

その時、 現場は何を考え、 どう動いたのか

— 仙台市職員の震災の記憶・復興の記録 —



宮城野区
震災時における
区長業務 編



その時、 現場は何を考え、 どう動いたのか

— 仙台市職員の震災の記憶・復興の記録 —

宮城野区
震災時における
区長業務 編

本誌の内容は、2021年8月実施
の調査記録資料を再構成した
ものです。



ごあいさつ

木須 八重子
(発災当時 宮城野区長)



震災時の体験がまだ生々しい頃、その記憶をただひたすらに話す。エスノグラフィー調査の記録を読み返すたびに、どれだけ時間が経過してもあの時の感情が蘇ってきます。災害時にどんな感情と向き合うのか。より強靱になった減災防災計画を学ぶとき、そこにそんなリアルを重ねていただければ幸いです。

1 3・11以前のこと…………… 3

1. 区役所勤務を希望した理由と災害対応への思い
2. チリ地震津波による避難命令とその教訓
3. 女性の視点を取り入れた大規模防災訓練

4 避難所の集約と生活再建支援…………… 11

1. 納得して避難所を閉めるために
2. 地域コミュニティを守る仮設住宅づくり
3. 現場で育まれた絆と、変える勇気

2 発災から避難所運営まで…………… 4

1. 3・11発災直後の行動と初動対応
2. 区独自判断と現場の葛藤
3. 現場で動く職員の努力と得られた教訓

5 震災対応を振り返って…………… 14

1. 現場判断で変えた避難所運営マニュアル
2. 震災対応の四つの軸
3. 女性の力が復興を支えた
4. リーダーとしての葛藤と責任

3 避難所運営期の課題とその対応…………… 9

1. 職員の士気を保つ工夫と本部運営
2. 物資輸送を支えた職員たちの努力
3. 女性職員と女性避難者への配慮

1 3・11以前のこと

1. 区役所勤務を希望した理由と災害対応への思い

私は震災の前年に区長となりましたが、その前の2年間は副区長として宮城野区役所に勤めていました。区役所勤務は自分の希望でしたから、願いが叶ったこととなります。なぜ区役所を希望したかという点、市民にとって一番身近な行政の窓口は区役所であり、多くの人が「市役所の職員」と聞いて思い浮かべるのも区役所の職員だからです。市民が初めて仙台市民になるときや、市民でなくなるときに接するのも区役所ですし、そこで働く人たちが誇りを持てる職場になってほしいと考えていました。もともと市民対応が好きでしたから、そんな思いもあって区役所勤務を強く望み、実現できてうれしかったです。

副区長として勤務を始めたとき、まず

強く感じたのは「災害はできれば来ないでほしい」ということでした。責任者として対応に当たらなければいけない立場でしたが、正直に言えば不安もありましたので…。実は以前青葉区役所にいまして、福祉事務所の総務係長として大規模防災訓練に参加した経験があるんです。食糧供給班を担当したんですが、訓練であつても大変さを実感して「二度目の区役所勤務では災害だけは起きてほしくない」と思ったんですね。

しかし現実には、鳥インフルエンザや集中豪雨、小規模な地震など、日常的に「小さな災害」が起こります。そのたびに職員は全員出勤し、体制を整えて市民の安全のために対応しました。現場で働く職員の姿を見て、やはり何かあった時の最前線は区役所であり、市民に最も近い場所です。懸命に努力する姿に頼もしさを感じたものです。

2. チリ地震津波による避難命令とその教訓

区長2年目にチリ地震による遠地津波

が発生しました。そのとき宮城野区の沿岸部にも避難命令が出されたんです。午前中から夜まで住民へ退避を呼びかけ続けましたが、多くの方は「大きな津波は来ない」と考え、避難しませんでした。実際に到達した津波は約50センチにとどまり、大きな被害はなかったんです。しかし、その間も危険区域の住民に対し避難を求め続ける必要がありました。

私は青葉区に住んでいて、夜中に解除を受けて帰宅したのですが、そこには何事もない日常が広がっていました。災害現場との大きな落差を痛感しましたね。災害は人々に均等に迫るものではなく、地域ごとに大きな差を生むんだ…。この経験は、後の震災で犠牲者が出た背景を考える上でとても大きな教訓になりました。

3. 女性の視点を取り入れた大規模防災訓練

平成22年、私は宮城野区長として市の大規模防災訓練を担当しました。仙台市では5区が持ち回りで訓練を実施してい

2 発災から避難所運営まで

1. 3・11発災直後の行動と初動対応

震災当日のことは、今もよく「その時どこで何をしていたんですか」と聞かれます。その日は議会が開かれていて、局長クラスの職員は議場にいました。ちょうど委員会の休憩時間で、私は市役所議会棟1階の委員会室にいました。その部屋は議会棟の中央にあり、窓がなく、廊下に囲まれた造りです。そして午後2時46分。皆が休憩に出ていて、私は一人で書類を片付けていました。そこへあの大きな揺れが来たんです。逃げようとしたが立っていられず、とっさに机の下に潜り込みました。長く続く激しい揺れの中で、思わず「神様、助けてください」と手を合わせて祈ったのを覚えています。今では笑い話のようですが、あの時は本気でました。

を重ねて、課題を共有しながら進めてきました。

さらにもう一つの大きな取り組みとして、岩切地区の女性たちと共に「女性の防災宣言(注釈①)」を作成しました。NPO法人イコールネット仙台の協力を得て3回のワークショップを行い、幅広い世代の女性の声を集めてまとめたんです。ワークショップには高齢者から子育て世代まで、幅広い年代の女性が参加してくださいました。大切に作った宣言は、訓練の最後に発表していただきました。岩切中学校では「PTAの部屋に額に入れて飾っている」と伺い、住民に受け止められたことを実感しましたね。この訓練は震災の8カ月前、2010年6月に実施されたものです。女性の視点を取り入れた試みは、後の震災を考える上でも大きな意味を持ったと思っています。

て、その順番が宮城野区に回ってきたんです。私は長年、男女共同参画の分野で仕事をしてきた経験がありましたから、女性がどんな困難に直面するかが常に頭にありました。ただ、訓練の準備をしていると、従来型の防災訓練はどこか発表会のように見えてしまったんですね。「長時間の訓練に付き合わせているだけなのでは?」「必要な人がきちんと参加できているのか?」と疑問を持ったんです。どうしても「安心してください、これだけ備えていますよ」という行政の力を示す場になってしまいがちですから…。そこで私は市長に相談し、女性の課題を防災訓練に取り入れることを提案しました。市長からも了承を得て、消防や市民生活課と協力して女性への配慮を組み込むことにしたんです。例えば、当日会場には簡易ですがカーテンで仕切った着替えスペースを設けたり、図上訓練で地域の防災組織を立ち上げる際には、シナリオに女性部を組み込んだりしました。女性特有の課題が発生することを想定できるよう工夫したんです。準備段階から地域の女性たちとの事前勉強会

やっとな揺れが収まって廊下に出ると、壁が崩れ、埃や粉塵でもやがかかったように視界が悪くなっていました。すぐに「区役所に戻らなきゃ」と思い電話をかけましたが、当然つながりません。外に出て戻る方法を考えましたが、その日に限って公用車は区役所に戻ってもらっていたので、足がなかったのです。本来なら災害対策本部を立ち上げるべきなのに、自分が戻れない。これまで防災訓練を重ねてきた職員を信じて任せるしかありませんでした。

私はとにかく戻る方法を探しました。歩いていくべきか迷っていたところ、たまたまガス局の公用車があり、ガス局長が局の方へ戻るとのこと。方向が同じだったのでお願いして、2人で車に乗り込みました。その頃には災害対策本部が立ち上がったようですが、確認することも叶わず、「とにかく戻らなければ」という一心でした。国道45号線は渋滞で車が動かず、その間に家族にも連絡を試みましたが、171もつながりません。ワンセグでテレビを見て津波の発生を知り、ガス局長と「これは大変なことになった」

と話したのを覚えています。結局、区役所に着くまで1時間ほどかかりました。午後4時近くだったでしょうか。最後は車を降りて、歩いて向かいました。区役所に着くと、職員たちは訓練どおり市民を屋外に避難させ、建設部が建物の安全確認を行っていました。ほかの職員は陸前原ノ町駅前の広場に集まっていた、そこに私も合流しました。その間、副区長が災害対策本部の立ち上げ準備を進めてくれていたので、日頃の訓練の成



震災直後1階に集まる宮城野区職員

果を感じて頼もしく思いました。庁舎内の安全を確認し終えると、職員を1階に集めました。当時6階では確定申告の時期で、区民が税務相談に来っていました。天井の排気ダクトが落下してけがをする恐れがあり、会議室の壁も崩れて隣の部屋が見えるほどの酷い被害でした。建設の専門ではない私でも「これは大丈夫か」と思うほど。

2. 区独自判断と現場の高藤

発災後、あまり時間をおかないタイミングで私と若林区長が市長に呼ばれました。そこで市長と「区の状況に応じて、区の災害対策本部の権限で独自判断してよい」と合意を得たことは非常に大きかったです。沿岸の若林区や宮城野区と、

(注釈①)「岩切・女性たちの防災宣言」…「屋間に大地震が起きたら、家にいるのは女性が多い。ならば女性の視点で宣言をつくれば、防災対策として意味が深まる」との当時の宮城野区長の提案を受け、仙台市総合防災訓練(2010年6月開催)において発表された女性視点での防災宣言。



宮城野区役所1階 避難の様子

トイレ、電気だけお使いいただく旨をご説明するよう指示しました。なぜなら、ここで食料を配ってしまえば、「電気がある区役所に避難した方がいい」と人が集中し、避難所運営が崩れてしまうからです。区職員の多くは津波被災地の避難所支援に出ていたため、区役所に避難してきた方たちを支援する人員はもう出せない。そう判断しました。避難してき



携帯電話の充電のために、区役所の電気を提供した

た方々は、自宅に戻れば多少の食料や布団がある世帯が多かったため、事情を説明すると皆さん理解してくださいました。

ところが週明け、突然「月曜から区役所を再開する」と本庁から通達が来たんですね。正直、耳を疑いました。現場の職員は休みなく勤務が続き、全避難所対応の真つただ中。本庁からの応援を受け、

やっとのことで避難所対応をしている状況で、全窓口を開けるとなると応援職員は引き上げてしまう上に、区でも窓口対応に人員を割くこととなります。さらに人手不足に陥るのでは…と戸惑いと不安が広がりました。

それでも、私はこの決定を前向きに捉え、「区役所避難者に自宅または他の避難所に移っていただく機会」と考えました。とはいえ、余震が続く中でのお願いは簡単ではありません。追いつくように見えてはいけません。そこで、私自身も市民の方に直接ご説明し、課長たちにも丁寧にご説明するよう指示しました。

「区役所を開くのは、被災された方々の火葬許可や埋葬手続きなど、大切な業務を再開するためです」と理由を伝えると、皆さん理解してくださり、日曜の夕方までにすべての方が区役所を空けてくださいました。物資を一切出さず、水・トイレ・明かりだけを提供する中で、混乱もなく移行ができたのは、市民の皆様のご協力のおかげです。あの時の落ち着いた対応と信頼関係には、今も感謝の気持ちしかありません。

内陸側の区では被害が全く異なるため、現場での判断が欠かせませんでした。また、市長からはスマートフォン沖地震などの海外の災害記録や、阪神・淡路の震災記録を読むよう指示を受けました。そこには避難所がどうなるのかということも書かれていたということ、最終的にどうなっているのかを考えて判断するという軸みたいなものをつかりと自分の中に置くことができたかなと思っています。

一方で、避難所の運営は想定をはるかに超えました。当時のマニュアルでは避難期間を1週間程度と見込んでいて、避難所の長期運営の記載はわずか数行。ですが実際には仙台市の場合は5カ月以上避難所運営が続きましたからね。もう未知の領域です。現場の想像力と記録を頼りに判断する日々が続きました。

発災当日、宮城野区では三十数カ所すべての小中学校が避難所として開設されました。避難者数は2日目で約3万人に達しましたが、これは指定避難所だけの集計です。実際には、市民センターや集会所、民間施設などにも多くの方が避難していて、実際の数はさらに多かったです。

思います。(注釈②) 榴岡小学校のように、児童が500人ほどしかない学校に3000人近くが避難するなど、想定を超える状況でした。宮城野区は津波被災地域と市街地の両方を抱えていることもあって、避難者の数も5区の中で最も多く、大変な混乱でした。

その中で特に難しい判断が二つありました。ひとつは発災後すぐの金・土・日の3日間、高砂中学校への対応です。高砂中学校は津波警戒区域に指定されており、震災でも津波が到達しました。大津波警報が続く中、校長先生から「職員を派遣してほしい」と要請がありました。ですが、私は職員の派遣を見送りました。高砂中学校の手前までは行ける状態でしたが、警戒区域内は立ち入らないことになっている。そこに事務職員を派遣することはしませんでした。私たちは消防士でも自衛官でもなく、防災専門職でもない。区長として、命の危険がある場所に職員を送る判断はできなかったんです。(注釈③)

もちろん、避難者を守るために奮闘されている中、区職員が来ないことに校長

先生が納得されないのも理解できます。それでも私が優先したのは、「職員の命を守ることも区長の責務」ということでした。若林区では実際に職員が犠牲になっていましたから、その現実を考えると、あの子供の決断は間違っていないかと思えます。高砂中学校には自衛隊が入り、支援をしてくれました。行政としては苦渋の判断でしたが、あの状況で無理をせず、命を守る決断をしたことが、結果的に正しかったと今でも感じています。

もうひとつは区役所への避難です。地震発生後、宮城野区役所にも多くの住民が避難してきました。最初は「原町小学校や宮城野中学校などの指定避難所をご利用ください」と案内していましたが、やがてどこも満員になり、「もう行くところがない」と次々に区役所へ来られたのです。最終的に、金曜の夜から週末にかけて500人を超える方々が1階の床で段ボールを敷き、夜を過ごされました。中には小さな子どもを連れた方も。ただ、私は避難を受け入れると決めた際、対応する職員に、避難してきた方々には支援物資はお渡しできず、水と

(注釈②) 地域防災計画では指定避難所以外に職員を派遣することは想定していなかったことから、区災害対策本部では、当初は開設の事実さえ把握することができなかった。

(注釈③) 宮城野区では、平成22年2月のチリ地震津波の後、津波警戒区域の学区の町内会及び消防局との協議を行い、大津波警報が発令された際には避難所開設の担当職員を派遣しないこととしていたことから、津波警戒区域の2カ所の指定避難所(中野小学校、高砂中学校)へは避難所開設要員の派遣は行わなかった。

3. 現場で動く職員の実力と 得られた教訓

当時はBCP（業務継続計画）が整っていない状況で、職員は避難所対応を続けながら、自分たちの本来業務も並行して行わねばならず、休み間もありませんでした。月曜から通常業務が再開される中で、現場は過酷を極めていました。

奥山市長が災害対策本部でおっしゃった言葉が、今も心に残っています。「想定外という言葉は使わない」。想定外と云ってしまえば、できなかったことをすべて正当化できてしまう。それは行政の逃げになる——そう市長は言いました。私もその通りだと思いました。だからこそ、どんなに厳しい場面でも市民の声を受け止め、言い訳をしない姿勢を貫こうと決めたのです。そして、心のケアの重要性を強く感じました。現場で動く職員が倒れたら、市民への支援が続けられないからです。

本庁の応援職員が引き上げるのも仕方ないことはいえ、縦割りの壁を痛感しましたね。現場では職員が28時間避難所

で働き続け、区に戻ったらそのまま自分の業務を片付けるという状態でした。そこに「新規採用職員を50人配属する」との話がありました。私は正直、支援というより現場負担になるのではと疑問に感じました。新任の若者たちはまだ研修も受けておらず、突然「仙台市職員として避難所へ行ってください」と送り出される。現場が求めているのは即戦力であり、災害対応を理解している職員でしたから。実際に区の現場では「本庁は本当に分かって



第1回災害対策本部会議

いるのか」との声も上がりました。私はそのもどかしさを市長や、人事を所管する総務局長にも率直に伝えました。避難所に行く職員たちは本当に大変でした。現場の多くは若い人たちで、経験も浅い。そこで私は「研修をやりましょう」と決め、新しく来た50人の新規採用職員に短期の職員研修を実施しました。職員たちにはまず、仙台市民の顔として現場に行くという自覚を持ってもらうことから始めました。宮城野区の被害状況



榴岡小学校に避難した人々

3 避難所運営期の 課題とその対応

1. 職員の士気を保つ工夫と本部運営

何よりも考えていたのは、「職員が倒れないこと、そして気持ちが悪く折れないようにするにはどうすればいいか」ということでした。私と2人の副区長は、発災直後から区役所に泊まり込み。交代で夜に少しだけ自宅へ戻るといっても、帰宅は夜10時過ぎ、翌朝にはまた区役所に戻っていました。そんな中で感じたのは、「指示や思いをどう伝えるか」の大切さです。災害対策本部の壁に、私や副区長がその日に考えていること、気になっていることを毎日張り出すようにしました。

「避難所の水は足りているか」「職員の心のケアはできているか」など、思いつく限りを書き出し、解決したものは外す。職員たちはそれを見て動き、自分の判断で報告してくれるようになりました。混

や、避難所で起きている課題、現場で直面するであろう現実を伝え、心の準備をしてもらいました。ちょうど職員研修所から異動してきた職員もいたので、研修プログラムを組んでもらい、新規採用職員たちには日報を書いてもらったり、わからないことや不安なことは翌日にそれらについて説明するようにしたり。すぐに現場に出すのではなく、市職員としての意識を整えてから送り出すようにしました。

確かに人手としては助かったんですが、私は彼ら、彼女らを単なる労働力として見たくはありませんでした。市の理念を背負い、市民の前に立つ責任を持つ人として育てたいと、そう思っていました。もちろん本来は職員研修所等がやるべき市職員としての育成を、災害対応で混乱を極めている現場にやらせるのかという疑問もありました。現場を理解しているベテラン職員を派遣してもらえたらどれほど助かったかと思いますが、あの若い職員たちとの出会いは、今振り返れば大切な時間でした。あの混乱の中で成長する姿を見て、改めて人を育てる意義を感じたわけです。

2. 物資輸送を支えた職員たちの努力

乱の中でも、指示命令をどう伝えるかというのはすごく重要だったなと思います。

震災直後の1週間は、自衛隊の協力を得られるまでは区が自力で物資を届けなければいけなかったんですね。マニュアルには書かれていても、実際には想定を



陸前原ノ町駅前

はるかに超える量と避難者数です。区役所には十分な車もなく、公用車や現場用のトラックを総動員して対応しました。幸い市場が近くにあり、廃棄寸前の食料などを提供していただくこともできましたが、備蓄物資は2〜3日で底をつきました。そこからは、届いた支援物資を少しずつ仕分けして、夜通し現場へ届けるしかありませんでした。職員たちは夜遅くまで倉庫で作業し、車を走らせ続けました。ある夜、私は配送に出ていた若い職員に「昨日も一昨日もこの時間にいたよね。そんなに一生懸命に、明るくいられるのはどうして？」と声をかけました。彼は笑顔でこう答えてくれたんです。「この物資が被災した人たちに届くと思うと頑張れるんです」って。その言葉を聞いた瞬間、胸が熱くなりました。どんなに疲れていても、人の役に立てるという気持ちが職員を支えていたんだと思います。

ほかの区では物資が一時保管されている光景も見ましたが、宮城野区は違いました。届いた物はその日のうちに全て送り切る。夜中になっても、倉庫が空になるまで出し続けました。それだけ現場の

被害が深刻で、職員も「何とかしたい」という思いだったんでしょね。あの時の職員の底力と献身には、今でも感謝の気持ちでいっぱいです。

3. 女性職員と女性避難者への配慮

避難所の統合が進み、人が減ってきた頃には、戻る家がない方々が多く残りました。長期化する中で、不安や疲れからケンカや酔って騒ぐ人も出始め、現場の雰囲気も変わってきました。当時は女性職員も泊まり込みで避難所対応にあたっていて、雑魚寝状態だったので、ある日職員から「環境を少し改善してほしい」と相談がありました。休む場所や安全面に不安があったんですね。私はその時、はっとしました。女性の防災宣言だとか、災害と女性については以前から意識していたつもりでしたが、足元の職員環境への配慮が欠けていたのです。気づかせてくれた彼女たちに感謝ですよね。

すぐに非常時用のホイッスルを女子職員に配り、雑魚寝をやめて専用の休憩ス

ペースを確保するよう指示しました。十分な時間も場所もない中でしたが、少しでも安心して横になれる環境を整えられればと。このように現場からきちんと「災害時における女性への配慮」の声が上がったのは、宮城野区で女性と防災について小さく共有できていた成果かなと思います。

当時、「女性に優しい避難所」「女性を守る避難所」という張り紙を職員たちが自主的に作って貼り出してしてくれました。女性が少しでも安心できる雰囲気をつくろうとしてくれたんですね。他にも「音の出るものを持たせよう」とホイッスルや交通安全用の笛を配ってくれたり…。これは指示ではなく現場の職員の自発的な行動から生まれたことです。

4

避難所の集約と生活再建支援

1. 納得して避難所を閉めるために

避難所は、最終的に大きな拠点へ集約していきました。最初は市内のあちこちに避難所ができましたが、徐々に統合し、仮設住宅が完成するまでの間、人々はそこで生活していました。仙台市では7月末にすべての避難所を閉鎖しました。非常に早い対応だったと思います。

それが実現できたのは、阪神・淡路大震災の経験から学ばせていただいたためです。阪神・淡路大震災では、避難所閉鎖後も市民が納得できず避難所に留まるケースがあり、訴訟にもなりました。その教訓から、仙台市では市民の納得を得ながら避難所を集約することが重要だと考えました。

職員と「避難所は何のためにあるのか」を話し合った際、私は「避難所は閉める

ためにある」と伝えました。避難所を快適に維持することが目的ではなく、生活再建へ進むために閉じていくべき場所なのだ。最終段階では、残ったいくつかの避難所を集約し、仮設住宅へ移行する準備を進めました。その際、「集約避難所に移るのは、仮設住宅へ入居予定の方々です」とお伝えしました。すでにライフラインは復旧してましたからね。

避難所には、将来的に災害救助法の対象となる方と、普段から福祉制度の支援を受けている方の両方がいらっしやいました。そのまま避難所で過ごす仮設住宅に入れないため、どこかの段階で地域に戻ってもらう必要があります。ですから、集約避難所には仮設住宅の入居要件を満たす方々を中心に移っていただきました。

集約にあたっては、メディア対応も意識しました。「冷たい行政」と書かれるだろうと覚悟していましたが、私たちの本来の使命は、本当に支援が必要な人へ確実に支援を届けることです。避難所には、本来は福祉行政の支援対象となる方々もいて、その整理が欠かせませんでした。

集約時には約1500人の方が残っていたので、全員に聞き取りを行いました。家の被害状況や所在地、津波被災かどうか、引き取り先の有無などを確認し、仮設住宅へ移る方、自宅に戻る方を決めました。その結果、避難所閉鎖後の行く先が決まらなかった方たちが二十数人いました。調べてみると、住所のない方や実際には住んでいなかった方など、事情を抱えた人々が多くいたのです。そうした人々を把握せずに避難所を閉めれば、それこそ「冷たい行政」となってしまいます。そこで最後まで調査を行い、市長にも「ここは閉鎖可能であり、移行先の根拠もあります」と整理して報告しました。

移れなかった方々の中には、戸籍のない方、行方不明扱いの方、被災時にたまたま仙台にいた方、そしてホームレスの方もいました。区の職員が丁寧に聞き取りを行い、必要に応じて福祉事務所が支援やボランティア派遣を調整しました。最終的に、それぞれに応じた行き先と支援を整理し、避難所を閉めることができました。

2. 地域コミュニティを守る 仮設住宅づくり

宮城野区の防災計画では、駅東側の榴岡公園が仮設住宅予定地とされています。今回の震災でも本庁と区で建設準備を進めていましたが、避難者の方々から「自分たちの地域の近くに建ててほしい」という声が強くなりました。津波被害が大きかった高砂地区などでは、再び危険があると分かっても「元の地域で暮らしたい」という思いが多く寄せられ、陳情が相次ぎました。

当初はかなり厳しい見通しでしたが、何度も話し合いを重ね、実際に図面を引いて検討したところ、沿岸部近くの公園にも安全を確保したうえでなんとか仮設住宅を建設できることが分かりました。最終的に6カ所ほどの公園に仮設住宅団地を設けることになりました。地域の方々の強い希望と、現場職員の粘り強い調整があつて実現したものです。

震災では「コミュニティの崩壊」が大きな課題になると言われました。区役所は地域の連合町内会と日頃から関わり

が深いこともあつてか、会長さん方がご自身も被災されている中、避難所で町内会をまとめてくださったり、地域の要望をお伝えいただいたりということもありました。「仮設住宅をできるだけ地域の近くに建てよう」という議論を重ね、配置数を検討したうえで建設場所を決定しました。素晴らしいのは、市民の皆さんの姿勢です。避難所を集約する



港南西公園仮設住宅

段階から、すでにコミュニティ単位で行動していたのです。最初は別々の場所に避難した人たちも、時間をかけて再び町内会ごとに集まり、仮設住宅ができるまでの間も共に生活していました。今後の長い生活再建を見据えて、地域のつながりを崩さないことを大切にされたのだと思います。

そういったことを受け、宮城野区では沿岸部の仮設住宅について抽選を行わず、町内会ごとに話し合い、どの地区がどの仮設住宅に入るかを自分たちで決められるように調整しました。その結果、地域のまとまりを保つまま新しい暮らしがスタートできることになって、とても良かったなと思います。

3. 現場で育まれた絆と、変える勇気

震災の現場では、市民の方々から職員たちにたくさん感謝の言葉をかけていただきました。特に感謝の声が多かったのは衛生課です。津波被害を受けた土地を消毒して回る姿に、行く先々で「あ

りがとう」とお声がかかりました。ごみ収集の職員も同じです。保育所や道路整備の担当者なども現場で信頼を得ていました。

一方、事務職の職員は直接感謝されることが少なく、時に厳しい言葉を受けることもありました。それでも、みんな黙々と仕事を続けました。区の職員たちは本当に頑張っていたと思います。

避難所の集約が進む中で、地域のつながりを再生させることが大きな課題でした。特に中野地区は、津波で壊滅的な被害を受け、住民の行方も分からない状態。小学校の屋上で一晩を過ごし、自衛隊のヘリで救出された後、それぞれ別の避難所へ送られました。誰が無事で、誰が亡くなったのかさえ分からない状況でした。そこで中野地区の方々の避難所を新田体育館に設定し、皆さんが集まれるようにしました。この避難所は単なる一時的な避難場所ではなく、地域の再出発のために設けた場所でした。訪れた国会議員の方から「人数が多すぎる」と批判をされたことがあります。被災された方々にとってはコミュニティ再生のため、人

と人が再びつながり前へ進むための大切な拠点だったことを理解せず発せられた言葉に、怒りを覚えました。

新田体育館に人を受け入れるまでが本当に一苦労でした。500人ほどが入るには環境を整える必要があります。まず畳が必要でした。しかし当時は全国で畳の需要が高く、なかなか手に入りません。本庁に頼み込んで手配してもらい、職員が県北の倉庫から運んでくれたのですが、届いた畳は湿っていて、汚れや擦り切れがあり、匂いも強いものでした。それでも「とにかく敷くしかない」と新規採用職員に事情を説明し、掃除をして一面に敷き詰めてもらいました。何とか形は整いましたが、心配が残る状態でした。

準備が整ったあと、地域の方々に見てもらい「ここに移動してほしい」とお願いしました。ところが「こんな汚い畳の上で暮らせというのか」と厳しく叱られました。職員が朝から懸命に清掃したとはいえ、湿気や臭いが残っていたのです。私は現場を見ていなかったのですが、副区長の報告で状況を聞き、「これでは移ってもらえない」と反省しました。

そこで区の職員が手分けして建設会社などに電話をかけ、ようやく「スタイロ畳」(注釈④)という簡易畳を見つけました。しっかりとした畳ではないものの、500枚確保できたため、これに代えることを決断しました。問題は、この作業を担当した新規採用職員たちです。前日にへとへとになりながら敷いた500枚を、翌日にすべて撤去して敷き直すことになるのです。まさに「朝令暮改」そのものでした。私は作業の前に職員を集め、「なぜ代えるのか」を説明しました。「市民の信頼を得るためにやり直したい」と話すと、職員たちは呆然としながらも理解してくれ、500枚の入れ替えを実行してくれました。

翌日、再び地域の方々に見てもらった、とても喜ばれました。「行政が本気で考えてくれているんだ」と伝わったんだと思います。その結果、5、6カ所に分かれていた避難者が1カ所に集約されることになり、大きな前進となりました。

この出来事から、私たちは大切なことを学びました。行政は一度決めたら変えない、というのが原則ですが、必要な時

(注釈④) 断熱材として知られるスタイロフォームを芯材に使用した量。従来のわら床の畳に比べて軽量で、断熱性、保温性、防湿性に優れているのが特徴。

には勇気をもって変えることが大事だということ。そして失敗したら正直に詫び、より良い方向に修正する姿勢が信頼を生むということ。大きな苦労はありましたが、地域のまとまりをつくり、住民の方々から感謝されたことは、今でも心に残る経験です。

5

震災対応を振り返って

1. 現場判断で変えた 避難所運営マニュアル

初期の段階から区独自の判断で動けたことは先にも話しましたが、同じように現場感覚で判断してうまく進んだことがありました。特に立ち上がりの時期にスムーズだったのは、避難所開設を主な任務としていた保健所系の担当部署です。ここは日頃から訓練を重ねていて、「災害

が起きたらこれを持って行く」というセットが準備されていました。必要なマニュアルや資材が入った袋をパツと持って、すぐ避難所へ向かうことができたのです。国からも保健師の支援が入り、避難者の健康管理や心身のケアを保健所がしっかりと担ってくれました。

当初、避難所運営は保健所を含む「保健福祉センター」の役割でしたが、長期化するにつれて自主運営への移行を進める必要が出てきました。避難者自身で運営委員会を作るよう支援する段階になると、保健福祉センターの人員や体力だけでは限界が見えてきたんです。保健師は衛生や安全面で専門性を発揮していましたが、職員の疲弊が進み、見過ごせない状況となっていました。

そこで私たちは、避難所運営の体制を思い切って見直しました。集約の時期に合わせて、区独自でマニュアルを改定し、運営の主担当を保健福祉センターから区の総務部、まちづくり担当へと移したのです。これは完全な独自判断でした。従来のマニュアルは、避難所が1週間ほどで閉鎖される想定で、長期の仮設生活な

ど想定していませんでしたから、現実に合わせて変えるべきだと判断しました。結果的に、これはとても良い決断だったと思います。保健福祉センターは本来業務に集中でき、まちづくり担当の職員はボランティア調整や自主運営の支援など、自分たちの得意分野を生かして活動できました。



町内会単位での入居の様子

細かい指示は出さず、現場の判断を尊重していましたが、避難所に通う職員は固定されていたようですね。避難所に通い続け、信頼関係を築いていく職員がほとんどだったように思います。避難所閉鎖の際には、住民から感謝され、支援物資のタオルなどのお裾分けをいただく職員もいました。関係性ができてくると、

時に行政への批判的な意見が変わることもありました。それもまた学びの一つです。長い時間を共に過ごした分だけ、共感が深くなったのだと思います。

避難所と同じコミュニティで、チームで、仮設住宅に移っていただいていた7年間で、コミュニティを維持しながら過ごしていただきました。自治会も継続し、まちづくり担当とそこから引き継いだ支援員が寄り添いながら、住民が落ち着いて暮らせる環境を守れたことは、本当に良かったと思っています。

2. 震災対応の四つの軸

震災対応を通じて、一貫して大切にしてきた考え方が四つあります。

一つ目は、「最後に目指す姿から今を決める」こと。これは市長からの話の中にもあったことですね。避難所は閉めるためにある、というのは先にも言いましたが、すべての最終目的は「生活再建」なんです。職員には、今やるべきことは何かを常に最終ゴールから考えてもらいました。

二つ目は、「助かった命は守る」こと。震災では多くの尊い命が失われましたが、避難所には「もう生きていても仕方ない」と口にされる方もいました。また、衛生環境の悪化や食糧不足、感染症の発生など、二次的な危険も常に隣り合わせでした。そうした中で、「助かった命を必ず守る」ことを徹底しよう、と職員に伝えました。特に保健福祉センターの職員には、この思いを強くお伝えしました。

三つ目は、「市民の気持ちを受け止める」こと。そう思ったきっかけは、窓口での出来事です。震災から3日後の月曜日、区役所の窓口が再開すると、罹災証明を求める方、今後の生活への不安を訴える方などが一斉に押し寄せました。何時間も待つ人も多く、窓口は混乱していました。現場を見て回ると、市民の皆さんは不安や恐怖、失意、そして怒りを抱えていました。その怒りの矛先が向かうのは、結局、区役所なんです。「なぜ待たされるんだ」「なぜ情報がないんだ」と詰りめ寄られ、職員は答えられずに謝るしかない場面も多くなりました。

前例のない災害で、法制度や救済措置



福田町南一丁目公園仮設住宅内「みんなの家」

も未整備。市の本部の判断が現場に届かないこともあり、現場職員は常に板挟みでした。避難所対応の職員も同じです。そんな中で私が職員にお願いしたのは、「市民の気持ちを受け止めてください」ということでした。なぜなら、私たち自治体職員は市民にとって、最後のセーフティネットだからです。ボランティアの方々はともありがたい存在ですが、彼ら、彼女らには「やめる自由」がありません。けれども私たちは、やめることはできません。踏ん張って支えるしかありません。その覚悟を持つ以上、市民の思いを受け止めることこそ私たちの使命だと伝えました。

そしてもう一つ、係長以上の職員には「必ず現場に行ってください」とお願いしました。被災現場の惨状を自分の目で見て感じてほしかったからです。窓口で「あなたたちは私たちの状況を分かっているのか」と言われた時に、「現場を見ました。本当に大変でした」と一言お伝えするだけで、市民の方にご安心いただける場面もあります。自分の担当業務に関係があってもなくても、一度は現場を見て

ほしい。私はそうお願いしました。どこまで徹底されたかは分かりませんが、その思いを共有することが何より大切だと感じていました。

四つ目は、「職員の心のケアを忘れない」こと。これは震災のごく初期から強く意識していました。なぜなら、職員が倒れてしまえば市民への支援は続けられないからです。私が倒れるよりも、現場で動く職員が倒れたら終わりです。職員が最後のセーフティネットとして踏ん張り続けられるよう、心と体の両面のケアが必要だと、発災から2日目には考えていました。過去の災害の経験からも、心のケアは大きな課題になると分かっていたので、そこをどう守るかが私にとって最大の悩みでした。

心のケアと同じくらい体のケアも重要です。私は、職員の食糧は必ず確保してくださいとお願いました。もちろん市民の分を奪うわけではありませんが、最低限、職員が食べるものを心配せずに働ける環境を整えるよう求めました。

心のケアに関しては、市全体の対応はかなり遅れました。最初に支援が入った

3. 女性の力が復興を支えた

女性たちの取り組みについて少しお話しすると、冒頭で触れた「岩切・女性たちの防災宣言」(注釈①)は、内陸部の岩切地区で女性たちが中心となってまとめた防災宣言です。岩切地区は津波被害のなかった地域ですが、沿岸部から避難し

てきた方々を受け入れる避難所にもなりました。宣言を起草した女性たちは、「まさか現実になるとは」と言いながら、自分たちにできる支援を懸命に行いました。ですが、当時は「女性が前に出るの」といった風潮もまだあって、思うように活動できないもどかしさもあったはずなんです。それでも彼女たちは行動を起し続け、震災後の平成27年にもう一

資料 3-2

岩切・女性たちの防災宣言

あなたの大切な人は誰ですか？
今何かをすることで、大切な人の命を守るなら、
すぐにそれを始めませんか？

もし、大災害が起こったら、小さな子供を抱えてどうしよう？
避難所はどこ？ 何を持っていくの？ 夫と連絡がとれなかったら？

考えることが怖くて止めてしまっている、そんなあなたの不安を話してください。
私たちはあなたの心配と一緒に考えます。
考えることで、きっと怖さが減るでしょう。

隣に住んでいる人は誰ですか？

あなたが関心を持つだけで、何かが変わるはず。
ほんの少し勇気を出して声をかけてみたら、おすそわけの曲がりねぎと一緒に
情報が入ってくるかもしれません。

一戸一戸の家庭で防災の話をしてみませんか？

いざという時、どうやっておじいちゃんを助ける？
中学生の息子だって、みんなを守る側にたつことができる。
いろいろなことを家族で話します。
大好きなみんなを守りたいから。

ちょっと自分たちの備えを心掛けることができた
周りの人のことを考えてみます。
誰かにあてにもらえることで、がんばれるような気がします。
でも、がんばりすぎないで。

互いに励み合うことでつながっていきたくいから、
感謝の気持ちをたくさん伝えます。
ありがとう、ありがとう、ありがとうの貯金をします。

岩切にはいろんな人が暮らしています。
親子世代共に暮らす人
新しくこの地域に住み始めた人
宮城県沖地震を体験している人、いない人。

私たちは、この岩切にある安心を伝えます。
地域防災マップがあることや
自宅の戸戸や機材を「いつでもいいよ」と言って貸してくれる人がいることを。

私たちは、防災について考え続けるために語り継ぎます。
昭和53年の宮城県沖地震で、からくも命拾いしたことや復興までの苦労を。

私たちは、ここ岩切でみんなが安心して暮らすために、
自分たちでできることを考え行動します。
大切な人の命を守るために。
この地域で育つ子供たちのために。

平成22年6月12日




のは、消防団員やご遺体安置所の対応にあたる生活衛生課の職員など、精神的負担が極めて大きい現場でした。一方で、避難所や窓口で対応する事務職員も、日常的に市民から厳しい言葉を受け続ける状況が続く、心が疲弊していきました。精神的に追い込まれる場面が多かったのです。

そんな中で、市の厚生課が「何をすればよいか分からない」と戸惑っていたので、それならぜひ宮城野区へ来てほしいと依頼しました。そしてまず「課長全員がメンタルケアを受けてください」とお願いしました。課長の中には「自分は大丈夫」と言う人もいましたが、部下のメンタルが不調の時、上司自身がカウンセリングを知らなければ声を掛けられないでしょうと。まず管理職が受けて、その後、必要な職員へと広がっていきました。

メンタルケアの重要性は最後まで変わりませんでした。職員が心身ともに健康であってこそ、市民を支えることができると。その信念が、私の中で終始一貫していたと思います。

度防災宣言を考え直そうと立ち上がりました。自分たちで助成金を申請して、新しい防災宣言を策定したんですね。今では多くの方が防災リーダーとして地域で活躍していて、本当に心強いなと。

震災時、日中の避難所には女性とお年寄り、そして子どもたちがいて、やっぱりそこは「生活の場」になるんですよ。避難所が「生き延びる場所」から「日常生活を取り戻す場所」へと変化していくのを支えたのが、ほかでもない女性たちでした。仮設住宅でも、一人暮らしの高齢者に声をかけたり、食事の心配をしたりと、当たり前のように誰かを気にかける小さな行動が地域をつないでいたのです。

こうした日常の延長にある支え合いって、実は社会を動かす大きな力だと思っんです。にもかかわらず、女性のこうした働きが十分に評価されないのは残念なことだと感じます。今の日本でも、まだまだ男性は外に働きに出て、女性は家にいて周りの世話をするのが当然みたいな価値観がありますから。復興や防災の現場で発揮された女性の力を、これからは「復興の担い手」としてきちんと認め、社

(注釈①)「岩切・女性たちの防災宣言」…「屋間に大地震が起きたら、家にいるのは女性が多い。ならば女性の視点で宣言をつくれれば、防災対策として意味が深まる」との当時の宮城野区長の提案を受け、仙台市総合防災訓練(2010年6月開催)において発表された女性視点での防災宣言。

会的にも評価していくことが必要だと思います。

4. リーダーとしての高藤と責任

今振り返ると、「頑張れない」と言えばよかったのかもしれませんが。区役所の職員は泊まり込みや徹夜が続き、帰れない日々でしたが、本庁の職員は自宅に戻れる人も多かったようです。現場には人手が足りないんだと、応援要員の人員を増やしてもらうために何度も掛け合いましたが、理解を得るのは難しかったです。それでも、現場で踏ん張り続けた職員たちは本当によくやってくれたと思います。これではできないと主張し続けた区には、総務局が人を派遣したと、後になって聞きました。あの時、「頑張れない」といえばよかったのか？職員には負荷をかけすぎず、申し訳なかったと思います。

のために何をすべきか」でした。一番つらかったのは、区役所に避難してきた方々に退去をお願いした時ですね。大変な状況の方々に「業務を続けるためにこの場所を使わせてください」と説明するのは、すごく心苦しいことでした。ですが、私たちが最優先すべきは、より緊急度の高い、すべてを失った人々への支援。その思いで皆さんに理解を求めました。避難所の集約時も、その時点で存続している避難所への説明は一斉に行いました。説明には課長自ら行ってもらいました。リーダーが率先してつらい仕事をしなければ、部下はついてこないからです。なかなか市民の方のご理解が得られず、夜11時を過ぎても終了報告があらぬ避難所もありました。私たちは、最後の課長が戻るまでずっと、区役所で待ち続けていました。

姿を見続ける中で、別の局の報告を聞きながら、ふと「現場の苦勞がどれほど理解されているのだろう」と感じたのです。けれどそれを会議で報告することはできません。なぜなら、職員は公務員として当たり前、やるべき仕事をやっていただけですし、会議はマスコミにも公開されています。避難所の人数など、事実のみを連ねた報告は整然と進むけれど、現場で必死に働く職員の姿はどこにも伝わらないことに虚しさを感じました。

会議後、「今日は月を見上げて泣いてから帰る」と区に伝えました。現場の大変さがなかなか伝わらない、応援職員も減っていく中で、つらい思いをさせて申し訳ない、どうにもならない無力感に包まれたんですね。職員たちに「うちの区長は泣き虫なんだから」と言われたりしますが、あれは悔し泣きです。今だから話します。

その時、現場は何を考え、どう動いたのか
— 仙台市職員の震災の記憶・復興の記録 —

宮城野区 震災時における区長業務 編

| | |
|------------|-----------------------------------------------------------------|
| 編集 | 仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室 |
| 発行日 | 2026年3月 |
| 発行者・問い合わせ先 | 仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室 震災メモリアル事業グループ TEL 外線（直通）022-214-1117 |

本誌の内容は2021年8月に常葉大学、東北大学災害科学国際研究所、仙台市職員有志団体 Team Sendaiと仙台市により実施された調査・編集資料を基に再構成したものです。

表紙、扉ページで使用の写真：仙台市提供

