

2. 東日本大震災の教訓等

(1) 東日本大震災対応の問題点

東日本大震災で特に被害が大きかった東北3県においては、事前から「基幹的広域防災拠点」の正式な位置づけを持った施設は存在しませんでした。基幹的広域防災拠点が本来有すべき役割を担った施設や活動が存在したことが確認されています。

東日本大震災に関する地震の概要及び被害状況は、次のようになっています。

■地震の概要

発生日時	平成23年3月11日（金）14時46分
震源及び規模 （推定）	三陸沖（北緯38.1度、東経142.9度、牡鹿半島の東南東130km付近） 深さ24km、モーメントマグニチュード Mw9.0
各地の震度 （震度6弱以上）	震度7 宮城県北部 震度6強 宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部、栃木県北部・南部 震度6弱 岩手県沿岸南部・内陸北部・内陸南部、福島県会津、群馬県南部、埼玉県南部、千葉県北西部
津波	津波警報（大津波） <ul style="list-style-type: none"> ・岩手県、宮城県、福島県（14:49 発表） ・青森県太平洋沿岸、茨城県、千葉県九十九里・外房（15:14 発表） ・伊豆諸島、北海道太平洋沿岸東部、北海道太平洋沿岸西部（15:30 発表） ・青森県日本海沿岸、千葉県内房、小笠原諸島、相模湾・三浦半島、静岡県、和歌山県、徳島県 ・高知県（22:53 発表） 主な検潮所で観測した津波の観測値（最大波）※ <ul style="list-style-type: none"> ・相馬 9.3m 以上、石巻市鮎川 8.6m 以上、宮古 8.5m 以上、大船渡 8.0m 以上、八戸 4.2m 以上、釜石 4.2m 以上、大洗 4.0m、えりも町庶野 3.5m ※観測施設が津波により被害を受けたためデータを入手できない期間があり、後続の波でさらに高くなった可能性あり

■被害状況等

人的被害	死者 16,131 名、行方不明 3,240 名、負傷者 5,994 名
建築物被害	全壊 128,497 戸、半壊 240,090 戸、一部破損 677,502 戸 床上浸水 12,918 戸、床下浸水 13,961 戸
避難者	全国の避難者数 337,819 名 ※避難所の他、親族、知人宅や公営住宅、仮設住宅等への入居者も含む

（総務省消防庁「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）被害報（第143報）」（平成24年1月13日）より。ただし避難者数については、東日本大震災復興対策本部事務局「全国の避難者等の数」（平成24年1月18日））

① 現地対策本部の設置における問題点

【基幹的広域防災拠点に関連した課題】

- 国は、災害対策基本法に基づき、緊急災害対策本部を東京都内に、緊急災害現地対策本部を宮城県庁内（会議室）に設置しました。東京からの派遣要員は発災 6 時間程度で到着して迅速に活動を開始できました。
- 緊急災害現地対策本部は、被災県、市町村、関係省庁、NPO・NGO 等と国の「つなぎ」の役回りを担い、各省庁へのワンストップセンターの役割を果たしました。また、副大臣、政務官と知事が近い場所にいることとなり上層レベルでのコンタクトを取ることができました。一方で、初動期は、政務による調査の準備や宮城県との調整に終始して国として踏み込んだ対応はできませんでした。
- 国は合わせて岩手県、福島県にも現地連絡対策室を設置しましたが、宮城県内の緊急災害現地対策本部は状況等の把握のみしかできず、県をまたがる調整・支援は対応できませんでした。

（内閣府「緊急災害現地対策本部について」（平成 23 年 10 月 27 日）をもとに作成）

【愛知県で目指すべき方向性】

★愛知県においても、都道府県をまたがる広域災害に備え、連絡・調整・指令機能の事前準備とともに、司令塔としての活動場所の整備が必要です。

- ・愛知県としては、今後は司令塔となりうる場所（自治センター）を確保しても、具体的にどのような運用を行うべきかについての整理が必要です。
- ・「緊急災害対策本部」と基幹的広域防災拠点における「現地本部」や各「機能」についての関係の整理が必要です。

関係機関の連絡調整活動では、政府が災害対策基本法第 28 条に基づき、緊急災害対策本部（東京都内）及び緊急災害現地対策本部（宮城県庁内の会議室）を設置しました。

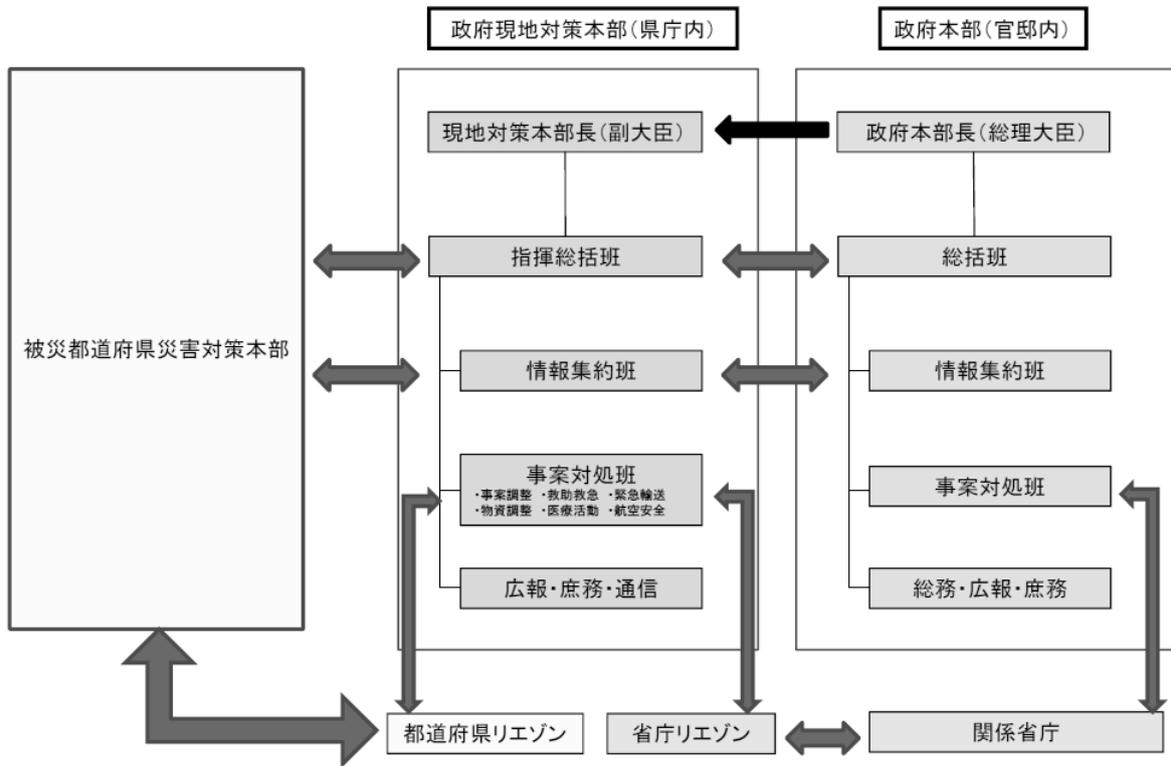
具体的な活動内容は発災からの時間経過により臨機応変に対応し、災害発生当初は主に宮城県との調整や政務による現地調査の事務を担いました。宮城県が定例的に実施してきた知事による報道発表については、緊急災害現地対策本部との合同により実施されたこともありました。発災 1 ヶ月後以降は主に現地情報の収集・発信機能（市町村に対する調査、避難所に関する調査）を担いました。発災 2 ヶ月後以降は県下の市町村との調整や市町村への直接支援を行いました。

また、岩手県、福島県にも現地連絡対策室が設置され、県下の状況の把握が行われていましたが、緊急災害現地対策本部としては地元の宮城県の膨大な量の課題・案件に対する対応が主たる業務となり、岩手県、福島県については両県内に設置した現地連絡対策室を通じて状況把握が行われる程度にとどまり、県をまたがる案件に対する調整機能を果たせませんでした。（内閣府「緊急災害現地対策本部について」（平成 23 年 10 月 27 日））

緊急災害現地対策本部は、本来ならば基幹的広域防災拠点における司令塔機能を活用し、都道府県をまたがる課題・案件についての調整・指令機能を担うことが期待されます。今後の都道府県をまたがる広域災害に備えて、連絡・調整・指令機能の事前準備（マニュアルの整備、訓練の

実施等) とともに、活動できる場所の整備が必要です。

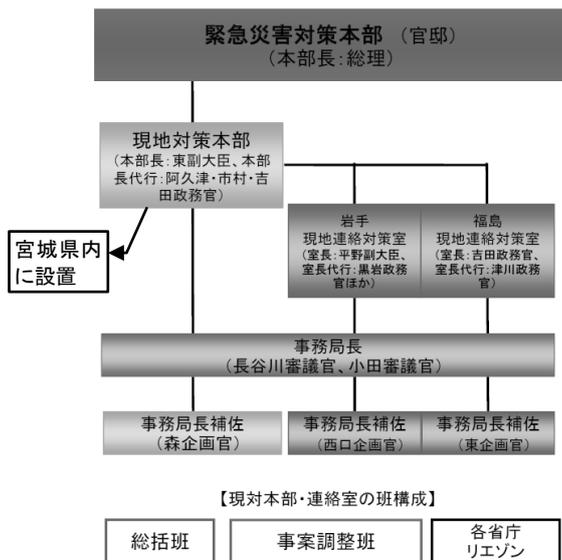
■緊急災害現地対策本部の位置づけ



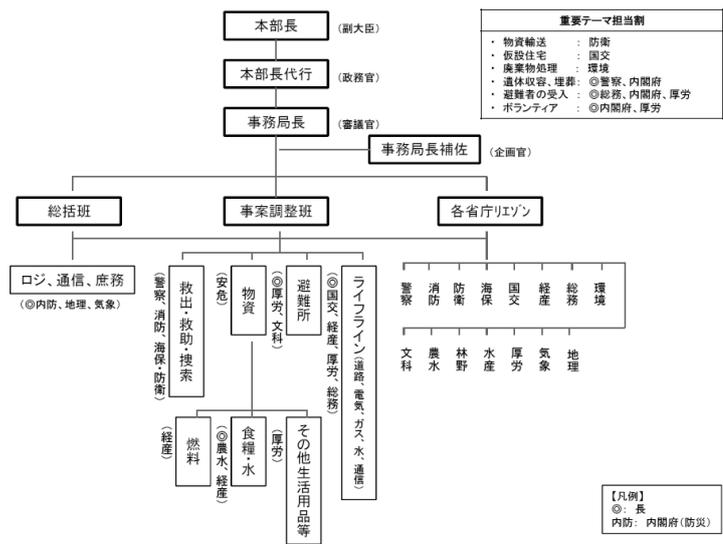
(内閣府「緊急現地対策本部について」(平成 23 年 10 月 27 日))

■緊急現地対策本部の組織構成

(全般)



(緊急現地対策本部内)



(内閣府「緊急現地対策本部について」(平成 23 年 10 月 27 日))

② 救援物資の集積・搬送に関する問題点

【基幹的広域防災拠点に関連した課題と教訓】

- 山形県が、発災1週間後に一時集積配分拠点施設を設置し、全国知事会と連携して全国からの救援物資を受け入れ、救援物資の集積及び県内外の被災地等への輸送拠点となりました。
- 被災県からの要望集約と全国への発信は全国知事会が、施設の提供と預かりは山形県が、被災地への物資の搬送は自衛隊で役割分担し、各種生活用品が扱われました。

(山形県ホームページ等をもとに作成)

【愛知県で目指すべき方向性】

- ★災害時の救援物資は量が膨大であることから、集積・搬送のためには、一時的な保管・情報管理を含めた一定規模の施設が必要です。
- ★被災側・支援側のニーズ調整や物資の効果的な搬送等には「物流のノウハウ」が必要で、民間事業者等との事前の防災協力協定等による運用の位置づけが必要です。
 - ・基幹的広域防災拠点には救援物資の集積・搬送のための保管・管理施設が必要な一方で、愛知県や近隣県内の広域防災拠点のほか、倉庫業・トラック業等の民間物流施設による補完を含めた一体的な救援物資の輸送体制の確立があわせて必要です。

救援物資の広域的な集積・搬送に関する活動では、山形県が平成23年3月18日に県総合運動公園(天童市)を一時集積配分拠点施設として指定し、4月30日まで救援物資の集積及び被災地等への救援物資の輸送(搬送は自衛隊が担当)を実施しました。

取扱品目は、飲料、精米、粉ミルク、保存食、毛布、衣類、紙おむつ、生理用品等の各種生活用品で、県内避難所だけでなく、宮城県(仙台市、石巻市、塩釜市、南三陸町、東松山市、気仙沼市、登米市、多賀城市、女川町、亘理町)や福島県(南相馬市)、岩手県(陸前高田市、山田町)に搬送されました。

この活動にあたっては、山形県がまず被災2日後に山形県災害対策本部内に広域支援対策本部を設置することを決定し、その後、大量の物資受け入れによる被災県の混乱を避けるため、山形県が救援物資の一時預かり場として支援することを全国知事会に提案し、了承を得たことで実現しました。(山形県ホームページ、山形新聞3月18日記事)

株式会社日通総合研究所によると、東日本大震災における救援物資の物流実態を踏まえ、災害時の物流のあり方として、民間物流事業者の参画が必須としながらも、物資情報・輸送・集積所の一貫運営が必要であると提言しています。(株式会社日通総合研究所「日通総研ロジスティクスレポート」No.17(平成23年7月))

基幹的広域防災拠点は、救援物資対応については、一般的には集積・搬送の「敷地機能」を担うことが期待されていますが、情報管理も担うべきであることが示唆されていると考えられます。

■東日本大震災当時の山形県での救援物資の動き

○3月11日 22時40分

- ・宮城県からの要請により、職員が食料等の救援物資を輸送
- ・アルファ米 1,100 食分、飲料水（500 ミリリットル）1,440 本、毛布 100 枚

（いずれも村山総合支庁備蓄分）

○3月13日

- ・宮城県からの要請により、新生児用ミルク（49 個）、飲料水（2 リットル×1,800 本）等を輸送

○3月18日

- ・岩手県、宮城県、福島県、茨城県の対する救援物資の集積配分拠点施設を県総合運動公園に開設し運用開始

※救援物資の受付状況（県集積配分拠点 県総合運動公園）（3月30日 11時時点の受付分累計）

□搬入 195 件・1,047 品目

□搬出 25 件・518 品目

（宮城県仙台市（6 箇所）、石巻市（5 箇所）、南三陸町、東松島市、気仙沼市、福島県南相馬市、県内 10 箇所）

（山形県ホームページ（平成 23 年 3 月 30 日））

③ 救援部隊の活動に関する問題点

【基幹的広域防災拠点に関連した課題と教訓】

- 岩手県遠野市は、過去の津波災害や立地環境を考慮して「地震・津波災害における後方支援拠点施設整備構想」を策定しており、宮城県沖地震を想定して災害対応訓練を実施していました。
- 遠野市は、今回の地震発生を受けて、直ちに運動公園等を開放して警察、消防、自衛隊の受け入れ体制を整えました。この他にも、医療、救援物資の搬送、ボランティア活動の活動拠点の役割も担いました。
- 遠野市は、職員の派遣や沿岸被災自治体の被災者支援を行ったほかにも、救援活動機関に対する各種支援（照明設備の提供・入浴支援・選挙期の不在者投票支援）も実施しました。
- 同構想自体は既存の運動公園や緑地等を活用しながら、臨時ヘリポート、野営地・駐車場、救急医療本部機能、支援物資の備蓄・仕分け機能等を有する施設として整備するもので、現状の施設は未整備であり、今回は「活動」が実践された形でした。
- こうした近隣市町村との連携は、都道府県が役割を担うことも期待されており、連携が必要と考えられます。

（遠野市「遠野市沿岸被災地後方支援 50 日の記録」等をもとに作成）

【愛知県で目指すべき方向性】

- ★**基幹的広域防災拠点は、各種救援活動のための「場所」の位置づけのみならず、円滑な活動をバックアップする施設・設備が必要です。**
- ★**救援活動の受け入れ計画等による受け入れのための人の運用や、救援活動への参加が想定される各種機関が協力した対応訓練の実施など「災害時に動ける環境づくり」も必要です。**
 - ・基幹的広域防災拠点の検討においても、適地や規模と合わせて災害時の運用も合わせて考慮していくことが必要です。
 - ・災害発生直後の道路被害等が発生している中で活動能力が高い機関は、独自の装備・人材を保有する自衛隊や、現地の地理に詳しいトラック・倉庫業界等が考えられます。特にこうした機関等との事前の連携が必要です。

岩手県三陸地域では、過去の津波災害の経験と近い将来の発生が懸念されていた宮城県沖地震への対応の必要性から、支援体制の構築が求められていました。岩手県遠野市では、三陸地域地震災害後方支援拠点施設の早期整備促進を図ることを目的に、平成 19 年に沿岸市町村等とともに推進協議会を設立しました。平成 20 年には、今後予想される地震や津波による被害に対し速やかに対応できる「後方支援拠点施設整備」の必要性を国に提案し、あわせて各種災害を想定して防災訓練を実施しました。

「三陸地域地震災害後方支援拠点構想」では、遠野市の立地や地質の有利性を踏まえ、沿岸地域で津波災害が発生した場合には、既存施設を臨時ヘリポートとして活用することや、その空き地を野営地や駐車場として活用することのほか、「後方支援のための総合指揮本部機能」、沿岸からの負傷者を内陸の医療機関へ搬送する体制の「医療本部機能」、救援物資の「備蓄・仕分け・搬

送機能」、集結した支援機関が活用する「多目的利用機能」を担う施設の整備を想定しています。

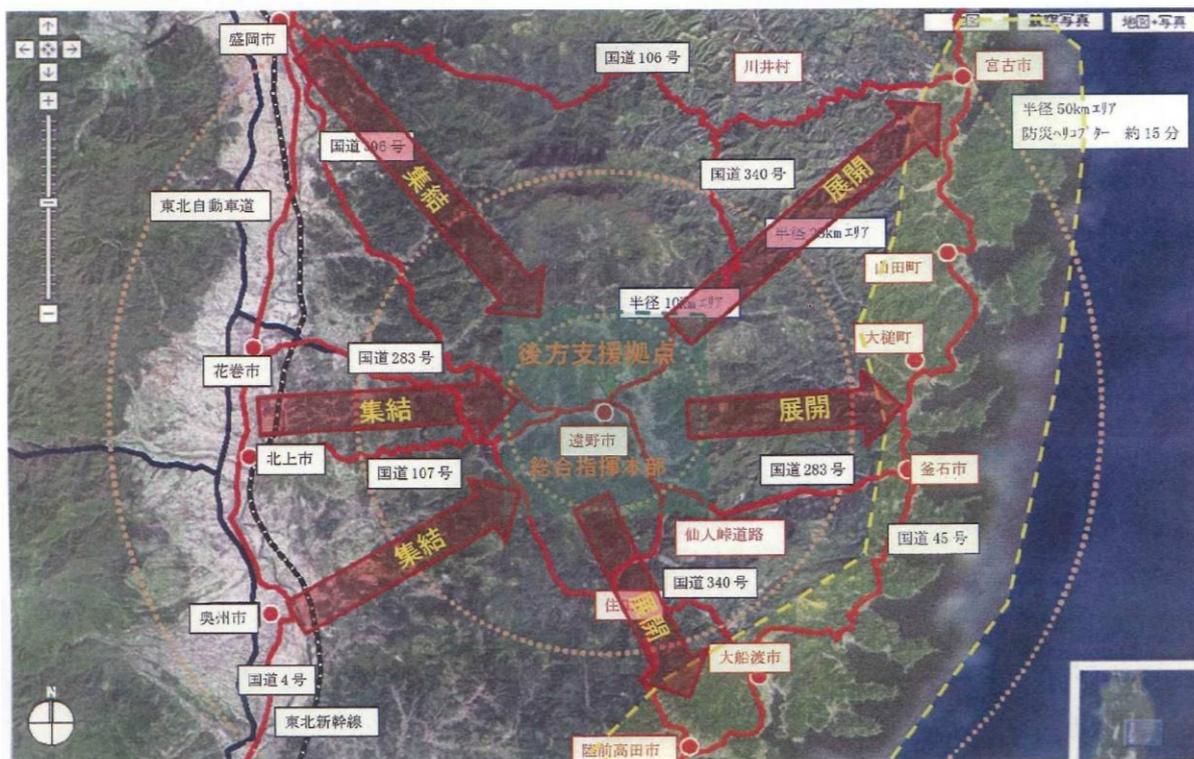
今回の災害においては、遠野市はその取り組みを実践し、地震発生から約15分後には総合運動公園を開放し、受け入れ体制を整えました。その後、北東北3県や北海道などから陸上自衛隊の部隊（のべ3,500人）の受け入れを開始しました。全国から集まった警察や消防も加わり、大阪市緊急消防援助隊800人は緑峰高等学校に、警視庁や群馬県警は青笹地区センターに拠点が置かれる形で、事前の防災訓練どおりの形として、後方支援活動の土台となりました。（遠野市「遠野市沿岸被災地後方支援50日の記録」（平成23年5月））

また、コミュニティーセンターなど144施設を開放し、民間宿泊施設の利用も含めると、自衛隊、警察、消防だけでなく電力・通信事業者、医療、ボランティアなど250超の団体が遠野を拠点に活動を展開しました。（河北新報8月16日記事）

後方支援拠点としての機能発揮に際しては、こうした場所の提供・あっせんだけでなく、遠野市消防本部では地震発生直後に運動公園に照明設備等を設営して救援部隊の受け入れ準備を行ったほか、市役所（後方支援本部）と各救援部隊との連絡員の配置、自衛官や警察官ら長期活動人員に対する不在者投票、入浴の支援を行いました。

■遠野市の後方支援拠点の概念

遠野市の地理的概要及び支援部隊経路計画



【地震・津波災害における後方支援拠点施設整備構想（平成19年度策定）より抜粋】

（遠野市「遠野市沿岸被災地後方支援50日の記録」（平成23年5月））