

検証の総括

●はじめに：東日本大震災における県の役割

県が自然災害発生時に果たすべき任務は、災害対策基本法第70条によれば、第一に、県の所掌する応急措置を速やかに実施することとされており、県道の復旧作業や県民全体に関わる広報などが該当する。そして第二には、市町村による応急措置が的確かつ円滑に行なわれるよう努めることとされている。

では、甚大かつ広域的な被害をもたらした本災害において、この二つの役割を効果的に担うため、県には何が求められていたのであろうか。第一の任務となる県管轄の施設の復旧活動等に関しては、被害箇所が膨大となり、影響の及んだ分野も多岐にわたったことが、本災害の特徴であった。県としては、広域に及んだ被害状況を迅速に収集・分析し、限られた資源を的確に投入して復旧活動に当たることが求められた。そして、県内の地域間で、優先順位をつけて資源を投入することが必要となった場合には、県による地域間調整が重要になっていったといえる。また、県庁内部においても、複数の業務分野間（環境保全、ライフライン復旧など）での競合や新規業務が発生した場合には、県部署間での調整（業務所掌、職員配置など）を行い、県全体として効率的に活動できるよう組織運営することが重要となった。さらに、県の有する資源（職員、物資等）だけでは不足すると判断された際には、県外（国、都道府県、NPOなど）から必要となる資源を迅速かつ的確に調達し誘導するため、対外的な広報及び調整機能も求められていた。

一方、県の第二の任務である市町村の支援については、多数の自治体が大きな被害を受けた本災害では、阪神・淡路大震災等の既往災害に比べて、とりわけ重要性を増していたといえる。甚大な被害を受けた沿岸自治体では、多数の被災者に対する救援物資や、膨大な災害対応業務を実施するための職員数など、資源量が圧倒的に不足していた。また、数量的な資源不足のみならず、災害対応業務（原子力発電所関連対策を含む）を実施するためのノウハウなどについても、県による支援が期待された。さらには、特に被害が甚大で、役場機能が著しく損なわれた市町村に対しては、「支援」とどまらず、機能の一部補完まで県に期待されていたといえよう。本災害では、こうした被災市町村が複数にわたったことから、県が市町村間の総合調整を行い、県庁及び県外関係機関の資源を投入・誘導して支援を行うことが重要であった。

ただし、これら県の二つの役割は別個のものではなく、被災した県民のためという原点に立ち、県組織が一体となり災害対応に当たることが求められた。つまり、県の管轄する施設等への応急対策及び市町村支援を行うために、地域間や組織間の調整（県庁内各部署及び市町村間）を行い、役割分担や資源（職員、物資等）の配分方針を定め、県全体として組織的に活動できるよう運営マネジメントすることが県の重要な責務であった。さらに、県外関係機関からの資源調達を適切に行うため、広報活動や広域調整機能（県外関係機関との調整及び県内市町村間の調整）も重要な役割であった。そのためにはまず、被災地から迅速に情報を収集・整理・分析して、必要となる資源の種類や分量を見積もることが、県の機能として必要であった。また、災害発生時に応急対策を円滑に行うためには、災害発生前から実効性の高い防災計画の立案や、防災訓練の実施が必要であった。宮城県では、宮城県沖地震に備え、近年の2003年宮城県北部地震や2008年岩手・宮城内陸地震の経験を踏まえた事前対策を精力的に行っていたが、巨大広域災害である東日本大震災には十分ではなかった。被災経験のある自治体であっても、過去

の災害対応経験のみに捉われることなく、事前の備えを強化する必要がある。

●情報のマネジメント

○被災市町村の状況把握

東日本大震災では、津波により沿岸部の市町役場や地方支部の事務所が被災し、職員の活動や通信手段が制限されたため、災害発生直後、県庁では被災市町村の状況を把握することが困難であった。今後は、被災地と県庁とをつなぐ連絡手段の確保について再検討する必要がある。平時からの非常用通信手段の配備・耐震性の強化や訓練に加えて、災害発生直後に県から市町村に派遣する情報連絡要員を、より効果的に機能させることが望まれる。情報連絡要員が派遣先の市町村で実施する業務をより明確に定めるとともに、特に情報収集業務については、収集すべき情報項目を全県的に標準化するなど、より組織的・体系的に収集を行う必要がある。また、東日本大震災のように多数の市町村が被災した場合には、分野ごと（救援物資、福祉など）の情報収集だけでなく、市町村ごとに被害・ニーズの全体像を把握しながら、全県的に対応しなければならない。そのためには、本部事務局内に、各市町村（あるいは各地方広域圏）に係る複数の分野・事案を一括して受付・管理する市町村別（あるいは地方広域圏別）の担当窓口の設置を検討することが望まれる。さらに、より適切な状況認識や円滑な情報交換のために、本庁職員が現地に赴き、市町村側の担当職員と顔をあわせる機会を設けることも望まれる。

○情報処理

被災市町村などからの情報が集まり始めてからは、県庁に寄せられる情報は量が膨大になるとともに、ツイッターや電話による不確かな情報なども各部署へと無制御に入るようになり、本部事務局内外で本来業務に支障をきたす事態となった。情報処理方針（どのような情報を優先して処理すべきか）も明確でなく、個人からの問い合わせなど災害対策本部にとって緊急性が低い案件への対応に時間をとられた。今後、これらによって本来業務に支障が生じないように、外部に公開する電話窓口の制限や、情報ニーズの高い事項（安否確認など）については一層の積極的な広報などが求められる。その際、今回行われた民間サービス企業等との連携は有用であったことから、今後は、災害発生時により円滑な協力が得られるよう、事前に具体的な応援協定の締結などの検討を行うことが望まれる。

収集した情報の整理に当たっては、関連する業務を実施する機関・部署の間での様式の不統一や、様式に必要な情報の項目不足がみられた。その結果、情報処理が非効率になるとともに、情報の統合・総合分析が困難となった。今後は、関連機関・業務の間で様式の共通化と、様式への記載項目の見直しが求められる。また、市町村などから受け付けた要請などに対して、県庁内の各担当部署が、その後どのように対処しているのか対応状況を情報整理できなかった。今後は、重要案件については、県本部全体としての対応状況を把握できるよう、要請等の受付から、対応の進捗状況まで一貫して情報管理できる仕組みが必要である。

○広報

災害対策本部会議は公開して開催され、県や警察など会議参加機関が、県民への周知が重要な事項について、会議の席で報道機関に対して直接的に呼びかけられたことが、効果的な広報につながった。ま

た、広報活動は、ホームページや電話、新聞、ラジオなど、各種のチャンネルを通じて行われ、被災した市町の広報機能の代替の役割も果たした。ただし、県庁内各課の中には、積極的な広報に対する意識が十分ではない場合もあった。今後は、全庁的に、災害時及び平時における広報活動の重要性についての意識啓発と実践が望まれる。

●本部体制の強化

○総論

本災害では、県の応急対策業務の分量が膨大になるとともに、燃料支援など事前に詳細な計画のなかった新規業務も発生した。今後は、地震被害想定の見直しも必要ではあるが、それ以上に、事前に想定されていない事態が発生しても、県災害対策本部が、より機動的かつ組織的に対応できるよう、地域防災計画を見直していくことが求められる。

すなわち、災害発生後に応急対策を実施していく過程で、県全体として効果的な活動を行うために、本部組織体制や業務分掌・ワークフローを柔軟に構築・改善することが必要である。そして、本部会議の場で、各時期における県の活動目標・対応方針を、全庁的に意思決定・共有し、各部署が協力して組織的に活動することが重要である。そのためには、本部事務局による、県本部全体の組織マネジメント機能を強化することが必要である。また、本部全体の体制構築などを円滑に行えるよう、本部事務局に権限を付与することや、全庁的な理解の促進も求められる。また、県のみならず、関係機関（国、他都道府県、指定公共機関、協定締結機関、NPO等）とも柔軟な対応がとれるように、あらかじめ協力体制を構築しておくことも重要である。

○本部事務局

本部事務局内には、事前計画のなかった業務（避難所の情報の集約など）や、作業量が膨大となった業務（救援物資調達・供給など）に対応するため、新たなグループが設置された。こうした本部事務局各グループ間での業務調整は、本部事務局幹部職員が行ったが、グループ長会議などの組織的・定期的な業務調整を行う機会はなかった。また、本部事務局における電話対応や新規グループ要員などのために、各部署から応援職員が派遣された。しかし、これら応援職員は交代が頻繁で引き継ぎ時間も十分ではなく、円滑な業務の継続が難しかった。今後は、応援職員はできる限り同じ職員に固定し、引継ぎルールや連絡様式の定式化を進める必要がある。

こうした多数の応援職員の統制を、危機対策課職員は十分には行えなかった。発災直後より、本部事務局の業務量が膨大となり、危機対策課職員だけでは人数が不足した。事前計画に基づき、危機対策課OB職員の応援は得られたものの、現役職員の人員交替までは計画されておらず、危機対策課職員の疲労は増し、業務効率にも影響を及ぼした。

今後は、災害の規模に応じた職員の増員方法の検討が求められる。そして、危機対策課職員は、実作業へ従事する以上に、応援職員によって構成されるグループや庁内各部署の統制など、組織マネジメントに重点をおくことが望まれる。

○県庁内各部署間の連携による災害対応について

宮城県各部署の職員は、所属部署での勤務に加えて、人事課の指示に基づき本部事務局での業務や、市町の行政支援へ動員された。全庁としての取り組みが求められる本部事務局業務などへ臨機応変に職員を動員したことは、引継ぎ作業などでの課題はあったものの、災害対応を行う上で効果的であった。

一方、本部事務局だけではなく、庁内の各部署においても、物資調達や燃料支援など様々な重要応急対策業務が行われた。しかし、複数の部署で類似業務を扱いながら、業務調整を行うための複数部署での合同会議は継続的には開催されない案件もあった。災害対策本部執務室（県庁行政庁舎2階講堂）で行われた業務の多くは、危機管理課職員を中心に実施計画が立てられており、庁内各課の職員は、応援や連絡要員での参画が多かった。今後は、救援物資業務など、庁内の複数部署で実施している応急対策業務については、各部署の担当を一時的に集めたタスクフォースを本部執務室内に設置するなど、全庁的に最も効果的な本部組織体制を検討することが求められる。

なお、早急な災害復旧を実現するため、4月22日には「宮城県震災復興本部」が設置された。それに併せて企画部が再編されたほか、新たに「震災復興推進課」も新設され、その後も随時、「震災援護室」「復興まちづくり推進室」等の課室が設置された。災害復旧・復興を迅速に進めることを優先的な目標として、それに向けた組織体制の構築を優先し、その後必要に応じて組織体制を見直していったことは効果的であった。

○地方支部

東日本大震災では多くの災害対策本部地方支部（地方機関）が被災したことに加えて、衛星携帯電話等の通信機器の不足等によって、本庁では市町村の状況把握や支援する手段が制約された。県として発災後、速やかな災害対応を進めるためには、地方支部の初動体制の強化が必要である。

今回、地方支部では、被災による公共交通機関の停止やガソリン不足で遠方から通勤が困難となり、自宅から最寄りの地方機関や県庁で災害対応に当たった職員が多くみられた。今後は、本庁、地方支部という枠を超えて、必要な部署に必要な人員を割り当てるためにも、職員が通勤できる範囲で災害対応に当たる体制づくりが求められる。

さらに、災害直後に限らず、長期的な人員配置についても、地方支部の各事務所間での人員応援の調整を、事務所間で実施した事例もあった。地方支部では、県内全体の被害状況を概観できず、どこに人員を優先すべきかの広域的判断が難しいため、他県からの応援や地方支部間の調整については、本庁にて実施する仕組みが必要である。

地方支部を構成する各事務所による情報収集や支援活動は、災害対策本部地方支部の枠組みで動く場合と、本庁主務課からの指示で動く場合と両方が見られた。これは情報伝達の重複や、指示命令システムに混乱を招く危険性がある。また、地方支部の管轄する地域の広さや事務所等の配置状況は、地方支部により大きく異なっている。各地方支部が、管轄地域や各班の平時の情報伝達の実態に合わせて、実効性のある災害対策地方支部の体制、役割について検討を行うとともに、本庁の災害対策本部と地方支部各班の主務課との間での情報伝達ルートの整理が必要である。

●災害対応拠点・設備等の事前対策**○職員の執務環境の改善**

県民を守るべき職員も被災者であり、想定を超える津波により、初動対応に当たった宮城県職員にも犠牲が発生した。地震による揺れや津波、余震等から職員の安全を守るとともに、発災後、県職員がいち早く災害対応に従事できるように、災害対応拠点となる庁舎等の安全性の確保や避難等のマニュアル整備を進めなければならない。また、災害対応に当たった県職員は、通常時に比べて膨大な業務を、不眠不休で自らの食料が不足する状況で進めなければならなかった。宮城県だけでなく、多くの自治体で災害対応を行う職員の執務環境については、十分に考慮されていない。県民の救援救護のため、県職員が最大限の力を発揮できるよう、職員用の食料・飲料水、仮設トイレ等の備蓄や災害対応に必要な物資等の確保を進める必要がある。

○資機材などの備蓄・調達体制の強化

地震の揺れ・津波による庁舎や重要設備の被災や停電等によって、本庁と市町村、地方支部、あるいは各地方機関の間での通信手段の確保が課題となった。地方支部を構成する各事務所には衛星携帯電話などの非常用通信機器や、停電に備えた非常用発電機の配備が必要である。さらに、事前に、配備した非常用電源機器による庁舎への給電状況を確認するとともに、非常用通信機器の使用手法や受信可能場所などについて訓練を行っておくことが求められる。また、災害発生直後には、相互応援協定先の団体などと連絡がとれなかった事例が複数みられた。今後は、災害を想定した複数の通信手段の確保・確認とともに、通信手段が使えない場合の連絡方法についてもあらかじめ確認しておく必要がある。

燃料の調達については、事業者等との協定を締結していたが、関係機関との事前調整、訓練は十分ではなかった。今後は、重要施設や地域における備蓄等の予防対策のほか、県では、国や市町村、石油商業協同組合などと連携して、災害発生後の燃料供給に関する協力体制を構築することが望まれる。油槽所や給油所等の災害時の供給機能、情報連絡網の整備や、運搬手段の確保、各重要施設において給油に必要なとなる情報を、あらかじめ集約しておくことが望まれる。

●外部機関との連携**○応援協定機関との連携**

宮城県の災害の初動対応では、物資調達・人的支援の多くが、相互応援協定先への連絡から始められており、災害対応においては相互応援協定の締結が重要であることが明らかになった。なかでも、物資提供に関する協定（食料品、飲料医薬品、生活用品、葬祭用品）及び物資の輸送に関する協定は不可欠なものであり、あらかじめ協定を締結していたことが迅速な対応に結びついていた。

さらに、単に物資の提供のみならず、関連する業務まで行われていたことが迅速な対応に結びついていた。相互応援協定については、その詳細な内容までは記載されていないものが多いが、今回の事例を踏まえて、物資の提供のみならず、物資の提供に伴う管理・運営までを含めて具体化しておくことが有効である。

○応援自治体との連携

自治体間との協定については、全国知事会、全国市長会・全国町村会などからの要請に基づき、複数の自治体が宮城県を支援した。宮城県庁には、応援県からの連絡員が派遣され、情報収集や支援調整が行われた。山形県は、北海道・東北8道県の相互応援協定の応援主幹県であったため、地震発生後すぐに連絡員を派遣し、各応援県間支援調整を行った。今後、応援主幹県が担う役割について、より明確にする検討が必要である。また、被災直後には、各自治体から宮城県及び被災市町への自主的な支援が、物資・マンパワーの面で有効に機能した。しかし、これらの自主的な短期派遣職員の活動実績については、県全体での情報集約が困難という課題が明らかになった。これは、派遣要請ルート・受入れルートが複数にわたるためであった。自治体からの短期派遣職員については、派遣元からの情報を国が中心となって集約するための方策を検討する必要がある。

●おわりに：市町村、県民等の立場からの、さらなる検証の必要性

この検証は、県各課室のほか、一部の地方支部、被災市町、応援都県、防災関係団体などのご協力により、ヒアリング調査及び資料提供に基づき実施した。業務多忙の中、本災害対応の課題・教訓について、今後の宮城県及び国内外の防災に役立てるため、率直にお話しいただいた皆様に敬意と感謝の念を示したい。

ただし、この検証の大部分は、県各課室の担当者からの聞き取りに基づいている。市町村や被災県民などには、異なる視点からの評価もあろう。今回、時間的な制約もあり、被災市町村・被災県民の意見、想いについては十分にくみ取れていない可能性もある。この検証で終わりとすることなく、東日本大震災の教訓を将来の宮城県及び国内外の防災に役立てるため、幅広い関係者による災害対応の検証を、今後も継続することが求められる。