

2011

東北地方被災地調査報告書



作成：菅原 直敏

写真：石巻市内に掲げられた看板

はじめに

2泊3日(車中1泊)の日程で、東日本大震災の東北地方の被災地の現地調査を実施した。調査目的は、神奈川県被災地支援の状況把握と神奈川県の震災対策に生かせる知見の習得である。車で向かうことと、調査の効率性をあげるために、大和市議会議員の佐藤正紀議員と山本光宏議員と共同で現地に向かった。

初日の調査先は、かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センター(愛称：かながわ金太郎ハウス)である。同施設は、①神奈川県民のボランティア支援、②被災地ボランティア活動の情報収集と発信及び③被災地関係機関・団体との総合連絡調整を主な事業目的として7月24日に、岩手県遠野市に設置された。現地の職員に対応して頂き、支援活動の状況などについて意見交換を行った。

次に、大槌町、釜石市、陸前高田市及び気仙沼市といった岩手県と宮城県の主要な被災地を視察した。特に大槌町と陸前高田市は役所自体が被災しており、行政機能の復旧に依然として時間と労力が必要とされていた。また、役所の被災が免れた自治体においては、職員との意見交換を行ったが、市民や職員の多くが亡くなっており、人的な支援を必要としていた。

2日目の最初の調査値は石巻市である。石巻市役所で職員との意見交換を行ったほか、津波を耐え抜いた石ノ森漫画館や津波で甚大な被害を被った門脇小学校等を中心に視察した。また、余談であるが、石巻市役所の庁舎は百貨店の店舗を改装して利用しており、ファシリティマネジメントの視点から興味深い事例であった。

最後に、名取市の被災の現状を視察した。田んぼの中に船舶が放置されたままになっているなど、依然として復旧の過程にあることが窺えた。

今回の調査を通じて、私が持っていた問題意識は、行政の役割として如何に被災直後に住民を救っていけるのかという視点である。その為には、今回の震災の教訓を如何に次なる災害に生かしていくかという姿勢が必要不可欠である。震災後の惨状を鑑みると、本県も含めた各自治体の取り組みは「支援活動」に傾注しがちであるが、並行して被災の教訓を如何に自分達の自治体の防災対策や復旧対策に生かしていくかという取組が求められる。

最後に、今回の調査では、非常に多くの方々から様々な知見を得ることをできた。また、佐藤正紀議員の運転により、被災した現地を効率的に調査することもできた。このようなご協力に対して深く御礼を申し上げる次第である。多くの方々の命と被災を無駄にすることがないように、神奈川県災害対策に活かしていきたい。

2011年8月吉日

菅原 直敏

目次

はじめに

序章 調査の概要	1
第1章 かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センター	2
第1節 調査の概要.....	2
第2節 かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センターの概要.....	2
第3節 金太郎ハウスの現状.....	3
第4節 総括.....	3
第2章 大槌町及び陸前高田市	4
第1節 調査の概要.....	4
第2節 大槌町と陸前高田市の共通した被害～庁舎の被災.....	4
第3節 総括.....	5
第3章 釜石市及び気仙沼市	6
第1節 調査の概要.....	6
第2節 釜石市と気仙沼市の共通点.....	6
第3節 総括.....	7
第4章 石巻市及び名取市	8
第1節 調査の概要.....	8
第2節 地域防災計画の有用性.....	8
第3節 石巻市と名取市の被災状況.....	8
第4節 石巻市役所～民間建物の有効活用.....	9
第5節 総括.....	10

序 章 調査の概要

○調査概要

項目	内容
調査目的	1. 神奈川県 of 被災地支援の現状把握 2. 神奈川県 of 災害対策に生かせる知見の習得
調査期間	2011年8月1～3日
調査地	① かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センター ② 岩手県釜石市役所及び被災現場 ③ 岩手県大槌町被災現場 ④ 岩手県陸前高田市被災現場 ⑤ 宮城県気仙沼市役所及び被災現場 ⑥ 宮城県石巻市役所及び被災現場 ⑦ 宮城県名取市被災現場
調査項目	① かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センターの現状 ② 被災地の現状

○調査行程

日時	調査先	移動手段	備考
8月1日		自動車	夜発、車中泊
8月2日 【午前】	① かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センター		
【午後】	② 岩手県釜石市役所及び被災現場 ③ 岩手県大槌町被災現場 ④ 岩手県陸前高田市被災現場 ⑤ 宮城県気仙沼市役所及び被災現場		宿泊地：仙台市内
8月3日 【午前】	⑥ 宮城県石巻市役所及び被災現場	自動車	
【午後】	⑦ 宮城県名取市被災現場		

○参加者

菅原直敏、佐藤正紀大和市議会議員、山本光宏大和市議会議員、制作スタッフ 計4名

第1章 かながわ東日本大震災ボランティアス

テーション遠野センター

第1節 調査の概要

かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センターを訪れ、神奈川県民活動サポートセンターボランティア活動サポート課角田重樹氏より施設の概要説明を受け、施設を視察しながら意見交換を行った。

第2節 かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センターの概要

かながわ東日本大震災ボランティアステーション遠野センターは、①神奈川県民のボランティア支援、②被災地ボランティア活動の情報収集と発信及び③被災地関係機関・団体との総合連絡調整を主な事業目的として7月24日に、岩手県遠野市に設置された。愛称はかながわ金太郎ハウスである。平成25年度を目途に設置されている。

定員は40名。神奈川県から2泊5日(車中泊2日)の日程で、ピストンバスによってボランティアがやってくる。遠野市が選ばれた経緯であるが、神奈川県から比較的遠い、岩手県の各沿岸地域に、車で1時間圏内という距離にあり、遠野市から土地の無償貸与を受けているためである。

施設内は、事務局及び共同スペースと3つの宿泊部屋(20名部屋1つと10名部屋2つ)があり、別棟に食事や会議をするスペースがある。プレハブ自体は、中古の素材を使用しており、2年間のリース料で700万円程度とのことであった。



写真：手前が金太郎ハウス、奥は静岡県の施設(左)／金太郎ハウスの入り口(右)



写真：施設内の風景、職員より説明を受ける(左)／ソーラーパネルを設置(右)

第3節 金太郎ハウスの現状

現在は夏休みということもあり、学生を中心として施設には常にボランティアがやってきている状態である。被災現場に向かい、ボランティア活動に従事している。現在は、申し込みが超過しているようであるが、9月以降は定員割れもあり得るとのことであった。

また、金太郎ハウスの横には静岡県の同様な施設が設置されていた。現在は特に横の連携はなく、各自治体が独自の活動を行っているとのことであった。

さらに、施設の前には神奈川県が推進している太陽光パネルが設置されていた。業者からの無償納入とのことであるが、施設の電力量の1割程度を賄える発電量とのことであった。

今後の展望としては、目標期限の平成25年度までに被災自治体のニーズをくみ上げながら、神奈川県の支援拠点として活動していくとのことであった。

第4節 総括

県民のボランティア活動に向かうニーズを汲み取り、県として活動の拠点を設置したことは政策として妥当であると考えられる。また、費用面においても、プレハブの設置費用等低額に抑えられており、費用対効果の面でも妥当であると思われる。

但し、設置期間の2年の間に、被災地の状況やニーズも段々と変化する可能性も高く、ボランティアの量や質ともに、変化が求められるようになることが予測される。地元の社会福祉協議会とも連携をとっているようであるが、刻々と変化する現場に合わせて、同施設の役割も柔軟に変化させていくことが更なる効果的な施策運営の鍵であると考えられる。

また、復興が進むに従って現場で必要とされるボランティアの量も減ってくるものが予測されるが、隣接する静岡県の施設との連携によって、両県にとって効率的な運用方法を検討することも必要であると考えられる。

第2章 大槌町及び陸前高田市

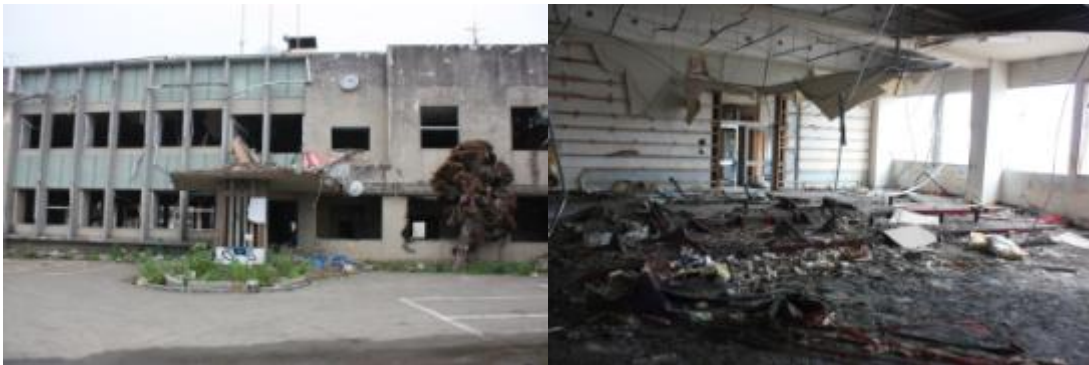
第1節 調査の概要

釜石市の調査後、岩手県大槌町を訪れ、被災地域の視察を行った。続いて陸前高田市の被災地域の調査を行った。

第2節 大槌町と陸前高田市の共通した被害～庁舎の被災

大槌町と陸前高田市の被災の共通点は、役所自体が被災したため行政機能が完全に停止してしまった点である。地域防災計画は、基本的に庁舎が存在し、役所の職員もある程度生存していることを前提としているため、両自治体の事例のように庁舎自体が被災し、その職員の大半も被害に遭った場合には、多くの点で計画の遂行に支障を来すことになる。

第3章で紹介する塩釜市や気仙沼市の庁舎は、大きな被災を免れ被災対策に比較的迅速に対応できたことを考えると、庁舎の設置位置は非常に重要な問題であるといえる。



写真：被災した大槌町役場(左)／役場の中(右)



写真：被災した陸前高田市役所(左)／役所の中(右)

第3節 総括

大槌町は庁舎が被災し、多くの職員及び市民の生命が失われた。災害対応にあたる際のリーダーである町長や幹部職員の大半が亡くなってしまった。副町長が職務代行を務め、現在は総務課長が職務を代行している。町長選挙が8月28日に実施されることになり、仮設の役場にも町長選挙の告知が行われていた。また、陸前高田市も庁舎が被災し、被災後の復旧活動に大きな支障をきたした。

これらの経過を勘案すると、津波の危険性が指摘される自治体の庁舎のあり方は改めて考えられるべきである。被災後の役所の有無は、復旧・復興活動の円滑性に関わる重要な問題であり、早急に対応すべき重要な課題である。

例えば、役所のデータのバックアップ機能を充実させることや、庁舎の移転は困難であっても、役所機能の一部を内陸に分散することは、比較的予算もかからず可能である。

神奈川県内においても、神奈川県庁だけでなく、県内のいくつか自治体の庁舎が津波が起こった際に被災をする可能性が高い場所に立地している。被災地の教訓を生かし、庁舎の立地のあり方について県でも取り上げていきたい。

第3章 釜石市及び気仙沼市

第1節 調査の概要

かながわ金太郎ハウスの調査後、岩手県釜石市役所を訪れ、釜石市議会事務局長の岡崎貞夫氏より、被災当日の議会の状況や釜石市の被災の現状等についての意見交換を行った。また、釜石市内の被災現場を視察した。

続いて、宮城県気仙沼市役所を訪れ、気仙沼市議会主査村上充氏より被災当日の気仙沼市の現状等について意見交換を行った。また、気仙沼市内の被災現場を視察した。

第2節 釜石市と気仙沼市の共通点

釜石市と気仙沼市は、大きな被災を受けたものの、役所が大きな被災を免れたという点で共通している。その為、震災直後は役所の中に滞在することを余儀なくされたものの、その後は、役所が被災した自治体と比較して円滑に復旧作業に入ることが可能となった。

両役所とも、比較的高い場所に立地しており、そのことが幸いして被災を免れた。特に、釜石市役所に関しては、目の前の建物が被災し、大きな損壊を被っており、この高さが大きな命運を分けたと言える。但し、震災当時に役所以外にいた職員やその家族は当然被災しており、中には亡くなった方もいる。



写真：釜石市役所(左)／気仙沼市役所(右)



写真：釜石市役所の入り口から撮影、目の前は被災(左)／気仙沼市内には船が陸に(右)

第3節 総括

釜石市と気仙沼市については、役所の被災を免れたことが、その後の復旧活動への比較的迅速な移行へと繋がった。この点において、役所の立地の重要性を改めて確認できた事例と言える。

しかし、仮に今回の震災が深夜などに起きていたら、職員の多くも亡くなっていた可能性も高い。特に地方都市では職員の職住も近接しているため、このようなリスクについても検討する必要がある。役所が残っても、その中で働く職員がいなければ、結局は同じことだからである。

本県においても、県西部の町を中心に、職員の職住が近接していると想定されるが、これらのリスクについては改めて検討する必要がある。

第4章 石巻市及び名取市

第1節 調査の概要

宮城県石巻市役所を訪れ、石巻市議会事務局長日野智氏より被災に関わる現状の説明を受け、意見交換を行った。また、百貨店から市庁舎に改装された庁舎内を視察した後、石巻市内の被災現場を視察した。

続いて、名取市の被災現場を視察し、帰途についた。



写真：石巻市議会事務局長と意見交換

第2節 地域防災計画の有用性

石巻市では、地域防災計画のあり方について意義深い意見を聞くことができた。災害対策基本法に基づいて、各自治体が作成することを求められている計画である。神奈川県においても、基礎自治体においても、相当量のページ数を割いて作成されるのが通例である。その中身は、多岐に渡り、一見すると災害対策に関するおおよその事が網羅されている。

しかし、大きな災害が起こる度に、その計画内容と実際の運用のあり方に関する齟齬が指摘されており、計画をより実際に即した形に改めていくこと等が求められてきた。

石巻市でも、被災時に計画に基づく運用を行おうとしたが、実際には多くの点で機能しなかった部分があることを指摘されていた。例えば、災害協定を結んでいる大手スーパーの物資のやり取りについても、実際は計画通りに運用されなかったりした。

第3節 石巻市と名取市の被災状況

石巻市と名取市の被災状況を視察した。

石巻市は、沿岸部の広い地域で被災をした。港の船が打ち上げられ、街の至る所で見られた。また港に面している地域では家屋や建物が流されており、その被害は甚大であった。

但し、石ノ森漫画館のように、沿岸部にありながらも建物自体は崩壊しなかったものも存在した。

名取市では、田んぼの中に多くの船やがれきが依然として残っていた。立ち入り禁止区域も多く、復旧の過程であることが伺えた。



写真：一部損壊で済んだ石ノ森漫画館(左)／全損した門脇小学校(右)



写真：門脇小学校前から臨む(左)／名取市の風景(右)

第4節 石巻市役所～民間建物の有効活用

震災の話題からは外れるが、石巻市役所は昨年3月に、東北地方の大手百貨店から建物を譲り受け、庁舎として利用している(建物の寄贈を受けた)。このような事例は全国的にも珍しいが、行財政改革の視点からは非常に参考になる事例である。



写真：百貨店の内部を改装

第5節 総括

各自治体を調査して感じたことは、先天的な要素が被災後の復旧を多く左右すると言うことである。ここで言う先天的要素とは、庁舎の設置位置や職員や特別職の居場所などである。津波対策はいくら行っても被害を完全に防ぐことは不可能である。従って、ある程度被災することを前提として、最小限の被害の中復旧に速やかに移行していける準備をすることも重要であると感じられた。

神奈川県で参考にできる点としては、神奈川県も含めた沿岸部に庁舎を設置する自治体の役所機能の一部内陸移転である。

また、地域防災計画のあり方も大幅に見直す必要があると感じられた。特に計画はあるものの、市民は当然のこととして、役所の職員も内容を把握していない者がほとんどであると想定される。地域防災計画の概要版のようなものを作成し、主たる職員等に対する理解を促進していく必要もあると考えられる。

震災後は、神奈川県や県内各自治体も「支援事業」に力を置いてきた。しかし、被災地が比較的安定を取り戻してきた中において、今後は被災した教訓を如何に本県に生かしていくのかという視点を持つことが非常に大切である。東日本大震災でお亡くなりになられた多くの方々の御霊を無駄にしない為にも、これらの教訓を次世代の安全の為に生かしていくことこそが、我々の重要な役目であると考ええる。

今後はこのような視点にも立って、議会でも取組を行っていきたい。

ご意見・ご提案をお寄せ下さい。

菅原直敏政務調査事務所

住 所：〒242-0007

神奈川県大和市中央林間2-6-27 TD コーポ 1F

電 話：046-277-9499

F A X：046-207-6689

メール：info@nao.tv

H P：http://nao.tv

(本提案書及びこれまでの調査報告書をPDFファイルでHP上に公開しています。)