

南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ
第5回

東日本大震災における災害応急対策の主な課題

平成24年7月17日
内閣府(防災担当)

- 東北地方太平洋沖地震発生時には、通信の途絶や庁舎の被災等により、被害状況の把握や報告・発信等への支障が多く発生した。
- また、被災地への物資の調達・輸送における混乱、国民の不安心理の増大による全国的な生活必需品の入手難といった状況も発生した。
- さらに、製油所等が多数被災するとともに、被災地外からの物流網が途絶したことから、全国から被災地への燃料の供給ができなくなった。

表 東日本大震災における政府の災害応急対策課題の整理

応急対策項目	課題
1. 情報収集・伝達	応急対策は地方自治体からの情報が前提。しかし、自治体の庁舎や職員が被災したことにより自治体の機能が低下し、政府は情報が来ない中で応急対策をせざるを得ない状態が発生した。
2. 救出・救助	救出・救助活動の各実働機関間等の連携が一部で困難であった。
3. 災害医療	被災地における入院患者等への継続的な医療サービスに支障が生じた。
4. 緊急輸送体制	緊急交通路の確保等緊急輸送体制に混乱が生じた。
5. 物資輸送・調達	燃料をはじめ、必要な物資を必要なタイミングで届けることが必ずしも十分ではなかった。
6. 避難所運営・管理	避難所運営において時々のニーズに応じた各種支援・サービスが十分ではなかった。
7. 広域連携体制の構築	被災自治体への支援調整が困難であった。
8. 広報	政府の対応に関する広報(災害応急活動等の広報、帰宅困難者の混乱を防止する目的の広報や海外への広報)が不足していた。
9. 海外からの支援	海外支援受入れにおいて混乱が生じた。
10. 女性や災害時要援護者への配慮	男女共同参画、障がい者、高齢者等への配慮が不足した。

南海トラフ巨大地震 対策への教訓

南海トラフ巨大地震の影響を受ける地域が広範囲にわたることを考慮し、これまでの東海、東南海・南海地震の応急対策において十分ではなかった点を中心に対策の検討が必要

1. 情報収集・伝達

課題

被災市町村では、通信途絶のみならず、首長や職員、庁舎の被災等により、被害状況の把握や報告・発信などが行えない状況となり、当初は一部の市町村の機能が失われていることすら政府は把握できなかった。

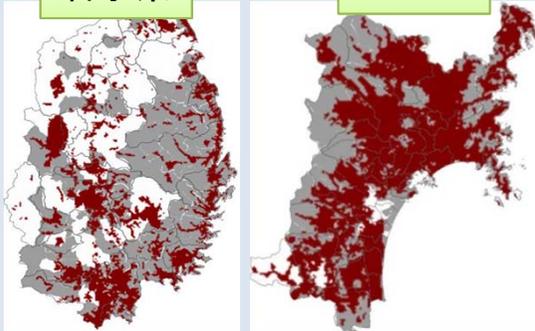
被災の大変な地域ほど情報の発信が困難であり、被害状況の情報収集も難しく、現地からどこに連絡をすれば対策を取ってもらえるのかも分からなかった。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」(平成24年3月7日)

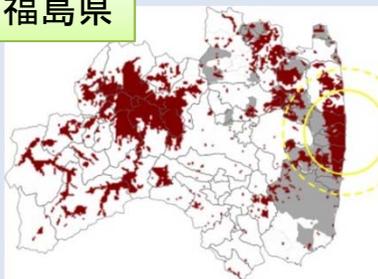
通信の途絶

岩手県

宮城県



福島県



固定電話サービス不通地域(NTT東)

携帯電話サービス不通地域(ドコモ)

出典：総務省「東日本大震災における通信の被災状況、復旧等に関する取組状況」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

自治体の被災



南三陸町防災庁舎



大槌町庁舎

出典：内閣府「東日本大震災における災害応急対策等について」(防災対策推進検討会議(第2回))

警察・海上保安庁通信施設の被災

警察通信施設の被災による停電

多くの警察通信施設で停電が長期化する中、山頂付近の無線中継所まで、徒歩等で非常用発電機の燃料等を搬送・補給



無線中継所への燃料等搬送

出典：警察庁「東日本大震災における警察の情報通信基盤」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

海上保安庁通信施設の震災による被害状況



出典：海上保安庁「海上保安庁における運用状況(活動時の通信状況)」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

被災市町村の通信状況

東日本大震災における市町村防災行政無線の利用状況について

利用状況(対象:太平洋沿岸の市町村のうち、回答のあった27市町村
(原子力災害の関係で8市町村からの回答は得られず。))

	市町村数
問題なく利用した	10
利用できないことがあった	17

利用できなかった理由(対象:市町村防災行政無線を利用できないことがあった17市町村)



東日本大震災における消防救急無線の被災状況について

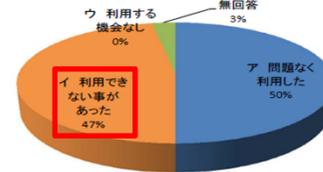
被災の有無	被災なし	被災あり	無回答
被災なし	28% (10消防本部)		
被災あり		64% (23消防本部)	
無回答			8% (3消防本部)



<主な被災内容等>

- 津波による庁舎浸水に伴う無線機器の水損
- 指令台の破損
- 消防無線アンテナ破損
- 消防本部を含む基地局の停電
- 庁舎、基地局、携帯局の流出

東日本大震災時の設備・施設の利用状況
活動波の利用状況



利用状況	割合	消防本部数
問題なく利用した	50%	18消防本部
利用できないことがあった	47%	17消防本部
利用する機会なし	0%	0消防本部
無回答	3%	1消防本部

<主な利用できなかった内容等>

- 長時間の停電による基地局用アプローチ回線の途絶
- 火災・救急・救助事案の多発による無線の混信・輻輳
- 回線切替装置の故障
- 中継局までの進入路遮断による電源供給不可

出典:総務省消防庁「東日本大震災における防災行政無線による情報伝達について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

光ファイバネットワークの被災状況



東日本大震災における地震動及び津波により、太平洋沿岸部を中心に光ファイバが寸断され、情報伝送が不可能になった。

出典:国土交通省「国土交通省の通信運用状況」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

- 全ての情報源から発せられる情報が貴重であるため、民間からの情報の有効活用も含め、積極的に情報を取りに行く体制を整備することが重要である。
- 発災直後は被災地域全体が混乱し情報が集まらないことを大前提と考え、その時間を以下に短くするか、また、どの情報を優先的に処理するのか等検討することが必要である。

出典:東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

2. 救出・救助

課題

発災当初の救命・救助活動は、情報が無い中での活動であったため、各実動機関間の連携が一部で困難だった。

救命救助活動の各実動機関間等の調整は事実上、現場レベルに任されていた。役割分担の設定や配置調整を中央レベルで行うのは困難だった。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」（平成23年11月28日）

東日本大震災においては、災害が非常に広範囲にわたり、情報も非常に限られていたことから、救助活動等にあたり、消防機関と警察、自衛隊、海上保安庁といった実動部隊同士の連携の必要性が再認識された。



出典：警察庁「平成23年回顧と展望 東日本大震災と警察」（平成24年3月）

関係機関等との連携における留意事項

- 災害現場では、多数の調整事項が必要な事項が発生するとともに、調整の時間が短く、判断材料が少なく、さらに現場での意思決定の権限の範囲が、平常時に比較して拡大している場合が多い。
- 平常時に調整できないことは、災害発生時であっても調整できない。一つでも、災害現場での調整事項を減少させるため、平常時から、各機関の役割分担や関係機関間で調整が必要な詳細な事項についても、可能な限り関係機関間で調整し、明文化しておく。
- 救助活動に有効であると認める場合は、各関係機関保有のGPS、GIS及び無線等による部隊位置情報を各機関に提供するなど活動区域等の情報の共有化を図る。

出典：消防庁「平成23年救助技術の高度化等検討会報告書」（平成24年3月22日）

➤ 大規模災害時に、緊急消防援助隊等多くの消防部隊及び関係機関・組織が連携して効果的な救助活動を展開するための方策を検討するべきである。

➤ 発災当初は、人命救助を最優先することとし、人員・物資の資源配分を見直す必要がある。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」（平成24年3月7日）

3. 災害医療

課題

医療機関が被災し、被災地における医療提供体制に支障が生じた。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

現地では、災害急性期に対する体制整備(DMAT等)が図られてきたが、慢性疾患への対応や、想定より長期間の活動も必要であった。また、引継ぎが十分でない事例があった。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」(平成24年3月7日)

東日本大震災における病院の被災状況

病院数	東日本大震災による当時の被害状況		診療機能の状況																
	全壊	一部損壊※1	外来の受入制限				外来受入不可				入院の受入制限				入院受入不可				
			被災直後	6/20現在	9/15現在	10/15現在	被災直後	6/20現在	9/15現在	10/15現在	被災直後	6/20現在	9/15現在	10/15現在	被災直後	6/20現在	9/15現在	10/15現在	
岩手県	94	3	59	54	3	5	0	7	3	0	0	48	2	2	1	11	4	4	4
宮城県	147	5	123	40	5	2	0	11	2	1	0	7	4	2	2	38	6	6	6
福島県	139	2	108	66	9	10	調査中	27	11	7	調査中	52	10	14	調査中	35	17	10	調査中
計	380	10	290	160	17	17	-	45	16	8	-	107	16	18	-	84	27	20	-

出典：厚生労働省「東日本大震災での医療面での対応について」(災害時多目的船に関する検討会(第3回))

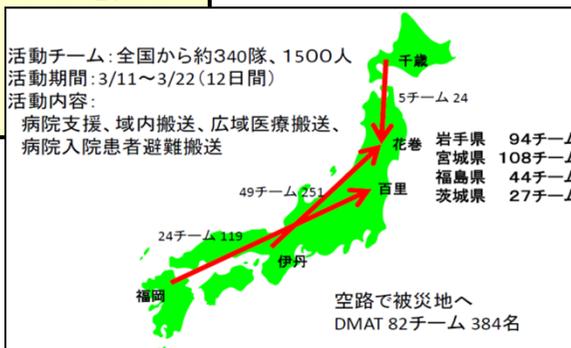
被災病院の避難(石巻地域病院)

- 背景
 - 津波被害により孤立した病院があり。
 - 入院診療継続は限界になっていた。
- 活動
 - 3月13~14日
 - 搬送人員：入院患者240名(内重症24名)
 - 搬送手段：ドクヘリ、自衛隊CH47等



出典：厚生労働省DMAT事務局「東日本大震災におけるDMATの活動と今後の課題」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

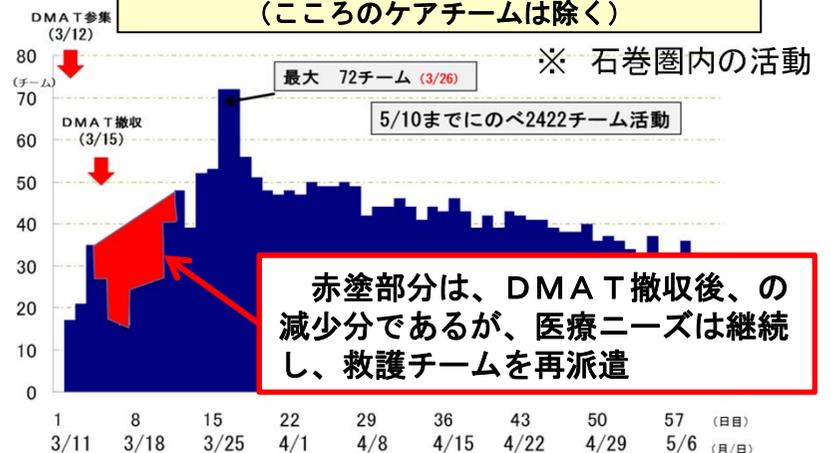
- DMAT (災害派遣医療チーム) の定義
- ✓ 「災害急性期(おおむね48時間以内)に活動できる機動性を持ったトレーニングを受けた医療チーム」
- ✓ 日本のDMATは、従来48~72時間の活動を想定して準備



東日本大震災におけるDMAT活動概要

出典：厚生労働省DMAT事務局「東日本大震災におけるDMATの活動と今後の課題」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

石巻圏における救護チーム数の推移(こころのケアチームは除く)



出典：厚生労働省DMAT事務局「東日本大震災におけるDMATの活動と今後の課題」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

3. 災害医療

課題

広域医療搬送計画を初めて実動したが、広範かつ長期間に及ぶ対応を想定していなかったため、新たな対応が求められた。

広域医療搬送では急性期症例に限るという先入観が一部であり、被災地医療機関の業務軽減に寄与できる余地があった。

また、避難所等での医療従業者に、広域医療搬送の概念が共有されていなかった。

出典：内閣官房「広域医療搬送について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第2回))

広域医療搬送の実施

【活動内容の例】酸素ボンベの調達(DMAT事務局からの依頼)、海外からの医療支援調整(米国からの眼科診療ユニット搬送)

■ 広域医療搬送の活動状況

観点	本震災時の活動状況
初めての広域医療搬送計画の実動	<ul style="list-style-type: none"> 初めて広域医療搬送計画を実動 結果的には、広域医療搬送が必要な患者は被災者の数に比して多くなかった。
域外SCUへの一括搬送	<ul style="list-style-type: none"> 一例毎のマッチングをすることは効率が悪い、「人数と重症度」を域外SCUに伝えて、そこから周囲の病院に分散収容した。
広範囲かつ長期間の対応	<ul style="list-style-type: none"> 広範かつ激甚で長期間に及ぶ災害を想定した医療組織ではないため新たな対応が求められた。 長期的に被災地の医療インフラが立ち上がるまでの医療ニーズを支える活動もDMATに求められた。 広域医療搬送では急性期症例に限るという先入観が一部であり、被災地医療機関の業務軽減に寄与できる余地があった。 避難所等での医療従業者に上記の様な広域医療搬送の概念が共有されていなかった。 72時間以上の活動を余儀なくされるDMATもあった。

▶ 広域医療搬送の今後の課題

観点	課題
搬送要請の調整状況の共有	搬送元施設からC5班に直接要請のあった際の被災県との情報共有はどうかあるべきか？
DMATとの連携	C5班とDMAT事務局との連絡が電話のみであり、より密接な連携を取るための通信連絡体制はどうかあるべきか？
域外搬送した患者の医療帰省	域外搬送した患者の医療帰省はどのように対処すべきか？
ドクターヘリの運航調整	全国各地から派遣されたドクターヘリを長期運行するための調整はいかにあるべきか？今回、現地ニーズが無かったというが、現地ニーズの掘り起こしは十分であったのか。
広域医療搬送の適応や時期	広域医療搬送のニーズは災害の形態や時期によって異なることから、広域医療搬送の適応や時期についての運用はどうかあるべきか？

出典：内閣官房「広域医療搬送について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第2回))

- ▶ 被災地内の医療活動だけでなく、被災地内の入院患者や、避難所で治療を受けている患者の被災地外搬出も必要。また、医療チームの配置等、コーディネート機能に改善の余地がある。
- ▶ 災害時の救急医療の充実を図るため、災害派遣医療チーム(DMAT)の活動内容、活動期間の調整機能等及び医療チームの派遣調整機能等について、日本DMAT活動要領等を改正すべきである。また、DMATの活動における中長期医療への対応戦略が必要である。

※日本DMAT活動要領は、平成24年3月30日に改正済み

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

4. 緊急輸送体制

課題

物資の輸送手法として、大量輸送の可能な船舶や機動性の高いヘリなどの活用を試みたが、港湾から集積拠点までのトラック輸送の確保や天候などの影響により困難を要した。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」（平成23年11月28日）

複数モード間の輸送調整の困難性

○今般の大震災において、国に要請のあった物資輸送に係る輸送手段は、トラックによる陸上輸送が大部分を占めている。

○これは、物資を緊急的に被災地に届ける必要がある発災当初において、供給地から県の物流集積拠点への物資輸送に複数のモードが関係すると、例えば航空機を利用する場合に空港の搬出入に係るトラック事業者との調整だけでなく、空港での利用調整に時間を要するように、結果的にトラックによる直接輸送が時間的に有利になると判断した結果による。

○今後、輸送量や緊急度などを踏まえ、トラック以外の輸送手段を活用する方が有利であることも考えられるため、調整の手続きや体制の整備を考える必要がある。

ヘリコプターの限界

○初期において、可能な限り、物資を早く被災地に届けるため、ヘリコプターの活用を図ることとした。しかしながら、以下のような課題があった。

- ・天候の影響等によって、ヘリコプターが運航できないケースが多かった。
- ・輸送力が小さいため、大量の物資を届けるには適切ではなかった。
- ・航続距離の面から、関東以西から東北に直接物資を送り届けることが難しかった。さらに、仙台空港の被災により、駐機・給油場所が十分に確保できなかった。

出典：内閣府（防災）「緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）における物資調達・輸送調整について」（東日本大震災における災害応急対策に関する検討会（第3回））

物資調達・輸送の最終実績（3月11日～4月20日）【内閣府被災者生活支援チーム】

	トラック 累計	鉄道 累計	海運 累計	航空 累計
食料品	1,897.7万食	118個 (コンテナ)		
飲料水	460.2万本	114個 (コンテナ)		
毛布	45.8万枚	33個 (コンテナ)		
燃料油	不明	177,974kl	723.3万kl	
原油			13.7万kl	
LPG等			3.9万トン	
その他		117個 (コンテナ)		252トン
使用車両数、 便数等	1,927台	232本	2,277隻	663便

物資輸送に占める
トラック輸送の割合
食料 約72%， 飲料 約58%

出典：国土交通省「東日本大震災と物流における対応」（東日本大震災における災害応急対策に関する検討会（第3回））

➤ 今回の震災ではトラック輸送が大部分を占めたが、災害の形態に応じて多様な輸送手段の選択が可能となるよう、各輸送機関の整備を行っておくと同時に、発災後の道路・航路啓開が早急に可能となるよう活動内容を定めた計画を策定する必要がある。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」（平成23年11月28日）

4. 緊急輸送体制

課題

物資の輸送手法としてトラックによる陸上輸送が大部分を占めたこともあり、物資や燃料の搬送のための緊急車両等への通行証の発行に膨大な事務作業が生じた。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

3月12日現在の緊急交通路



凡例

- 緊急交通路 (Red line)
- 通行可 (Blue line)
- 通行止め (Black line)
- 大型車等通行可 (Purple line)

緊急車両通行証



警察庁HP



警察庁HP

国が行う物資輸送車両への標章発行手続きの事前ルール化

- 本部による物資輸送に使用する車両に関し、緊急通行車両として通行禁止区間の乗り入れを許可する標章の発行手続きを事前に決めていなかったため、本部でのオペレーションが始まった後、調整するという事態が発生した。
- 発行手続きをあらかじめルール化しておくことは、発災当初の混乱状況の中、物資調達・輸送調整業務に注力する上で必須である。

出典：内閣府(防災)「緊急災害対策本部(被災者生活支援特別対策本部)における物資調達・輸送調整について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第3回))

➤ 緊急輸送を円滑に行うために、民間車両への通行証交付について、事前に検討しておく必要がある。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

5. 物資輸送

課題

物資の調達は基本的に県が対応することとなっているが、地方自治体機能の著しい低下により国の支援スキームを立ち上げた。しかし、発災初期の燃料不足や県の拠点施設での物資の滞りもあり、被災者に必要な物資が適切なタイミングで供給されなかった。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

被災地でのニーズの変化等により、救援物資が一時的に被災地内外の倉庫に滞留する状況が発生した。

出典：防衛省「東日本大震災に対する防衛省・自衛隊の活動状況(救援物資輸送関連)」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第3回))

- 民生支援のため、生活物資の輸送の基本的なスキームを構築
- 全国の自衛隊駐屯地などに物資を集積し、自衛隊が避難所まで輸送



①自衛隊航空基地 (格納庫等)

- 管理: 自衛隊
- 格納庫や倉庫を活用
- 物資の出入量を管理し、調整に基づき払い出し

②県集積所 (市内倉庫等)

- 管理: 県
- 市内の輸送会社の倉庫等を活用

③市集積所 (総合運動公園等)

- 管理: 市
- 総合運動公園等に設置した自衛隊の整備用天幕を活用

✓ 東日本大震災では、県や市役所に物資が集まっても、各避難所に物資が届かないという問題が発生した。

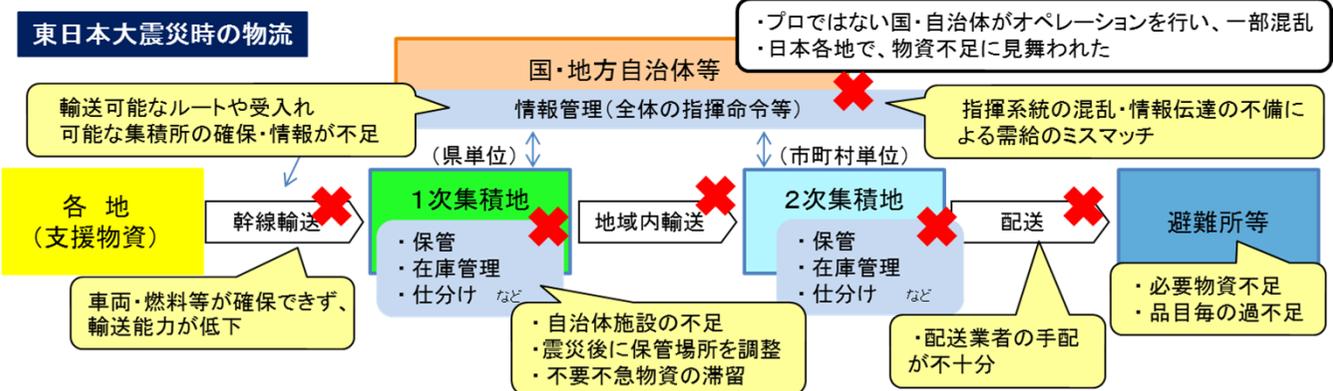
- 課題
- 自衛隊の輸送能力や被災地自治体側の受入能力による制約、被災地のニーズの変化等により、救援物資が被災地内外の倉庫等に一時的に滞留する状況が発生
 - 被災の影響により、自治体によるニーズの把握が困難な場合の対応
 - ※届けるべき物資の種類・量(目標)と届けた物資の種類・量(達成度)が把握できない状況が発生

課題

短期間での構築のため、部隊等や自治体への周知が十分でなく、一部に混乱が生じた。

出典：防衛省「東日本大震災に対する防衛省・自衛隊の活動状況(救援物資輸送関連)」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第3回))

東日本大震災時の物流



✓ 被災地への救援物資の供給が滞っている原因には、道路や港湾等の被災による輸送路途絶や仕分け作業の非効率の他、ガソリン等輸送燃料の不足や車両・ドライバー確保の難しさ等が挙げられる。

出典：苦瀬・矢野「市民を兵糧攻めから守る『災害ロジスティクス計画』」、2011、都市計画No.291

出典：国土交通省「東日本大震災と物流における対応」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第3回))

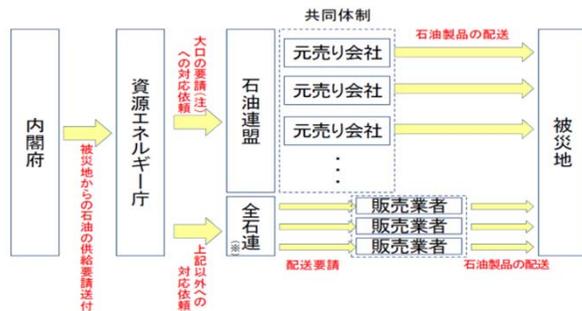
5. 物資輸送

課題

発災初期の燃料不足について

東日本大震災では、大規模な地震や津波の影響で東北・関東の製油所が被災し、深刻な燃料不足が発生し、救助・救援活動及び緊急支援物資の輸送等に支障をきたした。

東日本大震災における被災地への石油供給の基本的な流れ



注) 5kl/件以上の要請は石油連盟、それ以下は全石連へ依頼。
 ※) 全国石油商業組合連合会の略称。

出典: 資源エネルギー庁「東日本大震災における石油供給について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第5回))

震災の影響があった製油所とその状況

製油所	被害状況	状況
極東石油・千葉製油所	被害なし	3/17再稼働
東燃ゼネラル・川崎製油所	被害なし	3/17再稼働
JX・根岸製油所	被害軽微	3/21再稼働
JX・仙台製油所	火災(鎮火)	操業停止中
鹿島・鹿島製油所	損傷大	操業停止中
コスモ石油・千葉製油所	火災(鎮火)	操業停止中

出典: 石油連盟HP「製油所・油槽所の稼働状況」(平成23年4月18日現在)

<震災直後の石油供給体制>



(震災発生直後)

- ✓地震・津波により東北の石油供給の拠点となる仙台製油所や塩釜油槽所を始め、太平洋側の石油基地が操業停止(在庫を出荷できない状況)。
- ✓全国27製油所のうち東北・関東の6製油所が操業停止し、石油精製能力は震災前の約7割に。また、東北地方の約4割のガソリンスタンドが営業できない状態。
- ✓被災地の病院や消防・警察等からの石油供給の緊急要請に対しては、秋田や酒田、新潟等の日本海側及び関東の石油基地からの製品供給で対応。
- ✓石油の民間備蓄義務の引き下げ(国内需要の3日分)(3/14)

(発生後1週間頃～)

- ✓被災地等での供給不安解消のため、被災地への石油供給に係る対策を経産大臣から石油業界へ要請。(3/17)
- ✓操業停止の6製油所のうち3製油所が順次操業再開。
- ✓石油の民間備蓄義務の引き下げ(国内需要の22日分)(3/21)

(発生後2週間頃～)

- ✓津波によりガソリンスタンドが壊滅状態で、孤立状態となった地域(陸前高田や大槌町等)への供給要請に基づき、ドラム缶等による応急的な出荷を実施。

(4月初旬以降)

(一部地域を除き)石油供給に係る混乱は徐々に沈静化

出典: 資源エネルギー庁「東日本大震災における石油供給について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第5回))

- 物資の調達・輸送は可能なところは民間物流に託すとともに、時間の経過に応じた取組状況についての、市町村、県、国レベルでのトータルデザインが必要である。
- 物資供給の優先順位を念頭に置いたロジスティクス戦略の構築が必要である。
- 緊急時に商品の需給バランスや市中有在庫量・所在等が把握できる環境の整備が必要である。

出典: 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

6. 避難所運営・管理

課題

避難所として指定されていない場所やライフラインが途絶した場所に避難所が設けられ、避難所の把握や支援が困難であった。また、避難所になるべき施設に、相応の設備や備蓄が十分に備わっていなかった。

避難所によって運営に大きな差があり、避難所生活における被災者のニーズ変化への対応や栄養管理・健康管理、避難生活の改善が十分でなかった避難所もあった。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」（平成24年3月7日）

■岩手県宮古市の避難所数と避難者数（最大時：3月14日）

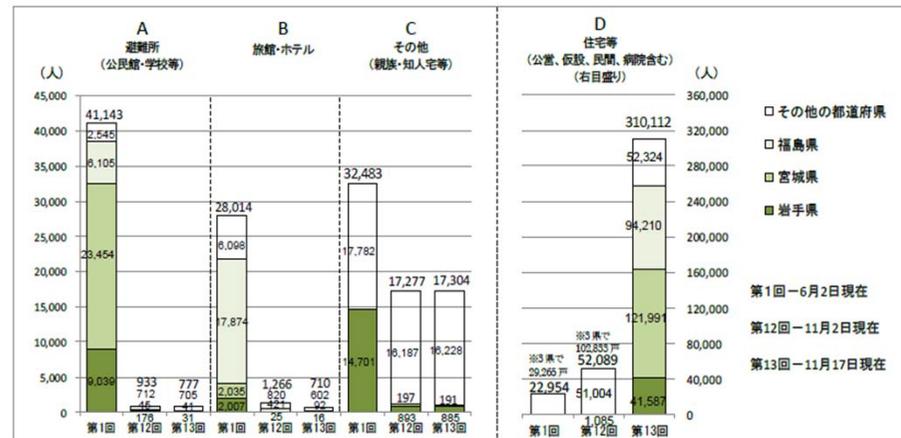
区分	避難所数	避難者数
東日本大震災で避難所として使われた施設	85	8,889
うち指定避難所	19	4,127

（注）宮古市の津波・高潮に係る指定避難所数は、46か所。

出典：宮古市「避難所運営と仮設住宅の状況」（東日本大震災における災害応急対策に関する検討会（第5回））

■全国の避難者等の数【都道府県・施設別】（H21/11/17現在）

- 1 避難所（公民館・学校等 A）にいる者は、6都県で約780人（前回（11月2日現在）と比べ約160人減）。
- 2 住宅等（公営住宅・応急仮設住宅・民間賃貸住宅・病院等 D）に入居済みの者は、全国で約31万人。
※ 3県において住宅等（D）に入居済みの者（約26万人）は、今回初めて記載。
- 3 全国の避難者等の数は、（A）+（B）+（C）+（D）で、約33万人。
- 4 全国47都道府県、1,200以上の市区町村に所在している。（別紙2）

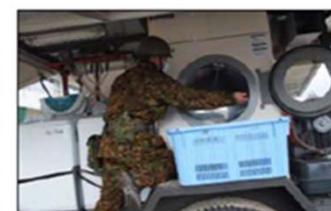


1. 各都道府県・市区町村の協力を得て、平成23年11月17日現在の避難者等の数を集計したものである。
2. 宮城県と福島県の住宅等（D）には、病院等は含まれない。
3. 自県外に避難等している者の数は、福島県から58,602人（1,435人増）、宮城県から8,555（26人増）、岩手県から1,462人（35人増）である。

出典：東日本大震災復興対策本部事務局HP



「お話し隊」による避難者のストレス解消（岩手県）



入浴時の洗濯支援



被災者の入れ歯の作成

出典：内閣府「避難所運営・応急仮設住宅」（東日本大震災における災害応急対策に関する検討会（第5回））

- 緊急的な避難の後、安全でライフラインが機能している場所の避難所に移動するといった二次避難の対応体制の明確化を図る必要がある。
- 避難所の運営に当たっては、被災者のニーズに応じたものとなるよう工夫を行うとともに、障がい者、高齢者、子ども等への配慮の視点を取り入れた仕組みを作るべき。また、運営の基本的な部分で避難所ごとの差が出ないように、マニュアル化等を行うべき。

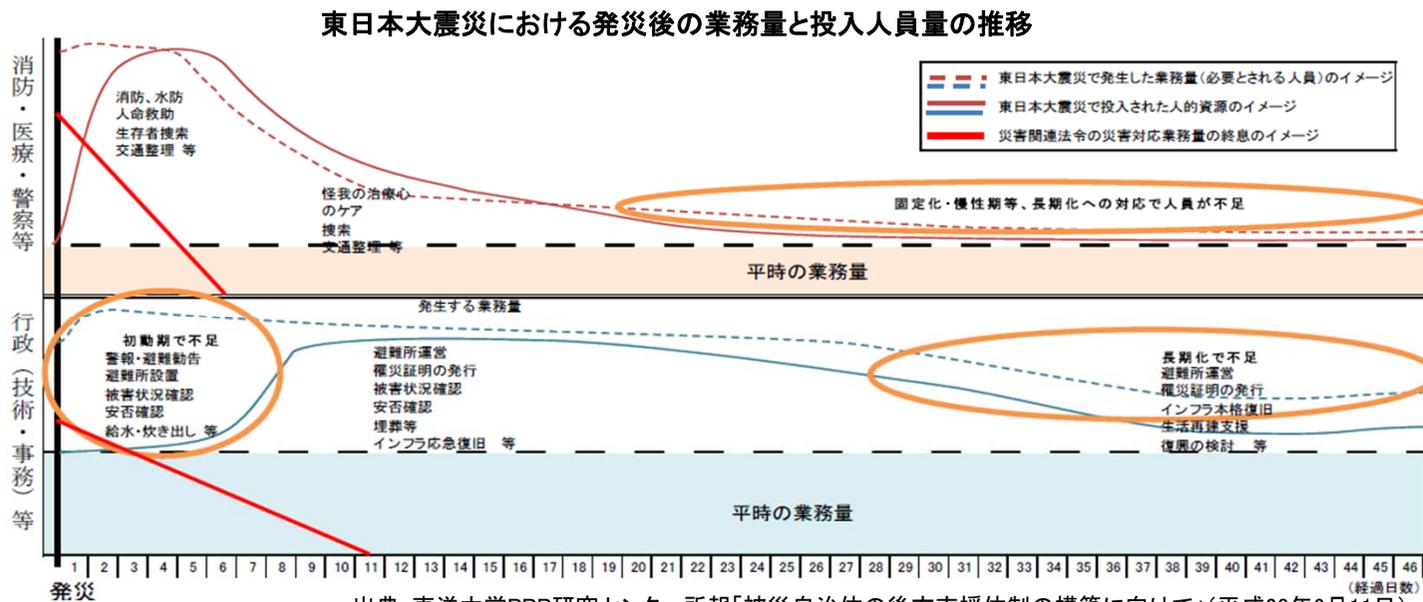
出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」（平成24年3月7日）

7. 広域連携体制の構築

課題

広域連携を行う上で、活動を後方から支援するための資機材や装備が、長期間支援を行うには不十分であった。また、職員派遣における被災地のニーズとのマッチングが困難であった。
 現地対策本部における権限等が明確でない部分があった。また、本来想定していた県間の調整を行うまでに至らなかった。

出典: 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)



✓ 発災後の業務量と投入人員量について、初動期と長期間対応が必要なものに大きなずれがみられる。

出典: 東洋大学PPP研究センター所報「被災自治体の後方支援体制の構築に向けて」(平成23年6月11日)

	応援要請	派遣要請
期間	短期	長期
身分	身分移動を伴わない (応援隊が派遣先の指揮下に入る)	派遣先の身分を併任 (派遣先の職員としての職務を実施)
費用	応援に用いた費用を派遣先が負担	応援に用いた費用、災害派遣手当。
要請	文書、口頭・電話	文書
根拠	災害対策基本法67条(市町村→市町村) 災害対策基本法68条(市町村→都道府県) 災害対策基本法74条(都道府県→都道府県)	地方自治法252条17(市町村→市町村) 災害対策基本法29条(都道府県、市町村→指定行政機関、指定地方行政機関) あつせん要請: 災害対策基本法30条(知事、市町村長→内閣総理大臣、知事)

✓ 応援部隊を送り出す自治体は、1週間程度の派遣を繰り返して支援しているが、被災自治体では、「行政機構のノウハウを持った職員が来てくれるのは非常にありがたいが、短期なので仕事を任せられる範囲に限られる」といった内容が異口同音に聞かれた。
 ✓ 被災地支援のために放出した多額の費用の財源への心配を募らせている自治体もあった。

東洋大学PPP研究センター所報「被災自治体の後方支援体制の構築に向けて」
(平成23年6月11日)

東洋大学PPP研究センター所報「被災自治体の後方支援体制の構築に向けて」
(平成23年6月11日)

7. 広域連携体制の構築

課題

【岩手県遠野市】

岩手県遠野市が、被災地外の後方支援拠点として非常に効果的な役割を果たしていた。

岩手県遠野市は、沿岸市町村へのアクセスがしやすい等の立地環境から、平成19年度より「地震・津波災害における后方支援拠点施設整備構想」に基づき、体制の整備を進めていた。

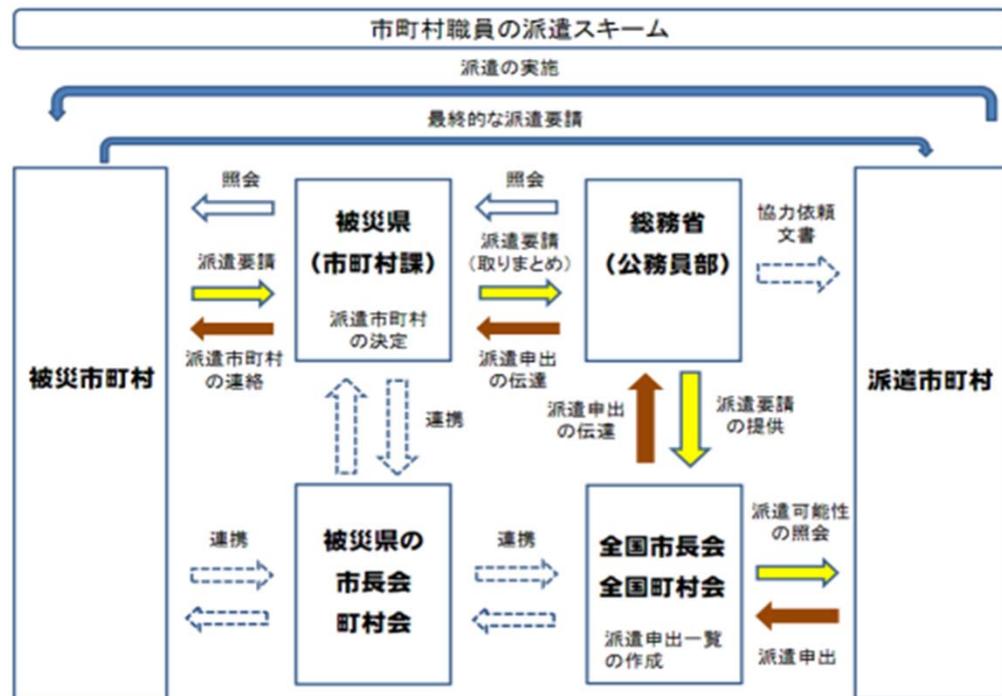
東日本大震災の直後から、以下の支援活動を開始した。

- 遠野市の総合運動公園が后方支援基地となり、国道283号仙人峠道路が沿岸部への重要な連絡路として機能。
- 自衛隊の車両600台、隊員3,500人が遠野市運動公園に集結。
- 被災地への救援物資の搬送は250回



【課題を受けた、総務省による市町村の職員派遣スキーム】

国も総務省を中心とする全国にまたがる応援体制の構築に努めた。



出典：総務省HP「東北地方太平洋沖地震に係る人的支援の要望について」(平成23年3月22日)

- 岩手県遠野市の事例等を参考に防災計画等に被災地域外の後方支援基地の位置づけを行うべきである。
- 地方公共団体間における事前の応援協定締結や災害時の応援・職員は検討の調整については、国、全国知事会、全国市長会、全国町村会とも連携しつつ、広域連合等による地方公共団体の主体的な取組を推進することが必要である。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」(平成24年3月7日)

※東日本大震災を踏まえ、災害対策の強化を図るため、国や自治体の支援の仕組み等について記した災害対策基本法の一部を改正する法律が、平成24年6月27日に公布・施行されている。

誤情報に基づく風評・誤解や、全国で義捐金名目の詐欺、悪質商法等震災に便乗した犯罪が散見されたり、被災者等の不安をあとり立てる流言飛語が流布した。

また、国等が実施している災害応急活動等の広報、帰宅困難者の混乱を防止する目的の広報や海外への広報が不足していた。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

東日本大震災における流言・デマ、風評被害の例

■ 流言・デマの発生

- 物資の配布状況や電力の不足、放射性物質に関する根拠のない情報が、インターネット上(チェーンメールやツイッター等)で発生、伝達された。

→(正確な情報を伝達するための対応)

- ✓ 総務省が、メール等で誤った情報を転送しないようホームページ上で呼びかけ
- ✓ 防衛省がホームページ上で被災地への救援物資の正しい届け方(自衛隊に持ち込まない)について周知

■ 風評被害の発生

□ 緊急物資の輸送等への影響

- いわき市の放射線量は健康に影響がないレベルだが、市内の一部が屋内退避対象地域に指定された際、物資が届かなくなり、断水の復旧が進まず、食料やガス、医療資材などが不足 (出典)時事通信3月19日14時32分

□ 海外との物流における制限等

- 仙台塩釜港に入る予定の外国船が入港を取りやめたケースは少なくとも10件に上り、仮設住宅などに使う合板を積んだ東南アジアや材木を積んだアメリカからの船が行き先の別の港に変更。(出典)NHK 5月12日 19時37分

□ ホテル、旅館のキャンセル

- 東日本大震災で、東北地方のホテルや旅館で宿泊予約に60%余りのキャンセルが発生。(出典)NHK5月24日 11時42分

→(風評被害対策)

- ✓ 政府は工業製品、農産物等の放射線量検査を行い、安全宣言を発表。海外メディアに対して、冷静な報道を行うように申し入れ。説明会等で安全性をアピール。

(出典)NHK4月7日 16時42分、NHK4月21日 7時22分、NHK4月24日 4時10分、日経グローバルNo.171

出典：内閣府「東日本大震災の事例」(地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会(第7回))

□ 災害応急活動

- 東北道はガラガラ(埼玉県内)なのに規制している、緊急交通路の指定のせいでガソリン不足になった等の誤情報に基づく風評が発生した。

□ 帰宅困難者対策

出典：警察庁「東日本大震災に伴う交通規制」(平成23年9月)

- 首都圏においては、鉄道等の交通機関が不通になったことや、帰宅困難時の行動原則が浸透していなかったこと、十分な情報提供がなされなかったこと等により、多くの帰宅困難者が生じた。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

主な海外諸国・地域の規制措置

国名	対象品	規制内容
タイ	福島、群馬、栃木、茨城、宮城、山形、新潟、長野、山梨、埼玉、東京、千葉(12都府県) 12都府県以外	全ての食品 政府または指定検査機関作成の放射能基準適合証明書および産地証明書要求 政府作成の産地証明書要求
韓国	福島、群馬、栃木、茨城、千葉(都府、豊城市、多古町)(9都府) 13都府以外	ホウレンソウ、カキなど 全ての食品(9都府の上記品目を除く) 政府作成の放射能基準適合証明書要求 政府作成の産地証明書要求
中国	福島、群馬、栃木、茨城、宮城、山形、新潟、長野、山梨、埼玉、東京、千葉(12都府県)	全ての食品、飼料 輸入禁止
ベトナム	47都道府県	全ての食品、飼料 政府作成の放射能基準適合証明書、産地証明書要求
マレーシア	47都道府県	全ての食品 放射能基準適合証明書要求 政府または指定検査機関作成の放射能基準適合証明書と輸出業者作成の産地証明書要求。マレーシアにてサンプル検査
①日本の全ての食品について輸入停止または証明書を要求(計19か国・地域)		
②日本の一部食品について輸入停止または証明書を要求し、他の品目の全部または一部につきサンプル検査(計5か国・地域)		
台湾	福島、群馬、栃木、茨城、千葉(9都府) 5都府以外	全ての食品 輸入禁止 産物、野菜など 台湾にて全ロット検査
③日本の一部食品について輸入禁止または証明書を要求(計5か国・地域)		
シンガポール	福島、群馬、栃木、茨城(4都府) 千葉、東京、神奈川県、埼玉、群馬、兵庫県(6都府) 上記以外の道府県	食肉、農物、野菜など 産物、野菜 産物、野菜など 政府作成の産地証明書要求。シンガポールにてサンプル検査
香港	福島、群馬、栃木、茨城、千葉(9都府) 5都府以外	食肉、野菜など 輸入禁止 産物、野菜など 香港にてサンプル検査
米国	福島、群馬、栃木(2都府) 福島、群馬、栃木、茨城、埼玉、千葉(6都府) 6都府以外	ホウレンソウ、カキ、濃乳など(新米産地(ホウレンソウのみ)) 輸入禁止 産物、野菜などは農産物の上記品目を除く 放射能基準適合証明書要求 産物、野菜など 米国にてサンプル検査

出典：日経グローバル No.171

大量の帰宅困難者の発生



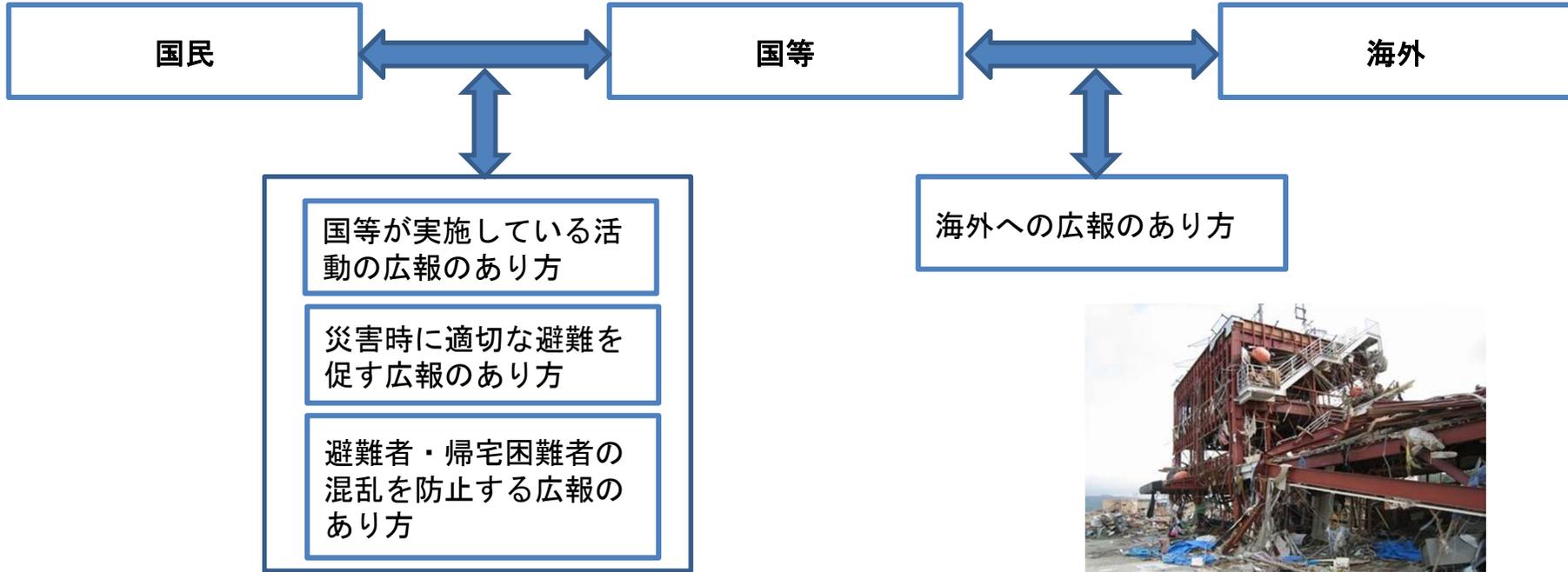
出典：千代田区



出典：新宿区



広報について、以下の検討が必要



出典：内閣府「東日本大震災における災害応急対策等について」
(防災対策推進検討会議(第2回))

➤ 災害時の「正常化バイアス」を打ち消す適切な避難を促す広報のあり方や避難者・帰宅困難者の混乱を防止する広報のあり方、国等が実施している活動の広報のあり方、海外への広報のあり方などについて検討し、充実を図る必要がある。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

9. 海外からの支援

課題

被災地のニーズが日々変化中、海外からの救助隊等の人的支援や支援物品は多種多様で輸送にも時間を要するため、マッチングを行うのが困難なケースがあった。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」(平成24年3月7日)

国内輸送手段や燃料等を確保していない海外の支援部隊もあったため、救援活動の受入れにあたって、配備等の調整に貴重な人員が割かれた。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

当初、救助隊等の海外支援隊等は、被災地における地方公共団体・住民とのコミュニケーション、医療に係る国内法の問題等、国内での行動に制約事項があった。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」(平成24年3月7日)

震災直後から、各国・地域から支援チーム等派遣の申し出が多く寄せられ、20を超える国・地域・国際機関の支援チームが被災地を訪れた。政府も海外支援受入れ調整担当班を立ち上げ、体制を作って対応を行った。

諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チーム等活動場所一覧(2011年9月30日現在)

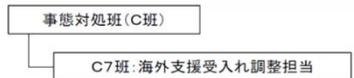


出典：外務省HP「震災直後から続々と届く世界中からの温かく力強い支援」(平成23年6月6日)

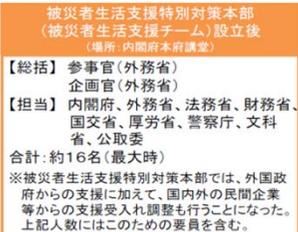
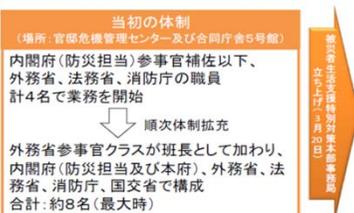
東日本大震災での対応体制

東日本大震災における活動体制

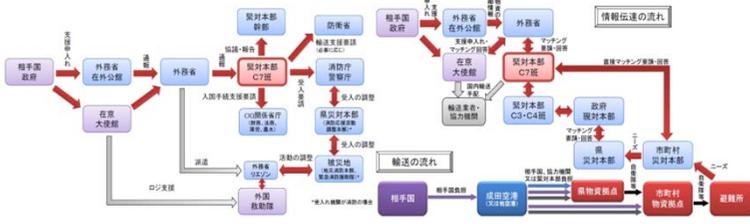
(1) 緊対本部マニュアル上の位置づけ



(2) 今回の災害対応における体制



人的支援(左図)及び物的支援(右図)の受入れに関する緊急災害対策本部の調整スキーム



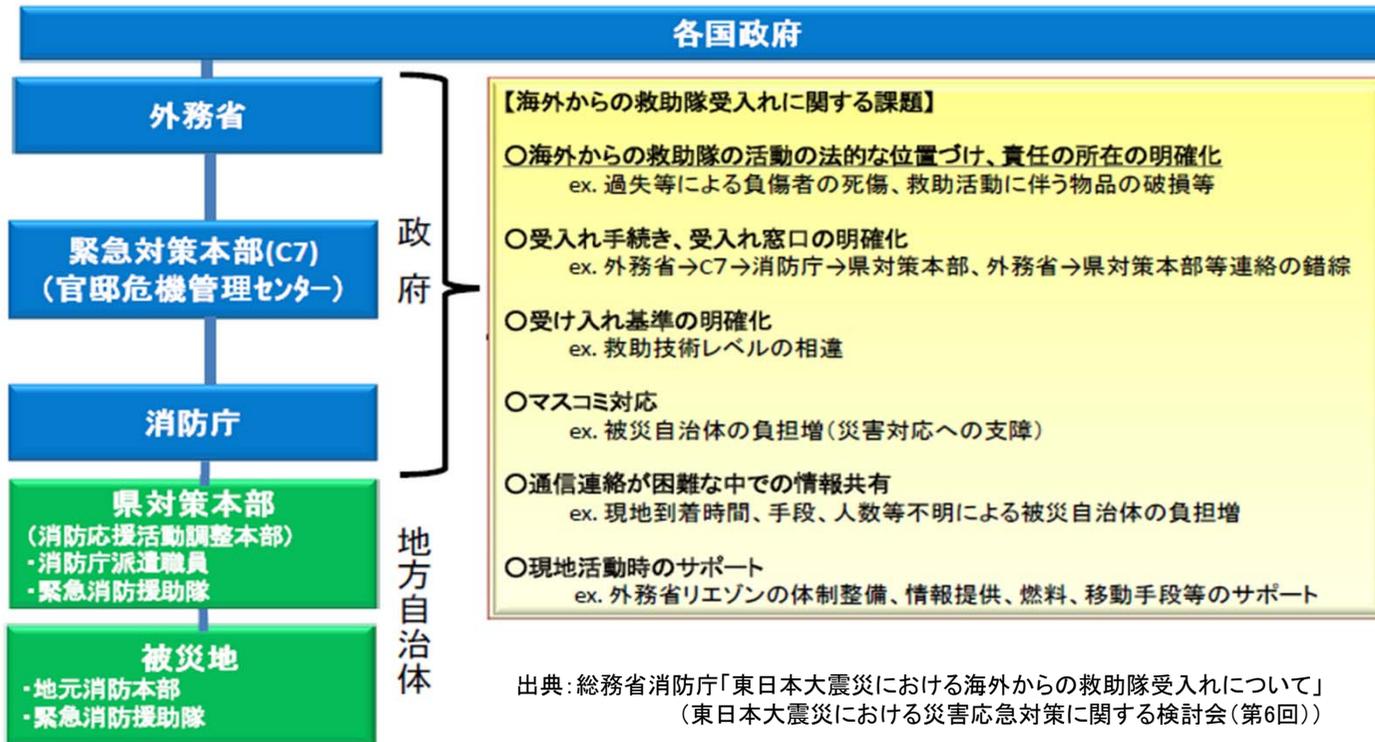
出典：内閣府「緊急災害対策本部(被災者生活支援特別対策本部)におけるC7班(海外支援受入れ調整班)の活動」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第6回))

9. 海外からの支援

課題

人的支援の受入れにあたって、実働省庁(消防庁・警察庁)への救助隊の受入れ要請及び入国・国内輸送に係る調整、また、海外からの物資については、市町村と直接マッチングを行う、国内輸送について相手国政府に依頼する等の対応を行ったものの、海外からの人的・物的支援の受入れについて以下のような教訓が得られた。

東日本大震災における海外からの救助隊受入れの課題



出典: 総務省消防庁「東日本大震災における海外からの救助隊受入れについて」
(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第6回))

各自治体

- 発災直後(受入れ前)
行政機関機能不全、通信の途絶等により、海外支援の受入れ体制の準備、支援ニーズの発信不可能 等
- 受入れ後
言語等の意思疎通、移手段確保、食糧の安全性・趣好等、医療品の使用判断、傷害や物損に関わる責任 問題の処置等負担大 等

各省庁

- 受入れ前
国家間の情勢判断、支援人員・物資等の迅速なマッチング、輸送手段等ロジ事項の調整等 等
- 受入れ後
在日米軍等国内の諸外国各種機関への対応、自治体への支援対応、支援に対する評価の実施 等

出典: 内閣府「緊急災害対策本部(被災者生活支援特別対策本部)におけるC7班(海外支援受入れ調整班)の活動」
(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第6回))

➤ 海外支援の受入れやその後の対応について国が方針を示し、窓口の一本化や体制の整備を図るべきである。

出典: 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

➤ 海外の救助チームや医療チームの活動については、被災者側の傷害、物損を生ぜしめる場合も含め、これを補償するための法的根拠等がないところであり、制度上の位置付けを含めて必要性を検討すべきである。

出典: 災害対策法制のあり方に関する研究会「中間論点整理(案)」(防災対策推進会議(第3回))

10. 女性や災害時要援護者への配慮

課題

避難所運営等、災害現場での意思決定に女性がほとんど参画しておらず、女性用物資の不足や専用スペースが設置されないなど、女性が避難生活に困難を抱えていた。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」(平成24年3月7日)

避難所・仮設住宅や帰宅困難者対策において、子どもや女性、高齢者などを対象とした事前の検討が十分になされていない。

出典：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会「中間とりまとめ」(平成23年11月28日)

情報提供、避難、避難生活等様々な場面で災害時要援護者への対応が不十分であったり、災害時要援護者名簿を個人情報保護の観点から有効活用できない事例もあった。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」(平成24年3月7日)

女性への配慮における課題

○避難所運営に関する問題

- 授乳や着替えをする場所がなく、女性が布団の中で周りの目を気にしながら着替える。
- 女性用の物干し場がないため、下着が干せない。
- 女性が起きたら、知らない男性が横に寝ていた。
- 瓦礫処理を行う男性には日当が出るが、女性は当然のように、何十人分もの炊き出しを割り振られ、日当は出ない。1日中、食事の用意や片付けに追われ、子供の面倒や両親の介護が十分に行えない。

○発災後の避難所での物資の備蓄や提供に関する問題

- 生理用品、おむつ、粉ミルクがない。また、粉ミルクはあっても哺乳ビン、離乳食がない。
- 女性用下着や生理用品が届いても、男性が配布しているため、もらいに行きづらい。

<問題の背景>

- 震災が起きると、固定的性別役割分担が、更に強化されてしまう。
- 平時における防災の検討や避難所運営等災害現場での意思決定に女性が参画していない。
(都道府県防災会議に女性が占める割合：4.1%(10都県では女性委員がゼロ)
多くの避難所運営の中心を担う自治会については、自治会長の96%近くを男性が占める。)

- ✓ 発災後、男女共同参画の視点から様々な問題が浮かび上がった。
- ✓ 問題の背景としては、防災・震災対応に女性の視点が入らず、配慮が足りないことや、意思決定の場に女性が参画していないことが挙げられる。

出典：内閣府「男女共同参画の視点からの防災・復興の対応について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))



出典：内閣府「男女共同参画の視点からの防災・復興の対応について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会(第4回))

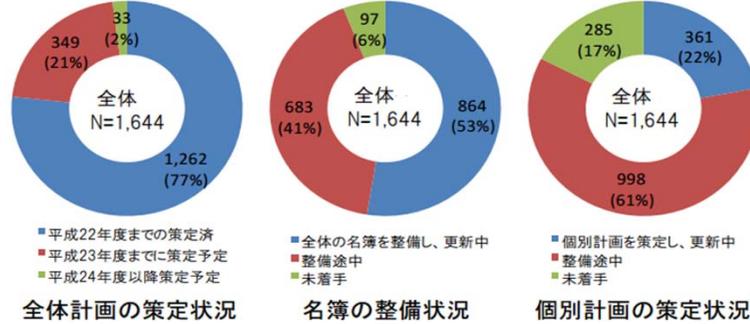
10. 女性や災害時要援護者への配慮

課題

要援護者への配慮における課題

災害時要援護者へ避難支援が不十分である。

- 国は「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を作成し、市区町村において災害時要援護者の避難支援の取り組み方針等が策定・整備されるよう促進しているが、具体的な避難支援に結びつく名簿整備や個別計画の策定は途中段階である。



※ 東日本大震災で被害が大きかった宮城県および福島県の市区町村、岩手県の一部市町村は調査対象外

出典：内閣府「東日本大震災を踏まえた検討事項整理」(災害時の避難に関する専門調査会 津波防災に関するワーキンググループ(第2回))

地域による災害時要援護者への対応に差異があった。

- 福祉避難所を指定している市町村は全国で全体の34%にとどまる。被災した宮城県では40%であったが、岩手県では14.7%、福島県では18.6%であった(平成22年3月現在)。
- 被害が広範囲にわたり、多くの福祉施設が被災するなかで、避難所には要援護者と一般の避難者が混在するところも多く、施設に移す余裕がないのが現状である。

出典：国会図書館 調査及び立法考査局「被災者生活支援に関する制度の現状と課題」(調査と情報 第712号)

都道府県別福祉避難所指定状況

都道府県名	市町村数	指定済市町村数	指定割合	都道府県名	市町村数	指定済市町村数	指定割合
1北海道	179	20	11.2%	25滋賀	19	6	31.6%
2青森	40	5	12.5%	26京都	26	12	46.2%
3岩手	34	5	14.7%	27大阪	43	24	55.8%
4宮城	35	14	40.0%	28兵庫	41	23	56.1%
5秋田	25	3	12.0%	29奈良	39	9	23.1%
6山形	35	3	8.6%	30和歌山	30	9	30.0%
7福島	59	11	18.6%	31鳥取	19	3	15.8%
8茨城	44	10	22.7%	32島根	21	4	19.0%
9栃木	27	6	22.2%	33岡山	27	4	14.8%
10群馬	35	5	14.3%	34広島	23	4	17.4%
11埼玉	64	30	46.9%	35山口	19	14	73.7%
12千葉	54	14	25.9%	36徳島	24	10	41.7%
13東京	62	46	74.2%	37香川	17	15	88.2%
14神奈川	33	26	78.8%	38愛媛	20	8	40.0%
15新潟	30	12	40.0%	39高知	34	3	8.8%
16富山	15	3	20.0%	40福岡	60	18	30.0%
17石川	19	9	47.4%	41佐賀	20	7	35.0%
18福井	17	10	58.8%	42長崎	21	7	33.3%
19山梨	27	19	70.4%	43熊本	45	8	17.8%
20長野	77	28	36.4%	44大分	18	9	50.0%
21岐阜	42	15	35.7%	45宮崎	26	4	15.4%
22静岡	35	34	97.1%	46鹿児島	43	11	25.6%
23愛知	57	27	47.4%	47沖縄	41	16	39.0%
24三重	29	12	41.4%	全国合計	1750	595	34.0%

※福祉避難所を1カ所以上指定・協定済みの自治体数

出典：厚生労働省「福祉避難所の指定状況について(平成22年3月31日現在)」厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料(平成23年3月3日開催)

- 発災直後からの各段階において、男女共同参画の視点の重視に関する地方公共団体の責務を明確化するとともに、女性や子育て家庭のニーズに配慮した対応についてのマニュアルを作成すべきである。
- 地域防災計画、地域復興計画や避難所運営等の意思決定の場に女性が参画できるよう、また、障がい者、高齢者、子どもを含めた地域住民の視点に立った対応ができるよう、地方防災会議の構成等について見直しを行うべきである。
- 個人情報保護制度との関係を整理し、災害時要援護者名簿の法的位置づけを検討することにより、災害時要援護者名簿の整備・活用を促進すべきである。

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「中間報告」(平成24年3月7日)