

目 次

はじめに
委員名簿

序 検証の概要

1. 震災による被害の概要	1
(1) 名取市の被害概要	1
(2) 閉上地区を襲った津波の特徴	1
(3) 閉上地区の被害の概要	1
2. 検証委員会発足までの経緯	2
3. 検証の視点	3
(1) 災害対策本部活動の検証	3
(2) 避難行動の検証	3
(3) 防災行政無線不具合の検証	3
4. 検証委員会の体制	4
5. 参考資料	5

第1部 災害対策本部初動対応の検証

1. 調査の目的と方法	7
(1) 目的	7
(2) 方法	7
(3) 報告書の作成	7
2. 東日本大震災発生前の名取市の防災対策	8
(1) 名取市の地震・津波防災対策の歴史的経緯	8
(2) 名取市地域防災計画の概要	10
(3) 災害時職員初動体制マニュアルの概要と特徴	13
(4) 津波ハザードマップの概要と特徴	15
(5) 職員の訓練と実践経験	18
(6) 消防本部、消防団の地震・津波初動対応計画	23
(7) 自主防災組織の結成支援と活動促進	24
(8) 津波避難誘導板の設置	26
3. 名取市災害対策本部の初動対応実態と背景	27
(1) 地震による庁舎等の被害と市長等の幹部職員 及び財政課、防災安全課の直後の対応	27

(2) 津波避難指示の決定と避難の呼びかけ	29
(3) 第1回名取市災害対策本部会議の開催と自衛隊派遣要請	31
(4) その他の部課の初動対応等	33
(5) 名取市消防本部及び消防団の初動対応	33
(6) 初動対応の背景に関する考察	42
4. 東日本大震災時の名取市の初動対応の問題点、教訓及び提言	44
(1) 地域防災計画やマニュアルなどの事前準備にみられる問題点	44
(2) 災害を想定した事前の訓練・研修等からみた問題点	49
(3) 過去や直前の災害経験からみた問題点	50
(4) 災害発生直後の初動対応の問題点	51
(5) 今後の防災対策の方向性（提言）	53
5. 参考資料	63

第2部 避難行動の検証 65

1. 検証の目的	65
2. 閑上地区における住民の避難行動（既往調査からの考察）	66
(1) 対象とした既往調査	66
(2) 既往調査から整理した閑上地区の避難行動の特性の概要	67
(3) 避難行動トリップデータからみた特徴	68
3. 閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難についての検証	71
(1) 検証の方法	71
(2) ヒアリングの対象者	71
(3) 検証の結果	74
4. 考察（津波における閑上の住民の避難・対応に関する特性）	101
(1) 津波危機意識が低かった住民	101
(2) 当時の閑上における人々の行動の代表的な特性を 「正常化の偏見（正常性バイアス）と呼んでいいのだろうか	101
(3) 経験の逆機能	102
(4) 「災害文化」の非適応的機能（安全神話）	102
(5) 「同調バイアス」「同調行動」が生じたとは考えられない	102
5. 教訓・提言	104
(1) 検証・説明・報告の義務付け	104
(2) 災害後のコミュニケーション	104
(3) 複数の情報伝達・収集手段の整備と周知	104
(4) 公務・職務等による犠牲を防ぐ	104

(5) 再避難と臨機応変な対応	105
(6) 避難場所での健康・安全管理	105
(7) 報道に求められる配慮	105
(8) 語り継ぐだけではいけない「防災教育・啓発」	106
6. 文献等	107
巻末資料	109

第3部 防災行政無線不具合の検証 125

1. 東日本大震災発生時の防災行政無線の状況	126
2. 防災行政無線不具合の検証	128
(1) 金属物の混入とヒューズ溶断に関するメーカー側の不具合再現実験	128
(2) 故障の原因とされる「異物」の行方	131
(3) 当検証委員会の再現実験の結果	132
(4) 規格と基準、仕様に関するメーカーのスタンス	134
(5) 名取市の認識の甘さとメーカーへの依存	139
(6) 震災に強い設計、装置の標準的な考え方	140
(7) 所見	142
3. 無線不具合の覚知遅延の原因	143
(1) 震災発生当日の防災行政無線と名取市の運用者のアクション	143
(2) 聞こえない緊急放送を続けた要因	144
(3) 「簡易マニュアル」の手順	145
(4) 故障の確認をめぐる名取市とメーカー側の意識のズレ	147
(5) 作動しなかった自動状態監視	147
(6) 戸別受信機で放送を確認できず	153
(7) 所見	153
4. 無線導入から運用、保守・点検の検証	155
(1) 名取市は防災行政無線のデジタル化で出遅れる	155
(2) 検討を欠いたまま「良いタイミング」で導入が進む	156
(3) 詳細設計をせずにメーカーに設置工事を外部委託	156
(4) 再公告で削除された保守体制と入札参加資格	156
(5) 予定価格の半額以下での低価格落札	157
(6) 親機の状態監視は仕様協議で議論の対象外	157
(7) 発注仕様書の記述と実装されたシステムの照合	159
(8) 運用者の教育、研修は不十分	161
(9) 震災後のメーカー側の保守・点検の対応	161

(10) 他の自治体 A と名取市の防災行政無線への対応の違い	162
(11) 所見	164
5. 防災無線不具合の教訓・提言	165
(1) 機器の設計	165
(2) 機器の導入から運用	166
(3) 再発防止に向けた制度	167
(4) これからの防災情報の伝達	168
6. 参考資料	169
用語説明	170
おわりに	173
付属資料	175