

撓まず屈せず

釜石市震災誌

東日本大震災 平成23(2011)年3月11日



釜石市

撓まず屈せず

釜石市震災誌

東日本大震災 平成23(2011)年3月11日

「撓たわまず屈くせず」(不撓不屈ふたうふくつ)

どんな困難にも負けず、挫折しないで立ち向かうこと。
諦めないで困難を乗り越える。

■ ごあいさつ



釜石市長

野田 武則

平成23(2011)年3月11日、14時46分に発生した東日本大震災において、釜石市内では、死者、行方不明者、震災関連死者を合わせ、1,060名を超える尊い命を失いました。

あらためて、亡くなられた方々に衷心より哀悼の意をささげます。

明治三陸地震・昭和三陸地震の津波を経験していながらも、そこから得られた教訓を生かすことができず、結果として大きな犠牲を出してしまいました。

私たちは、将来に^{わた}亘りこのような悲劇を繰り返してはならないという固い決意をもって、東日本大震災で起こったことを記録として残し、教訓とともに後世に伝えていかなければなりません。

私は、これまで、東日本大震災からの復興を進めながら、ここから得られた教訓や、この12年間の復興の取組みをどう残していくかという課題感を常に持ってきました。

そのため、避難所を開設・運営いただいた団体や民間事業者の方々、被災者支援活動を行った町内会や自主防災組織、個人の方々など当時直接携わっていただいた方々の声を残していかなければとの思いで、復興のフェーズ毎にフォーラムを開催するなど、当時の生の声を聞きとってまいりました。

さらに、検証委員会を立ち上げ、しっかりとした

検証を行い、6編の検証報告書を取りまとめました。これらの検証から教訓を導き出し、平成28(2016)年7月には「東日本大震災釜石市教訓集 未来の命を守るために」を発行、市内の各家庭に全戸配布したところです。併せて、「東日本大震災釜石市証言・記録集 伝えたい3.11の記憶」を発行、3.11の証言を基に当時の生々しい声を記録に残してまいりました。

今回発行する釜石市震災誌は、東日本大震災発生から復興に至る期間、市などが行った震災の対応状況等について、これまでの記録を基に、「釜石市震災誌編さん委員会」の委員である有識者の先生方の知見や市民の方々の様々な意見を賜り、まとめたものです。次の世代にきちんと繋ぎながら、津波の恐ろしさ、命を守る大切さを忘れることなく伝承していただければと願うものであります。

この復興12年の間に、国の関係省庁、自衛隊、海上保安部、消防、警察をはじめ、岩手県、全国の204の自治体、150の教育機関、企業724社、NPO法人等910の団体のほか、復興まちづくりアドバイザー、復興ディレクター、地方創生アドバイザーなど有識者の先生方からご支援を賜り、特に73の市町等から、延べ819名の職員派遣を通じて、復興事業の後押しをしていただきました。また、震災後、ボランティアとしてご協力いただいた方は、

8万人を数えております。

国内はもとより、世界中から支援に来ていただいた方々、専門の先生方など多くの方々からのご支援をいただいて、東日本大震災からの復興が成り立っていることに、心から感謝申し上げる次第です。

今回の復興において、大きな励みとなったものは、市民の皆様が「^{たわ}まず^く屈せず」を合言葉に一丸となって取り組んでいただいたことです。被災された方々、ご遺族の方々が、大変悲惨な状況にもかかわらず共に歩みを進めてくれたことに心からの敬意を表するものであります。

この復興を市民の皆様がどのように受け止めたかということは、後の世代の評価に委ねますが、今回の一連の復興対応を記録に残し、来るべき次の災害に備えていかなければなりません。

東日本大震災から学んだ命の大切さを心に刻み、市民一人ひとりの幸せを願うとともに、この震災誌が、東日本大震災の伝承の役割を担うこと、そして、今後起きるであろう自然災害から誰一人として犠牲を出さないまちづくりの参考となることを祈念し、挨拶いたします。

令和5(2023)年10月



釜石市震災誌
編さん委員会委員長

岩手大学名誉教授
齋藤 徳美

二度と災禍を繰り返さないために何をなすべきか
「本震災誌」は次の災害へ備えるスタート

悪夢のような東日本大震災津波による被災から12年の月日が流れた。安全の確保、なりわいの再生、そして生活の再建を目指す復興事業も一定の前進を見た。この間、県や沿岸市町村は震災の記録となる「震災誌」を発刊し、津波遺構や津波伝承館を開設し、津波の記憶を後世に伝える事業を進めている。

しかし、筆者が気がかりに思うのは、昭和三陸地震津波以降、考えうる、ありとあらゆる対策を講じてきたにもかかわらず、多くの犠牲者を出したことへの検証が不十分であることである。釜石市でも関連死、行方不明者を含めて1,064人が犠牲になった。これは、これまでの津波対策が十分に機能しなかったことを意味し、なぜ多くの犠牲者を出したのか、二度と災禍を繰り返さないために、未来の命を守るために何が必要なのかを改めて問い直さなければならない。わが町はこのように美しい町であった、それが津波でかくも悲惨な状況に破壊された、しかし皆が力を合わせて見事に復興したとのストーリーでの紹介や箱物展示では犠牲になった方々の御霊は浮かばれない。

三陸沿岸を襲う津波は、巨大地震で海底が変動することによって発生する。津波の到来は地震後数十分であり、適切な場所に適切に避難すれば住民の人的犠牲はゼロにすることが可能である。犠牲者が出なければ、搜索、救援など直後の危機管理は大幅に減る。被災した町の再生や生活の再建に係る事業は数多くあるものの、最も重要なことは、犠牲者を出さないこと、そのために何をなすべきかを提示し、実行することである。

本震災誌では、10年余経って改めて見えてきた発災直後からの動き、住民の生活再建、まちづくりの取組みを俯瞰的に見つめなおすと共に、「未来の命を守るために」なすべき防災対応について提言することにも重きを置いた。様々な対策を講じながら、これまでも被災を繰り返している実態に鑑みれば、答えは単純明快、容易ではなく、今後も模索しスキルアップして、実践していかなければならない重い課題であるのはいうまでもない。

本震災誌が、次の災害に備えるために貢献できることを願い、期待したい。

目 次

ごあいさつ	釜石市長	001
寄稿	釜石市震災誌編さん委員会委員長	003

はじめに 釜石市の概要と津波の歴史 011

グラビア	東日本大震災前の釜石市東部地区・鵜住居地区	013
1	釜石市の概要	015
2	津波災害の歴史	018
3	これまでの防災対策	020
トピックス	釜石の過去の津波と教訓	025
	【先人の教訓】「命てんでんこ」で行動する	027

第1部 東日本大震災 029

グラビア	発災直後の状況(3月11日)	031
	被災の状況	033
4	東日本大震災	035

第2部 いのちをつなぐ	041
識者からのメッセージ	043
釜石の時系列	045
グラビア 発災翌日からの応急活動	049
5 住民の避難行動	051
6 市災害対策本部の初動対応	057
7 防災関係機関の初動対応	063
8 医療機関の初動対応	068
9 遺体の安置・火葬	074
10 避難所の開設	078
11 避難所の運営	080
12 くらしの再建支援	084
13 交通路の確保	087
14 災害廃棄物の処理	089
15 支援物資の受入れ	092
16 災害ボランティアの活動	094
17 ライフラインの復旧	096
18 犠牲者への悼み	100
19 避難生活への支援	103
20 応急仮設住宅の整備・運営	105
21 行政サービスの窓口の回復	109
トピックス 避難所運営はみんなの手で	111
証言 伝えたい3.11の記憶	113
釜石市立釜石小学校児童の避難	115
地区の事例	119

目 次

第3部 生きる 121

識者からのメッセージ	123
22 医療機能の回復	125
23 被災地訪問の対応	127
24 広域的な支援と活動	130

第4部 まちづくり 133

識者からのメッセージ	135
25 復興の財源確保	137
26 復興まちづくり基本計画の策定に向けて	139
27 復興の体制づくり	142
トピックス スクラムかまいし復興プラン	145
釜石の復興まちづくり	147

第5部 くらし 151

識者からのメッセージ	153
28 被災21地区の基盤整備	155
29 宅地の整備	158
30 復興公営住宅の整備	160
31 生活道路等の整備	162
32 学校の再開・再建	164
33 公共施設の再生	168
トピックス 釜石市の復興の特徴	171
釜石市の公営住宅の特徴	173
安全な教育の場の創出	177
地区の事例	179
コラム 東日本大震災からの復興における釜石の位置づけ	180

第6部 なりわい 183

識者からのメッセージ	185
34 雇用の確保	187
35 商工業の再建	190
36 水産・農林業の再生	193
37 企業の誘致・新規事業の展開	197
38 観光の復興	200
39 釜石港の国際貿易拠点化	205
40 三陸沿岸道路・東北横断自動車道釜石秋田線の整備	208
トピックス 三陸沿岸道路と東北横断自動車道釜石秋田線の整備	211
釜石港の物流振興	213

目 次

第7部 にぎわいと交流 215

識者からのメッセージ	217
41 市街地再生の取組み	219
42 世界遺産橋野鉄鉱山	223
43 ラグビーワールドカップ2019™ 釜石開催	225
44 教育機関等との連携	229
45 釜石オープンシティ戦略	232
トピックス 東部地区の復興	235
オープンシティ 釜石	239

第8部 安心と安全 241

識者からのメッセージ	243
46 こころのケア・保健活動	245
47 高齢者・障がい者等への支援	248
48 災害時における避難行動要支援者への支援	251
49 新たなコミュニティの形成	252
50 安心できる子育て環境づくり	255
51 地域包括ケアの取組み	257
グラビア 被災直後と復興状況	261
トピックス 安心できるまちづくり	263

第9部 未来のいのちを守るために 265

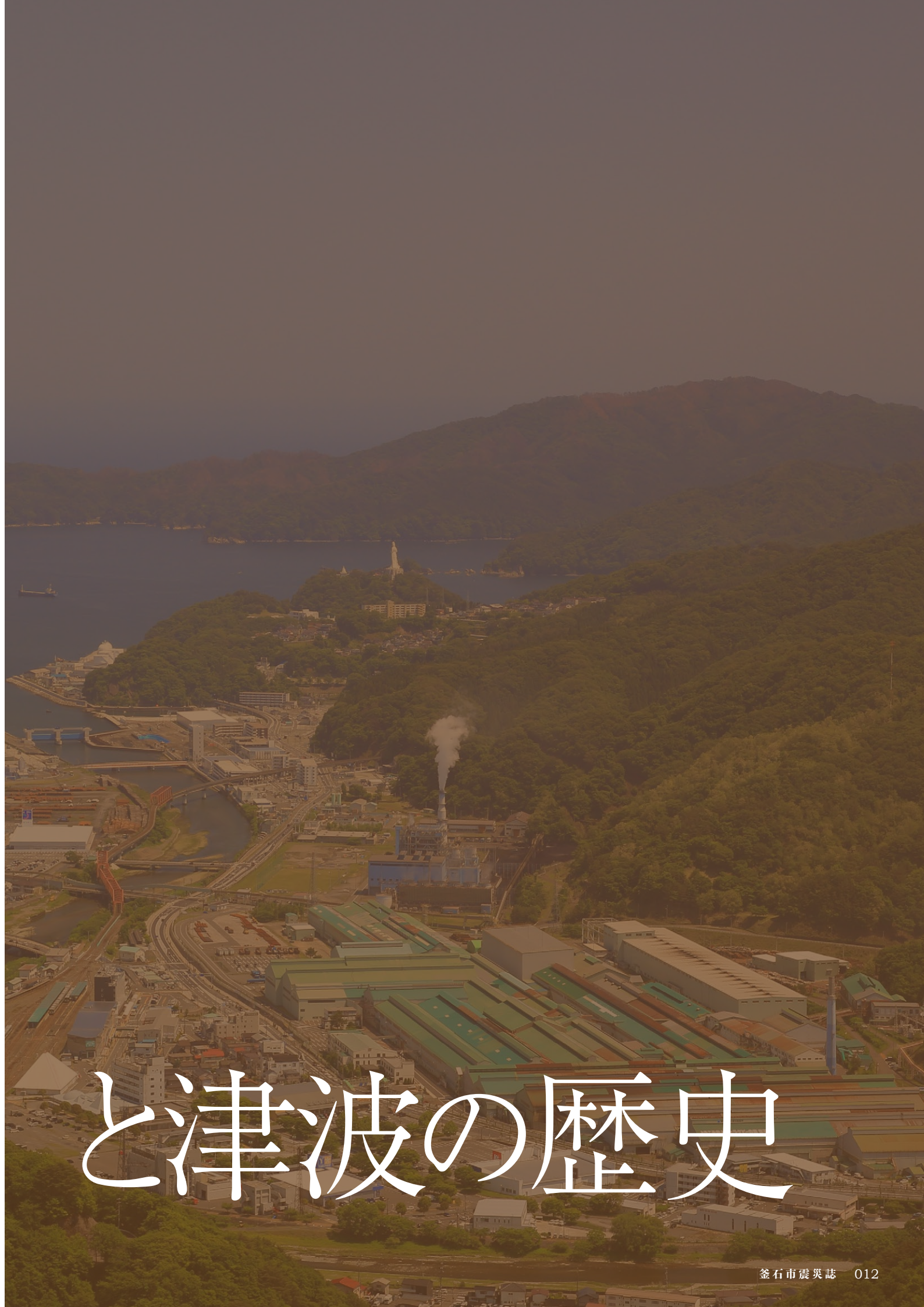
識者からのメッセージ	267
52 釜石市鵜住居地区防災センターでの被災	269
53 「釜石市鵜住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会」の提言	273
54 鵜住居小学校・釜石東中学校児童生徒の率先避難	276
55 なぜ千人を超える犠牲者を出したか、市の検証	279
56 命を守る避難訓練の実施と防災士の育成	282
57 うのすまい・トモスと伝承者の育成	285
58 防災基盤の整備	288
59 津波防災先進地を目指す釜石からの発信	290
60 日本海溝北部での地震による津波への対応	293
61 震災誌に委ねる私たちの想い	295
トピックス 未来のいのちを守るために	297
寄稿 「釜石の出来事」を体験した私達の想い	304
釜石市立釜石東中学校での防災体験	305

復興を振り返って	307
巻末資料 釜石市内の石碑、伝承施設	310
さくいん	323
参考資料一覧	327
釜石市震災誌編さん委員会 委員名簿	331
あとがき	332

釜石市を含む三陸沿岸は、古くから津波の常襲地帯として知られてきた。記録が残る時代のものだけでも、明治29(1896)年の明治三陸地震津波、昭和8(1933)年の昭和三陸地震津波では多くの死亡者を数えている。過去の津波被害の歴史から、釜石市では「命てんでんこ」の教訓が受け継がれ、石碑が建立され、民話や昔話による伝承や、日頃からの防災訓練・避難訓練が行われ、子どもたちへの積極的な防災教育も行われてきた。それにも関わらず、東日本大震災では千人超の命が奪われる甚大な被害が発生したのは何故か。必ずしも十分な対策とは言えなかったのではないか。この問いと、災害に向き合う姿勢について、本書を通じて考えていきたい。

はじめに 釜石市の概要

鳥ヶ澤山頂から見た釜石市街地



と津波の歴史

東日本大震災前の釜石市東部地区・鵜住居地区

東部地区 平成22(2010)年10月22日

釜石市教育センター

シープラザ釜石

釜石市立釜石小学校

JR釜石駅

釜石市保健福祉センター

釜石市民文化会館

釜石港湾事務所

釜石市役所第一庁舎

釜石警察署

公共ふ頭

鵜住居地区 平成21(2009)年10月29日

釜石高等職業訓練校 片岸校

釜石市立釜石東中学校

釜石市立鵜住居小学校

釜石市鵜住居地区防災センター

JR鵜住居駅

1 釜石市の概要

概要

位置

釜石市は、岩手県の南東部に位置し、三陸漁場に面し、リアス海岸を有する市である。

市域面積は440.34km²で、東西に29.552km、南北に31.781kmである。北は大槌町^{おおつち}に、南は大船渡市^{おおふなと}に、西は遠野市^{とのおの}と住田町^{すみた}に接している。

市の面積440.34km²のうち、山林、牧場、原野、雑種地が308.56km²を占め、宅地が8.19km²、田、畑が5.17km²、その他118.42km²となっている。

宅地は、平成22（2010）年には7.31km²だったが、東日本大震災（以下、震災と略称）の影響により平成23（2011）年には4.85km²と33.7%減少したものの、令和3（2021）年には8.19km²と震災以前より増加している。

自然的条件

市東部の沿岸部は、三陸復興国立公園に指定され、半島部と入り江が織りなす優美なリアス海岸のほぼ中央に位置している。

また、市南西部の山林は五葉山^{ごようざん}県立自然公園に、市北西部の和山^{わやま}湿原は自然環境保全地域に指定され、自然環境の保全が図られている。

各入り江には、古くから漁業を営む集落が形成され、四季を通じて温暖な気候に恵まれている。

遠野市などとの境をなす西部地域は、北上高地が南方に連なり、五葉山、愛染山^{あいぜん}、片羽山^{かたば}など1,000mを超える秀峰があり、和山^{ならの}、檜ノ木^{きだいら}平などの広大な高原は牧場や農用地として利用されているほか、風力発電や太陽光発電の自然エネルギーの供給基地となっている。

これらの山々からは、鵜住居川^{うのすまい}、甲子川^{かつし}、片岸川^{かたがし}、熊野川^{くまの}などの河川が流れ出て各入り江に注がれ、森、川、海の一体的な環境が形成されている。

歴史的条件

市では、三陸の海や山の豊かな自然のもとで、農林漁業を中心に生活や産業が営まれてきた。

安政4（1857）年、盛岡藩士大島高任^{おおしまかとう}は、日本で初めて洋式高炉による鉄の連続出銑^{しゅっせん}に成功し、釜石は日本の近代製鉄発祥の地となり、以降我が国産業の発展を支える礎としての役割を果たしてきた。また、鉄と魚のまちとして飛躍的に発展し、東北有数の産業都市として栄えてきた。

こうした繁栄を背景に、昭和12（1937）年には、県内2番目となる市制を施行し、さらに昭和30（1955）年には、周辺の甲子村^{くりはし}、鵜住居村^{とうに}、栗橋村^{ききん}及び唐丹村^{からに}の4村と合併し、今日に至っている。

反面、繁栄の歴史の陰では、凶作や飢饉、地震、津波や台風などの自然災害、更には昭和20（1945）年、太平洋戦争末期に2度の艦砲射撃を受け、市街地は壊滅状態となったものの、不撓不屈の精神で乗り越え、まちを再生してきた。

社会的条件

市は、「鉄と魚のまち」として鉄鋼業と水産業を中心に発展してきたが、近年は特に、基幹産業の縮小や水産業の水揚げ不振などの影響を受け、人口減や少子高齢化が他都市よりも早く進むとともに、市民生活や都市構造などでも大きな変化が見られる。

市の交通網は、J R釜石線と三陸鉄道リアス線からなる鉄道網と、国道45号や国道283号等の幹線道路、また、東北横断自動車道釜石秋田線及び三陸沿岸道路といった高規格道路がある。釜石港の外貿コンテナ定期航路の開設やガントリークレーンの整備により、釜石港を取り巻く物流環境が大きく改善され、とりわけ震災後において、港利用企業数やコンテナ取扱い量が大きく増加するなど、道路のストック効果が顕著になっている。

また、釜石は三陸沿岸の郷土芸能を集めたところと言われており、その豊かさと多彩な点で、他に類をみない。代表的な郷土芸能として神楽・太神楽・鹿踊・虎舞などが多種にわたって伝承されており、その中でも虎舞は、漁師たちが安全に帰ってくることを祈念するものとして広まり、三陸を代表する郷土芸能となっている。

昭和50年代以降には、第九演奏会、市民劇場、釜石よいさ、トライアスロン国際大会などが市民手づくりの活動として始められた。

人口の推移

市の人口は、昭和38（1963）年の92,123人（住民基本台帳の数値）をピークに急激な人口減少が進み、令和2（2020）年国勢調査結果では32,078人と、約60年で約3分の1まで減少している。

国勢調査で見ると、5年間ごとに平均5～8%台の大幅な人口減少が続いているが、特にも、昭和40（1965）年から45（1970）年までの11.2%減、昭和60（1985）年から平成2（1990）年までの12.5%減、平成27（2015）年から令和2（2020）年までの12.8%減と大幅な減少が続いている。

背景としては、基幹産業の縮小、就業の場を求めた首都圏・都市部への人口流出、大学進学率の上昇、震災の影響など、複合的要因が考えられる。

また、人口減少と併せ少子高齢化も急激に進行しており、昭和40（1965）年に20,350人であった15～29歳の若者人口の数は、令和2（2020）年には3,172人と人口減少と比例する形で減少する一方で、昭和35（1960）年に2,971人であった65歳以上の高齢者の数は令和2（2020）年には12,778人と大幅に増加している。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、2040年には23,266人まで人口減少が進むとされている。

産業構造の変化

市は、かつて「鉄と魚のまち」と言われたように、製造業（特に鉄鋼業）と漁業を中心として繁栄してきた町である。

昭和35（1960）年の就業人口比率は、第一次産業が18%、第二次産業が42%、第三次産業が40%と、第二次産業の従事者が多い一方、第一次産業にも一定程度が従事していた。

その後、第一次、第二次産業の就業人口の減少に伴い、その割合も減少し、令和2（2020）年には第一次産業が4.6%、第二次産業が30%、第三次産業が64%となるなど、都市化の進展とともに、産業構造も徐々に第三次産業中心に変化している。

第一次産業については、就業人口は60年間でほぼ9分の1に減少している。

第二次産業については、就業人口が60年間でほぼ3分の1まで減少している。ただし、製造業については、就業者が減少する中でも市の産業構造に占める割合（ほぼ20%）はほとんど変化がなく、依然として市の産業経済の中心的な役割を担っていることに変わりはない。

第三次産業従事者も年々減少しているものの、第一次や第二次産業と比較して減少幅は小さい。

1980年代以降に、鉄鋼業の生産規模の縮小等により急激な落ち込みを示した市の製造品出荷額は、1990年から2000年代にかけて、新たに立地した誘致企業がリードする形で、他業種からなる産業構造へと転換を図ったことで、一般機械器具製造業の占める割合が増えている。

行政・財政

市は、住民が豊かさを実感できる地域社会を構築するため、これまで以上に効率的で効果的な行政運営を行う必要がある。令和3（2021）年3月に策定した第4次釜石市行政改革大綱に基づき、「職員の適正な人員確保と適切な人員配置」、「市民との協働による行政サービスの向上」、「働き方改革の推進」、「職員の資質向上」、「DX等の新たな手法による行政経営」といった取組みを推進し、持続可能な行政運営を目指している。

将来にわたって市民が安心して希望を持って暮らせるように市政運営を行うためには、「住民主体の行政運営」と「財政の健全化」を強力に進め、職員一人ひとりが高い意識と新しい感覚をもって行政改革に対応し、住民への説明責任を果たしながら、真に優先すべき事務事業への重点化を図っていく必要がある。

市では復興関連事業により投資的経費が膨らんだことによる予算規模の増大が課題となっていたが、復興関連事業がほぼ完了した令和3年度の当初予算は204.9億円となった。しかしながら、震災直前である平成22年度決算の歳出総額169.8億円と比較すると、予算規模は依然として大きい状況となっている。



図1 釜石市の位置

2 津波災害の歴史

過去の地震と津波

市は、歴史的にも何度も津波が来襲した地域であり、記録があるだけでも三陸沿岸を襲った大規模な地震津波は8度にのぼる。中でも被害の大きかった明治三陸地震津波（明治29（1896）年）、昭和三陸地震津波（昭和8（1933）年）と、市においては人的被害を免れた十勝沖地震津波（昭和27（1952）・43（1968）年）、チリ地震津波（昭和35（1960）年）について概観する。

明治三陸地震津波【明治29（1896）年6月15日】

明治29（1896）年の明治三陸地震津波では、現在の釜石市域に相当する地域における当時の人口12,665人のうち、死者が6,477人、死亡率51.1%であった（当時の行政区域：南閉伊郡釜石町・鵜住居村・栗橋村・甲子村、気仙郡唐丹村）。この津波は一瞬にして釜石、唐丹、鵜住居の人口の過半と家屋総数の4分の3に当たる1,600棟の建物を奪い去り、亡くなった人のうち、遺体を埋葬し得た数は全体の4分の1ほどであった。また、漁船漁具の流失によって漁業は約5ヶ月休業状態となり、漁家の生活は困窮した。明治三陸地震津波は記録が残る中で、当地域に最も甚大な被害をもたらした。



被害を受けた海岸付近の様子（現浜町1丁目～2丁目）

釜石市域における津波の高さ（満潮面上）をみると、鵜住居地区6.40m、両石地区14.6m、釜石地区7.9m、唐丹地区（小白浜）15.1m、同（本郷）13.5mと記録されている。市以外の地域では20～30mを超える地域も少なくなかった。公式な記録としては現在の大船渡市三陸町綾里の38.2m、現在の大船渡市三陸町吉浜24.4m、現在の宮古市田老14.6mがある。そのほか標高50mを超える津波が押し寄せたと言う当時の人の話もある。

当時の証言や記録をみると、「明治29年6月15日（旧暦の端午の節句の日）の20時過ぎ、人々は、海の方から聞こえてくる大砲にも似た音を聞いた。驚いて外に出た人々が見たのは水しぶきをあげながら迫ってくる巨大な波の壁であった」という。その後の検証では、当時の人々は「地震が起きたら津波に備える」という発想が少なく、地震が強くなかったこともあり、津波が間近に来るまで気づかず多くの命が奪われたと推察されている。

この津波は、三陸沿岸部だけではなく、太平洋を横断し、ハワイやアメリカ西海岸にも押し寄せ被害を与えた。

昭和三陸地震津波【昭和8（1933）年3月3日】

昭和8（1933）年に発生した昭和三陸地震津波では、現在の釜石市域に相当する地域における当時の人口31,637人のうち、死者164人、行方不明者240人であった。家屋被害は流失から床下浸水、火災まで含めると、1,582棟に及んだ。そのうち502棟が流失し、津波後に火災の発生した釜石地区では130棟が全焼し壊滅状態となった。

釜石市域における津波の高さ（満潮面上）をみると、鵜住居地区（片岸）5.5m、両石地区9.14m、釜石地区4.13m、唐丹地区（小白浜）11.8m、同（本郷）9.3mと記録されている。釜石市域で最も人的被害が大きかった唐丹町本郷では、死者118人、行方不明者210人の合計328人となった。

県内をみると現在の宮古市田老の被害が最も大きく死者・行方不明者が972人に及んだ。岩手県沿岸部における死者・行方不明者は2,680人となった。

当時の証言や記録をみると、「昭和8年3月3日、2時半すぎ、三陸沿岸は強い地震に見舞われた。明治の津波を体験していた人々は、大地震が来たら津波があると思って高台に逃げるよう教えられていたが、『冬の晴天には津波は来ない』という言い伝えから、再び眠りについた人も多かった。3時5分頃、釜石に津波第1波が襲来。4時頃までに6回前後の波が押し寄せた」という。釜石地区の市街地においては、地震と津波の影響によって火災が発生し、街は壊滅状態となった。すべてにおいて明治三陸地震津波の教訓を活かしきれたわけではない。しかしながら、明治三陸地震津波の教訓を得ていたことで、復興は早まり、この年の年末にはほとんどの住宅・漁船漁具の復旧を完了することができた。

この津波以降、防災の面から高地に住宅地を移転することが推奨され、各地区で高地に住宅地を造成した。しかし、津波から時間が経つにつれ、住宅地の不足や利便の悪さから人々は次第に低地に移転するようになった。



流失物に埋もれた大渡川河口 後方は製鐵所の建物

その他の津波

明治・昭和の津波以降も、三陸沿岸は津波に襲われている。釜石では昭和8（1933）年の津波以降、平成23（2011）年3月11日の震災が起こるまでは、死者が出ることはなかったが、漁船や漁業施設、海沿いの家屋などに大きな被害を受けた。

十勝沖地震津波〔昭和27（1952）年3月4日〕

昭和27（1952）年3月4日10時23分頃、北海道十勝沖でマグニチュード8.0の地震が発生した。釜石付近には2.5mの津波が襲来し、釜石魚市場が倒壊するなどの被害を受けた。

チリ地震津波〔昭和35（1960）年5月24日〕

昭和35（1960）年5月23日4時11分（日本時間）、南米チリ南部でマグニチュード8.5の地震が発生した。この地震による津波が、地震から1日たった5月24日未明に日本の太平洋岸一帯に襲来。三陸を中心に日本全国で142人の犠牲者を出すなどの被害を受けた。釜石では死者は出なかったが、被害総額6億3,000万円に及ぶ被害を受けた。

十勝沖地震津波〔昭和43（1968）年5月16日〕

昭和43（1968）年5月16日9時49分頃、北海道十勝沖でマグニチュード7.9の地震が発生した。北海道から東北北部で揺れや津波の被害があり、52人が死亡、330人が重軽傷を負った。釜石では、床上浸水162戸、床下浸水154戸など6億円に及ぶ被害を受けた。

3 これまでの防災対策

震災以前の事前対策

岩手県

県では、過去に明治29（1896）年の明治三陸地震津波、昭和8（1933）年の昭和三陸地震津波、昭和35（1960）年のチリ地震津波など、多くの津波を受けそのたびに多くの人命と財産を失っていることから、地震津波対策を重ねていた。

平成14（2002）年12月に発表された「津波避難対策検討委員会報告書－今後の津波避難対策の基本的方向について－」は、平成8（1996）年2月以降県沿岸部の津波警報が発表されておらず、津波防災訓練への参加者も年々減少傾向にあるなど住民の津波に対する防災意識の風化が懸念されていたことから、行政を含む防災関係機関の進むべき方向性、住民自身が自らの命と財産を守るため、何をすべきかを認識してもらうことを課題とし策定され、県の津波避難対策はこの報告書をもとに進められることとなった。

また、消防庁が作成した「津波対策推進マニュアル検討報告書」（平成14（2002）年3月）で示された津波対策に関する基本的な考え方を前提に、県の実情を踏まえつつ、市町村が避難計画を策定するにあたっての広域的かつ統一的な基本方針を示すものとして、「津波避難計画策定指針」を平成16（2004）年5月に策定した。

国の「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」において、「地域目標」の策定の要請もあったことから、平成22（2010）年3月に「岩手県地震・津波対策アクションプログラム」を策定した。

釜石市

平成15（2003）年5月宮城県沖地震、平成15（2003）年7月宮城県北部地震などが発生したことにより、この地域での地震防災対策強化が叫ばれ、県においても、およそ37年周期に発生している宮城県沖地震については近年に確実に発生することが予測されていたことなどから地震津波対策を重ねていたことを受け、市でもこれまで以上に地震津波への対策を進める必要があった。

平成17（2005）年9月、当時の群馬大学工学部建設工学科災害社会工学研究室は、市沿岸部3,005世帯を対象に釜石市民への津波意識行動調査を実施し、その結果、災害への備えについて、ほぼ全ての住民が必要性を認識しているが、一方で、避難場所の確保や保険加入、家具の固定、非常食等の準備といった具体的な対策を行った住民は約25%しかおらず、意識と行動に隔たりがある結果となった。また、回答のあったうち、65%は市での津波の発生を明確に考えるようになったと答えた。調査結果から、群馬大学片田敏孝教授は特に「大人が避難しないこと」が課題であることを示した。

さらに片田教授の指導助言のもと、平成20（2008）年、21（2009）年にわたり、市は浸水想定地域の住民参加によるワークショップを開催し、地域ごとの津波ハザードマップの作成と津波対策への基本計画を策定した。平成20年度には大槌湾13町内会、平成21年度には釜石湾、唐丹湾35町内会でワークショップを実施した。

これにより作成された釜石市津波浸水予測図（ハザードマップ）には、明治三陸地震津波や昭和三陸地震津波の浸水した地区、避難所、避難経路など地域の情報が記載されている。

震災前の避難訓練については、平成20（2008）年以降では、平成20（2008）年3月2日、平成21（2009）年3月1日、平成22（2010）年2月28日、同年5月23日、平成23（2011）年3月3日と5回の避難訓練を実施してきた。

また、震災前の防災行政無線については、施設の整備とともに、情報伝達システムの強化による基盤整備を図り、J-ALERT（全国瞬時警報システム）と連動し、自動起動により緊急地震速報や大津波警報、ミサイル発射情報などを伝えるようになっていた。このほか、防災行政無線の放送内容を電話ガイダンスで確認できる釜石災害110番の設置やいわてモバイルメールによる防災情報の伝達といった仕組みを整備していた。

さらに、地域住宅交付金事業により、震災以前に防災避難路整備とともに避難誘導標識を整備していた。

消防施設、機材等の整備

緊急消防援助隊は、平成7（1995）年阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、大規模災害等において、被災した都道府県内の消防力では対応が困難な場合に、国家的観点から人命救助活動等を効果的かつ迅速に実施できるよう、全国の消防機関相互による援助体制の構築を目的として平成7（1995）年6月に創設された。また、平成15（2003）年6月に消防組織法が改正され、緊急消防援助隊が法制化されるとともに、大規模、特殊災害発生時の消防庁長官の指示権が創設された。

釜石大槌地区行政事務組合消防本部は、釜石市と大槌町消防本部が平成10（1998）年4月1日に広域合併して発足し、管内面積642.02km²を管轄している。

震災以前の消防力は、消防本部に2課、市に1署2出張所、大槌町に1署を配置し、職員数は107名、車両台数25台、水難救助用ゴムボート1艘を保有していた。

消防団については、平成22年度、地震や津波、山林火災などの大災害に備えるため、消防団員OBなどを中心に機能別団員制度を創設し、消防団の編制は第1分団から第8分団の8個分団、平成22年度末現在の消防団の人員は797人であった。

避難所等の整備

地域防災計画では、津波災害の「緊急避難場所」を定めていた。また、「拠点避難所」及び「避難者収容施設」を設定している。

さらに、津波避難ビルを指定しており、津波の浸水が予想される区域内で、高台や避難場所まで到達するのが困難な場合に一時的に緊急避難・退避する建物とし、平成19（2007）年2月1日以降、宝来館（ほうらいかん 鵜住居町根浜^{ねばま}）の3階以上、市営釜石ビル（浜町1丁目）の4階から8階廊下を津波避難ビルとして指定していた。

市は、災害時の安全な避難路の確保のため、富士見台1号線、鵜住居15号線、栗橋16号線、小佐野橋を整備し、浜町地区防災避難路整備、唐丹地区防災避難路整備ほかの事業を実施した。道路以外にも嬉石町では毘沙門神社に、平田では館山神社に手すりを設置し、鵜住居のございしよの里、桑の浜堤防裏、唐丹町荒川消防屯所において避難路照明を整備していた。

自助・共助の取組み強化

地域防災計画本編では、第2章第2節に自主防災組織等育成計画、同章第3節に防災訓練計画が策定されており、毎年釜石市防災訓練を実施していた。

自主防災組織結成については、防災学習会等を通じ、自主防災組織の未組織となっている地域への組織結成を推進し、平成20年度は29団体だったが、平成21年度には35団体となった。

市は、自主防災組織相互の連携を図り、自主防災体制を充実・強化するため、平成22（2010）年1月28日「釜石市自主防災会連絡協議会」を設立した。

両石町内会では、震災の3ヶ月前の平成22（2010）年12月に自主防災組織を結成したばかりであった。自主防災組織活動の一番の目的は、町民の生命を守ることにより、津波警報発表時の「避難優先」「率先避難」を最大の目的として取り組んだ。災害時における要配慮者の救護活動を行政から追加事項として依頼されたが、避難時に共倒れになる可能性もあることから、共倒れ防止策を役員会で取り決めた。

その結果、避難訓練の成果として早期避難ができ、指定避難所に迷わず避難できた。また、町内会で要配慮者の把握をしていたため、スムーズに避難の呼び掛けができた。

両石地区では、明治29（1896）年の明治三陸地震津波では、144戸中被害を逃れたのは2戸のみで、総人口の9割に近いほとんどの住民が死亡した。両石地区は移転すべき適地もない程の谷底の湾頭に形成された純漁村であったため、いつしか原位置に災害以前のような形の集落が再興し、昭和8（1933）年の昭和三陸地震津波では、92戸中86戸が流失したものの、死者は明治29（1896）年の824人に対し3人とどまった。これは明治29（1896）年に被災した老人が地震後の津波を予測して、後世の命を津波から守る「命てんでんこ」という教訓を残したためといわれている。

同様に、震災前も両石町内会の役員によって、地域住民を対象に、地区に存在する津波記念碑に記してあることを学ぶ機会が設けられ、自助の教えを伝承する活動が行われていた。

釜石市小中学校における防災教育の取組み

震災で、市内小中学生の生存率は99.8%であった。その要因として市内小中学校の防災教育の取組みが挙げられる。

市では、震災前の平成16年度から群馬大学片田敏孝教授（当時）の津波ハザードマップなどに関する指導助言を受け、平成17年度からは津波防災教育に取り組んできた。

片田教授は、平成17（2005）年に調査した結果において、地震が発生し津波警報や注意報が出たとき、釜石市子どもたちの多くが避難しないと答えたこと、その理由として家の人が避難しないからということ挙げたことに対して、非常に危機感を持ち、市役所や教育委員会に防災の重要性を説き、防災の取組みの必要性を訴えた。ここから、当市の小中学校における防災教育が始まった。

防災の取組みに際し、学校教育の中で、子どもたちの防災意識を育て、防災意識が育った子どもたちが、大人に避難を訴えることで大人も避難をするようにしていくこと、防災教育を受けた子どもたちが10年後に地域の防災の担い手になってくれること、さらに、子どもたちが親になったときに子どもに防災の大切さを伝えてくれるようになってほしいことなどの願いと、なにより「いざというときに命を守れる子どもたちを育てる」という思いで、当市の防災教育に関わった片田教授の指導助言のもと、その思いと願いを共有し市教育委員会では学校と共に防災教育に取り組んだ。片田教授は、子どもたちへの津波防災の講話や安全マップ作りの指導、保護者や教職員への講話など

様々な場面で、防災教育の推進に尽力し、平成20年度から平成21年度には、文部科学省の科学技術試験研究委託事業による委託業務として、群馬大学災害社会工学研究室、釜石市及び釜石市教育委員会が共同で「子どもの安全」をキーワードとした防災教育支援事業に取り組んだ。当市の事業内容として、子どもたちがパソコン画面上で、津波が発生し浸水区域が時間の経過と共に拡大していく状況で、避難が間に合うかどうかをシュミレーションできる教材の開発、教員が防災教育を行う際に活用できる教員用の手引きの作成等が同研究室片田教授から提案された。

防災教育支援事業を推進するにあたり、市内小中学校全教職員を対象に片田教授による津波防災講演会が行われ、津波のメカニズムと一般的知識、津波避難率と災害時の心理、アンケート調査に見る保護者の対応、防災文化の伝承などについて共通理解が図られ、市内全教職員が改めて「地震・津波から釜石の子どもたちの命を守る」という思いを強くし、防災意識を醸成することにつながった。片田教授は、釜石の子どもたちに、自分たちが住んでいる釜石は、津波がくる恐ろしいところという脅しの防災教育を行うのではなく、釜石は自然豊かで、釜石の海はたくさんの恵みをもたらしてくれるところという当市の素晴らしさを子どもたちに教え、そのうえで災害から命を守るために逃げることを、この地に住まうものの作法として身に付けることを説き、このことが現在の市の防災教育の土台となった。

また、防災教育支援事業では、「釜石市津波防災教育のための手引き」の作成に取り組んだ。群馬大学災害社会工学研究室が、素案の作成及び手引きに必要となる、動画、写真、資料の準備を行い、市内小中学校の教員からなるワーキンググループ（小学校4校、中学校2校）の教員が、手引きの素案について実際の授業を想定し、意見を出し合いながら何度も話し合った。修正点等を群馬大学災害社会工学研究室がまとめ、「釜石市津波防災教育のための手引き」は、平成22（2010）年3月に市教育委員会から発行された。

この手引きには、防災学習のねらいや授業の展開方法、指導教材の活用方法や指導上の留意点等が示され、小学生（低学年、中学年、高学年）及び中学生の実態や学習進度に応じて津波防災授業が実施できるように、動画、写真、資料を収録したDVDが添付された。

市内各小中学校では、「釜石市津波防災教育のための手引き」に従って、防災授業や避難訓練等を各学校の実態に合わせカリキュラム編成し、教科横断的な指導で、継続的、系統的に取り組み始めた。

津波防災授業では、群馬大学災害社会工学研究室による動画、写真、資料が大変効果的であった。授業者が容易に活用でき、児童生徒の視覚に訴え、記憶に残る授業ができた。

ワーキンググループの教員が、指導内容についてそれぞれの持ち場から知恵を出し合い、「釜石市津波防災教育のための手引き」の作成に関わったことで、児童生徒の実態に見合った生きた教材となり、各学校での実践につながったものと言える。作成に関わった教員が、防災教育のリーダーとなり、積極的に防災教育に取り組んだことも手引き作成の成果であった。

防災教育支援事業では、市内各小中学校長が釜石市防災教育支援推進委員として、事業内容を検討、推進しながら防災教育に対する意識を向上させたことが、学校運営の根幹に防災教育、いのちの教育を位置づけ、各学校の特色ある防災教育を作り上げる要となった。

片田教授の指導助言のもと教職員が防災教育に取り組み、取組みの中で教職員の防災意識が高まり、そして、子どもたちへの防災教育が行われたことが、子どもたちの命を守ることにつながった。

特色ある防災教育の実践例を次に示す。

■釜石小学校

- ・津波防災安全マップ作り
- ・下校時津波避難訓練（保護者、地域住民任意参加）
- ・津波防災授業

■鵜住居小学校

- ・防災マップ作り授業公開
- ・津波避難訓練（小中合同）

■釜石東中学校

- ・津波避難三原則の意識の醸成
「想定に捉われるな」
「最善を尽くせ」
「率先避難者たれ」
- ・てんでんこレンジャー活動
- ・安否札作り
- ・津波避難訓練（小中合同）

■唐丹中学校

- ・防災授業（地域住民と一緒に搬送法の指導）
- ・市津波避難訓練参加（地域住民と中学生が協力して、災害時要配慮者の避難活動）



防災学習授業（釜石小学校）



津波避難訓練（釜石東中学校）

防災・危機管理アドバイザーの設置

市では、実効性及び即応性のある防災体制並びに危機管理体制の対応能力の向上を図るため、市職員の訓練、市民啓発、応急対策等について、専門的立場から適宜、指導及び助言を得ることを目的として平成21（2009）年5月に当時の群馬大学大学院工学研究科の片田敏孝教授を防災・危機管理アドバイザーに委嘱し、前述した釜石市小中学校における防災教育の取組みのほか、各学校での指導、住民向けの研修会等を行った。

トピックス

釜石の過去の津波と教訓

明治29(1896)年の「明治三陸地震津波」、昭和8(1933)年の「昭和三陸地震津波」、昭和35(1960)年の「チリ地震津波」など、釜石市は過去にも大きな津波被害を受けてきた。こういった過去の津波の教訓は、東日本大震災以前にはどのように伝えられ、人々に浸透していたのだろうか。

東日本大震災以前の市民の津波防災意識

群馬大学広域首都圏防災研究センター災害社会工学研究室の「釜石市民を対象とした東日本大震災の津波避難に関するアンケート調査結果」(実施時期：平成23(2011)年11月中旬～12月末)では、東日本大震災以前の市民の津波避難に対する意識について調査を行っている。

調査によると、震災以前の災害に対する備えとして、約6割の市民が「行政が指定している避難場所の確認」を行っている。一方で「防災訓練・避難訓練への参加」は4割弱にとどまっている。想定地震津波の発生確率に対する意識では、6割以上の市民が「地震津波の発生はもっと先のこと」、「地震津波は発生しない」、あるいは「地震津波が発生する可能性について考えたことはなかった」と考えていたことが分かる。

想定地震津波の発生確率に対する意識

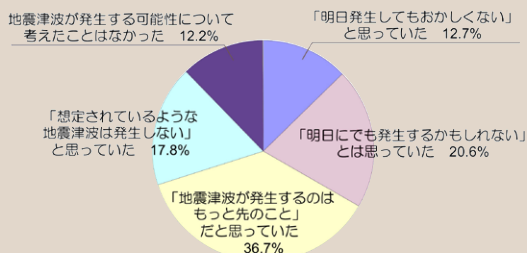


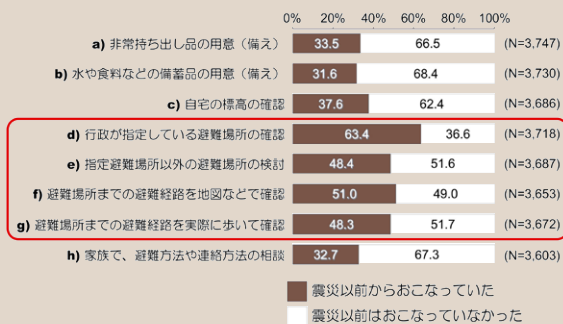
図2 群馬大学広域首都圏防災研究センター災害社会工学研究室の「釜石市民を対象とした東日本大震災の津波避難に関するアンケート調査結果」

【先人の教訓】 津波記念碑

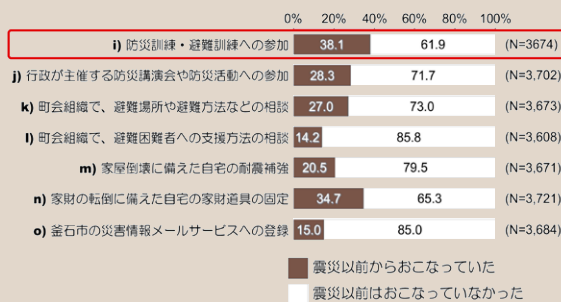
巻末資料 P.310-322参照

釜石市の沿岸部には、津波の到達地点を後世の人々に伝えるための、津波記念碑、慰霊碑や供養塔などの石碑が点在している。古いものでは明治29(1896)年の大津波のものが確認できる。東日本大震災津波後にも、新たな石碑の建立が進んだ。

震災以前の災害に対する備え



震災以前の災害に対する備え



海嘯横没精霊
明治31(1898)年
旧5月5日 建立



東日本大震災
津波到達地点記憶碑
令和元(2019)年9月建立

釜石市の防災教育

釜石市立釜石東中学校では、「助けられる人から助ける人へ」となることを目指した防災教育が行われ、津波防災意識啓発DVD「てんでんこレンジャー」などの取り組みや、釜石市立鶴住居小学校との小中学校合同避難訓練が行われていた。

釜石市立釜石小学校では、実際にサイレンを鳴らしての下校時避難訓練や、先生や両親と一緒に防災マップ作りなどが行われてきた。

毎日新聞社が主催する「ほうさい甲子園」では、平成21年度と平成22年度に釜石東中学校が優秀賞を受賞、平成23年度には釜石小学校がほうさい大賞を受賞している。



てんでんこレンジャー



低学年やげが人の避難をリヤカーで支援

民話や伝承 (釜石市立図書館に所蔵されている資料)

民話や昔話のなかには、過去の津波について語り継ぐものがある。釜石の民話や昔話のなかに津波が登場するものや、子ども向けの紙芝居など、様々な形で津波は人々の記憶に刻まれてきた。



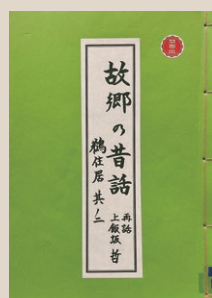
『おばあちゃんの紙しばい つなみ』
田畑ヨシ 作／
山崎友子 監修
(産経新聞出版)



『改訂新版 津波ものがたり』
山下文男 著／
箕田源二郎、宮下森 画
(童心社)



『釜石の民話』第3号・第6集



『故郷の昔話』鶴住居 其ノ二



『鶴住居に伝わる話』第二集

トピックス

引用：『釜石市教訓集 未来の命を守るために』（釜石市、平成28（2016）年）より

【先人の教訓】「命てんでんこ」で行動する

津波避難の標語として釜石に伝わる「命てんでんこ」。

明治三陸地震津波の頃から伝えられてきた「自助」の教えであり、

津波の悲劇に見舞われてきた釜石の、複雑な思いが込められた言葉でもある。

この言葉に込められた先人たちの思いを、未来を生きる知恵として深く受け止めていきたい。

「命てんでんこ」の基本は 自分の命は自分で守る

大震災では、津波から命を守るには「ただちに高台へ避難」が鉄則であることが再確認され、「津波てんでんこ」が注目されている。釜石の沿岸部では「命てんでんこ」などと言われている。「てんでんこ」とは、「それぞれに」「めいめいに」を意味する方言である。

明治・昭和と三陸地震の津波を経験し、生き残った人々は、多くの悲劇を目のあたりにした。その中には、家族・隣人を助けようとして、助けを求められて命を失い、一家や地域が全滅することがあった。

このことから、市の沿岸部では、「命てんでんこ」の基本は、「自分の命は自分で守る」という「自助」の教えとして伝えられてきた。さまざまな破壊力をもつ津波から身を守るには、一刻も早く、それぞれ、てんでんばらばらに高台に逃げるしかないことを思い知らされた、先人の知恵であった。これは、共倒れを防止し、家系（家守り）を存続させるため、一人でも多くの命を救う究極の知恵であり、「助けるも、また助かるも鬼となる」ことが必要な非情な教えとして解釈されてきた。しかし、この知恵には、じつは、たくさんの意味が込められている。

東日本大震災では、この教訓を活かした行動が多く、多くの命を救った。釜石市の児童生徒は、まさにこれを実行して、自らの命を守りぬいた。

自分が逃げるにより 他の人も逃げる

「命てんでんこ」は「自分だけが助かればいい」という教えでは決してない。「逃げる」知恵であると同時に「逃がす」知恵であることを、先人たちは暗黙のうちに理解していたのであろう。

今回の震災でも、そのような事例が数多く報告されている。大勢の小中学生が手をつないで高台に向け走り出すと、当初は避難をためらっていた地域の人たちが、児童生徒のあとを追うように、一目散に避難を始めた。

また、下校時、一人で自宅にいた、友達と外で遊んでいた小学生は、自らの判断で素早く避難し、周りの人たちの避難を促した。

互いを信頼して、それぞれが逃げる

東日本大震災は平日の昼間に発生したため、多くは、家族が別々の場所で被災した。家族の安否がわからない状況で「命てんでんこ」などできるはずがないと思うのは、人として当然の心情である。

多くの児童生徒が「命てんでんこ」ができたのは、児童生徒への防災教育のみならず、訓練の裏付けや保護者に対して「子どもを信じて親も避難を」とのメッセージを伝える努力もあった。親子の信頼関係が構築されることにより、子どもは親を信じて、1人でも「命てんでんこ」で逃げるができる。親も、同様である。

「命てんでんこでいいのだ」という 犠牲者からのメッセージ

「命てんでんこ」が注目される一方、大震災では多くの方が犠牲になった。震災から月日が経っても、大切な人を失い喪失感や自責の念に苦しむ人は少なくない。「もっと早く助けに行っていたら」、「あのとき、手を放さなければ」、「なぜ、自分だけ生き残ったのか」…。

そうした人々に対して、「命てんでんこ」は『「てんでんこ」だから、仕方がなかったのだ』と。未曾有の大災害を生き延びた人の、「震災後」の生を支える言葉とも言われている。実際「亡くなった人からのメッセージ」として受け止めている方もいる。

一人ひとりが「命てんでんこ」の 意味を受け止め、その思いを伝え続ける

しかし、「命てんでんこ」は万能ではなく、自力で避難できない人をどうするかという課題が残されている。

「命てんでんこ」が「哀しい教え」と言われるのは、この問題ゆえとも言われている。東日本大震災では、民生委員や消防団員などが救助を試みたが、共倒れになったケースも少なくなかった。

今回の大震災を通じた体験を踏まえ、被災者一人ひとりが、先人が残した「命てんでんこ」の幅広い思いを深く受け止め、後世に伝え続ける努力が必要である。

命てんでんこについて

震災以前から釜石市に伝わっていた呼び名には、「命てんでんこ」の他に、「命てんでん」、「命てんでっこ」、「命てんでんっこ」や命を付けずに、単に「てんでんこ」などと言われていた。生活の中で使われてきた言葉「てんでんこ」が、三陸沿岸で津波避難の標語に転化したのは、明治三陸地震津波の頃からと言われている。平成2（1990）年の「全国沿岸市町村津波サミット」で、山下文男氏（津波災害史研究家）が、「津波てんでんこ」として、紹介したことから全国に知られるようになった。

「命てんでんこ」には、たくさんの意味が込められており、当地域の津波記録の復刻に努めた上飯坂哲氏（元教員）は、『津波てんでっこ考』で、「てんでっこ」というのは、それぞれが自分で生命を守るという意味としている。また、矢守克也氏（京都大学）は、「てんでんこ」には、「自助原則の強調」、「他者避難の促進」、「相互信頼の事前醸成」、「生存者の自責感の低減」の4つの意味があるとしている。



『岩手県釜石港大海嘯惨況之図』
明治の大津波があった6月15日は旧暦の端午の節句であったため、津波発生時は一家そろってお祝いをしていた家庭が多かった。
（釜石市郷土資料館）



東日本大震災後に建てられた石碑
震災後に建立された真新しい石碑にも、「ともかく上へ上へ逃げよ。てんでんこで逃げよ。自分を助けよ。」と記されている。
（鶴住居町 根浜）



『はしれ、上へ! つなみてんでんこ』
東日本大震災を生き延びた釜石の子どもの様子が、絵本にまとめられている。
（文・指田和 画・伊藤秀男/ポプラ社）

平成 23 (2011) 年 3 月 11 日、14 時 46 分に発生したマグニチュード 9.0 の「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震」は、国内観測史上最大規模の地震であった。この地震により東北太平洋岸全域に襲来した津波は岩手県、宮城県、福島県の 3 県に特に激甚な被害をもたらし、震災は「東日本大震災」と命名された。震災当時の人口約 4 万人の釜石市において、死亡者数・行方不明者数は 1,064 人 (※)、最大時の避難者数は 10,516 人に上った。ここでは、東日本大震災の概要および、国内・釜石市の被害の概要について記していく。

※令和 5 (2023) 年 1 月現在、震災関連死認定者 106 名を含む

第 1 部 東日本大震災

第二管区海上保安本部 提供



発災直後の状況（3月11日）



市街地を襲う津波（浜町避難道路から）



近くの市指定避難場所へ避難する人々（尾崎公園・浜町）



釜石港内を漂流する大型貨物船（魚河岸）



市指定避難場所に避難した鵜住居小学校、釜石東中学校の児童生徒（鵜住居町 新川原） 浦山文男氏 提供



鵜住居川を遡上する津波（大浜渡橋）



防潮堤を乗り越える津波（両石町）

被災の状況



大津町（保健福祉センター前）



只越町（市役所前）



松原町（三陸鉄道高架橋下）



大津町（薬師公園入口付近）



唐丹町（小白浜漁港）



両石町



東部地区



鵜住居・片岸地区



平田地区

4 東日本大震災

地震の概要

特徴

平成23（2011）年3月11日（金）、14時46分頃、三陸沖（^{おしか}牡鹿半島の東南東130km付近）を震源としたモーメントマグニチュード9.0（以下、マグニチュードと略称）の地震が発生した。

この地震は、国内観測史上最大規模の地震であり、気象庁によって地震を「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」、政府によって震災の名称を「東日本大震災」と命名された。

表1 東日本大震災の規模

地震解析の項目	地震の規模等
規模	マグニチュード9.0
断層の大きさ	長さ約450km、幅約200km
断層のすべり量	最大20～30m
主たる破壊の継続時間	3分程度（大きな破壊は3回）
地震の震源	北緯38°06.2′ 東経142°51.6′

資料：気象庁「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」について（第28報）」（平成23（2011）年3月25日）

「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」は、巨大な断層がずれ、動く時間も長く、各地で地震の揺れが長く続いた。気象庁が調査した本震の揺れの時間は盛岡地方気象台（盛岡市山王町）で、震度4以上の地震が約160秒間観測された。

また、この地震により北海道南部から関東甲信越地方の広い範囲で地殻変動が観測され、電子基準点「牡鹿」（宮城県石巻市）では、東南東方向へ約5.3m動き、約1.2m沈下している。釜石電子基準点（^{おおだいら}甲子中学校）では水平方向に3.32m動き、0.53m沈下している。地盤沈下については、大平町3丁目（釜石大観音）では0.66m、平田第3地割及び甲子町では0.56mの変動量が計測された。

岩手県内では釜石市、一関市、大船渡市、花巻市、奥州市、矢巾町、滝沢村（現滝沢市）と広範囲で震度6弱を記録している。

市における最大震度は中妻町で震度6弱、^{なかづま}只越町で震度5強という非常に強い揺れの地震であった。

余震は、岩手県沖から茨城県沖で発生しており、本震からおよそ5分後にはマグニチュード6.8の地震が発生したのを皮切りに最大震度5レベルの地震が頻発し、約30分後の15時15分にマグニチュード7.6、翌月4月7日にもマグニチュード7.2の余震が発生している。

市における最大余震は、この4月7日の地震であり震度6弱を記録している。

市では平成23（2011）年中に995回の本震・余震を含む地震が発生し、翌24（2012）年には317回、25（2013）年は184回と地震発生回数は減少している。

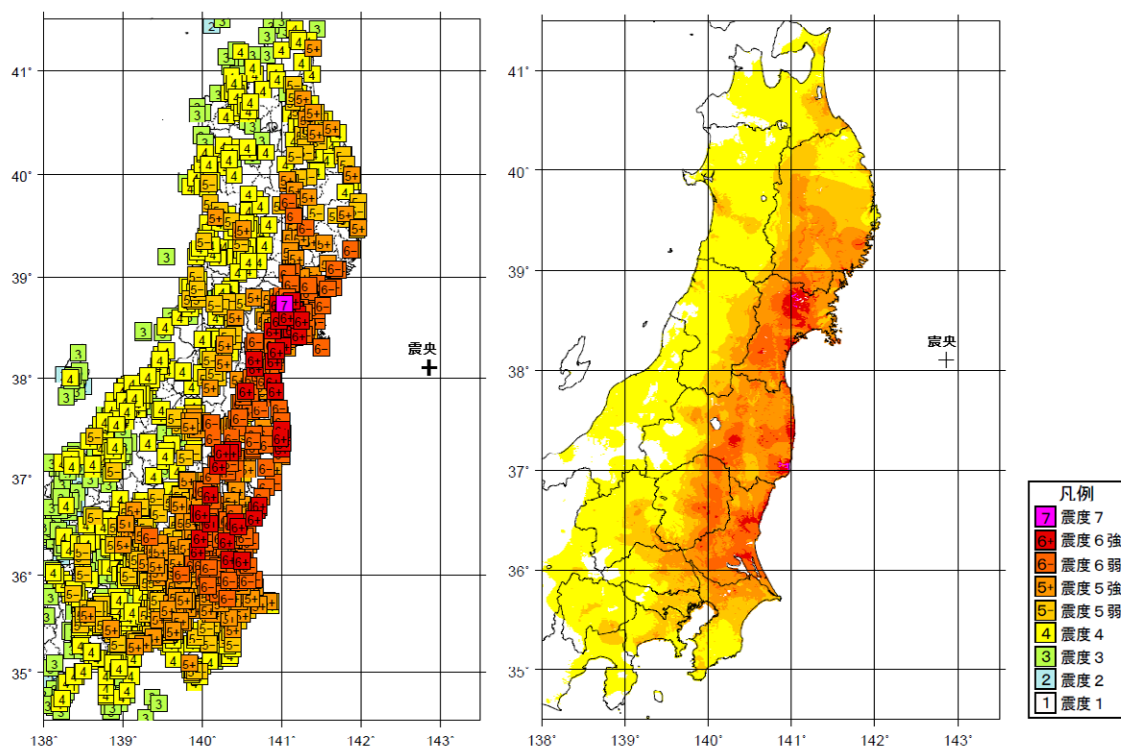


図1 震度分布図

※出典 気象庁ホームページ 各種データ・資料 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震 地震の観測・解析データ 震度分布図

津波の概要

「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」により、東北地方太平洋沿岸を中心に非常に高い津波を観測したほか、全国の沿岸で津波が観測された。気象庁では、「平成5年(1993年)北海道南西沖地震」の後に、大きな津波でも観測可能のように巨大津波観測計を設置してきたという経緯があり、この巨大津波観測計により、10m程度の津波を初めて観測することとなった。

地震発生直後の非常に大きな地震動や巨大な津波により津波観測施設の損傷・流失、停電及び伝送網の不通といった被害が発生し、多くの観測地点で津波観測データが途絶えた。福島県いわき市小名浜では地震後数日間津波観測記録を得ることができ、このデータをみると、東北地方太平洋沖では第一波がおおむね最大波であり、その後も大きな津波が半日程度繰り返し押し寄せていたことが分かる。

津波警報の第1報は、地震発生からおおよそ3分後の14時49分頃、大津波警報が発表されたが、津波到達予想は「既に津波到達と推測」であった。予想津波高さは当初「3m」であったが、15時14分頃には「6m」、最終的に15時30分以降は「10m以上」となった。

市内の観測点では本震による津波の第一波は、11日14時45分(気象庁平成23(2011)年3月11日18時00分時点)であり、最大波は11日15時21分4.2m以上が観測されている。最高潮位は6.42m以上である。

表2 津波観測施設で観測された津波の観測値

観測地点	第一波		最大の高さの波		最高潮位	
	到達時刻	押し+引き-	発現時刻	高さ	発現時刻	観測基準面から測った潮位
釜石	11日14時-	-1.19m	11日15時21分	4.2m以上	11日15時21分	6.42m以上

資料：気象庁「【気象庁技術報告】平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震調査報告」(平成24(2012)年12月)

津波は北海道から関東まで広範に観測され、東北地方太平洋沖地震津波合同調査（TTJS）グループの参考値によると、最大遡上高[※]は岩手県大船渡市の39.71m（綾里湾）であり、市内における最大遡上高は32.87m（両石湾）であった。

気象庁では津波観測施設及びその周辺地域で現地調査を行い、津波の痕跡の位置等をもとに津波の高さの推定を行った。市では魚河岸で9.3m、釜石港で8.4mの津波が来襲したと推定された。

公益社団法人土木学会東日本大震災特別委員会総合調査団によると、平田漁港付近で浸水高[※]9.2m、両石漁港背後地で遡上高19.3m、釜石東中学校近くのがけで遡上高15.4mとの調査結果が出ている。

※遡上高：平常潮位を基準として、津波が内陸に到達した最高の位置までの差

※浸水高：浸水域の地面から水面までの高さ（深さ）

浸水範囲

市の沿岸はリアス海岸で、湾口が広く、湾の奥が狭く浅くなっているため、津波は湾奥の河川に沿って遡上し、河川隣接部で広く浸水した。

土地利用別に津波浸水範囲をみると、建物用地の浸水面積が3km²と最も広く、市全体では7km²が浸水している。

被害の概要

「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震」による被害の状況は、次のとおりである。

全国の被害状況

表3 被害の状況（令和3（2021）年3月1日現在）

人的被害	死者	19,747人
	行方不明者	2,556人
	負傷者	6,242人
住家被害	全壊	122,005棟
	半壊	283,156棟
	一部破損	749,732棟
	床上浸水	1,489棟
	床下浸水	9,786棟
非住家被害	公共建物	14,527棟
	その他	92,890棟
火災の発生状況		330件

資料：平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第161報）（令和3（2021）年3月9日（火）8時00分消防庁災害対策本部）から震災検証室作成

釜石市の被害状況

市の平成23（2011）年2月末の住民基本台帳人口は39,996人で、東日本大震災での死亡者数は1,064人（令和5（2023）年1月現在）、そのうち関連死認定者が106人、行方不明者は152人（令和5（2023）年1月現在）である。

表4 東日本大震災による人的被害状況など

区 分	人	備 考
人 口	39,996人	平成23（2011）年2月末「住民基本台帳」
死亡者数	1,064人	令和5（2023）年1月
直接死者数	806人	令和5（2023）年1月
関連死認定者	106人	令和5（2023）年1月
行方不明者数	152人	令和5（2023）年1月
避難者数	10,516人	市内、内陸の最大時人数の合計。
市内避難所	9,883人	最大時人数。平成23（2011）年3月17日現在
内陸避難	633人	最大時人数。平成23（2011）年5月9日現在

資料：釜石市「復旧・復興の歩み」（令和3（2021）年3月）を基に震災検証室で再集計

被災者の年齢3区分別の割合をみると、65歳以上が62.7%（667人）と半数以上を占め、15～64歳は35.7%（380人）、0～14歳は1.6%（17人）で、高齢者の被災割合が高いことが釜石市の特徴である。

地区別の被災者状況をみると、鵜住居地区で58.9%（627人）、東部地区で23.9%（254人）となっており、両地区で被災者数が多くなっている。

鵜住居地区

鵜住居町の鵜住居川・両石町の水海川を遡上した津波が住宅地に溢れ、鵜住居地区2,657世帯6,630人の人口のうち、627人が犠牲・行方不明となった。鵜住居地区の死亡率は9.46%で市内で最も高く、特に仮宿が11.25%、室浜が11.17%、箱崎白浜が10.59%と高くなっている。

東部地区

震災前の東部地区の人口は3,336世帯6,971人で、市街地区に約半数が集中していた。254人の犠牲・行方不明者のうち約150人が沿岸地区（新浜町、東前町、魚河岸及び浜町）・松原・嬉石・大平地区の方であった。東部地区の死亡率は3.64%であるが、特に新浜町が7.32%、只越町が7.24%、港町が6.2%と高くなっている。

地震津波の発生により人的被害や家屋倒壊はもちろんのこと、隣接する大槌町や山田町など被災地域において大規模火災が発生している。市の東部地区においても倒壊家屋からの出火や車両火災があったものの、消防団の消火活動により延焼を阻止して大規模火災に至らなかった。また、港湾に面した大平地区には、液体燃料等を大量に取り扱っている「岩手県オイルターミナル」が立地しているが、液体燃料等の流出の被害はなかった。

平田地区

震災前の平田地区の人口は1,539世帯3,848人で、43人が犠牲・行方不明になった。平田地区の死亡率は1.12%となっている。

唐丹地区

震災前の唐丹地区の人口は805世帯2,106人で、30人が犠牲・行方不明になった。唐丹地区の死亡率は1.42%となっている。津波が川を遡上して低地部の内陸深くまで津波被害が及んだ。

被災世帯・被災家屋

被災家屋は住家数16,182戸のうち29%の4,704戸（全壊2,957戸、大規模半壊395戸、半壊304戸、一部損壊1,048戸）であった。

生活再建支援金の「基礎支援金」申請済み世帯数は、市全体で4,084世帯であり、両石・鶴住居・片岸・箱崎では1,745世帯、東部地区で1,359世帯となっている。

表5 地区別被災世帯数

地区名	被災世帯	地区別割合
東部	1,359	33.3%
嬉石・松原	399	9.8%
平田	272	6.7%
唐丹	293	7.2%
両石・鶴住居・片岸・箱崎	1,745	42.7%
上記以外（中妻など）	16	0.4%
全体	4,084	100.0%

資料：釜石市「復旧・復興の歩み」（令和3（2021）年3月）
※被災世帯数：生活再建支援金の「基礎支援金」申請済み世帯数。（長期避難区域含む）
※四捨五入の関係で全体と内訳の計は必ずしも一致しない。

産業関係

市内全事業所2,396事業所のうち浸水範囲の事業所数1,382事業所（全体の57.7%）、漁業関係では市内3漁協の漁船1,734隻のうち1,692隻が被災（97.6%）した。



図2 釜石市（鵜住居地区、東部地区、平田地区、唐丹地区）

地震発生直後の14時46分に災害対策本部が設置された。14時49分には大津波警報が発表され、津波襲来に備えて市内各地で高台等への避難行動が行われた。津波襲来直後からは停電、通信機能の断絶により救助活動や状況把握、避難者への対応等は困難を極め、未曾有の巨大津波への恐怖や、縁者が犠牲になった報せなどが絶望感に追い討ちをかけた。避難所では「生きてる？」が合言葉のように交わされ、生きている者は生かされたことに感謝し、全国・全世界からの物資や支援に感謝した。感謝の心はいつしか、避難所運営などに力を合わせて取り組む絆や互助の精神となっていった。

第2部

いのちをつ

市指定の避難場所へ避難する鵜住居小学校、釜石東中学校の児童生徒 高村幸男氏 提供



なぐ

識者からのメッセージ

誰もが知っている津波の恐怖。

しかしそれだけでは被害は防げない。

しっかりと準備し備える日々が減災につながる。

岩手県の三陸地方は、過去に何度も津波被害を受けて、津波に対する意識は高いはずであるが、東日本大震災津波では、岩手県で約6,000人（行方不明者も含む）もの多くの人が津波の犠牲になった。釜石市だけでも1,064人（関連死、行方不明者も含む）という当時の人口の約3.3%の人が亡くなっている。津波に対する意識の高いはずの住民が、なぜこんなに多く津波の犠牲になったのだろうか。

東日本大震災津波以前の岩手県での津波対策として、ハード面では田老地区の防潮堤やギネスブックにも掲載されるような釜石市の湾口防波堤の構築などの対策を講じてきたし、ソフト面でも、浸水想定地域の住民参加によるワークショップの実施や津波ハザードマップの作成普及など、避難するという意識の醸成や避難訓練を実施していた。それにもかかわらず、多くの犠牲者が出た要因は何だったのだろうか。

「住民の津波に対する意識」という視点と、「行政の初動対応」という視点から考えてみたい。

まず、「住民の津波に対する意識」については、釜石市が調査した「大槌湾の死者行方不明者居住地分布」の結果に集約されているように思う。すなわち、鵜住居地区の犠牲者627人のうち、半数以上が65歳以上の高齢者で、しかもほとんどの人が市の作成した津波ハザードマップの浸水地域外で亡くなっている。これは何を意味しているのか。おそらく「ここまでは津波は来ない」、「自分は大丈夫」だと思って避難していなかったと推測される。避難が遅れた要因は他に

もいろいろ考えられるが、「正常化の偏見（正常性バイアス）」が働いて、特に高齢者の逃げようとする意思や行動を妨げたことが大きな要因だったのではないだろうか。この傾向は、震災前と震災後に釜石市が行ったアンケート調査によって、約40%の人が津波に対する意識が希薄だったか、あまり考えていなかったことからも見取れる。

一方で、同じ鵜住居地区の鵜住居小学校と釜石東中学校では、津波ハザードマップの津波浸水地域外であったにもかかわらず、児童生徒たちの適切な避難行動によって、釜石市のみならず、岩手県での学校管理下では一人の犠牲者も出ていないという特筆すべき事実があった。これは、平素からの学校の教育訓練がいかに重要かということを物語っている。ただ、鵜住居地区で明暗が分れたのは、学校と地域と連携した避難訓練等が十分に行われていなかったためではないだろうか。学校と地域住民の意識の違いが訓練にも現れ、明暗を分けたとも言える。

これからの課題は、東日本大震災津波の記憶と教訓が、住民の間に意識されているうちは一人ひとりが命を守る行動を自発的に行うかもしれないが、今後ますます高齢化が進み、復興の進展に伴って新たなコミュニティが構築されていく中で、一人ひとりの防災意識はもちろん重要であるが、地域から一人の犠牲者も出さないという防災に対する地域コミュニティとしての役割が、今以上に重要になってくる。行政を中心に、学校、自治会、企業など地域のあらゆる

組織が地域コミュニティ再生に向けて、連携しながら真剣に取り組んでいかなければ命をつなぐことができないのではないだろうか。

次に、「行政の初動対応」についてであるが、東日本大震災津波では、多くの沿岸市町村の庁舎が被害を受け、停電で情報も入らず、これまで誰も経験したことのない緊急事態に陥った。時間の壁との闘い、情報不足との闘い、がれきとの闘い、燃料不足との闘いなどの状況の中で、市民の安全を守る立場としての釜石市災害対策本部は、十分に機能していたのだろうか。

東日本大震災津波での釜石市災害対策本部の対応については、平成26(2014)年に「釜石市東日本大震災検証報告書【災害対策本部編】」に評価、教訓、今後整備すべき事項等が詳述されているので敢えて繰り返して述べるつもりはないが、危機対応で重要なことを一言で表現するならば、やはり「備えあれば憂いなし」ということに尽きる。危機をできるだけ具体的にイメージして何が課題かを把握し、そのための体制・対応等を計画・整備して、それが機能できるように実践的な訓練を実施する等、事前準備をしっかりとっておかなければ災害との闘いには勝てないということである。

災害は「いかに備えるか」によって減災できるということは、誰もが知っている。しかし、それが「どれだけ実行できているか」によって結果が大きく違ってくる。そして、準備を怠った代償として、取り返しのつかない結果として目の前に晒されるのである。この震災では、多くの人が犠牲になった。その犠牲を無駄にすることなく、我々が今できることを今すぐにでも実行に移さなくては、将来にわたって命をつなぐことはできない。

防災危機管理アドバイザー
(元岩手大学地域防災研究センター教授)

越野 修三

昭和48年防衛大学校卒業後、
陸上自衛隊、岩手県総合防災室
防災危機管理監、岩手大学地域
防災研究センター教授を歴任。
専門は防災・危機管理。



(釜石東中学校・鵜住居小学校合同総合防災訓練) (令和3(2021)年9月29日)



傷病者搬送訓練



吹き出し訓練

釜石の時系列 ～発災当日から1週間

	3月11日	3月12日	3月13日
出来事	14:46 東日本大震災発生 地震・津波・被害の概要→P.035	20:20 津波警報に切り替え	07:30 津波注意報に切り替え
	14:49 大津波警報発表→P.036		17:58 津波注意報解除
	15:35 林野火災発生		
市の対応	14:46 災害対策本部設置→P.057	02:00 被災現地調査	
	14:50 避難指示発令（計17回） →P.051	遺体安置所開設（旧釜石第二中 学校・旧紀州造林釜石工場跡） →P.074	
	市役所にて被災者受入れ開始	こころのケア・保健活動→P.245	
	19:00 防災無線による市長メッセージ →P.058		
	県を通して自衛隊の災害派遣要請→P.057		
	各地区生活応援センターの対応→P.057		
	保健福祉センターの対応→P.058		
	住民の安否確認→P.057		
	市消防機関等の初動対応→P.063	消防本部を教育センターに移動 →P.065	
国・県・ 関係機関等の対応	釜石警察署→P.064	03:20 自衛隊釜石市到着	ライフラインの復旧→P.096
	岩手県沿岸広域振興局→P.064	04:30 自衛隊による救助活動開始	N T Tが無料公衆電話を設置 （上中島ビル内）→P.097
	市内医療機関の被害状況と初動対応 →P.068	緊急消防援助隊釜石市到着	
	DMAT等の初動対応→P.069	交通路の確保→P.087	
		がれき撤去作業開始→P.087	
住民のうごき	住民の避難行動→P.051	西部地区への避難者移送開始	孤立地域（箱崎白浜地区・仮宿地区等）からヘリでの住民救助開始
避難所	避難所の開設→P.078		
	避難所の運営→P.080		
交通の状況	仙人峠道路が通行不可 （旧仙人峠道路は通行可）		
支援物資・ ボランティアの状況			支援物資の受入れ先を シープラザ遊へ→P.093

3月14日	3月15日	3月16日	3月17日
災害対策本部をシーブラザ釜石へ移転 → P.059	公用車に給油許可書の発行	無料巡回バスの運行開始 → P.098	埋火葬（遺体安置所での遺体確認と遺族への遺体引き渡し） → P.074
災害対策本部情報1号の発行 → P.085	遺体安置所追加開設（旧小佐野中学校体育館） → P.074	遺体安置所追加開設（旧釜石製鉄所東門） → P.074	大槌町との協力・連携
通行許可証の発行			
災害廃棄物の処理 → P.089	日本赤十字社が救護所を開設（鈴子地区） → P.071		
災害派遣医療チームが避難所の巡回診療を開始 → P.071			
日本赤十字社等が各地に救護所を設置 → P.071			
災害派遣医療チームが避難所の巡回診療を開始 → P.071			避難者数、87ヶ所に9,883人を確認（最大） → P.078
		無料巡回バスの運行を開始 → P.098	仙人峠道路通行規制解除
ボランティアセンターの設置（釜石市郷土資料館） → P.094			

釜石の時系列 ～発災7日後から1ヶ月

	3月18日～24日	3月25日～31日
出来事		
市の対応	3/18 黙祷実施→ P.100	3/31 復興の財源確保（市議会臨時会補正予算可決）→ P.137
	3/18 応急仮設住宅の整備・運営（応急仮設住宅相談受付開始）→ P.105	3/31 釜石市議会東日本大震災災害対策会議を設置
	3/18 住宅相談、生活相談の窓口を開設 → P.109	
	3/22 中小企業経営支援相談窓口を設置	
	3/23 市内保育所の再開 → P.255	
	3/23 高齢者・障がい者等への支援 → P.248	
国・県・関係機関等の対応	避難生活への支援（入浴支援、防疫）→ P.103	岩手弁護士会法律相談窓口を開設
住民のうごき		
避難所		
交通の状況		3/25 JR釜石線代行バス運行開始（花巻駅～釜石駅間）→ P.098
支援物資・ボランティアの状況		

4月1日～7日	4月8日～14日
4/5 林野火災鎮火	
4/1 釜石市災害復興プロジェクト推進本部を設置 → P.139	4/11 釜石市復興まちづくり基本方針策定 → P.139
4/1 行政サービスの回復 → P.109	4/11 かまいしさいがいエフエム開局 → P.085
	4/11 岩手沿岸南部クリーンセンター稼働開始 → P.091
	4/14 民有地がれき撤去開始 → P.089
障がい者相談支援センター設置 → P.248	ガス被災地復旧 → P.097
4/1 福祉避難所の設置 → P.248	
4/6 JR 釜石線運行再開 → P.098	

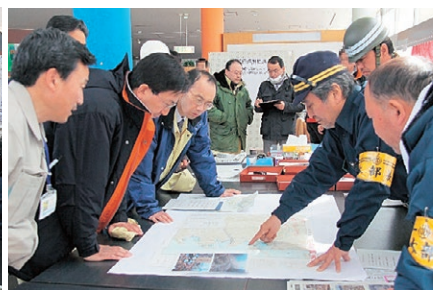
発災翌日からの応急活動



搜索活動（3月12日～18日）



栗林小学校の避難所を市長が訪問（3月16日）



災害対策本部（シーブラザ釜石）国・県関係者の視察



災害対策本部会議（シーブラザ釜石）（3月15日）



犠牲者に黙とうを捧げる避難者（旧釜石一中）（3月18日）



船舶による給水支援（釜石港公共ふ頭）（3月17日～18日）



応急仮設住宅相談（シープラザ釜石）（3月20日）



医療班ミーティング（シープラザ釜石）（3月27日）

5 住民の避難行動

1 事実・背景

住民の避難

平成23(2011)年3月9日11時45分、東日本大震災(以下、震災と略称)の2日前に、三陸沖を震源地とするマグニチュード7.3(釜石市中妻町で震度4)の地震があり、青森県太平洋沿岸、岩手県、宮城県、福島県に津波注意報が出され、釜石で0.4mの津波を観測していた。

平成23(2011)年3月11日14時49分、大津波警報の発表を受け、住民に避難を促すため、防災行政無線で14時50分から15時38分の間に合計17回避難の指示を行った。15時17分までは気象庁の予想により「3m以上の津波」と放送していたが、15時14分には津波の予想が6mと高くなり、災害対策本部ではこの予想を上回る津波が来ると判断し、15時22分以降は、津波の予想の高さを入れず、もっぱら住民避難を指示することをより明確にした内容に切り替え放送を行った。

防災行政無線のほか、地震直後から広報車による避難の呼び掛けや、消防本部や消防団も消防車で避難を呼び掛け、避難指示を伝達した。広報車に乗車していた市職員2人は、目前に津波が迫ってきたことから、急ぎ降車して避難した。運営班から広聴広報課に対し、公用車を使用して市民に避難を促す呼び掛けをするよう指示をしたが、公用車を確保できず、実施されなかった。

沿岸部に所在する消防団は、地震発生直後に消防ポンプ車を出動し、水門の閉鎖をはじめ、地域住民への避難広報と避難誘導、被災状況の情報収集と報告、防災施設の点検などの消防活動を実施した。地域住民の安全を確保するために活動していた消防団員14人が津波の犠牲となった。津波襲来後は各分団が連携しながら、夜を徹しての消火活動、警戒活動、避難者の移送活動などに従事した。

釜石地区では、薬師公園付近の住民は、新生教会牧師夫妻や釜石保育園児、そのほか多くの市民が薬師公園へ避難し、その後保健福祉センター内ののぞみ病院へ移動をした。

高台にある釜石小学校には、地域住民の他、多くの市民や県道の通行者等約700人が避難した。学校の教室、体育館等で避難者の受入れをした。

保健福祉センターでは、津波来襲までに外の通行者などに避難を呼び掛け、誘導を行い、1階が浸水したことから避難者約800人を4階から9階までの入院患者のいないスペースに誘導した。

高台にある市役所第一庁舎には、震災直後に200人超の住民が避難してきたことから、議場、会議室等にて避難者の受入れをした。市庁舎自体ががれきに囲まれ孤立しており、市民はがれきを越えて来庁している状態にあった。

鵜住居地区では、常楽寺境内及び本来の指定避難場所ではなかった釜石市鵜住居地区防災センター(以下、防災センターと略称)に多くの地域住民が避難した。常楽寺境内に避難後、津波が襲ってきたので、車に相乗りするなどして、更に高台に避難した。一部の高齢者は、這いつくばって避難した。また、住民が一緒に逃げようと声掛けしたが、家に留まりそのまま流された方、車で他地域へ避難中車ごと流された方、一人暮らしの高齢者で流された方がいた。

両石地区では、町内会の避難訓練を通じて、命でんこの率先避難及び早期避難の重要性を確認してきたことから、多くの住民が危機感を持ち、率先して避難に徹することができた一方で、避難行動をせずに亡くなった方が22人、避難途中で犠牲になった方が12人、避難先で亡くなった方が6人であった。

片岸地区では、地域で組織的な避難誘導の実践はなかったが、住民同士が互いに声を掛け合い、

国道45号の通行者、周辺企業の従業員にも避難を促し、更には人命救助も行った。

唐丹地区では、多くの住民が地震直後に迅速に避難し、家の外に出て、高齢者等に大声で避難を呼び掛けた。特に、昭和の津波後、高台に整備された造成地より下の住民は、指定避難場所等に比較的早く、車や徒歩で避難した。

小白浜地区では、昭和8（1933）年の三陸地震津波後に造成した土地があり、造成地を縦断する道路は地域で「敷地通り」と呼ばれており、敷地通りまで避難すれば安心という意識があった。また、海岸付近の水産加工場にいた住民・従業員は防潮堤に上がり、海の様子を見ていた。一次避難として防潮堤に上ることは、地域で習慣化していた。その後、浸水の危険を感じて、更に高台へと避難した。

荒川地区では、一旦各自で高台に集まり、それから町内会長、民生委員等の誘導で荒川集会所へ移動した。国道・県道等の主要道路が被災を免れたため、高台へ車で移動する市民が多かった。

また、避難者が多く集まってきた学校もあり、教職員が避難者に対応した。

園児・児童生徒の避難

震災発生当時、市内には教育委員会が所管する幼稚園4園、小学校9校、中学校5校の他、県立の高校2校及び特別支援学校1校が存在した。このうち、教育施設内における園児、児童生徒の犠牲者はなかったものの、当日に学校を欠席したり、既に帰宅していた、もしくは緊急避難場所での保護者へ引き渡した13人（幼稚園児3人、小学生3人、中学生2人、高校生5人）が犠牲となった。また、幼稚園職員3人が亡くなり、幼稚園職員1人、小学校職員1人が行方不明となった。

企業等での避難

港湾周辺における企業等の避難状況をみると、地震・津波発生時、釜石製鉄所の港湾施設では約40人のグループ社員が作業に従事していた。

釜石港には当時貨物船ASIA SYMPHONY、タグボート、漁船が係留されていた。地震発生直後、海を確認したところ、普段よりも3mほど潮が引いていた。

また、海岸付近のみならず市街地のほとんどの企業は避難行動を行ったが、一部避難行動を実施しなかった企業もあった。

外国人研修生の避難

市周辺には中国からの水産研修生が70人ほど従事していたが、震災時には職場で就業している研修生は事業所の指示で安全に避難した。また、休みであった研修生は、市の緊急サイレンにより市役所等に独自の判断で避難し、全員が無事だった。

2 | 指示

MISSION

『住民に対して迅速に避難を呼びかけよ』

3 具体的な活動・結果

住民の避難

犠牲になった方々の避難行動をみると、被災者の約36%が避難せずに自宅にいて、津波に流された。車で避難した多くの人は釜石駅前三叉路を中心とした市街地において交通渋滞に巻き込まれ、津波により被災した。また、迅速に避難した徒歩避難者は、夕方には帰宅できるという思いがあり、非常持出品の携行も少なく、着の身着のままで避難したため、物品を取りに戻ったり、家族を心配し、自宅等の様子を見に行ったりして被災した方もいた。

市の津波ハザードマップの想定以上の範囲まで津波が襲来し、市指定の避難場所のうち被災した場所があった一方、津波避難場所でない施設に避難したことで多くの犠牲者を出すケースもあった。津波に対する危機意識の低下が避難行動を遅らせる要因となったことは、震災後に実施したアンケート調査において、約40%の住民が地震の揺れを感じても、あるいは避難情報が出てもすぐに避難していなかった結果からも見て取れる。先人の教訓が活かされず、津波に対する意識の低下が、1,000人を超える多くの方々の命を失わせる結果になった。

園児・児童生徒の避難

震災発生当時、学年末の短縮授業によりすでに児童が下校していた小学校は市内9校中4校。一方、中学校は下校前で、多くの生徒が、部活動、卒業式の練習などで学校にいた。

地震発生直後、学校管理下にいた児童生徒は教室で待機後、教職員の指示により校庭に避難した。海の近くにあった鵜住居小学校児童と釜石東中学校生徒たちはすぐに高台へ避難を開始した。地域の情報などを得て更に高台へ避難した。その後、三陸沿岸道路を通ったトラックに乗せてもらい、市内の避難所へ移動し、夜を明かした。

学校管理下外にいた釜石小学校児童は下校後、自宅や、友人宅、公園等ばらばらのところにいたにもかかわらず、子どもたち一人ひとりがその場で判断、避難し、児童全員が無事だった。

児童の安否確認については、道路が寸断されたことから、各避難所などを教職員が徒歩で巡回、地域の情報を得ながら、確認した。

平成17（2005）年に群馬大学工学部建設工学科災害社会工学研究室が行った調査に基づく学校における防災教育充実の提案を受けて、平成20、21年度に市教育委員会、群馬大学工学部建設工学科災害社会工学研究室及び市が作成した「釜石市津波防災教育の手引き」により「自分の命を自分で守る力の育成」、「共に助け合う人間の育成」に取り組んできたことが、市内の児童生徒が日頃の防災教育を実践、率先した避難行動につながった。

企業等での避難

釜石製鉄所の港湾施設で作業していた約40人のグループ社員は迅速な判断と明確な指示で全員が無事避難した。

釜石港に係留されていた貨物船ASIA SYMPHONYは緊急出港しようとしたが、停電のため荷役クレーンが揚がらず出港を断念し、即時退船避難が指示された。しかし、乗組員全員がフィリピン人であり、津波についての認識が無く、乗組員は焦る様子もなくたたずんでいたため、避難誘導され急いで近くの山へ避難した。

大津波警報が発表された後、社員全員で避難して避難後も行動を制限した企業、社員全員で一旦避難したが津波襲来前に自由行動とした企業、業務を優先して避難行動に遅延した企業など、各企業の避難行動の違いにより犠牲者の発生に影響を及ぼした。

国土交通省釜石港湾事務所では、釜石沖GPS波浪計のデータが6.7mの観測値を記録していたこと

から、大きな津波を予測し、職員2人が庁舎外で避難誘導を行ったほか、事務所2階屋上から事務所周辺の住民・歩行者に拡声器を用いて避難を呼び掛け、港湾事務所に避難させた。

4 教訓

住民の避難

津波常襲地域である市において、震災により多くの尊い命を失ったことはまさに痛恨の極みであり、津波から大切な命を守る避難行動の確立が必要である。

揺れたらまず避難の徹底

大きな地震が発生し津波が想定される場合には、すぐにできる限り高い場所に避難するなどの自分の命を守るための行動を市民一人ひとりが率先して取ることや、地域の事情を勘案したうえで原則として車を使わず徒歩避難をすることなどの、先人の教訓を改めて啓発する必要がある。

迅速な情報伝達

通信手段が制約されている中で、多様な伝達方法の確保と円滑な運用ができる体制を構築する必要がある。

日頃の津波避難訓練の実施

学校教育における防災教育の充実のみならず、地域住民に対する防災意識の向上を図り、命でんこの伝承や想定にとらわれない行動のあり方を身に付けさせるとともに、津波避難場所の周知や訓練を実施する必要がある。

企業の実態に合わせた津波避難計画の策定と避難訓練の実施

企業における防災対策の充実は重要である。それぞれの企業が従業員の命を守るという企業理念を持ち、立地条件、従業員数、年齢構成などの実態に合わせて避難場所を確保し、避難行動計画を決めておく必要がある。最も重要なことは、年に一度は避難行動計画に基づいて避難訓練を実施することである。

外国人研修生の安全の確保

三陸地域では様々な業種で外国人研修生を受け入れているため、災害に備え各事業所による適切な研修、避難訓練等の日常的な安全の確保が必要である。また自治体は、避難後の支援やサポート体制など、自助共助を含めた外国人研修生に安心を与える体制を構築する必要がある。

園児・児童生徒の避難

震災時の園児、児童生徒の津波避難に関する課題として、次の点が挙げられる。

- ・学校に保護者が迎えに来るため、教職員が校舎内に残り、対応せざるを得ない事態となった学校があった。
- ・学校からの連絡待ちで家に待機していて、その結果、津波の被害にあってしまった保護者がいた。
- ・避難により多くの命が助かったものの、学校を休んでいた児童生徒、早退した児童、緊急避難場所で引き渡した児童及び学校に残っていた職員の犠牲者を出した。

こうした課題に対して、次のような対応が必要である。

地震発生直後は、それぞれが安全な場所に避難する

学校が高台など安全な場所にある場合で津波注意報、津波警報及び大津波警報が発表されたときは、解除になるまで、児童生徒を学校待機させる。保護者への引き渡しを行わない。学校から避難するときは、児童生徒全員の避難とともに、全教職員も避難する。保護者は連絡待ちで待機することや学校に迎えに来ることなく、最寄りの指定避難場所など高台に直ちに避難する。

災害対応マニュアルを整備する

危機に直面した時、マニュアルは判断や行動の拠り所となるが、あらゆる可能性を想定し作成すべきである。災害対応マニュアルの整備にあつては、教育委員会と学校と地域が協力しながら互いの役割分担を定め、地域の状況に応じた取組みを進めることが必要である。災害時においては、最悪の事態を想定し、最良の方法を選択することが何より求められる。状況によりマニュアルにとらわれずに柔軟に判断し、行動することも必要である。

学校教育活動中の災害発生時の避難対応の在り方、登下校中での災害発生、帰宅後の避難の在り方、それぞれの学校、地域の実情に応じて独自のマニュアルを見直す必要がある。

今回の震災では、ア) 保護者への引き渡し対応、イ) 停電時の対応、ウ) 情報手段の確保、エ) 緊急時持ち出し品の準備に不十分なところがあったと考える。

整備したマニュアルは教育委員会と学校と地域がお互いに共通理解をしておく必要がある。

情報を伝える・把握する手段を確保する

保護者への連絡などは平時から連絡体制を整備し、災害時には保護者に対しメールなど一斉送信可能な手立てを構築すべきである。また、市との通信手段を確実なものとする必要がある。通信機器が使用できない状況における情報伝達の仕方や児童生徒等の安否確認の方法などについて、災害対応マニュアルに盛り込み、保護者と共有しておく必要がある。

防災教育・津波避難訓練などを通して、防災意識・実践力を高める

今回の震災では、一つ間違えば、多くの児童生徒の命が犠牲になったかもしれない。日頃の訓練や防災教育が児童生徒の命を救ったといえる。児童生徒や保護者からは、津波避難訓練や学校の防災教育のおかげでかけがえのない命が救われたという声が多数届けられた。

震災前に釜石市の小中学校では、「釜石市津波防災教育の手引き」（市教育委員会、平成22（2010）年3月発行）により、学年に応じた内容で防災授業を実施していた。地震・津波は「いつでも」「どここの場所にいる時でも」起こることを理解し、その起きるメカニズムや知識や情報を児童生徒の記憶に残る授業実践が重要である。

津波避難訓練では、震災以前から当市の防災教育推進に当たってきた群馬大学片田敏孝教授（当時）による津波三原則「想定にとらわれるな、最善を尽くせ、率先避難者たれ」を徹底させること、自分の命は自分で守ること、児童生徒及び教職員全員が絶対に助かるのだという強い意志を持ち、訓練に真剣に取り組むことや、家庭においては、家族で災害発生後の家族の集合場所や避難の仕方を話し合い、決めておくことを児童生徒や保護者に伝えることが重要である。

防災教育を推進するにあたっては、片田教授が説いてきた、自然は時として私たち人間に津波のように牙をむくことがあるけれど、自然の恵みを受けて生きていることやすばらしい自然、郷土のために尽くした先人がいたことを知らしめ、郷土愛を育むことが大事な要素となることを忘れてはならない。

さらに、大津波を生き抜いた子どもたちは、相手の話をしっかり聞く力、自分で考える力、仲間と協力して物事を成し遂げる力があつたから、防災授業で学んだことを覚えていて、津波が到達するまでの時間にどう行動したらよいかを考え、判断することができたのである。これらの力

は、日頃からの学校教育の基本である。防災教育は避難することや防災の学習だけではなく、教育活動全体で育むものである。

震災の体験を未来へ語り継ぐ

今後、震災を体験したことのない子どもや教職員が増えてくる。これを踏まえた防災教育の継承と適正な見直しが必要である。「こころのケア」と「体験を資料にして残すこと」も重要になる。

各学校では、「体験を未来へ語り継ぐこと」、「釜石の復興を担う人材」を育てることが重要である。教職員は、子どもたちのこころのケアを進めながら釜石の未来を創る児童生徒を育てていく教育活動を展開していく。「自分の命は、自分で守る」人間が育つように防災教育を進める必要がある。

また、岩手県教育委員会が震災直後から推進してきた「いわての復興教育」プログラムに基づき、各学校では、いわての復興教育副読本（令和2（2020）年改訂）、園児については岩手の復興教育絵本「手と手をつないで」（令和5（2023）年3月）を活用し、今回のつらく悲しい体験をそのままで終わらせることなく、子どもたちがともに手を取り合って、勇気と希望を持って前に進んでいくために、県内全ての学校が心をつなげて、「いきる」「かかわる」「そなえる」を具体化し、実践力を高め、震災を見つめ、未来を担う「人づくり」を進めてきた。

そして、12年が経ち、大津波を生き抜いた当時の子どもたちが、地域を支える大人に成長している。今後、体験を未来に語り継ぎながら地域の防災文化の礎となるように支援する必要がある。

地域の状況を把握する・地域との連携を深める

多くの命が助かったのも、震災前から小中学校が連携し、地域全体で防災に取り組んできた成果であると考えられる。防災意識の醸成は、学校の防災教育と地域防災とがある。普段から地域や関係機関（消防団、町内会など）と連携し、取り組むべきである。教育機関としての行動、報告・連絡・相談体制の整備、コミュニケーションを図り良好な人間関係を築いておくことが、災害時に混乱せず迅速な危機対応するために不可欠である。今回の震災により、既存のコミュニティが崩壊した地域については、今後の地域と学校の新たな連携の在り方を構築する上で、その現状を十分考慮する必要がある。

適切な避難場所の設置

避難場所の指定にあたっては、「災害発生時に誰でもすぐに入れる場所であるか」、「大地震が発生した場合でもスムーズに避難できる経路が確保されている場所であるか」等、避難場所として適切であるかをしっかりと見極めたうえで指定することが重要である。また、状況に応じた垂直避難の実施についても検討しておく必要がある。

6 市災害対策本部の初動対応

1 事実・背景

市災害対策本部の設置

地震発生と同時に地域防災計画に基づき災害対策本部が14時46分に設置された。

津波直後から停電により通信機能が断絶し、災害対策本部からの庁内への指示連絡が徹底できなかったため、地域防災計画にある事務分掌によらず、その場の判断に応じて臨機応変に避難者への対応や食料の確保、避難誘導、救急搬送、防災行政無線、発電機の依頼、避難所の開設等目の前の業務に個々あるいは部課係で対応していた。

救助や物資の受入れ等のため、どの道路の復旧（啓開）を優先させるべきか協議する必要がある、被害状況や避難状況、道路の状況等の情報収集を行わなければならなかった。

停電等によって通信連絡手段も限られ情報が得られなかったため、避難者も不安を抱えている状況にあった。

しかし、災害対策本部のある第一庁舎は、がれきに囲まれた孤立状態にあり、また津波到達後に電源が喪失したため、通信手段は当日訓練のため偶然居合わせた自衛隊の無線、屋外用の衛星携帯電話（震災当時2台所有）、移動系の防災行政無線のみで断片的な情報しか得られなかった。

震災当日の19時過ぎ、県内陸部の出張用務から帰庁途中の市職員が、災害対策本部から無線指示により、岩手県沿岸広域振興局（以下、県沿岸広域振興局と略称）に立ち寄り、県を通して自衛隊の災害派遣要請を行った。

災害対策本部は、産業観光対策班に対し市内の小売店や近隣市町村から食料を確保するよう指示した。併せて小佐野地区生活応援センター経由で炊き出し対応を依頼した。

人命救助

釜石消防署においては、地震発生直後、浸水区域内において避難広報や消火設備点検などの作業を実施していた。その後の津波襲来と同時に消防署員は自分の命の安全を確保しながら、津波に流されてくる人の手を取るなど救助活動を実施した。救助用機械器具を使用できる状態ではなく、その場に遭遇した消防職員が、その場の状況を適切に判断しながら、人力による救助活動を行った。

住民の安否確認

避難者の受入れを行った市役所第一庁舎では、被災当日から災害対策本部が置かれた2階に安否確認伝言板を設置し、確認された安否情報の提供を行った。しかし、設置場所は手狭なため混乱し、そもそも市庁舎自体ががれきに囲まれ孤立しており、被災地区の把握ができず、住民の安否確認等の情報集約も困難な状況が続いていた。

各地区生活応援センターの対応

釜石・唐丹・平田の生活応援センターでは、住民の避難誘導や避難者の受入れ準備等を行った。小佐野地区生活応援センターでは防災行政無線が使用できていたため、災害対策本部との情報伝達で大きな役割を担った。

保健福祉センターの対応

保健福祉センターでは、市や病院の職員等が避難者の受入れや津波襲来時逃げ遅れた人の救助に当たり、水が引いた後には救出班・医療班・救護衛生班等を設置し救助や医師診察の介助を行った。また、釜石ファミリークリニックの医師の協力により、トリアージポイントが設置された。

救護衛生班は、保健福祉センター内だけではなく、避難所へ赴き、医師や看護師派遣、その診察介助を行った。

教育センターの対応

教育センターでは職員が協力し、地域住民、釜石駅前では通行止となり交通手段を失った人々、旅行者などの避難者を受け入れるとともに、支援物資の一時保管場所の役割を担うなど、災害対応を行った。

消防本部での情報収集

地震発生直後は通常どおり通信指令業務を実施していたが、津波の襲来により、消防本部、釜石消防署、大槌消防署、鵜住居出張所は全壊し、消防関係車両の消失もあり、被災状況等の受発信機能を喪失した。結果として、被災を免れた小佐野出張所に通信指令の機能を移し、残された無線機を使いながら情報収集を行った。

地震発生後は、消防団は自らが被災しながらも地震直後水門閉鎖及び避難誘導活動を行った。また、多くの人命救助とともに、夜を徹しての消火活動、警戒活動、避難者の移送活動などに従事した。

防災行政無線による市長の呼びかけ

甚大な被害により避難者の数を把握できず、孤立している地域もあり、市民への速やかな情報提供が求められたことから、震災当日の19時、防災行政無線により市長から市内各地で大きな被害があり、多くの方が犠牲となっている状況を市民に伝えるとともに、被災を免れた地域の住民に対して、食料の提供を要請する内容の放送を行った。

リエゾン

国土交通省では発災当日より、自治体に集まる被害状況を収集し、地方整備局等災害対策本部への伝達、自治体から求められる支援ニーズの把握及び支援にかかる調整窓口等のため、発災直後から地方整備局等の職員を災害情報連絡担当官（リエゾン）として被災自治体等に派遣した。

2 | 指示

MISSION

『市災害対策本部を設置し被害状況の把握に努めよ。
人命救助に努めよ。避難してくる人たちの安全確保を』

3 具体的な活動・結果

救助活動

津波襲来により、消防活動の基本となる通信指令室が損壊したことで情報収集機能を喪失し、消防署は孤立状態に陥った。消防署と近距離にある大渡橋手前のバスの上に避難者がいるという救助要請が入り、停電による暗闇の中、消防署員が救助に出動したが、海水とがれきに阻まれ、約100mという近距離にありながらも現場まで到達することができなかった。再度、救助を試みたが、津波襲来後、後続の津波が押し寄せる中、辺りも暗くなり、浸水地域においては身の安全も確保ができず、倒壊した家屋や流失車両等からの救助は、到底不可能であった。これが被災直後の人命救助の活動実態であった。

また、震災の翌日には、水没状態は解消されたものの、道路はがれきに阻まれ、消防活動に必要な不可欠な消防車両、救急車両、消防資機材が流失するなど、消防署による人命救助活動は実施できる状況にはなかった。一方、孤立地域では、地域住民が自主的に救助活動を行ったという情報もあった。

救助活動については、震災翌日には自衛隊や緊急消防援助隊が被災地に到着したことから、本格的な救助活動の体制が整った。市災害対策本部は、人命救助は最も重要な災害対策の初動対応であり、浸水区域外の新町に立地している県沿岸広域振興局が「災害対策調整会議」を設置したことから、当日の救助活動等に関する実施状況を報告、翌日の活動内容を説明し、各機関の調整を図りながら連携して救助活動を展開した。なお、災害対策調整会議は、岩手県、釜石市、大槌町、自衛隊、海上保安部、警察、緊急消防援助隊、電気、ガス、水道のインフラ関連事業所で構成された。

情報の収集

災害対策本部は移動系の防災行政無線により小佐野地区生活応援センターをはじめとする各部署と連絡を取り、可能な限りの情報収集に努め、指示を行った。また、無線が配備されていない庁内の部署については、連絡員を派遣するなどし、市役所周辺の被害状況、避難状況、道路の状況等の情報収集を行ったが、災害対策本部の指示も限定的にしか伝わらなかったため、組織的な情報収集活動は困難を極め、発災当初の被害の全体像は把握できなかった。

徐々に人を介して各地域の情報が電話（後に不通）や無線でもたらされ、運営班を中心とした市職員が、入手した情報を随時ホワイトボード・模造紙に記入していき、被害状況の把握・情報共有を図った。消防本部も災害対策本部に詰め、消防無線で状況把握に努めた。

建設班は、震災直後から避難者の移送や被害状況の確認を行い、12日から13日にかけて全班員によって孤立地区の状況確認を実施した。

保健福祉センターでは、発災当日のうちに避難者名簿を作成した。その他の避難所も避難者名簿の作成を開始し、数日後、地域情報推進班（甲子地区生活応援センター）によって避難者名簿の集約を開始した。また、4月6日には、広報班が釜石物産センター（シープラザ釜石）（以下、シープラザ釜石と略称）で全世帯安否確認票の配布を行った。

災害対策本部の移転

災害対策本部が設置された市役所第一庁舎では、電源・通信も含めたライフラインの早期復旧の見通しがたたなかったことに加え、周囲はがれきに囲まれ孤立し、住民への情報発信も十分にできる状態でなく、災害対策本部の移転が課題となっていた。県道水海大渡線から駒木町を經由し、鈴子までの通行が可能となったことから、3月12日市長が現地視察を行った上、シープラザ釜石への災害対策本部の移転を決定した。しかし、通信機材、備品の配置など災害対策本部としての機能を

準備するために1日を要した。

3月14日に移転したことで、通信手段が確保され、情報発信を一元化することが可能となり、安否確認等に大きな役割を果たすとともに、自衛隊・県沿岸広域振興局・消防本部・警察・海上保安部等関係機関との連携を円滑にし、災害対策本部として本格的な業務対応が可能となった。

シーブラザ釜石へ災害対策本部が移転してから本部会議が毎日開催されることとなり、その中で災害対策本部が組織としてどのように動くべきか検討され、次第に本部会議、各班・各部の体制が整えられていった。さらに、国の機関、警察、消防、ガス会社等インフラ整備に関する企業が出席し、本部会議の拡大会議も開催され、岩手県が沿岸広域振興局に設置した災害対策調整会議との連携も図られた。

災害対策本部では、行方不明となり、まだ安否の確認ができていない人の名簿をシーブラザ釜石において掲示した。また、市民から災害対策本部に寄せられた多くの報告や書き込みで作られた行方不明者の名簿などを掲示するとともに、まだ行方の分からない人の情報も寄せるよう要請した。

被災者の生活再建に係る各種手続きを円滑に行うため、シーブラザ釜石に相談窓口を設置することとし、3月18日、住宅相談、生活相談窓口を設置した。

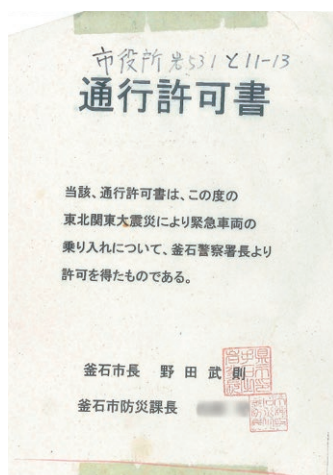
また、4月1日から教育センター5階で窓口業務を一部再開していたが、4月18日にはシーブラザ釜石2階において、災害弔慰金、被災者生活再建支援金の給付、災害援護資金の貸付け等を行う生活再建支援相談窓口、住民票、罹災証明書、被災証明書、印鑑証明書の発行、転入・転出届、出生・死亡・婚姻届等の市民課窓口、税証明書の発行や納税相談等の税務課窓口、国民健康保険業務、医療給付業務、国民年金業務等の健康推進課窓口を移設・開始した。



移転した災害対策本部（シーブラザ釜石2階）



安否確認の伝言板（シーブラザ釜石1階）



通行許可書



シーブラザ釜石に設置した相談窓口

各地区生活応援センターの対応

小佐野地区生活応援センターでは移動系防災行政無線が使用可能であった。一方、甲子、中妻地区生活応援センターは移動系防災行政無線が使えなくなったため、同センター職員は、小佐野地区生活応援センターに参集した。小佐野地区生活応援センターは、災害対策本部から得た情報を避難地区へ中継連絡する役割を担った。

外部支援の受入れ

救援部隊や支援物資の受入れ等のため、どの道路の復旧（啓開）を優先させるべきか協議を行い、3月12日14時、現地調査の結果、駒木町の市道中妻駒木線が通行可能であることを確認した。

道路復旧は、岩手県、自衛隊、市の協議のもと、道路啓開の優先順位について決定し、12日から岩手県建設業協会釜石支部を中心として協会連盟各社が連携し実施した。同支部には市職員が常駐し、災害対策本部と連携を徹底する体制を整えた。

12日明け方から陸上自衛隊秋田駐屯地の第21普通科連隊、緊急消防援助隊、警察広域緊急援助隊等が順次到着し、救助・捜索活動が開始された。災害対策本部では、各隊との連絡調整のほか受入れ体制を整備し、連携して救助活動等の対応に注力した。市職員は、遺体搬送等を行うなど、役割分担を明確にした。

その後、国際緊急援助隊や各自治体からも派遣職員が到着し、被災者支援活動が展開された。

避難者への説明・激励

避難者の不安解消等を図るため、3月11日20時30分から市長、総務企画部長、保健福祉部長、市民生活部長、産業振興部長、建設部長、及び教育長が、市役所周辺の徒歩移動が可能な避難所（宝樹寺、旧釜石一中体育館、仙寿院、石應禅寺、釜石簡易裁判所、大只越集会所）を訪問し、避難者への激励、現段階での情報提供、市の取組姿勢の説明等を行った。

4 教訓

人命救助

大規模災害とは「災害対策本部が機能不全に陥ること」と表現しても過言ではない。阪神・淡路大震災の教訓として「震災後3日間、物心両面、耐え忍ぶこと」と言われているが、東日本大震災においても本格的に救助救出活動を実施できるようになったのは震災3日目からである。

人命救助とは、生き残った生存者を救出することであり、すべての地域住民が適切な避難行動を確実に実践して「自分の命を守り抜く」ことが最も重要である。また、大規模災害において、災害対策本部が機能不全に陥り、質的にも量的にも、地域住民の要請に対応できない場合があることを、災害対策本部を運営する行政側、避難行動を実践する住民側、ともに理解しておく必要がある。

市災害対策本部の機能強化

市災害対策本部の位置づけ、情報収集・伝達、意思決定が重要である。災害時の災害対策本部及び各部の事務分掌は決定しているものの、被災対応の複雑化や対応事項の増加により、担当部局だけでは対応が困難となったことから、柔軟な対応が可能となる組織体制の構築が必要である。また、情報収集・伝達については、特に災害時の市職員の臨機応変な対応、情報収集、処理、共有等の能力を向上させる必要があり、災害対策本部と防災関係機関、地域・避難所との連絡のために、衛星携帯電話を配備（一部設置済）するなどの複数の交信手段が確保される非常通信体制を確立、その訓練なども充実させることが必要である。その上で、各地区生活応援センターなどと定期的に情報共有と共通認識を図る機会を設けること、災害対策本部と地域間を結ぶ通信体制を確保することが必要である。

電話が通じない時期の安否情報を主とした情報提供・収集の手段として、紙文書・メモなどの掲示場所が必要である。

災害対策本部の初動立ち上げ要件として、被災しにくい市庁舎等の施設整備、代替施設等による空間の整備、電源・燃料の確保、情報通信システム・通信網の確保が必要である。

国、県、自衛隊等関係機関の連携

大規模災害の対応にあたっては、自治体単独の対応では限界があり、国、県、自衛隊や民間企業の連携により迅速かつ効率的な対応が必要であることを認識した。

それぞれの役割分担のための情報共有が必要であり、協議・調整の場（総合調整所）の設置と、適切な決定を得るための相互の理解、協力が不可欠である。

また、津波襲来直後、通信機能の被災により全庁的に災害対策本部との連絡・調整ができなかったことから災害対策本部の指示に基づく災害対応ができず、その時、その場にいた市職員がその状況を判断しながら災害活動を実行したのが現実である。広域的な大規模災害の場合、市職員は自分の安全が確保できることを前提に、災害対策本部の指示が無くても災害活動を実施しなければならない状況になることも認識しておく必要がある。

7 防災関係機関の初動対応

1 事実・背景

消防本部

消防本部では、地震発生に伴う初動として、全署員に対し携帯電話メールによる指示を行った。また、停電による非常用発電設備の準備を進めるとともに、水門閉鎖確認や海岸地区の危険物施設に対する被害状況確認及び市民への避難広報を行うため車両1台を出動させた。

その後15時20分に襲来した津波で釜石消防庁舎が2階床上まで浸水したことにより、庁舎1階に位置する通信室と非常用発電設備が水没したため情報の受発信機能を失った。

釜石消防署

地震直後は通常どおり119番通報に対応していたが間もなくして停電となり、消防庁舎1階の非常用発電設備を稼働しようと試みたが、襲来した津波の被害を受け使用不能となった。消防庁舎は一瞬のうちに津波が2階床上まで押し寄せ、翌朝まで消防本部職員4人、消防署員9人、消防団長の計14人が消防庁舎屋上に残り残され孤立した。この津波により壊滅的な被害を受けた釜石消防庁舎は、消防機関の中核的機能を失った。

屋外活動及び退避中の消防車両は津波の襲来を受け走行不能となり、隊員は退避行動を行いながら付近住民の救助等を行った。

釜石消防署の救急隊は中妻及び平田地区に出動し、平田地区に出動した隊は傷病者を車内に収容し医療機関に搬送途上で津波の襲来により道路が遮断され、近くの高台にある避難所に留まることとなった。傷病者に対する処置に長時間を要したことにより車載の医療用酸素や非常電源に不足が生じ救命処置の継続、また、避難所の住民対応に困難を極めた。

小佐野出張所

小佐野出張所は津波による被災を免れたことから、壊滅的な被害を受けた釜石消防署での119番通報を含む通信指令機能を小佐野出張所に移し、中枢的な消防拠点として活動した。

鵜住居出張所

鵜住居出張所は、防災センターの1階に合築整備されていた。地震発生後、非常用電源で稼働していた無線交信の対応を行っていた消防職員4人は目前まで迫っていた津波からの緊急退避として、庁舎屋外階段で2階へ上がり、壁面に設置されているタラップを登り屋上に避難した。庁舎周辺は浸水し孤立状態となり、1人は3月12日、3人は13日に屋上からヘリコプターで救出された。

当務員は消防ポンプ車で、鵜住居川河口と水門閉鎖の状況確認に出動し帰署した。15時20分頃、救急出場指令により鵜住居地区の救急事案に出場したが、出場先の傷病者宅内で押し寄せた津波により隊員3人は家ごと流され、付近の鉄筋コンクリート建物3階に飛び移った。屋外にいた機関員である隊員1人も津波に流され、幸いにも山林に流れ着き一命を取りとめたが、傷病者とその家族は行方不明となった。

鵜住居出張所庁舎は津波により壊滅状態となり、配備されていたポンプ車1台は車庫内で、救急車1台は救急出場現場で流失した。

消防団

消防団員は、地震発生直後には所属消防屯所に参集し、管轄区域の警戒巡視や被害情報の収集及び水門の閉鎖を実施した。

大津波警報発表に伴い、沿岸部の各部は、住民への避難広報や避難誘導を行った。また、津波発生後も高齢者や身体の不自由な住民を避難させるために何度も被災現場に向かい、大きな余震が発生する中、被害の大きな沿岸部で浸水し孤立した住民の救出活動や避難誘導及び支援物資の搬送の活動を続けた。

その後、釜石大槌地区消防本部と共に、消防団現場指揮本部を教育センター内へ設置し、消防団活動の指示及び災害対応に当たった。

被災地分団は、被災現場における救命救助活動、遺体検索活動及びがれき撤去を行い、後方支援分団は、被災地における救命救助活動、山林火災の消火鎮圧、遺体搬送（被災地から遺体安置所、遺体安置所から市内火葬場又は、遺体安置所から秋田県横手市、大仙市等の火葬場への搬送）、岩手県オイルターミナル施設警戒、支援物資運搬、避難場所の支援活動、夜間警戒パトロール及び市内ガソリンスタンドの警戒など多様の活動を行った。

岩手県沿岸広域振興局

発災当日の19時過ぎ、盛岡市に出張していた市職員が公用車についていた防災無線で合同庁舎に向かうよう指示を受け、合同庁舎を訪れた。市防災課長から現状が伝えられ、食料や紙おむつ、ミルク等の調達を要請されたことから、県沿岸広域振興局長の指示により、ただちに物資集めが始まった。合同庁舎の水道は使える状況で、乾パンの備蓄もあったが、紙おむつとミルクがなかったため、県職員が市内の店を回って確保し、深夜になって、局長を先頭に物資を積んだ車が避難所に向けて出発した。

釜石市及び大槌町の要請や災害対策本部の指示により、特命事項のあった土木部と保健福祉環境部の職員を除くすべての職員は、避難所や遺体安置所、市町の災害対策本部等に派遣され、対応に当たったほか、支援物資の受取対応など、突発的な事務にも対応していった。

岩手県警本部及び釜石警察署

岩手県警察災害警備本部では、ライフラインが途絶え情報が錯綜する中で、関係機関と連携して津波情報、被害状況等の情報収集に努めるとともに、各警察署等に対して津波警報等の状況、高台への避難誘導について指示を繰り返し行った。釜石警察署では、避難誘導中に3人の警察官が殉職した。

嬉石町にあった庁舎は津波で建物2階まで被災し、隣接していた交通機動隊沿岸分駐隊庁舎も津波にのみ込まれ、沿岸運転免許センターのコースは泥で覆われた。大槌交番、平田、鶴住居、吉里吉里の3駐在所が津波で流失、釜石駅前交番が床上浸水、唐丹駐在所が地盤沈下の震災被害を受けた。

緊急消防援助隊

岩手県は、3月11日14時59分に消防庁長官に対して緊急消防援助隊の派遣を要請し、消防庁長官は、被害の甚大さを踏まえ、15時46分緊急消防援助隊に対し出動指示を行った。

2 | 指示

MISSION 『情報収集に努めるとともに各機関と相互の連携を図れ』

3 | 具体的な活動・結果

消防本部・消防団

震災翌朝、全壊した消防庁舎から鈴子町の教育センター（釜石大槌地区行政事務組合事務室）に消防本部を移設し、総務省消防庁の派遣指示に基づく緊急消防援助隊の受援体制の構築、岩手県消防相互応援協定に基づく県内消防本部への支援要請、仮設消防庁舎の緊急設置及び失った消防資機材の補充と確保に向けて活動を展開した。

市消防団も消防本部と同時に教育センターに移動したことから、情報共有が容易となり、林野火災の消火活動、被災者の避難所への搬送作業、被災地域への物資搬送、余震に伴う津波警戒活動及び困難を極めた県外への遺体搬送など、多岐にわたる業務を実施した。

消防署及び出張所

釜石消防署では消防庁舎と消防車両が被災したことで、連絡手段が途絶えたことで指揮命令系統を失ったため、しばらくの期間、仮設消防庁舎での業務を余儀なくされた。また、沿岸部は道路が寸断され、被災直後、負傷者の搬送に困難を極めた。

鶴住居出張所は被災したため、鶴住居出張所員は釜石消防署、大槌消防署にそれぞれ分散し活動した。

小佐野出張所に勤務していた職員は、発災後電話線の除去や被害確認に出動し、また浸水区域の災害状況の確認に努め、県内応援隊の調整や、緊急消防援助隊の受入れ及び災害活動に従事した。その後、消防本部より通信機能が移され、震災時の活動拠点となったが、従来は4人の職員で当務していた庁舎であり、当務員が増員し休憩する場所も無く、活動後に防火衣を着用したまま車で仮眠する日々が続いた。

消防庁舎の被災により、新たに鈴子町に建設した釜石消防署上階に通信指令室及び自家発電設備を整備したほか、各署所に衛星携帯電話を配備し、情報通信網の強化を図った。



緊急消防援助隊による救助活動



移設した消防団本部（教育センター）

また、流失した消防車両については、消防団を含め補助金を活用し新規配備するとともに、すべての車両において消防救急無線デジタル化へ移行し、また、車両動態システム（AVM）を装備し、通信指令室での統制化を講じた。

消防車両の避難基準については、津波の襲来が予想された場合は、到達予想時刻15分前までに退避を完了する基準（15分ルール）を策定し、浸水区域外の高台等へ退避することを徹底し、広報誌などを通じて消防職員の安全確保の重要性について、住民にも周知を図っている。



被災した釜石警察署（嬉石町）

岩手県災害対策本部釜石地方支部の設置

震災4日後の3月14日、県沿岸広域振興局が中心となり、市、町、自衛隊、警察、海上保安部、緊急消防援助隊、消防本部のほか、電気・ガス・水道などのライフライン関係機関で構成した釜石地方支部連絡会議を開催した。

市災害対策本部は、救出活動やがれき撤去、インフラ復旧等の情報共有を図るため、市職員、消防職員を県沿岸広域振興局に常駐させた。



岩手県災害対策本部釜石地方支部連絡会議
(県沿岸広域振興局内)

岩手県警本部及び広域緊急援助隊

岩手県公安委員会からの援助要求等により、被災地での犯罪発生を抑制し地域の治安を守るため、平成23（2011）年3月18日から制服警察官とパトカーによる地域警察特別派遣部隊（一日当たり最大時約450人、200台超）が派遣され、避難所や応急仮設住宅のパトロールを行った。



交通誘導を行う警察官（釜石駅付近交差点）

緊急消防援助隊

釜石消防本部に参集し、消防活動の応援に当たった緊急消防援助隊は、大阪市消防局指揮支援隊、堺市消防局指揮支援隊、大阪府隊、愛媛県隊、大分県隊である。

指揮支援隊として、大阪市消防局（3月11日から4月1日まで）、堺市消防局（3月11日から3月20日まで）が派遣され、釜石市・大槌町における消火・搜索救助・救急活動、大船渡市・釜石市におけるIRT（アメリカ・イギリス・中国）、台湾NGO、山形県・高知県・大分県・愛媛県隊への指揮支援活動を行った。



緊急消防援助隊の車列（国道45号大槌バイパス）

4 教訓

市消防機関等の初動対応

命がけの活動は多くの命を救ったが、多くの犠牲者も出し、あらためて消防活動の基本は、人の命を助けるため自分の命を守らなければならないことを痛感した。変則的勤務を伴う消防職員の安全な参集方法の確立や、消防団員の安全確保のためのルールの見直しを行い、具体的な対応について、周知徹底することとした。

また、消防庁舎の整備により、情報通信網の強化、消防救急無線デジタル化へ移行し、円滑な消防救急体制の構築・統制化を図る必要がある。

防災関係機関の連携

この震災では国、県、自衛隊、警察、海上保安部、市の公的機関の外、生活インフラを担う関係機関の連携の重要性が認識され、平素より災害を想定した調整・情報共有等の場の設定や訓練の実施が重要である。

8 医療機関の初動対応

1 事実・背景

市内医療機関の被害状況と初動対応

市内の医療機関（病院、診療所、歯科診療所、調剤薬局）は、大地震による停電と津波により大きな被害を受けた。

停電の被害を受けた医療機関は、復旧までに非常用発電機で対応を行った。津波の被害を受けた医療機関は、本格的に復旧するまでの間、仮設診療所や店舗で活動を行った。

岩手県立釜石病院（以下、県立釜石病院と略称）は地震で入院病棟の壁にひび割れが生じ、倒壊のおそれがあるため246床が使用できなくなった。しかし、傷病者が訪れることから、歩いてきた傷病者（歩行可能：軽症）には医療スタッフが軽症タグをつけたうえで院内の軽症者ゾーンに誘導し、中等症以上の傷病者には急患室で常に交代で待機していた常勤医師が診察し、トリアージ区分を決定、検査や治療指示を出しつつ仮病床に移動した。このトリアージ体制継続の希望が強く10日間継続した。

国立病院機構釜石病院では、震災直後は、病院の機能を維持するため、非常用電源の確保・維持、スタッフの確保、食料の確保、医療品の確保、連絡手段の確保に努めた。また、地震で入院機能が低下した地域の病院から重症患者の入院を受け入れるとともに、災害関連の急患入院、被災者の外来診療、地域の被災診療所への支援、避難所の乳幼児の入浴サービス、災害医療班のサポート等を実施した。

せいてつ記念病院は、震災前年に耐震化工事を終えていたことから被害はほとんどなく、救急搬送されてきた患者の診療を行うとともに、透析患者への診療継続などに努めた。

釜石のぞみ病院は、津波により保健福祉センター1階部分が浸水し、ボイラー・電気機能が停止した中、懸命に入院患者への対応に当たった。

市内診療所は、14施設の中6施設で診療ができない状況になった。2施設は再開できなかった。

歯科診療所は、17施設の中9施設で診療ができない状況になった。2施設は再開できなかった。

調剤薬局は、16施設の中7施設で営業ができない状況になった。3施設は再開できなかった。

3月15日夜、災害対策本部会議において、釜石市、釜石医師会、釜石歯科医師会、釜石薬剤師会等が参集し、協議した結果、釜石医師会災害対策本部（数日後に「釜石市災害対策本部医療班」と改称。（以下、本部医療班と略称）の設置が決定した。本部医療班は、災害対策本部が設置されているシープラザ釜石に置いた。本部医療班では、応援に来てくれた医療機関等の担当地域や避難所の調整、避難所の情報交換、被災者への薬の処方と配布調整、派遣医療機関の引継調整などを行い、災害時の医療提供に努めた。医療機能の回復や交通状況の回復などに伴い、通常時の医療への円滑な移行に取り組んだ。毎日17時に本部医療班が設置されているシープラザ釜石に、釜石保健医療圏内で活動している災害派遣医療チーム等が集まり、定例会を開催した。

被災しなかった薬局グループは、3月12日に釜石保健所より、「避難所を巡回し、薬を持たずに避難してきた市民の相談を受けてほしい」との依頼を受けて活動したが、3月15日の本部医療班の設置に伴い一緒に活動した。

DMAT等の初動対応

発災直後、県災害対策本部に岩手県DMAT調整本部を設置し、同時に県災害対策本部では厚生労働省へ派遣要請を行い、全国のDMAT(Disaster Medical Assistance Team・災害派遣医療チーム)に派遣要請が伝達された。

岩手DMATも出動態勢を整え、17時には、岩手県立中部病院DMATが釜石の被災地へ参集するよう指示があった。また、日本赤十字社岩手県支部では、発災して20分ほどで岩手県支部災害対策本部を設置した。

全国から、日赤をはじめとする多数の災害派遣医療チームが到着したが、各被災地域の道路、通信が寸断され、市内各地に開設された避難所には、どのような医療需要があるのか把握することが困難であった。本部医療班が、各地から派遣される災害派遣医療チームのコーディネートをを行い、本部医療班が17時に開催する定例会が、各医療班からもたらされる情報や地域の現状を共有する場となった。



写真提供：岩手県立釜石病院

2 指示

MISSION

『医療機関の初動対応—医療機関の被災情報収集に努めよ。
被災者への早期治療体制を構築せよ』

3 具体的な活動・結果

市内医療機関の被害状況と初動対応

釜石市災害対策本部医療班

3月15日に設置された本部医療班は、3月17日から各日本赤十字チームや各DMAT等災害派遣医療チームの釜石地域支援の受入れの調整や救護所立上げの支援の窓口となった。

毎日17時に開催された情報交換と活動場所の引継ぎ調整等のための定例会には、釜石医師会、釜石薬剤師会、県立釜石病院（災害拠点病院）、日本赤十字社、自衛隊のほか、釜石市と大槌町で活動する災害派遣医療チームが参集した。

定例会では、各災害派遣医療チームが避難所での活動報告や避難所以外に避難している住民についての情報が共有されたほか、災害派遣医療チームの去就や後続の災害派遣医療チームの活動動向一覧を作成して配布した。

また、本部医療班は、ガソリン・灯油・薬剤・血圧計・ごみの処理など、災害派遣医療チームが必要とした物品を入手するためのあらゆる折衝を行ったほか、災害派遣医療チームが避難所で処方した処方箋を定例会で回収し、釜石薬剤師会を通じて調剤された薬剤を、翌朝、災害派遣医療チーム（後には日本薬剤師から派遣された薬剤師）に配布した。

本部医療班は、災害時医療から通常時の医療への移行が進んだことから6月17日で活動を終了した。



医療班ミーティング（シープラザ釜石2階）

薬剤師会の活動

本部医療班の設置前は、個別の薬局で避難所を回って薬の手配等の活動があったが、本部医療班設置後は薬剤師会として全国から応援派遣された薬剤師会と一緒に活動をした。

避難所で診察した処方箋を本部医療班定例会開催時に回収し、釜石薬剤師会本部薬局で調剤を行い、翌日、本部医療班に災害派遣医療チームが受取りに来る仕組みが構築され、その後、日本薬剤師会に派遣された支援薬剤師が避難所へ届け、服薬指導をした。医療を被災者に効率よく効果的に派遣調整して届けること、処方した薬を被災者に届け、服薬指導と「お薬手帳」の配布や活用を行う取組みが出来上がった。これは後に「釜石方式」と呼ばれた。



全国から応援の薬剤師
（平成23（2011）年5月25日）

市内医療機関

県立釜石病院では、電気が復旧し、被災後4日目には医事システムも回復したが、思いのほかスタッフからトリアージ体制継続の希望が強く10日間継続することになった。

外来診療がある程度落ち着いてからは、県立釜石病院DMAT（災害対策チーム）は大阪・愛媛・大分からの支援救急隊の支援により、転院搬送の調整業務につくことになった。転院搬送の際には患者情報や同乗するスタッフ、必要資材など院内の調整を行いつつ、搬送を行う消防に適切に連絡する必要があった。

釜石のぞみ病院は病院機能が低下したことから、3月14日から自衛隊・病院救急車によって内陸の県内医療機関9病院へ入院患者96人の転院搬送を行った。同年5月下旬から6月中旬にかけて受け入れ、転院搬送を行った。

歯科医師会の活動

歯科医師会では、3月13日から遺体安置所での検死活動を開始し、週に一度シープラザ釜石でミーティングを開催して情報交換を行った。避難所を巡回した際、口腔に問題を抱えている避難者が多かったことから、市の歯科衛生士は早期に訪問診療を行う必要があると感じ、3月21日から各避難所において歯科医師と市の歯科衛生士による訪問診療を開始し4月9日まで実施した。その後は、被災した歯科医師が2人一組となり地区分担をして、訪問診療を継続した。

DMAT等の初動対応

日本赤十字社の初動対応と活動状況

釜石市と大槌町における日本赤十字社の救護活動は、釜石駅近くの鈴子広場に設置された救護所を拠点として行われた。

3月13日以降、派遣する救護班には可能な限りこころのケア要員を帯同させ、ニーズに応じたきめ細かい救護活動を行うこととされたことから、日本赤十字社岩手県支部等は、活動を行っている地区に日本赤十字社のこころのケア指導者である臨床心理士をコーディネーターとして派遣し、全体の調整を担当させた。

「釜石こころのケア」は、避難生活の長期化にともなう被災者ニーズに加え、不休で被災者支援に当たる市職員のケアも行った。



日本赤十字社兵庫県支部の開設状況（鈴子広場）

救護所の開設

3月14日以降、災害派遣医療チームや自衛隊、日本赤十字社等が各地に救護所を設置し、傷病者の治療にあたったほか、避難所の巡回診療も開始し、避難者の治療等を実施した。災害の特性から怪我などの急性期医療の需要は比較的少なく、避難所などで時間の経過とともに、持病などにより体調を崩す慢性期医療の需要が多かった。

岩手医科大学災害時医療支援教育センターによって、3月11日から7月29日までに開設された救護所で使われた診療録をまとめた結果、市内で開設された救護所施設数は11ヶ所、受診者数は4,088人であった。

4 教訓

行政、医師会、歯科医師会、薬剤師会等関係団体の連携協力

本部医療班を立ち上げ、「釜石方式」と呼ばれる災害時医療構築の全国的モデルと言われる活動ができたのは、平時において行政と医師会、歯科医師会、薬剤師会との「顔の見える関係」ができていたことが挙げられる。平時の活動が非常時にも役立つことを学んだ。

また、本部医療班の設置場所が、災害対策本部に隣接していたことから、医療の専門知識をもつ医師や医療関係者に対し、避難所や被災者の情報などを適宜提供し、情報共有できたこともあると思われる。

鈴子地区（シープラザ釜石、シープラザ遊、郷土資料館、教育センター、鈴子広場周辺）において、震災対応の拠点として1ヶ所に対応できた。シープラザ釜石は災害対策本部、市の窓口や住民の安否を確認する掲示板等、シープラザ遊のテントでは支援物資の受入れと配給、その隣にボランティアの受入れ場所、教育センターには市の臨時窓口やコンピュータサーバー、そして鈴子広場は医療の拠点、教育センター裏側の広場は自衛隊が開設した公衆浴場など、震災対応の拠点となった。

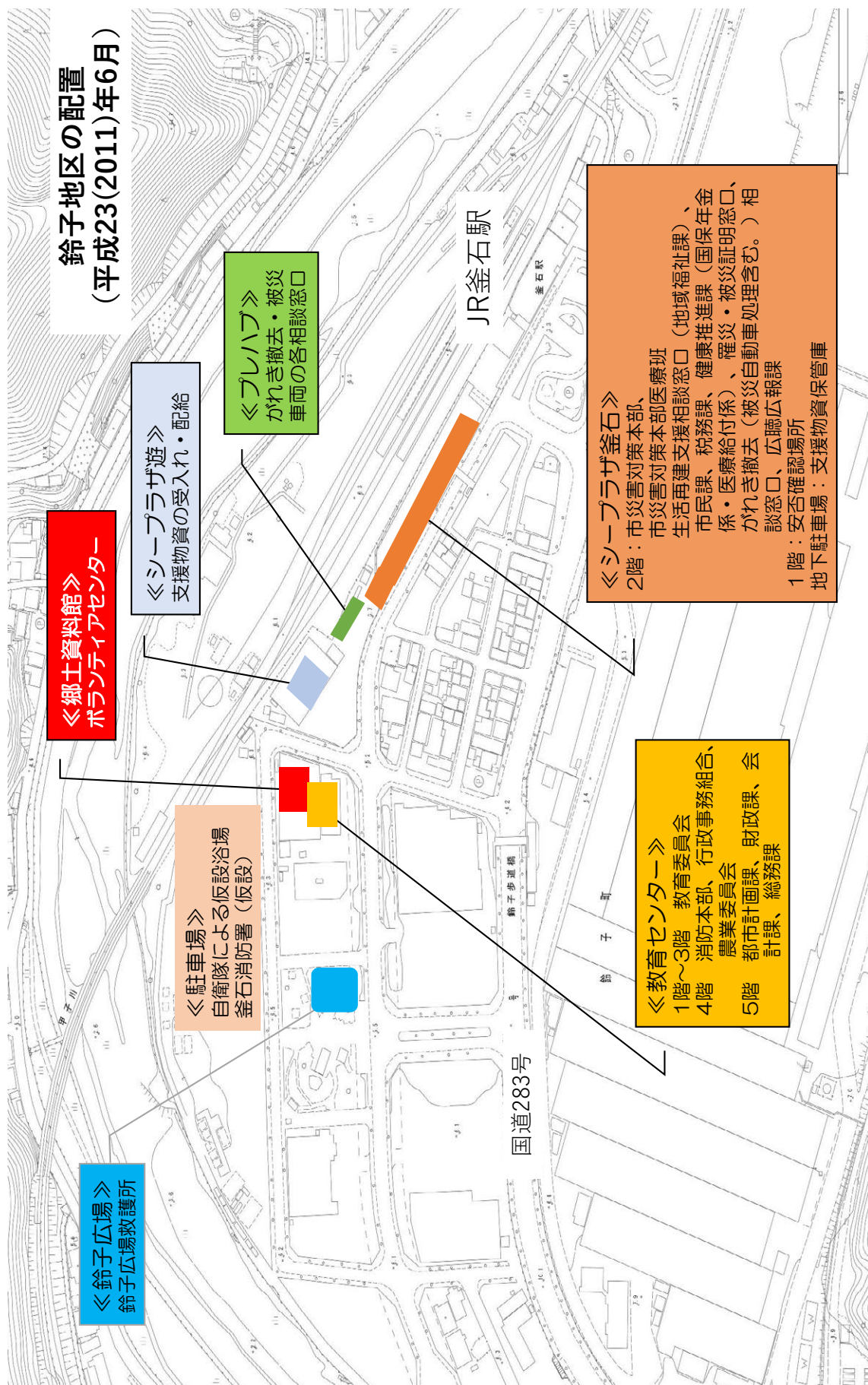


図1 鈴子地区の配置

9 遺体の安置・火葬

1 事実・背景

遺体安置所の設置

津波襲来時には住民等による救助活動などが行われた。その後、警察、海上保安部、消防、自衛隊、地域住民等により救助活動や行方不明者の搜索活動が行われた。遺体は、遺体安置所が設置されるまでは、公共施設や地域の寺院などに安置されていた。

早急に遺体安置所を設置する必要があり、3月12日、災害対策本部から、遺体安置所の設置と職員の配置が指示された。

遺体安置所は旧釜石第二中学校体育館、旧小佐野中学校体育館、旧紀州造林釜石工場、旧釜石製鉄所東門の最大4ヶ所設置された。遺族の身元確認を円滑に行うため、各遺体安置所を結ぶ無料バスの運行を行った。

遺体安置所への搬送は、関係機関との協議で市でも行う要請を受け、市職員が安置所への遺体搬送に従事した。大渡橋左岸橋詰広場と釜石市営ビル前道路上には、発見された遺体の仮安置所を設置し、市職員を配置した。そこから遺体安置所に搬送した。

地区毎に搜索活動が行われ、遺体の発見に努めてきたが、その進展に伴い市では、住民等からの搜索の要請を受け、搜索活動実施機関に情報提供の上これら個人個人の要請に応えながら、遺体の発見に努めた。

遺体安置所の運営

遺体安置所では、医師による検案が行われるとともに、警察による身元確認が行われた。安置所内の受付では、遺体の特徴などを掲示し、遺体の身元確認が行われた。

遺体の検案は、岩手県警の要請で、岩手県医師会の警察嘱託医や被災地の医師が協力するとともに、警察、釜石医師会、釜石歯科医師会、医科大学などの協力により検視検案が行われた。DNA鑑定や歯科カルテの照合により順次遺体の身元確認が進み、検案医の派遣は7月6日まで続いた。

遺体安置所には市職員が日中常駐し、遺族等への相談や手続きなどの対応にも当たった。シルバー人材センターへの依頼で、追加人員を確保した。また、ボランティアが協力してくれた安置所もあった。

遺体を収容する棺は組立てが必要であったことから、大工組合がボランティアで組立てをしてくれた。ドライアイスが大きな塊で納品された際に、保管場所を提供してくれた運送会社やそれを使用できるように処理してくれた企業の協力もあった。

市の火葬場再開までに時間を要し、再開できても一日に火葬できる数では火葬が追いつかないこと、葬儀社による遺体安置と搬送に対応しきれないことなどから、遺体は安置所に安置し、安置所から火葬場に移動することとした。

3月17日から遺体安置所での遺体確認と遺族への遺体引き渡しが始まった。

遺体安置所は、平成24(2012)年3月31日までに順次閉鎖された。

埋火葬

市の火葬場は、火葬場の機能を維持しつつ継続的に火葬を行うため、3月14日から火葬を開始したが、停電などの影響で停止したことから、3月18日から火葬炉の保守・点検業務の委託業者から技術職員の派遣を受け、火葬業務と併せ火葬炉の補修などを行うことで、火葬炉の機能を回復、東日本大震災火葬受入特別体制を整え、3月19日から一日13件の火葬を行うこととした。

電気が復旧するまでの自家発電用の軽油と火葬を行うための灯油の確保が課題であったが、なんとか火葬場機能を維持することができた。

身元が判明した遺体は、各遺体安置所で警察から検死調書、死亡診断書が遺族に渡された後、市民課において埋葬許可証を発行した後に火葬した。身元不明の遺体は、警察から市が遺体を引き受け、火葬を行う手続きをして火葬した。

遺体安置所から火葬場までの遺体及び遺族の移送手段は、市で確保した。市外や県外の火葬場への遺体搬送は、がれきなどにより市内の道路事情が悪かったため、火葬の受入れ先まで円滑に通行できるよう、消防団の協力により消防車が先導した。また、遺族の移動手段を確保するため市が給油券を配布した。

死亡届の受け付けが開始されたのは6月23日からであった。

遺体の数が多く、気温の上昇とともに衛生上の問題も懸念されるようになり、市の火葬場だけではすべての遺体の火葬には相当の期間を要すると考えられたことから、3月17日に関係者が集まり土葬の検討をした。その結果、このままでは3月25日から身元不明の遺体から土葬せざるを得ないと判断し、土葬を行う場所等の準備を進めた。

一方、可能な限り土葬を回避したいことから、3月21日避難所等に配布される「釜石市災害対策本部情報」に「津波犠牲者の埋葬のお知らせ」を掲載し、身元が判明しない場合や、引き取る人がいない場合は、土葬が行われることがあることを周知するとともに、市長が防災行政無線で遺体安置所で身元確認を行うよう呼び掛けた。

同時に、市長と副市長が直接県内外の自治体首長に電話をして、遺体の火葬の協力要請をした。その結果、8市町から通常の火葬場運営時間外等を利用した火葬場利用の協力が得られた。このことにより火葬が進みすべての遺体を火葬とすることができた。

遺骨の安置

火葬後の遺骨は、3月18日より、旧釜石第二中学校遺体安置所内に祭壇を設置して安置した。鵜住居町常楽寺の遺骨は、常楽寺が被災しているため大只越町の仙寿院、石應禅寺、甲子町の正福寺で一時預かりをした。

旧釜石第二中学校校舎では、避難所で避難生活をしているため遺骨を持ち帰れない遺族や身元が判明しない遺骨を預かり、祭壇を設置して安置した。

その後5月18日から、釜石仏教会の協力を得て、代表者である仙寿院に安置した。

平成30（2018）年7月、市は、大平墓地公園内に東日本大震災物故者納骨堂を整備し、身元不明の遺骨を安置した。

2 | 指示

MISSION

『遺体安置所を設置し、市民に身元確認を呼びかけよ。
すべての遺体の火葬を目指せ』

3 | 具体的な活動・結果

遺体安置所の設置

遺体安置所は旧釜石第二中学校体育館（3月12日～4月9日）、旧小佐野中学校体育館（3月15日～4月29日）、旧紀州造林釜石工場跡（3月12日～9月15日）、旧釜石製鉄所東門（3月16日～4月29日）の最大4ヶ所設置された。

旧紀州造林釜石工場跡は、警察と協議の上釜石市と大槌町の遺体を安置することとした。工場跡地に仮設学校を建設するため、9月15日で閉鎖した。その後、再び環境対策を整えて9月15日から旧釜石第二中学校体育館を遺体安置所とした。

遺体安置所は、平成24（2012）年3月31日までに順次閉鎖された。

遺体の身元確認は、停電により住民基本台帳等の情報を使うことができず苦労したが、警察、医師会及び歯科医師会の協力により検視検案が行われ、DNA鑑定や歯科カルテの照合により順次遺体の身元確認が進んだ。検案医の派遣は7月6日まで続いた。

埋火葬

火葬までには手続きが必要であることから、各遺体安置所で警察から検死調書、死亡診断書が遺族に渡された後、市民課において埋葬許可証を発行した。死亡届の受付けが開始されたのは6月23日からであった。

県内外の市町村へ協力要請をして受け入れてくれた自治体は、岩手県（盛岡市、花巻市、雫石町）、秋田県（大仙市、横手市）、青森県（平川市、黒石市、十和田市）の8市町であった。これら自治体の火葬場利用の協力が順次得られ、身元不明者も含めて、すべての遺体を火葬することができた。

4 教訓

遺体安置所の設置とこころのケア

災害による犠牲者が想定された時点で、遺体安置所を速やかに決定し、設置に向けた受入体制を整備する必要がある。

捜索にあたる機関（自衛隊、警察、海上保安部、消防）との連携強化により、遺体移送手段、遺体安置所の設置場所、対応職員の確保など、緊急時の適正な業務分担の明確化を図るとともに、遺体処置に関わる市職員の心的負担・ストレスは相当に大きいため、こころのケアの処置が必要である。

遺体安置所担当者は、地域に精通した市職員を固定化することにより、身元確認の効率化につなげることが理想的であるが、遺族に対する心遣いなど、遺族に寄り添った対応が望まれ、安置所担当者の対応マニュアルを作成する必要がある。

遺体安置所では、多くの遺体が機械的に並べられ異様な空気が漂う中、遺体に対する尊厳を持った対応が必要であった。葬祭関係者などボランティアの自主的な協力により、遺体の汚れを落とし、手を合わせる場所が設けられるなど、遺体に対する尊厳が確保された。

埋火葬

震災直後、多くの遺族は、遺体安置所での遺体確認をためらい、身元確認が滞ることがあり、早期の確認を促すために、遺体安置所を結ぶバスの確保や、より詳細な情報の提供に努める必要がある。

犠牲者が多くなると、市内の火葬場だけでは対応しきれなくなることから、他自治体との連携のもと協力体制の確立と、移送手段の確保や役割分担の明確化を図っておく必要がある。

災害時の対応であってもほとんどの事柄は法律に規定されているが、大規模災害への対応にあたっては、全てが法律どおり行われるわけではないことを、この震災対応で経験した。大規模災害時には、法律を理解した上で法律外のことがどこまでやれるかの判断力、実行力が求められる。

10 避難所の開設

1 事実・背景

震災以前に市が指定した拠点避難所24ヶ所のうち、津波被害等で8ヶ所が使用できなかった。避難所の他、市役所等公的施設や教育センター、各地区の被災していない学校には、避難場所に避難していた近隣の住民の他、旅行者や交通手段を失った人などが続々と避難した。

また、大只越公園（青葉児童公園）等の建物がない場所に避難した住民に対しては、釜石簡易裁判所や大只越集会所、指定避難所ではない石應禅寺や仙寿院、釜石マンション、幸楼といった民間の建物も避難所として利用され、炊き出し等が行われた。この他、薬師公園に避難した住民は保健福祉センター5階の連絡路を利用して、センター内に誘導された。

閉校した7ヶ所の学校を含めた16ヶ所の学校が、避難所として利用された他、支援物資の保管場所、自衛隊やボランティア団体の災害救援活動の基地、病院機能等を担う防災拠点としても利用された。

2 指示

MISSION

『避難所を設置し、住民を受け入れよ。
福祉避難所を設置せよ』

3 具体的な活動・結果

避難所は、一時100ヶ所を超えて開設されたと推測され、3月17日から19日までの間で、9,883人（市内各避難所87ヶ所）の避難者が確認された。3月11日の緊急避難場所から12日以降、市において地域や学校の協力を得て、食事や支援ができる避難所を次々に設置し、被災者が希望する避難所で避難生活を送った。

当初は市職員の他、他自治体の派遣職員、自衛隊などが避難所業務に関わっていたが、その後、町内会、被災者自身による運営が定着した。

また、多くの学校施設は災害時の避難所に指定されているが、被害規模の大きさから指定の有無にかかわらず避難者を受け入れた。避難所の運営は本来自治体が担うものとされているが、避難所の開設も含め、多くの学校では市職員等と協力しながら教職員が避難所の運営に関わった。

避難所になった学校のうち、避難所開設のマニュアルを整備していない学校が8割を超え、マニュアルを整備した学校でも、教職員に周知されていなかったり、具体性に欠けていたりしたため、マニュアルどおり実施できた学校はわずかにとどまり、想定を超える規模の災害により、避難者への急な対応を迫られ、混乱を極めた。

3月24日に釜石簡易裁判所、31日には石應禅寺の避難所が閉鎖され、応急仮設住宅の建設の進捗

に伴い、避難所生活をする人が少なくなったため大只越集会所や小規模な避難所が閉鎖され、8月10日には教育施設を含むすべての避難所が閉鎖された。

4 教訓

避難所の開設と周知

津波をはじめ想定される被害に対応した避難所をあらかじめ決定、設置し、地区住民に周知徹底するとともに、通信手段、情報収集や暖房機器等の機材、食料、水等備蓄を図る。

また、スーパー等食料販売店との物資供給に関する協力体制を構築し、円滑な物資の確保に努める。

避難所運営体制の構築

大規模災害の場合、全ての避難所に市職員を配置することは不可能であり、地域住民自らが避難所開設・運営を行えるようにする体制を構築する必要がある。このため、人材の育成や市職員と地域の住民が協力できる体制の構築に努め、災害時、避難者が安心できる運営マニュアル等を策定する。

11 避難所の運営

1 事実・背景

大規模災害のため、全ての避難所に直ちに市職員を配置できる状況にはなかったが、各地域では町内会等の自主的な活動により、指定避難所以外の施設にも避難所が開設された。

避難所の開設、運営については、震災前から生活応援センターや地域会議の活動を通して、地域住民と行政が協働で活動する機会が多かったことから、地域の積極的な支援が得られ、運営に係る連携協力が図られた避難所があった一方、誰が主体となって運営するのか、その方針が曖昧な避難所もあった。学校では教職員がその役割を担っていたり、市職員だけが対応した避難所もあった。

災害対策本部では、すべての避難所に市職員を配置することができず、避難所毎の課題を把握できなかったため、各避難所からの個別要望に対して個々に対応している状況であり、避難所運営において格差が生じていた。また、避難所に配置された市職員も長期にわたる業務のため疲労していた。

次々と避難所が開設されていくと、内陸部に位置する町内会や消防団、民間施設のスタッフ等は、米や毛布、ストーブ等を集めるために町内に支援を呼び掛け、多くの人々がおにぎりなどをつくり、避難所等へ届けた。

津波による被災がなかった内陸部に位置する各地区生活応援センターでは、直後から食料の確保・炊きだし等、避難者の対応に追われた。



旧釜石商業高校体育館避難所



釜石市民交流センター体育館避難所

ペットを連れて避難

ペットを連れて避難所に避難した方は、アレルギーを持っている避難者もあり、避難所がペット受入れ禁止だったため、車中泊をせざるを得なかった。

また、発災から数日経ってペットが見つかるケースもあり、ペット数は増えていった。

福祉避難所の設置

避難所生活の長期化に伴い、通常の避難所生活に耐えられない介護が必要な高齢者や障がい者などの災害時要配慮者に対して、避難支援が必要となった。

県内陸部への一時避難

避難先については、市内の自宅及び避難所、親戚・知人宅、内陸地域等の民間宿泊施設に自己負担で宿泊等、様々なケースがあった。県内陸部の宿泊施設に滞在している一時避難者は、市の対応状況等の情報が少なく、今後の生活に不安が生じていた。

在宅避難者への対応

電気、水道などのライフラインが途絶する中、災害対策本部の被災者支援は、避難所の避難者を中心として行われていた。一方で、被災者を受け入れている民家や民間施設、被災を免れた在宅避難者には支援物資が届かず、生活が困難な状況になっていた。また、地域によっても対応や物資の格差が生じ、不満の声が上がっていた。

2 | 指示

MISSION

『避難所の状況把握をせよ。
避難所運営の支援体制の見直しをせよ』

3 | 具体的な活動・結果

想定よりも津波による被災家屋が多かったため、避難所への避難者数が膨大となり計画上の避難施設だけでは収容することができなくなった。また、津波による道路閉塞等で、計画上の避難施設まで移動することもできなくなった。このようなことから震災当初は、多数の避難者が狭い空間の避難所での生活を余儀なくされた。被災当初、避難所のスペースや限られた支援の中、計画収用人員を超えた避難所があったことに加え、長期的な避難生活を過ごすにあたり、避難者個人のプライバシー確保の対応について各避難所で差異が生じた。このことから、各避難者を段ボールで区画する等を行ったが、各避難所の状況により、その対応が分かれた。

各避難所で抱える課題を整理する必要があるため、各部長などの市職員が全避難所を訪問し、支援物資の分配、要配慮者への配慮、避難者の要望等を取りまとめた。避難所運営の業務内容により、対応する部署が複数あったことから、その役割を明確にするなど、避難所運営の支援体制を見直した。

避難所運営に関しては、地域のコミュニティを維持した避難所が開設され、地域の連携を生かした活動・助け合いによって運営がスムーズに行われた避難所がみられた。これらの避難所には、特に、市職員等は配置されていなかった。その他にも、避難者・地域・学校・市等の連携により、円滑な運営がなされた事例があった。

その一方で、今回精力的に避難所を支えてくれた町内会等の関係者は、高齢者が中心であった。避難所運営が、「いつまで」と先の見えない状態だったこともあり、スタッフが不足していき、疲弊、体調不良になった方もいた。女性スタッフが少ない避難所では、食事の支度等が大きな負担となることもあった。このことから、円滑な避難所運営のために、3月28日以降、全国自治体の支援による自治体派遣職員を配置し、運営の強化に努めた。

また、避難所運営に関する知識や技能を平常時から習得しておく必要があることから、市は釜石市避難所運営担当職員避難所運営マニュアルを整備し、この中で避難所の開設や避難所で生活す

る方々を中心とする運営、プライバシー等の生活上配慮すべきこと、情報伝達、問い合わせへの対応、要配慮者の支援、避難者名簿世帯票（個票）の作成などを明記した。

応急仮設住宅の段階的な整備に伴い、順次避難所が閉じられ、全避難者が新たな住居や応急仮設住宅等への入居を完了した8月10日、全避難所を閉鎖した。

福祉避難所の設置

（福）釜石市社会福祉協議会（以下、市社会福祉協議会と略称）と居宅介護支援事業所さくら、社会福祉法人愛恵会は、それぞれの施設で自主的に介護付き避難所を運営していた。

市は、3月23日、避難所に避難している災害時要配慮者の実態把握調査で、移動希望等の聞き取り調査を実施し、個別の状況に応じた避難所を検討した。4月1日には滝の家を福祉避難所とし、市社会福祉協議会と居宅介護支援事業所さくらに運営を委託した。4月3日には、清風園を追加し、愛恵会に運営を委託した。

県内陸部への一時避難

県は、被災された方を対象に、内陸宿泊施設への一時避難の申込みを受け付け、3月19日から8月9日の期間で、盛岡市、八幡平市、雫石町、花巻市、北上市、西和賀町への内陸部へ633人（最大29施設）が一時避難した。

内陸部の一時的避難者に対して市からの情報が十分に行き渡らなかったことから、県内陸部一時避難者に対する情報提供及び支援を徹底することとし、担当職員が県内各施設を14回巡回訪問したほか、義援金等の出張相談窓口を開設して、集団面談・個人面談を行うなど、利便性の向上に努めた。

在宅避難者への対応

発災直後は、人的被害や物的被害の有無に関わらず、物資やライフラインがないことで、多くの市民が生活を維持することができない状態に陥った。そのため、各地区生活応援センター、町内会などを窓口として、支援物資の配布を開始した。しかし直接的な被害を受けなかった市民の多くが、支援を受けることはできないという解釈を持っており、被災した方への遠慮もあったため、支援を申し出ることができずに我慢を強いられながら生活していた。

一部地域では、支援物資の配布が始まったものの、地域の孤立や道路事情などにより、支援物資を届けられない場合があった。

発災時、被災を免れた自宅に避難者を受け入れ、自宅を避難所としてくれたところにも支援物資が行き渡らないことがあり、被災者はもちろん、受け入れている方の生活も困窮した。

外国人研修生への対応

外国人研修生は、それぞれの事業所の指導により、全員が避難することができたが、それぞれの避難所では生活様式の違いから、他の被災者の方々と同じ空間での生活に課題が生じていたため、外国人だけの避難生活を行ってもらうよう甲東幼稚園に集約した。

4 教訓

避難所の場所の明確化と適正な運営

一次避難後、当面の生活を送ることになる避難所を見直す必要がある。具体的には、津波による道路閉塞の復旧には時間がかかり、緊急避難場所からの移動をなるべく少なくするため、地域ごとに安全が確保できる避難所を明確化し、周知徹底するとともに施設や防災機器の整備、食料等の備蓄に努める必要がある。また、各避難所の状況把握が必要となるため、避難者の状況を継続的に把握するためのシステムの整備等、避難者を置き去りにしないための体制作りに取り組んでおく必要がある。

今後は、避難所等の開設から長期にわたる運営が、特定の方のみに負担を強いることなく、避難者が少しでも過ごしやすく元気に避難生活を送ることができるよう、在宅避難者、他自治体の派遣職員等の協力・支援も念頭に入れつつ、市と地域（住民）が協力・連携して、炊き出し体制の構築など避難所を運営していくことが肝要であり、運営に関する知識や技能を習得するため、避難所運営マニュアルを整備し、人材の育成に努める必要がある。

避難所での炊き出しの食事提供のため、スーパー等食料販売店などと支援物資供給に関する協定や、LPガス協同組合と災害時協力協定を締結するなど、災害時に炊き出し施設や避難所に優先してプロパンガスを供給するなど関係機関との連携体制を構築することが必要である。

外国人研修生への対応

外国人研修生が、安心して生活できる環境の確保に努めるとともに、関係機関と連携し早期帰国に向けた支援体制の構築に取り組む必要がある。

在宅避難者等への対応

被災した人のみが利用、支援を受けるという限定的な対応とならないよう、生活インフラが確保できていない高齢者や在宅避難者に対しても十分な支援を行う必要がある。特にも、発災当初の支援においては、人的被害や建物被害の有無に関わらず、発災により生活維持が困難となったすべての人に対し、支援が行き渡るよう対応する必要がある。

12 くらしの再建支援

1 事実・背景

被災状況の調査・証明

平成23（2011）年4月11日より市は、罹災^{りさい}証明書の発行開始と併せ、生活救援・再建のための申請受付、支給、またその相談を開始した。この罹災証明書の発行に先立ち、被害認定のため市により平成23（2011）年3月21日より浸水区域・被災戸数調査が、24日からは浸水区域内の全壊家屋についての調査が実施された。

生活再建に向けた各種支援

被災した方々の一日も早い再建と当面の救援のための、国、県等の支援制度の方向性が示されるとともに、全国からの支援金、義援金が寄せられ、被災者にケース毎に配慮しながら分配された。

2 指示

MISSION

『生活救護・再建のための支援を急げ』

3 具体的な活動・結果

義援金などの支給

市の生活救援・再建に関する支援として、震災により居住していた住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に支給した被災者生活再建支援金（基礎支援金、加算支援金）、弔慰金、死亡又は行方不明者見舞金、住家損壊等見舞金の支給や、災害援護資金の貸付支援が行われた。

被災者生活再建支援金の申請は4,084件（令和3（2021）年4月12日時点）、災害援護資金は146件3億2,459万円（平成24（2012）年9月26日時点）の貸し付けが行われた。

また、個人や企業、団体などから日本赤十字社などを介して世界中から寄せられ被災者に届けられた災害義援金額は、令和3（2021）年10月末現在で5億5,359万6,988円となった。

支援金の他にも、市は被災した市民に対し、税の免除や健康保険料等の一部負担金の減免を実施した。

支援金、見舞金、貸付等申請や相談業務を行っていく上で、制度上対象要件となるかどうかの判断が困難、制度の解釈が曖昧といったケースがあり、支給開始の遅れや、支給対象にならなかったことに対する市民の不满への対応に苦慮するといったことがあった。

県ではこのようなことから、死亡又は行方不明者見舞金について、交付対象者は死亡又は行方不明者の配偶者、子、父母、孫及び祖父母であったが、交付要領を変更し、交付対象が拡大された。

市以外にも、社会福祉法人中央共同募金会が募集した義援金や、日本赤十字社より応急仮設住宅

やみなし仮設住宅に入居する際に家電製品の配布、国際協力NGO公益財団法人ケア・インターナショナルジャパンより、被災者に対し電化製品の提供があった。

日本赤十字社は、全壊などで被災し、応急仮設住宅などに移転する場合に家電製品を提供した。提供した家電は、冷蔵庫、洗濯機、炊飯器、電子レンジ、テレビ、電気ポットであった。

国際協力NGO公益財団法人ケアインターナショナルジャパンは、被災した方に対して電化製品を提供した。対象世帯は、平成23（2011）年3月11日時点で市内に居住し、居住していた家屋が半壊以上の罹災程度で、津波により家財に被害があった世帯であること。また、日本赤十字社による家電の提供を受けていない世帯であった。

申請受付、相談窓口といった窓口対応は、綿密な業務管理や業務分担、人的体制が整わないまま業務実施に突入せざるを得なかった。他業務と並行して行わなければならない、また、膨大な申請件数となったことからマンパワー不足となり、窓口対応の混乱、市職員の疲労を招くこととなった。

情報の提供

くらしの再建には情報伝達、情報収集が必要であることから、平成23年（2011）年3月14日より各避難所に向けて災害対策本部情報の発行を開始した。当初は、各避難所への情報周知媒体であったが、市民の要望を受けて全世帯向けに新たに災害対策本部情報を作成し、同年3月21日から同年6月8日まで市内全戸配布とした。

また、エフエム岩手の事務所があったサン・フィッシュ釜石2階の部屋の一角を借り、「かまいしさいがいエフエム」が同年4月11日に開局、放送を開始した。

さらに、市の広報の一環として、また防災、生活情報を伝えるため、震災で休刊となった地元新聞社記者の方々が中心となり、「復興釜石新聞」が同年6月11日に創刊された。

その後、同年8月10日に広報「かまいし」の発行が再開された。しかし、市外へ避難した住民に対しても相応の情報提供はしていたが、必ずしも十分とはいえなかった。



広報かまいし臨時号
(平成23（2011）年8月)

発行元：釜石市災害対策本部
発行日：平成23年3月21日

釜石市 災害対策本部情報

Vol. 1

平成23年3月11日、14時46分に発生した大地震は、本市に基大な被害をもたらしました。この地震で発生した大津波が東日本太平洋側沿岸部を襲い、大槌湾、両石湾、釜石湾、唐丹湾に面する地域は、壊滅的な被害を受けています。
家を流され、住む所を失った地域住民およそ6,000人が避難所生活を余儀なくされています。
市は、鈴子町のシープラザ釜石に災害対策本部を設置し、被災者の救援活動、被災地の復旧活動を行っています。

人的被災状況

避難者数	5,996人
死亡者数	508人
行方不明者数	543人

※平成23年3月20日現在

鈴子広場周辺でできること

安否情報の確認 【名簿の確認】 避難者、行方不明者、死亡者 【伝言板】 安否確認、生存者からのメッセージ 生活関連相談 【住宅相談】 住宅相談、仮設住宅入居申し込み、 【保健、医療、福祉相談】	各種手続き 【死亡届の提出、火葬許可証の発行】 【義援金受付】 その他 【市内巡回、釜石一盛岡間バスの発着】 【無料公衆電話】 【災害ボランティア申し込み】 【自衛隊ずらんの湯設置】 【救援物資、義援金受付】 【仮設トイレ設置】
--	---

災害対策本部情報第1号
(平成23（2011）年3月21日発行)

4 教訓

罹災証明書の発行

被災者の一日も早い暮らしの再建に向けて、様々な関係機関からの支援を受ける必要があり、その前提が罹災証明書による各種申請手続きが第一歩となったことから、市担当部署による短期間での浸水、被災状況の調査の実施による、罹災証明書の発行体制の構築が求められる。

支援金や義援金などの支給

制度の理解を得るために説明し、きめ細かな相談に応じるために窓口対応のマニュアルや高齢者でも理解しやすいような説明資料が必要である。

速やかに交付まで至り、被災者の安心に繋げるため、地域防災計画における「義援金等の交付」の独立性を強め、担当課（係）等を予め明確にしておく必要があり、長期派遣職員、短期派遣職員の関わり方を検討し、専任の市職員が一括で処理できるような体制の構築が必要である。

災害援護資金の貸し付けの場合、被災世帯の生活再建支援を長期的な視点で考え、将来、償還が生じるという認識を強く持ってもらい、必要額の精査等、被災世帯が将来に繰り越す負債を最小限にする工夫が必要である。

被災者の方々には、それぞれ個々の取り巻く環境の違いがあり、安心して相談できる窓口対応が望まれ、支援制度の周知や適正な利活用に向けた円滑な事務処理のための各支援制度担当者の配置、情報提供のための体制づくり、派遣職員や臨時職員等の配置など、膨大な業務量を抱える窓口担当職員を支える体制づくりが必要である。

13 交通路の確保

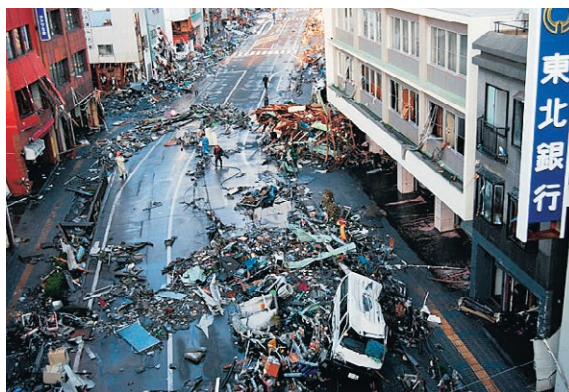
1 事実・背景

県と「災害時における応急対策業務に関する協定」を結んでいた岩手県建設業協会の釜石支部・遠野支部は県沿岸振興局に会員企業が集結し、遺体搜索、自衛隊の救援活動などを最優先とした道路啓開に向けた調整・協議が重ねられた。

各関係機関の迅速な判断と決断により各被災地域における主要幹線道路を軸にしたがれき仮置き場の確保及び道路啓開の体制が構築され、鵜住居地域：15パーティ、市街地地域：18パーティ、平田・唐丹地域：12パーティでがれき撤去作業が開始された。

負傷者の救命や救急、物資の輸送ルートを確保するため、国土交通省は東北自動車道や国道といった縦軸の高規格道路と沿岸を結ぶ横軸ラインを確保する「くしの歯作戦」と連動し、県や東北地方整備局の職員、陸上自衛隊、地元建設会社が一丸となって道路啓開に当たった。

道路だけではなく、各港湾等では、津波によって陸上から流失した大量のがれき、車両、船、漁具、コンテナ等が港湾内で浮遊したり海底に沈降していたことにより、被災地の港湾に船舶が入港することが困難な状況となっており、港湾の啓開が必要であった。



東北銀行前の被災道路（只越町）

2 指示

MISSION 『連絡道路等の啓開をせよ』

3 具体的な活動・結果

市は、岩手県建設業協会釜石支部との連携を密にして道路の啓開に取り組んだ。

道路啓開は、12日より岩手県建設業協会釜石支部を核とした協会連盟各社が連携し実施した。

同支部には市職員が、市災害対策本部には同支部長が常駐する等、岩手県建設業協会釜石支部と市災害対策本部は連携を徹底し、遺体搜索、救援活動などを最優先としたがれき撤去作業に当たった。

また、陸上自衛隊では公共地に活動が限られたが3月15日から国道283号と釜石港を結ぶ主要地方道釜石港線等の道路啓開を担った。

連携して道路啓開に当たる体制は取られていたが、遺体搜索、がれき撤去に加え、個人資産・財

産の取扱いなど、被災者の方々及び関係機関からの情報整理や調整不足により作業効率が低下するといった事態が発生、同時並行的に最優先事項が重なり、がれき撤去作業は困難を極めた。

また、効率的かつ迅速ながれき撤去及び損壊家屋解体に対応する経験・知識、技術を有する地元業者を含む関係者の人員・人材にも限界があったが、継続した業務遂行によって、後方支援活動、救急救命活動における連絡道路を含めた生活基盤の機能が徐々に回復され、市民の日常活動が確保された。



自衛隊による道路啓開作業（大渡町）

主要幹線道路については3月13日に国道45号が開通し、高規格幹線道路から沿岸、遠野市の後方支援基地から沿岸へと、国道283号仙人峠道路が沿岸部への重要な支援道路として機能した。

釜石港では3月14日から15日に航路障害物調査を実施し、15日より一部供用開始した。16日には、釜石港に緊急貨物船が入港し、海上からの緊急物資の搬入が可能となった。

4 教訓

市内外への交通網の確保や、復旧のための緊急性や重要性を勘案し、市内交通幹線の啓開に当たり工事の優先順位をつけた施工が望まれる。

道路啓開に当たる岩手県建設業協会本部及び同協会釜石支部が素早く作業を実施することが可能となるよう国・県・市の連携に加え、市においても釜石支部と災害協定を締結するなど環境を整えることが必要である。

また、効率的かつ迅速ながれき撤去及び損壊家屋解体に対応する経験・知識、技術を習得する地元建設業者の人員の確保及び人材の育成が必要である。

14 災害廃棄物の処理

1 事実・背景

がれき等の処理

震災直後、浸水区域では、がれきにより道路の通行が遮断された。道路交通を確保するため、公道のがれき撤去などの復旧作業が優先して行われていた。

これに引き続き、復興に向けて民有地のがれき撤去の開始が望まれていた。市民の意向を確認した上で、早急に処理することとなった。

狭隘な土地事情から、がれきの広大な仮置き場が確保できず、3ヶ所に分散保管した。損壊家屋解体に伴い、使用可能な家財道具の保管場所の提供要望があったため、保管場所を確保した。

ごみ・し尿対策

岩手県沿岸南部広域環境組合所管の沿岸部に立地する岩手沿岸南部クリーンセンターは、釜石市を含め近隣3市2町のし尿を除く一般廃棄物の処理施設であり、平成23（2011）年4月の供用開始を目指して建設整備し、試運転を行っている中で、今回の震災が発生した。津波による施設内への浸水は免れたが、停電、水道断水により施設の運転が停止した。このことから、災害・一般廃棄物の処理が停滞し、被災地の衛生環境の改善を図るため早期再開が求められ、国土交通省を通じて東北電力へ復電を働きかけた。

その結果、東北電力電源車の派遣によりクリーンセンターの稼働が可能となり、被災ごみの処理が開始された。

また、災害廃棄物の処理を行う施設が必要となり、約30年の経年劣化と岩手沿岸南部クリーンセンターの供用開始に伴って休止した市清掃工場を災害廃棄物処理専用施設として再稼働することとした。

釜石大槌地区行政事務組合所管の甲子町に位置する釜石・大槌汚泥再生処理センターは、し尿や浄化槽汚泥のほか、農・漁業集落排水処理施設から発生する汚泥を処理する施設であるが、震災時、停電により処理場施設が全停止し、施設の各所に破損等被害が生じた。一方、避難者用に設置した仮設トイレ等から発生するし尿処理や被災住宅の汲み取り式し尿の処理について、迅速な対応が求められた。

2 指示

MISSION

『がれき置場を確保せよ、がれき撤去をせよ、
ごみ処理・し尿処理を進めよ』

3 具体的な活動・結果

がれき等の処理

災害廃棄物の処理に当たり、市は市事業として取り組むことに決定し、大手企業の技術的指導を得ながら地元土木建築業者を総動員して処理体制を構築した。

4月14日から、生活に支障のある災害廃棄物や被災家屋の解体・撤去、被災車両の撤去を開始し、11月からは倒壊などの危険のある被災建物の解体に着手した。平成24（2012）年2月には、民間損壊家屋の解体を開始し、平成25（2013）年1月に完了した。平成25（2013）年3月には公共物の解体、基礎撤去作業を完了した。

撤去に際し、被災家屋所有者の連絡先が不明な物件が多く、倒壊寸前の家屋・危険家屋の権利者の確認や、その撤去行為の承諾・意向確認が問題となった。このことから被災家屋所有者に配布した三色旗（赤・黄・緑）のいずれかの色旗を選択し、氏名と連絡先を記して建物に掲示することで意思表示し、その撤去行為が判る方策を取った。赤色は「建物もがれきも撤去したい」、黄色は「建物は残してがれきのみを撤去したい」、緑色は「何も手をつけたくない」とし、その周知については、災害対策本部情報誌に掲載するほか、市内避難所や内陸部の一時避難所で説明会を開催し、掲示方法や掲示時期等を説明した。なお、がれきの撤去に際し、被災家屋等の解体時期や撤去方法など、住民からの膨大な量の問い合わせの対応に苦慮した。

狭隘な土地事情と、広範囲で膨大ながれきの容量を収容できる市所有の公有地がなく、県や民間所有地を借用するなど、仮置き場の適地の確保に苦慮したが、市内の仮置き場5地区13ヶ所に一時仮置き場を確保した。

車両については、外形上から判断して使用不可能と認められるものは撤去し、仮置き場に移動させた。所有者が判明する場合は所有者に連絡するよう努め、所有者の求めに応じて引き渡しを行った。それ以外の場合は「使用済み自動車の再資源化等に関する法律（通称自動車リサイクル法）」に従い処理を行った。また、原動機付き自転車も同様に対応した。

平成23（2011）年の震災発生直後から津波のがれき仮置き場として約4.5haを使用してきた板木山は、平成26年度から復興事業の土砂仮置き場として使用され、令和2年度に仮置き場事業が完了した。

がれき等の災害廃棄物を処理するため、（1）迅速な災害廃棄物処理（撤去主体から撤去・処理へ）、（2）地元資源の活用（土地・施設・技術）を基本理念とし、①被災現場での計画的分別、②地元企業の活用、③片岸二次仮置き場へ集約、④板木山二次仮置き場への集約、⑤旧清掃工場の活用、⑥最終処分場の民間活用、⑦リサイクルの民間活用の7つの具体的な作業方針を定めて事業を展開した。

旧清掃工場が災害廃棄物処理専用施設として再稼働するまでの間は、岩手沿岸南部広域環境組合の支援を受けて、市のほか被災構成市町の可燃物を岩手沿岸南部クリーンセンターで処理した。旧清掃工場の再稼働後は、両施設での並行した可燃



がれき置き場（唐丹町本郷）



がれき置き場（大字平田（板木山））

物の域内処理を行うことになるが、当初想定していた可燃物と異なり、処理能力が上がらなかったため、花巻市や東京都の支援による広域処理を委託し、震災で発生した災害廃棄物の可燃処理は平成25年度で終了した。

なお、役割を果たした旧清掃工場は、平成27（2015）年に解体撤去し、その跡地は災害発生時のがれき置場として活用できるように整地した。

ごみ・し尿対策

岩手沿岸南部クリーンセンターは津波による施設内への浸水は免れたが、停電、水道断水により施設の運転が停止した。災害・一般廃棄物の処理が停滞し、被災地の衛生環境の改善を図るため早期再開の必要があったことから、倒壊した電柱などの復旧作業が早期に行われ、4月11日には復旧した。これにより、1炉が稼働し、4月14日には2炉稼働によるフル操業が可能となった。18日には一般ごみの受入処理を再開し、5月からは災害廃棄物の受入れを開始した。

釜石市、陸前高田市、大槌町からの災害廃棄物の搬入が平成26（2014）年3月までに終了し、同年8月に大船渡市からの搬入が終了したが、最終的には約30,500tの可燃物及び漁網を受入れし、処理を行った。

釜石・大槌汚泥再生処理センターでは、3月14日、要請により仮設トイレや避難所トイレからのし尿をし尿受入槽に緊急受入れ。し尿等処理のため、3月15日21時、東北電力との交渉により停電が解除となり、3月18日から、通常の搬入を受け入れ、処理を再開した。処理機能に支障を及ぼす被災箇所については、緊急補修工事を行った。

4 教訓

がれき等の処理

膨大ながれきを一体的に撤去・処理を行うことができるよう国、県、市が連携を取りながら計画を作成するとともに、処理施設の確保、他自治体施設の利用による効率的な処理への要請、多様な処理業界の役割分担の明確化、そして財源の確保を見通す中で処理事業の円滑な推進を図る必要がある。

また、震災で発生した災害廃棄物の処理に当たって特筆すべき点として、①被災地域内のみで処分できない膨大な「量」であったこと、②東京電力福島原子力発電所の被災による放射能を含んだ「質」であったこと、③この膨大な「量」を処理するためには他都市の協力が不可欠であるのに対して、放射能を含むという「質」によって広域的な処理に支障を来すという状況の中で災害廃棄物を処理してきたことの3点を教訓として記しておく。

ごみ処理及びし尿処理

災害廃棄物の処理に加えて、一般ごみの受入処理を図るため処理施設の適正な運用に努める必要がある。

また、公共下水道事業の復旧による迅速な汚水処理を進めるとともに、収集し尿の適切な処理を進めるため、し尿処理場の計画的な施設設備更新により効率的なし尿処理に努める必要がある。

15 支援物資の受入れ

1 事実・背景

支援物資の受入れと供給の体制

震災直後は、市中心部の道路が通行できなかったことから、他市町村からの支援物資は、「シープラザ遊」と「釜石市教育センター」で受入れを行っていたが、配送を行える人員体制が構築されておらず、支援物資は倉庫内に留め置かれていた。

平成23（2011）年3月14日に、災害対策本部が「シープラザ釜石」内に設置されたことに伴い、支援物資担当班が配置されることとなり、「シープラザ遊」において受入れと配送を行うこととなった。

当初は配置された職員数が十分ではなく、支援物資担当班が受入れを行い、道路調査を行っていた市建設部職員が調査を行いながら、各避難所に支援物資を届けるという体制であった。

ところが、この時点では道路啓開が市内全域で行われておらず、全域へ支援物資を届けるには至っていなかった。

その後、自衛隊が派遣されると、道路啓開が行われていない地域へも少しずつ支援物資を届けることが可能となっていった。

こうした状況の中、発災から約2週間後、支援物資が届かないという声が聞かれるようになり、県が確認した結果、滝沢市（当時、村）にある岩手県産業文化センター（通称アピオ）から沿岸市町村の第二次集積センターに向けた支援物資は届けられているものの、被災によって市町村がうまく機能していないこと、支援物資を受け入れる広い倉庫等の確保に苦慮したこと等から、支援物資のコントロールがうまくいかず、避難所への搬送が滞っていることが判明した。

このため県は、支援物資の供給が円滑に展開できるよう同年3月22日、ヤマト運輸㈱、佐川急便㈱と協議を行い、被災市町村ごとに担当分野を定めて、市町村の集積センターの在庫管理と配送を行う体制を構築した。

当市においては、ヤマト運輸㈱が支援物資の在庫管理と配送業務を行った。

なお、当市においては、「シープラザ遊」があったこと、建設部を含む配置職員と自衛隊の連携が取れていたことなどから、支援物資の受入れと配送が他市町村と比較してスムーズに実施されているとの評価を受けた。

また、姉妹都市である愛知県東海市の先遣隊が、日本海側から秋田県横手市を經由し、同年3月12日14時30分釜石市へ到着、積載していた支援物資を提供、さらに必要な支援物資を確認したうえ、東海市災害対策本部と調整を行い、翌13日、東海市から支援物資を積んだ部隊が出発し、14日に到着した。

以降、東海市の支援物資の輸送は、同年10月まで続いた。



姉妹都市の東海市の支援物資搬送車両
（シープラザ遊）

2 指示

MISSION

『支援物資の受入れと支給体制の構築をせよ』

3 具体的な活動・結果

平成23（2011）年3月13日には物資供給担当職員を受入れ先のシープラザ遊に配置し、支援物資の受入れが1ヶ所に集約されるとともに効率化が図られた。

被災当初は避難所が多くあり、自衛隊の情報に基づき担当職員から自衛隊を通して物資を各避難所に配布してきたが、交通状況も改善されたことから直接シープラザ釜石に受取りに来ることも可能となった。

県がヤマト運輸、佐川急便と協議を行い、被災市町村ごとに担当分野を定めて、各避難所まで物資搬送が確実に行われる体制を構築したことにより、物資受付及び市内87ヶ所の避難所への配送業務は、県と契約したヤマト運輸の職員及び自衛隊の部隊が協力し、物資担当職員は物資の配送計画の作成や、物資の備蓄先の決定、各避難所担当との調整等を行った。

避難所以外にも、親戚宅など避難所以外に避難している方や、早くに応急仮設住宅へ転居した方向けに、市内数ヶ所の広場や駐車場などで食料・日用品・衣類等の支援物資を配布した。

応急仮設住宅が完成し避難所が無くなると災害救助法の適用が外れ食料支援の受付けがなくなるが、市では引き続き、応急仮設住宅各団地や雇用促進住宅を巡回し、日用品・衣類等の支援物資を配布した。みなし仮設住宅や在宅被災者は市内各地に点在しており、各戸へ配布することが困難なため、対象世帯に葉書を郵送し、保管場所等へ取りに来てもらう方法を取った。

4 教訓

支援物資は、家庭・地域、様々な場所で備蓄することが前提となるが、支援物資の受入れについては、全国の支援物資が円滑かつ、効率的に受入れが可能となるよう基準づくり、体制構築が必要である。

必要な物資の情報が全国各地の支援者に届く頃には、その物資はすでに充足し、不要である場合がある。避難者数、時期（季節）、在庫などを考慮し、計画的に、希望物資を明確にした上で支援要請をすることが必要である。長期保存ができないもの、少量のものについては、配布が難しいことから、その旨を理解していただき支援を要請する。

支援物資等、物資供給（配布）の業務は膨大であること、長期間に及ぶことから、市職員のみでなく、ボランティア、物流専門業者を含めた関係機関の対応が必要となる。特に今回の震災での実績を踏まえ、宅急便事業者等など集配作業の専門業者に対して物資供給の総括と管理・運営を依頼することが必要である。

必要な物資についての情報や、要望の聞き取りといった避難所や地域からの情報、対応できない物資や燃料供給の方法といった市からの情報をそれぞれお互いに共有、交換するとともに、各地域への配布については、配布の時間や物資の数量、在宅避難者への配布方法等、不公平とならないようなルールを定めて配布し、混乱を抑制することが必要である。

16 災害ボランティアの活動

1 事実・背景

ボランティアの受入れ

市社会福祉協議会は発災当時保健福祉センターの8階にあり、避難してきた避難者への対応を行った。

3月12日災害対策本部と協議し、市社会福祉協議会による主体的な取組みを市が支援する支援関係で進めることが確認された。市は、3月14日災害対策本部に隣接する郷土資料館に「釜石市災害支援ボランティアセンター」（以下、ボランティアセンターと略称）を設置、その運営を市社会福祉協議会に委ねた。その後シープラザ遊にボランティアセンターを移転、災害ボランティアを受け入れることとなった。

震災発災後、被災地社会福祉協議会に対し、全国社会福祉協議会の主導により全国を広域ブロック単位として社会福祉協議会職員の派遣、支援を継続した。

派遣された社会福祉協議会職員は3月24日には（福）岩手県社会福祉協議会で打ち合わせ会議を行い、25日から沿岸部各地で災害ボランティアセンターの運営支援、生活福祉資金貸付業務支援等に当たった。釜石市へは神奈川県・山梨県社会福祉協議会の職員が派遣され、基本的には8月31日までブロック派遣が継続された。



災害ボランティアの受付を郷土資料館で開始

2 指示

MISSION 『ボランティアの受入体制を整えよ』

3 具体的な活動・結果

3月15日には新潟県柏崎市社会福祉協議会の先遣隊が支援に駆けつけ、19日から生活福祉資金窓口対応を実施、その他、遠野・金ケ崎・花巻・奥州などの各社会福祉協議会から支援や協力が相次いだ。また、これまでボランティアセンターの体制づくりや運営支援に全国から参集したブロック派遣職員は6月16日時点で170人以上となった。

県内外から数多くの支援団体が、被災地釜石のために支援に入り、発災直後から令和2年度まで

市内で活動したボランティアは、市社会福祉協議会に登録しただけでのべ9万3,792人に上った。

全国社会福祉協議会のブロック派遣や、全国からのボランティア受入れを行い、それぞれの得意分野を活かして活動頂いたことで、ボランティア活動ニーズへの早期対応につながった他、情報発信など新たなノウハウを得ることができた。

しかし、ボランティアを必要としている場所に、必ずしも十分にボランティアを配置することができなかった事例も見受けられた。また、酒を飲み、騒いでいるボランティアなども一部見られ、マナーの悪いボランティアへの対応が求められることもあった。

市としては、災害ボランティアの受入れや派遣調整などを市社会福祉協議会に委ねることで、他の被災者支援業務に専念することができた。

平成23（2011）年12月1日にボランティアセンターの名称を「生活ご安心センター」に改称し、平成24（2012）年7月28日には、市社会福祉協議会「生活ご安心センター」を鈴子町シープラザ遊の隣に移転、被災者支援活動の拠点とした。

市社会福祉協議会「生活ご安心センター」が設置されたことで、支援活動ボランティアの派遣や、応急仮設住宅団地で活動する生活支援相談員の活動拠点を集約化し、多様化する支援要請などに迅速に対応することが可能となった。

4 教訓

ボランティアの受入れに関しては、市社会福祉協議会と市及び関係する機関により日頃から役割分担、受入体制、コーディネートについて調整を行っておく必要がある。

また、ボランティア受入れについてのマニュアルに基づいた行動規範を示すなど、ボランティアに対するマナーの徹底や、適正な派遣調整に努め、地域の実情に即した対応が求められる。

17 ライフラインの復旧

1 事実・背景

電気・ガス・電話等生活インフラ

津波襲来地区はもちろんのこと、市内全域での電気、ガス（都市ガス）、電話等の生活インフラとなる機能が停止した。

上下水道

水道施設は浸水被害により機能停止（水源井、ポンプ場14ヶ所）した（一部の配水池損傷、管路破損、橋梁添架管被災等）。断水は最大8,000戸（釜石市世帯数17,561戸（平成23（2011）年2月））であり、7月12日に断水解消（被災地区除く）した。

水道施設の被害原因のほとんどは津波であり、沿岸部の釜石地区、唐丹地区、鵜住居地区の3地区に限定される。

震災での津波により、市では津波襲来区域にあった下水道の全機場（処理場1、汚水ポンプ場2、雨水ポンプ場2、集落排水処理場1）で機械電気設備が被災・水没し使用不能となった。このほか流末に近い水管橋の3分の2が流失し、下水の送水・処理機能とも完全に機能を停止した。震度6弱とされる地震そのものによる機場への影響は少なく、地震後津波到達前に点検した結果ではすべての設備は正常に作動していた。

処理場、汚水ポンプ場2ヶ所、水管橋が被災したことで、大平処理場までの汚水の送水と汚水処理ができなくなったが、津波被害のなかった上流部の地域からは通常の汚水が流下してくることから、これに対応しなければならなかった。

バスの運行

震災により多くの自家用車が流失し、またガソリン不足も常態化したことにより、被災者は、徒歩等で移動するほかなく、安否確認や遺体確認のほか、通院、買い物等交通手段の確保について要望が多く、早期のバス運行が課題となった。

鉄道

発災時、JR山田線では、盛岡駅～宮古駅～釜石駅間で、3本の列車が運行しており、駅構内に1本、駅間に2本の列車が停車した。列車に脱線はなく、乗客37人にけがなどなかった。JR山田線宮古駅～釜石駅間では、市街地・集落等に壊滅的な被害が発生したほか、鉄道施設に関しても、駅舎・線路・橋桁の流失・埋没など、深刻な被害が確認された。復旧にあたっては、地域全体の復興や「まちづくり」の計画との整合が必要となった。

JR釜石線では、花巻駅～釜石駅間で2本の列車が運行しており、駅構内に1本、駅間に1本の列車が停車した。列車に脱線はなく、乗客38人にけがはなかった。

三陸鉄道南リアス線は、3月13日早朝に津波警報が解除され、ただちに駅や線路の状況等について現地確認を行った。盛駅付近・甫嶺駅周辺の線路流失等を確認し、南リアス線全線で運行できる状態でないことが判明した。

2 | 指示

MISSION 『市民の生活交通を確保せよ』

MISSION 『生活インフラの復旧を急げ』

3 | 具体的な活動・結果

電気・ガス・電話等生活インフラの復旧

電気は、市内全域が停電し、市民生活に大きな不安を与えたが、被災地区周辺から復旧が進められ、平成23（2011）年3月15日、松倉地区から通電が順次実施された。

ガスは、プロパンガスを利用する地区は影響がなかったものの、都市ガスは地震・津波の被害が甚大であり、一般社団法人岩手県高圧ガス保安協会の職員の派遣応援を受け、点検、復旧が行われたものの被災から2週間以上の日時を要し、復旧の困難さが改めて認識された。

電話等の情報インフラについても市内全域において通信が途絶したが、NTT東日本岩手釜石サービスセンターでは、地域住民の安否確認の手段を確保するため、直ちに同センターに衛星携帯電話による特設公衆電話を設置したほか、平成23（2011）年3月13日以降、上中島NTTビル、シープラザ釜石、第一幼稚園の軒先、栗林小学校に無料公衆電話が設置された。また、一部の携帯電話は、通信が制限されながらも平成23（2011）年3月13日から復旧し、この震災で不通となった被災市町村の不通エリアが全面的に解消されたのは、同年4月中旬となった。

上下水道の復旧

釜石市水道工事業協同組合と応急給水活動について協議を進め、発災翌日の早朝から給水タンク（1t）を積載したトラック4台で避難所に対しての応急給水活動を開始した。

その後は、東京都荒川区・陸上自衛隊・日本水道協会各支部の給水車の応援を得て、新たな避難所開設の情報と津波被災地域からの要望に順次対応した。拠点給水用給水タンク（1t及び500L）を設置しての給水活動は、最大時で49ヶ所の拠点に対し57tの応急給水活動を行った。

高齢者など、拠点給水場所まで来ることができない利用者からは、個別に給水を求める要望があった。しかし、個別給水は、人的・物的要因から対応は不可能だった。

応急給水活動を行うに当たっては、発災から約10日間は、停電によるガソリンスタンドの機能停止に加え、新たな燃料の搬入が滞ったことから、車両用燃料の確保に苦慮した。しかし、一般市民が燃料の確保が可能になると、通行車両が増加し渋滞が頻繁に発生したため、各給水場所の定められた時間内に給水ができない等、応急給水活動への影響が出た。

津波により水源が被災した鵜住居地区並びに唐丹地区では、地域の唯一の水源となる鵜住居第3ポンプ場及び小白浜ポンプ場の応急復旧を優先的に行ったが、水質基準をクリアし飲料水としての供給が可能となったのは、鵜住居地区では平成23（2011）年4月28日、唐丹地区においては同年5月26日からであった。

また、同年7月12日には被災地域以外での断水は解消されたものの、海水の影響による水質に不安を抱く住民に配慮し、唐丹地区への給水活動は継続したため最終的に同年8月9日をもって応急給水活動を終了した。

被災しなかった地域からの汚水処理については、津波襲来区域の末端外側にあり被災を免れた中妻ポンプ場から滅菌して排出した。

しかし、被災した地域内の污水管は、津波による管内への泥の侵入で閉塞している箇所が多数存在し、当該地域の水道が復旧すれば污水が道路にあふれることが予想されたため、個別訪問による節水の呼び掛けと、被災地域内の污水幹線と雨水幹線が隣接している部分を接続し、管内滞留による沈殿と固形滅菌材により水質保全に努め放流した。

大平処理場は設計が古く構造が複雑であったため復旧に時間を要し、震災から約3ヶ月後の平成23（2011）年6月15日、簡易処理（沈殿＋消毒）を開始した。

簡易処理に先立ち、污水幹線である流失した水管橋の仮設として歩道上に仮配管を布設し、送水を可能にした。

バスの運行

岩手県交通（株）に運行を依頼し、国の補助制度を活用して、平成23（2011）年3月16日から教育センター上大畑間で無料巡回バスの運行を開始し、市内道路のがれき撤去の状況を踏まえながら、巡回バス運行区間の見直しや便数の調整を行った。これは市内幹線となるバス路線の確保を目的としつつ、遺体確認のための遺体安置所への連絡バスとしての運行を優先した取組みであった。

岩手県交通（株）のバスも被災し、台数が減少していたことから、効率的な運行方法とするため、教育センター前バス停を拠点に市内を巡回する方策を図ったが、それでも、なおバスの不足が生じたため、（株）岩手旅行社に委託し、バスを確保するとともに、一部の区間を（株）岩手旅行社のバスによる無料バスの運行とした期間があった。

やがて、応急仮設住宅が設置され始めたことを踏まえ、可能な限り応急仮設住宅付近を通るバス運行経路とした。

平成23（2011）年3月18日から、県の要請により、岩手県交通（株）は、燃料不足も考慮し内陸部の拠点である盛岡市と釜石市との路線バス運行を開始した。



バスの臨時運行による交通手段の確保
（鈴子町 岩手銀行前バス停）

鉄道

JR山田線の振替輸送は、国道45号の復旧を待ち、宮古駅～岩手船越駅間で平成23（2011）年4月20日から12往復を県北自動車（株）が運行し、同年6月25日から17往復に増便した。岩手船越駅～釜石駅間では、地元自治体による無料運行バス6往復を岩手県交通（株）が同年7月31日まで運行し、双方のバスを乗り継ぐことでJR山田線宮古駅～釜石駅間の輸送を確保した。なお、岩手船越駅～釜石駅間の路線バスは、同年8月1日から有料化された。

JR釜石線は、JR東北バスが、平成23（2011）年3月25日から花巻駅～釜石駅間で1日3往復代行バスを運行した。なお、花巻駅～遠野駅間では同年3月28日に、遠野駅～釜石駅間では同年4月6日に列車の運行が再開された。

三陸鉄道南リアス線は、岩手県交通（株）に依頼し、同年4月12日から盛駅（サンリア前）～釜石駅間で臨時路線バスを一日1往復で運行した。同年4月22日からは2往復、同年5月9日からは4往復で運行した。

また、三陸鉄道南リアス線は、被害が甚大なため、自力での復旧は不可能だった。同年10月には県が9月補正予算に復旧経費の一部を計上。国も3次補正予算に復旧経費を計上したことから、同年11月3日に南北両リアス線の起工式を実施。平成26（2014）年4月までの全線復旧を目標に本格的に工事が開始された。平成25（2013）年4月に盛駅～吉浜駅の区間が再開し、平成26（2014）年4月に南リアス線全線で運行再開となった。

震災以降、JR山田線宮古駅～釜石駅は運転を見合わせていたが、復旧工事が進み、JR東日本から三陸鉄道（株）へ経営移管され、三陸鉄道リアス線（久慈～釜石～盛）として、平成31（2019）年3月23日から運行を開始した。これまで、三陸鉄道は北リアス線（宮古～久慈）と南リアス線（釜石～盛）に分かれていたが、釜石駅～宮古駅が開通することで、第三セクター運行する鉄道としては日本一長い163kmの路線となった。

4 教訓

電気・ガス・電話等生活インフラの復旧

生活インフラとして市民生活に欠かすことのできない電気、水道、ガス、電話等情報通信の被災時の機能確保は、被災地の最大の課題であり、日頃からの被災状況の的確な把握と情報の共有化に基づき、多様な対策の実施ができるように関連事業所、自治体との強力な連携体制の構築が必要である。

上下水道の復旧

直接津波の被災を受けなかった家屋において、停電、水道断水によりトイレが使えない状況となり、市内各所に仮設トイレの設置を急ぐ必要があったものの、仮設トイレの確保及び設置に時間を要したことから、あらかじめ仮設トイレの設置場所や配送方法について決めておく必要がある。

上水道については、基本的に既存の配水管を復旧させる方向で通水を再開したものの、分断した地区については、仮設管設置で対応するなど、被災状況に沿った通水対応に努めた。生活再建には不可欠な義務であることから、日常的に配水管の計画的な更新や、災害に強い管理体制を構築する必要がある。

バスの運行

被災者は、徒歩等で移動するほかに、安否確認や遺体確認のほか、通院、買い物等交通手段の確保が求められ、迅速な生活交通基盤の確保による住民の不安と不便さを和らげることが課題であり、道路の被災、自動車の被災により一日も早い道路の復旧やバス路線の確保が求められるとともに遺体確認や安否確認のための迅速な生活交通基盤の確保が必要である。

18 犠牲者への悼み

1 事実・背景

追悼行事の開催

黙祷の実施

市では、犠牲者の冥福を祈るため、発災時刻の14時46分にサイレンを鳴らして市民に黙祷を呼び掛けてきた。初回は発災から1週間目となる3月18日に、その後発災から1年の間は毎月11日に、2年目は半年に1回とし9月11日と3月11日に実施した。3年目以降は毎年3月11日に実施している。

国では、東日本大震災一周年追悼式当日に、弔旗の掲揚、黙祷の協力を呼び掛けた。

東日本大震災犠牲者追悼式等の開催

平成23（2011）年6月17日、釜石市と大槌町の17寺で組織する釜石仏教会は、市内で身元不明の遺骨の合同葬を大只越町の石應禅寺で行った。同年9月23日、市仏教会では、小川町の市民体育館で合同慰霊祭を行った。遺族や関係者等約千人が参列した。平成24（2012）年3月17日、釜石大観音で、釜石・大槌地区合同で一周忌法要を開催した。

市は、震災発災から1年後の平成24（2012）年3月11日、釜石高校体育館で東日本大震災犠牲者追悼式を行い、その後は3月11日に追悼式を継続して開催している。平成29（2017）年には、県と市との合同により追悼式を開催し、平成30（2018）年からは、被災により再建された釜石市民ホールTETTO（以下、TETTOと略称）にて開催してきた。国主催追悼式が開催された令和3（2021）年までは、国追悼式典の一部を放映し黙祷を共に捧げた。

釜石市鶴住居地区防災センター犠牲者の慰霊

津波の襲来により、防災センターに多くの住民が避難して犠牲となった。遺族をはじめとする多数の方々が防災センターを弔問し、花、折り鶴、遺品などが手向けられたことから、防災センターの玄関と2階の避難ホールの2ヶ所に献花台が設置された。その後、防災センターの解体に伴い、平成25（2013）年8月10日、防災センターで追悼式を開催するとともに、防災センターに隣接する場所に木造の追悼施設を設置した。平成27（2015）年2月9日、鶴住居地区の復興工事の本格化に伴い、防災センター追悼施設は、同地区の常楽寺敷地内に移設された。震災から7年目を迎えようとする平成29（2017）年3月9日、市は、遺族らからの要望により、センター跡地に、仮設の標柱・献花台を設置した。平成31（2019）年3月11日、防災センター跡地に「釜石祈りのパーク」が整備されたことに伴い、常楽寺の追悼施設はその役割を果たしたと判断され解体が決定し、令和2（2020）年7月3日に追悼施設解体式が行われた。

身元不明者の慰霊・納骨堂の整備

身元が分からないまま火葬された遺骨は、当初遺体安置所に安置されていたが、遺体安置所の整理縮小に伴い、大只越町の仙寿院（釜石仏教会）に安置され、同寺で供養が続けられてきた。以降毎年8月には、市職員、市民有志などが参加して追悼してきた。平成30（2018）年7月、市は、大平墓地公園に東日本大震災物故者納骨堂を整備した。以降、毎年3月11日には、釜石仏教会の協力により、市民、関係者らが参列して追悼行事を行っている。

犠牲動物の慰霊

震災により、市内では犬と猫などのペット合わせて約100匹が犠牲となった。平成23（2011）年9月20日、岩手県獣医師会遠野支会は、鶴住居町の動物管理センターで動物慰霊祭を開催し、震災で犠牲となった動物を慰霊し、平成24（2012）年2月18日には、岩手県獣医師会遠野支会が、シープラザ遊において、県、釜石市、大槌町との共催により、犠牲となった犬や猫などペットの合同慰霊祭を開催した。同年3月18日には、日高寺（礼ヶ口町）は、震災で犠牲となったペットの遺骨埋葬式を開催した。

思い出の品の返却

被災した家屋からは、写真、位牌など金銭的価値では、推し量ることができない多量の拾得物が発生したことから、写真などの拾得物の引き渡しをすることとなった。

2 | 指示

MISSION

『犠牲となられた方や遺族の心情に配慮した追悼を』

3 | 具体的な活動・結果

追悼行事の開催

震災直後から、週、月命日、お盆などの節目にあたり、個人、地域、団体などが、主体的に犠牲者を悼む祭事を行ってきた。市においても、復興の状況に合わせて追悼式等を継続的に開催しており、令和2（2020）年からは、毎年3月11日に「釜石祈りのパーク」で市民献花等の追悼行事を実施している。

追悼施設の整備

市は、犠牲となった方々や、遺族の方々を追悼する市民全体の慰霊施設を整備するため、平成25年度に「釜石市震災メモリアルパーク整備基本構想」を策定し、「釜石市震災メモリアルパーク整備検討委員会」等を設置して、慰霊施設（釜石祈りのパーク）、震災伝承施設（いのちをつなぐ未来館）等を防災センター跡地となる鶴住居駅前地区に「うのすまい・トモス」として整備した。身元不明の犠牲者については、別に納骨堂を整備した。

思い出の品の返却

平成23（2011）年5月6日からは釜石市民文化会館中ホールで拾得物（思い出の品）の展示及び引き渡しを開始した。その後順次会場を移動し、公開、引き渡しを行った。

平成23（2011）年9月以降は拾得物を思い出の品として、発見場所、品目毎に写真台帳に整理し、できるだけ多くの人に返却ができるよう、月ごとに期間を設けて巡回し、各地区生活応援センターや応急仮設住宅談話室などで写真台帳の閲覧と引き渡しを行った。平成24（2012）年9月末で巡回を終了した後は、シープラザ釜石2階を会場として行った。

その後は事業の実施場所を市役所に移し、写真関係については洗浄等をした上でデジタル化し、現物及びデータ化により現状保存する事業を実施。そのうえで、可能な限り所有者等への引き渡しを行うため、写真関係についてはパソコン上でのデータ閲覧を行い、依頼者に所有物であるかの確認をいただいている。

閲覧可能な写真データ約45,000枚は、市役所第二庁舎生活環境課内設置の閲覧用パソコンで閲覧できるようにし、自分や家族のものであることが判明した場合に、現物を返却している。一方で、大量の写真及び物品が返却できずに保管したままとなっている。残った写真及び物品の処分について課題となっているが、震災後15年（令和7年度末）の復興創生期間終了を目途に処分をする方針であり、処分年度までの間に1点でも多く返却できるよう、住民に周知を図っていくこととしている。

4 教訓

追悼行事の開催

追悼行事の開催にあたっては、震災直後から今日まで、そして将来にわたり時間の経過とともに被災者遺族の心情が徐々に変化していくことを前提に、その時々遺族の心情と社会情勢を的確にとらえながら実施する必要がある。

また、「うのすまい・トモス」内に慰霊施設として整備した「釜石祈りのパーク」には、慰霊のための犠牲者芳名板や献花台とともに、市民の命を守るという「釜石市防災市民憲章」の碑を併設していることから、追悼行事を継続して行うことと同時に、追悼行事そのものが市民の防災意識の向上につながっていくような取り組みが必要である。

追悼施設の整備

追悼施設の整備にあたっては、設置場所や設備内容などについて、個々によって異なる意見を持っていることから、被災者遺族や地域住民の意向を反映できるよう十分に時間をかけて作業を進める必要がある。

19 避難生活への支援

1 事実・背景

津波被災世帯はもちろんのこと、津波の被害を受けていない世帯でも、電気や水道が止まったことで入浴できない状況となっていた。また、被災者の避難所生活が長期化することに伴い、食料、水、毛布などの生活面の要求に加えて入浴に対する要望が高まっていた。

津波浸水区域には、多量のがれきが堆積し、感染症の発生が懸念されたことから早急な防疫活動が必要であった。6月以降、気温の上昇とともに、がれきから悪臭、ハエや蚊などの害虫も大量発生した。

避難所の生活が長期化することに伴い、その生活環境が悪化してきた。

2 指示

MISSION 『避難者への衛生環境に配慮した支援をせよ』

3 具体的な活動・結果

入浴支援

入浴への要望に対し、当時の新日本製鉄(株)では、3月21日から7月9日まで線材工場大浴場を避難者の方々が利用できるよう提供した。移動には、災害対策本部が県交通バス2台を用意し、石けん、シャンプー、タオルも災害対策本部が用意した。

市は市内外の浴場を経営している事業者に協力を要請し、3月24日から市内公衆浴場の無料開放、ホテルシーガリアマリンの浴場を無料開放、また遠野市から「たかむろ水光園」の入浴場を避難所の方々に提供していただいた。避難所からホテルシーガリアマリンまでは市が燃料を負担し、たかむろ水光園へは遠野市が用意するバスで移動した。

自衛隊第7師団第7後方支援連隊(北海道)では、鈴子町の教育センター裏駐車場西側に仮設浴場「すずらの湯」(男女別各20人用)を3月19日に設置し、7月15日まで継続した。

岩手沿岸南部クリーンセンターでは、復旧工事を進めた上で、4月11日から稼働を始めた。これに伴い、ごみ処理の燃焼時の余熱を利用した入浴施設を無料開放した。

このほか、海上保安庁の巡視船等からも入浴支援をいただいた。



陸上自衛隊による入浴支援活動(鈴子広場)

防疫等衛生環境の確保

気温の上昇とともに、がれきから悪臭、ハエや蚊などの害虫も大量発生し、衛生環境の悪化が懸念されたため、防疫活動が開始された。当初、ボランティアによる消石灰の散布を行っていたが、ボランティアによる消毒活動には限界があることから、シルバー人材センターと消毒作業業務委託を契約した。このほか、シルバー人材センターに委託し、7月1日よりハエ捕り器を市内60ヶ所に設置し、翌7月2日にはベストコントロール協会のボランティアによって害虫駆除が実施された。



消毒作業の実施
(平成23(2011)年6月)

4 教訓

入浴支援

津波被災世帯はもとより、多くの家庭において電気、水道、ガスが止まり市民の衛生環境が悪化し、特に入浴への欲求が高まり、市として市内入浴施設の無料開放、地元企業の施設利用の協力要請や生活インフラの復旧など有事の際の支援体制の構築を進める必要がある。

防疫等衛生環境の確保

被災による消毒対応マニュアルの作成を図り、災害時、緊急対応できる公的関係機関や民間関連企業のネットワークを図るなどの体制づくりを進める必要がある。

20 応急仮設住宅の整備・運営

1 事実・背景

応急仮設住宅の建設

避難所での生活が長期化し、不便を来していたため、応急仮設住宅の早期完成が求められていたことから、応急仮設住宅設置申請及び建設着工を進めることとなった。震災翌日の3月12日から応急仮設住宅設置申請に係る事務を進め、県に対して設置申請するため、その時点で分かる被災規模などを基に応急仮設住宅の必要戸数を概算で算定し、それに見合う応急仮設住宅設置場所を考慮して申請資料を作成した。

都市計画班は、3月20日頃から県の応急仮設住宅建設担当者とともに、応急仮設住宅建設に適した場所の現地確認をしながら、市有地では都市公園や閉校した学校の校庭など、また民有地では田畑や山林、雑種地などの比較的平坦で広大、かつ、給排水や電気のライフラインが比較的安易に確保が可能である場所を選定した。既存学校の校庭使用は、PTAや町内会等の要請により、建設用地としない方針を決定した。

しかしながら、市内が狭隘な土地環境であることに加え、建設に必要な応急仮設住宅戸数がおおよそ3,000戸と膨大であったことから、応急仮設住宅の設置場所の確保が困難であった。

1. 子どもたちの成長や運動を阻害しないよう学校用地には作らない。
2. 復興に関する意向の確認を容易にするとともに、被災弱者へのきめ細かい対応を可能とするため、コミュニティは極力分断しない。
3. 長期にわたる避難生活で疲弊しないよう生活の利便性に配慮する。

上記の市独自の3つの原則に従いつつ、各地域の事情に精通している方々とも積極的に交渉するなど、迅速な応急仮設住宅建設用地確保に努めた。

応急仮設住宅の建設を担当する都市計画班は、事務所が全壊したことから、業務の再開に労力を要し、人手が足りない状況が続いた。また、緊急を要する復興業務が多数あったが、多くの技術職員が応急仮設住宅の業務に一時期専念せざるを得ない状況であった。

応急仮設住宅の運営と生活支援の体制

応急仮設住宅の運営・管理業務を行う必要があったことから、仮設住宅運営センターが設置された。応急仮設住宅を専門に運営する組織の設置は県内初であった。

2 指示

MISSION

『応急仮設住宅の設置を急げよ、応急仮設住宅の管理運営と居住者への生活支援体制を確保せよ』

3 具体的な活動・結果

応急仮設住宅の建設

平成23（2011）年3月19日から各地で応急仮設住宅の建設に着手し、膨大な応急仮設住宅のため設置場所や建設資材の確保に苦勞したが、同年8月初旬までに66団地3,164戸を建設した。県では応急仮設住宅のほかに、同年5月、民間賃貸住宅、雇用促進住宅及び市営・県営住宅等を借り上げて被災者の住居とする「みなし仮設住宅」の制度を開始した。

最も早く完成した応急仮設住宅では、平成23（2011）年5月初旬より入居が始まり、全ての被災者が入居できたのは同年8月中旬であった。

平田地区では、応急仮設住宅の設計段階から東京大学と岩手県立大学の提案を受け、サポートセンター等を一体的に整備する地域包括ケアの実現を目指した「コミュニティケア型仮設住宅」を形成した。

応急仮設住宅へは、希望入居場所と優先順位を点数化して、点数の高い順に入居者の選定を行ったが、その選定方法が被災者に分かりにくかったため、住民からの苦情が多かった。また、応急仮設住宅に関し、被災者に情報を伝える手段が限られていたことから、応急仮設住宅建設の方針、申し込み方法などの情報が避難所に十分届かなかった。市外など遠方避難者には特に所在を把握することが困難であったため、応急仮設住宅の入居に関する十分な情報を伝えられず、個別郵便、電話といった情報伝達には限界があった。

また、被災前の地域コミュニティが別々の応急仮設住宅団地に入居してしまうことにより、コミュニティの希薄化につながった。

市では令和3（2021）年3月末には、応急仮設住宅、みなし仮設住宅ともに入居者が0世帯となった。

応急仮設住宅の運営と生活支援の体制

平成23（2011）年9月14日に設置された応急仮設住宅の運営・管理業務を行う「仮設住宅運営センター」（平成26（2014）年4月1日の組織改編により生活支援室と名称が変更）では、応急仮設住宅の入退去受付、空室管理、団地内の生活環境の構築・改善、NPO等との連携による見守り活動、応急仮設住宅団地自治会の設立・運営補助等の業務を担った。

平成24（2012）年3月には、緊急雇用制度を活用して応急仮設住宅団地支援連絡員を雇用し（運営は市内NPO団体に委託）、応急仮設住宅の運営・管理のほか、応急仮設住宅団地自治会で主催するイベントの補助や、引っ越し支援も行った。

応急仮設住宅への入居が始まると、予想以上に被災者からの住宅の居住環境への苦情が寄せられ、その対策に追われることとなった。

復興公営住宅が完成した後、支援連絡員は、応急仮設住宅の他、復興公営住宅の入居者を対象として、毎日の巡回による住民の見守り、自治会運営の手伝い、住民の困りごとの聞き取り、住民と住民・住民と行政・住民と支援団体のつなぎ役を行った。

復興公営住宅等に転居する住民が多くなると、応急仮設住宅団地の入居者が減少したことにより活動力が低下した応急仮設住宅団地における自治活動への支援を行うとともに、復興公営住宅については、生活再建移行期における支援が必要な方の情報収集と関係機関との情報共有を担った。

4 教訓

応急仮設住宅の建設

応急仮設住宅の建設にあたっては場所の確保が難しいことから、解体後の土地利用を想定しつつ、地域町内会等の協力と連携が必要である。一方、学校グラウンドについては児童生徒の健全な育成が阻害されることのないよう、市としては設置しなかったことが特筆される。

円滑な入居への誘導

被災者については、避難所から一定の生活基盤となる応急仮設住宅やみなし仮設住宅への入居が急がれるが、公平な入居基準や申込方法を関係者の意見を十分聞きながら策定し、丁寧な説明の上に居住させる必要がある。

表1 8月10日応急仮設住宅完成時までの入居基準（点数化）

申込書に明文化している事項	①子ども（中学生以下）がいる世帯	800点
	②身体障がい者（1級、2級）がいる世帯	400点
	③75歳以上の方がいる世帯	200点
追加事項	④持病を持っている方がいる世帯	100点
	⑤妊婦がいる世帯	1600点
別途加算	上記の条件の方が複数名いる場合、2人目からは一人につき10点加算	10点

表2 8月11日以降の入転居に関する基準（内規）

1人当たり

基本的事項	①現在妊娠中の方がいる世帯で病院近くの仮設を希望する世帯	160点
	②仮設小中学校等に通学のため学校周辺に転居を希望する世帯	100点
	③身体障がい者（1級、2級）、要介護認定を受けている方がいる世帯	40点
	④未就学時の子どもがいる世帯	30点
	⑤75歳以上の方がいる世帯（家族を含む自家用車なし）	20点
	⑥75歳以上の方がいる世帯（家族を含む自家用車保有）	15点
	⑦定期的な検査を必要とする持病を持っている方がいる世帯	10点
	⑧低所得者の方で、通勤手段がなく就労が大変と認められる世帯	10点
	⑨市出身の方	10点
上記によらず優先される選定事項として ①地域の安心安全を担うため、担当する応急仮設住宅団地に入居希望する団体・職業（医師・消防団員など） ②市内外に避難している市出身の方で、市の応急仮設住宅に入居を希望する世帯 ③婚姻による世帯分離を希望する世帯		

運営と支援体制

入居から日常的な生活が可能となるように被災者に寄り添った相談窓口（仮設住宅運営センター）を設置するとともに、一日も早い生活再建に向けた様々な支援を行う体制づくりに努める必要がある。

応急仮設住宅団地には、それまで住んでいた地域コミュニティから離れて居住する場合があります、地域コミュニティの崩壊や孤独死などに繋がる可能性が高いことから、地域性を優先する等コミュニティ構築を考慮しなければならない。また建設の面からは応急仮設住宅の中に共用スペースや集会所スペースを設置するなどが挙げられる。

応急仮設住宅の運営と生活支援の体制

応急仮設住宅に関する業務など大規模災害により発生する業務への対応が円滑に行われるよう市担当部署を予め検討しておく必要がある。

応急仮設住宅は、施工する業者の違いにより仕様が異なり、応急仮設住宅の質が団地ごとに差があったほか、寒冷地仕様ではなかったことや利便性への配慮が不足しており、追い炊き機能や給湯器、風除室等の追加工事を何度も実施することとなってしまった。構造上もカビや結露の発生、アリの侵入対策や、隣近所の生活音といった住環境に関する課題がいくつもあり、住民同士のトラブルに発展する場合があった。子どもの夜泣き対応には苦慮することとなった。

既存のコミュニティ組織が分断されたことによって、自治会設立までに時間を要し、応急仮設住宅団地のごみ集積所の掃除など、共同利用場所の管理が円滑にできないといった事例も発生した。地域性を優先する等、配慮が必要である。



平田第6仮設団地
(平成23(2011)年12月31日)



上中島復興公営住宅竣工式
(平成25(2013)年3月27日)

21 行政サービスの窓口の回復

1 事実・背景

地震によって市役所第一庁舎から第五庁舎の設備が一部損壊し、第一庁舎はガラスが割れるなどの被害を受けた。

津波の被害については、第一庁舎の地下、第二・第三・第四庁舎の1階が被災し、水没した。また、第一庁舎は1階までは津波が達しなかったが、第二庁舎1階から地下へ津波が浸水した。

災害対策本部の置かれた第一庁舎は、電源、通信手段が喪失し、津波によるがれきが庁舎下に押し寄せ、孤立状態となった。

市役所の電子システムは、この震災による停電によって使用できない期間が生じた。また、サーバー室は水に浸からない別庁舎に設置していたため、津波の被害を免れた。

2 指示

MISSION

『窓口業務を再開せよ、相談窓口を設置せよ、行政サービスを順次再開せよ』

3 具体的な活動・結果

国等からの被災者に対する各種支援制度が順次整備される中で、被災者の生活再建に係る各種手続きを円滑に行うため、相談窓口の設置をすることとなった。

最も早い段階では、平成23（2011）年3月18日、住宅相談、生活相談窓口がシープラザ釜石に設置された。その後、順次市民課、地域福祉課、税務課、健康推進課、各地区生活応援センター等で窓口業務が再開した。

市は、震災の影響により戸籍の記録に時間を要したため、同年3月11日以降に戸籍の届け出をした人の証明書については、同年3月10日現在の内容で発行を行っていたが、戸籍の登録事務が進み、同年5月16日からは発行日現在の内容で証明書が発行できるようになった。

平成23（2011）年4月1日から市民課で住民票・罹災証明書・被災証明書等を発行した。また同年4月18日から地域福祉課で生活再建支援相談窓口を開設し、災害弔慰金や被災者生活再建支援金の給付、災害援護資金の貸し付け（相談）、生活用品の相談に対応したが、大規模災害で対象者数が膨大であることや、被災者の利害関係が生じる災害義援金や生活再建支援金、罹災証明の判定などの事案もあり、市民の関心は高い反面、基準に対する不満も多く、窓口対応は困難を極めた。

各地区生活応援センターでの窓口業務は、中妻・小佐野・甲子地区では同年6月1日から再開し、栗橋地区、唐丹地区、鶴住居地区と順次再開されていった。住民情報システムの復旧により、各地区生活応援センターでの全ての収納業務、証明書等発行業務が再開したのは、同年12月5日だった。

震災後は、北九州市の支援により、遠隔地への市民、行政データのバックアップ体制を整備した。

4 教訓

被災者の諸手続きを円滑に進めるため各証明書の発行、生活再建のための支援制度等各種相談に適正に相談に応じる一体的な窓口の設置が重要であり、それぞれに精通する人材の育成と適正な配置により、わかりやすい情報提供に努める必要がある。

また、通常の戸籍、住民異動等の事務の遂行に加え、被災者の一日も早い証明発行の要望に応えるため、罹災証明のための家屋の被災状況の全戸調査を短期間に、国、県が示す判断基準に沿って、調査を実施できる精通した市職員の育成が望まれる。

市民サービスの復旧とデータ管理

被災者対応を優先するものの日常的な行政データの提供が必要となることから、クラウドによる他市とのバックアップ体制の整備連携や庁舎内での安全なデータの管理に努める必要がある。

また、多くの人が入り出する中で、市民に市職員だということを示すために制服や目印となるビブス等の着用が必要である。

トピックス

引用：『釜石市教訓集 未来の命を守るために』（釜石市、平成28（2016）年）より

避難所運営はみんなの手で

町内会などで、女性の意見を取り入れた避難所運営組織を作り、訓練を重ねておく

自主的な避難所の開設が命を守った

市では、災害が発生し、中・短期にわたる避難が必要な場合に備え、「緊急避難場所」などの指定避難所を地域防災計画で定めている。今回の大震災は、104ヶ所避難所（物資の配給場所を含む）が開設されたが、拠点避難所などの設置は半数程度に留まった。

また、市内ががれきの山で道路が寸断されていたことなどから、そもそも拠点避難所までたどり着けない市民が大勢いた。

こうしたことから、定められた拠点避難所等以外の民間施設などで、自主的に避難者を受け入れた。そのほかにも民家846件で被災者に対する個別支援が行われた。

一人ひとりが避難所運営に参加する

避難生活が長期化するとともに、様々な問題が出てきた。トイレ、食事、騒音、プライバシー、女性への配慮（着替え、妊婦、乳幼児への配慮）、暑さ、寒さ、ペット、避難者同士のトラブル、障がい者や認知症など要配慮者への対応……。避難所とはいえ「生活の場」であるから、起こるべくして起こった問題である。とはいえ、スムーズに運営できた避難所もあれば、そうでない避難所もあった。

何が違ったのか。

日ごろから地域活動（町内会活動など）が活発で、避難者同士で役割分担を行い協力しあった避難所では、スムーズな運営が行われた。

一方、地域の結びつきが弱い避難所、避難者

数が多い大規模避難所、高齢者が多く自立のためのマンパワーが足りない避難所、最初に市職員だけが対応した多くの避難所では、避難所の運営が困難であった。

こうしたことから、避難生活を乗り切るには、「お客さん」「人まかせ」ではなく、一人ひとりが運営に参加することが必要である。

これは、自主的に立ち上がった避難所に限った話ではない。市の指定避難所でも、市職員が配置されたのは全体の3分の1にすぎなかった。市職員が避難所にたどり着けなかったり、震災直後の混乱で多くの業務に追われ、避難所運営にまわる余裕がなかったからである。避難所の運営には、市民のみなさんの参加が不可欠である。

女性や高齢者の視点を加えた運営をする

「避難所の役割」を確認する。

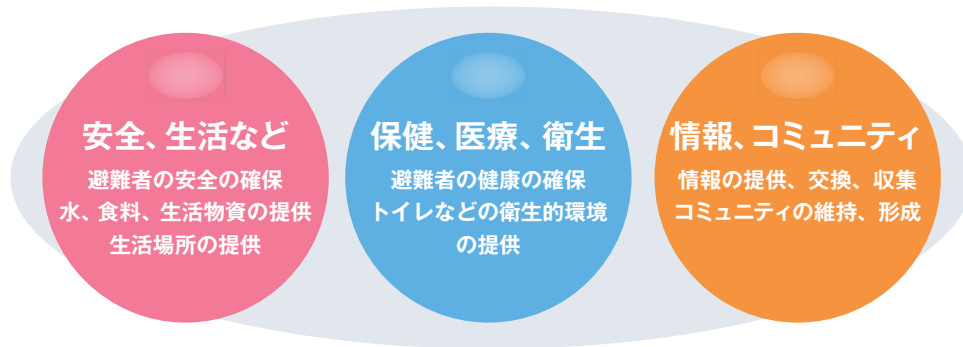
水・食料・生活物資の提供はもちろんのこと、避難者の健康の確保（心と体）、トイレなど衛生環境の確保、情報の提供、コミュニティの維持にも気を配らなければならない。さらに、後方支援してくれる組織（行政、ボランティア、自衛隊など）との連携も役割の一つである。

多様な役割を大勢の人が参加してこなしていくためには、運営のための「組織」を作る必要がある。とくに男女の違いなどに配慮するため、運営には女性の視点が必要である。以下に示した図はその一例である。どのような組織を作るにせよ、大切なのは日頃から地域で準備しておくことである。

日頃から地域で準備しておくことは、

- ①町内会などの活動により、地域のつながり（絆）を深めておく。
- ②市職員が避難所に来られなくても、地域で避難所運営ができるよう、マニュアルを作成しておく。
- ③住民（避難者）による自治に重点を置いた「避難所運営訓練」を実施する。
- ④要配慮者、女性、子どもに対し、十分配慮した避難所運営になるよう想定しておく。

避難所が担うべき役割



「市町村避難所運営マニュアル作成モデル」(岩手県作成)より

避難所運営のための組織(例)

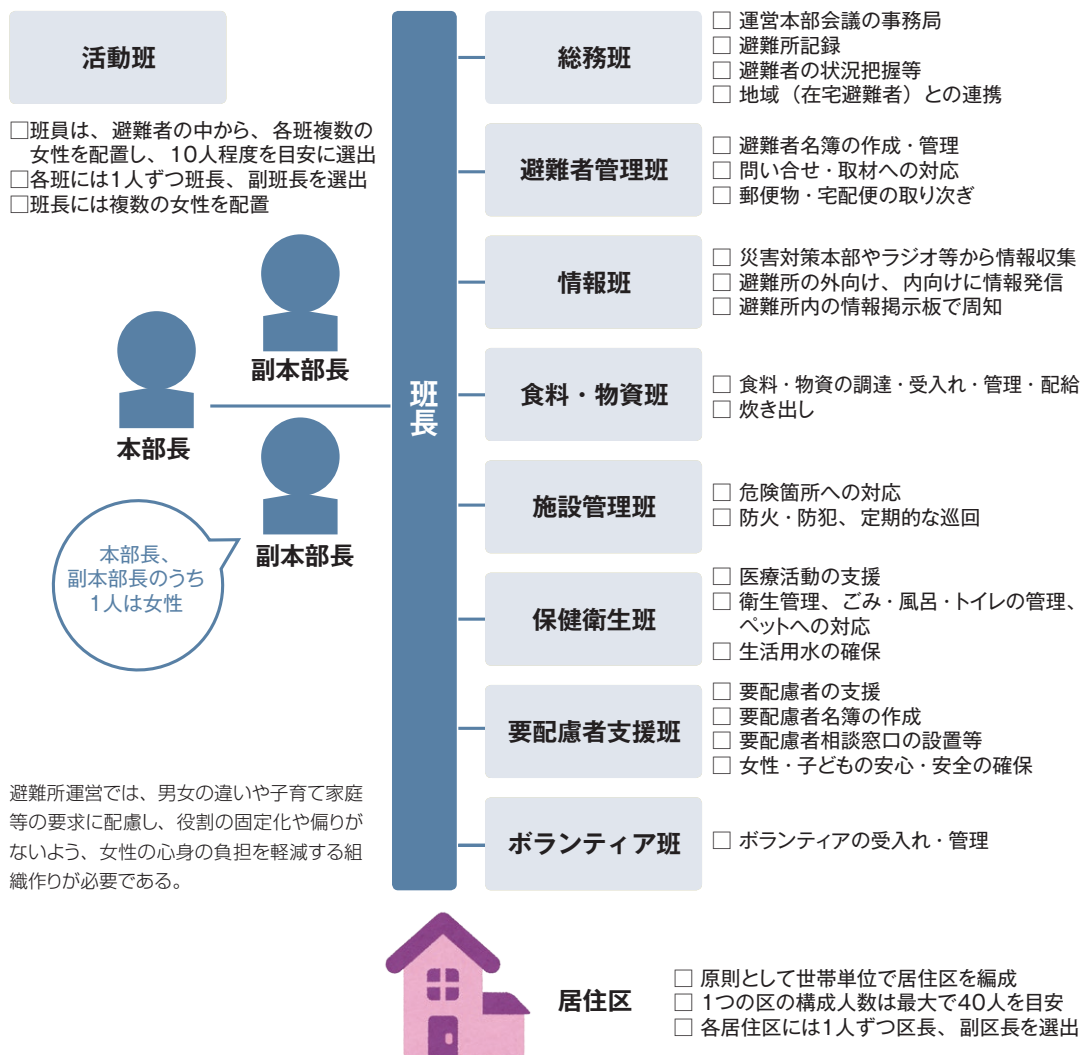


図2 避難所が担うべき役割

引用：『釜石市教訓集 未来の命を守るために』(釜石市、平成28(2016)年)より

証言 伝えたい3.11の記憶

引用：『釜石市教訓集 未来の命を守るために』（釜石市、平成28（2016）年）より

●片岸町 男性(70代)

年寄りがリーダーを申し出た

上栗林の避難所では(行政を入れず)、「年寄りがリーダーをやるよ。そのかわり役割をこちらから言うから、『いやだ』とは言わないでほしい」とみなさんに言いました。ここでは3日目から、自分たちで味噌汁を作りました。温かいものを欠かさないようにしようと。

●大町 女性(50代)

協力し合って 乗り切っていくことが大事

日が暮れて建物の中も暗くなり、トイレも使えなくなり、紙オムツの使用を言われ、「なるべくトイレに行きたくない」、「でも、水分は摂らなくちゃ」などと、みなで話しあいながら過ごしました。とりあえずは高い所に避難、みな協力し合って乗り切っていくこと、助け合いは大事です。

●大只越町 女性(50代)

もう少し 子どもたちに配慮があっても・・・

避難先の病院の9階で、保育園としての避難から個人別になった途端、「下の階の方々はせまい所で耐えているのに、広い場所の使いすぎ」と罵倒されたことが、いまでも心に残っています。子どもたちも10人以上おり、その部屋での遊びだけが子どものストレスの発散場所でしたので、困惑してしまいました。先生方の尽力でそのまま使用できました。その後、縮小して他の方々が入ってもよいようにしましたが、もう少し子どもたちに配慮があっても良かったのではないかと、少しは優しい口調で言えないのかと、いまでもやっぱり思います。

●東前町女性(50代)

避難所以外の被災者にも 温かい援助を

公的な避難所と自宅避難の対応の差が大きかった。自宅にいても物資はほぼ何もありませんでしたが、避難所に行っても断られました。公的な避難所や仮設には温かい援助があります。もう少し避難所以外の被災者にも温かい援助を心がけていただけたらと心から思います。60歳を過ぎた母親にも、保健師さんが一度、貸家を訪ねて来てだけです。

●消防団員 男性

的確な指示命令のためにも 機材・装備の見直しを

情報収集・連絡手段は消防無線が唯一の頼りであった。団員全員の意志統一、気力、体力の確保は的確であったと思う。行政、消防本部のよりの的確な指示命令及び情報の収集、伝達を望む。機材・装備の見直し、団員の人命確保もできる指示・判断命令を考えてほしい。

●平田 男性

アウトドアの経験が役立った

被災を免れたお宅を拠点に、地域住民の方々と協力し合い、救助に向き、けが人の手当てをした。鍵を付けて置いていつてくれた車のラジオから情報収集し、避難した方々に伝えたり、生存者の名前をカレンダーの裏紙に書いて、釜石一中に届けてもらったりした。

●浜町 女性(50代)

家庭での備蓄は必須

その夜は食べ物もなく、お菓子が少しあったので孫に食べさせました。つぎの日は市役所

に避難しましたが、食べ物は何もありませんでした。小さい子には辛いことだと思います。家庭で非常食も用意してあればと思いました。

●鈴子町 男性(60代)

配給品だけでは足りなかった

鈴子町地区は大きな被害はなく(電気・ガス・電話は不通)、指定の避難所では、朝と夜おにぎり1個・パンが配給されるだけでした。自宅が無事でも食べ物に困りました。

●薬剤師 男性

「お薬手帳」は 災害時の備えとして重要

震災3ヶ月後、救護班の薬剤師として巡回診療しました。診療内容の多くは、慢性疾患に対する継続診療でしたが、「お薬手帳」から得られる薬歴の情報は、避難所にカルテがないこともあり、医師にとってもたいへん役立つものでした。平常時から、手帳を整備し活用することは、災害時の備えとしても重要で、薬剤師の責務と感じています。

●鶴住居町 男性(60代)

飲料水を必ず備蓄する

水が一番大切ということを実感した。飲料水だけは最低限備えておくこと。

●男性

地域にいる医療の有資格者を 把握しておくことが必要

当地区の防災用品(発電機)が機能しなかったのは残念。地域防災訓練を住民を巻き込んだ体制で行えたらと感じた。看護師・介護士等々の地域の有資格者の把握の必要性を感じた。

< 大渡町 自主防災会 > 組織がしっかりとしていると混乱が起きません

大渡町は、昔から町内会活動が活発で、釜石市で初めて自主防災組織が作られた地域です。

震災前から、高台に倉庫を建て、毛布、発電機、リヤカー、担架、炊き出し道具、ヘルメット、テントなどを備蓄していました。また、毎年3月3日に避難訓練を行いました。早朝6時からの訓練でも100人が集まりました。1回でも訓練をすると、どこが安全かわかるので、いざというとき、すぐにかからだが動きます。防災の専門家を招いた勉強会も行いました。

万が一に備え、防災組織も考えてありましたが、東日本大震災では、この防災組織が大いに役立ちました。当初、スタッフを含めて700人近い人が避難してきましたが、「物資の手配」から「トイレ掃除」「おにぎり係」まで、きちんと役割分担を行ったおかげで、運営は非常にスムーズでした。

3月11日の夜から学校には明かりが灯り、テレビで情報を得ることができました。組織がしっかりとしていると、混乱が起きません。衛生上の問題も起きず、病人もほとんど出ませんでした。行政や、避難所となった学校との連携もスムーズにできました。

これからは、町内会も含め、組織の若返りをはかっていくことが課題です。

< 避難所の事例 >

最大400人が暮らした巨大避難所

旧釜石商業高校は、最大400人もの避難者が身を寄せた「巨大避難所」であった。にもかかわらず、被災直後に防災組織を立ち上げ、役割分担を明確にしたことで、トイレやストーブの設置、物資の入手、要配慮者への対応など、当初から運営はスムーズであった。昔から「何かあればみなでやる地域」であったが、毎晩ミーティングで意思疎通をはかり、困難をみんなで乗り越えた。



旧釜石商業高校体育館（平田町）

みなが「自分にできること」を考えた

あまてらす み おや じん じゃ
天照御祖神社は、津波の緊急避難場所であったが、宮司の家族が社務所を避難所として開放。近隣の住民など最大100人を受け入れた。当初は不便も多くあったが、もともと地域のつながりが強く、一人ひとりが「いま自分にできることは何か」を考え、行動した。その結果、男性は外の見回りや食料、薪の調達、女性は食事の準備や掃除など、自然と役割分担ができた。



天照御祖神社（唐丹町 片岸）

老舗料亭としての責任から

料亭「幸楼（さいわいろう）」は、明治26（1893）年創業の料亭である。先祖代々、津波や山火事、艦砲射撃などが起きた際には、近隣住民に炊き出しを行ってきた。東日本大震災では、最大200人の避難者を受け入れた。

避難者をはじめ、「お客さん」同様だったが、若女将の呼びかけにより、部屋やトイレ掃除、水くみなどの運営に積極的に参加するようになった。



料亭「幸楼」（浜町）

地域の自発的な協力に支えられた

発災後、釜石マンション（アパート）近隣の指定避難所に多くの避難者が集まったことから、オーナーは18人に宿泊場所を提供した。同時に、栄養士の資格をもっていたことから、周辺避難所への炊き出し支援（最大700人）も行った。近隣の飲食店、ボランティア、子ども会、老人クラブなど、多くの地域の方の自発的な協力に支えられての運営であった。



釜石マンション（大只越町）

引用：『釜石市教訓集 未来の命を守るために』（釜石市、平成28（2016）年）より

トピックス

釜石市立釜石小学校児童の避難

平成23(2011)年3月11日14時46分の巨大地震発生時に、釜石市内の小中学校では、児童生徒が先生方とともにいた学校、いわゆる児童生徒が学校管理下にいた学校と、児童生徒がすでに下校して学校外にいた学校、いわゆる児童生徒が学校管理下外[※]にいた学校とがあった。

※学校管理下外：学校の教育計画に基づく授業や教育活動、休憩時間、登下校中等の学校管理下以外の場面

(1) 下校後ばらばらのところにいた釜石小学校の子どもたち

釜石小学校の場合は、平成23(2011)年3月11日は午前授業の日で、全校児童は13時に下校をしていた。巨大地震発生時の14時46分には、自宅にいた子、友達の家でいた子、公園や外で遊んでいた子、釜石港で魚釣りをしていた子など、全校児童184名がばらばらのところにいた。つまり、釜石小学校児童は学校管理下外にいたことになる。

釜石小学校は、市役所や商業施設のある市の中心部に位置しており、海から1.3km、海拔15mの高台にある。学区は釜石港を含み、今回の東日本大震災津波で学区内の大半が浸水区域となっ

ている。

翌日から釜石小学校教職員はがれきの中を児童の安否確認に歩いた。その結果、釜石小学校児童184名は、それぞれの場所から一番近い避難場所を考え、避難し、全員が大津波を生き抜いて無事だった。

下校後の子どもたちが全員無事のニュースは「釜石の奇跡」と言われたが、子どもたちは「奇跡ではないよ。ぼくたちは学校で学んだことを思い出して行動しただけ。実績です」と言う。

(2) 釜石小学校児童の避難例

大津波を生き抜いた釜石小学校児童の避難例を下記に示す。



図3 当日の子どもたちの避難ルート

A 6年生の児童9名が港で魚釣りをしていた。揺れが収まるまで、学校の下校時避難訓練で行ったように、その場所にしゃがみ、安全確保をした。その後、近くの避難場所である市営ビルに避難しようとしたが、「今日のような揺れはただ事ではないから、もっと遠くの避難場所へ行こう」と判断し、浜町避難道路に避難した。

C 一緒に遊んでいた小学校6年生と2年生の子どもたち12人は、6年生の子どもたちの判断で避難経路を選択し、避難した。

H 小学校6年生と2年生の兄弟が家で留守番をしていた。避難しようとした時には、その家の周りにはすでに膝くらいまで波がきていた。6年生の兄は、学校の防災学習を思い出、「50センチくらいの波でも人は流されることを学校で習ったから、今は家の屋上に避難しよう」と、家の屋上に避難した。(垂直避難)

(3) 何が子どもたちの命を救ったのか

下校後、学校の先生や家族もいないところで、釜石小学校の子どもたちが自分の命を守ることができたのは、「釜石小学校の防災教育のおかげ」と子どもたちや保護者は話す。

震災前から釜石小学校が行っていた防災教育は、通学路の危険な場所や津波避難場所を調べて作

成する「ぼく、わたしの津波防災安全マップ作り」、下校時に学区内に地震発生訓練放送、津波警報を流し(当時の釜石市防災課)、実際に避難する「下校時津波避難訓練」、「釜石市津波防災教育の手引き」を活用した「津波防災授業」がある。これらの防災教育が子どもたちの記憶にしっかりと残っていて、子どもたちが命を救うことができたと言える。大津波を生き抜いた児童の手記を以下に示す。

大津波を生き抜いた釜石小学校児童の手記①

篠原 優斗 (発災当時、釜石小学校の6年生 <P.115釜石小学校児童の避難例の④>)

私は、東日本大震災の時、小学6年生でした。あの日、私は、友人の家で遊んでいました。その家には、友人の弟(小2年)の友達も来ていました。地震が発生した時は、揺れが収まるまでその家の階段に避難しました。いろいろな物が落ちてきたり、ガラスの破片などが落ちてきたりしたので、それぞれが持ってきていたバッグ等で頭を守り、身の安全を確保していました。

地域防災無線で大津波警報が発令されたので、浸水区域であったその友人の家から避難することに決めました。そこからの避難場所については、直線距離で約300mくらいのところにある『避難道路』【図 - 考えた二通りの避難路】⑥と約400mのところがあり、坂道を走らなければならない『旧釜石小学校跡地』【図 - 考えた二通りの避難路】④のどちらかを選択しなければなりませんでした。

当時小学6年生の私たちは、④の旧釜石小学校跡地は坂道であること、⑥の避難道路の方が近いけれど⑥に向かうと、行く途中に海に近づいてしまうこと等を考えた結果、④の旧釜石小学校跡地を選択しました。そして、友人の弟とその友達小学2年生と私たち小学6年生、7歳から12歳の小学生総勢12人で走り始めました。

即座に判断できた結果、その旧釜石小学校跡地には私たちが一番早く避難していました。それから間もなく私たちが避難してきた道は、真っ黒い津波にのみこまれてしまいました。あの巨大地震発生時に、先生方が教えてくれた避難の仕方や、身の安全の確保の仕方などを小学生である自分たちは、知らず知らずのうちに実践していたと思います。



図4 【考えた二通りの避難路】

大津波を生き抜いた釜石小学校児童の手記②

寺崎 幸季 （発災当時、釜石小学校の6年生 <P115 釜石小学校児童の避難例の図>）

あの日…

平成23（2011）年3月11日、当時私は小学校6年生でした。あの日は、友達と海岸で釣りをしていました。

あの日、どうして釣りに行こうかと思ったかという、2日前（3月9日（水））にも大きな地震*がありました。その時もみんなで釣りに行こうと言っていたのですが、その日は、津波警報が解除になるまでずっと学校に待機することになって、行こうと思っていた釣りに行けなくなったのです。

その2日後、午前授業だった3月11日金曜日に友達9人で釣りに行きました。

小学生の私は、宿題をしない子どもだったので、午前授業が終わって1時半ぐらいまで宿題の居残り勉強をしていました。急いで家に帰り、ランドセルを置いて、海に向かうのですが、その途中で何となく嫌な予感がして、母親に電話しようと思ったあの変な焦りだけは今でも覚えています。

友達9人で集合して海岸に着いて、釣竿を垂らした瞬間にもものすごい地鳴りがして、大きな地響きがしました。それまでの人生で大きな地震をあまり体験したことがなかったので、とてもびっくりして、自分たちが立っているところがどんどん地割れしていったり、周りにある電柱が倒れていったりする中で、自分たちのことなのにまるで映画を見ているような感覚になりました。

ちょうど私たちのいたところが海上保安部の近くだったので、海上保安部のおじさんたちが上から「危ないからそこにいなさい。」と言ってくれたのですが、ここにいる方が危ないと思いました。それは、学校の防災授業で、50cmの波でも人が流されるという映像を見ていたからです。

その時、私は小学校6年生、12歳だったわけですが、あの時、初めて自分はここで「死ぬな」と思いました。

そこで、下校時津波避難訓練で避難道路があることを知っていたので、そこに逃げようとした時に、グループの一人の女の子が、私たちがいた港と避難道路の間にある5階建ての市営ビルに避難した方が安全なのではないかという話になりました。でも、こういうビルは、津波が来ると、孤立する映像を見たことがありました。また、私の祖母が「波が大きく引いたら、大きな津波が来るよ。」ということをお話していたことも思い出しました。

だから9人で話し合って、「絶対ここじゃないほうがいい」と、私たち子どもたちの判断で、浜町の避難道路に上がって行きました。

そこからは、何日避難所にいたのか、何日親に会えなかったのか全然覚えていません。衝撃的な体験でした。ただ、避難所で食べたものとか、3月11日に給食は何を食べたとか、あの日のことだけは記憶のまま残っています。今でも長い一日が続いていたような感覚です。

*地震：三陸沖地震 平成23（2011）年3月9日午前11時45分頃三陸沖を震源として発生したマグニチュード7.3の地震。青森県から福島県の太平洋沿岸に津波注意報が発表され、釜石では0.4mの津波を観測した。2日後の東日本大震災の前震と考えられている。

釜石小学校の防災教育について

平成23(2011)年3月11日以前に防災教育が小学生の自分にとってどんなものだったかという、そんな、大切には思っていなかった印象があります。でも、学校の多目的ホールで、担任の先生に、50cmの波でも人は流されるという映像を見せてもらった時に、釜石は1mくらいの津波は以前にもあって(平成22(2010)年2月27日チリ地震*による津波2月28日)20cm、30cmの津波でもああいうふう流されるのだということを記憶していたので、逃げようという気持ちになった記憶があります。

それから、先生方が下校途中に避難するサイレンを鳴らして、下校させる防災訓練もすごかったです。私は学校行事に一生懸命な子どもではなかったのですが、先生方の一生懸命さが伝わり、絶対参加しなければと思いました。先生方が真剣にやっているのを今でも覚えています。

下校時津波避難訓練や防災の学習は、私は釜石小学校の児童だったから当たり前だったけれど、他に出てみればそうではないということに気づきました。それは実際今、大人になってわかるのですが、学校によってはやらなくても困らないことなのですが、釜石小学校で防災教育をやってもらったから、私は今生きているのです。先生方は忙しい時間を割いてやってくださって、今大人になってありがたいと思っています。熱心に防災教育をしてくれた先生方のありがたさが身に沁みています。先生方が防災教育をしてくれたからこうして私は生きているのだと強く思います。

※チリ地震：平成22(2010)年2月27日、チリ中部沿岸でマグニチュード8.8の地震が発生した。その翌日の28日午前9時33分に青森、岩手、宮城県の太平洋沿岸に津波警報が発令された。釜石港では0.56mの津波を観測した。



釜石小学校の下校時の避難訓練

トピックス

地区の事例

唐丹地区（P40の図参照）の震災直後の様子と子どもたちの避難行動について
（震災誌編さん委員会 上村年恵委員の証言より）

地元住民が協力し合いながら、 震災後の地域運営を賄ってきた唐丹地区

震災後の唐丹は、すっかり道路が遮断され、市から何かが届くということは期待できない状態であった。そのため、とにかく自分たちの手で道路のがれきを撤去し、一日も早く物資が提供となるよう道路を整備しなければという強い思いを抱え、地元の土木業者やそういった関連の人たちのところへ直接出向いては、がれきの撤去を懇願した。ただし片付ける場所も他人の土地には置けないため、県の土地や漁協の土地に置くこととした。しかしその置き場所へ撤去したがれきを運ぶにしても、山を崩さなければならぬということで、今度はその山の持ち主の元へ出向き、「ここをトラックが通れるよう、山をちょっと崩したいがお願いできないか」と直談判をするなどの対応を行った。その結果、岩手県に何年も前から要望し続けても叶わなかったものが、わずか2日ぐらいで山を崩して道路を作ることができ、がれきの運搬が可能となった。地域の土木関係者には、「とにかく今後はあなたたちを大事にするから、早急に協力して作業を行って欲しい」と頼み、その甲斐あって、3日目辺りからはもう物資が届くようになった。地域の人たちは、あの人はこういうことができる、この人はこういうことができるという情報について良く分かっているため、そういった情報を駆使して自分たちで対応を進めることが必要である。震災の経験から、自分たちの生活を守るためには地域の人たちがみんなで協力しあうことが必要であり、市が動くのを待っていたのではなかなか前には進まないということを痛感したところである。

唐丹では、大石は大石、花露^{けろべ}辺は花露^こ辺、小白^{じらはま}浜は小白^ま浜、片岸は片岸というように、地域の人がまずは率先して結束をし、それぞれの地域で地元の人たち同士で助け合ったということが一番の特徴である。そうしたことにより上手くみんながまとまっていったのではないかと思っているところである。

唐丹小学校・唐丹中学校の 児童生徒の避難と 地域の事情を知る住民ならではの行動

震災時の唐丹町の学校では、子どもたちは皆校庭に出ていたらしいのだが、地域住民の一人が校庭に走ってきて、「ここには津波が到達するのですぐに上の方へ避難しなさい」ということを伝え、それを受けて小中学生と保育園児は皆高台へと避難をしたということを聞いている。

震災時には子どもたちは高台の神社まで避難したのだが、神社の側にある会社の従業員の方々も200人くらい避難をしてきており、地元の住民も避難をしてきたため、これは夜は神社の建物内に入りきらないと判断し、小学生と保育園児は、荒川の公民館を兼ねた分校のほうへ連れていった。そして地域の方々にご協力をいただきながら子どもたちのお世話をした。また、神社に保護者が迎えに来た際には、神社にいる地域の方々が、荒川の分校に移動させたため、落ち着いてからあらためて迎えにいくよう指示出しも行ってくれた。こういった地域の事情をよく知る住民の方々の存在が被害の少なさにもつながったのではないと思う。

東日本大震災では釜石圏域内にあった26の病院・診療所のうち21施設が被災。歯科診療所、薬局も半数以上が被災した。震災傷病者の処置や、慢性期患者の対応が数多く必要とされ、震災直後にはDMATが派遣、その後の中長期にわたっては日本赤十字社、自衛隊、各県医師会などの災害派遣医療チームが市内に入り支援を行った。医療支援のほかにも、国内外からの救助隊や義援金などの支援、全国の自治体からの職員派遣や、天皇皇后両陛下による被災地お見舞いなど、物心様々な支援が寄せられたことが人々の生きる力になったことは言うまでもない。

第3部 生きる

釜石市鶴住居地区医療センター開所式



鶴住居地区医療センター
開 所 式

識者からのメッセージ

助けられた人、助けた人。
その双方の心に大事なものを残してきた。
それを忘れず伝えることが真の復興ではないか。

災害において生きるための第一のハードルは、災害から自分や家族の命を守ることである。そして次のハードルは、避難所等での過酷な環境下で生き延びることである。この二つのハードルを越えない限り、次のステージには進めない。

東日本大震災津波では、第一のハードルを越えられずに多くの人が津波の犠牲になった。辛うじて助かった人も避難所生活を余儀なくされ、絶望的な状況の中で第二のハードルを越えようと必死に闘っていた。津波によって全てが流失して、水、食料、電気、医薬品、毛布等何もかも不足していたので、一人では到底生き延びることができなかつたし、釜石市としても避難所等に避難している市民にはサービスの提供すら十分にできなかった。

避難所等での生活では、明日がどうなるかもわからないまま不安な状態が続いていた状況の中でも、やがて救助部隊の活動が始まり、支援物資が被災者へ届くようになると、それまで放心状態だった被災者の人たちも落ち着きを取り戻すようになって、その日その日を精一杯生きようと日に日に元気を取り戻していくのがわかった。支援される側も支援する側も、生きるために、生かすために必死だったのである。何もかも失って絶望状態の人たちにも生きる希望や喜びを与えるものがあつたとすれば、生きるための食料や水等の支援物資だけではなく、人の優しさ、思いやり、善意、助け合う気持ちだったのではないだろうか。岩手県全体でも、この震災を通じて人命救助、避難者支援、医療支援、物資支援等々を自衛隊、警察、消防、DMAT

等の多くの防災機関を始め、世界各国や全国の自治体、企業、ボランティア等各種団体などからも多くの支援の手がさしのべられた。これらの支援がなければ、この震災は乗り越えられなかっただろう。岩手県や釜石市で被災した人たちは、人の善意に感謝し、お互いに助け合おうという気持ち、困った時ほど人の優しさが身に染みてありがたく感じたに違いない。それが生きる原動力、希望となったのではないかと思っている。

また、支援する側も、支援することによって被災者からすばらしい何かを与えられていたと思う。私もかつて自衛官として阪神・淡路大震災の時に神戸市で救援活動にあたっていたが、支援する側の立場からは、何かの代償を期待するとかは全く考えずに、ただ目の前の困っている人を助けたい、あるいは役に立ちたいという思いだけで行動していた。その結果、思いがけずに被災者が涙を流して喜び、感謝の気持ちを伝えてくれた。それによって、自らの任務に対する充実感や意欲、元気や希望というご褒美を被災者からいただいたことを今でも鮮明に覚えている。

この震災では、被災した人たちは多くの支援を受けることによって生きることができたかもしれないが、実は、支援した多くの人たちも、被災者からの感謝の気持ちに勇気づけられていたはずである。

東日本大震災津波が発生した当時は、生きることに必死だったが、あれからすでに12年が過ぎた。未だに復興の途上ではあるが、震災から

10年目の被災地をヘリコプターで上空から視察する機会を得た。これまでも発災直後から数回にわたって被災地の復興状況を上空から見てきたが、10年目の被災地は、確かにハード面では10年前のがれきだらけの被災地から比べると、見違えるように整備されたように見える。しかし、ソフト面や被災者の心の復興は、どうだろうか。目では確認できないだけに把握は難しいが、ただ言えることは、震災の時からこれまでに、多くの人たちの努力や多方面からの支援があったからこそ生きる希望をいただいたということである。このことに感謝しつつ、心の復興は一人ひとりの気持ちの問題であることを自覚しながら、前を向いて生きていかなければならない。それがこれまでいろいろな形で支援してくれた人たちへのせめてもの恩返しになるはずである。

そして、将来を担う震災を知らない若者たちが、感謝の気持ちを受け継ぎ、地域のために貢献できるように市民全体で取り組んでいくことが、真の意味での心の復興を果たすことになるのではないだろうか。

防災危機管理アドバイザー
(元岩手大学地域防災研究センター教授)

越野 修三

昭和48年防衛大学校卒業後、
陸上自衛隊、岩手県総合防災室
防災危機管理監、岩手大学地域
防災研究センター教授を歴任。
専門は防災・危機管理。



ワークショップ (いのちをつなぐ未来館 防災学習室)



震災伝承活動 (いのちをつなぐ未来館 資料閲覧室)

22 医療機能の回復

1 事実・背景

医療機関の被災状況

震災により、釜石圏域内（釜石市、大槌町）の病院・診療所（26施設）のうち21施設が被災した。

また、圏域内の病床数1,019床（一般病床：711、療養病床：102、感染症病床：2、精神病床：204）のうち131床（一般病床：129、感染症病床：2）が使用できない状況になった。

市内では、鵜住居地区の2診療所が失われ、鵜住居・栗橋地区の医療機関の復活が課題となった。また、震災前から医療機関がない市南側の平田・唐丹地区への医療提供も課題となった。

釜石圏域内の歯科診療所（24施設）のうち17施設が被災した。

釜石圏域内の薬局（22施設）のうち15施設が被災した。

医療機関復旧再建への取り組み

被災した病院、診療所、歯科診療所、調剤薬局は、廃業する医療機関を除いて、一部機能を落としながら復旧工事を行ったり、仮設の診療所や店舗で診療等を行ったりした。その後、本格的な診療所等を整備して診療等を行った。

課題となっていた、鵜住居地区には鵜住居地区医療センターを市が整備し、診療所が入居して医療を確保した。平田第6仮設団地内のサポートセンター内には民間病院の運営する診療所が入居して医療が確保できた。

地域医療再生計画

震災前の平成21年度から地域医療再生計画に取り組み、岩手県立釜石病院（以下、県立釜石病院と略称）の機能強化、地域医療連携体制の強化に取り組んでいた。県立釜石病院は、その計画の中で耐震化工事を行う準備をしていたときに被災をした。

2 指示

MISSION 『医療体制を確保せよ、連携をより一層強化せよ』

3 具体的な活動・結果

地域医療再生計画

県立釜石病院は震災後、耐震化工事を行い機能を回復し、放射線治療を行うリニアック棟が整備され、地域がん診療連携拠点病院の指定を受けた。地域医療連携として、医療機関や介護提供

機関の情報共有や提供を行う「釜石・大槌地域医療情報ネットワーク（OKはまゆりネット）」が平成25（2013）年に運用開始された。

医療・介護などに携わる幅広い職種のネットワーク構築として、「釜石・大槌地域医療介護福祉多職種連携の会（通称：OKスクラムねっと）」が平成30（2018）年に設立され、地域包括ケア体制の一端を担っている。

鵜住居地区医療センターの整備

当時の新日本製鉄（株）から市に対して施設建設の支援の申し出があり、市は鵜住居・栗橋地域の医療再開を図るため、県の協力を得て、津波浸水区域外に鵜住居地区医療センターを開設した。

鵜住居地区医療センターには、鵜住居地区で被災した診療所と大槌町で被災した診療所が入居し、平成23（2011）年10月17日から診療を開始した。市は平成23（2011）年11月1日から平成24（2012）年3月までの間、同センター内に釜石市鵜住居診療所を短期間開設した。

その後、釜石市鵜住居診療所は休診、2診療所はそれぞれ鵜住居地区と大槌町に診療所を再建し、令和元（2019）年9月で鵜住居地区医療センターの役目を終えた。



釜石・大槌地域医療情報ネットワークオープニングセレモニー
(平成28(2016)年6月)



鵜住居地区医療センター開所式
(平成23(2011)年10月)

平田診療所の設置

大規模仮設住宅団地として整備された平田第6仮設団地のサポートセンターに、平成23（2011）年10月5日、市からの要請を受けて釜石のぞみ病院が運営する平田診療所が開設された。

一時期調剤薬局にも薬の処方で協力をいただきながら、応急仮設住宅に居住する方や近隣地域に住む方々の診察を行った。

復興公営住宅の整備や宅地造成の進展による住宅再建などが進み、平成31（2019）年3月31日平田地区サポートセンターが閉鎖されると同時に閉所された。



平田診療所

4 教訓

連携した医療体制づくり

被災直後には応援による災害時の医療を確保しつつ、徐々に通常時の医療を確保していくためには、日ごろから協力連携関係を構築しておくことが必要だ。

震災前から取り組んでいた地域医療再生への取り組みは、震災により中断はしたが震災後も継続されて形ができたことも、日ごろから情報共有や情報交換等を行ってきた賜物と考えられる。

鵜住居地区医療センターは将来的に地域での活用を想定していたが、整備場所、建物の形状など地域ニーズと必ずしも合致していない。将来も考慮した施設整備ができればよかった。

23 被災地訪問の対応

1 事実・背景

震災直後から、天皇皇后両陛下をはじめとする皇族の方々のお見舞い、内閣総理大臣や政府関係者による視察・被災者への激励、外国からの視察・支援など、様々な被災地訪問が行われ、市は災害対策本部を中心に市長ほか各担当者が対応した。

2 指示

MISSION

『被災者が勇気づけられる中で、支援策の促進に向け、被災地の現状と被災者の声を届けよう』

3 具体的な活動・結果

皇族のご訪問

平成23（2011）年5月、天皇皇后両陛下（当時）は、「岩手県行幸啓 東日本大震災に伴う被災地お見舞い」として、本県を訪問された。花巻市で岩手県知事から被災状況等を聴取後、自衛隊ヘリで市を訪問され、釜石中学校で市長から被災状況等を聞き、その後、被災者の方々を励まされた。

平成25（2013）年11月には、皇太子同妃両殿下（当時）が「岩手県行啓 東日本大震災に伴う被災地ご訪問」として本県を訪問された。釜石市内で県知事、市長から復興状況等を聴取後、釜石・大槌地域産業育成センター、平田第6仮設団地及び平田地区サポートセンター、小野食品（株）を訪問・視察された。

平成28（2016）年の「希望郷いわて国体」開催中、三笠宮彬子さま、寛仁親王妃信子さまは、それぞれ、市で開催された7人制ラグビーを観戦され、高円宮妃久子さまは、釜石祈りのパークで献花された。



天皇皇后両陛下 避難所訪問
(平成23(2011)年5月6日)



皇太子同妃両殿下 平田サポートセンターご訪問
(平成25(2013)年11月2日)

令和元（2019）年9月には釜石鵜住居復興スタジアム（以下、復興スタジアムと略称）で開催されたラグビーワールドカップ2019™のフィジー対ウルグアイ戦を、大会名誉総裁の秋篠宮皇嗣同妃両殿下が観戦されるとともに、試合前日は「うのすまい・トモス」を視察され、釜石祈りのパークで東日本大震災慰霊碑に献花された。

令和3（2021）年3月には、天皇皇后両陛下が、お住いの赤坂御所からオンラインで市長と市の被災者の方々3人と懇談された。市長から復興状況の説明を聞き、その後、被災者からそれぞれの被災の状況を聞き取り、励まされた。



秋篠宮皇嗣同妃両殿下 釜石祈りのパークご訪問
(令和元（2019）年9月24日)

内閣総理大臣

平成23（2011）年6月、菅直人総理大臣が市を訪れ、釜石魚市場付近のがれき処理状況などを視察し、釜石高校で意見交換会に出席するとともに、同校体育館で被災者を激励した。

平成24（2012）年7月には、野田佳彦総理大臣が市を訪れ、釜石漁港、市役所周辺を視察するとともに、平田地区の応急仮設住宅で被災者と意見交換を行い、鵜住居町では、小中学生が避難した経路なども確認した。

平成25（2013）年12月には、安倍晋三総理大臣が上中島町の応急仮設住宅と復興公営住宅を訪問し、市長の説明を受けた。釜石警察署も訪問し、県警本部長等とも意見交換して殉職した釜石警察署員へ献花を行い、その後、釜石中学校で防災教育について説明を受けた。

安倍総理は、平成29（2017）年12月にも市を訪問して片岸町の釜石地方森林組合を視察し、平成31（2019）年3月には、三陸沿岸道路と東北横断自動車道釜石秋田線の開通式典に出席するとともに、復興スタジアムを視察し、子どもたちの練習なども見学した。



安倍内閣総理大臣復興公営住宅視察（上中島町）
(平成25（2013）年3月27日)

閣僚等

発災直後の平成23（2011）年3月に、防災担当の東祥三内閣副大臣、同年6月には高木義明文部科学大臣、同年10月には自見庄三郎金融担当大臣が、平成24（2012）年1月には小宮山洋子厚生労働大臣、同年4月には末松義規復興副大臣、細野豪志環境大臣、同年5月に平野達男復興大臣など民主党政権の各閣僚が市を訪問・視察し、市長との意見交換などを行った。

また、同年12月に自由民主党への政権交代を経て復興大臣に任命された根本匠復興大臣が平成25（2013）年1月に市を視察し、市長と意見交換を行った。根本復興大臣は、同年12月、平成26（2014）年6月にも市を訪問した。同年9月には新たに復興大臣となった竹下亘大臣と小泉進次郎



平野復興大臣視察（魚河岸地区）
(平成24（2012）年5月14日)

政務官が市を訪問し、平成27（2015）年4月にも市を訪問、岩手県沿岸市町村復興期成同盟会との意見交換などを行った。同年10月には、高木毅復興大臣、平成28（2016）年1月に遠藤利明東京オリンピック・パラリンピック担当大臣、同年3月には今村雅弘復興大臣、平成29（2017）年5月には吉野正芳復興大臣、同年8月には鈴木俊一東京オリンピック・パラリンピック担当大臣が市を視察し、吉野大臣と鈴木大臣は同年12月の安倍総理大臣視察にも同行し、吉野大臣は平成30（2018）年3月にも市を訪問、同年8月には、鈴木大臣とともに復興スタジアムオープニングイベントなどにも出席した。

令和元（2019）年7月には渡辺博道復興大臣が市を訪問、同年9月には田中和徳復興大臣がラグビーワールドカップ2019™を観戦した。令和2（2020）年10月には平沢勝栄復興大臣、令和3（2021）年11月には西銘高恒三郎復興大臣が「うのすまい・トモス」を視察し、令和4（2022）年9月には、秋葉賢也復興大臣が市内を視察後、漁業関係者との懇談を行った。令和5（2023）年1月には渡辺博道復興大臣が市を訪問し、市長との意見交換を行った。

外国からの視察等

震災後、平成6（1994）年に国際姉妹都市となっていたフランス共和国ディーニュ・レ・バン市からお見舞いのメッセージや義援金など数々の支援をいただくとともに、平成25（2013）年5月には同市の代表団が市を訪れ、被災地の視察や献花、市民との交流や市長との懇談を行った。平成30（2018）年9月には、市長や釜石市国際交流協会会長らが支援に対する御礼と復旧・復興の状況報告のため、同市を訪問した。その際釜石市青葉ビルの復旧に多額の支援をいただいた（株）ロクシタン社本社も訪問し、これまでの支援に感謝を伝えた。



ディーニュ・レ・バン市訪問団による献花
（平成25（2013）年5月）

また、チリ、ヨルダン、アメリカ、クウェート、アイルランド、ナミビアの各国や、OECD、ヨーロッパ海洋エネルギーセンター、アジア太平洋6か国雇用・防災担当政府関係者、在京大使館関係者など、多くの国々からの視察や支援があった。

4 教訓

皇族の方々、そして著名な方々の訪問や激励により、多くの被災者が元気づけられた。

総理大臣をはじめとした多くの閣僚が震災直後からたびたび視察に訪れ、被災状況や復旧状況を直接見て、被災者や市長、市職員から話を聞き意見交換するなどしたことにより、被災地の現状や復旧・復興にあたって何が必要なのかということを直接伝えることができ、結果として、復旧・復興の促進につながった。また、県や被災市町村の連携・協力も深まった。

24 広域的な支援と活動

1 事実・背景

職員の派遣要請

業務を支援するための派遣

職員派遣は基本的に、地方自治法の規定に基づいて行われ、派遣元と派遣先の市町村が派遣に関する協定を結び、派遣職員は両市町村の身分を併せ持って業務に携わることとなっていた。

発災から1週間後には全国の自治体から職員を派遣する連絡が入るものの、市の受援体制が整っていなかった。

このような状況における派遣職員の受入れは、宿泊場所と食事が確保される避難所運営業務を派遣職員の主たる業務とすることで派遣元自治体等と調整を図った。

災害支援のための派遣

平成19(2007)年、沿岸地域への救援活動を行うための後方支援拠点施設の整備などを目的に、三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会が組織され、その構想が県の第三次地震防災緊急事業5か年計画に盛り込まれた。

震災発災後、遠野市は14分後には冬期閉鎖中だった遠野運動公園の開門を指示し、後方支援拠点として、自衛隊をはじめとする救援部隊受入れのための準備を進めた。

さらに、3月12日未明、救援を求めて駆けつけてきた釜石市の男性からのSOSをきっかけに、翌13日、遠野市東日本大震災後方支援活動本部の設置とともに、後方支援活動が本格化した。

2 指示

MISSION 『職員派遣を要請し、受け入れよ』

3 具体的な活動・結果

発災直後の短期派遣における派遣職員は、東海市、朝日町、北九州市など市と結びつきの強い自治体が多く、発災から1週間後には派遣職員が到着するが、宿泊場所の確保ができないため、宿泊場所と食事が確保される避難所運営業務（派遣職員の主業務）に当たってもらった。しかし、避難所運営以外の派遣職員の宿泊場所の確保については困難であった。

4月初旬には、被災経験のある大阪市などの自治体から財務関係の職員が派遣され、罹災証明書、住民票発行等の窓口業務、支援物資対応業務にあたり、4月中旬からは流失車両の引取対応業務、応急仮設住宅の入居受付対応業務等に当たった。

また、行政機能回復に必要な他自治体からの中長期派遣については、膨大な業務に対応する職員

の確保に苦慮していたため、平成23（2011）年3月下旬から全国市長会が被災自治体からの職員派遣要請を取りまとめ、順次6月からの派遣を開始した。

平成24（2012）年以降は、復興計画に基づいた実施計画を策定するニーズが急激に高まり、北海道から九州まで全国自治体から土木職や保健師等の専門職の派遣職員の増加に繋がった。

国や地方自治体から釜石市へ派遣され、復旧・復興事業に取り組んだ職員は、令和3（2021）年1月末現在で73団体、のべ816人になった。

ただし、中長期派遣の職員に関しては、派遣要請時期と派遣開始時期のタイムラグがあるため、派遣後の業務内容のミスマッチが生じることもあった。

復旧・復興事業を一層円滑に、かつ、確実に進めるためには、幅広い人的資源の確保が必要不可欠であることから、平成25（2013）年3月から民間企業等との協定等により地方公共団体が民間企業等の従業員を当該民間企業等に在籍したまま採用することとし、都市再生機構、KDDI（株）、経済同友会、北九州市住宅供給公社、TOTO（株）等から派遣された職員が業務に従事した。

なお、派遣に関しては、災害発生時における各種応急復旧活動に関する人的・物的支援について、地方公共団体と民間事業者や関係機関との間で、または自治体間で締結される災害時応援協定がある。

この協定が実効性のあるものとするため、本来、協定が持つ災害対応の迅速化・効率化という機能が、常に発揮できる状態にしておかなければならない。

国内外の支援活動

発災後、内閣府緊急災害対策本部事態対処班海外支援受入調整担当（C7班）は日本に到着した各国の救助隊の警察庁・消防庁へ受入要請を実施し、大船渡市内で活動していたアメリカ隊、イギリス隊の釜石市への転進が開始された。16日14時30分から市内での活動を開始し、翌17日まで救出活動にあたった。

フランスのディーニュ・レ・バン市内で行われた各種イベントでは、釜石市に対する義援金約73万円が集まり、その小切手を、ラベンダーまつりに招待された在マルセイユ総領事館首席領事が受け取った。

ロクシタン財団からは、釜石市青葉ビルの復旧費用のうち約1億5,000万円の資金援助をいただき、平成24（2012）年4月に青葉ビルが再建され、津波で壊滅した市中心部のコミュニティ機能が復旧し、市民の交流の場として活用されている。

このほか、アメリカ「エックスコール社」から釜石市陸上競技場のクラブハウスの寄付をいただくなど、諸外国からの支援をいただいた。

その他の主な広域的な協力体制

平成24（2012）年10月に鹿児島県南さつま市と災害時における相互応援に関する協定を締結したのを皮切りに、平成25（2013）年2月に北九州市と連携協力協定を、同年3月に大阪府摂津市、同年5月に北東北地域連携軸構想推進協議会（大船渡市・花巻市・北上市・遠野市・奥州市・横手市・湯沢市・由利本荘市・大仙市）、同年6月に嚶鳴協議会加入自治体のうち協定締結に賛同した自治体（岐阜県恵那市・大野町・沖縄県沖縄市・神奈川県小田原市・長野県木曽町・佐賀県多久市・大分県竹田市・日田市・愛知県東海市・田原市・兵庫県養父市）、同年8月には三重県尾鷲市と災害時における相互応援協定を締結した。平成26（2014）年3月には横浜市中区と友好交流協定を締結している。

自治体以外では、平成26（2014）年4月に国立研究開発法人防災科学技術研究所との連携協力に関する協定、平成27（2015）年4月に南三陸国道事務所、平成29（2017）年8月には釜石港湾事務所と災害時における協力体制に関する協定を締結した。

その後も、物流や物資、燃料、医療、福祉、災害廃棄物処理、まちづくり、人材育成など幅広い分野で、民間企業等との協定を締結している。

消防関係においては、総務省所管の救急消防援助隊（大阪市消防局指揮支援隊、堺市消防局指揮支援隊、大阪府隊、愛媛県隊、大分県隊）が被災地域内での人命に関する救助救出活動、岩手県消防相互応援隊（遠野消防署、北上消防署、花巻消防署）が傷病者の救急搬送業務を担った。これら援助隊の特徴は、法律や協定に基づく災害支援活動であり、自衛隊と同様に援助隊独自で宿泊場所や食料を確保して活動することにある。

防災関係においては、平成19（2007）年11月に内陸部の遠野市を中心に釜石市・宮古市・大船渡市・陸前高田市・住田町・大槌町・山田町・川井村（現宮古市）の9市町村で「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」を設立して後方支援拠点施設の整備などを検討している中、震災が発生し、結果として、遠野市運動公園が自衛隊や消防機関の後方支援基地としての機能を果たした。

また、被災直後には、遠野市の婦人消防団や町内会が協力して作った約12万個の「おにぎり」を食料支援としていただいた。

4 教訓

他自治体との連携協力

発災による業務は、時間の経過とともに拡大、煩雑化していくことから、当初は短期の避難所運営のための職員派遣であったものから、保健師や土木、建築等の技術専門職を中心とする派遣職員要請へと変化してきた。

したがって、派遣職員の受入れは、発災直後の短期派遣から行政機能回復のための中長期派遣といったフェーズにより対応する業務が変化していくことを念頭に職員の派遣を要請する必要があるとともに、受援業務を明確にした事業継続計画（BCP）を策定するなど受援体制を構築する必要がある。

また、友好都市、姉妹都市交流等結びつきの強い自治体の他、震災を契機に「災害時における相互応援」を内容とした協定の締結により各自治体との連携が図られたことから今後一層の交流の拡大や連携の強化が望まれる。

消防関係機関の場合、全国的にも県内的にも法律や協定に基づき支援内容等が定められているものの、近隣市町村間の相互支援協定の締結は皆無に等しい。そのため近隣市町村の相互支援の必要性を認識し、支援内容を共有しておく必要がある。

大災害で失われた日常を再生するための日々の奔走に加えて、人々は復興計画にも関わらなければならなかった。地域の未来を創造しながら現実的制約を見極めて選択を行う、限られた時間内で解くには極めて難しい作業である。釜石では、地域の中心であった沿岸をもう一度、再生するのか、それとも海岸から離れた内陸に主要機能を移転させるかという、大きな論点が持ち上がったが、東部地区・鶴住居地区・唐丹地区それぞれで、市民、行政、専門家が意見交換を何度も重ねることで、適正な方向性が見いだされていった。遠回りにも見える手法が、結果的に釜石の特性に合った計画の早期策定につながっていく。

第4部 まちづくり

石応禅寺から見た市街地夜景



識者からのメッセージ

広範な地域を再生する事業は平時でも難しいが、巨大災害後の復興では、人間の一生を超える周期を持つ自然災害への備えを、資材・マンパワーが限られる条件下、短い時間で実現させなければならず、なおさらだ。釜石では、地域での丁寧な議論に専門家が深く参画し、他の地域ではあまり見られない復興後の環境の質に踏み込んだ復興が実行された。

東日本大震災からの復興では市町村に権限の多くが移譲された。住民の生活に近い行政体に権限を移すことは望ましいことだが、各自治体にとってはその能力を試される過酷な作業となることを意味している。

もちろん復興の良しあしは長い年月をかけて検証されていくもので、拙速な判断は禁物だ。しかしながら、様々な被災自治体の復興現場にいた技術屋として私が感じたのは、釜石市では、情報を丁寧に集めながらも自分たちの頭で考えて、自分で実行する意思と覚悟に富んだ復興の判断が多く見られたということである。

想定外の津波被害を受けた直後、人は威力の巨大さに圧倒される。そうした思考停止になりがちな状況の中で、復興はその決断を急がせる過酷な作業である。さらに、ほぼ初めて経験する事象であること、広大な範囲に影響が広がっていること、様々な専門性が関わる複雑な事象であること、遠い未来と近くの未来の両方を同時に考えなければならないこと、関係者の合意形成が必要で手間が掛かること、復旧事業や復興交付金事業としての整合性を考慮しなければならないこと、そして財源や技術など実装の現実性を受け入れることなど、といった難条件がそういった過酷さに輪をかけている。

こうした困難性に対応して中央政府は、早い

段階で市町村を支援する「津波被災市街地復興手法検討調査」、通称「都市局直轄調査」という枠組みを設定し、優秀な若手官僚や復興計画実務経験を持つコンサルタント会社を各被災自治体に割り付け、支援した。この施策の効果は大きなものであったが、支援に来てくれた人材が全てを担うことはできない。やはり、被災者、関係者、被災自治体が、積極的に役割を果たすことが重要となってくる。

それでは釜石市の復興で行われた特徴的なポイントは何であったのだろうか。まず、特徴的なのは、時間が掛かるために、復興後の地域の活力をそぎかねない、全面的な嵩上げを回避するために行った多重防御である。防潮堤の後ろに津波の想定高さを下げるためのマウンドを整備するとともに、都市計画と建築規制を連動させて街中の安全を合理的に確保する方法は、津波リスクの科学的評価だけでなく、土木、都市計画、建築、産業などの部署が密接に関連しなければならない、通常はなかなか難しい。

しかしながら釜石市では、東部地区における中番庫に進出した大規模集客施設と既存市街地を高度な復興事業によって連関させたフロントプロジェクト1や鵜住居で慰霊の丘、学校施設、商業施設、釜石鵜住居復興スタジアムを連担させた事業など、生活に根差した魅力的な環境が

実際に実現している。建築についても、みんなが戻ってきたくなる街はどうあるべきかについて住民や関係者が真摯な議論を重ね、建築家と協働した質の高い復興を目指している。「釜石みらいのまちプロジェクト」と名付けられたこの枠組みを使って、設計プロポーザルや発注の方法を精査しながら、基幹となる建築の計画に幅広く専門家の知恵を活用している。記念的な施設の設計をビッグネームに委託するのではなく、復興事業が集中し建設単価が急上昇する中、復興拠点に集中する点的な対応ではなく、包括的で奥行きのある復興が実装できていることは、驚きでもある。

これらが可能となった背景には、釜石市の組織設定のうまさが挙げられる。発災直後、国の方針も定まらない平成23(2011)年3月末の段階で、すでに庁内に復興を技術的・合理的に検討する室が設けられ具体的作業が推進されている。コンサルタントや有識者との自主的な交流に基づいて復興計画検討を極めて早期に立ち上げたことは、他の自治体と比べても異例の出来事であった。

復興がその後本格化すると、前述の組織を核に復興に関わる部署を横断的にまとめあげた復興推進本部を設置し、そこに権限を集中することで総合的な判断を行っている。さらには、遊撃隊的な役割を果たすリーディング事業推進室を設けて各部署の横つなぎや土地の確保に向けての地権者の調整、さらには復興後の事業展開

などで横串を指すなど、機動的な対応が行われた。行政組織としてのこうした踏み込んだ枠組み作りが、外部の知的資源を活用した創造的な復興や市民の声を広く吸い上げた広範な合意形成に繋がっていることは間違いない。

もちろん、盛んに行われたとはいえ、民間事業者が実行力のある組織を主体的に組成し、地方政府と対等に渡り合った宮城県女川町や同気仙沼市内湾などに比べると、釜石の官民連携は少し大人しいきらいもあるかもしれない。

とはいいながら、ここまでの規模で理性的な復興を貫徹出来たことは十分に誇ってよいことのように感じている。市民や専門家との協働を介して、嵩上げせずに安全を確保する方法を練り上げ、街中への災害公営住宅の建設を促すとともに、様々な事業を連携させ、発災前からの課題であったコンパクトシティを実現した釜石市のアプローチは、これからも様々な所で参照されていくのではないだろうか。

東北大学大学院工学研究科教授
同災害科学国際研究所教授(兼任)

小野田 泰明

専門は建築計画学。発災直後から釜石市を始め宮城県石巻市、岩沼市、七ヶ浜町、山元町など各地の復興作業に尽力。近年は、そうした体験を反映した、実践と学術を繋ぐ学術領域(復興実践学)にも注力。



25 復興の財源確保

1 事実・背景

復旧・復興予算措置

市では平成23（2011）年3月11日に発生した震災により3月定例会が閉会となったため、3月31日に臨時会が開催され、3月定例会が途中閉会となり専決処分した平成22年度一般会計補正予算及び23年度一般会計予算の承認が行われ、平成23年度一般会計補正予算を可決した。平成23年度当初予算については、義務的経費を除き、災害関連以外の経費は執行停止となった。

国では、被災者の税制上の負担軽減や、生活再建のための様々な助成措置を行った。また、地方公共団体の応急復旧等を迅速に進めるための財政援助や、被災者のための社会保険料の減免、中小企業者に対する金融上の支援等の特別助成措置等も行われた。

震災からの復興に向けて、被災団体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細かに対処できる資金が必要とされた。

震災によって著しい被害を受けた地域の円滑、迅速な復興を支援するため平成23（2011）年12月7日「東日本大震災復興特別区域法」が成立したことにより、国は「東日本大震災復興交付金」を創設した。

復興交付金を活用して行うことができる事業は、基幹事業と効果促進事業の2種類があり、基幹事業は、被災した地域の復興に不可欠な基盤を整備することを目的とした事業で、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省の5省から40事業が交付金の対象事業として指定されていた。

効果促進事業は、基幹事業の効果を促進することを目的とした事業であり、各道県、市町村が被災地域の実情に合わせて柔軟に実施することができた。

最終的な市の復興交付金執行事業費は1,646億9,113万8,095円、釜石市直接事業費は1,549億9,868万9,834円、岩手県間接事業費は96億9,244万8,261円である。

2 指示

MISSION 『適切な財源確保と計画の執行に努めよ』

3 具体的な活動・結果

発災後に課題となった避難所設置費、被服寝具その他生活必需品の給与費、埋葬費など、災害救助法による被災者への様々な行政支援を実施するため、県に対し協力を要請した。

復興事業遂行の財源となる「復興交付金」は創設されたものの、その運用・執行に当たっては、

多くの事業が膨大な事業規模であったことから精緻な計画の検討を要し、このため、実際の事業着手に至るまでに、関係機関との多くの調整をはじめとする多大な労力を要した。

失われた公共施設の原形復旧を原則にしながらも、被災者のくらしの再建を第一とし、復興のための各種事業の多くが被災地と国・県の再三の協議調整の上に復興交付金の対象となり、事案が遂行された。

また、実施に至ってからも、多くの事業において、現地の状況によって大規模な事業計画の変更を余儀なくされたことから、完工に至るまでにはさらに多くの労力を要した。

4 教訓

災害救助法等国の被災地支援制度の適切な運用を図るため、各種支援制度を的確に理解し得る人材の育成に努める必要がある。

また、本格復興に向け、地区別の特性に留意し、優先順位を勘案した復興計画を住民合意の上に策定することが重要であり、その実施にあたっては、国等の被災地が活用しやすい制度の見直しを求めるなど十分な協議調整を踏まえ、交付金等の制度内容の精査と把握の上に、それらを活かした適切な事業計画策定と、諸々の状況変化の適切な把握とそれらに応じた柔軟な計画見直しと事業遂行が重要である。

26 復興まちづくり基本計画の策定に向けて

1 事実・背景

復興まちづくり基本計画の策定

災害から復旧が進むことに伴い、復興に向けての取組み状況について、市内外に明らかにする必要があった。このため復興まちづくりの基本方針及び基本計画の策定を行うこととなり、平成23（2011）年4月1日、復興に向けての基本方針策定のための釜石市災害復興プロジェクト推進本部を設置した。

同日、市長は記者会見で、釜石の復興に向けた新たな歩みを市民一丸となって始めるためのメッセージ「**たわくつ 撓まず屈せず**」を市民に向けて発信した。併せて復興に向けてのまちづくりの基本方針を策定し、目指す方向性、スケジュールや復興に関する応急対応について市民に周知した。

報道発表資料
平成23年4月11日
釜石市災害復興プロジェクト推進本部

**たわくつ
撓まず屈せず**
 （復興に向けた釜石市民へのメッセージ）

予期せぬ悲劇。平成23年3月11日。この日を境に、私たちが受けるまちの景色や暮らしは一変しました。

世界最大級の地震と大津波で多くの市民が犠牲になり、残された私たちもこれまでに経験したことのない深い悲しみの中にいます。

その悲しみを思うとき、まさに身が引き裂かれる思いであります。

私たちのまちはこれまでも、明治、昭和の大津波により壊滅的な被害を受け、また戦災により一面焼け野原になるなど多くの試練に直面してきました。

しかし、そのたびに、それらを乗り越えてきた歴史があります。

このように私たちには、どんな困難にも決してくじけることのない「不撓不屈」の精神が脈々と受け継がれています。

今回の大震災においては、あまりにも多くの尊い命が失われてしまいました。いまだに行方不明の市民も多数に上ります。その悔しさ、その無念さを思えば、言葉になりません。

行方不明の方々の捜索には引き続き全力で取り組んでまいります。私たちに生きている者の務めとして、いや生かされている者の務めとして、この愛するまちを次代に引き継いでいく使命があります。

私たちは、決して撓むことなく、屈することなく、この試練を乗り越えていかなければなりません。

釜石市民は、今から、復興に向けた一歩を踏み出します。

新たな希望づくりに向けて、市民一丸となって手を携え、歩み始めましょう。

平成23年4月11日

釜石市民に向けて 釜石市長 **野田 武則**


 東日本大震災からの復興 **撓まず屈せず**
釜石市

釜石市復興まちづくり基本方針

- 釜石市復興まちづくりの目指す方向性**

災害との闘いに終わりはありません。私たちがこれからも永久にこの街で暮らしていくためには、これまでの防災などのまちづくりの方針を大きく変えなければなりません。安心した暮らしを取り戻し、未来の子どもたちの笑顔が輝く釜石市であるために、多くの犠牲から得た教訓を活かし、市民総参加のもと以下の基本的な方向性によるまちづくりを進めます。

 - ①災害に強い都市構造への抜本的転換
 - ②この地で生き続けるための生活基盤の早期復興
 - ③逆境をバネにした地域経済の再建
 - ④子どもたちが未来に希望を持てるまちづくり
- 釜石市復興まちづくりスケジュール**
 - ①釜石市の復興計画を審議する市内各層の代表者による「釜石市復興まちづくり委員会」を設立するとともに、専門的に提案する学識経験者と市民代表などで構成する「釜石市復興プロジェクト会議」を平成23年5月までをめぐりに組織します。
 - ②釜石市復興に向けたプロジェクトを示した「釜石市復興まちづくり基本計画（骨子）」を平成23年6月までをめぐりに、市民の皆さまにお示しいたします。
 - ③釜石市復興まちづくり基本計画（骨子）を基に、釜石市の復興の礎となる「釜石市復興まちづくり基本計画」を市民一丸となって平成23年9月までをめぐりに策定します。
 - ④釜石市復興まちづくり基本計画に基づいた復興プロジェクトを平成23年10月を目標にスタートさせます。
- 復興に関する応急対応**

復興プロジェクト始動までの応急対応として、がれきの撤去や地域コミュニティに配慮した仮設住宅の建設を進め、被災者の安全・安心の確保に努めます。また、緊急的な雇用の場の確保、仮設商店街の形成など経済対策を行うとともに、応急避難路等の確保といった対応を進めてまいります。

本件に関する問い合わせ先
釜石市災害復興プロジェクト推進本部


 東日本大震災からの復興 **撓まず屈せず**
釜石市

まちづくりの基本方針を踏まえ、釜石市復興プロジェクト会議、釜石市復興まちづくり委員会を設置し、調査検討を進めた。その他にも、復興地域会議、復興まちづくり懇談会等において、地域住民の意見を聴取した結果を踏まえ、平成23（2011）年12月22日、釜石市復興まちづくり基本計画「スクラムかまいし復興プラン」を策定した。

なお、計画策定と並行して、住民ワークショップをはじめ各種会議で地域住民から出された具体的な提案に関し、後に政策分野の柱となる新たな光づくりへの挑戦「12のスクラムプラン」について庁内で検討が進められ、復興計画に盛り込まれていった。

復興まちづくり基本計画は、震災による被災地域の早期復興と新しいまちづくりに向け、市民、事業者、民間における様々な団体及び行政が共通認識を持って取り組むための「まちづくりのビジョン」と、これを具体化するための「施策」をまとめたもので、計画の期間は平成23年度から平成32年度までの10年間とした。

【目指すべき将来像】

三陸の大地に光輝き希望と笑顔があふれるまち釜石

基本姿勢：撓まず屈せず

基本方針：①災害に強い都市構造への抜本的転換

- ②この地で生き続けるための生活基盤の再建
- ③逆境をバネにした地域経済の再建
- ④子どもたちの未来や希望の創造

基本目標

- 1 暮らしの安全と環境を重視したまちづくり
- 2 絆と支えあいを大切にするまちづくり
- 3 生活の安心が確保されたまちづくり
- 4 人やもの、情報の交流拠点づくり
- 5 ものづくり精神が息づくまちづくり
- 6 強く生き抜く子どもを育てるまちづくり
- 7 歴史文化やスポーツを活かしたまちづくり

2 | 指 示

MISSION 『計画策定を進めながら復興に向け歩みを進めよ』

3 | 具 体 的 な 活 動 ・ 結 果

震災直後、東部地区を街の中心として復興するのか、西部に中心としての機能を移すのかが争点となり、民意を確認するため東部地区及び西部地区でワークショップを実施した。

被災21地区では、これらワークショップによる住民意向の把握と合意形成の取組みにより、各地区で意識の共有が図られ、復興計画が策定された。

復興まちづくり基本計画に基づき震災からの復旧・復興に市民一丸となって取り組んだ結果、復興公営住宅の整備や防災集団移転促進事業等を活用した高台への移転等被災した方々の住まいの再建が進んだほか、災害復旧費や復興交付金等を活用し、「人々の意識や行動のあり方への喚起」、「希

望と可能性の追求」、「歴史に学び、さきがけとなるまちづくり」といった基本理念に沿い被災した学校等公共施設の復旧やTETTO、うのすまい・トモス、魚河岸テラスなどにぎわい創出の核となる公共施設の整備などを行った。

一方、被災者の住まいの再建や事業者のなりわいの再生については、一部基盤整備事業において、復興まちづくり基本計画期間内で完了しなかった。被災者の中には未だに震災からのストレスや新たな生活環境に順応できず、引き続きこころのケアが必要な方もいた。

また、震災後整備した復興公営住宅の自治組織が未設置等の理由により、地域コミュニティの衰退も課題となっている。



まずやっべし釜石ワークショップ

4 教訓

復興まちづくり基本計画は、各まちづくり協議会及び地域会議等において、市民や関係者との協議を重ねて策定をしており、多くの市民の参画が計画推進の大きな力となった。

東部地区や鵜住居地区といった大きな地区では、参加人数が多いために様々な意見が出されたが、双方が根気強く調整を行うことで、比較的早期に方針が決定している。このように住民主体の組織を設置したことが、地区ごとに異なる地域色豊かな復興の実現にも繋がっている。

計画の推進に際しては、被災された方々の生活再建、産業再建における意向の把握に努め市民総参加の取組みとするとともに、それが抽象的精神論だけに留まらないように技術的な検証を伴った具体的な提示を早期に並走させる必要がある。また、国の復興支援制度をはじめ、内外の多様な支援、協力を取り込みながらの展開や被災地の状況や社会状況の変化に応じた見直しなど、実装の方法にも配慮しなければならない。

計画に盛り込んだ各施策及び事業の実施に当たっては、迅速性、実効性を考慮するとともに、財政の健全化を維持する必要がある。実施計画については、その進捗状況を確認するため、評価点検を行うなど適切な進捗管理に努める必要がある。

復興事業については、震災から10年間で全ての事業を終えることはできなかったが、令和5（2023）年3月に竣工した水海地区の避難道路整備をもってハード事業の全てが完了した。しかし、被災者の心の復興に向けた取組みについて引き続き進めていく必要がある。

27 復興の体制づくり

1 事実・背景

復興推進本部等の設置

発災直後、災害対策本部を設置し、地域防災計画により災害復旧に対応していたが、計画の想定を超える業務量や予期せぬ事態が発生するなど、同計画では完全に対応しきれない状況になっていた。

そのため、平成23（2011）年5月には災害対策本部における緊急性のある必要業務に担当者を選任、同年6月には災害対策本部に災害復興推進室などの特別室を設置し、それぞれに担当者を選任した。

その後、震災から6ヶ月が経過し、復旧から復興への新たなステージに移ってきたことから、これまでの特別室の機能役割を復興に特化した復興関連事業を一元的に取り組む体制として復興推進本部を設置した。

2 指示

MISSION

『復興に向けた組織体制を見直しせよ、
自治体間の連携を強化せよ』

3 具体的な活動・結果

復興に向けた組織体制整備に当たっては、「集中的に力を注がなければならない部署」を意識し組織を運営していくことがポイントであり、復興への進捗状況に応じた弾力的な体制の見直しが必要になっていた。

発災直後の混乱期においては、先ず既存の計画の中で対応していくことを考え、続いて組織に不足している部分について特別室を設置する緊急対応をした。

平成23（2011）年6月に設置した特別室の内容は、災害復興推進室、災害廃棄物対策室、地域生活支援室、遺体搬送班とし、特に被災者と直結する地域生活支援室の中に、物資供給班、避難所管理運営班、一時避難所巡回情報班、安否確認班、入浴施設運営班を置き、被災者に寄り添う体制整備を図った。

平成23（2011）年10月1日には、震災関連の特別室を改編し、復興関連事業に一元的に取り組む復興推進本部を設置した。本部には、復興に関する都市整備の計画・設計・実施を担当する「都市整備推進室」、復興に向けた先駆的な事業に取り組む「リーディング事業推進室」、がれきの撤去及び廃棄物の処分等を担当する「廃棄物対策室」、生活応援センター及び地域福祉課と連携した被災者の生活支援をする「生活支援室」、住宅の安心安全な生活環境の確保、応急仮設住宅に居住者支援を

する「仮設住宅運営センター」、そして復興に関する全庁的な進捗管理等を行う「本部事務局」を配置し、復興推進本部に専任職員を配置することで、様々な課題に一元化して取り組み、市の復興に係る現状と課題、進捗状況などを的確に把握し、早急な復興の実現を目指した。

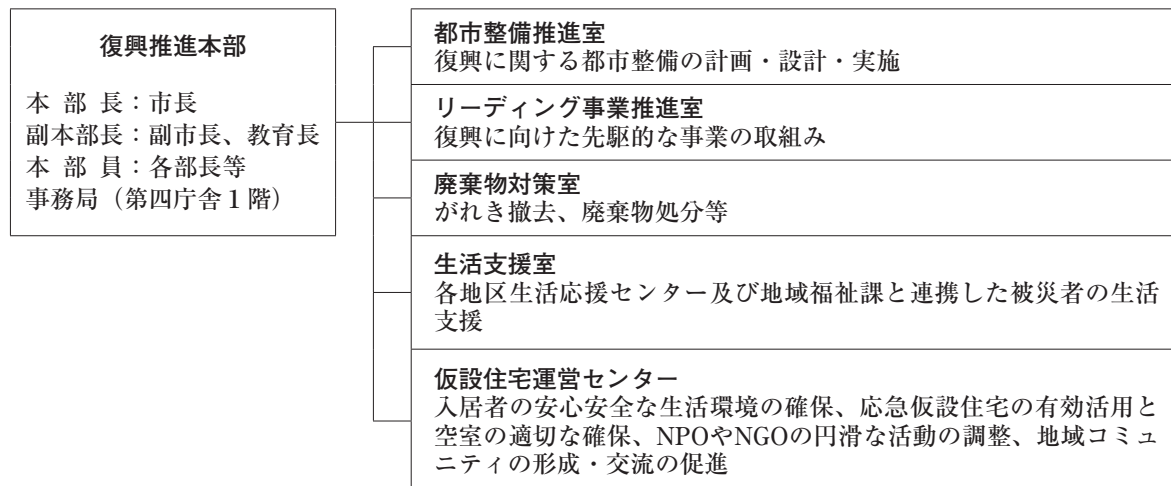


図1 復興推進本部組織図

平成24（2012）年10月10日には一日も早い復興を遂げられるよう被災者の生活再建の基本をなす住宅整備と、都市整備を進めていくための組織機構の見直しがあり、用地調整室及び復興住宅整備室を新たに設けた。その後は毎年度4月1日付で社会状況や復旧・復興状況に合わせて組織機構の見直しを行った。

復興に向けての連携

岩手県沿岸市町村復興期成同盟の結成

岩手県沿岸の被災自治体は、どこも共通する課題を抱えていたが、各々が災害対応に忙殺されていたため、共通課題を協議・解決する自治体連携組織の必要性について当時の県沿岸広域振興局長からの助言をいただき平成23（2011）年4月1日岩手県沿岸市町村復興期成同盟会（会長：釜石市長、副会長：岩泉町長）を結成した。被災自治体が情報共有を図り、共通の課題をとりまとめて国や県など関係機関に対して要望活動等を実施して、復興庁の創設や復興交付金制度などが実現するなど被災自治体抱える様々な課題の解決が図られた。

これまで行った要望活動は72回、要望項目は170項目、要望により課題等が解決した事案については、会員市町村の共通事項である重点要望等が9項目、会員市町村における事案が20項目となった。

岩手県沿岸市町村復興期成同盟会は、震災からの復興後を見据えて単独市町村では解決が難しい課題に対して、構成市町村が連携して取り組むための「共同声明」を平成27（2015）年9月19日の総会で決議した。



岩手県沿岸市町村復興期成同盟会総会
（平成27（2015）年9月 住田町役場）



岩手県沿岸市町村復興期成同盟会構成メンバー

平成28（2016）年8月2日には共同声明の実現に向けた新しい連携組織である「岩手三陸連携会議」を設立した。

三陸沿岸都市会議

三陸沿岸都市会議は昭和58（1983）年、青森県八戸市から宮城県気仙沼市までの三陸沿岸7市の首長で構成し、三陸沿岸地域全体が振興発展していくための共通課題を協議し、共通する課題等について国・県へ要望活動を実施するため設置された。

平成23（2011）年5月19日、三陸沿岸都市会議及び岩手県沿岸市町村復興期成同盟会が「宮古市～洋野町」間を含む三陸沿岸道路の早期開通について国土交通省に要望を行った。

平成24（2012）年2月8日に開催された三陸沿岸都市会議では、震災で一部区間が不通となっているJR山田、大船渡両線の鉄道堅持と早期復旧を国に求める緊急決議を行った。

4 教訓

被災時は各自治体ともその対応に追われるが、被災規模が大きければ大きいほど、人的・時間的な面から広域的な自治体連携体制の必要性が強く望まれる。今回、被災により各自治体の通信網が寸断し円滑な連絡が困難であったことを踏まえ、事前に近隣市町村と大規模災害時の連携体制や通信手段について協議しておくことが求められる。

トピックス

スクラムかまいし復興プラン

釜石市は平成23(2011)年12月22日に、釜石市復興まちづくり基本計画として「スクラムかまいし復興プラン」をまとめた。震災による被災地域の早期復興と新しいまちづくりに向け、市民、事業者、民間における様々な団体及び行政が共通の認識を持って取り組むための「まちづくりのビジョン」と、これを具体化するための「施策」である。

基本理念（本文より）

私たちのまちは、三陸の雄大な自然に抱かれながら、人々が心豊かな暮らしを営んできた美しいまちです。人々は、これまでいくたびの災害や戦災をも不撓不屈の精神で乗りこえ、この力強い意志のもと、輝かしい歴史を持つふるさとを築きあげてきました。

しかしながら、平成23(2011)年3月11日に、予期せぬ悲劇がこの地を襲いました。この日を境に、まちの景色は一変しました。世界最大級の地震と大津波で多くの市民が犠牲になり、残された私たちは、これまで経験したことのない深い悲しみの中にいます。

この悲しみと鎮魂への想いをこれからのまちづくりのすべての出発点とし、この悲劇を二度と繰り返さないことを決意するとともに、時には猛威をふるう自然を単に押さえ込もうとするのではなく、また侮れることもなく、常に私たちに寄り添う崇高なものと捉える、自然に対して畏敬の念を持ったまちづくりが必要であると考えております。

一方で、私たちのまちは、震災前から少子高齢化が進んでおりましたが、震災により、こうした傾向がさらに顕著になることも考えられるなど、これからは、これまで経験したことのない震災後の経済・社会情勢の変化にも対応していかなければなりません。

このようなことから、震災を契機に、これからの暮らしや仕事の再建を図り、新たな地域社会を創りあげていくうえで私たちが取り組むべきことが三つあると考えます。

一つ目は、忘れかけていた、失いかけてきた人や地域の絆や、津波ででんこなど地域で語り継がれてきたことの大切さをもう一度思い起こすための「人々の意識や行動のあり方への喚起」です。市民一人ひとりが他に頼りきることなく、事の重大さを自ら判断して対応しながらともに助け合う自助・共助の精神を喚起する取り組みです。

二つ目は、人々がこの地に住み続けるための「希望と可能性の追求」です。いま市は、先の見えない危機的状況にあります。この危機を克服し、これからも持続可能な地域としてあり続けるために、これまでにない発想をもって地域振興を図り、新しい釜石を創らなければなりません。そこで、それを為しうる人づくりを行うとともに、その人と人とのネットワークを形作って新たな「つながり」を創出し、高齢者が先行きに安心感を持ち、子どもや若者が将来に光を見いだす、希望の創造と未来の可能性を追求する取り組みを行います。

三つ目は、日本の近代製鉄発祥の地としての「歴史に学び、さきがけとなるまちづくり」です。わが国の産業発展の礎を築いてきた私たちのまちの輝かしい歴史を再認識し、三陸沿岸をけん引する、ひいては日本の未来を切り拓くという気概を持って、これからの時代や国の進むべき方向を指し示す先駆的なまちづくりを行う取り組みです。

こうしたまちづくりに、心を一つにして市民総参加で取り組み、次世代に誇りうるまちを創っていくことを本計画における基本理念とします。

計画の概要

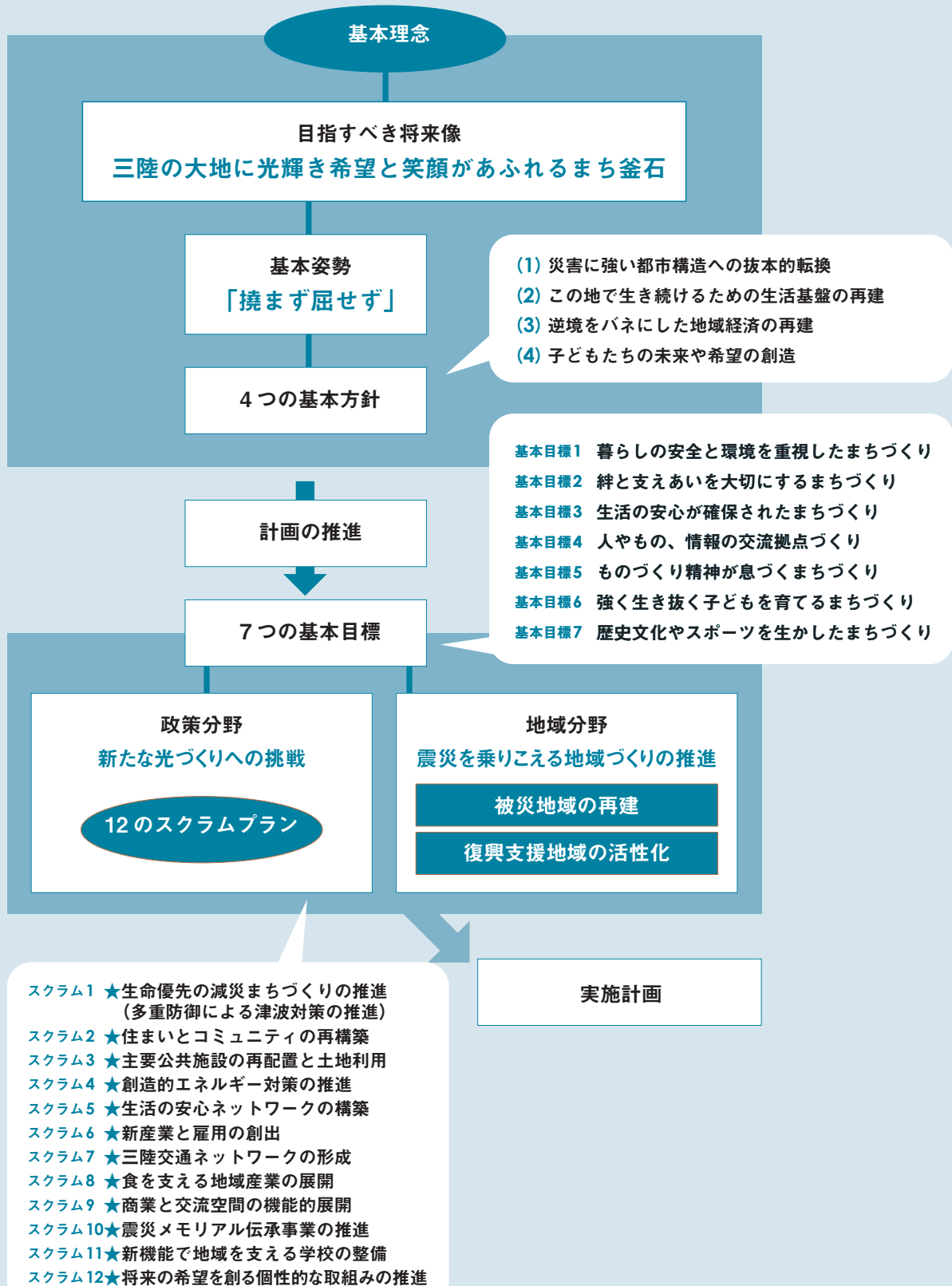


図2 釜石市復興まちづくり基本計画（スクラムかまいし復興プラン）の概要

トピックス

釜石の復興まちづくり

釜石市の復興まちづくりは、国の指導や県のシミュレーションとは別に、自らも専門家やコンサルタントの協力を得て、市独自のシミュレーションを行うなどして、県や復興庁を説得し、地域条件に合致した土地利用の誘導に成功している数少ない事例である。

住民と行政の協働

迅速な住民ワークショップによる提案づくり

東日本大震災直後、争点となったのが、大きな被害を受けた東部地区をもう一度地域の中心として集中的に再生するのか、復旧は限定的なものとし、都市中核機能を内陸の西部地区に移転するのかという方向性の選択であった。

市では民意を確認すべく、市内の復興プロジェクトチームのアドバイザーで、後に復興ディレクターとなる伊東豊雄、小野田泰明、遠藤新の3氏と協力し、平成23(2011)年5月4日に、東部地区の浸水地域で「まずやっぺし釜石ワークショップ」を、翌月の6月11日～13日には、西部地区の合同庁舎などを会場に、「まちづくり集中ワークショップ」を行った。

前者は、津波で壊れたガラスや天井がそのまま、騒然とした空気感の残る場所での開催であったが、意見を公共の場で直接交換する貴重な機会となった。多くの参加者を得た後者では、東部を魅力ある場所とし、そこに戻ろうという意思が、参加者から具体的に示された。

東部地区、鵜住居地区、唐丹地区における復興計画の策定は、これらの対話や関係者・専門家との協議を踏まえて行われた。事前のワークショップで、専門家と市民が、被災者の気持ちに寄り添いながらも、復興の現実性について具体的に議論していたために、復興計画でもその骨子を建設的な形で引き継ぐことができている。

その他、半島部の集落においても、自治体職

員が各集落まで足を運び、民意の汲み上げを行った。平成23(2011)年5月12日より1巡目の復興まちづくり懇談会が開かれ、住民の合意形成が目指されている。花露辺などの地区では、地域のリーダーの貢献で、いち早い合意形成に至った。

それ以降も各地区で、復興まちづくり懇談会や、その後継の復興まちづくり協議会・地権者連絡会が、定期的で開催されるなど、合意形成に多くのエネルギーが注がれている。こうした初動が、早期の計画策定や用地買収などにも良い影響を与えることになった。

市民主体の組織設置

住民主体の復興計画を策定するため、市職員は発災直後から、市内の各集落・地区を全21地区に分け「まちづくり懇談会」を行った。これらは後に合意形成体としての「まちづくり協議会・地権者連絡会」に移行し、復興意向の定期的共有は継続されていく。

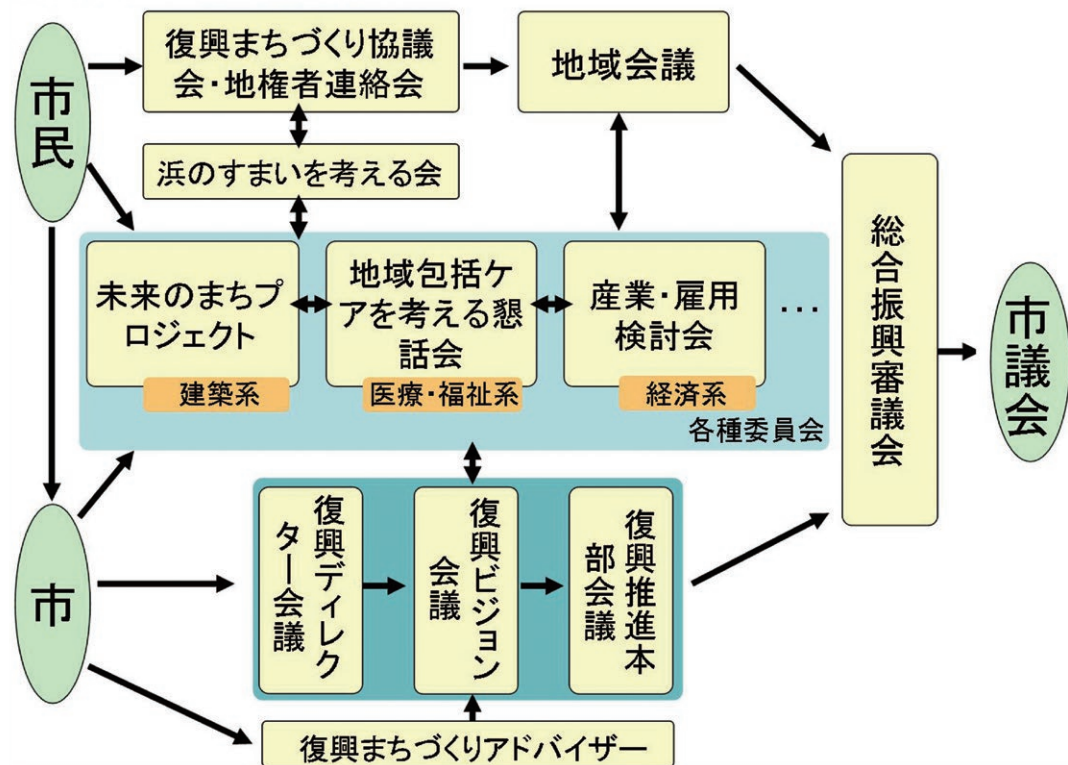
発災当初は、厳しい意見も多く、意向がまとまらない状況も見られたが、住民と市職員の歩み寄りを通じて、各地域で意識の共有が図られ、復興計画が策定されていった。



復興まちづくり懇談会

復興に向けた組織体制

復興まちづくりの進め方



復興まちづくり協議会・地権者連絡会

- 引き続き、市一丸となって復興まちづくりを推進する必要。
- 21地区ごとに、住民・事業者・地権者を対象とする「協議会」と地権者を対象とする「地権者連絡会」とを設置。これらを両輪とし、権利関係等を有する当事者と共に検討・事業実施を加速。

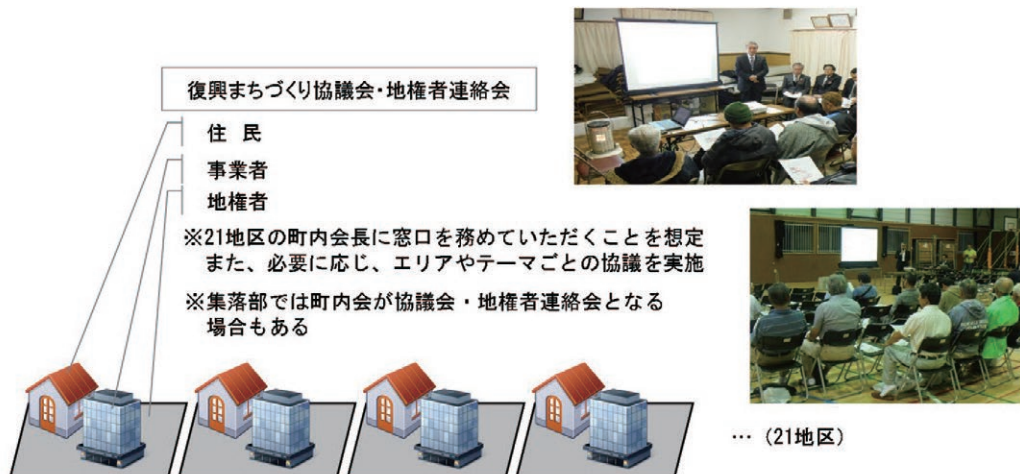


図3 復興に向けた組織体制図

かまいし未来のまちプロジェクト

質の高い復興を目指して

平成23(2011)年12月に定められた市の「釜石市復興まちづくり基本計画」に記された目標、(1)災害に強い都市構造、(2)この地で生き続けるための生活基盤の再建、(3)逆境をバネにした地域経済の再建、(4)子どもたちの未来や希望の創造、の基礎となる質の高い環境を実現する事業の一環として、市は、平成24(2012)年10月「かまいし未来のまちプロジェクト(通称：みらまち)」を始動させる。

a.復興への強い共感力と優れた能力を持つ専門家を選定・協働する方法

b.透明性と信頼をもとに事業者と行政が共に困難な復興を成し遂げる枠組み

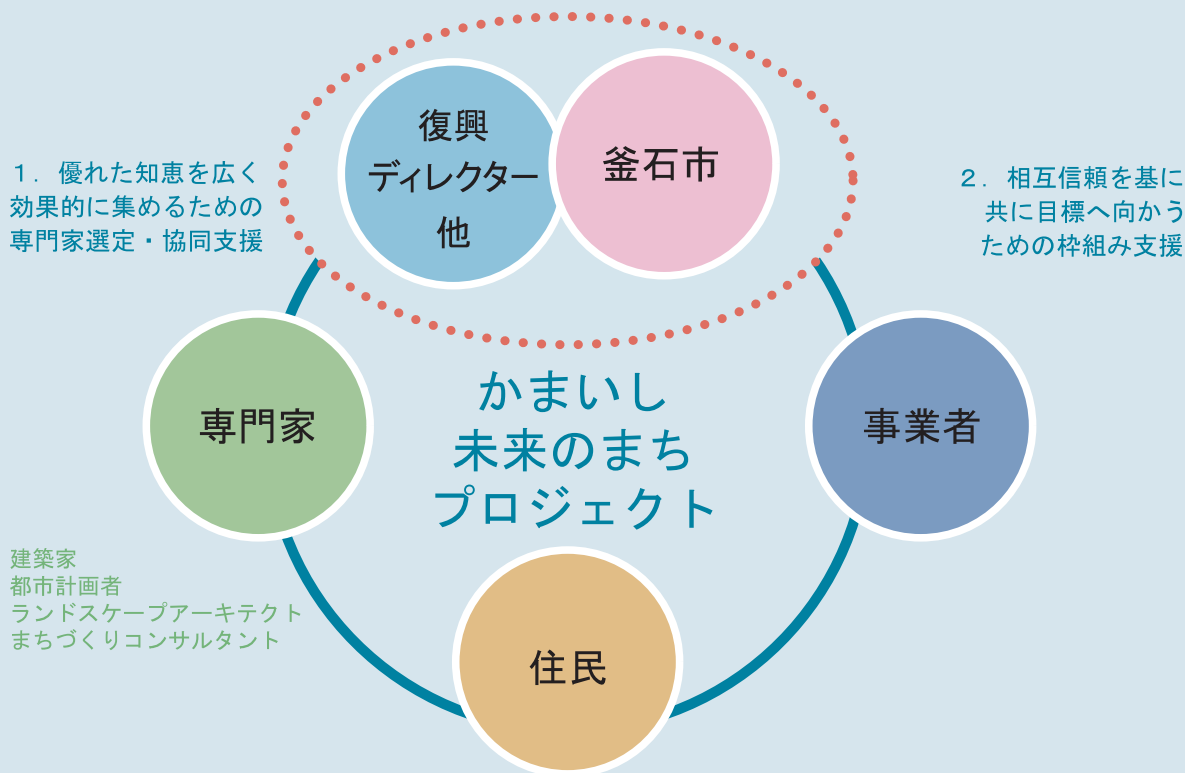
c.復興の主役である市民に複雑な事業の理解を促進し、まちづくりに参加したくなるパートナーシップの3本柱から成り立っている。具体的には、以下のような方策を採用した。

①主要な建築物の設計では、市民公開のプロポーザルで、能力ある設計者(a)を調達する。

②住民との徹底した対話(c)のため、市の支援の元で設計者にはワークショップを課す。

③建設単価の急激な上昇など被災地独自の状況を配慮し、必要に応じて施工者を巻き込んだ柔軟な発注方法(b)を採用する。

実際に行われた7つのプロポーザルによって建てられた建築は、グッドデザイン賞に選ばれたり、県外から多くの見学者が来るなど、高い評価を得ている。



3. 専門家や事業者が丁寧に民意をくみ上げ、計画を展開するパートナーシップの支援

図4 かまいし未来のまちプロジェクト

津波シミュレーションの精査による^{かさ}嵩上げしない復興

復興計画作成の現場では、一般に「2-2ルール」と呼ばれる目安が採用されていた。これは、発生確率は低いが一旦発生すると膨大な被害をもたらす400年から千数百年に一回の想定発生確率を持つ津波（レベル2）に対し、想定浸水高さ2mを超えない場所で新しいまちづくりを目指すものだ。

2-2ルールへの対応はどのような場所でも困難な作業であるが、これを大規模な嵩上げによらず解決した被災自治体も少数ではあるが存在する。専門家の協力を得ながら丁寧に津波シミュレーションを解釈することで、科学的根拠は満たしながらもほぼ嵩上げなしで2-2ルールを満足させる方向を見出したのが釜石市東部地区である。

復興の戦略と合意形成の方法

発災後、市は中心街である東部地区がもつ経済的・政治的な中核機能を停滞させないことを確認する。市民が求める津波に対する安全と街としての魅力を両立しつつ素早い復興の実現を目指し、極力嵩上げを行わないで安全を担保するために以下のような方策が確認された。

- ①災害危険区域などの設定の基礎となる津波シミュレーションを柔軟に解釈し、新たに整備されるL1防潮堤のみならず、湾口防波堤、緑のマウンドなどハザードを防災評価に取り入れ、想定浸水高の軽減に努める。
- ②山に逃げる避難路を整備するとともに、それらを通り抜け動線などと有機的に連携させる、防浪機能を考慮した空地の改変を行うなど、街中の防災力を向上させる。
- ③1階を居住に供しない、基礎を所定の高さ以上に上げるといった建築的対応で居住を可能にする段階的な災害危険区域の設定を行う。それにより1階部分を商業用途や倉庫とした公営住宅など住みながらの復興に道を開く。
- ④新制度である津波復興拠点整備事業を活用し、中心部に復興公営住宅を集積するとともに、

大型商業施設から街中に人の流れを誘導するために、計画的に公共空間施設群の復興や新設を調整する。

- ⑤復興公営住宅の整備にあたってはコミュニティに配慮した環境とし、コンパクトでありながら安心して安全な暮らしやすいまちづくりを目標とする。

東部地区の奥東側の住宅エリアは緑のマウンドを設けることができないため嵩上げすることになったが、それ以外は、二線堤として機能する緑のマウンドと建築と段階的災害危険区域設定の合わせ技で、ほぼ嵩上げなしのまちづくりを実現している。これらの実現は、区画整理などの大規模な改編ではなく、津波復興拠点整備事業を活用した買い上げなどを通じて実現されている。さらに建築では、復興公営住宅の街中への導入で、高齢化の進行に対応したコンパクトシティの実現が志向された。

釜石北部にある鶴住居地区は、東部地区同様に大きな被害を受けた地域であるが、ここでは山の斜面を活用して津波時に避難場所ともなる学校を復興させ、津波発生時にはここを避難拠点と位置づけるとともに、かつて学校のあった低平地にはラグビーワールドカップ2019™の会場ともなった釜石鶴住居復興スタジアムを整備するなど、総合的な調整が展開されている。

現地建て替え中心／複合復興事業型

特徴

- 災害危険区域の段階的設定と合わせた嵩上げのない復興
- 防災緑地的空間の整備による想定浸水高の軽減
- 津波復興拠点整備事業による公共施設や公営住宅の街中への整備

要因

- 復興ディレクターとしての学識経験者の参画
- 設計プロポーザルの導入による設計への配慮
- デザインビルド、ECIなど発注方式の工夫

大災害で失われた環境は、長い時間を掛けて先人たちが丁寧に作り上げてきたものであり、それを短期間で取り戻すことは並大抵のことではない。釜石では、そうした困難の中、東部地区では、民間商業施設による中番庫の活用とそれと連携した公共施設の整備、復興住宅を活用した高齢社会に対応したコンパクトシティなど、新しい街の骨格が作り上げられた。甚大な被害を受けた鵜住居地区では、地域を見守ってきた丘に学校を再生するとともに非常時には避難拠点として機能させる枠組みが、唐丹地区では学校施設と復興住宅を活用した地域拠点の整備が実現された。

第5部 くらし

釜石魚河岸にぎわい館「魚河岸テラス」



識者からのメッセージ

巨大災害は、発災前の人々の暮らしを支えていた基盤を著しく毀損する。

なかでも、これまで日々の生活の基本になっていた

コミュニティやそれに支えられた文化などを失わせる。

一方で、ほとんどが公金に依る日本の復興事業では、

そうした説明の難しい質的な部分を実現することは一筋縄ではいかない。

釜石の復興はまさにそうした課題への挑戦であった。

東日本大震災によって失われた環境は、長い時間を掛けて先人たちが作り上げて来たものであり、それを短期間で取り戻すことは簡単ではない。そうした困難の中にありながらも、東部地区では復興住宅を活用して、21世紀の高齢社会に対応したコンパクトシティの骨格を作り上げた。河口に広がる低平地のため破壊的な被害を受けた鵜住居地区では、長く地域を見守ってきた丘に地域の学校を集中的に再生することで復興した市街との連携を密にしつつ発災時に街の避難拠点として機能させる復興を実現した。唐丹地区では幾多の津波を乗り越えて地域を再生してきた街の構造を維持できるよう、学校施設と復興住宅を活用した丁寧な拠点整備が行われている。こうした地域の実状に合わせた丁寧な復興が釜石の特色のひとつである。以下、それぞれについて述べる。

復興住宅の建設を通じた コンパクトシティの実現

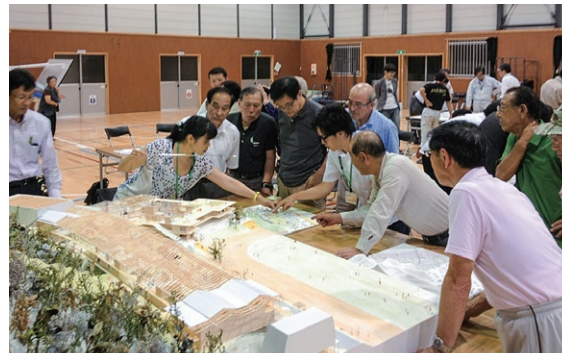
東部地区は、近代製鉄とともに歩んできた釜石市の中核として市の発展を長く支えてきた。その一方、国内製鉄業の不振で、震災前から急激な人口減少と高齢化に苦しんでも来た。街の構造自体が変革を迫られていたのである。そこ

で復興にあたっては、東日本大震災後定められた津波拠点事業を積極的に活用して、必要な復興住宅戸数を整えるとともに街が抱えてきた問題の改善にも役立てようとしている。これらは地権者との丁寧なコミュニケーション、手に入られる複雑な敷地の可能性を迅速に評価する試設計、地域コミュニティの維持、1階に居住機能を置かずに津波時の安全を確保する都市計画との連動、さらには発災後の物不足の中でそれらの実現を可能にする経済設計などがそろって初めて可能となる。釜石東部地区では、復興公営住宅を既存市街地に分散配置することで、都市核の広がりを抑えつつ居住人口を保つコンパクトシティ的な復興が具現化された。

また、阪神・淡路大震災において災害公営住宅移転後に孤独死が頻出したことから教訓を得て、コミュニティ志向型の復興住宅整備に力を入れたことも、他の自治体の復興とは大きく異なる点であろう。

土木と建築の密接な連携による 安全な学校の整備

発災直後は、津波リスクが注目され、学校の内陸移転が盛んに主張されていた。学童と地域住民が、それまでの防災教育を活かしたことで、



巨大模型を活用した地域と設計者のワークショップ

多くの子どもの命を救うことが出来た鶴住居地区もその例外ではなかった。しかしながら内陸への移転には、将来復興させる既存市街から離れたところに学校ができて市街が虫食い状に広がる問題もはらんでいた。

安全は確保したいがまともにも重視したい、地域ではこうした課題に結論を見出すため、生徒の父兄や住民の代表、行政、専門化を交えて、何度も真剣な議論を戦わせた。最終的には、学校の設計と地盤の設計を密接に関連させて安全な学校を実現することを条件に、内陸移転はしないことを決定する。市では、この難しい宿題を解決するために、専門家と行政、市民が一体となって、方策を検討する枠組みを使って、丘の自然を活かしながら、適切な規模の安全な幼稚園・小学校・中学校を一体的に整備する復興を実現した。

既存市街の構造を活かした拠点施設整備

唐丹地区の中心地小白浜は古くから津波の被害を受けてきた地域であるが、その都度、住民が自ら復興事業を成しとげてきた歴史を持っている。復興計画では、こうした過去の歴史を伝える都市構造を大切にしながら、復興事業をその中に丁寧に差し込む形で事業を成立させている。唐丹小学校・唐丹中学校は、既存の学校のグラウンドに仮設校舎が建っていた関係上、学校の裏山としてこれまで使われてこなかった斜面を丁寧に設計・造成することで、自然と一体

となった校舎群を実現している。復興住宅事業でも敷地に存在した石倉を記憶の継承として残す当初の計画は建設費の急騰で実現できなかったが、地域の歴史を繋ぐ公民館を組み込みながら、海への眺望を確保したコンパクトな住宅を実現することができている。

こうした肌理の細かい配慮は、時間が切迫する復興作業の中ではなかなか実現することのないものである。釜石市では、住民・行政・専門家が一体となって質の高い復興のアイデアを出し、多面的な検討を可能にする「かまいし未来のまち」事業を復興の中に位置付けることによって、未来を見据えた暮らしの環境を実現することが出来ている。外の知恵と中の人の想いを丁寧に繋ぎながら未来を作り上げるこうした方向性は、「短い時間」の判断基準が圧倒的となる復興現場では、価値のあることであると考えている。

東北大学大学院工学研究科教授
同災害科学国際研究所教授(兼任)

小野田 泰明

専門は建築計画学。発災直後から釜石市を始め宮城県石巻市、岩沼市、七ヶ浜町、山元町など各地の復興作業に尽力。近年は、そうしたその体験を反映した、実践と学術を繋ぐ学術領域(復興実践学)にも注力。



28 被災21地区の基盤整備

1 事実・背景

被災した宅地、住家について

震災により市内では、当時の住家数16,182戸のうち全壊から一部損壊までの被害を受けた住宅は4,704戸と、津波や地震発生により沿岸部を中心に壊滅的な被害を受けたため、多くの方々が応急仮設住宅での生活を余儀なくされた。そのため、住宅を失った方々の住宅再建が急務となった。

住宅地とともに、道路などインフラも大きな被害を受けたことから、市民の安心・安全な生活のために、宅地の整備と併せた道路整備も必要となった。

復興まちづくりについて

市は平成23（2011）年12月22日に策定した「釜石市復興まちづくり基本計画 スクラムかまいし復興プラン」において被災地域別復興土地利用方針について「安全確保」「住まいの再建」「避難のしくみづくり」の3つの要点に基づき策定を進めた。

「釜石市復興まちづくり基本計画」では、被災した地域を4つに分け、更にその地域を21地区に分けて、それぞれの地区の状況に応じた復興土地利用方針図（案）を作成して復興に取り組んだ。

2 指示

MISSION 『安心して過ごせるよう、住宅の再建を急げ』

MISSION 『市民が安全に暮らせるまちづくりをせよ』

3 具体的な活動・結果

復興まちづくりについて

復興土地利用計画においては、震災後にあらためて行った津波浸水想定をもとに、造成団地の整備箇所の選定や、造成地のかさ上げの高さの設定を行った。

行政側だけで復興事業計画を考えるのではなく、計画に地区住民、地権者及び地区関係者の考えを取り入れるため、復興まちづくり懇談会、復興まちづくり協議会・地権者連絡会等が開催された。

「復興ディレクター」として平成24（2012）年4月から建築家や大学教授等を委嘱し、復興土地利用計画の策定にあたって、ディレクター会議の開催や、個別の協議により専門家の意見を取り入れた。

「かまいし未来のまちプロジェクト」を平成24（2012）年10月から立ち上げ、復興公営住宅、小中学校の復旧、TETTOなどの拠点施設について7つのプロジェクトを推進した。

復興まちづくりにおいて、懇談会、復興まちづくり協議会（被災21地区で平成24年度から令和4年度までに延べ197回開催、延べ9,437人出席）等を開催して、地区住民等の意見等を取り入れて計画策定していった結果として、手戻り等が少なく復興事業を進めることができた。しかし、各地区の復興まちづくり計画の住民合意の遅れ（全21地区の合意まで2年半経過したこと）、難航地権者への対応で交渉に時間が必要となり設計変更が必要になったこと、被災者の方々の再建意向が変化したことにより宅地の造成計画や復興公営住宅整備計画等に修正が生じたことで、復興工事に遅延が生じ、被災者の住まいの再建に時間を要した。

被災した宅地・住宅について

被災した地区の状況により、防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業、被災市街地復興土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業などの事業を導入して宅地等の復興を図ることとした。

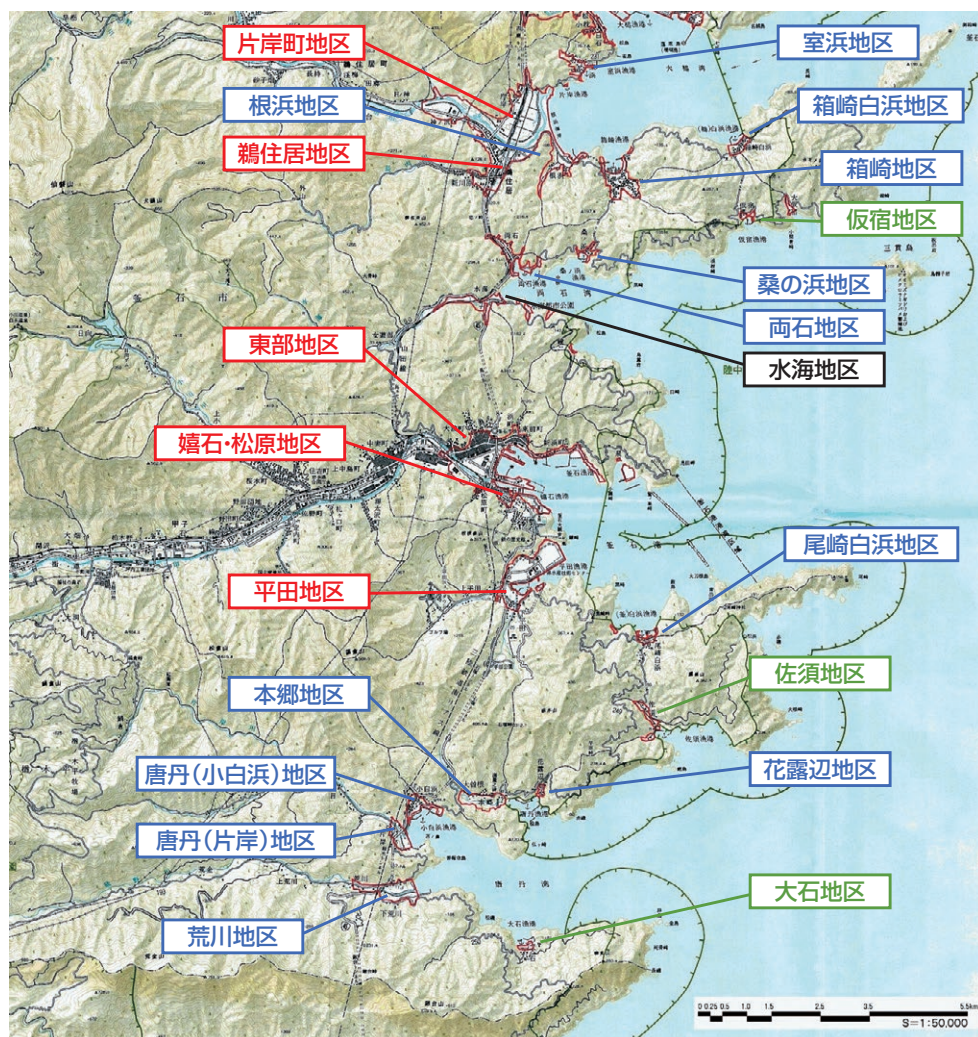


図1 被災21地区の基盤整備

地区	事業名
	都市再生区画整理事業、津波復興拠点整備事業
	防災集団移転促進事業
	漁業集落防災機能強化事業

※防災集団移転促進事業には漁業集落防災機能強化事業を合わせて実施する地区を含む

※津波復興拠点整備事業は東部、鵜住居地区のみ

※水海地区は社会資本整備総合交付金事業のみ

復興公営住宅については、被災した沿岸部と内陸部含めて、公営住宅への入居を希望する方々の戸数を確保し、宅地や復興公営住宅の整備と併せて、利便性を考慮した道路整備も行うこととした。

表1 復興事業により整備した土地（区画）

（単位：戸）

事業名	地区数	整備区画数	
			うち宅地数
被災市街地復興土地区画整理事業	4地区	1,056	1,003
防災集団移転促進事業	11地区	124	124
漁業集落防災機能強化事業	10地区	89	89
津波復興拠点整備事業	1地区	181	164
合 計	※	1,450	1,380

※同じ地区内で防災集団移転促進事業と漁業集落防災機能強化事業を重複して実施している地区があるため、合計は21地区とはならない。

表2 復興事業により整備した復興公営住宅

（単位：戸）

施行区分		団地数	戸 数	管理区分		団地数	戸 数
釜石市	集 合	21	755	釜石市	集 合	23	817
	戸建て	18	188		戸建て	18	188
岩手県	集 合	8	373	岩手県	集 合	6	311
合 計		47	1,316	合 計		47	1,316

※岩手県が施行した住宅のうち2団地62戸分は、整備後の管理は市が実施

復興公営住宅整備後の課題としては、他地区からの入居が多い住宅では、自治組織の設置、運営などコミュニティの再生が課題となっているほか、将来の空家管理リスクの増大も念頭に置く必要がある。また、今回はほぼ同時期に復興公営住宅等を整備しているため、屋根補修などの維持管理費や、解体時期が同様に同じ時期と見込まれるため、費用が必要な時期が集中してしまうことが考えられる。

4 教 訓

平常時からの積み重ね

安全については様々な意見が存在し、特に発災直後はなおさらである。平常時から科学的な知見やデータを活用した冷静な議論を積み重ねておくことが望ましい。

被災した宅地・住宅について

建設場所の設定、建物の設計、工事入札、工事に関して、時間を要する場合があるため、大きな災害に備えて、当初から建設場所や建物の設計等を想定しておくことが望ましい。

工期が遅れると、被災者の再建に支障がでるため、支障物件の移設や工事に係る関係機関との調整等様々な要因を把握して、適切な工程管理を行い工期短縮に努める必要がある。

復興まちづくりについて

今後、災害があった場合にも、復興を進める際には地区住民と復興事業計画を十分に議論することが重要である。

29 宅地の整備

1 事実・背景

住宅の基盤整備

被災世帯数（生活再建支援金の「基礎支援金」申請済み世帯数）は、市全体で4,084世帯（両石・鵜住居・片岸・箱崎では1,748世帯、東部地区で1,359世帯）にのぼり、市全体のおよそ25%が被災した。この被災した市街地は、緊急かつ健全な復興を図ることが必要であったが、現状のままでは、都市計画事業を実施するのに適さない街が形成される恐れがあったため、事業の円滑な遂行を目的に、土地の形質変更、建築物の新築・増築などの制限を行う区域として、片岸、鵜住居、東部、嬉石、松原、平田を対象地域とし被災市街地復興推進地域が定められた。

集団移転が計画されている地区で、居住に適当でない区域については、再び住宅が建設されることがないように「災害危険区域」に指定し、条例により住居の建設を禁止した。対象地区は、室浜、根浜、箱崎、箱崎白浜、仮宿、桑ノ浜、両石、水海、尾崎白浜、佐須、花露辺、本郷、小白浜、唐丹片岸、荒川、大石の主に防災集団移転促進事業を導入する地区が想定された。

復興事業後も津波の浸水が想定される区域では、安全性を確保したまちづくりを行うため住居に関して一定の制限を課すこととし、制限を課す区域を「災害危険区域」に指定し、条例により建築制限を行った。対象地区は東部、平田で、規制の内容は、災害危険区域における住居用建築物の構造などの制限となっている。

2 指示

MISSION

『一日でも早く安全で安心して暮らすことができる
住宅の基盤整備を進めよ』

3 具体的な活動・結果

被災市街地復興土地地区画整理事業・津波復興拠点整備事業

津波で壊滅的な被害を受けた地区のうち、片岸地区（22.7ha）、鵜住居地区（49.2ha）、嬉石松原地区（13.0ha）、平田地区（22.9ha）については、土地地区画整理事業を活用し、住民の生活再建に資する事業を行った。

東部地区においては、16.4haを津波復興拠点整備事業に活用することとし、湾口防波堤、防潮堤、緑のマウンドなどのハザード評価を考慮した津波浸水高の軽減に努めながら、既存市街地の再生に寄与するための計画を立てた。

防災集団移転促進事業・漁業集落防災機能強化事業

防災集団移転促進事業は、災害の危険の恐れがある地域から住宅の移転を促進するために、高台などに住宅団地を整備する事業として実施した。また、漁業集落防災機能強化事業は、漁業集落において、安全安心な居住環境を確保するための地盤嵩上げ、生活基盤や防災安全施設の整備等を目的として多くの地域で実施した。



漁業集落防災機能強化事業
(尾崎白浜地区)

住宅の再建支援

被災住宅の再建については、生活再建支援金（加算支援金）をはじめ、自ら修理するのが困難な世帯を対象に、被災した住宅の居室、台所、トイレなど日常生活に必要な最小限度の部分の修理を目的とした補助制度等、被災住宅の再建にかかわる各種補助制度を設けた。

また、住宅の再建を後押しする釜石市独自の支援として住宅再建支援事業補助金制度を創設し、支援を行った。さらには、市の復興事業により整備した事業区域内の宅地の安全性向上のため、被災者が自宅敷地の安全対策工事を行う場合に要する経費に対し令和4年度まで補助金を交付する、住宅再建宅地対策補助金制度を創設した。

4 教訓

地域の被災状況に応じた復興方針の早期の確定（地域住民の意向の把握及びそれに基づいた合意の形成は最重要ポイント）と、その方向性に基づいた計画を実施するため、限られた事業内容の精細な把握とそれを最大限に活用した具体の復興計画を策定することが重要である。

策定された復興計画を確実に遅滞なく実行するための執行体制の早期の確立が必要である（民間の力を最大限に活用したCM方式などの積極導入など）。

また、震災を契機に三陸沿岸道路及び東北横断自動車道釜石秋田線の未着工全区間が事業化されたことに伴い、新町、甲子町、唐丹町の100世帯ほどの移転が必要となった。津波で被災した人たちの宅地造成とあわせて、三陸沿岸道路で移転を迫られた人たちの移転先の確保という新たな課題への対応が必要となった。

30 復興公営住宅の整備

1 事実・背景

復興公営住宅整備事業

応急仮設住宅からの次のステップである、恒久的な住宅の建設が急務とされたが、建設適地が被災により制限され、用地の確保に困難を極めた。そういった状況下にあっても、住宅の質の確保に重点を置き、過去の知見を活かした様々な取組みを進めた。

しかしながら、市が置かれた地理的な要因などが壁となり、通常の施工者確保が難しかったことから、買い取り方式の導入など新たな取組みを講じ、住宅の早期建設に努めた。

入居者の募集

入居者募集にあたっては、被災者を対象にした入居意向調査を行い、①入居希望地、②世帯構成、③戸建て住宅の払い下げ希望、④世帯収入見込み額、⑤移動手段、などの設問を設けたうえで、希望に添えるよう努めた。

また、平成24（2012）年7月13日に復興公営住宅入居者選定方法等検討会を設け、地域コミュニティ再生の観点から、震災前に住んでいた地区の方々との入居を希望する世帯を最優先とする案などの様々な議論を行った。

2 指示

MISSION

『絆と支え合いを大切にし、
安心が確保された暮らしのための復興公営住宅の整備を』

3 具体的な活動・結果

復興公営住宅整備事業

用地確保の困難さと、確保された土地の高度利用の観点から、市街地においては中高層住宅を進め、漁村部においては地歴、コミュニティに視点を置いた上で、入居予定者とのワークショップ等で得られた意見を最大限反映した戸建て住宅の整備を行った。特に、市街地における整備の中心となった東部地区においては、用地確保に困難を極めたが、将来の中心市街地の目指すべき姿を想定した上で用地交渉に努めた結果、地権者の協力も得ながら整備に至った。

入居者の募集

将来の空家管理リスクを考慮し、精細な入居意向の把握に努めたが、完成予定の遅延などによる入居予定者の意向の変化に伴い、計画の見直しをその都度継続的に行った。

入居者選定の前段階として、「復興公営住宅入居者選定方法等検討会」を設置の上、公平な観点での入居業務を進めることに努め、入居者の決定にあたっては、高齢者の低層階及びエレベーター付近への入居、グループ入居、ペット同伴での入居を可能とするなど、入居後のコミュニティ形成、生活の利便性などに考慮した入居となるよう努めた。

表3 復興公営住宅の整備戸数内訳

(単位：戸)

施行区分		団地数	全体戸数	管理区分		団地数	全体戸数
釜石市	集 合	21	755	釜石市	集 合	23	817
	戸建て	18	188		戸建て	18	188
岩手県	集 合	8	373	岩手県	集 合	6	311
合 計		47	1,316	合 計		47	1,316

4 教 訓

整備戸数の把握

整備用地の買収、確保に時間を要し、入居希望登録票による調査時と実際の入居数に乖離^{かいり}が生じたが、この入居意向調査を適宜行い、その時点での整備戸数を把握、修正して過剰整備を抑制する必要がある。

整備手法の確立

復興特需に伴う人件費や物価（材料費）高騰により、これまで行われてきた市の直接建設工事では落札されなくなった。また、落札しても職人を確保できないため入札に参加しない（できない）というケースも多々あり、着工できない例が見られたことから、これらに対応するための住宅の買取手法（民間が整備し、市が買い取り）など、様々なスキームを検討する柔軟性が求められる。

整備した住宅のコミュニティ形成と持続可能性

厳しい整備目標が掲げられる復興においては、どうしても整備することが目的化してしまいがちだが、コミュニティ、地域の文化や景観、転用可能性など少し先の未来に対する配慮が求められる。専門家を交えて地域としっかり議論を行うことで、そうした持続可能性にも対応した整備を実現することが求められる。

31 生活道路等の整備

1 事実・背景

生活道路などの復旧整備

震災により市民生活に必要不可欠な市道において、損壊・決壊等74ヶ所が被災するなど、甚大な被害が発生し、震災により損壊した市道の復旧は公共土木施設災害復旧事業、道路災害応急本工事で、集落関連道路の整備は復興交付金、社会資本整備総合交付金（復興枠）を活用し、市道の復旧整備工事を行うこととなった。

2 指示

MISSION 『市道の早期復旧、整備をせよ』

3 具体的な活動・結果

生活道路などの復旧整備

特に甚大な被害のあった鵜住居地域にある箱崎半島部の幹線道路は津波被害により通行不能となり半島部各集落（根浜、箱崎、桑の浜、箱崎白浜、仮宿）は孤立状態に陥ったことから、自衛隊のヘリコプターによって救急救命活動が展開された。生活再建と同時に将来にわたってこの地区で生活し続けるために、鵜住居市街地とを連絡する浸水しない幹線道路として箱崎半島線が新たに整備され、半島部各集落と国道45号を結ぶ道路網（箱崎半島線、箱崎半島2号線、白浜中津線）も整備された。



鵜住居2号線安全祈願祭
(平成25(2013)年4月30日)



三陸道水海高架橋連結式
(平成25(2013)年7月31日)



三陸道トンネル貫通
(平成25(2013)年10月24日)

片岸町においては、企業立地を促す道路計画と併せ、ラグビーワールドカップ2019™開催に向けての避難道路として幹線道路（片岸8号線）が整備された。釜石鵜住居復興スタジアムまでの主要アクセス路となる市道（鵜住居公園線）の区画整理事業による嵩上げ、拡幅整備を実施、長内川沿いの市道（恋の峠公園線）と併せた道路網が整備された。

唐丹町小白浜地区では、被災者の移転先となる住宅団地（2ヶ所）が国道45号北側に整備されたことから、既存集落と移転先住宅団地を連絡する道路（唐丹20号線）を新設整備し、震災からの早期復興や災害に強い安全、安心な生活基盤とコミュニティの再構築を図ったもので、復旧及び整備は令和元（2019）年6月に工事全てが完了した。

4 教訓

生活道路などの復旧整備

集落の孤立防止は最大の命題であることから、地震、津波に加え、今後頻発化・激甚化する豪雨災害などに備え、漁村集落や農村集落の孤立を防ぐ集落間道路の危険箇所の把握と整備、橋梁の耐震化を進めることが重要である。

併せて、津波、豪雨などによる漁村集落や農村集落の孤立を防ぎ、火災出動や救急搬送などの消防活動や防災活動が円滑になるよう道路の改善や整備に努めることが重要である。

32 学校の再開・再建

1 事実・背景

被害状況

津波は、鵜住居小学校、釜石東中学校、唐丹小学校の各校舎3階まで押し寄せ、各学校の体育館は流失した。鵜住居幼稚園は全壊（流失）し、唐丹中学校は半壊したほか、釜石市立幼稚園3園（第一幼稚園、平田幼稚園、小川幼稚園）、釜石市立小学校7校（釜石小学校、双葉小学校、白山小学校、平田小学校、小佐野小学校、甲子小学校、栗林小学校）、釜石市立中学校3校（釜石中学校、甲子中学校、大平中学校）は、地震により一部損壊した。

また、学校給食センターは、地震により、施設（壁・天井等）、ボイラー配管、電気設備などに被害があった。

避難所としての学校利用

避難所となった学校では、体育館や教室が避難所として使用された。

また、校庭が避難者の駐車場となっていたため、避難所が閉じるまで校庭を使うことができなかった。

しかし、校庭へは応急仮設住宅の整備を行わなかったことから、学校再開後には授業をはじめ運動会などの学校行事に校庭を使うことができた。学校再開後も避難所と共存していた学校では駐車スペース以外の部分で校庭を使用した。公園には応急仮設住宅が建設されたが、校庭を放課後の遊び場所として利用することができた。

2 指示

MISSION

『学校再開の準備を整えよ、仮設校舎を建設せよ、新校舎を建設せよ』

3 具体的な活動・結果

学校再開の初期段階

地震や津波で被災して校舎が使用できなくなった学校は、近隣校に職員室を設けるなどして、学校再開に向けて動き出した。改修等復旧工事や仮設校舎建設までの間、複数校へ分散したり、体育館等を複数の学級で使用したりするなど、決して十分とは言えない教育環境であったが、受入校等の協力を得て、大きく遅れることなく最小限の期間で学校を再開することができた。

市内陸部の学校では、4月上旬までに避難所としての利用が解消されたが、沿岸部では避難生活が長期化し、小学校4校、中学校3校、高校1校では学校が再開後も避難所として利用されてい

た。避難者には学校活動の再開への理解と協力を求め、教室から体育館等や他の施設へ移動してもらうなど避難スペースを集約することで学習環境の確保を図った。その際、避難者の方々からは「子どもたちのためなら」と温かい言葉を多くいただいた。震災前から地域とのつながりを大切にしていた運営を行ってきた学校においては、学校と避難所の共存を選択し、最後まで地域に寄り添った学校であり続けたところもあった。

学校再開に必要な要素は、校舎や環境などのハード面の他に、児童生徒保護者のメンタル面やランドセル、制服や文房具などの学用品も重要な要素である。学校では児童生徒保護者のこころの安定を第一に考え、被災した児童生徒保護者への対処等について、臨床心理士を講師とする研修会を開催し、学校再開を前に、被災している教職員自身も安定した気持ちで学校再開を迎えられるようにした。学校の年間行事計画も見直し、保護者が安心して児童生徒を学校に通わせることができるように、学校再開直後に学校説明会をもった。

また、全児童生徒の家庭環境を調査し、児童生徒の実態把握を行った。その結果、制服のない新中学生は制服でなくても登校できるように小中学校で連携を図った。ランドセルをはじめ、文房具用品についても寛容な受入態勢で臨んだ。

さらに、学区外の応急仮設住宅等から通学する児童生徒のため、教育委員会によるスクールバス運行計画をもとに、児童生徒一人ひとりがどこから通学するのかを調査した。釜石小学校においてはバス停に教職員が待ち、がれきの中を学校まで歩くことにも配慮を行った。また、復興支援の車で街中が渋滞していたため、寛容な受入れの態勢をとった他、学校の始業時刻や時間割編成についてもバス時刻に合わせて何度も調整を行った。

ハード面のように目に見えるものではない部分の児童生徒保護者への細かな配慮を行ったうえで、学校の再開に至った。

仮設校舎での学校再開

鵜住居小学校は、1年生～4年生は双葉小学校、5・6年生は小佐野小学校に分散し、平成23（2011）年4月から、2つの学校を仮校舎として学校をスタートさせた。平成24（2012）年2月には、鵜住居町に完成した仮設校舎に移り、1つの学校としての授業を再開した。学区内から通う児童は4割で、学区外や大槌町などの応急仮設住宅などからスクールバスで通学する児童は約250人に上った。

唐丹小学校は、平成23（2011）年4月から平田小学校を借用して学校を再開した。仮設校舎へは平成24（2012）年1月に引っ越しを行った。

釜石東中学校は、甲子中学校の図書室を職員室として借用して再開の準備を進め、平成23（2011）年4月から釜石中学校を借用して学校を再開した。平成24（2012）年3月に鵜住居町の仮設校舎に引っ越した。

学区外から、震災時に通学していた学校へ通学することでスクールバスの利用が増えた。スクールバスは、9台のうち5台が全損、保有台数が減少していたが、バスの寄贈を受けたりバス運行を委託したりすることで、通学手段を確保した。



鵜住居小学校・釜石東中学校仮設校舎



鵜住居小学校仮設校舎

新校舎建設

校舎の再建に際しては、「まちづくりの中心は学校である」との方針で臨んだ。

鵜住居小学校、釜石東中学校の新校舎は、平成27年度に建設工事に着手し、旧JR山田線鵜住居駅近くの山を切り崩し、海拔15～26mの高台に鉄骨4階建ての校舎、体育館、プール棟などを整備。敷地法面には8ヶ所の避難階段を設け、平成29（2017）年4月に供用開始した。

津波により全壊した鵜住居幼稚園の新園舎は、鵜住居小学校、釜石東中学校と同一敷地内に建設された。

唐丹小学校、唐丹中学校の新校舎は、唐丹町の中心部に建設することとした。平成27年度に校舎等の建設工事に着手し、合同仮設校舎が立つ唐丹中学校の敷地と西側斜面を切り崩して建設。約2万㎡の敷地に2階建ての木造校舎5棟を整備し、平成29（2017）年2月に供用を開始した。

給食の再開

学校給食センターが使用できなくなったため、小中学校が再開された後はパンと牛乳による対応や、NPOから支援を受けゼリーなどの副食を入れながら対応を行ってきた。また、学校給食センターの食器・食缶類が避難所で使われたため、食器などの整備を行う必要が生じた。

地震で損壊した学校給食センターを補修し、平成23（2011）年6月1日から小学校の完全給食が再開した。その後、平成23年度に鵜住居地区（鵜住居小学校・釜石東中学校の仮設校舎敷地内）及び唐丹地区（唐丹小学校・唐丹中学校仮設校舎敷地内）の2ヶ所に仮設調理場が設置され、平成24（2012）年4月1日から供用開始し、全ての中学校で完全給食が始まった。

新たな学校給食センターは鵜住居町に整備することとし、平成30年度着工、令和元（2019）年12月竣工、令和2（2020）年4月に供用開始した。

基準食数は2,600食、市内小中学校全14校を対象とし、新たにアレルギー対応調理室、炊飯室を設けた。給食用調理室とは独立した炊き出し機能を持った部屋を設置している。

4 教訓

教育委員会組織として

児童生徒、教職員の安否確認や所管施設の被災状況などの確認をするために衛星電話や無線などの通信手段、移動手段の整備・確保が必要である。

学校再開まで

被災児童生徒の受入対応、住居、家族を失った児童生徒への配慮が必要である。

各地区から通学する児童生徒のため、スクールバスの適切な配置計画とその運用が必要である。

支援物資に関しては、需要が少なく大量に余ってしまうケースも多く、支援する側とされる側のミスマッチが少なくなるような情報の出し方等、工夫が必要である。

学校における避難所の開設は、学校の管理機能を確保するため、学校と地域の間に入り調整を担う市職員の役割が非常に重要になる。

学校再開までの業務内容等、各学校間で情報交換できる校長会議や連絡会などの設定（日時の設定、場所の確保）、開催が必要である。

教職員の勤務体制や役割分担を明確化するとともに、勤務条件、権利等への配慮が必要である。

学校再開直後の課題

学用品、ランドセル、制服、弁当を持参できない児童生徒への対応など、児童生徒の生活環境を把握する必要がある。

スクールバス通学の対応、がれきの中の登下校に配慮、保護者への説明が必要である。

復興支援の訪問要請の対応に惑わされることなく、一日でも早く通常の教育課程に戻す必要がある。

教職員の精神面を含めた健康管理が必要である。

支援品等を一括して管理（対応）することが必要である。

家庭と地域の安定

学校再開にあたっては、被災児童生徒保護者のこころのケアを一番に考えながら進める。保護者が安心して子どもたちを学校に送り出せるような諸準備が必要である。

子どもが学校に通い、日常が戻ると家庭は安定する。家庭が安定すれば地域が安定する。子どもたちに活気が戻ることは、家庭を、そして地域を活気づけることにつながる。

33 公共施設の再生

1 事実・背景

市庁舎等の被害状況

震災発災当初、災害対策本部が置かれた第一庁舎は地階が浸水し、建物と受電設備が損壊、第二～第四庁舎は1階が浸水した。津波によりがれきが第一庁舎下に押し寄せ、道路が寸断、第一庁舎は孤立することとなった。車庫内に駐車中の車両は全損、犠牲者も発見された。

保健福祉センターは、地震中に停電し、センター内の非常用発電装置起動により館内に送電をしたが、津波によって1階天井まで浸水し、水没のためボイラー設備、非常用発電装置の他、地下1階の設備機器が停止した。津波により流されてきたがれきや車等が1階にある3ヶ所の出入口をふさぎ、また北側駐車場入口も同様にふさがれた。さらに、地下受水槽が水没し送水不能となった。屋上の高架水槽に残っていた水も3月12日には無くなり、雑排水用の井水も同様に無くなった。保健福祉センター前の路上にもがれきや車両が流されており、保健福祉センターは孤立することとなった。

市内8ヶ所の生活応援センターのうち、平田地区生活応援センターが全壊（流失）、鶴住居地区生活応援センターが2階まで浸水した。

このほか、第五庁舎、教育センター、水道事業所庁舎、小佐野地区生活応援センターで、一部損壊があった。

消防施設等の被害状況

釜石消防署、大槌消防署及び鶴住居出張所は津波被害を受け、釜石消防署は庁舎2階まで浸水、大槌消防署及び鶴住居出張所は全壊した。

車両は、震災前、消防ポンプ車8台、高規格救急自動車5台、救助工作車1台、資機材搬送車2台、はしご車1台及び指揮車ほか9台の合計26台を所有していたが、このうち12台が全損した。

市消防団の消防施設については、消防屯所37棟中14棟、消防団車両41台中9台が被災した。

釜石市民文化会館の被害状況

釜石市民文化会館は津波により大ホールを含む1階部分すべてが浸水し、施設設備などに甚大な被害を受け全館が使用できない状況となった。このため、震災前と同じ地での原形復旧を基本に検討したが、地下水湧出や地盤沈下を考慮し東部地区での建替・移転も含めた再検討を進めた。

検討の結果、地下から湧き出す水の処理などのため約20億円もの費用がかかることが判明し、平成24（2012）年6月に解体が決まった。解体工事は平成26（2014）年7月から始まった。

関係機関施設の被害状況

釜石市青葉ビルは、津波により1階の天井部分、約3mの高さまで浸水し施設の機能を失った。

釜石・大槌地域産業育成センターは、津波が押し寄せ1階部分が飲み込まれた。

2 指示

MISSION 『被災施設を復旧させよ』

3 具体的な活動・結果

市庁舎の復旧

災害対策本部が設置された市役所第一庁舎では、地下に電気室が設置されており、電源・通信も含めたライフラインの早期復旧の見通しがたたなかったことに加え、周囲はがれきに囲まれ孤立していたことから、平成23（2011）年3月12日、市長が現地視察を行った上で、同年3月14日に災害対策本部をシーブラザ釜石に移転した。

市の窓口機能等が順次市庁舎に復帰し、災害対策本部は同年10月1日付けで第一庁舎へ復帰した。

震災以降、第一庁舎屋上には、非常用自家発電装置と各庁舎に防災用として可搬発電機を各1台配置した。その他に電源がなくとも暖を取れる反射式のストーブも同様に配置した。

保健福祉センターでは、平成23（2011）年3月14日から送電時に受電できるよう内部配線工事を実施したほか、東北電気保安協会による受電設備の点検及び確認作業を行い、同年3月16日館内電気が復電した。

同年3月22日から23日にかけて地下受水槽排水作業を行い、27日には地下受水槽室内の清掃を、29日には地下受水槽及び高架水槽の洗浄が完了し、同年4月2日水道送水が復旧した。

平田地区生活応援センターは、同年10月17日から旧釜石商業高校敷地内の仮設庁舎で業務を行ってきたが、平成30年度より新たに建設された平田集会所に設置された。

鵜住居地区生活応援センターは、震災以降やまぎきデイサービス敷地内の仮設事務所で業務を行っていたが、平成23（2011）年12月14日から住民票や所得証明書等の証明書発行業務を再開したほか、平成24（2012）年6月25日から釜石北高校跡地に仮設事務所を移転し、平成28年度には、新たに建設された鵜住居復興公営住宅に併設して設置された。

唐丹地区生活応援センターは、建物に対する津波被害は免れたものの敷地海側の法面が被災し崩落の危険性があることから、平成27年度より新たに建設された小白浜復興公営住宅に設置された。

消防施設等の復旧

消防本部は教育センター4階の釜石大槌地区行政事務組合事務室に移設し、釜石消防署は鈴子町北西空地にプレハブの仮設庁舎を設置するまで、小佐野出張所で業務を行った。鈴子町に消防本部及び釜石消防署の機能を有する新たな消防庁舎の建設を進め、庁舎完成に合わせ平成26（2014）年4月1日から新庁舎での業務を開始した。

また、平成28（2016）年3月に大槌消防署の新庁舎が完成し「2署体制」が具体化したことから、小佐野出張所を廃止、震災で損壊し使用不能となっていた鵜住居出張所も形式上3月末で廃止とした。鵜住居出張所の廃止にあたり住民の理解を得られるまでの間、釜石消防署から鵜住居地区生活応援センターに救急車1台を配備し救急業務を実施したが、鵜住居地区など釜石市北部地域は大槌消防署の出動範囲として出動区域の見直しを行ったことにより、同地区の救急車配備を解除した。

車両については、被災を免れた8台で運用していたが、東京消防庁や大阪市消防局、東海市消防

本部、JA共済等からの支援を受けるとともに、国の災害復旧事業を活用して25台を整備した。さらに、緊急消防援助隊として派遣されていた大阪府隊の被災地引き揚げに際して、大阪市内で車両更新により現役を退く予定であった消防関係車両の移譲があり、また、大阪府内の各市町村消防関係機関から消防資機材の提供や寄贈を多く受けた。

平成28（2016）年4月1日、大阪の個人から寄贈された水難救助車1台が配備され、全国でも珍しい特殊装備車両は、災害派遣活動全般での運用も可能で、同本部の防災機能の向上につながった。

消防団の施設設備については、各地区の復興事業に合わせて消防屯所を新築するとともに、消防団車両を適時に配備し、万全な消防団活動を保つための復旧を図った。

釜石市民文化会館の復旧

中心市街地に立地していた元の敷地については早い復旧が望まれる住宅用の用地として活用することとし、新施設は中番庫に進出する大型物販店と連携して旧市街ににぎわいをもたらす核施設として活用することとした。

関係機関施設の復旧

釜石市青葉ビルは市と姉妹都市のディーニュ・レ・バン市との縁で世界的な化粧品ブランド「ロクシタン」グループ（本社フランス）から支援をいただき、1階市民交流スペースのリニューアル事業を実施し、平成24（2012）年4月25日、開所式が行われた。

釜石・大槌地域産業育成センターは被災事業者の支援再開のため、いち早く市役所内に仮設事務所を設置し、被災状況の把握と取りまとめを行ったほか、被災事業者の立場に立った有効な支援施策の活用を進めた。津波により被災した施設は、国の復興交付金を活用し、平成25（2013）年3月末に災害復旧工事が完了した。

4 教訓

- 大規模災害における被災した公共施設の復旧は、原則的に機能を含め原形復旧とするが、将来的な有効性を勘案しながら地域住民との合意形成の上に、復旧の必要性の可否について判断する必要がある。
- 消防活動など緊急を要する場合、他行政機関からの資機材の移譲や提供は即効性のある効果的な手法であり、緊急時における公的資機材の移譲に関する行政手続きを確認しておく必要がある。
- 復旧させる公共施設を核として、地域の未来にも資する持続可能性の高い復興を実現することも十分に可能であり、単純な復旧に走らずに、地域や専門家とのしっかりとした議論をふまえた上で活用を考えることが重要である。
- 被災した際、災害対応をできることはもちろんであるが、非常時に備え電源・物資関係は最上階に設置、保管が必要である。
- 本部機能が移動した時は、本部機能の移動に伴い全職員が移動するのではなく、ある程度の職員を残さなければ、余震などの際、状況把握も含めて対応に支障をきたす。
- 断水により、水のありがたさを痛感したため、飲用の水はもちろん、トイレ用水など飲用以外の貯水も必要である。

トピックス

釜石市の復興の特徴

釜石市の復興の特徴は、地域の特色を生かした復興を市が主体的に進めたことにある。そこには行政だけではなく、様々な専門家たちとの協働による知恵やアイデアが集まり、住民の意向を聞き取るワークショップなども何度も行われてきた。

地区の特色を生かした復興まちづくりへの挑戦

釜石の復興は地域ごとに特色があり、土木と建築の協力など他の被災地とは異なった復興手法が採用されている。釜石市における復興の考え方は、以下の三つに要約できる。

○中央政府の方針や県からの指示を硬直的に受け止めるのではなく、その背景にある論理を理解しつつ、長期的に意味を持つ合理的な判断を尊重できるよう、自ら情報を集め、自ら判断する。

○市内一律の画一的復興ではなく、地理的特徴、地区の歴史、住民意向など各地域の特性を取り入れた復興方針を創出する。

○科学的、創造的、建設的な復興を実現するために、専門家と協働するとともに地域住民とも密接なコミュニケーションを展開して、丁寧な合意形成を構築する。

専門家を交えた計画検討

官営製鉄所など早くから外部との技術的交流を行った歴史を持つ釜石市は、復興においても外部の人材を的確に活用している。発災直後に市内に立ち上げられた復興プロジェクトチームが事務局となって、復興ディレクター制を立ち上げたのがその嚆矢である。

市民ワークショップで提案された緑のマウンド、斜面を生かした学校、コミュニティに配慮した復興公営住宅などのアイデアが、伊東豊雄建築設計事務所、東北大学、工学院大学の有志

のメンバーと土木コンサルタント、市プロジェクトチームによって、平成23(2011)年後半から平成24(2012)年始めの短い期間に集中的に議論された。鵜住居の学校移転の問題ではそれぞれの敷地におけるメリット・デメリットなどが検討され、住民との協議に資料として提供されている。初期の市民ワークショップなどで出された大まかな方向性を、事業化を通じて現実化するためには、こうした多分野の技術者間による真摯なすり合わせが不可欠であった。



復興プロジェクト会議

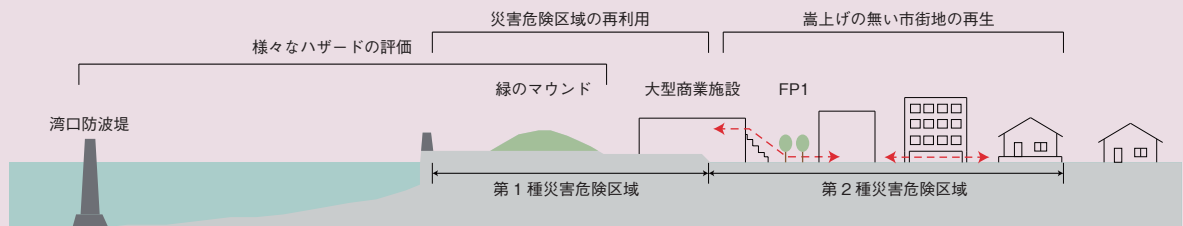


図2 多重防御で嵩上げの無い安全で回遊できる街の復興（東部地区）

資料：『釜石復興の軌跡』（釜石市、令和元（2019）年）

嵩上げを行わずに、安全で迅速な復興を目指したこの地区におけるポイントは以下の5点にまとめられる。

- ①災害危険区域などの設定の基礎となる津波シミュレーションを柔軟に解釈し、新たに整備されるL1防潮堤のみならず、湾口防波堤、緑のマウンドなどハザードを防災評価に取り入れ、想定浸水高の軽減に努める。
- ②山に逃げる避難路を整備するとともに、それらを通り抜け動線などと有機的に連携させる。防浪機能を考慮した空地の改変を行うなど、街中の防災力を向上させる。
- ③1階部分を居住に供しない、基礎を所定の高さ以上に上げる、といった建築側の対応で居住を可能にする段階的な災害危険区域の設定を行う。これにより1階部分を商業用途や倉庫とした公営住宅の建設や、住みながらの復興に道を開く。
- ④新制度である津波拠点事業を活用し、中心部に復興公営住宅を集積するとともに、大型商業施設から人の流れを街中に誘導する公共空間施設群を整備する。
- ⑤主要な復興公営住宅のいくつかは見守りのしやすいリビングアクセス型を採用し、コンパクトでありながら安心して安全な暮らしやすい街づくりを目標とする。



東部地区の街並み

釜石市の住宅再建

安心な住まいづくり

平成7（1995）年に発生した阪神・淡路大震災からの復興では、画一的で大規模な高層集合住宅が数多く建設された。住み慣れた人や環境から離れた上に、周囲との関係を築きにくいそうした環境が、孤立化の遠因ともなり、孤独死に繋がったという指摘もあった。

東日本大震災からの復興過程では、阪神・淡路大震災の反省を受けて、コミュニティのまとまりをできるだけ重視した応急仮設住宅や復興公営住宅への住み替えが図られている。その一方、高齢化の進んだ地域であることもあって、応急仮設住宅や復興公営住宅の入居者が、コミュニティから切り離され、阪神・淡路大震災と同様の問題を招くことが懸念された。そこで、釜石市では、早期の市民参加型ワークショップ開催や、復興公営住宅ガイドライン設定、プロポーザルによる優れた提案の募集、などの手段を通じて、早期の住宅供給とコミュニティに配慮した住環境の整備の両者を目指していくこととした。

自力再建と住民意向

恒久住宅の確保は、大きく「自力再建」と「復興公営住宅」の2つの方法が存在する。釜石市では、1,445区画の自力再建用地と1,316戸の復興公営住宅が建設されており、他の自治体よりも復興公営住宅の割合が高い。これは、もともと借家に住んでいた被災者も一定数いたこと、中心市街地での復興公営住宅建設を通じて、高齢化に対応したコンパクトな都市居住誘導への呼び水にしようとしたことの結果でもある。一方、沿岸部の漁業集落においては、震災以前からのコミュニティに配慮しながら集落ごとに住環境の整備が進められた。

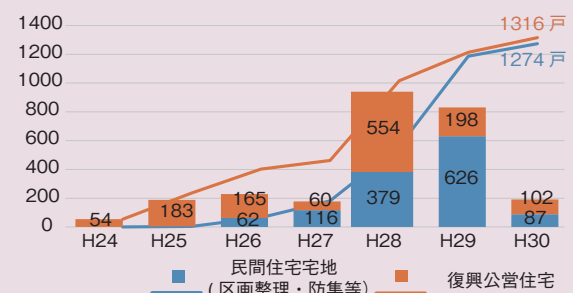


図3 住宅再建進捗状況

資料：『釜石復興の軌跡』（釜石市、令和元（2019）年）

トピックス

釜石市の公営住宅の特徴

市では復興事業の展開に際して、将来的にコンパクトな都心居住が実現可能となることを目指した。そのため、中心市街地に復興公営住宅が多く建設され、復興住宅全体における復興公営住宅の割合が高くなっていることが特徴として挙げられる。

住みよい街を目指して

市では、企業による土地の提供などを受けて、平成25(2013)年3月に西部地区の上中島Ⅰ期復興住宅を完成させた。復興初期でありながら、官民連携によって、まとまった量の復興公営住宅が供給できた事例である。

一方で、東部地区で、「かまいし未来のまちプロジェクト」などの事業を通じて、コミュニティに配慮した住環境の実現が図られている。そのいくつかで取り入れられているリビングアクセス型住宅は、日常を過ごす場であるリビングがコモンスペースに面することで、その人が「いる」ことを周囲の人が認識することを目指したもので、街の中心街に立地する大町復興住宅1号、天神復興住宅、只越1号復興住宅の3棟などで採用されている。また、地域とのつながり

や避難路との連携から、1階に通り庭が設けられていることも特徴である。いずれも復興公営住宅の計画の際には、丁寧に設計者と住民のワークショップが行われている。

リアス海岸が広がる沿岸部の漁業集落では、戸建てタイプの復興公営住宅群が計画された。これも建築家チームが住民ワークショップを重ねながら実現させている。箱崎白浜復興住宅、大石復興住宅は、瓦を載せた屋根にハイサイドライトを設け、天井の高い居間へ光が注がれるようなデザインとなっている。一方、尾崎白浜や唐丹片岸の復興公営住宅は、より自力再建者住宅とのバランスを考えて、ローコストながらも周辺の建物に配慮した柔軟な配置計画の採用によって、豊かな空間が実現されている。

官民連携を通した早期の住宅供給



上中島Ⅰ期復興公営住宅（上中島町）



上中島Ⅱ期復興公営住宅（上中島町）

復興公営住宅ガイドライン

ガイドライン6か条

1.周辺環境に配慮する

地域で育まれてきた文化・祭り・環境を大切に
にした計画を行う。

2.高齢者・障がい者に配慮する

共用部分のバリアフリー化を図る等、高齢者
が外出しやすい環境にするとともに、交流を
促す設けに配慮する。

3.孤立化の防止とコミュニティに配慮する

誰もが安全安心に生活するために、「アウェ
アネスを促す空間」づくりを基本とし、コミュ
ニティに配慮した計画とする。

4.建築としての性能に配慮する

必要な水準を満たしながら地場産材を積極的
に活用した良質な住宅ストックを実現する。

5.災害への安心・安全に配慮する

津波等の災害への安全を確保し、必要な場所
では自立型の一時避難場所としての性能を備
える。

6.住宅ストックマネジメントに配慮する

将来の公的な住宅ストックとしてのマネジメ
ントに留意して設計を行う。

プロポーザルを介した
コミュニティ配慮型公営住宅の供給

公営住宅プロポーザル



公営住宅の質を求めて

他の被災自治体同様、復興公営住宅の早期の
建設は、市の復興事業の重要な目標のひとつで
あった。その一方、単に早く建設するだけでな
く、復興後も適切な社会資本として在るべきで
あるという意識も強かった。

そこで、東北大学などの協力を得ながら、策
定したのが復興公営住宅のガイドラインである。し
かしながらガイドラインは方向性を示すにすぎな
い。これを現実化することができた要因は、市が
かねてから生活応援センター、在宅ケア、包括
医療などを横つなぎしながら復興に取り組んできた
という総合的な蓄積によるところも大きい。

このように市の復興公営住宅の整備におい
ては、長期的なマネジメントを視野に入れた、複
合的な技術採用が検討されてきた。しかし、塩害に
強く、将来的な民泊などに機能変更になっても対
応しやすい浜の復興公営住宅の瓦屋根が、平成
27(2015)年頃から、「華美な印象を与える」とい
う批判を受け、その仕様を切り下げられるなど、
短期的には節約となっても将来的な自治体のスト
ックとしては課題を遺す事象も一部で起こっている。



天神復興公営住宅（天神町）



大町復興公営住宅1号（大町）

リビングアクセス型住戸

「リビングアクセス型住戸」は1980年代、住宅供給において量から質が重視された時期に試みられた住戸の形態である。「共用廊下や玄関からリビングを通して個室へとつながる動線をもつ、または、リビングが共用廊下側に位置する住戸形態」と定義することができる。

リビングアクセス型住戸の特徴は、住戸内においても外部からそれとなく居住者の存在が了解可能なところである。日常のコミュニケーションの基礎となり、高齢者等の見守りサービスの負荷を減じる効果も期待できる。また、日常生活空間が表に向かう空間構成は、漁業集落等において被災者が震災前に居住していた縁側をもつ住宅との類似性も有しており、従前からの生活スタイルを維持する助けとなることも期待された。

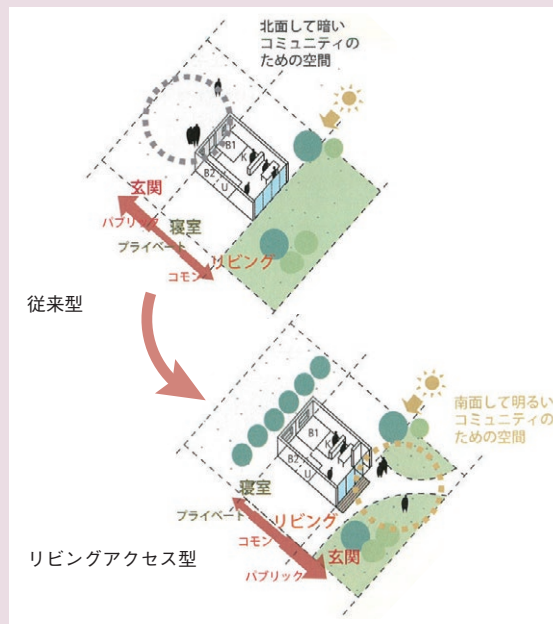


図4 リビングアクセス型住戸

リビングアクセスの具体例

天神復興公営住宅

天神復興公営住宅は、未来のまちプロジェクトの第1号としてプロポーザルにより設計者を選定された。3棟から構成されるが、通過交通の多い中央の棟は北側廊下とする一方で、両脇の2棟は、リビングアクセスをフロアごとに互い違いに設けることで、フロアごとのコミュニティ形成だけでなく、上下階でも気配が感じられるように工夫がされている。



図5 リビングアクセスの具体例1

大町復興公営住宅1号

市街地の方形敷地でそれほど面積が大きいというため、住棟間の離隔をとることが難しい状況の中で、周辺環境を悪化させずに必要な戸数を確保し、敷地内でも良質な住環境を実現することが必要とされた。リビングアクセス型住戸により共用廊下に開かれた居間をもち、中庭を囲む4棟の住棟を外側を取り巻く芸用空間「縁側」でつないだ構成となっている。

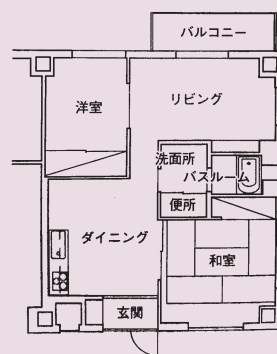


図6 リビングアクセスの具体例2

建築専門家による復興支援

復興初期の段階から、大学で教える建築家を中心に立ち上がった復興支援ネットワーク「アーキエイド」は、被災地域の人々とのコミュニケーションを展開しつつ、各浜の被災状況と復興の方策を読み解く活動に取り組んでいた。市では、学校や主要建物の復興での活用を予定していた「かまいし未来のまちプロジェクト」のテスト版として、半島部における災害公営住宅の設計とコーディネートを一括してプロポーザル選定することとし、最終審査で選定されたのが「アーキエイド」に参加した建築家の主要メンバーと地元の設計事務所による連合体であった。代表的な二つの事例を紹介する。

箱崎白浜復興公営住宅

箱崎半島の中心集落、箱崎の奥に位置する北向きの小さな集落内にある旧小学校地が敷地である。4mほどの段差で下の地盤（北側敷地、旧グラウンド）と上の地盤（南側敷地、旧校舎）に分けられる形状を生かしつつ、各住戸はそれぞれの敷地境界の線形に合わせて配置されている。

ローコストに配慮しながら内部は、瓦を載せた屋根にハイサイドライトを設けて居間に光を導いている。玄関と勝手口でボリュームを切り欠き、このたまりが棟間で向かい合わせとなるなど、住戸間のコミュニケーションの喚起も図られている。

ワークショップによる 浜の風土に対応した公営住宅の供給



復興まちづくり懇談会

尾崎白浜復興公営住宅

尾崎半島の北向きの漁港集落。敷地は北と南に擁壁を抱える旧小学校校舎跡地。敷地線に合わせながらも2棟の角度だけが少し振られている。これはすべての住戸から浜の暮らしにとって大切な海への眺めを得るとともに、微妙な角度を与えることで各戸に設けた玄関ポーチを介して、相互の見守りができるための配慮でもある。限られた土地に角度を振って、寄り添うように建つ既存集落の風景と連続するよう意識されている。

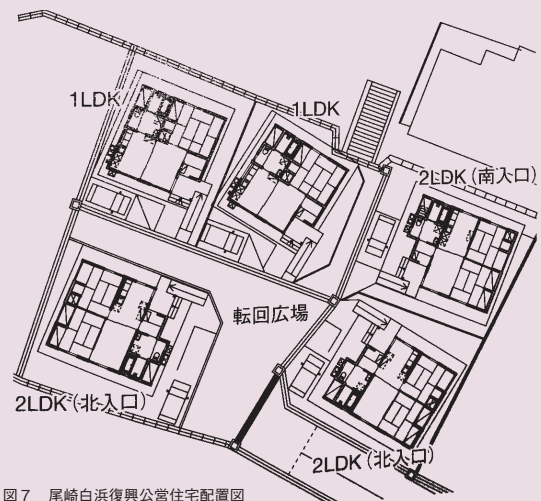


図7 尾崎白浜復興公営住宅配置図



箱崎白浜復興公営住宅（箱崎町）



大石復興公営住宅（唐丹町）

トピックス

安全な教育の場の創出

東日本大震災以前から、市ではほとんどの学校において津波災害を想定した高台や内陸への移転が完了し、防災教育も取り入れられていた。例外的に校舎が低平地にある、
鶴住居（鶴住居小学校、釜石東中学校）、唐丹（唐丹小学校）が津波の被害を受けた。
子どもたちが安心して学べる環境を持続可能な形で早期に実現するために様々な工夫が採用されている。

未来の世代へと～鶴住居・唐丹、建て直し計画の4つの特色

①教育の場における新しい統合

発災前は、それぞれ別々の校舎であったが、校地の確保や少子化、教育要求の高度化などに対応して、小中が併設する形式を取りながら地域とも連携する教育の場を構築することとした。これは、従来の教育環境から小中の連携や地域との交流など、新しい学びの可能性が様々な形で拓かれていくことを意味している。

②建築と土木の統合

県は土地利用のガイドラインで、学校などの重要な公共施設の再建に当たり、レベル2クラスの津波でも浸水しない場所とすることを定めていた。そこで既存のまちとの連携と早期事業完了を目指しながら、この条件を満たすために、どのような計画でも建てられる平坦な地盤を事前に確保した後に建物を建てる、土木主体の従来型の手法ではなく、土木と建築の設計を一体的に扱い、合理的かつ経済的な実現方法を探ることとした。

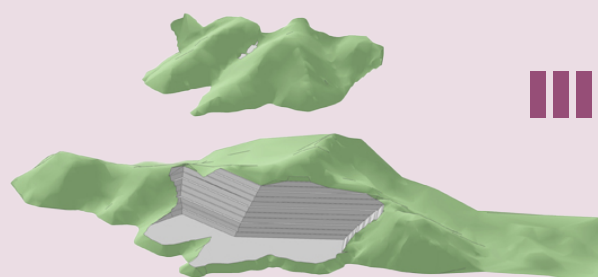
③まちづくりと学校づくりの統合

学校を新しく復興するまちのどこに再生するのは極めて重要な課題である。市では、まちづくりと連動させながら、安全でかつまちにも連関が図れる場所の選定、それらが地域の理解を得られるような丁寧な合意形成が目指された。この実現には子どもたち・学校・地域が一体になって避難を成し遂げた経験が生きている。

④プロポーザルによる優れた専門家の調達

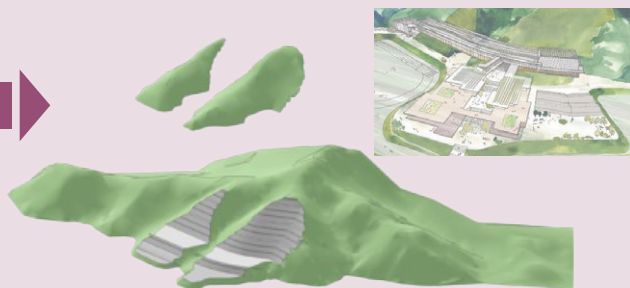
上述の困難な3つの統合を少ない時間、限られた予算の中で実現するには優秀な専門家の参画が不可欠である。釜石市では、「かまいし未来のまちプロジェクト」を立ち上げて、復興ディレクターをはじめとする専門家がプロセスに関わることで、こうした困難な要求の達成が図られた。

標準的な建築計画に対応した切土想定図（土木先行）



切土想定量 560,000m³ （完了に5年想定）

切土量を最低化する建築提案に対応した切土想定図（建築先行）



切土想定量 136,000m³ （完了に1年半想定）

図8 山の掘削量を最小化

4 校の事例



鵜住居小学校・釜石東中学校

鵜住居小学校・釜石東中学校は、復興する街のシンボルとして、土地区画整理の完了に先駆けて着工され、平成29(2017)年4月の開校が目標された。設計プロポーザルでは、早期の学校再建を可能とするために、山の掘削量を最小化した案が選ばれた。この案では、沢を挟んで渡す橋のような構造体の中学校舎により、想定掘削土量を当初の約5分の1にまで削減するなど、土木と建築の統合が徹底されていた。

完成した校舎は、海に面した体育館の壁がガラス面となっており、灯をつけると安全を守る灯台のように街のどこからでも見えるようになっている。街からはここに安全にアクセスできるように大階段が設けられ、緊急時の地域の避難場所となる防災拠点として機能することも想定されている。



釜石鵜住居復興スタジアム

令和元(2019)年のラグビーワールドカップ2019™の日本開催にあたって、本選会場の一つとして選定された釜石鵜住居復興スタジアム。この敷地は鵜住居小学校、釜石東中学校がかつてあった場所であり、そうした記憶の継承や大災害時における迅速な避難誘導なども設計デザインに盛り込まれている。



唐丹小学校・唐丹中学校

唐丹地区の中心的集落である小白浜では、隣接する唐丹町片岸地区で被災した小学校を唐丹中学校敷地内に移転し、唐丹小学校・唐丹中学校として一体的に建設することになった。

ここでも掘削土量を少なくし、早期の建設を可能とするため、木造の分棟が採用された。当初の計画では、各棟はかすかに円弧を描く形状で、RCを構造体とする1階部分で土圧を受けながら、2階を木造とする計画であったが、工事単価の上昇を見越して行った調整を通して、階段状に造成された地面の上に矩形平面の木造校舎を分散させる形式に変更されている。

各棟の高さは土木擁壁と一致するようになり、土木と建築が一体となった学びの環境が作られている。また、外部空間それぞれを街並みに合わせた同色の壁が取り囲むなど、内部と外部との連動が意図されている。地域の既存植生の復元・周辺植生環境との調和に配慮したランドスケープが計画され、小白浜の町並みに溶け込み地域の中心施設となることが目指されていた。この校舎は、「2018年度グッドデザイン賞」において特別賞を受賞している。

トピックス

地区の事例

市民の声が生かされた鶴住居地区の学校再建

(震災誌編さん委員会 小野田泰明委員の証言より)

鶴住居地区に來襲した10mを超える高さの津波は、鶴住居川河口の低平地に広がる市街地を飲み込み、釜石市の中でも甚大な被害を引き起こした。この地域の子どもたちが通う鶴住居小学校と釜石東中学校は、鶴住居川の河口近く、長内川が合流する右岸の低平地に隣あって建っていた。津波防災的には厳しい立地だったが、大変な状況の中、子どもたちは日ごろの防災教育の成果を生かして、先生方や地域の力を借りながら災害を乗り越えた。しかしながら、海岸線に近いこの敷地を学校用地として再利用することが、適切で無いことは明らかだった。

一方で、必要となるグラウンドを含むまとまった敷地を、津波への安全を担保しつつ確保することは難しいことであった。発災直後、国の防災会議によって、レベル1津波（想定周期20年から100年）、レベル2津波（想定周期400年から1000年、東日本大震災における津波と同等クラス）という仕分けがされ、県による想定浸水シミュレーションも始まっていたが、発災から間もないこともあって、どのレベルで安全を確保するかについては様々な意見が錯綜していた。

第2回鶴住居地区校舎建設検討委員会が、平成24（2012）年2月8日（水）、被災を免れた鶴住居日向・新川原集会所で開催された。第1回は前年の12月26日、東部地区での開催だったので地元での初めての委員会であった。発災から11ヶ月が経過したとはいえ、まだ状況の安定しない難しい時期に行われたこの会議には、学校や教育委員会の関係者、PTAの関係者、地域の代表、市の復興担当、有識者などが参加した。

海岸線から約4.5km進んだ場所に仮設校舎が建設されていたこと、近傍に鶴住居で被害を受けた人たちのための比較的大きな仮設住宅団地があったことなどから、当初は仮設校舎のある内陸の敷地を本校舎の敷地とする意見が優勢であった。恐ろしい津波の危険性が少しでもある所では、子どもたちを育てたくない。これは、当時の感覚からすると真つ当な判断であった。しかしながら、仮設住宅などが撤去された後、内陸に残されることになる学校へのアクセ

スをどう確保するのか、学校を内陸に決めた時点で現地での復興に対する疑念が生まれて戻ってくる人が減るのではないかという課題もあった。

そうした指摘に、津波で家族を失った参加者から厳しい意見が投げかけられ、議論が硬直状態に陥りそうになった時に、それまで黙っておられた地域の長老のRさんが、ゆっくりと口を開かれた。「安全を確保した上で我々は海側で進める復興する場所に戻る。これは地域でずっと暮らしてきた私たちの責任でもある。その時に、子どもたちは海から離れた森の中で学校生活を送ることになるんだろう？森の中への学校の建設は、津波の反省でもあるし安全だとは思いますが、まちと離れた森の中で子どもたちが学校生活を送るということについては、これはまた別なリスクがあるのではないか？例えば迷子になったり、さらわれたりとか。大切な人を亡くしたみんなの気持ちは痛いほどよくわかるけど、長い時間のことやその他の問題など、もう少し大きく考えてもいいんじゃないか？」ということ静かに、しかしながら確信を持って語られるRさんの言葉に、集会所に居るすべての人が、立場を超えて耳を傾けた。

そこから、会の空気は一変する。まちづくりと一体で学校づくりを考えるには、どのようなことを解決しなければならないのか、また、津波に対する安全を確保しながら復興する街に近い所に学校を再生することが現在の技術で可能なのかなど、すべての参加者が、思う所を積極的に開陳し、学校や地域の将来が真剣に議論された。

専門家からの「土木と建築と都市計画が一緒になって進めれば安全な地盤を確保することは不可能ではありません。ただ、やり方は色々工夫しなければなりませんし、地域の協力も不可欠です。」という発言を受けて、Rさんが「何事にもリスクはある。我々は、あの津波を乗り越えたのだから、そうした困難も乗り越えられるんじゃないか。」と会を閉めて頂いた。他の自治体ではなかなか起こり得なかった、地域・学校・行政・専門家が一体となって取り組む建築・土木・都市計画を統合した新しい教育の場づくりが、こうして始まった。

コラム | 震災誌編さん委員会 | 小野田泰明委員

東日本大震災からの復興における 釜石の位置づけ

震災からの復興では、復興計画を作り実行する主体が、主に市町村と設定されたために、復興は市町村ごとの状況が反映されたものとなった。

こうした個別的要因に、広範で複雑な災害という要因が重なって、全体像はわかり難いものになっている。ここでは、放射能被害のために状況が異なる福島県を除いた、岩手県、宮城県の津波被災自治体を比較した資料(文1、文2)から、被災自治体釜石市の復興への対応状況を相対的に見てみたいと思う。

1) 全体の状況

岩手県、宮城県に限っても、津波被害を受けた自治体は、人口100万人を超える仙台市から約3,000人の田野畑村まで大きな開きがある。住環境復興事業で整備された災害公営住宅戸数と防災集団移転や区画整理で出来た住区画数の合算である復興住単位の総計を見ると最大の石巻市(7,082戸分)と洋野町(18戸分)の差は390倍。防災集団移転事業、漁業集落防災機能強化事業、区画整理事業、津波拠点事業、災害公営住宅事業からなる住環境整備復興交付金の平成23(2011)年から平成30(2018)年までの総額では、石巻市(2,552.3億円)と洋野町(6.7億円)の差は420倍である。

復興のピークを包含する平成30年度までの住環境に関わる復興交付金の総額を並べたのが(図9)である。宮城県の石巻市、気仙沼市、仙台市、岩手県の陸前高田市が1,000億円を超えて突出しており、これらの自治体の被害が極めて大きく、被災者の住まいを復興するために多くの資金が投入されたことがわかる。釜石市は、岩手県山田町・大槌町や宮城県女川町・東松島市などとともに、それに続く800億ほどのグループに属し、最大では無いものの極めて大きな被害を受けた自治体であると言える。

2) 復興型類型

次に統計的な手法を用いてそれら被災・復

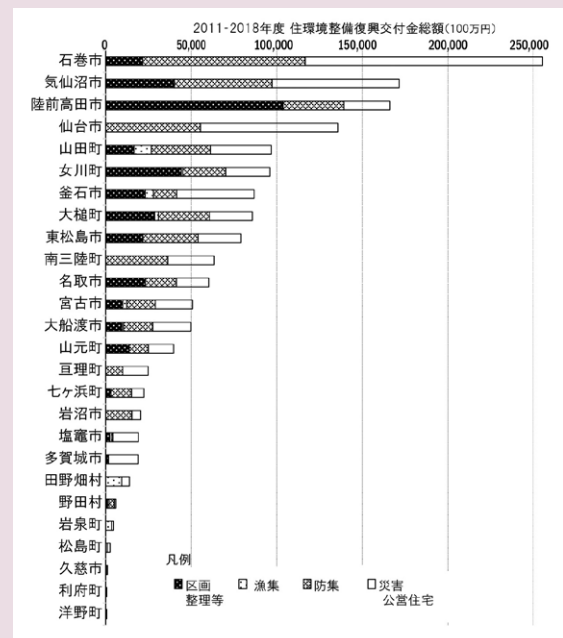


図9 被災自治体の住環境復興助成金比較

興の類型を見ることにする。用いた指標は、住宅被害の大きさを示す「全・半壊戸数」、災害が住宅ストックに与えたインパクトを示す「全・半壊率」、復興資金の総額を示す「住環境整備交付金総額」、都市計画事業や防災集団移転事業といった面整備が住環境事業全体に占める割合を示す「面整備事業費率」、自治体が直接行った復興事業がその自治体の住宅復興全体に占める割合を見た「全・半壊棟数に占める復興住単比率」の5つである。これらで類型化すると次の7つの類型に分けられる(図10)。

①小規模復興事業型、②災害公営事業型、③中規模復興事業型、④複合復興事業型、⑤広域面整備事業型、⑥大規模復興事業型、⑦大都市型。

巨大な復興事業が展開された石巻市、大都市で民間の力を使った自力再建が多く見られる仙台市を除くと、陸前高田市や大槌町、女川町など、報道でよく紹介される広範に嵩上げを行う自治体は、⑤広域面整備事業として分類されている。釜石市は、その次に大きな被害を受けた自治体に属しており、山田町、気仙沼市、南三陸町と同じ④複合復興事業型に分類されている。これらは、区画整理、防災集団移転、災害公営住宅と複数の復興事業を同程度組合わせて復興を行っていることが特徴で、釜石市の復興の難しさがわかる。

3) 自治体の復興組織類型

それでは各自治体は、どのような組織を作ったのか。復興がピークであった平成25(2013)年当時の組織図を基に分類すると、既存の組織にほとんど手を入れないA既存組織保持・特務室設置型、組織全体に横ぐしを指す特務課を組織として

設けるB既存組織保持・管理課調整型、復興に関係する独立性の強い課を複数新設するC複数担当課挿入型、ソフトとハードを一元化して大きな局を構成したD包括的統合局新設型、ソフトとハードを分けて二つの局を作ったE政策・建設二部局並置型の5つに分類できることがわかった(図11)。発災前から港湾事業などを取り扱い、それなりの専門スタッフを抱えていた宮古市、気仙沼市は、大きな復興事業規模でありながら既存組織を活用する組織型(B型)を採用している。その逆に、そうした経験が少なく多くの派遣職員を受け入れた山元町、南三陸町では、各事業を並行して実施しやすいC型が採用されている。復興が軽微な自治体は当然のことながらほとんど組織を変えていないが(A型)、大量の復興事業を担う自治体はE型を採用する傾向が強くなっている。

そうした中であって釜石市は、ソフトとハードを繋いで、一体的に問題を解こうとしたD型に挑戦している自治体に属していることがわかる。

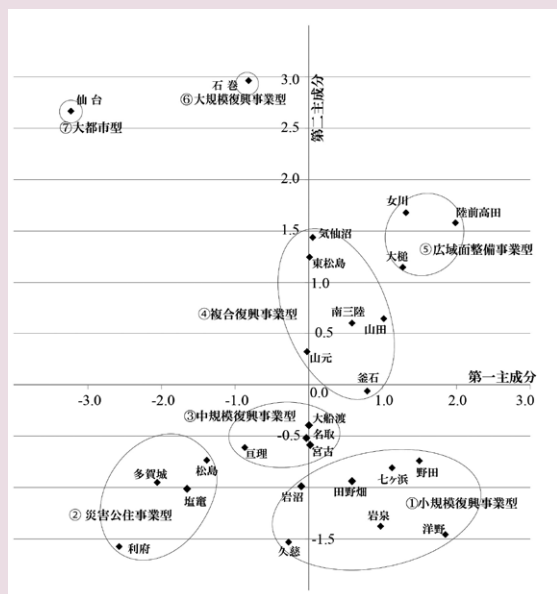


図10 被災自治体の復興型

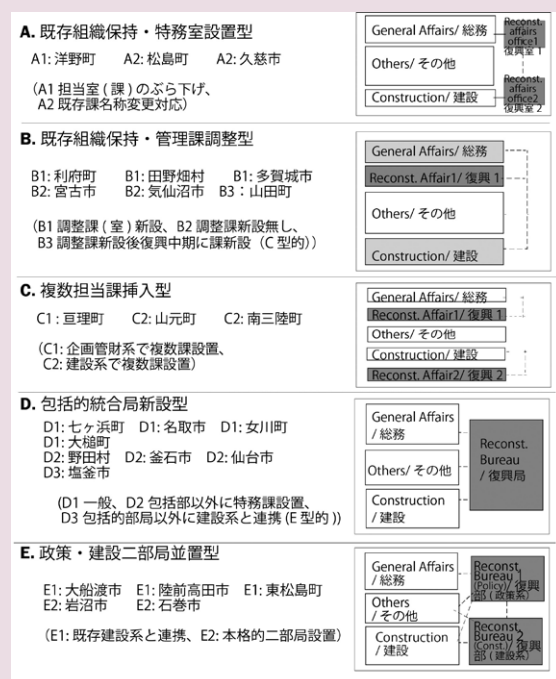


図11 被災自治体の復興組織類型

4) 復興作業の全体像

これら自治体を住環境復興事業が発災前の財政規模に与えるインパクトを縦軸に、住環境復興関係部署における派遣職員の割合を横軸に整理したのが、(図12)である。先の⑤広域面整備事業型に属する女川町、大槌町、陸前高田市が、自治体規模に比して大規模な復興に向き合っただけでなく、派遣職員の割合も高く、過酷な復興作業であったことが見て取れる。これらは復興組織型も統合を図るD型やE型で、全庁を挙げた復興であったことがうかがえる。その次に厳しい復興に直面した南三陸町と山元町は、意外にも全庁的な対応を取っている組織型を組成しておらず、山田町も厳しい復興に向き合った自治体であるが、派遣職員率も低く組織対応は大きな自治体に多い型が採用されている。

釜石市は、気仙沼市とともに、その次に位置しており、難いかじ取りが要求された自治体であることがこの図からもうかがえる。

参考文献：

文1：小野田泰明・佃悠・鈴木さち（2022）、復興を実装する、鹿島出版会

文2：小野田泰明・関根光樹・悠悠（2021）、大災害からの住環境復興事業と計画
 実装自治体の負荷そして組織体制—東日本大震災における宮城県と岩手県被災自治
 体の復興事業を対象として、日本建築学会計画系論文集、86（781）、pp.849-858

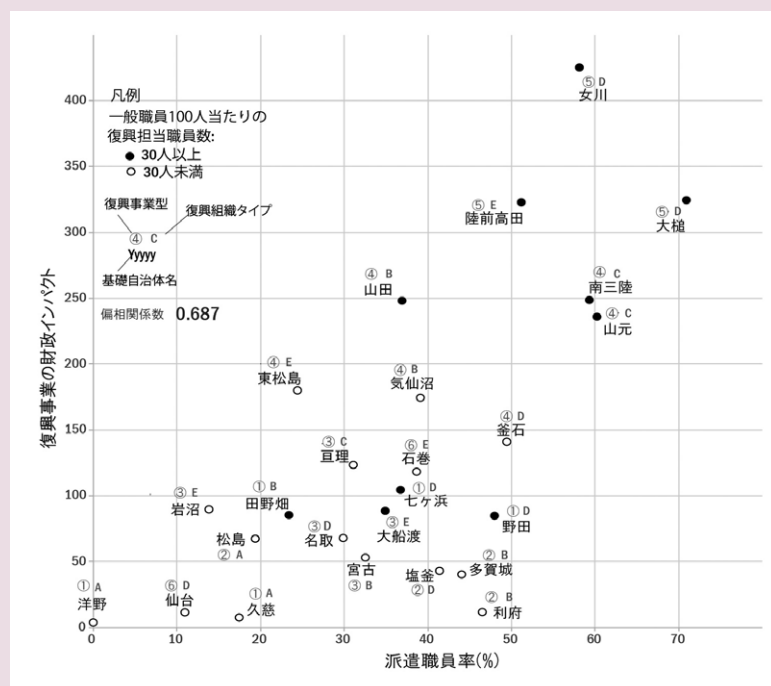


図12 派遣職員割合と復興のインパクトによる整理



江戸時代末期、大島高任による洋式高炉での出銑に成功した釜石の地は、橋野鉄鉱山が世界遺産「明治日本の産業革命遺産」の構成資産に認定されるなど、「鉄のまち」として日本のものづくりの礎を築いてきた。釜石の産業は、過去の度重なる津波からの復興や、太平洋戦争終戦間際の2度にわたる艦砲射撃からの復興を経験し、逆境に立ち向かう強さを備えている。また、平成31（2019）年に開通した「復興道路・復興支援道路」こと三陸沿岸道路および東北横断自動車道釜石秋田線は「命の道」であり「未来への希望の道」である。この道が早期着工に至った背景には、多くの尊い命の犠牲があったことを決して忘れてはならない。

第6部 なりわい

釜石まつり「曳船」



識者からのメッセージ

被災地におけるなりわいの重要性

釜石ならではの進取の精神

「いきがい」が実感できるなりわいの展開、発信

東日本大震災からの復旧・復興過程において急ぐべきはなりわいの再建であることが多くの関係者から指摘されてきた。震災では、道路、港湾などなりわいを支える社会基盤が甚大な被害を被った。例えば、水産業では、津波で損壊、流失した漁船の入手、漁港に漂流、堆積したがれき等の撤去、出荷に不可欠な仮設の製氷施設を設置するところから始まっている。こうしたなりわいの基盤整備には一定の時間を要するが、この間にも人々は心理的および経済的な支えを必要としていた。

心理的な支えとして虎舞、鹿踊、神楽など集落や地区の郷土芸能が継続して開催された。経済的な支えとしては、緊急雇用創出事業によりがれきの撤去、分別作業、仮設住宅の見守り（支援連絡員）などが実施され、商店や水産加工場などを失った事業者にはグループ補助金が適用された。震災で職を失った人々へ経済的な糧が途切れないようにする配慮の重みがうかがわれる。被災者を積極的に雇用し、応急仮設住宅の見守りやコミュニティ形成支援の人材に充てることができた背景には地元NPOが存在、活躍したことも見逃せない。こうした雇用（労働）により生活支援を行う手法は、キャッシュ・フォー・ワーク（CFW）と呼ばれ、途上国などで用いられてきた人道支援であるが、東日本大震災の被災地でも試みられ、注目を集めた。雇用全体からすると、必ずしも多くなかったかもしれないが、こう

した取組みは今後のわが国における災害からの復旧・復興への参考事例になると考えられる。

釜石の特徴として復旧・復興過程において若者などの新しい外部からの人材を積極的に取り込む施策が展開された。オープンシティ戦略におけるローカルベンチャーコミュニティ事業や地域コーディネーター制度「釜援隊」の創出などである。これらは国の地域おこし協力隊や復興支援員制度を活用し、釜石流にカスタマイズしたといえよう。市外からこれらに参加した若者の多くが釜石に定着し始めている。また、平田地区に岩手大学釜石キャンパスを誘致し、水産コース（食料生産環境学科水産システム学コース）が設置されている。この釜石キャンパスで研究養殖されたサクラマス（釜石はまゆりサクラマス）が水揚げされ、釜石における新しい養殖漁業の可能性が広がるとともに、水産コースで学んだ学生が釜石市内の事業所へ就職するなどの成果が生まれ始めている。これらの成果が表れた背景には、ふるさと納税の活用や企業見学会、就職説明会の開催などがある。企業誘致やポートセールスにおいては、市役所職員の地道な活動が実を結んだ。釜石は製鉄所の立地等により全国から人口が転出入し、地域コミュニティの中核となった人材が散見される。こうした素地が「とにかくやってみよう」という進取の気性につながったのかもしれない。

釜石市では、前述のグループ補助金などを

活用してプレハブ建築の仮設店舗（仮設商店街）が市内複数箇所につくられた。従前も飲食店割合の高いまちであったが、全国から集まった建設関係者や応援職員などによるいわゆる復興特需でこれらの飲食店は潤ったと考えられる。関連して宿泊施設も開業が相次ぎ、岩手県沿岸ではもっとも客室数の多いまちとなった。幸い、飲食店の多くは仮設店舗から本設へ移行できたようであるものの、飲食店以外の店舗では仮設店舗解体、撤去とともに閉店、廃業になった事例も少なくない。東部地区には大型商業施設が建設されたものの、テナントの入れ替わりが目につく。

こうした商工業の停滞、不振は被災地のみならず、全国の地方都市で顕在化している現象である。災害は10年、20年分と時計の針を一気に進めると言われるが、人口減少、少子高齢化、地域経済の疲弊が短期間に加速しつ

つあるようにうかがえる。このような状況において釜石ではオープンシティ戦略等で市外から集まってきた新しい人材の活躍に希望を見出すことができる。ただし、新しい人材が集まり、活躍する仕事（なりわい）は、「1円でも多くの収入を得る」ものではなく、「いきがい（やりがい）」が伴う点であることに留意したい。この点を見失って公益的な事業においてより多くの収益を求める方向になると、新しい人材が離れ、事業自体が崩れかねない。

全体からすると量的にはわずかかもしれないが、現在進行形の復興において仕事の価値、やりがいを感じる人が広がっていくことは、今後の被災地や全国の地方都市への道標にもなりえよう。

岩手大学地域防災研究センター教授
同大学院総合科学研究科地域創生専攻教授
福留 邦洋

人と防災未来センター、新潟大学、東北工業大学などを経て現職。専門は、応用地理学、復興まちづくり。阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅、新潟県中越地震の防災集団移転、東日本大震災の復興基金の調査などに従事。釜石では、「大震災かまいの伝承者」研修の企画、「防災教育の手引き」作成などに関わっている。



34 雇用の確保

1 事実・背景

雇用確保と事業再開の支援

総務省統計局が、平成21（2009）年経済センサス基礎調査の調査区別集計結果を再編し、震災による被害状況を把握するための参考資料として平成23（2011）年6月に公表した資料では、「東日本大震災で市内全事業所2,396事業所のうち、浸水範囲の事業所1,382事業所（全体の57.7%）が被害を受けた」とされた。

有効求人倍率は震災直後の平成23（2011）年4月に0.20倍と過去最低水準になり、雇用保険受給者実人数は1,448人となった（ピークは平成23（2011）年6月の1,855人）。このため、緊急的な雇用の確保と事業再開の支援が緊急・喫緊の課題となった。

2 指示

MISSION 『失業者へ雇用の場を確保せよ』

3 具体的な活動・結果

被災事業者の支援

雇用の場の確保、事業再開の支援を目的に新たに制度化された、独立行政法人中小企業基盤整備機構による「仮施設貸与制度」を活用して、仮設店舗・事務所・工場等を市内15ヶ所（233区画）に整備して、被災事業者の支援に努めた。また、新たに制度化された「中小企業等グループ補助金」に加え、県と市の独自支援策として「中小企業被災資産修繕費補助金」や「中小企業被災資産復旧事業費補助金」などを創設し、被災事業者の支援に努めた。



仮設による復興天神15商店街
(旧釜石第一中学校校庭跡地)



仮設による「呑ん兵衛横丁」の復活
(鈴子広場)



仮設による青葉公園商店街
(大只越公園)



仮設による 鵜! はまなす商店街
(鵜住居田郷地区)

雇用確保の支援

被災地での雇用の確保や第一次産業等の生業の復興には時間を要するとともに多くの被災者が避難する状況が続いたため、被災者の一時的な雇用の場の確保と生活の安定を図るため、緊急的な雇用対策として、県の緊急雇用創出事業を活用し震災で大量に発生しがれき撤去等のための雇用など、短中期の臨時的な緊急雇用創出に努めた。平成28年度までの事業件数は計120件、新規雇用の失業者数は1,192人となった。

市は平成23年度、市民を新規の従業員として雇用する企業に対して奨励金を交付する雇用安定奨励補助や、新規の従業員が必要な資格・技能の取得に要した費用を負担した市内企業に対しその費用を交付する職能訓練定着支援補助を開始し、市内求職者及び新規学卒者の地元就職の支援にも努めてきた。

震災の被災離職者及び被災地域居住の求職者をハローワーク等の紹介で雇い入れる事業者に対する国の特定求職者雇用開発助成金も交付され、県では被災3県求職者を一定の条件で雇用した場合に助成する事業復興型雇用創出助成金制度を創設した。

また、雇用のミスマッチに対応した域外からの人材確保支援、雇用促進住宅の提供や、国・県・市による職業訓練・人材育成の支援及び相談体制の充実・周知などが図られた。

その後も、継続的な労働力の確保につなげるため、子育て中の女性やシニアなど非労働者の就業意欲の醸成による潜在的な労働力の掘り起こしと併せて、市内企業に対し働きやすい労働環境・条件整備を促すことで企業と人材のマッチングを図る事業などを実施してきた。

さらに、市内の福祉部門の事業所等で働く人材を将来的に確保するため、奨学金返還額を補助する釜石市福祉人材確保型奨学金返還補助金制度が平成29年度に開始された。

また、平成27年度に策定した「オープンシティ戦略」に基づく「高校生のキャリア構築支援事業（KAMAISHIコンパス）」も、高校生の就職への意識を高めるなど、将来の釜石を担う地元人材育成に大きく寄与している。さらに、地方創生交付金や地域おこし協力隊制度を活用して関係人口を創出し、都市部から起業型人材を誘致することで地域資源を活かしたビジネス創出や社会課題の解決を目指すローカルベンチャー事業を実施し、この事業を契機に、仲見世商店街の再生や里海ツーリズム、エコプロダクトの製造、地元産品を活かした6次産業化など、多様な事業に取り組む人材の還流につながった。また、多様な主体によるまちづくりを支える半官半民の地域コーディネーター「釜援隊」が、地域の調整役として多様な主体によるまちづくりを促進し、雇用の創出も図られた。

4 教訓

震災により、多くの企業で事業を行うための工場・店舗等が流失し、一部浸水・一部損壊被害の事業者も多かった。

このため、被災の状況に応じた事業存続のための支援（応急的な復旧とその後の本格復旧）が急務となった。

併せて、多くの離職者に対応した支援と事業再開による雇用の確保が表裏一体的に必要となった。

応急復旧に即応した雇用の確保

災害による一時的・緊急的な離職者の生活の確保のため、事業所の本格的な復旧・事業再開を待たずに、がれき処理等災害の応急復旧の事業・仕事などに従事できるよう、国・県の制度を活用した雇用の創出に努める必要がある。

継続的な労働力の確保

被災した事業所の事業再開の支援による継続的な雇用の確保とともに、国・県などの各種支援制度を活用し、被災地での生活基盤の確立と職業訓練等人材育成の支援など、継続的な労働力の確保のため、国・県・市等の連携による相談体制の充実と情報の周知を図る必要がある。

将来を担う地元人材の育成と外部人材の活用

オープンシティ戦略に基づく高校生のキャリア構築支援事業や、外部人材を活用したローカルベンチャー事業、多様な主体によるまちづくりを支える地域コーディネーター・釜援隊の活動なども雇用の確保や魅力あるまちづくりに大きな効果を発揮した。

35 商工業の再建

1 事実・背景

事業再開の支援

被災事業者の調査に当たっては、市担当部署や産業支援機関（釜石商工会議所、釜石・大槌地域産業育成センター）も被災し、関係書類やデータ等が流失するなど、市内全域にわたる被害調査が困難な状況だった。このため各支援機関が連携し、現地調査や電話調査、関係者の聞き取りなどを行い、可能な範囲での被害調査を行って現状把握に努めた。

総務省統計局が、平成21（2009）年経済センサス基礎調査の調査区別集計結果を再編し、震災による被害状況を把握するための参考資料として平成23（2011）年6月に公表した資料では、「東日本大震災で市内全事業所2,396事業所のうち、約6割に相当する1,382事業所が浸水被害を受けるなど甚大な被害が発生し、雇用保険受給者実人数は1,448人（ピークは平成23（2011）年6月の1,855人）」となった。

震災により多くの企業が事業活動を行うための工場・店舗等の流失や一部浸水、一部損壊などの被害を受け、事業存続の危機的状況の中で離職者も多数発生したことから、事業再開の支援と雇用の場の確保に向けた、企業の被害度合いに対応した支援が急務となり、緊急的な雇用の確保と被災事業者の早期事業再開の支援が緊急・喫緊の課題となった。

2 指示

MISSION 『被災事業者の早期事業再開を支援せよ』

3 具体的な活動・結果

事業再開の支援

被災事業者の早期事業再開と雇用の場の確保を目的に新たに制度化された、独立行政法人中小企業基盤整備機構による「仮施設貸与制度」を活用するなどして、仮設店舗・事務所・工場等を市内15ヶ所（233区画）に整備して、被災事業者の支援に努めた。

また、市内商店街が壊滅状態となったため、同制度を活用し、復興天神15商店街（県内第1号：平成23（2011）年9月オープン）、青葉公園商店街、釜石はまゆり飲食店街、^{うの}鵜！はまなす商店街、鵜住居町軒ノ沢地区仮設企業団地、平田パーク商店街などの仮設商店街を整備し、応急仮設住宅入居者等の買い物利便向上も図った。

国・県は、被災した中小企業者等が一体となって進める施設・設備の復旧・整備を支援する補助事業として、県の認定による中小企業等グループの復興事業計画に基づき、グループに参加する事業者が行う施設復旧等の費用の4分の3（うち国2分の1、県4分の1）を補助する中小企業等グ

ループ補助金を創設し、令和3（2021）年3月末までで43グループ・250事業所を採択して事業再開を後押しした。

これにより、水産、水産加工、造船、製造業、観光、建設、商業、物流、自動車整備、印刷、商店街など、各業種や市内各地域ごと、そしてさらに広域でのグループが形成され、被災地域の復興はもとより、産業活力の復活やコミュニティの再生、雇用の維持等につながった。

県と市による独自支援策として、被災した建物・設備の修繕・復旧を対象とした中小企業被災資産修繕費補助金や中小企業被災資産復旧事業費補助金を創設し136件の事業者の事業再開を支援した。

市は、被災した店舗・事務所・工場に代えて新たに開設する店舗等の家賃等に対し補助する釜石市被災中小企業家賃等補助事業、被災した飲食店などを支援する「かまいしキッチンカープロジェクト」などの実施や、事業用建物が半壊以上の中小企業事業主等に1法人あたり10万円の見舞金の支給を行った。

地域特性を活かした産業の集積による雇用の確保・創出を目的とした岩手県産業再生特区が平成24（2012）年3月に認定されるとともに、持続可能なまちづくりと雇用の確保を目的とした釜石市商業特区が平成25（2013）年3月に認定（県内第1号）され、設備投資や雇用に係る経費について、国税・地方税の税制優遇措置を受けることが可能となった。

市では平成28年度から3年間に被災事業者の「集中復興支援期間」と位置付け、既存補助金対象外の事業者向けの中小企業再建支援補助金や、空き店舗対策事業補助金、テナント施設整備費補助金、中小企業振興資金制度の被災事業者支援枠による市独自の支援策を講じて重点的に再建を支援した。

令和3（2021）年3月末に、半壊以上の1,035事業所の調査をした結果、再建659事業所、休業・廃業は376事業所（36.3%）となった。市内15ヶ所の仮設店舗については、東部地区の5ヶ所（126区画）が平成30（2018）年3月末に供用完了、令和3（2021）年3月末までには全てが供用完了となり、仮設店舗からの再建退去事業者数は、186事業者となった。

半壊以上の1,035事業者の状況は、下記のとおりとなっている。

表1 半壊以上の事業者の状況（事業者数）

（単位：事業所）

調査年月	H25.4	H27.6	H28.6	H29.6	H30.3.31	H31.3.31	R2.3.31	R3.3.31
再建済み	406	480	524	545	568	620	647	659
休業・廃業済	94	187	306	313	322	377	375	376
再建予定		26	34	32	32	0	0	0
不明	321	171	0	0	0	0	0	0
仮設店舗営業	214	171	171	145	113	38	13	0

資料：釜石市商業観光課「事業者の再建状況について（令和元（2019）年8月31日現在）」

釜石市「復旧・復興の歩み（令和3（2021）年3月版）」



かまいしキッチンカーの集積基地「大町ほほえむスクエア」



かまいしキッチンカー（青葉ビル前）



釜石・大槌地域産業育成センター開所式
(平成25(2013)年5月11日)

4 教訓

商工業の再開・復興

震災により、多くの企業で事業を行うための工場・店舗等が流失し、一部浸水・一部損壊被害の事業者も多かった。このため、被災の状況に応じた事業存続のための支援（応急的な復旧とその後の本格復旧）が急務となった。

併せて多くの離職者に対応した支援と事業再開による雇用の確保が表裏一体的に必要となった。

大規模災害における効果的・効率的な支援制度の活用

災害時における被災事業者の早期事業再開を支援するため、国・県の連携のもと、多様な支援制度の体系化と状況に応じたより効果的・効率的な活用について、市が率先して相談窓口を開設し、被災後の混乱期においても事業者には各種支援制度を同時に説明し選択してもらうなどしながら、早期の事業再開の支援と雇用の確保に向けた事業実施を図る必要がある。

36 水産・農林業の再生

1 事実・背景

市の農林水産業、特に水産業は東日本大震災の津波により大きな被害を受け、沿岸に位置する18漁業集落のほとんどが被災した。漁場、漁港、漁船、魚市場、冷蔵庫、加工場など全てが流失した。

魚市場施設は壊滅的な被害を受け、魚市場運営者の釜石市漁業協同組合連合会は市場運営の休止を余儀なくされた。

農地・農業用施設等にも大きな被害があった。被害総額は、824ヶ所で約89億円となった。

海岸防災林など森林の流失や林道6路線も被災した。海岸防災林のうち、根浜では津波により防潮堤573mが被災し、森林が流失し林帯地盤0.96haが大きく浸食され、箱崎・佐須・本郷・荒川では津波により森林25haが流失した。市の林道施設の被害は6路線、約1億5,000万円に及んだ。釜石地方森林組合も大きな被害を受けた。



伝統製法で抜拔きされた甲子柿



かまいし軽トラ市



水揚げされた釜石はまゆりサクラマス



さんまの水揚げ

2 指示

MISSION

『水産・農林業を早期に再生せよ』

3 具体的な活動・結果

水産・農林業の復旧・復興

水産業

震災後、市は養殖及び定置漁業の早期再開に向けて、漁場堆積物除去事業により海底に堆積したがれき等を撤去し、低下した漁場機能の再生に努めた。

市内の水産加工業者の多くが甚大な被害に見舞われたが、小野食品（株）は平成23（2011）年6月に両石町の第2工場を再開し、平成28（2016）年3月には市に本社を置く岩手缶詰（株）の新工場が稼働した。水産業共同利用施設復興整備事業を活用し、現在、8社が稼働中となっている。

釜石魚市場について、市は被災直後に早期の市場機能の再開・復旧を目的に、釜石魚市場再開・復旧支援事業を実施し、平成23（2011）年8月に第2魚市場を当面の拠点とした市場運営が再開したが、平成23年度の水揚げ数量は8,211tと震災前年度の16,127tから大きく減少した。また、平成25年度にかけて釜石魚市場経営基盤復興再生事業により、市場運営に必要な水供給施設と衛生管理施設の整備等、魚市場の経営基盤の復興再生に必要な設備の導入、取得に対する補助・支援を行った。

水産庁の承認を受けて平成22年度から着手していた新魚市場整備事業を見直し、当面は第2魚市場と新浜町魚市場により市場運営を行うこと、平成26年度から魚河岸魚市場の整備を行い、平成29年度から産地市場として完全復旧することとした。魚河岸魚市場は平成29（2017）年3月に竣工し、同年5月から供用開始された。釜石魚市場を高度衛生管理型市場として適正かつ効率的に運営するため、令和元（2019）年7月に魚河岸魚市場は「優良衛生品質管理市場・漁港認定書」を取得した。



地方卸売市場釜石市魚市場新浜町売場
平成25（2013）年4月供用開始



地方卸売市場釜石市魚市場魚河岸売場
平成29（2017）年5月供用開始

漁港、養殖漁場等漁業の基盤となる施設や設備も甚大な被害を受けたため、市は、水産業の早期復旧に向けて、漁協等が実施する漁船の新造や修理、養殖施設や荷捌き施設等の整備、水産業共同利用施設で使用する機械器具等の整備に対して助成する漁業再建復旧支援事業を実施した。この事業により、これまで各漁業協同組合等に対して、共同利用漁船等復旧支援事業、水産業共同利用施設復旧支援事業、水産業経営基盤復旧支援事業、さけ・ます生産施設等復興支援事業などに補助金を交付した結果、復旧率が漁船、養殖漁場、ふ化場ともに100%となり全て復旧した。

水産流通・加工業については、平成24年度にかけて被災した漁業協同組合、水産加工協同組合等に対し、早期復旧に必要な作業保管施設、冷蔵施設等の整備、共同利用施設で使用する機械器具の取得経費に対し助成するとともに、独立行政法人中小企業基盤整備機構が整備した仮設工場に海水給排水施設を整備し、水産加工業の早期事業再開を支援した。また、釜石市漁業協同組合連合会、釜石流通団地水産加工業協同組合の運営に不可欠な施設・事務機器等の整備経費に対し助成した。

被害を受けた漁港施設については、災害復旧事業と連携して漁港機能の回復・強化を図るための整備を実施し、災害に強く、生産性の高い水産業・漁村づくりを推進した。

農林業

県は、津波により被災した農地、農業用施設（用排水路、農道など）及び農地海岸堤防の早期復旧を図るため、平成23年度に被害状況を調査した。その後、調査が終了した区域から順次、国の災害査定を受けて平成24年度中に工事を実施した。

市は、津波の被害を受けて枯れた森林の伐採・処分を行った。塩害で枯れた森林は強風などにより倒れる危険性が高いことから早急な対処が必要となった。伐採する森林は公共性の高い道路や住宅地に隣接する場所とし、伐採木の代金は作業費に充てることとした。

津波で流失した唐丹、平田地区の釜石市地域農業復興組合の水田は盛土や区画整備等を進め、平成26（2014）年春から作付けが始まった。

古くから釜石地方独特の秋の味として親しまれてきた伝統産品である甲子柿は、令和3（2021）年に地域独特の産品の名称を保護する地理的表示（GI）保護制度に登録された。

被災した林道施設は、災害復旧事業で4路線・5ヶ所（約1億1,700万円）の復旧工事を行った。

釜石地方森林組合は、事務所が津波で流失し、役職員5人が犠牲となったが、震災直後から鶴住居町の木材流通センター管理棟の2階を仮事務所とし、がれき撤去などの復旧作業を行った。その後、県内外の団体と連携した地域型復興住宅「森の貯金箱」や「釜石・大槌パークレイズ林業スクール」などに取り組むとともに、地元企業や障がい者施設と連携した木材の生産・加工・販売を一元的に行う体制の確立、木材を活用した被災者再建住宅や家具等の開発販売、森林を通じた地域の魅力発信に向けた体験プログラムの事業化などにより、平成29年度に内閣官房と農林水産省が選定する「ディスカバー農山漁村（むら）の宝」の特別賞（プロデュース賞）を受賞した。

市は総面積の約9割が森林となっているが、長期にわたる木材価格の低迷や高齢化、担い手不足などの影響により林業生産活動が停滞し、森林整備の遅れや災害防止機能など森林の持つ公益的機能が低下していた。一方では化石燃料の高騰や地球温暖化を背景に、製造業において地球環境にやさしいエネルギー源として森林バイオマスが注目されていたが、資源の安定的な確保や調達コストが課題となっていた。

こうした中で、森林整備のコスト削減と効率的・安全性を確保した施業体制の確立、建設業との連携等による林内路網の整備、木質バイオマス資源の低コストかつ安定した供給など、異業種の連携による林業の活性化、さらには地域経済の振興に向けた取組みを推進していた。その施策の1つとして、森林施業箇所の団地化及び林地残材を含む木材収集の効率化のため、ある程度の区域を結び高性能林業機械等の通行が可能な「基幹作業道」の整備を進めていた。

その結果、震災前に開通していた尾崎地区の基幹作業道が、震災時には被災を免れ、「避難道」、「集落間通行路」としても機能した。

放射性物質への対応

米については、県は、平成24年産米の安全性確認のため、国の指示に基づき市町村単位で放射性物質検査を行った。市では3地点で玄米の調査を行った結果、放射性物質は全て不検出となり、米の出荷、販売、譲渡、贈答は全て可能となった。

原木生しいたけ（露地栽培）については、国が定める一般食品の基準値を超える検体が確認され、国の原子力災害対策本部から平成24（2012）年4月に、出荷を当分の間差し控えるよう指示が出された。（出荷制限の一部解除：平成28（2016）年1月に1人、平成29（2017）年4月に1人）

野生きのこ類と原木なめこ（露地栽培）についても、国の基準を超える検体が確認され、平成24（2012）年10月に、出荷を当分の間差し控えるよう指示が出された。

放射性物質に汚染され、市内9ヶ所に一時保管していた原木しいたけの「ほだ木及びシート等」については、平成31（2019）年2月から大船渡市の焼却施設で処分を行い、令和元（2019）年5月までに処理を終えた。

4 教訓

国・県及び各漁業協同組合、農業協同組合、森林組合ほか関係団体等と、的確かつ迅速に被害状況を確認のうえ、対応について十分に検討する必要がある。

そのうえで、障害物の撤去など、基本的な水産・農林業の機能確保に向けた取組みを行い、関係団体等とも連携協力を深めながら、当面の復旧方針と将来的な本格復興に向けた計画づくりを進める必要があるが、並行して関係者の生活の確保のための緊急的な雇用対策やスピード感を持った早期の事業再開への取組みが求められる。

農林漁業者向けの相談窓口の設置や、国・県・市・NPO・他地域からの支援策の周知・活用の促進、関係団体等の取組みや連携への支援、復興シンポジウムの開催や各種PR事業なども大きな効果があったことから、ハード事業とソフト事業の効果的な連携も求められる。

37 企業の誘致・新規事業の展開

1 事実・背景

市は近代製鉄発祥の地として発展してきたが、県内陸部と比較して産業基盤が弱く、企業活動への大きな課題となってきた。

震災以前から、人口減少や少子高齢化に対応した自立的な複合産業構造の構築が望まれてきた。

被災を契機として、釜石市復興まちづくり基本計画に“逆境をバネとした地域経済の再建”を基本方針の1つに掲げ、市に脈々と息づく「ものづくり精神」の原点に立ち返りながら新しい産業の創出に努め、復興につながる取組みを進めてきた。

企業誘致の推進

震災により、操業中の誘致企業12社のうち6社が津波の被害を受けた。市担当部署も津波により被災し、パソコンや行政文書が流失した中で、時間を要しながらも、被災した企業の早期再建に向けた支援や課題であった雇用の維持、拡大に取り組んだが、津波による壊滅的な被害に加えて、当時の諸情勢の流れの中で市内での再建が実現しないケースもあり、被災した6社のうち4社が再建したものの、2社が撤退している。

釜石市スマートコミュニティ基本計画等

市では震災前から、民間企業による石炭火力発電所や風力発電所など県内でも有数の発電規模を有していたほか、環境にも配慮した再生可能エネルギーの取組みも長年続けてきた。震災はエネルギー供給の自立と安定を維持することの難しさを考えるきっかけとなり、復興まちづくり基本計画・復興整備計画・環境未来都市構想・計画に準拠し、震災で課題となったエネルギーの自立・安全・安心・安定を確保しながら、「もっと豊か・もっと便利・もっと安心なスマートシティ環境未来都市かまいし」を将来像とする「スマートコミュニティ」の実現を目指した。

県では平成23（2011）年8月「東日本大震災津波復興計画」を策定し、リーディングプロジェクトとして「三陸創造プロジェクト」を掲げた。その中で三陸から世界をリードする「国際海洋研究拠点の形成」を位置づけ、海洋再生可能エネルギー実証フィールドの整備による新たな産業創出を目指すこととした。

2 指示

MISSION

『企業誘致の推進と事業者の新事業創設や生産性向上に向けた取組みを支援せよ』

3 具体的な活動・結果

企業誘致の推進

震災以降、SMC（株）釜石工場での第4、第5工場の増設や地場企業の新增設があったほか、新たに市に進出した誘致企業5社が操業を開始している。

表2 震災以降に立地した操業中の企業

企業名	業種	立地協定
双日食料水産（株）	水産加工業	平成24（2012）年2月14日
釜石ヒカリフーズ（株）	水産加工業	平成24（2012）年3月22日
東日本エア・ウォーター物流（株） 釜石低温センター	水産加工品等の物流	平成24（2012）年12月10日
福山通運（株）	運送業	平成27（2015）年7月21日
（株）麻生	食品加工業	平成28（2016）年6月13日

現在の誘致企業数は17社（うち14社が操業中）、誘致企業の従業員数は約2,230人となっている。

市は、県を東西に横断する東北横断自動車道釜石秋田線と、三陸沿岸を南北に縦断する三陸沿岸道路の結節点にあり、さらに物流機能の向上により国際貿易拠点化が著しく進む釜石港を控えており、これらの地理的優位性を活かし、さらなる企業誘致に取り組むとともに、事業者の新事業創設や生産性向上に向けた取組みを支援することで地場産業の活性化に取り組んでいる。

震災後の企業活動では、港湾及び高速交通網の整備を契機とした物流関連企業が進出するとともに、震災による食品加工業の再編等が進み、早急な復旧を求める企業の立地と被災地支援を軸にした事業所の展開が大きな特色となった。



東日本エア・ウォーター物流 株式会社



株式会社 麻生

釜石市スマートコミュニティ基本計画等

被災を教訓としたエネルギーの確保が課題となったことから、エネルギーの自立・安全・安心・安定を確保するスマートコミュニティの実現を目指した基本計画を策定し、災害時に強いエネルギーシステムの構築やエネルギー自給率の向上を目的とした「スマートコミュニティ導入促進事業」を実施した。

事業の内容は、地域エネルギーマネジメントシステムを中心としたエネルギーネットワークの構築や再生可能エネルギーの導入などである。

この一環として、再生可能エネルギーを活用した地域経済の振興、地域産業の発展を図るため、日鉄鉱業(株)では、市内の遊休社有地を活用し、「釜石鉱山メガソーラー発電所」「釜石鉱山メガソーラー発電所第二発電所」及び「釜石中の沢メガソーラー発電所」の3ヶ所で太陽光発電事業(発電出力:各発電所合計で約5MW)を行っている。

再生可能エネルギーの導入

平成26(2014)年12月、NEDO(新エネルギー・産業技術総合開発機構)が委託する「次世代海洋エネルギー技術研究開発事業」に、東京大学や釜石・大槌地域産業育成センターを含むグループが採択されたことを受け、平成27(2015)年4月「釜石市沖」が海洋再生可能エネルギー実証フィールドとして認定された。市内事業者が主体となるコンソーシアムを形成し、波力発電システムを活用した実証事業が令和2～4年度にかけて行われた。

4 教訓

物流インフラに対応した企業立地の促進

港湾のガントリークレーンによる機能拡張や高速交通網の整備により物流機能が飛躍的に向上したことに伴い、新たな物流関係企業が進出したことなどから、主力産業である製造業に加え、地理的優位性を生かして物流関連産業もターゲットとした誘致に取り組んでいく。

被災に対応し得る企業経営の維持成長

被災により販売先を失うなど大きな打撃を受けたものの、需要が堅調な食品加工業等においては、一日も早い生産体制の復旧が急がれ、それに即応できた企業が維持成長したことや、新たな視点での事業展開により大きな成果を上げ、顧客の確保につながった例が見られたことなどから、各事業所の自助努力とともに、被災事業所に対して国・県・市や関係機関の適時・適切なきめ細やかな支援が必要となっている。

災害に強い新産業の創出

被災により長期間での経済活動が停滞する中、災害に強いインフラの整備や持続可能な社会環境を維持するためのスマートコミュニティや自然再生エネルギーの確保等を踏まえた新産業の創出が必要となっている。

38 観光の復興

1 事実・背景

観光施設の復旧・復興

震災により、市の観光・物産も大きな被害を受けた。

陸中海岸初の双胴型高速旅客船として人気を集めていた観光船「はまゆり」は、定期検査のための大槌町内の造船所から津波で流され、同町内の民宿の屋根に乗り上げた。二次災害の危険性や船体の損傷などから、平成23（2011）年5月に撤去・解体された。

大槌湾沿いの約1.5kmにわたる風光明媚な根浜海岸海水浴場は、地盤が50cmほど沈下して片岸海岸側の砂州が300mほど後退、根浜海水浴場側の砂浜は大半が消失した。レストハウスや健康福祉センター、シーサイドパーク、キャンプ場や駐車場など、根浜海岸の観光施設も全壊した。

市内の主な観光施設である「鉄の歴史館」は大きな被害はなく、釜石駅前の「シープラザ釜石」は、地下駐車場まで津波が浸水し、停電に加えてトイレや空調設備などが壊れて機能不全となった。また、震災3日後から市の災害対策本部が設置された。同じく主要な観光施設である「釜石大観音」は一部ヒビが入るなどの被害を受けた。一方、浜町地区にあった戦災資料館は被災し、多くの資料が失われた。

市内の宿泊施設も大きな被害を受け、多くの施設が休業に追い込まれた。

また、催事や祭礼の復活も課題となった。



被災した「根浜レストハウス」（鵜住居町）



大槌町の民宿の屋根に乗り上げた市の観光船はまゆり
（平成23（2011）年5月）

2 指示

MISSION

『観光・宿泊施設の復旧・復興と物産振興、
催事・祭礼の復活を実現せよ』

3 具体的な活動・結果

根浜海岸海水浴場・観光施設

砂浜が消失した根浜海岸で、県が行う砂浜再生事業の工事が完了した一部区間150mを海水浴場として開放し、震災後初となる海開きが令和元（2019）年7月に行われた。7月20日から8月12日までの24日間で4,397人が来場した。砂浜再生事業（砂浜延長450m）は令和2年度に完了した。

また、平成29年度まで根浜地区住民の高台移転を優先した復興事業の完了を機に、海に親しみ、自然の中で活動できる空間を創出し交流を推進する観光地域づくりを目指して、根浜海岸観光施設整備事業を実施した。レストハウス、シーサイドパーク、キャンプ場、駐車場、避難路などの根浜海岸観光施設は令和元（2019）年8月にオープンし、（株）かまいしDMCが指定管理を行っている。



根浜海岸観光施設

市内の主な観光施設の「鉄の歴史館」は、自衛隊通信部隊の駐留後の平成23（2011）年8月に再オープンした。市では世界遺産登録推進として、平成25（2013）年に「橋野鉄鉱山インフォメーションセンター」を建設

し、世界遺産及び橋野鉄鉱山のガイド施設として充実を図り、世界遺産登録後は現地ガイドの配置や、ガイドペン、AR/VRアプリの開発等を行い、観光客に対する案内・解説ができる態勢も整えた。橋野鉄鉱山が平成27（2015）年7月に「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の構成資産として世界遺産に登録された際には、鉄の歴史館の入館者数も大幅に増加した。

釜石市物産センター「シープラザ釜石」は、平成23（2011）年6月から1階店舗の営業を再開したが、2階部分は市の災害対策本部が設置されていた。営業を再開したのは、衣料店や飲食店など14店となり、飲食店など5店が廃業や撤退した。その後、震災後のまちづくりや施設利用の現状を踏まえて指定管理者制度を廃止し、平成24（2012）年4月から市の直営として観光交流課の事務所をシープラザ釜石内に移設した。

「釜石大観音」は、平成23（2011）年4月に営業を再開し、その後、被災したカップルを対象に一般社団法人全日本ブライダル協会の主催による「市民結婚式」の会場となり、平成28（2016）年にはNPO法人地域活性化支援センターが主催する「恋人の聖地」に認定されている。

三陸ジオパークは、青森県八戸市から宮城県気仙沼市までを対象エリアとして、三陸地域のジオパークの活動の展開を通じて、地域経済の活性化を図り、持続可能な地域社会の形成を目指していくもので、平成25（2013）年9月29日に日本ジオパーク委員会により認定された。釜石市内の主なジオサイトは、橋野高炉跡、釜石鉱山がある。

催事の復活

平成23（2011）年7月、避難所や応急仮設住宅で暮らす住民からの声が後押しとなり、魚河岸周辺での震災後初のイベントとして「夏の港まつり」が開催された。

震災以降の花火大会については、LIGHT UP NIPPONにより「追悼」と「復興を祈念する」花火が平成23（2011）年8月に打ち上げられ、その後は市の納涼花火大会として平成24（2012）年8月に再開されている。

平成24（2012）年6月には、JR釜石線では8年ぶりとなるSL銀河ドリーム号の運行が行われ、平成26（2014）年4月からはJR東日本が42年ぶりに復活させた蒸気機関車「SL銀河」の運行が釜石線の花巻-釜石間で始まった。

「釜石よいさ」も平成25（2013）年9月に3年ぶりに復活した。参加者は震災前の半分以上に縮小したが、市内の企業や学校、サークルなど17団体・800人が参加し、沿道には約3,000人が集まった。NEXT KAMAISHIが釜石よいさ実行委員会を立ち上げ実施し、以降も開催されている。



SL銀河釜石駅出発式
(平成24（2012）年6月)



釜石よいさ
(平成25（2013）年9月)

物産の振興

市内外の特産品を集めた「再生かまいし産業まつり」が平成24（2012）年11月、市内青葉通りで開催された。市内の業者が海産物や菓子、釜石ラーメンなどを販売したほか、愛知県東海市、富山県朝日町、福岡県北九州市など県内外9市町からも出店があり賑わった。

平成23（2011）年11月には、釜石ラーメンをブランド化し地域振興を図ることを目的に、市内22の飲食店が「釜石ラーメンのれんの会」を立ち上げ、その後、釜石商工会議所が釜石ラーメンマップを発行するなど、釜石ラーメンのPRに努めている。

平成25（2013）年9月には、3年ぶりに復活した「釜石まるごと味覚まつり」が新浜町の魚市場特設会場で開催された。

平成27（2015）年4月には、釜石の西の玄関口・甲子地区に道の駅「釜石仙人峠」がオープンし、県内で31番目、市内では初の道の駅となった。市の第三セクター釜石振興開発が指定管理者として運営し、旬の野菜や山菜、甲子柿、水産加工品、地酒、地域住民の手芸品なども販売するほか、飲食・休憩コーナーでは釜石ラーメンや地元の醤油を使ったソフトクリームなども味わうことができる施設としてにぎわいを見せている。

祭礼の復活

開催が危ぶまれていた平成23（2011）年の「釜石まつり」は当初予定されていた10月に、規模を縮小して開催された。平成27（2015）年4月には、唐丹町の「釜石さくら祭り」が6年ぶりに開催された。

伝統芸能や祭りは地域文化としてだけでなく、地域のコミュニティづくりの中核にもなっており、日本財団の「地域伝統芸能復興基金（まつり応援基金）」も大きな支援となった。



釜石まつり「曳舟」（浜町魚市場岸壁）

郷土芸能の復興

震災後、教育委員会は郷土芸能団体の被災状況と再開に向けたニーズの把握に努めるとともに、各種助成金の紹介、助言等を行い、被災した郷土芸能団体の衣装や用具、倉庫・山車等の施設整備に努め、各地区の虎舞や神楽、太鼓、踊りなど、各種郷土芸能団体の活動再開を支援した。また、震災により中断していた「釜石市郷土芸能祭」を平成25（2013）年から再開し、地域の伝承活動に取り組む方の発表機会を創出した。

釜石にはおおよそ50余の民俗芸能の保存団体があり、神楽、太神楽、鹿踊、虎舞など、多種多様な民俗芸能が伝承されている。

宿泊

市の宿泊施設は、震災前は18施設で、収容可能人数は1,200人であった。震災後の平成26（2014）年12月時点では14施設、収容可能人数は1,073人で、建設業者中心に宿泊を受け入れている施設もあり一般観光客が利用できない状況も続いていた。主なホテルでは、釜石ベイシティホテルが平成23（2011）年7月、ホテルサンルート釜石が平成23（2011）年12月、宝来館が平成24（2012）年1月、陸中海岸グランドホテルが平成24（2012）年11月にそれぞれ営業を再開したほか、ホテルルートイン釜石が平成26（2014）年7月、フォルクローロ三陸釜石が平成27（2015）年3月、アイルーム釜石鶴住居が平成28（2016）年10月にそれぞれ新たに開業した。

釜石地域DMO法人の設立

市は、ラグビーワールドカップ2019™の開催及び開催後を見据え、釜石市観光振興ビジョン「釜石オープン・フィールド・ミュージアム構想」を強力に展開するため、市と一体となって各団体の連携協力のもとで観光地域づくりに取り組む釜石地域DMO法人「株式会社かまいしDMC」を設立した。着地型観光の企画及び営業販売、各種データの収集分析、Web中心の観光及び地場商品情報の発信、特産品開発支援、販路開拓及び事業者とのマッチングなど、様々な事業を展開している。

観光客の推移は、震災前の平成22（2010）年には1,034,690人であったが、震災の年の平成23（2011）年は263,741人、その後は復旧・復興事業の進捗に伴って増加傾向となり、令和元（2019）年には891,678人まで回復したが、令和2（2020）年には新型コロナの影響で512,186人となった。

持続可能な観光地100選

国際認証の公式認証機関であるオランダの非営利団体グリーン・ディスティネーションが主催しているサステナブル・ツーリズム国際認証の基準を取り入れ、より良い観光地づくりに努力している地域が選ばれる、平成30（2018）年版「世界の持続可能な観光地100選」に、（株）かまいしDMCによってエントリーされた釜石市が日本ではじめて選定された。

釜石市観光振興ビジョンを策定し、持続可能な観光地への取組みを行うことが記載されていること、世界遺産登録された「橋野鉄鉱山」や三陸ジオパーク等の多くの文化財の保護や管理を行っていること、郷土芸能が数多く伝承され、団体活動を含む保護も図られていること等が評価された。

4 教訓

観光施設等の災害発生への準備・対応と計画的な復旧

観光施設等については、これまで大規模災害を想定しておらず、被災後の管理・運営に困難が生じた。こうしたことから、災害発生時の訓練の徹底や、その後の業務継続計画（BCP）の作成などに予め取り組んでおく必要がある。

また、被災した施設や自然環境の復元については、地元や市民の理解を得て関係機関の連携を深めながら復旧することが望まれ、自治体として国等への働きかけを行うとともに、整備の優先順位等については計画性ある実施に努める必要がある。

さらに、地域づくりの中心となる観光（まちづくり）核施設の整備やDMO法人による受入体制の確立などにも十分に留意する必要がある。

被災後の「住民意識の高揚」と「絆、連携・協力の強化」

被災後の早い時期からのイベント開催は、被災した住民を元気づけ、復旧・復興に取り組むまちを盛り上げることにともながり、ラグビーワールドカップ2019™の開催なども復興まちづくりのさらなる促進や未来への希望、絆づくり、全国からの支援の拡大等につながった。

姉妹都市や友好都市、職員派遣をいただいた自治体も含め、多くの自治体や教育機関、団体、民間企業などから支援をいただけたのも、これまでのつながりがあったからこそであり、今後もこうしたつながりを継続して大切にしなければならない。そして、他の自治体等で災害が発生した場合は、これまでのつながりや絆を踏まえた連携・協力により、市も可能な限りの支援・協力を行う必要がある。

また、震災で市が受けた支援等については、的確に把握・記録し、情報管理をしたうえで、こうした震災から復興までの記録・教訓を市内部だけではなく、他自治体や外部にも積極的に発信・伝承していくことが重要である。

39 釜石港の国際貿易拠点化

1 事実・背景

釜石港のあゆみ

釜石港は岩手県沿岸地区のほぼ中央に位置する天然の良港で、明治7（1874）年に官営製鐵所が建設されたのを機に、鉄鋼関連貨物の取扱いを中心に発展してきた。

市は、国や釜石港の港湾管理者となる県と協力しながら、公共ふ頭の建設や拡張整備、湾口防波堤の整備を進めてきた。

平成元（1989）年以降、トヨタ車の陸揚げ・積出し、飼料原料の輸入、石炭火力発電所の石炭輸入などが段階的に開始され、平成15（2003）年には全国でも数少ない総合静脈物流拠点港（リサイクルポート）に指定されるなど一層活発化していた。

震災前は、「鉄鋼関連貨物の取扱いを中心とする工業港湾」から「様々な貨物・コンテナを取り扱う流通港湾」への飛躍を目指し、コンテナ定期航路の開設を目指していたほか、完成自動車物流のさらなる拡大への願いが通じ、平成23（2011）年2月、公共ふ頭において、トヨタ車の新モータープールが移転拡張されていた。

東日本大震災直後の釜石港

平成23（2011）年3月11日の震災発生直後、航路啓開作業、救助救出活動、支援物資搬入、生活支援活動などのため、海上自衛隊の艦船、海上保安部の巡視船、民間所有の船が釜石港を緊急利用した。

公共ふ頭の一部に支援物資の保管施設を整備したが、潮位が高い時間帯には冠水し、十分に機能することができなかった。

平成23（2011）年3月13日夕刻の津波警報・注意報の解除を受け、翌14日早朝から海に流失、または沈んだ車、漁網などの回収を行う航路啓開が開始された。被災地への支援を第一に、釜石港、宮古港、仙台塩釜港が優先され、啓開作業が進められた。

公共ふ頭である須賀地区は、全体的に66cm沈下した。そのため潮位が高い時間帯には、一部ふ頭が冠水する状況であり、また津波により上屋が大きく損傷、荷役機械は冠水した。

2 指示

MISSION 『港湾機能を向上させよ』

3 具体的な活動・結果

釜石港の復旧整備

平成23（2011）年3月14日から航路の啓開が進められ、3月15日には-11m岸壁が使用可能となり、3月29日には-7.5m、-7.5m耐震強化岸壁も使用可能となっており、同年4月11日には、釜石港は県内の港湾では最も早く、公共ふ頭の供用再開が果たされた。

平成29（2017）年11月に、湾口防波堤の本体となる最後のケーソン1基が据え付けられ、震災前の港湾機能がほぼ回復した。さらにケーソン上部のコンクリート工事が進められ、平成30（2018）年3月に釜石港湾口防波堤の復旧事業が完了した。



釜石港湾口防波堤工事の様子
(平成27（2015）年5月)

釜石港の物流振興

震災前から力を入れてきたポートセールスについても、震災を契機として専任的な職員を配置するとともに、平成28（2016）年4月には新設した「釜石港国際コンテナ戦略アドバイザー」として港湾物流に精通した海運会社元社長に委嘱し、一層の港勢拡大を目指してコンテナ集荷やコンテナ定期航路誘致に向けた活動を強化してきた。

震災で未曾有の危機に瀕した釜石港も、復興需要に後押しされる形で復旧整備と利用が進み、今日に至っては一部の貨物を除き概ね震災前水準の利用状況を取り戻している。

平成25（2013）年の港湾取扱貨物量は、釜石製鉄所が銑鋼一貫体制に終止符を打った平成元（1989）年以降最大となる250万トン超を記録した。

コンテナ取扱量は、令和元（2019）年に釜石港が持つ県内過去最多記録を上回る9,292TEUを記録して以降は、令和2（2020）年から続くコロナ禍に伴う世界的な物流混乱の影響を受けている。

一方、利用企業数は令和元（2019）年が84社、令和2（2020）年が113社、令和3（2021）年が105社と、堅調に推移していると認められる。

震災直後から国際フィーダーコンテナ輸送国内最大手「井本商運（株）」により、国際コンテナ戦略港湾の京浜港と釜石港を週1便で結ぶ「国際フィーダーコンテナ定期航路」が開設され、同時に世界的海運会社「OOCL」が同航路を活用した輸出入サービスを開始したことで、釜石港のコンテナ取扱量は上昇に転じた。

平成28（2016）年1月からは、中国の海運大手「SITC」が苫小牧、八戸、仙台に続く東日本における4番目のサービスポートとして、釜石港での輸出入サービスを開始した。

一方で大型化が進む国際フィーダーコンテナ船、外貿コンテナ船への対応も見据え、高いコンテナ荷役能力を持つガントリークレーンの導入が望まれていた。県では平成27年度に釜石港へのガントリークレーン整備方針を固め、大阪府よりガントリークレーンの無償譲渡という復興支援を得て、平成29（2017）年9月から供用開始された。譲渡されたガントリークレーンは、平成7（1995）年の阪神・淡路大震災で被災した神戸港と大阪港を支援すべく、大阪府が堺泉北港に整備した3基中の1基で、平成28（2016）年に県からガントリークレーン譲渡の申し入れを行い、大阪府と県が無償譲渡契約を締結したものである。

ガントリークレーンが供用開始されて2ヶ月後、平成29（2017）年11月には、韓国の有力船社「NAMSUNG」により、中国、韓国と釜石港を週1便、ダイレクトで結ぶ「外貨コンテナ定期航路」が開設され、釜石港の国際貿易港化が一層進展した。

その翌年、平成30（2018）年11月には、船腹量で世界最大を誇る世界的海運会社「MSC」の輸出入サービスも開始された。

また、令和元（2019）年8月には、釜石港が「動物検疫指定港」となり、畜産品等の取扱いができるようになり、令和2（2020）年1月には公益社団法人日本港湾協会の顕彰事業「ポート・オブ・ザ・イヤー2019」を釜石港が受賞した。令和3（2021）年7月には、大船渡税関支署釜石出張所から釜石税関支署に再昇格し、貿易業務のさらなる円滑化が期待されている。



供用開始したガントリークレーン
（平成29（2017）年9月）

4 教訓

高速交通網の整備に伴い、海に開かれた港湾都市機能の拡充のためには、港湾機能の強化とともに震災により休止されている完成自動車物流の再開や、ポートセールスによるコンテナを中心とする物流の一層の拡大開拓とコンテナ定期航路の安定的な運用や、RO-RO船の定期航路開設に努めるとともに、県内各港湾の機能分担と連携によるさらなる地域の活性化を促進する必要がある。

加えて、大規模災害が発生した場合、港湾施設は災害対応に関する緊急使用が想定されるため、緊急時における港湾の利用調整について検討しておく必要がある。また、災害復旧にあたり、即時的な支援物流を円滑に行うには、港湾・道路網の活用が重要となることから、有事における耐震岸壁の整備や受入体制の確立を図る必要がある。

40 三陸沿岸道路・東北横断自動車道釜石秋田線の整備

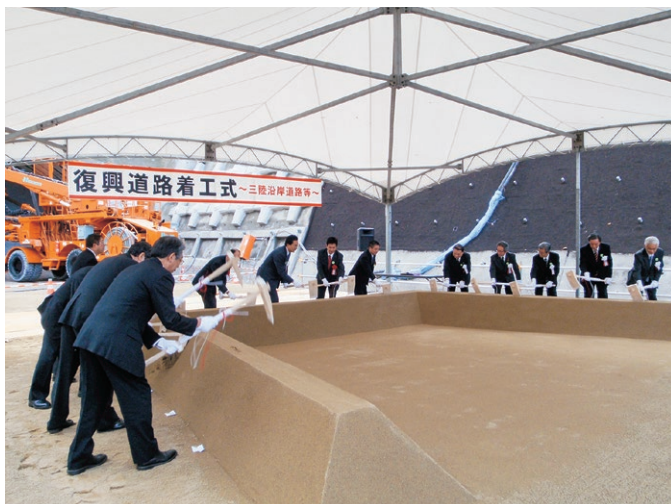
1 事実・背景

東日本大震災の被災直後、鵜住居地区と両石地区の唯一の幹線道路であった国道45号は、がれきの堆積や道路流失により通行不能となった。鵜住居小学校や釜石東中学校の児童生徒を含む多数の住民が行き場を失ったが、発災の1週間前の平成23（2011）年3月5日に開通していた三陸沿岸道路（釜石山田道路先行整備区間4.6km）を利用して市中心部へと避難することができた。

こうしたことから、災害に強い高規格道路が、まさに「命の道」として機能することが証明されるとともに、その早期全線開通が強く求められた。

秋田県と釜石市を結ぶ東北横断自動車道釜石秋田線、八戸から仙台を結ぶ三陸沿岸道路は、震災以前から一部区間が事業化され工事は始まっていたが、釜石管内としては開通済の仙人峠道路と、一部開通済で工事中の釜石山田道路（釜石JCT～山田南IC）以外は、事業化の見通しが立たない状況であった。

平成23（2011）年11月、市の悲願であった三陸沿岸道路及び東北横断自動車道釜石秋田線の未着工全区間が事業化され、国土交通省は、震災からの復興に向けたリーディングプロジェクトとして、約570km（震災時の開通済を除くと残り約410km）の高速道路を10年で全線開通させることを目標に掲げ、異例のスピードで事業をスタートした。



復興道路着工式（平成23（2011）年11月20日）
田野畑村尾肝要トンネル坑口付近



2 | 指示

MISSION

『三陸沿岸道路（復興道路）及び東北横断自動車道
釜石秋田線（復興支援道路）を早期全線開通せよ』

3 | 具体的な活動・結果

国は三陸沿岸道路・東北横断自動車道釜石秋田線を一日も早く全線開通させるため、市内に南三陸国道事務所を設置した。広域的で災害に強い道路ネットワークは、産業を支え地域経済を活性化し、災害時には避難路あるいは救援道路・緊急輸送路として地域の安全を守ることを目的に整備が促進された。

三陸沿岸道路（復興道路）の釜石JCT～山田南ICを結ぶ延長23kmの釜石山田道路は、先行整備区間の釜石両石IC～釜石北IC間（延長4.6km）が震災1週間前の平成23（2011）年3月5日に開通していた。

平成31（2019）年1月12日に大槌IC～山田南IC（延長8.0km）、平成31（2019）年3月9日に釜石JCT～釜石両石IC（延長5.6km）、令和元（2019）年6月22日に釜石北IC～大槌IC（延長4.8km）が開通し、釜石山田道路が全線開通した。

市から南に向かう吉浜釜石道路は、三陸沿岸道路のうち吉浜IC～釜石JCTを結ぶ延長14kmで、このうち吉浜IC～釜石南IC間は平成30（2018）年8月11日に開通した。平成31（2019）年3月9日の釜石南IC～釜石JCT間（延長9.0km）の開通により吉浜釜石道路は全線開通し、三陸沿岸道路の市内区間は全線開通した。

市と内陸部を結ぶ東北横断自動車道釜石秋田線（復興支援道路）は、平成31（2019）年3月3日に遠野IC～遠野住田IC間が開通、3月9日には三陸沿岸道路市内区間とともに釜石仙人峠IC～釜石JCT（延長6.0km）が開通したことにより全線開通した。

市内には市街地等からのアクセスの良さや利便性を考慮した6ヶ所のICと、基幹病院である県立釜石病院へ通じる緊急退出路が整備され、その後、災害時に三陸沿岸道路が避難場所となるよう避難階段も設置された。

令和3（2021）年12月、三陸沿岸道路の普代～久慈間が開通し、全ての三陸沿岸道路・東北横断自動車道釜石秋田線が全線開通した。

三陸沿岸道路・東北横断自動車道釜石秋田線は、三陸沿岸の都市間交通の所要時間が大幅に短縮されるとともに線形不良や狭隘^{きょうあい}区間がなくなり、渋滞の解消、交通事故の減少、三陸沿岸道路と国道45号によるダブルネットワークの形成による災害時の安定通行が可能となった。

4 教訓

たくさんの人の犠牲の上に成り立っている道路だということを忘れてはならない。

三陸沿岸道路が通過するルートは、津波で浸水した区域を回避するルートで設定され、市管内では山や谷間を通る比率が高く、トンネルや橋梁などの構築物が数多く計画された。管内の計画延長は三陸沿岸道路が約22km、東北横断自動車道釜石秋田線が約12kmで、IC付近や構造物間の住宅地を通るルートは、建物移転等が不可欠な箇所が数多くあり、道路事業を急ピッチで進めるためには、早期の用地取得が急務となり、事業範囲内の住宅地等の用地取得のための移転先代替地の確保が課題となった。そうした中で、かつてないスピードでの全線開通が実現したのは、地権者と地域の方々の理解と協力があったからこそであり、国・県・関係機関、関係事業者と市が密接に連携しながら取り組んだ成果でもある。

震災の復興道路として、八戸市から仙台市にかけて国が整備した三陸沿岸道路（全長359km、岩手県内分213km）が、令和4（2022）年12月で全線開通から1年が経過した。全線開通後の1日当たりの交通量は、震災前に比べて全域で増加している。移動時間の短縮で県境を越えた行き来も盛んになり、沿岸部の交流人口の拡大や観光・産業の振興にもつながっている。

高速交通網の整備は、被災地にとって、医療の確保など生命・安全を守るとともに、港湾等の拡充に相まって飛躍的な物流機能の向上につながり、地域経済の活性化にも大きく寄与している。しかし、移動時間が大幅に短縮した一方で、地域を素通りされたり、人や物が大都市に流れる「ストロー現象」なども懸念されている。今後はさらに、地域の機能分担による連携協力などにより、三陸沿岸道路・東北横断自動車道釜石秋田線を活用した企業誘致等による三陸地域の産業振興や交流人口の増大のための観光客の一層の誘客など、地域の発展に向けた取り組みが必要となっている。



三陸沿岸道路と東北横断自動車道釜石秋田線の結節点、釜石 JCT

トピックス

三陸沿岸道路と 東北横断自動車道釜石秋田線の整備

平成31（2019）年に開通した釜石JCTは、三陸沿岸道路と東北横断自動車道釜石秋田線との結節点となり、市は南北、東西のつながりの中心に位置することとなった。

道路、そして釜石港を含めた物流、観光客の流れの活発化が見込まれている。



三陸沿岸道路（釜石南IC～釜石両石IC）・東北横断自動車道釜石秋田線（釜石JCT～釜石仙人峠）開通

「命の道」から「希望の道」へ、三陸沿岸道路と東北横断自動車道釜石秋田線の開通

東北横断自動車道釜石秋田線は、昭和62（1987）年に国から高規格幹線道路構想が発表されてから、同年に第1回「仙人・1,000人総決起大会」を開催するなど官民一体で道路整備の必要性を訴え続けてきた。平成3（1991）年に整備計画が策定、その後約30年の年月を経て、平成31（2019）年3月9日に全線開通の運びとなった。同日、三陸沿岸道路の釜石南ICから釜石両石ICの区間も開通を迎え、「三陸沿岸道路・東北横断自動車道釜石秋田線開通式」が執り行われた。

開通式に登壇した野田武則市長からは、貴重な土地を提供してくださった土地権利者の方々、移転に協力いただいた方々、地域住民、市民、国土交通省をはじめとする工事関係者の方々、関係する全ての方々の理解と協力に対して深い謝意が述べられた。

一方で、「三陸沿岸道路・東北横断自動車道

釜石秋田線」が早期着工に至った背景には、東日本大震災で犠牲となられた多くの尊い命があったことを決して忘れることはできない。東日本大震災津波の発災1週間前である、平成23（2011）年3月5日に釜石山田道路釜石両石ICから釜石北ICが開通した。震災後はこの道路が避難路として多くの命を救い、まさに「命の道」として機能し、東北横断自動車道釜石秋田線と共に、その後の復旧・救援活動、支援物資などの輸送路として、その機能を十分に発揮したのである。

三陸沿岸道路及び東北横断自動車道釜石秋田線の開通に際して、復興はもとより、安心・安全な住民生活の構築、物流・経済の活性化、周遊観光の促進及び地域間の交流連携、医療の地域間格差の解消など、多大な効果が期待された。

「命の道」として機能した道路が、未来への「希望の道」となることが、開通に際して寄せられた大きな思いであった。

全国とつながる高速道路ネットワーク



図1 高速道路ネットワーク
資料：『釜石市総合ガイドブック』より一部改変（釜石市、令和元（2019）年）

釜石市と秋田県とを結ぶ「東北横断自動車道釜石秋田線」は平成31（2019）年3月に全線開通した。東北横断自動車道釜石秋田線は震災復興の「復興支援道路」として整備が急がれたもので、計画が開始した昭和62（1987）年から全線開通までには実に32年の歳月がかかった。釜石JCTから、三陸沿岸の南北、内陸という縦と横のつながりが生まれている。

宮城県仙台市から青森県八戸市間の「三陸沿岸道路」は、三陸沿岸を南北に結ぶ「復興道路」として整備が進められ、令和3（2021）年12月に全線開通した。平成23（2011）年当時は約8時間を要した区間が、開通後には3時間も短縮され約5時間で繋がつたものである。これらの高規格幹線道路は一部の区間を除いて無料で通行でき、釜石港も含めた物流、観光客などの人の流れがより活発になると期待されている。市内だけでもハーフインターを含め6つのインターチェンジがあることから、こまめな乗り降りを行い道の駅や市街地を訪れるような観光も可能となっている。

各市へのアクセス時間		
盛岡市まで	119分	102分
花巻市まで	97分	80分
北上市まで	109分	92分
八戸市まで	240分	150分
久慈市まで	170分	100分
宮古市まで	60分	40分
大船渡市まで	40分	20分
気仙沼市まで	90分	50分
仙台市まで	240分	150分

トピックス

釜石港の物流振興

資料：『撓まず屈せず』（釜石市、令和3（2021）年）

東日本大震災から4ヶ月後の平成23（2011）年7月、国際コンテナ戦略港湾の京浜港と釜石港を結ぶ、国際フィーダーコンテナ定期航路が開設された。

平成23（2011）年の利用企業数は8社、コンテナ取扱量は256TEUだったが、令和元（2019）年にはコンテナ取扱量が9,292TEUを記録、令和2（2020）年の利用企業数は113社に上っている。

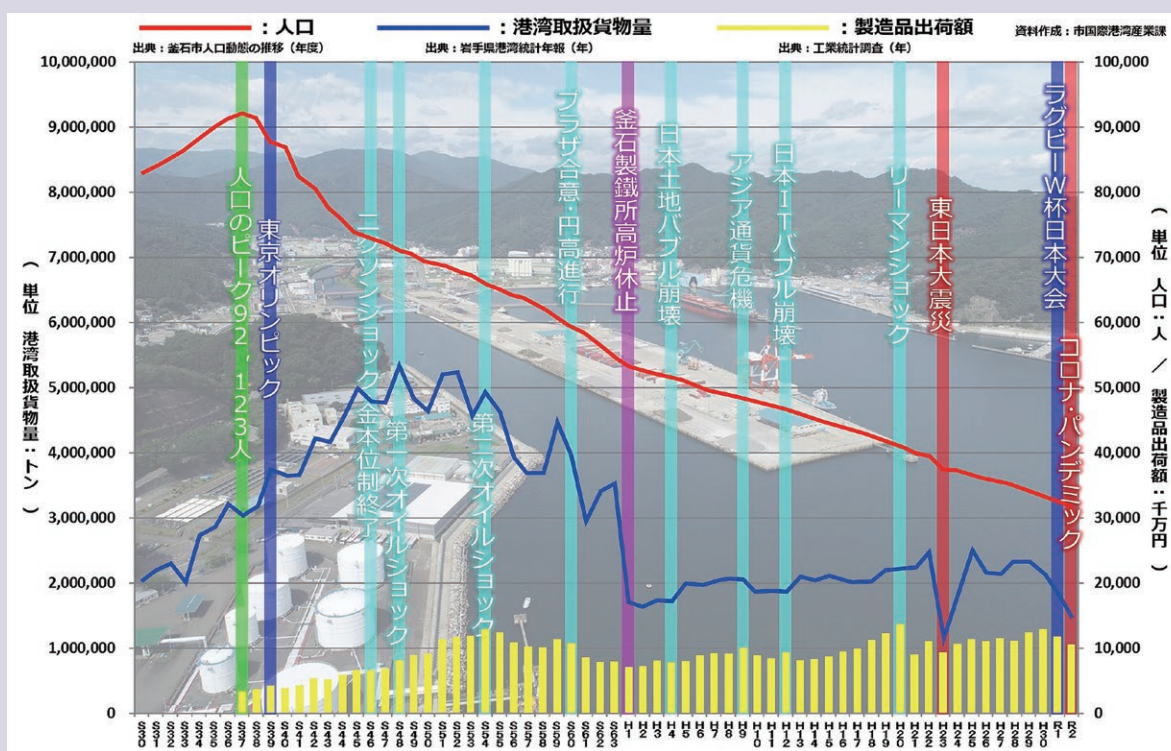


図2 人口／港湾取扱貨物量／製造品出荷額の推移

ガントリークレーン供用開始

●国際フィーダーコンテナ船が大型化する傾向にあること、コンテナ取扱量が増大していること、さらには、外国船社が運行する大型コンテナ船が寄港することを踏まえ、県は釜石港へ県下初となるガントリークレーンを整備した。

●国際貿易を支えるコンテナ物流は、特に荷役スピードが重要視されており、1時間あたり30本の荷役が可能なガントリークレーンによって、取扱量や航路数などのさらなる拡大が期待される。

●増加するコンテナ取扱量をガントリークレーンが支えるとともに、コンテナを陸上輸送（ドレージ）する専用シャーシや、港湾ハンドリング機械など民間企業の設備投資も加速している。



釜石港のガントリークレーン

外貨コンテナ定期航路開設

- 平成29(2017)年11月17日、中国、韓国と釜石港を週1便、ダイレクトで結ぶ外貨コンテナ定期航路が開設された。
- 県内に工場、物流倉庫を構える企業、さらには、第一次産業群が少なからず中国を含む東アジア諸国と貿易を行っており、釜石港外貨コンテナ定期航路が県経済発展の一翼を担うものと期待されている。
- 釜石港の国際貿易港としての機能は、三陸沿岸道路・東北横断自動車道釜石秋田線の整備との相乗効果により、市に物流の優位性をもたらすものである。



図3 外貨コンテナ定期航路開設

※TEU (Twenty feet Equivalent Unit)
20フィートコンテナ換算個数。20フィートコンテナ1個を1TEU、40フィートコンテナ1個を2TEUとして、コンテナ取扱量をこの数値の合計で表示する。

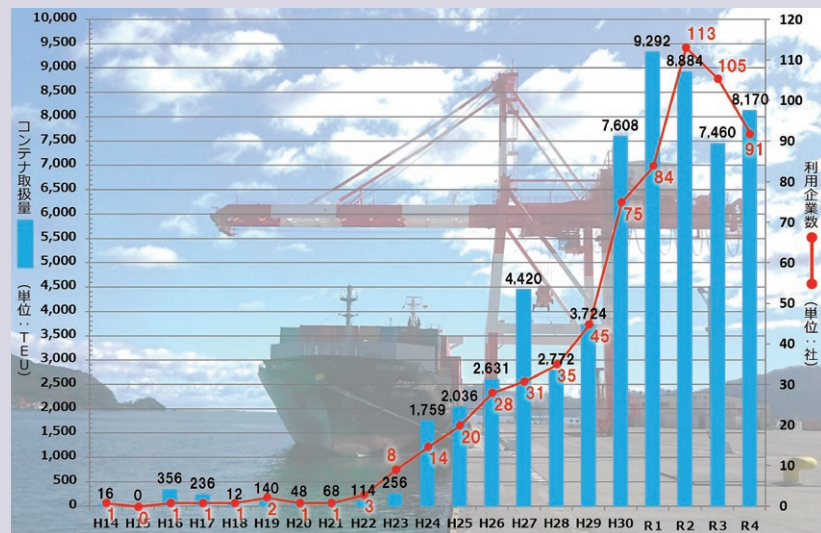


図4 釜石港コンテナ取扱量の推移

釜石港が「ポート・オブ・ザ・イヤー2019」を受賞

震災で未曾有の危機に瀕した釜石港も、復興需要に後押しされる形で利用と復旧整備が進んだ。平成30(2018)年の港湾取扱貨物量は2,155千トンを超えるなど、一部の貨物を除き、概ね震災前水準の利用状況を取り戻している。

令和2(2020)年には、元気印日本一の港として、釜石港が「ポート・オブ・ザ・イヤー2019」を受賞。復興まちづくり、さらには岩手県経済を牽引する物流拠点形成に向けた取組みが高く評価された。



令和2(2020)年1月22日表彰式(東京都内)

東部地区をまちの中心として復興させるにあたり、安全性と機能や魅力を両立しながらいかに素早く復興を実現するかが検討された。そのためのプロジェクトがFP1である。FP1が交流と集客のための市の新たな顔となり、賑わい創出の要となった。まちづくり以外にも釜石の復興の特色として語られるのが、外部からの人々と共に様々な取組みを行うことで復興を加速させた点である。「オープンシティ釜石」や「橋野鉄鉱山」のユネスコ世界文化遺産登録への取組み、そして「ラグビーワールドカップ2019™釜石開催」などは、未来への希望となり、復興のシンボルとなっていった。

第7部 にぎわいと

釜石鵜住居復興スタジアム



交流

識者からのメッセージ

釜石市、復興のモデル都市として輝く。 世界遺産認定、ラグビーワールドカップ2019™ 開催地選定を5年で実現。

被災者の生活の復旧や応急仮設住宅の建設が急がれる中で、釜石市は早い時期に中心市街地である東部地区の復興計画の策定に着手している。その内容は復興都市計画といってよいものであったが、計画をいち早く実現するために、庁内に新たな組織体制を構築し、専門知識をもつ学識経験者や他の自治体からの応援職員とともに、急ピッチで復興事業に着手した点は大いに評価ができる。さらに、復興の優先順位をめぐってさまざまな意見があったなかで、世界遺産の申請を実現し、ラグビーワールドカップ2019™の釜石市での開催にむけて、意見調整を進め、岩手県とともにワールドカップの開催地の採択を勝ち取った。

市街地の再生、世界遺産の申請と認定、ラグビーワールドカップ2019™の開催地決定を震災から5年以内に同時に進めたことは、他の自治体の復興のプロセスとは大きく異なる釜石市の特性を示すことであった。特に中心街地のにぎわいを創出したことは、都市の復興のモデルを示したといえる。

これらのことは、応急的な復旧や生活再建のその先を見通す行政のイニシアティブと市民の協力がなければとうてい実現できないことであった。震災時に議会が開会中で、議場内にいた行政幹部職員や議員が屋上に避難できたことで、人的被害を受けなかったことも大きい。被災を機に市街地の大改造に着手しつつ、世界レベルの文化やスポーツの拠点整備を進めた行政の瞬発力も大きな要因であった。それを可能にしたのは、市外の学識経験者や専門家および全国各地の企業や自治体とのつながり（ネット

ワーク）と、それを生かす経験や知恵を、釜石市が震災前からもっていたことによるものではないだろうか。

釜石市は以前から鉄鉱石鉱山、高炉をもつ製鉄所、そして大型の港湾施設を擁する地域であったことから、太平洋戦争の末期に米軍から2度の艦砲射撃を受け、市街地は壊滅状態に陥った。その後、日本経済の回復と高度成長のなかで、製鉄業を中心とした鉱工業都市として発展し、最も多い時で人口が9万人以上に膨れ上がった地域である。当時は多くの従業員が近隣自治体からも通勤し、近隣自治体の雇用を支えていた。さらに製鉄所の経営者、管理職、技術者が県外から転入し、地元採用職員への組織の管理運営能力の伝達と継承が実現し、その後、転出による人材交代を繰り返してきたことで、多くの外部人材の受入れを経験した人口の流動性の高い都市という特徴をもっていた。



世界遺産 橋野鉄鉱山

その後、産業構造の変動により、製鉄所の製鉄部門が縮小し、多くの人材が転籍や異動で市外に流出し、居住人口が大幅に減少したが、製鉄関連による全国の自治体との交流が促進され、今回の復旧復興にあたって大きな支援を受けることができた。また、高炉閉鎖後の平成4(1992)年に市内の平田地区を主会場に74日間の会期で開催された「三陸・海の博覧会」が、目標入場者数の3倍にあたる約201万人を集めたことで、その運営を担った経験や記憶が、多くの行政職員や市民に潜在的に共有されていたことも復興に寄与したと思われる。釜石市の来歴は、東京大学社会科学研究所の希望学プロジェクトでも取り上げられている。

釜石市の今後の使命は、市街地再生の復興の経験や知識を他の自治体に伝えていく点にある。その要点は発災直後の被災者の生活復旧を進めつつ、同時に復興まちづくりのビジョン作成とその実現のための政策立案と実行に向けて、いち早く着手することの重要性を訴えていくことと、住民や企業団体が復興に希望をもてるような具体的な提案を行うこと、そして、行政、事業者、住民の復興政策についての合意の形成と参加のシステム作りである。

一方、今後の課題は復興の経験を次の世代の市民や市職員にどのように伝え、引き継いでいくかである。震災から12年を経て、復興政策を主導的に牽引してきた市役所や企業の幹部職員

の多くは退職期を迎えている。また地域では住民のリーダーの世代交代もある。復興の時間をリアルタイムで体験した世代が、詳細な記録を残す余裕がないまま日々の業務を進めているうちに、リタイアの時期を迎えてしまったケースも考えられる。これから市役所で役職につく職員や、新しく採用された職員に復興政策のメソッドや工夫点を定期的に伝えていく機会を創っていくことが必要である。

震災から12年が経過して、都市再生の面でのシフトチェンジの必要性が高まっている。今後は都市としての釜石市の魅力をどう生かしていくかが重要である。若い世代がワクワクするような整備された大型施設等を活かした市民主体のイベントや、交流人口拡大につながる挑戦が求められる。コロナ禍の影響もあり、多少停滞気味にあった活動も、復活の機運がみえるようになってきた今、震災時のリーダー層の次の世代の出番が求められている。

岩手県立大学
総合政策学部教授
吉野 英岐

慶應義塾大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。
専門は社会学で地域住民組織やコミュニティの形成、農山漁村地域の住民活動を研究対象としている。釜石市では震災前よりグリーン・ツーリズム活動を研究し、震災後は釜石市復興まちづくりアドバイザーを務めた。



釜石鶴住居復興スタジアム

41 市街地再生の取組み

1 事実・背景

釜石市復興まちづくり基本計画に掲げた「三陸の大地に光輝き希望と笑顔があふれるまち釜石」を実現するため、市の中心部である釜石東部地区において、将来にわたり都市機能を維持できる安全で魅力ある市街地再生に向け、フロントプロジェクトとして3つの拠点整備を推進することとした。

復興まちづくり基本計画を推進する際に大きな役割を果たしたのが、釜石市復興ディレクターである。釜石市は平成24（2012）年2月14日に「釜石市復興ディレクター設置要綱」を告示し、即日施行した。要綱では「平成23年東日本大震災からの復興に向けた市の復興まちづくり計画（以下、復興計画と略称）に関し、専門的見地から復興事業の実施に資する情報の提供及び助言を得るため釜石市復興ディレクター（以下、復興ディレクターと略称）を設置する。」（第1条）とし、その職務として「復興ディレクターは、復興計画に関し、次に掲げる事項について専門的見地からの意見を提案する。（1）土地利用に関すること。（2）社会基盤整備に関すること。（3）復興に資する施策及び事業に関すること。（4）その他市長が必要と認める事項に関すること。」（第2条）を挙げている。そして「復興ディレクターは、市の復興に関する専門的知識を有する者を必要に応じて市長が委嘱する。」（第3条）として、「市長は、市の復興に資する情報の提供及び助言を得るため、必要に応じて意見聴取を行うことができる。」（第5条）と規定している。また「復興ディレクターの庶務は、釜石市復興推進本部において処理する。」（第6条）としている。そして、具体的な庶務は復興推進本部都市整備推進室が担い、会議には復興推進本部リーディング事業推進室、北九州市・釜石デスク及び民間のコンサルタント会社が参加した。

最初の釜石市復興ディレクター会議は平成24（2012）年5月28日に開催され、伊東豊雄氏（株式会社伊東豊雄建築設計事務所）、遠藤新氏（工学院大学建築学部まちづくり学科准教授）、小野田泰明氏（東北大学大学院工学研究科教授）の3名に釜石市復興ディレクターの委嘱状が交付された。その後、東部・鵜住居地区の復興方針について協議が行われた。

会議では中心市街地及びその周辺地域にあたる東部地区の具体的な復興方針として、①鈴子地区への消防庁舎の早急な整備促進（平成26年度までに整備）、②市庁舎の東部地区への建設と公共施設の再配置（平成32年度までに整備）、③魚河岸新魚市場の整備と加工機能の集約（平成27年度までに整備）、④新たな商店街の整備や人材育成の推進→大型商業施設整備・大町エリアに既存商業の集約等（平成29年度までに整備）、⑤海を活用したにぎわい空間の整備→魚河岸地区へのにぎわい空間の整備（平成32年度までに整備）が提案された。また、市一丸となって復興まちづくりを推進する必要から、被災21地区ごとに、住民・事業者・地権者を対象とする「協議会」と地権者を対象とする「地権者会」を設置し、これらを両輪とし、権利関係等を有する当事者と共に検討・事業実施を加速することが示された。

次いで平成24（2012）年6月23日の会議では、東部地区計画案について（特にイオン関連）、鵜住居地区計画案について（特に学校、公共施設再配置、鵜住居中心部に整備する公営住宅等）、その他（カタル基金、アーキテクチャー・フォー・ヒューマニティ関連等）についての協議が行われた。

その後、市は復興事業を監理する復興事業管理会議を立ち上げ、会議には釜石市復興ディレクターのうち2名、ランドスケープ委員会から1名、国、県、釜石市都市計画課（復興公営住宅の建

設を所管する部署)、コーディネートコンサル、そして市内各地区の復興関係者、関連団体が参加した。さらに民間事業者による進捗管理会議を開催し、産学官公が連携して復興を進める体制を整えた。

2 指示

MISSION

『フロントプロジェクト1～防災・都市機能を有する公共公益施設と商業・文化・情報交流拠点を形成せよ』

MISSION

『フロントプロジェクト2～市庁舎の建設を中心に都市機能を整備し、回遊性と利便性を向上させよ』

MISSION

『フロントプロジェクト3～魚河岸地区にぎわい創出拠点を整備せよ』

3 具体的な活動・結果

市街地の再生に向けた拠点整備

平成25（2013）年3月には、復興まちづくり基本計画に明記された「商業と交流空間の機能的展開」を図るため、釜石市商業推進協議会等で釜石東部地区の新たな商業拠点空間の整備を検討し基本構想を取りまとめた。官民が連携してこの構想を推進するため、平成25（2013）年11月に釜石まちづくり株式会社が設立され、社業を通じて「釜石市中心市街地東部地区の復興と、商業と交流空間の機能的展開を実現する」ことを経営理念に掲げ、事業に取り組んできた。

【フロントプロジェクト1】商業とにぎわいの拠点づくり

多くの公共公益施設が被災した釜石東部地区で、津波復興拠点整備事業を導入し、防災機能、都市機能を有する公共公益施設を整備するとともに、商業・文化・情報交流の拠点を形成し、にぎわい創出の核とすることを目的とした。

基本方針の整備方針として、将来にわたって永続的に自立した中心市街地を創造するため、釜石の新たな顔となる商業・文化・情報交流拠点の整備（大型商業施設を核とした商業拠点、被災した釜石市民文化会館などの公共公益施設の再整備を中心とした文化拠点、震災伝承の場でもあり、生活利便性を高める情報交流拠点）と、災害時の都市機能を維持する防災拠点の整備（災害時に地域住民の避難所となる施設・TETTO、中心市街地の一時避難場所となる施設・公共駐車場）を掲げて取り組んだ。

市街地の核店舗としてイオンSCの誘致を決断し、平成26（2014）年3月にはイオンタウン釜石がオープンした。

また、震災で被災した旧大町駐車場の代替として、大型商業施設イオンタウン釜石やTETTOなどに隣接し、中心市街地東部地区の商業機能の再生と車利用者・買い物客の利便性を図るため平成26（2014）年3月に釜石大町駐車場を整備した。

地域住民の生活利便・買物利便の向上に向け、釜石まちづくり（株）が岩手県中小企業等復旧支援補助事業を活用して整備した共同店舗「タウンポート大町」が平成26（2014）年12月にオープンし、テナント9区画に生花店、化粧品店、飲食店、服飾雑貨店、美容室などが入居している。タウンポート大町周辺には、人々が気軽に訪れくつろげる場所、中心市街地再生のシンボルとして市民広場を整備した。

民活導入ゾーンの一角には、飲食店街の再建に向けた市有地活用事業として公民連携で整備を進め、飲食店13店舗が営業する「釜石漁火酒場かまりば」が平成29（2017）年1月にグランドオープンした。

市の情報の集約と発信、被災者コミュニティ活動支援施設として整備した釜石情報交流センターが平成27（2015）年12月に供用開始され、市民に愛され市民の心を熱くする市民文化の総合拠点を基本理念としたTETTOが平成29（2017）年12月に開館した。

さらに、港湾利用者や周辺の方々の安全な避難のため、一時避難用の高台（標高約8～12m）を持ち、安全な市街地の高台へ避難できる東部地区避難路・グリーンベルトが令和2（2020）年4月に供用開始された。

【フロントプロジェクト2】新市庁舎と周辺のまちづくり

震災から得られた教訓を生かし、防災拠点施設としての機能を重視するとともに、まちづくりの拠点として市民が利用しやすい安心・安全な新市庁舎を、旧釜石小学校跡地に建設する計画を進めている。

昭和61（1986）年に設置された釜石市庁舎建設検討委員会、そして、平成27（2015）年に設置された釜石市東部地区公共・公益施設整備調査委員会の議論・提言を踏まえ、新市庁舎の施設の規模や機能、建設時期等について具体化するため、平成28（2016）年に釜石市新市庁舎建設検討委員会を設置してさらに議論を重ね、平成29（2017）年8月に5つの事項の提言書が提出された。この提言を最大限に尊重しながら、市議会、総合振興審議会、市政懇談会等での説明を行い、新市庁舎建設の指針となる基本的整備計画として「釜石市新市庁舎建設基本計画」を平成31（2019）年3月に策定した。基本理念は、「復興のシンボルとして釜石らしいまちづくりの拠点となる庁舎」とし、市民に開かれ利用しやすい庁舎、都市づくりの拠点となる庁舎、機能的で安全な庁舎、そして、震災から得られた教訓を生かし防災拠点としての機能を重視した庁舎、の4つを基本方針としている。

令和4（2022）年3月に県が公表した「最大クラスの津波浸水想定」への対応として、この浸水想定は避難等を軸とした対策の検討に活用することとし、新市庁舎の建設場所は引き続き天神町として、新市庁舎を一時避難場所とした際の避難の考え方としては「現在の計画をあまり変更せずに2階以上での避難を基本として、万一に備え1階には機材や書類などの配置を最小限に抑えたものとする」という方針で取り組んでいる。令和5年度に建設工事に着手し、令和7年度の完成を目指して工事を推進することとしている。

【フロントプロジェクト3】新魚市場と海のにぎわい創出

魚河岸地区のにぎわい創出の拠点となる「魚河岸にぎわい創出施設」を整備し、隣接する新釜石魚市場や背後地の水産加工施設集積地との関連性、湾口防波堤完成によって生まれた静穏水域との関連性、フロントプロジェクト1とフロントプロジェクト2との回遊性を考慮しながら、魚河岸地区周辺のにぎわい創出を目指すプロジェクトである。

食の提供やお祭り広場等、観光の核となるにぎわいを創出し「魚のまち釜石」を発信する施設として、「釜石魚河岸にぎわい館（愛称：魚河岸テラス）」が平成31（2019）年4月にグランドオープンし、（株）かまいしDMCの指定管理のもと、令和元（2019）年9月に「みなとオアシス」に登録された後、同年11月には来館者10万人を達成している。

4 教訓

市東部地区では、復興まちづくりにおいて、経済的・政治的な中核機能を極力停滞させないことが、都市の持続性の観点から最重要課題であると最初に確認した。市民が求める暮らしの安全とまちの魅力を保ちながら、素早い復興をいかに成し遂げるかが最重要課題であった。

そのため、土地の造成をしないままでの被災からの復旧・復興を進めることを選択し、旧市街地の再生のための3つのプロジェクトの確実な実施と連携を示すことにより、市の再生を図ることとした。

被災地の都市の先駆けとして、スピード感を持ちつつ、多くの市民の理解を得ながら各プロジェクトの一層の拡充・推進と、東部地区だけではなく市全体への意識の拡大を図る必要があった。

東部地区全体については、「釜石復興推進計画」に基づき、産業再生特区の認定（平成25（2013）年3月26日）を県内でいち早く受けることができたことが、計画の推進に大きな役割を果たした。また、3つのフロントプロジェクトの推進にあたっては、スピード優先の観点から、用地を買い取り方式としたため用地取得業務が困難を極めたが、区画整理方式よりも短期間で完了することができた。

さらに、官民連携の手法を導入したことや、エリアマネジメントを担う釜石まちづくり（株）と交流人口創出・物産振興を担う（株）かまいしDMCを設立して取り組んだこと、市街地の核店舗としてイオンの誘致を決断し実現したこと、そして、ハード整備後のソフト事業も同時に検討し実施してきたことなどが、フロントプロジェクトの早急かつ効果的な実現につながった。

42 世界遺産橋野鉄鉱山

1 事実・背景

市は、盛岡藩士・大島総左衛門（のちの高任）が鉄鉱石（磁鉄鉱）を原料に洋式高炉を用いて銑鉄の生産に成功した我が国近代製鉄発祥の地である。国史跡橋野高炉跡を含む橋野鉄鉱山は、高炉法の導入初期における採鉱（鉄鉱石採掘場）、運搬（運搬路）、製錬（高炉場）に至るまでの製鉄工程を総合的に把握できる遺産群が、燃料となる木炭を供給した周辺の森林景観とともに良好な状態で保存された資産である。

この資産を活用するため、「九州・山口の近代化産業遺産群」の構成資産となり、世界遺産登録を目指す取組みを始めた。しかし、平成19（2007）年、「九州・山口の近代化産業遺産群」は、国内のユネスコ暫定リストに掲載されたが、構成資産の再検討を示唆された。

市では、復興まちづくり基本計画に「鎮魂の想いと自然への畏敬の念を前提に、橋野高炉跡のユネスコ世界遺産登録など、世界を意識して個性的な取組みを展開し、釜石フィールドミュージアム（地域博物館）構想を推進する」ことを掲げ、世界遺産登録への取組みを加速することとした。

2 指示

MISSION 『平成27年のユネスコ世界文化遺産登録を目指せ』

3 具体的な活動・結果

橋野鉄鉱山が、「九州・山口の近代化産業遺産群」の構成資産となるためには、同遺産群と橋野鉄鉱山との関連を明らかにする必要があった。釜石の近代製鉄の歩みは、幕末の西洋技術の導入から官営八幡製鉄所（北九州市）での近代製鉄の達成の流れに寄与しており、関係専門家及び関連自治体からは、その代表的な遺産が橋野鉄鉱山であることへの理解を得た。

平成23（2011）年6月、構成資産（8エリア23資産）の一つに組み込まれ、シリアルノミネーション（同じテーマで括られる資産群）として平成27（2015）年のユネスコ世界文化遺産登録を目指した。

平成25（2013）年9月、国は、本資産群を「明治日本の産業革命遺産」と名称変更し、平成25年度のユネスコ世界文化遺産への推薦資産として決定し、平成26（2014）年1月に推薦書正式版を提出した。

同年9月、ユネスコ（国際連合教育科学文化機関）から諮問を受けたイコモス（国際記念物遺跡会議）は、橋野鉄鉱山の現地調査を行った。イコモスは「明治日本の産業革命遺産」について、世界遺産一覧表への「記載が適当である」と勧告した。平成27（2015）年6月28日から7月8日までドイツで開催された第39回ユネスコ世界遺産委員会において、世界遺産一覧表に記載されることが決定した。

関連施設の整備・記念事業

東日本大震災前の平成19（2007）年、近代製鉄150周年を記念するため、産学官で構成される「鉄のふるさと釜石創造事業実行委員会」を設置した。震災後も、学校教育や生涯学習、観光などとタイアップしながら、製鉄体験や製鉄所見学、坑道体験なども取り入れた釜石の魅力の発信を行うとともに、12月1日の「鉄の記念日」を中心として、毎年、記念フォーラムや鉄の学習発表会などを実施している。

平成25（2013）年、市では、世界遺産及び橋野鉄鉱山のガイド施設として「橋野鉄鉱山インフォメーションセンター」を建設した。世界遺産登録後は現地ガイドの配置や、ガイドペン、AR/VRアプリの開発等を行い観光客の受入態勢を整えた。

平成29年度、世界遺産登録記念碑（23の構成資産でデザイン統一）を橋野鉄鉱山の大門入口に設置した。平成28（2016）年8月の台風10号の影響により破損した見学道を舗装するとともに、二又沢、二又沢川の護岸も整備した。

平成30（2018）年、「橋野鉄鉱山の保存・整備・活用に関する計画」を策定し、範囲内容確認調査で史跡の詳細を把握しながら整備を進めることとした。

あわせて、市内に点在する鉄関連遺産や施設の活用を図るため、平成27（2015）年、旧釜石鉱山事務所（平成25（2013）年国登録有形文化財（建造物）登録）の耐震補強・改修工事を行い、翌28年度、リニューアルオープンした。平成27年度鉄の歴史館の大規模改修を行い、平成28年度2階の展示リニューアルを実施した。

4 教訓

世界遺産登録がゴールではなく、さらなる理解増進と活用が必要である。

子どもたちが地域のことをもっとよく知り、地域の人々と地域のことを外に向かって発信し、伝えていく「地元学」やエコミュージアム構想の取組みも振り返る必要がある。

橋野鉄鉱山を含む23の構成資産で構成される「明治日本の産業革命遺産」の全体の中での釜石の位置付け、釜石が果たした役割等について、子どもたちを含む市民がさらに関心を持って理解を深める必要がある。橋野鉄鉱山が単に「地元釜石の誇り」ではなく、「日本全体から見た釜石の誇り」として、その価値を国内はもとより世界に広く発信していくことが大切である。

橋野鉄鉱山を地元・橋野地域はもとより、釜石全体、そしてもっと広域で支えながら活動を広げていく仕組みづくりが必要である。

43 ラグビーワールドカップ2019™釜石開催

1 事実・背景

釜石は、新日本製鉄ラグビー部の全国社会人大会及び日本選手権7連覇（昭和53～59年度）で知られる「ラグビーのまち」である。震災からの復旧・復興を推進する中で、未来への希望や復興の加速、将来にわたる発展の礎につなげるようラグビーワールドカップ2019™の開催を目指してはどうかと、釜石を応援する多くの在京関係者を中心に要望が出されたことを受け、庁内でも慎重に検討を進め、市内地域会議等での説明や意見等も踏まえながら、平成23（2011）年12月に策定した「釜石市復興まちづくり基本計画」において、ラグビーワールドカップ2019™開催への取組みを盛り込み、翌年3月市議会定例会の施政方針演述で、復興のシンボルとしてラグビーワールドカップ2019™誘致に向けた広域的活動の展開と会場予定地の基本構想づくりを進めることを表明した。

そして、「ラグビーのまち」釜石で、震災を乗り越え、復興のシンボルとして世界中からの支援に対する感謝を伝えるとともに将来を担う子どもたちに夢と希望を与えるため、平成26（2014）年10月に県と共同で開催都市に立候補し、平成27（2015）年3月に岩手県・釜石市が国内開催都市の一つに決定した。

立候補地としては国内唯一、既存施設を有しない中で、ラグビーワールドカップ2019™を開催できる最低限のスタジアムの整備や整備費の確保はもとより、市民・県民が一丸となったオール岩手での開催準備に取り組んだ。



日本選手権7連覇の新日本製鉄ラグビー部

2 指示

MISSION

『「三陸の大地に光輝き、希望と笑顔があふれるまち釜石」実現のためラグビーワールドカップ2019™釜石開催を実現せよ』

3 具体的な活動・結果

大会の成功に向けて、岩手県・釜石市はもとより、関係機関・団体、市町村、県民が一丸となったオール岩手で取り組むため、準備委員会、実行委員会を設立して取り組んだ。

復旧・復興の最中でもあり、当初は市内各地で反対の意見があったことから、スタジアムの建設とワールドカップへの対応については、復旧・復興事業を最優先に進める中で、慎重かつ丁寧に市民に説明し、理解を求めた。

また、ワールドカップ開催に向けた試合会場や周辺的环境整備、来場者の受入れ、開催機運の醸成などのほか、開催後のラグビーを活かしたまちづくりや次代を担う青少年の人材育成等に資するため「釜石市ラグビーこども未来基金」を平成27（2015）年7月に創設し、多くの方々にご支援・ご協力をいただけてきた。

新たに整備されるスタジアムは、復興のシンボルとすべく、被災した鶴住居地区の小中学校跡地を建設用地として、ラグビーワールドカップ2019™の試合会場に対応した常



タウンミーティング～RWCを語る会～
（平成25（2013）年1月）

設6,000席・仮設スタンド10,000席の計16,000席、大型映像装置、必要な諸施設など施設整備を進めた。ワールドカップ開催には、最低15,000席以上が必要とされたが、全てを常設席とすることは、維持管理費やその後の利活用面から非常に厳しいと考え、常設席6,000席、仮設席10,000席として計画を進めてきた。その後も、ワールドカップ仕様のスタジアム整備のため、度々設計変更が行われ、予算の増額も必要となり、議会等で激しい議論が行われたが、国、県、市及びスポーツ関連団体の連携のもと、住民への再三の説明会を開催し、理解を得るなど最小限の経費で建設することができた。6,000席の常設スタジアムは平成30（2018）年7月に完成し、8月にオープニングイベント、10月には大会開幕1年前イベントを開催した。

また、実行委員会を中心に大会機運の醸成、開催都市や県内市町村等との連携、外国人や観光客等の受入態勢整備、ボランティアによるおもてなし、交通輸送、警備・消防・医療救護体制の構築などに努めてきた。

10,000席の仮設スタンドも整備した令和元（2019）年7月には、パシフィックネーションズカップ日本ラウンドとして釜石鶴住居復興スタジアム（以下、復興スタジアムと略称）で初めての日本代表対フィジー代表の国際試合が開催され、約13,000人の大観衆を集めて大きな盛り上がりを見せた。

そして、待望のラグビーワールドカップ2019™予選プールとして令和元（2019）年9月にはフィジー対ウルグアイ、10月にはナミビア対カナダの2試合が開催される予定となっていた。

9月25日に開催されたフィジー対ウルグアイは30対27でウルグアイが勝利し、観客数は14,025人だった。10月13日開催予定のナミビア対カナダは台風第19号の被災の影響により中止となったが、市ではカナダチームによる被災地ボランティア活動、宮古市ではナミビアチームによる子どもたちとの交流活動などが行われ、これらの活動は大会公式SNSやマスコミ報道等によって全世界に発信され、両チームの行動が称賛されるとともに新たな絆が生まれた。

試合当日は市内の全小中学生を招待したほか、復興スタジアムにおいて、震災で犠牲になられた方々への黙とうと子どもたちによる復興支援感謝メッセージの発信等も行われた。

また、ラグビーワールドカップ2019™開催期間中は、大型スクリーンによるパブリックビューイングやステージイベント、ラグビー普及活動などが行われる飲食ブースを併設した大会公式ファンゾーンも設置され、全国最長となる28日間の開催で38,982人が来場した。

ラグビーワールドカップ2019™開催前、開催期間を通じて、多くの大会公式ボランティアや独自ボランティア「いわて・かまいしラグビー応援団」が活躍するとともに、青少年を中心にしたラグビーを通じた国際交流活動も盛んに行われた。

大会までの市民挙げての取組み等が評価され、ワールドラグビーの年間表彰式において、市が、震災からの復興を通じてラグビーの価値を高めたとして、開催都市で唯一「キャラクター賞（品格賞）」を受賞した。また、毎日スポーツ人賞2019の表彰式において、市が、震災を乗り越えてラグビーワールドカップ2019™日本大会を開催・成功させた功績により「文化賞」を受賞したことは、「ラグビーのまち釜石」を発信するとともに、市民・県民の誇りとなった。

令和2（2020）年6月に日本ラグビー協会が発表したワールドカップ全体の経済波及効果は、過去最大の6,464億円となり、本県の経済波及効果は105億円となった。



ラグビーワールドカップ2019™の開催都市に決定した瞬間（鵜住居町宝来館）

4 教訓

東日本大震災の被災地で唯一の開催都市として地方小都市での整備財源の確保が課題となったものの、実現に向けた積極的な調整、取組みを行い、復興支援の感謝と復興に取り組む姿を発信するとともに、「スポーツの力」による地域創生につなげるという釜石開催の意義を市民・県民一丸となって発信することができた。

オリンピック、サッカーワールドカップに次ぐ世界最大級の国際イベントを成功させた経験は大きな財産となり、試合を観戦した市内児童生徒にとっては郷土を愛し誇りに思う機会になるとともに、将来に向けた夢や希望を抱く大きなきっかけになった。

ラグビーワールドカップ2019™は開催できたことがゴールではなく、関わったすべての方々これまでの取組みや、整備された復興スタジアムなど、いわゆる「レガシー（遺産）」を今後のラグビーを活かしたまちづくりや地域のさらなる活性化にいかにつなげていくかが重要である。

野田武則市長の回想録

皆の思いが一つになって実現できた奇跡

「そもそも鶴住居小学校と釜石東中学校の跡地にスタジアムができると当時誰も考えてなかったし、我々も財源があやふやな中で、気持ちだけが先にいって、まず何とか頑張ろうっていうことで基本計画には載せたが、本当にできるかどうかという不安があった。

スクラム釜石の皆さんが、東京から釜石まで自転車で各地区をめぐって全国に、被災地釜石でワールドカップを開催したいということを発信してくれた。不安な気持ちがいっぱいあったが、東京からの発信がすごかった。そうやってたくさんの人たちが、応援をしてくれた。

その中で地元の人たちも、被災した地域で沈んでる気持ちがある中で、目標を持って頑張る、自分たちにとっても元気になるし、町も元気になる。そういう方向を選ぶのはいいのではないかっていう思いがだんだん強くなってきたと思う。

不安を払拭するために、我々は財源を確保していかなければならなかったが、全国の皆さんからいろんな支援、或いは寄付をいただいたり、だんだんと実ってきた。何もないところからスタートして、一人の力じゃなくて、みんなの思いが一つになって物事が実現されていくという非常に奇跡的な出来事が起きた。これがラグビーのまち釜石に、また大きな歴史、レガシーを残してくれた。だから、今の鶴住居復興スタジアムっていうのは、単にワールドカップができたというだけではなく、一連の皆さんの思いがあって成り立っている。」



子どもたちによる復興支援感謝メッセージの発信



絆マッチ

44 教育機関等との連携

1 事実・背景

市は、前述した群馬大学大学院工学研究科との連携による防災教育の推進のほか、多くの大学等教育機関との連携・協力により各種行政課題の解決に向けたまちづくりに取り組んできた。

震災以前には、岩手大学との相互友好協力協定（平成13（2001）年3月締結）のほか、北海道大学大学院水産科学研究院及び水産学部と包括連携協定（平成17（2005）年10月締結）、学校法人北里研究所北里大学・岩手県と包括連携協定（平成20（2008）年2月締結）、国立大学法人東北大学金属材料研究所と連携に関する覚書（平成22（2010）年3月締結）を締結するなど、大学等との連携・協力を行ってきた。

また、東京大学社会科学研究所は、平成17年度より研究所全体のプロジェクトとして、市において、希望と社会の相互関係を社会科学の多角的な知見から考察・検証する「希望学」に取り組んできた。

2 指示

MISSION 『大学等教育機関とのさらなる連携・協力を深めよ』

3 具体的な活動・結果

東日本大震災以降の大学等教育機関との支援協定及び覚書の締結等

岩手大学

岩手大学は東日本大震災後、被害を受けた岩手県の早期復旧と復興支援を推進するため、「岩手大学三陸復興推進本部」を設置した。そして平成24（2012）年4月、同推進本部を発展的に改組し、学則に基づく全学的組織として、新たに「岩手大学三陸復興推進機構」を発足させた。

三陸復興推進機構は、旧推進部門の6部門体制を踏襲しながら、被災地に設置した「釜石サテライト」、「久慈エクステンションセンター」、「宮古エクステンションセンター」、「大船渡エクステンションセンター」と連携し、継続的な復興支援を目指している。

釜石サテライトは、平成23（2011）年10月、釜石市鈴子町の市教育センター内に開設され、復興に向けたニーズの収集、情報提供とのマッチング、沿岸自治体との連絡調整などを推進した。



岩手大学三陸水産研究センター（平成25（2013）年5月開所）
（建物名称：岩手大学釜石キャンパス）

平成28（2016）年4月に、三陸水産業の復興を担う人材の育成等を目的とした「農学部食料生産環境学科水産システム学コース（定員20人）」を設置し、水産システム学コースの学生は、3年後期から釜石キャンパスで履修している。

平成29（2017）年4月には、水産業の6次産業化を先導する水産プロモーターを育成する目的で「大学院地域創生専攻・水産業革新プログラム」を発足し、令和元（2019）年6月には、釜石キャンパス内に市・県の助成を受けて、実験室や学生室等を備えた「総合教育研究棟（水産系）」を設置し、キャンパス機能が拡充された。この研究棟は大学・漁協・企業などの共同研究や調査に活用されており、沿岸地域の水産業の活性化が期待される。

東京大学

市のまちづくりの推進と産業など復興を支える人材育成の場としての連続公開講座「東京大学釜石カレッジ」の開設を決め、平成24（2012）年10月に覚書を締結した。その後、震災の記憶の継承と将来の様々な危機に適切に対応するための研究・協働拠点とするため、平成28（2016）年11月に「危機対応研究センター」（事務局・社会科学研究所）を開設し、市及び三陸地域の震災への対応等に関する調査研究を実施してきた。令和4（2022）年3月には、東京大学社会科学研究所と東京大学大気海洋研究所（大槌町赤浜）と「連携協力の推進に関する覚書」を締結し、「海と希望の学校プロジェクト」に取り組んでいる。また、同年7月には、釜石港で実証実験が始まった波力発電の技術指導を行う東京大学先端科学技術センターと「連携及び協力に関する協定」を締結した。同年11月には「海と希望の学園祭」を開催し、東京大学社会科学研究所所長、東京大学大気海洋研究所所長、東京大学先端科学技術センター所長が釜石に一堂に会し、相互の人的・知的資源の交流を図った。



東京大学危機対応学トークイベント
（平成30（2018）年2月）

拓殖大学

平成24（2012）年10月、市に対する様々な支援活動に取り組む拓殖大学と「震災復興支援協定」を締結。ボランティア活動や市内美化活動、中学生への理科教室、同大ラグビー部・サッカー部の合宿や交流試合の開催などを行った。また、平成27（2015）年10月には、ラグビーワールドカップ2019™の会場となる「釜石鶴住居復興スタジアム」における拓殖大学ラグビー部・サッカー部等の合宿及び交流試合等の実施を新たに盛り込んで、協定を再締結した。

学校法人龍澤学館

震災後、仮設商店街での商業支援や医療関係人材育成、応急仮設住宅でのペット飼育支援、食文化による観光資源開発など様々な支援活動を行ってきた盛岡市の学校法人龍澤学館と平成24（2012）年10月に「震災復興支援協定」を締結した。令和3（2021）年9月には、市内への高等教育機関設置を柱とする「包括連携協定」を締結し、専門学校「釜石市国際外語大学校」設置に係る岩手県知事認可を経て、釜石市教育センターを校舎として、令和6（2024）年4月の外語観光学科、及び、同年10月の日本語学科設置に向けて取組みを進めている。

聖学院大学

震災後に被災地の復興支援を続けるためボランティア支援センターを発足させ、復旧・復興支援ボランティア活動を行ってきっていたが、さらなる連携強化を図るため、平成26（2014）年1月に、子どもの健全育成と保健福祉の推進、地域の活性化、復興支援などからなる「釜石市と聖学院大学との連携に関する協定」を締結した。その後、地方創生や多文化共生社会実現に向けた取組み等を加え、地域社会の発展、地域の将来を担う人材育成、学術の振興に寄与することを目的に、令和4（2022）年3月に新たに「包括連携協定」を締結した。

慶應義塾大学

平成29（2017）年8月に「地方創生に関する連携協力協定」を締結し、総務省の地域おこし協力隊制度を活用して、同大学湘南藤沢キャンパス（SFC）の大学院生が「地域おこし研究員」として、防災教育をテーマに下校時津波避難訓練の科学的効果の研究と実践を行った。

文京学院大学

震災以降、チャリティグッズ販売収益の寄付や令和元（2019）年に開催されたラグビーワールドカップ2019™の来場者に「ねば～だるま」うちわを配布するなどのボランティア活動を行ってきた文京学院大学と、令和2（2020）年2月に相互の発展に資することを目的に「包括連携協定」を締結した。

令和5年度からは、市に一定期間滞在し、市内企業でインターンをしながらWebで講義を受ける「スタディケーション」を開始した。

淑徳大学

「利他共生」を建学の精神とし、様々な分野で活躍する共生実践人材の育成を目指す淑徳大学と、観光まちづくり、地方創生や関係人口の増大等に資するため、令和5（2023）年3月に「観光まちづくりに関する協定」を締結した。

4 教訓

高等教育機関との連携は、被災当初から学生や教職員による復興支援のための各種ボランティア活動などを継続して行ってもらう中で、さらに協定や覚書を締結することによって、それらの活動の継続はもとより、さらなる復興まちづくりへの提言や人材育成、防災、産業振興など、市の復興まちづくりの大きな力となっている。

それぞれの教育機関の方針に基づき、学生や市民も巻き込んで、双方に有意義な継続した連携協力を行う取組みを進める必要がある。

45 釜石オープンシティ戦略

1 事実・背景

釜石オープンシティ戦略

市では地域・立場・世代を超えた様々な人が集まり、出会い、語り合い、より楽しく魅力あるまちにするため「釜石〇〇会議」を平成27（2015）年3月から開催し、市民のまちづくりへの思いをワークショップの場だけでなく、実行までサポートする取組みを行っていた。

国は、地方を中心に深刻化する急激な人口減少や少子高齢化に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保し、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくため、平成26（2014）年11月に「まち・ひと・しごと創生法」を制定した。各地方公共団体は地域の人口の現状と将来の展望を提示する「地方人口ビジョン」と、これを踏まえて、向こう5年の目標や基本的な方向性、具体的な施策をまとめる「地方版総合戦略」を平成27年度中に策定することが求められた。

こうした流れを受け、市は、地域の特性を生かした釜石らしい地方創生の取組みを推進するため、民間の斬新な発想やノウハウ、ネットワークを取り入れながら、人口減少・少子高齢化問題に対応するため、総合政策課内に、経済同友会に加盟する企業からの出向者からなる「東北未来創造イニシアティブ」などの民間経験者を中心に構成するまち・ひと・しごと創生室を、平成27（2015）年4月に新設した。市内外の英知を結集しながら、多様な人材をひきつけ、市民一人ひとりが役割を持ち、真に開かれたまち「オープンシティ」の実現を目指す「釜石市人口ビジョン・地方版総合戦略（オープンシティ戦略）」を平成28（2016）年3月に策定した。

平成30（2018）年5月には「持続可能な開発目標（SDGs）」の視点等を取り入れて改訂し、さらに、国や社会の動向、第1期の成果と課題も踏まえ、令和2（2020）年4月から「第2期釜石市人口ビジョン・オープンシティ戦略」として改訂のうえ、取組みを推進している。

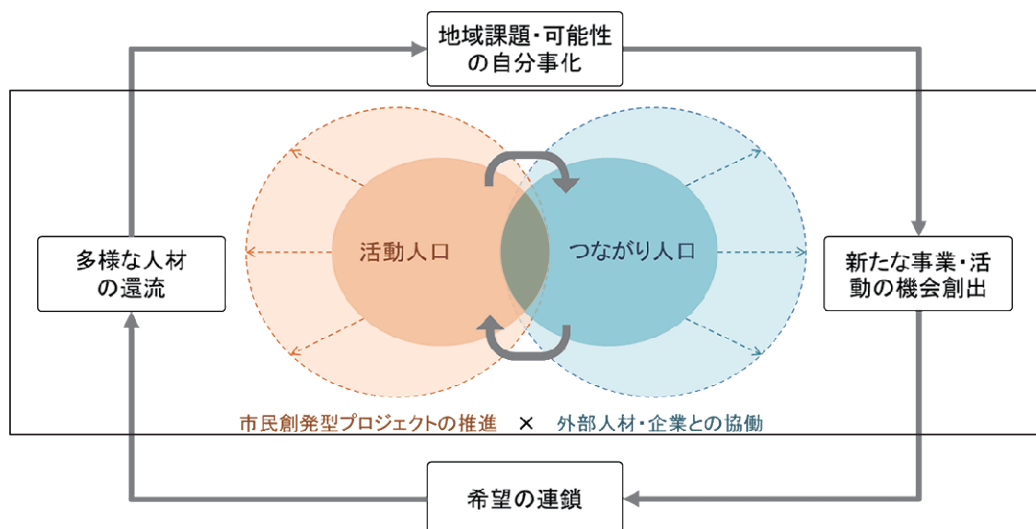


図1 釜石オープンシティ戦略

2 指示

MISSION

『地域の特性を生かした、
釜石らしい地方創生の取組みを推進せよ』

3 具体的な活動・結果

東北未来創造イニシアティブは、平成24（2012）年から5年間のプロジェクトであり、平成29（2017）年3月末で活動が終了した。これまで、人材育成道場未来創造塾、高校生に対する地域資源を生かしたキャリア構築支援「釜石コンパス」、労働力発掘人材マッチング事業、釜石〇〇会議の運営、魚のまち釜石につながるプラットフォーム構築、釜石市空き家バンクの立ち上げなどに関わってきた。

釜石〇〇会議は、令和元年度で活動を一区切りとし、令和2（2020）年4月に市長に成果を報告した。延べ166人が参加し、多様な人々が出会い・交流する場、まちづくりに関わるきっかけ作りに大きな役割を果たした。

平成25（2013）年4月に、総務省の復興支援員制度を活用し「釜援隊（市における復興支援員によるチームの愛称）」を設立した。金融・マスコミ・国際機関など多様な経歴を持つ総勢29人のUIターン者が、ハードの復旧に関する合意形成の仲介やまちのにぎわい再生に向けた地域行事・市民活動の支援など、よそ者・半官半民の立場を活かしながら必要な人材・資源をつなぐ「リージョナルコーディネーター＝地域の調整役」として活動した。平成29年度には復興庁による「新しい東北」復興・創生顕彰を受賞、「まちづくりの黒衣」として外部人材と地域による共創事例として取り上げられた。復興まちづくり基本計画期間の終了に伴い、令和2年度をもって運用を終了した。

平成27年度に策定した「オープンシティ戦略」を着実かつ効果的に推進するため、産業団体・学術機関・官庁・金融機関・労働団体・言論機関（産学官金労言）の有識者らで構成する地方創生アドバイザー会議（平成27（2015）年7月設置）で、施策や事業の実施状況、KPIの達成状況をもとに効果検証を行った。平成27（2015）年11月から市内の高校生に対して、県内外の企業やNPOなどと連携して、自身のキャリア意識や郷土愛、起業家精神を醸成する教育プログラム「釜石コンパス」を実施し、市内外から多様な社会人が講師として駆けつけ、将来の釜石を担う地元人材育成に寄与している。

平成28年度は、若者の市内定着促進を図り、人口減少や少子高齢化の抑制に資するため、釜石市若者定着事業実行委員会が実施する、若者の出会いの場創出に関するイベント経費に対し補助金を交付するなどした。また、地方創生推進交付金や地域おこし協力隊制度を活用して関係人口を創出し、都市部から起業型人材を誘致することで地域資源を活かしたビジネス創出や社会課題の解決を目指すローカルベンチャー事業を開始した。この事業を契機に、仲見世商店街の再生、里海ツーリズム、エコプロダクトの製造、地元産品を活かした6次産業化、自然保育活動の推進、国際機関と連携した国際交流・貢献など、多様な事業に取り組む人材の還流につながっており、地域内外からの事業・人材誘致に取り組んだ。隊員の任期満了により、令和4年度をもってローカルベンチャーの取組みを終了した。

さらに、会計年度任用職員として行政事業を推進し、地域課題の解決に取り組む「行政型地域おこし協力隊」の運用により、空き家の利活用や観光客誘致に向けた観光マーケティング・体験プロ

グラムツアーの造成、課題解決型学習支援による高等学校教育の魅力化など、特定のテーマに基づいた行政事業の推進のほか、個人事業主として地域課題の解決に取り組む「担い手型地域おこし協力隊」の運用により、遊休農地を活用した農業や、魚のまち釜石のイメージ定着を図る取組み、地域コミュニティ支援活動、ラグビーのまち釜石の魅力を高める活動も行っている。

平成29年度は、「シェア（共有）」により地域課題解決や新たな経済活動を促進するシェアリングエコノミーの概念を地域に落とし込むため、全国15の自治体とともに「シェアリングシティ宣言」を行った。

さらに、復興庁事業により市内民間団体が運営する実践型インターンシップでは、全国の大学生が地場企業・NPOの右腕として1ヶ月半の経営課題解決にチャレンジし、様々な取組みが創発されるとともに移住に結び付くケースも生まれている。

平成30年度からは、総務省の「地域おこし企業人制度」を活用し、(株) LIFULLと「空き家の利活用を通じた地域活性化連携協定」を締結し、民間ノウハウを有する人材の出向を受け入れ、空き家対策に取り組む、釜石初の働くママさんのテレワークオフィスができた。令和2年度には、江崎グリコ(株)、ソフトバンク(株)、令和3年度には、ソウルドアウト(株)と協定を締結して社員が市に出向し、地方創生とSDGsの推進に向けて地域の食文化と食材を活かした釜石銘菓・市オリジナル商品の開発や市内の子どもたちを対象とした食育事業、庁内業務のDX（デジタルトランスフォーメーション）化、地域独自の魅力や価値の向上、地域経済活性化の推進などに取り組んだ。

また、平成30年度に発足した(株) かまいしDMCが、釜石オープン・フィールド・ミュージアム構想の中核的な推進役となり、関係団体と連携しながら、観光マーケティング、企業研修・修学旅行コーディネート、地域商社、エリアマネジメント、ワーケーション事業などに取り組んでいる。

これまで、市全体を博物館と見立て、人や自然、文化、歴史を体験できる「釜石市オープン・フィールド・ミュージアム」構想の実現に向けた取組みを進めてきたが、今後は、圏域内高等教育機関等との連携を図りながら、市全体が学びの場所となる「オープン・フィールド・カレッジ」という考えも加え、市内の至る所が「博物館」であり、同時に「学びの場所」となるよう、他にはない市の新たな魅力になる取組みを進めていく。

こうした取組みにより、更なる多様なつながりと学びを育む中で、市民一人ひとりがこの地域に住まう幸せを実感でき、自分らしい生き方の価値を見だし、夢と希望を持って暮らすことができる地域を目指していく。

4 教訓

オープンシティ戦略は、地域内外の「つながり」を育み、人口減少の緩和を図るとともに、活力あるまちづくりの実現を目指している。市に、テーマ横断型の戦略推進チームのオープンシティ推進室を設置し、民間人材を活用して官民連携を推進する過程で様々なプロジェクトが生まれたが、人口ビジョンに定める目標達成は厳しく、復興需要の通減もあって今後も人口減少・少子化が進展していくものと考えられる。

オープンシティ戦略では、マスタープランである市総合計画も踏まえながら、選択と集中によって芽の出た取組みを強化するとともに、国や社会の動向を注視し、多様な主体と連携しながら、特色ある人口減少対策と先を見据えた先進的な取組みを推進する必要がある。

トピックス

東部地区の復興

資料：『釜石復興の軌跡』より（釜石市、令和元（2019）年）

市では、東部地区が持つ、経済的・政治的な中核機能を極力停滞させないことが、都市の持続性の観点から最重要の課題であることを初めに確認した。
すなわち市民が求める津波に対する安全と町としての魅力を担保しながら、素早い復興をどのようにできるのかが、最重要課題であり、釜石市の復興の要でもあった。

多重防御で^{かさ}嵩上げの無い安全で回遊できる街の復興

嵩上げを行わずに、安全で迅速な復興を目指したこの地区におけるポイントは以下の5点にまとめられる。

- ①災害危険区域などの設定の基礎となる津波シミュレーションを柔軟に解釈し、新たに整備されるL1防潮堤のみならず、湾口防波堤、緑のマウンドなどハザードを防災評価に取り入れ、想定浸水高の軽減に努める。
- ②山に逃げる避難路を整備するとともに、それらを通り抜け動線などと有機的に連携させる、防浪機能を考慮した空地の改変を行うなど、街中の防災力を向上させる。

- ③1階部分を居住に供しない、基礎を所定の高さ以上に上げる、といった建築側の対応で居住を可能にする段階的な災害危険区域の設定を行う。これにより1階部分を商業用途や倉庫とした公営住宅の建設や、住みながらの復興に道を開く。
- ④新制度である津波復興拠点整備事業を活用し、中心部に復興公営住宅を集積するとともに、大型商業施設から人の流れを街中に誘導する公共空間施設群を整備する。
- ⑤主要な復興公営住宅のいくつかは見守りのしやすいリビングアクセス型を採用し、コンパクトでありながら安心して安全な暮らしやすい街づくりを目標とする。

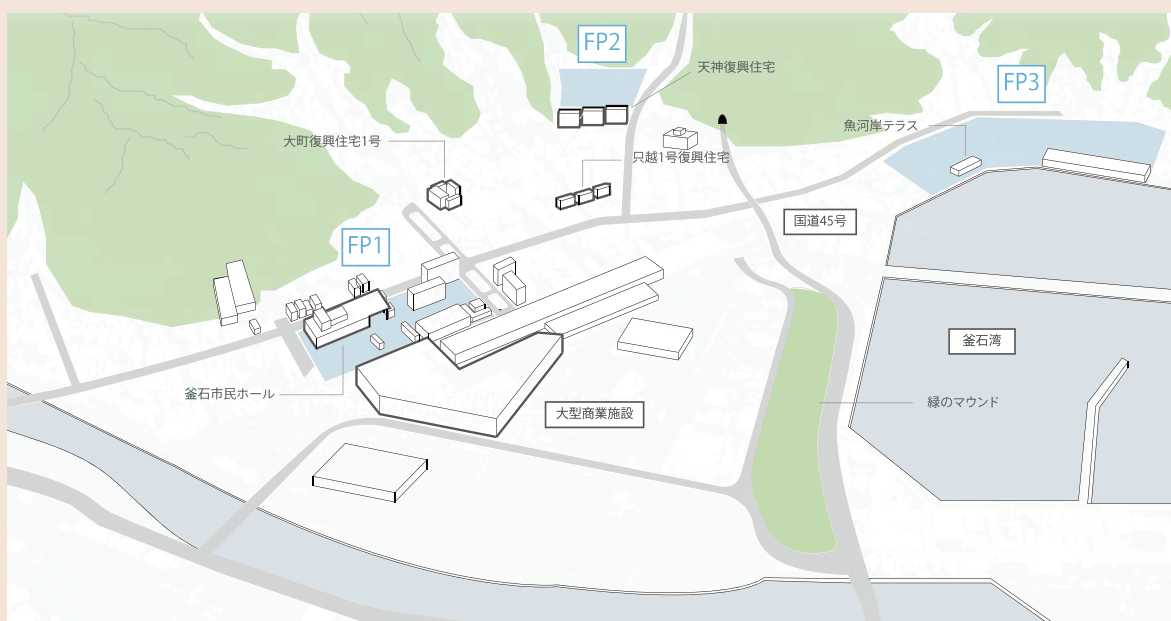


図2 東部地区の復興 概略図

フロントプロジェクト1 ～賑わいの拠点～

復興を先導する事業

フロントプロジェクト1(FP1)の町の敷地は、東日本大震災以前は、約80の地権者がひしめき合っていた場所である。右図は被災前とFP1完成後の建物の利用の様子であるが、大きく様相が変わっていることが分かる。この大きなロットを確保するために釜石市ではリーディング事業推進室が早くから地域との交渉にあたり、津波復興拠点整備事業を活用して土地の確保に努めた。多くの困難もあったが、今では多くの人が活動する、東部地区の賑わいの中心となっている。

賑わいと商業の拠点

中番庫に誘致された大型商業施設は、計画当初既存の市街地と反対側に入り口があるだけであった。そのため関係者間で協議し、大型店舗側では中番庫と市街地の間を繋ぐために構内道路を跨いだ動線を確保するとともに、市側では店舗からの階段が着地する地点に、広場、地元事業者の店舗、駐車場、そして広場が一体となった空間を整備することに加え、被災した市民会館を隣接地に復旧させることで、集客の相乗効果が狙えるように検討した。官民の協働で、新設大型商業施設から復興しつつある既存商店街に人びとを誘導する重要な事業であった。

釜石情報交流センター

市民や来訪者が気軽に訪れることができ、釜石に関する情報の集約と発信を行い、釜石東部地区津波復興拠点整備事業エリアにおける被災者コミュニティ活動支援施設として整備。

施設構成は、ラウンジ、会議室、ワークスペース、市民スタジオ、多目的集会室等となっており、平成27(2015)年12月に供用開始した。

同施設の多目的集会室には、一般社団法人チームスマイルとの命名権契約により、「チームスマイル釜石 PIT」と呼称が付き、定期的にアー



図3 FP1地区 (2010年10月)

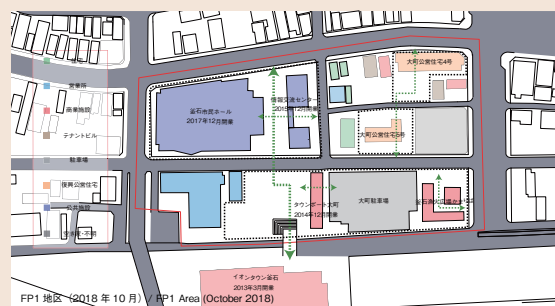


図4 FP1地区 (2018年10月)

資料：「復興を実装する」より「津波拠点事業を用いた公共施設事業の展開」(鹿島出版会、令和3(2021)年)



釜石市民ホール TETTO (テット)



タウンポート大町



大町広場

ティストのライブが行われるほか、映画上映会などを開催している。また、オランダ王国大使館の協力のもと、国内唯一の常設カフェとなる「ミッフィーカフェかまいし」を開設し、オリジナルメニューを提供するほか、グッズの販売、オランダ王国の紹介などを行っている。

平成30(2018)年12月、「ミッフィーカフェかまいし」を起点に、釜石駅から魚河岸エリアを結ぶ県道釜石港線沿いをミッフィーストリート(愛称)として整備し、釜石駅前にはブック型サインを、ミッフィーカフェまではポール型サインを設置し、歩道にはプレートを埋め込んだ。



釜石情報交流センター

フロントプロジェクト2 ～新市庁舎建設の取組み～

東日本大震災から得られた教訓を生かし、防災拠点施設としての機能を重視するとともに、まちづくりの拠点として市民が利用しやすい安心・安全な新市庁舎を、令和7年度の開庁を目指し旧釜石小学校跡地に建設する計画を進めている。

基本理念

『復興のシンボルとして釜石らしいまちづくりの拠点となる庁舎』

基本方針

- 機能的で安全な庁舎
- 市民に開かれ利用しやすい庁舎
- 都市づくりの拠点となる庁舎
- 震災から得られた教訓を生かし、防災拠点としての機能を重視した庁舎

3つの設計コンセプト

1. 災害に強い『強靱な新庁舎』

新庁舎は災害時の防災拠点施設として、業務継続性を高めるため、自立した設備等の整備を図るとともに、新庁舎敷地全体を活用した災害対応や、一時避難場所としての機能を有する安心・安全な施設として整備する。

2. 『みんなのホール(多目的ホール)』から拡がる『防災と交流』

庁舎棟と南北棟の交点に市民利用スペースや防災機能を配置し、市民協働によるまちづくりや防災力を高めるほか、新庁舎の1、2階は市民が多く利用する窓口を配置し、みんなのホールと連続した使いやすい計画にしている。

3. 市民を優しく迎える『ピロティ』

ピロティ空間が雨や雪の影響を最小限にし、来庁者を優しく迎えるつくりとし、この空間は、災害時には多目的な使い方を想定している。

新庁舎は、L形に配置し市道只越天神町線へ向け、視認性の確保と共に復興へのシンボルとしての表情を形成する。



新庁舎イメージ図

フロントプロジェクト3 ～海と共に生きる拠点の再生～

フロントプロジェクト3 (FP3) の事業を行う魚河岸地区は、東日本大震災発災前から海の玄関口である立地を活かしたにぎわい創出が期待されてきた場所であった。復興においても、そうした意志を引き継いで、市民や観光客が、海の恵みによって育まれてきたまち釜石を満喫できる場所の創出が求められてきた。

- ①海を楽しむ仕掛けをつくる
- ②かまいしの海の幸の魅力を活かし産業につなげる
- ③観光客やイベント利用者への対応
(魚河岸にぎわい創出施設整備事業基本計画、平成26(2014)年2月)。

敷地は、復旧した魚市場に隣接する防潮堤内側に定められたが、標高6.1mの防潮堤が取り囲む東部地区の海岸においては、海との視覚的な分断の解消が大きな課題であった。そこで、正面にイベント広場を持ち、建物の2階レベルを防潮堤に揃えた空間を公設民営によって整備することになった。こうして、平成31(2019)年4月「魚河岸テラス」がオープンした。

デザインビルドプロポーザルによって選ばれたコンソーシアムは、地域の建設市況を良く知

る地元の建設企業と実績ある大手設計事務所、そして魅力的な場所のデザインに長けたアトリエ設計事務所の共同体である。彼らの提案は、中番庫地区に構築された緑のマウンドのデザインを引き継いだランドスケープから階段が立ち上がり、防潮堤を越えて豊かな眺望が確保できる2階デッキと、それを支えながら機能的に整った平面構成を有する1階との組み合わせから構成されている。

市では、交流人口の増加に向けて、街の魅力を発信していく(株)かまいしDMCを設立し、これが、魚市場や漁業協同組合と連携していくことで、海の幸の魅力を活かした食のサービスを提供するとともに、関係する企業や地域が自発的にイベントを企画・開催できる基盤を構築する方針を掲げている。

また、地域住民の交流や観光の振興を通じた地域の活性化に資する「みなと」を核としたまちづくりを、住民参加による継続的な地域振興の取り組みを通じて実現していくため、国土交通省港湾局長が登録する「みなとオアシス」に令和元(2019)年9月に登録された。



釜石魚河岸にぎわい館「魚河岸テラス」オープン

トピックス

オープンシティ釜石

古くより、全国から漁業や製鉄業に携わる人たちが集まり、外の人や新しい考えを柔軟に受け入れる、オープンな土地柄が作られてきた釜石市。「オープンシティ」とは、市民だけでなく、釜石を愛する外部の人の力も借りながら一緒にまちを作り上げていくという考え方である。釜石への将来的な定住にとらわれず、つながり人口との豊かな関係を続けながら、釜石に生きる人、釜石と関わる人が生き生きと暮らすことのできるまちづくりの取り組み事例を紹介する。

釜石〇〇（まるまる）会議

釜石を今よりももっと楽しく暮らしやすいまちにするために始まった釜石〇〇会議。「〇〇」には好きな言葉を自由に入れていく。色々な世代、色々な仕事をしている人たちが集まって、「釜石の街中でイベントをやりたい」や、「一緒にスポーツを楽しむ同世代の仲間を増やしたい」といったアイデアを出し合い、参加者がみんなで協力して実現させていく。

平成27（2015）年のスタート以来、1～4期では「釜石・スポーツでつながり人口拡大」、「ほーでなす釜石」など25のチームが誕生、5期では7つの「やりたいことプロジェクト」が生まれ

ている。社会人だけでなく高校生や中学生も参加していて、インターン（就業体験）などで釜石に滞在している大学生と地元の中学生在と一緒にプロジェクトを立ち上げたこともある。

平成27（2015）年の第1期に発足した「釜石大観音仲見世リノベーションプロジェクト」は仲見世通りのシャッターの塗り替えなどの活動を経て、平成30（2018）年には仲見世通りに新しいお店を作るための会社を立ち上げるなど、釜石〇〇会議がきっかけで生まれた事業が大きく育っている。



釜石〇〇会議

釜 援 隊 （ か ま え ん た い ）

東日本大震災からの復興を後押しするため、行政と民間、市内と市外をつなぐ半官半民のコーディネーターとして誕生した「釜石リージョナルコーディネーター」（愛称：釜援隊）。

平成25（2013）年の発足以来、230人を超える応募の中から29人が釜石リージョナルコーディネーターとして委嘱を受けて活動してきた。それぞれの経験や想いを釜石のまちづくりに生かし、応急仮設住宅や復興公営住宅に暮らす住民が自治会をつくる手伝いをしたり、地域で林業や漁業に従事する人材育成のための仕組みづくりなど、様々な分野で釜石の復興やまちづくりに関わっている。

住民や事業者が日々直面する課題の解決はもちろんのこと、未来に向けて地域の可能性を広げる事業まで、復旧・復興・地方創生へと移り変わる被災地の状況に合わせて、必要な人や組織をつないでいる。

総務省の復興支援員制度に基づく釜援隊が見据えているのは、復興の先にある「持続可能なまちづくり」である。「まちづくりに関わる人を増やす」というビジョンに基づく活動や、隊員の成長をサポートするマネジメント制度など独自の制度設計は、市外から移住した人たちが地域づくりに貢献するモデルとして国内外から高い評価を受け、復興庁「新しい東北」復興功績顕彰を受賞した。



釜石リージョナルコーディネーター（愛称：釜援隊）

K a m a i s h i コ ン パ ス

市内の県立高校の生徒たちに様々な生き方をしている人生の先輩たちと出会ってもらいたいという思いから「Kamaishiコンパス」は始まった。釜石のような地方都市では、親や教員以外の大人から進路選択についての話を聞く機会が限定されがちだが、釜石では東日本大震災から復興する過程で全国、さらには世界中から様々な人が集まり現在も釜石と交流が続いている。そんな大人たちとの対話を通じて将来の進学や仕事の多様な選択肢があることを伝える活動である。

市内にある岩手県立釜石高等学校、岩手県立釜石商工高等学校を対象に、各校で年3～4回程度開催。学年全員を集めての講演、クラス人数規模の授業、10～15人規模の対話形式による講座を組合わせて実施し、スタートした平成27

（2015）年から令和2（2020）年までの6年間で延べ700人以上の講師とおおよそ5,000人の高校生が参加している。

講師としてかかわっているのは、農林水産業、製造業、介護、NPOなど様々な仕事をしている釜石の大人たち、そして震災後からこれまで釜石を支援してきた都内の外資系企業の社員まで様々である。



「Kamaishiコンパス」開催

東日本大震災を経験したことで、安心して安全に暮らせる釜石を作っていくことの大切さが深く心に刻まれた。津波で暮らしが破壊され避難所などで過ごした震災直後からは、応急仮設住宅などの暮らしのなかで多くのサポートを受けてきた。その後、復興公営住宅や道路などの基盤が整備され、産業やなりわい、健康医療福祉なども復旧し、様々な取組みや支援によって安心や安全が形になってきたようにも見える。しかし今、未来を見据えたときに必ずしも安心と安全が安泰に得られる状況ではないのも確かである。人口減少や医療介護福祉分野、包括ケア等の分野における人材不足など課題は多い。震災という波を乗り越えてきた今こそ、市民が丸となって知恵を出し汗を流すときだ。それぞれができることを見据えて行動し、次に目指すまちづくりを展開していかなければならない。

大津波復興住宅自治会設立総会
2016.11.27

第8部 安心と安全

復興公営住宅における自治会の設立



識者からのメッセージ

復興政策「釜石版地域包括ケアシステム」は、 地域やコミュニティに医療や福祉の拠点を移し、 安全と安心を重視したモデルケース。

釜石市の安全・安心の確保の分野の特徴的な復興政策として、「復興を内包する釜石版地域包括ケアシステム」の提唱とその実現をあげることができる。政府が提唱している地域包括ケアシステムの実施時期は東日本大震災復興の時期とほぼ重なっている。医療や福祉の拠点を施設中心から地域やコミュニティへ、そのための各関係機関の連携の強化という全国共通の理念に加えて、市ではこのシステムを震災前から設置を進めてきた生活応援センターの機能に結び付けて、くらしの復興を実現してきた。

市は震災からほぼ3年後の平成26(2014)年4月に地域包括ケア推進本部を設置した。その基盤になっているのが、「地域包括を考える懇話会」(平成24(2012)年11月～平成25(2013)年1月)と同懇話会の提言書「生きる希望にあふれたまちづくり」(平成25(2013)年2月)である。懇話会の委員は複数の医師と介護支援専門員、市社会福祉協議会職員、市民、専門的知見を有する大学教員など地域内外の11名で構成されている。提言は「コミュニティの再生と運営」、「見守り・生活支援とケアが行きとどいた地域づくり」などの9つの項目で構成されており、その9番目の項目でモニタリング調査の実施、後世に残るデータ(「釜石データ」)の蓄積などの提案があり、今後の体制継続に期待をかけている。

市は震災前から行政窓口・保健・福祉・生涯学習機能を合わせもった地域の拠点の整備を進めてきた。それが平成19(2007)年4月に運用が開始された行政窓口・保健・福祉・生涯学習の機能を合わせもった生活応援センター(平成

22年度からは8ヶ所に設置)となって実現した。生活応援センターは保健師が常駐する出先機関として設置されたことから、当初は保健福祉部健康推進課が所管していたが、平成21(2004)年4月に市民生活部市民課の課内室として新設された地域づくり推進室に移行した。地域づくり推進室は、震災後の平成23(2011)年10月に地域づくり推進課となり、令和2(2020)年4月より、まちづくり課となっている。

市では震災前から、釜石医師会と良好な協力体制を築いており、それが震災直後の医療支援体制の構築につながり、その後の在宅医療を組み込んだ地域包括ケアシステムの構築につながっている。福祉部門に偏りがちな地域包括ケアが多いなかで、地域包括ケアの両輪である医療と福祉を両輪とする復興まちづくり政策が進められていった。また、震災後、地域づくり推進課は市内に多数建設された復興公営住宅(災害公営住宅)におけるコミュニティ形成の支援業務を新たに担った。その結果、地域包括ケアシステムの現場の拠点である生活応援センターの統括業務とともに、コミュニティ形成支援業務が同一の課でなされたことで、被災者の生活復興の面での関係団体と連携が強化されたと考えられる。

市では地域包括ケアと復興まちづくり、本庁と現場を地域包括ケア推進本部と地域づくり推進課がつなぐ形となって、市役所内外のさまざまな機関が情報を共有し、連携、協力する体制を構築できた。具体的には、震災後に専門家と市民が協力してまとめた提言書「生きる希望に

あふれたまちづくり」で地域包括ケアシステムの構築を地域づくりとして考え、そこに復興まちづくりの視点を内包させ、その実務を地域の拠点である生活応援センターが担当した点をあげることができる。このことで復興政策において、中央集権的な組織ではなく、現場に多面的な機能と権限と責任をもたせる組織の形成と、各組織間の理念と情報の共有、そして実務遂行の連携と協力が図られた。

また、国が定めた平成28年度から令和2年度までの5年間の「復興・創生期間」において、地域づくり推進課（現・まちづくり課）が幹事役になって、「復興住宅自治会設立支援プロジェクトチーム連絡会議」が開催された。この会議は復興公営住宅におけるコミュニティ支援の情報交換を目的に毎月1回開催され、令和3（2021）年3月まで61回、同年4月からは「復興住宅コミュニティ支援プロジェクト会議」に名称を変更し、令和5（2023）年3月まで12回開催している。メンバーは釜石市社会福祉協議会、市内復興支援団体、復興支援NPO法人、釜援隊、岩手県建築住宅センター、市都市計画課、市生活応援センター（釜石、鶴住居）と担当である地域づくり推進課（現・まちづくり課）で、オブザーバーとして県沿岸広域振興局、県社会福祉協議会が参加した。これだけ多くの官民の団体が定期的に復興の状況について協議してきた事例はほかの自治体ではほぼみられない。

一方、今後の課題も指摘しておく必要がある。それは介護福祉施設の立地についての検証と見直しである。NHKの令和4（2022）年の独自調査によれば、全国の高齢者施設のうち、3,800ヶ所の施設が津波の浸水リスクがある場所に建てられており、さらに、その半数近くが東日本大

震災後に開設されていた（令和4（2022）年3月9日放送NHKスペシャル「あなたの家族は逃げられますか？ ～急増“津波浸水域”の高齢者施設～」取材班）。市では被災した市内の高齢者入居施設は2ヶ所あったが、令和5（2023）年6月時点で、うち1ヶ所は岩手県津波浸水想定（令和4（2022）年3月29日公表）の浸水区域内の元の場所に再建されている。今後、この施設の安全性を十分に高めていくことと、施設の新設時における安全性の確保を十分に図る基準の作成とその遵守が必要である。

市の地域包括ケアシステムを活用した復興政策は大規模災害からの復興の進め方のモデルとして、今後多くの自治体に広く紹介されるべきであり、そしてまた成果や課題を継続的に検証していくべきものである。震災から12年が経過し、予算確保の面で、これまでのような国からの支援は期待できないが、そのような時期だからこそ、これまで積み上げてきた自治体の経験や協働の体制を生かしていく必要がある。被災者のみならず、高齢者、子ども、障がい者、外国人居住者など多様な市民のくらしの安全安心を確保する必要性は一層高まっている。

岩手県立大学
総合政策学部教授
吉野 英岐

慶應義塾大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。
専門は社会学で地域住民組織やコミュニティの形成、農山漁村地域の住民活動を研究対象としている。釜石市では震災前よりグリーン・ツーリズム活動を研究し、震災後は釜石市復興まちづくりアドバイザーを務めた。



46 こころのケア・保健活動

1 事実・背景

こころのケアの推進

震災発生時に、市には臨床心理士の資格を有する市職員は在籍していなかった。こころのケアは、岩手県釜石地域こころのケアセンターとの連携と県内精神医療機関、医科大学震災支援プロジェクト臨床心理士チーム、岩手県臨床心理士会、全国心理業連合会、秋田大学などの支援で実施した。

市では、平成23年度から平成29年度まで、こころに関する健康調査をはじめ、傾聴を中心とした家庭訪問や相談窓口における個別対応、小集団を対象としたこころのサロンを実施した。また、こころのセミナーを開催し、こころの問題に関する普及啓発を実施した。地域住民が身近で悩みを抱える人に気づき、声をかけ、必要な支援につなぎ、支えとなるゲートキーパーを養成する講座を開催した。

地区担当保健師を中心に、岩手県臨床心理士会や全国心理業連合会の支援を受け、家庭訪問による要配慮者への個別対応や応急仮設住宅団地の談話室等を活用したこころの健康教室を開催した。

こどもや学校でのこころのケア

学校では「回復期を意識したこころのサポート授業」・「校内のこころのサポート体制」に取り組み、児童生徒の心身の健やかな成長を図り、児童生徒と、その一番の支援者である学級担任を支える取組みを行った。

県教育委員会では、平成23（2011）年4月6日に「いわて子どものこころのサポートチーム」を結成し、カウンセラー（臨床心理士）による児童生徒へのこころのサポートや、相談窓口の設置・運営、教職員を対象とした研修会等に取り組んだ。

平成23（2011）年4月19日から市には、大阪府をはじめ、全国からスクールカウンセラーの先生が2週間交代でずっと各学校に配属された。被災児童生徒との面談、保護者の相談、各教室の授業参観での観察のほか、学校の教職員への情報の共有やアドバイスをいただいた。

平成23（2011）年5月から6月には日本臨床心理士会、東日本心理支援センター、全国の自治体及び大学の協力を得て、県外臨床心理士を被災した113校全てに配置し、緊急的な支援の終了後は、県外臨床心理士やスクールカウンセラーによるこころのサポートを推進した。

被災者への保健予防活動

津波により大きな被害を受けたことから、震災直後は、健康診断、がん検診、予防接種を一時中止し、避難所等での健康状態の把握と対応に重点を置いて行った。

被災地区の避難所では、要医療者の医療機関への搬送、受診者への付き添い、薬の入手が困難な人への対応などを行った。保健師は、被災翌日から避難所を中心に歩いて母子関係の被災情報の収集と対応に当たった。岩手県看護協会や東海市、北九州市、岐阜県市長会などから看護師や保健師の派遣を受け、被災2週間から1ヶ月の間は、派遣保健師等が避難所や応急仮設住宅の巡回健康相談の対応をしてくれた。

その後、各地区生活応援センターの保健活動が可能になってからは、市の保健師と派遣保健師が対応を分担した。

また、この時期には、避難所での集団生活が困難な乳児や自閉症等の障がい児への対応、在宅避難者の酸素ボンベなどの緊急的な確保など、被災者の個々の対応が必要であった。

多くの避難所では衛生環境は過酷なものであり、感染症状を有する避難者への対応は困難であった。

市による保健予防活動については、震災直後から保健福祉センター、避難所、応急仮設住宅、復興公営住宅での保健予防活動や被災者健診、被災者健康づくりサポート事業などが実施されてきた。

健康診断、がん検診、予防接種等は体制が整い次第、会場を確保しながら順次実施していった。

2 | 指 示

MISSION 『みんなで健康になれるまちづくりをせよ』

MISSION 『共に見守り支え合い、包括的支援によるまちづくりをせよ』

3 | 具 体 的 な 活 動 ・ 結 果

こころのケアの推進

応急仮設住宅から復興公営住宅へ転居した際に生じる生活環境の変化やコミュニティの再構築による心身への負担が健康課題となり、特に、高齢者は孤立感を強く感じていた。また、復興公営住宅へ入居し生活が安定したことで、今まで向き合えていなかった自分の心に向き合うことにより、心身の不調をきたす人も見られていた。その対応として、各地区生活応援センターの保健師は、見守りを中心とした活動をしている地域づくり推進課（現・まちづくり課）が所管するコミュニティ支援員や市社会福祉協議会の生活支援相談員等と連携を図り個別訪問や交流の場の設置などを行った。

被災者への保健予防活動

平成23（2011）年8月に避難所から応急仮設住宅への移住が始まり各地区生活応援センターの保健師等が応急仮設住宅を巡回訪問するほか、健康相談や運動教室、サロン等を実施し、応急仮設住宅の談話室や公民館等で、地域住民の交流促進と健康増進に取り組んだ。

健康予防活動に関しては、被災者の心身の健康増進を図ることを目的に、ニュースポーツや軽体操などの活動を展開すべく、事業を市体育協会に委託し、スポーツ指導員2人が応急仮設住宅団地や復興公営住宅を巡回し、被災された方々を対象とした健康づくり教室を展開した。

こころのケア活動に関しては、NPO法人等が行う被災者等が参画する新たな取組み（子どもの健全育成、世代間交流、若者主体の地域活性化等）に対して補助による支援を行った。また、学校では「回復期を意識したこころのサポート授業」・「校内のこころのサポート体制」に取り組み、児童生徒の心身の健やかな成長を図り、児童生徒と、その一番の支援者である学級担任を支える取組みを行った。

こころの相談に電話で対応するこころ相談ホットライン事業、震災等で大切な人を亡くされた方が抱える悲嘆について、分かち合いの場となるグリーフケア・サロン事業が実施された。

応急仮設住宅期には、応急仮設住宅内での孤立死・自死が発生する事例があった。また、引きこもり及びアルコール依存者の入居者に対する支援が必要となっていた。生活不活発病の発症及び生活機能の低下、結露、カビによるアレルギーや肺炎など、住宅環境に起因すると見られる疾患の事例があった。

応急仮設住宅から復興公営住宅へ住民が移転した後は、各地区生活応援センターの保健師が中心となり、市社会福祉協議会の生活支援相談員の協力を得て復興公営住宅入居者世帯調査を実施し、その後も継続して調査が行われた。

4 教訓

こころのケアの推進・被災者への保健予防活動

保健師、臨床心理士などによる傾聴や相談、周りの気づきの体制を構築し、生活不活発病や介護予防についての知識の普及と予防への啓発活動が必要であり、その啓発活動は、震災関連死認定者を出さないことにもつながる。

応急仮設住宅に移ってからは、孤立死や自死、引きこもりやアルコール依存者への支援のため、応急仮設住宅などの連絡相談員・自治会・保健師が密に連携を図り、必要に応じて、速やかに適切な専門機関につなげることが必要である。

生活不活発病の発症及び生活機能の低下、結露、カビによるアレルギーや肺炎など、住宅環境に起因すると見られる疾患の事例があったことから、応急仮設住宅の仕様の改善・充実が求められる。

47 高齢者・障がい者等への支援

1 事実・背景

東日本大震災発災後、避難所期の平成23（2011）年3月23日から、市内全避難所を6つのグループに分け、各避難所の高齢者の実態把握調査を行った。高齢者の状況に応じ、施設入所、福祉避難所利用などを決定し、3月25日から担当ケアマネジャー、地域包括支援センター職員により移送手段について検討し、移送サービスへ繋げたり、家族送迎、地域包括支援センター職員等で老人センター滝の家といった福祉避難所等施設へ移送を行った。

福祉避難所は、主に高齢者を対象に、老人福祉センター滝の家、フレールはまゆりデイサービスとふれあい交流センター清風園、主に障がい者を対象に身体障害者福祉センターを開設した。

その後、各地区生活応援センターで世帯調査を実施し、入浴困難者や、65歳以上の方が入居している世帯を個別に訪問するなどし、実態の把握に努め対応を行った。

避難所から応急仮設住宅に高齢者が移るようになると、平成23（2011）年8月10日、応急仮設住宅などでの高齢者の安心した日常生活を支えるため、平田第6仮設団地（平田地区）、桜木町仮設団地（小川地区）、鶴住居町第2D仮設団地（鶴住居地区日向）の3ヶ所に応急仮設住宅における介護等のサポート拠点である「平田地区サポートセンター」、「小川地区サポートセンター」、「鶴住居地区サポートセンター」を設置し、応急仮設住宅入居者の孤立や要介護度の悪化を防止するとともに、高齢者が気軽に訪れることのできる「居場所づくり」を目指し、復興公営住宅が完成するまで支援を行った。

障がい者については、市内における罹災証明書が交付されたまたは、交付されたとみなされる重度者は身体212人、知的10人、精神15人、身体・知的7人、身体・精神3人、合計247人であった。

県事業として障がい者相談支援センターが平成23（2011）年4月に開設され、被災障がい者の安否確認、個別相談支援、手帳の再発行などの行政の代理窓口を担った。気仙・釜石・宮古の各障がい保健福祉圏域に設置され、釜石障がい保健福祉圏域は、大槌町に設置された。

障がい者の避難について県社会福祉協議会いわて障がい福祉復興支援センターが実態調査を実施したところ、震災後に避難した場所は避難所が46%、親戚宅が23%、専門施設へ入院・入所が16%、福祉避難所は1%のみであった。避難所で最も困ったことはトイレが最も高く19%で、避難生活におけるニーズはバリアフリートイレが最も高く、14.2%であった。

翌平成24（2012）年には、発達障がい沿岸センターが開設され、障がい児への療育支援及び発達障がい児（者）の相談支援、関係機関のコンサルテーション等を実施した。

2 指示

MISSION

『近所、地域、行政が一体となり、
高齢者・障がい者等を支援せよ』

3 具体的な活動・結果

震災による甚大な被害を目の当たりにし、県内外の福祉関係職能団体等が連携・協働して沿岸被災地の支援活動を行ったが、支援活動を通じて見えてきた諸課題を整理・検証した結果として、県内職能団体10団体は県社会福祉協議会が調整役となり、平成24（2012）年3月23日に「災害派遣福祉チーム」の組織化に向けた要望書を県に提出した。

要望の内容と諸課題の要旨は、今後の災害に備え、災害発生時に開設される避難所や福祉避難所において、良好な避難環境を設定するためのコーディネートを行い、また、避難所運営の円滑化を図ることなどを担う災害派遣福祉チーム（DMATの福祉版をイメージ）を創設すること、当該チームを派遣するシステムを全国組織として構築するため、県から国に働きかけをすること、である。

県では、平成25（2013）年に災害福祉支援ネットワークを組織し、県社会福祉協議会が事務局となり、派遣チームの調整を行うことを決め、平成26（2014）年3月、岩手県災害派遣福祉チームについて、研修終了者197人をチーム員として登録し、最大27チームを派遣できる体制を整えた。

福祉避難所の設置運営に関する協定

市は、平成25（2013）年8月1日、市内の障がい者施設や老人ホームなど介護施設9ヶ所を福祉避難所として指定した。施設を運営する6事業者・団体と、災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定を締結した。また、平成28（2016）年10月1日には福祉避難所に関する協定を1事業者（社会福祉法人）と締結した。

表1 福祉避難所として指定した施設

施設名	所在	運営主体	避難対象
大松	釜石市甲子町第3地割	社会福祉法人豊心会	知的障がい者
釜石いこいの家	釜石市定内町4丁目	釜石いこいの家運営委員会	知的障がい者
釜石市身体障害者福祉センター	釜石市上中島町4丁目	釜石市	身体障がい者
特別養護老人ホームアミーガはまゆり	釜石市小佐野町3丁目	社会福祉法人楽水会	特別な配慮を要する高齢者
特別養護老人ホーム仙人の里	釜石市甲子町第7地割	社会福祉法人陽風会	特別な配慮を要する高齢者
特別養護老人ホームあいぜんの里	釜石市大字平田第2地割	社会福祉法人清風会	特別な配慮を要する高齢者
養護老人ホーム五葉寮	釜石市鵜住居町第2地割	社会福祉法人愛恵会	特別な配慮を要する高齢者
釜石市老人福祉センター	釜石市甲子町第8地割	釜石市	特別な配慮を要する高齢者
地域密着型介護老人福祉施設三峯の杜	釜石市鵜住居町第2地割	社会福祉法人岩手徳栄会	特別な配慮を要する高齢者

4 教訓

震災においては、避難所及び福祉避難所の設置運営について、自衛隊や福祉関係者、そして被災者などの方々が円滑な対応に努めたところであるが、認知症高齢者、障がい者、乳幼児などの福祉的支援を必要とする方への特別な配慮が必ずしも十分ではなかったこと、着替えなどのプライバシーや衛生面等に加え、多様な支援団体の混在などの課題が指摘されている。

震災時には、多くの方々が緊急避難を余儀なくされ、避難所生活が長期に及ぶ中、特に要配慮者の避難支援対策の充実、必要性が改めて認識されている。

要配慮者対策は、自助、共助、公助による二重、三重のセーフティネットの構築が重要であり、自助として、障がいのある方に対しては「災害対応のてびき」を作成・配布し備えていただくとともに、共助及び公助により支援する側の方々には「支援の考え方（提言、要請）」を作成し、取組みの見直し及び強化を促していく。

また、県社会福祉協議会いわて障がい福祉復興支援センターのまとめた「災害時障がい者支援の考え方について」には、災害における障がい別のニーズと配慮事項がまとめられている。

震災後、大規模災害により、地域の被災状況を十分把握することができず、把握に要する市職員も不足したこと、また、実態把握についての事前の想定や、対応方法が十分確立されてはいなかったことから、災害時、介護サービス事業所などが関係機関からの必要な支援が得られる協力関係の構築が求められる。また、医療に関しても、高齢者の情報把握に努め、社会福祉法人、介護サービス事業者との情報共有により連携体制を構築し、医療従事者を配置することで、薬剤の適切な管理、避難者の体調管理、感染症予防、往診介助・搬送などの支援が可能となることから、その配置・調整を行う部署を明確にする必要がある。

各避難場所及び避難所は、特に要配慮者を意識し、受入れを想定した施設とはなっていなかった。また、認知症や、障がいに対する知識が普及していないことから、知識や対応方法への周知、福祉避難所を事前に指定するなどの体制の整備、運営に必要な介護用品や福祉用具が迅速に確保されるよう、具体的な対応計画を構築することが必要である。

48 災害時における避難行動要支援者への支援

1 事実・背景

市では、平成18（2006）年3月に内閣府の示した「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に基づき平成22（2010）年2月、要配慮者の安全を確保するとともに、地域において日常的な支え合いが育まれる契機となることを期待し、「災害時要援護者避難支援計画（全体計画）」を策定した。

これにより要配慮者の名前、住所、連絡先などを記載した「災害時要援護者台帳」の整備に取り組み、さらには台帳登録者の個別支援計画の作成に着手するため各地区で住民説明会を開催し始めたところで東日本大震災が発生した。

そのため、発災時には、要配慮者に対する支援体制が整っておらず、避難計画に基づく支援活動は行われなかった。

2 指示

MISSION

『避難行動要支援者一人ひとりに寄り添った
個別避難計画に取り組み』

3 具体的な活動・結果

震災後、平成25（2013）年6月に災害対策基本法が改正され、国が策定した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」の内容を踏まえ、平成26年度に「釜石市避難行動要支援者支援計画」として改定した。平成27年度及び28年度には、避難行動要支援者の同意を得て、警察・消防に避難行動要支援者名簿情報を提供して災害時の対応について協力を要請した。

令和2年度には避難行動要支援者名簿の更新を行うと共に、新規名簿登録者に対し震災における実態把握調査を実施した。

警察・消防では、市から提供のあった避難行動要支援者名簿情報をもとに避難行動要支援者の把握に努め、災害発生時において、地域住民との協力のもと避難支援を行うための協力体制の構築に役立てられている。

4 教訓

大規模災害発生時においては、行政による取組み（公助）には限界があり、地域コミュニティによる助け合い（共助）が重要となってくる。災害発生時に一人でも多くの避難行動要支援者の避難支援が行われるよう、釜石市避難行動要支援者支援計画に基づき、地域の特性や実情を踏まえた個別計画の作成を進めるとともに避難行動支援に係る地域の共助力の向上を図ることが重要である。

49 新たなコミュニティの形成

1 事実・背景

住民主体の地域づくり

応急仮設住宅への入居にあたっては、緊急度・スピードを重視して、中学生以下の子どもがいる世帯、障がい者がいる世帯、75歳以上の方がいる世帯を優先するとともに、応急仮設住宅団地について希望登録制とすることで劣悪な環境の避難所から要配慮者を可能な限り早期に退所させ、希望する地区の応急仮設住宅へ入居させることができた。

一方で、各入居者の被災地区が多岐にわたり、様々なコミュニティ上の課題が生じた。応急仮設住宅への入居後は、大阪市ほか他自治体からの派遣職員の協力を得ながら応急仮設住宅団地での自治会の設立に取り組んだ結果、全応急仮設住宅団地の97%において自治会が設立された。

その後、応急仮設住宅団地自治会による主体的な活動を支援することでコミュニティの活性化が図られた。特に、交流活動においては、居住者どうしのみならず、再建を果たした元住民や地域の町内会や地域住民との交流が行われ、絆の再認識や新たな繋がりが創出された。その後、復興公営住宅への入居や自力再建などの進展により、応急仮設住宅団地の自治会は、その活動の役目を終えた。

なお、震災からの復興政策で設立が奨励された応急仮設住宅や集合形式の復興公営住宅の入居者による「自治会」は、一般的に、震災前から地域に存在し、「自治会」や「町内会」等の名称をもつ地域住民組織とは背景や機能が異なっている。

復興公営住宅の建設に当たり、市は被災者に対して3回の意向調査を実施した。平成23（2011）年11月～平成24（2012）年1月にかけての「住宅再建に関する調査」、平成24（2012）年8月～9月にかけての「第1回住宅再建意向調査」、平成25（2013）年8月～9月にかけての「第2回住宅再建意向調査」である。これらの調査結果を反映する形で、建設戸数や住宅の仕様を決めた結果、市内には市営と県営をあわせて57ヶ所、1,316戸の復興公営住宅が建設された。1つの自治体内で1,000戸を超える公営住宅が建設されたのは岩手県では釜石市だけである。建設された復興公営住宅のうち市が建設（施工）主体となった割合は71.7%、市が管理する割合は76.4%と、いずれも県内で最多である。

市は中心市街地である東部地区に津波復興拠点整備事業を導入し、復興公営住宅を集中的に建設した。その結果、東部地区の復興公営住宅には、市内各地から被災者が入居し、新たなコミュニティの形成が課題となった。また、その他の被災地区では、住民が他の地区へ転居するなどして、人口が減少したところもある。その結果、住民組織が弱体化し、8つの町内会が解散し、2つの町内会が活動休止となっている。そのような地区では、コミュニティの維持や生活支援が課題になっている。



社会福祉協議会によるコミュニティ形成支援活動

2 | 指示

MISSION 『自治会の設立支援をせよ』

3 | 具体的な活動・結果

市民参加による復興公営住宅の入居ルール等の決定

市は復興公営住宅の入居者を決めるルールや、生活上のルールや運営方法を決定する際に、市民や専門家の意見を聴く場として、釜石市復興公営住宅入居者選定方法等検討会を設置した。参加者は応急仮設住宅団地の自治会長、町内会長、民生児童委員、消防団長、市社会福祉協議会職員、NPO職員、PTA連合会役員、大学教員等である。平成24（2012）年7月13日に第1回検討会が開催され、令和元（2019）年9月2日に第23回検討会が開催され、協議は終了している。第1回～第3回の事務局は総合政策課、第4回～第23回の事務局は都市計画課が担った。年度別開催回数は平成24年度5回、平成25年度4回、平成26年度4回、平成27年度2回、平成28年度3回、平成29年度3回、平成30年度1回、令和元年度1回となっている。検討会では7年間にわたって、優先入居者の選定方法、グループ入居の実施、公開抽選会の開催方法、ペットの飼育を可能にする場合の条件設定、追加募集、空き室対策、家賃問題、見回り活動などについて多面的に協議してきた。検討会で協議されたことは、実際の政策に反映され、住民ニーズに沿った住宅の建設戸数と運営方針が決められた。

住民主体の地域づくり

集合形式の復興公営住宅の自治会は、入居者どうしが復興公営住宅での課題を整理し、一人ひとりが自発的にすべきことや共同生活のルールを明らかにするうえで必要な組織であり、孤立や閉じこもり防止のための入居者間の交流や見守り活動においてもなくてはならないものである。

市は集合形式の復興公営住宅における自治会の設立に向けて様々な対応を実施した。被災者等が集合形式の復興公営住宅への入居が決まると、地域づくり推進課（現・まちづくり課）が入居者に入居のしおりを渡すとともに3回の入居者交流会を開いて、自治会の結成を働きかけてきた。顔合わせから始まり、自己紹介、自治会の役割の説明を経て、3回目の交流会後に自治会の設立を提案し、承諾が得られれば、役員の選出に進む段取りになっていた。

こうした取組みの結果、平成30年度末までに完成した全47団地（1,316戸）の復興公営住宅のうち戸建てや漁村部の既存町内会への編入等（20団地）を除いた27団地のうち、令和3（2021）年3月時点で24団地で自治会が設立されている。また、令和元（2019）年に市では、市内の復興公営住宅自治会どうしの課題や、解決事例の共有を図り、自立した自治会活動を支援するために復興住宅自治会連絡協議会を設立し、同年11月1日に初会合が開かれた。

コミュニティ形成及び見守り活動への支援事業

市は社会福祉協議会や支援団体と一体となって、自治会設立後も入居者間のコミュニティ形成を支援している。市は「被災地コミュニティ形成支援事業」として、平成28年度以降、市内4地区の生活応援センターへコミュニティ支援員5人（令和2年度からは4人、以降順次見直し）を配置し、被災世帯に対して地域の実情に合わせたコミュニティサロンや交流会等を企画開催した。

市は「被災者支援相談員配置事業」として、応急仮設住宅の入居者を対象に6人の相談員を配置し、巡回や声がけ、傾聴といった生活の安心につながる見守り活動や困りごと相談への対応に取り組んだ。その後、応急仮設住宅が解消されたため応急仮設住宅での見守り活動は終了している。

復興公営住宅の入居者に対しては、被災者支援総合交付金を充てたコミュニティ形成支援を行っている。そのうち「ご近所支えあい復興事業」として、民間団体の協力を得た復興公営住宅での交流会開催等や自治会組織形成支援、農園を活用した孤立防止・健康づくり、商業施設を活用した居場所づくり・仲間づくりを行っている。「復興住宅自治会活動補助事業」では自治会が実施するイベントなどの活動経費への助成（各自治会へ設立後10万円×3年間を上限）を行い、令和元年度までに22団体が実施済みである。令和2年度には7団体へ活動補助金を配分した。また「復興住宅自治会コミュニティ形成研修会等開催事業」も毎年実施してきた。

見守り活動としては、「復興住宅入居者訪問支援事業」（令和元年度までは「生活再建移行期被災者支援連絡員事業」）として、市内のNPO法人に事業委託し、NPO法人が住宅入居世帯への戸別訪問による見守り活動を行っている。訪問員は発災当初の100人超から現在は10人程度で運営している。このほか、被災者特別健診等補助事業、健康づくりによる復興コミュニティ形成支援事業も行っている。また、「心の復興事業」として、被災者の自主的な社会参加による閉じこもり予防を進めながら、被災者自身が心身の復興に取り組むための支援を行ってきた。具体的には復興公営住宅の集会室や公民館での支援団体による映画の上映会等を行ってきた。

こうした支援活動を円滑に進めるため、市は国の交付金対象事業の進捗管理や情報交換を目的に毎月1回、支援のためのプロジェクトチーム連絡会議を1時間程度開催し、その回数は令和2（2020）年6月までに53回に達している。メンバーは市社会福祉協議会、市内の民間支援団体、NPO法人、釜援隊（釜石復興支援員・令和2年度で活動終了）と市担当部門で、県沿岸広域振興局がオブザーバー参加している。

4 教訓

住民主体の地域づくり

被災された方々は、避難所、応急仮設住宅、復興公営住宅や自力再建などと生活の場が移り変わり、その度にコミュニティ形成の課題に直面することから、新たな居住地を確保するまでの間、応急仮設住宅などでの生活に対する物的、あるいは精神的な生活支援に加え、自治会の結成など新たな生活空間の構築に向けた取組みなどきめ細かな支援を継続的に行っていく必要がある。

同時に、安全が確保された新たな居住地の整備を進め、震災により失われた生業の再建とともに、住宅対策などの生活の再建、絆の復活とともに地域の再建を図ることが当面の大きな課題となった。

復興が進展するとともに、既存の町内会や応急仮設住宅団地では住民が減少するなど活動力が低下せざるを得ない状況となったが、活動を支援し、広報活動や環境美化活動等を促進することで、コミュニティの維持に繋がった。

50 安心できる子育て環境づくり

1 事実・背景

子ども・子育てのための施設については、保育施設が2施設流失し、1施設が一部損壊した。児童館は3施設が流失し、学童育成クラブは3施設が流失した。子育て支援センターは、2施設が流失し、障害児通所支援事業所が1施設流失した。

保育施設については、平成23（2011）年3月23日以降順次保育を再開し、被災した保育施設は他の保育施設や集会所において再開した。

学童施設については、同年4月以降仮設校舎敷地内や別施設を活用して再開した。被災した小学校の本設移転後は、校舎内に学童育成クラブを併設して復旧を行った。

市では幼稚園、保育所、保育型児童館へのこころのケアに係る支援を行うこととし、施設を巡回しながら心配な子どもや不安定な保護者がいた場合は各施設から連絡を受け、その都度個別の対応を行った。震災から1ヶ月以上経過してもストレス反応がなくなる場合や、3ヶ月を経過してから突然反応が現れたケースなどがあった。震災による影響で子ども自身に反応が強く現れている場合はプレイセラピー（遊戯療法）を取り入れたほか、不安が強い場合や生活環境の変化によるストレスがある保護者に対しては継続して面接を行った。

2 指示

MISSION 『子育てしやすい環境を整備せよ』

3 具体的な活動・結果

市は、特定非営利活動法人リザルツに委託して、平成28～29年度に被災した子どもの養育相談支援事業を実施した。生活環境の激変等により被災した子やその家族が抱える精神的苦痛の解消・緩和のため、養育相談、支援者研修会や親教育プログラム、子どもの気持ち学習会、親子交流活動などを実施して心身のケアを行い、被災した子どもたちのすこやかな成長・発達を守り育てるための取組みを行った。

住宅事情により自宅で落ち着いて学習できる環境がない児童生徒のために、平成23（2011）年7月25日から8月19日までの平日の間、9時から17時まで教育センター3階生涯学習室を小中高生に自主学習のために開放したほか、公益社団法人青年海外協力協会（JOCA）の協力を得て、平成24（2012）年5月7日から平成28（2016）年3月11日まで市内に居住または通学する中学生及び高校生が自由に学習できる学習支援室「釜石S☆Cram School」を教育センターに開設した。

また、応急仮設住宅の再編等に係る子どもの学習支援によるコミュニティ復興支援事業を行う学習支援コーディネーターを配置し、学校支援活動や放課後子ども教室等の各種活動の企画や運営等を行った。

震災後、待機児童が年々増加し、平成28（2016）年3月時点で待機児童数は最高の55人だったが、小規模保育事業所や認可保育所の新設、既存施設の認定こども園化などにより、徐々に待機児童が減少し、令和2（2020）年4月以降は0人を継続している。

被災した子ども・子育てのための施設は、仮設施設での再開を経て、廃止した児童館1施設を除いてすべて再建復旧した。上中島こども園の整備にあたっては、被災した障がい児通所支援事業所（すくすく親子教室）を併設復旧整備し、すくすく親子教室では未就学児向けの児童発達支援、就学児等を対象とした放課後等デイサービスを提供している。また、被災はしなかったが老朽化により耐震対策が必要な施設についても、すべて改築整備が完了した。

また、新たな子育て支援センターとして、令和2（2020）年4月に平田子育て支援センターを開所した。

各施設では、防災対策や非常災害対策を見直し、必要な設備を設け、定期的な訓練を実施して防災意識の向上が図られている。

引き続き、就学前児童及び放課後児童の待機の解消、発達支援が必要な子への支援を図り、安心して子育てできる環境づくりを推し進めていく。



平田子育て支援センター
(令和2（2020）年4月開所)



平田子育て支援センター

4 教訓

住宅事情により自宅で落ち着いて学習できる環境がない子どもたちに対する、学習できる場所の提供や学習指導を行える人材等、学習支援が必要である。

震災の教訓を生かし、地震、津波の災害はもちろんだが、台風や大雨などの災害に備えた避難訓練を各施設で実施している。また、避難先や避難方法などを記載した非常災害計画等を確認し、各施設計画の見直しを行っている。

ここ数年は出生数の減少により、定員割れを起こす施設も増加しつつある。今後は、公立施設の廃止や民間施設の経営を維持する方法も検討していく必要がある。

震災後、仮設店舗用地となっていた鈴子広場を復旧整備するにあたり、街中における子どもたちの遊び場などを確保することを目的として、子育て世代の保護者などをメンバーとするワークショップを開催し、現状の課題を洗い出しながら、どんな遊び場にしたいか、どんな遊具があったらいいかなどメンバーみんなで協議をした。ワークショップで出た意見を設計に反映することができ、令和3年度に鈴子広場を復旧整備し、令和4（2022）年4月から供用開始した。

51 地域包括ケアの取組み

1 事実・背景

市では、高齢者が可能な限り住み慣れた土地で、安心して、自分らしい暮らしを続けることができるよう、「医療」・「介護」・「予防」・「生活支援」・「住まい」のサービスが、一人ひとりの課題やニーズに対し、適切にコーディネートされた形で提供される仕組みをつくる「地域包括ケアシステム」の構築を推進している。

市における地域包括ケアの取組みで特徴的なことは、震災前の平成19～22年度に、地域包括ケアの実働拠点となる「生活応援センター」を市内8地区に設置した点と、震災後に、地域包括ケアシステムの構築と復興を関連づけた「復興を内包した地域包括ケアシステム」の構築をめざした点である。

その一方で、国では平成17（2005）年6月に介護保険法を改正し、地域包括ケアの中核機関として、地域包括支援センター（設置主体は市町村）を進めており、市では、平成18年度に直営の地域包括支援センターを設置した。

生活応援センターの設置に向けては、保健・医療・福祉サービスを総合的に調整する機能をもった組織と、タテ割りの業務から地域の状況に合わせた業務を行う仕組みづくりを目指し、平成17年度から庁内外での協議や説明を始め、協議会の設置や市政懇談会、講演会が開催されていた。

一方、喫緊の課題として釜石市民病院の閉鎖と県立釜石病院との統合への対応が迫られていた。そこで、平成17年度に制定された地域再生法に基づき、市が策定した「かまいし健康ルネサンス構想」が地域再生計画の認定を受けたことにより、釜石市民病院が入居している施設に保健、医療、福祉を総合的に管轄する保健福祉センターを置くとともに、平成18年度に唐丹地区に地域を拠点とする医療保健福祉活動のモデル事業を導入した。さらに平成19年度から市の出張所に代えて、日常生活圏域における医療保健活動の拠点となる生活応援センターを設置した。当初は釜石（平田地区は釜石地区の分所扱い）、小佐野、甲子、鶴住居、栗橋、唐丹の6地区に設置され、その後、中妻地区に新たに設置され、平田地区生活応援センターが独立して今日の8ヶ所の体制が整った。

生活応援センターを所管する部署は当初は健康福祉部健康推進課であった。平成21年度には市民生活部市民課、平成22年度には市民課内に新設された地域づくり推進室が所管していた。震災後の平成23（2011）年10月からは地域づくり推進室は地域づくり推進課となり、令和2（2020）年4月1日からはまちづくり課に課名変更しつつ、引き続き、生活応援センターを所管している。

市の地域包括支援センターは、市直営方式で、保健福祉センター内に設置されている。また、平成19年度には生活応援センターを地域包括支援センターのサブセンターとして位置づけて保健師を配置した。市では、生活応援センターの管轄範囲を日常生活圏域と設定している。また、保健師の分散配置における課題把握・解決等のため、平成26（2014）年6月10日づけで、統括保健師（当時は係長職）を配置した。

震災の影響で、一人暮らしの高齢者や、高齢者のみの世帯の増加、認知症や引きこもりなどの課題に加え、東日本大震災からの復興を遂げ、地域を再生していく上で、被災した住民のケア、コミュニティの再生、生活環境の整備、生きがいの仕組みづくり、孤立しない環境づくりなど、従来の地域包括ケアシステムの枠組みを超えた、より包括的な仕組みづくりが必要となった。

市は復興まちづくりの基本計画である「スクラムかまいし復興プラン」（平成23（2011）年12月22日）において、ソフト・ハードの両面から復興まちづくりを目指した。震災後は全世代・全対象

型の釜石版地域包括ケアシステムの構築を提唱し、構成する要素として、医療・介護・予防・生活支援・住まいに加えて、復興という要素を加え、ハードの復興にとどまらない、ソフト面でのきめ細かなケアを実施している。特に、震災によって失われたコミュニティの回復や、復興公営住宅等における新たなコミュニティづくりを積極的に支援することにより、互助・共助を中心に据えた支えあいの仕組みづくりを推進している。

市は平成24（2012）年7月に厚生労働省のモデル事業「在宅医療連携拠点事業」を受託し、全国105ヶ所に設置された連携拠点のうちの1つとして、在宅医療連携拠点チームかまいしを設置し、保健福祉部健康推進課地域医療連携推進室の所管事務として取組みを開始した。その後、岩手県補助事業（地域医療再生基金）「在宅医療介護連携促進事業、在宅医療介護連携コーディネート事業（平成25～27年度）」、釜石市介護保険事業「在宅医療・介護連携推進事業（平成28年度～）」を財源としながら事業を実施している。

市は在宅医療連携拠点チームかまいしの設置から4ヶ月を経て、平成24年度に学識経験者や関係機関の職員等で構成される「地域包括ケアを考える懇話会」を設置した。懇話会は平成25（2013）年2月に、これまでの地域包括ケアに対する取組みを継続しつつも、震災によって失われた社会的健康を再生していくプロセスである「復興を内包した地域包括ケアのまちづくり」の実現に向けた提言書「生きる希望にあふれたまちづくり」を公表した。提言書では1.コミュニティの再生・形成・発展、2.安心して子どもを育み、暮らし、健康的に老いることができるまちづくりを2大方針として、9つの提言骨子が示された。

その後、高齢者をはじめ、認知症、障がい者、子ども、生活困窮者、被災者など支援を必要とするすべての住民に対し、地域に存在する様々な支援やサービスが包括的、一体的に提供される釜石版包括ケアシステムの構築を目指し、平成26（2014）年4月に釜石市包括ケアシステム推進本部を設置して取り組んでいる。現在、本部長を市長、副本部長を副市長が務め、推進本部の部長は保健福祉部長が兼任している。事務局は3名体制で、令和元年度からは、在宅医療連携拠点チームかまいしの事務を所管して、事務局職員が連携コーディネーターとして事業を推進している。令和5年度時点で市の行政機構において本部制をとっているのは復興推進本部と地域包括ケア推進本部の2つであり、保健福祉部健康推進課に地域医療連携推進室が置かれ、高齢介護福祉課が地域包括支援センターを所管している。

2 | 指 示

MISSION

『自助・互助・共助・公助の視点で地域と連携した
釜石版地域包括ケア体制づくりをせよ』

3 具体的な活動・結果

高齢世帯や独居世帯の増加に加え、応急仮設住宅、みなし仮設住宅の設置に伴い、保健師や見守りスタッフ、民生・児童委員、市社会福祉協議会（生活支援相談員・生活支援コーディネーター）、アットマークリアスNPOサポートセンター（被災者支援連絡員）などと連携・協力し、支援が必要な方々の見守りを継続的に行い、孤立死の防止やこころのケアに取り組んできた。

また、地域会議では、近所付き合いなどを通じ、身近なちょっとした「気づき」を関係者と共有し、必要な支援につなげる「見守りネットワーク」づくりに取り組んでいる。こうした「市民発」の取組みと連携しながら、地域の課題を地道にすくい上げ、サポートを行っている。

地域包括ケア実現に向けて、市は、1.在宅医療連携拠点事業による「医療・介護分野の連携強化」、2.地域密着型サービスの整備による「介護サービスの充実」、3.従来行ってきた「介護予防の推進」、4.地域の団体などと行政の連携による「各地区生活応援センターを拠点とした高齢者などの見守りネットワーク」、5.「高齢者に配慮した住まい」などの取組みを進めている。

釜石版地域包括ケアシステムの実働拠点として、市内8ヶ所の各地区生活応援センターが住民が抱える複合的な生活課題に一元的に対応し、各種制度、サービス、専門機関に適切にコーディネートするほか、地域密着型の健康づくり、住民主体のコミュニティづくりを進める。

医療・介護の連携に向けて、在宅医療連携拠点チームかまいしを設置し、実践的、協働的な多職種連携をコーディネートしている。チームかまいしは、かまいし・おおつち地域医療情報ネットワーク（OKはまゆりネット）の構築を支援するとともに、平成30（2018）年3月、多職種が連携する「釜石・大槌地域医療介護福祉多職種連携の会（OKスクラムねっと）」の設立を支援した。



釜石・大槌地域医療介護福祉多職種連携の会 設立総会
(平成30(2018)年3月)



令和3年度第3回釜石市地域ケア推進会議
(令和4(2022)年3月23日)

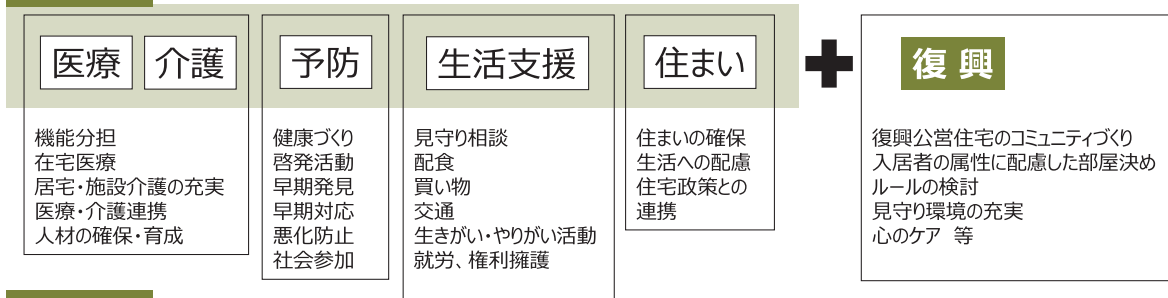


釜石・大槌地域医療介護福祉多職種連携の会
(OKスクラムねっと) 研修会 (令和4(2022)年2月15日)

4 教訓

釜石版地域包括ケアシステムの構築に向けて、地域での見守りネットワーク、地域会議、医療・介護・福祉に関わる各団体組織と各職種、行政組織内の関係部署など、個々の活動が行われているので、各活動相互の顔の見える関係になるような連携と情報共有、地域ケア推進会議などを通じた課題解決、支える人材育成などにより一層取り組んでいくことが重要である。

6つの要素



4つの視点



※日常生活圏域（地区生活応援センター）単位で展開

図1 復興を内包した釜石版地域包括ケアシステム

被災直後と復興状況

東部地区



被災直後 平成 23 (2011) 年 3 月



令和2 (2020) 年 10 月

鵜住居地区



被災直後 平成 23 (2011) 年3月



令和2 (2020) 年10月

トピックス

安心できるまちづくり

自治会の設立支援、安心できる子育て環境づくり、
ならびに医療・介護・予防・生活支援・住まいを柱とした、
地域包括ケアによるまちづくりを通じて、安心できるまちづくりを進めている。

復興公営住宅での自治会設立支援

復興公営住宅の自治会は、入居者同士が復興公営住宅での課題を整理し、一人ひとりが自発的にすべきことや共同生活のルールを明らかにするうえで必要な組織でもあり、孤立や閉じこもり防止にもつながり、入居者間の交流や見守り活動においてもなくてはならないものである。このため、市社会福祉協議会や支援団体と一体

となって、自治会設立に向けた支援を進め、入居者間のコミュニティ形成を支援しており、令和元（2019）年11月には、市内の復興公営住宅自治会同士の課題意識や、解決事例の共有を図り、自立した自治会活動を支援するために復興住宅自治会連絡協議会を設立した。

安心できる子育て環境づくり

子どもの数が減少傾向にある一方で女性の就業率は上昇傾向にあることから、多様な就業形態に柔軟に対応し、子育て家庭の就労を後押しするため、保育所、地域型保育事業所ならびに児童館、学童育成クラブの整備やこども園化の推進に努めるとともに保育士等の確保にも取り組んできた。

また、被災した障害児通所支援事業所（すく

すく親子教室）を市立上中島こども園に併設復旧整備し、未就学児向けの児童発達支援、就学児等を対象とした放課後等デイサービスを提供している。

引き続き、就学前児童及び放課後児童の待機の解消、発達支援が必要な子への支援を図り、安心して子育てできる環境づくりを推進する。



上中島こども園



すくすく親子教室



上中島児童館



小佐野・
小佐野第二学童育成クラブ

学校給食センター整備事業の概要

次代を担う子どもたちの成長を育む学校給食センターは、平成30（2018）年9月の工事着工を経て令和2（2020）年3月竣工した。令和2（2020）年4月から市内小中学校14校の児童生徒の皆さんに安全安心な給食の配食を開始した。



学校給食センター

復興を内包した地域包括ケアの取り組み

民間事業者との見守り協定の締結

日常的に住民と接することが多い事業者等が普段の業務のなかで住民の異変に気付いた場合、市に情報提供をしてもらうことにより、迅速な支援につなげていく試みとして「見守りの取組みに関する協力協定書」を締結している。



「見守りの取組みに関する協力協定書」の締結

ご近所支えあい復興事業

- 復興公営住宅への入居や自立再建による新たなコミュニティの構築や人口減少・高齢化により、被災者や高齢者等を取り巻く環境が変化している。
- 高齢者等が住み慣れた地域で最後まで自分らしく暮らしていくためには、地域での支え合いが重要となってくる。
- 地域住民が生活支援や介護予防、認知症ケア等の継続的な担い手になり、高齢者等が地域で支え合いながら自立した生活を送ることができるよう、住民主体の支え合い活動を支援する「ご近所支えあい復興事業」を行っている。



住民主体の支え合い活動の支援

こころのケア

市民の心身に多大な影響を及ぼした東日本大震災。市では専門機関と連携して、こころの健康づくりに関する普及啓発を行う一次予防、こころに関する相談等の二次予防、遺族支援等の三次予防を重層的に実施し、こころのケアに取り組んでいる。

●一次予防（一般住民への普及啓発等）

ゲートキーパー養成講座やこころのセミナーなどを開催し、こころの健康問題に関心を持つ人を増やし地域全体で見守る意識を醸成している。

●二次予防（相談や訪問等の支援）

こころの相談窓口の周知を図り、保健師が随時相談対応するほか臨床心理士による個別相談や休日の電話相談を開設している。

●三次予防（精神疾患患者への対応や遺族支援等）

震災等により大切な人を亡くした人が分かち合うことによりこころの健康回復を目指すグループケア・サロンを開催している。

みんなの健康づくり応援事業

～かまいし健康チャレンジポイント～

- 健康寿命の延伸を図る取組みの一つとして、各種健診の受診促進と健康イベントや公民館事業等への参加を希望する方、各種運動・スポーツに取り組む方に、健康ポイントを付与し、特典を与えることにより自らを励まし、楽しく、無理せず継続できるよう、市民が行う健康づくりを応援している。



みんなの健康づくり応援事業～かまいし健康チャレンジポイント～

明治、昭和と過去の津波を経験した先人は、津波から命を守るために教訓を石碑に刻んで伝承してきた。その教訓を学んできたはずの私たちはその教訓を活かせず、震災において多くの大切な仲間を失ってしまった。世代を超えて教訓を語り継ぐことの難しさを「風化」という言葉で片付けてはならない。津波から命を守るためには「揺れたら直ちに高台に避難する」という行動を実践する以外の術はない。未来の命を守るため、何度も何度も避難訓練を繰り返しながら、いつしか避難行動が日常生活に溶け込むような「防災文化」を創る必要がある。

市は、震災で得た教訓を生かし、あらゆる災害から未来の命を守るために、後世に継承する市民総意の誓いとして「釜石市防災市民憲章」を制定した。

第9部 未来のいのち

「大震災かまいしの伝承者」の取組みの様子



を守るために

識者からのメッセージ

なぜ多くの犠牲者を出したのか 検証し対策を講じ 防災先進地として発信を！

平成23(2011)年3月11日、東日本大震災津波で、釜石市では、関連死106人、行方不明者152人を含めて1,064人と大きな犠牲者を出した。明治29(1896)年明治三陸地震津波では6,477人、昭和8(1933)年昭和三陸地震津波では404人と繰り返し多くの犠牲者を出している。昭和三陸地震津波以降は、考えるハード・ソフトの津波防災対策を講じながらかくも多くの犠牲を生じたことは、これまでの防災対策が十分に機能しなかったという事実を突きつけている。

三陸沿岸はこれまで繰り返して大津波に襲われ、津波はいわば三陸沿岸の「持病」でもある。日本海溝北部の巨大地震による津波の襲来も指摘されているが、いつかは定かではないものの、また大津波が沿岸を襲うことは確実なのである。

二度と災禍を繰り返さないために、何がまずかったのか、何をなすべきか。震災誌の使命は、その率直な検証を行い、「未来の命を守るために」なすべき対応を提唱し、そして実行すべく後押しするものでなければならない。

釜石市では、600人余の児童生徒ほぼ全員が生き延びた「釜石の出来事」と津波の避難場所ではない施設に住民が避難し多くの犠牲者を出した「鶴住居地区防災センターの悲劇」と対照的な事例があり、それらを含めた震災検証から、従来にない発想での防災対策の提言がなされている。第9部では、避難意識の向上を目指す「住民避難に特化した防災訓練」の実施と防災士の育成、「釜石市防災市民憲章」の制定、津波の脅威を語り継ぐ「いのちをつなぐ未来館」の開設

や「大震災かまいたしの伝承者」の育成など釜石市の取り組みを紹介すると共に、なお模索すべき課題を掘り起こしたいと思う。

一方で、震災がなくても右肩下がりの疲弊する地域のカーブに戻す「復旧」では釜石の未来は描けない。復興と地域創生は同義であり、新たな復興まちづくりの戦略と防災先進地としての発信による交流人口の拡大も求められよう。

かつて行政には、計画が出来上がり、報告書が作成されると事業は終わりとの風潮があった。第9部で述べられる「未来のいのちを守るために」の提言や進められている事業はいずれも道半ば、今後スキルアップし、まさに未来の命を守る実践に結び付けなければならない。本震災誌は東日本大震災の総括として震災の終わりを告げるものではなく、次の災害に備える出発点であることを、改めて強く訴えておきたい。

岩手大学名誉教授
齋藤 徳美

昭和48年東北大大学院修了(工学博士)
岩手大学で教授・理事・副学長を歴任
専門は地下計測学・地域防災学。令和5(2023)年3月まで「岩手県東日本大震災津波復興委員会・総合企画専門委員会」委員長として、岩手県の復興計画の立案と進捗管理を担う。釜石市防災危機管理アドバイザー。



52 釜石市鵜住居地区防災センターでの被災

1 事実・背景

釜石市北部に位置する防災センターに、大津波警報発表後周辺の地域住民が避難し、多くの犠牲者を出した。防災センターは平成22（2010）年2月1日に市役所の出張所として、地域生活の支援と消防・救急体制の充実を目的に設置したものであり、防災対策関連の起債事業で整備したことから「釜石市鵜住居地区防災センター」という名称で整備したものである。

防災センターに多数の周辺住民が避難したが津波は2階天井付近まで達し、34人の生存者が救出されたが、建物内で69人が遺体で収容された。

平成23（2011）年8月9日に被災者の遺族を対象に、防災センターでの被災に関する説明会を開催し、犠牲になった可能性がある住民の数を100人前後と推定したが、生存者や遺族からは200人以上が防災センターに避難していたとの声が上がった。市の説明に納得しない遺族は、平成24（2012）年3月「鵜住居地区防災センターに関する被災者遺族の連絡会」（以下、遺族の会と略称）を発足させ、同年12月に市長に、なぜ多くの犠牲者を出したのか、第三者による検証委員会の立ち上げを求めた。

2 指示

MISSION 『なぜ多くの犠牲を出したか解明を』

3 具体的な活動・結果

調査委員会の立ち上げ

遺族の会の求めに応じて、市は平成25（2013）年4月に大学教授、弁護士、新聞記者ら7人で構成される「釜石市鵜住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会」（以下、調査委員会と略称）を立ち上げ、原因究明に着手した。調査委員会の委員長は、調査の対象となる当事者側が真相を解明するという強い意志を持ち、すべての公文書など資料の提示が無ければ、どんな有能な組織やスタッフでも真相の究明は困難であることから、市の危機管理監と遺族の会の会長が委員として加わることを求めた。第三者としての公平性が担保できるかとの指摘もあったが、検証を求める遺族側と検証される市が1つのテーブルで被災状況や原因を話し合うという異例の形で進められた。

8項目の問題点を抽出

調査委員会は、「避難者数、被災状況に関する事項」、「防災センターの設置及び機能に関する事項」、「避難場所の住民への周知に関する事項」、「防災センターで実施された避難訓練に関する事

項」、「3.11当日の住民行動、避難誘導、情報伝達に関する事項」、「釜石市の津波防災対応に関する事項」、「津波浸水予測図に関する事項」、「気象庁の大津波警報の発表に関する事項」の8つの問題点を抽出して検討を行った。避難者数は平成26（2014）年1月17日現在で241人と推定されているが、推計は現在も続けられている。

防災センターは標高が低く、津波の緊急避難場所に指定されていないため、市発行の広報紙には避難場所としての記載はなかったものの、津波の避難場所ではないとの地域住民への周知は不十分であった。さらに、自主防災会が避難訓練で参加者を増やすべく防災センターを訓練会場に使用し、防災課もその使用を容認した。また、日頃から職員と住民の間で“防災センターができて（津波が来ても）安心だね”といった会話が交わされていたとの伝聞もある。ただし、実際、防災センターで活動していた住民の中には、活動を止めて市指定の避難場所に避難したという情報もあった。

調査委員会は、「事態を回避することは可能であった」、「住民の生命を守るのは行政の責任である」ことからすると「市の行政責任は重い」と結論付けた。これを受けて、市長は責任を認め、防災センター及び市内での惨事を改めて心に刻み込み、市民の安心安全を守るため、今後の防災対策に全力を尽くすことを一時も忘れることのないよう自らの戒めとして給与の一部を返上する措置をとった。

防災センターの解体

遺族の会が平成24（2012）年12月5日付けで釜石市に提出した『鵜住居地区防災センターに関する要望書』により、防災センター建物の解体と跡地の公園整備が要望された。

また、復興まちづくり協議会、鵜住居地域会議、遺族の会の3団体連名で平成25（2013）年7月8日に釜石市に提出した要望書では、一連の記録作業を行った上で、防災センターを解体するよう要望された。

平成25（2013）年7月29日に開催された第3回釜石市震災メモリアルパーク整備検討委員会において、市主催による慰霊祭や3D立体映像による記録作業を実施したい考えを示した上で、10月中旬に防災センターの解体に着手したい考えを説明したところ、説明どおり進めるべきとの意見が複数あり、検討委員会です承された。

以上の経過から、市は、防災センターの解体に対する住民の合意がほぼ得られたものと判断し、平成25（2013）年10月中旬に防災センターの解体に着手することとなった。

その後、平成25（2013）年10月12日に開催された釜石市主催の被災者遺族への報告会において、遺族から防災センターを保存して欲しい旨の要望が出されたため、庁内で検討、解体作業日程を可能な限り延期し、平成25（2013）年12月2日に解体工事に着手することを決定し、同日、解体着手式を実施の上、解体に着手した。



仮設の釜石市追悼施設
(鵜住居地区防災センター横)



鵜住居地区防災センターの解体（平成25（2013）年12月）

お別れ会

鵜住居地区防災センターは、建物の解体・保存で多くの議論がなされたが、市は解体の決定をした。しかし、多くの犠牲者を出した建物をがれきとしてただ解体するのではなく、慰霊・追悼とともに地域住民が少しでも前に進めるような区切りが必要と考えられたため、平成25（2013）年10月6日、鵜住居地区防災センターお別れ会実行委員会によるお別れ会「あなたを忘れない」が開催された。



鵜住居地区防災センターお別れ会
（平成25（2013）年10月）

4 教訓

従来にない発想で対応を

検証される側の危機管理監と検証を求める遺族の会会長が1つのテーブルで話し合う異例の形で調査委員会は、すべての公文書の提示を検証し、面談による市職員や遺族の証言を精査することにより、多くの犠牲者を出した原因が明らかにされ、その役割を十分に果たすことができた。

防災センターでの悲劇を繰り返さないためには、「浸水の可能性がある地区に防災施設を建設しないこと」、実際の避難場所でない場所を避難場所に設定して避難訓練を行うなど「訓練のための訓練は絶対に行わないこと」、行政と住民が共通認識できるような「避難・誘導のあり方を周知すること」にある。

一方で、調査委員会は、従来から防災対策を講じながらも今回の震災で犠牲を防ぐための避難行動が機能しなかった現実を鑑みると、「従来にない発想」で取り組むことの重要性を提言している。

改めて、防災訓練の鉄則である「訓練でできないことは本番では絶対できない」ことを、行政、住民ともに認識しながら避難訓練に真摯な姿勢で取り組む必要がある。

「釜石市鵜住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会」の中間報告を受け、市は防災センターを解体することや、今後の対応を正式に決定し、以下の記事を広報かまいし（平成25（2013）年8月21日号）に掲載した。

市民の皆さんへ

東日本大震災から間もなく2年半が経ちます。市内では、死者・行方不明者合わせて1,000人以上の尊い命が失われ、中でも、震災の前年に開所したばかりの鵜住居地区防災センターには、多くの地域住民の皆さんが避難され、推定で200人超の方が犠牲となる大惨事となってしまいました。

この痛ましい出来事に、こみ上げる悔しさ、無念さと共に、市民の生命と財産を守るという負託を受けている者として責任の重さを痛感しています。ご遺族の心情をお察し申し上げ、只々心からお詫び申し上げる限りです。

今回、鵜住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会から中間報告書の提出がありました。その報告で総括されているとおり、これまでの市の対応を振り返ると、危機意識に甘さがあったと言わざるを得ません。自然災害との戦いに終わりはなく、これまでのまちづくりのあり方を足元から見直し、今回の悲劇を教訓としながら、亡くなられた方々への鎮魂と、生きている者の使命として、この教訓を風化させず次代に引き継いでいかなければなりません。

わたしは、調査委員会の中間報告を重く受け止め、しっかりと胸に刻みながら、今後次のことに取り組むことを市民のみなさんにお伝えします。

- (1) 職員の危機管理意識の向上
- (2) 組織としての危機管理体制の強化
- (3) 避難場所・避難行動のあり方など災害への備えに関する市民への周知啓発
- (4) 追悼慰霊碑の建立
- (5) 市、住民組織、市民の三者が一体となって防災意識の醸成を誓い合う「防災市民憲章」の制定

以上の5項目に早急に取り組むとともに、防災センターの事案を教訓として、後世に伝承し、防災文化の醸成及び市民の防災意識の高揚を図りながら、二度と同じ悲劇を繰り返さない安心・安全なまちづくりに全力で取り組んで参りますので、市民のみなさんのご理解とご協力をお願いいたします。

釜石市長 野田 武則

53 「釜石市鵜住居地区防災センターにおける 東日本大震災津波被災調査委員会」の提言

1 事実・背景

考えうる対策は講じてきた

昭和8（1933）年の昭和三陸地震津波以降、市は国や県と共に、考えうる様々なハード面・ソフト面の津波防災対策に取り組んできており、その主なものを以下に掲げる。

- 【ハード対策】▷湾口防波堤・防潮堤・河川堤防・水門等、津波の侵入を防ぐあるいは弱める施設建設
- ▷避難道路・避難場所・避難施設の整備・避難ビルの指定
- ▷潮位計等、監視体制の強化
- ▷防災行政無線・個別受信機の整備等、情報伝達施設の整備
- 【ソフト対策】▷行政の危機管理体制の強化、広域応援協定の締結
- ▷過去の浸水実績図や浸水予測図の作成、地域防災計画の策定
- ▷自主防災組織の立ち上げ、災害弱者支援体制の強化
- ▷津波防災への認識の醸成（シンポジウムや勉強会の開催、紙芝居やカルタの活用、記念誌の発行、啓発用パンフレットやビデオの作成、住民説明会の開催等）
- ▷避難訓練の実施
- ▷学校における防災教育の充実

しかし、震災における市の犠牲者は千人を超え、従来の津波防災対策は犠牲者を減じる点では効果を発揮できなかったことになる。防災センターでの「悲劇」はその象徴的な出来事であり、調査委員会の提言として、「従来とは異なる発想」での「具体的な取組み」を提案した。

2 指示

MISSION

『二度と災禍を繰り返さないために必要な施策を』

3 具体的な活動・結果

住民避難に特化した訓練の実施

防災センターで抽出された被災の要因の一つは、行政及び住民に津波災害に対する危機意識が浸透していなかったことにある。ハード対策やソフト対策が充実されても、行政が実効性と効果のある対策を講じるとともに、住民が自らの命を自ら守るという認識を醸成できなければ、適切な場所に適切に避難する行動に結びつかず、犠牲を減じることにはつながらない。

具体的な提言は次のとおりである。

1、住民避難に特化した避難訓練の実施

従来の避難訓練は、防災関係機関が計画したプログラムに従って救助活動などを行う定型的なものであり、地域住民の参加も少数にとどまっている現状にある。住民が限られた時間内に、正しい経路で、正しい避難場所に避難を確実にを行うために、住民避難に特化した避難訓練を実施する必要がある。例として、震災が発生した3月11日を避難訓練の日に設定し、浸水想定区域内のすべての住民がそれぞれの避難場所に向かって避難行動を実践して、終了後は職場に復帰する。

市に居住する住民は、今後も確実に襲来する津波に対し、自らの命を守る責務を持つとの視点に立てば、避難行動は居住者の「義務」であり、市は条例で避難訓練への参加を義務付けるという検討も必要である。また、参加を促すために地元商店街で利用できる地域振興券を訓練の参加者に配布するなど「従来とは異なる発想」で取り組む必要がある。

2、権限ある危機管理部局体制の構築

防災施設の整備から学校での防災教育など津波防災は行政のあらゆる部門に関係しているにもかかわらず、事業はそれぞれの縦割りで中々施行され、全市的な視点で対策を戦略的に推進する体制になかったことが、多くの犠牲を出したひとつの要因でもある。各部局の安全安心に関わる施策を統括する権限を有した危機管理監を実務責任者に位置づけ、防災知識を有する市職員の養成と配置を進めながら「専門性」と「継続性」を重視した危機管理体制の充実強化を図る必要がある。

3、行政担当者の防災意識の向上

行政の「市民の生命と財産を守る」という責務に基づき、災害時、市職員は自らの命を守ると共に、地域住民の安全を確保する活動を実践しなければならない。そのためには地域特有の災害の歴史を学びながら防災知識を身に付けておく必要がある。防災士は国家認定資格ではないものの「特定非営利活動法人日本防災士機構」が認定する称号であり、自然災害や危機管理に関する手法を学ぶことができる非常に有効な手段であることから、市職員全員が防災士の資格取得に挑戦し、市職員の防災意識の向上を図る必要がある。

また、防災担当職員は、大学や研究機関などで開催される開講や各種の研修会に積極的に参加しながら、更なる専門的知識を身に付けておく必要がある。

4、モニュメントの建設

被災した建物が撤去され、街並みが復活すると記憶は薄れ、伝聞は風化する傾向にある。再び災禍を繰り返さないためには、被災遺構の保存、モニュメントの建設、伝承館の設置など、目に見える形のあるものを残すことが必要である。

4 教訓

未来に向けて調査委員会の提言の実践を

調査委員会は、なぜ釜石市で多くの犠牲を出したか、そして二度と災禍を繰り返さないための防災対策の活動指針を具体的に示した。市は提言に基づいて、これまでの取組みを総括しながら、行政と住民が一体となって「従来とは異なる発想」のもとで「命を守る避難訓練」の実施に取り組む必要がある。

また、防災対策は行政と住民の協働による活動であることを共有し、市職員のみならず、地域住民も防災士の取得や防災学習への参加、津波防災に関する研修など、防災知識の向上につながる環境づくりも必要である。

54 鵜住居小学校・釜石東中学校児童生徒の率先避難

1 事実・背景

ほぼ全員が生き抜く

鵜住居小学校・釜石東中学校は大槌湾に注ぐ鵜住居川及びその支流の長内川の河岸に隣接している。標高約2mと低いにもかかわらず県の浸水域マップでは浸水域区域外になっている。震災で両校を襲った津波の高さは15mを超え、校舎3階には軽自動車突き刺さり、津波の高さを示している。しかし、震災時、登校していた両校の約600人の児童生徒は全員が高台に避難して無事だったが、途中で家族が引き取った児童、当日欠席していた児童生徒が津波の犠牲になった。

生還は奇跡か

新聞やテレビはこの出来事を「釜石の奇跡」として報道した。報道では、児童生徒の行動は以下の様であったとされている。より海岸に近い釜石東中学校では地震発生は授業終了直後で、生徒は校庭や校内で部活動を行う等様々な場所に点在していた。揺れの収まった後、各々の判断で校庭に集合した。鵜住居小学校では釜石東中学校の避難状況や消防団などの指示で避難を開始し、約15分後に約800m先の避難場所であるグループホーム「ございしょの里」（標高5m）に到着した。しかし、地域の人から「がけが崩れて危険だから、もっと上に、早く避難した方がいい」との声があり、さらに約300m先の介護施設「やまざきデイサービス」（標高15m）の広場に避難した。この場所は鵜住居の市街地を一望でき、大きな津波が押し寄せてくる光景を目の当たりにし、児童生徒はさらに高い国道45号恋の峠（標高44m）の石材店の広場まで避難した。

マスコミが神話化

先生たちの適切な指示のもと、中学生は訓練通りに小学生の手を取り、また、避難する鵜住居保育園児を抱きかかえたりして、整然と「助ける人」も役割を果たしたと言われているが、実際の避難行動においては多くの課題が指摘されている。平成16年度から当時の群馬大学の片田敏孝教授が「想定にとらわれるな」「率先避難者たれ」「最善を尽くせ」との防災教育を行っており、マスコミは「釜石の奇跡」として神話化したものである。

2 指示

MISSION 『防災教育の取組みの成果と検証』

3 具体的な活動・結果

対応は完璧であったのか

鵜住居小学校では校長・副校長が不在で、教務主任が避難を指示したが、児童は校舎3階に逃げたり、廊下や校庭に待機していた。児童が避難行動を開始したきっかけは、立ち寄った消防団員が直ちに避難するよう強い指示によるものであった。また、釜石東中学校では生徒が自主的に避難を始めたが、小学生の避難先導について適切な教員の対応が図られたか、さらには、最初に避難した「ございしょの里」では、地域の人から「がけが崩れて危険だから、もっと上に、早く避難した方がいい」との声に対して、先生たちの決断に時間を要していることなど、危機意識や避難行動に多くの課題が見られた。

そのような中であって、最初に避難した「ございしょの里」から市指定の「津波避難場所（やまざき機能訓練デイサービスホーム前広場）」へ、さらに高台の「国道45号恋の峠」に避難したことは、結果として、最善を尽くした避難行動とも言える。

両校での避難行動に関しては、「釜石市東日本大震災検証報告書【学校・子ども関連施設編】（平成26年度版）」にまとめられているが、すべてが成功裏に行われたのではなく、一步間違ったら避難行動の遅れで84人の児童・教職員が犠牲になった宮城県石巻市の石巻市立大川小学校の事例と紙一重であり、改善が求められる課題も残されていると指摘されている。

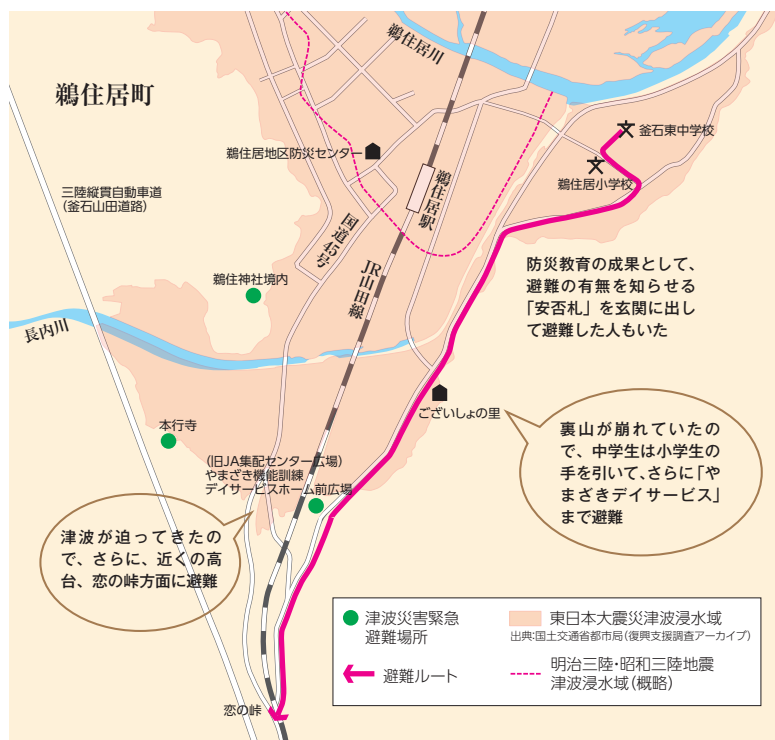


図1 当日の子どもの避難ルート

4 教訓

防災教育の成果を評価

ほぼ全員が避難し命を守ることができたことは称賛されるべきことである。一方、鵜住居小学校では校舎に残った職員1人が犠牲になり、また避難の途中で保護者に引き渡された児童も1人犠牲になっているという現実を注視する必要がある。学区のほとんどが浸水域にある釜石小学校では、下校後にもかかわらず、児童自身が命を守る行動をとることによって1人の犠牲者もでていないし、鵜住居小学校・釜石東中学校の児童生徒のみならず、津波避難対象区域内1,787人の児童生徒の中で、犠牲者は5人に留まるという事実は、長年の地道な防災教育の賜物であることを示している。それらの事実を踏まえて、市は鵜住居小学校・釜石東中学校の避難行動を「釜石市の奇跡」という表現を避けて、「釜石の出来事」と呼称することとし、以降その呼称は定着した。

今後とも、津波防災に関する知識や危機意識を身に付けることと同時に、その学びが「避難行動の実践」に繋がるような防災教育に取り組む必要がある。



鵜住居小学校児童の避難訓練①



鵜住居小学校児童の避難訓練②

学校の危機管理体制の見直し

学校としての危機管理体制のさらなる徹底や教職員への危機管理意識の啓発の必要性と共に、学校では児童生徒と教職員全員でより高所への避難行動をとること、安全が確保されるまで保護者への児童生徒の引き渡しは行わないことなど、具体的な対応を徹底することなども教訓として残された。

なお、広範にわたる検証結果を整理し、学校の危機管理体制の見直しとして、教育委員会から各小中学校長あてに通知した文書の要旨は下記のとおりである。

- ①津波注意報、津波警報及び大津波警報が発表されたときに、保護者は学校に児童を迎えに来ないものとする。
- ②あわせて津波注意報、津波警報及び大津波警報が発表されたときには、保護者は家で待機することなく、指定避難場所など高台に直ちに避難する。
- ③学校から避難するときは、児童生徒全員の避難とともに、全教職員も避難する。
- ④今後行う避難訓練は、学校だけでなく、地域や保護者とともに実施する。
- ⑤避難訓練を行うときは、児童生徒及び教職員の全員が絶対に助かるのだという強い意志を持ち、訓練に真剣に取り組む。

55 なぜ千人を超える犠牲者を出したか、市の検証

1 事実・背景

過去の教訓が生かされず

考えうる津波防災対策に取り組んできたにもかかわらず、釜石市では千人を超える犠牲者を出した。なぜ、多くの犠牲者を出したのか、先人の「教訓」をなぜ生かすことができなかったのか、繰り返される悲劇から何を学び、何を未来に生かすのか、未来に伝える「教訓」を明確化し、震災を後世に引き継ぐ災害文化の醸成を目指すことにした。

検証委員会で検討

平成23（2011）年に検証委員会を立ち上げ、情報通信など16項目の対応状況・問題点を整理した「釜石市東日本大震災検証報告書（平成23年度版）」を取りまとめ、その後、岩手大学地域防災研究センターの教員や市民を加えた検証委員会で検討を進め、平成25年度版として「同【津波避難行動編】」、平成26年度版として「同【災害対策本部編】」「同【避難所運営編】」「【学校・子ども関連施設編】」「同【地域編】」を取りまとめた。被災後の対応に多くの課題が指摘されているが、特に多くの犠牲者を出したことについては、「津波から命を守るには高所への避難に尽きる」にもかかわらず適切な避難行動が行われなかった実態が示されている。

2 指示

MISSION 『防災市民憲章の策定を目指す』

3 具体的な活動・結果

防災市民憲章を策定し啓発を図る

市は、失われ忘れ去られる前に震災の記録を収集すべく震災アーカイブ活動に取り組んだ。大学、自治体、民間事業者、ボランティアなどが協同して取り組む「東日本大震災・災害復興公民協同まるごとデジタルアーカイブス」事業に取り組み、また、被災者や災害対応に当たった関係者の証言を映像として記録する「被災者の声映像化事業」を展開し、この事業に関わった市臨時職員が中心となって「(社)三陸アーカイブ減災センター」が設立された。

取りまとめられた6編の「検証報告書」は、震災・復興の記録として保存され、地域防災計画・まちづくりガイドライン・震災メモリアル施設の建設などの防災施策に反映させた。防潮堤などの整備に伴い、市の発令する避難情報の内容を改訂し、「避難指示（緊急）」は津波注意報の際は防潮堤から海側の区域（海岸付近）、津波警報・大津波警報は沿岸区域を対象とすることとした。渋滞に巻き込まれた自動車避難での犠牲者がでたことを踏まえ、徒歩での避難を原則とし、自動車運行に関

する指針も定めた。

市は、検証結果を市民の防災意識の啓発に生かすために「釜石市防災市民憲章」の制定を目指した。平成28（2016）年には市民向けの教訓集として、▷命を守るための行動、▷避難生活で命をつなぐ、▷命を守るための備え、▷津波の記憶を未来へ伝える、という4つの柱と18の教訓から構成される「東日本大震災釜石市教訓集 未来の命を守るために」（43ページ）を作成し市内全世帯に配布した。また、避難行動に関わる市民の証言をもとに、震災時に置かれた状況ごとに整理し、「なぜ避難したのか、しなかったのか、できなかったのか」などを明らかにし、震災の事実関係を整理した「東日本大震災釜石市証言・記録集 伝えたい3.11の記憶」（55ページ）を作成した。

これらの成果をもとに、「得られた教訓を生かし、二度と同じ悲劇を繰り返さないために、災害から未来の命を守る市民の誓い」としての「釜石市防災市民憲章」を制定することになった。平成30（2018）年2月に市社会福祉協議会の会長を設立発起人代表とする市民有志による「釜石市防災市民憲章制定市民会議」が設立された。震災の経験から学んだ教訓を生かし、あらゆる災害への備えや災害事後の行動について、自助・共助の精神を喚起し、すべての市民が主体的・実践的に果たすべき「市民の責務」を定め、これを後世に継承することとした。



4 教訓

釜石市防災市民憲章制定

釜石市防災市民憲章制定市民会議での討議を経て、平成30（2018）年6月に釜石市防災市民憲章の草案を決定し、市民の意見を募った上で、同年9月の釜石市議会で制定議案が可決された。行政・市民・学識者らが共同で進めてきた震災の検証結果を精査しながら、市民が主体的に釜石市防災市民憲章の策定にかかわったことは、市民の防災意識の向上を図る上で、非常に大きな意義があったと言える。

今後は、釜石市防災市民憲章を制定した趣旨を忘れずに、避難訓練や防災講演会、講習会や研修会など、機会あるごとに「釜石市防災市民憲章」を唱和することは非常に重要なことである。

釜石市防災市民憲章

命を守る

釜石市は、2011年3月11日に発生した東日本大震災の大津波により、千人を超える尊い命を喪った。その悲しみが、癒えることは決してない。

しかし、古来より、先人たちが、度重なる災害や戦災をたくましく乗り越えてきたように、今、私たちは、ふるさと復興への途を歩み続けている。

自然は恵みをもたらし、ときには奪う。

海、山川と共に生き、その豊かさを享受してきたこの地で安全に暮らし続けていくためには、また起こるであろうあらゆる災害に対し、多くの教訓を生かしていかなければならない。

未来の命を守るために、私たちは、後世に継承する市民総意の誓いをここに掲げる。

備える

災害は ときと場所を選ばない

避難訓練が 命を守る

逃げる

何度でも ひとりでも 安全な場所に いちはやく

その勇気は ほかの命も救う

戻らない

一度逃げたら 戻らない 戻させない

その決断が 命をつなぐ

語り継ぐ

子どもたちに 自然と共に在るすべての人に

災害から学んだ生き抜く知恵を 語り継ぐ

私たちは生きる。

かけがえのないふるさと釜石に、共に生きる。

56 命を守る避難訓練の実施と防災士の育成

1 事実・背景

即避難、実践されず

「津波から命を守るためには高所への避難に尽きる」にもかかわらず、防災センターでの悲劇をはじめ、釜石市で千人以上の犠牲者を出した。調査委員会の提言を受けて、市は住民避難に特化した避難訓練を実施するための具体的な検討に入った。

平成28（2016）年7月5日、消防団・自主防災組織・漁協・介護施設など防災関係機関の代表24人で構成する「釜石市防災会議・命を守る避難訓練検討専門委員会」（以下、委員会と略称）を立ち上げ、避難訓練に参加しない住民に対する避難訓練への参加を促す方策、要配慮者の避難の課題などに関して協議が始められた。

2 指示

MISSION

『避難訓練参加者の増加を目指す』

3 具体的な活動・結果

避難に特化した訓練を計画し実施

委員会は6回の討議を経て、平成30（2018）年3月に、△津波避難訓練の開催時期・内容、△安心・安全な避難場所・避難経路の設定と環境整備、△避難行動要支援者等の避難対策、△情報伝達体制の課題解決、△地区防災計画の作成推進とペット避難対策の推進、△自主防災組織の組織向上と地域防災リーダーの育成、△土砂災害対策の推進、に関する提言書をまとめた。また、平成28（2016）年7月20日9時（平日）、同11月5日13時（休日）、平成29（2017）年9月1日9時（平日）に3回の住民避難を主とした避難訓練を実施した。

防災士育成への取り組み

市は、委員会から「職員の防災意識の向上を図るため、防災士の資格取得に取り組むべき」との提言を受け、岩手大学の指導により、平成27（2015）年から「釜石市防災士養成研修講座」に取り組んでいる。令和4年度末における防災士の資格取得者数は444人となっており、特筆すべき点は、町内会や自主防災会の関係者、民生委員や福祉団体の職員、教職員や高校生、企業防災担当者など、市内の各地域から多くの方々が受講していることである。受講者の性別割合では男性が72%、女性が28%となっている。その取り組みの実績は次のとおりである。

表1 釜石市防災士養成研修講座資格取得者数

(単位：人)

	平成27年 (2015)	平成28年 (2016)	平成29年 (2017)	平成30年 (2018)	令和元年 (2019)	令和4年 (2022)	合 計
市職員・消防職員	11	22	35	26	21	13	128
国・県職員	0	1	6	3	3	0	13
町内会・自主防	29	13	8	1	1	9	61
民生・児童委員	9	6	3	0	0	0	18
福祉関係	8	5	5	4	4	5	31
消防団員	19	6	2	1	0	0	28
教職員	0	1	5	1	0	2	9
高校生	13	2	14	8	9	4	50
企業	3	5	13	7	3	6	37
その他	6	10	11	17	17	8	69
合 計	98	71	102	68	58	47	444

※ その他…報道関係者、NPO法人、市議会議員、所属なし

※ 令和2（2020）年、令和3（2021）年は新型コロナウイルス感染症対策のため中止

4 教 訓

訓練参加者は微増に留まる

避難訓練への参加の重要性を関係者が共有し、参加者を増やすべく提言書がまとめられ、住民避難を主とした避難訓練を実施したことは大きな成果である。しかし、避難訓練への参加者は、第1回2,067人、第2回1,323人、第3回3,152人と従前の避難訓練に比較してやや増加したものの、避難対象地域の住民数に対しては少なく、避難訓練への参加者の増加にはなお課題が残された。今後とも、避難訓練を継続して実施することはもちろんのことであるが、地域住民と創意工夫しながら「従来とは異なる発想」で取り組む必要がある。

そのひとつとして、一部の学校で行われている下校時避難訓練に地域住民が積極的に参加するなど、学校の避難訓練が自然と地域を巻き込んだものになるよう学校と地域の連携を深めていく必要がある。

防災士を育成し組織化を図る

行政が音頭をとっても住民は踊らざるの現実に、たとえ回り道でも地道に住民の防災意識の向上を図ることが不可欠と考えられる。市は、調査委員会が提言した「市職員の防災士の取得」と並行して、町内会や自主防災組織の地域防災リーダーの育成を目指すこととした。地域に根差した啓発活動への取組み、避難訓練への参加を呼びかけ、地域防災活動をリードする人材を増やすことが重要である。その目標として、1町内会に1防災士、1事業所に1防災士、1学校に1防災士の配置を目指して取り組むことも重要である。きめ細かな防災対応を実施するためには、育成した防災士を組織化し、行政と一体で取り組む体制を構築することは、津波防災のみならず近年頻発する豪雨災害に対しても有用である。

また、釜石市防災士養成研修講座は、岩手大学の指導により、平成27（2015）年から令和4（2022）年迄、444人が受講して認定を受けており、今後とも、より多くの防災士を継続して育成する必要がある。

災害弱者の避難の課題は残る

避難速度を上げないと逃げきれない海岸付近の地域では、障がい者や高齢者など災害弱者の避難対策は容易ではない。遠い職場から支援に戻る自主防災組織のメンバーには共倒れの危険性があり、地域に残る高齢者が支援することも難しい。このような状況下にある場合は、自動車を利用した避難方法を検討することも必要である。また、集団で共同生活をしている介護施設や障がい者施設などでは、津波災害のみならず土砂流災害などから安全を確保しなければならないという大きな課題が残っており、施設の場所や規模などに合わせた避難方法を確立しておく必要がある。

57 うのすまい・トモスと伝承者の育成

1 事実・背景

津波震災の遺構は解体

震災の記憶を忘れずに、二度と災禍に見舞われなくするためには、形あるものとして「震災遺構」として残すことは非常に有効である。また、遺構は震災で失われた命を鎮魂し、津波の脅威から命を守るために何をなすべきかを、災害文化を醸成する上でも大きな役割を果たす。市での津波被害の象徴的な出来事であった釜石市鶴住居地区防災センターを津波震災遺構として保存すべきとの意見も多くあったが、一方、家族や縁者を失ったつらい思いを蘇らせたくないとの思いもあり、市は、遺族の会の要望を重視し、平成25（2013）年10月6日に被災者への慰霊とともに「お別れの会」を行い、防災センターの解体に着手した。

モニュメントと伝承館を設置

調査委員会の提言により、市は、津波が到達した高さを示すモニュメントの設置や、大きな犠牲をもたらした原因や教訓、災禍を繰り返さないため避難行動の在り方などを情報発信するため、津波伝承施設を建設することとした。

2 指示

MISSION 『語り継ぎ、災害文化の醸成を図る』

3 具体的な活動・結果

うのすまい・トモスの設置

市は、鶴住居地区に「東日本大震災の記憶や教訓を将来に伝えとともに、生きることの大切さや素晴らしさを感じられ、憩い親しめる場」として、防災学習施設を含む「うのすまい・トモス」を設置することとした。トモスとは、復興の明かりを「灯す・共に・友」を意味する言葉の響きと、鉄のまち釜石の炉をイメージした言葉で表現したものである。

うのすまい・トモスは、犠牲者を慰霊、追悼するとともに震災の教訓を後世に伝える「釜石祈りのパーク」、震災の出来事や教訓とすべきことを伝えとともに、災害から未来の命を守るための防災学習施設「いのちをつなぐ未来館」、地域の魅力発信やにぎわいを創出し、観光交流を推進する拠点施設としての「鶴の郷交流館」から構成されている。

多くの自治体の震災誌や津波伝承施設は、いかに美しい街であったか、それが津波でどのように破壊され多くの犠牲を出した、それを跳ねのけて復興を遂げたとの記述が多い。しかし、震災遺構も伝承施設も目的は、なぜ大きな犠牲を出したのか、二度と災禍を繰り返さないために何をなすべ

きかを問うことで、決して単なる箱モノの整備に留まってはいけない。なお、防災学習施設「いのちをつなぐ未来館」や慰霊追悼施設「釜石祈りのパーク」等の設置に際し、施設の設置目的の重要性に鑑み平成24（2012）年12月に「釜石市震災メモリアルパーク整備検討委員会」を設置し、平成26（2014）年9月に「釜石市震災メモリアルパーク基本計画策定委員会」、平成29（2017）年3月に「鶴住居地区祈りのパーク整備推進委員会」と段階的に委員会を設置し、多くの時間をかけて市民の意見に耳を傾け、整備案をまとめ上げた。

津波到達高さを示すモニュメント

「釜石祈りのパーク」には犠牲者1,064人の内1,002人の芳名を刻んだ芳名板や献花台からなる慰霊碑を中央に配置し、丘の上には「釜石市防災市民憲章」を刻んだ碑を設置、防災センターを襲った津波の高さ11mを表示する標識を設置した。「いのちをつなぐ未来館」には、震災による被害状況や釜石の子どもたちが取り組んだ防災学習について紹介する展示室、震災に関する資料を収蔵・閲覧できる資料閲覧室、企画展や防災学習に関するワークショップなどに活用できる防災学習室の3つのゾーンで構成されている。



釜石祈りのパーク



釜石市防災市民憲章



いのちをつなぐ未来館

4 教訓

うのすまい・トモスを伝承と交流の場に

うのすまい・トモスは平成31（2019）年3月23日に開所し、令和元（2019）年5月16日に「いのちをつなぐ未来館」の入場者数が1万人を達成、令和元（2019）年10月3日には「鵜の郷交流館」の来館者数が10万人を達成するなど、伝承と交流の役割を担っている。一方で、震災を体験した世代が少なくなるにつれて被災への想いが薄れていくのは当然であることから、釜石市防災市民憲章の理念を普及させ、それが当たり前の行動として生活の中に浸透するよう、災害文化を醸成することが求められる。そのため、市は平成31（2019）年に「命を守る災害文化会議」を発足させ検討を始めており、うのすまい・トモスと連携させながら継続して取り組む必要がある。

伝承者の育成

「命を守る災害文化会議」の提言を受け、震災の出来事や教訓を次代に語り継ぐため「大震災かまいたしの伝承者」を育成することとした。令和元（2019）年5月の募集には高校生から80代までの伝承活動に意欲のある人たちが応募し、伝承者の自己啓発、共通認識、伝承手法の習得を目的とした研修を受講し、同年6月29日に27人の伝承者が誕生し、令和4年度まで約100人の伝承者を育成した。今後も伝承者のスキルアップの研修を行うと共に、新規の伝承者を育成しながら、様々な場で伝承活動に取り組んでいく必要がある。

また、民間における災害文化の創出の具体例として、迅速な避難行動と節分行事を融合させた「韋駄天競走」や、相撲甚句のメロディーに乗せて早期避難を歌詞にした「釜石あの日あの時甚句」、鵜住居小学校で行われている「復興祈念てんでんこマラソン大会」などが生まれている。震災という辛い体験の中から生まれた災害文化を生かし、継続し、伝承することが重要である。



韋駄天競走（大只越町）



釜石あの日あの時甚句

写真提供：釜石あの日あの時甚句つたえ隊



復興祈念てんでんこマラソン大会

写真提供：釜石市立鵜住居小学校

58 防災基盤の整備

1 事実・背景

防潮堤、湾口防波堤が損壊

究極の津波防災対策は、町全体を高所に移転するか、高い防潮堤で町を囲うことであるが、実質的に不可能である。それ故、襲来頻度の高い低い津波は防御し、頻度の低い津波には勢いを弱めるための防潮堤などハード施設が一定の役割を担うこととなる。

市では、釜石湾岸には標高4～6.1m、大槌湾岸には6.4m、両石湾には6.4～12m、唐丹湾岸には11.8mの防潮堤が整備されていた。しかし、津波痕跡高さが釜石湾では10.1m、大槌湾で15.1m、両石湾で22.6m、唐丹湾で21.0mの津波が防潮堤を乗り越え、水門・陸こう、防災行政無線なども破損し、一部の避難場所も浸水するなど防災施設は大きな被害を被った。

一方、釜石湾の入り口には最大水深63mの海底に捨石とケーソンを設置し、北堤990m、南堤670mの釜石港湾口防波堤が1978年から30年の年月と1,300億円の費用をかけて建設された。しかし、最大水深の防潮堤としてギネスブックにも載る釜石港湾口防波堤は、東日本大震災の津波により多くが倒壊・傾斜し、津波は湾内に侵入した。

2 指示

MISSION 『防災施設の整備を図る』

3 具体的な活動・結果

構造物は一定の効果を果たす

東日本大震災の津波に対し、^{ふだいむら}普代村の^{おおたなべ}太田名部防潮堤（高さ15.5m、長さ155m）は、到達高11.6mの津波から背後の1,000戸余の集落を守り切った。同じく、普代水門（高さ15.5m、長さ205m）は、津波に乗り越えられはしたものの勢いを弱め、普代中心部は被害を免れた。構造物は被害軽減に一定の役割を果たした事例である。

一方、釜石港湾口防波堤は津波に乗り越えられたものの、市街地への津波の到達を6分程度遅れさせ、波高も13mから8m程度に低下させ、人的被害を低減するのに効果があったと評価され、平成30（2018）年3月に657億円をかけて修復されている。

数十～百数十年に一度の津波は防御

高さ50mの防潮堤を建設すれば、ほとんどの津波は防御できるであろうが、膨大な経費と土地が必要になる。国は、今回のような千年に一度の津波（レベル2）には対応できないが、数十年から百数十年に一度の津波（レベル1）を防御するという全国統一基準で海岸の防潮堤を整備する方針

を打ち出した。釜石湾には標高6.1m、大槌湾には14.5m、両石湾には12m、唐丹湾には14.5mの防潮堤が整備された。なお、防潮堤の建設には地域住民の意向も反映させ、根浜地区では復興まちづくり協議会や地権者連絡会での協議により標高5.6mで復旧、花露^{けろべ}辺地区では高台に移転し防潮堤は不要とする住民の意向に沿って、防潮堤は整備しないこととした。

また、県の事業として、一般海岸の6ヶ所、農地海岸2ヶ所、林野海岸1ヶ所、漁港海岸5ヶ所、市の事業として漁港海岸7ヶ所の防潮堤の復旧工事を行った。水門・陸こうは22ヶ所の地区海岸で整備を行い、閉鎖に駆け付けた消防団員などが犠牲になったことを踏まえ、遠隔操作あるいは自動閉鎖で対応できるように改善を図っている。

防災基盤の強化を図る

津波で破損した防災行政無線については、応急復旧を図ると共にデジタル化や情報伝達体制強化のための整備を行った。市内117ヶ所の屋外拡声子局には、マイクを個別に利用し周辺地域に放送できる仕組みとし、孤立が懸念される海岸部の集落など39ヶ所には市の放送室と双方向で通話ができるアンサーバック機能を整備している。

また、鈴子地区の釜石消防署東側に、緊急時・災害時には釜石消防署と一体化して活用できる鈴子地区防災拠点を整備した。高台の緊急避難場所に行くための避難路として、普段は遊歩道として利用されるグリーンベルトを港町から只越町までの区間に整備した。

4 教訓

構造物に頼らず、即避難の徹底を

震災後12年を経過し、予定されていた安全を確保するための防災基盤の整備はほぼ終了した。市民の中には「東日本大震災クラスの津波は千年に一度であり、防潮堤などの整備により釜石では津波による被害はもうない」との声も聞く。しかし、三陸沿岸では、千年に一度とされる今回の津波よりも高い津波が、慶長16（1611）年の慶長大津波、明治29（1896）年の明治三陸地震津波の際に襲来した湾がある。

市でも明治三陸地震津波では、遡上高ではあるが、両石で11.6m、唐丹で14m、小白浜^{こじらはま}で16.7mの津波が襲来しており、高い頻度で襲来する津波にも、整備された防潮堤では防御できないとの可能性を否定しきれないことに留意する必要がある。後述する日本海溝北部での巨大地震による津波発生の可能性も指摘されている。

津波から命を守るには、即、高所への避難に尽きることを改めて肝に銘じ、危機管理意識の維持、避難訓練への参加、防災教育の推進、災害文化の醸成などに息の長い取り組みを進めることが重要である。

59 津波防災先進地を目指す釜石からの発信

1 事実・背景

南海トラフでの巨大地震切迫？

東海沖から紀伊半島沖、四国沖を經由して九州沖に伸びる東西約700kmの南海トラフ付近では、過去に100～150年周期でマグニチュード8クラスの巨大地震が発生し、地震動による建物の倒壊の他、津波により大きな被害が繰り返されている。最新の地震は、昭和19（1944）年昭和東南海地震（マグニチュード7.9）、昭和21（1946）年昭和南海地震（マグニチュード8.0）で、80年近くが経過しており、近い将来での発生が危惧されている。発生確率は、今後30年以内で70～80%、40年以内には90%と予想されている。過去には、東海沖、東南海沖、南海沖と連動して発生したこともあり、マグニチュード9.0という巨大な東北地方太平洋沖地震の発生も踏まえて、マグニチュード9.1の規模での被害予測が国の中央防災会議から公表されている。

それによると、10県153市町村で震度7となり、建物の倒壊で約8万2千人が死亡。本州最南端の和歌山県串本町には2分後に高さ18m、太平洋に面する高知県黒潮町には8分後に高さ34mなど、高さ10m以上の巨大津波が短時間で襲来し、津波により最悪約23万人と震災の10倍以上の犠牲者が予想されている。

千島・日本海溝での巨大地震、北海道で被害甚大

北海道でも日本海溝北部及び千島海溝沿いの巨大地震で甚大な被害が想定されている。令和4（2022）年7月に公表された北海道の想定では、日本海溝北部でマグニチュード9.1の地震が発生した場合、津波による死者は最大で14万9千人、千島海溝でマグニチュード9.3の地震が発生した場合、津波による死者は最大10万6千人と推定されている。

東日本大震災の教訓を生かすべき

マグニチュード9.0という想定外の巨大地震による津波で、市は大きな犠牲者を出した。なぜ多くの犠牲者を出したのかの検証と共に、災禍を繰り返さないための対策も模索されている。また、被災後の住民の救援、復興まちづくりに多くの経験を積み重ね、課題についても検証が進められている。これら被災を経験した地域からの教訓は、想定される巨大地震による被害を軽減し、被災後の速やかな復興に貢献するものと期待され、その情報発信が求められる。

2 指示

MISSION

『釜石で得た知見を広く発信せよ』

3 具体的な活動・結果

市が行った検証の取組み

市は「釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書」や、本震災誌編さんの検討の中で、なぜ多くの犠牲者を出したのか、再び災禍を繰り返さないために何をなすべきかについて多くの知見を得ることができた。また、防災センターで被災した犠牲者遺族が市に損害賠償を求めた裁判では、市が責任を認めて防災対策を進めていることや犠牲者の職務への尽力に謝意を示していることを評価し、訴訟費用を市が負担することで和解が成立している。この結果住民と行政が手を携えて、減災への取組みを進めることとなった。

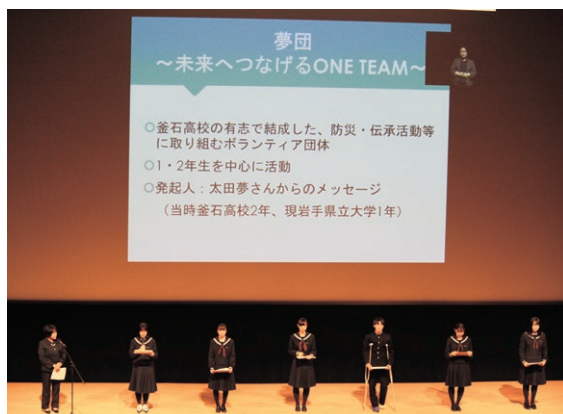
さらに、市では、震災の教訓を後世に伝える「いのちをつなぐ未来館」を整備、「東日本大震災釜石市証言・記録集 伝えたい3.11の記憶」、教訓集「東日本大震災釜石市教訓集 未来の命を守るために」を作成、「釜石市防災市民憲章」を策定し、「大震災かまいたしの伝承者」や「防災士」の育成も進めている。釜石小学校では、下校時の生徒が自主的に避難場所を選択し避難する防災教育の実践的な訓練も繰り返されている。早期避難を想定した韋駄天競走、釜石あの日あの時甚句といった特有の災害文化も生まれている。市が津波防災モデル都市として全国に発信する背景が構築されつつある。

「いのちをつなぐ未来館」

「いのちをつなぐ未来館」の入場者は、令和元年度に69,279人（平成31（2019）年3月入場者2,494人を含む）、令和2年度に29,680人、令和3年度に24,371人、令和4年度に27,172人となっており、「釜石の伝承者」による入場者への説明の機会も多い。また、令和4年度の「防災学習プログラム」への受入件数は178件（受入人数5,183人）となっている。「いのちをつなぐ未来館」は震災の記憶や教訓を発信する役割を十分に果たしていると評価することができる。

「災害伝承10年プロジェクト」による伝承活動

市町村の災害対応力の強化や地域住民の防災意識の向上を図るため、総務省消防庁が震災の被災地で防災活動を行った行政職員・消防団員・自主防災組織の代表者等を「災害伝承語り部」として全国の市町村に派遣する「災害伝承10年プロジェクト」を実施している。市の「伝承者」として、防災担当職員、消防本部職員、自主防災会長、民生委員、津波避難体験者の5人が委嘱されており、平成27（2015）年から令和2（2020）年までの6年間の活動で、全国各地の市町村で、講演回数は延べ70回に及んでいる。



「ぼうさいこくたい2021」で発表する防災・伝承活動などに取り組む釜石高校有志による「夢団」（令和3（2021）年11月）



北九州市での防災講演会

4 教訓

主体的に発信の姿勢を！

「いのちをつなぐ未来館」への見学者の受入れや、消防庁の事業への「伝承者」派遣などを行っているが、防災先進地として市が主体的に発信しようとする姿勢はいまだ十分とはいえない。今後、津波災害に見舞われる可能性がある地域の自治体に、市の教訓や必要な防災対策を伝えるために「教訓集」やこの度取りまとめられる「釜石市震災誌」などを送付することや、市に市町村の職員や自主防災組織の住民らを招き、伝承者との実体験を聞き、行政関係者との意見交換で防災力の向上を目指す活動も重要である。また「東日本大震災からの復興は、地域創生と同義」との視点に立てば、疲弊する地方自治体に呼び掛けて「震災と復興サミット」といったイベントを開催することも意義あることである。陸前高田市の「東日本大震災津波伝承館いわてTSUNAMIメモリアル」や遠野市の「3.11東日本大震災遠野市後方支援資料館」等と連携して「うのすまい・トモス」を巡るツアーを企画するといったアイデアもある。

日本海溝北部での巨大地震による津波災害が想定される中で、津波防災の先進地として役割を果たすためにも、ホームページなどでの積極的な情報発信や他地域との交流は不可欠である。本震災誌の発刊を契機として「津波防災先進地、釜石からの発信」というプロジェクトについて、取組方法を十分に検討しながら実践することが非常に重要な「未来に向けての目標」となる。

60 日本海溝北部での地震による津波への対応

1 事実・背景

日本海溝北部での巨大地震で大津波

令和2（2020）年4月21日、内閣府は日本海溝北部でマグニチュード9クラスの巨大地震が発生した場合、本県沿岸北部には東日本大震災よりも大きな津波が襲来するとの予測を公表した。

日本海溝北部での巨大地震の発生は専門家からも危惧されていたことではある。一方、震災での水門や防潮堤の整備等ハード対策は、震災を千年に一度の規模（レベル2）として行っているが、内閣府の想定はさらに高い津波の発生を三、四百年に一度、しかも切迫しているとしている。さらに被害想定は、満潮時、地震で地盤が沈下し、しかも防災施設はすべて破壊されることを前提としている。10年余の年月と膨大な税金をつぎ込んで建設した防災施設がすべて破壊されるとの前提であり、土地利用には影響せず、避難のためのシミュレーションとはいえ、これまでの安全な町づくりの施策と矛盾しないか、住民の理解を得る説明が求められる。

浸水域、東日本大震災を凌ぐ

国の指示に基づいて、県土整備部河川課が令和4（2022）年3月、市町村ごとの詳細な浸水域図を作製し、それに基づいて、同年9月に復興防災部防災課が被害想定を公表した。釜石地域は最大震度6強に見舞われ、釜石港には最大波高12mの津波が36分後に、甲子川河口には同じく11.6mの津波が34分後に、片岸海岸には15.0mの津波が36分後に襲来し、浸水深は10mを超え、浸水域は東日本大震災を凌ぎ、市役所も5.61m浸水するとされる。地震の揺れによる建物被害は全半壊950棟、津波による全半壊は4,300棟と予測される。また、津波による死者は早期避難者が54%（東日本大震災の実績）の場合で222人（国が基準とする避難速度時速1.79km）となっているが、全員が早期避難しても40人程度の犠牲者を生じることが予測されている。

2 指示

MISSION 『避難場所の見直しと即避難の徹底を図る』

3 具体的な活動・結果

避難場所の見直しと即避難の意識啓発

市はこれまで市内84ヶ所に津波緊急避難場所を指定していたが、新たな浸水想定により、5ヶ所が浸水域に含まれることになった。そのため地元と協議を行い、2ヶ所を廃止、2ヶ所を新設し、3ヶ所は現在地より高台側に変更した。

令和4（2022）年9月30日に、震災の際の浸水域と日本海溝北部の地震での県の浸水想定を併せ

てみられるようにしたハザードマップを公開した。図には、上記避難場所の見直しを図ったデータも反映されている。

新たな浸水想定に係る説明会を市内30ヶ所以上で実施した。また、町内会ごとに地形や避難経路などの条件が異なるので、避難方法などについて町内会ごとに検討し、全員が即避難する認識を醸成すべく、協議している。

防災士の育成については、コロナ禍により2年間研修事業を実施できなかったものの、平成27（2015）年から令和4年度まで444人が資格を取得しており、令和5（2023）年1月から養成研修を再開すると共に、防災士の組織化や防災危機管理課との連携体制の構築を目指すこととしている。

大津波警報時の災害対策本部を浸水被害が生じない内陸部の釜石市立図書館に変更し、必要な機材など整備を図った。また、新たな浸水想定に対応した市職員の配置を行い、本部体制、職員体制の見直しを行った。

新市庁舎の建設予定地も浸水域に含まれたため、盛土や1階部分が浸水しても機能に支障が生じないようにするなど仕様の変更を図ったうえで、建設を行うこととしている。



浸水想定拡大を踏まえ実施した避難訓練（中妻地区）

4 教訓

国の財政的支援を求める

県による被害想定が公表されて1年ほどであるが、対策は鋭意進められている。しかし、避難者が低体温症に陥る危惧が指摘されているなど、冬季の避難に耐える避難施設や避難タワーの建設や建築予定の市庁舎の仕様変更などの対策には自治体だけでは負いきれない多額の費用を要するため、国は特別措置法を改訂し、事業審査に認められた場合は最大3分の2までの補助を可能としたが、県や他の市町村とも連携して、さらに広く手厚い財政的支援を求めることも必要である。

湾口防の減災効果も加味した対応

国は、最悪の条件下での想定として、防潮堤や河川堤防などの防災施設がすべて破壊されるとしているが、それでは震災後の膨大な税金をつぎ込んだハード対策は何であったのか、町づくり理念とも整合性を問われる。周期の長い巨大津波への万全な減災対策を求めることは、現実的には対応困難なハードルにもなる。釜石湾の湾口防波堤は、震災で破壊されたが、市街地への津波の到達を6分程度遅らせ、波高を13mから8mに減じ、減災に大きな効果があったとの評価を基に、657億円の巨費を投じて修復されたものの、長期的な防災まちづくりのビジョンは、その減災効果も加味した形で進められるべきではないかとの指摘も出されている。

61 震災誌に委ねる私たちの思い

1 事実・背景

災禍を繰り返さないために検証が不可欠

震災から12年を経過し、安全の確保、なりわいの再生による暮らしの再建をめざした復興事業は一定の前進を見た。この間、県は平成25（2013）年3月に「岩手県東日本大震災津波の記録」、令和2（2020）年3月に「東日本大震災津波からの復興-岩手からの提言-」を発行している。被災地沿岸の市町村も震災記録誌等を作成しており、市では、平成23年度から26年度までに6編の「釜石市東日本大震災検証報告書」を取りまとめている。

震災12年の区切りに

震災誌編さんの最大の目的は、これからも繰り返して沿岸を襲うであろう津波に、再び災禍を繰り返さないために何をなすべきかを明らかにし、安全を守るまちづくりの事業の進捗を掌握し、さらに、今後の減災対策の指針を提示することにある。市では、復興事業を進めてきた震災から12年の区切りに、これまでの取組みを総括し、未来の命を守るために、震災の事実と教訓を後世に伝える「震災誌」を取りまとめることとしたものである。

2 指示

MISSION 『未来につなげる釜石らしい震災誌を発刊』

3 具体的な活動・結果

震災誌編さん委員会が目指したもの

令和3（2021）年11月8日、「釜石市震災誌編さん委員会」が、これまで市の震災検証や復興作業に関わってきた大学教授、被災地域の住民、元市職員など15人を委員として発足し、委員長に齋藤徳美岩手大学名誉教授を選出した。災禍を繰り返さないために何をなすべきか、さらに踏み込んだ震災誌でなければ未来への発進には繋がらない。「防災先進地・釜石」として新たな視点に立って震災を検証し、未来に語り継ぎ、未来に残せる震災誌を編さんするという方向性を確認し、その目標の達成に向けて委員から多くの意見が出された。

- 市は、これまで事実関係をまとめた「記録誌」などを作成しており、今回の「震災誌」は
 どういふものにするのか、事務局・委員で共通認識を持つ必要がある。
- これぞ釜石という「魂」の入ったものでなければならない。
- 命を守るために、次世代への提言となるものとしたい。

- 釜石はこのように対応したのだという、市長の理念や思いや対応の特徴を項目内容の前面に出すべき。
- 他の自治体で発行している書物と同様の項目建てでは代わり映えしない。
- 復興10年の評価をこの震災誌で行うことと思う。
- 生々しい実態も記載する必要がある。
- なぜ計画通りにできなかったのか、こうすべきではなかったかの分析は各課の担当者には難しい。
- 専門家のアドバイス・助言が必要であり、誰が執筆するかなどの精査も必要である。
- 釜石の復興については、復興交付金を使ってコンパクトシティを作ったなど釜石独自の対応を取り上げるべき。
- 悲劇を繰り返さないために、釜石市の若者や他の自治体の「薬」となり得るメッセージでなければならない。



釜石市震災誌編さん委員会

4 教訓

減災と復興の在り方に、議論を続けて進化を

本委員会の設立後、多くの震災関連資料を整理し、震災検証室事務局と作業部会で意見交換を行いながら、震災誌の基本となる資料「たたき台」を作成した。その「たたき台」を編さん委員会に提示して討議を重ね、委員から出された意見を「たたき台」に反映させる作業を繰り返して行い、本震災誌が完成した。本震災誌は、はじめに「釜石市の概要と津波の歴史」から第9部「未来のいのちを守るために」まで、全9部、61項目、332ページで構成される。

先人が残した教訓を活かせず、なぜ多くの犠牲を繰り返したのか、どうすれば命を守れるのか、即、高台に避難する危機意識の醸成が必要だと誰しも言うが、その実現は容易ではない。本震災誌で提示された様々な対策がどうすれば功を奏せるのか、堂々巡りの議論にも陥りかねない。先人が残した教訓を振り返り、今回の東日本大震災の経験から得た教訓について、常に議論を続けることこそが防災対策の進化につながるものである。

また、震災以前から人口減少という大きな課題を有しており、将来を見据えた地域創生という視点に立って復興に取り組む必要がある。まさに復興と地域創生は表裏一体にあるといえる。人口が減少しても釜石市民が心豊かに暮らせるまち「一人ひとりが学びあい世界とつながり未来を創るまち かまいし」の創造に、本震災誌がいくばくかの貢献ができればと願うものである。



未来を創るまちかまいし

トピックス

未来のいのちを守るために

まちづくりや暮らし、なりわいの再生、にぎわいと交流、そして安全と安心。

様々な復興事業を複合、並走させながら、震災前の状態に戻そうとするのではなく、次世代に誇れるまちの創造を目指して、様々な取組みが行われている釜石の復興の軌跡。

なかでも、“津波による犠牲をなくし、未来の命をまもるために

「震災を後世に伝え、悲劇が繰り返されないまちづくりを発信する）」という基本理念のもと鵜住居地区に東日本大震災での犠牲者を鎮魂・追悼する施設、津波の伝承施設を整備した。

鵜住居地区－釜石の悲劇－

市の北部に位置する鵜住居地区は、東日本大震災の死者・行方不明者が合わせて627人にもものぼるなど、市内で最も被害を受けた地区である。津波浸水域は26.8haで、中心的街区のほとんどが津波により破壊された。発災前に、釜石市鵜住居地区防災センターにて町内会が避難訓練をしていたことから、本来、津波災害における避難場所でない防災センターに多くの人が避難したことも悲劇に繋がっている。

新たな学校の位置について、津波による浸水がなかった場所として、当時の仮設校舎が立地

する場所との意見もあったが、慎重な意見交換を重ねた結果、地域の中心部の山腹を造成し、避難の拠点としての機能も担うこととした。

また、道路を隔てた三陸鉄道鵜住居駅周辺には「うのすまい・トモス」として、震災伝承と防災学習のための施設「いのちをつなぐ未来館」、東日本大震災犠牲者慰霊追悼施設「釜石祈りのパーク」、観光交流拠点施設「鵜の郷交流館」、健康づくりの場などとして「釜石市民体育館」が整備され、釜石鵜住居復興スタジアムと合わせて、地区の中心的動線となっている。



地震と津波により被害を受けた鵜住居・片岸地区

鵜住居地区の復興

資料：『釜石復興の軌跡』より一部改変（釜石市、令和元（2019）年）

広い低平地であったため、市内で最も大きな被害を受けたこの地域は「釜石の出来事」でよく知られる防災教育に熱心な地域でもある。この場所の復興の特徴は以下の5点にまとめられる。

- ①海岸線のL1防潮堤と水門を評価し、小規模な嵩上げを伴う区画整理により居住地を確保する。
- ②L2津波時における居住地の安全を確保するために地区の中心部の高台に地域の避難場所ともなる学校を再生する。
- ③学校の再生にあたり、土木と建築を一体的に扱い、最適解を見出すことで、安全で魅力的な環境を実現する。
- ④駅前の再生では多くの人が犠牲となった防災センターの跡地に東日本大震災犠牲者慰霊追悼施設、震災伝承と防災学習のための施設、観光交流拠点施設と市民体育館を整備する。

光交流拠点施設と市民体育館を整備する。

- ⑤旧学校跡地に環境共生型のスタジアムを建設し、スタジアムから学校までをランドスケープで繋げ、災害時には避難動線となる新しい街の軸を生み出す。



鵜住居小学校・釜石東中学校

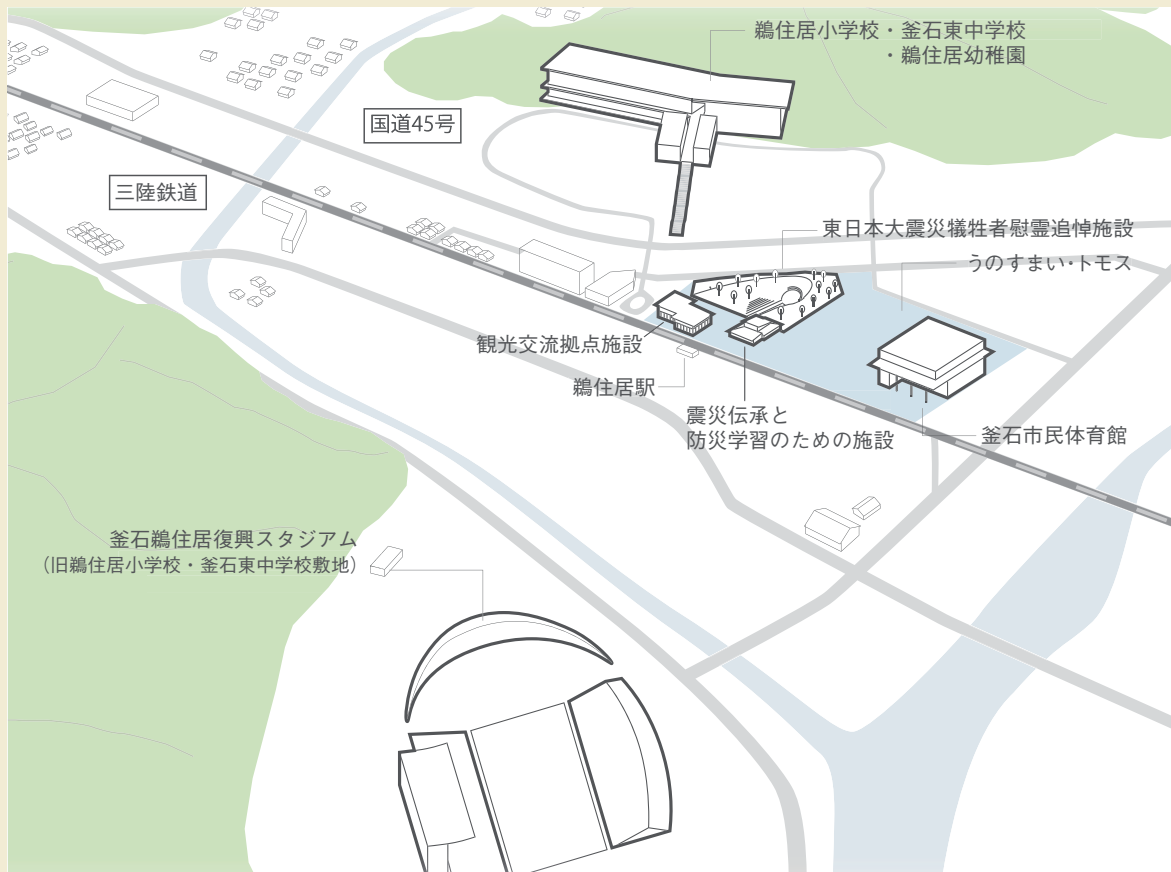


図2 鵜住居地区の復興 概略図

うのすまい・トモス



鵜住居駅前地区公共施設「うのすまい・トモス」



いのちをつなぐ未来館



鵜の郷交流館

平成23(2011)年3月11日とそれに続く数ヶ月の出来事は、被災地の多くの人々にとってつらく悲しいもので、一刻も早く忘れたと思う人々も少なくない。一方、その記憶を未来に伝えていくことは、残された者にとっての使命でもあった。また復興は災害で傷ついた場所を回復するだけでなく、地域が持続的に存続していくために人や物が有機的に活動する状況を作る仕事でもある。「うのすまい・トモス」は、そうした意図を汲んだ釜石の震災メモリアルパークであり、「東日本大震災の記憶や教訓を将来に伝えとともに、生きることの大切さや素晴らしさを感じられ、憩い親しめる場」として位置づけられている。

「トモス」は、「灯す(ともす)」「共」「友」という意味合いを兼ね、鉄のまち・釜石の炉のイメージを持たせた言葉で表現している。

海側に新たに整備された釜石鵜住居復興スタジアムから、地域の避難場所である高台の鵜住居小学校・釜石東中学校を繋ぐ避難動線に沿って、今回の被災において釜石市で亡くなった被災者を慰霊する東日本大震災犠牲者慰霊追悼施設「釜石祈りのパーク」、震災伝承と防災学習のための施設「いのちをつなぐ未来館」、観光交流拠点施設「鵜の郷交流館」、そして「釜石市民体育館」などが集約されている。鵜住居の新しい中核であると同時に、過去を想いながら未来に開かれた、鵜住居のゲートでもある。



釜石祈りのパーク

釜石祈りのパークの整備

市では、平成24(2012)年の12月に、釜石市震災メモリアルパーク整備検討委員会を設置して以来、複数の市民参加組織の参加を得ながら、20回以上にわたって議論を積み重ねてきた。その結果、津波による犠牲をなくし、未来の命をまもるために「震災を後世に伝え、悲劇が繰り返されないまちづくりを発信する」という基本理念を定めるとともに、東日本大震災での犠牲者を鎮魂・追悼する場となる「祈りのパーク」を鶴住居地区と東部地区に整備し、震災伝承や防災教育の拠点とする「防災学習施設」として、鶴住居地区に「津波伝承施設」を、東部地区に「総合的な防災学習施設」整備することとした。その機能(目的)は以下のように集約される。

- ・ **悼む**：犠牲者を慰霊・追悼・鎮魂し、生きることの大切さや素晴らしさ等を感じる場
- ・ **伝える**：震災の経験、記憶、教訓、震災時の市民の行動、復興への軌跡を次世代へ継承
- ・ **学ぶ**：防災意識の向上・情報発信、防災学習の推進
- ・ **集う**：地域住民の日常的な憩い・交流ができるスペース
- ・ **防ぐ**：安全な場所に整備し、いざという時は緊急避難できる避難路を確保

一方で、この「釜石祈りのパーク」の敷地は、多くの人々が避難に訪れる中で津波に襲われ、津波後、69人の遺体が収容された「釜石市鶴住居地区防災センター」の跡地でもあり、その利用には慎重を期した。建設後1年しか経過していない鉄筋コンクリート造り2階建ての建物において、多くの人命が失われたことを、震災の教訓として後世に伝え、また命を失った人の慰霊・追悼の場でなければならなかった。また、三陸鉄道の駅前広場と国道に近接した賑わい^{せいひつ}が存在する敷地条件の中で、静謐な空間性を確保するため、桜が植えられた柔らかい丘の中にくぼみが設けられた形状が採用され、静謐な場所で祈りを捧げることに配慮するなど、大学の学識者などから様々な提案を受けて、各種委員会において時間をかけて協議を重ね整備したものである。

「大震災かまいしの伝承者」の育成

市では、令和元年度より「大震災かまいしの伝承者」制度を開始した。これは、東日本大震災の出来事や震災から学んだ教訓などについて、必要な知識を身に付け、震災を忘れることなく将来に語り継いでいく人を育成する制度で、基礎研修を受講し全日程を修了した方には「伝承者証」が交付される。

「大震災かまいしの伝承者」の主な活動は、家庭など身近な人に対して、震災の出来事を伝え、災害時の避難の仕方などを話し合い、災害に備える、災害から身を守る意識を高めること。そして、ステップアップ研修などで身に付けた知識や手法により、外来者などの外部の人に対して、震災の出来事などを相手の求めに応じて語り伝えることである。ガイド団体やグループなどの組織を作るものではなく、震災の記憶や教訓を風化から守るため、市民一人ひとりが伝承者となって震災の出来事を語り継いでもらうことを目的とし、震災伝承活動に取り組んでいる方やこれから取り組んでいきたいという興味や関心を持つ人の活躍を支援する制度だ。

令和元（2019）年6月29日の基礎研修開始以来、令和4年度末まで74名の方が伝承者として登録されている。



ステップアップ研修会の様子



基礎研修会の様子

「釜石市防災市民憲章」の制定

「釜石市防災市民憲章」は東日本大震災で得た教訓を生かし二度と同じ悲劇を繰り返さないためにあらゆる災害から未来の命を守る市民の誓いである。釜石市防災市民憲章の制定にあたっては、市民有志による「釜石市防災市民憲章制定市民会議」が平成30(2018)年2月に設立された。

市民会議は、市内各地域で防災関係者や地域の方などを対象として、残したい言葉や伝えたい教訓を考えるワークショップを開催する活動を行い、「釜石市防災市民憲章」の草案作りを進めてきた。

その後、市内9ヶ所の会場で行われたワークショップの結果を共有すると共に、「釜石市防災市民憲章」の在り方や果たす役割などについて考え、教訓を語り継ぐことの大切さを参加者と確認し合い、「釜石市防災市民憲章」の草案作りに繋げていくことを目的として、2回のフォーラムが開催された。

平成30(2018)年6月には、「釜石市防災市民憲章」の草案が完成し、釜石市防災市民憲章制定市民会議による市長への提言が行われた。

市は、この提言を受けて同年7月にパブリックコメントを実施し、同年9月の釜石市議会9月定例会において「釜石市防災市民憲章の制定に関し議決を求めることについて」を提案し、可決された。

「釜石市防災市民憲章」の制定年月日は、平成31(2019)年3月11日とし、鶴住居駅前の鶴住居地区防災センター跡地に完成した「釜石祈りのパーク」に、「釜石市防災市民憲章」を刻んだモニュメントを設置した。



釜石市防災市民憲章碑

「いのちの教育」の取り組み

市教育委員会では、「次の災害が起きたときに子どもたちの命が一人として犠牲になることがないように」との思いから、東日本大震災後、学校教育の重点目標に「いのちの教育」を掲げ、取り組んでいる。

「いのちの教育」は、「自他の命を守るために、主体的に行動することができる子ども」を育てるために、教育活動全体で防災教育を核とし、自他の命を尊重する心を培うとともに、地域の人や自然、自然災害に対する理解を深めながら、主体的に自分で判断し行動できる資質や能力を子どもたちに育むことを目標とするものである。

生きることのすばらしさ、尊さ、生を受けたことへの感謝の心を育むこと、災害への正しい知識を持ち、危険を予測して主体的な行動がとれること、災害を恐れるだけでなく多くの恵みをもたらしてくれる当地の自然への理解、地域の人々の温かさやつながりを実感し、郷土への誇りと愛着を育てることを目指すものである。

市の防災教育の推進にご支援・ご指導いただいた、当時の群馬大学片田敏孝教授は、津波が来る怖いところだという「脅しの防災教育」になるのではなく、郷土のすばらしさを理解し、愛し、「釜石に住まうものとしての作法」としての防災を身に付けること、そして、災害への備えや避難行動が文化として根付き受け継がれていくことの大切さを説いてくださった。このことを基に、東日本大震災後、市内全小中学校が「いのちの教育」に取り組んでいる。

各学校の実践は、毎年度「いのちの教育実践事例集」としてまとめ、互いに「いのちの教育」の取り組みの参考としている。

市で取り組んできた「いのちの教育」が一つの形となったものが、令和3（2021）年3月に、市の児童生徒で組織する「かまいし絆会議」が発出した「かまいし絆、宣言」である。

「かまいし絆会議」は、自分たちの手で学校生活をより良いものにしていくことと地域貢献を目的として、市内全小中学校児童生徒がメンバーとなっている組織である。

東日本大震災から10年が経過したことを受け、自分たちの思いを表現したものが「かまいし絆、宣言」であり、込められた思いは、まさに「いのちの教育」が目指してきたものである。

「かまいし絆、宣言」

ありがとうございます
たくさんの支援をしてくれた世界の方々
いつも寄り添ってくれた全国の方々
私たちの命を守り 育んでくれた地域の方々

私たちは協力して備えます
「いつか来る」日のために
危険を予測・判断できるように
大切な命を守るために

私たちはつながります
勇気をもって困難に立ち向かう強さを
助け合う優しさを
かまいしみんなの笑顔を

私たちは今を一生懸命に生きます
今 この瞬間を大切に生きていこう
新しいことに挑戦して生きていこう
命が喜ぶように前を向いて

私たちは伝え続けます
大震災から学んだことを
未来のみんなの笑顔のために
光り輝く未来へと
(令和3年3月 かまいし絆会議)

〔寄稿〕「釜石の出来事」を体験した私達の想い

川崎 杏樹 （発災当時、釜石市立釜石東中学校の2年生）

当日の避難行動について

平成23(2011)年3月11日14時46分。東日本大震災発生時、私は釜石東中学校の2年生だった。ちょうど部活動が始まった直後で体育館にて準備体操中に揺れが始まった。体育館の窓が揺れる音を聞いて地震が来ていることに気が付き、すぐに外へと避難した。この時はまだ揺れも小さくすぐに落ち着くだろうと考えていたが、揺れは大きな横揺れに変わり立ってられないほどの揺れを感じた。「絶対に津波が来る」と思った私はすぐに校庭へと向かい、点呼を取り始めた。この時男性の先生から避難の指示があり、実際の避難が始まった。

まず避難した先は、普段から避難訓練で利用している「ございしょの里」だった。到着後点呼を取り、学校に通っていた生徒が避難してきたことが確認された。この時ございしょの里の目の前の山でがけ崩れが発生しており、近所のお年寄りからの助言もあり更に高台へと避難することとなった。向かった先は海拔15mの福祉施設の「やまざきデイサービス」。到着直後に目の前まで津波がやってきていた。初めて津波を目にし、死ぬかもしれないとリアルに感じた。気が付いたら高台へと全力で走り、海拔44mの高さにある恋の峠に避難し助かることができた。もし学校から逃げる時間が5分でも遅ければ津波にのみこまれていたかもしれない。改めて防災学習の大切さを感じた瞬間だった。

「釜石の奇跡」と評されたことについて

震災直後多くのメディアから取材を受けた。当然「釜石の奇跡」ということについても多くの質問があり、当時から「奇跡」という言葉に違和感があった。違和感の理由は二つ。一つ目は、全員が助かったわけではないということ。体調不良などで学校を休んでいた生徒が数名亡くなっている。犠牲があったにも関わらず「奇跡」と呼ぶのは適さないと感じていた。二つ目は、生徒たちが日頃から備えをしていたこと。震災前から学校では活発に防災学習が行われており、活動を通して災害と防災について学んでいた。この事前の備えがあったからこそ当日の避難行動だったと感じていたからだ。多くの生徒が助かったところだけが美談として取り上げられていることに対して素直に喜ぶことが出来なかった。

教訓として語り継ぎたいこと

私が教訓として語り継ぎたいことは、災害は必ず起きるということだ。東日本大震災が発生する前も宮城県沖で大きな地震が発生する確率は99.9%と言われていた。私自身も生きているうちに必ず津波に出会うだろうと覚悟していたが、それが「今」になることはリアルに想像できなかった。自分が中学2年生の時にその瞬間が訪れるとは全く考えていなかったが、本当に急にやってきた。当日の体験を振り返り、「災害は必ず起きるもの」だと心構えのもと、見合った備えをしていれば家族の安否確認ができなくて不安になることもなかっただろうと思った。災害はいつ起こるか分からないため、備える重要性を理解していても行動を先延ばしにしてしまう。だが、考え方を変えるといつ起こるか分からないからこそ、「備えることができるのは今しかない」という捉えることができる。災害を自分事とし日頃から備えていれば自分の命も、大切な誰かの命も救うことが出来ると私は考える。「その時」が来る前に今一度備えを見直していただきたい。

[寄稿] 釜石市立釜石東中学校での防災体験

菊池 のどか （発災当時、釜石市立釜石東中学校の3年生）

私自身が防災に積極的に取り組むようになったきっかけは、神戸市で行われた「ぼうさい甲子園」の場で、防災に向き合う同世代と交流したことである。正直なところ、じゃんけんで負けて防災担当の委員長になり、最初の仕事が表彰式での発表だった。神戸に着き、街を見て「本当に一度壊れた町なのだろうか？」という疑問を持った。そのくらい当時の私には、都会で恵まれた人が住む街にしか見えなかった。しかし、体験者から話を聞き、施設で知識を学び、最後には「葉っぱのフレディ」を鑑賞し泣いてしまうほどに命について考えさせられる三日間を過ごした。「このままでは助からないかもしれない」という漠然とした不安を抱え、他地域の同世代の活動に触発され、このままではいけないと思いながら帰りの飛行機の中で、森本先生と一緒に、夢中で一年間の活動計画を作っていた。当時の津波防災の先進であった徳島県津田中学校の取組みを真似したり、宮古工業高校の津波模型を見せてもらったり、一年前には実現できなかった取組みが、仲間と繋がりを持つことによって次々と実現していった年だった。防災が楽しいと思った。

中学2年生になり、校内での座学から体験型学習へ移行していった。知識だけではなく、実際に行動してみること、災害が起きたらどのような事が起きる可能性があるかを想像することを学んだ。この頃から、地域の方がより一層学校防災の行事にも参加して下さることが増えていった。他地域から通う私にとっては、鵜住居町の人を知る唯一のきっかけであった。そして、逃げたくても逃げられない人が居るという事実を実際の声として聴く機会でもあった。

東日本大震災発生時について、語り部として経験をお話する機会はあるが、確実な記憶は年々消えていっている。避難する際、鵜住居小学校のプール付近を通過した際に、大津波警報のサイレンが鳴り響き、「3mの津波が予想されます」と放送があったことを覚えている。

東日本大震災を経験し、防災学習の必要性を感じながらも、一方で向き合いたくない気持ちもあった。防災学習を受ける側は、受け流してしまうこともある。実際、私自身もそうだった部分が多い。しかし、防災教育を教える立場の人は、どんなに怖かったことだろう。間違った知識を伝えると多くの犠牲を生んでしまう可能性もある防災教育を継続していく難しさを大人になって痛感すると同時に、感謝した。10年が経過したけれど、きっと多くの人たちの中には、今も傷が残っていると思う。そして、被災地でありながらも、次の災害が迫っていることも念頭に置かなければならない。当時、逃げたくても逃げるができなかった人達が居たという事実からも目を逸らさず、勉強しながら防災活動を続けていけたらと思っている。

■ 復興を振り返って

釜石市長

野田 武則

平成23(2011)年3月11日に発生した東日本大震災からの復旧・復興は、令和5(2023)年3月で最後の復興事業が完了したことにより12年間という年月を経て終了することとなりました。

この東日本大震災では、多くの市民が犠牲となり、その追悼の思いを胸に、市民の皆様が丸となって「^{たわ}撓まず^{くつ}屈せず」の精神でもって、復興が進められて参りました。

震災直後は、災害対策本部が設置され、住民の救助活動から始まり、避難所の設置運営、仮設住宅の建設などを経ながら、次の段階として復興推進本部の活動へと移行し、それぞれ住まいの再建、生業の再建が進んできたところです。

こうした一連の復興事業の進展と併せ、二度とこうした悲劇を起こさないまちづくりを進めなければならないという決意の中で、この東日本大震災でなぜこれほど多くの被害が出たのかということについて、きちんとした検証をすることが、復興という新たなまちづくりをするうえで、必要不可欠なものであるという認識に至りました。

この一番の要因は、なんといっても釜石市鵜

住居地区防災センターにおける出来事でありました。

「釜石の出来事」といわれた釜石市立鵜住居小学校、釜石市立釜石東中学校の児童生徒の避難行動、釜石市立釜石小学校児童の学校管理下外での避難行動が全国から評価され、防災教育の成果が大変発揮された一方で、釜石市鵜住居地区防災センターに避難した多くの方々が亡くなられたという悲劇を決して忘れてはなりません。

この釜石市鵜住居地区防災センターでの出来事に関しては、遺族の皆様との話し合いが何度となく行われました。結果として、「釜石市鵜住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会」を発足させ、後に「釜石市鵜住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書」が出されました。

私はこの報告書を真摯に受け止め、市の反省点ときちんとした検証を踏まえたまちづくりをしなければならないという思いを強く持つに至りました。このことが、この後の復興の歩みの大きな転換点となりました。

これを基に、市では釜石市鵜住居地区防災センターの解体と今後の対応を決定し、市民の皆

様に「1.職員の危機管理意識の向上」、「2.組織としての危機管理体制の強化」、「3.避難場所・避難行動のあり方等災害への備えに関する市民への周知啓発」、「4.追悼慰霊碑の建立」、「5.市、住民組織、市民の三者が一体となって防災意識の醸成を誓い合う「防災市民憲章の制定」、この5項目に早急に取り組むことをお約束し、その実現に向けて全力を尽くして参りました。これらの項目については、いずれも多くの市民の皆様、関係者の皆様のご協力をいただき、実現することができたと思っております。

また、釜石市復興まちづくり基本計画「スクラムかまいし復興プラン」に盛り込まれていた事柄についても、ほぼ実現することができました。特に、橋野鉄鉱山を構成資産に含む「明治日本の産業革命遺産」のユネスコ世界文化遺産登録、ラグビーワールドカップ2019™の釜石開催、岩手大学釜石キャンパスの設置、岩手県初のガントリークレーン設置による釜石港の発展、釜石港湾口防波堤の復旧、三陸沿岸道路と東北横断自動車道釜石秋田線の道路整備など、幅広い視点で取り組むことができました。

私は、この復興を通したまちづくりが、ラグ

ビーの「one for all all for one、一人は皆のために、皆は一人のために」の考え方であることを改めて感じたところです。

この震災復興において、単なる災害対応ではなく、いのちを大切にする一人ひとりの人生、生活を守るためのまちづくりがどうあるべきか、長期的な視点に立った災害対応が必要であることを強調して伝えたいと感じております。

今回の東日本大震災では、「撓まず屈せず」を合い言葉に復興を進め、たくさんの方々の支援、協力により成し遂げることができました。

振り返ってみると、平成から令和へと時代が変遷していく中で、私たちの生活環境や社会情勢も大きく変化してまいりましたが、まちづくりに関わる数々の困難に対する「撓まず屈せず」の本質的な部分は不変であり、後世に引き継いでいくべき大切な信念であると考えます。

次代を担う方には、たくましくそしてしなやかに困難を乗り越えていく力を養って、いざというときに発揮にしていいただきたいと願うものであります。

令和5(2023)年10月

釜石市内の石碑、伝承施設

津波記念物（石碑等）

市内に残る津波関連の石碑は、明治三陸地震津波、昭和三陸地震津波、東日本大震災の3つの津波に関連するもののみで、明治以前やチリ地震津波、十勝沖津波のものは見られない。

明治三陸地震津波の石碑は個人または集落で建立されるケースが多いが、昭和三陸地震津波の石碑は村単位で建立されているものが多い。釜石地区では昭和三陸地震津波の石碑が見られないのも大きな特徴と言える。

東日本大震災に関する津波関連記念物は、多様な主体により建立されており、他の被災市町村と同様の規格の石碑も見られる。

- 津波記念物（石碑等）分布図（P311・312）
- 津波記念物（石碑等）一覧（P313・314）
- 津波記念物（石碑等）写真（P315-319）

全優石津波記憶石プロジェクト（第4号～第25号）

全優石津波記憶石プロジェクトでは、市内には24基の石碑が建立されている。

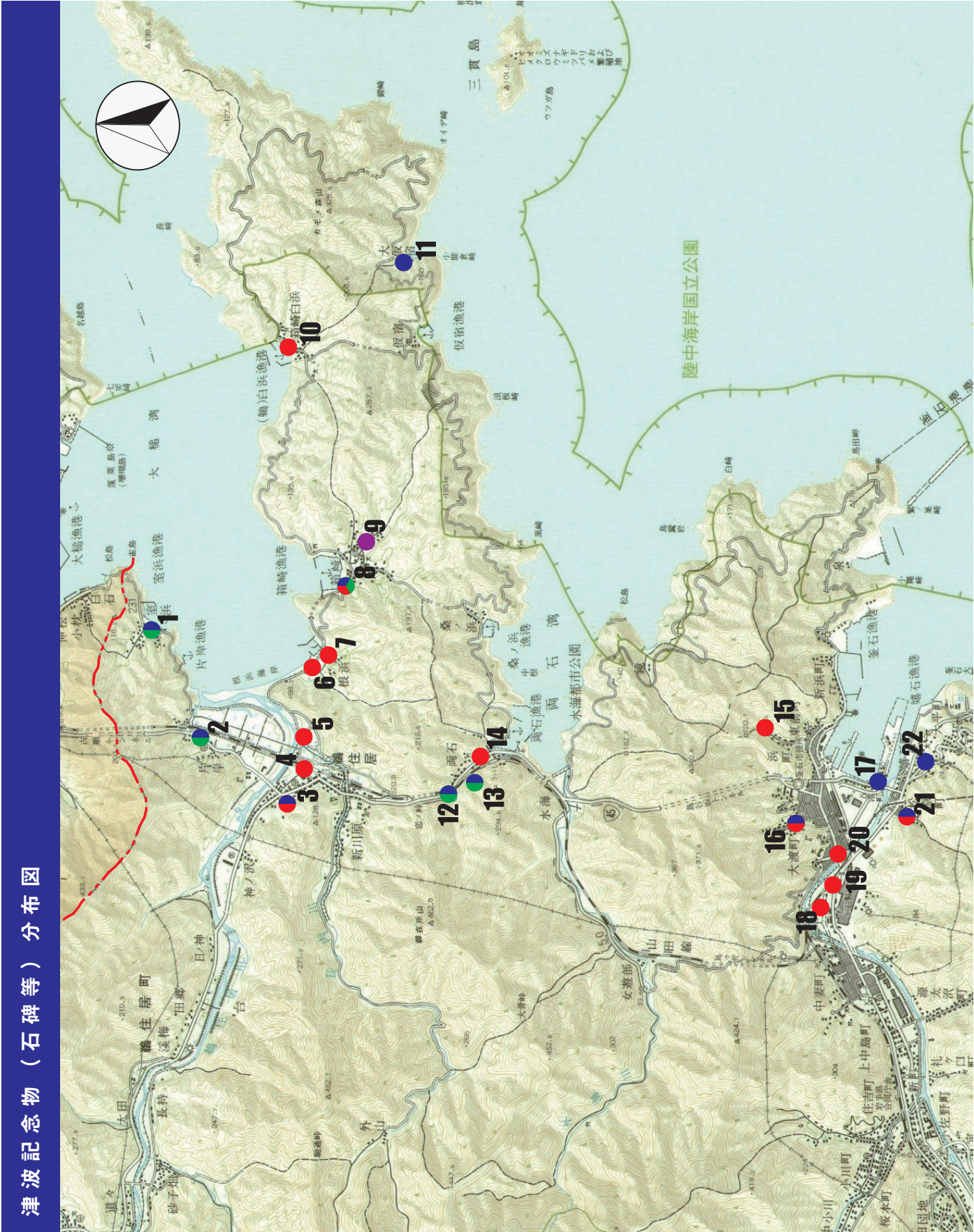
このうち、第4号から第25号は唐丹町の津波到達点に建てられており、個々の石碑としてではなく、石碑群として捉える必要がある。

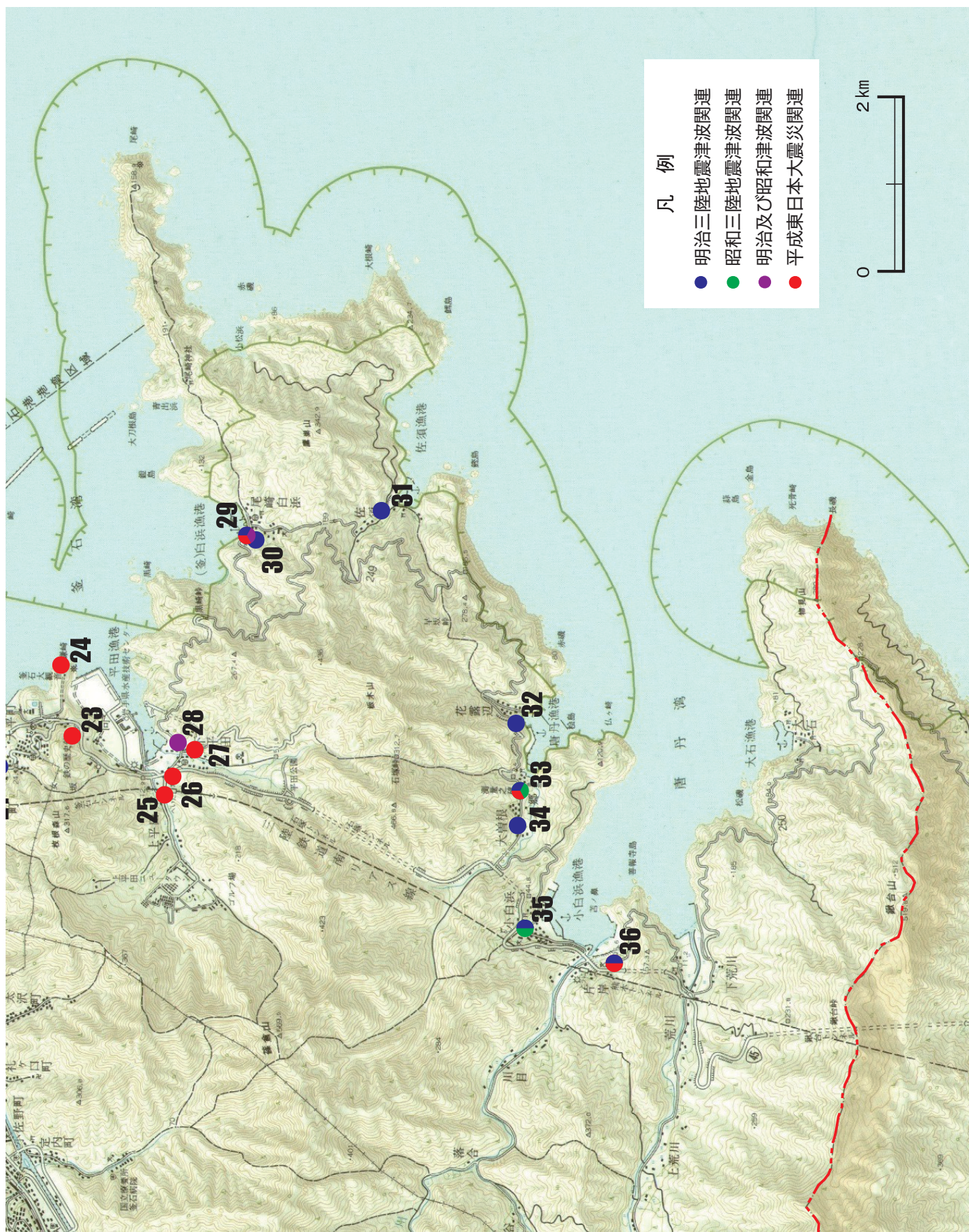
- 全優石津波記憶石プロジェクト（第4号～第25号）位置図（P320）
- 全優石津波記憶石プロジェクト（第4号～第25号）一覧（P320）
- 全優石津波記憶石プロジェクト（第4号～第25号）写真（P321・322）

③震災伝承ネットワーク協議会へ登録された震災伝承施設

東北地方整備局及び被災東北各県、仙台市、復興庁で組織される震災伝承ネットワーク協議会は震災伝承をより効果的・効率的に行うためにネットワーク化に向けた連携を図り、交流促進や地域創生とあわせて、地域の防災力強化に資することを目的として、震災伝承施設の登録を行っている。釜石市内では石碑のほかいのちをつなぐ未来館などの施設や、看板等も登録されている。

- 震災伝承ネットワーク協議会へ登録された震災伝承施設 一覧（P322）
- 震災伝承ネットワーク協議会へ登録された震災伝承施設 写真（P322）





津波記念物（石碑等）一覧

番号	碑名	所在	高	幅	厚	備考	ジオサイト 震災伝承施設
1-1	海嘯記念碑	片岸町第10地割(室浜)	152	57	25		
1-2	津波記念碑	片岸町第10地割(室浜)	192	100	40	昭和10年3月3日 鶴住居村長 古川徳次郎建立 朝日新聞 読者義損金にて作成 石黒英彦岩手県知事揮毫	岩 1-35 号
2-1	南無妙法蓮華經八大 竜王鎮座	片岸町第9地割 (稻荷神社前)	120	63	62	建立主 木川 榮吉	
2-2	津波記念碑	片岸町第9地割 (稻荷神社前)	174	105	90	1-2と同じ	岩 1-36 号
3-1	未来塔供養塔	鶴住居町第13地割 (常楽寺)	134	145	127	諫本眞一(イサエ工房)作 石材「万成石」(岡山産)・「千草石」(新潟産) 平成24 年7月15日開催「鎮魂・東日本大震災 石塔・石仏展覧会」入賞	
3-2	津波到達地	鶴住居町第13地割 (常楽寺)	153	25	25	国際ロータリー第2520地区2011-2012年度ガバナー菅原一博 釜石東ロータリー会長高橋弘	
3-3	吊祭碑	鶴住居町第13地割 (常楽寺)	123	48	26	明治41年6月15日建立 常楽寺15世住職大哲廣順誌 東日本大震災後行方 不明	
4-1	釜石市鶴住居地区防 災センター跡地碑	鶴住居町4丁目 (釜石祈りのパーク)	65	150	75	石碑にプレート(40×114)が取り付けられる。石碑の後ろにセンター遺物が積ま れている	
4-2	鶴住居地区防災セン ター遺物プレート	鶴住居町4丁目 (釜石祈りのパーク)	—	180	45	ふとんかご(50×200×120)に遺物収納	
4-3	釜石市民防災憲章碑	鶴住居町4丁目 (釜石祈りのパーク)	200	570	22	平成31年3月11日建立 6枚のプレート(200×90)で構成される。	
4-4	釜石市東日本大震災 慰霊碑	鶴住居町4丁目 (釜石祈りのパーク)	200	2070	90	地上70cmに献花台	
4-5	東日本大震災津波高 のモニュメント	鶴住居町4丁目 (釜石祈りのパーク)	—	—	—	東日本大震災の当所の津波の高さを示す	
5	生き抜く信念 あなた も逃げて碑	鶴住居町第18地割 (釜石鶴住居復興スタジアム)	161	213	67		
6	津波記憶石(1号)	鶴住居町第20地割 (宝来館前)	272	70	69	全優石津波記憶石プロジェクト 浅葉克己デザイン	岩 2-28 号
7	東日本大震災津波記 念碑	鶴住居町第22地割	61	91	15	平成29年3月根浜親交会建立 支部蘭溪が題字揮毫	
8-1	忠烈永芳	箱崎町第9地割	256	140	45	昭和3年6月15日建立 箱崎小学校教員栃内泰吉が聖影を守り殉職したことを顕彰 丸茂藤平岩手県知事が遺額題並書 岩手県教育会上閉伊郡部会長工藤祐吉撰	
8-2	津波記念碑	箱崎町第9地割	181	117	40	1-2と同じ	岩 1-37 号
8-3	平成の大津波記念碑	箱崎町第9地割	140	102	19	令和3年3月建立 実行委員長小川原泉 箱崎町内会会長荒屋正明 箱崎町内住民一同建立 表題揮毫釜石市長野田武則	
9	津波海嘯歿死無縁者 追善供養塔	箱崎町第9地割	220	65	35	昭和51年6月27日 発起人 小林利七郎・りん建立 田中太三郎石材店	
10	平成の大津波記念碑	箱崎町第1地割 (箱崎白浜)	140	97	20	令和3年10月建立 実行委員長佐々木英治 白浜町内会会長佐々木孝郎 白浜町内住民一同建立 表題揮毫釜石市長野田武則	
11-1	海嘯横死精霊碑	箱崎町第2地割 (大仮宿)	148	95	36	明治30年旧5月5日 小林武次郎他6名建立 92名の精霊供養碑	
11-2	海嘯溺死小林勝蔵精 霊	箱崎町第2地割 (大仮宿)	87	58	35		
11-3	海嘯横死無縁塔	箱崎町第2地割 (大仮宿)	86	52	16	行人 小林武次郎他6名 10-1と同じに建立か？	
12-1	両石海嘯記念碑	両石町第3地割	166	74	13	明治35年7月建立 北海居士廣田忠蔵撰並書	ジオサイト
12-2	海嘯記念碑	両石町第3地割	190	92	42	南部利恭書	ジオサイト
12-3	津波記念碑	両石町第3地割	190	105	57	1-2と同じ	岩 1-38 号 ジオサイト
13-1	明治二十九年三陸津 浪水位碑	両石町第3地割	—	—	—	東日本大震災後行方不明	
13-2	昭和8年三陸津波水 位	両石町第3地割	—	—	—	東日本大震災後の復興事業で消滅	
14	慰霊碑	両石町第2地割	98	167	38	平成30年7月 両石町内会会長澤口勇助 両石財産区議会議長山崎雄 台座に碑文	
15	東日本大震災鎮魂之 碑	浜町三丁目 (尾崎神社遷拝殿)	100	31	16	ひまわり会有志	
16-1	海嘯萬人供養塔	大只越町(石応禪寺)	182	78	24	明治30年7月10日建立 宿元大和田寅之助 石工大久保民之助 山形県産廻 国念仏行者高濱隆俊・妻美幾・娘もん	
16-2	海嘯記念碑	大只越町(石応禪寺)	250	133	20	明治35年6月釜石町建立 秦實信撰並書	岩 1-39 号
16-3	海嘯災死追悼	大只越町(石応禪寺)	106	52	36	中央碑銘の右に2名、左に5名の氏名刻む	
16-4	三陸大海嘯溺死者弔 祭之碑	大只越町(石応禪寺)	278	130	18	明治30年3月建立 建設者東京田中本店員・釜石田中製鐵所員・大阪田中出 張店員一同 森田悟由(永平寺64世貫主)撰 大内青樹書	
16-5	明治丙申海嘯記念之 像①	大只越町(石応禪寺)	215	110	99	15-6と対(西側) 明治35年7月7日建立 森田悟由(永平寺64世貫主)の侍者佛 鑑謹記 発願助縁者 和敬講中	
16-6	明治丙申海嘯記念之 像②	大只越町(石応禪寺)	215	110	99	15-5と対(東側)	
16-7	津波到達の地碑	大只越町(石応禪寺)	181	18	18	令和3年3月吉日 石応禪寺18世住職辦道利昭代建立	
16-8	慰霊碑①	大只越町(石応禪寺)	176	100	19	15-9と対(西側) 東日本大震災で犠牲となった石応禪寺檀家を記す	
16-9	慰霊碑②	大只越町(石応禪寺)	176	100	19	15-8と対(東側)	

津波記念物（石碑等）一覧

番号	碑名	所在	高	幅	厚	備考
17	須賀の御前様由緒記念碑	港町	106	66	27	大正15年中秋吉祥日建立 三陸大海嘯で流失した須賀の御前様の復興の経緯記す 東日本大震災後移設
18	東日本大震災大津波殉職消防団員顕彰碑	鈴子町(鈴子公園)	142	172	46	平成31年3月11日 釜石市消防団 釜石市建立 殉職した8名の消防団員の顕彰碑横に碑文(80×80×30)
19	復興の鐘	鈴子町(駅前広場)	297	165	290	平成23年12月31日釜石復興の風プロジェクト建立 鐘四方の言葉の揮毫野田武則釜石市長 モニュメント西側(正面)に経緯の刻まれた石碑(61×77×10)
20	津波到達地	大渡町(大渡橋東側)	153	25	25	国際ロータリー第2520地区2011-2012年度ガバナー菅原一博 釜石東ロータリー会長高橋弘 3-2と34-2と同じ
21-1	嘯没者追弔塔	松原町(共同墓地)	160	80	24	明治31年旧5月5日 松原住民建立
21-2	東日本大震災慰霊之碑	松原町(共同墓地)	98	77	29	平成28年3月 松原町内会 慰霊之碑建立委員会建立 横に副碑(33×60×9)
22	海嘯横没精霊	嬉石町	164	103	20	明治31年旧5月5日 嬉石住民建立 石応禅寺15世菊池智賢書
23-1	友愛碑	大字平田第3地割(大平墓地公園)	81	121	21	平成24年5月 ライオンズクラブ国際協会332-B地区建立
23-2	東日本大震災物故者納骨堂	大字平田第3地割(大平墓地公園)	233	240	265	東日本大震災で犠牲となった方のうち身元不明の152名を弔うため建設横に碑文(76×61×7)
24-1	聖観音像	大平町3丁目(釜石大観音)	297	103	121	平成24年12月吉日建立 施主:佐野市相子正・ヒロ子氏 法量は台座含み
24-2	東日本大震災犠牲者慰霊碑	大平町3丁目(釜石大観音)	187	31	31	平成24年12月吉日建立 施主:佐野市相子正・ヒロ子氏
25	東日本大震災津波到達点	大字平田第3地割(三陸鉄道平田駅北側)	95	18	18	令和元年9月 平田海浜共有組合 建立
26	東日本大震災津波到達点	大字平田第4地割(平田小学校東側)	95	18	18	令和元年9月 平田海浜共有組合 建立
27	東日本大震災津波到達地点記憶碑	平田町3丁目	87	62	29	令和元年9月 平田海浜共有組合(92名) 建立
28	海嘯記念碑	大字平田第6地割(館山神社下)	300	110	182	昭和32年11月建立 昭和47年4月25日現在地移転 石応禅寺16世霊山午朗識
29-1	海嘯横没者供養塔	大字平田第7地割(尾崎白浜 市道東側山手)	194	75	40	明治30年旧7月15日建立 石応禅寺15世菊池智賢書
29-2	大津波犠牲者先祖霊位	大字平田第7地割(尾崎白浜 市道西側)	139	59	57	昭和40年春彼岸 尾崎白浜町内会一同建立 仲野石材店
29-3	三陸大津波犠牲者先祖供養塔	大字平田第7地割(尾崎白浜 市道西側)	86	100	15	昭和47年春彼岸建立 昭和50年6月15日改修 建立賛助者堀川豊弘文
29-4	東日本大震災教訓之碑	大字平田第7地割(尾崎白浜 市道西側)	85	100	18	平成24年6月15日 尾崎白浜町内会建立
30	中村重兵衛閼歴	大字平田第7地割(尾崎白浜 バス停東側)	156	73	33	中村重兵衛の履歴 堀川豊弘詞 鈴木洋一書
31-1	海嘯記念碑	大字平田第9地割(佐須)	197	68	52	明治45年建立 石応禅寺15世菊池智賢書 東日本大震災後移設
31-2	海嘯罹災者之墓	大字平田第9地割(佐須)	152	78	38	明治30年6月 古館武兵衛他2名建立 東日本大震災後移設
31-3	佐須濱海嘯記	大字平田第9地割(佐須)	90	66	30	石応禅寺15世菊池智賢書 東日本大震災後移設
32	大海嘯遭難者追哀碑	唐丹町花露辺	210	43	45	昭和3年大陰5月5日建立 青松寺41世鏡額書
33-1	津波記憶石(第3号)	唐丹町字大曾根(県道脇)	246	60	31	全優石津波記憶石プロジェクト 平成24年6月22日建立 両脇に2基ずつ唐丹小中学校生徒のメッセージ石碑(235×60×14) 岩1-70号
33-2	海嘯遭難記念之碑	唐丹町字大曾根(県道脇)	270	160	156	昭和3年建立 松洞平嘉撰並書 平成20年に移設 東日本大震災で碑文欠損
33-3	昭和八年津波記念碑	唐丹町字大曾根(県道脇)	380	186	35	昭和9年3月3日建立 題額並歌銘:石黒英彦岩手県知事 平成20年に移設 碑の後ろに移転碑(76×45×8)
34-1	海嘯遭難者納骨之所	唐丹町字大曾根(共同墓地)	283	106	31	昭和3年 村内一同建立
34-2	海嘯溺死者霊位	唐丹町字大曾根(共同墓地)	71	27	17	個人墓内
34-3	海嘯溺死諸霊	唐丹町字大曾根(共同墓地)	80	36	19	個人墓内
34-4	海嘯溺死者霊位	唐丹町字大曾根(共同墓地)	74	23	17	個人墓内
34-5	海嘯溺死者碑	唐丹町字大曾根(共同墓地)	91	42	23	個人墓内
34-6	海嘯溺死者霊位	唐丹町字大曾根(共同墓地)	71	26	17	個人墓内
34-7	海嘯溺死者霊位	唐丹町字大曾根(共同墓地)	71	27	16	
35-1	海嘯記念碑	唐丹町字小白浜(盛岩寺)	297	111	47	
35-2	海嘯溺死霊供養碑	唐丹町字小白浜(盛岩寺)	207	36	31	
35-3	昭和八年津波記念碑	唐丹町字小白浜(盛岩寺)	429	150	210	昭和9年3月3日建立 碑表撰文揮毫:石黒英彦岩手県知事 碑陰揮毫:元大石小学校長菅野松洞 建立費寄贈:東京大阪朝日新聞社
36-1	海嘯溺死碑	唐丹町字片岸(天照御祖神社前)	11	56	16	発起者河東栄太郎
36-2	津波到達地	唐丹町字片岸(天照御祖神社前)	153	25	25	国際ロータリー第2520地区2011-2012年度ガバナー菅原一博 釜石東ロータリー会長高橋弘 3-2・19と同じ

津波記念物（石碑等）



1-1



1-2



2-1



2-2



3-1



3-2



3-3



5



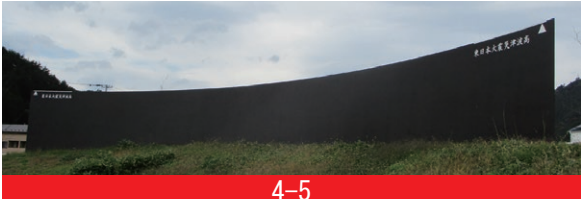
4-1



4-4



4-2



4-5



4-3



6



7

津波記念物（石碑等）



8-1



8-2



8-3



9



10



11-1



11-2



11-3



12-1



12-2



12-3



13-1



13-2



14



15



16-1

津波記念物（石碑等）



16-2



16-3



16-4



16-5



16-6



16-7



16-8



16-9



17



18



19



20



21-1



21-2



22



23-1

津波記念物（石碑等）



23-2



24-1



24-2



25



26



27



28



29-1



29-2



29-3



29-4



30



31-1



31-2



31-3

津波記念物（石碑等）



32



33-1



33-2



33-3



34-1



34-2



34-3



34-4・5



34-6



34-7



35-1



35-2



35-3



36-1



36-2

全優石津波記憶石プロジェクト（第4号～第25号）



津波記憶石（4号～25号）位置図

全優石津波記憶石プロジェクト（第4号～第25号）一覧

番号	設置箇所	備考
第4号	釜石市唐丹町字大曾根地内（46-4付近）	本郷①
第5号	釜石市唐丹町字大曾根地内（本郷石塚バス停付近）	本郷②
第6号	釜石市唐丹町字大曾根59-2	本郷③
第7号	釜石市唐丹町字大曾根地内（本郷バス停付近）	本郷④
第8号	釜石市唐丹町字大曾根57-8	本郷⑤
第9号	釜石市唐丹町字大曾根地内（墓地付近）	本郷⑥
第10号	釜石市唐丹町字大曾根地内（125-4付近）	本郷⑦
第11号	釜石市唐丹町字桜峠79-3	本郷⑧
第12号	釜石市唐丹町字花露辺127-2	花露辺①
第13号	釜石市唐丹町字小白浜地内（小白浜514-7付近）	小白浜①
第14号	釜石市唐丹町字小白浜地内（盛岩寺付近）	小白浜②
第15号	釜石市唐丹町字小白浜地内（唐丹郵便局付近）	小白浜③
第16号	釜石市唐丹町字小白浜地内（小白浜復興住宅1号棟付近）	小白浜④
第17号	釜石市唐丹町字片岸地内（三陸鉄道唐丹駅前）	片川①
第18号	釜石市唐丹町字片岸地内（天照御祖神社付近）	片川②
第19号	釜石市唐丹町字川目地内（1-14付近）	片川③
第20号	釜石市唐丹町字荒川地内（41-2付近）	荒川①
第21号	釜石市唐丹町字下荒川地内（135付近）	荒川②
第22号	釜石市唐丹町字下荒川地内	荒川③
第23号	釜石市唐丹町字上荒川地内（荒川バス停付近）	荒川④
第24号	釜石市唐丹町字上荒川地内	荒川⑤
第25号	釜石市唐丹町字向76-2	大石①

全優石津波記憶石プロジェクト（第4号～第25号）



4号



5号



6号



7号



8号



9号



10号



11号



12号



13号



14号



15号



16号



17号



18号



19号



20号



21号



22号



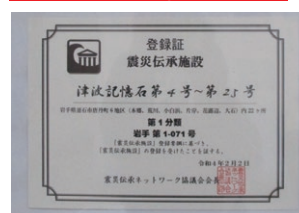
23号



24号



25号



石碑は高さ120cm、幅、厚さは18cm
(大石の碑は高さ19cm、幅98cm、厚さ12cm)。
本石碑群は令和4年2月に震災伝承施設に登録された。
(震災伝承施設については後述)

震災伝承ネットワーク協議会へ登録された震災伝承施設

番号	碑名	所在	高	幅	厚
岩手第2-014号	震災伝承看板「子どもたちの命を救った道(三陸沿岸道路 釜石山田道路)」	鵜住居町第18地割(釜石鵜住居復興スタジアム)	152	57	25
岩手第2-015号	震災伝承看板「救援ルートを切り啓いた「くしの歯作戦」(釜石市)」	鈴子町(釜石駅前)	192	100	40
岩手第2-016号	震災伝承看板「海上からの緊急支援物資輸送ルートを確保した航路啓開(釜石港)」 「津波の教訓を活かした粘り強い防波堤(釜石港湾口防波堤)」	魚河岸(魚河岸テラス)	120	63	62
岩手第3-009号	釜石祈りのパーク	鵜住居町4丁目(うのすまいトモス)	-	-	-
岩手第3-010号	いのちをつなぐ未来館	鵜住居町4丁目(うのすまいトモス)	-	-	-



岩手第3-009号
釜石祈りのパーク



岩手第3-010号
いのちをつなぐ未来館



岩手第2-014号
震災伝承看板
「子どもたちの命を救った道
(三陸沿岸道路 釜石山田道路)」



岩手第2-015号
震災伝承看板
「救援ルートを切り啓いた
「くしの歯作戦」(釜石市)」



岩手第2-016号
震災伝承看板「海上からの緊急支援物資
輸送ルートを確保した航路啓開(釜石港)」
「津波の教訓を活かした粘り強い防波堤
(釜石港湾口防波堤)」

さくいん

あ	安否確認	53/55/57/59/60/73/96/97/99/115/142/166/248/304
い	医師会	68/70/71/72/74/76/101/121/243
	遺体安置（遺体安置所）	64/71/74/75/76/77/98/100
	一時避難	52/83
	命てんでんこ（てんでんこ）	11/22/24/26/27/28/51/54/145/287
	いのちをつなぐ未来館	101/124/267/285/286/287/291/292/297/299/301/310/322
う	魚市場	19/128/193/194/202/219/221/238
	鵜住居小学校（釜石市立鵜住居小学校）	14/24/26/32/40/41/43/44/53/164/165/166/177/178/179/208/228/276/277/278/287/298/299/305/307
	鵜住居地区	14/18/38/40/43/45/51/63/96/97/100/109/125/126/133/141/147/150/151/153/154/156/158/166/169/179/208/219/226/248/262/285/297/298/300
	うのすまい・トモス	101/102/128/129/141/285/287/292/297/298/299/322
お	オープンシティ（釜石オープンシティ戦略）	185/186/188/189/215/232/233/234/239
か	仮設住宅（応急仮設住宅、みなし仮設住宅）	47/50/66/78/82/85/93/95/98/101/105/106/107/108/126/128/130/142/143/155/160/164/165/172/179/185/190/201/217/230/240/241/245/246/247/248/252/253/254/255/259/307
	仮設商店街	186/190/230
	釜石港湾口防波堤	17/40/43/150/158/172/205/206/221/235/273/288/294/308/322
	釜石市鵜住居地区防災センター（防災センター）	14/40/51/100/267/269/270/271/272/273/277/282/285/291/297/300/302/307
	釜石祈りのパーク	17/100/101/102/127/128/285/286/297/300/322
	釜石鵜住居復興スタジアム（復興スタジアム）	17/128/163/226/230/313/322
	釜石港	16/17/37/52/53/88/198/205/206/207/211/212/213/214/230/288/293/308/322
	釜石市災害対策本部 （災害対策本部、市災害対策本部）	41/44/45/46/49/51/57/58/59/60/61/62/64/66/68/69/70/72/73/74/75/80/81/85/87/90/92/94/103/109/112/127/142/168/169/195/200/201/279/294/307
	釜石市地域防災計画（地域防災計画）	21/22/57/86/111/142/273/279
	釜石市復興まちづくり委員会	140
	釜石市防災会議	282
	釜石市防災市民憲章	102/280/281/286/291/302
	釜石市復興まちづくり基本計画 （復興まちづくり計画）	140/145/155/197/219/225/308
	釜石小学校（釜石市立釜石小学校）	24/40/51/53/115/116/117/118/164/165/221/278/291/307

か	釜石の出来事（釜石の奇跡）	276/278/304/307
	釜石東中学校（釜石市立釜石東中学校）	24/37/40/53/164/165/166/177/178/228/ 276/277/278/305/307
	釜石病院（岩手県立釜石病院）	68/69/70/71/125/209/257
	かまいし未来のまちプロジェクト	149/156/173/176/177
	釜石湾	20/40/288/289/294
き	義援金（義捐金）	82/84/85/86/109/121/129/131
	希望郷いわて国体	193/194/196/238
	漁業協同組合	156/157/159/180
	緊急雇用	106/185/188
	漁業集落防災機能強化事業	156/157/159/180
こ	こころのケア	45/56/71/77/141/167/245/246/247/255/ 259/264
	孤立	45/51/57/58/59/63/64/82/109/117/162/ 163/168/169/172/174/246/247/248/253/ 254/257/259/263/289
さ	災害危険区域	150/158/172/235
	災害廃棄物（がれき）	44/51/57/59/64/66/73/75/87/88/89/90/ 91/98/103/109/111/115/119/124/128/ 132/142/143/165/167/168/169/185/188/ 194/195/208/271
	災害時要援護者	251
	在宅避難	81/82/83/93/112/246
	三陸沿岸道路	16/53/128/144/159/183/198/208/209/ 210/211/212/214/308/322
	三陸鉄道	16/17/33/40/96/98/99/116/297/298/300/ 320
し	自衛隊	44/45/46/57/59/60/61/62/66/67/70/71/ 72/73/74/77/78/87/88/92/93/97/103/ 111/121/123/124/127/130/132/162/201/ 205/250
	歯科医師会	68/71/72/74/76
	自主防災組織	22/113/273/282/283/284/291/292
	自治会	43/106/108/240/241/244/247/252/253/ 254/263
	指定避難場所	31/32/51/52/55/278
	住宅再建	126/155/159/172/252
	住宅再建支援	159
	集団移転（防災集団移転促進事業）	140/156/157/158/159/180/181/186
	消防団	21/28/38/51/56/58/63/64/65/66/67/75/ 80/107/113/132/168/170/253/276/277/ 282/283/289/291
	消防本部	21/40/45/51/58/59/60/63/64/65/66/73/ 113/115/116/169/291

さくいん

し	震災伝承活動	124/301
	釜石製鉄所	46/52/53/74/76/206
	森林組合	128/193/195/196
せ	生活再建	39/60/73/84/86/99/106/108/109/110/137/141/143/158/159/162/217/254
す	水産加工協同組合	194
	スクラムかまいし復興プラン	140/145/155/257/308
	鈴子地区	45/46/72/73/219/289
	スマートコミュニティ	197/199
た	大震災かまいしの伝承者	186/265/267/287/291/301
ち	地域コミュニティ（コミュニティ）	43/44/56/81/105/106/108/111/112/131/137/141/143/146/150/153/157/160/161/163/171/172/173/174/175/185/191/202/218/221/234/236/243/244/246/251/252/253/254/255/257/258/259/263/264
つ	津波避難場所	53/54/116/277
	津波復興拠点整備事業	150/156/157/158/220/235/236/252
て	DMO	203/204
	DMAT	45/69/70/71/121/123/249
と	唐丹地区	18/21/38/40/52/96/97/98/109/119/125/133/147/151/153/154/166/169/178/257
	唐丹小学校（釜石市立唐丹小学校）	164/165/166/177/178
	唐丹中学校（釜石市立唐丹中学校）	24/164/166/178
	東部地区	13/34/38/39/40/133/135/140/141/147/150/151/153/156/158/160/168/172/173/179/186/191/215/217/219/220/221/222/235/236/238/252/261/300
	東北横断自動車道釜石秋田線	16/128/159/198/208/209/210/211/308
に	日本赤十字社	46/69/71/85/121
は	ハザードマップ（津波ハザードマップ）	20/22/43/53/294
	橋野鉄鉱山	183/201/203/215/217/223/224/308
ひ	被災者支援	61/71/81/95/254/259
	避難訓練	11/21/22/23/24/25/26/43/51/54/55/113/115/116/117/118/231/256/265/269/270/271/273/274/275/278/281/282/283/289/297/304
	避難計画	20/54/251
	避難行動	41/43/45/51/52/53/54/62/119/251/265/271/272/274/276/277/278/279/280/282/285/287/303/304/307/308
	避難行動要支援者	251/282

ひ	避難所	20/21/22/38/41/45/46/48/49/53/57/58/ 59/61/62/63/64/65/66/68/69/70/71/72/ 75/78/79/80/81/82/83/85/90/91/92/93/ 97/103/105/106/107/111/112/113/114/ 117/123/127/130/132/137/142/164/165/ 166/201/220/241/245/246/248/249/250/ 252/254/279/307
ふ	復興公営住宅	106/108/126/128/140/141/150/153/156/ 157/160/161/169/171/172/173/174/176/ 186/219/235/240/241/243/244/246/247/ 248/252/253/254/258/263/264
	復興支援道路	183/209/212
	復興事業（復興事業計画）	90/131/135/136/137/141/153/154/155/ 156/157/158/159/170/173/174/180/181/ 182/190/201/203/217/219/226/254/264/ 295/297/307
	復興住宅自治会連絡協議会	253/263
	復興ディレクター	147/148/149/150/155/171/177/219
	復興道路	183/208/209/210/212
	釜石市復興プロジェクト会議	140
	復興まちづくりアドバイザー	148/218/244
	復興まちづくり協議会	147/148/155/156/270/289
	フロントプロジェクト	135/219/220/221/222/236/237/238
へ	平田地区	34/38/40/63/106/126/127/128/156/158/ 168/169/185/195/218/248/257
ほ	包括ケア	106/126/241/243/244/257/258/259/260/ 263/264
	防災教育	11/22/23/24/26/27/53/54/55/56/116/ 118/128/153/177/179/186/229/231/273/ 274/276/277/278/289/291/298/300/303/ 305/307
	防災訓練	11/20/22/25/44/113/118/267/271
	ぼうさい甲子園	26/305
	ボランティア	45/47/72/74/77/78/93/94/95/104/111/ 112/114/123/226/227/230/231/279
	ボランティアセンター	40/46/48/73/94/95
や	薬剤師会	68/70/72
み	緑のマウンド	150/158/171/172/235/238
ら	ラグビーワールドカップ 2019TM	128/129/203/225/226/227/228/230/231
り	罹災証明	84/86/109/110/130/248
わ	ワークショップ（住民ワークショップ）	20/43/124/140/141/147/149/154/160/ 171/172/173/176/232/256/286/302

参考資料一覧

本震災誌は、「東日本大震災 釜石市震災記録誌＜発災から令和3年3月＞」の記載内容をベースに作成をしているものであり、参考資料一覧に掲載の資料については、本記録誌作成にかかる参考文献の他、今回新たに参考とした文献等を加えた一覧となっております。

●復興を実装する（（共著者）小野田泰明、佃悠、鈴木さち（発行者）坪内文生） ●（特別寄稿）東日本大震災における行政の危機対応（京都大学防災研究所 准教授 牧紀男） ●“津波から命を守るための教訓”の検証～岩手県釜石市を対象とした東日本大震災における津波避難実態調査から～（群馬大学 広域首都圏防災研究センター 金井 昌信・片田敏孝） ●「深日本」の風土を活かすために一岩手県奥州市及び三陸調査報告書 2015 ー（中央大学法学部 中澤ゼミ（編）） ●『東日本大震災津波の記録（沿岸広域振興局）』について（沿岸広域振興局） ●【災害時地震・津波速報】平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（気象庁） ●©Kazuhiro Kojima+Kazuko AKAMATSU./Cat ●10 万分1 浸水範囲概況図（国土地理院） ●1896 明治三陸地震津波（内閣府中央防災会議） ●2011.3.11 あの日の教訓 東日本大震災活動記録（釜石大槌地区行政事務組合消防本部） ●2011.3.11 東日本大震災への社会福祉分野の取り組みと課題ー震災から一年の活動をふまえてー（社会福祉法人 全国社会福祉協議会） ●2011.3.11 東日本大震災の記録 第1集ー明日を見て前を向いて（岩手県中学校長会） ●2011.3.11 東日本大震災の記録 未来を信じていま歩き始める（岩手県小学校長会） ●2011年3月11日 東日本大震災 鶴住居地区防災センターに関する検証報告書（鶴住居地区防災センターに関する被災者遺族の連絡会） ●2011年3月11日 東日本大震災 鶴住居地区防災センターに関する要望書（鶴住居地区防災センターに関する被災者遺族の連絡会） ●2011年東北地方太平洋沖地震津波の避難行動への津波避難シミュレーションの適用性「国土技術政策総合研究所資料」（熊谷兼太郎（国土技術政策総合研究所）） ●21世紀社会デザインにおける情報通信ネットワークと情報～市民・消費者、企業、社会の関係性の変化のなかで～（田川義博） ●3.11 いわて NPO の軌跡ー東日本大震災における支援団体の取組み（特定非営利活動法人いわて連携復興センター） ●3.11 記憶、そして未来へー東日本大震災林道の被害と復旧の記録～（岩手県農林水産部森林保全課） ●3.11 教訓（特集）（株岩手日報） ●Ⅱ 運行中に地震が発生した場合の基本行動マニュアル、Ⅲ 沿岸地域を運行中の運転士の行動マニュアル（岩手県交通） ●Ⅱ 震災・復興の証言・記録整理事業 ①震災証言・記録集の編集企画・記録収集（災害対策本部情報タイムライン）（（一社）三陸アーカイブ減災センター） ●CIRJE 連続公開講座 講義録 三陸経済の復興にむけて（国友直人、新宅純二郎 共編） ●MEC モデルによる釜石湾の流れと水質の数値シミュレーション（ムハマド・イスラム・ナズルル、北澤大輔） ●NHK 放送文化研究所年報 2014 巨大津波の予想高さと避難呼びかけ～緊急時の情報伝達を考える～（NHK 放送文化研究所） ●NPO 法人ねおすの概要資料（北海道新聞） ●NTT グループ 被災者における震災アーカイブ促進と郷土学習への活用（NTT データ 山本英明） ●愛知県田原市役所環境衛生課からの照会に対する回答（愛知県田原市） ●あの日から 東日本大震災 岩手県社会福祉協議会の記録～私たちは被災地に寄り添えたのか～（社会福祉法人岩手県社会福祉協議会） ●あの時を忘れない 2011.3.11 東日本大震災・福島原発～地震・津波そして放射能（東北税理士会） ●いのちの砦（芦崎 治 著 朝日新聞出版） ●祈り 東日本大震災の記録と手記ー岩手県沿岸被災高校と支援学校ー（岩手県高等学校長協会、岩手県高等学校副校長協議会） ●岩手県釜石東部漁協管内 東日本大震災に係る聞き取り調査報告書（2014年8月）（都留文科大学 NPO 法人釜石東部漁協管内復興市民会議） ●岩手県教育委員会 東日本大震災津波記録誌（平成26年3月発行）（岩手県教育委員会） ●岩手県教育委員会 東日本大震災津波記録誌～教訓を後世に・岩手の教育～（株山口北州印刷） ●岩手県東日本大震災津波の記録（岩手県） ●岩手県保健福祉部（岩手県保健福祉部） ●鶴住居復興新聞（鶴住居地区 復興まちづくり協議会 地権者連絡会） ●おばあちゃんの紙しばい つなみ（株産経新聞出版） ●海上保安庁「海洋情報部研究報告 第49号 芝田厚、村上修司、木村信介、藤田雅之、鈴木充広、新崎泰弘、石山統進、一松篤郎、南和明、高橋信介、関由貴子、濱崎翔五 「港湾の被災状況」（海上保安庁） ●仮設住宅に居住する東日本大震災被災者における身体活動量の1年間の変化（村上晴香、吉村英一、高田和子、西信雄、笠岡（坪山）宣代、横山由香里、八重樫由美、坂田清美、小林誠一郎、宮地元彦） ●語ることにした～東日本大震災 ふれられていない事実と真実を～（木村正明） ●神奈川新聞（H280312）地域版（神奈川新聞） ●かながわ東日本大震災ボランティアステーション事業 25ヶ月の記録（2013年3月発行）（神奈川県かながわ県民活動サポートセンター 社会福祉法人神奈川県社会福祉協議会 特定非営利活動法人神奈川県災害ボランティアネットワーク） ●釜石・大槌への後方支援活動 遠野の思いをつなぐ（株日刊岩手建設工業新聞社） ●釜石海上保安部での震災対応（釜石海上保安部） ●釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査中間報告書（釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会） ●釜石小学校防災教育「このたねとばそ」（加藤孔子） ●気象庁 <http://www.jma.go.jp/jma/press/1103/25a/201103251030.html>（気象庁） ●気象庁技術報告第133号 2011年東北地方太平洋沖地震調査報告 第Ⅰ・Ⅱ編（気象庁） ●絆～東日本大震災における支援活動の記録～（岐阜市都市防災部） ●北上市東日本大震災支援活動記録誌（北上市） ●北リアス震災アーカイブ構築（インフォコム 株 デジタルアーカイブシステム部） ●グローバル化する災害復興支援におけるPM体系の役割について～スマトラ沖地震と東日本大震災からの教訓～（中村 明） ●広域連携による災害時人的支援についてー迅速・継続的な人的支援、そして将来の災害に備えてー（東京都市長会事務局 企画政策室） ●後世に伝承したい… 三・一一から学ぶ津浪防災（瀬戸 元） ●港湾 2012年4月号（社団法人 日本港湾協会） ●災害医療等のあり方に関する検討会（厚生労働省） ●災害時障がい者支援の考え方について（岩手県社会福祉協議会いわて障がい福祉復興支援センター 障がい者災害対応マニュアル策定委員会） ●災害時地域医療支援教育センター事業報告書（岩手医科大学災害時地域医療支援教育センター） ●災害対策本部の運営で学んだこと（釜石市災害対策本部医療班 釜石医師会災害対策本部 寺田尚弘） ●災禍の淵から… 東日本大震災記録集（社会福祉法人岩手県社会福祉協議会・高齢者福祉協議会） ●社団法人岩手県高圧ガス保安協会 東日本大震災記録誌 NETWORK 3.11 から始まる150日の証（社団法人 岩手県高圧ガス保安協会） ●震災5年ーあの時ー（読売新聞） ●震災時における自治体による自転車の寄贈（盛岡市（盛岡タイムス）・各市HP） ●震災資料アーカイブ化ー県有識者会議設置（岩手日報） ●東日本大震災における岩手県立釜石病院を受診した傷病者の疾病構造および転院搬送の実態についての研究（岩手県立釜石病院 石黒保直（共同研究者）・岩手県立釜石病院 吉田徹、遠藤秀彦） ●東日本大震災における釜石港湾事務所の対応について（釜石港湾事務所 高橋仁志、川井 茂） ●震災復旧復興事業の実施状況をめぐる住民認識ー岩手県釜石市を事例にー（宇都宮大学国際学部研究論集）（中村祐司） ●新生釜石協会だより～震災体験特集号～（日本キリスト教団 新生釜石協会） ●そのとき被災地はー栄養士が支えた命の食ー（公益社団法人 岩手県栄養士会） ●第98回市町村職員を対象とするセミナー 在宅医療・介護の推進についてー在宅医療連携拠点事業における各地域の取り組み（独立行政法人国立長寿医療研究センター 在宅連携医療部長 三浦久幸） ●大規模災害対応から学ぶ危機管理ー岩手県の事例、宮城県の事例、兵庫県の事例、

岩手県釜石市の事例——（財自治研修協会） ●地域防災に関する実践的研究～岩手県釜石市 津波犠牲者零を目指した地域づくり 群馬大学災害社会学研究室の研究テーマの紹介（群馬大学災害社会学研究室） ●町内会長が語る……釜石市内の震災ガイド（瀬戸 元） ●津波観測システム広域ネットワーク化基本計画書（財建設工学研究振興会、東北大学大学院工学研究科津波工学研究室） ●津波情報 津波到達予想時刻と予想される津波の高さに関する情報 1.6.10 号（気象庁） ●津波による上水道水源汚染、その保全とシステム復旧に関するワークショップ（広島大学大学院） ●てんでんこの扱いで論戦（矢守克也） ●天理教災害救援ひのきしん隊・釜石市内活動記録 H23・3・19～12（天理教災害救援ひのきしん隊） ●東京都災害廃棄物処理支援事業記録—東日本大震災に伴う支援活動（東京都環境局） ●東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会平成 23.24 年度活動報告書（東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会事務局） ●東北方面隊の概要と東日本大震災の活動（陸上自衛隊東北方面隊） ●遠野市広報支援活動検証記録誌（遠野市） ●遠野まごころネットとは（遠野まごころネット） ●とどける一つくる・おくる・ともすの現場で 社員の声で綴った記録（楡東北電力） ●内閣府中央防災会議（内閣府） ●長岡赤十字病院救護活動記録—7.13 水害から東日本大震災まで—（長岡赤十字病院救護活動記録編集委員会） ●東日本大震災 釜石支店復興の歩み（郵便事業(株) 釜石支店） ●東日本大震災 釜石市へ先遣隊派遣（東海市消防署 坂野正己警防課第 1 統括主幹） ●東日本大震災 記録 JA いわてグループ：復興へのあゆみ（岩手県農業協同組合中央会） ●東日本大震災 炊き出し支援隊 がんばろう！岩手！（宮崎県都城市議会有志） ●東日本大震災 津波災害に関する講演集——第 8 回国際沿岸防災ワークショップ & 沿岸技術研究センター創立記念特別講演会より（財沿岸技術研究センター） ●東日本大震災 被災地への支援活動の記録（狛江市総務部職員課人事研修係） ●東日本大震災 被災地派遣職員報告集（国分寺市総務部くらしの安全課） ●（中医協総—4）東日本大震災からの復興について（厚生労働省） ●東日本大震災 5 年の集い ふじのくに三陸復興応援フォーラム～忘れ去られることが、いちばんつらい～（東日本大震災 5 年の集い実行委員会） ●東日本大震災—釜石市消防団活動記録 ふるさとを守る（釜石市消防団） ●東日本大震災—震災当時の活動状況—（東北地方整備局 南三陸国道事務所） ●東日本大震災—被災自治体への支援と震災後の取組み— 平成 23 年 3 月～平成 24 年 3 月 活動報告（特別区長会事務局） ●東日本大震災語られなかった国交省の記録——ミッションは NO と言わない（道下弘子） ●東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題（公益財団法人 日本都市センター） ●東日本大震災からの復興（カメイ(株) 災害復興推進室 小林哲也） ●東日本大震災記録誌 NETWORK 3.11 から始まる 150 日の証（社 岩手県高圧ガス保安協会） ●東日本大震災記録集（消防庁） ●東日本大震災記録集 そのとき学校は（釜石地区小・中学校長会） ●東日本大震災記録集—未来への架け橋（岩手県社会保険労務士会） ●東日本大震災緊急消防援助隊—大阪府隊—活動記録（大阪府下消防長会（監修）財大阪府消防振興協会） ●東日本大震災こころのケアチーム派遣に関する調査報告（こころの情報支援センター） ●東日本大震災全記録—被災地からの報告—（河北新報社） ●東日本大震災対応の記録（東日本大震災対応記録誌 編集委員会） ●東日本大震災津波における避難者支援活動記録集（岩手県） ●東日本大震災津波にかかる岩手県内の民生委員・児童委員の記録（岩手県民生委員児童委員協議会） ●東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書（岩手県） ●東日本大震災津波による被災障がい者実態調査結果報告書（岩手県社会福祉協議会 いわて障がい福祉復興支援センター） ●東日本大震災津波の記録（沿岸広域振興局） ●東日本大震災津波発生直後の初期活動について～いのちを守り海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造～（岩手県政策地域部長（前沿岸広域振興局長）中村一郎） ●東日本大震災津波を教訓とした防災・復興に関する岩手県からの提言（岩手県） ●東日本大震災特集 再生に向けて始動！釜石製鉄所（新日鉄住金） ●東日本大震災と都市ガス 平成 24 年 6 月発行（(株)ガスエネルギー新聞） ●東日本大震災と婦人防火クラブ——被災地のクラブ員が語る被災体験と活動の記録——（財日本防火協会） ●東日本大震災における大阪市のケアチームの活動報告書（大阪市こころの健康センター） ●東日本大震災における大阪市保健師の活動報告（大阪市健康福祉局健康推進部） ●東日本大震災における各機関の地震・津波の初期対応（関西大学 社会安全学部 永松研究室 松尾優奈） ●東日本大震災における釜石港湾事務所の初期活動（国土交通省東北地方整備局釜石港湾事務所 村上明宏） ●東日本大震災における緊急支援物資輸送活動記録（全日本トラック協会） ●東日本大震災における災害支援活動報告書（(一社)日本作業療法士協会） ●東日本大震災に係る小平市の対応（小平市災害対策本部 災対調整部本部班（市民生活部防災安全課）） ●東日本大震災に伴う警察措置（警察庁） ●東日本大震災にみる情報セキュリティと企業行動（田川義博） ●東日本大震災の記録（一般社団法人 岩手県医師会） ●東日本大震災の記録（国土交通省） ●東日本大震災の対応状況 栄養・食生活支援等について（厚生労働省） ●東日本大震災発災後の初動状況について（第 21 普通科連隊） ●東日本大震災発災における行政機能と犠牲者対応について～陸前高田市、釜石市、大船渡市へのヒアリングから～（名古屋学院大学総合研究所） ●東日本大震災復旧記録（東北電力(株)） ●東日本大震災への対応（第二管区海上保安本部） ●東日本大震災への対応に関する教訓事項（防衛省） ●東日本大震災薬剤師の活動記録（社団法人岩手県薬剤師会） ●東日本大震災を体験して（新日鉄住金釜石鉄友会） ●東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会 報告書（消防庁） ●東日本大震災における LP ガス業界の対応と提言（日本 LP ガス協会） ●被災地における交通サービス等の提供状況（国土交通省） ●復興対応に必要な被災自治体の人的資源の確保に関する提言（公益財団法人神戸都市問題研究所） ●復興への道 東日本大震災からの復旧記録（社団法人岩手県建設業協会） ●ふるさとの昔話 鶴住居其の二（上飯坂哲） ●ほのお 2012 年 3 号（財全国消防協会） ●ほのお 第 38 巻第 3 号通巻 441 号（財全国消防協会） ●三沢ヘリコプター空輸隊災害派遣活動（自衛隊三沢基地） ●よみがえれ！みちのくの鉄道～東日本大震災からの復興の軌跡（東北の鉄道震災復興誌編集委員会（事務局：国土交通省東北運輸局鉄道部）） ●陸上自衛隊岩手駐屯地東日本大震災「災害派遣」記録集 ありがとう自衛隊（盛岡タイムス社） ●輪～被災地復興支援・受援を通じて築く「輪」～東日本大震災 平成 25 年度岐阜県下各市職員の派遣記録～（岐阜県市長会（釜石市への職員派遣事業実行委員会）） ●愛知県田原市役所環境衛生課からの照会に対する回答（愛知県田原市） ●愛知大学中部地方産業研究所共同プロジェクト研究報告書 東日本大震災後の復興格差の現状と教訓（愛知大学中部地方産業研究所 鈴木誠、西堀喜久夫、樋口義治、宮入興一） ●安渡地区津波防災計画～東日本大震災の教訓を次世代に継承する～（安渡町内会防災計画づくり検討会） ●鶴住居に伝わる話 第二集（鶴住居公民館はなみずきの会） ●鶴住居復興新聞 第 9 号（鶴住居地区 復興まちづくり協議会 地権者連絡会） ●遠野まごころネットとは（遠野まごころネット） ●応用地質提供：釜石安全安心促進計画（応用地質） ●下水道協会誌（公益社団法人 日本下水道協会） ●釜石の民話（釜石民話の会） ●釜石海上保安部での震災対応（釜石海上保安部） ●釜石市発行「津波教訓集」（読売新聞） ●釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査中間報告書（釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会） ●釜石市洪水・土砂災害に関する防災講演会（片田敏孝） ●釜石市災害ボランティア派遣報告書（三浦市社会福祉協議会 尾崎寿治） ●釜石市民を対象とした東日本大震災の津波避難に関するアンケート調査結果（群馬大学広域首都圏防災研

参考資料一覧

究センター災害社会工学研究室) ●釜石消防署及び釜石市消防団の車両被害台数(釜石大槌地区行政事務組合消防本部) ●岩手河川国道事務所による関連資料(港北地方整備局 岩手河川国道事務所) ●岩手県釜石東部漁協管内 東日本大震災に係る聞き取り調査報告書(都留文科大学 NPO 法人釜石東部漁協管内復興市民会議) ●岩手県三陸沿岸エコトンの現状把握とその保全に関する研究(渋谷晃太郎、島田直明、鈴木正貴) ●岩手県森林系統の東日本大震災からの復興に向けた取組等について(岩手県森林組合連合会) ●岩手県地域医療再生計画(岩手県保健福祉部) ●岩手県東日本大震災津波復興委員会(岩手県) ●岩手大学地域防災研究センターによる 第7回地域防災フォーラム(岩手大学地域防災研究センター) ●岩手日報 てんでんこ未来へ(岩手日報社) ●岩手日報 震災5年(岩手日報社) ●記憶を明日に一被災地の消防団・防災組織が語る東日本大震災(2012年全労済地域貢献助成事業「東日本大震災復興支援特別枠」報告書)(全労済) ●緊急消防援助隊 大阪府隊初動体制について(株関西国際空港セキュリティ消防・防災部長 徳重教正 大阪市消防局総務部人事課係長 竹村健一郎) ●個人宅をのぞく市内避難所の一覧(三陸アーカイブ減災センター) ●国勢調査(各年10月1日)(総務省) ●災禍の淵から… 社会福祉法人岩手県社会福祉協議会・高齢者福祉協議会:東日本大震災記録集(社会福祉法人岩手県社会福祉協議会・高齢者福祉協議会) ●災害マニュアル制作のご提案(パナックス・ジャパン) ●災害医療等のあり方に関する検討会(厚生労働省) ●災害救援ひのきしん隊活動記録(昭和52年~平成24年)(天理教岩手教区) ●災害時 遺体安置所等運営業務に係る視察研修に関する資料(高知市中央窓口センター所長 山本精司) ●災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書(内閣府) ●三沢ヘリコプター空輸隊災害派遣活動(自衛隊三沢基地) ●子どもたちを守った「姿勢の防災教育」~大津波から生きた釜石市の児童・生徒の主体的行動に学ぶ~(群馬大学広域首都圏防災研究センター長 片田敏孝) ●市町村における災害対応システムの標準化について(越野修三) ●市町村の災害対応組織についてのアンケート結果の概要(越野修三) ●私たちの未来は被災地とともに 盛岡市東日本大震災一周年記録誌(盛岡市東日本大震災復興推進・放射能対策本部) ●資料(幸楼) ●写真集 東日本大震災 海上保安庁の闘い(海上保安新聞) ●社団法人岩手県高圧ガス保安協会 東日本大震災記録誌 NETWORK 3.11 から始まる150日の証(社団法人 岩手県高圧ガス保安協会) ●衆議院災害対策特別委員会速記録(衆議院) ●消防団の活動事例と地域の防災力(消防庁) ●新聞記事 論点 危機管理当局が必要に(盛岡タイムス) ●新聞記事「釜石の軌跡」(河北新報) ●震災の記憶オーラルヒストリー(釜石市長 野田武則)(東京大学社会科学研究所 中村尚史) ●震災を踏まえた情報通信分野の課題への取組(総務委員会調査室 瀬戸山 順) ●震災復興事業におけるスポーツ事業の貢献—岩手県釜石市に見られる有意性に注目して—(宇都宮大学国際学部研究論集)(中村祐司) ●昔の風景 三陸地方と東北6県(太田隆三) ●大津波に遭って(釜石地区警友会会長・菊地次雄) ●大渡町内会自主防災会の組織図(大渡町内会自主防災会) ●第2回 検証委員会のテーマについての感慨(柏崎龍太郎) ●第98回市町村職員を対象とするセミナー在宅医療・介護の推進について——在宅医療連携拠点事業における各地域の取り組み(独立行政法人国立長寿医療研究センター 在宅連携医療部長 三浦久幸) ●長岡赤十字病院救護活動記録——7.13水害から東日本大震災まで——(長岡赤十字病院救護活動記録編集委員会) ●津波ものがたり(絳童心社) ●津波観測システム広域ネットワーク化基本計画書(財建設工学研究振興会、東北大学大学院工学研究科津波工学研究室) ●津波発生時における鉄道旅客の安全確保に関する協議会(国土交通省鉄道局安全管理官室) ●津波被災自治体の初動対応(避難誘導、避難所運営等)—釜石市危機管理部門職員の目に見えたもの—(土木学会建設マネジメント委員会 災害対応マネジメント力育成研究小委員会) ●津波防災と都市構造【創造都市研究第7巻第1号(通巻10号)2011年6月、大阪市立大学創造都市研究科創造都市研究会】(小長谷一之) ●天理教災害救援ひのきしん隊・釜石市内活動記録(天理教災害救援ひのきしん隊) ●唐丹町本郷・小白浜地区における避難行動・生活再建に関する調査(岩手県立大学大学院総合政策研究科 防災と地域整備分野 熊谷誠) ●東京都災害廃棄物処理支援事業記録——東日本大震災に伴う支援活動(東京都環境局) ●東日本大震災 釜石支店復興の歩み(郵便事業(株) 釜石支店) ●東日本大震災 私の見た釜石 葉脈の街に明日を探して(菊地和子) ●東日本大震災 津波災害に関する講演集——第8回国際沿岸防災ワークショップ&沿岸技術研究センター創立記念特別講演会より(財沿岸技術研究センター) ●東日本大震災 東日本大震災 東日本大震災津波における 津波における避難者支援活動記録集(岩手県) ●東日本大震災・津波体験集 3.11 その時、私は 第三集(釜石・東日本大震災を記録する会、平和・民主・革新の日本をめざす釜石地域の会) ●東日本大震災JAいわてグループの取り組み(JAいわてグループ) ●東日本大震災から5年~釜石・大槌の今・月刊「消防」(釜石消防署長 岩間英治) ●東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題(公益財団法人 日本都市センター) ●東日本大震災と警察 平成23年~回顧と展望~(警察庁) ●東日本大震災と地域衛星通信ネットワーク利用状況報告書(財自治体衛星通信機構) ●東日本大震災と都市ガス(平成24年6月発行)(株ガスエネルギー新聞(発行) 一般社団法人日本ガス協会(製作協力)) ●東日本大震災におけるLPガス業界の対応と提言(日本LPガス協会) ●東日本大震災における学校施設の津波避難行動に関する研究(菊池義浩、南正昭) ●東日本大震災における学生ボランティア活動報告—防災関連サークルが企画した被災地ボランティアで考えたこと—(服部将茂、前田志織、立木真美) ●東日本大震災における岩手県釜石市の被災者に関する生活実態・意識調査の結果概要(平山洋介(神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授)、佐藤岩夫(東京大学社会科学研究所教授)) ●東日本大震災における災害対応行動の検証報告書(宮古市) ●東日本大震災における消防団員の活動等に関する調査結果<消防団担当者向けアンケート>(消防庁) ●東日本大震災における消防団員の活動等に関する調査結果<団員向けアンケート>(消防庁) ●東日本大震災における大阪市保健師の活動報告(平成24年3月)(大阪市健康福祉局健康推進部) ●東日本大震災における地方公共団体情報部門の被災時の取組みと今後の対応のあり方に関する調査研究報告書(財地方自治情報センター、慶応義塾大学SFC研究所) ●東日本大震災における被災と復興の時空間アーカイブの構築(出口 光一郎、岡谷 貴之、嵯峨 智、櫻田 健、柳澤 淳、手塚 大基、佐藤 慎也(東北大学)) ●東日本大震災における被災文書の救助・復旧活動【国文研紀要 アーカイブズ研究篇】(青木 睦) ●東日本大震災における復旧活動の軌跡(NTT東日本) ●東日本大震災における復旧活動の軌跡(東日本電信電話(株)) ●東日本大震災による被災現況調査(岩手3) B-5避難実態調査 地区・集落代表者避難行動調査結果概要【釜石市編】及び東日本大震災による被災現況調査業務(岩手3)報告書(案)【釜石市編】(国土交通省) ●東日本大震災に係る消防課消防団係の資料(釜石消防署) ●東日本大震災に伴う東海市の対応(東海市) ●東日本大震災の記録(一般社団法人 岩手県医師会) ●東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し—災害対策基本法、大規模災害復興法—(国土交通委員会調査室 村田和彦) ●東日本大震災への対応(第2管区海上保安本部) ●東日本大震災への対応の記録(海上保安庁) ●東日本大震災への保健所の対応と今後の課題について—第5回地域保健対策検討会資料—(北海道岩見沢保健所 廣田洋子) ●東日本大震災を体験して(平成25年1月発行)(新日鐵住金釜石鉄友会) ●東日本大震災を踏まえての津波避難対策の基本的な考え方(八重山地方防災連絡会) ●東日本大震災教訓集「広域大災害に備えて」~国民の安全・安心の確保に向けて準備すべき

29の要点～（東北圏広域地方計画協議会） ●東日本大震災現地調査報告書（東京大学工学部社会基盤学専攻橋梁研究室、横浜国立大学山田・勝地・西尾研究室） ●東日本大震災後2回目の確定申告を振り返って（今世紀最強クラスの寒波の下での東北の確定申告風景）（仙台国税局長上羅 豪） ●東日本大震災―宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証―（宮城県総務部危機対策課） ●東日本大震災―震災当時の活動状況―（東北地方整備局 南三陸国道事務所） ●東日本大震災―直後3か月間のまとめ―（清原隆徳） ●東日本大震災時における釜石沿岸地域の災害初動対応特性と減災に向けたいくつかの考察（柳川竜一・越野修三・南正昭） ●東日本大震災写真集（伊東 剛） ●東日本大震災水道施設被害状況調査の概要（厚生労働省） ●東日本大震災体験記（第9高射特科大隊長 2等陸佐 中武裕殿） ●東日本大震災津波岩手県保育所避難状況記録 子どもたちはどう守られたのか（（公財）日本ユニセフ協会／岩手県保健福祉部児童家庭課） ●東日本大震災津波にかかる岩手県内の民生委員・児童委員の記録（岩手県民生委員児童委員協議会） ●東日本大震災津波による被災障がい者実態調査結果報告書（岩手県社会福祉協議会 いわて障がい福祉復興支援センター） ●東日本大震災津波による保育所避難状況等調査（岩手県） ●東日本大震災津波の記録 第13回 ジャパン・インターナショナル・シーフードショー東京 シンポジウム基調講演資料（沿岸広域振興局） ●東日本大震災唐丹町本郷地区震災復興計画案（本郷復興町づくり協議会 代表 小池直太郎） ●東日本大震災等に係る状況（厚生労働省） ●東日本大震災特別版（東北電力㈱） ●東日本大震災発災後の初動状況について（第21 普通科連隊） ●東日本大震災被災地の漁業の復興について：釜石市について（聖学院大学論叢第25巻第2号、pp.129-144）（平 修久） ●東日本大震災薬剤師活動「釜石方式」が構築されるまで（中田義仁（非常時・災害対策委員長）） ●東北地方・太平洋沖地震、津波に関するアンケート調査分析速報（NPO 法人 環境防災総合政策研究機構） ●東北地方太平洋沖地震による緊急消防応援隊の活動記録（高槻市消防本部） ●東北地方太平洋地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会第4回会合：津波避難時の行動・意識に関する調査（内閣府 政策統括官） ●灯はともし続ける 2011.3.11 東日本大震災の記録（岩手手話通訳問題研究会） ●日本森田療法学会災害対策委員会報告（日本森田療法学会雑誌第25巻第2号）（我妻則明、黒木俊秀、中村 敬、三ヶ田智弘、寺島正明、佐々木信子、森美保子） ●発災後の保健所対応 「第3回 釜石医師会学術講演会」～東日本大震災発災後の災害医療活動を語る～（釜石保健所） ●被災地における交通サービス等の提供状況（国土交通省） ●復興の歩み（㈱ミネックス） ●復興釜石新聞（釜石市・釜石新聞社・盛岡タイムス社） ●復興釜石新聞特別縮刷版一創刊第1号から第200号までの記録―（大内 豊） ●福島第一原子力発電所周辺地域における警察活動、被災地における安全と秩序の確保、復興に向けた取り組み（日本建築学会） ●文化庁委託事業報告書：東日本大震災において危機的状況が危惧される方言の実態に関する調査研究（岩手県）（大野眞男（岩手大学）、武田晃子（国立国語研究所）） ●平成20年度 文部科学省 防災教育支援事業 - 子どもの安全をキーワードとした津波防災報告書（釜石市 釜石市教育委員会 群馬大学災害社会工学研究室） ●平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（内閣府緊急災害対策本部） ●平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（消防庁災害対策本部） ●平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震調査報告書（東京消防庁防災部震災対策課） ●平成23年3月 地震・火山月報（防災編）（気象庁） ●平成23年度 東日本大震災復興支援事業実施報告書（岩手県生活衛生営業指導センター） ●平成23年東北地方太平洋沖地震調査報告 気象庁技術報告（気象庁） ●平成25.26年度 釜石隊年間活動報告書（釜石リージョナルコーディネーター協議会） ●放送研究と調査 第62巻第1号（NHK放送文化研究所） ●忘れない。―東日本大震災と救命・救援ルート確保、復旧への記録（国土交通省 東北地方整備局） ●毎日新聞 H270828 校長のおはなし（毎日新聞社） ●未来の釜石市民へのメッセージ～3.11の教訓～（伊東 剛） ●未来へ語り継ぐ証言 東日本大震災・大津波（岩手県老人クラブ連合会） ●民生委員・児童委員の安否確認・見守り活動および避難・復興期の支援活動のあり方調査研究事業報告書（社会福祉法人 全国社会福祉協議会（民生部）） ●名取市民防災マニュアル―自分の命は自分で守る―（名取市 防災安全課） ●命令調を使った津波避難の呼びかけ～大震災で防災無線に使われた事例と、その後の導入検討の試み～（井上裕之） ●猛威への挑戦 東日本大震災―釜石大槌消防活動の記録（川嶋印刷㈱） ●令和2年国勢調査結果（総務省） ●歴史・文化資産を活かした復興まちづくりに関する基本的考え方（国土交通省都市局） ●絆～東日本大震災における支援活動の記録～ 平成23年度 岐阜市（岐阜市都市防災部）

釜石市震災誌編さん委員会 委員名簿

氏 名	所 属	委嘱期間	役 職
齋 藤 徳 美	岩手大学名誉教授	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	委員長
吉 野 英 岐	岩手県立大学総合政策学部教授	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
小野田 泰 明	東北大学大学院工学研究科教授	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
越 野 修 三	防災危機管理アドバイザー (元岩手大学地域防災研究センター教授)	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
福 留 邦 洋	岩手大学地域防災研究センター教授	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
丸 木 久 忠	釜石市社会福祉協議会	令和３年１１月８日～ 令和５年３月３１日	
市 川 淳 子	鶴住居地区主任児童委員	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
佐々木 憲一郎	鶴住居地区復興まちづくり協議会	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
柴 田 渥	松原町自主防災会	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
瀬 戸 元	両石町自主防災組織	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
上 村 年 恵	唐丹地域会議	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
加 藤 孔 子	いのちをつなぐ未来館館長	令和５年４月１日～ 令和６年３月３１日	
若 崎 正 光	元釜石市副市長	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
山 崎 秀 樹	元釜石市副市長	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	副委員長
山 崎 義 勝	元釜石市職員（危機管理監）	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	
小 友 光 晴	元釜石市職員（復興建設技監）	令和３年１１月８日～ 令和６年３月３１日	

釜石市震災誌編さん委員会 作業部会名簿

氏 名	所 属
山 崎 秀 樹	元釜石市副市長
山 崎 義 勝	元釜石市職員（危機管理監）
小 友 光 晴	元釜石市職員（復興建設技監）
赤 崎 剛	元釜石市職員（危機管理監）
正 木 隆 司	元釜石市職員（ラグビーワールドカップ 2019™ 推進本部事務局総括部長）

あ と が き

市では、平成 28 年度から令和 2 年度まで、東日本大震災にかかる資料の収集と整理を行い、「釜石市震災記録誌（発災から令和 3 年 3 月）」としてまとめてきました。

収集・整理した資料は、発災から令和 2 年度までの記録などで、市が作成したもののほか、国、県、他機関が作成したものも含まれております。

本震災誌編さんのため、令和 3（2021）年 11 月には、釜石市震災誌編さん委員会（委員長：齋藤徳美岩手大学名誉教授）を立ち上げ、釜石市震災記録誌を基に、発災からこれまでの復興の取組みを「釜石市震災誌」として取りまとめることとし、具体的な編さん作業を進めてまいりました。

釜石市震災誌編さん委員会委員の皆様、資料の提供や情報収集にご協力いただいた方々に改めて感謝申し上げます。

本誌は、東日本大震災が釜石にもたらした出来事の一端的な記載とはなりますが、本誌をきっかけとして、皆さんが経験した東日本大震災の様々な出来事や教訓を後世に語り継いでいただくことを希望しております。

本誌が、今後起こるであろう災害への対策や、復旧への取組みの一助となれば幸いです。

令和 5（2023）年 10 月 釜石市

撓まず屈せず

釜石市震災誌

東日本大震災 平成23(2011)年3月11日

発行

釜石市

〒026-8686 岩手県釜石市只越町3丁目9番13号
TEL 0193-22-2111 (代表) / FAX 0193-22-2686

発行日

令和5(2023)年10月

印刷 / 川嶋印刷株式会社