

4. 東日本大震災における市町村支所の対応

4-1. 調査方法

(1) 調査対象

表 2-1 の中から、以下の方針に基づき、3 自治体 5 支所を調査対象として選定した。

沿岸部にある支所が 1 つで、東日本大震災で支所庁舎が使用できた自治体	宮古市（対象：田老総合事務所）
沿岸部にある支所が 1 つで、東日本大震災で支所庁舎が使用できなくなった自治体	大船渡市（対象：三陸支所）
沿岸部に支所が複数あり、東日本大震災で複数の支所庁舎が使用できなくなった自治体	石巻市（対象：雄勝総合支所、河北総合支所、渡波支所）

(注) 石巻市は沿岸部を管轄する支所が複数あることから、沿岸部で庁舎が被害を受けた「雄勝総合支所」、沿岸部で庁舎が被害を受けていない「河北総合支所」、総合支所とは別の位置づけで、沿岸部にあり庁舎が被害を受けた「渡波支所」（平成の大合併前から旧石巻市内にあった支所、その他旧石巻市内の沿岸部には、稲井支所、荻浜支所がある）の 3 か所を選定した。

(2) 調査方法及び時期

東日本大震災の際に、当該支所で災害対応に従事した行政職員に対してヒアリング調査を行った。ヒアリング調査の時期は以下のとおり。

調査場所		調査日
宮古市	田老総合事務所	平成 24 年 7 月 23 日（月）
大船渡市	三陸支所	平成 24 年 7 月 24 日（火）
石巻市	雄勝総合支所	平成 24 年 8 月 6 日（月）
	河北総合支所	平成 24 年 8 月 7 日（火）
	渡波支所	平成 24 年 8 月 7 日（火）

(3) 調査内容

本調査では、以下の内容についてヒアリングを行った。

① 東日本大震災前における支所の状況

合併の経緯、支所の体制、地域防災計画での位置付け、防災行政無線の整備状況等

② 東日本大震災時の支所の対応

発災直後の対応、発災初期の安否情報等の収集・本庁とのやりとり・防災行政無線の使用状況・住民への情報伝達等

③ 東日本大震災後の対策

④ 市町村合併のメリット・デメリット

4-2. 調査結果

(1) 田老総合事務所（宮古市）

① 東日本大震災前における支所の状況

ア. 合併の経緯

旧田老町が宮古市に合併したのは平成17年6月6日で、同じく内陸にある旧新里村も同日に合併した。その後、平成22年1月1日には川井村が編入された。これらの合併により、それぞれ「田老総合事務所」「新里総合事務所」「川井総合事務所」となった。



図2-4 宮古市役所と各総合事務所の位置

イ. 支所の体制

合併当初は総合庁舎方式で、管理部門以外の機能は残されており、地域振興課の中に防災係もあった。その後、本庁舎等が手狭となり、東日本大震災時は分庁方式の状態であった。具体的には、商業観光・農業・林業部門が田老総合事務所に、教育委員会が新里総合事務所に置かれていた。東日本大震災以降は、津波により田老消防署が倒壊した結果、田老総合事務所間に借りすることとなったため（平成24年7月現在）、商業観光部門が本庁舎に、農業・林業部門が新里総合事務所に移った。また、各総合事務所には防災担当は不在であったが、東日本大震災当時、田老総合事務所には防災担当を経験した者が3人いた。

ウ. 地域防災計画での位置付け

各総合事務所に災害対策本部（支部）を設置することは特に決められておらず、設置することがあるとしたら、本庁の代替機能が必要になったときのみであった。管内の被害情報の収集につ

いては、各総合事務所に設置している地域振興課の担当者が行うこととなっていた。なお、合併して日が浅かった川井総合事務所については、東日本大震災当時、川井総合事務所の体制を記載した地域防災計画は正式に防災会議で承認されておらず、素案段階のものしか無かった。

エ. 防災行政無線の整備状況

宮古市では、合併に伴いデジタル化を進めていたが、田老地区に関してはアナログの耐用年数を残していることから、平成24年度にデジタル化を行う予定であった。そのため、東日本大震災当時は、本庁及び宮古消防署のデジタル親局から田老総合事務所のアナログ親局を遠隔操作して放送している状態であった。ただし、田老総合事務所のアナログ親局からも独自の放送が可能であった。

② 東日本大震災時の支所の対応

ア. 発災直後の対応

田老総合事務所の庁舎職員は地震の揺れから三陸沖の地震と感じ、すぐに津波が来るものと考えた。津波が防潮堤を越えて来るまで津波監視カメラ等で確認し、その後、付近の高台に避難した。津波は庁舎の駐車場まで来たが、庁舎は高台にあったことから特に被害は無かった。津波が落ち着いた当日夜には庁舎に移り、避難者情報等安否情報の収集に努めた。なお、田老総合事務所では、従前から大容量の自家用発電機を装備していたため、発災初日からパソコン等を使用して情報整理を行うことができた。



写真 2-1 田老総合事務所（平成23年4月19日撮影）



写真 2-2 田老総合事務所から見た田老地区の様子（平成 23 年 3 月 11 日撮影）

イ．発災初期の安否情報等の収集

発災当日は、津波が落ち着いてから避難所に各職員を配置して安否情報を収集した。安否情報は、避難所ごとに住んでいる地域と名前を Microsoft Excel の一覧表で作成したが、その情報は発災当日のうちにほとんど整理することができた。また、各避難所には、全ての避難所での安否情報を掲示した。3 日後には、自治会に依頼して在宅避難の実態や被災区域外の被害状況等の把握に努めた。

ウ．本庁とのやりとり

3 月 12 日の朝、田老総合事務所の岩手県防災 FAX が使用できることがわかり、本庁、宮古消防署、岩手県に FAX を送り、岩手県に送られたことを確認し、それ以後は同じく FAX 送信可能であった宮古消防署に送って、本庁とやりとりをした。なお、本庁は停電になり、周囲が海水に囲まれたことから、発電機を用意するまでに時間がかかったため、当初は、本庁へ直接 FAX を送信することができなかった。

また、3 月 12 日の朝に、田老が被災したことがわかる写真並びに避難者一覧を本庁に持って行き、状況を知らせた（後述の防災行政無線を修理した職員による）。その後、3 月 14 日からは総合事務所長が本庁で行う本部会議に毎朝出席し、本部との連絡調整を行った。

エ．防災行政無線の使用状況

3 月 12 日に本庁の親局を修理することができた（12 日 12 時頃には修理完了）。これは、田老総合事務所の職員（元防災担当）が修理を行ったものだが、本庁への移動は、車が使用できるところまで徒歩で行き（数 km 程度）、そこから車を使って移動している。それ以降、移動系の防災行政無線について、本庁を中継して、本庁や他の公所とのやり取りが可能となった。防災行政無

線（屋外拡声子局・戸別受信機）は、本庁と田老総合事務所の両方から発信が可能だったが、本庁からは全庁的な内容をお知らせし、田老総合事務所からは炊き出しの時間など地域に特化した内容をお知らせした。特に、避難所にいる人は、避難所で情報が貼り出されるので情報を入手できるが、避難所にいない人は情報が入手できなかったため、避難所にいない人に知らせる目的で活用された。

オ. 住民への情報伝達等

東日本大震災直後、津波警報等の伝達は消防団車両の無線を活用したが、発災から3日目以降は本庁からの情報発信により、防災行政無線を活用した。また、被害情報及び被災者支援情報については、避難所に情報を掲示する他、防災行政無線でも周知した。

なお、マスコミが田老総合事務所に多数来たが、まずは田老総合事務所での回答は控え、本庁の広報担当に行くよう促した。ただし、本庁の広報担当が「田老地区の詳しいことであれば田老で聞いてほしい」と回答があった場合は、田老総合事務所で回答した。

③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策のポイントとして、主に以下3点を挙げている。

- 災害対策本部に意思決定を求める内容を事前から定めておく。
- 発災後にすべきことについて、数時間以内、半日以内、1日以内、2日以内、3日以内、1週間、2週間、3週間、応急復旧等時系列の工程を定めておく。
- 拠点施設の役割に応じて、事前から施設を選定しておく。

④ 市町村合併のメリット・デメリット

ア. メリット

川井総合事務所や新里総合事務所なども含め、広域での対応が可能であることがあげられる。川井総合事務所から早期に持ってきてくれた除雪車は、がれき撤去・道路啓開に非常に役立った。また、新里総合事務所では、管内の大きな体育館を物資の拠点として使用しており、田老総合事務所管内の外で物資の仕分け・配給ができたことも大きい。

イ. デメリット

面積が広がった分、全域をカバーするのが難しくなったため、コミュニティとの距離感、顔の見える関係が気付きにくくなった。専門性の部署ができるようになるが、そこにいる人材で全てをカバーするのは難しいのが実情である。この解決策としては、地域におけるコーディネーターの養成が必要とのことで、宮古市では今後、防災士の養成を行うこととしている。

(2) 三陸支所（大船渡市）

① 東日本大震災前における支所の状況

ア. 合併の経緯

旧三陸町が大船渡市に編入したのは平成13年11月15日で、本市の合併は、全国的な市町村合併の流れの中で最初の頃のものであった。この合併により、旧三陸町は「三陸支所」となった。

イ. 支所の体制

合併当初は、総務や選挙等の管理部門だけ本庁へ行き、その他は支所に残った結果、90名程度の体制であった（総合庁舎方式）。しかし、年々体制が縮小され、職員数が減った結果、平成22年度には、農林課林業係、水産課漁港漁村係、支所総務（窓口）のみで、職員数は20名程度という状態であった（分庁方式）。

ウ. 地域防災計画での位置付け

災害時は、三陸支所に災害対策本部三陸支所部、出張所（吉浜地区、越喜来地区（三陸支所がある地区）、綾里地区の3地区）に地区本部が設置されることとなっていた。また、地区本部設置前に3地区では初動班が設置されることとなっていた。三陸支所部は災害対策本部の各種災害対応業務のうち、三陸支所管内エリアに該当する部分に対応し、地区本部並びに初動班は、特に各地区の初動対応に関する業務を担うこととなっていた。また、三陸支所部長は三陸支所長が、地区本部長及び初動班長は、当該地区に住む課長補佐級の職員（本庁に通っている職員が担う場合もあり。三陸支所がある越喜来地区の地区本部長は、東日本大震災当時、本庁に勤務していた。）が担当することとなっている。

ただし、東日本大震災当時の地域防災計画は、合併当初に再編した体制が記載されたままであった。合併当時は三陸支所にも関係部署が多く職員も多数いたため、地域防災計画で定める三陸支所部の災害対応業務について対応が可能であった。しかし、平成22年度には職員数が20名程度となったため、地域防災計画上の災害対策本部三陸支所部の業務は対応できない状況であった。

エ. 防災行政無線の整備状況

合併以降、本庁から三陸支所の親局を立ち上げて放送できるよう、本庁に遠隔制御局を設置していた。同様に、吉浜・越喜来・綾里の各出張所、大船渡地区消防組合三陸分署、漁協、農協等にも遠隔制御局が設置され、それぞれ放送できる仕組みを取っていた。



図 2-5 大船渡市役所と三陸支所・各地区本部の位置

② 東日本大震災時の支所の対応

ア. 発災直後の対応

当日は、15時15分頃に津波が堤防を越えてきたのを見て、庁舎には危険と感じ、職員は全員高台に避難した。その頃、支所長は議会で本庁にいたが、すぐに戻ってきて、15時50分までには高台に避難していた職員と合流した。また、越喜来地区の地区本部長は本庁で業務中で、同じくすぐに戻ってきたが、越喜来地区に入る手前の高台で津波を確認し、15時50分までには高台に避難していた職員と合流した。支所は2階の1m付近まで浸水した。(ちなみに、明治三陸津波の際は、庁舎前の県道付近までしか津波は来なかったため、先人からは庁舎は大丈夫と伝えられていた。)

避難後、岩手県の施設である空中消火基地を三陸支所部の設置場所として考えていたが、暖房等の問題であきらめ、花菱縫製(株)の工場に設置した。時間は当日の17時頃であった。なお、花菱縫製(株)は事業縮小に伴い撤退し、工場及び事務所部分が空いていたため、従業員用の食堂部分は避難所、事業所部分は支所部として使用した。また、食堂の厨房はそのまま炊き出しに利用した。電気は発電機(地元住民が持参)で対応したが、可搬型のものであったため、テレビによる情報収集等最低限必要なものに活用した。水は沢水を使用し、調理・トイレ等で利用した。食材は地元住民が持ち寄った。また、同施設内において越喜来診療所が3月12日から24時間体制で診療にあたった。



写真 2-3 三陸支所（平成 23 年 3 月 13 日撮影、現在は庁舎撤去）



写真 2-4 越喜来地区の様子（平成 23 年 3 月 13 日撮影）



図 2-6 三陸支所と花菱縫製(株)工場の位置

イ. 発災初期の安否情報等の収集

安否確認は、行政連絡員（日頃は役所からのお知らせ文書などを届ける方）が対応した。行政区ごとに避難所が設置されており、区長・行政連絡員は一人ひとりを確認し、不在の場合は自宅に行くなどして確認した。全体の安否確認を終えたのは発災から5日目頃であった。なお、情報収集は地区本部ごとに行っており、支所部は越喜来地区の情報収集を行った（吉浜地区、綾里地区はそれぞれが実施した）。

ニーズ把握については、発災当初、行政連絡員や区長から別々に要望を申し出てきたために混乱をきたした。そこで、発災1週間後頃から、15時頃に全体会議を設け、そこで一括でニーズを聴取するようになり、以降、効率的に進めることができたようになった。

支所部で収集した情報はメモを壁に貼りつける他、黒板やホワイトボードも使用した。

ウ. 本庁とのやりとり

3月11日当日の夜中1時頃（12日午前1時頃）、支所の担当者が車で本庁に行って状況を報告した。その後、3日後までは本庁との連絡は特に取っていない。3日後からは移動系無線が使用できるようになったため、それを使って本庁とやり取りが可能となった。また、1週間後頃から、本庁から連絡員が来るようになり、紙ベースでの状況報告やニーズ報告が可能となった。なお、本庁への報告は地区本部ごとに行っており、支所部は越喜来地区の状況を報告した（吉浜地区、綾里地区はそれぞれが実施した）。

エ. 防災行政無線の使用状況

支所の2階が1m程度浸水したため、2階にあった親局は使えなかった。そのため、本庁から遠隔操作をしても伝達することができなかった。それ以後、消防団車両による広報で津波警報等を伝達した。

支所親局は、修理した後に三陸保健福祉センター（現在の支所）に移設を考えたが、専用回線の復旧に時間を要することから、本庁に移設することとした。本庁移設後、三陸地区における同報系を使った住民への情報伝達は、4月下旬から可能となった。ただし、電力が不通であった屋外拡声子局では放送できなかった（特に津波により全壊した沿岸部）。一方、電池で対応できる戸別受信機は伝達が可能であった。



写真 2-5 現在の三陸支所（三陸保健福祉センター、平成 24 年 7 月 24 日撮影）

オ. 住民への情報伝達等

津波警報等の伝達は、当初、津波により屋外拡声子局が壊れたため、消防団車両による広報で伝達を行った。その他、被害情報や被災者支援情報については、行政連絡員や区長が避難所等で直接被災者に対して口頭で周知していた。なお、支所部にはマスコミはほとんど来なかったとのことである。

③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策について、以下を挙げている。

- 被災しない場所への支所の設置
- 被災に強い防災行政無線の整備と放送する方法の改善（確実な防災情報の伝達）
- 地域防災計画上での支所における体制の見直し
- 第2避難所（一時だけ避難する場所ではなく、避難生活ができる場所）の整備、災害用品の備蓄（避難所で自立できるように）
- 情報収集・発信手段の確保（確実な情報の収集）
- 関係機関との連携体制の確立（災害支援体制の確立）

④ 市町村合併のメリット・デメリット

ア. メリット

支所が被災していても、本庁舎が残っていたので本部運営が継続でき、三陸支所のニーズに対応してもらうことができた。旧三陸町だけで対応しないといけない場合は、南三陸町や陸前高田市のように、自分達で何から何までやらなくてはいけないため非常に大変だったと推測できる。

イ. デメリット

合併当初は90人程度いたが、東日本大震災時は20名程度となっていた。また、各地区本部の対応や、大船渡地区から支所に勤務していた職員が大船渡地区の対応に戻るなどでさらに少なくなり、15名程度での対応をせざるを得なかった。また、地域防災計画における三陸支所の体制も現実的ではなかった。合併当初の90人程度を想定したものであるため、地域防災計画の見直しが急務である。

(3) 雄勝総合支所(石巻市)

① 東日本大震災前における支所の状況

ア. 合併の経緯

石巻市は、平成17年4月に石巻地域の旧石巻市・河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町の1市6町が合併し、現在の石巻市になった。合併後、旧石巻市役所が石巻市の本庁舎となり、旧町役場がそれぞれ総合支所となった。

なお、合併後の石巻市の人口は約16万人、面積は550km²を超える広さとなり、宮城県下第2の都市となった。



図2-7 石巻市役所と雄勝総合支所の位置



写真 2-6 東日本大震災前の雄勝総合支所からの風景（平成 20 年 11 月 9 日撮影）



写真 2-7 東日本大震災後の雄勝総合支所からの風景（平成 20 年 3 月 12 日撮影）



写真 2-8 雄勝総合支所（平成 24 年 8 月 6 日撮影）

イ. 支所の体制

合併後、総合支所として運営するにあたり、総務企画課、産業建設課、市民生活課、保健福祉課など、必要最低限の部署を残し、中枢機能は本庁舎に集約された。また、合併前には70名ほどいた職員も、合併後、総合支所となった時から少しずつ人数が削減され、東日本大震災の時には、当初の約半分の30名程度の体制となっていた。

ウ. 地域防災計画での位置付け

災害対策本部支部として位置付けられており、雄勝総合支所管内の被害状況の収集及び災害対応については、雄勝総合支所の責任のもとに行うこととなっていた。

エ. 防災行政無線の整備状況

合併後の石巻市として全域をカバーできる防災行政無線は未整備であった。そのため、合併以前から使用していた、旧雄勝町の防災行政無線をそのまま継続して使用していた。親局は雄勝総合支所に設置され、管内に放送可能であったが、本庁からの遠隔操作は不可であった。

② 東日本大震災時の支所の対応

ア. 発災直後の対応

災害対策支部は、自動設置の位置付けで立ち上げ、災害対応を行うこととなった。当時、支所長、課長は議会対応のため、本庁に出ており、課長級クラスの職員1名で指揮をとることとなった。地震発生時、庁内には20数名程の職員がおり、最初に行ったのが、職員の安全と安否確認であった。

地震発生後、間もなくして津波警報が発表され、津波の高さが6mであることを知ったため、庁舎は大丈夫だと思い、引き続き各自にて災害対応を行っていたが、30分ほどして津波が堤防を越えてくるのが確認されたため、職員は全員屋上に避難して難を逃れた。津波は2波3波とたて続けに押し寄せ、最大で3階の天井の高さまで水がきた。浸水した水が引いた後も、津波の警報が解除されないままだったため、一晩は3階と屋上に待機せざるを得ないような状況であった。翌日の朝になって、消防職員と支所職員で3人1組6チームの班編成を組み、徒歩で管内を見回り、被害状況や安否確認などの情報収集に努めた。被害調査後、被害報告のために2名の職員を本庁に派遣したが、本庁も浸水のためにたどり着くことができず、河北総合支所に向かうこととし、河北総合支所から県の防災行政無線を用いて、本庁と連絡をとった。

地震発生後は庁舎が被災して十分な災害対応ができなかったため、地震発生から2日後の13日には、クリーンセンターに支所の体制を移して（資源ごみの収集場所だったが、震災の影響で、施設が停止しており、未使用であったことと、建物自体は使用可能であったため移動した。）、約1カ月間、そこを拠点として災害対応を行った（現在の支所は雄勝デイサービスセンター）。



図 2-8 雄勝総合支所とクリーンセンターの位置



写真 2-9 現在の雄勝総合支所（雄勝デイサービスセンター、平成 24 年 8 月 6 日撮影）

イ. 発災初期の安否情報等の収集

住民基本台帳を持って避難（住民基本台帳の一覧簿冊は、有事の際に備えていたもので、マニュアルに従い、持ち出した。）したため、住民基本台帳をもとに、徒歩で管内を確認するとともに、避難所にて情報を収集整理して、安否確認を行った。雄勝総合支所管内の概ねの安否確認は、地震発生から 10 日程で完了した。

ウ. 本庁とのやりとり

本庁との最初の連絡は、地震翌日の 12 日に、河北総合支所に向かいに行ったものだった。その後、地震 3 日後までは河北総合支所の防災行政無線を借りて、必要最低限のやり取りを本庁と行った。4 日後の 15 日に、本庁から衛星携帯電話が届けられ、15 日以降は、衛星携帯電話を用いて、本庁とのやり取りを行った。ただし、発災初期には、本庁も混乱しているような状況で、最初の

頃の連絡は、きちんと本庁の災害対策本部には伝わっていなかった。

エ. 防災行政無線の使用状況

地震発生直後に、最初の放送を行った。その後、津波警報の発令以降、津波の来襲までに3回の放送により避難を呼びかけた。最後の第4報は15時15分頃に放送し、津波の高さが修正された10m以上の放送も行った。しかし、津波来襲後は親局も含めて設備が破壊され、使用することができなかった。

オ. 住民への情報伝達等

津波来襲後は、防災行政無線が一切使用できなかったため、主な住民への情報伝達の方法としては、避難所による掲示やチラシによるものであった。

③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策について、以下を挙げている。

- 総合支所の安全対策
- 通信手段の確保
- 消防団員の安全確保
- 総合支所の体制（人員）
- 津波避難及び津波対策に関する考え方

④ 市町村合併のメリット・デメリット

ア. メリット

本庁や被災を免れた他の総合支所から、マンパワーの援助や物資等、支援を受けることができた。特に、日頃からいざという時には、本庁から職員派遣による支援を受けることと決まっていたが、今回は全員が雄勝出身の職員が派遣されたため、十分土地勘もあり、災害対応を行う上で大変役に立った。

イ. デメリット

合併前には70名程いた職員が、合併後、徐々に人数が減っていき、最終的には30名程度の職員数となった。東日本大震災前から、いざという時には30名程度の人員では、十分な対応ができないことは、本庁職員も含め、雄勝総合支所の職員は認識していたが、今回改めて実感した。

（4）河北総合支所（石巻市）

① 東日本大震災前における支所の状況

ア. 合併の経緯

- （3）①アと同じ。

イ. 支所の体制

- （3）①イと同じ。



図 2-9 石巻市役所と河北総合支所の位置



写真 2-10 河北総合支所（平成 24 年 8 月 6 日撮影）

ウ. 地域防災計画での位置付け

災害対策本部支部として位置付けられており、河北総合支所管内の被害状況の収集及び災害対応については、河北総合支所の責任のもとに行うこととなっていた。また、兼務ではあるが、防災担当職員も 2 名在籍していた。

エ. 防災行政無線の整備状況

合併後の石巻市として全域をカバーできる防災行政無線は未整備であった。そのため、合併以

前から使用していた、旧河北町の防災行政無線をそのまま継続して使用していた。親局は河北総合支所2階に設置され、管内に放送可能であったが、本庁からの遠隔操作は不可であった。なお、河北総合支所における防災行政無線は、戸別受信機が主体（全世帯導入）であった。

② 東日本大震災時の支所の対応

ア. 発災直後の対応

地震直後、自動設置の位置付けで災害対策支所を立ち上げ、災害対応（情報収集、避難所の開設、物資の手配等）を行った。また、津波警報が発令されたのにもない、住民の避難誘導のため、沿岸地域（北上川河口部に近い地域）に3台の車で6名が向かい、広報及び避難誘導の活動を行った。



写真 2-11 大川小学校跡地の様子（平成24年8月6日撮影）

※ 大川小学校は河北総合支所の管轄地域

イ. 発災初期の安否情報等の収集

安否確認は各地に出向いていき、各地区の自治会長を通じて収集を行った。また、その他には、避難所に避難している人を集落ごとに割り振り、集落ごとに情報を整理し、安否確認等を行った。発災後、約1週間頃までは、通信機器等の不通により安否情報の収集に苦労したが、1週間後、携帯電話の復旧とともに、情報収集が進み、安否情報も整いだした。

ウ. 本庁とのやりとり

宮城県の防災行政無線を使用して、本庁と情報のやり取りを行った。テレビ会議のシステムも整備していたが、停電等の理由もあり、使用することができなかった。発災後、1週間程してからは、本庁との行き来も行うようになり、情報共有等も可能となった。

エ. 防災行政無線の使用状況

津波来襲までに2回の放送を行った。しかしそれ以降、停電となり、また自家用発電機も切れてしまったこと、及び、中継局の被災もあり、10日後くらいまでは使用することができない状況であった。

オ. 住民への情報伝達等

避難所において、チラシ等を掲示し、安否確認の情報や被害情報、物資の提供などの情報発信を行った。

③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策について、以下を挙げている。

- 安否情報の収集手段の確保
- 土地勘のある職員の配置及び人員体制
- 災害経験者の増加

④ 市町村合併のメリット・デメリット

ア. メリット

特になし。

イ. デメリット

合併により人員の削減が行われ、人員数に見合う災害対応をするのが精一杯であった。また、人事交流により、地域のことを知らない職員が配置されると、住民対応に手間取るような問題もあった。

他の総合支所に依頼や応援を期待できる半面、他の総合支所からの依頼や応援依頼に対応するために、余分な労力を費やすこととなった。

(5) 渡波支所（石巻市）

① 東日本大震災前における支所の状況

ア. 合併の経緯

昭和34年（1959年）に、当時の渡波町が旧石巻市に編入する形で合併した。合併後は渡波支所の位置付けで、渡波支所管内における支所業務を行っていた。平成17年の合併以降も、渡波支所とし支所業務を引き続き行っていた。



図 2-10 石巻市役所と渡波支所の位置



写真 2-12 渡波支所（平成 24 年 8 月 7 日撮影）

イ. 支所の体制

昭和 34 年の合併後、昭和 63 年頃までは、渡波支所にも各部課があり、職員数も多かったため、渡波支所管内の行政業務に関しては、渡波支所で対応を行っていた。しかし、その後は少しずつ人員が減り、東日本大震災当時には支所の職員数がわずか 9 名で、主に窓口業務を行うだけの体制となっていた。

ウ. 地域防災計画での位置付け

地域防災計画上においては、旧石巻市内（平成 17 年の合併前の石巻市内）の情報は全て、本庁で取りまとめることとなっており、支所はあくまで一つの班の位置付けとして、「災対各部との連携を図り、管内の防災対策に関することを行う」とされているのみであった。

エ. 防災行政無線の整備状況

移動系の防災行政無線が整備されていたが、防災行政無線の親局は本庁舎にあった。電源が確保されていれば、支所と本庁との連絡は可能であった。また、一部の公用車には、防災行政無線が積まれているものがあった。

② 東日本大震災時の支所の対応

ア. 発災直後の対応

災害対策本部における支所班として自動設置で立ち上げ、支所にいた職員で対応を行った。当時支所には 9 名の職員と、隣接している公民館の職員 3 名の計 12 名で対応を行った。

地震発生後には、地域住民が支所に多数避難してきたので、避難してきた住民の誘導を行ったり、毛布などの備蓄品を準備するなどの対応を行っていた。その後、津波の来襲後には、渡波支所も 1m30cm 程の浸水となったため、避難してきた住民とともに、2 階に避難し、水が引く翌朝まで、支所の 2 階で待機することとなった。その間、避難してきた住民の住所や名前を確認し

て安否確認を行ったり、寒さを凌ぐためにゴミ袋や毛布を準備して配るなど、住民対応を行っていた。当時支所に避難してきた住民の人数は概ね 250 名程度であった。

なお、発電機が届けられたのは 3 月末であったが、テレビが無かったため、4 月中旬頃まで、情報収集手段はラジオだけであった。



写真 2-13 3 月 15 日の渡波支所の様子



写真 2-14 4 月 28 日の渡波支所の様子（ボランティア）

イ. 発災初期の安否情報等の収集

地震直後、渡波支所に避難してきた住民に関しては、部屋ごとに住所と名前を様式に記入してもらい、安否の確認を行った。旧石巻市内の情報の取りまとめに関しては、本庁で行うこととなっていたため、支所で把握できた情報は本庁に伝えたが、その他の渡波管内における安否情報に関しては、本庁で収集し、整理した。

ウ. 本庁とのやりとり

3月11日当日の夜中の2時頃に、たまたま防災行政無線が1度だけ繋がったため、本庁とのやり取りが行えた。しかし、その後は全く防災行政無線が繋がらず、本庁とは不通の状態であったため、5日後から、徒歩で本庁に向かい、情報のやり取りを行うこととした。1週間以上は、直接の行き来によるやり取りであったが、2週間経過前頃には、本庁から衛星携帯電話が届き、その後は、衛星携帯電話を用いて情報をやりとりした。また、2週間ほどしてから、携帯電話も徐々に復旧し、使えるようになったため、情報のやりとりが行えるようになってきた。

エ. 防災行政無線の使用状況

津波来襲前までは、防災行政無線（屋外拡声子局）を通じて津波警報の放送を行っていたが（親局のある本庁から放送）、津波来襲後には全く機能せず、防災行政無線は使用することができない状態であった。その後、防災行政無線の復旧は、しばらく経ってからのことであった。なお、整備されていた移動系の防災行政無線は、電源が喪失し東日本大震災当時は全く使うことができなかった。

オ. 住民への情報伝達等

津波来襲前までは、本庁から防災行政無線（屋外拡声子局）を通じて津波警報で避難を呼びかけた。併せて、地震発生直後には、公用車で沿岸部に向かい、津波警報による避難の呼びかけを行っていたが、途中で人が人を乗せて病院に向かうこととなり、呼びかけはその時点で終了となった。なお、幸いにして、このことが津波に巻き込まれる事態を避ける要因となった。

支所に避難してきていた住民に対しては、チラシなどの掲示により、情報を提供することとした。また、住民から問い合わせがあれば、その都度対応した。

③ 東日本大震災後の対策

東日本大震災を踏まえた支所における災害対策について、以下を挙げている。

- 地域防災拠点並びに総合相談窓口に対応するには、人的にも物的にも甚だ不足しているため、それ相応の再配置の検討が必要である。
- 施設の高層化
- 自家発電装置の新設
- 防災通信機器の配置
- 浸水に備えた配電盤の上層階への設置
- 一時避難所に対応できるための防災資機材などの配備や上層階へのトイレの設置

④ 市町村合併のメリット・デメリット

ア. メリット

応援体制が容易に取れるため、被災地域への支援が可能となる。

イ. デメリット

業務縮小、人員削減のためのマンパワー不足による対応の限界。