

1.4.1 宮城県

(1) 教訓と対応策の検討

県は、今回の地震の教訓を活かし、来るべき宮城県沖地震に備えるため、初動時の対応や応急復旧対策を実施する過程で明らかになった教訓や課題の洗い出しを行い、その対応策を検討し、以下のとおりまとめた。

(2) 初動体制の確立に関すること

県は、県内で震度6弱以上を観測した時点で、自動的に災害対策本部及び地方支部（地域部）を設置し、初動体制を確保することにしており、休日及び勤務時間外の初動体制は各部局長が配備編成計画により定めることとしているが、部局により配備職員数に過不足が見受けられたため、部局毎に初動時の業務量・業務内容を再検証し、配備編成計画を再構築した。

大規模地震発生時における各職員の配備体制と災害対応方針を周知徹底するため「大規模災害応急対策マニュアル」及び「大規模災害応急対策マニュアル（職員携帯用ポケット版）」の訂正版を作成し、宮城県電子県庁共通基盤システムにより全職員に配布した。

(3) 被災市町村との連携強化に関すること

今回の震災では、栗原市災害対策本部に県災害対策本部栗原地域部から職員を派遣し、情報収集等を行ったほか、各部局の職員から構成する「現地復旧情報連絡員本部」を栗原市災害対策本部内に設置して情報収集等に当たり、栗原市と連携を図りながら応急復旧活動の実施に努めた。

想定される宮城県沖地震では、現地の情報を迅速に収集するため、複数の被災市町村へ職員を派遣する必要があることから、知事の判断により各部局の次長クラスの職員を被災市町村に派遣することを宮城県災害対策本部要綱で規定した。

今後、次長クラスの職員をチームリーダーとする複数の派遣チームを設置しておくなどの即応体制を構築する。

(4) 情報収集に関すること

今回の地震による被害の中心は、栗原市の中山間地域であり、土砂崩壊を起因とする道路の寸断により一部の集落が孤立し、また、固定電話回線の配線が断線する等により被害状況の把握に支障が生じた。

今後の大規模災害に備え、中山間地域等における非常時通信手段の確保として衛星携帯電話の配備を促進させるための施策を講じる。

(5) 災害対策本部各班の分掌事務に関すること

大規模災害発生時における災害対策本部各班（通常業務時の各課室）の担当業務は宮城県災害対策本部要綱で規定しているが、今回の災害対応事案の中で担当班が不明確な業務が見受けられたことから、これらの業務分担を明確にするため宮城県災害対策本部要綱（各部班の分掌事務規定箇所）を改正した。

(6) 災害対策本部事務局に関すること

災害対策本部を設置した場合には、本部に事務局長を危機管理監、事務局員を危機対策課及び消防課職員とする本部事務局を設置することとしている。

今回の地震対応では、初動時における事務局業務が多忙を極め、今後想定される宮城県沖地震では現状の体制では人員不足の懸念があることから、本部事務局の充実を図るため本部事務局（危機対策課・消防課）在籍経験のある職員が本部事務局の応援職員として迅速に対応できるよう、大規模災害発生時における職員応援体制を整備した。

今回の地震対応では、危機対策課・消防課の執務室内及び危機管理センター等で事務局業務に当たったが、地図等の資料を活用した検討や外部機関との打合せ等を行うには手狭であったため

第14節 岩手・宮城内陸地震での教訓

事務局業務に支障が出た。

宮城県沖地震への備えとして、より広い場所への事務局設置を想定し、県庁舎2階講堂へ事務局を移設できるように環境整備（電話配線、電気配線等の確保）を実施した。また、執務室から講堂に事務局の移設が円滑にできるよう執務室から講堂への事務局移設訓練を複数回実施した。

今回の震災を契機に、初動時における迅速な災害対応ができよう本部事務局で対応した業務の整理を行うとともに業務毎の正副担当者を決めるなど事務局体制の見直しを図った。

(7) 災害対策本部地方支部・地域部に関すること

平成20年4月の組織再編（既存の7地方振興事務所のうち2地方振興事務所を地方振興事務所の支所扱いの地方振興事務所地域事務所とする再編）に伴い、支部（地方振興事務所）の内部組織として地域部（地方振興事務所地域事務所）を位置付けたが、この体制では支部・地域部間での迅速な情報の伝達・共有が困難であり、災害対応に支障が生じる可能性があるという課題が浮き彫りとなったことから支部と地域部を並列組織に改めた。

支部及び地域部における災害対応業務量及び内容は、管内市町村での地震の規模・被害の状況によって大きく異なることから、災害対応業務の進捗状況によりそれぞれの支部等の配備体制について支部長等の判断により効率的な運用ができるよう見直しを行った。

(8) 災害対応機能強化のための職場討議に関すること

今回の震災時の対応を踏まえ、職員一人ひとりが宮城県沖地震の発生を想定した対応シミュレーションを行い、これを基に所属毎に職場討議を実施した。また、所属毎に災害時の対応業務の再検討を行い、必要に応じて応急対策事務処理フローを作成するなどして所属毎の業務を整理した。

【参考】

○ 主な取り組み

今回の地震における教訓を踏まえ、切迫の度を増す宮城県沖地震に備えるために総合的な危機管理体制の構築に取り組んできた。地震発生からこれまでの主な取り組み状況は以下のとおりである。

○ 震災対策推進条例の制定

地震による被害を最小限に抑えるには、地域における共助や住民自らが自己を守る自助の取り組みが非常に重要であることから、県民総ぐるみで地震に立ち向かう気運を高めるために平成20年10月23日に震災対策推進条例を制定し、平成21年4月1日から施行された。

条例では、大規模地震への備えとして必要な県・県民及び事業者の役割や責務を明らかにして、予防対策・応急対策、復興対策などについて単なる理念にとどまらず、具体的な方向性を定めている。

○ みやぎ震災対策アクションプラン

県は、平成15年に「みやぎ震災対策アクションプラン（平成15年度～19年度）」を策定し、震災対策を進めてきた。発生が危惧されている宮城県沖地震への備えは、県民の安心・安全の確保の点から県政の重要課題であり、震災対策については、加速して推進していく必要があることから県の地域防災計画、震災対策推進条例を踏まえ、県が実施する震災対策の具体的な行動計画として「第2次みやぎ震災対策アクションプラン（平成21年度～24年度）」を策定した。

○ 第3次地震防災緊急事業5箇年計画

地震防災緊急事業5箇年計画は、県・市町村及び消防機関が地震防災施設の緊急整備を推進するハード事業を主体とした計画であり、県は、第1次（平成8～12年度）・第2次（平成13～17年度）に引き続き、平成18年に第3次地震防災緊急事業5箇年計画（平成18～22年度）を策定した。さらに、平成21年3月には、切迫する宮城県沖地震に備えるために公立幼稚園・小中学校の耐震化促進を目的とする第3次地震防災緊急事業5箇年計画の変更を行い、地震防災上緊急に整備すべき施設の整備に取り組んでいる。

第14節 岩手・宮城内陸地震での教訓

○ 中山間地等非常時通信確保事業

今回の地震では、通信手段の途絶による中山間地域の集落の孤立が大きな課題となったことから県は、災害時に孤立化する可能性のある集落の通信手段の確保のために市町村が集落等に対して衛星携帯電話を配備するための費用を補助する「中山間地等非常時通信確保事業」を実施し、孤立化する可能性のある集落の解消に努めている。

○ 宮城県防災指導員

各地域での防災活動を推進するための人材として、平成18年度から防災リーダーの養成研修を県内各地で開催してきたが、人材育成をさらに推進するために震災対策推進条例において宮城県防災指導員制度を創設し、平成21年度からは、当該条例に基づき宮城県防災指導員養成講習を実施している。

○ 緊急地震速報の整備

緊急地震速報とは、震源に近い観測点で得られた地震波をもとに、強い揺れの到着前に地震情報を提供し、揺れが到着するまでの間に地震に備えるものである。

県は、県有の集客施設において緊急地震速報を整備することによって、施設を利用している県民が身の安全を確保する等地震による被害の軽減を図っている。平成20年度は、モデル的に県庁舎に先行導入し、平成21年度以降は、県合同庁舎・県立病院等の一般県民が利用する優先度の高い県有施設から順次導入を進めていくことにしている。

○ 次世代震度情報ネットワークへの更新

県は、平成9年3月より県内全市町村に計測震度計等を設置し、即時に県内各地の震度情報を県に収集し、直ちに国（消防庁）に自動伝送する震度情報のネットワーク化を図り、地震発生時の初動体制、被害状況の早期把握、災害応援活動・広域応援活動の迅速化に寄与するとともに収集された震度情報は、気象台が発表する震度即報として利用され、報道機関を通じて住民に公表している。

今後は、震度情報収集・提供の迅速化など震度情報ネットワークの高度化を図るために次世代震度情報ネットワークに更新することとしている。

○ 企業・団体等との防災協定

大規模災害に備え、企業・団体等と自治体が食料供給や緊急物資の収集配送など様々な分野で防災協定を結ぶ動きが全国的に広がっているなか、企業等の社会貢献意欲の高まり、協力体制の充実などを受け、自治体の防災体制を補完する役割が期待できることから本県でも企業・団体等と積極的に協定を締結してきた。

今回の地震発生前に本県で締結している協定締結数68件であったが、今後の大規模災害に備えることを目的として、地震以後に、より積極的に企業・団体等との協定締結に向けて働きかけ、平成22年1月末現在では90件の協定を締結している。

第1.4節 岩手・宮城内陸地震での教訓

1.4.2 岩手県

岩手・宮城内陸地震からは様々な教訓を得たが、その主要なものは以下のとおりである。これらの教訓は、7月24日に発生した岩手県沿岸北部を震源とする地震対応において活かされるとともに、岩手県総合防災訓練等を通じて検証し、不断にブラッシュアップに努めている。

(1) 緊急消防援助隊・自衛隊の派遣要請

- 派遣要請は被害が判明してからでは遅い。被害を予測し、空振り覚悟で早い段階で要請する必要がある。

【参考】

6月14日 地震発生8:43 緊急消防援助隊要請9:23 自衛隊要請10:50

7月24日 地震発生0:23 緊急消防援助隊要請0:45 自衛隊要請0:45

- 応援部隊の連絡員等は思ったより多くの要員が派遣されてくるので、相当なスペースを確保しておく必要がある。

(2) 職員の連絡・参集

- 発災直後は、電話が通じない。災害時優先の携帯電話であっても同じ。地震のような突発的災害は自主参集を原則とし、電話は補助手段と考えるべき。
- 参集場所は、勤務公所とすべき。本県では、非常招集訓練で最寄りの公所への参集を原則としていたが、今回の地震対応を教訓として、多少時間がかかるにせよ、勤務公所への参集を原則とした。

(3) 情報収集・伝達

- 情報は待っていても入らない（特に夜間）。振興局（県の出先機関）の活用、県庁から現場への職員派遣などにより「情報をとりに行く」という姿勢が大事。
- 被害の概要を把握する上で、初動期における航空偵察の重要性を認識。また、偵察時に被災地市町村の消防長等同乗させ、県との認識の共有化を図ることも重要。
- 共通の地図を利用するなど、現場と対策本部の認識を一致させる必要がある。その上で現場呼称も統一する必要がある。

(4) 救助活動

- 緊急消防援助隊の他、自衛隊、海上保安庁等から多数のヘリの応援部隊が投入されることから、効果的かつ安全な運用を図るため、運用を統制・調整する機能が対策本部や現地に必要である。
- また、ヘリ運用は大量の燃料を必要とすることから、燃料確保対策を講じておく必要がある。
- 他機関との連携によるDMATの効果的かつ安全な運用を図るため、DMATの調整責任者を災害対策本部に詰めさせる必要がある。

(5) 孤立化対策

- コミュニティー単位で情報拠点（避難所）の設置が必要である。（既存の伝達手段を有効活用し、双方向の情報確保することや、食料等の備蓄など）
- 単純明快な情報伝達手段の準備（旗（赤、白、黄、青）、発煙筒など）
- ヘリポートの確保

(6) 災害対策本部事務局等の組織体制で充実強化を図るべき事項

- 政府調査団や視察等への対応
- ロジスティック（職員のローテーション、仮眠所、食料の準備・調達など）
- マスコミ対応・県民への情報提供
- 被災状況のみならず、災害対策本部の活動記録、写真などの整備保存

(7) その他

被災者の一時帰宅（農地、家畜の世話、ペットの処置）の移送手段等を想定しておくこと。

14.3 栗原市

平成20年岩手・宮城内陸地震における栗原市の教訓は以下のとおりである。

- (1) 災害時の職員の事務分掌の理解が不足していたことに加え、収集すべき情報や実施すべき災害対策業務量が多量、多岐にわたり、迅速かつ十分な対応ができなかったことから、災害時の職員の配置や役割の見直しを図っていく必要がある。
- (2) 報道機関対応に相当の時間を取られ、本来業務に支障を来たしたことから、災害時における具体的な広報活動を策定しておく必要がある。
- (3) 被災家屋調査において、人員が多く割かれ、他の災害活動に支障を来たしたことから、被災家屋調査の実施体制について、検討が必要である。
- (4) 自衛隊の災害派遣に関して、どのような業務について要請できるか、要請から活動開始まで、どの程度時間がかかるか、自衛隊が要請業務を遂行する際の受入れ体制など、分からないことが多く、要請の決断と受入れ対応が円滑にできなかった。
- (5) 高齢者、障害者等の災害時要援護者の安否確認体制の確立が必要である。
- (6) 山間部の集落において、ライフラインの断絶により情報の収集、伝達に支障をきたしたため、孤立する恐れのある集落との情報伝達手段を複数確保しておく必要がある。
- (7) 山間部などにおいて孤立集落が発生した際、ヘリコプターによる救助活動や緊急輸送が重要となるため、孤立する恐れのある集落へ、ヘリコプターが安全に離着陸できるヘリポートを確保しておく必要がある。

1.4.4 奥州市

震災による被害は広域に同時多発する。このため、地震発生直後から1~2日間は、被害情報の収集、応急対策、災害対策本部の運営、関係機関との調整、マスコミ対応など様々な対応が集中し混乱が生じた。したがって、この間の対応に対し多くの教訓があった。主な点を下記にあげる。

(1) 設備関係

- 災害対策本部の設置については、円滑にできるよう日頃から設置訓練を行う。とくに電話・ファックス・パソコン・無線等の情報設備が接続できるよう配線等の確認をしておく必要がある。

(2) 情報関係

- 被災情報の伝達は、現地災害対策本部と災害対策本部間において、様式に整理しメールで送付することとしていた。その結果、対策本部に寄せられた被災情報や指示要請は地震発生から12時間で約1,000件(重複関連事項も多数あり)ほどになった。この膨大な情報の解析・整理にあたって、確認の電話などあらためて人員を投入することとなり、迅速に対応しきれなかった件もあった。

このことから、被災情報の把握・整理・判断・指示など一元的な対応を各担当部に委ね、重要事項は現地災害対策本部と災害対策本部間でも連絡確認することに改めた。災害の様態や応急対策の過程と必要に応じ、情報収集・判断・指示等、一連の事務の流れを弾力的に調整し、事務の効率化と被災者のニーズに対し迅速に伝えていく必要がある。

- 入手した被災情報の整理・仕分けを的確に行い、迅速に応急対策が講じられるよう、システム(流れ)を十分に検討しておくべき。また、日頃から各部内部及び部間において連携を強化しておく必要がある。災害対応においては、所掌が複数部に及ぶことが多い。
- 災害対策本部員会議を公開し、マスコミ等に会議資料を逐次提供したが、このように被災情報や応急対策の内容を職員・関係機関が共有することで説明や取材の繰り返しなど時間の消耗を防ぐことが可能となる。
- 発生後、住民安否を掌握する手立てが薄いことを痛感した。このため、地域住民による安否確認システムの構築が不可欠と強く認識することとなった。現在、自主防災組織育成を市の重要課題として鋭意取り組んでいる。

(3) 対策本部活動関係

- 対策本部員会議に自衛隊・緊急消防援助隊・消防本部・警察・国・県等関係機関にも出席していただいたことで情報の共有化と対策の的確化が図れた。
- 被災地(現地災害対策本部)からの人員要請については、理由等を明記した要請書によることとしていたが、実際の災害時には、要請書に記入する時間もなく、そのまま少ない人員で対応していた部・班が見受けられた。要請を待たずにある程度の人員を被災地(現地災害対策本部)へ動員することとしたい。
- 大地震の際には、応急対策に対する様々な判断が瞬時に求められる。これに対応するため、職員ひとり一人が①担当部等において問題(情報)の収集と集約を図る。②関係者及び関係機関と問題(情報)の共有化を図る。③緊急性を考慮し対応の優先順位を判断する。④具体的な応急対策を判断する。(必要に応じて災害対策本部員会議に諮る)という経過を十分に理解しておくことが重要である。

さらに、多くの問題(情報)を迅速に処理するため③、④の判断を一部の幹部に集中することなく、職階等に応じた権限と責任のもと瞬時に判断できる体制を構築していかなければならない。

また、決定された応急対策とその手法については、滞りなく、現場の関係者及び関係機関に説明を行い、共通認識しておく必要がある。発災初期において、災害対策本部から現地災

第14節 岩手・宮城内陸地震での教訓

害対策本部への応急対策に関する説明が不足し、現地災害対策本部が混乱する事態もあった。

(4) 被災者関係

- 被災者に対しては、その境遇や心中を忖度した接し方、対応を行う必要がある。とくに頻繁なマスコミの取材（インタビュー）や様々な調査が被災者のプライバシー侵害意識や精神的疲労を醸成させる結果になるようである。

14.5 一関市

一関市では、地震発生直後の午前8時50分に本庁に災害対策本部、各支所に災害対策支部を設置し、被害の情報収集や総務省消防庁及び岩手県に災害状況報告を行うとともに、緊急消防援助隊及び自衛隊の派遣要請を行った。

午前10時20分には、災害対策支部や消防団員等からの報告により、被害が一関市の西部地区に集中していることを把握するとともに、午前11時40分には、岩手県防災ヘリコプターに同乗し、上空偵察を行った職員から国道342号が土砂崩落により道路が寸断し、住民や観光客が取り残されている、など災害の概要を把握した。

当市では、避難所の開設を進めながら総務省消防庁や岩手県災害対策本部と連携して救出活動を優先し、消防・防災ヘリコプターや自衛隊、海上保安庁、警察ヘリコプター16機により地震発生当日に215名、翌日の6月15日に10名を救出した。

この地震による災害対策本部運営の教訓として、当市のみで完結できる対策は限定され、各関係機関が共通の認識をもち連携して対応することが最も重要であり、また、被害箇所が広域にわたり避難所を複数開設した場合を想定すると、市職員の対応には限界があり、避難所運営や職員の配置方法など、今後の災害において検討が必要であることを痛感した。

この地震における一関市の対応について、次のような意見や課題等が指摘された。

- 平成18年4月から市の防災部門の事務は、消防本部の担当となったことから、消防職員が災害対策本部設置・運営の総括班として入ったことにより指揮命令系統が徹底された。
- 情報の共有化を図るため、災害対策本部設置期間中(59日間)に本部員会議を71回開催したことから、各部局間で連携した対応が出来た。
- 避難所運営及び土石流警戒が長期に及んだことから、被害の少なかった支所職員からの支援(応援)体制を組んで対応した。
- 報道機関等の過熱取材のため一時混乱したことから、広報班を設置し対応した。
- 各種関係機関等の視察団が殺到したため、対応に忙殺された。
- 被災地の映像が繰り返し報道され、地域全体が大きな被害を被ったかのような印象を受けた。安全情報にも意識して伝達する必要があると感じた。
- 市の災害対策本部には、国、県、ライフラインに関わる機関(団体)も連絡員等として加わってもらおうと復旧活動の進捗状況が把握できると感じた。
- 避難所では、常に報道関係者の過熱取材がありルール作りが必要であると感じた。
- 避難所には、要人や視察団の来訪がひっきりなしにあり、避難者の気の休まる時間がとれなかった。
- 大規模災害時における住民への情報提供手段の確保が必要である。
- 夜間や冬季間の大規模災害発生における対応について、検討する必要がある。

「岩手・宮城内陸地震」により被災した住民一人ひとりが、災害の恐ろしさや痛ましさを肌で体験していることから、その教訓は必ず活かされるものと確信している。

当市では、地震の教訓を踏まえて、発生が確実視されている宮城県沖地震に備え、職員の訓練や研修を引き続き実施して災害対応力を涵養するとともに、自主防災組織の育成強化を推進し、地域防災力を高めるために取り組んでいきます。