

# 東日本大震災津波に係る災害対応 検証報告書

平成24年2月

岩 手 県

# 目 次

はじめに .....	2
第 1 章 検証の概要 .....	3
第 2 章 検証及び防災対策への反映 .....	13
検証項目 1 : 通信・情報 .....	13
検証項目 2 : 避難行動 .....	22
検証項目 3 : 避難所運営 .....	29
検証項目 4 : 物資の備蓄・支援 .....	34
検証項目 5 : 非常用電源の整備状況と実態（通信以外） .....	40
検証項目 6 : 県災害対策本部の体制と活動 .....	43
検証項目 7 : 人命救助 .....	62
検証項目 8 : 燃料確保 .....	67
検証項目 9 : 医療活動 .....	72
検証項目 10 : 人的・物的被害の集約 .....	78
検証項目 11 : 広報活動 .....	82
検証項目 12 : インフラの被害状況（通信インフラ以外） .....	88
検証項目 13 : 孤立地域の発生 .....	90
検証項目 14 : 消火活動 .....	93
検証項目 15 : 遺体処置 .....	97
検証項目 16 : ボランティア .....	104
検証項目 17 : 後方支援体制 .....	108
検証項目 18 : 被災した市町村の行政機能 .....	111
検証項目 19 : 他都道府県等からの応援 .....	114
検証項目 20 : がれきの撤去・処理 .....	118
検証項目 21 : 仮設住宅 .....	121
おわりに .....	125

---

## はじめに

---

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分頃に発生したマグニチュード 9.0 の大地震とこれに伴う巨大津波、その後断続的に発生した余震は、本県において死者、行方不明者を合わせて 6,030 名という人的被害と 24,739 棟の住家被害（平成 24 年 1 月 20 日現在）をもたらした。

本県は、これまで、明治三陸大津波、昭和三陸大津波、チリ地震津波と何度も津波被害を受け、多くの人々が犠牲になってきた。こうした経験から、津波に対する県民の防災意識は高く、防災施設の整備や避難訓練の実施等の防災対策を実施してきたところである。しかし、東日本大震災津波（以下「本震災津波」という。）では、我々が準備した対策をはるかに上回る大きな災害となった。

本震災津波は、現代に生きる我々にとって、初めて経験する未知の領域の大災害であった。発災直後から、情報通信機能の不全や大規模停電により被害情報収集が困難を極めたが、断片的な情報をもとに、自衛隊、広域緊急援助隊、緊急消防援助隊、海上保安庁等の防災関係機関と連携し、様々な応急対策を行った。しかし、悪条件の中での応急対策は困難を極め、燃料不足、インフラの遮断による支援物資輸送の遅れなど、予期せぬ問題も生じた。

このような事態を踏まえ、我々、防災に携わる者がまず取り組まなければならないことは、本震災津波の応急対策における諸課題の整理、分析とこれに対する改善策の検討、策定である。

これらの検証を行うため、県総務部総合防災室内に検証チームを設け、庁内の各部署のほか、市町村を含む防災関係機関にアンケート調査を実施するとともに、被災沿岸市町村に赴き、ヒアリング調査を行うなど、現場での現状把握に努めた。また、このようにして収集したデータや事例から問題点を抽出し、原因分析、課題・改善の方向性を整理し、今後の防災対策に反映すべき事項を取りまとめた。

県ではこの検証結果を、今後の防災対策に反映させていくが、関係機関等においても、本検証報告書に取りまとめられた防災対策への提言に基づき、防災体制の充実・強化が図られ、県民の安全・安心が確保されることを願ってやまない。

平成 24 年 2 月  
岩手県総務部長 加藤主税

---

## 第1章 検証の概要

---

### 1 検証の目的

平成23年3月11日に発生した本震災津波においては、発災直後、情報通信機能の不全や大規模停電により被害情報収集に困難を極め、また、燃料不足、インフラの遮断による支援物資輸送の遅れ等、応急対策に係る問題及び課題が明らかとなった。

このことから、今回の応急対策について、客観的な分析による十分な検証を実施し、今後、大規模災害にも的確に対応できるよう、岩手県地域防災計画を見直し、防災体制の強化及び充実を図る。

### 2 検証の方法

#### (1) 検証項目

本震災津波における本県の応急対策について、特に問題及び課題等が生じたと考えられる事項について、県総務部総合防災室（以下「県総合防災室」という。）において検討及びリストアップを行い、検証項目とした。

- ① 通信・情報
- ② 避難行動
- ③ 避難所運営
- ④ 物資の備蓄・支援
- ⑤ 非常用電源の整備状況と実態
- ⑥ 県災害対策本部の体制と活動
- ⑦ 人命救助
- ⑧ 燃料確保
- ⑨ 医療活動
- ⑩ 人的・物的被害の集約
- ⑪ 広報活動
- ⑫ インフラの被害状況
- ⑬ 孤立地域の発生
- ⑭ 消火活動
- ⑮ 遺体処置
- ⑯ ボランティア
- ⑰ 後方支援体制
- ⑱ 被災した市町村の行政機能
- ⑲ 他都道府県等からの応援
- ⑳ がれきの撤去・処理
- ㉑ 仮設住宅

#### (2) 検証の対象

応急対策の実施者及び住民の視点に立って、次の主体ごとに検証を行った。

- ① 県庁各部局等（出先機関を含む）
- ② 県内全市町村
- ③ 防災関係機関
- ④ 住民

#### (3) 検証の方法

本震災津波の応急対策における問題点及び課題を、次の方法により把握した。

① 県庁各部署、全市町村及び防災関係機関へのアンケート調査（照会）

上記(1)に掲げた各検証項目について、県庁各部署等（出先機関を含む。以下同じ。）、県内全市町村及び防災関係機関に対し、本震災津波における自団体及び他団体の応急対策について照会を行った。

ア 調査期間

平成 23 年 9 月 9 日から同月 27 日まで

イ 調査方法

(ア) 各団体等に対し庁内電子掲示板、郵送又はメールによりアンケート様式を送付のうえ回答を集約

(イ) 記名・自記述方式

ウ 回答方式について

(ア) 県庁各部署等及び防災関係機関

自団体の災害対応に係る記入については県総合防災室で各検証項目を指定、他団体の災害対応に係る記入については検証項目の選択を自由とし、下記の内容について記載する形式とした。

(イ) 県内全市町村

自団体（自市町村）及び他団体の災害対応について、県総合防災室で特に検証項目を指定することなく、記入できる検証項目について自由に記載する形式とした。

エ 設問について

設 問		(記載する内容)
(ア)	(各検証項目に係る) 対応状況について	自団体 [又は他団体] はどのような震災対応を行っていたか。(=どのような対応・状況であったか。どのような事態に直面したか。)
(イ)	i 良好に対処できたこと	上記(ア)の対応における、良好に対処できたこと又は成功例など。
	ii 問題点・課題など	上記(ア)の対応における、問題点・課題・失敗例など
(ウ)	提言・改善策など	上記(ア)及び(イ)に関し、学んだこと・今後に向けた提言・対策・改善策など

オ 回答団体数

i 県庁各部署	18 部署等のうち	18 部署等 (回答率 100%)
ii 市町村	33 市町村のうち	16 市町村 (回答率 48.5%)
iii 防災関係機関	37 機関のうち	32 機関 (回答率 86.5%)

② 現地調査・ヒアリング

県総合防災室職員が沿岸 12 市町村及び遠野市・住田町の各防災担当室課及び後方支援担当室課を訪問のうえ、各市町村内における本震災津波の応急対策の状況、住民・自主防災組織・消防署員・消防団員の避難行動等について、現地調査・ヒアリングを行った。

ア 訪問日程と市町村名

(ア) 沿岸北部

平成 23 年 11 月 14 日 (月) 岩泉町・田野畑村・普代村

平成 23 年 11 月 15 日 (火) 野田村・久慈市・洋野町

※ 野田村内においては、消防団及び漁業従事者（野田港）の避難行動に係る現地調査並びに仮設住宅の調査を行った。

(イ) 沿岸中部

平成 23 年 11 月 15 日（火） 釜石市・大槌町

平成 23 年 11 月 16 日（水） 宮古市・山田町

※ 釜石市内及び宮古市内において、住民の避難行動に係る現地調査を行った。（釜石市内－鵜住居地区／宮古市－田老地区）

(ウ) 沿岸南部及び内陸

平成 23 年 11 月 16 日（水）

遠野市・住田町

平成 23 年 11 月 17 日（木）

陸前高田市・大船渡市

※ 住田町においては仮設住宅の調査を、大船渡市においては自主防災

組織（<sup>おいかた</sup>生形地区）の避難

行動調査を行った。



大船渡市でのヒアリングの様子  
(平成 23 年 11 月 17 日)

イ 聞き取り内容（主なもの）

県災害対策本部に対する意見、発災直後の停電への対応、避難行動・避難指示について、物資・備蓄について、避難所・避難者への対応避難計画・防災教育について、沿岸被災地への後方支援について（遠野市・住田町のみ）など

③ 消防庁通知に基づく防災体制緊急点検及び国等が実施する住民アンケート調査

本震災津波における問題点、課題及び検証項目の抽出のため、被害想定、避難対策、応急対策及び災害予防等の各視点の確認項目を定めた「地域防災計画等に基づく防災体制の緊急点検の実施について」（平成 23 年 5 月 6 日付け消防第 157 号）及び平成 23 年 4 月 27 日に中央防災会議において設置された「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」実施のアンケート調査結果等を主に参考とした。

④ 県防災会議幹事会議各分科会での検証

県防災会議においては、本震災津波の応急対策結果を踏まえ、県地域防災計画の見直しに資するため、特に重要な項目について、分科会を設置し、外部有識者の助言をいただきつつ、問題点の検証と改善案及び県地域防災計画の見直しに関して検討を行うこととした。

各分科会の所掌事項及び上記 2-

(1) の検証項目のうちの分担項目については、次のとおりである。



第 2 回分科会の様子（平成 23 年 11 月 8 日）

分科会	所掌事項	分担項目
第1分科会	通信・情報	① 通信・情報 ※ 通信・情報に関する下記2項目も含む。 ⑤ 非常用電源の整備状況と実態 ⑫ インフラの被害状況
第2分科会	避難計画	② 避難行動 ③ 避難所運営
第3分科会	物資・備蓄	④ 物資の備蓄・支援

ア 各分科会の開催状況

(ア) 第1回各分科会

i 日時

平成23年10月5日(水)

10:00~第1分科会 13:00~第2分科会

15:00~第3分科会

ii 場所

岩手県盛岡地区合同庁舎 8階 大会議室

iii 議題

(i) (報告) 岩手県地域防災計画の見直し等の進め方について

(ii) 本震災津波における災害対応の検証課題及び岩手県地域防災計画の見直しの方向性について

(イ) 第2回各分科会

i 日時

平成23年11月8日(火)

10:00~第3分科会 13:00~第2分科会

15:00~第1分科会

ii 場所

岩手県福祉総合センター 大会議室

iii 議題

岩手県地域防災計画等の見直し案について

(ウ) 第3回各分科会

i 日時

平成23年11月28日(月)

10:00~第1分科会 13:00~第2分科会

15:00~第3分科会

ii 場所

岩手県水産会館 大会議室

iii 議題

岩手県地域防災計画の見直し案等について

イ 外部有識者からの助言

i 放送大学岩手学習センター 齋藤徳美所長(第2分科会)

ii 岩手県立大学 ソフトウェア情報学部 柴田義孝教授(第1分科会)

iii 岩手県立大学 総合政策学部 元田良孝教授(第2分科会、第3分科会)

### 3 検証結果と防災対策への反映について（概要）

検証項目として設定した 21 項目のそれぞれにおける、主な「問題点」、「課題・改善の方向」及び「防災対策への反映」は、以下のとおりである。

※ 各検証項目に係る詳細は、「第 2 章 検証及び防災対策への反映」を参照のこと。

No.	検証項目	問題点	課題・改善の方向	防災対策への反映 (◆印：今年度の地域防災計画の見直し対象)
1	通信・情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 沿岸市町村等との通信が途絶したこと。</li> <li>○ 被災者への災害情報提供が困難であったこと</li> <li>○ 県民等の安否確認が困難であったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 災害時における通信システムの確保</li> <li>○ 防災行政無線以外の伝達手段確保</li> <li>○ 複数の情報提供手段の活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 通信施設等の津波流失対策、迅速な復旧手段の確保</li> <li>◆ 情報通信事業者との協体制の構築、衛星携帯電話等の配備、複数通信手段使用訓練の実施</li> <li>◆ マスコミやインターネットの活用</li> </ul>
2	避難行動	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 従前の津波想定、避難計画による対応に限界があったこと</li> <li>○ 避難支援従事者が犠牲になったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 最大クラスの津波を想定した避難計画の策定</li> <li>○ 消防団員等の連絡手段確保、遠隔操作水門等の設置推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 最大クラスの津波を想定した避難計画の策定(浸水予想区域の内外にかかわらず、住民等の避難を軸とする計画とするよう配慮)</li> <li>○ 避難誘導のルール化</li> </ul>
3	避難所運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 避難者支援に不十分な面があったこと(情報伝達・物資支援等)</li> <li>○ 避難所運営がうまくいかない面があったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 避難所の環境整備</li> <li>○ 被災市町村のバックアップ体制の確立</li> <li>○ 避難所運営全般に係る体制整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 避難場所等の見直し</li> <li>◆ 避難生活の長期化に応じた入浴施設等の整備</li> <li>◆ 避難所運営訓練の実施</li> <li>○ 避難所運営・管理マニュアルの作成</li> </ul>
4	物資の備蓄・支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 発災当初、水、食料、毛布等の物資が不足したこと</li> <li>○ 物資ニーズ把握が困難であったこと</li> <li>○ 物資集積、輸送等が非効率であり、混乱が生じたこと</li> <li>○ 在宅避難者への物資供給が十分ではなかったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 各市町村の備蓄、県の補完備蓄の推進</li> <li>○ 応援職員、ITシステム、ボランティア等の活用による避難所状況の早期把握</li> <li>○ 物資の受入～配送に係る拠点整備</li> <li>○ 在宅避難者の把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 県、市町村の備蓄、家庭・事業所における備蓄推奨</li> <li>◆ 市町村行政機能低下の場合、県は要請を待たずに被災市町村への物資支援を開始</li> <li>◆ 物資集積拠点の確保</li> <li>◆ 発災後早期に、在宅避難者の状況、ニーズを把握できる体制の構築</li> </ul>
5	非常用電源の整備状況と実態（通信以外）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 非常用電源の不備等が生じたこと</li> <li>○ 非常用電源の燃料が不足したこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 非常用電源の配備、発電能力の強化</li> <li>○ 非常用電源の燃料備蓄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 避難所及び公共施設等への非常用電源の配備、可搬型発電機の備蓄促進</li> <li>◆ 非常用電源の燃料容量の増大と備蓄促進</li> <li>◆ 停電時を想定し、非常用電源を使用した訓練の実施</li> </ul>
6	県災害対策本部の体制と活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市町村の行政機能が喪失した場合の支援体制が整っていないかったこと</li> <li>○ 県本部、広域・地方支部との連携がままならなかったこと</li> <li>○ 情報の共有化が十分でなかったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 県の主体的な被災市町村支援</li> <li>○ 広域・地方支部の組織及び体制の見直し</li> <li>○ 情報や担当部署・問合せ先の共有化手法の検討</li> <li>○ 各所属課等にお</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 連絡不通時の市町村への県調査班の派遣、大規模災害時における県による自主的応援</li> <li>◆ 平常時から災害対応の準備を行うことを明記</li> <li>○ 応援職員等の派遣による広域・地方支部との連携、支援</li> </ul>

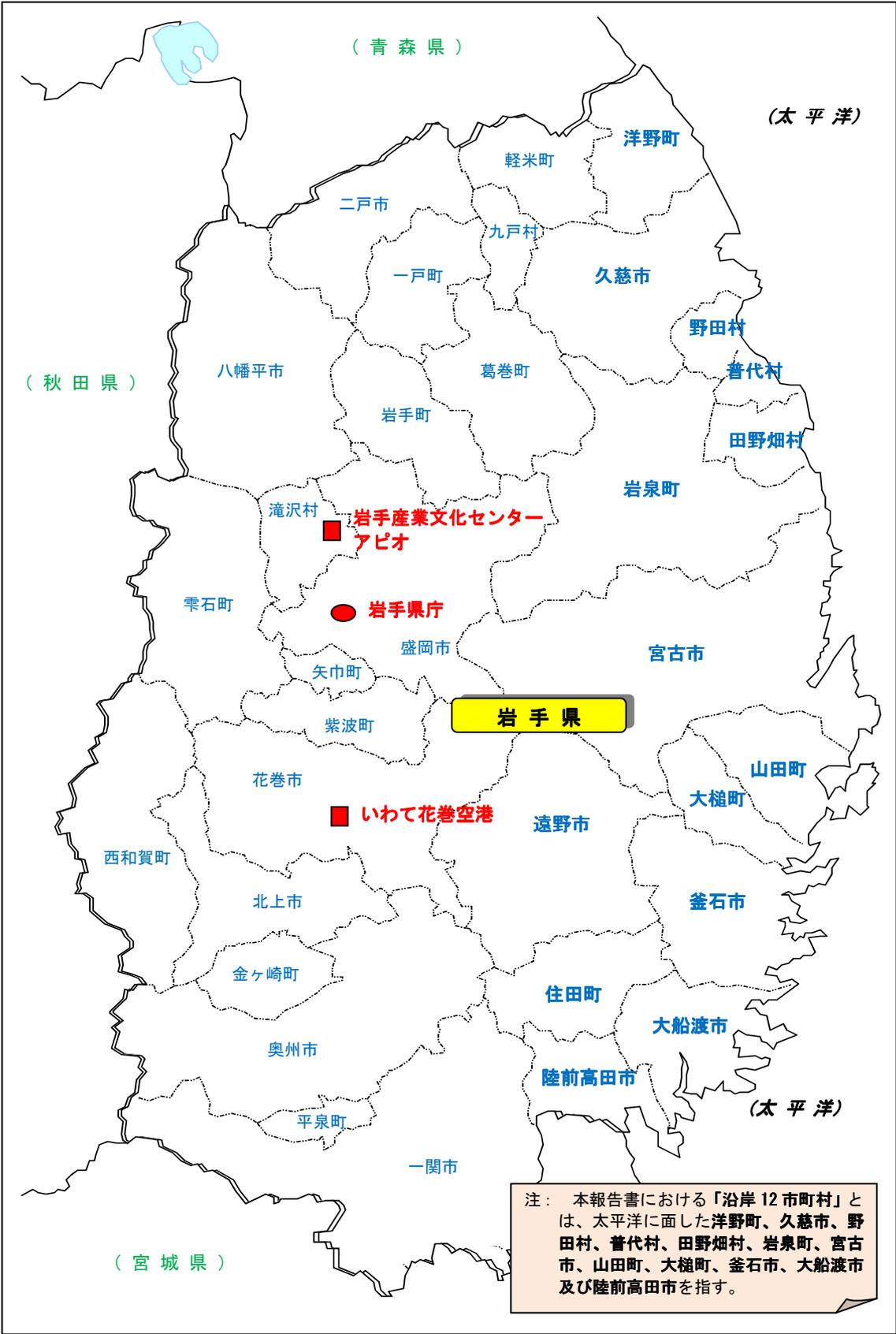
No.	検証項目	問題点	課題・改善の方向	防災対策への反映 (◆印：今年度の地域防災計画の見直し対象)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 県本部の活動が県地域防災計画に定められたとおりの動きとはならなかったこと</li> <li>○ 重点業務の確定、人員配置などで組織立った動きが取れなかったこと</li> <li>○ 担当部署が不明確な業務が多数発生したこと</li> <li>○ 部署ごとの業務量に差があり、他部署への応援が不明確であったこと</li> <li>○ 震災対応業務以外の通常業務により膨大な業務量を抱えた部署があったこと</li> <li>○ 職員や応援職員の業務環境等への配慮が不十分であったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ける活動対応マニュアルや新たな業務等の担当の見直し、より実践的な訓練の実施</li> <li>○ 災害対応を部局横断的に実施できるような業務別の組織の構築</li> <li>○ 県本部の分掌事務の見直し</li> <li>○ 全庁的な災害業務等の見込みの把握と人員の効率的な配置を調整する仕組みの検討</li> <li>○ 柔軟な人員配置の実施</li> <li>○ 職員等の執務環境の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 県庁内における各種会議や電子掲示板の有効活用</li> <li>○ 通常の組織体制にとられない有事型の防災対応組織の構築及び事務分掌の見直し</li> <li>○ 通常業務における他の都道府県の応援のほか職員OBの活用</li> <li>○ 食料調達や休憩場所等の確保</li> </ul>
7	人命救助	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 孤立地域からの救助に時間を要したこと</li> <li>○ 救助活動の現場での連携が通信手段が確保されず、不十分であったこと</li> <li>○ 海外救助隊への受入が不十分であったこと</li> <li>○ ヘリコプターの安全確保が不十分であったこと</li> <li>○ 県内消防本部の総合調整が不十分であったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 孤立地域の上空からの活動受入れ箇所の確保</li> <li>○ 統合調整所、対策合同本部等での調整結果を末端まで浸透させる指揮命令系統の確立</li> <li>○ 国における海外救助隊の受入体制の整備</li> <li>○ ドクターヘリの指揮命令系統の明確化</li> <li>○ 県災害対策本部支援室に詰めた消防機関等が必要に応じて県内消防本部を指揮できる体制の整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 孤立化想定地域への場外離着陸場その他ヘリコプターが離着陸できる場所又は上空から救助できる場所の確保</li> <li>○ 指揮系統及び連絡系統にあり方について検討を行い、実効性のあるマニュアルを作成</li> <li>○ 国に対して海外救助隊の受入、活動の調整等のルール化を図るよう要請</li> <li>○ 地上からヘリコプターへの連絡手段等に関するルールの周知及び徹底</li> <li>○ 県災害対策本部に消防無線を配備し、必要に応じて県内消防本部と連絡できる体制を整備</li> </ul>
8	燃料確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 燃料輸送の途絶により燃料供給に支障が生じたこと</li> <li>○ 庁舎に燃料備蓄設備がなかったこと</li> <li>○ 燃料不足により災害対応車両の活動に支障をきたす懸念が生じたこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 民間も交えた燃料確保に向けた体制の構築</li> <li>○ 災害時の燃料供給に係る協定締結</li> <li>○ 優先給油基準の明確化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 石油等供給事業者の災害時における活動体制確立、応急対策の実施による燃料の確保</li> <li>◆ 岩手県石油商業組合その他業界団体との連携による燃料の確保、国への燃料確保要請の実施</li> <li>○ エネルギー関係機関との連絡会議開催による燃料供給に係る連携強化</li> <li>○ 石油元売業者と自治体間</li> </ul>

No.	検証項目	問題点	課題・改善の方向	防災対策への反映 (◆印：今年度の地域防災計画の見直し対象)
				<p>における災害時燃料供給協定の締結</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 優先給油実施の県民への周知</li> </ul>
9	医療活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 拠点となる医療関係機関において災害に強い通信手段が不足していたこと</li> <li>○ 広範囲にわたる多数の避難所等の医療確保に対応するための医療救護体制の仕組みが整備されていないこと</li> <li>○ 停電及び交通遮断により、水、医薬品及び医療資機材の供給機能に支障が生じたこと</li> <li>○ DMATの指揮、調整等が十分行き届かなかったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 拠点となる医療関係機関に対する複数の通信手段の確保</li> <li>○ 大規模災害時における連携体制の構築や保健医療活動各分野での活動計画の策定</li> <li>○ 災害時における医薬品等供給体制の見直し</li> <li>○ DMAT調整本部の指揮調整機能の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 拠点となる医療関係機関への衛星携帯電話、無線等の確保</li> <li>○ 被災地ごとに地域の医療救護を調整する地域医療コーディネーターを配置するとともに地域の保健医療関係団体と連携</li> <li>○ 交通手段や通信方法について事前に対策と実際の使用方法などに関する訓練を実施</li> <li>○ DMAT医師等との連携強化</li> <li>○ 災害の状況に応じたDMAT活動のあり方や装備の見直し</li> </ul>
10	人的・物的被害の集約	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 被災市町村との連絡が断絶したこと</li> <li>○ 膨大な情報の収集に時間を要したこと</li> <li>○ 公表する情報の定義の不統一により機関ごとで死者数等の数値に差が生じたこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 情報通信網の断絶を想定した情報伝達経路の確保</li> <li>○ フェーズごとに収集すべき情報の整理及び優先順位付け</li> <li>○ 被害情報の集計方法のルール化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 通常の情報伝達手段が使用できない場合に備えた被害の情報集約に関するシュミレーションの実施及びこれに対応できる人的体制の構築</li> <li>○ 県、各防災関係機関から被災市町村への情報連絡員(リエゾン)の配置</li> <li>○ 各団体間における被害情報の一元化・共有化</li> <li>○ 人的被害データの集計・計上方法のルール化</li> </ul>
11	広報活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市民に対する一斉周知手段を喪失したこと</li> <li>○ 市町村を含めたホームページサーバーがダウンしたこと</li> <li>○ 県内部での役割分担及び連携が不足していたこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 防災行政無線の早期復旧及び防災対策</li> <li>○ 住民、避難所利用者等に広く情報を周知する方法、手段の検討</li> <li>○ ホームページ・サーバーの災害対策及びアクセス殺到への対策実施</li> <li>○ 広報に係る組織及び分掌事務の見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 防災行政無線が停電に対応できるよう、発電機及びバッテリー等の設置</li> <li>◆ 住民及び避難所利用者等に対し広く効果的に情報を周知する方法及び手段の検討</li> <li>◆ サーバーの耐震化、アクセス数殺到への対応策・災害時におけるホームページ以外の情報提供方法の検討</li> <li>○ 県災害対策本部支援室の広報班及び広聴広報課の各事務分掌について整理、見直し</li> </ul>
12	インフラの被害状況(通信インフラ以外)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 大規模災害による停電、通信途絶に配慮した通信手段が欠如していたこと</li> <li>○ インフラ事業者間の連携が不足してい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 災害時優先電話、衛星系携帯電話等の複数の通信手段の事前確保</li> <li>○ 県、市町村災害対策本部等の構成員</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 衛星系携帯電話等複数の通信手段確保</li> <li>○ 総合調整所の活用による情報共有・県災害対策本部へのインフラ復旧チームの設置</li> </ul>

No.	検証項目	問題点	課題・改善の方向	防災対策への反映 (◆印：今年度の地域防災計画の見直し対象)
		たこと ○ 復旧工事中燃料が不足したこと	への各インフラ事業者の参画及び復旧工事の予定、進捗状況等についての情報共有 ○ 各インフラ事業者による備蓄のほか、燃料の調達・確保計画の策定	○ 自家用タンクの設置・燃料関係団体との災害時協定の締結
13	孤立地域の発生	○ 市町村等における孤立地域の把握に限界があったこと ○ 孤立地域への物資の輸送が困難であったこと	○ 孤立地域への複数の通信手段の確保 ○ 孤立地域へのアクセス道路の確保	◆ 各機関における通信施設・設備等の耐震化、津波流失対策 ○ 衛星系携帯電話等の通信手段の確保 ○ 地上からパイロットへのメッセージをわかりやすく表示する手段の周知 ○ アクセス道路の高台への整備及び複線化
14	消火活動	○ 消防庁舎及び消防車両が被災したこと ○ 火災、救助、救急事案が同時多発したこと ○ 関係機関と調整を行う現地指揮本部が不在であったこと	○ 空中消火体制の確保 ○ 関係機関との効果的な連携体制の構築	◆ 空中消火用資機材の整備 ◆ ヘリコプターの離着陸場の確保 ○ 自然水利の把握、消火資機材の調達先リスト化等の重層的な消火手段の確保 ○ 航空燃料備蓄倉庫や防火水槽を備えた複合型ヘリ前線基地を整備 ○ 関係機関の役割の明確化及び指揮命令系統の統一 ○ 全関係機関が交信できる通信設備の配備の検討
15	遺体処置	○ 遺体発見から火葬までの流れ及び分担が不明確であったこと ○ 遺体捜索に当たる関係機関の連携が取れていなかったこと ○ 遺体安置所における検死スペースや資機材が不足していたこと	○ 遺体処置の流れの整理及び各段階における警察、消防、自衛隊等と県、市町村災害対策本部の役割の明確化	○ 遺体処置に関する広域的な支援体制の確立 ○ 行政、医療機関、民間事業者等を含めた遺体処置に係る県全体の連携要領の制定 ○ 遺体安置所、火葬所等の計画的準備・関係機関の連携による資機材の早期確保
16	ボランティア	○ ボランティアの受入体制が早期に整わなかったこと ○ ボランティアの受入れ及び手配に係るコーディネートが不十分であったこと	○ 県、市町村及び各ボランティア関係団体による受入体制の構築、各団体の役割分担の明確化 ○ ボランティアコーディネート機能の向上を図ること	◆ 行政及び各ボランティア関係団体等による災害ボランティア受入体制の構築 ○ 行政と各ボランティア関係団体との連携及び役割分担の明確化、災害ボランティアコーディネーターの育成
17	後方支援体制	○ 後方支援に係る災害救助費の適用が不明確であったこと ○ 発災当初における	○ 県・国レベルでの後方支援に係る仕組みづくり ○ 後方支援に係る	○ 後方支援の法的課題に係る国への要望 ○ 広域防災拠点の枠組みの中で、後方支援拠点を位置付

No.	検証項目	問題点	課題・改善の方向	防災対策への反映 (◆印：今年度の地域防災計画の見直し対象)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>遠野市（後方支援基地）と県との連携が不足していたこと</li> <li>○ 幹線道路の寸断による支援が困難であったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>県の支援体制の確立</li> <li>○ 災害に強い交通・道路網の整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 災害に強い交通ネットワークの構築推進</li> </ul>
18	被災した市町村の行政機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市町村の行政機能が喪失した場合の支援体制が整っていないかったこと</li> <li>○ 庁舎被災により行政データが流失したこと及びデータ復旧等に時間を要したこと</li> <li>○ 被災市町村への職員派遣の調整に時間を要したこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 県の主体的かつ自主的な被災市町村支援</li> <li>○ 行政データのバックアップ体制の確立</li> <li>○ 災害時における職員派遣の仕組みの構築及び職員派遣に係る事前計画の策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 連絡不通時の市町村への県調査班の派遣、大規模災害時における県による自主的応援</li> <li>◆ 災害復旧時における行政データ継続利用体制及び早期復旧体制の構築</li> <li>○ 職員派遣に係る調整、役割分担及び情報共有のルール化、被災市町村への迅速な職員派遣を可能とする体制の構築</li> </ul>
19	他都道府県等からの応援	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 広域的大規模災害時における遠隔地の都道府県等からの支接受入れに係る準備が不足していたこと</li> <li>○ 他都道府県等からの派遣職員の受入れ及びコーディネート機能並びに同職員に対する支援体制が不足していたこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 遠隔地の都道府県等との相互応援体制の整備</li> <li>○ 災害時における他都道府県等からの職員派遣受入れ全般に係る体制の整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 遠隔地の都道府県等との相互応援協定の締結に努めること</li> <li>○ 他都道府県等からの派遣職員について、県災害対策本部における位置付けの明確化、職員派遣の申し出に係る対応のルール化、現地コーディネートの方法も含めた運用要領等の受援計画の策定</li> </ul>
20	がれきの撤去・処理	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 津波被害の特殊性（広域的ながれき撤去）が十分に想定されていなかったこと</li> <li>○ がれき仮置場の適地確保が困難であったこと</li> <li>○ 処理量を超えたがれきの広域的処理に係る検討が不十分であったこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 広域的ながれき撤去を想定した実施体制、方法、燃料等確保に係る検討</li> <li>○ 仮置場の広域的配置の検討</li> <li>○ がれき広域処理に係るスキームの策定</li> <li>○ 災害廃棄物処理に関する他自治体との協力体制構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 国・県・市町村一体となったがれき撤去及び処理の推進、各関係機関との連携を強化</li> <li>○ 関係機関を交えた広域的ながれき撤去及び処理に係るスキームの確立</li> </ul>
21	仮設住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 仮設住宅の不具合及び住宅内容・環境の格差等が生じ、相当数の苦情が寄せられたこと</li> <li>○ 仮設住宅入居後において、入居者間のつながりが希薄であったこと</li> <li>○ 用地選定及び確保に時間を要したこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 完成検査の徹底、仮設住宅に関する苦情等への対応窓口設置</li> <li>○ 入居後のコミュニティ構築に配慮した入居者決定及び行政等の積極的支援</li> <li>○ 用地選定ノウハウの共有化、仮設住宅建設候補地の事前選定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 仮設住宅に関する苦情等の窓口設置</li> <li>◆ 入居後のコミュニティ維持に配慮した入居者決定方法の検討</li> <li>○ 自治組織未設置の団地に対する行政等の積極的関与による住民意識啓発</li> <li>○ 職員間における用地選定ノウハウの情報共有化、仮設住宅建設候補地のリスト化</li> </ul>

【参考】岩手県地図



## 第2章 検証及び防災対策への反映

### 検証項目1： 通信・情報

#### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波においては、発災直後、大規模停電、非常用電源の浸水や通信設備の損壊・流失などにより情報通信機能が不全となり、沿岸市町村等との通信が途絶し、被害状況や救助要請、支援物資要請等の情報収集が困難になった。県災害対策本部各地方支部等とは、配備してあった衛星携帯電話を利用して通信を確保した。沿岸市町村とは、情報通信事業者の協力を得て、3月13日に衛星携帯電話を届け、通信が可能となった。

また、被災者への災害情報の提供や、県民等への安否情報の提供にも支障を来す場面もあった。

このように、大規模災害時における通信手段の確保や情報収集体制の構築が大きな課題の一つとして浮き彫りになった。

#### 〈事例・参考〉

- 被災市町村において固定電話、携帯電話ともに広域にわたって不通となった。被災市町村等においては、携帯電話会社からの衛星携帯電話、発電機等の貸出し、移動基地局の設置等によって通信の確保を図った。不通エリアが全面的に解消されたのは、4月中旬となった。
- 大船渡市、宮古市など県内4市町においては、災害報道用臨時放送局(コミュニティFM局)が開局された。
- 沿岸12市町村でのヒアリングによると、多くの市町村において、地震発生直後、電話回線等の通信手段が途絶する中、被害状況等の情報収集時に最も有効であった通信手段は(消防署及び消防団が使用する)消防無線であった。



宮古市内に設置された移動基地局

#### 本震災津波の災害応急対応における問題点

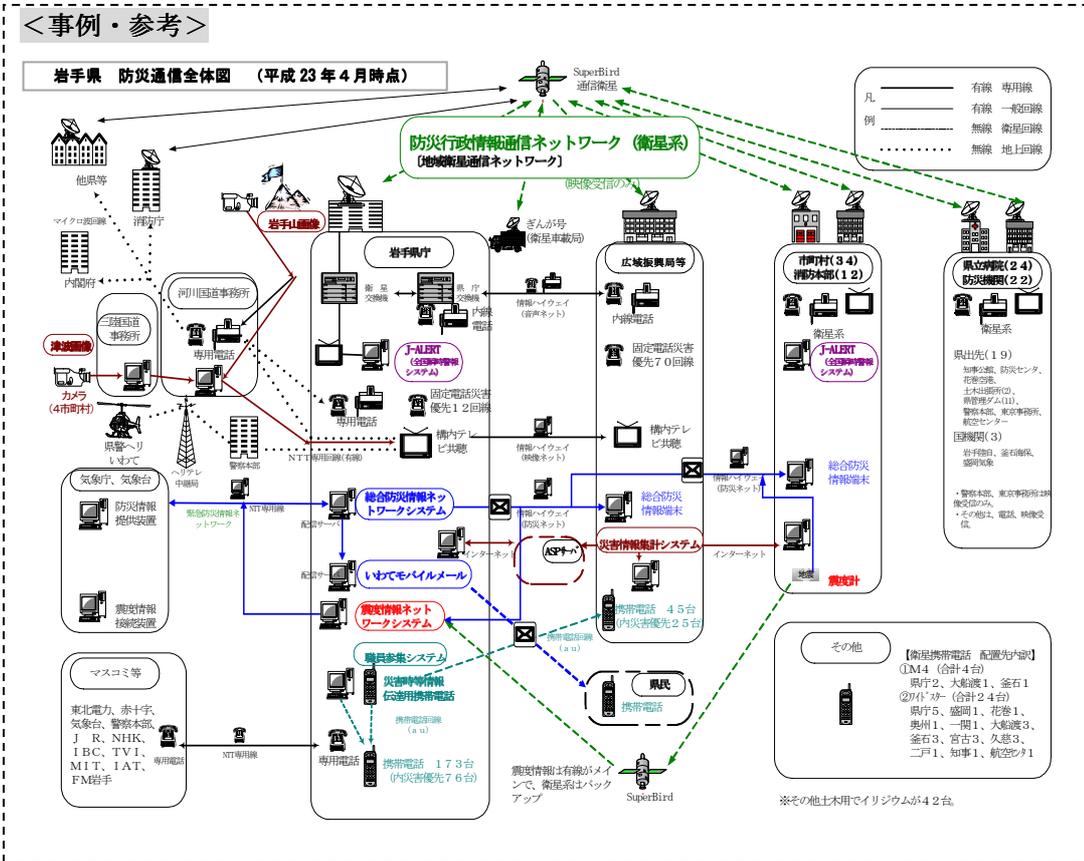
##### 問題点1 通信の途絶

- ・ 本震災津波の発災直後、沿岸市町村等との通信が途絶し、被害状況や救助要請、支援物資要請等の情報収集が困難になった。

##### 【原因分析】

- ・ 固定電話にあっては、通信ビルが機能喪失したこと、ケーブルの切断や停電により電源が途絶したこと、通信設備が損壊・流失したこと。
- ・ 携帯電話通信にあっては、基地局、設備が損壊又は流失したこと、停電により電源が途絶したこと。
- ・ 「総合防災情報ネットワーク」にあっては、県庁と各広域振興局等間の「いわて情報ハイウェイ」の切断により、本ネットワークも不通となり、県本庁と沿岸各広域振興局等との通信が遮断したこと。

- ・ 防災行政情報通信ネットワーク（衛星通信）にあつては、設備の流失、停電により電源が消失したこと。
- ・ 防災行政情報通信ネットワーク（衛星通信）用の非常用電源にあつては、衛星通信回線専用の発電機が、設置場所の浸水や接続する人的作業の困難さ、備蓄燃料の制約により、機能が十分に発揮できなかったこと。



### [課題・改善の方向性]

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 切れにくい通信回線又は切断時の迅速な復旧手段の確保
- ・ 防災拠点の通信設備の被災・流失対策
- ・ 衛星通信設備の保管対策・浸水対策
- ・ 災害時における通信システムの確保
- ・ 単一の通信手段に依存しない、重層的な情報収集体制の確立
- ・ 災害時優先電話の確保
- ・ 非常時の通信手段についての使用訓練等
- ・ 非常用電源及び発電機用備蓄燃料の確保

### 問題点2 被災者への災害情報の提供

- ・ 地震発生直後、被災者への災害情報の提供が困難になった。
- ・ 津波襲来後、住民への生活情報等の提供が困難になった。

#### [原因分析]

- ・ 地震・津波の影響による通信施設の被災、長期停電による防災行政無線用の電源喪失のため、地震発生後、市町村の防災行政無線が使用できなかったこと。
- ・ 停電により、テレビ、インターネットが利用できなくなったこと。
- ・ 大規模停電や基地局の倒壊、回線切断、通話規制等のため、固定電話・携帯電話

が不通又は繋がりにくい状況になったこと。

- ・ 市町村の機能不全（マンパワーの不足）

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 通信設備の被災・流失対策
- ・ 防災行政無線以外の伝達手段の確保
- ・ 電話以外に住民に伝達できる多様な手段の開発・活用
- ・ 住民の停電時の対策
- ・ 市町村の電源、燃料の確保対策
- ・ 市町村の被災した防災行政無線の早急な復旧・整備
- ・ 市町村への支援体制の確立

### **問題点3 県民等への安否情報提供**

- ・ 県民等への安否情報の提供が円滑に行われない面があった。

#### **【原因分析】**

- ・ 大規模停電や基地局の倒壊、回線切断、通話規制等のため、固定電話・携帯電話が不通又は繋がりにくい状況になったこと。
- ・ 県からマスコミにリアルタイムで情報を伝える「通信網」の不足により、マスコミを通じた情報提供が不十分な面があったこと。
- ・ インターネット等の利用ができなかったこと。
- ・ 県の安否確認情報の提供体制が不十分だったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 通信設備の被災・流失対策
- ・ 防災関係機関の災害時優先電話の増設
- ・ 電話以外に伝達できる多様な手段の開発・活用
- ・ 県庁舎とマスコミ社屋等との間の非常時の情報伝達方法の改善
- ・ 県ホームページの「防災情報ポータル」の充実、大規模災害時における県災害対策本部等の電話回線（対応人員含む。）の増設
- ・ マスコミやインターネット等を活用した情報提供体制の構築

### **防災対策への反映**

注： 以下「防災対策への反映」において、無印である事項（**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**及び**【◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの】**が付記されていない事項）については、県地域防災計画に記載する事項ではないが、事業の実施又は取組等が今後必要であると考えられるものを示している。（「検証項目2 避難行動」以降においても同じ。）

#### **1 情報通信事業者との協力体制の構築 【問題点1への対応】**

災害時に通信手段が途絶した場合に、使用可能な情報通信手段の確保について情報通信事業者の協力を得る体制を構築する。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

#### **2 使用訓練等 【問題点1への対応】**

複数の通信機器についての使用訓練実施、通信機器の保持（利用できる状態の維持）、

防災関係機関間の番号情報の共有に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**3 通信施設等の津波流失対策 【問題点 1～3 への対応】**

- ・ 通信情報事業者は、通信施設・設備の耐震化、津波流失対策に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 各防災関係機関において防災拠点の通信設備の設置場所の工夫や防水対策を行うなど、被災・流失対策に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ ICT（情報通信技術）も活用し、災害時の通信の確保をする。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**4 防災拠点への非常用電源の整備や燃料の備蓄、衛星携帯電話・無線通信設備の配備**

**【問題点 1～3 への対応】**

防災拠点への非常用電源・燃料の備蓄、衛星携帯電話・無線通信設備の配備に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**5 迅速な復旧手段の確保 【問題点 2 への対応】**

- ・ 通信情報事業者は、移動基地局及び臨時基地局を配備する。
- ・ 県防災行政情報通信ネットワーク、市町村防災行政無線の早期復旧に向けた資機材を確保する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**6 現地調査班の派遣 【問題点 2 への対応】**

市町村と連絡がとれない等情報収集のため必要な場合は、県本部長は、調査班を派遣する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**7 災害時優先電話の増設 【問題点 2・3 への対応】**

防災関係機関において、災害時優先電話の増設に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**8 住民に対する啓発・推進 【問題点 2・3 への対応】**

電池・発電式ラジオや非常時電源の備蓄に関する住民に対する啓発・推進に努める。

**9 パケット通信等の活用と情報通信事業者の協力体制の構築 【問題点 2・3 への対応】**

情報通信事業者の協力体制を構築しながら、パケット通信・ツイッター等のソーシャルネットワーキングサービス・コミュニティFM等を活用する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**10 複数の情報提供手段の活用 【問題点 2・3 への対応】**

報道機関及びインターネット等、複数の情報提供手段を活用する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**資 料**

**発災後 2 週間（H23.3.25）までの沿岸  
12 市町村の通信設備被害及び復旧状況  
（岩手県総合防災室調べ）**

通信可能
  通信可能(制限有)
  通信不可

種 別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊、ケーブル断 通信制限90%(3/11)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	津波による流失	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
携 帯 電 話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は流失、伝送路断、停電が原因(詳細は調査中)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧				
	au	基地局損壊、停電	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧(車載基地局)						
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	避難所に移動 基地局車配備	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル断が原因と考えられる。	通信不可(本復旧時期未定)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
その他	庁舎流失	衛星携帯所有			衛星携帯電話3台配備(県一市町村)											

種 別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊 通信制限90%(3/11)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	停電	通信不可	通信不可	復旧												
携 帯 電 話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は流失、伝送路断、停電が原因(詳細は調査中)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧				
	au	基地局損壊、停電	通信不可	通信不可	通信不可	復旧(車載基地局) 通信制限50%	通信制限50%	通信制限解除								
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル断が原因と考えられる。	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
その他	衛星携帯なし				衛星携帯電話3台配備(県一市町村)			大船渡病院データ通信カード1個配備							JAXA通信衛星によるインターネット環境構築(4/10)	

種 別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊、ケーブル断 通信制限90%(3/11)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	停電	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は流失、伝送路断、	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧				
	au	停電	通信不可	通信不可	復旧 通信制限 50%	復旧 通信制限 50%	復旧 通信制限 50%	通信制限 解除								
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル断が原因と考えられる。	通信不可 5/1 本復旧	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
その他		衛星携帯1台 所有			衛星携帯 電話 3台配 備(県 一市町 村)											

種 別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊、ケーブル断	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	津波による流失	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は流失、伝送路断、停電が原因(詳細は調査中)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
	au	基地局損壊、停電	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧						
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル断が原因と考えられる。	震災直 後断 5/16復 旧	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
その他	庁舎流失 衛星携帯流失				衛星携帯 電話 4台配 備(県 一市町 村)											

種 別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊、ケーブル断 通信制限90%(3/11)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	停電	予備発 により 復旧	12日以降、自家発電設備の影響で散発的に障害発生		復旧											
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は流失、伝送路断、停電が原因(詳細は調査中)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧					
	au	基地局損壊、停電	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	避難所に移動 基地局 車配備	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル断が原因と考えられる。	通信不可 4/14 本復旧	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
その他		衛星携帯 なし			衛星携帯 電話 4台配 備(県 一市町 村)											

種別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊、ケーブル断 通信制限90%(3/11)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	停電	予備発により復旧	12日以降、自家発電設備の影響で散発的に障害発生			復旧										
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は流失、伝送路断、停電が原因(詳細は調査中)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧					
	au	基地局損壊、停電	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	避難所に移動 基地局車配備	通信不可	通信不可	通信不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル断が原因と考えられる。	通信不可 4/14本復旧	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
その他		衛星携帯なし			衛星携帯電話4台配備(県一市町村)											

種別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧	
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	停電	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧									
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は流失、伝送路断、停電が原因(詳細は調査中)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧					
	au	基地局損壊、停電	通信不可	通信不可	通信不可	復旧(車載基地局) 通信制限50%	通信制限									
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	避難所に移動 基地局車配備	復旧	避難所に移動 基地局車配備	
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル断が原因と考えられる。	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可
その他		衛星携帯重茂出張所のみ配備			衛星携帯電話4台配備(県一市町村)			宮古病院 データ通信カード1個配備								

種別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	停電 通信制限90%(3/11)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧	
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	停電	通信不可	通信不可	復旧												
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は流失、伝送路断、停電が原因(詳細は調査中)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧					
	au	基地局損壊、停電	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧		
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧		
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル断が原因と考えられる。	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧		
その他		衛星携帯なし			衛星携帯電話3台配備(県一市町村)											

種別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊 通信制限90%(3/11)	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
防災行政情報通信 ネットワーク(衛星系)			約半日 通信障害 有													
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は 流失、伝送路断、 停電が原因(詳細は 調査中)	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
	au	基地局損壊、停電	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	復旧	
ソフトバンク	基地局が一部損壊、 流失	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
	停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制 限70%(音声のみ)	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル 断が原因と考えられ る。	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
その他		衛星携帯なし			衛星携帯電話 3台配備(県一市町 村)											

種別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊、ケーブル 断	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	復旧	
防災行政情報通信 ネットワーク(衛星系)	停電	予備発 により 復旧														
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は 流失、伝送路断、 停電が原因(詳細は 調査中)	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	復旧			
	au	基地局損壊、停電	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	復旧		
ソフトバンク	基地局が一部損壊、 流失	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
	停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制 限70%(音声のみ)	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル 断が原因と考えられ る。	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
その他		衛星携帯なし			衛星携帯電話 3台配備(県一市町 村)											

種別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	局舎損壊、ケーブル 断	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
防災行政情報通信 ネットワーク(衛星系)	停電	通信 不可	通信 不可	通信 不可	復旧											
携帯電話	NTTdocomo	基地局が一部損壊又は 流失、伝送路断、	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	復旧	
	au	停電	通信 不可	通信 不可	通信 不可	復旧 通信 制限 50%	通信 制限 50%	通信 制限 解除								
ソフトバンク	基地局が一部損壊、 流失	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
	停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制 限70%(音声のみ)	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
情報ハイウェイ	局舎損壊、ケーブル 断が原因と考えられ る。	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可	通信 不可
その他		衛星携帯なし			衛星携帯電話 3台配備(県一市町 村)											

種別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	停電 通信制限90%(3/11)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧										
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)	停電により一時的に使用不可	予備発により復旧														
携帯電話	NTTdocomo	通信制限80%	通信制限50%	通信制限50%	通信制限50%	通信制限解除										
	au	停電	通信不可	通信不可	復旧 通信制限50%	通信制限50%	通信制限50%	通信制限解除								
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	復旧												
情報ハイウェイ	不明	通信不可	復旧													
その他		衛星携帯なし														

種別	被害状況	復旧状況														
		3月11日	3月12日	3月13日	3月14日	3月15日	3月16日	3月17日	3月18日	3月19日	3月20日	3月21日	3月22日	3月23日	3月24日	3月25日
NTT一般回線	停電 通信制限90%(3/11)	通信不可	通信不可	通信不可	通信不可	復旧										
防災行政情報通信ネットワーク(衛星系)																
携帯電話	NTTdocomo	通信制限80%	通信制限50%	通信制限50%	通信制限50%	通信制限解除										
	au	基地局損壊	通信不可	通信不可	復旧 通信制限50%	通信制限50%	通信制限50%	通信制限解除								
	ソフトバンク	基地局が一部損壊、流失 停電、一部伝送路断 3/11県内全域通信制限70%(音声のみ)	通信不可	復旧												
情報ハイウェイ	不明	通信不可	復旧													
その他		衛星携帯なし														

## 検証項目 2 : 避難行動

### 本震災津波における災害応急対応の状況

気象庁は、東北地方太平洋沖地震発生から3分後、岩手県に津波警報（大津波）、予想される津波の高さを3mと発表したが、以降、15時14分には6m、15時30分には10m以上へ上方修正された。

この発表をもとに、主に沿岸地区の住民は、徒歩又は自動車などの避難手段により避難行動を開始。発災から40分後の15時26分に、宮古市の気象庁の観測施設において、8.5m以上の津波を観測する等、相前後し県内沿岸に津波が押し寄せた。多数の犠牲者が発生したが、その死因のうち92.4%が溺死（平成23年4月1日現在）であった。

津波の浸水域について見ると、県が平成16年に実施した「岩手県地震・津波シミュレーション及び被害想定調査」の予測を超えて津波が到達した地域があり、市町村が指定した一時避難所（場所）460ヶ所のうち、84ヶ所で浸水があった。

死者の年代別の割合としては、60歳以上の割合が63.3%（平成23年11月1日現在）であり、県内沿岸12市町村の年齢別人口の構成比（平成22年10月1日現在）による60歳以上の割合の39.9%と比較すると、当該年代の犠牲者が著しく多い状況である。

また、水門・陸門閉鎖や避難誘導に当たった消防団員や警察官が数多く犠牲となり、避難支援等の在り方についても大きな課題が浮き彫りとなった。

本震災津波における岩手県内の  
消防団員・警察官の人的被害

	消防団員 (H23.11時点)	警察官 (H23.6時点)
死者	117人	9人
行方不明者	2人	2人

出典：「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書」（平成23年12月・消防庁）及び警察庁ホームページ

#### 〈事例・参考〉

- 避難者の避難行動等に関する実態調査を内閣府・消防庁・気象庁が共同調査を実施し、その結果は次のとおりであった。（仮設住宅・避難所を訪問して面接方式で実施、岩手県の調査対象者数：391名）
  - ・ 「揺れがおさまった直後にすぐ避難した（直後避難）」が、58%と過半数を占めたものの、「揺れがおさまった後すぐには避難せず、何らかの行動をしている最中に津波が迫ってきた（切迫避難）」が9%あった。
  - ・ 切迫避難のうち47.2%が、津波に巻き込まれ流されたり又は途中で津波が迫り体がぬれたりしている。
- 釜石市の小学生1,927人、中学生999人（平成23年3月1日時点）のうち、津波襲来時において学校の管理下にあった児童・生徒については、適切な避難行動をとることによって、一人の犠牲者も出ることなく、大津波から生き残ることができた。また、市内の幼稚園児、保育園児においても、園の管理により犠牲者はゼロであった。
- 岩泉町小本小学校は背後に高く十数メートルの切り立ったがけがあり、大きく迂回しなければ避難できない状況であったが、津波時の避難場所である高台への避難路を確保するため、平成21年3月に長さ約30メートルの避難階段を設置し、今回の津波で校舎、体育館、校庭とも浸水したが、この避難階段により、児童は全員無事に避難した。
- 陸前高田市からのヒアリングによれば、発災直後には渋滞は発生していなかったとのことであり、その後、何らかの原因により慌てて自動車で避難したことで、渋滞が発生したものと推定される。
- 平成21年7月に設立された洋野町の八木南地区自主消防会は、防波堤が整備されていない同地区の地域事情を考慮し、設立当初より避難路の点検整備、防災関係の講習会や行事への参加等を積極的に行ってきた。日頃の取組みが功を奏し、本震災津波の発生時には、地区住民が声を掛け合い、助け合いながら速やかな避難を行うことができた。

## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 避難計画**

- ・ 従前の津波被害想定及び避難計画だけでは、今回の津波に対し対応が不十分であった。

#### **[原因分析]**

- ・ 避難計画が地域事情に適したものでなかったこと。
- ・ 停電・通信手段断絶を想定した計画及び訓練がされていなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 平成23年東北地方太平洋沖地震及び津波の規模を考慮し、最大級の津波を想定した避難計画の策定
- ・ 地域事情に合わせた避難計画の作成
- ・ 「津波てんでんこ」（自助）と共助のバランスを考慮した避難計画の策定
- ・ 通常の通信手段が利用できない状況での避難情報伝達体制の確立
- ・ 非常用電源及び燃料の確保
- ・ 情報伝達手段の多重化
- ・ 防災教育・防災訓練の充実・強化

### **問題点2 避難行動**

- ・ 本震災津波において、多数の死者及び行方不明者を出した。
- ・ 避難支援従事者（警察官、消防団員、自主防災組織、民生委員、社会福祉施設職員など）が津波の犠牲になった。
- ・ 大規模停電、通信手段の途絶等により、気象庁の津波警報（大津波）及び行政からの避難指示等が広く情報伝達されなかったこと。

#### **[原因分析]**

- ・ 津波シミュレーション及びハザードマップが「浸水想定域以外は安全」という認識になっていたことが想定されたこと。
- ・ 津波規模の過小評価、ハード（防潮堤・防波堤など）への信頼感、過去の津波警報の空振り（平成22年チリ地震津波など）から油断が生じ、避難開始時間が遅れたこと。
- ・ 気象庁が発表した津波警報（大津波）の第一報の予想津波高が「3メートル」と低めに発表されたこと。
- ・ 地域コミュニティの希薄化により、共助が円滑になされなかったこと。
- ・ 津波の危険性が高い場所に社会福祉施設等が立地していたこと。
- ・ 自動車での避難について、助かった人がいる一方、渋滞に巻き込まれ命を落とした人もおり、津波が起こった場合の避難手段（徒歩・自動車利用）について、明確なルールや自動車を使うことのリスクが周知されていなかったこと。
- ・ 家族の安否確認のため一時帰宅したこと等により津波の犠牲になったケースが生じていたこと。
- ・ 水門を閉める又は要介護者の避難を支援するといった行動が業務（使命）であることに對し、自らが避難すべき基準が不明確であったこと。
- ・ 津波の襲来を伝える連絡手段がなかったこと。
- ・ 津波警報等の伝達の見直し

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 平地における津波防災ハード整備（津波避難タワーの設置、津波避難ビルの設置及び指定等）
- ・ 災害教訓の継承による意識啓発及び地域防災力の強化
- ・ 地域コミュニティの活性化のための防災リーダーの養成
- ・ 学校及び家族ぐるみでの防災教育の推進
- ・ 津波時に浸水の危険性の高い事業所・学校・施設等について避難マニュアルを作成
- ・ 大規模停電時における交通の混乱防止や避難路・緊急輸送路の確保に向けた確実な交通規制の実施
- ・ 社会福祉施設等の高台移転
- ・ 避難支援従事者の業務従事時における避難行動計画の見直し
- ・ 消防団員等の連絡手段の確保
- ・ 遠隔操作式水門及び陸橋型水門の設置推進

## 防災対策への反映

### 1 平成23年東北地方太平洋沖地震による津波やその他の過去に発生した及び想定される最大クラスの津波を想定した避難計画の作成 【問題点1への対応】

海岸線を有する市町村は、平成23年東北地方太平洋沖地震による津波やその他の過去に発生した津波及び想定される最大クラスの津波を想定し、地域事情を踏まえて、津波避難計画を策定する。この場合、浸水想定地域の内外にかかわらず、住民等の避難を軸とした避難計画とするよう配慮する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### 2 避難場所等の見直し 【問題点1への対応】

避難場所等について、過去の災害の状況や新たな知見等を踏まえ、随時見直しを行う。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### 3 平地における津波防災ハード整備 【問題点1・2への対応】

- ・ 津波避難計画に必要な応じて、平地における津波防災ハード整備（津波避難ビル等の指定も含む）を位置づける。
- ・ 河川、海岸施設管理者は、水門等の遠隔操作化及び陸橋化を推進する。

### 4 大規模停電及び通信の途絶を想定した対策の実施 【問題点1・2への対応】

情報伝達手段の多重化、非常時の情報収集機器についての備えを図り、通常の通信手段が利用できない状況での避難情報伝達体制を確立し、通常の通信手段が途絶した場合を想定した訓練を実施する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### 5 避難誘導のルール化 【問題点1・2への対応】

- ・ 避難支援従事者（消防団、自主防災組織等）の危険回避のため、津波到達時間内での防災対策や避難誘導に係る行動ルール及び非常時の連絡手段等の安全確保策を定める。
- ・ 避難道路の選定に当たっては、避難経路を確保するため、必要な応じ、交通規制実施者等と事前に協議しておく。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**6 津波発生時の心得の普及 【問題点 2 への対応】**

津波時の避難方法等について、事前に家族間で確認しておく等の津波発生時の心得及び知識の普及を行う。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**7 津波防災文化の継承 【問題点 2 への対応】**

防災関係機関等は、地震・津波災害の経験や教訓を次世代に継承し、「防災文化」として将来に活かすことにより、地域防災力の向上を図る。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**8 例外的な自動車避難方策の策定 【問題点 2 への対応】**

市町村又は地域において、避難者が自動車で安全かつ確実に避難するための方策を定めるものとする。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**9 社会福祉施設その他の公共公益施設の高台移転の推進 【問題点 2 への対応】**

津波危険地域からの社会福祉施設等の高台移転を推進する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

## 日頃の防災意識の醸成及び避難訓練が功を奏した避難行動例 (大船渡市赤崎町生形地区の自主防災組織)

県総合防災室では、沿岸 12 市町村及び沿岸被災地の後方支援を行った遠野市・住田町を直接訪問のうえ、各市町村における災害対応状況について現地調査を行った。

その際、自主防災組織の活動等の聞き取りも行ったが、中でも、地震時において適切な行動により被害を最小限に止めた大船渡市赤崎町生形地区の自主防災組織の避難行動について紹介する。



生形地区自主防災組織の吉田忠雄さんから、避難行動についての聞き取りを行った。(平成 23 年 11 月 17 日)

### 1 避難の概要

平成 23 年 3 月 11 日、大船渡市の赤崎町生形地区では、地震発生後すぐに近隣の住民、赤崎保育園園児及び同市立赤崎小学校児童等 342 名が、市の指定避難場所である赤崎漁村センター(赤崎地区公民館)に避難を開始し、周囲が水没していく中、難を逃れた。

生形地区は海に面した防波堤のない地域であり、平地にある住宅地については、ほぼ全域にわたり津波の被害を受けており、適切な避難行動を行わなかった場合、相当数の被害が生じたことは想像に難くない。

同地区においては、なぜ 300 名以上もの住民が無事であったのか。そこには日頃の防災意識の醸成と実践的な避難訓練の実施があった。

#### <生形地区周辺地図>

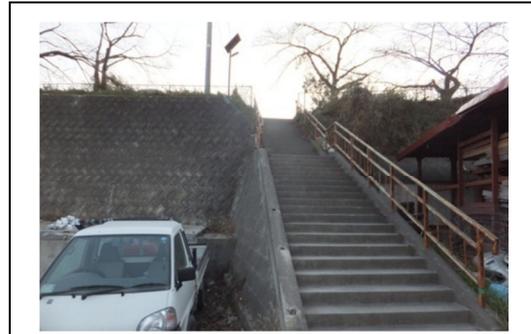


【地図： Google Map】



赤崎地区漁村センターの2階部分

※ 一時、津波高が最高であったときには、ハシゴを使い、児童・生徒を屋上（矢印部分）にまで避難させた。



赤崎地区漁村センターに通じる階段（赤崎小学校側）

## 2 防災意識の醸成と避難訓練

生形地区では毎年5月に自主防災訓練を実施しており、近年における住民(世帯)参加率は、平成20年が69.5%、平成21年が78.8%、平成22年が100%と非常に高くなっていた。

同地区自主防災組織のリーダーである吉田忠雄さん（赤崎地区公民館長）は、当該避難訓練における住民参加率を調査、公表することにより、地区内の各班長に参加率向上を促す取り組みを行っていた。

また、避難時のルールとして、車ではなく徒歩で避難することを徹底していた。

その目的としては、赤崎地区公民館が津波襲来後において避難所となった場合、孤立することを事前に想定しており、救助及び物資支援のためのヘリポートを確保するためであった。

実際、発災後において、米軍ヘリコプターがこの避難所に着陸、物資を提供した。

この他、避難訓練においては、実際に防災リュックを持参することや担架を使用する訓練、バケツリレー等の実践的訓練が組み込まれており、特にバケツリレー訓練については、実際に物資搬送の際、有効であったとのことである。

## 3 避難所の運営

発災直後より避難所として利用された赤崎地区漁村センターでは、大広間、小広間、ホール、調理場が設置されており、300名強の避難者を収容するためのキャパシティを兼ね備えていた。

また、同公民館には150名分の毛布、想定を100人利用とした飲料水（500ml×200本）、米10Kg（約150名分のおにぎりの量）等の備蓄があった。

毛布については、342名分を賄うことができないため、同じ高台にある保育園から布団及び座布団を調達した。

発災より2日間はどうにか備蓄の食料で事足りたものの、3日目からは自衛隊により周辺のがれきが撤去されたため、食料が届くようになった。

避難者の間でも、避難所運営に係る様々な役割分担が円滑になされており、特にこのことを示すエピソードとしては次のことが挙げられる。

米軍ヘリコプターによる食料供給が始まったとき、米軍との折衝及び供給された食料の説明はすべて英語であったため、当初、食料の取扱いに苦慮した。吉田さんは、日頃の防災訓練やコミュニケーションにより地域住民の事情を把握していたこともあり、住民の中に外国出身の



避難所として利用された際、有効活用された大広間

方がいたことを思い出した。そして、この方に通訳を任せるようになったとのことである。

このように、普段からの防災意識の醸成、防災訓練の実施、地域コミュニケーションの深度は、震災発生時の適切な避難からその後の避難所運営に至る部分にまで十分に活かされたことが理解できる。

## 検証項目 3 : 避難所運営

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波においては、浸水が広範囲に及んだこともあり、多数の住民が避難を余儀なくされ、発災初期には多くの孤立地域が発生した。また、市町村があらかじめ指定した避難所の受入人員を大幅に超える避難者が発生したため、指定避難所以外の避難所及び被災した住宅等の避難者が存在し、市町村においては、避難者の実態把握が困難を極めた。

避難者数のピークが 54,429 名（3月13日）、避難所数のピークが 399 箇所（3月19日）であり、10月7日まで避難状況が継続した。

避難所や避難者に対する支援は、本来市町村が行う業務であるが、市町村の庁舎や市町村の職員も被災し、行政機能が麻痺している状況にあり、避難所が多数あるのに対して運営に必要なスタッフが不足した。そのため、避難所の把握や避難者のニーズの把握、給食、給水、入浴支援等、多くを被災現場で活動している自衛隊が担うことになった。給食支援は、自衛隊やボランティア等が炊き出しを実施し、避難所の避難者やボランティア等によって配布された。また、避難所となった学校においては、多くの教職員、児童生徒も、避難所運営や避難者への対応等を担うこととなった。

避難所の運営においては、多くの避難者に対応する必要があり、また、時間経過に応じた避難者のニーズも多種・多様化し、対応は困難を極めた。

避難者自身による避難所運営にも差が生じ、行政及び自治体への依存度が強く市町村職員等が継続的に運営へ携わる避難所がある一方、交代制で役割を分担する等、避難所の自治を確立して運営を始める避難所もあった。

#### 〈事例・参考〉

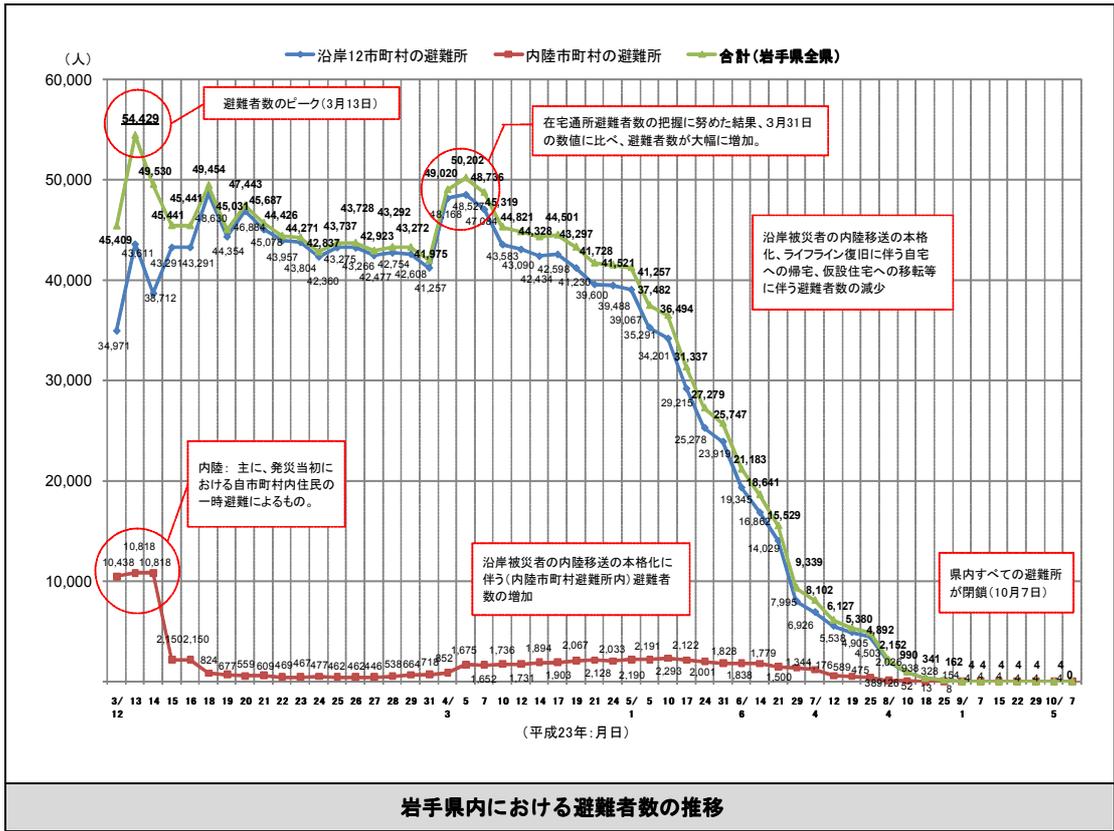
#### ○ いわて災害医療支援ネットワーク本部「発災1か月避難所アセスメント」から

##### 【避難所自治が成り立たない要因】

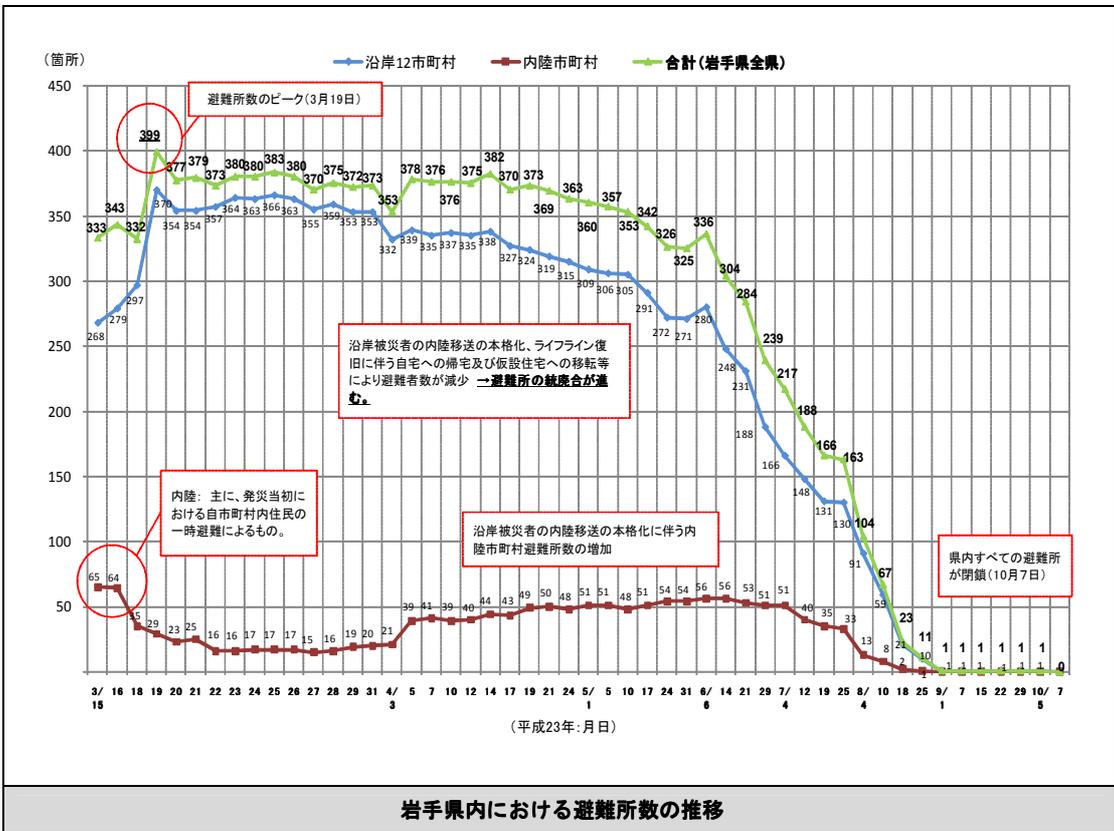
- (1) もともと『結いの心』が希薄な町場にある避難所
- (2) 避難者数が多い大規模避難所
- (3) 避難者が複数の地域から集まった集合体の避難所
- (4) 高齢者比率が高く、自立のためのマンパワーが足りない避難所
- (5) 最初に手厚く対応しすぎた避難所
- (6) リーダー不在の避難所

##### 【市町村による対応の差異】

- (1) 村職員のサポートを行うスタッフの補充があればやっつけいける。(田野畑村)
- (2) グリーンピア三陸みやこは大型で自治の立ち上がりが遅い印象を受けます。赤前小学校も介入が必要かもしれません。市は、管理主体で避難所の運用を考えているきらいがあり、懸念されるところ。(宮古市)
- (3) 震災前から、各避難所に職員を責任者として貼り付けており、発災後もその職員がリーダーとなり、多くの避難所で自治が進んでいます。ただし、その分、町職員の疲弊は他市町村に比較して顕著で、至急、町職員へのサポートを要します。(山田町)
- (4) 被災が大きかった割には、自治は順調に始まっているところが多く、3食温かい食事をとれている避難所も少なくありません。一方、町職員は、本来の業務を震災業務と両立するための負担に苦しんでいます。(大槌町)
- (5) 釜石小学校や旧釜石第一中学校など、日中、避難者がおらず、自治が進んでいない。(釜石市)
- (6) 概ね、自治が進み、うまくいっています。(大船渡市)
- (7) 市第一中学校以外は、自治、自炊含めて、大方うまくいっています。(陸前高田市)



【岩手県総合防災室調べ】



## 本震災津波の災害応急対応における問題点

### 問題点1 避難者支援

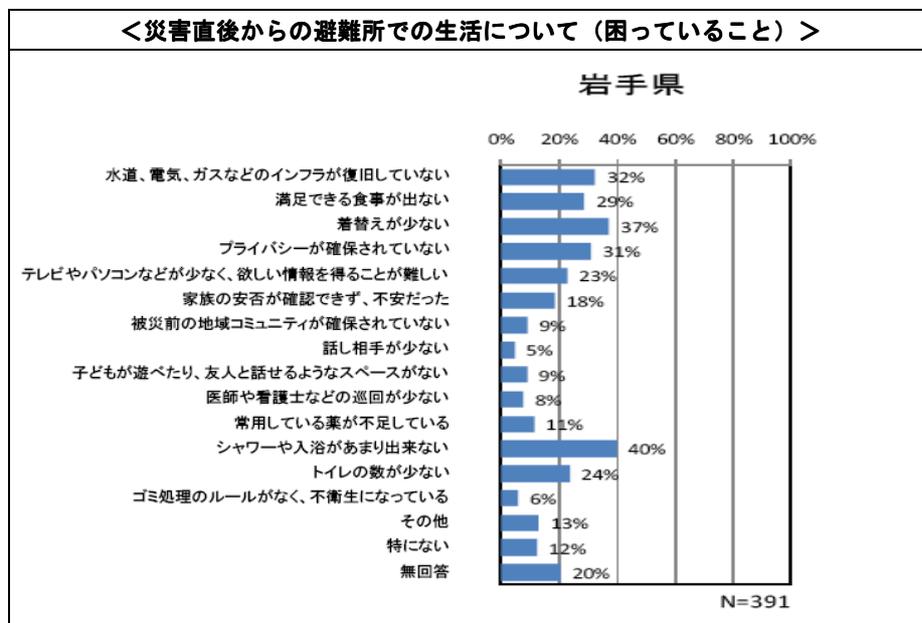
- ・ 避難者支援が十分に行き届かなかった面があった。

#### 〔原因分析〕

- ・ 避難者の状況の把握が困難であったこと。
- ・ 指定避難所ではない施設が避難所となったケースが多数あったこと。
- ・ 避難所避難者だけでなく、「在宅避難者」という形態が発生したこと（想定外の避難者カテゴリ）。
- ・ 避難者の状況を把握する市町村が被災したこと。各避難所における情報伝達ツールが不足していたこと。
- ・ 伝達手段（電話等）がなかったこと。
- ・ 発災前において、特に避難所の運営に係る想定及び訓練が不十分であったこと。
- ・ 行政情報、各種広報が十分に行き届かなかったこと。
- ・ 避難所における物資備蓄が不十分であったこと。
- ・ 生活環境のニーズに対応しきれなかったこと（広さ、仕切り、調理場所の有無、女性の着替え・乳児のおむつ替えスペース、冷暖房、風呂等の確保等）。
- ・ 避難所ごとの支援物資のニーズ把握が困難であったこと。
- ・ 広範囲にわたり、医療、衛生、心のケア等が必要になったこと。

#### ＜事例・参考＞

東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会の調査によると、「災害直後からの避難所での生活について困っていること」について、岩手県の場合、回答数が最も多かったのが「シャワーや入浴があまり出来ない」（40%）、次いで「着替えが少ない」（37%）、「インフラが復旧していない」（32%）といった内容であった。



【出典：東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会第7回会合（H23.8.16）資料】

#### 〔課題・改善の方向性〕

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 避難所指定の見直し
- ・ 被災市町村に対するバックアップ体制の確立

- ・ 避難所運営全般に係る体制整備
- ・ 避難所における情報伝達手段の整備
- ・ 避難所のハード面における環境整備
- ・ 地区のセンター的機能を担う避難所の設置
- ・ 避難所における物資備蓄
- ・ 避難所ごとのモデルレイアウト整備
- ・ 避難所医療を担当するスタッフの確保

## 問題点2 避難所運営

- ・ 避難所について、運営・管理が十分とは言えなかった。

### 【原因分析】

- ・ 避難所運営のためのマニュアル、ルールが十分に活かされていなかったこと。
- ・ 避難所により、運営に差が生じたこと（避難所の自治が避難者によって円滑に行われていたところもあれば、運営をボランティア・自衛隊・市町村職員に任せきりだったところ等）。
- ・ 避難所支援業務に携わるスタッフの数が足りなかったこと。
- ・ 受入人員以上の避難者が集中したため、他の避難所に移送せざるを得ない状況が生じたこと。

### 【課題・改善の方向性】

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 誰でも避難所の運営ができるようなマニュアルの作成
- ・ 一市町村内に多数の避難所が設置された場合、行政機関、各避難所、各団体の役割分担を規定
- ・ 避難所支援スタッフの計画策定
- ・ 住民（避難者）による自治に重点を置いた「避難所運営訓練」の実施
- ・ 被災市町村以外の地域への一時移送の計画化

## 防災対策への反映

### 1 避難の長期化に応じた避難所環境の整備 【問題点1への対応】

避難の長期化に応じ、入浴施設等の環境の整備を図る。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

### 2 避難所への情報伝達手段の整備 【問題点1への対応】

避難所への情報伝達手段を整備しておく。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

### 3 避難所管理運営体制の計画策定 【問題点1・2への対応】

避難計画に定める項目に、必要なスタッフを含む管理・運営体制を加える。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

### 4 被災市町村のバックアップ体制の確立 【問題点1・2への対応】

被災市町村において、十分に被災者の救援等の応急対策が出来ない場合は、市町村本部長又は応援調整市町村が、県本部長に応援を求める。

### 5 避難所の管理・運営マニュアルの作成 【問題点2への対応】

組織体制、避難所モデルレイアウト、業務及び地区のセンター的機能を担う避難所の設置など、平準的な避難所運営が出来るよう、避難所管理・運営マニュアルを定め

る。

**6 避難所運営訓練の促進 【問題点 2 への対応】**

市町村は、平常時からの自主防災組織等による避難所運営訓練の実施を促進する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**7 避難所が不足する場合の他の市町村への一時移送 【問題点 2 への対応】**

被災市町村において避難所が不足する場合等において、他の市町村の宿泊施設等に一時移送を行うことができるようにする。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

## 検証項目 4 : 物資の備蓄・支援

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波においては、主に津波により広範囲にわたって甚大な被害を受け、多い時期には5万人を超える避難者がいたことから、大量の支援物資が必要となった。一方で、沿岸市町村の中心街が壊滅的な被害を受け、市町村内で物資を調達することが困難なことから、内陸地域からの物資供給を必要とした。

また、県では、発災当初から被災状況を想定し、支援物資の調達を開始した。

しかしながら、発災当初においては、通信が途絶し、避難者のニーズはもちろんのこと、避難者がどこに避難しているのかさえ把握が困難であったことや、道路の寸断、市町村職員の被災等により、被災地側の受入が整わなかったこと、高速道路の通行止め等による全国的な物流の停止、燃料の不足、被害が広範囲にわたり、避難者が指定避難所以外の施設に分散したこと等の理由によって、食料や毛布等を速やかに避難者に提供することが困難であった。このような状態ではあったが、発災当初は、自衛隊車両や消防・自衛隊のヘリコプターで、食料、水、毛布、薬等を被災地に輸送した。

その後、避難所の状況や避難者のニーズに応じて、様々な物資の供給を行う体制としたものの、市町村機能が低下している中でのニーズ把握は困難を極めた。避難所からのニーズの聞き取りなど、自衛隊の協力も得ながら、避難所への物資輸送を行ったが、希望する物資が避難者の手元へ届くまでにタイムラグが生じた。

また、県の物資受入れについては、発災当日の3月11日深夜には岩手県消防学校において、翌12日から備蓄米いわて物流センターにおいて配送を開始し、同月13日から全農県本部全農支援センターを使用、更に岩手産業文化センター（通称「アピオ」）を集積拠点に位置付け、同月15日から使用を開始した。空輸された支援物資は、花巻空港を拠点とし、敷地内の除雪車庫に集積のうえ、被災地等に輸送した。



物資の輸送や在庫管理、仕分けについては、発災当初は県が行ったが、3月16日頃からは、(社)岩手県トラック協会や宅配会社の協力を得て行う方式に切り替えて対応した。

今回の大震災においては、全国の企業、ボランティア団体、個人、外国、国や他の自治体から大量かつ様々な支援物資の提供を受け、被災地に対する大きな支援となったが、発災当初は、被災地になかなか届けることができない状況であった。また、物流が回復した後は、全国からニーズをはるかに上回る支援物資が到着し、時期を逸したものの、新たなニーズの発生、新たな倉庫の確保等、物資管理に係る様々な問題が生じた。

#### 〈事例・参考〉

- 発災直後、宮古市や山田町においては、被災しなかった集落が避難者に炊出しを実施したほか、遠野市では沿岸市町村へ食料の提供を行った。
- 自衛隊による避難所への物資輸送に合わせて、自衛隊員が避難所のニーズの聞き取りを担い、ニーズの把握に努めた。6月には、タブレット端末を利用した避難所の状況やニーズを把握する避難所状況収集システム（Sahana）を導入した。

- 避難所にいる避難者のみならず、ライフラインの断絶、流通の途絶により日常生活を営むことが困難な自宅や親類宅等にいる被災者に対する物資供給に、災害救助法が適用された。
- 個人から義援物資として提供された古着は仕分けに時間を要することや、ニーズが低いことから、古着を取り扱う民間会社を活用し、義援金として役立てた。
- 需要をはるかに上回る支援物資の提供があり、さばききれない物資の劣化や消費期限切れが生じたことから、一部の焼却処分を行った。また、避難所の閉鎖後も、被災者に対する配布会を実施した。

## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 備蓄の在り方**

- ・ 発災当初、水、食料、毛布等の物資が不足した。
- ・ 発災当初、アレルギー体質者等への食事等、様々な事情を抱えた被災者への対応ができなかった。
- ・ 各救援隊等の支援者や、行政職員用の食料の確保が困難であった。
- ・ 老朽化等により、使用できなかった資機材があった。

#### **[原因分析]**

- ・ 各市町村の備蓄量・種類が不十分であったこと（流通備蓄に頼っていた部分もある）。
- ・ 備蓄の実施、定期的な更新のための財源の確保が障害になっていたこと。
- ・ 備蓄の場所が分散していなかったため、道路網の遮断等により、避難所に届けることができなかったこと。
- ・ 避難所に備蓄がなかったこと。
- ・ 備蓄倉庫が浸水域にあったこと。
- ・ 各家庭・事業所等における備蓄があまり行われていなかったこと。
- ・ 避難時において、備蓄を持ち出しできなかったこと。
- ・ 地域防災計画に、備蓄に関する明確な規定がなかったこと。
- ・ 公的な備蓄の種類は、標準的な物に限られており、アレルギー等に対応できなかったこと。
- ・ 支援者や行政職員用の食料は、自己調達の基本という認識があり、優先度が低く扱われていたこと。
- ・ 資機材の定期的な点検をしていなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 地域防災計画に食料、生活必需品、防災資機材等の備蓄に関する計画を規定
- ・ 各市町村における備蓄の確保、定期的な更新
- ・ 道路の寸断、孤立化、輸送手段がなくなる事態に備えた各避難所等への分散備蓄
- ・ 市町村の補完のための、県における分散備蓄
- ・ 通常の備蓄と流通備蓄の役割の再確認
- ・ 一般的な物品の備蓄のほか、特別な物品の整備を検討
- ・ 特別な事情がある家庭にあっては、必要な物品を整えるよう奨励
- ・ 支援者や職員用の食料は各自での調達が主体であるが、活動が長引いた場合や調達が困難な場合に備えた備蓄及び支援態勢の確立
- ・ 備蓄物品の定期的な点検の実施

## **問題点2 物資のニーズ把握、マッチング**

- ・ 早い時期において、避難者のニーズ把握ができなかった。
- ・ 避難所での実際のニーズと市町村で把握しているニーズとのずれがあった。
- ・ 物資の供給時期が過ぎた時期においても、支援物資の在庫を相当数抱えることとなった。
- ・ ニーズと合わない物資が避難所や集積場所に溜まっていった。
- ・ 県の協定団体が市町村に物資輸送を行う際、ニーズに関する県からの情報が不足し、直接市町村に確認を取っていた。

### **[原因分析]**

- ・ 市町村が被災し、行政機能が失われたこと（各項目共通）。
- ・ 道路の不通、通信の断絶、指定避難所以外の避難所が多数あり、ニーズの把握が困難だったこと。
- ・ ニーズを把握するための職員等が不足していたこと。
- ・ 避難者の人数、属性（性別、年齢層、特別な事情を抱えている等）の把握が進まなかったこと。
- ・ 市町村で個々の避難所の状況を十分に把握できていなかったこと。
- ・ ニーズと合致していない支援物資の提供があったこと。
- ・ ニーズを上回る数量の提供があったこと。
- ・ 支援物資の受付について、在庫を見ながらストップをかけるといった対応は行ったが、支援物資の申出をコントロールすることが十分にできなかったこと。
- ・ 県から協定団体に対する積極的な情報提供を行っていなかったこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 各避難所の避難見込人数の事前把握
- ・ 通信手段の確保、避難所までの優先的な道路啓開
- ・ 避難所の状況、避難者の人数構成の早期確認体制の確立
- ・ 食料や必要物品の標準的な種類・数量を年齢、性別等別の速やかなリスト化
- ・ 応援の行政職員やボランティアの活用（避難所の担当者の特定）、ITシステムの利用（タブレット端末を利用したシステムの例）等、ニーズを把握する仕組みの早期確立
- ・ 時期によって変化するニーズを予測し、リスト化することによる在庫量の調整
- ・ 応急仮設住宅入居後も配布する等、柔軟な対応
- ・ 計画的な支援物資の受入体制の確立
- ・ 提供者に対する受入終了物品等の周知
- ・ 余った物品の義援金化や提供者による回収
- ・ 避難所に溜まった物資の回収
- ・ 県から協定団体への情報提供の実施
- ・ 必要に応じ県の協定団体と市町村の直接の協定の締結

## **問題点3 物資の集積、輸送等**

- ・ 県の物資集積拠点の選定に時間を要した。
- ・ 県から市町村への配送先の把握に時間を要した。
- ・ 市町村の集積拠点から各避難所等への配送に時間を要した。
- ・ ニーズの報告があつてから、物資を手配し、被災者の手元に届くまでに日数を要した。
- ・ 燃料不足により、物資の運搬や人員輸送に重大な支障が生じた。
- ・ 船舶による物資の受入れがスムーズに行かなかった。

- ・ 事前連絡や調整がないまま、国や他都道府県等から県に物資が大量に送付され、現場で混乱する場面があった。
- ・ 物資の受入れをめぐり、県の窓口が混乱した。
- ・ 物資輸送を行う車両に係る緊急通行車両標章の発行に際して混乱があった。

#### **[原因分析]**

- ・ 県の集積拠点が事前に定まっていなかったこと。
- ・ 集積拠点を定めていなかった市町村があったこと。定めていた市町村にあっても被災により機能しなかった箇所があったこと。
- ・ 市町村と連絡を取ることが困難であったこと。
- ・ 人員が不足し、また、物資の配分、輸送業務、在庫管理について県災害対策本部にノウハウがなかったこと。
- ・ 地元の運送業者が被災したこと。
- ・ 県では市町村からの要請を待って対応しようとしたこと。
- ・ ニーズに合う物資が集積拠点になかったため、調達する時間を要したこと。
- ・ 精油所やタンクローリー、鉄道が被災したことにより、燃料の供給が停止したこと。
- ・ 県では県石油商業協同組合と燃料の調達について協定を締結していたが、燃料の流通が滞り、数量を確保することができなかったこと。
- ・ ガソリンスタンドに自家発電装置が整備されていなかったこと。
- ・ ガソリンスタンドが浸水域にあったこと。
- ・ 物資輸送に係る事前調整が十分でなかったこと。
- ・ 船舶による物資輸送について、港が多大な被害を被ったこと。
- ・ 物資に関する業務が県災害対策本部の特定の部署に集中し、円滑な処理が困難となり、物資を総括する部署が全体的な統制がとれなかったこと。
- ・ 県災害対策本部各部の事務分掌から外れる物品について、その取扱いが不十分であったこと。
- ・ 県災害対策本部の物資関係課が複数にまたがっており、調整がうまく取れなかったこと（例：支援が企業（無償、有償）、一般の方かで窓口や取扱いが異なる）。
- ・ 各種物資が短期間のうちに集中的に県本部に送られてきたこと。
- ・ 想定を超えた物資が県災害対策本部に送付されたこと。
- ・ 緊急通行車両標章の発行事務に不慣れであったこと。知事の許可証の発行場所は1ヶ所であり、申請が集中したこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 物資受入れ・集配、備蓄機能等を要する県の広域防災拠点等の整備
- ・ 各市町村における事前の集積拠点の選定（複数箇所）
- ・ （県における）市町村の集積拠点の事前把握
- ・ 運送会社のスキームを取り入れた物流システムの構築
- ・ 物資配分・輸送業務の専門家の活用
- ・ 被災地外の運送会社の活用や、自衛隊の補完的な活用
- ・ ボランティア等の有効活用
- ・ 避難所までの優先的な道路啓開
- ・ 避難所の構成人員から、リストを参考に、必要物品・数量を市町村からの要請を待たずに手配。一定期間経過後は、要請に基づく物資の送付
- ・ 避難所のコミュニティの早期確立、応援の職員やボランティアの活用（避難所の担当者の特定）、ITシステムの利用（タブレット端末を利用したシステムの例）等、ニーズを把握する仕組みの早期確立
- ・ 被災地に対する優先的な燃料の供給体制の構築

- ・ 地域ブロックごとの燃料備蓄
- ・ 燃料の供給について、通常の輸送経路のほか、代替手段（船舶）や予備経路の選定
- ・ 停電時であっても緊急車両等に燃料を供給できるような備えを要請
- ・ ガソリンスタントが被災した場合の予備手段（仮設スタンド）の体制確立
- ・ 発災後から一定期間経過後は、物資輸送に係る事前の調整の徹底
- ・ 物資の受入れ・支援訓練の実施
- ・ 計画的な物資の受入れ
- ・ 物資の受入れに係る、県災害対策本部の横断的な組織の整備、活用
- ・ 物資全般の管理がしやすいよう、窓口の一本化
- ・ 協定締結先の事前の緊急通行車両標章の発給
- ・ 知事の緊急通行車両標章の発行場所の複数化
- ・ 緊急通行車両標章の発給の手順の確認

#### **問題点4 在宅避難者への対応**

- ・ 在宅避難者への物資供給が十分ではなかった。
- ・ 家が残っている被災者は物資の支援を受けにくい状況となっていた。

##### **【原因分析】**

- ・ 在宅避難者の所在地、人数、ニーズの把握が困難であったこと。
- ・ 在宅避難者の人数や属性（性別、年齢層、要援護者の有無等）の把握を行うための人員が不足していたこと。
- ・ 在宅避難者との接触の機会は、通常は物資配給時のみであり、在避難所の方より格段に少なかったこと。
- ・ 住宅等被災の程度が異なるにもかかわらず、同様の支援を受けることに対して、避難所にいる避難者から不満が寄せられることがあったこと。
- ・ 災害救助法の適用になることについての市町村への連絡が不十分であったこと。

##### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 行政、自衛隊のほか、各種支援団体（医療班、保健チーム、介護団体等）を活用し、早期に被災者の実態把握を行うスキームの構築
- ・ 避難所を活用した避難者ニーズの把握（例：給食時に人数やニーズを確認、在宅避難者名簿の作成）
- ・ 在宅避難者への支援の周知・広報
- ・ 在宅避難者対策の確立、在避難所の避難者への配慮
- ・ 各家庭における最低3日分の備蓄及び持ち出し物品の準備の徹底
- ・ 災害救助法の適用に係る指針の事前提示を国に要望

#### **防災対策への反映**

##### **1 備蓄対策 【問題点1への対応】**

- ・ 県及び市町村における通常の備蓄の実施及び家庭・事業所における備蓄の奨励  
**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**
- ・ 食料、生活必需品、防災資機材の備蓄の具体の目安を策定する。
- ・ 県・市町村間の備蓄量の調整及び通常備蓄と流通備蓄の調整を行う。

##### **2 市町村の行政機能が低下している場合の県の対応 【問題点2への対応】**

- ・ 大規模災害時等、市町村と連絡が取れない場合においては、県は市町村の要請を

待たずに市町村に対して物資の調達、輸送を行う。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 同様に、市町村の要請を待たずに、職員を市町村に派遣し、物資ニーズ、避難所状況の情報収集に努める。

**3 被災者、市町村のニーズに応じた対応 【問題点2への対応】**

- ・ 発災直後は、被害の状況、避難者や避難所の状況を勘案し、市町村からの要請を待たずに、物資の調達・輸送を行う。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 市町村からの要請がなくとも支援ができるよう、定期的に指定避難場所及び避難者見込数の調査を行うとともに、発災後に避難所の実態把握する仕組みを構築する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 発災から一定期間経過後、被災者や市町村のニーズを把握できるようになった段階では、ニーズに応じた対応を行う。
- ・ 他県や民間企業等からの支援物資の提供に関しては、ニーズを確認のうえ行うよう協力を求める。
- ・ 余剰物資が生じないよう、需要見込みを確認しながら、在庫量を調整するとともに、余剰物品を国で引き取る仕組みを構築する。

**4 物資の集積、輸送等 【問題点3への対応】**

- ・ 県の輸送集積等の中核施設として岩手産業文化センターを追加する。併せて、広域防災拠点の整備の検討を行う。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 物資輸送や集積拠点における在庫管理については、運送会社等の協力を得て行うようにする。
- ・ 物資輸送に支障が生じないよう、関係団体の協力を得て、燃料の確保に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 緊急通行車両標章について、関係機関に可能な限り、事前取得を促す。県における緊急通行車両標章の発行事務の効率化を図る。

**5 在宅避難者への対応 【問題点4への対応】**

- ・ 発災後早期に、在宅避難者の状況、ニーズを把握できる体制を構築する。
- ・ 在宅避難者のほか、支援が必要な在宅避難者に対しても物資の供給支援を行う（供給場所の決定や、供給数量について考慮する。）。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

## 検証項目 5 : 非常用電源の整備状況と実態 (通信以外)

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波では、発災直後に電力供給が途絶し、非常用電源を備えた庁舎では、即座に非常用電源により電力を確保したが、非常用電源のない庁舎等では、照明や事務機器の電源を喪失した。電源を確保できない状況の中、避難者を受け入れた庁舎では、ロウソクや反射式ストーブなど電気を使わない資機材で対応に当たった。

また、非常用電源のある庁舎でも、想定を超えて停電状態が続いたため、燃料等の枯渇により電源喪失の危機に陥り、市町村内の建設業者から大型の発電機を借りて対応した市町村もあった。



発災直後、非常用電源装置のない庁舎・建物では、可搬式発電機も多く使用された。

#### 〈事例・参考〉

- 遠野市では、本庁舎には非常用発電装置が1基備え付けられていたものの、市内の水道設備機器類の遠隔監視用設備への給電のみとなっていたため、全庁的に停電となった。非常用発電装置も燃料容量が少なかったため、数時間しか持たないのが実態であった。

発災後に電源確保のために、各所から可搬式の発動発電機を集めて必要最低限の電灯及び電話・パソコン等端末機器類、テレビ等への給電を行った。また、庁舎が被災したため庁舎前に本部を設置し、市内建設業者から発電機付の投光器と大型発電機を借り受けて起動した。

現在、被災した庁舎の改修等に際し、非常用電源の設置・増設を盛り込み、整備を進めている。

### 本震災津波の災害応急対応における問題点

#### 問題点 1 非常用電源の不備等

- ・ 非常時の電源確保（庁舎等における非常用電源など）が不十分であった。
- ・ 庁舎等に非常用電源がないため、照明の確保や揚水ポンプの停止等により業務に多大な支障を来した。
- ・ 非常用電源の発電能力が小さかったため、事務機器等の使用が制限され、業務に支障を来した。
- ・ 避難所や重要な公共施設においても非常用電源が確保されていないところがあった。
- ・ 畜産農家では停電による家畜の凍死等の二次災害をもたらした。
- ・ 特別支援学校では、医療的ケアを行うため医療機器を使用しているケースがあり、学校在校中に電源が長時間使えない状態が続いた場合、生命維持の危機が生じるおそれがあった。

#### 〔原因分析〕

- ・ 各施設等において、非常時における電源の確保が不十分であったこと。
- ・ 非常時における電源の確保の方法などについて、事前に対応方法を定めていなかったため、即座に対処できなかったこと。

#### 〔課題・改善の方向性〕

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 非常用電源の発電容量の増強等安定した電力の確保

- ・ 非常用電源の配備や業者との連携による電源の確保
- ・ 供給可能な電源容量に応じた情報機器の使用優先順位づけ
- ・ 公共施設等用及び貸出し用の非常用電源の配備
- ・ 太陽光発電等の再生可能エネルギーによる電源確保についての検討
- ・ 電気設備等の知識・経験のある職員の確保又は電気設備事業者との連携

## **問題点2 停電の長期化への対応**

- ・ 非常用電源を確保できても、燃料の確保に苦慮した。
- ・ 自家用発電設備が水冷方式であったため、断水時の冷却水の確保に苦慮した。
- ・ 非常用電源の燃料の確保を優先するための暖房制限や節電対応がやや遅れた。

### **[原因分析]**

- ・ 停電の長期化に対応できるような燃料の確保ができなかったこと。
- ・ 長期の断水が生じたこと又は冷却水の備蓄が不足していたこと。
- ・ 燃料の備蓄を可能とする施設ではなかったこと。
- ・ 停電の長期化を想定しなかったこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 非常用電源の整備
- ・ 非常用電源用の燃料の備蓄
- ・ 冷却水の確保又は冷却水不要の設備導入の検討
- ・ 燃料の備蓄を可能とする施設の整備
- ・ 発災直後から対応の長期化を想定した電力使用制限等の措置

## **防災対策への反映**

### **1 再生可能エネルギー等の予備電源としての活用 【問題点1への対応】**

太陽光発電や燃料電池を予備電源として活用する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### **2 非常用電源の整備促進 【問題点1・2への対応】**

非常用電源を所有していない施設等では、非常用電源を配備するとともに、自治体における備蓄や自主防災組織等地域単位での備蓄を促進する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### **3 非常用電源の仕様改善 【問題点1・2への対応】**

非常用電源の発電能力を大きくするとともに、連続使用時間、冷却方式等の仕様を停電の長期化に対応したものにする。

### **4 使用機器の優先順位づけ 【問題点1・2への対応】**

停電の長期化に備え、非常用電源の容量に応じ、使用する事務機器等に予め優先順位を付けておく。

### **5 非常用電源用の燃料容量の増大と備蓄の促進 【問題点2への対応】**

非常用電源の稼働のために必要な燃料を保有する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### **6 訓練の実施 【問題点2への対応】**

停電時を想定した、非常用電源を使用した訓練を実施する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

## 検証項目 6 : 県災害対策本部の体制と活動

### 本震災津波における災害応急対応の状況

県では、本震災津波の発生と同時に、岩手県災害対策本部を設置するとともに、直ちに自衛隊等に災害派遣を要請するなど、防災関係機関等と連携しながら、応急対策を行った。

しかしながら、今回の災害では、大規模かつ広域的な被害が発生し、市町村の行政機能の大幅な低下や通信手段の喪失、交通の遮断等をもたらした。このような中、多くの被災者を救助するため、早期に多くの応急対策を実施する必要があったが、予期せぬ燃料不足への対応や他県支援の受け入れ等の新たな業務も加わり、これまでの県災害対策本部支援室体制では対応しきれず、3月25日に新たな本部支援室体制を構築し、対応に当たった。



発災当日の県災害対策本部  
(平成 23 年 3 月 11 日 23 時 20 分頃)

#### 〈事例・参考〉

##### ○ 県の初動対応等

- |      |       |                      |
|------|-------|----------------------|
| 3/11 | 14:46 | 岩手県災害対策本部設置          |
|      | 14:46 | 岩手県警察警備本部設置          |
|      | 14:52 | 自衛隊派遣要請              |
|      | 14:59 | 緊急消防援助隊派遣要請          |
|      | 15:45 | 県災害対策本部員会議（第1回）      |
|      | 17:30 | 厚生省にDMAT派遣要請         |
|      | 18:00 | 県災害対策本部員会議（第2回）      |
|      | 20:00 | 災害救助法の適用を発表（沿岸12市町村） |
|      | 21:00 | 県災害対策本部員会議（第3回）      |
|      | 21:40 | 本部連絡員会議（第1回）         |
| 3/12 | 09:00 | 県災害対策本部員会議（第4回）      |
|      | 14:00 | 政府調査団災害視察（要望活動）      |
|      | 18:00 | 県災害対策本部員会議（第5回）      |
| 3/13 | 07:30 | 本部連絡員会議（第2回）         |
|      | 09:00 | 県災害対策本部員会議（第6回）      |
|      | 12:35 | 総務大臣災害視察（要望活動）       |



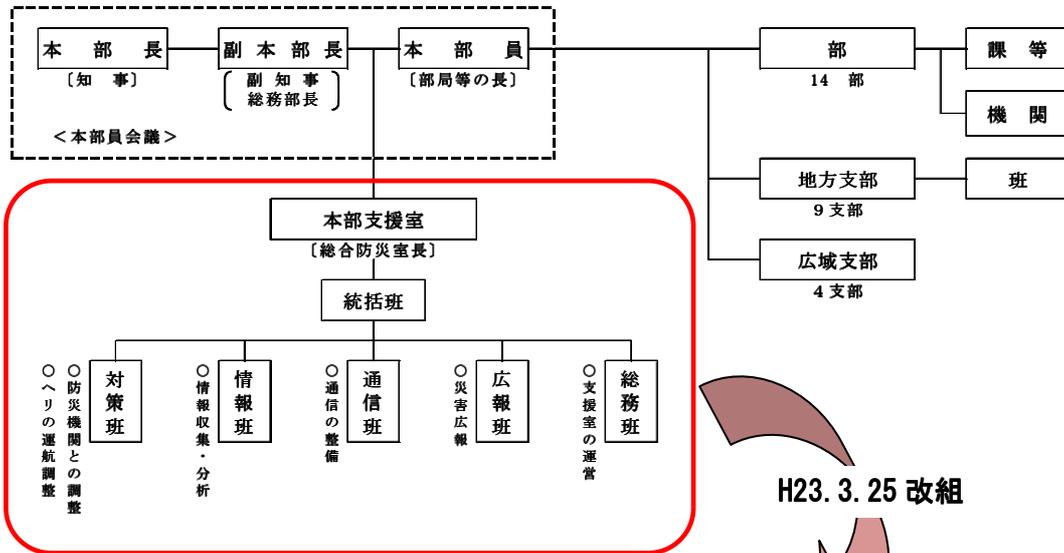
第4回県災害対策本部員会議  
(平成 23 年 3 月 12 日 9 時頃)



県災害対策本部に詰める自衛隊員及び消防隊員  
(平成 23 年 3 月 12 日)

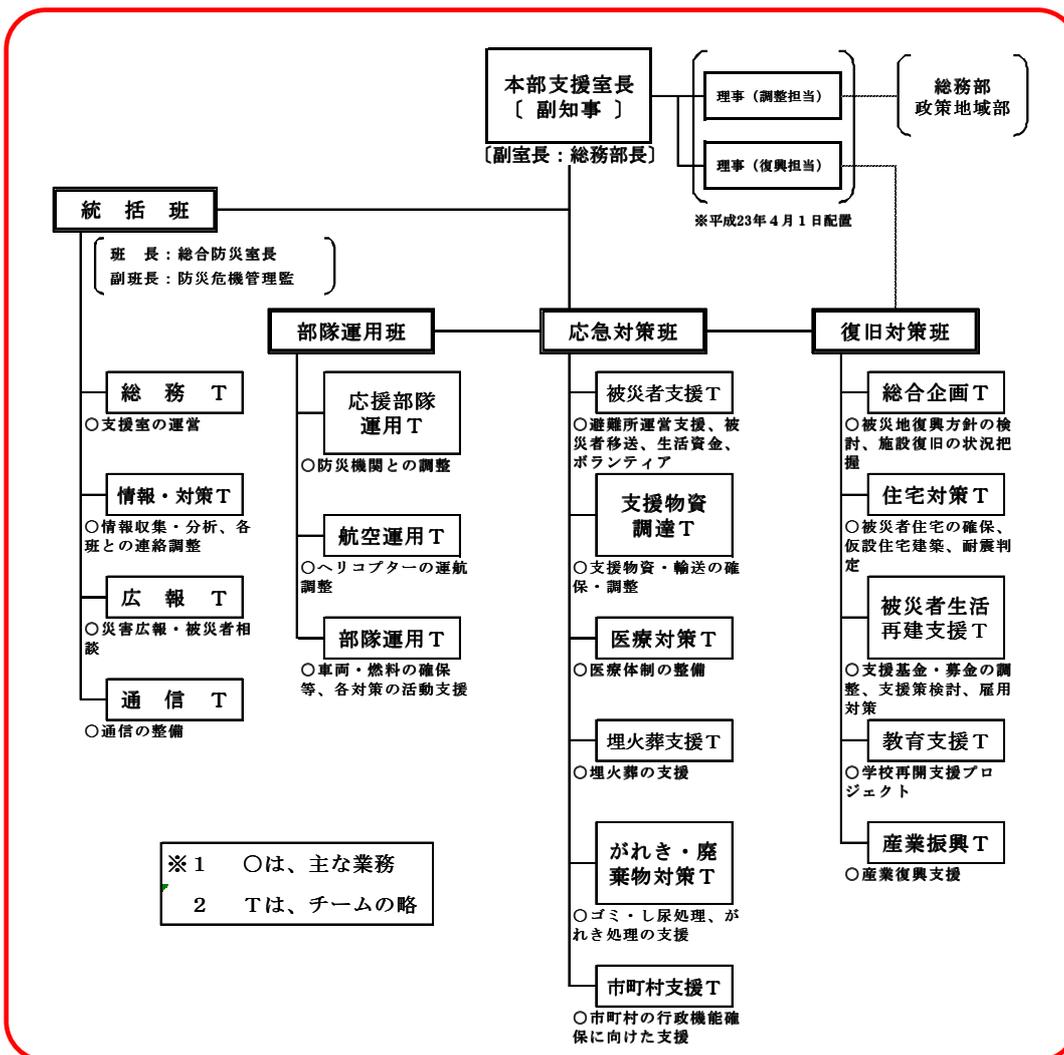
○ 岩手県災害対策本部 本部支援室（以下「本部支援室」という。）の体制

<平成23年3月24日まで>



H23. 3. 25 改組

<平成23年3月25日以降>



## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 各部署等の活動と対応**

- ・ 所属課等によっては、地域防災計画で決められていた手順や業務の範囲内では対応しきれず、状況に応じて判断し、処置を講じた。そのため、調整や実施に時間を要した案件や、処理が非効率的となった業務があった。
- ・ 広域支部、地方支部や現地災害対策本部について、県地域防災計画のと通りの動きとはならなかった。
- ・ 被災した市町村への支援が遅れた。

#### **[原因分析]**

- ・ 大規模な災害であったため、地域防災計画や各所属課等のマニュアルで想定していた以上の業務が発生したこと（例：東京事務所、NPO・文化国際課）。
- ・ 分掌が不明確な業務があったほか、新たに発生した業務について担当する所属課等の調整に時間を要したこと。
- ・ あらかじめ決められていた関係室課等間で調整・処理する枠組みが効率的ではなかったこと（例：広聴広報課と本部支援室広報班、相談窓口の設置）。
- ・ 県地域防災計画で行うこととされている業務について、担当が規定されている室課ではなく、臨時的に他の室課等で対応する案件もあったこと（例：被災者相談窓口、避難者情報案内）。
- ・ 様々な状況に対応できるような実践的な訓練が不足していたこと。
- ・ 現地災害対策本部の権限や分掌業務が曖昧であったこと。
- ・ 県立学校、県立病院は、県災害対策本部教育部、医療部への報告・各種要請の系統があり、地方支部としての位置づけが希薄であった。また、これら機関の事務室等が合同庁舎内にないほか、県立学校が多数あることから、情報共有が難しい環境にあったこと。
- ・ 市町村との通信が途絶し、市町村の被災状況が把握できなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 県地域防災計画及び各室課等における活動対応マニュアルの見直し
- ・ 今回の対応で明らかになった新たな業務等の担当の明確化
- ・ 関係各課間で柔軟に業務等の調整を行う仕組みの構築
- ・ 縦割り、組織論ではなく県民本位で自ら考え行動する職員の育成、意識改革の推進
- ・ 通常とは異なる大規模災害時の体制を踏まえた、より実践的な訓練の実施
- ・ 広域支部体制の見直しの検討
- ・ 現地災害対策本部設置時の権限の付与・明確化
- ・ 大規模災害により市町村の行政機能が低下した場合を前提して県の活動や支援策の具体化

### **問題点2 県災害対策本部の体制と調整**

- ・ 各室課等がそれぞれに応急対策を行ったが、県災害対策本部として、全体の把握、重点を置くべき業務の確定、人員配置など組織立った動きを取りにくかった。
- ・ 早期に実施すべき業務について、なかなか実施されなかった案件があった。
- ・ 複数の室課等に渡る業務について、取扱いが曖昧で効率的でない業務があった。
- ・ 沿岸被災市町村への応援職員の派遣について、比較的短期間（1日、1週間単位で交代）であるものが多く、非効率的となった業務もあった。
- ・ 3月25日以降、業務別のプロジェクトチームを設置したが、発災前からあるいは発

災後の早期からこのような体制を構築すべきであった。

- ・ 広域支部とは別に、現地災害対策本部が広域振興局に設置されたが、位置づけが曖昧であった。

#### **【原因分析】**

- ・ 被災地域、規模とも大規模となり被害状況、対応状況等を大局的に把握し、共通認識を持つことが困難であったこと。
- ・ 通常業務の縦割りやルールに固執し、状況を踏まえた柔軟な対応ができないことが少なからずあったこと。
- ・ 目先の問題の解決に追われ、戦略的な対応が後手に回ったこと。
- ・ 被災沿岸市町村の応援職員が、派遣先で業務内容を把握するまで時間を要したこと。
- ・ 被災直後の応急対策には、人的支援のほか、具体的な費用負担をどうするかが不明確な業務等があり、思い切った対策が取れないものがあったこと。
- ・ 県災害対策本部が通常時の組織をベースとした組織構成であり、災害により派生した新たな応急対策の実施についての担当課が不明であったこと。
- ・ 現地災害対策本部について、詳細な規程や運用が不明確な部分があり、各地方支部との関連等が不明確であったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 通常時の組織別ではなく、災害対応を部局横断的に実施できるような業務別の組織の構築の検討
- ・ 県災害対策本部として被害、対応状況を把握のうえ全体的（各部局横断的）な共通認識を持つような仕組みの構築
- ・ 対応状況の全体像の把握のため、各部局等からの定期的な報告のあり方と可視化の方策の検討（例：分野別／市町村別の進捗状況の資料。地図の活用）
- ・ 本部支援室、各部局等における情報処理分析機能の強化
- ・ 各部局等において、長期的な戦略、短期的な戦術を描き、活動プランを立て、全職員に目標を持って活動ができるような訓練の実施
- ・ 災害時には何を行うことが必要か、そのためには何の問題解決が必要か、といった思考（通常時のルールにとらわれない考え方）が重要であり、職員にそういう考えと持たせるような訓練（ケーススタディなど）の実施
- ・ 被災市町村の応援職員の派遣には、引継ぎ、業務に慣れるまでの期間を考慮し、同じ職員を一定の期間派遣する仕組みの検討
- ・ 大規模災害時に県職員を現地に応援職員として派遣する際のルールや期間、現地での役割、体制等のあり方の検討
- ・ 大規模災害時や緊急時の予算執行の柔軟化に係る検討
- ・ 現地災害対策本部の権限や組織体制のあり方の検討

### **問題点3 県本部、地方支部等との連携**

- ・ 地方支部には、発災直後の被災市町村の情報収集の役割があるが、通信網や道路の寸断、人員不足等により、対応が困難であった。
- ・ 本庁の主管課において、地方支部の活動状況を把握しにくかった。また、地方支部の災害対応に係る活動費用について、予算措置・配当ルールが不明確であった。
- ・ 市町村からの各種報告については、県災害対策本部と地方支部の両方から報告を求める等、県災害対策本部と広域支部・地方支部との連携がままならないことが多く見られた。
- ・ 連絡調整会議において、広域支部から、所管する地方支部の情報提供が少なかった。

- ・ 地方支部内において、県立学校、県立病院等と調整する場面がほとんどなかった。
- ・ 広域支部と現地対策本部の位置づけが曖昧であった。

#### **【原因分析】**

- ・ 県災害対策本部・地方支部の体制が、通常の縦割りと異なっているため、十分機能できなかったこと。
- ・ 大規模な災害発生による混乱、通信網の寸断等により、支部の情報を本部において収集できなかったこと。
- ・ 広域支部の役割が曖昧であり、広域支部が所管する地方支部の情報を十分に収集できなかったこと。
- ・ 現地対策本部の権限や分掌業務が曖昧であったこと。
- ・ 県立学校、県立病院は、本部教育部、医療部への報告・各種要請の系統があり、地方支部としての位置づけが実効的ではないこと。また、合同庁舎内にいないことや県立学校が多数あることから、情報共有が難しい環境にあったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 災害対応のための広域・地方支部の組織及び体制の見直し
- ・ 地方支部との間における通信の確保
- ・ 地方支部の災害対応に係る活動費用の予算措置・配当などのルール作り
- ・ 地方支部における災害対応訓練、本部・地方支部間の連携訓練など実践的な訓練の実施
- ・ 支部に対する応援職員の派遣に係る調整方法のルール作り

### **問題点4 情報の共有化**

- ・ 被害が広範囲にわたり、かつ甚大であったこと、通信網の寸断等により、収集した情報の共有、（県災害対策本部（本庁）内、県災害対策本部と地方支部間、県災害対策本部・地方支部と市町村間）、県民への積極的な情報発信が徹底されていない等、情報の収集・分析、共有化、提供が不十分であった。

#### **【原因分析】**

- ・ 情報量に対し人員体制が不十分で、収集した情報を処理することで手一杯であり、評価分析を行う余裕がなかったこと。
- ・ 直接、被災地に赴き情報を取りに行くという積極的な姿勢が欠如していたこと。
- ・ 様々な部署から同様の問合せが行われ、対応する問合せ先で混乱が生じたこと。
- ・ 県庁の対応窓口等の情報が明確でないものもあり、事案発生の都度、担当課を探しながらの対応となったこと。
- ・ 通信網の寸断により、県災害対策本部、地方支部、市町村災害対策本部と密に連絡を取ることができなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 被災市町村、後方支援の拠点となる市町村に対してリエゾン職員の派遣
- ・ 通信手段の複数化
- ・ ある部署で把握した情報や担当部署・問合せ先の共有化の手法の検討（例：本部支援室情報班への報告、会議における報告、掲示板の活用）。
- ・ 収集した情報の処理、評価、分析方法の確立をするとともに、十分な担当職員の確保
- ・ 情報の共有化ができるような資機材、システム整備の検討

### **問題点5 所掌業務の明確化**

- ・ 担当部署が明確になっていない業務が多数発生し、その所管部局の調整が難航した。複数箇所でも同じ案件を取り扱うなど、対応が混乱した場面が多く見られた。

#### **[原因分析]**

- ・ 災害規模が大きく、処理すべき事項も多岐にわたり、県地域防災計画や県災害対策本部規程で想定していない業務が多数発生したこと（例：市町村応援、人的派遣のマッチング・取りまとめ調整、生活必需品以外の物資、燃料調達、避難所支援、帰宅困難者対応等）。
- ・ 担当部署がはっきりしていない案件について、関係部署間で情報共有ができていなかったこと。また、分掌業務の調整方法が整理されていなかったこと。
- ・ 非常時に対応するための職員の意識醸成が十分でなく、平時の感覚で災害対応に当たった面があったこと。
- ・ 災害対策本部は、災害発生時にのみ設置されることから、各部局等において、県災害対策本部の各部としての対応についての検討や準備が不足している面があったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 業務分野ごとに、関係各課が連携して対応できるような組織横断的なチームを作る等、あらかじめ想定されていない業務が発生した場合にでも柔軟に対応できるような災害時の対応組織体制を検討するとともに関連業務の窓口の一本化（例：物資担当、被災者救援担当、生活再建支援担当、広報担当）
- ・ 県災害対策本部規程の分掌事務の見直し（今回明らかとなった災害時の業務等）。
- ・ 想定し得ない業務が発生する事態に直面した場合に、所管業務に固執せず、柔軟な対応ができるよう、様々な事態を想定した訓練の実施
- ・ 県災害対策本部の各部を構成する部局等や職員が、平常時から災害時の対応について、検討や準備を行う仕組みの構築
- ・ 業務担当部署、窓口明確化のため、災害発生後早期に外部向け（県ホームページ）及び内部向け（庁内電子掲示板）に周知する具体的方策の検討

### **問題点6 部署ごとの業務量と運用**

- ・ 部署ごとに分掌業務の量に差があり、分掌業務が少ない部署における他の部署への応援方法が手探りであったこと、また、職員数に比して業務量が膨大になった所属があったこと等、職員の適正配置が問題となった。

#### **[原因分析]**

- ・ 県災害対策本部の担当業務は通常業務に関連する部局等に振り分けていることから、担当課ごとに業務量に差が出たこと（多忙な担当課の例：地域福祉課、県民くらしの安全課）。
- ・ 発災からの経過時期により応援が必要な業務が変わることから、その変化に合わせて担当課への応援職員を配置したが、その調整が直前となったため、準備等に少なからず影響があったこと。応援課は、突発的な要請にその都度応じていたため、計画的な体制がとれなかったこと。
- ・ 庁内で災害対応に追われ疲弊する職員と、対応すべき業務のない職員との乖離や温度差が生じたこと。
- ・ 業務ごとに職員を派遣したことから、組織として支援業務に取り組んだとは言い難く、効率的な支援という意味での課題があったこと。
- ・ 通常業務と異なり、不慣れな業務を短期間でこなさなければならなかったこと。
- ・ 県地域防災計画で行うこととされている業務について、担当が規定されている部署ではなく、臨時的に他の部署で対応する案件もあったこと（例：被災者相談窓口、

避難者情報案内)。

- ・ 業務量が膨大で、応援職員が配置されてもなお、十分に対応できなかったこと。
- ・ 災害関係業務の担当課であっても、発災後のフェーズによっては、短期的な人的支援の対応が可能な部署もあったが調整できなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 大規模災害時においても組織全体が迅速に効率的に機能するよう、業務量を勘案した業務分担の見直し（災害関係業務を持たない部署も含めた部署ごとの担当業務の見直し）
- ・ フェーズごとの業務の変化に対応した柔軟な組織体制のあり方を検討、構築するとともに、効率的な人員配置を実施するため、各部署の活動状況、活動見込みを把握（定時報告の実施）できる仕組みの構築
- ・ 全庁的な災害業務の対応状況及び見込みの把握と、人員の効率的な配置を調整する仕組みの検討（担当の設置、権限の付与）
- ・ あらかじめ、一般業務に優先してフェーズごとに実施すべき業務の洗出しの実施（事業継続計画（BCP）の策定）
- ・ 効率的な人員配置を実施するため、各部署の活動状況、活動見込みの把握（定時報告の実施）
- ・ 広域支部、地方支部（又は現地災害対策本部）への初動応援職員の派遣のあり方の検討及び実施
- ・ 知識、技術が必要な業務に関して、応援対応可能職員名簿の事前作成及び他自治体の同様の業務を行っている職員の派遣要請（例：空港事務所）
- ・ 県地域防災計画見直しに伴う災害対応業務や通常時とは異なる組織形態に対応した柔軟な組織運営のための訓練の実施

#### **問題点7 震災対応以外の業務の遂行（事業継続計画）**

- ・ 震災対応業務のほか通常業務により、膨大な業務を抱えた部署があった。
- ・ 年度末であったこともあり、どこまで通常業務をやめるかの調整が困難であった。

#### **[原因分析]**

- ・ 各部署で災害発生時に、優先すべき業務の選定がなされていなかったため、通常業務の見直しがうまく進まなかったこと。
- ・ 災害（応援）対応の業務が発生したため、マンパワーに不足が生じたこと。また、本部支援室や他部署の応援に職員を出したため、所属としての本来業務に支障が生じたこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 事業継続計画（BCP）の策定による大災害発生時に優先すべき業務の明確化
- ・ 必要最小限の通常業務を遂行するための職員の効率的な配置計画の策定
- ・ 通常業務における他の都道府県の応援のほか、職員OBの活用

#### **問題点8 職員や応援職員の業務環境等**

- ・ 自らあるいは家族等が被災した職員もいたが、業務量が急増した所属等によっては、そうした職員への配慮が不足したり、人員不足等から業務への従事を優先せざるをえない状況があった。
- ・ 公共交通機関の麻痺やガソリン不足等から通勤できない職員がいた。自家用車に相乗りして出勤した職員がいた一方、自宅待機の指示をした所属や、最寄り公所へ出勤した職員など対応がまちまちとなった。

- ・ 最寄り公所へ出勤しても、従事する業務への具体的な指示等がない場合があった。
- ・ 所属や職員によって業務量に差が生じた。著しく多忙な職員がいた一方、待機待ちの職員もいた。
- ・ 職員の食料や休憩場所の確保ができなかった。長時間にわたる勤務、夜勤・休日勤務、休憩時間が取れない等、職員が健康を維持しながら、業務に専念できる環境とは言い難い面があった。
- ・ 厳しい勤務条件などからストレスや不満をためる職員がいた。
- ・ 応援職員等の受入れのため、会議室が使用できない等、活動スペースや休憩場所が限定された。
- ・ 現地に応援に行くための食料・資機材を、職員が各自で調達しなければならなかった。

#### **[原因分析]**

- ・ 業務量が急増した所属では目の前の業務の処理に精一杯で、被災職員を気遣う配慮や余裕がなかったこと。
- ・ 通勤ができなくなった場合の対応策が曖昧で所属によって判断、考え方が違っていたこと。
- ・ 最寄り公所へ出勤した職員への業務従事のルール等がはっきり決められていなかったこと。
- ・ 職員用の備蓄を行っていなかったこと。
- ・ 発災当初は、業務多忙、物資不足等から、職員各自で食料を調達できなかったこと。
- ・ 発災当初は災害対応が優先され、人的補充等の組織マネジメントができる状態ではなく、業務量に比してマンパワーが少なかったため、ローテーションを組むことができなかったこと。
- ・ 交代で休日対応していること及び平日も多忙であることから代休を取るのが困難であったこと。
- ・ 過酷な勤務条件に加え、慣れない業務である、具体の目標がはっきりしない、職員間・所属間で業務量にばらつきがある等の不満があったこと。
- ・ 市町村庁舎や宿泊施設が被災したため、自衛隊、他県職員等外部からの応援要員の執務スペースや宿泊スペースが不足し、スペースの提供等の協力要請が合同庁舎に集中したこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ ケースバイケースとはいえ、被災職員が自らの応急対応を優先するか業務を優先するか等の判断基準や考え方をあらかじめ確認し所属での共有化
- ・ 最寄り公所へ出勤した職員に対する従事業務の具体的な設定、指揮監督者の明確化
- ・ 組織全体での有事における職員の効率的な配置・業務量の調整方策の検討実施、応援職員の活用
- ・ こまめな達成目標の設定・共有及び一丸となって業務に取り組む職場環境の醸成
- ・ 災害対応が長期化した場合の職員の健康診断の実施、カウンセラーの配置
- ・ 職員用の寝袋、懐中電灯、マスク、非常食、水等の備蓄の検討
- ・ 食料の調達方策の具体化や職員の休憩場所の確保
- ・ 防災関係機関や他の都道府県の支援職員受入れのための、宿舍や執務室として利用できる施設の事前リスト化

### **問題点9 市町村の行政機能が喪失した場合の支援態勢**

- ・ 市町村そのものが機能しなくなった場合の支援体制が整っていない。

#### **【原因分析】**

- ・ 現計画では、災害が発生した場合の応急措置等は、市町村が対応することとなっており、市町村が対応できない場合に、県に対して応援要請する仕組みになっている。しかし、市町村庁舎が被災し、首長等を失い、市町村そのものが機能しなくなった場合（状況報告や応援要請ができない場合）を想定していないこと。

〔岩手県地域防災計画第3章第1節第4市町村の活動体制、第4節第3実施要領〕

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 市町村庁舎等が被災し、市町村からの被災状況の報告や市町村としての意思決定、他市町村や都道府県への応援要請等が行えない状況に陥った場合には、県が主体的に支援すること。

### **防災対策への反映**

#### **1 通常の組織体制にとらわれない有事型の防災対策組織体制の構築及び分掌業務の見直し 【問題点1～6への対応】**

- ・ 災害時に対応すべき業務の分野別に、組織横断的な組織を編成し、合わせて分掌業務の見直しを行うとともに、県本部、広域支部、地方支部の役割の見直しを行うほか、通常と異なる組織での活動に迅速に対応するため、定期的により実践的な訓練を行う。
- ・ 県災害対策本部の各部を構成する部局等が、平常時から県災害対策本部の各部としての担当業務の準備を十分に行える仕組みを検討する。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

#### **2 市町村、地方支部との連携、支援 【問題点1・3・9への対応】**

- ・ 市町村、地方支部に対して、必要に応じて迅速に応援職員を派遣できるような体制・仕組みを構築する。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

- ・ 組織の見直しに当たっては、応援担当の設置を含めて検討する。また、連絡員の派遣により市町村のニーズを的確に把握する。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

#### **3 柔軟な人員配置の実施 【問題点2、5～7への対応】**

1で見直す組織をベースにしつつ、災害の種類、規模、フェーズによる業務量の変化に合うよう、柔軟に人員配置を行うとともに、災害対応業務及び災害時でも行うべき通常業務の業務量をフェーズごとに洗い出し、業務量の把握及び優先順位づけを行う。

**【◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの】**

#### **4 情報共有の徹底 【問題点4への対応】**

- ・ 県庁内における、各種連絡会議や掲示板を有効活用する。
- ・ 被災市町村に対しては、被災状況に応じて職員を派遣し、その職員を窓口で連絡調整等を行う。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

#### **5 戦略的、戦術的な災害対応の実施 【問題点2・4・6への対応】**

- ・ 本部支援室の情報の評価分析機能を強化する。

- ・ 各種情報の可視化による被害状況・対応状況の認識を共通化できるシステムを導入する。
- ・ 短期的・中期的な達成目標を設定した上で業務を遂行する。
- ・ 情報処理・提供等に関する訓練や状況判断に関する訓練を強化する。

## 6 職員の業務環境の向上 【問題点8への対応】

- ・ 職員向けの備蓄を検討するとともに、職員に対する備蓄を奨励する。
- ・ 職員の休憩場所、応援職員の活動施設を事前にリスト化する。
- ・ 職員が交代で休憩できるよう柔軟・適切な職員配置体制を構築する。
- ・ 職員の食料調達を支援し、及び特に発災当初における要領を検討する。

## 7 市町村の行政機能が喪失した場合の支援態勢の構築 【問題点9への対応】

市町村庁舎等が被災し、市町村からの被災状況の報告や市町村としての意思決定、他市町村や都道府県への応援要請等が行えない状況に陥った場合には、県が主体的に支援していくこと。支援に当たっては次の(1)～(3)の段階に応じて、当該市町村と十分に意思の疎通を図りながら進める。

### (1) 第1段階（被災状況の確認）

あらかじめ組織する「調査班」が、速やかに現地（市町村役場又は役場機能を持つ場所）入りし、被災状況の把握に努める。なお、交通や通信が途絶している場合には、自衛隊等の協力を得る必要がある。

被災状況の確認に当たっては、①意思決定・指揮命令系統の状況、②職員の死亡・行方不明者の状況、③住民基本台帳等の行政が保有する情報の状況、④災害対策本部の設置状況、⑤庁舎や設備等の被災状況、⑥被災住民への対応等（避難所や支援物資等）の状況等を早期に把握する。

**【◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映】**

### (2) 第2段階（意思決定・命令系統の確立）

調査班が、被災状況を把握し、市町村の行政機能が著しく低下していると判断したときは、県災害対策本部に「支援班」を設け、直ちに県職員を現地に派遣し、当該市町村が担うべき役割を代替するなど、全庁的な態勢で市町村を支援する。

支援班は調査班から報告される市町村の被災状況に応じチーム編成を行い、市町村の行政機能の回復に向けた初動を行う。

派遣チームは、支援班の指示のもと、①意思決定方法・指揮命令系統の確立、②対外窓口の一本化と応急的な組織体制の整備、③必要な応援人員の把握と応援要請、④住民基本台帳等の行政が保有する情報の応急的な復旧作業、⑤応急庁舎・設備の確保・手配等を行い、業務体制の確立に向けた準備を進める。

**【◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの】**

### (3) 第3～4段階（業務体制の確立・行政機能の回復）

派遣チームは市町村の役割を代替するとともに、支援班が、復旧の段階（①救助・避難が中心 → ②庁舎の復旧（応急庁舎⇒仮庁舎）・必要最低限の窓口事務 → ③本格的な行政機能の回復）に応じ、当該市町村の意向を踏まえつつ、行政機能回復のため必要なヒト（職員派遣）、モノ（庁舎及び設備）等を差配する。

職員派遣に当たっては、可能な限り当該市町村から具体的に必要な業務、経験、資格、人数等について確認し、関係団体（市長会、町村会、県内他市町村、国の機関、全国の地方自治体等）と連携を図りながら、進めるとともに、行政機能の回復に必要な規模の庁舎及び設備備品の設置を進める。

**【◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの】**

「震災対応に関する職員アンケート」結果について  
(平成 23 年 11 月 29 日・岩手県人事課公表資料より一部抜粋)

本震災津波の発生から災害復旧・復興の過程において、平時には見えなかった新たな課題や、発災後の自身の意識や組織の行動、それらを振り返った際に気付いた良い点や課題などを広く聴き、その結果を職員育成や職員研修の改善につなげていくことを目的とし、平成 23 年 8 月 3 日から同月 26 日までの期間、県人事課により職員を対象とした「震災対応に関するアンケート」が実施された。

※ アンケート結果については、下記のとおり。

1 調査実施概要

(1) 調査対象者

県庁イントラネットに接続できる職員 4,700 人

(2) 回答者数

2,213 人 (回答率 47.1%)

(3) 調査の方法

電子申請システムを使用した web 方式によるアンケート調査。無記名・自記述式。

(4) 調査時期

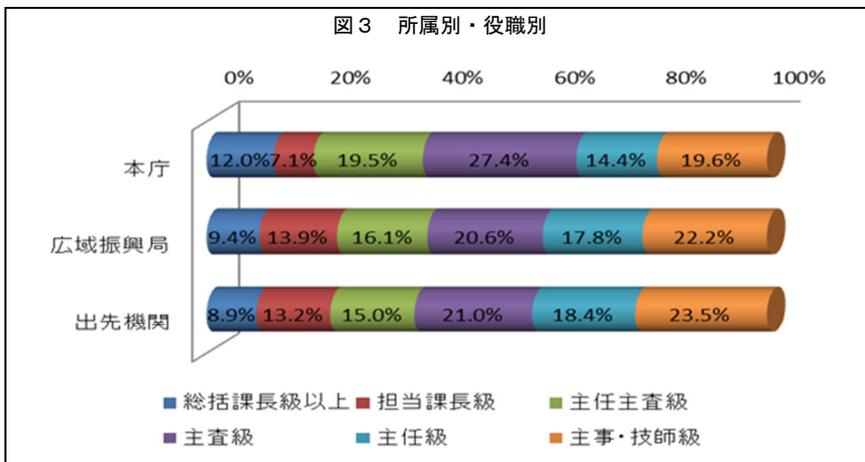
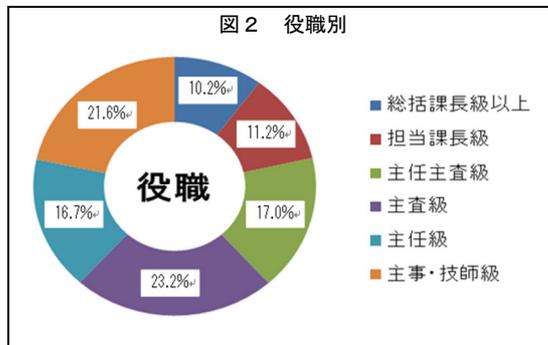
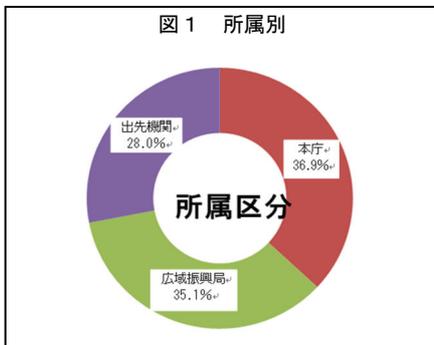
平成 23 年 8 月 3 日から平成 23 年 8 月 26 日まで

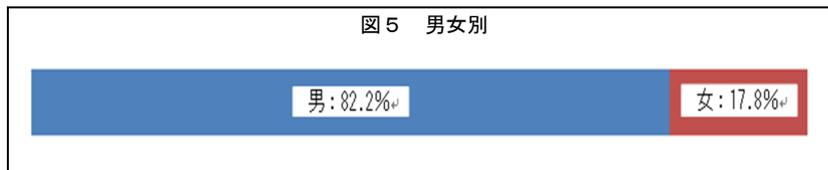
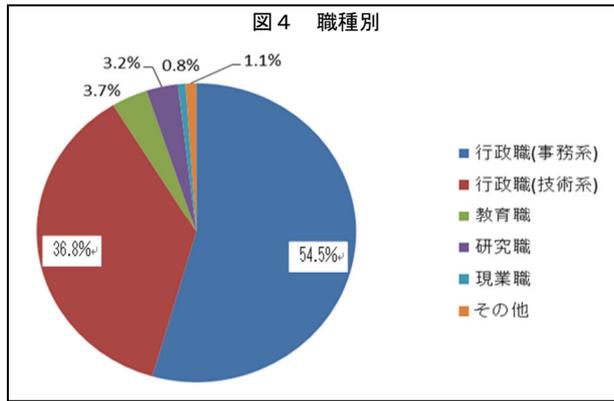
(5) 調査の内容

発災直後の職員の意識や行動、組織の状況や対応などを聴くことで当時を振り返り、発災から現在 (調査時点) までの対応等で、職員が気づいた点や感じた点を調査する。

(6) 回答者の属性

回答者 2,213 人の属性については以下のとおり (図 1～図 5) となっている。





## 2 調査結果の概要

### (1) 被災の状況

自身・家族・親族・友人など身近な者が被災した、との回答が約6割にのぼった。

### (2) 発災後の自身の意識

回答の約7割が、発災後、通常業務の進捗より、今できる災害対応を意識して仕事に臨んだというものであった。また、仕事をするうえで気をつけた点として、被災者の心情、被災地の状況で半数を超え、次いで、県の役割、市町村の状況などに気をつけたという回答が多かった。

### (3) 発災直後の災害対応

回答の約7割が、自分ができると考えたというものであったが、災害対応で忙しく考える余裕がなかったとの回答も約1割あった。

災害対応については、自ら考えて行動した、考えたことを所属内で話し合ったりと積極的な関わりを示す回答が約7割ある一方で、考えたが行動しなかった（できなかった）、指示があるまで待ったとの回答も14.5%あった。

災害業務を行うにあたって、所属長から納得のいく十分な指示があったとの回答は6割を超えたが、不十分な指示だった、指示もなく混乱したとの回答も約3割あった。

震災後、所属する組織で通常とは異なる業務が発生したとの回答が9割を超えた一方、通常とは異なる業務が発生しなかったとの回答も7%あった。また、約8割が災害応援業務があったと回答した。

### (4) 発災直後の業務の対応

回答の約2割が、被災後2週間の間、通常業務に全く取り組むことができなかったというものであった。

職員の業務が過重になった時に事務分担の見直しを行ったとの回答は6割を超えたが、約3割は見直しを行わなかったと回答した。

災害対応について、組織が一丸となって対応できたとの回答は、約9割にのぼるが、他部局との連携がうまくいかなかった、担当課だけの対応だった、それぞれの組織風土によって緊張感に違いがあったといった意見もあった。

情報の入手は、できなかった、どちらかといえばできなかったという回答が約6割にのぼった。国・市町村との連携は、できた、どちらかといえばできたという回答が約5割あり、できなかった、どちらかといえばできなかったの約3割を上回った。

### (5) 今回の震災で気づいた点や課題（自由記載）

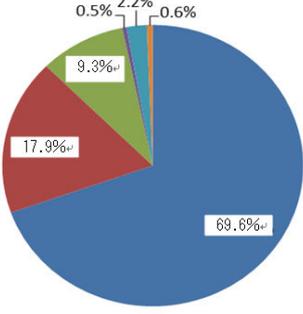
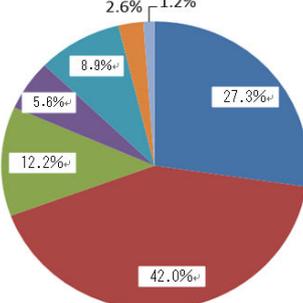
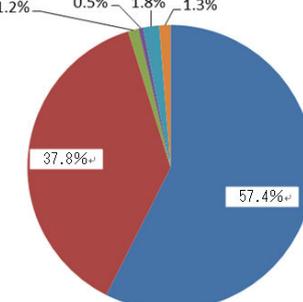
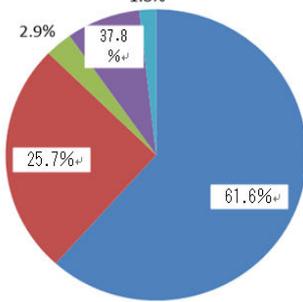
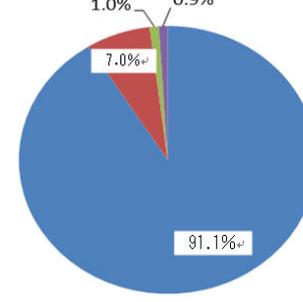
被災地や被災者のためにできることを考え行動する職員が多数いた、復旧・復興に貢献しようとする意識の高さ、組織として一丸となって災害対応に取り組んだ点などを評価している一方で、従来の組織体制の分担を引きずり、スピード感ある対応ができなかった、マネジメントが十分にできていなかった、指示する側と現場との認識の違いなどを課題にあげる職員が多かった。

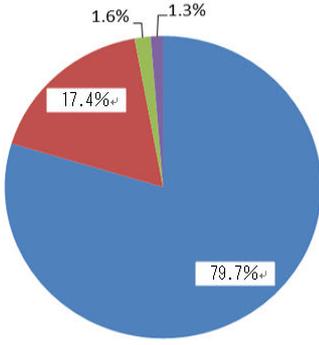
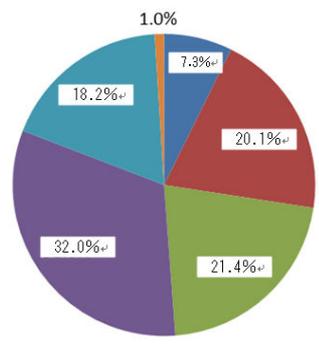
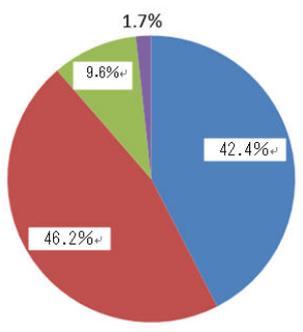
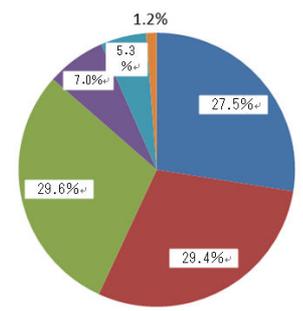
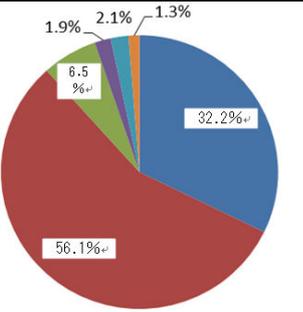
今回の経験を踏まえ、「県民本位で考え、行動できる職員の育成」、「頑張った職員に対する適時適切な評価」、「管理職員のマネジメント能力のさらなる向上」などが必要と感じた職員が多かった。

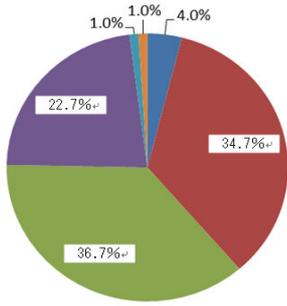
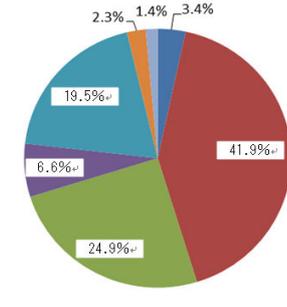
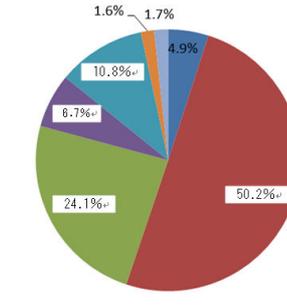
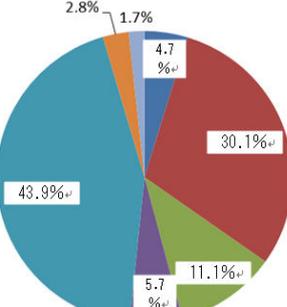
また、市町村との連携のあり方の再構築が必要との意見が見られた。

## 3 回答結果

質問内容	回答結果
<b>Q1 被災の状況（複数回答有）</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 自身が被災</li> <li>■ 家族が被災</li> <li>■ 親族が被災</li> <li>■ 友人が被災</li> <li>■ 被災した方が近くにいなかった</li> <li>■ 無回答</li> </ul> <p>自身の被災は4.4%、家族・親族や友人等の身近な者が被災したとの回答が57.8%を占めた。</p>
<b>Q2 発災直後、何を意識して仕事に臨みましたか（複数回答有）</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 通常業務の進捗</li> <li>■ 今できる災害対応について</li> <li>■ 特に意識しなかった</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul> <p>災害対応を意識しながら業務を行っていたとの回答が69.7%を占めた。発災直後のため、親族等の安否や災害対応に従事する職員の安全を意識したとの回答もあった。</p>
<b>Q3 仕事をすすめる上で、気をつけた点はなんでしょうか（複数回答有）</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 被災者の心情</li> <li>■ 被災地の状況</li> <li>■ 市町村の状況</li> <li>■ 県の役割</li> <li>■ 国の動向</li> <li>■ 特になし</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul> <p>被災者の心情、被災地・市町村の状況など、現地の状況に気をつけながら業務を行っていたとの回答が67.9%を占めた。また、災害支援で何ができるか気をつけたとの回答もあった。</p>
<b>Q4 自分たちが組織内で支援できることは何か、所属内で話し合った例はありますか。（自由記載）</b>	<p>※ ほとんどの組織が災害対応若しくは、災害復旧のための方策について話し合いを行っていた。また、通常業務の見直しや、今やれる業務支援について話し合った所属もあった。災害対応だけで身動きが取れなかったと回答した者も多かった。</p> <p>—</p>

質問内容	回答結果	
<p><b>Q 5 震災直後、個人として何をすべきか考えましたか</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■自分ができることを考えた</li> <li>■漠然と考えたことはあった</li> <li>■考える余裕がなかった</li> <li>■特に考えなかった</li> <li>■その他</li> <li>■無回答</li> </ul>	<p>69.6%の職員が個人として自分ができると考えたことを考えた。考える余裕がなかった、特に考えなかった要因としては、何をすればいいかわからなかった、やるべきことが多すぎたとの回答もあった。</p>
<p><b>Q 6 震災直後の災害対応についてどのような行動をしましたか</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■自ら考えて行動した</li> <li>■考えたことを担当や所属内で話し合った</li> <li>■何も考えることができずとりあえず行動した</li> <li>■考えたが行動しなかった(できなかった。)</li> <li>■指示があるまで待った</li> <li>■その他</li> <li>■無回答</li> </ul>	<p>69.3%の職員が自ら考え行動した、考えたことを担当や所属内で話し合ったと回答した。また、公務員は組織的に行動すべきで個人的な行動は避けるべきとの回答もあった。</p>
<p><b>Q 7 震災対応等の新たな業務にご自身はどう対応しましたか(複数回答有)</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■率先して対応した</li> <li>■とりあえず対応した</li> <li>■引き受けるところがなく仕方なく対応した</li> <li>■やむを得ず断った</li> <li>■その他</li> <li>■無回答</li> </ul>	<p>率先して対応したと回答が57.4%を占めた。やむを得ず断ったと回答した者の理由は、病気・育休者、子育て等によるもの。</p>
<p><b>Q 8 通常業務以外に災害業務を行うよう所属長等から指示がありましたか</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■納得がいく十分な指示があった</li> <li>■あったが不十分な指示だった</li> <li>■指示もなく混乱した</li> <li>■その他</li> <li>■無回答</li> </ul>	<p>61.6%の職員が納得がいく十分な指示があったと回答したが、25.7%は指示が不十分だったとしている。その他の主なものは、災害対応がなかった、指示がある前に行動したなど。</p>
<p><b>Q 9 ご自身の所属する組織は震災後、通常とは異なる業務が発生しましたか</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■発生した</li> <li>■発生しなかった</li> <li>■その他</li> <li>■無回答</li> </ul>	<p>91.1%の職員が通常と異なる業務が発生したと回答した。</p>

質問内容	回答結果	
<p><b>Q10 災害応援した業務はありましたか</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ あった</li> <li>■ なかった</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>79.7%の職員が災害応援業務があったと回答したが、17.4%は業務がなかったと回答した。</p>
<p><b>Q11 被災後2週間の間で、通常業務に取り組むことのできた割合</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 100%</li> <li>■ 70%程度</li> <li>■ 50%程度</li> <li>■ 30%程度</li> <li>■ 0%</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>91.7%の職員が通常業務に取り組むことができず、そのうち、18.2%は通常業務は全く行えなかったと回答した。 一方、通常業務に全て取り組めたとした職員は7.3%だった。</p>
<p><b>Q12 発災直後に災害復旧業務を迅速に処理するため、事務手続きの簡素化等見直しをしましたか</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 行った</li> <li>■ 行わなかった</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>42.4%の職員が事務手続きの見直しを行ったが、46.2%は見直しを行わなかったと回答した。 その他の主なものは、余裕や時間がなかった、見直す必要がなかったなど。</p>
<p><b>Q13 個人の業務が過重となったとき、事務分担の見直しを行いましたか</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 行わなかった</li> <li>■ 担当内で分担した</li> <li>■ 所属内で分担した</li> <li>■ 所属を超えた枠組みで分担した</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>66%の職員が個人の負担軽減のため何らかの事務分担の見直しを行ったと回答した。 その他の主なものは、過重はなかったと認識、見直しできる体制になかったとの回答もあった。</p>
<p><b>Q14 災害復旧業務に対して所属する組織が一丸となって対応することができましたか（複数回答有）</b></p>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 対応できた</li> <li>■ どちらかといえば対応できた</li> <li>■ どちらかといえば対応できなかった</li> <li>■ 対応できなかった</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>対応できた、どちらかといえば対応できたとの回答が88.3%を占めた。 対応できなかった要因として、停電、連絡手段断絶、通勤職員が出勤できないなどが重なり組織として機能しなかったなどの回答があった。</p>

質問内容	回答結果	
<b>Q15 発災直後に必要な情報が入手できましたか（複数回答有）</b>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ できた</li> <li>■ どちらかといえばできた</li> <li>■ どちらかといえばできなかった</li> <li>■ できなかった</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>できなかった、どちらかといえばできなかったとの回答が 59.4% を占めた。</p> <p>入手できなかった要因として、情報通信・交通網の寸断や不安定により、情報が入ってこなかったとの回答があった。</p>
<b>Q16 国・県・市町村との連携はできていましたか（複数回答有）</b>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ できた</li> <li>■ どちらかといえばできた</li> <li>■ どちらかといえばできなかった</li> <li>■ できなかった</li> <li>■ 連携する内容の仕事ではなかった</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>できた、どちらかといえばできたとの回答が 45.3%、できなかった、どちらかといえばできなかったとの回答が 31.5% あった。</p> <p>出来なかった要因として、情報網が寸断され、現地が混乱していたことをあげた職員もいた。</p>
<b>Q17 県の組織内の連携はできていましたか（複数回答有）</b>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ できた</li> <li>■ どちらかといえばできた</li> <li>■ どちらかといえばできなかった</li> <li>■ できなかった</li> <li>■ 連携する内容の仕事ではなかった</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>できた、どちらかといえばできたとの回答が 55.1% あったが、できなかった、どちらかといえばできなかったとの回答も 30.8% あった。</p> <p>出来なかった要因は、行政組織の役割への固執、新たな業務の連携不足、マネジメント不足など。</p>
<b>Q18 関係機関（自衛隊・NPO・ボランティア）等との連携はできていましたか（複数回答有）</b>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ できた</li> <li>■ どちらかといえばできた</li> <li>■ どちらかといえばできなかった</li> <li>■ できなかった</li> <li>■ 連携する内容の仕事ではなかった</li> <li>■ その他</li> <li>■ 無回答</li> </ul>	<p>関係機関と連携する内容の仕事ではなかったとの回答が 43.9% を占めた。</p> <p>連携できた・どちらかといえばできたとの回答も 34.8% あった。</p>
<p>（※ 以降自由記載による回答/回答内容は主なものを掲載）</p>		
<b>Q19 今までの県の取組みを被災者の視点で見た場合、どのように感じましたか</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自ら被災しながら、市町村支援に積極的に行く職員もおり、頭が下がる思いだった。</li> <li>・ 他の被災県に比べ、岩手県はよくやっていると感じた。</li> <li>・ 少ない人員の中で、良く対応出来ていると感じた。</li> <li>・ インフラの応急復旧については、県は一致団結して取り組むことができたのではないかと感じた。</li> <li>・ 避難所として機能していた合庁で、避難者に対し振興局のトップが状況を話して回り、受け答えしていたことは、情報が的確に伝えられているという印象を受けた。</li> <li>・ 現地を目視し、被災者の立場を十分理解して考え、行動してほしいと感じた。</li> <li>・ 非常時においても、従来の枠組みから出ることなく、スピード感に欠ける面があった。</li> <li>・ 国の指示待ちが多かった。</li> <li>・ 県だけではなく、行政全体の取組が遅く、もどかしく感じた。</li> <li>・ 市町村と県など縦割りでない支援が必要と感じた。</li> <li>・ 実際は実施しているのにも関わらず、県が実施してきた様々な取り組みが表に出てこないで、被災者に知られていないと感じた。</li> </ul>	

質問内容	回答結果
<p><b>Q20</b> 今までに被災者等から県の対応について意見を言われたことがありましたらお聞かせください</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ここまで親身になってくれるとは思わなかった。ありがとう。</li> <li>・ 避難場所ではない合庁で受入れをしてもらいありがたかった。</li> <li>・ スピード感がない。少しでも想定外のことがあると対応が不十分になる。状況に応じて自分で考え、判断し行動すべき。</li> <li>・ 支援物資が必要なところに、必要な時に届いていない。</li> <li>・ 当事者意識が無い。各種手続をもっと簡単にしてほしい。</li> <li>・ 自衛隊は迅速に、適切な対応をしてくれたのに、県や市町村はとにかく遅い。</li> <li>・ 県や各行政機関から同じような聞き取りがあり、もっとまとまって情報収集をして欲しい。</li> </ul>
<p><b>Q21</b> 震災時に役に立ったこれまでの経験や知識を教えてください</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害時の訓練。</li> <li>・ 仕事以外の人と人とのつながり。</li> <li>・ 新潟県への支援経験。岩手・宮城内陸地震への支援経験。</li> <li>・ アウトドアの経験、知識。</li> </ul>
<p><b>Q22</b> 発災後から現在まで日々状況が変化する中で何を大切に考えて行動していますか</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災者の気持ちを思い、時宜に応じた支援の仕方とスピード感のある対応。</li> <li>・ 人の心のつながりや思いやり。</li> <li>・ 1日も早い復興。</li> <li>・ 自分に何が出来るかを考えて行動している。</li> <li>・ 状況に応じた優先度を考えながら行動している。</li> <li>・ 固定観念にとらわれない柔軟な処理等をする事に気をつけた。</li> <li>・ 行政の力だけではなく、民間からの意見も取り入れる等の対応も必要と感じた。</li> </ul>
<p><b>Q23</b> 発災後から現在まで経過して管理職に求める行動等はどのようなものがあると思いますか</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適時適切な判断力・行動力などリーダーシップ。</li> <li>・ 正確な情報収集。</li> <li>・ スピード感のある対応。</li> <li>・ 率先行動。</li> <li>・ 責任をとる覚悟。</li> <li>・ 的確な判断、決断力、明確な指示。</li> <li>・ 現地の必要性を考えた柔軟な対応。</li> <li>・ 業務の優先度の決定。</li> </ul>
<p><b>Q24</b> 発災後から現在まで経過して管理職として留意した点がありますか</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全体的な情報収集と分析を率先して行った。</li> <li>・ 優先順位をつけて取り組む事項の決定・指示を行った。</li> <li>・ 国、市町村、民間等との連携。</li> <li>・ 指揮命令をシンプルにした。</li> <li>・ スピード感を持って業務に当たった。</li> <li>・ 状況に応じ柔軟に対応した。</li> <li>・ 震災被害の甚大さと、復旧・復興支援への思いを共有させた。</li> <li>・ 職員が被災者視点で考え、行動することを徹底した。</li> <li>・ 被災地・被災者を向いて、批判を恐れずに、できることをやるよう部下を励ました。</li> <li>・ 自らが率先垂範して、前例にこだわらず、必要な業務・対応について、進んで引き受けた。</li> <li>・ また、その意義を職員に説明し、理解させた。</li> <li>・ 個別の職員に過重な業務負担とならないような配慮、職員の安全・健康管理に注意を払った。</li> </ul>
<p><b>Q25</b> 発災後から現在まで経過して所属職員に求める行動等はどのようなものがあると思いますか</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 限られた情報の中で、できるだけアンテナを高くし、情報収集する姿勢と、機敏さと、気づき。</li> <li>・ 被災者等の立場に立って考え行動すること。</li> <li>・ 今必要なこと、できること、できないことを共に判断することができる意識と能力。</li> <li>・ 被災地の状況、ニーズ把握を十分に行った上での対策の立案。</li> <li>・ スケジュール感を持って、迅速に対応すること。</li> <li>・ 組織の枠を超え、協力して被災地・被災者支援に臨むこと。</li> <li>・ 自ら状況を把握し、組織人として今何をすべきかを自ら主体的に考え、行動する力。</li> <li>・ 自分の業務以外の分野でも積極的に対応していく姿勢。</li> <li>・ 前例にこだわらず、工夫しながら必要な対応が出来ること。</li> <li>・ マニュアル人間にならないこと。</li> <li>・ 個々の安全を確保すること。</li> </ul>
<p><b>Q26</b> 発災後から現在まで経過して職員の意識や行動で良かった点、気になった点をお聞かせください</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復旧・復興に貢献しようとする意識の高さ。</li> <li>・ 今やらなければならないことを、みんなで必死に考えたこと。</li> <li>・ 被災地支援に積極的な職員が多かった。</li> <li>・ 大多数の職員が寝食を忘れて頑張っていた。</li> <li>・ 自発的に行動する職員が多かった。</li> <li>・ 沿岸に縁のある職員を中心に自発的に行動している。</li> <li>・ 前向きに業務に取り組む職員が多かった。</li> <li>・ 震災直後、各自の家庭の状況が気になる中で、職員としての立場を優先し、持ち場を離れなかった点。</li> </ul>

質問内容	回答結果
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住民に直接接して業務を行う職員が増え、被災者の気持ち分かる職員が増えたのではないか。被災という困難を乗り越えようとする、職員同士、住民との一体感が醸成されたこと。</li> <li>・ 多くの職員は誠実だと思う。その上でフレキシブルな対応や利他的な行動ができればなお良かった。</li> <li>・ 普段の業務では目立たない職員が、震災時の緊急業務では率先して対応する姿があり、これまでの業務能力の評価だけでは窺えないものが見えた。</li> <li>・ 地震直後の新幹線不通、ガソリン入手が困難となった時、自発的に日替わりで乗用車の相乗りにより職場に出勤しようとする勤務意欲の高い職員が多かった。</li> <li>・ 遠隔地通勤の職員の中には、ガソリン不足や交通機関がストップしたことにより通勤不可能となり、自宅待機を余儀なくされた職員が発生した。</li> <li>・ 職員間でも地域や所属で震災対応業務に取り組む際の姿勢に対してかなり意識の差がある。全員が順番で被災地に行き、目で見ると体験が必要ではないか。</li> <li>・ 担当以外の業務を積極的に行わない職員がいた。</li> <li>・ 自ら考え行動する職員が多い状況のなか、指示がなければ動こうとしない職員がいた。</li> <li>・ 職員の中に、「通常業務」を行う必要があるので「震災業務」を縮小したい（手をひきたい）という職員がいた。</li> <li>・ その場しのぎの対応を取ってしまい、結果、後日、法令との齟齬や他の事業との矛盾などが起きてしまったことがあった。</li> </ul>
<p><b>Q27 今回の経験を踏まえ、県民はどのような職員を望んでいますか</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「できる」職員より「県民本位で親身な」職員。</li> <li>・ 自ら考え積極的に行動する職員の育成が必要。</li> <li>・ 県民の視点にたった行動ができる職員。</li> <li>・ 県民本位に立ったうえで確かな判断ができる職員。</li> <li>・ 現場の状況に対応可能なように、柔軟な思考で即断できる職員。</li> <li>・ 相手の立場を思いやることができ、親身に対応できる職員。</li> <li>・ 法律等の決まりごとを正しくかつ相手にわかりやすく教えてくれる職員。</li> </ul>
<p><b>Q28 震災後から現在まで経過して震災の復旧・復興業務を組織で対応していたときに気づいた点、気になった点はありますか</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 組織内で一体となって業務を進め、担当外の職員もフォローしていたこと。</li> <li>・ 県以外の組織とも連携して丸となって活動できた点。</li> <li>・ 震災直後に内陸の振興局から応援をもらったこと。</li> <li>・ 振興局が独自に支援していること。</li> <li>・ 市町村との連携の大切さを改めて認識した。</li> <li>・ 指揮命令系統を出来るだけ簡素化し迅速に対応できる仕組みづくりが必要。</li> <li>・ 対応していない、遅いなどの県への批判の多くが、県の説明不足やアピール不足にあると思う。</li> <li>・ 特定の担当部署、職員に偏った業務分担になっていた。</li> <li>・ 被災地を持つ組織とそうでない組織との間に意識や行動に大きな隔たりを感じる。</li> <li>・ 管理職には、決断力といったリーダーシップや柔軟性などのマネジメント能力が不可欠と感じた。</li> <li>・ 最新の情報を入手し共有することの重要性を改めて認識した。</li> <li>・ 職員の減少により組織に脆弱性がある。上司の個人の判断に左右されやすい面がある。組織系統の強化が必要と感じた。</li> <li>・ 新たな課題を解決するための大胆な組織編成や業務量に応じた人員の再配置が必要。</li> <li>・ 組織の縦割り意識といった守りの姿勢がある。横の連携も必要であり、それを調整する組織も必要と感じた。</li> <li>・ 公務員だけでなく、民間等の協力・連携等が必要。</li> <li>・ 職員の間で情報が共有されてはじめて組織としての一体的な行動がとれるものと感じた。</li> <li>・ 「補完性の原理」が無批判に受け入れられてきたが、まず市町村がやって、次に県、次に国という形では結果的に被災市町村を追い詰めてしまう。</li> </ul>
<p><b>Q29 今後のどのような組織運営や行動等が望ましいと考えますか</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 通常業務の見直しやスクラップ。</li> <li>・ 現場の意見を組み入れた組織・人事配置。</li> <li>・ 横の連携強化など現場に即した業務や組織の見直し。</li> <li>・ 部局の枠を超えた応援を行える組織風土づくり。</li> <li>・ 人的支援・物資など現地で必要な支援を総括する組織の一本化。</li> <li>・ 住民等からの要請に柔軟に対応できる組織。</li> <li>・ 人員増などの人的配置や柔軟かつ機動的な組織体制の強化。</li> <li>・ 現行の人員での再配置や効率的な業務運営、職員の負担を考慮した組織運営。</li> <li>・ 積極的に新たな活動に取り組む、リスクを取ることが評価される組織風土。</li> <li>・ 職員の安全や健康管理への配慮。</li> </ul>
<p><b>Q30 これまでの間から今後、どのような職員研修が</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 管理職の判断力、マネジメント能力を高める研修。</li> <li>・ 問題解決能力育成研修。</li> <li>・ 市町村との合同研修。</li> <li>・ 危機管理研修。</li> </ul>

質問内容	回答結果
必要と感じましたか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 研修を行うより、県としてのBCPを具体的に考えるべき。(注：BCP＝事業継続計画)</li> <li>・ 組織の縦割り意識を排除する意識醸成。</li> <li>・ メンタルヘルス。</li> <li>・ 被災現場に出向くこと、被災者の話を聞くこと。</li> <li>・ 研修で養えるものなのか。日頃の意識の持ち方ではないか。</li> </ul>
Q 31 その他 (自由記載)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本当に信じられない大災害だった。一刻も早い復興に向け全職員一丸となって取り組みたいと思う。</li> <li>・ 今回の災害対応が職員一人一人に一番の研修になっていると思う。</li> <li>・ 様々な方面から、対応の遅れなどの意見があるが、総じて県の幹部職員、職員、市町村職員は、一所懸命頑張っていると思う。</li> <li>・ 最前線の現場で対応した職員、本庁や中継地で指揮をとった職員、過酷な条件の中で対応した職員に敬意を表する。この経験を無駄にしないよう、知恵を集約していければ良いと思う。</li> <li>・ 県職員の対応が遅かった、悪かったなどの批判があるが、徹夜を繰り返し、何日も県庁に泊まったり、自ら被災者でありながら職務遂行したり、総体として職員はよく頑張ったと思う。結果として不十分な点はあったが、職員の努力に対しては何らかの形で評価してほしい。</li> <li>・ 4月1日の人事異動、業務の仕分けの不徹底、大規模震災時の職員の派遣体制等について検証が必要。</li> <li>・ 通常業務の見直しや重点化といった業務の仕分けを行ってほしい。</li> <li>・ 職員定数の見直しを。(職員数が少なすぎる。)定数削減ありきの配置で、人員と業務量のバランスは既に崩れている。</li> <li>・ 被災地支援に行っている職員のフォローをしてほしかった。戻ってから溜まった書類を残業で片づけなければならぬとは思ってもいなかった。</li> <li>・ 公務員としての業務の遂行と、家族の身の安全との狭間(ジレンマ)に立ち、今回の大震災において心身ともに正直つらかった。</li> <li>・ 人材育成は、人事課、各企画室及び所属が一体となって取組むべきものとする。所属、特に住民と直接対応する場面が多い出先機関の意見を十分聴き、県民に必要とされる職員を育成するための職員研修の実施及び育成プランの作成が必要と考える。</li> <li>・ 今、復興に向けて、非常に地域に近い目線で業務を行っているが、実はこれが普通のあるべき職員像に近いのだと思う。「今は復旧だから特別だ」という感覚は、もし持っているとするれば捨てるべきだと思う。</li> <li>・ 職員の疲労、メンタル面でのフォローがほしい。</li> <li>・ これまで災害業務を行ってきた職員のストレスと疲労が心配である。</li> <li>・ この大震災の対応について検証を行ってほしい。</li> <li>・ 危機管理体制の見直しをしてほしい。</li> <li>・ 今後のためにきちんと記録として残して置いてほしい。</li> <li>・ 広域局に属さない出先機関の災害発生時の対応について明確にしてほしい。</li> <li>・ 通勤不可能時の職員の対応について考える必要がある。</li> </ul>

## 検証項目 7 : 人命救助

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波発災直後から、自衛隊、海上保安庁、警察、消防機関等の職員が被災地に入り、被災者の救助を行った。県災害対策本部では総合調整所を設け、関係機関の活動調整、情報共有を行った。

なお、各機関の対応状況等は次のとおりである。

#### 1 自衛隊

陸・海・空合わせて延べ約 61 万人が救助に従事し、約 690 人を救助、2,805 体の遺体を収容した。

#### 2 海上保安庁

延べ 4,616 人が救助に従事し、360 人を救助、371 体の遺体を収容した。

#### 3 警察

延べ約 128,000 人（平成 23 年 12 月末時点・他県応援派遣含む）が捜索に従事し、4,670 体（平成 23 年 2 月 12 日時点）の遺体を収容した。

#### 4 消防機関（緊急消防援助隊）

延べ 4,770 部隊、17,701 名が救助・消火活動、救急搬送等に従事した。



建物から住民を救助する消防隊員・自衛隊員  
（久慈市内・平成 23 年 3 月 12 日）

#### 〈事例・参考〉

- 陸上自衛隊岩手駐屯地では、発災 2 時間後に部隊員約 600 名が駐屯地を出発し、道路啓開を行い、4 時間から 6 時間かけて現地に到着したが、捜索の情報が皆無に近い状況であったため、手当たり次第に捜索を行わざるを得なかった。
- 発災直後、警察や消防機関が救助・捜索を行っていたが、派遣された自衛隊員や緊急消防援助隊員などと連携し、救助・捜索個所を振り分け対応に当たった。
- 陸上自衛隊と沿岸市町村による防災訓練の際に「孤立が予想される」と想定した集落へ情報がない中で自衛隊員が救出に向ったところ、実際に孤立していた。
- 内陸の消防本部は自らもしくは県からの依頼により、被災市町村を救援し、傷病者の搬送等に当たった。
- 沿岸地域に勤務する警察職員は、地震の発生と同時に避難誘導を行うとともに、危険を承知で海に浸かりながら多くの住民を救助した。
- 発災直後から電話回線が寸断したが、消防機関の無線が情報収集等に役立った。

### 本震災津波の災害応急対応における問題点

#### 問題点 1 孤立地域からの救助

- ・ 建物の屋上に避難し、がれき等により移動できなくなった住民や、道路が寸断されたために孤立した住民等が多数生じた。
- ・ 津波による直接的な被害を受けなかった山間部等でも、市街地への道路の寸断、通信の途絶等により孤立状態となった。
- ・ 孤立者、孤立地域から救助を求める手段がなく、取り残された住民の把握及び救助に時間を要した。

#### 〔原因分析〕

- ・ アクセス道路が海沿いを通る1本のみであるという集落が多く、津波による損壊や漂着物のため、その道路が寸断されたこと。
- ・ 海岸付近の高い建物に避難した後に、建物周辺に津波によるがれき等が漂着したことにより、移動が危険であったこと。
- ・ 孤立化想定地域はあらかじめリスト化していたが、想定していた津波の規模を遥かに超えた津波であったこと。
- ・ 通信の途絶等により外部と連絡が取れず、孤立地域の発生状況、要救助者の状態を迅速かつ正確に把握できなかったこと。
- ・ 出動可能な航空機の数に対して、救出の対象者が多く、速やかに救助ができなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 孤立化想定地域の見直し
- ・ 孤立化想定地域内の公民館や津波避難ビル等への非常用発電機、衛星携帯電話、燃料、食料等の備蓄
- ・ 孤立化想定地域における場外離着陸場その他ヘリコプターが離着陸できる場所又はヘリコプターによる上空からの救助ができる場所の整備
- ・ 被災状況把握のための市町村災害対策本部関係者のヘリコプター搭乗
- ・ 活動現場における航空燃料確保のための備蓄量の増加及び施設整備
- ・ 地上からヘリコプターへの連絡ができる手段及びルール作り

### **問題点2 救助活動のための連携**

- ・ 被災地では対策合同本部等を設置し、市町村、消防本部、緊急消防援助隊、自衛隊、警察、海上保安庁、DMA T等が情報を共有しながら連携して災害対応に当たったため、効果的かつ効率的な活動ができた。ただし、現場におけるお互いの通信手段が確保されていれば、更なる連携が可能であった。

#### **【原因分析】**

- ・ 各機関が共通に使用できる通信手段が無かったこと。

##### **【参考】**

航空機間の通信： 航空波で可能

防災関係機関間（消防、警察、自衛隊等）の通信： 災害時相互波で可能

- ・ 総合調整所、対策合同本部における調整結果を現場レベルまで必ずしも共有できていなかったこと。
- ・ 現場における活動調整を行う現地調整所が浸透していなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 孤立地域のヘリテレ映像の関係機関間での可視化及び共有化
- ・ 総合調整所、対策合同本部等での調整結果を末端まで浸透させる指揮命令系統の確立
- ・ 非常時に消防無線、自衛隊無線、警察無線等が互いに交信できる体制の構築

### **問題点3 海外救助隊への対応**

- ・ 捜索活動において、アメリカ、イギリス、中国の国際救助隊から協力を受けたが、外務省や防衛省からの事前連絡情報が輻輳したこと、また現地において通訳や世話人の確保が困難だったこともあり、必ずしも十分な対応や捜索ができなかった。
- ・ 海外救援隊が得意とする「地震で崩壊した家屋等からの救出」が、今回の津波では十分に活かされなかった。

- ・ 施設管理者が確認を完了した場所を海外救助隊が搜索する等、情報共有ができなかった。

#### **[原因分析]**

- ・ 国からの情報や現地活動に係る支援等が不十分であったこと。
- ・ 海外救援隊の受入れの想定や準備が不十分であり、技術を活かした配備ができなかったこと。
- ・ 日本の救助・搜索隊や市町村災害対策本部との連携が不十分であったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 国における海外救援隊の受入体制の整備
- ・ 国の窓口及び受入側の窓口の一本化
- ・ 得意とする技術が十分に活かされたかの検証及び同様事案で応援を受ける際の基礎資料化
- ・ 指揮系統の統一化、通訳の充実化

### **問題点4 ヘリコプターの安全確保**

- ・ 救急患者の搬送時において、ヘリポート上空に数機が飛来し、離着陸に混乱が生じた。
- ・ 本部支援室のヘリコプター運用調整班といわて花巻空港（県防災航空隊）との連絡手段が限定され、円滑なオペレーションが困難であった。
- ・ 本部支援室のヘリコプター運用調整班において、防災ヘリ、警察ヘリ、自衛隊ヘリの活動は調整を行ったが、ドクターヘリは枠組みに入っておらず、その動きを把握することが困難であった。
- ・ 被災地における離着陸場が、避難所や部隊の活動拠点、物資の搬送拠点と近接しており、安全距離の確保等地上における安全確保が問題となった。

#### **[原因分析]**

- ・ 緊急時のヘリポート計画、運用が不十分であり、統制・調整が十分に機能しなかったこと。
- ・ ドクターヘリの統制を行う指揮命令系統が不明確であったこと。
- ・ （岩手県のドクターヘリが運航開始前であり、）ドクターヘリが「岩手県ヘリコプター等運用調整会議」の参画機関となっていなかったこと。
- ・ 沿岸地域では、被災を免れ、かつ、一定規模のスペースがある土地が限られていたこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 緊急時におけるヘリポート利用に関する計画の整備
- ・ ヘリポートについて、飛行援助の航空局の開局等関係機関が情報を共有しながら運行できる体制の検討
- ・ ドクターヘリの指揮命令系統の明確化
- ・ ドクターヘリの「岩手県ヘリコプター等運用調整会議」への参画
- ・ 災害時における、ヘリポート、物資の集積場、部隊の活動拠点、避難所等の施設の利用に関する計画の策定
- ・ 動態管理システムのヘリへの設置促進

### **問題点5 県内消防本部への指揮と統制**

- ・ 今回の大震災において、県内消防本部への指揮と統制が不十分であった。

#### **[原因分析]**

- ・ 県内消防本部における支援体制が十分に構築されていないことや県庁に消防無線がないことにより、本部支援室に詰めた消防機関等が指揮を執ることができなかったこと。
- ・ 県緊急消防援助隊受援計画にある被災地消防本部からの消防応援活動調整本部員を派遣できる状況になかったこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 県災害対策本部への消防デジタル無線等市町村及び県内消防本部と確実に連絡を取れる手段の整備及び県内消防本部に対して指揮できる体制の構築
- ・ 指揮系統のあり方について検討したうえで、実効性のあるマニュアル等の作成
- ・ 災害時における関係機関の役割分担の明確化並びに県災害対策本部、市町村災害対策本部、県防災航空隊、SCU他及び現場最前線指揮本部との指揮系統及び通信手段に関する計画の策定
- ・ 県緊急消防援助隊受援計画の見直し及び同計画に基づく応援隊受入れ後の活動をスムーズに行うための関係機関を交えた訓練の実施

## **防災対策への反映**

### **1 孤立地域の上空からの活動受入れ箇所の確保 【問題点 1 への対応】**

市町村は、孤立可能性のある地域等において、場外離着陸場その他ヘリコプターが離着陸できる場所又はヘリコプターによる上空からの救助ができる場所を確保する。

***[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]***

### **2 救助部隊の連携 【問題点 2～4 への対応】**

- ・ 国に対し、国際救助隊の受け入れ、活動の調整等のルール化を図るよう要請する。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

- ・ 非常時の共通連絡用の周波数又は機材を整備する。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

- ・ 地上からヘリコプターへの連絡手段等に関するルールの周知及び徹底を図る。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

- ・ 市町村災害対策本部等を結ぶTV会議システムを導入してオンタイムな連絡体制を構築する。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

- ・ ヘリテレ映像の情報を関係機関及び各市町村災害対策本部と共有する受信設備の整備を進める。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

### **3 指揮系統及び体制の強化、明確化 【問題点 2～4 への対応】**

- ・ 県災害対策本部に消防無線を配備し、緊急消防援助隊指揮隊が派遣部隊等に対して指揮できる体制を構築する。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

- ・ 指揮系統及び連絡体制のあり方について検討したうえで、実効性のあるマニュアル等を作成する。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

- ・ 最前線の活動場所に関係機関の現場指揮（調整）本部を設置し、そこから関係機関へりと連絡を行う。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

- ・ SCU、県防災航空隊本部、拠点病院、各市町村災害対策本部及び現場（調整）

指揮本部等に関係機関の人員を配置し、連絡調整する組織体制を構築して、県災害対策本部以外にも関係機関との調整機能の強化を図る。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

- ・ 緊急消防援助隊航空隊の統制を行う県防災航空隊について、緊急消防援助隊派遣要請時の増員体制を構築する。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

- ・ 国に対し、災害時における防災への統制を行う指揮命令系統の検討を行うよう要請する。

## 検証項目 8 : 燃料確保

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波においては、津波により東北地方の太平洋沿岸に立地している製油所や油槽所が大きな被害を受け、出荷が停止したことに加え、タンクローリーの流出や運送会社の被災による輸送手段の欠如等により、極端な燃料不足が東北地方を中心に発生した。

特に、沿岸被災地域においては、陸前高田市及び大槌町で全てのガソリンスタンドが流出する等、多くのガソリンスタンドが被災し、降雪に見舞われた避難所の暖房用燃料や医療施設の自家発電用燃料、消防、救急等緊急車両用燃料の不足による二次災害の発生すら懸念される状況が生じた。さらに、多数の死者の搬送や火葬用燃料まで不足する事態となった。

このため、県は、国に対し、県災害対策本部として発災直後から再三にわたり、強く燃料確保の要請を行った。その結果、日本海側を経由する鉄道による緊急輸送、燃料元売各社によるタンクローリーの集約などの対策が講じられ、県内陸部における燃料不足は概ね3週間後から解消し始めた。

この間、内陸部から被災地に向けて災害支援を行う緊急車両等については、県災害対策本部が給油許可証を発行し、優先給油を行うことによりその活動に支障が出ないように対応したところである。

しかしながら、燃料のひっ迫は物流の停滞や暖房用燃料の不足等、県民生活へ大きな影響を及ぼし、優先給油の取扱いをめぐって混乱が生じる等、燃料の配分を県が調整することの困難さが明らかとなったところであり、大規模災害発生時における燃料確保対策が大きな課題として浮き彫りになった。

被災地域に対する燃料供給に関しては、結果として、国からは適時適切な供給が期待できなかったため、本部支援室に燃料特命チームを設け、県北及び沿岸広域振興局並びにタンクの被災を免れた釜石市所在の岩手オイルターミナルとの連携による供給システムを構築し、独自にタンクローリー8台を確保して避難所や重要施設等への供給に当たったほか、ガソリンスタンド流出地域や孤立集落等には、自衛隊や消防機関の協力によるドラム缶給油やタンクコンテナ活用の仮設ガソリンスタンド設置等を行った。また、電気・通信等インフラの緊急復旧用の燃料については、東北電力(株)や郵便事業(株)等の事業者への現地供給を行い、二次災害の発生防止に努めたところである。

#### 〈事例・参考〉

- 釜石市の岩手オイルターミナルにおいて、津波被害を免れたタンクの残存燃料を災害対応用として確保し、被災地の暖房用燃料、災害対応車両用燃料などに活用した。
- 内陸部において、自家発電機を備えたガソリンスタンドは残存燃料の販売が可能であった。
- 被災地のガソリンスタンドは津波により流出しており、ドラム缶からの直接給油を行った。

### 本震災津波の災害応急対応における問題点

#### 問題点 1 燃料備蓄施設の有無

- ・ 災害に対応する備蓄がなかったことから、本震災津波により燃料輸送が途絶し、極端な燃料不足が発生した。

#### 〔原因分析〕

- ・ 庁舎にガソリンや軽油等の備蓄設備がなく、消防法による指定数量以下での携行

缶、ドラム缶での保管しかできないため、一度に給油できる量が限られ、緊急的な対応ができなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 国における燃料確保体制構築の要望
- ・ 燃料確保を重要課題の一つとし、受入先（タンク）の確保のために民間も交えた体制の構築
- ・ 自治体や事業所、住民での少量備蓄の推進

### **問題点2 燃料不足による緊急車両等への影響**

- ・ 燃料不足により、被災地への支援物資の搬送等、災害対応車両の活動や病院等の重要施設の運営に支障を来すことが懸念された。

#### **【原因分析】**

- ・ 給油を待つ一般車両の渋滞が緊急車両の通行の妨げとなったこと。
- ・ 極端な燃料不足により、災害対応車両への給油が滞る可能性があったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 優先給油の基準の地域防災計画への明記
- ・ 緊急車両等への優先給油の事前周知
- ・ 通院者等の足を確保するための公共交通機関の継続した運行確保
- ・ 人工透析患者や、生命維持に関わる医療福祉施設等への優先給油についての基準づくり

### **問題点3 流通の遮断**

- ・ 燃料輸送の途絶により、県内全域において燃料不足が発生した。
- ・ 被災地域に対する燃料供給に関しては、当初、国が調達するとして、鉄道等の機関や病院等の施設ごとに必要量を調査するよう指示があり、被災直後の混乱の中で関係者に報告を求めて国に報告していたが、実際には、輸送手段がないこと等により供給がほとんどなかったこと。

#### **【原因分析】**

- ・ 東北本線が不通となり、通常の燃料輸送ルートの使用が不可能となったこと。
- ・ 震災により仙台港にある製油所が被災し、供給が途絶したこと。
- ・ 震災直後の燃料確保については、行政・元売等の対応が東京中心であり、被災地域での対応ができなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 燃料輸送ルートの複数化
- ・ 国主導による業界団体の参集と優先供給先の調整
- ・ 平時からのエネルギー関係者の連絡会議の開催と災害時における燃料供給体制のマニュアル作成
- ・ 災害時の燃料供給に係る協定締結

### **防災対策への反映**

#### **1 災害時に対応できる燃料の確保 【問題点1・3への対応】**

- ・ 石油等供給事業者の災害時における活動体制を確立し、応急対策の実施による燃料確保を行う。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 岩手県石油商業協同組合その他業界団体との連携による燃料の確保を行い、国に対し燃料の確保について要請する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 燃料輸送経路の整備に努める。
- ・ ガソリンスタンドへの自家発電装置設置を奨励する。

**2 エネルギー関係機関との協力体制の構築 【問題点 1・3への対応】**

- ・ エネルギー関係機関（国、県、市町村、石油元売業者、荷役関係者、ガソリンスタンド経営者等）の連絡会議を開催し、災害時における燃料の供給体制のマニュアルを作成するとともに、連携強化を図る。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

- ・ 燃料元売業者と自治体間における、災害時燃料供給に係る協定締結を進める。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

- ・ 国による燃料の分散備蓄と物流ルートを構築するよう、国へ要望する。

**3 災害発生時の燃料需給調整 【問題点 2への対応】**

- ・ 優先供給の調整を行う部署を県災害対策本部に設置する。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

- ・ 優先給油実施について、一般県民への周知に努める。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

本震災津波後においては、ガソリン、石油といった燃料の不足が生じ、県内の各ガソリンスタンドには給油を待つ自動車及び購入者が押し寄せ、大きな混乱が生じた。

以下においては、岩手県立大学総合政策学部の元田良孝教授、同学部生の宇佐美誠史さん及び佐藤枝里子さんが行った「震災後の給油行動等における研究」を紹介し、ガソリン不足状況における県内消費者の動向・意識について考察することとする。

※ 以下「震災後の給油行動等に関する研究」（岩手県立大学総合政策学部：元田良孝教授、宇佐美誠史さん及び佐藤枝里子さんによる研究）より抜粋

## 1 はじめに

本震災津波では直後に起きたガソリン不足により大きな混乱が生じた。この混乱は供給不足だけでなくパニックによる不急不要の給油行動の可能性がある。ここでは給油に関する意識調査を行い検証する。

## 2 研究方法

盛岡市と遠野市で行った意識調査の分析により行った。被災地から近く公共交通が比較的整備されている盛岡市と公共交通が整備されていない遠野市を意識調査対象地として選定した。平成23年7月に盛岡市で2000通、遠野市で800通を新聞折り込みで配布して郵送により回収した。回収率は盛岡市17.9%、遠野市15.5%であった。

## 3 研究成果（抄）

主な結果は次のとおりである。

### (1) 震災後初回給油の時期

全体では震災当日から1週間以内に給油した者は約2割である。ガソリンの供給に問題があったと考えられる3月末までに給油した者は約6割である。

地域別にみると盛岡より遠野の方が早い時期に給油していることが分かる。これは遠野の方が公共交通機関が不便で目的地も遠く自動車を使わざるを得ないためと考えられる（図1）

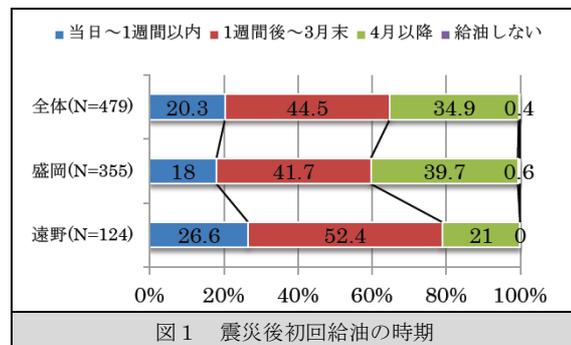


図1 震災後初回給油の時期

### (2) 給油の目的

給油の目的について聞いたところ、震災当日～1週間以内で最も多いのは通常の燃料の減少のためが40%であるが、「ガソリン不足の不安を解消するため」、「家族や知人の車に給油するため」、「行列を見て」、が約同数の35%もある。一方ガソリン供給が落ち着いた4月以降ではこの割合は21%に減少する（図2）。震災直後は不急不急な給油行動が多かったと考えられる。

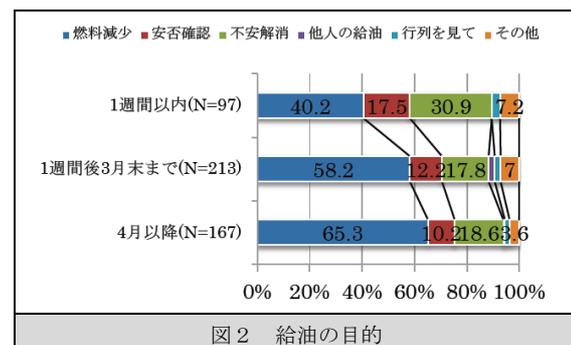


図2 給油の目的

### (3) 給油と自粛意識の差

給油を自粛しようと思ったかについて聞いたところ、盛岡市85%、遠野市88%と両地域とも9割近い者が自粛しようと思ったと答えている。しかし混乱の収まった4月以降に給油をした者を自粛した者と行動から判断した場合、多くの者は自粛をしなかったことになり、意識と行動にギャップがみられる。この差は交通が不便な遠野市の方が大きい。

### (4) 給油時ガソリン残量

給油時のガソリン残量を時系列で比較したのが図3である。

震災前ではエンプティマークやあと1/4など比較的ガソリン残量が少なくなってから給油したが、震災後ガソリン残量があっても給油する傾向に変化した。調査時点では震災を経てなるべく満タン状態で走るように心掛けている者が多くなったことが推測できるが、燃費が悪化するので環境面からは好ましいとはいえない。

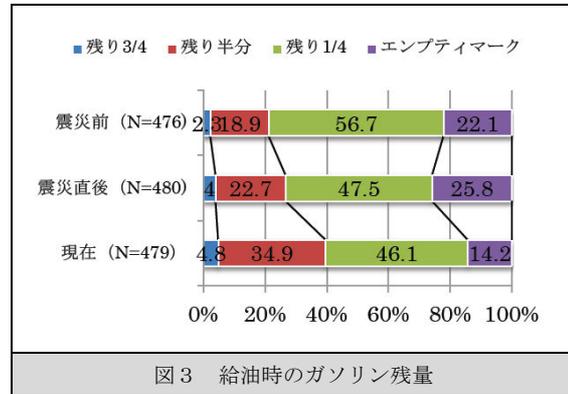


図3 給油時のガソリン残量

## 4 おわりに

調査の結果ガソリン不足時にパニックによる不要不急の給油が少なからず行われていたことが明らかになった。

不安解消行動で給油する者でガソリン不足がより深刻になったと考えられる。

ガソリン供給のリスク対策も必要であるが、パニック買いを起こさせないようにガソリン需給に関する十分な情報提供と消費者の自覚が必要であるとともに、公共交通の整備等により自家用車に依存しない社会の構築が望まれる。

## 検証項目 9 : 医療活動

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波においては、特に沿岸部の医療機関が津波により大きな被害を受け、その多くが診療機能を失われた。県立高田病院にあっては、屋上まで浸水し、壊滅的な被害を受けたほか、災害拠点病院である県立釜石病院は、地震により病棟の大半が使用できなくなる等、患者受入機能も大きく低下したが、他の災害拠点病院は、直接的な津波被害を受けず、概ね診療機能を維持し、発災直後からDMAT（※注1）の参集拠点となる等、地域の災害医療の拠点となった。

しかし、施設そのものが被災しなかった場合であっても、長期間に及ぶ停電や燃料不足によって、施設機能が十分に働かなかったことや食料品、水、医薬品等、物資の供給が滞ったこと等から、医療活動に支障を来した。

さらに、通信の途絶により、病院の被災状況や地域の医療ニーズの把握、医療チーム派遣の調整など、医療救護を行うに当たって必要な情報の収集、提供、管理が困難な状況が発生した。

こうした中で、沿岸部の入院患者受入機能の低下、さらには多くの重症患者の発生に対応し、広域医療搬送拠点を花巻空港等に設置し、沿岸部の患者の内陸部等への広域搬送を実施した。

なお、今回のような沿岸部の大津波被害を想定して、平成22年8月の県総合防災訓練では、花巻空港を会場とした広域医療搬送訓練を実施していたため、迅速かつ円滑に、域外への広域搬送がなされた。



いわて花巻空港でのSCU（※注2）活動状況

医療救護活動については、発災直後から県内外のDMATによる活動が行われたほか、概ね1週間後からは、関係機関との連携体制である「いわて災害医療支援ネットワーク」を構築し、全国から派遣された医療救護チーム等の調整や支援を行い、避難所等への医療救護活動、保健師チームや心のケアチームの保健活動、感染症予防チームによる巡回指導等局面ごとのニーズにより多様な活動が行われた。

※注1 DMAT： 災害派遣医療チーム（Disaster Medical Assistance Team）。医師、看護師、業務調整員（医師・看護師以外の医療職及び事務職員）で構成され、大規模災害や多傷病者が発生した事故などの現場以外に、急性期（概ね48時間以内）に活動できる機動性を持った、専門的な訓練を受けた医療チームのこと。

※注2 SCU： 広域医療搬送拠点に運び込まれた患者を処置し、安定化させ、トリアージする臨時医療施設（Staging Care Unit）のこと。主に、県外の医療機関に搬送するためのもの。

#### 〈事例・参考〉

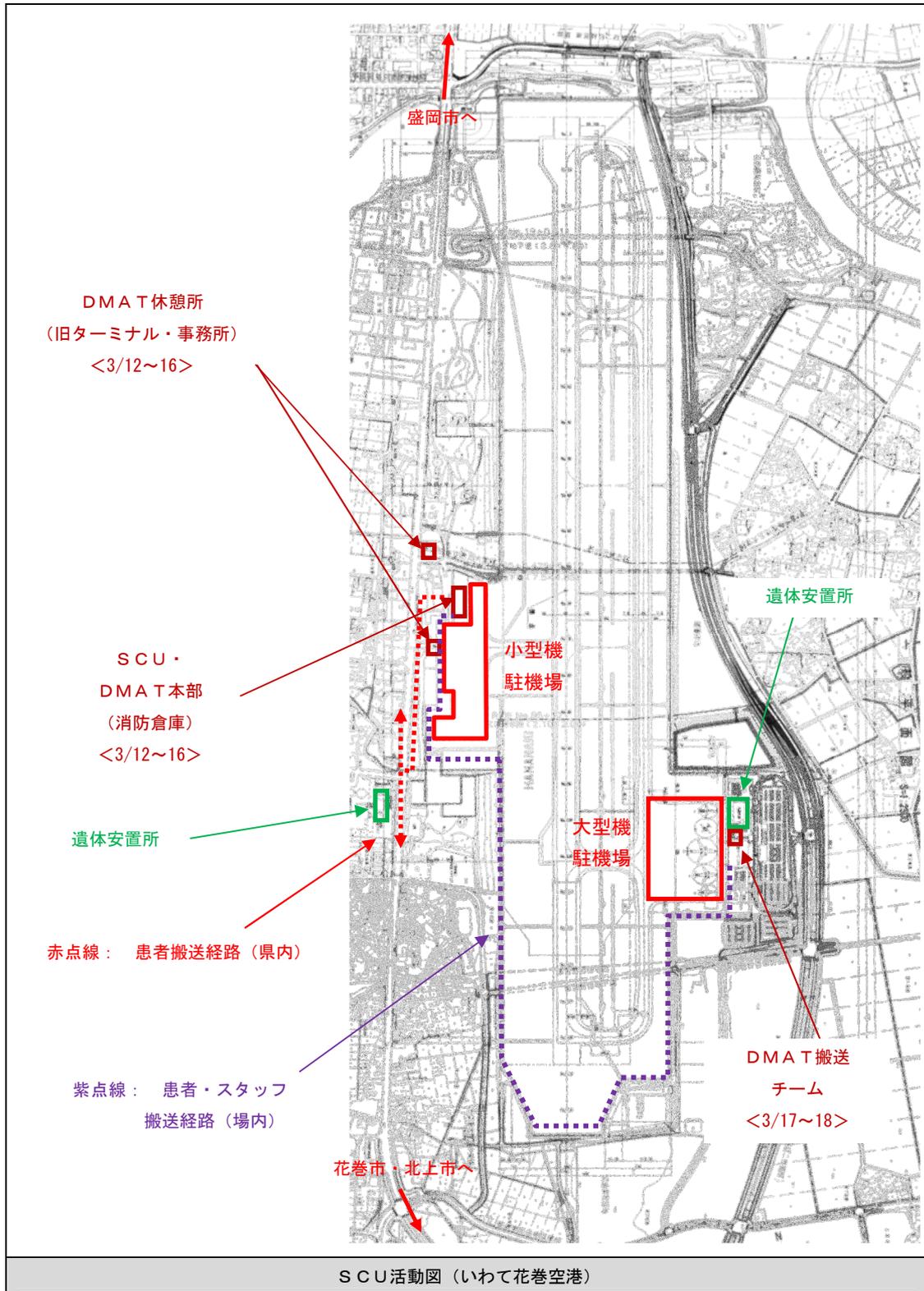
##### ○ DMAT活動

3月11日の発災後、県の派遣要請により、同月19日までの間に岩手DMAT6チームのほか、29都道府県から128チームが本県に参集し、被災地における患者のトリアージ、応急処置等の活動が行われた。また、広域医療搬送では、花巻空港及び岩手県消防学校に参集したDMATにより、ヘリ搬送された患者のトリアージ、応急処置等を行った後、内陸部の病院や県外の病院に搬送した。

##### ○ いわて災害医療支援ネットワーク

発災後の救命救急医療に対応したDMAT体制から、広範囲にわたる避難所等の医療救護に

対応するため、岩手医科大学、県医師会、日本赤十字社等を構成員とする「いわて災害医療支援ネットワーク」を立ち上げ（平成 23 年 3 月 20 日）、地域からの要請をもとに連携や調整を図りながら、被災地域への 1,000 チームを超える医療救護チームの派遣や医療機関等への支援を実施するなど、避難所等における保健医療の確保を図ってきた。



## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 DMATの参集と運用**

- ・ DMATの指揮統制、調整等が十分に行き届かない状況があった。

#### **[原因分析]**

- ・ 全国から多くのDMATが参集したこと。
- ・ 通信の途絶により現地やDMATチーム、広域医療搬送拠点との連絡が困難を極めたこと。
- ・ 大規模な津波被害の特殊性により、本来のDMAT活動時間（48時間）を超えた長期的な医療救護活動への対応が必要となったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 全国的なDMAT派遣体制の構築・制度化
- ・ 災害発生後早期から、DMAT調整本部への多くの統括DMATの派遣による指揮調整機能の強化
- ・ 衛星携帯電話の所持等DMATの装備についての見直し及び強化
- ・ DMAT活動の長期化に備えた2次隊や3次隊の派遣準備及び装備の見直し

### **問題点2 医薬品等の供給**

- ・ 緊急災害時の地域医療を担う開業医及び調剤薬局において、停電及び交通遮断により医薬品及び医療資機材の供給機能に支障が生じた。
- ・ 医薬品等の供給が、DMATや医療救護班による持込みや現地調達、県災害対策本部から卸業協会への発注、被災病院による直接の発注等、統制されていない複数のルートで実施されたことから、医薬品等の供給が遅れる避難所が生じた。
- ・ 医薬品等搬送車に対する緊急車両通行証の発行及びガソリンの確保に手間取った。

#### **[原因分析]**

- ・ 災害時における長期停電を想定していなかったこと。
- ・ 県地域防災計画においては、市町村災害対策本部長から県災害対策本部長に対し医薬品等の調達依頼を行う計画であったが、通信網の断絶に加え、役場機能自体が失われた市町村もあったため、調達要請が錯綜したこと。
- ・ 災害時の優先給油、緊急車両通行等に係る基準が策定されていないこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 開業医及び調剤薬局に対する、小型発電機又は医療用蓄電池等の設置に対する助成等の措置
- ・ 災害時における医薬品等供給計画の見直し
- ・ 給油及び高速道路利用に関する医薬品等搬送車両優先の基準の策定及び周知徹底

### **問題点3 患者搬送（転院を含む）**

- ・ SCUは医療面では国のDMAT事務局から派遣された統括DMATが指揮を執ったが、県災害対策本部との連絡が通信の途絶によりつながりにくかったこと、自衛隊ヘリ、防災ヘリ、ドクターヘリ等派遣主体の異なるヘリコプターが一度に参集し、各主体間の調整が十分ではない面があったこと等運航調整面での課題があった。
- ・ 応急処置後の病院への搬送について、花巻市消防本部の指揮調整隊が調整を行ったが人員の確保に苦労した。
- ・ ガソリン不足により、人工透析患者の透析医療通院の調整が喫緊の課題となり、透

析医療機関の連携による当番制を導入し、透析医療を維持した。

#### **[原因分析]**

- ・ SCUにおけるヘリコプター搬送に関する派遣主体間の情報共有が不足していたこと。
- ・ SCU指揮調整隊の事前の準備がなかったこと。
- ・ ライフライン断絶時の人工透析患者通院に関する取扱いのルールが整備されていなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 県災害対策本部からのSCU情報共有及び連絡調整のための職員の派遣
- ・ SCU指揮調整隊としての職員派遣についてのルール化
- ・ ライフライン断絶時の人工透析患者通院に関する取扱いのルール化

### **問題点4 被災地（避難所を含む）の医療衛生体制と活動**

- ・ 今回のような大規模な津波災害での広範囲にわたる多数の避難所等の医療確保に対応するための医療救護体制の仕組みが整備されておらず、また、交通、通信等の事情から、通信、移動手段、医薬品、食料品を確保した自己完結型の医療チームが必要であったことから、DMATに引き続く医療救護体制の構築まで、1週間程度、DMAT活動を延長した。
- ・ 自衛隊の災害派遣活動初期において、医薬品の提供や応急処置のニーズがあったが、医師がいなかったため対応まで時間を要した事例があった（医療従事資格がない自衛官等は医薬品の配布はできない。）。
- ・ 通信の途絶により、現地からの情報伝達が容易にできなかった。
- ・ 地域医療を調整（コーディネート）する職員がいなかった。
- ・ 被災市町村の機能低下や保健医療スタッフの不足等現場のマンパワーが厳しい状況であったことから、避難所での健康チェックの実施等の対応に十分な連絡調整がなされない面があった。
- ・ 避難所における感染症（インフルエンザ、ノロウイルス胃腸炎、腸管出血性大腸菌感染症等）の対応（患者の隔離施設等）が不十分だった。
- ・ 搜索活動・がれきの除去・防疫の3つの活動を、同時にする必要があった。また、道路啓開したところから、防疫処置をすべきであった。
- ・ 各市町村災害対策本部医療救護班を組織する予定の医師等が被災により、医療救護班が組織できなかった。
- ・ 各市町村地域防災計画上の医療救護班の役割が、実際には範囲が広すぎて実行できなかったところも多い。医療救護班の業務として検視等があるが実際はそのような余力はなく、支援に当たった警察等が対応した。
- ・ 他団体等の医療・保健支援チームの活動に係る情報が不足していた。（関係機関相互の情報共有が不足していた。）
- ・ 一部の避難所において、衛生面及びプライバシーが確保されたトイレの設置が不十分であった。

#### **[原因分析]**

- ・ 大規模な津波災害時の交通、通信等の麻痺状況を想定した医療活動計画が策定されていなかったこと。
- ・ 医療関係機関において、衛星携帯電話等、災害時に強い情報通信手段が不足していたこと。
- ・ 自衛隊の派遣活動初期の段階における医師等が不足していたこと。
- ・ 被災地ごとに地域の医療救護を調整する地域医療コーディネーターがあらかじめ

設置されていなかったこと。

- ・ 発災時における現地市町村等保健医療関係スタッフのマンパワーが不足していたこと。
- ・ 避難所における感染症対策の事前計画が、消毒等の防疫対策に重点が置かれ、感染症発生動向調査（サーベイランス）、患者隔離等の視点が不足していたこと。
- ・ 被災地における防疫対策の事前計画が、大規模災害に対応する計画になっていなかったこと。
- ・ 今回の震災規模に対し、現行の各市町村地域防災計画上の医療救護班体制では対応できなかったこと。
- ・ 捜索活動、がれきの除去、防疫、物資搬送の連携が不足していたこと。
- ・ 地域内での（他団体等からの）医療・保健支援チームに関する情報が不足していたこと。
- ・ 衛生面等を考慮したトイレの設置等を規定した避難所運営計画がなかったこと。
- ・ 避難所における健康把握等のリスクアセスメントや、避難者の健康管理、衛生指導等の仕組みが構築されていなかったこと。

### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 大規模災害時における医療救護活動について、全般を調整、支援する連携体制の構築や人工透析、歯科医療、保健師活動、心のケア等の保健医療活動各分野での活動計画の策定
- ・ 自衛隊とDMAT医師等との連携強化
- ・ 被災地への地域医療コーディネーターの配置及び地域の保健医療関係団体との連携体制の構築
- ・ 拠点となる医療関係機関等における、衛星携帯電話や移動系の防災行政無線器等の情報通信機材の配備
- ・ 被災地への保健師、心のケアスタッフ、感染症対策の専門家等の保健医療スタッフ支援の検討
- ・ 大規模災害を想定した感染症対策、防疫対策計画、避難所運営マニュアルの見直し（感染症患者の隔離、予防投薬ガイドラインの周知、避難所リスクアセスメント方法、感染症発生動向調査、必要な衛生資機材の提供体制、感染症対策チームの派遣等）
- ・ 各市町村地域防災計画において他団体の連携及び支援を考慮した医療救護班体制の構築
- ・ 衛生面に考慮した避難所のトイレ設置又はレンタルトイレの手配について事前の計画策定

## **防災対策への反映**

### **1 初動体制の整備 【問題点1～4への対応】**

- ・ 災害の状況に応じたDMAT活動のあり方や装備を見直す。
- ・ 大規模災害時における医療救護活動について、全般を調整、支援する連携体制の構築や人工透析、感染症対策、歯科医療、保健師活動、心のケア等の保健医療活動各分野での活動計画を策定する。
- ・ 被災地ごとに地域の医療救護を調整する地域医療コーディネーターを配置し、及び地域の保健医療関係団体との連携体制を構築する。

### **2 ライフラインや物流の遮断への対応 【問題点1～4への対応】**

- ・ 拠点となる医療関係機関について、通信途絶に対応した衛星携帯電話、無線等の

複数の通信手段を確保する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 自衛隊とDMAT医師等との連携を強化する。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

- ・ 被災地への保健師等の保健医療スタッフ支援を検討する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 拠点となる医療関係機関におけるライフラインを充実させる。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

- ・ 交通手段や通信方法について事前に対策と実際の使用方法などに関する訓練を実施する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

## 検証項目 10： 人的・物的被害の集約

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波は、史上まれに見る災害規模であったため、岩手県内においても多数の人的・物的被害及び避難者をもたらした。

平成 23 年 12 月 28 日現在、死者数 4,664 人、行方不明者 1,368 人（うち死亡届の受理件数 1,206 件）、負傷者 188 人（一部負傷者数を把握できていない市町村もある。）、家屋倒壊数（全壊・半壊）24,736 棟となっている。

県災害対策本部では、マニュアルに従い発災後直ちに電話回線を敷設して、県災害対策本部地方支部、市町村災害対策本部あるいは消防本部からの情報収集を開始した。しかし、停電、情報インフラの遮断、市町村庁舎等の被災に加え、各市町村では職員自身も多数被災した。そのため、発災直後は現地と連絡も取れない状況であり、現地も被害状況を十分に把握できる状況にはなかった。

徐々に電話がつながり始めたが、その時点での内容は被災者の救助、水・食料を始めとする物資支援等の要請が中心で、被害状況が把握できたのはその後であった。なお、死者数は、当初市町村から情報収集していたが、市町村での集約にばらつきがあったため、現地で遺体収容の任務に当たっていた警察情報によることに変更した。

また、発災とともに、多くの住民が避難を余儀なくされた。津波に襲われた沿岸部では、指定避難所となっていた施設のほか、浸水を逃れた寺院や一般住宅などに被災者が集まり、そこがそのまま避難所となった。その数は最大で 399 ヶ所（平成 23 年 3 月 19 日）、避難者数は最大で 54,429 人（同月 13 日）となった。避難所・避難者数の把握についても、当初は市町村から情報を収集したが、各市町村の情報を均一化するため、自衛隊が取りまとめた現地活動部隊報告によることに変更した。集計方法も、食料輸送等の救援活動の基礎データとして、その後「在宅避難者」（自宅等に宿泊して給食支援を受けている避難者）を分離する変更を行った。

今回は多数の行方不明者も報告された。しかし、市町村においてもその把握は住民からの情報に依存していた。市町村が住民の安否を確認しようにも、確認のための職員が不足し、また、地域住民全てが分散して避難していたほか、その避難先も、自市町村内及び県内陸部のみならず、県外まで広範囲に及んでおり、確認は困難を極めた。自市町村外への避難者については、4 月下旬から総務省が発案した「全国避難者情報システム」による登録が始まり、ある程度その把握が進んだ。



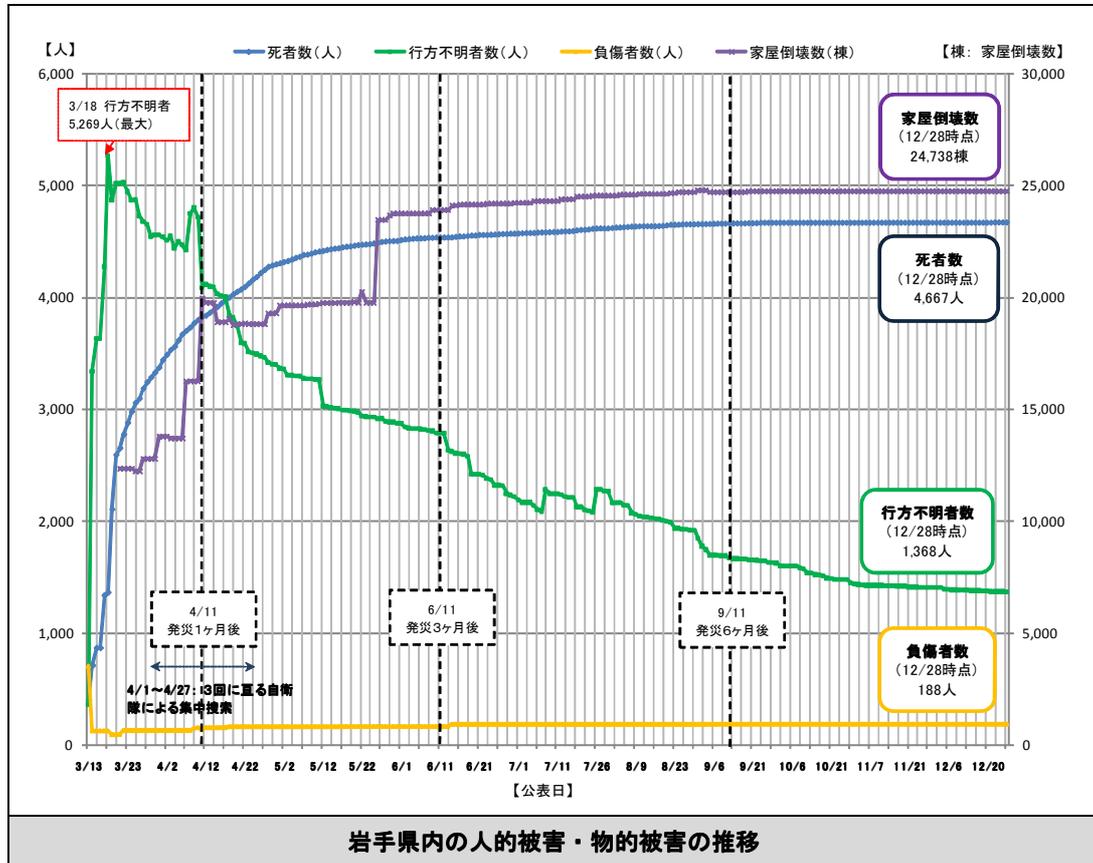
宮古地域振興センター内に設置された災害伝言版

人的・物的被害の状況は、毎日定時にマスコミに情報提供を行った。しかし、市町村と死者数及び行方不明者数の集計・計上方法が異なったため、一部混乱が生じた。その他、被災地域住民の安否情報の一つとして、避難所ごとの避難者リストを市町村から提供を受けて県ホームページに掲載した。

#### 〈事例・参考〉

- 発災後の混乱の中、被災市町村では、一般住民、自治会長、消防団からの報告等により、行方不明者の情報集約に努めた。
- 発災直後から被災地に展開していた自衛隊の活動により、避難所の場所、各避難所における避難者数（在避難所人数・在宅避難者数）の把握が可能となった。

- 本震災津波では、平成 23 年 4 月 12 日以降、「全国避難者情報システム」（総務省が発案した Excel ファイルを用いた情報集約の仕組み）の受付窓口を全国各市町村に整備し、避難者情報の把握及び避難元市町村への提供を実施した。



【岩手県総合防災室調べ】

## 本震災津波の災害応急対応における問題点

### 問題点1 情報伝達経路の確保

- ・ 発災直後、山田町、大槌町及び陸前高田市と連絡が取れない状況が続いた。

#### 【原因分析】

- ・ 地震による停電及び情報通信網の断絶並びに津波による市町村庁舎及び情報通信設備の被災により、想定していた通信手段が全て機能しなかったこと。
- ・ あくまで設備により通信を確保しようとするところで止まったこと。

#### 【課題・改善の方向性】

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 報告すべき情報の優先順位の選定
- ・ 多重な通信手段の確保

### 問題点2 災害対応の優先順位の変化に応じた情報収集

- ・ 発災直後からマニュアルに従って人的被害（死亡・負傷）と物的被害（住家の全壊・半壊）の情報収集を開始したが、被害が大き過ぎ、その把握には時間を要した。
- ・ 発災からしばらくの間は人命救助と救援物資の補給が災害対応の中心であった。

### **[原因分析]**

- ・ 通信の途絶や市町村機能の麻痺を想定した情報収集手段でなかったこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 市町村機能を補完する人的及び物的支援、人命救助、被災者の保護、公共施設の機能回復を最優先とした情報収集
- ・ 時間の経過とともに変化する災害対応に応じた情報収集

## **問題点3 公表する情報の定義の明確化**

- ・ 県、市町村及び警察の間で、死者数、行方不明者数及び行方不明者死亡届受理数の計上方法及び公表数値に差異が生じ、混乱が生じた（住民・報道機関からの問い合わせが多く寄せられた。）。

### **[原因分析]**

- ・ 死者数の計上及び公表値について、県及び警察では遺体収容場所ベース、市町村では住民登録ベースといったように、計上方法が異なっていたこと。
- ・ 震災後3ヶ月を経過した行方不明者の死亡届受理については、その受理件数の取扱い（新規受理が発生した場合、死者数に計上するのか、行方不明者から差し引くのか）について、各団体間で一元化されていなかったこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり課題について改善を図る必要がある。

- ・ 県及び市町村の災害対策本部における被害情報の集計方法のルール化

## **防災対策への反映**

### **1 情報収集リエゾンの配置 【問題点1への対応】**

災害情報の相互伝達を容易とするため、独自の判断により、県、各防災関係機関から、被災市町村に職員（リエゾン）を派遣・配置し、市町村職員に代わり、現地災害情報、支援要請情報等を伝達する。

### **2 停電、情報通信網の遮断等の非常時を想定した、情報集約体制の構築 【問題点1・2への対応】**

- ・ 通常の情報伝達手段が使用できない場合に備え、被害の情報集約に関するシミュレーションを実施し、これに対応できる人的体制を構築する。
- ・ 情報機器が機能しない場合は、直接職員が被災地に赴くことにより、情報伝達経路を確保する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### **3 各団体間における被害情報の一元化・共有化 【問題点1・3への対応】**

各自自治体及び防災関係機関相互において、被害情報を一元的に集約し、常に各団体間で同じ情報を共有できる体制を構築する。

### **4 「全国避難者情報システム」等の活用 【問題点2への対応】**

今後の大災害においても、「全国避難者情報システム」をルール化・導入し、活用を図る（同システムの継続的運用を国に要望する。）。

### **5 人的被害データの集計・計上方法のルール化 【問題点3への対応】**

あらかじめ、死者数の計上方法（収容場所ベースなのか又は住民登録ベースなのか）、

行方不明者の死亡届受理件数の取扱い（当該行方不明者の安否が確認されるまで行方不明者数とするのか、又は安否行方不明者から差し引き死者数にカウントするのか）を定義化し、各団体間で共通認識を図る。

***[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]***

## 検証項目 11： 広報活動

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波発災直後は、停電等のために県内全域で広報活動が困難となり、また、沿岸市町村では、防災行政無線が被災し、住民に対する一斉広報が困難な状況であった。

避難所における広報についても、掲示やチラシの配布など、利用者に広く周知することが課題となった。

#### 〈事例・参考〉

##### ○ 発災当初の県本庁舎県民室災害窓口における震災対応

月日	時間	対応業務
3/11～ 3/12	24時間	県内全戸停電となり、県庁に帰宅困難者や近隣住民が集まったため、一時避難所として開放
3/13	0:00～22:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ テレビニュースによる災害情報提供</li> <li>・ インフラ等の状況説明（公共交通機関、ライフライン、電話、銀行ATM、小売店、病院等）</li> <li>・ 帰宅困難者に対する盛岡市内避難所案内</li> <li>・ 携帯電話の充電サービス</li> <li>・ 断水世帯への飲料水提供</li> <li>・ 体調が悪い方への対応（総務事務センター保健師対応）</li> </ul>
3/14～ 3/27	平日 8:30～22:00 土日祝 8:30～18:00	3/14～県民室内に「災害総合窓口」設置
3/28～ 3/31	<窓口> 平日 8:30～18:00 土日祝 8:30～18:00 <電話> 平日 8:30～22:00 土日祝 8:30～18:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 避難者情報案内</li> <li>・ 各種問い合わせの交通整理（県災害対策本部、庁内各課との調整）</li> <li>・ 県災害対策本部資料、プレスリリース資料、市町村情報等の情報提供</li> <li>・ 生活支援相談対応</li> </ul>
4/1～ 4/29	8:30～18:00	
4/30～ 5/26	8:30～17:15	
以後、 復興窓 口にお いて対 応。		

##### ○ 大船渡市

- ・ 記者会見を頻繁に開催し、被害状況を公表した。
- ・ ライフラインの情報や支援制度の情報を掲載した広報を作成し、避難所及び被災地域を中心に配付した。
- ・ 3月31日からコミュニティFM局を開局し、住民への各種情報の発信に努めた。

##### ○ 釜石市

- ・ 被災状況に関するマスコミへの情報提供： 通信網が復旧するまでの間、NTT釜石

営業所から直接FAXで情報提供を行った。

- ・ 避難者への情報提供： 災害対策本部情報を1日1回、全ての避難所へ配送した。
- ・ 市民への情報提供： 災害対策本部情報（広報版）を作成し、全戸配布した。印刷業者が被災したこと、紙不足、燃料不足、配達員の安否確認と確保など困難を極めた。
- ・ さいがいFM開局： さいがいFMを開局し、情報発信を行った。

## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 住民（避難所・被災者・被災地以外に住む家族等）への広報**

- ・ 被災市町村において、防災行政無線が使用できなかったため、市民に対する一斉周知手段を失った。
- ・ お知らせチラシの配布には限界があり、避難所利用者等に限られた周知になった。
- ・ 停電により、市町村等独自テレビ放送、ホームページ及び屋外告知放送システムが使用できない状況となった。
- ・ 沿岸部の多くで、行政連絡員を通じた広報誌の配布ができなかった。
- ・ 生活実態に即した広報が十分できなかった。

#### **【原因分析】**

- ・ 市町村の防災行政無線が被災したこと。
- ・ お知らせチラシの配布には、配布及び人員不足により、限界があったこと。
- ・ 被災者等が必要とする生活関連情報（ガソリン・スーパー他小売店・病院等）を収集・提供する体制がなかったこと。
- ・ 庁舎のシステム本体の電源が確保されても、情報を受ける町民が電源の確保をできなければ情報が伝達されなかったこと。
- ・ 沿岸部の多くの地区において、津波により行政連絡員が被災したこと。
- ・ 本部会議資料等の情報を、災害広報に加工する体制が十分でなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 防災行政無線の早期の復旧及び防災対策
- ・ 住民、避難所利用者等に広く情報を周知する方法、手段の検討
- ・ 各地域に発電機等電源が確保される拠点を整備し、その拠点を通じた住民向け情報発信の実施
- ・ 大規模災害時においても使用できる行政と住民との双方向の通信手段の検討
- ・ 生活関連情報の収集体制の確立
- ・ 生活実態に即した災害広報への加工（例：部局ごとの情報ではなく、生活実態に合わせた項目ごと、エリアごとに出す等）

### **問題点2 メディアへの広報**

- ・ 報道機関に連日・終日様々な問い合わせ電話が殺到し、その対応に多くのスタッフが当たらざるを得なかった。報道機関では、把握している情報が概略的なことに止まり、細かい地域の状況照会に答えることができなかった。
- ・ 震災発生直後、多数のマスコミ関係者が電力会社に来社したが、同社においても混乱しており、適切な対応ができなかった。
- ・ 報道機関（キー局、番組ごと、他全国各地）から連日及び終日様々な問い合わせが県に殺到し、対応に当たらざるを得なかった。

#### **【原因分析】**

- ・ 県災害対策本部や警察の設けた電話回線が少なかったこともあり、これらとマス

コミの回線とがほとんど繋がらなかったこと。

- ・ 大規模停電のため、電力会社においても混乱が生じていたこと。
- ・ 災害により報道機関も混乱し、局内の調整が取れていなかったと思われたこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 電話回線を増設する、又は毎日メディアへの発表時間、レク時間を設定し、マスコミからの個別照会による混乱防止を徹底
- ・ 官民を含めたライフラインに関する情報提供体制の構築
- ・ 報道機関に対する災害情報提供方法のルール化（例：県政記者クラブ提供資料は、ホームページ掲載を徹底するとともに、県政記者クラブ提供資料は、県政記者クラブ加盟各社（地元局）からキー局への情報提供を徹底するよう依頼）

### **問題点3 広報活動の手段**

- ・ 震災発生後、移動体通信・固定通信ともに広範囲にわたってつながりにくい状況となった。
- ・ 地震直後に、停電・サーバーのダウンにより、県ホームページによる情報更新及び提供ができず、ツイッター等のソーシャルネットワーキングサービスに頼らざるを得なかった。
- ・ 市町村ホームページも閲覧できない状況が続いたこと、また県ホームページの安否情報ページ閲覧等のため、県ホームページへのアクセスが更に集中し、つながりにくくなった。
- ・ 停電、広報活動に必要な物資（通信手段、ガソリン、車両、コピー用紙など）の不足、人員不足により、情報提供が思うようにできなかった。
- ・ 防災行政無線について聞きにくい、又は聞こえないといった場合があること。
- ・ 防災ポータルサイトが適時に更新できず、情報提供が十分にできなかった。
- ・ 防災ポータルは、項目、分量が多いが、生活関連情報が少なかった。

#### **【原因分析】**

- ・ 通信局が被災したこと。
- ・ 停電、ガソリン不足及び人員不足となったこと。
- ・ 防災行政無線が気象条件などに影響を受けること。
- ・ 広報活動に必要な物資の手配が困難であったうえ、備蓄が不足していたこと。
- ・ 停電や地震によるサーバー・ダウンが生じたこと。
- ・ 県公式ホームページにアクセスが殺到したこと。
- ・ 県及び市町村とも防災ホームページの項目及び分量が多い、階層が深いなど、重たいサイトで、停電が解消されてもつながりにくかったこと。
- ・ ホームページ更新作業者が限定されること。
- ・ 県災害対策本部情報が次にいつ発表されるか、ホームページがいつ更新されるか、あらかじめ示されなかったことも県への電話照会やホームページアクセスの集中につながったこと。
- ・ 防災ポータルと県公式ホームページの災害情報の情報管理及び掲載情報のすみ分けがなされていないこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 情報通信事業における、災害時の安否確認対策の実施（例：災害時の安否確認方法の日頃からの案内、各自治体との連携、災害時等に利用できるICT（情報通信技術）を活用した情報通信サービスの検討）
- ・ 通信手段、車両、ガソリン、コピー用紙など、広報活動に必要な物資の確保及び

#### 停電対策

- ・ ソーシャルネットワーキング・サービスの活用促進
- ・ ホームページサーバーの災害対策及びアクセス殺到への対策実施
- ・ 地域での情報伝達力を高めるため、防災行政無線に加えて、電話応答サービスの設置、各行政区長や自主防災会長、防災委員への個別受信機の配置
- ・ 情報更新頻度を上げる対策の実施、情報更新時刻の事前告知
- ・ 災害時ホームページの最適化。防災ポータル通常時と災害時に区分した運用（項目の厳選、画像減、テキストスタイル化、携帯にも対応）
- ・ 防災ポータルと県公式ホームページ災害情報の整理

#### **問題点4 県における広報事務の分担**

- ・ 本部支援室広報班と広聴広報課の分掌事務の仕分けが整理されておらず実態に即していない。
- ・ 安否情報の所掌が明確ではなく、電話回線もパンクし、つながらない状況が続く混乱を来した（本部支援室広報班、広聴広報課及び警察）。
- ・ 当初、病院搬送者の名簿が公開されなかったため、県や病院に照会が集中し、病院機能にも支障を来した。
- ・ 外部からの問合せ及び相談電話について、状況に応じて、県庁担当部課につないだが、担当部室課によっては、震災対応による業務多忙により、対応に応じられない場合もあった。
- ・ 問合せ及び相談内容について、これまで県が対応したことがない業務や担当部室課が決まっていない業務などがあり、対応に苦慮した。
- ・ 震災からの月日の経過により、相談者の相談内容の質が変化したこと（より深く専門的になる）、通信手段や市町村行政機能が回復したこと等から、電話等での取次ぎ対応が主な業務となった。
- ・ 真偽の判別や緊急を要しているかどうか判別がつかない救援要請、安否確認要請の対応に苦慮した。対応の必要のないケースに警察官が時間を割かれるケースも生じた。

#### **[原因分析]**

- ・ 県災害対策本部内における支援室広報班と広聴広報課の役割分担及び事務分掌の区分けが不明確であったこと。
- ・ 担当部室課によっては、震災対応による業務多忙により、対応することが不可能であったこと。
- ・ 相談内容は、民間、国、県及び市町村に関わらず全てにわたり、これまで県が対応したことがない業務や担当部室課が決まっていない業務などがあったこと。
- ・ 業務の担当部署を一覧表などに取りまとめたものが機能しなかったこと。
- ・ 災害総合窓口を設置したが、担当課等の情報が不足し、庁内の担当課を初期調整する機能や安否照会が県庁総合窓口集中したこと。
- ・ 市町村から県への安否確認情報の収集体制及び県から県民等への提供体制が不十分だったこと（所掌が明確でない。電話回線もパンクし、つながらない状況が続く混乱を来した）。
- ・ 非常時においても個人情報保護の点から、公開する名簿の加工に膨大な作業時間を要したこと。特に、避難所でない病院搬送者名簿公開にあたっては、病院等との調整に手間取ったこと。
- ・ 連日、災害に関する大量かつ様々な内容の電話・メールが県に寄せられる中に救援要請等が混在していた。仕分けには膨大な時間を要し、迅速に仕分けできる広聴業務経験スタッフが不足したこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 広報に係る組織及び分掌事務の見直しの実施
- ・ 各部局による対応のあり方の改善についての検討
- ・ 相談対応で問い合わせが多かった内容については、担当部室課の担当者も窓口や電話で直接対応するか、窓口となる担当者を決めて対応する、よくある問合せ等に対応できる資料等を窓口にあらかじめ提供する、等の対応の役割分担等
- ・ 相談者の相談内容の質の変化（より深く専門的になる）に対応できるよう、問合せ内容についての各室課内における情報共有の徹底
- ・ 地域防災計画、県ホームページ等に担当部署一覧を作成する等、問合せ先に関する情報提供の実施
- ・ 収集情報を、メディアや被災者等に伝わりやすい災害情報として加工する体制整備
- ・ 災害時ホームページの最適化、通常時と災害時に区分した運用（災害時一項目厳選、画像減、テキストスタイル、携帯対応で掲載）。

例：避難所情報のツイート数は、15万6千件。しかし、市町村の防災計画避難場所情報の階層が深すぎて開きにくかった。テキスト化しグーグルマップにリンクするなどが有効と思われる。

## **問題点5 広報に係る情報の管理**

- ・ 県災害対策本部からの災害広報は、本部員会議資料のみであり、また、本部支援室広報班と情報班の混乱もあり、情報（特に日常生活情報）が不足した。
- ・ 発表は、本部員会議等の場で報道機関に公表し、防災ポータルに資料を掲載したが、防災ポータルには、本部員会議資料の概要版のみの掲載であり、各部局の情報は掲載されず、パブリシティ、クチコミ効果が十分得られなかった。
- ・ 発災直後における本部支援室広報班と広聴広報課の連携が取れていなかった。
- ・ 市町村を含めたホームページサーバーのダウンにより、各市町村の防災計画にある避難所等情報さえ閲覧できず、照会対応等に支障を来した。

### **[原因分析]**

- ・ 県災害対策本部からの災害広報が、本部員会議資料のみであり、資料提供先が県政記者クラブ及び市町村に限定されたこと。
- ・ 本部支援室広報班、情報班及び広聴広報課の役割分担及び連携がうまくいかなかったこと。
- ・ 市町村ホームページサーバーのダウンにより、防災ポータルから各市町村の防災ホームページのリンクが開けなかったこと。
- ・ 避難者名簿を加工したことによって、詳細な住所・生年月日による検索ができなくなり、安否情報検索に逆に支障を来したこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 収集した情報を生活実態に即した災害広報に加工する体制整備（例：部局ごとの情報ではなく、生活実態に合わせた項目ごと、エリアごとに出す等）
- ・ 広報に係る組織及び分掌事務の見直しの実施
- ・ 通常時の防災ポータルと災害時の防災ポータルの区分化
- ・ 市町村の防災計画にある重要情報（避難所等）を簡潔に防災ポータルに掲載
- ・ 非常時の個人情報保護の取扱いの特例措置

## **防災対策への反映**

- 1 **防災行政無線の復旧及び防災対策** 【問題点 1 への対応】  
防災行政無線が停電に対応できるよう、発電機及びバッテリー等の設置に努める。  
**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**
- 2 **住民、避難所利用者等に対する情報提供方法・手段の検討** 【問題点 1・3 への対応】  
住民及び避難所利用者等に対し、広く効果的に情報を周知するための方法及び手段について検討する。  
**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**
- 3 **メディアに対する災害情報提供方法のルール化** 【問題点 2 への対応】  
記者クラブ提供資料のホームページ掲載及び記者レクチャーのルール化を徹底するとともに、県政記者クラブ提供資料は、県政記者クラブ加盟各社（地元局）からキー局への情報提供を徹底するよう依頼する。
- 4 **情報提供ツールの多重化** 【問題点 3 への対応】  
ホームページ・サーバーの耐震化、アクセス数殺到への対応策を講ずるとともに、災害時におけるホームページ以外の情報提供方法についても検討する。  
**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**
- 5 **防災ポータルと県公式ホームページ災害情報の整理、災害時の防災ポータルの最適化（項目の厳選、テキスト化等）についての検討** 【問題点 3～5 への対応】  
災害情報がタイムリーに更新できる方法を検討するとともに、閲覧者が災害情報を容易に理解できるよう、県公式ホームページ及び防災ポータルの整理並びに通常時と災害時の災害情報内容のすみ分けについて検討する。
- 6 **県災害対策本部内の広報事務に関する体制及び事務分掌の整理** 【問題点 4 への対応】  
不明瞭な状況である本部支援室の広報班・情報班及び広聴広報課の各事務分掌について整理し、見直す。  
**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**
- 7 **県の広報に係る情報の管理と共有の充実化** 【問題点 4・5 への対応】  
県の災害対応情報が効率的に庁内各セクションで共有化できるための体制を構築する。

## 検証項目 12： インフラの被害状況（通信インフラ以外）

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波は、沿岸部全域に及ぶ大規模災害であり、インフラの被害も甚大かつ広範囲に及び、復旧に時間を要したため、長期間にわたってインフラ不全の状態が続いた。

特に、停電、通信途絶、鉄道及び道路の寸断により災害応急活動の円滑な実施に支障が生じた。また、水道、ガス施設等への被害も同様であり、被災者の避難生活にも多大な影響を与えたが、各インフラ事業者の総力を挙げた復旧作業により、通信は4月18日に、ガスは同月25日に、電気は5月28日に、水道は7月12日に全面復旧した。



給水活動の様子  
(山田町内・平成23年3月18日)

#### 〈事例・参考〉

- 水道施設の運転には電気の復旧が不可欠であることから、大船渡市では、東北電力と連携し、水道施設のある地域を優先して通電作業を進めてもらい、通電区域の拡大に合わせて給水区域を拡大した。
- 大船渡市では、地震及び津波により、配水管が被災し、断水となった。また、道路を塞ぐがれきにより被害状況の把握が難航した。  
このような中、県立大船渡病院などの重要施設への給水を最優先に復旧作業を進め、併せて、給水車による給水を行った。
- 陸前高田市では給水施設が被災し、復旧に長期間を要した。（断水解消：6月26日）

### 本震災津波の災害応急対応における問題点

#### 問題点 1 各事業者間の連携

- ・ 各インフラ事業者における復旧の優先順位に応じて、当該インフラの重要施設の復旧を他に先行して実施する必要があるが、道路の啓開作業を行う道路管理者等との連携が不十分なため、復旧作業が難航することがあった。
- ・ 各インフラ事業者による復旧作業が個々に一斉に行われ、がれき撤去作業により配水管を損傷したり、電気復旧作業により通信ケーブルを切断したりするケースが生じた。
- ・ 電気が復旧しなければ、給水ができないなど、各インフラ事業者間の連携が必要であったが、それが不十分であり、各事業者間における復旧作業スケジュール等の情報共有がなされなかった。

#### 〔原因分析〕

- ・ 道路管理者を含む各インフラ事業者間の連携組織がなく、インフラ復旧工事に関する情報等が共有されていないこと。
- ・ 大規模災害により各種インフラが広範囲にわたり一斉にダウンすることが想定されていないこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり課題について改善を図る必要がある。

- ・ 県・市町村災害本部等の構成員への各インフラ事業者の参画及び復旧工事の予定、進捗状況等についての情報共有と調整機能の確立

### **問題点2 復旧工事に用燃料の確保**

- ・ 発災直後から燃料不足が続き、インフラ復旧のために使用する重機等の燃料を円滑に調達することができず、復旧作業に支障が生じることがあった。

#### **[原因分析]**

- ・ 大規模災害時においても他地域から被災地域に間断なく燃料が供給されるという前提が関係者にあり、特段の燃料確保対策が定められていなかったこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり課題について改善を図る必要がある。

- ・ 各インフラ事業者ごとに一定量の燃料の備蓄のほか、燃料の調達・確保計画の策定

### **問題点3 連絡手段の確保**

- ・ 災害時優先電話等が十分確保されておらず、各部署での通信確保に問題があった。
- ・ 発災直後は、道路の啓開作業により道路上のがれき撤去が最優先であったが、通信途絶により現場との連絡手段がなく、当該作業に支障が生じた。

#### **[原因分析]**

- ・ 大規模災害による停電、通信途絶に配慮した通信手段の確保がなされていなかったこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 災害時優先電話、衛星携帯電話等の複数の通信手段の事前確保
- ・ 大規模災害時を想定した通信訓練の定期的な実施
- ・ 長期間停電することを想定した非常用電源の整備及び燃料の確保

### **防災対策への反映**

#### **1 各インフラ事業者間の情報共有体制の確立 【問題点1への対応】**

インフラの早期復旧を図るため、各インフラ事業者における復旧工事の予定、進捗状況等の情報共有を図るため、総合調整所を活用するとともに、県災害対策本部にもインフラ復旧チームの部署を設置する。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

#### **2 インフラ復旧に要する燃料の確保 【問題点2への対応】**

インフラの復旧に必要な燃料を事前に確保するため、自家用タンクを設置するとともに、燃料関係団体との災害時協定を締結する等の対策を行う。

#### **3 各インフラ事業者が被災後に使用できる通信手段の確保 【問題点3への対応】**

衛星携帯電話等複数の通信手段を確保する等のバックアップ体制を構築するほか、非常用電源及び燃料等確保に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

## 検証項目 13： 孤立地域の発生

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波の被災地となった沿岸部は、リアス式海岸で、海岸線が複雑に入り組み、背後に山が迫る急峻な地形となっており、このため、沿岸部を結ぶ幹線道路は、海岸線に近い低地を通る地域が多く、発災後、津波による道路寸断やがれきの堆積等により通行止めが多数発生した。

また、迂回路等のアクセス道路も少なく、災害により孤立する地域が 194 箇所発生した。

さらに、電話等の情報連絡手段が途絶した地域では、その被害状況や安否確認等の状況把握ができない、又は状況が把握できても範囲が広大かつ多数であり、救助する手段やマンパワーの不足のため、被災者の救助や救援物資等の支援が困難という状況が発生した。

#### 〈事例・参考〉

- 災害派遣された自衛隊ヘリコプターに地元の消防職員が同乗し、上空偵察により、孤立地域の状況を把握するとともに、地上では、自衛隊と消防団が協力して地上偵察を行い、また、海上から上陸しての偵察も行う等、被害状況や安否確認等の情報収集に当たった。
- 県からの情報に基づき、孤立した地区を自衛隊機により捜索するとともに、重機部隊や民間業者による国道や主要地方道のがれき撤去により孤立化の解消を図った。依然孤立化していた地域には、ヘリコプターにより人員や救援物資（水・食料等）の搬送を行った。

### 本震災津波の災害応急対応における問題点

#### 問題点 1 孤立地域の発生と通信途絶

- ・ 孤立地区の把握が、情報連絡手段が途絶した地区では全くできなかった。

#### 〔原因分析〕

- ・ 発災直後、がれき等により道路が寸断され、孤立地域に人的派遣を行うことができなかったため、自衛隊等の防災関係機関のヘリコプターによる偵察に頼るほかなかったこと。
- ・ 以前の災害においては、アマチュア無線の協力があつたが、現在、アマチュア無線の情報を受け入れる体制がないこと。
- ・ 長期の停電により防災行政無線のバッテリーが機能しなくなり、市内への一斉周知手段を失ったこと。
- ・ 電話等の通信手段が不通となったため、市町村等において孤立地域を把握しきれなかったこと。
- ・ 消防無線の電波状態が悪かったため、分署を経由して消防本部に無線交信を行うこととしていたが、分署が津波で被災したため、無線交信できない状態となったこと。
- ・ 県警では、被害情報収集部隊のひとつとして、悪路走行可能な二輪車による部隊を編成していたが、庁舎、車両等が被災したことから、十分に機能を発揮できなかったこと。また、内陸地域で編成していた同部隊の出動も検討されたが、遠隔地で給油確保等も困難な状態であったため、断念せざるを得なかったこと。
- ・ 県地域防災計画において、孤立化想定地域に対する多様な通信手段の配備やアクセス道路の確保が定められていたが、その対応が十分にできていなかったこと。
- ・ 孤立化想定地域のリストはあつたが、被害がその想定を上回っていたこと。
- ・ 被災者の孤立状況を航空機で捜索しても、地上からの住民によるグラウンド S O S メッセージ等がなかったことから、航空機による発見や救出が十分機能しなかつ

た面もあること。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ ヘリコプターからの偵察映像を県災害対策本部及び現地対策本部等へ連絡する手段と方法の検討
- ・ 地元の状況に詳しい消防団と自衛隊、消防、警察等防災関係機関との連携及び情報共有のあり方の検討
- ・ 孤立化想定地域への災害時の連絡手段となる衛星携帯電話、非常用電源の配備
- ・ 停電時における緊急車両や航空機への給油方策の検討
- ・ 孤立化想定地域の見直し
- ・ 孤立地域からヘリコプターに連絡する手段等のルール化及び住民への周知

### **問題点2 孤立地域への物資支援**

- ・ 孤立した地域への支援物資の輸送が困難となった。

#### **[原因分析]**

- ・ アクセス道路が1本しかない地域が多数存在し、災害により簡単に孤立してしまう可能性が高かったこと。
- ・ 寸断された道路の啓開に時間を要したうえ、迂回路も少なく、被災した集落や避難所に至る経路の確保が困難であったこと。
- ・ 航空機の数に限られており、発災直後に利用できる航空機が少なかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 孤立地域に至る道路の優先的な啓開の実施
- ・ 孤立化想定地域へのヘリコプターが着陸できるヘリポートの整備又はヘリコプターが一時的に待機し救援物資及び人員の輸送が可能なポイントの決定並びにパイロットへの周知
- ・ 孤立化想定地域における数日間分の食料、飲料水等の備蓄

### **防災対策への反映**

#### **1 通信施設等の津波流失対策 【問題点1への対応】**

- ・ 通信情報事業者は、通信施設・設備の耐震化及び耐浪化に努める。

##### **[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 各機関において防災拠点の通信設備の設置場所の工夫や防水対策を行うなど、被災・流失対策に努める。

##### **[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

#### **2 地域での複数の通信手段確保 【問題点1への対応】**

- ・ 孤立化想定地域へ多様な通信手段の確保策を講じる。(防災行政無線デジタル化に伴う子機、衛星携帯電話の配備等)
- ・ 衛星携帯電話の非常用料金体系の確立等制度面での対応を情報通信事業者に求める。

#### **3 上空偵察等による状況の把握 【問題点1・2への対応】**

- ・ 被災地の消防関係者をヘリコプターへ搭乗させ、状況把握を行う。
- ・ 地上からヘリコプターへの情報を伝達する手段を関係機関で協議のうえ、ルール化する。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

- ・ 偵察により得られた情報を、GPSを用いる等迅速かつ正確に関係機関間で共有する方法を検討する。
- ・ 被害情報収集部隊等への給油体制を確立する。
- ・ 地上からパイロットへのメッセージを分かりやすく表示する手段（グラウンドにおけるSOSメッセージ等）の周知を図る。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

**4 孤立地域へのアクセス道路確保 【問題点2への対応】**

孤立化想定地域へのアクセス道を高台へ整備したり崩れにくくしたりする等により安全化させ、及び集落へのアクセス道を複線化させる。

## 検証項目 14： 消火活動

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波では、各地で火災が発生し、消防等の関係機関は、被災者の救助・救出作業のほか、並行して消火作業も実施することとなった。

しかしながら、林野火災や、津波浸水区域内、がれき等の障害物がある地域での火災に対処するには、人員も資機材も不十分であり、また水利の確保も十分ではなく、消火活動は困難を極め、自衛隊機による空中消火等も行ったが、鎮圧・鎮火までに相当の時間を要した。

震災直後に発生した火災は、計 34 件（建物 18 件、林野 4 件、車両 1 件、その他 11 件）。

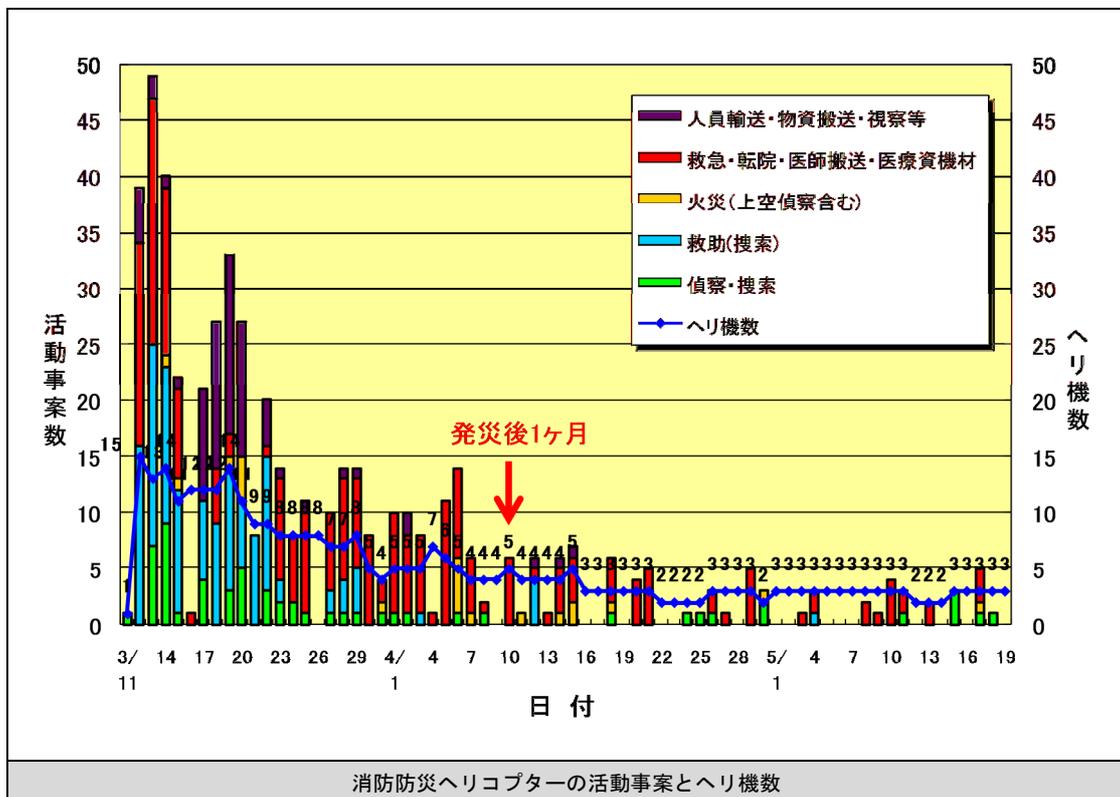
#### 〈事例・参考〉

- 宮古地区広域行政組合消防本部では、発災当日、宮古市田老地区及び山田町での火災情報を得るが、災害現場へのアクセス道路となる国道 45 号は津波被害により寸断されている状況であった。

所轄署において消防団と連携し火災防御活動を実施するも、特に田老地区においては、田老分署及び消防車両が全壊し、また、消防団車両も被害を受けたことから、近隣の岩泉消防署及び岩泉町消防団へ応援要請を行った。

山田町で発生した街区火災は、津波災害による流出家屋の火災であり、街区の大半が焼失した。山田消防署及び山田町消防団に加え、航空自衛隊山田分屯基地の消防隊や自衛隊の大型ヘリコプターの応援を得て、消火活動を実施した。

- 山田町で発生した林野火災においては、消防防災ヘリと自衛隊ヘリの連携による空中消火が行われた。異なる組織の航空機の通信周波数は「岩手県ヘリコプター等安全運航確保計画」により 122.6Mhz が示されているが、本部支援室ヘリ運用調整班でも LO を通じて通信周波数に関する再確認を行い、安全運航に努めた。



【岩手県総合防災室調べ】

## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 構成市町村消防団との連携**

- ・ 消防本部と消防本部構成市町村（又は隣接市町村）の消防団との連携は効果的であったが、迅速な運用という面で、市町村の消防担当部局と事前協議をしておくべきであった。

#### **[原因分析]**

- ・ 大規模な地震津波災害を想定していなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり課題について改善を図る必要がある。

- ・ 連携に当たり、消防本部と構成市町村又は隣接市町村との事前協議の実施

### **問題点2 現地指揮本部の設置**

- ・ 火災現場で関係機関と調整する現地指揮本部を設置できなかった。

#### **[原因分析]**

- ・ 火災が複数かつ広範囲に発生したこと。
- ・ 津波浸水区域で火災が発生したこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり課題について改善を図る必要がある。

- ・ 現地指揮本部を設置できない場合においても、市町村災害対策本部への現地調整のための関係機関調整連絡員及び通信設備の配備

### **問題点3 消火栓の使用**

- ・ 津波浸水区域内の地下式消火栓ががれきの下になり、付近の火災現場で使用できなかった。
- ・ 停電で水道のポンプが停止したことにより、消火栓の水圧が弱まった。

#### **[原因分析]**

- ・ 地下式消火栓が津波浸水区域内に設置されていたこと。
- ・ 一部のポンプに非常用電源がなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 管内消防水利の位置の把握及び中継送水等状況に応じた対応
- ・ 消防水利の設置場所の見直し
- ・ 大型水槽車の導入
- ・ 非常用電源のないポンプへの非常用電源の設置

### **問題点4 消防力の不足**

- ・ 大津波により消防庁舎及び消防車両が被災するとともに、火災、救助及び救急事案が多数発生したことから、十分な対応ができなかった。

#### **[原因分析]**

- ・ 大規模な地震津波災害を想定していなかったこと。
- ・ 通信手段が途絶したこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 大地震及び大津波に対応できる防災拠点の維持のため、建物構造の耐震化及び建設位置の見直し

- ・ 県内相互応援協定に基づく他消防本部からの迅速な出動
- ・ 県内相互応援協定の範疇を超える大規模災害時の応援出動については出動計画の事前策定
- ・ 災害時に途絶することのない通信設備の配備

#### **問題点5 消防団の装備**

- ・ 災害対応が消防団のみという事案があった。

##### **【原因分析】**

- ・ 大規模な地震津波災害を想定していなかったこと。
- ・ 通信手段が途絶したこと。

##### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 県内相互応援協定に基づく他消防本部からの迅速な出動
- ・ 消防本部等関係機関と交信できる通信設備の配備
- ・ 消防団のみでも活動に支障のないよう消防団の装備等の強化

#### **問題点6 空中消火活動**

- ・ 地上で消火ができない事案又は消防力が不足する事案で依頼された場所を特定することができなかった。
- ・ 応援ヘリコプターの活動資機材で消火バケツ等を準備している隊に限られたため、消火要請があっても対応が遅れた。
- ・ 大型ヘリコプターで空中消火を実施したが、大型ヘリコプター用の消火バケツが不足していた。
- ・ ヘリコプター独自で消火バケツに給水する場所がなく、活動できなかった。

##### **【原因分析】**

- ・ 通信手段が途絶したこと。
- ・ 県防災航空隊で予め定めていたヘリコプター離着陸場が避難所に指定されたため着陸での給水ができなかったこと及び独自で給水する際に河川に瓦礫があり給水することが困難であったこと。
- ・ 消火用バケツが準備されていなかったこと。

##### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 交信でき、かつ、切れにくい通信設備の整備
- ・ 大規模（広範囲）災害時における調整力の確保
- ・ どの機体にも使用可能な空中消火用の消火バケツ等の整備
- ・ ヘリコプターで消火する際の給水ポイントを計画設置・確保
- ・ ヘリコプター独自で給水できる公園池等無蓋水利の確保

#### **問題点7 誘導ヘリコプターの確保**

- ・ 大型ヘリコプターを火災現場の火点まで誘導するヘリコプターが確保できなかった。

##### **【原因分析】**

- ・ 通信手段が途絶したこと。
- ・ 地上ヘリとの連絡が取れず、消火ポイントが伝えられなかったこと。

##### **【課題・改善の方向性】**

- ・ 交信でき、かつ、切れにくい通信設備の整備
- ・ 大規模（広範囲）災害時におけるヘリコプターの確保

- ・ 空中消火時における地上消火活動及び誘導ヘリコプターと一体となった消火体制の構築

## **防災対策への反映**

### **1 関係機関との効果的な連携体制の構築 【問題点 1・2・5 への対応】**

- ・ 関係機関と情報を共有するとともに、指揮命令系統を確立し、地上及び航空の一体的な活動ができるよう体制を構築する。
- ・ 効果的な災害活動ができるよう全関係機関が交信できる通信設備をそれぞれに配備することを検討する。
- ・ 関係機関の役割を明確化し、指揮命令系統の統一及び通信手段を確保し、連携強化・調整を図る。
- ・ 関係機関との合同訓練を定期的実施する。

### **2 消防水利等設備の整備 【問題点 3 への対応】**

- ・ 消防水利として、耐震性の防火水槽を一定区画ごとに設置するとともに、設置位置は津波浸水区域を考慮する。
- ・ 消火栓の水圧を確保するため、停電によりポンプが稼働しないことがないように、非常用電源を設置する。
- ・ 既存の消防水利が使用できない事態に対応できるよう、活用できる自然水利の把握や水槽車等の調達が可能他機関のリスト化等の、重層的な代替手段の確保を検討する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### **3 消火活動時の安全管理対策 【問題点 4 への対応】**

大地震及び大津波時の沿岸部での消火活動においては、潮位変動等の異常を監視する安全管理部隊を配置し、消火活動部隊は退路及び連絡手段を確保し、二次災害の防止を図る。

### **4 消防力の運用体制の構築 【問題点 4・5 への対応】**

- ・ 地元消防力が被災した場合、県内外からの応援に係る消防力を効果的に発揮できるような運用体制を構築する。
- ・ 大地震及び大津波に対応できる防災拠点の消防庁舎を維持するため、建物構造を耐震化するとともに、建設位置を見直し、ヘリポート設備を併設する。

### **5 空中消火体制の確保 【問題点 6・7 への対応】**

- ・ 地上部隊と各機関のヘリコプターとが相互に連携して活動できるよう、誘導ヘリコプター、消火ヘリコプター、地上部隊それぞれの連絡系統の調整が一体的に図れる運用体制を構築する。
- ・ 空中消火用の資機材の整備を進める。
- ・ 給水ポイントのリスト化を行い、ヘリコプターによる円滑な空中消火活動を実施するため、ヘリコプターの場外離着陸場その他ヘリコプターが離着陸できる場所の確保及び適正な配置に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 沿岸部と内陸の中間部に複数の機体が離着陸可能で、航空燃料備蓄庫や防火水槽を備えたヘリコプター前進基地を整備する。

## 検証項目 15： 遺体処置

### 本震災津波における災害応急対応の状況

発災直後から数多くの遺体が発見され、関係機関はその収容、身元確認及びご遺族への引渡し等の対応に追われることとなったが、発災当初、通信手段がなく、また、これほどの広域的な被災に対応する体系立った遺体処置のシステムが無かったため、各局面において混乱や困難が伴った。

遺体の検視及び安置は主に警察が担ったが、検視時における遺体の移動作業で、人員が不足したり、市町村等との安置場所の調整が整わず頻繁に遺体を移送したりと多大な労力が割かれた。

なお、遺体の火葬の段階では、各市町村の火葬場の火葬能力を大幅に上回る数の遺体が集まる中、通信手段の途絶、遺体搬送や火葬に係る燃料不足も相俟って、当初に土葬が検討された。しかし、可能な限り火葬を希望する遺族の意向等もあって、県内陸部及び県外での広域的な火葬、そのための遺体搬送等の調整に当たった。



がれきの中、遺体を搬送する消防隊員・自衛隊員  
(久慈市内・平成 23 年 3 月 12 日)

#### 〈事例・参考〉

- 岩手県歯科医師会では、県警察本部との間で昭和 63 年に締結された覚書に基づき、震災翌日の 3 月 12 日より、県歯科医師会、岩手医科大学、日本歯科医師会派遣、法医学会派遣等の歯科医師が身元確認のために被災地に出動している。

具体的には、生前資料・生前記録の収集作成のほか、当該資料と死後記録との照合作業を行い、生前・死後の照合表を作成し、県警察本部に提出している。

### 本震災津波の災害応急対応における問題点

#### 問題点 1 行方不明者捜索（関係機関の役割分担など）

- ・ 沿岸部、漁港等の捜索において、浮流あるいは沈没したがれきが多数存在し、潜水用スーツが破損する等潜水捜索に支障があった。
- ・ 捜索活動の部署、遺体を搬送する部署の担当が不明確であり、また、当初から自衛隊、警察、消防等の関係機関と連携が取れていなかった。
- ・ 遺体の処置に関する知識がないままに、県の職員が遺体処置に当たっていた。
- ・ 遺体の発見から検視、身元確認方法、さらには身元不明者への対応などの業務の把握ができずに混乱も生じた。
- ・ 捜索については、主に警察、消防及び自衛隊が行ってきたが、捜索場所（範囲）の選定は各部隊が単独で行ったことから、同じ場所を重複して捜索するケースが見受けられた。

#### 〔原因分析〕

- ・ 沿岸部、漁港等の捜索において、浮流あるいは沈没したがれきが多数存在したこと。
- ・ 捜索活動の部署、遺体を搬送する部署の担当が明確でなかったこと。
- ・ 遺体数が多く、遺体の処置に関する知識のない県職員も遺体処置を行わざるを得

なかったこと。

- ・ 遺体の発見から検案、身元確認方法、さらには身元不明者への対応などの業務の把握ができなかったこと。
- ・ 遺体搬送の流れやシステムが分からなく、当初から自衛隊、警察及び消防と連携が取れていなかったこと。
- ・ 搜索場所（範囲）の選定について、各部隊間で調整する場がなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 遺体の発見・揚収可能な自己完結型機材の投入
- ・ 遺体処置の流れの整理及び警察、消防、自衛隊等と各市町村災害対策本部の役割の明確化
- ・ 遺体処置に必要な事項、所管を明確にし、事前に教育をする機会の設定
- ・ 遺体処置要領の作成及び徹底
- ・ 現場における調整所を設置する等の各機関が連携できるシステムの構築

#### **問題点2 検視及び身元確認**

- ・ 電話等の連絡網の寸断、ガソリン不足、交通網の寸断により、当初2週間は盛岡周辺の歯科医師のみの出動となり、特に被災地域に近い県南部で待機していた歯科医師の活動には制限があった。
- ・ 各市町村との連携が十分にとれず、行方不明者等の情報が各歯科医院へ入り難かった。
- ・ 身元特定のための歯科所見の有用性が周知されていなかった。
- ・ 発災直後、遺体収容数が多く、遺体の回収に当たり、検視官の不足による回収行為の遅れが散見された。
- ・ 遺体安置所における検視スペースの確保が難しかった。
- ・ 県立病院とその他の医療機関との連携を調整する現地での機能が不足した。
- ・ 検案場所における遺体の移動に際し担架や板で対応したため、人員、体力に限界があり、簡易に移動できる機材が必要であった。
- ・ 初期段階の検視場所と遺体安置場所は同一の場所としていたが、震災から約1ヶ月後（身元不明遺体が増えてきた時期）に分離して集中管理したところ、移動の際に着衣や所持品等を一時的に紛失する場面があり、その発見に相当の労力を要した。
- ・ 遺体収容が多数となり、収容能力の関係及び利便性等から検視及び安置場所の変更が多く、その度に移動を余儀なくされた。
- ・ 検視・安置場所の確保は、行政側との連携が不可欠であり、可能な限り大規模施設を選定の上、利用するべきであった。特に、学校施設の体育館が指定されるケースがほとんどであったことから、現場調達で必要な資機材（バケツ、モップ、床に敷くマット、机、パイプ椅子等）を借りなければならず、教育委員会との連携、協力が重要であった。
- ・ 検視場所の建物の構造上、外部から丸見えとなるため暗幕を張って目張りとしたが、電源が無いため懐中電灯で検視作業を実施することとなり支障を来した。

#### **[原因分析]**

- ・ 通信機能の途絶により、沿岸の被災病院の状況やニーズ把握が困難になったこと。
- ・ 各市町村との連携が充分にとれず、行方不明者等の情報が各歯科医院へ入り難かったこと。
- ・ 歯科所見の有用性の周知不足があったこと。
- ・ 多数の遺体収容に対応する検視体制が不十分であったこと。
- ・ 遺体安置所における検視スペースの確保が難しかったこと。

- ・ 県立病院とその他の医療機関との連携を調整する現地での機能が不足したこと。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 停電、電話等の通信手段、ガソリン不足、交通網の寸断にも対応出来る通信体制の確立（通信手段の確保）
- ・ 生前記録が共有できる方策の策定
- ・ 大規模災害時における歯科所見の有用性の周知
- ・ 多数の遺体収容に対応した検視・安置所体制の検討

### **問題点3 遺体安置**

- ・ 3月に寺院や小中学校を遺体安置所として使用したが、閉鎖時の消毒・消臭作業等が問題となった。警察官と市職員が薬品を使って作業したが、いろいろな薬品を使っても“死臭”は残ったままであった。
- ・ 棺の保管場所の確保が困難であった。
- ・ 公共施設が被災したことによって遺体安置所を設置する施設が著しく制限され、津波浸水区域内にある施設を利用したところもあった。（1階の天井まで浸水。1階は受付・相談場所、2階は安置所）
- ・ 県を介して確保した棺やドライアイス等の数、配送時間及び配送場所が曖昧で、対応に苦慮した。
- ・ 納体袋と棺が確保できるまで、遺体を毛布等に包んだ状況で安置した。
- ・ 安置所に遺体を搬入する際に使用した毛布等の捨て場の確保、棺に入れるまでの毛布等の確保に苦慮した。
- ・ 死者、行方不明者が多数であり、棺を大量発注したが、行方不明者数が相当あり、死者数の把握が困難な状況であり、相当数の棺が余剰物資となった。
- ・ 発災直後、安置所で死体検案を行う警察と市町村との連携が密でなかったことから、棺の必要数が違う場合があり、警察の要請により配送したものの、市町村からは返金される事例があった。
- ・ 遺体安置所を計画的に準備していなかったために、安置場所の変更、遺留品の紛失、検視スペースとの競合等の問題があった。
- ・ 遺体・衣服のほとんどが泥まみれになっているため、泥を洗い流す必要があったが、断水のため川から水を汲んで作業しなければならず、かなりの時間を要した。
- ・ 衣服を絞るには人力では限界があることから洗濯機が必要であった（一部、自治体から借用した例がある。）
- ・ ドライアスを保管する箱等が無く溶けてしまうケースも見られた。（自治体によっては大型保冷庫を準備した。）
- ・ 納体袋、棺の数が安定するまでには時間を要した。県民くらしの安全課が窓口となったが、当初は在庫が不足したことから、毛布やブルーシートを手頃なサイズに切って一時的に代用した。
- ・ 遺体収容が日々増加し、棺の必要数の算出が困難であった。また、棺には様々な種類があったことから、遺族によっては、「差別しているのか。」等と抗議する方々もあり苦労した。
- ・ 震災当初は、線香等の手配が無かったことから各捜査員が持ち込んで対応した。早期手配が必要であった。

### **[原因分析]**

- ・ 行方不明者や身元不明者が多数存在し、遺体が長期間安置される状態が生じたこと。
- ・ 公共施設が被災したことによって遺体安置所を設置する施設が著しく制限された

こと。

- ・ 遺体安置場所が手狭であったこと。
- ・ 事前の計画不足から、県を介して確保した棺やドライアイス等の数や配送時間・配送場所が曖昧であったこと。
- ・ 死者数、行方不明者数が多数であり、死者数の把握が困難であったこと。
- ・ 発災直後、安置所で死体検案を行う警察と市町村との連携が密でなかったこと。
- ・ 発災直後、市町村との連絡が衛星携帯電話のみで、連絡がとりにくかったこと。
- ・ 施設の都合から安置所の閉鎖又は新規設置が度々あったこと。
- ・ 遺体安置所等における配置員の配置転換による勤務員間の引継ぎ不足が生じたこと。
- ・ 遺体安置所が、安置容量の不足により順次追加されたこと。
- ・ 3ヶ月が経過してもライフラインが全て整わない安置所もあったこと。
- ・ ドライアイスの配分が安定するまでには期間を要したこと。
- ・ 納体袋、棺の数が安定するまでには時間を要したこと。
- ・ 遺体収容が日々増加し、棺の必要数の算出が困難であったこと。
- ・ 震災当初は、線香等の手配がなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 早期の検視、身元確認及び火葬体制の確保
- ・ 各自治体の計画的な検視・安置場所等の確保（清掃用具等を含む。）
- ・ 棺等葬祭用品の調達数が過剰とならないよう、検視を行う機関の情報共有及び県への連絡系統の明確化
- ・ 市町村との連携・連絡手段の確保

#### **問題点4 現場～安置場の搬送**

- ・ 遺体安置所が多すぎて、移動が大変であった（道路が通れる状態ではない時期に最も遺体が出る。）。
- ・ 遺体搬送業務について、一部の職員に負担が集中した。
- ・ 多数の遺体が検視場所に一気に運ばれてくると発見状況等が分からない場合があり、死因特定等に支障を来す場合があった。また、警察官以外の者（消防団等）が発見した遺体についても発見場所、発見状況が不明である場合が多いことから、可能な限り発見現場の写真撮影、簡単な凶面が必要であった。

#### **【原因分析】**

- ・ 遺体安置所が多すぎたこと。
- ・ 遺体搬送業務について、十分な職員数を確保できなかったこと。
- ・ 発災初期において、多数の遺体が検視場所に一気に運ばれてきたこと。
- ・ 警察官以外の者（消防団等）が発見した遺体について、その取扱方法が徹底されていなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 安置所は1ヶ所とし、スペースの広い場所を確保
- ・ 遺族感情及び検視活動の効率化の観点から、長期的に使用可能な施設、数百人単位の遺体収容が可能な施設の借上げ
- ・ 自治体に対して早期に働きかけを行い、ライフラインを確保。
- ・ 警察官以外の者が遺体を発見した場合の取扱方法の検討及び周知

#### **問題点5 身元確認**

- ・ 携帯電話が通じなかった期間、安置所に収容された遺体の身元情報をリアルタイムに確認できず、市と警察の情報交換がスムーズにできなかった。
- ・ 主な身元確認は、DNA型鑑定やデンタルチャートによる確認となるが、沿岸歯科診療所 114 ヶ所のうち、57 ヶ所が被災したことから、生前記録が流失したため生前のデータ収集が思うようにできなかった。

#### **【原因分析】**

- ・ 通信（情報伝達）手段が欠如していたこと。
- ・ 安置所が多すぎたこと。
- ・ 生前記録の保管体制が不十分であったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 通信手段の確保
- ・ 計画的な遺体安置所の選定
- ・ 生前記録の保管体制の検討

### **問題点 6 火葬、火葬場までの搬送**

- ・ 遺体の火葬依頼が殺到したが、火葬能力が追いつかなかった。
- ・ 通信手段が途絶し、火葬場、葬儀社等への連絡調整ができなくなっていた。
- ・ 停電、燃料不足により、火葬場の稼働、火葬場までの搬送が困難な状態であった。
- ・ 電気が回復しない間は、非常用発電機で対応したが、途中で故障したため火葬を中断した。新たに発電機を手配したが、火葬予定がすでに組まれているため、遺族対応や日程調整で苦慮した。また、電話が通じないため、火葬場との連絡に足を運ばなければならなかった。
- ・ 県内の火葬場の火葬能力には限界があったことから、隣接する青森県及び秋田県の斎場での火葬も検討したが、隣県の火葬場の受入可能数は把握できたものの、個々の火葬場との調整は直接行わなければならず、逼迫した状況の中では、相当な負担であった。また、搬送手段が確保できなかったことから、最終的には、県主導による青森県及び秋田県への遺体搬送を断念した。
- ・ 被災地市町村の担当職員の業務負担が多く、また、多くの施設が被災しているため、早期の受入体制が確立できていなかった（市町村ごとに温度差があった）。
- ・ 火葬が円滑に行われなかったため、遺族の身元確認後の預かり安置（火葬待ち）の要望が多く、それに応える担当者の業務が多かった。
- ・ 県北部、県外の火葬場を斡旋しても、遺族から遠すぎるとの理由で断られる場合もあった。

#### **【原因分析】**

- ・ 火葬能力を超える遺体が発生したこと。
- ・ 行方不明者や身元不明者が多数存在し、遺体の収容が長期にわたったこと。
- ・ 停電の長期化、通信手段の途絶、搬送手段（車両）の不足、燃料不足が発生したこと。
- ・ 多数の死者が広範囲に発生する場合を想定した広域火葬のシステムがなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 震災時の火葬等に係る県の事前計画作成及び調整
- ・ 予備の通信手段の確保
- ・ 火葬場の非常用電源の充実や燃料の備蓄、搬送手段の確保、ある程度の遺体の処置や安置機能の確保

- ・ 県内、県外の広域的な遺体搬送・火葬処理体制の構築
- ・ 大規模災害の場合には、隣接する青森県や秋田県との協力にとどまらず、国等の主導により、火葬能力の大きい首都圏等との協力のあり方の検討及び調整
- ・ 県に対し、毎日遺体数の情報提供、埋火葬の準備、被災地及び県内の火葬能力の把握等に係る早期の働きかけ
- ・ 県を中心とした一元的な調整

## **問題点7 遺体等の引渡し**

- ・ 身元不明遺体を市町村に引き渡した際は、遺留品等の所持品や着衣も併せて引き渡した。遺留品等の保管については、各市町村の判断によるものであるが、これを統一する必要性があった(自治体によっては、早期に焼却処分してしまったところがある。)

### **【原因分析】**

- ・ 遺留品等の保管については、各市町村の判断によること。

### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 市町村への引渡し後における着衣等の保管依頼の徹底(市町村によっては、着衣等をさらに洗浄して保管している所もある。)
- ・ 遺体を市町村に引き渡した後の警察との連携

## **防災対策への反映**

### **1 生前歯科データ収集の対策 【問題点1・2への対応】**

震災対応による身元解明の手段としての生前デンタルチャートについては、法制化により、主管する省庁等においてデータ管理することが望まれる。

### **2 災害時協定の締結 【問題点1～6への対応】**

- ・ 葬祭業者や安置所の設置を予定している寺院については、あらかじめ、災害時における協定を締結する。
- ・ 他県との調整も視野に入れ、県として遺体処置に関する広域的な支援体制を確立する。

**【◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの】**

### **3 組織的対応の準備 【問題点1～6への対応】**

過酷な業務について、一部の職員に負担が偏らないように、全職員で負担を分け合えるよう組織づくりやマニュアルの作成が求められる。

**【◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの】**

### **4 関係機関との連携強化 【問題点1～6への対応】**

遺体捜索、検視、遺体の搬送等、遺体処置においては多数の関係機関との協力及び連携が不可欠であるため、行政、医療機関、民間事業者等を含めた遺体処置に係る県全体の連携要領を定める必要がある。

**【◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの】**

### **5 検視官の確保 【問題点2への対応】**

被災地域の検視官の不足を解消するため、地域の医療従事者(医師)を災害時における従事者として事前に指定しておく。

## **6 資機材の確保 【問題点2・3・5への対応】**

遺体安置所、火葬場所等について、計画的に準備するとともに、遺体処置に係る資機材についてリスト化し、県及び自治体と連携し早期に確保できるようにする必要がある。

## 検証項目 16： ボランティア

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波は、沿岸部全域に及ぶ大規模災害であり、被災者から求められる行政の対応は広範囲に及んだことから、ボランティアによる協力・支援は、被災市町村のマンパワー不足を補うものとして極めて有効であった。

発災直後から、地元住民や事業者による相互扶助的な活動が行われたほか、日本赤十字社岩手県支部やNPO・NGO等を中心に、専門性が高く自己完結型のボランティア派遣の動きがあり、救護所設営補助、負傷者の搬送、医師・医療資機材の輸送補助、炊出し、がれきの撤去・清掃等の活動を行った。

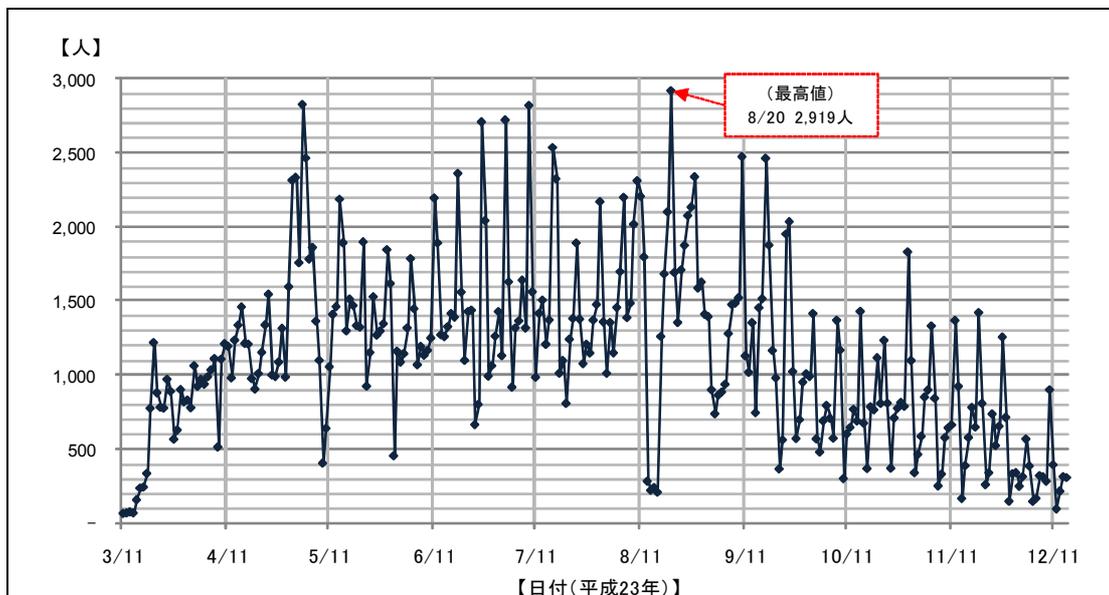
また、県社会福祉協議会・市町村社会福祉協議会では、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議や全国社会福祉協議会等の全国の組織・団体から物的・人的支援を受けながら、災害ボランティアセンターを設置し、一般の災害ボランティアの受入れ調整を行い、避難所支援、被災家屋内の整理、がれきの撤去、救援物資の輸送・仕分けのほか炊出し、介護・救援活動、足湯、写真修復、被災者とのふれあい活動等の活動を展開したほか、被災地へ災害ボランティアを輸送するボランティアバスを運行し、県内で活動したボランティアの人数は災害ボランティアセンターを通じたものだけで32万人以上（平成23年12月31日時点）に上った。



がれき・ごみの処理を手伝うボランティア  
（陸前高田市内・平成23年8月5日）

【写真：(財)自治体国際化協会提供】

### 〈事例・参考〉



※ 平成23年12月31日まで受け入れた災害ボランティアの延べ人数： 320,559人

#### 岩手県内の災害ボランティア・1日当たりの受入人数の推移

【データ：岩手県社会福祉協議会ホームページより/グラフ作成：岩手県総合防災室による】

- 遠野市では当初、災害ボランティア登録窓口を遠野市社会福祉協議会と遠野市災害対策本部に設置し、市職員、市民（各地域づくり連絡協議会、自治会等）に広く、災害ボランティア参加を呼びかけた。

その後、遠野市社会福祉協議会や地元NPOなどが、県外ボランティア団体とともに3月18日にボランティア団体「遠野まごころネット」を立ち上げ、官と民の棲み分けを行った。

- 遠野まごころネットでは、被災家屋の整理、救援物資の仕分け、介護・看護活動、足湯、写真修復、被災者とのふれあい活動など、多岐にわたる活動を現在（平成23年12月時点）も展開している。

## 本震災津波の災害応急対応における問題点

### 問題点1 ボランティアの受入れ体制構築

- ・ 発災直後から、専門性の高い自己完結型のNPO・NGO等の民間団体が続々と現地入りし活動を開始した。一方、災害ボランティアセンターによる一般の災害ボランティアの受入れに関しては、被害が甚大な被災地に大勢のボランティアが詰めかけることには危険が伴ったほか、被災地の市町村社会福祉協議会自体も震災被害により組織としての機能を失っており、交通網の遮断やガソリンの不足なども加わり、遅い市町村では4月に入ってからの受入れとなった。

#### <事例・参考>

#### 主な県内ボランティアセンター（VC）におけるボランティア活動開始日

陸前高田市 災害VC	大船渡市 災害VC	釜石市 災害VC	大槌町 災害VC	山田町 災害VC	宮古市 災害VC	野田村 災害VC	遠野市 災害VC
3/23 (水)	3/12 (土)	3/15 (火)	3/29 (火)	4/9 (土)	3/16 (水)	3/18 (金)	3/11 (金)

【データ：岩手県社会福祉協議会ホームページより／表作成：岩手県総合防災室による】

注 上記の活動開始日は、岩手県社会福祉協議会ホームページ「岩手県内VC活動状況」上、各市町村災害VCにおいて1名以上の活動人数が記録された最初の日を掲載しているものであること。

- ・ NPO・NGO等自己完結型のボランティア団体に関して、地域防災計画上、受入れ窓口が定められていなかったことから、当初、それらの団体についても、災害ボランティアセンターが窓口とされ、混乱が生じた。

#### [原因分析]

- ・ 県及び市町村地域防災計画上、災害ボランティアの受入れについての検討が不十分であり、事前の受入れ体制が十分に整っていなかったこと。
- ・ 被災地の市町村社会福祉協議会自体が大きな被害を受けた場合の現地災害ボランティアセンターの立上げ支援に関する仕組みがなかったこと。
- ・ NPO・NGO等自己完結型のボランティア団体と一般の災害ボランティアそれぞれに適した受入れ体制を構築していなかったこと。

#### [課題・改善の方向性]

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 災害ボランティアの受入れに関係する県災害対策本部、市町村災害対策本部と防災関係機関（日本赤十字社岩手県支部・各地区分区、県社会福祉協議会・市町村社会福祉協議会等）による調整組織を設置し、日頃から役割分担、災害ボランティアの受入れ体制やコーディネートの調整
- ・ 被災市町村においては、事前に災害ボランティアの受入れについて、関係団体との調整を行うとともに、災害ボランティア対応マニュアル等の作成

- ・ 一般の災害ボランティアの受入れやコーディネートは、災害ボランティアセンターが行い、高い専門性を持つ自己完結型の民間団体ボランティアに対しては、県・市町村の災害対策本部等に、ボランティア班等を窓口として設置し、関係課への取継ぎや団体へ情報提供

## **問題点2 ボランティア活動のコーディネート**

- ・ 災害ボランティアセンターを設置する社会福祉協議会とNPO・NGO等自己完結型のボランティア団体等の民間団体間や行政との間での連携が不十分であり、十分に効果的な支援ができない面があった。
- ・ 災害ボランティアの申出について、市町村で対応できず断るケースがあった。
- ・ 発災当初、災害ボランティアセンターのコーディネーターが不足していたことから、寄せられるボランティアニーズやボランティア希望者に対して、十分なコーディネートが行えない部分があった。

### **[原因分析]**

- ・ NPO・NGO等自己完結型のボランティア団体と一般の災害ボランティアを区別し、それぞれに適した受入れ体制を構築していなかった。
- ・ 被災市町村のマンパワーは限られており、発災直後に行政が行うべき直接的な被災者支援に加えて、ボランティアのコーディネートを行うことは困難であった。
- ・ 県内のボランティアコーディネーターについて、大規模災害に対応するほどの人数がおらず、また、県内や全国の社会福祉協議会からコーディネーターが派遣される仕組みもなかった。

### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 一般の災害ボランティアの受入れやコーディネートは災害ボランティアセンターが行い、NPO・NGO等自己完結型のボランティア団体に対しては、県・市町村の災害対策本部等に、ボランティア班などを窓口として設置し、関係課への取継ぎや団体へ情報提供
- ・ 被災市町村においては、災害ボランティアの受入れについて、事前に関係団体との調整を行うとともに、災害ボランティア対応マニュアル等を作成
- ・ 県内のボランティアコーディネーター養成を強化するとともに、大規模災害時のコーディネーターの派遣システムをあらかじめ構築

## **防災対策への反映**

### **1 関係機関との事前調整の実施 【問題点1・2への対応】**

大規模災害を想定し、県、市町村及び防災関係機関（日本赤十字社岩手県支部・各地区区分、県社会福祉協議会・市町村社会福祉協議会等）は、ボランティアを円滑に受け入れるための体制構築に努め、日頃から役割分担、災害ボランティアの受入れ細目について、調整を行う。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

### **2 災害ボランティアの整理及び行政とボランティア団体等との連携 【問題点1・2への対応】**

- ・ 一般的な災害ボランティアとNPO・NGO等自己完結型のボランティア団体の受入れについて、地域防災計画上の位置付けを明確にする。
- ・ 一般の災害ボランティアの受入れやコーディネートは災害ボランティアセンターが行い、高い専門性を持つ自己完結型の民間団体ボランティアに対しては、県・市町

村の災害対策本部等に、ボランティア班等を窓口として設置し、関係課への取継ぎや団体への情報提供を行う。

***【◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの】***

**3 災害ボランティア支援計画の作成 【問題点1・2への対応】**

災害ボランティアの活動支援（物資支援、活動拠点の確保等）について、支援計画を作成する。

**4 実践的な「ボランティア活動計画」の作成 【問題点1・2への対応】**

地域防災計画に定める「ボランティア活動計画」がうまく機能するか、防災訓練等の際に随時、検証・見直しを行う。

**5 災害ボランティアコーディネーターの養成 【問題点2への対応】**

市町村社会福祉協会職員等を対象として、災害ボランティアコーディネーター養成研修を行う。

## 検証項目 17： 後方支援体制

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本県の内陸南部に位置する遠野市は、発災直後から、沿岸被災市町村への「後方支援拠点」として沿岸被災市町村に対する支援活動を行った。

同市は、大槌町、釜石市、大船渡市に車で1時間ほどの距離にあり、これまでも沿岸地域で津波被害があったこと等から、災害時には沿岸市町村への支援拠点として機能することを想定し、平成19年度に沿岸地域の7市町と協議会を設立し「後方支援拠点施設整備推進構想」を策定、臨時ヘリポートや後方支援棟として活用できる運動公園を整備したほか、防災訓練等を実施してきた。

本震災津波においては、発災直後（3月12日）から、第9師団を中心とする自衛隊が遠野市に駐留し、ここを拠点として被災市町村に対する各種支援活動を展開した。遠野市も、これに呼応して自衛隊の活動に協力、支援した。また、発災直後から、市民ボランティアによる被災地への炊出し（おにぎり）の提供等を行った（3月11日～4月8日。同月9日以降は県が対応）。

全国各地から遠野市あてに支援物資が大量に送付されたことから、県が指定する集積拠点（アピオ、花巻空港等）とは別に、集配拠点としても機能し、県市長会及び県町村会を通じて全国市町村から救援物資を受け入れる際の集配拠点にも位置づけられた。また、静岡県等、他の都府県等の自治体職員が駐在し、支援活動の拠点にもなった。

なお、住田町においても、発災直後（3月12日）から、大船渡市及び陸前高田市を対象に、救援物資の提供、消防団による捜索活動、婦人消防協力隊等による炊出し（おにぎり）の提供を行う等の後方支援を行っている。



遠野市総合運動公園に駐留する自衛隊  
(平成23年3月15日)



後方支援における物資搬送拠点となった遠野市稲荷下屋内運動場  
(平成23年3月17日)

【写真：遠野市提供】



沿岸被災市町村への炊出し（おにぎり）の準備  
(遠野市内・平成23年3月13日)

【写真：遠野市提供】

#### 〈事例・参考〉

##### ○ 遠野支援基地の状況

###### 1 支援機関等の状況

- ・ 自衛隊、警察、消防、他県・市町村等行政（静岡県、東京都武蔵野市、東京都調布市、青森県、大阪府、東京都等）、関係団体（電気、通信、水道、医療、福祉、報道等）、ボランティア団体・企業・大学等。

###### 2 活動内容（沿岸被災地域への後方支援活動）

- ・ 災害ボランティア体制整備（7/18まで延べ10,057人登録）
- ・ 支援機関等の支援活動の拠点
- ・ 市職員被災者支援派遣隊の派遣（市職員、武蔵野市職員、ボランティアを3月19日～4月3日延べ459人）、沿岸自治体避難所への市職員派遣（釜石市に延べ24名、陸前高田市に2名）
- ・ 被災地からの避難者の受入れ（釜石市、大槌町等から7月18日現在市内個人住宅等171軒に380人）
- ・ 市内避難者への物資支援、保健師等による避難所巡回
- ・ 雇用促進住宅の入居申込み募集（入居決定55世帯）
- ・ 遠野型応急仮設住宅建設を決定（5月24日。建設戸数40戸）、入居申込は、1次募集（6月1日～6月7日）に19件38名、2次募集（6月9日～6月20日）に21件45名の申し込み。7月16日に開所式を実施。終了後、順次入居を開始
- ・ 救援物資の沿岸被災地域への搬送
- ・ 個別被災者への支援物資提供を遠野市稲荷下屋内運動場で実施

## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 後方支援業務に係る災害救助費の適用**

- ・ 後方支援に要した経費を国庫負担する制度が定められていなかった。

#### **[原因分析]**

- ・ 災害救助費には、後方支援に係る経費の概念がないこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 県、国レベルで後方支援の仕組みづくりの検討

### **問題点2 遠野市と県との連携**

- ・ 発災当初、（沿岸被災地の後方支援を行う）遠野市と県との連携が十分でなかった。

#### **[原因分析]**

- ・ 後方支援体制について、県の体制が明確ではなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 後方支援体制について、県の体制の確立

### **問題点3 内陸部から沿岸部へのアクセス**

- ・ 内陸部と沿岸部とを結ぶ幹線道路の寸断により、内陸部市町村からの支援が困難な時期があった。

#### **[原因分析]**

- ・ 内陸部と沿岸部をつなぐ道路が限られていること。また、迂回するに当たっても沿岸市町村をつなぐ国道45号線が通行できなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 災害時においても沿岸の各市町村と内陸部へのアクセスが途切れないよう、アクセス路の複数化や災害に強い道路を整備

## **防災対策への反映**

- 1 後方支援の仕組みづくりに関する県、国レベルでの検討 【問題点1・2への対応】  
県としては、広域防災拠点の枠組みの中で、遠野市のような後方支援拠点を位置づける。(その際の災害救助費の位置づけ等、法的な課題は国へ要望)  
**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**
  
- 2 内陸部と沿岸部のアクセス道路の整備 【問題点3への対応】  
内陸部と沿岸部とを結ぶ、災害に強い交通ネットワークの構築を進める。  
**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

## 検証項目 18： 被災した市町村の行政機能

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波では、庁舎の損壊や職員の被災、行政データの流失などにより、被災市町村の行政機能が著しく低下した。当該被災市町村においては、十分な災害対応や住民サービスの提供が可能となるよう、国、県及び県内外市町村の支援を受け、職員派遣、仮庁舎の設置、流失した行政データの復旧等を行っている。

#### 〈事例・参考〉

##### 1 市町村の主な被災状況

- (1) 陸前高田市と大槌町は、津波により庁舎が損壊し、使用不能となったため、陸前高田市は学校給食センターに、大槌町は中央公民館にそれぞれ災害対策本部を設置した。
- (2) 陸前高田市では、職員 293 人中 68 人が、大槌町では、職員 137 人中町長を含む 33 人が、死亡又は行方不明となった。
- (3) 陸前高田市と大槌町では、庁舎の損壊により住民基本台帳、戸籍などの行政データが被害を受けた。

##### 2 仮庁舎の設置

陸前高田市では、学校給食センター及び仮設庁舎で業務を行っていたが、2階建てプレハブの仮庁舎において、5月16日から業務を開始した。

大槌町では、中央公民館で業務を行っていたが、大槌小学校の校庭に建設した2階建てユニットハウスの仮庁舎において、4月25日から業務を開始した。



陸前高田市仮庁舎

##### 3 行政機能回復のための中長期の職員派遣

県は、被災した市町村が行政機能を回復し十分な住民サービスを行い、また、復興に向けて取り組んでいくため、県及び県内外市町村の職員派遣の調整を行っている。

#### 【派遣決定者数】

170人（平成23年12月1日現在）

〔宮古市（4人）、大船渡市（21人）、久慈市（2人）、陸前高田市（60人）、釜石市（14人）、大槌町（38人）、山田町（17人）、岩泉町（2人）、田野畑村（5人）、野田村（7人）〕

#### （参考） 応急対応としての派遣

県は、被害が甚大な陸前高田市と大槌町について、総務省リエゾン職員とともに現地に入り、庁舎、職員等の被災状況を把握した（大槌町3/18、陸前高田市3/20）。この結果を踏まえ、事務全般に係る意思決定への支援等のため、緊急的な対応として県職員を派遣した。

（大槌町2人（3/20～4/30 延べ96人日）、陸前高田市3人（3/22～5/11 延べ129人日、その他5/1から5/31まで総括課長級職員1人を派遣）

##### 4 行政データの復旧

陸前高田市と大槌町では、被災した住民管理システム等のサーバから回収した行政データの復旧を行った。

住民基本情報ネットワーク（以下「住基ネット」という。）への接続については、必要なデータの復旧と機器の整備を行い、大槌町は7月15日、陸前高田市は8月16日に復旧した。

## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 市町村との職員派遣の調整・情報の共有**

- ・ 被災市町村への職員派遣が、様々なスキームで行われたため、職員派遣の調整にスムーズさを欠く場合があった。

#### **【原因分析】**

- ・ 現行の県地域防災計画の相互応援協力計画における県災害対策本部の体制は、県自体が職員を派遣することを前提としており、県内外の自治体職員の派遣等をどの室課が行うか明示されていなかったこと（県内外の自治体職員派遣について、各部署間での調整・情報共有のルールが定まっていない）。

〔岩手県地域防災計画第3章第10節第2実施機関〕

- ・ 震災当初、職員派遣の実態の把握がなされておらず、また、全体の調整ルール等も定められていなかったため、現場において効率的な職員配置が難しい状況であったこと（別々のルートで派遣された職員であるため、市町村において、職員派遣が充足している業務から充足していない業務へ配置換え等の調整が難しかった）。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 市町村からの職員派遣の要請については、総務省スキーム（全国市長会・全国町村会経由）の他に複数のスキームがあり、効果的な組み合わせによる派遣
- ・ 職員派遣に係る県の対応（体制）や制度を充実化

### **問題点2 迅速な職員派遣の実施**

- ・ 職員派遣の要請から派遣決定までに時間を要する場合があった。

#### **【原因分析】**

- ・ 総務省スキームは、全国市長会・全国町村会を経由し、全国市町村から派遣希望を募る方式であり、調整に時間を要したこと。
- ・ 中長期の派遣職員の受入体制（仮庁舎の規模、パソコン等の機器の整備状況、宿泊場所や通勤手段の確保等）が整うまで時間が必要であったこと。
- ・ 被災市町村においては、発災後、被災者対応が最優先であり、派遣要請の詳細を検討するいとまがなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ あらかじめ、震災対応に必要な資格・経験を有する人材の情報を集約した人材バンクのような仕組みの構築を検討
- ・ 市町村の派遣要請・ニーズを迅速に把握し、できる限り速やかに職員派遣調整の開始
- ・ 自己完結型の職員派遣体制の検討

### **問題点3 行政データの管理体制**

- ・ 住民基本台帳や戸籍、選挙人名簿等の行政データが津波により流失し、データの復旧や住基ネットへの接続に多くの労力と時間を要した。

#### **【原因分析】**

- ・ 大規模な災害が発生した場合を想定した行政情報システムの管理体制になっていなかったこと（バックアップ体制の不備、非常用電源・衛星通信回線等が確保されていない）。

- ・ 住基ネットの復旧に当たり、復旧に必要な機材（サーバ）等の調達に時間を要したこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 大規模な災害が発生した場合でも行政サービスが継続できるような行政データのバックアップ体制の構築
- ・ 住基ネットへの接続に必要な機器や回線が損壊した場合に、早急に接続が回復できるように、非常用電源や衛星通信回線、機器の確保等の対応

### **問題点4 市町村の行政機能が喪失した場合の支援態勢**

#### **※ 検証項目6「県災害対策本部の体制と活動」参照**

#### **防災対策への反映**

##### **1 県における職員派遣の調整・情報共有のルールの設定 【問題点1への対応】**

市町村からの職員派遣の要請については、短期派遣、中長期派遣、専門職派遣等の派遣スキームを組み合わせ、効果的な派遣を行うため、あらかじめ、各部局間で調整や情報共有にする基本的なルールを定め、市町村にも示しておく。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

##### **2 迅速な職員派遣を可能とする体制の構築 【問題点2への対応】**

- ・ 庁舎や職員が被災した市町村において、支援（仮庁舎の建設、職員派遣、設備の設置）に必要な情報（職員を収容する仮庁舎の規模や現地の電力・通信の状況、必要な派遣職員の職種・経験・資格・人数、必要な設備（パソコン等）の数量等）を調査・検討するため、県から各部局で構成するチームを派遣して、行政機能回復のため必要なヒト（職員派遣）、モノ（庁舎及び設備）等の支援要請を、県が代行する仕組みを構築する。
- ・ 迅速な職員派遣ができるように、あらかじめ、国や都道府県を超えた広域単位で、震災対応に必要な資格・経験を有する人材の情報を集約した人材バンクのような仕組みの構築を検討するよう総務省等に働きかける。

##### **3 継続可能な行政データの管理体制の構築 【問題点3への対応】**

- ・ 災害時に重要業務を継続するため、庁舎の耐震化、行政データのバックアップその他業務の継続に必要な事項を内容とする業務継続計画の策定に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ クラウドの活用等により、災害時においても確実に行政データを継続して利用できる体制を構築する。
- ・ 住基ネットについて、地方自治情報センター等の関係機関と協力し、ネットワーク接続に必要な機器等の確保を早急に行う体制を構築する。

##### **4 市町村の行政機能が喪失した場合の支援態勢の構築 【問題点4への対応】**

#### **※ 検証項目6「県災害対策本部の体制と活動」参照**

## 検証項目 19： 他都道府県等からの応援

### 本震災津波における災害応急対応の状況

本震災津波では、市町村庁舎の損壊や応急対策に従事する職員自身の被災、住民情報の消失など、市町村の行政機能に大きなダメージが生じた。

こうした状況から、被災市町村の行政機能の回復のため、県内外の多くの自治体から、被災市町村に対する職員派遣等の応援が行われた。

他都道府県等からは、県と被災市町村に対して、発災直後から人的支援の申入れがあったが、他都道府県等からの申入れに対する本県の対応について、明確な方法が決まっておらず、全国知事会との連絡窓口となっていた政策地域部（政策推進室）のほか、総務部（人事課）、土木、保健福祉等の専門分野を担当する部局が、関係広域振興局とも連携を図りながら、被災市町村への支援の調整に当たった。

また、全国市長会、全国町村会を通じた他都道府県等市区町村からの支援の申入れについては、政策地域部（市町村課）が、本部支援室市町村支援チームとして、被災市町村のニーズとのマッチングを行った。

他都道府県等からの被災市町村及び本県への短期の派遣として、県で把握しているものでは、避難所の運営、物資の仕分け、応急仮設住宅の建設、保健師業務等について、平成 23 年 12 月 31 日現在で 30 都道府県から延べ 30,107 人、34 市区町から延べ 9,205 人の応援を受けている。

このほかにも、全国の市区町村から被災市町村に対し、直接、災害応援協定や友好都市等の関係を通じた数多くの支援の申入れがあった。

また、岩手県に対しては、中長期の派遣として、国や全国知事会等を通じて、平成 23 年 12 月 1 日現在で、都道府県及び各団体など 51 団体から、延べ 18,550 人日の職員の応援を受けている。



支援物資の搬入作業を行う関西広域連合からの災害対応支援職員

【写真：関西広域連合提供】

### 〈事例・参考〉

#### ○ 現地事務所を設置した継続的支援

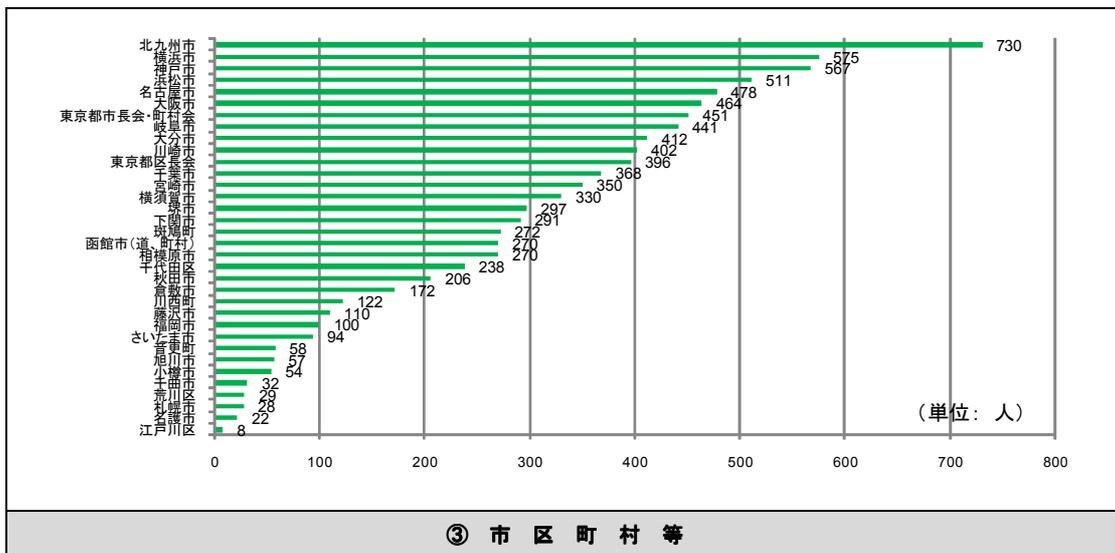
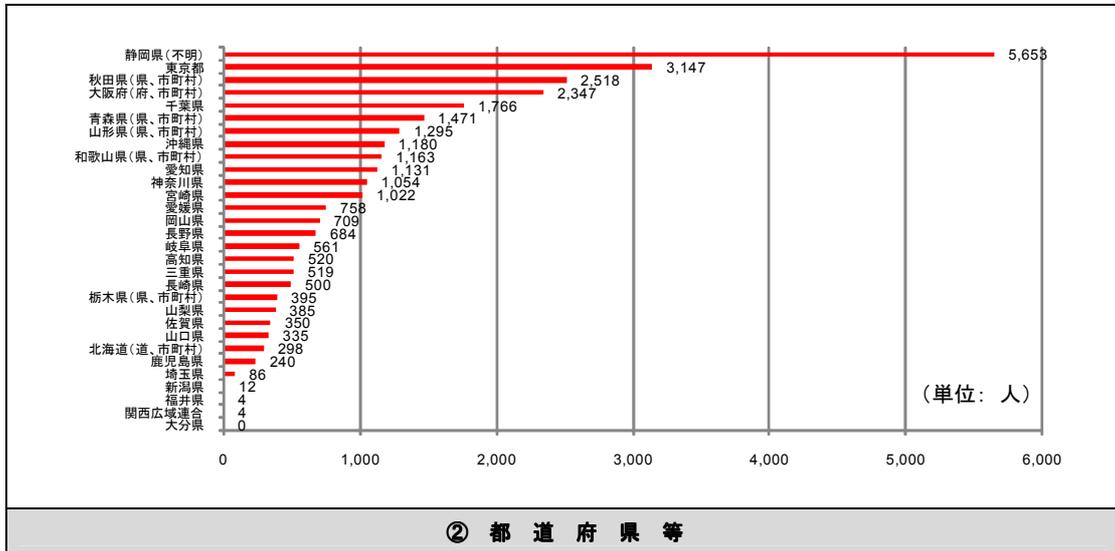
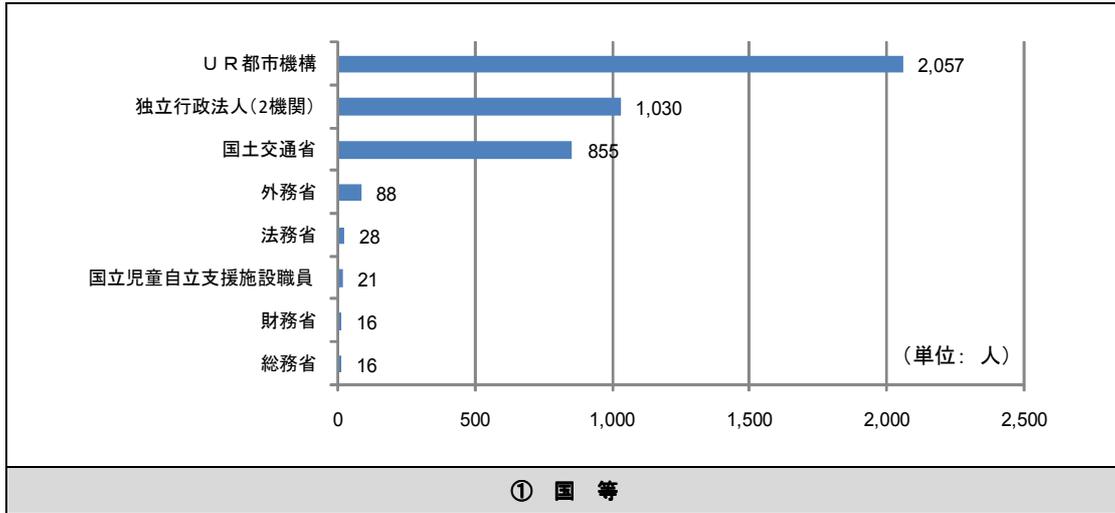
関西西広域連合（岩手担当県：大阪府、和歌山県）、静岡県、東京都、名古屋市では、発災直後から現地事務所を設置し、自立的な形態で、県災害対策本部での情報収集に当たるとともに、本県及び被災市町村のニーズを主体的に調査しながら、幅広く本県への継続的な人的支援等を行った。



岩手県現地調整支援本部でミーティングを行う静岡県からの災害対応支援職員

【写真：静岡県提供】

○ 他都道府県等から被災市町村及び本県への応援状況(平成23年12月31日現在・延べ人数)



【(①～③とも)人数: 岩手県人事課調べ/グラフ作成: 岩手県総合防災室による】

## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 派遣職員の受入れ準備**

- ・ 発災直後の職員派遣の受入れに際しては、現地の情報が不足し、支援が必要な業務や人員規模、移動手段や宿泊場所の確保など、派遣受入れに至るまでの事前準備に苦慮した。

#### **[原因分析]**

- ・ 発災直後における被災地の情報収集体制が確立されていなかったこと。
- ・ 宿泊施設の被災や、多数の復旧工事関係者等の宿泊等により、派遣職員の宿泊場所の確保が困難であったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 速やかな現地への職員派遣等により、可能な限り現地情報の把握を行うとともに、現地ニーズを含めた情報共有のルールを決定
- ・ 派遣自治体側に対して、可能な限り被災自治体の調整を待つことなく自立的、自発的な職員派遣をすることを基本とするように、平時から様々な機会を通じた促進

### **問題点2 派遣職員の受入れ調整の円滑化**

- ・ 派遣職員の受入れ調整について、所管部局間の連携不足や一貫した指揮系統が発揮されない場面が多くあった。
- ・ 受入れ市町村においても、災害応急対応等に追われ、派遣職員へのきめ細かな対応が困難であり、現地における従事業務等の県によるコーディネートニーズが高かった。

#### **[原因分析]**

- ・ 多様なチャンネルを通じて行われる他都道府県等からの職員派遣の申し出に対して、本県のどの部署で対応するか明確なルール化がなされていなかったこと。
- ・ 被災地でのコーディネート役の重要性に対する認識はあったものの、広域にわたる災害に対して全体を調整する余力がなかったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 大規模災害時における他都道府県等からの職員派遣の申し出に係る対応のルールを決定
- ・ 職員派遣の受入れ等に関する受援計画・マニュアルの作成

### **問題点3 自立的、継続的な派遣を行う自治体との情報共有**

- ・ 県庁及び県内に駐在し、長期にわたる自立的、自発的な支援を行う用意がある自治体が、どのように災害情報、被災地ニーズを得ればよいか方法が分からないため、迅速、効率的な情報収集等が難しく、どのような支援が必要か情報が不足する面があった。
- ・ 広域的大規模災害であったため、東京都、静岡県及び関西広域連合など、特に遠隔地の都道府県等からの応援が、災害復旧及び被災地支援に大きく寄与した。

#### **[原因分析]**

- ・ 駐在する自治体等（長期にわたり派遣される他都道府県職員等）について、県災害対策本部における位置づけがなく、県災害対策本部との連携が弱かったこと。
- ・ 広域的大規模災害を想定した実効的な他都道府県等との相互応援協定が締結されていなかったこと。

## **[課題・改善の方向性]**

次のとおり課題について改善を図る必要がある。

- ・ 災害対策上の力強い支援を行う関係機関として、県災害対策本部としての位置づけを明確にし、連携を強化
- ・ 今後における広域的大規模災害に備え、近隣都道府県等だけでなく、遠隔地の都道府県等との相互応援協定の締結

## **防災対策への反映**

### **1 他都道府県等からの派遣職員へのサポート 【問題点1への対応】**

発災直後等の情報収集が困難な時期において、他都道府県等からの派遣職員に対し、道路の通行規制・交通止め情報等被災地に関する情報提供や宿泊場所の対応等、可能な限りサポートを行う。

### **2 他都道府県等からの派遣職員の運用 【問題点1・2への対応】**

他都道府県等から職員が派遣された場合を想定し、現地でのコーディネートの方法も含めた運用要領等の受援計画を事前に策定しておく。

### **3 対応方法のルール化 【問題点2への対応】**

大規模災害時における他都道府県等からの幅広い分野にわたる職員派遣の申出に係る対応のルール化を検討する。

### **4 他都道府県等の駐在員の県災害対策本部における位置づけ 【問題点3への対応】**

本県に駐在し長期的な支援の用意がある他都道府県等の駐在員について、県災害対策本部における位置づけを明確にし、県災害対策本部との情報共有、情報交換を行う等の方策を検討する。

**[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

### **5 大規模災害発生時における遠隔地の都道府県等との相互応援協力体制の構築 【問題点3への対応】**

今後における広域的大規模災害に備え、遠隔地の都道府県等との相互応援に関する協定締結等に努める。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

## 検証項目 20： がれきの撤去・処理

### 本震災津波における災害応急対応の状況

各被災沿岸市町村においては、津波により膨大な量のがれきが発生した。がれきの発生及び散乱は、人命救助、緊急車両の通行、支援物資の輸送、ボランティア活動等の災害応急活動の実施に支障を及ぼした。

県内においては、発災直後から自衛隊等による、道路啓開及び行方不明者捜索等のためのがれきの撤去が開始され、発災約1ヶ月後には、概ね道路上のがれきが撤去された。



津波に流されたがれき  
(大船渡市内・平成23年3月15日)

#### 〈事例・参考〉

- 自衛隊では、当初から、がれき撤去の現場において、金属類、木製及びその他の3種類のがれきに分けて集積し、集積所に種類に応じて処理できるように実施した。これにより、がれき集積場のスペースを確保することができた。
- 大船渡市では、初期のがれき撤去において、国・県・市の道路管理者及び関係業者が一堂に会し翌日の行動を事前に調整したことにより、道路管理者ごとの縦割りに拘束されず、ある程度臨機応変に配置業者及び重機を決定でき、早期の捜索・救援活動に結びついた。また、がれき処理の中心的施設として、市内に立地する太平洋セメントを位置づけたことにより、撤去～分別～処理の流れを早期に構築することができた。
- 久慈市では、工業団地・港湾用地といった住宅地から離れた場所に仮置場を設置することができたこと、及び仮置場において消毒薬・殺虫剤の散布を実施したことにより、悪臭や害虫等が生活環境に害を及ぼすこともなく、良好にがれきの撤去及び仮置場の管理ができた。

### 本震災津波の災害応急対応における問題点

#### 問題点1 がれきの撤去

- ・ 民有地のがれきの撤去については、当初、岩手県地域防災計画に従い、災害救助法の適用を想定して進められたが、災害救助法の適用範囲が限定的で、住居内に流入した障害物の除去程度しか適用されないなど、津波災害による広域的ながれき撤去は対象外となることが判明し、環境省所管の災害等廃棄物処理事業への方針変換を余儀なくされた。
- ・ 自衛隊では、がれきを動かすには（がれきの）所有者の承諾を必要とするため、どこにその所有者がいて、どれがその所有者のものなのかが分からないので、がれきを動かすことができず、撤去に支障が生じた。
- ・ 市町村によっては、住民からの被災家屋等の解体要望時期の連絡が業者に届かなかったことにより、トラブルが発生したほか、膨大な量のがれき撤去を一斉に行うことから、住民からの問合せも多く、対応に苦慮した。
- ・ 海底のがれきの調査・作業に使用する特殊な船舶は数少なく、それを限られた時間で運行させることは困難が伴い、海象により作業ができない日も多く、漁業協同組合が予定していた施設の敷設スケジュールの変更を余儀なくされた。

- ・ 自衛隊による行方不明者捜索や公共施設のがれき撤去を進めるために必要な重機の手配や稼働台数の把握等について、自衛隊と行政機関が密に連絡調整を図りながら進める必要があった。
- ・ 海底のがれきの撤去作業について、定置漁業の中には既に操業しているものもあり、また、養殖業については施設の敷設を遅らせる事態ともなり、状況調査後速やかに撤去作業に着手する必要があった。
- ・ 漁港海域のがれき撤去のための船舶及びがれき運搬用のダンプ、トラック等の確保に手間取った。

#### **【原因分析】**

- ・ 現行の岩手県地域防災計画では津波災害の特殊性（広域的ながれき撤去、海底のがれきの撤去等）が十分に配慮されていなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 広域的ながれき撤去を想定したのがれき撤去の実施体制、実施方法、重機、燃料等の確保等に係る検討
- ・ 業者が保有する船舶の能力や隻数を勘案した海底のがれきの撤去方法の検討
- ・ 発災直後の道路啓開等の初期対応については、道路法等による管理行為ではなく、国・県・市町村の縦割りを越えた相互支援や緊急啓開路線の指定なども含め、災害救助法や地域防災計画への明確な位置付け

### **問題点2 仮置場の確保**

- ・ 沿岸部のがれきについて、当初、市町村の計画で位置づけていた仮置き場の容量をはるかに超えるのがれきが発生したため、仮置場の確保が問題となった。また、がれきの推計量の精度が十分ではなく、仮置場の必要面積を過大に見積もっていたため、問題を大きくしたが、その後、撤去が進み、実測等によりがれきの推計量が下方修正されたため、一部の自治体を除いて必要な容量は確保された。

#### **【原因分析】**

- ・ 沿岸部では平地が少ないため、仮置場の適地の確保が困難であること。
- ・ 仮置場の長期化に配慮した対応が十分でなかったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 仮置場の広域的配置の検討
- ・ 地震、水害、津波等災害の種類ごとに数ヶ所の仮置場候補地を選定のうえ、搬入される災害廃棄物の品目ごとの分別及び保管が可能となる仮置場内の区割り設定の実施

### **問題点3 がれきの処理**

- ・ 津波災害によるがれきの量が膨大であり、被災沿岸市町村内の中間処理施設及び最終処分場では、処理能力に不足が生じており、広域的な処理が必要であるが、原発事故等の事情により、十分な中間処理施設及び最終処分先の確保ができていない。
- ・ がれきの処理についての国の処理方針・補助事業の要綱等が明確に示されない中で、県としてどのような枠組みで撤去・処理を進め、被災市町村を支援していくのか調整・方針決定等に苦慮した（本庁内のみならず、各広域振興局内の連携、認識の共有、役割分担の明確化等が重要）。また、内陸市町村においても、国の補助事業の詳細がなかなか明らかにされず、内陸市町村が補助対象となるかの国の判断を待つ間、市民からの問合せ、苦情対応に追われたところもあった。

#### **【原因分析】**

- ・ 既存施設での処理量を超えたがれきの広域的な処理について、その実施体制、実施方法についての検討が十分には行われていなかったこと。
- ・ 国の処理方針・補助要綱等が示されるのが遅れたため、がれきの処理等を進めるに当たり、制約条件となったこと。

#### **[課題・改善の方向性]**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 国による災害廃棄物の広域処理のスキーム策定
- ・ 災害廃棄物の処理に関する他自治体との協力体制の構築

### **防災対策への反映**

#### **広域的ながれき撤去を想定したスキームの確立 【問題点1～3への対応】**

- ・ 被災直後の段階では、国、県、市町村の公物管理者ごとではなく、一体的にながれきの撤去・処理を行う必要がある。有事の場合には連携できるように、普段から縦割り意識をなくすことが重要。また、地域防災計画等も個別ではなく連携を前提に作成する。

#### **[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

- ・ 津波被害による広域的ながれき撤去を想定したスキームを確立する。

#### **[◇岩手県地域防災計画の見直し事項であるが、検討を要するもの]**

## 検証項目 21： 仮設住宅

### 本震災津波における災害応急対応の状況

県では、本震災津波における被災者の当面の住まいを確保するため、3月19日から応急仮設住宅の建設を開始し、8月11日までに必要戸数13,984戸のすべての建設を完了した。

また、地域住民のコミュニティ確保のため、50戸以上の団地に集会所(全40棟)を配置し、グループホーム型応急仮設住宅(全120戸)や高齢者等サポート拠点(全6棟)の建設を完了した。



野田村内の仮設住宅

なお、仮設住宅によっては、建設場所の環境や品質に違いがあり、また、住宅の不具合の多発により、入居者から相当数の苦情が寄せられる等の問題が発生したところもあった。

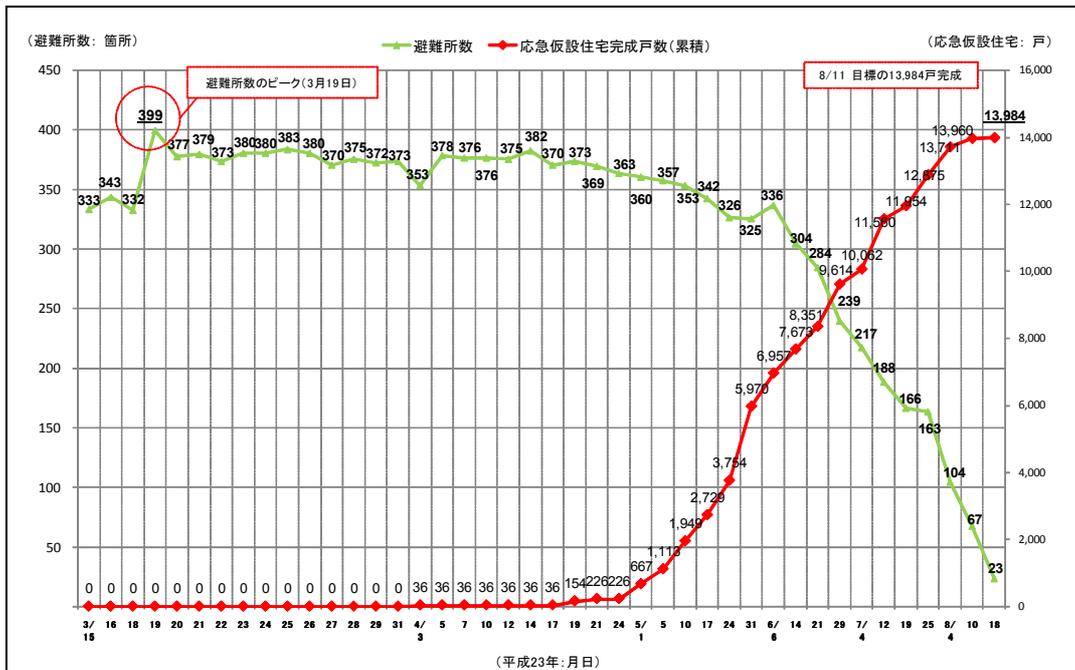
#### 〈事例・参考〉

#### 岩手県内仮設住宅の建設戸数

【合計： 13,984 戸】

洋野町	5 戸	大槌町	2,106 戸
久慈市	15 戸	釜石市	3,164 戸
野田村	213 戸	大船渡市	1,801 戸
田野畑村	186 戸	陸前高田市	2,148 戸
岩泉町	143 戸	遠野市	40 戸
宮古市	2,010 戸	住田町	93 戸
山田町	1,940 戸	グループホーム	120 戸

※ グループホームを除く合計は13,864 戸



岩手県内の避難所数と応急仮設住宅完成戸数との推移相関図

【避難所数-岩手県総合防災室調べ、応急仮設住宅完成戸数-岩手県建築住宅課ホームページより】

## **本震災津波の災害応急対応における問題点**

### **問題点1 建設（用地選定、着工、作業日程等）**

- ・ 用地選定及び確保に時間を要したことによる着工遅延や、建築主体による住宅内容に格差が出る等の問題が生じた。

#### **【原因分析】**

- ・ 用地選定に係る職員の知識が不足していたこと。
- ・ 地震を想定した候補地選定となっていたため津波により候補地を消失したこと。
- ・ 遠隔地の仮設住宅の入居者が決定せず、入居前のカビ発生に苦慮したこと。
- ・ 建設候補地がヘリポート、がれき置場、学校の校庭等と競合したこと。
- ・ 建設候補地のライフラインの復旧が遅延したこと。
- ・ 間取りや完成予定時期等県からの情報提供が遅延したこと。
- ・ 生活ニーズや家族構成と設計がミスマッチであったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 用地選定のノウハウに係る職員間での情報共有化
- ・ 市町村ごとの仮設住宅建設候補地のリスト化（様々な災害を想定し、仮設住宅建設以外の業務との関係も考慮）
- ・ 建設の迅速化を考慮したライフライン復旧
- ・ 市町村ニーズに沿った県からの積極的な情報提供
- ・ 時代等に即した仮設住宅の規模、内容の見直し

### **問題点2 入居者決定**

- ・ 入居者決定の方法に自治体間で差異があり、被災者に誤解や不満を抱かせることとなった。

#### **【原因分析】**

- ・ 入居者決定を抽選方式により実施したこと。
- ・ 被災前の居住区や小中学校区等に基づく決定や、要援護者を優先した決定としたため、被災者から入居要件が見えず、誤解や不満が発生したこと。
- ・ 入居事務のマンパワーが不足したこと。
- ・ 入居に係る規制緩和策や優遇措置が後追いとなり事務が混乱したこと。
- ・ 間取りが要因となり入居当日のキャンセルが発生したこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 地域事情に応じた入居決定方法の決定・提示
- ・ 入居事務への派遣職員やボランティアの活用
- ・ 入居決定時における住宅仕様の十分な説明の実施

### **問題点3 苦情対応**

- ・ 仮設住宅によっては、建設場所の環境や品質に違いがあり、また、住宅の不具合の多発により、入居者から相当数の苦情が寄せられたところがあった。

#### **【原因分析】**

- ・ 建設場所の環境（買物不便等）や住宅仕様（虫、湿気、結露、カビ等）が劣悪であったこと。
- ・ 長期間未利用であった公営住宅等の修繕に時間を要したこと。
- ・ 特定の団体の建設した仮設住宅の不具合が多発したこと。

- ・ 公募型住宅の仕様（建具、設備等）に格差があったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 入居後の生活環境を考慮した建設場所の選定
- ・ 完成検査の徹底
- ・ 仮設住宅に関する苦情等への対応窓口設置

### **問題点4 入居後の課題（コミュニティ構築、サポート体制等）**

- ・ 入居者決定を抽選で実施したところでは、入居者間のつながりが希薄でコミュニティ確立の弊害となり、被災者の安全確保等が困難となっている。また、外部からの入居者に関する問合せに対し、個人情報保護の観点から対応に苦慮している。

#### **【原因分析】**

- ・ 入居者決定を抽選方式により実施したこと。
- ・ 自治組織が未構築となっている団地があったこと。
- ・ 民間賃貸住宅の仮設住宅扱い制度が後発でスタートしたことによる空き室の増加したこと。
- ・ 集会施設やサポート施設が未設置となっている団地があったこと。

#### **【課題・改善の方向性】**

次のとおり各課題について改善を図る必要がある。

- ・ 入居後のコミュニティ構築に配慮した入居者決定方法の検討
- ・ 自治組織未設置の団地に対する行政等の積極的関与による住民意識啓発
- ・ 集会所等に団地内で共同利用できる空家の有効活用

### **防災対策への反映**

#### **1 用地選定のノウハウに係る職員間での情報共有化 【問題点1への対応】**

職員の知識・認識不足により選定に時間を要することのないよう、用地選定ノウハウについて情報共有を図る。

#### **2 市町村ごとの仮設住宅建設候補地のリスト化 【問題点1への対応】**

様々な災害を想定し、仮設住宅建設以外の業務との関係も考慮したうえで事前に建設候補地を選定する。

#### **3 県から市町村に対する積極的な情報提供 【問題点1への対応】**

間取りや完成時期等の仮設住宅に関する情報を適時にかつ積極的に提供する。

#### **4 入居後の生活環境を考慮した建設場所の選定 【問題点1・3・4への対応】**

入居者が入居後の生活環境に不都合・不便を感じることをないよう、近隣の道路や地形、商業施設の有無等を考慮した用地の選定を行う。

#### **5 入居事務における派遣職員の活用 【問題点2への対応】**

住宅の竣工から入居までの期間を短縮し、避難者が円滑に仮設住宅へ入居できるよう、人的支援による派遣職員を入居に関する諸手続の事務に従事させる。

#### **6 入居後のコミュニティ構築に配慮した入居者決定方法の検討 【問題点2・4への対応】**

住民が無作為に抽選され、入居後に住宅で孤立することがないよう、入居者選定段

階で、従前の居住地域を意識した選定とする等コミュニティ構築のための配慮をする。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**7 仮設住宅に関する苦情等への対応窓口設置 【問題点3への対応】**

入居後のハード面、ソフト面等全般にわたる苦情、要望等を受け付ける相談窓口を設置する。

**[◆今年度の岩手県地域防災計画の見直しに反映]**

**8 自治組織未設置の団地に対する行政等の積極的関与による住民意識啓発 【問題点4への対応】**

自治組織未設置の団地に対し、行政等が積極的に関与し、組織形成に向けて住民意識を啓発する。

---

## おわりに

---

今回の検証では、検証項目を 21 に分け、延べ 80 の問題点ごとに検証を行い、災害応急対応時の問題及びその原因が何であったかを分析し、浮き彫りになった課題について改善の方向性を示した。

これらの方向性を踏まえ、訓練の実施や事前のマニュアル化、ルール化等、防災対策への反映が必要とされた延べ 112 の事項を取りまとめたところである。

これらの事項は、岩手県地域防災計画の見直しに直接反映するもの、それ以外の手段で施策に反映するもの、また、すぐに着手できるもの、関係者と連携しながら細部を検討すべきもの等々、内容は多岐にわたっている。ただし、共通して言えるのは、いずれの内容も、今回の未曾有の災害から得られた貴重な教訓として、確実に対策を進めていかなければならないもの、ということである。

これらの教訓を無駄にしないため、県は、「人命が失われるような津波被害は今回で終わりにする」との決意のもと、各種防災施策を実施し、「安全に、暮らし、働くことができる地域社会」の実現を目指していくこととする。

なお、この検証報告書の作成に当たっては、災害応急対応に従事した関係機関のみならず、実際に被災された方々からも、経験談をお話しいただく等多大なご協力を頂いた。これら全ての方々に、心から感謝の意を表し、結びの言葉としたい。

