

平成 25 年度
釜 石 市

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



平成 26 年 3 月

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

はじめに

平成23年3月11日午後2時46分、宮城県牡鹿半島の東南東約130kmの三陸沖深さ約24kmを震源とする「東北地方太平洋沖地震」が発生した。地震の規模を示すマグニチュードは9.0で、大正12(1923)年の「関東大震災」の7.9や昭和8(1933)年の「昭和三陸地震津波」の8.4を超える国内観測史上最大の地震となった。宮城県北部では震度7の最大震度を記録し、岩手県から千葉県にかけての広範囲で震度6弱以上が観測された。

この地震で生じた断層の長さは南北に約500km、幅は200kmと広範囲に達したと推定され、青森県の三陸沿岸部から千葉県にかけての太平洋沿岸部には波高10m以上の巨大津波が襲来して、甚大な被害をもたらした。岩手県の宮古市では最大遡上高が40mと過去最高を記録した。

震災による死者・行方不明者は1万9千人に達し、明治29(1896)年の「明治三陸地震津波」の死者・行方不明者(約2万2千人)に匹敵する大惨事となり、その大半を津波で被災した東北3県の沿岸部の犠牲者が占めた。さらに、地震と津波により福島第一原子力発電所では爆発事故が起き、放射能が飛散して10万人を超える被災者が屋内退避や警戒区域外への避難を余儀なくされた。

岩手県釜石市では人口約4万人のうち千人を越える市民が犠牲になった。このうち市北部の沿岸部に位置する鶴住居地区においては、町の中心部に平成22年2月1日に開所した鉄筋2階建ての「釜石市鶴住居地区防災センター(以下『防災センター』と略す)」に多数の周辺住民らが避難して被災した。津波は2階天井付近に達し、津波が引いた後、内部から34人の生存者が救出され、69人が遺体で収容された。同町内でより海岸線に近い場所に位置する鶴住居小学校と釜石東中学校にいた児童・生徒約600人が高台に避難して津波の難を逃れたこととは対照的な結果となった。

市は同年8月9日に被災者の遺族らを対象に「鶴住居地区防災センターに関する説明会」を実施し、防災センターに避難して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。しかし、生存者や犠牲者の遺族らからは「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。さらに、防災センターが避難訓練の際に使用されて、住民の間に「津波の避難場所」との認識が広がっていた経緯から、「人災」との指摘も出された。

その後、市は二度にわたり、遺族らを対象に説明会を実施した。遺族も平成24年7月に「鶴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『遺族連絡会』と略す)」を発足させて、市側に説明を求めたが、遺族らにとって納得できる説明には至らなかった。

このため遺族連絡会は平成24年12月、野田武則釜石市長に対し「第三者による検証委員会」の設立を求め、市長がそれに応じる形で平成25年4月に「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」を発足させた。

平成26年3月

目 次

第1章 調査委員会の概要	1
1. 設立目的	1
2. 委員名簿	1
3. 調査委員会の開催経過.....	2
4. 文書調査及び面談調査の概要.....	4
第2章 調査委員会における調査・検討事項	5
1. 避難者数、被災状況に関する事項.....	5
2. 防災センターの設置及び機能に関する事項.....	5
3. 避難場所の住民への周知に関する事項.....	5
4. 防災センターで実施された避難訓練に関する事項.....	5
5. 「3.11当日」の住民行動、避難誘導、情報伝達に関する事項.....	5
6. 釜石市の津波防災対応に関する事項.....	5
7. 津波浸水予測図に関する事項.....	5
8. 気象庁の大津波警報の発表に関する事項.....	5
第3章 調査・検討に係る文書及び事実経過等の整理	6
1. 文書調査で用いた主な文書目録.....	6
2. 防災センターの概要.....	8
3. 調査・検討で整理した地域特性と事実経過.....	11
第4章 調査委員会での調査・検討結果	14
1. 避難者数、被災状況に関する事項.....	14
2. 防災センターの設置及び機能に関する事項.....	21
3. 避難場所の住民への周知に関する事項.....	26
4. 防災センターで実施された避難訓練に関する事項.....	28
5. 「3.11当日」の住民行動、避難誘導、情報伝達に関する事項.....	30
6. 釜石市の津波防災対応に関する事項.....	33
7. 津波浸水予測図に関する事項.....	36
8. 気象庁の大津波警報の発表に関する事項.....	39
第5章 抽出された問題点と総括	40
1. 抽出された問題点.....	40
2. 総括と今後の課題.....	43

防災対策の提案

資料編

本書に掲載した地図は、国土地理院発行の 1/25,000 及び 1/50,000 の地形図を使用しています。

第1章 調査委員会の概要

1. 設立目的

「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（以下『調査委員会』と略す）」は、「防災センター」という名称の市の施設でなぜ多数の地域住民らが津波の犠牲になったのかという疑問を出発点とし、悲劇を二度と繰り返さないために原因や背景を多角的に調査・検討することを目的とする。

調査委員会は、遺族連絡会が「第三者による検証委員会」の設立を求めたことに、野田武則市長が応じる形で発足した。

被災者遺族の方々の声を広く汲み上げること、また釜石市に行政対応に関する文書を取り落とすことなく提供してもらうと共に市職員から忌憚のない意見聴取を行うため、第三者のみではなく、「遺族連絡会会長」及び防災対応の市の実務責任者である「釜石市危機管理監」の当事者2名を加えて構成することとした。

報告書の内容は、忌憚のない討議を経た上での委員全員の合意事項の記載であり、公正さは保たれている。

また、鶴住居での被災をもたらした原因の究明と、今後の防災対応のあり方を検討することが目的であることから、あえて検証委員会の名称は使わず、調査委員会として設置したものである。

2. 委員名簿

多方面からの検討を行うことを目的として、学識者、弁護士、報道記者、遺族、行政の7名からなる調査委員を釜石市が委嘱した。

表 1-1 調査委員会 委員名簿

氏名(※)	所属・役職	摘要
齋藤 徳美	放送大学岩手学習センター所長（岩手大学名誉教授）	委員長
瀧上 明	震災復興をめざす岩手はまゆり法律事務所 弁護士	副委員長
松岡 勝実	岩手大学教授（社会科学系長 地域防災研究センター兼務）	
李 桂香	花北ひまわり基金法律事務所（現 あげぼの総合法律事務所） 弁護士	
萩尾 信也	毎日新聞社 東京社会部 部長委員	
三浦 芳男	鶴住居地区防災センターに関する被災者遺族の連絡会 会長	
山崎 義勝	釜石市 危機管理監	

※敬称略、順不同

3. 調査委員会の開催経過

調査委員会は平成25年4月に7名の委員で発足し、以下のような日程で計23日、約120時間にわたり調査・検討を重ねた。

平成24年12月に遺族連絡会が野田市長に対し調査・検討項目として要望した事項を基に、調査委員会が8つの事項（p.5参照）に整理して、調査と検討を加えた。

平成25年8月10日に行われた慰霊祭の前に、中間報告書を取りまとめて発表した。その後、報告内容の吟味と惨事を繰り返さないための津波防災対策等について意見交換を行い、平成26年3月に最終報告書を提出する運びとなった。

1) 設立準備会

○日 時：平成25年4月9日（火） 15：00～17：30

○検討項目：

- 調査委員会の設置について
- 調査委員会の運営について

2) 第1回調査委員会

○日 時：平成25年4月23日（火） 15：00～17：30

○検討項目：

- 調査委員会委員長と連絡会幹事との意見交換について
- 調査員会で検討すべき事項について
- 提出資料に関する説明について
- 関係者等面談者の調整について

3) 第2回調査委員会

○日 時：平成25年5月16日（木） 13：30～17：00

○検討項目：

- 調査・検討事項に関する協議について
- 関係者等面談者の調整について

4) 面談調査及び協議

○日 時：平成25年5月28日（火） 9：30～16：30

5月29日（水） 9：30～16：30

6月11日（火） 8：45～17：30

6月17日（月） 10：30～17：00

6月25日（火） 10：00～12：00

7月2日（火） 10：00～19：30

7月3日（水） 9：00～18：00

7月 8日 (月) 10:00 ~ 18:00
7月16日 (火) 10:00 ~ 18:00
7月17日 (水) 9:00 ~ 18:00
7月23日 (火) 13:00 ~ 18:00

5) 第3回調査委員会

○日 時：平成25年7月29日 (月) 10:00 ~ 17:00

○検討項目：

- 中間報告書の内容について

6) 中間報告会

○日 時：平成25年8月2日 (金) 13:00 ~ 15:00

○検討項目：

- 中間報告書の提出
- 記者発表

7) 協議

○日 時：平成25年8月28日 (水) 13:30 ~ 17:00

10月3日 (木) 13:30 ~ 19:00

10月4日 (金) 9:00 ~ 15:00

8) 第4回調査委員会

○日 時：平成25年11月20日 (水) 10:30 ~ 17:00

11月21日 (木) 9:00 ~ 15:00

○検討項目：

- 最終報告書の構成について

9) 協議

○日 時：平成26年1月16日 (木) 13:30 ~ 18:30

1月17日 (金) 9:00 ~ 15:00

10) 最終報告会

○日 時：平成26年3月4日 (火) 14:00 ~

○検討項目：

- 最終報告書の提出
- 記者発表

4. 文書調査及び面談調査の概要

1) 文書調査

釜石市の文書	約 200 件
岩手県の文書	約 5 件
その他の文書	津波防災に関する専門書、国の機関のウェブ情報等

2) 面談調査

面談調査対象者は以下のとおり。

表 1-2 面談調査対象者一覧

釜石市職員（以下 9名）		
山崎義勝	元市民環境部長	H19. 4. 1～H20. 3. 31
	現危機管理監	H24. 4. 1～
佐々木守	元健康推進課長	H18. 4. 1～H21. 3. 31
	元防災課長	H21. 4. 1～H24. 3. 31
赤崎公正	元消防防災課長補佐	H18. 4. 1～H21. 3. 31
猪又博史	現防災危機管理課防災係長	H22. 4. 1～
藤井典身	元防災危機管理課防災係主査	H16. 4. 1～H25. 3. 31
大久保孝信	元鶴住居地区生活応援センター所長	H21. 4. 1～H22. 3. 31
千葉敬	元鶴住居地区生活応援センター所長	H22. 4. 1～H23. 6. 9
白澤渉	元健康推進課係長	H16. 11. 1～H23. 6. 9
菊池郁夫	元消防防災課長	H16. 4. 1～H17. 3. 31
岩手県職員（以下 1名）		
吉田健一	元岩手県総合防災室主査	H15. 4. 1～H18. 3. 31
釜石消防署員（以下 1名）		
岩崎貴彦	元鶴住居出張所署員	H22. 4. 1～H23. 6. 30
釜石市消防団員（以下 2名）		
第6分団第1部団員（1名）		
元第6分団本部部長（1名）		
鶴住居地区住民（以下 7名）		
自主防災組織役員（2名）		
生存者（4名）		
地域住民（1名）		
その他地域住民への聞き取り		
遺族連絡会（8名）他		

第2章 調査委員会における調査・検討事項

1. 避難者数、被災状況に関する事項

防災センターへの避難者数の調査方法の内容、調査により推計された避難者数についての調査・検討。

2. 防災センターの設置及び機能に関する事項

設置及び名称決定の経緯、防災センターの機能、設置場所についての調査・検討。

3. 避難場所の住民への周知に関する事項

防災センターの機能に関する住民への周知内容についての調査・検討。

4. 防災センターで実施された避難訓練に関する事項

避難訓練が防災センターで実施されるに至った経緯、訓練実績についての調査・検討。

5. 「3.11当日」の住民行動、避難誘導、情報伝達に関する事項

東日本大震災当日の住民の行動、防災行政無線等情報伝達、防災センターでの避難誘導についての調査・検討。

6. 釜石市の津波防災対応に関する事項

釜石市の危機管理体制、市職員への危機管理意識の啓発、地域住民への津波防災意識についての調査・検討。

7. 津波浸水予測図に関する事項

津波浸水予測図の作成経緯と岩手県の説明、津波浸水予測図についての釜石市の理解とその活用についての調査・検討。

8. 気象庁の大津波警報の発表に関する事項

「津波の高さ3m」という大津波警報の受け止め方についての調査・検討。

特に、上記事項1～4は、遺族連絡会から調査・検討が要望されたものである（平成24年12月5日付け「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」〔資料2参照〕による）。

第3章 調査・検討に係る文書及び事実経過等の整理

1. 文書調査で用いた主な文書目録

本調査・検討作業において用いた主な引用・参考文書は以下のとおりである。

- ・釜石市防災会議作成「釜石市地域防災計画（本編、震災対策編、資料編）」
- ・釜石市作成「災害時における生活応援センターの活動体制（災害対策本部設置時）」
- ・岩手県津波防災マップ（岩手県・沿岸14市町村 H9.12）
- ・岩手県津波避難対策検討委員会報告書（岩手県総務部総合防災室 H14.12）
- ・津波避難計画策定指針（岩手県総務部総合防災室 H16.5）
- ・岩手県津波浸水予測図（岩手県総務部総合防災室 H16.12）
- ・防災課作成「H16～17年度津波ハザードマップ説明会」
- ・防災課作成「H18～20年度防災講演会・学習会等実施一覧表」
- ・H17.6内閣府作成「津波避難ビル等に係るガイドライン」
- ・H17.12.27付け作成者不明「第4回鶴住居地区行政施設整備に関わる協議結果について」
- ・H18.1.10付け作成者不明「第5回鶴住居地区行政施設整備に関わる協議結果について」
- ・H18.1.24付け総務企画部総合政策課作成「鶴住居地区行政施設整備」について
- ・H18.2.13付け総務企画部広聴広報室広聴係長澤田由佳子作成「要望結果報告書」
- ・H18.7.21付け作成者不明「第3回鶴住居地区行政施設整備に関わる庁内打ち合わせ会議」
- ・H18.7.21付け作成者不明「鶴住居地区行政施設整備」検討資料
- ・H19.5.9付け健康福祉部健康推進課課付係長白澤渉作成「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」
- ・H19.6.7付け市民環境部消防防災課課長末永正志作成「地域防災拠点施設整備モデル事業の内閣府への照会結果について（報告）」
- ・H19.6.8付け市民環境部消防防災課課長末永正志作成「モデル事業導入に係る県への事前説明資料の送付について（伺い）」
- ・H19.6.15付け市民環境部長山崎義勝及び消防防災課長末永正志作成「地域防災拠点施設整備モデル事業について」
- ・H19.7.2付け健康福祉部健康推進課課付係長白澤渉作成「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」
- ・H19.7.17付け市民環境部消防防災課長末永正志作成「鶴住居地区行政施設整備に関する住民懇談会」報告書
- ・H19.7.19付け健康福祉部健康推進課課付係長白澤渉作成「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」
- ・H19.10.12付け健康福祉部健康推進課課付係長白澤渉作成「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」
- ・H19.11.2付け市民環境部消防防災課長末永正志作成「地域防災拠点施設整備モデル事業に関する県の意向について（報告）」
- ・H19.11.6付け市民環境部消防防災課課長補佐赤崎公正作成「地域防災拠点施設整備事業導入取り下げに係る経緯の報告について（伺い）」

- ・ H19. 11. 6 付け市民環境部部長山崎義勝作成「地域防災拠点施設整備モデル事業の導入取り下げについて」
- ・ H20. 1. 15 付け市民環境部消防防災課課長補佐赤崎公正作成「鶴住居行政施設にかかる第5回協議結果について（報告）」
- ・ 釜石市津波浸水予測図（釜石市 H20. 2）
- ・ 広報かまいし H21. 2. 15
- ・ H21. 4. 1 付け釜石市立鶴住居公民館作成「うのとり 第188号」
- ・ H21. 9 付け釜石市立鶴住居公民館作成「うのとり 第193号 号外」
- ・ かまいし生活便利帳 H21. 12
- ・ 釜石市鶴住居地区防災センター条例（H22. 2. 1 施行）
- ・ 広報かまいし H22. 2. 1
- ・ H22. 2 付け釜石市立鶴住居公民館作成「うのとり 第198号」
- ・ H22. 3. 2 付け庁内メール「チリ地震津波への対応に関する課題等について」
- ・ H22. 3 付け釜石市立鶴住居公民館作成「うのとり 第199号」
- ・ H23. 2. 17 付け防災係長猪又博史作成「平成22年度釜石市津波避難訓練における職員の初動体制対応訓練の実施について（伺い）」「災害時における生活応援センターの活動体制（災害対策本部設置時）」
- ・ H23. 2. 25 付け鶴住居町上町内会自主防災会作成「平成23年3月3日（木）避難訓練（Cブロックの取り組み）」
- ・ H23. 3. 4 付け防災係長猪又博史作成「平成22年度釜石市津波避難訓練の実施結果について」
- ・ H23. 8. 9 付け釜石市作成「鶴住居防災センターに関する説明会」
- ・ H23. 8. 10 付け市民生活部防災課防災係主事菊池広昭作成「鶴住居地区防災センターに関する説明会の開催結果について（報告）」
- ・ H23. 12. 5 付け釜石市作成「鶴住居地区防災センター生存者の聞き取り概要」（市が生存者への聞き取り調査を行った結果の概要）
- ・ 気象庁ホームページ「東北地方太平洋沖地震」（H23）
- ・ 平成23年3月 地震・火山月報（防災編） 津波警報等の発表状況の推移
- ・ 東日本大震災津波詳細地図上巻（古今書院 H23 原口 強・岩松 暉）
- ・ H24. 1. 10 付け市民生活部部長山崎義勝作成「鶴住居地区防災センター生存者からの聞き取り調査の結果について（報告）」
- ・ H24. 1. 13 付け市民生活部防災課防災係長猪又博史作成「第2回鶴住居地区防災センターに関する説明会の開催結果について（報告）」
- ・ H24. 4. 20 付け危機管理監防災危機管理課防災係長猪又博史作成「第3回鶴住居地区防災センターに関する説明会開催結果について（報告）」
- ・ H24. 7. 30 付け釜石市作成「鶴住居地区防災センター被災者名簿」
- ・ H25. 7. 2 付け生涯学習スポーツ課作成「まちづくり出前講座実施状況（防災関連講座）」
- ・ H24. 12. 5 付け遺族連絡会作成「釜石市鶴住居地区防災センターに関する要望書」
- ・ H24. 12. 5 付け遺族連絡会作成「釜石市鶴住居地区防災センターに関する検証報告書」

2. 防災センターの概要

1) 位置

防災センターは図 3-1 に示すとおり、鶺住居地区の中心部となる以下の住所に位置している。

住所：釜石市鶺住居町第 15 地割 17 番地 7

(標高：4.3m、最寄りの海岸線までの距離：約 1.2km)



図 3-1 位置図

2) 施設概要

①設置目的

釜石市鶺住居地区防災センター条例（平成 22 年 2 月 1 日施行、資料 16 参照）第 1 条では、「市民の防災に関する知識の普及及び市民の防災意識の高揚を図るとともに、災害発生時における災害対策拠点とする」とされ、防災センターの開所式で配布された資料では、「鶺住居・栗橋地域の消防救急・防災機能の充実と保健福祉・行政窓口サービスの向上、生涯学習提供機会の増進を目的として、釜石消防署鶺住居出張所、釜石市鶺住居地区生活応援センター、釜石市消防団第 6 分団第 1 部消防屯所を合築し、災害時には避難者の収容機能を兼ね備えた地域の防災拠点を確保し、災害に強いまちづくりを進めるもの」と位置付けられている。

②建物概要

- 設置・運営主体：釜石市
- 開所年月日：平成 22 年 2 月 1 日

- 敷地面積：1,716.50 m²
- 構造・規模：鉄筋コンクリート造2階建
- 延べ床面積：1,612.12 m²（1階：893.11 m²、2階：728.01 m²）

③施設の内容

- 1階 消防署鵜住居出張所：事務室、待機室兼食堂、仮眠室、浴室、救急消毒室、車庫
 消防団第6分団第1部屯所：待機室、車庫、防災備蓄倉庫
 鵜住居地区生活応援センター：事務室、個別相談室、管理人室
- 2階 鵜住居地区防災センター：避難室、第1研修室（和室）、第2研修室、調理室、活動支援室、防災備蓄倉庫
 消防団第6分団本部：分団本部室

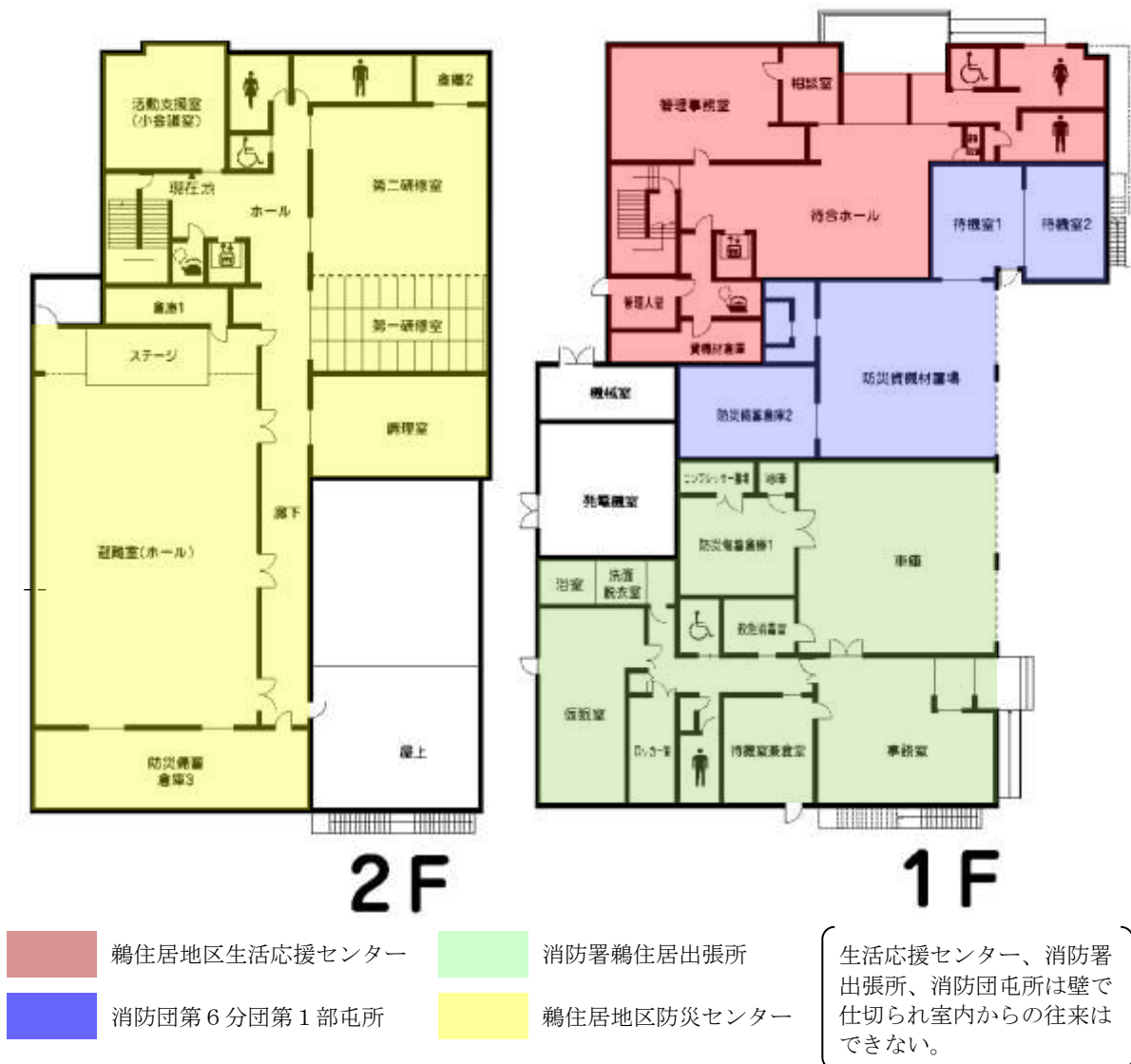


図 3-2 施設平面図

（出典：釜石市鵜住居地区防災センター開所式資料）

④建物の被災状況

- ・ 2階の屋上近くまで津波が到達
- ・ 全壊

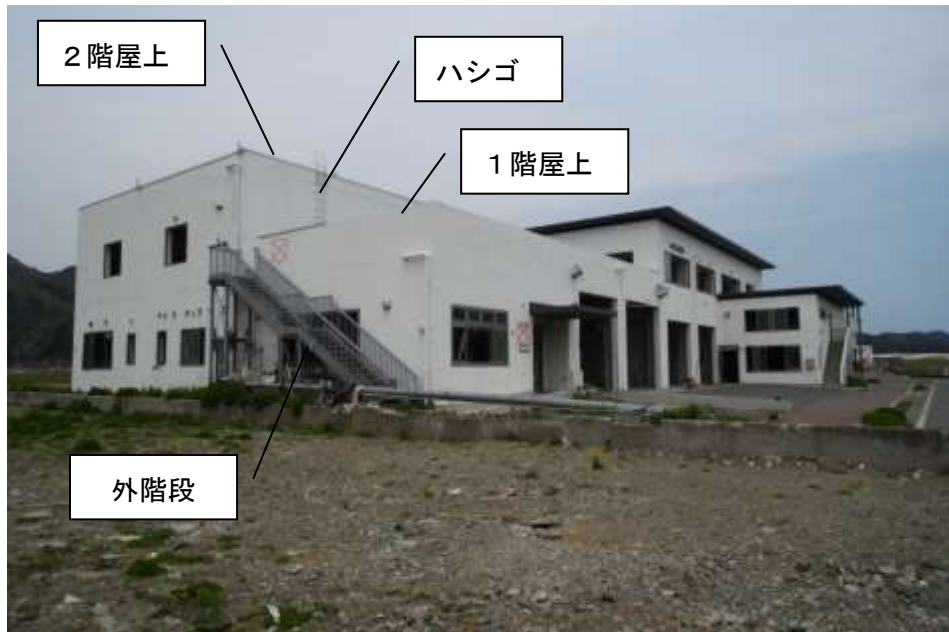


写真 3-1 被災後の防災センター

〔 2階廊下及び外階段から1階の屋上には上がれるが、2階の屋上へは階段はなくハシゴのみとなり、通常2階屋上へは上がれないようになっている。 〕

3. 調査・検討で整理した地域特性と事実経過

1) 鵜住居地区の地域特性

釜石市域の北部で大槌湾に注ぐ鵜住居川の河口部にあたり、名前のとおりかつては海鳥が集まる湿地帯であった。

明治22年2月、地方自治制の実施により町村分合が行われ、両石、箱崎、片岸、鵜住居の4ヶ村が合併して鵜住居村となり、栗林、橋野の両村が合併して栗橋村となった。また、昭和30年2月13日には釜石市、甲子村、鵜住居村、栗橋村、唐丹村の1市4ヶ村が合併して現在の釜石市となった。

今日、一般に鵜住居地区と呼ばれる範囲は、明治22年以前の鵜住居村の範囲を示す場合が多い。

本地区は津波の常襲地帯であり、明治三陸地震津波では174人（明治29年7月10日調べ・岩手県海嘯被害戸数及人口調表より）の犠牲者を出している。

また、昭和8年の昭和三陸地震津波では、隣の両石地区の被害が大きかったことから高台に住宅地が造成されたものの、その後の宅地の不足と生活の利便性から低地部に宅地が広がったとされている。

特に、昭和14年9月17日に国鉄山田線が全線開通し鵜住居駅ができたこと、さらに昭和44年2月14日に国道45号鳥谷坂トンネルが開通したことにより、国道45号と山田線間の低地部に宅地が増えるようになった。

なお、昭和35年のチリ地震津波以降は高さ6.4mの防潮堤整備も進められたが、鵜住居川河口に水門が整備されることはなかった。



図3-3 大正5年（左）と平成14年（右）の鵜住居地区の様子

（出典：日本図誌大系 北海道・東北Ⅱ（朝倉書店 1980年））

2) 防災センターに関する事実経過の整理

防災センター設置に関する事実経過及び避難訓練に関する事実経過について以下に整理した。

表 3-1(1) 震災以前の実事経過

年月日	事実経過
M29. 6. 15	明治三陸地震津波
S8. 3. 3	昭和三陸地震津波
S35. 5. 23	チリ地震津波
H7. 1. 17	阪神・淡路大震災 阪神・淡路大震災の発生を受け、釜石市が各地域において自主防災組織を立ち上げるなど防災への取り組みを始める
H7. 5	鶴住居町仲町町内会自主防災組織結成
H9. 12	釜石市津波防災マップ（浸水実績図）を岩手県と釜石市が公表
H16. 12	岩手県が岩手県津波浸水予測図（シミュレーションマップ）を公表
H17. 9	鶴住居・栗橋議員連盟から鶴住居地区における消防分署設置の陳情
H17. 10	鶴栗地区住民連絡協議会から消防分署設置の要望
H18. 1. 24	釜石市定例庁議 鶴住居地区の行政施設合築及び消防機能整備を確認
H19. 1	釜石市健康推進課が鶴住居行政施設整備事業予算要求
H19. 4. 1	鶴住居他5地区に地域生活応援センター設置
H20. 2. 15	釜石市が釜石市津波浸水予測図（シミュレーションマップ）を公表・配布
H20. 3. 27	鶴住居地区行政施設整備に係る説明会
H20. 10	防災センター工事着工
H21. 6	鶴住居町上町町内会自主防災組織結成
H21. 12	釜石市防災検討委員会開催（生活応援センターの防災マニュアル策定）
H22. 2. 1	防災センター開所
H22. 2. 29	チリ地震発生 防災センターに34人が避難
H22. 5. 23	釜石市津波避難訓練 防災センターに68人が訓練参加
H22. 8. 8	自主防災会防災訓練 防災センターに130人が訓練参加
H23. 3. 3	釜石市津波避難訓練 防災センターに101人が訓練参加
H23. 3. 9	三陸沖の地震発生 防災センターに4人が避難
H23. 3. 11	東日本大震災

表 3-1(2) 震災以降の事実経過

年月日	事実経過
H23. 8. 9	第1回鵜住居地区防災センターに関する説明会
H23. 12. 26	第2回鵜住居地区防災センターに関する説明会
H24. 3. 9	遺族連絡会設立
H24. 3. 29	第3回鵜住居地区防災センターに関する説明会
H24. 12. 5	遺族連絡会による検証報告書及び要望書を市長に提出
H25. 4. 1	調査委員会発足
H25. 8. 2	調査委員会による中間報告書を市長に提出
H25. 12. 2	鵜住居地区防災センター解体開始
H26. 3. 4	調査委員会による最終報告書を市長に提出

避難場所・避難所等の呼称について

1. 津波避難場所

津波注意報、津波警報が発表されたときに一次的に避難する高台などで、一次避難場所、緊急避難場所とも呼ばれる。

2. 拠点避難所

大規模な災害が発生し、市が地域に「避難勧告」や「避難指示」を発令したときに、災害内容（規模・地域など）に応じて開設する中・長期の避難生活を前提とした避難所。

第4章 調査委員会での調査・検討結果

1. 避難者数、被災状況に関する事項

「釜石市鵜住居地区防災センターに関する検証報告書」（資料2、平成24年12月5日付け遺族連絡会作成、以下「検証報告書」と略す）で言及されている防災センターの避難者数の調査方法について調査・検討した。

本項において、防災センターに避難し犠牲となった方々は、正に「犠牲者」と記すべき方々であるが、用語の混乱を防ぐため、あえて「遺体収容がなされた方」という表記、遺体収容がなされていない方については「行方不明の方」という表記とした。

なお、「被災者」という用語については、特に防災センターに避難した者を指す場合と東日本大震災での被災者全体を指す場合がある。

1) 具体的作業に至る経緯

釜石市の被災者遺族に対する「鵜住居地区防災センターに関する説明会」（以下「説明会」と略す）は、下記日程で計3回行われた。

回数	開催日	参加者
第1回	平成23年8月9日（火）18：30～	65名
第2回	平成23年12月26日（月）18：30～	47名
第3回	平成24年3月29日（木）18：30～	38名

説明会で市が行った防災センターの避難者数についての説明は、以下のとおりであった。

【第1回説明会】

避難者について、「約100人前後と推定しております。防災センター内で発見された遺体は63人、鵜住居幼稚園付近では5人が発見されております。また、生存者は26人という状況でした」と説明した。

→避難者数について、防災センターでの遺体収容の人数及び生存者の人数に言及しただけであった。

【第2回説明会】

情報収集の結果として、「2階ホールには100人以上はいたと思う」「確定はできないが200人程度はいたと思う」などの情報が寄せられたことを報告した。

その上で、「避難者数が100人以上であることは推定できるが、それ以上の避難者数の確定は困難な状況にあります」と説明した。

→避難者数が100人以上と推定し得ることに触れつつも、確定困難であるとの見解を示した。

【第3回説明会】

「避難者数は100人以上であることは推定できるが、防災センター外へ流された方も多数おり、防災センターへの避難者数の確定は困難な状況にある」と説明した。
→確定できない避難者数について推計等を試みなかった。

避難状況については、「津波の犠牲になった方の中で、津波一次避難場所である常楽寺に一度避難しながらも安否確認のため街中に下がった方、津波一次避難場所が常楽寺であることを家族で普段から確認し合っていた方、家族の安全確保のために防災センター付近に行った方がおり、津波来襲によって切迫した状況の中で防災センターに避難した方々もいた」と説明した。

→避難者には個別の避難状況が存在することを指摘した。

このような市の説明に対して、防災センターでの避難生存者や遺族からは、避難者数は200人を超えるのではないかとの指摘がなされ、遺族の認識と市の説明には大きな隔たりがあった。

そこで遺族は、事務局を釜石市防災危機管理課とする遺族連絡会を設立し、防災センターに避難した者の総数を確認すべく、具体的な作業を進めることとした。

2) 名簿整理作業の内容

①被災者名簿から抽出作業

市全体の被災者名簿（死者及び行方不明者名簿）から防災センター周辺地域に居住していた遺体収容がなされた方及び行方不明の方を抽出するなどした。

「防災センター周辺地域」とは、「鵜住居12地割乃至同17地割、同24地割及び同28地割」である（p.16・図4-1 防災センター周辺状況図参照）。

この地域は、防災センターの正に周辺にある「鵜住居13地割から同16地割」に、「鵜住居12地割、同17地割、同24地割、同28地割」を加えたものである。「鵜住居12地割、同17地割、同24地割、同28地割」は、防災センターとは若干の距離があるものの、この地域に居住していた方の中にも遺体収容がなされた方が存在していた。そうだとすれば、この地域に居住していた方でも防災センターに避難した可能性が高いと考えられることから、名簿整理の対象地域とした。



遺族連絡会調べ

図 4-1 防災センター周辺状況図

その結果、遺族連絡会と市との共同作業により一定の名簿が完成した（p. 16・図 4-1 防災センター周辺状況図の色付けされた箇所に対応する。ただし、色付けは世帯毎となる）。

この名簿を検討すると、以下のように分類できる。

- ・ 防災センター内及びその周辺で遺体収容がなされ身元が確認された方
- ・ 防災センター周辺に居住していた方で遺体収容がなされ身元が確認された方
- ・ 防災センター周辺に居住していた方で行方不明の方
- ・ 個別の事情から防災センターに避難したことが確認、もしくは推測できる方

②名簿の整理作業

名簿をもとに、防災センターの避難生存者からの情報、鶴住居地区に居住する市職員からの情報、被災者遺族の連絡会からの情報を収集した。具体的には、作成した名簿を避難生存者、遺族、鶴住居地区に居住する市職員に郵便等で送付し、情報を求めた。そして、寄せられた個別の情報から「防災センターに避難していない」ことが確認された住民について、名簿から除いた。

このように、「一定の範囲における被災者を想定し、情報収集の結果、個別の具体的事情によって確実に防災センターに避難していないと断定できる人を除く方法で防災センターの避難者数を推計する」という手法を採用したのは、防災センターへの避難者について「誰ひとり確認漏れがないように」するためであった。

その後も、情報が寄せられるたびに「防災センターに避難していない」ことが確認された方について名簿の整理作業が行われ、現在、なお情報収集が継続されている。

この名簿の整理結果から、平成 24 年 12 月 5 日現在、避難者数 248 名（生存者 34 名を含む）とする防災センター避難者名簿が作成された。その後も遺族からの情報提供等により名簿の整理作業が進み、平成 26 年 1 月 17 日現在、避難者数は 241 名（生存者 34 名を含む）と推計されている。

③検証報告書（資料 2 参照）にある「区別の内容」について

名簿の整理作業の内容について、共同で作業に従事した遺族連絡会と市の担当者から聞き取り、検討した結果、「区別の内容」は、具体的には以下のとおりである。

検証報告書「区分の内容」

区別（１） 防災センターに避難し防災センター内で 身元が確認された犠牲者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 防災センター内で遺体収容がなされ、身元が確認された方
区別（２） 防災センターに避難し防災センター周辺 で身元が確認された犠牲者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 防災センター近辺で遺体収容がなされ、身元が確認された方 ・ 防災センター近辺ではないところで遺体収容がなされたが、避難生存者の証言等から防災センターへ避難したことが確認できた方
区別（３） 防災センターに避難したと思われるが行 方が確認されていない人	<ul style="list-style-type: none"> ・ 釜石市被災者名簿の中から抽出された防災センター周辺地域に居住していた居住者のうち、行方不明の方 ・ 遺族からの情報や客観的状況（一緒に避難した家族が犠牲となっている場合等）から、防災センターに避難したものの行方不明の方
区別（４） 防災センターに避難した可能性があると と思われる犠牲者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 防災センターへ避難したという具体的情報はないが、釜石市被災者名簿の中から抽出された、防災センター周辺地域に居住していた居住者のうち遺体収容がなされた方
区別（５） 防災センターに避難し生存が確認されて いる人	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生存者（勤務中の消防職員４名、勤務中の市職員１名を含む）

3) 調査方法（作業内容）及び避難者数の検討と課題

①名簿整理作業内容について

津波災害の場合、遺体が広範囲に流出してしまうなどの事情から、被災者毎に被災状況を特定することは非常に困難である。また、津波来襲時における目撃情報は一般的に乏しくなりがちであり、具体的かつ正確な情報の収集は困難を極める。実際、平成24年12月8日から市が実施した「鶴住居地区防災センター生存者聞取内容」や、調査委員会が実施した面談調査においても、面談対象者の避難経路、避難行動にでた時間帯等の違いにより、各証言は一致していなかった。例えば、「200人じゃきかないくらいいたと思います」という発言がある反面、「100人200人という（言う）方もいますけれどそんなにいたようには…そのときは感じていない…」という発言もあり、生存者の証

言により防災センターの避難者数について、正確な数を導き出すのは困難であった。結局、避難者数を確定できる情報は得られていない状況にある。

これらの事情からすれば、防災センター周辺地域という一定の範囲における被災者の中から、個別の事情により防災センターに避難していないと断定できる方のみを除き、「防災センターに避難した『可能性のある方』」を含めて避難者数を推計するという手法には一定の合理性がある。

ただし、実際に防災センター周辺地域外に居住していた方でも防災センターに避難し犠牲となった事実を考えると、「推定避難者数 248 名」は防災センター避難者数として、あくまでも推計にとどまる点に留意する必要がある。

今後も継続される名簿の整理作業や情報収集においては、推定はあくまで推定にとどまることを踏まえ、寄せられる具体的情報を適切に収集し、検討する必要がある。

②避難者数について

平成 24 年 12 月 5 日、遺族連絡会が市に対し検証報告書を提出し、防災センターの避難者数が 248 名と推計された結果が出された後、同年 12 月 20 日、市は釜石市議会定例会において、防災センターの避難者数について、「防災センター内で遺体が収容された犠牲者 69 名、防災センター周辺で遺体が収容され、家族と一緒に防災センターに避難したなどの情報のある犠牲者 27 名、遺体が収容されていない行方不明の方で、家族と一緒に防災センターに避難したなどの情報のある方 33 名、計 129 名と推計し、生存者 34 名をあわせ、163 名の方が防災センターに避難したものと推計している」と説明した。

情報のない 85 名（区別（4）「防災センターに避難した可能性があると思われる犠牲者」のことを指す）については、「避難状況に関する情報がない方や、あるいは自宅にいたのではないかという情報の方も含まれているので、更なる確認作業を進めたい」と説明した。

このように市の説明は、市が事務局として関与している遺族連絡会の「避難者数 248 名」という見解とは一致していない。

しかし、調査委員会としては、「避難者数 248 名（平成 26 年 1 月 17 日現在、避難者数は 241 名）」という推計値は、防災センター避難者の情報を最も持っているであろう遺族連絡会と防災センターでの被災結果について責任を問われる立場にある市が共同して作業したものであり、尊重すべき推計値であると考えます。

③今後の課題

検証報告書の「区別の内容」について、特に区別（3）と区別（4）は、個別の情報によって防災センターに避難したと推測される具体的事情の有無やその事情の内容に差がある。具体的事情があり、防災センターに避難したと、より確実に推測できる行方不明の方については、別途、区別の枠組みを設けることなどの検討が必要であろう。

また、そもそも「区別の内容」については、特に区別（3）と区別（4）は、遺体が収容されたか否かで区別しているものの、厳密には遺体が収容されているか否かではなく、個別の具体的事情から防災センターに避難したことが推測できるか否か、その推測の程度によって区別すべきと考える。

市は、防災センターで多くの犠牲者が出た事実を受け止め、このような出来事を繰り返さないよう、また、防災センターでの出来事を風化させないために、避難者数、被災状況について、これからも継続して調査すべき責任がある。

2. 防災センターの設置及び機能に関する事項

1) 設置及び名称決定の経緯

H17. 9	鵜住居・栗橋議員連盟から当時の市長に対し、鵜住居地区における消防分署設置の陳情あり。
H17. 10	鵜栗地区住民連絡協議会から当時の市長に対し、鵜住居消防分署設置の要望あり。
H17 頃	当時の市長が市職員に、行政施設の合築と消防分署の併設をする方向で検討するよう指示する。
H17. 11. 28 }	5回にわたり、市が鵜住居地区行政施設（当時の市役所内での防災センターの呼称）の整備に関わる庁内協議を開く。
H18. 1. 10	
H18. 1. 24	市定例庁議において、鵜住居地区の老朽化し分散している関連行政施設（市役所出張所・生活改善センター・公民館・消防屯所）を合築により新築し地域生活応援システムの拠点とすること、及び、消防機能整備により栗橋・鵜住居地区の消防及び救急医療体制の充実を図ること（具体的には釜石消防署鵜住居出張所の併設）を確認する。 ＜この時期は、新しいセンターの機能として上記2点が設定されており、災害対策拠点とは位置付けられていなかった。＞
H18. 2	鵜住居地区住民連絡協議会から当時の市長に対し、最小の経費で多機能を具備した複合施設（具体的には生活応援センター）の早期整備の要望あり。
H19. 1	健康推進課が、鵜住居行政施設整備事業を予算要求。
H19. 5	市が新しいセンターの建設財源を模索していた中で、防災施設建設名目の起債という方策が浮上する。 ＜背景には、市の財政状況がある。市の財政が逼迫しており、建設財源の多くを起債に頼らざるを得なかった。防災施設建設名目であれば起債を行うこと自体が比較的容易となり、起債の充当率（建設費用の中に市債が占める割合）を上げることができるので、建設財源を確保しやすくなると考えられた。また、防災施設建設という起債の名目に合致させるため、新しいセンターの名称を「防災センター」とすることが検討され始める。 その結果、釜石市鵜住居地区防災センター条例（H22. 2. 1 施行）において、「釜石市鵜住居地区防災センター」という名称が正式に決定される。＞

- H19. 6 防災センターの建設財源確保のため、国の補助金（地域防災拠点整備モデル事業補助金）を利用することが検討され始める。
- <市は県総合防災室長から、この事業を使用して整備できる建物は津波避難ビルのような建物であるとの示唆を得た。そこで市は県への説明資料等において、「近年予想されている宮城県沖地震においては、当市は津波浸水区域として特別措置法の指定地域となっているが、この地区では、鶴住居小学校・釜石東中学校は災害時の避難者収容施設であるものの、根浜海岸に極めて近く、鶴住居川のすぐ南側に位置するなど、津波襲来時には海と河川から津波に襲われ津波浸水区域となる可能性が極めて高いため、津波避難施設に指定されておらず、津波避難者の収容施設が必要な状況となっている」、「当該地域は、津波や洪水に対して脆弱な地域になっており、被災者が避難場所として活用できる中・高層建築物がない上に、津波避難ビルのような津波避難施設や津波避難者収容施設等を設置するなど、地域防災拠点施設を整備する必要性が極めて高い地域である」などと説明した。
- ただし、調査委員会に開示された市の公文書では、このように当該地域の津波浸水可能性を強調した記載は他に見当たらず、市が当該地域における津波発生時の一次避難場所の必要性をどの程度認識していたかは断定困難である。>
- H19. 11 上記モデル事業は申請できないことが判明する。
- <原則として防災施設と一般行政施設との合築は認められないこと、県の津波シミュレーションの浸水予測区域外では津波避難ビルを建設することができないことが明らかとなった。防災センターの位置は浸水予測区域外であった。
- この後、市は市単独事業として防災センター建設を目指すこととなる。そして、建設財源として市の一般財源及び防災施設建設名目起債を用いることを前提に、防災センターの仕様が決定されてゆく。例えば、防災施設であるという建前から、2階大ホールを「避難室」と名付け災害発生時の避難者収容施設とすること、小部屋を「研修室」と名付け防災教育・避難訓練に利用する場所とすることなどが決定された。一方、市単独事業であることから予算上の制約もあり、屋上への避難階段等を設置することはされなかった。>
- H20. 10 防災センター工事着工
- <地面から重油がしみ出すアクシデントのため工事が一時中断した。本格的な工事開始はH21. 4頃からであった。>

H22. 2. 1

防災センター開所

＜同日施行の釜石市鶴住居地区防災センター条例第1条に「災害発生時における災害対策拠点とする」と明記されているとおり、防災センターは明確に災害対策拠点としての位置付けがされることとなった。

生活応援センターのマニュアルには業務内容として、災害発生時における「被災情報収集・伝達」、(市の災害対策)「本部との情報伝達」、「地域住民への情報提供や被害応急・復旧対応」、「避難者受け入れ(センター内)」、「地域自治組織、消防団等と連携した災害応急対策の実施」と定められている。＞

(検討結果)

以上のとおり、防災センターは地域の要望に基づいて老朽化した行政施設を合築整備し消防署出張所を併設する目的から設置が決まったが、建設財源確保のため防災施設へと趣旨が変化し、「防災センター」と名付けられた上、地域の災害対策拠点として位置付けられるようになった。

2) 防災センターの機能

平成23年8月から平成24年3月にかけて、市から地域住民への説明会が3回開催された。これらの説明会において市は、津波災害では防災センターは中・長期的な避難所であったにすぎず、一次避難場所ではなかった旨の説明を繰り返した。しかし、多くの地域住民にとってこの説明は困惑するものであった。そのため、防災センターは実際にはどのような機能を有していたのか検討することが求められた。以下、調査委員会の調査において明らかとなった事実を述べる。

まず、調査委員会が市の防災計画を調査したところ、防災センターは津波災害の一次避難場所には指定されていないが、(津波災害を含む災害時の)拠点避難所に指定されているという市の説明のとおりであった(防災計画上は拠点避難所の欄に「鶴住居生活改善センター」と表記されているが、建て替え後の防災センターに機能が引き継がれていたと考えられる。一般に市の公共施設は災害時の避難所に指定されることが通常である)。

次に、防災センターが津波災害の一次避難場所の指定を受けていなかった理由を調査した。

海に近い場所の建物を津波災害の一次避難場所に指定する場合、津波避難ビル等の高層建築物を指定することが一般的である。前述のとおり、防災センターについても、津波避難ビルとして建設することが検討されていた時期がある。もっとも、津波避難ビルは、国のガイドラインに基づいた市の基準によれば、3階建て以上でなければならない等の条件がある。防災センターは市の財政上の制約から2階建てとなったため、津波避難ビルの指定はなされなかった。

また、この点に関する調査委員会の市職員の面談調査においては、防災センターの設置場所は過去の津波(明治29年 明治三陸地震津波)の浸水地域であり、大津波の際に浸水の危惧があるため、津波災害の一次避難場所に指定できなかった旨の証言が得られている。ただし、明確な根拠に基づいて津波の高さが予想されていたわけではなかった。

以上のように防災センターは、津波の際に浸水の危惧があり津波災害の一次避難場所には指定されていなかったが、(津波災害を含む災害時の)拠点避難所であり、洪水・土砂災害の一次避難場所でもあるという、地域住民にとって分かりづらいと思われる機能設定がなされていた。さらには、詳細は次項(p.25・3)設置場所に譲るが、こうした機能設定について市から住民への周知を欠いていた。

(検討結果)

防災センターは津波災害の一次避難場所ではないが、拠点避難所であるという分かりづらい機能設定がされていた。この点について住民への周知を欠いていたことが本件の被害を大きくしたと考えられる。

3) 設置場所

防災センターの設置場所は、海岸線から約 1.2 km 程度、鶴住居川から約 200m 程度しか離れていない。そうした事情から、なぜこのような場所に防災センターが建設されたのか、その経緯を明らかにすることが求められた。以下、調査委員会の調査において明らかとなった事実を述べる。

前述のとおり、防災センターは、旧釜石市役所鶴住居出張所・旧消防屯所・旧鶴住居生活改善センター・旧鶴住居公民館が老朽化していたため、これらを取り壊して建て替え、一つの新しい建物とすることから建設計画が始まった。他方、これら旧施設の隣地には市の駐車場のほか、当時利用されていなかった水野医院の建物があった。そこで、水野医院の跡地を市が取得すれば建設が容易であると考えられた。さらに、この場所は鶴住居地区市街地の中心部に位置しており、市役所出張所等を設置することは市民の利便性の点からも望ましいと考えられた。これらの事情により、防災センターの設置場所を決定する際、従前と離れた場所に移転することは市内部では検討されず、水野医院跡地に建設することで計画が進められた。

しかしながら、防災センターを水野医院跡地に設置することに関して、地域住民の中には津波襲来のおそれについての危惧が存在していた。

例えば、平成 19 年 7 月 13 日開催の鶴住居地区住民懇談会において、地域住民より「明治・昭和の地震・津波ではこの場所は浸水しており、津波が心配されるが大丈夫か？」との質問があった。これに対し当時の消防防災課長は、「平成 16 年に県が地震・津波災害によるシミュレーションを実施し、条件として想定しているのは、明治 29 年、昭和 8 年の三陸地震津波、それと宮城県沖連動地震による津波で、津波防災施設の効果がある場合とない場合を考えて津波浸水想定区域を割り出した結果、当地域は浸水しないと想定された。また、現状は明治 29 年、昭和 8 年とも異なっている。完全に大丈夫ということとは言えないが、この想定により一応大丈夫との判断から当該地区に建設を予定している」（平成 19 年 7 月 17 日付け市民環境部消防防災課長末永正志作成「鶴住居地区行政施設整備に関する住民懇談会」報告書、資料 11 参照）と回答した。

なお、この懇談会の時期には、市内部で新しいセンターの名称を「防災センター」とする案が検討され始めており、新しいセンターが災害対策拠点として位置付けられ始めていたと推測される。しかし、この懇談会における住民発言の後も、市内部では防災センターの設置場所を水野医院跡地とせず高所に移転するといった議論は行われなかった。

(検討結果)

防災センターの設置場所は建設の容易さや利便性から決定された。過去の津波浸水区域であったことから津波災害の際に浸水の危惧はあったものの、県の津波シミュレーションの浸水想定区域外であったことから、建設場所を再考するには至らなかった。

3. 避難場所の住民への周知に関する事項

従前、市は旧鵜住居生活改善センターを鵜住居地区の拠点避難所に指定していた。防災センター完成後、市は防災センターを鵜住居地区の拠点避難所とした。他方、一次避難場所について、市は「旧 J A 集配センター・鵜住神社境内・本行寺・常楽寺裏山」の 4ヶ所を指定しており、旧鵜住居生活改善センターも防災センターも一次避難場所ではなかった。

市が住民に対し、鵜住居地区の一次避難場所及び拠点避難所を告知した時期及びその手法は、以下のとおりである（避難場所・避難所等の呼称については p. 13 参照）。

時期	手法	一次避難場所について	拠点避難所について
H21. 2. 15	広報かまいし	津波避難場所が旧 J A 集配センター他計 4ヶ所であるとの記載	(記載なし)
H21. 9	うのとり 号外	旧 J A 集配センター他計 4ヶ所であるとの記載	鵜住居生活改善センターであるとの記載
H21. 12	かまいし生活便利帳	旧 J A 集配センター他計 4ヶ所であるとの記載 (※)	鵜住居地区防災センター、鵜住居小学校体育館、釜石東中学校体育館であるとの記載
H22. 2. 1	防災センター開所		
H22. 2. 1	広報かまいし	「鵜住居地区防災センター完成」として、防災センターの記事を掲載。施設概要として、「災害時には、地域防災拠点施設となるほか、平常時には自主防災組織の研修や学習、訓練などに利用します」と記載。センター 2階部分の説明に、「避難室 (ホール)」と記載	

(資料 17～20 参照 ※かまいし生活便利帳では、p. 88～p. 91 に資料 25「釜石市津波浸水予測図」が転載され、一次避難場所について「鵜住居町 ⑳旧 J A 集配センター ㉑鵜住神社境内 ㉒本行寺 ㉓常楽寺裏山」との記載がある。)

市が住民に対し、防災センターが拠点避難所である旨告知したのは、防災センター竣工直前となる平成 21 年 12 月発行のかまいし生活便利帳である。その他には平成 22 年 2 月 1 日の広報かまいしで、防災センターが地域防災拠点施設になる旨紹介された。しかし、防災センターが一次避難場所ではない旨の告知はなかった。

加えて、地域防災計画に示されている避難場所等の区分も、「津波避難場所」「拠点避難所」「一次避難場所」「避難者収容施設」等が混在し、正確な理解が困難なものであつ

た。

住民への告知、特に防災センターが一次避難場所ではないという事実について、市職員の1人は、平成22年2月29日のチリ地震発生の際に、防災センターに避難した住民に対し、「防災センターは避難場所ではない」と指摘しているが、あくまで一個人が一個人に対し指摘をしたにすぎず、住民への周知にはつなげていない。

また、チリ地震発生時、防災センターに避難した住民がいたことを踏まえ、平成22年防災センター開所当時の生活応援センター所長が、庁内のメール連絡(資料21参照)で以下のような疑問を呈していた。

○当時の生活応援センター所長のメールの引用

「①鵜住居センターは浸水地区内にあり、本当に大きな津波が来れば逃げなければいけないこと。したがって津波避難所に指定されていないが、今回は2階を使って避難者を受け入れたがこれで良いか?…」

しかし、このメールは庁内で取り上げられることはなく、何ら運用の改定も行われなかった。市としてはこの疑問を受けて、防災センターに一次避難場所としての機能を持たせることにならないよう、住民に対し防災センターが一次避難場所ではない旨、津波来襲時、防災センターに避難してはならない旨の告知を行う必要があったが、結局、告知は行われず、告知を行うか否かについて庁内で検討すらされなかった。

防災センターは避難訓練に利用され、平成22年8月8日には130名、平成23年3月3日には101名もの多数の参加者が防災センターに避難した(p.28・4. 防災センターで実施された避難訓練に関する事項参照)。

また、東日本大震災直前の地震発生(同年3月9日 三陸沖の地震)の際も、防災センターに避難した者がいた。

しかし、このような事態を受けてもなお、市は住民に対し防災センターが一次避難場所ではない旨の告知を行わなかった。

(検討結果)

- ①避難訓練に利用され、多数の住民が防災センターでの避難訓練に参加していた。
- ②実際の地震発生の際、防災センターへ避難する者がいた。
- ③そのような事態を受け、庁内で生活応援センター所長から疑問が示されていた。

以上のことから、市は住民に対し、防災センターが一次避難場所ではないことを改めて周知すべきであった。

鵜住居地区の一次避難場所、拠点避難所の告知は、防災センター竣工直前に一度しか行われておらず、防災センター竣工後は住民に対して避難場所の周知はされなかった。

4. 防災センターで実施された避難訓練に関する事項

市にて例年行われる避難訓練について、住民の参加率は高いものではなかった。住民に避難行動を起こさせるためにも、避難訓練に参加させることが求められ、いつしか避難訓練の参加率を上げることで自身が求められるようになっていた。

自主防災組織の役員らは、避難訓練参加率を上げるため工夫を重ねた。津波の避難場所は屋外であり、避難訓練中の寒さについて苦情が出ることから、役員らは室内待機が可能である防災センターで避難訓練を実施（Cブロック [p.16・図 4-1 防災センター周辺状況図参照] は防災センターに避難）することを考え、実行した。

具体的には、当時の上町内会会長が市防災課長に対し、防災センターを避難訓練の場所として利用することを口頭で相談し、了解された。

防災センターの使用許可申請は、鶴住居地区生活応援センター所長に提出された。防災センターで避難訓練を実施することについて、庁内では協議すらなされなかった。

防災センターにおける避難訓練時及び実際の地震時の避難実績は、以下のとおりである。平成23年3月の避難訓練においては、鶴住神社、常楽寺での訓練参加者数を上回るまでになった。

H22. 2. 29	チリ地震発生	防災センターに34人が避難する
H22. 5. 23	市津波避難訓練	防災センターに68人が訓練参加する
H22. 8. 8	自主防災会防災訓練	防災センターに130人が訓練参加する
H23. 3. 3	市津波避難訓練	防災センターに101人が訓練参加する
H23. 3. 9	三陸沖の地震発生	防災センターに4人が避難する

これらの参加実績は市が集約しており、市は避難訓練の参加者数が増加していることを把握していたものの、庁内で特段議論がなされることはなかった。チリ地震発生の際に、防災センターに避難した住民がいたことについて、平成22年防災センター開所当時の生活応援センター所長は、防災センターが一次避難場所に指定されていないが、避難者の受け入れをすべきか、庁内のメール連絡にて疑問を呈していたものの、庁内で検討されなかった。

当時の町内会役員の中には、防災センターでの訓練は「訓練のための訓練」であった、現実の地震発生の際は、本来の避難場所である常楽寺等に避難することを想定していたとの説明をする者がいた。

これまでの市の生存者への聞き取り調査結果によれば、本来の一次避難場所を正確に認識していた者もいたが、防災センターが一次避難場所であると認識していた者や、防災センターの完成によって一次避難場所が変更になったと認識していた者もいた。

調査委員会での面談調査においても、防災センターが一次避難場所であると認識していた旨の証言が確認された。

(検討結果)

本来の避難場所ではない防災センターにおいて避難訓練を実施したことで、あたかも防災センターが避難場所であるかのような状況が作り出された。そのような状況があったにもかかわらず、市が住民に対し注意喚起することなく、避難訓練は本来の避難場所で行うべく指導しなかったことが、実際の震災時に多くの住民を防災センターに避難させることになった。

5. 「3.11当日」の住民行動、避難誘導、情報伝達に関する事項

1) 住民の行動

地震発生後、上町内会 10 班班長の A さん（男性）と 9 班班長の B さん（同）は、地域住民に「防災センターへの避難」を呼びかけて回った。また、住民が自主的にセンターに避難する様子も目撃されている。

当初、住民が慌ただしく防災センターに向かった形跡はない。家族や付近の住民と連れだって、歩いて避難している人が多かったようだ。

C さん（男性）は「午後 3 時前」に、防災センター前の駐車場で人だかりを見ている。「続々と集まって来る状態で、幼稚園に子供を迎えに来た人もいた」と証言した。1 階から 2 階に上がる玄関や廊下や階段は、「人がひしめき合うような状態ではなかった」と記憶する。

津波襲来の直前まで、防災センターの前の公園のベンチなどに腰をかけている住民の姿が目撃されている。「津波だ！」との叫び声一気に緊張が高まり、防災センターに飛び込んでいます。

地震発生時、防災センターにいた市の職員は男女 2 人であったが、その後、釜石市内の街中にある市民文化会館で研修を受けていた女性職員が自動車に戻っている。

生存者らの証言で、避難者数に関する断片的な状況も浮かび上がった。しかし、居合わせた場所や時間帯で状況が異なることから、数を特定することはできなかった。

津波に追われる形で防災センターに飛び込んだ B さんは、1 階のホールから階段付近に「30 人以上はいた」と証言した。

D さん（男性）は「午後 3 時頃」に防災センター 2 階の研修室に身を寄せた。津波が押し寄せてからは、避難ホールから備蓄倉庫に逃れた。「研修室には 20 人はいた。（防災センター全体では）200 人じゃきかないぐらいいたと思う」との見方を示した。

一方、市が生存者を対象に行った聞き取り調査で、E さん（女性）は「午後 3 時 5 分頃に防災センター前に 10～20 人がいた。1 階には 10 数人。2 階には 20～30 人はいた」と回答した。F さん（女性）は「手を伸ばせば人に当たるぐらいで、100 人以上はいたと思う」と述べた。

防災センターへ避難した理由については、「防災センターが津波の避難場所」と認識していた人々が多数いた。

10 班の A さんは調査委員会の面談調査で、「防災センターが避難場所と認識していた」と回答した。C さんは「防災センターができる前は常楽寺が津波の避難場所だったが、完成後は防災センターが避難場所になったものと思っていた」と述べた。D さんも「訓練で使っており、防災センターが避難場所だと思っていた」と発言した。

市の聞き取り調査に対し、生存者の G さん（女性）と H さん（同）は「防災センターを避難場所と認識していた」と回答。I さん（同）は「直前の避難訓練でも避難場所になっていたので避難した」と答えた。

9班のBさんは調査委員会の面談調査で、「大津波が来そうなときは高台に逃げた方がいいと思っていたが、当日は（他の人と一緒だったので）センターに向かった」と述べた。

市の聞き取り調査に対し、Eさんは「防災センターが（津波の一次）避難場所ではないことは知っていたが、（震災当日は）多数の人が避難していた」と回答。Fさんは「（鵜住）神社が一次避難場所と知っていたが、防災センターは避難訓練で使っていたし、自分の判断で避難した。みんながいれば安心という心理が働いた」との回答を寄せた。

2) 情報伝達

調査委員会の面談調査の対象者で、「市の防災行政無線が聞こえた」と答えたのは釜石市消防団第6分団本部部長のJさん（男性）だけであった。防災センター1階の屯所でポンプ車のエンジンをかけていた際に、「3mの津波警報」を告げる放送を聞いた。

鵜住居の町を臨む高台から住民が撮影した映像に、「3mの津波警報」を告げる音声記録されていたことも確認された。

生活応援センターの事務所内にある無線には、地震発生後、市からの指示等はなかった。

3) 避難誘導

9班と10班のメンバーが、避難訓練の手順に従って班の住民に「防災センターへの避難」を呼びかけて回った。両班を含む4つの班は「Cブロック（p.16・図4-1 防災センター周辺状況図参照）」と呼ばれ、平成22年2月1日に防災センターが開所した後は、「避難訓練時の避難先」として防災センターを使用していた。

非常招集で駆けつけた消防署員のKさん（男性）は、「逃げろ」と叫びながら防災センター1階の消防署の出張所まで走った。日勤の5人のうち4人は地震発生後に救急車で出動。残る日勤の1人とKさんを含む非番の3人は、出張所事務室で救急無線の対応等に追われた。調査委員会の問い合わせに、出張所の消防署員全員が「防災センター周辺で住民の避難誘導等は行っていない」との回答を寄せた。

釜石市消防団の第6分団本部部長のJさんは、地震発生後に自宅に居合わせた娘と孫に防災センターに避難するように指示。消防団の半纏を着て、防災センター1階の屯所に駆けつけ、屯所周辺で住民と言葉を交わした。他の消防団員は水門を閉めに出動するなどして、防災センターの周辺にはいなかった。

防災センター1階にある生活応援センターの職員に関しては、Dさんが「防災センター1階で2人の職員が『どうぞ、どうぞ』と中に誘導していた」と証言している。また、市の聞き取り調査に対し、Hさんは「職員が『津波が来るから防災センターの中に入れ！』と声を上げていた」と回答している。

生存者のLさん（女性）は市の聞き取り調査に対し、元町内会長が「水来たぞ！」と叫びながらバイクで走っていたことを証言した。

遺族連絡会に対して、生存者や一部の遺族から「防災センター前で車の停止を命じられ、中に誘導されて被災した」との情報が寄せられた。調査委員会では確認のため、生存者への聞き取り調査を求めたが、実現には至らなかった。

(検討結果)

①住民行動

生存者の証言などを総合すると、震災当日は地域住民の多くが防災センターに避難した。理由としては、住民の多くが「防災センターが避難場所」と思っていたことが挙げられる。防災組織や消防団を含む町内会の幹部や役員の中にも、同じ認識を持つ人がいた。

市が指定した津波の一次避難場所を「知っていた」と回答した住民の中にも、防災センターに避難したケースが多くあった。「訓練で使っていたし、自己判断で逃げた」「多くの人防災センターに向かったので自分も行った」「みんながいれば安心という心理があった」などの理由を挙げている。

避難訓練で幾度も防災センターを使用する過程で、住民の間に「防災センターが避難場所」という認識が広がり、それが相乗効果となって震災当日に多くの住民を防災センターに向かわせる要因となったと解釈できる。

②避難の呼びかけ

震災当日、住民への避難の呼びかけは直接、間接に行われた。

町内会の班長や元町内会長は防災センターへの避難を誘導した。消防団幹部の中には家族に防災センターに避難するよう指示したケースもあった。

生活応援センターの職員は避難者を受け入れたほか、津波が切迫する状況下で「津波が来るから中に入れ」と声をかけた。

地元で「防災センターの職員」と呼ばれていた市職員は、実際には「生活応援センター」の職員であった。生活応援センターの職員は、災害発生時には市が作成したマニュアルに基づき行動することになっており、マニュアルには「避難者の受け入れ」が記載されていた(資料22参照)。このため、当日も職員がこれを優先する形で行動した可能性があるが、職員が亡くなっており確認はできなかった。

市の防災担当者らからは「津波が迫っていたら、避難して来た人を追い返すことはできない」との声もあった。しかし、防災センターには地震発生からほどない早い時間帯からも住民が避難しており、職員はそれを受け入れていた。

6. 釜石市の津波防災対応に関する事項

1) 釜石市の津波危機管理体制に関する調査・検討

当時、防災センターは防災課の所管であったが、合築という建物の構造上、内部的には「消防署鶴住居出張所及び消防団第6分団第1部屯所」と「市役所の出張所（1階の事務管理室、待合ホール等）」及び「公民館的利用部分（2階の研修室、避難室等）」とに分かれており、しかも「1階の消防署及び屯所部分」と「1階の出張所部分及び2階の避難室部分」とは、内部的に行き来できない構造になっていた（p.9・図3-2 施設平面図参照）。

このうち出張所と公民館の機能は、市役所の出先機関である鶴住居地区生活応援センターが所管し、防災センター全体を所管している防災課が生活応援センターに、「出張所の業務を行う1階の事務管理室及び待合ホール等（p.9・図3-2 施設平面図の赤色部分）」と「公民館の業務を行う2階の避難室等（p.9・図3-2 施設平面図の黄色部分）」を貸出しているという形態がとられていた。

生活応援センター所長は、そこで鶴住居公民館長を兼務し、避難室を含めた2階部分の会場使用等の許可を日常業務としていたが、利用について公益性が認められれば使用許可証を出すという程度の業務であって、利用の内容を具体的に確認するなどして地域住民の防災活動の適否を直接監督・指導する立場にはなかった。生活応援センターの業務には、災害時に職員の参集状況、センターへの避難者数、被災情報等を報告するなどの活動が含まれてはいたが、主たる平常業務は防災センターの建物の運営・管理にあり、防災業務は限られたものであった。それにもかかわらず、生活応援センター所長は、地域住民にとって外形的に「防災センター所長」と同一視されていたようである。なお、「防災センター所長」という職名はそもそも存在していない。

防災センターの建物内で働いていた生活応援センターの市職員について見れば、生活応援センター職員は防災センターの建物内で日常業務を遂行する立場にあったが、防災業務を主として担当するものではなかった。防災センター開所時の生活応援センター所長は、「センターの市職員が、センターが一次避難場所であるか否かを認識しているかは分からない」と証言している。他方、東日本大震災発生当時の生活応援センター所長は、「センター職員が、防災センターが一次避難場所ではないことは認識していたはずだ」と証言するも、「実際に避難してきた者がいた場合に『他に避難せよ』というような誘導行動をとるべき旨の周知徹底はなかった」と証言している。また、発災当時に市職員から「津波が来るからセンター内に入れ」との声があったとする住民の証言が得られている。こうした状況から、センター職員が一様に「防災センターは一次避難場所ではない」との認識を持っていたかどうかは不明な部分がある。

生活応援センター所長（開所時）は、本当に大きな津波が来た場合、別な場所に逃げるべきこと、すなわち防災センターが津波の一次避難場所（本来の避難場所）ではないことを認識しており、実際、平成22年2月29日のチリ地震津波で防災センターに34人の住民が避難した際に避難者を受け入れたことにつき、庁内のメール連絡において疑問を呈したことがあるが（資料21参照）、庁内の危機管理体制の見直しにはつながらなかった。

市は、平成24年3月29日に行われた住民説明会において、津波避難区域内に立地されていた鶴住居地区防災センターの市職員（実際は生活応援センターの職員）に対しては、津波警報発表時に職員が初期段階の判断に迷うことなく行動できる活動マニュアルを明示し指導すべきであったということを認めている。「災害時における生活応援センターの活動体制（災害対策本部設置時）」（資料22参照）によれば、津波警報時にセンターの業務として「避難者の受け入れ（センター内）」が明記されている。防災センターの市職員は、震災当時は避難住民を本来の避難場所に誘導せず、マニュアルどおりに防災センターに避難した住民を受け入れたといえる。このマニュアルは、鶴住居地区防災センターに固有のものではなく、津波警報発令時「センターは一次避難所ではない」等の記載はない。

なお、防災課の職員の中にも当時センターが避難場所として利用されることについて一部懸念があった。しかし、防災センターは災害時の拠点避難所（中・長期的収容施設）であって、津波災害時の一次避難場所ではないという位置付けは、防災センターで働く市職員及び関連市職員間で明確であったとはいえない。

市では、防災課が主たる任務を担い、危機管理の専門家による職員研修、津波避難訓練時に先立って避難場所に派遣される職員への防災マニュアルの研修（毎年実施）、生活応援センター所長会議で災害におけるマニュアル対応の説明等を行ってきた。しかし、防災センターについては、市職員が津波警報時の初期段階で適切な判断をすることができる危機管理体制を構築することができなかった。

（検討結果）

市は、防災センターが津波の避難場所として利用されている実態を把握しながら、防災センターが津波の一次避難場所ではないという性格につき、本庁他部局、出先機関の市職員間で周知させる方策をとらず、危機管理体制を見直すことができなかった。市職員への危機管理学習、避難場所への派遣の際の研修等も行われていたが、防災センターの職員が津波警報時の初期段階で地域住民に対して適切な判断ができる危機管理体制はとられていなかった。

2) 釜石市の住民への啓発、住民の地域防災活動に関する調査・検討

市は、住民への啓発に関し、平成16年度及び17年度に町内会、漁協、消防団等を対象に21回の津波ハザードマップ説明会を開催した。その後も防災講演会や学習会等を増やし、20年度及び21年度には60団体、約2,500人もの多くの住民を対象として実施した。また、津波避難訓練も市の主催で毎年実施されていた。

しかし、一見すると多数の住民が参加しているように見えるが、多くは団体や町内会の役員等が中心で、一般の住民の参加は少なかった。こうしたことから鶴住居地区では、自主防災組織の役員等は避難訓練等の参加率を上げることなどに取り組んできたが、全体的な危機管理の上で必要な情報は伝わっていない実態にあった。

広報活動の面においても、「一次避難場所」「市指定避難場所」「釜石市津波避難場所」

「指定津波一次避難場所」等の用語の統一性を欠いたこともあって、防災センターが一次避難場所ではないことは、地域住民はもとより、自治会の役員、消防団員にすら十分に伝わっていなかった。

さらに、平成22年5月23日の津波避難訓練では68人、平成23年3月3日の訓練では101人が防災センターに参集していることに着目すれば、多くの住民は防災センターが一次避難場所であると信じ込んでいたと思われる。市がこのような実態を数値として集計していたのは事実であり（正確には避難場所への避難者数ではなく「その他」の欄の人数として把握）、このような誤解を解くための積極的措置をとるべきであった。

防災センターの建物は防災課の所管であっても、日常的にセンターを利用する業務は地元的生活応援センターに任せていたため、避難訓練においてセンターの参集者数が危機管理の上でどのような意味を持つのか全庁的に判断し得る体制がとられていなかった。ちなみに、港町公園のように避難場所ではない危険な場所への参集者数も同様に避難訓練では把握していたが、特別な注意喚起はしていなかった。市が、仮に「避難訓練のみのための避難場所」として条件的に容認していたとしても、そのような事情が住民に伝わっていたとは言い難い。

鵜住居地区は、これまで自主防災組織が中心となって住民主体の避難訓練が熱心に行われていたところである。防災センターが開所してからは、近隣住民に高齢者や体の不自由な方もおり、参加率を上げる目的に加え、遠い避難場所よりも近くて寒さをしのぐことができるセンターで津波避難訓練やその他の防災訓練を行うようになった経緯がある。

上町内会自主防災会作成「避難訓練」（Cブロックの取り組み）によれば、平成23年3月3日の津波避難訓練に際して自主防災組織で防災センターに避難すべき旨周知されており（資料23参照）、3月11日の大震災においても同様に住民間でセンターへの避難の呼びかけがあった。

市は、こうした事情に照らせば、津波浸水予測図の適切な利用の仕方などを含めた指導を自主防災組織に対してなすべきであった。

（検討結果）

市は、住民への啓発に関し、津波避難訓練、津波ハザードマップの説明会、防災講演会や学習会等を実施してきたが、参加者の多くは団体や町内会の役員等が中心で一般の住民の参加は少なかった。鵜住居地区も同様の状況にあつて、自主防災組織の避難訓練活動は、参加率を上げることが目的化し、危機管理のために必要な情報が伝えられていない実態にあつた。

市は、住民が防災センターを「訓練のための避難場所」として利用することを容認し、一次避難場所に関する情報を住民に対して十分に周知することができなかつた。市は、津波避難訓練における想定 of 適否、一次避難場所の住民への周知、防災センターが津波の避難場所として利用される場合の危険性、津波浸水予測図の適切な理解、及び自主防災組織への適切な指導を含め、鵜住居地区の状況に適合的な津波防災対策を講じることができなかつたと判断し得る。

7. 津波浸水予測図に関する事項

1) 津波浸水予測図の作成経緯及び岩手県の説明

自分の住居は安全と過信して避難をしない住民に警告を発するため、平成9年に岩手県と沿岸14市町村が共同で明治・昭和三陸地震津波、チリ地震津波の浸水実績及び避難場所等を示した初めての「岩手県津波防災マップ」を公表し、避難対象地域の住民約10万世帯に配布した。釜石市民には「釜石市津波防災マップ」が配布された。浸水実績は土地の古老や消防関係者への聞き取りで調査されたものである。

その後、宮城県沖地震の発生確率が高いとの国の発表に対応して、平成13年に岩手県は「岩手県津波避難対策検討委員会」を立ち上げ、平成16年5月に「津波避難計画策定指針」を、平成16年12月にシミュレーションによる「岩手県津波浸水予測図」（資料24参照）を作成した。浸水予測図は、明治及び昭和三陸地震津波、想定宮城県沖地震を想定し、それぞれ津波防災施設が効果ありの場合、効果なしの場合と6通りのケースで、最も浸水域の広い場合を図示している。そして、県は沿岸市町村に対し、浸水予測地域、避難対象地域、避難困難地域、避難場所・避難路の見直しや設定などに反映させ、「市町村津波防災マップ」を作成し住民に周知すること及び町内会・自治会単位で住民参加による「地域別津波避難計画」の作成を促し、実行動につながるよう指示した。

平成16年12月21日には沿岸市町村防災担当課長会議を開催、その後、4回アンケート調査を実施し、進捗状況をチェックした。また、県の担当者が沿岸市町村に説明に出向き、釜石市では防災課に説明した。津波の規模に関しては、「津波避難計画策定指針」の避難場所の安全性の確保の章に、「予想される津波よりも大きな津波が発生する場合が考えられることから、更に避難できる場所が望ましい」との記載があり、その旨の説明もしているとのことである。

以上は、文書調査及び元岩手県総合防災室主査の面談調査によるものである。

2) 津波浸水予測図についての釜石市の理解と活用

市は、平成16年秋頃、県とシミュレーションを行なった国際航業（株）の担当者から、図に示しているのは防潮堤や河口部の河川堤防が機能しなかったという条件下での浸水予測である旨の説明を受けたが、この条件は専門家以外には非常に分かりづらいものであった。

平成9年の浸水実績図は地元住民等から聞き取りしたもので、当時としては信用してよいものとされていたので、鶴住居地区のシミュレーションによる予測図の浸水域が狭すぎるのではと感じた職員もいた。

市では平成20年2月に、釜石湾・唐丹湾・両石湾・大槌湾の4分割での「釜石市津波浸水予測図」（資料25参照）を住民に配布した。ただし、浸水域に関しては一定の条件下の推定であり、より大きな津波では浸水域も広がることなどを注意喚起する説明は特になかった。

平成19年7月13日の防災センター建設に関する鶴住居地区住民懇談会で、「予定地は明治の津波で浸水しており、大丈夫か」との質問もあった。市内でも標高は高くなく

危険なところという議論はあったが、浸水の可能性はあっても2階までは来ないだろうという認識であった。浸水予測図で鶴住居小学校・釜石東中学校が外れていることに関しておかしいのではないかと疑問も出されたが、河川堤防があることによるものと説明されており、技術的ノウハウがない市としては、県のハザードマップで予想されるもの以上の対策はつくれなかった。今思えば予測図はひとつの目安であり、これに縛られるなということを行政が住民により周知すべきであったと考えているとのことであった。

以上は、文書調査及び釜石市元防災課長並びに元防災危機管理課主査等の面談調査によるものである。

一方、「2. 防災センターの設置及び機能に関する事項」に記されているように、構想の段階では津波防災の施設とすることも検討されたが、県の浸水予測図では浸水区域外であるとして津波避難機能をもった建物は建設できなかった。

結果的に、防災起債でセンターの建築がなされたが、屋上への非常階段や屋上の活用（避難タワーとして）等の現実的な津波避難対応がない施設となった。

津波浸水予測図の住民の受け止め方は多様であった。深刻に受け止めて避難訓練等を先導した方もいたが、一方で市のマップは見たが記憶にないという方、市のマップを知らないという方もいた。



図 4-2 釜石市津波浸水予測図 (大槌湾)
(平成 20 年 2 月 釜石市配布)

(検討結果)

防災センターは明治三陸地震津波の浸水域にぎりぎり含まれるが、明治及び昭和の津波、宮城県沖地震において、津波防災施設の効果が無い場合での浸水予測区域から外れていた。

過去の津波で防災センター付近が大きな被害を受けたとの伝聞がないこととあいまって、「2階までは波は来ないであろう」という思い込みが、一部の防災担当職員を除く市職員、鶴住居地区住民にあった。

そのため、住民はより大きな津波で浸水域が広がる可能性があることを認識せず、町内会役員等は防災センターで津波避難訓練を行うこととした。市のマップを見ていない、知らないという住民がいたことも事実である。

市は、「防災」センターという名称ではあるが津波の避難場所ではないことを周知すること、津波避難訓練の避難場所とする町内会役員等の企画を正すこと、実際の津波避難指示に際して避難した住民へ注意することなど、改めるべき指導の機を逸することになったと考えられる。

津波浸水予測図は、あくまでも一定の条件下の想定である。避難場所や避難経路等、防災対策の立案の目安となる重要な役割を担う半面、さらに大きな津波が来たらより高く避難することが不可欠であることを同時に理解しなければならない「両刃の剣」である。

予測図を作成した県から市、そして住民へ、そのことが十分に伝わっていなかったものと考えられる。

8. 気象庁の大津波警報の発表に関する事項

気象庁は、気象庁マグニチュード7.9との推定に基づき、まだ揺れの続いている14時49分に大津波警報（予想される高さ宮城県沿岸6m、同岩手県・福島県沿岸3m）を発表した。15時14分には予想される高さを宮城県沿岸で10m、同岩手県・福島県沿岸で6mと修正、さらに15時30分には岩手県から千葉県九十九里・外房までの広い範囲で10m以上と再修正した（資料26参照）。

しかし、襲来した津波の高さは各地で10mを大きく超え、岩手・宮城・福島の各県沿岸部の集落が軒並み水没した。「東日本大震災津波詳細地図上巻」によると、根浜海岸で14.60m、鵜住居地区の釜石東中学校付近で11.46m、同職業能力開発センターで13.87mとされている。なお、鵜住居では15時16分頃、防潮堤を津波が越えるのが目撃されている。

過去の津波で防災センター付近が大きな被害を受けたとの伝聞がないことや、避難訓練で避難していた実績によって、防災センターに避難した方もいる。一方で、当初の津波高さの予想が3mであったことから、「防潮堤（高さ6.4m）があるから大丈夫」、あるいは「防災センターが2階まで水につかることはない」として避難した住民もいたことが、被災者への聞き取り調査や遺族連絡会に寄せられた声にある。また、「津波の高さが10mといわれたら違った行動をしたかもしれない」との声もあった。

気象庁が警報を修正した時点では停電によりテレビ等からの情報は防災関係者にも住民にも届かず、防災行政無線も津波の巨大さを伝える役目を果たせなかったと推測される。スピーカーは予備電源のバッテリーが破損するまでは機能したと推定されるが、市は高さが6mと変更された後は「高い津波」と数字を使わずに警告していた。

気象庁が10m以上と再修正した津波予報を発表した15時30分には、鵜住居地区に津波は既に到達し、防災行政無線も破損していた。

（検討結果）

「波高3mとの警報で大きな津波は来ない」と考えた住民がいる一方で、「防災行政無線は聞いたが高さの記憶はない」「聞こえたかどうか定かではないが日頃の訓練のとおり防災センターに逃げた」との声がある。また、鵜住居地区防災センターに避難したと推定される200名以上の住民のうち、生存者は30名余と少なく（面談を希望しない方が多い）、高さ3mの大津波警報をどのように受け止めたかを統計的に判断することはできない。

しかし、「高さ10m以上といわれれば対応は変わっていたであろう」とする声があることから、気象庁の大きく外れた当初の大津波警報が、鵜住居地区防災センターで多数の犠牲者を出すことになった要因のひとつであると推測される。

第5章 抽出された問題点と総括

1. 抽出された問題点

1) 避難者数の調査方法と避難者数に関する事項

遺族連絡会と市が共同して行なった「防災センター周辺地域の被災者の中から個別の事情により防災センターに避難していないと断定できる者のみを除き、防災センターに避難した可能性のある者を含めて避難者数を推定する」という手法は、一定の合理性がある。これらの作業について、防災センター避難者についての情報を最も保有しやすいと考えられる遺族連絡会と責任官庁である市が共同して調査したとの実態に照らせば、遺族連絡会の「検証報告書」に記載の「避難者数 248 名」という推計値は尊重すべきものである。なお、その後の精査で平成 26 年 1 月 17 日現在の避難者数は 241 名である。

ただし、防災センター周辺地域以外の住民で遺体収容がなされていない人については推計から外れてしまうことなど課題もあり、今後も調査を継続する必要がある。

2) 防災センターの設置及び機能に関する事項

地域生活支援と消防・救急体制の充実が目的であったが、財政上、国の「地域防災拠点整備モデル事業」の活用を検討した。しかし、行政庁舎との合築は不可、津波浸水予測区域の外は対象外とのことで活用を断念し、最終的に防災起債を利用することとなり、「防災」センターの名称で整備された。経費節減のため、避難階段等の津波避難対策の施設は付加されなかった。位置に関して、市にも住民にも津波を心配する声があったが、旧施設の場所でもあることや過去の津波で大きな被害を受けたとの伝聞がないこと、県の浸水予測図でも浸水区域外に位置することなどにより、津波の一次避難場所にしなければ建設に問題はないとされた。

一般に、市の公共施設は災害時の避難施設と位置付けられており、鵜住居地区防災センターは洪水・土砂災害時の避難施設である。しかし、「防災」センターとの呼称は津波の際の一次避難場所でもあるとの認識を生み、避難訓練時の使用など誤った運用によって多くの犠牲者を出す要因となった。

また、過去の浸水域にある鵜住居地区防災センターは拠点避難所として特異点であった。結果論であるが、経費削減を図るとしても、屋上避難機能や避難階段等が付加されていれば多くの命は救われたはずである。

国の補助金の制約や市の財政事情によって設置の目的や機能が変遷することになったことも、犠牲を出した遠因である。

3) 避難場所の住民への周知に関する事項

広報紙等によって、鵜住居地区の津波の一次避難場所は「旧 J A 集配センター」「鵜住神社境内」「本行寺」「常楽寺裏山」と広報されていたが、防災センターが一次避難場所ではないとの周知がされていなかった。地域防災計画に示されている避難場所等の区分も、「津波避難場所」「拠点避難所」「一次避難場所」「避難者収容施設」等が混在し、

正確な理解は住民には困難であった。

このような背景のもとに、自主防災組織や町内会から避難訓練の参加者を増やす目的で「避難訓練のみのための避難場所」を防災センターとすることが提案され、市の了解で訓練が実施された。津波浸水予測図が一定の条件下での目安であること、防災センターが津波の一次避難場所ではないこと、本番と異なる避難訓練は弊害となる（訓練でできないことは、本番では絶対できないことは危機管理の原則）ことなどを総合すると、市は危機管理の認識を欠いていたと言わざるを得ず、このことが多くの犠牲者を出す要因となった。

4) 防災センターで実施された避難訓練に関する事項

平成22年2月29日のチリ地震津波で34名、同年5月23日市主催の訓練で68名、同年8月8日自主防災組織による地震訓練で130名が、さらに震災の直前の平成23年3月3日津波避難訓練では、常楽寺・鶴住神社を上回る101名が防災センターに避難した。こうした訓練の過程で、防災センターに避難した住民の多くは、防災センターが津波の避難場所であると思いついていた。

わずか1年前、チリ地震津波の避難指示という本番で、実質的に防災センターが津波の一次避難場所として機能していたにもかかわらず市が注意喚起をし、以降の避難訓練は本来の避難場所で行うべく指導を行わなかったことが、多くの犠牲者を出す要因となった。

5) 「3.11当日」の住民行動、避難誘導、情報伝達に関する事項

町内会役員らが防災センターへの避難を呼びかけ、消防団幹部が家族を防災センターに避難するよう指示し、生活応援センターの職員も避難者を受け入れて中に入るよう声をかけていることなど、直接的、間接的に避難誘導が行われていた。

生活応援センターのマニュアルに「避難者受け入れ」が記載されており、生活応援センターの職員はこれを優先して行動した可能性があるが、2名の職員が亡くなっており、確認はできない。いずれにしても市が職員に対して津波発生時の対応を適切に周知しておけば、早期に避難してきた人を正しい避難場所に誘導できたはずである。

市が防災センターに係わる職員及び町内会・消防団等の住民に対して津波発生時の適切な対応を周知していなかったことが防災センターへの避難誘導に結びつき、多くの犠牲者を出す要因となった。

なお、大津波警報・避難勧告は地震発生直後から防災行政無線で伝達されていた。個々のスピーカーは予備電源のバッテリーが地震あるいは津波で損傷するまでは機能していたと推定される。ただし、津波の高さが10m以上と訂正されたのは津波の到来後で、津波を過小評価して防災センターに避難したと推定される住民もいる。

6) 釜石市の津波防災対応に関する事項

地方自治体の最大の業務は、住民の安全を確保し、生命を守ることであり、三陸沿岸での最大の課題は津波対策である。市では防災課が防災の主たる任務を担い、危機管理の専門家による職員研修、毎年行う津波避難訓練に先立って避難場所に派遣される職員への防災マニュアルの研修、生活応援センター所長会議での説明等を行ってきた。

防災センターは拠点避難所に指定され、生活応援センターの職員は津波を含む災害時にはセンターに参集し、避難者受け入れを業務の一つとしていた。

市民の啓発に関しては、町内会、漁協、消防団等を対象に津波ハザードマップの説明会を開催し、一般市民を対象とした防災講演会や学習会等も数多く行ってきた。また、津波避難訓練も市の主催で毎年実施されていた。

しかし、市は、防災センターを「避難訓練のみのための避難場所」として容認し、危機管理体制の見直しを行わなかった。また、防災センターの職員が警報時の初期段階で適切な判断と行動ができる運営体制の構築には至らなかった。

市民への啓発も、一見、多数の住民が参加しているように見えるが、多くは団体や町内会の役員等が中心で一般の住民の参加は少なかった。鶴住居地区も同様で、中心となる役員は参加者数の増加のみを重視した避難訓練を先導するなど、危機管理のあり方に関する情報が伝えられていない実態にあった。避難場所についての市の広報も、市民に十分周知の役を果たしていたとはいえない。

市職員及び市民のいずれにも危機管理の知識と認識が十分に醸成されていなかったことが、多くの犠牲者を出した要因である。

7) 津波浸水予測図に関する事項

防災センター付近は、県が作成した「津波浸水予測図」では、津波防災施設が機能しないという条件下でも浸水域から外れている。シミュレーションはある一定の条件下での目安であり、防災対策上不可欠なものであるが、より大きな津波も襲来し得ることを念頭に置くことが重要である。岩手県からその旨の説明は市の防災担当者に伝えられ、地域住民への説明も行われているが、十分な理解は得られていなかった。

本施設が浸水域に入っていないことが、「防災」センターとの名称で建設されながら避難用の設備を付加しなかったことや、津波の避難場所として訓練が行われたことの根拠の一つであることからして、津波浸水予測図の活用の仕方を十分に理解できていなかったことが多くの犠牲者を出すことになった要因のひとつである。

8) 気象庁の大津波警報の発表に関する事項

防災センターで被災しながら生存した者は少なく、高さ3mの津波警報が避難行動にどう関わったかを統計的に判断することはできなかった。しかし、「高さ3mであればここまでこない」「高さ10m以上といわれれば対応は変わっていたであろう」という声が多量にある。気象庁の大きく外れた地震直後の津波警報は、防災センターで多くの犠牲者を出す要因の一つであると推測される。

200名以上の犠牲性という生命の重みを踏まえ、問題点の一つに特記する。

2. 総括と今後の課題

東日本大震災の際に「防災センター」で多数の犠牲者を出した本件について、調査委員会は、事態を回避することは可能であったと総括する。行政の適切な対応で、生命を救う機会は多くあった。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。

昭和8年の三陸地震津波以降、昭和35年のチリ地震津波を経験しながら、様々な津波防災対策が行われてきたが、東日本大震災による犠牲者は決して少なくはなかった。特に鶴住居地区防災センターの事例は、これまでの津波防災対策が十分に機能してはいなかった問題点を浮き彫りにした。

抽出された7つの要因から、鶴住居地区では当初の生活応援センターと消防署出張所や消防団屯所との合築計画であったものが、結果的に「防災センター」として建設されたこと、津波の一次避難場所ではないにもかかわらず訓練に使用し、市・住民双方が誤りを正す機会を逸したことなど市の行政責任に帰する事項のほか、津波浸水予測図が内包する問題点や気象庁の高さ3mの大津波警報が要因の一つであることを指摘した。

鶴住居地区防災センター同様の犠牲が繰り返されないためには、抽出された要因が再び生ずる余地をなくすることが直接的な対応として求められる。すなわち、浸水の可能性がある地区へ機能の分かりにくい防災施設を建設しない、一次避難場所や拠点避難所など施設の役割の見直しや周知、訓練のための訓練を絶対に行わない、津波発生時の避難・誘導のあり方の周知等が挙げられる。

一方、今回犠牲を防ぐはずの対応がいずれも機能しなかった現実を鑑みると、市職員の危機管理意識の向上、組織としての危機管理体制の強化、防災施設の見直し、住民の意識啓発などといった根源的な課題が浮かび上がる。市と住民の連携のもとで、「従来とは異なる発想」で取り組みを進めることが必要である。

おわりに

鵜住居地区防災センターでは、200名を越える多くの住民が津波の犠牲になったと推測される。釜石市はもとより、東日本大震災の被災箇所の中でも最大級の犠牲者が集中した悲惨な事例である。

調査委員会では、平成25年4月9日に設立準備会を立ち上げ、3回の検討委員会と11回の面談調査・協議で、岩手県や釜石市の200件以上の公文書の調査や、市職員・住民など20名以上の方々への聞き取り調査を行なった。そして、平成25年8月2日に、「事態は回避可能であった、市の行政責任は重い」との中間報告書を野田武則市長に提出した。

その後、調査委員会では指摘事項の精査を改めて行うと共に、従来とは発想を異にする具体的な防災対策について意見交換を行い、本報告を平成26年3月に取りまとめ、野田武則市長に提出することになった。

鵜住居地区防災センターでの大きな犠牲の要因は、避難施設が被災した東日本大震災の被災地の多くが内包する課題でもある。さらに、発生が危惧される南海トラフの地震による津波想定地域の防災対策においても留意すべき課題である。鵜住居の犠牲者の死を無にしないためにも、本報告書が他地域での津波防災を進める上で、一助として活用されれば幸いである。

最後に、辛い思い出にもかかわらず、当時の状況を克明に証言していただいた遺族連絡会をはじめとする住民の方々に心から御礼申し上げると共に、一日も早い地域の復活を祈念申し上げる次第である。

本調査委員会では鶴住居地区防災センターで多くの津波犠牲者を出した要因についての分析に基づき、防災対策に関して具体的な検討を行ってきたが、「従来とは異なる発想」での防災対策をより具体的な形で提示するため、地域防災学を専門とする齋藤委員長の提言を別掲することとした。

防災対策の提案

委員長 齋藤徳美

1. これまでの防災対策とその効果

昭和8年の昭和三陸地震津波以降、釜石市は国や県と共にハード・ソフト様々な津波対策に取り組んできた。その主なものを以下に掲げるが、まさに多種多様である。考え得る津波防災対策は過去にほとんど試みられてきたと言っても過言ではなく、三陸沿岸は全国で最も進んだエリアであった。

【ハード対策】

- ・ 湾口防波堤、防潮堤、河川堤防、水門等、津波の浸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、東日本大震災における釜石市での犠牲者（死者及び行方不明者）は千名を越え、その後の避難生活の中で亡くなった、いわゆる地震関連死の犠牲者も多い。すなわち、従来の津波防災対策は実質的な効果を十分に上げることができなかった。

従来からの防災対策が効果を発揮してこなかった以上、総括で述べたように、市と住民が連携して「従来とは異なる発想」での「具体的な取り組み」が必要になる。

特に、本調査委員会が対象とした鶴住居地区防災センターでは200名を越える犠牲者が出たと推測され、その要因として抽出された事項は7項目にわたる。その中で浮き彫

りになったのは、行政及び住民に津波災害への危機意識が浸透していなかったことである。

三陸沿岸に居住する者として、津波災害は宿命といえる。遡上高 30m程度の大津波災害は、明治・昭和・平成と年号を改めるごとに襲い、110年間で3度である。いつの日かは不確かなものの、いずれまた三陸沿岸を大津波が襲うことは確実なのである。

住民の生命を守ることは自治体の最も重要な責務であることからして、津波の常襲地帯である釜石市において、行政としての津波防災対策の見直しが緊急の課題であることは言うまでもない。釜石市では、このたびの震災直後から危機管理体制の再構築に着手し、危機管理体制の強化、情報受発信機能の強化、避難関連施設の整備と充実、津波防災活動の確認と強化、公共施設の安全確保等の作業を行なっている。本提言にこだわらず、行政の立場での対応は大いに進展させてほしいと期待する。

一方で、ハード・ソフト対策が充実されても、住民が自らの命を自らが守る認識を持たなければ減災には結びつかない。行政が適切な情報を発信しても、適切な避難行動がなければ無意味である。住民は命を守る主体は地域住民であることを再認識し、自助・共助・公助のあり方を理解する必要がある。明治三陸地震・昭和三陸地震とは比較にならない大きな長い揺れは、逃げろとの巨大な号砲であった。鶴住居地区の場合のように避難行動はとったものの、適切ではない避難場所へ避難することになった結果は、住民に正しい認識が培われていなかったことに起因する。

多くの犠牲を出したことは、要約すれば津波の一次避難場所ではない施設に誤解を招く名称を付け、訓練で使用されたことで引き起こされたものである。市と市民が連携し、再びそのような事態を起こさないための取り組みが進められなければならない。

2. 具体的な対策の提言

以下に、具体的な対策の事例を提示する。対策はこれらに限られたものではなく、検討及び試行の過程で市と住民の防災に対する認識が深まり、さらに有効な対策に発展することが望ましい。

1) 住民避難に特化した避難訓練の実施

限られた時間内に、正しい経路と手法により、正しい避難場所に避難を確実に行うための方策として、住民避難に特化した避難訓練の実施を提案する。市が主催する従来の避難訓練は、防災関係機関が計画されたプログラムに従って救援活動を行う官製の色彩が強かった。参加し避難する住民もいたが、その割合は対象者のごくわずかにとどまっていた。命を守る基本は避難であるとの原点に立ち返って、住民避難の訓練を定期的実施する。浸水の可能性のある地域の限定はできないが、今回の津波は過去最大規模ということを読み、対象は東日本大震災での浸水域世帯・企業・官庁などすべてとする。例えば、3月11日14時46分、対象地域内のすべての人がそれぞれの避難場所に向かって避難行動をする訓練を実施する。

釜石市に居住する人は自らの命を自ら守る責務を持つとの視点に立てば、避難は居住者の義務であり、必要なら市が同日を津波記念日と位置付け、条例で避難の参加を義務付ける。筋違いと批判を承知で提案させていただくなれば、参加を促すために報奨として、例えば地域振興券のようなものを避難場所で配布することも検討する意義がある。生命を守るために効果のある劇薬はまた良薬となり得る。市内の商店街で使用可とすると、訓練参加者にのみ恩恵をもたらすという不公平感も、地域振興策のひとつとして理解されるかもしれない。

いずれにしても、誰しものが避難場所への避難行動を実践することにより、本番での避難を体で理解できるようになる。訓練で繰り返し行なったことは、本番でも実行可能となり得るのである。また、その実践の過程で避難手段・避難路・避難場所等の問題点や自主防災組織の役割も浮き彫りにされ、津波に対する認識も否応なしに深まることになる。これまでの住民説明会やシンポジウムで生きなかつた住民への啓発の実を挙げる手段としても大いに有効である。もちろん、警報発令時には避難の支援を第一義に、災害の救援を目的とする防災関係機関の訓練はこれまで以上に実践的に行うべきである。

避難対象地域の全員を対象に実施するのは現実的ではないとの反論も当然であろう。しかし、繰り返すが、従来の対策では犠牲を防げなかつたのが実態である。「発想の異なる」具体的な対策として一考され、市長には施策として議会にも訴え検討していただけないものかと期待する。

全市をあげての釜石市の避難対象市民総参加の避難訓練は、実行されれば南海トラフでの巨大地震による津波災害が現実味を帯びてきている中で、先進的な防災都市として釜石の名を全国に知らしめ範を垂れることにもなる。

ちなみに、内閣府が対策も支援の方向性も打ち出さないまま、最悪“高さ”34.4mの津波が数分で襲来するとの想定を発表した高知県黒潮町では、行政と住民がめげず、あきらめることなく最善を尽くそうと避難計画の策定と訓練に取り組んでいると聞く。地震発生後、津波の襲来まで通常は約30分の時間がある三陸沿岸での避難は、南海トラフの巨大地震による津波と比較すると、条件ははるかに恵まれているのである。

なお、岩手県内で6千名近い犠牲者の中には、要支援者及びその救護に関わった方々も多いと聞く。自主防災組織の育成や地域コミュニティの構築など、容易ではない課題があることは言うまでもない。

2) 権限ある危機管理部局体制の構築

防潮堤の建設から学校における防災教育など、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、事業はそれぞれ縦割りの垣根の中で施行され、防災危機管理課は防災のまさに実務を担当するにすぎず、全市的な視点でハード・ソフト対策を戦略的に推進する体制にないことが、大きな被災を繰り返している要因にあると考えられる。市職員の聞き取り調査の中でも、「担当が違う」「他の課の仕事」といった声が聞かれた。

住民の命を守るのが行政の最大の役割との観点に立てば、全市的な視点で各部局の安全に関わる施策を統括していく権限ある上位部局が必要である。副市長をトップに、危

機管理監を実務責任者に、独立した「安全管理局」といった組織体制と、経験によって育まれる防災の特質を考慮した「専門性」と「継続性」を重視した人事体制を大胆に構築すべきである。

3) 行政担当者の防災意識の向上

読み書きそろばんよりも前に、命を守る知恵が人間には必要である。釜石市の小中学生約2,900名のうち犠牲者は5名にとどまり、防災教育の役割がいかに重要かが示された。住民の命を守る役割を担う市役所の職員は、津波防災への一定の知識を共有し、災害時には率先して安全確保に行動する責務がある。さらに、防災担当の職員はより専門的な危機管理能力を身に付けていなければ職務を遂行し得ない。

これまで、職員の研修などは行われていたとされるが、本委員会の調査で明らかになったように、上記のいずれもが欠けていた。学者による学術的なセミナーでは効果が上がらなかった現実もある。ではどのような対応を行うべきか、検討していただきたい具体的な事例を掲げる。

①市職員は全員防災士の資格を取得

津波も含めた自然災害に対する危機管理を系統的に学べる場はほとんどないが、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研修、試験により認定する称号である。研修の内容は、いのちを自分で守る（自助）、地域で活動する（共助・協働）、災害発生のしくみを学ぶ（科学）、災害に関わる情報を知る（情報）、新たな減災や危機管理の手法を身につける（予防・復興）など、自然災害と危機管理のほとんどの分野を網羅している。通常2日間の研修で全体を学ぶ。

高萩市では、市長の判断で課長以上の職員全員に研修を課し防災士の資格を取得させている。岩手県では宮古市が「一町内会一防災士」を目指して、一般市民をも含めて資格取得を推奨し研修を主催している。また、介護老人施設等の民間事業者でも幹部職員に資格取得を義務付けているところが出始めている。被災地域では復興予算の中で職員研修が認められており、釜石市でも活用により職員の危機管理意識の向上が期待される。さらに、継続的に新入職員への研修を行うことも望まれる。

②防災担当職員は実践的危機管理講座を受講

地元岩手大学では、東日本大震災を契機に地域防災研究センターを全学所属の研究センターとして充実を図り、東日本大震災時の岩手県災害対策本部で津波災害対応を取り仕切った越野修三防災危機管理監を専任教授として招請、平成25年度から自治体職員や民間企業の危機管理担当者等を対象とした危機管理講座の開催を始めた。講座の内容は、危機対応の組織、災害対策本部の活動、危機におけるリーダーと参謀の役割、自衛隊と行政の連携、訓練のマネジメントといった具体的講義、さらにクロスロードゲーム、マップマヌーバー、イメージトレーニング、ロールプレイング方式図上訓練（注）などの実習で、現場で役立つ危機管理手法を習得した人材の育成を目的としたものである。

平時から津波防災の牽引役でもあり、被災時には救援・復興など決断する立場になる防災危機管理課の職員などは、市の研修として毎年受講させ、新たな防災対応を学び実践力を培うようにすべきである。

4) モニュメントの建設

ヒトは過酷な出来事の記憶を忘れ平穏な日常を生きようとする天賦の才覚を有する。防災センターの建物が撤去され街並みが復活すると、記憶は確実に風化する。今、大津波が発生すると、住民は迷わず高台に避難する。しかし、次の襲来まで何十年かの時間が経過すると、今回の津波の体験者も減り、鶴住居地区防災センターでの多くの犠牲の記憶も薄れているであろう。再び大きな犠牲を払うことになる可能性は高い。

センターの2階天井までも津波が襲ったことを確実に伝えるには、遺構として建物を残すことが最も有効であったが、思い出したくないとの遺族の感情は尊重されなければならない。解体に至った経緯は理解できる。

そこで、建物が撤去された跡地には、犠牲者の慰霊碑と共に、この高さまで津波が襲来したということを実に表す記念物を建立しなければならない。そして、多くの住民が参加する慰霊行事（長い間には地域に根付いたお祭りの要素も含めて）が定着すれば、鶴住居地区の住民が津波に関する正しい認識を持ち続けるのに有効であろう。できれば、この場所が地域の人たちのコミュニティの中心となり、地域の災害文化の醸成に発展することを期待したいものである。

5) 関係機関の連携体制の充実

突然に発生する津波災害とは異なるものの、1998年の岩手山噴火危機対応に際しては、研究者・防災行政機関・報道機関・住民が互いに連携して頂点の「地域の安全を守る」という「減災の四角錐」体制が減災に大きな力を発揮した。この連携を主導した産学官の連携組織である岩手ネットワークシステム（INS）のあり方は「岩手方式」と称され、火山防災の先進的かつ有効なモデルとされており、岩手が実践した減災対応の財産ともいえる。噴火が切迫していない現状でも、火山情報の共有や関係者相互の信頼感の醸成のための顔の見える会合が継続されている（「1998年岩手山噴火危機対応の記録」第3部—ウェブで公開—に詳細記載）。

次の災害まではいわば平穏な期間が続き、いつか突然に発生するであろう津波災害では、関係機関の密な連携を緊張して持ち続けることは難しいかもしれない。それぞれの機関が個別に対策を進めることになるとしても、国、自治体、企業、報道機関、住民等からなる「津波防災協議会」といったネットワークを立ち上げ、せめて年に1度は情報の共有を図ることとしたい。

それと共に、津波に関する科学的知見を持ち、地域住民の命を守ることに使命感を抱く防災に関する研究者が地元には不可欠である。中央から研究上の必要性で来訪するのではなく、岩手を住処として長期間にわたり地元へばりつき、地域と共に汗するいわば「土着の侍」である。このような研究者がいれば、行政の防災関係者と密に協議し、

協議会的なもの運営にも接着剤の役割を果たすことになる。

幸い、国際的な先端研究よりも、住民の命を守ることに主眼を置いた「岩手大学地域防災研究センター」が立ち上げられている。土着の侍として、地域の安全を守ることを使命とする意欲的な若手教員を、大学・行政が連携して育成することを望みたい。

(注)

- | | | |
|----------------|---|---|
| クロスロードゲーム | : | 状況判断ゲーム。防災意識・判断能力をゲーム感覚で高めるもの。 |
| マップマヌーバー | : | 図上シミュレーション訓練。各人の動きを時系列に従ってシミュレートし、各人の行動を確認すると共に、全体の動きをイメージするもの。 |
| イメージトレーニング | : | 状況予測型訓練。イメージ力の向上や防災上の課題を把握するために行うもの。 |
| ロールプレイング方式図上訓練 | : | 役割演技法訓練。実際の災害時に近い場面を設定し、演習参加者は災害対策本部の構成員として、様々な方法で付与される災害状況を収集・分析・判断すると共に対策方針の検討を行うなど、災害対処活動を図上で行う訓練方式。 |

資料編

- 資料 1. H24. 12. 5 付け遺族連絡会作成
「釜石市鶴住居地区防災センターに関する要望書」…………… 資料-1
- 資料 2. H24. 12. 5 付け遺族連絡会作成
「釜石市鶴住居地区防災センターに関する検証報告書」…………… 資料-3
- 資料 3. H18. 1. 24 付け総務企画部総合政策課作成
「鶴住居地区行政施設整備」について…………… 資料-9
- 資料 4. H18. 2. 13 付け総務企画部広聴広報室広聴係長澤田由佳子作成
「要望結果報告書」……………資料-10
- 資料 5. H18. 7. 21 付け作成者不明「鶴住居地区行政施設整備」検討資料……………資料-11
- 資料 6. H19. 5. 9 付け健康福祉部健康推進課課付係長臼澤涉作成
「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」……………資料-13
- 資料 7. H19. 6. 7 付け市民環境部消防防災課課長末永正志作成
「地域防災拠点施設整備モデル事業の内閣府への照会結果について（報告）」…資料-15
- 資料 8. H19. 6. 8 付け市民環境部消防防災課課長末永正志作成
「モデル事業導入に係る県への事前説明資料の送付について（伺い）」……………資料-16
- 資料 9. H19. 6. 15 付け市民環境部長山崎義勝及び消防防災課長末永正志作成
「地域防災拠点施設整備モデル事業について」……………資料-20
- 資料 10. H19. 7. 2 付け健康福祉部健康推進課課付係長臼澤涉作成
「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」……………資料-21
- 資料 11. H19. 7. 17 付け市民環境部消防防災課長末永正志作成
「鶴住居地区行政施設整備に関する住民懇談会」報告書……………資料-22
- 資料 12. H19. 7. 19 付け健康福祉部健康推進課課付係長臼澤涉作成
「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」……………資料-23
- 資料 13. H19. 10. 12 付け健康福祉部健康推進課課付係長臼澤涉作成
「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」……………資料-24
- 資料 14. H19. 11. 6 付け市民環境部部長山崎義勝作成
「地域防災拠点施設整備モデル事業の導入取り下げについて」……………資料-26
- 資料 15. H20. 1. 15 付け市民環境部消防防災課課長補佐赤崎公正作成
「鶴住居行政施設にかかる第 5 回協議結果について（報告）」……………資料-28
- 資料 16. 釜石市鶴住居地区防災センター条例（H22. 2. 1 施行）……………資料-29
- 資料 17. 広報かまいし H21. 2. 15 p. 3……………資料-32
- 資料 18. H21. 9 付け釜石市立鶴住居公民館作成「うのとり 第 193 号 号外」……………資料-33
- 資料 19. かまいし生活便利帳 H21. 12 p. 93～94……………資料-34
- 資料 20. 広報かまいし H22. 2. 1 p. 10……………資料-36

- 資料 21. H22. 3. 2 付け庁内メール「チリ地震津波への対応に関する課題等について」…資料-37
- 資料 22. H23. 2. 17 付け防災係長猪又博史作成「平成 22 年度釜石市津波避難訓練に
おける職員の初動体制対応訓練の実施について（伺い）」添付資料
「災害時における生活応援センターの活動体制（災害対策本部設置時）」……資料-41
- 資料 23. H23. 2. 25 付け鶴住居町上町内会自主防災会作成
「平成 23 年 3 月 3 日（木）避難訓練（Cブロックの取り組み）」……資料-42
- 資料 24. 岩手県津波浸水予測図（釜石市） H16. 12……資料-43
- 資料 25. 釜石市津波浸水予測図 H20. 2 ……資料-44
- 資料 26. 平成 23 年 3 月 地震・火山月報（防災編） 津波警報等の発表状況の推移……資料-46

資料 1. H24. 12. 5 付け遺族連絡会作成

「釜石市鶉住居地区防災センターに関する要望書」

2011年3月11日 東日本大震災
鶉住居地区防災センターに関する
要 望 書



(撮影日：平成 24 年 11 月 5 日)

平成 24 年 12 月 5 日

**鶉住居地区防災センターに
関する被災者遺族の連絡会**

要 望 書

釜石市長 野田 武 則 様

鶴住居地区防災センターに関する要望について

昨年3月の東日本大震災において多数の犠牲者を出した鶴住居地区防災センターに関し、下記のとおり要望します。

平成24年12月5日

鶴住居地区防災センターに関する被災者遺族の連絡会
会 長 三 浦 芳 男

記

1. 第三者有識者委員による検証委員会の設置

二度とこの様な悲惨な事故を絶対に起こさないために、検証報告のとおり、連絡会としての立場から立ち入って検証できない部分もあることから第三者有識者委員による検証委員会を立ち上げ、この事故の根本的な原因究明の検証に入ることを求めます。

2. 被災者遺族への「心のケア」の対応

鶴住居地区防災センターで親族を亡くした人達への精神的援助について、専門部門を立ち上げて対応してほしい。

3. 鶴住居地区防災センター建物の解体と跡地の公園整備

忌まわしい過去を残す建物は解体し、慰霊祭を実施した上で解体に着手して戴きたい。解体跡地には仮の措置として献花台を設置して戴きたい。

跡地については鎮魂の森公園として整備し、この震災を風化させることなく、長く後世に語り継がれるように慰霊碑建立の計画をお願いします。慰霊と地域住民の心の安らぎを得られる公園として、復興鶴住居の中心になればと思います。

以 上

資料 2. H24. 12. 5 付け遺族連絡会作成

「釜石市鶉住居地区防災センターに関する検証報告書」

2011年3月11日 東日本大震災
鶉住居地区防災センターに関する
検 証 報 告 書



(撮影日：平成 23 年 3 月 25 日)

平成 24 年 12 月 5 日

**鶉住居地区防災センターに
関する被災者遺族の連絡会**

検 証 報 告 書

釜石市長 野 田 武 則 様

鶴住居地区防災センターに関する検証について

昨年3月の東日本大震災について、市が説明会で報告した検証結果については内容的に不備な点があるがままに最終報告されました。鶴住居地区防災センターに関する被災者遺族の連絡会は、この点について更に検証を深める事が必要であるとの思いから検証し、下記のように検証結果を纏めました。

平成24年12月5日

鶴住居地区防災センターに関する被災者遺族の連絡会

会 長 三 浦 芳 男

記

1. 避難者数及び被災状況について

平成24年11月30日現在で確認されている鶴住居地区防災センターへの避難者の数は248名と推定します。

被災状況について下記のように精査しました。

- | | |
|---------------------------------|-----|
| ・防災センターに避難し防災センター内で身元が確認された犠牲者 | 69名 |
| ・防災センターに避難し防災センター周辺で身元が確認された犠牲者 | 27名 |
| ・防災センターに避難したと思われるが行方が確認されていない人 | 33名 |
| ・防災センターに避難した可能性があると思われる犠牲者 | 85名 |
| ・防災センターに避難し生存が確認されている人 | 34名 |

上記のような精査結果となりましたが、犠牲になった人の数の重みを厳粛に受け止めるべきです。 精査した調査区域等については関係資料として添付します。

2. 多数の犠牲者が出たことについて

(1) 建てるべきではない場所に建てるべきではない建物をたててしまった。

- ・地域住民の要望に応えようとする中で、過去の経験が教訓として生かされないままに建設場所を決めてしまった。建設場所としての決定には間違いがあった。
- ・国の地域防災拠点施設整備モデル事業としての申請が認められなかった経緯があり、この場所での建物として避難タワー設置が必要との認識があったのであれば、財政的に厳しいなかでも避難タワー設置の選択肢があったはずである。安全に対する認識が欠如していたと言わざるを得ない。

(2) 名称を防災センターとすべきでなかった。

- ・多機能複合施設であるが故に国から防災センターとして認められなかったのであれば、多機能センターとし防災センターという名称を使うべきでなかった。避難区域内の防災センターとなればそこに皆が避難する。この名称に避難し犠牲になった人が多数出た事について市には釈明の余地はない。

(3) 地域防災計画の周知が不十分だった。

- ・避難訓練の際、参加者数を多くするための訓練に終始し、命を守るための訓練とは程遠いものになっていた。住民の津波避難に対する認識の甘さがある中で、この訓練に関与しながら目的化してしまった「訓練のための訓練」を容認し続けた市の責任は極めて重い。
- ・防災センターを「訓練のための避難場所」として訓練したい旨の地区自主防災組織の要請を口答のみで了承し、訓練の際に「訓練のためだけの場所」という事を周知徹底しなかった市には責任を免れる術がない。
- ・一次避難所、二次避難所の区別は震災後に強調され始めた事であって震災前は繰り返される訓練の中で、皆が防災センターが避難場所と思込まされるようになっていった。避難場所への距離的考慮から14地割と15地割を境に避難場所を決めた自主防災組織も責任を負うべきであるが、市が地域防災計画に則って周知、徹底を図っていればこの悲劇は無かった。市は周知、指導方法に重大な間違いがあった事を認識すべきである。

3. 震災直前の避難訓練について

震災直前3月3日の避難訓練について、マグニチュード8、津波高さ10mと予測しながらも避難場所を防災センターとして訓練が行われた。10mの津波を予測しての訓練ならより高くへの訓練として、鶴住神社、常楽寺境内への移動訓練が行われるべきではなかったのか。

10mの津波予測でも防災センターで行われたこと自体問題であり、この事で住民に10mの津波でも防災センターで大丈夫という意識が植え付いてしまったとしたら大きな問題であったと言わざるを得ない。

纏めとして、この鶴住居地区防災センターでの事故は人災事故であったと言わざるを得ず、市は市が管理する公共施設で多数の犠牲者を出したこの事実を厳粛に受け止め、かつその責任は極めて重大であるということを認識すべきである。

また、市は責任の所在は明らかにしているものの、その責任の取り方については未だに不明瞭のままである。今回この検証報告が出たことで、市は改めてその責任の取り方を明確に示すべきである。

以上の検証結果はこれからの地域防災計画に反映させ、二度とこの様な悲惨な事故を絶対に起こすことが無いように教訓として受け止めて戴きたい。

尚、連絡会としての立場からは立ち入って検証できない部分もあることから第三者有識者委員による検証委員会を立ち上げ、この事故の根本的な原因究明の検証に入ることを求める。

以上

関係資料

鶴住居地区防災センターでの犠牲者についての検証

【被災状況】

- ・平成24年11月現在での鶴住居地区防災センターへの避難者数〔犠牲者（死亡・届未届の行方不明者含む）と生存者を合わせて〕を「248名」と推定します。

区 別	人 数
(1) 防災センターに避難し防災センター内で身元が確認された犠牲者	69名
(2) 防災センターに避難し防災センター周辺で身元が確認された犠牲者	27名
(3) 防災センターに避難したと思われるが行方が確認されていない人	33名
(4) 防災センターに避難した可能性があると思われる犠牲者	85名
(5) 防災センターに避難し生存が確認されている人	34名
計	248名

【区別の内容】

- (1) 防災センターに避難し防災センター内で身元が確認された犠牲者
防災センター内で遺体が収容され、身元が確認された犠牲者
- (2) 防災センターに避難し防災センター周辺で身元が確認された犠牲者
防災センター周辺で遺体が収容され身元が確認された犠牲者で、家族と一緒に防災センターに避難した等の情報や状況により、防災センターに避難した可能性が高いと思われる犠牲者
- (3) 防災センターに避難したと思われるが行方が確認されていない人
住民情報や居住地等から推定して、防災センターに避難した可能性が高いと思われるが、未だに行方が確認されていない人
- (4) 防災センターに避難した可能性があると思われる犠牲者
防災センター周辺に居住しており、状況等から推定して防災センターに避難した可能性があると思われる犠牲者
- (5) 防災センターに避難し生存が確認されている人
防災センターに避難した避難者の中の生存者（勤務中の消防職員も含む）

【調査地区】

- ・ 鶴住居地区防災センター周辺の「第12地割、第13地割、第14地割、第15地割、第16地割、第17地割、第24地割、第28地割」を対象に調査を行いました。

地 区	周 囲 の 状 況
鶴住居 12 地割	寺前交差点から旧北校に向けて、主要地方道釜石遠野線に面した地域（新神町内会、鶴住居駐在所）
鶴住居 13 地割	長内橋から寺前交差点までの国道 45 号線の山側の地域（みずかみ、ローソン、太郎どん、電話交換所）
鶴住居 14 地割	寺前交差点から大浜渡橋までの国道 45 号線に面した地域（栄楽、農協、岩興事務器）
鶴住居 15 地割	国道 45 号線と鶴住居川に挟まれた地域（防災センター、鶴住居幼稚園、鶴住居郵便局、鶴住居ポンプ場）
鶴住居 16 地割	山田線の両側、鶴住居駅を中心に国道 45 号線と長内川に挟まれた地域（川原町内会、仲町内会）
鶴住居 17 地割	山田線の東側、長内川の右岸、鶴住居川の河口寄り、水田の多い地域（サケマス孵化場）
鶴住居 24 地割	国道 45 号線の大槌に向かって右側、長内川の右岸側の地域（新川原町内会、わらび学園、薬王堂）
鶴住居 29 地割	日向地区

資料3. H18.1.24 付け総務企画部総合政策課作成

「鶴住居地区行政施設整備」について

取扱い注意

「鶴住居地区行政施設整備」について

平成18年1月24日定例庁議資料・総合政策課

庁議で、共通認識のもと、市としての方向性を決定・確認する。

○ 鶴住居地区の行政施設を新たに合築整備する。

〔出張所、屯所、生活改善センター、公民館、消防分署〕

※ 鶴住居幼稚園は現状のままとする。

※ 既存施設からは、合築整備に対する異議等は特になし。

※ 救急車及び消防自動車の出入りへの道路の不安の意見あり。

○ 合築整備する理由

- ① 老朽化し分散している関連行政施設を合築により新築し、「地域生活応援システム」の拠点とする。
- ② 消防機能整備により、栗橋・鶴住居地区の消防及び救急医療体制の充実を図る。

○ 合築整備イメージ図

別紙のとおり

○ 概算事業費及び財源

○ 概算事業費 約4億1,700万円

○ 解体経費 約1,670㎡×25,000円=4,175万円

生活改善センター（公民館）、出張所、屯所、水野医院

○ 建設費用 約1,500㎡×25万円=3億7,500万円

○ 財源

交付金及び補助金は見込めず、起債と一般財源による対応

○ 事業スケジュール（案）

18年度実施計画ローリングに諮り、19年度設計、20年度整備を基本に考える。（しかるべき時期に、市議会、地元振興協議会等への説明を経て、9月議会頃に計画を公表する方向。それまでは、部外秘とする。）

ローリングに出す事業計画の担当窓口は、民生部（健康推進課）とする。

○ 庁内でのこれまでの取り組み経過等

庁内の関係部課長等（教育長、総務企画部長、民生部長、経済部長、建設部長、行政事務組合事務局長、同総務課長、総合政策課長、財政課長、消防防災課長）が、昨年11月28日から今年の1月10日まで、5回にわたって協議・検討して方向性を定め、市長、助役、収入役に説明した。

資料4. H18.2.13 付け総務企画部広聴広報室広聴係長澤田由佳子作成
「要望結果報告書」

市長	助役	収入役	総務企画部長	総合政策課長	総務課長	財政課長	広聴広報室長
<h3>要 望 結 果 報 告 書</h3> <p>平成 18 年 2 月 13 日</p> <p>担当部課 広聴広報室</p> <p style="text-align: right;">報告者 澤田</p>							
件名	<p>鶴住居地区生活応援センターの早期実現について（要望）</p>						
日時	<p>平成 18 年 2 月 10 日 13 時 00 分～13 時 30 分</p>						
場所	<p>市長室</p>						
要望者	<p>鶴住居地区住民連絡協議会 倉田昭二 代表 山崎長也 氏 山崎幸太郎 氏 川崎長太 氏 藤原泰見 氏 佐々木哲夫 氏 岩鼻孝一 氏 花輪孝吉 氏 市議会 藤原茂實議員 川崎勇一議員 和田松男議員</p>						
市側出席者	<p>市長 総務企画部長 総合政策課長 総務課長 健康推進課長 広聴広報室長</p>						
要望内容 経過	<p>鶴住居地区住民連絡協議会 倉田昭二 代表からの挨拶に続き、別紙要望書に基づき要望内容の説明があった。</p> <p>市の提案する「生活応援センター」について高く評価するが、設置予定の鶴住居出張所は施設が狭く、早急な対応が求められる。鶴住居地区では、長年にわたり市政懇談会の場でも公民館の整備を強く要望し続けてきた。</p> <p>財政状況の厳しいだろうが、生活応援センター設置の併せ、最小の経費での多機能を具備した複合施設の整備を要望する。</p>						
市側回答 対応	<p>市では、市総合計画後期基本計画（案）の「雇用」「にぎわい」「健康」「防災」、この4つの主要プロジェクトを優先的に進めていきたいと考えているが、財政状況は国の三位一体改革などにより非常に厳しい。</p> <p>鶴住居出張所は確かに狭く、生活応援センター実施についてはどのような形がよいのか検討していきたい。すでに市内で5回の検討会を持った。また、多機能を具備した複合施設というのは、「公民館」「出前所」「市所」「分署」について指しているものと思うが、「分署」については大館町との協議も必要である。今年の8月には計画をつめて結論を出し、皆さんに報告したいと考えている。</p> <p>道路整備についても地権者の協力が必要である。平成 19 年 4 月の生活応援センターは、民間施設の借り上げ（旧・水野医院施設）をし、整備して実施してはどうかとも検討している。民間所有の施設であるので、今後、交渉を進めていきたいと考えている。</p>						
処理方針	<p>市長回答のとおり対応する。</p>						

資料5. H18.7.21 付け作成者不明「鶴住居地区行政施設整備」検討資料

「鶴住居地区行政施設整備」検討資料

平成18年7月21日

〔背景及び経過〕

① (鶴住居に消防分署をつくることは、合併当時の約束事項との住民の主張)

② 平成13年度に、行政事務組合が「広域消防実施計画」を見直し、鶴住居地区に、事務組合・本部・分署機能を持つ施設を17年度に業務開始する方向。
[⇒両市町の財政状況等もあり、実現が図られず現在に至るが、19年度の市民病院の統合を控え、さらに整備の必要性が求められている。]

③ 平成17年7月に事務組合で市・町消防団幹部に説明のうえ、10月には鶴住居・栗橋地域住民代表者との懇談会で「釜石消防署、大槌消防署の2署体制」を説明。[⇒大槌消防署を花輪田地区に新設しても鶴住居分署の建設は譲れない。分署建設と救急車の配置は、市民病院統合に係る必須条件。]

④ 平成17年9月に鶴巻議員連盟から陳情、10月に鶴巻地区住民連絡協議会要望。要望の際、鶴住居出張所付近に行政施設を統合して整備し、消防分署もその中に併設してはどうかとの意見が出された。
[⇒市長の回答:13年度策定の計画どおり。住民合意なく2署体制は難しい。市民病院統合により分署は必要との考えは変わらないが、場所は片岸に限らないと考えている。]

〔政治的決断〕

◎ 市長から、行政施設の合築と消防分署の併設をする方向で検討するよう指示があった。

◎ [結論ありき] いずれ、鶴住居消防分署を設置しなければならないが、事務組合単独ではできないので、合築の方向で設置しなければならない。

〔これまでの検討経過〕

- ・ 「消防鶴住居分署設置に関わる関連施設との合築の可能性」について、教育長及び関係部課長が集まり、庁内打ち合わせ会議を開催(17年度6回)
- ・ 「鶴住居地区の行政施設(出張所、屯所、生活改善センター、公民館、消防分署)を新たに合築整備する方向性を確認。(反対、異議等は特になし)
- ・ 平成18年1月24日の定例庁議で、市としての方向性を確認・決定した。

〔施設整備の必要性〕

① 平成19年度から本格的に実施する地域生活応援システムの拠点となる施設が、鶴住居地区は不十分。出張所が狭く、鶴住居地区生活改善センター、消防屯所共々、老朽化している。これらを合築整備することにより、地域生活応援システムの拠点とし、地域住民の利便性の向上を図る。
[⇒市が施設整備をする以上、これを第一の理由にもってくる。]

② 施設整備をするにあたり、鶴住居消防分署を作るという行政事務組合の「広域消防実施計画」の実施と市民病院の統合による栗橋・鶴住居地区の救急医療体制確保という当面の課題を解消するため、消防分署が入るスペースも確保する。(行政事務組合に有償貸与)
[⇒施設整備をする理由が①だけでは弱いことから、これも並列で説明する。]

P. 12

資料No.

- ③ 小佐野コミュニティセンターの方が老朽化が進んでいるのではないかとの意見については、小佐野地区には、楽山会所有施設に公共的利用が可能な「地域交流スペース」があるが、鶴住居地区には他にこういう施設がない。鶴住居小学校や釜石東中学校の利用も考えられるが、津波等の危険区域にあたる。

[施設整備の内容]

- ・ 鶴住居出張所、鶴住居生活改善センター、鶴住居公民館、消防屯所、消防分署（行政事務組合に有償貸与）機能を持つ行政施設を合築により整備する。
- ・ 鶴住居幼稚園は、現状のままとする。
- ・ 既存施設の関係課からは、合築整備に対する異議等は特に出なかったが、救急車及び消防自動車の出入り道路への不安の意見があった。

[今後の取り組み]

- ・ 各課長が課内の担当者に計画の内容を周知する。（ただし、公表するまでは部外秘扱いを徹底すること。）
- ・ 健康推進課が実施計画を作成。（19年度設計、20年度施設整備）
（施設整備の詳細は今後さらにつめることとし、今年度は概略のもので可。）
- ・ 既存の施設を壊し新しい施設が完成するまでは、水野医院を借用して利用する。（出張所、生活改善センター、公民館、消防屯所）
⇒水野医院側と早急な協議が必要。
- ・ 総合振興審議会（8月下旬開催予定）に実施計画を示す前に鶴栗議員連盟に内容を説明、併せて行政事務組合に市の計画を伝える。（市が鶴住居地区に行政施設を整備しスペースがあるので、消防分署を設置してはどうか。）
- ・ 状況を見て、市議会会派代表者協議会、鶴栗地区住民連絡協議会へ説明。
- ・ 市政懇談会による説明は、特に行わない。

552. 水野医院へ土地 3,350万円を売却済み

5

資料6. H19.5.9 付け健康福祉部健康推進課課付係長臼澤渉作成

「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」

起 案 用 紙					
文書分類番号	19・健・安・共4・9	文書公開	公開		
文書種類	一般文書	非公開理由			
保存期間	3年	非公開部分			
保存完了年度	平成22年				
文書番号					
文書の日付	平成 年 月 日				
市長 副市長 部長 課長 課長補佐 文書取扱主任 係長 / / /					
合 議					
決裁年月日	公印	発送区分	発 送	起 案	平成19年5月9日
				健康福祉部健康推進課 課付係長 臼澤 渉	
予 算	予算科目	款	項	目	事業項目 節・細節
予算配当残額					
件 名 鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）					
内 容 標記について、下記により協議しましたので、結果報告をします。					
記					
1 日 時 平成19年5月9日(水) 午前10時30分より11時30分まで					
2 会 場 第1庁舎 第2会議室					
3 参集者 別添資料 出席予定者のおり(健康推進課 山田課長 佐々木補佐 臼澤係長)					
4 協議結果					
(1)鶴住居行政施設整備事業の概要について					
○施設の機能(消防・防災)について					
⇒消防屯所及び鶴住居消防署を別の機能として考える。					
⇒要望面積のとりまとめ →理想面積として積算。若干の減少は可能					
・屯所 137.7㎡ →消防団第6分団の本部機能が必要					
・出張所 331.0㎡ →全国消防会基準により積算					
・合計4台の車両駐車スペースが必要					
○建設位置は、現鶴住居改善センターでよいのか。					
⇒水野医院側がよい。 →有効スペースが足りない。					
⇒道路幅が必要。					
⇒津波浸水区域だ。					
⇒河道沿いがよい。					
○財源確保の工夫について					
⇒鶴住居行政施設の名称では、起債が申請しにくい。庁舎の取扱いとなる。					
→防災センターの名目となれば、起債メニューも広がる。					
⇒現在予定されている水野医院の取得額では足りない。(30,000千円を要望)					
(2)鶴住居地区行政施設に係るスケジュール案について					
○平成21年4月の供用開始を予定すると、今年10月までに設計発注が必要					
⇒8月までに事業概要を取りまとめる必要がある。					
⇒事務組合のスケジュールをまとめる。					

5 今後の対応

○今後、庁内の意見調整を進めていく。

⇒スケジュール案（市全体の動き）に記載された内容について、各課での意見を取りまとめる。

⇒総合政策課が主体となって行う。

資料7. H19. 6. 7 付け市民環境部消防防災課課長末永正志作成

「地域防災拠点施設整備モデル事業の内閣府への照会結果について（報告）」

起 案 用 紙					
文書分類番号	19・消・防・共・	文書公開			
文書種類	般文書	非公開理由			
保存期間	1年	非公開部分			
保存完了年度	20年度				
文書番号					
文書の日付					
市長	副市長	市民環境部長	中村課長	課長補佐兼防災係長	文書主任
合議	総務企画部長	総合政策課長	企画調整係長	財政課長	財政係長
決議年月日	公印	発送区分	発送	起案 平成19年6月7日 市民環境部消防防災課 課長 末永正志	
予算\予算科目	款	項	目	事業項目	節・細節
予算配当残額					
件名 地域防災拠点施設整備モデル事業の内閣府への照会結果について（報告）					
内容 標記モデル事業に関して、岩手県担当者から内閣府に照会依頼した結果について、次のとおり報告します。					
記					
1、 照会先 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（地震、火山対策担当）付					
2、 依頼者 岩手県総合防災室担当者 岩館晋技師（TEL019-629-5162）					
3、 照会事項Q&A（6/6午後） （Email: s-iwade@pref.iwate.jp）					
Q1 事業採択の主要な条件は何か。					
A1 ①地域防災計画に計上されていること。 ②第3次地震防災緊急事業5ヶ年計画に盛り込まれていること。					
Q2 平成19年度中に地震防災緊急事業5ヶ年計画を変更し、計画を追加し盛り込むことは可能か。					
A2 第3次地震防災緊急事業5ヶ年計画に追加するということは、県の事業計画を変更することであり、変更するだけの理由が有るのか。変更するには、かなりの労力が必要。本省の変更決裁は、事務次官までの決裁が必要となり並大抵なことではないが、事業採択に向け申請することは、問題はない。					
Q3 モデル事業で整備する施設はどのようなものがメインとなるのか。					
A3 津波避難施設の整備がメインとなるので、津波避難ビルのような施設だ。施設整備にもそれなりの理由が必要となる。					
Q4 消防署の出張所と消防屯所の合築は可能か。					
A4 高知市で事例があったと聞いている。					
Q5 地震防災緊急事業5ヶ年計画の変更理由には、どのようなものが有るのか。					
A5 緊急事業5ヶ年計画の中で見直しや変更に係るものや5ヶ年計画半ばでの事業の前倒しなどがある。					

H19. 1/3 ⑩ 啓

資料 8. H19. 6. 8 付け市民環境部消防防災課課長末永正志作成

「モデル事業導入に係る県への事前説明資料の送付について（伺い）」

起 案 用 紙						
文書分類番号	19・消・防・共・	文書公開				
文書種類	一般文書	非公開理由				
保存期間	1年	非公開部分				
保存完了年度	20年度					
文書番号						
文書の日付						
市長	副市長	市民環境部長	防災課長	中村課長	課長補佐兼防災係長	文書主任
合議	総務企画部長	総合政策課長	企画調整係長	財政課長	財政係長	防災係
決裁年月日	公印	発送区分	発送	起案	平成19年6月8日	
				市民環境部	消防防災課	
				課長	末永正志	
予算\予算科目	款	項	目	事業項目	節・細節	
予算配当残額						
件名 モデル事業導入に係る県への事前説明資料の送付について（伺い）						
内 容						
<p>標記について、鶴住居地区行政施設整備事業に地域防災拠点施設整備モデル事業を導入することが可能かどうか県の担当に電話照会したところ、内部検討したいので施設整備の概要等について、6月8日までに資料をメールしてほしいとの回答があったので、次のとおり担当者宛て資料を送信することとして良いか伺います。</p>						
記						
1、第3次地震防災緊急事業5ヶ年計画（18～22年度）の現状						
<p>当市の第3次地震防災緊急事業5ヶ年計画では、財政的な理由等から消防ポンプ自動車等の更新などが中心となっているが、防災関連建築物としては、津波や土砂災害による緊急輸送道路の分断の危険性が高いことから平成20年度に鶴住居地区に備蓄倉庫（800万円）を設置する計画がある。</p>						
2、モデル事業採択の条件						
<p>第3次地震防災緊急事業5ヶ年計画に当市の事業計画が盛り込まれていることが条件。</p>						
3、提出書類						
<p>(1) 施設整備の概要 別紙のとおり</p> <p>(2) 理由書（主な理由） 別紙のとおり</p> <p>(3) 位置図（住宅地図） 別紙のとおり</p>						
4、送信先						
<p>岩手県総合防災室防災危機管理担当 岩館晋技師</p> <p>TEL：019-629-5162、E-mail：s-iwadate@pref.iwate.jp</p>						

地域防災拠点施設整備モデル事業導入計画の概要

釜石市消防防災課

1、地域防災拠点施設整備モデル事業導入の理由

(1) 鶴住居地区の現状

鶴住居地区は、釜石市の北部沿岸に位置し、地域の北側を鶴住居川が東西に流れており、海岸から1km程度の地点にあり、地域自体が平坦で低地である。

同地区は、国道45号沿いに集落が形成され、古い低層住宅や商店が密集し、さらに民間住宅の建設が進んでいるものの、地域の整備(区画整理事業や街路事業)が進んでいない現状にある。このため、内水処理対策も遅延している状況にある。

当地区は、これまで、明治29年や昭和8年の三陸沖地震津波により、大きな被害を受けているが、台風や低気圧などにより、道路冠水や住宅への浸水など大雨洪水被害もたびたび発生する地域となっている。

さらに、近年予想されている宮城県沖地震においては、当市は津波浸水区域として特措法の指定地域となっているが、この地区では、鶴住居小学校、釜石東中学校は災害時の避難者収容施設であるものの、根浜海岸に極めて近く、鶴住居川のすぐ南側に位置するなど、津波襲来時には海と河川から津波に襲われ津波浸水区域となる可能性が極めて高いため、津波避難施設に指定されておらず、津波避難者の収容施設が必要な状況となっている。

このため、当市では、本年2月から全国に先駆け、J-ALERTを運用するとともに、6月からは「緊急地震速報」のモデル実験地区として、運用を開始予定としている。

さらに津波発生情報のネットワーク構築にむけ、釜石沖約19kmの位置にGPS波浪計の第1号機を国土交通省に設置していただいたところでもある。

このように、当該地区は、津波や洪水に対して脆弱な地域になっており、被災者が避難場所として活用できる中・高層建築物が無い上に、津波避難対策が遅れている地域となっていることから、津波避難ビルのような津波避難施設や津波避難者収容施設等を設置するなど、地域防災拠点施設を整備する必要性が極めて高い地域である。

また、釜石市民病院が本年4月に県立釜石病院に統合されたことから、救急車の搬送時間がこれまでの倍以上かかるようになったため、鶴住居・栗橋地区における救急患者搬送の時間短縮が喫緊の課題となり、鶴住居地区に救急車を配備する必要性が一段と高まっている。

(2) 第3次地震防災緊急事業5ヶ年計画との関連

当市の第3次地震防災緊急事業5ヶ年計画の内容は、釜石市民病院の県立釜石病院統合に伴う累積赤字処理などの財政的な理由等から消防ポンプ自動車等の更新などが中心となっている。

構築物としては、平成20年度に津波や土砂災害、洪水等による緊急輸送道路(国道45号)の分断の危険性を考慮し、備蓄倉庫(800万円)を鶴住居地区に設置する計画となっている。

このため、30年以内に発生する確率が99%とされる宮城県沖連動地震・津波の危険性高まる中、地域において、津波防災講演会や学習会、市民懇談会等を積極的に開催

してきた。

この結果、津波災害から市民を守るためには、津波に弱い地形や住宅事情等地域の特性を考慮した施設整備が必要との市民の強い防災意識の高まりとともに、地区の現状でも述べた鶴住居・栗橋地区における救急患者搬送が喫緊の課題となってきた。

このため、計画の見直しを行い、鶴住居地区における備蓄倉庫(800万円)の設置計画をさらに発展的に整備し、津波避難ビルのような津波避難者収容施設等を設置するなど地域防災拠点施設を整備し、津波防災対策の強化を図ることとしたい。

2、施設整備の概要 別紙のとおり

3、位置図（住宅地図） 別紙のとおり

4、最近の鶴住居地区等に関する防災活動状況

念
当市では、津波災害の被害を軽減することを年頭に、津波避難の研究を幅広く手がけている群馬大学片田教授の指導の下に、防災意識の高揚を図るため次のとおり津波防災教育に取り組んでいます。

(1) 釜石市小中学校教員研修会 平成18年1月23日

群馬大学工学部建設工学科、片田教授の指導の下に「津波から身を守る知恵を持った子を育てる」と題して、市内小中学校の教員を対象とした研修会を実施した。

(2) 鶴住居小学校親子防災教室 平成18年8月30～31日

群馬大学片田教授の指導の下に、釜石市立鶴住居小学校の児童4～6年生を対象に、通学途中の津波避難対策の問題点を明らかにするため、親子で通学路を下校しながら登下校時の津波避難時に利用できそうな場所や建物等を点検し、防災マップ作りを行い、防災教育を行った。

(3) 津波防災講演会の実施 平成18年10月31日(火) 18:30-20:30

釜石市立東中学校を会場に群馬大学片田教授を講師に迎えて、釜石市教育振興運動鶴住居地区実践協議会主催（釜石市教育委員会、釜石市消防防災課後援）の津波防災講演会を実施し、津波災害の恐ろしさや津波避難時の対応について学習し、防災意識を高めた。

(4) 釜石市津波避難訓練の実施 平成19年3月3日(日) 6:00～7:00

釜石市立東中学校の校区内の片岸地区を主会場に市主催の津波避難訓練を実施。町内会、自主防災会、地元消防団、警察、県防災ヘリ等の協力を得て、津波避難訓練を実施し、例年に比べ避難訓練参加者は増加した。

5、当該地区における災害歴

○地震・津波災害

- (1) 明治29年三陸地震津波
- (2) 昭和8年三陸地震津波
- (3) 昭和35年チリ地震津波
- (4) 昭和43年十勝沖地震津波
- (5) 平成15年宮城県沖地震

施設概要

1 名称 (仮称) 釜石市鶴住居地区津波防災センター

2 位置 岩手県釜石市鶴住居町
(日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域)

3 施設概要

(1) 津波避難施設 (新設)

~~津波避難施設~~

外部階段、屋上、津波避難者収容室、防災教育・体験室、展示室、図書室、会議室、調理室、備蓄倉庫、非常用電源、案内標識など

※消防署の出張所 (救急車、消防ポンプ自動車、執務室など)、消防屯所 (消防ポンプ自動車、消防ポンプ積載車、待機室など) を合築する。

(2) 敷地面積 約 1,750 m²

(3) 延床面積 約 1,300 m²

(4) 構造 地上 2 階建 (RC)

(5) 総事業費 〇億〇千〇百万円 (うち防災部分 〇〇百万円)

4 特徴

- ・津波避難機能と備蓄機能を有する津波避難施設を新設し、釜石消防署鶴住居出張所及び釜石市消防団第 6 分団消防屯所を合築し、地域の災害活動拠点として整備する。
- ・平常時には、町内会、自主防災組織等の自主的な訓練活動を支援し、防災研修会や講演会、これから実施予定の地域防災リーダー研修など地域住民主導型の防災教育を推進する。
- ・災害時には、津波からの緊急避難に備えて屋上部分へダイレクトに移動できるように外部階段を整備し、消防ホース乾燥塔と防災行政無線を設置する。

5 スケジュール

平成 20 年度 建設工事

資料9. H19.6.15 付け市民環境部長山崎義勝及び消防防災課長末永正志作成
「地域防災拠点施設整備モデル事業について」

旅行復命書			
文書分類番号	19・消・共・	文書公開	
文書類	一般文書	非公開理由	
保存期間	1年	非公開部分	
保存完了年度	20年度		
決裁年月日	市長 副市長 市民環境部長 中村課長 課長補佐 防災係長 回覧 総合政策課長 佐々木補佐 防災係		
復命年月日	平成19年6月15日		
旅行者	市民環境部長 山崎義勝 印 消防防災課長 末永正志 印		
旅行期間	平成19年6月15日(金)日帰り		
旅行先	岩手県庁総合防災室		
用務の相手方氏名	岩手県総合防災室長 小野雅章 ほか担当者3名		
旅行用務	地域防災拠点施設整備モデル事業について		
結果・経過			
地域防災拠点施設整備モデル事業を備住居行政施設整備事業に導入が可能かどうか、可能だとすればどのようにすれば良いかなど、県の指導を仰いだ結果について次のとおり復命します。			
記			
1、日時 6月15日(金)午前11時～11時50分			
2、協議結果			
(1) 事業採択の要件			
① 第3次地震防災緊急事業5カ年計画(18-22年度)に盛り込まれていること			
② 消防施設等との合築は認められるが、経費区分等はかなり厳しい。			
(2) 小野室長からの指導			
① 県では、県の5ヶ年計画を変更することは考えていないが、モデル事業に名乗りをあげているのは釜石市だけなので、申請することは問題ないとする。			
② 第3次地震防災緊急事業5カ年計画に盛り込まれていないことから、全国的に見れば事業採択のランクは下がるであろうが、東海・東南海方面はすでに採択されており、手を挙げる県は少ないものと予想される。(原則各県1件)			
③ 国の段階では、市がどの程度本気でやる気なのか問われる。 (6月議会に設計費用1400万円を予算計上している旨回答。)			
④ 合築の場合は、どの部分が補助対象なのか、どちらがメインとなるのか明確にする必要がある。以前の久慈市の場合もかなり厳しく対応したようである。			
⑤ この拠点施設だけでなく、モデル事業以降の各地区の展望も必要となろう。			
⑥ 当該地区は、過去の津波の浸水区域内であるが、県が実施したシミュレーションでは浸水区域外となっている。モデル事業は津波避難施設なので、これをどう説明すべきか検討したほうが良い。			
⑦ 市役所出張所の合築は、消防施設と同様に経費区分を明確にすれば問題ないとする。			

資料 10. H19. 7. 2 付け健康福祉部健康推進課課付係長臼澤渉作成
「鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」

起 案 用 紙						
文書分類番号	19・健・安・共4・9	文書公開	公 開			
文 書 種 類	一般文書	非公開理由				
保 存 期 間	3年	非公開部分				
保存完了年度	平成22年					
文 書 番 号						
文書の日付	平成 年 月 日					
市長 副市長 部長 課長 課長補佐 文書取扱主任 係長						
合 議						
決裁年月日	公印	発送区分	発 送	起 案	平成19年7月2日	
19.7.2 鶴住居健康福祉部				健康福祉部健康推進課 課付係長 臼澤 渉		
予 算 \ 予算科目	款	項	目	事業項目	節・細節	
予算配当残額						
件 名 鶴住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）						
内 容 標記会議について、下記により結果報告をします。						
記						
1 日 時 平成19年7月2日(月) 15:00~15:20						
2 会 場 第1庁舎 第2会議室						
3 出席者 別添資料のとおり(健康推進課出席 課長 佐々木補佐 臼澤係長)						
4 協議結果 住民説明会の開催方法について						
○期日・場所 ⇒ 7/13(金) 19:00~ 鶴住居地区生活改善センター 体育室						
○開催案内 ⇒ 鶴住居地区各町内会 栗林共栄会、播野町協議会						
○説明会対応						
・説明 健康推進課						
・同席 市民環境部長 消防防災課 消防本部 総合政策課						
○現時点での施設整備の考え方を説明する。参加者から施設機能に関する要望事項を聴取し、ワークショップとして位置付ける。						
○栗橋地区健康まちづくり検討会の場において、施設整備の考え方を説明する。						
○今後、施設の名称について、協議する。財源は防災関係の補助金または起債を利用する予定であるので、「鶴住居地区防災センター」（仮称）的な名称を想定する。						
5 その他						
○本日、市長が鶴住居・栗橋地区の議員に対して、施設の建設予定位置等について説明した。						

資料 11. H19. 7. 17 付け市民環境部消防防災課長末永正志作成
「鵜住居地区行政施設整備に関する住民懇談会」報告書

文書分類番号		文書公開	
文書種類	一般	非公開理由	
保存期間	1年	非公開部分	
保存完了年度	2020年度		
決議年月日	市長 副市長 部長 課長 課長補佐 係長 末永正志		
19.7.19 市民環境部	回覧 部長 副部長 課長補佐 係長		
報告年月日	平成19年7月17日		
出席者	消防防災課長 末永正志		
日時	平成19年7月13日(金)午後7時～8時10分		
場所	鵜住居地区生活改善センター		
用務の相手方氏名	鵜住居地区、栗橋地区住民		
用務	鵜住居地区行政施設整備に関する住民懇談会		
<p>結果・経過 鵜住居地区行政施設整備事業の概要説明と住民との意見交換を目的とした標記懇談会が開催されたので、当該関連事項について次の通り報告します。</p> <p style="text-align: center;">記</p> <p>1、会議結果(当該関係事項のみ) 山崎市民環境部長の挨拶、プロジェクターを使った施設の概要説明(白沢係長:約10分)の後、山田健康推進課長の司会進行により質疑応答形式で意見交換を行った。</p> <p>2、関連した質疑応答(消防防災関連)</p> <p>Q1(住民)新たな消防施設は、警員12人、救急車、消防ポンプ自動車各1台を配備するとされているが、どのような運用となるのか。</p> <p>A1(防災課長)本来消防本部の所管となっているが、分かっている範囲で答える。3交替による配置のため、乗り換え運用となる。つまり、救急車が出動すれば、消防ポンプ自動車は残る。逆に消防ポンプ自動車が出動すれば救急車が残ることとなる。</p> <p>Q2(鈴木消防団第6分団長)小佐野出張所と4分団第1部のように、使いづらい施設は困る。消防屯所と出張所ははっきりと分離してほしい。</p> <p>A2(防災課長)鈴木分団長の言う通り、消防屯所として独立したものを考えている。</p> <p>Q3(佐々木国男町内会長)明治、昭和の地震・津波ではこの場所は浸水しており、津波が心配されるが、大丈夫なのか。</p> <p>A3(防災課長)平成16年に県が地震・津波災害によるシミュレーションを実施している。シミュレーションの条件として想定しているのは、明治29年、昭和8年の三陸地震津波、それと宮城県沖連動地震による津波で、津波防災施設の効果がある場合と無い場合を考えて津波浸水想定区域を割り出した結果、当地域は浸水しないと想定された。また、現状は明治29年、昭和8年とも異なっている。完全に大丈夫ということは言えないが、この想定により一応大丈夫との判断から当該地区に建設を予定している。</p>			

資料 12. H19. 7. 19 付け健康福祉部健康推進課課付係長臼澤渉作成

「鵜住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」

起 案 用 紙						
文書分類番号	19・健・安・共4・9	文書公開	公 開			
文 書 種 類	一般文書	非公開理由				
保 存 期 間	3年	非公開部分				
保存完了年度	平成22年					
文 書 番 号						
文書の日付	平成 年 月 日					
市長	副市長	部長	課長	課長補佐	文書取扱主任	係長
/	/					
合 議						
送達年月日	公印	発送区分	発 送	起 案	平成19年7月19日	
19.7.19				健康福祉部健康推進課	課付係長 臼澤 渉	
予 算 \ 予算科目	款	項	目	事業項目	節・細節	
予算配当残額						
件 名 鵜住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）						
内 容 標記会議について、下記により結果報告をします。						
記						
1 日 時	平成19年7月19日(木) 13:30~14:30					
2 会 場	第1庁会 第2会議室					
3 出席者	総企・市民環境部長○総合政策課長、佐々木補佐、佐々木係長○財政課平松補佐○消防防災課長○釜石消防署管理係藤原係長○建設課長、及川補佐、千葉主任、及川技師○健康推進課長、佐々木補佐、高橋鶴C所長、臼澤係長					
4 協議結果	協議資料：別添のとおり					
1. 整備スケジュールの調整について	○平成21年4月の供用開始に向けて、整備工程を建設課で精査したところ、水野医院の解体工事の早期実施(H20→H19)が必要である。 →19年度内の財源確保は難しい。 →解体に向けた基礎調査（地質など）に時間を要する。 ⇒供用開始日を平成21年10月1日とする工程修正案を策定し、市長説明をする。（健康推進課）					
2. 水野医院用地・建物の売却額について	○不動産鑑定士に評価鑑定を依頼し、適正価格を把握する。 ○取得については、超債など特別財源を利用するなど一般財源を圧縮する方策を採る。（財政課） ○用地取得の時期を延伸する、土地を賃借する方策なども視野に検討する。					
3. 整備財源の確保について	○現在、防災関係国庫補助金の獲得に向けて、県と協議しているが、採択の可能性は薄い。（消防防災課） ○不採択の場合、消防モニタセンターの整備起債利用が考えられる。（財政課）					
4. 歩道を併設した道路整備について	○整備する方向で検討する。					
5. 鵜住居前へのトイレ・公衆電話の設置について	○両機能は、新施設に集約するものとして設置しない。					

資料 13. H19. 10. 12 付け健康福祉部健康推進課課付係長臼澤渉作成
「鵜住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）」

起 案 用 紙						
文書分類番号	19・健・安・共4・9	文書公開	公 開			
文 書 種 類	一般文書	非公開理由				
保 存 期 間	3年	非公開部分				
保存完了年度	平成22年					
文 書 番 号						
文書の日付	平成 年 月 日					
市長	副市長	部長	課長	課長補佐	文書取扱主任	係長
/	/					
合 議						
決裁年月日	公印	発送区分	発 送	起 案	平成19年10月12日	
19.10.12				健康福祉部健康推進課	課付係長 臼澤 渉	
予 算 \ 予算科目	款	項	目	事業項目	他・細節	
予算配当残額						
件 名 鵜住居行政施設整備に関する庁内打ち合わせ会議結果について（報告）						
内 容 標記会議について、下記により結果報告をします。						
記 要						
1 日 時	平成19年10月12日(金) 15:30~14:30					
2 会 場	保健福祉センター 2階会議室					
3 出席者	○総合政策課長、佐々木補佐、佐々木係長○消防防災課長、赤崎補佐○消防本部藤原次長、金野庶務係主任○建設課千葉主任、佐々木主任、及川技師○健康推進課長、佐々木補佐 高橋鶴C所長、臼澤係長					
4 協議結果	資料：別添のとおり					
① 施設機能・仕様の確認について	設計発注（10月）にあたり、施設の機能・仕様を関係課で確認した。					
	○保健福祉・公民館関係 ⇒トレーニングルーム、研修室（1部屋）を削る。					
	○施設の管理関係（公共トイレ） ⇒消防出張所付近に設置して、監視の目が届くようにする。 ⇒外部者、職員の使用を兼用するなどトイレ施設を集約する。					
	○防災関係 ⇒避難施設と大ホールを兼用するものとして削る。 ⇒ホース乾燥塔(H:17m)は、消防出張所、消防団で共用する。					
	○救急・消防関係 ⇒職員配置は12名を予定 ⇒機械室は、暖房施設を想定したもの。共用する場合は削除可					
② その他						
	○総床面積について ⇒実施設計の段階において、当初予定した1,500㎡に縮小する。 ・建設課が関係課とヒアリングをしながら調整する。					
	○暖房等の施設について					

⇒他の市施設では、維持管理が不十分なため、ガストーブなどの固定施設が不要となり、
放置されているものが多い。設備の選定に留意が必要だ。

- 消防出張所として、事務組合に貸し出すスペース

⇒防災の補助・起債の対象となるのか、総合政策課が財政課に確認する。

- 事業に要する歳入の確認について

⇒防災補助金（地域防災拠点施設整備事業）又は防災起債を用いるのか、庁議で確認する。
（様々な機能を有する施設を整備するためには、防災補助金では限定されることが多い。）

- 施設整備の方向性について

⇒郷住居地域の防災拠点施設（防災センター）として整備することを確約した。

5 今後の進め方について

市長が交替するが、設計発注は、予定どおり進める。（設計予算は議会議決事項）

資料 14. H19. 11. 6 付け市民環境部部長山崎義勝作成
「地域防災拠点施設整備モデル事業の導入取り下げについて」

平成19年11月6日
釜消(防)発第42号

岩手県総務部
総合防災室長 様

釜石市市民環境部
部長 山崎 義勝

地域防災拠点施設整備モデル事業の導入取り下げについて

当市、防災行政の推進につきましては、日頃から多大なるご理解とご指導を賜り厚くお礼を申し上げます。

さて、当市では、地方交付税が減少するなど財政状況が年々厳しくなる中、新たな地域防災拠点施設整備と既存老朽施設の解消、更に消防署出張所の新築と消防屯所の改築などを一挙に解決するため、関係各課の協議を経て本年6月以降標記モデル事業の導入について、鋭意検討してまいりました。

この間、貴室からは種々丁寧なご指導をいただきながら、事業導入の必須条件となる第3次岩手県地震防災緊急事業5箇年計画の変更をはじめとして、モデル事業採択に向けた条件整備に努めてきたところであります。

また、本モデル事業の導入に当たっては、建設経費の縮減、新施設の管理経費の削減と効率的な運用、防災対策上重要な住民コミュニティの形成などを重点課題として検討した結果、市庁舎の合築も含めて建設すべきものと判断し、貴室に照会を申し上げたところであります。

しかしながら、市庁舎施設（出張所機能）の合築は、モデル事業採択の要件を満たさないとの指導を得たことから、今般、本モデル事業の申請については、取り下げざるを得ないものとなったところであり、別紙のとおり、これまでの経緯を報告いたします。

なお、今回、当市が計画しております避難施設を含めた施設整備事業は、地域防災拠点施設整備モデル事業としてはできませんが、市単独事業として実施する予定でありますので、今後ともご指導を賜りますようお願い申し上げます。

地域防災拠点施設整備モデル事業の導入取り下げにかかる経緯

1 経過

釜石市の鶴住居地区や隣接する片岸地区は、津波による大きな被害が想定されていることから、津波からの避難施設の整備が求められておりました。

また、同地区の鶴住居生活改善センター、鶴住居公民館、市役所市民課鶴住居出張所（以下、「行政施設」という。）は分散し、かつ老朽化しているため、これら行政施設の更新の必要性に迫られておりました。

さらに、本年4月の当市市民病院の廃止に伴い、救急車を配備できる消防署出張所の新規開設、消防団屯所の老朽化による改築など、解決しなければならない喫緊の課題もありました。

これら鶴住居地域の課題を総合的に検証し、効率的、効果的な整備を図るためには、避難施設や行政施設等を合築することが望ましいことと判断し、鶴住居地区防災センターとしての整備を決定したところです。

その後、5月に県から「地域防災拠点施設整備モデル事業」の要望調査があり、財源確保を検討していた当市として、本事業の採択を受けて、補助金を導入して事業を実施すべく、6月に事業の採択を要望したところであります。

2 事業要望の取り下げ理由

当市としては、市庁舎（出張所機能）の合築等を含め、採択の可能性が少なからずあるものと考えたことから、本モデル事業の導入について、打診、協議し、採択の条件を整備することに努めて参りました。

しかし、本モデル事業実施要綱において、「原則として地方公共団体庁舎との合築によるもの以外とする。」との規定があり、行政施設の機能部分の合築は認められないとの判断が示されたことから、今回の本モデル事業導入に関する要望を取り下げることにしたものであります。

なお、今回、当市が計画しております避難施設を含めた施設整備事業は、地域防災拠点施設整備モデル事業として実施できませんが、市単独事業として実施する予定であります。

資料 15. H20. 1. 15 付け市民環境部消防防災課課長補佐赤崎公正作成
「鶴住居行政施設にかかる第 5 回協議結果について (報告)」

起 案 用 紙

文書分類番号	19・消・防・共4・9	文書公開	
文書種類	一般文書	非公開理由	
保存期間	3年	非公開部分	
保存完了年度	平成22年度		
文書番号			
文書の日付			
市長 副市長 部長 消防防災課長 津波防災担当課長 課長補佐(兼課長) 長野係長 藤井主任			
合 議			
決裁年月日	公印	電署名	発送区分
20.1.15 市民環境部			
起 案	平成20年1月15日		
課長補佐 赤崎公正			
子 算 \ 予算科目	款	項	目
予算配当残額			
事業項目			
節・細節			
件 名 鶴住居行政施設にかかる第 5 回協議結果について(報告)			
内 容			
標記協議を行いましたので、結果を報告します。			
記			
1 日 時 平成20年1月15日(火)10:00~12:00			
2 場 所 釜石市保健福祉センター2階会議室			
3 出席者			
(1) 健康推進課：山田課長、白澤係長			
(2) 消防本部：菊池警防係長、金野主任			
(3) 消防防災課：赤崎補佐、藤原係長			
(4) 鶴住居地区生活応援センター：高橋所長			
(5) 建設課：及川補佐、千葉主任、及川技師			
(6) カクタ設計：角田氏、多田氏			
4 結 果			
当課関連では、起債を申請するにあたり、図面上の名称等について、起債が認められるような名称(室名)を確認し、建設課へ通知し、設計図に反映させる。			
5 その他			
図面上の名称については、財政課と協議し、次のとおりとした。			
・施設名は、鶴住居行政施設を釜石市鶴住居地区防災センターとする。			
・1階備蓄倉庫兼消防屯所倉庫は、消防屯所としてみることにし、屯所倉庫とする。(起債充当率が上がる)			
・2階備蓄倉庫は、避難所施設の一部とする。(名称はそのまま)			
・2階研修室(和・洋とも)と付属倉庫は、消防団研修施設とする。(起債充当率が上がる)			

1/20 15:00 行政課長 赤崎公正

資料 16. 釜石市鶴住居地区防災センター条例（H22. 2. 1 施行）

釜石市鶴住居地区防災センター条例

○釜石市鶴住居地区防災センター条例

平成21年12月18日

条例第25号

廃止 平成23年10月14日条例第25号

(設置)

第1条 市民の防災に関する知識の普及及び市民の防災意識の高揚を図るとともに、災害発生時における災害対策拠点とするため、釜石市鶴住居地区防災センター(以下「センター」という。)を設置する。

(名称及び位置)

第2条 センターの名称及び位置は、次のとおりとする。

名称	位置
釜石市鶴住居地区防災センター	釜石市鶴住居町第15地割17番地7

(開館時間及び休館日)

第3条 センターの開館時間及び休館日は、次のとおりとする。ただし、市長が特に必要があると認めた場合は、この限りでない。

- (1) 開館時間 9時から21時まで
- (2) 休館日 12月29日から翌年1月3日まで

(使用の許可)

第4条 センターを使用しようとする者は、あらかじめ市長の許可を受けなければならない。許可を受けた者(以下「使用者」という。)が、許可を受けた事項を変更しようとするときも同様とする。

2 市長は、センターの管理上必要があると認めるときは、前項の許可に条件を付することができる。

(使用の制限)

第5条 市長は、センターを使用しようとする者が次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、センターの使用を許可しない。

- (1) 公序良俗に反し、又は公益を害するおそれがあると認めるとき。
- (2) センターの施設又は設備を汚損し、損傷し、又は滅失するおそれがあると認めるとき。
- (3) その他市長がセンターの管理上適当でないとき。

(使用料)

第6条 使用料は、徴収しない。ただし、第1条の設置目的に該当しない場合でセンターの全部又は一部を占用して使用するとき、別表に定める使用料を納付しなければならない。

(使用料の免除)

釜石市鞆住居地区防災センター条例

第7条 市長は、次の各号のいずれかに該当するときは、使用料の全部を免除することができる。

- (1) 身体障害者福祉法(昭和24年法律第283号)第15条第4項の規定により身体障害者手帳の交付を受けている者(15歳未満の者につき、その保護者が身体障害者手帳の交付を受けているときは、当該15歳未満の者)、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(昭和25年法律第123号)第45条第2項の規定により精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者その他規則で定める者が使用するとき。
- (2) 市が主催し、又は共催する事業に使用するとき。
- (3) その他市長が適当と認めるとき。

(使用料の不運付)

第8条 既納の使用料は、運付しない。ただし、使用者の責めに帰することができない理由からセンターを使用できなかったとき又は市長が特別の理由があると認めるときは、その全部又は一部を還付することができる。

(使用許可の取消し等)

第9条 市長は、使用者が次の各号のいずれかに該当するときは、その使用の許可を取り消し、又は使用を停止させることができる。

- (1) 災害等の発生により、センターが避難場所等として災害対策拠点となったとき。
- (2) この条例又はこの条例に基づく規則の規定に違反したとき。
- (3) 第5条各号のいずれかに該当するとき。
- (4) 許可に付した条件に違反したとき。
- (5) 偽り、その他不正の手段により使用の許可を受けたとき。
- (6) その他市長が必要と認めるとき。

2 前項の規定により使用者に損害が生ずることがあっても、市は、賠償の責めを負わない。

(禁止行為)

第10条 使用者は、センターにおいて次に掲げる行為をしてはならない。

- (1) 許可を受けずに印刷物、ポスター等を掲示し、又は配付すること。
- (2) センターの施設で喫煙すること。
- (3) 指定された場所以外で飲食し、又は火気を使用すること。

(損害賠償義務)

第11条 使用者は、自己の責めに帰すべき理由によりセンターの施設又は設備を汚損し、損傷し、又は滅失したときは、市長の指示するところにより原状に回復し、又は損害を賠償しなければならない。ただし、市長が損害を賠償させることが適当でないと認めるときは、この限りでない。

(委任)

釜石市鞆住居地区防災センター条例

第12条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

(罰則)

第13条 詐欺その他不正の行為により使用料の徴収を免れた者については、その徴収を免れた金額の5倍に相当する金額(当該5倍に相当する金額が50,000円を超えないときは、50,000円とする。)以下の過料に処する。

附 則

この条例は、平成22年2月1日から施行する。

附 則(平成23年10月14日条例第25号)

この条例は、公布の日から施行する。

別表(第6条関係)

センター使用料

区分	午前	午後	夜間
	(9時から12時まで)	(12時から17時まで)	(17時から21時まで)
避難室(ホール)	4,000円	5,000円	4,500円
冬期加算料	1,000円	1,000円	1,000円
第1研修室(和室)	700円	1,000円	900円
冬期加算料	500円	500円	500円
第2研修室	1,000円	2,000円	1,500円
冬期加算料	1,000円	1,000円	1,000円
活動支援室(小会議室)	600円	900円	700円
冬期加算料	500円	500円	500円
調理室	700円	1,000円	900円
冬期加算料	500円	500円	500円

備考 冬期加算料は、11月から翌年4月までの期間、使用料に加算する。

資料 17. 広報かまいし H21. 2. 15 p. 3

釜石市津波避難場所	
地区名	津波避難場所名
新浜町	岬林道・滝の沢高台・佐々木家稻荷神社沢
東前町	東前樋が沢・東前不動沢
浜町	はまっこ児童公園（台村）・尾崎アスレチック公園・尾崎神社境内 浜町避難道路（浜町東側口・西園タクシー口・天王山口・釜石高架橋口）
只越町	旧釜石小学校校庭・旧釜石第一中学校校庭・宝樹寺・仙寿院
大町	青葉児童公園・石応禅寺境内・薬師公園
大渡町	釜石小学校校庭（旧大渡小）
鈴子町	シーブラザ遊
駒木町	駒木沢・駒木不動沢
松原町	松原公園・松原神社境内
鑛石町	市民交流センター・白山小学校校庭（毘沙門神社側・南側）
大平町	釜石工業高校校庭・大平中学校校庭
平田	平田幼稚園園庭・平田小学校校庭・館山神社境内
尾崎白浜	尾崎小学校校庭
佐須	佐須集会所・佐須神社境内
両石町	両石町保育園・あさひ公園（両石漁協向い）・千島基地前広場・巖島神社境内・氷海公園（氷海公園管理棟付近高台・花の井ホテル付近高台）
鶴住居町	農協集配センター・鶴住神社境内・本行寺・常楽寺裏山
根浜	根浜富王姫神社境内・根浜東の沢
箱崎町	森長根・大家の山・ヨコセ沢・箱崎神社境内
桑の浜	桑の浜高台
箱崎白浜	白浜小学校・旧箱崎白浜へき地保育所・星の宮神社境内
仮宿	仮宿高台
片岸町	道地沢団地・不動沢・片岸稲荷神社境内・下片岸沢（通称：こたき沢）・古麻坂高台
室浜	室浜稲荷神社境内・一本松広場・観世音神社境内
唐丹町	花露辺漁村センター・本郷元青年クラブ集会所前広場・唐丹中学校校庭・天照御祖神社境内・熊野神社境内・荒川消防屯所・大石交流センター
津波避難ビル	浜町：市営釜石ビル（4～8階） 根浜：宝来館（3～4階）

問い合わせ…市消防防災課（内線118）

訓練の前と、 訓練当日の心掛け

家庭で

- 事前に自分の避難する避難経路や避難場所の確認
- 避難途中の危険箇所・危険な場所は避けた避難経路も確認
- 当日は家族全員で訓練に参加

学校や職場で

- 地震や津波発生に備え、学校や職場での避難先確認と訓練参加

地域・自治会などで

- 避難時の地域での連絡網を使った避難連絡訓練や避難誘導
- 隣り近所で、声を掛け合いみんなで避難
- 避難所では、参加者の確認や安否確認の訓練
- 高齢者など要援護者の避難を支援

津波避難訓練にあわせて このような訓練も実施します

▶海上遭難者救助救出訓練

海上での津波による遭難者救助を想定し、唐丹湾内において、釜石海上保安部、岩手県防災航空隊、釜石消防署が協力し、岩手県防災ヘリ「ひめかみ」と巡視船「きたかみ」が連携した救助救出訓練を行います。

▶唐丹湾内でサイレン可聴域調査

市は、あらゆる手段で津波などの災害情報を皆さんに知らせる必要があるため、今回の訓練では、海上で作業を行っている人へ危険を知らせる方法の一つとして、海岸近くでサイレンを鳴らした場合の可聴域を確認する調査を唐丹湾で行います。

毎月1日は、「NTT災害伝言ダイヤル171」の体験ができます。自宅や公衆電話、携帯電話を使用し、自分の安否登録や家族の安否確認の方法を体験してみましょう。

資料 18. H21.9 付け釜石市立鶴住居公民館作成「うのとり 第 193 号 号外」

第193号 平成21年9月 号外

鶴住居地区 避難場所・避難所



9月1日は『防災の日』です。1923年9月1日の関東大震災にちなんで“災害の備えを怠らないように”と制定された記念日です。いつ来るかわからない災害に備えて、避難するところを確認しておきましょう。鶴住居地区の避難場所・避難所は次のとおりです。

●津波避難場所（津波注意報、津波警報が発表されたとき）

※この避難場所だけでなく、近くの高台へ一刻も早く避難することが重要です。

対象地域	避難場所
両石町	旧両石保育園、あさひ公園、千島墓地前広場、水海高台、巖島神社境内
鶴住居町	旧JA集配センター、鶴住神社境内、本行寺、常楽寺裏山
根浜	根浜富王姫神社境内、根浜東の沢
箱崎町・桑ノ浜	森長根、大家の山、箱崎神社、ヨコゼ沢
箱崎白浜・仮宿	白浜小学校校庭、箱崎白浜へき地保育所、白浜星の宮神社境内
片岸町	道地沢団地、不動沢、片岸稲荷神社境内、下片岸沢、古廟坂高台
片岸町室浜	室浜稲荷神社境内、一本松公園、観世音神社

●土砂災害避難所（がけ崩れなどが予想され、自主的に避難するとき）

対象地域	避難所	
両石	桑ノ浜、両石	両石漁村センター
	水海	水海集会所
	女遊部	女遊部公民館
鶴住居	上町、仲町、川原	鶴住居上集会所
	新田	新田神ノ沢集会所
	川目、長持、太田	鶴住居公民館川目分館
	日向、新川原	日向・新川原集会所
片岸	片岸	片岸集会所
	室浜	鶴住居公民館室浜分館
根浜	根浜	根浜集会所
箱崎	箱崎	箱崎漁村センター
	箱崎白浜	白浜漁村センター
	仮宿、大仮宿	鶴住居公民館仮宿分館

●火災避難場所（大規模な火災のとき）

対象地域	避難場所
鶴住居町	鶴住居小学校校庭
	釜石東中学校校庭
	日向グランド、日向公園
	新田神の沢集会所
片岸町	釜石職業訓練校片岸グランド
根浜、箱崎町	市営根浜駐車場
箱崎町	旧箱崎小学校校庭



非常持出品、非常備蓄品などの確認
家の中の安全点検、家の周囲の安全確認
地域の防災訓練への参加
家族との連絡方法、集合場所の確認

家庭で
防災会議を
開こう！

●拠点避難所（大規模な災害が発生し、帰宅不可能な被災者を収容するための避難施設）

対象地域	拠点避難所	対象となる災害種類				電話
		地震 火災	津波	風水害	土砂災害	
両石 桑ノ浜	両石漁村センター	○	×	○	○	28-2506
鶴住居 片岸	鶴住居生活改善センター	○	×	○	○	28-2470
根浜	鶴住居小学校体育館	○	×	○	○	28-3712
箱崎 箱崎白浜	白浜小学校体育館	○	○	○	○	28-3713

資料 19. かまいし生活便利帳 H21.12 p.93~94

市の避難場所は？

防災課 ☎22-2111 内線118

●災害一次避難場所

風水害(洪水害・土砂災害・風害)などが発生、予想される
ときの避難場所です。市が地域に「避難勧告」や「避難指示」
を発令したときに、災害内容(規模・地域など)に応じて集
会施設などを避難場所として開設します。
なお、「自主避難」されたいときは、避難場所の開設状況
を市防災課に確認してください。

避難場所	対象地域
仙人インフォメーションセンター集会所	甲子町
甲子公民館砂子渡分館	
大松地区コミュニティ消防センター	
甲子公民館砂子渡分館	
一の宮地区コミュニティ消防センター	
洞間地区コミュニティ消防センター	
大洞集会所	
大畑団地集会所	
甲子林業センター	
甲子地区生活広場センター(甲子公民館)	
松倉地区コミュニティ消防センター	松倉
鎌倉集会所	
野田集会所	
南野田集会所	野田町
野田地区コミュニティ消防センター	
小佐野公民館野田団地分館	
野田集会所	定内町
小佐野公民館向定内分館	
向定内西地区集会所	
小佐野コミュニティ会館	小佐野町
上小川集会所	
中小川集会所	小川町
小川集会所	
桜木町集会所	桜木町
釜石市身体障害者福祉センター	
中妻集会所(中妻出張所)	上中島町、住吉町、新町、礼ヶ口町、源太沢町
双葉小学校地域連携施設	
源太沢集会所	
中妻北地区コミュニティ消防センター	中妻町
昭和園クラブハウス	
中妻集会所(中妻出張所)	千鳥町
釜石市教育センター	
大渡集会所(消防会館)	八雲町
市民文化会館	
青葉ビル	大町、大只越町
只越福祉集会所	
大只越集会所	只越町、天神町
港町集会所	
浜町集会所(第1分団第2部消防屯所)	港町
釜石公民館浜町分館(市営ビル1階)	
東前集会所(漁連ビル)	東前町
新浜町地区コミュニティ消防センター	
松原地区コミュニティ消防センター	新浜町
礪石地区集会所	
大平集会所	松原町
望洋ヶ丘集会所	
礪石地区集会所	礪石町
大平町	

避難場所	対象地域
平田集会所	平田
上平田集会所	
上平田ニュータウン集会所	
尾崎白浜地区コミュニティ消防センター	
佐須集会所	
唐丹地区生活広場センター(唐丹公民館)	唐丹町
本郷地区コミュニティ消防センター	
本郷地区生活改善センター	
花露辺漁村センター	
片川集会所	
下荒川集会所	
荒川集会所	
荒金集会所	
山谷集会所	
唐丹林業センター	
大石地域交流センター	両石町
両石漁村センター	
水海集会所	
女遊部集会所	鶴住居町
鶴住居上集会所	
新田神ノ沢集会所	
鶴住居公民館川口分館	
長内集会所	
外山集会所	片岸町
片岸集会所	
鶴住居公民館室浜分館	榎浜
根浜集会所	
箱崎漁村センター	箱崎町
白浜漁村センター	
鶴住居公民館飯宿分館	
砂子畑集会所	粟林町
粟林地区基幹集落センター	
上粟林地区集会所	構野町
早橋集会所	
構野地区多目的集会所	
秋の洞集会所	
栗橋公民館横内分館	
栗橋公民館中村分館	
船舟木集会所	青ノ木集会所
青ノ木集会所	

※施設の鍵管理者は、防災行政無線等で市から自主避難の呼びかけがあったときは施設の開設をお願いします。

地域に根ざした企業であることの責任
～陸から海まで～

《取扱品目》
各種砂石・砕砂
港湾工用・土木工用石材

株式会社
釜石砂利建設

代表取締役 平松真紀子

本 社 釜石市中妻町2-2-11
☎0193(23)3111(内)
FAX0193(23)9779

釜石工場 釜石市唐丹町宇大宮根
☎0193(55)2685

かまいし生活便利帳 93

SERVICE GUIDE

KAMASHI

- 避難指示…災害の発生や拡大が確実に予想され、著しく危険が切迫したとき、強制的に避難させること。
- 避難勧告…災害の発生や拡大が予想されるとき、避難することを勧めること。
- 自主避難…災害の発生が予想されるとき、自らの意志で避難すること。

防 災

- 指定津波一次避難場所
☞避難場所一覧はP88～91をご覧ください。



●拠点避難所

大規模な災害が発生し、中・短期にわたる避難生活を前提とした避難所です。市が地域に「避難勧告」や「避難指示」を発令したときに、災害内容(規模・地域など)に応じて開設します。また、一次避難場所に危険が生じたとき、危険が予想されるときに拠点避難所に避難誘導します。

拠点避難所	対象地域
甲子小学校体育館・甲子中学校体育館	甲子町1～10地割
小佐野小学校体育館・小佐野コミュニティ会館	野田町・定内町・小佐野町
釜石市民体育館	小川町・桜木町
双葉小学校体育館	上中島町・新町・住吉町・源太沢町・礼ヶ口町
釜石中学校体育館・市立中妻体育館	中妻町・八雲町・千鳥町
釜石市民文化会館・釜石市保健福祉センター・釜石小学校体育館	大渡町・駒木町・総子町・大町・大只越町・只越町・天神町・港町・浜町・東前町・新浜町
市民交流センター体育館・大平中学校体育館・白山小学校体育館	松原町・礪石町・大平町
平田小学校体育館	平田
唐丹中学校体育館・唐丹小学校体育館	唐丹町
両石漁村センター	両石町・箱崎町の一部(桑ノ浜)
鶴住居地区防災センター・鶴住居小学校体育館・釜石東中学校体育館	鶴住居町・片岸町・箱崎町
白浜小学校体育館	箱崎町の一部(箱崎白浜・飯盛・大飯盛)
栗林小学校体育館	栗林町
磯野小学校体育館	磯野町

※上記避難所の他にも災害内容(規模・地域など)に応じて、市内の公共施設・集会施設を避難者収容施設として開設します。



夢のマイホーム巡りのお手伝いをします
「建ててからが本当のお付き合い」

○バリアフリー・介護リフォームや子育て支援住宅のご提案をします。お気軽に、ご相談ください。

TEISHI 遠野市早瀬町二丁目7番21号
株式会社 **立石工務店**
☎0198)63-1731
ホームページ <http://tateisi.jp/>

まちの話題

鶺住居地区防災センター完成



防災センター正面入口

■施設の概要

防災 災害時には、地域の防災拠点施設となるほか、平常時には自主防災組織の研修や学習、訓練などに利用します。

消防 地元消防団第6分団の本部機能と第6分団第1部の消防屯所となるほか、釜石消防署鶺住居出張所のポンプ車も配備されます。

救急 鶺住居・栗橋地域の救急機能の拠点として救急車が配備になります。

※ポンプ車、救急車の配備は4月以降になります。

地域活動 保健福祉や地域活動に活用できます。

場所：鶺住居地区生活改善センター向かい

市は、鶺住居・栗橋地域の消防救急・防災機能の充実と、保健福祉・行政窓口サービスの向上、生涯学習提供機会の増進を目的として、「鶺住居地区防災センター」を整備しました。

1階平面図



1階
 ●生活応援センター事務室など
 ●釜石消防署 鶺住居出張所
 ●消防団屯所など



釜石消防署鶺住居出張所側正面

■防災センターの利用は2月1日から

防災センターは、地域の皆さんの防災活動の場として利用できます。防災以外の活動では、下表のとおり使用料が必要です。

施設使用料

区分	午前 (9時～12時)	午後 (12時～17時)	夜間 (17時～21時)
避難室(ホール)	4,000円	5,000円	4,500円
冬期加算料	1,000円	1,000円	1,000円
第1研修室(和室)	700円	1,000円	900円
冬期加算料	500円	500円	500円
第2研修室	1,000円	2,000円	1,500円
冬期加算料	1,000円	1,000円	1,000円
活動支援室(小会議室)	600円	900円	700円
冬期加算料	500円	500円	500円
調理室	700円	1,000円	900円
冬期加算料	500円	500円	500円

※冬期加算料は11月～4月まで。

▶利用申し込みは、鶺住居地区生活応援センター(☎28-2470)へ。



避難室(ホール)

2階平面図



避難室(ホール)、第1・第2研修室、活動支援室(小会議室)など

資料 21. H22. 3. 2 付け庁内メール「チリ地震津波への対応に関する課題等について」

チリ地震津波への対応に関する課題等について
1/4 ページ

ポータル スケジュール 庁内メール 掲示板 ファイル管理 リンク集 メモ 電話メモ ToDoリスト メール アドレス帳
 通知一覧 ワークフロー お気に入り スペース

▼ 庁内メール > 受信箱 > 庁内メールの詳細

チリ地震津波への対応に関する課題等について

変更する
 宛先を変更する
 スペースを作成する
 添付ファイル一覧
 再利用する
 別の庁内メールを送る
 ファイルに出力する
 削除する

[<< 前へ](#) | [次へ >>](#)

 | |

差出人 : *藤原 英彦 2010年03月02日(火) 09:02
 宛先 : (5人) 小池 幸一 大久保 孝信 *谷澤 康之 佐々木 孝 山崎 強
[ID詳細](#)

このことについて、今後の防災対策に生かすため、誤解が多かった応援センター職員の参集場所も含めて、応援センターとして感じていることなどを、今日の午前中をめぐりに簡潔に書き込み願います。

[<< 前へ](#) | [次へ >>](#)

フォロー

添付ファイル:

閲覧状況 (8/8) [ID詳細](#)

先頭へ | <<前の 20 件へ | 次の 20 件へ>>

10 : 小池 幸一 2010年03月02日(火) 15:25

遅くなりましたが、皆さんが書き込みしているので私も少し書き込みします。

先ず、教えてください。2号非常配備の際は、既に個々に決められている参集場所に集まるのと思っていましたが、道路が分断していけない場合だけなのでしょう。今回は津波の到達時間に余裕があったため、移動も可能だったとは思いますが、通常地震・津波或いは大雨でも道路が分断するおそれがあると思うので、移動はかえって危険だと思われませんが、その辺を含めて教えてください。

今回の対応としては、
 ①小職と係長が津波避難場所担当となっていることから、他の職員には、非常招集場所に参集するよう指示を行いました。菊池主任＝応援センターの開錠・待機、藤原保健師＝本庁に行くよう指示。越田保健師にも同様の連絡

②小佐野Cには10名参集しましたが、その後それぞれ職場待機になったようで、参集した職員は各課に移動することになり、結局菊池主任のみが小佐野C待機・電話番を

http://gw01sv.city.kamaishi.iwate.jp/cgi-bin/cbgrn/grm.exe/m... 2012/12/19

チリ地震津波への対応に関する課題等について

2/4 ページ

することになったとのことでした。

このことについては、本部の指示であったと思うので仕方ないとは思いますが、実際大津波が来た場合には、本部も孤立・被害を受けるかもしれない中、職員を小佐野Cより危険な場所で待機を促すことには多少疑問を感じました。内陸部のセンターの役割としては、今回の場合参集した職員は当面何もすることはありませんが（職場に行っても同様の職員が多かったと思いますが）、本部機能が麻痺した場合、被害を受けた場所への物資・食料・医療の拠点、また不復興の際に番が回ってくる。そのような位置づけも確立する必要があると思います。そのためにも、最終的に菊池主任1名の待機というのは危機管理としていかなるものかと感じました。

③避難場所については、小職の場合地理的な面、学校の先生、町内会、自主防災の活躍もありますが、比較的円滑に行ったと思います。9時37分に釜石小学校に到着しましたが、予め警報を予期していた先生が1人待機（大森先生／都計大森主査の妻）しており、あとから来た町内会の方と体育館に避難所を開設しました。毛布等は学校の隣に自主防の倉庫があり、そこから搬入。10時過ぎには暖房も含め受け入れ態勢が完了しました。

本部の対応もまずまずで、薬師山（屋外）での非難者をこちらにまわすと連絡が入るなど、臨機応変に対応していたと思います。最終的に93名を収容しました。

問題があるとすれば、炊き出し関係ではないでしょうか。ある店に依頼があったそうですが、依頼した時間が遅かったという話も聞いております。

9：x谷澤 康之 2010年03月02日(火) 14:14

栗橋地区応援センター

① 大津波警報発令の場合は、任意の職場待機ではなく、全職員への出動命令が必要である。

② 指揮命令系統が統一されていない。

通常業務時と災害時の指揮命令系統は、全く別ものとして機能しなければならないが、今回は混乱していた。

職員の動きを把握して、一人一人の役割を指示できるように、災害対策本部の体制を強化する必要がある。

③ 災害時は移動できない

今回は、公用車でも目的地に行くまでかなり時間を要した。

今回は、幸いにも道路に被害が無かったのですが、車で移動できたが、災害が発生すれば移動はできない。

釜石市として市民に「避難指示」をだす以上、他からの物資が届かなくとも、1日は避難所で完結できるだけの「飲料・非常食・毛布等」を備蓄する必要がある。

④ 地区応援センターと職場待機の職員数のかねあい

<http://gw01sv.city.kamaishi.iwate.jp/cgi-bin/cbgrm/grn.exe/m...> 2012/12/19

チリ地震津波への対応に関する課題等について

3/4 ページ

今回は、地区応援センターがどんな役割をするのか明確でなかった。

各センター毎に、最低でも何人の配置が必要であり、誰がリーダーとなるのか、何をするのかについて前もって検討する必要がある。

8: 菊池 久彦 2010年03月02日(火) 14:06

遅くなりましたが書き込みします。

★災害時のセンター役割について
センターの地域定着化に合わせて、地域での防災拠点的な役割を、住民も行政もますます求めてくると思います。
地震、津波、豪雨、強風…、発生時間も断定できない災害に、夜間休日も含めたセンター対応を求めるのであれば、地域居住の職員協力がことさら必要です。
連絡手段や交通手段の寸断も考慮した、施設開所と職員配置に向けた具体的な協議が必要だと思います。

7: 佐々木 孝 2010年03月02日(火) 13:26

①唐丹地区も、今回、国道45号が通行止めとなったことから、陸の孤島状態となってしまった。やはり、非常食や毛布等は備蓄する必要があると思う。(現在の備蓄状況は、毛布が5枚)

②今回の大津波警報の対応には、かなりの時間的な余裕があり、また、ライフラインへの甚大な被害も無かったことから、現状での職員体制で間に合った。しかし、大規模な災害の場合や、突発的な災害の場合では、避難者への対応、情報収集活動、電話等の問い合わせへの対応等、センター職員(4名)だけでは無理であることから、状況に応じた体制を取れるように心がけておく必要がある。(応援体制等)

③今回、避難場所について、冬場でもあり、広場(空き地:本郷の高台)での長丁場の避難には、無理があったようだ。(本郷は、避難者なし)
唐丹中学校の体育館に一時避難していた方は、当初、寒さが厳しかったことや、情報が把握しづらいことから、本部の了解を得て、唐丹公民館(和室)に移動した。
冬場の避難所の対応について、若干、配慮が必要であると感じた。(暖房や毛布等)

6: 三浦 薫 2010年03月02日(火) 11:56

平田Cです。

(1)平田Cが津波浸水区域であることから、釜石Cへ集合となった。このことから、
①地域に密着した活動を展開していくことがセンターの勤めだと認識していたのですが、平田地区から離れた場所での対応になることに、後ろめたさや心苦しさを感じた。また避難した方からも、「応援センターの職員は来るのか。」という声があったとのこと。困った時こそ「応援」しなければならないセンターなのではないか・・・平田地区内で拠点となる場所の必要性を感じた。
②センターで把握している一人暮らしなど名簿について、共通ホルダー等どこにいても把握できるところに保存しておくべきと感じた。

(2)災害時の対応について
釜石書き込みの①と⑤については、強く感じました。

(3)避難所について
津波の避難所以外、市の一時避難場所に指定されている集会所にも避難した方がいたが、職員がつけられない中地元の責任のもと管理していただいた。⇒避難者数にカウントしているのか?

※平田Cでは、当該地区の状況把握ができない状況だったことが、今後の課題となり

<http://gw01sv.city.kamaishi.iwate.jp/cgi-bin/cbgrm/grn.exe/m...> 2012/12/19

チリ地震津波への対応に関する課題等について

4/4 ページ

ました。

3: 大久保 孝信 2010年03月02日(火) 10:52 ×削除

- ① 鴨住居センターは浸水地区内にあり、本当に大きな津波が来れば逃げなければならないこと。したがって津波避難所に指定されていないが、今回は2階を使って避難者を受け入れたがこれで良いか？
- ② 参集場所がどこになるか、今回、警報前に甲子でなく鴨住居に来たが、本来は甲子に行くべきか（甲子の鍵管理者は私）
- ③ 今回いつも繋がらなくなる電話が通じたが、大地震後の大津波では携帯電話が繋がらないのでどうする？
- ④ 炊き出しは地元は自主的に行う場合が多いため、市が用意したものが来る頃には食べ終わっている。また配布時には避難所から家に帰って人数が少なくなっている。唐丹の山火事の時も同じでした。

2: 山崎 強 2010年03月02日(火) 10:41

- ① 一部の職員で実際の配置場所と訓練での配置場所が異なっただけ戸惑ったと思う。
- ② 災害にもよると思うが、基本的に地域を最も熟知しているC職員は、各Cに配置することが良いと思う。

1: 佐々木 亨 2010年03月02日(火) 10:22

釜石センターです。以下のとおりです。

- ① 何よりも災害対応に関する自分自身の準備不足を感じた。（災害時にどういう行動を取るのか。→地域情報収集とは具体的にどういう動きをするのか等。センターとしてどういう動きをするのかの把握とセンター内での共通認識を図っておくこと。）
- ② 今回は地域福祉課に登録申請した要援護者の方の安否確認と避難を促す電話及び訪問活動を実施したが、地区内での要援護者と思われる方（登録の有無に関わらず）の把握と整理及び対応方針が必要と感じた。
- ③ 上記に関連し、一人の要援護者に対しセンターや医療機関、介護事業所、介護施設等複数の機関が関わっている場合には安否確認等する機関を予め決めておくなど情報の共有と連携があれば、限られた時間の中、効率的な連絡体制が取れるのではないかとこの意見もあった。
- ④ 今回、釜石ファミリークリニックからの依頼により、要援護者（患者）の方への避難誘導のための訪問や他センターへの対応依頼などをしたが、要援護者の避難に関し、地域の方々や医療機関、介護事業所等と連携体制を構築しておくことの必要性を感じた。
- ⑤ 当センターは、保健福祉センター内にあることから、災害時には保健福祉部の指揮下に入り行動するような位置付けがすっきりするのではと感じた。→今回はあまり位置付けが明確ではなかったような気がします。
- ⑥ 住民の方から言われたこととして、「要援護者の避難所への誘導は状況判断して実施してほしい→避難所へ避難した方の対応（食事、スペース、暖房等）もあり、安全地帯と思われる方までも避難してきても本人も大変だし対応も大変」「足も痛いし、避難する気はない。ここで死ぬ」「3mの津波だと、湾口防波堤の効果で1.5mになり、防潮堤もあるので今回は大丈夫。避難はしない」（要援護者登録をしている方）等がありました。

すみません、簡潔ではなかったようです。

先頭へ | <<前の 20 件へ | 次の 20 件へ>>

● 受信箱へ

Cybozu® Garoon Version 3.5.2 Copyright © 2010 - 2012 Cybozu, Inc.

<http://gw01sv.city.kamaishi.iwate.jp/cgi-bin/cbgrn/grn.exe/m...> 2012/12/19

資料 22. H23. 2. 17 付け防災係長猪又博史作成「平成 22 年度釜石市津波避難訓練における職員の初動体制対応訓練の実施について（伺い）」添付資料
「災害時における生活応援センターの活動体制（災害対策本部設置時）」

区分	設置基準	体制	生活応援センター※1		主な業務
			勤務時間中	勤務時間外	
警戒配備	<ul style="list-style-type: none"> 震度 4 の地震発生の場合 津波注意報・警報、波浪警報、洪水警報のほか気象警報が発表され、相当規模の災害の発生のおそれがあると認められる場合 	防災課、水産農林課、建設課等の他、本部で別に定める職員	センター職員対応		○センターの体制 <ul style="list-style-type: none"> ・管理班、情報班、対策班の 3 班制とする。 ・管理班：管理者、副管理者 ・本部との連絡調整、情報伝達、指揮命令情報班 ・地域情報（職員、自治会、消防団、住民等）から情報を収集、集約）を管理班へ報告・対策班 ・避難施設の確認、住民からの要請への対応、要援護者の避難誘導や支援、その他指示対応 ※情報班員と対策班員は、管理班が任命する。 ○センターの業務 <ul style="list-style-type: none"> ・センター施設被害の確認・報告 ・本部との情報伝達手段の確保 ・職員・住民の安否情報の確認・伝達 ・避難者受け入れ（センター内） ・避難所の開設補助（センター以外） ・要援護者避難支援（町内会・消防団との連携） ・被災情報収集・伝達 ・地域住民への情報提供や被害応急・復旧対応、その他要請への対応 ・自主防災組織、消防団等と連携した災害応急対策の実施 ・その他本部指示による活動
1号 非常配備	<ul style="list-style-type: none"> 震度 5 の地震発生の場合 津波警報が発表された場合 相当規模の災害が発生した場合 	上記のほか、本部で別に定める職員・緊急初動特別班員	センター職員対応	地域居住職員で本部が指名した者 ※2	
2号 非常配備	<ul style="list-style-type: none"> 震度 6 以上の地震発生の場合 大津波警報が発表された場合 大災害が発生した場合において、本部のすべての組織、機能をあげて災害応急対策を講ずる必要があると認められる場合 	全職員	センター職員対応	地域居住職員全員 （参集後、センター或いは本庁等への配属を本部が指示）	

参考資料

※1 センターが浸水区域や危険区域にある場合は、別途センターの代替となる施設となる施設を指定し、参集及び業務を行う。
 ※2 初動体制的体制とし、センター近隣に居住する職員の中から、管理者を含め数名を防災担当部長が指名する。

【参考】 現行の地域防災計画での出張所の業務
 支部：災害現地における災害活動組織（災害応急対策の実施）→現地災害対策本部設置で支部廃止→現地災害対策本部に統合
 現地災害対策本部長は、本部長が指名し、その他の職員は総務企画部長が指名する。

資料 23. H23. 2. 25 付け鶴住居町上町内会自主防災会作成

「平成 23 年 3 月 3 日 (木) 避難訓練 (Cブロックの取り組み)」

● グループの編成 (計 74 戸)
 覚えていますか。いつもの組です。
 ◎印がグループ長。○印が不在の時にすぐ代り務めます。

6 班 A (4戸) B (5戸) C (6戸) D (8戸) 25戸

7 班 A (5戸) B (6戸) C (7戸) D (9戸) 27戸

9 班 A (7戸) B (8戸) C (9戸) D (11戸) 35戸

10 班 A (9戸) B (10戸) C (11戸) D (14戸) 44戸

(23. 2. 25)

● 6時30分 津波が来た(100%発生)と思、参加しよう。
 ● 6時3分 「大津波(マックス、波の高さ10m)が発生」と放送されます。(町内会には連絡しません)
 (1) すぐやく身たくし用意はいた大事を物もせおい、鍵をします。
 (2) 各グループ毎に決めた場所に集まり、防災センターに15分以内に着くよう移動します。
 (3) センターに着いたら、グループは離れず、まています。
 (4) グループ長は、ブロック長(今、[redacted])にグループの参加人数を報告します。

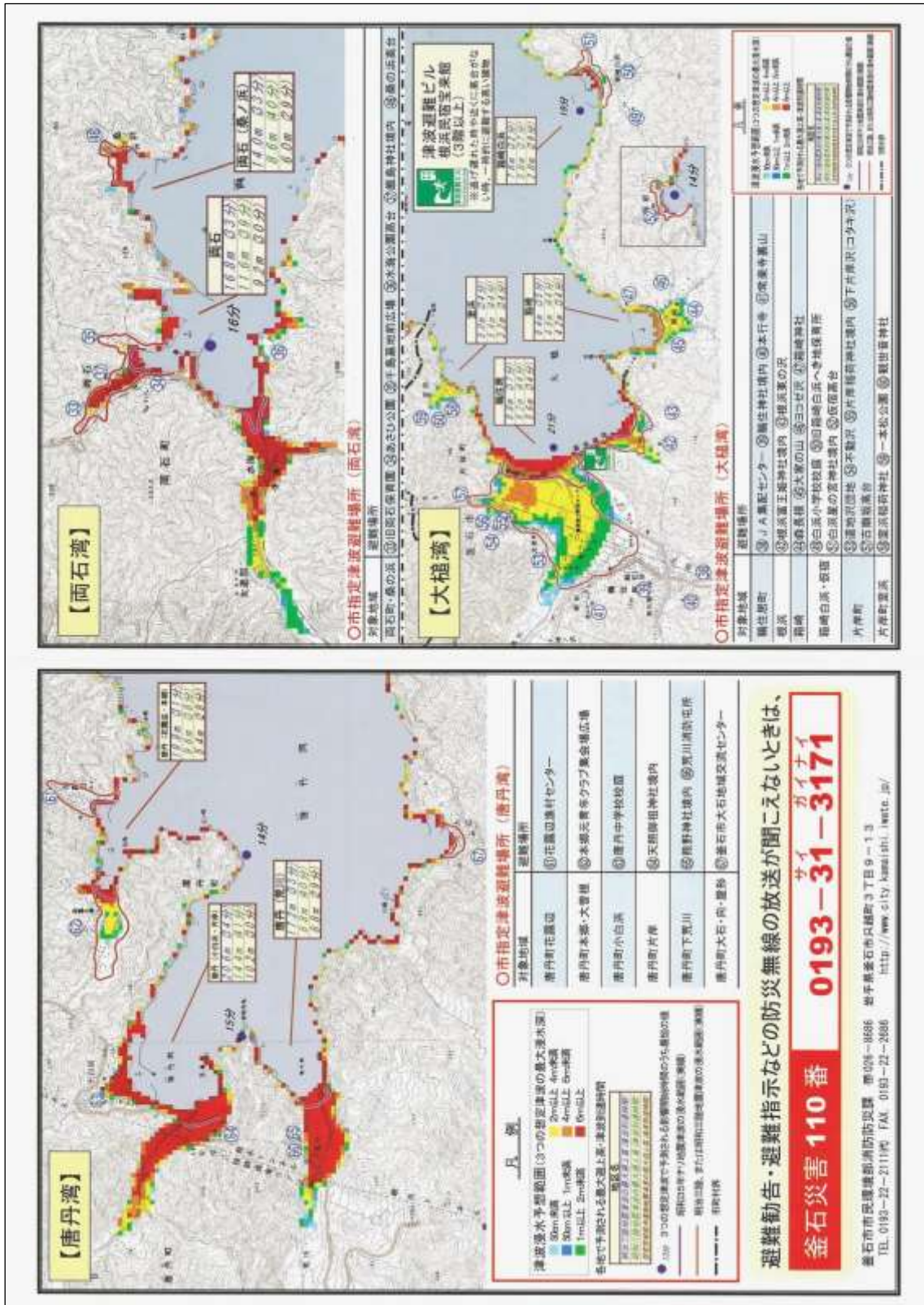
● 6時30分 津波警報解除。
 (急ぐ方は、解除前に帰っていいです。)

● 参加人数の目標
 (各グループは、誘い合せて目標達成をお願いします)

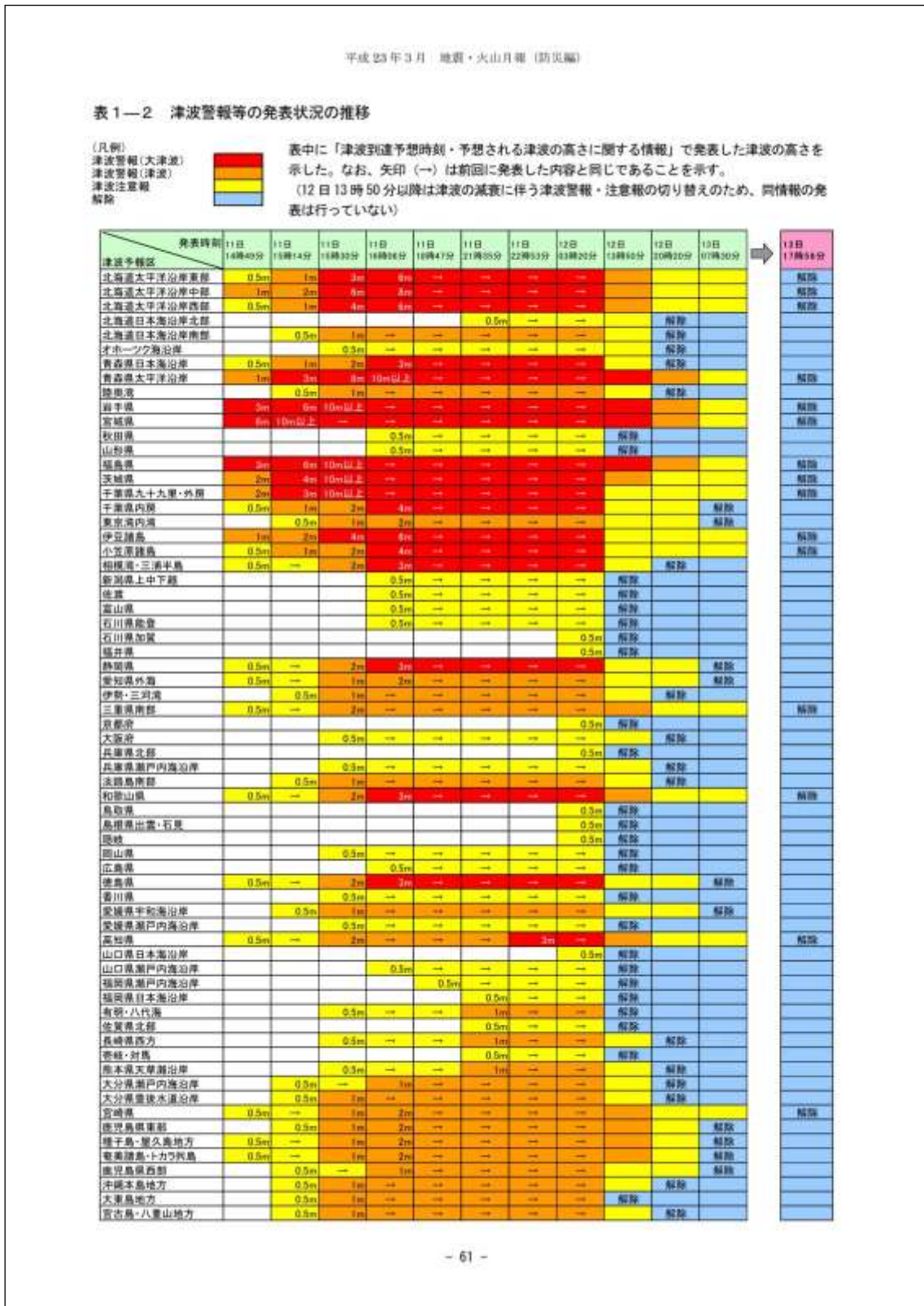
班	A	B	C	D	計
6	5	5	6	6	22
7	6	6	4	5	21
9	4	5	6	4	19
10	6	5	4		15

普通日ですから、出勤の通達の方々は直接ですが、町内会の用事で出勤の方は参加できるように協力して下さい。
 38名

32戸
 162
 166



資料 26. 平成 23 年 3 月 地震・火山月報（防災編） 津波警報等の発表状況の推移



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

平成 26 年 3 月 4 日

編集：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

発行：岩手県釜石市

〒026-8686 岩手県釜石市只越町 3-9-13

TEL 0193-22-2111 (代表)

