

# 安渡地区津波防災計画

～ 東日本大震災の教訓を次世代に継承する ～

【2013年10月版】

## 安渡町内会

2011年3月11日に発生した東日本大震災(以下、「3.11」と略称する。)は、わが町安渡地区(安渡1丁目・2丁目・3丁目・港町・新港町)にも甚大な被害をもたらした。津波等による犠牲者は218人にも上った(人口1,943人に占める11.2%)。

安渡地区は、町内でも屈指の防災に熱心な地区と評価されてきた、にもかかわらず、である。安渡地区でなぜこれほどの被害が出てしまったのか、その検証と防災計画の見直しが必要である。

安渡地区の住民のほとんどが地区外の応急仮設住宅等に居住し、集まるのもままならない中で、2012年4月、地区内の3つの町内会をひとつに統合し安渡町内会を設立した。今回の地区防災計画づくりを、新しいコミュニティ再生の契機としたい。

そこで、安渡町内会(会長：佐藤稲満)は、3.11での住民の避難行動や避難所運営を検証し、既存の防災計画を抜本的に見直すことを目的に、2012年6月2日、町内会役員を中心に、大槌町、外部専門家で構成する「安渡町内会防災計画づくり検討会」を設置し、2012・13年度の全11回の「検討会」、13年4月19日の「大槌町長への計画案報告会」、同8月4日の「住民懇談会」、同9月の「住民意向調査」等を経て、この新しい防災計画を作成した。

今後とも、自然災害に決して油断せず、3.11の教訓を次世代に継承し、地域防災力の向上を続けることを肝に銘じるものである。

## 目次

1 3.11の教訓とルール	2
(1) 避難行動	2
(2) 避難所運営	6
2 安渡町内会の防災組織図	10
3 今後の予防対策	12
4 検討会参加者	12



写真 大槌町を襲う巨大津波

(2011年3月11日、橋本匠市氏撮影、煙山佳成氏提供)

## ■ 1 3.11 の教訓とルール ■■■

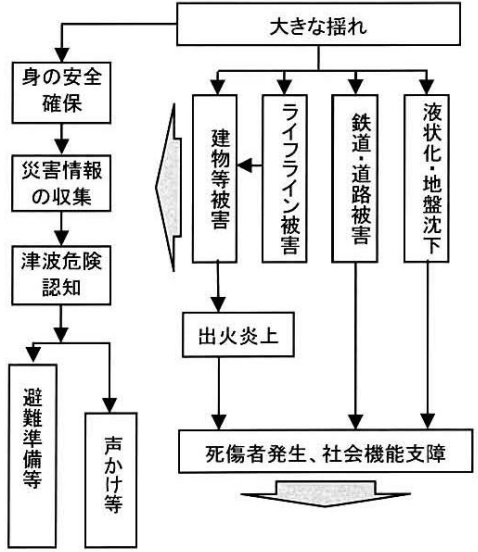
### (1) 避難行動

#### 1) 3.11 での避難行動の教訓

3.11 での安渡地区住民の避難行動について、アンケート・ヒアリング・検討会での協議結果等をもとに、その教訓と論点を抽出した。

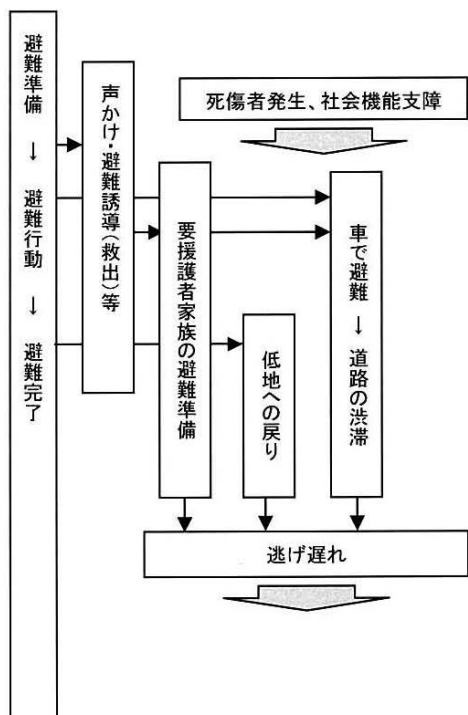
なお、避難行動の要因分析の手法は資料編第3章に、犠牲者を対象とした「死亡状況調査」の速報は資料編第4章に収録する。

【凡例】ア：アンケート結果、ヒ：ヒアリング結果、検：検討会、他：その他

被災・対応の流れ	避難行動の教訓と論点
<p><b>(1) 地震直後～10分程度</b></p> <p>大きな揺れによるわが街の被害の様子と、それに対する住民、地域社会による対応をイメージします。</p>  <pre> graph TD     A[大きな揺れ] --&gt; B[身の安全確保]     A --&gt; C[建物等被害]     A --&gt; D[ライフライン被害]     A --&gt; E[鉄道・道路被害]     A --&gt; F[液状化・地盤沈下]     B --&gt; G[災害情報の収集]     G --&gt; H[津波危険認知]     H --&gt; I[避難準備等]     H --&gt; J[声かけ等]     C --&gt; K[出火炎上]     K --&gt; L[死傷者発生、社会機能支障]     D --&gt; L     E --&gt; L     F --&gt; L                     </pre>	<p><b>(地震発生後の避難開始時間)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「5分以内」34%、「10分以内」56%、「20分以内」84%、逆に「21分以上」9%【ア】。</li> </ul> <p><b>(避難の信念)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「地震発生時にいた場所が危険だと思った」(51%)、「地震の後、津波が来ることを知っていた」(47%)人は早く避難した【ア】。</li> <li>・沿岸部に近い事業所や保育園、高齢者等が率先避難した【ヒ・検】。</li> </ul> <p><b>(避難の遅れ)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難が遅れた人の49%は「地震発生時にいた場所まで津波が来るとは思わなかった(「想定外」)」【ア】。</li> <li>・道路渋滞・要援護者の存在・安否確認・低地への戻り等で逃げ遅れた【ア・ヒ・検】。</li> <li>・犠牲者のうち、自宅で避難しなかった、あるいは逃げ遅れて自宅付近にいた人が2/3に上る【他】。</li> </ul> <p>⇒「想定外による逃げ遅れ」をいかに防ぐか？ ⇒夜間での要援護者支援は可能か？</p> <hr/> <p><b>(避難のきっかけ)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害情報(防災行政無線等)、声かけに促された人は少なかった(前者15%、後者20%)【ア】。</li> <li>・津波を見に行き、逃げ遅れた【ヒ・検】。</li> </ul> <p>⇒避難のきっかけをどう提供できるか？</p>

(2) 10～30分程度

街の被害の連鎖と、住民の避難行動、地域での避難支援と逃げ遅れの状況をイメージします。



(車での避難)

- ・道路の渋滞で逃げ遅れた(11%)【ア】。
- ・道路の渋滞が徒歩避難の支障になった【ヒ・検】。
- ・車が要援護者の搬送に役立った【ヒ・検】。
- ・町外から車で戻ってきた【ヒ・検】。

(「車での避難」を認める条件)

- ・「要援護者を搬送する場合」(62%)、「車道が混雑し始める早い時期」(36%)、「車道が広い場合」(27%)等【ア】。

⇒「車での避難」をどこまで認めるか？

(要援護者)

- ・家族に要援護者がいて逃げ遅れた(7%)【ア】。
- ・要援護者を支援して逃げ遅れた(4%)【ア】。
- ・避難路に階段があり上れず犠牲になった【ヒ・検】。
- ・消防無線を持たない消防団員が逃げ遅れた【ヒ】。
- ・そもそも高齢者率が高いのに対し、支援者が少ない(共助の限界)【他】。

⇒要援護者をどのように支援するか？

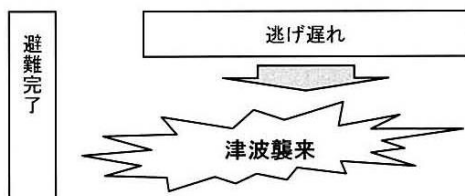
(低地に戻ること)

- ・大切なモノを取るために低地(浸水区域)に戻って逃げ遅れた(5%)【ア】。

⇒「低地への戻り」をいかに防ぐか？

(3) 津波襲来時

津波襲来時の住民の避難完了と、地域での逃げ遅れの状況をイメージします。



(避難場所等への津波襲来前の到着時間)

- ・「5分以内」34%、「10分以内」57%、「20分以内」91%、逆に「21分以上前」9%【ア】。
- ・早く避難を開始しているのに、避難の完了が遅い(犠牲者と紙一重の人が34%)【他】。
- ・「安渡地区内の指定避難場所」に避難した人が40%(=地区内避難者の72%)【ア】。
- ・安渡全体で218人の犠牲者が出た(→犠牲者の死亡原因調査が必要)【検】。
- ・今後の益々の高齢化、担い手不足を想定すると、自助の啓発、夜間等の「想定外」での自助・共助の検討が重要【検】。

⇒今回の教訓を現在の復興事業、今後の防災計画にどう反映するか？

## 2) 避難行動のルール

3. 11 での教訓等を踏まえ、避難行動のルールを以下のとおり定める。

### (1) 地震直後～10分程度

<避難の遅れ、避難の信念>

1. 住民は、想定にとらわれず自主的な判断で、安全な避難場所・避難路を目指せるよう、家庭の避難計画、避難訓練を考えること。
2. 町内会は、「想定外による逃げ遅れ」をなくすため、より一層の自助の啓発を行うこと（地域・学校での防災教育、町民による語り部、災害教訓の記録・伝承、想像力を喚起する避難訓練、脆弱性の可視化（標高や海岸線からの距離等）、ハザードマップの開示等の方法を考えること）。
3. 町内会は、「想定外による逃げ遅れ」をなくすため、厳しい条件での避難行動（支援）手順を考えること。

#### ■厳しい条件（夜間の要援護者支援）での行動手順（例示）

- 住民も役員も率先避難・声かけ（自・共）
- （家族で搬送できない場合）要援護者を玄関まで出す（自）
- （地震後早い時間の場合）役員は避難場所方向に向かいながら搬送する（共）
- （地震後早い時間の場合）自動車で搬送してもよい（自・共）
- 役員は避難場所に到着したら避難場所に止まり、避難所運営の準備を始める（共）
- 役員は低地に戻ろうとする住民等を避難場所に引きとめる（共）
- 役員は避難者・行政等と協働で避難所運営を行う（共）

〔凡例〕（自）＝自助、（共）＝共助

<避難のきっかけ>

4. 住民は、住民自ら率先避難をしながら、周囲に声かけをすること。
5. 町内会は、避難のきっかけづくり（率先避難、声かけ等）について防災教育等を通じて波及させること。
6. 町内会は、行政に対して、災害情報等の情報伝達手段の整備を要望すること（防災行政無線同報系の配備、避難場所への通信手段・電源・燃料等の配備、避難支援者への無線機の配備等）。

### (2) 津波襲来まで

<車での避難>

7. 町内会は、「車での避難」について、一定の条件の下で認めることとし、そのルールを協議して決めること。

**■「車での避難」を認める条件（例示）**

- 対象者: 徒歩避難が難しい要援護者
- 利用時間: 車道が混雑し始める前の早い時期(およその時間を想定しておく)
- 対象避難路: スロープ、手すりなど要援護者への配慮がなされた幅員の広い道路
- 対象避難場所: 安全性、広さ、避難生活に必要なもの等が備わった施設
- その他

8. 町内会は、行政に対して、7.の条件に合う避難場所・避難路の整備等を要望すると同時に、施設整備に合わせた避難計画を考えること。

**<災害時要援護者支援>**

9. 町内会は、要援護者支援に関わる基本任務(率先避難、声かけ、避難所運営等)と、それを超えて対応する場合に備えるべき条件を考えること。

**■要援護者支援に関わる条件（例示）**

- 支援の時間を限定する(地震後15分以内を目安)
- 避難のタイミングを知らせる無線機を携帯する
- 支援の内容を限定する(安全な避難場所に向かって、率先避難、声かけ、避難所運営等)
- 予め登録している(一定の自助活動を行っている)要援護者を対象とする
- それ以上の支援は、自己責任で行うものとし、町内会の任務としない
- その他

10. 要援護者の家族は、必要な移動手段の準備や避難訓練への参加などの一定の自助を行うこと。

**<低地に下りること>**

11. 住民は、低地に再び下りないよう、家族の避難方法(待合せ場所)を事前に話し合っておくこと、地震後は「津波てんでんこ」で各自がその場で最善の避難を行うこと。

12. 町内会は、低地に下りることを避難場所で抑止すること。



(2) 避難所運営

1) 3.11 での避難所運営の教訓

3.11 での安渡地区における避難所運営について、アンケート・ヒアリング・検討会での協議結果等をもとに、その教訓と論点を抽出した。

【凡例】 ア：アンケート結果、ヒ：ヒアリング結果、検：検討会、他：その他

被災・対応の流れ	避難所運営の教訓と論点
<p><b>(1) 津波到達後 3 時間程度</b></p> <p>津波到達後、多くの避難者で混乱する避難所の様子と、それに対する町内会の初動対応をイメージします。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安渡小学校に 800 人超の避難者で混乱【検】</li> <li>・避難生活の場所：[安渡小学校 25%、その他避難所 14%、自宅 15%、親戚宅等 6%、その他 37%]【ア】</li> <li>・大徳院には生活機能が備わっていたので避難所として利用できた【検】。</li> <li>・本部開設のため、2丁目町内会役員を中心に数人が参集（参集できない役員もいた）【検】</li> <li>・町内会が学校長と施設利用方針を協議（耐震性に問題があり決断が遅れる）【ヒ・検】</li> <li>・避難者を校庭等に一時待機（テント設置）【ヒ・検】</li> <li>・備蓄物資・資器材の不足（米 30kg、発電機等）【検】</li> <li>・想定していなかった活動への対応（燃料班など）【検】</li> <li>・児童・住民、傷病者・要援護者等の安否確認【ヒ】</li> <li>・傷病者の保護・応急処置【ヒ・検】</li> </ul> <p>⇒大勢の避難者をどう受け入れるか？</p>
<p><b>(2) 3～24 時間程度</b></p> <p>避難者を受け入れるも、人・モノ・情報・空間が不足する中、様々な問題解決に迫られる状況をイメージします。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建物の安全確認後、避難者の受入(3/11 の 17 時に講堂を開放、講堂に 130 人収容他)、教室を片づけて徐々に生活面積を拡大【ヒ・検】</li> <li>・要援護者を学校長・会長宅で保護【ヒ】</li> <li>・保健室、保育所の確保</li> <li>・「安渡2丁目町内会自主防災事業部」による運営（～3/12）【ヒ】</li> <li>・物資の調達（遠野に買い出し、沢で水くみ等）【ヒ】</li> <li>・炊き出し（小おにぎり一人一つずつ配給、要援護者を優先）【ヒ】</li> <li>・傷病者等対応（低体温症で死亡、重傷者・妊婦を医大に搬送）【ヒ】</li> <li>・避難者情報の収集と避難者への情報提供【検】</li> </ul> <p>⇒施設利用方針、優先業務をどう考えるか？</p>