

想定外の事態に直面して ～塩竈市災害対策本部の設置

けたたましく鳴り響く緊急地震速報、その後の長い揺れが激しく庁舎を揺さぶりました。防災安全課（現・市民安全課）に設置されていた地震計が示したのは「震度6強」。かねてから予想されていた「宮城県沖地震」の発生か？
直ちに全職員が対象の「3号配備」が敷かれ、塩竈市災害対策本部が設置されました。



発災直後の第二小学校。雪の中で避難所の開設を待つ市民

発災直後は、臨時災害放送局「しおがまさいがいのエフエム」から避難している市民に向けた呼び掛けも行いました
(写真提供：BAY WAVE)

全職員が一丸となり、 市組織の総力で

塩竈市災害対策本部（※以下、災対本部）は、「塩竈市災害対策本部条例」および「塩竈市災害対策本部運営要綱」に基づき、市長を災害対策本部長として設置される組織です。災害応急対策を迅速、的確に実施するための非常時対応体制であり、対象は全職員です。設置基準は次のように定められています。

（災対本部設置の基準）

「塩竈市災害対策本部運営要綱」より

- 第3条 前条第1項の規定による災対本部の設置は、次に掲げる基準による。
- (1) 気象庁の観測において、市域が震度5弱以上の地震と発表されたとき。
- (2) 気象庁予報警報規定（昭和28年運輸省告示第63号）別表第2の宮城県津波予報区（以下「宮城県」という。）に津波警報が発表されたとき。
- (3) 気象業務法（昭和27年法律第165号）に基づく注意報又は警報が発表され、災対本部の設置を必要と認めたとき。
- (4) 大規模な火災、爆発等による災害が発生し、総合的な対策を必要と認めたとき。
- (5) その他災害の状況により市長が必要と認めたとき。

「1時間で集められる情報」を 暗くなる前に

本部長である市長に副本部長の副市長、教育長、本部員の各部部长、市立病院事務部長らをメンバーとする災害対策本部会議（※以下、本部会議）の第1回は16時から開催されました。しかし、その時点で本部に届いていた情報はわずかであり、指定避難所が何力所開設されているのかすら確認がとれない状況でした。本部長である市長は、情報収集を急ぐとともに、避難者への速やかな対応を命じました。

（第1回災害対策本部会議での市長の言葉）

状況が中々つかみにくい事は重々承知の上ですが、現在、市内の状況がどうなっているかまったく見当がつかない。そこを1時間で状況を把握した上で次の本部会議を17時とします。

それまでの1時間で集められる情報をまず集めてください。

例えば、避難所に何人ぐらい避難されているのかとか、あるいは先程来、玉川中学校、二小が避難所として使えないとの情報が届いていますが、そういった方々がどういった形でどこに避難されているのか。

まもなく暗くなりますから暗くなる前に状況を把握していただきたい。

もう一つは、避難所だけでなく、市役所にも避難してきている方々がおられる。もう暖房は難しいとしても、備蓄倉庫にある毛布等をできる限り早く渡し

て少しでも安心していただく、そういう事をまず対応としてやりましょう。

1時間以内に今お願いした事をよろしく願います。

停電により内線電話や通信機器が不通になり、各部課間や関係機関との連絡、調整が困難な中、災対各部の担当となった職員はそれぞれの所属課係の事務分掌によって活動を開始しました。津波の浸水のため道路は通行不能となった上、第2波第3波の襲来が予想されることから沿岸地区に立ち入ることができず、被害状況や避難所、避難者に関する情報は断片的でした。翌日3月12日6時からの第8回本部会議の席上、本部長（市長）は、津波で変わり果てた街の姿を目の当たりにしたことを踏まえ、市民の要望への速やかな対応、市民の動揺に配慮した対応を命じました。

ライフラインの確保と早期復旧に重点を置いて

発災直後、本部会議が重点を置いたのは、ライフラインの確保と早期復旧でした。中でも生活に欠くことができない水道は市の事業であり、給水状況や復旧工事の進捗、通水状況などが毎回の会議の席上で確認、共有化され、対応が指示されました。

例えば、発生当日11日の夜、20時9分からの第4回本部会議で問題となったのは、市立病院への翌日の給水方法でした。

（第4回本部会議）

「1トンタンクに載せて出られるように」

「浸水しているので分らない」

「飲み水が無駄になってもできることを」

「手配は難しい」

「考えるんだ」

水道部では津波で車両が浸水被害を受け、代替車両の手配が難しい状況にありました。深夜、3月12日0時1分からの第7回本部会議で、「給水タンクを掲載するトラックが無い」と苦渋の報告を再度せざるを得なかった水道部でしたが、管工事業協同組合の協力で車両が調達できたことにより、市内への給水が予定通り実行されたのです。

（3月12日20時30分 第13回本部会議）

「油はどうなっているのか。要望を。軽油を」

（3月13日10時 第15回本部会議）

「給水活動に全力を。市を挙げて対処のこと」

（3月17日11時 第35回本部会議）

「（試験通水により）22日ごろを目途に水が飲めるような状況に…」

「もう少し早められないか」

「21日に向けて努力する」

（3月24日8時30分 第52回本部会議）

「（学校給食について）電気・水道復旧済み、ガスだけが復旧していない」

「復旧を早めるよう要望してほしい」

「本日、確認する」

水道と同様に、電気やガス、石油製品の

状況、復旧や入手の予定も会議の席上で確認、共有化されました。その間、切迫した状況から激しい言葉が交わされることもありましたが、本部会議のメンバーであった幹部職員は、「問題によっては喧嘩のような激しい発言が交わされることもあったが、それは物資や人員が限られた苦しい状況の中で、市民のために何をどうするべきか」を誰もが真剣に考えていたからに他ならない」と当時を振り返ります。

市民の貴重な情報源となった『災害対策本部ニュース』

本部会議で確認、共有化された情報をまとめ、提供するメディアとして市が発行し、市民から好評を得たのが『塩竈市災害対策本部ニュース』でした。発災直後は、情報が口コミに限られ、不正確な内容のことも多かった市民にとって貴重な情報源であり、避難所の入口などの配布場所では、奪い合うように手にとられたほどでした。

3月13日付の第1号から平成24年1月6日付の第81号まで、震災および復旧・復興に関する情報を発信し続けました。掲載された情報は、発災直後は水道の給水場所やバス等の交通情報、電気、ガス、電話等のライフライン関連情報、学校や保育所の予定、放射線の測定が実施されてからの結果、支援に関する情報など多岐にわたりました。

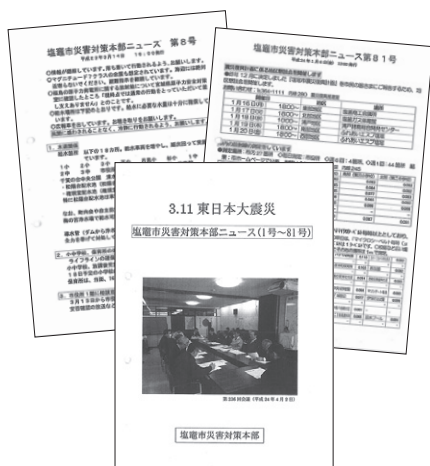
災害対策本部会議から「復興推進本部会議」へ

（平成24年4月2日11時第236回本部会議での市長の言葉）

本日の会議をもって一旦区切りをつけさせていただきたいと思います。236回の一つひとつが市民の皆様方の災害からの復興に間違いなく繋がったものと、私からも改めて感謝申し上げます。

まだまだ市民の方々は混乱しています。新たな会議の中で情報を共有し、市民の方々の震災復興を最優先で取り組んでいくことを確認させていただきます。

3月11日から翌年（平成24年）4月2日まで開催され、災害応急対策の中心組織として機能した本部会議は、復旧作業が落ち着きを見せたことから第236回でその役割を終えました。その後、平成24年度以降、情報の共有化は復興に重点を置いた「塩竈市震災復興推進本部会議」で行われることとなりました。



関係機関の強力な支援

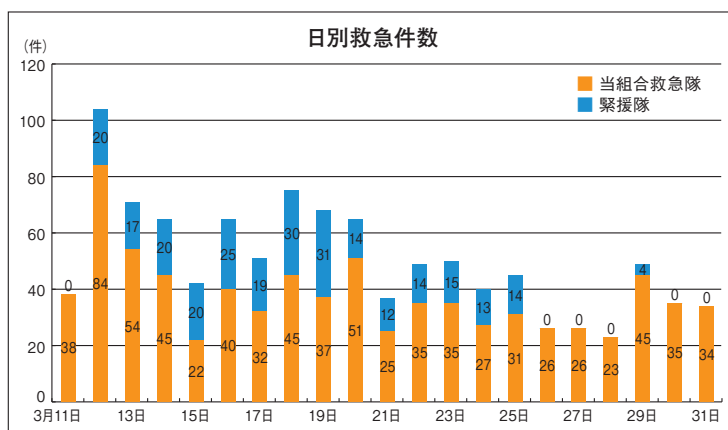
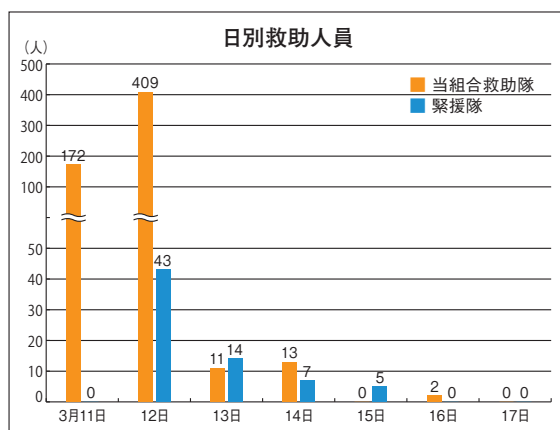
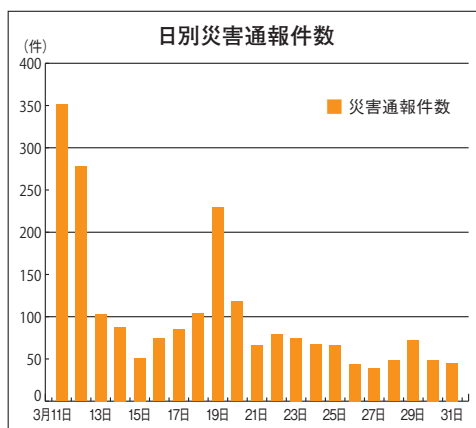
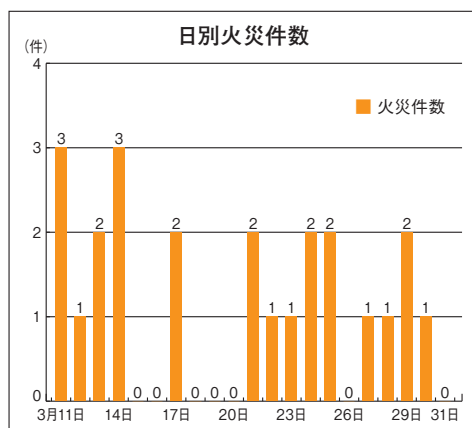
（消防・警察・自衛隊・海上保安本部

震災直後から関係機関の多くの方々のご支援をいただきました。
皆様ありがとうございました。

「警防本部」体制で災害対応。 塩釜地区消防事務組合

塩釜地区消防事務組合では、地震発生から3分後、大津波警報が発令されたことに伴い、「警防本部」を設置。6月30日の本部解散まで、災害対応に当たりました。また、塩竈消防団、浦戸消防団も発生直後から活動を開始し、避難誘導などに活躍しました。初動期には、県内では大崎消防本部と黒川消防本部、県外では長野・岡山・兵庫・徳島の各県隊の応援もありました。組合が集計した当時の記録から初動期の活動状況、応援いただいた（緊急消防援助隊）の活躍状況を知ることができます。

※本ページのグラフは全て塩釜地区消防事務組合「東日本大震災 検証」より転載



地域の防災リーダーとして 大きな役割を果たした消防団

震災当時、本土地区を管轄する塩竈消防団の団員は97名でした。通信手段が途絶える中、団員は個々人の判断で近隣住民の安否確認等も行いながら詰所に集合しました。団としてまず向かったのは、沿岸部でした。海岸に近寄らないようにハンドマイクで呼び掛け、車両等の進入も防ぎました。塩竈消防団団長の小野嘉克さん（当時副団長）は、「それでも津波見物に行こうとする人がいて困りました。その後、塩竈二中の避難所に回りましたが、防災倉庫の装備では足りず、消防団の発電機、暖房・照明器具を提供しました」と振り返ります。

消防団は市と連携してさまざまな業務に当たりました。全国からの支援物資の受け入れ、仕分け、配送。浦戸諸島へのヘリ輸送の際には、発着場で消火体制をとり、また、仙台への透析患者の搬送も行いました。早朝6時から夜まで給水活動にも携わりました。こうした消防団の活躍は、本土地区では3月26日に水道が復旧するまで続けられました。

救命救急・復旧・生活支援と 多岐にわたり展開。 陸上自衛隊・海上自衛隊

3月11日に市の災害対策本部に駆け付けた先遣隊をはじめ、陸上・海上の各隊の方々には、道路の啓開、給水活動、浦戸地区へのヘリコプターによる物資輸送、艦船による入浴支援、ハエの駆除・防疫など、7月19日まで多岐にわたって支援を受けました。



海上自衛隊訓練支援艦くろべによる入浴支援では、艦内で入浴している間に衣類の洗濯まで仕上げていただくなど、心温まる支援に市民は大変感謝しました



安心・安全のための 災害警備活動を遂行。 宮城県警察本部

塩釜警察署が津波で被災する中、宮城県警察災害警備本部の下、救出救助、行方不明者の捜索、検視、遺族支援や交通対策、安全・安心対策などの災害警備活動を遂行。その間、他都道府県の警察本部の応援もありました。
仮設住宅の見回りや移動交番の実施、住民との触れ合い活動なども行われています。



仮設住宅で三線の演奏を披露する、愛知県警からの出向警察官（塩釜警察署提供）

避難者の収容、捜索や復旧の第 一步となる航路啓開。 第二管区海上保安本部・ 宮城海上保安部

震災時に塩釜港湾合同庁舎が周辺住民の避難所となったほか、被災地における石油製品の枯渇を解消するために急がれた塩釜港の再開に当たっては、航路の啓開と航路の安全確保を早期に実現。同時に人命救助や行方不明者の捜索などにも当たりました。



避難所となった塩釜港湾合同庁舎
（第二管区海上保安本部提供）



最大避難者数 8771人

（想定）の2倍以上の市民が避難所へ

「宮城県沖地震、今後30年以内の発生確率は99%」。震災前、宮城県が行った宮城県沖地震の「第三次地震被害想定調査」による市内の避難者数は3158人。その備えは十分にできているはずでした。しかし、未曾有の規模となった大震災の避難者数は、想定をはるかに上回りました。

想定を2倍を超える避難者。施設と物資が対応できず課題に

震災前に設定されていた指定避難所は14カ所、収容可能人数は合計で4200人。一方、大震災の最大避難者数は約8771人（3月12日時点、指定避難所約5513人、指定外避難所約3258人）と、想定をはるかに上回りました。大津波警報が発表され、大勢の市民が避難を開始しましたが、その収容先である指定避難所は混乱を極めました。開設に当たる担当職員が津波による道路の遮断、渋滞で到着が遅れる、収容可能人数を大きく超えた避難者に施設や備蓄物資が対応できない、災害対策本部と連絡がとれず情報が錯さうするなどの問題が発生しました。

とりわけ食糧をはじめとする物資の不足は深刻でした。震災前から備蓄していた食糧の対象人数は3200人（1日3食の想定で9600食）分であり、それは震災当日にほとんど底を突きました。また、寒さをしのぐ毛布の枚数も不足するなど、各避難所では支援物資の到着を

待ちました。

全国各地から続々と届く支援物資は、市役所（後に塩釜ガス体育館に変更）に集められ、各避難所へ運ばれました。物資の仕分けや避難所への配送には、部課や役職に関係なく、多くの市職員が率先して当たりました。

ピーク時には約8771人もいた避難者は、ライフラインの復旧などとともに減少し、学校の新年度準備を踏まえて避

避難所名	避難者数	避難所名	避難者数	避難所名	避難者数
一 小	830	塩釜	200	雲上手	20
二 小	421	合庁	450	まつぼり	27
三 小	117	（塩釜市）		モモセ	200
月 小	600	北沢保小	30	慈雲寺	
杉 小	150	ふじの宮神社	50	清水沢カトリック教会	50
玉 小	400	水産漁港	20	小室崎稲荷神社	20
一 中	700	社会	60	若み武田	20
二 中	800	勝成寺別館	100	尾島集会所	50
三 中	15	老人いっぴの家	30		
玉 中	80	グランドパス	200		
浦 小	150	マリンコート	200		
旧浦戸小	300	ニケイ学館	20		
公民館	300	消防署	4		
市役所	400	イオン屋上	30		
体育館	400	花立集会所	80		
フーニ	40	極の宮（主室集会所）	100		
伊保石公園	40	小松崎集会所	30		
水道部	3	風町集会所			

避難者数を記したホワイトボード
（平成23年3月13日）

開設前の避難所（第一中学校）

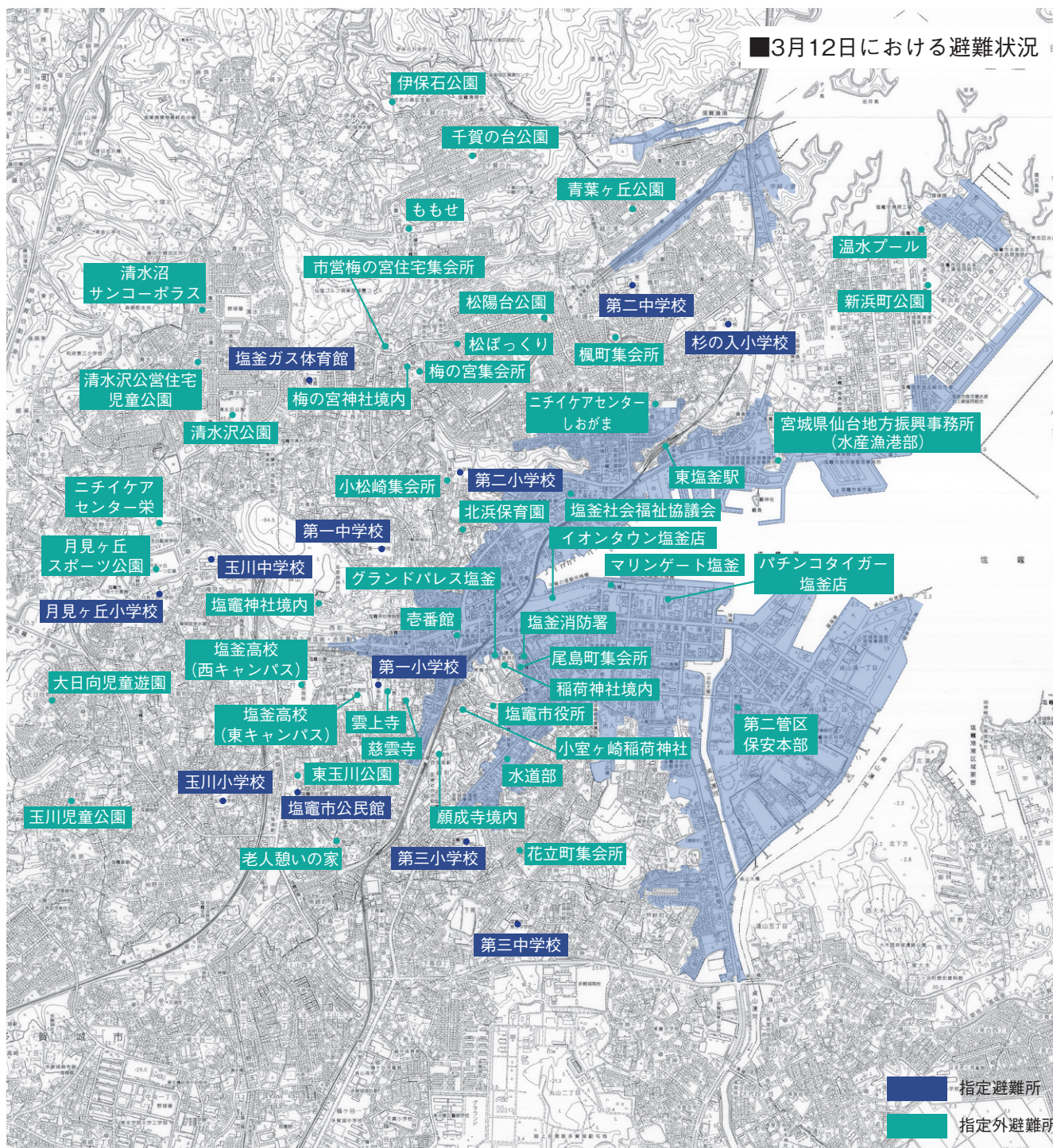


震災直後に村山市から届けられた
支援物資



全国各地からの支援物資（塩釜ガス体育館）

3月12日における避難状況



避難者が最大となった3月12日の避難者数（人）

指定避難所	避難者数	収容可能人数	指定外避難所	避難者数	収容可能人数	指定外避難所	避難者数	収容可能人数
1 第三小学校	1,000	400	15 市役所	220	—	32 東塩釜駅	0	—
2 第三中学校	800	500	16 塩釜ガス体育館	400	—	33 バチンコタイガー	100	—
3 月見ヶ丘小学校	117	300	17 温水プール	400	—	34 ニチイ学館	20	—
4 玉川小学校	150	200	18 壱番館	120	—	35 塩釜消防署	4	—
5 玉川中学校	15	400	19 伊保石公園	40	—	36 イオンタウン塩釜	30	—
6 塩釜市公民館	250	200	20 水道部	3	—	37 花立町集会所	40	—
7 第一小学校	830	300	21 朴島	11	—	38 梅の宮住宅集会所	100	—
8 杉の入小学校	600	400	22 塩釜高校	200	—	39 小松崎集会所	30	—
9 第二中学校	700	400	23 第二管区保安本部	450	—	40 雲上寺	20	—
10 第一中学校	400	300	24 北浜保育園	30	—	41 松ぼっくり	27	—
11 第二小学校	421	400	25 祓ヶ崎神社	50	—	42 ももせ	200	—
12 旧浦戸第二小学校	150	100	26 仙台地方振興事務所（水産漁港部）	20	—	43 小室ヶ崎稲荷神社	20	—
13 浦戸第二小学校・浦戸中学校	80	200	27 社会福祉協議会	60	—	44 慈雲寺	30	—
14 旧浦戸第一小学校	—	100	28 願成寺別館	100	—	45 楓町集会所	30	—
指定避難所 小計	5,513	4,200	29 老人憩いの家	30	—	46 清水沢サンコーボラス集会所	50	—
			30 グランドパレス塩釜	200	—	47 尾島町集会所	23	—
			31 マリンゲート塩釜	200	—	指定外避難所 小計	3,258	0

難所を集約した3月31日には776人に減りました。その後、仮設住宅の入居開始を経て、5月中旬以降は、避難者数がほぼ固定化。本土地区で唯一残っていた塩竈市公民館は6月16日に、最後の避難所となった浦戸中学校は7月13日に閉鎖しました。

指定避難所の開設、運営、閉鎖に係る問題点は、震災後、課題として検証が行われ、塩竈市防災会議などで改善のための検討が重ねられました。平成26年現在、指定避難所は20カ所に拡充、収容可能人数は約8780人となり、備蓄物資の充実は図られています。

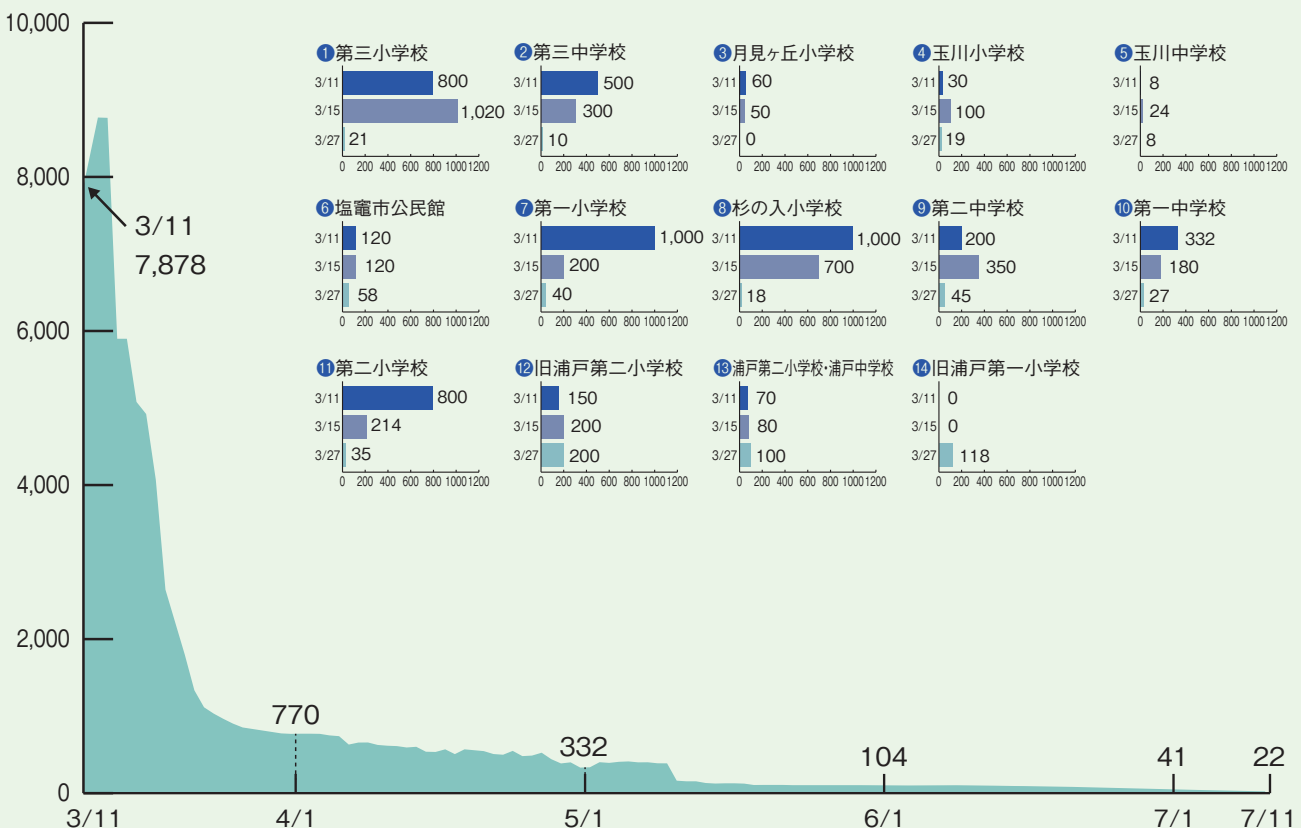
「指定避難所における災害対応調査」で振り返る備蓄倉庫の物資による対応状況 ※原文ママ

震災後、市では指定避難所の担当者を対象に「指定避難所における災害対応調査」を実施しました。その中で、備蓄倉庫の物資の品目や欠乏状況を次のように振り返っています。

「初日は食料配布無し。12日朝は乾パン1人1枚、12日昼はアルファ米1袋の4分の1。初日のために水無しで食べられるものが、もったと備蓄されているとよい」
(第三小学校)

「震災当日は、ストープ・毛布が不足し学校側のカーテンなども借用し避難した方に配布した。配布の際は子供や高齢者を優先した。当時夕方の食事は備蓄倉庫にあったアルファ米を先生や開設員で調理し、小分けして1個ずつ配布し、全員に行き渡るようにした。次の日は、避難所に届けられたソーセージを湯通し配布したため、避難者からは喜ばれた。トイレレットペーパーや乾電池、大バケツや小バケツ、筆記用具類、紙などの事務用品など学校の備品をだいたい使わせていただいた。ラジオの数が少なく、不満が出た。明かりがないことにも不満があったのでロソクの準備が必要。粉ミルク、生理用品。学校には薬がないので家庭用の薬があると良い。2日目の避難物資が届かないことを覚悟で、避難者の中の知り合いの米屋さんに米の提供をお願いし提供してもらった。」
(第一中学校)

■避難所の避難者数推移 (人)



街の記憶 Ⅱ



本塩釜駅（撮影年不明）



本町（平成3年）



宮町（平成21年）



本町のにぎわい（昭和50年）