論点Ⅱ　関連資料

１　地方防災行政の現況

２　東日本大震災を機に変わりつつある消防団と自主防災組織の関係　-宮城県東松島市を中心として-

（東北福祉大学兼任講師　後藤一蔵氏論文より）

３　中間報告書（平成 24 年 3 月）事例集抜粋

【事例 10】 ひとり一人が自ら率先して避難する意識の醸成（三重県紀北町）

【事例 11】 率先避難者の養成（三重県尾鷲町）

４　災害時支援ボランティア（東京消防庁）

第９　自主防災体制

１　地域の自主防災組織

(1) 地域の自主防災組織の活動カバー率

消防庁では、地域住民の連帯意識に基づく自主防災組織の育成強化を推進するよう、都道府県、市区町村等に要請しており、平成 23 年 4 月 1 日現在、1,619 市区町村のうち、1,497 団体（92.5%）で自主防災組織が設置されている。

なお、自主防災組織数は 137,759 組織、自主防災組織活動カバー率（総世帯数に対する組織されている地域の世帯数の割合）は 75.5%であり、活動カバー率の推移は、表 9-1 のとおりである。また、活動カバー率の高い都道府県は、愛知県 97.4%、兵庫県 95.5%、静岡県 95.2%等であり、東海地震に係る地震防災対策強化地域及びその周辺地域では活動カバー率が高いという特徴がある。

表 9-1　地域の自主防災組織活動カバー率

区　　分	市区町村数	管内世帯数（A）	自主防災組織を有する市区町村数	組織されている地域の世帯数　（B）	活動ｶﾊﾞｰ率（B/A)%	対前年差
平成23年４月１日現在	1,619	51,623,556	1,497	38,984,131	75.5%	＋1.1
平成22年４月１日現在	1,750	53,362,801	1,621	39,720,704	74.4%	＋0.9
平成21年４月１日現在	1,800	52,877,802	1,658	38,865,083	73.5%	＋1.8
平成20年４月１日現在	1,811	52,324,877	1,649	37,504,103	71.7%	＋1.8
平成19年４月１日現在	1,827	51,713,048	1,632	36,179,843	69.9%	＋3.0

(2) 地域の自主防災組織数等

平成 23 年 4 月 1 日現在、137,759 組織が結成されており、その内訳は、町内会単位で結成されているものが 130,304 組織(94.6%)、小学校区単位で結成されているものが 2,888 組織(2.1%)、その他のものが 4,567 組織(3.3%)となっている。また、自主防災組織の隊員数は、36,103,118 人となっている。

表 9-2　地域の自主防災組織の組織数等

区　　分	自主防災組織数	自主防災組織数内訳			隊員数	規約等を定めている組織数
		町内会単位	小学校区単位	その他		
平成23年４月１日現在	137,759	130,304	2,888	4,567	36,103,118	94,777
平成22年４月１日現在	142,759	134,265	2,821	5,673	36,820,485	99,333
平成21年４月１日現在	139,316	130,754	2,834	5,728	36,467,807	97,258
平成20年４月１日現在	133,344	124,421	2,668	6,255	35,223,085	92,435
平成19年４月１日現在	127,824	118,853	2,757	6,214	33,157,185	86,632

(3) 地域の自主防災組織の位置づけ

市区町村における自主防災組織の位置づけについては、表 9-3 のとおりであるが、平成 23 年 4 月 1 日現在、地域防災計画において、自主防災組織に関する事項を規定している市区町村は、1,327 団体（82.0%）である。また、自主防災組織の設置に関する条例又は規則を定めている市区町村は、全国で 42 団体（2.6%）、同じく要綱を定めている市区町村は 395 団体（24.4%）である。

表 9-3　地域の自主防災組織の位置づけ　　（市区町村数）

区　　分	市区町村数	地域防災計画において自主防災組織について規定している市区町村数	自主防災組織の設置に関する条例等を有する市区町村数		自主防災組織連合体を有する市区町村数
			条例・規則	要綱	
平成23年４月１日現在	1,619	1,327	42	395	307
平成22年４月１日現在	1,750	1,389	47	396	327
平成21年４月１日現在	1,800	1,421	49	398	309
平成20年４月１日現在	1,811	1,409	47	401	280
平成19年４月１日現在	1,827	1,359	40	388	262

(4) 地域の自主防災組織の育成指導状況

自主防災組織の育成指導状況は、表 9-4 のとおりであるが、平成 23 年 4 月 1 日現在、育成・指導研修は、主として市町村の防災主管課、消防本部・消防署等が主体となり行われており、その方法としては防災訓練、パンフレット・手引き書等の活用等となっている。

表 9-4　地域の自主防災組織の育成指導状況（その１）　　（市区町村数）

区　　分	消防署・消防団との関係		
	平常時の訓練指導に当たっている	災害時には消防署・団の下部組織として活動	災害時には独自の判断により活動
平成23年４月１日現在	1,013	445	926
平成22年４月１日現在	1,113	529	997
平成21年４月１日現在	1,141	564	1,000
平成20年４月１日現在	1,139	593	981
平成19年４月１日現在	1,121	602	947

表 9-4　地域の自主防災組織の育成指導状況（その２）　（市区町村数）

区　分	リーダーの育成・指導研修									
	育成・指導研修の主体					育成・指導研修の方法				
	消防本部、消防署	消防団	市町村の防災主管課	警察	その他	訓練を通じて	手引き書等の配布	講演会等を開催	リーダー研修会開催	その他
平成23年４月１日現在	733	489	960	30	134	1,007	756	630	501	108
平成22年４月１日現在	824	565	1,021	32	140	1,112	820	704	539	118
平成21年４月１日現在	857	595	1,013	31	139	1,151	830	714	529	119
平成20年４月１日現在	867	601	1,005	37	134	1,158	836	718	525	116
平成19年４月１日現在	870	606	960	36	113	1,154	828	708	488	103

(5) 地域の自主防災組織の任務及び活動状況

自主防災組織は、規約等により平常時又は災害時においての活動内容を定めており、その状況は、表 9-5 のとおりである。平成 23 年 4 月 1 日現在、平常時の任務とされている活動項目は、主として防災訓練、防災知識の啓発、災害時の任務とされている活動項目は、主として初期消火、情報の収集・伝達、住民の避難誘導となっている。

表 9-5　地域の自主防災組織の任務としている活動内容（その１）　（組織数）

区　分	平常時				
	防災訓練	防災知識の啓発	活動範囲内の防災巡視	ﾊﾞｹﾂ、消火器等の配布又は共同購入	その他
平成23年４月１日現在	122,088	113,048	84,682	46,118	26,854
平成22年４月１日現在	126,049	118,174	88,540	47,384	26,914
平成21年４月１日現在	122,669	113,118	82,345	40,215	25,881
平成20年４月１日現在	116,111	107,551	76,681	37,342	24,526
平成19年４月１日現在	111,183	102,241	72,925	38,530	23,687

表 9-5　地域の自主防災組織の任務としている活動内容（その２）　（組織数）

区　分	災害時						
	災害危険箇所等の巡視	情報の収集・伝達	初期消火	負傷者等の救出・救護	住民の避難誘導	給食給水	その他
平成23年４月１日現在	83,183	120,299	121,131	112,711	117,345	100,841	37,742
平成22年４月１日現在	86,096	123,910	126,778	116,637	121,315	104,531	38,965
平成21年４月１日現在	82,700	120,516	123,526	113,809	118,552	101,393	38,235
平成20年４月１日現在	77,432	113,030	118,408	107,616	111,420	94,999	30,773
平成19年４月１日現在	74,107	107,831	114,365	102,626	106,266	89,353	28,896

また、平成 22 年度の活動実績は表 9-6 のとおりである。

表 9-6　地域の自主防災組織の活動内容（その１）　（延べ回数）

区　分	平常時				
	防災訓練	防災知識の啓発	活動範囲内の防災巡視	ﾊﾞｹﾂ、消火器等の配布又は共同購入	その他
平成22年度	88,236	67,976	51,588	15,410	19,802

表 9-6　地域の自主防災組織の活動内容（その２）　（延べ回数）

区　分	災害時						
	災害危険箇所等の巡視	情報の収集・伝達	初期消火	負傷者等の救出・救護	住民の避難誘導	給食給水	その他
平成22年度	13,163	24,814	20,302	16,914	17,861	17,675	7,519

(6) 地域の自主防災組織の資機材等保有状況

資機材を保有する自主防災組織の状況は表 9-7 のとおりである。平成 23 年 4 月 1 日現在、初期消火用資機材、情報連絡用資機材、ヘルメット・防火衣等の個人装備等を保有する組織の割合が高くなっている。また、消火活動を行うための可搬式動力ポンプを所有している組織は 12.2%である。

表 9-7　地域の自主防災組織の資機材保有状況（その１）

区　分		消火器、バケツ等初期消火用資機材	情報連絡用資機材		ジャッキバール等救助用資機材	テント、担架等避難・救出用資機材	土のう用袋、かけや等水防用資機材
			携帯用無線通信機	ハンドマイク			
平成23年４月１日現在	組織数	62,228	11,848	58,964	46,396	50,247	26,682
全137,759組織	割合	45.2%	8.6%	42.8%	33.7%	36.5%	19.4%
平成22年４月１日現在	組織数	66,110	11,739	62,687	46,929	53,611	27,183
全142,759組織	割合	46.3%	8.2%	43.9%	32.9%	37.6%	19.0%
平成21年４月１日現在	組織数	64,287	11,463	60,393	44,867	50,967	25,589
全139,316組織	割合	46.1%	8.2%	43.3%	32.2%	36.6%	18.4%
平成20年４月１日現在	組織数	62,122	10,705	57,729	42,227	48,532	23,477
全133,344組織	割合	46.6%	8.0%	43.3%	31.7%	36.4%	17.6%
平成19年４月１日現在	組織数	58,762	9,673	54,567	39,058	44,638	22,387
全127,824組織	割合	46.0%	7.6%	42.7%	30.6%	34.9%	17.5%

表 9-7　地域の自主防災組織の資機材保有状況（その２）

区　分		救急医療用セット等救護用資機材	ヘルメット、防火衣等個人装備品	ビデオ装置等防災知識普及用資機材	可搬式動力ポンプ
平成23年４月１日現在	組織数	39,804	68,005	2,169	16,863
	割合	28.9%	49.4%	1.6%	12.2%
平成22年４月１日現在	組織数	42,843	68,126	2,176	17,426
	割合	30.0%	47.7%	1.5%	12.2%
平成21年４月１日現在	組織数	41,379	65,973	1,981	17,624
	割合	29.7%	47.4%	1.4%	12.7%
平成20年４月１日現在	組織数	38,688	65,017	1,938	17,734
	割合	29.0%	48.8%	1.5%	13.3%
平成19年４月１日現在	組織数	36,529	61,557	2,361	18,031
	割合	28.6%	48.2%	1.8%	14.1%

(7) 地域の自主防災組織の設立運営に対する助成の状況

消防庁としては、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、平成 7 年度から自主防災活動用の資機材の整備を促進するための国庫補助制度を創設し、自主防災組織等の活動の一層の推進を図っていた。市区町村においても、同様の補助制度等の整備が進められている。なお、国で行われていた補助金制度は、平成１８年度に三位一体の改革の一環で税源移譲された。

ア　補助金

自主防災組織を育成するために、平成 23 年 4 月 1 日現在、1,619 市区町村のうち、795 市区町村において、資機材購入及び運営費等に対する補助制度を設け、平成 22 年度は、実際に 753 市区町村が補助金の支給を行っており、これに要した経費は全国で 27 億 5,528 万円となっている。

イ　現物支給

平成 23 年 4 月 1 日現在、1,619 市区町村のうち、329 市区町村において、自主防災組織に対する資機材等の支給を行う制度を設け、平成 22 年度は、実際に 259 市区町村が資機材等の支給を行っており、これに要した経費は全国で 5 億 1,124 万円となっている。

表 9-8　地域の自主防災組織の設立運営に対する助成市町村数

区　　分	市区町村数	補助金の状況			現物支給の状況		
		制度を有する市区町村数	補助金交付市区町村数	金　額（単位:千円）（注）	制度を有する市区町村数	現物支給市区町村数	金　額（単位:千円）（注）
平成23年４月１日現在	1,619	795	753	2,755,277	329	259	511,244

注　金額は、それぞれ前年度中の実績額を示す。

2　事業所の自主防災体制

火災の発生を防止し、また、火災が発生した場合にその被害を最小限にくい止めるためには、火災初期の適切な対応が重要であることから、消防用設備等の設置維持というハード面の対策とともに、事業所の関係者が自らを守るというソフト面の対策である自主防火管理体制を確立しておくことが必要である。

また、事業所の防災組織が、地震などの大規模災害に備え、自主的に地域社会の一員として防災活動に参加・協力できる体制を構築することは、地域防災力の充実強化に効果的である。

なお、平成 23 年 4 月 1 日現在、事業所の自衛消防組織の状況は、表 9-9 のとおりである。

表 9-9　事業所の自衛消防組織の状況

区　　分	消防法第８条の２の５第１項に基づく自衛消防の組織数	消防法施行規則第３条第１項に基づく自衛消防の組織数	その他の法令に基づく自衛消防の組織数	市町村条例、規則に基づく自衛消防の組織数	事業所において任意に設置している自衛消防の組織数
平成23年４月１日現在	88,308	903,013	2,116	1,022	1,632

3　婦人（女性）防火クラブの状況

婦人（女性）防火クラブは、家庭の主婦等により組織され、日ごろ家庭における防火の分野では大きなウェイトを占める主婦等が火災予防の知識を修得し、地域全体の防火意識の高揚を図るとともに、万一の場合にお互いに協力して活動できる体制を整え、安全な地域社会を作るため、初期消火訓練、炊き出し訓練、防火防災意識の啓発等の活動を行っている。

なお、平成 23 年 4 月 1 日現在、組織数は、8,021 団体、約 112 万人となっている。

表 9-10　婦人（女性）防火クラブの状況

区　　分	婦人（女性）防火クラブ数			
			うち、規約等を定めている組織	
	組織数	人　員	組織数	人　員
平成23年４月１日現在	8,021	1,118,828	4,811	750,363

4　少年消防クラブの状況

少年消防クラブは、少年少女により編成されるもので、この年代から火災・災害を予防する方法等を身近な生活の中に見出すとともに、研究発表会、ポスター等の作成、実地見学等の活動を行い、地域や家庭における防火防災を図るために組織づくりが進められている。

なお、平成 23 年 5 月 1 日現在における少年消防クラブは 4,495 組織、約 40 万人となっており、学校単位で組織されているもの（69.4%）が多い。

また、少年消防クラブの指導者数は、約 1 万 3 千人となっている。

表 9-11　少年消防クラブの状況

区　　分	クラブ数　計	内　　訳（クラブ数）					クラブ員数　計
		学校単位		市町村単　位	地　区単　位	その他	
		小学校	中学校				
平成23年５月１日現在	4,495	2,558	563	56	1,064	254	401,183

５　幼年消防クラブの状況

幼年消防クラブは、幼年期において、正しい火の取扱いについてのしつけをし、消防の仕事をよく理解させることにより、火遊び等による火災の減少を図り、近い将来少年消防クラブ員として活動できるための素地づくりのため、９歳以下の児童、幼稚園、保育園の園児等を対象として編成されるもので、消防機関等の指導の下に組織の育成が進められている。

なお、平成 23 年 5 月 1 日現在の組織数は 1 万 2,968 団体、約 111 万人となっており、幼稚園や保育園単位で組織されているものがほとんど（98.6%）である。

また、幼年消防クラブの指導者数は、約 10 万 2 千人となっている。

表 9-12　幼年消防クラブの状況

区　　分	クラブ数計	内　　訳（クラブ数）					クラブ員数計
		幼稚園・保育園単位	学　校単　位	市町村単　位	地　区単　位	その他	
平成23年５月１日現在	12,968	12,790	89	13	62	14	1,105,126

注　本資料中における平成23年度分の各数値は、平成23年３月11日の東日本大震災により被災した岩手県、宮城県、福島県を調査対象外として算出したものである。

東北福祉大学兼任講師　後藤一蔵氏論文より

東日本大震災を機に変わりつつある消防団と自主防災組織の関係
―宮城県東松島市を中心として―

１．はじめに／消防団は消防組織法にもとづいて組織されている。それに対して、地域自主防災組織の法的根拠は災害対策基本法である。両者は災害発生において、これまで、共同対応にはかなり高いハードルがあるともいわれてきた。１９９５年１月１７日に発生した阪神・淡路大震災における救助・救護活動、さらには復興活動において、当該地域の消防団と自主防災組織の連携がいかに行われたかという点で、対応に大きな差異が生まれたという指摘は記憶に新しい。震源地に近い兵庫県北淡町(現淡路市)の事例は、両者の連携がうまく機能したという面で、全国的な関心を集めた。これを機に、「地域防災のあり方」が大きくクローズアップされた。その考え方の根底には、地域住民の主体的な対応の必要性と、行政機能に対する限界認識がある。２００３年３月に刊行された「新時代に即した消防団のあり方について」(同委員会　消防庁)の報告書のなかで、「Ⅱ―新時代に即した消防団のあり方」の第２項で、消防団を要とする地域防災体制の確立における具体的な対応策として、次の二点が指摘されている。第一は、定期的に合同訓練を実施し、消防団と自主防災組織との緊密な連携を強化する。第二は、消防団ＯＢによる自主防災組織への加入・助言を推進する――以下略。これを受けて、２００５年6月１３日付の消防庁告示第９号をもって「消防力の整備指針」の一部改正が行われた。その第３８条(６)に、「地域住民等にたいする協力・支援及び啓発に関する業務」が新たに追加され、地区防災訓練、自主防災組織に対する消防団の位置づけ等が明確化された。しかも発災時の団員行動として、地域内の住民の安否確認が重要な任務として課せられている。阪神。淡路大震災以降、当該消防団と自主防災組織が地域防災の核として機能するために、両者間の距離の縮小を図ることは不可避である。このような動きが強まるなか、発生した東日本大震災において、当該消防団と自主防災組織の連携がどのように行われたかについて、宮城県東松島市を中心として論述する。

２．調査対象地の概況

宮城県東松島市／東松島市は仙台市から北東３５㎞ほどの距離に位置し、２００５年４月、旧矢本町と鳴瀬町が合併してできた。北は石巻市、南は松島市、西は美里町と境を接している。仙台市から、海岸線に沿って走るＪＲ仙石線、それとほぼ並行する国道４５号が主要な交通路である。そして２０１１年３月に完成した三陸自動車道が市の中心部を通っている。集落は国道４５号と海岸線沿いに広がる。第３次産業の就業者は６割を超える。また土地利用は水田が２８．６％と最も多く、海岸近くと国道４５号の周辺の平坦地で耕作されている。沿岸部では海苔や牡蠣の養殖業が盛んで、全国に出荷される。また市の南西部に突き出た宮戸島は磯釣りのメッカで、観光客用の民宿が軒を連ねている。２０１０年３月末現在、住民基本台帳によれば、人口は４３，５０６人、世帯数は１４，９８５。６５歳以上の割合は２２．２％である。

東松島市消防団は１１分団、３５部、１００班からなる(**表―１**)。一分団はおよそ４０～５０名、そして２～５の部から構成されている。東松島市の各分団は合併前のエリアをその

まま踏襲しており、団員の基本的活動は「部」を中心として行われる。２０１０年４月１日現在、条例定数は７００人、実員数は６５６人で充足率は９３．７％である。団員のサラリーマン化率は６７．２％と、県平均よりも多少高く、仙台・塩釜地域への通勤者が多い。海岸地域に位置している第２分団、第６分団、第９分団、第１０分団、第１１分団の５分団は東日本大震災によって団員の犠牲は８名にのぼり、加えて詰め所やポンプ車が流失した(図―１)。

自主防災組織の現状／東松島市全域の行政区数は１１３を数える（松島駐屯地内「２」を含む)。自主防災組織（通称「防災会」）は８６であり、全行政区を網羅し組織率は１００％である。東松島市の自主防災組織は、合併を機に作製された「東松島市自主防災組織育成指導並びに活動助成実施要綱」の第３条に規定されているように、一行政区単独で組織されているケースと、複数の行政区で組織されているケースとがあり、前者が圧倒的に多い。後者は合併を機にそれまで一行政区であったものが、戸数の多さから複数の行政区に分割されたケースに多い。その点では、組織されてから日が浅く、複数の行政区の統合によって組織された自主防災組織でも、運営上の違和感はほとんど見られない。２０１０年３月、東松島市自主防災組織連絡協議会が誕生した。その主要な目的は、「自主防災組織の活動、協力体制の充実」、「自主防災組織相互の情報交換」で、横の連携強化である。各自主防災組織が中心となって実施される防災訓練は市の総合防災訓練と同じ日に行われる。しかも各地区の自主防災組織における防災訓練の直接的指導は、地元分団や部の指導のもとに実施される。東日本大震災おける東松島市が実施した自主防災組織の活動についてのアンケート調査(全集計は未集計)によれば、海岸地域では、活動はほとんどできなかったが、被害の少なかった内陸地域では、通常の訓練が大いに生かされたという回答が寄せられたという。昨年８月、まだ身元が確認されていない住民を対象に、市内全ての自主防災組織の役員と消防団が協力して調査が実施され、ここで取りまとめられた数字の信用度は高い。

東名地区の概況／第１０分団は、東名部と隣接の大塚部の２部で構成される。長年の慣習として、東名部から分団長、大塚部から副団長が選出される。東名部は分団長（１名）－部長（１名）－班長（３名）－団員(２７名)という組織構造である。東名部の平均年齢は４１．８歳。東名部の特徴は、分団長をはじめ班長以上の役職者５名中４名が経営者で、災害非常時に消防団活動に専念できる体制を、比較的容易に構築できることにある。大震災以来、一年以上経過した今日でも、仮詰め所には、これらの役職の団員を中心として何人かの団員がしばしば顔を出している。

東名地区は２０１０年6月１日現在、世帯数は５９０、人口は1,８０５人。地区のほぼ中央部を東西に東名運河が流れる。運河と並行するようにＪＲ仙石線が走り、エリア内には東名駅がある。地区内の基幹道路である県道奥松島松島公園線をはさんで、北側は新東名北、新東名南、南側は新場、元場の４行政区が位置する。南側に位置する二行政区はかつての塩田地帯であり、藩政時代からの家も少なくなく、海抜０ｍ地帯が広範囲にある。松島湾岸に面する一帯には日本有数の種牡蠣の養殖場もある。海岸近くを南北に走る市道の両側に集落が細長く広がり、集落内の道は狭く、漁村特有の袋小路地状となっていることが多い。一方、北側の二行政区は新場や元場地区の分家が多く、１９８０年頃の区画整理事業により宅地造成が行われた。その後背地は丘陵性の地形で、その一角に東日本大震災の津波に対して緊急

一時避難所となった長石神社が立地する。

「東名部の活動は地域住民の生活の生命線を担っている」といわれるのは、台風による豪雨や高潮等によってしばしば冠水し、床下浸水の被害が毎年のように発生するからである。そのため、年間、少なくとも１０日間は東名水門の閉鎖作業があり、夜を徹して消防団詰め所で、状況の推移を見守る。東名水門を管理する東名部は住民生活を守る砦である。水門管理上、例年、お盆過ぎに行われる牡蠣殻落しや周辺の草刈り作業、さらに水門を開閉する機械の定期点検作業は欠かせない。また月３回（１０日、２０日、３０日)、午後７時から８時半までの時間帯に、東名部所有のポンプ車で地域内の巡回活動が行われる。この活動は火災予防にとどまらず、不審者の発見、水門の点検という役割を併せ持っている。また地区自主防災会主体の防災訓練の際には、バケツリレー、消火器操作、炊き出し等の初期消火訓練の技術的指導を行う。その他の活動としては、長石神社のどんと際、地区内にある二つの神社のお祭りや特別養護老人ホーム「不老園」で実施される花火大会の警備活動等がある。２００９年度の出動回数は、総計６７回、延べ出動人員８４４人**(表―２)**。一人あたりの出動回数２７．２回であり、全国平均を上回っている。なかでも、分団長、部長の出動回数は年間５０回を超える。

東名部のこれらの活動に対して、活動補助費として、行政区から年間２０万円が支給される。分団長は「東名団の活動スタイルは、長年の伝統であり、我々は先輩から受け継いだことを後輩に引き継いでいく責務がある」と話される。東名部エリアに限ったことではないが、漁村は狭い地域に民家が密集しており、地域の地理に精通するためには、かなりの時間を要する。平成の合併からまだ日が浅いため、公的機関の勤務者が地域の実態を十分に把握しえない状況下では、火災をはじめ緊急時には、消防団に対する依存度は高い。

合併以前は東名行政区と称し、一行政区であった。合併を機に、市が一行政区の戸数は１５０戸を目安にしたこともあり、4 行政区に分かれたという経緯がある。が、区の総会や会計は従来通り、一本化されている。

戦前まで、この地域の自治機構として機能した東名六親親講は１８５９年に組織されており、現在の加入戸数は約２８０戸である。戦後は、主に新場地内にある共同墓地の管理を受け持っている。地区総会と東名六親講は同日、同じ場所で開催される。

３．東名部と地区防災会の対応の経緯

東名地区では、２０１２年3月１５日現在、東日本大震災による死者は１８２名、行方不明者６名である。そのほとんどは津波によるもので、２０１２年１月末現在、海岸に近い新場、元場の二行政区で死者１００名、行方不明者５名を数える。同地区内にあった特別養護老人ホーム「不老園」の入所者４６名と職員２０名が亡くなった。

東名部と地区防災会は、長年にわたって、地区防災訓練をはじめ地区の各種行事の警戒などにおいて共同で対応し、その活動を通じて、両者の緊密な関係は築かれてきた。

以下、東日本大震災という未曽有の非常時において、東名部と地区防災会の関係が、どのように推移したかについて概観する。

第１期／仮詰め所の設置と地区防災会との連携

震災後、第１０分団東名部の櫻井分団長（以下、分団長）と東名地区の斎藤防災会長（以

下、防災会長）が初めて言葉を交わしたのは震災翌日の夕方であった。その時、分団長は分団詰め所が流出したので、仮詰め所の設置の必要性を口にした。詰め所とはポンプ車、部関係の書類などが置かれてある、消防団活動の拠点になる建物である。津波によって家屋のほとんどが流失したことに加えて、海抜 0m地帯の新場や元場では、海水がほとんど引かないため、集落内には足を踏み入れることはできなかった。しかし、外部から不審者の侵入も予想され、防災上、新場と元場地区への出入りを制限する必要から、やや高台を走る基幹道路の県道奥松島松島公園線と新場、元場へ延びる市道の交差点付近の公有地に、地区防災会の保管倉庫で唯一残ったビニールシートを借用し、約１７㎡の広さの仮詰め所を設置した。

震災後ほどなく外部の不審者が侵入しはじめ、財布やガソリンの抜き取り、さらにはアルミホイル、金庫の盗難が頻発した。仮詰め所を設置する主たる目的は、治安の安定を図ることに加えて、東名部の組織的な団行動を始動させるための活動拠点の確保であった。仮詰め所ができることによって、団員相互の意思疎通はもとより、行方不明者に関する情報も集まるようになった。一方東名防災会でも、団員の活動を多少なりともサポートするため、防犯実働隊が、２人一組で、午後８時と１０時の１日二回、青色回転燈を付した車で巡回活動を実施する動きも見られるようになった。仮詰め所付近には、津波の被害が比較的軽微ですんだ斉藤（邦）団員宅があり、電話やファクスを借用できたことから、市災害対策本部や消防団幹部への連絡もスムーズとなり、東名地区の孤立状況がしだいに解消されていった。

３月１１日、津波の襲来から避難するため、海岸線から１㎞ほど離れた長石神社に避難していた地区住民およそ１５０名が、隣接の第９分団新町部の団員の支援を受け、翌日には比較的被害の少なかった周辺の地区センターや寺院に移動した。新たな避難所の選定にあたっては、行政に頼ることはできない状態だったため、防災会長を中心として、心当たりに次々と連絡し、新たな場所を避難所として活用した。特に、防災会長は旧鳴瀬町時代に役場の要職を長年にわたって務めていたこともあり、地区内はもとより周辺の地理に精通し、かつ多くの人脈ルートを持っていたことは有効に機能した。大震災当初は１０ヵ所以上の避難所に分散しており、住民の安否確認は困難をきわめた。このような状況はどの被災地でもみられた現象であり、それぞれの地区では様々な手段を講じて地区内の安否確認にあたった。東名部では防災会長の斎藤壽郎氏が、被災２日目から、朝６時前に避難している親戚宅から全ての避難所の巡回活動を行った。斎藤氏は自主防災会の会長職にあった関係上、「このような未曾有の災害に遭遇した時こそ、地区防災会は機能しなければならない」という強い思いがあった。３人の防災会副会長（区長兼任）はそれぞれの避難所の責任者として、人や物品の動きに関して、防災会長に逐一報告を行った。自衛隊や団員による行方不明者の捜索活動が本格化し始めた３月１５、６日頃、東名部団員は若い年齢層から構成されていることもあり、分団長から防災会長に対して、「我々、若い者には判別できない遺体も多く見つかっているので、できれば遺体確認に立ち会ってほしい」旨の申し入れを行なった。それを機に、防災会長と三名の副会長が交代でその任に当たることになった。仮詰め所ができたことにともない、行方不明者の家族や親戚から、当人の身長、体重等の身体的特徴や着衣に関する情報が寄せられるようになり、その情報は仮詰め所内に貼り出された。このような動きを通じて、地区防災会と分団の情報の一元化が徐々に図られていった。

第２期／行方不明者の確認と消防団活動の継続

４月に入り、行方不明者の捜索活動と並行して、がれきの撤去作業が本格化し、新場・元場地区へ自衛隊の大型車両の出入りが多くなった。自衛隊の車両が両地区に入るためには、仮詰め所付近で右折や左折をしなければならず、道路幅を広げる必要があった。市の災害対策本部より仮詰め所の移動を検討してほしいとの要請があり、これまでより３０ｍほど内に入った斉藤（邦）団員宅の敷地内に移動することになった。その場所は比較的高台に位置し、５．６台の駐車スペースが確保できた。この時期、連日、行方不明者の捜索活動を行っている自衛隊から「行方不明の方が発見されました。身元確認のために立ち会ってください」という連絡が入り、分団長、防災会長、居合わせた団員数名の立ち会う日が続いた。

市の災害対策本部からは、「団員は３月３１日を以て、自宅待機」という指令は出されたが、死体の身元確認の作業のため、特定の時間になると、常時、数人の団員が顔をそろえた。そして他分団の活動状況、知り合いの動向、職場の状況などについての情報交換も行われた。防災会長はこれまでと変わらず、決まった時間に避難所の巡回活動を継続するとともに、仮詰め所にも顔を出す毎日であった。避難所から親戚宅や別の避難所に移動する人も徐々に増え始め、避難所の収容人員に生じたアンバランスの調整、さらには在宅避難者からは支援物資の配給に対する不満の声もあり、その点について市当局との話し合いをもつこともあった。さらに仮設住宅に関する新聞報道が行われ始めたこともあり、避難している人々から、直接意向を聞いたりもした。防災会長は避難者の動向把握を最優先の課題とし、避難者の移動の際には、避難所の責任者に対して連絡を徹底するようにお願いした。このようにして得た情報は仮詰め所に持ち帰り、分団長や副会長と住民名簿との照合作業を一日１回は「定例会」としてもった。分団長は、午後５時過ぎに毎日開催される市の災害対策本部に出かけ、そこでの指示内容を、分団員に対して携帯電話で連絡をした。市内の分団では、職場の関係から分団活動を３月いっぱいで打ち切ったところもあったが、防災会長と分団長は、「なんとか、行方不明者全員を見つけ出したい」という共通の思いから、班長以上と出動可能な団員に対しては活動の継続を要請した。大震災の発生から１ヵ月も経過すると、東名地区の行方不明者が必ずしも地区内で発見されるとは限らず、かなり広範囲にわたって遺体収容が行われるケースもあった。「身元不明者が遺体安置所に運ばれた」という連絡が入ると、分団長と居合わせた団員は車で遺体安置所に出向き、確認作業を行った。しかしながら、遺体だけでは特定することが不可能なことも多くなり、ＤＮＡ鑑定に回されるケースも増えた。

４月末、組織的なボランティア活動として、大阪を本拠地とし、全国にネットワークを持つ「アウトドア義援隊」が継続的な活動をしはじめた。防災会長のもとにはボランティア活動に関係する問い合わせ、あるいは被害が軽微で済んだ新東名地区住民が自宅に戻って生活をはじめることも見られるようになり、ライフラインの整備や街灯の設置要請も寄せられるようになった。仮詰め所への住民の出入りも多くなったこともあり、大きなボードに張り付けた地区内の地図上に、居住状況を色別し、身元確認に訪れる人が一見してわかるような工夫も凝らした。

防災会長の携帯電話の登録者数は日に日に増えていった。その情報は、その後の市の動向や地区内の住民の動きの問いあわせがあった際、活用された。分団は、震災前には月 3 回、定時に行っていた地域内巡回活動が休止されていること、また火災の発生に対する不安を感じており、出来るだけ早い時期のポンプ車の提供を市に申し出た。

第３期／新しい街づくりの始動と来訪者の増加

５月に入り、斉藤（邦）団員宅の向かい側のがれきがかなり撤去され、広いスペースが確保できたので、仮詰め所を移動した。この頃になると、避難所から自宅に戻って後片付けや状況確認のために、東名地区を訪れる住民は増えた。住民が仮詰め所に立ち寄った際、防災会長や分団長が把握していなかった情報や、避難所の生活上の問題点について話されることも多かった。私が仮詰め所を訪ねた５月中旬頃、７０代と思われる女の人が、防災会長に向かって、「ここに来る前は、今、ここで話したようなことを口にする気は全くなかったが、話をするにつれ、震災以来、思い続けていたことを話す気になってしまった」と涙ぐんでいたことが思い出される。震災から百日目が近づいてきた頃、分団長、部長、班長の間では、「いつの時点で、仮詰め所の活動に区切りをつけるのか」ということが話題になり始めた。この頃、地区内でタイヤの燃えるボヤ騒ぎがあり、市に対して、代替ポンプ車の提供をできるだけ早くお願いしたい旨の要望を再度行った。さらに、行方不明者の家族から以前から要望されていた東名運河の大掛かりな捜索活動が、自衛隊によって行われ、団員は交通整理や運河の状況説明等の協力を行った。また護岸の破壊と地盤沈下により冠水地域が広範囲に及び、がれきの運搬作業に支障をきたすことから、分団長と防災会長は早急に仮設道路の建設を市に対して要望した。この時期、避難所から仮設住宅へ移動する人も増え始めた。仮設住宅の移動は地域住民の居住地の分散化をもたらすことは当然であり、今後の地区住民の街づくり計画の意向を把握するうえで問題も発生しかねないことも考えられたので、防災会長は他の３人の副会長、役員が中心となり、住民動向の把握に努めた。その頃には、防災会長の携帯電話には４００人を超える住民の連絡先が登録されていた。また「野蒜地区」１２行政区長連名で、市当局に対して、将来の野蒜地区の街づくりに対する「要望書」を提出した。他地区に先んじて将来の地区全体の意向をまとめ、市当局に提示することができたのは、防災会長を中心として、住民意向を充分に把握していたからでもあった。５月末頃、津波によって壊滅的な被害により、ほとんど手つかずの状態となっていた東名駅に、ＪＲ関係者が現況調査のために訪れ、がれきの撤去や護岸の破壊状況の確認のため、市役所の関係部署の職員が直接足を運ぶようになった。

ほとんどの団員は職場復帰するようになったが、作業現場が仮詰め所の近くであった団員は、昼休みの時間帯にしばしば顔を出し、仮詰め所で食事をとりながら、防災会長や居合わせた住民と会話をして時間を過ごした。震災の発生から百日目を迎えるこの時期に、県外の薬の訪販売主、生命保険会社や工事関係者が、住民の居所を訪ねて来ることもあった。市では個人情報保護法の関係上、仮設住宅の居所については教えることはなかったため、これらの人が仮詰め所にしばしば足を運ぶこともあった。防災会長は、「ここに行ってみればわかるかもしれないですよ」という婉曲な言い回しで回答した。

分団活動は縮小され、防災会長が対応する場面が多くなった。「東名区防災会長」という呼称は、地区内４行政区で組織される地区防災会の代表者を意味しており、この時期の対応内容からして、「区長」と呼んだ方が時宜に適合するようにも感じた。その点に関して、防災会長に問いかけると、「現在、対応している問題は全て未曾有の大震災によって発生したものであり、私は防災会長という自覚でもって対処しています」と。さらに続けて、こうも話された。「大震災の状況下にあっては、通常の行政区長の役割とは明らかに異なる状況が生まれて

います。そのような災害に対応する組織として地区防災会が誕生したのであり、立場上、ここで投げ出すわけにはいきません」。

分団長は隣町の松島町のアパートを借りており、毎日のように、仕事に向かう途中に立ち寄り、仮詰め所の鍵を開けた。その後、防災会長や副会長が来て、午後５時まで詰め所で対応するというのが常態化した。

第４期／東名地区センターの設置と総合支所的機能

６月１０日､区長と分団長は市に対して、「テントの仮詰め所では台風シーズンを迎えるこれからの時期は危険であり、プレハブの設置をお願いしたい」ということを要望し、仮詰め所のすぐ側にプレハブの「東名地区センター」が設置された。それにともない、東名部の仮詰め所も同居することになった。これまでの「仮詰め所」は、その名の示すように東名部という消防団の居住空間に東名区防災会が同居する形をとっていたが、「東名地区センター」という名称それ自体が、防災会機能がより重点的に行われることを表象するものであった。防災会の提案により、入り口には「東名部分団詰め所」という文字の書かれた張り紙が付された。東名部と自主防災会の関係は、名称は変わったとはいえ、これまでとなんら変わるものではなく、「居場所の安全性という面がこれまと比較して確保された」ということだけの意味を持つものであった。これが、両者の関係を端的に示すものであろう。

防災会副会長として、３名の行政区長が名を連ねている。そのうち２名は、仕事や隣町の仮設住宅に入居した関係から、毎日、東名地区センターに顔を出すのは齋藤会長と木島副会長の二人であった。東名地区センターには自宅の後片付けや様子を見に来た住民が立ち寄り、東松島市が毎月二回発行している市報「ひがしまつしま」を持ち帰る人が少なくなかった。住民にとって、将来の生活設計を考えるうえでは、市当局が策定中の復興基本計画の進捗状況は大きな関心事であった。その概要の一部が地元新聞で報道された数日間は、内容の細部にわたって尋ねて来る人はかなりの数であった。「高台移転」が報じられたこともあり、その移転先は現居住地に近い丘陵地なのか、あるいは土地の買収価格はどの程度か、ということが関心の的であった。この頃、東名地区センター内には、地区内の動きが一目でわかるように、月間行事が書きこまれた黒板も備え付けられた。

家屋の取り壊しが本格化し始めた６月中旬ころ、この地域で、長年慣習として行われてきた屋敷移転に伴う「埋井祭」、「屋祓い」、さらに仏事を取り仕切る六親講による合同供養祭等が関係者および区長の立会いのもとに行われた。６月１７日に行われた「埋井祭」は、それらの先陣を切るもので、いわば日常性を取り戻すきっかけともいうべき行事として位置づけることができる。震災後１００日という節目の時期に、「なんとしても実施したい。ひとつの区切りをつけたい」という地区住民の強い思いの表れでもあった。「埋井祭」の当日は、震災以降、地元を離れて生活していた住民の参加も多く、お互いに旧交を温める姿もみられた。これらの行事の実施にあたっては、開始時刻、祈祷料、実施場所等の問い合わせは、防災会長と木島副会長が対応する一方、東名分団は、交通整理、駐車場係、テントの設営等を担当した。これらの行事の実施を通じて、防災会の緻密な計画性、とりわけ地域住民に対してほとんど漏れのない対応は、地区住民は防災会の存在をより強く意識した。「ここは、我々東名地区の総合支所」という声さえも聞かれるようにさえなった。それは、防災会長を中心として、これまで地道に積み重ねてきた情報は、単なる安否確認のレベルにとどまるものではな

く、会話を通じて形成された地区防災会に対する信頼の証でもあった。

７月、日本消防協会を通じて山形県寒河江市からポンプ車の寄贈、その翌日には震災後、初めての東名部の分団会議も開催され､東名部は新たなスタートラインに着いた。「これまでは、詰め所に足を運ぶと、いつでも見ることができたポンプ車が手元にないということは、本当に心細かった」と分団長は話された。そのポンプ車は、東名地区センターの建物の横に置かれている。

第５期／東名地区センターの機能拡大

家屋解体が始まり、家屋所有者の意思確認の必要性が生まれた。東名区から離れて住んでいる住民は、防災会長か木島副会長を介して、意思表示を行なうことも少なくなかった。また、本来であれば、市役所の窓口に足を運び、本人自らが行わなければならない医療費の免除手続き、さらには所有者不明の船の処理等についても、相談されることもあった。特に高齢者にとっては、地区センターの存在は生活再建にとって、心強い存在であった。

７月以降、早くからボランティア活動を行っていたアウトドア義援隊に加えて、個人あるいは団体ボランティアの活動が活発化し、活動場所の案内や、住民からボランティアを依頼する際の申し込み方法の問い合わせが続いた。７月２６日、東松島市と災害時相互応援協定を締結している東京都大田区被災地支援ボランティアの責任者が来訪し、今後のボランティア活動と､月１回(ほとんどは第３日曜日)のランチ交流会の件について話し合いがもたれた。大田区のランチ交流会のねらいは、仮設住宅に入居している住民、とりわけ高齢者は、外部との交流が途絶えがちとなり、孤立化することも考えられるので、月１回はかつての近所仲間との出会いの場を設定しようというねらいがあった。その趣旨を地区住民に浸透させ、できるだけ多くの参加者を募るため、防災会長や副会長は地区センターへ来た人に対しては、パンフレット配布や趣旨の懇切丁寧な説明を行った。ランチ交流会は回を重ねる毎に、大田区の意図した趣旨が浸透し始めた。大田区が東名地区で行っているような行政の継続的なボランティア活動は市内では見られない。

この時期、新聞、テレビ局、さらには大学関係者が取材や調査研究のために訪れることが多くなった。取材対象のエリアや特定の人物の紹介要請、さらには防災会長や副会長に対する直接的取材もかなりの数に上った。７月末から１ヵ月の間だけでも３０回を超えた。あるメディア関係者の話によれば、「東名地区の防災会長や副会長からのお話をうかがうと、『何々であったろう』と言うことはほとんど聞かれず、『である』『であった』という回答であり、疑問をさしはさむ余地は全くといいほどなかった」ということをしばしば耳にした。この言葉からも、防災会長が大震災以来、地区の動きを十分に把握していたことをうかがわせるものであった。

防災会長は「行方不明者全員を見つけるまでは地区センターを閉じるわけにはいかないのではないか。行方不明者の人たちとは長い間、この場所で生活を共にしてきたのだから」というのが口癖でもある。

７月２５日以降、防災会長のノートにはその日に対応した事項、人の出入りの状況、地区内の行事等について克明に記されている。

東名地区では、これまでは各種行事の開催に際しては、関係者のみで運営されてきたが、今日では、会場の設営、交通整理等については気脈の通じている団員に声を掛けることが多

くなっている。

４．市内被害の大きかった分団(部)の状況

臨海地域に位置し、被害の規模が大きかった「分団」や「部」の動きについて、分団長や部長の聞き取り調査から、震災発生時から翌日までの動きを中心として概略を記す。

・事例Ⅰ【第２分団大曲部】

地震発生時、副分団長は自宅近くの水田で作業をしていた。立っていることができないほどの強い揺れに襲われ、地面を転げまわった。

家族を指定避難所の大曲小学校に避難させた。その後、管理を委託されている水門の閉鎖に向かったものの、主要道路も裏道も渋滞しており、直ぐに詰め所に戻った。そこで居合わせた団員と二人で再度水門に向かったが、渋滞はさらにひどくなっており、途中で引き返さざるを得なかった。そして団員３人は大曲小学校の校門付近で住民の避難誘導活動を行った。午後４時前、真っ黒な津波が視界に入り、校舎内に入った。当日は７～８００人の住民が避難していた。近くを流れる定川の堤防３ヵ所が決壊し、「小学校の校庭で、津波が渦を巻きはじめ、その様子は言葉に絶するものであった」という。５時半すぎに津波の勢いが収まりはじめたものの、外に出ることは危険な状態であった。区長、教員、団員幹部等の話し合いにより、「今夜は全員学校内に留まる」ことを決定した。その際、「津波は油の匂いが強いので、火は絶対使用しないこと」を徹底させた。当日は小雪交じりの天気でかなりの寒さであり、団員は先生方や避難していた若者らと協力して、教室のカーテンを剥がし、高齢者を中心として寒さ凌ぎに活用した。その夜は、とにかく耐えるしかなかった。団員は、火災報知機が海水に浸かり、ショートする危険性も考えられたので、全ての電源を切った。さらに体調不良を訴える人もあり、１階の保健室で薬を探したものの、水に浸かり使用することはできなかった。

・事例Ⅱ【第６分団浜市部】

副分団長は家で農作業をしていた時に地震に襲われた。とにかく柱にしがみついて揺れのおさまるのを待った。副分団長は「いつもの地震とは違う。大きな津波が来そうだ」、「とりあえず、家族をいち早く避難させなければならない」と考えた。避難所として頭に浮かんだのは「浜市小学校」であった。自宅の後ろの一人暮らしのおばあさんにも声をかけ、４人は自家用車で浜市小学校に向かった。

小学校に着くと直ぐに、その場に居合わせた団員と、積載車で地区内の住民に避難の呼びかけを行った。巡回中、家財道具の整理や掃除をしていたり、鳴瀬川の堤防から津波を眺めている住民もいたので、「大津波警報が出ているので、すぐ避難するように」と大声で呼びかけた。小学校には、生徒１４０人前後、教師１７人、住民２５０人ほどが避難した。

その後、鳴瀬川の堤防の数ヵ所が決壊し、津波は地区内に一気に押し寄せた。堤防付近の家は瞬く間に流され、津波は地区内を東西に走る幹線道路上を鉄砲水のような勢いで流れた。浜市小学校は、床上２．５m付近まで海水が流れ込んだため、一階は海水に浸かった状態であった。避難した人のほとんどは３階（音楽室兼英語学習室）に移動したが、教室は一つしかなく、まさにすし詰め状態だった。

海水が引き始めると、３階はすし詰め状態のため、校長、教頭、教務主任、分団幹部、自

主防災会長等の協議の結果、３階は高齢者、子供、女性、２階は男性の休む場所と決めた。

２階は海水の侵入により冷たく、お互いが身を寄せ合って休んだ。また屋上に臨時トイレが設置され、その任には先生方が当った。学校で保管していた飲料水と避難住民が所持していた豆電球と乾電池が役に立った。

翌朝に行われた人員点呼は、年齢別、男女別に分かれて行われた。高齢者の方については、常日頃、どんな薬を飲んでいるのか、とりわけ命にかかわる薬については詳しい聞き取り調査も行った。

・事例Ⅲ【第９分団新町部】

新町部は亀岡部と２部で第９分団を構成する。鳴瀬川の河口をはさんで第６分団の対岸に位置する。指定避難所となっている新町コミュニティセンターは集落より８ｍほど高い場所に位置している。

仕事の関係上、部長、班長が新町地区まで約１．５キロの地点に着いたのは、午後５時３０分頃であった。１．５キロメートル先の新町コミュニティセンターまで、軽トラックでがれきを除けながら１時間ほどかけて着いた。いたるところが破損したコミュニティセンター内には、区長はじめ８０人（２０人は亡くった）ほどの住民がいた。全員が第一波と第二波の津波に襲われた際、胸のあたりまで海水に浸かったため、ほとんどは寒さに震え、疲れ切った様子であった。ローソク１本だけのかすかな灯りであった。

区長と部長、班長の話し合いにより、「この場所は寒いし、再び津波に襲われる危険もあるので、別な避難所に移る必要がある」と判断し、区長と部長は新たな避難場所として、２㎞ほどの距離にある中下と浅井のコミュニティセンター、定林寺の三か所と決め、それらの状況確認のために向かった。一方、新町コミュニティの避難者に対しては、班長が「ここは危険なので、２人が帰り次第、他の場所へ移動した方がいい」とかなりの時間を要して説得を試みた。しかしながら、ほぼ全員が「もう歩くことはできない」「移動中に、津波が襲って来るかもしれないので、この場にいた方がいい」といって、説得にはなかなか応じなかった。その時、「俺は他の場所へ移動する」と比較的年齢の若い人の一言をきっかけに、区長と部長が状況確認した３ヵ所に、午後７時３０分頃から軽トラック１台と２トントラック１台で移動をはじめ、ほぼ１０時頃に終了した。

翌朝、災害対策本部から「東名地区の人々が長石神社の石段付近に避難しており、寒さのため、体調を崩している人が相当数いるので、そちらに向かってほしい」という指示があり、山廻りの道を通り、長石神社に到着し搬送活動を行った。その後、防災会長と団員有志は１ヵ月以上かけて、分散した地区住民の身元確認を行った。

・事例Ⅳ【第９分団亀岡部】

亀岡地区と対岸に位置する洲崎地区が管轄エリアで、地区内にはＪＲ仙石線の野蒜駅がある。地震発生直後から、詰め所の近くに住んでいる部長と団員の二人は、「大津波警報が発令されました。早く避難してください」と呼び掛け、積載車で地域内を一巡した。時間的には１５分程度であったが、既に基幹道路の県道松島奥松島公園線はかなりの渋滞であった。積載車を所定の場所に置くと間もなく、後方から「津波が来た。早く逃げろ」という声が聞こえた。詰め所から１００ｍほどのところに指定避難所である野蒜小学校の体育館には、地区住民、野蒜駅から仙台方面に向かう仙石線の乗客、小学生、幼稚園児等が避難していた、三

方面から押し寄せた津波は瞬く間に体育館にぶつかりはじめたため、フロアにいた多くの人は３ｍほどの高さのデッキに這い上がった。津波はデッキの下２０㎝の高さまで達した。

時間の経過とともに体育館の室温は低下し、かつ海水で汚れた衣服を着ている人も多かったため、このままの状態では凍死ということも考えられた。学校関係者、ＰＴＡ役員、区長、団員等の話し合いにより、午後１０時ころから屋根つきのわたり廊下を通り、校舎への移動を開始した。体育館と校舎の間は５０ｍほどの距離であったが、がれきが山のような状態であり、全員の移動が完了したのは午前２時近くであった。翌日から団員は遺体の搬送と不審者の警備活動が中心となった。指定避難所の小学校は耐震性や海岸に近いことから、３月１５日には第２次避難所として８ヵ所に分散避難した。亀岡部は無人と化したエリア一帯の警備活動のため、８月３日まで継続された。その間、防災会長との情報交換はあまり行われなかった。

・事例Ⅴ【第１１分団】

第１１分団は東松島市の南西部に突き出ている宮戸島一帯を管轄する。里浜・月浜部と大浜・室浜分部の二部からなる。地震発生とともに、５地区の区長、各行政区１５名前後の役員から構成される自主防災会、そして団員が中心となり、避難行動がはじまった。普段から高齢者や一人暮らしの住民の情報が把握されていたこと、時期的に団員の８割が地元にいたこと等によって、避難行動は比較的スムーズに進められた。

大津波警報が発令されたこともあり、避難誘導やその後の避難所生活は、里浜・月浜部と大浜・室浜部の二部が連携して行った。

指定避難所の宮戸小学校には､地元民８００人と民宿を利用していた観光客､工事関係者、奥松島縄文村資料館を訪れていた人１００人、計約９００人が避難した。

第１波はそれほど強くは感じなかったが、第２波によって構造物（岸壁や家屋）のほとんどが抉られた。しかも道路や橋梁は破壊され通行不能の状態となった。「宮戸地区は陸の孤島状態となった」と報道されたこともあり、翌日には自衛隊のヘリコプターにより、物資の投下が行われた。団員は道路に山積みとなっているがれきをとり除いての通行道路の確保、投下された物資の種分け作業、ごみやよごみの処理等を行った。

ほとんど毎日のように、団員と地区自主防災会役員が船で２㎞ほどの距離にある大塚浜まで出向き、物資の搬送を行った。また校長室で、防災会長、区長、コミュニティ会長、学校関係者、団幹部が集まり、当座の問題点の整理と明日以降の対応の確認作業が行われた。その当時の会議の様子については、コミュニティ会長を中心に３名が、克明に記したメモが残されている。

これらの５事例において、当初の避難所の期間、その後の避難所の分散状況、分団員や区長、防災会長の就業状況等において、分団と自主防災組織との関わり方についてはかなりの違いがみられた。

５．まとめ

本稿において主としてとりあげた非常時の東名部と東名区防災会とのかかわり方を中心として、情報の重要性を指摘しまとめとしたい。

災害規模が大きいほど、被災住民にとって必要なことは正確な情報である。仮詰め所やその後の地区センターは、防災会長を中心として、早い時点から、被災者との面接を通じて得

た信頼性に裏付けられた情報をベースとして、時間の経過とともに生起する問題に対して、発信基地的な意味を持った。「活動拠点」は、東名部と防災会という二つの組織を中心として、震災時に最も重要視される住民の安否確認と住民の移動の把握に対して有効性を発揮した。そのことによって、地区住民が徐々に安心を得る場としての空間の意味合いを持つようにもなっていったことは本稿の論述からも明らかであろう。

正確な情報を得ることについて、防災会長の早い時点からの行動のあり方から学ぶべき点は多い。本人は長い間、旧鳴瀬町役場の中枢に身を置いていたこともあり、災害発生時の行政対応の限界については誰よりも熟知していた。「災害発生当初は、行政自体が混乱する。今回のような未曾有の災害においてはなおさらである。そのため地区住民の要望に応えることはほぼ不可能である。それゆえ、これまでの経験からして、時間の経過とともに、より重要な意味を持つと考えられるのは正確な住民把握に関する情報である」という言葉の持つ意味は重い。その情報はつねに第１０分団東名部と共有化され、東名部の活動の方向性にも大きな影響を与えた。両組織に行動の違いはあることは当然であるが、そのベースとなる情報を互いに共有していることによって、同じ目線での行動が可能であった。

東名地区を除いては、十分な検討は省略せざるを得なかったが、消防団と自主防災組織のかかわり方に、従来とは異なる関係が生まれつつあることは看守できる。「活動拠点の確保」によって、継続的な「情報の共有化」が図られ、「異なる組織の相互理解」が前進した。そのことにより、消防団と自主防災組織のあり方が、従来とは異なる関係を生み出すきっかけとなることは間違いないであろう。

東日本大震災のような大災害において、同じ空間で、かつて経験したことのなかったほどの長い時間を共に過ごすことにより、それぞれの組織活動を目の当たりにした。このことを通じて、それぞれの組織活動の理解が深まったことは、東名部以外の５つの事例からもうかがい知ることができる。

東日本大震災から半年も過ぎた昨年の９月ごろ、ある防災会長は、「避難所では、自主防災会は『内』、消防団は『外』に目が向き、両組織が暗黙に『スミ分け』をして、活動を継続した。住民の多くは、消防団と自主防災組織は、地域社会の『安全・安心』にとっての両輪であることを実感したのではないか」と話された。この言葉こそ、消防団と自主防災組織のかかわりの原点を言い表しているように思えてならない。

参考文献

・後藤一蔵（２００３）:『消防団の源流をたどる』近代消防社
・東松島市(２００８):「市域消防ポンプ置き場設置図」
・東松島市消防団第１０分団『東名部メモ』
・生田長人編(２０１０):『防災の法と仕組み』東信堂
・ＪＡ農業協同組合(２０１１)『経営実務』全国共同出版株式会社
・菊地明(２００２):『東名の道のり』
・斎藤壽郎氏『メモ綴り』
・消防基本法制研究会(２００９):『逐条解説　消防組織法　第三版』東京法令出版

・消防力の整備指針研究会(２００７):『消防力の整備指針・消防水利の基準』ぎょうせい
・総務省消防庁(２００３):「新時代に即した消防団のあり方について」
・総務省消防庁(２０１２):「平成２３年(２０１１年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(第１４５報)」
・総務省消防庁:『消防白書　各年次』
・(財)東京市政調査会(２０１１):『都市問題　９』(財)東京市政調査会
・吉原直樹(２０１１):『コミュニティ・スタディーズ』作品社
・吉原直樹編(２０１１):『防災コミュニティの基層』お茶の水書房
・吉原直樹編(２００８):『防災の社会学』東信堂

表―1　分団の管轄

分　団　名	部　数	部　名
第　１分団	４	矢本部、立沼部、道地部、鹿妻部
第　２分団	４	五味倉部、大曲部、大曲浜部、浜須賀部
第　３分団	３	上小松部、中小松部、下小松部
第　４分団	５	上赤井部、中赤井部、下赤井部、南部、柳部
第　５分団	５	中沢部、小分木部、大島部、裏沢部、塩入部
第　６分団	２	牛網部、浜市部
第　７分団	３	小野部、根古高松新田部、西福田部
第　８分団	３	上下堤川下部、浅井部、中下部
第　９分団	２	新町部、亀岡部、
第１０分団	２	東名部、大塚部
第１１分団	２	里月浜部、大浜室浜部

出典：東松島市資料

表―２　平成２１年度　東名部の活動内容

活動内容	回数	出動人員(人)
地域内巡回	３６	３８８
消火活動	９	７９
警備	５	９０
台風警戒	４	７５
役員会	３	４４
かまど検査	２	３９
その他	８	１２９
計	**６７**	**８４４**

出典:『東松島市第１０分団東名部の日誌』より集計

図―１　東松島市ポンプ置場

出典：東松島市役所資料

●はポンプ置場の位置

＜事例⑩＞

一人ひとりが自ら率先して避難する意識の醸成（三重県紀北町）

１　内容

（１）経緯

紀北町は、平成 16 年 9 月に襲来した台風により、町内の一部が 2m以上水没してしまったという経験からそれ以降、地域住民の水害に対する防災意識が高くなり、住民自ら防災対策に関わることが多くなった。また、町には観光客や海水浴客も多いことから、土地勘がない人たちが安全に避難できるよう、海抜表示や避難場所への誘導表示の設置などにも力を入れてきている。

（２）取り組み

○ 住民の取り組み

相賀（あいが）地区は、平成 16 年 9 月に襲来した台風により、付近一体が 2m以上水没してしまった地区であるが、町設置の津波避難場所はなかった。

東日本大震災を契機として、地区の住民が緊急集会を開き、自分たちの避難路は自分たちで造ろうということになった。自治会長、土建業を営む自治会員及び住民が総力を挙げて裏山に道を造り、海抜 20m以上の場所に避難場所を設けるに至った（図１、図２）。その後、町が補正予算を組み、この道を舗装した。

図１　地域住民が造った避難路

図２　地域住民が造った津波避難場所

○ 町の様々な取り組み

①　町では、津波発生時の避難について「より早く、より高く」をモットーに、住民が自ら率先して避難できるよう、町のどこにいても 10 分以内で逃げられるように避難場所を確保する取り組みを進めている。

10 分とは、逃げるのに５分、曲がったり登ったりするための余裕 5 分をみているもの。概ねどの住民も半径 500m以内に避難場所があるように、そこに至る通路は幅 2m以上、避難場所は海抜 20m以上の高さを確保するようにしている（図３～図６）。

図３　海岸沿い道路からの避難路入口

図４　海岸沿い道路からの避難路入口

図５　裏山の避難場所へ通じる避難路

図６　裏山の避難場所へ通じる避難路

②　町の至るところ（500 カ所以上）に、「海抜表示板（シール）」（図７）及び「避難誘導板」（図 8）を設け、初めて町を訪れた人でも容易に避難できるようにしている。これらの海抜表示板（シール）及び避難誘導板は、東日本大震災後、緊急雇用創出事業として３名（うち１名は測量士）を雇って、作成・設置した。

図７　海抜表示板（シール）

図８　避難誘導板

③　東日本大震災を踏まえ、町内の公的な建物については、津波発生時に屋上を避難場所として利用するため、屋上に出られるようにし、出た際に避難者が安全に待機できるよう手すりを設けるようにしている。

④　町では今後、避難場所等を書き込んだＡ３版のマップを作成し、ウェブ上で公開する予定である。各家庭において、家族で話し合ったり、実際に避難場所まで歩いてもらったり、それぞれの避難経路や注意点などを書き込んでもらったりと、各家庭で有効活用してもらうことを想定している。

（３）効果

①　避難時間を具体的に 10 分と想定し、住民に働きかけることで、住民一人ひとりが自ら避難する意識が高まり、避難場所、経路づくり等がより円滑に進むようになった。また、海抜表示などに対する住民の意識も高まった。

②　町が用意する防災マップに、住民自らが歩き、避難経路や注意点を書き込むことにより、より実効的な防災マップが作成され、避難に対する意識向上とともに、効率的な避難がなされることが期待される。

２　課題

①　避難計画作成作業への住民の積極的な参加の動機付け

②　自治会長や自主防災組織の役員など、地域住民の意思をとりまとめ、先導するリーダーの養成

③　土地勘のない観光客等の避難誘導

３　事例導入のメリット

①　住民自ら率先して避難する意識が高まることにより、災害時に迅速かつ自主的な避難が可能となる。

②　これにより、消防団員や防災関係者等の避難誘導に関わる時間が短縮され、救助活動や交通整理など他の業務に対応することができる。

４　実施する行動内容

①　避難計画作成作業への住民の積極的な参加の動機付け（市町村等）

②　図上訓練及び現地確認の実施、津波襲来時の避難における防災面での課題の抽出（消防団、住民、自主防災組織等、常備消防及び市町村）

③　住民の率先避難の意識向上のための動機付け（市町村等）

＜事例⑪＞

率先避難者の養成（三重県尾鷲市）

１　内容

（１）経緯

東南海地震の震源域に近い三重県尾鷲市では、以前から、率先避難の取り組みを地域単位で行ってきたが、東日本大震災以降、その重要性が改めて認識されたことから、より一層、率先避難の推進に力をいれていくこととしている。

（２）具体的な取り組み

＜率先避難とは＞

緊急時、周囲に避難を呼びかけつつ、自ら率先して避難すること。

災害時であっても「自分だけは大丈夫」と思ってしまう心理的要因や、避難指示・勧告が出ても避難するかどうか迷うことが、避難の遅れにつながり、大きな被害にもつながる。

しかし、誰かが逃げ始めれば、ほかの人も一緒に逃げ出す。率先避難は、このような心理特性を理解した上での、迅速な避難を実現するための方法である。

東海・東南海、南海地震が同時発生した場合、数分～十数分で大津波が押し寄せることが予想されている尾鷲市においては、早期避難の実現が最も重要である。

市役所庁舎に「津波は、逃げるが勝ち！揺れてから、5 分で逃げれば被災者 0！」という横断幕を掲げ、日ごろから住民に率先避難、早期避難を呼びかけている（図 1）。

図 1　市役所庁舎に掲げられた横断幕

平成 16 年 9 月に発生した紀伊半島南東沖地震では、三重県南部に津波警報が発表され、結果的に大きな被害はなかったものの、県内各地の避難率の低さが指摘された。

しかし、市内の川原町自主防災会は突出して避難率が高かった。自主防災会長が地震の直後、自ら避難しながらハンドマイクで住民に避難を呼びかけたからである。会長は昭和東南海地震の経験者であり、身をもって早期避難の重要性を理解していた。

尾鷲市ではこれまで、各地区での防災講話で、この事例を取り上げ、率先避難を呼びかけてきたが、東日本大震災を受け、さらに率先避難の取り組みを広めるため、平成 23 年 11 月 26 日に実施した「尾鷲市巨大津波対処機関合同訓練」では、川原町自主

防災会をはじめ､周辺住民の協力を得て、率先避難のデモンストレーションを行い、その重要性を改めて周知した（図 2)。

また､率先避難の意識を醸成するため、避難を呼びかけるためのハンドマイクと、夜でも視認性の高い発光ベストを、平成 23 年度、全自主防災会に配布することとしている。

図 2　率先避難のデモンストレーション

学校教育の場においても、グラウンドに集まり点呼するという従来の避難訓練を改め、まず近くの高台に避難してから点呼するという方式に変更した。さらに、多くの小中学生が率先避難し、学校管理下にあった児童生徒は、皆無事であったという、岩手県釜石市の防災教育を参考に、尾鷲市独自の津波防災教育カリキュラムを作成し、今後、子どものうちからの防災意識の醸成を図っていくこととしている。

消防団員についても、自分や家族の身を守ることを第一とし、特に津波襲来までに時間がない尾鷲市においては、沿岸まで出動し避難誘導等を行うことは自らの身を危険にさらすことにほかならないことから、団員自身が周囲に避難を呼びかけ、率先避難者となることとしている。

（３）効果

○　自らの避難が自分の命のみならず近隣住民の命をも救うことになるという率先避難の意識が各地区や学校教育にも波及している。

○　尾鷲市消防団には 15 の分団があり、各分団でも率先避難者が養成されつつある。

○　率先避難者の養成は座学だけでなく、デモンストレーションも実施した。（約 700 人（うち消防団 20 名）が参加）

２　課題

○　取り組みを進めてはいるものの、地区によって温度差があり、大規模災害時、自分の身を守るのは自分であることを、地域の方々に理解してもらうことが重要である。

３　事例導入のメリット

○　率先避難は、学校管理下にあった児童生徒は、皆無事であったという岩手県釜石市の防災教育の事例でも明らかであるとおり、大規模災害発生時の人的被害を最小限に抑えるのに効果がある。

○　東日本大震災では住民の避難誘導中に多くの消防団員が被災したという教訓から、住民の避難が円滑にいけば消防団の活動も円滑にいくということであり、率先避難者の養成は消防団員の安全確保に寄与する。

４　実施する行動内容

○　率先避難の周知（市町村）

○　防災訓練の実施（市町村等）

○　住民の積極的な参加の動機付け（市町村等）

○　防災教育の促進（市町村、消防団等）

東京消防庁ホームページより

東京消防庁災害時支援ボランティア募集
～地域防災にあなたの力を活かしませんか～

東京消防庁災害時支援ボランティア
ボランティア通信

↑各消防署の災害時支援ボランティアの活動はこちら

東京消防庁では、震災時等に消防隊の活動の支援を行うボランティアを募集しています。

平成７年１月に発生した阪神・淡路大震災では、家屋の倒壊とともに多くの火災が発生し、6,000 名を超える尊い人命が奪われました。また、この震災は、消防機関のみでの活動の限界を改めて思い知らされた災害であり、同時に様々な教訓も得ました。

東京消防庁では、従来から震災対策を施策の最重要課題に位置付けてきましたが、その一環として、海外で発生したロマプリータ、ノースリッジ地震などで現地の市民ボランティアが災害活動支援に従事したこと、その後、北海道南西沖地震が発生し、ボランティア活動の気運が国内でも高まっていたことなどに着目し、平成５年から全国に先がけ災害ボランティア制度について検討を開始しました。その後、試験的な運用を経て、平成７年７月に全庁的に制度を発足させました。

●東京消防庁災害時支援ボランティアは、登録制の専門ボランティアです。

- お住まいの住居または勤務先・通学先を管轄する東京消防庁管内の消防署に事前の登録（以下、「登録署」という）を必要とします。
- 災害現場での実動ボランティアであるため、活動には一定の知識、技術が必要です。登録時（後）に3時間程度の「ボランティア講習」を受けていただくほか、各種訓練や講習会に参加していただき、知識・技術の向上を目指します。
- ユニフォーム（ジャンパー、ヘルメット）を活動時（訓練を含む）にお貸しします。
- 東京消防庁管轄下に震度６弱以上の地震が発生した際、参集できる方は自発的に東京消防庁管内の消防署に参集し、チームを編成後、消防活動の支援にあたります。
- その他、震災以外の大規模な自然災害や事故が発生した場合の消防署の後方支援活動をお願いしています。

●登録要件

原則として東京消防庁管内に居住または勤務・通学されており、震災時等に消防に対する支援活動を行う意志のある15歳以上（中学生を除く）で、次のいずれかの要件を満たす方です。

1. 普通救命講習を修了している等、応急救護に関する知識を有する方
2. 過去に消防職員、消防団員、消防少年団員として1年以上の経験がある方
3. 震災時等、復旧活動時の支援に必要となる資格や技術（消防設備士、危険物取扱者）を有する方

●災害時の活動

消防職員の指導と助言により、以下の支援活動を行います。

1. 応急救護活動
2. 消火活動の支援
3. 救助活動の支援
4. 災害情報収集活動
5. 消防用設備等の応急措置支援
6. 参集受付、チーム編成等の消防署内での活動
7. その他、必要な後方支援活動

＜ チーム編成訓練状況 ＞

●平常時の活動

1. 災害時の活動に備え、各種訓練、行事への参加
2. チームリーダー以上を目指す人を対象とした「リーダー講習」、「コーディネーター講習」への参加
3. 消防出初式等の行事への参加
4. その他登録消防署の要請による活動

平成 23 年 1 月 22 日　災害時支援ボランティア合同訓練を実施

＜「防災とボランティア週間」に伴う行事　災害時支援ボランティア合同訓練の状況 ＞

※　東京消防庁災害時支援ボランティアへの登録について関心のある方は、住居または勤務先・通学先を管轄する東京消防庁管内の各消防署にお問い合わせください。

東京消防庁災害時支援ボランティア各種講習案内

東京消防庁災害時支援ボランティア登録申込書

詳しくは

住居または勤務先・通学先を管轄する

東京消防庁管内の消防署

または

東京消防庁　防災安全課

03－3212－2111（代表）[内線3927]

までお問合せください。