

東日本大震災の教訓 初動対応と避難行動

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教 訓
1 職員の緊急配備 3.11 14:46～ 16:00 頃	防災計画 P 49「職員の配備体制」、P 88「防災活動体制」、名取市災害対策本部設置運営要綱、災害警戒配備要領 災害対策本部の各部長は、あらかじめ次の事項を定めた配備編成計画を作成し、これを職員に周知徹底することとされていた。 （１）班内の所掌事務、配備職員及びその責任者 （２）配備職員の連絡先並びに休日及び勤務時間外における連絡体制 防災安全課では、職員の非常連絡体制について人事異動の際に各課に報告を求め、各課では、必要に応じ自主参集基準を定めていた。	14 時 46 分 緊急地震速報 14 時 46 分 地震発生（経験したことのない強い揺れが約 3 分間継続した。） 14 時 48 分 市内全域で停電 14 時 49 分 大津波警報発令 14 時 50 分 津波情報（予想される津波の高さは宮城県で 6 m） 14 時 53 分 地震情報（名取市で震度 6 強） 事務室は足の踏み場もなく、扉が飛ぶ、配水管が壊れるなどの被害が発生していた。 庁舎の建築が昭和 50 年（古い建築基準の建物）であったことから、職員は来庁者と外に避難し、そこから初動活動を開始した。	震度 6 強の地震により、非常配備が行われ、災害対策本部を自動設置した。 勤務時間の発災であり職員は参集済だったが、庁舎の安全が確認されるまで庁外に避難した。 当初市役所に残った職員は、市長、副市長、総務部長と防災係 2 名の 5 名であった。 3 時頃から市長の指示により、総務部長が一部の職員を呼び戻し、議会棟第 3・第 4 委員会室に災害対策本部室を設置した。 各部は庁外から現場に向かい、それ以外の職員は庁舎の安全が確認されるまで待機した。全ての職員が庁舎に戻ったのは 16 時頃であった。 当初の混乱により、部によっては明確な指示が行き渡らないことがあった。	・庁外からの初動、休日・夜間における限られた人員での初動活動を想定し、あらかじめ対応を定めておく必要がある⇒防災計画、職員マニュアルに反映（限られた人員で行う業務の優先順位、体制を定め、重要業務は複数の人間ができるようにする。） ・庁舎の耐震化の実施 ・災害のステージに応じた各部の行動マニュアル、業務ごとのマニュアルを整理し、災害対策本部運用訓練などを実施する。 ・防災行政無線や防災配信メール、非常用発電機などの操作を複数の人間が行えるよう、定期的な操作訓練を継続する。
2 災害時の情報伝達手段 3.11 14:46～ 3.16 頃	防災計画 P 46「情報通信連絡網の整備」、P 102「通信・放送施設の確保」 災害時の情報伝達手段としては、防災なとり（移動無線）、固定電話、携帯電話、県の防災無線、衛星携帯電話、職員用防災配信メール、市民向け防災配信メール、ホームページなどを想定していた。	・固定電話、携帯電話は、当初は輻輳と通信規制によりほとんど繋がらず、翌日以降は中継局の電源が落ちて使えない時期があった（PHSは通信規制がなく、中継局の電源が落ちるまで繋がった）。 ・メールとインターネット、県からの防災 F A X は、当初 5 階（サーバ部分）に電気が供給されず使えなかった。また、プロバイダ側でも不具合が発生していたことも考えられる。 ・県の防災無線は通話可能で、県災害対策本部との情報伝達に活用した。 ・防災なとり（移動無線）は、通話できたが 1 組しか通話できないので順番待ちだった。防災なとりは、電話の復旧（＝通電エリアの拡大）により徐々に減少し、3 月 16 日頃まで活用した。 ・衛星携帯電話は使用できた。	・電話が繋がらず、市役所と避難所・現場の連絡手段がなかった⇒職員用防災配信メールの携帯からの発信やグループ運用訓練を行う。 24 年 4 月にウィルコム的好意により、小中学校と公民館などに P H S を設置した。 24 年度に市役所 5 階（サーバ部分）に、非常電源を確保した。 25 年度にデジタル簡易無線 35 台を購入した。	・電話が繋がらず、市役所と避難所・現場の連絡手段がなかった⇒職員用防災配信メールの携帯からの発信やグループ運用訓練を行う。 24 年 4 月にウィルコム的好意により、小中学校と公民館などに P H S を設置した。 24 年度に市役所 5 階（サーバ部分）に、非常電源を確保した。 25 年度にデジタル簡易無線 35 台を購入した。
3 気象情報の収集・伝達 3.11 14:46～ 3 時間	防災計画 P 95「情報の収集・伝達体制」 気象台からの情報は、防災安全課（災対本部設置時は総務部総務班）が収集し、伝達することとされていた。県からの防災 F A X と宮城県総合防災情報システムの端末は 5 階防災安全課に設置していた。	地震発生後 3 時間以内に、気象台から地震情報 21 件、大津波警報 1 件、津波情報 23 件が発表され、取捨選択と伝達が必要だった。 NHK から情報を入手したが、情報伝達系統の寸断などにより、現場と避難所への情報伝達ができなかった。	停電によりインターネットが不通になり、県からの F A X を受信できなかったことから、3 階無線室のテレビ（NHK）で災害情報を入手した。 職員への伝達は、部課長を集め、15 時 18 分の第 1 回本部会議で行った。 沿岸住民への伝達は避難指示と併せて行った（次項目参照）。	・災害発生時には直ちに現場確認に向かうことにしていたため、大津波警報を知らずに沿岸部に向かった職員がいた⇒職員用防災配信メール、防災なとりなどによる伝達、職員への防災教育（ラジオによる情報収集）
4 避難指示 3.11 14:49～ 津波到達まで	津波による避難については防災計画 P 227「避難・救助及び被災情報の収集」、一般的な避難については P 111「避難活動」 計画では、大津波警報発令時に、津波危険区域（閑上 1 ～ 6 丁目と東須賀、下増田字屋敷・台・台林）に避難指示を行う、避難指示の伝達は防災無線・広報車等により行うことにされていた。 消防閑上出張所と消防団は、津波警報・大津波警報が発令された場合は、内規により自動的に広報と避難誘導を行うことになっていた。 閑上地区の避難所は、閑上公民館と閑上小中学校で、津波ハザードマップ（13 年 2 月作成）や津波避難誘導看板（18 年 3 月設置）により、周知を図っていた。	大津波警報の発令に伴い、避難指示の伝達が必要であった。 （気象庁の発表） 14 時 49 分 大津波警報発令 14 時 50 分 津波情報（予想される津波の高さは宮城県で 6 m） 15 時 14 分 津波情報（予想される津波の高さは宮城県で 10m 以上に修正） 市では、大津波警報の発令に伴い、防災行政無線と閑上出張所・消防団閑上分団・下増田分団により、避難指示を行った。 後日、防災行政無線による避難指示は、地震による故障で放送されていなかったことが判明した（次項目参照）。	市長は、速やかに閑上地区及び下増田地区の全域に避難指示の発令を決定＊し、14 時 57 分から総務部と消防部が防災行政無線による広報を、消防部（閑上出張所及び消防団）が消防車 1 台と団積載車 4 台などにより広報と避難誘導を行った。 ＊ 津波防災マニュアルの浸水予測 8 m を参考に、（8 m でも）浸水しない閑上小中学校、閑上公民館、下増田小学校を避難所にした。 防災行政無線による広報は、市役所と消防で交互に 14 回行ったが、後日親局送受信装置の故障により放送できなかったことが判明した。 避難広報・誘導を行っていた職員・消防団員、住民が、津波の犠牲になった 消防部は、15 時 44 分に無線で、閑上出張所と消防団員に退避するよう指示していた。	・防災行政無線が鳴らなかった。サイレンや半鐘を鳴らしてほしかった⇒24 年 8 月に沿岸部に津波警報を知らせるモーターサイレンを設置し、市からの災害情報を「なとりさいがいエフエム」で伝達するシステムを構築した。 ・避難誘導を行っていた消防職団員などに犠牲がでた⇒避難誘導に関するルールの徹底を図った（市の広報車は津波到達予想時刻の 15 分前まで、地理に精通し無線がある消防本部・消防団は津波到達時刻の 10 分前まで安全な場所に退避する）。 防災計画、職員マニュアルに反映 ・避難誘導を行っていた住民が、津波の犠牲になった⇒防災講話、市民防災マニュアル、地域マニュアル、防災教育で率先避難の啓発、防災計画、職員マニュアルに反映

東日本大震災の教訓 初動対応と避難行動

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教 訓
5 防災行政無線 3.11 14:57～ 3.19	防災計画 P 46「情報通信連絡網の整備」 市では、災害時の情報伝達手段として、20 年度に閑上地区に 5 基、下増田地区に 4 基、21 年度に市役所と内陸の地区公民館に 11 基の屋外拡声子局を設置した。沿岸部の公民館と閑上町内会長宅などには 27 台の個別受信機を設置した。 機器は N E C 製で、アンカーボルトで固定され非常発電設備を持っていた。N E C ネットエスアイ（株）東北支店が設置し、保守管理を行った。 年 2 回の定期点検と夕方 5 時の音楽放送により子局の状態を確認していた。 操作については、総務部（防災安全課、総務課、政策企画課）で操作訓練を行い、複数の職員が操作できるようにしていた。	大津波警報の発令に伴い、大津波警報の発令を知らせ、避難指示を伝達する必要があった。 市では、防災行政無線により、閑上・下増田地区に避難広報を行った。 後日、基地局送受信装置の故障により、放送できなかったことが判明した（市民に平成 23 年広報なとり 8 月 1 日号、平成 24 年広報なとり 5 月 1 日号で説明した。）。 なお、津波により 7 基の屋外拡声子局が流失倒壊している。	総務部と消防部は、14 時 57 分から 14 回、閑上・下増田地区に避難指示の放送を行った。 19 時頃、市内全域に放送したところ、屋外拡声子局から放送できないことが判明し、屋上にある基地局送受信装置でアラームが点灯していた。 後日消防や現地の職員に確認したところ、鳴らなかったという話が多いが、「鳴っていた」、「一度鳴ってすぐ止まった」という話もあった。 3 月 14 日、業者が修復を試みたが現地での修復は困難で、一刻も早く修繕する必要があったことから、臨時の親局を製造して 19 日に設置し、基地局ごと東京の工場に運び修理を行った。 6 月 28 日に業者から、防災行政無線不具合報告書が提出された。	・複数の情報伝達手段が必要⇒防災行政無線、モーターサイレン、ホームページ、なとりさいがいエフエム、広報車、市民向け防災配信メール、エリアメール、ツイッターを整理し、伝達内容、情報収集・伝達担当を明確化した。防災計画、職員マニュアルに反映 ・速やかに防災行政無線不作動の再発防止対策を実施（異物混入防止対策、絶縁対策、送受信装置の異常を操作卓で確認できるシステム改善） ・市内全域に放送していれば、異常に気づくことができたのではないかと⇒防災計画 P 225 で「津波予警報は沿岸住民に伝達する、危険地域の住民に周知する」となっていたが、市内全域に放送する運用に変更した。
6 住民の避難行動（閑上・下増田地区） 3.11 14:46～ 津波到達まで	防災計画 P 20「市民及び事業所の役割」、P 78「地震防災訓練の実施」、P 80「防災知識の普及」、P 83「自主防災組織の育成」、P 227「避難・救助及び被災情報の収集」 防災計画では、住民の役割として「強い地震（震度 4 以上）若しくは長時間のゆっくりとした揺れを感じたときは、津波警報や避難指示を待たずに直ちに避難すること」などを定め、防災講話や広報などで啓発してきた。閑上地区は、海の近くで高台がないことから、津波に関する意識が高く、以前から防災訓練を行ってきた。 町内会・自主防災組織は、津波を想定し地域の一時避難所に集合し市の指定避難所に移動する訓練などを行い、市と消防本部は防災講話や訓練により地震や津波に関する啓発に努めてきた。 市では、13 年 2 月に津波ハザードマップを作成し閑上・下増田地区に毎戸配布し、ラジオなどによる津波予報の確認、車による避難に関する注意事項などを啓発した。 18 年 3 月、閑上 3 ～ 6 丁目に津波避難誘導看板を設置し、閑上公民館・中学校への避難経路を周知した。18 年度からは、自主防災組織支援事業を行い、自主防災組織の設立・育成を図ってきた。 北釜地区では、町内会が大津波警報発令時の避難場所を仙台空港ビルに定めていた。 震災当時自主防災組織の組織率は、閑上地区が 73%、下増田地区が 63%であった。 22 年 2 月チリの地震による大津波警報の際は、閑上公民館・中学校、下増田公民館、仙台空港ビルに約 500 人が避難した（津波は 50cm だった）。	経験したことのない揺れや大津波警報の発令により、速やかな避難が必要だった。停電や電話の輻輳により情報入手手段・伝達手段が限られ、信号が止まり幹線道路で渋滞が発生した。 地震発生から津波到達まで、約 1 時間だった。 市では、津波による避難行動を検証するため、山口大学（村上ひとみ研究室）と共同で 23 年 8 月に「津波避難に関するアンケート調査」を実施した。アンケートによると、地震発生後の速やかな自主避難、大津波警報による避難、消防署・消防団の避難指示や自主防災組織、隣近所の呼びかけによる避難が行われた一方、大津波警報の発令や避難指示を知ることができなかった者、知ることが遅れた者もいた。 （参考「巨大津波 その時人はどう動いたか」） 閑上地区の避難行動については、23 年 10 月 3 日に放送された NHK スペシャル「巨大津波 その時人はどう動いたか」で、600 人の行動を調査し、行動心理からの分析が行われている。 番組では、①正常性バイアス（危険な状況において、危険な状況でないと思い込む心理）により中々避難しなかったこと、②同調バイアス（判断や行動を周りに合わせようとする心理）により渋滞で待ち続け津波に巻き込まれたこと、③愛他行動（自分の命を省みず他人を助けようとすること）により、逃げようとしなない人を説得して避難が遅れた人がいたことなどを検証。大津波が来ることを信じず避難しない者・避難の説得に応じない者も少なくなかったとしている。	（津波避難に関するアンケート結果から） 地震が発生したとき、大きな津波が来ると思った方が 13%、被害は大きくないと思った方が 55%、津波は来ないと思った方が 12%、考えもしなかった方が 20%であった。 大津波警報を知っていたのは 70%で、残り 30%は知らない、覚えていないとの回答だった。 大津波警報を何から知ったか（複数回答可）については、ラジオ、カーラジオが 49%、自主防災組織や家族・隣人に教えられてが 30%、消防など行政の広報からが 26%、ワンセグテレビやカーナビが 22%、メールやインターネットなどが 4 %であった。 避難のきっかけは、大きな地震で津波を直感したが 21%、大津波警報が 22%、行政からの促しが 8 %、家族の促しが 10%、避難する人をみたが 11%、防災組織からの促しが 7 %、津波を見た・異常な音を聞いたが 8 %であった。 いつ避難を開始したかについては、揺れが納まる前が 4 %、揺れが納まってすぐが 33%、揺れの後しばらくしてが 31%、危険な状況になってが 14%、避難しなかったが 18%であった。 避難まで何をしたか（複数回答可）については、すぐに避難が 26%、一度自宅にが 14%、家族を迎えにが 3 %、荷物のまとめが 11%、部屋の片付けが 17%、家族知人に連絡が 14%、近所の人に声かけが 28%であった。 交通手段については車が 65%、徒歩が 30%、自転車、バイクなどが 5 %であった。 津波について家族で話し合い、どうするか決めていた方は、15%であった。	（津波避難に関するアンケート後世に伝えたいことから） ・大きな地震の後には津波が来る、（高い場所や遠くに）すぐ逃げる（52 人）。 ・津波警報や避難指示があったらすぐ逃げる（9 人）。災害時には早く避難する（16 人） ・（このようなことを繰り返さないために）津波の怖さ、自然の恐ろしさ（38 人） ・非常持出品を準備する・手元に置く（33 人） ・普段から逃げるシミュレーションをしておく。家族間で場面を考え、しっかり取り決めをしておく（25 人） ・津波が来たところには住むべきでない、高台に住むべき（26 人） ・津波が来ると思わなかった、自分が災害に遭うと思わなかった（13 人） ※ 名取市では過去に大きな津波被害を受けた記憶がほとんどなく、海岸がリアス式海岸ではなく砂浜であること、前年 2 月のチリ地震による「大津波警報」で実際の津波が 50cm だったことなどから、多くの方がここまで大きな津波が来ることを想定していなかった。 そのために、日頃から津波が来たときのシミュレーション（場面場面に応じてどう行動するか）が十分ではなく、経験したことのない強く長い揺れから大津波が来ること連想できなかった方が多かった⇒東日本大震災などを踏まえたさらなる防災教育・啓発が必要（防災講話、市民マニュアル、地域マニュアル、防災教育）

東日本大震災の教訓 初動対応と避難行動

項 目	①対応の状況	②教 訓
7 閑上保育所 （職員からの聞き取りで作成） 3.11	震災当時閑上保育所には 54 人の児童がいたが、1 人の犠牲者も出さない速やかな避難を行った。 保育士達は、経験したことがない大きく長い揺れから津波の襲来を確信し、直ちに避難を決断した。津波に関する情報はなかった。 職員が庭に避難した児童全員を車に乗せ、2 k m離れた閑上小学校に避難した。1 台に 15 人を乗せたワゴン車もあった。 閑上保育所の建物は、津波により全壊・流失した。 保育所では、大地震の際には車で閑上小学校に避難することに決めており、毎年初夏のころに行われる閑上地区の防災訓練に参加していた。 地震が起これば、主要幹線が渋滞することから、信号のない農道などを利用した避難ルートを想定し、何度も避難訓練を行っていた。 ※ 閑上保育所の避難は、一部のマスコミから「閑上保育所の奇跡」と高く評価されており、群馬大学の片田教授は次のように話している。 避難には 3 つの鉄則がある。ひとつ目は「いち早く逃げる」、2 つめは「避難場所・ルートは自ら考えておく」、3 つめは「たとえ津波が来なくても避難する」。保育士さんたちはこれを全てやっていた。犠牲者がゼロだったのは奇跡ではなく、保育士さんの努力のたまものである。	閑上保育所は、海から 500mの距離にあり、海拔 0 m で近くに高台も高い建物もないことから、保育士たちは不安を感じ、独自に避難場所を定めていた。 閑上保育所では、事前に避難ルートを検討し、避難訓練を繰り返していたことが、園児の命を守ることに繋がった⇒避難の 3 原則、車による避難の心得の啓発（防災講話、市民防災マニュアル、地域マニュアル、防災教育による啓発）
8 閑上小学校 （職員からの聞き取りで作成） 3.11～3.13	震災当時は、1、2 年生が下校し、3～6 年生は在校していた。 14 時 49 分、携帯ラジオにより大津波警報の発令を知った。前任校が女川だった校長は、かつてない揺れから津波の危険を強く感じ、残っていた児童を 3 階に避難させた。14 時 50 分、下校バスを待つ生徒が戻って来た。校長は教師に下校途中の生徒を呼び戻すよう指示し、五叉路、歩道橋にいた生徒は戻り、その先まで進んでいた生徒は中学校に避難した。3 時頃から駆けつけた保護者を校舎に上げた。住民も続々と避難してきた。 児童の引渡しを求める保護者を、津波到達予定時間である 15 時 30 分まで待つよう説得した。 15 時 43 分、保護者から引渡しを求める声が大きくなった。校長は、体育館で引渡しの準備をして時間を稼ぐことにし、施錠されている外階段の鍵を外した。保護者が津波を発見し「津波が来た、3 階に戻れ」と叫び、全員で 3 階に移動した。 地域の人が続々と避難してきて外階段に駆け込んだ。遅れた人は腰まで濡れた。辺りは 1 m 程度の浸水だった。 16 時 30 分、浸水は 1.5m。避難者名簿の作成を開始。避難者は、児童 290 人中 262 人、職員 25 人、住民を加え約 870 人であった。 電話はほとんど繋がらないが、まれに繋がった場合は、状況を放送局に伝えるよう頼んだ。19 時頃教育部長と電話が繋がり状況を報告した。小学校には水も食料も毛布もなかった。1 台あった石油ストーブを住民に提供し、カーテン、新聞紙などで暖をとった。 12 日 6 時 35 分、自衛隊の先発隊が到着した。10 時頃市から水、食料、毛布などが届いた。避難者は水と食べ物をとり安堵した。 12 時過ぎ、（道路の確保ができ）市から移動の指示があり、市が確保したバスでピストン輸送を開始した。具合の悪い人から順番に移動した。 1、2 年生のうち 28 人の安否が不明で、13 日から職員が手分けをして児童の安否確認を行った。	長い大きな揺れから津波の襲来を確信し、児童を引き渡さなかった校長の判断が、多くの児童と保護者の命を救った。 ・閑上小学校に備蓄倉庫はなく、着の身着のまま避難した方が多く、多くの避難者が飲まず食わずであった⇒避難所に最低限の水と食料を備えること。避難者に非常持ち出し品の準備を啓発すること（防災講話、市民防災マニュアル、防災教育による啓発） ・保護者や地域の方と避難に関する協力体制が必要ではないか⇒防災講話、市民防災マニュアル、地域マニュアル、防災教育による啓発。防災主任を中心に学校と保護者や地域と一体になった防災訓練の推進
9 閑上中学校 （職員からの聞き取りで作成） 3.11～3.13	震災当日は卒業式で、ほとんどの生徒が下校し、3 年生と父兄、担任は公民館で謝恩会を行っていた。震災当時は、残った職員が総出で体育館の片付けを行っていた。電気が消え、揺れが納まると職員は職員室に戻った。 職員は、あるだけの容器に水を汲み置き、飲料水を確保した。3 階の市の備蓄倉庫には、クラッカー 280 食と毛布 150 枚、簡易トイレがあった。 15 分ぐらいして、住民が避難して来た。1 階は津波で危険なので 3 階を避難所として開放した。 15 時 30 分、住民が続々と避難して来た。車での避難が多かった。 津波到達 5 分前 庶務課の職員 2 名が状況を確認するために中学校に到着、すぐに津波が来たため、そのまま避難者の対応に当たった。職員は、避難所の状況を教育委員会に何度もメールしようとしたが繋がらなかった。 16 時 10 分頃、道路を黒い水が流れ、船が流れていった。10～15 分後に津波の本隊が来た。凄い音と煙、嫌なにおい。校舎に流された車がぶつかった。 16 時 30 分、津波で様々なものが流れる光景を、避難者は呆然と見ていた。雪が降ってきた。 （18 時頃、庶務課職員から教育委員会に、約千人の避難者がいるとのメールが入った。） 2 階、3 階の教室は避難者で一杯で、翌朝避難者名簿を作成したところ避難者は約 800 人であった。3 時間で水が出なくなり、トイレも水が流せなくなった。避難者に更衣室の衣類を提供した。一晩中閑上七丁目が燃えているのが見え、プロパンガスの爆発音が聞こえた。 夜中に水に浸かりながら避難してくる人もいた。12 日 7 時、水が大分引き、近所の人々が避難して来た。自衛隊がボートで家にいる人達の救助を行った。 10 時頃、自衛隊が道路を啓開した後、市内の避難所に移動するよう指示があった。14 時から 20 時 30 分までピストン輸送が行われた。 児童と家族は増小、下増田小、館腰小、西小、一中、二中、増中、文化会館などに分散しており、13 日から職員が手分けをして安否確認を行った。	閑上中学校では、職員を挙げて避難者対応を行った。 飲料水は、屋上のタンクにある分が全てであったことから、トイレなどで使う前に水を汲み置いたことが良かった⇒地震発生前、発生後の飲料水の確保 閑上中学校は、津波により 1 階部分が浸水したが、防災倉庫が 3 階にあったこと、飲料水を確保したことから、ある程度の避難者対応が可能であった。

東日本大震災の教訓 救助・救急、行方不明者の捜索、遺体の処理・埋葬など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教訓等
救助・救急、 行方不明者の 捜索	防災計画 P128「救急・救助活動」、P174「死体等の捜索・処理・埋葬」、P126「相互応援活動」、P139「自衛隊の災害派遣」 救助・救急は、警察及び自衛隊の協力を得て、市長が行うこととされている。 市の実施担当は、消防部（消防本部及び消防団）で、状況に応じて総務部総務班が応援班を編成する。 救助・救急は災害発生の日から 3 日目以内で、4 日以後は遺体の捜索の対応になる。 市では、総合防災訓練で、自衛隊、県警、災害応急措置協力会（市内建設業者）と連携について確認し、道路啓開訓練や救助訓練を実施していた。	地震発生後、119 番通報により全ての救急隊が出動した。消防本部には、ショッピングセンターで天井崩落事故が発生し負傷者多数、関上大橋の交通事故、家具販売店のガス漏れ、建物の倒壊などの通報が寄せられた。 津波により孤立した関上・下増田地区では、家屋の 2 階に取り残された方、車両上に逃れた方など、多くの要救助者が発生していた。 避難所となった関上小中学校、関上公民館には約 1,800 人の避難者がいた。仙台空港でも救助を求めている。 市では、市内建設業者と自衛隊の協力により災害孤立地区への道路を啓開し、消防本部と緊急消防援助隊、自衛隊、県警などが連携し、救助活動、負傷者の搬送、行方不明者の捜索を行った。 行方不明者の捜索には、重機が不可欠であった。 応援部隊は、11 日夜に自衛隊第 10 施設群（船岡駐屯地）と仙南消防応援隊が、12 日朝に緊急消防援助隊富山県隊が、午後に自衛隊第 35 普通科連隊（守山駐屯地）が、13 日夕方に緊急消防援助隊広島県隊が到着し救助活動、行方不明者の捜索活動に加わった。 沿岸部のポンプ場、排水機場が被災し機能喪失したことから、国土交通省の大型排水ポンプなどにより、水位を下げた。	（消防部の初動活動） 3.11 地震発生後、消防本部、各出張所では、出動準備を整え、消防本部に応急救護所を設置した。 119 番通報により全ての救急隊が出動したことから、予備救急車を自主参集職員で出動させた。 ショッピングセンターで、余震が続く中で負傷者を捜索し、約 3 千人を避難所に誘導した。家具センターのガス漏れ、倒壊建物の確認等を行った。 （救助活動） 津波到達～3.13 消防部は、関上・下増田地区でボート隊などにより孤立住民を救助した（関上一丁目、新大塚、東部道路のインター付近、美田園の保育園、下増田飯塚、藤原、女ケ池、杉ケ袋など）。 道路啓開は建設部土木班（土木課、道路公園課）が担当し、18 時頃から市内建設業者が夜を徹して関上地区への道路啓開作業を行った。 消防部は、自衛隊、緊急消防援助隊、県警などと連携し、仙台空港、関上小中学校・公民館の避難者、孤立住民の救助を昼夜を問わず実施した。 関上七丁目などで火災が発生していたが、浸水により現場到着できなかった（11～13 日の火災発生は 12 件で、うち 7 件は自然鎮火だった）。 3／13 国土交通省は、大津波注意報が解除されると大型排水ポンプを設置し、水位を下げた。 （行方不明者の捜索） 3.14～現在 3／14～ 自衛隊の主導で自衛隊、消防部と緊急消防援助隊、県警が、担当エリアを定め、行方不明者の捜索活動を実施した。 3／15 農水省は、関上排水機場に 2 機の排水ポンプを設置した。自衛隊は、農家から小型の排水ポンプを集め排水に努めた。 3／19 自衛隊の指揮で、地元潜水業者と 25 t クレーンで貞山運河の捜索を開始。ダイバーによる水中捜索は、4 月 11 日まで続けられた。 関上・下増田地区で、自衛隊、消防、県警による 3 度のローラー作戦、地元潜水業者による貞山運河や水路等の捜索など徹底した捜索を行った。 自衛隊、消防、県警等の連絡調整は災害対策本部会議で行うほか、建設部土木班が朝晩関係者のミーティングを行い、重機の安全かつ効率的な運用と迅速な捜索活動を実現した。 5／23～ 第 35 普通科連隊が撤収し、捜索の主体は県警になった。県警は、田（エリアクリーン作戦）や貞山運河などの捜索を行った。市では、重機を提供し協力した。 24 年 4 月 市では、全国からダイバーを集め、ロングアームの重機、音波探知機を使い、貞山堀、漁港、広浦湾、名取川河口、用水路、カルバート、マンホールなど、水中の徹底捜索を行った。県警による捜索は現在も継続している。	全体として概ね良好 関係機関の協力のもと、迅速かつ的確な救助活動を行うことができた⇒作業の流れを防災計画、職員マニュアルに反映 想定外の事態でも自衛隊が臨機の措置を取ったのが良かった。宮城県沖地震に備え、関係機関が日頃から訓練と連絡調整を重ねていた成果と考える。緊急消防援助隊の到着も早かった。 救急では、携帯電話が不通になり医療機関への収容依頼ができず、直接医療機関に赴き収容の可否を問う以外の方法がなかったが、搬送した医療機関は災害時の体制になっており、多数の負傷者を飛び込みで収容してくれた。 ・救助用のボートなどが不足した⇒ゴムボート、救命胴衣、浮環、ロープ等を整備した。 ・行方不明者の家族から搬送者等の問合せがあったが、自衛隊が搬送した者と搬送先をすぐに確認することができなかった（複数の部隊が懸命な活動を続けており、やむを得ない状況ではあった）。 （消防の関上大橋での対応） 3 月 11 日、県道塩釜亘理線関上大橋で、地震により大型トレーラーの荷台からコンクリート柱 7 本が落下する事故が発生した。 消防と警察は二次災害防止の措置を取り、集まっていた約 50 人を関上小学校に誘導しようとしたが、名取川の水位が急激に下がり川底が見えた。消防職員は津波の襲来を予想し、周囲より高い橋のたもとに留まり、間一髪難を逃れた⇒津波ハザードマップ（津波避難はより高く） （家の 2 階で救助された人々） 関上のインターチェンジ付近、下増田飯塚、杉ケ袋などで、多くの方が家の 2 階から救助された。「まさか、ここまで津波が来るとは思わなかった」という方が少なくなかった＝経験したことのない強く長い揺れからここまでの巨大津波を予想できなかった⇒情報入手、率先避難について、市民防災マニュアル、津波ハザードマップ、防災教育で啓発
救助・救急 3.11～13 行方不明者の 捜索 3.14～現在	（参考） ・自衛隊の状況 当市を担任する第 22 普通科連隊（多賀城駐屯地）は津波により車両の多くを失ったが、偵察用バイクで情報収集を行い、第 2 施設団（船岡駐屯地）に応援を要請した。船岡駐屯地の第 10 施設群は 11 日深夜からボートによる救助活動を開始した。 12 日午後名古屋の第 35 普通科連隊が到着すると、第 10 施設群は 13 日に引継を行い北上した。 第 35 普通科連隊は、500 人を超える体制で 5 月 23 日まで活動した。 5 月 24 日から 6 月 6 日までは、第 22 普通科連隊が活動した。	・自衛隊の活動 第 10 施設団 3.11～3.13 延べ 170 人 第 35 普通科連隊 3.13～5.23 延べ 26,081 人 第 22 普通科連隊 5.23～6.6 延べ 196 人 ・緊急消防援助隊、宮城県広域消防相互応援隊の活動 広島県隊 3.14～4.15 延べ 936 隊、3,881 人 富山県隊 3.12～4.12 延べ 534 隊、1,974 人 長野県隊 3.23～4.2 延べ 153 隊、567 人 仙南地域広域行政事務組合消防本部 3.11～4.2 延べ 32 隊 100 人		

東日本大震災の教訓 救急・救助、行方不明者の捜索、遺体の処理・埋葬など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教訓等
交通の確保 (緊急交通路の確保、道路の応急復旧) 3.11～4.3頃	防災計画 P 148 「交通確保対策」 障害物の除去と緊急輸送道路の確保は建設部土木班が行う。 市内建設業者（災害応急措置協力会）と災害時における応急措置及び復旧活動に関する協定を締結し、毎年総合防災訓練で道路啓開訓練を行っていた。	地震により、道路、橋及び暗渠に段差や亀裂などが発生し、通行止め等の措置が必要だった。 また、津波で浸水した閑上・下増田地区では、ガレキにより高柳、下増田五反目、美田園より先に行けない状態であった（市域の約 3 割が浸水）。 市では、市内建設業者と自衛隊の協力により浸水地域への道路を啓開し、主要幹線を確保した。また、市内建設業者と県内外の警察官の協力により交通規制を行った。 道路の段差は応急修理をしても、余震により再発生し、多い箇所で 3 ～ 4 回の修理が必要だった。 (道路啓開の状況) 11 日深夜 仙台東部道路名取インターに到達 12 日 10 時 閑上五叉路に到達 13 日 閑上の幹線を一回りできるようにした。 15 日 バス通りを全線開通 16 日 北釜地区の道路のガレキ撤去を完了 23 日 市道幹線、準幹線のガレキ撤去を完了	緊急輸送道路の確保・道路の応急復旧は建設部土木班が担当した。 3／11 地震発生後、すぐにパトロールを行い段差や崩落など通行危険箇所に、標識を置き交通を規制した。職員を派遣し市内建設業者に協力を求めた。市役所に指示を求める者もいた。 閑上・下増田地区の沿岸部が孤立したため、18 時頃から、近くの建設業者と閑上への道路啓開を開始した。 3／12 2 時 10 分、自衛隊（船岡駐屯地）の重機が到着し作業に加わった。5 時頃、市内の建設業者が集結し、大規模な道路啓開を開始した。 3／13 救助・捜索のため、市内建設業者と閑上への通行規制を行った。県警に協力を要請した。市内建設業者と自衛隊は、主要幹線を確保した後、捜索作業に合わせて枝線の啓開を行うなど、優先順位を定め交通を確保した。 3／23 市道の幹線、準幹線のガレキ撤去を完了 4／4 ～ 支線の撤去を完了し、民地のガレキ撤去に着手した。	全体として概ね良好 市内建設業者と自衛隊の協力の下、迅速な道路啓開を行った。震災当日から燃料の確保が困難を極めたが、産業部が初めは職員が手作業で、後にタンクローリーを案内して給油し、現地の作業を止めなかった⇒作業の流れを防災計画、職員マニュアルに反映 公用車のパンクは100件近かったが、車両整備担当の職員が迅速に修理を行った。 ・下水マンホール付近の段差が多く、下水道課との調整が必要 ・道路不良による運行車両の損害賠償や人身事故等の取扱交渉も少なくなかった。市では、道路賠償保険に加入していたが、（弁護士法により保険会社が相手方と直接交渉できないため）職員が過失割合を説明し、相手が納得するまで交渉した。 船舶の賠償請求のための現地立会いも行った。
緊急輸送 3.12	防災計画 P 144 「緊急輸送活動」 緊急輸送手段としては、貨物自動車、乗合自動車などを想定し、市の車両と民間車両により確保することとしていた。 市の車両の確保は、総務部総務班の担当であった。	津波により孤立した閑上小中学校・公民館には約 1,800 人の避難者がいた。大津波警報発令中で再度の津波襲来が危惧される中、避難者を速やかに内陸に輸送する必要があった。 市では、市のマイクロバスと市内バス事業者の協力により、閑上小学校 870 人、閑上中学校 850 人（うらやすからの 45 人を含む。）、閑上公民館 60 人の避難者を内陸にピストン輸送した。 民生部（保健師を派遣）と消防部は、現地で気分の悪い方を確認し、消防本部の応急救護所に搬送、トリアージを行い、医療機関と避難所に搬送した。	12 日朝、災対本部は、速やかに道路を啓開し、水が引き車両が通れるようになり次第、閑上小中学校などの避難者を内陸に輸送することにした。（閑上小前が膝下 10cm、閑上中付近 50cm の冠水）総務部が、市内バス事業者に要請し、輸送のためのバスを確保した。 午後、避難者の受入れ先を館腰小学校（次に第一中学校）に定め、市のマイクロバスと事業者のバスなどによりピストン輸送を開始した。 道路の被災によりバスが館腰小学校に辿りつけず、現場判断で避難者を第 2 移送先の一中へ移動した（この動きの確認が遅れ、一中での避難者受入準備が後手に回った）。 20 時、約 1,800 人の移送を完了した。	ポンプ場の被災により水が引かない中、避難所近くまで道路を啓開し、1,800 人もの方を内陸にピストン輸送することができた⇒作業の流れを防災計画、職員マニュアルに反映 ・現場との連絡手段がなく、移送先の変更を災対本部で確認することができなかった⇒25 年度にデジタル簡易無線 35 台を購入した。 ・移動の際、一部の健常な避難者が我先にバスに乗り、お年寄りや子供の避難が後になった。避難に関するルール作成、地域への説明が必要⇒地域マニュアル、防災教育による啓発
医療救護活動 3.13～3.27	防災計画 P 132 「医療救護活動」 救護所の設置及び医薬品等の調達は民生部医療防疫班（保健センター）が行う。 医師会等の協力を得て、保健センター及び急患センターに救護所を設置する。多数の負傷者が同時に発生した場合は、トリアージを実施する。 医師会との応援協定は締結していなかった。	津波による人的被害は、生か死かであることが多く、東日本大震災では、阪神大震災と比較し怪我人が少なかった（名取市の負傷者は、重傷者 14 人、軽症者 194 人）。 市では、休日夜間急患センターを救護所として開設し、医療班を編成し避難所の巡回診療を行った。 保健センターは、避難してきた医師の協力により救護所としての役割を果たした。また、健常な避難者を他の避難所に移し、体調の悪い方の避難所として活用した。	医療救護活動は、医師会や県立がんセンターなどと協力し、民生部医療防疫班が担当した。 3／11 保健センターに近隣住民等が避難し、対応に追われた。 3／12 医師会、がんセンターなどと調整。透析患者を受入可能な医療機関も把握した。 3／12～27 急患センターを開設 3／13～25 診療チーム 3 班を編成し、避難所を巡回診療 3／13 保健師が避難所を回り、高血圧等慢性病患者、透析患者を把握、薬を確認し受診させた。精神医療センターと調整し、精神疾患避難者を受け入れてもらった。地元企業から薬剤を確保した。 3／17 健常な避難者を他避難所に移動させた。	全体として概ね良好 負傷者が少なかったことから、地元医療機関による対応が可能で、医療機関の尽力により、診療を行うことができた⇒作業の流れを防災計画、職員マニュアルに反映 ・避難者対応では衣類や防寒用品が不足した。高血圧等慢性疾患の薬の把握⇒非常持ち出し品として、市民防災マニュアル、防災教育で啓発 ・医師会との情報共有、連絡調整に苦労した⇒名取市医師会、歯科医師会、薬剤師会と災害応援協定を締結した。 ・保健センターが避難所になり救護所の役割を十分に果たせなかった⇒救護所で避難者を受け入れない。災害時に救護所の看板を設置する。

東日本大震災の教訓 救急・救助、行方不明者の捜索、遺体の処理・埋葬など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教訓等
遺体の検視、 埋火葬等 3.11～現在	防災計画 P174「死体等の捜索・処理・埋葬」 遺体の検視、収容は県警の協力により民生部民生班（社会福祉課、介護長寿課など）が、埋火葬は市民課とクリーン対策課が担当する。 防災計画には、関係機関の役割分担についての記載はあるが、 遺体安置場所等具体的な事項についての定めはなかった。	津波による多数の死者で、直ちに大規模な検視体制を確立する必要があった。遺体安置場には家族を探し、多くの人が押し寄せた。 津波により斎場の機能は喪失し、市内での火葬は困難だった。 市では、検視場、行方不明者捜索の受付会場、遺体安置場を確保し、県警の補助、行方不明者捜索依頼の受付（千件以上）、遺体の安置などを行った。 葬祭業者の全面的な協力により遺体を安置し、姉妹都市の上山市、仙台市、東京都が火葬に協力した。 （遺体収容件数等の推移） 3／12 遺体収容 42、身元判明 8 3／14 遺体収容 158、納棺済 154 3／16 遺体収容 268、検視済 155、納棺済 141、引渡済 45 3／18 遺体収容 401、検視済 320、納棺済 271、空港ボウル安置 200、引渡済 148 4／11 遺体収容 870、検視済 870、納棺済 870、空港ボウル安置 865、引渡済 734 5／9 遺体収容 896、検視済 896、納棺済 896、空港ボウル安置 884、引渡済 786 6／13 遺体収容 910、検視済 910、納棺済 910、空港ボウル安置 899、引渡済 831 現在 遺体収容 911、検視済 911、納棺済 911、引渡済 908	遺体の検視は県警が担当で、市の窓口はクリーン対策課を中心に産業部が担当した。 3／11 第 6 回本部会議（20 時 30 分）で、増田体育館を遺体の検視場所に定め、発電機と投光機、ブルーシートなどを準備した。 3／12 早朝、県警と医師が到着し、検視の態勢が整った。また、 隣接するあけぼの保育所に行方不明者届出窓口を設置した。 職員は、遺体搬入の対応と行方不明者届出の受付を行った。 市内葬祭業者に安置への協力・納棺師の手配を要請し、葬祭用品の卸問屋に行き棺桶 500 以上を買い付けた。 ご遺体を包む白布も調達した。 11 時 15 分、最初の 8 遺体が搬入。県税事務所の職員が遺体についての土砂を片付けた。 斎場が津波で被災したことから、上山市と仙台市に火葬の協力を求め、了承を得た。 3／13 ご遺体の引渡しを受けても、安置する場所がないため、 葬祭会館に安置への協力を依頼した。遺体の搬送は、自衛隊に要請した。 あけぼの保育所と増田体育館周辺は混乱状態 3／14 次々と遺体が運び込まれ、増田体育館だけで対応困難になった。 市長は遺体安置場として空港ボウルを指示 （政策企画課が貸借契約）、 新たな検視場として県立看護学校を借用した。 津波で被災した斎場の仮復旧を手配した。 午後、空港ボウルと県立看護学校の設営 3／15～ 遺体安置場と行方不明者の捜索依頼の受付窓口を空港ボウルに開設。市民課が死亡届の受付と埋火葬許可証の発行窓口を開設した。 空港ボウルでは、市職員のほか、防衛施設局の職員が行方不明者受付事務を、仙台地方県事務所の職員が駐車場の整理を行った。 3／15～19 増田体育館に加えて看護学校で検視 職員 4～5 名が、遺体回りの下働きに従事 3／21 葬祭会館では安置した遺体が 300 体を超え、スペースが不足し仙台市の会館に搬送した。 3／24～ 増田体育館を閉鎖し、警察学校で検視を開始（気温の上昇により遺体の傷みがひどく、室内での作業は困難になっていた。） 3／25 火葬場を仮復旧し、2 炉×3 体を火葬。 空港ボウルに安置された 120 体の身元不明遺体が傷み始め、仮埋葬（土葬）の告知を開始 午後、東京都から火葬受入の文書が届き、市長の指示により火葬に向けた調整が始まった。 最終的に、東京都の協力で土葬を回避することができた。 4／30 空港ボウルの遺体安置所を閉鎖 5／1～ 隣接空き店舗を遺体安置所にした。 6／1～ 検視は警察署車庫で。遺骨は市内のお寺に身元判明まで安置してもらうことにした。	全体として良好 これらの業務は、防災計画上は民生部民生班の担当であったが、民生部が避難者対応などに追われていたため、 クリーン対策課と産業部が一手に引き受け、業務に遅滞を生じさせなかった⇒作業の流れを防災計画、職員マニュアルに反映 秋田市から来た女性の納棺師 5 名が、硬直し苦悶の表情を浮かべる遺体の顔を優しくマッサージし穏やかな表情にするなど、他の自治体にない丁寧な納棺（報道関係者談）を心がけた。

東日本大震災の教訓 災害対策本部の運用、情報共有、災害広報など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教訓等
災害対策本部の運用、災害対策本部会議	防災計画 P 88「防災活動体制」、災害対策本部条例、災害対策本部設置運営要綱 本部長は、市の災害対策を推進するため、本部長、副本部長、本部員（10 人）による本部会議を開催する。 災害対策本部が設置された場合、職員は業務分担表にある担当部・班に所属する。非常配備が指令された場合、職員はあらかじめ定められた配備編成計画に基づき行動するものとする。 災害対策本部各部の部長は、災害対策本部の連絡調整事務に従事する本部連絡員を指名する。	震度 6 強の地震発生により、職員の非常配備が行われ、災害対策本部（災対本部）が設置され、職員は配備編成計画に基づき行動することが求められた。 市では、市役所 3 階、議会棟第 3・第 4 委員会室に災害対策本部を設置し、3 月 11 日から 23 年 10 月 31 日までの間、合計 118 回の本部会議を開催し災害対応を行った。 （本部会議の開催状況） 3/11 ほぼ 1 時間おきに 7 回、3/12 7 回、3/13～22 朝昼晩 3 回、3/23～4/11 朝晩 2 回、4/12～5/2 夕方 1 回、5/9～6/13 周 1 回、6/27～8/22 2 週間に 1 回、10/3、10/31 7/1～ 災害対策本部を防災安全課に置くことにし、本部会議は第 3・第 4 委員会室で開催した。	地震発生後建物の安全が確認される 16 時まで、職員は来庁者と外に避難し、各部はそこから初動対応を開始した。 15 時頃 市長の指示により、総務部長が庁外から職員の一部を呼び戻し、議会棟第 3・第 4 委員会室に本部室を設営した。電話は 2 台のみ 15 時 20 分頃 市長の指示により、総務部長が部課長を本部室に集め、第 1 回の本部会議を開催した。大津波警報の発令を知らせ、人命救助優先の活動と被害状況の把握を指示し、部課長は指示に向かった。 15 時 30 分頃 総務部総務班が本部室にホワイトボードと地図を貼り、各部からの被害状況の書き取りと掲示を始めた。 16 時過ぎ 本部室にテレビと発電機を設置した。衛生携帯電話 2 台も設置 16 時 16 分 第 2 回本部会議 16 時 30 分頃～ 本部室に指示を求める応援協定業者、助けを求める市民、報道関係者などが来るようになり、対応に追われるようになった。夕方 暗くなると発電機による蛍光スタンド、ローソクとランタンのもと活動した。深夜、東北電力の電源車が到着した。118 回の本部会議が開催されたが、会議の出席者は部課長で、全員が発言でき、部長を超えて課長に直接指示が行われることがあった。	・当初は、部課長が情報を共有することにより迅速な災害対応を実現したが、途中から本来の本部会議に切り替え、各部長の責任において業務を割り振り、人員が不足する場合は総務部が人員調整機能を発揮し災害対応を進めるべきであった⇒本部会議の参集範囲、本部室のレイアウトの検討（本部員スペースを作る。本部員だけに発言権）。 ・民生部から、指揮系統が機能してない、最初の数日間は同じ課でも、誰が何処で何をしているかわからなかったなどの反省が多く寄せられた。災対本部事務局（防災安全課）を、災対本部と理解している者が多かった＝防災計画と災対本部の組織に対する理解が不足しており、事前の役割分担と準備が十分ではないことがあった⇒職員に対する防災教育の実施。災害の規模・段階に応じた各部の業務の明確化する（職員マニュアル）。 ・本部室に必要な機能（非常電源の確保、電話の増設など）、備品の準備を検討する。発電機の確保、電話の増設は対応済
災害情報の収集、職員の情報共有	防災計画 P 46「情報通信連絡網の整備」、P 95「情報の収集、伝達体制」、災害対策本部設置運営要綱 市民からの災害情報の収集、管理分析は総務部企画班が、地域における災害情報の受領及び伝達は教育部公民館班が担当する。 市では、地区公民館に防災無線（移動無線）を設置し、防災拠点と位置づけていた。	地震と津波により市内全域で被害が発生した。通信規制などにより固定・携帯電話、インターネット、メールなどの情報伝達系統が寸断された。 市では、職員を直接現地に派遣して情報収集を行い、災対本部会議で情報を共有した。	災害発生後、各部は、直ちに職員を派遣し、被害状況の確認を行った（民生部は所管施設、建設部は道路等と下水道施設、水道部は水道施設、教育部は教育施設など）。 災対本部では、本部室にテレビを設置し情報を収集した。 各部の情報は、本部室で集約され、ホワイトボードに書き込んでいった。 それらの情報は、本部会議に出席した部課長を通じて、職員に伝達された。	・本部会議で紙ベースの資料が少なく、避難所や現場まで情報が届かなかった⇒職員マニュアルによる情報共有の徹底、様式の作成 現在は、紙ベースの資料、庁内放送、職員用防災配信メール、庁内ネットワーク（ポータル）などにより情報共有を行うよう改善している。 ・企画班への情報集約の徹底⇒各部に情報提供を呼び掛ける。非常時は登庁職員から状況を聞き取る担当を定めるなど ・防災なとりによる地区公民館からの災害情報の収集を徹底すべき⇒様式を作成し、訓練を行う。
災害記録	災害対策本部設置運営要綱 災害記録写真の収集は、総務部総務班が行うこととされていた。	災害対応の検証を行うため、本部会議の記録、災害対応の写真撮影が必要だった。 市では、災害対策本部の会議録を作成し、災害記録写真を撮影、収集した。 24 年 1 月、東日本大震災の対応を検証するため、対応経過、対応状況と課題を各課に照会した。	総務部総務班（防災安全課）では、16 時 30 分頃から本部会議の記録を速記し、後日会議録を作成した。当初は災害対応を行っているため、十分な記録、写真を残すことができなかった。 職員が撮影した写真、提供いただいた写真は、全庁共有フォルダに取りまとめ、管理した。 11 月、災害に関する記録を作成し災害対応を検証するため、震災記録室を設置した。 24 年 1 月、東日本大震災の災害対応を検証するため、防災安全課が各部署に災害対策本部各部の対応経過、対応状況と課題を照会した。	・災害対応に追われてしまい、十分な記録、写真を残すことができなかった。災害対応中に写真撮影をするのはいかながなものか⇒本部会議に記録担当職員を配置する。写真撮影「広報」などの腕章を作成し、記録写真を撮影する。防災計画、職員マニュアルに反映

東日本大震災の教訓 災害対策本部の運用、情報共有、災害広報など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教訓等
市民への災害 広報活動	防災計画 P104「災害広報活動」、災害対策本部設置運営要綱 総務部総務班は、各部から集めた広報資料を編集作成し、本部長の承認を得て広報活動を行う。災害情報、安否情報等の市民への提供は、総務部企画班が行う。 住民への広報手段は、同報無線、広報車、テレビ・ラジオ・新聞等報道機関を通じての広報、広報誌、チラシ・パンフレット、避難所への広報班の派遣、自主防災組織を通じての広報、ホームページと定めていた。	情報伝達系統が寸断され、情報入手手段が少なかった。停電によりテレビを見ることができなかったことから、市民は情報を求めている（防災講話で山手の団地などに行くと、「市からの情報提供が全くなかった」、「数日間、市の状況が全く分からなかった」、「津波の情報が全くなかった」という声が多い。） 市では、災害対応の状況、避難状況、ライフラインの状況、市からのお願いなどを、避難所への掲示、ホームページや市民の広場による広報などで行った。 4月9日からは、なとりさいがいエフエム（なとらじ）による情報提供を開始した。	総務部総務班や各部は、全住民を対象とした情報はホームページ、マスコミへの広報依頼により、断水などの局地的な情報は広報車やチラシなどにより情報提供を行った。 ゴミの回収に関する情報は、集積所に貼り紙することにより周知した。 3／13～ 総務部企画班は、3月13日から毎日、4月4日からは週2回、避難所に災害対策本部からのお知らせを送付した。また、市民の広場により情報提供を行った。 4／1 災害対策本部からのお知らせ、広報なとり4月1日号を毎戸配布 国県の支援がまとまった段階で、被災者支援のお知らせを作成し、5月1日に配布した。 4／9 日本財団の支援により、なとりさいがいFM（なとらじ 80.1MHz）を開局し、情報提供を充実させた。 市外避難者への情報提供は、総務部でデータベースを作成し、広報なとりと併せて送付した。	・市からの情報提供はホームページなどが主で、紙ベースの情報提供は避難所に限られていたことから、市民に情報が伝わらなかった。 ⇒①早い段階で災害対策本部だよりなど紙ベースによる情報提供（回覧の依頼）を行う。さいがいFMのコミュニティ化（26年度から） ⇒②公民館区単位で自主防災組織等連絡協議会を設立し、双方向の情報ネットワークを構築する。（自治会→公民館→市 地域の状況・救助要請 市→公民館→自主会 災害情報・協力の要請） ⇒③県総合防災情報システム（MIDORI）の改修により、市からの避難勧告や避難状況、給水情報などがNHKや民間テレビ局などから伝達される仕組みを構築（25年9月完成）。 ・停電時の携帯ラジオによる情報収集を繰り返し啓発してきたが、かなりの世帯で準備がなかった ⇒災害時は受け身の情報収集ではなく、主体的に情報収集する姿勢の啓発も必要（防災講話、市民マニュアル、防災教育による啓発） 上記を防災計画、職員マニュアルに反映
市民からの問 合せへの対応	防災計画 P104「災害広報活動」 被災者からの相談に対応するため、関係課による総合的な窓口を総務部が中心となり設置する。	多くの方が市役所市民ホールに殺到し、情報を求めた。 震災当日は電話が少なかったが、12日から電話が通じるようになると、全国から多くの問合せが途切れることなく寄せられた。 市民ホールの案内は総務部市政情報課と議会事務局が、問合せの電話は総務部財政課が、安否確認の問合せには総務部総務課が対応した。 （来庁者の問合せ） 初期 家族や知人の安否情報、避難所、遺体安置所の場所、食料、水、毛布や衣類、おむつ、生理用品、ガソリンがほしい、携帯電話を充電したい、トイレの借用、ライフラインの復旧の見通し、津波の到達範囲、被災地の状況など 中期 営業している店はどこか、流出物の届出や問合せ、り災証明の発行時期・手続、義援金や生活再建支援金の給付時期・手続、仮設住宅の申込、支援物資の持参、ボランティアの申出、ガレキの撤去依頼、JRやバスの状況、被災車両の問合せ、インターネット、自転車、ガソリン携行缶などを借りたいなど	3月11日の夕方、市役所に情報を求め多くの方が殺到したことから、職員が業務に集中できるよう、市政情報課が市民ホールで自主的に案内を始めた（市民ホールは後日安否確認コーナーになり、議会事務局が業務を引き継いだ）。 3／12 電話が復旧し、膨大な電話が入ると、全ての電話を財政課に回し、財政課が電話対応を行った。財政課では3日間、昼夜を問わず途絶えることのない電話に対応した。通報については聞き取りを行い、担当部署に引き継いだ。 （電話による問合せ） 電気、ガス、水道、電話、携帯電話、電車、バス、燃料供給、医療体制、放射能に関する問合せなど 安否確認の電話は、総務課で対応した（安否確認の項目参照）。 3／22 1階の窓口担当職員が業務に専念できるよう、ポケットギャラリーの安否確認コーナーが総合案内を兼ねることにした。 3月下旬 災害関係の様々な手続で、担当部署がわからず、市民がたらいまわしになることが増えてきたことから、総務部総務班で災害対策本部からのお知らせを作成し、窓口などを周知した。	・来庁者や電話の問合せのかなりの部分は、情報提供により、解決する（防げる）ものだった⇒市民の不安を解消し、職員が災害対応に専念できるよう、早い段階で回覧や毎戸配布を行う。できないものはスケジュール（予定）を示す。 ・必要とされる情報、その収集方法と担当者、情報提供の方法を定めておく。 ⇒防災計画、職員マニュアルに反映、提供様式の準備 ・災害関係の手続で市民がたらいまわしになることがあった。その場合、最初に受けた課が担当であることが少なくなかった⇒部内・課内の情報共有の徹底、早期の広報

東日本大震災の教訓 災害対策本部の運用、情報共有、災害広報など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教訓等
マスコミへの 情報提供、取 材対応	防災計画P104「災害広報活動」 報道機関への広報は、総務部総務班が行う。 広報担当（総務課長）は、広報資料を取りまと め本部会議に諮った上、総務部長が報道機関に発 表する。	報道機関（テレビ、新聞、ジャーナリストなど） は、少しでも詳しい情報を求め、本部室や現場で 取材を行った。 市では、マスコミの災対本部室への入室を制限 せず、取材に対して個別対応した。	報道機関への情報提供は、総務部総務班の業務 であった。 総務班は災害対応や安否確認などで多忙のため、 マスコミ対応の担当者を定めず、報道提供資 料も少なかった（マスコミが必要な情報を得るに は、職員に状況を一から聞くしかなかった。）。 テレビから取材があった場合は、市長、副市長、 部長などが個別に対応した。 報道機関からの取材の多くは、電話をとった職 員、声をかけられた職員が対応した。	本来報道機関は市からの情報や助けが必要な状 況を市民や全国に発信する心強い味方であるが、 十分に活用しきれなかった。 ・救助、避難者対応などを行わなければならない ときに、多くの報道関係者から情報提供の求めが あり、その対応に時間を割かれた⇒報道担当者の 明示、報道発表の実施、報道提供資料の充実、本 部室等へのマスコミの立入制限、プレス室（そこ に来るとある程度の情報が得られる場所）の設置。 ・取材の一部分のみが報道されると、全く異なっ た意図で放送されることがあった⇒取材を受ける 側の訓練、報道提供資料の充実が必要
電算システム 関係	大規模な災害対応に電算システムが必要だが、 防災計画に規定はなく事前の準備がなかった。	膨大なデータの管理や問合せへに対応するた め、り災証明の申請受付・管理システム、安否情 報確認システム、仮設住宅入居者管理システムの 早急な開発が必要であった。 市政情報課が住基の個人番号をキーに各データ を整備するアクセスプログラムを開発し、担当部 署に提供した。	電算システム関係は、総務部企画班（市政情報 課）の担当であった。 11日深夜、東北電力の電源車が到着すると、シ ステムの動作を確認し、バックアップサーバから 住基情報を抽出した。このデータが安否確認等の 基本情報になった。 インターネットは、16日14時まで、断続的に接 続不可になった（原因は不明）。 3月下旬から5月、アクセスにより、り災証明 データベース、安否確認データベース、仮設住宅 入居者管理データベースを作成し、入力・印刷用 のシステムとネットワークを構築した。 必要なパソコンは、市民の広場研修用のパソコ ンや無償貸与されたパソコンにより対応した。	全体として概ね良好 市政情報課にアクセスに習熟していた職員が複 数おり、関係部署と調整し、速やかにシステムを 提供することができた。 ・多くの職員が習熟しているエクセルやワードと 異なり、アクセスデータベースを作成できる職員 は少ない。アクセスで複数のP Cから入力したり、 複数P Cから印刷できるネットワークを構築でき る職員は、さらに少ない⇒平常時から必要と考え られるシステムを構築しておく。アクセス研修の 実施か、S E等専門職の配置を検討する。

東日本大震災の教訓 避難所の開設、避難者の収容など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教 訓
避難所の開設・避難者の収容	防災計画 P 61「避難者収容対策」、P 111「避難活動」、避難所開設フロー	避難指示が出された関上・下増田地区からの避難者、津波により孤立した関上・下増田地区に戻れなくなった方々が市内の避難所に分散した。 地震による停電や断水、余震への不安などの理由により、市内全域で自主的な避難が行われた。 J R が止まったことなどによる帰宅困難者も発生した。 避難者は刻々と増え続け、集会所や民間施設を含む約 50 箇所の避難所に約 1 万 1 千人が避難していることが確認された。	避難所の開設、避難者の収容は、民生部と教育部の担当であった。 地震発生後、教職員や公民館職員は、児童生徒や利用者の安全を確保し、施設の点検を行った。 住民等の避難が始まった学校では、教職員が避難スペースを定め避難所を開設し、避難者の収容を行った。教育部公民館班は、公民館を避難所として開設し、避難者収容を行った。 避難者は、人々が帰宅し、暗くなるにつれ、水が出なくなるにつれ、徐々に増えていった。 教職員や公民館職員が実施した業務は、次のとおりであった。 (避難所の開設、避難者の収容業務)	・大規模災害発生時や休日・夜間の災害を想定すると、職員の配置に限界がある。車椅子の方など、階段などで介助が必要な方がいる。 初期の避難者対応、中長期的な避難所運営には①市職員、②施設職員、③町内会・自主防災組織、④避難者の連携、事前準備が必要⇒市民防災マニュアル、防災教育、地域マニュアルによる啓発、防災計画、職員マニュアルに反映、学校と地域が連携した防災訓練の推進 ・増田小学校では当初体育館が使えず、避難スペースが不足した⇒施設ごとに複数の収容スペースを想定する。 ・電車の運休、渋滞などによる帰宅困難者対策が必要。増田地区や館腰地区では、避難所が満員で地元の方が避難できなかった。 ⇒避難に対する考え方を、防災講話、市民マニュアル、防災教育で啓発（津波＝避難、風水害＝危険区域は避難、地震＝倒壊の恐れ、火災は避難）⇒指定避難所以外の公共建物の利用を検討（予備的な避難所と位置付け、施設・設備を整備する。）
初期の避難者対応	避難所の管理責任者は、健康福祉部長で、民生部員を連絡員として派遣することになっていた。	小学校や地区公民館などに多くの避難者が集まり、一刻も早い対応が必要であった。 市内全域は停電で、小中学校には発電機や投光機の準備がなかった。暖房器具の多くは、停電により使用不能となった。小中学校には、食料・毛布等の準備がなかった。 増田小学校では、避難者が毛布などを持ち込み、町内会が炊き出しを行った。 非常持ち出し品を持ってくる者は少なかった。	3／11 16時45分から、民生部と教育部は避難者が確認された小中学校、公民館に避難所連絡員の派遣を開始した。 避難所連絡員は、教職員、公民館職員と協力し、次の業務を行った。 (初期の避難者対応業務)	・避難所の開設、避難所での役割、物資や食料の確保、管理、支給等具体的な手引きがなく、手探り状態だった⇒対応を精査し、防災計画、職員マニュアルに反映 ・避難所担当の課等が明確でなかった。民生部と教育部の分担が必要⇒あらかじめ、避難所ごとに担当課、配置職員を指定する。防災計画の修正 ・避難所に食料・物資等の備蓄がなかった⇒避難所閉鎖の際、毛布や保存食などを提供した。25年 8 月に日赤から小中学校・公民館などに防災倉庫（発電機、バルーン投光機など）が寄付された。段階的な備蓄計画を検討する。 ・食料、水を持ってくる避難者が少なかった⇒防災講話、市民防災マニュアル、地域マニュアルによる啓発。自主防災組織連絡協議会を設立し、炊き出しなどの協力体制を構築する。 ・避難所で必要なものの準備がなく、施設から備品を提供してもらい対応した。筆記用具、マジック、掲示用の紙、ポットなど⇒事前に必要なものを準備する、施設管理者と協議しておく。避難所で必要となる掲示、様式の作成と事前準備。市職員と施設職員の避難所に関する打合せ（年 1 回） ・避難が長期化すると集約しにくい。必ずしも避難の必要がない人がいた。公民館は居心地が良く、中々閉鎖できなかった⇒ライフラインの回復と共に避難所を閉鎖・集約する事前告知する。
3. 11～3. 15	(管理責任者等の業務) ・避難者数の確認、避難者名簿の作成等により避難所の実態を把握する。 ・必要な設備、備品を確保する。 ・避難の長期化に際しては、必要に応じプライバシー等の確保等に配慮する。 ・住民、自主防災組織等による自主的な運営となるよう配慮・支援する。 ・避難者が必要とする情報を提供する。 ※学校等教育施設の管理者は、避難所等が円滑に運営されるよう学校業務に支障がない範囲で、必要に応じ協力・応援を行うこととされていた。	市では、避難者が確認された小中学校や公民館に、次々と連絡員を派遣し避難者対応を行った。 また、食料と毛布、水、簡易トイレ、発電機、投光機などを用意し、次々と避難所に輸送した（「食料、物資の調達供給」参照）。 停電のため、日中は家の片付けなどを行い、夜を避難所で過ごす方も少なくなかった。 水道と電気が復旧すると、避難者は自宅に戻り始めた。	3／11 教育部公民館班（生涯学習課）には、避難所から次々と無線連絡（移動無線）が入り、その取次を行った（3月 16 日頃まで）。 夕方から食料、水、毛布、発電機、投光機の要請が、20 時頃から発電機の燃料の要請が相次いだ。公民館班は産業部（農政課）と協議し、ガソリン携行缶で、燃料を輸送した。 3／12 簡易トイレ、飲料水タンク、紙皿、紙コップの要請。医療機関の問合せが増えてきた。 3／14 公民館の発電機・炊出用品を避難者のいる学校に輸送した。 3／15 津波被災地域を除き、市内の多くが通電	
		(避難者数の推移) 3／11 約 50 ヶ所、約 11,000 人 3／13 約 40 箇所、約 8,900 人 3／15 28 箇所、4,896 人		

東日本大震災の教訓 避難所の開設、避難者の収容など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教 訓
中長期の避難者 対応、避難所の自 主運営 3. 16～6. 22	防災計画 P 61「避難者収容対策」、P 111「避難活 動」、避難所運営フロー 避難所運営フローでは、町内会・自主防災組 織・ボランティアにより自主運営の支援を行うと 定めていた。 避難所運営マニュアルは策定途中であった。	停電と断水が解消すると、多くの避難者は自宅 に戻った。避難所には津波により被災した方など 長期避難を余儀なくされた方が残された。 館腰小学校では、3 月 15 日に避難者数が当初 の半分になったことから、運営委員会を作り、物 資の配分、情報収集、掃除、ゴミ出しをやること にした。 避難者は減少したが、避難所数は多かった。 民生部と教育部が避難所に職員を配置し、避難 所の統廃合を進めながら、避難所の自主運営を行 うよう働きかけた。 避難者は、仮設住宅や民間借上住宅への入居が 進むにつれて減少し、6 月 22 日に全ての避難所 を閉鎖することができた。 (避難者数の推移) 1 週間後 17 ヶ所、2, 841 人 2 週間後 17 ヶ所、2, 125 人 1 ヶ月後 12 ヶ所、1, 388 人 2 ヶ月後 9 ヶ所、943 人 3 ヶ月後 2 ヶ所、24 人 6 月 22 日 全ての避難所を閉鎖	民生部と教育部で担当する避難所を定め、職員 が昼夜交代で避難所対応を行った。 (避難所連絡員の役割) ・安否確認や避難者への面会の取次 ・各種支援やボランティアの申出、マスコミの取 材、かかって来る固定電話・携帯電話への対応 ・避難者の要望への対応・市への取次 ・市からの食料・物資等の搬入・配給・管理 3／17 避難所での撮影に関しトラブルがあり、 必ず本人の了解を得てから撮影するよう、避難 所管理責任者が許可することにした。 3／21 避難所の集約を図るよう市長指示 3／26 シルバー人材センターから 6 避難所に 人材派遣 3／30 復興業務に職員を集中するため、避難所 の統廃合の推進、応援職員による避難所対応を 行うよう市長指示 4 月～ 避難所担当の課を固定した。 (避難者の役割例) ・食事の用意・配給・洗い物 ・支援物資の整理・配給 ・避難所及びトイレの清掃 ・ゴミの分別・搬送、衛生管理（トイレットペー パーや石鹸の補充など） ・市への報告の取纏め（入浴希望者や必要物品）	・避難所対応は民生班が主で、窓口業務があり、 昼夜を問わずの業務となり、体調不良を訴える職 員が続出した⇒全庁的な職員の応援体制、県等へ の早期応援要請が必要。防災計画に反映、職員 O B への協力要請（OB 会との事前取決め） ・教育部と民生部の所掌事務が微妙に違ってお り、明確にすべきだ⇒防災計画の修正 ・様々な課の職員が交代で避難所に行くので連携 が図りにくかった（交代の職員が来なくて戻れな い、引継ぎがうまくいかないなど）。避難所管理 責任者を定め各種問合せ先として公表したが、避 難所の状況を十分に把握しきれなかった。避難者 から職員を固定してほしいとの要望があった⇒ 避難所ごとに担当課を決める。 ・避難所に女性職員のみが配置されたときは「女 性だけでは不安だ」との声があり、男性職員に女 性用下着や生理用品などの相談をしにくいなど の声があった。女性の視点が十分ではなかった⇒ 地域マニュアル、防災教育による啓発、配置職員 を男女混合にするなど防災計画、職員マニュアル に反映 ・避難者と話し合い、統合を進めたが、説明が不 足し批判されることがあった⇒避難所の統廃合 を行う場合は、時間の余裕をもって避難者に説明 する。
防疫、保健衛生 （感染症の予防、 被災者の健康管 理） 3. 15～6. 22	防災計画 P 170「防疫・保健衛生活動」、P 169 「愛玩動物の収容対策」 感染症予防のための防疫対策（避難所の衛生管 理、手洗い等の指導）と健康相談などの保健対策 は、民生部医療防疫班（保健センター、保険年金 課）が担当する。 避難所に飼い主と共に避難した動物の飼育に ついて適正な飼育の指導を行う。 宮城県獣医師会中央支部と「災害時の愛玩動物 の保護に関する協定」を締結していた。	避難生活によるほこりの吸引、仮設トイレの使 用などによる衛生状態の悪化などにより、嘔吐・ 発熱者が発生し、感染症対策が必要だった。 館腰小学校では、インフルエンザが流行した。 市では、感染症対策として、手洗い、清掃など を励行した。発症した場合は、医療機関と連携し 対策を講じた。 避難所でのペットの対応については、建物内に 入れない（外に繋ぐ。ケージに入れる）ところと、 建物内に入っていたところがあった。 獣医師会が巡回し、ケージ等を提供した。 避難者の栄養状況を栄養士が確認した。	避難所の健康管理は保健センターが担当した。 3／15 ポスターを掲示し、感染症予防して、う がい・手洗い、換気・清掃などを、エコノミー クラス症候群対策として健康体操を励行した。 3／20 歯科医による指導開始（義歯が流され食 事困難な方が少なくなかった。） 3／25～6／2 全国から応援いただいた保健 師を避難所に配置し、健康管理に努めた。 インフルエンザ、感染症が発生した場合は、 医療機関と連携し、早期診療と消毒を行い、避 難所に隔離室を設けて対応した。 3／26 13 日から継続していた医師の巡回診療 の規模を縮小し、5 月 27 日まで継続した。 3／27 医師から文化会館でペットを同伴して いる点が指摘され、話し合いの結果、ペットを 飼っている世帯が 2 階ギャラリーに移動した。 4／7～ 空気清浄機と加湿器、室内用スリッパ を確保し、避難所に配布した。 4／7 館腰小学校でインフルエンザが集団発 生。医師会等が対応し 13 日に沈静 5 月～ 庁内各課、各種団体と連携し、仮設住宅 の健康相談、家庭訪問、運動指導などを開始	全体として概ね良好 全国からの保健師の応援や医療機関との連携 により、感染症の流行や食中毒の発生を防ぎ、避 難所できめ細かな健康管理を行った⇒作業の流 れを防災計画、職員マニュアルに反映、市民マニ ュアル、地域マニュアルによる啓発 ・避難所でのペットの対応について、事前の取決 めがなかった⇒対応を整理し、防災計画、職員マ ニュアルで規定 ・震災後、避難生活によるほこりの吸引、エコノ ミークラス症候群に効果があるダンボールベッ ド供給に関する協定を締結した。 ・医療防疫班（保健センター、保険年金課）の業 務は、保健センターだけで完結しており、保険年 金課は民生班の業務を行った⇒組織体制の見直 し

東日本大震災の教訓 避難所の開設、避難者の収容など

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教 訓
メンタルケア 3. 20～現在	防災計画 P 170「防疫・保健衛生活動」 メンタルヘルスケアは、民生部医療防疫班（保健センター、保険年金課）が担当する。	震災によるストレス、P T S D対策が求められた。 メンタルケアは、民生部医療防疫班（保健センター）が担当した。保健所や関係団体と連携し、メンタルケアを実施した。 市では、孤立防止対策として、仮設住宅への入居をコミュニティ単位とし、健康面やメンタル面の継続的な支援に努めている。	3／20～4／11 長崎こころのケアチームが避難所での巡回相談（週 2 回） 4／6～ こども総合センターこころのケアチームの巡回相談 6 月 職員のメンタル相談 7 月～ 被災者メンタル相談を開始。心の健康サポートブックを仮設住宅に配布した。 10 月 メンタルに関する相談が急増。 メンタル相談員や訪問看護財団、生活再建支援課と連携し支援を強化した。	震災から半年後にメンタル相談が急増したことから、仮設住宅や民間借上住宅で孤立を防ぐ取組や継続した支援、相談に努めている。
災害時要援護者対策 3. 11～4 月中旬	防災計画 P 166「災害時要援護者・外国人対策」 民生部民生班は、障害者、介護を必要とする高齢者、1 人暮らしの高齢者などに対し、社会福祉団体と連携し、安否確認、避難所を中心に施設入所、福祉サービスの提供などを行う。 総務部総務班は、インターネットなどにより、外国人が孤立しないよう各種情報提供に努める。 市では、市内の社会福祉施設と、災害時における災害要援護者受入れ協定を締結していた。 また、自主防災組織の設立支援、防災講話や防災リーダー研修により、災害時要援護者への支援の取組を進めてきた。	災害により、避難所に避難した災害時要援護者（要援護者）、自宅等に留まった要援護者への支援が必要だった。 市では、早期に避難所を巡回し、要援護者の福祉施設での受入れや保健センターへの集約、福祉用具のレンタルなどを行った。 避難所では、施設管理者が授乳室を提供する、高齢者になるべく快適なスペースを提供するなどの配慮に努めた。 総務班は、ホームページの英語版を作成し、広報した。また、避難所などで英語のできる職員が通訳を行った。	災害時要援護者対策は、民生部民生班（介護長寿課）が担当した。 3／11 協定先である社会福祉施設に職員を派遣し、要援護者の受入れを依頼した。 3／11～4 月上旬 避難所の要援護者を軽度のものは保健センターに、避難生活が困難な者は社会福祉施設に搬送した。 市への相談、救急や病院からの要請、ケアマネジャーからの相談（単身で生活困難）に基づき、社会福祉施設に受入れを要請した。 3 月中旬～4 月中旬 避難所を巡回し、介護サービスを利用したい高齢者の調査を行い、施設入所まで対応した。 薬がなく悪化しそうな認知症高齢者や精神疾患者を精神科に受診同行した。 地域包括センターと調整し、1 人暮らしの高齢者や要援護者の安否確認を行った。 要援護者に福祉用具をレンタルした。	早期に避難所を巡回し、保健センターと社会福祉施設への受入れを行うことにより速やかな要援護者対策を行うことができた⇒作業の流れを防災計画、職員マニュアルに反映 ・避難所で要援護者を支援する仕組が必要。町内会・自主防災組織も要援護者の支援を行ったが、個人情報障害になり要援護者の把握ができないとの声があった⇒災害時要支援者名簿、支援計画の作成、自主防災組織の設立支援と防災講話、防災リーダー研修等による啓発 ・避難所に乳幼児が少なかった。子供の声がうるさいと怒鳴られる、迷惑がかかると遠慮するなどの理由により、親戚宅や民間空き住宅に移動したものと考えられる（仙台市に隣接し開発が進む名取市では、市内や太白区の民間空き住宅に入居しやすい環境だった）。 ・要援護者の把握方法が地域包括センターでまちまちだった⇒緊急時の連絡体制と役割の整理
避難所での入浴、二次避難 3. 19～6. 4	防災計画に入浴サービスの提供について記述がなかった。	避難の長期化に伴い、入浴サービスの提供が必要だった。 市では、市内銭湯などの民間施設に協力を要請し、入浴サービスを提供した。ボランティアが入場券の配布や避難所との時間調整を行った。 3 月下旬からは、避難所毎に、ボランティアによる日帰り入浴や宿泊付の温泉無料招待が始まった。館腰小学校では、近隣住民により避難者への入浴提供が行われた。	3／12 自衛隊に入浴サービスを打診。市内の銭湯極楽湯に協力要請を行った（燃料不足で早期の開業は困難な状況だった）。 3／19～5／31 極楽湯の無料入場券を避難所に配布し、避難所からバスを出した。 3／21～31 市長が仙台カントリークラブの風呂を提供してもらい避難所からバスを出した。 4／2 蔵王町の旅館を避難所に指定し、希望者を募り二次避難を実施した。 4／4～6／4 8 家族 14 名が二次避難した。	民間施設やボランティアの皆さんの好意により、入浴サービスを提供することができた⇒作業の流れを防災計画に追加
避難生活に必要なもの	避難生活に必要な設備、備品についての定めがなかった。	避難所では、避難者がダンボールなどを使い各自のスペースを確保した。避難生活に必要なものは施設や備品を借用し、テレビや冷蔵庫、洗濯機、暖房器具などは、避難者や近所の人、ボランティアなどが提供した。 市では、避難所で必要とされるものを、市の備品の提供、購入又はホームページによる募集、企業やボランティアの協力などにより確保した。	3／13 頃～ N T T 東日本が小中学校や公民館に無料の仮設電話を設置した。 3／20～ 避難所にインターネット環境を整え、パソコンを配置した。 4／8 洗濯機のない 5 避難所に 12 台の洗濯機を配置した。 4／17 インターネット通販企業の協力で、避難所から要望があった物品を全国の皆さんが購入し、寄付いただく仕組がスタートした。	・避難生活で必要とされたもの（必要とされるもの）を精査し、あらかじめ調達方法を検討しておく⇒防災計画、職員マニュアルに規定 ・4 月にパーティションの提供申出があったが、避難スペースができるまでの経緯（ようやく確定したこと）から、混乱を招くので採用を見合わせる避難所があった⇒災害時応援協定を締結し、ダンボール製品を早期に調達できるようにした。

東日本大震災の教訓 避難所の開設、避難者の収容など

項 目	①対応の状況	②教 訓
下増田小学校 3. 11～6. 3	3／11 14時46分地震発生。校内放送で机の下に潜るよう指示した直後に停電。揺れが収まり、校内の見回り。14時58分、余震が来る前に校庭に避難し、人員点呼。保護者が迎えに来るようになり（「早く引き渡せ」との要求あり）、間もなく引渡しを開始 15時20分、下増田公民館の避難者十数名が避難してきて大津波警報を知り、残った児童と保護者、公民館からの避難者が校舎に入る。 15時55分、増田川が逆流し、車が流れていくのが見えた。杉ケ袋から耕野に向かって水田の上を津波がゆっくり流れていく。水位は増田川の堤防の上から1～2 m。校舎屋上へと避難する。17時、公民館前交差点の排水溝、校舎北側の排水溝から水が噴き出し水位が上がり、20時頃には50cmとなった。 18時、公民館職員と学校職員が相談し、避難者受入を決定。校長が本部長となる。帰宅できない児童は音楽室、一般の避難者は理科室と家庭科室、高齢者・病弱者は図工室に入り名簿を作成。宿泊者313名。20時、駐車場でナンバープレートの上までと校庭南側が浸水。プレハブ校舎が床下浸水。夜になっても避難者が入ってくる。21時、市からの食料が届く。避難者と職員で分配（1人当たり食パン1枚、水500ml、魚肉ソーセージかバナナ半分）。 3／12 午前、市から食料が届き朝食を分配。停電のため校内の水道が使えず、トイレは小は流すが、大は女性は紙に包んでゴミにし、男性は外に作ったトイレを使う。女性を2階に移動させ、公民館からブルーシート、ござ、座布団を、体育館からござ、体育館用マットを運ぶ。11時に仮設トイレ2基が届き昇降口に設置。11時30分、美田園地区の水が引いて宮農高の生徒と職員が徒歩で避難してくる。体育館に入ってもらう。12時昼食 午後、児童の安否確認、職員の一時帰宅と家族の安否確認、職員の避難者支援体制（受付係、物資係、部屋係、環境整備係、レク係）を定めた。18時、新潟県見附市から4名の支援員があり、物資の運搬などを手伝ってもらう。19時夕食。宿泊者201名 下増田小学校では教職員が打合せを行い、宿泊者に係を決めてもらい、「朝の連絡」で1日の予定や協力事項を示し、避難所運営を軌道にのせた。	下増田小学校では、教職員が朝夕に打合せを行い、教職員の指導のもと、良好な避難所運営が行われた。 （職員の打合せ） 13日、避難者への対応は教職員で行う。避難者に宿泊の有無（長期か）を確認する。 14日、係の変更（市との対応は校長、宿泊者は教頭、外来者は教務主任）、1日の予定を宿泊者に示す。在室か外出か名簿でチェックしてもらう。係を決めてもらう。津波警報発令時の対応方法 15日、明日から自衛隊が来て3食作ってもらう。部屋にマットを敷いて模様替えを行う。 16日、毛布、物資の状況確認、宿泊者の健康チェックなど
増田中学校 3. 11～6. 4	3／11（金） 14時46分、地震発生。揺れが収まった後、生徒を校庭に避難させた。 15時30分頃、下増田地区を除き、生徒を地区ごとに5班編成、教職員が2～3名ついて自宅まで送り届けた（自宅が危険な場合は学校に連れ戻す）。下増田地区の生徒は学校に待機とした。 15時55分頃、避難してくる車が校庭に入ってきた。車の誘導に男性職員数名。残りの職員で避難所（体育館・柔剣道場）の準備を行い（シート、マット、畳、毛布、布団、カーテン等使えそうなものは全て提供した）、16時30分頃、避難者の受入れを開始（生徒と家族、お年寄りを柔剣道場に、一般の方を体育館に誘導）した。体育館内に本部を設置した（本部長：校長、屋内担当：教務主任、屋外担当：副教務主任）。 19時頃の避難者は約500人（体育館 約300、柔剣道場 約80、車中 約120）、20時頃 全職員で打合せ（避難所運営について、生徒の安否確認について）を行った。この日は、全職員で避難者対応に当たった。 3／12（土） 生徒の安否確認などをしつつ、ほぼ全職員で避難者対応に当たった。翌日以降シフトを組んで避難者対応に当たった。 3／15（火） 上山市から炊き出しのボランティアが来て、食事や避難所運営で助けられるようになった。 3／18（金） 隣接する名取北高校から避難者が移動してくるため、避難者を地区ごとに再編、移動してもらった。地区ごとに班長を決め、班長会議を開く。各班で係を定め、避難所の自治活動を開始した。班編成は、田高等2班、関上6班、下増田2班、市外1班の11班であった。 3／19（土） 班活動の様子を見た上で、班長会議で会長と副会長を決め、自治会を立ち上げ、徐々に運営を任せていくようにした。 震災直後から支援物資等が届き助かった反面、4、5日過ぎから届く物資が偏り、過剰になる物資がでてきて整理に苦慮した。	教職員の協力により、自治会が組織され、良好な自主運営が行われた。 （自治会ができるまでの経緯） 1～3日 助かって安堵、精神的には不安定⇒できる限り支援して安心して過ごせるようにした。 4～6日 周りが気になり始め、自分達も手伝おうという方々が出てくる⇒居住空間に配慮し、やれることは手伝ってもらうようお願いした。 7～10日 プライベートな時間と空間が欲しい。自分達でやっていこうという空気が見えてくる⇒面識のある方で班を編成し、コミュニティを形成する。自治活動を提案し徐々に動かしていく。 11日～ 自分達の活動に自信を持ち、やる気も増してくる⇒支援を徐々に引き、要求があったら対応することにし、自治会活動をメインにする。
本町集会所 3. 11～3月下旬	本町町内会自主防災会では、障害者就労支援事業所「みのり園」の園児や地区外の避難者のため、本町集会所を避難所として提供した。 3／11 みのり園の園児などが周辺に避難していたことから、集会所を提供することに決定した。避難者は7時30分の時点で74人（みのり園24人）。7時40分、役員は増田小学校に行き、市職員に支援を求めた。8時頃、パンなどが届けられた。10時頃から一時断水、お茶を配布した。反射型ストーブ2台で暖をとり、照明は町内会の発電機と照明器具を提供した。 3／12 午前に市から食料と水が届いた。午後役員打合せを行い、対応可能な役員が確認等を行っていくことにした。午後に避難者に名簿を作成させ、災害対策本部に提出した。避難者は82名であった。その後も、市に避難者名簿を提出し、市から定期的に食料などが届けられた。 3／13 役員がみのり園、避難者代表と打合せを行い、避難所の自主運営を要請した。自主運営について避難者全員に説明して了解を得て、当番を決めてもらうことにした。役員が交代で点検に来ることにした。 本町集会所避難所は避難者により自主運営され、役員が定期的に見回りを行い、避難者全員の退去により閉鎖した。	災害時要援護者施設の避難者に町内会が避難場所を提供し、支援したことが良かった。 ・停電時に、発電機と照明器具、乾電池や懐中電灯でトイレなど最小限の照明を確保した。 ・断水があったが、雨水マンホールから水を汲み上げて対応した。 ・反射ストーブがあり、プロパンガスが使用でき、皿やコップなど揃っていることも良かった。

東日本大震災の教訓 安否確認・避難者名簿の作成、行方不明者の把握

項 目	①計画等の有無、体制整備の状況	②対応を迫られた事案、対応の概要	③対応の詳細	④教訓等
安否確認・避難者名簿の作成 3.11～ 24年1月	防災計画P20「市民及び事業所の役割」 平常時の市民の役割として、次のように定めていた。 ア 地震発生時の役割分担を決めておく。 イ 避難場所、避難経路を日頃から確認しておく。 ウ 毎日の行動予定をわかるようにする。地震災害発生時の連絡先と連絡方法を定めておく。 市では、以前から防災講話やパンフレットなどで、家族で連絡方法を話し合っておくよう啓発してきた。 総合防災訓練では、N T Tと連携し、災害伝言ダイヤルの体験コーナーを実施していた。	閑上・下増田地区が津波により孤立し、多くの被災者が市内の避難所などに分散した。 携帯電話等が繋がらなかったことなどから、 人々は市役所や避難所に貼り紙をして、自分の安全や連絡先を伝えようとしたが、メッセージを見つけることは大変だった。 市の津波避難に関するアンケート調査によると津波について家族で話し合いどうするか決めていた方は、15%であった。 被災者と連絡をとることが出来ず、沿岸部の電話が長期不通となったことから、全国から親戚、知人の安否を知りたいとの電話も多かった。 市では、避難者名簿を作成し、市役所1階に相談窓口を作り対応し、避難所にも名簿を送付した。電話による問合せに対応した。	安否確認については、総務部（総務課、市政情報課、議会事務局）が担当した。 民生部や教育部が避難者名簿を作成し、総務部が安否確認の問合せに対応した。 3／11 16時から市民ホールで来庁者の案内をしていた市政情報課は、来庁者の伝言を市民ホールのパネルに掲示するようにした。 市長が震災当日の第5回本部会議（20時10分）で避難者名簿の作成徹底を指示し、各避難所で避難者名簿の作成が行われた。 3／12 昼頃、市民ホールにパネルを搬入し、避難所の避難者数と各避難所の避難者名簿を掲示、空きスペースには、来庁者のメッセージを掲示した。 電話が通じるようになると、親戚や知人などから安否確認の電話が昼夜を問わず殺到した。 総務課では、手書きの避難者名簿により回答した。並行して避難者名簿のデータ入力（エクセルの入力作業）が進められた。 安否確認の依頼者が親戚のほか、親族以外の友人・知り合いであることが非常に多く、個人情報保護の観点から対応に苦慮した。 3／14 50音順名簿を市役所市民ホールと避難所に掲示した。 安否確認は、1階安否確認コーナーで対応していたが、5月2日から市政情報課事務室に移動した。 市政情報課では、連絡を取りたい方には必ず、本人に確認し折り返し連絡していたため、かなりの事務量になった。 安否確認業務は、24年の1月に生活再建支援課に引き継がれた。	・災害発生時の家族の集合場所や連絡方法を定めるよう啓発していたが、実践しているものは少なかった⇒ 防災講話、市民防災マニュアル、防災教育による啓発 ・防災計画で安否確認のルール、担当部署が定まっていなかった⇒ 対応を精査し、防災計画、職員マニュアルに反映 ・避難者名簿の様式が定まっていなかった⇒ 様式の作成、避難所等への備え置き ・避難者の名簿を手分けして突貫作業で入力したため、当初複数入力や入力漏れが発生した。他の部署で保有している情報が反映されないことがあった⇒名簿作成主管課、責任者を定め、保有しているリストを主管課に集約する。 ・避難者名簿の様式が定まっていなかったため個人の特定が難しい場合があった⇒避難者名簿の様式を作成する（フリガナ、生年月日、性別など）。 作成方法と管理を考えると、1人1葉が望ましい。 ・避難者リストや貼り紙（ここにいます）の情報から、市民を特定することが困難だった⇒安否確認コーナーに住民基本台帳を見れる端末を置くこと。 ・親族からの安否確認の照会はやむを得ないと考えるが、単なる知り合い程度の者からの申請についてはガイドラインの作成が必要。
行方不明者の把握 3.21～現在	行方不明者の把握方法について、防災計画に規定がなかった。	発見されたご遺体は、空港ボウルで確認してもらい、引渡しが進められた。 津波で被災した方は避難所や市内外の親戚や友人宅に避難していたり、市内外の民間住宅に入居していたりと、把握が困難な状況だった。 全住民リストを行政区長に確認してもらい、様々な情報と突合を行いながら行方不明者の確認を行った。 （行方不明者数の推移） 3／21 1,000名 3月後 118名 半年後 72名 1年後 55名 2年後 41名 現在 40名	行方不明者の特定は、総務部企画班（市政情報課）が担当した。 3／21 行方不明者数を1,000名と推計して発表した。 3／23 震災時の住民データに安否情報を入力するシステムを作成し、 24日安否確認用の住民リストを行政区長に送付、約7万3千人の安否確認を依頼した。 行政区長の安否情報と避難者名簿を入力し、行方不明者の絞込みに努めた結果、231人まで特定することができた。 4／22～ 行方不明者231人の名簿を避難所と公民館に掲示し、広く情報提供を依頼した。 1ヶ月で行方不明者を約130人まで絞り込んだ。 その後の行方不明者の減少は、DNA鑑定による身元判明を待つしかなかった。	防災計画で行方不明者特定の方法、担当部署が定まっていなかった⇒ 対応を検討し、防災計画、職員マニュアルに反映。確認様式の作成 ・もう少し早く住民リストを打ち出して、来庁者に確認したり、り災証明の申請書に安否欄を設けていれば、安否情報を早く把握できた。 ・行政区長への説明が不足し、行政区によって安否確認の方法がまちまちだった⇒様々なケースを想定して説明すべきであった。 ・ 住民基本台帳を使用して確認作業を行ったため、外国人の安否確認が手薄だった⇒外国人情報を把握する。