

第8章 東日本大震災を踏まえた教訓



3月11日14時46分に発生したマグニチュード9.0の国内観測史上最大規模の地震及びこれに伴う津波は、太平洋沿岸を中心に甚大な被害をもたらし、多くの尊い生命を奪うとともに、国土及び国民の財産に甚大な被害を与えた。また、通信網の寸断、行政機能の喪失や低下に加え、道路、鉄道、空港、港湾の機能停止、電気・ガス・水道等のライフラインの途絶に深刻な燃料不足も加わり、災害対策や被災者支援等の業務に支障が生じ、行政の対応能力の限界を超えた。さらに、原発事故による災害も重なり、過去に類を見ない規模の広域・複合災害となった。

今回の震災では、過去の災害を踏まえた対策や教訓が生かされた一方で、大津波による被害は、救助活動をはじめ、被災者支援、応急復旧、復興など様々な分野に甚大な影響を与え、これまでの災害対策では十分に対応できないことが明らかとなった。

東日本大震災は多くの教訓を私達に残した。最大の被災県となった本県には、この教訓をしっかりと後世に伝えていく使命がある。東日本大震災で多く聞かれた「想定外」を繰り返さないため、特に、津波災害、大規模広域災害、多くの関係機関そして人命に直結する教訓を中心に、13の分野について46の教訓を取りまとめた。

1 防災体制

1 防災拠点となる施設やその設備の耐震性・耐浪性を強化するとともに、長期のライフライン停止に備えた対策を実施しておくことが必要である。

地震及び津波により、沿岸部を中心に県・市町村をはじめ多くの関係機関の庁舎等の防災拠点、通信機器や非常用発電機等の設備が被害を受け、災害対応機能が低下するとともに、職員の人的被害も発生し、初動対応に遅れが生じた。非常用発電機等の備えがあっても、長期間の停電、燃料不足には対応できず、また、代替拠点施設の事前の想定や設備の準備が不十分で活動に制約が生じた。

災害発生時の防災拠点の確保は、救助活動をはじめ、その後の応急・復旧対応などを展開する上で最重要事項となるため、地震を考慮した施設の耐震性向上とともに、津波を考慮した立地、重要設備の高層階への設置等により施設の耐浪性を強化する必要がある。また、長期のライフラインの停止に備え備蓄燃料の充実を図っていくことも必要である。

なお、代替拠点の選定や施設整備にあたって可能な限り同様の対策を図っておくことが望ましい。

2 災害対策本部体制を強化し、様々な事態に柔軟に対応できる体制としておくことが必要である。

過去の災害をはるかに超える大規模な地震津波災害であったことに加え、原発事故も重なる複合災害となった今回の震災では、市町村はもとより、県においても従前に計画していたマニュアルや実施していた訓練等により構築していた人員体制では、次々に寄せられる住民からの救助・救援要請などに十分対応できない事態となった。また、災害対応業務の増大とともにマニュアル等に規定のない業務が発生するなど、災害対応は困難を極めた。

県では、トップダウンによる指示のもと、本部事務局への大規模な人員配置、新規の業務に対応するグループやチームの設置、発生した課題の解決などに状況が不明な中でも事態の進展を予測して対応にあたった。その一方で、災害対応にあたる本部事務局内や各部局間との情報共有や総合調整が十分に図られず、新たに投入された応援職員間の引継ぎや他県からの応援職員との連携に課題が残った。市町村においても、防災部局への業務集中、情報共有等に関して課題が見られた。

今後、災害・被害規模に応じた組織体制を事前に構築するとともに、組織を拡張した際の情報共有や調整方法を明確にし、一方でマニュアル等に規定していない事態にも柔軟に対応するため、組織内の総合調整機能を強化する必要がある。

3 災害等の発生時には、首長による迅速かつ的確な判断・行動が重要であり、予期せぬ事態にも組織的な災害対応を可能とする体制の確立が必要である。

今回の震災では、発災直後の自衛隊に対する災害派遣要請、被害状況の把握が困難な中で事態の進展を予測した孤立集落への救助活動やがれき集積場所の決定など、首長による迅速かつ的確な判断や行動が災害対応に大きな役割を果たした。

首長は、災害が発生した場合又は発生が予想される場合には、最悪の事態を想定し、災害対策本部の設置場所へ早急に赴くとともに、災害対策本部の設置や被害状況に関する情報収集、避難勧告・指示等の発令、災害派遣要請の要否など一刻を争う中で判断し、対策を講じていく必要がある。

様々な制約のある状況下において、こうした災害対応を的確に実施するためには、事前に進行や内容等が知らされず、想定のみが付与される実践的な訓練などに首長自らが参加することや災害時に首長を補佐し、首長不在時であっても指揮命令を代替できる人材の確保・育成、夜間や休日であっても組織的対応を図るための円滑な職員の参集・初動体制の構築など、日頃から首長のみならず組織全体として、危機管理能力の向上に向けた取組の積み重ねが重要となる。また、発災時にあっては、こうした日頃の研鑽に基づき、被害状況に応じて刻々と変化する様々な事態に対して、首長は常に一步先を見据えた災害対応を心掛け、トップダウンにより組織的対応を講じるなど、災害対策本部の効率的な運営を行っていく必要がある。

4 通信手段の多重化を図るとともに、被災状況等を考慮した燃料備蓄や代替手段の確保が必要である。

通信基地局の損壊や流出、伝送路の切断、停電等により、固定電話、携帯電話だけでなく、整備していた災害時優先電話、防災行政無線等の通信手段が機能せず、防災関係機関、災害時相互応援協定締結先等とも連絡がつきにくかった。また、長期間にわたる停電と非常用発電機の燃料不足が同時に発生する中、発災当初機能していた防災行政無線等の通信機器が燃料切れにより使用不能となり、僅かな数の衛星携帯電話で災害対応にあたらざるを得なくなった。このため、県、市町村ともに自らの管轄地域の被害情報が把握できず、有効な対策の展開に遅れが生じた。このように極めて厳しい通信環境のもと、国、通信事業者等から衛星携帯電話や仮設電話の貸与を受けるといった支援、協力を得て、県では市町村等との情報連絡手段の確保にあたった。

今後、衛星携帯電話など本震災で有効に機能した通信手段に加え、通信技術の進展にも注視しながら通信手段の多重化を図るとともに、自家発電設備の確保・整備にあたっては使用頻度等も考慮して燃料備蓄の充実に努める必要がある。また、通信事業者等との連携により通信手段の代替策を講じておく必要がある。

なお、確保した通信手段を災害時に確実に使いこなせるよう、平常時における訓練・研修等も欠かせない。

5 被災地からの情報を待つのではなく、災害対応を行う各主体が積極的に情報を収集する仕組みが必要である。

県災害対策本部と市町村の連絡調整を担う地方支部・地域部では、通信が不通となった状況で、発災後速やかに管轄する市町村に職員を派遣し、被害状況等の情報収集、要望の把握や救援物資の調整等を円滑に行った一方、派遣した職員の被災、交通路の寸断・浸水等により職員派遣が難しい地域が発生したことや派遣職員の役割が不明確であったことにより有効に機能しないなど、多くの課題が浮き彫りとなった。一方、市町村では、消防団や町内会等の地区組織と積極的に連携することで被害状況の把握を円滑に進めるとともに、自衛隊や緊急消防援助隊等の関係機関も参加した災害対策本部会議を活用することで情報共有に努めた。

災害が発生した場合、特に被害が深刻な地域ほど情報が入手できない可能性が高くなる。そのため、通信手段が限られることも想定に入れ、安全面に留意しながら県等の関係機関が連携して積極的に被災地の情報収集に赴く仕組みが必要である。

6 大規模広域災害時においても有効に機能する受援体制の構築が必要である。

今回の震災では、救助、行方不明者の捜索、医療救護、避難所運営、救援物資物流、インフラ復旧、市町村における各種相談対応等の行政支援、継続的な各種専門職員の派遣など、多岐にわたる大規模な支援が実施された。

県では支援の受入想定はあったものの支援規模が過去最大となり、受入れ・調整を行うための体制が十分ではなく、また、市町村の支援ニーズの把握やその調整が困難となったほか、情報共有にも課題が残った。市町村においても、事前の協定等に基づく支援要請を行うとともに、自主的な支援の申出も受入れたが、依頼する業務の調整をはじめ宿泊場所の確保等に困難が生じ支障をきたした。

今後、受援側としては、情報共有体制の整備をはじめ支援側に依頼する業務の精査等を進め、県においては、支援側と県内市町村との調整役として迅速な支援につながるよう、被災地におけるニーズの把握や支援にあたり必要となる情報提供の方法などを含め、より効果的な受援体制を構築していく必要がある。

7 津波警報時の避難誘導などの災害対応にあたる地方公共団体職員、消防職員、消防団員等の安全確保対策の強化が必要である。

発災直後から、地方公共団体職員、警察官、消防職員、消防団員等が事前のマニュアル等に基づいて避難広報、避難誘導、避難支援、被害情報の収集、避難所の開設等の活動にあたった。しかし、津波警報の発表前に活動現場に赴いた職員等にはその情報を伝達することができず、また、津波警報時の活動基準が明確でなかったことなどが影響し、職員等に多くの犠牲が生じ、その安全確保に大きな課題が残ることとなった。

津波災害時における避難誘導や広報活動は、住民の安全確保のため欠くことのできない対応であることも踏まえ、津波警報発表時における職員等の参集や退避などの活動基準のルール化や情報伝達手段等の整備により、災害対応に従事する職員等の安全対策の充実・強化を図る必要がある。

8 大規模災害時、公助のみでは対応困難な状況下においても被害軽減が図られるよう、引き続き自助・共助の取組を強化していく必要がある。

阪神・淡路大震災において、震災直後、倒壊家屋の下敷き等になり救助が必要となった人達の約8割が近隣住民らによって救出されたといわれている。今回の震災でも、津波の危険が差し迫る中で、地域住民同士による迅速・的確な情報伝達・避難誘導等により人的被害を防止し、避難所の設置・運営、避難者の受入れ、物資支援等において行政からの支援を待つことなく自助・共助による災害対応が有効に機能する状況があった。一方、県、市町村、消防機関をはじめとする防災関係機関では、自らが被災しライフラインも途絶する中、発災直後から広範囲で同時多発する様々な事案への対応に追われた。また、災害対策本部体制の整備、備蓄食料や指定避難所の確保など大規模災害を考慮した備えが十分ではなく、公助による災害対応の限界が顕在化した。

大規模災害時、特に発災当初は、公助による支援が届きにくい状況が想定される。自助・共助の重要性が再認識された今回の震災を踏まえ、本震災以前からの自助・共助への取組をより一層強化し、食料・医薬品の備蓄など自らの命を守るための日頃からの備えの重要性を更に啓発するとともに、実践的な訓練の実施や活動支援により地域における災害対応力の強化や人材育成などの取組を強化していく必要がある。

9 実践的な訓練の実施により防災関係職員の災害対応能力及び意識の向上を図るとともに、訓練の検証を実施して各種マニュアルに反映させていくことが必要である。

過去の震災の教訓を踏まえ、災害対応マニュアル等を整備し実践的な訓練を実施していたことが本震災の災害対応に生かされ、災害対策本部の運営や迅速な災害対応につながった市町村があった。一方、展示型の訓練、災害対策本部の会場設営のみの訓練等であったため、今回の災害対応において有効に機能しなかったとする市町村もあった。

各種防災訓練の実施にあたっては、大規模広域災害や複合災害を想定し、例えば本震災で実際に遭遇した状況を盛り込んだシナリオを訓練参加者に告知しないブラインド型の訓練や関係機関の参画等も考慮した災害対策本部の設置・運営訓練など、より具体的・実践的な内容の訓練とすることで職員全体の災害対応能力及び意識の向上を図る必要がある。また、訓練を行うことで表出する課題を検証して各種マニュアルに随時反映するとともに、組織及び職員の経験知として蓄積していくなど、今後も時を選ばず発生する可能性がある災害に対し長期的視点で備えておく必要がある。

さらに、過去の災害を教訓とするためには、災害時の対応記録の記述や資料の保管に努めることも重要である。

10 災害に強いインフラの整備、早期復旧のための災害対策の充実、強化が必要である。

今回の震災では、これまでの耐震対策等の効果もあり、地震による被害の軽減が図られた一方、津波により道路、空港、港湾、鉄道、電気、通信等の施設に大きな被害が発生した。このような中、例えば道路、空港、港湾の機能確保にあたっては、人的・物的資源が限られる中、被災地全域の被害状況を踏まえた優先順位に基づく対応、いわゆる「選択と集中」により啓開にあたり、効率的な資源の活用を図った。その結果、従前からの災害対策も功を奏し、人命救助、物資輸送のための沿岸部への救援ルートの早期確保が図られた。

ライフライン施設が大きな被害を受けた場合、避難や救助・救援活動の応急対策を実施する上で大きな支障となるだけでなく、住民が早期に日常の生活に戻るための大きな足かせとなる。このような事態

を極力避けるため、また、今回の震災において道路が津波被害を減少させ地域住民の命の道となったことも踏まえ、継続した災害に強いインフラ整備とともに、被災後の早期機能回復のための災害対策の充実、強化が必要である。

2 国・地方公共団体等との連携・支援

11 大規模広域災害時における、国、県、市町村及び関係機関の連携・支援体制の見直しが必要である。

本震災で初めて設置された国の政府現地対策本部は、県庁内に長期にわたり常駐して国の支援窓口になるとともに、県、市町村そして民間との調整役も担うなど県災害対策本部の補完的な役割を果たした。加えて、現地災害対策本部に政務官をはじめ各分野の省庁職員が駐在したことも、国の迅速な意思決定や調整、県及び市町村が直面する課題の解決につながった。また、災害対応の最前線に立つ市町村の業務を県や近隣市町村が連携し支援することで、負担軽減につながるとともに迅速な対応を可能にした。

本震災のような大規模広域災害時には、被災地の最前線で災害対応にあたる市町村や消防機関自体の被災や業務量の増大により、対応力が低下あるいは喪失することが懸念される。国や防災関係機関による支援は不可欠であり、国、県、市町村及び関係機関が情報共有をベースとした意思疎通を図りながら、どのような分野での連携・支援が可能であるかを改めて見直し、次なる災害に備えていく必要がある。

12 広範な地方公共団体との連携による災害対応力の強化が必要である。

大規模災害時に被災地の地方公共団体自らの力のみでは災害対応が困難となる場合を想定し、本震災以前から地方公共団体間による相互応援協定の締結が全国的に進められてきた。発災後、本県には他都道府県や県外市町村から長期にわたり職員が派遣された。特に沿岸部で行政機能が著しく低下した市町の災害対応においては、膨大に発生する災害対応に自らの組織体制だけで対処することは不可能な状況であり、派遣された応援職員と連携して対応にあたることが不可欠であった。支援側が自己完結型の装備を有し、カウンターパート方式の人的・物的支援を講じるなど支援先を明確にし、積極的な支援活動を展開したことが、被災地方公共団体の負担軽減はもとより効果的な支援につながるようになった。さらに、これまで地方公共団体間の連携については、主に協定に基づく相互応援が想定されていたが、協定締結の有無によらない支援も展開された。これは、甚大な被害が東北地方の広範におよび、多数の地方公共団体が同時に被災するという状況下でとられた対応であり、県内市町村が締結していた相互応援協定においても、遠方の地方公共団体との協定が有効に機能する面も見られた。

本震災において、相互応援協定を締結する地方公共団体が同時に被災し、事前に想定していた内容を超える支援活動が展開されたことなどを踏まえ、協定締結先の広域化を図り大規模災害に備えて災害対応力を強化していく必要がある。

なお、大規模災害時に相互連携を迅速かつ的確に発揮していくためには、受援側・支援側双方においてより良い受援・支援のあり方を検討し、具体化しておくことが重要である。

13 民間企業等との連携分野の検討及び協定の締結や訓練等を通じた連携体制の確認・整備が必要である。

過去の災害において、食料・資機材等の物資支援、災害対応拠点や避難所等としての所有施設等の提供など、協定の締結等により官民が連携した災害対応がとられてきた。今回の震災でも、例えばホテル、神社、パチンコ店などの民間施設が避難所として活用され、これら施設の従業員が避難者支援に対応するなど大きな役割を担った。また、いわゆる二次避難として、県内陸部のホテル・旅館に多くの避難者が生活の場を移すことは、避難者の健康保持や精神的な安定につながった。このような民間企業との連

携は、震災前の計画にはない対応ではあったが、行政側の課題に対応した制度設計や役務に対する一定の対価の補てんとともに、民間企業の協力により課題の解決等が可能となった。さらに、救援物資の在庫管理や配送、住家被害認定調査への専門家の派遣、地元建設企業からの重機調達など、民間企業と連携することで効率的な災害対応となった反面、今回の震災では多くの民間企業も被災したことから、燃料や重機などの調達では各企業との個別交渉が必要となったこと、外部委託した民間借上賃貸住宅に係る事務処理の遅延、誤りにより事後処理に追われるなど、官民の連携における課題も発生した。

災害対応において、行政側が専門的な能力・施設・設備を有する民間企業等の協力を得ることで効率化を図ることができる分野については、あらかじめ協力企業を精査し、費用負担・役割等を整理・検討し、協定の締結や訓練等を通じて、官民の連携体制を確認・整備しておく必要がある。

3 物資供給・燃料確保

14 被災状況や外部支援の時期を想定した食料や燃料等の備蓄、調達、輸送体制の整備を図ることが必要である。

多数の避難者の発生により、市町村では備蓄物資だけでは絶対数が不足し、通信や交通路の寸断により調達も困難な状況が発生した。また、孤立地域では発災から数日間、外部からの物資支援等が行き届かない避難所等もあった。このような中、従来であれば、市町村からの要請に基づき実施することとしていた県の物資供給を、市町村と連絡が取れず被害状況等も不明な段階で、必要性が高いと判断された水・食料等を要請を待たずに市町村に送り込む、いわゆる「プッシュ型」の物資輸送で行ったことが、結果として有効に機能することとなった。その後、県においてはお品書き方式の導入や自衛隊の協力による物資カタログの作成など、時間経過、状況に応じて徐々に市町村の物資ニーズに応じた「プル型」での物資供給に移行した。

市町村においては、外部支援等の時期も想定して備蓄量の見直しを図るとともに、県が市町村の備蓄状況や物資集積拠点に係る情報を共有することで、プッシュ型による物資輸送にも対応可能な物資供給体制を整備しておく必要がある。

15 県、市町村、物流事業者等が連携し、迅速かつ効率的な救援物資の物流体制を構築する必要がある。

今回の震災では、多数の避難者の発生、備蓄倉庫の被災、サプライチェーンの断絶による物流の停滞等により、水、食料等の生活必需品の不足が深刻な問題となった。そのため、国が直接的に救援物資の調達と輸送を手掛ける初めての対応がなされ、本県への輸送は高速道路網を用いたトラック輸送が中心的な役割を果たした。県内では、交通網の寸断、通信の途絶に加え、県及び市町村に全国から膨大な量の救援物資が届けられ、物資集積拠点の機能低下や不足が生じた。また、物流業務のノウハウを持たない行政職員による救援物資の受入れから配送に係る対応は効率的とはいえず、被災者への物資供給が一時滞った。県から市町村、市町村から避難所等への物資輸送は、当初自衛隊が中心的な役割を担い、その後、県及び市町村が物流事業者と連携して対応にあたった。これが有効に機能し、在庫管理、配送手配等において対応が改善され、迅速な供給が図られることとなった。

円滑な物資供給体制の構築には、協定の締結や訓練の実施等により発災当初から物流事業者と県及び市町村が連携を図れるよう事前に備えておく必要がある。また、機能性や拡張性も考慮した物資集積拠点の選定や物資の調達・受入れ・配送において関係者が使用する連絡様式の統一などにより、受入物資に係る情報の把握を円滑に行うことも重要である。さらに、県及び市町村には善意の義援物資が届けられたが、一部には、小口・混載・不用品と思われる物資もあり、効率的な在庫管理、配送、配布に大き

な支障をきたした。受入側における義援物資の受入要件の取り決めとその内容の周知を図るとともに、支援する側の更なる理解が求められる。

16 燃料不足による多くの機関の災害活動、そして県民の生活への影響を軽減できるよう、関連業界団体と連携した燃料供給体制の構築が必要である。

県内の製油所や油槽所に加え、沿岸部を中心にサービスステーション、タンカー、タンクローリー車等が被災し、ガソリン、灯油等の燃料の供給力が低下した。県内全域が深刻な燃料不足に陥り、県及び市町村ではガソリンスタンド等への個別交渉や連携により災害対応に必要な燃料の確保に努めた。しかし、一般車両が給油待ちの列をなす中、行政機関等の車両等であっても給油待ちや給油制限が設けられるなど入手困難な状況が続き、県民生活をはじめ県、市町村、消防機関、医療機関、ライフライン事業者等の災害対応に支障をきたすこととなった。このため、国と石油業界は総力をあげて燃料供給にあたり、本県でも政府や石油元売業者への要請により県内における燃料供給の確保にあたったが、需給状況が落ち着くまで約1か月を要し、燃料の供給・調達は県や市町村だけでは特に対応が困難なものとなった。

今後は、災害対応に支障が生じないよう非常用燃料の備蓄の検討、協定の締結等による多様な供給ルートの確保とともに、業界団体との連携により災害発生時の燃料の調達・供給体制を構築する必要がある。また、災害拠点病院など災害時に機能維持の優先度が高い施設等への供給を円滑に行うため、供給に必要となる情報を事前に整理し、業界団体等と共有するといった取組も重要となる。

4 救助活動

17 不確かな情報や重複した情報等に対し、情報の処理や優先度の判断等が迅速かつ円滑に行えるような対応方法の仕組みが必要である。

県災害対策本部には、救助要請などが多く寄せられ、それら情報への対応に迫られると同時に、発災後約1週間は被災地の被害情報の入手が困難な状況であったこともあり、その対応への優先度の判断が難しい状況に陥った。初動段階では、警察及び消防本部に電話をしてもつながらない等の状況から、県民等からの救助要請、救助に関する情報が県に直接寄せられた。また、電話以外にも、電子メールや近年普及したツイッター等のSNSで確認した人から間接的に県に寄せられる救助要請も多く、この中には不確かな情報、重複した情報、時間の経過した情報、デマ等も少なくなかった。そして、これらが入り乱れて入ってくることで情報が錯そうし、県や市町村では情報の一つ一つを確認し、整理するために多くの労力を強いられることとなった。

災害時に情報の錯そうを防止できるよう救助要請等への対応結果の関係機関との共有及び外部への情報公開とともに、情報の処理や優先度の判断等が迅速に行えるよう関係機関等から得た信頼性のある情報の整理や照合方法などの仕組みの構築が必要である。

18 津波等による大規模広域災害時は、ヘリコプターの積極的活用を図り、被害状況の把握、孤立地域や離島等における被災者の救助活動等を行う必要がある。

津波による浸水により陸上からの救助活動等に制約が生じた今回の震災では、広範囲にわたる被害状況の把握、孤立地域における被災者、特に生命の危機に瀕している被災者の救助・移送、消火活動、物資の搬送など、多くの場面で広域性と機動性を兼ね備えているヘリコプターが必要とされ、全国からも多数の支援機が本県に飛来して活動にあたった。県では、本部事務局内にヘリコプターの運用調整を専

属で行うグループを設置していたが、多くの出動要請が寄せられた上、情報も錯そうするなど運航に係る調整機能が飽和状態となった。また、ヘリコプターの活動が天候や視界に左右されることや被害を受けた地域の情報が十分に得られない状況から、効果的な活用が困難な面もあった。さらには、ヘリコプターの活動拠点が津波により被災し、長期的な活動を念頭においた燃料や整備場所の確保も必要となった。

限られた数でのヘリコプターによる活動を有効に展開するためには、ヘリコプター保有機関との継続的な情報共有体制の確保、運用調整を担う本部事務局グループの体制強化とともに、迅速な出動を可能とするためヘリコプターの飛行状況が把握できるシステムの導入などの検討も求められる。また、長期間にわたる活動も想定した後方支援体制の強化も必要である。

さらに、孤立する可能性の高い地域には、ヘリコプター離着陸場の確保とともに、衛星携帯電話の配備等による非常用通信手段の確保を図っておくことも重要となる。

19 活動現場における関係機関の情報共有、活動調整等の方法を明確にし、活動ルールの標準化を図る必要がある。

平時から、県、市町村、警察、消防、自衛隊、第二管区海上保安本部等の関係機関が合同の防災訓練等を実施してきたことが、本震災における協力体制の構築や円滑な連携につながった。しかし、災害対策本部会議等の場で情報共有や活動の役割分担が調整された一方で、特に発災初期において、救助、行方不明者捜索活動を行う現場で、連携活動時の言語や運用ルールの統一した取り決めがなく、活動結果の情報共有が行われないなど十分な連携が確保できない状況があった。

大規模災害時、全国から多くの支援部隊が参集し、展開する部隊の規模も大きくなる中でも関係機関相互の円滑な連携が図られるよう、平時から訓練等を通じて連携体制を強化するとともに、情報共有や活動調整、活動時のマーキング等の統一など現場における活動の標準化が必要である。

20 救助活動等において必要となる資機材の被害防止対策の検討や津波浸水域内での活動を考慮した資機材の充実・強化が必要である。

今回の震災では、津波により消防機関が所有する車両、重機及び資機材が流失するなどの被害を受けた。このため、堆積した泥の除去やがれきの撤去作業などを伴う津波浸水域内での救助活動は、当初限られた資機材による対応となった。また、がれきから表出した釘の踏み抜き等で救助活動にあたる隊員が負傷するなど、津波浸水域内で活動するために必要な資機材の準備不足が課題となった。

今後は、救助活動に必要な資機材の被害防止対策の検討や津波浸水域内での活動を想定した資機材の充実・強化を図る必要がある。

5 避難体制

21 地域の実情を踏まえ、多様な情報伝達手段の検討・整備を図り、確実に住民に情報を伝達する必要がある。

市町村では発災直後から防災行政無線や広報車等により住民等に対し避難広報を行った。しかし、情報伝達手段の被災、道路の寸断や交通渋滞が発生したほか、情報伝達機器の被災状況が把握されないまま呼び掛けを行っていたため、結果として十分な避難広報が行えない状況が生じた。また、避難広報が住民等の迅速な避難行動につながらなかった面も見受けられ、津波情報の把握や避難の呼び掛けに課題が残った。

今後は、地域の地理的特性や各情報伝達手段の特性等も考慮した上で、災害時有効に機能する多様な情報伝達手段の検討・整備に加え、災害時における情報伝達機器の作動確認体制も整備していく必要がある。また、避難広報にあたっては、津波の襲来状況が視覚的に確認できる監視カメラの導入や住民等に避難の必要性を強く訴えるため避難の呼び掛け方法の検討なども求められる。あわせて、災害時における住民自身による積極的な情報収集の必要性について、改めて理解を深めていくことも重要である。

22 安全が確保された避難施設及び避難経路を整備しておくとともに、発災時確実に避難できるよう、平常時からの避難方法等の周知徹底及び避難訓練が必要である。

今回の震災では、指定避難場所に避難したものの、その場所が被災するなど津波災害に対する避難場所としての安全性の確保が課題となった。また、震災前の訓練で慣例的に津波警報時における本来の避難所ではなく、海岸近くの避難所へ避難していたため本震災で速やかな避難行動につながらなかった例や車で避難したものの交通渋滞、通行止め等により避難できず、多くの人が津波の犠牲となった。

津波に対しては津波到達想定区域外の施設、あるいは一定の高さを有する津波避難ビルなどが避難場所として想定されるが、災害の種類に応じて、安全が確保された避難場所を整備・確保しておく必要がある。あわせて、避難場所に至る避難経路についてもあらかじめ整備しておくことが必要である。また、これらハード面の整備に加えて、発災時に避難場所へ確実に避難することができるよう、市町村は地域の実情に応じた避難計画を作成するとともに、平常時から防災マップの配布、広報、表示板の掲示、その他様々な手段を活用し、改めて住民に周知徹底を図っていく必要がある。

そして、避難計画の作成にあたっては、その実効性を確保する意味でも市町村が住民と共同し、あるいは住民が主体的に作成することが重要である。徒歩による避難を原則とした上で、災害時の建物倒壊などを想定した迂回路の設定、地理的状况や要援護者避難のため自動車を使用せざるを得ない場合も考えられるため、「命を守るためにはどのような避難方法が最適か」という視点に立ち、地域の実情を踏まえ、市町村と住民が検討を積み重ねていくことが重要である。同時に、住民側においても確実に避難することができるよう、あらかじめ迂回路を視野に入れながら、避難経路を確認して行動する訓練を定期的実施することが必要である。

23 津波襲来のおそれがある場合、過去の経験や想定にとらわれず「一刻も早く高台へ逃げる」ことを徹底することが極めて重要である。

発災後、津波警報（大津波）の発表、市町村の避難指示・勧告の発令、報道機関による報道、避難誘導等により速やかに避難した人や実際の津波襲来状況を確認して一度避難した高台から更に高い場所へ避難した人がいる一方、災害規模を楽観視し、過去の津波警報発表や避難指示・勧告発令時における津波の襲来状況、居住地が津波到達想定区域外であることなどを理由に避難せず、多くの人が津波の犠牲となった。本県においては、昭和36年のチリ地震津波以降、人命が失われる津波被害が生じていなかったことも、被害を拡大させた背景にあるといえる。

津波は、地震の規模や震源地、海底や海岸の地形等により、波の大きさや威力、浸水する範囲は全く変わってくる。津波に対する避難行動は、過去の現象や想定にとらわれることなく、一人ひとりが主体的に率先して行動することが極めて重要であり、このことを本震災の大きな教訓として広く浸透させ、後世に語り継いでいく必要がある。

24 帰宅困難者対策は、事業者等と連携した地域における帰宅困難者の受入方法や情報発信体制の検討が必要である。

今回の震災では、帰宅困難者の発生が従来予想されていた中心市街地や観光地のほか、高速道路等の通行止め、停電、燃料切れなどが重なり、交通の要衝等となる地域でも発生した。帰宅困難者の多くは地域住民と同様に指定避難所に避難したほか、行政機関等の庁舎、民間施設等に避難した。急遽対応にあたることとなった行政機関等では、帰宅困難者の受入れを想定しておらず、水・食料の提供が困難な状況に陥るとともに指定避難所では受入人数の超過により混乱が生じ、食料等の物資が不足する事態が生じた。

今後は、地域特性に応じ市町村と事業者等が連携し、一時待機施設の確保や帰宅困難者が冷静な避難や判断を行えるよう、必要となる情報の発信体制等について検討するなど、帰宅困難者対策を推進していくことが必要である。

6 避難所、被災者支援

25 避難所の機能強化が必要である。

長期にわたるライフラインの停止に加え、多数の住民等の避難により、避難者や在宅避難者等に対する情報提供や物資の配布等において、避難所となった施設が地域の防災拠点として機能する必要が生じた。しかし、多数の避難者の発生を受けて急遽避難所となった施設はもちろんのこと、指定避難所においても、市町村災害対策本部等との通信手段の未整備・不通、備蓄物資の不足等により、避難所としての機能が十分に果たせない状況があった。

今後、避難者数の想定、避難所の指定箇所の見直しとともに、避難所となりうる施設の安全性やライフライン等の確保といったハード面での対策に加え、帰宅困難者、要援護者、要配慮者、さらに在宅での避難生活を選択せざるを得ない住民など、本震災で様々な避難者が発生したことを踏まえ、地域の防災拠点として避難所の機能強化を図る必要がある。特に、公立学校・施設はその多くが避難所に指定されており、通信設備、非常用発電機等の非常用設備や備蓄品の更なる充足が必要である。

26 避難所の施設管理者・地域住民・市町村等が連携し、実効性のある避難所開設・運営体制を整備する必要がある。

甚大な被害に加え被災により交通手段や通信手段が限られ、市町村では事前に計画していた職員の派遣による避難所の開設、運営が困難な状況となった。このため、避難所となった施設の管理者、教職員、地域住民の代表などがリーダー役となって、発災当初の避難所運営にあたる必要に迫られた。さらに、避難生活が長期化するにおよび、避難所における生活環境の改善、避難者の多様性への配慮、季節によって変化するニーズの的確な把握と健康管理や心のケアに対するよりきめ細かな支援が運営上の課題となった。加えて、本震災では指定避難所以外の避難所や在宅避難者の把握とその支援について、多くの市町村で対応に苦慮する事態が生じた。

災害発生時、市町村職員は様々な事態への対応に迫られる。このことを踏まえ、市町村と地域住民等が一体となり、発災直後から円滑な避難所の開設及び運営が行えるような体制整備が必要である。そのためには、地域の実情に応じて、避難所運営における各主体の役割分担を明確にしたマニュアル等の作成や訓練を通じて実効性のある体制整備を図るとともに、避難所運営の一翼を担うことが期待される自主防災組織の育成や地域コミュニティの形成を図ることが重要である。また、性別、年齢、障害の有無など多様な避難者に配慮した運営が可能となるよう、防災分野や避難所運営の意思決定の場へ女性が

参加する取組も求められる。さらに、指定避難所以外の避難所、在宅避難者の把握や情報提供等の支援について、あらかじめ対応方針を検討しておく必要がある。

27 市町村外への避難は、その体制の構築・円滑な実施のための住民理解の促進、受入先及び避難元地方公共団体双方の連携体制の整備が必要である。

避難所の収容人数の超過、避難者の衛生・健康面等への配慮から、県では発災当初より沿岸市町の避難者を中心に他市町村の避難所等に避難させる検討・調整を進め対応にあたった。このように行政側が関与した市町村外避難のほか、今回の震災では、自らの判断で被災した居住地を離れ、避難生活を送る被災者も多数発生した。

多くの市町村では、市町村外避難に関する事前の計画がなく、また、被災者個々の事情・心情により居住地から離れることへのためらいもあったため、市町村外避難は限定的なものにとどまった。しかし、避難の受入先地方公共団体が、受入れた避難者の避難所運営を支援するとともに、交流会を開催するなどの支援を展開したことにより、避難所の運営が円滑に進んだ例もあった。一方で自主的に市町村外に避難した被災者に対しては、避難先の情報がつかめず行政からの支援が行き届かない状況もあった。

今後、大規模広域災害にあつては、被災地から離れた市町村への避難について、県内外の地方公共団体の連携により、避難者の実情に応じた避難先の選定や避難方法のマニュアル化など体制の構築が必要である。同時に、住民の心情に配慮した支援方法や住民に対する理解の促進を図るための取組についても検討することが求められる。また、いわゆる自主避難者については、避難先が広域におよび、被災した県、市町村だけでは避難者の把握が困難であったことを踏まえ、国が中心となり広域避難者の把握、情報提供、さらには支援方法などを検討しておくことが必要である。

28 避難者名簿の使用目的を明確にし、個人情報保護に配慮した速やかな避難者の安否情報の提供を可能とする事前の検討が必要である。

発災初期、長期間にわたる通信手段の途絶や輻そうなどから、住民間の電話やメール等による安否確認が困難となり、県や市町村では県内外から被災地住民の安否情報を非常に強く求められる状況となった。避難所等では手書きの避難者名簿等が貼り出され、その情報を求める家族・知人等が避難所をひたすら巡り歩く状況が至るところで見受けられた。このため県及び市町村では、個人情報に配慮した上で避難者名簿をホームページに掲載・公表したが、掲載するにあたり名簿の様式が統一されておらず、公表データの整理に時間と労力を要する結果となった。一方、個人情報保護の観点から避難者名簿を公開しないとした市町村もあった。

被災者の安否に関する情報は、あらゆる災害の発生時において最もニーズの高い情報の一つであるが、個人情報保護の観点から、使用目的によっては提供に支障がある場合も考えられるため、あらかじめ避難者名簿の活用方法も踏まえて使用目的を明確にし、様式を事前に定めておくとともに、提供方法について検討しておく必要がある。また、民間ポータルサイト・サーバー業者により機能性の高い避難者情報の公開が行われたことも踏まえ、これら事業者との連携の検討も求められる。

29 被災者の生活再建の第一歩となる応急仮設住宅の早期確保のため、事前準備や関係団体との円滑な連携が必要である。

プレハブ仮設住宅の整備には、地震・津波の被害により事前に選定していた公共用地では不十分となり、平坦な土地に限られる中、市町有地、県有地、国有地、民有地、県外の用地も建設用地として確保

した。加えて、建設資機材等の不足も生じ建設に時間を要した。このような状況において、補完的措置として民間賃貸住宅借上制度による応急仮設住宅の供与を開始し、住まいの早期確保が図られることとなったが、プレハブ仮設住宅に比べて早期に入居できることや被災者自身が利便性等を考えて場所を選ぶことができること、既に自身が賃借した物件を借上げ住宅として契約切替することも認められたことなどから、申込みが当初の想定件数の約10倍に急激に増えたことにより、入居決定、契約締結、賃料支払などの事務処理が大幅に遅延するなど、運用にあたり多くの課題が生じた。

今後、早期にプレハブ仮設住宅の建設用地が確保できるよう、災害公営住宅の建設適地や早期返還が求められる学校用地なども考慮して、災害規模や種類に応じた優先順位づけ、民有地等も想定した予備的な土地の確保も考慮して応急仮設住宅用地選定のガイドラインの見直しを図っていく必要がある。また、今回の震災では、民間賃貸住宅借上制度が大いに活用されることとなったが、今後も発生するおそれのある大規模広域災害時においては、同制度の有効活用は不可欠であり、今回明らかとなった実務上の課題等を踏まえた国における制度の運用改善の検討とともに、県においては平常時から関係団体と連携を図り、不動産仲介業者等へ制度の周知や理解を求めるとともに即応できる対応マニュアルを整備していく必要がある。

30 各種被災者支援制度の十分な周知とともに、被災者の負担等を考慮した支援・相談体制の整備を早期に図り、被災者の生活再建を図っていく必要がある。

被災者が必要とする情報を、国、県、市町村等は様々な媒体を通じて広報するとともに、各種相談窓口等を設置して被災者が支援制度等を最大限に活用できるよう、その周知や相談体制の整備に努めた。しかし、高齢者、在宅避難者をはじめ、民間賃貸借上住宅入居者や市町村外避難者など様々な避難者に必要な情報が届かない、また、各種支援制度等の周知が十分ではなく、被災者に混乱や誤解を生じさせる面もあった。市町村では、避難所の運営等に追われ人員確保が困難となる中、相談窓口の設置そのものが難しい状況も見られ、また、国や他市町村で先行して提供された情報への対応に迫られることもあった。そのような中、避難所においては、アンケート等の実施により行政が積極的に避難者個々の課題・状況を把握し、必要な支援等を紹介するなど、避難者の自立を目指した生活再建への支援も行われた。

各種の支援制度や情報について、個々に事情を抱える被災者の生活に対する不安を解消し、混乱を最小限にとどめるため、正確でわかりやすい広報に努め、被災者が必要な支援を受けられるよう、被災者負担等を考慮した相談窓口の設置、各種支援制度の効率的な申請受付体制の整備とともに、被災者の相談窓口への交通手段の確保を図るなど、きめ細かい支援・相談体制を整備していく必要がある。

7 災害時要援護者

31 平常時より名簿の整備・更新を通じて要援護者の把握を推進し、関係者間で情報共有しておくとともに、名簿の取扱いについてあらかじめ取り決めておくことが必要である。

あらかじめ要援護者名簿・マップを作成し、市町村、市町村社会福祉協議会、町内会、民生委員等により情報共有が図られていた地域では、これらの名簿等を活用し要援護者の把握や安否確認が行われ、避難行動、避難生活等において迅速な支援につながった。一方で、個人情報保護の観点からその活用には時間を要し、また、本人の同意を得られず名簿等に記載のない要援護者もいたため、その把握が困難となり支援までに時間を要する場合があった。

今後は、個人情報の取扱いにも留意しながら、要援護者名簿の利用について事前に取り決め、災害発生時の迅速な対応・支援につながるよう、平常時から関係者間で共有・検討することが必要である。ま

た、要援護者の同意取得への取組や同意取得ができない場合の対応について検討することも重要であり、要援護者自身が災害時にいわゆる「助けられ上手」となるための日頃からの取組も求められる。

32 要援護者に必要な情報を伝える多様な情報伝達手段を整備するとともに、地域が連携した支援体制の構築が必要である。

今回の震災では、在宅や地域で生活をしてきた高齢者や障害者等の要援護者が、避難に必要な情報が届かず、避難の可否を判断できなかったことで多くの人命が失われた。一方で、市町村、市町村社会福祉協議会、消防、町内会、民生委員、児童委員が連携し、要援護者の安否確認とともに避難支援が行われた。

災害時に要援護者に対して速やかに避難に必要な情報を伝達することができるよう、要援護者の特性に配慮した多様な情報伝達手段を整備する必要がある。また、大規模災害時における「共助」の重要性に鑑み、地域が連携して要援護者の安全を確保できるよう、要援護者の避難行動や安否確認の支援体制を構築することが必要である。

33 多様な要援護者に配慮した支援体制の整備が必要である。

避難所となった施設がバリアフリー化されていないなど、ハード面で不都合があった上に、高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊産婦等の多様な要援護者に配慮した避難スペースの確保や情報提供が困難となった状況があった。県と市町村では、医療従事者、保健師、介護職員、手話通訳者等の専門家の避難所への派遣により、要援護者の避難生活の支援に努めたが、支援のための事前準備や体制が十分ではなかった。また、一部避難者同士での配慮不足等により、要援護者やその家族が周囲への気遣い等から自宅に戻ることを余儀なくされる人や初めから在宅避難を選択した人もおり、必要な支援を受けられない要援護者がいた。

要援護者の多様性を考慮し、避難所や福祉避難所だけでなく、在宅避難も含めた避難後の要援護者への対応について、事前計画を整備して必要な配慮や支援内容について明確化するとともに、住民の理解や要援護者及び支援者に対する避難訓練参加の促進、専門家との連携体制の構築を図り、要援護者の支援体制を整えていくことが必要である。

34 福祉避難所の指定・協定の締結を更に推進するとともに、災害時に迅速かつ円滑な福祉避難所の開設・運営ができる体制を整備する必要がある。

福祉避難所は阪神・淡路大震災を契機として整備等が進められ、これまでも災害発生時に設置・運営が行われてきたが、本震災では事前に福祉避難所に指定していた施設を含む福祉施設やその職員も多く被災するなど、受入れが困難となる事態が生じた。県内では、事前に指定し協定を締結していた高齢者施設を中心に福祉避難所が設置されたが、障害者、妊産婦や乳幼児等に配慮した福祉避難所の設置は十分ではなかった。また、急遽開設することとなった施設も多く、ベッド、食料、燃料等の調達や人材の確保が困難であったため設置に時間を要し、役割分担等が不明確であったことにより運営に苦慮する状況となった。

今後、福祉避難所の指定及び協定の締結によりその拡充を図るとともに、福祉避難所となる施設等と連携、調整を図り、マニュアルの作成や訓練を実施していくなど、円滑に設置・運営が行えるよう体制を整備していく必要がある。

8 保健医療

35 災害時、傷病者へ速やかに適切な医療が提供できるよう、情報収集・共有体制及び長期にわたる活動の支援体制の充実・強化を図る必要がある。

被害が甚大であった沿岸部の人的・物的被害や医療機関の被災状況等の情報不足のため、DMATの多くが参集拠点等で待機せざるを得ない状況が発生し、運用面の課題が生じた。また、DMAT撤収後の被災地内の医療でも、全国からの支援を得てようやく救護所を開設する状況もあり、県では医療救護班等の派遣調整に苦慮し、その活動に重複が生じることもあった。このような中、初動期における医療救護の調整体制は、県災害医療コーディネーターの采配により確立が図られた。他方で、消防本部が病院との連絡手段が限られる中、病院への職員派遣により救急隊との連絡体制を確保することによって搬送調整を図り、また、搬送先が定員超過であった際には、他地区の消防本部を通じて受入調整が行われるなど臨機応変な対応がとられた。今後は、発災後に迅速かつ適切な医療が提供できるよう、県、市町村、消防本部、医療機関等の災害医療の関係者間における情報収集・共有体制の強化を図る必要がある。

また、今回の震災では、特に沿岸部において医療機関の機能喪失により、DMATの活動期間の延長や医療救護班の長期的な派遣が必要となったが、活動のための移動・通信手段、燃料、医薬品、医療用資機材、食料、宿泊場所等の活動基盤の確保に加え、継続的な人員の確保が課題となった。自己完結型の支援活動が求められるものではあるが、大規模災害時において支援部隊が円滑に活動できるよう、関係機関・団体・企業等との協定締結等により、災害医療に係る後方支援ネットワークを構築する必要がある。

36 外傷性疾患だけでなく慢性疾患にも対応した多様な品目の備蓄医薬品の確保、医薬品の物流体制の構築が必要である。

本県では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、災害時における医療は外傷性疾患への対応が中心となることを前提とした準備を行ってきた。しかし、建物の倒壊等による重症病者が多かった阪神・淡路大震災とは対照的に、本震災では津波により薬を無くすなどした慢性疾患患者への対応が多く発生し、特に医薬品需要は慢性疾患薬が多くを占めたため、非常災害用として備蓄していた医薬品等と実際の需要とのミスマッチが生じた。また、被災地への医薬品の供給においても、トラックによる交通アクセスの利便性等を考慮して医薬品集積所を設置し、県薬剤師会等の協力を得て医薬品の在庫管理を実施したが、燃料や人員不足により陸上配送が難しい状況が見られたほか、ヘリコプターによる津波被災地への搬送では、天候や受入側の問題により困難な状況が発生するなど、医薬品の供給に支障が生じた。

利便性の高い場所への迅速な集積拠点の設置、関係機関との連携による医薬品の供給体制の確立とともに、多様な搬送手段の整備、様々な被害を想定した備蓄医薬品目の見直し、確保が必要である。

37 被災者の健康維持、公衆衛生及び心のケア等について、段階に応じた計画的な支援体制を整備し、様々な分野の連携強化を図る必要がある。

今回の震災では、甚大な被害により多くの被災者が避難所や応急仮設住宅での長期にわたる不慣れた生活を余儀なくされた。被災者については、避難生活が始まって以降、栄養の不足や偏り、生活不活発病等の身体機能の低下、高血圧等の持病の悪化に加え、避難所における衛生問題、慣れない環境等で免疫力が低下することによる感染症の発症などが懸念され、健康維持や公衆衛生の観点からの対策も急務となった。さらには、家族や財産、仕事のほか住み慣れた地域を失うことによる精神的ストレス、将来への不安など心のケアを必要とする被災者も多く、心身両面における健康の維持が大きな問題となった。このことから、県、市町村は、保健師等が中心となって、避難所、プレハブ仮設住宅、民間賃貸借上住

宅等における被災者への支援活動を展開した。

避難所及び応急仮設住宅における継続的な保健活動、見守り支援等への人員の確保や支援に必要な物資の確保なども含め、長期化する避難生活等を想定し、段階に応じた支援体制を事前に構築しておくとともに、県、市町村、保健・医療の専門家、ボランティア等との連携を強化しておくことで、いわゆる震災関連死など二次被害の防止に努めていく必要がある。

9 ボランティア

38 ボランティアの受入体制の強化及びボランティア需要のミスマッチ解消により、効果的に支援を展開していく必要がある。

全国から被災地へのボランティアによる支援の声が多く寄せられたが、受入団体である社会福祉協議会が被災し、ボランティアセンターの設置に時間を要した。加えて、交通手段の確保や津波によりボランティアの活動範囲が限定されたため、発災初期からの受入れが困難な状況となった。その後、ボランティアセンターは、県内外の社会福祉協議会からの支援やNPO、ボランティア団体と協働型の運営により、個人・団体・企業をはじめバスパック等で訪れる県内外の多くのボランティアの受入れが可能となり、避難所の運営、がれき撤去、清掃作業、応急仮設住宅等支援などに多くのボランティアが従事したが、これら支援活動の中で支援側と受入側のボランティアに関するニーズのミスマッチが課題となった。

大規模災害発生時、多くのボランティアの協力や支援を受け、被災者支援等を効果的に展開していくためには、広域での災害ボランティアセンターの支援体制や関係団体との連携によりボランティアの受入体制を強化するとともに、被災地におけるボランティア活動の適正化に向けた情報発信方法などの検討が必要である。

39 行政機関とNPO等との情報共有・連携強化により、災害発生早期より多様な支援主体の能力を被災者支援に結びつける必要がある。

発災初期から、これまで他地域で活動実績のあるNPO等が被災地に赴き支援活動を展開するとともに、多くのNPO等が被災地で活動するにあたり、活動支援や情報集約、行政との連携促進を行う中間支援団体の活動も見られた。これらNPO等や支援団体と行政が、各種会議等で協議・調整、情報共有を図り連携を強化することで、食事(炊き出し)や救援物資の提供、学用品の供与など、きめ細かな被災者支援が実施されるとともに、行政では対応が難しく支援が不十分であった部分にも対応することが可能となった。

今後は、災害発生後のより早い段階から、情報共有・連携がとれるような体制整備を平常時から検討し、被災者支援に効果的に結び付けていく必要がある。

10 災害廃棄物・有害物質の処理

40 災害時に発生する膨大な災害廃棄物の迅速な処理体制の構築が必要である。

過去の大规模災害において中心となった家屋・家財由来の災害廃棄物のほか、津波により自動車、船舶、水産加工場の魚介類等が流出し、様々なものが混在する膨大な量の混合廃棄物が発生した。また、家財所有者の特定など処理が複雑化するとともに、膨大な量の災害廃棄物の迅速な処理が課題となった。

今回の震災では、市町村が処理の主体となる現行の仕組みでは対応が難しく、市町村から県が処理を受託し、原発事故による放射性物質汚染が懸念される中、正確な情報発信に努め、他地方公共団体の協力による広域処理も実施した。市町村では、津波被害や他用途への土地利用から災害廃棄物の仮置場の

用地確保が難しく、仮置場に災害廃棄物を高く積み上げたこと等による自然発火等も問題となった。

災害廃棄物の迅速な処理は早期の復旧・復興には不可欠であり、過去の災害経験に基づき廃棄物の分別を徹底することで処理の迅速化や処理費用の低減を図った例なども参考に、今後災害時の具体的な災害廃棄物の処理方針、仮置場の選定や処理方法など事前に検討し対策を講じることで、膨大な量の災害廃棄物を迅速に処理できる体制を構築しておく必要がある。また、解体撤去、分別処理、保管時における環境対策も重要となる。

41 津波による様々な危険物等の流出に備えた連携体制の整備が必要である。

地震及び津波により、危険物施設や一般家庭等から大量の高圧ガス容器、家庭用ガス（LPガス）、毒劇物、その他様々な危険物・有害物質が流出・散乱した。県内では、仙台塩釜港（仙台港区）のコンビナートでガソリン等が流出して火災が発生したほか、流出した家屋や車両が電気配線のショート等の火種により出火し、漏えいした油に延焼するなどの火災も発生した。危険物・有害物質の大量流出への備えがない中、地元住民や市町からの通報により消防、警察、取扱事業者、保健福祉事務所が連携して、所有者不明の流出容器の回収など危険排除活動を実施した。また、危険物等の流出に対する警戒活動・注意喚起を、消防職員・消防団員等が巡回、標識の設置等により行った。

危険物等が流出した場合、救助活動、道路啓開活動を行う関係機関や危険物を所有・管理する事業者との連携による対応が必須となる。流出容器の回収、二次災害防止対策などが適切に実施できるよう関係機関等との連携体制を整備しておく必要がある。

11 復旧・復興

42 迅速かつ円滑に「よりよい復興」が実現できるよう、大規模災害に備えた復興に関する法的な枠組み、平常時からの復興に必要な施策の検討や住民の合意形成を含めた手順等の整理が必要である。

従来の大規模災害に対する復興の枠組みは、発災の都度、特別措置法の制定により対応しており、今回の震災でも同様に特別措置法の制定による対応が行われた。

県では、発災から1か月後には県震災復興基本方針（素案）を公表し、その後、震災復興計画の策定過程において、有識者や地域説明会、パブリックコメント等を通じて寄せられた多様な提言や意見を反映させながら、今後10年間の復興の道筋を定めた。また、市町村でも、国や県等の支援を得ながら、住民アンケートやワークショップ等で把握した住民の意向に基づき復興計画の策定を進めたが、住民の避難先の分散化、策定に従事する職員不足などにより、策定業務を思うように進められないといった課題が生じた。

迅速な復興を進めるためには、国においてあらかじめ復興に関する基本的な方針や被災地主体の復興の枠組みを事前に整備しておく必要がある。また、復興の道筋を定める計画の策定にあたって、将来を見据え、生活、産業、文化、コミュニティ等の分野を、災害前より優れた状態とする「よりよい復興」の実現を目指すとともに、住民からの意見や提言等を十分に把握し住民と協働して作り上げていくことができるよう、平常時から復興段階におけるまちづくりに必要な施策の検討や住民の合意形成を含めた事業実施の手順を整理するなど、計画的に備える必要がある。

43 被災地の支援ニーズを踏まえた既存の制度にとどまらない支援が必要である。

今回の震災は、地震や津波だけでなく原発事故を加えた複合的な災害の発生により、農林水産業、商工業、観光業など、直接間接を問わず多種多様な被害が発生し、その対応に迫られることとなった。

こうした被害への対応や復旧・復興にあたり、県では国や地方公共団体、企業、NPO、大学など多様な主体と連携し、被災地の実情やニーズに基づき、国の復興構想会議等で様々な提言や要望を行った。それらが国の復興方針等に反映されるなど、様々な面で国による早期復旧・復興への支援拡充も図られたが、それでも補えない部分に対し、県及び市町村において独自の支援制度を創設するなどして対応にあたった。

大規模災害からの復旧・復興にあたっては、被災者の生活を支え、地域の再建にも重要な役割を担う産業復興への強力な支援が不可欠である。平常時の各種規制が災害対応やまちづくり、産業復興を進める上で支障となる場合もあるため、災害時にはこれらの規制の緩和など既存制度の枠組みにとどまらない支援が必要である。

12 法整備と運用

44 本震災を踏まえた実効性のある法制度の確立及び弾力的な運用による迅速かつ円滑な災害対応を可能にしておく必要がある。

災害経験を通じて浮き彫りになった災害法制の問題点については、これまで法整備や法改正が重ねられてきたが、今回の震災においても、既存の災害法制度等では十分に対応することのできない事態が発生した。例えば、災害対策基本法では、地方公共団体相互の応援対象業務、被災地方公共団体支援などにおいて、法の規定を超える災害対応の必要性が生じた。そのため、様々な場面で法律の弾力的運用や特別措置法の制定、事務連絡及び通知等により対応が図られた。

その一方、災害救助法の弾力的運用にあたり、適用範囲が五月雨式に追加されたことは、現場の事務処理に混乱をきたしたほか、被災者への対応等において多くの問題を生じさせた。災害弔慰金の支給判定においても、津波の影響を受けた災害関連死の判定など、従前の災害では例のない事案への対応に時間を要した。さらには、被災者生活再建支援法について、住宅被害はないが就労の場を失った被災者等には適用されないため、支援の枠外となるなど新たな課題も生じた。

今回の震災で行われた法律の弾力運用等を踏まえ、国においては大規模広域複合災害に対応できるよう、災害法制の改正・整備を更に進める必要がある。また、硬直的な制度運用は、被災地の実情に応じた対応を困難とさせ、応急復旧対策に遅れを生じさせる。本震災の課題を踏まえ、法律の運用に関して明確なガイドラインを示すなど、被災現場において迅速かつ適切な判断が可能となるような取組が求められる。

なお、今後発生する個々の災害においては、法改正を行っても被害の程度や復興の進捗状況等に応じた新たな措置が必要となる場合があり、また災害法制として体系づけられていない一般法においても災害への対応が求められるため、特例法の制定など迅速に対応できるよう備えておく必要がある。

13 防災教育、教訓の伝承**45 学校をはじめ地域や企業など様々な場で、一人一人が災害に備え、命を守るために防災教育の更なる推進が必要である。**

今回の震災では、過去の地震、津波経験を踏まえ、訓練を実施していた沿岸部の学校等では教職員の指示・誘導により児童生徒等を避難させ、さらに事前に想定していた避難場所が危険と判断し、危機を回避した例があった。このような日頃の実践が活かされた一方で、学校の避難誘導中や保護者に引渡した後に、児童生徒等が津波の犠牲となった例があった。地域においては、避難所の設置や運営のみならず、実践的な訓練の実施や備蓄をはじめとする日頃からの災害への備え、要援護者等の見守り支援が、自らの地域だけでなく近隣地域の住民等の命を助けることにつながった。また、企業においても防災計画やBCPの策定などを通じて地域と協力して災害に備えていたことが、避難者の受入れ、物資提供などの迅速な災害対応、事業の早期再開を可能とし、防災面から地域への貢献を果たした例もあった。

このような主体的な行動や地域の連携により被害の軽減につながった事例があることから、あらゆる世代に対して防災に関する普及、啓発が重要となる。このため、訓練等を通じて、学校、家庭、地域そして企業が行政と連携しながら、自らの住んでいる地域の特性について理解を深めるとともに、災害知識や過去の災害教訓などを体系的に学び、体験する機会を継続的に設けることが必要である。自らの命を守るために、一人一人が主体的・的確な判断を行い最善の行動に移れるよう、そして近隣住民が相互に助け合いながら災害から命を守ることができる地域社会の形成に向けて、防災教育を更に進めていく必要がある。

46 災害に関する知恵や経験、教訓を様々な形で記録に残し、正しく国内外に向け後世へと伝承していくことが必要である。

今回の震災では、過去の記録や教訓が伝承されていたことにより命を守ることができた例がある一方で、教訓の持つ意味が正しく伝承されず、あるいは忘却され、命を守ることができなかった例があった。そして、時間の経過とともに震災で被災した町並みが徐々に復興する中、国内外のみならず被災地でも災害の記憶の風化、知恵や経験、教訓が後世に語り継がれないことが懸念されはじめている。

今後、本震災と同様のことが繰り返されないよう、そして将来にわたり災害による被害を最小化していくためには、本震災の「記憶」をしっかりと「記録」し、定着させ、何世代にもわたり伝承していくことが必要である。そのためには、地震や津波のデータ、様々なメディアにより保存された映像、災害対応等に関する文書など膨大なデータを記録として残すこと、あるいは、震災の脅威や教訓を伝える遺構や記念碑など目に見える形で残していくことが重要である。さらに、災害に関する記録が正しく伝承されるよう記録するのみならず、被災地で語り継ぐ活動を行うとともに、各種記録に容易に触れられる環境を提供すること、正しく伝わる仕組みが必要である。

例えば、国では9月1日の「防災の日」（関東大震災の発生日）、県では6月12日を「みやぎ県民防災の日」（宮城県沖地震の発生日）として毎年それぞれ防災訓練を実施している。後世に伝える仕組みとして、災害の発生日を何らかの形で位置づけ、事業を継続して実施することは、災害を風化させず伝承するための有効な方法であり、定期的な伝承の機会を設け、そこで被災を直接経験した者が国内外に向け、後世へと教訓の伝承に努めていくなど、工夫を凝らし取り組んでいくことが重要である。そして、本災害はもとより過去の災害からの教訓が、日頃の備えや防災対策に活かされ、訓練等の積み重ねにより一人ひとりに浸透し、世代を超えて社会全体で日常的なものとして根付いていくことが必要である。

