

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

1. 検討会の背景と着眼点

○検討の背景

東日本大震災においては、地震発生直後から、被災地における救命・救助、物資の調達・輸送、被災者生活の支援など、国として各種応急対策を行ってきたところであるが、これらの国が実施した災害応急対策について、実務的な検証を行うとともに、更なる充実を図ることを目的として、有識者等により構成される「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」を開催することとした。

○検証の着眼点

- ・ 「情報処理(情報収集など)」、「指揮・調整(決断の迅速化など)」、「資源管理(動員、派遣など)」の状況はどうだったか。その上で「状況認識の統一」、「組織間連携」は的確に行われたか。
- ・ 個別のオペレーション(救出・救助活動、広域医療搬送、物資の調達・輸送調整、海外支援受入れ、など)における課題や教訓について実務的な検討を行った。

○検証の範囲

本検討会では、東日本大震災において実施された災害応急対策のうち、以下の点を中心に検証を行った。

- 期間 : 発災後、概ね2か月～3か月程度とした
- 範囲 : 政府の緊急災害対策本部(特に、事案対処班、及びそれを引き継いだ被災者生活支援チーム)で対応した災害応急対策

2. 検討経過

- 第1回(8月12日)
 - 東日本大震災の概要説明
 - 個別テーマ【救命・救助活動】
- 第2回(8月25日)
 - 個別テーマ【広域医療搬送、災害医療】
 - 個別テーマ【帰宅困難者対策】
- 第3回(9月20日)
 - 個別テーマ【物資調達・輸送調整】
- 第4回(9月29日)
 - 個別テーマ【通信関係】
 - 個別テーマ【物資調達等】
- 第5回(10月4日)
 - 個別テーマ【物資調達・輸送調整(燃料関係)】
 - 個別テーマ【避難所運営】
- 第6回(10月27日)
 - 個別テーマ【現地対策本部】
 - 個別テーマ【海外支援受入れ】
- 第7回(11月24日)
 - 中間とりまとめ
 - 報告【遠野市における後方支援活動について 等】

3. 委員

【検討会委員】

座長 林 春男（京都大学防災研究所 教授）

大原 美保（東京大学情報学環 准教授）

小出由美子（NHK視聴者事業局サービス開発部 部長）

野口 和彦（株式会社三菱総合研究所 研究理事）

山本 正徳（岩手県宮古市 市長）

【特別委員】

○第1回

加藤 健（防衛大学校 講師）

○第2回

嶋津 岳士（大阪大学大学院 教授）

廣井 悠（東京大学工学系研究科 助教）

横田 裕行（日本医科大学大学院 教授）

○第3回

宇田川真之

（阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター 主任研究員）

矢野 裕児（流通経済大学流通情報学部 教授）

○第4回

服部 武（上智大学理工学部 教授）

○第5、6回

紅谷 昇平

（阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター 研究主幹）

※ 個別テーマに応じて、各分野の専門家に特別委員として
ご出席を依頼

I . 総括的整理

項目・区分	課 題
迅速・的確な情報収集・伝達	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地震や津波により情報通信インフラが途絶しただけでなく、自治体の庁舎や職員が被災したことにより自治体能力そのものが低下し、正確な情報を早期に収集することができなかった。全ての情報源から発せられる情報が貴重であるため、マスメディア等の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。 ○ 発災直後の情報空白期においては、被災地域全体が混乱し情報が容易に集まらないことを大前提と考え、その時間をいかに短くするか検討することが重要である。 ○ 災害時の情報においては、どの情報源からの情報を優先するのか、どの情報を優先的に処理するのかを検討することが必要である。 ○ 商用電源の長期間停電等により、各種情報の伝達が困難だったため、情報通信施設等の耐震化や特定の情報通信インフラに依存しない複数の手段による情報伝達体制の構築や非常電源装置の整備等が必要である。
緊急輸送体制の構築	<ul style="list-style-type: none"> ○ 今回の震災ではトラック輸送が大部分を占めたが、大量輸送機関は必要であり、それぞれの機能の限界を考慮しつつ、鉄道、船舶、航空機等をうまく活用することも必要である。 ○ 燃料不足が各災害対応に影響を及ぼしたため、広域災害を前提とした燃料貯蔵拠点などの対応能力の強化やサプライチェーンの強化が必要である。
被害形態に応じた災害対応の実践指揮・調整	<ul style="list-style-type: none"> ○ 今回の震災を踏まえた防災対策の見直しにあたっては、災害の種類・規模等に関して最新の知識を基に見直すとともに、これまでの被害に着目したシミュレーションだけでなく、対策の実効性を確保することを目的としたシミュレーションも必要である。 ○ 災害対応について、どのような人的・物的準備があったのか、その準備がうまく機能したのか、想定していた条件が異なることによる影響はどうだったのかなどを検証しておくことが重要である。 ○ 災害の規模に応じていつまでに何をどのくらいの優先順位や目標で実施するか異なるため、優先度の高いレベルの項目から対応し、この規模の災害ならこのレベルまで対応するという基準を設ける必要がある。 ○ 防災対策はその実効性・有効性を検証する必要があるが、「通常からの実施しておくべきこと」、「制度として構成すべきこと」、「今後強化すべきこと」などを体系的に整理する必要がある。 ○ 国全体としては多重な対応システムが存在するが、この多重な対応システムを災害時にいかに連携させるかが、今後の防災対策を効果的に実施できるかの課題である。

<p>広域連携体制の構築</p>	<p>○ 市町村による対応だけでは不十分な場合に備え、以下のような体制等を構築しておくことが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域ブロック全体が広域的に被災することを前提とした、より広域的な共助システムの構築 ・ 発災後、意思決定機能が失われても自動的に共助システムが動くような事前の体制構築 ・ 行政職員間の広域応援をより円滑にするための災害対応業務の標準化 ・ 自治体のみならず、企業・ボランティアなどの活動も考慮した広域応援体制の構築 ・ 広域災害を想定した部隊運用等の防災訓練(実動/図上)の実施 等
<p>国民等への的確な広報</p>	<p>○ 災害対応における広報は重要である。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。</p>

Ⅱ. テーマ別整理

項目・区分	課 題
救出・救助	<p>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。</p> <p>救命・救助活動の各実動機関等との調整は事実上、現場レベルに任されていた。各実動機関等との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。</p>
災害医療	<p>【広域医療搬送】 被災地内の救命医療が必要な方だけでなく、慢性疾患などの入院患者や避難所で治療を受けている患者などを域外に搬出することも広域医療搬送の新たな観点として必要。</p> <p>【DMAT活動】 建物の倒壊による傷病者が少なく、津波による犠牲者が非常に多く発生したため、被災の規模に比して急性期医療や広域医療搬送へのニーズは少なく、DMAT活動もおおむね2～3日を想定していたため、他の医療チームへの引き継ぎも含め、1～2週間以降をカバーできる中長期医療への対応戦略が必要であった。</p> <p>【被災地内医療】 医療機関が被災し被災地における医療提供体制に支障をきたした。</p> <p>通信機能が途絶したことや現地の医療提供機関の被災状況の把握に時間を要したことと合わせ、現地に派遣された医療チームとの情報共有が困難だった。また、医療チームの派遣を調整する体制が不十分だった。</p>
緊急交通路の確保等	<p>【交通規制】 東北道(埼玉県内)はガラガラ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、誤解が生じたため、より積極的な広報を行うことが必要であった。</p> <p>【緊急通行車両確認標章】 物資や燃料の搬送のための緊急車両や民間トラック事業者等への通行証の発行に膨大な事務作業が生じた。</p>

物資調達・輸送

【物資調達】

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、発災当初には地方自治体の機能が著しく低下し、自助努力では対応しがたい状況となったことから、国が予備費を使用してでも物資調達を直接行わなければならない状況となった。しかし、あくまでも地方公共団体からの需要追従型であったため、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。

平常時のロジスティクスとは別のオペレーションであったため、本部と物資供出業者、輸送業者の間の連絡調整に時間を要した。

物資の調達・輸送は可能なるころは民間物流に託するとともに、時間の経過に応じた取り組み状況についての、市町村、県、国レベルでのトータルデザインが必要であった。

緊急物資を輸送する事業者の燃料を確保するなど、物資供給の優先順位を念頭においたロジスティクス戦略の構築が必要であった。

調達遅れ・長期にわたる生活必需品の入手困難を避けるためには、緊急時に商品の需給バランスや市中在庫量・所在等が把握できる環境の整備が必要であった。

【物資集積拠点】

広域災害の場合の物流について、県拠点、市町拠点をどこに設置するのか、避難所への配送手段をどうするのかなど、事前に具体的な計画がなかったため、遅れが生じ避難所への配送が滞ったケースがあった。

一部の物資集積拠点では、民間ロジスティクスのノウハウを使うことで、集積拠点での入庫、在庫、仕分け、出庫の一連の流れを機能させることができたが、それまでは行政職員が対応しており、在庫・搬送管理が不十分であったため、集積拠点に物資が山積し、避難所に向けて末端輸送が滞りがちだった。

【輸送】

発災当初は、燃料不足や車両の不足により、物資輸送に支障をきたした。

物資輸送手法として、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が必要なことやヘリは天候などの影響を受けることで困難だった。

【その他】

個人による物資の善意の提供等について、被災地外で仕分けることや受け入れの可否も含めたルールが予めなかったため、現地の受入れ面で一部混乱が生じた。

自治体と政府の間での物資調達に関する訓練などの取組みがこれまでなされていなかったこともあり、国と自治体との連携が当初十分ではなかった。

<p>燃料確保</p>	<p>津波や地震動により、6か所の製油所で操業を停止し、東日本における供給能力が極端に低下したほか、油槽所等の出荷拠点が多数被災した。また、被災地のSSなどの被災状況や交通に関する情報が不足したこともあり、全国からの燃料の供給体制を構築したのは、3月17日となった。</p> <p>石油会社は、自由競争にさらされているため、災害対応に関する設備が十分でなかった。</p> <p>初期段階では、石油施設の被災状況や輸送手段(タンクローリー等)など、業界内だけでなく官民を含め、情報の収集と共有が不十分だった。</p> <p>燃料不足により、物資が調達できても搬送手段が確保できないなど、様々な対策に影響を与えることとなった</p> <p>避難所となりうる施設で燃料の貯蔵が行われていれば、発災後すぐに被災地において燃料不足が生じなかった可能性もあるが、安全規制には留意が必要。</p> <p>停電や通信の停波が甚大であった。機能回復に時間がかかったのは予備電源に円滑に燃料が供給できなかったことも一因である。一方で、非常電源の燃料の残量チェックなど、需要家の日ごろからのメンテナンス体制の整備も併せて必要であった。</p>
<p>避難所運営・管理</p>	<p>【避難所運営・管理】</p> <p>一時的に難を逃れる場所としての機能と長期にわたっての居住空間を提供する場所としての機能の峻別がなされていないなかった。</p> <p>小中学校などの指定避難所だけでなく、地区の集会などに使われている施設についても避難所となったため、避難所としての機能を備えていない環境での避難生活を余儀なくされた。</p> <p>避難所全体の状況把握に時間を要したため、サービスの提供が不十分だったことは否めない。特に、在宅避難者などの避難所外の被災者の把握が十分できていない時期があったため、それに伴い、物資の供給が十分ではなかった時期が生じた。</p> <p>被災者への生活支援は、物資の提供や避難されている方へのメンタル面での支援、介護を要する方への配慮など、その内容が多岐・多様にわたるとともに長期に及んだため、必ずしも十分に支援が及ばなかった。</p> <p>被災者の避難所生活におけるニーズの変化(食事内容、プライバシーの確保、季節に応じた衣類、など)への対応が十分にできなかった。</p> <p>避難所運営において、ボランティア依存する一方で、避難者にとって行政の顔が見えないということがあり、不安要素を与えたことがあった。また、責任者が不明確で対応に混乱が見られたケースもあった。</p>

	<p>避難者に雇用を生むことができた一方で、自衛隊やボランティアに依存せざるを得ない避難所も生じた。</p> <p>県外に避難された方等の情報が不足したため、行政サービスの提供が不十分であった。</p> <p>【応急仮設住宅等の提供】</p> <p>民間賃貸住居への入居も応急仮設住宅とみなすことは、より早い時期に対応できればよかった。</p> <p>仮設住宅用の用地確保が難航した。</p> <p>仮設住宅が豪雨等で浸水するなどの被害が生じた。</p> <p>【男女共同参画等の観点からの配慮】</p> <p>発災後、女性や子育て家庭への配慮が十分にはなされなかった。</p> <p>育児や女性専用のスペース確保や女性更衣室の設置など女性のニーズや視点を取り入れるためには、避難所の設計・運営に女性が参加することが必要であった。</p> <p>避難所の設計・運営の中心を担う自治会長は、96%近くが男性であり、女性などへの配慮が必要であるとの認識を浸透させることが重要。</p>
ボランティア活動	<p>ボランティアの受入れ体制の整備に時間がかかった。</p> <p>ボランティア活動は被災地に行かないとできないとの思い込みがあるが、物資を送る段階での仕分け・セット化等のニーズがあることが判明した。</p>
海外支援受入れ	<p>【人的支援】</p> <p>我が国の要請にもかかわらず、国内輸送手段や燃料等を確保していないなど「自己完結」体制を有していない海外の救助チームもあり、救援活動の受入れに当たって、配備等の調整に貴重な人員を充てなくてはならない状況となった。また、受入れ手続きやその後の対応などの明確化が必要であった。</p>

	<p>医療チームについては、被災当初現地が混乱していたことから被災地からのニーズを直ちに把握することが困難であり、受入れが限定的にならざるを得なかった。</p> <p>海外の救助チーム、医療チームの活動については、傷害、物損に関わる事態が生じた場合に、これを補償するための法的根拠等が明確になっていない。</p> <p>【物的支援】</p> <p>被災地におけるニーズが日々変化する中で、海外からの輸送には時間を要すること、海外からのオファーのあった支援物資は多種多様で少量のケースが多いことなどから、マッチングを行うのが困難なケースがあった。</p>
被災自治体への支援	<p>【被災地外の地方公共団体からの支援】</p> <p>支援する現地組織のあり方や配置する人員数は災害の規模によってくる。被災地への支援と被災地自らの対応能力とを足して100にするという考え方が適当であるが、被災地の対応能力の把握が十分できていないために適切な支援が行われないケースがあった。</p> <p>職員派遣等の支援については、被災地の地方公共団体のニーズ(期間、能力など)のマッチングが困難だった。</p> <p>地方公共団体から派遣される職員が短期間で交代するため、業務の継続性の確保に支障が生じた。</p> <p>【現地対策本部による支援】</p> <p>現地組織を各県に設置したが、本来想定していた現地対策本部で県間の調整をするまで至らず、現地組織における人員配置や対応に温度差が生じた。</p> <p>今回、現地対策本部は国、都道府県、市町村の関係で県が担うべき役割を相当部分担っていたが、現地対策本部や緊急災害対策本部及び地方公共団体との間の連携・役割分担の整理が必要であった。</p> <p>現地組織に政務が駐在することで、政府と被災地との緊密な連携はできたが、危機管理や災害対応のプロフェッショナルは十分には配置できていなかった。</p>

<p>リスクコミュニケーション</p>	<p>【政府が実施する防災対策についての国民の理解】</p> <p>救命救助のみならず、道路啓開、緊急交通路の設定、物資輸送、民間・海外等からの支援受入れの在り方など、政府の緊急時のオペレーションを国民に示し、共通認識とする不断の努力が足りなかったのではないか。</p> <p>大規模災害発生時における救援・救助について、公平性や平等性の観点から、どのように対応するかについてマスコミ等を通じて事前に公表しておくことが必要だったのではないか。</p> <p>医療に関する資源をどのように投入するかについて国民に示すことが必要ではないか。初動期はDMAT、救急医に任せればよいという認識では、甚大な災害に対応できない。</p> <p>いつまでに何をどのくらいの優先順位とするのかという目標設定が重要。「〇日間は〇〇の対応は困難」などの国民への提示の仕方を含めて目標設定の在り方を議論すべき。</p>
<p>その他</p>	<p>【治安の維持】</p> <p>岩手県、宮城県及び福島県の被災三県の全刑法犯認知件数は減少した一方で、無人家屋・店舗に対する侵入窃盗や、全国で義援金名目の詐欺、悪質商法等震災に便乗した悪質な犯罪が散見された。</p> <p>被災者等の不安をあおり立てる流言飛語が流布した。</p> <p>【帰宅困難者対策】</p> <p>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。</p> <p>帰宅困難者のとる行動や対策をライフラインの寸断、発災の時間帯、食糧・水の有無などの各種条件を整理した上での事前の検討や、子供や女性、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。</p> <p>【災害応急対策における特例措置】</p> <p>今回実施した特例措置については、課題が表面化してから検討・調整した案件もあったため、検討・準備に時間を要するなど、必ずしも迅速な対応が取れなかった措置もあった。</p>