

# 大槌町東日本大震災検証報告書（概要版）

## 1. 検証の目的

当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。）における大槌町役場職員の対応、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

### （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。

### （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。

### （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。

## 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

◎（1）～（3）の視点による検証を具体化するため、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公民による3つの部会で分担して検証する（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：役場職員業務、防災関係機関からの受援体制に関する実効性等について検証する。

- ①国・県・周辺市町等による東日本大震災の検証結果のまとめ（既往）
- ②防災関係機関へのヒアリング調査の実施・分析（新規）
- ③町役場職員へのアンケート調査等のまとめ（既往）
- ④町役場職員（幹部職員・一般職員）へのヒアリング調査の実施・分析（新規）

◎地域住民：災害対応の担い手としての地域住民の視点から検証する。

- ①桜木町、町方、安渡、赤浜、吉里吉里地区における調査記録のまとめ（既往）
- ②町方地区（江岸寺周辺）ヒアリング調査の実施・分析（新規）
- ③小槌地区ヒアリング調査の実施・分析（新規）
- ④金澤地区ヒアリング調査の実施・分析（新規）

## 4. 町災害対策本部の初動対応の記録

多くの職員が犠牲になった庁舎前での初動対応（災害本部設置）の記録（抜粋）は以下のとおりである。

### 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。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) 庁舎前への避難の繰り返し

・町職員は、庁舎から一斉に外に出たが、その後の余震により、庁舎への戻り、避難を3回ほど繰り返した。  
・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) 庁舎前に本部を設置

・災害本部要員が庁舎前を出た機を取り囲んだ。「以前の訓練通りだ」と思った。  
・高台避難を主張する職員もいたが、部長から本部方針（各自任務につく・誘導班は帰還等）が指示された。

### 4) 庁舎前で待機・情報収集

・情報収集手段は、ワンセグ、ラジオ（大津波警報3m）、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。  
・部下に避難指示を出したのは福祉課長のみであった。

### 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。  
・屋上に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人と出入り業者1人が生き残った。その他の人は犠牲になり、本部要員（地域整備課等を含む）が主な犠牲者となった（幹部は11人中7人が犠牲）。

## 6. 「避難行動・避難誘導」の問題点と対策の方向性

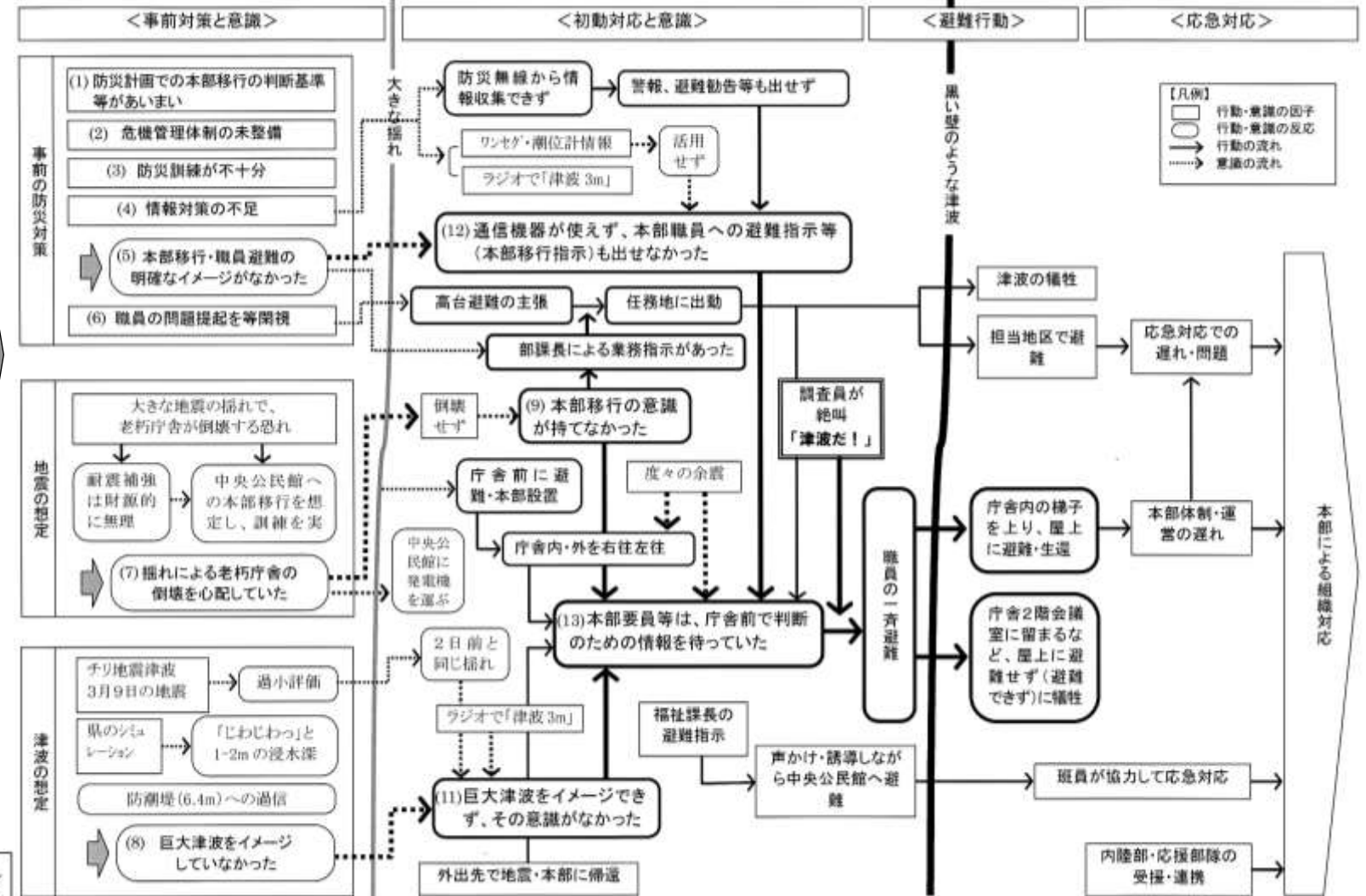
【問題点5-1】職員の避難行動に関するルールの未整備	・災害対応従事者の安全確保のためのルール化、情報の収集・伝達体制の整備、職員への防災研修や訓練等。
【問題点5-2】職員の避難誘導に関するルールの未整備	・家族毎・地域毎の避難計画の作成、3.11の教訓を踏まえた自助・共助の啓発等。
【問題点5-3】町民の避難行動の遅れ	・家族毎・地域毎の避難計画の作成、3.11の教訓を踏まえた自助・共助の啓発等。
【問題点5-4】避難時の車利用のルールが未整備	・「車での避難」に関するルールを町・地区レベルで検討等。
【問題点5-5】避難場所・避難路の指定における不備	・避難場所・避難路の見直し・改善、及び避難者の移送方法の改善等。 ・「避難場所・避難所」の区分を明確化し、その周知・訓練の徹底等。
【問題点5-6】学校・各世帯での避難ルールの未整備	・学校による児童の安全確保・一時滞在支援を推進等。

## 7. 「避難所運営」の問題点と対策の方向性

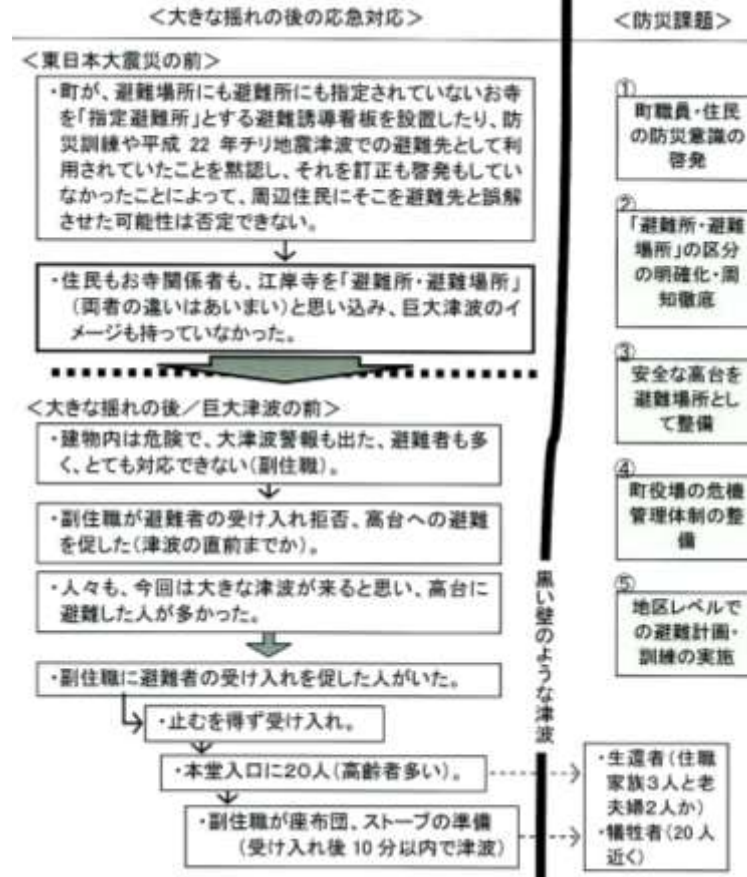
【問題点6-1】指定避難所の被災	・避難所の指定方法【安全確保】、被災・孤立時の再避難、内陸部での受入確保、運営体制（在宅避難者支援含む）、運営方法等の検討、運営訓練の実施等。
【問題点6-2】避難所開設時の混乱	・避難者、地元住民組織も主体的に参加する避難所運営協議会の設置・育成、学校防災における避難所運営の位置付け・役割分担などの検討等。
【問題点6-3】避難所運営体制の未整備	・避難生活における物資・資機材の備蓄（協定による調達を含む）、「避難所運営マニュアル」（仮）の作成、情報収集・伝達体制づくり、精神不安の方との相談業務、在宅避難者支援対策、避難所間の公平化、防災対策などの検討等。
【問題点6-4】避難所機能と学校機能との両立の難しさ	・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等。
【問題点6-5】避難所運営の難しさ	・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、避難所間の公平化、防災対策などの検討等。
【問題点6-6】避難所機能と学校機能との両立の難しさ	・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、避難所間の公平化、防災対策などの検討等。
【問題点6-7】避難所での傷病者対応の難しさ	・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等。

## 5. 町災害対策本部の初動対応と事前対策の因果関係

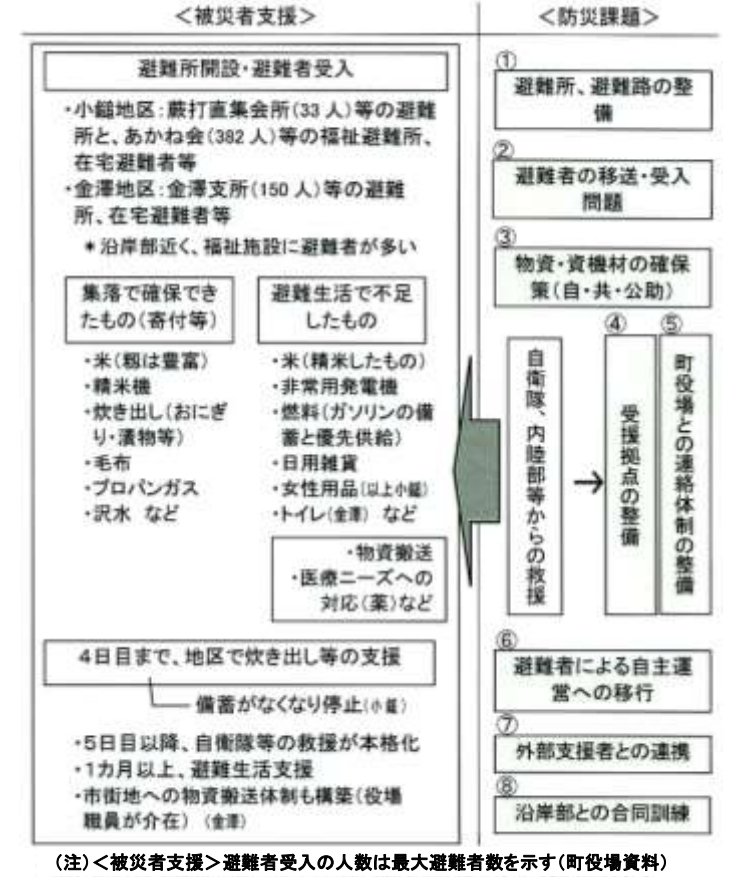
庁舎前での災害本部の初動対応と事前対策の因果関係について、町職員への調査記録を分析した結果は下図のとおりである。



## 8. 町方地区（江岸寺周辺）初動対応と防災課題



## 9. 内陸部住民による被災者支援（小槌・金澤地区）



（注）被災者支援＞避難者受入の人数は最大避難者数を示す（町役場資料）

## 10. 検証結果の概要

「大槌町東日本大震災検証委員会」が実施した検証結果について、とくに「防災対策の方向性」の概要を抜粋すると下表のとおりである。なお、表中の「No.」は「検証報告書」の検証番号を示す。

No.	防災対策の方向性（概要）
1	<b>地震・津波の想定</b>
1-1 5-3	・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	<b>情報の収集・伝達（津波襲来前）</b>
2-1 ~3	・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。
2-4	・率先避難・声かけなど自助・共助の啓発など、自主防災組織の育成、及び町との連携を強化する。
3	<b>情報の収集・伝達（津波襲来後）</b>
3-1 ~2	・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	<b>救助・救急、消火活動体制</b>
4-1	・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	・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	・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	<b>避難行動・避難誘導</b>
5-1 ~2	・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	・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	・「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	・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	・学校による児童の安全確保・一時滞在支援を推進する。
6	<b>避難所運営</b>
6-1 ~2	・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（在宅避難者支援を含む運営協議会）、運営方法を具体的に検討し、運営訓練を実施する。
6-3 ~4	・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	・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。

No.	防災対策の方向性（概要）
7	<b>物資・燃料等の備蓄・支援</b>
7-1 ~4	・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	・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図る。
8	<b>要援護者支援対策</b>
8-1 ~2	・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	・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	・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	<b>災害医療活動</b>
9-1 ~3, 6-7	・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	・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	<b>災害対策本部機能</b>
10-1	・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	・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	・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	・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	・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	<b>防災教育・防災訓練</b>
11-1	・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	・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	・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。