

第3章 県災害対策本部連絡員意見交換会

記録・検証を、より多角的な視点で行うことを目的として、東日本大震災の発災以降、県災害対策本部事務局と各部局庁（警察本部含む。）との総合調整を担った各部局庁本部連絡員^{*}による意見交換会を実施した。意見交換会にあたり、「県災害対策本部事務局との連絡調整等」、「各部局庁の災害対応、役割分担等」、「その他」の3つのテーマを設定した。

以下は、平成24年11月に実施した意見交換会の記録である。

※本部連絡員

「本部連絡員は、所属部と災害対策本部事務局との連絡調整並びに所属部に係る被害又は災害対策活動に関する情報の収集伝達及び資料の整理等の事務に従事する。」（宮城県災害対策本部要綱第7条第2項より抜粋）

1 県災害対策本部事務局との連絡調整等への意見

県災害対策本部の運営全般については、県災害対策本部会議（以下「本部会議」という。）にマスコミが同席したことで情報がスムーズに伝達されたことや、出席した国の担当者を通じて省庁に直接要望が伝わったなど、効果的であった面が挙げられた。

一方で、県災害対策本部事務局の組織としての機能の不備、会議資料の統一、会議内容の記録・情報共有などは、改善すべき点として意見が出された。主な意見については、以下のとおりである。

<県災害対策本部会議の運営>

- ・本部会議は県全体の課題についてある程度その場で結論を出すことが出来たので、有効に機能していたのではないかと考えられる。また、国に対しての要望を政府関係者に直に伝えることができ、国には迅速な対応をしていただいた。
- ・本部会議を公開したことでマスコミを通じて県民に周知すべき事項を直接アピールできた。
- ・本部会議を開催した庁議室にはかなりの人数が出入りしており、一旦庁議室から外に出してしまうと再度中に入るのは困難であった。本部会議では重要な決定がなされているにも関わらず、担当として室内に居ることが出来ない状態となっていた。参加せずとも内容が把握できる、全庁的な情報共有の対応が必要である。例えば、会議メンバーのみが庁議室に入り、他県の応援職員やマスコミには別室を設ける等の対策が必要である。
- ・“記録”という視点が欠けていた。本部会議録を作成していないことを新聞報道され、後から作成したこととなったが、事後対応ではなく、記録担当（例えば速記者）を配置して全庁的な情報提供を行う必要があったと考えられる。
- ・本部会議で議論されている内容を庁内放送で流す等によって、県庁全体で災害対策に当たっている雰囲気作りを行っていけばよかったと考えられる。そういった情報連携、広報という点は県災害対策本部事務局ではなく、本来の業務である主務課が担当することもできたのではないかと考えられる。
- ・本部会議の定期的な開催は、発災直後から落ち着きを取り戻してきた時期になると、他都道府県の職員や報道関係者が多く参加するようになったため、庁議室の定員を超過し、会議の内容が聞き取りづらくなっ

ていた。また、他県応援職員への資料提供についても、代表の方のみでなくすべての方に同様の資料を提供しなければならない場合もあり、準備に時間を要した。

- ・本部会議資料の様式が統一されていなかった。各部の記載項目が様々であり単純に様式の統一は難しいが、ある時期以降には様式の統一・見直しが必要であろう。

<県災害対策本部の事務局機能>

【情報収集・伝達】

- ・市町村は被害状況について、県災害対策本部事務局に加え、各部局や各担当課に報告を行ったケースも見受けられたことから、このような重複報告等の事態を防止するためにも、情報の共有化、一本化が必要である。
- ・災害の規模が甚大であったため、発災直後は県災害対策本部事務局に物資不足状況、道路啓開状況の確認を行っても、系統的に情報を取り出すことは不可能であった。多少落ち着きを取り戻した時期には、各課に業務が振り分けられたものの、細分化によって逆に情報が取りづらくなり、情報を集約している“キーマン”がおらず、誰に聞いたらよいか分からない状態となっていた。“情報の一元化”が大事であると言われているが、今回のような大規模災害時は“情報の共有化”がむしろ重要なのではないか。
- ・災害救助法は、市町村や県災害対策本部事務局からの被害報告に基づき適用有無を判断することになるが、今回の震災では通信網が断絶され、直ちに被害報告を得ることができなかつたため、マスコミ報道等の情報により同法適用を前提として厚生労働省との協議を進めた。今回のような大規模災害時には、本庁事務局や被災が比較的少ない支部内で直接現地に足を運ぶチームを編成して情報収集や状況報告することも必要である。
- ・発災当時は異常な混乱のため、情報伝達がうまくいかず、2階講堂の県災害対策本部事務局内で職員や関係者がタライ回しにされていた。講堂の入り口でどこに繋がれば良いか采配（案内）する部門があればそのような事態を防止できたのではないかと考えられる。
- ・復旧期においては、地方本部の活動が十分伝わってこなかったことが課題となっている。地方本部としての対応の方向性や一定期間内の状況を確認する場を、本部会議の中で設ける必要があったのではないかと考えられる。

【人員体制】

- ・県災害対策本部事務局については、当時の人数で対応可能であったのかが疑問である。緊急的に招集される応援職員についても、あらかじめ部局ごとに割り当てや派遣人数も定めておき、事前の訓練やシミュレーションを実施しておくべきである。
- ・県災害対策本部との連絡調整のため連絡票を作成したが、発災直後は事務局員が多忙を極めており、誰に渡せば対応してもらえるのか不明確な状況であった。また、連絡票によって提供（要請）した情報に対して、県災害対策本部事務局側からの完了等の返答が基本的に無かつた。
- ・幹部会はメンバーが限定されており、各部局の役割を明確にする点において効果的に機能した。但し、幹部会での議論により部局間の連携が必要とされた案件について、県災害対策本部事務局では、必要な調整機能の発揮やどう対応がなされたかという結果まで把握できていないケースがあった。
- ・各部から県災害対策本部事務局内に人員を派遣していたが、指示不足のため、職員の役割分担が不明確な場合があった。非常事態の中でのリーダーの在り方を明確化しておくべきである。
- ・県庁2階講堂の県災害対策本部事務局は、かなりの混乱があり組織として機能していなかつた。物資支

援の要請などは、依頼した案件が放置されていたため、事務局の担当者個人を決めてマンツーマンで最後まで状況を確認しなければいけなかった。

- ・発災当時は、県災害対策本部事務局が飽和状態であり、各業務について誰に連絡を取ればよいのか分からない状態であった。事前に災害規模のステージを想定し、ステージごとに県災害対策本部事務局から各課への業務移行が速やかにできる体制をあらかじめ構築する必要がある。

【その他】

- ・県庁2階講堂は県災害対策本部事務局の設置場所としては手狭で、効率的に活動ができなかったので検討する必要がある。

2 各部局庁の災害対応、役割分担等への意見

各部局庁の災害対応や役割分担等については、事前に部としてBCP（Business continuity Plan：事業継続計画）を策定していたことにより災害時に業務として何をすれば良いか参考になったという意見があった。

一方で、「事前に想定されていなかった業務に対しての担当業務の範囲が不明確であった」という当時の役割分担に対する意見も多かった。主な意見については、以下のとおりである。

<複数部署での業務調整等>

- ・災害救助法関連については、県災害対策本部事務局と保健福祉部とでお互いに何度も同じ話をしていたので、1部署で対応すべきであった。災害救助法以外にも被災者生活支援法等様々な法律があり、その所管部署も異なっているため混乱が生じた。
- ・災害対策基本法、災害救助法、被災者生活支援法は所管がそれぞれ異なっているので、一元化する必要がある。
- ・発災から3日目の早朝、自衛隊員2名が訪れた。内容を確認すると、石巻市の避難所支援に係る“ヘリの着陸場所等を確認するため”であった。直接の担当部署ではなかったが、当時の担当職員が石巻市内の地理に詳しくあったため、自衛隊より提示された条件等を確認しながら即座に対応することが出来たが、本来は県災害対策本部事務局の調整すべき事案であり、当時の事務局の混乱ぶりがうかがえる出来事であった。
- ・ヘリポートや部隊拠点にできる場所をあらかじめリストアップしていたが、そのような広いスペースは各部局の集合場所や自衛隊の拠点として活用されており、現地に行ってから既に使用されていることが判明するケースが多かった。広いスペースはどの部局でも活用したいと考えているので、各関係機関の間で情報共有が必要である。
- ・農産物の原発事故損害賠償請求については、JA中央会がいち早く肉用牛等畜産関係を中心にJAグループとして請求する窓口を設置した。農林水産部としては、その後増加する賠償請求品目に対応するため、JA、JF（漁協）等生産者団体と協議し、一元的に対応できるような仕組みづくりを支援した。その後、県全体として損害賠償の担当専門監を設け、全体として対応することになったが、もう少し早い対応が必要であると考えます。除染についても情報が無く、市町村でも苦労したのではないかと思います。
- ・災害時、土木部では道路の啓開を行っていた。市町村からの要望や土木部内で収集した情報に基づき啓開を実施していたが、県として全体状況を把握した上での方針や計画が定められていればよかったのだ

はないかと思われる。県としての懸案事項は最終的に土木部に依頼されることが多かったため、その案件の担当が適切なのか悩みながら実施していた。県としての方向性が必要であったのではないかと思われる。

- ・漁港の啓開作業については、支援物資の海上搬送を可能とするため、いち早く実施する必要があったが、他部署や海上保安庁との調整を要する県災害対策本部事務局が介入すべき事案について相談しても明確な回答を得られず、結局個別の課で対応せざるを得なかった。あらかじめ役割分担については深みのあるものを用意しておく必要がある。
- ・初動期を過ぎると、ルールも浸透し、各所属の分掌も明確化されてきたが、この業務分担は適切なのかという疑問も生じていた。
- ・環境生活部では“墓地埋葬に関すること”という事務分掌があったが、ご遺体についての具体的な対応については明確ではなかった。発災直後は、県警も手一杯で遺体安置所の確保など、非常に苦労した。また、燃料の不足により土葬となったことに対する問い合わせの電話が多く寄せられ、対応に苦労した。
- ・災害時要援護者支援ガイドラインの改訂作業を進めているが、それだけでは実効性に疑問があると市町村より指摘を受けている。まずは、危機対策課において県としての避難所運営のベースとなるガイドラインを作成すべきである。
- ・想定される事態に対する担当部署を、災害レベルごとにできるだけ詳細に設定しておく必要がある。
- ・住民からの問い合わせについて、担当業務がどこまでなのか不明確なため、対応できなかったケースがあった。県災害対策本部事務局は飽和状態で分掌を確認している状況になかった。例えば、現在においても、経済商工観光部と総務部のどちらが燃料の手配を行うのかがはっきりしていない。燃料といっても灯油やガス等の種別もある為、種別ごとに担当部署、業務範囲を細かく規定し、大規模災害マニュアルに明示すべきである。
- ・県と連携し、石巻市長面浦においてボランティアが発見した水没車両をサルベージ船によって捜索し、行方不明者2名を発見することが出来た。行方不明者捜索は継続中である。

<事前計画のなかった業務への対応>

- ・県庁1階で帰宅困難者を受け入れた際、時間が経つにつれて帰宅困難者から県に対する苦情や不満を受けられるようになった。また、帰宅困難者から問い合わせを受けても、どこに聞けばよいのか分からない、忙しくて対応できないという混乱もあった。部署毎の担当業務や進捗状況について把握できる仕組みがあれば、帰宅困難者への情報提供ができたと考えられる。
- ・社会的な問題となっていた燃料供給体制の担当を、県災害対策本部事務局から何の資料も無いままに引き継がれ、対応課が苦慮した。
- ・病院内の物資の調達について、県災害対策本部事務局も混乱状態にあり、特に入院患者の下着や生理用品などは、職員が個人の手を頼って店舗に問い合わせ確保せざるを得なかった。また、避難所におけるドクターや看護師等の回診について県災害対策本部事務局に相談するも明確な回答がなく、対応課が独自判断せざるを得なかった。
- ・発災当時、病院の非常用自家発電装置を稼働するための燃料の確保に苦慮した。県災害対策本部事務局に燃料を要望したが対応はなされておらず、再度要望するも調整がつかなかったことから、個別に内閣府や自衛隊に要請せざるを得なかった。また、人工呼吸器等を装着しているなど、重篤な患者が入院している病院については、時間的な余裕が全くなかったため、職員が直接東北電力に交渉し非常用の電力

を確保した。物資の調達に当たっては、組織的な対応ができるよう予め対応を検討しておく必要がある。

- ・山形県のJAから物資（おにぎり）の提供を受けた部署が、配布先について県災害対策本部事務局に確認したが判断がつかなかったことから部局間において独自の判断により県有施設等に配布した。本来の被災者支援の優先度を考慮した場合、この判断は正しかったのかと疑問を感じた。今後は迅速に対応できるように見直すべきである。
- ・燃料の供給体制確保について、経済産業省からの出向者がリーダーシップを発揮し、国レベルでの省庁間調整が行われ、被災により閉鎖された海上航路の早期再開が出来たケースがあったので、国を經由した調整機能の確保も必要である。
- ・メーカーから支援車両の提供打診があったが、受入れの取り決めが無く、全庁的な調整に苦労した。他にも企業から直接提供された物資があったが、部内で把握しているところにしか手配できなかった。県として事前にメーカーと協定を結び、有事の際は、大規模に提供していただけるようなシステムづくりも必要である。
- ・緊急通行車両の標章等の交付業務は、あらかじめ担当者が配置されており想定どおりの対応をしたが、一部警察署では被災業者が押し寄せることとなり、混乱があった。

<作業量が膨大となった業務への対応>

- ・震災後、苦情だけではなく、安否確認や、学用品、備品等の支援の申し出、学生の受け入れの打診、企業、団体からの寄付の申し出、奨学金の申し出が多く寄せられたため、個別対応から組織対応に必要に迫られて対応したが、後手に回り、調整にもかなりの労力がいった。
- ・発災から2か月目以降、主管課においては被災地支援や現地調査と称した国関係機関等による訪問・視察の調整を依頼されることが多くなった。ケースによっては視察者の宿泊施設確保、通訳手配、視察先の避難所や首長との面会日程調整等、労力を要した。また、訪問・視察により関係者が得ていった情報が、被災地支援にどのように役立てられたのかが不明であった。

<事前の計画やマニュアルの効果について>

- ・土木部においては、初動期は平成22年6月に作成した土木部BCPが有効に機能していた（いつまでに何をやるかが明確であった。）。また、土木部は通常時から災害対応を行っているので、災害対応の要請に職員が慣れており、他部局からの道路啓開の照会や、要請に応えることが出来た。
- ・県で検討中であった優先業務、休止業務の振り分けは、ある程度参考になったが、人員の過不足調整については部局内で完結する前提だったため、今回の災害時には参考にならなかった。特に、新たに発生した業務が人手を要するものであった。BCPは想定される被害に応じて数種類作成が必要である。その中で、業務については「優先業務、休止してもよい業務、新たに発生する業務」を明確にし、“どこが”、“何人で”といった詳細までシミュレーションしておくべきである。
- ・初動期、農林水産部ではそれぞれの業界団体に要請をかけて食料を調達した。食産業振興課では本来はコンビニからのおにぎり調達のみを担当であり、その他の食料調達については県災害対策本部事務局内で行うというマニュアルになっていたが、“食産業”という名称からか、食料調達全体をイメージされ、本来の業務以外（需給調整等）も行わなければならない状況となっていた。発災時に避難所化した県庁内への食料提供までを県災害対策本部事務局から任せられ混乱したものであり、役割を明確化する必要があった。
- ・発災時、問い合わせが多かった会計事務の取扱いについて、会計課でイントラネットに掲載し周知した。

災害から2週間後の掲載と時間が経過してしまっていたことから、一部において統一した会計事務が出来ない場合もあった。発災時の会計事務に関しては、事前に検討し、まとめておく必要があったと考えられる。

- ・現在、理解は進んでいるが、職員がマニュアルの連絡系統を理解していないことが課題である。例えば、地方機関では通常の災害時は主管課、主務課に連絡を取るが、大規模災害時は地方支部局も連絡をとることとなっている。当時はこの通常災害との連絡先の違いが理解されておらず混乱を招いた。このような混乱を防止するため、災害時の連絡調整については、マニュアル内に連絡先の順番、場所を具体的に明記し、誰もが理解できるように改善すべきである。また、マニュアルについて理解していない職員が多いので、今後の大規模災害の発生を想定し、全職員向けの研修等の開催を検討すべきである。

3 その他

その他の主な意見としては、県職員の意識の問題など広範囲に渡って意見が出された。

- ・当部内では忙しい課に対して、手の空いている課からの応援職員を配置するなど、部内で多くの人員調整を行った。
- ・災害時の人員の過不足調整については思い切った取り組みが必要である。現有部署内のみで対策を講じるのではなく、課室によっては通常業務を完全にストップし、県災害対策本部の業務を支援するなど、事前に災害規模に応じた具体的な割り振りを決めておく必要がある。
- ・発災時、忙しい課は徹夜で勤務していたが、毎日定時に帰宅するような所属も明らかに存在していた。担当以外の業務の手伝いに積極的な職員も多かったが、一方で、担当以外の業務であれば関係ないと考えている職員もあり、危機意識の低さを感じた。そこで防災業務の基礎となる、宿日直業務は、男女関係なく全職員（もしくはある役職以上の全職員）に担当させ、職員の危機意識の向上を図っていただきたい。
- ・兵庫県の応援職員は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ打ち合わせ用のミニテント等を持参して現場に入っていたが、本県職員は車、テント、寝袋、携帯電話等の用意が出来なかった。また、最前線で活動している職員に対するケア、長期災害派遣に対するマネジメントといった後方支援体制の整備も必要である。
- ・他県からの応援職員は統一された防災服で識別できたが、本県職員は識別が困難であった。宮城県として統一した防災服又はビブス等を早急に準備すべきである。
- ・業務担当の細分化は効率的だが、あまり精緻に規定すると、担当以外は関与しないという発想になってしまうので、グルーピングなど各課共同で実施するセクションを設ける等、判断の余地を設けることもある程度は必要ではないかと考えている。
- ・組織としてシステムのどのような動きができたかという検証も重要だが、今回の震災を踏まえ、職員個人としての本音を手記のようにまとめておくことも必要ではないか。
- ・当時の記憶も薄れはじめ、職員の異動もある為、災害対応マニュアル改訂等については、できるだけ早急に作成すべきである。