

東日本大震災における野田村の災害対応について

野田村総務課 総括主査 小野寺 修 一

1. はじめに

震災の2日前、やや強い地震（野田村は震度4）が発生し、津波注意報が発表されました。特に被害は無かったものの、地域の先輩と「近いうちに大きな地震が発生する予兆でなければいいな」と話していました。まさか、それが現実になるとは夢にも思っていませんでした。

私は現在、私は野田村総務課総括主査で消防防災の担当課職員ですが、震災当時は議会事務局の職員でした。震災の前日である3月10日から定例議会が始まりましたが、当日は休会日で、次週からの会議の準備をしていました。この災害対応を、行政の立場で振り返ってみたいと思います。

2. 地震・津波による被害

(1) 地震及び津波の概要

東日本大震災による野田村の被害概況ですが、震度は5弱であり地震そのものによる被害はほとんどありませんでした。その一方で、最大約18メートル、最大遡上到達高37.8メートルの巨大津波が沿岸部を襲いました。

(2) 被害の概要

役場周辺の村中心部をはじめ、沿岸地区は壊滅的な状況でした。

37名の尊い命が失われ、住家は全壊311棟など、一部損壊まで含め515棟が被害を受けました。避難者の数は震災直後のピーク時で912名でした。

被害総額は65億5,350万円に上りました。

【参考】東日本大震災による野田村主な被害の総括表（平成29年3月現在）

○人的被害

- ・死者 37名（うち村内死亡者 28名）
- ・行方不明 0名

○住家被害 515棟

- 全壊 311棟
- 大規模半壊 136棟
- 半壊 32棟
- 一部損壊 36棟

3. 地震発生後の対応

(1) 地震発生直後の対応

平成23年3月11日の午後2時46分、Jアラートの緊急地震速報と同時に大きな揺れを感じました。強い揺れが長く続き、「これはただごとではない」と思いながら揺れが収まるのを待ちました。揺れが収まると、防災無線や消防サイレンなど慌しい状況となっていました。災害対策本部の指示を待ちながら、所管設備の被害を確認していました。

その後、総務課へ向かうと、可搬式の発電機から電源を確保していたため、テレビの情報を見ることができました。釜石市や宮古市の津波の映像が入ってきましたが、本部からの指示により避難場所へ向かうことになりました。



津波襲来その1



津波襲来その2

それまでの地震津波避難訓練では、役場職員は課ごとに避難場所を巡回しており、今回も同様の対応となったわけですが、私が向かう避難場所は海岸から近い場所にあり、海岸沿いを通る国道45号へ向かわなければならぬため、正直なところ「この状況で海へ向かっていいのか」という不安と、「まさかここまで津波は来ないだろう」という思いが交錯していました。

そんな中、あと少しで国道という地点で津波が来ました。野田村は海岸沿いに高さ約10メートル（一部12メートル）の防潮堤と、それより高い防潮林がありました。それを遥かに超える高さの波しぶきが白い壁のように現れ、それを車から見上げて一瞬体が固まってしまいました。

すぐに我に戻り、「逃げろ」と言いながら車を必死でUターンさせ、高台を目指しました。無意識だったと思いますが、そのときに限って国道へ一番近い道路ではなく、若干国道まで時間のかかる道路を通っていました。もし、一番近い道路を通っていたら、逃げ場が無く、津波に襲われていたと思います。避難の途中、数台の車が国道へ向かって走ってきた

ので、「津波が来たから逃げろ」と呼び掛けました。そのとき振り返ると、津波は国道を超え、住家が流されはじめていました。

何とか高い場所に辿り着き、もう一度海を見たところ、まるで映画でも見ているように、海沿いの地区は完全に津波にのまれ、建物が次々と流されていきました。今の場所でも危ないかもしれないと思い、職場の先輩と一緒に避難を呼びかけながら、さらに海から離れた場所へ向かいました。

到着すると、多くの住民が不安や混乱に満ちた様子で「どうなった?」「だめだ」などと話していました。そこには保育所の園児も避難していましたが、泣き叫ぶことなく恐怖に震えていました。おそらく避難の途中で津波を見てしまったのでしょう。まだ寒い時期であったので、さらなる安全確保と屋内避難が必要と判断し、中学校へ避難誘導しました。到着すると、避難者で溢れかえっており、家族と連絡が取れずに泣き崩れる住民もいました。



流された家や車

一旦、中学校を離れ、先ほどの場所へ戻ったところ、車が行き場を失い、渋滞していました。しばらくは、交通整理をしながら、久慈市側から工業高校を經由して歩いてきた住民へ状況を伝えました。「自分の家は怎么样了?」「流されたと思います」という力無い会話をしばらく続けていたと記憶しています。

辺りも暗くなってきた頃、村内の建設業者が重機により道路通行を確保する作業を行っていました。自分の居た避難場所付近は津波浸水域より奥であったので、中心市街地の様子が分からなかったのですが、業者から「ガレキで通行できる状況ではない」との話を聞きました。重機作業は遺体の発見により中断を繰り返し、思うように進んでいませんでした。

さらに時間が経過した頃、翌日の応急食料に使用する水が足りないとの情報が入り、職員数名で水道水の出る地域に向かい、非常用の水入れ袋に詰める作業を繰り返し行い、水を運搬し、一通り作業を終えて、ようやく役場庁舎に戻りました。午前2時を過ぎた頃だったと記憶しています。

(2) 村役場と周辺の状況

役場庁舎の1階は浸水により業務できる状況ではありませんでしたが、2階は幸いにも浸水を免れており、議会事務局の室内で住民一覧を出力して、朝からの対応に備えました。眠ろうにも気持ちが落ち着かず、そのまま朝を迎えました。

想像はしていましたが、明け方に2階から見た景色は言葉にならないものでした。国道側にあった住家が数百メートル流され、役場前まで押し寄せていました。とても歩けるような状況ではありません。ため息と「どうするんだ、これから」という声を出しながら、ただ、その光景を見るしかありませんでした。



震災翌日（野田村役場から）

(3) 村役場職員による応急対応

以上は、自分が関わった翌日朝までの初動対応ですが、職員がバラバラになった状態での初動対応となり、本部との通信もできない状況であったことから、それぞれができる最大限の対応を取っていたことは、どの職員も同じであったようです。

津波襲来時、役場に残っていた職員は、最上階である3階まで避難し、その後、自衛隊への応援要請、見える範囲での救助活動、応急食料の調達、情報収集などライフラインや通信手段が失われた状況の中、懸命な活動を行いました。また、避難場所へ向かった各職員は、津波を背にしながら住民を車に乗せての救出避難、孤立した場所での避難者対応などに当たっています。

消防署については、役場に近い場所にあり、海岸から数百メートルの距離であったことから、津波やガレキが押し寄せ、1階は完全に水没し、高台にある工業高校グラウンドに機能移転せざるを得ない状況となりました。通信は「野田村壊滅」の発信から途絶え、久慈市にある消防本部にも情報が入らず、孤立状態に陥りました。

災害時は地域防災計画に基づき、役場、消防、関係機関などで対応することになっていましたが、実際には計画に記載しているとおりの活動ができるような状況ではなく、計画が使いものにならなかったと感じました。

(4) 災害対策本部の行動等

震災から翌日の3月12日の朝、全職員による災害対策本部会議が行われました。

応急・復旧対策の方向性として、避難者の確認や食料配給などの避難所対応、ライフラインの復旧をメインとし、警察、自衛隊、消防等による人命救助や行方不明者の捜索と並行して対応に追われました。

水道については歴代の水道担当を集め、これまでの業務経験をもとに問題箇所を推定し、迅速な復旧対応を行うことができました。これにより3月末には被災地区以外はほぼ開通することができました。

深刻な状況にあった電気について、役場の非常用発電設備は津波により浸水したものの、煙を吐きながら何とか稼働していました。しかし、発電の燃料に限りがあることから、早急な復旧が必要でした。震災2日後の3月13日には役場周辺を含めた村内一部地域が復旧し、災害対応の拠点となっていた役場の電気は失われることなく業務にあたることができました。

さらに2日後の3月15日には被災地区以外の復旧に着手することができました。電話については、復旧に時間がかかることから衛星携帯電話の活用、住民向けには臨時電話の設置により対応しました。また、通信手段として携帯電話のショートメールが有効であることが分かり、これを含めた情報通信を行いました。

避難所については、自分も震災翌日に対応しました。まず、避難者名簿に地区や氏名等を記入いただき、避難状況を把握するとともに、誰が行方不明となっているのか情報収集を行いました。また、炊出し等の応急食料を避難者へ配布しました。避難所では、野田村の状況について情報があまり入っていない状況であったことから、中心市街地が壊滅状態であること、ライフラインが途絶していること、死者・行方不明者が発生していること等を伝えました。このほか、医療・救護の関係機関も避難所へ入り、避難者の健康状態の確認や、メンタルヘルスの対応にあたっていました。

救援物資については、震災3日後の3月14日から本格的に入り始めました。野田村から南方に向かうことが難しいこともあり、これまで経験したことのないほどの量の物資が届きました。しばらくは受入れの対応に追われていましたが、次第に仕分けと配給方法に問題が移行していきました。特に衣類については、多種多様のものが全国から届いたことから、職員やボランティアを動員し、仕分けの対応にあたりました。3月24日からは役場付近にある農協の2階を借りて衣類の配給を開始しました。この頃には他自治体の応援職員も入りはじめ、物資や食料の配給に従事いただきました。

(5) 県内外からの支援

災害対応が多岐にわたる一方で深刻になっていたのが職員の不足でした。もともと野田村は岩手県でも一番職員が少ない自治体であり、一人で何役もこなさなければならない、それでも対応が追い付かないという状況にありました。これは、通常業務と震災関係業務を並行して行っている現在についても、同様のことが言えます。

消防団については、行方不明者の捜索活動などにあたりました。特に被災地区の消防団にあっては、家族や地域の仲間が行方不明になり、自らの住家など財産を失っているにもかかわらず、連日懸命の活動を行い、これまで以上に消防団の存在が重要と認識させられました。このことは住民も同様に感じていたものと思います。

様々な困難に直面しながらも、3月28日に行方不明者の捜索が終了し、これ以降、野田村は復旧・復興に向かって各種事業を加速していきました。

災害応急対策を進めるにあたり、県内外から多くの関係機関の協力支援をいただきました。その状況は、警察 989 人、広域消防 2,760 人、消防団 1,309 人、陸上自衛隊 1,132 人、市町村 672 人（いずれも 3 月末までの延べ人数）でした。

また、全国、世界中からたくさんの支援をいただきました。支援物資については、平成 23 年 8 月までに、団体・個人から延べ 820 件（県からの支援を除く）のご支援をいただきました。人的支援については、平成 23 年 9 月までに、延べ 12,892 人ものボランティアの皆様にご支援をいただきました。災害義援金については、平成 29 年 1 月 31 日までに、全国から 1,343 件、総額 1 億 858 万円の義援金が寄せられました。

いくら御礼をしても足りないくらい、本当にたくさんの支援をいただき、心から感謝申し上げます。そして、それほど大きな災害であったのだと改めて実感しています。

(6) 復興計画

野田村では、震災からの復旧・復興を進めるため、住民懇談会を重ね、震災後のむらづくりについて意見交換したうえで、平成 23 年 11 月に「野田村東日本大震災津波復興計画」を策定しました。この計画では、復興のステージを復旧期・復興期・発展期の 3 段階としています。また、防災まちづくりの考え方を「①東日本大震災津波 (3.11) の規模に対し、市街地を守る防災まちづくりを目指す」「②堤防を越える津波に対しても、村民の命や暮らしを守る防災まちづくりを目指す」「③防災まちづくりを通じて、持続的な活力の創造に結びつくことを目指す」としています。この計画を基本とし、復興へ向けた様々な事業が進んでいくこととなります。

震災ガレキについては、平成 23 年 5 月に本格的な処理を開始し、震災から約 3 年後の平成 26 年 5 月に処理 (16 万 7,336 トン) が全て完了しました。処理にあたっては、県内外多くの市町村にご協力いただきました。

応急仮設住宅については、平成 23 年 6 月までに村内 5 か所に完成し、213 戸、約 500 人の被災者の住居が確保されました。避難所は平成 23 年 7 月に全て閉鎖となりました。

(7) 生活基盤再建、街並み再生及び津波防災への取組み

野田村では全国の自治体からの派遣職員や村採用の任期付職員など、多くの応援職員の力をお借りしながら、高台移転、区画整理、都市公園など、国の復興交付金等を活用し、被災者の生活再建や街並み再生に向けた事業を進めてきました。これらの事業は、いずれも津波防災の取組みへつながるものです。

いわゆる高台移転と呼ばれる防災集団移転促進事業については、村内3か所に合計98戸分（自力再建住宅・災害公営住宅）の高台団地を造成しました。村内最大規模（74戸分）の城内地区高台団地は平成28年4月に災害公営住宅の入居が始まり、新たな生活がスタートしています。また、村内沿岸北部の中沢地区と南部の下安家地区においては、漁業集落防災機能強化事業として宅地の嵩上げと高台造成を行いました。

村中心部の城内地区では土地区画整理事業を導入し、中心市街地の街並み再生と併せ、山側に向かって複数の道路を整備することで、避難路を確保し、安全で安心なまちづくりを実現しています。

野田村の防災まちづくりで最も大規模かつ特徴的と言えるのが「都市公園事業」です。野田村中心部の沿岸には、1線堤の役割となる防潮堤（現在嵩上げ整備中）と2線堤の役割となる国道45号・三陸鉄道があります。万が一、津波が2線堤を越えてくる場合でも、その衝撃を和らげる区間の確保と、高盛土によるエネルギーの軽減、避難時間の延伸を目的に、ポケット状の都市公園を整備しました。高盛土は3線堤と呼ばれ、3つの堤防で市街地を守ります。

この公園（十府ヶ浦公園）は、2線堤沿い、南北縦長に整備し、その面積は19ヘクタールと大規模なものになっています。平常時は、子どもたちの遊び場や、休憩・展望の場、海浜活動の場など、多目的に活用できるよう整備しています。

(8) これからの防災に向けて

震災から時間が経過し、復旧・復興が目に見える形になってきた昨年（平成28年）は、4月に発生した熊本地震をはじめ、改めて災害の恐さを感じさせられた年でした。そして、災害は地震津波だけではないと思い知らされたのが、「台風第10号」災害でした。観測史上初めて東北地方の太平洋側に上陸したことで知られるこの台風により、野田村でも大きな被害となりました。台風第10号により最大の被害を受けた岩泉町の下流域にあたる下安家地区では、河川の氾濫により住家被害のほか、東日本大震災から復旧したさけ・ますふ化場が壊滅的な被害を受けました。

大雨災害、土砂災害など、災害は多種多様であり、それに対応できるよう事前の備えが必要です。ハザードマップについては、東日本大震災後に津波防災マップを作成しましたが、土砂災害に対応するハザードマップも必要であることから、平成27年10月に津波・土砂防災マップとして、津波と土砂災害の避難場所を示しました。

情報化対策については、Jアラートからの情報や避難勧告等を各種情報端末へ一斉に配

信するシステムを構築しました。これにより、緊急速報メール、登録制メールのほか、村内各戸に設置している IP 告知端末（のんちゃんネット）など、複数の情報端末へ即時一斉配信が可能となり、休日・夜間の職員不在時であってもリアルタイムで情報配信することができます。また、行政の基盤となる住民情報や財務会計等については、自治体クラウドを構築し、遠隔地のデータセンターに情報基盤を置くことにより、有事の際も行政情報が失われることの無いよう、災害対策を講じています。

また、災害対策の要となる地域防災計画については、各種アンケートをもとにした震災時の問題点や県の防災計画見直し内容を計画に反映させるとともに、計画本体の量を減らしつつ、具体的行動はマニュアルに委ねるなど、より実効性のある計画を目指しています。平成 29 年度には「野田村版 BCP（大規模災害時業務継続計画）」や「災害時受援計画」を策定し、その内容を防災訓練に取り込むことを予定しています。

東日本大震災から 6 年が経過しました。災害対策すべきことは増加の一途ですが、あの震災を決して忘れることなく、今後の災害対応に活かしていくことが、震災を経験した私たちの責務と考え、安全・安心な村づくりを進めていきます。



現在の様子（野田村役場から）