

東日本大震災を踏まえた大規模災害時における

消防団活動のあり方等に関する検討会

ワーキングチーム会議（第1回）

**【参考資料 1】**

地域防災計画における地震・津波対策の

充実・強化に関する検討会報告書（案）

抜粋

(未定稿)

**地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会**

**報告書（案）**

平成23年12月

消防庁国民保護・防災部防災課

### Ⅲ 災害応急対策等

#### 2 防災事務に従事する者の安全確保について

避難指示等の呼びかけを行う者、水門の封鎖に当たる者等の防災事務に従事する者の安全確保についても配慮されていること。

#### (1) 検討会委員からの意見

##### 防災事務従事者の安全確保

- 行政職員のほか、消防団員など、現場の第一線で働いている職員、団員が大きな被害を受けた。これは最後まで住民の命を守ろうとした取り組みの結果だが、これら職員や団員の命についてどう考えるべきかということも、新たに投げかけられた問題である。
- 消防団員が、避難を拒んでいる人を説得して亡くなったようなケースもあった。消防団員が犠牲になった事例を収集、分析し、「避難しないと人に迷惑をかけてしまう」ということが分かるように、今回の震災で消防団員の犠牲の教訓をきちんと生かす取り組みをしていただきたい。

#### (2) 補足説明

##### 自治体職員や消防団員の被災について

- 「被災沿岸市町村への聞き取り調査」によると、東日本大震災において、主な被災3県の沿岸37市町村のうち、14の市町村で職員が死亡又は行方不明となった。災害対策本部等での業務中、あるいは、住民の避難誘導や広報活動などの業務に従事する中で、津波に巻き込まれ犠牲になった多くの職員がいた。また、非常勤特別職の地方公務員である消防団員も多くの方が死亡または行方不明となったが、その多くは住民の避難誘導や水門等の閉鎖などの活動中であつたと考えられる。

【参考】東日本大震災における消防団員の死者・行方不明者数

(平成 23 年 11 月 24 日現在)

【岩手県】			【宮城県】			【福島県】			人的被害の状況	
市町村	人的被害の状況		市町村	人的被害の状況		市町村	人的被害の状況		死者 (人)	行方不明者 (人)
	死者 (人)	行方不明者 (人)		死者 (人)	行方不明者 (人)		死者 (人)	行方不明者 (人)		
宮古市	16	1	仙台市	5		いわき市	2		242	12
大船渡市	3		石巻市	20	7	相馬市	10			
一関市	1		気仙沼市	9		南相馬市	9			
陸前高田市	50	1	名取市	19	1	楡葉町	1			
釜石市	14		多賀城市	2		浪江町	4			
大槌町	16		岩沼市	6		新地町	1			
山田町	9		登米市	1		計	27			
岩泉町	1		東松島市	8						
田野畑村	4		大崎市	2						
野田村	3		村田町	1						
計	117	2	亶理町	2						
			山元町	12						
			七ヶ浜町	2						
			女川町	5	2					
			南三陸町	4						
			計	98	10					

出典：東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会（第1回）資料

【参考】東日本大震災に係る消防団員等の公務災害補償等の現状

(平成 23 年 11 月 20 日現在：消防団員等公務災害補償等共済基金まとめ)

(単位：人)

県	死者・行方不明者の計	左のうち公務災害該当 (見込みを含む)
岩手	119	90
宮城	108	84
福島	27	24
計	254	198

※ 公務災害に該当すると見込まれる消防団員（198人）の年齢構成は次表のとおり。

	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳代	計(人)
岩手県	10	24	31	16	8	1	90
宮城県	4	19	25	18	16	2	84
福島県	2	13	8	1			24
合計	16	56	64	35	24	3	198
割合	8.1%	28.3%	32.3%	17.7%	12.1%	1.5%	100.0%

出典：東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会（第1回）資料

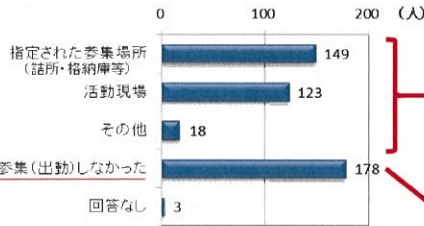
【参考】消防団員の地震直後の参集状況

地震直後の参集状況

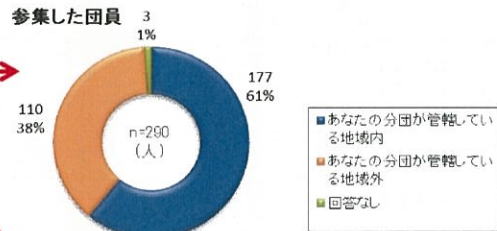
■ すべての団員が地震直後に参集できるわけではない

地震発生直後、消防団活動を行うため「指定された参集場所(詰所・格納庫等)」に約3割の団員が参集、「活動現場」に直接向かった団員と合わせて約6割が震災直後に参集。  
その一方、約4割の団員は、職場での業務や遠隔地にいた等の理由により、参集できなかった。

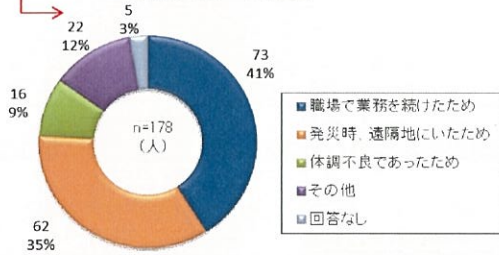
Q あなたは地震発生直後、消防団活動をするためにどこに向かいましたか？(n=471)



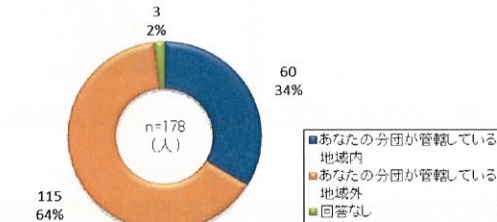
Q 3月11日14時46分に地震が発生した時、あなたはどこにいましたか？



参集しなかった理由



参集できなかった団員



出典：東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会（第1回）資料

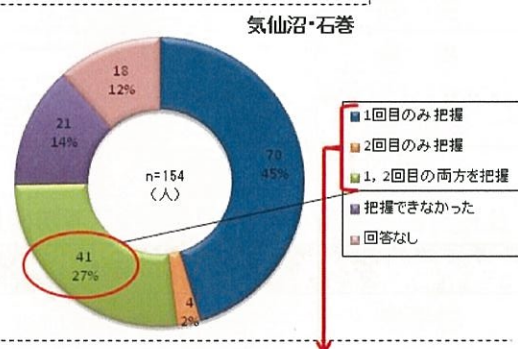
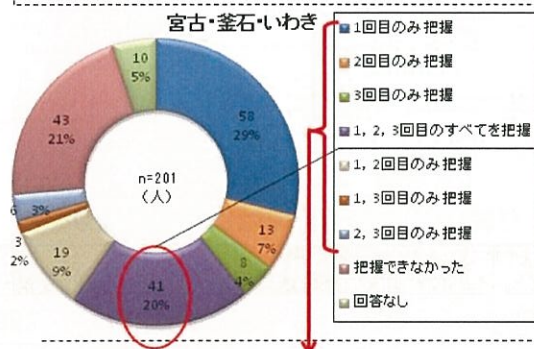
【参考】津波の高さ情報の把握状況

津波の高さ情報の把握状況

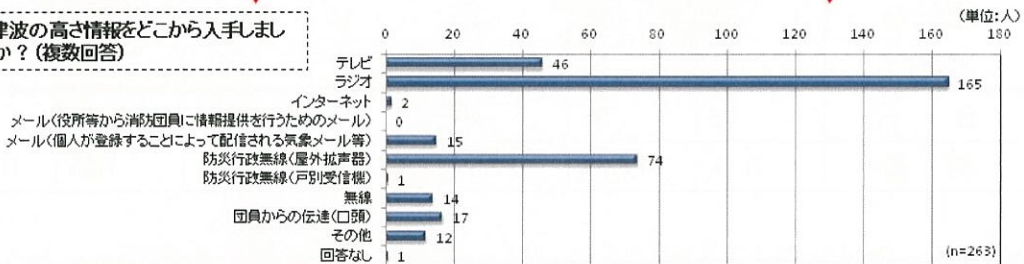
■ 津波警報(大津波)の発表情報を把握した団員のうち、すべての高さ情報を把握できた団員は少数

津波警報(大津波)の発表情報を把握した団員(355人)のうち、高さ情報をすべて把握できた団員は、岩手県(宮古市、釜石市)・福島県(いわき市)で2割、宮城県(気仙沼市、石巻市)で3割弱であった。情報の入手方法は、ラジオが最も多く、防災行政無線(屋外拡声器)がそれに次ぐ。

Q あなたは津波警報(大津波)の更新情報(岩手県・福島県:3回、宮城県:2回)を把握できましたか？



Q 津波の高さ情報をどこから入手しましたか？(複数回答)



出典：東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会（第1回）資料

## 【事例】消防団員が災害に巻き込まれた事例

### (1) 水門閉鎖中の事例

- 事前命令により出動した2名が、水門閉鎖中に津波に巻き込まれ犠牲となった。(岩手県釜石市)
- 職場から居住地の水門の確認に向かうと、近くに住む高齢者が水門を閉めていたため、その高齢者に避難を指示し、水門を閉める作業を行っているとき、津波に巻き込まれ犠牲となった。(宮城県石巻市)

### (2) 水門閉鎖後の活動に関する事例

- 地震発生直後、自宅から車で8分くらいの場所にある漁港の水門を先に到着していた団員3名と閉鎖後、車で海拔8mの高さの場所に移動し、逃げ遅れた住民がいないか確認中に、津波に巻き込まれ犠牲となった。(岩手県大船渡市)
- 水門閉鎖後、屯所に戻り避難誘導に向かう準備中に、ポンプ車の無線から津波が押し寄せているとの情報が入った。非常事態を住民に知らせるためサイレンを鳴らそうとしたが、停電で作動しなかった。とっさに倉庫から半鐘を持ち出し、屯所屋上でそれを鳴らし続け、津波に巻き込まれ犠牲となった。(岩手県大槌町)
- 水門閉鎖後、自隊6名(隊員5名、機関員1名)も避難しながら、避難広報を行っていたが、寝たきりの老人がいるとの情報があり、隊員5名で屋内進入し、救助活動していたところ、津波により住宅もろとも押し流され、屋内進入した隊員5名のうち4名と消防車両に残っていた機関員1名が犠牲となった。(岩手県大槌町)

### (3) 住民の避難・誘導及び救助に関する事例

- 分団本部に参集後、別の屯所へ向かう途中で避難中の高齢者2名と遭遇し、1名を背中に背負い、1名を抱えながら避難していたところ、津波に巻き込まれ犠牲となった。(岩手県陸前高田市)
- 一度は建物3階へ避難したが、逃げ遅れている住民を発見。避難介助のため路上に戻り、津波に巻き込まれ犠牲となった。避難誘導中に、津波に足をとられ海に流されそうな人を発見、消防車両に積載してあった消防ホースを使用して救助しているとき、再び襲ってきた津波に巻き込まれ3名が犠牲となった。(岩手県大槌町)
- 避難広報中に寝たきり老人宅から助けを求められ、避難介助しているとき、津波に巻き込まれ犠牲となった。(宮城県仙台市)
- 海岸近くにいる住民を避難所である小学校へと消防団車両に乗せ往復し、3度目に校舎の昇降口に着いたところで津波に巻き込まれた。同乗していた住民は校舎内に避難したが、当団員は犠牲となった。(宮城県仙台市)
- 災害時要援護者の避難や避難しない住民の説得にあっていた4名が津波に巻き込まれ犠牲となった。(宮城県岩沼市)
- 日本語が不自由な中国人研修生を含む多くの人々を的確な指示で避難場所まで誘導した後、海岸付近を見学している多くの人々に高台への避難を呼び掛けている最中に津波に巻き込まれ犠牲となった。(宮城県女川町)
- 避難場所の公会堂で一人暮らしの移動困難な高齢者がいないのに気づき、他の団員1名とともに高齢者宅に救出に向かい、救出活動を行っていたところ津波に巻き込まれ高齢者と団員2名の計3名が犠牲となった。(福島県南相馬市)

### (4) その他の事例

- 住民の避難・誘導を一通り終え、今後の活動について4人で検討しているとき、津波に巻き込まれ1名が犠牲となった。(宮城県仙台市)

※岩手県・宮城県・福島県の沿岸市町村に対するヒアリング結果及び功績調書より作成。

## 防災事務従事者の安全確保

○ 「被災沿岸市町村への聞き取り調査」では、防災事務従事者についての安全確保については、必ずしも、マニュアル化されていなかったとの回答であった。「沿岸市町村アンケート調査」では、平成 23 年 7 月時点で主な被災 3 県の沿岸市町村を除く沿岸等市町村 588 団体のうち、地域防災計画等において、避難指示等の呼びかけを行う者、水門閉鎖に当たる者等の防災事務に従事する者の安全確保について定めている団体は 46 団体（8%）であった。その具体的内容は次のとおりである。

○ 「沿岸市町村アンケート調査」では、防災事務従事者の安全確保に関する計画の主な内容について、以下が挙げられた。

- ・ 津波注意報・警報等が発表された場合「J-A L E R T」により海岸部分に設置されている同報無線を使って伝達する。
- ・ J-A L E R Tによる自動避難指示放送及び津波防災ステーションによる遠隔操作による水門・陸閘の閉鎖。
- ・ 海面状態を防災カメラで監視。
- ・ 強い地震（震度 4 以上の地震）を感じた場合、市は地方気象台より津波のおそれがない旨の地震情報が通報されるまで、安全な地点で海面を監視するものとする。
- ・ 津波警報発表時には、水門の閉鎖より安全確保を優先する。人命優先のため閉鎖操作を行わない場合等定めている。
- ・ 避難誘導に従事した者は、誘導後、津波危険区域から避難する事としている。
- ・ 避難指示等の呼びかけは、防災無線で市町村全域に行う。
- ・ 立ち入り禁止区域の設定時は安全な場所での誘導を行うこと。
- ・ 津波到達予想時刻の 10 分前には必ず安全な場所に移動する。
- ・ 2 名以上を 1 組として活動、救命胴衣の着用。無線機、ヘルメットの着用等。
- ・ 津波第 1 波到達予想時間 30 分前には任務を完了し、安全な場所に避難する。
- ・ 避難訓練時に職員に周知し、安全確保に努めている。など

○ 津波発生時の防災事務に従事する者の安全確保については、専門調査会報告においても「水門・陸閘閉鎖や避難誘導にあたった消防団員や警察官などが数多く犠牲になったという事実を踏まえ、消防団員や警察官などの危険を回避するため、津波到達時間内での防災対応や避難誘導に係る行動ルールを定める必要がある。」とされている。まさに、喫緊の課題であり、津波警報が発表され、津波到達時間まで間がないと考えられる場合には、人命優先の観点から防災事務従事者も安全な高台等に避難すべきであり、そのことをルール化しておくべきである。また、水門・陸閘閉鎖の遠隔操作・自動化の推進や、緊急地震速報との連動システムによる遠隔操作、情報連絡体制の整備が必要である。

**【事例】水門閉鎖対応時間の設定（兵庫県洲本市津波災害対応マニュアルより）**

**閉鎖対応時間の設定**

操作員の安全を確保することから、防潮施設等の閉鎖にかかる時間を第1波津波到達時間の30分前を目安とする。

ただし、閉鎖対応に要する時間がやむを得ずそれを超えるとみられる場合は、まず安全な場所（高所、3階建て以上の建物等）を確認した上で、水面の上昇を絶えず監視しつつ、異状があれば直ちに退避できる態勢で当たるものとする。

	第1波津波到達時間 (水位50cm上昇時)	閉鎖対応時間の目安 (地震発生後)
由良地区	約40分	約10分
洲本港地区	約49分	約19分
都志地区	約80分	約50分

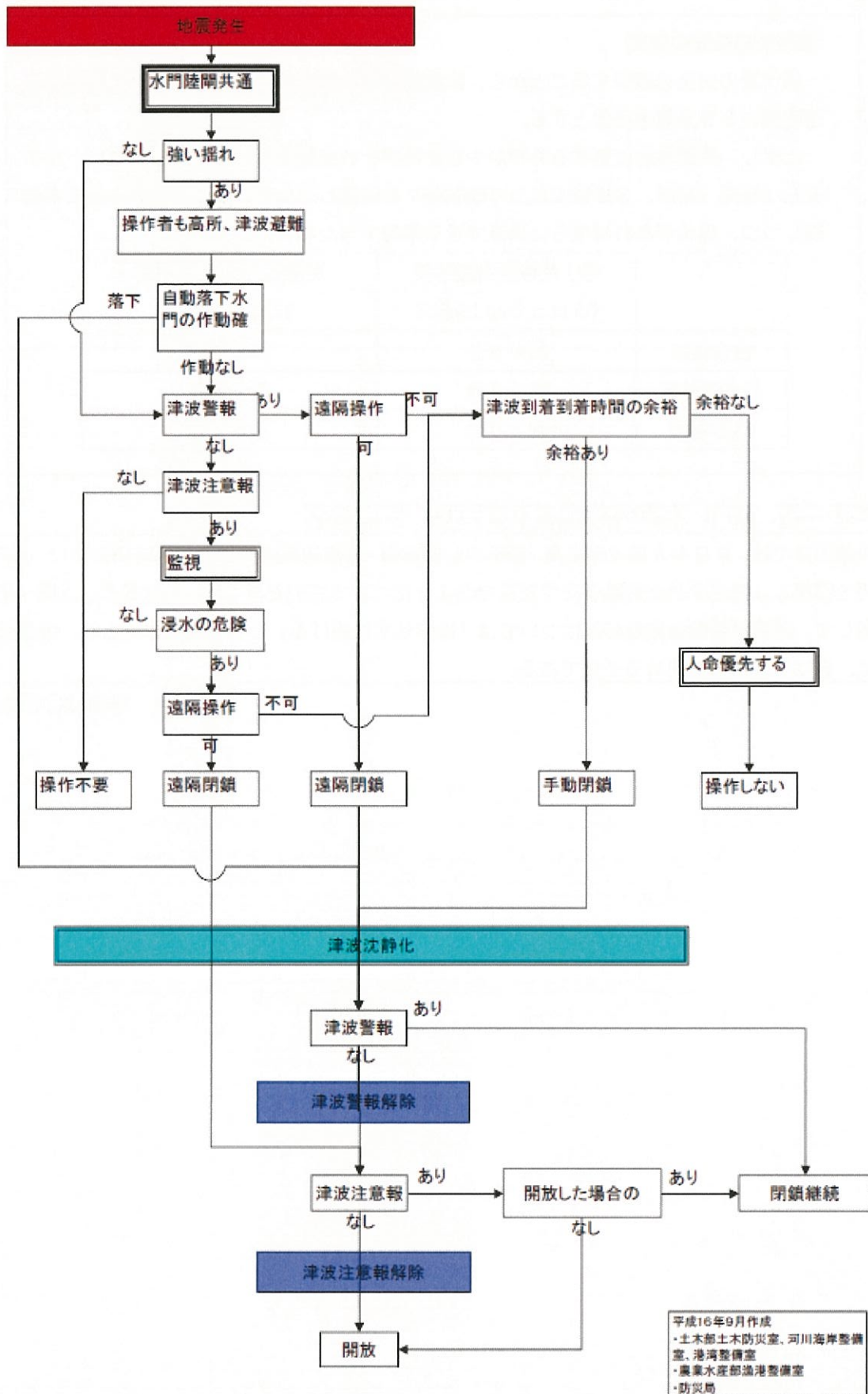
**【事例】水門、樋門、陸閘の閉鎖に係る取り決め（和歌山県）**

和歌山県では、東日本大震災発生後、操作者が東南海・南海地震津波到達想定時間までに、水門・樋門を閉鎖し、指定された避難所まで避難できるかについて調査を行った。その結果、水門・樋門に関して、避難が困難な施設46基については「操作せずに逃げる」という運用方針とし、中長期的には、自動化の整備を進める予定である。

⇒ 詳細は〇〇頁参照



【事例】水門陸開操作のフローチャート（静岡県）



平成16年9月作成  
 ・土木部土木防災室、河川海岸整備室、港湾整備室  
 ・農水産部漁港整備室  
 ・防災局

## 消防職団員の惨事ストレス対策

- 東日本大震災の被害にかんがみると、中長期的な惨事ストレス対策の実施が必要不可欠であり、消防庁では、平成 23 年度は全国の消防職団員等を対象とする惨事ストレスに係る相談会等を実施し、平成 24 年度は大規模災害時等に係る惨事ストレスのあり方に関する研究会を行うことにより、被災地をはじめ、全国の消防職団員が引き続き十分な消防活動を継続できるよう、今後も適切に対応することとしている。

地方公共団体においても、こうした取組を推進していくことが重要である。

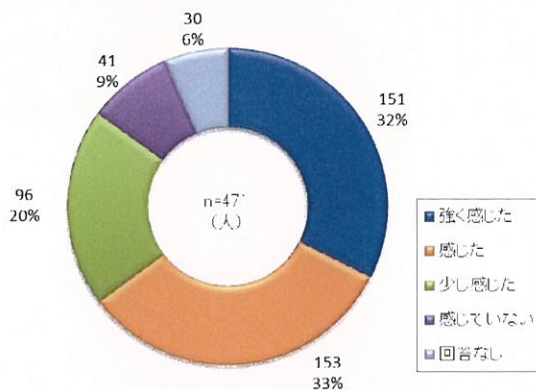
## 【事例】消防団員の惨事ストレス

### 惨事ストレス

#### ■ ストレス対策が不十分

ストレスやショックを強く感じた(32%)、感じた(33%)、少し感じた(20%)を合わせて、8割以上の団員が震災での活動でストレスやショックを感じたと回答。しかし、何らかのストレス対策を実施したと回答団員は、約1割にとどまっている。

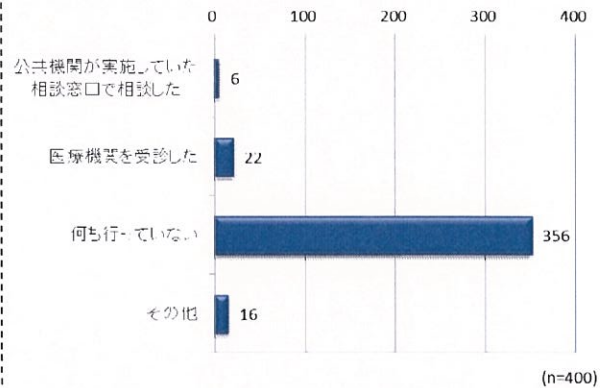
Q 震災での消防団活動によるストレスやショックについて、あなたはどのように感じましたか？



	宮古市	釜石市	気仙沼市	石巻市	いわき市	総計
強く感じた	28	50	16	26	31	151
感じた	21	38	27	29	38	153
少し感じた	12	8	20	39	17	96
感じていない	8	3	13	2	15	41
回答なし	7	2	2	7	12	30
総計	76	101	78	103	113	471

Q ストレスに対する対策を実施しましたか？

※ 「強く感じた」、「感じた」、「少し感じた」と回答した人への質問



	宮古市	釜石市	気仙沼市	石巻市	いわき市	総計
公共機関が実施していた相談窓口で相談した	1	2	1	1	1	6
医療機関を受診した	4	3	1	11	3	22
何も行っていない	52	90	56	82	76	356
その他	4	1	5	0	6	16
総計	61	96	63	94	86	400

出典：東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会（第1回）資料