

## 1. 市町村

### (1) 総括

#### ① 調査目的

平成23年3月11日(金)14時46分頃発生した東北地方太平洋沖地震で津波の被害を受けた太平洋沿岸市町村のうち、岩手県並びに宮城県の全市町村の庁舎の被害状況並びに発災から1ヶ月を経過した時点での災害対策本部の運営状況を概観するため、現地調査を行った。

#### ② 調査期間

平成23年4月11日(月)～22日(金)

#### ③ 調査内容

- ア. 被害地域の状況
- イ. 庁舎並びに仮庁舎の状況
- ウ. 災害対策本部室の状況
- エ. その他、特筆すべき事項

#### ④ 結果

別添の各市町村PDFファイルのとおり。

なお、本結果はあくまで調査を行った時点で見聞したものである。したがって、応援機関等は書かれているもので全てではない場合がある。また、誤解による記述もあり得る点をご了解いただきたい。今後、誤りなどがわかれば本データは修正していく予定である。

#### ⑤ 本部室が所在する庁舎の状況

災害対応の拠点となる災害対策本部室(本部室)は、被災状況によって現庁舎に置かれている場合もあれば、別の既存施設や仮設庁舎に置かれている場合もあった。調査時点での各市町村の状況を整理すると下表のとおりである。

都道府県	市町村	現庁舎	別の既存施設転用	仮設庁舎	備考
岩手県	洋野町	○			
	久慈市	○			
	野田村	○			
	普代村	○			
	田野畑村	○			
	岩泉町	○			

	宮古市	○				
	山田町	○				
	大槌町		○		○	津波被災。中央公民館 2 階奥の会議室。なお 4/25 以降大槌小学校グラウンドに建てた仮庁舎（プレハブ）に移転
	釜石市		○			津波被災。本部室はシープラザ釜石（市の施設）2 階、その他の役所業務は教育センター
	大船渡市	○				
	陸前高田市		○			津波被災。本部室は学校給食センターの 1 階、その他の役所業務は近隣の仮設プレハブ
宮城県	気仙沼市	○				
	南三陸町				○	津波被災。総合体育館敷地内に建設したプレハブ
	石巻市	○				
	女川町		○			津波被災。女川第二小学校 2 階の PTA 室。その他の役所業務も女川第二小学校の別室
	東松島市	○				
	松島町	○				
	利府町	○				
	塩竈市	○				
	七ヶ浜町	○				
	多賀城市	○				
	仙台市	○				
	名取市	○				
	岩沼市	○				
	亶理町					○
	山元町	○				

## ⑥ 今後の防災対策のポイントとして考えられる事項

今回の現地調査を通じて、市町村における今後の防災対策のポイントと考えられる事項は、次のとおり。

### 【防災まちづくり】

#### 巨大津波災害を想定した安全安心なまちの青写真を描く

津波に関して言えば、海から離れた場所、高い場所で耐震性のある家に住む、また、市町村役場、病院、学校、要援護者施設等を立地させることが将来的に最も被害を軽減できる対策だと痛感した。

防潮堤などのハード施設は想定を超える場合がある。また、防災教育の実施や避難計画の作成といったソフト対策も、相当な効果は期待できるもののそれだけでは今回のような大津波に襲われた人の大部分を救うことは困難であろう。

「時間がかかる、お金がかかる、コンセンサスが得られにくい」で躊躇すべきではなく、本大震災を経験した私たちが将来後悔しないよう、惨事が起きる前に地域の実情に即した防災まちづくりを少しでも進めることが大切である。その一歩として、望ましい安全安心なまちの青写真を子どもたちも含めてみんなで描いてみる事が考えられる。

### 【防災教育】

#### 津波防災教育の徹底

津波による人的被害を軽減するためには、やはり地震が起きたら一目散に高台や高いビルに逃げ込むことが鉄則である。今回の行政職員や消防職団員による避難の呼び掛け中における被害を考えると、誰かの呼び掛けがなくても的確な行動を取れるよう、幼年から高齢者まで広く住民に津波防災の教育を徹底することが必須である。

今回の震災では、津波の様子をまざまざと映し出した映像が多く存在することから、こういった映像を用いながら、学校教育や社会教育の場など多くの機会での、津波防災の教育・啓発が望まれる。その際、「津波は引き波から始まるとは限らない」「第1波が最大とは限らない」「津波が低いから大丈夫とは言えない」といったメカニズムの要素に加え、過去の経験が裏目に出ることもあること（「経験の逆機能」）、人間は「自分だけは大丈夫」「大したことにはなるまい」といった気持ちを抱きがちであること（「正常化の偏見」）といった心理的な要素も、事例を交えながら丁寧にわかりやすく説明していく必要がある。なお、津波の映像を見ると、当時の様子を思い出してしまう方も多くいるものと考えられるため、映像活用には配慮が必要であろう。

#### 事業所への啓発推進

コンビニを営業し続けて亡くなった店員、自動車整備工場で客の自動車を安全な場所に避難させる途中で亡くなった整備士など、業務を継続して亡くなった方がいたとのこと。こうした教訓を広く集め、被災をくい止めるための事業所への啓発を推進する必要がある。

## 【防災計画・マニュアルの作成】

### 広域巨大災害を想定した地域防災計画やマニュアルの作成

比較的高頻度に起こる災害（例年発生する豪雨・台風による災害、マグニチュード6～7クラスの地震災害など）とは別に、まれにしか起こらないが1市町村では対応困難な広域巨大災害を想定し、都道府県並びに関係機関とも協議して地域防災計画（災害応急対策）やマニュアルの作成を行う必要がある。

今回の被災市町村の中には、次のような様相を呈した団体も多い。

- ・災害関連組織の活動拠点も含め地域内のほとんどの構造物が破壊される。
- ・災害関連組織のメンバーも被災し、その役割を果たせない状況に陥る。
- ・周辺地域も大きな被害を受け、発災直後は近隣からの応援を受けることが難しい。
- ・電気、水道、通信等活動の基盤となる機能がほとんど失われる。
- ・管内の道路網が寸断され多数の孤立地区が発生する。

こうした状況に陥った市町村において、生き延びた人々により人の命を守るための最大限の活動を展開できるよう、外部からのマンパワーや資機材の迅速な応援、情報収集・伝達手段や活動拠点の確保等を柱とした地域防災計画（災害応急対策編）やマニュアルを作成する必要がある。

その際、比較的高頻度に起こる災害とは区別したものを作成するべきであろう。両者では、対応に関連するさまざまな要素（動員が見込まれる人数、使用可能な情報伝達手段、医療救護能力等被災地内の対応能力）が大きく異なり、それぞれ最適な災害対応のあり方にも異なる点がある（「大が小を兼ねる」とは限らない）と考えられるためである。また、厳密にはハザードマップを作成した上で検討を行うべきであるが、作成には時間がかかると考えられるので、それまでの間は上記の様相を概括的に設定して計画やマニュアルを作成しておくことも必要であろう。

## 【災害対策本部の設置・運営】

### 仮設等代替施設による災害対策本部室の準備

今回の調査では海岸近くの庁舎の多くが津波で流されたことを確認した。海岸近くにある庁舎は津波で流されることを想定し、仮設等代替施設による災害対策本部室の準備を早急に進める必要がある。その際、情報収集・伝達に支障をきたさないよう、衛星携帯電話の配備などにも十分配慮する必要がある。また、迅速に災害対策本部運営が行えるよう、職員参集訓練も含めた代替施設による災害対策本部設置・運営訓練を行うことが好ましい。

なお、庁舎が被災すること自体は津波に限らずしばしば起きる。こうした懸念がある市町村では、被災しないための対策や代替施設の準備を十分行っておく必要がある。



（写真提供）奄美市住用総合支所（平成22年10月の水害）

## いつでも職員全員が避難できる体制の確立

今回の災害では、職務中の職員が多く犠牲になった。いつでも、すぐに職員全員が避難できる体制を確立する必要がある。その対策は多方面にわたるが、例えば、南三陸町の防災対策庁舎では、防災行政無線を通じて最後まで避難を呼びかけた職員が犠牲になったという。今回のような津波を想定するとすぐに避難できる場所は現地になかった。同様の立地条件にある市町村では、被災する可能性の小さい場所への親局の移設や防災行政無線放送の自動化などの措置を講じて、いつでも職員全員が避難できる体制を整えておく必要がある。

## 非常電源設備の確保

少し高い場所に立地している宮古市田老支所は、津波の被害を受けず、非常電源設備を十分確保していたため、発災当日からパソコンを用いて情報整理を行っていたとのこと。電源の十分な確保はその後の災害対応の成否に大きく影響するので、浸水の懸念がある市町村ではできるだけ高い場所に設置するなど必要な対策を講じておく必要がある。また、十分な量を確保しておくことも重要である。

## 本庁と支所との間の協議や訓練の推進

今回、平成の合併を経た多くの市が被災したが、市の多くの箇所が大きな被害を受けている中で、全体のコントロール・調整を行うことは相当な困難があると推察された。特に情報の収集や伝達で齟齬をきたさないよう、日頃から本庁と支所との間で災害対策本部運営の進め方について十分協議を行い、さらに訓練を行っておくことが望ましい。

## 防災行政無線（移動系）の避難所等への配置

管内が大きな被害を受けた宮古市田老支所では、移動系の防災行政無線を各避難所等に配備していたため、被害情報や避難者情報を迅速に収集することができたという。あらかじめ移動系の防災行政無線を各避難所等に整備しておくことが有効である。

## わかりやすい掲示物の工夫

どの市町村でも玄関ホール等に情報提供や安否確認のための大量の貼り紙があった。大規模な災害になるほど貼り紙の数は大量となり、どこにどのような情報があるのか判別が難しく、せっかくの情報が埋もれてしまう。貼り紙によるよりよい情報提供の方法を考えていく必要がある。

写真は陸前高田市の仮庁舎前。「つながろう日本」の国旗左側は、「本日の新聞記事」「政府からのお知らせ(官邸壁新聞)」「広報りくぜんたかた」「写真」等に分類され、わかりやすく掲示されていた。丁寧な情報提供の取り組みだと感じた。



## 【避難措置】

### ハザードマップの見直し

今回の災害では、事前に作成したハザードマップの想定を上回る被害が発生したところも多い。今後、国や都道府県において被害想定の見直し等が行われると思われるが、その結果を踏まえて市町村においてもハザードマップを見直していく必要がある。

### 指定避難所の安全が確保できない場合を想定した次の避難所の選定

今回の震災では、指定避難所に避難したが津波の犠牲になった方も少なくないという。指定避難所が100%安全ということではないことを啓発するとともに、安全が確保されない場合も想定した次の避難所を検討し、周知しておく必要がある。

### 行政職員や消防職団員による避難の呼びかけに関する考え方の見直し

今回の災害では、避難の呼びかけを行っていた行政職員や消防職団員が津波にさらわれた例も報告されている。非常時の呼びかけの方法については、今一度見直す必要がある。

### 防潮扉の開閉手順の見直し

今回の調査では、防潮扉を閉めに行って犠牲になった消防団員がいるとの話を聞いた。扉の開閉を遠隔で操作できるようにするなど、防潮扉の開閉手順の見直しが必要である。

### 車による避難の考え方の検討

車による避難については、渋滞に巻き込まれて亡くなった方もいれば、車で避難して助かったとの報道もある。車による避難をどのように考えるかは、今後の大きな課題である。



## 【その他】

### 観光客対策の検討

松島町では観光客に対して以下のような対応を取ったという。あらかじめ観光客対策を検討しておくことが重要である。

「震災発生当日の3月11日から、協定を結んでいたホテルが避難所として機能してくれた。また瑞巖寺とも新たに協定を結んでいたが、17時30分に100名の観光客を避難所として受け入れてくれた。松島町では44か所3,700人が避難し、その中に観光客は200名近くいた。観光客の中には「帰りたい」という人もいたが、「仙台駅に行っ

たってどこにも行き場はないよ」と伝え、仙台から山形に抜けるルートが開通するまで留まってもらった。最終的には、観光客の皆さんに誰一人けがもすることなく、松島町のバスで仙台駅まで送りだすことができた（全員送りだしたのが19日）。」

#### **燃料調達の検討**

今回、燃料調達の難しさが課題としてあげられた。燃料は自動車、避難所等での暖房、非常電源設備など様々な場面で活用されるが、どのように調達するかを事前から検討しておく必要がある。