

釜石市 東日本大震災 検証報告書
【災害対策本部編】
(平成 26 年度版)

釜 石 市

はじめに	1
第1章 検証の概要	2
第1節 検証の目的.....	2
第2節 検証の方法.....	2
第1項 検証の体制.....	2
1 「釜石市東日本大震災検証委員会」の設置	2
2 外部有識者からの助言体制	2
3 庁内の体制	3
4 事務局の体制	3
第2項 検証の方法.....	3
1 検証の対象	3
2 検証の方法	5
第2章 検証結果・総評	10
第1節 「市災害対策本部」の初動・応急期の対応の検証.....	10
第1項 初動対応の主要な業務（検証の視点）	10
1 初動対応に必要な主な業務（表 1-1 参照）	10
2 初動対応の成功を決定づける要素（表 1-2 参照）	10
第2項 初動対応の検証.....	10
1 災害発生直前の状況（要員の確保）	10
2 市災害対策本部の設置（本部設置場所の空間確保、庁舎の分散した配置） ..	11
3 避難の呼び掛け・避難指示の伝達（被害拡大防止措置）	11
4 津波の襲来（第1庁舎等が孤立、停電、情報通信網の遮断）	12
5 被害状況の収集	12
6 津波襲来直後の対応	13
7 市災害対策本部の移転	14
8 各班の組織としての動き	14
9 職員の長期間勤務と事務分掌	15
10 市災害対策本部会議の位置づけ・役割	15
第3項 結 論	18
1 市災害対策本部または市本部長意思決定	18
2 業務等の調整・優先順位の決定	18
3 組織間連携	19

第4項	具体的に検討すべき特に重要な課題.....	19
1	市災害対策本部の初動立ち上げ成功の要件として、市が今後整備すべき事項	19
2	本検証で明らかになった、問題点の改善に向けて今後行うべき事項.....	20
3	防災関係機関等との連携・情報共有のあり方について、関係機関との協議を深める。.....	20
4	生命を守ることに直結する対策・備えを充実させる。.....	21
第2節	検証項目ごとの問題点・改善の方向性.....	22
第1項	市災害対策本部の初動・応急対応.....	22
第2項	情報・通信及び情報収集・伝達.....	28
第3項	避難誘導・避難行動.....	34
第4項	捜索・人命救助.....	36
第5項	避難所開設・運営.....	38
第6項	物資供給（水、食料、燃料等）・救援物資集配.....	48
第7項	遺体の捜索・搬送・安置・火葬等.....	57
第8項	津波漂流物（がれき）撤去.....	63
第9項	仮設住宅.....	64
第10項	ボランティア.....	69
第11項	国・県・他自治体等の応援.....	71
第12項	災害時要配慮者（要援護者）対応.....	73
第13項	その他	74
第3章	釜石市の災害対応状況	77
第1節	概要.....	77
第1項	3月11日～13日（震災発生から3日間）の状況.....	77
第2項	3月14日～17日（震災発生から1週間）の状況.....	84
第3項	3月18日～3月31日（地震発生月）の状況.....	90
第4項	4月1日～8月10日（新年度～全避難所閉鎖）の状況.....	95
第2節	地震～津波襲来直後までの状況.....	100
第3節	業務別対応状況.....	102
第1項	市災害対策本部.....	102
1	市災害対策本部・市本部長の対応状況	102
2	職員の安否確認	111
3	人事管理	111

第2項	情報通信・収集.....	115
1	市災害対策本部・運営班と地区生活応援センター等の情報通信.....	115
2	情報収集 -被害状況の確認、避難者名簿・安否確認等.....	116
第3項	避難の呼び掛け・誘導.....	119
1	津波情報	119
2	避難指示・誘導	120
3	災害時要配慮者（要援護者）に対する避難誘導.....	123
第4項	人命救助・捜索・救急・災害時医療.....	124
1	消防本部による救助・人命捜索・救急活動	124
2	震災当日の保健福祉センターの対応	128
3	自衛隊、緊急消防援助隊、国際緊急援助隊、警察広域緊急援助隊、DMAT と、市災害対策本部保健医療班の活動	130
第5項	消火・防火活動.....	133
1	片岸町の山林火災	135
2	その他の火災	135
3	危険防除	135
4	その他	136
第6項	広報活動 -ライフライン・生活情報等の提供.....	137
第7項	避難所開設・運営.....	140
1	避難所の開設	140
2	避難所の運営	145
第8項	物資供給・救援物資集配.....	155
1	全体に係る物資供給への対応状況	155
2	地区生活応援センターを中心とした物資の配布・炊き出し.....	160
3	燃料の供給	162
第9項	遺体全般（収容・搬送・安置・火葬等）	163
1	遺体収容と仮安置	163
2	遺体安置所の設置と環境整備	165
3	遺体の身元特定と遺族対応	169
4	埋葬・火葬	172
第10項	津波漂流物（がれき）撤去.....	178
1	道路啓開	178
2	がれき・損壊建造物の撤去	179

3	がれきの処理	180
4	がれきにかかる市民への対応	182
第 11 項	防疫活動.....	183
1	救護衛生班（防疫）による防疫業務	183
第 12 項	仮設住宅.....	187
1	仮設住宅の土地確保と建設・雇用促進住宅等の修繕.....	187
2	仮設住宅の申請受付と入居	189
3	生活用品等の支援・保健予防活動など	192
第 13 項	ボランティア.....	197
1	ボランティアの受入れ関係	197
2	情報伝達関係	197
3	避難所支援関係	197
4	物資配給（水、食料、燃料など）・救援物資集配関係.....	198
5	遺体の確認・安置所関係	198
6	仮設住宅関係	199
7	災害時要配慮者（要援護者）対応関係	199
8	各種手続関係	200
9	防疫関係	200
第 14 項	国・県・他自治体等の応援.....	202
1	受入れ（受援）について	202
2	派遣職員の宿泊先・生活環境などについて	202
3	派遣職員に依頼する業務について	203
第 15 項	災害時要配慮者（要援護者）対応.....	206
1	災害時要配慮者（要援護者）の救出	206
2	福祉避難所について	206
3	職員・医療関係者の配置について	207
4	災害時要配慮者（要援護者）への対応	208
第 16 項	各種窓口相談業務-貸付、生活再建支援金・弔慰金・義援金等の手続きなど	210
1	見舞金・弔慰金・義援金	210
2	その他窓口対応等	216
第 17 項	家屋被害調査・り災証明の発行.....	220
1	被害調査	220

2	り災証明	221
第18項	その他	224
第4章	市災害対策本部の初動・応急復旧対応の問題点・改善の方向性等	228
第1節	市災害対策本部の初動・応急対応	228
1-1	市災害対策本部の立ち上げ、会議、意思決定・補佐、指揮命令、調整上の問題について	228
①	市災害対策本部・本部会議について	228
②	指揮命令系統について	229
1-2	各部局は市地域防災計画通りの活動、対応が可能であったか	230
①	市地域防災計画等・体制等について	230
②	職員の防災意識・危機管理意識の醸成	230
1-3	職員の適正配置、業務量、メンタルケアについて（1-6、6-5に関連事項）	231
①	職員の配置・業務量・適正配置について	231
②	職員の休息、惨事ストレス・メンタルケアについて	232
1-4	防災関係機関、各応援センター、各地域等との連携・情報共有等について（2-3に関連事項）	233
①	関係機関との連携、役割分担について	233
②	情報共有について	233
1-5	所掌が不明確あるいは決められていない事項、対応に苦慮した事項の有無について	234
①	対処法や方向性が不明だった災害時の対応	234
1-6	職員・家族の安否確認、職員の身の安全の確保をめぐる問題点等について	235
①	家族の安否確認（1-3に関連事項）	235
②	職員の身の安全の確保	235
第2節	情報・通信及び情報収集・伝達	236
2-1	津波情報等の収集について	236
①	津波に関する情報	236
②	被害状況、災害の程度	236
2-2	津波情報と避難情報の周知伝達、呼び掛け等について	237
①	震災直後の防災行政無線放送では、その緊急性を十分認識させることができない	

かった。	237
2-3 市災害対策本部と防災関係機関、地域・避難所との連絡について（1-4に 関連事項）	237
① 連絡通信手段の途絶	237
2-4 被災状況、避難者名簿、安否確認等の集約について（5-1 参照）	238
① 被災状況の把握並びに避難場所・避難者の把握について.....	238
② 安否確認について	239
2-5 避難者、遠方避難者、在宅避難者への情報伝達について（2-6 参照）	240
① 遠方避難者、在宅避難者への対応	240
2-6 情報提供手段と情報バリアフリー等について（2-5 参照）	241
① 体が不自由な住民への情報提供	241
2-7 被災者が必要とする情報の種類、内容、時期等について.....	241
① 被災者の要求・要望に関して	241
第3節 避難誘導・避難行動.....	243
3-1 犠牲者をゼロにする避難行動のあり方について.....	243
① 多くの犠牲者が発生	243
3-2 避難誘導・支援等担い手の身の安全について（3-5 参照）	243
① 消防団、民生委員、支援者・災害時要配慮者（要援護者）の被災.....	243
3-3 避難誘導、誘導先について.....	244
① 車での避難と被災	244
3-4 市指定の避難場所・訓練について.....	244
① 避難場所の被災	244
3-5 災害時要配慮者（要援護者）の避難・誘導について（3-2 参照）	245
① 震災前の体制	245
第4節 搜索・人命救助.....	246
4-1 防災関係機関、消防団、海外からの救助隊等との連携・情報共有について	246
① 情報共有について	246
4-2 医療機関、ヘリ救助等との連絡・連携について.....	247
① 連絡・連携について	247
② 薬剤について	247
4-3 人命救助活動における環境・車両・機材等について.....	248
① 消防本部の庁舎の被災	248

4-4 孤立地域からの救助について.....	248
① 孤立地域の把握	248
第5節 避難所開設・運営.....	250
5-1 震災直後の被災地域・孤立地域からの搬送、医療、食料について....	250
① 避難所からの搬送・医療	250
② 食料の確保	251
5-2 避難所の開設と避難者名、避難者数の把握について（2-4、12-2 参照）	
.....	251
① 避難所の開設と避難所運営	251
② 避難者名簿の作成・安否確認と避難所運営	252
③ 個人情報について	252
5-3 避難所運営における市職員、派遣職員、学校職員、町内会、避難者等の関係者の役割、配置等について.....	253
① 避難所運営の担い手	253
② 運営に伴う諸問題-責任者、物資配給、マナー等.....	254
5-4 女性、妊婦、乳幼児、高齢者、障がい者等への生活環境・配慮について（12-3 参照）	254
① 生活環境の提供について	255
② プライバシーへの配慮	256
5-5 食物アレルギー、慢性疾患のほか健康管理・維持、感染症対策等について	256
① 食物アレルギー、慢性疾患等への対応	256
② 衛生環境・感染症対策	257
③ 緊急時の保健医療体制の構築	258
④ その他	258
5-6 コミュニティの維持について.....	259
① 被災～避難所生活	259
5-7 ペットについて.....	259
① 好き嫌い、鳴き声、犬の毛等の苦情、アレルギー・喘息.....	259
第6節 物資供給（水、食料、燃料等）・救援物資集配.....	261
6-1（震災前）備蓄について.....	261
① 物資の備蓄	261
② 給 水	262

6-2 避難所の避難者と在宅避難者の把握と物資供給について.....	262
① 在宅避難者の把握と物資の配布	262
6-3 企業・店舗との協力・協定について.....	263
① スーパー等食料販売店	263
6-4 物資の受付・受入れ、保管、配送計画等について（6-6 参照）	264
① 物資の受入れ	264
② 物資の保管・管理	265
③ 避難所への配送・物資の配給	265
6-5 集配所の設置、職員配置について.....	266
① 集配所の設置・担当職員	266
6-6 ニーズの把握・調整・配給の方法について（6-4 参照）	266
① 給 水	266
② 避難所への配送・分配	267
③ 避難者のニーズ・不公平感	267
④ 燃料・給油	268
6-7 企業・店舗、派遣職員、民間団体、自衛隊等との情報共有・連携について	268
① 自衛隊との情報共有・連携	268
② その他	269
第7節 遺体の搜索・搬送・安置・火葬等.....	270
7-1 警察、消防、自衛隊、消防団等との連携・情報共有について（1-4 参照）	270
① 連携・情報共有	270
7-2 搜索・搬送等に必要な装備、車、仮安置所、本安置所設置等について	271
① 安置所の立地と装備	271
7-3 ドライアイス、棺等の手配について.....	271
① ドライアイス	271
② 棺（ひつぎ）	271
7-4 企業・寺院・消防団等との連携等について.....	272
7-5 職員の配置、心的負担・メンタルケアについて.....	272
① 救護衛生班（遺体安置所運営）	272
② 生涯学習スポーツ班（遺体搜索）	273
③ 消防本部	273

7-6 身元確認～引き渡しについて.....	274
① 遺体に関する情報提供	274
② 検死・遺体の引き渡し・身元不明受付	274
7-7 遺体の輸送手段、火葬について.....	275
① 遺体の輸送手段	275
② 埋葬（土葬）の準備	275
③ 火葬場の処理能力等	275
7-8 他自治体との連携について.....	276
① 火葬場の不足	276
第8節 津波漂流物（がれき）撤去.....	277
8-1 道路啓開、遺体捜索とがれきの撤去について（8-2 参照）	277
—建設班（道路）、運営班（市災害対策本部・防災全般）、環境班（衛生・ガレキ処理）より	277
① 車両や危険家屋、損壊家屋解体等における諸問題.....	277
② 作業上の問題	277
③ 担い手・作業者の問題	278
8-2 膨大ながれき撤去について（8-1 参照）	278
—建設班（道路）より	278
① 仮置場、家財の保管場所等をめぐる問題	278
8-3 仮置場の確保、予算について.....	278
① 仮置き場に関する諸問題	279
第9節 仮設住宅.....	280
9-1 膨大な仮設住宅需要について.....	280
① 仮設住宅の設置・手続きについて	280
② 人手・マンパワーについて（9-2 参照）	280
9-2 入居者選定について.....	281
① 遠方避難者対応	281
② 苦情の殺到（9-1 参照）	281
9-3 赤十字等から提供された救援物資提供について.....	282
① 支援対象世帯の範囲に関する問題	282
9-4 仮設住宅の構造、不備について.....	282
① 設備の問題	283
9-5 入居におけるコミュニティについて.....	283

① 入居に関する諸問題	283
② 自治会の設置	284
③ 隣人トラブル等	284
9-6 入居者の健康維持について.....	284
① 心身の健康	285
第10節 ボランティア	286
10-1 ボランティアセンターの開設と運営について.....	286
① 多くのボランティアの訪問	286
10-2 ボランティアの受入れ、マナーについて.....	286
① ボランティアの意識・マナー等	286
10-3 ニーズとマッチング、役割分担、ボランティア・コーディネートについて	287
① ニーズとマッチング	287
② 受入れ窓口	287
10-4 （長期化に伴う）ボランティアと自立について.....	287
① 支援される側の意識・姿勢	287
第11節 国・県・他自治体等の応援	289
11-1 受入れ（受援）について（10-3 参照）	289
① 受援に関する問題	289
11-2 派遣職員の宿泊先・生活環境等について.....	289
① 宿泊施設の確保	289
11-3 派遣職員に依頼する業務について（11-1 参照）	290
① 市及び派遣された職員の側から見ても、有効に活用することが困難であったこと	290
第12節 災害時要配慮者（要援護者）対応	291
12-1 震災直後の災害時要配慮者（要援護者）の実態把握について（3-5 参照）	291
① 実態把握について	291
12-2 災害時要配慮者（要援護者）への対応と職員・医療関係者の配置について（5-2 参照）	291
12-3 避難・避難所生活、支援者等について（12-4 参照）	292
12-4 避難場所、福祉避難所について（12-3 参照）	292
第13節 その他	294

第1項	相談窓口について.....	294
第2項	災害援護資金の貸付について.....	294
第3項	生活再建支援金について.....	295
第4項	災害弔慰金について.....	295
第5項	義援金（国・県）について.....	296

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日、14 時 46 分に発生した東北地方太平洋沖を震源とする M9.0 の巨大地震とそれに伴う巨大津波は、当市において死者、行方不明者を合わせ、1,040 名に及ぶ人的被害をもたらしました。

ここに、あらためて犠牲となられた方々の御冥福をお祈り申し上げるとともに、御遺族の皆様に心からお見舞いを申し上げます。

三陸沿岸は、これまでも明治、昭和の大津波などにより多くの方々が犠牲となってきました。こうした経験を踏まえ、市では、防災行政無線の計画的な整備、避難訓練などの防災対策を実施してまいりました。

しかし、東日本大震災は、これまでに準備した対策をはるかに上回る災害となり、震災直後から、情報通信が途絶え、被害情報収集などについて、困難を極めました。

このような状況の中、断片的な情報を基に、国、県、警察、自衛隊などの関係機関と連携し、応急対策を行いました。また、燃料不足、インフラの遮断による支援物資輸送の遅れなど、予期せぬ問題も生じました。

このことから当市では、震災に関わる記録を保存し、後世に伝えるとともに、震災から何を学び、何を未来に生かすのか、市民目線による教訓として取りまとめるため、「釜石市東日本大震災検証委員会」を設置して、検証を進めてまいりました。

特に平成 26 年度については、庁内に検証委員会を設け、震災時の対応状況、応急対策における課題などを整理分析する検証作業を行いました。

これらの検証を通じて、今後、大規模災害にも的確に対応できるよう、釜石市地域防災計画の見直し、事業継続計画（BCP）の策定などに資するものとし、市の防災体制の強化及び充実を図るための今後の方向性を明らかにしていきたいと考えます。

平成 27 年 3 月

釜石市長 野 田 武 則

第1章 検証の概要

第1節 検証の目的

- 平成23年3月11日に発生した東日本大震災（以下、「震災」という。）においては、震災直後、情報通信機能の遮断やがれきによる道路の寸断、また大規模停電により被害情報の収集に困難を極め、速やかな救助・救出活動や避難所対応、支援物資輸送等、初動対応並びに応急対応に係る問題及び課題が明らかとなった。
- 本検証では、釜石市災害対策本部（以下、「市災害対策本部」という。）が行ってきた震災の対応を把握するとともに、その課題などを取りまとめ、今後、大規模災害にも的確に対応できるよう、釜石市地域防災計画の見直し、事業継続計画（BCP）の策定などに資するものとし、もって、市の防災体制の強化及び充実を図るための今後の方向性を明らかにする。

第2節 検証の方法

第1項 検証の体制

1 「釜石市東日本大震災検証委員会」の設置

- 東日本大震災の惨事を繰り返すことがないように、震災に関わる記録を保存して後世に伝えるとともに、震災から何を学び、何を未来に生かすのかについて、市民目線による教訓として取りまとめるため、被災地域の住民等を主体とした釜石市東日本大震災検証委員会（以下、「検証委員会」という。）を設置した。
また、住民目線から、市災害対策本部が行ってきた震災の対応等を確認するとともに、今後の課題、方向性等の提言を行うため、検証委員会に「災害対策本部部会」を設置した。

2 外部有識者からの助言体制

- 検証に当たって、国立大学法人岩手大学地域防災研究センターから指導と助言をいただいた。

国立大学法人岩手大学地域防災研究センター

南 正 昭 センター長

越 谷 信 副センター長

越 野 修 三 教授（検証委員会委員長 災害対策本部部会長）

菊 池 義 浩 特任助教（学校部会長）

柳 川 竜 一 特任助教（避難所・地域部会長）

3 庁内の体制

- 震災に伴う市の対応状況について、公助の視点から事実関係、課題を明らかにするため、釜石市東日本大震災庁内検証委員会（以下、「庁内検証委員会」という。）を設置した。
- また、市災害対策本部等が行ってきた震災の対応等を確認するとともに、課題、対応策等の検討を行う具体的な検証作業を進めるため、庁内検証委員会に作業部会を設置した。

4 事務局の体制

- 事務局は、市総務企画部総務課震災検証室の下、調査委託先の一般社団法人三陸アーカイブ減災センターが担当した。

第2項 検証の方法

1 検証の対象

(1) 検証の対象とした担当班

- 今回の震災における初動対応において、釜石市地域防災計画（平成22年3月策定）（以下、「市地域防災計画」という。）に定める各班（以下、「各班」という。）の事務分掌が、その所属職員に対応せず、即応的に一部の事務分掌に集中した実態を踏まえ、その業務を所掌した各班の業務（括弧内に表記）を対象として検証を行った。
 - ・ 運営班（市災害対策本部・防災全般）
 - ・ 地域情報推進班（地区生活応援センター（以下、「応援センター」という。））
 - ・ 総務班（職員）

- ・ 広報班（広報活動）
- ・ 家屋調査班（家屋調査・り災証明）
- ・ 総務部協力班（物資）
- ・ 市民生活・交通班（火葬）
- ・ 環境班（衛生・がれき処理）
- ・ 救護衛生班（保健・安置所・防疫）
- ・ 救護衛生班（医療）
- ・ 生涯学習スポーツ班（救護衛生班（救出））
- ・ 避難所運営対策班（避難所総括）
- ・ 避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）
- ・ 避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 産業協力班（燃料）
- ・ 建設班（道路）
- ・ 都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ 仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）
- ・ 給水班（給水）
- ・ 消防署（救助・消火・救急活動ほか）

(2) 対象期間

- 本検証では、主に、初動期（生命の危機からの脱出）から応急期（助かった被災者・避難者の生命の維持）までの期間を取り扱うこととした。

(3) 検証項目

- 検証の対象とした業務を基に、下記の検証項目とした。
 1. 市災害対策本部の初動・応急対応
 2. 情報通信及び情報収集・伝達
 3. 避難誘導・避難行動
 4. 捜索・人命救助
 5. 避難所開設・運営
 6. 物資供給・救援物資集配
 7. 遺体の捜索・搬送・安置・火葬等
 8. 津波漂流物(がれき)撤去
 9. 仮設住宅
 10. ボランティア
 11. 国・県・他自治体等の応援

12. 災害時要配慮者（要援護者）対応

13. その他（相談窓口ほか）

2 検証の方法

(1) 庁内検証委員会での検証作業

- 庁内検証委員会の作業部会において、検証項目ごとに震災の応急対策における課題などを整理分析するなどの検証作業を下記により行い、本検証報告書の原案を作成した。

ア 設 問

- 各班がどのような震災の対応を行っていたか。（どのような対応・状況であったか）
- i 課題など是何か。
- ii i が起きた原因は何か。
- iii i の対策・改善の方向性は何か。
- 課題の抽出にかかる項目（細目）は、【別表1】のとおりである。

イ 調査方法

- 災害対応等に係る記入については、各担当班において当時の対応を記載する形式とした。
- 課題抽出等に係る記入については、事務局で各検証項目を指定し、各班が記載する形式とした。
- そのほかに、震災時に対応した部課長（退職者を含む）を対象として、市災害対策本部における初動・応急対応の状況等について、ヒアリング調査を行った。

(2) 検証委員会での検討

- 検証委員会の災害対策本部部会において、庁内検証委員会での検証結果を踏まえ、市災害対策本部が行ってきた震災の対応等を確認するとともに、課題、対応策等の提言を行った。
- 災害対策本部部会の開催時期については、次のとおりである。

■ 検証委員会（災害対策本部部会） 開催一覧

名 称	開催日
釜石市東日本大震災検証委員会 全体会	平成 26 年 11 月 19 日 平成 27 年 3 月 23 日
同委員会 災害対策本部部会	平成 27 年 1 月 16 日 平成 27 年 2 月 20 日

【別表 1】

1. 市災害対策本部の初動・応急対応

- 1-1 市災害対策本部の立ち上げ、会議、意思決定・補佐、指揮命令、調整上の問題について
- 1-2 各部局は市地域防災計画通りの活動、対応が可能であったか
- 1-3 職員の適正配置、業務量、メンタルケアについて
- 1-4 防災関係機関、各応援センター、各地域等との連携・情報共有等について
- 1-5 所掌が不明確あるいは決められていない事項、対応に苦慮した事項の有無について
- 1-6 職員・家族の安否確認、職員の身の安全の確保をめぐる問題点等について

2. 情報・通信及び情報収集・伝達

- 2-1 津波情報等の収集について
- 2-2 津波情報と避難情報の周知伝達、呼び掛け等について
- 2-3 市災害対策本部と防災関係機関、地域・避難所との連絡について
- 2-4 被災状況、避難者名簿、安否確認等の集約について
- 2-5 避難者、遠方避難者、在宅避難者への情報伝達について
- 2-6 情報提供手段と情報バリアフリー等について
- 2-7 被災者が必要とする情報の種類、内容、時期等について

3. 避難誘導・避難行動

- 3-1 犠牲者をゼロにする避難行動のあり方について
- 3-2 避難誘導・支援等担い手の身の安全について
- 3-3 避難誘導、誘導先、サイン等について

3-4 市指定の避難場所・訓練について

3-5 災害時要配慮者（要援護者）の避難・誘導について

4. 捜索・人命救助

4-1 防災関係機関、消防団、海外からの救助隊等との連携・情報共有について

4-2 医療機関、ヘリ救助等との連絡・連携について

4-3 人命救助活動における環境・車両・機材等について

4-4 孤立地域からの救助について

5. 避難所開設・運営

5-1 震災直後の被災地域・孤立地域からの搬送、医療、食料について

5-2 避難所の開設と避難者名、避難者数の把握について

5-3 避難所運営における市職員、派遣職員、学校職員、町内会、避難者等の関係者の役割、配置等について

5-4 女性、妊婦、乳幼児、高齢者、障がい者等への生活環境・配慮について

5-5 食物アレルギー、慢性疾患のほか健康管理・維持、感染症対策等について

5-6 コミュニティの維持について

5-7 ペットについて

6. 物資供給（水、食料、燃料等）・救援物資集配

6-1（震災前）備蓄について

6-2 避難所の避難者と在宅避難者の把握と物資供給について

6-3 企業・店舗との協力・協定について

6-4 物資の受付・受入れ、保管、配送計画等について

6-5 集配所の設置、職員配置について

6-6 ニーズの把握・調整・配給の方法について

6-7 企業・店舗、派遣職員、民間団体、自衛隊等との情報共有・連携について

7. 遺体の捜索・搬送・安置・火葬等

7-1 警察、消防、自衛隊、消防団等との連携・情報共有について

7-2 捜索・搬送等に必要な装備、車、仮安置所、本安置所設置等について

7-3 ドライアイス、棺等の手配について

- 7-4 企業・寺院等との連携等について
- 7-5 職員の配置、心的負担・メンタルケアについて
- 7-6 身元確認～引渡しについて
- 7-7 遺体の輸送手段、火葬について
- 7-8 他自治体との連携について
- 8. 津波漂流物（がれき）撤去
 - 8-1 道路啓開、遺体捜索とがれきの撤去について
 - 8-2 膨大ながれき撤去について
 - 8-3 仮置場の確保、予算について
- 9. 仮設住宅
 - 9-1 膨大な仮設住宅需要について
 - 9-2 入居者選定について
 - 9-3 赤十字等から提供された救援物資提供について
 - 9-4 仮設住宅の造り、不備について
 - 9-5 入居におけるコミュニティについて
 - 9-6 入居者の健康維持について
- 10. ボランティア
 - 10-1 ボランティアセンターの開設と運営について
 - 10-2 ボランティアの受入れ、マナーについて
 - 10-3 ニーズとマッチング、役割分担、ボランティア・コーディネートについて
 - 10-4（長期化に伴う）ボランティアと自立について
- 11. 国・県・他自治体等の応援
 - 11-1 受入れ（受援）について
 - 11-2 派遣職員の宿泊先・生活環境等について
 - 11-3 派遣職員に依頼する業務について
- 12. 災害時要配慮者（要援護者）対応
 - 12-1 震災直後の災害時要配慮者（要援護者）の実態把握について
 - 12-2 災害時要配慮者（要援護者）への対応と職員・医療関係者の配置について
 - 12-3 避難・避難所生活、支援者等について
 - 12-4 避難場所、福祉避難所について

13. その他

- 相談窓口について
- 災害援護資金の貸付について
- 生活再建支援金について
- 災害弔慰金について
- 義援金（国・県）について

第2章 検証結果・総評

第1節 「市災害対策本部」の初動・応急期の対応の検証

第1項 初動対応の主要な業務（検証の視点）

震災における市災害対策本部の初動体制について、「初動対応に必要な主な業務」を5項目に、「初動対応の成功を決定づける要素」を4項目の要素に区分し、各要素が行われていたのか、または満たされていたのか、その状況を把握して、評価を行った。

1 初動対応に必要な主な業務（表 1-1 参照）

- a) 被害の全体像の把握（被害状況の収集、予測・推定、応急対策ニーズの推定）
- b) 応急対策ニーズに応じた資源の動員（救出、消火、医療救護等の活動を行う実働部隊の広域応援部隊・自衛隊の派遣要請）
- c) 避難勧告・指示の発令と避難誘導（被害拡大・二次災害防災措置）
- d) 関係機関との初期の活動調整等
- e) 広報活動（被災者への情報連絡、メディア対応）

2 初動対応の成功を決定づける要素（表 1-2 参照）

- ① 初動体制の確立（空間、要員の確保・組織化、資源の調達と配分等）
- ② 適切な情報収集活動・伝達（電源の確保、情報通信システムの確保）
- ③ 的確な状況判断・意思決定（状況不明なときの状況判断・決断等）
- ④ 組織間連携・調整・情報共有等（組織間連携・調整）

第2項 初動対応の検証

市災害対策本部の初動を、上述の「初動対応の成功を決定づける要素」に着目しながら、検証する。

1 災害発生直前の状況（要員の確保）

- 平日の昼間、3月定例議会中、議場には、市長のほか幹部職員、各市庁舎には職員がほぼ揃った状態で発生した災害であり、市災害対策本部等の設置に係る要員は確保されていた。

(詳細(対応状況):第3章第2節 地震～津波襲来直後までの状況を参照 100 頁)

2 市災害対策本部の設置(本部設置場所の空間確保、庁舎の分散した配置)

- 市災害対策本部は、第1庁舎2階第2会議室に設置する予定であったが、同会議室は、今回のような大規模災害時に市災害対策本部の設置場所として防災関係機関が一堂に会することができるような望ましい空間及び、情報収集設備等の機能を有したものではなかった。同庁舎には、多数の避難者が避難してきたことから、会議室は、避難者に提供され、市災害対策本部は、市庁舎内においてスペースが実質的に確保できる市長室に設置した。
- 市庁舎は、第1・2・3・4・5庁舎、釜石市保健福祉センター(以下、「保健福祉センター」という。)、鈴子町の釜石市教育センター(以下、「教育センター」という。)、新町の水道事業所等と分かれ、往来にも時間がかかり、相互の連絡が取りづらい環境下にある。

(詳細(対応状況):第3章第3節第1項 市災害対策本部を参照 103 頁)

(詳細(問題点・改善の方向性):第4章第1節 市災害対策本部の初動・応急対応 1-1を参照 228 頁)

3 避難の呼び掛け・避難指示の伝達(被害拡大防止措置)

- 気象庁は震災発生後、津波の予想の高さを「3m」、「6m」、「10m以上」と段階的に修正した。気象庁は、津波警報の発表基準等と情報文のあり方に関する提言において、『地震規模が過小評価な中で発表した「予想される津波の高さ3m」が避難の遅れに繋がったと考えられる。』と課題の一つに挙げている。
- 市災害対策本部では、気象庁の発表を踏まえ、震災当初、防災行政無線により、津波の予想の高さを「3m以上」として放送し、住民に避難を呼び掛けていたが、「6m」に引き上げられた際に、それを上回る津波が来るものと判断し、途中からは津波の予想の高さを入れずに、専ら住民避難を指示することをより明確にした内容に切り替え放送した。
- 結果的に、震災当初に呼び掛けた「3m以上」との情報により、住民の中には、過去の経験や防潮堤等の整備状況から被害を過小判断する場合があった。
- 防災行政無線による避難指示を繰り返し実施したものの、津波襲来を伝える放送内容では、上記の津波の予想の高さも含め海面の状況を確認することができず、迅速な避難行動を起こす要因となる緊急性や危険性を全住民に十分認識させることはできなかった。また、日頃から避難訓練等を通して意識の啓発と

行動の実践が取れるような取組みが不足し、避難が遅れた。

(詳細 (対応状況) : 第 3 章第 3 節第 3 項 避難の呼び掛け・誘導を参照 119 頁)

(詳細 (問題点・改善の方向性) : 第 4 章第 2 節 情報・通信及び情報収集・伝達 2-2 を参照 237 頁)

4 津波の襲来 (第 1 庁舎等が孤立、停電、情報通信網の遮断)

- 建物が、がれきと化して押し寄せ、道路が寸断され、第 1 庁舎等が孤立した。
- 地震発生後間もなく、市内全域で停電が発生した。市災害対策本部も非常用電源がないため、パソコン等の電子機器は、全て使用不能となった。
- 第 1 庁舎の機器室が、津波により浸水した影響により、庁内外のネットワーク等情報通信網が途絶した。震災直後の使用可能な通信手段は、自衛隊の無線、屋外用の衛星携帯電話、移動系の防災行政無線のみであり、内陸部の小佐野地区生活応援センター等の中継地として、外部等からの情報収集を行ったが、その通信手段は限られていた。

(詳細 (対応状況) : 第 3 章第 2 節 地震～津波襲来直後までの状況を参照 100 頁)

5 被害状況の収集

- 市災害対策本部として、被害状況の収集がより一層難しくなり、移動系の防災行政無線と人づてにもたらされる被害状況等の情報をホワイトボード等に記録した。他班の職員のほか、消防職員もそこに詰め、協力しながら情報共有を図っていた。
- 市災害対策本部本部長 (市長) (以下、「市本部長」という。) のほか、副市長などの副本部長、部長などの本部員 (以下、「市本部員」という。) の一部は、主に市長室に参集していたため、情報のとりまとめを行う運営班 (防災課) や防災関係機関と同席できず、収集した情報が必要の都度、タイムリーに伝えられないなど、必要な情報入手や指示の徹底に支障をきたした。
- 情報の多くは、例えば建設部が確認した両石・水海・鶴住居・片岸方面の孤立などといった被災状況が、主に人伝えによってもたらされた。その際、情報空白域 (実際には大きな被害が出ているが情報として上がってこない地域) に注意しつつ、応急対策ニーズを推定・資源動員するといった状況にまで至っていなかった。

(詳細 (対応状況) : 第 3 章第 2 節 地震～津波襲来直後までの状況を参照 101 頁)

(詳細 (対応状況) : 第 3 章第 3 節 1 項 市災害対策本部を参照 103 頁)

(詳細 (問題点・改善の方向性) : 第 4 章第 1 節 市災害対策本部の初動・応急対応 1-4 を参照 233 頁)

(詳細 (問題点・改善の方向性) : 第 4 章第 2 節 情報・通信及び情報収集・伝達 2-3, 2-4 を参照 237, 238 頁)

【参考】

ただし、仮に応急対策ニーズの把握ができたとしても、津波により消防庁舎の被災と消防車両等の流失、一部応援センター・消防団も被災、孤立地域も多く発生していたことなどを勘案すると、そのニーズに応えることができる能力をもつ組織は、ヘリをもつ自衛隊、広域消防、県警等と考えるのが妥当である。(広域応援部隊は、岩手県知事から 14 時 52 分に自衛隊へ災害派遣要請があり、15 時 20 分には、第 21 普通科連隊(秋田)が北上総合公園に向けての前進命令を発出、17 時 40 分には岩手県より DMAT に要請・派遣指示、18 時 35 分には消防庁から緊急消防援助隊大阪府隊に出動命令が発動、当日のうちに機動隊が釜石入りするなど、速やかに広域応援の出動がなされた。)

6 津波襲来直後の対応

- 津波襲来後、最大 9,883 人にも及ぶ避難者と被害が発生し、市地域防災計画に定められている業務以前に、避難者や人的被害への対応が優先される事態となった。
- けが人や多くの避難者、高台で待つ小中学生を目の当たりにした建設部の職員は、けが人を県立釜石病院や避難所に搬送する一方で、居合わせた職員と複数のトラック等の協力で恋の峠にいた小中学生を旧釜石市立第一中学校(以下、「旧釜石一中」という。)に移送、箱崎地区など孤立地区の確認と食料の配送等のほか、栗林地区への炊き出し依頼などを行った。
- 運営班では、唐丹地区から県立大船渡病院への救急搬送や在宅酸素・糖尿病の薬などの手配に加え、産業部協力班(燃料班)の協力を得て、明峰山にある防災行政無線の親局の燃料補給、発電機の依頼などを行った。
- これらは、各職員の精勤と、その判断に応じて臨機応変に対応・連携した成果であったが、市災害対策本部は、ガレキに囲まれた孤立状態にあり、通信手段も限られていたため、救出・救護に係る消防本部等関係機関との連絡調整は、十分とは言えなかった。

(詳細 (対応状況) : 第 3 章第 2 節 津波～津波襲来直後までの状況を参照 101 頁)

(詳細 (対応状況) : 第 3 章第 3 節第 1 項 市災害対策本部を参照 105 頁)

(詳細 (対応状況) : 第 3 章第 3 節第 3 項 避難の呼び掛け・誘導を参照 123 頁)

(詳細(問題点・改善の方向性):第4章第4節 搜索・人命救助 4-1, 4-2 を参照 246, 247 頁)

7 市災害対策本部の移転

○ 市災害対策本部が設置された市役所第1庁舎は、電源・通信も含めたライフラインの早期復旧の見通しがたたなかったことに加え、周囲がガレキに囲まれて孤立したことから、震災から4日目の3月14日、市災害対策本部はシーブラザ釜石に移転した。

○ 移転後の毎夕には、市本部会議が開催され、安否確認や関係機関との連携等が徐々に進んだ。

(詳細(対応状況):第3章第3節第1項 市災害対策本部を参照 106, 109 頁)

(詳細(問題点・改善の方向性):第4章第1節 市災害対策本部の初動・応急対応 1-1 を参照 228 頁)

8 各班の組織としての動き

○ 震災直後から、市地域防災計画にある事務分掌によらず、目の前の業務に個々あるいは部課係で対応していた。また、通信網寸断等で職員の把握が難しかったこと、多数の避難者・避難所への対応等から、市災害対策本部各班が組織として動き始めるには、時間を要した。

(詳細(対応状況):第3章第2節 津波～津波襲来直後までの状況を参照 101 頁)

(詳細(対応状況):第3章第3節第1項 市災害対策本部を参照 109, 111 頁)

(詳細(問題点・改善の方向性):第4章第1節 市災害対策本部の初動・応急対応 1-2 を参照 230 頁)

○ 震災直後一時100か所以上にもなった各避難所において、スムーズな安否確認・避難者名簿の作成等は困難であった。多くの職員は、避難者・避難所対応や炊き出し、給水、物資供給、仮設住宅の設置、遺体関係業務等膨大な業務量に追われ、人的・物的両面で圧倒的な資源不足に陥った。

(詳細(対応状況):第3章第2節 津波～津波襲来直後までの状況を参照 101 頁)

(詳細(対応状況):第3章第3節第1項 市災害対策本部を参照 106, 110 頁)

(詳細(対応状況):第3章第3節第2項 情報通信・収集を参照 116, 118 頁)

(詳細(対応状況):第3章第3節第7項 避難所開設・運営を参照 140 頁)

(詳細(対応状況):第3章第3節第9項 遺体全般を参照 163 頁)

(詳細(対応状況):第3章第3節第12項 仮設住宅を参照 187 頁)

(詳細(問題点・改善の方向性):第4章第1節 市災害対策本部の初動・応急対応 1-1, 1-2
を参照 228, 230 頁)

9 職員の長期間勤務と事務分掌

- 大規模広域災害のため、応急・復旧対応が長期化し、市地域防災計画で想定していなかった業務が多く発生した。多様で膨大な業務に手探り状態で追われる中、被災者でもあった多くの職員は、家族の安否確認や休息もままならない長期間勤務等もあり、自身の心身のケアができない状態に置かれていた。
- 総務班は、3月21日に職員の安否確認等をまとめた。4月26日には、市地域防災計画ではカバーしきれない状況になっていたため、現体制に加えて、市災害対策本部組織を横断的に統括する職員を配置した。しかし、元の事務分掌あるいは通常業務体制に戻るには、更に時間を要した。

(詳細(対応状況):第3章第3節第1項 市災害対策本部を参照 111, 112 頁)

(詳細(問題点・改善の方向性):第4章第1節 市災害対策本部の初動・応急対応 1-3, 1-6
を参照 231, 235 頁)

10 市災害対策本部会議の位置づけ・役割

- 震災直後、市災害対策本部は、情報発信、避難所支援、安否確認、食料確保、道路復旧、遺体安置等の業務を実施したが、被害状況などの情報が不足していた中で、その組織的機能を十分に発揮することはできなかった。
- 市本部会議は、各班の調整業務より報告が主として開催された。岩手県沿岸広域振興局(以下、「県振興局」という。)(県現地対策本部釜石地方支部)で開催されていた会議との関係が不明であったほか、事務局、記録班がなかったこともあり、市災害対策本部、市本部会議が十分に機能しておらず、様々な調整も行われていなかった。

(詳細(対応状況):第3章第3節第1項 市災害対策本部を参照 103 頁)

(詳細(問題点・改善の方向性):第4章第1節 市災害対策本部の初動・応急対応 1-1
を参照 228 頁)

表 1-1 「初動対応に必要な主な業務」と市災害対策本部の状況・評価

要 素		状況・評価
a) 被害の全体像の把握	被害状況の収集	○ 情報の収集手段は限られ、防災行政無線移動系・消防無線・トランシーバー及び人力によった。 ※ 移動系は、小佐野応援センターとのみ通じ、同センターが無線中継を担い、県振興局・他の応援センター等への連絡が行われた。
	予測・推定	○ 情報空白域（被害が大きい地域ほど情報が入らない）の推定等をした形跡はない。
	応急対策ニーズの推定	○ 個々の現場で、あるいは市災害対策本部においても、傷病者・避難者対応に迫られ、上記被害の推定等から、応急対策ニーズを推定するなどといった場面は見られなかった。
b) 応急ニーズに応じた資源の動員	広域応援部隊・自衛隊の派遣要請	○ 唯一残された外部との連絡手段の衛星電話が通じず、震災直後、市から県への応援要請はできなかった。県を通じた自衛隊への災害派遣要請は震災当日の 19 時過ぎとなった。 ※ 14:52 県から自衛隊に派遣要請、17:40 県から DMAT に派遣要請、18:35 消防庁から緊急消防援助隊大阪府隊に出動命令が発動、当日機動隊が釜石入りと、速やかに広域応援の出動はなされた。
c) 避難勧告・指示の発令と避難誘導	被害拡大・二次災害防止措置	○ 警報・避難指示を防災行政無線、広報車、消防団車両で伝達。（防災行政無線 14:50～15:38 計 17 回放送）最初の 3m が安心材料になった可能性があった。 ※ 本来であれば職員や避難誘導などに関わる関係者に対して、撤退命令などを出すことも必要である。
d) 関係機関との初期活動調整等		○ 初動期に救助・救出において、自衛隊－消防、緊急援助隊－消防等という活動が確認できるが、少なくとも救助・捜索・がれきの撤去、遺体の救出・安置等関連業務、避難所対応・物資の供給等においては、個々に対応していた。 ※ 土地勘がない自衛隊や緊急消防援助隊に対するナビゲートのほか、多くの組織が分担して行う業務では、担当地区割の調整や重機の調達と配分、情報共有等が必要になる。
e) 広報活動	被災者への情報連絡	○ 市本部長、他幹部が、第 1 庁舎とその周辺 5 か所の避難所を訪れ、励ました。防災行政無線で市長からメッセージを発信した。震災直後「落ち着いて」「内陸の人に炊き出し・ボランティア、物資提供の依頼」等の内容を放送した。 ※ 防災行政無線子局 29 基が津波等により流出、損壊、停電のため、どれだけ伝わっていたかは今後要検証 ※ また、救援活動等の報告（安心材料になる）、買い出し抑制の依頼等については今後要調査
	メディア対応	○ 市災害対策本部で決定した内容は随時、報道関係機関に公表し、情報発信に努めたが、各避難所等ではマスコミ対応に混乱がみられ、また、情報提供・周知のために効果的

要 素		状況・評価
		<p>なマスコミ利用ができない場合があった。</p> <p>○ メディア対応は、その後の義援金や支援につながる重要なファクターだが、市本部長の記者会見（震災直後）は、4月11日で「復興に向けた釜石市民へのメッセージ」に留まった。</p>

表 1-2 「初動対応の成功を決定づける要素」と市災害対策本部の状況・評価

要 素		状況・評価
①初動体制の確立	要員の確保	<p>○ 平日昼間の災害。市議会中でもあり市職員・消防署員は、ほぼ全員出勤で要員は確保されていた。</p> <p>○ 市本部長、幹部職員が一堂に介していた。</p>
	空間	<p>○ 市役所第1庁舎には、市災害対策本部の設置場所として防災関係機関が一堂に会することができる望ましい会議室等はない。</p> <p>○ 庁舎は、第1・2・3・4・5庁舎、保健福祉センター、鈴子町の教育センター、新町の水道事業所等と分かれ、使える会議室も狭い。</p>
	組織化	<p>○ 組織的にではなく、個々の職員・その場にいる職員で、必要な緊急事態（救出・傷病者搬送・避難者の移送・炊き出し等避難者・避難所等）に対応した。</p>
	資源の調達と配分等	<p>○ 人、資機材、予算など被災に伴う必要な資源を推定することができなかった。</p> <p>○ 市内の資源で確保できないか、十分検討していなかった。</p> <p>○ 衛星電話が県に通じず、自ら自衛隊・広域消防など外部資源の応援を求めることができなかった。</p> <p>○ 外部資源は、県・消防庁からの派遣要請の連絡を通じて、結果的に確保された。</p>
②適切な情報収集活動・伝達	電源の確保	<p>○ 津波襲来により電源が喪失した。（自家発電装置なし）</p> <p>○ 震災当日は、手持ちの数台の発電機で対応した。（照明・防災行政無線移動系充電・衛星携帯電話充電のみ）</p> <p>○ 翌日からは、リース業者から発電機を調達し、パソコン・プリンタが稼働した。</p>
	情報通信システムの確保	<p>○ 停電により庁舎内ネットワーク、各庁舎間のネットワーク、対外インターネット接続が切断した。</p> <p>○ 固定電話、携帯電話が使用不能となり、衛星携帯電話、防災行政無線移動系（市災害対策本部-小佐野応援センター）のみ使用できた。</p>
③的確な状況判断・意思決定	状況不明なときの状況判断・決断等	<p>○ 11日夕、限られた情報の中で、情報発信、避難所支援、安否確認、食糧確保、道路復旧、遺体安置など一部の喫緊の応急対策については、市本部会議でトップダウンにより対応方針が確認された。</p> <p>一方、救助救出・救護に係る消防本部等との連絡は、通信手段が限られていたため、迅速に対応できなかった。</p>

要 素		状況・評価
		特にも、シープラザ釜石に移るまでの3日間について、職員は膨大な避難者支援業務等の目の対応に追われ、対応できる範囲は限られていた。
④組織間連携・調整・情報共有等	組織間連携・調整	○ 震災翌日には自衛隊等が到着し、救助活動を展開した。 ○ 応急期には連携・調整不足を指摘する報告があった。 ○ 市災害対策本部把握の情報（ホワイトボード）によると、広域応援からの情報は入っていた模様 ※ 調整主体が存在したかの有無は、今後要調査 ※ 防災関係機関の対応調査は未済

第3項 結 論

市災害対策本部は、様々な外部・内部の要因によって、その初動で組織として十分機能しているとは言えなかった、あるいは機能する要素・要件を十分満たしているとは言えなかった。

1 市災害対策本部または市本部長意思決定

- 震災の初動期に、市災害対策本部又は市本部長の意思決定において十分な応急対策の目標設定がなされる場面は少なく、直近の課題に対して意思決定がされた。しかし、限られた情報から被害を推定し、迅速かつ的確に災害対策を行うといったこともかなわず、個々の職員は、目の前の避難者や救助者ともたらされる情報への対処・対応に追われていった。このため、市本部長等の意思決定事項等も含め必要な情報が組織全体で共通認識されないこともあり、指示も現場には伝わらなかったため、組織的な活動が困難な時期があった。

2 業務等の調整・優先順位の決定

- 当初、業務に優先順位をつけ、限られた資源・人を手当てしていくといった十分な調整はできず、業務が一部班・課あるいは特定の職員に集中し、中には大量処理が間に合わずに結果として遅延した手続もあった。その後、平成 23 年 6 月 10 日、市は、中長期的に、甚大な被害・被災者対応をするために、市地域防災計画にある組織以外に特別室（災害復興推進室、災害廃棄物対策室、地域生活支援室、遺体搬送班）を設置した。

3 組織間連携

- 組織間連携においては、行方不明者の捜索・救出・がれき撤去、物資供給、遺体関連業務等において、自衛隊、警察等、関連する業務あるいは場所で活動する組織間の活動調整・連携も十分とは言えなかった。

第4項 具体的に検討すべき特に重要な課題

今後、市災害対策本部が、「次」に備えて具体的に検討すべき重要な課題は次のとおりである。

1 市災害対策本部の初動立ち上げ成功の要件として、市が今後整備すべき事項

ア 物的要件（ハード面）

- (1) 被災しにくい市庁舎等の施設整備、代替施設等による空間の整備、オペレーションルーム等の整備等
- (2) 電源・燃料の確保、情報通信システム・通信網の確保、バックアップ・コンピュータ（データ共）、クラウド化、その多重化・多ルート化、回線数の確保等
- (3) 市災害対策本部要員等向けの食料、飲料水、仮眠施設の確保、初動期の要となる危機管理部門や建設部職員等への携帯電話貸与等

イ 人的要件（ソフト面）

- (1) （発災時間に応じた）職員・要員参集、災害対応、組織・体制のあり方
- (2) 情報収集・伝達
 - 地域の孤立、通信・連絡手段の喪失を前提とした情報収集・伝達のあり方、通信訓練等の整備充実を図る必要がある。
 - 応援センターなどを核とした地域における情報伝達・収集の仕組みづくりを進める必要がある。
- (3) 人材の育成と訓練の充実
 - 職員・要員が集まらない場合を想定した人材育成・訓練の充実を図る必要がある。
 - 指揮命令系統が機能しない期間等を想定した臨機応変な対応が可能な人材の育成とルール化を進める必要がある。
 - 情報トリアージ、情報空白域の存否確認と積極的な情報収集、資源不足と資源配分の優先付け、情報の取扱い等に関する訓練を充実させる必要がある。

- あらゆる災害に対応できる人材育成と訓練が必要である。
- (4) 職員家族のケア体制の構築
- (5) 防災関係機関との連携・情報共有・ふだんからの関係の構築

2 本検証で明らかになった、問題点の改善に向けて今後行うべき事項

ア 各班が各検証項目で示した課題の対策・改善の方向性を具体化する。

- 各担当課等で、更なる改善策の検討を進め、経験から定型化マニュアル化できる業務を標準化（プログラム化）することが必要である。

イ 市の組織を横断あるいは全庁的課題の解決に向けて協議を進める。

(1) 市災害対策本部の機能強化

- 市災害対策本部の位置づけ、情報収集・伝達、意思決定、リーダーシップ、優先順位の決定、人的・物的資源の調達と配分・配置等、市本部長を補佐するスタッフ組織の必要性等について、協議を進める必要がある。
- （内外の）組織間連携（横断的な業務に対応可能な組織）と調整、情報共有や役割分担等の調整等について、協議を進める必要がある。

(2) 市地域防災計画の事務分掌の見直し・役割の確認

- 時間軸に対応した業務量・内容・質（震災ストレス等を含む）の調査・検討を進める必要がある。
- 市内外の資源（資機材など）の調達と配分、ローテーション、調整方法を確立する必要がある。
- 複数の災害業務に対応可能な要員の育成・確保、受援体制の構築・協定締結等を進める必要がある。

(3) 職員・家族の安否確認、メンタルヘルス、体調管理・休息のあり方

3 防災関係機関等との連携・情報共有のあり方について、関係機関との協議を深める。

ア 共同訓練、図上訓練、協定締結、ふだんからの関係の構築

- 機能麻痺したときの代替、被害情報や救援要請が滞ることを想定した、バックアップ組織の事前編成と訓練が必要である。

イ 組織間調整、役割分担、情報共有、釜石市の地図の提供・共有

ウ 総合調整所の設置と上層体制の構築

4 生命を守ることに直結する対策・備えを充実させる。

ア 住民への防災・避難意識の啓発と事前の備え、訓練等

イ 人命救助、避難誘導のあり方の検討

ウ 要支援者・要配慮者（要援護者）をめぐる諸問題の検討

第2節 検証項目ごとの問題点・改善の方向性

- 震災において、市災害対策本部が行った初動・応急復旧対応について、第4章の記載事項に基づき、検証項目の区分に応じて、「課題と原因分析」、「対策（対応）・改善の方向性」を表に取りまとめた。

第1項 市災害対策本部の初動・応急対応

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
1-1 市災害対策本部の立ち上げ、会議、意思決定・補佐、指揮命令、調整上の問題について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災直後、市災害対策本部が置かれた第1庁舎の一部が被災した。 ○ 市災害対策本部は、被災3日後の3月14日にシープラザ釜石に移転したが、その移転は、市地域防災計画等により想定されていなかったことから、コピー機などの設備が未整備であり、ライフラインも途絶状態であった。 ○ 市本部会議は、県振興局で開催されていた釜石地方支部連絡会議との関係、役割分担が必ずしも明確ではなかった。 ○ 市本部会議では、報告事項、各班の情報交換が主体となり、決定事項が不明確であった。 ○ 各防災関係機関との連携も十分とは言えなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時、市災害対策本部機能が維持されるよう、電気、ガス、水道、通信などのライフラインの確保を図る。市災害対策本部の移転が想定される施設も同様とする。 ・ 自衛隊、県など他の機関との連携のあり方を再構築することが求められる。 ・ 市災害対策本部の機能とその役割を明確にするとともに、県振興局との会議の位置づけやあり方をあらかじめ定めておくことが必要である。 ・ 大規模災害時における市災害対策本部の記録保存に

	<ul style="list-style-type: none"> ○ さらには、震災直後の市本部会議が記録されていないことなどが明らかになった。 ○ 市災害対策本部は被災により通信網が途絶し、がれきなどにより車両の通行も不能となった。各職員の連絡調整、把握が困難な状況となり、市災害対策本部の指揮命令系統が機能しなかった。 ○ 職員は上司との連絡が取れない中、現場の判断により、ほぼ適切に対応したが、判断に迷う場面もあり、その負担感(心的負担)が大きかった。 	<p>関する業務等、事務局の位置づけを明確にすることが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 今回の災害を踏まえた市災害対策本部の意思決定、指揮調整機能を強化するなど組織の再構築をすることが必要である。 ・ 各職場の管理者が、確実に部下などの職員に指示を伝えることができる体制の構築をすることが必要である。 ・ 連絡が取れない場合において、現地でより適切な判断を行うことができる訓練を実施することが必要である。
1-2 各部局は市地域防災計画通りの活動、対応が可能であったか	<ul style="list-style-type: none"> ○ 大規模災害を想定した対応が不明確で、震災直後から、避難所など他班の業務に従事するなど、目前の対応に追われる状況にあった。あらかじめ市地域防災計画に定められた、本来行うべき役割を遂行できる状態にはなかった。 ○ 既定の市地域防災計画では、担当課(係)が不明確な業務、市地域防災計画に定められていない業務、国の判断基準 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模災害あるいは長期的な災害活動時に対応した市地域防災計画、その活動優先順位を定めることが必要である。 ・ 市地域防災計画等にある各班の事務分掌・指揮命令系統・体制などを再構築することが必要である。

	<p>が定められていない業務が発生した。</p> <p>○ 災害の状況に応じた臨機応変な対応が十分できず、災害時の危機管理能力が十分とは言えなかった職員もいた。</p> <p>○ 市地域防災計画に掲げる事項について、各職員が十分認識しているとは言えなかった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 各班との関係団体等の間で、災害対応に関する協定を締結するなど、各班の所掌業務を速やかに遂行できる体制を構築することが必要である。 災害時の臨機応変な対応が必要なことから、職員の防災・危機管理意識を高めるため、様々な災害状況を想定した実効性のある訓練・研修等を実施することが必要である。 市地域防災計画の周知徹底を図るとともに、計画書を基として、各部署において災害時に実施すべき業務を明記したマニュアルなどを整備することが必要である。
1-3 職員の適正配置、業務量、メンタルケアについて	<p>○ 想定を超える被害状況のため、既定の市地域防災計画で定められていない業務が多数発生した。各職員の状況把握も相当時間を要したことなどから、職員も不足し、市地域防災計画上で定める職員配置ができなかった。職員が配置された場合にあっても、配置替えが容易ではなく、長期間に亘り継続した配</p>	<ul style="list-style-type: none"> 市地域防災計画の組織及びその活動を見直しするとともに、業務の優先度などを確認し、災害時に対応可能な職員配置体制を構築することが必要である。

	<p>置となった。</p> <p>○ 災害対応業務が特定の部署に集中するなど、部署によっては、その業務量と業務の困難度に差が生じる場合があった。</p> <p>○ 震災当初、通信が遮断されていたことから、情報収集・伝達にも多大な人手と労力を要した。避難所運営、安否確認などにおいて、一時的に市職員のみでは対応できない業務量となった。</p> <p>○ 応援職員は、避難所運営等の業務で大きな貢献をした。一方、一部の窓口業務などにおいては、その業務の支援が必要な場合もあった。</p> <p>○ 災害対応に関わる国などの指針、制度が頻繁に変更される場合があったことから、各自の業務がその変更等に即応できず、時期の前後で住民対応が異なる場合が生じた。</p> <p>○ 震災時、避難所に配置された職員の中には、家族や自宅被災状況も分からないまま、長期に亘る勤務体制となり、その心身の疲労は大きかった。一旦配置されると、配置換えや引き上げなどの調整が難</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 発災初動体制の業務あるいは長期化する業務などについて、時系列で把握することにより業務の調整を行うことが必要である。 ・ 応援職員、関係機関・企業、外部団体等による人材派遣の協力を得ながら、業務を進めることが必要である。 ・ 精神的・肉体的な負担を伴う業務を適切に把握し、業務の持続が可能となるような人員配置をすることが必要である。 ・ 避難所運営などの業務が長期間に及ぶ場合、職員の心身のケアを重視したメンタルヘルスの運用基準を策定するほか、職員の健康維持に関する研修などの充実を図る必要がある。
--	---	---

	しい場合もあった。	る。
1-4 防災関係機関、各応援センター、各地域等との連携・情報共有等について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市災害対策本部と県振興局の県現地対策本部釜石地方支部が、個別に各庁舎で開催されていた。特に救助・救出、行方不明者の搜索、搬送～安置、物資の配給などに関連する業務において、市災害対策本部各班あるいは警察、自衛隊、県など防災関係機関との緊密な連携が不十分であった。 ○ 震災直後、電話などの通信手段の途絶や道路の寸断、市第1庁舎などの被災に加え、市庁舎が分散していたことが更に情報を共有する上での障害となった。 ○ 各防災関係機関が把握していた情報などは十分共有されているとは言えなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時に国、県、自衛隊などの防災関係機関と速やかな連携・協力が可能となるよう、必要な業務、所管を明確にする必要がある。また、通常時の防災会議や訓練等を通じ、情報共有、連絡手段などを明確にし、災害時の関係機関の調整機能の充実に向けて、その体制、ルールを構築することが求められる。 ・ 防災行政無線等の通信体制を強化するとともに、各応援センターを中核として、各地域の災害情報を集約できる体制を地域とともに構築することが求められる。 ・ 県との情報連絡員をあらかじめ定めるなど、市災害対策本部の情報受発信体制を強化することが必要である。
1-5 所掌が不明確あるいは決められていない事項、	○ 想定を超える災害であったことから、既定の市地域防災計画に定められていない業務、あるいは対応が困難な業	・ 今回の災害経験を踏まえ、新たに生じた業務について市地域防災計画に定める。また、具体的な行動

<p>対応に苦慮した事項の有無について</p>	<p>務が発生した。</p>	<p>については、業務を標準化（プログラム化）することに向けてマニュアルを作成し整備することも必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 職員が共有して使用できる携帯電話などの確保を検討する。
<p>1-6 職員・家族の安否確認、職員の身の安全の確保をめぐる問題点等について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災直後から避難所業務など様々な被災者の対応業務が発生した。この状況において、多くの職員は目前の避難所などの対応業務に追われ、家族などの安否確認を十分行える環境にはなかった。 ○ 職員自らも避難が必要な状況にあった。一部の職員は、その後の安否確認ができなかった場合があった。また、各避難所に対応していた市職員は避難者名簿に掲載されてはいなかった。 ○ 被災した職員は、避難所での生活を送り、支援物資の配給など公私の区別に困惑する場合があった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 家族などの安否確認は、職員が業務に集中できる基盤となることから、震災直後においても、職員の業務交替などにより可能な限りその確認が可能となるよう、その配慮が必要である。 ・ 職員の避難行動計画などの策定により、被災状況に応じた避難先などをあらかじめ定めておくことが必要である。

第2項 情報・通信及び情報収集・伝達

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
2-1 津波情報等の収集について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 海面監視装置が故障し、Jアラート（全国瞬時警報システム）については、機器更新に伴う調整中だったことなどにより、災害情報を入手する手段が限られていた。 ○ 防災行政無線を放送する部屋からは、海面の状況を確認することはできなかった。 ○ 停電により無線機などが使用できず、被災情報を迅速に収集することができなかった。 ○ 地域の被災状況などは口伝えなどにより、市災害対策本部にもたらされた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 海面監視装置などの機器整備を強化することが求められる。 ・ GPS 波浪計など他の情報収集手段を活用することが必要である。 ・ 災害時の職員の臨機応変な対応、情報の能力を向上させる必要がある。 ・ 避難所などに自家発電装置、無線機などの配置を検討する。
2-2 津波情報と避難情報の周知伝達、呼び掛け等について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災直後の防災行政無線放送では、その緊急性を十分認識させることができなかった。 ○ 津波襲来を伝える放送内容 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 津波の予測高さを示さないなど、放送内容を工夫する。 ・ より緊迫した状況を伝えるため、命令口調で放送する。 ・ 防災行政無線のほか、いわてモバイルメール、エリアメール、緊急速報メール、ラジオなど多様な広報媒体を利用して、住民に周知することが必要である。 ・ 海の状況が確認できる場所

	では、現時点の海面の状況が分からなかった。	に、放送室等を設置することなどを検討する。
2-3 市災害対策本部と防災関係機関、地域・避難所との連絡について	<p>○ 震災時、停電などにより通信網が途絶し、市災害対策本部と各応援センター、避難所等との連絡が途絶えた。釜石大槌地区行政事務組合消防本部（以下、「消防本部」という。）では、情報収集する手段が限られた。大規模災害を想定した通信手段の確保は、十分とは言えなかった。</p> <p>○ 各応援センターでは、市災害対策本部の情報が得られなかった。市災害対策本部と小佐野応援センターでは、防災行政無線（子機）により、直接連絡することが可能であったため、近隣の水道事業所などの市組織機関に対して、市災害対策本部の情報を伝達、中継した。</p> <p>○ 各職員が積極的に被災情報などを市災害対策本部に伝達する意識行動が十分とは言えなかった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 衛星携帯電話を配備（一部設置済）するなどの複数の交信手段が確保される非常通信体制を確立することが必要である。また、その訓練なども充実させることが必要である。 ・ 各応援センターなどと定期的に情報共有と共通認識を図る機会を設けることが必要である。
2-4 被災状況、避難者名簿、安否確認等の集約について	○ 被災により、在宅避難者・指定以外の民間避難所等の情報把握が困難であった。給水活動や物資の配布、避難者の把握、安否確認等に支障を来	・ 市災害対策本部と地域間を結ぶ通信体制を確保することが必要である。

	<p>した。</p> <p>○ 震災当初、避難者名簿の作成ができない避難所もあったことから、全体の避難者の把握が遅滞した。</p> <p>○ これらの要因として、震災当初、各避難所に参集した限られた職員で対応したこと、停電によりコピー機やパソコンが使用不能となり、そのほかにも市災害対策本部への伝達方法・更新が円滑にできなかったこと。各避難所からの避難者名簿が避難所ごとによって時間・様式が異なっていたため、名簿の共有・統一化に時間を要したことがあった。避難者自身も家族などの安否を確認するため、頻繁に避難所を移動し、避難者名簿の更新が頻繁に必要となったことも、状況をより困難なものにした。</p> <p>○ 在宅避難者の把握については、各応援センターでは、避難所に食料を受取りに来る住民を把握したが、初期状況では、その確認のみに留まった。給水班では、津波被害の地域内の高台にある無被害の民家状況を十分把握することができなかった。あるいは</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所名簿の様式、報告時刻、入退去の把握方法などを定め、マニュアルを作成するほか、研修や訓練などを実施することが必要である。 ・ 職員による現地調査などの確認と、住民からの情報提供により、支援の必要性の有無を確認し対応することが必要である。
--	---	---

	<p>は、その情報が給水活動で重要であることの認識が不足していた。</p> <p>○ 孤立集落の発生、被災者などの住民の移動、多数の犠牲者が生じたことで、安否確認をすることに時間を要した。また、職員が様々な目の業務に追われていたことから、安否確認のみに傾注した業務を行えなかった。特に震災直後の高齢者などの災害時要配慮者（要援護者）の安否確認は困難であった。</p> <p>○ 安否確認の集約や、確認者への対応・情報提供についても、困難な状況であった。市災害対策本部には、頻繁に安否確認などに関する照会の電話があり、その対応に追われた。</p> <p>○ 各避難所の職員は、安否情報を求める人の身元確認ができなかったことから、情報提供の是非についての判断が難しい場合があった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時でも通信が可能となるよう、避難所などに情報通信機器を配備することが必要である。 ・ 安否確認の集約の取扱いでは、発災直後、時間経過後など、その時系列に応じた適切な情報発信の方法を工夫する必要がある。 ・ 避難者名簿システムなどを整備し、プライバシー、個人情報に留意し、運用操作訓練などを定期的実施することが必要である。
2-5 避難者、遠方避難者、在宅避難者への	<p>○ 遠方避難者、在宅避難者の把握が困難で、その情報提供にも格差が生じた。その</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 発災時において、見守りネットワークを通じ、町内会、民生委員から避難者

<p>情報伝達について</p>	<p>要因として、避難者の所在確認については、本人の申し出のみにより確認していた状況であった。被災地域の民生委員自身も被災して連絡が取れず、実態がつかめない状況にあった。また、避難者は避難所のみに滞在しているという思い込みなどにより、避難者の行動を十分、把握しきれなかった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 各避難所には、定期的に市本部情報を配布した。そのほか、町内会ごとに情報の貼り出し場所を決め、他市町村に避難した人への情報周知協力の依頼などをしていた。 ○ ラジオ、防災行政無線等の難聴地域、市外避難者に対する情報伝達は困難であった。「さいがいエフエム」を通じて情報発信していることが住民に浸透するまでには、一定の時間を要した。 ○ 市外避難者、遠方に住む家族等からは、災害復旧に関する電話の照会が多く寄せられた。 	<p>受入れ世帯、空室入居被災者の把握に努めた事例を踏まえ、今後とも地域の行政窓口（各応援センターなど）と、町内会などの地域と日頃の連携関係が重要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難者の行動及び地域の置かれた環境が多岐に亘ることを前提とした対策が必要である。 ・ 遠方避難者に情報が届く仕組みを検討するとともに、「さいがいエフエム」が受信可能な地域においては、その情報発信をしていることを周知する。また、計画的な難聴地域の解消に努める。
-----------------	--	--

<p>2-6 情報提供手段と情報バリアフリー等について</p>	<p>○ 体の不自由な在宅避難者の中には、各地域の避難所に災害復旧等に関する情報があることは認識しているものの、頻繁に避難所を来訪することが出来なかった方もいた。体が不自由な住民に対する情報提供が、十分ではなかった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域と連携しながら身体の状態に応じた避難者への個別対応に努めるほか、ラジオ等の広報媒体を通じた災害復旧情報の発信とその周知を図り、住民が情報を得られやすい環境を整えることが必要である。
<p>2-7 被災者が必要とする情報の種類、内容、時期等について</p>	<p>○ 被災者の要求・要望が大量かつ多種多様であるとともに、その整理や対応が十分ではなく、必要とする情報も個々で違う場合が数多くあった。また、要求等の内容により、市としての意思決定をする上で、部局を横断する事例については、その調整に時間を要した。結果として、被災者の声を十分に吸い上げることができなかった。</p> <p>○ 災害復旧の進展に伴い、避難者に伝える情報量が増加し、市本部情報の枚数も増加した。避難所の壁などに掲示したが、そのスペースにも限度があった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被災者に対して、「いつ、どのような情報を求めているのか、どのような手段で伝えてほしかったのか」を整理、分析して提供することが必要である。 ・ 災害時における喫緊な要件に対する、部局を横断する意思決定ができる体制づくりが必要である。 ・ 被災住民の心情に配慮しながら、その傾聴に努め、丁寧な説明を心掛けることが必要である。 ・ 各部署が所有する災害・復旧に関する情報の検索機能の充実を図り、目的の情報を入手しやすい環境を整えることが必要である。

第3項 避難誘導・避難行動

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
3-1 犠牲者をゼロにする避難行動のあり方について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 結果的にこれまで行政が行ってきた防災に関する事前対策・防災の啓発などが十分ではなかった。 ○ 住民の防災意識が希薄化したことなどにより、迅速な避難行動を取ることができなかったと推測される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ これまでの行政の防災に対する取組みを再考することが必要である。 ・ 地域と行政が連携しながら、地震即避難の意識と行動を培うことが必要である。
3-2 避難誘導・支援等担い手の身の安全について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 従前の津波被害想定、避難計画（市）、津波災害時の避難誘導マニュアルが今回の震災を想定しきれていなかった。 ○ その対応の限界を超えたため、海岸線の浸水区域内が活動区域となっていた多くの消防団員、民生委員などの支援者と災害時要配慮者（要援護者）が犠牲となった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大津波警報発表時の活動マニュアル（退避計画）の見直しを行う必要がある。 ・ 今回の津波規模を踏まえた避難行動要支援者避難支援計画等の策定、避難計画の策定が必要である。 ・ 避難誘導のルール化、高台などの津波避難場所の設置が必要である。 ・ 非常時の連絡手段の確保が必要である。 ・ 水門・陸閘の遠隔操作化が必要である。

3-3 避難誘導、誘導先について	<p>○ 多くの市民が車で浸水区域外に避難したことから渋滞が発生し、多くの人が犠牲になったと推測される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 車での避難の禁止、ルール化などの方針を定める必要がある。 ・ 大津波警報発表時の活動マニュアル（退避計画）の見直しが必要である。
3-4 市指定の避難場所・訓練について	<p>○ 想定以上の津波により、多くの避難場所が浸水した。鶴住居地区防災センターは、津波一次指定避難場所ではなかったが、避難訓練で利用されていたことなどから、震災時も避難場所となり、多くの犠牲者が出た。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定避難場所は、可能な限り安全な場所とする必要がある。 ・ 住民に対して、適切な避難場所を周知徹底するとともに、その訓練を繰り返し実施することが求められる。 ・ 想定以上の災害が生じる可能性があるとの認識の下、地震発生時には、最寄りの高台に避難するという住民の意識の醸成、地域文化をつくることが求められる。
3-5 災害時要配慮者（要援護者）の避難・誘導について	<p>○ 従前の津波を想定した避難計画による対応に限界があった。</p> <p>○ 震災前に災害時要配慮者（要援護者）及びその支援者に対する十分な避難誘導方法などが未整備であった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難行動要支援者避難支援計画等を策定するなどその対策を事前に構築する必要がある。 ・ 災害時要配慮者（要援護者）とその周辺の方々が日頃、自ら避難方法などについて確認するよう意識を醸成することが求められる。

		<p>る。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者など災害時要配慮者（要援護者）が高台に居住できるなど、避難しなくてもよい環境づくり、まちづくりを進めることが求められる。
--	--	---

第4項 搜索・人命救助

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
4-1 防災関係機関、消防団、海外からの救助隊等との連携・情報共有について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災時、消防本部は消防団との間で、情報連絡手段が限られたことから、消防団の活動内容を十分掌握することができなかった。 ○ 当市での海外からの救援隊の活動について、運営班では十分把握していなかった。その活動は、県、ほかの応援消防隊などにより把握されていた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 震災後、消防団各部に消防無線のほかに、デジタルトランシーバーを配備し、相互の連絡手段を確保した。 ・ 市災害対策本部の情報受発信体制を強化することが必要である。 ・ 大規模災害時には、人命救助活動等を迅速に進めるために、県や市などの各災害対策本部を集約して対応することなどを検討し、防災関係機関の情報共有とその調整を行う体制を整備することが求められる。
4-2 医療機関、へり救助等との連絡・連携について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 運営班では、市外の医療機関に搬送された傷病者を把握することができなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 傷病者の把握、搬送などについて、日頃から各関係機関と連携した訓練等を実施する。通信機器の整

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 消防本部から、医療機関への連絡には、地震により電話が使用できなかった。ヘリ救助については、県災害対策本部釜石支部が衛星電話で県災害対策本部に要請をしていた。 ○ DMAT（災害派遣医療チーム）の受入れ拠点、県立釜石病院（災害拠点病院）であったが、通信網の途絶により、そのことを確認できなかった DMAT は個別で活動したことで、避難所内で医療チームの活動が重複する、地域住民に不審者扱いされる場合などがあった。各関係機関の活動は、十分連携されているとは言えなかった。 	<p>備を進めることが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市災害対策本部内に医師会、薬剤師会などの協力を得て保健医療班を設置した以後は、避難所での医療チーム活動を調整し、災害時医療から通常時の医療への移行に取り組んだ。
4-3 人命救助活動における環境・車両・機材等について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 津波により、消防本部などがある消防庁舎が被災し、消防車両及び資機材が流出した。このことにより救助活動に支障が出た。 ○ 各関係機関からの応援隊受入れ場所等に関する情報共有の体制が、事前に構築されていなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 震災後、浸水地域外である鈴子町に新消防庁舎を建設した。車両も更新された。有事の際の退避マニュアルも作成した。

<p>4-4 孤立地域からの救助について</p>	<p>○ 孤立地域の通信手段が喪失したことなどにより、重篤な傷病者等の発生情報等入手できなかった。</p> <p>○ 運営班でも、通信機器の使用不能などにより、情報が収集できなかったことから、孤立集落の状況などの把握が困難な状況となった。</p> <p>○ 孤立地域の救助は、航空ヘリによる救出が中心であったが、被災地域が広域であったなどのため、航空ヘリでの対応数が不足した。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 孤立が予想される地域に対して通信機器を配備するなどして、その連絡体制を構築することが必要である。 ・ 航空ヘリや地上からの救助には時間を要することから、自主防災組織などの活動を強化するとともに、救助活動に必要な資材、備蓄倉庫などの整備を計画的に進めることが求められる。 ・ 当市は地形から見ても災害時に孤立地域が多数発生することが予想され、重篤な傷病者等の搬送には航空ヘリでの救出が必須である。専用ヘリポートの設置を検討する。
--------------------------	--	---

第5項 避難所開設・運営

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
<p>5-1 震災直後の被災地域・孤立地域からの搬送、医療、食料につ</p>	<p>○ 携帯電話等の通信手段が途絶し、搬送・受入れ可能な医療機関が不明であった。また、救急車が利用できず、急病者等を搬送する車の確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 非常通信機器などを避難所等へ配備することが必要である。 ・ 医療機関の受入れ体制の充実に向けたその連携を強

<p>いて</p>	<p>が困難であった。</p> <p>○ 震災後、非浸水区域となる西部地区に避難者が来ることを想定し、各応援センター職員が、買出しに行ったところ、既に被災地以外の住民が買占めを始めていた。大半の店舗は地震被害と警戒などのため閉店していた。</p> <p>○ 一方、地域で食料等を持ち寄るなどの対応により、震災から2～4日の食料を確保できた地域もあった。</p>	<p>化することが求められる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 各地域が孤立した場合、地域で急病者を搬送する体制を構築することが求められる。 ・ 応急処置や被災者の収容が可能となる施設の確認、災害発生時における協力協定体制を構築することが求められる。 ・ 駆けつけた周辺住民、業者から、各応援センターに支援の申し出があり炊き出しを依頼した事例があった。 ・ 地域・企業からのおにぎりなどの食料の提供や、遠野市から来た方に物資の買い出しを依頼した事例があった。
<p>5-2 避難所の開設と避難者名、避難者数の把握について</p>	<p>○ 多数の避難者が発生し、想定を超える避難所が開設された。被災を免れた民家なども避難者の受入れを行った。</p> <p>○ 市地域防災計画では、災害時には拠点避難所などに職員</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 発災時、各地域との調整により、可能なかぎり各避難所へ職員を配置できる体制を整える必要がある。 ・ 平時から避難所としての機能が維持されるよう施設

	<p>を配置する計画であった。今回の震災は、大規模な災害であったため、全ての避難所に職員を配置することができなかった。大部分の避難所担当職員は、道路も寸断されていたことから、速やかに地域の避難所に行くことはできなかった。震災当初、各避難所に保健師等の医療に関する知識を持つ人材が必要とされた。</p> <p>○ 後日、パソコンが届けられるまで、手書き作業により業務をしていた所もあった。避難所によっては、暖房器具が整備されていなかった。</p> <p>○ 各避難所において避難所名簿の様式が統一されておらず、その集約、名簿の管理、整理が困難であった。市災害対策本部から複数の名簿作成を依頼される事例のほか、市外に避難した避難者情報の共有が十分ではなかった。</p> <p>○ 震災直後、市役所が被災したことにより、住民基本台帳システムが使用不能となり、転出、転入の把握が困難であった。</p>	<p>の整備確認をすることが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 暖房器具等の避難所運営に必要な備品を計画的に整備する必要がある。 ・ 安否確認を円滑に行うため、避難者が避難所に入退去する際には、避難者名簿への確実な記載をすることが求められる。 ・ また、名簿の様式を統一し、避難者名簿システムの構築を検討するなど、避難者情報の共有を図る。 ・ 住民基本台帳等が災害時においても継続される体制を構築することが必要である。 ・ 震災当初、名簿を開示していたが、その後、一部避難所では、回答方式に変更したケースがあった。
--	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 家族等の安否確認のために名簿の開示を求められた場合、避難者が他人に居所を知らせたくないなどの個別事情にも配慮する必要があった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 発災時の名簿の開示の是非について、避難所担当者等が現場で判断できる基準を策定することが必要である。
5-3 避難所運営における市職員、派遣職員、学校職員、町内会、避難者等の関係者の役割、配置等について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各地域で自主的に多数の避難所が開設された。開設当初の職員の対応が遅れ、また、主体的な動きができなかった。 ○ 大災害における市職員等の避難所の開設・運営に関する知識、意識は十分とは言えなかった。 ○ ただし、職員の配置がされていない避難所でも、町内会や学校関係者が避難者名簿を作成、食料調達、発電機の設置、毛布収集など速やかな開設・運営ができた避難所があった。避難所開設・運営に関する特別な知識がなくても、地域の日頃のつながりにより、避難所が自主的に運営される場所もあった。 ○ 一方、避難者が被災の状況に動揺し、自主的な運営ができる状況になかった避難所もあるなど、避難所によって違いが生じた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模災害時には全職員が災害対応に当たるという意識の醸成と知識習得の機会を設けることが必要である。 ・ 避難所運営についてのマニュアルを作成するほか、避難所開設から運営について研修などを実施することが必要である。 ・ 今後も町内会、学校関係者が避難所運営に重要な役割を果たすことが考えられる。教職員、町内会関係者に対して避難所運営の意識と知識を習得する機会・訓練を拡充することが必要である。行政と地域とが協力できる体制を構築することが求められる。 ・ 避難所はある程度の期間を経過すると一定のリズムが出て落ち着く。その時点で応援職員を配置することは可能である。しか

	<p>し、当市職員が巡回などで支援することや重要な情報を丁寧に説明することが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市職員が複数配置された場合等において、職員側の運営リーダーを明確にすることが必要である。 ・ 避難所では、市職員であることが明確になるよう、腕章などを着用し、その身分を明らかにすることが必要である。 ・ 避難所が長期化する場合には、応援職員を含めた職員の役割分担を明確にし、市職員と応援職員などとの緊密な連携により、避難者などに対する連絡等に食い違いなどが生じることがないように留意することが必要である。 ・ 避難所の自治運営組織等と避難所の秩序維持などについて協議を行うなど、市職員等と被災者個人間の対応にならないよう配慮することが必要である。 ・ 報道関係者等の取材の対応基準、対応マニュアルを
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 職員が複数配置されていた避難所では、その責任者を明確にする必要があった。 ○ 服装等から市職員を明確に識別できなかったという指摘もあった。 ○ 各避難所では、学校関係者と応援等職員との間での連絡調整が十分とは言えない事例も見受けられた。避難者の疲労も蓄積する中、必ずしも対人コミュニケーション能力が高くない職員もいた。 ○ 避難所で、門限を守らない、避難所周辺での夜遊びする子ども、飲酒による問題行動、支援物資の窃盗など、集団避難生活のマナーを守らない方への対応が必要になった。 ○ 多数の報道関係者が取材に来たが、担当職員は取材に応

	<p>じる是非の判断に苦慮した。</p>	<p>作成することが必要である。</p>
<p>5-4 女性、妊婦、乳幼児、高齢者、障がい者等への生活環境・配慮について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 妊婦、乳幼児を抱える家族、子ども、障がい者、認知症、介護の必要な高齢者、負傷者などに配慮した生活環境の提供とその配慮が十分できなかった。 ○ 毛布等の備蓄用品も不足している中で、被災者一人ひとりが置かれている状況を確認することが困難な避難所もあった。 ○ 乳幼児がいる世帯は、泣き声に気を使うなど、諸事情により集団で過ごすことができない家族等の中には、車で過ごす避難者もいた。また、乳幼児の泣き声など、母親が他の避難者への気遣い、子どもの世話などのストレスなどから、精神的に不安定となった事例もあった。それを解消するため、空き部屋を用意した避難所もあった。 ○ 要介護者や認知症など的高齢者、医療行為が必要な方などは、一般の避難所での生活が困難な状況にあった。設置された仮設トイレが全て和式のものであったことなど 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 妊婦、子ども、障害者などが安心して避難できるよう、小スペースを避難所の中に確保するなどの配慮をすることが必要である。 ・ 認知症、重病症、患者等の災害時要配慮者（要援護者）に対応できる福祉避難所の設置とその情報伝達、移送方法などの仕組みを構築することが必要

	<p>も、一層その生活を困難なものとした。</p> <p>○ その他にも支援を必要とする妊婦の確認、視覚障害者などの要望を確認することが困難な事例があった。</p> <p>○ 要支援者の対応について、家族や介護施設職員のボランティア活動により支えられた部分が多分にあったが、その活動にも限界があり、マンパワーが不足した。</p> <p>○ 震災当初は、多数の避難者が、狭い空間の避難所での生活を余儀なくされた。</p> <p>○ 計画収用人員を超えた避難所があったことに加え、長期的な避難生活を過ごすことにあたり、避難者個人のプラ</p>	<p>である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 仮設トイレは洋式トイレとするなど、高齢者等の利用に配慮する必要がある。また、各避難所には計画的なポータブルトイレの配置を検討することが必要である。 ・ 町内会や隣近所、健常避難者の協力を得ながら、高齢者等に配慮した避難所マニュアルを作成するとともに、その研修の充実を図ることが求められる。 ・ 避難所内で災害時要配慮者（要援護者）の把握を適切に行い、その他の健常避難者との集団生活の適応を確認することが求められる。 ・ 乳幼児のいる家庭などでは、ミルクや紙オムツなどを備蓄するなど、災害時において、最低数日分の必需品を確保するよう、その周知を図る必要がある。 ・ 女性の着替え場所を個別に設けるなど、そのプライバシーに配慮した取り組みが必要である。
--	---	--

	<p>イバシー確保の対応について各避難所で差異が生じた。</p> <p>○ 各避難者を段ボール等で区画することについては、各避難所の状況により、その是非が分かれた。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 避難所でのプライバシーに関する指針を明確にし、マニュアルを定めるとともに、避難所運営に関する研修を充実させることが必要である。
5-5 食物アレルギー、慢性疾患のほか健康管理・維持、感染症対策等について	<p>○ アレルギー対応のミルク確保、食物アレルギーなどの疾患を有する避難者に対する献立など、栄養管理などの配慮が不足していた。避難者の食物アレルギーなどに対する事前準備はされていなかった。</p> <p>○ 介護を要する高齢者・慢性疾患を抱える方などへの特別食の提供など食事に関する配慮が十分ではなかった。在宅避難者の酸素ボンベなどの緊急的な確保など、被災者の個々の対応が必要な事例があった。</p> <p>○ 保健師などによる問診のための訪問はあったものの、その状況を把握することに留まり、直接指導で、避難所運営、特に食事を提供する側への指導が十分実施されていなかった。（当初は、食事</p>	<ul style="list-style-type: none"> 保健師、栄養師の連携を図りながら、食物アレルギーを持つ避難者を的確に把握するなど、可能なかぎり避難所開設時から特別な支援を要する避難者の個別情報を確認できる体制を構築することが求められる。 緊急を要する被災者の個別対応には限界が生じることから、日頃から、かかりつけ医と災害時の対応について協議するようその周知を図ることが必要である。 慢性疾患などの通院者には、災害時に目的の服薬品が確保されるよう、「お薬手帳」を携行して避難するようその周知を図ることが必要である。

	<p>に特別の配慮が必要な疾患者が一定の期間、カップ麺やパン等により過ごしていた人が多数いた。）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 冷蔵庫など保存機材の不足により、生野菜・乳製品等の摂取が一定期間出来なかった。 ○ 震災当初、多くの避難所では、同じ割り箸、紙コップなどを1週間以上に亘り使用し続けた事例があった。石けん、消毒薬、うがい薬などが不足したほか、水洗トイレが使用不能となるなど、避難所の衛生環境は過酷なものとなった。 ○ 嘔吐、下痢などの症状がある避難者への対応については、救急対応後も経過観察を必要とする場合が多く、個々の避難所は、感染症状を有する避難者への対応は困難であった。 ○ 保健医療に関する外部支援の受入れの調整は、主に健康推進課が担当した。各避難所や地域住民の健康管理、生活環境の把握等について、十分に統括し、調整することがで 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各避難所では、感染症予防のため、手洗い、うがいの励行に努めた。当初、土足としていた避難所をその後、土足禁止とし、出入口を頻繁に清掃するなどの取組みをした事例もあった。 ・ 感染症が疑われる場合、医療機関等に早急に連絡できる体制を確保するとともに、避難所においても一時的な隔離が可能となるよう、個室などを確保するなどの対策をあらかじめ定めておくことが必要である。 ・ 全体の保健活動を調整する健康推進課と各応援センターが、避難者等の情報を共有するほか、その状況に応じた必要な保健体制を検討できる環境づく
--	---	--

	<p>きなかった。個々の住民対応は、各応援センター等で行うことが多かった。</p> <p>○ 各応援センターでは、外部からの情報が得られにくく、全体の動向が把握しづらいことから、被災後の保健活動に不安がある場合があった。</p> <p>○ 震災が主な起因となった不登校児・虚弱児の対応、自殺予防の対策などについては、必ずしも関係機関との連絡調整が十分とは言えなかった。</p>	<p>りが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 被災者への健康状況の悪化に対しては、保健師などによる個別指導の実施に加え、医療機関など関係機関との連携強化を図ることが求められる。 また、自殺予防対策についても、保健師、臨床心理士などによる相談体制や周りの気づきの体制を構築することが求められる。 発災時の子どもに関する対策については、行政、学校関係者の間で、その対応を明確にした行動マニュアルを整備することが必要である。
5-6 コミュニティの維持について	<p>○ 収容能力の低い避難所があったことに加え、避難所への滞在以後の新たな区画の調整が困難であったことから、地域単位で避難所に収容することができない地域があった。避難所の中では、気心が知れた同じ地域の人たちが身を寄せ合う傾向が見られた。</p> <p>○ その一方で、震災当初は、避</p>	<ul style="list-style-type: none"> 被災当初の段階で、可能な限り同一地域の被災者が同一避難所に滞在できるよう、その配慮が必要である。 元の居住地に戻るまでの間

	<p>難所でお互い助け合い協力していたが、復旧が進むにつれて、家屋の流出の有無など個々の被災状況の違いにより、お互いの心のすれ違いなどの変化が生じてきた事例もあった。</p>	<p>に、地域の方々が集まれる機会を創出することが求められる。</p>
5-7 ペットについて	<ul style="list-style-type: none"> ○ 被災者が避難するに当たっては、ペットを伴って避難した人がいた。避難所では、ペットの預かり場所の確保が困難だったこともあり、隠れて飼っている人、周りに気を使い車中泊を続けた事例があった。 ○ ペットの同伴を想定した避難所を設置していなかったことから、多くの避難所では、ペットの持ち込みを禁止とし、屋外で飼ってもらう対応をした場合があった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ペットを同伴した避難者を想定し、他の避難者と共同生活が可能となるルールなどの指針を定める。そのマニュアルを作成することが必要である。 ・ 動物愛護団体、ボランティアなどと連携したペットの仮設的な預かり所の設置などについて検討することが求められる。

第6項 物資供給（水、食料、燃料等）・救援物資集配

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
6-1（震災前）備蓄について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 大規模な災害を想定した大量の災害物資の備蓄は、その維持管理、財政的な負担が生じることから、一部限 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 発災時には円滑に防災物資を確保できるよう、スーパー等食料販売店との物資供給に関する協力体制

	<p>定的な備蓄に留まっていた。そのため、震災当初、各避難所で食料、毛布、暖房器具、燃料、消毒用薬剤、下着等の物資が不足した。</p> <p>○ 3月上旬の寒い時期、ストーブ、灯油の確保など、防寒対策に苦慮した。浸水区域の一部避難所の備蓄物資が流出し、利用できない場合があった。</p> <p>○ 防疫に関しては、部分的な浸水被害などを想定して消石灰や消毒薬を備蓄していたことから、数量が不足した。また、消毒薬等が確保された後は、薬剤に関する職員の知識が不足し、配布の是非の判断に苦慮する場合があった。</p> <p>○ 給水が必要な範囲が市内広域に及んだことから、常備していた給水タンクが不足した。給水袋、給水用ポリタンクを新たに浸水した区域（平田、鶴住居）に備蓄して給水作業を実施した。</p>	<p>を構築することが求められる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 各世帯で最低限3日以上生活できる生活用品等の備蓄を推奨することが必要である。 ・ 電源を必要としない反射式ストーブを確保するなど、冬期の避難に備えた計画的な備蓄が必要である。また、その備蓄を地域に周知する。 ・ 消毒薬剤については、定期的に、取扱業者などとの在庫状況の確認や必要な場合の提供状況を確認することが必要である。 ・ 消毒薬剤の取扱いに関するマニュアルなどを作成し、職員がその取扱いについて習熟するとともに、市民への基本的な知識を普及・啓発することが必要である。 ・ 給水タンクは衛生上、材質はステンレス製が理想であるが、緊急対応として、樹脂製のタンクを購入して対応した。 ・ 通常の断水（漏水事故等）を想定して、これまで給水袋を各方面へ分散して
--	---	---

		保管していたが、今回の津波災害を踏まえ、浸水した区域には保管しないなどの対策を講じることが必要である。
6-2 避難所の避難者と在宅避難者の把握と物資供給について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災時、在宅避難者の把握が困難だったことに加え、在宅避難者に対する物資供給の連絡が明確に伝わらないなど、その物資配布方法が確立されておらずその支援が遅れた。 ○ 避難所で生活する避難者には、食料等が配給されているが、在宅の避難者には配給されないとの風評があり、その対応に苦慮した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 町内会、民生委員、行政などとの間で、在宅避難者の把握、物資供給場所の設置・受付など具体的な物資配給方法などを構築することが求められる。
6-3 企業・店舗との協力・協定について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害時の支援協定などの締結を問わず、支援・協力があったスーパー等食料販売店があった一方で、物資供給の依頼が可能であるか不明な場合があった。 ○ 食料の調達・供給に関しては、緊急炊き出し対応を依頼する協議が十分整っていなかった。また、ライフラインが切断され、緊急炊き出しすること自体が不可能になる事態が想定されていなかった。 ○ 燃料供給に関しては、大規模 	<ul style="list-style-type: none"> ・ スーパー等食料販売店などと支援物資供給に関する協力体制を構築することが必要である。 ・ 災害により交通網が寸断された場合を想定し、各地区の炊き出し実施の体制を構築する。 ・ LP ガス協同組合と災害時協

	<p>災害時、災害対応車両に燃料供給する施設をあらかじめ設定しておらず、明確な燃料供給の方針を示すことができなかった。また、LP ガス充填施設が被災したことにより、ガスの充填が不可能となり、炊き出しなどに関わる燃料を供給することができなかった。</p>	<p>力協定を締結し、災害時に炊き出し施設や避難所に優先してプロパンガスを供給できる体制を構築することが必要である。</p>
<p>6-4 物資の受付・受入れ、保管、配送計画等について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 物資の受付・受入れは、支援物資を輸送するトラックの到着時ごとに対応したことから、どこからいつ届くか不明であった。大量の届けられる物資と個人で持参する小規模物資の対応に追われた。 ○ 物資の受入れに関しては、物資班と運営班で必要物資についての認識の違いがあった。両者で十分協議されないまま、夏期に要冷蔵が必要となる食料品など、結果として不要な物資の受入れが決定された場合もあった。 ○ 不要な物資であっても、状況により「善意の申し出」を断れない場合があった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全国の支援物資が円滑に受入れできるよう、持続可能な体制を構築することが必要である。 ・ 運営班と物資班の情報共有、共通認識を図る。 ・ 必要な物資の情報が全国各地の支援者に届く頃には、その物資は既に充足

	<p>し、不要な場合がある。</p> <p>避難者数、時期（季節）、在庫などを考慮し、計画的に、希望物資を明確にした上で周知することが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 古着、個人からの少量の物資、長期保存が困難な物資については、その受取り時期、方法などについて検討することが必要である。 ・ 統廃合となった校舎や民間の倉庫を借用するなどで対応したが、当初から保管場所を想定しておくことが必要である。 ・ 物資の種類（食料、衣類、青果等）によって保管場所を区分し、一度に大量に来るものは仕分けて置くようにした。 ・ 保管が難しい食料などについては、民間業者との協定等により各避難所などに直接供給することなどを検討することが求められる。 ・ 配給しきれないと判断される物資は、状況に応じて受入れをしないことも必要である。
	<p>○ 全国から想像以上の大量の支援物資が提供されたため、効率的に物資を保管する場所の確保が必要となった。</p> <p>○ 震災当初、物資集配の拠点となったシープラザ釜石には、冷蔵保管が可能な設備がなかったことから、時間の経過とともに、傷む食材などが発生した。また、冷蔵庫がない避難所が多かったことから、野菜、生ものの食材配布は困難であった。また、保管の管理上、</p>

	<p>米などにカビが発生した場 合があった。</p> <p>○ 衣料などの支援物資によっ ては余剰品が生じた。特 に、中古服などは、最終的 に回収業者にその処分を依 頼した。</p> <p>○ 消毒に要する消石灰につい ては、県などから多量に提 供されたが、受入れる場所 の確保に苦慮した。</p> <p>○ 震災当初、各避難所に避難者 数に応じた食料等が配布さ れたが、避難所では消費しき れず、廃棄せざるを得ない場 合があった。避難所では、際 限なく届けられる支援物資 の保管・管理に苦慮した。</p> <p>○ 品目を明確に分類、管理し、 避難者に平等に提供するこ とが必要であった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 食料の物資などについて、 在宅被災者などへ配布す る方法を地域とともに検 討する。
6-5 集配所の設 置、職員配置 について	<p>○ 集配所の設置は、避難所のみ 対象で、避難所ごとに人数確 認、各地への配送をした。膨 大な物資の供給方法が必要 であったが、その計画などが 定まっていなかったことか ら、その対応に苦慮した。</p> <p>○ 物資供給の調整、搬入、苦情</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 物資供給の業務は膨大であ り、長期間に及ぶことか ら、担当課（係）を明確に することが必要である。 ・ 各地域において在宅被災世 帯の代表者を明確にして 把握しておくなど、各応 援センターで物資供給の 方法などを定めておくこ とが必要である。 ・ 市職員のみでなく、物流専

	<p>処理などを一係が担い、人的体制に無理があった。観光物産協会職員、釜石振興開発職員の協力が大きかった。</p> <p>○ 物資集配の担当課が頻繁に交替したことにより、指示命令系統が不明確だった場合があった。</p>	<p>門業者、ボランティアを含めた関係機関も含めた担当部署、人数配置を検討することが必要である。</p>
<p>6-6 ニーズの把握・調整・配給の方法について</p>	<p>○ 高齢者など、拠点給水場所まで来ることができない利用者からは、個別に給水を求める要望があった。</p> <p>○ 給水車は渋滞などにより、各給水場所の定められた時間内に給水ができない場合があった。</p> <p>○ 震災当初、多数の避難場所が市内各所に設置、分散していたため、車両・人員が不足し、市職員のみでの配送が困難であった。その後、自衛隊の協力、宅配便事業者等への業務委託により、1日2回の配達業務が可能となった。</p> <p>○ 避難所に物資を分配することに加えて、シープラザ遊においても被災者自身が必要な物資を選択することによる物資配布を実施したところ、会場が混乱する場合があった。</p> <p>○ 自衛隊関係者が各避難所に</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別給水は、人的・物的要因から対応は不可能だった。地域での支援方法などを検討することが求められる。 ・ 需要が多い給水場所に給水タンクを設置し、状況に応じて給水補給を行った。 ・ 今回の震災での実績を踏まえ、宅配便事業者等など集配作業の専門業者に対して物資供給の総括と管理・運営を依頼することが必要である。 ・ 物資配布の時間や物資の数量など、一定のルールを定めて配布をし、その混乱を抑制することが必要である。

	<p>対して実施した生活用品等のニーズの聞き取り調査の実施により、各避難所に対する物資の配送が適切に行われるようになった。</p> <p>○ 時間の経過とともに、娯楽品、嗜好品、特定ブランドの衣類など避難者の要望が多様化し、全ての対応は困難であった。結果として、集積所には配布できない余剰の物資が発生した。</p> <p>○ 寝具など、一定数の同一物資を供給することは困難であったため、避難者間に不公平感が生じないように苦慮した場合があった。</p> <p>○ 一般車両に対する燃料供給の明確な基準がなかったため、一般車両に対する燃料供給の判断に一貫性を欠けた。結果として目の状況判断で燃料を供給する場合があった。</p> <p>○ 震災では、被災直後から燃料不足の状態に陥り、緊急車両や重機・発電機への燃料確保を優先したが、遠方から安否確認に来る方から燃料供給の要望が多数あり、その対応に苦慮した。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ あらかじめ対応できない物資がある旨を周知する。避難所と集積所の間で「連絡カード」などにより必要な物資の把握に努める。 ・ 在庫物資及び調達可能な物資を明確にし、その情報を共有することなど被災者へ公平に配布する工夫が必要である。 ・ 大規模災害時の一般車両に対する燃料供給基準を作成し、災害時の燃料供給体制を地区別に確立することが必要である。 ・ 被災地入りする訪問者に対して、大規模災害時において、被災地での燃料確保は困難であることから、その現地調達の自粛について周知することが必要である。
--	--	--

<p>6-7 企業・店舗、派遣職員、民間団体、自衛隊等との情報共有・連携について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 通水作業実施に関しては、自衛隊がれき処理班からは、がれき撤去及び仮配管設置の警護などの支援がなされた。 ○ 給水業務に関しては、給水班（給水）の経験不足から、その初期段階で自衛隊との情報共有・連携が不足する場合があった。 ○ 物資の配布に関しては、自衛隊、物流業者と物資担当で連携が図られていたが、避難所と物資担当の間に複数の担当者が介在したために、意思疎通が十分ではない場合があった。 ○ 各団体との連絡調整は、各担当者同士のその場に応じた状況で実施されていた。担当者以外にその物資の状況を把握していない場合があった。組織全体として避難所への物資配送などの実態を全て把握しているとは言えなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 物資担当者も各避難所に向いて、担当者と要望等の調査を行うなど担当者内で協議を行い、情報の共有を図ることが必要である。 ・ 市災害対策本部、各担当班において、密接な情報交換を行うことが必要である。
--	--	--

第7項 遺体の捜索・搬送・安置・火葬等

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
7-1 警察、消防、自衛隊、消防団等との連携・情報共有について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 警察、自衛隊、県職員などで遺体捜索を行った。震災当初、各組織の役割分担などが定まらず、現場の状況で各組織が対応した。連携が不十分で、その調整機能が欠如していた。効率的な業務遂行ができなかった。 ○ 行方不明者の捜索では、流出した家屋などの取壊しが必要だった。市職員が家屋の残留物から所有者を確認して、自衛隊に連絡する事例があった。 ○ 遺体安置所の業務には県職員の協力が当初あったが、数日での撤退となった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市、警察、県などの関係機関の間で、遺体の処理・業務を整理し、必要な事項、所管を明確にする。また平時より情報共有・連絡手段を確保することが求められる。 ・ 遺体搬送業務の担当者を事前に定め、警察などへ連絡することが必要である。遺体捜索に当たっては、その身分を明確にするため、服装や腕章などを着用することが必要である。
7-2 捜索・搬送等に必要な装備、車、仮安置所、本安置所設置等について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災当初、被害全体が把握できず、遺体安置所が不足することが懸念された。遺体安置所を市内各地に複数設置したことから、遺族などは、身元確認に時間を要するなどの負担が生じた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害の種別、地理的条件等を勘案して、適切な場所に遺体安置所を設置することを検討する必要がある。統廃合された体育館などの学校施設を利用し、震災後、速やかに安置所を設置することが可能であった。 ・ 各遺体安置所を移動する交通の確保が必要となり、震災数日後から、各遺体

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 遺体搬送業務に携わる職員には、マスク、ゴム手袋、防護服などの一部が支給されたが、そのほかの必要な装備については、職員個人の判断で調達した。 	<p>安置所を巡回するバスを運行した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 遺体捜索などに携わる職員には、事前に装備品の使用・取扱いなどについて説明することが必要である。
7-3 ドライアイス、棺等の手配について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災当初、遺体の保存に必要なドライアイスの手配先が不明であった。 ○ 震災直後、遺体安置所では棺が不足した。多数の同一規格の棺を確保することができず、納棺に差異が生じた。 ○ 震災直後から、棺は、大量に発注された。結果として多くの棺が余剰となった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 遺体の保管・保存に必要な備品・消耗品などの調達に関する仕組みを構築することが必要である。 ・ 犠牲者が多数発生する大規模災害の場合、遺体安置所に関するドライアイスの確保・保管、棺の組み立て、納棺などの専門性が必要な業務については、葬祭業者などとの緊密な協力体制の構築が求められる。
7-4 企業・寺院等との連携等について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 開設した遺体安置所の一部については、市内外の企業の協力により、その施設が提供された。 ○ 葬祭業者から、遺体安置所の運営などに関する適切な助言を受けることができた。 	

<p>7-5 職員の配置、 心的負担・メンタルケア について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各遺体安置所では当初、複数の職員の交替により業務に当たっていたが、復旧・復興業務などの事務量が増え、特定の課のみで対応した。 ○ 不慣れな職員が業務に配置せざるを得ず、業務の引継ぎが円滑に進まない場合があった。 ○ 同じ職員が継続して従事しており、体力的・精神的にも辛い状態であった。 ○ 多数の遺体を前にして、遺体を担当する職員の動揺と戸惑いが生じ、そのストレスも大きかった。 ○ 遺体を担当する職員の知識・経験が不足していたことに加え、遺体対応の手順が十分理解されていなかった。遺体の発見から検案、身元確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一部の職員に負担が偏らない業務体制の構築が必要である。 ・ 遺体は、様々な状態で搬入されてくることから、遺体を担当する職員に対しては、こころのケアが必要である。 ・ 葬祭業者等と連携した協力体制を構築することが求められる。 ・ 大規模災害では、指揮・命令系統が大切であることから、責任者に対する訓練などを行うことが必要である。 ・ 可能なかぎり想定される業務についての対応を事前に明確化することが必要である。 ・ 惨事ストレス対策については、メンタルケアサポートの重要性を理解するとともに、管理職を中心に講習会などに参加して職場内に反映させることが必要である。
--	---	---

	<p>方法、身元不明者への対応などの一部の業務の把握に時間を要した。作法などが不得手であったため、遺体（親族）に対して、失礼に当たる対応があった場合もみられた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 遺体捜索に関する業務において、従事者の判断のみにより対応する場合が多く、その心理的負担が大きかった。 ○ 惨事ストレスなどについての認識が不足していた。職員の中でも惨事ストレスの症状が見られた。 	
7-6 身元確認～ 引渡しについて	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災当初において、情報が錯綜していたこと、住民基本台帳などが利用できなかったことなどから、不明者発見の手掛かりとなる情報を得る手段がなかった。 ○ 情報提供に関しても、紙面の貼り出しによる情報提供だったため、名簿などの情報が即応して更新されず、正確な情報を伝えられなかった。 ○ 遺体の火葬が間に合わず、土葬の方針を一時決定し、その後、撤回した。情報が錯綜し、遺族の感情にも少なからず 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 発災の初期段階では停電が予想されるため、住民基本台帳などの情報が利用できるよう、その対策を講じることが必要である。 ・ 遺体安置所での情報収集・情報提供のための遺族に対する対応マニュアルを整備することが必要である。

	<p>影響があった。市災害対策本部との連絡手段がない中、情報が不足し、遺族の質問に十分応じることができなかった。</p> <p>○ 震災当初、検死などの遅れにより、一部の安置所では、遺族を長時間待たせる場合があった。遺族に何度も足を運ばせる場合があった。</p> <p>○ 身元の確認、火葬等に時間を要したことにより、遺体の傷みが進んだ場合があった。</p> <p>○ 遺体引渡しについては、遺族から依頼された葬祭業者が突然遺体を引き取りにきたり、霊柩車が予定時間に到着しないなどその対応に苦慮した事例があった。</p> <p>○ 担当課間の連絡体制が十分ではなかったことなどにより、出棺時刻の予定時間が遅れ、遺族を長時間待たせた事例があった。</p>	
7-7 遺体の輸送手段、火葬について	<p>○ 多数の遺体を市内外の火葬場に搬送するに当たり、その車両が不足した。</p> <p>○ 出棺に当たっては、霊柩車の仕様が異なり、同日時の出棺の場合、差異が生じた場合があった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 遺体の搬送について、葬祭業者などとあらかじめ協定などを締結するなど円滑な出棺が可能となる仕組みなどを構築することが必要である。 ・ 遺族などの心情に配慮し、

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 犠牲者数の見込みが把握できず、火葬対応が可能かどうか不明であったことに加え、長期間に亘る遺体の保管などについての知識と経験がなかったことなどから、埋葬（土葬）の実施を一時検討した。 ○ 結果として、埋葬方針は撤回したが、身元が判明しなければ埋葬（土葬）する方針は、遺族に焦燥感と失望感を感じさせる結果となった。 ○ 震災犠牲者が膨大な数であったため、火葬場の処理能力を超える事態となった。震災直後の停電、燃料不足などにより、火葬場の処理能力を十分に発揮できない状況に置かれた。 	<p>広域的な協力を得ながら可能なかぎり、火葬の実施に努めることが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害による死者数を想定しながら、非常用電源設備の充実や燃料の備蓄、一定の遺体の火葬や安置機能を確保することが求められる。
7-8 他自治体との連携について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 被災者数の実態把握が困難な状況にある中で、市内の火葬能力を超えた場合の想定がされていなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 他自治体への火葬依頼の方法手段が蓄積され、協定締結などにより事前の備えが可能になった。

第8項 津波漂流物（がれき）撤去

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
8-1 道路啓開、遺体捜索とがれきの撤去について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災直後には、まず車両（動産）と倒壊寸前の家屋・危険家屋（不動産）の権利者の確認や、その撤去行為の承諾・意向確認が問題となった。 ○ 立ち会いがないまま解体が行われたため、損壊家屋の誤解体が行われた事例があった。 ○ 震災直後、浸水区域では、がれきにより道路の通行が遮断された。 ○ 情報の遅延あるいは不足に加え、各業務組織（トップ）間での調整が不足したこと、また、自衛隊の活動は公共地などに限られたこともあり、思うようにがれき撤去・道路啓開が進まなかった。 ○ 急きょ、道路啓開の必要に迫られたが、狭隘な地域で遺体捜索とがれき撤去が同時並行で行われる場合は、作業の効率が低下した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 三色旗の掲示による意思表示と連絡先などの情報を収集し、建物所有者の立会いの下で確認しながら、がれき撤去及び建物解体を進めた。 ・ 土地家屋の所有者を迅速に確認するための情報共有の体制を構築することが必要である。 ・ 職権対応を可能とする法（条例）などを整備することが必要である。 ・ 建設業協会などによる素早い復旧作業が可能となる環境を整えることが必要である。 ・ 本格的な処理事業に向けた処理方法などを検討する

	○ 効率的かつ迅速ながれき撤去及び損壊家屋解体に対応する経験・知識、技術を有する地元業者の人材が不足していた。	ための試行事業の実施を通じ、地元業者の技術の習得を図った。
8-2 膨大ながれき撤去について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 広大な仮置場が確保できず、3か所に分散保管した。昼間は、管理のため、人員を配置したが夜間は無人となったことなどから、被災車両仮置場において保管車両の盗難が発生した事例があった。 ○ 損壊家屋解体に伴い、使用可能な家財道具の保管場所の提供要望があったため、保管場所を確保した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 警察署に対し、夜間パトロールの協力を依頼した。 ・ 旧学校施設を家財等の保管場所として活用し、要望に対応した。
8-3 仮置場の確保、予算について	○ 狭隘な土地事情であるため、仮置場の確保が問題となった。また、がれきの発酵熱による火災が発生した。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時に備え、災害内容、規模に応じた仮置場となる用地の確保を検討することが必要である。 ・ 各仮置場のがれき内部の温度管理を徹底した。

第9項 仮設住宅

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
9-1 膨大な仮設住宅需要について	○ 市内が狭隘な土地環境であることに加え、建設が必要な仮設住宅戸数が3,000戸と膨大であったことから、仮設住宅の設置場所の確保が困難であった。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 仮設住宅の設置可能な場所等を想定しておくことが必要である。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 被災者に情報を伝える手段が限られていたことから、仮設住宅建設の方針、申し込み方法などの情報が避難所に十分届かなかった。 ○ 都市計画班（仮設住宅；建設）の事務所が全壊したことにより、業務の再開に労力を要し、人手が足りない状況が続いた。 ○ 緊急を要する復興業務が多数あったが、多くの技術職員が仮設住宅の業務に一時専念せざるを得ない状況となった。 ○ 予想以上に被災者からの苦情対策に追われた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所、知人宅避難者等に対する情報伝達方法を地域とともに構築することが求められる。 ・ 仮設住宅の申し込みなどの対応に関する非常時の人員体制を整えることが必要である。
9-2 入居者選定について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市外などの遠方避難者の所在を把握することが困難であったため、仮設住宅の入居に関する十分な情報を遠方避難者に伝えられなかった。個別郵便、電話といった情報伝達には限界があった。 ○ 都市計画班では、希望入居場所と優先順位を点数化して、点数の高い順に入居者の選定を行った。その選定方法が被災者に分かりにくかったため、入居者の選定方法等に 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 非常時の遠方避難者に対する情報伝達方法を構築することが必要である。 ・ 仮設住宅の入居選定に当たり、申請データを点数化したことで、優先順位により配慮すべき世帯から入居させることは評価しつつも、抽選による選定

	<p>関して苦情などが殺到した。</p> <p>○ 被災者の入居実態が見られず、物置部屋などとして利用されている事例も見られた。</p>	<p>方法も考慮する必要があった。選定方法について、その理解を促す丁寧な説明が必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 入居について、り災証明などにより世帯員の構成などを確認することが必要である。
9-3 赤十字等から提供された救援物資提供について	<p>○ 日赤の支援により、被災者に対して配付した日赤家電6点セットは、最後まで、みなし仮設や在宅の被災した世帯は対象とならなかったことから、被災者間に格差と混乱を生じさせ、不平等感が生じた。</p> <p>○ 当初、日赤より、家電の設置にあたり、支援対象の家電6点を現に保有しているかどうかの調査を求められ、既に家電を設置している場合は対象外とされた。このことが不平等感を生み、家電配付後、しばらく経って、改めて除外された家電を希望する事例が多数生じ、再度、配付することとなった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 当初の日赤の説明は、市内の被災世帯数の枠の中で、対象をどうするかは、各被災自治体に委ねるということだったが、福島原発による被災者の増加等により、当初の説明は撤回された。このような支援は、最終的に全国的な均衡を保ち実施されることから、被災者のために行った迅速な情報の発信が逆効果となる。情報の発信は、情勢を見極めて慎重に行う必要がある。 被災者に混乱や不平等感を与えない、あるいは被災世帯や被災自治体の状況に配慮した民間支援のあり方が必要である。

<p>9-4 仮設住宅の 造り、不備に ついて</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 寒冷地仕様、風除室がないことなど利便性に対する配慮が不足している場合があった。風除室、追い焚き機能付き給湯器など追加設備工事が複数に亘り実施され、入居者の生活にも負担が生じる場合があった。 ○ カビや結露の発生、隙間のある構造、室内に侵入するアリ対策などの対応が必要となった。 ○ 建設担当業者の違いにより、仮設住宅の仕様に差異が生じていることに関する問い合わせが多数あった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 仮設住宅の設備に関する課題については、県などに要望した。 ・ 寒冷度合いにより、当初建設からの標準仕様とすることが必要である。その他にも、アリの侵入、雨漏り対策が必要である。
<p>9-5 入居におけるコミュニティについて</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域性が最優先された入居基準ではなかったことから、既存のコミュニティ組織が分断され、仮設住宅、自治会設立まで時間を要した場合があった。 ○ 同一地域の避難者で、個々の入居日が異なった場合、その決定方法について、避難者の間に疑義が生じる場合があった。 ○ 入居当初は、個人から仮設住宅の住環境に関する苦情が多数寄せられた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域コミュニティを維持・確保する観点から、一定程度、地域性を考慮した入居基準を考慮することが必要である。 ・ 地域コミュニティを優先した入居基準である場合は、可能なかぎり地域住民が同日に入居できるような配慮をすることが必要である。 ・ 仮設住宅の自治入居会が設立された後は、苦情件数は減少した。要望内容も

	<p>入居者間で協議・調整されたものに収れんされた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治会設置は、入居者の生活に直接関わるごみ管理、駐車場など環境整備の問題から提起すると円滑に進んだ。 ・ 市に仮設住宅運営センターが設置された後、派遣職員の協力を得て、自治会の設置に取り組んだ。 ・ 外部の応援職員を積極的に活用することが必要である。当初、被災者要望に市職員のみでは対応できない場合があった。 ・ 住民トラブルなどに対応する職員は一方に加担せず、公平な立場で臨むことが必要である。
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 仮設団地のごみ集積場所の掃除など、共同利用場所の入居者による管理が円滑に出来ない事例があった。 ○ 仮設入居直後は、仮設住宅の運営を担当する部署（職員）が定まっていなかった。 ○ 仮設住宅は構造上、隣に接する入居者の生活音がよく耳に入ることに加え、慣れない仮設住宅の生活から、住民同士のトラブルに発展する場合があった。 ○ 生活習慣の異なる避難者が長期に亘り生活することで、いさかいが生じるなど深刻化する場合もあった。乳児の夜泣きなどの対処は難しかった。

<p>9-6 入居者の健康維持について</p>	<p>○ 仮設住宅内での孤立死・自死が発生する事例があった。また、引きこもり及びアルコール依存者の入居者に対する支援が必要となっている。</p> <p>○ 生活不活発発病の発症及び生活機能の低下、結露、カビによるアレルギーや肺炎などが住宅環境に起因すると見られる疾患の事例があった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 傾聴者(行政、社協、専門家、ボランティア)の連携の下、対応する必要がある。 ・ 早期に必要な支援につなげるためには、入居者の実態把握が重要であり、早期に調査に取り組めるよう、専門職ボランティアを含む必要な人員を配置することが必要である。 ・ 仮設住宅などの連絡相談員・自治会・保健師が密に連携を図り、必要に応じて、速やかに適切な専門機関につなげることが必要である。 ・ 生活不活発発病や介護予防に関する知識の普及と自らが積極的に予防に取り組もうとする意識を持つための普及啓発活動を行うことが必要である。 ・ 仮設住宅仕様の改善・充実が求められる。
-------------------------	---	---

第10項 ボランティア

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
<p>10-1 ボランティアセンターの開設と運</p>	<p>○ 震災当初、多数のボランティア、NPOの支援者が来訪したが、どのような団体</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 早期に、釜石市社会福祉協議会にボランティア活動センターを設置し、支援

営について	<p>なのか素性が不明だったため、その対応に苦慮した。</p>	<p>者の総合窓口として位置づけした。</p> <ul style="list-style-type: none"> 各団体の活動報告会を開催した。
10-2 ボランティアの受入れ、マナーについて	<p>○ モラルや活動意識が希薄な一部のボランティアがあった。避難所に直接出向き活動したボランティアの中には、住民とトラブルになる場合があった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ボランティアの受付時に活動内容を確認する体制を整える。
10-3 ニーズとマッチング、役割分担、ボランティア・コーディネートについて	<p>○ 被災地の状況を理解しないまま自分の思いで支援をしている一部のボランティアも見られた。</p> <p>○ 震災後、被災地の現状を正しく把握されずに支援物資が届けられる場合があった。</p> <p>○ 芸術、文化、歌、踊りなど多数のイベント、団体の受入れの体制が整っておらず、その対応が遅れた。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 今求めていること、求めていないことなど被災地、被災者の現状を広く発信し、支援者の理解を深めることが必要である。 受入れ担当課を定めるなどその体制を整える。
10-4(長期化に伴う) ボランティアと自立について	<p>○ ボランティア支援があることが常態化し、被災者がボランティアに過度に依存している傾向が見られる場合があった。被災者の自立性が損なわれ、「支援慣れ」の状況が出てきている状況があった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ボランティア・支援団体と今後の復興進捗状況を共有し、支援の在り方について協議することが求められる。 住民参加型の支援、自主的に行動することができる環境を整えることが求められる。

第 11 項 国・県・他自治体等の応援

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
11-1 受入れ（受援）について	○ 大規模災害を想定した受援体制が構築されていなかった。災害時の受援業務が定まっていなかった。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今回の災害を教訓にした受援体制の構築を図ることが必要である。 ・ 受援業務を明確にした事業継続計画（BCP）を策定することが必要である。
11-2 派遣職員の宿泊先・生活環境等について	○ 民間宿泊施設が被災したこと、また、多くの公共施設は、避難所として利用されたことから、避難所運営以外の派遣（応援）職員の宿泊場所の確保が困難であった。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所運営での業務を担当した派遣職員は、各避難所で宿泊した。 ・ 災害時、民間宿泊施設又は公共施設での宿泊利用が困難な場合は、一般民家に対して協力を依頼できる体制を検討することが求められる。
11-3 派遣職員に依頼する業務について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 義援金等の申請相談・受付窓口の場合、派遣期間が短期である場合は、支援制度単体でも専門的かつ画一的に判断できなかった状況に加え、相談者のニーズが各種支援制度全体という多岐に亘ることも多く、短期間では制度の理解が困難であった。 ○ 短期間の派遣職員を交替で受入れる場合、交替のある都度、制度内容も含め業務全般を説明する必要がある、市職 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 派遣先の団体において、派遣職員の交替時に、市職員を介さずに派遣業務を終える職員と交替する職員間で

	<p>員にとって負担が大きかった。</p> <p>○ 1 か月以上のある程度長期的な派遣職員であっても、被災から 3 か月程度の業務混乱期においては、派遣された職員の意欲に応じて、能力に見合うだけの有効な活用は、市及び派遣された職員の側から見ても出来なかった。</p> <p>○ 各種申請受付関係の業務では、金銭に関することなど複雑な案件も多いことから、派遣期間が短期となる応援職員の対応には限界があった。</p>	<p>引き継ぎをするなどの配慮が欲しかった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所運営対策班（ボランティア・義援金等・救援物資）においては、専ら業務内容を管理したり調整したりする者が不在であったことが、有効に活用出来なかった要因の一つと考えられる。 ・ 担当部局の職員全てが停滞できない本来業務を行う一方、それを免れた職員は、数多くの被災業務を分担し、各職員が個々の業務を専任で担い、プレイヤーから逃れマネージャー的業務に専任できるだけの余力はなかった ・ 短期間の派遣職員が適さない業務等を調整し有効に活用するためには、市災害対策本部での調整機能が必要である。 ・ 派遣職員の意欲に応え、その能力を十分に活用できるだけのノウハウを明確にすることが必要である。
--	---	--

第 12 項 災害時要配慮者（要援護者）対応

番号	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
12-1 震災直後の 災害時要配 慮者（要援 護者）の実 態把握につ いて	○ 大規模災害により、地域の被災状況を十分把握することができず、把握に要する職員も不足した。また、実態把握についての事前の想定や、対応方法が十分確立されてはいなかった。	・ 災害時、介護サービス事業所など関係機関からの必要な支援が得られる協力関係を構築することが求められる。
12-2 災害時要配 慮者（要援 護者）への 対応と職 員・医療関 係者の配置 について	○ 職員が目前の避難者対応業務に従事せざるを得ず、早期の高齢者等に対する十分な安否確認の対応ができなかった。 ○ 震災当初、各避難所には医療従事者がいなかった。又は、不足しており、その役割が求められた。	・ 今回の災害を教訓にした社会福祉法人、介護サービス事業者との情報共有により連携体制を構築することが求められる。 ・ 医療従事者を配置することで、薬剤の適切な管理、避難者の体調管理、感染症予防、往診介助・搬送などの支援が可能となることから、その配置・調整を行う部署を明確にすることが必要である。
12-3 避難・避難 所生活、支 援者等につ いて	○ 事前の想定と準備不足に加え、多くの地域が孤立化したため、情報把握ができず、具体的な対応策を講じることができなかった。 ○ 認知症に関する知識が十分普及していないため、認知症を抱えた避難者に対し、他の被災者から誤解を受けた対	・ 社会福祉法人との情報共有や意見交換等により連携体制を構築することが必要である。 ・ 認知症高齢者やその家族への対応方法の周知を図るなど、認知症に関する知識の普及啓発活動を実施

	応があった。	することが必要である。
12-4 避難場所、福祉避難所について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各避難場所及び避難所は、特に災害時要配慮者（要援護者）を意識した。また、受入れを想定した施設とはなっていないかった。 ○ 震災前、福祉避難所の設置や具体的対応について、検討ないし位置付けられていなかった。また、一般避難所で対応できない高齢者を受入れる福祉避難所がすぐ開設されなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害派遣福祉チームの派遣要請を検討することが必要である。 ・ 福祉避難所を事前に指定するなどの体制の整備、運営に必要な介護用品や福祉用具が迅速に確保されるよう、具体的な対応計画を構築することが必要である。

第13項 その他

項目	課題と原因分析	対策（対応）・改善の方向性
相談窓口について	<ul style="list-style-type: none"> ○ 窓口対応が混乱した。綿密な業務管理や業務分担、人的体制が整わないまま相談窓口に入入せざるを得なかった。他業務と並行して行わなければならない、綿密な対応ができなかった。 ○ 4月11日に開設したが、相談者が殺到し、膨大な申請を抱えたが、データ入力等の作業が進まず、進達などの流れができるまでに時間を要した。窓口対応が徹底できず従事職員の混乱を招き、職員の 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 円滑な事務処理を進めるため担当責任者を分け、全体総括担当・相談窓口担当・データ整理担当、そして各支援制度の担当は、課事務室にて申請処理や電話相談に専念しながら、窓口担当職員に時系列で変わる制度を随時、情報提供できるだけ体制づくりが必要である。

	疲労が顕著であったが、マンパワー不足により、どうすることもできなかった。	
災害援護資金の貸付について	○ 要件を満たしていれば、できるだけ早く貸付を決定したが、きめ細かい相談に応じるという視点に欠けていた。このことで、貸付件数が被災自治体の中でも突出して多い状況になったと考えられる。	<ul style="list-style-type: none"> 被災世帯の生活再建支援を長期的な視点で考えた場合、将来、償還が生じるという認識を強く持ってもらい、必要額の精査等、被災世帯が将来に繰越す負債を最小限にする工夫が必要である。
生活再建支援金について	○ 県が指定した長期避難区域の指定が、丁目ごとであったため、同様の状況にあった浸水区域のアパート上層階に居住していた一部損壊の世帯等において、対象内容が不公平となる状況を招いた。	<ul style="list-style-type: none"> 長期避難区域の指定が、地域の実情にあった指定がされるよう要望する。
災害弔慰金について	○ 「主たる生活維持者（500万円）」と、その他の者（250万円）との判別が制度上、困難だったこと、生計維持者＝世帯主という誤った認識を持った申請者が多数いたこと、他の被災自治体と均衡を図る必要があったこと、施設・医療機関などからの資料等の情報収集に時間を要したことなどによって、支給を開始する時期が遅れた。	<ul style="list-style-type: none"> 国において、主たる生計維持者の判断について、各ケースに対応可能なように明確化を図り、自治体間の判断に差が生じないように徹底することが必要である。 高齢者にも分かりやすいように、生計維持者や受給者の順位等を理解してもらえるような説明資料が必要である。

	○ 弔慰金の不支給の決定、特に関連死が認定されない場合には、丁寧な説明を必要とした。	
義援金（国・県）について	<p>○ 当初、県の交付要綱どおりに処理できないケースも多く、義援金（住宅損壊）支給決定のための要件確認等に時間を要した。「生活の本拠地」の解釈が曖昧だったことなどで住民登録のない人の申請対応や、支給対象に関する不満への対応に苦慮した。</p> <p>○ 前計画に位置付けのない別業務も一係が主体となって対応していたことなどもあり、マンパワーが不足していた。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全庁的に業務分担の平準化、膨大な業務量・長期に対応できる複数の職員（多数の人に指示する必要があることを考慮して、係長クラス以上、精神的なダメージに十分配慮して臨時職員や外部の支援職員）を確保し、義援金の種類に応じた体制の構築が必要である。 ・ 寄せられる義援金の時期を逸することなく、迅速かつ有効活用できる体制づくりと手順書の作成が必要である。

第3章 釜石市の災害対応状況

第1節 概要

想定を超える被害状況の中で、市災害対策本部（会議）及び市本部長（市長）は、目の数々の課題、要請に対して、即応的な判断が集中的に求められた。

災害初動期から概ね全避難所を閉鎖した期間において、市災害対策本部（会議）及び市本部長（市長）が協議、決定したものうち、対応等において重要とされる項目を時系列に抽出し、その背景、指示（対応）、結果を整理することにより、市災害対策本部等としての組織的対応の概要を取りまとめた。

第1項 3月11日～13日（震災発生から3日間）の状況

震災発生後、市災害対策本部の置かれた市役所第1庁舎は、津波により被災し、電源、通信手段が喪失、津波によるガレキで孤立状態となった。

情報収集に努めるも、連絡手段が限られており、被害状況などの情報が不足していた中で市災害対策本部では、情報発信、避難所支援、安否確認、食料確保、道路復旧、遺体安置等を実施したが、震災当初、行政ができる対応は限られた。

(3.11) 市災害対策本部を設置

（背景） 平成23年3月11日14時46分、マグニチュード9.0の地震発生。相当規模の被害が想定された。

（指示） 地震発生と同時に市災害対策本部設置を指示。

（結果） 市地域防災計画に基づき市災害対策本部が14時46分に設置された。

津波の襲来により、市庁舎内には多数の避難者が避難してきたことから、全ての会議室を開放したため、市災害対策本部は、市長室に設置した。

（平成25年3月31日、市災害対策本部は、廃止された。）

(3.11) 避難の呼び掛け・避難指示の伝達

（背景） 14時49分、大津波警報が発表され、沿岸地域の一刻も早い避難が必要とされた。

（指示） 14時49分、市災害対策本部は、沿岸地域の6,354世帯、14,710人に対し

て避難指示を発令し、防災行政無線及び広報車等による避難の呼び掛けを指示。

(結果) 地震直後、広報車、消防団車両で避難の呼び掛け、避難指示を伝達した。

防災行政無線は、14 時 50 分から 15 時 38 分の間に合計 17 回放送した。

14 時 50 分から 15 時 17 分までに放送した 8 回については、14 時 50 分、気象庁が発表した「津波到達予想時刻・予想される津波の高さに関する情報（以下、本結果中「情報」という。）（情報第 1 号）」の津波の予想の高さ「3 m」に基づき、津波の予想の高さを「3m以上」として放送した。

（放送途中の 15 時 14 分、気象庁は情報第 6 号を発表し、津波の予想の高さを「6m」とした。）

市災害対策本部では、それを上回る津波が来るものと判断し、15 時 22 分から 15 時 38 分に放送した 9 回については、津波の予想の高さを入れずに、専ら住民避難を指示することをより明確にした内容に切り替え放送した。

（放送途中の 15 時 31 分、気象庁は情報第 10 号を発表し、津波の予想の高さを「10m以上」としたが、その時には当市沿岸部の一部では 10m以上の津波（遡上高）が既に到達していたと思われる。）

（3 月 13 日 17 時 58 分、避難指示は、解除された。）

（※15 時 21 分、釜石港に設置された海上保安庁の験潮所では、4.2m 以上の津波を観測している。験潮所は、津波により観測機器が破壊されたため、これ以上の観測が不能となった。）

この情報をはじめ、釜石沖に設置された G P S 波浪計の観測データについても、通信回線が切断されたことにより、市災害対策本部では確認できなかった。）

(3. 11) 被災状況、避難所状況等の情報収集

(背景) 津波到達後に電源が喪失、通信手段は、当日訓練のため偶然居合わせた自衛隊の無線、屋外用の衛星携帯電話（震災当初 2 台所有）、移動系の防災行政無線のみであった。電話等の早期回復は、不可能な状況下において、早急な被害状況等の情報収集が求められた。

(指示) 被災状況、避難所状況等の情報収集に全力を挙げるよう指示。また、通信機器等での連絡がつかない場所には、安全を確保したうえで市職員を連絡員として向かわせるよう併せて指示。

(結果) 震災直後、移動系の防災行政無線により小佐野地区生活応援センターをはじめとする外部と連絡を取り可能な限りの情報収集に努めた。

無線が配置されていない個所については、連絡員を派遣するなどし、市役所周辺の被害状況、避難状況、道路の状況等の情報収集を行った。

断片的な情報しか得られない中、市災害対策本部は、その時点で可能な対応を即断し、指示せざるを得ない状況にあった。

なお、屋外用の衛星携帯電話は、14日以降、国土交通省、県、通信事業者等から提供され、連絡手段として活用された。

(3.11) 自衛隊への災害派遣要請

(背景) 市災害対策本部は、通信手段も限られ、被害の全容を直ちに把握することはできなかったが、周囲の状況から大規模な救助活動の必要性を認識していた。

(指示) 自衛隊への災害派遣要請を指示。

(結果) 震災当日の19時過ぎ、防災行政無線（移動系）を車載した公用車で、県内陸部の出張用務から帰路途中の職員が、市災害対策本部の無線指示により沿岸広域振興局に立ち寄り、県を通して自衛隊の災害派遣要請を行った。

また、これに先立ち、県では、被災地との通信が途絶するなど甚大な被害が生じていることから、14時52分に自衛隊に災害派遣を要請した。

(3.11) 各地域で避難所が自主的に開設、食料の確保、炊き出しの実施

(背景) 大規模な災害であったため、全ての避難所に直ちに職員を配置できる状況にはなかったが、各地域では町内会等の自主的な活動により、指定避難所以外の施設にも避難所が開設された。

これにより、10,000人を超える避難者が発生したが、救援物資が届くまでの当面の食料を確保する必要があった。

(指示) 市内の小売店や近隣市町村から食料を確保するよう指示し、併せて小佐野地区応援センター経由で炊き出し対応を指示。

(結果) 被災を免れた地域の町内会等では、近隣のスーパー等から米等の食料を調達するなどし、炊き出しを行い、順次、避難所等に配送した。

避難所の開設、運営については、震災前から応援センターや地域会議の活

動を通して、地域住民と行政が協働で活動する機会が多かったこともあり、地域の積極的な支援が得られ、避難所運営に係る連携協力が図られた。

なお、多くの避難所は、停電等により情報が不足していたが、支援により新聞等が配布された避難所もあった。

テレビの設置については、各避難所で自主的に調達するなど対応していた。市としても 13 日に主な避難所には設置することとし、18 日以降順次配備を進めた。

(3. 11) 市役所第 1 庁舎での避難者の受入れ、安否確認伝言板の設置

(背景) 震災直後に 200 人超の住民が高台にある市役所(第 1 庁舎)へ避難したが、被災後、市庁舎周辺はガレキに囲まれ孤立した。

(指示) 市役所内の避難者対応を指示。併せて、安否確認伝言板の設置を指示。

(結果) 議場、会議室等にて、避難者を受け入れた。職員は、避難者の食料確保のため、浸水した地下売店から飲食可能な品を調達するなどの初期対応をしたが、停電で電気もなく、トイレも使用不能な状況であった。

市役所第 1 庁舎に避難した中国人研修生からは、市長に対して直接窮状を訴える場面もあった。

また、市災害対策本部が置かれた 2 階に安否確認伝言板を設置し、確認された安否情報を提供した。

(3. 11) 防災行政無線による市長メッセージの発信

(背景) 甚大な被害により避難者の数も把握できず、孤立している地域もあり、市民への速やかな情報提供が求められていた。

(指示) 防災行政無線を活用したメッセージを発信するため機器の確認、準備を指示。

(結果) 19 時、防災行政無線により市内各地で大きな被害があり、多くの方が犠牲になっている状況を市民に伝えるとともに、被災を免れた地域の住民に対して、食料の提供を要請する内容の放送を行った。

市長の防災行政無線によるメッセージにより、それぞれの地区での自主的な避難住民に対する支援活動が行われた。

(3.11) 市役所周辺の避難所を訪問、避難者を激励

- (背景)** 震災当日、浸水地域の住民は、最寄りの施設に身を寄せていたが、被災状況等の情報も少なく、支援が行き届かない中、避難者の不安解消等を図る必要があった。
- (指示)** 徒歩で移動可能な市役所周辺避難所の訪問を決定し、避難者の状況を確認。
- (結果)** 市内全体が停電で暗闇の中、懐中電灯を持って市役所裏から寶樹寺を抜け、市役所周辺の徒歩移動が可能な避難所（寶樹寺、旧釜石一中体育館、仙寿院、石応禅寺、釜石簡易裁判所、大只越集会所）を訪問し、現段階での情報提供のほか避難者への激励等を行った。

(3.11) 市内西部地区との通行可能な連絡道路を確認

- (背景)** 一刻も早い救援活動を実施、受け入れするため、被災地区と市内西部地区を結ぶ連絡道路の早急な確保が必要であった。
- (指示)** 市内西部地区との連絡道路について、どこの復旧（啓開）を優先させるべきか協議するよう指示。
- (結果)** 12日の2時、現地調査の結果、駒木町の道路（市道中妻駒木線）が通行可能であることを確認した。また、同時刻には、県沿岸広域振興局長が市災害対策本部を訪問し、今後の災害対応について、市、県、自衛隊等関係機関で協議する場を設置することを確認した。
- 道路復旧は、12日より岩手県建設業協会釜石支部を核とした協会連盟各社が連携し実施した。同支部には市職員が常駐し、市災害対策本部と連携を徹底する体制を整えた。

(3.12) 自衛隊等による救助活動の開始

- (背景)** 12日早朝から自衛隊、緊急消防援助隊、警察広域緊急援助隊等が順次到着し救助・搜索活動が開始されようとしていた。
- (指示)** 自衛隊等と連携し救助活動の展開を指示。
- (結果)** 12日3時20分、県等からの災害派遣要請により釜石地域を担当することとなった陸上自衛隊秋田駐屯地の第21普通科連隊が当市に到着し、市と救助活動に係る搜索範囲、方法、支援拠点の設置場所等について調整を行った。
- 市災害対策本部では、各隊との連絡調整のほか受入れ体制を整備し、連携

して救助活動等の対応に注力した。市職員は、遺体搬送等を行うなど、役割分担を明確にした。

4 時 30 分、同隊の先遣中隊本部は、被災市街地に進出し、生存者の救出・捜索活動を開始した。

13 日、14 日には、鵜住居地区の孤立場所において、住民のヘリ輸送が実施された。

国際緊急援助隊や各自治体からも応援職員が到着し、被災者支援活動が展開された。

(7 月 19 日、自衛隊は、当市での一連の救援活動を終えた。)

(3.12) 避難者の西部地区への移送、避難所開設

(背景) 旧釜石一中体育館等、中心市街地に設けられた避難所の避難者が、収容可能人数を大幅に超過していたことから、避難者の生活環境の悪化が懸念された。

(指示) 避難者の安全を確保するため、西部地区へ移送することとし、西部地区に避難所設置を指示。

(結果) 西部地区の各所において、生活応援センターや町内会が主体となり、順次避難所が開設された。市職員や全国からの自治体応援職員を配置し、炊き出し、物資輸送等の支援体制を構築した。また、併せて避難所移動に要するバスを手配した。

(3.12) 遺体安置所の設置

(背景) 被災した各所で多数の遺体が発見され、市内公共施設や寺院等に仮安置されていたことから、早急な遺体安置所の設置が必要となっていた。

(指示) 旧釜石二中体育館等を遺体安置所とするよう指示。併せて職員を配置し対応にあたらせた。

(結果) 救助活動が本格化したことに伴い、遺体の収容者数が増加したため、遺体安置所は、最大 4 か所設置され、身元確認のほか遺族及び埋火葬対応を行った。身元確認については、警察、医師会及び歯科医師会の協力により検視検案が行われ、DNA 鑑定や歯科カルテの照合により順次遺体の身元確認が進んだ。

遺体安置所は、平成 24 年 3 月 31 日までに順次閉鎖された。
(4 月 15 日には、身元不明の遺骨管理を釜石市仏教会に委ねた。)

(3. 12) 大槌町で発生した山林火災の延焼対応

- (背景)** 震災時に大槌町で発生した山林火災が 12 日、室浜、片岸地区に延焼した。
断水で消防水利が確保できず、消防資機材も流失し消火活動が困難であった。
- (指示)** 消防本部を中心に、緊急消防援助隊や県、自衛隊と連携対応するよう指示。
- (結果)** 13 日から消防本部、消防団で消火活動を開始した。
緊急消防援助隊（大阪隊）や自衛隊ヘリ、防災ヘリ等の協力を得て消火活動が行われた。火災は 20 日に鎮圧された。
市災害対策本部は、避難用のバスを確保し、室浜地区等の住民のバス移送を実施した。

(3. 13) 救援物資の受け入れ先をシープラザ遊に集約

- (背景)** 震災直後、救援物資は、教育センター、旧釜石一中体育館のほか、各避難所に直接届けられていたため、市災害対策本部では、状況を十分把握されていない状態であった。
また、各避難所では、物資供給量に格差が生じていたほか、救援物資が増加したことでスペース的に教育センターでの受入れが困難となった。
- (指示)** 救援物資の受け入れ先を教育センターからシープラザ遊へ変更し、一元管理するための職員を配置するよう指示。
- (結果)** 13 日に物資供給担当職員を配置した。救援物資の受け入れが、一か所に集約されるとともに効率化が図られた。
また、市内 87 か所の避難所への輸送は、自衛隊等に対応を依頼したことにより、物資輸送手段が確保された。
その後、宅配便事業者の協力を得てテント内の整理や避難所への配送が行われるようになった。
救援物資の増加に伴い、保管場所として、シープラザ釜石地下駐車場、旧小川小学校、釜石製鉄所構内倉庫、公共埠頭大型テントが利用された。

第2項 3月14日～17日（震災発生から1週間）の状況

市災害対策本部が、被災地外のシープラザ釜石に移転したことを契機に、通信手段が確保され、情報収集も進んだ。電気、通信等ライフラインの復旧が市西部地区から順次進められた。

また、被災者への情報発信のほか、燃料・物資不足、安否確認、遺体対応、避難所開設に伴う諸課題、生活支援等の新たな業務が多量に発生し、その対応に追われた。

(3.14) 市災害対策本部をシープラザ釜石に移転

(背景) 震災により、市災害対策本部が設置された市役所第1庁舎の電源・通信も含めたライフラインの早期復旧の見通しがたたなかったことに加え、周囲がガレキに囲まれて孤立していた。

(指示) 12日、市長が現地を視察し、移転を決定。シープラザ釜石への移転を指示。

(結果) 被災地外に移転したことで、通信手段等が確保され、市長をはじめ市内外に情報発信を一元化することが可能となり、安否確認などに大きな役割を果たした。

また、自衛隊・県振興局・消防本部・警察・海上保安部等関係機関との連携が円滑に進むようになり、市災害対策本部として本格的な業務対応が可能となった。

（被災した市庁舎の修繕や周辺整備の状況に応じて、市の窓口機能等が順次市庁舎に復帰した。市災害対策本部は10月1日付けで市役所第1庁舎に復帰したが、仮設住宅運営センター等の一部の窓口は平成24年9月3日まで開設された。）

（主な窓口等の市庁舎復帰時期は以下のとおり）

※H24.2.20 ガレキ撤去相談窓口、被災車両相談窓口、廃棄物対策室

※H24.3.5 市民課（市民登録係）、健康推進課（医療給付係、国保年金係）、
税務課（管理係、資産税係、市民税係、収納係）

※H24.9.3 仮設住宅運営センター、地域づくり推進課、被災者相談支援センター、義援金・生活再建支援金等相談窓口

(3. 14) 安否確認所を設置

(背景) 安否情報の収集、提供については、震災直後、市役所第 1 庁舎 2 階で行っていたものの、手狭なため混乱していた。市庁舎自体がガレキに囲まれ孤立しており、市民は、ガレキを越えて来庁している状態にあり、住民等の安否確認等の情報集約も困難な状況が続いていた。

(指示) 市災害対策本部の移転に併せて、シープラザ釜石 1 階に安否確認所設置を指示。

(結果) 安否確認（生存、死亡、行方不明、避難所避難者、避難先など）の情報を確認する場として、安否情報掲示板を設置し、避難所の避難者情報（避難者名簿）や、死亡者情報等を掲示するコーナーを設けた。

市が把握している情報のほか、市民からの情報も併せて掲示するとともに、相談窓口職員を配置し、対応にあたった。

数日後には避難者名簿の集約が行われ、パソコンでの検索が可能となる一方、情報を求める市民が殺到し、情報が得られず様々な思いが混濁していたため職員対応も困難を極めた。

また、安否情報に提供については、個人情報に配慮する場合があった。

※釜石市内遺体収容者数：888 名（うち身元不明者 8 名）、行方不明者数 152 名（H25. 12. 26 現在）

(3. 14) 関係機関と連携を強化

(背景) 災害が大規模にわたり、復旧を要する事業が多分野に及んでいることから、国や県、民間企業との情報共有や支援、協力が必要不可欠であった。

(指示) 市が直面している課題について協議を行い、各方面での対応を要請。

(結果) 14 日、沿岸広域振興局が中心となり、市、自衛隊、警察署、海上保安部、緊急消防援助隊、消防本部のほか、電気・ガス・水道などのライフライン関係機関により構成された災害対策調整会議を開催した。

市災害対策本部は、救出活動やガレキ撤去、インフラ復旧等の情報共有を図り、市と県が相互に連携し、同会議で対応を調査した。そのため、市の連絡員 2 名を振興局に常駐させた。

また、釜石港湾事務所から衛星携帯電話等の提供を受け、市災害対策本部と国土交通省との情報連絡体制を構築した。

同省からは、対策現地情報連絡員（リエゾン）が派遣され、国、県等関係

機関との連絡調整のほか、災害対応全般で支援・協力が得られた。

(3.14) 市災害対策本部情報の発行

(背景) 被災直後から、電源が喪失し、テレビや新聞等から被害情報を得ることが出来なかったことから、被災者及び在宅被災者の中には、市の災害対応への不満を持つ方が出ていた。

(指示) 市災害対策本部情報の発行を指示。

(結果) 3月14日、市災害対策本部情報の第1号を発行した。当初は、各避難所への情報の周知媒体であったが、市民の要望を受け、同21日には、市内全戸配布とした。配布作業は、行政連絡員がその任にあたった。同発行により、市民への行政情報等の周知が図られた。

4月11日、かまいし災害エフエムを開局した。

そのほかにも、市からのお知らせ、防災、生活情報を伝えるため、6月11日以降は、震災で休刊となった地元新聞社記者の方々が中心となり、市の広報の一環として「復興釜石新聞」が創刊された。週2回無料で全戸配布されることとなり、引き続き市民への情報提供が行われた。

8月10日、広報「かまいし」の発行が再開した。

(3.14) 医療活動の展開、救護所の設置

(背景) 各地に避難所が設置されるも、震災により各被災地域の道路、通信が寸断され、どのような医療需要があるのか把握することが困難であった。また、全国から、日赤をはじめとする多数の災害派遣医療チームが到着したが、各チームの情報共有が十分ではなく、その活動が重複する場合があった。

(指示) 災害派遣医療チーム等や釜石医師会等に支援を要請。

(結果) 14日以降、災害派遣医療チーム（DMAT）や自衛隊、日赤等が各地に救護所を設置し、傷病者の治療にあたったほか、避難所の巡回診療も開始し、避難者の治療等を実施した。災害の特性から怪我などの急性期医療の需要は比較的少なく、避難所などで時間の経過とともに、持病などにより体調を崩す慢性期医療の需要が多かった。

また、市災害対策本部も三師会（医師会、歯科医師会、薬剤師会）と連携しながら、各災害派遣医療チームの活動状況を取りまとめ、その情報共有に

努めた。

また、救護所、避難所、在宅避難者への診療、健康相談、服薬指導、運動指導などを実施した。

(3.14) 災害支援ボランティアセンターを開設

(背景) 震災直後より、災害ボランティアの申し出が数多くあったが、市災害対策本部では、震災対応業務が増加する中で、受け入れ体制が整っていなかった。

(指示) ボランティア受け入れ体制の構築を指示。

(結果) ボランティア受け入れに精通した釜石市社会福祉協議会に、同センター設置の協力を要請した。14日、釜石市社会福祉協議会は、教育センター内の釜石市郷土資料館に、ボランティアセンターを開設した。支援物資の積み卸し、整理、避難所への配送のほか、遺体安置所、罹災証明書窓口対応、災害義援金窓口対応、消毒活動等のボランティア受け入れ調整を行った。

※釜石市ボランティア登録数：74,320名（H23年度：39,879名、H24年度：14,900名、H25年度：11,050名、H26年度：8,491名）

(3.14) 通行許可証の発行

(背景) 震災直後の被災地域は、警察、自衛隊等の緊急車両を除き、車両は通行止めとなっていたが、復旧作業を進めるにあたり、被災地域内の交通状況を踏まえながら、通行を規制する必要がある。

(指示) シープラザ釜石において、緊急車両等に対して、通行許可証の発行を指示。

(結果) 被災地域内での活動車両を公用の業務に従事する車両に限定したことで、渋滞等を抑止し、復旧事業が円滑に進められた。

(3.15) ガソリン供給を調整、公用車等に給油許可書を発行

(背景) 被災地域は、警察、自衛隊等の緊急車両を除き車両通行止めとしていた。

また、震災によりガソリン等の燃料供給の流通が混乱し、スタンド周辺では給油待ちの渋滞が発生したほか、給油対応に対する不満から暴力行為等のトラブルも発生した。

(指示) 災害対応の緊急車両用の燃料を確保するため、ガソリン供給の調整を指示。

また、防災行政無線を活用し、給油情報などの生活情報の提供を指示。

(結果) 3月15日、緊急を要する車両に対して、給油券（給油許可書）の配布を開始した。

また、民間給油所と協議し供給方法を検討した。

3月21日以降、正確な情報提供の必要性から防災行政無線により給油情報の提供を開始した。（同放送は、ガソリンが通常販売となる4月1日まで継続された。）

26日には、仮設スタンドを開設し、供給対応をしたが、供給不足は十分解消されず、市内各地で給油待ちの車両による渋滞が常態化した。

給油の実施については、職員を派遣したほか、警察にパトロールを要請するなどの対応を行った。

(3.15) 災害時要配慮者（災害時要援護者）の受け入れ、福祉避難所の設置

(背景) 避難所生活の長期化に伴い、通常の避難所生活に耐えられない介護が必要な高齢者や障がい者などの災害時要配慮者に対して、避難支援が必要となった。

(指示) 災害時要配慮者の調査を行い、福祉避難所の設置を指示。

(結果) 23日、避難所に避難している災害時要配慮者の実態把握調査で、移動希望等の聞き取り調査を実施し、個別の状況に応じた避難場所を検討した。

4月1日、滝の家を福祉避難所とし、釜石市社会福祉協議会と居宅介護支援事業所さくらに運営を委託した。4月3日には、清風園を追加し、愛恵会に運営を委託した。

福祉避難所の委託に先立ち、両者は、同所で自主的に介護付き避難所を運営していた。

また、18日、直接の被害を免れた市西部地区のケアマネ協議会及び居宅介護支援事業所が中心となり、福祉機関緊急合同会議を自主的に開催し、介護を要する高齢者等の受け入れに係る各事業所の役割分担及び情報共有を行った。

(3.16) 道路交通の確保、無料巡回バスの運行開始

(背景) 震災により多くの自家用車が流失、ガソリン不足も常態化したことにより、

被災者は、徒歩等で移動するほかなく、安否確認や遺体確認のほか、通院、買い物等交通手段の確保が、課題となった。

(指示) 無料巡回バスの運行について、検討するよう指示。

(結果) 岩手県交通に運行を依頼し、国の補助制度を活用して、16日から教育センター上大畑間で無料区巡回バスの運行を開始した。

以降、運行区間が順次拡大され、利便性の向上に努めた。

8月1日からは、一乗車100円のワンコインバス運行に移行した。

(3.17) 大槌町との協力・連携

(背景) 17日、県知事の大槌町訪問に市長が同行し、大槌町の副町長と面談。大槌町の現状と支援内容について協議を行った。

(指示) 大槌町副町長との協議により、市としても当町の復旧について全面的に協力することを確認した。

(結果) 支援物資等を釜石経由で輸送実施すること等のほか、担当職員を配置し、協力連携した。

第3項 3月18日～3月31日（地震発生月）の状況

避難所運営、ガレキ撤去など多分野にわたる災害対応について、各自治体の応援職員、ボランティア等の協力により進んだ。

また、在宅避難者への支援、避難所運営、感染症対策、遺体対応など災害対応の長期化に伴う課題が表面化した。

(3.18) 住宅相談、生活相談、中小企業経営支援等各種相談窓口の設置

(背景) 国等からの被災者に対する各種支援制度が順次整備する中で、被災者の生活再建に係る各種手続きを円滑に行うため、相談窓口の設置が求められた。

(指示) 各相談窓口を設置するよう指示。

(結果) 18日、住宅相談、生活相談窓口をシープラザ釜石に設置。22日には中小企業経営支援相談窓口を沿岸広域振興局及び釜石商工会議所仮事務所に設置し、担当職員を配置した。

大規模災害で対象者数が膨大であることや、被災者の利害関係が生じる災害義援金や生活再建支援金、罹災証明の判定などの事案もあり、市民の関心は、高い反面、基準に対する不満等も多く、窓口対応は、困難を極めた。

※支給件数～被災者生活再建支援金：3,985件、災害義援金：6,515件、災害弔慰金：968件、災害障害見舞金：3件、災害援護資金貸付：184件
(H25.9.30現在)

(3.18) 在宅避難者への救援物資の配布

(背景) 電気、水道などのライフラインが途絶する中、市災害対策本部の避難者支援は、避難所の避難者を中心として行われていたが、被災を免れた自宅（在宅）避難者についても、生活を維持することが困難な状況になっていた。

在宅避難者には、救援物資が届かず、また地域によっても対応や物資の格差が生じ、不満の声が上がっていた。

(指示) 在宅避難者にも救援物資を配布するよう指示。

(結果) 在宅でも物資やライフラインがなく生活に困窮していることを踏まえ、応援センター、町内会などを窓口として、在宅避難者にも救援物資の配布を開始した。一部地域では配布が始まるも、地域の孤立や道路事情などにより、公正を期しながらも他地域間との対応に格差が生じた場合があった。

(3. 19) 県内陸部一時避難者への情報提供及び支援

(背景) 県内陸部の宿泊施設に滞在している一時避難者は、市の対応状況等の情報が少なく、今後の生活に不安が生じていた。

(指示) 県内陸部一時避難者に対する情報提供及び支援を徹底するよう指示。

(結果) 担当職員が県内各施設を 14 回巡回訪問したほか、義援金等の出張相談窓口も開催し、利便性の向上に努めた。5 月 5 日には、市長自ら巡回訪問し避難者の対応にあたった。

同事業(県事業)は、3 月 19 日～8 月 9 日の期間で、最大 29 施設 633 人の避難者が利用した。

(3. 19) 仮設住宅の建設に着手

(背景) 避難所での生活が長期化し、不便を来していたことから、応急仮設住宅の早期完成が求められていた。

(指示) 応急仮設住宅の設置申請及び速やかな建設着工を指示。

(結果) 12 日から仮設住宅設置申請に係る事務を進め、19 日から各地で建設に着手した。建設工事は、8 月初旬まで建設工事が行われ、66 団地 3,158 戸を建設した。

建設用地について、当初は国の方針が都市公園、閉校した学校の校庭など公有地建設に限定していたが、物理的に困難となったことから、民有地の田畑等の利用のため、担当職員が地権者や建設業者等との調整を行った。既存学校の校庭使用は、PTAや町内会等の要請により、建設用地としない方針を決定した。

さらに、被災者への早期住宅提供を図るため、雇用促進住宅及び市営住宅の修繕を実施し、3 月中に入居が完了した。

公営住宅を利用したみなし仮設は 225 世帯となった。(H24. 8. 31 現在)

(3. 20) 感染症対策として防疫活動を開始

(背景) 津波浸水区域には、多量のガレキが堆積し、感染症の発生が懸念されたことから早急な防疫活動が必要であった。

6 月以降、気温の上昇とともに、ガレキから悪臭、ハエや蚊などの害虫も大量発生した。

また、避難所の生活が長期化にすることに伴い、その生活環境が悪化してきた。

(指示) 消石灰等による防疫処理を指示。

(結果) 消石灰の手配を依頼し、ボランティアによる消石灰の散布を行った。
被災地域の町内会等にも配布する一方、業者への委託により対応した。
また、各避難所に対しては、雑菌消毒薬、手指消毒用アルコール、ゴム手袋等を配布した。

(3. 20) テレビの生中継で市長が被災状況を説明

(背景) 被災地の情報が明らかになる中、メディアを通じて被災地の状況や課題を全国に情報発信し、支援、協力を求める機会を得た。

(指示) テレビの生中継に出演し、釜石市の被災状況を説明し、支援を要請。

(結果) 避難所生活の長期化に向けた取り組み、復旧に向けた土台作り（仮設住宅、働く場の確保）、孤立避難所への対応等について、全国に情報発信し、協力や支援を求めた。

(3. 24) 公衆浴場の無料開放

(背景) 被災者の避難所生活が、長期化することに伴い、食料、水、毛布などの生活面の要求に加えて入浴に対する要望が高まっていた。

(指示) 公衆浴場等を活用し、避難者の衛生面の向上を図るよう指示。

(結果) 市内の公衆浴場経営者に協力を要請し、3月24日から市内の公衆浴場の無料開放を実施した。市内3か所の公衆浴場無料開放により、避難者の衛生環境の改善が図られた。その他にも自衛隊、製鉄所などが入浴支援を行った。

(3. 24) 行方不明者のピンポイント搜索の実施

(背景) 震災直後、市内には、まだ数多くの行方不明者がおり、自衛隊等が一旦搜索を終えた地域の住民から未搜索部分の再搜索を求める声が多くあった。なお、震災当初から被災地域の町内会等が主体的に、行方不明者の救助・搜索活動を行っていた。

(指示) ピンポイント搜索希望者の状況確認を行い、関係機関に情報提供の上対応

を検討するよう指示。

(結果) 24日、自衛隊からの協力を得られたことから、希望者に限り、本人立会いのもと搜索活動が実施された。

自衛隊や警察、消防等関係機関に、搜索希望者の意見も取り入れ、遺族の心情に配慮した搜索活動が行われた。

(3.25) 釜石市議会に対して被災状況及び対応状況等を説明

(背景) 被災状況が明らかになるにつれて、復興支援施策などの重要案件を議会に説明する必要性が生じた。

(指示) 議会に対して、これまでの震災対応状況を説明するため、議会との調整を指示。

(結果) 3月25日、議員説明会を開催。被災状況や対応状況を市議会議員に説明した。

3月31日、釜石市議会臨時会を開催。3月定例会で審議されなかった議案の専決処分及び補正予算の審議が行われた。

4月27日、釜石市議会全員協議会を開催。東日本大震災に係る災害復興について市議会に対し説明等が行われた。

なお、発災後、市議会復興特別委員会に対して、週1回程度の頻度により市災害対策本部情報で随時、取り組み状況を報告した。

その他にも、市議会議員から救援物資の対応等で協力を得た。

(3.28) 自治体応援職員を避難所に配置

(背景) 各避難所では、職員配置や物資供給などの対応について、避難所運営に係る格差が生じていた。市災害対策本部では、すべての避難所に職員を配置することができず、避難所毎の課題を把握できなかったため、各避難所からの個別要望に対して個々に対応している状況にあった。また、避難所に配置された市職員も長期に渡る業務のため疲弊していた。

(指示) 全避難所を手分けして訪問し、避難所の状況を把握するよう指示。

(結果) 各部長などの職員が、全避難所を訪問し、各避難所で抱える課題を整理した。支援物資の分配、要援護者への配慮、避難者の要望等を取りまとめた。避難所運営の業務内容により、対応する部署が複数あったことから、その役

割を明確にするなど、避難所運営の支援体制を見直す契機となった。

28日以降、自治体応援職員を避難所に配置し、避難所運営の強化に努めた。

4月8日、避難所の食事に関する調査を実施。栄養士が食事面での指導にあたり、栄養バランスに配慮した食材等の手配等が行われた。

(3. 29) 遺体の処理に対する方針の転換

(背景) 遺体の増加、損傷が進み、その保管が困難になってきたが、市内火葬場の能力に限られ、遺体の火葬が滞ることや遺体による2次感染が懸念された。

3月19日、寺院関係者をはじめ、葬祭関係団体、参集可能な町内会長等により埋葬協議会（仮称）を開催し、身元不明者の土葬の実施を説明した。

このことから、市内2か所で墓苑工事に着手し、また、市災害対策本部情報を通じて土葬実施を市民に周知した。これに先立ち、3月17日からは、遺体の身元確認を進めるため、遺体安置所間の無料巡回バスを運行した。

(指示) 県外の自治体も含め、遺体の火葬への協力を求めるよう指示。

(結果) 陸上、海上での遺体の搜索と安否確認が進み、遺体の概数を把握することができた。

また、市外（盛岡市、花巻市、雫石町）及び県外（大仙市、横手市、平川市、黒石市、十和田市）の8市町から火葬場利用の協力が順次得られたほか、消防団の協力により、遺体の輸送手段も確保されたため、身元不明者も含めて、すべての遺体を火葬できる見通しが立った。土葬方針を火葬に改め、すべての遺体の火葬が実施された。

第4項 4月1日～8月10日（新年度～全避難所閉鎖）の状況

民有地のガレキ撤去などの復旧作業が本格化したほか、学校等の授業が再開された。
また、災害義援金や被災者生活再建支援金等の申請窓口が開設されるなど、被災者の生活再建に向けた取り組みが開始された。
更には、復興に向けてのまちづくりの基本方針が示された。

（4.1）岩手県沿岸市町村復興期成同盟会の結成

- （背景） 岩手県沿岸の被災自治体は、どこも共通する課題を抱えていたが、各々の自治体の対応に忙殺されていた。
- （指示） 岩手県沿岸 13 市町村構成する同盟会が、市長の提案により結成された。
- （結果） 4 月 1 日付けで同盟会が設立され、市長が会長に選任された。
被災地自治体が情報共有を図り、共通の課題として国や県など関係機関に対して要望活動等を実施し、復興庁の創設や復興交付金制度などが実現するなど被災自治体が抱える様々な課題の解決が図られた。

（4.11）復興まちづくりの基本方針「撓まず屈せず」を市民にメッセージ発信

- （背景） 災害からの復旧が進むことに伴い、復興に向けての取り組み状況について、市内外に明らかにする必要がある。
- （指示） 復興まちづくり基本方針及びまちづくり基本計画の策定を指示。
- （結果） 4 月 1 日、復興に向けての基本方針策定のため釜石市災害復興プロジェクト推進本部を設置した。4 月 11 日、復興にむけてのまちづくりの基本方針を策定し、まちづくりの目指す方向性、復興まちづくりスケジュールや復興に関する応急対応について、市民に周知した。
市長は、記者会見において、釜石の復興に向けた新たな歩みを市民一丸となって始めるため「撓まず屈せず」のメッセージを市民に向けて発信した。
まちづくりの基本方針を踏まえ、東日本大震災からの復興に向けた取組の指針となる、復興計画の策定を進めるため、釜石市復興プロジェクト会議、釜石市復興まちづくり委員会を設置し、調査検討を進めた。
その他にも、復興地域会議、復興まちづくり懇談会（市内 13 会場全 14 回）等において、地域住民の意見を聴取した結果を踏まえ、12 月 22 日、釜石市

復興まちづくり基本計画「スクラムかまいし復興プラン」を策定した。

(4.11) 罹災証明書、被災証明書の発行開始

(背景) 被災者の1日も早い生活再建を支援するため、各種手続きに必要な罹災・被災証明書を速やかに発行する必要があった。

(指示) 津波被災区域及び家屋の被災状況を特定し、罹災・被災証明書発行準備を指示。

(結果) 3月21日から実施した津波被災区域、浸水区域、被災戸数等被害状況の調査を終了後、4月11日から教育センターに窓口を設置し、発行を開始した。(18日にシープラザ釜石に移動)

同証明書発行に併せて、生活支援相談窓口も設置され、災害弔慰金、被災者生活再建支援金、災害援護資金の申請窓口も設置した。

※罹災証明書発行数～H23年度：10,705件、H24年度：1,057件、H25年度：1,418件、H26年度：1,761件

※被災証明書発行数～H23年度：8,753件、H24年度：148件、H25年度：180件、H26年度：82件

(4.14) 民有地のガレキ撤去開始

(背景) 震災当初、道路交通を確保するため、公道のガレキ撤去などの復旧作業が優先して行われていた。これに引き続き、復興に向けて民有地のガレキ撤去の開始が望まれていた。

(指示) 民有地のガレキ処理について、市民に周知し、意向を確認した上で、早急に処理するよう指示。

(結果) 撤去作業前に避難所で説明会を行い、14日から撤去作業を開始した。

4月27日からは、赤・黄・緑の3種類の旗を利用して、建物の撤去に係る権利者や、撤去行為の承諾、意向、連絡先などを確認した。このことにより、解体撤去作業の迅速化が図られ、建物所有者立ち会いのもと解体作業が行われた。

また、被災自動車の処理方法も併せて周知し、撤去作業が進められた。

(4.14) 小、中学校の授業の順次再開

(背景) 災害対応が長引く中、市内の小、中学校は休校された状態にあったが、新年度を迎え、児童・生徒の学習環境を早急に整える必要があった。

(指示) 教育委員会を中心に学校再開に向けて準備を進めるよう指示。

(結果) 被災直後、児童・生徒の所在確認等が行われ、学校再開に向けて、児童・生徒の心のケアや教室、学用品、スクールバスの手配など教育委員会と各学校が連携し、準備が進められた。

14日から26日の期間において、市内小、中学校の授業が順次再開された。被災した小、中学校は、他の学校の校舎の一部を利用するなどして、再開した。

一部の小、中学校は、避難所として利用されたが、校庭等は、仮設住宅用地としての利用が避けられ、円滑な学校再開の一助となった。

6月1日、小学校の学校給食、中学校・幼稚園への弁当、牛乳の提供を開始した。

(4.18) 一般ごみの収集開始、岩手沿岸南部クリーンセンターの再開

(背景) 岩手県沿岸南部広域環境組合が所管する岩手沿岸南部クリーンセンターは、釜石市を含め近隣3市2町のし尿を除く一般廃棄物の処理施設であるが、津波による施設内への浸水は免れたものの、停電、水道断水のため施設の機能が停止した。このことから、災害・一般廃棄物の処理が停滞し、被災地の衛生環境の改善を図るため早期再開が求められていた。

(指示) 家庭系一般ごみの収集及び処理に向けての早期復旧を指示。

(結果) 4月11日、国土交通省を通じた東北電力への復電の働きかけにより、施設が稼働した。

18日には一般ごみの収集・処理を再開した。

(4.21) 仮設住宅の入居開始

(背景) 各地域で仮設住宅の建設を進めてきたが、建設時期、立地、構造等により特定の場所に入居希望の申込が殺到した。その公平・適正な入居方法を整える必要があった。

(指示) 仮設住宅の入居希望者への説明徹底及び入居基準の策定を指示。

（結果） 18日から仮設住宅の申し込み受付を開始し、21日には、受付窓口を設置するとともに、各避難所を回り説明を行った。

3月28日には、みなし仮設住宅の入居が開始された。

4月21日には、仮設住宅第1号となる中妻町仮設団地（昭和園グランド）の入居説明会・鍵引き渡しが行われた。

入居の優先順位については、高齢者、子どもなどの家族構成等を点数化して決定したが、同居の実態が異なる事例もあり、また、選定方法が分かりにくいとの指摘もあったことから、その対応に苦慮した。

また、日本赤十字社からは、仮設住宅を対象とした家電提供があったほか、民間支援団体からは、生活用品等の支援も行われたが、一律の物品ではないことや、同じ被災者でも支給対象範囲外もあるなどの不満もみられた。

（5月）市長、内閣府中央防災会議専門委員に選任

（背景） 内閣府は、東日本大震災による地震・津波の発生、被害の状況について、早急に分析し、今後の対策を検討することとし、中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の設置を決定した。

（指示） 市長は、同専門委員の選任を承諾した。

（結果） 被災地の首長として、内閣府の中央防災会議専門委員に唯一選任され、被災地の現状及び今後の防災・減災の在り方を提言した。全12回の審議を経て、平成23年9月28日に調査報告書がまとめられた。

（5.6）思い出の品の返却

（背景） 被災した家屋からは、写真、位牌など金銭的価値では、推し量ることが出来ない多量の拾得物が発生した。

（指示） 写真などの拾得物の引き渡しを指示。

（結果） 5月6日から市民文化会館中ホールで展示及び引き渡しを開始した。

9月からは、これらの拾得物を思い出の品として、発見場所、品目毎に整理する作業を開始した。

※拾得物数量 22,227 点（うち返却：5,856 点）（H25.1.31 現在）

(6.10) 市災害対策本部特別室を設置

(背景) 今回の震災では、通信網の寸断等で職員の把握が困難だった等のため、市地域防災計画にある事務分掌によらず、目の前の業務に個々あるいは部課係で対応していた。

その後、組織的な活動が可能となったが、市災害対策本部に多量の情報が集中し、市地域防災計画の想定を超える業務量や予期せぬ事態が発生したことから、既存の組織体制では対応できない状況となっていた。

(指示) 震災に対応する市災害対策本部特別室の設置及び人員配置を指示。

(結果) 6月10日、震災関連の特別室（災害復興推進室、災害廃棄物対策室、地域生活支援室）を設置した。9月14日、特別室に仮設住宅運営センターを追加設置した。

10月1日には復興推進本部を設置し、特別室を改編した。

(8.9) 鵜住居地区防災センター説明会の開催

(背景) 鵜住居地区防災センターで多数の住民が津波の犠牲になったことから、悲劇を二度と繰り返さないために原因や背景を明らかにする必要がある。

(指示) 防災センターに避難し犠牲になられた多くの方々への説明責任を果たすことを指示。

(結果) 8月9日、12月26日、平成24年3月29日の計3回、説明会を実施した。その後、遺族による連絡会が組織され、避難者数の確認作業が進められた。平成25年度には釜石市鵜住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会が設立され、平成26年3月4日に調査報告書が提出された。

(8.10) 全避難所が閉鎖され、避難者は仮設住宅等へ移行

(背景) 応急仮設住宅の整備に伴い、各地域の避難所は順次集約されていった。

(指示) 応急仮設住宅が完成し、全避難者の移行の目途がたったことから避難所の閉鎖を指示。

(結果) 8月10日、全避難所を閉鎖した。

仮設住宅等への避難者支援組織として、仮設住宅運営センターを設置したほか、生活支援相談員、仮設団地支援連絡員を配置した。また、各応援セン

ター保健師等が巡回訪問するなど保健予防活動を行った。

第2節 地震～津波襲来直後までの状況

(市役所第1庁舎周囲の状況)

平成23年3月11日14時46分、宮城県牡鹿半島の東南東沖130キロメートル、仙台市の東方沖70キロメートルの太平洋の海底を震源とする東北地方太平洋沖地震が発生した。

釜石市では、中妻で震度6弱、只越町で震度5強を観測する地震に見舞われた。

釜石市役所第1庁舎では、平成23年3月釜石市市議会定例会が開催されていた。

地震の状況では、長く大きな揺れに少し遅れて、職員や議員などが持っている携帯電話の緊急地震速報が一斉に鳴った。

昭和29年に建設された第1庁舎の倒壊を恐れ、運営班、総務班の職員の一部を残して、ほとんどの職員が一度外へ、あるいは一部は屋上に避難した。

地震の揺れによって建物は、市庁舎（第1庁舎～第5庁舎）の設備は一部損壊し、第1庁舎はガラスが割れるなどの被害を受けた。

防災課は、マニュアルどおりに防災行政無線（同報系）、広報車を、また消防本部も消防車にて、避難の呼び掛けを行うとともに、他職員とともに被害状況の把握に努めていた。

津波が来る直前までは、まだテレビも見ることができ、電話も通話できる状態であった。14時51分頃には、テレビで大津波警報が発表されたことを確認し、14時56分には警察からの電話により、国道45号が全面通行止め、また、仙人峠道路の橋が滑落したなどという理由で全面通行止めになっているといった情報を入手した。

さらに、報道機関から問い合わせの電話も入っていたが、そのうち周囲から「津波が来たぞ！」という声が聞こえたことから、防災課長は、即座に「皆、屋上へ行け！」と叫び、外にいた職員も皆庁舎内に退避した。

地震の倒壊を恐れて第1庁舎の外に避難していた職員は、津波が来るという声を聞き、再び第1庁舎に戻ったところ、間もなく波とともに家ががれきと化して押し寄せ、たまたま居合わせた自衛隊員が高齢者の救助に当たる光景などを目の当たりにした。

釜石湾岸のごく近いところに位置する市庁舎は、津波によって第1庁舎の地階、第

2庁舎～第4庁舎の1階、保健福祉センター1階がそれぞれ浸水した。

運営班（防災課）を中心とした市災害対策本部は、被害状況などの情報収集を試みたが、地震発生後間もなく市内全域が停電し、第1庁舎の地階の機器室に浸水した影響で、庁舎内ネットワーク、各庁舎間ネットワーク、対外インターネット接続などが切断されるなど、情報通信網が途絶した。僅かに通じていたのは、小佐野応援センターとの防災行政無線のみであった。

さらに市第1庁舎、第4庁舎付近は、流れ着いたがれきが山積して人の往来が困難となり事実上孤立した。被害状況、避難所の開設状況も分からない状況の中で、市地域防災計画に定めている組織で業務を遂行できる状態ではなく、救助や傷病者の病院への搬送、孤立地区の確認と移送、食料の運搬、道路啓開、避難者の対応・避難所開設など、目前の業務のみに追われていった。

建設部や保健福祉部などでは、それぞれの職員が課長の指示などにより対応していたが、総体的に見ると、震災直後の市災害対策本部としての活動は、個々の職員の自主的な判断・行動が中心であった。

第1庁舎では、200～250名にも及ぶ避難者が避難をしてきていたため、防災課をはじめとする職員は、浸水した下階の生協などで調達した菓子などを調達し、近隣の避難されている方に配布したり、ストーブや毛布を調達した。

防災行政無線が使用可能であった小佐野応援センター、唐丹応援センターに対してスーパーなどへ行き、米や食料を確保するように指示を出していた。

建設部では、当時の高規格幹線道路対策室長の下、市庁舎付近の住民の避難誘導、救助から、旧釜石一中に集まる避難者の対応、避難車両の誘導、体調を崩した避難者を公用車などで県立釜石病院に搬送、地元建設会社と連携の下、栗林地区への炊き出し依頼や道路啓開、遺体の収容、箱崎地区などの孤立地域への被害状況の確認・食料の運搬などの現場対応をした。また、恋の峠に避難をしていた鶴住居小学校、釜石東中学校の児童・生徒を、複数のトラック運転者の協力を得てピストン移送も行った。

その日の夜、第1庁舎では、僅かに灯るろうそくの下、職員と市民は、空腹と寒さの中に身を置いていた。床に横になる職員もいたが、その多くは眠れぬ夜を過ごした。

第3節 業務別対応状況

第1項 市災害対策本部

1 市災害対策本部・市本部長の対応状況

災害対策本部とは、災害が発生した又は発生するおそれがある場合に災害対策基本法第23条又は第23条の2により、地方自治体が地域防災計画の定めるところにより首長を本部長に、関係都道府県及び市町村の職員を本部員とする災害対策本部を設置し、初動・応急復旧対応に当たることになっている。

震災直後の市災害対策本部の設置状況は、次のとおりである。

3月11日

- 14:46 地震直後、市災害対策本部設置
- 16:30 市本部会議開催（市長室）
- 19:00 市長から市民にメッセージ（防災行政無線）（以降、毎日放送）
- 20:30 市長・幹部職員が、宝樹寺・旧釜石一中・仙寿院・大只越集会所・裁判所の5か所の避難場所を訪問
- 23:00 市本部員、防災課から情報提供を受け随時協議（市長室）
- 23:33 消防本部が県災害対策本部に到着（出向）

3月12日

- 2:00 県振興局長が市長室を訪問
- 5:00 市本部会議／情報の共有
- 以下、必要に応じて市長室（市災害対策本部）で協議
- ・ボランティアや物資提供について防災行政無線で呼び掛け：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月13日

シープラザ釜石への移設準備

3月14日

- 12:00 市災害対策本部をシープラザ釜石に移設
- 19:00 市本部会議（毎日開催／関係機関とも）

3月21日

- ・防災関係機関情報連絡会を開催（国・県・市・ライフライン機関）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

<3月11日>

平成23年3月11日14時46分揺れが収まると、市民生活部長と総務企画部長は、市災害対策本部を設置することをすぐに確認した。

第1庁舎や保健福祉センターなどには、多くの避難者が身を寄せた。第1庁舎の第2会議室、議場、議員控室、議長室は、200～250名もの避難者で溢れていた。こうしたことから、市災害対策本部は、防災課から離れた市長室に設置されることになった。

地震の揺れが収まって、それぞれの庁舎などに戻った幹部職員は、通信網の遮断、がれきによる道路の遮断などのため、少なくとも初日は、市本部会議に全員揃うことはなかった。

市災害対策本部が設置されている市長室には、職員が報告を持って入るなど断続的に協議が行われた。防災課長は、市本部会議の中で、市本部長から情報収集を求められたが手段もなく、被害状況は全く分からない状態であった。

徐々に、人を介して「鵜住居が全滅したらしい」、「建物が7割方ない」などと各地域の状況が入ってくる一方、「新仙人峠道路の高架橋が崩落」、「鵜住居の日の神橋が落ちた」など、後に誤報と分かる情報が、電話（後に不通）や無線でもたらされ、運営班を中心とした職員が、入手した情報を随時ホワイトボード・模造紙に記入していき、被害状況の把握・情報共有を図った。消防本部も防災課に来課して、消防無線で状況把握に努めた。

職員は、多くの避難者、救助者、被害の確認など目の前に見える範囲でできることに対応する一方、可能な範囲で、市災害対策本部に報告をしていたが、庁舎が離れていたこと、また、市災害対策本部が、防災課と離れた場所にあったことなどから市災害対策本部と各部・各班の間、本部と運営班・防災課の間の情報共有・連携は円滑ではなく、市長以下、市災害対策本部は、市長室で情報待ちの状況が続いた。市本部員の多くは、市長室に詰めていた。

16時30分に市長室で開催された市本部会議の協議の要旨は、次のとおりである。

○ 道路網が寸断しているが、避難所開設をどのようにするか。

⇒ 避難者に対して、市役所の議場や会議室を開放する。ストーブなど各課

から集めて配置する。

○ 避難者の食料確保について

⇒ 当面の対応として、庁舎地下の職員生協から、濡れている袋物を手分けして確保し、市役所に避難している方に配布する。

○ 情報の把握・市民への伝達について

⇒ 防災行政無線での限られた時間1分で市長からメッセージを発信することを決める。

○ 今後の対応・決定すべき項目について

⇒ 避難者対応で、項目の話し合いにならず。避難状況、道路状況も分からず支援の要請方法が分からない状況

○ 市災害対策本部（市長室）は、現在の防災課の対応状況が分からない。

⇒ 市長室に報告が上がってこない。

○ 被災者への市長から励まし

⇒ 市役所の避難者に対して、市長から直接ハンドマイクで伝えることを決める。

○ 職員及び市民の安否確認

⇒ 手立てがない。

19時、市長は、防災行政無線を通じて、市内各地で大きな被害があり、多くの方が犠牲になっている内容を伝えた。以降1日1回、まずは落ち着いてほしい、それぞれの避難場所で多くの方が大変寒い、厳しい環境にあるので、特に被災していない内陸部の人には、食料の提供を依頼する内容の放送を行った。（96基ある防災行政無線のうち、浸水区域にあった29基は損壊・流失するも、内陸では放送が流れていたとされる。）

防災行政無線の放送室の電源が十分ではないので、長く放送することができず、また発電機がないと放送ができないなどの理由から、制限されていた。（発電機はその翌日、業者から届けられた。）

市長は、市役所に集まった避難者に対して激励をする一方、20時30分には、第1庁舎から徒歩で移動が可能な範囲の避難所に、総務企画部長、保健福祉部長、市民生活部長、産業振興部長、建設部長、教育長とともに訪問した。

市長からは、ハンドマイクにより、現段階での情報説明と激励、市の取組姿勢を説明した。市民から市長へ激励の言葉もかけられた。

23 時には、市長室で防災課から情報提供を受け、翌日の対応について協議したが、結論が出ない状況であった。協議・報告内容は次のとおりである。

- 衛星携帯を利用しようとしても全てつながらず。
- 防災行政無線の電池の対応（長時間利用できず。）
- 避難所開設の把握
- ライフラインの確保、復旧状況の手順と関係機関との調整
- 安否確認
- 食料の確保（一部手配済み）
- 避難所対応を優先、他のやるべきことについて協議されず。
- 職員配置
- 建設部及び産業振興部は、独自にそれぞれの判断で活動
- 本庁舎の職員は、庁内避難者の対応、次期の事案対応のため待機

市本部会議は、当初 2、3 日は、夕刻に開催する取り決めであった。各部長がそれぞれの班に、指示命令するようになってからは、時間を決めて開催するようになった。

< 3 月 12 日 >

運営班は、震災直後から防災行政無線が使用可能であった小佐野応援センター、唐丹応援センターと交信した。小佐野応援センターは、防災行政無線の交信中継局の役割を果たして情報収集、整理をした。

一方、市民や市職員も、市内の状況を伝えるために断続的に第 1 庁舎を訪れた。運営班は、唐丹地区から県立大船渡病院への救急搬送や在宅酸素・糖尿病の薬などの手配、明峰山にある防災行政無線の中継所の燃料補給、発電機の確保などの対応に追われた。

情報が錯綜する一方、得られた情報は断片的であり、対策を講じる余裕はなかった。

総務班では、記者クラブ付近の壁に模造紙を貼り、死亡者情報や避難者情報を貼り出す作業を行っていた。

市災害対策本部では、総務企画部長から、朝は全員で第 2 会議室に集合し、情報を共有した上、業務の割り振りをする提案があった。

しかし、震災直後から各課・各班、あるいは職員個々の判断などにより対応していたことや、運営班が個々の職員と直接調整していた既成の現状から、市全体として業務の割り振りが実行されることはなかった。

このことから、総務班が、各職員がどこで業務に従事しているのかを把握することにし、あらためて事務分掌の見直しを行った。

教育センター、避難場所となった旧釜石一中では、救援物資と避難者の受入れを行っていた。

また、市災害対策本部は、電源・通信が早期に回復する見込みがなかったことに加え、第1庁舎周囲ががれきに囲まれていたことから、その孤立を解消するため移設することを検討した。教育センター、シープラザ釜石、県振興局などを候補として、市長の決断により、市災害対策本部の移動が決定した。

3月12日2時には、県振興局長が市長室を訪問し、次の内容が協議された。

○ 道路の確保について

⇒ 自衛隊及び県でのがれき撤去の優先順序を協議

・ 国道

・ 公共ふ頭と国道45号の間、海上からの物資輸送

・ 市内幹線道路（保健福祉センターまでの道路確保）

○ 物資輸送の確認

⇒ シープラザ遊の活用検討

○ 市災害対策本部移動の協議

⇒ 県振興局、シープラザ釜石、教育センターなど

5時の市本部会議では、次の内容について、情報共有がなされた。

○ 避難所の開設

○ 炊き出し

○ 道路の状況

○ 他市の状況

○ 自衛隊、県の動向

県が、3月12日21:00現在で把握した、市内の「避難情報」、「漁船・漁港情報」、「その他の被害状況」、「ニーズ情報」は、次のとおりである。（引用は原文

ママ) この情報は、県が、市災害対策本部からまとめて要請したものではなく、各避難所・施設などから個別に県に連絡・要請したものである。

■ 避難情報

総計8,795名 60か所 2596名避難（場所未確認）

釜石無線局 22名（全員県水産センター職員） 釜石港湾事務所 48名

【24:50追加情報】

- ・釜石商工1200人（1年14名、2年24名、教職員60名、一般人14名 他）
- ・釜石高校166人（生徒住民計）

【12日 5:25】

旧釜石一中 800（釜石東中学校 230、鵜住居小学校320、鵜住居保育園 30 等）

釜石小学校 30（鵜住居保育園30）

のぞみ病院60（釜石保育園）

※鵜住居保育園は2グループに分かれて避難

【12日 6:05】

- ・大平中 300名（生徒、先生）
- ・井戸商店70名（水産加工場所員）
- ・他数名

他の内訳不明

■ 漁船・漁港情報

- ・5,000 トン級の船が漁協岸壁に取り残されている。

■ その他の被害情報

- ・消防本部冠水、車両全損、1F水没
- ・釜石海上保安部2Fまで浸水。4Fに22名取り残されている。
- ・水産技術センター職員1名と連絡とれず→3月12日21:00生存確認
- ・火災は鎮火

■ ニーズ情報

【物資】

- ・食料（加熱不要のもの 18 万食、毛布 4000 枚、水の手配を要請（釜石市）
- ・反射式ストーブ、灯油、粉ミルク（多数）
- ・A 重油（釜石市水道事務所 5k、県立釜石病院 24k）、灯油（各避難所、釜石厚生病院 3000ℓ、市役所 180ℓ）、ガソリン携行缶も（ウェルライズガーデン（老人施設）500ℓ、県土木部 2000ℓ、釜石警察署 2000ℓ、大松学園 500ℓ、仙人の里（老人施設）500ℓ、軽油（発電機用）1600ℓ（アシーガ浜ゆり、製鉄沢病院、釜石合同庁舎）
- ・遺体袋、ブルーシート各 500 枚（旧釜石第二中体育館）
- ・飲料水教育センター500ml×2 万本）
- ・紙おむつ（子供 M,L,LL 各 2 袋釜石病院へ、大人用 5 袋 釜石厚生病院へ）
- ・懐中電灯（電池込で）300
- ・ほっかいろ 1000、寝るためのマット 300、
- ・簡易トイレ 40 個（できるだけ多く）

【物資追加】

- ・ガソリン 1000ℓ、携行缶 4 缶（釜石市民体育館）
- ・灯油各 90ℓ（釜石高校、しょううん支援学校、まつくらコミュニティ消防センター、こさの小学校、ふたば小学校、市民体育館）
- ・プロパンガス 20k 1 本、マット 30 枚、ブルーシート 5 枚、毛布 52 枚・毛布 50（釜石病院、せいてつ記念館・発電機 1 台 釜石高校

【救助要請】

- ・釜石市片岸町第 10 地割 41-3 付近「観世音符社」数十名避難、救助求めている。

【物資追加】

- カセットコンロ 3 台（ふたば小）、
- 単 2 乾電池 12 本（ふたば小）、
- ガソリン 500ℓ（携行缶 2 つ）昭和エングラウンド、灯油 90ℓ、ござ 1 畳分、マット 100 枚（市民体育館）、携帯ラジオ 5 台（釜石合庁）、20 台（市教育センター）、発電機 5 台（市教育センター）、長靴 L サイズ 20 足 釜石合庁
- ・以下全て、教育センターへ、テント（被災地用）20 張、テント（キャンプ用）20 張、手動噴霧器 50 台、消毒薬、液材 500 本、消石灰 10000 袋、防寒着（男女兼用）200 着、肌着（男女兼用）200 着

< 3 月 13 日 >

市災害対策本部の移動先は、最終的にシープラザ釜石に決定し、移設のための準備がなされた。その準備は、総務班が担った。

教育センターでの救援物資の受入れが困難となってきたことから、シープラザ遊で受入れることを市災害対策本部で決定した。

この日あたりから、市本部員は、市災害対策本部に詰めている状況から、各部に戻っていった。

市本部員は、それぞれ近隣避難所を訪問し、内陸部の避難所に移動を促す説明を行った。移動に要するバスの手配と避難所の調整は、運営班が担当した。

< 3 月 14 日以降 >

3 月 14 日 12 時、市災害対策本部は、第 1 庁舎に運営班 1 名を残して釜石駅前のシープラザ釜石に移動した。直ちに安否確認所を開設した。

当初の予定では朝からシープラザ釜石に移動する予定であったが、福島第一原子力発電所事故の影響のため屋内退避をする必要があったことなどから、午後から移動した。

この日を境に、毎日 18 時から、他の防災関係機関が参加して、市本部会議が開催されることとなった。

運営班が、市災害対策本部に集まる情報を一手に対応して混乱している状況、大多数の職員が避難所、避難者対応に従事している状況、そして、多量の救援物資が昼夜を分かたず到着している状況にあって、市災害対策本部が組織として、どのように動くべきか検討されていった。そして、次第に市本部会議、各班・各部の体制が整えられていった。

市本部会議は、参加者が多く協議にならない場合もあったことから、各班の班長のみで会議を開催する場合もあった。

防災関係機関としては、消防本部、釜石警察署、釜石海上保安部、県振興局が常駐することになった。一方、県災害対策本部釜石地方支部が県振興局内に設置されたため、市からは連絡員として 2 名（市民生活部長他 1 名）が常駐することになった。

市災害対策本部と県災害対策本部に市の連絡員を置いたことから、一定の情報の共有は可能だったが、災害対策本部機能が重複する側面もあり、情報の錯綜、対応の遅れもあった。また、市災害対策本部に常駐していないライフライン関係の機関などの状況については、十分把握することができなかった。

市民への情報提供として釜石市災害対策本部情報（以下、「市本部情報」という。）の第1号が16日に発行された。

大量の支援物資の仕分け・配給などが課題となる一方、食料配給のための避難者数避難者名簿、在宅避難者の確認、指定避難所の以外の避難所の把握が困難なことから、十分な対応ができなかった。

その後、徐々にルール化、職員配置の見直し、自衛隊・企業などとの協力体制・連携が進み、落ち着きを取り戻していった。

避難所は、一時100か所を超えて開設されたと推測され、3月17日から19日の間で、9,883人の避難者が確認された。当初、職員の約4分の3程度が何らかの避難所業務に関わっていたが、その後、町内会、被災者自身による運営が定着した避難所においては、市、他自治体の応援職員、自衛隊などが支援することとなった。（8月10日に全避難所が閉鎖）

18日には、住宅相談や生活相談などの窓口が開設され、仮設住宅・みなし仮設住宅の受付を開始した。また、り災証明、義援金、支援金などの各種手続、燃料の給油許可、通行許可、遺体の確認・搬送・安置に対応した。

遺体の取扱いについては、市内火葬場の能力などが限られたことから、一時は土葬が検討されたが、最終的には、土葬は見送られた。県内外の自治体からの協力を得て火葬を実施した。

10月1日、シープラザ釜石における市災害対策本部は、市役所第1庁舎に戻された。

なお、市本部会議の記録は残されていなかった。

2 職員の安否確認

3月19日

- ・行政連絡員の安否確認：広報班（広報活動）

3月21日

- ・全職員の被災状況（生存確認、自宅の損壊、家族の安否）をまとめる。：総務班（職員）

震災は、平日昼間に発生したものであったが、通信網が遮断、道路が寸断された中で、職員の安否確認は、容易ではなかった。また、震災後、職員の家族の安否もすぐに確認できない場合もあった。

3月19日、広報班（広報活動）は、行政連絡員の安否確認を実施した。

3月21日、総務班（職員）は、市役所全職員の被災状況（生存確認、自宅の損壊、家族の安否）をまとめた。

3 人事管理

(1) 人員配置・班運営の見直し

4月26日

- ・市災害対策本部組織を横断的に統括する職員を配置：総務班（職員）

5月2日

- ・「物資供給班」「避難所管理運営班」の班運営の見直しを開始：総務班（職員）

5月16日

- ・市災害対策本部における担当者を選任：総務班（職員）

6月10日

- ・人事異動（凍結されていた平成23年度定期異動人事）
- ・市災害対策本部特別室の人員配置：総務班（職員）

9月14日

- ・特別室に、仮設住宅運営センターを追加設置：総務班（職員）

4月も下旬になると、市災害対策本部の業務が膨大となり、市地域防災計画に定める組織体制では対応できない状況となった。

このことから、当面（6月末までを予定）、現体制に加えて、組織を横断的に統括する職員を配置した。

6月10日、災害復興推進室、災害廃棄物対策室、地域生活支援室(物資供給班のほか、避難所管理運営班、一時避難所巡回情報班、安否確認班、入浴施設運営班)、遺体搬送班を設置した。

9月14日、特別室に仮設住宅運営センターを追加設置した。

(2) メンタルヘルス・健康管理

3月21日

- ・交替制で休日取得：産業部協力班（燃料）

4月13日～4月15日

- ・日本赤十字社によりリラックスルームを開設（週1回）：総務班（職員）、救護衛生班（保健）

4月29日～5月1日

- ・釜石市職員及び災害対策従事者特別健康診断を実施：総務班（職員）

5月以降

- ・こころのケアチームの支援：総務班（職員）、救護衛生班（保健）

12月上旬

- ・こころのケア（2回目）を実施：総務班（職員）

震災以来、しばらくの間、多くの職員は、家族の安否も確認できないまま不眠不休、長時間労働が続いていた。

3月21日の時点で、交替制より休日を取得できた班もある一方、4月19日の時点で、震災後2回目の休日を取得できた班もあり、各班に大きな差が見られた。

4月29日から5月1日にかけて、総務班（職員）は、職員及び災害対策従事者特別健康診断を実施した。対象者は、①釜石市職員（臨時・非常勤職員含む全職員）②釜石大槌地区行政事務組合職員③岩手沿岸南部広域環境組合職員である。

5月下旬には、職員の健康状態を勘案して、岩手晴和病院によるこころのケアチームの支援を受けた。

12月上旬には、前回5月のこころのケアチェックから6か月が経過したことから、2回目のこころのケアを実施した。

日本赤十字社の支援により、職員リラックスルーム（週1回）がシープラザ釜石に開設された。

(3) 総務班（職員）より(1)、(2)に関連した伝達事項

3月20日

- ・全職員に対して、①職員の被服貸与について②体調管理について③通常業務についてを通知：総務班（職員）

3月28日

- ・自宅を失った職員の一時住居として、宿泊施設を確保。入居希望を照会：総務班（職員）

3月30日（以後随時）

- ・行政連絡員への連絡調整：広報班（広報活動）

3月31日

- ・自宅を失った職員の一時住居として、天神町職員住宅の入居募集：総務班（職員）

4月30日

- ・全職員にベスト及び腕章を配布：総務班（職員）

3月20日、総務班から下記報告事項が職員に伝えられた。

① 職員の被服貸与について

- ・自宅が津波の被害を受け、着替えがなくなった職員を対象に被服を支給
- ・配布場所は、市災害対策本部（シープラザ釜石）

※ 避難所対応職員については、市災害対策本部から出向いて支給

② 体調管理について

- ・災害から10日が経過し、体調不良の職員が出ている。今後、しばらくの間、現在の災害対応の勤務状態が続くと思われる。
- ・各持ち場の責任者は、それぞれにローテーションを組むなど従事形態を工夫し、配置職員の体調管理に留意願う。

③ 通常業務について

- ・このような非常事態においても、各課では必要最小限の通常業務を行う必要がある。
- ・各部課長は、所管業務の中から必要な業務、人員を考慮の上、対応願う。

その際、職員配置の都合があるので総務班に必ず連絡すること

- ・ 3月28日、31日、自宅を失った職員に対して、仮住居への入居募集を実施した。
- ・ 4月30日、市民などが市職員であることが認識できるようにするため、職員にベスト及び腕章を配布した。

第2項 情報通信・収集

1 市災害対策本部・運営班と地区生活応援センター等の情報通信

3月11日

- ・ 防災行政無線が充電切れのため、小佐野応援センターを経由して市災害対策本部からの指示を受ける。：地域情報推進班（甲子応援センター）
- ・ 中妻応援センターに配置されていた防災行政無線のバッテリーが故障中。停電で情報が取れず、小佐野応援センターに参集：地域情報推進班（中妻応援センター）
- ・ 防災行政無線配置 8階（21:50）：保健福祉センター
- ・ 防災行政無線での市災害対策本部からの指示を受けて行動
 - ① 被災者を西部地区の避難所へ輸送する県交通のバスの手配
 - ② 食料品店で食料の確保：地域情報推進班（中妻応援センター）

3月11日～4月18日

- ・ 小佐野応援センターが避難地区の中継連絡を行う。：地域情報推進班（小佐野応援センター）
- ・ 終日、市災害対策本部との連絡業務を受け持った。：地域情報推進班（小佐野応援センター）

3月12日

- ・ 救急患者の対応について、市災害対策本部に要請をしたが、被災当初、平田、嬉石、松原方面への交通が遮断されていたことから、センターにて対応するよう指示があった。：地域情報推進班（唐丹応援センター）

3月12日

- ・ 車両バッテリーを利用して、防災行政無線が使用可能となる。：地域情報推進班（唐丹応援センター）

3月12日頃

- ・ 市災害対策本部から避難所の開設指示：地域情報推進班（中妻応援センター）

数日後

- ・ 公用車のバッテリーを利用して、防災行政無線が復旧：地域情報推進班（甲子応援センター）

3月20日

- ・ 無線中継（無線は全共1の車両が必要）（8:09）：消防本部

震災直後、甲子応援センターでは、防災行政無線のバッテリーが切れており、また、中妻応援センターでは、防災行政無線のバッテリーが故障していた。また、停電により、ほかの通信機器が使用できず、情報が収集できなかった。小佐野応援センターでは、防災行政無線、電話が使用可能であったため、甲子、中妻応援センターは、小佐野応援センターに参集、経由することにより、市災害対策本部からの情報を確保した。

3月11日～4月18日の終日、小佐野応援センターは、市災害対策本部との中継連絡を行った。

3月12日の時点でも、唐丹応援センターでは、停電状態であったため、電気業者が車両のバッテリーを利用して、防災行政無線が使用できるようにした。

震災後からしばらくの間は、防災行政無線の使用が殺到し、情報の連絡に支障が生じた。

震災から数日後、甲子応援センターでは、公用車のバッテリーを利用して、防災行政無線に接続し、防災行政無線を復旧させた。また、小佐野応援センターとの間で行政ファクシミリを利用して連絡した。

2 情報収集 ー被害状況の確認、避難者名簿・安否確認等

3月11日

- ・ 避難者への食料、物資の確保、避難者名簿の作成。市災害対策本部との連絡を取る（16:15）：保健福祉センター
- ・ 防災行政無線配置 8階（21:50）：保健福祉センター
- ・ 情報収集 唐丹鶴住居方面（唐丹方面は鍋倉積雪で通行不能のため引き返す）（18:40）：消防本部
- ・ 情報収集 大渡・鶴住居方面（消防団1-4の車両で水海まで送られJR山田線を徒歩にて移動）（21:00）：消防本部
- ・ 情報収集 管内（大渡、平田方面断水のため消火栓使用不能）（21:50）：消防本部

3月12日

- ・ 道路状況確認 大渡（駒木の市道通行可否の確認）（5:30）：消防本部

- ・ 道路状況確認 甲子町（新仙人道路については関係機関のみ通行可能）
（6:30）：消防本部
- ・ 道路状況確認 駒木（8:30）：消防本部
- ・ 鵜住居、片岸、両石地区の状況確認（両石から片岸までの国道が寸断。
旧国道及び三陸道を利用） 鵜住居（8:30）：消防本部
- ・ 状況確認 市街地（8:40）：消防本部
- ・ 道路状況確認（釜石高校南側 2m 陥没）野田（17:27）：消防本部
- ・ 児童の安否確認のため、学校職員は各避難所などに確認に向かった。:
地域情報推進班（釜石応援センター）

3 月 12 日～13 日

- ・ 孤立地区の状況確認：建設班（道路）全課員

3 月 12 日～6 月 24 日

- ・ 旧釜石商業高校避難所において、情報収集：地域情報推進班（平田応援
センター）

3 月 14 日

- ・ 安否確認場所をシープラザ釜石に開所：運営班（市災害対策本部・防災
全般）

数日後

- ・ 各避難所の避難者名簿の集約：地域情報推進班（甲子応援センター）

3 月 17 日

- ・ 道路状況確認（天神トンネル、鳥谷坂トンネル入口付近はアイスバーン
状態（7:10）：消防本部

3 月 19 日

- ・ 状況確認 片岸（15:48）：消防本部

4 月 6 日

- ・ 全世帯安否確認票配布 シープラザ釜石：広報班（広報活動）

震災直後、保健福祉センターでは、館内放送により、火災を確認していない旨を放送した。地震による被害確認として、地下の受水槽の水漏れなど、被害状況の確認のほか、避難者への物資確保や、名簿を作成した。

21:50 の時点で、8 階に防災行政無線を配置して使用できるようにした。

3 月 12 日、釜石小学校の学校職員は、児童の安否確認のため、各避難所など

に向かった。

震災直後から、建設班（道路）では、避難者の移送や被害状況の確認をした。

3月12日～13日、全課員によって孤立地区の状況確認を実施した。

震災後から、消防本部では、情報収集を開始した。管内の被災状況を徒歩で確認した。

12日～19日まで、道路状況の確認や無線中継を実施した。

3月14日、運営班（市災害対策本部・防災全般）では、安否確認場所をシープラザ釜石に設置した。

甲子応援センターでは、各避難所の避難者名簿の集約を開始したのは、震災から数日経ってからであった。

4月6日、広報班（広報活動）では、全世帯安否確認票を作成して配布した。

3月12日～6月24日、平田応援センターでは、当初は、公用車や自家用車が流失したため動きが取れなかったが、職員体制が整ったため、連日、市災害対策本部、各避難所などへ情報収集を行った。

唐丹応援センターでは、市内へ通行可能となってから毎日、市災害対策本部に行き、情報収集に努めた。その結果を基に、唐丹地域の7町内会（避難所含み）への情報提供及び要望に対する対応を行った。

第3項 避難の呼び掛け・誘導

3月11日

14:46 地震発生

14:49 気象庁の津波警報（大津波）の発表

14:50 防災行政無線を通して避難を指示（15:38 まで計 17 回放送）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

14:55 第1庁舎から、広報車出動（避難の呼び掛け）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

＜津波来襲直前までの各施設の状況＞

- ・ 保健福祉センターから外の通行者などに避難の呼び掛け、2階に避難していた方を3階以上に誘導、保健福祉センターに避難してきた車や市民らの誘導：救護衛生班（保健福祉センター）、救護衛生班（保健）
- ・ 避難者を指定避難場所であった唐丹中学校校庭から更に高台の国道45号まで誘導まだ避難をしていない住民に口頭で、高台に避難するよう促した：地域情報推進班（唐丹応援センター）
- ・ 釜石小学校では、避難の妨げにならないように車避難の人を校庭の奥に誘導（15:00 頃）：地域情報推進班（釜石応援センター）
- ・ （平田集会所において周辺の）見回りをしていた消防団から高台へ移動するよう指示があったので、山道、畑を横切り移動。（移動先の）旧釜石商業高校にはすでに避難していた方を多数確認：地域情報推進班（平田応援センター）
- ・ 大渡で車両避難誘導中、津波襲来のため、隊員は御薬師山へ避難（15:20）：消防本部

3月12日

8:00 （鵜住居の）神ノ沢地区で他の隊員らと合流し地区住民の避難誘導を実施：消防本部

1 津波情報

3月11日14時49分、気象庁の津波警報（大津波）の発表（到達予想時刻15時00分、予想津波高さは宮城県が6メートル、岩手県、福島県が3メートル）されたことから、運営班では、6,354世帯14,710人に対し、避難指示を発令した。

運営班では、14時56分に停電する前までは、テレビ、ラジオから気象庁から

発表された津波警報を入手することが可能であったが、停電後は、テレビ、固定電話・携帯電話、ファクシミリ、J-ALERT などの通信機器が使用不能となり、ラジオが唯一の情報源となった。

唐丹応援センターでは、難視聴地域であるため、ラジオも利用できなかった。

2 避難指示・誘導

(1) 運営班の対応

大津波が来ると直感した運営班・防災課長は、揺れの直後、直ちに市内 96 基ある防災行政無線を通して、休みなく放送を繰り返すよう指示した。

14 時 55 分には環境課の職員 2 名を、避難の呼び掛けのために広報車で向かわせた。

釜石市津波避難計画（平成 22 年 9 月 1 日作成）（以下、「市津波避難計画」という。）では、大津波警報が発表された場合は、避難指示（災害の発生や拡大が予想され、著しく危険が切迫したとき強制的に避難させること）をすることを定めていた。

また、防災行政無線を通じた呼び掛け内容については、「ただ今、岩手県沿岸に大津波警報が発表されました。高いところで○メートル程度の津波が予想されます。火の始末をし、海岸付近の方は直ちに近くの高台か避難場所に避難するよう指示します。」と定めていた。

今回の震災時には、地震から約 4 分後の 14 時 50 分、地震が大きかったことから 3 メートル「以上」と内容を変更して、サイレンに続いて、次の放送内容により避難指示した。

「ただ今、岩手県沿岸に大津波警報が発表されました。高いところで 3 メートル以上の津波が予想されます。火の始末をし、海岸付近の方は近くの高台か避難場所に避難するよう指示します。」

運営班は、この放送内容を防災行政無線から 3 回復唱する形態で、15 時 17 分まで合計 8 回の放送をした。

（気象庁は、15 時 14 分、津波情報を更新し、岩手県で予想される津波の高さを 6 メートルとした。）

運営班は、15 時 22 分から 15 時 38 分まで放送した放送内容には津波の高さ(数字)を入れずに、サイレンの後 3 回ずつ、次のように放送をした。

(気象庁は、15 時 31 分、予想される津波の高さに関する情報を発表し、岩手県 10 メートル以上と発表した。)

「ただ今、岩手県沿岸に大津波警報が発表されております。海岸付近の方は、近くの高台か避難場所に避難するよう指示します。」

防災行政無線による放送は、合計 17 回実施された。

独自の津波観測については、停電や監視カメラの故障などにより叶わなかった。

市津波避難計画では、避難指示などの伝達方法は、住民の生命・財産の安全を確保するため、迅速かつ的確に行うものとし、住民への周知方法、内容及び関係機関への伝達は、概ね次の手段を用いることを定めていた。

- ・ 信号（サイレン）により伝達する。
- ・ 防災行政無線により伝達する。
- ・ 消防署、消防団車両の広報で伝達する。
- ・ テレビ、ラジオ放送により伝達する。
- ・ インターネット、メールなどにより伝達する。
- ・ 電話により伝達する。

震災時には、停電と通信網の寸断などにより、市災害対策本部から、テレビ、ラジオ放送、インターネット、メール、電話等による伝達方法は利用されなかった。

14 時 55 分、避難の呼び掛けのため出動した市の広報車スピーカーの音量が低かったため、一度乗り換えをした。

市広報車からの懸命な避難を促す呼び掛けも、人々の反応は鈍かった。

市広報車に乗車していた職員 2 名は、目前に津波が迫ってきたことから、急ぎ降車して避難した。

運営班が、広聴広報課に対して、公用車を使用して市民に避難を促す呼び掛けを行うよう指示したが、結果として公用車を確保できず、実施されなかった経緯

もあった。

(2) 地区生活応援センター、保健福祉センターの対応

○ 釜石地区生活応援センター

釜石小学校において、センター職員が中心となって、避難の妨げにならないように車避難の人を校庭の奥に誘導した。途中から手伝ってくれる一般の人もいた。

○ 唐丹地区生活応援センター

センター利用者を含め周辺の住民を、津波災害の避難場所として指定されている「唐丹中学校校庭」へ避難を呼び掛けながら誘導した。

高台にいる住民が、津波により小白浜の防潮堤が崩壊したと大声で叫んでいたことから、さらに、避難者を唐丹中学校校庭から高台の国道 45 号まで誘導した。被災状況の確認のため下がり、まだ避難していない住民に対して、口頭で高台に避難するよう促した。

また、避難誘導中に、津波から救助された住民を高台に移動させる協力をした。

○ 平田地区生活応援センター

津波警報が出されたので、避難所の準備を行うため、徒歩で集会所へ移動を始めた。

その際、近所の高齢者世帯 2 軒に声を掛け平田集会所へ行った。（平田集会所において周辺の）見回りをしていた消防団から高台へ移動するよう指示があったので、山道、畑を横切り移動した。

（移動先の）旧釜石商業高校にはすでに避難していた方が多数いた。町内会で鍵を壊して、旧釜石商業高校の体育館を開けて避難者を受入れた。

○ 保健福祉センター

救護衛生班（保健）の職員は、センター内の避難者を 9 階に誘導した。

震災発生時、議会に出席していた課長、主幹は、保健福祉センターに戻り、施設の確認と避難者の誘導を行った。

市民文化会館で地域包括支援センターの講演会に参加していた健康推進課看護師は、直ちに、保健福祉センターに戻り、保健福祉センターに避

難してきた車両の誘導などを行った。

保健福祉センターの1階が浸水したことから、2階の避難者を3階以上に避難誘導した。

3 災害時要配慮者（要援護者）に対する避難誘導

3月11日

- ・避難者数名と平田幼稚園園庭に移動。その後、旧釜石商業高校へ移動した。：地域情報推進班（平田応援センター）
- ・妊婦に保健師が付き添い、産婦人科医師の診察と点滴を実施：保健福祉センター：救護衛生班（保健）
- ・鵜住居小学校、釜石東中学校の児童、生徒の避難情報により車を手配。旧釜石一中体育館までピストン輸送を実施（15:20）：建設班（道路）

3月12日

- ・常楽寺北側墓地付近の避難者及び五葉寮入寮者の避難誘導を実施（消防団員と協力し、栗林小学校へ避難）（6:00）：消防本部
- ・（鵜住居での）救出作業後、神ノ沢に移動、他隊員らと合流し五葉寮入寮者の避難誘導を実施（6:00）：消防本部
- ・常楽寺北側墓地に移動、同場所の避難者及び五葉寮入寮者の避難誘導を実施（8:00）：消防本部

震災後、平田応援センターでは、一旦、平田集会所内で待機したが、余震がひどく避難者数名と平田幼稚園園庭に移動した。園庭に避難してきた人たちや幼稚園児が集合していたので、一緒に旧釜石商業高校へ移動した。

保健福祉センターでは、館内を避難する妊婦に救護衛生班（保健）の保健師が付き添い、医師の診察と点滴を施した。

建設班（道路）では、鵜住居小学校、釜石東中学校生徒が三陸縦貫道に避難しているとの情報により、ダンプ、車を手配し旧釜石一中体育館までピストン輸送した。

12日、消防本部では、被災地域内の避難場所で、避難誘導を行った。鵜住居の五葉寮入寮者については、何度も足を運び避難誘導を実施した。消防団員らと協力して栗林小学校へ避難させた。

第4項 人命救助・捜索・救急・災害時医療

1 消防本部による救助・人命捜索・救急活動

3月11日

- ・ 仙寿院へ薬剤搬送（糖尿病患者へのぞみ病院からインスリンを搬送）大渡（16:00）
- ・ 御薬師山で、避難誘導及び溺水者の救助活動（15:20）
- ・ 救急応援（遠野救急）（18:44）
- ・ 救急傷病者トリアージ（18:56）
- ・ 救助救出（水没バスの5名救助に向かうも水位が高く断念）（20:07）
- ・ 救急傷病者トリアージ 県立釜石病院（21:43）
- ・ 救急応援（北上救急）（21:56）
- ・ 酸素ボンベ搬送（釜石小学校の避難者）大渡（22:00）
- ・ 救急傷病者トリアージ 県立釜石病院（22:56）

3月12日

- ・ 診察医師の安全確保（臨月の妊婦を診察する、産婦人科医師の随行）大只越（0:00）
- ・ 救急傷病者トリアージ 県立釜石病院（0:57）
- ・ 避難していた映電社屋上から鵜住神社へ移動後、6-1 団員1名と倒壊家屋の屋根上に避難していた男性1名と倒壊家屋に閉じ込められていた女性1名を救出。鵜住居（6:00）
- ・ 山越えて鵜住神社へ移動。要救助者（80歳くらい女性）を簡易担架で日向から釜石山田道路へ搬送。その後恋の峠へ移動 鵜住居（8:00）
- ・ 応援隊の北上指揮車到着（9:52）
- ・ 嬉石地区の救急活動（嬉石交流センター・大平中学校などの避難場所に来た救急患者を大平中学校校庭からヘリにて搬送）（13:00）
- ・ 救急傷病者トリアージ（自家用車） 小佐野（16:57）
- ・ 緊急隊の受入れ 関沢（22:20）

3月13日

- ・ ヘリマーシャル（6:00）
- ・ 緊急援助（大阪隊）輸送 大槌（6:00）
- ・ 寺前で倒壊家屋に閉じ込められていた4名を自衛隊とともに救出。その後、

釜石山田道路の恋の峠で負傷者のトリアージを実施 鵜住居 (7:30)

- ・ 救急傷病者トリアージ 松倉 (20:00)

3月14日

- ・ ヘリマーシャル 松倉グラウンド、小川体育館 (9:00)
- ・ 現場トリアージ (ヘリ搬送) 松倉 (10:40)
- ・ 消防・陸自、海保活動再開 (市長指示) (12:15)
- ・ 消防署・消防団活動再開 (消防長指示) (12:18)
- ・ ヘリマーシャル (県立中央病院へ) 小川体育館 (12:59)
- ・ ひめかみーDMAT を大槌町営球場へ (15:09)
- ・ ヘリマーシャル (岐阜防災ヘリ) 松倉グラウンド (15:09)

3月16日

- ・ 7分団員消火活動後、副署長は、緊急援助隊の案内 鵜住居 (本内沢) (7:00)
- ・ 緊援隊に同行片岸・嬉石・松原 (7:00)
- ・ 人命検索、鵜住居出張所の資器材の回収
- ・ 救急傷病者トリアージ (県立釜石病院) (調整) (11:12)
- ・ 人命検索、鵜住居 (14:30)
- ・ 救急傷病者トリアージ (県立釜石病院 (調整)) 松倉 (18:55) : 消防本部
- ・ 緊急援助隊配置状況 (大阪5隊、愛媛2隊)

→大分1隊、愛媛2隊は3月17日9時小佐野到着予定 (23:48) : 消防本部

3月17日

- ・ 緊援隊誘導後、人命検索 (7:20)
- ・ 人命検索 鵜住居 (7:47) (12:51) (13:30)、嬉石町 (13:35)
- ・ 救急傷病者トリアージ 松倉 (19:20)

3月18日

- ・ 人命検索 鵜住居 (6:45) (6:48)、平田 (10:10) : 消防本部
- ・ Pa (消防隊と救援隊) 連携 新浜町 (11:45) : 消防本部

3月19日

- ・ 栗林地区へ大阪救急1隊配備 栗林町 (8:28)

3月20日

- ・ ヘリマーシャル (8:42 現着し飛散防止広報実施) 市民体育館 (8:09)
- ・ ヘリマーシャル 松倉 (11:30)
- ・ 救急応援 大槌町 (13:15)

3月22日

- ・ 大阪消防隊
→10:15 活動開始→14:41 港町へ移動→16:10 活動終了（9:30）
- ・ ポンプ場付近地上 5m に要救助者
→17:00 救出完了（警察へ引渡し） 鵜住居（16:06）

3月23日

- ・ 捜索 鵜住居（9:00）
- ・ ヘリマーシャル（兵庫防災ヘリ）小川体育館（10:48）

3月24日

- ・ ヘリマーシャル（埼玉防災ヘリ）松倉競技場（8:13）：消防本部
- ・ 救急応援 大槌（8:30）：消防本部
- ・ 人命検索（緊急援助隊合同）鵜住居（9:00）：消防本部

※ 以下、人命検索は4月4日まで、ヘリマーシャルは4月29日まで、救助活動は4月30日まで継続

（1）救急傷病者トリアージ

震災当日の3月11日から17日まで、県立釜石病院では、ヘリコプターで搬送された傷病者を対象としてトリアージが実施された。

また、3月12日に小佐野地内の自家用車で、13日には、釜石山田道路の恋の峠で負傷者のトリアージが実施された。

（2）救助・救出

震災当日、水没したバスに取り残されていた5名の救助に向かったが、水位が高く救出を断念した。

3月12日、避難していた映電社屋上（鵜住居町）から鵜住神社へ移動した後、釜石市消防団第6分団第1部団員1名、（以下、「6-1」と表記。以下、他の消防団もこれに準じた表記とする。）倒壊家屋の屋根上に避難していた男性1名、倒壊家屋に閉じ込められていた女性1名を救出した。

同日、要救助者（80歳くらい女性）を簡易担架で、日向（鵜住居町）から釜石山田道路へ搬送した。その後、恋の峠へ移動した。

寺前（鵜住居町）で、倒壊した家屋に閉じ込められていた4名を自衛隊とともに救出した。

3月22日、鶴住居地内のポンプ場付近地上5mに要救助者を発見し、17時に救出完了後、警察へ引渡した。

4月23日には、大平・松倉にて、救助活動を行った。

(3) 医療品などの搬送

震災当日、仙寿院に避難していた糖尿病の疾患者に対して、仁医会(財団)釜石のぞみ病院(以下、「のぞみ病院」という。)からインスリンを搬送した。また、釜石小学校の避難者が酸素を必要としているため、のぞみ病院から医師などと向かい、酸素ボンベを搬送した。

(4) 緊急隊の受入れと対応

震災当日、救急応援に遠野救急・北上救急が釜石入りした。

12日、北上指揮車到着・緊急隊の受入れをした。

13日には、緊急援助隊(大阪隊)に同行した。(片岸・嬉石・松原地区)

この時点の緊急援助隊配置状況は、大阪5隊、愛媛2隊であった。

人命検索については、3月30日に、大阪隊と合同で鶴住居、4月2日に箱崎地区で実施した。また、3月24日にも緊急援助隊合同で鶴住居地区で実施した。

(5) ヘリマーシャル(ヘリの離着陸時に地上の誘導員がヘリを誘導すること)

3月13日から3月28日、釜石市球技場(松倉グラウンド)で、ヘリマーシャルを実施した。埼玉防災ヘリ、静岡・兵庫ヘリなどに対応した。

3月14・20・23日、市民体育館(小川町)でも実施され、兵庫防災ヘリなどに対応した。

(6) 人命検索

人命検索は、浜町で3月31日に、嬉石町で3月17日に、平田で3月18日に、鶴住居で3月16日～18日、3月23日～25日、3月28日～30日、4月3日に、両石町で4月1日に、箱崎地区で3月25日～26日、4月2日～4日に、桑の浜で4月3日に実施した。

2 震災当日の保健福祉センターの対応

3月11日

- ・ 避難する妊婦に保健師が付き添った。医師の診察と点滴を実施：救護衛生班（保健）
- ・ 津波来襲時は逃げ遅れた人の救助：救護衛生班（保健）
- ・ 男性2人ロープで救出（15:50）
- ・ 3階へ救出（男性）（15:59）
- ・ 水が引いたら、救出班編成（16:15）
- ・ 消防署で状況説明（19:38）
- ・ 釜石小学校で重傷者1人～酸素ボンベ必要とのことで職員が応援に行く。消防2名＋4人＝6人（19:38）
- ・ 男性1人～救急搬送有（19:45）
- ・ けが人2人受診（男1人、女1人）（20:40）
- ・ 仙寿院1人 インスリン3人必要～医師に相談（21:04）
- ・ 仙寿院へ インスリン持参（消防職員）（21:43）
- ・ けが人1人受診（男1人）右手指（22:10）
- ・ 仙寿院に妊婦2人（消防から要請あり）医師に要請（看護師3人）消防2人案内（22:36）：保健福祉センター
- ・ 釜石ファミリークリニックでトリアージポイント設置：救護衛生班（保健）
- ・ 保健師による妊婦への対応、産婦人科医師の避難所への派遣などの対応：救護衛生班（保健）
- ・ （釜石小学校から）旧釜石一中などの避難所に行き、医師診察の介助等を行った。：救護衛生班（保健）

3月12日

- ・ 青葉通りで高齢者搬送 のぞみ病院へ（7:00～8:00）：保健福祉センター
- ・ 酸素ボンベ2本搬入、ファミリークリニック酸素ボンベなし、パル青葉3人（8:50）：保健福祉センター

震災当日、保健福祉センターにいた救護衛生班（保健）などの職員は、津波来襲時、逃げ遅れた人の救助に当たった。

また、水が引いた後の16時15分、救出班を編成した。3階に医療班、医師な

ども赴き、具合が悪い方やけが人の治療などに対応した。

3階の釜石ファミリークリニックの医師の協力により、トリアージポイントが設置された。

釜石小学校で重傷者1人に酸素ボンベが必要とのことで消防職員2人と救護衛生班（保健）などの職員4人が応援に向かった。その後、救護衛生班（保健）は、釜石小学校から旧釜石一中などの避難所に行き、医師診察の介助などを行った。

仙寿院に避難している2人の妊婦への対応について、消防を通じて要請があった。（看護師3人が対応）

また、保健師による妊婦への対応や、産婦人科医師の避難所への派遣などの対応や医師による診察と点滴も実施された。

3 自衛隊、緊急消防援助隊、国際緊急援助隊、警察広域緊急援助隊、DMAT と、市災害対策本部保健医療班の活動

3月12日

- ・ 自衛隊、緊急消防援助隊、警察広域緊急援助隊による搜索作業開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月13日

- ・ 自衛隊が孤立地域（箱崎白浜地区、仮宿地区など）の避難者を内陸部避難所へへりて移送：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月14日～15日

- ・ 災害派遣医療チーム（DMAT など）拠点診療、避難所の巡回診療を開始（～6/19）
- ※ 以降、日赤が鈴子広場・旧釜石一中に、自衛隊が釜石高校に救護所を開設：運営班（市災害対策本部・防災全般）
- ・ ニーズ調査のため兵庫日赤医療チームを避難所に案内（午前）：救護衛生班（医療）
- ・ 自衛隊の作業主任と協議。県からの了解が得られれば、がれき撤去できるとのことから、県振興局土木部に要請。のぞみ病院の患者の内陸部の医療機関への自衛隊による救急搬送が可能に：救護衛生班（保健福祉センター）
- ・ 静岡日赤医療チームを旧釜石一中、釜石小学校、仙寿院、石應禅寺、簡易裁判所、大只越集会所に案内（午前）：救護衛生班（医療）
- ・ 被災の状況と避難所の現状を考慮して日赤北海道支部と協議（午後）：救護衛生班（医療）

3月16日

- ・ 市災害対策本部保健医療班設置：救護衛生班（保健）
- ・ IRT（国際緊急援助隊）300人到着。新浜町、鶴住居、嬉石町、松原に分散し活動→嬉石町（米国56名）松原町（英国66名）：消防本部
- ・ 大阪市が栗林小学校に救護所を開設：救護衛生班（医療）

3月16日～3月17日

- ・ 富山県医務課から、富山県DMATを釜石に向かわせているという情報が入り、宿泊場所を手配。同じく長野県大町のチームにも宿泊場所を手配：救護衛生班（医療）
- ・ 岩手医大の医師が来訪。県内の医療ネットワークが立ち上がったことが知られる：救護衛生班（医療）

- ・ 三師会（医師会、歯科医師会、薬剤師会）が行われ、診療所の被災状況などについて情報交換。毎日 17 時からシープラザ釜石にて情報交換
保健福祉部長に医療班の現状と今後の見通しを報告することが日課となった：救護衛生班（医療）
- ・ 大分、愛媛救急 2 隊が仙人到着（8:23）：消防本部
- ・ 緊援隊（大分、愛媛）到着（10:40）：消防本部

3 月 18 日

- ・ 富山県のチームが到着。小佐野（0:30）
- ・ 釜石保健所と厚生労働省派遣保健師チームの派遣先と業務調整開始
- ・ 釜石医師会災害対策本部を正式にシープラザ釜石に移動
- ・ 県医療推進課と県立釜石病院院長より、毎日の情報提供を求められる。
- ・ 三師会の会合の場に、日赤ほか連絡の取れる（対面口頭）医療班も同席

3 月 19 日

- ・ 岩手県医師会から情報提供を求められ、資料送付を保健所に依頼
- ・ 岩手医大 2 チームが情報提供のため市災害対策本部医療班を来訪。意見交換
- ・ 県医療推進課から、岩手県が現地で活動する医療班には許可証を配布することになったと連絡を受ける：救護衛生班（医療）

3 月 19 日～4 月 18 日

- ・ 派遣元自治体や派遣元医師会との連絡調整
- ・ 県医療推進課、釜石保健所、県医師会との連絡調整
- ・ 県立釜石病院と自衛隊間の連絡調整（患者輸送の依頼） ほか

3 月 12 日、自衛隊、緊急消防援助隊、警察広域緊急援助隊による捜索活動が開始された。

13 日、震災により孤立した地域（箱崎白浜地区、仮宿地区など）で、自衛隊が避難者を内陸部避難所にヘリコプターで移送した。

14 日、災害派遣医療チーム（DMAT など）が、拠点診療、避難所の巡回診療を開始した。これは 6 月 19 日まで行われた。ただし、県立釜石病院チームは、7 月 15 日まで巡回診療を行った。

日赤が、鈴子広場・旧釜石一中に、自衛隊が、釜石高校に救護所を開設した。

18 日、大阪市が、栗林小学校に救護所を開設した。（日時は市把握分）

18 日、三師会の会合の場に、日赤のほか、連絡の取れる（対面口頭）医療班にも同席してもらうことにして、毎日 17 時に情報交換を行うこととした。

救護衛生班（医療）担当者は、市内で活動している複数の医療班の調整してい

た釜石医師会災害対策本部（市災害対策本部保健医療班）の医師を支援したほか、医療班の活動情報を一覧にした。各避難所で活動する医療チームと、その活動状況を把握できる資料を作成した。

医療班の宿泊場所、ガソリンなどの手配、医療廃棄物に関する連絡調整、日赤が鈴子広場で救護所を設置することに伴う電線使用に関する許可など各医療班が活動するための環境整備・調整を行った。

3月18日、釜石保健所と厚生労働省派遣保健師チームの派遣先と業務調整開始を開始した。

第5項 消火・防火活動

3月11日

- ・ 夜になり保健福祉センターの付近で火災発生を確認。朝まで警戒し、時間ごとに状況を報告：避難所運営対策班（高齢者）

3月12日

- ・ 大槌町の山林火災が室浜地区に延焼：運営班（市災害対策本部・防災全般）
- ・ 大町にて火災：消防本部

3月13日

- ・ やまざき機能訓練デイサービスホーム（以下、「やまざきデイサービス」という。）から大槌町の山火事の状況確認（片岸・室浜の稜線に火炎を確認）：消防本部

3月14日

- ・ 古廟坂トンネル付近で、山林火災、消火活動。7-1の屯所から7-1と出動（10:30）：消防本部
- ・ 大畑にて、出動指令（4、5-2に出動指令をかけに出動）（2:12）：消防本部
- ・ 片岸にて、緊急援助隊による消火活動（遠野市出発）（3:35）現地到着（4:35）、放水開始（5:55）：消防本部
- ・ ヘリによる散水開始（片岸町林野火災）（自衛隊）（11:00）：消防本部
- ・ 延焼拡大ヘリの散水要請（13:17）。林野火災は山頂に達す（ヘリ情報）（13:38）：消防本部
- ・ 強風のため、フライトプランが立たない（13:46）→松倉サッカー場からヘリ2機出場（15:24）：消防本部
- ・ 片岸にて、林野火災部隊へ撤退命令（16:52）：消防本部

3月15日

- ・ 片岸にて、山林火災、消火活動（1:43）：消防本部
- ・ 片岸町林野火災が延焼拡大、民家、グループホームへ延焼の恐れあり（1:52）：（都市計画課より）消防本部
- ・ 2:25 田中石材店まで燃え広がっている。（大槌救急より）
- ・ 2:30 不動沢にも燃え広がっている。
- ・ 2:41 不動沢も道地団地も住宅への延焼の恐れなし。旧北高向いの山林に延焼している。
- ・ 3:35 消防団待機場所（6-1 やまざきデイサービス、6-4 道地沢付近、6-5 屯

所、7-1 屯所)

- ・ 3:55 三陸道片岸側出口に自衛隊の重機があり延焼中のため移動の必要有。
(6:13 移動中)
- ・ 4:07 古廟坂トンネル入口付近、田中石材店まで延焼中(古廟坂トンネル通行止めの必要有)
- ・ 5:21 林野火災は川目集会所まで約 2km
- ・ 7:00 陸上自衛隊大型ヘリ 2 機で消火
- ・ 7:30 チヌーク 1 機で消火
- ・ 9:38 火災は、本内沢東の峰まで、シナネンのガスタンクに引火すれば、爆発の危険有(シナネン付近へ移動)
- ・ 10:30 現地指揮本部設置、10:45 活動開始

3 月 19 日

- ・ 片岸で、山林火災確認(1:43):消防本部
- ・ 片岸で、消火(7:54)
- ・ 自衛隊ヘリ林野火災確認に出動(14:39)
→14:43 旧北高付近には、消防、消防団は入っていない。
→14:56 北西の強風のため延焼拡大中。奥山で人が入れないため、大型ヘリ要請(大槌災対)
→15:05 15 時 30 分ヘリから散水予定
- ・ 片岸で、消火(16:21)
→17:12 入山し現場確認
→17:52 現場(火点)到着
→18:10 下山中(強風で火種が見える。)
※22:18 6-5 現場確認(炎、煙とも確認できず。)

3 月 20 日

- ・ 片岸で、山林火災確認
→1:15 6-1 現場確認(火の粉が見える。)
→5:40 釜石消防署長現場確認(若干の煙火は見えるが延焼の恐れは低い。)
→6:17 活動方針(釜石消防署長)(7:30 道地団地に団集合。高圧ポンプ、ジェットシューターなどで消火。その前に入山し現況確認)
→7:01 全て確認できないため、ヘリ要請願う。
→8:04 ヘリ活動は 9:30 から

→8:05 釜石消防署長下山
→12:48 11:23 から自衛隊へり散水。18 回の散水を終了
→12:51 消防団の入山許可
→14:00 消防団 15 人が入山消火活動開始
→15:51 消火活動終え、下山完了
→15:52 鎮圧

1 片岸町の山林火災

3 月 12 日、大槌町の山林火災が室浜地区に延焼した。

翌日、消防は、やまざき機能訓練デイサービスホーム（鵜住居町）から片岸町、室浜地区方面の山火事の状況を確認した。

14 日 1 時 56 分より、消防、消防団、緊急援助隊、自衛隊とともに消火活動を実施した。

3 月 20 日 15 時 52 分に鎮圧した。

2 その他の火災

震災当日夜、避難所運営対策班（高齢者）が、保健福祉センターの近くで火災が発生しているのを確認。朝まで警戒し、時間ごとに状況を報告した。

12 日、大町で火災、15 日、新浜町で Pa 連携（ポンプ車と救急車が同時に出動）、17 日、小佐野町の飲食店でトランス火災、23 日、平田埋立地で船外機の船が燃えていたのを警備員が消火器で消火し、その後、消火を確認した。25 日、野田町で電柱から火が出るトランス火災、28 日、平田駅付近で NTT のケーブルからの火災（大阪隊タンクも出動）、4 月 7 日、大字平田で消火活動をした。

3 危険防除

4 月 3 日、大只越町で、12 日、中妻町で、危険防除が行われた。

ガス漏れの対応も行われた。3 月 21 日、常楽寺でガス漏れ、3 月 28 日、鵜住居町でのガス臭の連絡に対応した。

4 月 1 日、大町で、油漏れ疑いに対応した。15 日、中妻町で、窓落下防止を実施した。

火災現場警戒についても、4 月 7 日、鈴子町・平田で実施した。

調査活動では、壁面落下調査（4 月 18 日甲子公民館）・怪煙調査（4 月 18 日大平町・4 月 21 日八雲町）・壁面調査（4 月 20 日中妻町）・異臭調査（4 月 25

日栗林町）・土砂崩れ調査（４月 26 日甲子町・洞泉）で実施した。

4 その他

５月 1 日から、釜石大槌地区行政事務組合釜石消防署仮設庁舎の使用が開始された。

第6項 広報活動 - ライフライン・生活情報等の提供

3月14日

- ・ 第1回市本部情報：広報班（広報活動）
- ・ 配達網の整備：広報班（広報活動）

3月20日

- ・ 印刷業者の確保：広報班（広報活動）

3月21日

- ・ 市本部情報No.1を発行、全戸（避難所を含む。）に配付：運営班（市災害対策本部・防災全般）
- ・ 給油情報などの生活情報を防災行政無線で提供開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月

- ・ かまいしさいがいエフエム免許更新 サンフィッシュ釜石（平成26年3月31日まで）：広報班（広報活動）

4月

- ・ 保健だよりを発行。各避難所などへ配布：避難所運営対策班（高齢者）

4月6日

- ・ 第2回市本部情報：広報班（広報活動）

4月7日

- ・ 臨時災害放送局免許取得：広報班（広報活動）

4月10日

- ・ 広報がれき特集配布：広報班（広報活動）

4月11日

- ・ かまいしさいがいエフエム開局：運営班（市災害対策本部・防災全般）
- ・ サンフィッシュ釜石2階で放送を開始（10:30）：広報班（広報活動）

4月15日

- ・ 第3回市本部情報配布：広報班（広報活動）

4月25日

- ・ 機材追加（マイク、音源放送用機材、ミキサー卓など）サンフィッシュ釜石（15:00）広報班（広報活動）

6月1日

- ・ ㈱エフエム岩手の番組である「かまいしやっぺしエフエム」が同じ機材を使

い放送開始。サンフィッシュ釜石：広報班（広報活動）

6月11日

- ・ 復興釜石新聞創刊 シープラザ釜石：広報班（広報活動）、運営班（市災害対策本部・防災全般）

8月10日

- ・ 広報かまいし発行再開（11月から月1回発行）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

平成24年3月7日

- ・ 仮設住宅設置に伴い、電波が届かない地域に放送が聞こえるよう中継局を整備 サンフィッシュ釜石：広報班（広報活動）

12月1日

- ・ 中継局整備工事完了（甲子町大松地区、鵜住居町田郷地区、唐丹町小白浜地区） サンフィッシュ釜石：広報班（広報活動）

平成25年1月4日

- ・ インターネット放送「サイマルラジオ」同時放送開始 サンフィッシュ釜石：広報班（広報活動）

3月22日

- ・ 放送場所をサンフィッシュ釜石からシープラザ釜石に変更 シープラザ釜石：広報班（広報活動）

4月1日

- ・ 緊急雇用創出事業「被災者支援情報伝達事業」として開始。臨時職員4人体制 シープラザ釜石：広報班（広報活動）
- ・ かまいしさいがいエフエム運営委託事業として開始（復興特別交付税効果促進事業）として開始 シープラザ釜石：広報班（広報活動）

3月14日、広報班（広報活動）では、広報誌（第1回市本部情報）を作成した。配達網の整備、印刷業者の確保を経て、3月21日より避難所を含む全戸に配付が開始された。

同じく21日、運営班（市災害対策本部・防災全般）では、給油情報などの生活情報について、防災行政無線を通じての放送を開始した。

広報班（広報活動）は、釜石新聞発行の打ち合わせも随時行われ、配達地区割、

配達員確保などについての話し合いを行った。

4月に入り、避難所運営対策班（高齢者）では、保健だよりを発行、各避難所などへ配布した。

4月6日、第2回市本部情報を配布した。10日、市本部情報（がれき特集）を配布した。15日、第3回市本部情報を配布し、以後、ほぼ1か月に2回の頻度で発行した。

3月中に、免許更新が行われた、「かまいしさいがいエフエム」は、4月7日には臨時災害放送局免許が取得され、11日に開局した。「エフエム岩手」の事務所があったサンフィッシュ釜石2階の部屋の一角を借り、放送を開始した。

その後、6月1日よりエフエム岩手の番組である「かまいしやっぺしエフエム」が同じ機材を使い放送を開始した。（震災前の放送場所は盛岡本社、震災後2回は遠野スタジオ、その後県振興局の一室にて放送。さいがいエフエムと共同で使える設備を更に追加し、放送可能になった。）

6月11日、以前より発行について話し合われてきた釜石新聞は、復興釜石新聞として創刊した。当初、釜石市の広報としての機能も持ち合わせていた。

8月10日、広報かまいしの発行が再開された。（11月から月1回発行）

平成24年3月1日には、さいがいエフエムの免許期間に合わせ、簡易に設置していた送信機器を強化・整備した。

平成25年3月22日、放送場所をサンフィッシュ釜石からシープラザ釜石へ変更した。

4月1日からは、緊急雇用創出事業「被災者支援情報伝達事業」として、また「かまいしさいがいエフエム運営委託事業」（復興特別交付税効果促進事業）として開始した。

第7項 避難所開設・運営

1 避難所の開設

(1) 第4庁舎～旧釜石一中避難所

3月11日

- ・ 旧釜石一中体育館を建設班が調査し、避難所とした。(15:20):建設班(道路)
- ・ 水道が断水のため、山水を飲料水用として運搬を開始(15:20):建設班(道路)

旧釜石一中の体育館は、設備が老朽化しており、その耐震性に不安があることから建設班(建築係)で調査した上で避難所として開設した。

避難者の数は多く、体育館に避難することができない避難者は、校庭で焚き火をして暖を取った。

体調不良を訴える避難者への対応には、同じ避難者である看護師の支援協力があつた。容態が悪化している避難者には、公用車などで県立釜石病院に搬送した。

(2) 各応援センター管轄

<釜石地区生活応援センター>

3月11日

- ・ 大渡町内会長、校長、副校長と対応協議(16:00)
- ・ 避難所を運営するための組織、部屋ごとの班を作る、備蓄品の確認などを説明。使用可能な教室を確認(16:00)
- ・ すくすく親子教室からの避難者は、体育館の用具室とした。(16:00)

震災直後、釜石応援センターからは、職員1名が釜石小学校に移動した。津波が釜石小学校の下部まで達したため、対応が長期になると判断し、大渡町内会長、釜石小学校校長、副校長に声を掛け、学校内で対応について協議した。

職員は、対応が長期になること、飲み水を確保すること、使用できる水の量を確認すること、阪神・淡路大震災ではトイレが詰まりたいへんな状況になったことからトイレには紙を流さないようにすること、避難所を運営するための組織が必要なこと、また部屋ごとの班を作ること、備蓄品の確認をすることなどを説明

した。

また、学校側に使用可能な教室を確認し、利用する施設を校舎1階と体育館に設定した。その後、避難者の増加に伴い、2階会議室も使用した。

大渡町内会長から自主防災組織で決めた組織体制があることから、避難所の運営組織は、この組織を活用することとした。

自主防災会の備蓄品があることから、これを利用した。

町内会の自主防災組織は、備蓄品を倉庫から出し、避難者に配布した。

発電機2台は玄関前に設置、そこから延長コードと照明器具を配線し、避難所として利用している部屋の廊下や体育館などの照明を確保した。

職員は各教室などの避難者の状況を確認するとともにトイレの利用方法を説明した。

大きな模造紙に町名を書いて、1階職員玄関付近の壁に貼り付け、住所を見ながら町名の下に各々の名簿用紙を貼り付け、これを避難者名簿とした。

これは避難者を探しに来た方が、分かりやすくする目的もあった。

消防団車両が釜石小学校校庭に避難していたことから、消防団車両の無線が利用可能であった。これが唯一の通信手段となり、釜石消防署小佐野出張所との連絡が確保され、避難者の中に必要な酸素ボンベなどの手配を依頼した事例があった。

震災の夜に、保健福祉センターの避難所運営対策班（高齢者）から応援の職員が4名（市の保健師含む。）派遣されてきた。

<中妻地区生活応援センター>

3月11日

- ・ 防災行政無線での市災害対策本部からの指示を受けて行動
- ・ 被災者輸送するためのバスの手配

- ・ 食料品店で食料（菓子など）の確保

震災時は、小佐野応援センターの防災行政無線で市災害対策本部からの指示を受けて行動した。

被災者を西部地区の避難所へ輸送するための県交通のバスの手配をした。

食料品店で菓子などの食料を確保した。確保した食料は、翌日に避難所へ持参した。

＜小佐野地区生活応援センター＞

3月11日～4月18日

- ・ 市災害対策本部との連絡業務を行いながら、避難所の開設・運営、炊き出しの依頼をした。
- ・ 当初、庁内で稼働可能な無線が少なく、無線及び電話が稼働している小佐野応援センターが、避難地区の連絡中継をした。

震災後、状況が分からない状態で避難所を開設することとした。

小佐野応援センターに参集した各所長らと手分けをして食料の買い出しに向かった。近隣のスーパーなどは既に閉鎖して買い物ができず、かろうじて甲子町の小規模なスーパーで、少ない在庫の中からパンなどの食料品を購入しセンターへ戻った。

避難者が増え始めたので、倉庫から反射式ストーブを出したが、絶対数が不足し、近隣の市立図書館からストーブを確保した。

パソコン用のバックアップ電源が使用可能であることが判明し、防災行政無線に接続した。

水道事業所と甲子応援センター（甲子公民館）と電話回線がつながっていることが判明し、以後、小佐野応援センターが中継して西部地区の情報拠点として対応した。

水道は、使用可能な状態であり、避難所としての最低限の衛生環境は、確保された。

<平田地区生活応援センター>

3月11日

- ・ 津波警報が出されたので、避難所の準備を行うため、徒歩で平田集会所へ移動
- ・ 見回りをしていた消防団から高台へ移動するよう指示があり、平田集会所から旧釜石商業高校へ移動
- ・ 体育館での避難者の整理など、その場の状況で職員は対応した。

震災時、津波警報が出された時点で、避難所の開設準備をするために平田集会所に移動した。集会所において、見回りをしていた消防団から更に高台へ移動するよう指示があり、平田集会所から旧釜石商業高校へ移動した。

旧釜石商業高校の避難所では、町内会が主体となって合宿所から布団を運んだり、炊き出しを行ったりしていた。センター職員らは、体育館で避難者の整理、けが人の把握（避難していた看護師と連絡調整）、炊き出しなど、その場の状況で対応した。

<唐丹地区生活応援センター>

3月11日

- ・ 避難所としての指定はなかったが、いきいき指定唐丹居宅介護支援センター（以下、「いきいき唐丹センター」という。）及び光ケーブル工事の現場事務所の使用の了承があったことから、避難所として活用した。
- ・ 当該施設の看護師や介護士などのスタッフと唐丹応援センター職員（保健師、看護師）により応急処置を行った。

震災直後、避難所としての指定はなかったが、いきいき唐丹センター及び光ケーブル工事の現場事務所からの了承があり、避難所として活用した。

いきいき唐丹センターには、震災当日は100名以上が避難し、引き続き、避難所として3月18日まで協力いただいた。

現場事務所には、唐丹中学校生徒を中心に避難した。中に入りきれない避難者などは、外で、焚き火で暖を取りながら朝まで過ごした。

当該施設の看護師や介護士などのスタッフと唐丹応援センター職員（保健師、

看護師）は、必要に応じて避難者の応急処置を行った。

<甲子地区生活応援センター>

3月11日

- ・ プロパンガスを地域から調達し、おにぎり作りを開始した。：税務課、甲子応援センター
- ・ 学校施設の避難所にいる乳幼児や体調の悪い高齢者を受入れた。

震災直後、松倉町内会長からプロパンガスを調達し、税務課の支援により、おにぎり作りを開始した。

同時に、スーパーなどでの物資調達や、甲子地区各町内会に避難所で使用する暖房器具、毛布などの提供依頼をした。

また、学校施設の避難所にいる乳幼児や体調の悪い高齢者を甲子応援センターに受入れた。

<保健福祉センター>

3月11日

- ・ 避難者の誘導と受入れをした。薬師公園の避難者を保健福祉センター内に誘導した：救護衛生班（保健福祉センター）（保健）

震災直後、救護衛生班（保健、保健福祉センター）では、避難者の誘導と受入れをした。薬師公園に避難していた人たちを、5階連絡路を利用して保健福祉センター内に誘導した。

2 避難所の運営

(1) 避難所全体に関わる対応

3月12日～3月13日

- ・ 旧釜石一中体育館のトイレが満杯になったため仮設トイレの手配。付近住民にトイレの借用依頼：建設班（道路）

3月14日～6月19日

- ・ 災害派遣医療チーム（DMAT など）拠点診療、避難所の巡回診療を開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

※ 以降、日赤が鈴子広場・旧釜石一中に、自衛隊が釜石高校・栗林小学校に救護所を開設

3月16日

- ・ 各避難所への燃料配達開始：産業部協力班（燃料）

4月8日～4月16日

- ・ 釜石市内避難所（66 か所）における避難所の食事に関する調査：救護衛生班（保健）、避難所運営対策班（高齢者）

4月14日

- ・ 市内各小中学校新年度授業開始（～4月26日）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

4月19日～4月24日

- ・ 避難所立入検査：消防本部

4月26日

- ・ 食品を対象に各避難所から注文、県に発注：避難所運営対策班（高齢者）

4月27日～5月2日

- ・ 内閣府による避難所実態把握結果評価1になった避難所を巡回：避難所運営対策班（高齢者）

8月10日

- ・ 全避難所閉鎖（8月26日までに全避難者が仮設住宅などへ入居）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

震災翌日、建設班（道路）は、予想を超える避難者数のため、旧釜石一中体育館のトイレが満杯となり、仮設トイレの手配を行った。付近住民へのトイレの借用などの依頼をした。

3月16日から、産業協力班（燃料）は、市内各避難所への燃料配達を行った。

避難所、避難者の総数は、3月17日から19日の間で、市内各避難所87か所、避難者数は最大で9,883人となった。

市民生活・交通班（火葬）では、道路上にあったがれきの撤去作業の状況に合わせ、教育センター付近を起点とした循環バスを運行し、避難所に避難していた市民の移動手段を確保した。

3月23日より、避難所運営対策班（高齢者）は、市内全ての各避難所について実態把握調査を行った。共通シートを用いて、氏名、生年月日、住所、介護度、状態、移送方法、家族の同伴有無、他への移動希望を聞き取りした。

3月26日から、同班は、避難所全ての状況調査も実施し、避難者数、インフラの状況、代表者などについて確認した。

3月30日、自衛隊と今後の避難所の食事についての協議を行った。

4月8日～4月16日、救護衛生班（保健）と避難所運営対策班（高齢者）は、市内各避難所食事状況調査を実施した。

4月26日、この調査を受けて、避難所運営対策班（高齢者）は、食品を対象に各避難所から注文を受け県に発注することとした。

5月16日、避難所運営対策班（高齢者）は、透析、糖尿病、妊婦など病態栄養に対する相談指導を行った。各避難所において、食事についての注意喚起、ポスター配布（6月3日）も行われた。

4月以降、消防本部は、各避難所の立入検査を行い、避難所の安全確保に努めた。

8月10日、全避難者は仮設住宅へ入居などが済み、全避難所を閉鎖した。同日に一時待機所として開設した働く婦人の家も8月26日に閉鎖した。これにより全ての避難所の運営業務が完了した。

(2) 各生活応援センター管轄

<釜石地区生活応援センター>

3月12日

- ・ 集会用テントを設置し、学校の調理室が使用可能になるまでの間、副食や味噌汁などの調理場とした。自衛隊の米飯が届くようになるまではこのテントで大鍋を使用して炊飯した。(午後)

3月13日

- ・ 保健室の向かいの部屋を、避難所の保健室とした。

3月14日～

- ・ 避難所の組織図を模造紙に記入して壁に貼った。

3月17日

- ・ 電気が通じた。

3月18日

- ・ 水道が出るようになった。

3月30日

- ・ 秋田県及び横手市の職員が避難所の応援職員として配置

4月2日

- ・ 地域内の健康面での確認とサポート方法について相談。シープラザ釜石での会議に参加

4月5日

- ・ 釜石小学校卒業式を契機に、パーテーションを使用した区画整理を実施

4月22日

- ・ 北九州市から避難所支援として7泊8日交代で派遣

3月12日、釜石応援センターでは、消防団とともに被災した藤勇（近隣の醤油醸造工場）から30キロ入りの米袋を学校まで運ぶなど、当面の食料確保を行った。

職員玄関脇の給食等搬入口の前に集会用のテントを設置し、学校の調理室が使用可能になるまでの間、副食や味噌汁などの調理場とした。

3月13日、保健室の向かいの部屋を整理し、避難所の保健室とした。ここでは市の保健師が主に対応した。医療行為が必要な高齢者に対しては、この保健室へ移した上で訪問看護の支援が受けられるようにした。

認知症の高齢者については、体育館から個別の教室に集約して対応した。体調不良となったり医療機関の受診が必要な避難者については、消防無線を利用して医療機関の支援を要請した。また、避難者の車を借用して直接医療機関へ移送する場合もあった。これらは、避難所運営対策班（高齢者）の職員が中心となって行った。

3月14日からは、避難所の組織図を模造紙に記入し、避難所の運営本部の壁に貼り出した。この頃から、毎朝6:15にスタッフミーティング、夜8:30に班長会議を開催した。

3月17日、避難所に電気が通じ、翌18日には水道の使用が可能となった。この頃から、避難者の運動不足解消と生活のリズムをつけるため、毎朝ラジオ体操を実施した。

3月30日から、秋田県及び横手市の職員が、避難所の応援職員として配置された。避難者とともにトイレ清掃や受付、夜のストーブ給油などを行った。後に北九州市から、避難所支援として派遣職員が配置された。

4月に入り、体育館の避難者が減少してきた。パーテーションを入手したことから体育館内の区画整理を考えていた。

不来方高校生徒の合唱コンサートの会場準備の機会を捉え、パーテーションを実際に広げて見せ、避難者とその使用を協議した。

4月5日、釜石小学校卒業式を契機にパーテーションの使用による区画整理を実施した。

5月16日からは、各応援センターを中心にした避難所運営の体制が開始された。釜石応援センターにも数名が避難所運営職員として配置され、実際に地域ごとの避難所を巡回して管轄した。

<中妻地区生活応援センター>

3月12日

- ・ 市災害対策本部から避難所の開設指示が出たので、避難所での被災者の受入れ準備を開始した。布団、食料、衣類などを調達した。

3月下旬

- ・ 保健師を含む数名は避難所（釜石中学校、中妻体育館、中妻北地区コミュニティ消防センター）を継続し、訪問者や電話での問い合わせ、情報提供などへの対応をした。

震災翌日の12日、中妻応援センターでは、市災害対策本部からの避難所開設指示を受けて避難所での被災者の受入れ準備を開始した。小川町の高齢者福祉施設から布団の調達したほか、食料、衣類などの調達を行った。

3月下旬には、保健師を含む数名は、避難所（釜石中学校、中妻体育館、中妻北地区コミュニティ消防センター）の運営業務を継続して担当した。訪問者や電話での問い合わせ、情報提供などへの対応を行った。

<小佐野地区生活応援センター>

3月11日～4月18日

- ・ 長期避難に耐えられる物資の備蓄がなかったため、数日間は過酷な環境での避難所生活となった。
- ・ 唯一の救いは水道が使用可能であったので、最低限の衛生環境は保持できた。

4月18日～8月10日

- ・ 市民体育館の閉鎖まで、管内の避難所運営を行った。

8月10日～

- ・ 避難所閉鎖に係る残務処理を行った。

小佐野応援センターでは、高齢者などは畳の部屋を中心に分散して休憩してもらうようにしたが、結果的には廊下、ロビーでの雑魚寝状態となった。座布団はあったが毛布はなく、町内会所有の紅白幕を借用して毛布の代わりとした。

避難所名簿が必要とのことで手書きによる名簿を準備した。長期避難に耐えられる物資の備蓄がなかったため、数日間は過酷な環境での避難所生活となった。

知己の小学校の PTA 会長（製麺業従事）と相談し、麺類の炊き出し協力を得た。
1 日 1 回 200 食程度の提供があり、以後 4 月初旬頃まで継続された。

小佐野町内会婦人部は、小学校の家庭科室を使用して炊き出し支援を開始した。
館内のバックアップ電源が切れる頃には、電気業者である町内会役員が、発電機を持参して無線、テレビの電源を確保した。最小限であったが照明の設置協力があった。ロビーに限り、石油ファンヒーターも使用可能となった。

小佐野小学校児童会では、リヤカーで町内を巡回し、毛布・布団などを大量に収集したことにより、避難者の暖を確保できた。

防災行政無線の中継業務では、市災害対策本部などからの避難所の増設の連絡、（市民体育館、働く婦人の家など）、甲子地区での炊き出し作業の依頼、ヘリコプター救出者の避難所移送に係るバス運行の調整、水道事業所に対する給水要請、食料の調達などの連絡調整を行った。

避難所運営のほか、多量の業務があったことから、図書館、中妻応援センターの職員のほか、交通規制などにより自分の職場に戻れず、当センターに参集した職員などと分担して業務に当たった。

電話などの連絡手段がなく、管内避難所、機関などの連絡については、全て車両を使用しなければならず、ガソリンの確保に苦慮した。

長期に亘って避難所を運営していくにつれ、入所者の要望が必要以上に贅沢になってきたことも感じた。避難所の運営・支援活動が被災者の自立を阻害していないか困惑することもあった。

市民体育館が閉鎖される 8 月 10 日まで、管内の避難所運営は続けられ、閉鎖後は、その残務処理を行った。

<平田地区生活応援センター>

3 月 12 日～6 月 24 日

- ・ 町内会役員、漁協職員、平田応援センターなどが中心となり避難所運営を行った。
- ・ 安否確認の対応、避難者への連絡事項、医療関係者受入れ、ボランティアの受入れ、取材依頼等々の窓口となった。

平田応援センターでは、震災翌日の12日から、旧釜石商業高校避難所が閉鎖される6月24日まで、町内会役員、漁協職員、応援センター職員などが中心となり避難所の運営を行った。

平田幼稚園、平田小学校からプロパンガスを含む備品などを確保し、旧釜石商業高校の合宿所で炊き出しを開始した。

炊き出しや弁当の提供が開始されるまでは、食事の提供は、漁協女性部が受け持ち、その後、避難者の女性らが当番を決めて対応した。

避難者数の把握や、安否確認のため避難所を訪れる人の対応も必要なことから、役割分担を決めた。安否確認の対応、避難者への連絡事項、医療関係者受入れ、ボランティアの受入れ、取材依頼などについては、応援センター職員が窓口となった。

避難所、避難者への取材依頼については、センターの判断で対応してよいのか、判断に迷うことがあった。

避難者の健康管理については、市、ボランティアの看護師、派遣医師らで行った。

避難所の支援物資については、当初は町内会の女性を中心となり管理を行ったが、その後、物資が増えてきたため、校舎の空き教室に保管し、町内会役員が管理した。

<唐丹地区生活応援センター>

3月12日

- ・ スクールバスの搬送協力があり、県立大船渡病院へ救急患者などを搬送することができた。

適宜

- ・ 被災者（診察及び入院などの処置の必要な住民）、急病人の対応。へき地患者輸送車や、いきいき唐丹センターの車両により県立大船渡病院へ搬送を行った。

唐丹応援センターでは、震災翌日の12日、被災者（診察及び入院などの処置の必要な住民）や急病人の対応が必要であったところ、運転手と併せてスクールバスの搬送協力があり、県立大船渡病院へ救急患者を搬送した。

その後も、へき地患者輸送車や、いきいき唐丹センターが所有するリフト付き車両を使用して県立大船渡病院への搬送を行った。

<甲子地区生活応援センター>

避難者増加時

- ・ 学校施設に避難者を収容しきれなくなり、町内会（松倉、大畑、洞関、大松）への避難所開設を依頼

震災から数日後

- ・ インフルエンザ罹患者を隔離するため、釜石南幼稚園の使用を依頼

甲子応援センターでは、避難者の増加に伴い、学校施設に避難者を収容しきれなくなったことから、町内会（松倉、大畑、洞関、大松）への避難所（集会施設）の開設を依頼した。

震災から数日後、避難者へ協力を依頼していた避難者世帯票を回収した。

避難所で発生したインフルエンザ罹患者を隔離するため、釜石南幼稚園の使用を同園長に依頼した。

市の業務が再開してからは、遠野市からの申し出によりたかむろ水光園での入浴が可能となったため、地区内避難所からの輸送を調整した。

<保健福祉センター>

3月11日

- ・ 避難者名簿作成のため名前の聞き取りを実施（16:30～）：保健福祉センター
- ・ トイレの確保について検討：救護衛生班（保健福祉センター）
- ・ 高齢病弱者などを入院させる受入れ調整：避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 3階に本部を設置した：救護衛生班（保健）

3月12日

- ・ 食料品や水を受け取りに徒歩で出向いた（早朝）：避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 保健福祉部職員のミーティング。以後5月31日まで、ほぼ毎朝実施：救護衛生班（保健）
- ・ おにぎり、菓子配布（16:30）：保健福祉センター

- ・ 近隣の食料品店から米とオムツの提供（17:30）：保健福祉センター

3月13日～3月15日

- ・ 定内町地域活動支援センターで、おにぎり作りを行い、保健福祉センターへ運搬：避難所運営対策班（高齢者）

3月16日

- ・ 保健福祉センターの食事作りのために、9階食堂へLPガスを搬入などの準備：避難所運営対策班（高齢者）

3月21日

- ・ ボランティアセンターへ食事担当を要請：避難所運営対策班（高齢者）

4月6日～4月7日

- ・ 保健福祉センターの食事作り班を編成して稼動することを決定。避難所運営対策班（高齢者）

保健福祉センターでは、震災直後から、避難してきた人の誘導と受入れを行い、収容者名簿作成のため名前の聞き取りを行った。

保健福祉センターを避難所として運営するに当たり、トイレが使用できないことから、最初にトイレの確保について検討した。

避難所運営対策班（高齢者）では、避難者で高齢病弱者の、のぞみ病院への入院受入れ調整を行った。

センター内に備蓄していた毛布を、避難者に配布したが、十分な数ではなかった。

救護衛生班（保健）は、保健福祉センター3階に本部を設置し、館内放送により、けが人は3階、健康な人は8階へ誘導した。

保健福祉センター内の職員で分担して、避難者の対応（4階から9階まで収容）をした。保健福祉センター職員らは、そのまま泊まり込みで避難者約350人への支援を行った。

館内放送では、同時に水の節減も呼び掛けた。（20:12）。

避難所運営対策班（高齢者）では数名が、避難者が多く避難している釜石小学校避難所へ支援に向かった。（釜石地区生活応援センター参照のこと）

翌 12 日は、備蓄食料が少なかったため、避難者のうち子どものみに朝食を取らせた。(6:00)

避難所運営対策班（高齢者）らは、保健福祉センターから教育センターまで食料品店から提供された食料品、水を受け取りに徒歩で出向いた。食料を調達できたことから、避難者に一定のおにぎりや菓子を配布することができた。

その日の夕方、駅前の食料品店からオムツや米 60kg が提供された。(17:30)

この日から、毎朝、保健福祉センター内の職員でミーティングを行った。以後 5 月 31 日まで、ほぼ毎朝行った。避難者の名前把握、食料と水の確保、それぞれの安否確認などについて情報交換した。

保健福祉男性職員の多くが、遺体関係業務に回される中、女性職員は保健福祉センター内で避難者対応に 1 日中従事した。

3 月 13 日から 15 日にかけて、定内町地域活動支援センターで、栄養士らが協力し、保健福祉センターの避難者、職員、のぞみ病院・患者、職員へのおにぎり作りを行い、保健福祉センターへ運搬した。

3 月 16 日からは、保健福祉センターでの食事作りのために、9 階食堂に LP ガス機器を搬入などの準備をした。

3 月 21 日には、ボランティアセンターへ 3、4 名の食事担当を要請した。

4 月に入ると、他避難所から保健福祉センター避難所への受入れ対応や、在宅被災者の受入れ対応が出てきた。

4 月 6 日から 7 日にかけて、保健福祉センターの食事づくり班を編成し、自炊することとした。

のぞみ病院の下水道設備の応急処置として、釜石湾への流入近くに仮滅菌施設が準備された。このことにより、入院患者に制限して水洗トイレを利用した。(日付不明) 健常者、職員には、仮設トイレの利用を依頼した。

第8項 物資供給・救援物資集配

1 全体に係る物資供給への対応状況

3月12日

- ・ 市民課の指揮の下に食料確保のための班を2班組織して活動を開始したが、ほとんど全く確保できなかった：市民生活・交通班（火葬）

3月12日～3月14日

- ・ 食料担当でもある市民登録係7名の内、2名と、建設課長以下一部建設課職員の応援も得た体制で、旧釜石一中のグラウンドで食料品の在庫と配布の管理を3日間行った：市民生活・交通班（火葬）

3月14日

- ・ 鈴子町のシープラザ遊で物資の管理・配布を大規模に行い始めた：総務部協力班（物資）
- ・ トラックからの支援物資の積み下ろし作業は、手の空いている市職員やボランティア、自衛隊で対応した。避難所への配送は当初、車両を持っている自衛隊、建設課でエリアを分担して対応した。
- ・ 約1週間後から、宅配便事業者の協力を得て、テント内の整理と避難所への配送を依頼した。（自衛隊と配送エリアを分担）

4月以降：総務部協力班（物資）

- ・ 保管場所が不足したので、シープラザ釜石の駐車場、小川小学校、中妻の新日鉄構内倉庫、公共埠頭の大型テント、更には小川小学校体育館、校舎を利用

4月7日：救護衛生班（保健）

- ・ ユニセフからの支援を受ける。
- ・ 保健活動用レンタカー9台の提供（8か所の応援センター＋健康推進課）
- ・ 保健活動再開用支援物資の購入支援
- ・ オートクレーブ、身長計、体重計、マット、フードモデルなど。

6月6日

- ・ 物資テントに冷蔵庫搬入：避難所運営対策班（高齢者）

7月16日

- ・ 自衛隊の御飯支援がなくなるため、工藤食品による御飯配送又は自炊炊飯の手配
- 各避難所：避難所運営対策班（高齢者）

震災当初、市民生活・交通班は、市災害対策本部の指示により、各課から計10

名程度の職員応援を得て、食料確保のための班を2班組織して活動を開始した。

しかし、震災直後は、ほとんど食料が確保できない状況であった。

3月12日から14日までの3日間は、建設課長以下一部の建設課職員の応援も得た体制で、旧釜石一中のグラウンドにおいて、食料在庫と配布の管理をした。

この食料配布は、旧釜石一中体育館、半島部の各地区から、食料支援要請を受けての配布であった。しかし、避難者数に見合う物資量ではなく、菓子や缶詰を1日に2度程度、一口ずつ食べられる程度の配布状況であった。

管理していた食料の内訳は、菓子（トラック1台分）など支援で届けられた食料、偶然避難してきた保冷トラックの冷凍食品を買い付けしたものなどで、おにぎりやパンは3日目に少量の支援があった程度であった。

この間の食料調達については、被災地域外にある小佐野応援センターに頼る以外になかった。

3月14日から、鈴子町のシープラザ遊で物資の管理・配布を大規模に開始した。

当初、シープラザ遊で物資の受入れと配布の管理を行っていたのは総務部協力班（議会事務局）であった。旧釜石一中で物資の管理・配布を行っていた市民生活・交通班は、鈴子町までの道路が両石町水海の旧国道経由で通行可能となったことから、その傘下に入る形で14日午後には合流した。

旧釜石一中での食料管理と配布については、旧釜石一中避難所担当に引継いだ。

同日、自衛隊の炊き出し部隊が到着し、翌日からの炊き出しと配送について、議会事務局長とともに自衛隊の部隊長などと協議をした。

米は、若干確保できているが、その他の資材や人員確保は困難であり、自衛隊による炊き出しの実施が危ぶまれた。しかし、翌日、市災害対策本部の指示により、総合政策課長が、出張の際に食資材の買付けを依頼することで、難を逃れた。

14日から、建設班（道路）では、シープラザ遊で支援物資の配送作業を開始した。車両を確保していたため、自衛隊らと各避難所へ支援物資を届けた。

岩手県や他県、個人から随時運ばれてくる支援物資の受入れ、整理については広報班（広報活動）や総務部協力班（物資）のほか、市職員やボランティア、自衛隊で対応した。

当初は、支援物資を積んだトラックは、日夜に関係なく到着して搬入作業を行っていた。到着が早朝、深夜の場合、少数の職員で対応せざるを得なかった。

その後、岩手県からの物資については、大まかな受入れ時間を決めた。また、

明日の配送予定物資をファクシミリしてもらうことで、一定の作業計画が立てられるようになった。

ただし、受入れ時において、運転手が積荷の詳細を把握していない場合は、トラックから降ろしながらの搬入・仕分け作業が必要となり、時間を要することから後続のトラックが待機する状態となった。

報道機関の取材などで、被災者が、ある特定の物品が不足していることが伝えられると、岩手県を仲介しない支援物資が大量に届けられる場合があった。それに加え、賞味期限がある物資の場合には、更に対応に苦慮した。

物資の種類ごとにある程度保管場所を決めてはいたが、膨大な量が届くため、同じ種類の物資であっても保管場所を分散させざるを得なかった。

シープラザ遊のテント内は、天井が高く、車も乗り入れ可能だったので、保管場所には好都合ではあった。しかし、当テントだけでは保管場所が不足したことから、ほかにシープラザ釜石の駐車場、小川小学校、中妻町の釜石製鉄所構内倉庫、公共埠頭の大型テントを利用した。

すぐに必要とは思われない物資（比較の日持ちのする食料（ペットボトル入りの水・お茶）、箱に入っている毛布、古着、発電機、テント、マスクなど）については、シープラザ釜石地下駐車場にブルーシートを敷いて保管した。しかし、すぐに満杯状態となり、小川小学校の体育館及び校舎を新品衣類の保管場所とした。

東海市などからの支援物資として、古着や紙おむつなどが船で大量に届いた。釜石製鉄所の倉庫を借用して保管した。

さらに、上記保管場所でも足りずに、公共埠頭の大型テントを利用した。大量のトイレトペーパーなどを保管した。

市職員各部署の担当班割当及びその期間は次のとおりである。

○ 担当部署 総務部協力班（物資）

議会事務局 担当期間：災害発生3日目～4月上旬/副担当、5月上旬

観光交流課 担当期間：3月29日～8月10日まで

地域づくり推進課 担当期間：8月10日～現在

○ 受入れ拠点開設状況

シープラザ遊 開設期間：3月14日～9月末

シープラザ釜石地下駐車場 開設期間：3月18日～6月10日

新日鉄倉庫 開設期間：3月26日～7月15日

国交省大型テント（公共ふ頭） 開設期間：4月2日～8月10日

旧小川小学校 開設期間：3月20日～

震災約1週間後からは、ボランティアとして来た宅配便事業者（ヤマト運輸）の協力を得て、テント内整理と避難所への配送を依頼した。（自衛隊と配送エリアを分担）

当初は、市職員（自衛隊、建設部、市災害対策本部、議会事務局など）が主に行っていた搬入作業も、ボランティアの協力を得てからは、自衛隊、建設部は本来業務に戻るようになった。

物資の払い出しについては、物資の管理を行った総務部協力班（物資）で避難所別の一覧表を作成し、午前、午後1回ずつ配送した。しかし、時間の経過とともに、避難所で必要とされる支援物資も多岐に亘ってきた。

避難所との連絡カードを作成して、ニーズの調整を図ったが、避難者から要望される物資が支援物資の中になかった場合もあった。

支援物資を受取りに一般市民がシープラザ遊のテントに集まる場合があり、その対応が必要となった。

避難所ごとの配送計画で物資を配送しているにもかかわらず、各町内会や個人が物資を受け取りに来る場合があった。町内会の集会所には、物資が届けられるが、そこから在宅避難者には届かないなど、在宅避難者への対応が明確ではなかった。

配送計画に沿って配送した物資に、想定していない在宅避難者などが集まり、日中出掛けしている避難所避難者に物資が届いていない事例もあった。

4月以降は、（物資が膨大で捌ききれないため）定期配送以外にも避難所への新品の衣類関係の配送を独自に行った。ボランティアとして参加していた宅配便事業者によって集配作業を行った。

4月2日より、避難所となっていた保健福祉センターでは、避難所運営対策班（高齢者）が、在宅被災者への支援物資の配布作業を実施した。

運営班（市災害対策本部・防災全般）では、旧小佐野中学校（以下、「旧小佐

野中」 という。) で、災害救助法に基づく寝具、その他生活必需品の給与を開始した。

3月～7月、シープラザ遊のテント前で、物資の配布をした。(青空市)

5月～7月、各地区においては各地区出張青空市を行った。

シープラザ遊前に仮設テントを設置し、余剰が生じた物資の提供を行ったが、総務部協力班(物資)に加え、横手市職員の協力により円滑に実施することができた。

余剰が生じた古着については、被災者に対し、シープラザ釜石地下駐車場での自由な持ち出しとした。

2 地区生活応援センターを中心とした物資の配布・炊き出し

3月11日

- ・ 町内会（松倉、大畑、洞関）へ炊き出し依頼：地域情報推進班（甲子応援センター）

3月11日～4月18日

- ・ 炊き出し依頼、物資調達：地域情報推進班（小佐野応援センター）
- ・ 住民より出された要望・苦情、物資配分の不公平さ（避難所と在宅避難者間）給油場指定による交通渋滞など：地域情報推進班（小佐野応援センター）

3月15日～

- ・ 本格的な炊き出しが開始（甲子林業センター）：市民生活・交通班（火葬）

3月18日～

- ・ いきいき唐丹センターで、支援物資の配布：地域情報推進班（唐丹応援センター）

応援センターの窓口業務再開後

- ・ 避難所用物資の配送拠点となり、地区内避難所に物資を届けた：地域情報推進班（甲子応援センター）

震災直後から、被災地域からより内陸に位置する応援センターなどで、炊き出しが開始された。

小佐野応援センターでは、西部地区の情報拠点として、食料の調達や地域への炊き出し依頼を行った。

甲子応援センターでは、各町内会（松倉、大畑、洞関）に対して炊き出しの依頼をした。

翌12日には、運営班（市災害対策本部・防災全般）からも、甲子、橋野地区などに炊き出しが依頼された。

3月15日からは、本格的な炊き出しのおにぎりが届くようになり、総務部協力班（物資）がシープラザ遊で物資とともに配布を開始した。

この日から毎日、遠野市の婦人部から届いたおにぎり約3,000食、甲子林業センターで市職員が農家の協力を得て実施した炊き出しの数百食、自衛隊の1,500食が炊き出しの内容となっていた。

3月18日から、唐丹応援センターでは、避難所にもなっていたいきいき唐丹センターで支援物資の配布を開始した。

更には、支援物資の受入れによるトラブル防止のため、応援センターが中心となり、各町内会と連携を図り、当初から、唐丹全体分をまとめて受け取りに行き、町内会に配布するシステムを構築した。

支援物資配布の際には、市災害対策本部の担当などから集めた情報を唐丹地域の7町内会（避難所含み）へ情報を提供した。また、地域からの要望に対する対応も行った。

応援センターの窓口業務再開後、甲子応援センターは、避難所用物資の配送拠点となり、地区内避難所に物資を届けることとなった。

3 燃料の供給

3月14日

- ・ 防災行政無線明峰山中継局への燃料搬送：産業部協力班（燃料）

3月15日

- ・ 緊急車両、一般車両への給油券配布開始：産業部協力班（燃料）

3月16日

- ・ 市内ガソリンの供給ストップ：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月22日

- ・ ガソリンスタンド4店が販売：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月26日

- ・ 仮設ガソリンスタンド開設（～4/1）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

4月1日

- ・ ガソリンスタンド通常供給再開：運営班（市災害対策本部・防災全般）
- ・ 仮設ミニスタンド（唐丹町荒川）：産業部協力班（燃料）

震災直後より、市内全域においてガソリン不足は深刻な問題となった。

運営班では、明峰山にある防災行政無線中継局の非常用バッテリーの機能が失われることから、自家発電機を新たに設置することとし、産業部協力班（燃料班）とともに燃料搬送を行った。

3月15日からは、産業部協力班（燃料）が、緊急車両、一般車両への給油券の配布を開始した。翌16日には、供給難により市内ガソリンの供給が中断した。

3月22日、市内のガソリンスタンド4店が販売を再開することができたが、ガソリンの供給不足は続いた。

3月26日、仮設のスタンドを開設することなどで対応した。

4月1日、市内のガソリンスタンドで通常の供給が再開された。また、被災地域にも仮設のミニスタンドを設置するまで、ガソリンが手に入りにくい状況は続いた。

第9項 遺体全般（収容・搬送・安置・火葬等）

1 遺体収容と仮安置

3月11日

- ・ 旧釜石一中に仮安置（15:20）：建設班（道路）
- ・ 釜石小学校に仮安置：地域情報推進班（応援センター対応）

3月12日

- ・ 遺体安置所、宝樹寺、石應禅寺境内を了解（7:21）：救護衛生班（安置所）
- ・ 旧釜石一中、宝樹寺に仮安置（8:11）：保健福祉センター
- ・ 紀州造林旧釜石工場（鵜住居町）向かいの森林組合に仮安置（8:50）：救護衛生班（安置所）
- ・ 大渡橋付近に仮安置（9:30）：保健福祉センター
- ・ 宝樹寺遺体仮安置所設置完了（11:10）：救護衛生班（安置所）
- ・ 消防本部、大渡町で自衛隊が回収した遺体の確認作業（11:30）：消防本部
- ・ 唐丹中学校体育館に仮安置（19:47）：救護衛生班（安置所）
- ・ 旧釜石商業高校第1体育館に仮安置（平田応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

3月13日

- ・ 水産農林課職員2名が宝樹寺で遺体確認（10:00～10:30）：保健福祉センター

3月22日

- ・ 鵜住居で遺体収容（14:28）：消防本部

4月11日

- ・ 松原で遺体収容（10:24）：消防本部

4月12日

- ・ 岩手県防災航空隊が、上空搜索（9:21）：消防本部

3月11日15時20分、旧釜石一中では、建設班（道路）が、発見した遺体を校長室に仮安置した。

釜石小学校では、消防団が発見した遺体を3体収容し、校舎裏の倉庫に仮安置した。

後に、遺体の数が大幅に増加したことから、廊下にブルーシートを敷いて安置した。

翌 12 日には、市街地で発見した遺体を大渡橋付近に、仮安置した。大渡橋付近の仮安置した場所では、自衛隊、消防による遺体の確認作業が行われた。

紀州造林旧釜石工場（鵜住居町）向かいの森林組合敷地内に、遺体を仮安置した。

旧釜石商業高校第 1 体育館に、遺体を仮安置した。

3 月 12 日より、保健福祉部、教育委員会の職員等が、遺体搬送に従事した。

大渡橋付近の仮安置所に遺体は、旧釜石第二中学校（以下、「旧釜石二中」という。）へ搬送した。

3 月 12 日、仮遺体安置場所として宝樹寺、石應禅寺境内を使用することの了解を得た。

3 月 15 日、市街地の中心通りのがれきが撤去され、一台分の車両の通行が可能となったことから、浜町市営ビル前に仮安置した遺体を旧釜石二中へ搬送した。

遺体搬送に従事した職員は、市営ビル前で待機し、市災害対策本部などからの連絡により遺体の収容及び搬送を行った。

海上保安部からの遺体収容は、釜石漁港で行い、海上自衛隊からの遺体収容は、ヘリコプターにより搬送されてくることから、上中島の多目的グラウンドで行われた。各遺体は、旧釜石二中及び旧小佐野中に搬送した。

市民からの遺体発見の連絡に応じて現場に出向き、がれきから遺体を収容する場合もあった。

時間が経つにつれ、遺体安置所が設置されたから、交通渋滞などにより円滑な業務を行うことができない場合もあった。

4 月 12 日、岩手県防災航空隊による、上空搜索が行われた。

2 遺体安置所の設置と環境整備

(1) 安置所の設置

3 月 12 日

- ・ 旧釜石二中体育館に設置（6:50）：救護衛生班（安置所）
- ・ 紀州造林旧釜石工場に設置：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3 月 15 日

- ・ 旧小佐野中体育館に設置：運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（安置所）

3 月 16 日

- ・ 釜石製鉄所構内施設（東門）に設置：運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（安置所）

3 月 31 日

- ・ 釜石製鉄所構内施設（東門）の遺体安置所を閉鎖：運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（安置所）

4 月 9 日

- ・ 旧釜石二中体育館の遺体安置所を閉鎖：運営班（市災害対策本部・防災全般）

4 月 29 日

- ・ 旧小佐野中体育館の遺体安置所を閉鎖：運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（安置所）

7 月以降

- ・ 紀州造林旧釜石工場遺体安置所を大槌町と共同使用する。
- ・ 岩手県が雇用した臨時職員を配置：救護衛生班（安置所）

9 月 15 日

- ・ 紀州造林旧釜石工場の遺体安置所を閉鎖：運営班（市災害対策本部・防災全般）
- ・ 紀州造林旧釜石工場の遺体安置所の閉鎖に伴い、旧釜石二中体育館に遺体安置所を再設置：救護衛生班（安置所）

平成 24 年 3 月 31 日

- ・ 旧釜石二中体育館の遺体安置所を閉鎖：救護衛生班（安置所）

4 月 1 日

- ・ 旧釜石二中体育館遺体安置所が閉鎖することに伴い、その後の遺体の安置は、釜石警察署仮庁舎で行う。：救護衛生班（安置所）

震災翌日の 12 日、各地域に遺体安置所が設置され、その後、追加設置された。

3 月 31 日、釜石製鉄所構内施設（東門）の安置所が閉鎖された後、順次遺体安置所が閉鎖された。

4 月 9 日、旧釜石二中体育館の遺体安置所が閉鎖されたが、9 月 15 日、紀州造林旧釜石工場安置所の閉鎖に伴い、再び開設された。再設置に当たり、電気設備、水道給排水の修繕を実施した。

震災から 1 年以上経った平成 24 年 3 月 31 日、旧釜石二中体育館の遺体安置所が閉鎖された。翌日以降の遺体の安置は、釜石警察署仮庁舎で行うことになり、死体の処理及び埋葬は、行旅病人及び行旅死亡人取扱法の定めるところにより、処理することとした。

(2) 職員の配置

3 月 12 日

- ・ 遺体安置所に職員配置要請（6:50）：救護衛生班（安置所）
- ・ 大渡橋の仮遺体安置場所に保健福祉センター職員を配置（10:30）：保健福祉センター

3 月 14 日

- ・ 旧小佐野中体育館に職員 2 名を配置（10:59）：保健福祉センター

3 月～5 月中旬

- ・ 各遺体安置所に職員 2 名を日中常駐配置：救護衛生班（安置所）
防災全般）、救護衛生班（防疫）、救護衛生班（保健）、救護衛生班（保健福祉センター）より

5 月下旬～6 月

- ・ 職員 1 人が、日中常駐した。

震災翌日の 12 日、市災害対策本部から、救護衛生班（安置所）に対して遺体安置所への職員の配置要請が出された。

保健福祉部では、3月から5月中旬にかけて、各遺体安置所に職員2人を日中常駐職員として配置した。

5月下旬からは、日中常駐職員を1人に減員した。その後、常駐から巡回へ切り替えた。6月までにはシルバー人材センターに2人常駐として委託した。

遺体安置所の業務（13か月間）に従事した職員は、延べ1,665人。うち市が手配した人数は1,167人（内訳 市職員667人、ボランティア110人、シルバー人材センター390人）であった。

震災当初は、県職員の応援があったが、途中から引き上げ、シルバー人材センターからの派遣職員と分担しての対応となった。

また、地元民生委員（元葬儀会社勤務）の協力が得られた安置所もあった。

(3) 遺体安置所に必要な物品の準備・確保

3月11日・震災直後

- ・ 遺体安置所に衛星電話を設置：救護衛生班（安置所）
- ・ 棺管理：救護衛生班（安置所）
- ・ 棺の作成・管理：救護衛生班（安置所）
- ・ 衛生用品を確保して、各遺体安置所に届ける：救護衛生班（安置所）

3月12日

- ・ 焼香台（祭壇）を設置（6:50）：救護衛生班（安置所）

3月14日

- ・ 葬儀業者に棺、骨箱、骨袋、風呂敷を発注：救護衛生班（安置所）
- ・ 棺組立20組を応援部隊が行う（21:00～ 0:50）：保健福祉センター

3月17日～3月下旬

- ・ 棺の手配・確保、棺の組立て：救護衛生班（安置所）

3月18日

- ・ 旧釜石二中校舎内に祭壇を設置：救護衛生班（安置所）

遺体安置所との連絡を確保するため、衛星電話を配置した。棺の作成と管理を開始した。葬儀業者からの遺体の取扱いに関する情報から、衛生用品、手袋・マスクなどを確保した。

3月14日、棺・骨箱・骨袋・風呂敷を葬儀業者に発注して、順次、確保した。応援作業によって、棺の組立てが20組行われた。

3月17日から下旬にかけて、棺の確保が行われた。棺は国や県からも提供を受けた。県振興局、葬儀業者を通じて手配した。

棺の組立てについては、市職員(都市計画課職員)のほか、釜石大工組合などからボランティアの協力があった。

3月12日、焼香台(祭壇)を設置された。

3月18日、旧釜石二中校舎内に祭壇が設置された。

(4) 遺体安置所における報道機関への対応

震災当初

- ・ 救護衛生班(安置所)は、遺族への取材の配慮、遺体安置所での撮影は控えることなどを報道関係者に申し入れた。

3 遺体の身元特定と遺族対応

(1) 遺体の引き渡しと身元特定に関する情報収集

震災当初

- ・ 警察が検案・検視が終了した身元が判明している遺体及び身元が不明な遺体を市に引き渡す：救護衛生班（安置所）
- ・ 遺体の身元が確認できる情報を収集：救護衛生班（安置所）
- ・ 自衛隊などが搬送してくる新たに発見された遺体の情報収集：救護衛生班（安置所）
- ・ 遺体安置所では、所持品や身体の特徴などの情報収集・公開に努めた。：救護衛生班（安置所）
- ・ 遺体の安置情報や発見状況に応じて場所を決めて対応：救護衛生班（安置所）

3月12日～

- ・ 遺体関連業務（身元確認・安置所への搬送など）に従事：避難所運営対策班（高齢者）

3月13日

- ・ 遺体収容名簿を作成（22:00）：保健福祉センター

4月7日～

- ・ 警察からの照会を受け、関係機関に対し要介護者と思われる身元不明の遺体に関する情報提供の協力依頼（9:30）：避難所運営対策班（高齢者）

検案・検視が終了し、身元が判明している遺体は、順次、警察から市に引き渡された。身元不明遺体は、一定の期間を経て、市に引き渡された。

自衛隊などが搬送してくる新たな遺体の情報収集を行い、所持品や身体の特徴などの情報収集・公開に努めた。これらは、警察と協力することで身元確認資料として活用された。

3月12日より、保健福祉部男性職員の多くは、遺体関連業務（身元確認・安置所への搬送など）に従事した。

3月13日からは、地域福祉課職員が遺体収容名簿を作成した。

(2) 遺族への対応と遺体の引き渡し

震災当初

- ・ 火葬までの期間は、遺体安置所で市が管理：救護衛生班（安置所）
- ・ DNA鑑定などにより身元が判明した遺体は、随時、遺族に引き渡した。：救護衛生班
- ・ 検案書と死亡届を医師が記入し、遺族へ手渡した。：保健福祉センター

3月17日～4月6日

- ・ 各遺体安置所を巡回するバスを運行した。：救護衛生班（安置所）

3月22日～3月23日

- ・ 各避難所、遺体安置所などにて、至急身元確認を進めるよう周知：市民生活・交通班（火葬）

震災当初、身元が判明している遺体は、安置所開設直後に遺族に引き渡していたが、遺体数の増加により火葬までに日数がかかることが予想され、遺体の管理が必要なことなどから、火葬までの期間は安置所で市が管理した。

各遺体安置所では、警察から検死調書、死亡診断書が遺族に手渡された。

シープラザ釜石内に開設された市民課において、埋葬許可書を発行した。

市民課では、戸籍を照合し、遺族が埋葬許可書に自署・押印、その後、各遺体安置所から火葬場へ移送した。

3月17日から4月6日まで、遺体を確認するため、各遺体安置所を巡回するバスが運行された。

(3) 身元不明遺体・遺骨の管理

震災当初

- ・ 警察から引き渡された身元不明遺体は、市が火葬後、遺体安置所で遺骨を安置：救護衛生班（安置所）
- ・ 身元が判明しない遺骨は、仏教会に管理を依頼：救護衛生班（安置所）

3月20日

- ・ 身元不明者の納棺を葬儀業者へ依頼（18:00）：市民生活・交通班（火葬）

4月15日

- ・ 身元不明者の遺骨を旧釜石二中から仙寿院に移動

震災当初、身元不明遺体として、警察から市に引き渡された遺体は、市が火葬後、遺骨を安置した。その後、DNA鑑定などにより身元が判明した遺骨は、随時、遺族に引き渡した。

3月22日から2日間、「市本部情報 vol.1」にて至急身元確認を進めるよう、周知した。

3月30日、釜石製鉄所構内施設（東門）遺体安置所が4月3日で終了することから、同所の身元不明遺体は、旧釜石二中安置所に移した。

4月2日、釜石仏教会との協議により、身元不明の遺骨の安置はしばらくの間、寺院に安置すること、釜石市は台帳整備して身元確認に努め、身元判明した遺骨を遺族に引き渡すことなどを取り決めた。

4月15日、身元不明者の遺骨の管理を釜石仏教会（仙寿院）にすることとし、遺骨を旧釜石二中から仙寿院に移動した。

遺体は、棺に納め、ドライアイスにより、遺体の傷みが進むことを防止した。

4 埋葬・火葬

(1) 火葬場への出棺

震災当初

- ・ 遺体移送・出棺：救護衛生班（安置所）
- ・ 火葬に向かう遺体の出棺：救護衛生班（安置所）
- ・ 出棺等の補助など：救護衛生班（安置所）

3月17日～4月上旬

- ・ 遺体安置所から火葬場までの遺体の輸送手段及び遺族の輸送手段を確保するとともに、棺を霊柩車に乗降するための作業の対応：市民生活・交通班（火葬）

3月17日～4月上旬

- ・ 遺体安置所から火葬場までの遺体の輸送手段及び遺族の輸送

震災当初、火葬場への出棺に関する業務は、救護衛生班（安置所）が行った。

3月17日から4月上旬にかけて、遺体安置所から火葬場までの遺体及び遺族の移送手段は、市民生活・交通班（火葬）で確保した。

遺体安置所及び火葬場で棺を霊柩車に乗降するための作業などは、火葬場職員や葬儀業者だけで対応できず、市職員や消防団員も担った。

(2) 火 葬（市内）

3月13日～3月16日

- ・ 停電により非常用発電機で火葬対応：市民生活・交通班（火葬）

3月13日～4月

- ・ 技術職員の派遣を受け、火葬業務と併せ火葬炉の補修などを行い、火葬炉の機能を維持：市民生活・交通班（火葬）

3月15日～3月21日

- ・ 火葬用燃料の供給依頼した。自衛隊からも供給を受け、給油に際しては、手動ポンプを借用：市民生活・交通班（火葬）

- ・ 自家発電用に軽油を火葬用燃料とともに供給を依頼：市民生活・交通班（火葬）

3 月 17 日～

- ・ 毎日夜、関係葬祭業者を集めて、翌日の火葬順や対応など協議：市民生活・交通班（火葬）
- ・ 火葬参列者数の抑制、火葬炉保護のため棺への副葬品の制限：市民生活・交通班（火葬）

3 月 31 日

- ・ 遺体安置所からの火葬場への出棺終了

3 月 13 日から 4 月、火葬炉の保守・点検業務の委託業者から技術職員の派遣を受け、火葬業務と併せ火葬炉の補修などを行うことで、火葬炉の機能を維持した。

3 月 17 日から 4 月上旬、遺体安置所での遺体確認と遺族への遺体引渡しが始まったこと、電気が復旧したことにより、火葬炉の状況を勘案しつつ、17 日からは、現状の最大限の対応（14 体／日）とした。

火葬の参列者数を抑制するとともに、火葬炉保護のため棺への副葬品を制限した場合もあった。

3 月 15 日から 21 日にかけては、停電により電力供給の見込みが立たなかったため、自家発電機を使用することとなったが、燃料が少なく軽油の確保が急務となった。

火葬用燃料は、IOT に供給を依頼した。配送は、市内業者の協力により、小型タンクローリーで 3 日に 1 度供給することとした。IOT とは別に、自衛隊からも供給を受けることができることとなり、ドラム缶で供給を受けた。ドラム缶からの給油に際しては、市内事業者よりウイングポンプ（手動ポンプ）を借用した。

また、停電により自家発電機を使用することに伴い、軽油を火葬用燃料とともに供給依頼したが、17 日からは電気の復旧により不要となった。

釜石製鉄所構内施設（東門）安置所が終了することから、3 月 31 日以降に発見された遺体は、旧小佐野中学校安置所に安置することとした。

これを受けて、遺体安置所からの火葬場への出棺は、3 月 31 日 13 時 30 分が

最後となった。

(3) 火 葬（市外（他市町村））

3 月 19 日～3 月 26 日

- ・ 県内、近隣県の市町村と火葬の受入交渉 8 市町などで受入
- ・ 遺族、消防団、輸送業者、火葬受入先などとの連絡調整：市民生活・交通班（火葬）

3 月 20 日～

- ・ 市外、県外の火葬場の協力を得て火葬した：市民生活・交通班（火葬）
- ・ 火葬の受付を市外のみとする（18:00）：市民生活・交通班（火葬）
- ・ 遺体、遺族の移送手段の車両を確保、給油券の配付、消防団の移動先導協力：市民生活・交通班（火葬）

3 月 29 日

- ・ 4 月 1 日以降の火葬の受入打診：市民生活・交通班（火葬）

3 月 19 日から 3 月 26 日にかけて、秋田県大仙市へ火葬の受入れ交渉が成立し、その後の協議、遺体の輸送方法などは、市民生活・交通班（火葬）が担当した。

県内外の自治体と、直接火葬実施に係る交渉を行い、主に次の 8 市町などが受入れした。

- 岩手県：盛岡市、花巻市、雫石町
- 秋田県：大仙市、横手市
- 青森県：平川市、黒石市、十和田市

そのほかに、遺族個人が、他市町村へ依頼したものもあり、火葬許可証記載の市町村数は、22 市町村となった。

3 月 20 日から、市外、県外の火葬場の協力を得て火葬を行った。出棺の前日に、遺体安置所に出向き確認を行うとともに、遺族、消防団、移送業者、火葬受入先などとの連絡調整を行った。

また、遺体の輸送手段を確保するため車両等を依頼した。

震災直後は、がれきなどにより市内の道路事情が悪かったため、火葬の受入先まで円滑に通行できるよう、消防団の協力により、消防車が先導した。

また、遺族の移動手段を確保するための給油券を配付した。県外の火葬場での遺体の搬送作業についても、消防団の協力を得ながら対応した。

同日朝から、シープラザ釜石窓口では、火葬の受付を市外のみとした。

4月1日以降の火葬の受入れ打診を、3月に受入れた市町及びその他市町に電話で連絡し、次のとおり回答を得た。

○ 引受可能：

横手市、雫石町、黒石市、弘前市、十和田市、花巻市（石鳥谷、東和）

(4) 埋葬方法（土葬）の検討

震災当初

- ・ 埋葬許可書をシープラザ遊・市民課で発行（21:00～ 0:50）：保健福祉センター

3月17日

- ・ 埋葬（土葬）の場所の候補選定を進める：市民生活・交通班（火葬）

3月18日

- ・ 庁内で埋葬用地などを協議：市民生活・交通班（火葬）

3月19日

- ・ シープラザ釜石会議室で「埋葬（土葬）の協議会」を開催（15：00）：市民生活・交通班（火葬）

3月20日

- ・ 市災害対策本部で埋葬に向けての方針協議（18:00）：市民生活・交通班（火葬）
- ・ 墓苑工事開始：市民生活・交通班（火葬）

3月21日

- ・ 「市本部情報 vol.1」に、津波犠牲者の埋葬のお知らせを掲載：市民生活・交通班（火葬）

3月24日

- ・ 3月25日からの埋葬予定を、3月末頃まで延期する周知：市民生活・交通班（火葬）

3月29日

- ・ 市本部会議において、身元不明者も含めて火葬に努力することとした。

4月1日

- ・ 津波犠牲者の火葬のお知らせを掲示 遺体の身元確認が進み、火葬の見通しがついた。埋葬（土葬）の取り止め：市民生活・交通班（火葬）

3月17日、遺体数が多数となり、火葬が追いつかず、遺体の傷みが目立ってきたことから、土葬の候補地を選定することとした。具体的な土葬方法や埋葬地の選定方法などについて、釜石保健所から資料提供された。

土葬場所の候補選定の資料とするため、遺体数の推計、土葬見込数、埋葬必要面積及び土葬方法などを検討した。

3月18日、建設部長、建設課長、都市計画課長と順次、用地選定及び工程などについて協議した。

3月19日、シープラザ釜石で「埋葬（土葬）の協議会」を開催した。会議では、3地区に埋葬場所を確保して埋葬したい旨の提案をした。関係者からは、海から上がった遺体は傷んでいるので、どうしても埋葬を考えなければならないとの意見などが出された。

協議会参加者の意見や協力の下、埋葬場所の選定条件、地主の了解を前提とした選定した結果、19日17時40分の時点で、市本部会議で鶴住居地区は、常楽寺裏山林（以下、「鶴住居埋葬地」という。）、釜石地区は、大平墓地内駐車場に決定した。その後、改めて釜石地区は、平田の湾口防土砂積出港脇原野（以下、「釜石埋葬地」という。）に決定した。

並行して、釜石大工組合に、標柱及び墓標（木杭に番号表示。番号表示は市直営）の作成を依頼した。

3月20日から、建設班（道路）は、釜石保健所から示された土葬方法（規格）に合致した墓苑工事を、3月25日の完成を目途に昼夜突貫工事で実施した。墓苑工事は、3月30日に完了した。

3月21日、「市本部情報 vol.1」に、津波犠牲者の埋葬のお知らせを掲載した。その内容要旨は、以下のとおりである。

「身元確認を急ぐよう促し、加えて安置所の場所と巡回バス運行について、説明し、その上で、身元が判明しない場合や引き取る人がいない場合は、市が埋葬（土葬）する。埋葬は3月25日を予定する。」

3月24日、25日からの埋葬予定を3月末頃まで延期することを、各避難所、遺体安置所に掲示して周知した。

3月29日、18時に開催された市本部会議において、遺体の身元確認が進み、

火葬の見通しがついたことから、身元不明者も含めて火葬に努力することとした。

4月1日、各避難所、遺体安置所などで、津波犠牲者の火葬のお知らせを掲示した。内容の趣旨は、以下のとおりである。

「身元確認が進み、県内外の火葬場に火葬を依頼したことから、身元確認者の火葬の見通しがほぼつく状況となった。また、身元不明者も火葬できる見通しとなったことから、方針転換し、全てを火葬で行うこととした。傷みが激しく身元判明の可能性が低いと判断され、警察から引き渡された遺体は4月2日から火葬を予定している。」

第 10 項 津波漂流物（がれき）撤去

1 道路啓開

3 月 12 日

- ・ 道路のがれき除去作業を開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3 月 12 日～3 月 13 日

- ・ 鵜住居方面の道路啓開。併せて市内主要道路の道路啓開準備：建設班（道路）

3 月 14 日～

- ・ 道路啓開作業：建設班（道路）

3 月 15 日

- ・ 主要地方道釜石港線を自衛隊の通行を可能とする作業：救護衛生班（保健福祉センター）
- ・ 保健福祉センターまでの道路が通行可：救護衛生班（保健福祉センター）

3 月

- ・ 道路上の災害廃棄物の撤去を開始：環境班（衛生・がれき処理）
- ・ 自衛隊の作業主任と協議：救護衛生班（保健福祉センター）

3 月 12 日、建設班（道路）から、釜石市建設業協会の協力を得て、鵜住居方面の道路啓開が始まり、併せて市内主要道路の道路啓開準備をした。啓開作業は、自衛隊、警察などの確認作業後に行った。

主要地方道釜石港線は、自衛隊が道路啓開作業を担った。それに先立って、3 月 15 日に救護衛生班（保健福祉センター）は、自衛隊の作業主任と保健福祉センターまでの道路啓開について協議した。その結果、県からの了解が得られればがれき撤去できるとのことから、県振興局土木部に要請し、保健福祉センターまでの道路が使用可能となった。

これにより、のぞみ病院の患者について、内陸部への医療機関への搬送、自衛隊による救急搬送が可能となった。

4 月 30 日、市内の道路が全面復旧した。

2 がれき・損壊建造物の撤去

4 月 14 日

- ・ 民有地のがれき撤去開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

4 月 14 日～

- ・ 市内一斉がれき撤去開始：建設班（道路）
- ・ 被災車両の撤去：建設班（道路）

4 月

- ・ 生活に支障のある災害廃棄物、被災家屋の解体・撤去を開始：環境班（衛生・がれき処理）
- ・ 被災自動車の撤去・保管を開始：環境班（衛生・がれき処理）

5 月～

- ・ がれき撤去作業（災害査定受験準備と並行して）：建設班（道路）

11 月

- ・ 生活に支障のある災害廃棄物の撤去が終了：環境班（衛生・がれき処理）
- ・ 倒壊などの危険がある建物解体に着手：環境班（衛生・がれき処理）

平成 24 年 2 月

- ・ 民間損壊家屋の解体を開始：環境班（衛生・がれき処理）

平成 25 年 1 月

- ・ 民間損壊家屋の解体を完了：環境班（衛生・がれき処理）

3 月

- ・ 公共物解体、基礎撤去を完了：環境班（衛生・がれき処理）

4 月 14 日から、市内一斉がれき撤去が開始され、民有地のがれきや被災車両が撤去された。当初は 45 班、後に 80 班体制で行った。

また、4 月中には、生活に支障のある災害廃棄物、被災家屋の解体・撤去が開始された。

11 月には、生活に支障のある災害廃棄物の撤去が終了し、倒壊などの危険がある建物解体に着手した。

翌年平成 24 年 2 月には、民間損壊家屋の解体が開始され、平成 25 年 1 月に完了した。

平成 25 年 3 月には、公共物の解体、基礎撤去作業が完了した。

3 がれきの処理

3月14日～

- ・がれき仮置き場の確保：建設班（道路）

7月～10月

- ・災害廃棄物処理事業(試行)に着手 10月に完了：環境班（衛生・がれき処理）

10月

- ・旧清掃工場の復旧作業を開始：環境班（衛生・がれき処理）

12月

- ・本格的な災害廃棄物処理事業に着手：環境班（衛生・がれき処理）

平成24年2月

- ・旧清掃工場の再稼働による可燃物処理を開始：環境班（衛生・がれき処理）

3月

- ・花巻市清掃センターへの可燃物の搬出を開始：環境班（衛生・がれき処理）

4月

- ・混合廃棄物などの中間処理を開始：環境班（衛生・がれき処理）

7月

- ・岩手沿岸南部クリーンセンターへの可燃物の搬出を開始：環境班（衛生・がれき処理）

8月

- ・アシスト(山形県村山市)への不燃物の搬出を開始：環境班（衛生・がれき処理）

平成25年4月

- ・東京都への混合廃棄物の搬出を開始：環境班（衛生・がれき処理）

平成26年3月

- ・災害廃棄物処理事業の完了：環境班（衛生・がれき処理）

3月14日、建設班（道路）により、がれき仮置き場が確保された。

7月から、環境班（衛生・がれき処理）は、鶴住居地区における災害廃棄物処理事業の試行に着手し、10月には完了した。

10月から、環境班（衛生・がれき処理）は、旧清掃工場の復旧作業を開始し、翌年の平成24年2月には、再稼働による可燃物処理を開始した。

12月から、環境班（衛生・がれき処理）は、板木山リサイクル処理業務・片岸

リサイクル処理業務、混合廃棄物処理業務の発注など、本格的な災害廃棄物処理事業に着手した。

片岸地区においては、翌年の平成 24 年 4 月から混合廃棄物などの中間処理を開始した。

平成 24 年 7 月には、岩手沿岸南部クリーンセンターへの可燃物の搬出も再開された。

市内だけでは処理しきれないため、他自治体へのがれきの搬出も行われた。

平成 24 年 3 月、花巻市清掃センターへの可燃物の搬出を開始した。

平成 24 年 8 年、アシスト(山形県村山市)への不燃物の搬出を開始した。

平成 25 年 4 月、東京都への混合廃棄物の搬出を開始した。

平成 26 年 3 月をもって、災害廃棄物処理事業は完了した。

4 がれきにかかる市民への対応

3月14日～

- ・がれき相談窓口の対応：建設班（道路）

4月14日～

- ・取壊し意向確認 … 三色旗での受付：建設班（道路）

4月

- ・がれき撤去に係る電話相談窓口の開設：環境班（衛生・がれき処理）
- ・各避難所を対象にがれき撤去説明会を開始：環境班（衛生・がれき処理）
- ・三色旗の配布を開始：環境班（衛生・がれき処理）

3月14日より、建設班（道路）は、がれき相談窓口の対応を行い、寄せられた相談件数は3,200件超となった。

4月14日から、被災家屋の取壊し意向確認のために三色旗を配り、受け付けた。

また、4月中には、環境班（衛生・がれき処理）が、がれき撤去に係る電話相談窓口を開設した。さらに、各避難所を対象にがれき撤去説明会を行った。

第 11 項 防疫活動

1 救護衛生班（防疫）による防疫業務

震災当初

- ・ 県振興局を通じて県に消石灰を手配：救護衛生班（防疫）

3 月 18 日

- ・ 消石灰 1,450 袋が届く 保管場所の確保：救護衛生班（防疫）

3 月 20 日

- ・ ボランティアにより消毒活動（消石灰の散布）を実施：救護衛生班（防疫）

3 月 21 日

- ・ 消石灰を配布：救護衛生班（防疫）
- ・ がれき撤去が終了した後に消石灰を散布：救護衛生班（防疫）

3 月 22 日

- ・ シルバー人材センターと消毒作業業務委託を契約：救護衛生班（防疫）

3 月 25 日

- ・ 県より各種消毒剤を受領：救護衛生班（防疫）

3 月 27 日

- ・ 消毒活動実施に当たり、現地ミーティングを実施：救護衛生班（防疫）
- ・ 公道や民地への薬剤散布を実施：救護衛生班（防疫）

4 月 8 日

- ・ 家庭消毒用薬剤、消石灰等を配布：救護衛生班（防疫）

4 月 27 日

- ・ 県より各種消毒剤を受領：救護衛生班（防疫）

6 月 10 日

- ・ 防疫対策作業などを業務委託：救護衛生班（防疫）

7 月 1 日

- ・ ハエ捕り器を市内 60 か所に設置：救護衛生班（防疫）

7 月 2 日

- ・ ペストコントロール協会による害虫駆除：救護衛生班（防疫）

7 月 16 日～7 月 18 日

- ・ 自衛隊による防疫活動の実施：救護衛生班（防疫）

7 月 19 日

- ・ 住友化学より農業等用殺虫剤、50 缶無料提供：救護衛生班（防疫）

時期不明

- ・ 避難所の衛生対策の衛生対策として、殺菌消毒薬（クレゾール石鹼液）、手指消毒用アルコール、ゴム手袋などを準備：救護衛生班（防疫）
- ・ 漁港等水産関係部門の消毒は、ペストコントロール協会に依頼することとし、水産農林課を所管として対応：救護衛生班（防疫）

(1) 消石灰の散布

震災当初、大規模な防疫が必要と考えられたが、防疫に関する知識が十分になく、県から明確な指導が得られなかったが、当面、消石灰が必要と判断し、県振興局を通じて県に消石灰の手配を依頼した。必要量が、不明であったが10,000袋の手配を要請した。

3月18日、県から、消石灰1,450袋が届くとの連絡があった。これ以後、県より合計で7,200袋の消石灰を受け取った。

旧釜石一中校舎に保管することとし、自衛隊とボランティアの協力により搬入した。荷降ろしの人手、保管場所の確保に苦勞した。配送業者が毎回変わることに加え、納期や数量などがほぼ確定した上での受領を強いられたため、納品時に円滑な対応ができなかった。消石灰の保管場所が奥まり、搬出しにくく、残存してしまった。

3月20日に、感染症対策として早急な対応が必要なことから、ボランティアによる消石灰の散布を実施した。

翌日には、釜石地区16か所、平田唐丹地区17か所、鵜住居地区10か所にトラックで、消石灰を必要個数（1か所当たり10～20袋）配布した。

各地域で必要な方に配布してもらうこととした。トラックへの積み込みは、ボランティアを確保して行った。

がれきの上に消石灰を散布した場合、がれき撤去後、再度散布が必要となることから、がれき撤去が終了した後に散布することとした。作業は、ボランティアの協力や業者への委託で実施した。

(2) 消毒作業の業務委託について

3月22日、ボランティアによる消毒活動には限界があることから、市内の受け皿となる業者に交渉した結果、シルバー人材センターと消毒作業業務委託を契約した。

3月27日、消毒活動の実施に当たり、シルバー人材センターとの作業前後に現地ミーティングを毎日実施するようになった。

作業者は、食事や作業終了時の清潔維持のための入浴、現地までの燃料に対しても、支障を来しているため、作業に支障がないように協議した。

消毒作業は、5月9日まで行った。釜石地区、平田唐丹地区、鵜住居両石地区の公道や民地への薬剤散布を実施し、作業者は、延べ220人となった。

6月10日、震災から数か月が経過し、残存しているがれきから悪臭が発生し、消石灰のみの消毒活動では対応できなくなった。このことから、防疫対策作業等業務の委託契約を市内業者と締結した。

作業内容は、自動噴霧器での消毒薬、殺虫剤、消臭剤などの散布、運搬、管理である。この契約により、悪臭が酷い地区への対応が可能となった。（週4回程度の作業）

7月1日、悪臭やがれきの影響が被災地にハエが大量発生し、その対応策としてハエ捕り器（ハエトラップ）を市内60か所に設置した。

シルバー人材センターに業務を委託し、1週間20か所で約10kgを捕殺した。

7月2日からは、ペストコントロール協会のボランティアによる害虫駆除が延べ7日間実施された。

7月19日には、農薬製造会社より農業等用殺虫剤50缶が無料提供された。

(3) 他組織の活動について

7月16日から7月18日まで自衛隊による防疫活動が実施された。

また、漁港等水産関係部門の消毒は、専門業者の団体（ペストコントロール協会）に依頼することとし、水産農林課を所管課として対応した。

(4) 避難所の衛生管理について

避難所の衛生対策の衛生対策として、殺菌消毒薬、手指消毒用アルコール、ゴム手袋などを準備した。

3月25日、県医療振興課より食器などの消毒用に次亜塩素酸系消毒剤（100本）、トイレなどの消毒用にクレゾール（100本）、主に室内の洗浄用として逆性石鹼（500本）を受領した。

消毒作業の実施には、早急に必要な消毒場所の洗い出しと、がれき撤去の進捗状況を確認し、消毒箇所を選定する必要があった。現地の確認には車両が必

要であった。

4月8日、家庭での食器などの消毒用に薬剤を確保したため、消石灰、次亜塩素酸系消毒剤、クレゾール、逆性石鹼の配布を実施した。

配付は、保健福祉センター、唐丹応援センター、鵜住居応援センター仮事務所、平田応援センター（旧釜石商業高校）で行った。

噴霧器の貸し出しを行い、薬剤の使用方法を説明した資料も一緒に配付した。

4月27日には、更に追加で県医療振興課より次亜塩素酸系消毒剤(500本)、クレゾール(500本)、逆性石鹼(1,000本)を受領した。

第 12 項 仮設住宅

1 仮設住宅の土地確保と建設・雇用促進住宅等の修繕

3 月 12 日

- ・ 仮設住宅の設置申請書の添付書類作り：都市計画班（仮設住宅：建設）

3 月 19 日

- ・ 応急仮設住宅着工：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3 月 20 日～

- ・ 雇用促進住宅、市営住宅の入居前修繕：都市計画班（仮設住宅：建設）

3 月 20 日頃～

- ・ 仮設住宅建設場所の選定：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ 土地所有者と貸借の交渉：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ 仮設住宅の建設：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ 建設戸数の調整：都市計画班（仮設住宅：建設）

3 月 28 日以降

- ・ 雇用促進住宅、市営住宅の入居後修繕：都市計画班（仮設住宅：建設）

6 月頃～

- ・ 土地賃貸借契約の説明：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ 土地賃貸借契約書の作成：都市計画班（仮設住宅：建設）

8 月初旬

- ・ 最後の仮設住宅が完成：都市計画班（仮設住宅：建設）

平成 24 年 3 月

- ・ 初年度の賃借料の支払い：都市計画班（仮設住宅：建設）

3 月 12 日夜間、都市計画班では、岩手県に対して仮設住宅の設置申請をするため、その時点で分かる被災規模などを基に仮設住宅の必要戸数を概算で算定し、それに見合う仮設住宅設置場所を考慮して申請資料を作成した。

申請は、地域福祉課によって行われ、当初 5,000 戸を希望した。（設置希望場所の名称、位置図、おおよその設置戸数を記載）

3 月 19 日から応急仮設住宅の建設に着工し、8 月初旬の最後の仮設住宅完成まで各地で建設は続いた。

3 月 20 日からは、都市計画班（仮設住宅：建設）により、建設型の応急仮設住宅に先駆け、被災者をいち早く入居させるため、空室となっていた雇用促進住

宅と市営住宅の修繕（入居前修繕）を実施した。軽微な修繕は同班により、それ以上のものは業者に発注して実施した。

3月28日からは、同班によって雇用促進住宅などの入居後修繕を行い、入居に伴い、最低限の応急修繕しか行っていなかった住宅の本修繕を行った。

また、入居した後に入居者からの苦情で分かった不具合部分の修繕も同時に行った。

並行して同班は、3月20日頃から岩手県の仮設住宅建設担当者とともに、仮設住宅建設に適した場所の現地確認をしながら、市有地では都市公園や閉校した学校の校庭など、また民有地では田畑や山林、雑種地などの比較的平坦で広大、かつ、給排水や電気のライフラインが比較的安易に確保が可能である場所を選定した。

その頃から、仮設住宅の建設予定地の地権者と交渉を行い、民有地については、その持ち主を確認するとともに仮設住宅建設の説明をし、土地提供の協力を依頼した。社有地についても、所有する会社に同様の説明と協力を依頼した。

具体的な建設に当たっては、建設主体である岩手県や建設業者、地権者などと詳細な調整を行った。

県に申請した仮設住宅の設置希望戸数についても、当初5,000戸としていたものを3,500戸に調整・変更した。

都市計画班（仮設住宅：建設）は、6月頃から各地主宅にて、仮承諾を得て仮設住宅の建設を進めている土地の持ち主（約60名）に対し、本契約を結ぶための詳細な打ち合わせを行った。

同じ時期に、仮設住宅に係る土地賃貸借契約書を作成、契約の手続きを行った。

翌年の平成24年3月には、各土地の持ち主から請求に基づき初年度の土地の賃借料を支払いした。

2 仮設住宅の申請受付と入居

3 月 12 日

- ・ 仮設住宅などの入居希望申請書の作成：都市計画班（仮設住宅：建設）

3 月 15 日頃

- ・ 申請書などの印刷：都市計画班（仮設住宅：建設）

3 月 18 日

- ・ 仮設住宅・みなし仮設住宅の受付開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3 月 18 日頃

- ・ 入居申込書の配付：都市計画班（仮設住宅：建設）

3 月 21 日頃

- ・ シープラザ釜石にて、申込書の回収：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ シープラザ釜石にて、入居者選定：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ シープラザ釜石にて、仮設住宅などの受付窓口を開設：都市計画班（仮設住宅：建設）

3 月 28 日

- ・ シープラザ釜石にて、入居決定者への連絡と鍵の引渡し（既設の住宅（みなし仮設）への 1 回目の入居）：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ 入居申込書の再配付、再受付：都市計画班（仮設住宅：建設）

4 月中旬頃

- ・ シープラザ釜石にて、仮設住宅への入居決定（第 1 号は中妻町仮設団地 88 戸）：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ 教育センターにて、入居決定者への集団説明会による鍵の引渡し：都市計画班（仮設住宅：建設）

4 月 21 日

- ・ 仮設住宅第 1 号入居開始（中妻町仮設団地：昭和園グラウンド）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

5 月初旬頃

- ・ 教育センターにて、みなし仮設住宅の入居申請受付：都市計画班（仮設住宅：建設）
- ・ 8 月初旬に最後の仮設住宅が完成し入居決定するまで、教育センターにて、

「完成・入居決定・鍵の引渡し」：都市計画班（仮設住宅：建設）

8月中旬頃

- ・ 県が示す入居基準の緩和により、世帯が分離して入居することが可能となり、教育センターにて、「受付・入居決定・鍵の引渡し」を行う：都市計画班（仮設住宅：建設）

9月12日

- ・ 派遣職員などの宿泊場所として使用を開始：総務班（職員）

9月14日～9月30日

- ・ 仮設住宅の入居受付・決定、適正な空室管理：仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）

(1) 申請書類などの作成について

3月12日、都市計画班（仮設住宅：建設）は、被災者から仮設住宅の入居申請を受けるため、雇用促進住宅、市営住宅、予想される仮設住宅への入居基準と希望申請書と説明書の作成を行った。

また、3月15日に、同班は、作成した申請書の印刷を行い、避難所情報に従い配付分類を行った。

(2) 仮設住宅入居に関する受付

3月18日、都市計画班（仮設住宅：建設）は、仮設住宅・みなし仮設住宅の受付を開始した。3グループに分かれ、各避難所を回り、仮設住宅などの入居申請書を配布するとともに、その説明を行った。

3月21日頃には、申込書の回収を行い、各避難所から送られてくる申請書のデータをパソコンに入力した。

一人で複数回の申請をする人、代表者を変更して申請する人が多数であったため、申込数は5,000件を超えた。

入居者の選定については、あらかじめ設定した入居基準に従って、優先順位や人数、年齢を点数に置き換え選定を行う方法を取った。

入居の申込に伴い、問合せや苦情の件数が急増したことから、シープラザ釜石1階に仮設住宅などの受付窓口を開設して対応した。

3月28日には、都市計画班（仮設住宅：建設）により、入居申込書の再配付、再受付が行われた。

既存の雇用促進住宅などの入居が進み、仮設住宅建設場所も定まってきたこ

とから、再度、各避難所を回り、仮設住宅などの入居申請書を配布するとともに、その説明を行った。

5月初旬頃にも、教育センター5階にて、みなし仮設住宅の入居申請受付を行い、他課からの応援職員と県振興局職員が受付を対応した。

(3) 仮設住宅への入居について

3月28日、都市計画班（仮設住宅：建設）は、シープラザ釜石1階西側にて、入居決定者への連絡と鍵の引渡し（既設の住宅：みなし仮設への1回目の入居）を行った。

4月中旬頃には、第1号仮設住宅（中妻町仮設団地：昭和園グラウンド88戸）への入居が決定したため、教育センター5階にて、入居決定者への集団説明会による鍵の引渡しが行われた。

入居決定者が多くなってきたことから、決定者に対し集団で説明会を行うことになり、1回につき約50名への説明を行った。希望者全ての入居決定をするまで、延べ約50回に亘り説明会を実施することになった。

4月21日、仮設住宅第1号として、中妻町仮設団地に入居が開始された。

8月中旬頃には、県が示す入居基準の緩和により、世帯が分離して入居することが可能となり、教育センター5階にて、「受付・入居決定・鍵の引渡し」を行った。

(4) 仮設住宅の空き家化

当初、応急仮設住宅の建設については、被災状況などを勘案し、必要戸数を確保したが、被災者の恒久住宅への入居などが進むにつれ、空き住宅が発生した。

このことから、その活用について、厚生労働省及び岩手県からの通知を踏まえ弾力的に取り扱うこととし、9月12日より派遣職員などの宿泊場所として使用を開始した。

3 生活用品等の支援・保健予防活動など

4月5日～

- ・ シープラザ釜石の相談窓口で、家電支援の情報提供：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）・仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）

4月11日～

- ・ 日本赤十字社による家電支援や民間団体による生活用品などの支援案内の相談窓口をシープラザ被災者生活再建相談窓口に開設：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4月21日～

- ・ 雇用促進住宅に入居した被災者、完成した仮設住宅、みなし仮設（民間賃貸住宅）への家電提供が開始：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）・仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）

5月1日

- ・ 中妻町仮設住宅への健康調査訪問：地域情報推進班（応援センター対応）

5月23日～10月26日

- ・ 高齢者世帯を個別に訪問 実態調査を実施：避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 生活不活発病予防のためのチラシを被災者に配布：避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 熱中症予防のためのチラシや経口補水液を配布：避難所運営対策班（高齢者）

6月24日～

- ・ 仮設住宅訪問（65歳以上）：避難所運営対策班（高齢者）

7月19日

- ・ 避難所、仮設住宅等へ防虫ネットを無料設置：救護衛生班（防疫）

7月頃～8月頃（仮設完成時期）

- ・ 仮設住宅へ民間団体支援による生活用品の供与：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

8月10日～

- ・ 仮設団地見回り（小佐野応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

9月14日～9月30日

- ・ NPO ボランティアとの連絡調整、コミュニティ形成支援、自治会設立作業：仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）

9月以降

- ・ 仮設住宅の健康相談を県が予防医学協会に委託して巡回指導：救護衛生班（保健）
- ・ 仮設住宅の世帯調査を実施。応援センター所長と保健師で巡回訪問：救護衛生班（保健）

9月末

- ・ 家電の提供がほぼ終了：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）、仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）

10月1日から平成26年3月31日まで

- ・ 復興推進本部仮設住宅運営センターに改編：仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）
- ・ 自治会設立がほぼ終了。全体の90%以上：仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）

11月9日～

- ・ 仮設団地談話室などにおいて、介護予防教室を実施：避難所運営対策班（高齢者）

仮設入居後

- ・ 保健師による世帯健康状況調査（甲子応援センター保健師、派遣保健師）：地域情報推進班（応援センター対応）

(1) 生活用品などの支援について

3月末に、シープラザ釜石の相談窓口で、日本赤十字社職員による家電支援に関する説明があった。

また、岩手県から日本赤十字社に対し、応急仮設住宅のほか、公営住宅及び民間賃貸住宅などに入居予定の世帯、家財が流出した大規模半壊などの世帯で応急修理により自宅に居住している世帯に対しても家電の供給を要望している旨の連絡があった。

こうしたことから、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）・仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）は、4月5日より被災者に情報提供をした。

4月11日から、シープラザ釜石被災者生活再建相談窓口に、日本赤十字社による家電支援や民間団体による生活用品などの支援案内の相談窓口を開設した。

4月21日より、雇用促進住宅に入居した被災者、完成した仮設住宅、みなし仮設（民間賃貸住宅）への家電提供を開始した。

しかし、6月14日頃、岩手県より、日本赤十字社から家電提供の対象世帯は、「災害救助法に基づき整備される応急仮設住宅に入居する世帯」とする旨の通知がなされた。

このことから、市長協議の結果、日本赤十字社への要望を継続することとし、当該世帯に対し、今後、対象世帯の拡大がないという正式な周知は行わず、相談があれば現状を説明することとした。（当該世帯の希望受付は中止）

9月末に、家電の提供はほぼ終了した。

家電以外には、7月19日に、企業ボランティアによる、避難所、仮設住宅、公共施設への防虫ネットの無料設置があった。

7月頃から8月頃に、仮設住宅へ民間団体支援による生活用品の給与があり、寝具ほか生活用品、食器など生活用品が供給された。給付方法は、従事者による直接搬入であった。

(2) 仮設団地などの訪問と保健予防活動について

4月18日から8月10日まで、小佐野応援センター、中妻応援センター、働く婦人の家、市災害対策本部から指定された避難所担当職員を担当として、小佐野応援センター及び管内の避難所運営（市民体育館の閉鎖まで）、在宅避難世帯支援、仮設団地訪問などを行った。

5月1日には、地域情報推進班（応援センター対応）により、中妻町仮設住宅への健康調査訪問を実施した。

6月24日には、避難所運営対策班（高齢者）が、地域包括支援センター保

健師に同行し、65 歳以上の仮設住宅を訪問した。

5 月 23 日～10 月 26 日、避難所運営対策班（高齢者）は、各応援センターが実施した世帯調査を基に、65 歳以上の方が入居している世帯を個別に訪問し、実態調査を実施した。避難所運営対策班（高齢者）の調査世帯数は 1,345 世帯となった。また、その期間に生活支援相談員、各応援センター保健師、地域包括支援センター保健師により、生活不活発病予防のためのチラシ、熱中症予防のためのチラシ、経口補水液を配布した。

8 月 10 日以降は、小佐野地区では、仮設団地の見回りが小佐野応援センター担当のみで行われた。この頃から、仮設団地からの要望、苦情が増加、多様化し、要望等を集約化するため、仮設団地自治会の設立が必要となった。

主な苦情要望は、長期避難区域の指定範囲に対する不満、公園・公共施設が使用できなくなったことによる既存地区の健康増進・コミュニティ活動の低下、仮設入居者ばかりに手厚い支援をすることへの不満（在宅避難者、被災していない方）で、仮設団地の設備、物品支給に対するものが多かった。

9 月以降には、県が予防医学協会に仮設住宅の健康相談を委託して巡回指導を実施した。

また、仮設住宅の世帯調査を実施し、応援センター所長と保健師で巡回訪問した。

11 月 9 日からは、仮設団地談話室などで、青年海外協力協会の支援により、主に被災高齢者を対象とした介護予防教室が実施された。平成 23 年の実績は延べ 55 回、延べ参加者 576 人となった。

(3) 仮設を支える組織について

平成 23 年 9 月 14 日、市災害対策本部に仮設住宅運営センターを設置した。県内初の仮設住宅を専門に運営する組織として、設置した。

同センターは、仮設住宅の入居受付・決定、空き室管理を行った。当初は所長、市職員 2 名（事務、技術）、応援職員（花巻市から 2 名）、臨時職員（4 人程度）の体制であった。

設置当初は、住宅環境・設備への苦情が多かった。主な内容は、狭い、寒い、カビ・結露、ごみの出し方、外灯、動物・昆虫の発生などである。

自治会の設立避難所から仮設へと緊急度・スピードを重視して、弱者優先、希望登録制としたため、各入居者の被災地区が多岐に亘り、様々な課題が生じ

た。このことから、他自治体からの派遣職員の協力を得ながら、自治会の設立に取り組んだ。（大阪市ほか）全仮設団地の90%以上において、自治会が設立された。

仮設住宅運営センターは、復興推進本部仮設住宅運営センターに改編し、平成23年10月1日から平成26年3月31日まで仮設住宅の支援を行った。メンバーと業務は仮設住宅運営センターとほぼ同じである。平成24年の途中から、窓口2名、営繕専任チーム臨時職員2名（現1名）体制となった。

平成24年3月には、仮設団地支援連絡員制度、緊急雇用制度を活用して当初120名を雇用した。平成25年末には70名弱となり、平成26年には40名弱となった。

仮設住宅の運営・管理業務は、平成26年4月1日の組織改編により復興推進本部生活支援室の担当となった。これまでの業務に加えて、みなし仮設の対応、物資管理業務も追加された。

組織体制は、室長、係長、主事、臨時職員（窓口2名、営繕1名、物資担当3名）である。活動内容は、仮設団地の集約計画を発表し、住民説明・大規模修繕・仮設備品の譲渡・仮設目的外使用の受付とした。

第13項 ボランティア

1 ボランティアの受入れ関係

3月14日

- ・ 郷土資料館に、災害支援ボランティアセンターを開設：運営班（市災害対策本部・防災全般）

9月14日～9月30日

- ・ NPO ボランティアとの連絡調整：仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）

随時

- ・ 各部署からの要請に応じた炊き出しや身体ケアなどボランティアの受入れ（甲子応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

3月14日、釜石市社会福祉協議会は、釜石市郷土資料館内に、災害支援ボランティアセンターを開設した。

甲子応援センターは、各部署からの要請に応じた炊き出し、身体ケアなどボランティアの受入れを行った。

9月14日から9月30日まで、仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）は、NPO ボランティアとの連絡調整を行った。

2 情報伝達関係

3月12日

- ・ 防災行政無線にて物資提供のほか、ボランティアの呼び掛け：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3 避難所支援関係

3月12日～6月24日

- ・ 旧釜石商業高校避難所で、地域情報推進班（応援センター対応）の職員が、ボランティアの受入れ窓口に対応（平田応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

- ・ 旧釜石商業高校避難所で、ボランティアの看護師が、健康管理に対応（平田応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

3月26日頃～4月10日

- ・ ボランティア数名が、災害救助法に基づく生活用品の給与に携わる：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

3月12日から6月24日の間、旧釜石商業高校避難所で、平田応援センターの職員が、ボランティアの受入れ窓口の対応をした。また、ボランティアの看護師が、避難者の健康管理の対応をした。

3月26日頃から4月10日まで、ボランティア数名のほか職員等が、災害救助法に基づく生活用品の給付を行った。

4 物資配給（水、食料、燃料など）・救援物資集配関係

震災直後

- ・ ボランティアが、支援物資の積卸し作業に対応：総務部協力班（物資）
- ・ 宅配便事業者がボランティアとして、物資整理・避難所配送に対応：総務部協力班（物資）

震災直後、シープラザ釜石で、総務部協力班（物資）が、主にトラックからの支援物資の積卸し作業を行った。その際、宅配便事業者によるボランティアの協力があり、テント内の整理と避難所への配送が行われた。自衛隊と宅配便事業者が配送エリアを分担した。

5 遺体の確認・安置所関係

3月17日～3月下旬

- ・ ボランティア協力による棺の組立て：救護衛生班（安置所）

震災当初

- ・ ボランティア協力による棺の組立て：救護衛生班（安置所）

4月15日

- ・ ボランティアを加えて、仙寿院に行方不明者の遺骨を移送安置 仙寿院

に管理を依頼：市民生活・交通班（火葬）

3月17日から下旬、釜石大工組合などからのボランティア協力により、遺体安置所で使用する棺の組立てが行われた。組立てした棺は、500基～600基（推定）で、1日あたりおよそ50基となった。

4月15日、仙寿院に市職員にボランティアを加えて、身元不明者の全遺骨を搬送安置した。仙寿院に管理を依頼した。

遺体安置所の業務（13か月間）に従事した職員は、延べ、1,665人となった。うち市手配人数1,167人のうち、ボランティアは110人となった。

旧釜石第二中学校、旧小佐野中遺体安置所において、葬儀業経験のあるボランティアの協力があった。納棺などの業務全般に従事し、遺体安置所の運営に貢献した。

6 仮設住宅関係

7月頃～8月頃

- ・ 仮設住宅への民間団体支援からの生活用品が市職員のほか、ボランティアにより給付された：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

7 災害時要配慮者（要援護者）対応関係

3月30日～6月30日

- ・ JOCA ボランティアスタッフ、介護サービス事業所が、福祉避難所で入浴介助に対応：避難所運営対策班（高齢者）

4月3日～8月27日

- ・ 作業療法士会が、避難所高齢者のリハビリに対応：避難所運営対策班（高齢者）

4月30日

- ・ ボランティアが、福祉避難所統合に伴い被災者の移動作業に対応：避難所運営対策班（高齢者）

4月30日、ボランティア及び市職員などが、釜石市ふれあい交流センター清風園（以下、「清風園」という。）と釜石市老人福祉センター（滝の家）（以下、「滝の家」という。）で設置していた福祉避難所の統合に伴い、被災者の荷物や物品などを滝の家に移す作業を行った。

3月30日～6月30日、主にJOCAボランティアスタッフ、介護サービス事業所が、滝の家の入浴介助に対応した。

4月3日から8月27日の週末に、作業療法士会が、理学（PT）、作業療法士（OT）、5名程度をボランティア派遣し、避難所や在宅で廃用症候群の傾向のある高齢者を対象としたリハビリ対応した。

また、リハビリ対応の必要性の高い高齢者を把握し、毎週1回（日曜）県内から集まったボランティアのリハビリ職員に情報提供をした。

8 各種手続関係

4月11日～7月頃

- ・ 社協ボランティアなどが、り災証明発行窓口に対応：地域情報推進班（応援センター対応）・家屋調査班（家屋調査・り災証明）・市民生活・交通班（火葬）

5月2日～

- ・ ボランティアが、災害義援金（国・県）の申請受付に対応：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4月11日から7月頃まで、教育センター1階フロアにおいて、社協ボランティアなどの協力を得て、り災証明発行窓口を3か所開設して発行を開始した。

5月2日からは、ボランティア、応援職員等の協力を得て、災害義援金（国・県）の申請受付を行った。

9 防疫関係

3月18日

- ・ 消石灰1,450袋を旧釜石一中校舎に、救護衛生班（防疫）・自衛隊の他、ボランティアが搬入：救護衛生班（防疫）

3月20日

- ・ ボランティアにより消毒活動（消石灰の散布）を実施：救護衛生班（防疫）

3月21日

- ・ 消石灰を必要個数（1か所当たり10～20袋）配布する際、トラックへの積み込みはボランティアに協力してもらった：救護衛生班（防疫）
- ・ がれき撤去が終了した後に消石灰を散布した。業者への委託の他、ボランティアの協力があつた：救護衛生班（防疫）

7月2日～

- ・ ペストコントロール協会のボランティアによる害虫駆除：救護衛生班（防疫）

7月19日

- ・ 住友化学ボランティアによる、避難所、仮設住宅、公共施設への防虫ネットの無料設置：救護衛生班（防疫）

3月18日、旧釜石一中校舎に、救護衛生班（防疫）・自衛隊の他、ボランティアが、消石灰1,450袋の搬入に協力した。

3月20日、ボランティアの協力を得て、消毒活動（消石灰の散布）を実施した。

3月21日、ボランティアの協力を得て、消石灰を必要個数（1か所当たり10～20袋）配布する際、トラックへの積み込み作業をした。また、消石灰を散布した折にも、業者への委託のほか、ボランティアが協力した。

7月2日から、ペストコントロール協会のボランティアによる害虫駆除が延べ7日間実施した。

7月19日には、住友化学ボランティアによる避難所、仮設住宅、公共施設への防虫ネットの無料設置が行われた。

第14項 国・県・他自治体等の応援

1 受入れ（受援）について

3月12日

- ・ 消防本部に自衛隊到着：消防本部

3月14日

- ・ 遠野指揮隊消防本部へ到着：消防本部

4月中旬

- ・ 派遣職員の業務割り振り（甲子応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

(1) 消防本部について

3月12日、自衛隊が消防本部へ到着した。2日後の14日には、遠野指揮隊も到着した。

(2) 市の業務について

4月中旬から、甲子応援センターでは、派遣職員の業務割り振りを行った。

2 派遣職員の宿泊先・生活環境などについて

9月12日

- ・ 応急仮設住宅を派遣職員などの宿泊場所として使用：総務班（職員）

当初、応急仮設住宅の建設に当たっては、被災状況などを勘案し、必要戸数を確保したが、被災者の恒久住宅への入居などが進むにつれ、空き住宅が発生してきた。

このことから、その活用について、厚生労働省及び岩手県からの通知を踏まえ弾力的に取り扱うこととし、9月12日より派遣職員などの宿泊場所として使用を始めた。

3 派遣職員に依頼する業務について

(1) 避難所運営業務

3月28日～5月1日

- ・ 岩手県花巻市が、避難所運営に、5人/日：総務班（職員）

3月28日～4月15日

- ・ 釜石税務署が、避難所運営に、2～3人/日（土日は除く）：総務班（職員）

3月30日～4月29日

- ・ 秋田県内自治体（秋田県とりまとめ）が、避難所運営に、26人/日：総務班（職員）

4月4日～4月20日

- ・ 岩手県遠野市が、避難所運営に、3人/日：総務班（職員）

4月7日～4月19日

- ・ 愛知県東海市が、避難所運営に、4人/日：総務班（職員）

4月11日～4月19日

- ・ 愛知県田原市が、避難所運営に、2人/日：総務班（職員）

4月11日～4月19日

- ・ 沖縄県沖縄市が、避難所運営に、2人/日：総務班（職員）

4月13日～4月15日

- ・ 静岡県袋井市が、避難所運営に、3人/日：総務班（職員）

4月30日～5月17日

- ・ 静岡県袋井市が、避難所運営に、2人/日：総務班（職員）

6月15日～7月31日

- ・ 静岡県袋井市が、避難所運営に、2人/日：総務班（職員）

派遣職員の状況が把握できた3月28日以降、7月31日までに花巻市、釜石税務署、秋田県内自治体（秋田県とりまとめ）、遠野市、愛知県東海市、愛知県田原市、沖縄県沖縄市、静岡県袋井市が避難所運営に就いた。

(2) 避難所運営業務以外

4月3日～7月3日

- ・ 秋田県横手市が、物資供給班応援（3人/日）：総務班（職員）

4月5日～4月30日

- ・ 釜石製鉄所が、損壊自動車の所有者確認班応援（4/5：2人/日、4/6～4/30：4人/日）：総務班（職員）

4月11日～4月23日

- ・ 大阪府大阪市が、り災証明書発行窓口業務応援（4/11～4/13：2人/日、4/14～4/23：4人/日）：総務班（職員）

4月23日～6月1日

- ・ 大阪府大阪市が、自動車所有者確認業務応援（4/23～4/25：2人/日、5/1～6/1：4人/日）：総務班（職員）

5月9日～

- ・ 栃木県・市町の職員の支援を受ける：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

5月9日～6月10日

- ・ 大阪府大阪市が、がれき処理応援（3人/日）：総務班（職員）

5月6日～6月17日

- ・ 国文学研究資料館が、水損文書復旧処理（5/6～5/10：4～6人、5/22～6/17：1～18人）※上記期間以降も処理業務支援を受ける：総務班（職員）

6月1日～3月31日

- ・ 岩手県花巻市が、行政機能回復支援（都市計画課）（2人/日）：総務班（職員）

6月1日～3月31日

- ・ 岩手県北上市が、行政機能回復支援（総務課）（2人/日）：総務班（職員）

6月1日～3月31日

- ・ 岩手県奥州市行政機能回復支援（総務学事課）（1人/日）：総務班（職員）

6月1日～3月31日

- ・ 岐阜県市長会が、行政機能回復支援：総務班（職員）
都市計画課 建築技師（2人/日）
総務学事課 建築技師（1人/日）
健康推進課 保健師（2人/日）

6月3日～8月31日

- ・ 福岡県北九州市が、廃棄物対策室応援（6/3～7/12、8/1～8/31：2人/日）：総務班（職員）

6月27日～8月31日

- ・ 福岡県北九州市が、市民課窓口応援（3人/日）：総務班（職員）

7月1日～7月21日

- ・ 富山県朝日町が、仮設住宅関連支援業務応援（3人/日）：総務班（職員）

8月1日～現在

- ・ 福岡県北九州市が、釜石デスク設置（1人）：総務班（職員）

8月1日～12月28日

- ・ 大阪府大阪市が、地域づくり推進室応援（2人/日）：総務班（職員）

8月22日～8月31日

- ・ 大阪府大阪市が、選挙事務応援（3人/日）：総務班（職員）

8月22日～8月31日

- ・ 福岡県北九州市が、選挙事務応援（3人/日）：総務班（職員）

8月14日～9月13日

- ・ 東京都荒川区が、選挙事務応援（1人/日）：総務班（職員）

避難所業務以外の業務として、物資供給班応援については、秋田県横手市が就いた。

がれきについては、損壊自動車の所有者確認班応援に、釜石製鉄所、大阪府大阪市が就いた。廃棄物対策室応援に、福岡県北九州市が就いた。がれき処理応援に、大阪府大阪市から就いた。

仮設住宅関連支援業務応援に、富山県朝日町が就いた。

窓口業務については、り災証明書発行窓口業務応援に、大阪府大阪市が就いた。義援金申請に関する入力作業に、栃木県の市町が就いた。市民課窓口応援に、福岡県北九州市が就いた。

行政機能回復支援には、岩手県花巻市（都市計画課）、岩手県北上市（総務課）岩手県奥州市（総務学事課）、岐阜県市長会（都市計画課は建築技師・総務学事課は建築技師、健康推進課は保健師）が就いた。

地域づくり推進室応援は、大阪府大阪市がそれぞれ就いた。また、福岡県北九州市が、市役所内に釜石デスク設置を設置した。

また、水損文書復旧処理には、国文学研究資料館が就いた。選挙事務応援には、大阪府大阪市・福岡県北九州市・東京都荒川区からの派遣職員が就いた。

第 15 項 災害時要配慮者（要援護者）対応

1 災害時要配慮者（要援護者）の救出

3 月 12 日

- ・ 釜小から要配慮者（要援護者）2 人をのぞみ病院へ搬送：保健福祉センター
- ・ 大町地内において、倒壊寸前の建物から高齢者 1 名を救出し、保健福祉センターへ搬送：避難所運営対策班（高齢者）

災害時要配慮者（要援護者）の救出について、3 月 12 日、保健福祉センター職員が、要配慮者（要援護者）2 人を釜石小学校からのぞみ病院へ搬送した。

同日、大町地内において、避難所運営対策班（高齢者）が、自宅で取り残されている高齢者がいるという情報が入り、がれきの中を徒歩で現場へ向かった。倒壊寸前の建物 2 階から高齢者 1 名を救出し、保健福祉センターへ搬送した。

2 福祉避難所について

3 月 15 日～

- ・ 滝の家で、自主的な介護付きの避難所が釜石市社会福祉協議会等により運営。4 月 1 日から市が福祉避難所として委託（高齢介護福祉課）：避難所運営対策班（高齢者）

3 月 18 日～4 月 28 日

- ・ 「東日本大震災福祉機関緊急合同会議」開催：避難所運営対策班（高齢者）

3 月 24 日

- ・ 高齢者の状況に応じて、施設入所、福祉避難所利用などを決定：避難所運営対策班（高齢者）

4 月 3 日

- ・ 清風園を福祉避難所として愛恵会に委託（高齢介護福祉課）：避難所運営対策班（高齢者）

4 月 13 日

- ・ 2 か所の避難所を 1 か所に統合：避難所運営対策班（高齢者）

4 月 30 日

- ・ 清風園へ避難している高齢者を滝の家へ移送：避難所運営対策班（高齢者）

3月18日、21日、25日、4月1日、15日、28日、せいてつ記念病院職員食堂において、ケアマネ協議会及びはまゆり在宅介護支援センターが中心となり、「東日本大震災福祉機関緊急合同会議」を開催した。会議では、役割分担と情報共有を図った。

合同会議において、遠野「長寿の森」施設長から提供された県内の受入れ可能施設の情報を関係機関で共有した。この情報を基に、各担当ケアマネージャーが、避難場所から施設への入所を進めた。

3月24日、高齢者の状況に応じて、施設入所、福祉避難所の利用などを決定した。

3月15日からは、釜石市社会福祉協議会、居宅介護支援事業所さくらが、滝の家で自主的に介護付きの避難場所として運営した。4月1日から、市が福祉避難所として委託した。4月3日には、社会福法人愛恵会に、清風園を福祉避難所として運営を委託した。

4月13日、避難所運営対策班（高齢者）が、福祉避難所の運営についての協議を行い、2か所の福祉避難所を1か所に集約することにした。同月30日に清風園へ避難している高齢者を滝の家へ移送した。

3 職員・医療関係者の配置について

3月22日

- ・ 避難所での高齢者実態把握を行うための打ち合わせを実施。市内居宅介護支援事業所等に協力依頼：避難所運営対策班（高齢者）

3月22日、避難所運営対策班（高齢者）は、関係者ともに、避難所での高齢者実態把握を行うための打ち合わせを行った。市内居宅介護支援事業所、介護サービス事業所に避難者実態把握の協力を求めた。

同日、調査のリーダー6人に調査書類を配布し、調査方法について説明した。

4 災害時要配慮者（要援護者）への対応

3月25日

- ・ 担当ケアマネージャー、地域包括支援センター職員により移送手段について検討し、移送サービスへつなげたり、家族送迎、地域包括支援センター職員などで施設へ移送：避難所運営対策班（高齢者）

3月30日～6月30日

- ・ 職員で自宅や各避難所を回って、身体状況（入浴動作など）の聞き取りを実施：避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 滝の家で介助付きの入浴支援を行うためのスケジュール管理、連絡調整：避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 入浴介助は主に JOCA ボランティアスタッフとさくらヘルパーが対応：避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 移送支援が必要な方に対しては、地域包括支援センター職員や高齢介護福祉課職員が送迎：避難所運営対策班（高齢者）

4月3日～8月27日

- ・ 作業療法士会がボランティアで週末に PT、OT を派遣し、避難所や在宅で廃用傾向のある高齢者にリハビリ対応：避難所運営対策班（高齢者）

4月6日

- ・ 自衛隊が設置した入浴施設「すずらの湯」の高齢者が優先して入浴できるよう優先時間帯を設定し、市本部情報への掲載やチラシを配り周知：避難所運営対策班（高齢者）

4月18日～5月18日

- ・ 閉じこもりなど予防事業として市内 19 か所の避難所を巡回し、介護予防のための軽体操やミニゲームなどを実施（社協委託事業）：避難所運営対策班（高齢者）
- ・ 避難所（旧釜石一中体育館）で軽体操を行う：避難所運営対策班（高齢者）

3月30日から6月30日まで、避難所運営対策班（高齢者）職員は、自宅や各避難所を回って、高齢者等から身体状況（入浴動作など）の聞き取りを実施した。

その中で、入浴介助が必要な方を抽出し、滝の家で介助付きの入浴支援を行うためのスケジュール管理、連絡調整を行った。入浴介助は、主に JOCA ボランティアスタッフと居宅介護事業所さくらの職員が対応した。

地域包括支援センター職員、高齢介護福祉課職員は、移送支援が必要な方に対

して、保健福祉センター、大只越町、松原地区コミュニティ消防センター、青葉ビル、釜石市身体障害者福祉センターから滝の家への送迎を行った。

4月3日から8月27日まで、作業療法士会は、ボランティア、理学、作業療法士を派遣し、避難所や在宅で廃用症候群の傾向のある高齢者にリハビリ対応を行った。活動内容は、リハビリ対応の必要性の高い高齢者を把握して、毎週1回(日曜)県内から集まったボランティアのリハビリ職員に情報提供を行い、訪問リハビリ終了後に報告を受け、継続可否についての判定を行った。

4月6日、避難所運営対策班(高齢者)は、自衛隊が設置した入浴施設「すずらの湯」に、高齢者が優先して入浴できるよう時間帯を設定し、市本部情報への掲載やチラシを配布して周知した。

4月18日から5月18日まで、避難所運営対策班(高齢者)は、市内19か所の避難所を巡回して、閉じこもりなどの予防事業として、軽体操やミニゲームなどを実施した。(社協委託事業)また、旧釜石一中体育館避難所では、軽体操を実施した。

第 16 項 各種窓口相談業務-貸付、生活再建支援金・弔慰金・義援金等の手続きなど

1 見舞金・弔慰金・義援金

3 月 18 日

- ・ 住宅相談、生活相談窓口をシープラザ釜石に開設。見舞金・弔慰金・義援金等の受付：運営班（市災害対策本部・防災全般）

4 月 11 日～

- ・ シープラザ被災者生活再建相談窓口にて、災害弔慰金受領申出書の申請を開始：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）
- ・ 上記窓口で、り災証明の発行開始と併せて、被災者生活再建支援金の申請受付・災害弔慰金の受領申出書受付・災害援護資金の貸付申請受付が開設：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4 月 11 日～7 月頃

- ・ シープラザ釜石で、相談業務対応（各種支援の相談・申請受付 生活再建支援金・災害援護資金・災害弔慰金・日赤家電・県国災害義援金）：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4 月 20 日～

- ・ 県国災害義援金の支給に関する事務：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4 月 22 日

- ・ 第 1 回釜石市災害義援金配分委員会開催：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

5 月 2 日～

- ・ シープラザ釜石にて義援金申請窓口設置：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

5 月 2 日～

- ・ 災害義援金（国・県）の申請受付：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

5 月 27 日～

- ・ 第 1 回義援金支給日：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

7 月 25 日

- ・ 第 2 回釜石市災害義援金配分委員会開催（保健福祉センター 9 階研修室）：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）
- ・ 第 2 次配分の交付について 釜石新聞への周知依頼：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

8 月 5 日～

- ・ 第 2 次配分の支給：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

8 月 30 日～

- ・ 災害関連死に係る支給審査を岩手県に委任する事務委託を専決処分し、岩手県に委任：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）
- ・ 弔慰金支給を開始：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

9 月 9 日

- ・ 義援金（住家損壊）の対象拡大について周知：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

9 月 21 日～平成 24 年 9 月 30 日

- ・ シープラザ釜石で窓口相談業務対応（各種支援の相談・申請受付 災害義援金・生活再建支援金・災害援護資金・災害弔慰金・災害関連死・福祉灯油）：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）
- ・ シープラザ釜石の支援金・義援金等申請相談窓口で、災害義援金及び災害弔慰金の相談・申請受付：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

9 月 25 日

- ・ 第 2 次配分の追加交付について福祉施設に周知：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

11 月 25 日

- ・ 第 3 回釜石市災害義援金配分委員会開催：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

12 月 5 日～

- ・ シープラザ釜石の支援金・義援金等申請相談窓口にて、釜石市第 3 次義援金の申請受付：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

平成 24 年 4 月 19 日

- ・ 第 4 回釜石市義援金配分委員会 開催、県国義援金の第 3 次配分について

協議：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4月23日

- ・ 第3次配分について釜石復興新聞に周知依頼：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

7月30日

- ・ 義援金交付監査対応：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

10月1日

- ・ 保健福祉センター窓口にて、災害義援金の相談・申請受付：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

10月1日～

- ・ 保健福祉センター窓口にて、釜石市第3次義援金の申請、及び災害弔慰金の相談・申請受付：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

(1) 窓口と受付について

3月18日、シープラザ釜石で、住宅相談、生活相談窓口を開設し、見舞金・弔慰金・義援金の受付を行った。

4月11日から、シープラザ被災者生活再建相談窓口で、り災証明の発行を開始した。それに併せて、被災者生活再建支援金の申請受付・災害弔慰金の受領申出書受付・災害援護資金の貸付申請の受付を行った。

5月2日から、義援金の申請窓口を設置した。これに伴い相談項目に義援金の申請が追加された。

窓口の対応は、地域福祉課職員を中心に高齢介護福祉課、県からの応援職員が行った。

義援金申請の対象地区及び申請期間は、下記のとおりである。

- 5月2日～5月4日 対象：鶴住居地区
- 5月5日～5月6日 対象：釜石地区
- 5月7日 対象：平田地区
- 5月9日以降は、地区を定めず受付

7月26日、岩手県が作成した義援金申請に関する説明用のチラシを基に釜石版のチラシを作成して、窓口での説明に使用した。

9月21日から翌年9月30日まで、シープラザ釜石2階において、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）は、窓口相談業務に対応した。

12月5日より、シープラザ釜石2階の支援金・義援金等申請相談窓口で、第3次義援金の申請受付を行った。

地域福祉課で整理した義援金の内訳は、下記のとおりである。

- 一部損壊世帯（浸水区域内）住家損壊等見舞金
- 貸家等所有者の住家損壊見舞金
- 長期入院世帯・社会福祉施設等入居者世帯・止むを得ない事情による不在世帯住家損壊等見舞金
- ひとり親世帯住家損壊等見舞金
- 介護世帯・障がい者世帯住家損壊等見舞金

平成24年10月1日より、のぞみ病院2階地域福祉課窓口でも、義援金申請受付を行った。

(2) 申請依頼について

9月14日、震災当時、五葉寮及びございしょの里の入居者が、避難している施設などに義援金の申請の依頼を行った。

(3) 義援金などの支給とその対応及び周知について

＜義援金（住家損壊）の支給＞

5月2日の義援金申請窓口開設以来、義援金が支給されるまでの間、5月20日頃から、申請者からは、支給日の確認などに関する問い合わせが多くあった。

5月20日には、第1回目の義援金支給日、5月27日の支給者が確定した。銀行にデータを提出してから1週間で口座に支給されるので、以後、毎週1回（金曜日）の割合で支給者を確定することにした。

5月27日、第1回義援金を支給した。

9月9日、義援金の対象拡大について周知した。それまで1家屋あたり1件の申請としていたものを、住民登録がある場合にかぎり特例的な扱いとして、複数世帯主を対象とできることになった。

9月25日には、福祉施設（五葉寮、ございしょの里など）の入居者が対象となることについて周知を行った。

＜弔慰金の支給＞

8月30日からは、弔慰金の支給を開始した。この時の支給は181件の支給であった。更には9月6日に125件の支給を行った。

＜義援金（死亡見舞）の支給＞

6月2日、支給者が確定し、第1回目の6月10日支給分は、152名に50万円を支給した。行方不明者分への支給はせずに、全て死亡を確認できてから支給した。

7月11日、対象者確認のため、市民課および市外の戸籍担当課に対して、初めて戸籍を請求した。この後、住家損壊の確認作業の合間に、市内外へ戸籍を請求する事務と住民基本台帳による確認作業を開始した。

(4) 義援金交付の通知について

義援金の支給が開始された後、6月30日には、交付要綱に定められる「様式1号」を送付した。これは、義援金の交付を受けるものが被災した時点と異なる市町村にいる場合に、その市町村に対して義援金を交付したことを通知する様式となっていた。

これにより、同じ死亡者に対して、釜石市と他自治体で申請・支給されていたことが判明した事例があったため、返納を依頼した。

受付、相談時や電話などで居住確認を行い支給対象の可否を伝えることが多いが、支給対象外の通知を申請者に送付することもあった。

翌年の平成24年7月からは、市で受入れた義援金の管理を避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）で行った。

(5) 釜石市災害義援金配分委員会について

4月22日、教育センターで、第1回釜石市災害義援金配分委員会を開催した。死亡・行方不明者に5万円を支給することを決定した。（国・県義援金に上乗せ）

7月25日、保健福祉センターで、第2回委員会を開催した。県国の第2次

配分に関する情報提供のほか、市独自の義援金（中小企業への見舞金）について協議した。事業用建物が被災した中小企業者や商店主などに見舞金として、10万円を支給することを決定した。受付は、8月から、商工労政課で行うこととなった。

11月25日、シープラザ釜石で、第3回委員会を開催した。市の義援金の新たな交付対象について協議した。国県義援金の支給対象とならない事例など5例に対して、見舞金を支給することを決定した。受付は、12月上旬から中旬まで、シープラザ釜石の相談窓口にて行うこととなった。

平成24年4月19日、第4回委員会を開催した。県国義援金の第3次配分について協議した。これまでとは異なり、県は市町村の判断で配分基準を決定して交付手続きを進めることとされた。配分委員会では、これまでの対象者に上乗せとした。

(6) 県の動きとその対応について

4月24日、岩手県地域福祉課から「義援金交付等に伴う人員及び資機材整備について」で、支援要否の確認依頼があり、人員のほかパソコンなどが必要な旨、回答した。

5月19日、岩手県から義援金支給に関する「質疑応答集」が送付された。

この後、「質疑応答集」は、随時更新版が送付された。

5月20日、県の求めに応じて「交付額整理表」により第1回（5月27日支給）の義援金配分について報告した。この日から、毎週金曜日の正午までの報告を求められたので、そのように対応した。

また、義援金（死亡見舞）の対象となるかどうかの判断に迷う事例について、岩手県と相談した。その際は、県の指示により申請者への必要書類の依頼や病院などとの状況確認を行った。

6月14日、岩手県が義援金（死亡見舞）の交付要綱を変更した。義援金（死亡見舞）の支給対象を生計を共にする兄弟姉妹にまで拡大した。

7月7日、平成23年6月28日付生再第59号により、岩手県から「災害義援金（死亡見舞）第2次配分の交付について」文書を受けた。これまで行ってきた家屋の造りや居住確認に必要な資料を明記した形でチラシのようなものが添付され、「別荘やこれに類する形態で使用している住宅や他人に貸与していた住宅には交付していません」と明記される。交付要綱よりも格段に分かりやすく、申請窓口である程度の選別ができるようになった。

8月17日には、震災当日に契約または引越ししたという申請3件について、岩手県が支給対象の可否を判断した。この事例については、県担当者の求めに応じて、申請者への聞き取りや資料集めを行った。以後、同様の事例の確認作業の前例となった。

県は判断の難しい事例の相談に応じていたが、この事例の後は、「生活の本拠地かどうかは市町村で判断すること」とされた。

8月30日には、災害関連死に係る支給審査を岩手県に委任する事務委託を専決処分し、岩手県に委任した。

岩手県は12月5日に、災害関係死審査部会を設置した。

平成24年7月30日には、義援金（死亡見舞）交付監査が行われた。

(7) マスコミによる周知とマスコミ対応

4月19日に、岩手日報に岩手県の義援金配分決定の記事を掲載した。

5月20日には、マスコミから電話で義援金の初支給日を教えてほしいという問い合わせがあったが、事前に支給日が分かると申請者からの問い合わせが増え、それにより居住確認など行う事務処理の時間が減り、結果、出せるはずの人にも出せなくなるので事前の報道はしないでほしいと依頼した。

7月25日、釜石新聞へ、第2次配分の交付は、8月25日から行うという旨の周知依頼を行った。

11月25日、岩手県が記者クラブに対して、第2次配分の追加配分などについての周知を行い、釜石復興新聞に周知を依頼した。その内容は、申請不要で交付予定日は12月16日からというものであった。

平成24年4月23日、第3次配分について、4月28日発行の釜石復興新聞に周知依頼した。その内容は、申請不要で支給予定日は5月7日というものであった。

2 その他窓口対応等

3月12日～3月14日

- ・ 食料担当でもある市民登録係の内、女性職員は窓口対応や安否情報整理を行う：市民生活・交通班

3月18日

- ・ 住宅相談、生活相談窓口をシープラザ釜石に開設（住宅修繕・生活再建

支援金・義援金・見舞金・弔慰金・火葬・各種減免の受付)：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月22日

- ・ 中小企業経営支援相談窓口を開設：運営班（市災害対策本部・防災全般）

4月1日

- ・ 教育センター（鈴子町）で、住民票など発行再開：運営班（市災害対策本部・防災全般）

4月11日～

- ・ 生活再建支援相談窓口設置：運営班（市災害対策本部・防災全般）
- ・ シープラザ被災者生活再建相談窓口で、貸付の相談受付を開始：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）
- ・ シープラザ被災者生活再建相談窓口で、り災証明の発行開始と併せて、被災者生活再建支援金の申請受付・災害弔慰金の受領申出書受付・災害援護資金の貸付申請受付が開設：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4月11日～7月頃

- ・ シープラザ釜石で、相談業務対応（各種支援の相談・申請受付 生活再建支援金・災害援護資金・災害弔慰金・日赤家電・県国災害義援金）：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4月18日

- ・ 市窓口業務をシープラザ釜石へ移設：運営班（市災害対策本部・防災全般）

5月1日～5月9日

- ・ 当初、死亡届の受付のみ窓口事務を再開し、その数の多さに戸籍記載や認証は後回しになったため、ゴールデンウィーク9日間に、戸籍電算化事務の委託業者の専門家数名に入力作業を委託し、記載と確認を行う：市民生活・交通班

5月9日から5月16日

- ・ 戸籍記載や認証の確認と周知：市民生活・交通班（火葬）

5月16日

- ・ 戸籍の証明書発行業務再開：運営班（市災害対策本部・防災全般）、市民生活・交通班（火葬）

6月24日～

- ・ 本庁で、貸付を開始：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

9月21日～平成24年9月30日

- ・ シープラザ釜石で、窓口相談業務対応（各種支援の相談・申請受付 災害義援金・生活再建支援金・災害援護資金・災害弔慰金・災害関連死・福祉灯油）：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

時期不明

- ・ 死亡届の受付のみ窓口事務を再開（3月16日頃以前）：市民生活・交通班（火葬）
- ・ 母子健康手帳の再発行：救護衛生班（保健）

(1) 窓口と受付の開設

3月18日、シープラザ釜石に、住宅相談、生活相談窓口を開設した。（住宅修繕・生活再建支援金・火葬・各種減免の受付など）

続いて、3月22日には、中小企業経営支援相談窓口を開設し、4月11日には、シープラザ生活再建支援相談窓口を設置した。

また、り災証明の発行開始と併せて、被災者生活再建支援金の申請受付・災害弔慰金の受領申出書受付・災害援護資金の貸付申請受付を行った。

4月18日、シープラザ釜石2階に、釜石市の窓口業務が移設された。

時期は不明だが、3月16日頃以前に市民生活・交通班（火葬）により、死亡届の受付のみ窓口事務が再開された。

(2) 職員の配置

3月12日から3月14日まで、女性職員4名で、窓口対応や安否情報整理を行った。

4月11日から7月頃まで、シープラザ釜石2階で、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）は、各種相談業務の対応を行った。（各種支援の相談・申請受付・生活再建支援金・災害援護資金・災害弔慰金・日赤家電・県国災害義援金など）

(3) 通常業務の開始

4月1日、教育センター（鈴子町）で、住民票などの発行を再開した。5月

16日には、戸籍の証明書発行業務を再開した。

6月24日、本庁会計課において、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）は、貸付を開始した。

第 17 項 家屋被害調査・り災証明の発行

1 被害調査

3 月 20 日

- ・ 市災害対策本部から、津波被災区域を特定するよう指示があり、浸水区域、被災戸数を調査するため協議：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

3 月 21 日

- ・ 浸水区域の被害状況を 3 班体制で調査：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

3 月 22 日

- ・ 被災区域内の戸数を住宅地図でカウントし市災害対策本部に報告：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

3 月 24 日

- ・ 津波浸水区域内の全壊家屋について 5 班体制で調査。市街地及び嬉石町、松原町について調査完了：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

3 月 25 日

- ・ 残りの地区についても全壊家屋調査完了：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

3 月 27 日

- ・ 岩手県保健福祉部地域福祉課による「住家の被害認定等に関する説明会」が県振興局会議室において開催され、調査関係者全員が出席：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

3 月 28 日

- ・ 津波浸水区域内の残存家屋について 5 班体制で調査を開始し、同時に、り災証明発行のための被害状況のデータベースの作成に取り掛かった：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

4 月 3 日

- ・ 浸水区域内の全地区において調査が終了：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

4 月 5 日

- ・ 浸水区域内において判断の難しい事例について、再調査を開始：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

4 月 7 日

- ・ 浸水区域外において地震被害調査を申込みにより開始：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

3月21日、市災害対策本部から、津波被災区域を特定するよう指示があり、浸水区域、被災戸数を調査するため、税務課職員で協議した。

22日には、シープラザ釜石での調査結果の集計などの業務担当を別に設け、被災区域内の戸数を住宅地図でカウントし、市災害対策本部に報告した。その時点で、被災戸数4,445戸であった。

調査は以下の体制で行われた。

○調査期間：3月21日～4月3日

- ・ 津波浸水区域内の被害状況を3班体制（2人1班編成）で調査
- ・ 津波浸水区域内の全壊家屋を5班体制で調査
- ・ 津波浸水区域内の残存家屋を5班体制で調査

3月27日、県振興局会議室において、岩手県保健福祉部地域福祉課による「住家の被害認定等に関する説明会」が開催された。

浸水区域内において判断の難しい事例についても、再調査が4月5日より開始された。

浸水区域外においては、4月7日より地震被害調査を申込みにより開始した。

2 り災証明

3月28日

- ・ 津波浸水区域内の残存家屋について調査を開始し、同時に、り災証明発行のための被害状況のデータベースの作成に取り掛かった：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

4月11日

- ・ り災・被災証明発行開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）
- ・ 教育センター1階フロアにおいて、り災証明発行窓口を3か所開設し発行を開始：家屋調査班（家屋調査・り災証明）
- ・ 教育センター1階フロアにおいて、被害調査班の窓口を開設：家屋調査

班（家屋調査・り災証明）

4月11日～4月23日

- ・大阪府大阪市の派遣職員が、り災証明書発行窓口業務応援に入る：総務班（職員）

4月11日～

- ・り災証明の発行開始と併せて、被災者生活再建支援金の申請受付・災害弔慰金の受領申出書受付・災害援護資金の貸付申請受付・日本赤十字社による家電支援や民間団体による生活用品等の支援案内の相談窓口を開設：避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）

4月12日～4月18日

- ・1日での発行枚数を限定し、時間を区分し発行：家屋調査班（家屋調査・り災証明）
- ・住民票や税務証明などの発行業務が、シープラザ釜石2階フロアに移設されたことに伴い、り災証明の発行窓口も移設：家屋調査班（家屋調査・り災証明）

4月18日～8月10日

- ・小佐野応援センター管内の避難所運営、在宅避難世帯支援、仮設団地訪問時に、苦情として、り災証明に対する不服が出た：地域情報推進班（応援センター対応）

4月中旬～

- ・震災発生約1か月後から証明書の発行を始めた：市民生活・交通班（火葬）
- ・被災・り災証明書の発行窓口を津波の浸水区域外（教育センター）に設け、被害調査が終了している家屋については、即日発行とした：市民生活・交通班（火葬）

5月中旬～

- ・生活再建支援金申請窓口が開設された際は、同じフロア（シープラザ釜石）に被災・り災証明書発行窓口を移すなどし、両手続きをワンフロアで行えるよう対応：市民生活・交通班（火葬）

津波による被害地域が広範囲であったことから、住宅の損壊程度の判定手続きが大幅に簡素化された。しかし、物資の搬送や避難所運営などの被災者支援が優先されたこともあり、震災発生約1か月後から、り災証明書の発行を始めた。

(1) 証明書発行の準備

津波浸水区域内の残存家屋について調査を開始した3月28日、家屋調査班（家屋調査・り災証明）は、り災証明発行のための被害状況のデータベースの作成に取り掛かった。

(2) 被災証明発行開始

4月11日、教育センター1階に、り災証明発行窓口を3か所開設し、り災・被災証明発行を開始した。職員は、市民課、税務課、応援職員、臨時職員、ボランティアが配置され対応した。

同時に、被害調査班の窓口も開設され、税務課資産税係が、被害の再調査依頼受付や災害判定に疑問のある被災者への説明を行った。

被害調査が終了している家屋については、即日発行することができたが、初日は、窓口に並んだ全ての被災者に対して、り災証明書を発行するため、長蛇の列となり、多くの苦情があった。

発行を開始した当日には、大阪府大阪市の派遣職員が、り災証明書発行窓口業務応援に入り、以後4月23日まで就いた。

また、り災証明の発行開始と併せて、被災者生活再建支援金の申請受付・災害弔慰金の受領申出書受付・災害援護資金の貸付申請受付・日本赤十字社による家電支援や民間団体による生活用品などの支援案内の相談窓口も開設された。

(3) り災証明の運営

り災証明書は、発行開始翌日4月12日より、1日の発行枚数を限定し、時間を区分して発行した。

4月18日までに、シープラザ釜石2階に、住民票や税務証明などの発行業務が、移設されたことに伴い、り災証明の発行窓口も移設した。

5月中旬に生活再建支援金申請窓口が開設された際は、シープラザ釜石の同じフロアに被災・り災証明書発行窓口を移すなどし、両手続きをワンフロアで行えるように対応した。

第 18 項 その他

○ バス輸送関係

3 月 11 日

- ・ 被災者を西部地区の避難所へ輸送する県交通のバスの手配（中妻応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

3 月 16 日

- ・ 無料巡回バスの運行を開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3 月～

- ・ 路線バスによる被災者などの輸送及び移動手段の確保、J R 山田線及び三陸鉄道南リアス線の復旧に向けた関係機関との調整：市民生活・交通班（火葬）
- ・ 道路上にあったがれきの撤去作業の状況に併せ、教育センター付近を起点とした循環バスを運行。7 月末までの 4 か月半は無料運行：市民生活・交通班（火葬）
- ・ 8 月からは一乗車 100 円（ワンコインバス）として運行：市民生活・交通班（火葬）

○ 地区生活応援センター関係

3 月 11 日

- ・ 3 月末まで、中妻応援センターを閉鎖（中妻応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

3 月下旬

- ・ 4 月から中妻応援センターを再開する指示（中妻応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

○ 在宅避難者支援関係

3 月 11 日～4 月 18 日

- ・ 在宅避難者支援（小佐野応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

4 月 18 日～8 月 10 日

- ・ 在宅避難世帯支援（小佐野応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

8 月 10 日～

- ・ 在宅支援（小佐野応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

○ 保健福祉センター関係

3月11日

- ・ 保健福祉センターは、釜石の特色である急性期から慢性期、在宅期・施設期へのスムーズな医療の流れを構築する地域医療の重要な役割を担う施設として、釜石ファミリークリニック、のぞみ病院が入居していることから、早期の復旧が必要と考えた：救護衛生班（保健福祉センター）

○ 地域の巡視・巡回関係

3月12日

- ・ 巡視警戒 鈴子～松倉（1:00）：消防本部

4月7日

- ・ 警戒 鈴子（23:49）：消防本部

4月23日

- ・ 巡視警戒 平田（22:00）：消防本部

市業務再開後

- ・ 避難所職員が派遣職員のみになったため、地区内避難所の巡回（甲子応援センター）：地域情報推進班（応援センター対応）

○ 仮設浴場関係

3月19日～7月15日

- ・ 自衛隊第7師団第7後方支援連隊が、鈴子広場に仮設浴場（すずらんの湯）を設置：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月21日

- ・ 釜石製鉄所線材工場大浴場の利用開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月24日

- ・ 公衆浴場無料開放：産業部協力班（燃料）

○ 市長の対応関係

3月22日

- ・ 市長 上空より被害視察：運営班（市災害対策本部・防災全般）

随時

- ・ 市長の活動記録撮影（シープラザ釜石）：広報班（広報活動）

○ 市議会、会議、説明会関係

3月23日

- ・ 保健活動打合せ会：救護衛生班（保健）

3月25日

- ・ 東日本大震災に係る釜石市議会議員説明会：運営班（市災害対策本部・防災全般）

3月31日

- ・ 釜石市議会東日本大震災災害対策会議を設置：運営班（市災害対策本部・防災全般）

4月27日

- ・ 市議会議員全員協議会（東日本大震災に係る災害復興について）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

○ 学校関係

4月1日

- ・ スクールバスの特別運行開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

6月1日

- ・ 小学校完全給食開始（給食費無料）
- ・ 中学校及び幼稚園へ弁当及び牛乳提供開始（弁当代など無料）：運営班（市災害対策本部・防災全般）

○ 拾得物の公開関係

5月6日

- ・ 市民文化会館で拾得物の公開開始：運営班（市災害対策本部・防災全般）

6月8日～10月31日

- ・ 旧橋野小学校体育館で拾得物公開：運営班（市災害対策本部・防災全般）

○ その他

3月12日

- ・ 消防本部を教育センターへ設置するため、釜石消防署とのぞみ病院にいる職員の移動（6 時開設）（1:15）：消防本部

随時

- ・ マスコミ対応 シープラザ釜石：広報班（広報活動）

4 月 9 日～4 月 14 日

- ・ 貴重品捜索援助隊：産業部協力班（燃料）

第4章 市災害対策本部の初動・応急復旧対応の問題点・改善の方向性等

- 本検証報告書に掲げる検証項目（13項目）の区分により、課題を抽出し、その対策（対応）・改善の方向性等を取りまとめた。特に、評価された事項については、各文頭に「◎」を付記した。

第1節 市災害対策本部の初動・応急対応

- 1-1 市災害対策本部の立ち上げ、会議、意思決定・補佐、指揮命令、調整上の問題について
- 1-2 各部局は市地域防災計画通りの活動、対応が可能であったか
- 1-3 職員の適正配置、業務量、メンタルケアについて
- 1-4 防災関係機関、各応援センター、各地域等との連携・情報共有等について
- 1-5 所掌が不明確あるいは決められていない事項、対応に苦慮した事項の有無について
- 1-6 職員・家族の安否確認、職員の身の安全の確保をめぐる問題点等について

■ 検証項目ごとの概要

- 1-1 市災害対策本部の立ち上げ、会議、意思決定・補佐、指揮命令、調整上の問題について

一運営班（市災害対策本部・防災全般）、広報班、総務班、生涯学習班より

① 市災害対策本部・本部会議について

震災直後、市災害対策本部が置かれた第1庁舎の一部が被災した。

市災害対策本部は、被災3日後の3月14日にシープラザ釜石に移転したが、その移転は、市地域防災計画等により想定されていなかったことから、コピー機などの設備が未整備であり、ライフラインも途絶状態であった。

市本部会議は、県振興局で開催されていた釜石地方支部連絡会議との関係、役割分担が必ずしも明確ではなかった。

市本部会議では、報告事項、各班の情報交換が主体となり、決定事項が不明確であった。

各防災関係機関との連携も十分とは言えなかった。

さらには、震災直後の市本部会議が記録されていないことなどが明らかになった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

災害時、市災害対策本部機能が維持されるよう、電気、ガス、水道、通信などのライフラインの確保を図る。市災害対策本部の移転が想定される施設も同様とする。

自衛隊、県など他の機関との連携のあり方を再構築することが求められる。

市災害対策本部の機能とその役割を明確にするとともに、県振興局の会議との位置づけやあり方をあらかじめ定めておくことが必要である。

大規模災害時における市災害対策本部の記録保存に関する業務等、事務局の位置づけを明確にすることが必要である。

② 指揮命令系統について

○ 市災害対策本部は被災により通信網が途絶し、がれきなどにより車両の通行も不能となった。各職員の連絡調整、把握が困難な状況となり、市災害対策本部の指揮命令系統が機能しなかった。

○ 職員は上司との連絡が取れない中、現場の判断により、ほぼ適切に対応したが、判断に迷う場面もあり、その負担感（心的負担）が大きかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 今回の災害を踏まえた市災害対策本部の意思決定、指揮調整機能を強化するなど組織の再構築をすることが必要である。
- ・ 各職場の管理者が、確実に部下などの職員に指示を伝えることができる体制の構築をすることが必要である。
- ・ 連絡が取れない場合において、現地でより適切な判断を行うことができる訓練を実施することが必要である。

1-2 各部署は市地域防災計画通りの活動、対応が可能であったか

一家屋調査班（り災証明）、給水班（給水）、消防本部、総務班、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、市民生活・交通班、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）、広報班（広報活動）、運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（防疫）、救護衛生班（保健）、救護衛生班（保健福祉センター）より

① 市地域防災計画等・体制等について

- 大規模災害を想定した対応が不明確で、震災直後から、避難所など他班の業務に従事するなど、目前の対応に追われる状況にあった。あらかじめ市地域防災計画に定められた、本来行うべき役割を遂行できる状態にはなかった。
- 既定の市地域防災計画では、担当課（係）が不明確な業務・市地域防災計画に定められていない業務、国の判断基準が定められていない業務が発生した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 大規模災害あるいは長期的な災害活動時に対応した市地域防災計画、その活動優先順位を定めることが必要である。
- ・ 市地域防災計画等にある各班の事務分掌・指揮命令系統・体制などを再構築することが必要である。
- ・ 各班との関係団体等の間で、災害対応に関する協定を締結するなど、各班の所掌業務を速やかに遂行できる体制を構築することが必要である。

② 職員の防災意識・危機管理意識の醸成

- 災害の状況に応じた臨機応変な対応が十分できず、災害時の危機管理能力が十分とは言えなかった職員もいた。
- 市地域防災計画に掲げる事項について、各職員が十分認識しているとは言えなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害時の臨機応変な対応が必要なことから、職員の防災・危機管理意識を高めるため、様々な災害状況を想定した実効性のある訓練・研修等を実施することが必要である。
- ・ 市地域防災計画の周知徹底を図るとともに、計画書を基として、各部署において災害時に実施すべき業務を明記したマニュアルなどを整備することが必要である。

1-3 職員の適正配置、業務量、メンタルケアについて（1-6、6-5に関連事項）

一消防本部、総務班、建設班（道路）、地域情報推進班（各応援センター）、産業部協力班（燃料）、市民生活・交通班、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）、環境班（衛生・ガレキ処理）、給水班（給水）、総務部協力班（物資）、都市計画班（仮設住宅；建設）、仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）、避難所運営対策班（高齢者）より

① 職員の配置・業務量・適正配置について

- 想定を超える被害状況のため、既定の市地域防災計画で定められていない業務が多数発生した。各職員の状況把握も相当時間を要したことなどから、職員も不足し、市地域防災計画上で定める職員配置ができなかった。職員が配置された場合にあっても、配置替えが容易ではなく、長期間に亘り継続した配置となった。
- 災害対応業務が特定の部署に集中するなど、部署によっては、その業務量と業務の困難度に差が生じる場合があった。
- 震災当初、通信が遮断されていたことから、情報収集・伝達にも多大な人手と労力を要した。避難所運営、安否確認などにおいて、一時的に市職員のみでは対応できない業務量となった。
- 応援職員は、避難所運営等の業務で大きな貢献をした。一方、一部の窓口業務などにおいては、その業務の支援が必要な場合もあった。
- 災害対応に関わる国などの指針、制度が頻繁に変更される場合があったことから、各自の業務がその変更等に即応できず、時期の前後で住民対応が異なる場合が生じた。

特に、業務が集中・人員が不足した業務（班）は、次のとおりである。

- ・ 消防本部

- ・ 建設班（道路）から、初動対応での交通網の確保（東部市街地）
- ・ 市民生活・交通班から、戸籍への死亡記載
- ・ 避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）から、窓口相談業務
- ・ 環境班（衛生・がれき処理）から、ペットの救護活動など
- ・ 地域情報推進班（応援センター）から物資係（集配所）
- ・ 総務部協力班（物資）から各避難所への配達（避難所多数で各地に点在）

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 市地域防災計画の組織及びその活動を見直しするとともに、業務の優先度などを確認し、災害時に対応可能な職員配置体制を構築することが必要である。
- ・ 発災初動体制の業務あるいは長期化する業務などについて、時系列で把握することにより業務の調整を行うことが必要である。
- ・ 応援職員、関係機関・企業、外部団体等による人材派遣の協力を得ながら、業務を進めることが必要である。

② 職員の休息、惨事ストレス・メンタルケアについて

- 震災時、避難所に配置された職員の中には、家族や自宅被災状況も分からないまま、長期に亘る勤務体制となり、その心身の疲労は大きかった。一旦配置されると、配置換えや引き上げなどの調整が難しい場合もあった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 精神的・肉体的な負担を伴う業務を適切に把握し、業務の持続が可能となるような人員配置をすることが必要である。
- ・ 避難所運営などの業務が長期間に及ぶ場合、職員の心身のケアを重視したメンタルヘルスの運用基準を策定するほか、職員の健康維持に関する研修などの充実を図る必要がある。

1-4 防災関係機関、各応援センター、各地域等との連携・情報共有等について (2-3 に関連事項)

一消防本部、給水班（給水）、地域情報推進班（各応援センター）、運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護班（安置所）、広報班（広報活動）、救護衛生班（医療）、総務部協力班（物資）、産業部協力班（燃料）より

① 関係機関との連携、役割分担について

- 市災害対策本部と県振興局の県現地対策本部釜石地方支部が、個別に各庁舎で開催されていた。特に救助・救出、行方不明者の搜索、搬送～安置、物資の配給などに関連する業務において、市災害対策本部各班あるいは警察、自衛隊、県など防災関係機関との緊密な連携が不十分であった。
- ◎ 医療班の本部が市災害対策本部に隣接して設置されたことから、市災害対策本部で得られた被災情報等を速やかに派遣医療チーム等に提供することができた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害時に国、県、自衛隊などの防災関係機関と速やかな連携・協力が可能となるよう、必要な業務、所管を明確にする必要がある。また、通常時の防災会議や訓練などを通じ、情報共有、連絡手段などを明確にし、災害時の関係機関の調整機能の充実に向けて、その体制、ルールを構築することが求められる。

② 情報共有について

- 震災直後、電話などの通信手段の途絶や道路の寸断、市第1庁舎などの被災に加え、市庁舎が分散していたことが更に情報を共有する上での障害となった。
- 各防災関係機関が把握していた情報などは十分共有されているとは言えなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 防災行政無線等の通信体制を強化するとともに、各応援センターを中核と

して、各地域の災害情報を集約できる体制を地域とともに構築することが求められる。

- ・ 県との情報連絡員をあらかじめ定めるなど、市災害対策本部の情報受発信体制を強化することが必要である。

1-5 所掌が不明確あるいは決められていない事項、対応に苦慮した事項の有無について

一運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（防疫）、救護衛生班（保健）、広報班（広報活動）、産業部協力班（燃料）、市民生活・交通班、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）より

① 対処法や方向性が不明だった災害時の対応

- 想定を超える災害であったことから、既定の市地域防災計画に定められていない業務、あるいは対応が困難な業務が発生した。

[市地域防災計画に位置づけされていなかった業務例]

- ・ 燃料の調達・供給、限られた車両の運用
- ・ 多数の報道関係者に対する情報提供などの対応
- ・ 支援金、入浴の提供、タレント訪問、旅行提供の調整
- ・ 思い出の品（流出した写真等）の回収・返却
- ・ 被災者相談窓口・り災証明書等の短期間に集中した窓口発行業務
- ・ 避難者名簿などによる安否確認
- ・ 多数のボランティアの受入れ・対応
- ・ 災害時の市内交通・バス運行・送迎の調整・実行
- ・ 行方不明者に関する取扱い
- ・ 広域に及ぶ防疫（消毒）業務
- ・ 職員個人の携帯電話の利用代償
- ・ 一時期の方針として決定された「土葬」の説明 ほか

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 今回の災害経験を踏まえ、新たに生じた業務について市地域防災計画に定

めることが必要である。また、具体的な行動については、業務を標準化（プログラム化）することに向けてマニュアルを作成し整備することも必要である。

- ・ 職員が共有して使用できる携帯電話などの確保を検討する。

1-6 職員・家族の安否確認、職員の身の安全の確保をめぐる問題点等について

— 救護衛生班（保健）、総務班、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 家族の安否確認（1-3 に関連事項）

- 震災直後から避難所業務など様々な被災者の対応業務が発生した。この状況において、多くの職員は目の前の避難所などの対応業務に追われ、家族などの安否確認を十分行える環境にはなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】（1-3 参照）

- ・ 家族などの安否確認は、職員が業務に集中できる基盤となることから、震災直後においても、職員の業務交替などにより可能な限りその確認が可能となるよう、その配慮が必要である。

② 職員の身の安全の確保

- 職員自らも避難が必要な状況にあった。一部の職員は、その後の安否確認ができなかった場合があった。また、各避難所に対応していた市職員は避難者名簿に掲載されてはいなかった。
- 被災した職員は、避難所での生活を送り、支援物資の配給など公私の区別に困惑する場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】（1-3 参照）

- ・ 職員の避難行動計画などの策定により、被災状況に応じた避難先などをあらかじめ定めておくことが必要である。

第2節 情報・通信及び情報収集・伝達

- 2-1 津波情報等の収集について
- 2-2 津波情報と避難情報の周知伝達、呼び掛け等について
- 2-3 市災害対策本部と防災関係機関、地域・避難所との連絡について
- 2-4 被災状況、避難者名簿、安否確認等の集約について
- 2-5 避難者、遠方避難者、在宅避難者への情報伝達について
- 2-6 情報提供手段と情報バリアフリー等について
- 2-7 被災者が必要とする情報の種類、内容、時期等について

■ 検証項目ごとの概要

2-1 津波情報等の収集について

一消防本部、地域情報推進班（各応援センター）、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 津波に関する情報

- 海面監視装置が故障し、Jアラート（全国瞬時警報システム）については、機器更新に伴う調整中だったことなどにより、災害情報を入手する手段が限られていた。
- 防災行政無線を放送する部屋からは、海面の状況を確認することはできなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 海面監視装置などの機器整備を強化することが求められる。
- ・ GPS 波浪計など他の情報収集手段を活用することが必要である。

② 被害状況、災害の程度

- 停電により無線機などが使用できず、被災情報を迅速に収集することができなかった。
- 地域の被災状況などは口伝えなどにより、市災害対策本部にもたらされた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害時の職員の臨機応変な対応、情報の能力を向上させる必要がある。
- ・ 避難所などに自家発電装置、無線機などの配置を検討する。

2-2 津波情報と避難情報の周知伝達、呼び掛け等について

—運営班（市災害対策本部・防災全般）より

- ① 震災直後の防災行政無線放送では、その緊急性を十分認識させることができなかった。

- 津波襲来を伝える放送内容では、現時点の海面の状況が分からなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 津波の予測高さを示さないなど、放送内容を工夫する。
- ・ より緊迫した状況を伝えるため、命令口調で放送する。
- ・ 防災行政無線のほか、いわてモバイルメール、エリアメール、緊急速報メール、ラジオなど多様な広報媒体を利用して、住民に周知することが必要である。
- ・ 海の状況が確認できる場所に、放送室等を設置することなどを検討する。

2-3 市災害対策本部と防災関係機関、地域・避難所との連絡について（1-4 に関連事項）

—消防本部、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、広報班（広報活動）、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

- ① 連絡通信手段の途絶

- 震災時、停電などにより通信網が途絶し、市災害対策本部と各応援センター、避難所等との連絡が途絶えた。消防本部では情報収集する手段が限られ

た。大規模災害を想定した通信手段の確保は十分とは言えなかった。

- 各応援センターでは、市災害対策本部の情報が得られなかった。市災害対策本部と小佐野応援センターでは、防災行政無線（子機）により、直接連絡することが可能であったため、近隣の水道事業所などの市組織機関に対して、市災害対策本部の情報を伝達、中継した。
- 各職員が積極的に被災情報などを市災害対策本部に伝達する意識行動が十分とは言えなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 衛星携帯電話を配備（一部設置済）するなどの複数の交信手段が確保される非常通信体制を確立することが必要である。また、その訓練なども充実させることが必要である。
- ・ 各応援センターなどと定期的に情報共有と共通認識を図る機会を設けることが必要である。

2-4 被災状況、避難者名簿、安否確認等の集約について（5-1 参照）

一家屋調査班（家屋調査）、給水班（給水）、消防本部、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、避難所運営対策班（高齢者）、広報班（広報活動）、運営班（市災害対策本部・防災全般）、市民生活・交通班より

① 被災状況の把握並びに避難場所・避難者の把握について

- 被災により、在宅避難者・指定以外の民間避難所等の情報把握が困難であった。給水活動や物資の配布、避難者の把握、安否確認等に支障を来した。
- 震災当初、避難者名簿の作成ができない避難所もあったことから、全体の避難者の把握が遅滞した。
- これらの要因として、震災当初、各避難所に参集した限られた職員で対応したこと、停電によりコピー機やパソコンが使用不能となり、そのほかにも市災害対策本部への伝達方法・更新が円滑に出来なかったこと。各避難所からの避難者名簿が避難所ごとによって時間・様式が異なっていたため、名簿の共有・統一化に時間を要したことがあった。避難者自身も家族などの安否を確認するため、頻繁に避難所を移動し、避難者名簿の更新が頻繁に必要となったことも、

状況をより困難なものにした。

- 在宅避難者の把握については、各応援センターでは、避難所に食料を受け取りに来る住民を把握したが、初期状況では、その確認のみに留まった。給水班では、津波被害の地域内の高台にある無被害の民家状況を十分把握することができなかった。あるいは、その情報が給水活動で重要であることの認識が不足していた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 市災害対策本部と地域間を結ぶ通信体制を確保することが必要である。
- ・ 避難所名簿の様式、報告時刻、入退去の把握方法などを定め、マニュアルを作成するほか、研修や訓練などを実施することが必要である。
- ・ 職員による現地調査などの確認と、住民からの情報提供により、支援の必要性の有無を確認し対応することが必要である。

② 安否確認について

- 孤立集落の発生、被災者などの住民の移動、多数の犠牲者が生じたことで、安否確認をすることに時間を要した。また、職員が様々な目前の業務に追われていたことから、安否確認のみに傾注した業務を行えなかった。特にも震災直後の高齢者などの災害時要配慮者（要援護者）の安否確認は困難であった。
- 安否確認の集約や、確認者への対応・情報提供についても、困難な状況であった。市災害対策本部には、頻繁に安否確認などに関する照会の電話があり、その対応に追われた。
- 各避難所の職員は、安否情報を求める人の身元確認ができなかったことから、情報提供の是非についての判断が難しい場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害時でも通信が可能となるよう、避難所などに情報通信機器を配備することが必要である。
- ・ 安否確認の集約の取扱いでは、発災直後、時間経過後など、その時系列に応じた適切な情報発信の方法を工夫する必要がある。
- ・ 避難者名簿システムなどを整備し、プライバシー、個人情報に留意し、運

用操作訓練などを定期的に実施することが必要である。

2-5 避難者、遠方避難者、在宅避難者への情報伝達について（2-6 参照）

一地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、広報班（広報活動）、避難所運営対策班（高齢者）、都市計画班（仮設住宅；建設）、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 遠方避難者、在宅避難者への対応

- 遠方避難者、在宅避難者の把握が困難で、その情報提供にも格差が生じた。その要因として、避難者の所在確認については、本人の申し出のみにより確認していた状況であった。被災地域の民生委員自身も被災して連絡が取れず、実態がつかめない状況にあった。また、避難者は避難所のみに滞在しているという思い込みなどにより、避難者の行動を十分、把握しきれなかった。
- 各避難所には、定期的に市本部情報を配布した。また、町内会ごとに情報の貼り出し場所を決め、他市町村に避難した人への情報周知協力の依頼などをしていった。
- ラジオ、防災行政無線等の難聴地域、市外避難者に対する情報伝達は困難であった。「さいがいエフエム」を通じて情報発信していることが住民に浸透するまでには、一定の時間を要した。
- 市外避難者、遠方に住む家族等からは、災害復旧に関する電話の照会が多く寄せられた。
- ◎ 震災後の早期に、「さいがいエフエム」が開設されたことなどにより、受信可能な地域の被災者などが災害復旧等の情報を得る機会が増加した。
- ◎ 町内会独自で地域の避難者の把握調査や物資の配給支援を行った。
- ◎ 復興釜石新聞の発行により、被災者に対する情報提供が充実する機会となった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 発災時において、見守りネットワークを通じ、町内会、民生委員から避難者受入れ世帯、空室入居被災者の把握に努めた事例を踏まえ、今後とも地域の行政窓口（各応援センターなど）と、町内会などの地域と日頃の連携関係が重要である。

- ・ 避難者の行動及び地域の置かれた環境が多岐に亘ることを前提とした対策が必要である。
- ・ 遠方避難者に情報が届く仕組みを検討するとともに、「さいがいエフエム」が受信可能な地域においては、その情報発信をしていることを周知する。また、計画的な難聴地域の解消に努める。

2-6 情報提供手段と情報バリアフリー等について（2-5 参照）

—地域情報推進班（各応援センター）、広報班（広報活動）、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 体が不自由な住民への情報提供

- 体の不自由な在宅避難者の中には、各地域の避難所に災害復旧等に関する情報があることは認識しているものの、頻繁に避難所を来訪することができなかった方もいた。体が不自由な住民に対する情報提供が、十分ではなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 地域と連携しながら身体状況に応じた避難者への個別対応に努めるほか、ラジオ等の広報媒体を通じた災害復旧情報の発信とその周知を図り、住民が情報を得られやすい環境を整えることが必要である。

2-7 被災者が必要とする情報の種類、内容、時期等について

—救護衛生班（保健）、総務班、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 被災者の要求・要望に関して

- 被災者の要求・要望が大量かつ多種多様であるとともに、その整理や対応が十分ではなく、必要とする情報も個々で違う場合が数多くあった。また、要求等の内容により、市としての意思決定をする上で、部局を横断する事例については、その調整に時間を要した。結果として、被災者の声を十分に吸い上げることができなかった。

- 災害復旧の進展に伴い、避難者に伝える情報量が増加し、市本部情報の枚数も増加した。避難所の壁などに掲示したが、そのスペースにも限度があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 被災者に対して、「いつ、どのような情報を求めているのか、どのような手段で伝えてほしかったのか」を整理、分析して提供することが必要である。
- ・ 災害時における喫緊な要件に対する、部局を横断する意思決定ができる体制づくりが必要である。
- ・ 被災住民の心情に配慮しながら、その傾聴に努め、丁寧な説明を心掛けることが必要である。
- ・ 各部署が所有する災害・復旧に関する情報の検索機能の充実を図り、目的の情報を入手しやすい環境を整えることが必要である。

第3節 避難誘導・避難行動

- 3-1 犠牲者をゼロにする避難行動のあり方について
- 3-2 避難誘導・支援等担い手の身の安全について
- 3-3 避難誘導、誘導先について
- 3-4 市指定の避難場所・訓練について
- 3-5 災害時要配慮者（要援護者）の避難・誘導について

■ 検証項目ごとの概要

3-1 犠牲者をゼロにする避難行動のあり方について

一運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 多くの犠牲者が発生

- 結果的にこれまで行政が行ってきた防災に関する事前対策・防災の啓発などが十分ではなかった。
- 住民の防災意識が希薄化したことなどにより、迅速な避難行動を取ることができなかったと推測される。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ これまでの行政の防災に対する取組みを再考することが必要である。
- ・ 地域と行政が連携しながら、地震即避難の意識と行動を培うことが必要である。

3-2 避難誘導・支援等担い手の身の安全について（3-5 参照）

一消防本部、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 消防団、民生委員、支援者・災害時要配慮者（要援護者）の被災

- 従前の津波被害想定、避難計画（市）、津波災害時の避難誘導マニュアルが今回の震災を想定しきれていなかった。
- その対応の限界を超えたため、海岸線の浸水区域内が活動区域となっていた多くの消防団員、民生委員などの支援者と災害時要配慮者（要援護者）が犠牲となった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】（3-5 参照（一部重複））

- ・ 大津波警報発表時の活動マニュアル（退避計画）の見直しを行う必要がある。
- ・ 今回の津波規模を踏まえた避難行動要支援者避難支援計画等の策定、避難計画の策定が必要である。
- ・ 避難誘導のルール化、高台などの津波避難場所の設置が必要である。
- ・ 非常時の連絡手段の確保が必要である。
- ・ 水門・陸閘の遠隔操作化が必要である。

3-3 避難誘導、誘導先について

―消防本部、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 車での避難と被災

- 多くの市民が車で浸水区域外に避難したことから渋滞が発生し、多くの人が犠牲になったと推測される。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 車での避難の禁止、ルール化などの方針を定める必要がある。
- ・ 大津波警報発表時の活動マニュアル（退避計画）の見直しが必要である。

3-4 市指定の避難場所・訓練について

―地域情報推進班（各応援センター）、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 避難場所の被災

- 想定以上の津波により、多くの避難場所が浸水した。鶴住居地区防災センターは、津波一次指定避難場所ではなかったが、避難訓練で利用されていたことなどから、震災時も避難場所となり、多くの犠牲者が出た。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 指定避難場所は、可能なかぎり安全な場所とする必要がある。
- ・ 住民に対して、適切な避難場所を周知徹底するとともに、その訓練を繰り返し実施することが求められる。
- ・ 想定以上の災害が生じる可能性があるとの認識の下、地震発生時には、最寄りの高台に避難するという住民の意識の醸成、地域文化をつくることが求められる。

3-5 災害時要配慮者（要援護者）の避難・誘導について（3-2 参照）

―地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、運営班（市災害対策本部・防災全般）、避難所運営対策班（高齢者）より

① 震災前の体制

- 従前の津波を想定した避難計画による対応に限界があった。
- 震災前に災害時要配慮者（要援護者）及びその支援者に対する十分な避難誘導方法などが未整備であった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】（3-2 参照（一部重複））

- ・ 避難行動要支援者避難支援計画等を策定するなどその対策を事前に構築する必要がある。
- ・ 災害時要配慮者（要援護者）とその周辺の方々が日頃、自ら避難方法などについて確認するよう意識を醸成することが求められる。
- ・ 高齢者など災害時要配慮者（要援護者）が高台に居住できるなど、避難しなくてもよい環境づくり、まちづくりを進めることが求められる。

第4節 捜索・人命救助

- 4-1 防災関係機関、消防団、海外からの救助隊等との連携・情報共有について
- 4-2 医療機関、ヘリ救助等との連絡・連携について
- 4-3 人命救助活動における環境・車両・機材等について
- 4-4 孤立地域からの救助について

■ 検証項目ごとの概要

4-1 防災関係機関、消防団、海外からの救助隊等との連携・情報共有について

－消防本部、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 情報共有について

- 震災時、消防本部は消防団との間で、情報連絡手段が限られたことから、消防団の活動内容を十分掌握することができなかった。
- 当市での海外からの救援隊の活動について、運営班では十分把握していなかった。その活動は、県、ほかの応援消防隊などにより把握されていた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 震災後、消防団各部に消防無線のほかに、デジタルトランシーバーを配備し、相互の連絡手段を確保した。
- ・ 市災害対策本部の情報受発信体制を強化することが必要である。
- ・ 大規模災害時には、人命救助活動等を迅速に進めるために、県や市などの各災害対策本部を集約して対応することなどを検討し、防災関係機関の情報共有とその調整を行う体制を整備することが求められる。

4-2 医療機関、ヘリ救助等との連絡・連携について

一救護衛生班（医療）、消防本部、地域情報推進班（各応援センター）、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 連絡・連携について

- 運営班では、市外の医療機関に搬送された傷病者を把握することができなかった。
- 消防本部から、医療機関への連絡には、地震により電話が使用できなかった。ヘリ救助については、県災害対策本部釜石支部が衛星電話で県災害対策本部に要請をしていた。
- DMAT（災害派遣医療チーム）の受入れ拠点は、県立釜石病院（災害拠点病院）であったが、通信網の途絶により、そのことを確認できなかった DMAT は個別で活動したことで、避難所内で医療チームの活動が重複する、地域住民に不審者扱いされる場合などがあった。各関係機関の活動は、十分連携されているとは言えなかった。
- ◎ 医療班が市災害対策本部付近に設置されたことにより、医師のほか関係職員などと、その状況に応じた相談をすることが可能であったこと
- ◎ 県が県内で活動する医療チームに許可証を発行し、その活動を把握したこと
- ◎ 派遣医療チームが、当市で作成した「せいかつ便利帳」を利用して、市内の医療機関、薬局の所在場所を容易に確認できたこと

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 傷病者の把握、搬送などについて、日頃から各関係機関と連携した訓練等を実施する。通信機器の整備を進めることが必要である。
- ・ 市災害対策本部内に医師会、薬剤師会などの協力を得て保健医療班を設置した以後は、避難所での医療チーム活動を調整し、災害時医療から通常時の医療への移行に取り組んだ。

② 薬剤について

- 震災直後の派遣医療チームは、主に急性期医療に対応した薬剤を持参した。また、避難が中長期化した中、被災地での需要は、高血圧等の慢性期医療に

対応した多種多様な薬剤であり、それを個々の派遣医療チームが派遣元から持参してくることは困難だった。

- 初期には、上記課題（持参薬剤のミスマッチング）に対応するため、派遣医療チームが処方箋を本部医療班に持参し、翌日、釜石薬剤師会が処方した薬剤を受け取り、患者に配布するという方法をとっていたが、前日に診療した患者を探し出すのに時間がかかるという新たな課題が発生した。
- このことから、釜石薬剤師会の要請により、日本薬剤師会から派遣されて薬剤師の協力を得て、薬剤師が各避難所を訪問して「お薬手帳」の配付や飲み合わせの指導を行いながら処方薬を個別に配布する方法に落ち着いた。

4-3 人命救助活動における環境・車両・機材等について

—消防本部より

① 消防本部の庁舎の被災

- 津波により、消防本部などがある消防庁舎が被災し、消防車両及び資機材が流出した。このことにより救助活動に支障が出た。
- 各関係機関からの応援隊受入れ場所等に関する情報共有の体制が、事前に構築されていなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 震災後、浸水地域外である鈴子町に新消防庁舎を建設した。車両も更新された。有事の際の退避マニュアルも作成した。

4-4 孤立地域からの救助について

—消防本部、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 孤立地域の把握

- 孤立地域の通信手段が喪失したことなどにより、重篤な傷病者等の発生情報等を入手できなかった。
- 運営班でも、通信機器の使用不能などにより、情報が収集できなかったことから、孤立集落の状況などの把握が困難な状況となった。
- 孤立地域の救助は、航空ヘリによる救出が中心であったが、被災地域が広域であったなどのため、航空ヘリでの対応数が不足した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 孤立が予想される地域に対して通信機器を配備するなどして、その連絡体制を構築することが必要である。
 - ・ 航空ヘリや地上からの救助には時間を要することから、自主防災組織などの活動を強化するとともに、救助活動に必要な資材、備蓄倉庫などの整備を計画的に進めることが求められる。
 - ・ 当市は地形から見ても災害時に孤立地域が多数発生することが予想され、重篤な傷病者等の搬送には航空ヘリでの救出が必須である。専用ヘリポートの設置を検討する。
- ※ 震災時、松倉球技場は大型ヘリの離着陸が可能なことから、ヘリポートとして確保した経緯がある。

第5節 避難所開設・運営

- 5-1 震災直後の被災地域・孤立地域からの搬送、医療、食料について
- 5-2 避難所の開設と避難者名、避難者数の把握について
- 5-3 避難所運営における市職員、派遣職員、学校職員、町内会、避難者等の関係者の役割、配置等について
- 5-4 女性、妊婦、乳幼児、高齢者、障がい者等への生活環境・配慮について
- 5-5 食物アレルギー、慢性疾患のほか健康管理・維持、感染症対策等について
- 5-6 コミュニティの維持について
- 5-7 ペットについて

■ 検証項目ごとの概要

5-1 震災直後の被災地域・孤立地域からの搬送、医療、食料について

一消防本部、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 避難所からの搬送・医療

- 携帯電話等の通信手段が途絶し、搬送・受入れ可能な医療機関が不明であった。また、救急車が利用できず、急病者等を搬送する車の確保が困難であった。
- ※ 個別例では、津波により腕から出血した方や、石應禅寺で心臓病患者への対応として、前者は、石應禅寺から男性3人の付き添いにより、山を越えて医療機関に搬送、後者は仙寿院にいた消防団の消防無線により救急車を確保した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 非常通信機器などを避難所等へ配備することが必要である。
- ・ 医療機関の受入れ体制の充実に向けたその連携を強化することが求められる。
- ・ 各地域が孤立した場合、地域で急病者を搬送する体制を構築することが求

められる。

- ・ 応急処置や被災者の収容が可能となる施設の確認、災害発生時における協力協定体制を構築することが求められる。

② 食料の確保

- 震災後、非浸水区域となる西部地区に避難者が来ることを想定し、各応援センター職員が、買出しに行ったところ、既に被災地以外の住民が買占めを始めていた。大半の店舗は、地震被害と警戒などのため閉店していた。
- 一方、地域で食料等を持寄るなどの対応により、震災から2～4日の食料を確保できた地域もあった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 駆けつけた周辺住民、業者から、各応援センターに支援の申し出があり炊き出しを依頼した事例があった。
- ・ 地域・企業からのおにぎりなどの食料の提供や、遠野市から来た方に物資の買出しを依頼した事例があった。

5-2 避難所の開設と避難者名、避難者数の把握について（2-4、12-2 参照）

一広報班（広報活動）、運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（保健）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（高齢者）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 避難所の開設と避難所運営

- 多数の避難者が発生し、想定を超える避難所が開設された。被災を免れた民家なども避難者の受入れを行った。
- 市地域防災計画では、災害時には拠点避難所等に職員を配置する計画であった。今回の震災は、大規模な災害であったため、全ての避難所に職員を配置することができなかった。大部分の避難所担当職員は、道路も寸断されていたことから、速やかに地域の避難所に行くことはできなかった。震災当初、各避難所に保健師等の医療に関する知識を持つ人材が必要とされた。
- 後日、パソコンが届けられるまで、手書き作業により業務をしていた箇所も

あった。避難所によっては、暖房器具が整備されていなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 発災時、各地域との調整により、可能なかぎり各避難所へ職員を配置できる体制を整える必要がある。
- ・ 平時から避難所としての機能が維持されるよう施設の整備確認をすることが必要である。
- ・ 暖房器具等の避難所運営に必要な備品を計画的に整備する必要がある。

② 避難者名簿の作成・安否確認と避難所運営

- 各避難所において避難所名簿の様式が統一されておらず、その集約、名簿の管理、整理が困難であった。市災害対策本部から複数の名簿作成を依頼される事例のほか、市外に避難した避難者情報の共有が十分ではなかった。
- 震災直後、市役所が被災したことにより、住民基本台帳システムが使用不能となり、転出、転入の把握が困難であった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 安否確認を円滑に行うため、避難者が避難所に入退去する際には、避難者名簿への確実な記載をすることが求められる。
- ・ また、名簿の様式を統一し、避難者名簿システムの構築を検討するなど、避難者情報の共有を図る。
- ・ 住民基本台帳等が災害時においても継続される体制を構築することが必要である。

③ 個人情報について

- 家族等の安否確認のために名簿の開示を求められた場合、避難者が他人に居所を知らせたくないなどの個別事情にも配慮する必要があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 発災当初、名簿を開示していたが、その後、一部避難所では、回答方式に変更した場合はあった。

- ・ 震災時の名簿の開示の是非について、避難所担当者等が現場で判断できる基準を策定することが必要である。

5-3 避難所運営における市職員、派遣職員、学校職員、町内会、避難者等の関係者の役割、配置等について

—総務班、運営班（市災害対策本部・防災全般）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 避難所運営の担い手

- 各地域で自主的に多数の避難所が開設された。開設当初の職員の対応が遅れ、また、主体的な動きができなかった。
- 大災害における市職員等の避難所の開設・運営に関する知識、意識は十分とは言えなかった。
- ただし、職員の配置がされていない避難所でも、町内会や学校関係者が避難者名簿を作成、食料調達、発電機の設置、毛布収集など速やかな開設・運営ができた避難所があった。避難所開設・運営に関する特別な知識がなくても、地域の日頃のつながりにより、避難所が自主的に運営される場所もあった。
- 一方、避難者が被災の状況に動揺し、自主的な運営ができる状況になかった避難所もあるなど、避難所によって違いが生じた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 大規模災害時には全職員が災害対応に当たるという意識の醸成と知識習得の機会を設けることが必要である。
- ・ 避難所運営についてのマニュアルを作成するほか、避難所開設から運営について研修等を実施することが必要である。
- ・ 今後も町内会、学校関係者が避難所運営に重要な役割を果たすことが考えられる。教職員、町内会関係者に対して避難所運営の意識と知識を習得する機会・訓練を拡充することが必要である。行政と地域とが協力できる体制を構築することが求められる。
- ・ 避難所はある程度の期間を経過すると一定のリズムが出て落ち着く。その時点で応援職員を配置することは可能である。しかし、当市職員が巡回などで支援することや重要な情報を丁寧に説明することが必要である。

② 運営に伴う諸問題-責任者、物資配給、マナー等

- 職員が複数配置されていた避難所では、その責任者を明確にする必要があった。
- 服装等から市職員を明確に識別できなかったという指摘もあった。
- 各避難所では、学校関係者と応援等職員との間での連絡調整が十分とは言えない事例も見受けられた。避難者の疲労も蓄積する中、必ずしも対人コミュニケーション能力が高くない職員もいた。
- 避難所で、門限を守らない、避難所周辺での夜遊びする子ども、飲酒による問題行動、支援物資の窃盗など、集団避難生活のマナーを守らない方への対応が必要になった。
- 多数の報道関係者が取材に来たが、担当職員は取材に応じる是非の判断に苦慮した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 市職員が複数配置された場合等において、職員側の運営リーダーを明確にすることが必要である。
- ・ 避難所では、市職員であることが明確になるよう、腕章などを着用し、その身分を明らかにすることが必要である。
- ・ 避難所が長期化する場合には、応援職員を含めた職員の役割分担を明確にし、市職員と応援職員等の緊密な連携により、避難者などに対する連絡等に食い違いなどが生じることがないように留意することが必要である。
- ・ 避難所の自治運営組織等と避難所の秩序維持などについて協議を行うなど、市職員等と被災者個人間の対応にならないよう配慮することが必要である。
- ・ 報道関係者等の取材の対応基準、対応マニュアルを作成することが必要である。

5-4 女性、妊婦、乳幼児、高齢者、障がい者等への生活環境・配慮について（12-3 参照）

一救護衛生班（保健）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（高齢者）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 生活環境の提供について

- 妊婦、乳幼児を抱える家族、子ども、障がい者、認知症、介護の必要な高齢者、負傷者などに配慮した生活環境の提供とその配慮が十分でなかった。
- 毛布等の備蓄用品も不足している中で、被災者一人ひとりが置かれている状況を確認することが困難な避難所もあった。
- 乳幼児がいる世帯は、泣き声に気を使うなど、諸事情により集団で過ごすことができない家族等の中には、車で過ごす避難者もいた。また、乳幼児の泣き声など、母親が他の避難者への気遣い、子どもの世話などのストレスなどから、精神的に不安定となった事例もあった。それを解消するため、空き部屋を用意した避難所もあった。
- 要介護者や認知症などの高齢者、医療行為が必要な方などは、一般の避難所での生活が困難な状況にあった。設置された仮設トイレが全て和式のものであったことなども、一層その生活を困難なものとした。
- その他にも支援を必要とする妊婦の確認、視覚障害者などの要望を確認することが困難な事例があった。
- 要支援者の対応について、家族や介護施設職員のボランティア活動により支えられた部分が多分にあったが、その活動にも限界があり、マンパワーが不足した。
- ◎ 認知症介護を要する高齢者、在宅や仮設住宅での生活が困難な方について、関係者が連絡調整を行いながら福祉避難所へ移送することができた。
- ◎ 避難先や自宅で生活し、自力での入浴が困難な方を把握しながら、老人福祉センター等を利用した入浴・送迎支援を行うことができた。
- ◎ 保健福祉センター内には医療機関、薬局があるほか、保健師や看護師が勤務していたことから、慢性疾患や体調不良者への対応を円滑に行うことができた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 妊婦、子ども、障害者などが安心して避難できるよう、小スペースを避難所の中に確保するなどの配慮をすることが必要である。
- ・ 仮設トイレは洋式トイレとするなど、高齢者等の利用に配慮する必要がある。また、各避難所には計画的なポータブルトイレの配置を検討することが必要である。
- ・ 認知症、重病症、患者等の災害時要配慮者（要援護者）に対応できる福祉

避難所の設置とその情報伝達、移送方法などの仕組みを構築することが必要である。

- ・ 町内会や隣近所、健常避難者の協力を得ながら、高齢者等に配慮した避難所マニュアルを作成するとともに、その研修の充実を図ることが求められる。
- ・ 避難所内で災害時要配慮者（要援護者）の把握を適切に行い、その他の健常避難者との集団生活の適応を確認することが求められる。
- ・ 乳幼児のいる家庭などでは、ミルクや紙オムツなどを備蓄するなど、災害時において、最低数日分の必需品を確保するよう、その周知を図る必要がある。

② プライバシーへの配慮

- 震災当初は、多数の避難者が、狭い空間の避難所での生活を余儀なくされた。
- 計画収用人員を超えた避難所があったことに加え、長期的な避難生活を過ごすことにあたり、避難者個人のプライバシー確保の対応について各避難所で差異が生じた。
- 各避難者を段ボール等で区画することについては、各避難所の状況により、その是非が分かれた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 女性の着替え場所を個別に設けるなど、そのプライバシーに配慮した取り組みが必要である。
- ・ 避難所でのプライバシーに関する指針を明確にし、マニュアルを定めるとともに、避難所運営に関する研修を充実させることが必要である。

5-5 食物アレルギー、慢性疾患のほか健康管理・維持、感染症対策等について

一救護衛生班（保健）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（高齢者）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 食物アレルギー、慢性疾患等への対応

- アレルギー対応のミルク確保、食物アレルギーなどの疾患を有する避難者に対する献立など、栄養管理などの配慮が不足していた。避難者の食物アレルギー

一などに対する事前準備はされていなかった。

- 介護を要する高齢者・慢性疾患を抱える方などへの特別食の提供など食事に関する配慮が十分ではなかった。在宅避難者の酸素ボンベなどの緊急的な確保など、被災者の個々の対応が必要な事例があった。
- 保健師などによる問診のための訪問はあったものの、その状況を把握することに留まり、直接指導で、避難所運営、特に食事を提供する側への指導が十分実施されていなかった。（当初は、食事に特別の配慮が必要な疾患者が一定の期間、カップ麺やパン等により過ごしていた人が多数いた。）
- 冷蔵庫など保存機材の不足により、生野菜・乳製品等の摂取が一定期間出来なかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 保健師、栄養師の連携を図りながら、食物アレルギー団体を的確に把握するなど、可能な限り避難所開設時から特別な支援を要する避難者の個別情報を確認できる体制を構築することが求められる。
- ・ 緊急を要する被災者の個別対応には限界が生じることから、日頃から、かかりつけ医と災害時の対応について協議するようその周知を図ることが必要である。
- ・ 慢性疾患などの通院者には、災害時に目的の服薬品が確保されるよう、「お薬手帳」を携行して避難するようその周知を図ることが必要である。

② 衛生環境・感染症対策

- 震災当初、多くの避難所では、同じ割り箸、紙コップなどを1週間以上に亘り使用し続けた事例があった。石けん、消毒薬、うがい薬などが不足したほか、水洗トイレが使用不能となるなど、避難所の衛生環境は過酷なものとなった。
- 嘔吐、下痢などの症状がある避難者への対応については、救急対応後も経過観察を必要とする場合が多く、個々の避難所は、感染症状を有する避難者への対応は困難であった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 各避難所では、感染症予防のため、手洗い、うがいの励行に努めた。当初、土足としていた避難所をその後、土足禁止とし、出入口を頻繁に清掃する

などの取組みをした事例もあった。

- ・ 感染症が疑われる場合、医療機関等に早急に連絡できる体制を確保するとともに、避難所においても一時的な隔離が可能となるよう、個室などを確保するなどの対策をあらかじめ定めておくことが必要である。

③ 緊急時の保健医療体制の構築

- 保健医療に関する外部支援の受入れの調整は、主に健康推進課が担当した。各避難所や地域住民の健康管理、生活環境の把握等について、十分に統括し、調整することができなかった。個々の住民対応は、各応援センター等で行うことが多かった。
- 各応援センターでは、外部からの情報が得られにくく、全体の動向が把握しづらいことから、被災後の保健活動に不安がある場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 全体の保健活動を調整する健康推進課と各応援センターが、避難者等の情報を共有するほか、その状況に応じた必要な保健体制を検討できる環境づくりが必要である。

④ その他

- 震災が主な起因となった不登校児・虚弱児の対応、自殺予防の対策などについては、必ずしも関係機関との連絡調整が十分とは言えなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 発災時の子どもに関する対策については、行政、学校関係者の間で、その対応を明確にした行動マニュアルを整備することが必要である。
- ・ 被災者への健康状況の悪化に対しては、保健師などによる個別指導の実施に加え、医療機関など関係機関との連携強化を図ることが求められる。
- ・ また、自殺予防対策についても、保健師、臨床心理士などによる相談体制や周りの気づきの体制を構築することが求められる。

5-6 コミュニティの維持について

—地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 被災～避難所生活

- 収容能力の低い避難所があったことに加え、避難所への滞在以後の新たな区画の調整が困難であったことから、地域単位で避難所に収容することができない地域があった。避難所の中では、気心が知れた同じ地域の人たちが身を寄せ合う傾向が見られた。
- その一方で、震災当初は、避難所でお互い助け合い協力していたが、復旧が進むにつれて、家屋の流出の有無など個々の被災状況の違いにより、お互いの心のすれ違いなどの変化が生じてきた事例もあった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 被災当初の段階で、可能なかぎり同一地域の被災者が同一避難所に滞在できるよう、その配慮が必要である。
- ・ 元の居住地に戻るまでの間に、地域の方々が集まれる機会を創出することが求められる。

5-7 ペットについて

—環境班（衛生・ガレキ処理）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 好き嫌い、鳴き声、犬の毛等の苦情、アレルギー・喘息

- 被災者が避難するにあたっては、ペットを伴って避難した人がいた。避難所では、ペットの預かり場所の確保が困難だったこともあり、隠れて飼っている人、周りに気を遣い車中泊を続けた事例があった。
- ペットの同伴を想定した避難所を設置していなかったことから、多くの避難所では、ペットの持ち込みを禁止とし、屋外で飼ってもらおう対応をした場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ペットを同伴した避難者を想定し、ほかの避難者と共同生活が可能となるルールなどの指針を定める。そのマニュアルを作成することが必要である。
- 動物愛護団体、ボランティアなどと連携した、ペットの仮設的な預かり所の設置などについて検討することが求められる。

第6節 物資供給（水、食料、燃料等）・救援物資集配

- 6-1 （震災前）備蓄について
- 6-2 避難所の避難者と在宅避難者の把握と物資供給について
- 6-3 企業・店舗との協力・協定について
- 6-4 物資の受付・受入れ、保管、配送計画等について
- 6-5 集配所の設置、職員配置について
- 6-6 ニーズの把握・調整・配給の方法について
- 6-7 企業・店舗、派遣職員、民間団体、自衛隊等との情報共有・連携について

■ 検証項目ごとの概要

6-1（震災前）備蓄について

一運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（防疫）、給水班（給水）、産業部協力班（燃料）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 物資の備蓄

- 大規模な災害を想定した大量の災害物資の備蓄は、その維持管理、財政的な負担が生じることから、一部限定的な備蓄に留まっていた。そのため、震災当初、各避難所で食料、毛布、暖房器具、燃料、消毒用薬剤、下着等の物資が不足した。
- 3月上旬の寒い時期、ストーブ、灯油の確保など、防寒対策に苦慮した。浸水区域の一部避難所の備蓄物資が流出し、利用できない場合があった。
- 防疫に関しては、部分的な浸水被害などを想定して消石灰や消毒薬を備蓄していたことから、数量が不足した。また、消毒薬等が確保された後は、薬剤に関する職員の知識が不足し、配布の是非の判断に苦慮する場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 発災時には円滑に防災物資を確保できるよう、スーパー等食料販売店との物資供給に関する協力体制を構築することが求められる。
- ・ 各世帯で最低限3日以上生活できる生活用品等の備蓄を推奨することが必要である。
- ・ 電源を必要としない反射式ストーブを確保するなど、冬期の避難に備えた計画的な備蓄が必要である。また、その備蓄を地域に周知する。
- ・ 消毒薬剤については、定期的に、取扱業者などとの在庫状況の確認や必要な場合の提供状況を確認することが必要である。
- ・ 消毒薬剤の取扱いに関するマニュアル等を作成し、職員がその取扱いについて習熟するとともに、市民への基本的な知識を普及・啓発することが必要である。

② 給 水

- 給水が必要な範囲が市内広域に及んだことから、常備していた給水タンクが不足した。給水袋、給水用ポリタンクを新たに浸水した区域（平田、鵜住居）に備蓄して給水作業を実施した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 給水タンクは衛生上、材質はステンレス製が理想であるが、緊急対応として、樹脂製のタンクを購入して対応した。
- ・ 通常の断水（漏水事故等）を想定して、これまで給水袋を各方面へ分散して保管していたが、今回の津波災害を踏まえ、浸水した区域には保管しないなどの対策を講じる必要がある。

6-2 避難所の避難者と在宅避難者の把握と物資供給について

一運営班（市災害対策本部・防災全般）、市民生活・交通班、総務部協力班（物資）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 在宅避難者の把握と物資の配布

- 震災時、在宅避難者の把握が困難だったことに加え、在宅避難者に対する物資供給の連絡が明確に伝わらないなど、その物資配布方法が確立されておらずその支援が遅れた。
- 避難所で生活する避難者には、食料等が配給されているが、在宅の避難者には配給されないとの風評があり、その対応に苦慮した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 町内会、民生委員、行政などとの間で、在宅避難者の把握、物資供給場所の設置・受付など具体的な物資配給方法などを構築することが求められる。

※ 小佐野応援センターでは、見守りネットワークが立ち上げ直後だったが、民生委員、町内会長、近隣住民より、避難者の情報が寄せられ物資配布を行うことができ、避難所との物資支援格差を改善することができた。

6-3 企業・店舗との協力・協定について

一産業部協力班（燃料）、市民生活・交通班、総務部協力班（物資）、地域情報推進班（各応援センター）、運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① スーパー等食料販売店

- 災害時の支援協定などの締結を問わず、支援・協力があつたスーパー等食料販売店があつた一方で、物資供給の依頼が可能であるか不明な場合があつた。
- 食料の調達・供給に関しては、緊急炊き出し対応を依頼する協議が十分整っていなかった。また、ライフラインが切断され、緊急炊き出しすること自体が不可能になる事態が想定されていなかった。
- 燃料供給に関しては、大規模災害時、災害対応車両に燃料供給する施設をあらかじめ設定しておらず、明確な燃料供給の方針を示すことができなかった。また、LP ガス充填施設が被災したことにより、ガスの充填が不可能となり、炊き出しなどに関わる燃料を供給することができなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ スーパー等食料販売店などと支援物資供給に関する協力体制を構築するこ

とが必要である。

- ・ 災害により交通網が寸断された場合を想定し、各地区の炊き出し実施の体制を構築する。
- ・ LP ガス協同組合と災害時協力協定を締結し、災害時に炊き出し施設や避難所に優先してプロパンガスを供給できる体制を構築することが必要である。

6-4 物資の受付・受入れ、保管、配送計画等について（6-6 参照）

一建設班（道路）、救護衛生班（防疫）、総務部協力班（物資）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 物資の受入れ

- 物資の受付・受入れは、支援物資を輸送するトラックの到着時ごとに対応したことから、どこからいつ届くか不明であった。大量の届けられる物資と個人で持参する小規模物資の対応に迫られた。
- 物資の受入れに関しては、物資班と運営班で必要物資についての認識の違いがあった。両方で十分協議されないまま、夏期に要冷蔵が必要となる食料品など、結果として不要な物資の受入れが決定された場合もあった。
- 不要な物資であっても、状況により「善意の申し出」を断れない場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 全国の支援物資が円滑に受入れできるよう、持続可能な体制を構築することが必要である。
- ・ 運営班と物資班の情報共有、共通認識を図る。
- ・ 必要な物資の情報が全国各地の支援者に届く頃には、その物資は既に充足し、不要である場合がある。避難者数、時期（季節）、在庫などを考慮し、計画的に、希望物資を明確にした上で周知することが必要である。
- ・ 古着、個人からの少量の物資、長期保存が困難な物資については、その受取り時期、方法などについて検討することが必要である。

② 物資の保管・管理

- 全国から想像以上の大量の支援物資が提供されたため、効率的に物資を保管する場所の確保が必要となった。
- 震災当初、物資集配の拠点となったシープラザ釜石には、冷蔵保管が可能な設備がなかったことから、時間の経過とともに、傷む食材などが発生した。また、冷蔵庫がない避難所が多かったことから、野菜、生ものの食材配布は困難であった。また、保管の管理上、米などにカビが発生したことがあった。
- 衣料などの支援物資によっては余剰品が生じた。特に、中古服などは、最終的に回収業者にその処分を依頼した。
- 消毒に要する消石灰については、県などから多量に提供されたが、受入れる場所の確保に苦慮した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 統廃合となった校舎や民間の倉庫を借用するなど対応したが、当初から保管場所を想定しておくことが必要である。
- ・ 物資の種類（食料、衣類、青果等）によって保管場所を区分し、一度に大量に来るものは仕分けて置けるようにした。
- ・ 保管が難しい食料などについては、民間業者との協定等により各避難所などに直接供給することなどを検討することが求められる。
- ・ 配給しきれないと判断される物資は、状況に応じて受入れをしないことも必要である。

③ 避難所への配送・物資の配給

- 震災当初、各避難所に避難者数に応じた食料等が配布されたが、避難所では消費しきれず、廃棄せざるを得ない場合があった。避難所では、際限なく届けられる支援物資の保管・管理に苦慮した。
- 品目を明確に分類、管理し、避難者に平等に提供することが必要であった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 余剰となった食料の物資（食料）などは、在宅被災者などへ配布する方法を

地域とともに検討する。

6-5 集配所の設置、職員配置について

—運営班（市災害対策本部・防災全般）、給水班（給水）、総務部協力班（物資）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）より

① 集配所の設置・担当職員

- 集配所の設置は、避難所のみ対象で、避難所ごとに人数確認、各地への配送をした。膨大な物資の供給方法が必要であったが、その計画などが定まっていなかったことから、その対応に苦慮した。
- 物資供給の調整、搬入、苦情処理などを一係が担い、人的体制に無理があった。観光物産協会職員、釜石振興開発職員の協力が大きかった。
- 物資集配の担当課が頻繁に交替したことにより、指示命令系統が不明確だった場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 物資供給の業務は膨大であり、長期間に及ぶことから、担当課（係）を明確にすることが必要である。
- ・ 各地域において在宅被災世帯の代表者を明確にして把握しておくなど、各応援センターで物資供給の方法などを定めておくことが必要である。
- ・ 市職員のみでなく、物流専門業者、ボランティアを含めた関係機関も含めた担当部署、人数配置を検討することが必要である。

6-6 ニーズの把握・調整・配給の方法について（6-4 参照）

—給水班（給水）、産業部協力班（燃料）、総務部協力班（物資）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① 給 水

- 高齢者など、拠点給水場所まで来ることができない利用者からは、個別に

給水を求める要望があった。

- 給水車は渋滞などにより、各給水場所の定められた時間内に給水ができない場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 個別給水は、人的・物的要因から対応は不可能だった。地域での支援方法などを検討することが求められる。
- ・ 需要が多い給水場所に給水タンクを設置し、状況に応じて給水補給を行った。

② 避難所への配送・分配

- 震災当初、多数の避難場所が市内各所に設置、分散していたため、車両・人員が不足し、市職員のみでの配送が困難であった。その後、自衛隊の協力、宅配便事業者等への業務委託により、1日2回の配達業務が可能となった。
- 避難所に物資を分配することに加えて、シープラザ遊においても被災者自身が必要な物資を選択することによる物資配布を実施したところ、会場が混乱する場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 今回の震災での実績を踏まえ、宅配便事業者など集配作業の専門業者に対して物資供給の総括と管理・運営を依頼することが必要である。
- ・ 物資配布の時間や物資の数量など、一定のルールを定めて配布をし、その混乱を抑制することが必要である。

③ 避難者のニーズ・不公平感

- 自衛隊関係者が各避難所に対して実施した生活用品等のニーズの聞き取り調査の実施により、各避難所に対する物資の配送が適切に行われるようになった。
- 時間の経過とともに、娯楽品、嗜好品、特定ブランドの衣類など避難者の要望が多様化し、全ての対応は困難であった。結果として、集積所には配布できない余剰の物資が発生した。

- 寝具など、一定数の同一物資を供給することは困難であったため、避難者間に不公平感が生じないように苦慮した場合はあった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ あらかじめ対応できない物資がある旨を周知する。避難所と集積所の間で「連絡カード」などにより必要な物資の把握に努める。
- ・ 在庫物資及び調達可能な物資を明確にし、その情報を共有することなど被災者へ公平に配布する工夫が必要である。

④ 燃料・給油

- 一般車両に対する燃料供給の明確な基準がなかったため、一般車両に対する燃料供給の判断に一貫性を欠いた。結果として、現在の状況判断で燃料を供給する場合はあった。
- 震災では、被災直後から燃料不足の状態に陥り、緊急車両や重機・発電機への燃料確保を優先したが、遠方から安否確認に来る方から燃料供給の要望が多数あり、その対応に苦慮した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 大規模災害時の一般車両に対する燃料供給基準を作成し、災害時の燃料供給体制を地区別に確立することが必要である。
- ・ 被災地入りする訪問者に対して、大規模災害時において、被災地での燃料確保は困難であることから、その現地調達の自粛について周知することが必要である。

6-7 企業・店舗、派遣職員、民間団体、自衛隊等との情報共有・連携について

一運営班（市災害対策本部・防災全般）、給水班（給水）、総務部協力班（物資）、地域情報推進班（各応援センター）より

① 自衛隊との情報共有・連携

- 通水作業実施に関しては、自衛隊がれき処理班からは、がれき撤去及び仮配管設置の警護などの支援がなされた。

- 給水業務に関しては、給水班（給水）の経験不足から、その初期段階で自衛隊との情報共有・連携が不足する場合があった。
- 物資の配布に関しては、自衛隊、物流業者と物資担当で連携が図られていたが、避難所と物資担当の間に複数の担当者が介在したために、意思疎通が十分ではない場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 物資担当者も各避難所に出向いて、担当者と要望等の調査を行うなど担当者内で協議を行い、情報の共有を図ることが必要である。

② その他

- 各団体との連絡調整は、各担当者同士のその場に応じた状況で実施されていた。担当者以外にその物資の状況を把握していない場合があった。組織全体として避難所への物資配送などの実態を全て把握しているとは言えなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 市災害対策本部、各担当班において、密接な情報交換を行うことが必要である。

第7節 遺体の捜索・搬送・安置・火葬等

- 7-1 警察、消防、自衛隊、消防団等との連携・情報共有について
- 7-2 捜索・搬送等に必要な装備、車、仮安置所、本安置所設置等について
- 7-3 ドライアイス、棺等の手配について
- 7-4 企業・寺院・消防団等との連携等について
- 7-5 職員の配置、心的負担・メンタルケアについて
- 7-6 身元確認～引き渡しについて
- 7-7 遺体の輸送手段、火葬について
- 7-8 他自治体との連携について

■ 検証項目ごとの概要

7-1 警察、消防、自衛隊、消防団等との連携・情報共有について（1-4 参照）

—建設班（道路）より

① 連携・情報共有

- 警察、自衛隊、県職員などで遺体捜索を行った。震災当初、各組織の役割分担などが定まらず、現場の状況で各組織が対応した。連携が不十分で、その調整機能が欠如していた。効率的な業務遂行ができなかった。
- 行方不明者の捜索では、流出した家屋などの取り壊しが必要だった。市職員が家屋の残留物から所有者を確認して、自衛隊に連絡する事例があった。
- 遺体安置所の業務には県職員の協力が当初あったが、数日での撤退となった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 市、警察、県などの関係機関の間で、遺体の処理・業務を整理し、必要な事項、所管を明確にする。また、平時より情報共有・連絡手段を確保することが求められる。
- ・ 遺体搬送業務の担当者を事前に定め、警察などへ連絡することが必要であ

る。遺体搜索に当たっては、その身分を明確にするため、服装や腕章などを着用することが必要である。

7-2 搜索・搬送等に必要な装備、車、仮安置所、本安置所設置等について

—生涯学習スポーツ班（遺体搜索）、運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（安置所）より

① 安置所の立地と装備

- 震災当初、被害全体が把握できず、遺体安置所が不足することが懸念された。遺体安置所が市内各地に複数設置したことから、遺族などは、身元確認に時間を要するなどの負担が生じた。
- 遺体搬送業務に携わる職員には、マスク、ゴム手袋、防護服などの一部が支給されたが、そのほかの必要な装備については、職員個人の判断で調達した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害の種別、地理的条件等を勘案して、適切な場所に遺体安置所を設置することを検討する必要がある。統廃合された体育館などの学校施設を利用し、震災後速やかに安置所を設置することが可能であった。
- ・ 各遺体安置所を移動する交通の確保が必要となり、震災数日後から、各遺体安置所を巡回するバスを運行した。
- ・ 遺体搜索などに携わる職員には、事前に装備品の使用・取扱いなどについて説明することが必要である。

7-3 ドライアイス、棺等の手配について

—運営班（市災害対策本部・防災全般）、救護衛生班（安置所）より

① ドライアイス

- 震災当初、遺体の保存に必要なドライアイスの手配先が不明であった。

② 棺（ひつぎ）

- 震災直後、遺体安置所では棺が不足した。多数の同一規格の棺を確保することができず、納棺に差異が生じた。
- 震災直後から、棺は、大量に発注された。結果として、多くの棺が余剰となった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 遺体の保管・保存に必要な備品・消耗品などの調達に関する仕組みを構築することが必要である。
- ・ 犠牲者が多数発生する大規模災害の場合、遺体安置所に関するドライアイスの確保・保管、棺の組立て、納棺などの専門性が必要な業務については、葬祭業者などとの緊密な協力体制の構築が求められる。

7-4 企業・寺院・消防団等との連携等について

—消防本部より ほか

- 開設した遺体安置所の一部については、市内外の企業の協力により、その施設が提供された。
- 葬祭業者から、遺体安置所の運営などに関する適切な助言を受けることができた。

7-5 職員の配置、心的負担・メンタルケアについて

—生涯学習スポーツ班（救護衛生班）、消防本部、救護衛生班（安置所）より

① 救護衛生班（遺体安置所運営）

- 各遺体安置所では当初、複数の職員の交替により業務に当たっていたが、復旧・復興業務などの事務量が増え、特定の課のみで対応した。
- 不慣れな職員が業務に配置せざるを得ず、業務の引継ぎが円滑に進まない場合があった。
- 同じ職員が継続して従事しており、体力的・精神的にも辛い状態であった。
- 多数の遺体を前にして、遺体を担当する職員の動揺と戸惑いが生じ、そのストレスも大きかった。
- 遺体を担当する職員の知識・経験が不足していたことに加え、遺体対応の手

順が十分理解されていなかった。遺体の発見から検案、身元確認方法、身元不明者への対応などの一部の業務の把握に時間を要した。作法などが不得手であったため、遺体（親族）に対して、失礼に当たる対応があった場合も見られた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 一部の職員に負担が偏らない業務体制の構築が必要である。
- ・ 遺体は、様々な状態で搬入されてくることから、遺体を担当する職員に対しては、こころのケアが必要である。
- ・ 葬祭業者等と連携した協力体制を構築することが求められる。

② 生涯学習スポーツ班（遺体搜索）

- 遺体搜索に関する業務において、従事者の判断のみにより対応するケースが多く、その心理的負担が大きかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 大規模災害では、指揮・命令系統が大切であることから、責任者に対する訓練などを行う必要がある。
- ・ 可能なかぎり想定される業務についての対応を事前に明確化することが必要である。

③ 消防本部

- 惨事ストレスなどについての認識が不足していた。職員の中でも惨事ストレスの症状が見られた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 惨事ストレス対策については、メンタルケアサポートの重要性を理解するとともに、管理職を中心に講習会などに参加して職場内に反映させることが必要である。

7-6 身元確認～引き渡しについて

一救護衛生班（安置所）より

① 遺体に関する情報提供

- 震災当初において、情報が錯綜していたこと、住民基本台帳などが利用できなかったことなどから、不明者発見の手掛かりとなる情報を得る手段がなかった。
- 情報提供に関しても、紙面の貼り出しによる情報提供だったため、名簿などの情報が即応して更新されず、正確な情報を伝えられなかった。
- 遺体の火葬が間に合わず、土葬の方針を一時決定し、その後、撤回した。情報が錯綜し、遺族の感情にも少なからず影響があった。市災害対策本部との連絡手段がない中、情報が不足し、遺族の質問に十分、応じることができなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 発災の初期段階では停電が予想されるため、住民基本台帳などの情報が利用できるよう、その対策を講じることが必要である。
- ・ 遺体安置所での情報収集・情報提供のための遺族に対する対応マニュアルを整備することが必要である。

② 検死・遺体の引き渡し・身元不明受付

- 震災当初、検死などの遅れにより、一部の安置所では、遺族を長時間待たせる場合があった。遺族に何度も足を運ばせる場合があった。
- 身元の確認、火葬等に時間を要したことにより、遺体の傷みが進んだ場合があった。
- 遺体引渡しについては、遺族から依頼された葬祭業者が突然遺体を引き取りにきたり、霊柩車が予定時間に到着しないなどその対応に苦慮した事例があった。
- 担当課間の連絡体制が十分ではなかったことなどにより、出棺時刻の予定時間が遅れ、遺族を長時間待たせた事例があった。

7-7 遺体の輸送手段、火葬について

一運営班（市災害対策本部・防災全般）、市民生活・交通班、地域情報推進班（各応援センター）より

① 遺体の輸送手段

- 多数の遺体を市内外の火葬場に搬送するに当たり、その車両が不足した。
- 出棺に当たっては、霊柩車の仕様が異なり、同日時の出棺の場合、差異が生じた場合があった。

【対策・改善の方向性】

- ・ 遺体の搬送について、葬祭業者などとあらかじめ協定などを締結するなど円滑な出棺が可能となる仕組みなどを構築することが必要である。

② 埋葬（土葬）の準備

- 犠牲者数の見込みが把握できず、火葬対応が可能かどうか不明であったことに加え、長期間に亘る遺体の保管などについての知識と経験がなかったことなどから、埋葬（土葬）の実施を一時検討した。
- 結果として、埋葬方針は撤回したが、身元が判明しなければ埋葬（土葬）する方針は、遺族に焦燥感と失望感を感じさせる結果となった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 遺族等の心情に配慮し、広域的な協力を得ながら可能なかぎり、火葬の実施に努めることが必要である。

③ 火葬場の処理能力等

- 震災犠牲者が膨大な数であったため、火葬場の処理能力を超える事態となった。震災直後の停電、燃料不足などにより、火葬場の処理能力を十分に発揮できない状況に置かれた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害による死者数を想定しながら、非常用電源設備の充実や燃料の備蓄、一定の遺体の火葬や安置機能を確保することが求められる。

7-8 他自治体との連携について

—運営班（市災害対策本部・防災全般）より

① 火葬場の不足

- 被災者数の実態把握が困難な状況にある中で、市内の火葬能力を超えた場合の想定がされていなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 他自治体への火葬依頼の方法、手段が蓄積され、協定締結などにより事前の備えが可能になった。

第8節 津波漂流物（がれき）撤去

- 8-1 道路啓開、遺体捜索とがれきの撤去について
- 8-2 膨大ながれき撤去について
- 8-3 仮置場の確保、予算について

■ 検証項目ごとの概要

8-1 道路啓開、遺体捜索とがれきの撤去について（8-2 参照）

一建設班（道路）、運営班（市災害対策本部・防災全般）、環境班（衛生・ガレキ処理）より

① 車両や危険家屋、損壊家屋解体等における諸問題

- 震災直後には、まず車両（動産）と倒壊寸前の家屋・危険家屋（不動産）の権利者の確認や、その撤去行為の承諾・意向確認が問題となった。
- 立会いが無いまま解体が行われたため、損壊家屋の誤解体が行われた事例があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 三色旗の掲示による意思表示と連絡先などの情報を収集し、建物所有者の立会の下で確認しながら、がれき撤去及び建物解体を進めた。
- ・ 土地家屋の所有者を迅速に確認するための情報共有の体制を構築することが必要である。
- ・ 職権対応を可能とする法（条例）などを整備することが必要である。

② 作業上の問題

- 震災直後、浸水区域では、がれきにより道路の通行が遮断された。
- 情報の遅延あるいは不足に加え、各業務組織（トップ）間での調整が不足したこと、また、自衛隊の活動は公共地等に限られたこともあり、思うようにがれき撤去・道路啓開が進まなかった。

- 急きょ、道路啓開の必要に迫られたが、狭隘な地域で遺体捜索とがれき撤去が同時並行で行われる場合は、作業の効率が低下した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 建設業協会などによる素早い復旧作業が可能となる環境を整えることが必要である。

③ 担い手・作業者の問題

- 効率的かつ迅速ながれき撤去及び損壊家屋解体に対応する経験・知識、技術を有する地元業者の人材が不足していた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 本格的な処理事業に向けた処理方法などを検討するための試行事業の実施を通じ、地元業者の技術の習得を図った。

8-2 膨大ながれき撤去について（8-1 参照）

一建設班（道路）より

① 仮置場、家財の保管場所等をめぐる問題

- 広大な仮置場が確保できず、3か所に分散保管した。昼間は、管理のため、人員を配置したが夜間は無人となったことなどから、被災車両仮置場において保管車両の盗難が発生した事例があった。
- 損壊家屋解体に伴い、使用可能な家財道具の保管場所の提供要望があったため、保管場所を確保した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 警察署に対し、夜間パトロールの協力を依頼した。
- ・ 旧学校施設を家財等の保管場所として活用し、要望に対応した。

8-3 仮置場の確保、予算について

一環境班（衛生・ガレキ処理）より

① 仮置き場に関する諸問題

- 狭隘な土地事情であるため、仮置場の確保が問題となった。また、がれきの発酵熱による火災が発生した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害時に備え、災害内容、規模に応じた仮置場となる用地の確保を検討することが必要である。
- ・ 各仮置場のがれき内部の温度管理を徹底した。

第9節 仮設住宅

- 9-1 膨大な仮設住宅需要について
- 9-2 入居者選定について
- 9-3 赤十字等から提供された救援物資提供について
- 9-4 仮設住宅の構造、不備について
- 9-5 入居におけるコミュニティについて
- 9-6 入居者の健康維持について

■ 検証項目ごとの概要

9-1 膨大な仮設住宅需要について

一都市計画班（仮設住宅；建設）より

① 仮設住宅の設置・手続きについて

- 市内が狭隘な土地環境であることに加え、建設が必要な仮設住宅戸数が3,000戸と膨大であったことから、仮設住宅の設置場所の確保が困難であった。
- 被災者に情報を伝える手段が限られていたことから、仮設住宅建設の方針、申込み方法などの情報が避難所に十分届かなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 仮設住宅の設置可能な場所等を想定しておくことが必要である。
- ・ 避難所、知人宅避難者等に対する情報伝達方法を地域とともに構築することが求められる。

② 人手・マンパワーについて（9-2 参照）

- 都市計画班（仮設住宅；建設）の事務所が全壊したことにより、業務の再

開に労力を要し、人手が足りない状況が続いた。

- 緊急を要する復興業務が多数あったが、多くの技術職員が仮設住宅の業務に一時期専念せざるを得ない状況となった。
- 予想以上に被災者からの苦情対策に追われた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 仮設住宅の申し込みなどの対応に関する非常時の人員体制を整えることが必要である。

9-2 入居者選定について

一仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）、地域情報推進班（各応援センター）、都市計画班（仮設住宅：建設）より

① 遠方避難者対応

- 市外などの遠方避難者の所在を把握することが困難であったため、仮設住宅の入居に関する十分な情報を遠方避難者に伝えられなかった。個別郵便、電話といった情報伝達には限界があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 非常時の遠方避難者に対する情報伝達方法を構築することが必要である。

② 苦情の殺到（9-1 参照）

- 都市計画班では、希望入居場所と優先順位を点数化して、点数の高い順に入居者の選定を行った。その選定方法が被災者に分かりにくかったため、入居者の選定方法等に関して苦情などが殺到した。
- 被災者の入居実態が見られず、物置部屋などとして利用されている事例も見られた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 仮設住宅の入居選定に当たり、申請データを点数化したことで、優先順位により配慮すべき世帯から入居させることは評価しつつも、抽選による選

定方法も考慮する必要があった。選定方法について、その理解を促す丁寧な説明が必要である。

- ・ 入居について、り災証明などにより世帯員の構成などを確認することが必要である。

9-3 赤十字等から提供された救援物資提供について

—仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）より

① 支援対象世帯の範囲に関する問題

- 日赤の支援により、被災者に対して配付した日赤家電6点セットは、最後まで、みなし仮設や在宅の被災した世帯は対象とならなかったことから、被災者間に格差と混乱を生じさせ、不平等感が生じた。
- 当初、日赤より、家電の設置に当たり、支援対象の家電6点を現に保有しているかどうかの調査を求められ、既に家電を設置している場合は対象外とされた。このことが不平等感を生み、家電配付後、しばらく経って、改めて除外された家電を希望する事例が多数生じ、再度、配付することとなった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 当初の日赤の説明は、市内の被災世帯数の枠の中で、対象をどうするかは、各被災自治体に委ねるということだったが、福島原発による被災者の増加等により、当初の説明は撤回された。このような支援は、最終的に全国的な均衡を保ち実施されることから、被災者のために行った迅速な情報の発信が逆効果となる。情報の発信は、情勢を見極めて慎重に行う必要がある。
- ・ 被災者に混乱や不平等感を与えない、あるいは、被災世帯や被災自治体の状況に配慮した民間支援のあり方が必要である。

9-4 仮設住宅の構造、不備について

—仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）、地域情報推進班（各応援センター）、都市計画班（仮設住宅；建設）より

① 設備の問題

- 寒冷地仕様、風除室がないことなど利便性に対する配慮が不足している場合があった。風除室、追い焚き機能付き給湯器など追加設備工事が複数に亘り実施され、入居者の生活にも負担が生じる場合があった。
- カビや結露の発生、隙間のある構造、室内に侵入するアリ対策などの対応が必要となった。
- 建設担当業者の違いにより、仮設住宅の仕様に差異が生じていることに関する問い合わせが多数あった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 仮設住宅の設備に関する課題については、県などに要望した。
- ・ 寒冷度合いにより、当初建設からの標準仕様とすることが必要である。その他にも、アリの侵入、雨漏り対策が必要である。

9-5 入居におけるコミュニティについて

一仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）、地域情報推進班（各応援センター）より

① 入居に関する諸問題

- 地域性が最優先された入居基準ではなかったことから、既存のコミュニティ組織が分断され、仮設住宅、自治会設立まで時間を要した場合があった。
- 同一地域の避難者で、個々の入居日が異なった場合、その決定方法について、避難者の間に疑義が生じる場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 地域コミュニティを維持・確保する観点から、一定程度、地域性を考慮した入居基準を考慮することが必要である。
- ・ 地域コミュニティを優先した入居基準である場合は、可能なかぎり地域住民が同日に入居できるような配慮をすることが必要である。

② 自治会の設置

- 入居当初は、個人から仮設住宅の住環境に関する苦情が多数寄せられた。
- 仮設団地のごみ集積場所の掃除など、共同利用場所の入居者による管理が円滑に出来ない事例があった。
- 仮設入居直後は、仮設住宅の運営を担当する部署（職員）が定まっていなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 仮設住宅の自治入居会が設立された後は、苦情件数は減少した。要望内容も入居者間で協議・調整されたものに収められた。
- ・ 自治会設置は、入居者の生活に直接関わるごみ管理、駐車場など環境整備の問題から提起すると円滑に進んだ。
- ・ 市に仮設住宅運営センターが設置された後、派遣職員の協力を得て、自治会の設置に取り組んだ。
- ・ 外部の応援職員を積極的に活用することが必要である。当初、被災者要望に市職員のみでは対応できない場合があった。

③ 隣人トラブル等

- 仮設住宅は構造上、隣に接する入居者の生活音がよく耳に入ることに加え、慣れない仮設住宅の生活から、住民同士のトラブルに発展する場合があった。
- 生活習慣の異なる避難者が長期に亘り生活することで、いさかいが生じるなど深刻化する場合もあった。乳児の夜泣きなどの対処は難しかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 住民トラブル等に対応する職員は一方に加担せず、公平な立場で臨むことが必要である。

9-6 入居者の健康維持について

一仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（高齢者）より

① 心身の健康

- 仮設住宅内での孤立死・自死が発生する事例があった。また、引きこもり及びアルコール依存者の入居者に対する支援が必要となっている。
- 生活不活発病の発症及び生活機能の低下、結露、カビによるアレルギーや肺炎などが住宅環境に起因すると見られる疾患の事例があった。
- ◎ 毎朝ラジオ体操などを実施している仮設住宅などでは、入居者が定期的に集まる機会が増加し、入居者間のコミュニティ形成を促進する契機となった事例があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 傾聴者（行政、社協、専門家、ボランティア）の連携の下、対応する必要がある。
- ・ 早期に必要な支援につなげるためには、入居者の実態把握が重要であり、早期に調査に取り組めるよう、専門職ボランティアを含む必要な人員を配置することが必要である。
- ・ 仮設住宅などの連絡相談員・自治会・保健師が密に連携を図り、必要に応じて、速やかに適切な専門機関につなげる必要がある。
- ・ 生活不活発病や介護予防に関する知識の普及と自らが積極的に予防に取り組もうとする意識を持つための普及啓発活動を行うことが必要である。
- ・ 仮設住宅仕様の改善・充実が求められる。

第10節 ボランティア

10-1 ボランティアセンターの開設と運営について

10-2 ボランティアの受入れ、マナーについて

10-3 ニーズとマッチング、役割分担、ボランティア・コーディネートについて

10-4 （長期化に伴う）ボランティアと自立について

■ 検証項目ごとの概要

10-1 ボランティアセンターの開設と運営について

―地域情報推進班（各応援センター）より

① 多くのボランティアの訪問

- 震災当初、多数のボランティア、NPOの支援者が来訪したが、どのような団体なのか素性が不明だったため、その対応に苦慮した。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 早期に、釜石市社会福祉協議会にボランティア活動センターを設置し、支援者の総合窓口として位置づけした。
- ・ 各団体の活動報告会を開催した。

10-2 ボランティアの受入れ、マナーについて

―仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）、地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）より

① ボランティアの意識・マナー等

- モラルや活動意識が希薄な一部のボランティアがあった。避難所に直接出向き活動したボランティアの中には、住民とトラブルになる場合があった。

- ◎ 趣向を凝らしたボランティア活動により、引きこもり防止などに役立った事例があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ ボランティアの受付時に活動内容を確認する体制を整える。

10-3 ニーズとマッチング、役割分担、ボランティア・コーディネートについて

—仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）より

① ニーズとマッチング

- 被災地の状況を理解しないまま自分の思いで支援をしている一部のボランティアも見られた。
- 震災後、被災地の現状を正しく把握されずに支援物資が届けられる場合があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 今求めていること、求めていないことなど被災地、被災者の現状を広く発信し、支援者の理解を深めることが必要である。

② 受入れ窓口

- 芸術、文化、歌、踊りなど多数のイベント、団体の受入れの体制が整っておらず、その対応が遅れた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 受入れ担当課を定めるなどその体制を整える。

10-4 （長期化に伴う）ボランティアと自立について

—仮設住宅運営センター（仮設住宅：運営）より

① 支援される側の意識・姿勢

- ボランティア支援があることが常態化し、被災者がボランティアに過度に依存している傾向が見られる場合があった。被災者の自立性が損なわれ、「支援慣れ」の状況が出てきている状況があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ ボランティア・支援団体と今後の復興進捗状況を共有し、支援の在り方について協議することが求められる。
- ・ 住民参加型の支援、自主的に行動することができる環境を整えることが求められる。

第11節 国・県・他自治体等の応援

11-1 受入れ（受援）について

11-2 派遣職員の宿泊先・生活環境等について

11-3 派遣職員に依頼する業務について

■ 検証項目ごとの概要

11-1 受入れ（受援）について（10-3 参照）

—地域情報推進班（各応援センター）、総務班より

① 受援に関する問題

- 大規模災害を想定した受援体制が構築されていなかった。災害時の受援業務が定まっていなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 今回の災害を教訓にした受援体制の構築を図ることが必要である。
- ・ 受援業務を明確にした事業継続計画（BCP）を策定することが必要である。

11-2 派遣職員の宿泊先・生活環境等について

—総務班より

① 宿泊施設の確保

- 民間宿泊施設が被災したこと、また、多くの公共施設は、避難所として利用されたことから、避難所運営以外の派遣（応援）職員の宿泊場所の確保が困難であった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 避難所運営での業務を担当した派遣職員は、各避難所で宿泊した。
- ・ 災害時、民間宿泊施設又は公共施設での宿泊利用が困難な場合は、一般民

家に対して協力を依頼できる体制を検討することが求められる。

11-3 派遣職員に依頼する業務について（11-1 参照）

—総務班、避難所運営対策班（ボランティア・義援金・救援物資）より

① 市及び派遣された職員の側から見ても、有効に活用することが困難であったこと

- 義援金等の申請相談・受付窓口の場合、派遣期間が短期である場合は、支援制度単体でも専門的かつ画一的に判断できなかった状況に加え、相談者のニーズが各種支援制度全体という多岐に亘ることも多く、短期間では制度の理解が困難であった。
- 短期間の派遣職員を交替で受入れる場合、交替のある都度、制度内容も含め業務全般を説明する必要がある、市職員にとって負担が大きかった。
- 1か月以上のある程度長期的な派遣職員であっても、被災から3か月程度の業務混乱期においては、派遣された職員の意欲に応じて、能力に見合うだけの有効な活用は、市及び派遣された職員の側から見てもできなかった。
- 各種申請受付関係の業務では、金銭に関することなど複雑な案件も多いことから、派遣期間が短期となる応援職員の対応には限界があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 派遣先の団体において、派遣職員の交替時に、市職員を介さずに派遣業務を終える職員と交替する職員間で引継ぎをするなどの配慮が欲しかった。
- ・ 避難所運営対策班（ボランティア・義援金等・救援物資）においては、専ら業務内容を管理したり調整したりする者が不在であったことが、有効に活用できなかった要因の一つと考えられる。
- ・ 担当部局の職員全てが停滞できない本来業務を行う一方、それを免れた職員は、数多くの被災業務を分担し、各職員が個々の業務を専任で担い、プレイヤーから逃れマネージャー的業務に専任できるだけの余力はなかった。
- ・ 短期間の派遣職員が適さない業務等を調整し有効に活用するためには、市災害対策本部での調整機能が必要である。
- ・ 派遣職員の意欲に応え、その能力を十分に活用できるだけのノウハウを明確にすることが必要である。

第12節 災害時要配慮者（要援護者）対応

- 12-1 震災直後の災害時要配慮者（要援護者）の実態把握について
- 12-2 災害時要配慮者（要援護者）への対応と職員・医療関係者の配置について
- 12-3 避難・避難所生活、支援者等について
- 12-4 避難場所、福祉避難所について

■ 検証項目ごとの概要

12-1 震災直後の災害時要配慮者（要援護者）の実態把握について（3-5 参照）

—地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（高齢者）より

① 実態把握について

- 大規模災害により、地域の被災状況を十分把握することができず、把握に要する職員も不足した。また、実態把握についての事前の想定や、対応方法が十分確立されてはいなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害時、介護サービス事業所など関係機関からの必要な支援が得られる協力関係の構築をすることが求められる。

12-2 災害時要配慮者（要援護者）への対応と職員・医療関係者の配置について（5-2 参照）

—地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（高齢者）より

- 職員が目の前の避難者対応業務に従事せざるを得ず、早期の高齢者等に対する十分な安否確認の対応ができなかった。
- 震災当初、各避難所には医療従事者がいなかった。または不足しており、そ

の役割が求められた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 今回の災害を教訓にした社会福祉法人、介護サービス事業者との情報共有により連携体制を構築することが求められる。
- ・ 医療従事者を配置することで、薬剤の適切な管理、避難者の体調管理、感染症予防、往診介助・搬送などの支援が可能となることから、その配置・調整を行う部署を明確にする必要がある。

12-3 避難・避難所生活、支援者等について（12-4 参照）

―地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、避難所運営対策班（高齢者）より

- 事前の想定と準備不足に加え、多くの地域が孤立化したため、情報把握ができず、具体的な対応策を講じることができなかった。
- 認知症に関する知識が十分普及していないため、認知症を抱えた避難者に対し、他の被災者から誤解を受けた対応があった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 社会福祉法人との情報共有や意見交換等により連携体制を構築することが必要である。
- ・ 認知症高齢者やその家族への対応方法の周知を図るなど、認知症に関する知識の普及啓発活動を実施することが必要である。

12-4 避難場所、福祉避難所について（12-3 参照）

―地域情報推進班（各応援センター）、避難所運営対策班（避難所総括）、避難所運営対策班（高齢者）より

- 各避難場所及び避難所は、特に災害時要配慮者（要援護者）を意識した、また、受入れを想定した施設とはなっていなかった。
- 震災前、福祉避難所の設置や具体的対応について、検討ないし位置づけがされていなかった。また、一般避難所で対応できない高齢者を受入れる福祉避難所がすぐ開設されなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 災害派遣福祉チームの派遣要請を検討することが必要である。
- ・ 福祉避難所を事前に指定するなどの体制の整備、運営に必要な介護用品や福祉用具が迅速に確保されるよう、具体的な対応計画を構築することが必要である。

第13節 その他

- 相談窓口について
- 災害援護資金の貸付について
- 生活再建支援金について
- 災害弔慰金について
- 義援金（国・県）について

第1項 相談窓口について

- 窓口対応が混乱した。綿密な業務管理や業務分担、人的体制が整わないまま相談窓口に入入せざるを得なかった。他業務と並行して行わなければならない、綿密な対応ができなかった。
- 4月11日に開設したが、相談者が殺到し、膨大な申請を抱えたが、データ入力等の作業が進まず、進達などの流れができるまでに時間を要した。窓口対応が徹底できず従事職員の混乱を招き、職員の疲労が顕著であったが、マンパワー不足により、どうすることもできなかった。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 円滑な事務処理を進めるため担当責任者を分け、全体総括担当・相談窓口担当・データ整理担当、そして各支援制度の担当は、課事務室にて申請処理や電話相談に専念しながら、窓口担当職員に時系列で変わる制度を随時、情報提供できるだけの体制づくりが必要である。

第2項 災害援護資金の貸付について

- 要件を満たしていれば、出来るだけ早く貸付を決定したが、きめ細かい相談に応じるという視点に欠けていた。このことで、貸付件数が被災自治体の中でも突出して多い状況になったと考えられる。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 被災世帯の生活再建支援を長期的な視点で考えた場合、将来、償還が生じるという認識を強く持ってもらい、必要額の精査等、被災世帯が将来に繰り越す負債を最小限にする工夫が必要である。

第3項 生活再建支援金について

- 県が指定した長期避難区域の指定が、丁目ごとであったため、同様の状況にあった浸水区域のアパート上層階に居住していた一部損壊の世帯等において、対象内容が不公平となる状況を招いた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 長期避難区域の指定が、地域の実情にあった指定がされるよう要望する。

第4項 災害弔慰金について

- 「主たる生活維持者（500万円）」と、その他の者（250万円）との判別が制度上、困難だったこと、生計維持者＝世帯主という誤った認識をもった申請者が多数いたこと、他の被災自治体と均衡を図る必要があったこと、施設・医療機関等からの資料等の情報収集に時間を要したことなどによって、支給を開始する時期が遅れた。
- 弔慰金の不支給の決定、特に関連死が認定されない場合には、丁寧な説明を必要とした。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 国において、主たる生計維持者の判断について、各ケースに対応可能なように明確化を図り、自治体間の判断に差が生じないように徹底することが必要である。
- ・ 高齢者にも分かりやすいように、生計維持者や受給者の順位等を理解してもらえるような説明資料が必要である。

第5項 義援金（国・県）について

- 当初、県の交付要綱どおりに処理できないケースも多く、義援金（住宅損壊）支給決定のための要件確認等に時間を要した。「生活の本拠地」の解釈が曖昧だったことなどで、住民登録のない人の申請対応や支給対象に関する不満への対応に苦慮した。
- 前計画に位置付けのない別業務も一係が主体となって対応していたことなどもあり、マンパワーが不足していた。

【主な対策（対応）・改善の方向性】

- ・ 全庁的に業務分担の平準化、膨大な業務量・長期に対応できる複数の職員（多数の人に指示する必要があることを考慮して、係長クラス以上、精神的なダメージに十分配慮して臨時職員や外部の支援職員）を確保し、義援金の種類に応じた体制の構築が必要である。
- ・ 寄せられる義援金の時期を逸することなく、迅速かつ有効活用できる体制づくりと手順書の作成が必要である。

釜石市東日本大震災検証報告書【災害対策本部編】
(平成 26 年 度 版)

2015 年 9 月 発行

釜石市

〒026-8686 岩手県釜石市只越町 3 丁目 9 番 13 号
TEL (0193) 22-2111 (代表)
