

釜石市災害ボランティア派遣報告書

日時：平成23年4月13日（水曜日）～4月19日（火曜日）

場所：岩手県釜石市

派遣者：石渡友康 尾崎寿治

内容：災害ボランティアセンターの運営支援 生活福祉基金緊急小口貸付
釜石市社会福祉協議会の再建支援

●釜石市の概要と位置

釜石市は、岩手県の東南部に位置し、東部には三陸リアス式海岸が広がっている。「鉄の町」と呼ばれた釜石は、寒流と暖流が会う豊かな漁場を有するため「魚の町」とも、北の鉄人として恐れられた釜石製鐵所ラグビー部の活躍によって「ラグビーの町」とも呼ばれていた。海と山に囲まれた市街地は甲子川に沿って東西に長くのびており、その大半が製鐵所の敷地となっている。近世には南部藩の漁業基地として栄えたが、明治時代に管営製鐵所が設置されて以来、工業都市として急速に発展し、岩手県では盛岡市に次いで市制施行を果たした。特に1950年代には戦後復興を背景に急激な成長をみせ、繁栄する企業城下町の代表的な事例として全国にその名を知られた。しかし、鉄鋼不況とともに、戦後の急激な生産性上昇についていけず、1964年には大量の人員が東海製鐵に移され、釜石製鐵所は新日鐵の傘下となったが、新日鐵になってからも合理化の一途をたどることとなった。また、水産業も遠洋漁業から近海、沿岸にシフトし、低迷した。これらの主力産業の衰退で1963年には9万人以上いた人口は減り続け、平成22年の段階で39,578名となっている。また、高齢化率も33.9%と非常に高い。



地形により産業が限定されてしまうところや、人口の推移など三浦市と共通する部分が多くある。

●被害状況

現在（4月16日時点）での釜石市の被害は、死者718名、行方不明者592名となっており、避難所にいる市民は約6,500名と言われている。津波による被害が甚大となった背景には、三陸海岸が鋸のようにギザギザに連なった地形（リアス式海岸）であることがあげられる。リアス式



海岸は入り組んだ狭い湾部、V字谷などの箇所が多く存在し、海岸線に対して垂直に開いている。津波が襲来した場合、湾口に比べ奥の方が狭くなっている入り江では波高が通常よりも高くなり、湾内では一度押し寄せた津波が反射波となり対岸同士を繰り返し襲う。また、津波の継続時間も長いことが知られている。今回、東日本大震災で発生した津波は岩手県沖で6時間にわたり計7回押し寄せていた。また、津波により多くの人命が失われたメカニズムとして、過去に何度も津波被害のあった土地柄故に、釜石港の世界最深度防波堤を始め、宮古市田老の10m防潮堤など、いくつものハードとしての津波対策が施され、「どんな津波が来ても大丈夫」という思いが多くの人々の中にはあったと考えられる。近年に起こった地震や、今回の大震災の前震と考えられる3月9日の地震においても、同地方で発生した津波はせいぜい数10cm程度までであったため、今回もそれほどの大きな津



波は来ないだろうと思ったということが現地からは数多く報告されている。また、実際に尋常ではない大地震が起こり、津波警報が発令され深刻な事態が迫ってきても、何の根拠もなく「これ以上大変なことが起こるはずがない」として、平常通りの判断や解釈を続けてしまうという、災害心理学における「正常化の偏見」が人々の心に起こったことが予測される。

●インフラストラクチャー状況

今回の被害は、大半が津波の影響によるもので、地震によって被害を受けた部分はわずかであった。東北自動車道は、福島周辺の路上が波打っていたため減速走行したが、宮城県に入ると特に問題なく走行できた。給油に関しては、未確認のSAはあるが、おそらくほぼすべてのSAにおいて満タン給油が可能と思われる。東和ICを下りてから、釜石市に入るまでの間も、多少営業停止している店も見受けられたが、特に外傷もなく、路面状態も良好であった。GSも並ばず給油が可能であり、釜石市内においても営業していた。

釜石市内のインフラ状況は、日々変化しており、基本的に日を追うごとに改善している模様。内陸側では電気、ガス、水道のライフラインは概ね復旧しており、電話（NTT 東日本）においても4月18日までに加入電話はほぼ全域で回復した。道路状況も沿岸部の一



部を除き、ほぼ全てが通行可能であり、市内循環バスが無料で運行され、JR釜石線は通常ダイヤでの運行を再開している。その他、JR釜石駅周辺では、岩手県弁護士会による無料法律相談や、自衛隊第7後方支援連隊（北海道）が風呂を設営している。また、避難所や災害対応関連施設において無料公衆電話が設置されている。しかし、沿岸部地域のライフライン等の復旧はなかなか進んでおらず、携帯電話もつながりにく

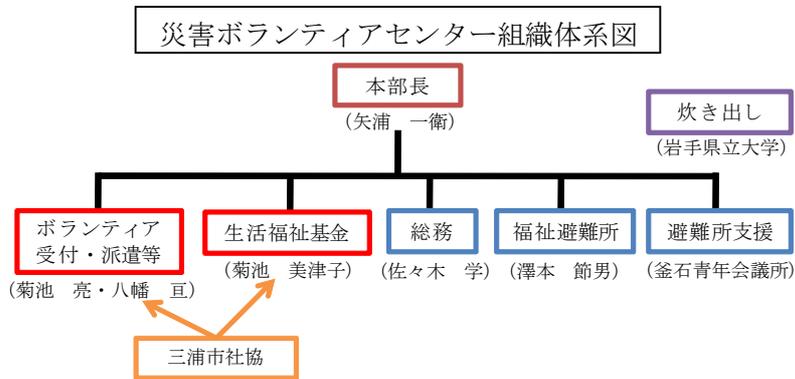
い地域が存在している。

●派遣の経緯

東日本大震災の発生に伴い、4月5日に神奈川県社会福祉協議会から釜石市における情報把握及び災害ボランティアセンターの運営支援を行うため職員の派遣依頼があった。本会においても地震発生直後から職員派遣について検討していたため、派遣依頼に対し、石渡友康（事業課長）と尾崎寿治（児童デイサービス担当）の2名が志願した。これにより、神奈川県、政令指定都市を除き関東ブロックでは三浦市が先陣を切る運びとなった。今回の派遣は、バックヤードを遠野市社会福祉協議会に設置するため、まず、釜石市・遠野市のインフラ・現在の気候を含む情報の確認を行った。また、大きな余震が断続的に起こっていたため、被災する可能性を考慮しガスコンロ、携帯充電器、照明器具、水、乾電池等の装備を充実させた。食糧に関しては釜石市・遠野市ともに調達が可能とのことだったが、被災者の事を第一に考え、現地（特に釜石市）での調達を控えることとし、個人にてある程度用意し、ゴミの持ち帰りも徹底して行った。被災者支援の面においては、被災者と同じ温度で物事を感じ、“押しつけ”“やり過ぎ”に留意し、安心感を得てもらえるよう心がけることとした。

●災害ボランティアセンターの組織体系と業務

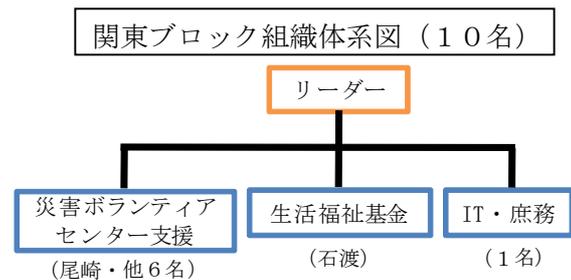
災害ボランティアセンターは、釜石市社会福祉協議会が中心となって運営されており、本部長（事務局長）を総括としてボランティア受付・派遣、生活福祉資金、総務、福祉避難所



難所、避難所支援を行っている。また、炊き出しニーズの調査やマッチングは岩手県立大学の学生が独立して行っていた（現在は学校が始まったため釜石市社協が引き継いだ）。

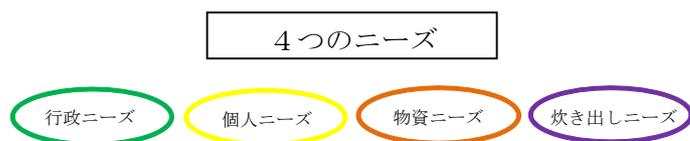
関東ブロックの主な業務は、リーダーを中心に災害ボランティアセンター支援、生活福祉資金、IT 庶務の3つとなっている。尚、担当の振り分けは前陣からの指名によるもので、三浦市社協は災害ボランティアセンター支援、生活福祉資金を担当した。

災害ボランティアセンターには、釜石市災害対策本部からあがってくる行政ニーズ（※認可避難所の支援や支援物資の仕分け等）、家屋の清掃などの個人ニーズ、炊き出



しを希望する炊き出しニーズ、食料品や生活雑貨等の物資ニーズの4つがあり、4月14日より始まった瓦礫の撤去に伴い、現在は個人ニーズの対応を優先的に行っている。個人・物資・炊き出しニーズは、避難所回りや電話の問い合わせ、物資の配給時（避難所支援）などにより拾い上げられ災害ボランティアセンターに集められるが、行政ニーズに関してはどのような経路で災害対策本部に集められているか不透明であった。

ボランティアのマッチング、個別ニーズ受付（電話対応）は釜石市社協が中心となって行っているが、これは継続してボランティアを行っている方に対して効率的なマッチング

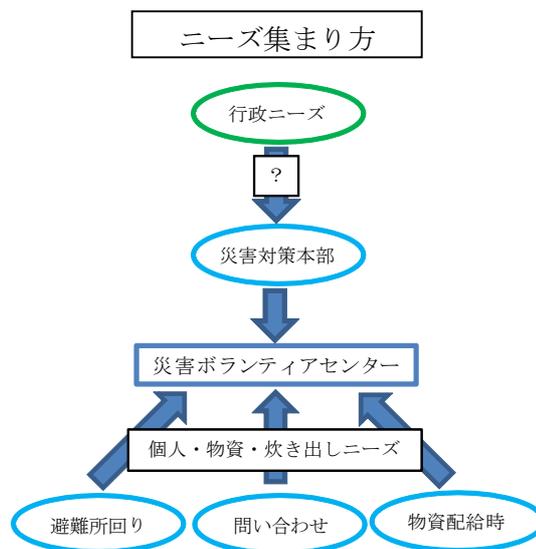


を可能とし、電話対応に関しては地元の方言や表現の汲み取りを円滑に行うために配慮されたものと思われる。

関東ブロックのボランティアセンター内での主な役割は、受付、ボランティアへの資材の受け渡し、送り出し及びオリエンテーション、現地調査（個人ニーズ）、避難所回りによる個別・炊き出し・物資ニーズの把握・災害ボランティアセンターの周知となっていた。

生活福祉資金は、緊急小口資金貸付に一本化されており、原則10万円以内だが、①世帯員の中に死亡者がいる、②世帯員の中に要介助者がいる、③4人以上世帯である、④重傷者、障害者、妊産婦、学童児童がいる世帯で特に社協会長が認める場合、のいずれかに該当する場合は、20万円以内の貸し付けを行っている。

また、避難所支援として、毎週火曜日と金曜日に釜石青年会議所が物資ニーズをもとに、食料や生活雑貨の配給を行っているが、自衛隊やクロネコヤマトなども行っている。そのため、我々があげた物資ニーズは災害ボランティアセンターを経由して釜石青年会議所に伝わるところまでは把握できたが、その先の仕分け、運搬、配分、分担、仕入れに関しては不明であった。



●現地調査

現在、一級建築士・土地家屋調査士などが建物の損傷の度合いの調査を行っていないため、ボランティアが活動ができるか否か判断が難しく、そのため第4陣から現地調査を強化してきた経緯がある。原則2人1組で行動し、前陣が作成した応急危険度判定調査票（別紙資料1）を基に極力依頼



者立会いのもとで調査を行っている。1階天井部分までの冠水は全壊、1階床上までが半壊となっており、基本的に全壊の家屋についてはボランティアを派遣しない方向だが、家屋の状態により柔軟な対応を行っている。これらの判断は調査表をもとに行っているが、最終的には個人判断となっていた。また、建築物に○のマークが描かれているものは生存者確認が2回行われた証で、米軍等が調査を行った家屋には英語のイニシャルが描かれていた。現地調査を行った家屋の中にはこのマークが描かれていない所もあった。



生存者確認が行われたマーク

●避難所回り

災害ボランティアセンター内に張り出されている地図に避難所がマーキングされており、これをもとに、個人・物資・炊き出しニーズの調査や、生活福祉資金を含むボランティアセンターの周知を行った。避難所は学校や公民館などの他、民宿や被災した建物にまでおよび、行政認可されていない避難所も多く存在する。認可されている避難所には市役所の職員が配置されているが、災害対策本部からの指示が滞っているところも多く、「避難所は見捨てられている。」などの言葉も聞かれた。災害対策本部内も大変混乱していることが予想されるが、指示の伝達経路や方法については不明であった。非認可避難所に関しては劣悪な環境の所も多く、被災者のフラストレーションは計り知れないものであった。また、“避難



認可は緑、非認可は赤で示されている

難難民”とも呼ばれる人々も多くいることが判明した。これらの多くは「あまり長いこといと迷惑だから」という理由で避難所を転々としている。そのため、避難者の人数の変動や、また新たに避難所ができるといった事態が起きている。これに関しては情報が入り次第、釜石青年会議所や関東ブロックが中心となり現地調査を行っているが、今後も実態把握のため避難所支援は必要不可欠と考える。

●災害ボランティアセンター周辺の様子

ボランティアセンター周辺には釜石市災害対策本部が設置されており、ここでは安否情報の確認、仮設住宅の申し込みなどの生活関連相談、罹災及び被災証明の発行手続き、遺体及び遺骨の安置所・身元の確認、建物や瓦礫の撤去相談等が行える。建物の撤去については、現地に赤色、黄色、緑色のいずれかの旗を掲げることで、市民の希望を確認している(別紙資料2)。内訳は赤色＝建物も瓦礫も撤去したい、黄色＝建物は残して瓦礫のみを撤去したい、緑色＝何も手をつけないでほしいという意味となっている。また、支援物資を保管

するテントがあり、午前と午後の部に分け、毎日物資の配給が行われている。これに関しては自衛隊が主となって行っているものと思われる。



釜石市災害対策本部



釜石市災害ボランティアセンター



物資配給の様子

●バックヤード（遠野市社会福祉協議会）での生活の様子

今回、釜石市の災害支援にあたりバックヤードを遠野市社会福祉協議会に設置することとなった。インフラ状況に問題はなくライフラインも問題なく確保されていた。遠野市協内にある50畳程度の和室で寝泊まりを行い、宿泊人数は日によって若干の変動はあるが、概ね2



宿舎の様子

0～30人程度であった。施設内に入

浴施設がないため、近くの銭湯やコンビニに設置されているコインシャワーを利用した。食事は個人で持参したものや遠野市内のコンビニ等で購入したものを食べていた。また、日中の温度は晴れていれば関東とさほど変わらなかったが、朝晩の冷え込みは厳しいため残雪もあり、氷点下を下回る日もあった。



遠野市社会福祉協議会

●問題点と課題

4月14日より始まった建物及び瓦礫の撤去に伴う、荷物の運び出しや仕分けのボランティアニーズに関し、未だ専門家による建物の損傷の度合いの調査が行われていない。今後、さらにニーズが増加することが見込まれるため、早急な対応が必要と考える。また、避難所に関して、移動が困難な独居老人が多くいる市営団地は避難所として認められておらず、ボランティアや行政の支援がほぼ皆無であった。他にも、ある団地では近々空き部屋に100世帯/400名程の被災者が移動してくるとのことだったが、仮設住宅扱いとなるため、物資の支給等は釜石市では行わない見解である。これらのような避難所に対し、社協としてどのような対応をしていくか考える時期にきている。

また、情報管理の面においては避難所台帳や個人・行政・物資ニーズ表などがあるが、伝達や共有の部分において課題がある。これは、緊急時の状態の運営体制が未だに残って流動的に動いているため、しっかりとシステムを作る必要がある。

人的支援においては、行政・個人ニーズがボランティアの数を上回ったり逆に下回ったりすることがあり、マッチングなどで不具合が生じることがあった。

物資に関しては、「皿が欲しい」というニーズに対し飾り皿が送られてくるなどのミスマッチや、特に必要もないのに老眼鏡が大量に送られてくるなどの事態も発生している。

これらの事態を解消していくためには、情報管理・人的支援・物資管理の3方面において、それぞれの役割分担、業務内容を表にして貼り出すことで明確し、流動的ではなくシステムチックに動いていく必要がある。

関東ブロックにおける業務上の課題点としては、引き継ぎの問題がある。1週間ですべての人員が交替してしまうため、課題や問題点がなかなか見えてこない。前陣の何名かを1、2日残し、業務を一緒に行うことでスムーズな引き継ぎが可能となり、釜井市社協との繋がりも密になっていくと考える。

今後は、避難所や仮設住宅に加え、在宅で生活している被災者の支援が引き続き重要であるとともに、全国各地に避難した人々の生活を長期にわたり支える態勢も必要となる。特に厳しい環境の中にある被災者を社会福祉分野から支えていくこと、被災地の復興、再構築のために福祉サービスの基盤復旧を実現していくこと、社会福祉協議会や社会福祉施設、民生委員・児童員の方々、また、高齢者や障害者、児童福祉等の関係者の力を終結し、地域コミュニティを維持、再構築していくことが不可欠と考える。

【添付資料】

- 1.木造建築物・鉄骨建築物応急危険度判定調査票
- 2.3色の旗の使い方