

東日本大震災津波の教訓を踏まえた市町村支援

岩手県 復興防災部防災課

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日（金）14 時 46 分頃、三陸沖を震源とする国内観測史上最大規模となるマグニチュード 9.0 の巨大地震が発生し、岩手県内では一関市（旧藤沢町含む）、矢巾町、釜石市、大船渡市、滝沢市、花巻市、奥州市で震度 6 弱、各地で震度 4 以上の強い揺れを観測した。

この地震に伴い発生した大津波は、大船渡市で 8 メートル以上、宮古市で 8.5 メートル以上を記録し、防波堤や防潮堤を越えて沿岸部を襲い、陸前高田市をはじめ各地域が壊滅的な被害に見舞われた。また、その後断続的に発生した余震により、令和 3 年 9 月 30 日現在沿岸南部を中心に死者 5,145 人、行方不明者 1,111 人合わせて 6,256 名という人的被害が生じ、家屋倒壊数は沿岸部 24,233 棟、内陸部 1,846 棟の計 26,079 棟となった。県の産業被害額は 8,294 億円に及び、特に水産業、漁港の被害額が 5,649 億円となっており、さらに公共土木施設の被害額は 2,573 億円に及んだ。

気象庁はこの地震を「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震」とし、政府はこの震災を「東日本大震災」と命名したが、本県では沿岸部の津波被害の甚大さから「東日本大震災津波」と表記（呼称）することとしている。

東日本大震災津波における応急対策に係る問題及び課題について、平成 24 年 2 月に「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」を取りまとめ、岩手県地域防災計画を見直すとともに、防災対策の強化及び充実を図ってきた。

本稿では、東日本大震災津波の教訓を踏まえ、本県が実施してきた市町村の災害対応能力向上のための県による業務補完及び標準化・共有化の取り組みについて紹介する。

2. 災害対応に係る検証の概要

（1）検証に至った経緯

東日本大震災津波への対応において、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極めて困難であったが、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、被災直後の厳しい状況下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、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、策定の必要が生じた。

そこで、県総務部総合防災室（当時）内に検証チームを設け、庁内各部局のほか、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、現場の状況把握に努めた。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、平成 24 年 2 月に「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」（以下「平成 24 年 2 月検証報告」という。）として公表した。

（２）検証項目

平成 24 年 2 月検証報告では、特に問題及び課題等が生じたと考えられる次の 21 項目について検証を行った。

- 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

３．検証を踏まえた市町村支援のための取り組み

平成 24 年 2 月検証報告を踏まえ、次の取り組みを実施した。

（１）県による業務補完の取り組み

ア 広域防災拠点に係る取り組み

(検証項目：④物資の備蓄、⑩後方支援体制)

物資の備蓄に係る課題として、物資の備蓄や物資供給等の支援体制が不十分であったこと、後方支援体制に係る課題として、沿岸被災地の後方支援を行った遠野市と県との連携が不十分であった等のことから、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付ける必要性が指摘された。そこで、有識者・関係機関職員で構成された委員会の議論を経て、平成 25 年 2 月に「岩手県広域防災拠点整備構想」を策定し、広域防災拠点を、効率性や物理的な制約から県内全域で発生する大規模災害に対応する「広域支援拠点」と、被災地により近い場所で被災地支援を担うための前進基地としての「後方支援拠点」の二つのタイプから構成され、災害時には、相互に連携しながら、一体として防災拠点機能を発揮できる形態のものとして定義した。

また、平成 26 年 3 月に「岩手県広域防災拠点配置計画」を策定し、広域防災拠点配置市町村、活用施設、防災拠点の運用方法等を盛り込むとともに、平成 28 年 3 月に、広域防災拠点の運営に参画する市町村等や防災関係機関と共同で、具体的な運用方法や連携対策について定めた「広域防災拠点運用マニュアル」を策定した。写真 1 は東日本大震災津波時に物資集積拠点となった岩手産業文化センター（通称アピオ）における支援物資の積込作業の様子を、図 1 には、広域防災拠点の配置イメージを示している。



写真 1 東日本大震災津波時に物資集積拠点となった
岩手産業文化センター（通称アピオ）における支援物資の積込作業

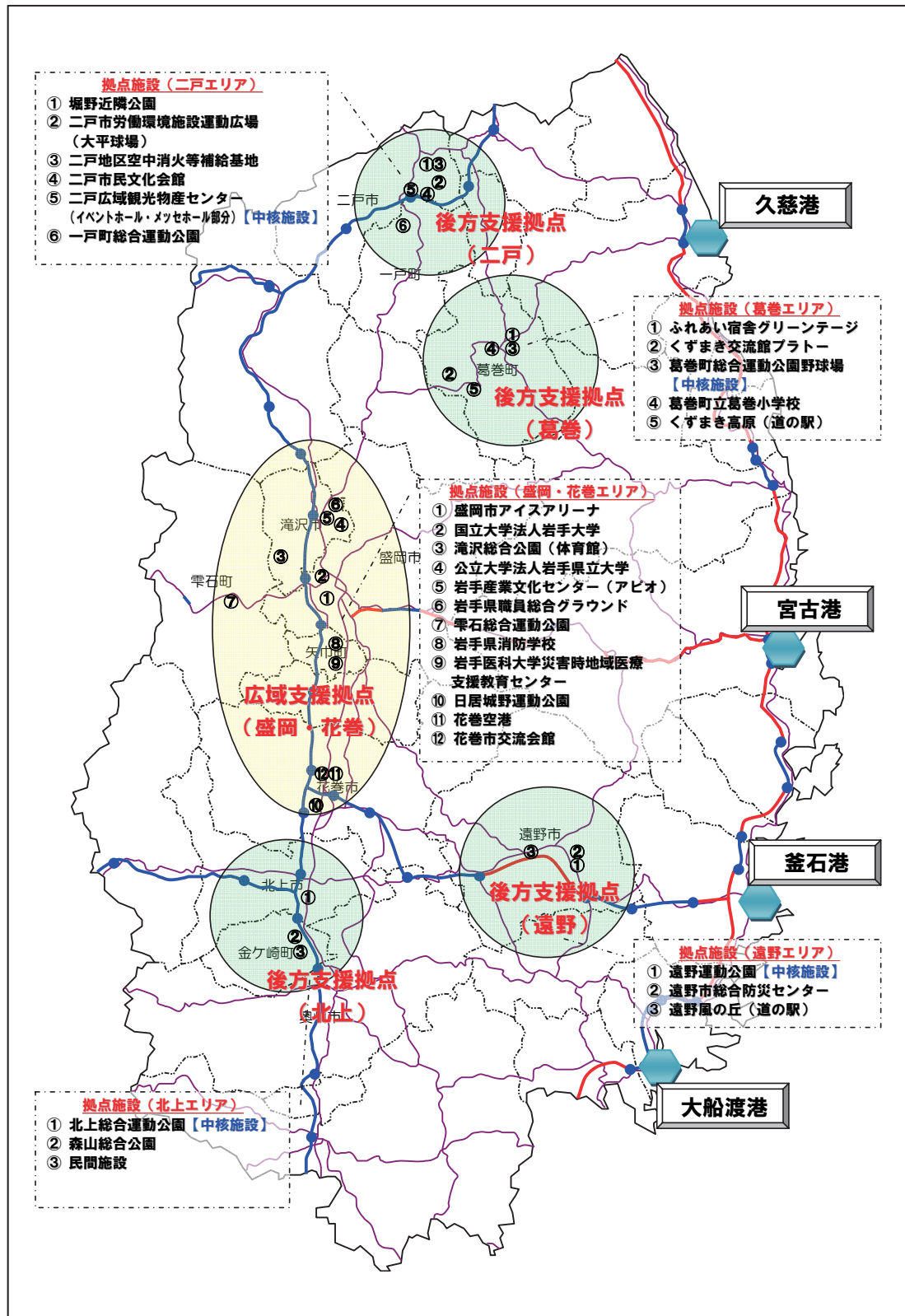


図1 広域防災拠点の配置イメージ

（※本県の広域防災拠点は、県内及び県外で発生する大規模災害に対して効果的に対応するための拠点として位置付けている。また、ここでの「広域」とは、県内で発生する全ての災害に対応する機能が集約されている意味で、「後方」とは、被災地支援の前進基地としての役割を担うという意味で用いたものである。）

イ 災害時における通信手段の整備

（検証項目：⑩人的・物的被害の集約）

人的・物的被害の集約に係る課題として、情報インフラの遮断等に対応するための多重な通信手段の確保の必要性が指摘されたことから、平成 24 年度に、衛星携帯電話を保有していない市町村への無償貸与により、全市町村との間で災害時の通信手段を整備した。

ウ 災害情報システムの整備・運用

（検証項目：⑩人的・物的被害の集約）

発災直後の情報収集において、被災者の救助、水・食料をはじめとする物資支援等の要請が優先され、被害状況の把握に時間を要したことを教訓に、各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とするため、「岩手県災害情報システム」を整備し、平成 28 年 4 月から運用を開始した。

エ 被災者台帳システムの整備・運用

（検証項目：⑬被災した市町村の行政機能）

被災した市町村の行政機能に係る課題として、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ことに加え、被災者情報の適切な把握、管理に基づく、一人の取り残しもない生活再建支援を行う必要性が指摘されたことから、今後の大規模災害に備え、「り災証明書の発行」から「被災者台帳の管理」に至るまで、市町村が行う被災者生活再建支援業務に関わる一連の業務を効率的、効果的に実施できるよう、京都大学、新潟大学をはじめとする産官学民連携支援チームの支援を受け、「岩手県被災者台帳システム」を整備し、平成 27 年 10 月から運用を開始した（図 2 に運用のイメージを示す）。

（被災者台帳システムの主な機能）

- ① 住民データ管理（被災者の住所、調査対象建物等）
- ② 建物被害状況データベース機能
- ③ り災証明書発行機能
- ④ 被災者台帳機能

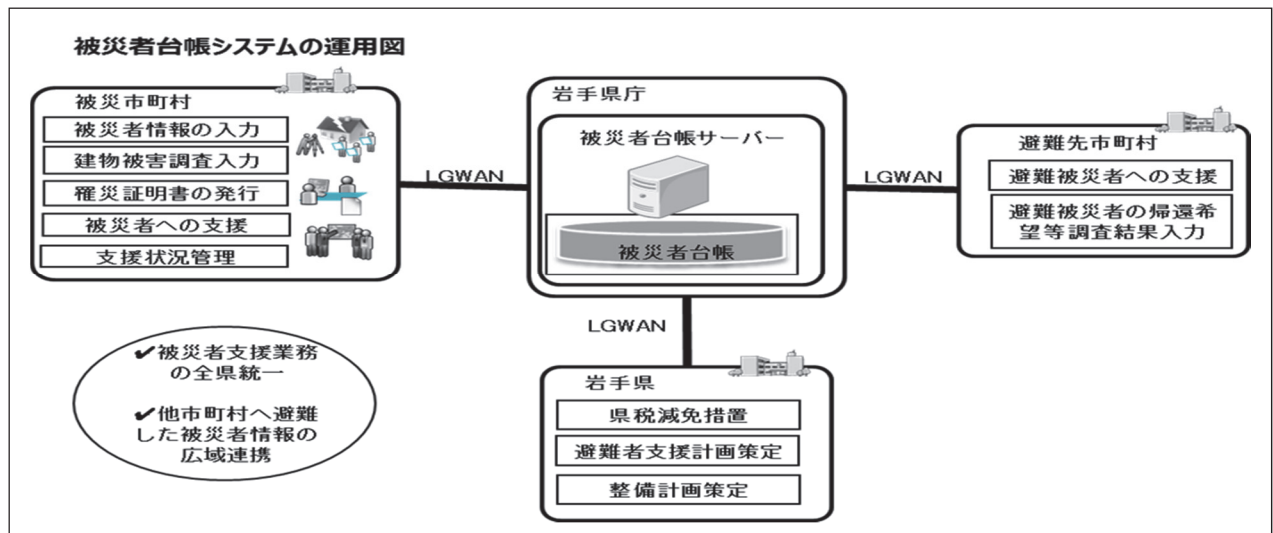


図2 被災者台帳システムの運用図

オ 岩手県災害時受援応援計画の策定

(検証項目：⑥県災害対策本部の体制と活動)

県災害対策本部の体制と活動に係る課題として、大規模災害の発生を想定した応援体制の必要性が指摘されたことから、平成26年2月に「岩手県災害時受援応援計画」を策定し、受援計画編において、多方面から寄せられた応援の受付や調整を行う窓口を位置付けるとともに、応援計画編において、本県以外の被災地支援を的確に実施するための体制整備を行った。

(2) 市町村における業務の標準化・共通化に向けた取り組み

東日本大震災津波では、岩手県の沿岸市町村が甚大な被害を受け、各市町村は、被災者支援や復興などの膨大かつ専門性が高い業務を迅速に実施しなければならない事態に直面した。

そこで、本県では、業務の広域性・専門性を生かして、市町村が共通して取り組まなければならない災害対応業務を支援するとともに、今後起こりうる災害に備えて、市町村や県が県内の広域的な団体等と連携して取り組まなければならない多岐にわたる業務について、標準化や共有化を進めることとした。

ア 「障がいがある方たちの災害対応のてびき」の策定

(検証項目：②避難行動)

避難行動に係る課題として、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の必要性が指摘されたことから、平成25年3月に「障がいがある方たちの災害対応のてびき」を策定し、障がいのある方が命を守るための日頃の備えのほか、避難所での生活における留意事項等についてまとめた。

イ 「市町村避難所運営マニュアル作成モデル」の策定

(検証項目：③避難所運営)

避難所運営に係る課題として、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できるよう、避難所管理・運営マニュアルを定める必要性が指摘されたことから、平成 26 年 3 月に「市町村避難所運営マニュアル作成モデル」を策定し、大規模災害時に市町村が避難所を円滑に開設し運営できるよう、地域の実情に合った市町村の避難所運営マニュアルを策定する際の「参考モデル」としての活用を念頭に、業務の標準化を図った。

ウ 「岩手県災害時栄養・食生活支援マニュアル」の策定

(検証項目：⑨医療活動)

医療活動に係る課題として、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の必要性が指摘されたことから、平成 26 年 3 月に「岩手県災害時栄養・食生活支援マニュアル」を策定し、平常時から準備も含め、大規模災害が発生した際、発災当初から管理栄養士等による栄養・食生活支援が円滑に実施できるよう、業務の標準化・共通化を図った。

エ 「岩手県防災ボランティア活動推進指針」の策定

(検証項目：⑩ボランティア)

ボランティアに係る課題として、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け入れ細目に関する調整の必要性が指摘されたことから、平成 26 年 3 月に「岩手県防災ボランティア活動推進指針」を策定し、「岩手県防災ボランティア支援ネットワーク」連絡会議を設置し、意見交換等を通じた関係機関・団体間の関係づくりを行うとともに、同会議が主催する研修を積極的に実施している。

4. おわりに

以上、東日本大震災津波の教訓を踏まえた取り組みを紹介したが、その後に発生した大規模災害においても、災害対応に係る検証を踏まえ、市町村の災害対応能力向上に向けた新たな取り組みを行っている。

具体例として、平成 28 年台風第 10 号災害での教訓を踏まえ、台風等による風水害が予

測される場合に、風水害の発生が予想される地域の絞り込みを行うとともに、市町村からの相談に対応するなどにより、市町村による適時適切な避難情報の発令など風水害対策を支援するため、国、県及び有識者を構成員とする「岩手県風水害対策支援チーム」を平成29年6月に設置している。

本県では、県民の安全・安心の確保のため、引き続き、災害への対応状況を不断に検証し、防災体制の充実・強化を図っていく。