

## は し が き

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分に発生した三陸沖を震源とする海溝型地震とそれに伴う巨大な津波により引き起こされた東日本大震災は、平成 24 年 12 月 25 日現在、死者・行方不明者合わせて 18,591 人、全壊約 12 万 9 千棟、半壊約 26 万 7 千棟という戦後最大の被害をもたらしました。被災地の市町村職員や消防職団員、住民の方々は懸命な対応をとられたことと思いますが、同時に、今後の大規模災害を見据えて、災害対応に関する多くの教訓を学ぶ必要があります。

ところで、効果的な防災施策を行うためには防災関係者の方々が、過去の災害事例、教訓、調査研究成果等を十分把握しておくことが大切です。そこで、当センターでは、昭和 58 年から、地域防災に関する教訓資料を体系的に収集・分類・整理し、「地域防災データ総覧」としてとりまとめ、刊行してまいりました。ここ数年は、防災関係者の方々の防災知識の習得および防災実務への活用に資することを目的に、作成年度の前年に発生した主な災害について、被災自治体の対応を中心とした災害教訓等に関するデータ（資料）集を作成しております。

平成 24 年度は、東日本大震災を踏まえ、当センターの研究員が分担して調査した結果を執筆し取りまとめました。第 1 章では、昨年度に引き続き、東日本大震災における被災自治体に対する人的支援について、調整機関（新潟県・兵庫県・関西広域連合・自治労）の対応についてヒアリング調査を行った結果をまとめました。第 2 章では、東日本大震災における市町村支所での発災初期の対応に着目し、被災した幾つかの支所に対してヒアリング調査を行い、対応状況を整理しました。第 3 章では、東日本大震災で最大震度 7 を記録した宮城県栗原市における災害対策本部の設置・運営に関する実態についてまとめました。第 4 章では、東日本大震災で被災した岩手県・宮城県・福島県の消防機関における発災から今日に至るまでの対応と、沿岸付近の消防庁舎の被災と現在の様子について調査し整理しました。また、付録として、東日本大震災における消防本部の活動について、幾つかの消防本部にご寄稿いただいた論文を掲載させていただきました。

本書の作成にあたりましては、自治体を中心にヒアリング調査等を行い、データを収集いたしました。ご協力いただきました皆様には、大変お忙しい中にもかかわらずご対応いただき心より感謝申し上げます。

最後になりますが、この地域防災データ総覧は、財団法人日本宝くじ協会の防災に対する深いご理解とご支援によって刊行されたものであり、感謝の意を表する次第であります。

平成 25 年 2 月

財団法人 消防科学総合センター  
理 事 長 天 田 栄 一

表紙写真（左上）：宮古市田老総合事務所から見た津波の状況

（平成 23 年 3 月 11 日、津波襲来直後に撮影）

表紙写真（右上）：大船渡市三陸支所の状況（平成 23 年 3 月 13 日に撮影）

表紙写真（左下）：石巻市渡波支所の状況（平成 23 年 3 月 15 日に撮影）

表紙写真（右下）：平成 24 年 11 月現在の釜石大槌地区行政事務組合大槌消防署の状況

（平成 24 年 11 月に撮影）

# 目 次

## 第1章 東日本大震災における被災自治体に対する人的支援に関する調査

### －調整機関（新潟県・兵庫県・関西広域連合・自治労）の対応－

1. はじめに	1
2. 新潟県の対応	1
(1) 活動概況	1
(2) 人的支援の状況	3
(3) 直面した困難と対応	5
(4) 想定していなかった支援の効果	5
(5) 今後に向けて	5
(6) 課題	6
3. 兵庫県の対応	6
(1) 活動概況	6
(2) 人的支援の状況	8
(3) 直面した困難と対応	10
(4) 今後に向けて	11
4. 関西広域連合の対応	12
(1) 活動概況	12
(2) 人的支援の状況	14
(3) 今後に向けて	14
5. 全日本自治団体労働組合（自治労）の対応	16
(1) 活動概況	16
(2) 人的支援の状況	20
(3) 教訓・課題	25
6. 考察とまとめ	27
(1) 各機関の人的支援の特徴	27
(2) 支援・受援を検討する際のポイント	28

## 第2章 東日本大震災における市町村支所の初動対応について

1. はじめに	33
2. 本稿の流れ	33
3. 市町村支所の状況	33
(1) 市町村合併の経緯	33
(2) 市町村合併の効果及び課題等	35
(3) 支所の形態等	35
(4) 被災地における支所	36

4. 東日本大震災における市町村支所の対応	37
4-1. 調査方法	37
(1) 調査対象	37
(2) 調査方法及び時期	37
(3) 調査内容	37
4-2. 調査結果	38
(1) 田老総合事務所（宮古市）	38
(2) 三陸支所（大船渡市）	42
(3) 雄勝総合支所（石巻市）	47
(4) 河北総合支所（石巻市）	51
(5) 渡波支所（石巻市）	54
5. まとめ	58
(1) 東日本大震災時の対応状況	58
(2) 市町村合併のメリット・デメリット	59
(3) 今後の対策	59

### 第3章 市町村災害対策本部の設置・運営の実態

#### －東日本大震災における宮城県栗原市の事例について－

1. はじめに	61
2. 栗原市の概要	61
(1) 位置	61
(2) 想定地震及び過去の地震経験	62
(3) 災害対策本部の組織	63
3. 調査概要	64
4. 調査結果	64
(1) 災害対策本部の設置と機能の立ち上げ	64
(2) 情報連絡手段	66
(3) 情報収集	67
(4) 情報の記録・整理・集約	68
(5) 対策の立案・決定と周知	70
(6) マスコミへの情報提供	70
(7) 部署間連携	70
(8) 関係機関との連絡	70
(9) 住民への広報	71
(10) 本部運営の全般	71
5. おわりに	71
(1) 模擬体験の大切さ	71
(2) 図上型防災訓練の企画・実施	72

## 第4章 東日本大震災による東北3県の消防機関の対応及び消防庁舎の被害と現況について

1. はじめに	73
2. 調査概要	73
(1) 実施日	73
(2) 調査対象	73
3. 調査方法	74
(1) ヒアリング調査	74
(2) 消防庁舎視察	74
4. ヒアリング調査結果	74
(1) 災害の様子	74
(2) 総務部門について	76
(3) 警防部門について	85
(4) 予防部門について	89
(5) 消防体制の今後について	91
(6) その他、今回の活動から気づいたこと	93
5. 消防庁舎視察調査結果	95
(1) 庁舎の概要	95
(2) 被災庁舎の対応状況	98
(3) 被災庁舎の対応状況（個別）	99

## 付録（東日本大震災における消防本部の活動）

東日本大震災における久慈消防署の活動状況について

(久慈広域連合消防本部)	112
--------------	-----

東日本大震災における消防の対応について

(宮古地区広域行政組合消防本部)	116
------------------	-----

平成23年東日本大震災における消防の活動

(釜石大槌地区行政事務組合大槌消防署)	120
---------------------	-----

命綱となった三陸縦貫道山田道路

(釜石大槌地区行政事務組合釜石消防署)	123
---------------------	-----

3月11日

(釜石大槌地区行政事務組合釜石消防署)	125
---------------------	-----

被災から学び得たもの ～明日への希望として～

(気仙沼・本吉地域広域行政事務組合消防本部)	128
------------------------	-----

東日本大震災における活動状況と今後の課題について

(塩釜地区消防事務組合消防本部)	133
------------------	-----

度肝を抜かれた東日本大震災

(仙台市消防局)	136
----------	-----

東日本大震災における教訓	
(亶理地区行政事務組合消防本部亶理消防署) . . . . .	1 3 9
東日本大震災が発生した日	
(相馬地方広域消防本部南相馬消防署) . . . . .	1 4 2
東日本大震災並びに原子力事故に係る活動状況について	
(双葉地方広域市町村圏組合消防本部) . . . . .	1 4 6
地震と津波と原発と、東日本大震災におけるいわき市消防本部の活動状況	
(いわき市消防本部) . . . . .	1 5 0

**【担 当】**

第 1 章	研究開発部統括研究員	黒田 洋司
第 2 章	研究開発部調査研究第 2 課主任研究員	小松 幸夫
	研究開発部調査研究第 2 課研究員	齋藤 泰
第 3 章	研究開発部調査研究第 1 課研究員	胡 哲新
第 4 章	研究開発部調査研究第 1 課主任研究員	渡辺 雅洋

## 第1章 東日本大震災における被災自治体に対する人的支援に関する調査 —調整機関（新潟県・兵庫県・関西広域連合・自治労）の対応—

### 1. はじめに

東日本大震災では、被災自治体（受援団体）と非被災自治体（支援団体）との間でさまざまな人的支援活動が展開されている。その形態は、あらかじめ国全体で制度化されていたもの（「緊急消防援助隊」等）だけでなく、個別の応援協定に基づくもの、都道府県・全国知事会・全国市長会・全国町村会等の調整によるもの、そして、災害の状況を踏まえた非被災自治体からの自発的・突発的な申し出によるものなどさまざまだと推測される。

本大震災でのこうした自治体間の人的支援の実態を把握することは、今後の巨大災害に備えて、合理的な支援のあり方を検討する上で不可欠である。平成23年度、当センターでは、実態把握の最初の段階として、非被災市区町村を対象に支援の概括的な状況を把握するためのアンケートを実施し、公表した（『地域防災データ総覧 東日本大震災関連調査（平成23年度）編』）。

平成24年度においては、被災自治体と非被災自治体との間で、自ら支援活動を行うだけでなく人的支援の調整も担った下記の機関（調整機関）に着目し、聴き取り調査を実施した。本稿ではその結果と各機関から提供を受けた資料を基に、それぞれの対応について報告する。

なお、人的支援については、今後ともさまざまな視角からの検証や検討が不可欠だと考えている。引き続き調査・検討を行い、全体像に迫っていききたい。（注）

《聴き取り調査対象機関》

- 新潟県防災局
- 兵庫県企画県民部防災企画局
- 関西広域連合広域防災局（兵庫県企画県民部防災企画局）
- 全日本自治団体労働組合（自治労）総合企画総務局

《調査事項》

- 活動概況
- 活動開始時点の動き
- 活動に当たったの困難
- 今後の取り組み
- 課題 等

### 2. 新潟県の対応

#### （1）活動概況

新潟県は、発災直後の段階から先遣隊の派遣を行い、その後、県内市町村とともに人的支援を行っている。平成23年12月26日時点で、延べ3,392人（県職員:869人、市町村職員:2,523人）が派遣されている。

《発災直後の主な経緯》

### 災害対策本部の設置と先遣隊の派遣

3月11日14:46地震発生と同時に災害警戒本部を設置し、25分後の15:11には災害対策本部へと体制を強化した。17:50には、被害の甚大さが推測された宮城県庁に向け先遣隊が出発した。通行不能の事態を想定して先遣隊は2班編成し、計9名が郡山ルート又は山形ルートで現地に向かった。その後、18:30には、「大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定実施細目」（平成19年）で新潟県が応援調整道県第1順位とされている福島県に対しても、要請を待つことなく同協定第7条に基づいて先遣隊を自主出動させた。先遣隊は、宮城県庁には12日3時過ぎに、福島県庁には同日4時過ぎに到着したが、まだ、詳しい情報がつかめていない状況だった。なお、福島県からは、11日18:36に前記の協定ではなく、「大規模災害時の5県相互応援に関する協定」（福島・茨城・栃木・群馬・新潟）に基づく連絡員の派遣要請があった。

#### 先遣隊各班の基本構成

- 技術員（運転）
  - 防災局職員
  - 土木部職員
  - 福祉保健部職員 の混成
- \*水、食料、寝袋等持参

### 新潟長野県境地震の発生と福島第一原子力発電所での爆発による両面对応

3月12日3:59、長野県との県境で直下型の地震が発生し、十日町市や津南町で震度6弱を観測するなど、県内は大きな揺れに襲われた。また、同日15:36には福島第一原子力発電所で爆発が起き大量の放射性物質が放出されるとともに、事態のさらなる悪化も懸念される状況に陥った。この段階では、自県での災害対応とともに、派遣している応援職員の安全確保（「両面对応」）にも迫られることになった。

### 福島第一原子力発電所事故の深刻化に伴う越県避難者への対応

福島第一原子力発電所事故の深刻化に伴い、14日夜半より福島県からの避難者が急増した。15日午前には福島県知事から避難者受入れについての正式な要請があり、市町村と連携してその対応に当たることになった。県が1次受付を行う相談所をビッグスワンスタジアム（新潟市内）等に開設し、各市町村が設置する避難所（一次避難所）に順次誘導した。これは、あらかじめ定められていたものではなく、今回の震災・事故を受けて発案された方法だった。泉田知事からは、同じ地区からの避難者がバラバラにならないよう、適切に誘導するように指示があった。

19日には、離島である粟島浦村も含め、県内全市町村で避難者を受け入れた。その人数は10,574人にのぼった。特に、近年発生した水害や震災を経験した市町村では、速やかに避難所を開設し、多くの避難者を受け入れた。同時に、宮城県等への職員派遣も本格化するようになった。

(2) 人的支援の状況

**新潟市から仙台市への派遣が多い／県からは宮城県・福島県にほぼ同数**

図 1-1 は、平成 23 年 12 月 26 日までの市町村職員及び県職員の人的支援（派遣延べ人数）を派遣先別にみたものである。

市町村からの派遣状況を相手先の県別に見ると、宮城県への派遣が 9 割を超えている。その大部分は、政令市同士の関係にある新潟市から仙台市への派遣で、主に避難所運営に関する支援だった。

県からは、宮城県と福島県にそれぞれ約 400 名が派遣された。宮城県に対しては宅地危険度判定業務に関連するものが多く、福島県に対しては連絡要員としての派遣が多かった。

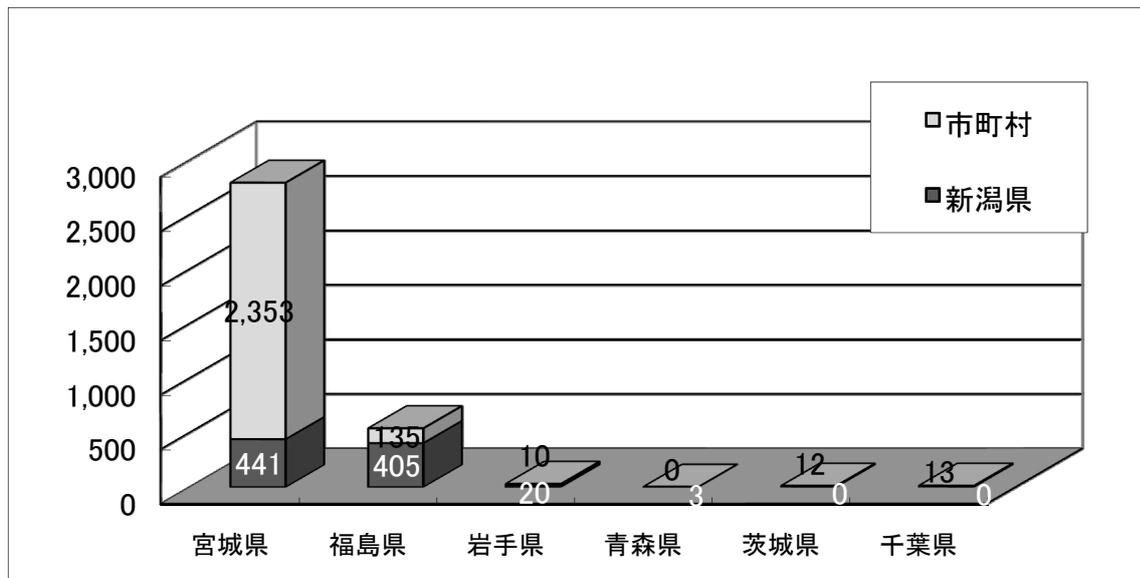


図 1-1 新潟県内自治体からの派遣先別延べ人数（平成 23 年 12 月 26 日時点）

（出典）新潟県提供資料

**発災直後から活発な支援／7月から9月は建物被害認定調査業務により増**

平成 23 年 11 月末までの派遣状況（市町村職員・県職員）を月別にみると（図 1-2）、震災の発生した 3 月が 1,362 人（41%）で最も多く、発災直後に活発な支援活動が行われたことがわかる。その後、4 月 972 人（29%）、5 月 324 人（10%）と減少するが、7 月から 9 月にかけて少し増加に転じている。その理由は、建物被害認定調査業務という支援ニーズが被災自治体において高まったことによるものだった。なお、発災から 3 ヶ月間は短期派遣（出張）の形式をとるものが多かったが、9 月以降は中長期派遣（併任）という形式が主になった。

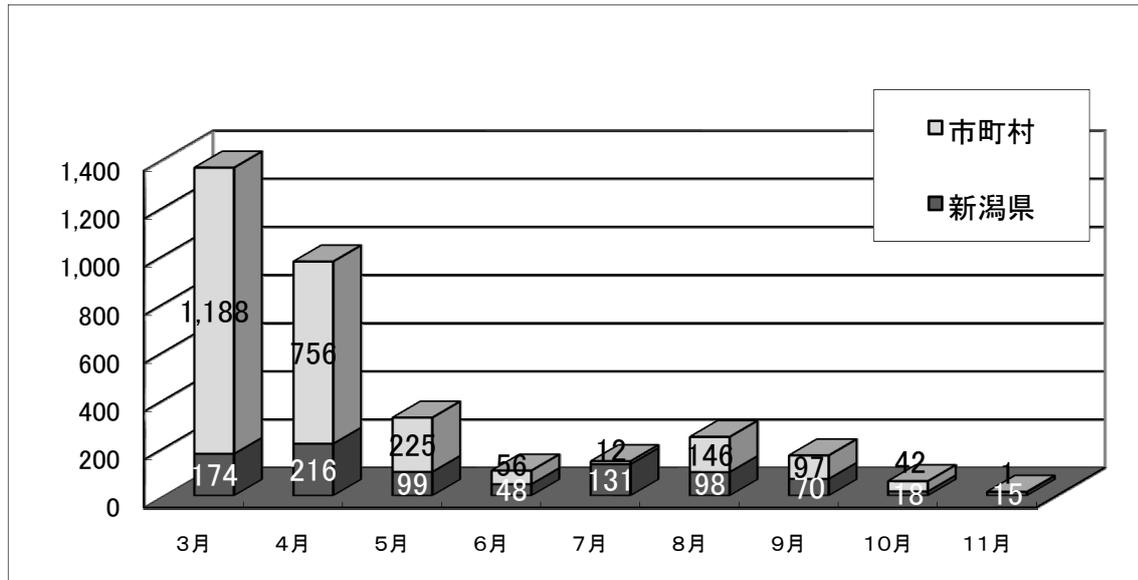


図 1-2 新潟県内自治体からの派遣月別延べ人数 (平成 23 年 11 月末時点)

(出典) 新潟県提供資料

### 時間経過とともに支援業務内容に変化(県職員)

新潟県からは、発災から 6 ヶ月間は常時 20 名前後の県職員が宮城県・福島県に派遣されたが、その支援業務内容は時間経過とともに変化した。

発災当日の先遣隊、DMAT (災害派遣医療チーム) から始まり、3 日後は避難所運営支援、その後越県避難者調整 (1 週間後)、住宅・宅地危険度判定、医療機関支援(2 週間後)、消防航空隊派遣 (3 週間後)、土木施

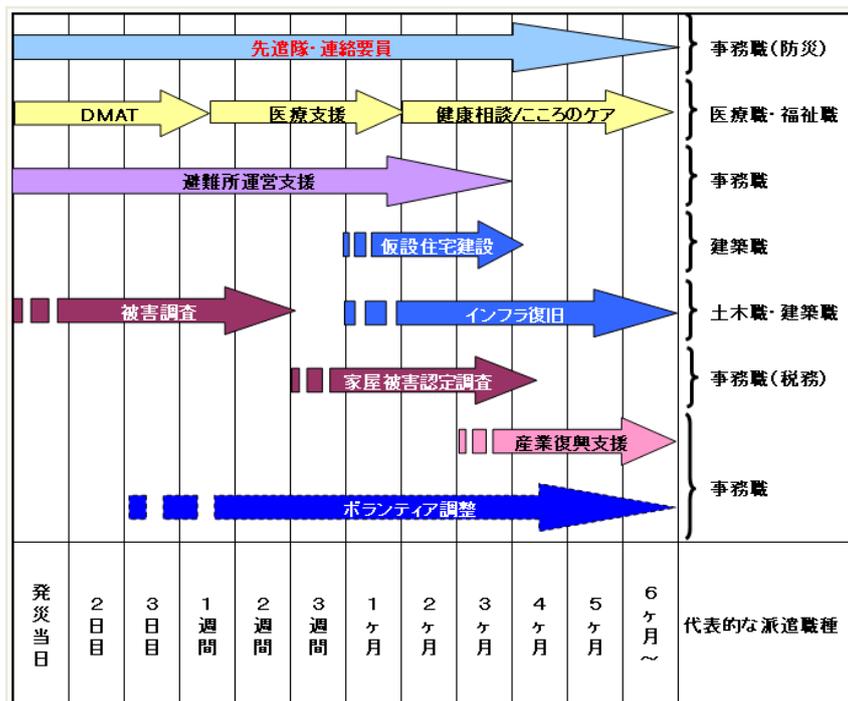


図 1-3 時間経過による支援イメージ

(出典) 新潟県提供資料

設復旧 (1 ヶ月後)、仮設住宅建設(2 ヶ月後)、健康相談/こころのケア (3 ヶ月後)、家屋被害認定(5 ヶ月後)、産業支援 (復興) (6 ヶ月後) といった内容に変化した(図 1-3)。平成 23 年 8 月には二本松市に拠点を移した浪江町に対し、一時帰郷する他の応援市町村職員に代わり、県職員が役場業務の支援を行ったこともあった。

### (3) 直面した困難と対応

#### ア 被災県・被災市町村との調整

##### 情報不足・錯綜

被災県や被災市町村との調整に関しては、マスコミ報道以外の被災地情報が入らず、又は情報の輻輳が生じてその対応に苦慮した。

##### 応援要請の遅れ

また、被災県等から具体的な派遣要請がしばらく無かったことも、初動に影響したとのことである。平成20年6月の岩手・宮城内陸地震や同年7月の岩手県沿岸北部地震では、発災当日に応援要請があり、24時間以内にそれぞれ2班9名、3班13名を派遣した（土砂災害危険箇所緊急点検調査）。

##### 人的支援の要請ルート輻輳

3月下旬以降は、人的支援要請のルートが輻輳し、要請人員の重複等実必要人数の把握・調整が困難となることがあった（直接支援ルート、全国協定ルート、国や各種団体ルート）。

#### イ 県内市町村との調整

福島県からの越県避難者の受入に関しては、県内全市町村で対応することができたが、市町村の受入可能人数と実受入人数の情報共有・調整で苦慮した。なお、3月中は、一部の市町村から「もし応援に行くならどこがいいか」といった問い合わせがあったものの、被災地への職員派遣に関する県内市町村との調整はほとんどなかった。

#### ウ その他

福島第一原子力発電所事故の事態悪化が進む中、放射性物質の汚染拡大に関する情報が極めて少なかった。このため、派遣職員の安全確保が困難であることから、3月16日未明には福島県に派遣していた先遣隊を一時撤退させる判断を行った。

### (4) 想定していなかった支援の効果

当初考えていたこととは違う支援の効果があったと感じられた点としては、以下が挙げられた。

- 被災市町村への県からの直接支援（福島県浪江町等）では、被災者との直接対話などを通じ、普段住民と直接対話する機会が少ない派遣県職員にとって多くを学ぶ機会になった。
- 被災地支援が縁となって、被災市町村と県内市町村との持続的な連携等が見られた。

### (5) 今後に向けて

県では、広域的な越県避難という事態に備え、日頃からの遠隔地市町村との交流（グリーンツーリズム）の強化や、受援計画の見直し等を検討している。

## (6) 課題

今後の課題としては、適任者を派遣するための派遣候補者のリストアップ等の体制整備や具体的な支援内容を考慮した県間協定等の見直しが挙げられた。

新潟県では、7.13 水害（平成 16 年）、新潟県中越地震（同）、新潟県中越沖地震（平成 19 年）の災害対応を検証し、発災直後から被災地に応援職員を派遣できるよう「県境なき技師団（正式名称：災害応援派遣事前準備体制）」を平成 20 年度に創設した。東日本大震災でもこれに基づいた活発な支援活動を行ったが、その経験を糧にしたさらなる充実・強化が課題となっている。

参考：長尾聡、『県境なき技師団』の活動について』,月刊建設,Vol.55,2011.2

(参考) 全国知事会調査で指摘された県における人的支援の問題点

実質的に「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」が本大震災で初めて適用され、被災県に対して全国の都道府県から応援が行われた。応援の実施状況等を把握・検証し、より効果的な広域応援の仕組みづくりに資するため、全国知事会では岩手県及び宮城県の県庁及び市町を対象としたヒアリングを実施した。その結果の中で、県における人的支援の問題点としては次のような点が挙げられている。

- 人的支援に関する要請ルートが輻輳し、混乱を招いた。
- 受援に関する事前検討がなかった。
- 災害対策本部での応援県の位置づけが不明確だった。
- 特に初動期の応援県との連携が不十分で、連絡員の執務スペース等が確保できなかった。
- 支援業務と派遣職員のミスマッチ（技術職員の不足）
- 市町村を直接支援している都道府県との情報共有が十分ではなかった。
- 派遣職員に対するサポート（宿泊場所、情報提供）が十分ではなかった。

## 3. 兵庫県の対応

### (1) 活動概況

兵庫県は、関西広域連合の活動方針に沿いながら、発災直後の段階から阪神・淡路大震災の経験等を活かし、県内市町等とともに宮城県内を中心に人的支援を行っている。県職員、教育委員会、市町職員、県警、緊急消防援助隊、日赤兵庫県支部、社会福祉協議会、医師会、歯科医師会、看護協会等関係する職員を全て合わせると、平成 24 年 12 月 28 日現在で延べ 124,832 人が派遣されている。

以下、『東日本大震災 兵庫県の支援 1 年の記録』（平成 24 年 3 月）と聴き取り調査を基に、宮城県庁内に設置した現地連絡所（関西広域連合の現地連絡所としても機能。3 月 20 日には「現地支援本部」に改組。）及び被害甚大な宮城県北部沿岸の 2 市 1 町に被災市町を直接支援するために設置した現地支援本部（以下「3 市町現地支援本部」という。）を通じた人的支援について記述する。

《発災直後の主な経緯》

### 東日本大震災兵庫県災害対策支援本部の設置

地震後 15:40 に淡路島南部沿岸に津波注意報が発表され、同時刻に「兵庫県災害警戒本部」を設置し、洲本市、南あわじ市、淡路市への職員派遣や防災ヘリによる警戒呼びかけ等を行った。12日 20:20 に兵庫県内の津波注意報が全て解除され、警戒本部を廃止した。

同時に、甚大な被害が発生している東北地方に対して、発災当日には警察の「広域緊急援助隊」、消防の「緊急消防援助隊」、日赤兵庫県支部の医療救護班が出動した。翌日には、DMAT（災害派遣緊急医療チーム）11 チームを現地に派遣した。

あわせて、12日 10:00 に「東日本大震災兵庫県災害対策支援本部」を設置し、被災地の支援ニーズに即応するための全庁体制を整え、本格的な支援活動を開始した。

### 関西広域連合としての支援スキームの決定(関西広域連合の詳細は 4.参照)

13日、関西広域連合広域防災局を担う兵庫県災害対策センターに構成府県知事が一同に会し、臨時の広域連合委員会を開催した。そして、以下の活動方針を決定した。

#### ①緊急声明（第一次）の発表

被災地対策（避難生活支援等）、支援物資等の提供、応援要員の派遣、避難生活等の受入の4項目について、積極的に取り組むことを決定し、緊急声明（第一次）として発表した。

#### ②カウンターパート方式による支援

資源を有効活用するため、支援を行う府県と支援を受ける県を特定して支援するカウンターパート方式で支援することとし、兵庫県は鳥取県及び徳島県とともに宮城県を支援することとした。

#### ③現地連絡所の設置

被災地の状況やニーズ等を把握するため、岩手県、宮城県、福島県の各県庁周辺に現地連絡所を早期に設置することとした。

### 宮城県庁現地連絡所の設置

13日、防災局職員4名と仙台市の避難所支援等に当たる保健師2名がランドクルーザー2台に分乗し、広域防災センター（三木市）を出発した。14日、宮城県庁に到着し、宮城県災害対策本部内（県庁2階）に関西広域連合・兵庫県宮城県庁現地連絡所を設置した。現地連絡所では、災害対策本部会議への同席、支援ニーズ把握等の活動を開始した。

20日、関西広域連合の枠組で共に活動する鳥取県、徳島県と協議し、現地連絡所を「現地支援本部」に改組した（本稿の中では「現地連絡所」と表記する。）。現地連絡所は平成23年9月30日まで置かれ、延べ671人がその業務を担った。

### 知事の被災地視察

18日、かつて宮城県への赴任経験もある井戸知事が兵庫県ボランティア先遣隊バスに同乗し、被災地視察に向かった。19日には宮城県庁で村井知事を激励するとともに、松島町、名取市などを視察した。20日、帰庁後の支援本部会議で、被災地の状況等の説明があった。

### 3市町現地支援本部の設置

21日 10:00、知事と防災監、健康福祉部長、まちづくり部長他の関係職員が集まり、被災地への職員派遣について協議を行った。阪神・淡路大震災の教訓である「情報がないところほど被害が大きい。情報は支援する側が取りに行く。」という能動的な方針の下、県内市町の協力も得て被

害が大きい宮城県北部沿岸の3市町に職員を派遣し、以下のとおり3市町現地支援本部を置いて直接支援を行うことを決めた。

(21日の会議での決定事項)	
①現地支援本部の設置場所	気仙沼市、南三陸町、石巻市（女川町、東松島市への支援を含む）
②派遣職員の構成	被災自治体の課題解決を支援する専門職員をパッケージで派遣 先遣隊：統括兼総合支援員（本庁局長級）、情報収集等連絡員、ロジ担当、自動車運転担当 本 隊：教育支援員、ボランティア統括コーディネーター、避難所運営支援員、保健・医療・福祉連絡員、保健師、仮設住宅等住宅対策支援員、ガレキ処理等環境対策支援員
③出発日時	先遣隊 21日 15:00、本隊 22日 15:00
④派遣期間	概ね1週間（厳しい環境を考慮）
⑤装備品等	被災自治体の負担を避け、水、食料、寝具等は原則自給自足。現地での移手段と仮眠場所確保等のため、先遣隊はワンボックス車、本隊は大型バスを使用。衛星携帯電話、データ通信可能パソコン等により通信手段を確保。役場被災も考慮し、活動拠点となる大型テント、机、椅子等を積載。

21日 14:00 に各部総務課副課長会議を開催し、派遣職員の人選等を依頼した。23日、表 1-1 のとおり3市町現地支援本部を設置し、活動を開始した。

表 1-1 3市町現地支援本部の設置場所

市町名	設置場所
気仙沼市	市第2庁舎会議室
南三陸町	当初 町総合体育館周辺テント 5/18～ 町総合体育館内 9/10～ 町仮設庁舎内
石巻市	市庁舎内会議室

※現地支援本部の人数は当初1箇所あたり15人程度で、ピーク時には33人超となった。

(2) 人的支援の状況

**派遣実績**

第32陣（10/20-10/28）までの派遣実績（延べ人・日）は、図 1-4 のとおりとなっている。全体で14,346人が派遣されたが、発災から1ヶ月目～2ヶ月目に当たる4月から5月にかけては、各陣で800名から900名の派遣がなされた。

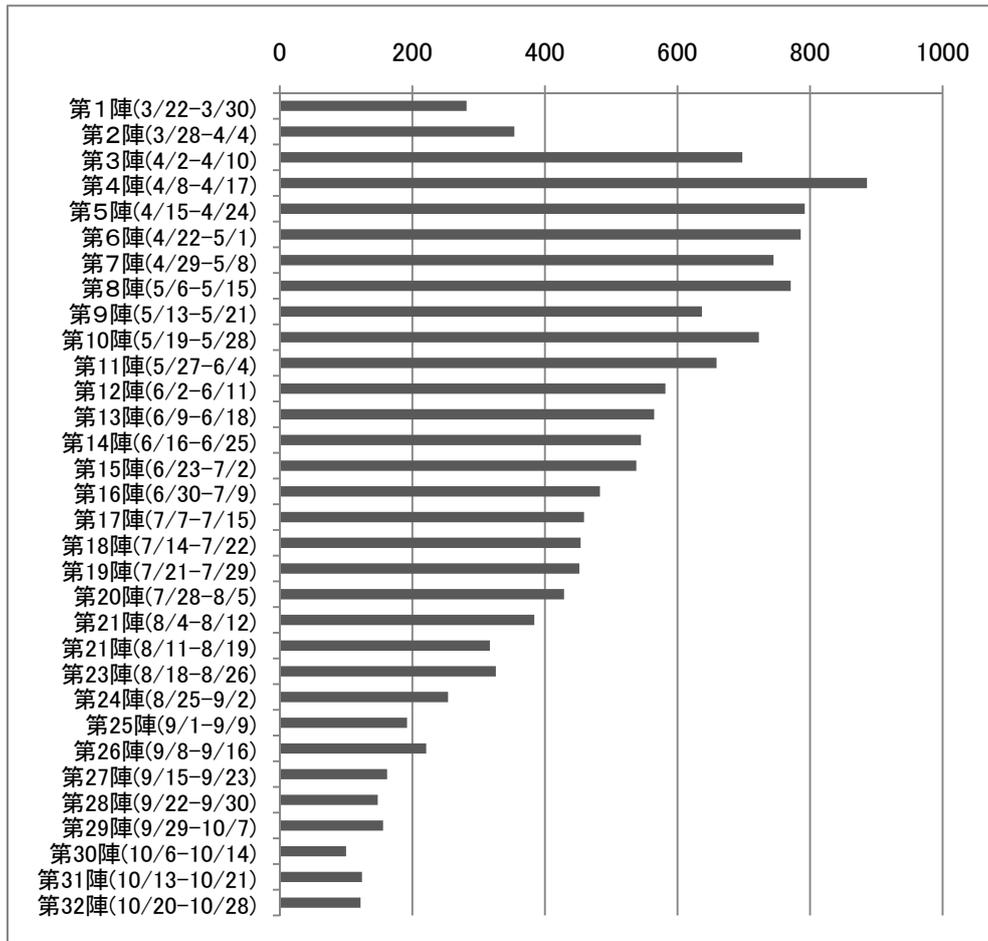


図 1-4 派遣実績 (単位：延べ人・日)

(注) 第1陣は先遣隊と本隊を合計した人数。期間は先遣隊の出発日から起算。

### 県内市町との連携

3 市町現地支援本部での支援活動には、市町振興課が調整して県内市町職員の参加を求めた。参加を求めるに当たっては、継続性、責任性を重視し、質の高い支援を目指すため、支援を行う市町と支援を受ける市町を特定して支援するカウンターパート方式をとった。3 市町現地支援本部への職員派遣をきっかけに、従来からの姉妹都市などの関係だけでなく、県内市町で独自に支援する相手自治体を決めた支援も行われるようになった。

### ■カウンターパート方式

県内市町職員にどの現地支援本部への参加を求めるかは、カウンターパート方式を導入した。職員数の多い県内中核市を 2 市 1 町に恒常的に派遣 (表 1-2) し、被災経験のある市町を 2 市 1 町に分散して派遣した。

表 1-2 3 市町現地支援本部とカウンターパート中核市

3 市町現地支援本部	兵庫県内中核市
石巻市	姫路市
気仙沼市	尼崎市
南三陸町	西宮市

## ■現地ニーズと派遣職員のマッチング

3市町現地支援本部を通じてニーズを把握し、必要な職員を表1-3の手順で調整して派遣した。

表 1-3 派遣職員の調整方法

時 期	調整内容
3週間前まで (月に1回)	①県内市町に次の1ヶ月間の派遣可能人数等を照会 ・派遣可能人数、希望先、連続派遣の意向等
2週間前まで (2週間に1回)	②職員派遣の要望を確認 ・現地支援本部が、流動的な被災市町の状況を把握 ・被災市町の人事担当課と支援を要する業務・人数を調整
1週間前まで (2週間に1回)	③県内市町と派遣人数・業務内容を調整 ・県内市町と調整し、派遣人数を確定 ・確定後、派遣職員の名簿及び略歴の提出を依頼 ・派遣職員の宿泊場所の確保状況等を確認
出発1～2日前 (1週間に1回)	④派遣職員の具体的な業務内容を調整 ・現地支援本部に派遣職員の名簿・略歴を送付 ・現地支援本部と被災市町が業務内容を調整 ・派遣元市長に業務内容・現地情報を事前に連絡

### (3) 直面した困難と対応

#### ア 被災県・被災市町村との調整

被害が広範囲にわたり、県も市町村も被災して混乱しており、連絡がつきにくかった。そのため、発災3日後には関西広域連合の方針の下、宮城県庁内に現地連絡所を設置し、積極的かつ能動的な情報収集を行った。そのことが、迅速な支援に有効だった。また、発災12日後には、被害が激甚な2市1町に3市町現地支援本部を開設し、県内市町とともにチームを組んで直接の支援を行った。

また、3市町現地支援本部での統括兼総合支援員は、第2陣(3/22～4/3)までは本庁局長級が、第8陣(5/6～5/14)までは本庁課長級職員が務めた(南三陸町は第20陣(7/28～8/5)まで)。災害対策本部会議への同席、支援の相手先自治体幹部との調整を円滑に行うことができ、安定した支援体制づくりに結びついた。

#### イ 県内市町との調整

現地の情報が十分に得られなかったが、宮城県北部沿岸3市町への支援に向けて、平成21年台風第9号による佐用町の災害対応を参考に、消防、水道、環境、医療、教育を除いた分野の市町職員の派遣体制を整えた。県内市町の持つ人的資源を活かす仕組みを構築することで、市町にしかできない被災市町業務的的確な支援を行うことができた。

また、規模が小さな市町では、自ら支援先を決め、支援先と調整し、継続して支援職員を派遣することが困難である。県が県内市町をグループ化し、支援先とマッチングすることで、職員数が少ない市町も支援に参加することができた。

#### ウ 県内部における活動体制

発災翌日には東日本大震災兵庫県災害対策支援本部を設置し、本部会議（当初は週に2～3回開催）により支援内容等を決定した。その際、各部局に阪神・淡路大震災の経験と教訓を振り返ったニーズの掘り起こしを求め、先手の対応が講じられるよう努めた。早い段階で全庁的な支援体制を構築したことで、広範な分野で時間の経過とともに変化する被災地ニーズに円滑に対応することができた。知事のリーダーシップが大きな推進力だった。

#### エ 3市町現地支援本部における支援活動の教訓

3市町現地支援本部での活動で学んだこととしては、以下の点が挙げられる。

- 被災地に負担をかけないため、食料、飲料水、寝具（寝袋・毛布）等はもちろんのこと、事務機器や現地での脚となる自動車や自転車、燃料や発電機など、支援する側が全て準備して被災地に入ることが必要。
- 発災直後は、現地自治体が混乱していること、被災状況が正確に現地自治体に伝わっていないことが想定される。現地で情報を入手し、臨機応変に業務調整が行える職員を派遣することが必要。
- 被災地での活動に即応できるよう、被災地支援の経験、知識を有する職員を事前に入選しておく必要。
- パソコンでのデータ通信、衛星携帯電話など通信手段の確保が重要。

#### オ その他

押しかけ支援の方式となったが、宿泊場所等の現地調整が大変だった。

関西広域連合の構成団体の力を結集したことで、それぞれの得意分野を活かすとともに、人的資源の過不足を相互補完することができた。

土木、農業土木、港湾、建築、復興計画等の専門職員を被災地のニーズに即して中長期的に派遣し、被災地の実状を踏まえた息の長い支援を行うことが重要である。

住民主体の復興まちづくりや応急仮設住宅等のコミュニティ形成にあたっては、阪神・淡路大震災の経験を有する NPO やコンサルタント等を派遣し、そのノウハウを提供することが効果的である。

#### （4）今後に向けて

県では、今回の支援経験を踏まえ、国内における大規模災害発生時に、被災自治体の災害対策本部への経験・ノウハウの提供、避難所運営支援、こころのケア対策、ボランティアの調整、家屋被害調査、災害復旧やまちづくりの分野に精通した県及び県内市町職員をいち早く派遣し、被災地の早期復旧・復興に繋げるため、「ひょうご災害緊急支援隊」（県外版）を創設する予定である。

#### 4. 関西広域連合の対応

##### (1) 活動概況

関西広域連合は、関西の2府（京都府、大阪府）、5県（滋賀県、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県）、4市（京都市、大阪市、堺市、神戸市）で構成される特別地方公共団体である（大阪府と堺市は東日本大震災後の平成24年4月、京都市と神戸市は同年8月に加入）。構成府県市は、防災、観光・文化振興、産業振興、医療、環境保全、職員研修といった分野で機能を分担しながら、広域行政を展開している。

東日本大震災では、広域防災局を担う兵庫県による総合調整の下、発災直後から広域連合委員会を開催するなどして活動方針を定め、カウンターパート方式により被災地支援を展開している。平成25年1月4日現在で、延べ94,500人・日が避難所対策、医療支援、被災住宅対策、給水対策、教育対策等のため派遣された（警察、消防、DMAT、市町村職員を除く）。

以下、『東日本大震災 兵庫県の支援 1年の記録』（平成24年3月）と聞き取り調査を基に記述する。

《発災直後の主な経緯》

##### 関西広域連合委員会の開催と方針決定(緊急声明(第一次))

13日、兵庫県災害対策センターで、構成府県の知事が一堂に会した臨時の広域連合委員会を開催し、以下の方針を決定した。

##### ■緊急声明(第一次)の発表

被災地対策（避難生活支援等）、支援物資等の提供、応援要員の派遣、避難生活等の受入の4項目について、積極的に取り組むことを決定し、緊急声明（第一次）として発表した。

##### ■カウンターパート方式による支援

資源を有効活用するため、支援を行う府県と支援を受ける県を特定して支援するカウンターパート方式で支援することとした。これは、中国の対口支援（たいこうしえん）を意識したものだった（地方組織間で1対1の支援を行う仕組みで、四川大地震の際にとられた。）。最初は、それにならって1対1の方式も検討されたが、岩手県、宮城県、福島県で特に甚大な被害が発生していたことから、3県を集中的に支援することとなった（分担は表1-4参照）。

カウンターパート方式をとったことで、各府県の担当エリアが明確化され、責任感を持つ迅速かつ持続的な支援に結びついた。また、初動の段階から分担を明確化したことで、被災3県については被害が大きかったところだけでなく、片寄りのない支援が可能になった。

##### ■現地連絡所の設置

被災地の状況やニーズ等を把握するため、岩手県、宮城県、福島県の各県庁周辺に現地連絡所を早期に設置することとした。現地連絡所の設置は、阪神・淡路大震災の経験・教訓（「情報がないうところほど被害が大きく、情報は自ら積極的に取りに行き、それに基づく対策を実施していかなければならない」）を踏まえて実施したもので、被災時の状況やニーズの把握に大きな役割を果たすことになった。

### 3 県への現地連絡所の設置

上記を踏まえ、被災3県に、14日から16日にかけて表1-4のとおり現地連絡所を設置し、支援体制を整えた。現地連絡所の業務内容は次のとおりである。

- 関西広域連合の構成府県が行う支援の現地での受入の確認
- 各被災県と受入拠点から被災地への輸送調整
- 現地の被災状況と交通情報を収集し、逐次報告
- 各被災県の被災ニーズを把握し、逐次報告
- 阪神・淡路大震災の経験を生かし、応急対応から被災者支援、復旧・復興にかかる課題・対策事例を伝え、今後、発生する対応業務についての情報提供・対応支援

表1-4 カウンターパートの担当府県と現地連絡所の設置状況

被災県	設置場所	設置時期	担当府県
岩手県	岩手県庁内	3月14日(月) 17:00	大阪府、和歌山県
	→岩手県庁周辺オフィスに移転 (4月1日～平成24年3月31日)		
	遠野市役所内	5月9日(月)～10月31日 (月)	
	沿岸広域振興局釜石合同庁舎内	11月1日(火)～平成24年 3月31日	
宮城県	宮城県庁内	3月14日(月) 10:30	兵庫県、鳥取県、徳島県
	→3月20日に「現地支援本部」に改組		
	気仙沼市、石巻市、南三陸町 (現地支援本部)	3月23日(水)	
	→10月末廃止・被災地支援総合相談窓口を設置		
福島県	会津若松合同庁舎内	3月16日(水) 9:30	滋賀県、京都府
	→6月25日に福島県庁内に統合		
	福島県庁内	3月16日(水) 13:00	

※各被災県の負担を軽減するため、衛星携帯電話など必要な用品は持ち込み、食料や宿泊場所、用品は各府県で確保。

※福島県現地連絡所は、原発事故の関係で設置時期が3月16日となった。

### 緊急声明(第二次)の発表

13日に決定した支援の実施状況や今後の支援について協議を行うため、3月29日、広域連合委員会を開催した。その中で、阪神・淡路大震災の経験を最大限に活かし、災害対応の段階に応じて、今後も次の支援を積極的かつ継続的に実施することを決定し、緊急声明(第二次)として発表した。

## ①被災県・市町村への応援要員の派遣

被災者支援、今後の復旧・復興に向けて、避難所の運営、保健・医療対策などの体制づくりを支援するため、被災県はもとより被災市町村にも構成府県、府県内市町村職員を派遣していく。

## ②阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした助言・指導

阪神・淡路大震災からの創造的復興を成し遂げ、その復興過程についての検証や、国内外のさまざまな災害に対し、その経験と教訓を発信し伝え続けてきた実績を生かして、震災復興の経験を有する職員を被災地に派遣し、復旧・復興のフェーズに応じた助言等を行う。

## ③被災者受入体制の充実

(略)

## (2) 人的支援の状況

平成23年4月10日現在の人的支援の状況（構成府県からの職員派遣実績）は、表1-5のとおりである。

表1-5 構成府県からの職員派遣実績

区分	延べ派遣人数（4/10 現在）	実派遣人数（4/10）
支援連絡要員	716名	27名
避難所での健康対策等（歯科医師等）	2,104名	84名
避難所運営支援	1,196名	61名
救護所等の医療支援（医師等）	1,983名	87名
被災住宅対策	154名	5名
給水対策	給水車28台、277名	2名
教育対策（学校避難所運営、こころのケア等）	157名	5名
その他（し尿処理支援等）	車両7台、2,056名	112名
合計	車両35台、人員8,643名	383名

## (3) 今後に向けて

平成24年3月、関西広域連合では、東海・東南海・南海地震等の大規模広域災害に対し、関西広域連合がとるべき対応方針やその手順等を定めるプランとして「関西防災・減災プラン（総則編）（地震・津波災害対策編）」を策定した。

このプランは、

- 阪神・淡路大震災や東日本大震災等の経験・教訓を踏まえたプラン
- 府県民に分かりやすいプラン
- 充実・発展型のプラン

の3つの方針に基づき策定され、計画の実効性を確保するために、不断の見直しを行い、必要に応じて修正することとされている。大規模災害時に被災市町村、被災府県、広域連合・応援府県、

他都道県、国・国出先機関等が相互に連携しながら対応すべきことを災害対応項目毎に「オペレーションマップ」（表）として示している点などが特徴である。人的支援についても、今後この計画に沿って関西広域応援・受援実施要綱が作成されるなどして充実が図られていくことになっている。

（参考）関西広域連合による構成府県内での物資等の調整

被災地の支援は、カウンターパートの府県が責任を持って対応したが、当該府県だけで対応できない事案もあった。その場合、広域防災局（兵庫県庁内）が、構成府県の有する資源の調整を行い、事案の解決を図った。その例としては、下表が示されている。

事例	内容
簡易トイレの融通	福島県から簡易トイレの提供要請があったが、カウンターパートである滋賀県、京都府に在庫がなかったため、広域防災局が構成府県と調整し、兵庫県から簡易トイレ100基を提供した。
靴の融通	福島県から靴の提供要請があったが、カウンターパートである滋賀県と京都府に在庫がなかったため、広域防災局が企業と調整し、靴（約650足・無償提供）を手配した。
食料の転送	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大阪府から岩手県に食料を輸送していたが、岩手県の物資集積所が満杯となったことから、広域防災局が構成府県と調整し、宮城県へ転送した。</li> <li>● 京都府から福島県に食料等を輸送していたが、福島県の物資集積所が満杯となっていたことから、京都府が広域防災局を通じて調整し、宮城県へ転送した。</li> </ul>
燃料の送付	姫路市にある横田石油（株）から、燃料の寄付の申し出があり、広域防災局が構成府県と調整し、横田石油（株）が各被災県に送付した。
紙おむつの送付	神戸市にあるP&Gから、紙おむつの寄付の申し出があり、広域防災局が構成府県と調整し、P&Gが各被災県に送付した。
医療用医薬品の送付	福島県から医療用医薬品の提供要請があり、緊急を要すると判断し、福島県内の民間製薬会社から提供のあった医療用医薬品を広域防災局と連携し、福島県に送付した。
火葬用燃料の調整	岩手県からの要請に基づき、広域防災局と連携を図り、大阪府が政府の確保していた重油・軽油を岩手県に送るよう調整した。

## 5. 全日本自治団体労働組合（自治労）の対応

### （1）活動概況

地方自治体職員らで組織される全日本自治団体労働組合（以下「自治労」という。）では、大震災発生翌日に対策本部（本部長：徳永委員長。拠点は東京市ヶ谷の自治労会館3階）を設置し、救援物資の被災地への輸送、カンパ活動などを行った。人的支援についても、「不眠不休の活動を続ける被災地自治体職員の支援を行う」という観点から、被災地県本部・単位労働組合（以下「単組」という。）や被災地外県本部・単組などと連携し、活動を展開した（旅費とボランティア保険料を対策本部で負担）。7月10日までの派遣者数（日数延べ数）は21,302人となっている。

以下、『東日本大震災復興支援活動特別経過報告』（平成23年8月第83回定期大会）（「特別経過報告」）、『第143回中央委員会 一般経過報告』（平成24年1月）（「一般経過報告」）及び聞き取り調査を基に記述する。

#### 《支援開始までの主な経緯》

14日、中央執行委員会を開催し、「ボランティアの派遣は、関係機関・関係県本部を含めた協議の上、別途実施する」ことを決定した。その後、被災県本部等から情報を収集しつつ、対策本部役職員を現地に派遣し、状況やニーズの確認を行った（岩手県（27・28日）、宮城県（22日）、福島県（18・20日）、茨城県（24・25日））。

29日、北海道・東北地連書記長会議を対策本部で開催し、支援活動の具体的な進め方について意見交換を行った。

31日、岩手県、宮城県、福島県、茨城県を除く43県本部に対して「3県の4つのBC（ベースキャンプ）を拠点に、4月10日から6月5日まで毎週、非被災地県本部毎に5～15人を派遣する」旨、予備的指示を行った。

4月2日、臨時県本部代表者会議を開き、「東日本大震災に関する自治労復興支援活動計画」（下記囲み参照）を示した。

4日、対策本部から3県に対して、対策本部第1班となる役職員を派遣し、

- ベースキャンプの設置
- 交通や宿泊施設の確保
- 被災単組及び被災自治体との支援業務の調整
- 参加組合員の割り当て
- 現地ルールの策定

などを行った。

10日、第1グループが現地に到着し、翌日から支援活動が開始された。

#### 「東日本大震災に関する自治労復興支援活動計画」（4月2日段階）

自治労本部

##### 1. 自治労の復興支援活動計画の考え方

自治労としての、人的支援の取り組みについて、「被災者の支援・救援を行っている自治体職員・組合員の業務を支援する」ことを中心課題として対応する。

2. 基本となる考え方

※以下において、各県本部から派遣される支援組員について、最初に派遣される集団を、「第1グループ（第1G）」と呼ぶ（以降、「第2グループ」「第3グループ」・・・）。

- ①支援対象を岩手・宮城・福島とする。
- ②岩手・宮城・福島・茨城の4県を派遣要請の対象から除く（43県本部）。
- ③支援者について、「1チーム=5人」を基本単位とする。
- ④「1県本部=1チーム」を基本とするが、「組員数4万人超の県本部=3チーム」「組員数2万人超=2チーム」を基本に要請する。この場合、下記の通りとなる。

(3チーム県) 北海道、東京、大阪、兵庫	→12チーム
(2チーム県) 新潟、神奈川、長野、福岡	→8チーム
(1チーム県) 残る35県	→35チーム
総計	55チーム (275人)

- ⑤「避難所運営」を支援活動の基本として想定するが、各県・各自治体の実情に応じて、「物資調達・配送事務」や「医療支援」活動（保健師・看護師）、各種「行政支援」活動（「義援金交付事務」「罹災証明の発行事務」等）についても想定する。
- ⑥避難所支援業務について、阪神大震災の例にならい、「常時10人体制」「2交替勤務」を基本に想定する。すなわち、特定の避難所に対して、「1サイクル（下記⑧）あたり20人（4チーム）を要する」と考える。（実際には、これほどの人手は必要ない可能性もあるが、その場合は別途対応する）
- ⑦当面の支援活動の対象となる自治体について、下記の通りとする。  
 岩手 宮古市（・田野畑村）  
 宮城 石巻市・気仙沼市・東松島市・南三陸町・名取市・岩沼市  
 福島 新地町・相馬市・いわき市（・福島市）
- ⑧1チームの活動サイクルを「土曜現地入り～日曜引き継ぎ・業務開始～翌日曜に引き継ぎ後帰郷」の「8泊9日」とする。ただし、下記6. に示す通り、第1グループについては、「日曜現地入り～月曜業務開始～翌日曜に引き継ぎ後帰郷」の「7泊8日」とする。
- ⑨現時点で、この復興支援活動については、6月5日（日）を一つの区切りとして取り組む。

第1グループ	4月10日（日）～17日（日）	7泊8日
第2グループ	4月16日（土）～24日（日）	8泊9日
第3グループ	4月23日（土）～5月1日（日）	同
第4グループ	4月30日（土）～5月8日（日）	同
第5グループ	5月7日（土）～15日（日）	同
第6グループ	5月14日（土）～22日（日）	同
第7グループ	4月21日（土）～29日（日）	同
第8グループ	5月28日（土）～6月5日（日）	同

### 3. 具体的支援策の概要

下記は、現時点（4/2）での案であり、今後、実際の支援業務の開始までに変更が想定されるので、予め留意のこと。

#### (1) 岩手

支援業務の概要	宮古市内の避難所（2か所）運營業務（田野畑村への物資輸送も想定）。自治労未加盟自治体での支援業務も想定する。
ベースキャンプ	宮古キャンプ（宮古ホテル沢田屋）とする。
支援体制	10チームを配置する（対象県本部は、別表（略）の通り）。

#### (2) 宮城

支援業務の概要	（北部班）気仙沼市の避難所運營業務／南三陸町の避難所運營業務 および行政支援業務／石巻市の避難所運營業務および行政支援業務 （南部班）／名取市の行政業務／岩沼市の行政業務
ベースキャンプ	「北部班」について、松島キャンプ（松島大観荘）とする。 「南部班」について、仙台キャンプ（アークホテル仙台）とする。
支援体制	「北部班」について24チーム、「南部班」について8チーム（対象県本部は、別表（略）の通り）。

#### (3) 福島

支援業務の概要	（北部班）新地町の避難所運營業務／相馬市の医療支援業務（保健師・看護師） （いわき班）いわき市の避難所運營業務および物資仕分け等の業務
ベースキャンプ	「北部班」について、福島グリーンパレスとする。「いわき班」について、ホテルルートインいわき駅前とする。
支援体制	「北部班」について8チーム、「いわき班」について5チーム（対象県本部は、別表（略）の通り）。

※「避難所運營業務」について、箇所数が書いていない場合は、1か所である。

なお、支援者には、「東北関東大震災・自治労派遣支援のてびき」（マニュアル）「惨事ストレスとメンタルケア」ほかの資料を配布する。

### 4. 現地対策本部の立ち上げ（＝支援活動の準備）

計画確定後、計画に沿った支援活動の詳細確定（「作業計画」と呼ぶ）と支援者受入のための準備に取り掛かる。そのため、本部役職員を、4月4日（月）から3県に派遣する。

派遣先は3県本部書記局とし、当面はそこを拠点に活動する。後に、ベースキャンプが立ち上がれば、状況を見て、現地対策本部自体を各ベースキャンプに移動する方向である。

## 5. 交通関係について

※現地へ自家用車で来ることは認めない。

## (1) 岩手

## ①各県本部 ↔ 盛岡

各県（チーム）ごとに公共交通機関等を利用しJR盛岡駅に集合する。

## ②JR盛岡駅 ↔ ベースキャンプ

大型バス（岩手交通）により、集団で移動する。

## ③ベースキャンプ ↔ 支援活動実施場所

大型（中型）バス（県北バス）で移動する。

## (2) 宮城

## ①東京 ↔ ベースキャンプ

東京駅（長野、福井、愛知、岐阜、三重、大阪、兵庫）および羽田空港（それ以外の県本部）から大型バス（宮交観光）で移動する。

## ②ベースキャンプ ↔ 支援活動実施場所

大型（中型）バス（宮交観光）で移動する。

## (3) 福島

## ①東京 ↔ ベースキャンプ

東京駅から大型バス（福島交通）で移動する（途中乗車なし）。ただし、新潟県本部のみ別途の対応とする。

## ②ベースキャンプ ↔ 支援活動実施場所

大型（中型）バス（福島交通）で移動する。

## 6. 支援活動の実施時期および第1グループの集合

実際の支援活動の開始を、4月11日（月）とする。このため、第1グループについて、下表の通りとする。

## (1) 岩手

対象となっている各県本部とも、10日（日）15:00までにJR盛岡駅の指定された場所に集合する。その後、ベースキャンプまで大型バスで移動。ベースキャンプにおいて同日18:30から全参加者による意思統一会議。

## (2) 宮城

対象となっている各県本部は、10日（日）12:00に大型バスで出発するので、遅くともその30分前までに、羽田空港もしくは東京駅の指定された場所に集合する。移動後、ベースキャンプにおいて、同日19:30から全参加者による意思統一会議。

※東京駅発：合計60人（バス2台）

長野、福井、愛知、岐阜、三重、大阪、兵庫

※羽田空港発：合計100人（バス3台）

富山、石川、岡山、広島、鳥取、島根、山口、香川、徳島、愛媛、高知、福岡、佐賀、長崎、大分、宮崎、熊本、鹿児島、沖縄

## (3) 福島

対象となっている各県本部（新潟を除く）は、10日（日）13:00に大型バスで出発するので、遅くともその30分前までに、東京駅の指定された場所に集合する。移動後、ベースキャンプにおいて、同日18:30から全参加者による意思統一会議。

上記は、あくまでも、4月2日段階の予定であることに留意。ただし、チケット手配等の関係上、大幅な変更は行わない。

## 7. その他の取り組みについて

(略)

## (2) 人的支援の状況

## ア 派遣人数・派遣先・派遣形態

このスキームによる派遣延べ人数は、7/10までで2,836人となっている（当初区切りとしていた6月5日（第8グループまで）から、体制を縮小して7月10日（第13グループ）まで実施された）。時系列的に見ると4月下旬から6月上旬までは300人程度が各グループで安定して派遣されている（図1-5）。安定して派遣が行われたことに関し、自治労では次のような評価がされている。

「このことは、「組織性」を自らの特性とし、それを活かした活動をしようとしてきたという点から言えば、高い評価が与えられるべきである。事実、他のボランティアが、春休みやゴールデンウィークにはオーバーフローするくらい集まる一方で、長期の休みがとれない時期には人手不足に陥ることが課題として指摘されていたことからすれば、安定的な人材供給を継続しきった、と評価できる。当初、一部の被災自治体では、自治労が支援に入ることについて疑問符を付けていたのが事実であるが、次第に、このような安定性が着目され、支援先での自治労の存在感は明らかに高まっていった。」

（出典）『第143回中央委員会 一般経過報告』（平成24年1月）p304

なお、派遣先は、支援先市町村の多かった宮城県が最も多くなっている（図1-6）。

また、派遣形態であるが、「ボランティア休暇制度」を活用して参加した者が56.1%で最も多い（自治労で「ボランティア保険」掛け金負担）。「公務出張扱い」は11.6%となっている。ボランティア休暇制度については、4月13日、人事院が本大震災に関わるボランティア休暇として認められる日数を延長した。そのことが「ボランティア休暇制度」が多くなっている理由だと自治労では分析している。一方で、自治労の場合、公務を支援することが中心であり、その中で被災者の個人情報に触れる機会も想定されることから、また、事故や災害に遭った場合の補償の問題なども考慮すると公務出張扱いが望まれるという考えもあり、自治労では総務省に対して働きかけを行った。そして、「被災市町村からの要請に基づく市町村への支援活動で公務として支援すべ

きものについては、職務命令による派遣（公務出張）による取扱いとしていただくことが適当」との見解を得、自治労ルートでの支援活動でも公務出張扱いが可能となる道を整えた。

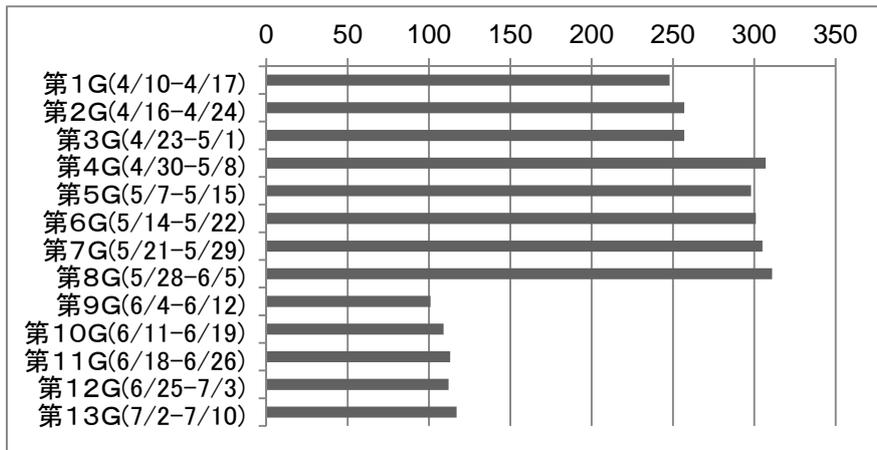


図 1-5 自治労調整による人的支援の推移（人）

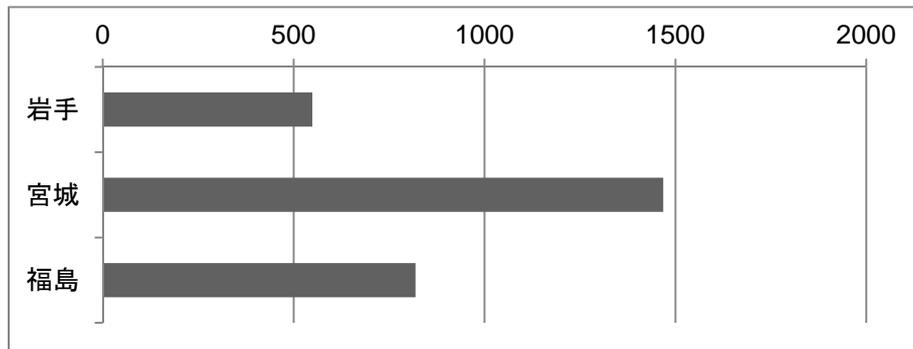


図 1-6 自治労調整による人的支援の派遣先（人）

### イ 支援内容

被災市町村への支援活動の内容は、表 1-6 のとおりである。一般経過報告では、阪神・淡路大震災の際の支援と比較して、今回の支援の特徴が次のとおり挙げられている。

#### 支援活動の内容が多岐に及んだ

阪神・淡路大震災では地震と火災による被害が主だったが、今回の大震災では、大津波や原発事故が加わり、それに呼応して支援内容も多岐に及んだ。

#### 支援活動の内容が日々変化した

上記と関連し、被災地・被災自治体でのニーズが日々変化し、それに応じて支援活動の内容もほとんど一週間単位で変わった。

表 1-6 自治労調整による人的支援の派遣先別支援内容

派遣先		支援内容
岩手県	宮古市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営補助業務</li> <li>● 位牌・アルバム等の整理業務</li> <li>● 救援物資の仕分け業務</li> <li>● 義援金受付補助業務</li> <li>● 仮設住宅入居関係業務</li> <li>● 民間賃貸住宅申請受付業務</li> <li>● 仮設住宅への物資配送業務</li> <li>● 保健師・看護師の被災者相談業務</li> </ul>
	山田町	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務</li> <li>● 義援金受付業務</li> <li>● 仮設住宅入居手続き業務（事務および現地設置業務）</li> </ul>
宮城県	気仙沼市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所向け物資仕分け・配送業務</li> <li>● 戸籍、罹災証明業務</li> <li>● 遺体安置所受付業務</li> <li>● 拾得物整理業務</li> <li>● 避難所運営業務</li> </ul>
	石巻市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務</li> <li>● 戸籍、罹災証明業務</li> <li>● 義援金給付業務</li> <li>● 「思い出の品」整理管理業務</li> <li>● 仮設住宅への物資搬入業務</li> </ul>
	塩竈市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 罹災証明書の発行事務</li> <li>● 給水支援業務</li> <li>● 公共施設の清掃</li> </ul>
	東松島市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 家屋解体・がれき撤去申込の受付業務</li> <li>● 罹災証明書、生活再建支援金受付業務</li> </ul>
	岩沼市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 罹災証明のための現地確認作業</li> <li>● 避難所の運営業務</li> <li>● 遺体安置所受付事務</li> </ul>
	名取市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 物資配送業務</li> <li>● 漂流物整理</li> <li>● 災害弔慰金・援護資金等業務</li> <li>● 現地作業の重機への給油</li> <li>● 石灰など消毒剤の配布</li> <li>● 遺体安置所での衣服洗濯作業</li> <li>● 避難所運営業務</li> </ul>
	福島県	相馬市
	新地町	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務</li> <li>● 位牌・アルバム等の整理業務</li> </ul>
	南相馬市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務</li> </ul>
	福島市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務</li> <li>● 仮設住宅等申込受付（原発事故による南相馬市サテライト）</li> </ul>
	二本松市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務（原発事故により自治体移転の浪江町）</li> <li>● 義援金事務（原発事故により自治体移転の浪江町）</li> <li>● 仮設・借り上げ住宅のコールセンター業務（原発事故により自治体移転の浪江町）</li> <li>● 物資配送業務（原発事故により自治体移転の浪江町）</li> </ul>
	伊達市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務（原発事故により避難してきている南相馬市）</li> </ul>
	会津若松市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務（原発事故により避難してきている大熊町）</li> <li>● 避難者一時帰宅受付業務（原発事故により自治体移転の大熊町）</li> <li>● 仮設住宅等申込受付（原発事故により自治体移転の大熊町）</li> </ul>
	会津美里町	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営業務（原発事故により自治体移転の檜葉町）</li> <li>● 避難者一時帰宅受付業務（原発事故により自治体移転の檜葉町）</li> <li>● 仮設住宅等申込受付（原発事故により自治体移転の檜葉町）</li> </ul>

ウ 調整

全体的な人的支援の調整を図で示すと図 1-7 のとおりである。対策本部が、支援側と受援側の間に入り、支援ニーズと支援要員とのマッチング、現地への交通、宿泊などさまざまな調整を行った。対策本部では、当初、被災 3 県本部と電話で調整を行っていたが、3 県本部は管内単組との調整に追われ十分な調整を行うことができなかった。そのため、支援活動を迅速・的確に行うため、対策本部役職員を 3 県のベースキャンプ等（ベースキャンプは宮古市、松島町、仙台市、福島市、会津若松市に設置）に派遣し調整を行うこととなった。派遣に当たっては、「支援者の入れ替え日は人手を厚く」「複数の役職員が重なることで切れ目を生まない」などの工夫を行い、ベースキャンプの運営全般を担った。なお、この派遣は 5 泊 6 日を基本としていたが、7 泊 8 日を基本とする支援グループとのサイクルとずれていた点が今後の課題として挙げられている。

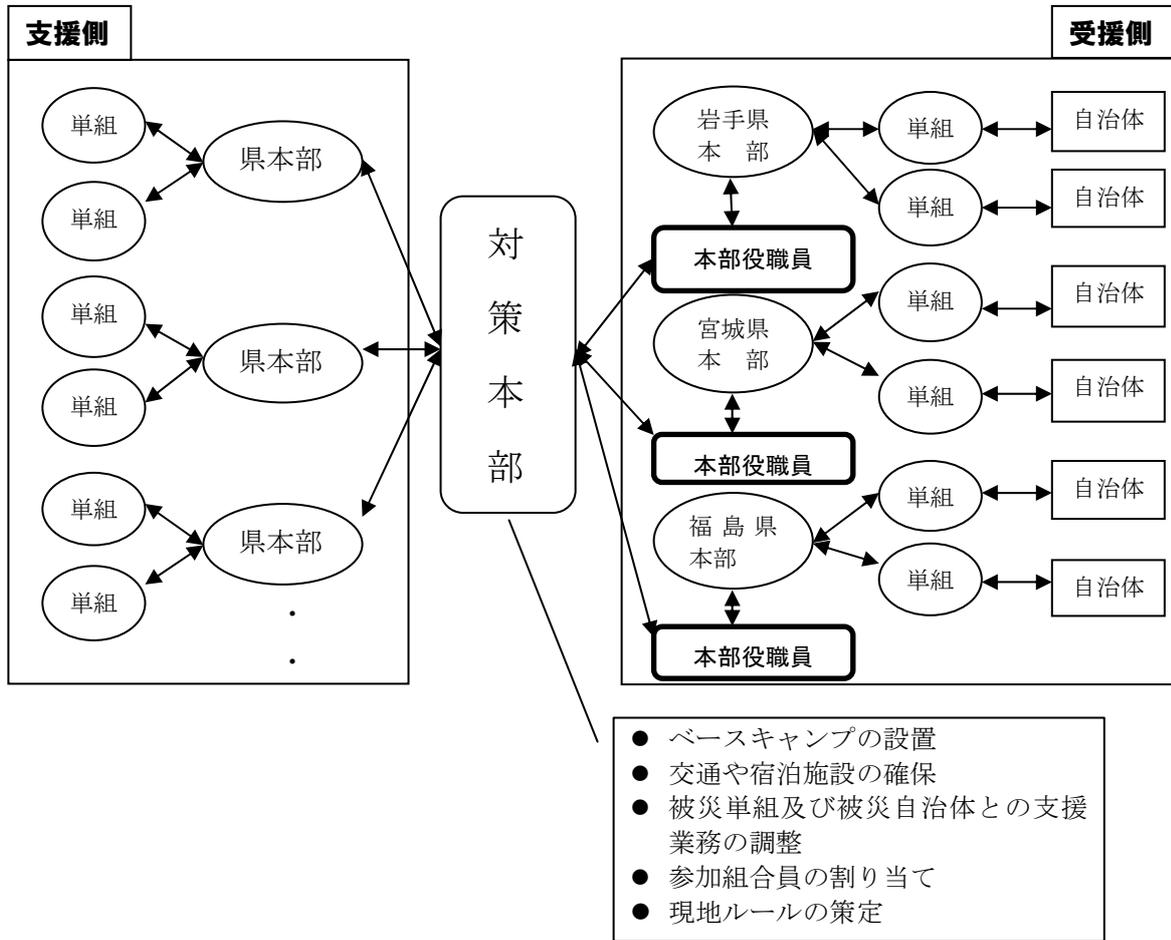


図 1-7 自治労による人的支援調整の全体図

調整での困難

支援活動の調整は図 1-7 の枠組で進められたが、上記の困難以外にも多くの困難があった。一般経過報告では、阪神・淡路大震災の際と比較して、次のような困難が挙げられている。

阪神・淡路大震災では、支援を受ける各自治体から特定の支援活動を自治労がまとめて引き受ける（ロットで業務を引き受ける）方法がとられ、一括して引き受けることで引き継ぎ等も効率よく行えた。しかし、今回の大震災では、ニーズが次々と変化していくことに加え、自治労だけ

でなく多くの個人や組織が現地入りする中で、その方法がとれなかった。「自治労本部（ベースキャンプ）－県本部－（当該単組）－当該自治体」というラインの中で、支援内容を毎週確定させながら進めていくことになったが、そのことは下枠のとおり調整に大変な困難をもたらした。

「業務によっては、一定程度の技術や知識を必要とするものもあり、一方で、各県本部からの支援者の数が一定せず、わずか数日で、必要人員数も含めて支援者と業務内容をマッチングさせることは至難の技であった。そのため、支援者を送り出す側の県本部や支援者本人に相当の無理をお願いせざるを得なかった場面も多く見られた。」

その結果、対策本部では、各県本部に対し参加者数を減らすよう要望したり、反対にもっと人を出すように要請することになり、迷惑と困難を強いることになった。「予定人員に過不足なく参加者を確保することが組織活動としては重要であることを確認した上で、可能であれば「予定人員より異同があっても吸収できる業務」を確保しておくことも肝要」と一般経過報告の中で指摘されている。

#### エ マニュアルの配布

自治労では、支援活動の実施に当たって、2つのマニュアルを作成・配布した。

ひとつは、「自治労派遣支援マニュアル」である。支援活動の心構えに始まり、現地での気象データも参考として掲載されている。

自治労派遣支援マニュアル 目次 Ver.2 2012.4.6

- I. 支援活動の心がまえ
- II. 現地活動での注意点
- III. 準備品リスト
- IV. 自治労復興支援活動に参加するための「災害ボランティア保険」について
- V. 病気・けがの予防
- VI. 支援活動の「安全・過労・メンタルヘルス」対策について

参考資料

- 各地の気象データ
- 支援県と派遣県本部一覧 等

もう一つは、「惨事ストレスとメンタルケア」（個人携帯用）である。支援活動に従事する中でさまざまなストレスを受けることが予想されるため、こころの健康を保持するための対策のひとつとして実施された。参加者には、支援参加前後のストレス度合いのチェックリストを配布し、回収・分析を行った。その結果、支援後のストレス値は微増であり、予想よりも低い結果だったとのことである。本マニュアルの他、ベースキャンプで班長会議や参加者集会を行ったり、帰郷後、各県本部・単組が支援参加者集会を開いたりしたことがストレス緩和に繋がったのではないかと分析されている。

### (3) 教訓・課題

上記で記したものの他、一般経過報告の中で、今回の教訓・課題として次のような点が挙げられている。

#### 実際の支援活動に入るまでに1ヶ月を要した

19日後に支援を開始した阪神・淡路大震災に比べて、本大震災では支援開始までに1ヶ月を要した。その理由としては、

- 被害が阪神・淡路大震災を遙かに上回っていたこと
- 被災地域が広範に及んでいたこと
- 福島第一原発事故による影響

が挙げられる。

対策本部としては、直後から「自治体単独で何らかの支援活動を行うことは当然」という認識を持っていたが、被災県本部からの支援要請もあったものの、また、非被災県本部からの要望もあったものの、上記の理由から判断しきれない状態が続いたという（非被災県本部・単組に対しては、被災地の混乱状況を踏まえ、独自に情報の提供を求めたり行動を起こすことは控えるように要請していた(3月12日付け通知)）。

4月2日に臨時県本部代表者会議を開きようやく具体的な活動が始まったが、その時点でもまだ支援活動の具体的な内容や支援先自治体等は決定できておらず、ベースキャンプも定まっていないところがあった。そのため、対策本部役職員の第1班が先に現地入りし、支援第1グループが到着するまでに、関係県本部や自治体と協議して詳細な計画を練り上げる必要があった。

本来は細部を確定した上で支援側の県本部に要請すべきであったが、逼迫する被災地の状況が日々伝えられ、統一地方選挙も近づく中で少しでも早く動かなければ人員の確保もままならなくなるという危機感の中で、「やや見切り発車的」に活動は開始されたとのことである。

#### ベースキャンプ(宿泊先)から支援先自治体までが遠かった

一部では、ベースキャンプと支援先自治体までの距離が長く、支援に従事する者から「移動時間が長すぎる」との声も聞かれた。対策本部では、ベースキャンプの移転や増設も検討したが、宿泊施設の絶対数が少ないこと、支援者の受入や管理が難しくなることなどから断念した。今後の災害時には、こうした問題も考慮して拠点を確保すべきことが教訓として挙げられている。

#### 業務サイクルにアンバランスが生じた

避難所支援業務に関し、対策本部では阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、多くの避難所で「24時間業務-24時間非番」というサイクルを採用した（「東日本大震災に関する自治体復興支援活動計画」(4月2日段階)2.⑥に記載された想定）。しかし、避難所によって業務の状況が異なり、「ほとんどやることがない」避難所もあった。その結果、他ルートを通じて支援業務に従事する職員とのズレが生じたり、「全力を尽くそう」という支援者の思いとの間で空回りが起き、ベースキャンプ担当者との間で軋轢が生じることもあった。こうした事態も想定した対応のあり方が課題として挙げられている。

#### その他

- 支援活動全般に関し、女性が参加しやすいものであったのかどうかの検証
- 原子力災害の下での活動に関する基準づくり
- とりわけ厳しい業務を担った消防職員に関わる基準づくり

- 公共サービスの縮小、民営化の流れの中で、自治体では人や機材を保有しない状況が生まれ  
ており、そうした中での支援のあり方の検討

(参考) 組合員の被災状況

自治労による人的支援は、自らも被災者である中「被災者の支援・救援を行っている自治体職員・組合員の業務を支援する」ことを基本に実施された。被災地では、多くの自治体職員が今回の大震災で被災したが、自治労による被害実態調査の結果として次のように報告されている（平成23年7月22日現在）。

### 東日本大震災 自治労組合員被害実態調査(7月22日現在)

\* 下記調査結果は7月22日時点で知りえたものであり、さらに多くの被害がある可能性があります。

同様に、空欄については必ずしも被害がないということではなく、集計中又は集計作業が進んでいないという可能性があります。

\* 青森県本部調査は6月9日現在、福島県本部調査は7月9日現在。

県本部	① 組合員 死亡	② ①以外 の職員 死亡	③ 組合員 行方不 明	④ ③以外 の職員 行方不 明	⑤ 入院を 必要と する傷 病者	⑥ 家族の 死亡	⑦ 家族の 行方不 明	⑧ 家族の 傷病	⑨ 住居の 全壊	⑩ 住居の 半壊・一 部壊	⑪ 原発事 故によ る避難
青森										72	
岩手	1					17	10		128	177	
宮城	29	43	15	28		209	18	2	994	2,024	
福島	6		4	1		3		3	1		
栃木									3	1,212	
茨城					1	1		1	18	2,326	
千葉									2	241	
	36	43	19	29	1	230	28	6	1,146	6,052	0

(注)

②：非組合員の職員

⑤：組合員の中で入院を必要とする傷病者数

⑥～⑧：被災した家族の人数ではなく、⑥～⑧に該当する組合員の人数。

⑨⑩：被災した建物の数ではなく、⑨⑩に該当する組合員（持ち家・賃貸にかかわらず）の人数

(出典)『東日本大震災復興支援活動特別経過報告』（平成23年8月第83回定期大会）p18

## 6. 考察とまとめ

## (1) 各機関の人的支援の特徴

以上、今回調査を行った各機関の対応を紹介した。各機関は、調整機関として自ら人的支援を行うのみならず、関係する機関等と調整を図りながら人的資源を確保し、被災自治体に対する支援を行っている。その方法や考え方は、それぞれの機関の立場や特性によって違いがあったが、その主な特徴を整理すると表 1-7 のとおりである。

表 1-7 調査対象各機関における人的支援（調整）の特徴

機関名	主な特徴
新潟県	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 協定の発動による対応が見られ、発災初日に先遣隊を派遣した。 （「大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」）</li> <li>● 市町村と合同での被災地への直接的な人的支援はみられなかった。</li> <li>● 一方、特に発災初期の福島県からの避難者受入について、県と市町村とが連携した活動が行われた。このことは、一般に被災自治体によって担われる避難者対応を、非被災自治体が地元で支援したものであり、人的支援のひとつの形態と言える。</li> <li>● 自県での地震対応と被災地（東北）対応の両面対応を求められた。</li> <li>● 時間経過に応じて変化するニーズに応じた人的支援が行われた。</li> <li>● 3月下旬以降、人的支援の要請ルートが輻輳し、調整が困難になることがあった。</li> <li>● 今後の災害での県外支援に対処するため、「県境なき技師団」（新潟県中越地震等の災害を教訓にして平成20年度創設）のさらなる充実・強化が考えられている。</li> </ul>
兵庫県	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 関西広域連合という連合体の方針に沿いながら、特に宮城県をカウンターパートとする支援が展開された。</li> <li>● 関西広域連合の「広域防災局」という要の役割を担った。</li> <li>● 阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした活動が行われた。</li> <li>● 本庁には支援本部が、宮城県庁には現地連絡所が、宮城県北部3市町には3市町現地支援本部が置かれた。</li> <li>● 3市町現地支援本部を通じての人的支援では、県内市町と合同での活動が展開された。</li> <li>● 3市町現地支援本部を通じての人的支援に当たり、平成21年台風第9号による佐用町の災害対応を参考に市町職員の派遣体制を整えた。</li> <li>● 県が県内市町をグループ化し、支援先とマッチングすることで、職員数が少ない市町も支援に参加することができた。</li> <li>● 今後の災害での県外支援に対処するため、「ひょうご災害緊急支援隊」（県外版）の創設が考えられている。</li> </ul>

機関名	主な特徴
関西広域連合	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 発災直後の時点で構成府県知事が一堂に会した広域連合委員会を開いて活動方針を定め、構成府県の資源を最大限に活用できる体制を整えた上でさまざまな支援が展開された。</li> <li>● カウンターパート方式により分担を明確化し、効率的な支援が図られた。3県には担当府県による現地連絡所が設置された。</li> <li>● 今後に加え「関西防災・減災プラン（総則編）（地震・津波災害対策編）」が作成され、今後、このプランに沿って「関西広域応援・受援実施要綱」を作成し、人的支援体制の充実を図ろうとしている。</li> </ul>
自治労	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「不眠不休の活動を続ける被災地自治体職員の支援を行う」という観点から、被災地県本部・単組や被災地外県本部・単組などと連携し、活動を展開した（旅費とボランティア保険料を対策本部で負担）。</li> <li>● 自治労対策本部が、支援側と受援側の間に入り、支援ニーズと支援要員とのマッチング、現地への交通、宿泊などさまざまな調整を行った。その結果、被災地への安定した人数の持続的な派遣、小規模な自治体に所属する職員の派遣、被災地を少しでも助けたいという思いを持つ職員の派遣を実現することができた。</li> <li>● 被災県本部は管内単組などとの調整に追われ、対策本部との調整が十分にできなかった。そこで、被災3県にベースキャンプを置き、本部役職員が交替で常駐して各種調整を行った。</li> <li>● 派遣形態は「ボランティア休暇制度」を活用して参加した者が56.1%で最も多く、「公務出張扱い」は11.6%となっている。</li> <li>● 支援の内容は、阪神・淡路大震災に比べ多岐に渡り、また、日々変化した。</li> <li>● 対策本部において準備体制を整えるまでに、約1ヶ月を要した。それでも、当初は「見切り発車」の部分があった。</li> <li>● 阪神・淡路大震災では、支援を受ける各自治体から特定の支援活動を自治労がまとめて引き受ける（ロットで業務を引き受ける）方法がとられたが、今回の大震災では、ニーズが次々と変化していくことに加え、自治労だけでなく多くの個人や組織が現地入りする中で、その方法がとれなかった。「自治労本部（ベースキャンプ）－県本部－（当該単組）－当該自治体」というラインの中で、支援内容を毎週確定させながら進めていくことになったが、そのことは必要とする人員に過不足が生じるなど調整に大変な困難をもたらした。</li> <li>● マニュアルの配布、支援者報告会の開催などを通じ派遣職員へのメンタルケア対策が講じられた。</li> </ul>

## （2）支援・受援を検討する際のポイント

今回の調査の結果から、効果的な支援・受援を検討する際のポイントとして考えられる点を挙

げると次のとおりである。これらは、今後、人的支援の全体像を把握する中で、さらに精査されていくべきものである。

### 協定と支援活動の迅速化

新潟県は、「大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定」などに基づき、発災直後の段階から先遣隊の派遣等活発に支援活動を開始した。協定の存在が、迅速な支援活動につながったと考えられる。現在、全国でさまざまな相互応援協定が締結されている。今後とも協定の締結を推進し、日頃からその実効性を担保するための交流や図上訓練などを行っていくことが、いざという時の支援活動の迅速化につながると考えられる。

### カウンターパート方式と支援の効率化

関西広域連合や兵庫県の支援活動では、支援側と受援側をお互いに特定して支援する「カウンターパート方式」がとられた。それにより、責任や分担が明確化され、効率的な支援につながったと言える。「カウンターパート方式」には、以下のように支援を促す仕掛けが多く内包されていると考えられる。

- ①支援側、受援側のそれぞれが有するさまざまな不確実性（どこまで支援すべきか、どこから支援が来るのか等）を低減し、意思決定を迅速化させる。
- ②上記と相まって、お互いの信頼関係の構築を促す。
- ③他のカップリングとの競争意識も生み出す可能性がある。

支援側と受援側双方が複数存在する大規模広域災害の場合、「カウンターパート方式」による調整は的確な支援を図る上で極めて有効な方法と言えるだろう。特に全体の把握と調整が困難な発災直後の局面を考えると、初期の段階からこの方法を採用することで、調整の時間コストを大幅に低減できると考えられる。ただし、中長期的な視野に立つと、支援のアンバランスの発生という点にも留意する必要があるだろう。

### 連合組織と支援資源の拡大効果

関西広域連合では、構成府県の資源を最大限に活用できる体制を整えた上で、さまざまな支援活動を展開した。これにより、ひとつの機関で不足する資源の融通や外部から調達した資源の効果的な分配を行うことができた。連合組織は、効果的な支援を考える上で、有効な形態だと言える。今後、連合組織のあり方（規模や調整の方法等）について検討することで、支援体制の強化に結びつくと考えられる。

### 最前線での活動の調整とその効果

兵庫県では、カウンターパートとなった宮城県の中で被害が特に激甚だった気仙沼市、南三陸町及び石巻市に3市町現地支援本部を置いた。自治労では、宮古市、松島町、仙台市、福島市、会津若松市にベースキャンプを置いた。いずれも最前線での調整となったが、それには次のような効果があったと考えられる。

#### ①支援ニーズの的確な把握

現場の雰囲気接しながら、直接支援ニーズを把握することが可能となり、よりきめ細かい内容をくみ取ることができる。

#### ②臨機応変な活動の調整

被災地のニーズは日々刻々と変化したと報告されているが、それに応じて支援活動も臨機応変

な対応が求められたと推測される。最前線に調整拠点があることで、その調整の迅速化が図られたと考えられる。

### Logistics ラインに果たす被災県庁(現地連絡所)の機能

兵庫県は、本庁(「災害対策支援本部」)－宮城県庁(現地連絡所)－3市町現地支援本部というラインで支援活動を展開したが、その中で、宮城県庁におかれた現地連絡所は、本庁と3市町現地支援本部を結ぶ重要な機能を果たしたのではないかと推測される。もし、現地連絡所がなければ、本庁と現地との距離が大きすぎ、お互いの認識の統一等で齟齬が生じる可能性も高かったのではないかと推測される。今回は踏み込んだ調査ができなかったが、今後さらに検証したいポイントである。

### 人員確保に関する積極的な調整によるさまざまな効果

人員確保に関し、支援側と受援側の間に入って特に積極的な調整を行った兵庫県や自治労の事例から考えると、次のようなさまざまな効果が浮かび上がる。

#### ①小規模自治体の支援参加ルートの構築

平成23年度、支援側に当たる非被災市区町村を対象に、人的支援の実施状況についてアンケートを行った。人的支援を行ったかどうかについて見ると約8割の団体が「行った」と回答した。しかし、人口規模別に見ると、特に「10,000人未満」の団体では約半数が「行わなかった」と回答しており、小規模市町村で人的支援を行う余力が小さいことが伺えた。

この結果を受けて、人的支援によって支援側にもたらされるさまざまな効果(派遣職員の能力や意識向上等)を考慮すると、複数の小規模市町村が共同で人的支援を行う工夫など、できるだけ多くの市町村が人的支援を行うことのできる仕組みづくりが求められるのではないかと問題提起した。

今回の調査で、兵庫県では複数の市町村をグループ化して支援隊を編成するよう調整し、自治労では県本部単位で支援隊を編成するよう調整したことがわかった。このことは、小規模市町村の支援参加ルートの構築に結びついたと考えられる。

#### ②ボランティア意欲を持つ職員の参加ルートの構築

自治労による支援活動は、全国の自治体職員で、被災地に行っても支援を行いたいという意欲を持つ職員にとって、その支援参加ルートの構築という面から、効果があったと考えられる。

#### ③安定した人数の持続的な派遣

調整機関が支援側・受援側のニーズや要員のマッチングを図ったり、宿泊施設・交通等 Logistics の確保等を活発に行ったことで、安定した人数を持続的に派遣することができた。

こうした効果をもたらす調整機関による調整であるが、そのコストは多大なものがある。自治労では、実際の支援活動に入る前に、支援ニーズの把握、ベースキャンプの構築等に1ヶ月の時間を要した。兵庫県でも、3市町現地支援本部支援隊の第1陣が出発したのは、震災発生から11日目であった。どのような方針で支援に臨むかはそれぞれの機関の考えに委ねられるが、一刻も早い支援開始という観点に立てば、特に初動のコストをいかに低減するかを今後検討していく必要がある。

### 要請ルートの錯綜に伴う問題

新潟県での調査では、3月下旬以降、人的支援の要請ルートが輻輳し、調整が困難になることがあったという指摘があった。これは、複数の調整機関からの人員確保要請が県で重なり、人数に限りがある中での対応が難しかったことを伺わせるものであろう。今後の災害でも同様の事態が懸念されるが、調整機関同士の一定の事前調整が望まれるのか、調整コストを下げるため事前調整は行わず要請を受けた側の対応のあり方を考えるべきなのか、今後の課題と言える。

### 支援ルートの錯綜に伴う問題

自治労への調査では、自治労だけでなく多くの個人や組織が現地入りする中で、阪神・淡路大震災でとられた支援業務を一括して担う方式（ロット方式）がとれず、「自治労本部（ベースキャンプ）－県本部－（当該単組）－当該自治体」というラインの中で、支援内容を毎週確定させながら進めていくことになり、必要とする人員に過不足が生じるなど調整に大変な困難をもたらしたという指摘があった。これは、受援側である被災自治体内部においても複数ルートからの支援が重なり、業務調整に大きなコストが発生したことを伺わせるものである。今後の災害でも同様の事態が懸念され、特に受援計画を検討する際のポイントだと考えられる。

### 両面对応とその対応のあり方

新潟県では、12日早朝長野県との県境で発生した自県内での地震対応と、東北地方への支援活動との両面对応を迫られた。迅速な被災地への支援という面からは、特に近隣自治体による支援が期待される場所であるが、大規模な地震等では近隣自治体も一定の被害を受け、両面对応に迫られる局面も想定できる。その際、どのように対応すべきなのか、今回の大震災での対応について検証（特に岩手県、宮城県、福島県の内陸部自治体）が望まれるだろう。

### 被災地外での広域避難支援における県のあり方

新潟県では、特に発災初期の福島県からの避難者受入れについて、県と市町村とが連携した活動が行われた。このことは、一般的な災害では被災自治体によって担われる避難者対応を、非被災自治体が地元で支援したととらえられた。広域避難については巨大災害を想定するとさまざまな可能性が考えられ、それに的確に対処するため平成24年6月には災害対策基本法の改正も行われた。今後、的確な実施についてクローズアップされるテーマであるが、その中では、今回の新潟県の事例を参考に、県という調整機関の果たす役割も十分検討される必要があるだろう。

### これまでの災害の経験を生かす

兵庫県や関西広域連合の対応では、阪神・淡路大震災や兵庫県佐用町での豪雨災害の経験が生かされた。新潟県の対応では、平成16年7.13水害、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震の経験を踏まえた取り組みが行われた。自治労の対応では、近年の災害で注視されてきた支援者のメンタルケアに配慮した活動が行われた。言うまでもなく、このような経験を生かした取り組みは、今後とも日本全国同じレベルで求められるべきものである。今後、東日本大震災を含めた経験の蓄積・共有・発展を図る場や仕組みが求められる。

(注) 東日本大震災での人的支援については、報告書や研究報告・論文の発表がさまざま行われている。例示すると下記のとおりであるが、これらの成果も踏まえながら、今後とも検討を進めていきたい。

東洋大学 PPP 研究センター,2011,東日本大震災 被災地自治体に対する後方支援業務のあり方調査報告書

永田尚三他,2012,地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究,社会安全学研究第2号,関西大学社会安全学部

神戸市,2012,東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証－調査研究会からの報告－

阪本真由美・矢守克也,2012,広域災害における自治体間の応援調整に関する研究－東日本大震災の経験より－,地域安全学会論文集 No.18

本荘雄一・立木茂雄,2012,大規模広域災害時における自治体間協力に関する考察－東日本大震災時における神戸市職員派遣の事例から－,地域安全学会論文集 No.18

## 第2章 東日本大震災における市町村支所の初動対応について

### 1. はじめに

平成11年から平成18年にかけて進められた平成の大合併では、合併特例債により行財政面での支援があったことに加え、三位一体改革によって地方交付税が削減されたことにより、約3,200あった市町村数は約1,700にまで減った。この合併により、これまで市町村庁舎として機能していたところが支所として位置づけられることとなり、業務や予算の効率化を図るために、各支所の職員数を減らすなどの措置が取られるところが多く見られた。

そのような中で、平成23年3月11日に東日本大震災が発生した。市町村本庁舎においても困難な対応を迫られたが、支所庁舎では、少ない職員で本庁舎以上に対応に苦慮したことが想像できる。

本調査では、東日本大震災における市町村支所での対応に着目し、対応状況を整理することとした。これにより、支所における今後の防災対策を検証したい。

なお、支所の名称は、「支所」「総合支所」「総合事務所」「総合行政センター」など様々あるが、本稿では「支所」という名称で統一的に扱うこととする。

### 2. 本稿の流れ

市町村合併の経緯や市町村支所の種類について整理し、一般的な市町村合併のメリット・デメリットを整理する。また、東日本大震災で被災した市町村内の支所の状況についてまとめた。

それを受けて、東日本大震災での支所における初動対応について、当時、災害対応を行った担当者に対してヒアリング調査を行い、結果をまとめた。

最後に、調査結果から東日本大震災の被災地における市町村支所の対応状況や今後の防災対策の考え方について、考察・まとめを行った。

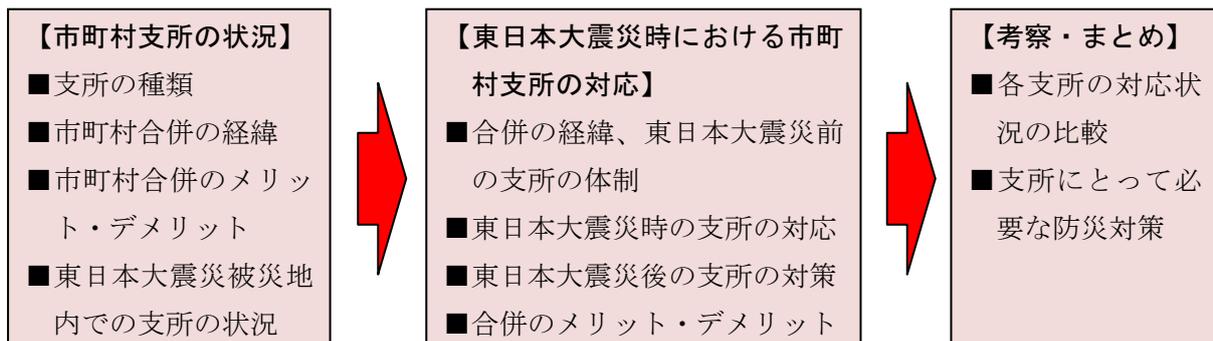


図 2-1 本稿の流れ

### 3. 市町村支所の状況

#### (1) 市町村合併の経緯

我が国においては、平成の大合併を行う前に、明治と昭和の2回の大合併を行った。明治の大合併では、近代的な地方自治行政を実現するための基盤を整備することを目的として、小学校や戸籍の事務処理を行うため、戸数300~500戸を標準として進められた。その結果、明治21年に71,314あった市町村が、明治22年には15,859となった。昭和の大合併では、戦後の地方自治、

特に市町村の役割を強化する必要から、中学校 1 校を効率的に設置管理していくため、人口規模 8,000 人を標準として進められた。その結果、昭和 28 年に 9,868 あった市町村が、昭和 36 年には 3,472 と約 3 分の 1 となった。その後、約 40 年近くにわたり、市町村数はほとんど変化しなかった。

市町村合併による市町村数の変遷					
○ 我が国の市町村数は、明治 21 年(1888年)には7万を超えていた町村が、明治、昭和、平成と3度の大合併を経て、現在では1,730市町村にまで減少。					
	年 月	市	町	村	計
<b>明治の大合併</b> ○ 小学校や戸籍の事務処理を行うため、300~500戸を標準として、全国一律に町村の合併を実施。	明治21年(1888年)	—	(71,314)		71,314
	22年(1889年)	39	(15,820)		15,859
	昭和20年(1945年)10月	205	1,797	8,518	10,520
<b>昭和の大合併</b> ○ 中学校1校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。	28年(1953年)10月	286	1,966	7,616	9,868
	31年(1956年)4月	495	1,870	2,303	4,668
	36年(1961年)6月	556	1,935	981	3,472
	40年(1965年)4月	560	2,005	827	3,392
<b>平成の大合併</b> ○ 地方分権の推進等のなかで、与党の『市町村合併後の自治体数を1,000を目標とする』という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進。	60年(1985年)4月	651	2,001	601	3,253
	平成11年(1999年)4月	671	1,990	568	3,229
	18年(2006年)3月	777	846	198	1,821
	22年(2010年)3月(予定)	786	757	187	1,730

図 2-2 市町村合併による市町村数の変遷（総務省，2011）

この間、国民の生活形態や意識も多様化し、これまで地域で支え合いの機能をもっていた家族やコミュニティが大きく変容し、公共サービスの担い手としての市町村に対する負荷が増大してきた。また、これまでのような右肩上がりの経済成長が期待できない中で人口減少・少子高齢化が進展し、国・地方を通じた巨額の債務等の深刻な財政状況下において、複雑・多様化する住民サービスを提供しなければならないなど、市町村を取り巻く環境は厳しさを増してきた。以上のような状況を背景に、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成 11 年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた。

平成の合併推進の結果、市町村数は 3,232（平成 11 年 3 月 31 日現在）が 1,730（平成 22 年 3 月 31 日現在）となった。平均人口は 36,387（平成 11 年 3 月）から 68,947（平成 22 年 3 月）に、平均面積も 114.8 平方キロメートルから 215.0 平方キロメートルにいずれも倍増する結果となった。

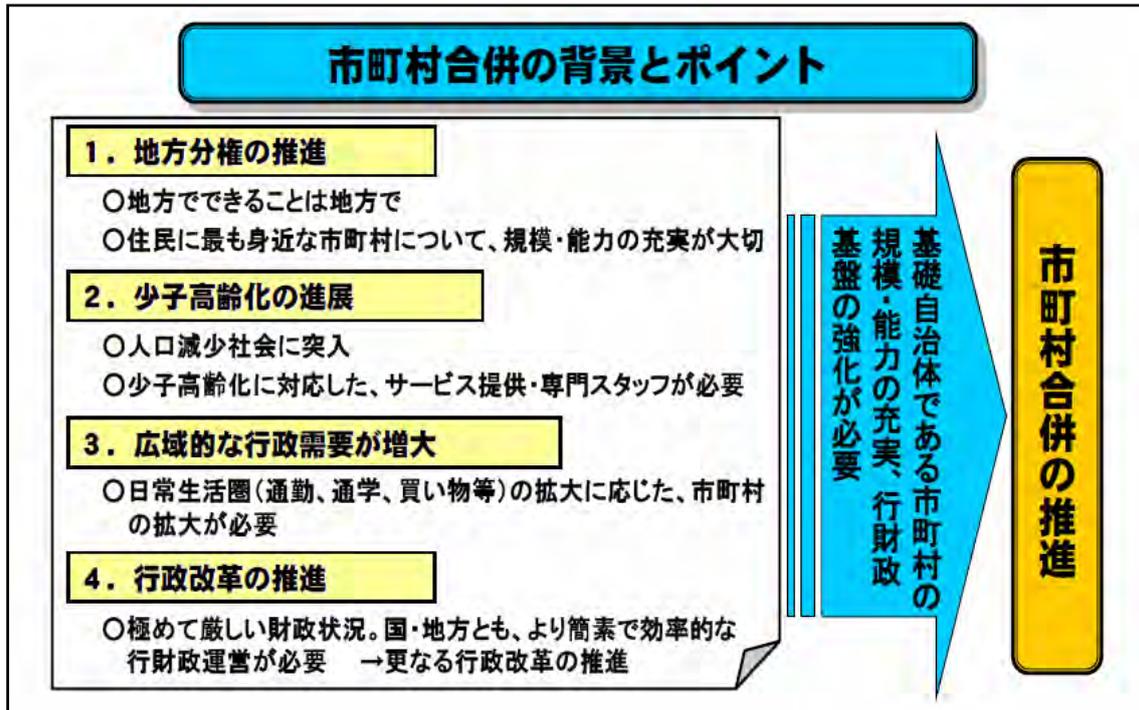


図 2-3 市町村合併の背景とポイント（総務省，2011）

## （2）市町村合併の効果及び課題等

平成 22 年 3 月に総務省が報告した「平成の合併」について」とによると、市町村合併の効果・問題点、合併後の課題について、以下をあげている。

### ① 合併の効果

- ア. 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化
- イ. 少子高齢化への対応
- ウ. 広域的なまちづくり
- エ. 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

### ② 合併の問題点

- ア. 役場が遠くなり不便になる
- イ. 中心部と周辺部の格差が増大する
- ウ. 住民の声が届きにくくなる

### ③ 合併後の課題

- ア. 旧自治体の事業の継続・調整
- イ. 旧自治体間の一体化策

## （3）支所の形態等

地方自治法第 155 条において、「地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、都道府県においては支庁（道にあつては支庁出張所を含む。以下これに同じ。）及び地方事務所、市町村にあつては支所又は出張所を設けることができる。」と定められており、これに基づき、各市町村では支所が設置されている。平成の大合併においては、旧市町村庁舎を支所として利用するところが多く見られた。

なお、支所の形態は、一般的に「本庁方式」、「分庁方式」、「総合支所方式」の3つの方式がある（詳細は以下①～③のとおり）。ただし、支所の名称については、「支所」「総合支所」「総合行政センター」など、自治体によってまちまちの状況である。

#### ① 本庁方式

1 カ所に旧市町村の行政機構・組織を集約し、残りの庁舎は支所・出張所として窓口的な機能を持つ。

#### ② 分庁方式

部門ごと旧市町村の庁舎へ振り分ける。1 カ所を本庁として、本庁には総務などの管理部門や他の部門を、残りの庁舎に本庁以外の部門を設置する。また、それぞれの庁舎には、支所機能として窓口的な機能を置く。

#### ③ 総合支所方式

管理部門や議会を除き、各庁舎は合併前の機能を持つ。

#### （4）被災地における支所

東日本大震災で被災した岩手県、宮城県、福島県の3県（以下「被災3県」）のうち、平成の大合併により誕生した沿岸部を管轄する支所は以下のとおりである。

表 2-1 被災3県における平成の大合併により誕生した沿岸部を管轄する支所

該当自治体		支所
岩手県	宮古市	田老総合事務所
	大船渡市	三陸支所
宮城県	気仙沼市	本吉総合支所、唐桑総合支所
	南三陸町	歌津総合支所
	石巻市	北上総合支所、河北総合支所、雄勝総合支所、牡鹿総合支所
	東松島市	鳴瀬総合支所
福島県	南相馬市	小高区役所、鹿島区役所

## 4. 東日本大震災における市町村支所の対応

### 4-1. 調査方法

#### (1) 調査対象

表 2-1 の中から、以下の方針に基づき、3 自治体 5 支所を調査対象として選定した。

沿岸部にある支所が 1 つで、東日本大震災で支所庁舎が使用できた自治体	宮古市（対象：田老総合事務所）
沿岸部にある支所が 1 つで、東日本大震災で支所庁舎が使用できなくなった自治体	大船渡市（対象：三陸支所）
沿岸部に支所が複数あり、東日本大震災で複数の支所庁舎が使用できなくなった自治体	石巻市（対象：雄勝総合支所、河北総合支所、渡波支所）

(注) 石巻市は沿岸部を管轄する支所が複数あることから、沿岸部で庁舎が被害を受けた「雄勝総合支所」、沿岸部で庁舎が被害を受けていない「河北総合支所」、総合支所とは別の位置づけで、沿岸部にあり庁舎が被害を受けた「渡波支所」（平成の大合併前から旧石巻市内にあった支所、その他旧石巻市内の沿岸部には、稲井支所、荻浜支所がある）の 3 か所を選定した。

#### (2) 調査方法及び時期

東日本大震災の際に、当該支所で災害対応に従事した行政職員に対してヒアリング調査を行った。ヒアリング調査の時期は以下のとおり。

調査場所		調査日
宮古市	田老総合事務所	平成 24 年 7 月 23 日（月）
大船渡市	三陸支所	平成 24 年 7 月 24 日（火）
石巻市	雄勝総合支所	平成 24 年 8 月 6 日（月）
	河北総合支所	平成 24 年 8 月 7 日（火）
	渡波支所	平成 24 年 8 月 7 日（火）

#### (3) 調査内容

本調査では、以下の内容についてヒアリングを行った。

##### ① 東日本大震災前における支所の状況

合併の経緯、支所の体制、地域防災計画での位置付け、防災行政無線の整備状況等

##### ② 東日本大震災時の支所の対応

発災直後の対応、発災初期の安否情報等の収集・本庁とのやりとり・防災行政無線の使用状況・住民への情報伝達等

##### ③ 東日本大震災後の対策

##### ④ 市町村合併のメリット・デメリット

## 4-2. 調査結果

### (1) 田老総合事務所（宮古市）

#### ① 東日本大震災前における支所の状況

##### ア. 合併の経緯

旧田老町が宮古市に合併したのは平成17年6月6日で、同じく内陸にある旧新里村も同日に合併した。その後、平成22年1月1日には川井村が編入された。これらの合併により、それぞれ「田老総合事務所」「新里総合事務所」「川井総合事務所」となった。



図2-4 宮古市役所と各総合事務所の位置

##### イ. 支所の体制

合併当初は総合庁舎方式で、管理部門以外の機能は残されており、地域振興課の中に防災係もあった。その後、本庁舎等が手狭となり、東日本大震災時は分庁方式の状態であった。具体的には、商業観光・農業・林業部門が田老総合事務所に、教育委員会が新里総合事務所に置かれていた。東日本大震災以降は、津波により田老消防署が倒壊した結果、田老総合事務所に間借りすることとなったため（平成24年7月現在）、商業観光部門が本庁舎に、農業・林業部門が新里総合事務所に移った。また、各総合事務所には防災担当は不在であったが、東日本大震災当時、田老総合事務所には防災担当を経験した者が3人いた。

##### ウ. 地域防災計画での位置付け

各総合事務所に災害対策本部（支部）を設置することは特に決められておらず、設置することがあるとしたら、本庁の代替機能が必要になったときのみであった。管内の被害情報の収集につ

いては、各総合事務所に設置している地域振興課の担当者が行うこととなっていた。なお、合併して日が浅かった川井総合事務所については、東日本大震災当時、川井総合事務所の体制を記載した地域防災計画は正式に防災会議で承認されておらず、素案段階のものしか無かった。

#### エ. 防災行政無線の整備状況

宮古市では、合併に伴いデジタル化を進めていたが、田老地区に関してはアナログの耐用年数を残していることから、平成24年度にデジタル化を行う予定であった。そのため、東日本大震災当時は、本庁及び宮古消防署のデジタル親局から田老総合事務所のアナログ親局を遠隔操作して放送している状態であった。ただし、田老総合事務所のアナログ親局からも独自の放送が可能であった。

### ② 東日本大震災時の支所の対応

#### ア. 発災直後の対応

田老総合事務所の庁舎職員は地震の揺れから三陸沖の地震と感じ、すぐに津波が来るものと考えた。津波が防潮堤を越えて来るまで津波監視カメラ等で確認し、その後、付近の高台に避難した。津波は庁舎の駐車場まで来たが、庁舎は高台にあったことから特に被害は無かった。津波が落ち着いた当日夜には庁舎に移り、避難者情報等安否情報の収集に努めた。なお、田老総合事務所では、従前から大容量の自家用発電機を装備していたため、発災初日からパソコン等を使用して情報整理を行うことができた。



写真 2-1 田老総合事務所（平成23年4月19日撮影）



写真 2-2 田老総合事務所から見た田老地区の様子（平成 23 年 3 月 11 日撮影）

#### イ. 発災初期の安否情報等の収集

発災当日は、津波が落ち着いてから避難所に各職員を配置して安否情報を収集した。安否情報は、避難所ごとに住んでいる地域と名前を Microsoft Excel の一覧表で作成したが、その情報は発災当日のうちにほとんど整理することができた。また、各避難所には、全ての避難所での安否情報を掲示した。3 日後には、自治会に依頼して在宅避難の実態や被災区域外の被害状況等の把握に努めた。

#### ウ. 本庁とのやりとり

3 月 12 日の朝、田老総合事務所の岩手県防災 FAX が使用できることがわかり、本庁、宮古消防署、岩手県に FAX を送り、岩手県に送られたことを確認し、それ以後は同じく FAX 送信可能であった宮古消防署に送って、本庁とやりとりをした。なお、本庁は停電になり、周囲が海水に囲まれたことから、発電機を用意するまでに時間がかかったため、当初は、本庁へ直接 FAX を送信することができなかった。

また、3 月 12 日の朝に、田老が被災したことがわかる写真並びに避難者一覧を本庁に持って行き、状況を知らせた（後述の防災行政無線を修理した職員による）。その後、3 月 14 日からは総合事務所長が本庁で行う本部会議に毎朝出席し、本部との連絡調整を行った。

#### エ. 防災行政無線の使用状況

3 月 12 日に本庁の親局を修理することができた（12 日 12 時頃には修理完了）。これは、田老総合事務所の職員（元防災担当）が修理を行ったものだが、本庁への移動は、車が使用できるところまで徒歩で行き（数 km 程度）、そこから車を使って移動している。それ以降、移動系の防災行政無線について、本庁を中継して、本庁や他の公所とのやり取りが可能となった。防災行政無

線（屋外拡声子局・戸別受信機）は、本庁と田老総合事務所の両方から発信が可能だったが、本庁からは全庁的な内容をお知らせし、田老総合事務所からは炊き出しの時間など地域に特化した内容をお知らせした。特に、避難所にいる人は、避難所で情報が貼り出されるので情報を入手できるが、避難所にいない人は情報が入手できなかったため、避難所にいない人に知らせる目的で活用された。

#### オ. 住民への情報伝達等

東日本大震災直後、津波警報等の伝達は消防団車両の無線を活用したが、発災から3日目以降は本庁からの情報発信により、防災行政無線を活用した。また、被害情報及び被災者支援情報については、避難所に情報を掲示する他、防災行政無線でも周知した。

なお、マスコミが田老総合事務所に多数来たが、まずは田老総合事務所での回答は控え、本庁の広報担当に行くよう促した。ただし、本庁の広報担当が「田老地区の詳しいことであれば田老で聞いてほしい」と回答があった場合は、田老総合事務所で回答した。

### ③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策のポイントとして、主に以下3点を挙げている。

- 災害対策本部に意思決定を求める内容を事前から定めておく。
- 発災後にすべきことについて、数時間以内、半日以内、1日以内、2日以内、3日以内、1週間、2週間、3週間、応急復旧等時系列の工程を定めておく。
- 拠点施設の役割に応じて、事前から施設を選定しておく。

### ④ 市町村合併のメリット・デメリット

#### ア. メリット

川井総合事務所や新里総合事務所なども含め、広域での対応が可能であることがあげられる。川井総合事務所から早期に持ってきてくれた除雪車は、がれき撤去・道路啓開に非常に役立った。また、新里総合事務所では、管内の大きな体育館を物資の拠点として使用しており、田老総合事務所管内の外で物資の仕分け・配給ができたことも大きい。

#### イ. デメリット

面積が広がった分、全域をカバーするのが難しくなったため、コミュニティとの距離感、顔の見える関係が気付きにくくなった。専門性の部署ができるようになるが、そこにいる人材で全てをカバーするのは難しいのが実情である。この解決策としては、地域におけるコーディネーターの養成が必要とのことで、宮古市では今後、防災士の養成を行うこととしている。

## (2) 三陸支所（大船渡市）

### ① 東日本大震災前における支所の状況

#### ア. 合併の経緯

旧三陸町が大船渡市に編入したのは平成13年11月15日で、本市の合併は、全国的な市町村合併の流れの中で最初の頃のものであった。この合併により、旧三陸町は「三陸支所」となった。

#### イ. 支所の体制

合併当初は、総務や選挙等の管理部門だけ本庁へ行き、その他は支所に残った結果、90名程度の体制であった（総合庁舎方式）。しかし、年々体制が縮小され、職員数が減った結果、平成22年度には、農林課林業係、水産課漁港漁村係、支所総務（窓口）のみで、職員数は20名程度という状態であった（分庁方式）。

#### ウ. 地域防災計画での位置付け

災害時は、三陸支所に災害対策本部三陸支所部、出張所（吉浜地区、越喜来地区（三陸支所がある地区）、綾里地区の3地区）に地区本部が設置されることとなっていた。また、地区本部設置前に3地区では初動班が設置されることとなっていた。三陸支所部は災害対策本部の各種災害対応業務のうち、三陸支所管内エリアに該当する部分に対応し、地区本部並びに初動班は、特に各地区の初動対応に関する業務を担うこととなっていた。また、三陸支所部長は三陸支所長が、地区本部長及び初動班長は、当該地区に住む課長補佐級の職員（本庁に通っている職員が担う場合もあり。三陸支所がある越喜来地区の地区本部長は、東日本大震災当時、本庁に勤務していた。）が担当することとなっている。

ただし、東日本大震災当時の地域防災計画は、合併当初に再編した体制が記載されたままであった。合併当時は三陸支所にも関係部署が多く職員も多数いたため、地域防災計画で定める三陸支所部の災害対応業務について対応が可能であった。しかし、平成22年度には職員数が20名程度となったため、地域防災計画上の災害対策本部三陸支所部の業務は対応できない状況であった。

#### エ. 防災行政無線の整備状況

合併以降、本庁から三陸支所の親局を立ち上げて放送できるよう、本庁に遠隔制御局を設置していた。同様に、吉浜・越喜来・綾里の各出張所、大船渡地区消防組合三陸分署、漁協、農協等にも遠隔制御局が設置され、それぞれ放送できる仕組みを取っていた。



図 2-5 大船渡市役所と三陸支所・各地区本部の位置

## ② 東日本大震災時の支所の対応

### ア. 発災直後の対応

当日は、15時15分頃に津波が堤防を越えてきたのを見て、庁舎には危険と感じ、職員は全員高台に避難した。その頃、支所長は議会で本庁にいたが、すぐに戻ってきて、15時50分までには高台に避難していた職員と合流した。また、越喜来地区の地区本部長は本庁で業務中で、同じくすぐに戻ってきたが、越喜来地区に入る手前の高台で津波を確認し、15時50分までには高台に避難していた職員と合流した。支所は2階の1m付近まで浸水した。(ちなみに、明治三陸津波の際は、庁舎前の県道付近までしか津波は来なかったため、先人からは庁舎は大丈夫と伝えられていた。)

避難後、岩手県の施設である空中消火基地を三陸支所部の設置場所として考えていたが、暖房等の問題であきらめ、花菱縫製(株)の工場に設置した。時間は当日の17時頃であった。なお、花菱縫製(株)は事業縮小に伴い撤退し、工場及び事務所部分が空いていたため、従業員用の食堂部分は避難所、事業所部分は支所部として使用した。また、食堂の厨房はそのまま炊き出しに利用した。電気は発電機(地元住民が持参)で対応したが、可搬型のものであったため、テレビによる情報収集等最低限必要なものに活用した。水は沢水を使用し、調理・トイレ等で利用した。食材は地元住民が持ち寄った。また、同施設内において越喜来診療所が3月12日から24時間体制で診療にあたった。



写真 2-3 三陸支所（平成 23 年 3 月 13 日撮影、現在は庁舎撤去）



写真 2-4 越喜来地区の様子（平成 23 年 3 月 13 日撮影）



図 2-6 三陸支所と花菱縫製(株)工場の位置

#### イ. 発災初期の安否情報等の収集

安否確認は、行政連絡員（日頃は役所からのお知らせ文書などを届ける方）が対応した。行政区ごとに避難所が設置されており、区長・行政連絡員は一人ひとりを確認し、不在の場合は自宅に行くなどして確認した。全体の安否確認を終えたのは発災から5日目頃であった。なお、情報収集は地区本部ごとに行っており、支所部は越喜来地区の情報収集を行った（吉浜地区、綾里地区はそれぞれが実施した）。

ニーズ把握については、発災当初、行政連絡員や区長から別々に要望を申し出てきたために混乱をきたした。そこで、発災1週間後頃から、15時頃に全体会議を設け、そこで一括でニーズを聴取するようになり、以降、効率的に進めることができたようになった。

支所部で収集した情報はメモを壁に貼りつける他、黒板やホワイトボードも使用した。

#### ウ. 本庁とのやりとり

3月11日当日の夜中1時頃（12日午前1時頃）、支所の担当者が車で本庁に行って状況を報告した。その後、3日後までは本庁との連絡は特に取っていない。3日後からは移動系無線が使用できるようになったため、それを使って本庁とやり取りが可能となった。また、1週間後頃から、本庁から連絡員が来るようになり、紙ベースでの状況報告やニーズ報告が可能となった。なお、本庁への報告は地区本部ごとに行っており、支所部は越喜来地区の状況を報告した（吉浜地区、綾里地区はそれぞれが実施した）。

## エ. 防災行政無線の使用状況

支所の2階が1m程度浸水したため、2階にあった親局は使えなかった。そのため、本庁から遠隔操作をしても伝達することができなかった。それ以後、消防団車両による広報で津波警報等を伝達した。

支所親局は、修理した後に三陸保健福祉センター（現在の支所）に移設を考えたが、専用回線の復旧に時間を要することから、本庁に移設することとした。本庁移設後、三陸地区における同報系を使った住民への情報伝達は、4月下旬から可能となった。ただし、電力が不通であった屋外拡声子局では放送できなかった（特に津波により全壊した沿岸部）。一方、電池で対応できる戸別受信機は伝達が可能であった。



写真 2-5 現在の三陸支所（三陸保健福祉センター、平成 24 年 7 月 24 日撮影）

## オ. 住民への情報伝達等

津波警報等の伝達は、当初、津波により屋外拡声子局が壊れたため、消防団車両による広報で伝達を行った。その他、被害情報や被災者支援情報については、行政連絡員や区長が避難所等で直接被災者に対して口頭で周知していた。なお、支所部にはマスコミはほとんど来なかったとのことである。

## ③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策について、以下を挙げている。

- 被災しない場所への支所の設置
- 被災に強い防災行政無線の整備と放送する方法の改善（確実な防災情報の伝達）
- 地域防災計画上での支所における体制の見直し
- 第2避難所（一時だけ避難する場所ではなく、避難生活ができる場所）の整備、災害用品の備蓄（避難所で自立できるように）
- 情報収集・発信手段の確保（確実な情報の収集）
- 関係機関との連携体制の確立（災害支援体制の確立）

## ④ 市町村合併のメリット・デメリット

## ア. メリット

支所が被災していても、本庁舎が残っていたので本部運営が継続でき、三陸支所のニーズに対応してもらうことができた。旧三陸町だけで対応しないといけない場合は、南三陸町や陸前高田市のように、自分達で何から何までやらなくてはいけないため非常に大変だったと推測できる。

## イ. デメリット

合併当初は90人程度いたが、東日本大震災時は20名程度となっていた。また、各地区本部の対応や、大船渡地区から支所に勤務していた職員が大船渡地区の対応に戻るなどでさらに少なくなり、15名程度での対応をせざるを得なかった。また、地域防災計画における三陸支所の体制も現実的ではなかった。合併当初の90人程度を想定したものであるため、地域防災計画の見直しが急務である。

## (3) 雄勝総合支所(石巻市)

## ① 東日本大震災前における支所の状況

## ア. 合併の経緯

石巻市は、平成17年4月に石巻地域の旧石巻市・河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町の1市6町が合併し、現在の石巻市になった。合併後、旧石巻市役所が石巻市の本庁舎となり、旧町役場がそれぞれ総合支所となった。

なお、合併後の石巻市の人口は約16万人、面積は550km<sup>2</sup>を超える広さとなり、宮城県下第2の都市となった。



図 2-7 石巻市役所と雄勝総合支所の位置



写真 2-6 東日本大震災前の雄勝総合支所からの風景（平成 20 年 11 月 9 日撮影）



写真 2-7 東日本大震災後の雄勝総合支所からの風景（平成 20 年 3 月 12 日撮影）



写真 2-8 雄勝総合支所（平成 24 年 8 月 6 日撮影）

#### イ. 支所の体制

合併後、総合支所として運営するにあたり、総務企画課、産業建設課、市民生活課、保健福祉課など、必要最低限の部署を残し、中枢機能は本庁舎に集約された。また、合併前には70名ほどいた職員も、合併後、総合支所となった時から少しずつ人数が削減され、東日本大震災の時には、当初の約半分の30名程度の体制となっていた。

#### ウ. 地域防災計画での位置付け

災害対策本部支部として位置付けられており、雄勝総合支所管内の被害状況の収集及び災害対応については、雄勝総合支所の責任のもとに行うこととなっていた。

#### エ. 防災行政無線の整備状況

合併後の石巻市として全域をカバーできる防災行政無線は未整備であった。そのため、合併以前から使用していた、旧雄勝町の防災行政無線をそのまま継続して使用していた。親局は雄勝総合支所に設置され、管内に放送可能であったが、本庁からの遠隔操作は不可であった。

### ② 東日本大震災時の支所の対応

#### ア. 発災直後の対応

災害対策支部は、自動設置の位置付けで立ち上げ、災害対応を行うこととなった。当時、支所長、課長は議会対応のため、本庁に出ており、課長級クラスの職員1名で指揮をとることとなった。地震発生時、庁内には20数名程の職員がおり、最初に行ったのが、職員の安全と安否確認であった。

地震発生後、間もなくして津波警報が発表され、津波の高さが6mであることを知ったため、庁舎は大丈夫だと思い、引き続き各自にて災害対応を行っていたが、30分ほどして津波が堤防を越えてくるのが確認されたため、職員は全員屋上に避難して難を逃れた。津波は2波3波とたて続けに押し寄せ、最大で3階の天井の高さまで水がきた。浸水した水が引いた後も、津波の警報が解除されないままだったため、一晩は3階と屋上に待機せざるを得ないような状況であった。翌日の朝になって、消防職員と支所職員で3人1組6チームの班編成を組み、徒歩で管内を見回り、被害状況や安否確認などの情報収集に努めた。被害調査後、被害報告のために2名の職員を本庁に派遣したが、本庁も浸水のためにたどり着くことができず、河北総合支所に向かうこととし、河北総合支所から県の防災行政無線を用いて、本庁と連絡をとった。

地震発生後は庁舎が被災して十分な災害対応ができなかったため、地震発生から2日後の13日には、クリーンセンターに支所の体制を移して(資源ごみの収集場所だったが、震災の影響で、施設が停止しており、未使用であったことと、建物自体は使用可能であったため移動した。)、約1カ月間、そこを拠点として災害対応を行った(現在の支所は雄勝デイサービスセンター)。



図 2-8 雄勝総合支所とクリーンセンターの位置



写真 2-9 現在の雄勝総合支所（雄勝デイサービスセンター、平成 24 年 8 月 6 日撮影）

イ. 発災初期の安否情報等の収集

住民基本台帳を持って避難（住民基本台帳の一覧簿冊は、有事の際に備えていたもので、マニュアルに従い、持ち出した。）したため、住民基本台帳をもとに、徒歩で管内を確認するとともに、避難所にて情報を収集整理して、安否確認を行った。雄勝総合支所管内の概ねの安否確認は、地震発生から 10 日程で完了した。

ウ. 本庁とのやりとり

本庁との最初の連絡は、地震翌日の 12 日に、河北総合支所に出向いて行ったものだった。その後、地震 3 日後までは河北総合支所の防災行政無線を借りて、必要最低限のやり取りを本庁と行った。4 日後の 15 日に、本庁から衛星携帯電話が届けられ、15 日以降は、衛星携帯電話を用いて、本庁とのやり取りを行った。ただし、発災初期には、本庁も混乱しているような状況で、最初の

頃の連絡は、きちんと本庁の災害対策本部には伝わっていなかった。

#### エ. 防災行政無線の使用状況

地震発生直後に、最初の放送を行った。その後、津波警報の発令以降、津波の来襲までに3回の放送により避難を呼びかけた。最後の第4報は15時15分頃に放送し、津波の高さが修正された10m以上の放送も行った。しかし、津波来襲後は親局も含めて設備が破壊され、使用することができなかった。

#### オ. 住民への情報伝達等

津波来襲後は、防災行政無線が一切使用できなかったため、主な住民への情報伝達の方法としては、避難所による掲示やチラシによるものであった。

### ③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策について、以下を挙げている。

- 総合支所の安全対策
- 通信手段の確保
- 消防団員の安全確保
- 総合支所の体制（人員）
- 津波避難及び津波対策に関する考え方

### ④ 市町村合併のメリット・デメリット

#### ア. メリット

本庁や被災を免れた他の総合支所から、マンパワーの援助や物資等、支援を受けることができた。特に、日頃からいざという時には、本庁から職員派遣による支援を受けることと決まっていたが、今回は全員が雄勝出身の職員が派遣されたため、十分土地勘もあり、災害対応を行う上で大変役に立った。

#### イ. デメリット

合併前には70名程いた職員が、合併後、徐々に人数が減っていき、最終的には30名程度の職員数となった。東日本大震災前から、いざという時には30名程度の人員では、十分な対応ができないことは、本庁職員も含め、雄勝総合支所の職員は認識していたが、今回改めて実感した。

#### （4）河北総合支所（石巻市）

##### ① 東日本大震災前における支所の状況

#### ア. 合併の経緯

- (3) ①アと同じ。

#### イ. 支所の体制

- (3) ①イと同じ。



図 2-9 石巻市役所と河北総合支所の位置



写真 2-10 河北総合支所（平成 24 年 8 月 6 日撮影）

ウ. 地域防災計画での位置付け

災害対策本部支部として位置付けられており、河北総合支所管内の被害状況の収集及び災害対応については、河北総合支所の責任のもとに行うこととなっていた。また、兼務ではあるが、防災担当職員も 2 名在籍していた。

エ. 防災行政無線の整備状況

合併後の石巻市として全域をカバーできる防災行政無線は未整備であった。そのため、合併以

前から使用していた、旧河北町の防災行政無線をそのまま継続して使用していた。親局は河北総合支所2階に設置され、管内に放送可能であったが、本庁からの遠隔操作は不可であった。なお、河北総合支所における防災行政無線は、戸別受信機が主体（全世帯導入）であった。

## ② 東日本大震災時の支所の対応

### ア. 発災直後の対応

地震直後、自動設置の位置付けで災害対策支所を立ち上げ、災害対応（情報収集、避難所の開設、物資の手配等）を行った。また、津波警報が発令されたのにもない、住民の避難誘導のため、沿岸地域（北上川河口部に近い地域）に3台の車で6名が向かい、広報及び避難誘導の活動を行った。



写真 2-11 大川小学校跡地の様子（平成24年8月6日撮影）

※ 大川小学校は河北総合支所の管轄地域

### イ. 発災初期の安否情報等の収集

安否確認は各地に出向いていき、各地区の自治会長を通じて収集を行った。また、その他には、避難所に避難している人を集落ごとに割り振り、集落ごとに情報を整理し、安否確認等を行った。発災後、約1週間頃までは、通信機器等の不通により安否情報の収集に苦労したが、1週間後、携帯電話の復旧とともに、情報収集が進み、安否情報も整いだした。

### ウ. 本庁とのやりとり

宮城県の防災行政無線を使用して、本庁と情報のやり取りを行った。テレビ会議のシステムも整備していたが、停電等の理由もあり、使用することができなかった。発災後、1週間程してからは、本庁との行き来も行うようになり、情報共有等も可能となった。

### エ. 防災行政無線の使用状況

津波来襲までに2回の放送を行った。しかしそれ以降、停電となり、また自家用発電機も切れてしまったこと、及び、中継局の被災もあり、10日後くらいまでは使用することができない状況であった。

## オ. 住民への情報伝達等

避難所において、チラシ等を掲示し、安否確認の情報や被害情報、物資の提供などの情報発信を行った。

## ③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策について、以下を挙げている。

- 安否情報の収集手段の確保
- 土地勘のある職員の配置及び人員体制
- 災害経験者の増加

## ④ 市町村合併のメリット・デメリット

## ア. メリット

特になし。

## イ. デメリット

合併により人員の削減が行われ、人員数に見合う災害対応をするのが精一杯であった。また、人事交流により、地域のことを知らない職員が配置されると、住民対応に手間取るような問題もあった。

他の総合支所に依頼や応援を期待できる半面、他の総合支所からの依頼や応援依頼に対応するために、余分な労力を費やすこととなった。

## (5) 渡波支所（石巻市）

## ① 東日本大震災前における支所の状況

## ア. 合併の経緯

昭和34年（1959年）に、当時の渡波町が旧石巻市に編入する形で合併した。合併後は渡波支所の位置付けで、渡波支所管内における支所業務を行っていた。平成17年の合併以降も、渡波支所とし支所業務を引き続き行っていた。

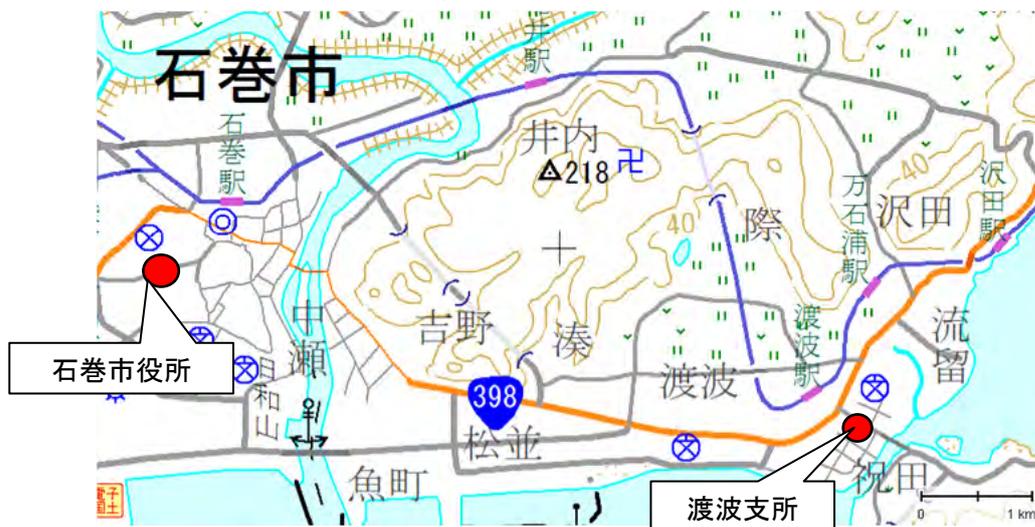


図 2-10 石巻市役所と渡波支所の位置



写真 2-12 渡波支所（平成 24 年 8 月 7 日撮影）

#### イ．支所の体制

昭和 34 年の合併後、昭和 63 年頃までは、渡波支所にも各部課があり、職員数も多かったため、渡波支所管内の行政業務に関しては、渡波支所で対応を行っていた。しかし、その後は少しずつ人員が減り、東日本大震災当時には支所の職員数がわずか 9 名で、主に窓口業務を行うだけの体制となっていた。

#### ウ．地域防災計画での位置付け

地域防災計画上においては、旧石巻市内（平成 17 年の合併前の石巻市内）の情報は全て、本庁で取りまとめることとなっており、支所はあくまで一つの班の位置付けとして、「災対各部との連携を図り、管内の防災対策に関することを行う」とされているのみであった。

#### エ．防災行政無線の整備状況

移動系の防災行政無線が整備されていたが、防災行政無線の親局は本庁舎にあった。電源が確保されていれば、支所と本庁との連絡は可能であった。また、一部の公用車には、防災行政無線が積まれているものがあった。

### ② 東日本大震災時の支所の対応

#### ア．発災直後の対応

災害対策本部における支所班として自動設置で立ち上げ、支所にいた職員で対応を行った。当時支所には 9 名の職員と、隣接している公民館の職員 3 名の計 12 名で対応を行った。

地震発生後には、地域住民が支所に多数避難してきたので、避難してきた住民の誘導を行ったり、毛布などの備蓄品を準備するなどの対応を行っていた。その後、津波の来襲後には、渡波支所も 1m30cm 程の浸水となったため、避難してきた住民とともに、2 階に避難し、水が引く翌朝まで、支所の 2 階で待機することとなった。その間、避難してきた住民の住所や名前を確認し

て安否確認を行ったり、寒さを凌ぐためにゴミ袋や毛布を準備して配るなど、住民対応を行っていた。当時支所に避難してきた住民の人数は概ね 250 名程度であった。

なお、発電機が届けられたのは 3 月末であったが、テレビが無かったため、4 月中旬頃まで、情報収集手段はラジオだけであった。



写真 2-13 3 月 15 日の渡波支所の様子



写真 2-14 4 月 28 日の渡波支所の様子（ボランティア）

#### イ. 発災初期の安否情報等の収集

地震直後、渡波支所に避難してきた住民に関しては、部屋ごとに住所と名前を様式に記入してもらい、安否の確認を行った。旧石巻市内の情報の取りまとめに関しては、本庁で行うこととなっていたため、支所で把握できた情報は本庁に伝えたが、その他の渡波管内における安否情報に関しては、本庁で収集し、整理した。

#### ウ. 本庁とのやりとり

3月11日当日の夜中の2時頃に、たまたま防災行政無線が1度だけ繋がったため、本庁とのやり取りが行えた。しかし、その後は全く防災行政無線が繋がらず、本庁とは不通の状態であったため、5日後から、徒歩で本庁に向かい、情報のやり取りを行うこととした。1週間以上は、直接の行き来によるやり取りであったが、2週間経過前頃には、本庁から衛星携帯電話が届き、その後は、衛星携帯電話を用いて情報をやりとりした。また、2週間ほどしてから、携帯電話も徐々に復旧し、使えるようになったため、情報のやりとりが行えるようになってきた。

#### エ. 防災行政無線の使用状況

津波来襲前までは、防災行政無線（屋外拡声子局）を通じて津波警報の放送を行っていたが（親局のある本庁から放送）、津波来襲後には全く機能せず、防災行政無線は使用することができない状態であった。その後、防災行政無線の復旧は、しばらく経ってからのことであった。なお、整備されていた移動系の防災行政無線は、電源が喪失し東日本大震災当時は全く使うことができなかった。

#### オ. 住民への情報伝達等

津波来襲前までは、本庁から防災行政無線（屋外拡声子局）を通じて津波警報で避難を呼びかけた。併せて、地震発生直後には、公用車で沿岸部に向かい、津波警報による避難の呼びかけを行っていたが、途中で人が人を乗せて病院に向かうこととなり、呼びかけはその時点で終了となった。なお、幸いにして、このことが津波に巻き込まれる事態を避ける要因となった。

支所に避難してきていた住民に対しては、チラシなどの掲示により、情報を提供することとした。また、住民から問い合わせがあれば、その都度対応した。

### ③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策について、以下を挙げている。

- 地域防災拠点並びに総合相談窓口に対応するには、人的にも物的にも甚だ不足しているため、それ相応の再配置の検討が必要である。
- 施設の高層化
- 自家発電装置の新設
- 防災通信機器の配置
- 浸水に備えた配電盤の上層階への設置
- 一時避難所に対応できるための防災資機材などの配備や上層階へのトイレの設置

### ④ 市町村合併のメリット・デメリット

#### ア. メリット

応援体制が容易に取れるため、被災地域への支援が可能となる。

#### イ. デメリット

業務縮小、人員削減のためのマンパワー不足による対応の限界。

## 5. まとめ

各支所でのヒアリングを通して、市町村合併の防災上の長所・短所、今後の対策等を聞くことができた。本稿のまとめとして、以下にそれらを整理したものを示す。

## (1) 東日本大震災時の対応状況

ヒアリングをもとに整理すると、以下のとおりである。

表 2-2 東日本大震災時の対応状況一覧（その1）

支所名		庁舎被害	本部の立ち上げ	本庁とのやりとり
宮古市	田老総合事務所	被害無し。使用可。	近隣の高台に一時避難したが、落ち着いてからは庁舎で対応。	3/11に、車で本庁に伝令を送ったが、本庁周辺が浸水していたため、宮古消防署に伝達。3/12朝、宮古消防署を通じて、岩手県防災FAXで状況報告。3/12AMには、車で本庁へ状況報告。3/14以降は、毎朝、支所長が本部会議に出席。
大船渡市	三陸支所	庁舎2階まで津波が到達。使用不可。	庁舎が使用できなかったため、民間の場所を借りて立ち上げ。	3/11の夜中に、車で本庁に行き状況を報告。3/13以降は移動系無線で状況報告。発災から1週間後以降は、本部からの連絡員に状況やニーズを報告。
石巻市	雄勝総合支所	庁舎3階天井付近まで浸水し、使用不可。	庁舎が使用できなかったため、ゴミ処理場を借りて立ち上げ。	3/12に本庁に向かったが浸水のため庁舎にたどり着けず河北総合支所に行き、宮城県の防災行政無線で状況報告。13、14日も河北総合支所経由で状況報告。
	河北総合支所	被害無し。使用可。	庁舎が無事だったため、庁舎で対応。	初期は宮城県の防災行政無線で状況報告。14日以降は、支所に配備された衛星携帯電話で状況報告。
	渡波支所	庁舎1階が浸水。2階部分は使用可。	水が引いた後、庁舎で対応。	3/11の夜、奇跡的に防災行政無線が繋がり、本庁とのやり取りができた。その後は不通となり、5日後頃に本庁に徒歩で向かった。

表 2-3 東日本大震災時の対応状況一覧（その2）

支所名		安否情報の確認	住民への情報伝達
宮古市	田老総合事務所	3/11中に避難者情報を確認。 3/13までには避難所にいない方の安否も含めて全て把握完了。	津波警報等は、津波襲来までは防災行政無線にて放送。津波襲来後は当初消防団車両のスピーカーを活用。3日目以降は防災行政無線を活用。その他、被害情報及び被災者支援情報は、避難所に掲示する他、防災行政無線でも周知。

表 2-3 東日本大震災時の対応状況一覧（その2）

支所名		安否情報の確認	住民への情報伝達
大船渡市	三陸支所	各避難所において区長・行政連絡員が確認。避難所にいない方は、1件1件自宅を回って確認。安否確認は発災から5日程度で確認完了。	津波警報等は、津波襲来までは防災行政無線にて放送。津波襲来後は当初消防団車両で広報。その他、被害情報及び被災者支援情報は、区長・行政連絡員が口頭で報告。
石巻市	雄勝総合支所	避難所にて避難者名簿の確認を行い、10日後くらいには、ほぼ管内全域の安否情報を把握。	津波警報等は、津波襲来までは防災行政無線にて4回放送。津波襲来後は防災行政無線が不通のため、避難所にて支援情報等を掲示。
	河北総合支所	安否確認は各地区に出向いて行って、行政委員（自治会長）を通じて行った。安否確認の終了は3/25日頃。	津波警報等は、防災行政無線（戸別受信機含む）にて実施。併せて、職員が、沿岸地域に避難の呼び掛けに車3台で向かった。停電後は、防災行政無線不通のため、避難所にて支援情報等を掲示。
	渡波支所	避難所にて避難者の話を聞くなどして情報を収集。安否確認をある程度把握できたのは約1週間後。	津波警報等は公用車で伝達。庁舎と同居している公民館が避難所となっていたため、支援情報等を掲示。

（2）市町村合併のメリット・デメリット

ヒアリングをもとに整理すると、以下のとおりである。

表 2-4 防災における市町村合併のメリット・デメリット

市町村合併のメリット	市町村合併のデメリット
<p>○他支所を含めた広域での対応が可能だった。 （例）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・他支所での物資拠点の設営並びに物資の供給</li> <li>・他支所での避難者の受け入れ</li> <li>・他支所での仮設住宅の入居</li> <li>・本庁への情報伝達協力（庁舎がやられたため）</li> </ul> <p>○支所が被災していても本庁舎が残っていたため、そこで本部運営ができた。 → 合併前であれば陸前高田市や大槌町と同じような対応を迫られた可能性が高い。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市町村面積が広がった分、距離ができ、全部をカバーするのが難しくなったため、顔の見える関係が気付きにくくなった。</li> <li>○合併当初は多数の職員がいたが、東日本大震災時は職員数が大幅に少なくなり、マンパワーに限界があった。</li> <li>○支所間での人事交流が進み、地元の地理に不案内な職員が増え、災害時の地名等のやりとりの際に迅速なコミュニケーションが取りづらくなった。</li> </ul>

（3）今後の対策

上記を踏まえ、今後の市町村支所に求められる防災上の対策としては、以下のようなものが考えられる。

① 職員数減少に伴う支所業務の役割の再検討

合併当初よりも職員数が減ったことから、旧市町村で賄っていた全ての防災業務を行うことは難しくなっている。そこで、初動対応の部分のみに限定するなど、支所の役割を限定するとともに、本庁と支所との役割を明確にすることが必要である。

② 災害時における地元で詳しい職員の配置（もしくは人材育成）

地元の地理に詳しい職員は、災害時は地元の支所で対応業務を行うことを決めておくことが好ましい。ただし、他支所の体制が薄くならないような配慮も必要である。一方、人事異動により地元でない支所に配属されることもあることから、支所管内の土地勘に早く慣れるような人材育成も重要である。

③ 災害時における防災担当経験者の配置

各支所の人員削減が進めば、防災担当を置くことが難しくなる。そこで、防災担当経験者を支所に配置しておくことも、支所における災害対応の精通者を補う1つの方策である。また、防災に精通したコーディネーターの養成をしておくことも重要である。

④ 自主防災リーダーの育成

通常、市町村合併による体制の効率化が進めば、自ずと各支所に防災担当を置かないケースが多く見られることが考えられる。そこで、支所に頼らず、地域においても防災に精通した者を育てる必要があり、今後は防災リーダーの育成が重要となる。

以上、3市5支所でのヒアリングをもとに市町村支所での対応や市町村合併のメリット・デメリット、今後の対策等を整理してきたが、本稿が全国の市町村支所における今後の防災対策の一助になれば幸いである。

最後に、お忙しい中、ヒアリングに協力いただいた岩手県宮古市、大船渡市、宮城県石巻市の職員の方々に、この場を借りて厚く御礼申し上げたい。

【参考文献】

総務省：「平成の合併について」、平成22年3月

(注) 本文中の地図は、国土地理院の電子国土 Web システムから引用したものである。

## 第3章 市町村災害対策本部の設置・運営の実態

### －東日本大震災における宮城県栗原市の事例について－

#### 1. はじめに

大規模災害が発生した際に、市町村は、速やかに災害対策本部を立ち上げ、情報収集・分析・意思決定機能を一元化し、本部長を中心とした組織体制を敷くことになる。しかし、平常時と異なる体制で、異なる業務内容を、インフラ等が被災した状況で実施するという特殊性があることや、定期的な人事異動で、市町村職員には災害対応の経験が蓄積しにくいことなどの理由で、情報処理や対応で混乱が生じる場合が多い。このような問題を解決するためには、まずは災害時の実態を知ることが重要で、さらに、過去の経験、教訓を学び、防災訓練で確認し、そこで得た課題等を地域防災計画に反映させることが不可欠である。

(財)消防科学総合センターでは、平成18年度から、市町村長、市町村防災担当職員、その他防災関係者の危機管理能力の向上を目的とした市町村防災研修事業を行っている。実践に役立つ防災研修を持続的に行うためには、実際の災害対応を多角的に調査し、その結果をより実効性の高い研修に反映していく必要がある。

平成23年3月11日の東日本大震災で、宮城県栗原市では唯一最大震度7を記録した。幸いなことに死者は出なかったが、重・軽傷者550人のほか、市内全域で住家や宅地、農林水産業や商工業などに甚大な被害を受けた。

本稿は、大規模災害時における災害対策本部の設置・運営の実態を把握し、今後の防災訓練の企画・実施へ反映するための知見を得ることを目的とし、栗原市にインタビューした結果をまとめたものである。

#### 2. 栗原市の概要

##### (1) 位置



図3-1 栗原市の位置図  
(出典：栗原市ホームページ)

栗原市は、宮城県の北西部に位置し(図3-1参照)、人口総数は約7万5千人(平成22年国勢調査)で、面積は800平方キロメートルを超え、県内最大となっている。

平成17年4月1日、旧栗原郡の築館町・若柳町・栗駒町・高清水町・一迫町・瀬峰町・鶯沢町・金成町・志波姫町・花山村の9町1村が合併して、今の栗原市となった。

また、旧町村は栗原市内の10地区となり、合併前の各町村の役場に総合支所が置かれている。災害時の総合支所は現地対策本部になる。(10地区の位置関係は図3-2参照)

## (2) 想定地震及び過去の地震経験

栗原市では、その発生が切迫しているとされる「宮城県沖地震」の単独発生や、「宮城県沖地震の連動」及び、内陸型の「長町－利府線断層帯の地震」発生が想定されている。また、これらの想定地震により、最大で震度7の揺れを、また最大の被害として、死者数3人、全壊・半壊建物計2千棟などが予想されている（「宮城県沖地震の連動」による）。

平成17年4月1日（栗原市の成立日）から東日本大震災の発生までに、栗原市ではすでに2回ほど大きな地震を経験している。それぞれの被害概要は表3-1のとおりである。

表3-1 平成に入ってから東日本大震災までに起きた地震（栗原市）

	8.16 宮城県沖地震	岩手・宮城内陸地震
発生日時	平成17年8月16日（火） 午前11時46分ころ	平成20年6月14日（土） 午前8時43分ころ
規模（最大震度）	M7.2（震度5強）	M7.2（震度6強）
主な被害状況 （人的被害、住家被害及び公共施設被害）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・軽傷者：2名</li> <li>・住家一部損壊：3棟</li> <li>・公共施設被害：建物のひび割れ等（40施設）、など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・死亡者：13名</li> <li>・行方不明者：4名</li> <li>・重傷・軽傷計：180名</li> <li>・住家全壊：27棟、大規模半壊16棟、半壊112棟、一部損壊1,414棟</li> <li>・その他施設：1,024カ所</li> <li>・教育施設：107カ所、など</li> </ul>
災害対策本部の設置・廃止	8月16日12時 本部設置 8月16日17時 本部廃止	2008年6月14日 本部設置 2011年4月29日 午前7時 避難指示・勧告全て解除

※出典：栗原市ホームページ：<http://www.kuriharacity.jp>

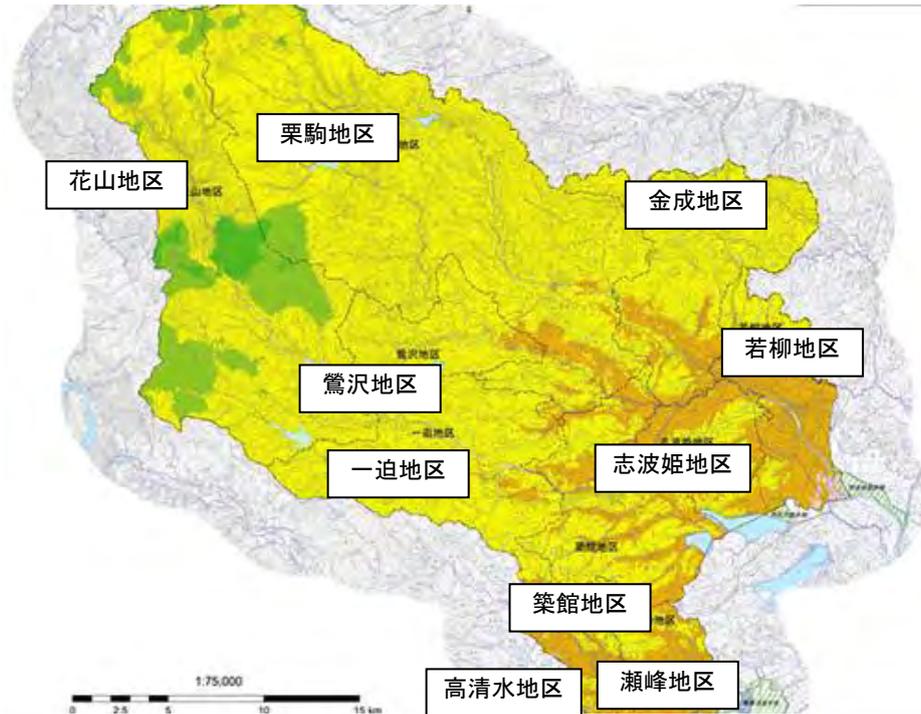


図 3-2 栗原市における 10 地区の位置関係（地図は栗原市ハザードマップを使用）

(3) 災害対策本部の組織

栗原市災害対策本部は、平常時の組織体制を踏まえて、図 3-1 に示す構成となっている。

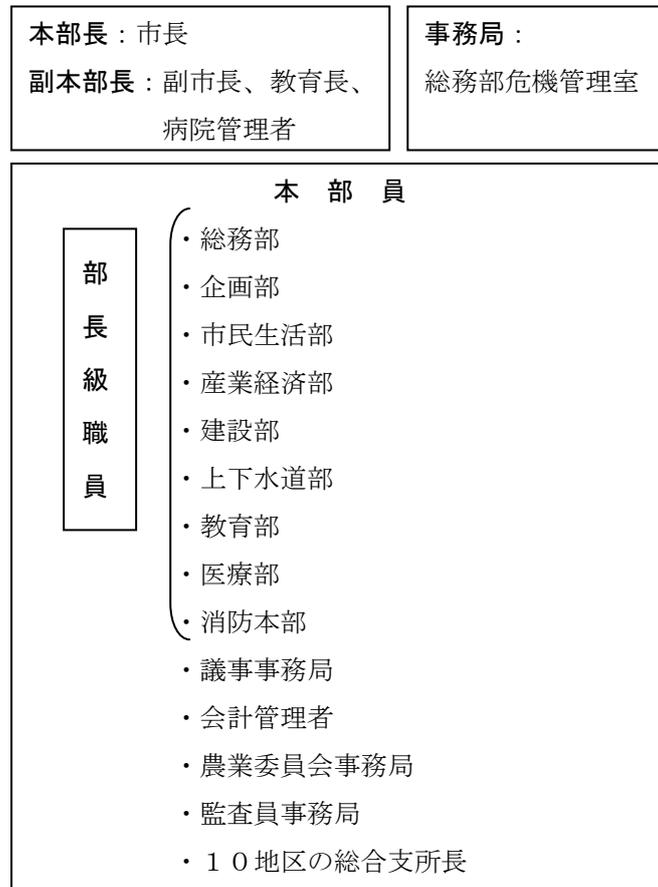


図 3-1 栗原市災害対策本部の組織図

### 3. 調査概要

東日本大震災における災害対策本部の設置・運営状況について、表 3-2 の調査を行った。

表 3-2 調査の概要

方法	訪問による面談方式
日時	平成 24 年 8 月 20 日
対象者	宮城県栗原市総務部危機管理室 4 名
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 災害対策本部の設置と機能の立ち上げ</li> <li>(2) 情報連絡手段</li> <li>(3) 情報収集</li> <li>(4) 情報の記録・整理・集約</li> <li>(5) 対策の立案・決定と周知</li> <li>(6) マスコミへの情報提供</li> <li>(7) 部署間連携</li> <li>(8) 関係機関との連絡</li> <li>(9) 住民への広報</li> <li>(10) 本部運営の全般</li> </ul>

### 4. 調査結果

調査結果は次のとおりである。

#### (1) 災害対策本部の設置と機能の立ち上げ

##### ① 災害対策本部の設置

栗原市地域防災計画(平成 18 年)によれば、「市内震度 5 弱以上の地震が観測されたとき又は、その他本部長が必要と認めたとき」に、災害対策本部を設置することとなっている。運用により、災害対策本部は地震発生(14 時 46 分)と同時に自動設置されることとなった。なお、合併前の旧市町村単位(総合支所)で現地災害対策本部が設置されている。

災害対策本部を設置した後、危機管理室では通常業務の対応体制を縮小し、災害対応と平行して行われていた。

※地震時の震度を観測する装置として、栗原市では、宮城県、気象庁、防災科学技術研究所が設置している 10 施設の強震観測網(K-NET)を利用している。今回の地震発生に伴って、市役所付近(築館地区)に設置されている震度表示装置では「震度 7」を記録している。

② 緊急招集

災害対策本部の自動設置に伴って、本部要員の緊急招集も自動的に行われていた。発災当時市長は出かけていたため、副市長が指揮をとり、対応にあたっていた。他の本部員及び一般職員は運用により自主招集となった。

③ 本部設置から実際に機能を立ち上げるまでの活動

栗原市地域防災計画上、震度5弱以上の地震が発生した場合自動的に災害対策本部設置となるが、実際の本部会議開催までは、次の活動を行い、実際の本部機能を立ち上げるまで、この間約1時間を要した。

ア. 職員の緊急避難

イ. 安否確認（職員負傷などの人的被害は無かった）

ウ. 庁舎被害確認

- a. 本庁舎：本庁舎の建物は耐震構造であったが、3月11日の被害状況としては、4階会議場の天井落下、回廊天井落下、エキスパンション破損、1階ロビー柱のタイル落下、庁舎周囲の歩道・舗装の一部沈下及びクラックなどが取り上げられた。
- b. 設備：冷暖房用配水管が破損したため、暖房が使用不可となった。また地震により市内全域で停電のため、電話も使用不能となった。
- c. 滞在者の安否：庁舎内の滞在者（住民、業者等）の負傷などが無かった。

エ. 本部室の設置準備

栗原市の災害対策本部室は、発災後常時に運営しているものではなく、本部員会議の時のみ要員が集まり、災害情報を共有しながら、対策立案の決定を行う場となっている。従って、発災後時々刻々としてくる情報連絡は、本部室でなく、それぞれの部署（例えば、総務部、建設部など）の本来の執務場所で行われていた。

本部室は市庁舎2階講堂に図3-4に示すレイアウトで設置された。

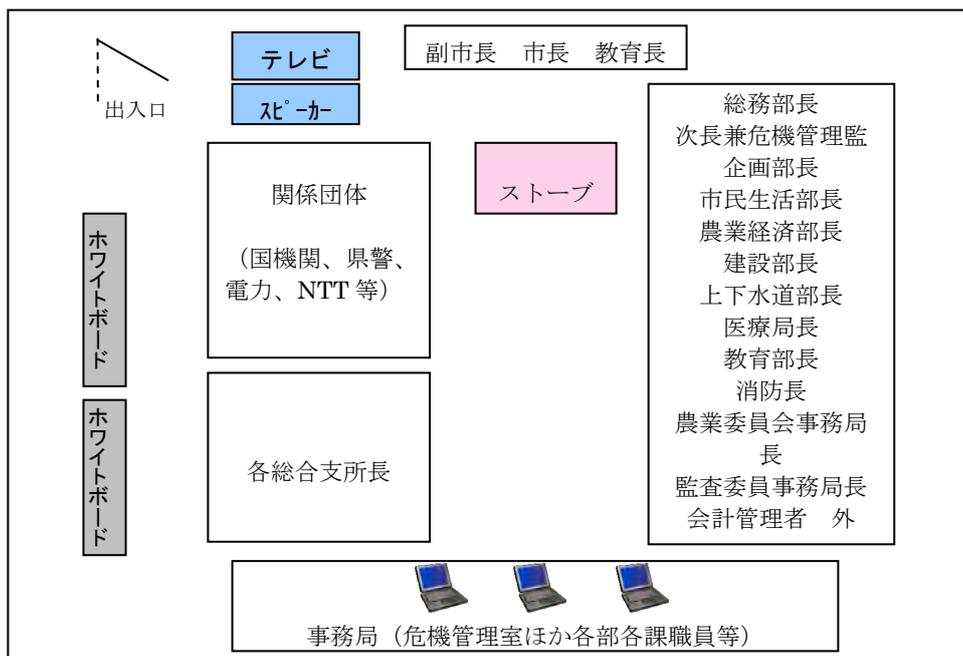


図 3-4 災害対策本部室のレイアウト

本部室用の机と椅子は講堂に常備されているが、資器材、地図は、事務局を担当する危機管理室により調達されていた。また、使用されたものは、最初から一気に用意したのではなく、1回目の会議、2回目の会議など、その都度必要なものを調達していた。

- a. 資器材：テレビ、メガホン、発電機、投光器、PC、ホワイトボード、防災行政無線（移動系）半固定型、ネームプレートであった。
- b. 地図：A0（ゼロ）の地図は用意したが、集落の孤立など目立った被害箇所がなかったため、使用されなかった。ただ、本部員会議の配布用資料として、A3またはA4サイズの地図を使用していた。

※本部員会議に集中できる状態を保つため、会議用資料は、本部室でなく、危機管理室で作成していた。そのため、本部室にはコピー機を置いていなかった。

#### ④ 本部員会議の開催

災害対策本部の機能の一つとして、災害対策本部員会議の運営・実施がある。第1回災害対策本部員会議は、発災後約1時間（15時40分）に開催できた。本部員会議の立ち上げは早くできた理由について、次のことが述べられた。

- 平成20年の「岩手・宮城内陸地震」では、発災後職員でも何をしていいのかが解らない職員もおり、また、孤立地域が発生したこともあり、人的、物的被害状況の把握等の情報収集にも時間を要したため、第1回本部員会議が始まったのは、地震発生から約3時間後（11時30分～12時00分頃）であった。今回の東日本大震災時には、その時の教訓と経験が生かされ、本部長、副本部長または災害担当の総務部長、各担当部長各々が発災後にやらなくてはいけないことの判断を各々行い対応できた。
- 発災後迅速かつ適切な判断を行うには、対応行動の自動化が有効である。即ち、発災後やらなければならないことが明確な基準で決められたほうが実行しやすい。

発災当時市長は出かけており、1回目の災害対策本部員会議には参加できなかったが、2回目（17時00分頃）の本部員会議には参加できた。

#### （2）情報連絡手段

所有している情報連絡手段及びそれぞれの使用状況は次のとおりであった。

- 一般電話：地震直後に市内全域で停電となったため、一般電話の使用はできなかった。市内の停電期間は3/11～17（築館地区は3/14に復旧）であったが、本庁舎の電気については、東北電力に電源車を要請し、地震発生から約3時間後（18時過ぎ）に庁舎の停電が解消された。
- 専用回線：1回線は使用可能で、マスコミ、防災機関等からの問い合わせ等に使用していた。
- 災害時優先電話：一般回線87回線、公用携帯15回線は使用可能で、外部への情報連絡に使用していた。

- 衛星携帯電話：衛星携帯電話は各現地災害対策本部と被害状況等の連絡時に使用していた。
- 防災行政無線：陸上移動局（携帯型、車載型、半固定型）で部署間の情報連絡を行っていた。
- 防災行政無線回線電話：防災行政無線を活用した市独自の通信手段で、主に総合支所や各部署間の情報連絡に使用されていた。
- 携帯電話：停電時でも使用できた。
- NTTの光ファイバー：借り上げ回線で運用していたが、使えなかった（原因調査中）。
- 電力系の光ファイバー：借り上げ回線で運用していたが、使えなかった（原因調査中）。

(3) 情報収集

① 情報収集の内容

災害対策本部を設置してから、真っ先に確認した情報の内容は次のとおりであった。

- 市内の被害状況
- ライフラインの被害状況
- 応急復旧の見込み
- 停電、断水の復旧見込み

② 情報の入手先と入手手段

地震直後に市内全域で停電となったため、一般電話の使用はできなかった。情報の入手先と入手手段は、表3-3のとおりであった。

表 3-3 情報の入手先と入手手段

入手手段 \ 入手先	電話	無線	パソコン	テレビ	駆けつけ	その他
役所職員		●				本部員会議 ※1
出先機関		●				本部員会議 ※1
住民・自治会					●	
警察						本部員会議 ※1
消防		●				本部員会議 ※1
県		●				本部員会議 ※1
国		—				本部員会議 ※1
その他			インターネット上の情報 (ツイッターなど) ※2	報道情報		

※1：定期的に開催される災害対策本部員会議において、被害状況及び案件等の報告を受けている。

※2：ツイッターなどインターネット上の情報は参考として閲覧していたが、ニックネームで発信されたものが多く、信頼性に欠いていると思われた。

### ③ 情報の入手方法及び収集方法

情報を得るには、報告などで入ってくる方法と取りに行く方法が挙げられる。発災後の初期段階では、それぞれの状況は主に次のとおりであった。

#### 【入手情報】

- 発災直後からは、情報が入ってこない、いわゆる「情報の空白期」があった。その間に、ホワイトボードを用意したり、体制を整えたりしていた。
- 発災後1時間～2時間の間で、最も多くの情報が入ってきた。特に住民からの被害状況や、〇〇の人が大丈夫かなどに関する問い合わせが多かった。
- 総合支所においては、ピーク時に1分間で5～6件の情報も入ってきた。これらの情報に対して、2～3人体制で対応していた。
- 重要度の高い災害情報は支所から随時報告されていた。

#### 【収集情報】

- 1時間1回程度、各地区の被害状況、避難所の状況などを支所へ確認していた。

### (4) 情報の記録・整理・集約

#### ① 情報記録の手段

災害情報を記録するには、壁新聞、ホワイトボード、地図、PC等を活用した。それぞれで記録・整理した情報内容を表3-4に示す。

表 3-4 情報整理の手段と内容

手 段		記録・整理した情報内容
手書き	壁新聞	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人的被害など緊急性の高い災害情報</li> <li>※ 手書きのほうが速いが、とりまとめないと使えない問題がある。</li> <li>※ 使える状態にするには、PC入力が必要。</li> </ul>
	ホワイトボード	
紙地図		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 道路被害（通行止め箇所など）</li> <li>● 停電及び断水地区及びそれぞれの復旧見込み</li> </ul>
電子地図（GIS）		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 局地エリアにおける被害情報は、GISを使用し、航空写真に被害場所を落とししたり、重ねて3次元表示をしたりしていた。</li> </ul>
パソコン		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生の情報をそのままでは、本部員会議における対策の立案には使えないため、部局単位で壁情報などの内容をPCに記録、整理し、本部員会議に持ち寄った。</li> </ul>

② 情報の分類及び優先順位

ア. 情報の分類

収集した情報を次の分類で整理していた。

- a. 各地区の被害状況
- b. 各地区の停電、断水の復旧見込み
- c. 各地区の避難所状況（避難者数）
- d. 防災関係機関の連絡先（庁舎内線番号<防災無線>）
- e. 広報くりはら災害関連情報
- f. 発電機及び仮設トイレの設置場所一覧
- g. 各地区の震度情報
- h. 支援物資一覧表
- i. 緊急性及び重要度の高い災害情報（倒壊家屋の住所、人的被害情報等）

イ. 情報の優先順位

次の優先順に基づいて、情報を仕分けていた。

- a. 人的被害関係
- b. 市内の被害状況及び応急復旧状況
- c. 県への簡易的な被害状況報告等

③ 情報集約の様式

本部員会議で対策の立案を行うには、被害の発生状態、経過、とられた対応策及び対応済みかどうかに関する情報が必要となるため、整理された情報について、時間を区切って、資料化を行っていた。集約資料の一例を表 3-5 に示す。

表 3-5 ○○部被害報告一覧（一例）

○年○月○日現在

番号	区分	地区名	施設名	主な被害状況	対応状況
例：					
5	小学校	築館	○○小学校	校舎外壁クラック等	対応済み

④ 被害概要（全体像）の把握

入手された被害情報の傾向や、人的被害はこれ以上なるかどうか、停電が長引きそうかどうかなど、被害の概要を把握できたのは、地震発生の約 2 時間後（17 時頃）であった。また、地域全体の被害情報を確認し、被害の全体像を把握したのは、発災から 2 日目（3 月 12 日）の朝方であった。

#### (5) 対策の立案・決定と周知

対策の立案と方針決定は、次のように行われていた。

- 部署で対策を検討。
- 災害対策本部員会議で協議。
- 本部長以下の本部員で協議し、本部長が決定する。

※ただし、重要度が高くかつ緊急性のある案件については、直接本部長と協議・決定することになっていた。

決定事項は、各部長より口頭または資料により職員へ周知されていた。市民には、防災行政無線（停電していることから、屋外子局（スピーカー塔）のバッテリーでの使用期間のみ）や、広報くりはら号外災害関連情報を発行し全戸配布をして周知していた。

#### (6) マスコミへの情報提供

本部員会議は報道機関へ公開しないことにしていた。その代替え措置として、本部員会議終了後、庁舎1階のロビーで、本部長または企画部市政情報課の広報担当より、本部員会議の資料を配布し、報道機関への情報提供を行っていた。※平成20年岩手宮城内陸地震の時も同様の手法をとっている。

#### (7) 部署間連携

部署によって、災害対応に関わる業務量が大きく異なる。例えば、災害対応の現場を持っていない議会事務局、監査事務局、会計課などと比較し、農業施設担当部局や土木担当部局、上下水道部局、教育部局、各総合支所の現場、市の出先担当、保育所・福祉施設の管理、避難所の運営に関わる市民生活部などにおける業務量が最も大きかった。

栗原市では、次のような人員運用により、マンパワーの再配置を行っていた。

- まず、部署ごとの繁忙さを把握すること。
- 次に、危機管理室で業務量の少ない部局の職員に情報把握及び広報紙編集などの作業を担当してもらった。
- 体力を温存させる部局の職員を明確にし、発災後4日以降には交代制を導入した。発災から4日目となると、支援物資が届きはじめたため、支援物資の仕分けなどを民間の協力を得て行い、ボランティアの受入等については社会福祉協議会運営のもとで、対応してもらった。

#### (8) 関係機関との連絡

- 災害対策本部を設置する庁舎への電気を確保するため、最初に連絡をとった関係機関は東北電力であった。
- 情報の交換量が最も多かったのは宮城県であった。

## (9) 住民への広報

住民への広報の時期、手段及び広報内容は次のとおりであった。

時期	手段	内容
発災時	防災行政無線	地震注意喚起、災害関連情報
翌日（3月12日）～	広報紙の全戸配布 「広報くりはら災害関連情報」	避難所情報、臨時給水箇所、 停電情報、地震の被害状況等

## (10) 本部運営の全般

本部運営の全般について聞き取った結果を表3-6に示す。

表3-6 本部運営全般の内容

事項	内容
① 混乱の有無	<p>混乱はなかったという。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平成20年の岩手・宮城内陸地震を経験したことで、地震直後から何をすべきか等の対応策を熟知していたことが、今回の災害対応に発揮できていた。</li> <li>本部員会議の混乱をもたらす要因の一つとして、情報整理が不足が考えられる。今回の情報整理は適切にできていた。</li> </ul>
② 最も重要な事項	電気、燃料の確保であった。
③ 最も忙殺されたこと	<p>各地区・各部・各支所の被害と応急状況のとりまとめであった。具体的に、次のことに忙殺された。（危機管理室7人のうち、5人が情報整理にあたった。）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>文章で送られてくる情報が集計できるように整理すること</li> <li>重複情報などを確認、精査すること</li> </ul>
④ 思いもよらない出来事	長期停電、燃料不足

## 5. おわりに

本稿で紹介した調査結果を踏まえて、今後の市町村防災研修にとって特筆すべき事項を次のとおりまとめる。

## (1) 模擬体験の大切さ

最大震度7を記録し、全域で停電となった中で、栗原市では、混乱なく災害対策本部の設置・運営を行ってきていた。平成17年の「8.16宮城県沖地震」と平成20年の「岩手・宮城内陸地震」の対応を通じて、発災後から「何をしたいのか」を体得していたことで、過去の経験が大いに生かされたという。適切な災害対応を図るには、経験に勝るものはないことが最認識されたこと

となった。

大規模災害を経験したことの多い多くの市町村においては、図上型防災訓練を実施することにより大規模災害時における状況を模擬的に体験することができ、実践的な災害対応ノウハウの習得と能力向上が期待される。

## (2) 図上型防災訓練の企画・実施

栗原市災害対策本部の設置・運営の実態を反映した図上型防災訓練を実施するには、特に次の特徴が取り上げられる。

### ① 停電を想定した訓練

現状の災害対策本部設置・運営訓練は、停電という状況を想定した実施例が少ない。しかし、大規模災害時には、常用電源が停電するという事態は容易に想定される。停電となると、照明がない中業務の遂行ができなくなるし、テレビが見られないと外部の状況がほとんど把握できなくなる。さらに、コピー機などの機器が使えないと、情報処理・分析・共有にも大きな支障をもたらす。したがって、災害対策本部の機能を確保するには、電源の確保が非常に重要不可欠である。今後、長期停電という状況を想定した訓練の企画・実施が必要と考えられる。

### ② 部署間の相互応援を促進する訓練

図上型防災訓練を行う際に、多数の状況付与で情報処理に忙殺される部署（栗原市の場合は、総務部、市民生活部、産業経済部、建設部、教育部、上下水道部など）と、付与数が少なく「業務量が少ない暇」となる部署（栗原市の場合は、行政委員会など）が混在するアンバランスの問題がしばしば指摘されている。今回の調査を通じて、実際の災害時においても、部署間の災害対応に関する業務量のアンバランスが存在することが伺えた。膨大な業務量を限られたマンパワーで対応するためには、平時の延長線で災害対応を行うのではなく、部局間の連携を図りながら、災害対応業務に直結しない部署の資源（人員・知恵）を活用するような工夫を図上訓練に導入することが重要な意味を成すと考えられる。

### ③ 「使える情報」となるような情報整理を目指す訓練

状況付与型図上訓練の殆どは、情報整理能力を鍛えることに主眼をおいているが、「使える情報とは何か」を考慮せず、単に時系列に情報を並べたりして行われているケースが少なくない。今回の調査でも明らかとなったように、災害対策本部にとって必要な情報項目、活用できる形式を踏まえて、「使える情報」となるような情報整理を行うことにより、迅速かつ適切な意思決定につながるだけでなく、本部運営の混乱を減らすことに役立つと考えられる。

## 【謝辞】

この調査の実施に全面協力いただいた宮城県栗原市危機管理室職員の方々に厚くお礼を申し上げる次第である。

## 第4章 東日本大震災による東北3県の消防機関の対応及び消防庁舎の被害と現況について

### 1. はじめに

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消防本部が、その後の機能復旧・復興に至るまでにどのような過程を経ているか記録することを目的に調査を行った。

本災害は、その規模並びに被災地域が、甚大かつ広範囲に及んでいる。被災地では多くの生命と財産が失われ、今も復興への取り組みが続けられているところである。

消防機関も、当地の消防本部ばかりでなく、応援協定や緊急消防援助隊制度等に基づき、各地から多くの消防部隊が集結し被災地で活動に当たった。その一方で、現地の消防本部は自らも被災しており、職員の被害、消防庁舎、車両及び資機材等大きな被害を受けた。

こうした中であって、消防機関が直後の災害対応から時間を経て通常体制に至るまで、ハード・ソフト面に渡り幅広く機能回復することを求められたことはこれまでに無かったと考えられる。また、こうした活動を体系的に記録したものは無く、各消防本部が記録を残しているにとどまるものと思われる。こうした情報を、消防機関が通常体制に回復するまでの期間とし3～5年程度を目途に経過を記録することは、今後の消防機関の災害対策の検討・構築、あるいは今後、万が一に大規模災害が発生した際の迅速な対応に寄与するものと考えられる。

そこで、(財)消防科学総合センターでは、津波被害を受けた太平洋沿岸の岩手県、宮城県並びに福島県の全消防本部を対象として、消防機関の発災から今日に至るまでの対応と、沿岸付近の消防庁舎の被災と現在の様子を把握するため、以下の調査を行った。

### 2. 調査概要

#### (1) 実施日

平成24年7月中旬より

#### (2) 調査対象

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により、津波被害を受けた岩手県、宮城県並びに福島県の市町村を管轄する全ての消防本部

○岩手県（5 消防本部）／久慈広域連合消防本部、宮古地区広域行政組合消防本部、釜石大槌地区行政事務組合消防本部、大船渡地区消防組合消防本部、陸前高田市消防本部

○宮城県（7 消防本部）／気仙沼・本吉地域広域行政事務組合消防本部、石巻地区広域行政事務組合消防本部、塩釜地区消防事務組合消防本部、仙台市消防局、名取市消防本部、岩沼市消防本部、亶理地区行政事務組合消防本部

○福島県（3 消防本部）／相馬地方広域消防本部、双葉地方広域市町村圏組合消防本部、いわき市消防本部

※消防本部の並びは管轄する海岸線の北からの順を表す。

※平成25年1月末現在、13 消防機関へ調査を実施した。残る2 消防機関へは今後実施予定。

### 3. 調査方法

(財)消防科学総合センター職員が対象となる消防本部を訪れ、ヒアリング調査並びに消防庁舎の視察を行った。

それぞれで情報収集する項目は、下記の事項を目安とし、できる限り全ての事項を収集することとした。なお、得られた情報は調査時のものであり、現在とは異なっていることも考えられる。

#### (1) ヒアリング調査

- ① 災害の様子
- ② 総務部門について
  - ア. 消防庁舎のこと
  - イ. 車両や資機材のこと
  - ウ. 通信指令・連絡のこと
  - エ. 活動体制・人員のこと
- ③ 警防部門について
- ④ 予防部門について
- ⑤ 消防体制の今後について
- ⑥ その他、今回の活動から気づいたこと

#### (2) 消防庁舎視察

- ア. 消防庁舎の状況
- イ. 被災による移転の場合、仮設庁舎の状況
- ウ. その他、特筆すべき事項

### 4. ヒアリング調査結果

消防本部での聞き取り調査の結果を以下に示す。

調査にあたっては、この調査に協力頂いたことが、消防本部に不利益を生じさせない様、表記は1文章が1本部からの回答とした匿名としており、これを列挙している。

#### (1) 災害の様子

はじめに、消防本部管轄の災害の様子について質問した。今回の災害は津波による被害が甚大であったことから、地震発生から津波が到達するまでと、それ以降の様子について分けて質問した。

回答によれば、多くの地域では地震動そのものによる被害は軽微であったことが、津波により様相は一変したこと、また津波は人々の予想を大きく上回ったものであることが伺える。

#### ① 地震直後の様子

- 周辺は震度6弱。断水が発災から2週間、停電が発災から3~4日、電話不通が発災翌日から2日程度続いたが、いずれも市内全域で発生し、庁舎の被害によるものではない。
- 地震による被害自体は少く、全壊建物は数棟に留まった。
- 主要な消防署などかなり大きな被害を受ける。建物の倒壊被害は100棟以下、停電が発生した。
- 震度は4程度であったが、停電が発生し、情報が入らなくなった。非常参集は行わず、通常体制として対応していた。津波が来ることを想定していたが、高くて3m程と考えていた。
- 地震の揺れは、収まったと思うとまた揺れだし三段階くらいあった。本部庁舎には震度計が設置されていたが、最終数値を確認していない。県にも送られていなかった。地震による建物倒壊はなかった。

▶ 町の様子は、大きな被害もなくあまり変わらなかった。地震発生と同時に情報収集を開始したが、すぐに停電となり思うように集まらなかった。自家発電はあったが、全ての電気をまかなうほどはなかった。テレビは見られず情報は入ってこなかった。職員は、水門・陸開の閉鎖、避難誘導などを行った。

## ② 津波襲来の様子

▶ 救助活動に出動の後、避難誘導を行った。津波を確認したところで、消防本部に情報を入れながら避難した。現場では、ラジオで情報を得ていた。大津波警報発令を受けて、聴取していた。無線の情報を(市民に)信じてもらえなかった。

▶ 15:25以降に津波来襲。沿岸地域で津波による被害が拡大した。押し寄せた水は、長時間留まることはなくやがて引いていった。しかし、夜になっても水が引かない地域もあった。4月11日にも地震が発生し、この時も被害が発生している(津波はない)。

▶ 本部庁舎から津波が襲来した様子が見えた。構成市では消防機関も防災行政無線端末を使うことができるため、無線広報により避難誘導を行った。水門の閉鎖は、消防団が実施し、消防本部(署所)が確認した。消防本部(署所)から水門の遠隔制御ができるが、歪んで閉まらない水門があり署員が現地で閉めた。消防団に対しても津波からの避難を指示した。これは滅多に出さない指示であった。消防本部がある構成市では、津波で浸水したものの、すぐに水が引いた。沿岸を走る国道より海側に被害が多かった。津波被害は、構成町村の1カ所に集中した。

▶ 宮城県沖地震の想定として50cmから1m程度の津波を想定していた。1年前のチリ地震津波による被害も水産業にはあったが、市街地にはなかった。地震の発生に伴い、消防本部では住民の避難誘導、水門閉鎖、車両の退避等を行った。消防本部では海岸陸開に監視カメラが設置してありこれでモニタリングしていたが、やがてこれが不通となり、屋上に退避した。

▶ 地震発生から30分位で津波は来襲した。これにより電話、電気が寸断された。沿岸を走る国道が各地で寸断され、孤立する集落が各所にできた。署所からは避難広報の出動はしていないので、津波は来てからしか見ていない。構成市の情報で知ったが突然であった。津波は予想もしない内陸側まで来ており、被災状況も予想を超えるものだった。道路は緊急車両が通れる状態だったが、余震により大渋滞となり活動できていない。

## ③ その他

▶ 津波の到達時間などについては、震災前から情報が入り次第伝えることにしていた。ただし、震災当日は、他の地域での情報が受けられなかった。例えば当該地区の南もしくは北側に到達したことがわかれば、もっと被害を小さくできたかもしれない。地震後、帰宅してから津波の被害を受けた住民もいた。

▶ 津波のイメージが全く違い大きなものだった。逃げる以外には何もできない。津波てんでんこの通り、「逃げろ」「逃げたら戻るな」ということを広報する必要を考えている。津波浸水想定域の表示や、津波高さが示されると、そこに人の判断が入ってしまう。これは避難を遅くすることにつながることから、避難は予め決めておくことが大事であると思われる。

▶ 緊急情報の流し方も、話し方からもっと緊急性が感じ取れる話し方まで含んで検討する必要がある。

## (2) 総務部門について

災害発生当時から現在に至るまでの期間を対象として、一般に総務部門に該当する業務等について質問した。

質問内容としては、消防庁舎（被災状況、今後の整備）、車両や資機材（被災状況、今後の整備）、通信指令・連絡（災害通報、消防本部内の通信連絡、消防団との連絡、市町村との連絡、その他機関との連絡）、活動体制・人員（参集状況、勤務態勢、惨事ストレス等のメンタルケア）、その他（車両等燃料の確保、仮眠・食料の確保、活動記録、業務の増加）の項目に沿って取りまとめている。

### ① 消防庁舎のこと

#### ア. 被災状況

- ▶ 殆どの庁舎で内・外壁のクラックや地盤沈下、舗装亀裂などの被害が発生した。津波による被害が甚大な署所は、使用不能となった。この施設周辺は津波浸水危険区域外であったが念のため3mほど土盛りしたが、今回の津波はそれを上回り被災。
- ▶ 本部庁舎の建て替えをしており、庁舎が完成し、引き渡し直前だったが、ヒビ等も入らなかった。他の署所では、ヒビや段差が生じた。
- ▶ 署所が建てられている地形はあまりよくなく、建物の構造も特に耐震構造ではなかったので被害が出たが、補修して機能を回復した。停電が長時間続いた。非常電源はなかった。発電機で通信用電源を確保したが、電圧が一定せず障害があった。
- ▶ 庁舎に壁・ガラスのひび割れが発生した。消防庁舎へ避難した住民はいない。消防が対応できる状況ではなかった。ただし、資機材を使用したいとの要望があった。構成署所の一部は原子力災害により使用できない状態にあった。
- ▶ 外壁・内壁のひび割れがあったが、修理済みである。庁舎全体は制震構造、指令室と予備室は免震構造。免震部分は想定震度を超えたため、床が動いたまま、元に戻らなくなった。
- ▶ 海岸の国道に面しており3.3mの津波により被災、1階部分が水没した署所、入り江奥部の集落内にあり1階部分が水没した署所があった。このほか、津波被害は無かったが、液状化、亀裂の発生、外階段がぐらつく被害、埋め立てした造成地でありライフラインに被害が出た署所があった。現在は各所署とも修理等を施し機能は復旧している。
- ▶ 地震(震度6強)により大きな被害、中心署所は内部もひどく被害を受けた。また、別の署所では工期の異なる繋ぎ目(エキスパーション)箇所にも被害、50cm段差が発生した。H17に耐震工事を行っていた。いずれも現在も使用不能である。
- ▶ 1階部分が浸水し、無線機が被害を受けた署所があった。車両は、避難の広報に出動していたため被害はなかった。被災後庁舎内に入れるようになるまで丸1日以上かかった。津波で避難した人を救助するため1昼夜を過ごした。このほかに地震動による被害を受けた庁舎があった。
- ▶ 構成署所は全壊した。地震直後には机などに乱れはあったが、大きな被害はなく、津波によるものである。細かいクラックなどは確認をしていない。
- ▶ 本部庁舎は、地震直後はロッカーや机はぐちゃぐちゃになったが、それ以外に問題はなかったため、計画に従い防災部を立ち上げた。停電対応として発電機を立ち上げた。このほか、津

波対策は取れていたが想像以上の津波が来襲した署所があった。車両は計画に従い避難させていたため無事であったが、庁舎は全壊した。3/14 から支援車を利用し、現在は近くの公共施設に仮設の庁舎と車庫を設営して対応している。

▶ 現在の仮設車庫は国土交通省の品を借りて運用している。

#### イ. 今後の整備について

▶ 庁舎再建の見通しはまだ立っていないが、災害前の立地は海岸から数百mしかなく、現地再建せず、別の場所を検討する方針で県・市と協議している。

▶ H28年を目途に復興計画を策定している。今後は市街地の復旧状況を見守りつつ、これに併せて署所を再開する。その際は庁舎併設の避難タワー(施設ではない)を整備予定。

▶ 非常用電源(6kW、燃料は灯油)があったが不具合が出た。可搬式発電機を使った。今後、指令システム用に軽油を燃料とする40kWの発々電源を整備する。

▶ 庁舎機能の復旧は、消防需要のある人が多く住んでいる所から行った。

▶ 非常用電源は、本部に自家発電設備、構成署所に可搬式発電機があった。構成署所で可搬式発電機を使ったのは丸1日まで、無線と照明1本のみ、通信指令もまかなった。震災を受け、自家発電設備を構成署所にも設置することにし、いくつかは既に設置済みである。ただし、予算の関係から地上設置となっている。

▶ ある署所では、車庫の床がツルツルなため車両が地震の揺れで接触した。このため、滑りにくいザラザラの床に変更した。

▶ 本部庁舎建て替えの予定が前からあった。今回の教訓から得た条件として、市中心部が守備できること、立地場所が自然災害に強いこと、幹線道路へのアクセスが容易であること、敷地も1万㎡は欲しい。

▶ 今後、庁舎強度を確保するため、RCの構造、免震構造とすべき。また太陽光発電システムを取り入れるべきこと

▶ 日常的に使用しない施設や機能を維持するには、燃料の備蓄に限度があることから難しく、新しい方策の必要がある。

## ② 車両や資機材のこと

### ア. 被災状況

▶ 被災署所に配置されていた車両、活動中の車両が被災した。復旧費で更新済み。

▶ 震動中に車両が車庫内で潰れるのを防ぐため、2台同時に出庫しようとして衝突した。今回の地震では、車両をそのままにしておいても問題なかったのではないかと考えている。これは阪神淡路大震災を受け、H7より実施している。このほか津波から偶然助かった(車両が流された)部隊が複数隊おり、命を落とす可能性があった。また、塩害による損傷、瓦礫を踏むなどによるパンクなど30件程度の被害があった。

▶ 活動中の被害はなかったが、車庫内でシャッターが外れてあたった。消防車両が出払ったため、署所から災対本部に自家用車で向かい津波被害にあった。公費で対応した。

▶ 車両の被害はなかった。地震発生直後にすべて車庫から出した。

▶ 消防車両は事前の避難計画に基づきほとんどを退避させることができたが、救急車、指揮車

が水損した。救急車は広報しながら退避中に津波に巻き込まれた。

- ▶ 消防庁舎まで津波は来ないと思っていたため車両は待機させていた。津波来襲時に慌てて避難させたが間に合わなかった。

#### イ. 今後の整備について

##### ○車両について

- ▶ 例年とおりの考えに基づいて更新しているが、22年度末予定の車両数台を遅らせた。
- ▶ 車両・資機材の整備は、災害復旧費補助事業を使って行っている。

##### ○資機材について

- ▶ FRP強化のゴムボートは前から配備していた。震災後はジェットスキーを1台増強、全員分の救命胴衣を購入し、救急隊を除き常載している。
- ▶ ゴムボートの追加購入を行った。4隻あったのが1隻壊れ、3隻購入して今は6隻ある。また、胴長、救命胴衣、ドライスーツのようなもので動きやすい合羽などを購入した。
- ▶ ゴムボートは、瓦礫により破損する。アルミボートは重く取り扱いが大変である。
- ▶ 舟艇は、消防本部のゴムボートが3隻ある。他に、市所有のアルミ艇がある。今年度、FRP組み立てボート1隻整備の予定。捜索では安全が確保できないため、ゴムボートは使えなかった。このほか、震災前からウェットスーツのみ装備、ドライスーツは現在もない。
- ▶ チェーンソーが2台、グラスファイバー製のとびが全職員分購入した。夜間照明としてバルーン照明が1台あったが、現在もう1台増備している。舟艇は、アルミ舟艇が1隻あり、震災時に使用した。ゴムボートが水害時に使用するために2隻あるが、震災時に1隻がパンクした。ドライスーツはなく、ウェットスーツはあったが、瓦礫などの状況が不明だったため着用しての活動は控えた。
- ▶ 舟艇は震災前からゴムボート、アルミ製ボートがあったが、震災時には津波の引き波が強く使用していない。波が退いた後に各種活動を行った。このほか、CD I型消防ポンプ自動車に救助器具を積載することとし、初動対応で器具を使える様にした。PFD(救命胴衣)を40個調達した。
- ▶ ゴムボート、アルミ製ボート、船外機を保有していたが、活動事案がなかった。増強の予定無し。
- ▶ 緊急消防援助隊や応援を想定して、サーベイメーター、測定器、個人線量計を整備した。
- ▶ 車両・資機材について変更はしていない。舟艇は保有していたが、今回は使用しなかった。
- ▶ 津波に対して舟艇は役に立たない。がれきの中では船は進めない。また、押し波・引き波が繰り返しあり、活動時の水深も分からないので動けない。船外機があっても基本的には同じだと考える。事前に舟艇を用意しても津波に飲まれてしまうので、これもまた使えない。

### ③ 通信指令・連絡

#### ア. 災害通報

- ▶ 津波が来るまでは119番通報は少なかったが、津波後は殺到した。
- ▶ 発災から津波襲来まで、119番通報は崖崩れの発生の1件のみであり、通常の通報のペースと変わらなかった。津波襲来後は、119番が受けられず駆けつけによる通報のみとなった。

- ▶ 震災時、消防本部に通信指令システムは無く、通常、119番は、固定電話は各消防署・分署で、携帯電話・IP電話は消防本部で受ける体制であった。今後、庁舎整備にあわせて高機能システムに移行する予定である。3月12日13時頃～14日14時頃までNTTの回線が途絶して119番の入電がなかった。この間、駆け付け、携帯無線での通報のみとなった。通信指令の記録を、発災当日から3月20日まで残している。発災直後、119番通報はほとんどなかった。通報する余裕がなかったのではないかと考えている。
- ▶ 119番回線は、問題なかった。但し、津波で被災した地域では先方の被害により入電はなかった。受付時、可能なものは場所、時間、状況を記録した。受信体制は、非常電話も併せて通常の倍以上の体制で受信した。
- ▶ 一般電話は不通となったが、119番通報は事前の設定により衛星携帯回線により対応。
- ▶ 消防本部水没のため通常の受信はできなくなった。それまでは、電話はつながっていたが、携帯電話は不通だった様子。
- ▶ 津波来襲までには救助要請が2回だけあった。エレベータに閉じこめられる事故が第1回目の出動。
- ▶ 電話は不通であり、消防無線によるやりとりが主であった。市役所や病院に職員を配置し、事案があれば出動させた。携帯電話は震災から7日目位で復旧した。
- ▶ 遠方から避難者からの入電があり、電気のブレーカーの遮断、石油の片付けなどの依頼があった。
- ▶ 遠方からの問い合わせの通報があった。これらの通報すべてについて確認すべく活動した。
- ▶ 管轄内住民に関する安否確認は何件かあった。
- ▶ 電話のIP化を促進していたが、アナログ回線の有効性を見直した。

#### イ. 消防本部内での通信・連絡

- ▶ 人命検索時、通信は本部から現場への一方向のみの通信だった。現場では、車両が入れないところで活動していたため、本部へ活動状況を通信できる状況ではなかった。
- ▶ 管轄を2地域に分け情報統制したが、双方の間に混乱があり上手くいかなかった。また、現場での活動中はほとんど通信は無く、現場の隊長の判断で活動した。
- ▶ 指令システム及び基地局は、震災時には特に問題はなかった。署所間の連絡は、専用線を活用した。専用線が遮断されることはなかった。今後、デジタル化にあたって前進基地局や海面監視カメラの設置を予定している。
- ▶ 通信指令室では、寄せられる情報から何が起きているか判っているが、被災地の状況はイメージできなかった。各隊は車載無線と携帯無線2台を所有していた。予備のバッテリーは無かったので、充電しながら使っていた。輻輳等の課題から、震災後にトランシーバーを整備した。
- ▶ 震災を受けて、全署に精度の高い受令機を置くこととした。
- ▶ 指令システムは震災当初から不通だった。指令室からは消防無線を通じて情報を流した。消防無線は、発動発電機による自家発電で使用可能、連絡していた。これが無い署所は、車載無線機を使って連絡していた。山間部では無線が届く場所を選んで対応した。中継局が設置されている場所ではこれを活用した。大津波警報が出された時、消防無線、防災無線とも使用可能

であり、輻輳はあったが交信は可能であり、得た情報は活動に当たっている職団員に伝えることができた

- ▶ 消防本部が水没し、無線基地局がなくなった。予備の無線機器はあったが、アンテナの性能などにより通常と同じようには使えなかった。また消防本部から有線でつなげた基地局があったが、これも使えなくなった。
- ▶ 消防無線は利用可能であった。隊の無線機は不足し、トランシーバーは充電ができなくなり対応不能となった。緊急消防援助隊に職員が1人案内に入っているため、無線機配布対応が必要と考えている。出力の高い(5W以上の)携帯無線が必要と考える。
- ▶ 発災直後の停電により、署所から情報が入らなくなり、沿岸にある署所の被害が把握できなかった。本部併設消防署から情報班を出動させた(1班2人編成で3班)。海岸が通行できないため、山道を迂回して沿岸の分署へ向かい、構成署所の被害状況を知った。発災後の通信手段として、車載無線を用いた。署所を中継して通信を行った。
- ▶ 被災消防本部の多くは、国から100%補助を受けて消防無線のデジタル化を行えるようになった。これでデジタル化に向けて通信の確保が円滑に進むことができる。一方で、これまで広域化を検討してきた隣接消防本部等とはメーカーが別々となることがあり、将来広域化の際にはこれが大きな課題となると考える。
- ▶ 震災当初、本部庁舎と所属署所とは相互に連絡が取れなかった。2日目に海岸を避けて職員が移動してきたことにより、口コミで様子は分かった。通信指令室や無線連絡室、車載無線のある消防車両もやられており、連絡はとれなかった。
- ▶ 消防本部は構成市町村の公共施設に避難したが、連絡は1W携帯無線しかなかった。衛星電話もあったが使いづらかった。生き残った署所に10W固定無線が2台あり、これが無線連絡の中心となった。

#### ウ. 消防団との連絡

- ▶ 町役場を通じて連絡。町役場から団員へは伝令。
- ▶ 消防団への連絡は、災害前にはメールを使っていた。情報は一方通行であり安否確認等もできなかった。
- ▶ 消防団は構成自治体に本部があり、消防本部と団との連絡は、災害対策本部の調整会議で行っていた。
- ▶ 構成市町村の一部では、団車両にも消防無線車載機を装備しており直接に連絡可能であった。他市町村は、消防団車両へ直接連絡する手段が無く、役場で連絡し、防災行政無線で連絡した。
- ▶ 現在は、消防携帯無線(各部2台[一般的に車両ごとか。]、分団長1台)を整備した。デジタル化後は、全ての消防車両に車載無線を整備する予定。情報は双方向であり現場の状況も確認できる。
- ▶ 消防団の事務は、消防本部が所管しており、震災時は消防本部と消防団との連携は密にとれていた。消防団との連絡は、携帯電話とメールを用い、出動時は携帯無線(市町村波)を用いていた。震災前は消防団には車載無線や携帯無線は不要と考えていたが、現在、車両へ無線機の搭載を進めている。
- ▶ 消防本部と消防団の間には、双方向の通信手段がなかった。震災後、消防団にも携帯無線(各

分団1、団本部1)を整備することとした。

- ▶ 各署所から各構成市町村の消防団への連絡は、携帯電話、メールを用いて行っている。消防団からの問合せは、各署所で受けており、通信員を配置している。指令システムは、本部から直接指令できるようになっているが、団との関係があり実施していない。将来はその方法に切り替えることを検討している。
- ▶ 消防団の各車両に携帯無線1台(団波)があり、各分団の本部となる車両には消防無線もあったが、携帯無線のバッテリーの充電状況により全てと通信が確保されたわけでもなかった。現在は、消防団員に5Wのデジタル携帯無線(トランシーバ)を配備した。本部からの情報伝達受信専用チャンネルと各分団に1ch割当てであり、無線機は同時に2波スキャンできる。また、発信は所属する分団チャンネルのみとした。
- ▶ 消防本部・署所と消防団本部は同じ場所にあった。構成市町村により、普段の無線(市町村波)、団波を使っていた。消防団は無線を使い慣れておらず、交信が上手くいかなかった面がある。

#### エ. 市町村との連絡

- ▶ ホットライン(有線)がある。
- ▶ 構成市町村により、防災無線を消防本部から放送できるようになっている市町村、一旦、所在署所から役場へ連絡して、役場から防災無線で広報する市町村がある。
- ▶ 消防本部、市庁舎とも水没し、消防本部の移転先と災害対策本部は同じ場所にあった。連絡は直接やりとりしていた。
- ▶ 市役所に消防無線があり、職員も派遣していたので連絡はとれた。また、携帯電話も1週間ほどでキャリアにより利用可能となり、これで連絡も取れた。

#### オ. その他機関との連絡

- ▶ 県の防災ヘリは早い段階で津波の来襲を見ているが、今の仕組みではこの情報を消防機関などが知る方法がなく十分に生かしていない。災害情報を共有するシステムが必要である。
- ▶ 事前の協定は無かったが消防本部と警察との間で情報共有ができた。地震当日から警察官2名が消防本部に常駐した。津波の襲来は、警察ヘリからの情報で知った。これを、消防本部から現場に伝えられた。
- ▶ 原発事故の情報は警察から得た。
- ▶ 事前の取り決めはなかったが警察が防災部に常駐した。警察は道路情報に強く相互に情報を補完しあえた。
- ▶ 自衛隊は以前から地震を想定した沿岸部の道路啓開などの対応訓練をしていたことがあり、担当が決まっていたので早めの活動ができていた。道路啓開は沿岸の国道を優先して行ったことにより、一般車両の移動も容易になり渋滞緩和もできた。

## ④ 活動体制・人員のこと

## ア. 参集状況

- ▶ 震度5弱の参集基準で、3月11日24時まで97%の職員が参集していた。(居住地制限はあった。)
- ▶ 非番職員を収容しきれなかったため、会議室を使用した。
- ▶ 参集時の服装について、決めたことは特にない。
- ▶ 発災から1時間後63%、2時間後81%、5時間後89%、20時間後99%であった。
- ▶ 震度5弱以上で参集する体制となっていた。発災1時間以内96%が参集した。これまで拘束はなかったが職員は遠くても15分以内の範囲に居住している。参集できない者は、遠方にいる、こどもの安全確保の理由があった。翌日夜に全員参集。今後は、管轄内に居住できることを採用条件としている。
- ▶ 当日の参集者は90%台、100%参集はしていない。参集は震度に基づき決めており、当日は本部から指示はなかった。非番職員、週休職員は、所属部署でなく直近の署所に参集することとしていた。
- ▶ 参集は、震災前から所属の署所へ向かうこととしている。直近の署所に参集することにする、職員の参集の状況が把握できなくなるので、所属署所へ参集した方がよい。参集の手段、参集時の服装は規定していない。

## イ. 勤務態勢

## ○事例1

- 1) 発災当初は日勤者、非番者総動員で検索活動に従事、現在は通常業務対応に移行
- 2) 災害対応(行方不明者の搜索、※情報連絡体制は今でもとっている)  
非番参集時の服装なし(期限切れ制服は返納する制度)

## ○事例2

震災後1週間は、全職員で活動に当たった。職員は本署に集まり、指令に対応し本署から出場していた。直後は本署内で雑魚寝状態だったが、暫くしてから夜間のみ仮眠のため各署所に戻った。

その後1ヶ月、当務職員と週休者により検索に当たった。

5月16日に災害対策本部縮小に伴い、特別体制を解除した。

## ○事例3

発災から3日間：緊急消防援助隊到着まで全員休憩等がない中での勤務だった。緊援隊到着後、空きスペースで仮眠した。

緊急消防援助隊到着以後の署所での勤務形態：地元消防と緊援隊で調整会議はしたが、実態は緊援隊がリードした。現地本部は緊急消防援助隊の案内を行った。地元消防の主な業務は以下の通り

緊援隊の案内、火災対応、救急(緊援隊の救急車に乗務)、通信、庁舎内の業務、後方支援、幹部職員

発災4日目から3月27日：3班のうち2班が出勤。発災4日目から体調を崩す職員が出始めた。

3月28日～4月23日：通常の3部制に加え、非番員は日勤体制とした。

4月24日から 通常の勤務体制

ただし、河川の検索は4/24以降も続けた(警察、国交省、地元自治体と合同)。ポンプで排水しながら行い、1箇所まで2日を要した。

#### ○事例4

住宅が大規模半壊となった職員も複数いたが、全員勤務した。

発災3日目までは全員泊まり勤務。

発災4日目から8日目までは、日勤職員が泊まり勤務、週休職員が日勤の体制。

発災9日目以降5月13日まで、週休職員が休み、非番職員が搜索活動を行う体制。

※搜索活動は、消防団とともにいった。行方不明者が発見できない地区は3回まで搜索し、5月13日まで続けた(この時点で行方不明者は3名となった)。

7月3日、残る行方不明者1名を消防団、消防職員、警察共同でもう一度搜索した。

#### ○事例5

発災～3/14(福島第一原発爆発まで)：全員体制にて対応

3/14～3/24：緊急配備として山間地域等の救急車を移動、予備を含め救急車を沿岸地域や救急事案の多い地域に配置。

3/25～3/31：件数が落ち着いてきたので、1隊当たりの出動が通常と変わらなくなった地域から元に戻していった。なお、4/11に発生した地震では、一時的にこの体制に戻している。沿岸部の搜索は発災から実施しており、これ以降も継続した(一部は現在も継続中)。搜索活動はシフト制で消防本部から人数のみ指定し、当番、日勤及び非番という枠組みはない。

#### ○事例6

管轄内にいた職員は30分程度で参集している。このあとは事前の対策にしたがって活動している。なお、役割は明文化しておらず、参集したものから順次対応としている。

発災～3月24日：全員体制

3月24日～7月15日：2班体制(家に帰れるものは帰したが、家を無くした者もあり、隣接する仮設庁舎のプレハブにいた。)

7月15日：通常の3部制にもどす。

#### ウ. 惨事ストレス等のメンタルケア

- ▶ 心理的影響はあると思うが、異動等はない。メンタルケアに関しては、H23年6～7月にアンケートを実施している。
- ▶ 発災以後、職員のメンタルケアを2回、必須で行ったが、治療を要する職員はいなかった。  
職員の被害はなかった。家族を亡くした職員がいたが、通常通り勤務をしていた。構成組織としてカウンセリングを実施し、超過勤務が100時間を超えた職員には必ず受けさせた。1回目のカウンセリングでは要観察者がいたが、2回目では問題はなかった。
- ▶ 体調を崩す職員はいた。原則週休なしで活動したが、家族の対応で休みを取る職員は、その都度対応した。惨事ストレスは、ボランティア、大学等の先生が個別にケアを行った。
- ▶ 震災により、職員の中にも、自宅が流出したり、親族が亡くなった者がいた。また、震災直後に家族の安否が取れない職員が多くいた。安否確認が必要な場合、勤務途中であっても職員

に1~2時間の休養を与え確認に行かせた。職員は職場の近くに住んでいるものが多く、これくらいの時間で確認できた。

- ▶ 家族の安否確認は、職場に詰めている状態では情報がなかった。大きな対応がなければ、仕事の合間に安否確認に出すこととした。この場合、若い職員から確認に行かせた。慣れない活動を強いられており不平不満はあったと思うが全員我慢した。当初は多忙であったが、ある程度落ち着いた1週間位でストレスが吹き出す傾向があった。
- ▶ 津波で被災した署所に所属していた職員の多くは別の署所へ異動させた。この方が良いと考えた。

## ⑤ その他

### ア. 車両等燃料の確保

- ▶ 緊援隊用の燃料の確保。事業所との協定は結んでいたが、現実には一般車がスタンドに並んでいる状況で、消防車両が並ぶのは難しい。
- ▶ 提携しているガソリンスタンド2カ所から提供を受けたが、燃料不足の状況は厳しかった。震災から10日程たち、提携スタンドで職員の帰宅用燃料を手配した。但し、1人当たり10リットルまでとした。
- ▶ 事前協定は無かったが、本部庁舎隣接の給油施設(スタンド)が、消防車両を専門に給油してくれた。地元消防、緊急消防援助隊とも苦労しなかった。当該スタンドは廃止予定であり、今後の対応計画はまだない。
- ▶ 原子力災害の影響により、燃料を運ぶタンクローリーが郡山までしか来なかった。郡山からは、職員が出向き、ローリーを運転した。
- ▶ 燃料は、発災直後に燃料不足に気づいたことから、最寄りのガソリンスタンド(親族が消防OB)に依頼し空きタンクを確保、併せて県に燃料の確保を依頼、業者に依頼して速やかに移送した。これを、優先的に使えるようにし、緊急消防援助隊のための燃料も確保した。構成市の他部門からも依頼が殺到したが、十分に賄えないため断った。燃料の確保は、事前協定もなかったが、対応が僅かながら早かったために確保できた。
- ▶ H23年4月末までは市内に給油所が全くない状況であった。緊急消防援助隊の給油は、隣接市町村、あるいは自衛隊が手配したドラム缶から行った。
- ▶ ガソリンは入手に苦労した。必要車両には市が証明書を発行した。また、公共交通も無かったため、通勤には自家用車を通勤用に登録し、乗り合いで通勤していた。

### イ. 仮眠・食料の確保

- ▶ 普段から職員が署内で食事を作っていなかった。震災時は管内だけで食料を調達するのが困難となった。隊員が自らの食料を確保するくらいは必要である。
- ▶ 仮眠場所が無く、廊下等空きスペースを使った、消防庁舎に住民が避難し、長期に渡り留まることはなかった。食べ物は、農家を兼業する職員からの持ち寄り、コンビニからの期限切れ商品の無償提供など、充分にあった。家に帰るよりも条件は良かった。
- ▶ 仮眠体制は、着衣のまま横になれるところで横になり寝た。しかし、十分な場所は無かった。通常は職員の食事当番はしていない。業者の仕出し弁当で対応している。緊急消防援助隊向け

に用意していた備蓄食糧を職員用に活用した。炊き出しによるおにぎり、カップラーメンの提供が地元婦人防火クラブからあった。最寄りの弁当屋から、5日間に渡り弁当100食の提供があった。緊急消防援助隊が食料を持参してきて頂いたのは有り難かった。

#### ウ. 活動記録

- ▶ 災害発災当初は、活動の記録が難しかった。
- ▶ 出場に関わる記録は残っている。トリアージに関わる記録は全ては残っていない。残っていないトリアージとしては、出動しなかった事例などが挙げられる。記録は記録責任者をおき、記録させた。なお、記録責任者は消防本部の警防課に担当させ、各消防署は記録を、都度ファックスで送信・集計した。
- ▶ 記録としてはほとんど残っているが、検証はしていない。検証と記録の不足部分を整理しなければならないと考えている。記録は、災害記録ばかりでなく、職員の健康管理の問題もある。後のことを考え、記録を起こしておく必要がある。
- ▶ 震災時の活動を逐一メモ用紙に記録した。すべてのメモをファイルにまとめている。
- ▶ 救急活動の記録はすべて残している。緊急消防援助隊が活動した分については、応援に来た本部の様式で記録をしてもらった。
- ▶ 消防庁舎が被災したため何もない状態からスタートしている。はじめは手書きメモの保存から始まった。用紙が不足で緊急消防援助隊としてきた他機関から用紙を譲り受けた。記録が活動の後になることはこれまでもあったが、普段は件数自体が少なく後追い記録でも情報が確認できていた。震災では活動件数も多く長期に渡ったため不明なものが多く、通報が誰からかもわからないこともあった。
- ▶ 3月11日から活動記録は全て残している。記録方法は、5名が担当で、ボードに書く者、無線担当者、記録担当者で作業を行い、集まったらPCに入力した。構成は、司令補1名、士長1名など、8時間交代で担当させた。防災部の記録はあまりできていない。情報量も多くまとめるのが大変であるのが理由である。現場活動にあたる職員の個人装備として、トランシーバ、カメラ、水を携帯するようになっていた。

#### エ. 業務の増加

- ▶ H24年度に入り、通常業務に加え、震災対応の業務が増えた。
- ▶ 震災対応のための事務量は多いが、消防本部人員は今のところ変更は無い。事務の振り分け、当務の割り振りで対応している。専務職として総務に他部局から配置してもらっている。

#### (3) 警防部門について

災害発生当時から現在に至るまでの期間を対象として、一般に警防部門に該当する業務等について質問した。

質問内容としては、部隊運用、火災事案、救急事案、救助、水利、原子力災害、その他の項目に沿って取りまとめている。

## ① 部隊運用

- ▶ 災害時、消防隊は、署隊本部長による運用へ切り替えられる。一方、救急隊は、通常と同様に、署隊運用をせず警防本部長による運用となっている。
- ▶ 通信等が途絶していたので、震災初動マニュアルに基きそれぞれ署運用に切り替えた。
- ▶ 救急事案の件数は非常に多く、119番通報受信時にトリアージを実施した。
- ▶ 119番通報受信時に救急事案のトリアージは実施した。自分で歩けるか、移動の手段があるか、急性の発症等で判断できるもの等、内容を確認した上で、先方の了解を取れたものについては対応を行わなかった。
- ▶ 災害後、多くの医療機関への収容依頼なしでの受け入れ（アポなし収容）が行われた。
- ▶ 火災出動したが、途中で津波情報がきて、一旦引き上げさせた事案があった。
- ▶ 管轄内は津波で被災したと併せて、コンビナート地域があるため、震災時は限られた人員で対応に追われた。
- ▶ 原発から30km圏内に緊急消防援助隊は派遣されなかったため地元消防本部の救急車のみで対応していた。救急隊は、ほぼ常時出動していた。通常の勤務状況と変わらなかった。
- ▶ 構成市町村の1カ所に被害が集中していたため、緊急消防援助隊を集中して出動させることができた。緊急消防援助隊の8～9割はそこで活動した。もし他市町村でも同様の被害が発生していたら、緊急消防援助隊の取り合いになっていたと思う。今回は、対策として緊急消防援助隊は消防本部の管轄する消防力とし、他機関との調整は指揮支援隊が交渉しフェアに運用することに努めた。
- ▶ 救急事案では、収容先が無く搬送先が遠方となった地域があった。このため開業医がトリアージして重症患者のみ搬送する体制がとられていた。また、普段の主要搬送先の病院も被災していたので、職員を派遣してトリアージを行い透析患者はヘリで搬送するなどした。近隣応援による救急隊には自分達の所へ搬送して頂いた。各避難所の対応は、DMAT、各県の緊急消防援助隊が対応した。

## ② 火災事案

- ▶ 特に増減はない。（ガレキから3件の蓄熱出火があった位）
- ▶ 震災以降、塩害による電気火災や、瓦礫の自然発火による火災はあった。放火はあまりない。
- ▶ 瓦礫置き場は蓄熱されるので、火災になりやすい。H23年は毎日見回っていたが、1年以上経ちようやく収まってきた。パイプ差し込みによる熱気抜きを実施した。
- ▶ H23年3月の1か月間に通常の年間火災件数の約半数にあたる火災があった。ろうそく火災が何件もあり、空き家火災はなかったが、警察の警戒があったためと思う。
- ▶ 瓦礫火災が9月16日に発生し、20日間燃え続け、隣接消防本部から応援を受けた。それまで瓦礫の取り扱いに注意していなかったが、その後は瓦礫の高さは5m以下、仕切通路を設定するなどの対処を行った。なお、瓦礫にパイプを刺し熱抜きすることは効果に疑問があるため実施しなかった。瓦礫は、混載状態のものが問題であった。現在は、分別と焼却処理により減少してきている。
- ▶ 基本的に火災は多くなかった。塩害を受けたソーラーパネルのインバーターがショートしているとの通報があった。放火の疑いが津波被災地域で3～4件発生している。いずれも人気のない

ところで起きている。避難先、仮設住宅からの火災は1件も発生していない。

- ▶ 放火の多い時期があったが、その他は、従前と変わらない。通電火災が発災3日後くらいに発生した。避難によりメンテナンスされないビニルハウスに雨水が溜まり収れんによる火災があった。
- ▶ 瓦礫からの出火はない。放射線の影響で、瓦礫はその場に積むだけで手つかずとなっている。
- ▶ 警戒区域内は立ち入りができないため人口が減少しており、火災件数も減ったが至る所に可燃物がある。火災が発生しても発見が遅くなるのが懸念されており、延焼火災の危険性は高くなっている。
- ▶ 震災直後には火災はなく、震災後は一般火災は減少した。震災に関連して、3月に集積したごみから自然発火した火災、4月に津波で被災した最終処理場から自然発火した火災、6月に、瓦礫から煙が上がったが火災に至らなかった事案2件。
- ▶ 火災発生の傾向は、震災前後で変化していない。瓦礫は、構成市を例に挙げると1箇所あるが、1度水蒸気が発生したことがある。火災はない。
- ▶ 震災当日は体育館が燃えた以外は無かった。翌日は流されたハイブリット車からの火災があった。また、4,5月にはゴミ焼きに伴う火災、8月には放火と思われる仮設トイレ火災、12月には瓦礫火災、自損に伴うもの等があった。
- ▶ アパート等が多いためプロパンガスボンベからのガス漏れの通報が多かった。また、危険物施設のドラム缶が大量に津波で流出している。最終的には業者が対応したが、一時的には消防が警戒出動して対応した。

### ③ 救急事案

- ▶ 震災後は本署に応急救護所を設置した。救護を受けた住民は適宜移動してもらった。避難住民に消防職員が対応することを避け「自分達のことは自分達でやってもらう」ことを前提とした。
- ▶ 救急事案は、震災後2日目が多かった。その後、大体1週間目ぐらいで落ち着いてきた。
- ▶ 発災当日から4日目は、通常の10倍程度、電力復旧まで人工透析患者の搬送先に苦慮する。発災5日目から1週間目は、通常の2~3倍、避難所、低体温、インフルエンザによる通報が多かった。以降、4月21日頃まで通常の2倍以内、自宅からの通報が多かった。4月22日以降ほぼ通常の件数に戻る。
- ▶ 転院搬送も多くみられた。搬送先は、管轄内、県内、県外多岐に渡っており、管内にある救急車が少なくなる場合が多くなった。
- ▶ 救急事案は、人口の多い地域、沿岸部に集中、時間経過に従い避難所や医療施設(転院搬送)に集中した。病院も被災しているので、転院搬送も救急需要の判断要素として目安の一つとした。
- ▶ 震災直後は溺水者の搬送が主で実態は遺体の搬送、次いで避難所での感染症等患者の搬送、病院での搬送等が続いた。緊急消防援助隊の救急隊には、カーナビが活用できるので主として転院搬送を依頼した。
- ▶ 不搬送となる事案が増加した。精神的な不安を抱えた方からの要請が多い。震災直後は少なかったが、平成24年春頃から多くなった。
- ▶ 震災前には30人に1人が1年1回要請する頻度だったものが、25人に1人の割合になっており、単位人口当たりの発生率は高くなっている。

- ▶ H22年度と比べて、1割程増加したが、必ずしも災害の影響とは限らないと思われる。
- ▶ 原子力災害に伴う警戒区域を持つ市町村は人口構造が変わったため、この地域の救急発生は減少している。平成23年の件数は、避難している地区を中心に減少した。

#### ④ 救助事案

- ▶ 震災時は本来の救助活動はなく搜索が中心であった。搜索は断続的に現在(H24年8月)も行われている。
- ▶ 救助事案の発生は震災後も特に違いはなかった。3ヶ月以内に通常に戻る方針で行っていたが、行方不明者の搜索活動は今(H24年7月)でもやっている。
- ▶ 発災から3日目まではへりを含め活動していた。発災4日目以降は、搜索活動をした。
- ▶ 救助を緊急消防援助隊、搜索を消防本部が行う体制とした。緊急消防援助隊は発災直後に到着し3日目まで救助活動を行った。
- ▶ 本来の救助事案は無かった。消防本部として、搜索は4月26日まで実施した。以降、他機関共同実施することがあり、継続している。目的が変わっても一部検索活動と考えている。

#### ⑤ 水利

- ▶ 防火水槽は約930基の内111基が破損した。沿岸部では11基が破損し、全損(壁体損壊)は9基あった。
- ▶ 水利は震災後に確認作業を行った。津波被害のあった場所を除けば変化はなかった。
- ▶ 貯水槽等は、蓋の割れは無かったが、流されたところが数カ所あった。こうした貯水槽については、後日、貯水槽内の検索を行ったところ、水は綺麗であった。
- ▶ 震災後、他団体が所有する貯水槽の移管に立ち会った。このとき、塩害により蓋が開かないことがあった。
- ▶ 貯水槽等の水利には被害はなかった。震災後5日目にチェックし、異常がないことを確認した。使用不能となっている水利(公設消火栓)は約20箇所あり、いずれも水道の断水が原因である。津波に被災した地区には貯水槽はない。また、住民がいない地区の水利は使用していない。
- ▶ 現在は仮設建築物が多くなっている。こうした仮設建築物の辺縁部の消火栓は直している。
- ▶ 瓦礫集積場のそばに井戸を用意してもらった。地下水の水位が上がっている。

#### ⑥ 原子力災害について

- ▶ 原子力災害に対する知識が足りない職員がいた。当初、放射線=ケロイドのような印象をもつものもいたなど、隊員間でバラツキがあった。
- ▶ 直近となる福島第2原発でも10km圏内に含まれていないことから、原則として輸送時の対応のみ想定していた。
- ▶ 対策はほとんどしていない。情報が入ってこなかったが、マスクをする、雨の日は活動しないなどの対応をした。放射線線量計は、震災前から1台あり、震災後追加、震災時の貸与もあり現在は増えている。

- ▶ 原子力災害に対応するための資機材がほとんどない。(震災前は)僅かな防護服と線量計だけであった。他にあってのは、カップとマスクだけだった。タイベックス防護服や個人線量計が現場に行き渡ったのは3月20日以降だった。
- ▶ 現在は、シンチレーション、サーベイメーターを各署所配備している。ほかに震災時に貸与されたものもある。このほか、全面マスクを装備。福島第一原発の30km圏内にあたるが、10km圏内でなければ、原子力災害用の装備は補助されない。
- ▶ 震災時には情報が全くなかったので、隣接消防本部方面からの避難者から得ていた。救急活動については、スクリーニングを行った。このとき、傷病者については対象とせず、車両について行った。ドクターヘリについては、スクリーニングを行った。このとき、傷病者については対象とせず、空間線量のみ計測した。
- ▶ 原子力災害用の資機材をどれ位整備しなければならないかについては、国から示されていないので判断できない。また、資機材の整備以前に、放射性物質が放出された地域での活動は、これまで想定もなく、活動方針も国からも示されていない。従って消防本部では決められない。
- ▶ 警戒区域内は、可燃物が各所に散在しており、火災時の発見も遅れる恐れがあるため、大規模延焼火災による被害拡大が懸念されている。これを受けて、福島県内の消防機関では応援協定を締結し、大規模林野火災が発生したときの対応について検討している。警戒区域内では、火災早期発見等のため警戒監視カメラ、地上設置型防火水槽を設置(10t水槽×1カ所4基×8カ所)を設置した。
- ▶ 警戒区域での活動について
  - ・警戒区域等で発生した場合の大規模火災に備える為、県内消防相互応援協定に基づき、活動方針を新たに定めた。
  - ・活動指針を策定した。
  - ・職員の線量を把握している。年間10mSvを5mSvに見直した。
- ▶ 移転中の住民を対象として「ふれあい巡回訪問」を予防課主導により全職員対応として実施。移転先は、県内外約100カ所、ローラーシフトを組んで一日がかりで対応している。三ヶ月間を一定期間として捉えている。避難所、仮設住宅を個別訪問している。AED、防災講話、救急講習の実施、消防本部が震災後発行するようになった機関紙等を持参している。人との対応を重視している。

## ⑦ その他

- ▶ 道路啓開がポイントだった。事前に、民間業者と協定を結んであるため、重機を使用した道路啓開作業が早い段階(2日目)でできた。また、2日目から、消防団の個人所有の重機も活用していた。その後(3日目)、自衛隊の重機も入ってきた。
- ▶ 消防車のカーラジオは情報収集のため、常時聴取可とした。

## (4) 予防部門について

災害発生当時から現在に至るまでの期間を対象として、一般に予防部門に該当する業務等について質問した。

質問内容としては、予防業務の継続・再開、防火対象物や危険物施設への対応等、講習やイベント、仮設住宅での取り組みに沿って取りまとめている。

### ① 予防業務の継続・再開

- ▶ 震災後は平常時の査察業務など一切停止した。最低限の業務として、危険物の検査、同意事務（通常の5、6割程度）を行っていた。
- ▶ 震災直後から予防業務は実施していた。しかし、窓口への問い合わせは無かった。住民が来るようになったのは震災から10日過ぎ3月末頃からであった。
- ▶ 消防本部では震災後1週間は事務的仕事はできなかった。その後からは必要に応じて対応したが窓口に来る人は少なかった。消防用設備等改修の申請は1ヶ月後位に多くきた。このときは国の通達に従って柔軟に対応することを心がけた。
- ▶ H23年5～6月には通常業務は戻った。
- ▶ 消防本部として6月まで捜索活動を行っており、予防業務は何も行っていなかった。通常業務に戻ったのは、6月以降である。
- ▶ 予防業務を再開したのは、発災2週間後から。4月中旬まで日勤者で対応した。ただしこの間に問い合わせはなかった。その後、被災した防火対象物と危険物施設の復旧について100件以上の問い合わせがあった。被害の調査は、平成23年7月頃行ったがスプリンクラーの被害が主だった。平成24年春までに復旧した。立入検査は、平成23年秋頃から再開した。

### ② 防火対象物や危険物施設への対応等

- ▶ 危険物施設については、津波被災地域のスタンド等取扱所・地下タンクが被害を受けたため、抜き取りを業界団体に要請した。その後、施設の廃止要望を受け油の抜き取りの際、警戒に協力した。
- ▶ 危険物仮貯蔵及び仮取扱いに関する注意事項を作成し、申請時の添付書類の簡略化を図るなど、即日審査、即日承認を行っていた。
- ▶ 危険物関係手数料の減免を行った。
- ▶ 予防台帳は、紙と電子データがあるが、いずれもバックアップはない。消防本部のシステムを更新する時(H26.3)に、台帳を電算化するなど分散してデータが残せるようにする予定である。
- ▶ オイルプラント等書類が流された事業所があったので、書類の複製等に協力した。
- ▶ 査察台帳データが全て流失しており、各事業所の協力を頂きながら台帳の復活を目指している。市街地再建に伴い、建築確認の事務量が増えることについては、中小企業が多いため今の体制でも対処できると考えており、特別な対応はしていない。
- ▶ 業務を再開した事業所が多いが、仮設場所で行っているところが多い。
- ▶ 消防設備の補修に、部品の市場への供給が遅れがちのため扱っていないが、実状を勘案し、人による監視や消火器の増強配置などの代替え措置を取らせるなど柔軟な対応をとった。
- ▶ 防火対象物の予防届け出を受けた。検査は無かった。防火対象物の軽微な変更については検査無しとした。危険物施設の軽微な変更については届け出のみとした。軽微な変更以外は通常通りの対応としていた。
- ▶ (仮設)取扱所が営業しているが、緩和措置としては防火壁位である。これは隣接する施設な

どが全くないことからである。

- ▶ 防火対象物、危険物施設共にすぐに完全な対応を求めることは難しく、段階的に修理することとした。3月30日以降、防火上の安全を確認した上で許可した。ガソリンスタンドも被害があったが、燃料をいち早く供給する必要がある、職員に出向させて、現状を確認することで対応した。
- ▶ 震災後は、消防設備等の物が入ってこず不足していた。消防設備等の不足については、消火器の増設などソフト面での対応には配慮した。1年程度は復旧復興のため人が多く入ってきており宿泊施設はどこも満員状態であった。防火対象物や危険物施設の消防設備がどの程度機能しなかったかは不明である。これらは、地域性、被害の程度により差があったのではと判断している。
- ▶ 津波に被災した地域は、原則として住宅は建てられない。全体的に市街全体が被災しているため、復興計画が成されるまで状況を見守っている。復興に伴う建築ラッシュは予想はしているが、復興計画ができていないため、対応も未定である。
- ▶ 原発事故の警戒区域、計画的避難区域は、事業所は少ないがほぼ手つかずとなっている。ただし、防火対象物の実態調査は行っている。
- ▶ ここに来て査察は増える傾向にある。予防指導も踏み込んで行っているが、仮設住宅、店舗、倉庫など多く、指導が行き届かないこともある。予防体制の強化も挙げられるが、他業務との関係もあり簡単ではなく、署隊の協力を得る形で行っている。

### ③ 講習やイベント

- ▶ 立ち入り検査や大きなイベントはH23年度中は実施しなかった。
- ▶ 消防本部外郭団体による活動（防火管理者講習、救命講習等）は1年間できなかった。
- ▶ 防火管理者講習は、7月と2月の年2回実施しており、震災による中止はなかった。危険物取り扱い講習は、6月と12月の年2回実施している。平成23年6月のみ中止した。

### ④ 仮設住宅での取り組み

- ▶ 全世帯が同じ地区に建設されている。消防本部に近く、水利も周辺に十分ある。防災訓練の実施の要請を受けている。火災防止ののぼりを立てるなどを行っている。
- ▶ 仮設住宅建設はH23年9月までに設営完了であり、9月末までに職員が仮設住宅に回り出火防止等について働きかけている。仮設住宅を設置できる場所が限られており、工夫をしながら確保している。例えば、水利が無い場所では貯水槽から水を取れる様に取水口を設置するなどしている。

### (5) 消防体制の今後について

今回の災害から得られた課題や教訓など、今後の消防体制構築に向けた取り組みについて質問した。

質問内容としては、検討体制の構築、津波対策や受援対策の整備、記録誌について取りまとめている。

### ① 検討体制の構築

- ▶ 委員会を立ち上げて、震災課題のとりまとめを行っている。
- ▶ H23年5月から年末にかけ、今回の災害から得られた課題について検証し、56項目について記録を取りまとめている。
- ▶ 消防体制については、H23年7～8月にかけ、①火災・救急・救助、②消火・捜査、③情報伝達・指令指揮・広報、④緊急消防援助隊・物資・装備のテーマで4回検討会を実施した。また、H23年12月9日に検討委員会を開催した。
- ▶ H23年7月頃、各所属に活動の反省点を挙げてもらっている。このときは100件程の情報が寄せられている。消防活動の指針となる「大規模震災計画」をH24年度完成を目指して作成中である。これを基にして地域防災計画震災対策編につなげる予定。

### ② 津波対策や受援対策の整備

- ▶ 活動計画全体の改訂はまだ着手していないが、緊援隊受援計画、津波の広報活動要領を策定している
- ▶ 津波の広報活動要領では、地上部隊に対して、気象庁の津波到達予想時刻に応じて、「何分まで広報活動を行うか」を明確に決めるようにしている。撤退時間（20分前まで撤退完了）も明示している。撤退場所は、これまでの避難所のような点的指定でなく、「例えば沿岸部を走る高速道路の西側に避難」というふうに決めている。
- ▶ 震災対応初動マニュアルの津波対応、特に参集方法を変更した。これまではいち早く参集が前提だったが、津波警報発令時は安全優先とした。もともと宮城県沖地震の津波浸水エリアに該当する署所は、車両は一時避難場所に移すこととしている。非番員は一時避難場所に参集することになるので、非番員用の装備、資機材も車両に積んで移動することとした。
- ▶ 地震災害等活動マニュアル（初動対応）の管轄見直し、安全管理について見直しを行った。これまで「(津波到達の)10分前には活動を終了」としていたものを「10分前には安全な場所へ退避」とした。
- ▶ 活動基準を整理した。活動実態として明文化したものがなく経験者が現場を仕切っていた。震災対応の活動マニュアルにこれまでなかった津波への出動基準を盛り込み、到達予想時刻の10分前には安全な場所に避難、大津波警報時、海岸から1.5kmの場所にある道路から海岸寄りに近づかない、ラジオで情報を収集することを定めた。
- ▶ 津波警報発令に伴う広報活動を行っていたため、被災消防署所所属の車両を含め、軽微なものを除けば被害はなかった。但し、明確な基準はない中での活動であり、偶々無事であった要素が強い。震災後に消防活動の基準を策定した。

### ③ 記録誌について

- ▶ 「東日本大震災における消防活動記録誌」という冊子を作成している。一般の方も入手可能。
- ▶ 型通りのものでない災害の記録史を作りたいと考えている。記録史のまとめ方についてヒントはないか。震災時の活動を逐一メモで記録している。

### (6) その他、今回の活動から気づいたこと

その他、今回の活動を通じて気づいたことについて質問した。質問は、消防全般をテーマとして、緊急消防援助隊制度やこれまでの質問に無いことで、気がついたことがあれば回答して頂いた。

#### ① 緊急消防援助隊等について

- ▶ 消防庁が緊急消防援助隊用に指定した給油所は遠隔すぎたり既に閉鎖していたなどがあったため、指定に当たり地元消防等からの要望を取り入れる緊急消防援助隊の仕組み作りが必要である。
- ▶ 救急は、緊急消防援助隊と地元消防（予備車含）であった。緊急消防援助隊は、夜間は宿営地に帰隊するため、日中は緊急消防援助隊に地元消防職員1名同乗、夜間は地元消防だけで対応した。地元消防が休息をとる機会が無く負担が大きかった。緊急消防援助隊車両にも夜間対応してもらうことを依頼すればよかった。
- ▶ 被災地消防機関としての発信の重要性を意識した方がよい。消防機関として不足しているものはアピールすれば提供してもらえた。例えば、緊急消防援助隊のあり方として、備品リストを用意しておいて、被災地消防機関が回答する体制を整備するなどができないか。
- ▶ 緊急消防援助隊は3日間救助活動をしてもらった。以降は捜索であり地元消防で対応した。その後、救急のみの緊援隊を検討したことがあったが、救急のみでは難しいとのことであった。一旦、撤収した後に必要となることもあるため、調整本部はある程度の期間必要と考える。
- ▶ 緊急消防援助隊の活動が一旦終了した後、県調整本部に管轄外への転院搬送のため要請したが断られた（※どこで判断したか不明）。その後、医師会の依頼により、管轄内への重症患者の転院搬送のため要請。活動した。
- ▶ 応援側にしてみると引き際の判断が難しい。緊援隊の活動期間にある程度の線引きが必要である。応援する側の負担が大きくなっていないか。
- ▶ 緊急消防援助隊は1200隊4300人を受け入れた。1日の最大では124隊460名が活動した。24時間態勢で支援していただき大変感謝している。受援体制の整備が必要となるが、被災が大きい地域ほど受け入れ態勢が準備できなかった。また、自給自足が原則となることは承知しているが、東北の3月は寒く野営は極めて困難（隊員が保たない）と考え、屋根付き、トイレ付きの宿舎として学校校舎を確保した。
- ▶ 緊急消防援助隊は、災害初期は必要な消防力であったが、10日、20日経つと消防力と実態が合わないことがあった。
- ▶ 遠方からの緊急消防援助隊は、現地到着までに時間がかかる一方で、活動できる時間が限られている。これが良いかどうかは不明である。また、大型のため道路通行に支障のあるものもあり不適と思える車両もあった。
- ▶ 緊急消防援助隊は消火活動を想定した人員であり、今後は検討する必要があるように感じられた。
- ▶ 他国からの援助隊の受け入れについては、県でなく外務省から直接あった。連絡時に消防本部で通信が確保できているのが自消防本部だけだったことから選ばれた可能性が高いが、こうした部隊は県で一旦受けるなどワンクッションあった方がよいと考える。また、通訳が部隊に1

名付いていたが、現場では部隊を分けて活動することが多々あるため、他国援助隊と現地職員で意思の疎通が難しいことがあった。このほか、他国援助隊は、国内の消防部隊と活動方針が異なることもあり、注意が必要である。

- ▶ 緊急消防援助隊による指揮支援隊は、防災部で活動の調整をおこなってくれたことが効果的だった。

## ② その他

- ▶ 消防力受援は、H20年7月24日に発生した岩手県北部地震（震度6強）のときにも体験しており、このときの経験は生かされた。自衛隊、自治体、消防との合同訓練を4～5年前から実施していた。また、震災対策を想定した活動マニュアルがあり、全職員が把握していた。
- ▶ H21年に宮城県沖地震の浸水想定域を見て避難計画や3日分の食料確保を樹立していた。消防団幹部も消防本部に集合して図上訓練も実施していた。直前に実働訓練も実施しており、今回の活動に生かされた。避難計画はマニュアル文章化をしておらず、参集職員での対応を考えていたことが結果的に良かった。
- ▶ 消防団から多数が殉職・死亡している。また、屯所ばかりでなく街自体が消失している分団もある。消防団との協力は不可欠と考えているが、各分団毎はこれまで通りあっても、細部については現在も組織が基に戻っていない。H24年秋に演習を行ったが、参加は以前と比べて少なかった。今後、一部被災程度の屯所であれば整備は可能であるが、町全体が被災した地域では、町づくりと併せた復興計画として取り組んでいく必要がある。町の高台移転計画など市町村の仕事として進めている。
- ▶ これまでの記録が全て失われており、取り組みも行いづらい。できるだけというのが実態である。本部庁舎と同様に、構成市の市役所に設置したサーバもやられ、事務量は膨大である。すぐかどうかというものはない。
- ▶ 津波により大きな被害を受けた構成町村にとっては所在署所は対応に苦慮した時の最後の砦となった。組合消防等では構成市町村と設置署所は密接に関係しており、分署など消防本部以外の署所でも消防団本部が設置されていることがある。また、自治体にとっても消防署所は対応に苦慮した時の最後の砦となり、毛布や粉ミルクの確保など本来の業務から外れる依頼もあった。こうした依頼にも対応した。
- ▶ 管轄内においても被害の状況に違いがあるため、それぞれに合った対応が求められた。例えば、同じ食料を提供しても、有り難がるどころと、消費期限や内容から非難めいた地域があり、結果として配布できないものもあった。
- ▶ 消防職員は使命感から活動に当たっている。その中で、時間外等手当、職員個人が負担した費用（電話代など）手当が必要となることがあった。これらについては自治体の財政が潤沢でない消防本部が多いことや、構成市町村の他部署とのからみもある。また、職員が自主的に言うことは難しい。しかしながら、組織として、手当や弁償などの基準や体制を整備することが必要ではないか。
- ▶ 管轄内の被災状況は一様ではないため、災害対応がある程度落ち着いてからも配属される署所等により勤務環境の格差が課題として挙げられる。

5. 消防庁舎視察調査結果

(1) 庁舎の概要

庁舎の被災状況と現在の様子は、表 4-1～表 4-3 のとおりであった。47 署所について現地調査を行い、供用中のものは 33 署所、現状の署所位置で機能維持が不可能なものは 14 署所であった。なお、表中にある現地未調査の署所の多くは、事前調査等で津波被害がないと思われる署所である。

表 4-1 調査を行った署所と状況（岩手県部分）

消防本部名	所在地	署所名称	状況
久慈広域連合 消防本部	久慈市	消防本部、久慈消防署	供用中
	洋野町	種市分署	供用中
		大野分署	現地未調査
		山形分署	現地未調査
	野田村	野田分署	供用中（一階部は被災）
	普代村	普代分署	供用中
宮古地区広域 行政組合 消防本部	宮古市	消防本部、宮古消防署	供用中
		田老分署	使用不能、仮庁舎(田老総合事務所)移転
	田野畑村	田野畑分署	供用中
	宮古市	新里分署	供用中
		川井分署	供用中
	山田町	山田消防署	供用中（一階部は被災）
	岩泉町	岩泉消防署	供用中
釜石大槌地区 行政事務組合 消防本部	釜石市	消防本部	使用不能、消防本部は仮庁舎(市教育センター)、消防署は市教育センター付近に仮設
		釜石消防署	
		小佐野出張所	供用中
	大槌町	大槌消防署	使用不能、仮設庁舎(大槌町役場内)移転
大船渡地区消防組合 消防本部	大船渡市	消防本部、大船渡消防署	供用中
		三陸分署	供用中
		綾里分遣所	使用不能、仮庁舎(綾姫ホール)移転
	住田町	住田分署	供用中
陸前高田市消防本部	単独	消防本部、消防署	使用不能、仮設庁舎(市立学校給食センター内)移転

表 4-2 調査を行った署所と状況（宮城県部分／その1）

消防本部名	所在地	署所名称	状況
気仙沼・本吉地域広域行政事務組合消防本部	気仙沼市	消防本部、気仙沼消防署	供用中
		本吉分署	供用中
		唐桑出張所	現地未調査
		南町出張所	気仙沼消防署へ移転
		大島出張所	現地未調査
	南三陸町	南三陸消防署	仮設庁舎（ハイサイトアリーナ内）移転
		歌津出張所	仮設庁舎（ハイサイトアリーナ内）移転
石巻地区広域行政事務組合消防本部	石巻市	消防本部、石巻消防署	供用中
		南分署	供用中
		中央出張所	現地未調査
		湊出張所	供用中（一階部は被災）
		渡波出張所	供用中（一階部は被災）
		河北消防署	供用中
		桃生出張所	現地未調査
		北上出張所	河北消防署へ移転
		河南出張所	現地未調査
		雄勝出張所	仮設庁舎（付近の特別養護老人ホーム敷地内）移転
	牡鹿出張所	仮庁舎（石巻市役所牡鹿総合支所）移転	
	女川町	女川消防署	仮設庁舎（女川町女川浜字大原）移転
東松島市	矢本消防署	供用中	
	鳴瀬出張所	仮庁舎（石巻市役所鳴瀬庁舎）移転	
塩釜地区消防事務組合消防本部	松島町	松島消防署	供用中
	利府町	利府消防署	供用中
	塩竈市	消防本部、塩釜消防署	供用中
	七ヶ浜町	七ヶ浜消防署	供用中
	多賀城市	多賀城消防署	供用中
		西部出張所	供用中
仙台市消防局	単独	消防局	供用中
	宮城野区	宮城野消防署	供用中
		高砂分署	供用中
		岩切出張所	供用中
		鶴谷出張所	供用中
		原町出張所	供用中
名取市消防本部	単独	消防本部 名取市消防署	供用中
		閑上出張所	使用不能
		手倉田出張所	現地未調査
		高館出張所	供用中

表 4-2 調査を行った署所と状況（宮城県部分／その2）

消防本部名	所在地	署所名称	状況
岩沼市消防本部	単独	消防本部 岩沼市消防署	供用中
亶理地区行政事務 組合消防本部	亶理町	消防本部 亶理消防署	供用中
	山元町	山元分署	供用中

表 4-3 調査を行った署所と状況（福島県部分）

消防本部名	所在地	署所名称	状況
相馬地方広域 消防本部	南相馬市	消防本部、南相馬消防署	供用中
		小高分署	供用中
		鹿島分署	供用中
	飯館村	飯館分署	供用中
	相馬市	相馬消防署	供用中
		新地分署	供用中
双葉地方広域 市町村圏組合 消防本部	浪江町	消防本部、浪江消防署	使用不能(原子力災害による)
	葛尾村	葛尾出張所	現地未調査
	富岡町	富岡消防署	使用不能(原子力災害による)
	楢葉町	楢葉分署	供用中、消防本部仮設庁舎を設置
	川内村	川内出張所	現地未調査
いわき市 消防本部	単独	消防本部	供用中
		平消防署	
		四ツ倉分署	供用中(一階部は被災)
		中央台分遣所	現地未調査
		小川分遣所	現地未調査
		川前分遣所	現地未調査
		小名浜消防署	供用中
		江名分遣所	供用中(一階部は被災)
		勿来消防署	供用中
		田人分遣所	現地未調査
		常磐消防署	供用中
		遠野分遣所	現地未調査
		内郷消防署	供用中
三和分遣所	現地未調査		

## (2) 被災庁舎の対応状況

被災した消防庁舎では、現状署所や仮庁舎を設置するなど、次の4つの方法により機能維持を図っていた。災害発生直後はいずれか1つの方法をとっていたが、時間が経つに従い4つの中で別の方法へ遷移していく署所もみられる。また、市町村等が進めるまちづくりと併行して、署所整備の取り組みも進められている。

### ① 現状庁舎を復旧

津波等により現状庁舎が被災しても、応急処置を行い機能維持を図った。例えば、被災を免れた空間、消防団等の車両、受令は携帯消防無線など、状況により様々な活用が見られる。津波被災地にあるため将来的に移転を検討している例がある。

### ② 既存庁舎での機能移転

既存の庁舎が生き残っている場合、そこに庁舎機能を移転し、機能維持を図った。この場合、所属する消防本部の他の消防庁舎へ移転する場合と、消防とは関係のない他の公共施設へ移転する場合が見られる。

### ③ 仮施設での機能維持

近隣にプレハブ等仮施設を設置し、そこを仮庁舎として機能維持を図った。この場合、関係機関との連携、消防の早期復旧を念頭に、他機関と同じ場所に移転している。町村役場や総合支所敷地への設置等、②と③の複合事例も見られる。

### ④ 被災庁舎は休止し、隣接署所でカバー

被災した庁舎の周辺の被害が広範囲に渡っており、普段の消防需要ない場合、被災庁舎は一旦機能を休止し、隣接する署所の消防力により対処することで機能維持を図っている。

(3) 被災庁舎の対応状況（個別）



久慈広域連合消防本部消防本部・久慈消防署

管轄に海岸線を持つ消防本部としては岩手県最北となる。久慈川河口近くにあるが、この署所は津波被害は受けなかった。



久慈広域連合消防本部消防本部・久慈消防署

庁舎前面及び背面に広い敷地を持つ。緊急消防援助隊等応援消防隊もここを経由して野田村に向かった。



久慈広域連合消防本部野田分署

野田村役場に近接しており、海岸から1km程のところにある。津波はこの付近まで押し寄せ、野田分署も1階部分は水没した。



久慈広域連合消防本部野田分署

分署内階段踊り場から1階を見る。壁に貼られたテープの位置まで水面が上がった。



久慈広域連合消防本部譜代分署

譜代分署等は、津波の恐れがあるとき水門・陸閘を閉鎖する役割を担っている。庁舎内には譜代水門の遠隔制御室がある。



譜代水門

海岸から数百mにあり、この内陸側には譜代村中心地が広がる。分署からの遠隔操作等により水門は効果的に働いた。



宮古地区広域行政組合消防本部・宮古消防署

宮古市市街地は津波により被害を受けた。消防本部も市街地にあるが山際にあるため難を逃れた。



宮古地区広域行政組合消防本部・宮古消防署

消防本部庁舎前の敷地は広く、緊急消防援助隊の集結・解散等にも活用された。



宮古地区広域行政組合消防本部 田老分署所在地

田老分署は津波被害により使用不能となった。一帯が被災しており、まちづくりの動向を見ながら建て替え等が検討されている。



宮古地区広域行政組合消防本部 田老分署(仮)

宮古市田老総合事務所に仮分署を構えている。関係機関も入居しており、田老分署事務室及び仮眠室は最上階にある。



宮古地区広域行政組合消防本部 山田消防署

海岸線から数百 m の位置にあり一階が水没した。1階各室の機能を2階に移して業務を継続している。



宮古地区広域行政組合消防本部 山田消防署

震災前は車庫内にあった防火衣等も階段踊り場に移されている。この署所も建て替え等が検討されている。



**釜石大槌地区行政事務組合消防本部・釜石消防署所在地**  
釜石市市街地にあった消防本部・釜石消防署は津波により1階が水没し使用不能となる。既に庁舎は取り壊されている。



**釜石大槌地区行政事務組合消防本部 消防本部(仮)**  
釜石市教育センターの4階に仮の消防本部が置かれている。



**釜石大槌地区行政事務組合消防本部釜石消防署(仮設)**  
釜石市教育センター付近に仮設の釜石消防署は設置されている。車庫は大型テント、事務室等はプレハブを活用している。



**釜石大槌地区行政事務組合消防本部 鶴住居出張所**  
近年整備された署所であるが、津波により2階上まで水没し使用不能となる。



**釜石大槌地区行政事務組合消防本部大槌消防署所在地**  
津波により2階上まで水没し使用不能となる。既に庁舎は取り壊されている。写真左は使用不能となった町役場。



**釜石大槌地区行政事務組合消防本部大槌消防署(仮設)**  
小学校を改修した仮の町役場敷地内に、仮設の大槌消防署を構えている。事務室は車庫背後にあるプレハブを活用している。



大船渡地区消防組合消防本部・大船渡消防署

大船渡市市街地に所在している。庁舎の数百 m のところまで津波が押し寄せたが、標高もあり難を逃れた。



大船渡地区消防組合消防本部・大船渡消防署

庁舎敷地は広くはなく、建物も老朽化が進んでいる。今後は、建て替えが予定されている。



大船渡地区消防組合消防本部綾里分遣所所在地

所属部隊は計画に基づき避難したが、庁舎は津波に被災し使用不能となる。既に庁舎は取り壊され、漁業関連施設が建っている。



大船渡地区消防組合消防本部綾里分遣所(仮)

所在地から 1km 程内陸の高台にある綾里地区コミュニティ施設「綾姫ホール」に仮の分遣所を構えている。



陸前高田市消防本部・陸前高田市消防署所在地

陸前高田市市街地にあった庁舎は津波により屋上まで水没し使用不能となる。



陸前高田市消防本部・陸前高田市消防署(仮設)

計画に基づき市立学校給食センターに避難し、仮設の庁舎を構え業務を行っている。既に新たな消防本部の計画が進んでいる。



石巻地区広域行政事務組合消防本部・石巻消防署

近年建てられた署所であり、石巻市中心市街地北に所在する。津波被害はなく、消防活動の拠点となった。



石巻地区広域行政事務組合消防本部・石巻消防署

駐車場敷地も広く採られており、近くの運動公園と併せて、応援消防力集結場所として十分な広さを持つ。



石巻地区広域行政事務組合消防本部北上出張所所在地

北上川河口付近にあり水没。使用不能となり、震災直後は河北消防署に移転していた。既に庁舎は取り壊されている。



石巻地区広域行政事務組合消防本部雄勝出張所(仮設)

所属部隊は計画に基づき避難したが、庁舎は被災し使用不能となる。仮設の出張所を構え業務を実施している。



石巻地区広域行政事務組合消防本部牡鹿出張所所在地

牡鹿半島先端に近い鮎川浜にある。一階が水没し、使用不能となる。



石巻地区広域行政事務組合消防本部牡鹿出張所(仮)

牡鹿総合支所内に仮の出張所を構え業務を実施している。



**石巻地区広域行政事務組合消防本部鳴瀬出張所所在地**  
 鳴瀬川河口付近にあり1階上まで水没。使用不能となり、直後は鳴瀬総合支所内に移転していた。既に庁舎は取り壊されている。



**石巻地区広域行政事務組合消防本部鳴瀬出張所(仮設)**  
 野蒜小学校敷地内に関係機関と併せて仮の出張所を構え業務を実施している。仮設の出張所は写真一番左にある。



**塩釜地区消防事務組合消防本部**  
 庁舎完成し引き渡し直前に震災が発生した。大きな被害は無かった。



**塩釜地区消防事務組合消防本部 塩釜消防署**  
 消防本部のすぐ前に建っている。津波は車庫前まで押し寄せたが、標高もあり庁舎に被害はなかった。



**塩釜地区消防事務組合消防本部 松島消防署**  
 松島湾につながる河口に面して建っている。津波による被害はなかったが、敷地が地盤沈下し、段差や亀裂が多数発生した。



**塩釜地区消防事務組合消防本部 松島消防署**  
 既に敷地の改修は済んでおり、段差も解消している。車庫と道路の間に水路がある。



仙台市消防局 若林消防署荒浜航空分署所在地

海岸に面しているため、津波危険を考慮し盛土して整備されているが、1階部分が水没する被害を受け、使用不能となる。



仙台市消防局 若林消防署荒浜航空分署所在地

消防局へりは難を逃れており、現在は仙台空港に仮の施設を構えて業務を継続している。今後の施設整備について検討されている。



名取市消防本部・名取市消防署

名取市市街地に所在しており、津波の被害は無かった。災害時には緊急消防援助隊を含め消防活動の拠点となった。



名取市消防本部 関上出張所所在地

名取市関上地区は一帯が被災した。この地区の中心に所在するこの署所も1階が被災し使用不能となる。



岩沼市消防本部・岩沼市消防署

岩沼市の中心部にあり国道4号線に面している。近年建てられた庁舎は津波被害はなく、地震による被害も軽微だった。



岩沼市消防本部・岩沼市消防署

岩沼市と名取市の境界には仙台空港がある。また、津波被災地域は水がなかなか引かない場所があった。



**亘理地区行政事務組合消防本部消防本部・亘理消防署**  
 亘理町の中心部にあり国道6号線に面している。津波による被害は無く、災害時は緊急消防援助隊を含め消防活動の拠点となった。



**亘理地区行政事務組合消防本部消防本部・亘理消防署**  
 消防本部は阿武隈川河口南岸から福島県境まで長い海岸線を管轄に持ち、沿岸一帯が被災した。



**集積に伴う瓦礫の山**  
 震災に伴う瓦礫は膨大で、多くは海岸部に集められた。蓄熱による火災が発生し、様々な対策がとられた。写真中央左に散水車が移っており規模がわかる。



**瓦礫の焼却処理施設**  
 瓦礫は分別されると共に、このために建設された焼却処理施設等で処分されており、徐々に量を減らしている。



**被災市街地の様子(陸前高田市)**  
 被災地では市街地一帯が津波に被災しているところが少なくない。各地でまちづくりマスタープランが検討・作成されている。



**被災市街地の様子(名取市)**  
 被災した消防庁舎の再建等、消防本部の抱える課題はあるが、まちづくりと併行して進めることが求められている。



相馬地方広域消防本部・南相馬消防署

南相馬市の市街地中心部にある。津波被害は無く、地震による被害も軽微だったが、原子力災害の影響を受けた。



相馬地方広域消防本部・南相馬消防署

前には広い敷地を有している。庁舎は老朽化から建て替えが計画されている。



相馬地方広域消防本部小高分署

南相馬市小高地区に所在、同消防本部で最も福島第一原子力発電所に近い。20km 圏にあり原子力災害のため使用不能となる。



相馬地方広域消防本部小高分署

原子力災害の地域見直しに伴い、付近は H24 年 4 月より避難指示解除準備区域となる。これにより消防業務が再開された。



相馬地方広域消防本部飯館分署

飯館村中心部にある。飯館村全域が計画的避難区域にあたるが、消防業務は継続されている。



相馬地方広域消防本部相馬消防署

相馬市の市街地からやや郊外部にある。近年建てられた庁舎は津波被害は無く、地震による被害も軽微だった。



**双葉地方広域市町村圏組合消防本部・浪江消防署所在地**  
 消防署所では最も福島第一原子力発電所に近い。地震被害と原子力災害のため使用不能となり、消防本部機能を移転している。



**双葉地方広域市町村圏組合消防本部 消防本部(仮)**  
 仮の消防本部は、当初は所属の川内出張所等に設置し、H24年度からJ ヴィレッジ内にある柵荘内に移した。



**双葉地方広域市町村圏組合消防本部 柵葉分署**  
 福島第一原子力発電所 20km 圏にあり、避難区域指定を受け使用不能となったが、H23年4月の指定見直しで業務を再開した。



**双葉地方広域市町村圏組合消防本部 柵葉分署**  
 敷地は広く、仮設車庫には避難した所属車両も置かれている。右の建築物は仮の消防本部であり、H24年9月から機能移転した。



**双葉地方広域市町村圏組合消防本部 富岡消防署所在地**  
 消防本部・浪江署と同様、福島第一原子力発電所に近い。地震被害と原子力災害のため使用不能となる。



**双葉地方広域市町村圏組合消防本部 被災市街地の様子**  
 双葉町、大熊町及び富岡町の全域、浪江町、柵葉町の一部は原子力災害で最も制限が厳しい警戒区域にあたる。発見の遅れ等から、延焼火災が危惧されており、様々な対策が採られている。



いわき市消防本部・平消防署

いわき市の中心市街地にある。津波被害は無く、地震による被害も段差など軽微だった。



いわき市消防本部 常磐消防署

内陸にあり津波被害は無いが、埋め立てた造成地のためライフライン等地盤に被害が出た。



いわき市消防本部 四倉分署

一階が水没したが、すぐに復旧し機能を回復、業務を継続している。



いわき市消防本部 四倉分署付近

署所は国道6号線を隔てて砂浜の海岸線が広がる。



いわき市消防本部 江名分遣所

一階が水没し、しばらくの間は使用不能となった。現在は復旧され機能を回復、業務を継続している。



いわき市消防本部 江名分遣所付近

署所は江名港に面している。港は小さなリアス式のような入り江の形状をしており、奥部にある署所や集落が被害を受けた。



# 付 録

(東日本大震災における消防本部の活動)

## 東日本大震災における久慈消防署の活動状況について

久慈広域連合消防本部  
第一警防救急係長 久慈剛史

岩手県沿岸北部に位置する久慈広域消防は、1市1町2村で構成され、1消防本部、1署5分署、消防職員143名、消防団員1,746名で防火防災の任に当たっている。南北に約60kmの海岸を抱え、各地に30箇所もの漁港を有し、水産業の盛んな地域として、ウニ、アワビ、わかめ、ホヤ、さけ等の漁獲、加工業は全国的にも評価が高く、地域産業の活性化に大きく貢献している。海の恩恵は漁業だけではなく、リアス式海岸特有の地形と海岸に生植する松と絶壁の磯とのコントラストが大変美しいことから国立公園に指定されている。

### —2011年3月11日14時46分：地震発生—

地震発生時、多くの職員は2階の事務室で執務中であった。この時鳴り響いた携帯電話の緊急地震速報音「グューグューグュー」は、この時を機に我々のトラウマとなった。この音は、皆に大きな地震を予測させ、一斉に立ち上がり身構え、また、一部の隊員は直ぐに走り出し出動態勢に入った。この時の久慈地方の震度は「5弱」であった。3分近く揺れは続き「長かったなー」「大きかったなー」と言うざわめきがあちらこちらから聞こえた。

### —地震発生から3分後 14時49分：大津波警報発表—

揺れの収まりと同時に、北海道、東北地方の太平洋沿岸に大津波警報が発表された。「えっ」「またか」と思うと同時に、何かこれまでの地震と異なる胸騒ぎを感じた。

久慈港魚市場まで約700mに位置する久慈消防本部では、津波注意報・警報が発表になると、まず港周辺の水門閉鎖を行う。その後、地域住民に対し避難広報を行い、高台からの海面監視を行う。3月11日の初動対応も同様で、当直員12名の中から2小隊7名が海岸へと向かった。庁舎内では、防災無線による地域一斉広報を繰り返し、併せて本部員による警戒態勢強化、第三次非常配備体制の発令、災害情報収集、庁舎被害の確認など全職員挙げて対応に追われた。

### —地震発生から45分後 15時31分：大津波来襲—

久慈湾に大津波が押し寄せ、出場している潮位観測隊2隊から15時20分に引き潮情報が入った。15時31分第1波来襲「沖の湾口防波堤を津波が越えて来た」更に「国家石油備蓄基地地上施設が壊滅状態」という情報が入って来た。言葉では言い表せないものすごい津波、興奮状態の隊員から次々とその被害情報が無線に入る。庁舎屋上の監視隊から「漁協の防波堤を津波が越えました。」と情報が入る。どんな時でも波の届くはずがない湾内最深部で8mの防潮堤を波が大きく超えたとい



大河のごとく町を襲う津波（野田村）

うのだ。誰もがにわかには信じられなかったが、現実に襲って来たのだ。消防本部はパニックに陥った。



地上施設が壊滅した久慈国家石油備蓄基地



波が届くはずがないと思っていた漁協周囲の防潮堤

#### －応援要請－

3月11日16時16分、久慈消防本部は、被害の状況を岩手県災害対策本部に報告。同時に隣接する消防本部の応援と緊急消防援助隊の要請をした。更に近隣市町村の病院の確保、自衛隊、DMATについても併せて要請した。

#### －ライフライン壊滅－

地震と津波に呆気にとられていると、間もなく外は薄暗くなってきた。この間ひっきりなしにあちらこちらから被害情報、行方不明者情報が舞い込んできてくる。当本部の消防力を既に超えていると判断された。加えて市内全域が停電となった。消防庁舎は非常用自家発電設備があるため一時を凌げたが、町全体は真っ暗である。信号は止まりガソリンスタンドが営業していない。食料が確保できない。水が出ない。トイレが使えない。電話が通じない。家族に連絡が取れない。家に帰れない。日常が異常化してしまった。



津波で壊滅した野田村

#### －消防施設の被害－

消防関係で特に危惧されたのが管轄分署である野田分署との連絡が取れなくなったことである。消防車両無線で野田村壊滅状態の発信後、音信不通となった。実態をつかめないため職員を派遣した。しかし、行った先の情報もなかなか入らない。野田分署が津波で浸水し、避難を余儀なくされた



津波で壊滅した野田分署

ため、無線固定局が使用不能となっていたのである。更に、被害地域が広範となったことから、各署所、消防車両から無線交信が輻輳（混信）し統制ができない状態となり、これには通信指令室もお手上げとなった。なお、衛星携帯電話は後々まで通信手段として非常に有効であった。

### －緊急消防援助隊－

3月12日13時12分、浜松消防局防災ヘリ「はまかぜ」が久慈地区空中消火等補給基地に着陸し、久慈広域担当の緊急消防援助隊指揮支援隊の隊長、副隊長2名が到着した。早速消防本部で被災状況を説明した。挨拶もそこそこに被害状況を確認するため被災地の調査に向かった。16時50分には管内で最も被害の大きかった野田村に入り、警察、自衛隊、役場、地元消防団、消防本部との対策会議に参加している。その後指揮支援隊本隊5名が到着、以後15日間久慈消防本部を拠点とし緊援隊としての活動が開始された。

当消防本部への緊急消防援助隊応援県隊は、静岡県浜松指揮支援隊他、北から青森、栃木、石川、佐賀、長崎、沖縄の7県隊で、どの県隊も遠路からの移動にもかかわらず、疲労の表情一つ見せず黙々と検索活動続ける姿は地元消防として非常に頼もしく感じた。各県隊の皆様の活躍、労苦はここでは書き記せないほど篤く有難いものであった。この場をお借りして緊援隊の皆様に感謝申し上げます。



広域連合長・消防長・指揮支援隊との会談  
久慈市長室にて



緊急消防援助隊指揮支援隊長との会談  
久慈市消防本部会議室



雪の中で活動する緊急消防援助隊

### －課題－

災害における消防活動の課題は、発生時から本日に至るまで日々テレビ、新聞等の情報で共有しているところであるが、敢えて消防の立場から次の課題を提言したい。

- ①孤立地との情報伝達網の確保
- ②海岸水門の完全自動閉鎖
- ③消防無線の輻輳解除
- ④消防庁舎、通信施設の非常電源確保

列記するように情報伝達方法について特に問題があると感じた。折しも消防救急無線についてはデジタル化に向けた移行期であり、無線輻輳については周波数不足が予てからの課題として挙げられており、情報収集の重要な手段であるが故早期改善を望みたい。

### －終わりに－

当消防本部をはじめ、東日本大震災の被災地に対し、全国各地から心暖まるご支援ご協力をいただき深く感謝するとともに、日本国民の絆の深さを改めて感じた。

私たちは甚大な被害を受けたが、今まで共存してきた海と再び同じ気持ちで向かい合い共存していかなければならないと思っている。そのために我々地元消防は、地域復興の支えとして、また、今後災害に強いまちづくりのため、強い意志を持って地域防災に取り組んで行かなければならないと考えている。

## 東日本大震災における消防の対応について

宮古地区広域行政組合消防本部  
消防次長 永 田 秀 昭

### 1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分、東北地方太平洋沖を震源とするマグニチュード 9.0 という大地震が東日本を揺るがした。さらにはこの地震により発生した巨大津波が岩手、宮城、福島をはじめ東日本太平洋沿岸を襲い甚大な被害をもたらした。

当地方は過去にも明治三陸地震津波、昭和三陸地震津波、チリ地震津波と大きな被害を受けており、「津波てんでんこ」という言い伝えがあるとおり、防災意識は比較的高い地域ではあったが、それでも最悪の大惨事となった。

発災直後に停電となり、固定電話や携帯電話の通信網が不通となって情報が入らなくなった。唯一、消防無線から入る情報が断片的ではあったが被害の大きさが尋常ではないことを伝えてきた。その後、数日間は無眠不休、無我夢中で活動が続くこととなる。

～津波てんでんこ～とは、「大きな地震が起きたら津波の可能性があるので、ほかの事を気にせずにてんでんばらばらに一目散に高台に避難すること」の岩手県三陸地方に伝わる言い伝え。



市街地に流れ着いた漁船

### 2. 被害の状況

この災害により当消防本部でも残念ながら職員 4 名が犠牲となり、負傷者 1 名を出したほか、署所 2 署、消防車両 8 台が被災した。また、宮古市田老地区にある「万里の長城」とも称された高さ 10 メートルの防潮堤は、波が軽々と越え大きく損壊した。管内（宮古市、山田町、岩泉町、田野畑村）の被害は平成 23 年 9 月 1 日現在で死者 1,041 名、行方不明者 435 名、負傷者 41 名、被災家屋は全壊 6,860 棟、半壊 1,466 棟に上った。

お亡くなりになった方々にはご冥福をお祈り申し上げるとともに、被災された皆様には心よりお見舞いを申し上げます。



津波で損壊した田老地区の防潮堤

### 3. 消防の対応

前述のとおり、発災初期の段階で停電となり、さらには通信網が不通となったことから、119番通報は発災直後の2件で、その後は駆け込みや唯一の通信手段である消防無線及び消防本部に派遣された警察官からの情報提供によって火災・救助・救急の対応をした。

津波による浸水や大量のガレキによる交通障害などのため迂回路の通行を余儀なくされ、道路選定をしながら消防活動を行うこととなり、困難な状況下での活動となった。しばらくして何箇所かの集落が壊滅的状況であることと集落と集落を結ぶ道路が津波で決壊して孤立しているなどの情報があり、想像を超えた未曾有の大惨事であることを知ることとなった。

その後、断片的に通じた衛星電話で、県内応援隊と緊急消防援助隊の派遣が決定したとの情報を得ることとなった。



関係機関合同対策会議

自衛隊が消防本部に集結することとなり、夜になって自衛隊、県内応援隊の盛岡地区消防本部隊が到着し、翌日、早朝には緊急消防援助隊である秋田県隊が、午後には指揮支援隊の横浜市消防局隊が到着した。

その後、海上保安庁、警察、岩手県、消防団、医療機関、DMATなどの関係機関も消防本部に集まることとなり、朝の活動前の打ち合わせと夕方の活動後の報告と1日2回の合同会議を持ち、情報を共有しながら活動することができた。結果的にはこのように関係機関が一堂に会して会議を持ち、情報を共有した中で連携した活動を行えたことは大変有意義であったと思う。

#### 4. 緊急消防援助隊等の活動

当地区に派遣された消防機関は、指揮支援隊として横浜市消防局から合計3隊、15名が3月12日～3月22日の11日間支援をいただいた。火災・救急・救助の実働部隊として秋田県から合計191隊、613名が3月12日～4月4日の23日間支援をいただき、その間火災8件、救助4件、救急280件の事案に対応してもらった。

また、県内応援隊の盛岡地区消防本部には合計34隊、129名が3月11日～4月9日の30日間支援をいただき、その間火災1件、救助23件、救急85件の事案に対応してもらった。

この中には、津波で被災した冷凍冷蔵工場からアンモニアガスの漏洩があり、当消防本部隊、緊急消防援助隊、県内応援隊が連携して活動した事例もある。この事案対応中に余震があり、作業を一時中断して活動隊全員が高台に避難するということがあった。

さらには県立宮古病院から内陸部の病院への転院搬送にあたっては緊急消防援助隊として花巻空港に派遣されている各都道府県及び横浜市の消防・防災ヘリコプターにお世話になった。

今回の災害はあまりにも規模が大きく、しかも広範囲であり同時多発的に事案が発生したことから、単独消防本部の消防力では到底対応できる状況ではなかった。そのような時にいち早く緊急消防援助隊等の派遣に対応して頂いた消防機関の皆様には心から感謝しているところである。

#### 5. 他機関との連携活動

まず、自衛隊との連携活動だが、震災で石油コンビナートが被災したこともあり、燃料の供給がストップしたため燃料不足によって消防活動に支障がでかねない状況であった。そのことを説明し燃料輸送を自衛隊に依頼したところ即座に対応してもらい、なんとか危機を免れることができた。

また、被害状況の把握にあたっては、上空偵察のためのヘリコプターを手配してもらったほか、林野火災にあっては空中消火をお願いした。さらには主要道路の啓開作業をいち早く進めてもらったことから、その後の活動が容易になった。

警察との連携にあっては、固定電話・携帯電話が障害のため119番が不通であることから、消防本部に警察官を24時間配置してもらい、警察に入った火災・救急・救助の情報を直ちに提供してもらい対応した。

医療機関との連携にあっては、被災した医療機関もある中で、医療機関別の救急患者の収容可能人数の把握等情報共有に努めた。その中であって、県立宮古病院には災害拠点病院でもあることから多くの患者を収容していただいた。

その他、県や市町村等の災害対応についても情報交換をした中で、関係機関の活動内容とその

進捗状況を把握することができた。



災害拠点病院の県立宮古病院

## 6. おわりに

この度の大震災は、人によっては千年に一度の大災害であると言われるように未曾有の大災害であった。消防機関は緊急消防援助隊等の応援を受けたが、全体を振り返ると消防機関だけではやはり限界があったと思う。それは自衛隊を含め国、県、市町村、医療機関、自主防災組織、NPO、民間ボランティア等あらゆる機関や団体が連携して立ち向かわなければ対処できない、そのくらいの大災害であったと思う。また、交通網が寸断された状況の中では地域の中でお互いが助け合う共助の精神が大切なことを再認識させられた。と言うのは「流された家から住民を救助した。」とか「ガレキに挟まれた人を救助した。」とか近所の住民が助け合ったという話が後日談として聞こえてきたからである。

さて、当地方の現状だが、地域によって復旧のスピードには若干の差があるが、少しずつでも前に進んでいる。ガレキの撤去はほぼ終了し、仮設住宅の建築も終了して避難者の入居が進んでいる。復興までには、まだ時間はかかると思うが、地域とともに頑張っていきたい。

今回、応援を頂いた消防機関をはじめ、全国の消防関係者、支援を頂いた全国の皆様に対し、重ねて心からお礼を申し上げたい。

## 平成 23 年東日本大震災における消防の活動

釜石大槌地区行政事務組合大槌消防署

署長 岩間 淳

### 1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日（金）14 時 46 分、三陸沖を震源とする東北地方太平洋沖地震（M9.0、最大震度 7）が発生し、東日本を中心に大きな被害をもたらした。

この地震は、太平洋プレートと陸のプレートの境界で、長さ 450 k m、幅 200 k mにもわたる断層の破壊により発生した国内観測史上最大規模のものであった。

当署管内の岩手県大槌町の市街地及び役場では町長と課長級 7 人及び消防職員 2 人が津波の犠牲となり、町の機能が壊滅するなど人的・物的被害が甚大であった。

### 2. 地震の概要

#### （1）地震の規模等

発生時刻	平成 23 年 3 月 11 日（金）14 時 46 分
震央地名	三陸沖（北緯 38.1 度、東経 142.9 度）
震源の深さ	24 k m
地震の規模	M9.0（暫定値）
震度	6 弱

#### （2）津波警報等

3 月 11 日（金）14 時 49 分	大津波警報
3 月 12 日（土）20 時 20 分	津波警報に切替
3 月 13 日（日）7 時 30 分	津波注意報に切替
3 月 13 日（日）17 時 58 分	津波注意報解除

### 3. 被害の状況

この震災により、人的被害について大槌町では平成 23 年 6 月 10 日現在で、死者 778 人、行方不明者 952 人となり、全町民の約 1 割が犠牲となった。

物的被害では、全壊 3,084 棟、半壊 593 棟、一部破損 68 棟の被害が発生した。



倒壊した防波堤



民宿屋上に乗った観光船「はまゆり」



JR山田線の鉄橋が流出



被災した大槌消防署

#### 4. 消防機関の活動及び被害状況

##### (1) 消防署

3月11日(金) 海岸・河川水門の閉鎖及び消防車、救急車による住民への避難誘導、避難広報活動に従事。その後、津波により13人が消防署屋上に避難し孤立状態となる。

3月12日(土) 午前9時ころに自衛隊ヘリコプターに救助され、寺野地区町営野球場へ搬送となる。その後、町営野球場控室を拠点として、消火・救助・救急・人命検索活動に従事する。

##### (2) 消防団

3月11日(金) 海岸・河川水門の閉鎖及び消防車による住民への避難誘導、避難広報活動に従事。震災後には、消火・救助・人命検索活動に従事する。

##### (3) 緊急消防援助隊

震災翌日には大阪府先遣隊が投入され、13日から懸命な消火・救助・救急・人命検索活動が実施された。(大阪府隊、大分県隊)

##### (4) 消防機関の被害状況

消防機関の被害状況は表のとおりである。

表 被害状況

	人的被害		建物被害	車両等被害
	死 者 (人)	行方不明 (人)		
消 防 署 の 主 な 被 害	2	0	消防庁舎：1棟	車両：5台
消 防 団 の 主 な 被 害	11	5	消防団屯所：7棟	車両：4台
婦 人 消 防 協 力 隊	4	10		
計	17	15	8棟	車両：9台

## 5. 終わりに

現在も、この大地震に対して緊急消防援助隊、自衛隊、警察、海上保安庁、ボランティア等の多岐にわたる各機関の懸命の活動が続いている。

この大震災を「未曾有」の災害としてとらえることなく、想定を超える災害でも命が助かる住民の安心・安全を優先とした防災計画を策定することが課題でもある。

最後に、この大震災で亡くなられた多くの方々のご冥福をお祈りし、被災地として1日も早い復旧復興に向けて尽力していきたい。

## 命綱となった三陸縦貫道山田道路

釜石大槌地区行政事務組合釜石消防署

消防司令補 岩間 英治

防災講演会や地域自主防災組織への講習会などで、何時「宮城県沖地震」クラスの大地震が来てもおかしくないと、津波に対する警戒意識はあったが、まさかあれほどの大津波が来襲するとは誰が予測できたか。

自宅が倒壊してしまうのではないかと感じるほどの大きな横揺れが3分近くも続いた。

東日本大震災があった3月11日の日、私は週休で自宅におり、外出しようと家を出た矢先に地震が発生した。

この地震により「大津波警報」が発表されたので、今日は長丁場になるかも知れないと思い、自家用車で当時勤務先であった隣町の「大槌消防署」へ向かった。

この地震により市内は停電となったため信号機も止まり、道路は所々で渋滞していたが、移動中に津波の第1波到達予想時刻が過ぎていた車内のラジオ情報を耳にし、また昨年2月28日に、南米チリで発生した大地震による「大津波警報発表」の際も特に大きな被害がなかったので、慌てることなく車を走らせていた。

釜石市内を抜け、1週間程前に開通したばかりの三陸縦貫道山田道路の区間道を通って海岸線の国道に抜けた時のことであった。

道路が渋滞していたため停車していると、右手の海岸の方から見たこともない大きな黒煙がこちらに迫ってくるのが見え、対向車の運転手が窓越しから手を振って「逃げろ！」と叫んでいた。咄嗟の判断で国道をUターンし、海岸から離れた区間道の方向へ引き返した。

足を震わせながらアクセルを踏み込んだが、ルームミラーには大津波が間近に迫っており、このままでは流されてしまうと思い、途中で車から降り、近くにあった杉林山林へ駆け上がった。

大津波が押し寄せたのはこの直後で、ここの街が壊滅する悲惨な光景を目にしてしまった。

ほとんどの家屋が津波で流され、中には屋根の上にしがみつकिながら助けを求めている人もいたが、助けようにもどうする事も出来ず、ここに避難していた人達とただ呆然と眺めているだけであった。

幸いにも区間道の旋回場所へ放置していた私の乗用車は被災を免れたが、この後も何度も津波が押し寄せ、ここの道路は浸水で寸断されてしまったため、車での移動はできなくなった。

浸水の水位も大部下がり、津波の押し寄せも少なくなった時のことであった。

近くの区間道橋げたで、身動きが取れずに手を振って助けを求めている2人の人影が見えたので、何とかしなければ思い、車のトランクに入れてあった数本の小綱ロープを持って駆けつけ、「大丈夫か！」との叫び声に返事はあったが、橋の上から2人の姿を確認することはできず、自分一人だけの力で引き揚げるのは難しい状況であった。

「橋の下に人がいます。手を貸して下さい。」と、ここの橋から少し離れた道路に避難していた人達に協力を求めたところ、10名近い人が駆けつけてくれ、中には消防で使用する安全帯のような資器材を持っていた人もおり、橋の下の2人に声を掛け合いながら、無事に引き上げることができ、この救助活動が今回の震災での最初の仕事となった。

結局この日は山越えをして日没近くに大槌町へ抜けることができたが、町の中心部は浸水に加え、火災も多発し、手がつけられない状況であった。

今回の大津波で町役場、消防庁舎も壊滅し、職場の同僚も3名失い、その内の2名が私の勤務する消防庁舎で被災した。

思い返せば、自分が避難した三陸縦貫道山田道路の区間道は3月5日の日に開通したばかりで、この道路がなければ、津波の浸水を受けることとなる海岸沿いの国道を使って出勤していたこととなり、この新しい道路が自分の命綱となったのである。

3月11日

釜石大槌地区行政事務組合釜石消防署  
消防司令補 金野 悟

この度の東日本大震災におきまして、お亡くなりになられた方々のご冥福をお祈り申し上げますとともに、ご遺族に対し、深く哀悼の意を表します。また、被害に遭われた皆様に心からお見舞い申し上げます。

各地はまだまだ大変な状況の中ではありますが、被災地の一日も早い復興を強く願いながら、一消防人として果たせる役割を担っていく所存です。

2011年3月11日14時46分頃、私は外勤先の小さな漁村の水利調査を同僚2名と行っていた。突然大きな横揺れが起こり、立っていれないような状態になった。横揺れは収まるどころかさらに大きくなり、持っていた携帯電話の緊急地震速報がけたたましく鳴った。

目の前に建っている2階建ての家が大きくグラグラと横に揺れていた。中には老夫婦が動くことができず、ただ呆然とコタツに居るだけで、嫁と思われる女性が倒れそうな仏壇を必死に抑えている光景が目に入った。

我々は急いで家の中に入り、老人夫婦を外に出し、仏壇を固定し、集まってきた住民に津波が来る可能性があることを伝え、すぐに高台へ避難するよう指示した。その後、私は消防無線で今後の活動について本部へ確認したところ、周辺住民へ大津波警報発令による避難指示の広報をしながら一旦、消防署へ帰署されたいとのことであった。

我々は海岸沿いに続く狭隘な道路を周辺住民に広報しながら帰署していた。ラジオからは大津波が襲来する恐れがあると流れていた。ただ、道路は法面や道路に亀裂や崩落等も特に無く、道路から見える海や町並みも普段と何ら変わらず、ただ高台へと避難する住民が急ぐわけでもなく、ゆっくりと歩いている姿が見られた。これが数十分後にはこの世の物とは思えない地獄絵図になるとはこの時点で誰に想像ができたか...

我々が市街地まで来たとき、道路はすでに渋滞が発生し、交通機関は麻痺していた。交差点にさしかかったとき、ふと私が右側に延びる道路先の堤防に目をやると、津波が水門を超えているのが目に入った。道路左側の歩道にはまだ津波に気づかず、歩いて避難している住民がいた。私は車載のマイクで急いで避難するよう呼びかけた。

我々は、この状況を本部に連絡しようとするも、無線が混信し、連絡できなかった。幸いにも消防署近くの橋には津波がまだ来ていなかったが、いずれ消防署周辺にも津波が襲来するのは時間の問題なのがあった。我々は急いで消防署へ戻った。

消防署へ到着し、ドアを開け車から降りると同時に消防署の中から署員が一斉に外へ出てきた。私が「津波が間もなくここにも来そうです！」と告げると上司は「各自担当の者は車を避難させる！」と指示し、私は機関担当の者に車を転回させ、避難するべく車を発進させた。まもなく交差点に差し掛かり、左側に伸びる道路の先に目をやるとそこにはすでに津波が川から溢れ、道路全体を凄い勢いで乗用車数台をもみくちやに飲み込みながら、迫ってきていた。

左側に広がる地域は河川と隣接していることから避難は困難であると考え、次の交差点を右に

車を走らせた。右に続く道路は釜石市のまさにメイン道路であり、商店街が両側に並び、直線上に伸びる道路になっている。河川からは離れているため、津波の被害はまだ及んでいないだろうと考え車を走らせた。すると真っ直ぐ続く道路の先にこちらに迫ってくる大きな建物が見えた。我々は目を疑った。大きな2階建の家が津波に流され、道路の真ん中を凄い勢いでこちらに迫ってきた。

私は機関員に車を停止させ、乗車している者に近くの高台の津波避難場所へ避難するよう指示した。車から降り、周りを見ると車が渋滞している。我々の後から避難した消防車も立往生していた。私は付近の住民等に津波が迫っていることから早く高台へ避難するよう指示しながら高台へと急いだ。

その高台は、石段が200段位続き、上方が広場になっている「薬師公園」と言われる公園で、釜石市の津波避難場所に指定されていた。我々がこの薬師公園入り口に着くと階段を数段上がったところに多数の避難者がいた。私が後ろを振り返ると津波が上り口付近まで迫っており、同僚が腰まで水に浸かっているのが見えた。我々は同僚を引き上げ、さらに津波の勢いが増してくるのが予想されることから付近にいる避難者をさらに上方へ上がるよう促した。避難者は近くの工場等から避難してきた者はすでに上方に避難しており、階段上り口に避難している者は高齢者が大多数で中には車イスに乗っている者も見られた。

私は周囲の方々にも高齢者の上方への移動を手伝ってもらい、最上部の広場へ移動した。署員の中には高齢者をおんぶして上がる者もいた。階段から眼下に広がる光景はまさに今までに見たことも無い光景であった。黒くうねりをあげて流れてくる津波にさっきまで乗っていた消防車や他の車がまるでおもちゃのように流れていた。

車と車の「ガツン、ガツン」とぶつかる音、水没による電気系統がショートしたと思われる車のクラクションの音があちこちから聞こえた。さらに階段を上る避難者の泣き叫ぶ声...

私達は夢中で広場を目指して階段を上った。広場に到着するとそこにはすでに200人位の人達が避難していた。作業着姿の人、スーツ姿の人、近くの保育園から避難してきた子供達等皆が眼下を望見していた。そこには一様に不安な顔をして現実とは受け入れられないままで呆然と立ち尽くすだけの人達がいた。

我々は下の水没した場所に逃げ遅れた男性がいるとの情報を得て、救助に向かった。男性は右手を水面に出し、首近くまで水に浸かっていた。顔面は出血により真っ赤になっている。我々は津波の第2波の襲来の恐怖との板挟みに遭いながらも男性の救助を行った。近くにあった物干し竿につかまるように男性に声をかけるも男性は寒さと津波に遭遇した恐怖からか物干し竿になかなか掴まることができなかった。「早くこの竿に掴まれー！」大きな声で男性に声をかけ、我々の祈るような気持ちに男性はやっとの思いで棒に掴まった。男性を引き上げ、近くの病院へ搬送すると今度は近くの駐車場に逃げ遅れた者が数名いるとの情報を得た。駐車場と我々のいる場所は2メートル近く離れており、近くにあったアルミ製のはしごをかけ、署員を渡し、一人ずつ救助を行い、4名を救助した。

周辺での救助活動を終え、我々は消防本部から釜石市役所に設置された災害対策本部へ2名が出向との命令を受け、私は同僚1名と向かった。普段であれば、徒歩15分位で着く場所へ、獣道のような山を越えて向かった。途中、煙が上がっている場所の脇を通過すると付近住民から「あんたら消防の人だろ。あそこが火事だぞ。何とかしろよ。」と言われるも、そこは瓦礫の山でまだ

津波が襲来しており、近づくこともできない。「すみません。今の私達には何もできません。」と  
言うことしかできなかつた。

私達は釜石市役所に到着すると、すでに辺りは薄暗くなつてきており、時計を見ると1時間30  
分位かかって歩いたことがわかつた。市役所の中では職員が集まつており、慌しく動いている。  
私達は担当課に接触すると携帯無線機が無く、消防本部との連絡手段や情報収集ができていない  
とのことであつた。もちろん携帯電話は繋がらない。私達は先程歩いている途中に避難所になつ  
ている寺に待機していた消防団車両のことを思い出し、避難所の状況確認と併せて携帯無線機を  
借用するため寺に向かつた。

寺に到着すると境内の中にすでに100人以上の避難者がいて、廊下にも避難者が溢れている状  
態であつた。残念ながら消防団の携帯無線機は津波に流されたとのことで借用することはできな  
かつた。我々が移動しようとする、寺に避難していた看護師から、避難者の中に糖尿病の患者  
が3名いて使用する薬がないとのことであつた。私は車載の無線機で消防本部と連絡を取り、さ  
らに直近の病院と連絡を取り、病院へ歩いて薬を取りに向かつた。

病院に着くと医師から使用する薬の説明が行われ、薬を渡され、山間の道に戻つた。寺に着く  
と患者らは一様に安堵の表情を浮かべていた。私は今でもあの時の患者の表情が忘れられない。

すると今度は、別の看護師から予定日を過ぎた妊婦がいるから、先程行ってきた病院と連絡を  
とってほしいとのことだつた。私は先程と同様に病院と連絡を取り、医師に直接こちらに向かつ  
てもらふことにした。暗闇の中を10名ほどの関係者が30分位かけて歩いて来た。医師の診察に  
より、今すぐに産まれる状態では無いとのことから、私達一同は安堵の表情を浮かべた。

我々はもう一度、市役所へ引き返し到着すると、今度は津波により発生した建物火災が延焼中  
で隣接する山林へ延焼拡大の恐れがあるという情報を得た。一刻も早く消火しなければ、近くに  
ある避難所も危険に晒される。先程の寺に待機中の消防団の車両を、津波により限られた範囲内  
で移動、水利部署させ、消防ホースを展長させた。しかし、消防団のホースのみでは現場まで届  
かない。我々は消防署に待機している職員に連絡を取り不足分のホースを持ってきてもらった。  
職員はホースを持ち、瓦礫の上をよじ登り、泥の中を掻き分けながら何とか現場に到着した。そ  
の日は、全くの無風で町の中は停電により明かりが無く、異様な静寂さがある夜であつた。その  
中で建物が燃え上がり、直上に昇る炎の明かりの中での活動となつた。

我々は限られた防火水槽の水を有効的に使用し、放水活動を実施、その後鎮火に至つた。やっ  
と休憩したときには時計はすでに朝4時を回っていた。

その後、自衛隊、緊急消防援助隊が全国から釜石市に入って活動してくれた。緊急消防援助隊  
の車両が釜石市の道路を連なつて入つて来たあの光景は今も脳裏に焼きついて忘れることはでき  
ない。

私自身、自宅が全壊し、自家用車も流された。義理の母も津波に流され、今現在も行方不明の  
ままである。しかし、我々はこのまま災害に屈するわけにはいかない。私は改めて市民の生命、  
財産を守るといふ消防の崇高な使命を感じ、この災害現場での活動を他の職員や今後入職してく  
る職員に伝え、消防職員と釜石市民が一丸となり、災害に立ち向かつていける強い街づくりに、  
日々邁進していきたいと思う。

## 被災から学び得たもの ～明日への希望として～

気仙沼・本吉地域広域行政事務組合消防本部

畠山 光

### 1. はじめに

私の住んでいる気仙沼市は、三陸海岸特有のリアス式海岸の湾奥に、波の静かな美しい良港を擁していた。海は漁業や養殖業など豊かな恵みを与えてくれた。

私の自宅があった二ノ浜地区も入り江に小さな集落を形成しており、自宅も庭に小舟をつけられるほど海の近くにあった。

3月11日、私は非番で自宅にいた。津波で地区は壊滅状態になり、海岸線に一本あるだけの道路も寸断され、避難所に指定されている浦島小学校は孤立した。さらに、気仙沼湾一帯の火災により、一晩中黒煙に包まれた。

その中で私が被災して実際に体験したこと、感じたことを記していく。

### 2. 地震と津波、自助と共助

14時46分、突然の強烈な縦揺れに、「この地震では家が倒壊する」という恐怖を感じた。驚いている母を屋外に押し出し、2人で庭に四つ這いになると、まもなく強い横揺れが始まり、隣の家は地面に沈み、自宅にもひびが入った。「とうとう宮城県沖地震が来た」と思い、次にすべきことを考えながら、ひたすら地震がおさまるのを待った。揺れが小さくなったので、「津波がくるぞ！！逃げろよ！！」と地区全域に届くように、何度も何度も叫んだ。庭先の湾を見ると、すでに水がすごい勢いで引いていた。

私は、津波到達までに海岸道路を抜けられないと思い、消防署へ向かうのを諦め、避難行動に移った。いろいろな荷物をまとめようとしたが、「津波にみんなくれてやれ」と思い直し、必要最低限の物を持ち、車も諦め、800m先の避難所へ向かうことにした。

家を出る頃、同報無線で6mの大津波警報が発令されたことを知った。庭を出ると、私の声で怖くなったと、近所の人々が避難を始めていた。私は足の不自由なお年寄りを背負ったり、津波の情報がわからないお年寄りを家から出したり、高台中腹まで何往復かした。健康な人には、手分けをして近所を確認するように頼んだ。

自宅にあったリヤカーにお年寄りを乗せて、歩ける人に高台へ引っ張って行くように頼んだりもした。「もっともっと高台へあがれ！！」と声を張り、とにかく高く、海岸から遠くへ避難させた。

自宅へ戻ろうとする車も、水門を閉めようと戻ってきた消防団員にも「とにかく命が優先だ」と言い高台へ避難させ、最後に自転車で避難所へ向かった。声がかげができた家は十数件が限界だった。

途中、対岸の商港岸壁の海面が徐々に上がっていくのが見えた。津波が防潮堤を超えると、一気に海水がなだれ込み、危険物のタンクが次々と倒れ、流されていった。

「何とか生き延びた」と思う反面、鹿折地区で仕事上の妻、南郷地区の幼稚園にいる次男・三男を、今津波が襲っていると思うと、不安で押しつぶされそうになった。

学校に到着すると、下校前だった長男と、別々に避難した母がいてとりあえずほっとした。

まずは自治会長に地区の避難者、未確認者をまとめてもらい、学校長などと避難所物品の確認をした。強い余震が続いたので、建物の中は危険だと思い、校庭にテントを張って過ごすことにした。電話は通じなかったが、メールができたので、家族の無事を確認することができた。消防本部には参集できない事と避難所の状況をメールした。

### 3. 火災と黒煙と消火作業

夕方に雪が降り、2、3 cm積もった。

避難所には様々な業種の地区民がいて、それぞれ救護班などの役割ができあがっていった。

17時40分頃、高齢者2人が高台に取り残されていたので、7人で救出に向かった。

1人を担架に乗せたところ、目の前で爆発音とともに黒いきのこ雲が現れ、黒煙は急速に大きくなった。私達は身の危険を感じて、もう1人を私が背負い、死ぬ気で避難所へ走った。まもなく、木々に囲まれた避難所は轟音と火の粉にさらされることになった。

火の勢いが増すと、急に強烈な風が起こった。飛ばされそうになるテントをたたみ、燃えやすいものは安全な場所に離し、子供達には防災の非常用毛布をかぶせ、校庭の真ん中でじっとさせた。厚い煙と熱気で2m先が見えず、呼吸も思うようにできず、「これは、死んだな」と絶望した。

消防本部に状況を伝えたが、孤立した避難所は、熾烈な火災になすすべもなく、運に任せるしかなかった。

それでも、プールがあったので、軽トラックに水槽を積んで、移動水槽車にして、なんとか水バケツで消火を続けた。

夜にはメールもできなくなった。携帯電話のテレビで、気仙沼湾一帯が火の海になっている映像が流れ、「津波で助かったのに今度は火災か」と何ともいえない怒りを感じた。幸い浦島小学校付近の火災は21時になると落ち着いてきた。皆で火災の前に積もった雪が、飛び火を防いでくれたのではないかと、皆で話していた。

子供とお年寄りも、最近耐震補強したばかりの教室で寝ることにした。避難者数に対して毛布が少なかったため、毛布の包装ビニールやカーテンなどを利用して寒さを凌いだ。子供達は震えていて、季節外れの寒さを恨んだ。

気仙沼湾を見ると、燃えたがれきが津波で行き来していて、まるで地獄絵図を見ているようであった。

対岸では一晩中サイレンが鳴り響き、何もできない自分を悔しく思った。



炎上する気仙沼湾



押し寄せる津波で炎上す拡大してゆく火災

#### 4. 山越え

12日、日の出前に対策班のミーティングを行った。夜明けとともに偵察機が飛ぶと考え、校庭に「200人・水食料なし・毛布不足」と情報を書いた。沢水で備蓄米を炊き、食事をとることもできた。

そんな中、生存者2名が漁港で発見された。津波にのまれたものの、小船に這い上がり、一晩中燃えさかる湾内をさまよっていたようで、体は冷たく、ケガも深く、ほかの地区の状況も厳しい事が容易にわかった。

集落を見渡せる高台にも行ったが、自宅があった場所は、すべてが津波にさらわれて、がれきすらなかった。

9時頃には大津波警報が解除になり、火災も落ち着いたので、徒歩で山越えをし、消防署へ向かうことに決めた。

沿岸部は津波と火災で壊滅状態であった。道路はがれきで埋め尽くされていた。それでも、対岸の避難ビルに取り残された人がヘリで救助されていて、救助の手が差し伸べられているのを希望に感じ、何度も何度も山を越えた。口の渇きは沢水をわずかに含んで凌いだ。

被災状況や避難者数など情報収集をしながら、ひたすら歩いた。食事をとれていない人におにぎりをあげたり、水などを恵んでもらったり、5時間かけて山を越えた。しかし、鹿折地区も津波と火災で変わり果てていた。

鹿折大橋に出ると、自衛隊や緊急消防援助隊の車列があり、「このような応援があれば何とかかなる」と、被災者として非常に頼もしく感じたのを覚えている。

消防隊と合流して、参集途上で知りえた情報を災害対策本部へ伝えた。

24時間後に参集を果たした私は、そのまま現場活動を志願した。ここから、私の消防士としての震災との戦いが始まった。



## 5. 被災して感じたことと今後の課題

今回の経験で感じたことは、津波に対しての自助の重要性と共助の難しさ。そして、公助の限界であった。

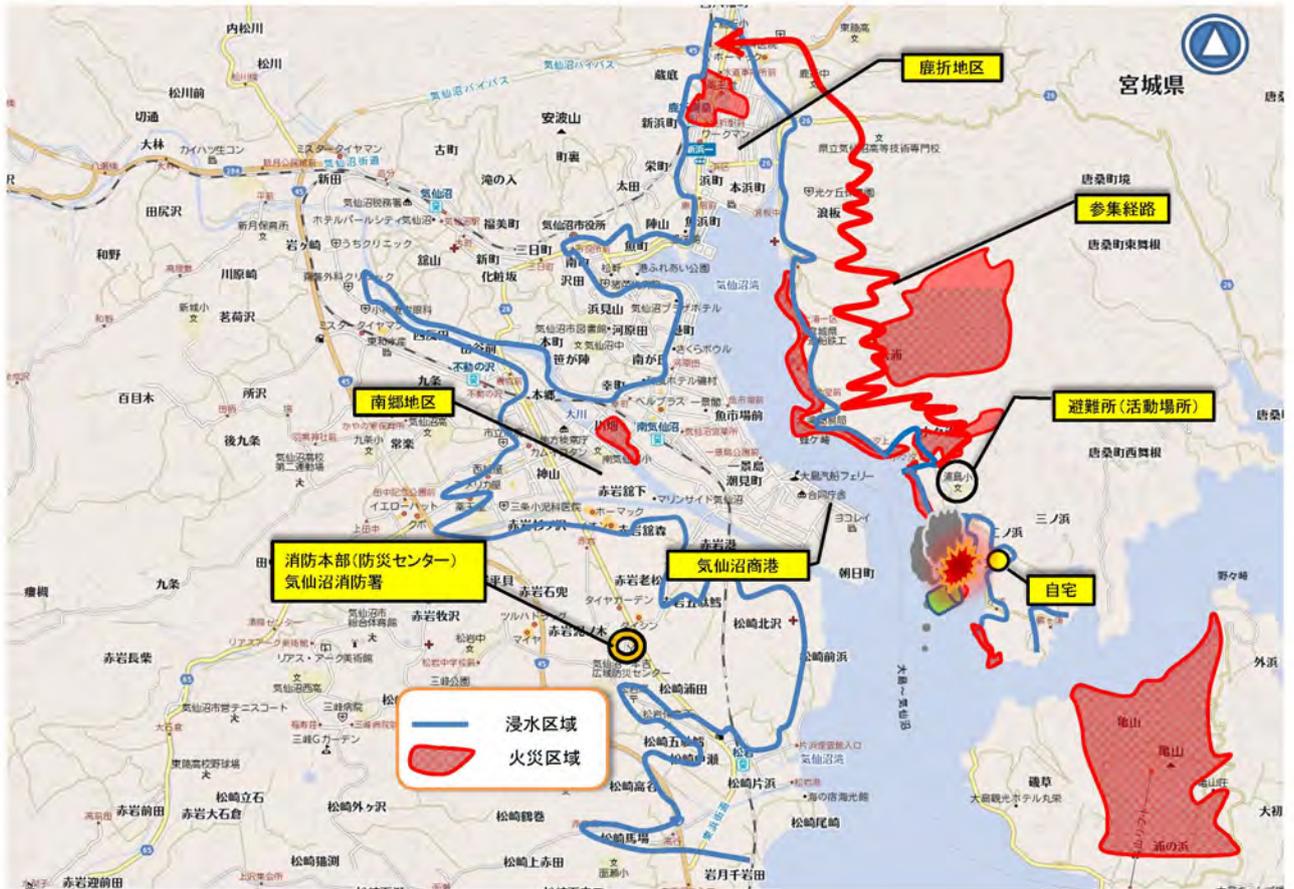
まず、津波に対しては、避難行動を早く起こせるかが最も重要だった。

そして、今回は最大波の到達まで時間があつたために行えた事も多く、私達の地区はコミュニティーによる避難行動で、より多くの方が助かった。しかし、私は津波に巻き込まれるのではないかという恐怖を常に感じながら活動した。このように、津波に関しての共助は、共倒れになる危険性もあるため、自力避難困難者のサポートなど課題も多いと思う。

津波浸水域の多くの避難所は、津波の直後から孤立した。アクセスやネットワークも途絶し、公助の手が届けられず、数日間何とか凌いで生活していた避難所もあった。

今後も、津波災害が起きた場合に被害を最小限にすべく、防災施設・道路・通信などハード面の整備・強化は必要である。しかし、津波による死者をなくすためには、防災計画・防災教育・自主防災組織などのソフト面の検証・強化が必須だと思う。

今回の震災から得た教訓を必ず生かすため、ゼロベースからの見直しも含め、私たちの責務はより重要になっている。



## 東日本大震災における活動状況と今後の課題について

塩釜地区消防事務組合消防本部 予防課指導係  
鈴木 政市

当組合は宮城県沿岸部のほぼ中央に位置し、塩竈市を中心として、多賀城市、松島町、七ヶ浜町及び利府町の2市3町で構成されている。149.56平方キロメートルという狭い地域に市街地が形成され、東は200余島からなる風光明媚な松島を有する太平洋に面し、南西部は政令指定都市仙台に隣接している。当地区は、リゾート、水産業を軸とする観光・水産都市、歴史性をもった文化都市、職住近接型のニュータウンといった地域性を有し、加えて2地区（塩釜地区・仙台地区）の石油コンビート等特別防災区域も抱えている。

平成23年3月11日金曜日14時46分、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の巨大地震が発生し、塩竈市で震度6強を観測、その3分後に太平洋沿岸に大津波警報が発表され、沿岸部を中心に未曾有の巨大津波が来襲した。地震とこれに伴う津波により、平成23年7月31日現在、県発表で死者及び行方不明者が288名、全半壊建物が11,206棟と、一瞬にして多くの尊い人命と貴重な財産が奪われ、すべてのライフラインが寸断された。

当時、私は本部庁舎2階の事務室で執務中であった。設置してあった緊急地震速報装置から予告メッセージが流れ、その直後、激しい横揺れが庁舎を襲った。反射的に机の下で身の安全を確保したが、揺れは数分間続き（体感的には10分位揺れていたような？）、庁舎が倒壊するのではないかとの恐怖を感じた。ようやく揺れが治まり、大きく移動した机や床に散乱した書類、備品などを見つめながら、「つい



菖蒲田浜長砂地内

に宮城県沖地震が再来したか。」と思い、地震時の初動態勢に移行しようとするさなか、大津波警報が発令され6メートル級の津波が来襲するとの情報が入った。本庁舎も浸水予想区域内にあり、地震発生直後に設置された警防本部から「職員は消防車両とともに指定した高台に撤退せよ。」との下命を受けた。制服で勤務していたため、すぐに活動服に着替え、ヘルメット、網上靴を身につけ、他の職員とともに指定されている体育館に向った。体育館には、すでに付近事業所の従業員や住民など多数が避難しており、降り出したあいにくの雪と頻発する余震に震えていた。臨時に設置された警防本部の指揮のもと、被害等の情報収集や広報活動の任務に就いた。

数時間後、幸いにして浸水を免れた庁舎に戻り、2階指令課において当組合非常災害警防規程3号配備に基づく予防班として、災害の情報収集や実態調査などに着手した。指令課内では、火災等専用電話や加入電話等に災害通報や問い合わせなどが殺到したため課員はその対応に追われ、

私も入電内容を漏らさず記録しようとしたが、あまりにも多い通報にペンが追いつかない状態であった。

思い起こせば今から 33 年前の昭和 53 年 6 月 12 日の夕方、私は当時学生で、帰宅途上の電車の中で宮城県沖地震に遭った。電車が駅に到着した直後、激しい横揺れに襲われ、何事が起こったのか理解できないまま、転倒しないよう両足に力をこめ両手でしっかりと吊革を掴み、揺れが治まった後は職員の誘導でホームに降り、徒歩で帰宅した記憶がある。帰宅途上、地下に埋設されていた水道管が破裂したのか、国道が浸水しており、沿道には半倒壊した建物や瓦の落下した家屋が多数目に入った。マグニチュードは 7.4 で、仙台市などで震度 5 の最大震度を観測、死者 28 名、負傷者は 1 万名余りを数えたが、幸いにして津波は小さいものだった。

今回の大震災は、まさに巨大津波災害であり、沿岸部を中心に管内は甚大な被害を受け、さらに石油コンビナート等特別防災区域内の特定事業所で火災も発生した。震災から 3 ヶ月後、当組合では作業部会を立ち上げ、さまざまな角度からこの震災を検証し、今後の課題などを抽出した。部会では会員より種々提言があったが、ここでは次の 3 点について述べたい。

第 1 点目として、緊急消防援助隊（以下緊援隊）の受入体制についてである。甚大な被害を受けた当地区は、他県から緊援隊の応援を受け、石油コンビナート火災の消火活動、人命捜索活動、救急活動に従事して頂いた。出動状況は、震災翌日から



石油コンビナート火災

3 月 31 日までの 20 日間、4 県延べ 439 隊、延べ人員 1,481 名を数えた。緊援隊については警防本部において一元的に受け入れ、管内の被災状況等の大小を考慮し部隊を編成、担当区域を管轄する署に配備したが、電話回線、携帯電話などの通信手段が途絶したため、その連絡調整や情報伝達に円滑さを欠いた。今後、緊援隊の速やかな受入体制の確立や情報伝達等において、あらゆる通信手段が途絶した場合の代替装置や手段の確保など見直しが必要となる。

また出動件数の多い救急業務においては、緊援救急隊に主にナビゲーターとして当方の職員を同乗させたが、専従救急隊員でない職員もおり、緊援救急隊とのよりスムーズな連携を図るためには、専門的知識や経験を有する救急救命士の同乗が望ましいと感じた。

第 2 点目として、輻輳する火災や救急などの出動要請に対し、津波による浸水や多量のがれき、道路の陥没や亀裂により車両が現場に進入できないなど、消防活動の制限を余儀なくされたことが挙げられる。震災当日に発生した石油コンビナート等特別防災区域内の火災に際しては、浸水により車両が現場に到着できず、消火活動に着手したのはその 5 日後であった。浸水により孤立した建物等からの救出に対しては、ゴムボートなどにより現場に臨場したが、水防資機材の不足やがれきなどによるボートの破損、さらには活動に当たる人員の不足などから活動に支障を来し

た。

今後は、隣接消防本部、自衛隊、警察、海上保安庁など関係機関や民間企業など資機材調達先との連携強化を図り、ジェットスキーなどによるゴムボート等の牽引、水中探査機などの資機材の共有化並びに長期活動に備えた交代要員の確保などの必要性を感じた。また、大規模自然災害という不可抗力な側面もあったが、指令課並びに出動各隊間の連絡を密にし、管内の被災状況や道路状況など情報共有の徹底化を図る必要性も改めて痛感した。

第3点目は、飲料水、食料及び車両・暖房用燃料の確保が挙げられる。当組合においては、職員用として3日分の飲料水及び食料を備蓄していたが、この震災対応が長期間にわたったため絶対的な不足が生じた。言うまでもなく消防はマンパワーであるから、活動の源となる飲料水や食料の確保は不可欠で、ライフライン、交通網、流通など生活、社会的インフラの復旧に要する日数や、救援物資の到着日数等を考慮すると、最低1週間分の飲料水、食料の備蓄が必要であり、また不足した場合の民間企業など調達先の見直しも今後の課題となる。車両・暖房用燃料についても、沿岸部の給油取扱所が被災したことなどにより、予定されていた調達先からの供給に困難を極めたことから、今後備蓄量の増大や調達先の見直しが必要であると感じた。

今回の震災において特記すべきこととして、津波による被災は車両1台で済んだことと、職員と同居する家族が全員無事であったことが挙げられる。大津波警報発令後速やかに人員、車両を指定した高台に一時集結させたこと、また平成18年3月より全職員に震災対応マニュアル(ポケット版)が配付されており、地震発生直後、職員個々が迅速に行動、対応できたなど初動対応が比較的スムーズであったことによると思われる。また当組合では離島を抱えているため、消防艇を1隻保有しているが、地震発生時は航行訓練中で、揺れを感じてからは速やかに過去の津波で被害の少なかった島に着岸し、その後隊員は被害状況の調査や島民の避難誘導に当たった。幸いにして消防艇に被害はなかったが、係留場所で今回の地震に遭遇していたなら、津波により相当のダメージを受けたと容易に想像できる。

当組保管内はこの大震災により甚大な被害を受けたが、消防としてこの災害から学んだことや教訓を今後の業務に活かしていきたいと思う。

最後に、このたびの大震災に際して緊急消防援助隊による応援をはじめ、全国各地からさまざまな形でご支援をいただいたことに、心からお礼を申し上げます。ありがとうございました。

## 度肝を抜かれた東日本大震災

仙台市消防局警防部警防課

主幹 大久保俊幸

### はじめに

今回の東日本大震災により、犠牲になられた多くの方々のご冥福をお祈りいたします。

また、この度の震災においては、北海道から沖縄まで全国から緊急消防援助隊がいち早く応援に駆けつけていただきました。被災地としまして本当に心強く、皆様のお力添えに感謝し、この場をお借りしまして御礼を申し上げる次第です。本当にありがとうございました。

3月11日午後、これまで経験したことのない大地震が発生した。昭和53年の宮城県沖地震より強く長く、壁からは薄い煙のような塵が降り注ぎ、議会開会中で上司の随行をして議事堂にいた私は、建物が崩れてしまうのではないかと身の危険を強く感じた。揺れが収まった後、消防局長をはじめ私どもは、議事堂から素早く車に乗り込み、サイレン吹鳴で消防局庁舎に戻った。既に警防本部は立ち上がっており、津波警戒にヘリが出場しているのを確認し、市内の火災状況は思っていたほどでもないことにホッとした。しかし、屋上のアンテナが倒壊していてヘリテレの受信ができず、無線による状況把握に努めることしかできなかった。救急とエレベーター閉じ込めによる救助等が主な119番への要請で、あの大きな揺れのわりには火災の発生が少なく、徐々に落ち着きを取り戻している自分達が居たことを覚えている。

そんな時、災害対策本部を経由した県警ヘリが津波の状況を捉えた。まさに映画のワンシーンを観ているような映像が映し出されており、被害の少なさを祈ることしかできない状況であった。我々が今まで備えてきたものはことごとく打ち負かされ、情けも何も無い、あまりにも惨い仕打ちに自然と闘う無力さを痛感させられた。この時点からしばらく眠ることもできない、私にとって大津波への手探りの警防本部運営に入った。

津波被災地となった宮城野、若林消防署の区域に、管内で比較的被害が少ない消防署から応援隊を移動配置し、津波で被災した人々の救出救助活動、緊急消防援助隊の応援要請に伴う県調整本部の対応、受援の調整、石油コンビナート地区火災、浸水域の中野小学校、荒浜小学校へ避難した住民の救出対応等々、時間がアツという間に過ぎてしまった。そうした矢先、日がかわろうとしていた深夜、中野小学校長から防災行政無線で「助けてくれ」の一報が。西側から風にあおられた煙と火の粉で避難した人々が焼け死んでしまうと言う。「携帯電話も繋がらず、やっと話できた。みんなを救って下さい。」との声に、消防局長はじめ警防本部幹部は決断を迫られた。地上からは瓦礫と泥で消防車両は進入できず、道路すら無い状況で津波の危険もある。停電で真っ暗な中、地上からのアタックは断念せざるを得ず、残る手段はヘリによる空中消火しかないと判断した。被災した消防ヘリポートから自衛隊基地に活動拠点を移した航空隊に活動の可否を問い合わせる。本来、夜間の空中消火は行わないことが鉄則であるが、五百数十名が校舎屋上に避難して救助を待っており、何らかの行動に移さずにはいられない状況であった。「やってみる」と、これに応じてくれた航空隊は、夜間の空中消火を4回実施し火勢の拡大を防いだ。まさに消防魂で住民の命を救った活動となった。

巨大津波発生翌日、早朝から地上と空から一丸となった救出活動が開始され、地上では重機で瓦礫と泥を掻き分けて進入路をつくる道路啓開を行い、空からは、仙台ヘリ、札幌ヘリ、東消ヘリ、自衛隊ヘリが、津波浸水域の家屋や避難所となった小学校から被災者を次々と救出した。道路啓開後、避難場所となった中野小学校から市営バスのピストン輸送も功を奏し、夕方までに荒浜小学校を含め2つの小学校へ避難した住民全員の救出を完了することができた。寒さの中、避難場所でさらに一夜を明かすという最悪の事態は避けられ、関係機関が総力を挙げて成し遂げた救出は誇れるものがあると思う。

その後も次々と発生する想定外の災害に、消防局内で毎日2回以上の警防本部災害対応会議を行い、更には発災後の2日後の13日から、局長命により各署の署長を招集しての部隊運用特別会議を開き、消防局としての統一した活動方針を示し、情報の共有を図った。その後、これを毎日同じ時刻に開催することとし、それから約2ヶ月間続くこととなった。

今回の東日本大震災に起因する人的被害及び火災の発生については、津波による被害を除くと、前回、昭和53年に発生した宮城県沖地震の教訓が大いに生かされ、被害の軽減が図られた。前回の地震では、ブロック塀の倒壊で多くの死傷者が出たが、ブロック塀の解消、生垣の推奨、自動販売機の転倒防止対策、建築基準の改正や家具の転倒防止等を含め、多くの防災訓練と防災指導の結果として、建物倒壊や火災による死者の発生がなかったことを考えると、それまでの取組の成果が表れたものと感じている。

今回の震災においては、本市消防発足以来、誰も経験したことのない巨大津波の救助検索活動や他機関との調整など、苦しんだ事、改善すべきことが多くあったが、これらを後輩に語り継ぎ、この貴重な体験を将来の一助にしてもらいたいと考えている。

まず、燃料の確保については、石油コンビナートの被災、輸送ルートの途絶、タンクローリー自体の被災などにより、地元の消防車両だけではなく、各県から応援に駆けつけてくれた緊急消防援助隊車両、現場活動で使用する重機等の稼働に大きな支障となった。この大震災の教訓から、国においても備蓄体制の構築に取り組んでいくこととは思うが、各消防本部においても、庁舎、車両の運用に支障をきたさない備えが必要であり、元売業者や震災に対応したスタンドとの協定を図ることや、緊急燃料庫の整備などに取り組んでいく必要がある。また、食料の確保も当然必要で、備蓄食料や救援物資は被災者優先となることから、職員各自が備蓄食料を最低3日分程度は準備する必要があることも教えられた。

次に資機材の準備だが、津波被災地での人命検索と行方不明者の搜索活動は、想定外のことであっただけに対応に苦慮した。津波災害を想定した場合には、瓦礫を排除する重機はもちろん、人海戦術に必要な検索棒、胴長、長手袋、救命胴衣、防寒具、メガネ、マスク、その他ボート、水上バイクなど、考えられるさまざまな資機材の備蓄等を早期に対処する必要がある。また、市災害対策本部各班との調整・連携は、通信回線の途絶等により困難となるが、こうした業務は市全体としての災害対応に最も重要なもののひとつとなる。こうした中、迅速に災害対応に当たる消防班とはどうしても温度差が生じ、市民が今何を望んでいるのか、そしてスピーディーな対応が取れているかを相互に理解しあいながらというより、理解させる努力が必要になってくる。

また、現場をあくまで消防として最も連携が必要となるのは、災害対応に従事する各機関との調整で、自衛隊、警察、海上保安庁、緊急消防援助隊も含め、消防としての方針、先導、収束までのビジョン等をはっきり示し伝えなければならない。人命救助のイニシアティブをとるのは消

防なのだという気構えが大事だとも感じた。被災者の救出のためには、あらゆる手段を模索し、必要と思われることは何でもやってみる。ただし、不適と判断されたものは早急に修正をかける。そんな気構えが災害対応にスピード感を持たせ、組織を強固にしていくものと思った。

最後に現場対応で、亡くなられた方々の捜索や、遺体の収容に長く関わった隊員の心のケアも課題である。辛く、寒く、厳しい東北の終冬時の冷たい泥水につかりながらの捜索活動となり、さらに隊員自身の家族の安否が確認できないままの状態にあったため、精神的ストレスも限界であったのに、誰一人「帰りたい」などと、口に出す職員がいないが故に、災害対応の最中から、職員のメンタルケアと惨事ストレスに対するフォローが必要となる。

今回の震災では、燃料の不足やライフラインの途絶、食料等の物資調達が日々困難となっていくなかで、活動は長期間に及んだが、使命感に燃え、最後まであきらめること無く、救助・捜索活動に当たった仙台市消防は、しっかりとその職責を果たし得ることができたのではないかと私なりに思っている。

### おわりに

この度、全国から駆けつけて下さった皆様のお力添えは決して忘れません！こんなに長期間にわたり応援して下さい下さった皆さんの姿が、どれだけ市民の力となり励ましとなったことか。そして多くの皆様から物心両面にわたるご支援をいただき、本当にありがとうございました。皆様のご尽力に改めて深く感謝申し上げます。

## 東日本大震災における教訓

亘理地区行政事務組合消防本部亘理消防署

署長 山本 良一

当管内は、宮城県の南端に位置し、亘理町・山元町の2町で構成され、政令指定都市「仙台市」から南へ26kmの距離にある。管内の東部は16kmに亘り太平洋に面し魚介類が豊富で、特に秋になると鮭のイクラと身を使つての「元祖はらこめし」発祥の地でもある。

気候は、東北の湘南と言われるほど温暖で、その特性を生かし海岸線沿いに東北一の苺の産地を形成していたが、今回の津波により苺ハウスの90パーセント以上が壊滅的被害を受けた。

この2町を管轄する当消防本部は職員数73名で、亘理町に本署、山元町に分署と1署1分署体制で5万3千人の生命、財産を守っている。

消防業務を開始した昭和46年4月からの主な災害を振り返ると、昭和53年6月12日に発生した宮城県沖地震（死者無し、住宅全壊8戸）、さらには、昭和61年8月4日の台風10号では、床上浸水153戸、床下浸水712戸の被害となったが、その後約25年間にわたり大規模災害が発生していない。

発災当日は、隣の岩沼市で通信関係の会議に消防長、署長、副署長が出席、会議も終盤に差し掛かった14時46分、今までに体験したことのない激しい揺れに長時間襲われた。直ちに消防署に戻ろうとしたが、すでに国道4号は渋滞、県道、市道、町道を通り署に戻る。この時点では、家屋の屋根瓦落下、道路の陥没が見受けられたが家屋の倒壊はほとんど確認できない。

署に到着後、直に指揮車に乗り換え、町内の情報収集に出動する。海岸より7km離れている老人ホームでは、海岸線沿いの自宅に送ろうとしている所を、大津波警報解除まで移動しない様指示、海岸線沿いの広報に向かった。亘理町荒浜での広報開始間もなく、南へ約10kmの山元町新浜地区で広報中の山元分署タンク車より3mの津波第1波襲来の確認の無線を傍受、住民に間もなく津波が襲来する旨を広報中、前方200mに瓦礫を巻き込んだ約2mの津波を確認、亘理町役場荒浜支所に逃げ込んだ。外では、何もなかったように犬を抱いている住民など10名程おり、すぐ目の前に津波が来ていることを伝え2階に上げる。

2階にはすでに近隣住民、誘導した消防団員等150名が避難していた。ただちに庁舎東より津波の状況を見ると、すでに庁舎まで津波が押し寄せ80歳過ぎのお年寄りの女性が流されて行くのを見ているほかなかった。消防人として、人を助けるのが任務のはずが、ただ傍観しているだけで何もできなかったことに対し、自分自身の無力さを痛感させられた。

時間と共に水位が上昇し、このままでは2階が浸水する恐れがあるので、屋上に身体の不自由な年寄から上げ、何とか津波からの被害を逃れた。

翌日迎えに来たボートで、一面湖になっている瓦礫の中を署の方向に進むと、車が3台重なっている所より「助けてくれ」と叫び声が聞こえるので近寄ると、家族4人が生存しているのを確認し救助する。家族の話では、逃げる途中津波に流されたが運よく車の上に重なり、濡れずに済み寒さに耐えることができて助かったが、隣の車から叫ぶ声が聞こえ、次第に聞こえなくなると話された。付近の車両も確認するが、要救助者は確認できない。

3月13日より愛知県隊が緊急消防援助隊として当消防本部管内の救助、検索活動を開始する。

その後、兵庫県隊、奈良県隊、福岡県隊が入り、合計 1,115 隊、4,003 名の応援を受ける。我々には、初めての大災害で、当消防職員 73 名だけでは救助活動に限界があり、愛知県隊の 1・2 次隊、53 隊 228 名を目の当たりにしたとき、安心感、心強さを感じ目頭が熱くなった。



緊急消防援助隊の検索活動状況

#### 今回の消防活動での教訓として

1. 海岸線より 4 km 内陸まで浸水、ボート無しでは救助及び検索が出来ない。当消防本部では、津波後アルミボート 1 艇、ゴムボート 1 艇、FRP ボート 1 艇で救助活動を行ったが、ゴムボートは、瓦礫で破損した。
2. 東北ではまだ氷点下になる日も多く、寒さの抜けない 3 月に、水に浸かり救助活動をするのには、ドライスーツ、陸上で活動する人も、ディスポガウン上下が防寒に有効である。
3. 流失した瓦礫が多く、検索中に踏み抜きする隊員が多発した。今後は踏み抜き防止の中敷きが必要である。今回は破傷風防止に少人数であるがワクチン接種を行った。

大災害時においては、緊急消防援助隊の応援が不可欠である。また、地元消防団員は地域住民の家族構成、勤め先等の場所が判り、救助、検索活動には地域に密着した活動の効果が大きかった。

これからも、この体験を風化させることなく後世に伝え、住民が安心・安全に住める街作りをしていかなければならないと思っている。



宮城県漁業協同組合亘理支所の被害状況

## 東日本大震災が発生した日

相馬地方広域消防本部南相馬消防署予防係

主査 消防士長 川村 周作

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分マグニチュード 9.0 の地震が発生した。発生時は当番勤務であり、庁舎 1 階の書庫で台帳整理をしていた。すると突然、自分の携帯電話が鳴った。マナーモードであるはずなのに、なぜ音が出るのか不思議だったが、それが今では聞き慣れた「緊急地震速報」のアラーム音だと理解したのと同時に、大きな揺れが襲った。咄嗟に前庭に駆け出すと、当日の勤務者全員が揺れの大きさを探っている様子であった。

地震対策計画に基づく初動体制を取るべく消防車両を移動しようと車庫に目を向けると、十分な間隔が保たれているはずの車両が、今にも接触するかのよう揺れていた。誰かが「危険だから車両に近づくな」と叫び、自分はただ揺れが収まるのを待った。訓練塔では、鉄骨同士がぶつかる鈍い音が発せられ、まるで危険を知らせる「警報音」のようだった。

一向に収まる気配を見せない地震も数分経過すると、徐々に揺れが小さくなった。数名の職員が車庫に走り、車両を出そうとした際にポンプ車同士が接触した。私も細心の注意をはらい救助工作車と化学車を車庫前へ移動したが、化学車は積載水の影響か停車してもなお揺れていた。車両から降りると揺れは収まっていた。

事務室に入るとロッカーに収納されていた防火対象物の台帳が床一面に散らばっていて、地震の大きさ、そして激しさを再認識した。

直ぐに、救助事案の指令を口頭で受け出動したが、意外なことに出動途上の道路に亀裂などは確認されず、信号は正常に点灯していた。規則正しく走行する他の車両を見て、「あの揺れは夢だったのか」と不思議な感覚になった。しかし、道路沿いの自動車販売店ショーウィンドーが割れ、ガラスが道路上にまで散乱しているのを目にして直ぐに現実に連れ戻された。同乗していた隊長と交わした「今日は長い一日になりそうだな」という言葉が忘れられない。

救助現場に到着すると、老人男性が倒壊した石蔵の下敷きになっていた。老人の言葉が聞き取れ、「生きている」と理解できた。見ると、そこに停めていたであろうオートバイが石蔵の門扉を支柱の様な形で支え、老人はそこに出来た僅かな空間に閉じ込められていた。救出方法は、付近で作業をしていた作業員と小型パワーショベルの協力で石柱と門扉を支え、自分が空間内に進入し、抱きかかえて老人を救出した。その後、救急車が到着し傷病者を引き継いだ。これが「長い一日」の最初の救出者である。使用資機材を収納していると、警察官が到着し、「10mの津波警報が発表されました」と伝えてきた。そこで初めて本震災で最大の被害を及ぼした「津波」の存在を知ったが、まだ現実味は抱けなかった。

帰署途中、津波の警戒として沿岸部を経由するルートを隊長に提案したが、第二の出動に備えるべく、帰署に向った。

振り返ると、この決断で自分が生きているのかと考える事がある。また、現場の石蔵にも津波が押し寄せたのが後日確認できた。

無線で他所属が津波警戒として活動中であることは伺えたが、混信はしていなかったように記憶している。「津波到達」との無線を傍受し、海岸部を見ると、地を這う黒い水と防潮林を遥かに

越える白い波しぶきが遠くからでも確認でき、それが「大津波」であると初めて認識すると同時に、海側を避け緊急走行で山側へと進路を変更した。途中、地震の影響で踏切が通行制限されていたため、更に進路を変えた。

車両拡声器で「津波到達」を周知しながら走行し、車両内から東方の海側を目視すると、家屋どころか木々も消え去り、海と陸の境界線が無くなっていた。

「老人保健施設で津波被害、傷病者多数」との無線を傍受し、本部からも出動指令を受けたが、現場到着を試みるも、津波による瓦礫と倒木によって通行できず、最終的には現場のかなり手前の部署となった。海岸から約2km離れた老人保健施設では、既に先着隊が活動中であったため、救助隊は「車両内に3名の要救助者発生」との指令を受け、付近の捜索を実施する。津波によって大量の海水が溢れ、膝上まで達したそれは黒く濁り、道路の境界が全く分からない状況だった。流れていた木材を手に取り、地面を突きながら進み、呼びかけながら捜索を行った。しかし、該当すると思われる車両は見当らなかった。



老人保健施設の被災状況

(3月11日撮影)

打上げられた海水に反射する茜色を見て、時刻が夕方であることに気付いた。

すると、そこで同じ隊の隊員が思わぬ発言をする。「家が無くなっている」。彼は、遙か海側を見て海岸から数十メートルという距離に妻、子供、両親、祖母と暮らしていた自宅があり、その家が無くなっている事に、この時気付いたのである。家族の安否は確認できず、また彼は、地震発生当初、ポンプ車の接触事故を起こしていたので、私は注意力散漫による本人の二次災害を懸念した。幸い、家族は全員無事で本人の事故も無かった。

車両内の要救助者の捜索は発見に至らず、老人保健施設での救助活動に移った。途中、施設入居者と思われる数名が泥にぬれた状態で発見できたが、既に死亡していた。私自身が初めて経験したトリアージだった。

「トリアージ：黒」を通り過ぎ、老人保健施設へ到着すると、別な隊長が道路西側に流された傷病者のトリアージを行っていた。カラーは「黒」、道路を境に西側は幾分高台であったにもかかわらず、そこまで津波が達していた事に驚いた。ここまで「トリアージ：黒」と判断した傷病者は、私の手元の記録では8名だった。

老人保健施設内は津波で流された瓦礫と木々で埋もれ、内部が見渡せない状況であった。付近に駐車していたであろう車両が、窓から施設内に突き刺さっていた。

火災は発生していなかったが、スプリンクラーヘッドから水が噴き出し、自動火災報知設備の警報音が鳴り響いていた。駐車場で横転した普通乗用車の中に老人女性が1名おり、中に進入し救出、担架で搬送した。その後、付近の捜索を実施し、周囲が暗くなり始めた頃、「津波接近」と

の情報が無線で知らされ、急ぎ消防署へ引揚げた。

帰署後、再度、倒壊家屋で脱出困難者数名との救助指令を受け出動する。周囲はすっかり夜の闇が覆い、照明が無ければ活動は難しい状況になっていた。水位は膝まで達していて、自力歩行可能な傷病者は足元へ十分配慮し、前後に活動隊がつく事で救出できたが、担架で救出する場合は、両手が塞がれた状態にもなり、歩くのに不安だった。ここで2名を救出し、救助隊は付近の捜索を実施後、現場を引揚げた。

帰署後、自分の濡れた活動服や編上げ靴を交換して、夕食をとったところで「津波で流された車両に3名取り残されている」との救助指令を受け、救助隊5名で出動する。南に位置する小高分署へ到着し情報を得た後、現場へ向かうも津波による倒木で車両が進入できない状況であったが、その都度、手でそれを避けながら車両の進入路を確保した。

現場に到着したところで、道路脇の2階建て住宅から助けを呼ぶ声がしたため、初めに、そこから3名を救出し、小高隊へ引き継いだ。車両内に取り残された者は、救助工作車が部署した位置から更に離れた地点である事がわかったが、道路を完全に塞ぐ状態でコンテナがあり、徒歩で目的地へ向うことになった。情報では、水が溜まった水田で車の上から助けを求める傷病者が1名、津波で流された車両内に3名、津波で倒壊した飲食店の内部に2名であった。

水田内の車両上から助けを求める声は、私も聞き取れ、隊長が直ぐに助けに行く旨を伝えた。水深が予想以上に深く、夜間ということもあり冷たさが身にしみたことを記憶している。ボートを手配し、その間は別の要救助者の救出に向った。飲食店に取り残された要救助者2名は、老人女性1名と成人男性1名であった。消防団員も現場に駆けつけていたため、相互に協力しながら飲食店の2名を救出した。

次に車両内部に取り残された3名の救出では、ガラス破壊器具で後部ドアを開放し救出した。3名の内訳は、成人女性1名（母親）と小学生女兒2名（姉妹）であり、海に近い地区で津波に巻き込まれ、そこからはかなり離れた場所に、奇跡的に漂着したとのことであった。津波は3回到達したと女兒は証言した。救急隊が到着するまで救助工作車内で、救出した5名を収容し、その後、救助隊は水田内の要救助者の位置を特定し、到着したボートに4名が乗船した。ボートには確保ロープを結び、呼子で信号の確認を全員で実施した後、私は左舷オールを担当した。水深は約1mあった。要救助者は車両が水没してしまったため、車両屋根で助けを求めている状態であった。気温が低く、衣類も濡れていたため、低体温状態に陥り意識が朦朧としている状況で助けを求めている。ボートに収容後は、予め確認していた呼子の信号で「引け」を合図し、陸側からの牽引でボートを引き寄せ救出した。震災発生後から続く救助活動で13番目の救出者であった。

南相馬消防署に帰署後、時計を見ると日付は替わり、時計の針は午前0時30分を示していて、大変驚いた。夜間は、火力発電所内部で発生した火災に第一隊が出動し、私は12日の早朝4時からの第二隊として出動した。

私は、今回の震災後約1カ月の自分の活動を簡単に記録していたので、当日の対応を振り返る際に役立った。3月11日以後も、火力発電所で発生した2件の火災出動や、管内の他所属でのボートを使用した捜索活動、更には、緊急消防援助隊の受援活動に従事したが、訓練では体験出来ない事や様々な障害があった。

しかしながら、震災当日を振り返り、それぞれ異なる場所で、13名もの生存者を救助出来たのは、今後の私の消防人生の中で大きな、そして貴重な経験である。

我々、相馬地方広域消防は地震、津波、火災、そして今なお続く原子力災害に直面し、まさに世界最大の災害を体験している消防機関と言っても過言ではない。この災害を必ずや乗り越え、再び「安全で安心な地域づくり」のため尽力して行く気持ちである。

また、この記録は来たるべき復興後の相馬地方広域消防にとっても貴重な資料となり、次の防災を担う世代に語り継がれていくことであろう。



相馬地方広域消防本部・南相馬消防署全景

(3月12日撮影)

## 東日本大震災並びに原子力事故に係る活動状況について

双葉地方広域市町村圏組合消防本部  
消防司令長 安倍 一夫

平成 23 年 3 月 11 日の午後 2 時 46 分に発生した東日本大震災は、三陸沖を震源とするマグニチュード 9.0、東北を中心に最大で震度 7（宮城県栗原市）、当地方は震度 6 強を記録し、その後も同震源地付近において M6.0 以上の余震が 1 ヶ月で 86 回発生しており、現在も余震が続いている。

この地震において、東北を中心に多数の家屋が倒壊し、さらに東北沿岸部の地域は、大津波により家屋が流出するなど、その被害は甚大であり、当双葉地方においても、太平洋に面する沿岸部の集落が壊滅的打撃を受けるとともに、死者 194 名、行方不明者 55 名の人的被害が発生した。



管内調査（常磐線双葉町前田地内）

さらに福島第一原子力発電所で放射性物質が大量かつ広範囲に飛散する国際評価尺度レベル 7 という原子力事故により、地域住民 7 万 3 千人余りが県内外に避難を余儀なくされる未曾有の大災害となった。

特に、福島第一の原発事故は原子力発電施設を襲った大津波により、全電源喪失という事態となったことから、3 月 11 日 15 時 42 分に原子力災害対策特別措置法第 10 条通報があり、僅か 56 分後には第 15 条通報、そして総理大臣から緊急事態宣言が発令された。

この緊急事態宣言によって、福島第一原子力発電所から 20km 圏内の住民に避難指示、20km から 30km 圏内は緊急時避難準備区域に指定され、今も原発事故収束の出口が見えないことから、住民の避難生活は長期化し、肉体的、精神的にも苦難の日々が続いている。

当消防本部は初動活動として、庁舎の損壊状況、車両破損状況、職員の安否確認を実施、震度 6 強の地震による庁舎の倒壊は免れたものの、事務所内は全ての机、ロッカーが倒れ、書類は散乱し足の踏み場もない状況の中、無線通信施設は無事であったことから、初動での対応として一番必要なマンパワーを確保するため、一斉メール及び震度 5 弱以上の自動召集により、地震発生後 30 分以内で 50%（70 名）、1 時間以内には 90%（110 名）の職員が参集したことで第二次非常配備体制を迅速に確保できた。

しかし、時間の経過とともに当消防本部の現有消防力だけでは対応が困難な被害状況が判明してきたが、この時は、まだ、6 日間の不眠不休の活動が続くことも、原子力事故の収束が、これほど長期化することも想像していなかった。

さらに追い打ちをかけられたようにライフラインが次々と寸断され、3月11日15時37分に、電力の供給が断たれ、翌日の12日11時55分にはNTT回線が不通、関係機関との連絡手段は皆無となる。唯一、消防無線だけが使用可能であったことから、OFC（国の現地災害対策本部）及び関係6町へ派遣した連絡員からの情報を入手することができた。



浪江町の搜索活動（警察の協力）

また、2署1分署2出張所のポンプ車5台、タンク車3台、救急車7台、広報車4台で火災、救急、救助の活動に従事することができたが、複数の事案が同時に発生していることから無線の輻輳は避けられず、指令室からの重要な指示命

令を優先とし、各隊への詳細な指示や活動を記録することは、困難な状況となったことから、各隊は現場判断による自隊完結に移行せざるを得なかった。

地震直後の119番通報による倒壊家屋からの救助要請では、各隊が転戦に次ぐ転戦を繰り返す活動により4名（うち1名死亡）を救出。さらに大津波警報発令中のなか、津波に流され寒さで震えている要救助者を発見し、数百メートルの瓦礫の中を背負いながらの救助活動や道路上の瓦礫を撤去、歩行可能となる避難路を確保しながら64名を救助。また、建物火災発生の通報を受けると津波による瓦礫の妨げでポンプ車が進入不可、消火栓も破壊され、消火活動はできず、約800m先の火災現場まで瓦礫の中を徒歩により進入し、関係者の安否を確認する活動など、これらの火災を含め3件の火災に転戦活動した。

一方、原災法の10条、及び15条事象により原子力災害の対応として、県地域防災計画に基づき、放射線防護という過酷な環境の中、放射線量を把握するとともに測定資機材や放射線防護服等を装備し、隊員の被ばく軽減を図り、住民の避難誘導にあたった。

特に病院や老人福祉施設等へ要援護者の搬送可否の照会や119番通報での救急要請に応えるため、救急7隊を全て投入し、自力避難困難者を含め16日までの活動で145名を管外への医療機関や各町の一次避難場所等への搬送を実施した。

また、消防本部庁舎と二つの消防署が避難指示の20km圏内に所在しており、住民避難が完了したことや空間線量数値の上昇とライフラインが寸断されたことから、指揮本部と職員並びに33台の消防車両を20km圏外にある二つの出張所に3月12日の夜半に全部隊を移動しての活動を展開した。

3月12日15時36分1号機爆発の後も、2号機原子炉冷却のため、原液搬送車6トンに淡水を積み原子炉建屋への水輸送や、14日には、自衛隊車両へ中継給水準備中に3号機の爆発が発生し、緊急退避を余儀なくされた。

さらに 16 日の 4 号機火災では福島第一原発の免震棟において、指揮隊の情報収集により建屋周辺の空間線量が  $100 \text{ mm SV/h} \sim 400 \text{ mm SV/h}$  の高線量であることや、この作戦会議中に福島第一の敷地内の線量が急激に上昇したことで消火活動を断念し現場を引き揚げた。

これらの消防活動を展開するにあたり、現場の詳細な情報が事前に伝わっていない状況で隊員の放射線防護措置として、サーベイメーター（電離箱 ICS-321、GM 管 TGS-146）により空間線量を測定するとともに、放射線防護衣を着装し、全面マスクや 3 重の手袋（綿手、ゴム手）、綿靴下、靴カバー等、放射線防護専用の資機材を活用し放射線防護を図りながら、隊員の被ばく管理及び被ばく線量低減を徹底したが、放射線量の数値の高い隊員では数  $\text{mm SV}$  の被ばくがあり、活動許容範囲の  $30 \text{ mm SV}$  を大きく下回る低線量ではあるが被ばくを避けることはできない原発火災や原発事故対応の活動を強いられた。



原子力施設給水活動

そして、この過酷な 6 日間のあと、隊員それぞれが漸く県内外に避難している家族との連絡を初めて取ることで僅かな安堵の時間を過ごし、多少なりとも鋭気を養うことができたように思う。

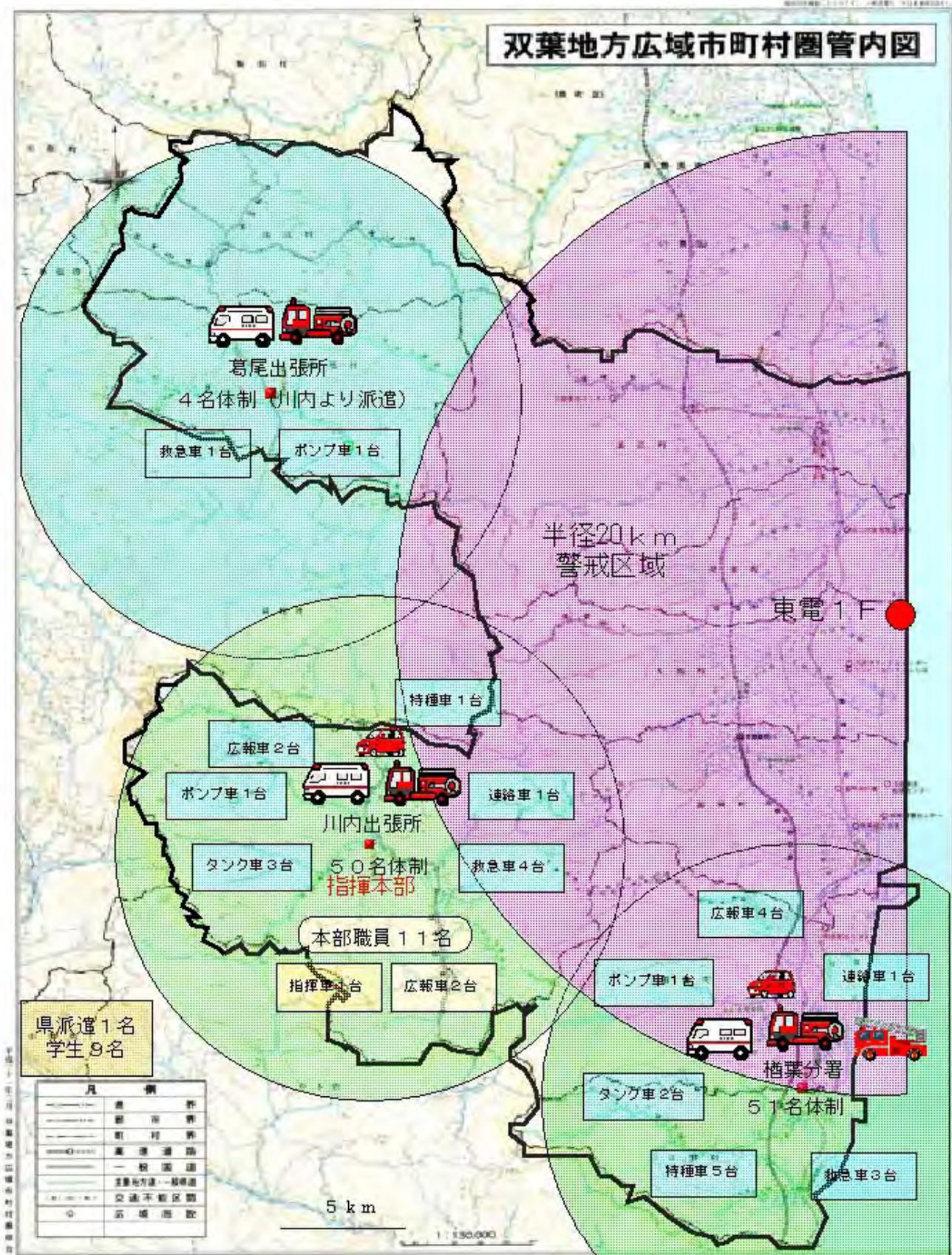
現在は中期活動として、防護区域内の防火活動、緊急被ばく傷病者の搬送等、計画に定められた業務及び津波による犠牲者（行方不明者）の捜索や  $20\text{km}$  圏内（警戒区域）への避難住民の一時立入等における救急対応や各種調査（線量、道路、水利等）をはじめ、緊急時避難準備区域に自力避難困難者が居住していることから、緊急事態発生時の対応訓練等の業務を展開している。

これまで平常時においては、少数精鋭で住民のための柔軟な創意を業務指針の一つとして掲げ取り組んできたが、まさに今、日々の一挙手一投足の消防活動が試されているように感じる。

また、発災以来、全国の消防の仲間から多くの支援並びに激励を頂いたことで、勇気づけられ、元気を取り戻すことができ、心から感謝申し上げるとともに、皆さんの期待に応えられるようこの大地震と 1000 年に 1 度といわれる大津波、更には原子力発電所事故の三つの複合災害に消防として歴史的な使命を果たすべく、全職員 121 名でこれからも挑み続ける。

終わりに、この大震災で亡くなられた沢山の犠牲者の方々のご冥福をお祈りします。

# 双葉消防本部管内図



※各拠点を中心に半径10km、所要時間約10分程度のエリアを図式

## 地震と津波と原発と、東日本大震災におけるいわき市消防本部の活動状況

いわき市消防本部総務課

総務係長 大平 公規

### 1. はじめに

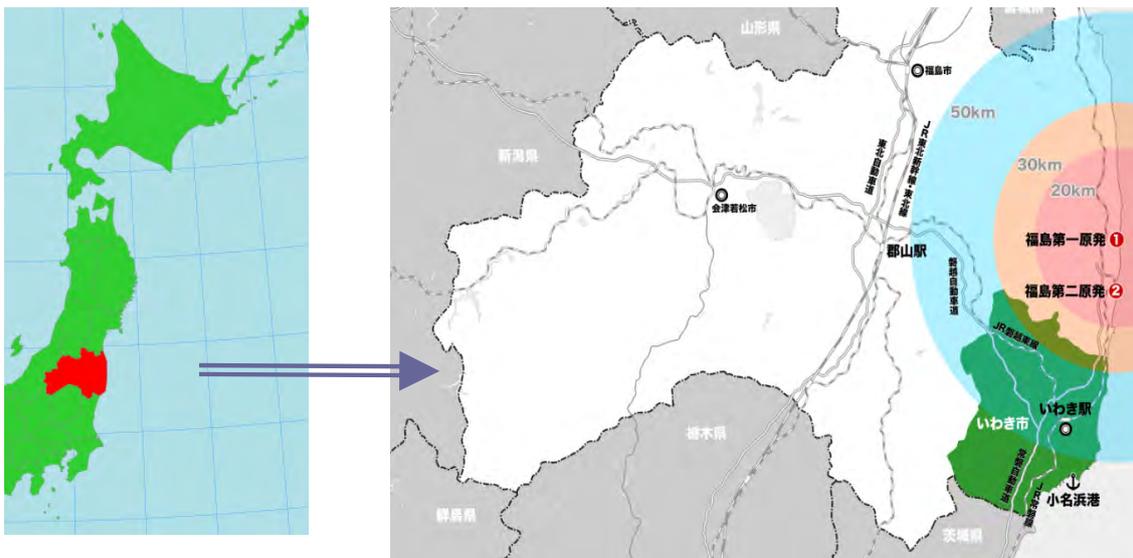
いわき市は、福島県の東南端、茨城県と境を接し、東京 23 区の約 2 倍の面積を有し、市としては、日本一を堅持してきたが、平成の大合併により、今は市で 10 番目の面積となっている。

東は太平洋に面しているため、海岸線は、南北約 60 kmにも及び、寒暖の差が比較的少なく、温暖な気候に恵まれた地域である。西日本の方には、「東北地方は雪下ろしが大変ですね」とよくいわれるが、雪はほとんど降らない。

福島第一原発からは、市境付近の一部地域が 30 km圏内に入っているが、放射線量はそれほど高くないことから、緊急時避難準備区域には指定されていない。

人口は、震災前の 3 月で 34 万人が生活していたが、平成 23 年 7 月現在の統計では、33 万 5 千人となっており、統計上は 5 千人程度の人が、震災による津波や原発の影響で、市外へ避難したことになる。

当消防本部は、1 消防本部・5 消防署・1 分署・7 分遣所、職員数 353 人体制であるが、全職員が震災当日中に自主参集し、活動体制に入った。



### 2. 被害の概要

3 月 11 日、消防庁舎の事務室で、尋常ではない横揺れを受けたとき、とうとうその時が来たと感じた。宮城県沖地震である。この地震は、約 40 年の周期で発生しており、前回の発生から 33 年近く経過しているため、10 年以内に 70%、30 年以内で 99%の高い確率で発生するといわれていたのを記憶していたからである。

しかし、あまりの地震の激しさに震源地は福島県沖ではないかと思えた。

最初の地震がおさまりに、庁舎周囲の民家を見渡すと、幸いにも民家には瓦の落下、外壁の亀裂等の損傷が認められるものの、完全倒壊に至るような民家はなく、阪神・淡路大震災に比較して建物等の損害や被災者は少ないのではと考えられた。

しかしその考えは、テレビ映像での宮城県を襲う津波をみて、楽観的な考えに過ぎないことを思い知らされた。当市も約 60km に及ぶ海岸線を有し、宮城県を襲う津波が間もなくいわき市沿岸部にも届くことは容易に想像できたからである。

この津波により、消防庁舎については、沿岸部に立地する平消防署四倉分署、小名浜消防署江名分遣所が被災し、消防庁舎としての機能を失うこととなった。

さらに、ちょうど1か月後の4月11日、そして12日には市内の活断層を震源とする震度6弱の直下型の地震が発生し、沿岸部のみならず内陸部においても大きな被害を被ることとなった。



平消防署四倉分署の被害状況

### いわき市内の被害状況（平成 23 年 9 月 2 日現在）

死 者：309 名

（うち3名は4月11日の余震にて死亡）

不明者：38 名

火災発生件数：11 件

（4月11日の余震に伴う火災2件）

住家被害：54,946 棟

（うち全壊 6,895 棟、大規模半壊 5,569 棟、半壊 15,957 棟）



住宅地の道路に流れ込む津波  
（小名浜消防署江名分遣所屋上から撮影）

### 3. 活動について

#### <119 番受信体制>

地震直後から火災、救急、救助の要請が多数あり、出動指令及び受付業務は困難を極めた。119番通報、署所への駆け込み通報、出動車両による自己覚知が輻輳し、指令装置の能力を超えてしまい、事案管理もままならない状態となった。

当市指令課は通常4名体制で勤務しているが、震災後は8～10名体制まで増強して対応、これが1週間続いた。

さらに、市庁舎が地震で被災し一時使用不能に陥り、当消防本部庁舎が市の災害対策本部となった。そのため、消防の電話回線は災害対策本部との共用となり、パンク状態となった。

### <救助・搜索活動>

他の消防本部と同様、ただちに管内被災状況の確認及び被災者の救助活動に入ったが、やがて日没になると情報が錯綜し、沿岸部が尋常でない被害を受けているのは容易に想像できるのであるが、正確な情報はなかなか把握できない状態であった。

翌3月12日の夜明けとともに、津波ハザードマップを利用し、沿岸地域を17区域に分け、可能な限りの人員を総動員し、応援にきた緊急消防援助隊の静岡県隊及び自衛隊員とともに、救助・搜索活動を実施。

その後、行方不明者の多い地区に重点を移し、活動は延べ24日間に及んだ。

搜索活動においては、地元消防団との連携が重要であった。案内人無しではすべての家屋を確認していくことになり効率が悪い。その点地元消防団に案内していただくと、「この家は空家」「この家人は、避難所にいた」「この家には70歳代のお婆さんが住んでいたが、誰も見かけていないようだ」等の情報が入り、効率的に搜索することができる。通信回線が断裂していたことから、事前に消防団隊へ依頼することができなかつたため、案内人のいない隊もあったことが悔やまれ、震災時には連絡手段の確保が最重要課題であると感じた。

### 搜索活動人員（延べ人数）

消防隊：526名

緊急消防援助隊：324名（静岡県隊）

自衛隊：2,327名

警察隊：1,653名（広域応援隊を含む）

### <消火活動>

地震発生後、9件の火災が発生したが、うち1件は津波被害のあった沿岸部で発生し、消防車両14台、消防職員52名、団員10名の総勢62名で消火にあたった。

しかし、地震による断水で、水利確保が困難になったこと、相次ぐ余震、津波情報により、消火活動の一時中断を余儀なくされた。

結果、有効な活動ができず、鎮火までに16時間あまりを要し、約50棟が焼失した。



津波と火災の被害を受けた久之浜地区

### <救急活動>

救急出場については、震災後から急激に救急要請が増加したことから、救急隊の増隊及び配置換えをして対応にあたった。

まず、保有する予備救急車2台を活用し2隊増隊を実施、次に、被害の少ない山間部に配置してある救急車4台を救急需要の多い市街地の署に配置し、保有する15台の救急車すべてを市街地

及び沿岸部へ向け、救急需要の増加に対応した。

また、多数の傷病者が予想されたことから、救急救命センター医師と協議し、出動救急隊にトリアージ実施を指示、震災によるもの、急病等を含め、すべての CPA 傷病者を搬送対象外とした。

発災後 72 時間が経過し、地震、津波の自然災害による救急搬送が落ち着いてくると、次第に被災した病院及びライフラインの寸断により医療機能を維持できなくなった病院からの転院搬送が増加していった。

特に津波で被災した病院からの転院搬送では、自隊だけでは対応できず、緊急消防援助隊及び県内応援隊の支援を受け、延べ 55 隊で 105 名の転院搬送を行った。

通常の 2~3 倍近い救急要請を受け、1 週間ほど経過すると困った事態が生じた。原発災害の影響で物流が滞り、医薬品が不足する事態に陥った。特に重篤な傷病者搬送に必要な不可欠な酸素が底をついたのである。市内では入手困難となり、被災の少ない 90 km ほど離れた地域の業者まで行って調達し、急場をしのいだ。

医薬品や救急資器材については効率を優先し、1 ヶ月分程度の在庫管理で行ってきたが、大規模災害に対応するためには、ある程度の在庫は必要と感じた。

#### <福島第一原発事故>

今回の東日本大震災で、地震の規模が、前回の宮城県沖地震をはるかに超え、震源域が南北 500km、東西 200km に及ぶのも「想定外」、これほどの大津波が押し寄せるのも「想定外」ではあるが、福島県民にとって最大の「想定外」は福島第一原発の電源喪失によるメルトダウンであった。

福島第一原発の 1 号機が 12 日に爆発し、さらに 14 日には 3 号機が爆発したことにより、市内から人が逃げ出し始めた。原発が水素爆発を起こし、放射能が拡散しているが、正確な情報は誰もわからない、政府の発表も「直ちに人体に影響を与える濃度ではない」と繰り返すだけで、どのくらいの量を浴び、この地域は汚染されているかどうかさえ分らないため、みんな疑心暗鬼になり、とにかく原発から少しでも遠く離れようと逃げ出したのだった。

今となっては正確な統計もなく調べる術もないが、小さい子供を持つ親などの多くは、いわき市外に避難し、残ったのは仕事の関係で避難できない人、燃料不足により避難する車のガソリンを手に入れることのできなかつた人、そして脱出手段を持たない高齢者世帯や災害対応に従事する人々であった。

夜もまだ 8 時だというのに、明かりが灯っている家はわずかで、店舗の照明も消え、主要道路でさえ、ガソリン不足の影響も相まって走行車両は極端に少なく、まるで深夜のようであった。日曜日でもさえ、外を歩く人の姿は見え、子供の遊ぶ姿は見え、まるで SF 映画で見るとような、侵略されて突然、街から人が消えたような光景であった。

避難した市民が戻ってきたのは、3 月後半のことで、放射線量が公表され始め、ミリシーベルトやマイクロシーベルトの単位が理解されるようになってからである。

#### 4. 今後の教訓

消防の活動に話を戻すと、今回の震災でまず、最初に困ったことは、通信手段が確保できないということである。

庁内イントラネットもメールや、データのやり取りが不能、IP 電話は不通、災害時優先登録した携帯電話もつながりにくく、結局一番頼りになったのは、アナログ回線の電話とファックスであった。

次に、活動で一番困ったのが燃料の不足である。消防隊用はもちろんのこと、避難所の連絡用や食料配達用の公用車の燃料にも事欠く有様であった。

また燃料不足は思わぬところに影響を及ぼした。昼夜を問わずに勤務し続け、やっと自宅に帰宅した職員が、さんざんガソリンを求めて探し回った挙句、結局給油することができず、翌日、遠路はるばる自転車で出勤しなければならない事態も数多く生じた。

燃料不足は、消防職員に留まらず、医療従事者、災害対応する市職員すべてに及び、通勤用の燃料が確保できないことから、帰宅せずに連日連夜、職場に泊まり込まざるを得ないケースも発生した。

今まで、緊急車両の燃料をどう確保するかが、災害対策を計画するときの重点課題であったが、給油取扱所の地下タンクでさえ空になるとは想定していなかった。今後の課題として、緊急車両や公用車の燃料確保はもちろんのこと、従事する職員の燃料をどう確保するか考えておく必要がある。

また、こんなこともあった。自主防災組織については、全国の消防本部で指導していることと思われるが、残念ながら当地域の自主防災会は、年齢構成が高く、援助を受ける方であった。なかでも印象的だったのは、ある地区の自主防災組織の会長が怒鳴り込んできたときの言葉だった。「何でうちの地区には給水車を巡回させないのだ。いつも自主防災会の訓練には協力してやっているのに！」もちろん給水車は水道局の担当で、直接は関係ないのだが、驚いたのは自分たちの訓練に対する認識である。一部の組織では炊き出しなどを行っていたところもあるようであるが、今後の自主防災組織の指導のあり方について考える必要がある。

## 5. 終わりに

津波により被災した 2 つの消防庁舎も復旧し、現在は通常の業務を行っており、市民の生活も日常を取り戻しつつある。

しかし、一旦海沿いの地域に行くと瓦礫は片づけられているものの、住宅の基礎だけが残った街並みが残り、復興がこれからであることを再認識させられる。

さらに、当市では福島第一原発から半径 20km 以内の「警戒区域」から避難してきた住民が、仮設住宅等で生活しており、我が家に帰ることさえできない方もいる。

原発から 20km 圏内の被災者の方々は、事故発生時に緊急に避難したため、必要な荷物を持ち出せなかった方がほとんどであるが、この寄稿を書いている平成 23 年 9 月現在も、2 時間程度の一時立入りが認められたのみで、帰宅の目途は立っていない。

消防の活動においても、原発事故避難住民が警戒区域へ一時立入りする際、急病や事故に備えての救急車配置を県内各消防本部が交代で実施しており、スクリーニング場所には DMAT、除染テントには自衛隊が待機し、原発事故対応はいまだに続いている状態である。

どうか一日も早く原発事故収拾の見通しがつき、避難されている方々が無事帰宅できることを祈る。

## 既刊 地域防災データ総覧 リスト

昭和59年3月発行	地震災害・火山災害編
昭和60年3月発行	風水害・火災編
昭和61年3月発行	危険物災害・雪害編
昭和62年3月発行	地域避難編
昭和63年3月発行	災害情報編
平成 元年3月発行	防災教育編
平成 2年3月発行	防災地区編
平成 3年3月発行	自主防災活動編
平成 4年3月発行	防災まちづくり編
平成 5年3月発行	災害統計編
平成 6年3月発行	災害アンケート編
平成 7年3月発行	広報案文編
平成 8年3月発行	阪神・淡路大震災特別編
平成 9年3月発行	阪神・淡路大震災基礎データ編
平成10年3月発行	地震災害・火山災害編 [改訂新版]
平成11年3月発行	応援協定編
平成12年3月発行	防災センター編
平成13年3月発行	風水害編 [改訂版]
平成14年3月発行	災害時広報紙編
平成15年3月発行	ハザードマップ編
平成16年3月発行	CD-R版 (地震災害・火山災害・風水害編等)
平成17年3月発行	DVD-ROM版 (防災センター、災害時広報紙、ハザードマップ編)
平成18年3月発行	CD-R版 (応援協定、広報案文、災害アンケート編)
平成19年3月発行	CD-R版 (防災まちづくり編)
平成20年3月発行	CD-R版 (防災教育編、自主防災活動編)
平成21年3月発行	能登半島地震・新潟県中越沖地震編
平成22年2月発行	岩手・宮城内陸地震 平成20年8月末豪雨編
平成23年2月発行	平成21年7月中国・九州北部豪雨、平成21年熱帯低気圧・台風第9号による大雨編
平成24年2月発行	東日本大震災関連調査 (平成23年度) 編

---

平成 25 年 2 月発行

## 地域防災データ総覧

「東日本大震災関連調査（平成 24 年度）編」

財団法人 消防科学総合センター

〒181-0005 東京都三鷹市中原 3 丁目 14 番 1 号  
0422 (49) 1113 (代)  
URL <http://www.isad.or.jp>

---