

■「後方支援拠点施設」の立地イメージ

遠野運動公園の位置



(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))

■初動期に集結した主な組織・団体と活動拠点

初動時に集結した主な組織・団体

合計 **3,500** 人
平成 23 年 3 月 20 日現在

分野	名称	人員	活動拠点	集結日(予定)
自衛隊	第9後方支援連隊	1,800	遠野運動公園	3月11日
警察	岩手県機動隊	30	運動公園集結⇒沿岸に移動	3月11日
	花巻警察	35	運動公園集結⇒沿岸に移動	3月11日
	兵庫県警	150	運動公園集結⇒沿岸に移動	3月12日
	秋田県警	38	運動公園集結⇒大船渡に移動	3月11日
	山形県警	38	運動公園集結⇒陸前高田に移動	3月12日
	関東管区	68	綾織地区センター集結⇒沿岸に移動	3月14日
	千葉県警検視隊	20	柏木平レイクリゾート	3月15日
	福岡県警検視隊	10	柏木平レイクリゾート	3月17日
	富山県警検視隊	10	柏木平レイクリゾート	3月18日
	秋田県警検視隊	10	柏木平レイクリゾート	3月18日
	九州管区(佐賀12、長崎10)	22	柏木平レイクリゾート遊々プラザ	3月22日
	兵庫県警広緊隊	32	土淵地区センター	3月18日
	北海道警広緊隊	10	土淵地区センター	3月18日
	千葉県警広緊隊	100	清養園クリーンセンター	3月20日
長野県警広緊隊	68	上郷空手道場	3月20日	
消防	大阪緊急消防援助隊	500	緑峰高校	3月13日
	大分緊急消防援助隊	81	綾織地区センター	3月16日
	愛媛緊急消防援助隊	112	綾織地区センター	3月16日
医療	岩手医大チーム	35	ふれあいプラザ	3月13日
	日本赤十字社	43	健康福祉の里	3月15日
	沖縄県医師会医療チーム	14	健康福祉の里	3月16日
	倉敷市医療チーム	7	市民センター書院	3月19日
	東北大学内科医チーム	2	県立遠野病院	3月17日
	弘前大学整形外科医チーム	2	県立遠野病院	3月17日
電力	東北電力青森隊	100	運動公園⇒沿岸に移動	3月14日
電話	NTT		運動公園⇒沿岸に移動	3月12日
水道	神戸水道局	50	上宮守多目的集会施設	3月20日
獣医	岩手県獣医師会	5	畜産振興センター	3月15日
ボランティア	天理教災害救援ひのきしん隊	30	清養園クリーンセンター	3月19日
	支援活動ボランティア	100	消防コミュニティセンターで調整中	3月20日
	合計	3,522		

※数値は、災害対策本部調べによる概数

(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))

④ 基幹的広域防災拠点の必要性認識

【基幹的広域防災拠点に関連した課題と教訓】

- 被災地では、東日本大震災の経験を受けて基幹的広域防災拠点の必要性を認識し、「大規模災害時における人命救助、ライフラインの確保、迅速な復旧などの業務を円滑に進めるためには、大規模災害発生直後に、国や県、市町村などの行政機関や指定公共機関による現地災害対策本部を立ち上げて業務に当たるため、一同に集結する場所や施設が必要」としています。
- 宮城県では、被災後約3ヶ月半の時点で「東日本大震災に対処する災害復旧及び復興にかかる緊急要望」を発表しており、基幹的広域防災拠点の整備をあげています。

★基幹的広域防災拠点の必要性に関するこの提案は、実際の被災を経験した上での「現場の生の声」であり、基幹的広域防災拠点の必要性を示す「証拠」です。

(宮城県「東日本大震災に対処する災害復旧及び復興にかかる緊急要望」等をもとに作成)

被災地では、これらの経験を受けて基幹的広域防災拠点の必要性をすでに認識しており、例えば宮城県では、被災後約1ヶ月半後の平成23年4月28日時点で「東日本大震災に対処する災害復旧及び復興にかかる緊急要望」を発表しており、現状と教訓を踏まえながら震災後の各種復旧・復興事業に対して国に対して財政支援を要望しています。これによると、「宮城県・岩手県・福島県の3県において、沿岸市町村が同時に壊滅的な被害となり、大規模災害への対策を強化・拡充する必要性」を認識しています。その教訓を踏まえ、「大規模災害時における人命救助、ライフラインの確保、迅速な復旧などの業務を円滑に進めるためには、大規模災害発生直後に、国や県、市町村などの行政機関や指定公共機関による現地災害対策本部を立ち上げて業務に当たるため、一同に集結する場所や施設が必要」であることを提言しています。具体的には、平成21年度に国土形成計画東北圏広域地方計画協議会の取組推進プロジェクトチームにおいて広域防災拠点の候補地が選定されたことを受けて、今後実現に向けた具体的な検討を進めるよう国に対して要望しています。

また、岩手県で初動対応の幹部を担った越野修三氏（岩手県総務部総合防災室特命参事）は、膨大な量の救援物資の集積、配分、輸送業務にあたり岩手県の物流拠点として県産業文化センターアピオを活用することを急遽決めて対応した教訓を踏まえ、広域的な防災拠点として、物流拠点の整備と物流システムの確立の必要性を提言しています。（「東日本大震災（初動対応の課題と教訓）」資料）

この動きは、実際の被災を経験した上での都道府県をまたぐ防災拠点の必要性を認識している「現場の生の声」であり、基幹的広域防災拠点の必要性を示す「証拠」ととらえることもできます。

⑤ その他の問題点・教訓

東日本大震災は、広域にまたがる大規模災害としてこの他にも多くの課題・教訓を残しています。内閣府では、東日本大震災における課題・教訓をまとめており、基幹的広域防災拠点及びその有する機能の検討において上記の他にも着眼するべき事項についてまとめます。

【基幹的広域防災拠点に関連するその他の課題と教訓】

1) 通信インフラの途絶

○地震や津波により情報通信インフラが途絶ただけでなく、自治体の庁舎や職員も被災し自治体能力そのものが低下し、正確な情報を早期に収集することができませんでした。

★防災拠点施設は、施設自体の耐震化等の対策に加えて、通信インフラの整備により「災害対応ができる施設」であることが大前提です。

2) 燃料問題

○津波や地震動により、被災地では操業を停止した製油所があり、東日本における供給能力が極端に低下したほか、油槽所等の出荷拠点が多数被災しました。石油会社は自由競争のため災害対応に関する設備は十分ではありませんでした。また、被災地のガソリンスタンド等の被災状況や交通に関する情報が不足したこともあり、全国からの燃料供給体制の構築にも時間を要しました。

○初期段階では、石油施設の被災状況や輸送手段など、業界内や官民を含めて情報の収集と共有が不十分でした。また、燃料不足により、物資が調達できても搬送手段が確保できないなど、様々な対策に影響を与えました。

★広域災害を前提とした燃料貯蔵拠点等の整備による対応能力の強化や、燃料供給・生産活動におけるサプライチェーンの強化が必要です。基幹的広域防災拠点においても燃料の供給システムの確立が必要です。

3) 海外支援の受け入れ

○我が国の要請にもかかわらず、国内輸送手段や燃料等を確保していないなど「自己完結」体制を有していない海外の救助チームがあり、救援活動の受け入れにあたり配備等に貴重な人員を充てなくてはならない状況が生じました。

○医療チームについては、当初は被災地が混乱しニーズ把握が直ちにできず、受け入れを限定的にせざるを得ませんでした。

○海外の救助チーム、医療チームの活動については、傷害、物損に関わる事態が生じた際に、補償する法的根拠等が明確になっていません。

○被災地におけるニーズが日々変化する中で、海外からの輸送には時間を要することや、海外からの支援申し出は多種多様で少量のケースが多く、マッチングが困難でした。

★陸・海・空に面しうる基幹的広域防災拠点は、外部からの各種救援活動に対するワンストップセンター的な役割を担う必要があります。

★災害時の各種運用にあたっては、関係法制度の整理が必要な部分もあります。

4) 省庁、都道府県間の役割分担

○東日本大震災では国による緊急災害現地対策本部の設置をはじめ、迅速な災害対応組織設置等の取り組みがなされましたが、担うべき役割や連絡調整がうまく機能しなかった事例が見られました。

○がれき処理においても、深刻な被災により当該市町村だけでは対応できない量となりました。遠隔都道府県・市町村には、がれき処理を受け入れる動きもありますが、事前の体制構築がな行っている実態があります。

★市町村による対応だけでは不十分な場合に備え、広域連携体制の構築が必要です。

例えば、

- ・ 地方ブロック*全体が広域的に被災することを前提とした、広域的な共助システムの構築
- ・ 発災後、意思決定機能が失われても自動的に共助システムが働くような事前の体制構築
- ・ 行政職員間の広域応援をより円滑にするための災害対応業務の標準化
- ・ 自治体のみならず、企業・ボランティアなどの活動も考慮した広域応援体制の構築
- ・ 広域災害を想定した部隊運用等の防災訓練（実働／図上）の実施等

により、運用方法・事前の訓練・検証についても検討しておくことが求められます。

★基幹的広域防災拠点の整備を愛知県内に進めるにあたっては、市町村での防災拠点、県の広域防災拠点（愛知県に限らず近隣県を含めて）との関係、他の基幹的広域防災拠点等との関係整理（立地だけでなく役割分担を含めて）が必要です。

（内閣府「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会-中間とりまとめ-」（平成 23 年 11 月）をもとに作成）

この他にも、救助活動と遺体安置・搬送等の現場での役割分担や、避難所運営、ボランティア活動の活動拠点の構築や受け入れ・送り出し、ニーズ調整に関して、多くの課題が出ました。

また、一般論として、災害時の行動は日常時の延長線上にあり、日頃使えるものしか災害時には使えない傾向があります。基幹的広域防災拠点が「災害時に初めて活用される施設」であれば、実際の活用性は難しく、日頃から研修・訓練・教育・研究等でも活用を図る位置づけが求められます。

※：地方ブロックの区分は 38 頁参照

(2) 「東海・東南海・南海3連動地震」で想定される被害の特性

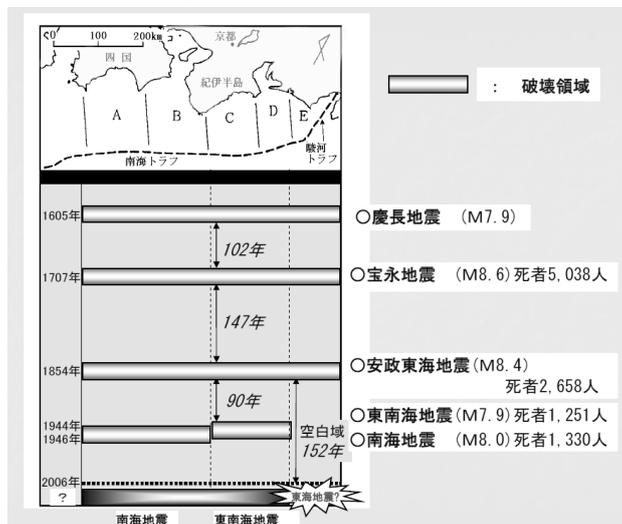
① 東海・東南海・南海3連動地震に対する被害予測の必要性

愛知県でのこれまでの地震対策では、東海地震、東南海地震、東海地震と東南海地震の連動地震、養老・桑名・四日市断層帯を震源とする地震、濃尾地震の再来を想定し、時刻や季節の違いや東海地震については予知の有無にも着目しながら、地震動、液状化、津波、建物崩壊、火災、交通施設・人的被害等の様々な被害・影響を予測した上で、地域防災計画の策定をはじめとした各種防災対策を講じてきました。

しかし、東日本大震災は、国内観測史上最大規模の連動地震により東日本各地に未曾有の被害をもたらしました。愛知県においても従来の防災対策を見直す転機とする必要があり、愛知県防災会議（平成23年6月）において、会長より地震部会に対して、東日本大震災の課題を踏まえて愛知県の災害対応力の検証を行うこと、及び東海・東南海・南海地震の3連動地震の発生を想定した被害予測調査を行うことが指示されました。（愛知県防災会議（平成23年6月4日）資料）

東海地震、東南海地震、南海地震は海溝型地震であり、地震学の観点から過去の記録を振り返ると、マグニチュード8クラスの地震が約100～150年周期で発生してきました。直近の東南海地震（昭和19年）、南海地震（昭和21年）の際には、東海地震震源域での地震は発生しなかったものの、過去の記録では江戸時代に3度の3連動地震が発生していたことがわかっています。

■東海地震・東南海地震・南海地震のこれまでの発生パターン



(内閣府（ホームページ）「東南海・南海地震対策について」より)

② 東海・東南海・南海3連動地震による被害特性

3連動地震に対する詳細な被害予測については、現在愛知県にて調査中ですが、これまで国が調査してきた東海地震対策、東南海・南海地震対策の個別の被害想定における震度予測分布や各種被害予測、国における巨大地震モデルの検討状況等から類推するだけでも、3連動地震発生時の被害特性については、おおむね以下の傾向があると考えられます。

【大きな揺れが地方ブロックをまたぐ広域で発生】

- ・ 現行の東海地震被害想定で震度6弱以上の揺れが観測される地域として、愛知県をはじめ神奈川県、山梨県、静岡県、岐阜県があげられており、東南海・南海地震被害想定で同等以上の揺れが観測される地域として、静岡県から愛媛県までの太平洋・瀬戸内海沿岸と内陸の岐阜県、滋賀県を含む府県があげられています。
- ・ 3連動地震による揺れがこれらの震度予測の重ね合わせであると漠然と仮定しても、**太平洋・瀬戸内海沿岸地域では、少なくとも関東・東海・近畿・中国・四国地方にまたがる多くの府県で大きな揺れが観測**されます。
- ・ 地震動に伴う建物被害等が発生することにより、人的被害や交通機能等の停止による社会経済活動への影響が深刻と予想されます。東日本大震災での死者の多くは津波によるものとされていますが、**建物倒壊等による死者も多く発生することが予想**されます。
- ・ 特に愛知県を中心とする太平洋ベルト地帯は、地域・都市が相互に連携して日常時の我が国の経済活動の多くを担っていることから、災害時の社会的停滞のみならず、被災直後には地域内外からの救援活動に大きな支障が出ると考えられ、**地方ブロックを超えた救援体制の構築と受け入れ等の拠点・施設整備が重要**です。

【深刻な津波被害も地方ブロックをまたいで沿岸広く発生】

- ・ 内閣府による南海トラフの巨大地震モデル検討会によると、南海トラフにおけるこれまでの地震被害想定を今後検討するにあたっては、古文書等の過去の被害記録や津波堆積物等による調査からも知見を得て震源域や地震の規模を設定することが必要としています。すでに太平洋沿岸域等での津波堆積物調査から、約2,000年前に宝永地震（1707年）による津波を超える規模の津波が発生していたことがわかっていますが、これは今後発生する可能性がある最大レベルの津波とは限らないとされています。
- ・ 過去の地震における津波の痕跡に関する調査では、少なくとも太平洋・瀬戸内海沿岸については、**千葉県、東京都から太平洋沿岸にかけて、および九州地方の日向灘沿岸まで大規模な津波の痕跡が確認**されており、3連動地震の場合は、痕跡が確認された地域だけを抽出したとしても、大きな揺れが想定される範囲よりもさらに大きな範囲で大規模な津波が観測されうると考えられます。
- ・ 津波は主に沿岸地域で建物倒壊・流出等による壊滅的な被害をもたらします。愛知県を中心とする太平洋沿岸の都府県は、東日本大震災で特に被害が大きかった**東北地方三陸沿岸の市町村の状況と異なり、市街地、工場、鉄道、高速道路等の多くの財が沿岸部に連担・集積**しています。愛知県を中心とする東海地方での日常時の経済活動における沿岸部での都市間の様々なつながりの多くが寸断されることから、**津波浸水区域だけでなく、地方ブロック全体が機能不全に陥ることも予想**されます。