



震災復興に活かされた市民力・地域力 東松島市防災・減災対策視察報告書



東松島市役所庁舎前、古山副市長様（左から5番目）と

平成30年2月
千束地区自治会連合会

■ はじめに

東松島市と大田区は、東日本大震災からの復興を契機に、平成23年7月「災害時における相互応援に関する協定」を結んで以来、「OTAふれあいフェスタ」での交流や「絆」音楽祭の開催など、様々な相互支援、相互交流を行っており、平成28年11月には、友好都市提携協定を締結いたしました。

さて、現在大田区は、区の将来像として掲げる「地域力が区民の暮らしを支え、未来へ躍動する国際都市おおた」の実現をめざして、各種の施策を進めており、千束地区自治会連合会においても、区と連携をとりながら、自治会・町会を中心として様々な地域活動に取り組んでおります。特に、いつ起こってもおかしくないと言われている首都直下地震に備え、地域の防災機能の充実・強化に努めているところですが、解決すべき課題が多くあります。このため、千束地区自治会連合会は、東日本大震災からの復興のまちづくりに取り組んでおられる東松島市に赴き、その先進事例を学ぶ機会をいただきました。

今後も、東松島市と大田区は友好都市として、さらに絆を深め、助け合いながら、市民レベル、区民レベルでの交流が続きますことを祈念いたします。

平成30年2月

千束地区自治会連合会
会長 青木輝代

■ 目 次

視察行程	1
視察第1日	
副市長様ごあいさつ	2
東松島市の防災・減災対策	3
視察第2日	
被災者に学ぶ	9
質疑応答	17
「絆」を礎に～復興への証し	19
東松島市のみなさまへ	20

■ 視察行程

1 視察日

平成29年10月5日(木) から10月6日(金) まで

2 参加者

千束地区自治会連合会

青木輝代(北千束東自治会)

深澤富治(北千束北自治会)

林義雄(南千束東自治会)

本間保(大岡山北口商店街振興組合自治会)

山本公一(北千束中自治会)

土屋正史(千束西自治会)

伊藤正和(石川町会)

田中忠昭(長原自治会)

3 視察項目

第1日目 東松島市の防災・減災対策

第2日目 被災者に学ぶ

4 視察先

東松島市役所

野蒜市民センター

震災復興伝承館ほか

5 講師

小野弘行様(行政専門員 震災時 総務部長)

菅原節郎様(前市議会議員)

■ 視察第1日 10月5日(木)

視察第1日、市役所に到着すると、古山副市長様自ら玄関前までお出迎えいただき、歓迎の意を表されました。

【副市長様ごあいさつ】

大田区の皆様には、震災直後から毎週のように区民の皆様がボランティアとして来ていただきありがとうございました。また、その後も企業の皆様をはじめ、多くの区民の皆様からご支援いただくとともに、今日まで区の職員さんを派遣いただいています。また、絆音楽祭をはじめとして市民レベルでの交流が続き、平成28年11月、大田区と東松島市が友好都市提携協定を締結させていただきました。これからも交流を続けさせていただければと考えています。東松島市では1,109名の方がお亡くなりになるなど甚大な被害に見舞われたにもかかわらず、現在復興は順調に進んでいます。住まいの復興は概ねめどがついたところで、今後は観光振興、就労の場の確保などに努めてまいります。防災には自助、共助、公助がありますが、特に共助、いわゆる市民力が必要と考えています。共助の大切さを学んでいただき、いかに地域の中で災害に備えることができるか、今回の視察が少しでもお役にたてればと思っています。



古山副市長様を囲んで

【東松島市の防災・減災対策】



副市長様ご挨拶の後、震災当時総務部長として陣頭指揮にあたっておられた、行政専門員小野弘行様から、市の防災・減災対策について講義をいただきました。

(1) 想定を超えた津波被害

震災時、私は災害対策本部の総務部長として市長の補佐役となり、対外的な交渉や収集した情報を市長に提供するなど震災対応をしてきました。震災前の防災対策ですが、平成15年に発生した宮城県北部連続地震を教訓に、86か所の自主防災組織を立ち上げ、地域防災計画の見直し、訓練と啓発活動を実施してきました。そのような中、東日本大震災が発生しました。マグニチュード9.0、震度6強の



市内の被災の様子（小野専門員作成視察資料より）

揺れ、野蒜地区は10m以上の津波が来ました。自衛隊の松島基地を乗り越えて市街地まで到達しました。想定していた倍以上の高さでした。津波等で亡くなった方は1,109人です。建物被害も多くが津波によるものです。特に野蒜地区は最大の被災地区で515人の方が亡くなりました。また、浸水地域は市街地の65%に及びました。

(2) リーダーの決断と責任

当時の災害対策本部は、市長を先頭に関係機関が集まり100日間運営しました。災害時はトップダウンです。人命救助ですから、迷っている時間はありません。最終的な責任も含めて首長が判断すべきというのが当時の市長の考え方でした。初動対応は全て市長がトップダウンで指示をします。さらに、自ら毎日防災無線で、市民へ本部の情報提供と協力要請をしました。また、東日本大震災で、国の災害関係法が実情に合っていないことが判明しました。このため、内閣府の担当政務官をはじめ、国に情報を提供して激甚災害法等の運用緩和の要望を東松島市から発信し続けました。



当時の市長と小野専門員（小野専門員作成視察資料より）

(3) 避難所の自主運営と相互協力

避難所は延べ118か所開設しました。当時職員数は340

人程度で、避難所に職員を配置するのは不可能でした。市はこのような状況を想定し、市民協働推進に取り組んできました。この結果、自治会又は自主防災組織の代表のもと市民が自ら避難所本部を運営し、市災害対策本部が避難所に必要な物資を提供し、施設管理者が学校や市民センター等の施設・設備を避難所に提供し支援する三位一体の自主的な避難所運営を行うことができました。また、今回の災害の大きな特徴は、沿岸部の避難所が被災し、都市・農村部に避難したことです。普段おつきあいのない、知らない場所に避難することで、新たな地域ぐるみの共助が発揮される結果となりました。



新しい防潮堤

(4) 震災経験を活かした支援

一番早く職員として支援に来ていただいたのが、熊本県内の県市町村の方々でした。熊本地震の際には、恩返しの意味も含めて西原村に職員を派遣しました。最初に行ったのが私を含めて3人でした。初動時のトップダウン、国と防災関係機関との連携、被災者への情報提供など、経験したことを全て伝えました。大災害時は過去に被災した自治体が大きな力になります。

(5) エネルギーの自給

今回の震災で我々が最も苦慮したのがエネルギー問題です。3週間、電気が点かず水も出ませんでした。このため、エネルギーは自給自足しようという考え方に転換しました。その先進国がデンマーク王国です。震災時多くの支援をいただきました。災害を考えた時には地産地消の新しい発電システムを計画し、内閣府から環境未来都市の指定を受けました。また、ソーラーやバイオ、風力発電を意識し、エネルギー自給率を高めようという目標を掲げてまちづくりに取り組んでいます。



ソーラー発電による津波監視カメラ
(小野専門員作成視察資料より)



市役所庁舎前の風力
・ソーラー発電

(6) 市・地域・学校の連携による防災訓練

現在、防災教育推進の原動力となっているのが中学校、高等学校の生徒です。小学校児童に放課後児童クラブなどの機会を利用しながら防災教育の推進にあたっています。また、今回の震災では中学生が物資を運搬するなど大活躍でした。中学生の力は大きなものがありました。

また、毎月11日を市民防災の日と決めました。市民防災組織が定めて様々な啓発を行っています。大々的なイベ

ントではなく、家庭で3日間分の備蓄食料があるかの確認、避難所までの経路の確認などです。そのほか、学校、市、自主防災組織が三位一体となって総合防災訓練を毎年実施しています。

(7) 備蓄倉庫の整備

防災拠点の整備ですが、最低3日間生き延びられる施設をということで、まず、拠点となる大きな備蓄倉庫（拠点備蓄倉庫）を1か所高台に設置しました。次に、津波に耐えられる、地域の防災倉庫（地域備蓄倉庫）を14か所整備しました。更に市内8地区の市民センター、市役所等に分散倉庫を11か所設置しました。

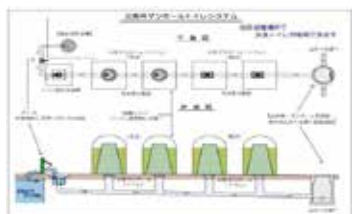


拠点備蓄倉庫（1,500㎡）と地域備蓄倉庫
（小野専門員作成視察資料より）

(8) 震災で実証されたマンホールトイレ

避難所ではトイレが大きな問題でした。組み立て式の簡易トイレは臭いや衛生上の問題が生じ大変な状況でしたので、下水道施設を利用したマンホールトイレを設置しました。防火水槽のような水槽をつくり、一つの駐車場に8個のマンホールを設置し、その上にボックス型のトイレを置き、手押しポンプで水を水槽に貯めて下水道に流す方式にしました。

またソーラー発電施設があり、夜間でも使用できます。



マンホールトイレ（小野専門
員作成視察資料より）



(9) 相互応援体制の整備

現在、北海道から福岡まで13自治体と相互応援協定を締結しています。また、熊本地震で顕著になった受援と支援体制の整備は非常に大きな課題でした。支援に行っても支援に来た職員を使いこなせない状況が発生しました。そのような中、内閣府が設置する地方自治体のための災害時受援体制に関するガイドライン策定の委員として意見を言わせていただきました。

(10) まちぐるみの移転

被害の大きかった野蒜地区はまちぐるみの移転をしました。公営住宅、学校を建設しました。さらに警察・消防署、高齢者施設、保育所など昔あったまちをそのまま移転する考え方で整備をしています。また、JRの協力を仰ぎ、以前あった二つの駅を高台の新しいまちに移転していただきました。

(11) 復興支援の絆を礎に

最後に、震災後、大田区の皆さまから官民をあげてご支援をいただいた6年余の絆を礎に、大田区の皆さまと友好都市提携を締結させていただきました。大田区職員の震災当時からの支援、区民の皆さまのボランティア支援をいた

できました。これからも末永いおつきあいをさせていただきます。



市役所にて講義を傾聴する千束地区自治会連合会

■ 視察第2日 10月6日（金）

視察第2日には、野蒜市民センターに赴き、被災された方から当時の状況や復興までの経過等について、お話しいただきました。

【被災者に学ぶ】

講師の菅原節郎様は、平成29年4月まで市議会議員を務められました。また新東名地区にお住まいになっており、自らも被災されながら地区をまとめ上げられました。



(1) 黒い津波の壁

東日本大震災から6年7月が経過しましたが、大田区の皆さまには親身になったご支援をいただき感謝しています。今でもボランティアの方が地区の行事に参加いただいております。

さて、3月11日は定例議会の最終日でした。市庁舎3階にある議場は、強い揺れがかなり長く続きました。市長が演壇に立っておられたのですが、演壇の下に潜り込んで、みんなも同じようにしました。揺れが続いたあと議会は休会となりました。

家族や地域が心配になり車で帰ってみると、家は倒壊せず残っていました。この地区はたびたび大きな地震に見舞われていたので、耐震工事が進んでいました。災害時は、自分の身は自分で守る。自分の身が守れたら、近所の高齢者等の安否を確認するのが我が家のマニュアルでしたので、家族はそれを忠実に守って隣近所を回っていました。2軒隣りの高齢者の安否を確認に行き、避難を促したのですが高齢を理由に腰をあげてくれず、帰ってくるのが遅れたとのことでした。自分は家族の安否を確認したので、地域を見回ることになりました。家族には先ほどの高齢者を説得し、避難しないなら、その時点で市指定の避難所へ行くよう話し、私はその場を離れました。それが家族との最後の会話になりました。

私は自分の地域に行き、避難を呼びかけながら指定の避難所に行こうとしたらものすごい渋滞でした。そこで東名地区に行き、避難を呼びかけていると、消防団の「来た」という声と同時に水があふれてきました。車が浮き加減になったので、3軒先の友達の家で腰まで水に浸かりながら歩いて到達しました。2階のベランダから外を見ると、津波は真っ黒い壁のようでした。2階程度の高さの津波の壁が幾度も押し寄せ、全く現実感がありませんでした。近所の家が流されて、隣の家がぶつかり、屋根に上がる準備をせねばと考えながら、フェンスに足をかけて寒さに震えて

いました。幸いその家は流されずに済んだのですが、家が流される音、叫ぶ声が辺りにこだまして、地獄絵図とはこういう状況なんだと思いました。



市内の被災の様子（小野専門員作成視察資料より）

(2) 漁協で過ごした第一夜

薄暗くなってきて波も少し収まってきたので、もっと安全な近くの漁協の建物に行きました。30人くらいの方が避難しており、着るものもなく、濡れた状態で一夜を過ごしました。次の日は晴天でした。漁協は海岸からすぐのところにあつたので、そこから内陸部の野蒜小学校へ避難することになりました。市街地までは真っ直ぐな道路ですが、家が流されて道路が見えない状況でした。



旧JR仙石線線路跡



最初の避難所旧野蒜小学校建物

(3) 野蒜小学校へ

野蒜小学校には、1,000人くらいの方が避難していました。小学校の体育館はごった返していました。校庭の半分は瓦礫で埋め尽くされており、一番高いところで車が5台くらい積み上がっており、どうすればこんなに積み重なるのかと思いました。とりあえず、避難者の人数の把握や、行方不明者の搜索など、様々なことをしなくてはならなかったので、組織をつくることにしました。



被災当時の野蒜小学校（小野専門員作成視察資料より）

市全体で1,133人の死者・行方不明者が出たのですが、この野蒜地区だけで515人でした。10数年前から宮城県沖地震を想定し、防災には市をあげて取り組んできておりました。それでも致死率の高い地域になってしまったのは、防災意識の高揚だけでは済まない、当時市長は想定外を繰り返し言っていましたが、我々の仕事は、想定外も想定していく必要があると思いました。

(4) 野蒜小学校で過ごした6日間

避難所生活は、衣と食を提供することから始めました。各教室から係を出していただき、その人たちと、食料はどこにあるか調べました。この地域は浸水区域だったので、歩いて山間部へ行って調達しました。また、流された冷蔵庫から持ってくるなどして、何とか食いつないでいました。着るものは、浸水しなかったご家庭から持ち寄っていただき、皆さんにお配りしました。

市役所から食糧が届いたのが3日目でした。賞味期限の切れた食パンが届きました。食パンを頭数で割ってみると、1/4枚しか皆さんに行き渡らないことがわかりました。1/4枚の食パンなんて腹の足しにもなりません。子どもたちに分けて大人たちはほとんど食べませんでした。翌日は固くなったコンビニのおにぎり、2人で1個を分けました。次の日に来たのは魚肉ソーセージ、はさみで切って1人3センチくらい。そんな状況でした。



避難所の様子（小野専門員作成視察資料より）

自分の家族がどうなっているのか分からない方が多くおられたので、安否不明のご家族がいる方のために受付をつくりました。また、衛生班をつくり、こういった状況なので快適にはいきませんが、なるべく皆さんがお互いを気遣いあえるような状況をつくるために様々な組織をつくって過ごしました。



避難所の様子（小野専門員作成視察資料より）

唯一避難所と外をつなぐ手段として非常時用のトランシーバー1台を発見したので、市役所に避難所の状況、病人や薬の不足状況を知らせました。避難所ではプライバシーの確保はできませんが、唯一良い点は、食糧や衣料などの支援の手が届きやすいことです。野蒜小学校では6日間過ごしました。

(5) 4か月半続いた避難所生活

その後、余震が続き、学校建物が心配になりました。野蒜小学校避難所の責任者でしたので、教育委員会と交渉し、バスを確保して内陸部の中学校へ移動することになりました。ところが避難者からは家族が心配なので、ここを動きたくないが、今ある教室の班編成のまま、移転先で生活できるなら移ってもよいということでした。6日間でもコミュニティができるんだなと思いました。

鳴瀬第一中学校へ移動しましたが、新学期が始まり、教室を開けることになり、4月中旬には隣まちの体育館と鳴瀬第一中学校の体育館を開けていただきました。避難所生活は、7月30日まで続きました。



野蒜地区の公営住宅

(6) 災害公営住宅へ

市では災害公営住宅の建設を進め、8月には、被災者の多くは災害公営住宅に入居しました。このように早く入居できたのは、東松島市は平坦地が多いからです。石巻市の半島地域は山が多く、土地を確保するのが困難でした。また、3月11日は勤務日で市役所職員が庁舎におり、被害にあった職員はほとんどいませんでした。それが復興には大きかったと思います。岩手県大槌町は町長をはじめ多くの職員が亡くなっています。

(7) 避難所で威力を発揮した女性の力

避難所運営の際、女性の力は大きいと思います。男はどうしたらよいのかと考えてばかりで役に立ちません。その点、女性は、洗濯しなければ、子どもの食べ物を確保しな

ければなど、現実感あふれる活動ができます。また、ネットワークをつくるのが早い。情報を流したいと思ったとき、女性の方を通じて流した方が早く正確でした。

(8) 自治体連合による支援

災害時の支援は1対1ではなく、例えば、大田区は東松島市だけでなく、東御市や美郷町など、様々な自治体と友好都市を結んでいます。大田区、東松島市、東御市、美郷町が自治体連合をつくれれば、災害時にもっと強いのかなと思います。そしてこのような連合体が各地にできれば、有機的な連携がとれると思います。

(9) 真の復興はコミュニティの再生

長い期間、避難所におりましたので、今でも当時の避難所の仲間と頻繁に会っています。災害公営住宅に移った8月から6年以上が経過して、これからの問題というのはコミュニティの再生です。もちろん衣食住を提供することも大事ですが、コミュニティを再生していくことが、真の意味での復興だと思います。



菅原節郎講師を囲んで

■ 質疑応答

講義のあとの質疑応答をご紹介します。

質 マンホールトイレの設置状況は。

答 体育館、運動公園にはほとんど設置しました。現在学校への設置に取り組んでいます。

質 安否確認への市の対応はどうしましたか。

答 全国から安否確認の連絡がありました。個人情報のためお知らせできません。被災者から電話していただくようにしました。今は避難者名簿に氏名等公表の有無欄を記載しました。

質 震災前と後で、防災訓練の一般の参加はどうですか。

答 震災から6年経つと意識が変わってきます。町会役員の皆さんは頑張っており取り組んでいますが、総合防災訓練参加者は現在人口40,000人に対し8,000人位です。学校と連携し日曜日を登校日にして訓練に参加していただくなどの工夫をしています。

質 年月が経つにつれて意識が薄れていくと聞きますが。

答 意識は薄れてきています。代が変わるとつき合いが変わる中、いかに地域で共助が発揮できるかが今後の課題です。

質 今も不明者の検索は続いていると聞きましたが。

答 陸は全ての地域を検索しました。海も定期的に検索していますが厳しい状況です。

質 海中の瓦礫はどうなっていますか。

答 カキの養殖場や航路を整備するため瓦礫は撤去しました。

質 同じ場所を警察、消防等が重なって行動している光景をテレビで見ました。一本化して行動することはできませんか。

答 本部で、関係機関から情報をいただき次の行動計画を

作り、それぞれ専門機関が行動します。そういった意味での情報共有です。

質 震災時の初動3日間で最も必要なものは何でしたか。

答 水が必要です。特に、病院には水と電力を優先して供給しました。また、井戸がある家庭からポンプアップして水を確保しました。

質 震災時に窃盗があると聞いたがどうでしたか。

答 結構多かったです。まずガソリンがずいぶん盗まれました。また信用金庫から何千万という大金が盗まれました。

問 障害のある方への対応はどうでしたか。

答 民生委員の方もおられたので何とか対応できました。ただ、精神疾患の方へのノウハウがなかったものですから、普段からそういう方へのケアについて学ぶ必要があると思いました。

問 避難所での着るものはどうしていましたか。

答 着替えができる余裕はありませんでした。着るものが届いたのは一週間後でした。

問 情報を伝える方法や時間帯はどうでしたか。

答 各班から係を出していただき、あるときは全体で情報を共有し、特定の係から言っていただくこともありました。災害時は船頭が多いと混乱する。指揮命令系統は1本が大事です。



■ 「絆」を礎に～復興への証し



震災遺構として保存された
旧野蒜駅プラットホーム
後ろの石碑は建設中の震災
復興モニュメント
(平成29年11月復興祈念
公園として整備)

高台に移転した
新野蒜駅



まちの機能をまるごと
移転した野蒜地区



被災した野蒜小は宮戸小と統合し、オール木造の「森の学校」(宮野森小)として生まれ変わりました。

ブルーインパルスの飛行機雲も復興の証し



東松島市のみなさまへ

この度の視察では、東松島市の古山副市長様、小野専門員様、菅原様には大変お世話になりました。そして、この視察を全面的にコーディネートいただき、最初から最後まで公用車でご案内していただいた商工観光課の大久班長様、ありがとうございました。また、大田区から派遣されている中川さん、石黒さんも随行いただき感謝申し上げます。今回の視察で学んだことを千束地区の防災活動に活かしてまいります。

千束地区自治会連合会

野蒜地区の空撮写真（東松島市提供）



※現仙石線（黄色いライン）の北側が、復興後の新しい街並みです。

東松島市防災・減災対策視察報告書

平成30年2月発行

企画・制作 千束地区自治会連合会

事務局 千束特別出張所 TEL03-3726-4441