

大槌町東日本大震災検証報告書

(平成 25 年度版)

平成 26 年 3 月

大槌町東日本大震災検証委員会

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分、東北地方太平洋沖を震源とする M9.0 の東日本大震災が発生し、それによる巨大津波によって、大槌町では 1,200 人を超える町民が犠牲になるなど、大きな被害に見まわれました。

大槌町は、二度と同じ惨事を繰り返さないため、東日本大震災での大槌町役場職員の対応、及び被災地区における地域住民の行動等について検証し、その結果を大槌町地域防災計画に反映させることとしました。

このため平成 25 年度、大槌町、防災関係機関、地域住民組織、学識経験者等で構成する「大槌町東日本大震災検証委員会」を設置し、各種調査結果をもとに 3 回の検討会を経て、「大槌町東日本大震災検証報告書（中間報告）」をとりまとめ、その後、追加調査、及び 4 回目の検討会を経て、「大槌町東日本大震災検証報告書（平成 25 年度版）」をとりまとめました。

本書の構成は、第 1 章「検証の概要」では、1) 検証の目的、2) 検証の視点、及び、3) それにもとづく検証の方法、4) 検証結果の概要を整理しました。


第 2 章「災害対策本部の検証」では、1) 検証調査の目的、2) 方法を示した後、3) 発災後時系列での災害対策本部の災害対応の記録を整理しました。その上で、4) 今回、町職員の犠牲者の多くが亡くなった庁舎前での初動対応の検証、5) 東日本大震災以前の町防災対策の整理、6) 防災対策（初動対応）の方向性の検討を行いました。

第 3 章「大槌町の全体検証」では、第 2 章の初動対応を含む、津波襲来前後の災害対策本部、及び町民（地域社会）全体を対象に、その対応の問題点、その要因分析、及び防災対策の方向性を 11 の検証項目に沿って検討しました。

資料編には、検証委員会及び専門部会に関する手続き、議事要録（資料編 1～3）、東日本大震災以前の大槌町の防災対策の詳細（資料編 4）、町災害対策本部・一般職員の災害対応の詳細（資料編 5・6）、国・県・周辺市町、及び町内各地区、防災関係機関による東日本大震災検証結果（資料編 7～10）、今後の検証課題（資料編 11）を収録しました。

最後になりましたが、本検証作業にご協力いただきました検証委員をはじめ、岩手県、近隣自治体、防災関係団体、町内住民組織等の皆様方に厚く御礼申し上げます。

平成 26 年 3 月

大槌町東日本大震災検証委員会委員長 

目 次

はじめに	
本編	
第1章 検証の概要	1
1 検証の目的	1
2 検証の視点	1
3 検証の方法	2
4 検証結果の概要	7
第2章 災害対策本部の検証	10
1 検証調査の目的	10
2 検証調査の方法	10
3 災害対策本部の災害対応	11
4 災害対策本部の初動対応の検証	15
5 3.11 前における大槌町防災対策	19
6 防災対策（初動対応）の方向性	20
第3章 大槌町の全体検証	21
1 地震・津波の想定	21
2 情報の収集・伝達（津波襲来前）	22
3 情報の収集・伝達（津波襲来後）	24
4 救助・救急、消火活動体制	25
5 避難行動・避難誘導	29
6 避難所運営	33
7 物資・燃料等の備蓄・支援	38
8 要援護者支援対策	40
9 災害医療活動	42
10 災害対策本部機能	44
11 防災教育・防災訓練	48
おわりに	
資料編	
1 大槌町東日本大震災検証委員会設置要綱	資 1
2 大槌町東日本大震災検証委員会委員名簿	資 2
3 大槌町東日本大震災検証委員会議事要録	資 3
4 3.11 前の大槌町防災対策（詳細）	資 36
5 大槌町災害対策本部の災害対応（詳細）	資 39
6 大槌町一般職員の災害対応	資 51
7 国・県・周辺市町による東日本大震災検証結果	資 55
8 大槌町内各地区による東日本大震災検証結果	資 65
9 町方（江岸寺周辺）、小鎚、金澤地区の調査結果のまとめ	資 75
10 防災関係機関による東日本大震災検証結果	資 78
11 今後の検証課題	資 87

第1章 検証の概要

本章では、本検証の目的、視点、方法、検証結果の概要をとりまとめる。

1. 検証の目的

大槌町に甚大な被害をもたらした平成23年3月11日の東日本大震災（以下、「3.11」と略称する。）における役場職員の対応、及び被災地における組織、住民の対応を検証することにより、二度と同じ惨事を繰り返さないための対策を検討し、大槌町地域防災計画に反映させることを目的とする。

2. 検証の視点

上記の目的を達成するため、ここでは、（1）地域防災計画の視点、（2）業務継続計画（BCP）の視点、（3）行政と地域住民の視点によって検証する。

（1）地域防災計画の視点

◎大槌町地域防災計画の作成・実施が適切に行われていたのかを検証する。

- ・地域防災計画とは、防災活動の総合的かつ計画的な推進を図り、市民等の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的に、市町村が災害対策基本法第42条に基づいて作成する計画である。災害予防計画、災害応急対策計画、災害復旧・復興計画、警戒宣言に伴う対策措置等を定める。
- ・本検証では、役場職員の災害対応が地域防災計画に適ったものであったかどうか、あるいは、地域防災計画が実際の災害対応に適ったものであったかどうかを検証する。

※災害対策基本法には市町村による地域防災計画の作成・実施の責務が記載されている。

（市町村の責務）

第五条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

※2013年の法改正によって、地区防災計画の位置づけが記載されている。

（市町村地域防災計画）

第四十二条

3 市町村地域防災計画は、前項各号に掲げるもののほか、市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者（以下この項及び次条において「地区居住者等」という。）が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画（同条において「地区防災計画」という。）について定めることができる。

（2）業務継続計画（BCP）の視点

◎業務継続計画における実効性の視点から検証する。

- ・災害時には、地域防災計画に定める業務のほか、通常業務や新規業務なども含め膨大な業務が求められる。災害後の資源制約下において、これら膨大な業務を着実に遂行する

ためには、業務継続計画において、優先すべき重要業務を絞り込み、そこに必要な資源を重点的に投入することによって「非常時優先業務」の実効性を確保することが重要とされる。

- ・本検証では、役場職員による業務の選定・遂行が実効性あるものであったかどうか、あるいは、防災関係機関からの受援体制が実効性あるものであったかどうかを検証する。

(3) 行政と地域住民の視点

◎災害対応の担い手としての行政と地域住民の視点から検証する。

1) 行政

- ・国・県・周辺市町、防災関係機関、及び町役場等の東日本大震災における災害対応を検証する。

2) 地域住民

- ・各被災地域における住民（地域住民組織）による避難行動、避難所運営等の災害対応を検証する。

3. 検証の方法

(1) 「検証委員会」による地域防災計画等における防災課題の検証

◎2. の3つの視点による検証を進めるため、大槌町、防災関係機関、地域住民組織、学識経験者等で構成する「大槌町東日本大震災検証委員会」を設置し、地域防災計画等における防災課題を3つの部会で検証する（平成25年度は全4回開催）。各部会の検証項目は下表の通りである。

部 会	検証項目
第1部会 (情報通信・人命救助)	1 地震・津波の想定 2 情報の収集・伝達（津波襲来前） 3 情報の収集・伝達（津波襲来後） 4 救助・救急、消火活動体制
第2部会 (避難誘導、避難所運営)	5 避難行動・避難誘導 6 避難所運営 7 物資・燃料等の備蓄・支援 8 要援護者支援対策 9 災害医療活動
第3部会 (災害対策本部)	10 災害対策本部機能 11 防災教育・防災訓練

(2) 行政と地域住民の災害対応の検証

◎行政：役場職員の災害対応の問題点と原因、防災対策の方向性等を検証する。

◎地域住民：地域住民の災害対応の問題点と原因、防災対策の方向性等を検証する。

1) 行政の災害対応の検証

①国・県・周辺市町等による東日本大震災の検証結果（一部新規）

- ・国・県・周辺市町・防災関係機関等の災害対応に関する情報収集・文献調査等を行い、岩手県、釜石市、山田町を対象とするヒアリング調査を実施した。その結果を検証委員会資料に反映した（本編第3章、資料編7を参照）。

②防災関係機関へのヒアリング調査（新規）

- ・消防・警察など防災関係機関の災害対応に関する情報収集・文献調査等を行い、大槌交番、大槌消防署、大槌消防団、釜石医師会、社会福祉協議会等対象とするヒアリング調査を実施した。その結果を検証委員会資料に反映した（本編第3章、資料編10、7を参照）。

③町役場職員へのアンケート調査等（「大槌町地域防災計画実効性検証業務（H24.3）」）（既往）

- ・町役場職員を対象とする下記内容のアンケート調査、及び主に班長職を対象とするヒアリング調査を実施した。その結果を検証委員会資料に反映した（本編第3章、資料編8を参照）。

ア 調査期間 平成24年1月30日～2月3日

イ 設問内容

	設問	記載内容
1	3.11 東日本大震災発災時点の状況	直後の行動、避難前の行動、避難行動
2	避難情報の収集、伝達	大津波警報の伝達（町へ、町から町民へ）、災害情報の収集の改善点
3	避難指示、避難誘導、避難支援	避難指示の改善点、避難誘導の方法、避難経路の問題点、災害時要援護者支援の方法
4	避難所・避難所運営	停電の対応、避難所の問題点と改善点、備蓄、物資
5	防災対策、災害対策組織体制	防災組織、防災教育、防災訓練、復興計画

ウ 回答数 18人から回答

④町役場職員へのヒアリング調査（新規）

- ・町役場の幹部職員・一般職員を対象とする下記内容のヒアリング調査を実施した。その結果を検証委員会資料に反映した（本編第2・3章、資料編4～6を参照）。

ア 調査期間 平成25年9月25日～12月20日

イ 調査内容

- ・本調査は、地震後における時系列での職員の災害対応及びその意識等に関する事実確認から、災害前の被害想定や事前対策も含めた要因分析、さらには事前の防災対策の評価、今後の防災対策の方向性へと、その検証内容を深めながら実施した。

ウ 調査対象と実施日

- ・災害対策本部幹部職員（当時）A氏（平成25年9月25日実施）
- ・災害対策本部幹部職員（当時）B氏（平成25年9月27日実施）
- ・災害対策本部幹部職員（当時）A氏、C氏、D氏、E氏（平成25年9月30日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）F氏（平成25年9月30日実施）
- ・災害対策本部幹部職員（当時）G氏（平成25年10月1日実施）
- ・災害対策本部幹部職員（当時）H氏（平成25年10月7日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）I氏（平成25年12月19日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）J氏（平成25年12月19日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）K氏（平成25年12月19日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）L氏（平成25年12月20日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）M氏（平成25年12月20日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）N氏（平成25年12月20日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）O氏（平成25年12月20日実施）
- ・災害対策本部一般職員（当時）P氏（平成25年12月20日実施）

2) 地域住民の災害対応の検証

- ・被災地域における住民（地域住民組織）による避難行動、避難所運営等に関する既存資料の収集、及びそのとりまとめを実施し（桜木町、町方、安渡、赤浜、吉里吉里）、その結

- 果を検証委員会資料に反映した（本編第3章、資料編8を参照）。（既往）
- ・既存資料としては、各地区独自の調査・計画の他、大槌町、町内諸団体、岩手県、国（国土交通省）、大学、各種メディアによる調査等も参照した。
 - ・さらに、中間報告書提出後に、以下の地区を対象とするヒアリング調査を実施し、その結果を検証委員会資料に反映した（本編第3章、資料編8を参照）。（新規）
- ◎中間報告書提出後にヒアリングを実施した地区・対象者（時期）
- ・町方地区（江岸寺周辺）3名（平成26年1月24日実施）
 - ・小槌地区4名（平成26年1月24日実施）
 - ・金澤地区5名（平成26年1月24日実施）

（3）検証内容の構成

◎本報告書における検証内容の構成は下図のとおりであり、以下具体的に説明する。

- ・第1章「検証の概要」では、1）検証の目的（3.11に対する大槌町における人々の対応の検証と今後の防災対策、防災計画への反映）、2）検証の視点（①地域防災計画、②業務継続計画〔BCP〕、③行政と地域住民）、及び、3）それにもとづく検証の方法（①検証委員会及び3つの専門部会の設置〔検証項目の設定〕、②行政と地域住民に対する各種調査の結果分析、③検証内容の構成、④検証委員会の経緯）、4）検証結果の概要を整理した。
- ・第2章「災害対策本部の検証」では、1）検証調査の目的、2）方法を示した後、3）発災後時系列での災害対策本部の災害対応の記録（町役場職員に対するヒアリング調査の結果分析）を整理した。その上で、4）今回、町職員の犠牲者の多くが亡くなった庁舎前での初動対応の検証（災害対策本部の初動対応の要因分析）、5）東日本大震災以前の町防災対策の整理、6）防災対策（初動対応）の方向性の検討を行った。
- ・第3章「大槌町・町民の全体検証」では、第2章の初動対応を含む、津波襲来前後の災害対策本部及び町民（地域社会）全体を対象に、その対応の問題点、その要因分析、及び防災対策の方向性を11の検証項目に沿って検討した。
- ・資料編には、検証委員会及び専門部会に関する手続き・議事要録（資料編1～3）、3.11以前の大槌町の防災対策の詳細（資料編4）、町災害対策本部・一般職員の災害対応の詳細（資料編5・6）、国・県・周辺市町、及び町内各地区、防災関係機関による3.11の検証結果（資料編7～10）、今後の検証課題（資料編11）を収録した。

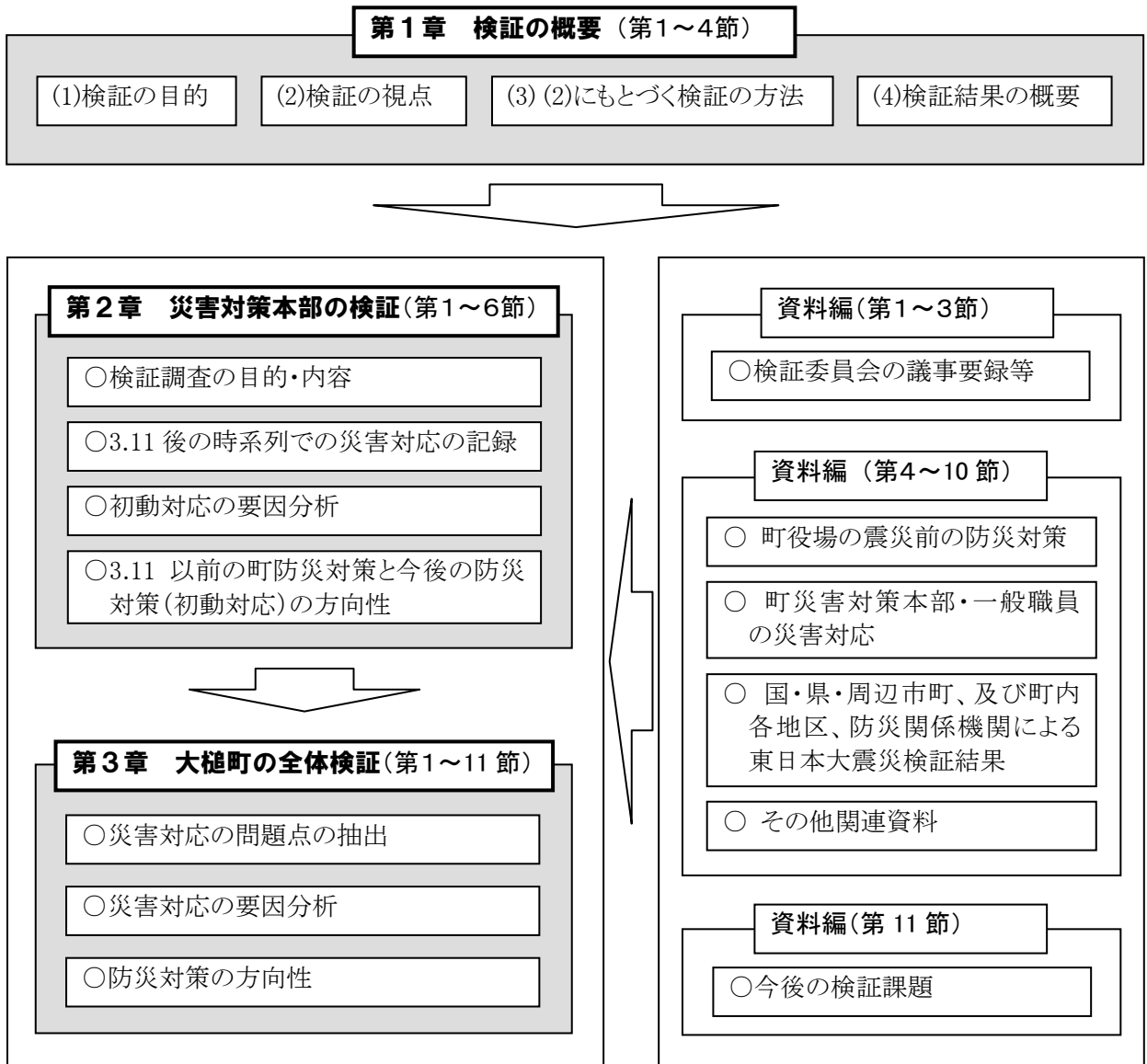


図1 検証内容の構成

(4) 検証委員会の経緯

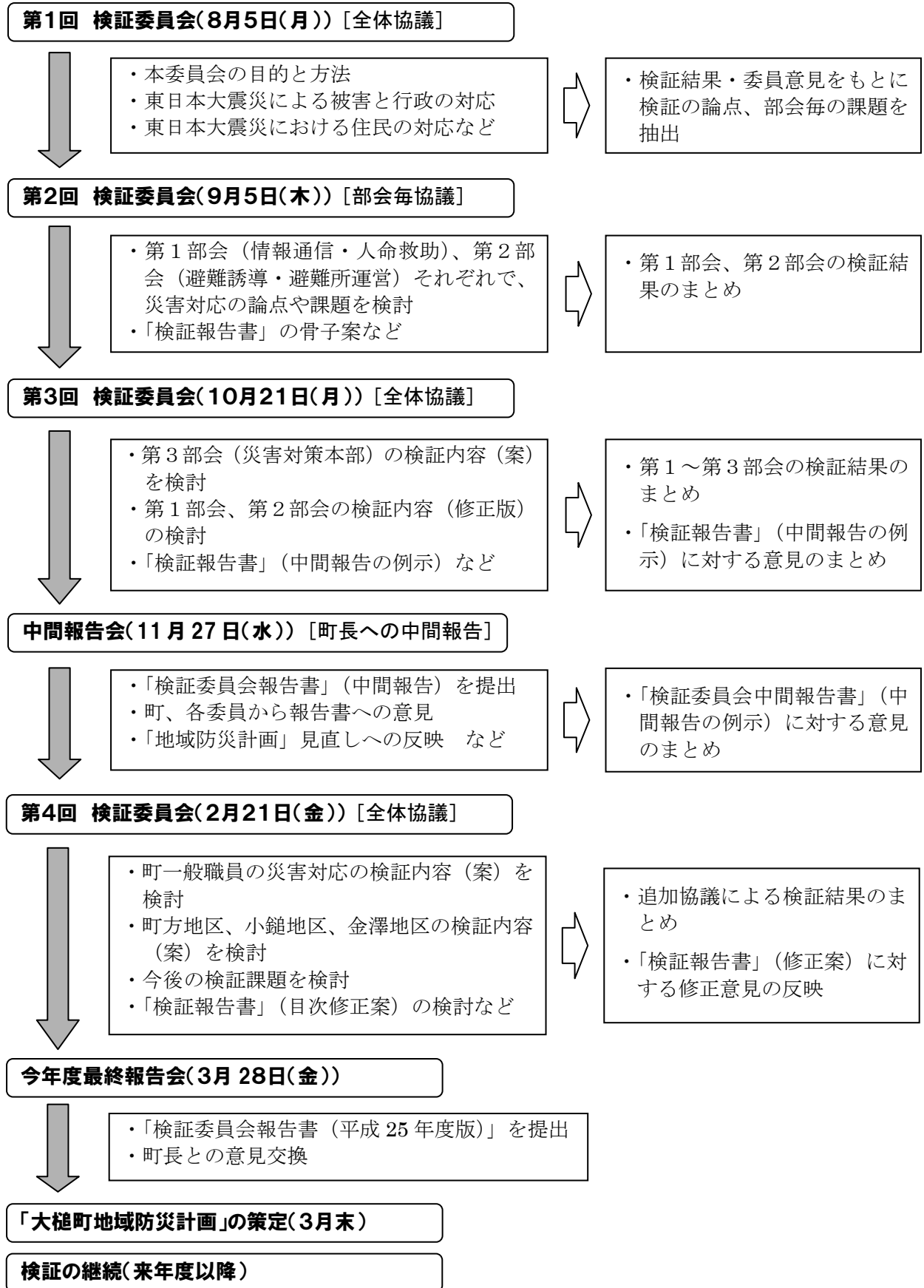


図2 検証委員会の経緯

4. 検証結果の概要

大槌町における東日本大震災の検証内容（案）について、東日本大震災での災害対応の問題点と原因、防災対策の方向性の概要を、前節 11 の検証項目に沿って整理すると下表のとおりである。

No.	災害対応の問題点と原因	防災対策の方向性
1	地震・津波の想定	
1-1 5-3	・津波規模の過小評価、ハードへの過信、津波警報の空振りなどによって、今回の巨大津波を想定できなかった。	・危険認知の能力を磨く防災研修や訓練等によって自助・共助を啓発し、「想定」にとらわれない、住民主体の避難計画の作成を支援する。
2	情報の収集・伝達（津波襲来前）	
2-1	・情報収集手段の整備・活用の不足などによって、災害情報等の収集が不十分であった。	・情報収集・伝達手段の多重化、情報収集・伝達体制の強化、避難指示等の基準、及び町民への伝達方法の具体化などを進める。
2-2 2-3	・町は、建物の耐震性の不安による混乱、停電による防災行政無線の途絶などによって、大津波警報、避難指示等を発令できなかった。	
2-4	・町民同士の声かけが半数近くに上る半面、役員の担い手不足、高齢化等の課題も考慮する必要がある。	
3	情報の収集・伝達（津波襲来後）	
3-1 ~2	・情報収集・伝達手段、コンピューターが長期間使用できなかったこと、行政機能が著しく損なわれたことなどによって、災害情報等の収集、及び町内・町外避難の住民への情報提供が遅れた。	・情報収集・伝達手段の多重化、情報収集・伝達体制の強化、町民への伝達方法の具体化、コンピューター・データベースの安全確保などを進める。
4	救助・救急、消火活動体制	
4-1	・消火活動など災害対応に携わる人が、避難（誘導）ルールが不明確で、避難のタイミングが分からず犠牲となった。	・災害対応従事者の避難ルールを定め、活動時に通信手段を携帯させるなどの安全確保を行う。
4-2	・消防庁舎等が浸水したため、署員の初動対応や車両、資機材の確保等が遅れた。	・消火活動など災害対応に必要な公共施設を安全な場所に立地させ、消火活動等の迅速な体制の構築を図る。
4-3 ~4,6	・捜索・救援活動で、現場へのアクセスが難しく、搬送先の調整がつかないことなどによって、捜索・救援活動が難航した。	・迅速な道路啓開体制を構築し、救助機関と医療機関の連携体制を強化する。
4-5	・災害対策本部の設置が遅れ、事前対策が不十分だったことなどによって、防災関係機関との連携、応援部隊に対する受援対応が不十分だった。	・防災関係機関との連携体制、広域受援体制を構築し、受援計画・訓練を実施する。
4-6	・ご遺体の数が多く、ご遺体の収容・処理に必要な人員、情報、検視・安置場所、火葬場などの事前対策が不十分であったことから、遺体収容・処理の方法をめぐって混乱した。	・ご遺体の収容・処理に必要な業務の内容・手順等を具体化し、県・救助機関との連携を図る。
5	避難行動・避難誘導	
5-1 ~2	・庁舎前の本部職員等は、事前の被害想定、防災対策の不十分さから、本部移行（避難）の意識、巨大津波のイメージが持てず、また通信機器も使えなくなり、本部職員への避難指示等（本部移行指示）も出せなかったことなどによって、巨大津波が見えるまで避難せず、多くの犠牲者を出した。	・災害対応従事者の安全確保のためのルール化、情報の収集・伝達体制の整備、職員への防災研修や訓練等を実施する。

5-3	<ul style="list-style-type: none"> 津波規模の過小評価などの「想定外」、低地への戻り、車の渋滞、要援護者支援などが重なり、安全な避難につながらなかった人が多かった。 	<ul style="list-style-type: none"> 家族毎・地域毎の避難計画の作成、避難訓練の実施など、3.11 の教訓を踏まえた自助・共助の啓発に注力する。
5-4	<ul style="list-style-type: none"> 車による避難者が集中したため、避難路が渋滞した半面、要援護者家族などにとって車が重要な搬送手段として活用された場合もあった。 	<ul style="list-style-type: none"> 「車での避難」に関するルールを町・地区レベルで検討する。
5-5 6-1	<ul style="list-style-type: none"> 3.11 前の浸水想定域をもとに指定されていた避難場所・避難路の多くが被災・浸水した。 町による避難誘導看板等によって、周辺住民にそこを避難先と誤解させた可能性は否定できない。 	<ul style="list-style-type: none"> 最大クラスの浸水想定域を考慮し、避難場所・避難路の見直し・改善、及び避難者の移送方法の改善を図る。 「避難場所・避難所」の区分を明確化し、その周知・訓練の徹底を図る。
5-6	<ul style="list-style-type: none"> 家族単位での避難計画、学校による児童の安全確保などの検討が十分に行われていなかったことなどから、親が子を学校に引き取りに行つて被災した。 	<ul style="list-style-type: none"> 学校による児童の安全確保・一時滞在支援を推進する。
6	避難所運営	
6-1 ~2	<ul style="list-style-type: none"> 被害を免れた避難所の限られた空間に、膨大な避難者等が殺到したため、避難所開設の初動対応で混乱した。 指定避難所の孤立化や複合災害(津波後の火災等)への対策が不十分だった。 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所の指定方法(安全確保)、被災・孤立時の再避難、内陸部での受入先確保、運営体制(在宅避難者支援含む)、運営方法等を具体的に検討し、運営訓練を実施する。
6-3 ~4	<ul style="list-style-type: none"> 行政・学校職員主導の運営体制の場合、行政・学校の重要業務に支障をきたしたため、職員を引き揚げざるを得なくなった。 	<ul style="list-style-type: none"> 避難者、地元住民組織も主体的に参加する避難所運営協議会を設置・育成すると同時に、学校防災における避難所運営の位置付け・役割分担などを検討する。
6-5 ~6,8	<ul style="list-style-type: none"> 避難者数が多く、また避難所運営の事前対策が不十分であったため、生活物資の不足、生活空間・環境の劣悪さ、避難者ニーズ把握の遅れ、精神状態の不安定、在宅避難者支援の遅れ、業務分担の偏りなどの問題が生じた。 	<ul style="list-style-type: none"> 避難生活における物資・資機材の備蓄(協定による調達を含む)、「避難所運営マニュアル」(仮)の作成、情報収集・伝達体制づくり、精神不安の方との相談業務、在宅避難者支援対策、避難所間の衡平化、防犯対策などを検討する。
7	物資・燃料等の備蓄・支援	
7-1 ~4	<ul style="list-style-type: none"> 巨大津波による物資等の流失、停電、備蓄物資・燃料等の不足、避難者ニーズ把握の遅れ、応援要請の遅れ、その後のニーズの多様化などによって、応急対策に必要な物資・資機材等の不足、避難者ニーズとのギャップなどがあった。 	<ul style="list-style-type: none"> 物資・資機材・非常用電源・燃料などについて、公助としての備蓄方法・流通体制等の検討(内陸部への備蓄基地を含む)、迅速な避難者ニーズ把握・応援要請の検討、自助・共助による備蓄の推進を図る。
7-5	<ul style="list-style-type: none"> 避難所等へのアクセス道路が寸断されて搬送が困難だった。 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所等へのアクセス道路を確保するため、迅速な道路啓開体制の構築、道路多重化の検討を行う。
8	要援護者支援対策	
8-1 ~2	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者をもつ家族は、避難の負担が大きく、避難の意思決定が遅れたり、避難路の階段を上げずに、犠牲になった。 	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者の避難支援策、要援護者家族への自助・共助の啓発、高台への住まいの移転促進、避難路の安全確保(バリアフリー)などを行う。
8-3	<ul style="list-style-type: none"> 町会役員等の支援者が、要援護者等の避難支援などに没頭し、避難のタイミングを逃し、犠牲になった。 	<ul style="list-style-type: none"> 支援者の安全確保のため、「要援護者支援」(避難誘導等)に関するルールを町・地区レベルで検討し、避難計画に定める。
8-4	<ul style="list-style-type: none"> 福祉避難所の数が少なく、避難所における福祉機能が不十分であったことなどから、要援護者が避難生活で様々な問題を抱えた。 	<ul style="list-style-type: none"> 福祉避難所の指定数の拡大、避難所の福祉機能の充実、「福祉避難所運営マニュアル」(仮)の作成、福祉事業者と町内会等との「災害時協力協定」(仮)の締結などを推進する。

8-5	・ボランティアセンター開設・運営の方法が分からず、その開設・運営を応援部隊の支援を受けて実施した。	・ボランティア等との連携・協働体制を整備し、「ボランティアセンター運営マニュアル」(仮)を作成する。
9	災害医療活動	
9-1 ~3, 6-7	・町内すべての医療機関等が被災し、医師などの人員、ライフライン、燃料、資器材、薬などの不足によって、とくに震災直後の医療救護活動、避難所での傷病者の対応が大変だった。	・初動期の傷病者対応の充実化を図るため、地元医師会との連携による大槌町内における救護所体制・機能の充実、及び釜石市、防災関係機関などとの連携強化を図る。
9-4	・患者のヘリコプターによる搬送の要請が多かったが、患者の個人情報や搬送先の情報が共有できず、患者の搬送が困難だった。	・釜石市・防災関係機関と連携し、患者の受け入れ先確保、ヘリポートの指定・整備、医療情報の共有化などを検討する。
10	災害対策本部機能	
10-1	・庁舎の被災が予想できたにも関わらず、必要な事前対策がとられず、災害対策本部(庁舎)が巨大津波によって被災した。	・災害対策本部の設置場所は、津波襲来後の火災や土砂災害等も想定し、安全な場所に設置し、有事に備え、代替施設を複数指定する。
10-2	・代替施設(中央公民館)への本部移行は、事前の被害想定、防災対策の不十分さから、本部移行(避難)の意識、巨大津波のイメージが持てず、また通信機器も使えなくなり、本部移行指示(本部職員への避難指示等)も出せなかったことなどによって、巨大津波が見えるまで避難せず、結果的に、本部移行を実行できず、多くの犠牲者を出した。	・本部移行をはじめとする初動対応は、本部移行の判断基準等の明確化、地震・津波の想定を固定化しない危機管理体制の構築、情報収集・伝達体制の整備、実践的な防災訓練の企画・実施などの防災システムの整備と、3.11の教訓の伝承、職員等への啓発・研修の強化などの防災意識の啓発を継続的に実施する。
10-3	・庁舎、職員など甚大な被害により、本部体制の構築が遅れ、本部人員も少なく、また事前の準備不足も重なったことにより、情報収集・分析が遅れ、対応方針の決定が遅れるなどして、本部として対処療法的(場当たりの)な対応にならざるをえなかった。	・本部として最悪を想定した組織体制づくり・計画作成を行い、全ての本部活動を統括・管理する本部(事務局)機能の強化を図ると同時に、「業務継続計画」の視点から事前対策を抜本的に見直し、その運用として、3.11の教訓を踏まえた「本部開設・運営訓練」を繰り返し実施し、防災計画の絶えざる改訂を図る。
10-4	・震災後、防災関係機関等への応援要請ができず、また応援部隊への受援対応も不十分であった。	・釜石市・内陸部自治体等との防災面での連携強化、防災関係機関との広域応援・受援体制の構築、受援計画の策定・訓練の実施などを行う。
10-5	・共助としての応急対策の取り組みが見られない地区があった。	・地区毎の防災計画、マニュアルなどの作成、訓練の企画・実施を支援し、「地区防災計画」を「大槌町防災計画」に反映する。
11	防災教育・防災訓練	
11-1	・防災教育の対象として、小中学生、教職員、町のリーダーなどが想定され、その教材として、過去の災害事例の教訓、津波シミュレーションなどが活用され、防災教育が形骸化していた。	・ハザードマップ(防災マップ)活用や、「想定」にとらわれない住民主体の避難計画の作成などをテーマに、全世代での防災教育・訓練などを強化し、3.11の記録・教訓を災害文化として将来に永続的に伝承できる方法を検討する。
11-2	・過去の災害経験等で油断し、また人集めを重視した軽度な訓練内容につき、防災訓練自体が形骸化し、防災訓練参加者に危機感が欠けていた。	・地域住民組織における、様々なテーマによる防災訓練の企画・実施、より実践的で実効性のある防災訓練(図上・実働)を継続的に企画・実施する。
11-3	・防災活動に取り組んでいなかった地域では、共助がうまく機能しなかった。	・自主防災組織の登録・育成・組織間連携等を推進し、モデル地区の防災活動をマニュアル化し、町内他地区に普及啓発する。

第2章 災害対策本部の検証

1. 検証調査の目的

- ・3.11の津波襲来によって、町長、幹部職員を含む40名にも上る役場職員の犠牲者を出してしまった（全職員の約3割）。とくに、庁舎前で逃げ遅れて犠牲になった町職員は、町職員へのヒアリング調査結果から約25～30人と推測される（この数は犠牲者全体の6～7割を占める）。
- ・なぜ、これほどまでの犠牲者を出してしまったのか、地震直後から津波襲来までの役場職員の行動や意識はどうなっていたのか、また町災害対策本部の体制や組織対応はどうだったか、その事実関係を明らかにし、その要因を分析することが、ここでの第一の目的である。
- ・第二に、多くの職員を失い、また応急対策に必要な庁舎や設備、資機材、物資等を流失してしまった後、どのようにして災害対策本部を立ち上げ、応急対策を実施していったのか、この要因を分析することである。
- ・第三に、こうした行動や意識の要因分析にもとづき、今後の地域防災計画の見直しをはじめとする、防災対策の方向性を検討することである。

2. 検証調査の方法

検証調査は、地震後における時系列での役場職員（とくに災害対策本部職員）の災害対応及びその意識等について、既述の第1章第3節（2）－④の町役場職員（16人）へのヒアリング調査結果をもとに、その事実確認から要因分析、今後の防災対策へと、その検証内容を深める内容とする。なお、事実確認にあたっては、既述の職員ヒアリングのほか、平成23年実施の「大槌町実効性検証業務（H24.3）」調査の結果や、国・県・周辺市町及び町内各地区、防災関係機関による検証結果も参考にした（各種資料の出典は資料編の該当資料に掲載）。

（1） 災害対応の事実確認

災害対策本部の幹部職員および一般職員16人にヒアリング調査を実施し、大槌町（職員）の地震直後から12月頃までの一連の災害対応及びその意識等の事実確認を行い、「3. 災害対策本部の災害対応」の記録としてまとめた（第2章）。

（2） 災害対応の要因分析・防災対策の方向性

（1）の災害対応の記録、及び各種の既存調査結果をもとに、津波襲来前後の災害対策本部、及び町民（地域社会）全体を対象に、その対応の問題点を抽出し、それと事前の防災計画・防災対策との因果関係及びBCPの視点による災害対応の要因分析を行い、その解決策として、今後の防災対策の方向性を11の検証項目に沿って検討した（第3章）。

その中で、とくに町職員の犠牲者の多くが亡くなった庁舎前での津波襲来までの初動対応に焦点をあて、同様に、その対応の問題点、要因分析、防災対策（初動対応）の方向性を検討した（第2章）。

さて、こうした検証結果のもとになる町職員のヒアリング調査では、次の2つの視点に留意して情報の収集に努めた。一つは、「最悪条件の中で、対応ができなくて、とくに困ったことは何か？」であり、それについての要因分析、防災対策である。今一つは、「最悪条件の中で、何ができたか？、活動資源の不足等をどのように克服していったか？」であり、そのできたことの要因分析、今後の防災対策で伸ばすべき課題を確認した。

3. 災害対策本部の災害対応

- ・災害対策本部の幹部職員・一般職員の災害対応及びその意識等について、既述のヒアリング調査結果にもとづき、以下の時期別に5段階に分けて、時系列での事実経過の整理を行った。なお、事実関係の詳細については、幹部職員のヒアリング記録は資料編5を、一般職員は資料編6をそれぞれ参照されたい。

- (1) 当日、地震から津波襲来まで
- (2) 当日、津波襲来後
- (3) 翌日、中央公民館への参集と災害対策本部の設置
- (4) 3日目～3月末、災害対策本部の組織化
- (5) 4月以降、災害対策本部の組織対応の平常化

(1) 当日、地震から津波襲来まで（庁舎前での災害対策本部の設置、初動対応、緊急避難等）

1) 地震発生

- ・平成23年3月11日、14時46分、震度6弱程の大きな揺れが発生。2日前の地震と同じ程度か、それ以上と感じた職員。耐震性を心配していた老朽庁舎に大きな被害はなかった。

2) 地震直後の庁舎前への避難

- ・最初の揺れで、町職員は、庁舎から一斉に外に出たが、その後も余震により、庁舎への戻り、避難を3回ほど繰り返した。
- ・一般職員が課長に、高台に避難すべきとの主張をしたケースもあるが、課長はそれを制止した。
- ・消防から大津波警報（「3m」）の放送が流された。しかし、町からは大津波警報も避難指示等も出せなかった。

3) 庁舎前に集合

- ・災対本部要員が庁舎前に出した机を取り囲んだ。「以前の訓練通りだ」と思い、幹部職員から一般職員に対し特別な指示は出されなかった（暗黙の了解か）。
- ・災対本部から戻った部課長は課員に、任務地（避難場所、避難誘導場所等）への移動を指示した。具体的には、①本部担当は庁舎で待機、②避難誘導担当は誘導後庁舎に帰還、③避難所等担当は担当地区で対応との指示が出された（暗黙による災対本部の方針か）。
- ・他方、福祉課長は課員に対し中央公民館への避難を指示した。
- ・総務課長が、余震による被害を心配して、発電機を中央公民館に移動するよう指示を出した。

4) 情報収集の実施・庁舎前で待機

- ・情報収集手段は、ワンセグ（他県の津波情報）、ラジオ（大津波警報3m）、潮位計（使えなかった）、現地調査員の派遣など限られていた。
- ・職員には庁舎前が危険という意識、逃げようという意識もなく、情報収集を続けた。

5) 津波の襲来

- ・総務課主幹が総務課長に避難を具申した後、調査員の絶叫とともに、黒い壁のような津波が襲来した。
- ・2階から屋上へ上がる梯子の上と下で、生死の明暗が分かれた。
- ・庁舎にいた50人中職員22人と業者1人が生き残った。その他の人は犠牲になり、本部要員や地域整備課職員等が主な犠牲者となった（幹部は11人中7人が犠牲）。

	日時	誰(何)が何をした(何があった)
1)	11日 14:46	震度6弱程の大きな揺れが発生。 地震による庁舎への大きな被害はなかった。
2)	11日 14:49	町職員は庁舎から一斉に外に出た。その後、庁舎への戻り、避難を繰り返した。 消防本部が大津波警報を吹鳴(町による、津波警報、避難勧告・指示の発令はなし)。 総務課長が、災対本部設置を指示。 部課長(災対本部要員)が総務課に自動参集した。
3)		災対本部要員は、庁舎倒壊を心配し、玄関前に集まった。 災対本部から戻ってきた部課長が課員に、任務地に移動するよう指示した(部課長はその

		後、災対本部へ再参集)。なお、福祉課長は課員に中央公民館への避難を指示した。
		災対本部要員は、机、イス、時系列整理表(コンパネ)を外に出した。
		総務課長が、災対本部要員に、発電機の中央公民館への移動と職員の避難を指示。
4)		庁舎前に、災対本部要員(幹部 10 人、総務課 10 人)が集まっていた。
		本部会議といっても情報がなかった(ワンセグ、ラジオ、潮位計、現地調査員程度)。逃げるよりも情報収集を優先した。
5)	11 日 15:10 ～	総務課主幹が総務課長に避難を促し、総務課長もそれに応じた。
		現地調査員が津波の襲来を知らせ、庁舎前職員はそれを見て庁舎内を駆け上がった。
	11 日 15:25	庁舎正面から、黒い壁のような津波が迫ってきた。
		職員は、屋上、2階会議室等に避難
		庁舎にいた 50 人中職員 22 人、業者 1 人が生き残った。その他の人が犠牲となった。

(2) 当日、津波襲来後（庁舎屋上での孤立）

1) 生存条件の確保

- ・生き残った職員ら 23 人が庁舎屋上で孤立した。
- ・職員らは建物内の職員を救出したが、建物外で流されてくる人々の救出は難しかった。
- ・極寒の中、庁舎内の使える物を集めて暖をとり、ワンセグで情報収集をし、皆で励まし合うなどして、一晩を過ごした。

	日時	誰(何)が何をした(何があった)
1)	11 日午後	職員ら 23 人(職員 22 人と業者 1 人)が庁舎屋上に取り残された。
		職員らが協力し、教育長等複数名を救出した。
	11 日夜	流されてくる同僚・町民に垂れ幕を命綱として投げたりした。
		垂れ幕、薪等で暖を取った。簡易トイレと庁舎内トイレを使用。ワンセグで情報収集した。飲料水はなかった。皆で励まし合った。口数は少なかった。

(3) 翌日、中央公民館への参集と災害対策本部の整備（組織体制、初動対応等）

1) 中央公民館への参集

- ・2日目の朝。津波による浸水が引いてきた。
- ・孤立した職員らは、消防署員に助けられて、自衛隊の大型ヘリにより寺野の弓道場に移動した。寺野では既に避難者が何百人もいた。自衛隊や消防も来ていた。
- ・その後、副町長、教育長、議会事務局長、総務課主幹ら幹部職員約 15 人は、裏山を越えて、代替本部設置場所である中央公民館に移動した。町職員(30 人)、自衛隊(約 10 人)、県警(3-4 人)、消防(5-6 人)が既に参集していた。

2) 城山体育館での避難所運営

- ・城山体育館に 1 千人が避難していた。
- ・城山体育館では、生涯学習課長ら 30 名により災対本部と避難所の運営が行われていた。運営に必要な人員も物資も空間も情報も不足していた。
- ・物資や食料、燃料、安否確認など、様々な要望が来た。町幹部も対応に苦心した。

3) 災害対策本部体制の構築

- ・総務課主幹が本部の陣頭指揮を任されるようになり、本部体制を整備した。
- ・本部の班体制として、食糧調達、遺体収容、避難所対応の 3 つの班を設けた(公民館にいた 3 課長と各班 10~12 人の体制)。また、各防災関係機関の多大な協力を頂いた。その場にいる人間で対応した。

	日時	誰(何)が何をした(何があった)
1)	12 日午前	孤立した職員らは自衛隊の大型ヘリで寺野運動場に向かった。
	12 日 16 時 ～17 時頃	幹部職員約 15 人が、裏山を経由して中央公民館に移動。

2)	12日夕方	約1千人の避難者が城山体育館であふれていた。
		城山体育館では、参集職員らにより災対本部と避難所の運営が行われていた。
		自衛隊、県警、消防もすでに参集し、災対本部と避難所の運営を手伝っていた。
3)	12日夕方	総務課主幹の指示で、本部を、食料調達、遺体収容、避難所対応の3班体制とした。

(4) 3日目～3月末、災害対策本部の組織化（本部体制の展開、避難所運営、遺体処理、物資調達等）

1) 職員の疲弊と本部体制の強化

- ・震災3日目で、町職員102人に加え、自衛隊、警察、消防署、応援部隊、消防団、ボランティア、県などの応援職員を合わせて、800人以上の体制となった。
- ・当初3つの班体制だったが、救護班、清掃班、公務班と、ニーズに合わせて体制を強化した。
- ・町職員の業務が膨大で、組織として休ませることができず、職員は疲弊した。
- ・被災者等からの膨大な要望や苦情が殺到し、担当者は対応に苦慮した。
- ・元職員(OB)に業務応援を依頼した(避難所の巡回、電話対応、遺体収容に関する受付対応等)。

2) 防災関係機関からの受援調整

- ・防災関係機関(応援部隊)の支援は、ご遺体の捜索から搬送、災害医療、消火活動、避難生活支援、物資搬送等、多岐に渡った。
- ・防災関係機関との情報共有を積極的に図った(1日2回のミーティング、災害対策本部日誌の作成)。
- ・防災関係機関との業務調整等を本部にて実施した。つまり、本部で大枠を決定(許可)した上で、細かい調整を現場に任せた。
- ・遠野市が、自発的に物資援助に来てくれた。また避難者のニーズ調査、火葬の協力もしてもらった。
- ・県から必要な人材の調査、職員派遣等の対応があった。非常に能動的な支援だった。

3) 各班の対応

- ・避難所運営班は、県等の支援を受けながら様々な避難所対応を行った(避難者名簿の作成、食料の確保、避難者ニーズの収集等)。
- ・一番大変なのは遺体収容班だった。検視の遅れ、火葬処理の制約(町内で1日5体が限界)のため時間がかかり、町民から批判を受けた。衛生上の問題で早い処置が必要となり、土葬処置案が出たが、最終的には、県外の火葬場と連携をとりながら火葬処理を進めた。
- ・食糧(物資)調達班は、4月までは、届いた救援物資を配布するだけ。4月以降は、注文票による避難者ニーズの把握、他機関への要望提出を実施。灯油やガソリンは、4月まで確保に苦心した。
- ・福祉部局では、傷病者や要援護者だけでなく、精神状態が不安定な避難者からの相談も多く、人手が不足した。

	日時	誰(何)が何をした(何があった)
1)	13日	町職員のほか、自衛隊、警察、消防署、緊急消防援助隊、消防団、ボランティア、岩手県などが参集。
	13日～	遺体収容班への負担を考慮し、輪番制にした。
	13日～	食事や燃料等の苦情が多く出た。また、小規模な避難所の情報収集のため、職員OBが巡回。
		(津波後1週間)電話対応が大量にある中、職員OBに電話対応を依頼した。
	13日～	遺体収容に関する町民対応を、職員OBに依頼した。
2)	13日～	防災関係機関の支援が、ご遺体の捜索・搬送、消火、救護所設置、道路啓開、火葬、避難所ニーズ把握・物資運搬、職員派遣、サーバー復旧、仮庁舎建設等、多岐にわたった。
	13日～	総務課主幹が町内外の連絡調整を行った。
	13日～	総務課主幹が、情報を集約・共有するため、「災害対策本部日報」を作成した。
	16日～	町災対本部に、新たに救護班、清掃班、工務班、水道班を設置した。
		業務が多い中、職員が不足し、職員が休めず疲弊した。

3)	13日～	避難所運営班は、避難者名簿の作成、避難所巡回、食料の確保等を行った。
	19日	町内での火葬処理不可能として、仮埋葬(土葬)を検討。その後、県内外での火葬場手配が可能となり、火葬処理を行うことができた。
	20日	地域整備課では仮設住宅の用地確保を開始した。被災者等からの苦情が殺到し、職員は疲弊した。
	23日	避難所から配置職員を本部に引き揚げた(弓道場、大槌高校等7カ所)。
		組織として職員に休暇を与えるのが難しかった。
		食糧(物資)調達班は、4月までは、届いた救援物資の配布。4月以降は、注文票による避難者ニーズの把握、他機関への要望提出を実施。

(5) 4月以降、災害対策本部の組織対応(組織改革にもとづく体制)

- ・庁内で、人事異動、災害復興室の新設など組織改革が進められた。3月までは、災対本部の指示の元、現場の人が場当たりに業務を担ってきた。4月1日から防災計画に基づく各課の責任体制に戻し、その中で、応急業務から復興業務への移行、各業務のシステム化が進められた。
- ・また応急対応を進めていくうえで、町職員に業務のノウハウが蓄積されていった。例えば、物資配給は、当初試行錯誤的だったが、業務内容が明確化し、徐々に効率的になった。その中で、自衛隊等の防災関係機関の協力、情報端末使用による業務のIT化が大変役に立った。
- ・組織改革を進めても、職員不足が解決されなかった。また部署間での業務の偏りも生じた。県による人員調査が行われ、人員の補てん、偏りの解消が進められた。
- ・7月に仮設住宅の入居割当が完了し、8月に避難所の閉鎖。8月に町長選の実施後、10月頃から復興対策が本格的に進められていった。

日時	誰(何)が何をした(何があった)
4月1日	職員採用、人事異動等の組織改革を行った。
1日	災対本部長は副町長、副本部長は教育長、統括は新総務課長が就任した。
4月	物資班は在宅避難者への対応、供給システムの効率化を進めた。
25日	浸水域の大槌小学校の校庭に仮庁舎を移転した。
4月	県による不足人員の聞き取り、派遣職員の調整が行われた。
4月	5月から仮設住宅入居が開始。6月に仮設住宅の抽選、7月に割当完了。
8月	避難所を閉鎖。
8月	町長選挙を実施した。10月に組織改革が行われ、副町長を3人制とした。
10月～	10月10日に町地域復興協議会が始まり、12月12日に町復興基本計画が策定された。

4. 災害対策本部の初動対応の検証

(1) 初動対応の問題

「3. 災害対策本部の災害対応」の描写で明らかなように、町職員犠牲者の多くが庁舎前で犠牲になった。

「(1) 当日、地震から津波襲来まで」の間に、なぜ、災害対策本部を代替場所である中央公民館に移行できなかったのか(あるいは、本部要員を移動させることができなかったのか)。

ここでは、災害対策本部幹部職員および一般職員を対象とするヒアリング調査結果にもとづき、庁舎前での「初動対応と事前対策の因果関係」を分析する。

(2) 初動対応と事前対策の因果関係

庁舎前での災害対策本部による初動対応と事前対策の因果関係について、町職員へのヒアリング調査結果を分析すると以下のとおりであり、因果関係を図示すると図3のとおりである(カッコ数字は図3に対応)。

まず、津波襲来直前の状況は、(13)「本部要員等が、庁舎前で判断のための情報を待っていた」という。直接避難を開始したのは、黒壁のような津波が数十メートル先に迫ったときであり、そのきっかけは、街中に被害調査に行っていた職員が「津波」と絶叫しながら走って戻ってきたことである。職員は一斉に避難するが、時すでに遅かった。一目散に庁舎の階段、梯子を駆け上った職員が助かる一方、同じ2階で避難していた人たちは流された。

では、なぜ庁舎前で情報を待っていたのか? それには3つの要因が考えられる。つまり、(9)「本部移行の意識が持てなかったこと」、(11)「巨大津波をイメージできず、その意識がなかったこと」、(12)「通信機器が使えず、本部職員への避難指示等(本部移行指示)も出せなかったこと」である。

まず、(9)は、(1)の「防災計画での本部移行の判断基準」が地震による被災を想定していたことと関係する。職員は、(7)揺れによる老朽庁舎の倒壊を心配していたが、実際の揺れによって目立った被害が出なかった。これによって本部移行の意識が持てなくなった。そして、庁舎内では、(10)「部課長による業務指示」が「いつもの訓練どおり」課員に言い渡された(暗黙の本部方針か)。他方、福祉課長は課員に対し中央公民館への避難を指示した。

次に、(8)は、2010年のチリ地震津波や2日前(3月9日)の地震のいずれも津波を経験していない。とくに2日前の地震は今回と同程度に強い揺れだったにもかかわらずである。また、県の津波シミュレーション結果(H16.5)では、庁舎周辺の浸水深1~2mで、しかも「じわじわと」水嵩が増える3D映像の印象が強かったという。(11)これらによって、今回のような巨大津波のイメージがにわかには持てなかった。

さらに、(12)情報収集・伝達機能が全く果たせなかったという問題も重なった。つまり、(4)防災無線が停電によって使えず、(2)危機管理体制や(3)防災訓練も不十分であったため、想定外の状況判断や迅速な本部移行の対応ができなかった(5)。そこに、直後の気象庁からの大津波警報「3m」の発表を聞いて、大槌湾の防潮堤(6.4m)を想起し、避難のきっかけを見失い、油断した可能性もある。但し、一般職員の中には、過去の地震時に、(6)避難誘導(場所)の危険性を具申した者や、今回の地震直後に、高台避難を主張した者もいたらしいが、上司が取り上げることはなかった。

以上より、「本部移行」、「巨大津波」のイメージを持てず、情報というきっかけ要因まで閉ざされた中で、余震が発生するたびに右往左往し、庁舎前で有効な情報を待ちながら様子を見ていた状況が浮かび上がる。

(3) 各要因の解説

庁舎前での初動対応と事前対策の因果関係に関わる諸要因（図3のかっこ数字）を順に概説すると下表のとおりである。

【事前対策】	(1) 防災計画での本部移行の判断基準等があいまいであったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・大槌町地域防災計画には、中央公民館に代替(仮設)本部を移行する場合の要件として、「<u>庁舎が被災し、本部としての使用に耐えないと見込まれたとき</u>」との記述がある。しかしこれは、判断基準としては、津波ではなく揺れによる建物被害を前提とした、あいまいな内容であった。 ・そもそも、職員の避難(指示)に関する記述はなかった。
	(2) 危機管理体制が未整備であったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・災害対策本部設置後の危機管理体制として、初動の組織体制、活動手順、代替本部の施設利用計画、資機材配備等が未整備であった。
	(3) 防災訓練が不十分であったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・本部設置・運営、職員避難に関わる防災訓練が、<u>実効性、継続性等の面から不十分</u>であった。とくに中央公民館への「<u>本部移行訓練</u>」は平成15年に一度実施したのみであった。
	(4) 情報対策が不十分であったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・県等からの情報収集、町民(職員)への情報伝達等の事前対策が不十分であった(災害情報対策の経路、手順、手段、訓練等)。
	(5) 本部移行・職員避難の明確なイメージがなかったこと。	
	(6) 職員の問題提起を等閑視したこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・一般職員の中には、過去の地震時に、<u>避難誘導(場所)の危険性を上司に具申した者がいたらしいが、上司が取り上げることはなかった。</u>
【地震の想定】	(7) 揺れによる老朽庁舎の倒壊を心配していたこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・(1)の防災計画にもとづき、老朽庁舎から中央公民館への本部移行を<u>想定し</u>、平成15年に一度だけ「本部移行訓練」を実施した。
【津波の想定】	(8) 巨大津波をイメージしていなかったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・津波には、過去の災害経験にもとづく津波規模の過小評価があった。 ・<u>県の津波シミュレーション(H16.5)</u>によって、庁舎周辺は1~2mの浸水で、しかも「<u>じわじわと</u>」水嵩が増えるイメージであった。 ・防波堤(6.4m)整備等による油断があった。
【初動対応】	(9) 本部移行の意識が持てなかったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・(1)の防災計画にもとづく本部移行について、<u>庁舎が倒壊を免れたことによって、その意識が持てなかった可能性がある。</u>
	(10) 部課長による業務指示があったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・本部から戻った部課長が課員に出した業務指示は(暗黙による災对本部の方針か)、①本部担当は庁舎で待機、②避難誘導担当は誘導後庁舎に帰還、③避難所等担当は担当地区で対応、との指示であった。
	(11) 巨大津波をイメージできず、その意識がなかったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・災害経験・事前対策の枠(想定)に縛られ、今回の地震を、<u>2日前(3/9)の地震(津波なし)</u>と同程度の評価をした。 ・ラジオによる「津波3m」のアナウンスで油断した。
	(12) 通信機器が使えず、本部職員への避難指示等(本部移行指示)も出せなかったこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・防災無線等の情報収集手段が使えず、本部職員への避難指示や本部移行指示、町民への警報、避難勧告等も出せなかった。
	(13) 本部要員等は、庁舎前で判断のための情報を待っていたこと。	<ul style="list-style-type: none"> ・余震を心配し、庁舎前に本部を設置し、<u>庁舎前で、判断のための情報を待っていた。</u> ・本部移行(避難)のきっかけとなる情報が入らなかった(防災無線、「3m」の警報、古い潮位計、ワンセグ等)。 ・職員の避難行動は、結局、現地調査から戻ってきた調査員の絶叫「津波だ！」と津波の目撃をきっかけに一斉避難が始まった。そこに黒い壁のような津波が一気に襲った。

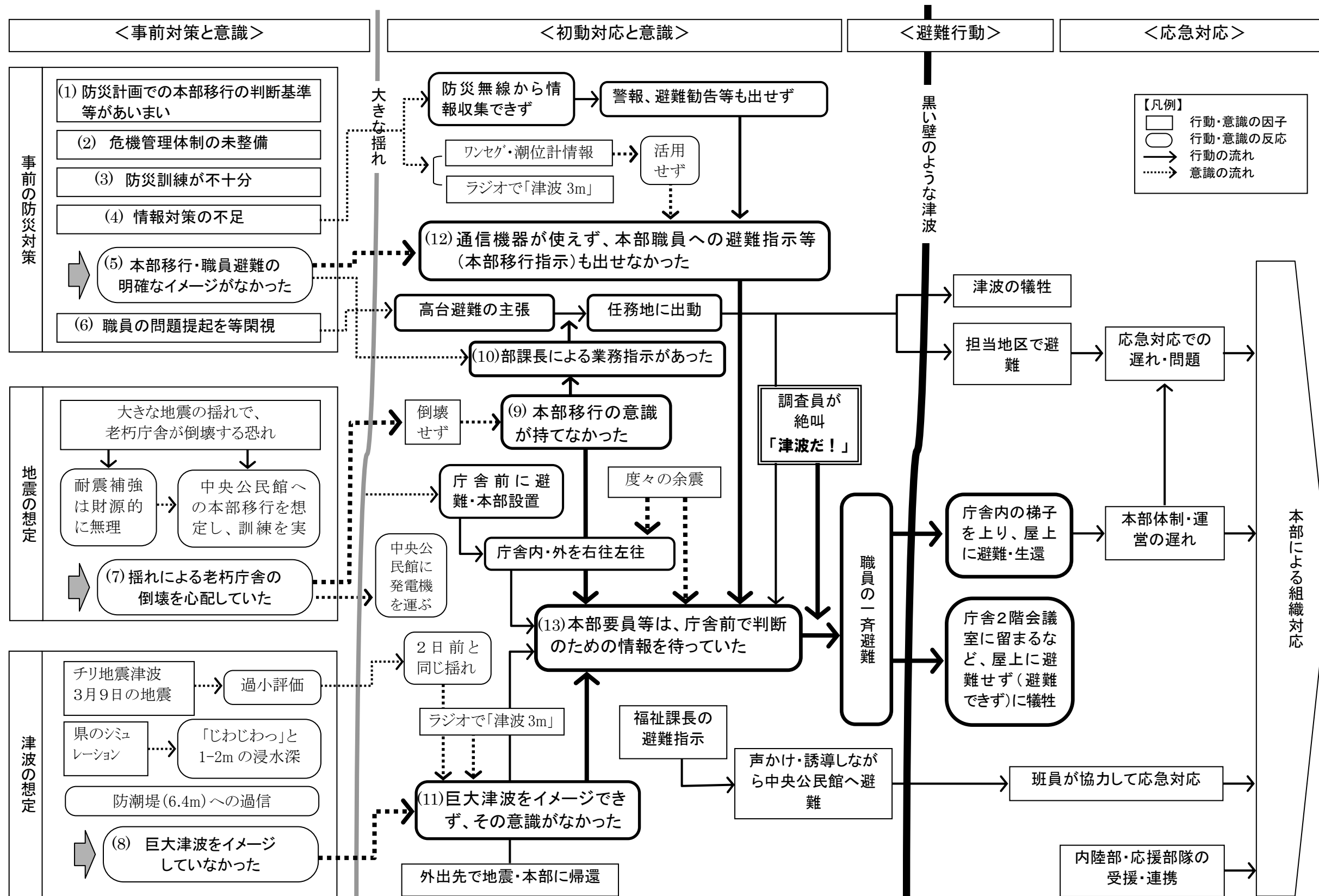


図3 初動対応と事前対策の因果関係図

5. 3.11 前における大槌町防災対策

3.11 後の防災対策の方向性を検討する前に、3.11 前の大槌町の防災対策について、第1章3の11 検証項目に沿って、その対策内容とその実施状況（評価）を整理すると下表のとおりである。表中の [] の凡例は表下に示す。なお、各対策の詳細内容は資料編4に収録する。

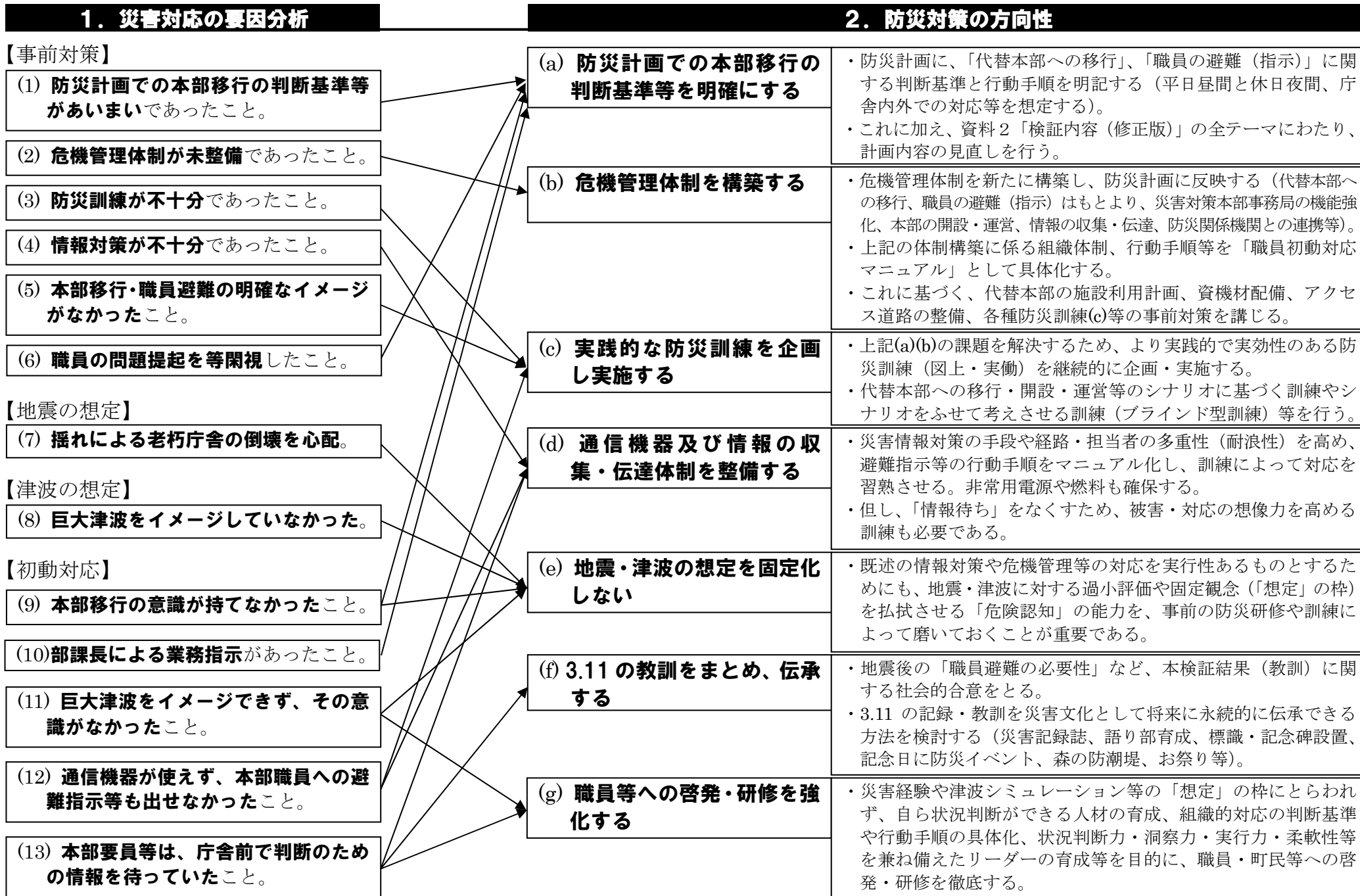
項目		対策内容
1	地震津波の想定	・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する想定、想定に基づく防災対策を進めてきた [アク]。また、チリ地震津波対応に関する検証も実施 [安渡]。
2、3	情報の伝達	・非常時優先電話設置、衛星携帯電話設置、可搬型防災行政無線親局機器配備等の配備は進んでいた。[手帳] [アク] ・避難案内板の整備、町 HP、岩手モバイルメール登録等の計画は検討されていた。[アク] ・気象情報等の収集及び運用体制が不十分だった。
4	救助・救急、消火	・毎年3月3日に訓練を実施し、救出・救助、応急措置、初期消火、ヘリ救出などの訓練を行ってきた。[アク] ・防災関係機関との連携体制について検討を進めていた。[計画]
5	避難行動・避難誘導	・避難場所・避難路の指定、避難マップの配布を進めていた。避難訓練も実施していた。[計画] [アク] ・初動期の対応（配備基準、津波情報の収集、避難勧告・指示）に関する検討が不十分だった。
6	避難所運営	・避難所運営に関する基本的な考え方は提示されていた。[計画] [手帳] ・避難所運営協議会（避難所対象自治会、担当町職員、施設管理者等で構成され、平時にはルール作りや訓練等、災害時には避難所運営本部の立ち上げ、運営等を実施する）の設置、避難所運営マニュアルの整備が不十分だった。
7	物資・燃料等の備蓄・支援	・物資の調達体制は進めていた。[アク] ・備蓄については、防災資機材、防災倉庫を設置し、町民への備蓄の推進も進めていた。[手帳] [アク]
8	災害時要援護者支援	・要援護者支援計画を策定し、その普及を進めるところだった。[要援] ・福祉避難所での受入態勢の整備については不十分だった。[アク] ・訓練は毎年実施していた。[アク]
9	災害医療活動	・災害医療計画は未作成だった。 ・災害医療訓練は実施していた。[新聞1]
10	災害対策本部	・災对本部の整備、対応チェックリストの作成、設置運営訓練は行っていた。[手帳] ・本部移行（判断基準、訓練、移行後の活動体制）に関する検討が不十分だった。 ・初動対応マニュアル、災害対策本部マニュアルの整備を進めていた。防災手帳を作成した。[手帳] [アク]
11	防災教育・防災訓練	・住民への啓発は一部行っていたが、各種啓発活動は不十分だった。

(凡例)

[新聞1]: 岩手東海新聞 (平成20年8月21日、9月1日)、[新聞2]: 岩手東海新聞 (平成20年9月1日)、[計画]: 大槌町地域防災計画 (平成22年度修正)、[アク]: 大槌町地震・津波対策アクションプログラム (平成22年度作成)、[手帳]: 大槌町職員用防災手帳 (平成22年3月作成)、[要援]: 大槌町災害時要援護者支援計画 (平成22年度作成)、[訓練]: 大槌町津波避難訓練 (平成22年3月3日実施)、[講座]: 大槌町生涯学習のまちづくり「出前講座」、[安渡]: 町長に対するチリ地震津波に関する安渡二丁目町内会活動報告 (平成22年3月4日)

6. 防災対策（初動対応）の方向性

初動対応と事前対策の因果関係結果をもとに、今後の防災対策（初動対応）の方向性を検討すると下図のとおりである。



第3章 大槌町の全体検証

東日本大震災での大槌町における災害対応の問題点とその原因、及び防災対策の方向性（「大槌町防災計画」への反映）について、第2章の災害対策本部の検証、及び大槌町、地域住民組織、国、県、指定地方行政機関、周辺市町（釜石市、山田町、宮古市）、指定地方公共機関などへのヒアリング調査結果、既往資料等をもとに、検証委員会で検討した結果を第1章「3. 検証の方法」の11検証項目に沿って整理すると以下のとおりである。なお、[] の出典は最後に記載し、下線は要点を示す。

1 地震・津波の想定

問題点 1-1 巨大津波は想定外だった

- ・町職員、町民の多くが、今回の巨大津波を想定できなかった（「想定外」の災害）。[大1]
[安1]

【原因分析】

- ・過去の災害経験にもとづく津波規模の過小評価があった。（例えば、2010年チリ地震津波の津波はゆっくりだった、2日前[3月9日]の地震では津波がほとんど起きなかった^{注1)}）
[職ヒ1] [安2]
- ・防潮堤整備等によるハードへの過信があった。[職ヒ1] [安2]
- ・近年出された津波警報の空振りに慣れてきていた。[職ヒ1] [安2]
- ・岩手県の津波シミュレーション結果では、庁舎周辺は1～2mの浸水で、しかも「じわじわと」水嵩が増えるイメージであった。[職ヒ1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★「頻度が高く大きな被害」(L1)・「最大クラス」(L2)の2つの津波を想定する。
[中1]
- ★2つの想定に応じた防災対策を検討する（L1：海岸保全施設、L2：「多重防災型」等）。[中1]
 - ・地震・津波に対する過小評価や固定観念（「想定」の枠）を払拭させる「危険認知」の能力を、事前の防災研修や訓練等によって磨く。
- ★3.11の教訓を踏まえた自助・共助の啓発に注力する（地域・学校での防災教育、語り部育成、災害教訓の記録・伝承、想像力を喚起する避難訓練、ハザードマップの活用、サインの掲示等）
- ★「想定」にとられない、住民主体の避難計画の作成を支援する（家族単位、地区単位等の計画作成支援）。
 - ・「最悪」を想定した避難訓練を企画・実施（支援）する（「最大クラス」の津波、夜間の発災、火災・水害等との複合災害等）

注1) 3月9日11時45分マグニチュード7.3の地震発生。岩手県等に津波注意報が発令。観測点結果によると釜石市で最大波0.4m、宮古市で最大波0.2mの津波を観測している。したがって、大槌町でも同程度の津波が生じた可能性がある。

2 情報の収集・伝達（津波襲来前）

問題点 2-1 町役場の情報収集体制の未整備（津波襲来前）

- ・災害情報の収集が不十分であった（職ア：45/57）。[大1]
- ・気象情報の活用が不十分だった。[職ヒ1]

【原因分析】

- ・停電・通信手段の不通により、災害情報が途絶した。[大1]
- ・岩手県庁との通信手段（防災無線等）が途絶えた。[県1]
- ・津波襲来までに自宅が停電した町民は71%であった。[内1]
- ・情報収集手段（潮位計等）の整備が不十分だった。[職ヒ1]
- ・情報収集手段（潮位計等）を活用できなかった。[職ヒ1]
- ・災害情報担当者が不在で、代用がきかなかった。[職ヒ1]

問題点 2-2、2-3 町役場から町民への情報伝達体制の未整備（津波襲来前）

- ・町は大津波警報を公表できなかった。[職ヒ1]
- ・防災行政無線に頼り過ぎていた。[大1]
- ・大津波警報の発表を、防災行政無線・職員・広報車によって聞いた町民は22%。[内1]
- ・避難勧告・指示の発表が不十分であった。[大1][職ヒ1]
- ・警報の発表の仕方に危機感がなかった（当初の「3m」の放送に町民は油断した）。[大1]
- ・町長は防災計画に定める避難指示等を出せなかった。[職ヒ1]
- ・避難指示等の発表が不十分であった（職ア：23/57）。[大1]

【原因分析】

- ・建物の耐震性の不安から、余震のたびに右往左往して、冷静な判断ができなかった。[職ヒ1]
- ・職員は、今回の巨大津波を想定していなかった（「想定外」の災害）。[大1]
- ・過去の災害経験、防潮堤等ハードへの過信、津波警報の空振り、県の津波シミュレーション結果等に油断して、危機感が不足していた。[職ヒ1]
- ・町民に大津波警報等を伝達できなかった職員が約6割であった。[大1]
- ・大津波警報の発表を、防災行政無線で確認した職員が最も多かった（職ア：23/57）。[大1]
- ・住宅の高気密化により、防災行政無線が届かない。[検2]
- ・避難指示等の基準、町民への伝達方法（代替手段）があいまいだった。[職ヒ1]
- ・建物の耐震性の不安から、余震のたびに右往左往して、冷静な判断ができなかった。[職ヒ1]
- ・全町民への避難指示等の伝達手段は防災無線（同報系）のみであった。[大1]
- ・防災無線、テレビ、インターネット等が停電によって使用できなくなった。[大1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★情報収集・伝達手段を多重化する（総合防災情報ネットワーク、津波監視モニタ、災害時優先電話、衛星携帯電話、インターネット、ワンセグ、SNS、コミュニティFM、個別受信機、緊急速報メール、看板等）。
- ★情報収集・伝達手段を耐震化・耐浪化する（可搬型防災行政無線親局の活用、防災無線のデジタル化、代替本部の情報設備強化、手段の調達方法の検討）。
- ★情報収集・伝達体制を強化する（専任スタッフの指定、代替要員の確保等）。
- ★非常用電源の確保とその燃料の備蓄・調達計画を作成し、操作方法を習熟する（とくに、災対本部・避難所等への非常用発電機の配備等）。

- ★避難指示等の基準、町民への伝達方法（代替手段）等を具体化する。 *気象庁の検討結果を参照
- ・大津波警報・避難指示等に関する放送の流し方や放送文を改善する（サイレンを反復する・避難を促す表現を工夫する）。 *気象庁の検討結果を参照
- ★「職員初動対応マニュアル」を作成する（「情報収集・伝達マニュアル（仮）」の整備）。
 - *問題点 10-2参照
 - ・関係団体との連携による「情報収集・伝達訓練」を実施する（防災無線等による情報伝達、避難訓練等）。 *問題点 10-3参照
- ★率先避難・声かけなど自助・共助の啓発に注力する（通信手段途絶の大地震を想定し、[警報を待つのではなく]迅速な率先避難の励行・訓練、電池式ラジオや非常用発電機等の町民に対する備蓄の啓発）。 *問題点 1-1参照
- ・強い揺れを伴わないいわゆる津波地震や遠地地震への情報対策を検討する。

問題点 2-4 地域での声かけ・自助の啓発の不足

- ・津波襲来までの間、周囲の人から「津波が来る」といわれた人が 47%、「避難した方がよい」が 35%であった。[内 1]
- ・早めに避難した人は、災害情報（防災行政無線等）、声かけに促された人が少なかった（前者 15%、後 20%）。[安 1]

【原因分析】

- ・町民同士の声かけが町内会役員を中心に一定程度行われたが、その半面、役員の担い手不足、高齢化、地域活動の低迷、近隣関係の希薄化等の課題も考慮する必要がある。[安 2]
- ・早めに避難した人の約半数の人が、大きな津波が来ることを自覚していた。[安 1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★率先避難・声かけなど自助・共助の啓発に注力する。 *問題点 1-1参照
- ★自主防災組織の育成、及び町との連携を強化する（「町→自主防災組織・避難所→町民」への情報伝達手段の確保等）。 *問題点 11-3参照

3 情報の収集・伝達（津波襲来後）

問題点 3-1 町役場の情報収集・伝達体制の未整備（津波襲来後）

- ・災害情報の収集が不十分であった（職ア:45/57）。[大1]
- ・情報収集・伝達手段が長期間使用できなかった。[大1]
- ・防災行政無線に頼り過ぎていた。[大1]

問題点 3-2 町役場から町民への情報伝達体制の未整備（津波襲来後）

- ・町民（被災者）への情報提供が遅れた（町民の安否確認情報、犠牲者名簿、町の応急対策や復旧状況等）（広報紙第1号が被災から16日目に発刊）。[職ヒ1] [大1]
- ・大槌町外へ避難している町民への情報提供が不十分だった。[安2]
- ・町民からの電話対応に苦慮した（安否確認等）。[職ヒ1]
- ・衛星携帯電話の番号が流出し、町民からの電話が殺到した。[職ヒ1]

【原因分析】

- ・情報収集・伝達手段が、停電、流失、損壊、ケーブルの切断、火災等によって長期間使用できなかった（防災無線、総合防災情報ネットワーク等）。[県1]
- ・情報収集・伝達に関わる代替手段の準備が不十分であった。[職ヒ1]
- ・非常用電源の備蓄が不十分であった（整備不良で使えなかったものもあった）。[大1]
- ・情報収集・伝達の体制・計画・訓練等の事前対策も不十分であった。[職ヒ1]
- ・コンピューターサーバー、データベースが津波で流失した。また、バックアップ体制が不十分だった。[職ヒ1]
- ・行政機能が著しく損なわれたため、被災直後、町独自での情報収集ができず、その後も、本部としての組織的対応が十分にできなかった。[職ヒ1] [大1] *問題点10-3参照

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★情報収集・伝達手段を多重化する（防災無線移動系を災害対策本部・避難所・孤立化が想定される地域等に配備する等）。 *問題2-1～問題点2-3参照
- ★情報収集・伝達手段を耐震化・耐浪化する。 *問題2-1～問題点2-3参照
- ★非常用電源の確保とその燃料の備蓄・調達計画を作成し、操作方法を習熟する。 *問題2-1～問題点2-3参照
- ★情報収集・伝達体制を整備する（災害対策本部・避難所間の伝達経路の確保、被災者〔避難者〕の安否確認・ニーズ把握のための連絡員と連絡手段の配備、窓口・電話対応の合理化等）。 *問題点6-6参照
- ★町外の避難者情報を収集・整理を行う体制を作る。[遠1]
 - ・「情報収集・伝達マニュアル（仮）」を整備する。 *問題点10-3参照
 - ・「情報収集・伝達訓練」を実施する。 *問題点10-3参照
 - ・情報収集の役割も視野に入れた民間ヘリポートを整備する。
- ★町民（町外避難者を含む）への情報提供の方法（内容、手段、手順等）を具体的に検討する（安否情報等をインターネットや閲覧コーナーで掲示することにより、窓口・電話対応を縮小できる、県・マスコミとの連携方法を検討する）。
- ★コンピューターサーバー、パソコン等の転倒防止、電源確保を図る。
- ★バックアップデータの保管場所、復旧作業を検討する。

4 救助・救急、消火活動体制

問題点 4-1 消防団員等従事者の犠牲

- ・消防団員等の多くが任務中に逃げ遅れ、犠牲になった。[大1]
- ・消防団員が210名中16名(約7%)、婦人消防協力隊員166名中14名(約8%)が犠牲になった。[消1][団1]

【原因分析】

- ・災害対応に従事する者の避難(誘導)に関するルールが不明確だった。
- ・消防団員等は、避難救援・水門操作等の任務に没頭し、避難のタイミングが分からなかった。[安2]
- ・無線機を持たない消防団員等が、津波の情報を収集できなかった。[安2]

→【防災対策の方向性(★印：町防災計画への反映)】

- ★災害対応に従事する者の安全確保のため、自らの避難等に係る行動ルールを避難計画等に定める。[県1][検3]
- ★災害対応従事者に対して、無線機等の通信手段を携帯させる。(平成25年6月にトランシーバ携帯をルールとして制定)
- ★大槌町消防団による災害時活動ルールを記載する(「津波到達時刻の15分前に退避する」等、「津波災害時の消防団活動について」(平成24年5月11日))。
- ★災害対応従事者に津波到達予想時刻を早期にかつ正確に伝えるための情報連絡体制を整備する。[検3]
- ・水門に遠隔遮断機能を整備する。

問題点 4-2 消火活動の難航

- ・町方・大ケロ・古廟坂トンネル等の山林及び山際で火災が発生・延焼した。[消1]
- ・津波襲来後の消火活動が難航した(長時間に及んだ)。[消1]

【原因分析】

- ・火災原因として、プロパンガス、車両等の漏電、瓦礫の堆積、灯油の漏れ等が考えられる。[消2]
- ・消防庁舎が浸水し孤立したため、署員の初動対応が遅れた。[安2]
- ・消防車両、資機材、消防水利等が使えなかった。[消1]
- ・津波後の瓦礫等によって道路が使えず、現場にアクセスできなかった。
- ・山林火災の延焼阻止に時間を要した(空中消火等を試みたが、効果的な消火方法がなかった)。[消1][消2]
- ・避難所に火災が迫ったので、避難者を再避難させた。[消1]

→【防災対策の方向性(★印：町防災計画への反映)】

- ★消防庁舎を安全な場所に立地させる(署員・庁舎・消防車両・消防資機材等の確保等)。
- ★津波後の消火活動等の迅速な体制の構築を図る(署員・庁舎・消防車両等の確保、緊急消防援助隊との連携方法の検討等)。
- ★消防水利の確保、自然水利の活用を図る。
- ・消火活動において重点的に防ぎよする地域を迅速に判断できるよう、事前の防災訓練を強化する。
- ・空中消火等、効果的な消火方法を研究する。
- ・火災・津波等の情報共有化を図るための資機材を維持管理する(津波監視モニタ、消防無線の活用等)。
- ・LPガス・燃料タンク等の放出防止策を検討する。

問題点 4－3 搜索活動の難航

- ・瓦礫の下の行方不明者の搜索が難航した。[職ヒ 1]
- ・沿岸部、漁港等の搜索が難航した。[県 1]

【原因分析】

- ・津波後の瓦礫やぬかるみ等によって、現場へのアクセスに苦勞した。[消 1]
- ・がれきが多数存在し、潜水用スーツが破損する等潜水搜索に支障があった。[県 1]
- ・資機材、車両等が不足した。
- ・患者を救出した後の搬送先が、事前の検討と異なっていた。[消 2]
- ・情報手段が使えず、搬送先と連絡がとれなかった。[消 1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ・アクセス道路を確保するため、迅速な道路啓開体制の構築を図る（救助機関〔消防・警察・自衛隊等〕と道路管理者との連携方法の検討）。 *問題点 4－6 参照
- ★救出後の救助機関と医療機関の連携体制を強化する。（現地調整所の設置・運用要領の検討、情報通信手段の確保等）
- ・資機材、車両等の流失防止策を検討する。

問題点 4－4 孤立地区の発生と対応の難航

- ・被災後に孤立したため、救助活動・医療搬送等の対応が遅れた。[大 1]

【原因分析】

- ・集落へのアクセス道路が寸断されて孤立した。[安 2]
- ・高い建物に避難した後、周囲をがれき等で囲まれ孤立した。[職ヒ 1]
- ・孤立地区の状況把握に時間を要した。
- ・ヘリコプターの離着陸場（適地）が見つからなかった。[消 1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★孤立化が想定される地域を対象に、現況調査、地区設定、事前対策の検討を行う。
- ★孤立化が想定される地域内の公民館や避難ビル等に、非常用発電機、衛星携帯電話、燃料、食料等を備蓄する。[県 1]
- ・孤立化が想定される地域内で、孤立を想定した対応訓練を行う。
- ・孤立化が想定される地域内に、上空からアクセスできるよう、ヘリポート等を整備する。
- ・災害後、孤立化が想定される地域内の状況把握を積極的に行う（調査員の派遣等）。

問題点 4-5 町役場と防災関係機関等との連携体制の未整備

- ・災害業務が膨大で、町内の防災関係機関への指示・連携・調整が十分にできなかった（消防署・警察署・医師会等との連携等）。[職ヒ1]
- ・外部からの応援部隊への受援対応も不十分だった（緊急消防援助隊・自衛隊等との連携等）。

【原因分析】

- ・行政機能が著しく損なわれたため、災害対策本部の設置・活動の定着に時間を要した。[職ヒ1]
- ・関係機関が共通に使える通信手段がなかった。[県1]
- ・現場での活動調整を行う現地調整所が浸透していなかった。[県1]
- ・搬送先が分からず、消防署員の判断で搬送した。[消1]
- ・緊急消防救助隊（大阪隊）が現地への到着に苦勞した。[消1]
- ・防災関係機関との連携・調整方法を具体的に検討していなかった。
- ・外部からの受援方法を具体的に検討していなかった。
- ・自衛隊は、2010年に、自衛隊の拠点候補地（寺野、吉里吉里中）に関する事前調査を実施していた。[職ヒ1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★釜石市・内陸部自治体等との防災面での連携強化を図る（情報共有、応援要請等）。*
問題点10-4参照
- ★防災関係機関との広域応援・受援体制を構築し、受援計画の策定・訓練の実施を行う（行政機能が喪失した場合の受援に必要な活動拠点、アクセス道路、通信手段、派遣職員の受入方法と依頼業務、各種調整方法等を事前に検討しておく）。*問題点10-4参照
- ★防災関係機関との連携・調整方法を検討する（総合調整所から現地調整所への指揮命令系統の確立、関係機関が情報共有できる体制の構築、関係機関との役割分担等）。*
問題点10-4参照
- ・情報共有を図るための通信手段を確保する。*問題点2-1～問題点2-3参照

問題点 4-6 道路啓開の難航

- ・道路啓開・応急復旧に時間を要した路線があった。（国道より県道、町道の開通に時間を要した）[検3]
- ・町民から道路啓開の要望があったが、全てに対応することができなかった。

【原因分析】

- ・初動期に必要な度が高い道路から啓開を始めた（遺体搬送・燃料確保等）。[職ヒ1]
- ・2011年3月21日時点の道路開通状況は、国道45号線が全て通行可、県道20%通行可、町道10%通行可であった。[町2]
- ・町による関係機関の連携・調整が遅れた。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ・アクセス道路を確保するため、迅速な道路啓開体制の構築を図る（県・町・関係団体で「道路調整会議（仮）」を構成、道路啓開の優先順位の検討、捜索・救助活動との現場レベルでの調整機能の強化、内陸部の建設業者との連携等）*問題点4-3参照

問題点 4-7 遺体収容・処理業務の難航

- ・遺体処理の現場は混乱した（ご遺体の発見から検案、身元確認方法、身元不明者への対応等）。[職ヒ1]
- ・遺体処理の業務の内容・流れが把握できなかった。[県1]
- ・火葬の手配が追いつかなかったため、土葬・仮埋葬所等の設置が検討された。[職ヒ1]
- ・ご遺体の取り扱いが難しかった（保管場所の確保、ご遺体の維持、移送でのご遺族への配慮等）。[職ヒ1]
- ・遺体収容班が心身ともに大変だったので輪番にしたが、不満も出たので、4日目以降には固定化した。[職ヒ1]

【原因分析】

- ・人員不足の上、ご遺体の取り扱い方法等の事前対策ができていなかったので、現場が混乱した。[県1]
- ・遺体処理の対応が遅いと町民から叱責され、職員が精神的に厳しかった。町職員OBにも手伝ってもらった。[職ヒ1]
- ・行方不明者等の情報が歯科医院や関係機関に届かなかった（町と関係機関との連携不足）。[県1]
- ・ご遺体の数が多く、検視・安置場所を計画的に準備していなかったため、場所の変更が多く、それに伴って移動回数も増えた。（最初の検視に約1カ月もかかった）[県1][職ヒ1]
- ・ご遺体の数が多く、火葬場の処理能力を大幅に超えていた。[県1]
- ・火葬場までの搬送手段・燃料が不足した。[県1]
- ・納体袋、棺の数が安定するまでには時間を要した。[県1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★検視・安置場所等を指定する（遺族感情及び検視活動の効率化の観点から、長期的に使用可能な施設、数百人単位の遺体収容が可能な施設のリストアップ等）。
- ★遺体処置の業務の内容・手順等を具体化する（「遺体処置要領」の作成）。
- ・遺体の収容・処理に関する県・救助機関との連携・調整方法の協議を行う。
- ・大規模災害時における、県境を越えた広域ネットワークによる火葬処理の仕組みを構築する。[遠1]
- ・大規模災害時の火葬場、納体袋、棺、搬送手段・燃料等の確保策の検討を行う。

5 避難行動・避難誘導

問題点 5-1 職員の避難行動に関するルールの未整備

- ・庁舎前では本部要員等が、巨大津波が見えるまで避難しなかった。

問題点 5-2 職員の避難誘導に関するルールの未整備

- ・職員が、本震の揺れが収まった直後、災害情報収集・避難誘導等の何らかの災害対応を終えてから避難した（職ア：21/58）。[大1]
- ・職員が、本震の揺れが収まった直後、災害情報収集・避難誘導等の何らかの災害対応中に津波が迫ってきた（逃げ遅れた）（職ア：10/58）。[大1]
- ・避難者に対し避難誘導の人員（職員）が圧倒的に足りなかった。[大1]
- ・低地での避難誘導の任務に以前より疑問があった。[大1]
- ・避難誘導活動中に、津波で被災した職員もいた [職ヒ1]
- ・庁舎に参集した防災関係機関職員が被災した。[警1]

【原因分析】

- ・本部要員等は、庁舎前で判断のための情報を待っていた [職ヒ1]
- ・町地域防災計画における職員の避難（災对本部の移行）の基準があいまいであったため、避難の明確なイメージが持てなかった。[職ヒ1]
- ・町の幹部職員は、通信機器が使えない等によって外部から有効な情報が入らず、本部要員等への避難指示等（本部移行指示）が出せなかった。[職ヒ1]
- ・ラジオからは「津波3m」の大津波警報が流れ、迅速な避難行動につながらなかった。[職ヒ1]
- ・揺れによる老朽庁舎の倒壊を心配し、度重なる余震に右往左往した結果、本部移行の意識が持てなかった。[職ヒ1]
- ・代替本部（中央公民館）への移行訓練は、平成15年に実施したのみであった。[職ヒ1]
- ・過去の災害経験にもとづく津波規模の過小評価、防潮堤等ハードへの過信、近年出された津波警報の空振り、県の津波シミュレーション結果等によって、巨大津波をイメージできなかった。[職ヒ1]
- ・職員は、災害対応の任務に没頭し、避難のタイミングが分からなかった。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★災害対応に従事する者の安全確保のため、自らの避難に係る行動ルールを避難計画等に定める。[県1][検3] *問題点4-1参照
- ★「職員初動対応マニュアル」を作成する（身の安全確保、本部代替施設への移動、参集場所、初動の任務・役割分担、情報収集・伝達、防災関係機関との連携等を明記）。 *問題点10-2参照
 - ・初動対応訓練の実施（災对本部の移行訓練、避難訓練等） *問題点10-2参照
- ★災害対応従事者に対して、無線機等の通信手段を携帯させる（平成25年6月にトランシーバ携帯をルールとして制定）。 *問題点4-1参照
 - ・通信機器及び情報の収集・伝達体制を整備する。 *問題点2-1～問題点2-3参照
 - ・地震・津波に対する過小評価や固定観念（「想定」の枠）を払拭させる「危険認知」の能力を、事前の防災研修や訓練等によって磨く。 *問題点10-2参照
- ★3.11の教訓を踏まえた自助・共助の啓発に注力する。 *問題点11-1～問題点11-3参照

問題点5-3 町民の避難行動の遅れ

- ・犠牲者のうち、自宅で避難しなかった、あるいは逃げ遅れて自宅付近にいた人が約7割に上る。 [安1]
- ・3.11 当時、いくら声をかけても逃げない人もいた。 [桜1]
- ・最初に避難したきっかけが「揺れ具合」から判断した人が56%、「周囲の人の呼びかけ」が21%、「大津波警報」が17%。 [内1]
- ・避難が遅れた人の49%は「地震発生当時に行った場所まで津波が来るとは思わなかった（「想定外」）。 [安1]
- ・過去の浸水実績から、安全と考えた自宅に避難して犠牲になった人がいた。 [赤1]
- ・避難開始が早かった人でも、安全な避難場所への到着が遅かった。 [安1]
- ・最初に避難した場所が「指定避難所」の人は36%。 [内1]

【原因分析】

- ・過去の災害経験にもとづく津波規模の過小評価、防潮堤等ハードへの過信、近年出された津波警報の空振り等から、油断が生じていた。 [安1] [検1]
- ・ハザードマップが「安心マップ」になっていた。
- ・過去の浸水域の外側で、様子を見たりして避難場所への到着が遅れた。 [安1]
- ・家族の安否確認や大事なモノ（防寒具、貴重品、位牌等）を取るために自宅に戻った。 [安1] [赤1]
- ・漁船、バス、タクシー等の財産を安全な場所に避難させた。 [赤1]
- ・車の渋滞で身動きが取れなくなった。 [大1]
- ・要援護者をもつ家族は避難が難しかった。 [安1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★3.11 の教訓を踏まえた自助・共助の啓発に注力する（より安全な場所を目指す「段階的避難」の啓発、津波防災文化の継承、家族の安否確認のための災害用伝言ダイヤルの活用啓発等） *問題点1-1参照
- ★家族毎・地域毎の避難計画の作成を支援する（最大クラスの津波を想定した避難計画、避難誘導のルール化、広域的な避難の検討等）。
 - ・家族毎・地域毎の避難訓練の実施を支援する（厳しい条件での避難訓練の企画等）。
- ★ハザードマップの配布とその活用方法の提示を行う（ハザードマップを用いた啓発プログラムの作成、家族・地域の避難計画作成ワークショップ等）。
 - ・低地に下りることを避難場所で抑止する（役員による避難誘導の任務を避難所の開設・運営に切り替える）。
- ★不特定多数の者の利用が予定されている施設の管理者は、津波避難計画の策定及び訓練の実施に努める。 [中1]
- ★「車での避難」に関するルールを町・地区レベルで検討する。 *問題点5-4参照
- ★要援護者の避難支援を事前に検討する。 *問題点8-1参照
- ★自主防災組織の登録・育成・組織間連携等を推進する。 *問題点11-3参照

問題点 5 - 4 避難時の車利用のルールが未整備

- ・最初に避難した場所までの移動手段として「車」を使った人が 32%。[内 1]
- ・「車」を使った人の 31%が「渋滞で困った」。[内 1]
- ・中央公民館への避難路が渋滞した。[町 1]
- ・車で避難した人が、道路の渋滞で逃げ遅れた。[安 1]
- ・道路の渋滞が徒歩避難の支障になった。[安 1]
- ・停電により信号機が停止したことで、渋滞が生じた。[職ヒ 1]

【原因分析】

- ・「車」を使った町民の 44%が「車でないと間に合わないから」、また 31%が「普段から使っているから」。[内 1]
- ・街中では、限られた数の避難場所に、車による避難者が集中したため、避難路が渋滞した。[大 1] [安 1]
- ・停電により信号機が停止したことで、渋滞が生じた。[職ヒ 1]
- ・要援護者をもつ家族にとっては車が重要な搬送手段であった。[安 1]
- ・家族の安否確認をするため、町外の職場から車で自宅に戻る人が少なくなかった。[安 1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★「車での避難」に関するルールを町・地区レベルで検討する（徒歩避難の原則か、条件付きでの承認かの基本ルール、利用対象・時間・路線等の個別ルールを検討する等）。
- ★歩車分離で幅員の広い避難路、広い駐車場を備えた避難場所の整備を進める（車の誘導を分散するなどのソフト対策も必要）。
- ★渋滞・被害軽減のため、交通規制に関するルールを町が警察、地域住民組織等と検討する。
- ★浸水予想区域への立ち入り（交通）を規制する。

問題点 5 - 5 避難場所・避難路の指定における不備

- ・避難場所・避難路の多くが被災・浸水した。[大 1] [町 1] [赤 1] [吉 1]
- ・高齢者等が寒さを逃れるため、浸水区域にある避難場所ではない寺院に避難し、多数の犠牲者が発生した。[町 1]
- ・世帯数に対して避難場所が不足していた。[町 1]
- ・警察による交通規制において、迂回路の把握が重要だった。[検 3]

【原因分析】

- ・避難場所、避難路が、過去の津波の浸水区域内に指定されていた。
- ・町方には屋内避難施設が中央公民館しかなかったので、避難者が集中した（高台を敬遠し、寺院に避難した人も大勢いた）。
- ・町が、避難場所にも避難所にも指定されていないお寺を「指定避難所」とする避難誘導看板を設置したり、防災訓練や平成 22 年チリ地震津波での避難先として利用されていたことを黙認し、それを訂正も啓発もしていなかったことによって、周辺住民にそこを避難先と誤解させた可能性は否定できない。[検 4]
- ・住民にとって、避難場所と避難所の区別があいまいであったが、行政による啓発も不十分であった。[検 4]
- ・高齢者等の要援護者にとって、傾斜のある避難路や、厳しい環境での屋外避難が、避難行動の大きな障壁となっている。[職ヒ 2] [検 4]
- ・避難所に火災が迫ったので、避難者を再避難させた。[消 1]
- ・関係機関で避難路（迂回路等）についての情報共有が不十分だった。[検 3]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★避難場所・避難路の見直し・改善を図る（3.11の教訓を踏まえ、最大クラスの浸水想定域を考慮し、浸水の危険が低い場所での指定を拡大、再避難〔段階避難〕先、歩車分離、要援護者への配慮、標識設置等を含む）。
- ★避難場所と避難所の区分を明確化し、その周知・訓練の徹底を図る。
 - ・沿岸部の遠距離避難となる地区には、津波避難ビル等の指定を検討する。
 - ・事前に各関係機関で避難路及び迂回路等の情報を共有する。

問題点5－6 学校・各世帯での避難ルールの未整備

- ・親が子を学校に引き取りに行き行って被災した。〔大1〕

【原因分析】

- ・家族単位での避難計画の話し合いをしていなかった（親が子を反射的に迎えに行った）。
- ・生徒の引き渡し方法について職員、保護者、地域への周知が不十分だった。〔小1〕

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★学校による児童の安全確保・一時滞在支援を推進する（「学校防災マニュアル」の整備）。
- ・家族単位での避難計画の話し合いを推進・啓発する（「津波てんでんこ」の具体化）。

6 避難所運営

問題点 6-1 指定避難所の被災

- ・ 指定避難所が浸水、火災等で使用不能になったため、内陸部や民家への再避難が必要になった（今後は、土砂崩れ等の危険も考慮すべき）。[大1] [赤1] [検4]

【原因分析】

- ・ 避難所の指定が、3.11 前の浸水想定域をもとに検討されていた。
- ・ 指定避難所の孤立化や複合災害（津波後の火災等）への対策が不十分だった。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★ 避難所の指定方法の見直し・改善を図る（3.11 の教訓を踏まえ、最大クラスの浸水想定域を考慮し、浸水の危険が低い場所での指定を拡大、災害種別による違いも考慮する等）。
- ・ 指定避難所の被災・孤立化も想定し、再避難時の移送方法・受け入れ先の検討、避難所・避難路の整備を図る。

問題点 6-2 避難所開設時の混乱

- ・ 被害を免れた避難所に、膨大な避難者等が殺到した（内陸部の避難所含む）。[安1] [町1] [吉1] [小鎚1] [金1]
- ・ 避難所開設の初動対応で混乱した（避難所の開設判断、建物点検等）。[安1]

【原因分析】

- ・ 住宅や避難所の被害が大きく、避難者が膨大な数に上った結果、避難所が不足した。 [岩1]
- ・ 避難者数の最多は 37 箇所で 5,281 人（2011.3.13 現在）。在宅避難者も含めた最多数は 7,469 人（2011.3.23 現在）。 [職ヒ1]
- ・ 避難所運営の役割分担が決められていなかった（決めていても、想定どおりにいかなかった）。[職ヒ1]
- ・ 周囲から町の防災拠点と見られ、救助、物資等様々な要望が寄せられた。 [高1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★ 避難所の指定方法の見直し・改善を図る（避難の長期化を想定し、民間施設を含めた指定枠の拡大）
- ・ 住宅の流失・浸水被害を減らし、在宅避難を推進する（在宅避難者への支援方法の検討）。
- ★ 「避難所運営マニュアル」（仮）を作成し、訓練を実施する（避難所の開設判断、建物点検、避難者の統制、施設の利用方針、避難者ニーズの把握等）。 *問題点6-3参照
- ・ 避難所からの再避難を想定し、内陸部への移送方法・受け入れ先の検討、避難所・避難路の整備を図る。 *問題点6-1参照

問題点 6-3 避難所運営体制の未整備

- ・避難所の運営体制の違いによって、業務分担に偏りが生じた。[大1]

【原因分析】

- ・大規模な避難所では、行政・学校職員主導の運営体制で、職員等の負担が大きかった。[高1]
- ・小規模な避難所では、町内会主導の運営体制で、避難者の多くは初動から運営に関わった。[岩1]
- ・避難所によっては、避難者の多くが担い手側ではなく受け身になっていた。
- ・職員が不足していたため、各避難所に職員を常時置くことが出来なかった。3月23日までに避難所から職員を引きあげさせた。[職ヒ1]
- ・内陸部の避難所では、集落が主体となった避難生活支援が長期間続き、避難者による自主運営への移行が困難だった。[小鎚1][金1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★関係者による避難所運営協議会の設置・育成を推進する（「避難所運営マニュアル」（仮）の作成、訓練の実施等を検討）。
- ・地域住民組織（避難所運営協議会、自主防災組織等）、避難者による自主管理を推進する。
- ★「避難所運営マニュアル」（仮）を作成し、訓練を実施する（行政・学校・町内会等の協働による作成、避難所開設、初動期・組織対応期における行政・学校・地域住民組織等の役割分担等）。 *問題点6-2参照

問題点 6-4 避難所機能と学校機能との両立の難しさ

- ・避難所運営を学校職員主導で担った学校では、生徒へのケア、学校再開等の業務が遅れた。[高1]

【原因分析】

- ・大規模な避難所では、行政・学校職員主導の運営体制となり、避難者による自主管理体制への移行に時間がかかった。[高1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★「学校防災マニュアル」（仮）を作成し、学校防災における避難所運営の位置付け・役割分担等を明記する。
- ★関係者による避難所運営協議会の設置・育成を推進する。 *問題点6-3参照

問題点 6-5 避難所運営の難しさ

- ・避難所で物資・資機材が不足した（食料、水、毛布、燃料、照明機器、暖房器具等）。[大1]
- ・内陸部の避難所では、外部からの救援が遅れた（小鎚地区への自衛隊等の救援が震災5日以降）。[小鎚1][金1]
- ・避難所では、傷病者や要援護者だけでなく、精神状態が不安定な避難者からの相談も多く、人手が不足した。[職ヒ2]
- ・避難所の運営方法の違いによって、避難者に不満が生じた（運営方針の決定過程、運営ルール・生活ルール等）。[大1]
- ・避難所運営でいくらかのトラブルがあった（職ア：24/57）。[大1]
- ・避難所運営でとくに困ったこと：「生活物資 45%」、「生活環境 41%」、「運営ルール 28%」等。[安1]

【原因分析】

- ・避難所への物資・資機材の備蓄が不十分だった。[岩1]
- ・初日の炊き出しでは、小おにぎりを一人一つずつ配給するのが精一杯だった。[安1]
- ・職員・避難者への物資配分の調整が困難だった。[職ヒ1]
- ・避難所運営の具体的なルール・手順等が検討・普及されていなかった。[職ヒ1]
- ・避難所運営の作業分担において、ローテーションが組めず、特定のグループに負担がかかった。[安1]
- ・他の避難所とくらべ、不公平感をもつ避難者もいた。[大1]
- ・震災直後から時間が経つにつれ、ニーズが多様化していった（広さ、仕切り、調理場所、食品の安全・食物アレルギー、衣類、女性の着替え・乳児のおむつ替えスペース、冷暖房、入浴、洗濯、ペット対策等）。[職ヒ1]
- ・犯罪行為のうわさがあり、自警団を結成した。[高1]
- ・マスコミ報道で多くの支援を受けた半面、取材対応の負担が大きかった。[高1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★避難所への物資・資機材の備蓄（協定による調達を含む）を推進する（トイレ・水・発電機・燃料・生活物資・資器材等）。*問題点7-1参照
- ★「避難所運営マニュアル」（仮）を作成し、訓練を実施する（運営ルール・生活ルールの検討、物資等の配分方法の検討、施設利用計画、避難生活における女性・乳児・ペット等への配慮、食品の安全・食物アレルギー等への配慮、防犯対策、マスコミ対策等）。*問題点6-3参照
- ・地域住民組織（避難所運営協議会、自主防災組織等）、避難者による自主管理を推進する。
- ★避難所間の各種バラツキの調整、衡平化等を図るため、「避難所代表者会議」を設置し、協議する。
- ・犯罪行為を未然に防止するため、防犯対策を検討する（警察官配備、自警団結成、防犯灯等）。
- ★防災関係機関との広域応援・受援体制を構築し、受援計画の策定・訓練の実施を行う（内陸部に多目的な防災資機材備蓄基地を整備）。*問題点4-5参照
- ★沿岸部と内陸部で応援・受援体制を構築し、受援計画の策定・訓練の実施を行う。*問題点4-5参照

問題点 6-6 避難所の情報収集・伝達体制の未整備

- ・避難者の状況・ニーズの把握が遅れた（とくに女性や子育て家族等）。
- ・避難者に必要な情報提供が遅れた（とくに在宅避難所、小規模避難所等）。
- ・災対本部との連絡に伝令（連絡員）等を活用したが、火災延焼などの危険も伴った。[大1]

【原因分析】

- ・町の避難所担当要員が不足し、適正に配置できなかった。[職ヒ1]
- ・毎朝の朝礼で、避難者に必要な情報を、町・関係機関と協力して提供した（被害・応急復旧情報、行政情報、行事、注意等）。[安1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★「避難所運営マニュアル」（仮）を作成し、訓練を実施する（災害対策本部・避難所間の情報収集・伝達体制づくり、避難者名簿の作成、「生活班」の設定による避難者状況把握・動員体制等）。 *問題点6-5参照
- ★防災関係機関との連携・調整方法を検討する。 *問題点4-5参照

問題点 6-7 避難所での傷病者対応の難しさ

- ・避難所での傷病者の対応が大変だった（トリアージ、応急処置、病院への搬送、薬の調達等）。[安1][福1]

【原因分析】

- ・県立大槌病院をはじめ、町内すべての医療機関等が被災し、医療器具・薬などが流失した。[医2] *問題点9-1参照
- ・救護所が設置されない避難所が多かった（救護所が設置された避難所は、大槌高校、中央公民館、寺野救護所、安渡小学校の4カ所のみ）。[検2]
- ・医療拠点へのアクセス方法がなかった。[福1]
- ・重度の患者（人工透析等）、感染性の患者（インフルエンザ、ノロウイルス等）、生活習慣病患者への対応が大変だった。[安1][消2]
- ・重傷者等を治療するため、県立医大にへりで搬送した。[安1]
- ・学生の中に、体調不良（体のだるさ、腹痛、頭痛等）を訴える者が4割に上った。[高1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★釜石市・内陸部自治体等との防災面での連携強化を図る（釜石医師会との連携等）。 *問題点4-5参照
- ★救護所機能の充実を図る（迅速な救護所の設置手順の検討、医師会との連携強化、資機材・薬等の備蓄等）。 *問題点9-1、9-3参照
- ★防災関係機関との連携・調整方法を検討する。 *問題点4-5参照
- ★防災関係機関との広域応援・受援体制を構築し、受援計画の策定・訓練の実施を行う。 *問題点4-5参照

問題点 6－8 在宅避難者への対応の難しさ

- ・在宅避難者への支援が遅れた。[大1]
- ・在宅避難者と避難所で物資の供給に差が出た。[職ヒ1]
- ・多数の人が民家や車内、民間企業の倉庫、屋外など避難所外で避難生活を送った。[赤1]

【原因分析】

- ・在宅避難者への支援方法を考慮していなかった。
- ・在宅避難者の状況・ニーズ把握が困難だった。[職ヒ1]
- ・在宅避難者支援（情報・物資等の提供）を、地区の避難所を通じて実施した。[安1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★在宅避難者への支援方法を検討する（在宅避難者の状況把握方法、情報・物資等の供給体制・方法、救助機関との連携等）。
- ★自助・共助による備蓄の推進を図る（各家庭・事業所等）。

7 物資・燃料等の備蓄・支援

問題点 7-1 物資等の不足

- ・ 応急対策に必要な物資・資機材が不足した（食料、水、毛布、暖房、照明器具等）。[大1]
- ・ 内陸部の避難所では、外部からの物資支援が遅れ、備蓄食料が枯渇した。[小鎚1] *

問題点 6-5参照

【原因分析】

- ・ 津波によって、応急対策で必要な資機材が流失した。[大1]
- ・ 物資の備蓄が不十分だった（備蓄倉庫が流失してしまったので、災害後の「流通備蓄」（流通による物資等の調達）に頼っていた）。[県1]
- ・ 物資・燃料等の調達について、町から県や外部への要請が遅れた。[職ヒ1]
- ・ 物資の調達・輸送・配分・管理等を担う人員が不足した。[職ヒ1]
- ・ 学校給食センターが使えなかった。[大1]
- ・ 職員、避難者への物資配分の調整が困難だった。
- ・ 地域住民組織で、物資等の調達、提供、設備の製作等を協力し合った。[安1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

★備蓄方法・流通体制等を検討する（「倉庫備蓄」、「流通備蓄」等） *問題点 6-5参照

★内陸部に多目的な防災資機材備蓄基地を整備する（小鎚・金澤地区等） *問題点 4-5、問題点 6-5参照

★被災しない場所に防災倉庫を設置する。
・ 学校給食センターを炊き出し拠点として活用する。

★自助・共助による備蓄の推進を図る（各家庭・事業所等）

問題点 7-2 停電による影響の大きさ

- ・ 停電による影響が大きかった（通信設備・給水ポンプ電化製品等が使えず）。

【原因分析】

- ・ 長期停電を想定していなかった。
- ・ 停電時の対応を準備していなかった。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

★非常用電源の確保とその燃料の備蓄・調達計画を作成し、操作方法を習熟する。

*問題点 2-1～問題点 2-3参照

問題点 7-3 燃料の不足

- ・ 非常用電源や搬送手段等に使う燃料が不足した。[大1]
- ・ 灯油やガソリンを遠野市などにおいて備蓄したが、3、4月は確保に苦心した。[職ヒ1]

【原因分析】

- ・ 消防法の規制によって、燃料の備蓄に制約がある。
- ・ 燃料を備蓄している、ガソリンスタンド、事業所が被災した。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

★燃料の備蓄方法を検討し、必要な備蓄量を確保する（「倉庫備蓄」、「流通備蓄」等によって最低1日分の備蓄を確保等）。

問題点 7-4 避難者ニーズとのギャップ

- ・ 救援物資がたくさん届くようになって、避難者ニーズとのギャップがあった。[安1]

【原因分析】

- ・ 大量の救援物資を受入・保管・配布する物資集積拠点が未整備だった。[職ヒ1]
- ・ 初めは、職員不足等のため、避難者ニーズを確認できず、調達した物資を配布せざるを得なかった（その後、ニーズ調査から搬送まで行う体制が出来ていった）。[職ヒ1]
- ・ 物資等の要望を出してから到着までのタイムラグがあった。
- ・ 避難者の多様なニーズに対応しきれなかった。 *問題点6-5参照
- ・ 避難者のニーズを上回る数量の救援物資が届いた。[県1]
- ・ 義援品の受入・整理・配布等の作業に手間がかかった（小規模多品種、需要と乖離したもの等）。
- ・ 殺虫剤、衣類等の要望が多かったが、不足した。[職ヒ1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★物資集積拠点を整備する。拠点の運営体制を整備する。
- ・ 避難者ニーズ多様化への対応方法を検討する（ニーズ把握・要望の迅速化等）。
- ・ 事業所との事前協定による物資等の調達を図る（「流通備蓄」）。
- ★防災関係機関との広域応援・受援体制を構築し、受援計画の策定・訓練の実施を行う（内陸部に多目的な防災資機材備蓄基地を整備）。 *問題点4-5参照
- ・ 全国の支援者への広報活動を行う（義援品への被災者の要望、受入可能な品目の提示等）。

問題点 7-5 アクセス道路の確保

- ・ 避難所へのアクセス道路が寸断されて搬送が困難だった。[安1]

【原因分析】

- ・ 道路啓開・応急復旧に時間を要した路線があった。[検3]
- ・ 2011年3月21日時点の道路開通状況は、国道45号線が全て通行可、県道20%通行可、町道10%通行可であった。[町2]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ・ アクセス道路を確保するため、迅速な道路啓開体制の構築を図る。 *問題点4-6参照
- ・ 孤立した避難所に、上空からアクセスできるよう、ヘリポート等を整備する。 *問題点4-4参照
- ・ 道路の多重化による孤立化対策を検討する。

8 要援護者支援対策

問題点 8-1 要援護者世帯の逃げ遅れ

- ・ 要援護者の家族が逃げ遅れた。 [安1]

【原因分析】

- ・ 要援護者をもつ家族は、避難の負担が大きいため、避難の意思決定を躊躇した。 [安1]
- ・ 要援護者の家族を残して避難することができなかつた。 [安1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★ 要援護者の避難支援を事前に検討する（要援護者名簿の作成、福祉マップの作成、避難支援訓練、「個別支援プラン」の作成、関係機関で協議等）。
- ★ 3.11の教訓を踏まえた、要援護者家族への自助・共助の啓発に注力する（名簿の登録、外部への情報発信、搬送手段の準備等）。
- ★ 社会福祉施設の高台への移転を促進する（復興事業計画での位置付け、土地利用規制の検討等）。
- ・ 要援護者家族の高台への住み替えを促進する。

問題点 8-2 避難路の未整備

- ・ 車イスの要援護者が、避難路の階段を上れず犠牲になった。 [安1]
- ・ 車イスで急な坂道を上がるのが困難だった。 [職ヒ2]

【原因分析】

- ・ 避難路の安全性に関する要援護者への配慮が足りなかつた。
- ・ 他に適当な避難路がなく、新規整備の予算が確保できなかつた。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★ 避難路の安全確保を推進する（避難路の段差解消等のバリアフリー、歩車分離等）。

問題点 8-3 支援者の犠牲

- ・ 町会役員等の支援者が、要援護者の避難を支援して逃げ遅れ、犠牲になった。 [安1]
- ・ 消防団員等の多くが避難救援、水門操作等のため逃げ遅れ、犠牲になった。 [大1]

【原因分析】

- ・ 支援者は、要援護者の避難支援に没頭し、避難のタイミングを逃した。
- ・ 民生委員も平時に担当している要援護者の安否確認や避難誘導を実施し、中には避難が遅れた事例があつた。 [民1]
- ・ 高齢者率が高いのに支援者が少なく、一部の役員等に負担が集中した。 [安1]
- ・ 過去の災害経験にもとづく津波規模の過小評価、防潮堤等ハードへの過信、近年出された津波警報の空振り等から、油断が生じていた。 [安1] [検1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★ 支援者の安全確保のため、「要援護者支援」（避難誘導等）に関するルールを町・地区レベルで検討し、避難計画に定める（支援の時間・内容を限定する等）。 *4-1参照
- ★ 自主防災組織における支援者の任務の見直しを支援する（率先避難、声かけ、避難所運営等）。
- ★ 支援者に津波到達予想時刻を早期にかつ正確に伝えるための情報連絡体制を整備する（支援者に無線機を配備するなど）。 *問題点4-1参照
- ★ 自主防災組織の育成、及び町との連携を強化する（要援護者支援策の中身の具体的検討等）。 *問題点11-3参照

問題点 8-4 要援護者の避難生活上の難しさ

- ・要援護者が避難生活で様々な問題を抱えた。

【原因分析】

- ・職員が不足のため、町職員による要援護者の状況把握が十分に出来なかった（職員 OB、県職員）。[職ヒ 1]
- ・要援護者のための福祉機能を備えていない避難所が多かった（ハード、ソフトの両面）。
- ・避難所での滞在が難しかったため、要援護者を学校長・会長宅で保護した。[安 1]
- ・福祉避難所の指定数が不足した（収容予定人数よりも多くの人々が避難してきた）。[福 2] [検 3]
- ・福祉避難所に多くの一般避難者も来たが、その対応が困難だったため、他の避難所等へ移動してもらった。[福 1]
- ・福祉避難所の協定では、事前準備のための費用が出ない。[検 2]
- ・情報網寸断により、情報の発信・収集、職員安否の確認、身元引受人の確認が困難になった。[福 2]
- ・救護班ではなく、保健師が巡回し、ケアを行った。[職ヒ 1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★福祉避難所の指定数の拡大を図る（福祉法人との協定締結の推進等）。
- ★避難所の福祉機能の充実を図る（ハード、ソフトの両面、福祉関係者との連携による生活支援体制の整備、要援護者に配慮した食料・生活必需品・介護用品等の備蓄、支援内容の検討等）。
- ・「福祉避難所運営マニュアル」(仮)を作成し、訓練を実施する（福祉避難所の開設判断、施設の利用方針、情報収集・伝達体制づくり、避難者名簿の作成、避難者ニーズの把握、運営ルール・生活ルールの検討、物資等の配分方法の検討、避難生活におけるケア・食品等の配慮、地域住民組織との連携、バリアフリー対策等）。
- ・要援護者の状況・ニーズ把握手法を検討する（要援護者情報の適切な活用等）。
- ★福祉事業者と町内会等との「災害時協力協定」(仮)の締結を支援する（役割分担、資機材等配備、経費負担等）。
- ★福祉事業者の防災計画、防災マニュアル、「事業継続計画」等の策定を促進する。
- ・要援護者の移動を想定した町外施設との連携体制づくりを支援する。

問題点 8-5 応援機関との連携・調整の不足

- ・ボランティアセンターの開設・運営を応援部隊に支援を受けながら行った。
- ・多くの応援部隊（県社協、日赤等）との連携・調整が大変だった。

【原因分析】

- ・ボランティアセンターが開設されるまでは町災害対策本部が対応したが、数が多く大変だった。[職ヒ 1]
- ・ボランティアセンター開設・運営の方法が分からなかった。[福 2]
- ・ボランティアセンターの開設・運営に関わる職員数が不足した。[福 2]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★ボランティア等との連携・協働体制を整備する（町、町社会福祉協議会、及び県との連携、受入手順の検討）。
- ・「ボランティアセンター運営マニュアル」(仮)を作成する（開設・運営手順、ボランティアの受け入れ態勢、コーディネートの方法等）。

9 災害医療活動

問題点 9-1 災害時医療体制の未整備

- ・とくに震災直後の医療救護活動が大変だった（トリアージ、応急処置、病院への搬送、薬の調達等）。[安1][福1]

【原因分析】

- ・県立大槌病院をはじめ、町内すべての医療機関等が被災し、医療器具・薬などが流失した（大槌町の県立病院1箇所、民間診療所7箇所、歯科診療所6箇所、調剤薬局6箇所が全て被災）。[医2]
- ・町の平時の医療機能においても、町単独での確保は困難であり、釜石との連携の下で維持していた（県立釜石病院による対応）。[医1]、[医2]
- ・災害時医療に関する具体的な計画がなかった。
- ・医師、看護師、コーディネーター、スタッフ等が不足した。[医1]
- ・通信手段、非常用電源、燃料等が不足した。[医2]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★釜石医師会による医療班、及び県立釜石病院（災害拠点病院）を中心とする災害時医療体制を強化する（地域医療コーディネーターの設置、医療器具・薬の備蓄・調達方法の検討等）。
- ★「災害医療計画」（仮）の内容を具体化する。
- ★救護所機能の充実を図る（トリアージ、問診、応急処置、ベッド、医療器具・薬等の備蓄等）。*問題点6-7参照
- ★防災関係機関との連携・調整方法を検討する。*問題点4-5参照
- ★防災関係機関との広域応援・受援体制を構築し、受援計画の策定・訓練の実施を行う。
*問題点4-5参照
- ★釜石市・内陸部自治体等との防災面での連携強化を図る（釜石医師会との連携等）。
*問題点4-5参照
- ★釜石市・防災関係機関との連携・調整方法を検討する（町と医療機関等との情報連絡体制の構築、通信手段の確保等） *問題点4-5参照

問題点 9-2 町内救護所の不足

- ・避難所での傷病者の対応が大変だった（応急処置、病院への搬送、薬の調達等）。[安1]

【原因分析】

- ・救護所を設置した避難所は4カ所であった（大槌高校、中央公民館、寺野救護所、安渡小学校）。[検2]
- ・震災当日、専門医師がいないため、教職員等で対応をした。[高1]
- ・避難所に救護所機能を確保することが困難だった。[高1]
- ・災害時医療体制が未整備だった。
- ・重度の患者（人工透析等）、感染性の患者（インフルエンザ、ノロウイルス等）、生活習慣病患者への対応が大変だった。[安1][消2]
- ・救護所を設置したが、担当者の負担や薬不足が問題だった。[小1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★大槌町内における救護所体制の強化を図る（避難所運営協議会と医療関係団体との連携等） *問題点6-7参照

問題点 9-3 薬の不足

- ・持病の薬の確保のため、釜石に通った。[安1]

【原因分析】

- ・震災数日後、薬が出回ってきたが、配分が上手く出来なかった。[医1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★釜石医師会による医療班、及び県立釜石病院を中心とする災害時の薬の調達方法を検討する。
- ★大槌町内における救護所機能の強化を図る（町内での薬の調達） *問題点6-7参照

問題点 9-4 患者搬送の困難さ

- ・患者の搬送が困難だった。
- ・消防が、広域搬送の結果、搬送先の情報を把握できなくなった。

【原因分析】

- ・震災後1週間は、透析患者のヘリコプターによる搬送の要請がたくさんあった。[職ヒ1] [安1]
- ・ヘリコプターの離発着場が未整備だった（但し、自衛隊は、2010年に、拠点候補地の事前調査を実施していた）。[職ヒ1]
- ・傷病者の増加によって、搬送先が不足した。[消1]
- ・患者を救出した後の搬送先が分からなかった。[消1]
- ・医師会と消防、町との連携体制が未整備だった。[消1]
- ・医療機関と消防における患者の個人情報共有が不十分だった。[消2]
- ・道路啓開に時間を要した路線があった。[検3]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★釜石医師会による県立釜石病院を中心に、患者の受け入れ先を確保する災害時医療体制を構築する。
- ★釜石市・防災関係機関との連携・調整方法を検討する。
- ・ヘリポートの指定・整備、民間ヘリポートの設置を検討する。
- ・医療機関、消防等の関係機関が連携し、医療情報の共有化を図る（患者の病名、病歴、薬名、アレルギー、災害時の安否確認情報、病院の位置、診療科目、ベッド数等の情報等）。
- ・アクセス道路を確保するため、迅速な道路啓開体制の構築を図る。 *問題点4-6参照

10 災害対策本部機能

問題点 10-1 庁舎の被災

- ・災害対策本部（庁舎）が巨大津波によって被災した。[大1]

【原因分析】

- ・庁舎の被災が予想できたにも関わらず、高台移転や避難計画など必要な事前対策がとられていなかった。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★災害対策本部は安全な場所に設置する（津波襲来後の火災や土砂災害等も想定）。
- ★オフィス什器等の転倒防止対策を実施する。
- ・災对本部の代替施設を複数指定する。
- ・本部代替施設には、一時生活に必要な空間、ライフライン、情報通信手段、物資の備蓄等を備えておく。

問題点 10-2 本部での初動対応の遅れ

- ・代替施設（中央公民館）への本部移行を実行できなかった。
- ・職員が情報収集・被害調査等の何らかの活動中に津波が迫ってきた（逃げ遅れた）。[大1]
[職ヒ1]
- ・本部要員等が、町役場庁舎から避難せずに（参集して）、被災した。[職ヒ1]
- ・災害情報の収集・伝達が不十分であった。[大1]

【原因分析】

- ・津波襲来までの間、代替本部への移行（庁舎から避難）をしなかった要因として以下が考えられる。[職ヒ1]
 - (1) 防災計画での本部移行の判断基準等があいまいであったこと、
 - (2) 危機管理体制が未整備であったこと、
 - (3) 防災訓練が不十分であったこと、
 - (4) 情報対策が不十分であったこと、
 - (5) ((1)~(4)の結果) 本部移行・職員避難の明確なイメージがなかったこと、
 - (6) 職員の問題提起を等閑視したこと、
 - (7) 揺れによる老朽庁舎の倒壊を心配していたこと、
 - (8) 巨大津波をイメージしていなかったこと、
 - (9) 本部移行の意識が持てなかったこと、
 - (10) 部課長による業務指示があったこと、
 - (11) 巨大津波をイメージできず、その意識がなかったこと、
 - (12) 通信機器が使えず、本部要員への避難指示等（本部移行指示）も出せなかったこと、
 - (13) 本部要員等は、庁舎前で判断のための情報を待っていたこと。
- ・津波襲来後、人員不足・準備不足等により、被害や被災者ニーズ等の情報収集・分析が遅れた。
- ・通信手段が使えず、防災関係機関への応援要請が遅れた。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★「代替本部への移行」（職員の避難）に関する判断基準と行動手順を明記する（平日昼間と休日夜間、庁舎内外での対応等を想定する）。 *問題点5-1参照
- ★危機管理体制を構築する（代替本部への移行、職員の避難指示、災害対策本部事務局の機能強化、本部の開設・運営、情報の収集・伝達、防災関係機関との連携等）。
- ★「職員初動対応マニュアル」を作成する（身の安全確保、本部代替施設への移動、移動時の判断基準、参集場所、初動の任務・役割分担、情報収集・伝達等、防災関係機関と

の連携を明記)

- ★より実践的で実効性のある防災訓練(図上・実働)を継続的に企画・実施する(代替本部への移行・開設・運営等のシナリオに基づく訓練やシナリオをふせて考えさせる訓練等を行う)。
- ★情報の収集・伝達体制を整備する(「情報待ち」をなくすため、被害・対応の想像力を高める訓練も必要) *問題点2-1~問題点2-3参照
 - ・地震・津波に対する過小評価や固定観念(「想定」の枠)を払拭させる「危険認知」の能力を、事前の防災研修や防災訓練によって磨く。
 - ・3.11の記録・教訓を災害文化として将来に永続的に伝承できる方法を検討する(災害記録誌、語り部育成、標識・記念碑設置、記念日に防災イベント等)。 *問題点11-1参照
 - ・職員等への啓発・研修を強化する(災害経験や津波シミュレーション等の「想定」の枠にとらわれず、自ら状況判断ができる人材を育てること、組織的対応の判断基準や行動手順を具体化すること、状況判断力・洞察力・実行力・柔軟性等を兼ね備えたリーダーの育成等)

問題点10-3 本部での組織対応の難しさ

- ・最初は、遺体班、物資班、避難所班の3班体制で進め、後に工務班、衛生班を新設した。とくに遺体班が大変だった。[職ヒ1]
- ・本部としての組織的対応が遅れた(本部からの指示が遅かった)。[大1]
- ・職員にやるべき業務内容が行き渡っていなかった(役割分担の問題)。
- ・防災計画に習熟していた職員は一部のみだった。[大1]
- ・応急過程で膨大な職務をこなした後、長期休暇又は退職をした職員がいた。[職ヒ1]
- ・マスコミ対応では、言葉の責任を考えながら発言した。[職ヒ1]
- ・4月1日の組織変更以降は、平時の業務量も増え、さらにマンパワーが逼迫した。また、部署間で業務量に偏りが出た。[職ヒ1]

【原因分析】

- ・震災直後、本部要員が庁舎で孤立し、本部体制の構築が遅れたことから、防災計画どおりには動けず、対処療法的(場当たりの)に動かざるをえなかった。[職ヒ1]
- ・災害時業務が膨大にもかかわらず、甚大な被害につき、対応できる人員が少なすぎた。[職ヒ1]
- ・中央公民館(避難所)の運営を職員中心で行った結果、対策本部要員がさらに手薄になった。[大1]
- ・首長や幹部が被災した場合の本部対応を想定していなかった。
- ・津波襲来後、人員不足・準備不足等により、被害や被災者ニーズ等の情報収集・分析が遅れ、対応方針の決定が遅れた(たとえば、遺体搬送・処理等での判断・対応が遅れた)。
- ・業務の分担・調整に時間を要した(遺体班の仕事が過酷だったため、最初はローテーションで仕事を回したが、4日目以降に固定化するなど)。[職ヒ1]

→【防災対策の方向性(★印:町防災計画への反映)】

- ★本部として最悪を想定した組織体制づくり・計画作成を行う(非常参集体制の具体化、本部の開設手順、情報収集・伝達体制の強化、指揮命令系統の確立、災害時の分業事務の検討等)。
- ★全ての本部活動(本文の1~11の活動)を統括・管理する本部(事務局)機能の強化を図る(救助・救急・消火、避難行動・避難誘導、避難所運営等の災害対応を円滑化するための人員・物資・資機材・情報・空間等の各種活動資源の調達・配分・管理等)。
- ★「業務継続計画」の作成・運用を行う(勤務時間内外による参集可能人数の予測、業務量変化に応じた柔軟な人員配置、職員の交代体制、庁舎等の安全確保、ライフラインの代替確保、情報通信手段の確保、資機材・物資等の必要資源の継続的確保、外部事業者

- との連携、定期的な研修・訓練等)。
- ・町の防災計画・マニュアルなどの啓発・普及を行う。
- ・3.11の教訓を踏まえた「本部開設・運営訓練」を実施する(本部の開設・運営、情報収集・伝達・分析・方針決定、リーダーの状況判断力を磨く、全職員の防災力のレベルアップを図る等)。
- ★情報収集・伝達手段を多重化する。 *問題点3-1～問題点3-2参照
- ★情報収集・伝達手段を耐震化・耐浪化する。 *問題点3-1～問題点3-2参照
- ★情報収集・伝達体制を強化する。 *問題点3-1～問題点3-2参照
- ・「情報収集・伝達マニュアル(仮)」を整備する。 *問題点3-1～問題点3-2参照
- ・「情報収集・伝達訓練」を実施する(情報収集・伝達・分析・方針決定・進捗管理等)。
*問題点3-1～問題点3-2参照

問題点10-4 防災関係機関等との連携・調整の不足

- ・翌日(3/12の夕刻)には、自衛隊(約10人)・県警(3-4人)・消防(5-6人)が中央公民館、寺野弓道場に参集していた。[職ヒ1]
- ・2日後(3/13)には、自衛隊320人(安否確認、遺体搬送、炊飯)、警察9人(警戒、精神疾患患者への対応)、消防署40人(救急搬送、遺体搬送、消火活動)、緊急援助隊300人(消火活動、遺体搬送)、消防団60人(消火活動、遺体搬送)、ボランティア12人の総勢800人を超える体制となった。
- ・災害業務が膨大で、町内の防災関係機関への的確な指示・連携・調整が十分にできなかった(消防署・警察署・医師会等との連携等)。[職ヒ1] *問題点4-5参照
- ・外部からの応援部隊への受援対応も不十分だった(緊急消防援助隊・自衛隊等との連携等)。
*問題点4-5参照

【原因分析】

- ・震災直後、本部要員が庁舎で孤立し、通信手段も使えなかったため、防災関係機関等への応援要請ができなかった。[職ヒ1]
- ・災害対策本部では、「災害対策本部日報」を作成し、自衛隊や消防など関係機関と共有するようにした。[朝1]
- ・へり出動の要請受付は、災害対策本部で一本化した。[朝1]
- ・災害時業務が膨大にもかかわらず、甚大な被害につき、対応できる人員が少なすぎた(翌日夕刻の参集職員約30名、その後生存職員約100名で対応した)。[職ヒ1]
- ・県に対して、派遣職員のニーズ(将来必要になる人工の予測)をうまく要望することが出来なかった。[職ヒ1] →県が、死亡・不明となった職員の年齢や職歴まで調べ、派遣職員の手配をしてくれた。[職ヒ1]
- ・自衛隊は、2010年に、自衛隊の拠点候補地(寺野、吉里吉里中)に関する事前調査を実施していた。[職ヒ1]

→【防災対策の方向性(★印:町防災計画への反映)】

- ★釜石市・内陸部自治体等との防災面での連携強化を図る(情報共有、応援要請等)。
*問題点4-5参照
- ★防災関係機関との広域応援・受援体制を構築し、受援計画の策定・訓練の実施を行う(活動拠点、アクセス道路、通信手段、派遣職員の受入方法と依頼業務、各種調整方法等の事前検討)。
*問題点4-5参照
- ★防災関係機関との連携・調整方法を検討する(総合調整所から現地調整所への指揮命令系統の確立、関係機関が情報共有できる体制の構築、関係機関との役割分担等)
*問題点4-5参照

問題点 10-5 初動対応に関わる地区毎のばらつき

- ・避難支援や避難所運営等の応急対策の取り組みに地域格差がある（事前の共助の取り組みが機能した所とそうでない所）。

【原因分析】

- ・共助としての応急対策の取り組みが見られない地区があった。
- ・自主防災組織のない地区があった。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★地区毎の防災計画、マニュアルなどの作成、訓練の企画・実施を支援する。
- ★「地区防災計画」を「大槌町防災計画」に反映する。

11 防災教育・防災訓練

問題点 11-1 防災教育の形骸化

- ・ 防災教育が形骸化していた。

【原因分析】

- ・ 防災教育の内容が、過去の災害事例の教訓、津波シミュレーションなどにもとづいていた。
- ・ 過去の災害経験、防潮堤等ハードへの過信、津波警報の空振り、県の津波シミュレーション結果等に油断して、町民の危機感が不足していた。[職ヒ1]

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ・ 3.11 の記録・教訓を将来に永続的に伝承できる方法を検討する。 * 問題点 10-2 参照
- ・ 3.11 関係資料の アーカイブス化、展示場所の確保等を図る。
- ・ 3.11 など災害経験伝承のための 語り部の育成、活用を図る。
- ・ 地域の歴史、地域の特性を考慮した防災教育を実施する。
- ★ 全世代での防災教育を強化する（小中学校児童から家族の啓発へ）。
- ★ ハザードマップ（防災マップ）を町民参加で作成・活用する（町民啓発プログラム、まち歩き、避難計画づくり、防災訓練とセットで実施）。
- ★ 「想定」にとらわれない、住民主体の避難計画の作成を支援する（家族単位、地区単位等の計画作成支援）。 * 問題点 1-1 参照
- ・ 路上で津波避難を意識できるよう、標識の設置を行う（標高や海岸線からの距離等）。
- ・ 防災士等の 防災の専門家を育てる。[職ヒ1]

問題点 11-2 防災訓練の形骸化

- ・ 防災訓練が形骸化していた。[大1]
- ・ 防災訓練の参加者が限定的だった。

【原因分析】

- ・ 人集めを重視し訓練内容が形骸化していた（町民への負担軽減に配慮した、毎年同様の訓練内容で、過酷な想定の訓練は想定できなかつた）。
- ・ 過去の災害経験、防潮堤等ハードへの過信、津波警報の空振り、県の津波シミュレーション結果等に油断して、防災訓練の参加者に切迫性が欠けていた。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★ より実践的で実効性のある防災訓練（図上・実働）を継続的に企画・実施する（最大クラスの津波、夜間の発災、火災・水害等との複合災害など様々な条件・テーマの設定、自主防災組織など様々な団体を支援）。 * 問題点 1-1 参照
- ★ 地域住民組織における、様々なテーマによる防災訓練の企画・実施を継続的に支援する（情報収集・伝達訓練、災害時要援護者避難支援訓練、避難訓練、避難所運営訓練、医療救護訓練、沿岸部と内陸部の合同防災訓練等）。
- ★ ハザードマップ（防災マップ）を町民参加で作成・活用できるよう、普及啓発を行う。
* 問題点 11-1 参照

問題点 11-3 町民の組織的活動の不十分さ

- ・自治会などで津波防災活動を行っていた地区の人は64%であった。〔内1〕
- ・町民の組織的活動が不十分だった。
- ・自主防災組織のない地区があった。

【原因分析】

- ・防災活動に取り組んでいなかった地域では、共助がうまく機能しなかった。
- ・防災活動に熱心な地域でも、支援者の逃げ遅れなどが発生した。

→【防災対策の方向性（★印：町防災計画への反映）】

- ★自主防災組織の登録・育成・組織間連携等を推進する（3.11の教訓を踏まえ、リーダーの育成、家庭・地域での防災計画づくり、防災訓練、防災教育の実施等）
- ★モデル地区の防災活動をマニュアル化し、町内他地区に普及啓発する。
- ★自主防災組織育成支援に関する要綱を作成する。
 - ・自主防災組織の連絡会を設置し、相互の情報交換を図る。

【凡例】

- [職ヒ1]「大槌町職員ヒアリング調査結果」2013年9月25日-10月7日実施
- [職ヒ2]「大槌町職員ヒアリング調査結果」2013年12月19日-12月20日実施
- [大1]「榊八州」大槌町地域防災計画実効性検証業務」2012年3月
- [安1]「安渡町内会防災計画づくり検討会」安渡地区津波防災計画」2013年10月
- [安2]「安渡町内会防災計画づくり検討会での証言、安渡地区住民へのアンケート調査結果、ヒアリング調査結果。」
- [町1]「榊東京建設コンサルタント・榊邑計画事務所」東日本大震災による被災現況調査(岩手3) B-5 避難実態調査 地区・集落代表者避難行動調査結果概要【大槌町編】」2012年2月、
- [町2]「大槌町」災害対策本部日報、2011年3月13日～2011年4月末日
- [岩1]「麥倉哲他」東日本大震災被災地域にみられた救援・助け合いの文化―岩手県大槌町避難所運営リーダーへのインタビュー調査から」(岩手大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要)2013年3月
- [赤1]「赤浜公民館」大槌町赤浜地区住民 3.11 大地震直後の軌跡」2013年3月
- [桜1]「特定非営利活動法人みどりと自然を育む会」大槌町桜木町地区住民アンケート調査結果」2013年4月
- [高1]「岩手県立大槌高等学校」大海嘯―2011. 3. 11 東日本大震災と避難所運営」2011年3月
- [内1]「内閣府」東日本大震災における地震・津波時の避難に関する実態調査」2012年12月(大槌町版を加工)
- [中1]「中央防災会議」防災基本計画新旧対照表」2011年12月、中央防災会議「防災基本計画の修正案新旧対照表」2012年9月、岩手県「岩手県地域防災計画の主な見直しのポイント」2012年1月
- [小1]「佐藤良」東日本大震災、吉里吉里小学校の避難所運営の実態と教訓」(内閣府 避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会(第2回)資料)2012年11月
- [福1]「岩手県社会福祉協議会・高齢者福祉協議会」東日本大震災記録集災禍の淵から」平成25年3月
- [消1]「釜石大槌地区行政事務組合消防本部」猛威への挑戦―東日本大震災一釜石大槌消防活動の記録―」2012年9月、[消2]消防庁「東日本大震災記録集」2013年3月
- [警1]「釜石警察署職員へのヒアリング」2013年9月6日実施
- [福2]「社会福祉協議会職員へのヒアリング」2013年9月5日実施
- [朝1]「朝日新聞特集記事」3・11その時、そして…」2011年4月11日-
- [検2]「第2回大槌町東日本大震災検証委員会議事要録
- [検3]「第3回大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録
- [検4]「第4回大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録
- [団1]「大槌町消防団へのヒアリング結果」2013年9月4日実施
- [消2]「釜石大槌地区行政事務組合消防本部へのヒアリング結果」2013年9月6日実施
- [医1]「釜石医師会へのヒアリング結果」2013年9月5日実施
- [医2]「仙仙・釜石・宮古保健医療圏の現状と課題について」(岩手県資料)2011年9月30日
- [医3]「寺田尚弘」東日本大震災を振り返って。」平成23年12月5日
- [民1]「大槌町民生委員児童委員協議会」大槌一明日へ語り継ぐ」2013年3月15日
- [遠1]「遠野市」遠野市後方支援活動検証記録誌」2013年9月。
- [県1]「岩手県」東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」2012年4月
- [県2]「岩手県」岩手県東日本大震災津波の記録」2013年3月
- [釜1]「釜石市」東日本大震災検証報告書(案)」2012年3月
- [宮1]「宮古市」東日本大震災検証東日本大震災における災害対応行動の検証報告書」2012年3月
- [山1]「山田町」山田町地域防災計画」2013年2月
- [小鎚1]「小鎚地区ヒアリング結果」2014年1月24日実施
- [金1]「金澤地区ヒアリング結果」2014年1月24日実施

おわりに

本検証では、東日本大震災における大槌町役場職員の対応、及び被災地区における地域住民の行動を検証し、今後の町防災対策の方向性を提言しました。

その結果、11の検証項目に沿って、合計50の問題点を抽出すると同時に、町防災対策の方向性として、延べ201の対策項目を提案することができました。

今年度は、11月に「大槌町東日本大震災検証報告書（中間報告）」を発表しましたが、これに並行し、町は、ここでの「防災対策の方向性」の中の★印（延べ134）のほぼ全てを「大槌町地域防災計画」（改訂版）に反映させています。

これらの対策項目には、今年度中にすぐに着手すべきものと、少し時間をかけてさらに検討すべきものを提案しました。

たとえば、津波襲来までの「代替本部への移行」、「職員の避難（指示）」に関する判断基準と行動手順等は、今年度中に防災計画に盛り込むべきものと考えますが、他方、防災関係機関や地域住民組織との連携のための対策や、避難時の車利用のルール、学校防災のあり方などのように、少し時間をかけて内容の具体化を図るべきものもあります。

東日本大震災の検証作業はまだ始まったばかりです。今回の防災計画見直し後の防災対策の実行性の確保、今回積み残した防災課題の検証はもとより、検証作業は継続する必要があります。それ以外にも、東日本大震災の記録、供養、伝承、防災意識の啓発などに関わる防災課題も山積みです（たとえば、犠牲者の死亡原因調査や生活史の記録、ご遺族のグリーフケア、町職員の防災語り部の育成、町若手職員の防災将来ビジョンの募集など）。

こうした防災課題を今後長期にわたって一つずつ克服していくことが、東日本大震災を忘れない、災害に強いまちづくりにつながるものと考えます。

最後になりましたが、本検証作業にご協力いただきました検証委員をはじめ全ての皆様方に厚く御礼申し上げますと同時に、今後とも東日本大震災の検証と防災対策の改善にご支援ご協力をいただきますよう、お願い申し上げます。

資料編 1 大槌町東日本大震災検証委員会設置要綱

大槌町訓令第 4 号

大槌町東日本大震災検証委員会設置要綱を次のように定める。

平成25年 7 月 8 日

大槌町長 碓川 豊

大槌町東日本大震災検証委員会設置要綱

(設置)

第 1 条 平成23年 3 月11日に甚大な被害をもたらした東日本大震災における大槌町役場職員の対応及び被災地区における地域住民の行動を検証し、二度と同じ惨事を繰り返さないため、大槌町地域防災計画に反映させることを目的に作成する検証結果報告書を幅広い見地から検討するため、大槌町東日本大震災検証委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(所掌事項)

第 2 条 委員会の所掌事項は、次のとおりとする。

- (1) 東日本大震災の検証に関すること。
- (2) 住民アンケート及び庁内検証結果の分析に関すること。
- (3) 国、県及び周辺自治体等の各種調査・検証結果の分析に関すること。
- (4) その他検証結果報告書作成に必要な事項に関すること。

(組織)

第 3 条 委員会は、委員15名程度をもって組織し、次に掲げる者のうちから大槌町長(以下「町長」という。)が委嘱する。

- (1) 学識経験を有する者
- (2) 自主防災会等代表
- (3) その他町長が必要と認める者

(任期)

第 4 条 委員の任期は、委嘱した日から平成26年 3 月31日までとする。

2 委員に欠員が生じた場合における補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長及び副委員長)

第 5 条 委員会に委員長、副委員長各 1 名を置く。

2 委員長及び副委員長は、委員の互選とする。

3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故のあるときは、その職務を代理する。

(会議)

第 6 条 委員会は、委員長が招集し、委員長が議長となる。ただし、委員の委嘱後の最初の会議は、町長が招集する。

2 委員会は、委員の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。

3 委員会の議事は、出席した委員の過半数を持って決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

(関係者の意見聴取)

第 7 条 委員長は、委員会において必要があると認められるときは、関係者の出席を求めて、その意見を聴くことができる。

(庶務)

第 8 条 委員会の庶務は、総務部総務課において処理する。

(その他)

第 9 条 この要綱に定めるもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、町長が別に定める。

附 則

この訓令は、平成25年 7 月 8 日から施行する。

資料編 2 大槌町東日本大震災検証委員会委員名簿

	機関・所属	職	氏名	部 会		
				情報通信 人命救助	避難誘導 避難所運営	災害対策本部
				津波情報収集 情報住民伝達 人命救助 支援体制等	避難誘導 避難所運営 物資配給 要援護者対応	災害対策本部 運営
1	岩手大学	地域防災研究センター 教授		○	○	○
2	早稲田大学	地域社会と危機管理研究所 所長		○	○	○
3	大槌町	副町長		○	○	○
4	岩手県沿岸広域振興局	復興推進課長		○		
5	三陸国道事務所	管理課長		○		
6	釜石海上保安部	次長		○		
7	釜石警察署	大槌交番所長		○		
8	釜石大槌地区行政事務組合 消防本部	大槌消防署 副署長		○		
9	大槌町消防団	団長			○	
10	自主防災会	安渡町内会 自主防災事業部			○	
11	釜石地区医師会	副会長 植田医院院長			○	
12	小中学校	吉里吉里小学校 副校長			○	
13	岩手県立大槌高等学校	教諭			○	
14	介護保健施設	社会福祉法人堤福社会 常務理事・総合施設長			○	
15	民生委員児童委員協議会	小鎚地区			○	
16	社会福祉協議会	事務局長			○	
事務局						
	大槌町職員			○	○	○
	株式会社防災都市計画研究所			○	○	○

資料編 3-1 第1回 大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録

1. 概要

- ・日時 2013年8月5日(月) 13:00~14:30
- ・場所 大槌町町役場多目的会議室
- ・出席者(敬称略)

		<委員会での役職>		
岩手大学	地域防災研究センター 教授	■	■	*委員長/部会長
大槌町	副町長	■	■	*副委員長
早稲田大学	地域社会と危機管理研究所 所長	■	■	*委員/部会長
岩手県沿岸広域振興局	復興推進課長	■	■	*委員
三陸国道事務所	建設専門官	■	■	*委員 (■ 委員代理)
釜石海上保安部	交通担当次長	■	■	*委員 (■ 委員代理)
釜石警察署	大槌交番所長	■	■	*委員
釜石大槌地区行政事務組合消防本部	大槌消防署 副署長	■	■	*委員
大槌町消防団	団長	■	■	*委員
自主防災会	安渡町内会 自主防災事業部	■	■	*委員
釜石地区医師会	副会長	■	■	*委員
小中学校	吉里吉里小学校 副校長	■	■	*委員
岩手県立大槌高等学校	教諭	■	■	*委員
介護保健施設	社会福祉法人堤福社会 常務理事・総合施設長	■	■	*委員
民生委員児童委員協議会	小槌地区	■	■	*委員
社会福祉協議会	事務局長	■	■	*委員
大槌町職員	総務部長	■	■	*事務局
大槌町職員	総務課危機管理室長	■	■	*事務局
防災都市計画研究所	代表取締役所長	■	■	*事務局
防災都市計画研究所	計画部	■	■	*事務局

・配付資料

- 資料1 「大槌町東日本大震災検証委員会設置要綱」
- 資料2 「大槌町東日本大震災検証委員会委員名簿」
- 資料3 「検証委員会の目的と方法」
- 資料4 「東日本大震災 大槌町被災概要」
- 資料5 「国・県・周辺市町による東日本大震災検証結果」
- 資料6 「大槌町による実効性検証結果」
- 資料7 「町内各地区による東日本大震災検証結果」
- 資料8 「安渡地区津波防災計画(概要版)(案)」
- 資料9 「安渡地区における死亡状況調査結果(暫定版)」
- 資料10 「安渡町内会による住民意向調査結果」

2. 議事要録

以下 ◇：委員長、△：副委員長、○：委員、●：事務局 の各発言とする。

2.1 開会(黙とう、町長挨拶)

開会前、黙とうが行われた。黙とう終了後、碓川豊町長により、開会挨拶が行われた。

2.2 委員長・副委員長の選出、各委員の紹介

委員長、副委員長の選出が行われ、■委員が委員長に、■委員が副委員長に承認された。

また、事務局より、各委員の名前を読み上げ、各委員の紹介を行った。

2. 3 本委員会の目的と方法

検証委員会の目的等について、事務局・ が資料1・2・3を用いて説明した。以下質疑応答。

- ◇ (委員長) 事務局が提示した方向性について、意見、質問等はあるか。
- (委員全員) (発言なし。)
- ◇ (委員長) 意見がないため、この方向で進めていく。

2. 4 東日本大震災による被害と行政の対応について

東日本大震災による被害概要について、事務局・ が資料4を用いて説明した。以下質疑応答。

- ◇ (委員長) 震災前の全戸数はどのくらいか。
- () 今手元に数値データがないため、追ってご連絡する。

東日本大震災における行政の対応について、 が資料5、資料6を用いて説明した。以下質疑応答。

【3.11の教訓】

- (委員) 大槌町の医療体制は、釜石医師会により県立釜石病院を中心に構築されている。現在、大槌病院のスタッフは4名しかおらず、大槌町単独での災害時における医療対応は難しい。
- (委員) 地元住民としては、多様な支援元があると助かる。釜石まで通うのは、特に災害時には大変。地域高齢化が進む中、地元での対応がより必要となってくる。
- (委員) 3.11では、要援護者と健常者のすみ分けが難しかった。福祉施設と避難所の連携をあらかじめ検討しておくべき。
- (委員) 3.11では多くの地域が孤立した。連絡体制の改善が重要と言える。吉里吉里小学校の避難所では、携帯のワンセグが使えた。ワンセグを町内どこでも使えるように整備を求めたい。

【問題の原因究明】

- ◇ (委員長) 資料6の4-3について、なぜ役場職員や消防団が逃げ遅れたのか、その背景・原因を明らかにすべき。そうしなければ、委員としても提言を出しにくいのではないか。次回までに資料の改善をお願いしたい。
- () 資料6について、表の左側の列を今後の課題、右側の列を対策の方向性とした上で、両者の間に原因の項目を追加して検討を進めていきたい。

2. 5 東日本大震災における住民の対応について

東日本大震災における住民の対応について、 が資料7・8・9・10を用いて説明した。以下質疑応答。

- () 特に資料7については、情報が不足している部分も多い。ぜひ委員の皆さんから情報を提示していただきながら、各地区の状況が分かるようにしていきたい。

【検証の継続】

- (委員) この検証結果は今後も継続的に情報量を増やしていくのか。それともどこかで区切りとするのか。また、誰に聞くかによって情報内容が全く異なる。どのように情報を整理していくのか。
- () 役場としては、継続的に検証を行っていききたい。同じ発言者・調査方法でも、時期によって情報内容が変化すると思われる。
- (委員) タイムリーに見直していくことが重要。例えば、3年後の復興事業完了後には、現在と大きく状況が異なっているだろう。年に1回、あるいは公民館が再建された時など、時期の切れ目で地域から見直していく仕組みづくりが必要。一度検証・見直しを行って終わりとするのではなく、継続的に検証・見直しをして欲しい。
- () その通りで、時期ごとに見直すことに賛成。国・県の方針に沿った見直しだけでなく、町の復興状況にあった見直しを行っていききたい。

【災害医療】

- () 委員) 大槌病院仮診療所は、県内で最も早く設置された。ただし、この表現では誤解がある。大槌町の医療体制は釜石中心である。医療関係の検証資料はこちらでもまとめているので、ぜひ参考にして欲しい。

【地区レベルの教訓】

- () 委員) 避難所運営を行っていて重要と思ったことが3つある。第1に、情報管理である。避難所で被害調査を行うなど情報管理ができていないと、現在のように検証のための調査もできない。第2に、自助と共助の境目をよく吟味することである。支援者が犠牲にならないよう避難行動を行うためには、共助でどこまで要援護者を助け、自助でどこまで避難・避難準備をしてもらえば良いかを、非常に多くの時間をかけて議論した。第3に、地域教育とつなげた防災教育である。防災は、検証と計画づくりだけで終わりでない。計画を地域住民に普及させて、住民の意見も取り入れ、見直していくことが重要。
- () 会長) 住民どうしの意見の食い違いは、時期や被害の大きさによって生じてくる。何をもって検証、ないし原因究明とするかについて、大槌町内でどこまでできるのかという視点から、確認しておいた方が良いのではないか。例えば、町方の検証をどうするのか。
- () 地区単位でも検証結果が異なる。町としての防災計画を考えていく上で、地区レベルの何をどこまで盛り込んでいくのかも考えておくことが重要。
- () 委員長) 地域や行政でできることをよく検討した上で、明確にすべき。地区ごとで生じた状況の結果を示すだけでなく、その結果を分析し原因を究明して欲しい。

【ハザードマップ】

- ◇ () 委員長) 過去の津波やハザードマップとの関係はどのようになっているのか。
- () 岩手県の正確なシミュレーション結果を確認中。ただし、明治・昭和・チリのどれが避難する上での参照基準となっているかは、住民によって異なる。さらに、言い伝えの場合、浸水範囲があいまいになる。そこで、次回までに資料9に明治・昭和・チリの浸水ラインを入れて提示したい。
- ◇ () 委員長) 今回の震災でハザードマップが役に立ったのかどうかを検証することも重要。例えば、宮古市田老地区では、ハザードマップ上で浸水域内に自宅が入っている人でも、避難しない人がいた。高い防潮堤があるから大丈夫だと思っていたようだ。また、鵜住居ではハザードマップ上の浸水域外で多くが犠牲となっている。地域によっても、ハザードマップの受け止め方は異なっていたと思う。大槌町ではどうだったのか。
- () 会長) ハザードマップの示し方も重要。例えば、資料9の死亡状況調査では、2階に逃げれば助かると思って逃げていない人もいる。この高さの波が来た場合、その地域はどのようになるのかを示すことも重要。
- () ハザードマップは、防潮堤のない現状を元に作成予定。8月の町広報で周知する。

【防災訓練、防災資機材の備蓄】

- () 委員) 防災訓練のやり方は見直しが必要。震災前は安渡と吉里吉里がモデル地区となり懸命に行う一方、他の地区は十分に実施できていなかった。その意味で、行政と地域が連携し、モデル地区の状況を他地区に波及していくことが重要。学校や事業所も巻き込んだ訓練を実施するためにも、行政との連携が重要。
- () 委員) 他の地区でも同じ状況だと思うが、現在、備蓄が不足し危機感を抱いている。直近の対応もお願いしたい。
- () 町内での備蓄の偏り・不足については、6月の町議会で予算案を提示した。現在、配置を考えている状況。

2. 6 その他（次回の予定）

- ・9月5日（木）13:00～17:00の日程で行う。部会ごとに議論する予定。

2. 7 閉会

以上

資料編 3-2 第2回 大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録

1. 概要

- ・日時 2013年9月5日(月) 13:00~16:15
- ・場所 大槌町町役場多目的会議室
- ・出席者(敬称略)

<委員会・部会での役職>

岩手大学	地域防災研究センター 教授	■	■	第1部会 * 委員長/部会長
大槌町	副町長	■	■	第1部会 * 副委員長
早稲田大学	地域社会と危機管理研究所 所長	■	■	第2部会 * 委員/部会長
岩手県沿岸広域振興局	復興推進課長	■	■	第1部会 * 委員
三陸国道事務所	建設専門官	■	■	第1部会 * 委員
		(■ 委員代理)		
釜石海上保安部	次長	■	■	第1部会 * 委員
釜石警察署	大槌交番所長	■	■	第1部会 * 委員
釜石大槌地区行政事務組合消防本部	大槌消防署 副署長	■	■	第1部会 * 委員
自主防災会	安渡町内会 自主防災事業部	■	■	第2部会 * 委員
釜石地区医師会	副会長	■	■	第2部会 * 委員
小中学校	吉里吉里小学校 副校長	■	■	第2部会 * 委員
岩手県立大槌高等学校	教諭	■	■	第2部会 * 委員
介護保健施設	社会福祉法人堤福社会 常務理事・総合施設長	■	■	第2部会 * 委員
民生委員児童委員協議会	小槌地区	■	■	第2部会 * 委員
社会福祉協議会	事務局長	■	■	第2部会 * 委員
大槌町職員	総務部長	■	■	第1部会 * 事務局
大槌町職員	総務課危機管理室長	■	■	第2部会 * 事務局
防災都市計画研究所	代表取締役所長	■	■	第2部会 * 事務局
防災都市計画研究所	計画部	■	■	第1部会 * 事務局

・配付資料

- 資料1 「第1回大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録(案)」
- 資料2 「大槌町における東日本大震災の検証内容(案)」
- 資料3 「国・県・周辺市町による東日本大震災検証結果(防災対策の方向性) <暫定版>」
- 資料4 「大槌町内各地区における東日本大震災検証結果(災害対応の課題) <暫定版>」
- 資料5 「防災関係機関による東日本大震災検証結果(災害対応の課題) <暫定版>」
- 資料6 「安渡地区における死亡状況調査結果(暫定版)」
- 資料7 「大槌町東日本大震災検証報告書 目次構成(案)」

2. 議事要録(部会別協議)

以下 ◇: 部会長、○: 委員、●: 事務局 の各発言とする。

2.1 第1部会 議事要録

2.1.1 開会

■ 部会長により、開会挨拶が行われた。

2.1.2 前回の振り返り

事務局・■ が資料1を用いて説明した。

2.1.3 検証内容の検討

事務局・■ が資料2・3・4・5・6を用いて検証内容(案)を提示した。以下検討結果。

【釜石海上保安部】

- ◇ () 部会長) まず、事務局が提示した資料を基に、各委員から東日本大震災における課題、今後の方針を報告していただきたい。
- () 委員) 資料5を基に報告する。発災直後から大小無数の瓦礫が浮遊する中、航空機や巡視船による人命救助を最優先とし沿岸部の搜索策活動を行った。浮遊物の漂流も長期におよび、時間の経過とともに搜索範囲が拡大していった。早期に救助するには情報に基づき限られた勢力を効果的に投入する必要があり、関係機関等との情報共有が課題となる。
- ◇ () 部会長) 3.11を受け、業務継続に関する方針で変わった点はあるか。
- () 委員) 業務継続のためには人的被害を最小限にする必要があることから、地震・津波発生時における庁舎への参集は、職員やその家族等の安全確保後に行うこととした。

【釜石警察署】

- () 委員) 警察で一番問題となったのは情報通信体制の確保。3.11 当時は、大槌町交番が被災し、以後の情報通信については、臨時警察署の加入電話が安否確認の問い合わせでパンク状態となったので、衛星電話で連絡を行った。
災害時の警察業務は避難誘導、交通規制、搜索活動だった。避難誘導では犠牲となった警察官もいる。ご遺体の検視・安置所を予定していた廃校や寺院などの多くが被災し、民間施設にも場所を提供してもらった。また、応援部隊とも情報共有を図り地区ごとに搜索活動を地区ごとに分担した。
現在、災害時に、事務作業ができる資機材、通信機、最低限の装備を積んだ移動交番車を用いて、中央公民館を拠点として活動する体制を進めているとともに、災害時の沿岸署の有線通話について整備している。避難誘導については、広報しながらも安易には海岸には近づかない方針を取っている。災害時の交通規制については、基本的には国道45号沿いの南・北・沢山の3箇所を抑える方向としているが、状況により、町、消防団、自衛隊等と協議の上、規制場所等を決める必要がある。
- ◇ () 部会長) 警察無線で状況をどのくらい把握できるのか。
- () 委員) 現在、警察本部、釜石警察署、大槌交番それぞれで、県内の情報を警察無線において情報収集すること、また、移動交番車が中央公民館に拠点を置いた場合、県内系及び署活系無線を用いて大槌町管内情報を把握し、町へ伝達するすることが可能となっている。
- ◇ () 部会長) 情報通信体制の確保における最も大きな課題は何か。
- () 委員) 先述のように、安否確認に関する問い合わせが多かったが、警察のみでは安否を確認しきれなかった。

【大槌消防署】

- () 委員) 消防署の業務は、避難誘導・傷病者救助・消火活動。3.11 当時の動きは、基本的には資料5のとおり。課題としては、要援護者の避難誘導で犠牲者が出たこと、津波により本庁舎が被災し車両・資機材が使用不能になり、職員が屋上に取り残されたこと、消火活動について、消防水利が被災したため、ポンプ車が林野火災に十分な対応ができなかったこと、救助活動については、ご遺体の回収が中心となったこと、検視・確認の手順が分からなかったこと等が挙げられる。
他方、課題解決に役立ったこととしては、町災対本部が1フロアでまとまっていたので情報共有がしやすかったこと、釜石市の小佐野出張所が被災しなかったのでそこを中継点として外部支援を受け入れやすかったこと。
消防団については、水門閉鎖を行い避難が遅れたこと、消防団施設が多く被災したことが課題。
- ◇ () 部会長) 車両・施設の現状は。
- () 委員) 車両は、県内の消防団、大阪市消防局から寄贈されたもの、その後新しい車両で充足できた。消防署は浸水区域内であるが土盛りして建設する予定。

【三陸国道事務所】

- () 委員) 三陸国道事務所では震災直後、国道の横ルートの道路啓開を重視し、8ルートを8日間で確保した。資料2に「道路啓開に時間を要した」とあるが、身元調査完了後に啓開という順序だったので、国道については啓開作業が遅れたという認識はない。情報伝達体制については、非常時用に津波警報掲示板、平常時用に過去の津波浸水範囲の標識を設置している。津波警報掲示板はバッテリーで3日間は作動する。
このように、ハード面での整備は進んでいる。今後ソフト面での対策を考えていきたい。

【岩手県沿岸広域振興局】

- () 委員) 資料2の質問文に沿って、県では、まず、2004年に地震・津波のシミュレーションを行った(明治三陸・昭和三陸・宮城県沖の3津波)。今後は、東日本大震災の結果も反映させた想定を行う。情報連絡体制は、県庁と町との連絡が震災直後に途絶したことが問題。そこで、職員を各市町村に派遣して情報収集を行ったり、衛星電話を現地に設置して対応した。今後は情報通信体制を多重化していく予定。
- ◇ () 部会長) 県職員をどのように派遣したのか、そして今後の対策での位置づけは？
- () 委員) 大槌町には2名の職員を本部に派遣し、情報収集にあたった。大槌町の情報は、(岩手県沿岸広域振興局により設置された)県災害対策本部地方支部から釜石市内の情報とともに県(県災害対策本部)に報告する体制になっていた。今後も、県職員を派遣し情報収集にあたることにしている。

【地震・津波の想定に関する対策の方向性】

- ◇ () 部会長) まず、地震・津波の想定への対策の具体的な方向性について意見を聞きたい。例えば、L1/L2以外に、町独自に多重防災の基準を検討していることはないか。
- () 町としてはL1/L2の基準で多重防災を行う方針に変更はない。
- ◇ () 部会長) ハザードマップにおける想定基準はどのように設定しているか。また、対策を考えていく上で、ハザードマップの位置づけをどのように説明していくか。
- () L1/L2の基準に沿ったハザードマップにしたい。同時に、ハザードマップで示された想定を超える津波も生じうるという意識付けも住民に行う。
- ◇ () 部会長) ハザードマップの位置づけについて、他の委員の意見は。
- () 委員) 情報に頼らず、これまで以上の津波が来るという前提で地震が発生したら即避難するという意識づけが重要。消防署では津波来襲予定時刻の15分前に避難を開始する取り決めになっているが、実際を考えると大きな地震が発生したら即避難が望ましい。問題は、こうした意識付けをいかに徹底し語り継ぐか。
- ◇ () 部会長) ハザードマップは、特定の条件下でここまで津波が来たという情報を示す意味では重要。より重要なのは、このラインよりも上に津波は来ないという誤解を与えないように提示すること。

【情報の収集・伝達(津波襲来前)に関する対策の方向性】

- ◇ () 部会長) 次に、3.11の津波襲来前、どのように情報を収集・伝達したか。例えば、町は停電が生じ、県との連絡手段がない中で情報収集できなかったのか。
- () 町としては情報収集できなかった。
- ◇ () 部会長) 通信機器も使用できなかったのか。
- () 通信機器も使用できなかった。
- ◇ () 部会長) では、災害時の通信収集体制をいかに構築すべきか。多重化などの方針は出されているが、具体的にいかにすべきか。
- () 県のシミュレーションでは、防潮堤を超えた水が静かにオーバーフローしてくるイメージで捉えられていた。このため、町役場は浸水エリアに立地し続けており、通信機器などは2階にあれば対応できるという認識でいた。
しかし万一に備え、震災前から町の地域防では、役場が使用不能になった際には中央公民館に災害対策本部を移動させることになっていた。その意味では、3.11の際には速やかに中央公民館に本部を移すべきだった。
今後は、大きな地震があった場合は情報収集よりも高台に逃げることを優先したい。避難

した後で情報収集を始めるということである。また、3.11 当時でも、ワンセグを使って情報収集できた。このため情報収集にあたっては、ワンセグを活用するなど、日ごろから様々な方法で情報収集することが重要。

- ◇ () 部会長) それでは、中央公民館に移動した後、住民への情報伝達をいかに行うか。資料 2にもあるように、防災行政無線・広報車・職員からの情報伝達を聞いた町民は 2%にとどまっている。情報伝達体制を大きく見直す必要がある。
- () 現在、行政無線のアンテナは役場と中央公民館の両方に立っている。中央公民館の無線は高台に立地しているので、避難後も確実に通信機器を使用することが可能。また、予備電源で 3 日間は作動するので、停電時も持続的な使用も可能。
- ◇ () 部会長) 各委員から、その他の情報伝達手段として、こうした方が良いという意見はあるか。
- () 委員) 消防としては、法律上サイレンを継続して流せないことになっているのが課題。また、情報を受け取る住民のそのときの心理状態や位置も重要な条件となってくる。その意味では、音だけでなく様々な感覚に訴える伝達手段が重要。
- () 委員) 伝達情報の質も問題。例えば、資料 2の 22 パーセントの町民も、おそらく 1 回サイレンを聞いただけという場合も多いだろう。
- () 委員) 高気密化された近年の住宅では防災行政無線が届かない可能性がある。様々な場面や状況に合った情報伝達手段を考える必要がある。
- ◇ () 部会長) 例えば、宮古市では情報伝達にスマートフォンのアプリを使用している。
- () 委員) 大槌町でもアプリを作成している。
- ◇ () 部会長) 多様な情報伝達手段の参考として、港湾内の船への伝達方法を聞きたい。
- () 委員) 無線などの通信設備の設置が義務づけられている大型船については、通信を聴取していれば情報の伝達は可能である。しかし、通信設備の設置義務のない小型船への情報伝達は難しくなる。
- () 委員) 小型船には漁業無線で伝達する方法もあるが、特に小さな船外機船は付いていないので伝達が難しい。
- () 委員) 遠野市では、各戸で無線を受信できるようになっている。
- () 委員) 個別無線は費用が問題。
- ◇ () 部会長) 情報伝達手段の「多重化」について計画に盛り込む際には、誰に、どのように、という内容を具体的に示す必要がある。

【情報の収集・伝達（津波襲来後）に関する対策の方向性】

- ◇ () 部会長) 次に、津波後の情報収集・伝達について意見を聞きたい。災害時は安否情報や避難所支援に関わる情報が重要となると思う。何を目的に、誰から誰に、どのような情報を、どのように収集・伝達するか。まず、現在の町の方針は。
- () 3.11 の津波後には、安否情報が一番重要。災対本部には、平常時の 3～4 倍の数の問い合わせがあった。その対応に災対本部の人手をかけざるを得なかった。住民基本台帳データを早期に利用できれば混乱を防げたと考える。避難所では、生存者の情報を確認できる仕組みづくりが必要。伝達については、災害 FM をもっと早期に整備できれば良かったと考えている。当時は、マスコミ等を通じての伝達も多かった。
- ◇ () 部会長) 県では、災対本部活動には平常時とは異なる電話番号を使った。しかし、平常時の番号には安否確認の問い合わせが殺到した。
- () 委員) 安否確認という情報の性質上、情報の確実性をいかに確保するかという問題もある。避難所ごとに担当者を派遣し、本部に情報を集める体制をつくれれば良い。
- () 委員) 3.11 の際には、災対本部で各避難所を歩いて名簿を収集し、集約した名簿を各避難所に配布した。これを早期に実現できれば良いのだが。
- () 委員) 県および釜石市でも、避難者名簿を窓口で見られるようにすると、多くの人が集まっていた。しかるべき場所に窓口を設置し、電話対応の負担を減らすことが重要。
- ◇ () 部会長) 避難者名簿は避難所支援にもつながる大事な情報。
- () 委員) まず避難所と災対本部の連絡体制を確保することが重要。
- () 指定避難所外で避難生活を送る人々の情報について、3.11 では、災対本部に直

接物資支援を訴えてきた人については把握できたが、それができないケースもある。

- ◇ () 部会長) 指定避難所外で避難生活を送る人々の情報を、3.11 では自衛隊が収集した。問い合わせ窓口となる行政に早期に集約できる方法があれば良いのだが。

【関係機関の連携に関する対策の方向性】

- ◇ () 部会長) 次に、関係機関の連携について意見を聞きたい。3.11 における災対本部の状況は。
 - () 中央公民館で朝夕の定時ミーティングを実施し、情報共有を行った。朝は本日の方針を決定し、夕は結果を報告し合った。調整は主に都市整備課が行った。例えば、ガソリンの提供を受けるガソリンスタンドへの道路啓開など、関係者が一堂に会し、調整する場が現地に必要だった。国交省のリエゾンも連携する上で役立った。
- ◇ () 部会長) 災害時に連携できる仕組みづくりが重要。しかし、平時から仕組みを構築していないとすぐには連携できない。平時からの対策、仕組みをいかに地域防災計画に盛り込むか。
- () 委員) 釜石市では、作業の前に関係機関の担当者が集まって情報共有を通じてニーズ把握を行い、役割分担した。
- ◇ () 部会長) こうした仕組みを地域防災計画に埋め込んでいければ。

【防災文化の継承】

- () 委員) 防災教育によってこうした教訓を継承することも重要。
- ◇ () 部会長) 防災文化として継承していくべき。
- () 委員) 防災教育と防災文化は、一体的な取組として推進するということか。
- () 委員) 町内の小中学校では、ふるさと科を設ける。その中で、地域文化の教育とともに防災教育も行う予定。教育と文化は密接。
- () 災対本部、防災教育、防災文化については、第3部会で検討する。

2. 2 第2部会 議事要録

2. 2. 1 開会

事務局・() から、部会ごとで開催すること、第2部会の部会長を() 部会長にお願いすることを確認した。

2. 2. 2 検証内容の検討

東日本大震災における避難行動・避難誘導、避難所運営を中心に、() が[資料2]を用いて問題点や問題の原因などを説明した。以下、避難行動・避難誘導に関する検討結果。

(1) 東日本大震災における避難行動・避難誘導

【大槌高校】

- () 委員) 大槌高校は高台だったので避難することはなかったが、もし生徒の帰宅途中であれば、教職員としての責任感から、生徒を呼びに下りて行くかもしれない。3.11 では、大槌高校に多くの車が避難して来た。駐車場で車の誘導中は、町で何が起きているのか気づけなかった。ある女性の叫び声で、町の浸水を見た。町役場の人たちの体験と似ている。
- ◇ () 部会長) 車で高校まで行けるとなると、高校に要援護者の方が多く集まる可能性があり、その対応をしなければいけない。
- () 大槌高校への坂道付近で渋滞は起きたか。
- () 委員) 逐一車を上げたので、渋滞まではいかなかったと思う。グラウンド前の中庭の次にグラウンドに駐車させた。グラウンドの半分が埋まった時点で浸水した。
- ◇ () 部会長) グラウンドを車の駐車場として利用するかどうかの判断が求められる。
- () 車避難を認めるとすれば、高台に広い駐車場を設けることがセットになる話であり、そことの兼ね合いだと思う。

【赤浜小学校】

- (委員) 避難行動で一番問題となったのは、避難のきっかけ。誰が「逃げろ」と言うか。赤浜小は地域の避難場所。一度体育館に避難したが、余震で子どもたちが怖いと言うので、校庭で待機していた。校庭からは海が見えなかった。津波が防潮堤を越えたところで、お父さんや私たちが「逃げろ」と叫び、子どもたちは山の方に逃げた。小学校の2階や体育館のフロアまで津波が来た。学校に避難した地域住民の中には犠牲になった方もいる。

校庭への避難までは訓練していたが、その後の行動は検討していなかった。海は津波で、安渡も赤浜も火事だった。山火事の危険性から、山へは避難しなかった。惣川にある民家に宿泊のお願いをし、泊めてもらった。避難する場所がなかった。

- ◇ (部会長) 一緒にいた人数は何人か。
- (委員) 子ども35人、教職員10人、保護者7～8人。2軒の家に泊まった。そのうち1軒は保護者の家。校庭の防災倉庫は津波で中のものが流されたが、残っているトランシーバーや発電機、毛布を使った。

【安渡町内会】

- (委員) 3.11では、役員等はある程度行動できた。今回の震災の問題は、要援護者支援をどうするか。避難誘導をして犠牲になったら誰が責任を持つのか。資料6にあるように、安渡地区で自宅付近で亡くなった方は全体の7割以上。昭和35年のチリ地震津波のイメージが強かったことと、チリ地震津波後、堤防ができたことによる津波の過小評価が逃げ遅れた原因と考えられる。また、津波でスピーカーが倒れ、広報が途中で途切れたことも避難の障害になったと思う。

平成22年11月に行政と一緒に要援護者のための福祉マップを作った。町内会と民生委員が連携し把握につとめた。寝たきりの人がいる家庭では、家族間で話し合いが必要。高齢者の中には、頑固で話を聞かない人もいる。避難途中、津波が来ないと親戚の家でお茶を飲んでいて亡くなった人もいる。こういった避難を拒否する方への啓発が課題である。

- ◇ (部会長) 地域活動が盛んだったにもかかわらず、犠牲者がでた。特に役員や民生委員など、共助を担う人たちも被災した。安渡だけの問題ではなく、どの地域も共有に持っている課題。

【介護保険施設】

- (委員) 被災していたこともあったので、利用者(DS)、職員を自宅に帰すことをしなかった。

デイサービスなど送迎中に地震発生した場合の対応について、震災後にBCP(業務継続計画)として整備した。地域では、昼間なら近くの寝たきりの人を助けに行く可能性が大きい、夜間の場合は助けに行かない可能性が大きい。助けに行くことは自己犠牲になる。やはりてんでんこが良い。救急車や消防車はどうしても遅れるため、自助・共助が重要。助けが必要な人は、自己責任の意識を持ちつつ、地域で把握すべき。浸水する場所に、寝たきりの高齢者が住むことも問題。また、他の市町村では、避難誘導で避難を拒否されて、逃げ遅れて犠牲になった(町内の消防団では未確認)。これも問題。

- ◇ (部会長) どのタイミングで避難支援をやめるか等、行動ルールの検討が必要。
- (委員) 資料に、「逃げ遅れた」という表現がある。吉里吉里2丁目では、皆一旦道路に出て、15～20分後に家に戻り津波に流され亡くなった。100人ほど亡くなった。逃げ遅れたのではなく、逃げなかった。これは、津波の過小評価。逃げた人は助かった。当時、広報が1回鳴り、その後止まった。広報に頼ると逃げ遅れる。今回の震災により、地震の規模に対してどの程度の津波が来るのか感覚的に分かった。大槌湾ではまだだが、今回の津波の浸水高さを表示し、より高いところに逃げることを習慣づける。車避難は、上に乗ると収拾できなくなり、また下では渋滞して津波で流されるが、小槌や金沢方向に行けば渋滞しない。どちら方面に車を優先的に流すかが必要。
- ◇ (部会長) 車避難において、方向の規制は必要。
- (委員) 規制しないと、各方面から車が来て交差点等で渋滞する。赤浜地区の場合、北側の山の吉里吉里の「らふたあヒルズ」や三陸園につながる。赤浜で火事から避難する

ため、山を越えて三陸園に来た人もいた。管理者クラスの人やリーダーになる人は、その地域の地形を把握することが必要。

◇（ 部会長） 集落や場所ごとに避難計画が必要になる。

【社会福祉協議会】

○（ 委員） 3.11 の時、大槌町職員として議会事務局で事務をしていた。地震後、災対本部が設置され、私も含め町職員が、役場前で本部設置準備をしていた時、津波がきた。私は津波を確認して、急いで屋上に上がって助かった。22人で一晩を過ごした。

社協では、震災で、幹部職員や介護職員5名が犠牲になった。町方の介護施設の利用者11名は、小鎚地区のデイサービス「はまぎく」に避難して助かったが、その後小鎚川を遡上する危険性から、48名がさらに上流のケアプラザおおつちに再避難した。その後、収容の関係から、ケアプラザからデイサービス施設に戻って避難所生活をした。

津波警報が出た場合、一般事務職員は逃げる決まりだったが、避難行動マニュアル等はない。自己判断で避難する方、逃げ遅れて犠牲になる方がいた。施設利用者を預かる介護職員は、デイサービス施設に避難する訓練を普段からしていたので、助かった。

社協では、今後、職員や施設利用者の初動対応マニュアルを作成する。また、要援護者支援活動として、共助の環境づくりの一環として、昨年からの住民支え合いマップを進めている。現在、安渡と大ケロ地区で作成。他地区でも普及を進めている。

○（ 委員） 社協は指揮する方が犠牲になった。3月22日、役場の福祉担当と社協職員、釜石・山田近隣の介護施設関係者らが協議し、安否確認等の分担を決めた。また、避難所の寝たきりの人や要援護者の内陸への移動の手続きを行った。

○（ 委員） 社協は、介護等は行っていたが、利用者の安否確認はできなかった。

◇（ 部会長） 最初に安否確認を徹底的にやらないと、初動対応に影響する。

○（ 委員） 津波が引いた後の福祉関係者の集合場所、提供する情報、地域ごとの安否確認等を事前に決めるべき。震災前決めていなかったため、震災時大変だった。

◇（ 部会長） 福祉避難所は、割合と広域的に指定する。しかし、今回の、山を越えて福祉避難所に向かうケースは適切ではない、地形を考慮しながら地域の中で福祉避難所を指定することが重要。

○（ 委員） 福祉避難所は、避難者は誰でも受け入れる。その後のすみ分けで、高齢者は高齢者で集合させた方がいい。一般住民から子ども、高齢者、寝たきりの人まで受け入れた施設があったが、容量オーバーとなり、障害者や高齢者等が出ざるを得なかった。また、元気な人が体育館にいて、障害者が車の中で過ごした事例もあった。

○（ 委員） 社協の別の施設では、そこが地区の避難所となったため、障害者の方々は、親戚の家で避難生活をしたという話も聞いている。

○（ 委員） 安渡で避難誘導訓練を行ってきた。避難路を5つ設定し、避難誘導を行っていたが、避難誘導の時間を考える必要がある。過去は30分で津波が来ると言われてきたが、今回の私の場合は20分だった。

◇（ 部会長） 避難生活のタイムスケジュールの議論は必要。時間によって、時々刻々と状況が変化して行く中、避難者の移送も検討しながら、ケア体制づくりを行わないといけない。従来の防災計画には、時々刻々における対応は記載していなかったが、そこに踏み込むことが必要。

【民生委員児童委員】

○（ 委員） 当時上町ふれあいセンターにいた時、地震が起きた。町内会役員の人たちが来るのを待って、道路に出て誘導した。車で来た人たちを小鎚神社に誘導した。上がった人は助かった。そのまま行った人は途中津波で被災した。赤ちゃんや高齢者などをふれあいセンターの和室に集めたが、津波が来たので、神社に再避難した。その後は山火事のため、神社を出て山を越え、中央公民館に再々避難した。車椅子の人を運び、歩けない人は担架代わりにパレットで運んだ。避難して来た人は全員助かった。

【論点整理】

◇（ 部会長） 事務局から避難行動でポイントになるところを指摘していただき、資料

2の論点 Q5-2 のそれぞれについて議論していく。

- () それぞれの地域や立場でのご経験は異なるが、大事なことは、地区ごとの避難行動・ルールのあり方を今後どう考えるか。その延長線上に要援護者支援の課題も入ってくる。

また、要援護者支援の詳細も分かってきた。施設の要援護者の方と、地域内で災害後に避難してくる方々をどう受け入れるのか。入所施設だと余裕がないかもしれないが、通所型だとスペースに余裕がある。また、災害後に要援護者になった方の受入・移動についても考える必要がある。逆に、施設が一杯になった場合、地域の空きスペースに要援護者を受入れることも考える必要がある。事業所と地域の連携が大事なポイントだと思う。

【福祉避難所の開設・運営】

- ◇ (部会長) 要援護者の移動を考えると、車を許容せざるを得ない。車避難のルールにもかかわる問題。一般の避難者とより高度なケアが必要な人達を選別しながら、よりよい生活の条件を整備する必要がある。そのため、一次避難だけでなく、二次避難のプロセスも考えなければならない。
- () 福祉施設での受入プロセスを教えて欲しい。普段通所されている方はそこに行き、新たに発生した要援護者の方はまず避難所に行く。避難所で一緒に生活できない場合に福祉施設に移動させる手順が一般的である。その手順で良いのか。あるいは、最初から福祉施設に行く方法もあるが、それでは（早い者勝ちという意味での）公平性の問題が問われる。前者は、1回避難所に集めて、選別して連れていくという方法。
- (委員) 避難所から、生活困難な人の「らふたあヒルズ」への受入要請があり、受け入れたという事例があった。公平性を欠くという議論はほとんどない。設定した受入人数よりも多く来たとしても受け入れざるを得ない。その中で障害別や要介護度別、手のかかり具合などに応じてケアしていく。収容しきれなければ、沿岸部や遠野等の施設と互助協定を結んでいるので、受入可能な施設を紹介するといった対応を行う。
- ◇ (部会長) 要援護者の対応を、福祉事業者のネットワークの中でできるのであれば、町は要援護者を施設まで運んで、その後のことは施設に委ねると。町の役割はそれでよいか。
- (委員) それでいい。今後指定される福祉避難所の関係者を集めて、どういう人が避難するかを想定したり、どのような物品が必要かは、福祉事業者で検討した方がよい。地域で要援護者の事前把握、災害時の避難誘導を行い、その後、避難所で生活ができない人がいたら福祉避難所に連れていく。そこから先は施設に委ねる。
- () 今回は、どこまでの人数をケアできたのか。
- ◇ (浦野部会長) タイミングの問題がある。福祉避難所の方も受け入れるための準備に時間がかかる。避難所との連絡手段、福祉避難所への移動手段も検討する必要がある。2、3日は避難所が対応し、その後、福祉避難所で受け入れる、という方法が提案できる。
- (委員) 寺野地区の弓道場が避難所になり、多くの人が避難した。弓道場から要援護者をデイサービス施設の避難所に受け入れて欲しいという要請があり、受け入れた。
- ◇ (部会長) 町内会から福祉避難所までのプロセスを各町内会で計画できる事が望ましい。町全体で調整をして、この地域はこの福祉避難所に受入れるというルールを事前に決めておくべき。地域と福祉避難所が直接調整するとき、町の承認が必要ではないか。権限を事前に町内会に委ね、町内会レベルの計画に盛り込み、それを町が事前に承認しておく、又は、町が調整する。
- () たとえば、町内会と福祉事業者が事前に協定を結ぶという事例がある。福祉事業者は空間を提供し、地域の要援護者とその家族は自分たちでケアをする。あるいは、町内会が施設運営を手伝うなど、持ちつ持たれつ²の関係を結ぶ。行政はそれを仲立ちする。
- (委員) 役場の職員が来て調整するのが理想だが難しい。想定される範囲で事前承認し、受入、調整、ケアを行うが、実際にかかった経費しか出ない。事前準備用の費用が出ない。震災時、初日だけでも二十数人ががれきから救出され、着替えさせた。このような震災の経験を文章化して、福祉避難所に必要な資器材等を事前に検討し、役場に事前承認にしよう。また、今回の震災以上の事が起きた場合は、福祉避難所の管理者の判断

に委ね、後で手当てを出す、そういったことまで必要。

- ◇ () 部会長) 町の調整は、2, 3日以内に行うのは難しい。事前に承認や協定を結んでおかないと実際は、福祉施設は上手く機能しない。
- () 委員) 防災計画に、福祉施設は福祉避難所に位置付け、協定を結び、かかった経費は弁償するようなルールを作っておく方がよい。収容しきれない方は、内陸などの施設と協定を結んで、移ってもらうような体制もできればいいと思う。
- () 委員) 年内には岩手県下の特別養護老人ホーム全部と協定を結ぶ。ケアする人も必要なことから、要援護者だけでは受け入れられない場合もある。収容能力を超えたら、釜石や遠野等の施設に要請する。震災当時はこうした体制が無かったため大変だった。

【救出・救護】

- () 委員) 避難誘導・避難行動に、救出・救護も入れて論じたらいいと思う。津波の第一波が来て、第二波が来るまでの間に、がれきの中から数名を救出した。重症のけが人の対応もした。私の自宅に運んで、看護師2名で対応して、岩手県立医大までヘリで運んだ。助けることができたのは低体温だけだった。我々の組織は、情報収集班、避難誘導班、救出救護班、初期消火班、給水給食班で構成されており、救出救護班が対応した。

【車による避難】

- ◇ () 部会長) 地区ごとの避難ルールという話は、すごく重要な話で、安渡の場合、役員は、避難を呼びかけながら避難所に行くということしか基本的にはできない。それ以上に、要援護者を助けに行くと、どうしても時間がかかり、助けに行く人たちが危険にさらされる可能性がある。そこで、15分以内に実施する等、任務を限定するということを決めた。こういう話は、ほかの地域を含めて、議論ができるだろうか。
- () 委員) 安渡は高齢化率43%と高い。健常者ではない弱者の人は約60%以上。この人たちが本当に逃げられるか。自主防災組織は、車避難をしないように啓発していたが、実際は車で避難する。安渡は迂回路がなく渋滞してしまうのでルールを作った。
- () 委員) 安渡、赤浜、吉里吉里は、昔から部落・集落の意識が高く、地域でまとまりやすい。しかし、最終的には自己判断が求められる。区画整理で市街化された町で、それを誰がまとめるのか。地域ごとに決めたルールは、有事の際に機能しない可能性がある。町方のマップができ、新しい町ができ、大きな道路が整備される。災害時は、通ってよい方面を矢印で示し、誘導するようにする。
- () 発災後に誘導するとなると、命をかけて誘導する人が必要になる。事前にルールを決め、浸透させておくことが大事。
- () 委員) 「誘導」とは、誘導員ではなく矢印で地図に指定しておくこと。
- ◇ () 部会長) 避難訓練をするときには必ずその訓練を実施するとか。
- () その避難誘導マップを作ることも、地区ごとに協議したり、地区ごとに啓発するというプロセスが大事。
- ◇ () 部会長) 町方は町でやった方がいい。
- () 委員) 安渡や赤浜では避難先が限定されている。
- ◇ () 部会長) 地域で考えたとき、安渡のケースは一つのモデルになるか。
- () 委員) 委員が言うように、私が考えても、安渡、赤浜、吉里吉里はモデルケースになる。大槌町の防災計画にどう組み入れていくかを考えるために、避難マップを作った方がいい。
- ◇ () 部会長) 車で逃げるときはこのルートしかないというサインを作る。
- () 委員) 矢印で全部決めておくというのはいいアイデアだと思う。
- ◇ () 部会長) サインがあれば、マンパワーがある自治会はどんどん誘導できる。
- () 安渡や吉里吉里のように、地区で考えられるところは地区でルール(避難誘導マップ)を作り、それを町がオーソライズする。作れないところは町として一般的なルール(道路上の避難サイン)を作る。

特に交通ルールについては、地区ごとに高台に向かって避難する避難路の話も重要だが、資料2のNo.5-4の防災対策の方向性の3つ目の、横の移動についても重要。沿岸部を通過して、釜石の職場から自宅に戻ることが予想されるが、どこで遮断するか。その辺の規制も含

めて町として災害後における町全体の車の規制を考慮しておく必要がある。

【要援護者支援対策】

- () 委員) 家族で、発災時の各自の逃げる場所等を話し合っておけば、釜石からこっちに来て被害に遭うことはなくなる。要援護者のいる家庭では、少なくとも車椅子1台は持っておけば、道路まで出られる。そこから逃げる時は地域の人と一緒に避難できる。
- ◇ () 部会長) 寝たきりの人が2階にいたとして、1階に降ろす人が家族に誰もいない。役員が行って、2階から降ろして避難所に連れていくのはできない。その状態で家族はどうするか。逆に、寝たきりの高齢者がいれば、助けようと思ったら必ず家に戻る。それが結果的に被災につながる。そういうケースの場合、どこまで自助で対応するか、どこまで自助で対応すれば、共助で対応できるようになるのか。そのラインをある程度出して、地域ごとに自助・共助の対応を考える。
- () 行政は、支援者をあらかじめ決めておく等の個別支援プランを進めるが、要援護者家族の自助として、搬送手段を自分たちで持っておくとか、支援の要望を自分で外に知らせる(マグネットシールをドアに貼る、ホイッスルを鳴らす)等をやってもらう。また、共助が災害時にあまり助けにならないことを事前に知らせておく。
- ◇ () 部会長) 事前に自助でどこまでやるかという原則を町民全体に知らせる必要がある。町に対する反論が出る可能性があるが、こういったことは検証報告書に入れていくべき。
- () 委員) 防災計画は、現時点で作るのか、3年後作るのかによって全然変わる。浸水区域、危険区域のところには家は建てられない。大型防潮堤ができ、区画整備事業があって、盛土ができればL2レベルまでは浸水しない。そういった整備後の町において、今の話の自助・共助はあまり想定されないケースではないか。
- ◇ () 部会長) 問題は想定ではないか。
- () 委員) 東日本大震災クラスの津波が来たら町方でも1mぐらい浸水する。寝たきりの要援護者は2階にいれば、誰も助けなくても想定を信じるしかないという話になる。
- ◇ () 部会長) 想定の中にある限りは、今回みたいな災害は起きる。
- () 既述の「油断の3つの条件」(津波の過小評価、ハードへの過度の信頼感、津波警報の空振りへの慣れ)が今回の教訓だとしたら、ハードを信頼して、何十年先も安心してよいのか。
- ◇ () 部会長) 赤浜小の事例は、まさに想定で動いた結果。想定を超えたときに、次のステップに進めるような動き方をしておかなければいけない。赤浜小の場合は、校庭に避難して、次のステップで、その先に逃げるルートが頭にあった。高齢者の場合、2階に上げたらもう次はない。想定を超えたらその方は亡くなる。今回の事例は、チリ地震津波のときにここまで津波が来なかったからと、みんな想定で動いて亡くなった。
- () 今回最悪の経験だったと思うが、最悪に備えておけば、それより小さな津波は軽くクリアできるというのが、危機管理の基本的な考え方。
- () 委員) 安渡でも地区防災計画を作成するのはまだ早い等の意見もあった。しかし、津波注意報が出て津波は来ないと認識している人が被災を免れた地域にはいる。それではまずい。今一定の計画を作って、町の計画ができたときには改訂すると地域懇談会で伝えている。我々の検討会は決してマイナスではなく、前に進むためのもの。
- ◇ () 部会長) 避難について、子供の引渡しの問題がまだ議論できていない。
- () それは資料2の6-4のところでご議論いただければと思う。

(2) 東日本大震災における避難所運営について

【大槌高校】

- () 委員) 避難所運営マニュアルと避難所運営協議会を持たなくてはいけないと感じている。平成24年12月7日に津波注意報が発令された際、町役場の職員がいなかった。教職員は避難所運営も行うが、パニックを起こした生徒の心のケアを最優先したい。町職員に支援をしてほしい。また、避難者にも避難所運営を手伝ってもらい、連携していかな

くてはならない。今後は、協議会で三者がしっかり話し合い、役割分担と指揮命令系統を決めていかなければいけない。

【小学校】

- (委員) 赤浜小の場合は子どもたちの保護などを優先して対応できた。避難所運営は、ほとんど地域の方の主導で進めていただいた。吉里吉里小の場合は、地域の方が組織をつくり、そこに校長等が入る形だったので、運営的にはよかった。ただ、4月に、大槌北小、安渡小、赤浜小の生徒が吉里吉里小に来て授業を再開することになり、避難者に、旧吉里吉里中へ移動してもらった。避難者の方に迷惑をかけた。
- ◇ (部会長) 基本的には協議会でうまく運営できれば、協議会で決める。それができないときは、地域と学校との協議や、地域にまかせた方がいいケースもある。

【救護所と災害医療】

- (委員) 避難所で救護所になったケースが4例。大槌高校、中央公民館、寺野救護所、安渡小学校。JMATの医療機関が張り付いた。大槌高校では、大槌病院の医師、看護師が救護所を開いた。そこにDMAT、JMATが入って受け継いだ。安渡小は大阪市大の医療チームが入った。中央公民館は、沖縄のJMATが3月16・17日のかなり早い時期に入った。私は寺野弓道場に避難し、救護所を開いた。そこに、18日に、長崎大が医療支援で入った。1週間以内に救護所に医療支援が入ってきた。
今回の震災の特徴は、救護所で手当てをするケースは非常にまれで、生きるか死ぬかという状況。不足したものは日常の血圧の薬やかぜ薬、アレルギーの薬など。いわゆる軽傷の症例が多かった。また、避難所の生活が困難な方を、老健、社協施設、特養、障害者施設等の福祉施設に引き取ってもらった。「らふたあヒルズ」は看護師がいたのでトリアージをして、医療機関に搬送した。搬送した方の中で生存者は軽傷が多かった。
重症者は、透析患者や妊婦が多く、最優先でヘリコプター、救急車で搬送した。さらに処置が必要な者は、寺野の運動場のヘリポートから搬送された。今回は、花巻空港等で待機していたが、重症者はあまり来なかった。県立釜石病院で、重症者は死亡者1名搬送しただけ。処置が必要なのはわずか44人。
- () 救護所は直後4カ所に設置されたが、他の避難所へはどのような対応を行ったか。
- (委員) 他の避難所は、日赤やAMDAの巡回班が巡回した。釜石市災対本部の医療班である釜石医師会の先生の指揮のもと、医療チームを振り分けて活動した。日ごろから釜石医師会と連携が強く、その力を発揮できたのではないか。
- (委員) 赤浜小にも秋田県の医師・看護師が来ていた。
- (委員) 心のケア、てんかんの専門医と、時期によって様々な医療チームが来た。
- () 応援が入るまでの何日間は大変な状況ではなかったか。
- (委員) 軽傷が多く、シビアな処置が必要な症例は少なく、重症者はヘリで搬送するけど多くなかった。
- (委員) 子どもの喘息が悪化したので、アマチュア無線利用者をお願いして、全国に無線を飛ばしてもらった。そして自衛隊が来て、寺野運動場に搬送してもらった。
- (委員) 3月15日に、吉里吉里小に日赤の医療チームが入った。薬は、血圧の薬や安定剤が不足したので、日赤の医療チームに依頼したが入手できなかった。釜石市災対本部から、釜石市の薬局にあるという情報を得たので、医師に薬を処方してもらい要望を出したら、翌日に薬が届いた。
- ◇ (部会長) 避難所と大槌町内外の医療施設、大槌町の医療拠点との連絡ができれば、あとは医療の世界で色々なケアができる。そのつながりをどう確保するかが重要。

【避難所の全体協議会】

- (委員) 吉里吉里中の校庭にヘリポートマークを書いて、13・14日で、合計5機、22名を矢巾の消防学校に搬送してもらい、日赤等の病院で対応してもらった。
吉里吉里では、学校に地域の災対本部をつくった。吉里吉里の集落にはいくつもの避難所があるので、朝7時と夕方4時の1日2回、寺・保育園・老人ホーム・地域の責任者が集ま

って、今日・明日の予定、反省点などをタイムリーに話し合った。物資の配給場所にもなった。

今後は、町レベルで、町方や安渡など各地区間の調整を行う協議会を設置することが必要。そうすれば、在宅には届かなかったという地区ごとの偏りをなくすることができる。

【避難所の福祉施設】

- （ 委員） 安渡小の校舎は、耐震強度がなく 3.11 では大変困った。施設管理者と避難者受け入れの可否を議論をして、何とか受け入れることができた。重度の要支援者は保健室に受け入れた。
- ◇（ 部会長） 福祉避難所に行く前の段階で、地域の中に福祉的な機能をもったスペースが必要。

【地区の医療体制】

- （ 委員） 中度の要支援者を配膳室に入れた。妊婦は校長等の宿舎を使わせてもらった。避難所には保健室を設けた。大槌病院の看護師 2 名と開業医の看護師 2 名の 4 人で軽症者の対応をした。その内、岩手大学、次に大阪市大、自衛隊、日赤が来た。保健室と医療団との連絡調整をしてもらった。

避難生活長期化による避難者へのダメージを考慮して、4～5月頃、大槌町に、安渡小への医療チームの派遣を要請した。しかし、町では外部支援を縮小しており、要請は断られた。釜石に行っても入院もできないと戻される人も多かった。医療スタッフに長期的に避難所に来てもらうことが必要ではないか。

2. 3 全体会 議事要録

2. 3. 1 各部会の検討結果の共有

 部会長が第 1 部会の検討結果報告を、 部会長が第 2 部会の検討結果報告を行った。

2. 3. 2 検討

事務局・ が進行役となり、全体会の検討を行った。以下、検討内容。

【部会間の議論】

- （ ） 第 1 部会では公助を中心に、第 2 部会では自助・共助を中心に、課題と対策の方向性についてそれぞれ検討した。どちらの部会でも、「従事者の安全確保」、「関係組織における災害対応」、「関係機関との連携」等が大きなテーマとなった。そこで、第 1 部会からは、自助・共助の課題に公助としていかに関われるか、また、第 2 部会からは、公助の課題に自助・共助としていかに関われるか、についてご意見を聞きたい。
- ◇（ 部会長） 情報が伝わっても行動を起こすかどうかは個人の問題となることが多い。釜石市では 4 割の人が、「逃げろ」という情報を聞きながら避難していない。これは 2010 年チリ津波のときと同じ傾向。今ならば避難する人が多いかも知れないが、その意識も風化していく。では、4 割の人に行動を起こさせるためにはどうすればよいか。公助でいくら頑張っても、個人や地域で意識を維持しなければ行動を起こさせることは難しいのではないか。今後は、地域内でお互いに逃げるとい文化をつくっていかなければ解決できない。自助・共助と公助が連携すべき課題は、孫・ひ孫の代までいかに災害の教訓を文化として伝えられるかではないか。

【災害文化・防災教育】

- （ ） 災害が起こってから情報を待っているようでは間に合わない、平常時の暮らしにおいて、災害文化として、いかに避難するかを地域や家族で考えておかなければならない。では、自助・共助の方はどうか。
- （ 委員） 災害文化の継承のためには地域による防災「教育」が必要。津波常襲地帯であるという地域の歴史、そして、埋立地である安渡や町方は液状化が起こるとい地域の地質を知っていないと、避難につながらない。行政からは、ぜひ地域での教育の推進をお願いしたい。

- () 地域の側から見て、災害の教訓を継承できる方法はあるか。例えば、祭りや学校行事などつなげて継承することができないか。
- (委員) 大槌町では、ふるさと科を小中学校に設置する。その3本柱は「地域への愛着」、「生き方・進路指導」、「防災教育」となっており、防災教育を地域教育と絡めて行っていく予定。
- () 阪神・淡路大震災では、地元の高校で環境防災科を設置したり、災害ボランティアに単位を付与して防災教育を行った事例もある。大槌高校での防災教育はどうか。
- (委員) 大槌高校では現在、まちづくり教育に力を入れている。いずれは必ず防災教育が必要になると思うが、当時のことを思い出し体調を崩す生徒もいるので慎重さが必要。3月11日に「集う会」という形で防災教育を行ったが、それも実施の是非を議論している。

【組織間連携】

- () 第1部会で、関係組織間の連携に関する報告があったが、どのように連携のあり方を見直していけば良いか。
- ◇ (部会長) 大規模災害においては、町だけでは絶対に対応できない。そこで、各機関から支援をいただくことになるが、連携しないと支援も効力を発揮できない。3.11では、自然発生的に中央公民館に各機関が集まる形になったが、それを仕組み化していく必要がある。災対本部レベルおよび現場レベルで、平時からの組織連携の仕組みづくり、訓練をいかにすべきかを町が考えていく必要があるということを第1部会では確認した。
- () 3.11の教訓として、町の行政機能がダウンしたことを想定した体制を考える必要はないか。
- ◇ (部会長) それは町では議論できない。町では、町の機能がダウンしないためにどうすれば良いかが対策のポイントとなる。町の機能がダウンした場合の支援策は県が考えなければならない。
- () 外部支援を円滑に受け入れるための受援計画という意味ではどうか。
- ◇ (部会長) 外部の支援をいかに活用するかという問題は、町や地域で議論すべき。町の中核機能がダウンした際に支援をいかに受け入れられるかは、町と地域が連携し、外部の力を誘導する仕組みを構築できるかどうかにかかっている。その仕組みづくりに関する議論は町でも必要。

2. 4 「検証報告書」の目次構成について

事務局・ が、資料7を基に「検証報告書」の目次構成(案)を提示した。以下、検討結果。

- () 資料7の他に盛り込んだ方が良い内容があればご意見をいただきたい。
- ◇ (部会長) 計画策定段階で提示された以外の内容が出た場合に、そこで議論を行えば良いのではないか。
- () それでは、資料7を基本として進めさせていただく。

2. 5 その他(今後の予定)

月日	検証委員会の進め方
9月下旬～	・町職員ヒアリング等の実施、検証結果のまとめ
10月21日	・第3回検証委員会
11月中旬	・検証報告書(中間報告)の完成
3月	・検証報告書(最終版)の完成

2. 6 閉会(委員長)

以上

資料編 3-3 第3回 大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録

1. 概要

・日時 2013年10月21日(月) 14:00~17:00

・場所 大槌町町役場多目的会議室

・出席者(敬称略)

<委員会での役職>

岩手大学	地域防災研究センター 教授	■	■	*委員長/部会長
大槌町	副町長	■	■	*副委員長
早稲田大学	地域社会と危機管理研究所 所長	■	■	*委員/部会長
岩手県沿岸広域振興局	復興推進課長	■	■	*委員
三陸国道事務所	管理課長	■	■	*委員
釜石海上保安部	次長	■	■	*委員
釜石警察署	大槌交番所長	■	■	*委員
釜石大槌地区行政事務組合 消防本部	大槌消防署 副署長	■	■	*委員
大槌町消防団	団長	■	■	*委員
自主防災会	安渡町内会 自主防災事業部	■	■	*委員
釜石地区医師会	副会長	■	■	*委員
小中学校	吉里吉里小学校 副校長	■	■	*委員
岩手県立大槌高等学校	教諭	■	■	*委員
介護保健施設	社会福祉法人堤福社会 常務理事・総合施設長	■	■	*委員
民生委員児童委員協議会	小槌地区	■	■	*委員
社会福祉協議会	事務局長	■	■	*委員
大槌町職員	総務課危機管理室長	■	■	*事務局
防災都市計画研究所	代表取締役所長	■	■	*事務局
防災都市計画研究所	計画部	■	■	*事務局

・配付資料

資料1	「第2回大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録(案)」
資料2	「『大槌町職員ヒアリング調査』の概要」
資料3	「大槌町災害対策本部の災害対応(案)」
資料4	「大槌町災害対策本部の検証内容(案)」
資料5	「大槌町における東日本大震災の検証内容(修正版)」
資料6	「防災関係機関による東日本大震災検証結果(修正版)」
資料7	「『検証報告書』の目次と検証内容(中間報告の例示)」
追加資料1	「3.11以前の大槌町防災対策(防災対策表)[未定稿]」
追加資料2	「第2回大槌町東日本大震災検証委員会 論点メモ」

2. 議事要録

以下 ◇:委員長、△:副委員長、○:委員、●:事務局 の各発言とする。

2.1 開会

■委員長により、開会挨拶が行われた。

2.2 前回の振り返り

(1) 議事録の説明

事務局・■が資料1、追加資料2を用いて前回の議論を振り返った。

(2) 補足

○(■委員) 避難所運営の欄で、防犯対策の方向性を検討して欲しい。例えば、停電時にも使える防犯灯の設置など。

- ◇ () 委員長) 県でも防犯対策を考えていた。重要な点である。警察との連携も必要。
- () 資料5で検討したい。

2. 3 第3部会の検証内容(案)の検討(津波前)

(1) 検証内容(案)の提示

事務局・ が資料2、資料3、資料4を用いて検証内容(案)を提示した。

- ・ 資料3、資料4は、「大槌町地域防災計画実効性検証業務(H24.3)」も踏まえながら作成した。ここではとくに津波襲来前後の組織対応に焦点を当てた。
- ・ 資料3ではその事実確認、資料4ではその要因分析と防災対策の方向性を提示した。

(2) 検討

【町災害対策本部の初動対応の問題】

- ◇ () 委員長) 検証内容(案)を踏まえ、今後の対策の方向性について建設的な意見を出して欲しい。例えば、職員が避難するためには社会的合意が必要という提案、情報連絡体制を検討すべきという提案等があったが、意見はあるか。
- () 委員) 今回の被害拡大は、町役場の危機管理がなっていなかったことにつくる。3.11以前の防災対策にも原因があるはずなので、それも検証報告書に示すべき。
組織の人間がいかに人命を守るべきかを、町役場もよく考えた上で、地域防災組織への指導を行うべき。我々は常に津波の脅威を理解しておかなければならない。それが分かっていたら、庁舎前に災害対策本部を置かなかったはず。
- ◇ () 委員長) 他方で、町役場は、町民の生命・財産を守ることが第一の役割でもある。そうしたことを踏まえた場合、どのようなことをまず行うべきか。
- () 委員) 初動体制の判断の甘さが、被害拡大の根本的な原因と言える。通常、初動体制の判断は個人で行わず、複数人で緊急会議などを開き、判断に誤りや過小評価がないようにする。仮に避難勧告を判断する職員が不在ならば、その場にいる職員が判断できるように、体制やマニュアルを準備しておくべきではないか。
- ◇ () 委員長) 今回、判断する立場の人も巨大津波をイメージできなかったところに問題があったのではないか。災害が来た場合の行動基準が食い違っていた。
- () 委員) 「庁舎が壊れたら避難」という判断基準が災害の実態に合わない。住民は、「地震＝津波＝避難」という認識でいた。こうした災害の実態とのズレが初動の判断を誤らせたのではないか。

【職員の安全確保と職務遂行のジレンマ】

- () 部会長) 「地震＝津波」という認識は町役場にもあったと思う。他方、判断の甘さがあったことは明らか。しかしより大きな問題は、災害時の行政職員の職務とは何かということである。判断の厳密化と、職員の職務をいかに考えるか、という要素は、実はアンビバレントな関係にある。今回の場合、様々な条件が整っていないために、「庁舎からの避難＝職務放棄」という認識が職員や町民の中にあつたのではないか。この関係乗り越えるため(職務放棄ではなく避難になるという発想)には、避難先での様々な準備(耐震補強や資機材配備等)が必要。

この説明を町民に理解してもらえていれば、3.11でも積極的に避難することができただろう。同様に、国・県にも耐震補強の重要性を訴えることができただろう。そのような甘さが、国・県を含めた行政組織全体に浸透していたことが問題。この課題は非常に複雑で、3.11当時おそらく町は、庁舎周辺にいれば住民の生命・財産を守るという職務に貢献できると信じていたのだろう。

この課題は、各地区の自主防災組織にも共通するところがあり、3.11の教訓が風化する中で、この甘さを乗り越える手段を町と町民が今ここで確認し、長期的に教訓を守っていく覚悟を決めることが大きな課題と言える。

- () 全ての委員に質問したい。各々の組織では、職員(役員)の安全を守るため、

- 避難する／しないの基準を設定しているか。これは町が基準を考える上でも参考になる。
- (委員) 消防署および消防団では、津波到達予測時刻の15分前までの避難の基準と、職員が3.11以上の揺れを感じた場合は、情報を待たずに避難するという基準を設定した。ただし、後世に3.11の地震の大きさを伝達できないと、あいまいな基準になってしまう。そのため、伝承に役立つよう、過去の浸水区域の目安になる構築物を残すことが重要といえる。
 - (部会長) 消防署員も消防団員も、町の職員が生き残ること自体が決定的に重要だった。安渡地区の防災計画づくり検討会でも同じ議論がなされたが、「避難＝逃げること」ではなく、それは、(生き残って)避難所の仕組みづくりや運営面での役割を十分に果たすという意味で重要ということである。
 - (委員) 大槌町では警察官が3名殉職した。今後においては、自分の命を守ることが、住民の多くの命を救うことにつながるという方針を取っている。震災前は、「住民への避難広報」・「避難誘導」・「交通規制」を第一にやるべきという基準だった。現在は、避難広報・避難誘導・交通規制を行った上で、最終的に個々の判断で自分の命を守る行動をとるように意識統一をしている。災害後は、体制を早期に確立することが一番重要。例えば、中央公民館(災害対策本部)に各関係機関の要員を派遣し情報収集等を行う体制づくりが後々重要になってくる。
 - ◇ (委員長) ここで問題提起したい。緊急避難段階での本来の職務遂行、つまり住民の命を守ることと、自分の命を守ることという矛盾した二つの要素のさじ加減をいかに考えるか。例えば、この妥協点の一つが「15分ルール」なのではないか。
 - (委員) 「15分ルール」にも問題がある。早期に津波到達時刻が伝達できる／できないで、できる活動内容が変わってくる。実際2010年チリ地震津波では、津波到達予想時刻から高台避難の指示が出されたが、3.11ではそれが出なかった。このため、水門閉鎖はできたが、その後の活動途中で多くの団員が亡くなった。その意味で、津波到達時刻が把握(伝達)できるかどうか非常に重要となる。
また、消防団が安全に活動するためには、住民側の協力も不可欠。このため、実践に即した訓練を行うことが非常に重要(歌津中学校の防災訓練など)。
 - (委員) 職員等の生命を守るとは、その後の救助活動や災害の復旧・復興の質・量に大きく影響するため非常に重要である。行政機関の職員も3.11のような自然災害に対しては住民同様に非常に弱い。以前は警報レベルに応じた自動参集であったが、現在は職員自身がそれぞれの置かれた状況に応じて判断し、安全を確保の上、行動することとした。
 - ◇ (委員長) 行政機関の職員の中には、すぐに避難できない職務の人もある(声かけ、救助など)。この折り合いをいかにつけるか。実際3.11当時、町役場職員は職務放棄したくないという意識を持っていた人もいるかも知れない。そうした折り合いの中から避難の基準を考えておかないと、同じことを繰り返すのではないか。例えば、目の前に「助けてくれ」と言われている状況で逃げるができるか。
 - (委員) 助けなければならない人がいれば、確実に助けに行ってしまう。したがって、そういう人がいないようにすべき。

【町本部の初動対応の要因分析】

- △ (副委員長) 職員への被害拡大には、判断の甘さがまず前提としてある。その上でより問題なのは、訓練において職員の命をいかに守るかという視点がなかったことである。これまでは、あくまでも町民の命をいかに守るかが課題となっていた。
庁舎前に災害対策本部が設置されたのは、職員の命を守るというより本部機能の維持のためだった。しかし実際は、避難後の対応の中でマンパワーが必要になってくることから、いかにして職員を守るかは非常に重要。
疑問なのは、緊急避難時に役場内で対応を協議した記録がないことである。これは、組織として問題がある。さらに、避難指示をなぜ町民に出さなかったのかも疑問。行政防災無線が使えなくても、消防無線でできたはず。訓練でも、消防が放送できなければ行政という順序があったはずである。

- (委員) 私の場合、当時は、大きな揺れだったので災害対策本部に加わらなければならないという発想しかなかった。通常は、庁舎 2 階に本部を設置するが、当時は地震による庁舎への影響を考え(危ないという意識)、庁舎前に本部を設置した。このとき、中央公民館に行くという発想はなかった。その後、津波を見て避難した。この間、協議をする時間はなかったように思う。

避難は個々の判断でなされざるを得ず、2 階が安全と判断した方は 2 階にいて流された。普段訓練していても、大きな津波が来ることを想定していなかったという判断の甘さが被害を拡大したと思う。今後は、とにかく自分の命を守るため逃げるのが大事。

- () 職員へのヒアリング結果からも、本部で協議らしいことはほとんど行っていない。推測だが、判断基準となる情報を待ち続け、有効な情報が入って来なかったため、協議のしようがなかったのではないか。重要なのは、情報が入らない場合を想定して、状況判断を待たなくても避難ができるような基準を作れるか。

また、役場が避難指示を出せなかったのは、防災無線が使えなかった問題の前に、建物の耐震性の不安から、余震のたびに右往左往して、冷静な判断ができなかったからではないか。

【防災訓練・防災教育の重要性】

- ◇ (委員長) 反射的に行動するためには訓練が必要。誰も間違わない基準を決めておくことが重要。同時に、訓練を行いその基準が身に着くようにしておくことが必要。基本的な考え方としては、「空振りが良いが、見逃しはあってはならない」ということである。例えば、揺れたら避難で空振りすることはあっても良いだろう。そのためには、訓練により自然と体が動くようにしておくべき。

- (委員) 平成 15 年に一度、中央公民館へ本部機能を移動する訓練を行ったことはある。しかし実際には移動が行われなかった。

- ◇ (委員長) 本部機能の移動は、「逃げるのではなく移すこと」という観点が重要。そのために、本部のレイアウトまで考える訓練を実施することが重要。

- (部長) 3.11 の後だからこのような議論ができる。しかし、3.11 の前には、大きな津波を想定した訓練や対策にはリアリティが持たれなかったのではないか。例えば、町の防災訓練には人が集まらなかったし、庁舎の耐震補強にも予算がつかなかった。その意味では、以前の災害対策を問うというより、3.11 のリアリティをいかに継承できるかが重要である。またそれが、町から防災対策をアピールするためのステップになるのではないか。さもなければ、風化により検証結果が後世に残らないだろう。

- (委員) 行政が情報をいかに流すかは、自主防災組織としても非常に重要な課題。安渡町内会では、津波襲来までの間、避難誘導に 20 分、避難所開設準備に 10 分という目安をつけ、避難誘導から避難所開設準備へのスムーズな移行を考えている。先般、これを狙いとする情報伝達体制の構築とそれを実際に試す訓練を行った。

こうした実践的な訓練が実際の災害にも生きる。実際 3.11 でも、保健師による救護所の設置を訓練通りに行った。また、命を守るための減災対策として防災教育を行っている。

- ◇ (委員長) 防災教育と訓練の重要性は共通認識である。問題は、こうしたルールをいかに持続させるかにある。例えば、従来通りの一斉放送による訓練では参加する住民が少ないだろう。

2. 4 第 3 部会の検証内容(案)の検討(津波後)

(1) 検証内容(案)の提示

事務局・ が資料 3、資料 5、追加資料 1 を用いて検証内容(案)を提示した。

- ・ 主な論点は、組織間連携、広域応援-受援体制、平常業務とのバランスをいかに考えるか。
- ・ 追加資料 1 の実施状況欄は暫定的なもので、現在調査中。3.11 直前の 2010 年に津波アクションプランを策定するなど、いくつか重要な計画が練られていたことに留意。

(2) 検討

【災害対策本部の設置と維持】

- ◇ (委員) 津波後の役場においてどのような組織体制を取れば良いかを考えていきたい。各委員からは、防災関係機関からの視点も含め、どのような組織や仕組みが役場にあれば良いか意見を伺いたい。
- (委員) 役場の機能を維持するためには、職員の命を守ることと同時に、役場の施設そのものも完全に近い形で守る必要がある。災害では本部開設、情報収集・伝達体制を極力早期に立ち上げる必要があるが、その本部が被災しないよう、安全な場所に移転する必要がある。役場には関係機関の潤滑油のような役割、および収集した情報から判断する役割がある。

今後、車での移動が可能な高規格道路を、被災しない場所に整備していく予定である。高規格道路には階段を取り付け、避難場所にもなるよう整備する。ただし、この道路は災害救援のための車両が通るため、要援護者以外の一般車両の通行を制限する必要がある。そこで、民生委員等から要援護者の情報を把握しておく必要がある。
- ◇ (委員) 役場を現在の場所から移転する話はあるか。
- △ (副委員長) 現在は仮庁舎ではあるが、現時点で技術的・予算的に新たな庁舎を用意できない。この施設は、地震・津波に対する強度は十分だが、1・2階が浸水するため、孤立しないよう対策を考える必要がある。
- (委員) 3.11 当時、この場所は1階が浸水する上に火災も発生した。火災が起これば、庁舎の3・4階でも必ずしも安全ではない。その意味で、臨機応変な対応が重要と言える(3階から山の方へ避難できる通路等)。人や重要な設備だけは守って欲しい。また、防災倉庫も被災しない場所に必要で、3.11 当時、どの程度防災倉庫が活用されたのかも検証する必要がある。
- △ (副委員長) 最悪の場合を想定して、ここから避難できる通路を作るのも一つの手段ではある。また、現在は津波警報以上で中央公民館に避難することにしている。

【組織間連携】

- ◇ (委員) 災害対策本部の安全を確保するためのソフト面での対策はないか。
- (委員) 組織間連携を考える上で、道路啓開は特に象徴的な活動といえる。というのも、3.11 では、道路啓開とご遺体の捜索・救助・医療・搬送等が非常に密接に関連していたからである。道路啓開の優先順位の決定等について、三陸国道事務所ではどのように調整したか。
- (委員) 今回の震災では、国道でも途絶した箇所が多くあった。同時に、各自治体が孤立する問題も生じており、各自治体のニーズ把握が課題となった。そこで、リエゾンを現地に派遣し、必要なモノを把握し対応したり、他の自治体でも必要となる情報を共有した。

道路啓開については、国道の維持管理をしている各地の建設会社と協定を結び、必要な資機材の備蓄をお願いしている(土嚢など)。内陸からの資機材輸送や大型機械の移動は難しいので、この協定により道路啓開の資機材を調達した。また、道路や橋の崩落箇所を内陸部の業者も含め地元業者とともに確認して補修し、大型車両も沿岸部へ行けるようにした。

沿岸部では、ご遺体がまだ埋まっているため、重機で無造作に啓開することはできなかった。そこで、人海戦術で確認しながら少しずつ啓開していくことになった。
- ◇ (委員) 問題は、道路の種類や業務によって担当機関が異なってくることである。そうした違いをいかに調整し互いの管轄を超えながら道路啓開を行えたか。調整ができなかったとすれば、どのような仕組みが必要か。行政がどのような仕組みを作っておけば関係機関で調整しやすくなるか。
- (委員) 地域住民としては、避難生活における支援物資等の搬送路の確保、および緊急避難における迂回路の確保は、住民の安心・安全のまちづくりのために必要。行政が中心となり、今後の道路整備に対応していってもらえれば有難い。
- (委員) 国道の復旧は確かに早かったが、避難生活段階において実際に利用され

たのは、大ヶロか小鎚から林道を經由していくルートだった。自衛隊による啓開によって発災から5日後、初めて国道45号と災害対策本部がつながった。今思えば、内陸部の建設業者からの応援協定があればさらに早く復旧できたのではないか。勿論、捜索しながらの啓開なので時間はどうしてもかかるが、沿岸部の建設業者も多くは被災しており、現地の業者が中心ではどうしても始まりが遅くなる。

- ◇ (委員長) 調整を効率的に行うための仕組みとして提案などはあるか。
- (委員) 当時、あの状況下では、できる限りの調整はできたと思う。ただ、情報交換を行う部屋が狭すぎたという問題はある。このため、各組織内で連携方法を協議するのは難しかった。また、外部の情報を収集し整理するのも大変だった。
- ◇ (委員長) それは、震災後自然に出来上がってきた本部のあり方を、事前に計画にしておいた方が良いということか。
- (委員) その通り。
- (委員) 当時私は、釜石市における災害対策本部の調整方法を見ていた。そこでは、各機関にはそれぞれの行動ルールがあり、それを乗り越えるのが難しい業務もあった。現場で判断できず本部に問い合わせている間、業務に制限がかかったケースもあった。特例的に動いたケースが多かったと思うが、そのような現場判断が難しいケースを、大槌町ではどのように調整したのか。役割等の調整に難航した案件がある場合、今後の計画に反映させていくべきと考える。
- (委員) 警察では津波襲来後、交通整理とご遺体の捜索が、主要な任務となった。震災後、交通規制を行うさいに必要なになったのは迂回路の把握である。これは教訓として残すべき。

ご遺体の捜索については、警察でご遺体を発見後、死因特定及び検視業務を行うことになっている。なお警察だけでは遺体捜索を行うのは困難であるため、各関係機関と協力し捜索活動を行わなければならないのが現状である。他の機関でのご遺体を発見した場合、警察に連絡してもらった。そして警察による現場捜査(写真撮影等)後、搬送するという体制を構築した。当時は、遺体安置場所の不足も問題となった(遺体安置場所の被災、多数の犠牲者、多数の避難者のため)。大きな被害が考えられる場合、遺体安置場所の指定も行政と調整していかなければならない。

災害対策本部の運用上、毎日、関係機関の担当者が集まり、日報等を用いて情報共有を行うことが、事後の活動には重要と言える。
- △ (副委員長) 20年ほど前、巖で大規模な山火事があった。そのさい、自衛隊にも消火ヘリでの対応を要請した。このときは、関係機関が一堂に会して情報共有を行い、翌日の対応を一緒に考えた経緯がある。大規模災害が生じた場合は、関係機関が集まり情報共有を行う協議会を設置することをあらかじめ決めておいても良いのではないか。
- ◇ (委員長) 災害時に必要な調整機能とはどのようなものか、平常時から何を準備しておかなければならないのかに関する教訓が、今回の震災を通じて分かってきた。

それでは、災害対策本部の体制をいかに考えるか。地域防災計画では、平常時の体制と大差がないが、今回の震災でも分かってきたように、ご遺体の捜索や物資配分、避難所運営など、平常時とは大きく異なる業務が、実際の本部においては必要となる。つまり、発災直後は、タスクフォース的な組織にしなければならないのではないか。
- (委員) 災害医療体制については、阪神・淡路大震災以降整備されてきた。災害の様相は今回の津波災害とまったく異なるが、3.11前までに準備されてきた対策が様々な場面で活かしたと思う。例えば、DMATやJMATによる活動が、震災後非常に役立った。ご遺体の検視については、3.11の対応で不十分だったところを検視に関する学会で見直している最中である。災害医療体制については今後も検討を続けていきたい。

釜石・大槌の災害医療体制については、これまで培ってきたコーディネイト機能が役立ったのではないか。平日頃、関係者の顔を見えるようにしておけば、災害時も連携しやすくなるのではないか。
- ◇ (委員長) やはり平日頃から連携していないと、災害時になって急に連携することは難しい。平日頃の連携体制を上手く取り入れて、災害時の体制に移行していくことが

重要と言える。

常日頃の連携と、災害の各ステージに応じて災害対策本部の体制を構築していくことが重要なのではないか。

2. 5 第1・2部会の検証内容（修正版）の検討

(1) 検証内容（修正版）の提示

事務局・が資料5、資料6を用いて検証内容（修正版）を提示した。

(2) 検討

- ◇ (委員長) 資料5、資料6について何か意見があればお願いしたい。
- (委員全員) (発言なし。)
- ◇ (委員長) 中間報告まで、各委員から意見は募集しているので、何か意見があれば事務局まで連絡してもらえればと思う。

2. 6 「検証報告書」（中間報告）のイメージの検討

(1) 「検証報告書」（中間報告）イメージの提示

事務局・が資料7を用いて「検証報告書」（中間報告）のイメージを提示した。

- ・事前に各委員へ報告書案を送付した上で、11月14日まで各委員からの意見を募集する。
- ・11月27日夕方に、資料7に基づいて作成した「検証報告書」（中間報告）を発表する場を設けたい。

(2) 検討

【中間報告会について】

- ◇ (委員長) 各委員は11月27日の報告会に出席する必要があるか。
- () 出欠も含め、運営方法は今後検討したい。
- ◇ (委員長) 各委員はどうか。出席する必要があると思うか。
- △ (副委員長) 報告書案を事前に送付して確認できるのであれば、出席しなくとも良いと思う。
- (委員全員) 異議なし。

【報告書への追加内容】

- (委員) 防犯対策に関する記述を盛り込んでもらいたい。
- () 資料5の避難所運営に関する項目で検討する。

2. 7 今後の予定

月日	検証委員会の進め方
11月10日ころ	・各委員へ検証報告書案を送付
11月14日	・各委員からの意見募集の締め切り
11月27日夕方	・検証報告書 中間報告会
3月	・検証報告書（最終版）完成

2. 8 閉会挨拶 (委員長)

以上

資料編 3 - 4 大槌町東日本大震災検証委員会中間報告 議事要録

1. 概要

- ・日時 2013年11月27日(水) 16:30~17:30
- ・場所 大槌町町役場3階中会議室
- ・出席者(敬称略)

<委員会での役職>

大槌町	町長	碓川 豊	
岩手大学	地域防災研究センター 教授	■	*委員長/部会長
大槌町	副町長	■	*副委員長
早稲田大学	地域社会と危機管理研究所 所長	■	*委員/部会長
大槌町職員	総務部長	■	*事務局
大槌町職員	総務部危機管理室長	■	*事務局
防災都市計画研究所	代表取締役所長	■	*事務局
防災都市計画研究所	計画部	■	*事務局

※記者会見には、■、■、■、■のみが出席。

- ・配付資料

- 資料1 「大槌町東日本大震災検証委員会中間報告 次第」
- 資料2 「大槌町東日本大震災検証報告書」(中間報告)

2. 議事要録

2. 1 開会

- ・■により、開会宣言、報告会の趣旨説明、出席者紹介が行われた。

2. 2 町長への報告書提出

- ・■委員長から碓川町長へ、資料2「大槌町東日本大震災検証報告書」(中間報告)が手渡された。

2. 3 報告書の概要説明

(1) ■委員長の説明

- ・検証の主要なポイントは、災害対策本部の初動対応において、なぜ多くの職員が犠牲となったのか、なぜ住民に多大な犠牲が出てしまったのか、である。
- ・両者に共通する重要な要因は、危機意識の欠如と、そこから生じる津波のイメージおよび想定の誤りが大きい。
- ・その他の主要な要因として、役場からの情報伝達の不備もある。停電が生じた後の避難行動においては、防災行政無線からの情報伝達が非常に重要となる。
- ・情報伝達に不備があった要因としては、庁舎の耐震化が十分になされていなかったことや、本部移行の基準があいまいであったことから、初動対応において災害対策本部としての機能が果たせる状況でなかったことが挙げられる。
- ・本部移行をなかなか決断できなかった背景には、津波に対する危機意識の希薄さがあったのではないかと考えられる。津波のイメージが、2010年チリ津波や2011年3月9日の津波など比較的小さな津波になっており、大きな揺れがあったとしても、3.11のように大きな津波は来ないという意識が、職員および住民全体に広がっていたのではないかと考えられる。チリ津波や2011年3月9日の津波のさいにも大津波警報が発令されており、警報が発令されるような津波が予想されていても大きな津波は来ないという意識があったと予想される。
- ・中央公民館に移って以降の組織対応でも、様々な課題が生じた。平時と異なる有事における組織は、平素より訓練しておかないと組織的に対応することが難しい。本部の移行も、そうした訓練メニューに入れておけば、よりスムーズにできたと考えられる。

(2) ■部会長の説明

- ・大槌町における避難行動は、超高齢社会においていかに避難するかを考える上で非常に重要な教訓を残している。例えば、緊急避難時における要援護者への対応については、要援護者を抱える家族が緊急避難後の避難所での生活を具体的にイメージできなければ、なかなか避難まで行き着かず、家族全体が犠牲となる側面があることが分かってきた。このように、段階ごとにぶつ切りにして対策を考えても、公助も共助も上手く機能しない可能性がある。その対策として、公助と共助が機能する、自助／共助／公助のギリギリのラインを事前に考えておく必要がある。
- ・また、別々のテーマと捉えられる対策も絡めて考えておく必要がある。例えば、車での避難も要援護者の避難支援と絡めて考えていく必要がある。
- ・同様の視点から町の初動対応を考えると、町の職員は復旧・復興期や町の将来を考えるために非常に貴重な人材となる、ということが重要である。初動対応後の災害対策本部の動きを見ていると、町の職員が避難生活を維持する上で非常に重要な働きをしている。だからこそ、初動対応において町の職員を守る体制をつくっておくことが必要。
- ・同時に、震災以前の備えを様々な視点から見直していくことが必要。そのためには、震災以前に町がどのような対策を考え実行してきたのか、およびそれを実行に移すさいに制約となったことは何かを考えていく必要がある。
- ・また、犠牲となった町の職員が生前、職員としてどのような町への思いやプライド、責任感を持っていたかをくみ取り、鎮魂していくことも重要。こうした意識が、初動対応のあり方にも影響しているはずである。

(3) 事務局 () の補足

- ・今回、調査の狙いとして、「なぜ、できなかったのか」の究明と同時に、「最悪の状況下で、どこまでできたか」を明らかにすることもあった。たとえば、緊急避難後の災害対策本部運営の中で、優先的に取り組むべき業務や少人数での役割分担、防災関係機関との関係などの面で様々な教訓を抽出できた。とくに、行政機能が大幅にダウンした場合の受援体制に関しては非常に貴重な教訓であった。こうした教訓は今後の対策を考える上でとても参考になる。

2. 4 意見交換

- ・以下 ○：町長、◇：検証委員、●：事務局 の各発言とする。

- 碓川町長：庁舎が災害対策本部としての使用に耐えられるかどうかの基準があいまいであることが、本部移行を遅らせたという。「使えない場合」とはどういう状況だったのか。もう少し詳しく説明して欲しい。
- ◇ 委員長：防災計画には、庁舎が使用できないときは本部を中央公民館に移行すると書いてあったが、庁舎が使えない状況の具体的なイメージがなかった。実際、発災直後に、本部職員が3度ほど庁舎に出たり入ったりしていることが、職員ヒアリングから分かっている。震度5強以上など明確な基準ではなかったことが本部移行の遅れの要因として重要なのではないか。
- 碓川町長：3.11 前の状況を振り返ってみて初めてそうした議論が出てくるという前提であるが、庁舎が災害に耐えられるかどうかという点が意識の欠如につながっていたことについては猛省している。2010年12月まで総務課長として防災対策に携わってきた身としては、申し訳ないと考えている。もっとやっておけばと思っている。
一方で、町の総合防災訓練への参加者が最多で3千人だったのに、震災直前には7～8百人まで落ちてきていたことは憂いていた。そこで、2002年に発表された千島-日本海溝連動型地震津波の想定に対応するための特別措置法に基づき、町内に12の自主防災組織を立ち上げて地域防災計画の見直しを行ってきた。また、2010年のチリ津波を受けて、行政職員、警察・消防、自主防災組織役員を集めて、避難行動や避難所運営についての反省点を洗い出す検証セミナーも実施していた。そして同年、自衛隊を町に招いて野営地の設置場所の検討を行った。同時期に、行政職員を集めて図上訓練を2日間にわたって行った。また、防災手帳を全職員に配布した。庁舎が使えないさいには、災害対策本部を中央

公民館に移行することも、その数年前に決めていた。

しかし今思えば、比較的小さな津波が連続することでそれに慣れ、災害の記憶の風化が進んでいたのも事実である。その意味では、空振りでも良いので避難できるよう訓練しておくべきだった。要援護者対策もよく検討していく必要があった。今後は、二度とこのようなことを繰り返さないために、防災対策を見直していく必要がある。

ただ、今回の検証結果では、情報提供者が少ないと考えられる。今は辛くとも、将来同じ轍を踏まないために、乗り越えていく必要がある。急ぐものは急ぎ、時間をかけて行うものは時間をかけて精査していくことが重要。

- ◇ ■ 委員長：一般職員・一般住民へのヒアリングが不十分という認識は、委員の一人としても共有している。

他方、住民の中では、自分たちが防災対策を考えるという意識が高まっている地区もある（安渡、吉里吉里）。行政も、震災以前に比べ意識が高まっているはず。そこで、いかに教訓を孫・ひ孫の代まで継承していくかが非常に重要と言える。今回の検証結果は、ほとんど職員や住民が気付いていることと思う。検証もちろん重要だが、より重要なことはこうした教訓をいかに後世に継承していくかであろう。例えば、和歌山県の広川村では、「稲むらの火」が祭りとして残っている。町全体が文化として継承していけるようにすることが重要。

- 碓川町長：その通り。教育が非常に重要。津波など災害の怖さを平時から教え、祭りと絡めることで意識として深めていくことが重要。究極的には、空振りでも逃げるという意識をいかに醸成できるか。その意味では、検証結果をいかに実際の対策にしていくかが重要。

- ◇ ■ 部会長：震災前からできてきた部分はある。しかし、実際に大きな津波を目の前にしたさいにやはり足りない、ということが今回明らかになった。その足りない部分とは、意識を継続できないことにある。その意味では、町は組織論としてやらなければならないが、同時に住民と協働しいかにリードしていけるかを考えることが必要と言える。

- 碓川町長：防災教育を、家庭教育の範囲にとどめず、社会全体で行うことが重要。その面が足りなかったことを猛省している。

気になっているのは、なぜ防災行政無線が一度しか鳴らなかったのかということである。防災行政無線には無停電装置がついており、毎年点検も行っていた。物理的な問題があったのかも知れない。

- ■ ：今回の職員ヒアリングは、生き残ってしまった自分にとって辛いものがあった。遺族の方々には申し訳なく思っている。大事な仲間を亡くした悲しさ、本部運営において上手くいかなかったこともある。今回の検証では、数は少ないながらも、各々が真剣な思いでヒアリングに答えてくれたと思う。幹部だからこそ答えるべきだと思ってくれたのだと思う。若い職員には答えたくとも答えられない者も多いだろう。しかし、職員を町にとって貴重な財産と言ってもらえるのは有難い。検証を計画に活かしていきたい。

2. 5 閉会

- ・ ■ により、閉会宣言が行われた。

以上

資料編 3 - 5 第 4 回 大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録

1. 概要

・日時 2014年2月21日(金) 15:00~17:00

・場所 大槌町町役場3階大会議室

・出席者(敬称略)

<委員会での役職>

岩手大学	地域防災研究センター 教授	■■■ ■■■	*委員長/部会長
大槌町	副町長	■■■■ ■	*副委員長
早稲田大学	地域社会と危機管理研究所長	■■■ ■■■	*委員/部会長
岩手県沿岸広域振興局	復興推進課長	■■■ ■	*委員
三陸国道事務所	建設専門官	■■■■ ■■■ (■■■■ 代理)	*委員
釜石海上保安部	交通担当次長	■■■ ■■■	*委員
釜石警察署	大槌交番所長	■■■ ■■■	*委員
釜石大槌地区行政事務組合消防本部	大槌消防署 副署長	■■■ ■■■	*委員
大槌町消防団	団長	■■■ ■■■	*委員
自主防災会	安渡町内会 自主防災事業部	■■■ ■■■ (■■■■ 代理)	*委員
釜石地区医師会	副会長	■■■ ■■■	*委員
岩手県立大槌高等学校	教諭	■■■ ■■■	*委員
介護保健施設	社会福祉法人堤福社会	■■■ ■ (■■■■ 代理)	*委員
社会福祉協議会	事務局長	■■■ ■■■	*委員
大槌町職員	総務部長	■■■ ■■■	*事務局
大槌町職員	総務部総務課危機管理室長	■■■ ■	*事務局
防災都市計画研究所	代表取締役所長	■■■ ■■■	*事務局
防災都市計画研究所	計画部	■■■ ■	*事務局

・配付資料

資料 1	大槌町東日本大震災検証委員会中間報告 議事要録(案)
資料 2-0	町一般職員への調査概要
資料 2-1	町一般職員への調査結果のまとめ図(案)
資料 2-2	町一般職員への調査結果のまとめ表(案)
資料 2-3	要因分析図(「報告書本文」の修正案)
資料 3-0	地区別の災害対応に関する調査概要
資料 3-1-1	町方地区(江岸寺周辺)の調査結果のまとめ図(案)
資料 3-1-2	町による避難誘導看板の設置状況について(調査結果)
資料 3-1-3	町による避難誘導看板の設置状況について(写真)
資料 3-2	小釜地区の調査結果のまとめ図(案)
資料 3-3	金沢地区の調査結果のまとめ図(案)
資料 4-1	学校における災害対応のあり方に関する論点整理(案)
資料 4-2	避難時における車利用のあり方に関する論点整理(案)
資料 5-1	「大槌町東日本大震災検証報告書」目次修正案

2. 議事要録

以下 ○: 検証委員、◇: 委員長、●: 事務局 の各発言とする。

2. 1 開会

■■■ 委員長により、開会宣言、第4回委員会の趣旨説明が行われた。

2. 2 前回の振り返り

事務局・■■■ が資料 1 を用いて前回の議論を振り返った。

2. 3 追加調査の報告と協議

2. 3. 1 町一般職員の災害対応

(1) 検証結果（案）の提示

事務局・ が資料2-0、資料2-1、資料2-2、資料2-3を用いて検証結果（案）を提示した。

(2) 検討

【震災前に職員が持っていた津波のイメージ】

- ◇（ 委員長） 一般職員8名全員が大きな津波をイメージできなかったのか。
- （ ） 津波が来襲するという認識は8名全員にあったが、まさかこれほどの津波が来襲するという認識はなかった。ただし、「中央公民館に避難すべき」という主張をした人がいたという証言もあった。その主張が巨大津波の来襲を予測してのことかどうかは分からない。
- ◇（ 委員長） 今回の職員が持っていた津波のイメージは、「防潮堤を超えたとしても1-2m程度の浸水だろう」ということで良いか。
- （ ） その通り。

【発災直後の災害対策本部の指示】

- ◇（ 委員長） 発災直後、災害対策本部から各職員に明確な指示があったのか。
- （ ） 一般職員へのヒアリングでは、課長が本部から戻ってきた時点で、各自の持ち場につくように指示が出たという発言は聞いた。しかし、幹部職員へのヒアリングでは、災害対策本部から明確な指示があったという発言は聞かなかった。
- ◇（ 委員長） 氏にお聞きしたいが、庁舎前の災害対策本部において、各課長への指示は出されていたのか。
- （ ） 発災直後の時点では、いつも通りの形で、「情報収集のため待機」していたと記憶している。
- ◇（ 委員長） 課長から一般職員への指示も、いつもどおりの対応の一環として出されたと捉えて良いのか。
- （ ） 庁舎の老朽化への懸念、及び庁舎前で本部を設置し情報収集を行うことは、いつも通りの体制で対応したということ。
- ◇（ 委員長） 本部から特別な指示が出ていないということならば、各課長が、各課の役割分担（災害時の分掌業務）に基づき職員に指示を出したということか。
もう一つ気になるのは、避難誘導後に本部に戻る指示を出した課長がいたこと。これは、津波襲来後も本部が無事であるとの前提に立った指示か。
- （ 委員） それは、情報収集手段が庁舎内にあるため、避難誘導後は庁舎内で情報収集に当たれという意図での指示だったのではないかと推測される。
- （ 委員） ヒアリング結果のまとめ図（資料2-1）を見ると、「福祉課長の避難指示」とあるが、これはどのような手順を踏んで出したのか。
- （ ） 福祉課長も本部から戻った後、中央公民館への避難指示を出している。その真意はよく分からないが、津波の危険性というより、応急対策の準備をするために出したようだ。
- ◇（ 委員長） 本部を中央公民館に移行しなかった理由として、①巨大津波が来襲するとは思わなかったから、②本部を移行するというイメージが持てなかったから、などがこれまで挙げられてきたが、これに関連して検討すべきことはあるか。
- （ ） 幹部職員に移行の認識がなかったことは中間報告のとおりであるが、今回の追加調査では、一般職員についても同じように移行の認識がなかった。今回の対象者で中央公民館に移動した職員がいたが、これは屋外トイレの鍵を開けるための動きであった。
- （ 委員） 時間的な要素も、被害拡大の重要な要因の一つと言えるので、これに注目して考察を行って欲しい。医療の世界では、時間の要素が生存率に大きく関わる。

【福祉業務に関する教訓】

- ◇ () 委員長) ヒアリング結果を見ると、個々の職員から様々な教訓が読み取れる。中間報告に付け加えるべき教訓はあるか。
- () 色々な教訓がある。たとえば、①避難場所への坂道が車いすを押して上る際にとてもきつかったこと(避難路整備のあり方)、②避難者の中には精神的に混乱した人が多くその対応が大変であったこと(相談業務の位置付け)、などがある(福祉課職員)。

【情報連絡に関する教訓】

- ◇ () 委員長) 津波襲来後の役場の組織体制について何か提言すべきことはあるか。例えば、住民の安否確認等、外部への対応を専門に行うべきとの提言も見られた。
- () 本部において、外部への窓口業務(電話対応)を専門に行う担当セクションを設けたことは中間報告にも記載している。今回はこれに加え、住民からの様々な要望が、応急仮設住宅入居後も、直接担当者に電話がかかり、業務に支障が出たことが分かった。窓口業務は中長期のスパンで考える必要がある。
- ◇ () 委員長) どの立場の職員にとっても、情報の授受が困難だったことが大きな課題だったのではないかと考えられる。町役場としては、どのような対応を考えているか。
- () 通信手段の多重化を行っている。例えば、衛星携帯電話の配備、避難所間で情報連絡ができる無線器材の配備、職員向けの携帯無線の配備などの準備を行っている。
- () 委員) 消防団としては、海面監視をしっかりとできなかったことが課題。カメラによる海面監視の映像を情報伝達することができれば、より早期に避難できたのではないか。海面監視カメラの情報を行政のモニターで映せるようにできないか。
- ◇ () 委員長) 自衛隊や県では、一定の震度(自衛隊では震度5強以上)でヘリを飛ばし、海面の状況を見ることになっている。大槌町でも、震災前に監視カメラを設置していたはずだが、それを踏まえ、今後の行政での対応方針はどのように考えているか。
- () 大槌町では、監視カメラが漁協施設の屋上にあっただが、今回の震災では機能しなかった。しかしながら、今後も海の状況に関する情報が、初動対応段階において非常に重要と考えているので、監視カメラの設置は検討していきたい。
- ◇ () 委員長) 実際に目で見て監視し報告できる仕組みはできないか。
- () 今にして思えば、庁舎の屋上部分から大槌川を遡上する津波を見ることができたのではないか。この情報があれば、もう少し早期に避難できたのではないか。
- () 委員) 防災行政無線は無停電電源であり、本来であればすぐに止まることはない。防災行政無線が上手く機能しなかった理由についてどのように検証するか。
- () 無線による放送は、消防無線を通じて行われた。しかし、役場では放送できなかった。機材がなぜ機能しなかったかについては、残骸が撤去されてしまったことにより、ハード面での検証は現時点でできていない。
- () 子局の更新状況がまちまちで、無停電電源が機能しなかったものもあったかも知れない。しかし庁舎内に配備していた親局の方は、震災の少し前に新調しており、放送する者がいれば使用可能だったはず。役場から町民の方々に危険をしっかりと伝達できなかったことは悔やまれる。
- ◇ () 部会長) 情報収集・伝達を複合的に行うためには具体的にどのような対策を取るかを検討し、地域防災計画に反映させていきたい。

2. 3. 2 地区別の災害対応

(1-1) 町方地区の検証結果(案)の提示

事務局・ が資料3-0、資料3-1-1、資料3-1-2、資料3-1-3を用いて検証結果(案)を提示した。

(1-2) 検討

【避難場所／避難所の混同】

- ◇ () 委員長) 震災前の地域防災計画では、「江岸寺」自体は避難場所にも避難所にも指定されておらず、「江岸寺高台」が避難場所として指定されていた。それにも関わらず、

町が設置した看板には「避難所・江岸寺」と書いてあった。このため、住民は江岸寺を避難所であると認識していたのではないかと推測される。このように、看板と計画内容における避難所表記の曖昧さがまずあり、住民の認識に影響を与えた。同時に、実際の災害対応として、役場が、2010年のチリ地震津波で避難者を受け入れてくれた江岸寺に、必要物資や燃料を送ったように、役場としても混同していた部分があったのではないか。

- () 2010年チリ津波地震では、実際に住民が本堂に避難していた。実際に避難者がいるので、役場としても物資を配分しなければならなかった。少なくともこの時点で、役場としては江岸寺に避難してくる人がいることを認識していたと考える。
- ◇ () 委員長 看板と計画内容における避難所表記の曖昧さがあり、住民の認識に影響を与えていたことは確かであろう。他方で、3.11当時は、副住職が本堂への避難を制止した。また、福祉課の職員もこの場所からさらに高台へ要援護者を避難させている。この状況からは、住民も職員も江岸寺本堂が危ないという認識はあったのではないか。しかし、3.11当時に一部の住民からの受け入れ要望があったこと、チリ地震津波の際には実際に避難者を受け入れていることから、本堂で避難者を受け入れざるを得なくなった。その中で、本堂に避難した人々の多くが犠牲となった。こうした理解で良いか。
- () その通り。但し、地震直後は多くの人が危機感を持って避難行動をとっており、地震前との意識の隔絶があったことも事実。
- () 委員 避難所／避難場所の定義の違いを確認したい。
- () 自治体によって表現がバラバラであるが、基本的には、避難場所＝「一時的に緊急避難する場所」／避難所ないし避難施設＝「一定期間の避難生活ができる建物」という分け方がされている。しかし、一般住民の認識として、両者を区別しにくいことは十分予想される。住民に対しては両者の違いを明確に伝えることが重要。表現を改めたり、訓練等住民が集まる場で周知を徹底する等の工夫も必要。
- ◇ () 委員長 自主防災組織としては、避難所／避難場所の明確な違いを住民は認識していると思うか。例えば、安渡地区ではどのような状況か。
- () 委員 安渡地区では何度も周知を徹底している。
- ◇ () 委員長 安渡地区は地域防災活動が活発だが、他の地区ではどうか。住民に両者の違いの混同があるのではないか。
- () 一般的には分かりにくい。震災前の看板は、1997年の海づくり大会を機に来場者向けに設置されていたものである。1997年以前に避難所／避難場所の指定がどのように考えられていたかは分からないが、役場が設置後に看板を更新・訂正する機会がありながら積極的にそれを行ってこなかったことは、役場側の責任と言える。
- () 都市大火が想定される大都市部で、避難場所と避難所が一致するケースは少ない。しかし、津波常襲地域では、避難所と避難場所が一致するケースが多い。このことが両者の違いを不明確にしているのではないか。その意味では、①避難所は場所ではなく施設であることを周知し（たとえば「避難施設」）、②まずは避難場所に避難し、津波が落ちてから避難所で生活すること（二段階避難）、を啓発・徹底することが重要。

【避難所／避難場所の違いを明確にする方法】

- ◇ () 委員長 違いを明確にするために、町に行って欲しい対策はあるか。例えば、避難場所を「緊急避難場所」「一時避難場所」という表現にするなど、違いを明確にできる名称を使う方法がある。
- () 委員 「〇〇高台」「〇〇の沢」というように、地域内の通称を使った名称にすれば、住民には分かりやすいはず。
ところで、避難場所での待機が長期化した場合、人道上、避難指示が解除される前でも避難所に受け入れざるを得ない状況も生じてくることを考慮しておくべきではないか。
- () 委員 新しい名称を付けても一般住民には分からないので、今提案のあったように、地域名を活用すべき。同時に、標高を示した看板を設置しても良いのではないか。
- ◇ () 委員長 看板と計画内容とのズレの曖昧さ、住民に対する説明の曖昧さ、をまず払拭することが重要。それと同時に、避難場所／避難所の違いを明確にして周知していくことも重要。

- (委員) 江岸寺が安全な避難場所であると錯覚したことが、被害拡大の原因の一つと言える。しかし、道又委員の発言にあったように、そうした避難所に避難者が収容されることも、場合によってはありうる。その場合、外の様子をチェックし、再避難ができる体制を確実に取った上でいられる場所、という認識を皆が持つておくことが重要。こうした場合を想定・準備しておかないと、寒い夜の中、住民が避難することに抵抗を感じ、本来安全でない場所でも避難場所だと錯覚してしまうので、結果として安全を保てなくなるのではないか。
- (委員) ①再避難の逃げ道を作っておくこと、②現在いる場所はまだ途中経過だという意識を持つてもらふこと、が重要。例えば、和歌山県では「三段階避難」という考えのもと、今どの段階なのかが分かるようにし、できる限り津波が来ない「第三避難場所」を目指すよう啓発している。

【避難経路の整備】

- ◇ (委員長) 先ほどの避難場所への避難路についての検討も必要である。車いす利用者にとって急なスロープの避難路は大きな障壁となった。同様に、急な避難路を前に避難をあきらめた高齢者もいたと聞く。高齢者が負担に感じない避難路整備が必要。

(2-1) 小鎚・金澤地区の検証結果(案)の提示

事務局・ が [資料3-0]、[資料3-2]、[資料3-3] を用いて検証結果(案)を提示した。

(2-2) 検討

【町内の応援・受援計画】

- ◇ (委員長) 被災していない地区から被災した地区にどのような支援ができるのかがかなり明確になった。そもそも、これまで町内の応援・受援についてはあまり検討されてこなかった。こうした教訓を、町の地域防災計画にいかに関与させていくかは非常に重要な課題。同時に、自衛隊などによる町外からの支援を受け入れる受援計画をいかに考えるかも重要。町外からの受援計画を考える上でも、3.11における町内の応援・受援における教訓は有用ではないか。
- (委員) 3.11 当時、自宅周辺での在宅避難支援をいかに行うかが課題となっており、その対応をした。その経験から、役場との連絡体制が非常に重要。
- (委員) 安渡小学校避難所の内部は機能していたが、外部の情報が得られなかった。その意味で、各避難所と役場との連携が重要ではないか。

【孤立化対策】

- (委員) 今回のヒアリングでは、早期の道路啓開や、道路の多重化による孤立化対策の要望も聞いた(例えば、小鎚川両側の道路整備等)。これは、風水害への対策としても重要である。また、情報通信手段の確保とともに、避難生活での必要物資、発電機、燃料の確保についての教訓も聞かれた。
- ◇ (委員長) 情報通信手段だけでなく、人が行き交う道路の整備も重要。こうした課題への対応策を町役場ではどのように考えているか。
- (委員) 孤立に対する不安が、小鎚地区や金澤地区の住民からはよく聞いている。津波災害だけでなく、風水害も念頭に置いた対策が必要。
- (委員) 金澤地区の生活改善センター避難所では、仮設トイレの設置まで、トイレ不足が大きな課題だったという。
- (委員) 今回は、避難所生活が困難な高齢者が多かった。そうした避難所生活困難者の受け入れを、小鎚地区にある四季の郷やケアプラザ大槌や、吉里吉里のらふたあヒルズや三陸園などが長期に渡り大勢受け入れてくれたことも重要。医療・福祉の連携がスムーズにいったことは大きい。

2. 3. 3 その他の検証課題

(1-1) 学校における災害対応に関する論点整理(案)の提示

事務局・ が [資料4-1] を用いて検証結果(案)を提示した。

(1-2) 検討

- ◇ (委員) 主な論点は、①学校の生徒の安全確保、②学校が避難所になった際の行政／地域／教職員の役割分担、③学校再開をいかに行うか、④防災教育の面でいかに地域と学校が連携していくのか。例えば、大槌高校ではどのように取り組んでいるか。
- (委員) 今後夜間に津波警報等が発令された場合を想定し、地域の人が体育館の鍵を開けて入り一時的に避難できる協定を結んだ。
- ◇ (委員) 学校に教職員がいる場合の避難所運営はどのように役割分担するのか。例えば、始めは教職員が行い、次第に行政や地域にバトンタッチするイメージで良いか。
- (委員) まだそこまでの議論ができていない。今後検討していく。
- (委員) 大槌高校の避難所は、町・大槌高校・沢山自治会の三者で連携を深めつつある。現在、体育館の鍵を三者で共有している。また、2014年度秋に、町の防災倉庫を大槌高校に設置するが、この倉庫の鍵も三者で共有していきたい。沢山自治会長は防災に熱心で、地域が主体となって避難所を開設できる体制づくりを始めている。
- ◇ (委員) 3.11でも阪神・淡路大震災でも、教職員がなかなか避難所運営から抜けられず、学校再開が遅れた。避難所運営をいつ、誰に、バトンタッチするのが大きな課題。
また、防災教育を父兄・地域・学校でどのように連携して進めていくかも大きな課題である。今まさに県でもその方針を模索しているところである。
- (委員) 3.11当時、小学校のPTA会長として吉里吉里小学校の避難所運営に関わった。その際にまず、生徒の引き渡し基準が曖昧であることが問題であった。
その後、避難所運営を始めた際に、学校の教職員を避難所運営組織の一部分とし、いつでも学校を再開できるよう、避難所の範囲を協議して決めた。こうした協議は、災害以前に行っておく必要がある。一度入った避難者を移動させるのが難しいからである。
先ほどの鍵の管理や避難所運営を地域に任せることも重要だが、半数が高齢者(災害弱者)という実情を踏まえた役割分担も大事。
防災教育については、3.11から3年しか経っていないのに、すでに防災意識が薄れてきている。そこで、学校だけでなく家庭でも防災教育を行うことが重要。
- ◇ (委員) 学校だけ、行政だけ、自主防災組織だけで避難所運営を行うのは限界がある。

(2-1) 車利用における災害対応に関する論点整理(案)の提示

事務局・委員が資料4-2を用いて検証結果(案)を提示した。

(2-2) 検討

- ◇ (委員) 国や県では、「原則徒歩避難」という方針を打ち出しているが、実際には車で避難せざるを得ない人が多くいる。地区単位の状況によって、車避難をいかに考えるか。例えば、避難場所まで歩ける地区とそうでない地区では状況が異なる。また、町のルールが地区の実状に合わないこともありうる。そのため、今後のルールづくりは非常に難しい課題である。
- (委員) 命を守る手段は色々あると思う。例えば、高台まで距離がある地域では、津波避難タワーの利用もありうる。その意味では、何のために避難の際に車を利用するのかを検討することが重要と考える。
- ◇ (委員) 車避難にはリスクを伴うことも多い。例えば、赤信号や渋滞で動けなくなり、そのまま津波に流されてしまうこともありうる。リスクがあることを踏まえた上でのルールづくりをいかに行うか、またルールを作った場合そのルールをいかにすれば守ることができるのか、といったことも課題である。こうした車避難の課題を、地区単位で行うのか、町単位で行うのかも含めて、今後検討していくべき。

2. 4 その他

(1) 検証報告書の構成案

事務局・■■■が資料5-1を用いて検証報告書の構成案を提示した。

(2) 今後の日程

事務局・■■■が今後の検証委員会の日程および方針について説明した。

- ・本検証委員会の任期は、2014年3月末までで一旦終了。
- ・検証自体は来年度以降も続けていく。検証の進め方については、テーマ及びやり方も含め検討する。
- ・検証結果について追加でご意見があれば、事務局までご連絡ください。
- ・最終報告書は、中間報告書に追加する形で作成する。
- ・最終報告書は、公表する前に各委員へ報告書案を送付し、内容を確認していただく。

2. 5 閉会挨拶

■■■委員長が閉会挨拶を行った。

以上

資料編 4 3.11 前の大槌町防災対策（詳細）

大槌町の 3.11 前の防災対策について、既存資料及び幹部職員対象のヒアリング調査記録をまとめた結果が下表である（「第 1 章 検証の概要」－「3. 検証の方法」－「(2) 行政と地域住民の災害対応の検証」－「④町役場職員へのヒアリング調査」を参照）。なお、表中の凡例は最後に記載する。

No	項目	対策内容	震災前の実施状況		
1	1 地震津波の想定	チリ地震津波の検証	○チリ地震津波の検証（対策本部の対応、国道通行止め、車避難、炊き出し、避難所との連絡、安渡二丁目の活動記録）[安渡]	○	
2		宮城県沖地震の想定	○宮城県沖地震は、10 年以内の発生確率 70%程度、今後 30 年以内の発生確率 99% [アク]	○	
3			○日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略における「地域目標」策定 [アク]	○	
4			○日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震想定に基づく津波浸水想定区域内事業者の防災対策支援（平成 29 年度達成）[アク]	○	
5			○想定に基づく大槌町の被害想定（津波到達時間、建物被害、人的被害）、及び災害対応シナリオの作成 [手帳]	○	
6	2, 3 情報伝達	体制整備	○情報伝達体制の充実化（最悪のケースの想定が必要）[講座]	×	
7			○情報の収集・伝達体制の整備（担当者、伝達内容、様式）[計画][手帳]		
8		情報手段	○非常時優先電話の設置、衛星携帯電話の設置、可搬型防災行政無線親局機器の配備 [手帳]	○	
9			○防災行政無線の中継局及び子局更新（デジタル化）（平成 27 年度達成）[アク]		
10			○移動通信システムの整備、衛星携帯電話の更新（平成 27 年度達成）[アク]		
11			○避難案内板の整備（平成 23 年度までに計画策定、平成 29 年度までに整備達成）[アク]		
12			○防災行政無線固定系非常通信設備における可搬型親局の導入		
13			○広報誌等による情報発信（平成 29 年度達成）[アク]		
14			○町ホームページによる情報発信（平成 29 年度達成）[アク]		
15			○岩手モバイルメール登録の促進（平成 29 年度達成）[アク]		
16		4 救助・救急、消火	防災関係機関との協働の訓練	○年 3 回の消防団員への教育訓練の実施（平成 24 年度）[アク]	
17				○水門・門扉閉鎖訓練 [訓練]	○
18				○救出救助、応急処置、搬送訓練（消防隊による負傷者救出、町赤十字奉仕団による応急手当）[訓練]	○
19				○初期消火訓練（粉末消火器、バケツリレー）[訓練]	○
20				○ヘリ救出訓練（吉里吉里小屋上から大槌農村広場まで搬送）[訓練]	○
21			○年 1 回の防災関係機関と協働の訓練（平成 23 年度達成）		
22			○自衛隊と協働の訓練（平成 24 年度達成）		
23	防災関係機関との連携		○消防団員の確保（平成 29 年度）[アク]		
24			○年 1 回の防災関係機関との会議の開催（平成 23 年度達成）		
25	5 避難行動・避難誘導	避難地・避難路の整備	○津波避難場所、避難所の指定 [講座] [計画]	○	
26				○津波避難マップの配布 [講座]	○
27				○避難地、避難路の整備（平成 29 年度達成）[アク]	
28		避難体制の整備	○初動体制（配備基準、連絡参集体制、津波情報の収集、避難勧告・指示）[計画]	△	
29		避難訓練	○津波避難訓練の実施（避難指示を受け避難、町職員の誘導で避難場所へ移動）[訓練]	○	
30			○交通規制・交通整理訓練（警察と町による交通規制）[訓練]	○	

No	項目		対策内容	震災前の実施状況
31	6 避難所運営	基本的な考え方の整理	○避難所運営組織の例、避難所施設の使い方、避難生活ルール項目の提示 [手帳]	○
32		協議会設置		×
33		マニュアルの整備		×
34	7 物資・燃料等の備蓄・支援	流通体制・計画	○食料・生活必需品確保体制の確立（平成 23 年度達成）	△
35			○応急給水対策マニュアルの策定（平成 23 年度達成） [アク]	△
36		備蓄	○防災資機材の状況（保管場所、種類、数）、防災倉庫の設置場所の明示 [手帳]	○
37			○防災資機材の確保（平成 22 年度までに計画策定、平成 29 年度までに 8 カ所確保） [アク]	△
38		○災害時の町民の 3 日分程度の備蓄の推進（平成 23 年度達成）	△	
39	8 災害時要援護者支援	支援体制・計画	○大槌町災害時要援護者支援計画の策定（情報の把握共有、個別計画の作成、避難誘導安否確認体制の整備、避難所等における支援体制の整備） [要援]	△
40			○個別計画の推進（平成 29 年度作成） [アク]	×
41			○高齢者の避難対策（浸水区域内の高齢者への対応、荒天時の避難誘導、名簿登録） [講座]	○
42			○福祉避難所への受入体制の整備（平成 22 年度） [アク]	△
43			○地図情報システム導入（平成 23 年度） [アク]	
44			訓練の実施	○年 1 回の避難訓練の実施（平成 24 年度） [アク]
45		福祉マップの普及		△
46		9 災害医療活動	災害時医療体制・計画の整備	○保健活動マニュアル（平成 23 年度達成）、心のケアマニュアル作成（平成 24 年度達成）
47	訓練の実施		○災害医療訓練の実施 [新聞 1]	○
48	10 災害対策本部	本部体制の整備	○災害対策本部体制の整備（参集計画、職員の分掌事務、移行の判断基準も記載） [計画] [手帳]	○
49		マニュアル・行動手順	○大槌町災害警戒本部・災害対策本部の対応のチェックリスト作成 [手帳]	○
50			○災害対策本部マニュアルの整備、訓練や研修会の実施（平成 23 年度） [アク]	
51			○12 課の初動対応マニュアルの整備（平成 23 年度達成） [アク]	
52			○年 1 回の災害対策本部マニュアルの整備（平成 23 年度） [アク]	
53		本部に関わる各種訓練	○設置運営訓練の実施（本部設置、潮位観測、避難指示、被害情報収集、水門監視、大津波警報解除連絡、本部廃止） [訓練]	○
54			○平成 15 年本部移行訓練を実施 [職ヒ 1]	○
55			○年 2 回の非常招集連絡訓練の実施（平成 23 年度達成） [アク]	
56			○年 2 回の気象情報伝達訓練の実施（平成 23 年度達成） [アク]	
57			○年 2 回の災害情報伝達訓練の実施（平成 23 年度達成） [アク]	
58	○年 1 回の図上訓練の実施（平成 23 年度） [アク]			
59	○年 1 回の庁舎等における防災訓練の実施（平成 23 年度） [アク]			
60	○年 2 回の非常通信訓練の実施（平成 23 年度） [アク]			
61		○平成 21 年度訓練（図上訓練、自主防災組織との情報伝達訓練、非常参集訓練、関係機関との情報伝達訓練）	○	

No	項目	対 策 内 容	震災前 の実施 状況	
62	11 防 災 教 育 ・ 防 災 訓 練	防災教育・研修 等	△	
63				○住民への啓発（津波シミュレーションの活用、地区津波避難計画の作成、防災教育、関係機関合同の総合防災訓練の実施）[講座]
64				○年2回の地域における防災ワークショップの開催（平成23年度達成予定）[アク]
65				○住民に対する土砂災害危険個所の周知
66				○浸水が想定される区域の小学校の防災教育の実施（平成25年度達成）[アク]
67				○研修や防災訓練への支援（平成29年度までに随時実施）
67	地区レベルで の防災訓 練	○平成20年度津波避難訓練参加者数・年度別参加者数の比較（平成21年3月3日）	○	
68		○学校教職員を対象とした防災講習会（平成23年度達成）[アク]		
69		○年1回の総合防災訓練（実施（平成24年度）地域住民の参加促進（平成23年度達成）[アク]		
70		○学校における防災訓練の実施（平成25年度達成）[アク]		
71		○年3回の小中学校への出前講座の実施（平成25年度達成）[アク]		
72	自主防災組織 の設置支援	○自主防災組織連合会の組織化（平成24年度までに30組織）[アク]	△	
73	自主防災組織 の育成支 援	○町内会の自主防災組織への参加の向上（平成25年度までに町内全世帯に対して90%が参加）[アク]	△	
74		○リーダーの育成（平成21年度末2名、平成29年度までに50名）[アク]	△	
75		○防災士の要請（平成21年度末2名、平成29年度までに10名）[アク]	△	
76	12 その他	各種施設の耐 震化		
77				○木造住宅、老人福祉施設、保育所等の福祉施設等の耐震化促進（平成29年度達成）[アク]
78				○庁舎、中央公民館、保育所、生涯学習施設、公営住宅の耐震化促進（平成29年度達成）[アク]
79				○水道施設、下水道施設の耐震化の促進（平成29年度達成）[アク]
80	被災者支援	○事業所等の事業継続計画（BCP）策定への支援（平成25年度までに2回策定）[アク]		
81		○企業支援の推進（融資制度の周知等）（平成23年度）[アク]		
82		○被災者相談窓口の設置（対応マニュアル作成、訓練）（平成23年度達成）		
83		○生活支援制度等の周知（平成24年度達成）		
84		○住宅復興支援マニュアルの策定（平成24年度達成）		
85	ボランティ ア体制の整備	○災害ボランティア受入マニュアル策定（平成24年度達成）	○	
86		○社協、民生委員、消防団の協力のもと家具転等防止工事を行うボランティア組織づくり[講座]		
87	観光客対策	○波板地区津波対策（観光客への対策等）[講座]	○	
88	廃棄物処理対 策	○廃棄物処理（計画の周知（平成23年度達成）、仮置場所の整備（平成29年度達成））[アク]		

[凡例]

震災前の実施状況・・・○：実施済み、△：一部実施、×：未実施。なお、空欄は状況不明を示す。

[] は以下のとおり出典を示す。

[新聞1]：岩手東海新聞（平成20年8月21日、9月1日）、[新聞2]：岩手東海新聞（平成20年9月1日）、[計画]：大槌町地域防災計画（平成22年度修正）、[アク]：大槌町地震・津波対策アクションプログラム（平成22年度作成）、[手帳]：大槌町職員用防災手帳（平成22年3月作成）、[要援]：大槌町災害時要援護者支援計画（平成22年度作成）、[訓練]：大槌町津波避難訓練（平成22年3月3日実施）、[講座]：大槌町生涯学習のまちづくり「出前講座」、[安渡]：町長に対するチリ地震津波に関する安渡二丁目町内会活動報告（平成22年3月4日）、[職ヒ1]：職員ヒアリング

資料編5 大槌町災害対策本部の災害対応（詳細）

大槌町災害対策本部の災害対応について、幹部職員対象のヒアリング調査記録をまとめた結果が下表である（「第1章 検証の概要」－「3. 検証の方法」－「(2) 行政と地域住民の災害対応の検証」－「④町役場職員へのヒアリング調査」を参照）。なお、表中（資料）の凡例は最後に記載し、下線部は要点を示す。

No.	段階	いつ	どこで	何について	誰(何)が何をした(何があった)	資料
1	1 当日、地震から津波襲来まで（庁舎前での災害対策本部の設置、初動対応、緊急避難等）	2011.3.11_14:46	町役場庁舎	地震のゆれ	町職員は、大きな揺れを感じた。	a
2		－〃－	町役場庁舎	地震のゆれ	総務課主幹は、「 <u>2日前(3/9)の地震と同じくらいかな</u> 」と思った(より強いと思った職員もいた)。低いキャビネットにしたおかげで、総務課室内は散乱しなかった。	a,d,e,i
3		－〃－	町役場庁舎	建物の耐震性	総務課主幹は、 <u>建物の耐震性を心配していたが、大きな被害がなかった。</u>	d
4		－〃－_14:49	町役場庁舎	大津波警報	<u>消防本部から、サイレン(大津波警報)が鳴った(15時頃との証言もある)。</u>	a、b
5		－〃－	町役場庁舎	津波警報、避難勧告・指示	<u>町は、津波警報も、避難勧告・指示も出さなかった(中央公民館から放送があったとの証言もある)。</u>	d,e
6		－〃－	町役場庁舎	地震のゆれ・余震	町職員は、庁舎から一斉に外に出た(しかし、 <u>館内放送による周知はなかった</u>)。庁舎への戻り、避難を3回ほど繰り返した。	a,i
7		－〃－	町役場庁舎	町職員数	<u>庁舎には50人ほどの町職員が残った。</u>	a
8		－〃－	町役場庁舎	災対本部の設置	総務課長は、災害対策本部の設置指示を出した。	a
9		－〃－	町役場庁舎	災対本部要員	(震度6弱のゆれだったので)災対本部要員である部課長は、総務課に自動参集してきた。	c,d
10		－〃－	町役場庁舎	津波対策	総務課職員(災対本部要員)は、1階にあった無線機を2階に上げた。	d
11		－〃－	町役場庁舎前	庁舎前で災対本部会議	<u>災対本部要員は、庁舎倒壊を心配して玄関前に集まった。</u> 職員が、1階会議室から玄関前に机やイスを運び出した。「時系列整理表」(コンパネ)も外に出した。町長以下の幹部が机を取り囲んだ。	a,d,f
12		－〃－	町役場庁舎前	本部設置の評価	災対本部の幹部は、「 <u>以前の訓練通りだ</u> 」と思った(「 <u>長年やってきたこと</u> 」)。	a,i
13		－〃－	町役場庁舎	避難誘導	<u>避難誘導担当職員は、担当地区に出て行った。</u>	a
14		－〃－	大槌町内	被害調査	地域整備課職員が被害調査のため出て行った(浄化センター、ポンプ場等)。	e
15		－〃－	町役場庁舎	中央公民館への搬送	災対本部要員は、総務課長の指示で、 <u>庁舎2階の発電機を公用車で中央公民館に運んだ。</u> 同時に、職員に対する避難の指示も出た(総務課長は3カ月前に人事異動で着任したばかりだった)。	e,f,i
16		－〃－_15:05	町役場庁舎	庁舎への下り	教育長が中央公民館から庁舎に下りてきた。途中、「 <u>下りないで</u> 」との知人の声もあった。しかし、 <u>庁舎に行くものだ</u> と思っていた。	e
17		－〃－	町役場庁舎前	庁舎前で災対本部会議	庁舎前の机の周辺に、災対本部要員約20人が集まっていた(幹部10人、総務課10人)。	h
18		－〃－	町役場庁舎	潮位計	2階の <u>潮位計が「-2.8m」を示したが、古かったので信頼できなかった</u> (数値を解釈・活用できなかった)。今回は、監視カメラが動いていなかった(2日前の地震では、それが動いていたので、それを見て判断できた)。	d,e
19		－〃－	町役場庁舎前	庁舎前で災対本部会議	<u>本部会議といっても情報がなかった</u> (ワンセグ、ラジオ、潮位計、現地調査員程度)。みんな、 <u>ここが危険との意識はなかった。</u> <u>逃げようという意識もなかった。</u> 逃げるよりも情報収集を優先した。	e,i
20		－〃－	町役場庁舎前	役場への戻り	外出中や休日だった災対本部職員が、次々と役場に戻ってきた。前の県道大槌小槌線から庁舎方面への流入車で混雑していた。	a,d
21		－〃－	町役場庁舎前	津波第1波	総務課主幹は、第1波が来たことを把握していた。	d
22		－〃－	町役場庁舎前	避難の呼びかけ	総務課主幹は総務課長に、「 <u>やばいんじゃないですか。逃げよう</u> 」と促した(それまでは避難の意識がなかった)。	a,d
23		－〃－ 15:10~15	町役場庁舎前	避難の呼びかけ	総務課長は、「 <u>そうだな。みんな逃げよう</u> 」と言った(但し、その呼びかけで、避難した人がどれくらいいたかは不明)。	a,f

No.	段階	いつ	どこで	何について	誰(何)が何をした(何があった)	資料
24	1 当日、地震から津波襲来まで	－〃－	町役場庁舎前	職員一斉避難	現地調査員が、「津波だー」と叫びながら、前の県道を右折し庁舎前に走りこんできた。それを見て、庁舎前の職員は一斉に庁舎めがけて走り出した。	d,e,f
25		－〃－_15:25	町役場庁舎前	津波第2波襲来	正面 50-60 メートル程前から、黒い壁のような津波が迫ってきた(襲来が 15:15-20、北小の時計停止時間 15:19 との証言もある)。	a,d
26		2011.3.11	町役場庁舎	職員一斉避難	梯子で屋上に上がった職員(歩幅の広い梯子、建てつけの悪い屋上扉のため、屋上に上がるのに苦労した)、梯子に上れずに流された職員、安全だと思い、2階会議室に避難していた職員(総務課長等)などがいた。	a
27		－〃－	町役場庁舎	屋上への梯子	屋上への梯子の所で、町職員がどん詰まった(副町長が上る時、下に7、8人はいた)。女性、妊婦を優先して上らせた。	d,i
28		－〃－	町役場庁舎	町職員の明暗	50人中職員22人、業者1人が生き残った、その他(27人)が死亡(5人が庁舎外で死亡、庁舎内で死亡した人の正確な数は分かっていない)。	d,e
29		－〃－	町役場庁舎	町幹部の犠牲	町長と課長職11人中7人が津波にさらわれた。	a
30		－〃－	町役場庁舎	町職員の明暗	外から戻ってきた本部要員は犠牲になった。避難誘導担当はみな誘導先から高台に避難して無事だった。	a
31		－〃－	町役場庁舎	地域整備課職員	地域整備課は、応急・復旧事業のため、後ろの庁舎で待機していて大勢犠牲になった。	d
32		－〃－	町役場庁舎	福祉課職員	福祉課は、課長の指示で、職員の多くは避難して助かった(本部要員であった課長は犠牲になった)。	d
33		2 当日、津波襲来後(庁舎屋上での孤立)	2011.3.11_午後	町役場庁舎屋上	庁舎屋上での孤立	職員ら23人(職員22人と業者1人)が庁舎屋上に取り残された(最初15人、途中で6人が増えた)。水にぬれた人が約10人。茫然とする職員。
34	－〃－_午後		町役場庁舎	職員による救出	教育長は、第2波の後、2階の天井との間に挟まれた。その後、職員らが協力して救出した。	a,e
35	－〃－_午後		町役場庁舎	職員による救出	職員らが協力して、2階に挟まっていた職員2人を救出した。	e,f
36	－〃－_夜		町役場庁舎屋上	津波(浸水)と寒さ	夜中になっても水は2階近くまで来ていた。屋上に囲いがあったので水は入らなかった。瓦礫に引火し黒い炎がぐるぐると回っていた。夜には雪が降り、気温が零下となった。	a,d
37	－〃－_夜		町役場庁舎屋上	孤立状態	看板や垂れ幕で囲って暖を取った。簡易トイレ(テント付き)が2階倉庫に残っていたので屋上に上げて使った(2階のトイレも使えた)。フンセグで情報収集した。飲み水はなかった。みな口数は少なかった。	d,f
38	－〃－_夜		町役場庁舎屋上	焚き火	2階に下りて、流木を集めて焚き火をして暖を取った。	a
39	－〃－_夜		町役場庁舎屋上	職員・家族の安否	職員や家族の安否が気になった。一晚眠れなかった。	d,i
40	－〃－_夜		町役場庁舎屋上	職員による救出	同僚・町民が流されていく。職員は、垂れ幕を命綱として投げたりしたが、とても助けられなかった。	d,f
41	－〃－_夜		雨水ポンプ場の屋上	ポンプ場屋上での孤立	ポンプ場屋上で孤立した総務課主事がいた。流れてきた毛布を屋上の壁にテントのように張って寒気を遮り、体力を使わないようにじっとしていた。	a
42	－〃－_夜		町役場庁舎屋上	消防署との連携	職員ら23人は、消防署の屋上に避難した署員と声をかけ合った。	a
43	－〃－	中央公民館	火災延焼	駐車場脇のところまで火の手が迫ってきた。生涯学習課長は、避難者を外に再避難させる必要があるため、駐車している車の持ち主に金沢方面の避難所に移ってもらった。	h	
44	3 翌日、中央公民館	2011.3.12_午前	町役場庁舎周辺	津波(浸水)の後	浸水は引いたが、足元が悪く、そのままでは歩けなかった。	a
45		－〃－_午前	消防署	消防署との連携	向かいの消防署も孤立していたが、署員は早朝から情報連絡や道路啓開などの活動を始めていた。	d
46		－〃－_午前	町役場庁舎	消防署との連携	消防署員が、ヘリが迎えに来ることを教えてくれた。着陸場所まで誘導してくれた。	d
47		－〃－_午前	町役場庁舎近く	自衛隊による搬送	自衛隊の大型ヘリコプターで、庁舎屋上の23人と周辺の10人が、寺野の運動場に運ばれた。自衛隊は、昨年10月に拠点適地の視察調査に来ていた。	a,d

No.	段階	いつ	どこで	何について	誰(何)が何をした(何があった)	資料
48	3 翌日、中央公民館(の参集と災害対策本部の整備(組織体制、初動対応等))	－〃－ 午後	寺野弓道場	寺野の状況	寺野で救援物資の水を飲んだ。すでに避難者が何百人もいた。自衛隊や消防も来ていた。	a,i
49		－〃－ 16-17 時頃	寺野弓道場	中央公民館に移動	副町長、教育長、議会事務局長、総務課主幹ら約 15 人が、何台かの車に分乗して、山道を通って、代替本部設置場所である中央公民館に行った。	a
50		2011.3.12 16-17 時頃	城山体育館避難所	参集者による避難所運営	生涯学習課長や学務課長らが城山体育館で避難所運営を担っていた。そこには約 30 人の職員がいた(教育委員会職員十数人を含む)。その後、職員の安否確認にはかなり時間がかかった(完了が2週間後)。	a,d,e,i
51		－〃－ 16-17 時頃	中央公民館	防災関係機関の参集	自衛隊(第9連隊・約10人)・県警(3-4人)・消防(5-6人)が、学務課の部屋にすでに陣取り、避難所運営の手伝いをしていた(町災対本部からの業務指示を待っていた)。駐車場も一杯だった。3/11の真夜中には到着していた。	a,d,e,i
52		－〃－ 夕方	城山体育館避難所	膨大な避難者	約1千人の避難者が、指定避難所である体育館だけでなく、本部設置場所である公民館にもあふれていた。町職員の居場所がなかったため、避難者に和室を開放してもらった。	d
53		－〃－ 夕方	城山体育館避難所	食事の提供	最初は、小さなおにぎり1個とか、自衛隊が配給した缶詰やパンだった。職員がおにぎりをつくった。	a
54		－〃－ 〃～	城山体育館避難所	避難者の要望	町職員に、物資や食料、燃料、安否確認など、様々な要望が来た。町幹部も「何をどうしてよいのか全く分からなかった」。	a,i
55		－〃－ 夕方	災害対策本部	意思決定と新リーダー	幹部職員の間で、食料の配分方法をめぐり意見の食い違いがあった。そこで主張が受け入れられた総務課主幹が本部の陣頭指揮を任されるようになった(主幹は、炊き出しのおにぎりを、要援護者ではなく、不眠不休で働く警察や消防にまず配布するよう主張した)。	a,d
56		－〃－ 夕方～	災害対策本部	本部体制	総務課主幹は本部体制を整備した。食料調達、遺体収容、避難所対応の3班体制とし、公民館にいた3課長(生涯学習課長・学務課長・議会事務局長)、職員を振り分けた。食料調達(生涯学習課長)、遺体収容(議会事務局長)、避難所対応(学務課長)で各班12-13人だった(生存職員100人、避難所駐在20-30人、人員不足のため体制づくりが大変だった)。また、保健師が保健・医療を担当した。	a,d,e,i
57		－〃－	災害対策本部	本部体制	副町長は、教育長室に入り、様々な来客の相手と、総務課主幹からの大事な相談を色々と受けた。	i
58		－〃－	災害対策本部	遺体収容	ご遺体40体が集まってきた。	g
59		－〃－	中央公民館	女性職員の安全確保	女性職員を、鍵付きの部屋に寝泊まりさせた。	d
60		－〃－	城山体育館避難所	ライフライン等	受水槽の水、トイレ(下水管、汲み取り式)は使えた。非常用発電機は2日間使えた。毛布は30枚位しかなかったため、暗幕を切って布団代わりにした。	e
61	－〃－	市街地や山林	火事	山火事が続いていた。	a	
62	4 三日目(三月末、災害対策本部)	2011.3.13	災害対策本部	本部体制	町職員102人、自衛隊320人(安否確認、遺体搬送、炊飯)、警察9人(警戒、精神疾患者への対応)、消防署40人(救急搬送、遺体搬送、消火活動)、緊急援助隊300人(消火活動、遺体搬送)、消防団60人(消火活動、遺体搬送)、ボランティア12人[合計843人]。岩手県(避難所ニーズ調査、埋火葬許可証等)	g
63		－〃－ 〃～	災害対策本部	本部体制	遺体収容班が心身ともに大変だったので輪番にしたが、不満も出たため、4日目以降には固定化した。	e
64		－〃－ 〃～	災害対策本部	本部体制	副町長は来客対応、総務課主幹は町内外の連絡調整を行った。	a
65		－〃－ 〃～	災害対策本部	防災機関との連携	防災機関との連携で大事な点は、情報共有。1日2回は必要。とくに被災者ニーズ。それには顔の見える関係が大事。業務の調整等は災害対策本部のミーティングで実施。現場での調整等は、まず職員に本部まで連絡させ、大枠で本部が許可した上で細かい対応は現場に任せた。	a,d
66		－〃－ 〃～	災害対策本部	「災害対策本部日報」	総務課主幹が、情報を集約・共有するため、内部向けの「災害対策本部日報」を最初は手書きで作った(死者、不明者、避難者の数やライフラインの復旧状況、遺体安置場所といった基礎データから、副町長の対応内容、支援物資やサービスの提供、インフルエンザの発生、避難所からの要望など)。その後、自衛隊や消防など関係機関にも配布した(毎日200枚ほどコピー)。	a

No.	段階	いつ	どこで	何について	誰(何)が何をした(何があった)	資料
67	4 三日目 三月末、 災害対策本部の組織化(本部体制の展開、避難所運営、遺体処理、物資調達等)	-〃-	町内避難所	避難者数	避難者数の最多は37箇所(2011.3.13現在)。在宅避難者も含めた最多数は7,469人(2011.3.23現在)。	g
68		-〃-	町内避難所	避難者名簿	避難者名簿の用紙を配付し、作成を依頼した(翌日には回収した)。県の職員が名簿を持ち帰り、コピーして戻してくれた。	h
69		-〃-〃~	城山体育館避難所	食料調達	金沢・小鎚、遠野から、食料、水などが届いた。林道を通って農家が自主的に持って来てくれた。	d
70		-〃-〃~	城山体育館避難所	食事提供	町職員が交代で食事の支度をした(1日2食、朝に2食分作る等)。	a
71		-〃-〃~	城山体育館避難所	避難者の要望・苦情	町職員に、様々な要望が来たが、とくに食事や燃料等の苦情が出た。燃料では、重機用の軽油・ガソリン・灯油・ラジオ・薬等が必要とされた。ただ、小規模な避難所からは情報が入りにくかった。町職員OBに巡回してもらった。	a,i
72		2011.3.〃 津波後1週間	災害対策本部	電話対応	元臨時職員ら女性3人に電話対応をしてもらった。ふだんの町民の3~4倍の電話(多くは外からの安否確認)がかかった。電話を受けて内容を各担当に伝える、あるいは質問の答えを聞いて翌日には返事をする仕事で、本当はもっと人数が必要だった。	a,d
73		-〃-〃~	災害対策本部	遺体収容	遺体収容がとくに大変だった。対応が遅いと町民から叱責された。職員が精神的にまいった。町職員OBにも手伝ってもらった。遺体安置場所の追加確保、収容所の鍵の管理、遺体搬送も行った。最初はシステムの未整備につき、検視に1カ月もかかった。	d,g,i
74		-〃-〃~	中央公民館周辺	道路啓開と捜索等	道路啓開は、自衛隊と町で協力して実施。中央公民館やガソリンスタンド、町営火葬場等へのアクセス道路を優先した(裏の林道ではトラックが通れない)。道路啓開に伴い、消防・警察による捜索活動、遺体搬送等を職員も一部手伝った。	d,e,g
75		-〃-〃~	災害対策本部	情報通信手段	衛星携帯電話が最初1台届いた。その後追加配備があり、3/18には主な避難所等10箇所に設置。曇りの日は通じにくく、バッテリーの充電が必要。	a,d,g
76		2011.3.15	大槌町議会	新年度予算	大槌町議会で新年度予算を可決した。	b
77		2011.3.16〃~	災害対策本部	本部体制	町災対本部に、新たに救護班、清掃班、工務班、水道班を設置した。	g
78		2011.3	災害対策本部	本部体制	休めるローテーションを組めず、職員が疲弊してきた。職員が100名しかおらず人数が不足した。	d
79		-〃-	災害対策本部	避難所運営	若い職員は、町民からよく叱責された。現場でのフォローをすべきだが、十分に回れなかった。	d
80		2011.3.16	中央公民館	救護所	沖縄のDMATがクリニック(救護所)を開設してくれた。	g
81		-〃-	災害対策本部	遠野市	遠野市の副市長に連絡し、火葬の協力を依頼した。	h
82		-〃-	災害対策本部	遠野市	避難者の受け入れの申し出があった(募集100人)。	g
83		-〃-	災害対策本部	広域応援	国土交通省から、仮設トイレ、仮設ハウス、発動発電機等の申し出があった。	g
84		2011.3.17	災害対策本部	ITシステムの早期復旧	職員情報班長は、IT関係の設営に奔走した。役場で泥まみれのサーバーを発見し、業者に復旧してもらった。住民の基本データは、義援金の支給や選挙などには不可欠であり、コンピューターのサーバーに入っていた。	a
85		-〃-	災害対策本部	救援物資の需給	避難所運営班が各避難所からの物資ニーズを集め、物資班に提供していた。その後、物資のニーズ把握・運搬を自衛隊が積極的に関与してくれるようになった。	h
86	2011.3.18	災害対策本部	内陸部への一時移送	岩手県政策地域部は、避難者の内陸部への一時移送に関する検討のため来町した(移送期間:3月下旬~4月末までを想定)。	g	
87	-〃-	災害対策本部	ヘリコプターでの患者搬送	ヘリ搬送を希望する透析患者の家庭から、夜中、電話が何十本もかかってきたが、1週間たつと収まった。要請は町役場に一本化されていた。	a	
88	2011.3.19	大槌町内	町長の犠牲	町長のご遺体発見。「町長死亡」にマスコミは注目。	b,d	
89	-〃-	中央公民館	遺体処理	町内での火葬処理不可能として、仮埋葬(土葬)の検討を行う(遺体274体:H23.3.18現在、町営火葬場の一日の処理能力:5体、釜石保健所から衛生上の問題を指摘されたことが契機)。その後も、火葬か土葬かの処理方法が二転三転した。4/5の仮埋葬予定日の間にすべての火葬処理を最終決定。県内外で火葬場が手配できた。	a,g	

No.	段階	いつ	どこで	何について	誰(何)が何をした(何があった)	資料
90	4 三日目～三月末、災害対策本部の組織化	－ 〃 －	大槌ふれあい運動公園	救援物資の集積	援助物資搬送先を大槌ふれあい運動公園(自衛隊生活支援部隊)とした。	g
91		2011.3.20	中央公民館	避難所運営	第1回避難所代表者会議を開催した。	g
92		－ 〃 －	災害対策本部	避難所運営	避難者の入浴計画(輸送)を作成した。	g
93		2011.3.21	中央公民館	災害対策本部	状況とりまとめ:全戸停電、全戸断水、国道45号線全て通行可、県道20%通行可、町道10%通行可、遺体安置所(勤労福祉体育センター、吉里吉里中学校体育館、旧小槌小学校、大槌中学校)等。	g
94		－ 〃 －	災害対策本部	避難所状況調査	県沿岸広域振興局が、「避難所状況調査」を実施した(15か所、代表者名、避難者数、病気患者、衛生環境、食料状況、燃料、その他)。運搬車両のガソリン、灯油、薬の処方、風呂、治安、移動手段、電気の早期復旧等のニーズを把握。	g
95		－ 〃 －	災害対策本部	救援物資の要望	副町長が、全国に向けた救援物資の要望として、下着、学用品(ランドセル、ジャージ等)を要望した。	g
96		2011.3.23	避難所	避難所運営	避難所から配置職員を本部に引き揚げた(弓道場、大槌高校等7カ所)。	g
97		2011.3	災害対策本部	本部体制	職員を休ませたかったが、組織として休暇を与えるのは難しかった。	a
98		2011.3_下旬	災害対策本部	派遣職員の手配	県が、死亡・不明となった職員の年齢や職歴まで調べ上げ、20人近くの仕事に穴が開いていることを把握し、県内市町村を中心に派遣を依頼	a
99		2011.3.24~27	災害対策本部	派遣職員の手配	岩手県は、「大槌町災害支援実施計画(第1次派遣)」にもとづき、県職員26名を派遣した。そのことで、町職員に2日間の休暇を供与。	g
100		2011.3.24	災害対策本部	総務班・救護班	「第1回大槌町医療対策会議」を開催(今後の医療支援体制について)	g
101		2011.3.25	災害対策本部	仮設住宅入居希望調査	副町長が、「仮設住宅入居希望調査について」の文書を町民に発信した。	g
102		－ 〃 －	災害対策本部	仮庁舎	情報連絡員として派遣されていた庄内川河川事務所員に仮庁舎の建設を要望した。全国の建設業団体などに手配してくれた。	a
103		2011.3.26	災害対策本部	広報紙	「災害対策本部情報おおつち」第1号発行	b
104		2011.3.27	災害対策本部	広報紙	「災害対策本部日報」(3月27日)発行	g
105		2011.3.31	中央公民館	大槌町	平成22年度退職者辞令交付式	g
106		2011.3	災害対策本部	救援物資の配布	4月までは、届いた救援物資を配るしかなかった。注文票による避難者ニーズの把握、他機関への要望提出は4月に入ってからだった。	f
107	－ 〃 －	災害対策本部	灯油やガソリン	遠野市などにおいてお願いして備蓄したが、3、4月は確保に苦心した	a	
108	5 四月以降、災害対策本部の組織	2011.4.1	町役場	組織改革	平成23年度新採用職員辞令交付式・再任用職員辞令交付式。人事異動と災害復興室の新設などの組織改革をした。 震災直後の初動態勢から、防災計画にもとづく、各課の責任体制に戻した。総務課主幹が総務課長に昇進した。	a,e,g
109		－ 〃 －	災害対策本部	組織体制	災対本部長は副町長、副本部長は教育長、統括は新総務課長が就任した。	d
110		－ 〃 －	町役場	新入職員	新入職員13人が登庁した。	b
111		2011.4	災害対策本部	物資班の事務作業	物資班は、4月に入って、寺野のプレハブに集約して事務作業をすることになった。物資の配給は、避難所と在宅避難者とで大きな格差があった。在宅避難者にはグループを作って申請するように依頼した。	f
112		－ 〃 －	災害対策本部	救援物資の要望	4月に入って、県のタブレットを用いて、各避難所の要望把握、県への要望を出すようになった(それまでは紙の注文票を使っていた)。一番不足した物資はハエ取り紙と殺虫剤(水産加工場で大量のハエが発生した)。避難者ニーズは段々と高度化、細分化していった。	f

No.	段階	いつ	どこで	何について	誰(何)が何をした(何があった)	資料
113	5 四月以降、 災害対策本部の組織対応(組織改革にもとづく体制)	2011.4.20	町役場	小中学校始業式	小中学校で始業式が始まった。	b
114		2011.4.25	町役場	仮庁舎	浸水域の大槌小学校の校庭に仮庁舎を移転した。	a
115		2011.4	災害対策本部	救援物資の配布	配布方法で困ったのは衣類。サイズや銘柄の違いが難しかった。自衛隊の配送システムが優れていた。食料は、避難所で炊き出しをするので、食材を供給していた。電化製品や布団などは抽選にした。	f
116		－ 〃 －	災害対策本部	派遣職員	県庁職員が、各課に聞き取りをし、不足する人員を全国知事会や市長会、町村会を通じて、3カ月交代で送り込んでくれた(避難所の管理や、手続き書類の説明係などの業務)。	a,d
117		－ 〃 －	災害対策本部	派遣職員	総務課長は、先々の業務量が推測できなかった(30人は必要だったかもしれない)。仮に出しても受入体制・方法も分からなかった。他自治体に遠慮もあった。	d
118		－ 〃 －	災害対策本部	派遣職員	総務課長は、派遣職員を受け入れる際、職員に、依頼内容を明確に把握させることが先だと思った。	a
119		－ 〃 －	災害対策本部	ボランティア対策	ボランティアも調整が大変で、社協のボラセンができるまでは断っていた(自己完結で動いてくれることが理想)。	d
120		2011.5.1	災害対策本部	派遣職員	市町村や県からの派遣職員が着任した(辞令を伴って長期に腰を落ち着ける職員)。	a
121		2011.5.4	災害対策本部	仮設住宅	初の仮設住宅が古里吉里で入居を開始した。	b
122		2011.6.18~19	町役場	合同慰霊祭	延べ5千人以上が参列。事業者の協力もあり、短い準備期間で実施することができた。	a
123		2011.6.21	町役場	町長の職務代理	副町長の任期が終わり、総務課長が町長の職務代理になった。	a
124		2011.6	町役場	町長の職務代理	仮設住宅の抽選と入居、証明書類の発行、義援金の分配、ハエの発生などの課題に対応した。	a
125		2011.7.3	災害対策本部	仮設住宅	全住民に仮設住宅の割り当てを完了した。	b
126		2011.8.11	災害対策本部	避難所閉鎖	全避難所を閉鎖した。	b
127		2011.8.28	町役場	町長・町議選	実施を疑う声もあったが、復興計画のような重要な意思決定には町長が必要と判断し実施した(投票率 73.41%)。	a
128		－ 〃 －	町役場	町長・町議選	町長選では 氏が当選、町議選では 13 人が当選した。	b
129	2011.9.20	町役場	小中学校	仮設小中学校で授業を開始した。	b	
130	2011.10.5	町役場	広報紙	「広報おおつち」が復活した。	b	
131	2011.10.7	町役場	組織改革	副町長を3人制にし、国・県からも迎えることとした。	b	
132	2011.10.10	災害対策本部	復興計画	町地域復興協議会が始まる。	b	
133	2011.12.12	災害復興本部	復興計画	町復興基本計画を策定、県内自治体で最後に熟読する。	b	

(凡例)

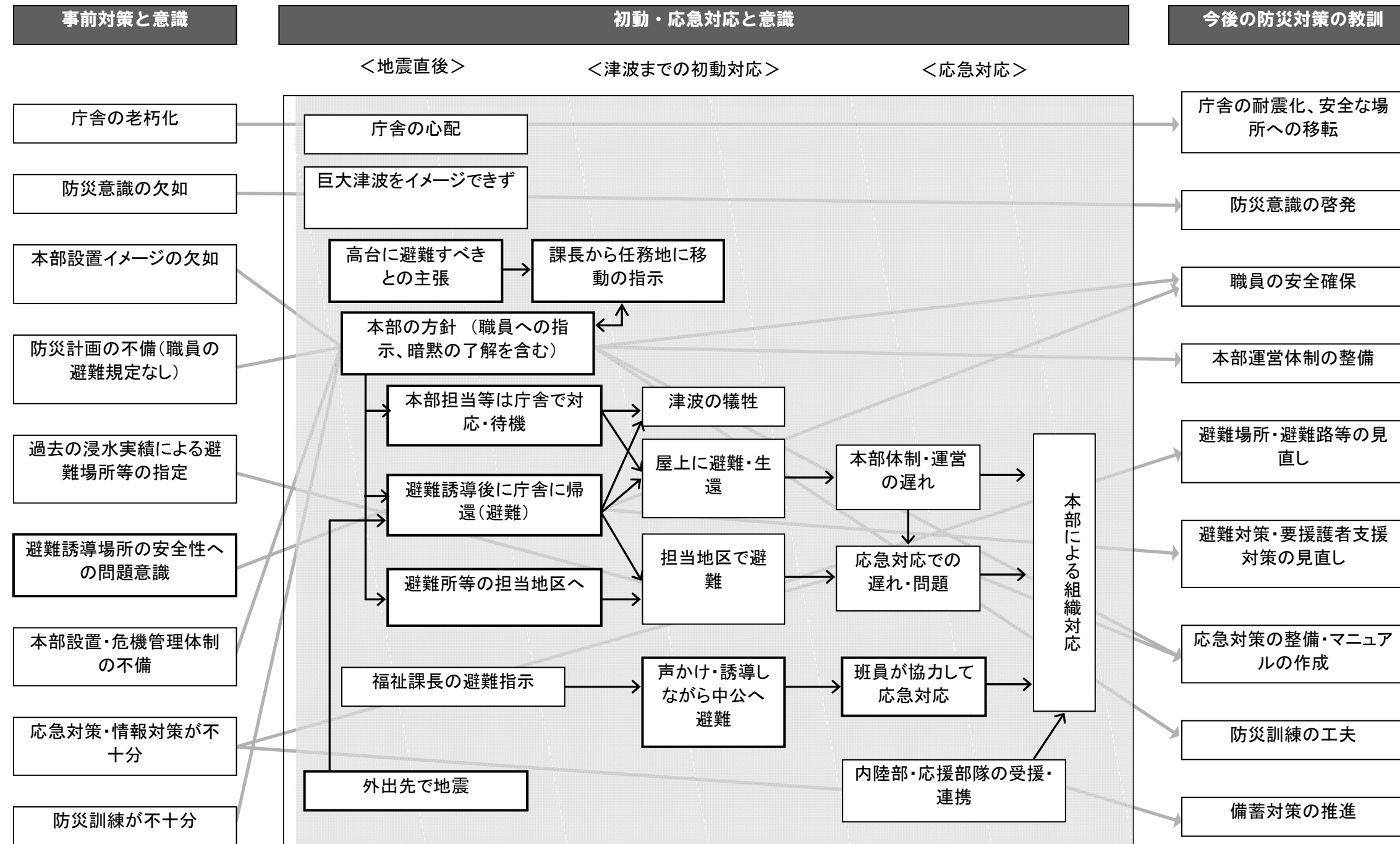
- a : シリーズ「3・11その時、そして...」、朝日新聞(岩手全県・地方版)、2011年10月10日～2011年11月16日。
- b : 大槌町震災からの365日」岩波書店、2012年6月22日。
- c : 「希望の大槌」明石書店、2013年3月11日。
- d : 災害対策本部幹部職員B氏へのヒアリング、2013年9月27日。
- e : 災害対策本部幹部職員A氏、C氏、D氏、E氏へのヒアリング、2013年9月30日。
- f : 災害対策本部一般職員F氏へのヒアリング、2013年9月30日。
- g : 大槌町「災害対策本部日報」、2011年3月13日～2011年4月末日。
- h : 災害対策本部幹部職員G氏へのヒアリング、2013年10月1日。
- i : 災害対策本部幹部職員H氏へのヒアリング、2013年10月7日。

資料編6 大槌町一般職員の災害対応

大槌町役場一般職員の災害対応について、一般職員対象のヒアリング調査記録をまとめた結果が下図・下表である（「第1章 検証の概要」－「3. 検証の方法」－「(2) 行政と地域住民の災害対応の検証」－「1) 行政の災害対応の検証」－「④町役場職員へのヒアリング調査」を参照）。

(1) 町一般職員への調査結果のまとめ図

一般職員対象のヒアリング調査記録の要点を相互関係を考慮してまとめた結果が下図である。なお、**図中の太枠** は一般職員対象の追加調査で明らかになった箇所を示す。



(2) 町一般職員への調査結果のまとめ表

一般職員対象のヒアリング調査記録の要点を時系列の防災課題に沿ってまとめた結果が下表である。

No.	事前対策	地震後の意識・行動	今後の防災対策への教訓
1	<ul style="list-style-type: none"> 庁舎の老朽化、耐震予算つかず 庁舎を本部にすることに疑問 本部設置イメージの欠如 	<ul style="list-style-type: none"> 庁舎倒壊の心配 庁舎浸水の心配 	<ul style="list-style-type: none"> 庁舎の耐震化 庁舎の安全な場所への移転
2	<ul style="list-style-type: none"> 防災意識の欠如（過去の災害経験、空振り、防潮堤による油断） 	<ul style="list-style-type: none"> 津波の規模をイメージできず（防潮堤を超えない、1～2m、4m） 	<ul style="list-style-type: none"> 防災意識の啓発（3.11の記録・教訓の伝承）
3	<ul style="list-style-type: none"> 防災計画の不備（職員の避難規定なし） 避難誘導場所の安全性への問題提起（職員の安全確保） 	<ul style="list-style-type: none"> 一般職員から、高台に避難すべきとの主張あり →しかし、課長から任務地（避難場所や避難誘導場所等）に移動するよう指示あり 本部の方針（職員への指示、暗黙の了解を含む）：本部担当は庁舎で待機、避難誘導担当は誘導後庁舎に帰還、避難所等担当の担当地区で対応 課職員の大半が犠牲になった結果、応急・復旧業務にも大きな支障（地域整備課） 	<ul style="list-style-type: none"> 職員の安全確保（本部移設、避難指示、解任に関する文言を防災計画に明記し、避難支援等による災害対応従事者の犠牲をなくす）
4	<ul style="list-style-type: none"> 防災計画に職員避難の記載なし 	<ul style="list-style-type: none"> 職員への避難指示（福祉課）→応急・通常業務に不可欠 	<ul style="list-style-type: none"> 職員の安全確保（避難指示、解任項目を防災計画に明記）
5	<ul style="list-style-type: none"> 防災意識の欠如 	<ul style="list-style-type: none"> 低地への戻りによる犠牲（釜石→大槌） 	<ul style="list-style-type: none"> 防災意識の啓発（3.11の記録・教訓の伝承）
6	<ul style="list-style-type: none"> 過去の浸水実績にもとづく避難場所等の指定・防災訓練の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 浸水の深い場所（庁舎、江岸寺）では多くの犠牲者 →避難誘導の限界 	<ul style="list-style-type: none"> 避難場所・避難路等の見直し（段階避難が可能な避難経路）
7		<ul style="list-style-type: none"> 浸水の浅い場所（桜木町）でも犠牲者 	<ul style="list-style-type: none"> 避難対策・要援護者支援対策の見直し 防災訓練の工夫（3.11の教訓に基づく避難訓練の実施）
8	<ul style="list-style-type: none"> 被災者支援体制が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 浸水のない場所（中央公民館、内陸部）→内陸部の状況調査と沿岸部支援 	<ul style="list-style-type: none"> 応急対策の整備（被災者支援体制の整備、沿岸部の避難者受け入れ体制の整備、災害対策本部・沿岸部と内陸部の連携強化）
9	<ul style="list-style-type: none"> 情報収集・伝達体制、安否確認体制が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 職員の安否確認の遅れ 	<ul style="list-style-type: none"> 本部運営体制の整備（職員の安否確認体制）
10	<ul style="list-style-type: none"> 本部設置・危機管理体制の不備、本部設置・運営訓練が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 本部運営体制構築の遅れ（優先業務、役割分担等） 「防災手帳」による組織図の作成（吉里吉里） 	<ul style="list-style-type: none"> 本部運営体制の整備（迅速な本部運営体制の構築、指揮命令系統の多重化、BCP・BCM、マニュアルの作成等） 防災訓練の工夫（3.11の教訓に基づく本部設置・運営訓練の実施）
11	<ul style="list-style-type: none"> 避難所運営対策の具体化の遅れ 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所開設・運営の遅れ・問題 避難所の自主運営、行政は橋渡し役（吉里吉里） 	<ul style="list-style-type: none"> 応急対策の整備（避難所運営対策の整備・マニュアルの作成）
12	<ul style="list-style-type: none"> 必要資機材・物資等の備蓄の不足 	<ul style="list-style-type: none"> 必要資機材・物資等の不足・調達の遅れ 防災行政無線、災害優先電話の活用が遅れ（中公） 	<ul style="list-style-type: none"> 備蓄対策の推進（必要資機材・物資等の備蓄・調達方法の検討；通信手段、衛星携帯電話、非常用発電機、車、燃料等） 資機材の定期点検・操作訓練
13	<ul style="list-style-type: none"> 保管庫が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 物資の保管場所の不足 	<ul style="list-style-type: none"> 備蓄対策の推進（保管庫の配備）
14	<ul style="list-style-type: none"> ご遺体の保管場所の不足 	<ul style="list-style-type: none"> ご遺体の保管場所の不足 	<ul style="list-style-type: none"> ご遺体の保管場所の確保
15	<ul style="list-style-type: none"> 防災計画に記載なし 	<ul style="list-style-type: none"> 不安を抱えた被災者への対応（福祉課） 	<ul style="list-style-type: none"> 応急対策の整備（傾聴・相談業務の強化（福祉課））
16	<ul style="list-style-type: none"> 防災計画に記載なし 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者等からの膨大な要望・苦情 	<ul style="list-style-type: none"> 応急対策の整備（要望・苦情担当の強化（総務課））
17	<ul style="list-style-type: none"> 災害医療体制が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 薬の調達の問題 	<ul style="list-style-type: none"> 応急対策の整備（災害医療体制の充実）

資料編 7 国・県・周辺市町による東日本大震災検証結果

国・岩手県・周辺市町（釜石市、山田町、宮古市）における防災対策の方向性について、本調査結果を本編 11 の検証項目に沿って整理した結果が下表である（「第 1 章 検証の概要」－「3. 検証の方法」－「(2) 行政と地域住民の災害対応の検証」－「1）行政の災害対応の検証」－「①国・県・周辺市町による東日本大震災検証結果」を参照）。なお、表中の凡例は最後に記載し、下線ゴシックは要点を示す。

テーマ	国	岩手県	周辺市町
<p>1 地震・津波の想定</p>	<p>国及び地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・あらゆる可能性を考慮した最大クラスの津波を想定。 ・できるだけ過去に遡ってより正確に調査 ・地域性の考慮、複数の被害シナリオの検討等に留意。 ・想定やシナリオには一定の限界があることに留意 ・津波災害対策の検討に当たっては、<u>(1)発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波（地域の状況に応じた総合的な対策で応じる）／(2)最大クラスの津波に比べて発生頻度が高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波（海岸保全施設等の整備で応じる）を想定</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・平成 23 年東北地方太平洋沖地震による津波やその他の過去に発生した津波及び想定される最大クラスの津波を想定し、地域事情を踏まえて、津波避難計画を策定（<u>浸水予想区域の内外にかかわらず、住民等の避難を軸とする計画</u>とするよう配慮）。 □津波対策にあたっては、<u>(1)発生頻度は極めて低いものの甚大な被害をもたらす最大クラスの津波（「多重防災型」の総合的防災対策を構築する）／(2)最大クラスの津波に比べて津波高は低いものの発生頻度は高く大きな被害をもたらす津波（海岸保全施設等の整備で想定）を想定</u> 	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・想定にとられない避難計画を作成 ・「<u>二度逃げ</u>」が可能な施設整備や避難路整備を行う。 ・どのような津波が襲来しても 100%安全な避難場所はないことから、<u>各避難所の安全度を評価し、その結果を公表</u>する。 ・当面の防災対策については、地震、津波の規模が想定よりも大きい可能性も十分に視野に入れ、平成 23 年東北地方太平洋沖地震並びに過去の最大クラスの海溝型の地震及び津波と内陸直下型地震を想定 ・津波地震及び遠地津波を想定した避難指示の発令体制などの避難に関する対策も検討 ・津波対策にあたっては、基本的に次の 2 つのレベルの津波を想定する（岩手県に同じ）。 <p>【山田町】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波地震及び遠地津波を想定した避難指示の発令体制などの避難に関する対策も検討 ・東日本大震災及び過去に発生した最大クラスの地震、岩手県が行った平成 15～16 年度「地震・津波シミュレーション及び被害想定調査」のうち本町に大きな被害を及ぼす地震を想定 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当面の防災策について、地震、津波の規模が想定よりも大きい可能性も十分に視野に入れて、平成 23 年東北地方太平洋沖地震並びに過去の最大クラスの海溝型の地震及び津波を前提 ・津波対策を構築するにあたっては、基本的に次の 2 つのレベルの津波を想定する（岩手県に同じ）。
<p>2・3 情報の収集・伝達</p>	<p>国及び地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村、都道府県、国その他防災機関との連絡が、相互に迅速かつ確実に行えるよう情報伝達ルートの多重化及び情報交換のための収集・連絡体制の明確化する。 ・被災現場の状況を迅速かつ的確に災害対策本部等の中枢機関に伝送する画像伝送無線システムの構築に努める。 ・巨大地震の津波警報等の第一報は、<u>過小推計とならないような発表方法</u>を講じる。 ・強い揺れを伴わないいわゆる津波地震や遠地地震に関しては、住民が避難の意識を喚起しない状態で突然津波が押し寄せることのないよう、津波警報等や避難指示等の発表・発令・伝達体制を整える。 <p>市町村は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の特性等を踏まえつつ、津波警報等の内容に応じた避難指示等の具体的な発令基準をあらかじめ定める。 	<p>(情報・通信体制)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現地調査班の派遣 ・県災害対策本部内の広報事務に関する体制及び事務分掌の整理 ・情報通信事業者との協力体制の構築 ・事業者間の情報共有体制の確立 (通信施設・手段等の対策) ・複数の情報提供手段の活用 ・通信施設・設備の耐震化及び耐浪化 ・防災行政無線の復旧及び防災対策 ・災害時優先電話の増設 ・ソーシャルネットワークングサービス・コミュニティ FM等を活用 ・防災拠点への非常用電源の整備や燃料の備蓄、衛星携帯電話・無線通信設備の配備 ・大規模停電及び通信の途絶を想定した対策(防災訓練) ・複数の通信機の使用訓練実施 ・住民に対する啓発・推進 	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・停電により通信機器が使用不可となることを想定し、複数の情報伝達手段を確保 ・停電対策として、発電機、燃料を確保 ・防災行政無線の放送内容のフォーマットを見直す（「緊急時放送マニュアル」の策定）。 ・避難情報対象地域を周知 <p>【山田町】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・町防災行政無線の機能強化 ・防災相互通信用無線の整備 ・災害時における通信の多重化（衛星携帯電話を配備、アマチュア無線局との連携強化） ・通信施設・設備の被災するおそれのない場所への設置、非常電源設備の整備とその燃料の備蓄及び通信手段の複線化、耐震化及び耐浪化。 ・あらかじめ通信事業者に非常・緊急通話用の電話番号を申請 ・防災行政無線、電話、広報車、サイレン及び警笛、エリアメール、緊急速報メール、自主防災組織等の広報活動による情報伝達。 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通信施設の津波流失対策、衛星携帯電話等災害に強い通信設備の整備による複数の通信手段の確保、通信施設等に係る非常電源設備の燃料の備蓄等、通信・連絡設備の強化 ・通信・連絡手段の途絶を前提とし、各班が自立的に判断・活動を行うための、各種防災マニュアルの整備と防災訓練等による人材育成 ・衛星携帯電話を市役所及び各総合事務所に配備 ・災害時においても通信が途絶しないよう、通信施設・設備の被災が想定されない場所への設置、耐震化、耐浪化及びサブシステム化並びに代替通信手段の確保に努める。 ・災害時に通信が長期間途絶する可能性を考慮し、通信設備に依存しない情報伝達、共有方法、通信が行えない場合でも自立的に活動できる活動体制やマニュアル等の整備を図る。

テーマ	国	岩手県	周辺市町
<p>4 救助・救急、消火活動体制 (孤立地域への対応含む)</p>	<p>地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・あらかじめ、<u>消防と医療機関及び医療機関相互の連絡体制の整備</u>を図るとともに、医療機関の連絡・連携体制についての計画を作成 ・津波災害警戒区域内では、市町村地域防災計画に主として防災上の配慮を要する者が利用する施設の所在地を定める。 <p>国及び地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>発災時に消防団員等が海岸へ直接津波を見に行かなくても済むよう</u>、沿岸域において津波襲来状況を把握する<u>津波監視システムの整備</u>を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>孤立地域の上空からの活動受入れ箇所の確保</u> ・<u>拠点となる医療関係機関について、無線等の複数の通信手段を確保</u> ・被災地への保健師等の<u>保健医療スタッフ支援</u>を検討 ・<u>消防水利等設備の整備</u> (非常用電源設置、津波浸水区域への配慮、重層的な代替手段確保) ・<u>空中消火体制</u>の確保 	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・車両、機材、職員が被災しないための計画づくり、また<u>バックアップ機能</u>を津波による浸水の危険性のない場所に設置 ・巨大津波が襲来した場合には、<u>孤立する地域・集落が発生することを前提</u>として、そのような地域・集落には地域住民だけでも当面の救助活動を展開することができるように、最低限の機材を配備するとともに、平常時から救助法の研修等を行う。 ・市は、道路状況や通信手段の確保の状況等から<u>孤立化が想定される地域をあらかじめカルテ化</u>し、最新の状況を随時把握する。 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>地域の孤立化を防ぐ活動経路の整備</u> ・初動期における消防職員の集中投入体制 ・停電時・災害時でも確実に動作可能な<u>水門の遠隔遮断機能</u>の整備 ・<u>救急・救助活動における職員自身の安全確保</u> ・市は、道路状況や通信手段の確保の状況等から、災害時に孤立化が想定される地域をあらかじめカルテ化 (災害時孤立化地域カルテ) し、最新の状況を随時把握するなど、予防対策に努める。 ・<u>ヘリコプターによる空中消火活動</u>を実施するため、ヘリコプターの飛行場外離着陸場その他ヘリコプターが離着陸できる場所の確保及び適正な配置。 ・災害によって多数の死者が発生した場合においては、医師、看護師等により<u>遺体処理班を編成</u>し、遺体の洗浄、縫合、消毒等の措置をとる。 ・遺体の埋葬量が自らの火葬能力を上回り、<u>自ら火葬ができない場合</u>、宮古地方支部保健環境班長を通じて県本部長に広域火葬を要請 ・あらかじめ<u>収容遺体の、遺留物の管理・保管及び公開方法</u>について定める。 ・<u>身元不明遺体の身元確認</u>のため、 <ol style="list-style-type: none"> (1) 警察、宮古医師会等の協力に基づく、DNA鑑定資料の保管・管理 (2) 宮古歯科医師会等の協力に基づく、歯科医師による検屍体制の確立及び実施
<p>5 避難行動・避難誘導</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・津波到達時間が短い地域では、<u>おおむね5分程度で避難が可能</u>となるようなまちづくりを目指す。 <p>地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自動車免許所有者に対する継続的な啓発を行うなど、<u>徒歩避難の原則</u>の周知に努める。 ・<u>防災対応や避難誘導にあたる者の危険を回避</u>するため、津波到達時間内での防災対応や避難誘導に係る行動ルールを定める。 ・平常時より、<u>災害時要援護者に関する情報の把握及び関係者との共有</u>に努める。 <p>市町村は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・具体的なシミュレーションや訓練の実施などを通じて、<u>具体的かつ実践的な津波避難計画の策定等</u>を行うとともに、その内容の住民等への周知徹底を図る。 ・やむを得ず<u>自動車により避難せざるを得ない場合は、避難者が自動車で安全かつ確実に避難できる方策をあらかじめ検討</u> ・<u>不特定多数の者</u>の利用が予定されている施設の管理者は、津波避難計画の策定及び訓練の実施に努める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>最大クラスの津波を想定した避難計画</u>の作成 ・避難場所等の見直し ・<u>避難支援従事者</u> (消防団、自主防災組織等) の<u>危険回避</u>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を定める。 ・避難道路の選定に当たっては、避難経路を確保するため、必要に応じ、交通規制実施者等と事前に協議しておく。 ・津波時の避難方法等について、<u>事前に家族間で確認しておく</u>等の津波発生時の心得及び知識の普及を行う。 ・<u>例外的な自動車避難方策</u>の策定 ・社会福祉施設その他の公共公益施設の高台移転の推進 	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「<u>支援者が被災しない</u>」ことを大前提として、支援方法を見直す。 ・支援方法を検討する際には、地震発生時間帯を複数想定し、「<u>誰が、誰を、どこに連れて行くのか</u>」を明確にした計画づくりを行う。 ・<u>災害種別、避難の形態に応じて、避難場所が異なる</u>ことの周知を徹底 ・避難対象地域の住民は、市の津波避難計画等の策定後、「地域ごとの津波避難計画」の策定に取り組むこととし、市は策定を支援 ・避難手段は、<u>原則として徒歩によるものとする</u>。ただし、避難場所までの距離や災害時要援護者の存在など地域の実情に応じ、やむを得ず自動車により避難せざるを得ない場合には、地域内の低い所から高い所への移動など、<u>必要最小限の移動</u>に留める。市、その他の防災関係機関は、避難者が自動車で安全かつ確実に避難するための方策を検討する。 <p>【山田町】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>避難支援従事者の安全確保</u>のため、防潮堤の門扉をできるだけ少なくし、操作の自動化・遠隔化を図る。 ・避難支援従事者は自らの安全確保のため、無理に海岸等の低地部での水門操作や避難誘導等の行動は行わず、<u>高台等の安全な場所へ向かいながらの避難誘導</u>を行う。 ・<u>消防団の安全管理</u>は、退避行動等その安全性を定めた「地震・津波災害時における消防団活動の安全管理マニュアルについて (平成24年9月11日)」により行う。 ・東日本大震災クラスの津波でも被災しない避難場所等の選定。同時に、避難タワー等の緊急避難施設の整備、福祉避難所の指定を推進 ・<u>緊急避難場所、避難所、避難道路の指定要件を設定</u> ・災害時要援護者の避難における車の使用を考慮した<u>広幅員避難道路</u>の整備 ・多数の者が出入りし、勤務し、又は居住している施設の管理者は、避難計画を作成し、関係職員等に周知徹底する。

テーマ	国	岩手県	周辺市町
			<p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難誘導における職員自身の安全確保 早期避難の重要性に関する市民の啓発 避難計画作成に当たっては、夜間等様々な条件を考慮 避難支援従事者の危険を回避するため、防災対応や避難誘導に係る行動ルールや非常時の連絡手段等の安全確保策を定める。 避難手段は、原則として徒歩。車両による避難は、混乱に伴う危険発生のおそれがないと認められる場合その他特別の事由がある場合に限る。 避難時の道路の渋滞を緩和するため、「津波避難駐車場の指定」などの方策を検討
<p>6 避難所運営</p>	<p>国及び地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難の長期化等必要に応じて、旅館やホテル等への移動を避難者に促す。 <p>地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難場所のライフラインの回復に時間を要すると見込まれる場合や、道路の途絶による孤立が続くと見込まれる場合は、当該地域に避難場所を設置・維持することの適否を検討 避難場所ですぐに食事のみ受け取りに来ている被災者等に係る情報の把握に努める。 避難の長期化等必要に応じて、避難者の健康状態や避難場所の衛生状態の把握に努め、必要な措置を講じるよう努める。 必要に応じ、避難場所における家庭動物のためのスペースの確保に努める。 女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難場所の運営に努める。(子どもにも配慮) 	<ul style="list-style-type: none"> 避難の長期化に応じ、入浴施設等の避難所環境の整備 避難所への情報伝達手段の整備 避難計画に定める項目に、必要なスタッフを含む管理・運営体制を加える。 市町村は、平常時からの自主防災組織等による避難所運営訓練の実施を促進 避難所が不足する場合の他の市町村への一時移送 在宅避難者への対応 	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難所での避難者名簿作成と周知方法の構築、在宅避難者の把握方法の構築 緊急一時避難後、当面の生活を送ることになる退避避難所を見直す（民家等も対象に、地域ごとの設置を検討）。 自主防災組織など住民も参画する計画を策定 被災後すぐに福祉避難所を設置するための計画を策定 <p>【山田町】</p> <ul style="list-style-type: none"> 発災直後（初日）支部において、避難所を開設し、避難者の受け入れなど・・・を行う。1週間程度経過後は、避難所運営は、応援職員を配置し、本町職員は、避難所から引き揚げ、各部の対応に従事 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難所運営の自治運営の早期化 避難者への迅速かつ的確な情報提供 多様な被災者ニーズへの対応 避難所における備蓄の充実及び避難所施設の機能強化 「在宅避難者」の人数、必要とする支援等を早期に把握 在宅避難者に対して物資の支給を行う。在宅被災者に対する物資の支給は、原則として、在宅避難者がいる集落に設置された避難所において行うものとする。在宅避難者に対し、物資や食料の配布の広報の実施等必要な情報や支援・サービスを容易かつ確実に受け取ることのできる体制を整備 市は、災害が発生し、自らの区域内で、避難者の生命、身体を保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合において、避難者の県内の他市町村への一時的な滞在（以下「県内広域一時滞在」という。）又は他の都道府県への一時的な滞在（以下「県外広域一時滞在」という。）が円滑に実施できるよう、県内の他の市町村その他の関係団体との応援協定の締結や具体的な手続き、移動手段の確保等を定めたマニュアル等の整備に努める。
<p>7 物資・燃料等の備蓄・支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> 食料や水だけでなく燃料配布の必要性 被災地で求められる物資は、時間の経過とともに変化することを踏まえ、時宜を得た物資の調達に留意 交通及び通信の途絶により孤立状態にある被災者に対しては、孤立状態の解消に努めるとともに、食料、飲料水及び生活必需品等の円滑な供給に十分配慮する。 	<ul style="list-style-type: none"> 県及び市町村における通常の備蓄の実施及び家庭・事業所における備蓄の奨励 大規模災害時等、市町村と連絡が取れない場合においては、県は市町村の要請を待たずに市町村に対して物資の調達、輸送を行う。 広域防災拠点の整備の検討 物資輸送に支障が生じないよう、燃料の確保に努める。 太陽光発電や燃料電池を予備電源として活用 非常用電源の整備促進 非常用電源用の燃料容量の増大と備蓄の促進 停電時を想定した、非常用電源を使用した訓練を実施 	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> 各避難所へ衛星携帯電話・無線通信設備の配備、非常用電源・燃料を確保 最小限の食料・水などを分散備蓄 各家庭・事業所における備蓄を奨励 住民が食料を持ち寄って、対応する仕組みを考える。 <p>【山田町】</p> <ul style="list-style-type: none"> 食料及び飲料水の備蓄は3日分。町・家庭・自主防災組織等が協力し実施 燃料については、備蓄が法律上難しいので、業者との協定で対応。 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> 物資の調達・受け入れ・集積・仕分けの組織化・一本化 在宅避難者への支援物資供給体制 民間活力の早期活用体制 被災者ニーズと支援物資のマッチング 燃料は、全ての発動発電機を最低1日稼働できる分は備蓄するとともに、事業者等の協力を得られる体制を整備

テーマ	国	岩手県	周辺市町
<p>8 要援護者支援対策</p>	<p>総則として、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平常時から災害時要援護者の所在等を把握し、<u>発災後には迅速に避難誘導・安否確認等を行えるようにする</u>必要がある。 ・災害時要援護者である<u>外国人</u>への十分な配慮 <p>地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害時要援護者等が<u>津波からの避難後に命の危険にさらされる事態を防ぐ</u>ため、防災、医療、保健、福祉等の各専門分野が連携した支援方策の検討に努める。 ・<u>災害時要援護者にも配慮した確実に多様な情報伝達手段の整備</u> <p>国及び地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>災害時要援護者に関わる施設等を、できるだけ浸水の危険性の低い場所に立地</u>するよう整備。 	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅避難者の状況（要援護者の有無など）、ニーズを把握できる体制を構築 <p>○<u>災害時に必要とされる要援護者等のための食料や物資</u>（高齢者食、腎臓病食、アレルギー対応食、ミルク、大人用・子ども用紙おむつ等）の供給について、<u>被災地の保健所や活動する保健師、管理栄養士などからの意見を交えながら検討を行う。</u></p>	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>要援護者に関する情報</u>を平常時から収集し、関係機関と共有するとともに、<u>避難支援プラン</u>を策定 ・消防団や自主防災組織等への情報伝達責任者（班）の明確化 ・警察署、消防署、消防団、自主防災組織等と協力し、要援護者を優先した<u>避難誘導體制の整備</u>を図る。 <p>【山田町】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>要援護者に関する情報</u>（住居、情報伝達体制、必要な支援内容等）を平常時から収集し、<u>関係機関と共有</u>するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、<u>避難支援プランを策定</u>。 ・要援護者の避難支援は<u>自助・地域（近隣）の共助を基本</u>とする。 ・避難所における要援護者支援窓口の設置、保健師等による健康相談など、<u>福祉関係職員等による生活支援体制</u>を整える。 ・要援護者の避難状況に応じて、障がい者用トイレ及びスロープ等の<u>段差解消設備</u>を速やかに仮設するよう努める。 ・<u>外国人の安全確保対策</u>についても、防災教育、防災訓練、情報伝達及び案内標示板等の整備、多言語ボランティア育成、避難計画の策定等を通じて検討。 ・<u>災害時要援護者及び女性にも配慮した物資等の備蓄</u>を計画的に進める。 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保育所等福祉関連施設における<u>災害時要援護者に対応した食糧、介護用品、生活必需品の備蓄</u> ・市は、自力での避難が困難な要援護者に対して、津波等の浸水の危険性が少ない地域への住まいの移転等、<u>災害時に避難を要しない対策</u>の実施を促進
<p>10-1 災害対策本部機能</p>	<p>国及び地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>行政関連施設は、できるだけ浸水の危険性の低い場所に立地</u>。庁舎、消防署、警察署等<u>災害応急対策上重要な施設の津波災害対策については、特に万全を期する。</u> ・<u>業務継続計画の策定</u>などにより、業務継続性の確保を図る。 <p>□複合災害が発生した場合において、対策本部が複数設置された場合は、重複する要員の所在調整、情報の収集・連絡・調整のための<u>要員の相互派遣、合同会議の開催等</u>に努めるものとする。</p> <p>市町村災害対策本部は、</p> <p>□災害情報の収集、災害対策の実施方針の作成等を行うとともに、必要に応じ、関係行政機関、関係地方公共団体、<u>関係公共機関等との連携の確保</u>に努める。</p> <p>市町村災害対策本部長は、</p> <p>□必要に応じ、関係行政機関、関係地方公共団体、関係公共機関等に対し、<u>資料・情報の提供等の協力を求める。</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ・継続可能な行政データの管理体制の構築 ・<u>通常の組織体制にとられない</u>有事型の防災対策組織体制の構築及び分掌業務の見直し ・<u>災害の種類、規模、フェーズによる業務量の変化に合うよう、柔軟に人員配置</u>を行うとともに、災害対応業務及び災害時でも行うべき通常業務の業務量をフェーズごとに洗い出し、業務量の把握及び優先順位づけを行う。 ・県災害対策本部内の<u>広報事務</u>に関する体制及び事務分掌の整理 	<p>【山田町】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震災時における<u>時系列的な体制・対応方針及び各部の所掌事務</u>を追記 ・災害発生のおそれがある状況の場合等により本部長が必要と認めるとき支部を設置 ・災害対策本部体制が整うまでの間の初動体制を確立するため「<u>緊急初動特別班</u>」を設置する。 ・大規模な災害が発生し、各支部での災害対応業務において、多くの職員が必要であると判断される場合、地震発生から<u>1週間程度を「緊急」災害対策本部体制</u>とし、各部及び各支部における初動・緊急対応にあたる。 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>災害対応の長期化</u>に対応した、活動体制の構築、<u>交代体制</u>のマニュアル化 ・<u>職員の被災と多数の業務が同時発生</u>する状況下における、職員の配分、役割分担の再構築に係る<u>指揮命令系統等ルール作り</u> ・長期的な災害対応のための<u>職員の心身健康管理</u> ・夜間、休日等の勤務時間外における災害発生時において、災害対策本部の活動体制が整うまでの間の初動体制を確立するため、<u>災害時初動班</u>を設置する。 ・県、市及び防災機関は、あらかじめ<u>連絡調整窓口、連絡方法等を確認</u>するとともに、連絡調整のための<u>職員を相互に派遣</u>することなどにより<u>情報共有</u>を図るなど、相互の連携を強化し、<u>応援協力体制の整備</u>を図る。

テーマ	国	岩手県	周辺市町
10-2 他地区・他市 町村との応 援・受援体制	<ul style="list-style-type: none"> 災害の発生時には、その規模等に応じて、国、地方公共団体等が連携して広域的な応援体制を迅速に構築する。 <p>地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体間で密接に連携をとりながら広域訓練を実施被災市町村は、 必要な場合、関係指定地方行政機関又は関係指定公共機関に対し、職員の派遣を要請する。 居住地以外の市町村に避難した被災者に対しても、従前の居住地であった地方公共団体及び避難先の地方公共団体が協力することにより、必要な情報や支援・サービスを提供する。 <p>□地方公共団体は、大規模な災害の発生を覚知した時は、あらかじめ関係地方公共団体により締結された広域応援協定等に基づき、速やかに応援体制を整える。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 市町村、地方支部に対して、必要に応じて迅速に応援職員を派遣できるような体制・仕組みを構築（連絡員の派遣により市町村のニーズを的確に把握できるよう、応援担当の設置を含めて検討）。 市町村の行政機能が喪失した場合、あらかじめ組織する「調査班」が、速やかに現地（市町村役場又は役場機能を持つ場所）入りし、被災状況の把握に努める。 大規模災害発生時における遠隔地の都道府県等との相互応援協力体制の構築。 県、市町村及び防災関係機関は、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る。 	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> 協力職員に依頼することが可能な業務内容を精査 派遣（協力）職員の受け入れのため、調整窓口設置および手続きの一本化 県内に地震・津波等による大規模な災害が発生した場合は、「大規模災害時における岩手県市町村相互応援に関する協定」に基づき、相互に応援協力する。 近隣市町村の応援のみでは、十分に被災者の救援等の応急対策が実施できない場合は、原則として、県釜石地方支部長を通じて、県本部長に応援を求める。 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> ボランティア受入れ窓口の一本化と効率的配置
11 防災教育・防 災訓練	<p>国、地方公共団体及び公共機関は、</p> <ul style="list-style-type: none"> 訓練の目的を具体的に設定した上で、津波及び被害の想定を明らかにするとともに、あらかじめ設定した訓練効果が得られるように具体的な設定を行い、参加者自身の判断も求められる内容を盛り込むなど実践的なものとなるよう工夫する。 訓練後には訓練成果を取りまとめ、課題等を明らかにし、必要に応じ体制等の改善を行うとともに、次回の訓練に反映させるよう努める。 <p>地方公共団体は、</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体は、定期的な防災訓練を、夜間等様々な条件に配慮し、居住地、職場、学校等においてきめ細かく実施又は行うよう指導 	<ul style="list-style-type: none"> 防災関係機関等は、地震・津波災害の経験や教訓を次世代に継承し、「防災文化」として将来に活かすことにより、地域防災力の向上を図る。 停電時を想定した、非常用電源を使用した訓練を実施 市町村は、平常時からの自主防災組織等による避難所運営訓練の実施を促進 	<p>【釜石市】</p> <ul style="list-style-type: none"> 防災関係機関等は、地震・津波災害の経験や教訓を次世代に継承し、防災を文化にまで昇華し、「防災文化」として将来に活かすことにより、地域防災力の向上を図る。 <p>【山田町】</p> <ul style="list-style-type: none"> 過去に起こった大災害の教訓や災害文化を確実に後世に伝えていくため、大災害に関する調査分析結果や映像を含めた各種資料を広く収集・整理し、適切に保存するとともに、広く一般に閲覧できるよう公開に努める。 災害に関する石碑やモニュメント等の持つ意味を正しく後世に伝えていくよう努める。 <p>【宮古市】</p> <ul style="list-style-type: none"> 防災教育の強化、自主防災組織との連携強化、震災の経験の継承等による、津波から即座に避難する文化の育成 防災知識の普及に併せ、小口・混載による支援物資の送付が被災地方公共団体等の負担となることなど、被災地支援に関する知識の普及に努める。 市は、東日本大震災の記憶と記録を風化させることなく後世へ伝承し、被災体験や教訓を生かすために、災害映像や写真データ、災害記録関係資料の収集・整理、データ管理、災害の記録集を作成するとともに、市民を含め国内外へ情報発信を行う。 市は、東日本大震災の教訓を全国・次世代に伝承するため、宮古市観光協会等が行う、津波遺産を活用した防災学習教育旅行等の誘致を促進する。

(凡例) 国欄：・中央防災会議「防災基本計画新旧対照表」2011年12月、□中央防災会議「防災基本計画の修正案新旧対照表」2012年9月。

岩手県欄：・岩手県「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」2012年4月、□岩手県「岩手県地域防災計画の主な見直しのポイント」2012年1月、○岩手県「岩手県東日本大震災津波の記録」2013年3月。

周辺市町村欄：・釜石市「東日本大震災検証報告書(案)」2012年3月、・山田町「山田町地域防災計画」2013年2月、・宮古市「東日本大震災検証東日本大震災における災害対応行動の検証報告書」2012年3月、宮古市「宮古市地域防災計画(新旧対照表)」2013年4月。

資料編 8 大槌町内各地区における東日本大震災検証結果

大槌町の町内各地区（桜木町、町方、安渡、赤浜、吉里吉里）における災害対応の課題について、本調査結果を本編 11 の検証項目に沿って整理した結果が下表である（「第 1 章 検証の概要」－「3. 検証の方法」－「(2) 行政と地域住民の災害対応の検証」－「2) 地域住民の災害対応の検証」を参照）。なお、表中の凡例は最後に記載し、下線ゴシックは要点を示す。

テーマ	桜木町	町方（大槌・金澤・小槌地区含む）	安渡	赤浜	吉里吉里
1 地震・津波の想定	<ul style="list-style-type: none"> 沿岸の地区ではなく、明治・昭和の大津波でも住宅被害がなかったが、<u>地区防災計画で津波被害を想定していた。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 避難場所 4 カ所のうち 2 カ所、避難施設 6 カ所のうち 5 カ所が浸水域となった（「<u>避難場所等の被災</u>」→「<u>想定外</u>」）。 ◆大槌病院は 2 次救急病院として患者が搬送されてくる場所であったため、病院スタッフの避難は想定していなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> 避難が遅れた人の 49%は「<u>地震発生当時にいた場所まで津波が来るとは思わなかった</u>（「<u>想定外</u>」）」【ア】。 	<ul style="list-style-type: none"> 過去の津波の浸水域から、<u>安全と考えた自宅に避難して犠牲</u>になった人がいた（<u>津波浸水域外で避難せずに亡くなった人が多かった</u>）。 □全ての避難所、避難場所が被災。 	<ul style="list-style-type: none"> ◇<u>昭和三陸津波後の高台移転区域（避難場所）が 3.11 で浸水。</u> ◇<u>ここまで津波は来ないと考え自宅に留まった人が犠牲者の中で最も多かった。</u> ◇<u>高台等の指定避難場所へ避難した住民は少ない。</u> ○避難が遅れた人の 66%は「<u>地震発生当時にいた場所まで津波が来るとは思わなかった</u>（「<u>想定外</u>」）」
2・3 情報の収集・伝達		<ul style="list-style-type: none"> ◆行政防災無線は、サイレンや放送が<u>一度鳴っただけで止まった。</u> ◆<u>消防無線は機能。</u>水門閉鎖の応援要請に使用。 ▲3.11 当日、バイパスローソンに集まっていた人々は、<u>消防無線の情報を頼りに、山林火災から逃れるために寺野弓道場へ移動。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>災害情報（防災行政無線等）、声かけに促された人は少なかった</u>（前者 15%、後者 20%）【ア】。 ・<u>消防無線は機能。</u>（水門閉鎖の報告を消防無線で行った）【ヒ】。 ・<u>消防無線を持たない消防団員が逃げ遅れた</u>【ヒ】。 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政防災無線は<u>一度鳴っただけで止まった。</u> □赤浜小学校ではトランシーバーを通信手段として活用。 	<ul style="list-style-type: none"> ○<u>災害情報（防災行政無線等）、声かけに促された人は少なかった</u>（前者 21%、後者 27%）。
4 救助・救急、消火活動体制 （孤立地域への対応含む）		<ul style="list-style-type: none"> ・津波後火災が発生し、古廟坂トンネル及び<u>城山体育館周辺の山林に燃え広がる。</u>3月12日未明に避難勧告が出され、<u>避難者のうち半数が自動車</u>を乗り合わせて大ヶ口・金澤方面へと避難。 ▲<u>消防団員が、屋根や 2 階で孤立した人々を救助、遺体を安置所へ搬送。</u> ▲山林火災は、<u>水利の遠さ、ポンプの燃料不足</u>で対応困難。 ▽<u>弓道場、四季の里、ケアプラザおおつちに医師がいることを確認し、救急患者を搬送</u>（3月12日）。 ▽孤立していた小枕・伸松の住民が消防団の誘導で寺野避難所へ移動。 ▽自衛隊ヘリ（チヌーク）による空中消火活動。 ●平地に立地していた大槌病院は、津波により完全に機能喪失。 ■大槌高校には、<u>大槌病院から入院患者 30 名、医療スタッフ 30 名が避難。</u>一般避難者とは別に、普通教室に収容。<u>医療スタッフの多くが、そのまま避難所で診療に従事。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>傷病者等対応</u>（低体温症で死亡、重傷者・妊婦を医大に搬送、肺炎・インフルエンザ等で救急搬送）【ヒ】 ・<u>医療・保健・衛生関係の救援等</u>（3/15～、軽度医療、メンタルケア、健康相談、衛生管理等）【ヒ】 ・消防無線を持たない消防団員が<u>逃げ遅れた</u>【ヒ】。 ・津波の翌日、<u>消防団員らが裏山に避難した人々を避難所へ誘導</u>【ヒ】。 	<ul style="list-style-type: none"> ・流されてきたガレキの中から火災が発生。 	<ul style="list-style-type: none"> ▽3月12日朝までに、福祉施設で4名が亡くなった。

テーマ	桜木町	町方（大槌・金澤・小鉾地区含む）	安渡	赤浜	吉里吉里
<p>5 避難行動、避難誘導</p>	<p>□福祉会館（避難所）への避難者は状況を見て、福祉会館の裏山（緊急避難場所）に避難し、全員無事（<u>段階的避難</u>）。</p> <p>□3.11 当時、いくら声をかけても逃げない人もいた。</p> <p>○全回答世帯の 30.5%が「<u>家族との連絡方法を決めていない</u>」と答えている。</p> <p>○全回答世帯の 22.3%が「<u>緊急持ち出し袋を準備していない</u>」と答えている。</p> <p>○全回答世帯の 16.8%が「<u>避難場所を決めていない</u>」と答えている。</p> <p>◇<u>人的被害の内訳は、ほとんどが地震直後に自宅外や路上へ出てこられなかったような高齢者または歩行困難者のケースであった。</u></p> <p>◇<u>大規模な浸水前に、他地区からの浸水の情報が伝わったことや、地区内の側溝から水が溢れるなどの現象が迅速な避難を促進。</u></p>	<p>□世帯数に対して<u>避難場所が不足</u>していた。高所を積極的に利用するとともにそこに上がる経路の整備が必要。</p> <p>□山田線よりも海側からは遠距離避難となるので、<u>津波避難ビル</u>などの設定が必要。3.11 でも、地区内のビルに避難したケースがあった。</p> <p>□○幹線道路で<u>車の渋滞が発生</u>。中心市街であるため<u>地区外の滞在者の避難車両</u>も多かった（中央公民館に避難車両が集中）。→高台に分散して車両誘導できる<u>車両待避場所</u>の整備や避難ルールが必要。</p> <p>▽消防署員が古廟坂付近にいた園児約 30 名を弓道場へ搬送。</p> <p>○寺院は<u>指定避難所ではないが、高齢者等が寒さを逃れるため屋内に避難</u>し、多数が犠牲となった。</p> <p>○避難の呼びかけにもかかわらず自宅に留まるケースや、<u>津波が来たら 2 階へ上がればよい</u>と考え避難していないケースが多い。</p> <p>○<u>避難しない場合は世帯全体で避難しない</u>ケースが多い。</p> <p>◎地震後～津波襲来の間、移動のためタクシー会社に人々が殺到。</p>	<p>・（<u>地震発生後の避難開始時間</u>）「10 分以内」56%、「<u>20 分以内</u>」84%【ア】。</p> <p>・（<u>避難場所等への津波襲来前の到着時間</u>）「<u>5 分以内</u>」34%、「10 分以内」57%【ア】。</p> <p>・避難が早かった人の 50%は「<u>地震発生時にいた場所が危険だと思ったから</u>」早く避難できた【ア】。</p> <p>・避難が遅れた人の 49%は「地震発生時にいた場所まで津波が来るとは思わなかった（「<u>想定外</u>）」【ア】。</p> <p>・「安渡地区内の指定避難場所」に避難した人が 40%（＝地区内避難者の 72%）【ア】。</p> <p>・<u>道路渋滞・要援護者の存在・安否確認・低地への戻り等で逃げ遅れた</u>【ア・ヒ・検】。</p> <p>□犠牲者のうち、<u>自宅で避難しなかった、あるいは逃げ遅れて自宅付近にいた人が 7 割</u>に上る。</p>	<p>・避難のきっかけで最も多かったのは、「<u>地震が大きかったから</u>」（ヒアリング対象 196 名の 36%）。「人に避難を促された」等が合計で 17%</p> <p>・地震が収まった後、準備などをせず<u>すぐに逃げた住民は少ない</u>。</p> <p>・<u>位牌や貴重品を取りに、外出先から自宅に戻る人がいた</u>。</p> <p>・津波の危険を想定したが、<u>避難行動を取らなかった人</u>の行動</p> <p>①<u>水門閉鎖や声掛け、家族の安否確認や避難支援</u>を行った。</p> <p>②<u>漁船、バス、タクシーなどを安全な場所に避難させた</u>。</p> <p>□赤浜小学校の教員・児童・保護者は津波襲来後、<u>さらに高台を探して山を經由して避難</u>。</p> <p>○<u>家族や近隣住民で高齢者等を説得し、車に乗せて高台へ避難するケースが多かった</u>。</p> <p>○過去、津波浸水のない区域の住民（高齢者が多い）で、<u>ここまで津波は来ないだろうと考え</u>、家族が避難を呼びかけても自宅に残り、亡くなったケースが多かった。</p>	<p>・<u>震災前から、避難路、避難誘導體制を構築</u>していた。</p> <p>○避難が早かった人の 52.4%は「<u>地震の後、津波が来ることを知っていたから</u>」早く避難できた。</p> <p>○避難が遅れた人の 66%は「<u>地震発生当時にいた場所まで津波が来るとは思わなかった（「想定外</u>）」</p> <p>○地震発生時、吉里吉里地区外にいた回答者は 34.1%だったが、津波が落ち着いた時点では 24.7%にまで減少。<u>地震発生～津波襲来の際に吉里吉里地区内に戻ってきた住民が多い</u>。</p> <p>◇<u>人的被害の内訳は、高齢者の割合が多い一方で、歩行困難者の割合は比較的少なく、ここまで津波は来ないと考えて自宅に留まったケースが最も多く、次いで避難途中で犠牲となったケースが多かった</u>。</p> <p>◇<u>車による避難経路の顕著な渋滞はなかった</u>。</p> <p>◇<u>高台等の指定避難場所へ避難した住民は少ない</u>。</p> <p>◇<u>いったん避難した方でも再度、自宅へ戻ったケースも多かった</u>。</p>
<p>6 避難所運営</p>	<p>・福祉会館は 1 階部分が浸水。2 階部分で避難生活。</p> <p>□福祉会館へ 3 月 11 日に、140-150 名が避難（収容人数 110 名）。</p> <p>□<u>屋は高齢者が多く、自主防災の体制を取ることが難しかった</u>。</p>	<p>◆蓮乗寺に避難していた住民は、翌 12 日に城山体育館に移動。</p> <p>・中央公民館・城山体育館に<u>避難者が殺到</u>（収容人数 890 人に対し、1000 人以上）。</p> <p>・城山体育館や大槌高校では、火災の発生という事情のほか、<u>一部超過密状態</u>により、再適応場所を求めて<u>内陸部の避難先へと移動</u>していった。</p> <p>◇<u>社協のボランティアセンター</u>では、4 月中旬から<u>生活支援班</u>を立ち上げ、主に<u>避難所のニーズ把握・住宅の見守り</u>等を実施。</p> <p>※<u>内陸部の避難所では、外部からの救援部隊到着が遅れた（5 日後～1 週間後）</u>。</p> <p>*<u>要援護者だけでなく、避難生活で不安を抱えるようになった人にも対応が必要となり、支援者の人手が不足した</u>。</p>	<p>・安渡小学校に 800 人超の避難者で<u>混乱</u>【検】</p> <p>・町内会が学校長と<u>施設利用方針</u>を協議【ヒ・検】</p> <p>・<u>傷病者等対応</u>【ヒ・検】</p> <p>・<u>在宅避難者、他の避難所等への対応・連携</u>（物資の配分等）【検】</p> <p>・避難所運営でとくに困ったこと：[「生活物資 45%」、「生活環境 41%」、「運営ルール 28%」等]【ア】。</p> <p>・<u>避難者ニーズ多様化への対応</u>【ヒ】</p>	<p>□想定避難施設が浸水したため、後に避難所となる<u>赤浜小学校へは恐怖</u>もあり余震もあるなか、なかなか戻れなかった。<u>民家や民間企業の倉庫、車内、屋外などで多数が避難生活を送った</u>。</p>	<p>・▽吉里吉里小学校、吉祥寺、らふたあヒルズ、三陸園等に<u>避難者が殺到</u></p> <p>└吉里吉里小学校避難者 300 人（収容予定人数 110 人）</p> <p>└吉祥寺避難者 240 人</p> <p>└らふたあヒルズ避難者 200 人（負傷者多数）</p> <p>└三陸園避難者 50 人</p> <p>・4 月以降、吉里吉里地区体育館へ<u>避難者を集約</u>。</p> <p>・自主防災計画で避難所を独自に開設（堤保育園）。</p> <p>○高台の 4 丁目は浸水せず、回答者の 36%が在宅避難。</p> <p>□小学校始業にともない、4 月 30 日、小学校避難所は旧吉里吉里中学校体育館へ移動。</p>

テーマ	桜木町	町方（大槌・金澤・小槌地区含む）	安渡	赤浜	吉里吉里
7 物資・燃料等の 備蓄・支援	<ul style="list-style-type: none"> ・2日目に仮設トイレを設置。 ・水は井戸水を使用。 ・避難所内に石油があったため、石油ストーブで暖を取った。 ・自宅から毛布を持ってきて暖を取った。 ・灯りはろうそくを使用。 	<ul style="list-style-type: none"> ・城山体育館では、ろうそく、懐中電気、投光器、車のライト、発電機を使用してあかりを得た。 ・城山体育館では毛布が不足し、施設のカーテン・暗幕つかつて寝具とした。 ・大槌病院では、備蓄の白衣など重ね着して寝具とした。 ◆灯油やガソリンは遠野市などから確保。中央公民館周辺にドラム缶で備蓄。 ■大槌高校では、3月16日から電気、衛星電話が使用可能になった。 ※内陸部の避難所では、外部からの物資支援が遅れ、備蓄食料が枯渇した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・物資の調達を行った（遠野に買い出し、沢で水くみ等）【ヒ】。 ・炊き出し（小おにぎり一人一つずつ配給、要援護者を優先）【ヒ】 ・必要設備等の製作（ガレキの活用）【ヒ】 ・救援物資の配分がとくに大変【検】 ・救援物資が続々到着（ニーズとのギャップ）【ヒ・検】 ・食品の安全、食物アレルギー等への配慮【ヒ】 ・持病の薬の確保のため、釜石に通った【ヒ】。 	<ul style="list-style-type: none"> □トイレは汲取りトイレを使った。 □飲料水については、自販機、地元コンビニ・商店からの支援があった。 □生活用水として、地下水を使用。 □漁業関係者から食料の寄付があった。 □発電機、ストーブ、灯油は、近隣の事業所や民家から提供してもらった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所に物資を貯蔵していた。 ・沢水、井戸水を、生活用水もしくは飲料水として利用。 ・トイレはバケツで、沢水で流した。 ・食料は備蓄もしくは近隣から持ち寄ったものを使用。 ・灯りはろうそく、懐中電灯、車ライト ・暖を取る毛布が足りなかった。 ・ストーブは使えたが、全員が暖を取れず車中泊の人も多かった。 ・子供の物資は、避難所（小学校）ではなく保育園で管理。 □吉里吉里小学校避難所では、バスのエンジンから自家発電。
8・9 要援護者支援 対策・医療活動	<ul style="list-style-type: none"> ・一人世帯の回答世帯（35世帯）のうち、22.9%が「災害時に自力で避難できない」と答えている。 □桜木町で亡くなった方のうち、半数は高齢者。 ◇人的被害の内訳は、ほとんどが地震直後に自宅外や路上へ出てこられなかったような高齢者または歩行困難者のケースであった。 	<ul style="list-style-type: none"> ■大槌高校では、乳幼児のいる家族を畳のある部屋へ収容。 ■大槌高校には、外部から来た保健師も含む保健師チームが駐留。 ■大槌高校には、大槌病院から入院患者30名、医療スタッフ30名が避難。一般避難者とは別に、普通教室に収容。医療スタッフの多くが、そのまま避難所で診療に従事。 ●平地に立地していた大槌病院は、津波により完全に機能喪失。 ◆震災前から町内の医師が連携。 ●大槌病院はふれあいセンターで診療再開（2011年4月25日～）。 ▼震災後、釜石医師会が釜石医療圏（釜石市、大槌町）の災害医療をコントロール。震災前から釜石医療圏は釜石医師会が中心に担っていた。 ◆持病（糖尿病・高血圧・認知症など）が悪化している人が目立った。 ▼入院機能を有する新病院を建設予定（2015年度完成予定）。 *車イスを押して江岸寺高台への避難路を上がるのが困難だった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・家族に要援護者がいて逃げ遅れた（7%）【ア】。 ・要援護者を支援して逃げ遅れた（4%）【ア】。 ・避難路に階段があり上れず犠牲になった【ヒ・検】。 ・消防無線を持たない消防団員が逃げ遅れた【ヒ】。 ・高齢者率が高いのに対し、支援者が少ない。屋は地区外に出ている支援者も多い（共助の限界）【検】。 	<ul style="list-style-type: none"> ○家族や近隣住民で高齢者等を説得し、車に乗せて高台へ避難するケースが多かった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉避難所が地区内に開設（三陸園、らふたあヒルズ）。 ◇人的被害の内訳は、高齢者の割合が多い一方で、歩行困難者の割合は比較的少ない。 ▽三陸園、ゆーらっぷ、らふたあヒルズは2010年に大槌町と福祉避難所の協定を結んでいた。 ▽各福祉避難所では当初、要援護者が家族同伴で避難してくることを予想していたが、実際は消防団などによって救助され単独で避難してくることが多く、職員体制を整えにくかった。 ▽3.11当日、福祉避難所ではヘリも救急搬送も頼みず、4名が亡くなった。 ▽福祉避難所として、らふたあヒルズで42名を97日間受入、三陸園で14名を325日間受入。ピーク時で約300名避難（うち約100名はスタッフ、約60名は要治療患者）。 □吉里吉里小学校避難所では、和室と交流ホールを救護所として利用。 ■3月12日には、吉里吉里中学校と交渉し、体育館を遺体安置所として利用。

テーマ	桜木町	町方（大槌・金澤・小鉦地区含む）	安渡	赤浜	吉里吉里
10-1 災害対策本部 機能			<ul style="list-style-type: none"> 本部開設のため、2丁目町内会役員を中心に数人が参集（参集できない役員もいた）【ヒ】 「<u>安渡地区津波対策本部</u>」の体制開始（3/13～、救援物資班、施設管理班、防災警備班、燃料・機械班、給水給食班）【ヒ】 本部会議の開催（第1回：3/15、議題は避難者の状況、行政等との連携等）【ヒ】 <u>大槌町避難所代表者会議</u>の開催（第1回：3/20、避難所間の連携等）【ヒ】 	<ul style="list-style-type: none"> 赤浜自主防災会では、4月4日、避難生活維持のために新組織を構築。<u>各班長補佐以上が参加するミーティングを毎日実施</u>。会長の下、各避難所代表、総務部（名簿管理班、記録班）、支援物資部（総合統括班、食糧日用品班、燃料・機械班）、ボランティア班、保健・衛生班、施設管理班、情報班、防火・警備班、被災者管理班を設置 	<p>□津波直後、吉里吉里小学校に<u>吉里吉里地区津波災害対策本部</u>を設置。以下班編成（3月24日時点）。</p> <p>本部長（元消防団長）</p> <ul style="list-style-type: none"> └ 副本部長（校長含め数名） <ul style="list-style-type: none"> └ 総務班（会議の記録、連絡） └ 被災者管理班（名簿管理、問い合わせ対応） └ 情報班（情報収集・発信） └ 食糧班（炊出受入、配給） └ 施設管理班（防火・防犯、ゴミ・トイレ管理） └ 燃料管理班（燃料管理・配給） └ 保険衛生班（医療・介護） └ ボランティア班（受入・管理）
10-2 他地区・他市 町村との応援・ 受援体制		<ul style="list-style-type: none"> 町方避難所等が過密になる中で、小鉦・<u>金澤方面へ移動</u>する傾向。 町内各地で、<u>避難者の縁者や被災していない地元住民</u>が、支援物資を避難者に提供。 ◆<u>灯油やガソリン</u>は遠野市などから確保。 ◇<u>3月25日に社協のボランティアセンター立ち上げ</u>（中央公民館前、後に大槌保育園跡へ）。県内、名古屋市、岐阜県、三重県の社協職員と共に活動開始。 ◇社協のボランティアセンターではサテライトを、桜木町、大ヶ口、沢山、吉里吉里に設置。 ■<u>大槌高校には、医療チーム、保健師チーム、自衛隊が駐留。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> <u>持病の薬</u>の確保のため、釜石に通った【ヒ】。 	<p>□被災していない事業所、地元住民からの<u>支援</u>があった。</p>	
11 防災教育・防 災訓練	<p>□自主防災組織は、チラシや回覧板を通じ、<u>大津波警報が出た場合は避難</u>するよう住民に訴えてきた。</p>		<ul style="list-style-type: none"> 震災後、「<u>東日本大震災の教訓を次世代に継承する</u>」ため、3.11の教訓・ルール（「地区防災計画」）を踏まえた予防対策と地域の防災教育の推進（「安渡アーカイブ化プロジェクト」（仮称）、語り部による災害経験の伝承等） <u>3.11の教訓を踏まえ、地区防災計画の実行性を高める</u>ことを目的に、地域や学校での<u>防災教育</u>、想像力を喚起する<u>防災訓練</u>、今後益々の高齢社会に向けた<u>災害時要援護者支援対策等</u>を実施し、<u>地域防災力の向上</u>を図る（避難行動・避難所運営ルールをもとに防災訓練（図上訓練、実働訓練）の企画・運営等）。 		<ul style="list-style-type: none"> 震災前から、<u>避難路、避難誘導体制、避難所での避難物資の貯蔵</u>をしていた。

(凡例) 桜木町欄：・■■■■他「東日本大震災被災地域にみられた救援・助け合いの文化―岩手県大槌町避難所運営リーダーへのインタビュー調査から」(岩手大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要) 2013年3月、
○特定非営利活動法人みどりと自然を育む会「大槌町桜木町地区住民アンケート調査結果」2013年4月、□安渡町内会防災計画づくり検討会「安渡地区津波防災計画」2013年10月、
◇(株)東京建設コンサルタント/(株)邑計画事務所「東日本大震災による被災現況調査(岩手3) B-5 避難実態調査 地区・集落代表者避難行動調査結果概要【大槌町編】」2012年2月。

町方欄：・■■■■他、前掲書、2013年3月、□(株)八州「平成23年度 大槌町地域防災計画実効性検証業務委託業務報告書」2012年3月、○(株)東京建設コンサルタント/ (株)邑計画事務所、前掲書、2012年2月、
◇大槌町社会福祉協議会「大槌町社協ボランティアセンター活動報告(2013年1月までの活動報告)」、
▽釜石大槌地区行政事務組合消防本部「猛威への挑戦 東日本大震災―釜石大槌消防活動の記録」2012年9月、
■岩手県立大槌高等学校「大海嘯―2011. 3. 11 東日本大震災と避難所運営」2011年3月、●日本医師会・地域医療対策委員会「地域医療対策委員会」報告書、2012年3月、
◆朝日新聞特集記事「3・11その時、そして…」2011年4月～、▼■■■■「大槌町の医療状況―被災後2年目の経過」(釜石医師会報) 2012年12月、
▲大槌町民生委員児童委員協議会「大槌―明日へ語り継ぐ：東日本大震災 大槌町民生委員児童委員の活動記録」2013年3月、◎安渡町内会防災計画づくり検討会、前掲書、2013年10月。
※小鎚地区・金澤地区でのヒアリング(2014年1月24日実施)、*町職員へのヒアリング(2013年12月19-20日実施)

安渡欄：・安渡町内会防災計画づくり検討会「安渡地区津波防災計画」2013年10月【ヒ】住民へのヒアリング、【ア】防災計画づくりのためのアンケート結果、【検】防災計画づくり検討会での意見)、
□「大槌町安渡地区における東日本大震災による死亡状況調査結果(暫定版)」。

赤浜欄：・赤浜公民館「大槌町赤浜地区住民 3.11 大地震直後の軌跡」2013年3月、□麥倉哲、前掲書、2012年11月、○(株)東京建設コンサルタント/ (株)邑計画事務所、前掲書、2012年2月。

吉里吉里欄：・■■■■他、前掲書、2013年3月、□■■■■「東日本大震災、吉里吉里小学校の避難所運営の実態と教訓」(内閣府 避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会(第2回)資料) 2012年11月、
○岩手大学麥倉哲研究室・岩手大学地域防災研究センター「吉里吉里地区避難行動調査結果(速報)」(第3回吉里吉里地区自主防災検討会発表資料) 2013年8月、
◇(株)東京建設コンサルタント/ (株)邑計画事務所、前掲書、2012年2月、▽岩手県社会福祉協議会・高齢者福祉協議会「東日本大震災記録集 災禍の縁から…」2013年3月、
■大槌町東日本大震災検証委員会検証結果より 2013年8月-11月。

資料編9 町方（江岸寺周辺）、小鎚、金澤地区の調査結果のまとめ

(1) 町方地区（江岸寺周辺）の調査結果のまとめ

町方地区（江岸寺周辺）における初動対応の因果関係について、当該関係者へのヒアリング調査をまとめた結果が下図である。

<東日本大震災の前>

<大きな揺れの後／巨大津波の前>

<防災課題：番号>

■〔災害意識に及ぼす要因〕

- ・昭和8年、35年の津波でも浸水していない。→津波の過小評価
- ・防潮堤のハード整備等。→ハードへの信頼感。
- ・県の「津波浸水予測図」(平成18年度)では、江岸寺周辺は、最大浸水深1～2m。→浸水深の油断。
- ・大津波警報の「空振り」(平成22年チリ地震津波等)。→狼少年効果。

■〔町の避難所・避難場所指定に関わる要因〕

- ・町は平成9年度、「津波避難所 江岸寺」の避難誘導看板を設置した。(別紙)
- ・しかし、江岸寺高台を避難場所に指定も、江岸寺は避難所にも避難場所にも指定されていない。
- ・毎年3月3日に、江岸寺を避難先とする避難訓練を実施。
- ・平成22年チリ地震津波で、江岸寺は避難者を受け入れ、町も物資・燃料の支援をした。
- ・行政による住民への、避難場所等の啓発が不十分。
- 避難所・避難場所指定の矛盾した状態が継続。

・住民もお寺関係者も、江岸寺を「避難所・避難場所」(両者の違いはあいまい)と思いつけ、巨大津波のイメージも持っていなかった。

大きな揺れ

・建物内は危険で、大津波警報も出た、避難者も多く、とても対応できない(副住職)。

・副住職が避難者の受け入れ拒否、高台への避難を促した(津波の直前までか)。

・人々も、今回は大きな津波が来ると思い、高台に避難した人が多かった。

・目前で高台に避難した人:160人。

・避難者の会話からも危機感(引き波で津波が来るぞ等)。

・防災行政無線等は聞いていない。

・最悪、2階に逃げれば大丈夫か。

・副住職に避難者の受け入れを促した人がいた。

・止むを得ず受け入れ。

・本堂入口に20人(高齢者多い)。

・副住職が座布団、ストーブの準備(受け入れ後10分以内で津波)

黒い壁のような津波

① 町職員・住民の防災意識の啓発 11-1
11-2
11-3

② 「避難所・避難場所」の区分の明確化・周知徹底 5-5

③ 安全な高台を避難場所として整備 5-5

④ 町役場の危機管理体制の整備 10-2

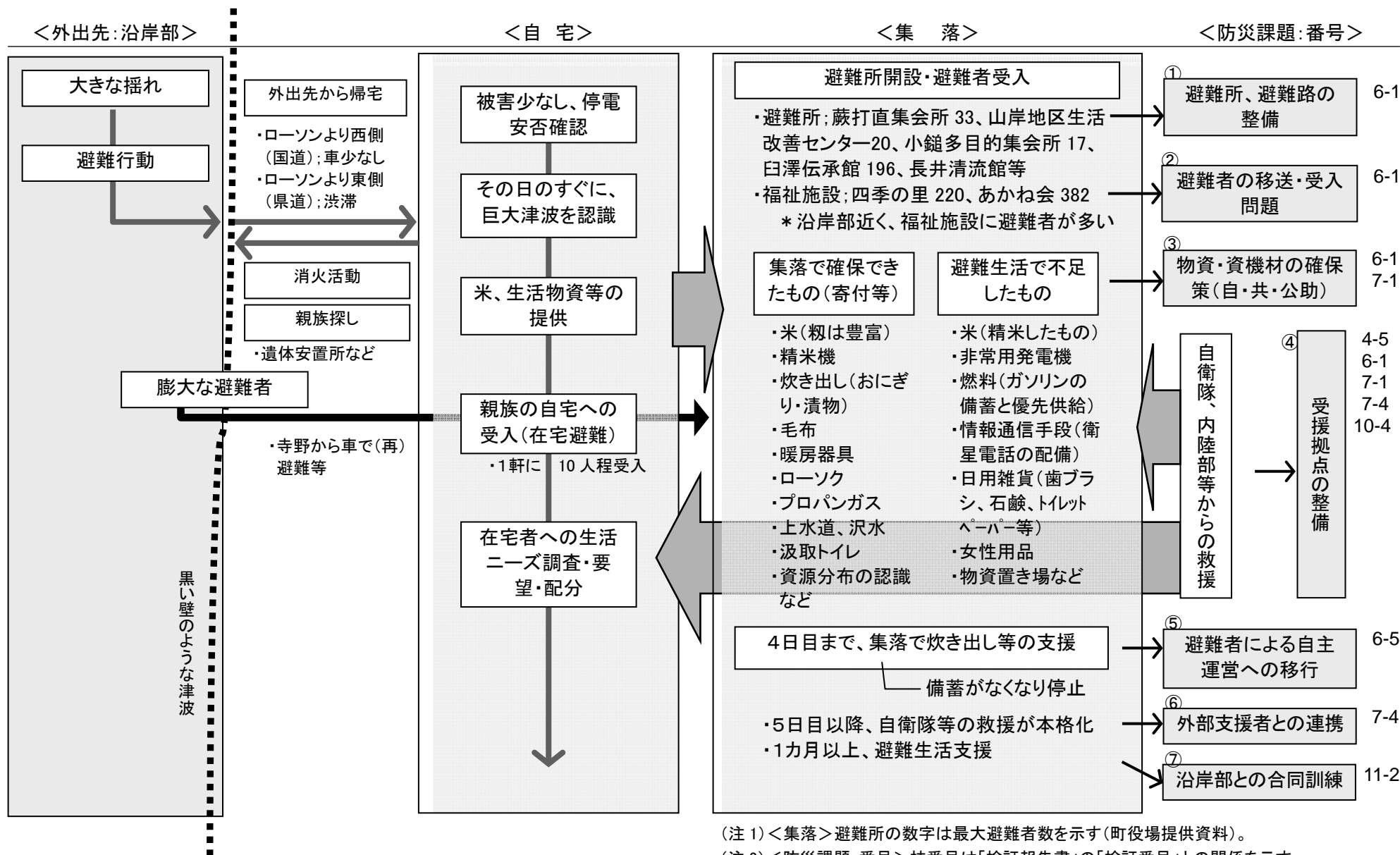
⑤ 地区レベルでの避難計画・訓練の実施 5-3

・生還者(住職家族3人と老夫婦2人?)
・犠牲者(20人近く)

(注1) <防災課題：番号>枝番号は「検証報告書」の「検証番号」との関係を示す。

(2) 小鎚地区の調査結果のまとめ

小鎚地区における初動対応の因果関係について、当該関係者へのヒアリング調査をまとめた結果が下図である。



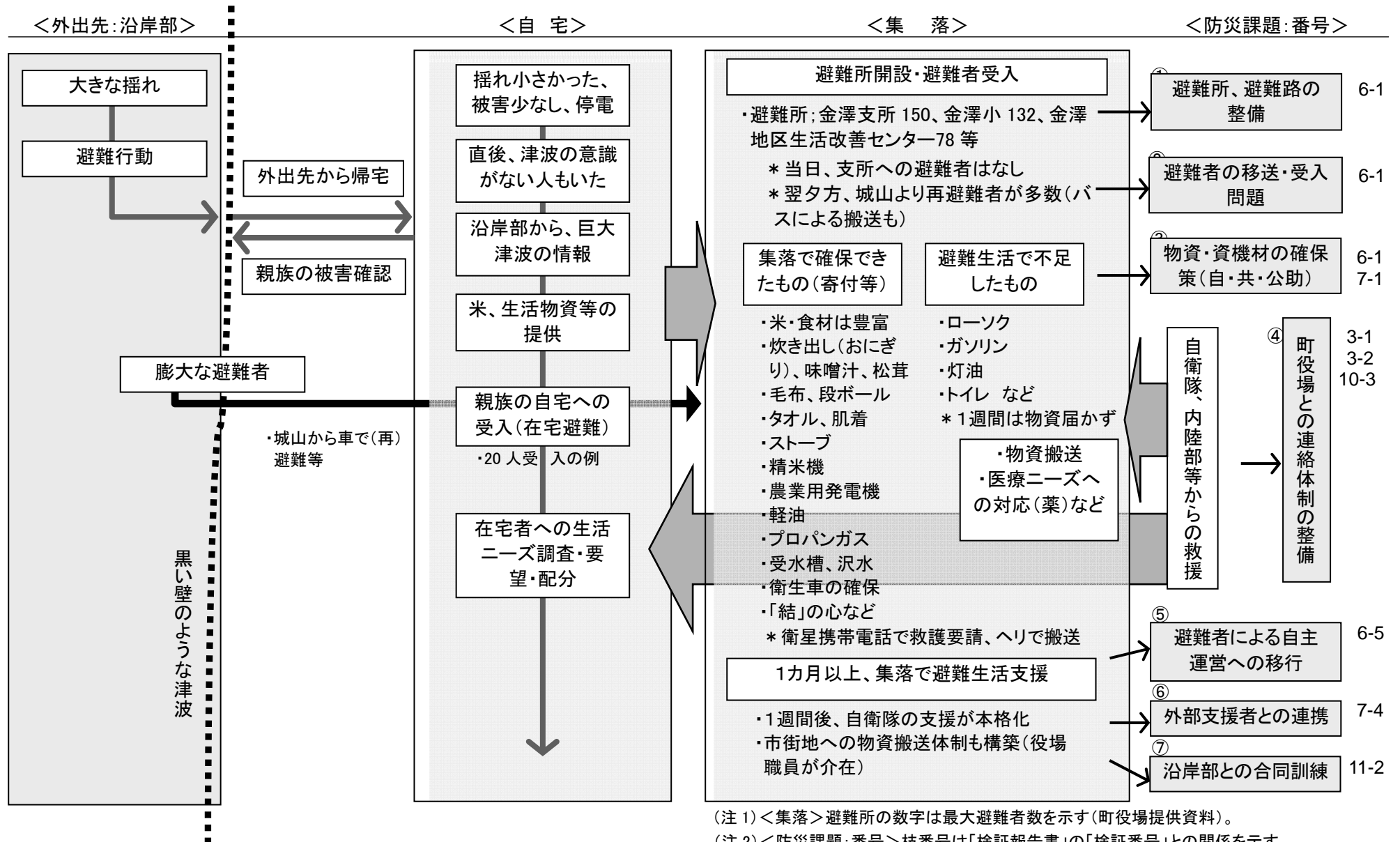
(注1) <集落> 避難所の数字は最大避難者数を示す(町役場提供資料)。

(注2) <防災課題:番号> 枝番号は「検証報告書」の「検証番号」との関係を示す。

(3) 金澤地区の調査結果のまとめ

金澤地区における初動対応の因果関係について、当該関係者へのヒアリング調査をまとめた結果が下図である。

図 77



(注1) <集落> 避難所の数字は最大避難者数を示す(町役場提供資料)。

(注2) <防災課題:番号> 枝番号は「検証報告書」の「検証番号」との関係を示す。

資料編 10 防災関係機関による東日本大震災検証結果

大槌町の防災関係機関における災害対応の課題及び防災対策の方向性について、本調査結果を本編 11 の検証項目に沿って整理した結果が下表である（「第 1 章 検証の概要」－「3. 検証の方法」－「(2) 行政と地域住民の災害対応の検証」－「1) 行政の災害対応の検証」－「②防災関係機関へのヒアリング調査結果」を参照）。なお、表中の凡例は最後に記載し、下線ゴシックは要点を示す。

No	東日本大震災での現場記録と災害対応の課題・対策の方向性
(1) 釜石海上保安部	
4 救助・救急、消火活動態勢	
4-3	<p>[搜索活動等]</p> <ul style="list-style-type: none"> 津波が繰り返し押し寄せ、多くの船舶が座礁したり、瓦礫の浮遊により巡視船の沿岸への接近が困難となった。[海1] ★以前は警報レベルに応じた自動参集であったが、現在は職員自身がそれぞれの置かれた状況に応じて判断し、安全を確保の上、行動することとした。[検3] 釜石海上保安部の庁舎が津波により被災し仮庁舎へ移転し業務を再開した。[海1] ★海上保安部関連施設は、海上の業務を迅速に遂行するため、港湾に立地しており、津波で被災する可能性が大きい。そこで、代替庁舎確保、非常用発電機の確保等、事前対策の検討を進めている。[海1] 海岸沿いの航空機運用拠点が被災した。[海1] 浸水した建物内の孤立者の救助、漂流船舶の孤立者の救助を特に実施。[海1] 船に孤立した避難者がいたが、少しの期間安全が確保されることが確認されたため、<u>緊急を要する方への救助を優先した事例があった</u>。[海1] 3月13日、吉里吉里中の負傷者1名をヘリコプターで釣り上げ救助、3月14日、大槌ふれあい運動公園から花巻 SCU へヘリコプターで搬送。[海1] 救助者の東北全体で78%がヘリコプターによる吊り上げ救助だった。[海1] 3月14日～15日、4月9日～14日に釜石港の航路障害物調査、5月3日～7月13日の間、山田湾、大船渡湾、大槌湾周辺海域で<u>漂流物の回収を実施</u>。[海1] 当初ヘリによる搜索を実施していたが、時間経過に伴い、浮遊物が広範囲に広がったため、状況を確認しながら、船での搜索に移行した。[検2] 航行船舶の安全確保のため、<u>漂流物に関する情報等を海上保安庁 HP に掲載</u>。[海1] 11月9日～11日に岩手県警察と合同で、釜石市・宮古市沿岸部の<u>行方不明者一斉搜索</u>。[海1] ★早期搜索・救助、船舶の航行安全等のためには、地域の被災情報の共有、漂流物の早期回収・航路啓開が課題となる。その対策を検討中である。[検2]
(2) 釜石警察署	
2 情報の収集・伝達(津波襲来前)	
2-1	<p>【情報収集】</p> <ul style="list-style-type: none"> 震災前は警察が海上監視も実施していた。[警2]
3 情報の収集・伝達(津波襲来後)	
3-1	<p>【情報収集】</p> <ul style="list-style-type: none"> 署員の安否確認を広域緊急援助隊と協力して実施した。バイクが役に立った。[警2]
3-2	<p>【情報伝達・広報・広聴】</p> <ul style="list-style-type: none"> 大槌町内で警察無線が使えなかった。災对本部の衛星携帯電話を用いた。[警2] 他市町村の警察署とは、盛岡本部を介して情報伝達した。警察無線を使った。大槌交番は2-3日間音信不通。[警2] 震災後から110番通報が殺到した。(岩手県では11日:110件、12日:403件、13日:421件、14日:301件、15日:257件、16日:216件)[警1] 安否確認に関する問い合わせが多く入ったが、警察では安否を確認しきれなかった。[検2]

4	救助・救急、消火活動態勢
4-1	<p>【消防団員等の犠牲】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・釜石警察署庁舎、大槌交番庁舎、吉里吉里駐在所が被災し、<u>資機材、人員が不足した</u>。[警1][警2] ・<u>町役場へ参集した幹部が犠牲となった</u>。[警2]
4-3	<p>【捜索活動等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>警察用航空機による被災状況確認、救出活動を実施</u>(3月12日、小学校校庭に書かれた「SOS」を発見し、怪我人等救助後、病院搬送)[警1] ・町内を5つのエリアに分けて捜索。自衛隊が基本的に捜索し、<u>地元の消防署員か警察官が道案内に1名つく体制で実施</u>。[警2]
4-4	<p>【遺体の処理】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・広域緊急援助隊、医師、歯科医師の協力のもと<u>遺体の検視、身元確認を実施</u>(岩手県)[警1] ・自衛隊が発見し、警察官へ連絡、警察が現場検証(身元確認、死因特定、写真記録など)を行い、自衛隊と適宜分担ながら搬送を実施した。[警2] ★震災前は、遺体の安置場所が不足していたが、遺体の安置場所の事前指定等を町と調整して検討しておく。[検3]
4-5	<p>【防災関係機関との連携】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害時の警察業務は避難誘導、交通規制、捜索活動。[検2] ・大槌町内の警察施設が被災し、釜石市の小佐野交番が釜石大槌地区の中核となった。[警2]
5	避難行動・避難誘導
5-4	<p>【車での避難】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波注意報では交通規制が行えない。津波警報時は三陸道の規制を行う。[警2] ★震災前は、潮位観測・避難誘導・交通規制を第一にやるべきという基準を設定していた。現在は、最低限の避難誘導・交通規制を行った上で、最終的に個々の判断で避難という基準で意識統一。[検3] ★震災時は、交通規制を行うさい、迂回路を把握できるよう関係機関との情報共有が必要だった。現在は、道路状況に関する関係機関との情報共有の対策を検討している。[検3]
6	避難所運営
6-5	<p>【避難所運営の方法】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難所警戒隊を組織し、警ら、交通整理、こころのケア等を実施した。[警2] ・警らは、住民や警官の安否確認も目的の一つだった。[警2] ・被災者への支援の実施(避難所の防犯活動、金庫の取扱い、運転免許手続き)(岩手県)[警1] ・拾得物が非常に多く、回収・保管の手間、保管場所の確保に困った(特に金庫)。[警2]
10	災害対策本部機能
10-4	<p>【防災関係機関との連携】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・官舎から町役場、交番に参集した。幹部が役場に残り、他は交番に移動した。[警2] ・町災対本部に、署員の安否情報や交通規制の情報が集約されることになっていた。[警2] ★震災前は、潮位観測・避難誘導・交通規制を第一にやるべきという基準を設定していた。現在は、最低限の避難誘導・交通規制を行った上で、最終的に個々の判断で避難という基準で意識統一。[検3](5-4 車での避難の文を再掲) ★震災時は、交通規制を行うさい、迂回路を把握できるよう関係機関との情報共有が必要だった。現在は、道路状況に関する関係機関との情報共有の対策を検討している。[検3](5-4 車での避難の文を再掲) ★震災時は、遺体の安置場所が不足していたが、遺体の安置場所の事前指定等を町と調整して検討しておく。[検3](4-4 遺体の処理の文を再掲)

(3) 釜石大槌地区行政事務組合消防本部	
4	救助・救急、消火活動態勢
4-1	<p>【消防団員等の犠牲】</p> <p>★震災前は、2010年チリ津波では、退避命令により避難する体制であった。現在は津波到達予想時刻の15分前に避難+3.11以上の揺れと署員が感じた場合は、情報を待たずに避難する体制に変更した。[検3]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・消防署員2名が逃げ遅れて犠牲になった。[消2] ・消防団員が、避難誘導時、避難を拒否され、退避が遅れ犠牲となった。[検2] ・大槌消防署庁舎が被災し、資機材や車両が流出した。[消1] ・津波襲来時、職員が屋上に避難し孤立した。[消1]
4-2	<p>【消火活動等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大津波第1波(15時25分)後に各所で発煙。[消1] ・町方・大ケロ・古廟坂トンネル等の山際及び山林で火災が発生・延焼した。[消1] ・大槌管内では、危険物貯蔵所の34.1%、危険物取扱所の78.3%が被災した。釜石管内(前者21.1%、後者47.7%)よりも被害が大きかった。[消1] ・規模の大きさ、延焼の拡大、資機材不足、消火用の水の不足、悪天候等により、津波襲来後の消火活動が難航した(長時間に及んだ)。[消1][県1] ・自衛隊のヘリコプター(チヌーク)による林野火災の消火活動の実施。[消1][県1] ・民家に近づいてきた火災に優先的に対応した。白沢、生井沢は大阪隊と共に消火。[消2] ・山林火災は地上からは対応できなかった。[消2] ・腐葉土に熱がこもり再燃することが多く、山林火災が断続的に発生した。[消2] ・消防署で消火、消防団で鎮圧(残火警戒パトロール)という役割分担で活動した。[消2] ・消火活動は3月末まで続いた。[消2]
4-3	<p>【捜索活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資機材の不足、足元のぬかるみ、津波警報による一時退避により、瓦礫の下の行方不明者の捜索が難航した。[消1]
4-5	<p>【防災関係機関との連携】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大槌消防署が大きな被害を受け、関係防災機関への大槌管内に関する連絡、要請等は釜石大槌地区消防本部が対応した。[消1] ・災害時における消防署の基本業務は傷病者救助・搬送、消火活動、捜索、避難誘導。東日本大震災では、特に病人の搬送が多かった。[消2] ・本部を中央公民館、実働隊の拠点寺野に置いた(救急車1台/ポンプ車1台が避難していた)。[消2] ・主な連絡手段は、消防無線と伝令。[消2] ・関係機関との情報共有は災害対策本部で行った(自衛隊、警察、消防、海保、町が参加)[消2] ・災害対策本部前の県道の復旧に5日間要した。そこで、内陸へのルートとして林道を利用。[検3] ・11日23時過ぎに、県災対本部釜石地方支部へ3人出向。[消1] ・11日23時過ぎに、北上署、遠野所から応援の連絡情報が入る。[消1] ・11日23時過ぎに、自衛隊23台の応援の連絡情報が入る。[消1] ・12日の0時過ぎ、防災ヘリの到着の連絡(鈴子に6時)が入る。[消1] ・12日1時40分、自衛隊が大槌町に向かうも、日の神橋で立ち往生。(大槌町までの道が寸断されていた(4-7【道路啓開】)) [消1] ・12日2時4分に総務省へ報告、5時15分に県防災課へ災害状況報告。[消1] ・12日6時2分に盛岡消防本部へ災害状況報告。[消1] ・12日6時、県防災ヘリ、自衛隊ヘリの離着陸上を確保(大槌町外)[消1] ・12日7時22分、県防災ヘリに被害状況の確認を要請。[消1] ・12日14時30分にDMATが到着。[消1] ・12日18時5分に全国緊急消防救助隊(大阪隊)104名404名が遠野後方支援基地へ到着、13日11時30分に鈴子町に到着。その後マイクロバスで片岸町までピストン移送を実施し、大槌町に徒歩で向かった。(大槌町までの道の寸断。(4-7【道路啓開】)) [消1]

	<ul style="list-style-type: none"> ・13日5時35分に緊急消防援助隊先着隊が大槌へ出向(9時35分に大槌町災対本部に到着)[消1] ・13日6時に、<u>燃料調達先(中妻の釜石石油)を確保</u>。14日7時からIOTから釜石石油に緊急車両用の燃料供給を実施。[消1] ・13日18時25分に日本赤十字医療団が到着。[消1] ・14日3時に市災対本部から県災対本部へ自衛隊出動要請。片岸町の林野火災の対応。[消1]
9	災害医療活動
9-1	<p>【医療救護活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震災前から災害医療訓練を行い、トリアージ、市町の境界を越え対応する訓練を行っていた。[消2] ・災害の性質上、<u>怪我人が少なかった</u>。[消2] ・寺野の救護所で対応した患者の多くは、<u>酸素ボンベが必要な人、妊婦、糖尿病患者、透析が必要な人</u>だった。重病者は少なかった。[消2] ★震災時は、広域に患者を搬送したため、患者の安否確認ができなかった。病院間の情報連絡体制の検討が必要。[消2]
9-4	<p>【患者の搬送】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・患者の搬送方法の遷移[消2] <ul style="list-style-type: none"> 3月11日までは寺野からケアプラザおおつちへ搬送して対応。 3月12日以降は、大阪隊が到着しトリアージおよび搬送を行った。 3月12日10時以降は、植田医師の到着により寺野で対応が可能になった。 3月12日19時以降は、自衛隊と警察により大平・鶴住居・釜石市街地の主要道路が開通。小佐野出張所へ搬送可能になった。 ・釜石市小佐野出張所で、<u>県合同庁舎の総合調整局が患者搬送先の振り分けを行った</u>(釜石本部は被災)。[消2] ・患者の搬送経路(3月12日以降): <ul style="list-style-type: none"> 寺野⇒釜石市小佐野出張所⇒釜石、遠野、北上、花巻の各病院(三沢基地を經由し、青森県や北海道など遠方に搬送したケースもあった)[消2] ・<u>遠野、北上、花巻への搬送は各市の消防隊が担当</u>。[消2] ・非常に<u>広域に患者を搬送したため、安否確認が消防では取れなかった</u>。[消2]
(4) 大槌町消防団	
4	救助・救急、消火活動体制
4-1	<p>【消防団員等の犠牲】</p> <ul style="list-style-type: none"> ★震災前は2010年チリ津波では、退避命令により避難する体制だったが、現在、津波到達予想時刻の15分前に避難(津波到達予想時刻が早期にかつ正確に伝わる情報連絡体制が必要)する態勢とした。団員が円滑に避難できるよう、住民の自助・共助の啓発も進める。[検3] ・<u>消防団員、消防屯所(7棟)、車両(4台)が被災した</u>。[消1] ・水門閉鎖後の避難誘導時、非常事態情報を住民に知らせる途中で犠牲となった。[団1] ・水門閉鎖後、災害時要援護者の救助活動中に犠牲となった。[団1] ・避難誘導中に、津波にのまれている人を発見。救助を行い、犠牲となった。[団1]
4-2	<p>【消火活動等】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基本業務は消火、遺体搬送、警戒、捜索、情報収集。[団2] ・消防団各分団(第1分団(町方)、第2分団(安渡・赤浜)、第3分団(吉里吉里・浪板)、第4分団(小鎗)、第5分団(金澤))の活動記録:[消2] <ul style="list-style-type: none"> 11日 第1、第2、第3:避難誘導、水門閉鎖、要援護者搬送を実施、第4:消火、第5:避難誘導、河川の火災の消火、遺体搬送、救助救出。 12日 第1:桜木町等林野火災消火、第2:孤立避難者対応・捜索・避難所運営等、第3:捜索、遺体搬送、ガレキ撤去、道路啓開、第4:桜木町林野火災消火、第5:自衛隊を土坂峠から寺野、上町、中央公民館へ誘導 13日 第1:桜木町等林野火災対応、第2:捜索活動・傷病者の搬送、第3:国道の道路啓開、捜索、遺体搬送、夜警、第4:遺体搬送、小枕地区避難誘導、林野火災消火、第5:桜木町等林野火災消火、食料配布 14日 第1:桜木町等林野火災消火、第2:大ヶ口等林野火災消火、第3:道路復旧、捜索、大ヶ口等林野火災消火、第4:桜木町林野火災鎮圧、第5:桜木町等林野火災消火

	<p>15日 第1:桜木町、古廟坂等林野火災消火、第2:源水地区林野火災警戒、第3:道路復旧、捜索、第4:林野火災残火処理、遺体搬送等、第5:消火、救助救出等、釜石市消防団(第7分団第1部)より林野火災が片岸方面へ延焼の連絡</p> <ul style="list-style-type: none"> ・3月11日の間は、内陸部の消防団は火災で立ち往生。[消2] ・火災の情報は住民⇒各分団⇒消防署⇒各分団の流れで伝えられた。[団2] ★消防団以外の活動を優先した団員がいた。消防団と他組織活動の両立、優先順位を意識することが必要。[団2]
4-5	<p>【防災関係機関との連携】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・町災対本部に消防団長と消防副団長が出席、情報を分団に伝えた。[団2] ・大阪隊と消防団が協働で林野火災の対応を実施。消防団は地理案内の役割として活動。[団2] ・携帯電話がつながり始めるまでは、消防団が各地区の避難者の状況を把握し定期伝達。[消2]
(5) 釜石医師会	
9	医療活動
9-1	<p>【医療救護活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大槌町の医療機関の被災(県立大槌病院の全壊等)、医療関係者の被災により、医療体制が不十分だった。[医1] ・震災前から釜石と大槌の連携による災害医療体制が進められていた。しかし、大槌の医療体制が大きなダメージを受けたため、釜石への比重が大きくなった。[医1] ・県立釜石病院、せいいてつ記念病院の受入が11日の夜から可能に、大槌町では、弓道場、四季の里、ケアプラザおおつちに医師がいることを確認し、12日11時頃搬送が実施。[消1] ・釜石市災対本部内に釜石医師会による医療班が設置され、大槌町も含む釜石医療圏内の情報収集、医療チームの調整、外部との連携を行った。[医3] ・医療班の担当者が各避難所を周り、処方箋を発行した。[医4] ・釜石の医療班にて薬剤を一括して調剤し、翌日各避難所の患者に直接配布、医療手帳の記入を行うという体制を築いた。[医4] ・各避難所にAMDA、DMAT等多くの医療チームが入った。現場のニーズと医療チームの人員・薬剤医療器材等のギャップが出たため、<u>医師によるコーディネート</u>を実施する避難所もあった。[医3][医4] ・避難所での長期生活において、①小児の感染症、②高齢者のエコノミークラス症候群等の症状、③40～60代の生活習慣病や慢性疾患等の対応が問題となった。[医3] ★災害時は、震災前から培ってきた医師等によるコーディネート機能が役立った。今後も、平時より関係者の顔を見えるようにしておくことが必要。[検3]
9-2	<p>【救護所】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・寺野弓道場では、震災当初は、妊婦、外傷者の搬送の手配等のトリアージを実施した。[医2] ・避難所での傷病者の対応が大変だった(応急処置、病院への搬送、薬の調達等)。[消1]
9-4	<p>【患者の搬送】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・12日に三陸道を経由して通行可能となり、釜石との往復が可能となった。[医2] ・傷病者の増加による搬送先の不足。[消1]
(6) 小学校(吉里吉里小学校、赤浜小学校を事例に)	
5	避難行動・避難誘導
5-2	<p>【町民の避難行動】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・小学校に避難したが、津波の情報があり、<u>高台への再避難</u>を行った。[小1]
5-6	<p>【生徒の引き渡し】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・親の引き渡し方法について職員、保護者、地域への周知が不足していた。[小1] ・地震直後に津波の危険のある中、<u>生徒を引き渡すタイミングが難しかった</u>。[小1]
6	避難所運営
6-3	<p>【避難所運営体制】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難スペースが不足(赤浜小学校では避難所自体が被災)。[検2] ・学校独自の避難所運営が実施された。そのため負担も大きかった。[小1]

	★震災時は、防犯対策の必要性も出た。今後は、防犯設備充実を進めたい。[検3]
6-4	【学校機能との両立】 ・避難所運営を学校職員主導で担った学校では、生徒へのケア、学校再開等の業務が遅れた。[高1、小1]
9	災害医療活動
9-2	【救護所】 ・町指定をされていなかったが、臨時の救護所を設置した。対応した人への負担や、薬不足が問題だった。[小1]
(7) 岩手県立大槌高等学校	
5	避難行動・避難誘導
5-4	【車での避難】 ・グラウンドに逐一車を駐車させた。高校までの坂道は渋滞しなかった。[検2] ・車の誘導中、町で何が起きているか気付かなかった。[検2]
5-6	【生徒の引き渡し】 ・地震直後に津波の危険のある中、生徒を引き渡すタイミングが難しかった。 ★保護者等へ、地震時の危機管理対応に関する対応方針を周知[高2]
6	避難所運営
6-3	【避難所運営体制】 ・運営マニュアルがなかったことから、当時は現場での臨機応変の判断により体制を進めた。 ★夜間休日の教職員不在時は施錠されて入れない状況だったことから、学校と地域住民の代表者双方で鍵を管理することを決めた。[高3]
6-4	【学校機能との両立】 ・学校職員を中心とした避難所であった。避難者による組織体制の整備には時間を要した。 ・災害対応(避難者対応、仮設住宅設置の要望、大槌中学校の生徒、自衛隊の駐屯)に追われ、学校の再開へ時間がかかった。
6-5	【避難所運営方法】 ・通信手段がないため、災対本部との連絡のため、伝令等を実施した。しかし、火事等のため徒歩も危険を伴った。 ・町の拠点と周囲から認識され、救助、物資、安否確認等の要望が多かった。[高1] ・食料や薬等物資が長期間不足した。 ・犯罪行為のうわさ等があり、自警団を結成した。[高1] ・パーティションによる間仕切りを実施したが、避難者の間で賛否両論だった。[高1] ・学生の健康状態を調査(5回の調査の平均“だるい40%”、“腹痛30%”、“頭痛30%”、“やる気がない30%”、“ぼーっとしている25%)、専門家によるケアを実施した。[高1] ・マスコミ報道により、支援を多く受けた。反面、取材を受ける人に負担が大きかった。[高1]
6-7	【傷病者対応】 ・重度の患者(人工透析)、感染性のある患者(インフルエンザ等)への対応が大変だった。[高1]
(8) 介護保健施設	
5	避難行動・避難誘導
5-3	【町民の避難行動】 ・施設利用者を預かる介護職員は、デイサービス施設に避難する訓練を普段からしていたので、助かった。[検2] ★震災時に、情報網寸断により、情報の発信・収集、職員安否の確認、身元引受人の確認が困難になった。そこで、職員の防災マニュアル作成、職員の防災訓練(職員間の中で災害時の連絡方法マニュアル含む)を計画している。[福1] ★震災時は、収容予定人数よりも多くの人々が避難してきたが、受け入れざるを得なかった。今後、収容しきれない場合は、沿岸部の他市町村や遠野市等の施設と結んだ互助協定により、受入可能な施設を紹介する対応を検討している。[検2]

6	避難所運営
6-5	<p>【避難所運営の方法】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・情報網寸断により、情報の発信・収集、職員安否の確認、身元引受人の確認が困難に。[福1] ・「福祉避難所」は、震災・津波等が発生した場合に、高齢者とその家族を受け入れ、家族が主体となって世話のできる空間を提供する内容だったが、「らふたあヒルズ」では家族がいない高齢者、多くの一般避難者がいた。(利用者は20名、一般避難者が最大で200名)[福1] ・16日ごろから、県社会福祉協議会・県高齢者福祉協議会等からの支援を開始。 ・一般避難者への継続的な対応が困難だったため、19日ごろから他の避難所等へ移動してもらった。[福1] ・日用品、食料、薬が不足した。特に職員や避難者のための備蓄はしていなかった。[福1] ★震災前は、福祉避難所の協定では、事前準備用の費用が出なかったことから、震災の経験を文章化し、福祉避難所に必要な資器材等を事前に検討し、役場に事前承認を進めていく。また、事後に経費を負担してもらう協定も必要。[検3] ★町と施設との役割分担があいまいだった。今後町は要援護者を施設まで運んで、その後の対応は施設に委ねる分担を進めていきたい。[検2]
8	要援護者支援対策
8-4	<p>【要援護者の避難生活】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・町内福祉施設関係者、役場の福祉担当と社協職員、釜石・山田近隣の介護施設関係者らが協議し、安否確認等の分担を決めた。[検2] ・「三陸園」では、利用者の安否確認、介護ニーズの把握を行い、<u>介助が必要な方々の受入れ</u>を行った。 ・「らふたあヒルズ」では、避難所から、生活困難な人の「らふたあヒルズ」への受入要請があった。[検2] ・収容予定人数よりも多くの人々が避難してきたが、受け入れざるを得なかった。[福1、検2]
(9) 民生委員児童委員	
6	避難所運営
6-5	<p>【避難所運営の方法】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難所と町災対本部との連絡係を行った。[民1] ・避難所において声かけをすることが重要。行政連絡員・自治会役員・民生委員と協力して、自治会未加入者も含めて地域住民に、物資を配布した。[民1]
6-8	<p>【在宅避難者対策】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・在宅避難者と一般避難者両方を支援する避難所体制を進めた地区があった。[民1] ・物資が深刻な地域があった。町本部へ物資供給を要請した。[民1] ・道路が寸断され孤立した在宅避難地域があった。近隣の避難所から、開通後は自衛隊から物資供給を受けた。[民1] ・在宅避難者での避難生活は、ライフラインの停止、人間関係トラブル等、<u>長期間の避難生活は困難</u>だった。[民1] ・<u>声かけすることが重要</u>。また避難生活が終了した後は、ストレス、疲れなど地域住民への後遺症が大きかった。ボランティア、町社協、外部支援者の協力の下、お茶っこの会を開き、交流を維持した。[民1]
8	要援護者支援対策
8-1	<p>【要援護者の避難行動】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波襲来や山火事発生を受け、歩けない人をパレットに乗せるなどして再避難(人によっては再々避難も)を行った。[検2]
8-2	<p>【避難路の安全性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中央公民館に避難者が殺到したが収容し切れなかったため、大ヶ口方面の避難道路を開放した。山火事が発生したため、道路は危険だった。[民1]
8-3	<p>【支援者の安全確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地震直後、平時に担当している人へ安否確認や避難誘導を実施する人が多かった。[民1]

	・離れた地域まで移動したため、自身の避難が遅れた。
(10) 社会福祉協議会	
5	避難行動・避難誘導
5-3	<p>【町民の避難行動】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・津波警報が出た場合、一般事務職員は逃げるようになっていたが、具体的にルールを決めていなかった。震災時、逃げ遅れて犠牲になる方がいた。[検2] ・施設利用者を預かる介護職員は、デイサービス施設に避難する訓練を普段からしていたので、助かった。[検2]（介護保険施設の文を再掲） ・町方の介護施設の利用者は、小鉾地区のデイサービス「はまぎく」に避難して助かったが、その後小鉾川を遡上する危険性から、さらに上流のケアプラザおおつちに再避難した。[検2]
6	避難所運営
6-2	<p>【初動対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・収容の問題から、再避難先のケアプラザからデイサービス施設に戻った。[検2] ・社協の施設が避難所指定されていたため、利用者が移動した事例があった。[検2]
8	要援護者支援対策
8-3	<p>【支援者の安全確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・協議会事務局、職員が多く被災した。[県1][社1]
8-4	<p>【要援護者の避難生活】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・町内福祉施設関係者、役場の福祉担当と社協職員、釜石・山田近隣の介護施設関係者らが協議し、安否確認等の分担を決めた。[検2]（介護保険施設の文を再掲） ・介護等は行っていたが、利用者の安否確認はできなかった。[検2] ・福祉施設等の食料・燃料等が不足した。[社1]
8-5	<p>【ボランティア】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・多くの応援部隊（県社協、日赤等）との連携・調整が大変だった。 ・ボランティアセンター開設運営マニュアルが未作成、職員の不足等により、開設運営を、外部（共同募金災害準備金、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議等）の支援を受けながら行った。 ・29日から活動を開始した。[県1] ・大槌町各地にサテライトを開設し、ニーズ受付、ボランティアの送り出しを行った。本部では、ボランティア希望の受付を行った。[県1][社1] ・設置直後は、床上浸水した住宅の洗浄、家具の運びだし、その後、がれき撤去、側溝の清掃等を行った。[県1][社1]
(11) 広域応援自治体（遠野市）	
3	情報の収集・伝達（津波襲来後）
3-1	<p>【情報収集】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県提供の衛星携帯電話を遠野市が大槌町に搬送し、遠野市と町災対本部で連絡を取った。[広1] ★災害時における県、近隣市町村等との機器による情報通信手段（デジタル）、人による情報交換体制（アナログ）を整備する必要がある。[広1] ★広域的な避難者情報は、避難元自治体へ安否情報としてフィードバックする仕組みが必要。[広1]
4	救助・救急、消火活動態勢
4-7	<p>【ご遺体の収容・処理】</p> <ul style="list-style-type: none"> ★大規模災害時には、県境を越えた広域のネットワークで火葬処理を行う仕組みを構築する必要がある。[広1]
7	物資・燃料等の備蓄・支援
7-1	<p>【物資等の不足】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災直後から、自主的に食料等の提供で町に来た。[職ヒ1] ・町のニーズを調査し、物資提供を継続して行った。[広1] ★被災自治体の動向と被災者の実情を十分に考慮しながら、物資供給の是非を判断しなければならない。[広1]
10	災害対策本部機能

10-3	<p>【本部体制】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・19～21 日に市職員を現地に派遣した。それ以降は、市民ボランティアも含めた派遣隊による派遣が行われた[広1] ・交通規制等の業務の対応をしてもらった。[職ヒ1]
------	--

(凡例)

「・」は災害対応、「★」は課題と対策の方向性を示す。

[]は以下のとおり出典を示す。

[県1]岩手県「岩手県 東日本大震災津波の記録」(2013 年 3 月)、[海1]海上保安庁「東日本大震災への対応の記録」(2012 年 1 月)、[警1]国家公安委員会・警察庁「平成 24 年版 警察白書」(2011 年 7 月)、[警2]釜石警察署大槌交番署員へのヒアリング(2013 年 9 月 6 日実施)、[消1]釜石大槌地区行政事務組合消防本部「猛威への挑戦 東日本大震災—釜石大槌消防活動の記録」(2012 年 9 月)、[消2]大槌町消防署員へのヒアリング(2013 年 9 月 6 日実施)、[団1]「消防団員が犠牲となった事例」東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会(第1回本検討会)資料6(2011 年 11 月)、[団2]大槌町消防団員へのヒアリング(2013 年 9 月 4 日実施)、[医1]「大槌町の医療状況—被災後2年目の経過」『釜石医師会報』(2012 年 12 月)、[医2]釜石医師会へのヒアリング(2013 年 9 月 5 日実施)、[医3]「特集 I 東日本大震災 その時医療は」(「月刊/保険診療」、2011 年 5 月)、[医4]岩手日報「第3部 災害医療の在り方⑦—再構築への司令塔⑥」(2013 年 2 月 24 日)、[小1]「東日本大震災、吉里吉里小学校の避難所運営の実態と教訓」(2012 年 11 月)、[高1]岩手県立大槌高等学校「大海嘯—2011. 3. 11 東日本大震災と避難所運営」(2011 年 3 月)、[高2]地震・津波の際の危機管理対応について(2013 年 4 月 12 日)、[高3]避難所の鍵の管理に関する覚書(2013 年 5 月 14 日)、[福1]岩手県社会福祉協議会・高齢者福祉協議会「災禍の淵から—東日本大震災記録集」(2013 年 3 月)、[民1]大槌町民生委員児童委員協議会「大槌—明日へ語り継ぐ」(2013 年 3 月)、[社1]大槌町社会福祉協議会職員へのヒアリング(2013 年 8 月 7 日実施)、[検2]第2回大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録、[検3]第3回大槌町東日本大震災検証委員会 議事要録、[職ヒ1]「大槌町職員ヒアリング調査結果」2013 年 9 月 25 日-10 月 7 日実施、[広1]遠野市「遠野市後方支援活動検証記録誌」(2013 年 9 月)

資料編 11 今後の検証課題（学校の災害対応のあり方に関する論点整理）

東日本大震災での学校現場における災害対応のあり方を検証するため、震災時の各種記録、資料等を用いて論点整理を行った。

1. 1 震災前の意識や対策

- ・平成 25 年度を目標に、児童生徒、教職員対象の防災教育、防災訓練実施を検討していた。（町 1）
- ・学校避難所としての備蓄が不足していた。（高 1）、（安 1）

1. 2 地震後、津波襲来前

情報収集・伝達の途絶

- ・停電により、校内放送等の通信手段が途絶した（小中）

避難開始

- ・児童の安否確認のタイミング（地震直後確認、避難先で確認）が学校で異なった。
- ・避難開始判断の根拠（津波浸水想定、大津波警報、津波の目撃）が各学校で異なった。（小中）（各）

生徒の引渡し方法

- ・津波情報、学校の安全性、引渡先の安全性に基づき、教師の判断で引渡しを実施した。（小中）

1. 3 津波襲来後の避難生活

避難先の確保、避難直後の対応

- ・いくつかの地域では、火災のため、児童生徒と教職員が再避難を実施した。（小中）
- ・防寒具を持参出来なかったため、避難先での防寒対策に苦心した。（小中）
- ・通信手段がないこと、火災により移動困難のため、外部への情報伝達が困難だった。
- ・車両を円滑に移動させるため、教職員が校庭で避難車両の誘導を行った。（高 1）

避難所運営と学校機能維持の両立

- ・教職員、自治体職員、避難者が連携して、臨機応変な状況判断により運営を進めた。
- ・避難所運営を円滑に進めるため、定期的なミーティングを実施した。（小中）
- ・長期に渡る教職員主導の避難所運営を実施したため、学校再開が遅れた。（高 1）
- ・児童生徒が、避難所運営に積極的に関わった。（小中）
- ・教職員が児童の安否確認を実施した。（学校外で被災した児童）
- ・教職員や保護者が、帰宅困難な児童生徒の対応をした。（小中）
- ・学校再開までの間、学校グラウンドに自衛隊が駐留した（高 1）
- ・精神的な問題を抱えている生徒への対応を行った。（高 1）

2. 国、近隣自治体の方針

- ・文部科学省：①地震後の危機管理、②家庭・地域・自治体等との連携の検討が必要（文 1）
- ・岩手県：災害が発生した場合に、児童生徒の安全を確保するとともに、学校に避難所が設置された場合の対応のため、保護者や地域の関係者との連携を図る。（県 1）
- ・岩手県：生徒が、的確に状況を把握し、主体的に行動できるような防災教育を実施。（県 1）
- ・釜石市：津波避難 3 原則「想定を信じるな」、「最善を尽くせ」、「率先避難者たれ」（釜 1）

3. 大槌町における学校の災害対応に関する対策の方針（案）

防災教育活動

- ・児童、教職員への防災教育を実施する。
- ・地域と連携した訓練を実施する。

危機管理体制の強化

- ・児童の安全に係る対策（施設の安全、情報手段、安否確認、生徒の引渡）を検討する。

避難所運営と学校機能維持の両立

- ・町、教職員、避難者等の避難所運営での役割分担等を明確化する。
- ・町・地域住民・学校による避難所運営協議会の設置・育成を検討する。
- ・避難所運営で必要な物資の確保を検討する。
- ・被災児童の心のケア対策を検討する。

（参考資料）（小中）：大槌町小・中学校校長会「東日本大震災誌平成 23 年 3 月 11 日子どもの命を守るために」（平成 23 年 12 月 28 日）、（町 1）大槌町「大槌町地震・津波対策アクションプログラム」（平成 22 年）、（高 1）岩手県立大槌高等学校「大海嘯—2011. 3. 11 東日本大震災と避難所運営」（2011 年 3 月）、（安 1）安渡町内会防災計画づくり検討会「安渡地区津波防災計画」2013 年 10 月、（文 1）文部科学省「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」（平成 24 年 3 月）、（釜 1）釜石市教育委員会等「釜石市津波防災教育のための手引き」（平成 25 年 2 月改訂版）

資料編 11 今後の検証課題（避難時の車利用に関する論点整理）

東日本大震災での避難時における車利用のあり方を検証するため、震災時の各種記録、資料等を用いて論点整理を行った。

1. 1 震災前の意識や対策

避難計画で徒歩避難を規定していた事業所

- ある水産加工業者は、事前に事業所避難計画において徒歩避難の原則を規定していた。震災時職員は、迅速な徒歩避難を実施した。（安1）

1. 2 地震後、津波襲来前

車利用対象者

- いくつかの地区では、要援護者をもつ家族にとっては車が重要な搬送手段であった。（町）
- 最初に避難した場所まで「車」を使った人が32%。（内1）
- 「車」を使った人の44%が「車でないと間に合わないから」、また31%が「普段から使っているから」。（内1）
- 自動車避難者（もともと自動車に乗っていた人）はそのまま車で避難。
- 家族の安否確認のため、車で沿岸部の自宅に向かった。
- 福祉関係者が、福祉サービス利用者の安否確認のため、車で利用者の自宅等に向かった。
- 高台避難後、津波浸水を懸念しさらなる高台へ車で避難（再避難）
- 消防団等が、要援護者を搬送中に犠牲となった。

車が利用できる条件

- 地震直後、車道が混雑してなかったため、スムーズに移動できた。（安1）
- 車で高台に向かったが、徒歩避難者、車で渋滞となり、途中で乗り捨てて徒歩避難した。（安1）

徒歩避難

- 高台までの距離が短かったため、徒歩避難を実施した。
- 渋滞により車両を乗り捨てて、徒歩避難を実施した。

避難経路

- 水平移動、垂直移動と、各車両が入り乱れて交通網が混乱した。（ここでは、水平移動は「町外⇄町内」、「地区間」等、垂直移動は「高台へ移動」等を示す。）

道路、避難場所等の整備

- 道路整備、避難場所整備の問題により、渋滞が発生した。（停電による信号の停止、町道等の避難路が狭い、一部施設へ車両が集中）

交通規制

- 警察が国道45号線の渋滞抑制のための交通規制を実施した。

2. 国、近隣自治体の方針

- 内閣府：徒歩避難の原則と車避難の限界（内2）
- 内閣府：津波発生時の避難は徒歩避難が原則、車避難を検討せざるを得ない場合は、限界量があることを認識し、限界量以下に抑制するよう各地域で合意形成（内2）
- 釜石市：徒歩避難原則、車は要援護者がいる場合など必要最小限に留める。（釜1）
- 仙台市：徒歩避難原則、自動車避難が想定される避難者を考慮、徒歩避難への変更を想定（仙1）

3. 大槌町における車利用に関する対策の方針（案）

- 利用対象者（要援護者家族等）を検討する。
- 車が利用できる条件（車利用開始時間、道路、避難場所、車利用終了時間等）を検討する。
- 徒歩避難の条件（避難施設が近い等）を検討
- 避難経路の検討（水平移動、垂直移動による混乱の防止）
- 道路の整備（歩車分離、拡幅、道路の複線化等）、避難場所の整備（数、立地、駐車スペース等）、避難場所等を示す看板等の設置
- 渋滞軽減のための国道、県道、町道の交通規制ルールを町、警察、地域住民組織と検討

（参考資料）（町）㈱東京建設コンサルタント・㈱邑計画事務所「東日本大震災による被災現況調査（岩手3）B-5 避難実態調査 地区・集落代表者避難行動調査結果概要【大槌町編】」（2012年2月）、（内1）内閣府「内閣府の津波避難に関する調査」（平成23年8月16日）、（内2）内閣府「津波対策ワーキンググループ」、（安1）安渡町内会防災計画づくり検討会「安渡地区津波防災計画」2013年10月、（釜1）毎日新聞（2013年12月26日）（仙1）仙台市「第1回綱目避難施設の整備に関する検討委員会」（平成24年6月1日）

大槌町東日本大震災検証報告書

(平成 25 年度版)

発 行 大槌町東日本大震災検証委員会

事 務 局 大槌町総務部
〒028-1192
岩手県上閉伊郡大槌町上町 1 - 3
TEL : 0193-42-2111 (代)

株式会社 防災都市計画研究所
〒102-0076
東京都千代田区五番町 12-2-032
TEL : 03-3262-6376
