

5

過酷な状況下での行方不明者搜索

—相馬市建設部長の判断—

10



平成26年3月

15

土木学会建設マネジメント委員会
災害対応マネジメント力育成研究小委員会

過酷な状況下での行方不明者捜索

—相馬市建設部長の判断—¹

5

このケースは相馬市の建設部長小山健一氏を主人公としている。小山部長は国土交通省からの出向者であり、大震災が発生したのは建設部長に就任してまもなく丸 2 年となる時期である。建設部は当時 4 課 36 名である。小山部長の上司である市長は医師であり、県議会議員から平成 14 年 1 月に市長となり震災時は 3 期目となっていた。なお、小山部長が従事した災害対応業務は多岐に渡ったがこのケースでは主として初動時の最重要業務であった行方不明者の捜索を中心に取り上げた。

15

相馬市の概要

相馬市は、福島県の東北端にあつて東西 28 k m、南北に 13 k m。西に阿武隈山地が連なり、東は太平洋に臨む。市街地から一般国道 115 号に沿って西に 57 k m で県都福島市に至り、また常磐線および一般国道 6 号が南北に走り、南は 300 k m で首都東京があり、北に 53 k m で東北の都仙台に達し、県北沿岸交通、文化の中心地である。概ね平坦地と山間部とが相折半し、市街地は中央の平坦地に位置する。市街地を流れる宇多川を中央にして北に地蔵川、南に日下石川が流れて 3,000 ヘクタールの耕地を潤し太平洋に注ぐ。

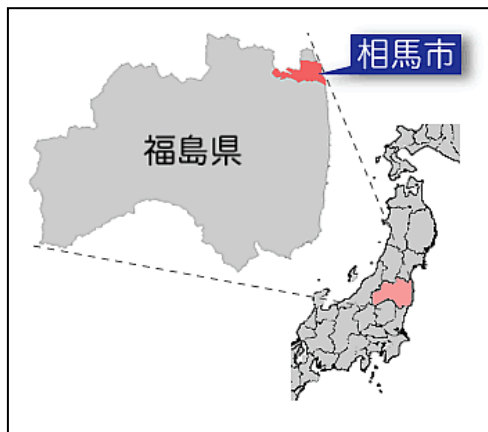
現在重要港湾相馬港を開発拠点として、その背後に相馬中核工業団地（東地区約 500 へ

¹本ケースは、建設分野における災害発生時の対応能力の育成を図るための資料として、東日本大震災での事例に基づき公益社団法人土木学会建設マネジメント委員会災害対応マネジメント力育成研究小委員会が作成した。ケースは、災害対応の適切または不適切な処理を例示するものではない。ケースの作成に際しては、元相馬市建設部長の小山健一氏のご協力をいただき、写真はすべて相馬市からご提供いただいたことを記し、感謝したい。

クタール、西地区約 135 ヘクタール) を造成し優良企業の立地促進を図っているところである。(以上相馬市HPより)

平成 22 年 10 月 1 日の国勢調査時点の人口は 37,817 人である。

図 1 : 相馬市位置図



5

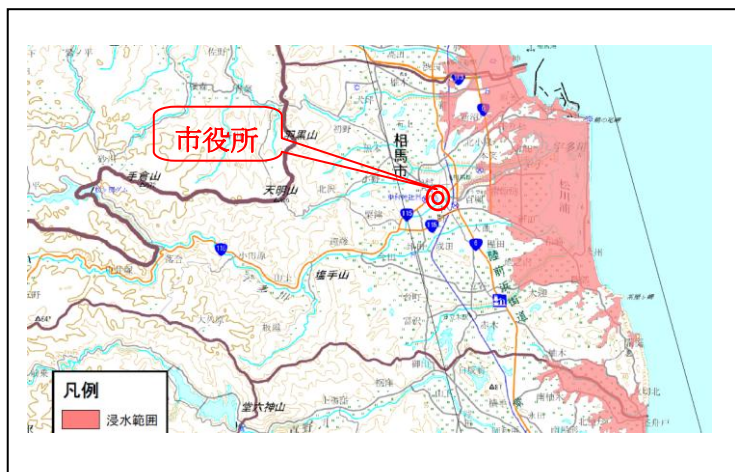
相馬市の被害の概要

平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分に発生した東日本大震災によって、相馬市では、死者
10 458 名、また環境の激変などによる震災関連の死者 11 名、津波による家屋等の流出が
1,000 棟を超えるなど、人的にも物的にも甚大な被害を受けた。震災後約 3 ヶ月間は、約
4,400 名の市民が避難所生活を余儀なくされた。(以上、相馬市復興計画より)

津波により広範囲に浸水したが市役所は津波の直撃は免れた。なお、死者には殉職した 10
名の消防団員が含まれている。

15

図 2 : 浸水範囲 (国土地理院調査)



震災の発生と災害対策本部の始動（シーン1）

執務中に激しい揺れを感じた小山部長は「災害対応マニュアル」に従い、建設部の職員とともに庁内の会議室に駆けつけた。市長、副市長、各部長など幹部職員をはじめ在庁の職員が直ちに集結し、災害対策本部の立ち上げを決めるとともに、14時55分には第1回本部会議が開催された。

小山部長の話「勤務時間中の災害発生だったので職員の頭数は揃っていましたが、揺れが大きくどのくらい大きな災害であるかもその時は誰もわかっていなかった。実際のところ何から手を付けるべきか戸惑っている人が多かったと思います。」

第1回本部会議において、災害対策本部長である市長から情報収集と消防団による津波の避難誘導について、以下の具体的な指示があった。これら指示事項及び各所からの情報は本部のホワイトボードに集約され本部内で共有された。

15

- | | |
|-------|--------------------------|
| 本部長指示 | ①内陸部の消防団に倒壊家屋のチェック、生存者救出 |
| | ②海岸部の消防団は、津波の避難誘導を急げ |
| | ③市職員は、災害弱者施設のチェックと対応しろ |
| | ④公共施設のチェックをしろ |
| | ⑤ その他被災状況を逐次報告しろ |

消防団からの報告で津波襲来が確認されたのは15時53分であった。その後沿岸の地区から建物の流失・倒壊、住民の死亡、孤立者の発生などの情報が断続的に入り被害が深刻であることが次第に分かり、重大な事態に直面したことを実感した。19時30分に開かれた第2回本部会議では津波被害の状況を受け、避難民の救助、孤立地域の解消など優先的に実施すること、自衛隊への救助・救援要請を行うこと等が指示された。

20

21時13分に災害救助部隊である自衛隊福島駐屯地から第一陣が到着し、自衛隊、警察、消防、消防団による孤立者の救出活動が開始された。

25

第2回本部会議の後、小山部長は副市長とともに市長に呼ばれ、この災害に対する市の組織体制を至急作るように指示された。市長から概略の項目が示され、直ちに実施するこ

とに加え、地域再建という最後の絵姿まで含めた責任部署を小山部長と副市長で作成するようにとの指示であった。

5 地域防災計画（参考資料：職員用災害対応マニュアル）によって災害時の体制は決められていたが、それに捉われず実施すべき業務ごとにその内容と業務量を想定しながら責任部署を当てはめていった。例えば、避難所の運営は社会福祉課が担当であったが、とても足りると思えず、食事の運搬は産業部が担当することとした。また、分掌事務に明記されていない内容も多くあったが、所掌する業務量を鑑み、支援物資の受入は教育部と議会事務局、被災者の入浴支援は会計課が担当することとした。

10

行方不明者の捜索のための自衛隊などとの調整については、本来なら総務部担当であるが、がれきの撤去など建設機械力を必要とすることなどから、建設部の小山部長が責任者となった。

15

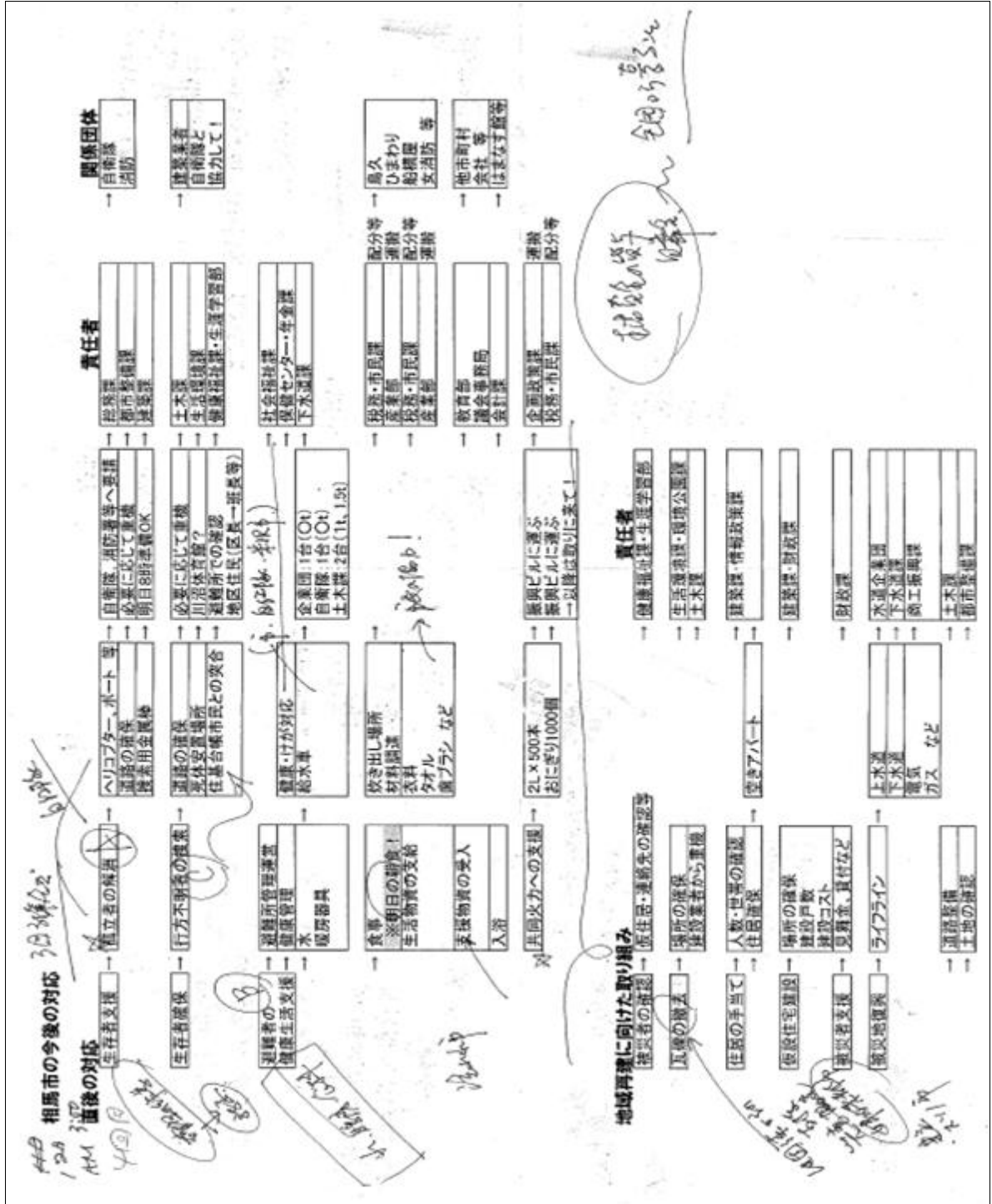
小山部長の話「副市長と相談しながら一枚の表にやるべきことを具体的にリストアップし、次にそれぞれの責任者を当てはめていきました。地域防災計画が基本ですがそれに捉われすぎず業務の大変さの程度を考えながら適材適所の体制となるように決めていきました。」

20

図3：第4回災害対策本部会議



図4：小山部長が作成した体制表



5 こうしてA3一枚紙にまとめた体制表は、12日2時45分からの第4回本部会議で配布され、地震から約12時間後には災害対策の体制を確立した。図で手書きの文字は市長の直筆

である。

ここで示された体制表に基づき災害対応が行われることとなったが、災害対策本部の決定事項や最新情報を建設部の職員が即時全員で共有できるように小山部長は自分のパソコンでその都度速記録を作り、部の全職員に配布し続けることとした。この速記録は、市の災害記録にも使用された。

建設部の活動開始（シーン2）

10

建設部の初動対応は孤立者の解消、行方不明者の搜索、被災地の復旧、被災住民の住宅支援、給水活動と多岐にわたった。最初に行う必要があったのは道路の啓開作業であった。津波によって市内に堆積した大量のがれきは孤立地区の解消、外部からの救援部隊が被災地区に入るためにも最優先で行わなければならない作業であった。

15

図5：被災地の状況



外部と途絶された状況からスタートするため実働できるのは市内の建設業者のみであった。特に協定を取り交わしているわけではなかったが、市内建設業組合を通して18業者に連絡したが、電話が使えない状態だったので11日の夜から朝晩必ずどこかに来るように指示して、毎日一旦市役所に業者の関係者が役所に来て1対1で対応した。燃料や食事の配

布、予定の調整などについて直接話した。それをボードに全部書いて指示をした。今回、携帯は使えなかったが、このように直接会って密に対応した。契約は後で処理することとし実行を心がけた。磯部の孤立地区の人を町に連れてくるのが最初の業務であり、道路を啓開したことで彼らをバスで避難させることができた。

5

小山部長の話「建設部の職員も多くが避難所の支援に回ったため人手不足の状態でした。しかし、建設部の課長が地域の事情をよく知っていたので適切な指示を出すことができ、市内業者も素早く動いてくれたので連携はうまくいったと思います。」

10

行方不明者搜索の開始（シーン3）

市長は原発問題や医療対策など重要な課題を抱えていたので、行方不明者搜索に関してほとんどは主人公が自らの判断で対応した。

15

小山部長の話「行方不明者の搜索は私の役割となりましたが、私にとっても経験したことのない仕事だったのですごく不安でした。でも、市長から職員に対して「取り敢えず動くことが大事。文句を言われたら市長のせいになれば良い。」と言われていたことを心の支えにして仕事をしていたことを覚えています。」

20

行方不明者搜索には自衛隊、警察、消防署、消防団及び市役所が連携して行う体制が採られた。この中で市役所の役割は、「行方不明者搜索の作業方針」「損壊家屋や車両・船舶の撤去基準、現地調査、住民等への説明」「重機やダンプの手配」「排水作業」「搜索用地図の提供」等であった。

25

行方不明者の搜索活動は消防団員はもとより従事する誰にとっても過酷なものであった。津波によって瓦礫とともに流された犠牲者を目にしながらも作業を続けなければならない状況は身体的な疲労に加えメンタル的にも厳しかった。

30

さらに、相馬市における災害対応活動を困難かつ複雑にしたのは福島第一原子力発電所の事故に伴う放射能汚染の拡がりの懸念であった。隣接する南相馬市からは避難する住民が出始め、相馬市にも避難民が来るようになった。市長は高齢者や病弱の住民を避難させ

ることに伴うリスクが大きいことから国からの指示がない限り住民を避難させる判断は行わないとし、市の考えを住民にも説明した。

図6：避難者に対応方針を説明する市長「市としては、国から避難指示がない限り動かない」



5

震災直後の行方不明者捜索は、関係機関の足並みを揃えることに苦慮した。まず、当時はまだ余震が多く、大きな地震で津波注意報や津波警報が発令されると、津波の危険性から作業を一時中止することが多々あった。このとき、一時中止の基準が関係機関ごとに異なったり、携帯電話が十分繋がらない中、無線を所有する自衛隊と消防団は素早く情報共有できるため、先に一時中止するなどの問題があった。

また、雨が降ると、その雨に放射能が含まれているという懸念から、ボランティア活動である消防団から、雨天時は作業中止の要望があがったこともあった。

その他、自衛隊は、指揮命令系統が現場だけで完結するわけではないので、捜索命令があればどのような状態でも捜索し、中止命令があれば他の組織が捜索していても中止するなど、組織の特性も踏まえた調整が必要だった。

20

次々と起こる課題と対応（シーン4）

<建設機械・燃料の調達>

当初の数日間関係機関が目視で捜索を行い、がれきは撤去というより横に除ける程度

であった。

その後建設機械を用いたがれきの撤去に移った。自衛隊も重機を持ってきたが数が足らず、市内の建設業者の保有する重機やダンプが主力であった。当初は燃料の確保が困難であった。相馬市には、原発を恐れてガソリン・軽油を相馬市まで持ってきてくれない状態が続いた。そこで、市は市長が先頭に立って市内の石油会社と連携し、郡山市や県外まで燃料を取りに行く部隊をつくり、役所や医療関係などの緊急用車両から順に燃料を配給した。さらに、がれきの撤去にはがれきを掴めるグラップルが必須であったが、市内業者のグラップルを投入しても本格的な撤去作業を進めるためには足らなかった。相馬市では建機メーカーのコマツと協定を結んでおり、コマツから早期に提供を受けることができ、他からの提供もあり次第に必要な重機類が確保されていった。

<排水作業>

行方不明者捜索に大きな障害となったのが、排水施設の被災と地盤沈下により大量に溜まったままの海水であった。捜索のためには早く排水する必要があり、その作業を本来どの組織が行うかはっきりしなかったが、市役所で行うこととした。支援の依頼は福島県を通して行うべきであったが、強力な排水ポンプを保有しているのは国土交通省であるのが分かっていたので、3月16日頃であったと思うが小山部長が直接東北地方整備局に対してポンプ車の派遣を依頼した。排水ポンプ車の作業員は、当初広大な水没区域を見て、とてもやれないと言っていたが、とにかくやってもらうしかなかった。排水ポンプ車の知識がなかった主人公は、排水ポンプ車の設置スペースや、ホースを曲げずに配置するスペース、また、排水能力60t/分の排水ポンプ車はクレーンでホースを設置するタイプが多く、クレーンのスペースが必要であることなど、設置だけでも大変苦勞した。また、排水作業には多くの軽油が必要で、瓦礫撤去の重機への配給とは別ルートで軽油を配給する部隊を仕立てる必要があったが、そのための車と危険物取扱の免許を持った人がなかなか手配できなかった。多くの苦勞を乗り越えながら、徐々に排水作業を本格化させていった。その結果、原釜・日下石・磯部等の水没した農地1,000haを45日で排水し、他の市町村と比較しても早い時期に排水が完了した。

小山部長の話「私が直接東北地方整備局に電話してポンプ車を派遣してくれと掛け合いました。地方整備局は直ぐに派遣をしてくれたので、その後も苦勞はありましたが他所より早く排水できました。」

図 7 : 国土交通省のポンプ車による排水作業



5 <私有物の扱い>

がれきの撤去には家屋、車両、船舶などの私的所有物の扱いが課題となった。見た目には使い物にならないものであっても所有者にとっては財産であるため勝手に処分して良いというものではなく慎重に扱う必要があった。一方で、がれきの撤去自体は急がれることから、相馬市においては撤去方針を決めて作業を進めることとした。3月25日には漁協と合意し船舶の撤去方針を決めた。28日には民間の車両の撤去を開始し、31日頃に「行方不明者の捜索や生活に支障をきたす瓦礫の撤去を優先する」としたが瓦礫撤去方針を定めた。家屋、車両、船舶の撤去については、災害廃棄物を所管する環境省の通達等をしっかり理解したうえ臨むように部下を指導したが、他の自治体で作業が進んでいる情報が伝わってくると焦りを感じることもあった。民地における家屋、車両、船舶の撤去について追加・変更した瓦礫撤去方針は4月19日頃に決まった。所有者からの合意を丁寧に採りつつ作業を進めた。

20 捜索規模の縮小（シーン5）

行方不明者の捜索はすべての行方不明者を発見して終了することが望ましいが、今回は津波による被害であったため、津波の引き波によって海に運ばれた方もいるなど、すべて

の行方不明者が発見されるには非常に長い時間を要することが当初から想定された。しかし、全員が見つかる前の搜索打ち切りは、家族や親しい知人がまだ見つかっていない住民にとって希望を失うことになるので、住民の心情に配慮した対応が必要であった。

- 5 一方で自衛隊の支援活動は大変ありがたかったが、自衛隊の災害派遣には次の 3 原則があり、いつまでも頼り続けるわけにはいかず、搜索規模の縮小時期をどうするかも市役所（すなわち小山部長）に課せられた課題となった。

<自衛隊の災害派遣の 3 原則>

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 公共性：公共の秩序を維持するため、人命又は財産を社会的に保護する必要性があること。2. 緊急性：さし迫った必要性があること。3. 非代替性：自衛隊の部隊が派遣される以外に適切な手段がないこと。 |
|---|

10

また、津波被害が小さい水田については、田植えのための水引きが 5 月上旬から始めることから、それまでに搜索の目途をつける必要もあった。

- このため、小山部長は 4 月 8 日に「行方不明者搜索終了の目安について」（図 8）、4 月 15 20 日に「中期工程表」（図 9）、4 月 28 日に「自衛隊への要請内容の確認」（図 10）を関係機関に明示して、行方不明者搜索の作業範囲や程度、時期を明示するとともに、自衛隊への要請内容の確認を行った。

- これらの文書をもって、5 月上旬までの期間を集中搜索期間とし、以後は搜索を継続する 20 ものの規模を縮小、あわせて市内建設業者によるがれき撤去を本格化させるとともに、水田への水引きも可能とした。また、自衛隊の災害派遣 3 原則に合致しない民有地のがれき撤去は市役所が市内建設業者に委託し対応することとした。

- 4 月 29 日から 5 月 6 日にかけて地区ごとに現地において関係機関による搜索終了の確認を 25 行ったが、各地区の区長にはその場に立会っていただいた。そうすることで行政側の判断だけではなく被災住民の目から見ても概ね搜索が終了していることが確認でき、住民の納得が少しでも得られたのではないかと考えている。

図8：行方不明者捜索終了の目安について

平成23年4月8日（金）
相馬市建設部

行方不明者捜索終了の目安について

・ 津波による被災地域全域で、以下の状態となることが、行方不明者捜索終了の目安と考えている。

【災害廃棄物が堆積している地域】

目視で行方不明者がいないことが確認できる程度に災害廃棄物が除去されること（※集積した廃棄物の山が残る場合はある）

【水没地域】

目視で行方不明者がいないことが確認できる程度に水がなくなること

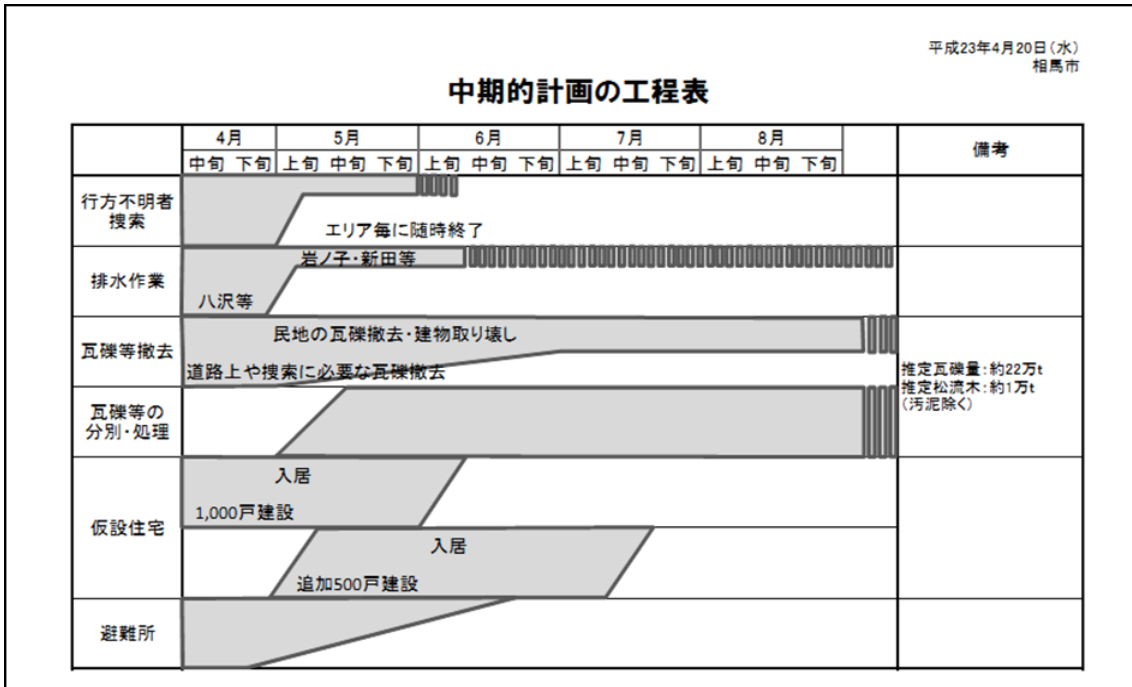
<残っている水没地域>

- ① 岩ノ子地区（排水作業中）
- ② 八沢地区（排水作業中）
- ③ 新田地区
- ④ 前和田地区
- ⑤ 後和田地区

・ 5月上旬を目安に、自衛隊や警察、消防、消防団等と連携を取りながら、捜索を進める予定。

・ 捜索終了の際には、エリア毎に関係機関と地元行政区長の立会いを行う予定。

図 9 : 中期的計画の工程表



5

図 10 : 自衛隊への要請内容の確認

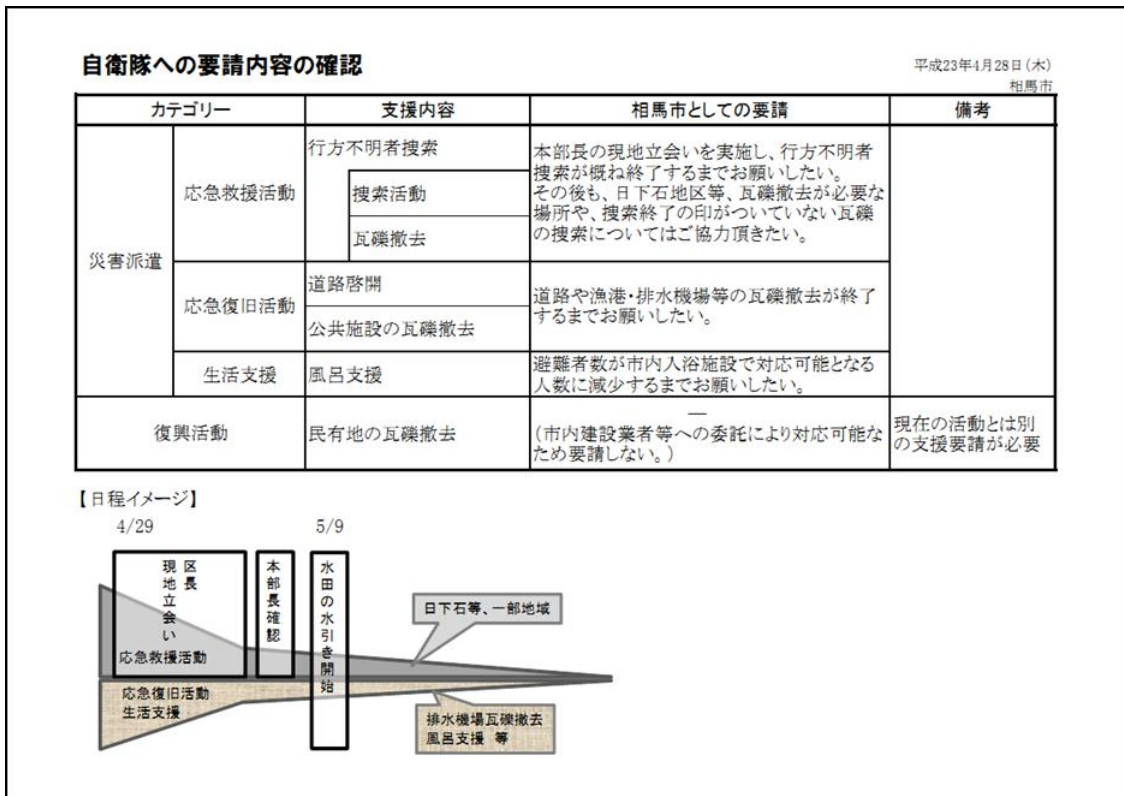


図 11：区長等による搜索終了の確認



5 5月4日に関係機関で搜索規模縮小の協議を行い、5月7日には市長による現地確認が行われ、この日をもって集中搜索は終了した。消防団による搜索は終了し、このあと市内建設業者による瓦礫撤去が本格化することとなった。

6月1日には自衛隊による行方不明者搜索活動の報告が行われ、すべての支援活動を終えた自衛隊は震災発生3ヶ月後の6月12日に相馬市を撤収した。

小山部長の行方不明者搜索の業務は終了したが、そのあとも小山部長が並行して進めていた移転事業や市管理施設の復旧などの災害対応業務が長期間続くことになった。

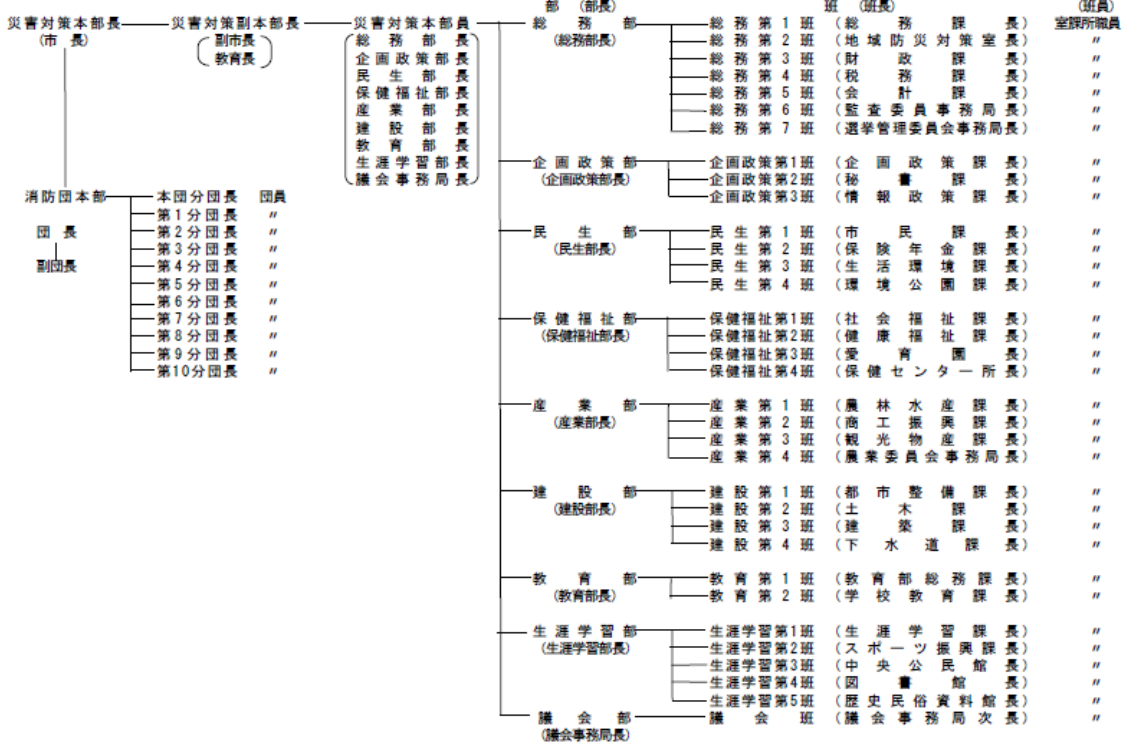
参考資料1：相馬市役所の平時の組織体制

平成22年度の相馬市の組織・人員（平成22年4月1日現在）

部	課室所名	H22人数	
		総数	
総務部	46	総務課	12
		地域防災対策室	2
		財政課	8
		財政課工事審査室	2
		税務課	22
企画政策部	21	企画政策課	8
		秘書課	5
		情報政策課	8
民生部	37	市民課	9
		磯部出張所	1
		山上出張所	1
		玉野出張所	1
		保険年金課	11
		生活環境課	11
		環境公園課	3
保健福祉部	22	社会福祉課	9
		健康福祉課	13
	11	愛育園	11
	10	保健センター	10
産業部	22	農林水産課	10
		商工振興課	6
		観光物産課	6
建設部	36	都市整備課	8
		土木課	10
		建築課	7
		下水道課	11
	6	会計課	6
	5	議事事務局	5
	5	農業委員会事務局	5
	2	監査委員事務局	2
	2	選管事務局	2
教育部	54	教委総務課	9
		学校教育課	7
		中村第一小学校	3
		中村第二小学校	3
		桜丘小学校	3
		大野小学校	1
		飯豊小学校	1
		八幡小学校	1
		日立木小学校	2
		磯部小学校	2
		山上小学校	1
		玉野小学校	2
		中村第一中学校	3
		中村第二中学校	3
		向陽中学校	2
		磯部中学校	1
		大野幼稚園	2
		飯豊幼稚園	2
		八幡幼稚園	2
		日立木幼稚園	1
	磯部幼稚園	1	
	山上幼稚園	1	
	玉野幼稚園	1	
生涯学習部	24	生涯学習課	10
		スポーツ振興課	5
		中央公民館	4
		図書館	4
		市民会館	1
	合計	303	

参考資料2：職員用の災害対応マニュアル（抜粋）

5 相馬市災害対策本部組織図



8 災害応急対策業務分掌

部名	班名	分掌事務	部名	班名	分掌事務	
総務部 (総務部長)	総務第1班 (総務課長)	1 市議会との連絡調整に関する事。 2 職員の動員及び各班の配置整備並びに非常招集に関する事。 3 公用令書の発行及びこれに伴う損失の補償に関する事。 4 他部及び他班の所掌に属しない事務に関する事。 5 部内各班との連絡調整に関する事。 6 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。	企画政策部 (企画政策部長)	企画政策第1班 (企画政策課長)	1 災害対策用物資の運搬等輸送機関の協力要請等総合的な輸送対策に関する事。 2 部内各班との連絡調整に関する事。 3 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。 1 本部長の命ずる応急対策に関する事。	
	総務第2班 (地域防災対策室長)	1 防災会議に関する事。 2 災害対策本部の庶務に関する事。 3 本部長の命令の伝達に関する事。 4 総合的災害対策の樹立及び各部との連絡調整に関する事。 5 気象通報の授受並びに連絡及び伝達に関する事。 6 災害の情報収集に関する事。 7 災害救助法に基づく救助発動の要請に関する事。 8 自衛隊及び他機関職員の派遣要請並びに宿舎等の確保に関する事。 9 避難命令の伝達に関する事。 10 中央官庁、県警察、消防機関等関係方面との連絡調整に関する事。 11 災害弔念金の支給等に関する事。 12 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。		企画政策第2班 (秘書課長)	1 災害時における通信連絡手段の確保及び広報活動に関する事。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。	
	総務第3班 (財政課長)	1 災害対策費の予算措置に関する事。 2 応急対策用資材の調達に関する事。 3 衣料、寝具その他救助物資の調達に関する事。 4 市有財産の被害調査及びその応急対策に関する事。 5 公用自動車等の配車計画に関する事。 6 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。		企画政策第3班 (情報政策課長)	1 災害時における通信連絡手段の確保及び広報活動に関する事。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。	
	総務第4班 (税務課長)	1 被害者の納税に係る被害調査に関する事。 2 炊出しに関する事。 3 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。		民生部 (民生部長)	民生第1班 (市民課長)	1 災害時における主食の調達及び主食配給の特別措置に関する事。 2 衣料、寝具その他生活必需品供給計画の実施に関する事。 3 部内各班との連絡調整に関する事。 4 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。
	総務第5班 (会計課長)	1 災害応急対策に要する経費の経理に関する事。 2 災害救助金の出納に関する事。 3 救助物資の受払いに関する事。 4 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。		民生第2班 (保険年金課長)	民生第2班 (保険年金課長)	1 医療機関の被害の調査及び医療機関との連絡調整に関する事。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。
	総務第6班 (監査委員事務局長)	1 本部長の命ずる応急対策に関する事。		民生第3班 (生活環境課長)	民生第3班 (生活環境課長)	1 災害時におけるそけい虫の駆除に関する事。 2 災害時における清掃、廃棄物の収集処理に関する事。 3 災害時における死体の搬送及び収容処理に関する事。 4 災害時における公害の予防及び応急対策に関する事。 5 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。
	総務第7班 (選挙管理委員会事務局長)	1 本部長の命ずる応急対策に関する事。		民生第4班 (環境公園課長)	民生第4班 (環境公園課長)	1 産業廃棄物埋立処分場の被害調査及び応急対策に関する事。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。
			保健福祉部 (保健福祉部長)	保健福祉第1班 (社会福祉課長)	1 災害時における避難対策に関する事。 2 災害義援金の受付及び配分に関する事。 3 特認避難者の指定並びに避難所の設置運営に関する事。 4 部内各班との連絡調整に関する事。 5 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。	
				保健福祉第2班 (健康福祉課長)	1 社会福祉施設等の被害調査及び応急対策に関する事。 2 ボランティアの受け入れ及び連携に関する事。 3 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。	
				保健福祉第3班 (愛育園長)	1 養護施設の被害調査及び応急対策に関する事。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。	
				保健福祉第4班 (保健センター所長)	1 被災時における保健衛生、保健管理の指導に関する事。 2 災害時における応急医療等の確保に関する事。 3 医師会との連絡調整、応急救護所の開設に関する事。 4 災害時における総合的防疫計画の樹立、伝染病等予防に関する事。 5 その他本部長の命ずる応急対策に関する事。	

部 名	班 名	分 掌 事 務
産業部 (産業部長)	産業第1班 (農林水産課長)	1 農産物の被災状況の調査及び応急対策に関すること。 2 農業及び林業用施設の被災状況の調査並びに応急対策に関すること。 3 治山施設、林道等の被害調査及び応急対策に関すること。 4 災害時における木材、薪炭の調達あっせんに関すること。 5 災害応急資材用国有林材の私下げ申請に関すること。 6 水産業及び水産関係施設、漁船等の被害調査並びに応急対策に関すること。 7 応急救助用漁船の調達及び配船計画の実施に関すること。 8 漁港関係施設の被害調査及び応急対策に関すること。 9 部内各班との連絡調整に関すること。 10 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	産業第2班 (商工振興課長)	1 相馬港湾関係施設の被害の調査に関すること。 2 商工業関係の被害調査及び応急対策に関すること。 3 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	産業第3班 (観光物産課長)	1 観光施設の被害調査及び応急対策に関すること。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	産業第4班 (農業委員会事務局長)	1 被害農家に対する災害資金の融資に関すること。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
建設部 (建設部長)	建設第1班 (都市整備課長)	1 都市施設の被害調査及び応急対策に関すること。 2 部内各班との連絡調整に関すること。 3 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	建設第2班 (土木課長)	1 道路、橋りょう、河川、堤防等の被害調査及び応急対策に関すること。 2 災害時における道路の交通管制及び迂回路の設定に関すること。 3 水防活動に関すること。 4 危険区域指定及び応急対策に関すること。 5 応急救助及び応急復旧に要する労働力の供給に関すること。 6 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	建設第3班 (建築課長)	1 市営住宅の被害調査及び応急対策に関すること。 2 災害応急仮設住宅の建設及び収容世帯の選定に関すること。 3 被災住宅の改修資材のあっせんに関すること。 4 家屋の応急危険度判定に関すること。 5 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	建設第4班 (下水道課長)	1 都市排水施設の被害調査及び応急対策に関すること。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。

部 名	班 名	分 掌 事 務
教育部 (教育部長)	教育第1班 (教育部総務課長)	1 学校、幼稚園施設等の被害調査及び応急対策に関すること。 2 部内各班との連絡調整に関すること。 3 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	教育第2班 (学校教育課長)	1 被災学校、幼稚園の応急教育に関すること。 2 リ災児童、生徒に対する学用品の支給に関すること。 3 リ災児童、生徒に対する保健管理及び学校給食に関すること。 4 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
生涯学習部 (生涯学習部長)	生涯学習第1班 (生涯学習課長)	1 社会教育施設の被害調査及び応急対策に関すること。 2 部内各班との連絡調整に関すること。 3 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	生涯学習第2班 (スポーツ振興課長)	1 体育、スポーツ施設の被害調査及び応急対策に関すること。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	生涯学習第3班 (中央公民館長)	1 各公民館及びコミュニティセンターの被害調査及び応急対策に関すること。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	生涯学習第4班 (図書館長)	1 図書館の被害調査及び応急対策に関すること。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
	生涯学習第5班 (歴史民俗資料館長)	1 文化財の被害調査及び応急対策に関すること。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。
議会部 (議会事務局長)	議会班 (議会事務局次長)	1 災害応急対策についての緊急市議会に関すること。 2 その他本部長の命ずる応急対策に関すること。

参考資料 3：災害関連法規

災害対策基本法（抜粋）

5 （昭和三十六年十一月十五日法律第二百二十三号）最終改正：平成二五年六月二一日法律第五四号

（国の責務）

10 第三条 国は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのつとり、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。

15 2 国は、前項の責務を遂行するため、災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行ない、及び災害に係る経費負担の適正化を図らなければならない。

（都道府県の責務）

20 第四条 都道府県は、基本理念にのつとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。

（市町村の責務）

25 第五条 市町村は、基本理念にのつとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

30 2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

3 消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあつては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

5 災害救助法（抜粋）

（昭和二十二年十月十八日法律第百十八号）最終改正：平成二五年六月二一日法律第五四号

10 第二条 この法律による救助（以下「救助」という。）は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村（特別区を含む。）の区域（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市にあつては、当該市の区域又は当該市の区の区域とする。）内において当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対して、これを行なう。

15 第二十二条 都道府県知事は、救助の万全を期するため、常に、必要な計画の樹立、強力な救助組織の確立並びに労務、施設、設備、物資及び資金の整備に努めなければならない。

第二十三条 救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
- 20 二 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 災害にかかった者の救出
- 六 災害にかかった住宅の応急修理
- 25 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

30 第三十条 都道府県知事は、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすることができる。

○2 前項の規定により市町村長が行う事務を除くほか、市町村長は、都道府県知事が行

う救助を補助するものとする。

自衛隊法（抜粋）

（昭和二十九年六月九日法律第百六十五号）最終改正：平成二五年六月二一日法律第五三

5 号

（災害派遣）

第八十三条 都道府県知事その他政令で定める者は、天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のため必要があると認める場合には、部隊等の派遣を防衛大臣又はその指定する者に要請することができる。

2 防衛大臣又はその指定する者は、前項の要請があり、事態やむを得ないと認める場合には、部隊等を救援のため派遣することができる。ただし、天災地変その他の災害に際し、その事態に照らし特に緊急を要し、前項の要請を待ついとまがないと認められるときは、同項の要請を待たないで、部隊等を派遣することができる。

15

災害派遣の3原則

災害派遣の実施は、次の3原則が基準となります。

- ①公共性：公共の秩序を維持するため、人命又は財産を社会的に保護する必要があること。
- ②緊急性：さし迫った必要があること。
- ③非代替性：自衛隊の部隊が派遣される以外に適切な手段がないこと。

20

消防組織法（抜粋）

（昭和二十二年十二月二十三日法律第二百二十六号）最終改正：平成二五年六月一四日法

25 律第四四号

第三章 地方公共団体の機関

（市町村の消防に関する責任）

第六条 市町村は、当該市町村の区域における消防を十分に果たすべき責任を有する。

（消防機関）

30 第九条 市町村は、その消防事務を処理するため、次に掲げる機関の全部又は一部を設けなければならない。

一 消防本部

二 消防署

三 消防団

(消防職員)

第十一条 消防本部及び消防署に消防職員を置く。

- 5 2 消防職員の定員は、条例で定める。ただし、臨時又は非常勤の職については、この限りでない。

(消防職員の身分取扱い等)

第十六条 消防職員に関する任用、給与、分限及び懲戒、服務その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、[地方公務員法](#)（昭和二十五年法律第二百六十一号）の定めるところによる。

10

2 消防吏員の階級並びに訓練、礼式及び服制に関する事項は、消防庁の定める基準に従い、市町村の規則で定める。

(消防団)

第十八条 消防団の設置、名称及び区域は、条例で定める。

15

2 消防団の組織は、市町村の規則で定める。

3 消防本部を置く市町村においては、消防団は、消防長又は消防署長の所轄の下に行動するものとし、消防長又は消防署長の命令があるときは、その区域外においても行動することができる。

(消防団員)

20

第十九条 消防団に消防団員を置く。

2 消防団員の定員は、条例で定める。

(消防団員の身分取扱い等)

第二十三条 消防団員に関する任用、給与、分限及び懲戒、服務その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、常勤の消防団員については[地方公務員法](#)の定めるところにより、非常勤の消防団員については条例で定める。

25

2 消防団員の階級並びに訓練、礼式及び服制に関する事項は、消防庁の定める基準に従い、市町村の規則で定める。

(非常勤消防団員に対する公務災害補償)

第二十四条 消防団員で非常勤のものが公務により死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は公務による負傷若しくは疾病により死亡し、若しくは障害の状態となった場合においては、市町村は、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、その消防団員又はその者の遺族がこれらの原因によつて受ける損害を補償しなければならない。

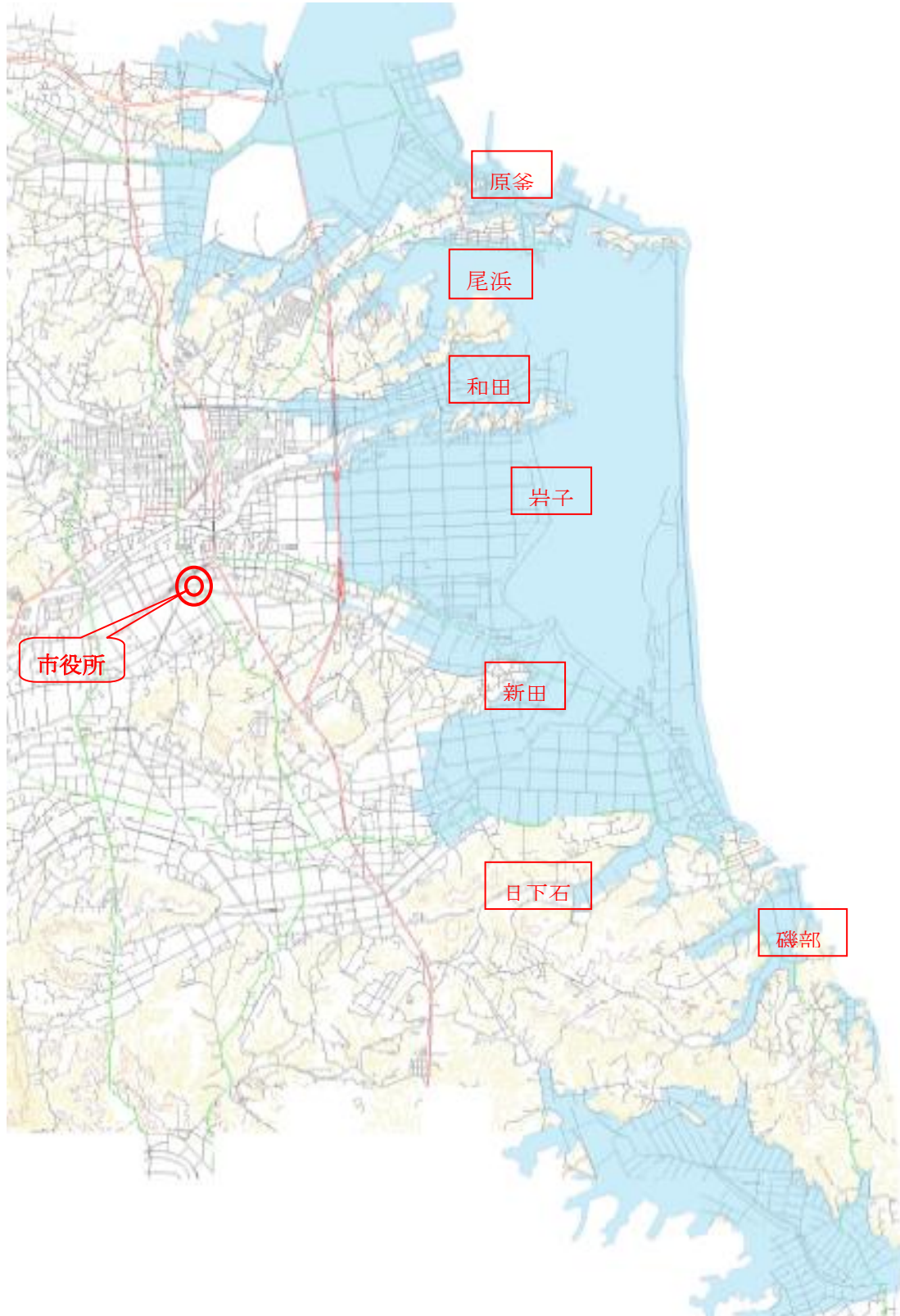
30

2 前項の場合においては、市町村は、当該消防団員で非常勤のもの又はその者の遺族の福祉に関して必要な事業を行うように努めなければならない。

(非常勤消防団員に対する退職報償金)

5 第二十五条 消防団員で非常勤のものが退職した場合には、市町村は、条例で定めるところにより、その者（死亡による退職の場合には、その者の遺族）に退職報償金を支給しなければならない。

参考資料 4 : 主な浸水地区



出典：「国土地理院 2.5 万分の 1 浸水範囲概況図」をもとに作成

行方不明者の搜索活動

－相馬市建設部長の決断－

5

事前設問

- 10 ① 相馬市役所が東日本大震災に遭遇し、災害対応活動を進めるうえで必要な人的・物的資源について、どのような資源が不足したか？ また、同市は不足する資源についてどのように対応したか？ さらに、同市の対応をどのように評価するか？
- ② このケースにおいて、平常時から備えておけば、災害対応がより円滑に進められたと考えられる教訓は何か？
- 15 ③ 主人公の上司である市長の言動・行動から、災害時に組織のリーダーとして心得るべきことは何か？