

陸前高田市東日本大震災検証報告書

概要版

平成 26 年 8 月

陸 前 高 田 市

この概要版は、東日本大震災検証報告書の発刊にあたり、市民の皆さまをはじめ多くの方々に、その内容から特にお伝えしたいことをわかりやすく要約し、作成したものです。

陸前高田市東日本大震災検証報告書発刊にあたって

本市は、過去に何度も津波に襲われ、大きな被害を受けて来ました。先人たちは、その都度教訓を後世に伝え、我々はそこから多くを学び、防災・減災対策に努力して参りましたが、平成23年3月11日に発生した「東北地方太平洋沖地震」が引き起こした津波は、私たちの想像を遥かに超えるもので、自然の脅威を見せつけられる結果となり、死者・行方不明者をあわせて1,750人以上の方々が犠牲となられ、本市においては、明治以降の津波被害では最大の人的被害となりました。

本市では、平成16年度に、当時発生の高確率と言われておりました、「宮城県沖地震」を想定して、岩手県において作成された、津波浸水シミュレーションを基に平成18年度に、「地域防災計画」を見直し、防災訓練の実施や、防災教育などを通じて、地震と津波に対する備えをしてきたところでありますが、今回のような大きな被害が発生したことは、誠に残念であり、市長として改めてお詫びを申し上げます。

残された私たちが、犠牲になられた方々に対してできることは、今回の被災状況を的確に把握し、そこから出された反省や課題を整理し、検証することです。これが、検証報告書を発刊する最大の目的でもあり意義でもあると考えております。

検証作業にあたっては、各地区コミュニティ推進協議会、小中学校校長会、女性団体協議会など各種団体や避難所の代表者を委員にお願いし、また、学識的立場から静岡大学防災総合センター牛山素行教授にも委員をお願いし、議論を重ねて参りました。

また、多くの市民の皆さまには、発災後の状況把握のために、避難に関するアンケートやヒアリングにご協力をいただいたところであり、市民を対象としたパブリックコメントも2回実施し、多くの貴重なご意見をいただき大変感謝を申し上げます。

今後につきましては、報告書の検証結果を基に、本市の震災復興計画によるまちづくりとあわせ、市職員の「初動対応マニュアル」、市民の適切な避難方法を定める「避難マニュアル」、避難者や自主防災組織に向けた「避難所運営マニュアル」等を作成するなど、市民と共に災害に強い安全なまちづくりに努めて参ります。

また、検証結果が本市のみならず、今後発生が危惧されている南海トラフ巨大地震等に備える自治体や、同じような環境にある世界の各都市の防災や減災に役立てて頂ければ幸いと考えております。

最後に、犠牲になられた市民の方々に対し心よりご冥福をお祈り申し上げますとともに、検証報告書の発刊にあたり、検証委員会の委員をはじめ、ご協力を頂いた全ての個人、団体の皆さまに御礼を申し上げ、発刊にあたってのご挨拶とさせていただきます。

平成26年7月

陸前高田市長 戸羽 太

目次

陸前高田市東日本大震災検証報告書発刊にあたって	1
【被害の概況】	2
【調査の目的と検証の流れ】	3
【検証委員会】	4
【パブリックコメント等について】	4
【本検証作業から得られた主な反省と教訓】	5
1 避難が何より重要	5
2 避難所に逃げたら終わりではない	6
3 公的な役割を持つ人の安全の確保	9
4 災害に強い安全なまちづくり	10
5 社会的弱者も安全に生活できる社会の実現	11
6 最後に	12

被害の概況

1 地震の状況

発生時間	平成23年3月11日（金）午後2時46分	地震の規模	マグニチュード9.0
震源域	岩手県沖から茨城県沖	本市の震度	震度6弱（推定）
震源の深さ	約24 km		

2 津波の情報

津波浸水高（最大）	17.6 m（高田町字法量）	津波浸水面積	13km ²
-----------	----------------	--------	-------------------

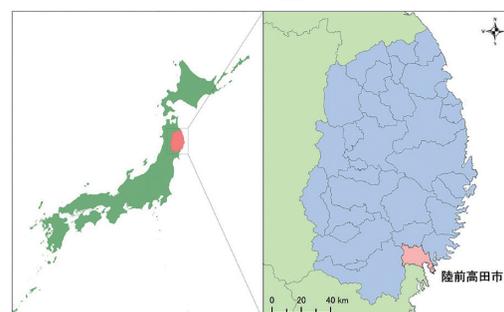
3 人的被害状況

人口	24,246人	平成23年2月28日時点	住民基本台帳による
死者数	1,550人（関連死42人含む）	平成26年6月30日時点	死亡届があった人数
行方不明者数	207人（203人）	平成26年6月30日時点	（ ）は行方不明者のうち死亡届があった人数

4 津波による住家被害状況

世帯数	8,069世帯	平成23年2月28日時点	住民基本台帳による
全壊	3,805世帯	平成26年6月30日時点	
半壊	236世帯	平成26年6月30日時点	
計	4,041世帯	平成26年6月30日時点	

陸前高田市の位置



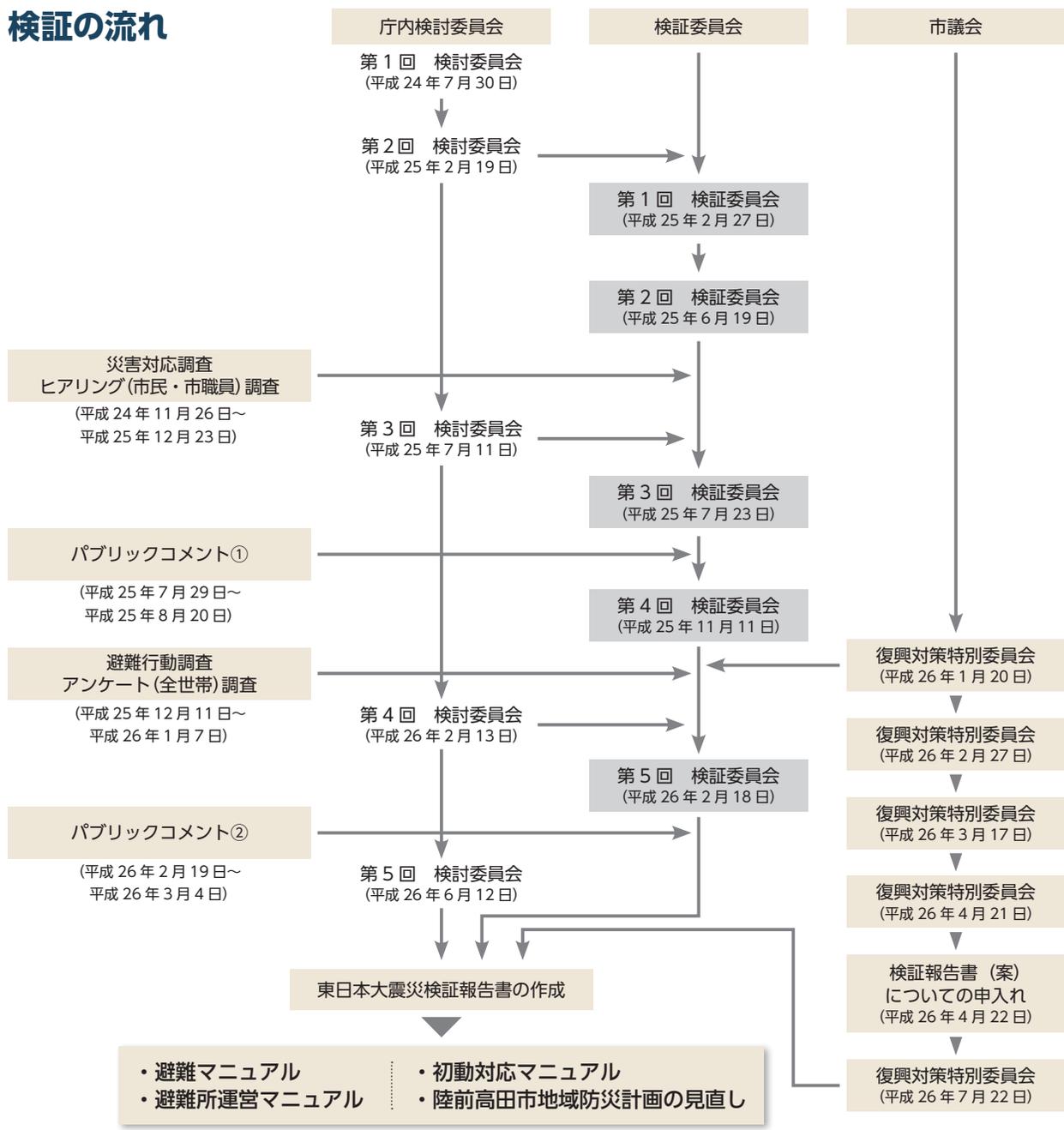
調査の目的と検証の流れ

平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震とその津波により、多くの尊い人命が失われました。

また、市庁舎をはじめとして、災害対応の拠点となる施設が被災したことや、災害対応要員となる市職員や消防団員等が被災したことにより、初動において効率的な災害対応が困難となりました。

このような教訓を踏まえ、本調査では、「なぜこれほどの被害がおき、人命が失われたか」の要因を検証するとともに、災害対応の教訓を整理し、今後発生が予想されている南海トラフ巨大地震、首都直下地震などに対する全国自治体の防災計画の参考となるよう、本市の東日本大震災検証報告書を取りまとめることとしました。

検証の流れ



検証委員会

陸前高田市東日本大震災検証委員会名簿

機関・所属	役職	氏名	機関・所属	役職	氏名
陸前高田市	副市長	委員長 久保田 崇	竹駒地区コミュニティ推進協議会	会長	委員 上部 修一
大船渡警察署 高田幹部交番	所長	委員 岩淵 健一	気仙地区コミュニティ推進協議会	会長	委員 村上 孝嘉
陸前高田市消防団	団長	委員 大坂 淳	長部地区コミュニティ推進協議会	会長	委員 菅野 征一
陸前高田市 社会福祉協議会	会長	委員 熊谷 光人	高田地区コミュニティ推進協議会※	副会長	委員 菅野 富歳
高田町民生委員 児童委員協議会	委員	委員 鈴木 正春		会長	委員 熊谷 七五三男
気仙町要谷公民館	館長	委員 武蔵 省悦	米崎地区コミュニティ推進協議会	会長	委員 熊谷 光人
特別養護老人ホーム 高寿園	園長	委員 柴田 宏一	小友地区コミュニティ推進協議会	会長	委員 吉田 豊司
高田町小泉地区 自主防災会	会長	委員 馬場 次雄	広田地区コミュニティ推進協議会※	会長	委員 黄川田 富八
生出地区コミュニティ 推進協議会※	会長	委員 佐々木 英一		会長	委員 齋藤 篤志
	会長	委員 菅野 征一郎	陸前高田市 地域女性団体協議会	会長	委員 佐々木 美代子
矢作地区コミュニティ 推進協議会	会長	委員 佐々木 公一		会長	委員 伊藤 清子
下矢作地区コミュニ ティ推進協議会	会長	委員 村上 誠治	陸前高田市校長会※	会長	委員 佐々木 保伸
横田地区コミュニティ 推進協議会	会長	委員 松田 恒雄	静岡大学 防災総合センター	教授	委員 牛山 素行

※ 途中で委員の交代が生じたため兩名を記載

パブリックコメント等について

検証報告書に関して2回のパブリックコメントを募集しました。

第1回：平成25年7月29日～8月20日 (意見数26件)

下記の項目についての調査や加筆を求める意見が多数ありました。

- ▶ 浸水域に避難所を設定した経緯
- ▶ 避難所で犠牲者が出たことについて
- ▶ 震災当日の市職員の行動
- ▶ 検証結果を今後の復興計画にどうかすのか

第2回：平成26年2月19日～3月4日 (意見数22件)

下記の項目についての調査や加筆を求める意見が多数ありました。

- ▶ 避難所での犠牲人数の再調査
- ▶ 検証委員会の名簿の記載
- ▶ 検証作業を継続してもらいたい
- ▶ 概要版を作成し、全戸に配布してもらいたい

また、避難行動等に関して市内全世帯及び住田町等の仮設住宅やみなし仮設住宅の方々からアンケート調査のご協力をいただきました。アンケート結果については、本書の5、6、11の各ページのほか、検証報告書及び資料編に掲載しています。

- ▶ 表題：「陸前高田市内全世帯対象の地震発生時行動等調査について」
- ▶ アンケート配布数：7,204世帯(うち市外79世帯)
- ▶ 実施日時：平成25年12月11日～平成26年1月7日
- ▶ 有効回答数：3,352世帯
- ▶ 回収率：46.5%

本検証作業から得られた主な反省と教訓

1 避難が何より重要

東日本大震災での本市の犠牲者数（死者数（関連死含む）、行方不明者数）は、1,757人※と県内最大で、当時本市の津波浸水域内に居住していた人口に対する犠牲者率は10.64%となっています。この犠牲者率は、津波により被災した岩手、宮城、福島3県内で海岸線を持つ37市町村で最大となりました（本市の明治三陸津波時は19.2%）。

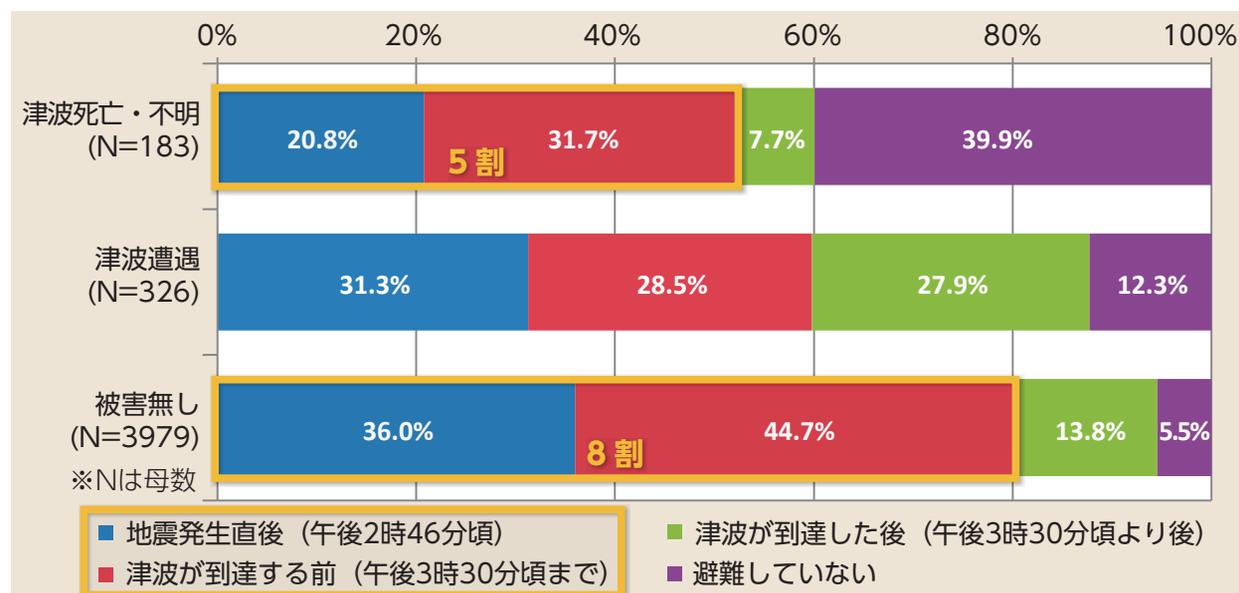
全世帯を対象としたアンケートから見ると、地震発生時にいた場所が津波浸水域となった人で、当日の行動について情報が得られた人のうち、被害がなかった人は津波到達前までに8割の人が避難していたの

に対し、犠牲者は5割程度に止まり、4割は避難をしていませんでした。気仙川河口部に位置し、校舎が津波によって水没した気仙小学校（児童数94人）・気仙中学校（生徒数93人）をはじめ、市内の小中学校の児童・生徒のうち、学校の管理下にあり教職員と共に避難行動を取った児童・生徒は、素早く避難行動を開始したことで一人の犠牲者も出ませんでした。つまり、命を守るためには避難が何より重要と言えます。

このことから、人的被害を防ぐために、積極的な避難に重点をおいた防災教育や訓練を実施します。

※ 平成26年6月30日時点 死者数1,550人（関連死42人含む）、行方不明者数207人
死者数（関連死含む）は、死亡届があった人数

避難のタイミングと被害状況（当日の行動についての情報が得られた人のみ）



2 避難所に逃げたら終わりではない

東日本大震災当時、津波避難場所として指定していた一次避難所67か所のうち38か所が被災するとともに、9か所で推計303人から411人の尊い命が失われました。

67か所の一次避難所は、平成16年度に岩手県が公表した津波浸水予測図をもとに、平成18年度までに地域防災計画を見直して設定したものです。この時、市民会館、市民体育館、県立高田病院は、津波想定浸水区域でありましたが、予想される津波の高さが市民会館は50cm以上1m未満、市民体育館は1m以上2m未満、県立高田病院は50cm未満であり、津波避難ビルの考え方にもとづき、沿岸地区のコミュニティ推進協議会や自主

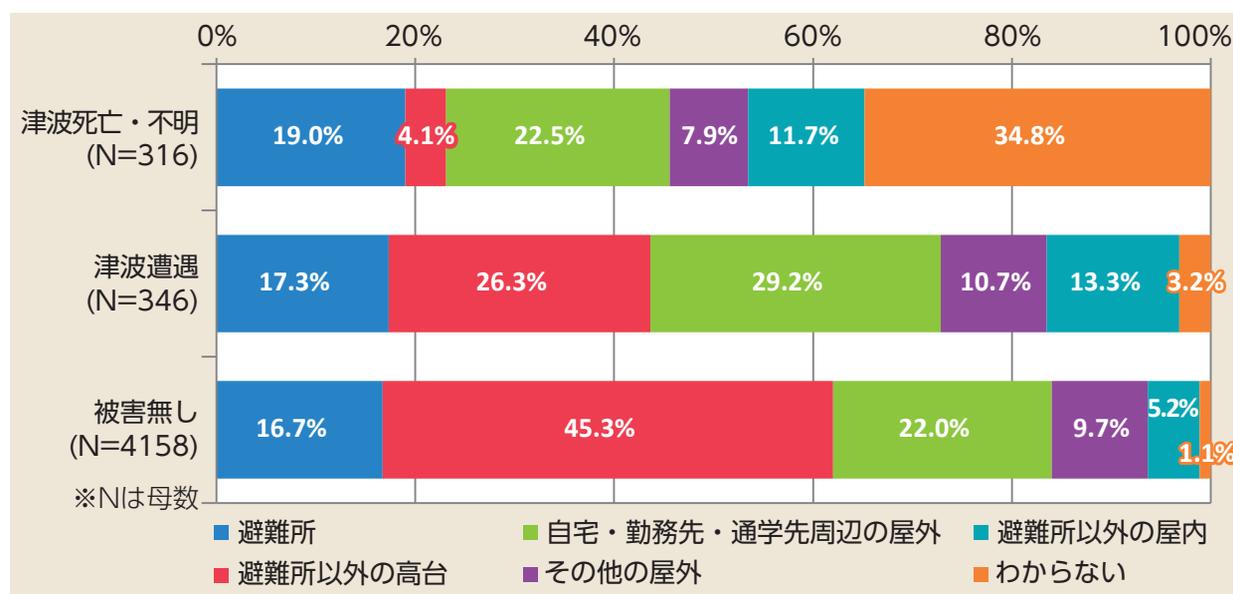
防災組織などと協議の上、一次避難所として指定していました。

その結果、避難所で多くの犠牲者を出してしまったことや県の津波予測を絶対視し「それ以上の津波の襲来はない」として避難所の見直しを行わなかったことは、真摯に反省しなければなりません。

なお、現在指定している一次避難所は、東日本大震災の津波が到達しなかった場所で、かつ、仮に津波が到達しても、更なる高台へ避難できる場所を指定しました。

避難者は、一次避難所に避難した後も、過去の経験や記憶にとらわれず、繰り返し襲ってくる津波に気を配り、更なる高台へ避難を行えるよう備えておく必要があります。

津波到達時にいた場所と被害状況



一次避難所の被災状況と犠牲者数(1)

町名	番号	避難所	避難地域	浸水有無	犠牲者数 (人)
気仙町 (今泉地区)	1	泉増寺境内	神崎、中井の一部		
	2	中井公民館	荒川、中井の一部	有	3~7
	3	今泉天満宮	中井	有	
	4	金剛寺境内	荒町	有	
	5	仲町公民館	仲町	有	22~27
	6	諏訪神社	上・下八日町		
	7	気仙小学校	上・下八日町、鉄砲町の一部	有	20~50
	8	龍泉寺境内	小淵、鉄砲町の一部、的場	有	
	9	旧市立博物館	川口、田の浜の一部	有	
	10	県立高田病院	大通り	有	26
気仙町 (長部地区)	1	長圓寺駐車場	二日市の一部		
	2	吉田清様宅庭	二日市の一部、湊の一部		
	3	大二日市様宅下道路	二日市の一部、湊の一部	有	
	4	旧人首行雄様宅付近	湊の一部	有	
	5	国道45号下道路	湊の一部		
	6	伊藤実様宅下空地	湊の一部	有	
	7	伊藤敏様宅脇道路	湊の一部	有	
	8	古谷公民館	古谷の一部		
	9	古谷地区高台	古谷の一部		
	10	双六地区高台	双六の一部		
	11	双六公民館	双六の一部		
	12	要谷公民館	要谷		
	13	福伏地区高台	福伏		
高田町	1	大石公民館	栃ヶ沢、大石の一部、森の前の一部、大石沖の一部	有	
	2	第一中学校	大石の一部、森の前の一部、大石沖の一部		
	3	御不動様付近	馬場前的一部分、森の前的一部分	有	
	4	市民会館	館の沖の一部、馬場前的一部分、並杉の一部	有	130~170
	5	高田小学校	大町の一部、荒町の一部、館の沖の一部	有	
	6	川原会館	寒風の一部、裏田の一部	有	
	7	市民体育館	砂畑、曲松、本宿の一部、館の沖の一部	有	80~100
	8	13区公民館	長砂の一部、本宿の一部	有	10~15
	9	高田高等学校	長砂の一部、本宿の一部、中長砂の一部、中宿	有	
	10	長砂高台	中長砂の一部		
	11	八坂神社	下宿	有	

一次避難所の被災状況と犠牲者数(2)

町名	番号	避難所	避難地域	浸水有無	犠牲者数(人)
米崎町	1	雇用促進住宅前	地竹沢	有	
	2	菅原鈴木様宅前	沼田の一部	有	
	3	熊谷皖夫様宅前	沼田の一部	有	
	4	吉田秀雄様宅前	沼田の一部		
	5	松峯公民館	脇の沢の一部		
	6	松峯神社前	脇の沢の一部		
	7	松神部落会館	脇の沢の一部	有	
	8	館公民館	館	有	7~10
	9	こんの直売センター前	川西、堂の前の一部	有	
	10	立山観音堂前	堂の前の一部	有	
	11	堂の前中央会館	堂の前の一部		
小友町	1	大和田善治様宅付近	両替の一部、金浜	有	
	2	両替公民館	両替の一部	有	
	3	両替八幡神社	両替の一部	有	
	4	三日市公民館	三日市の一部、茶立場	有	5~6
	5	大和孝一様宅付近	三日市の一部	有	
	6	戸羽幸吉様宅付近	泉田、谷地前の一部		
	7	齋藤公伸様宅付近	唯出の一部		
	8	戸羽義助様宅付近	唯出の一部、谷地館の一部		
	9	柴田マサヨ様宅付近	泉田の一部、谷地館の一部	有	
	10	山の神社	茂里花		
	11	小屋敷公民館	小屋敷		
	12	塩谷公民館	塩谷	有	
	13	マルショウ工業様付近	鳥嶋		
	14	矢の浦放送塔付近	矢の浦	有	
	15	瀬沢会館	瀬沢		
広田町	1	大陽公民館	大陽一部		
	2	慈恩寺	泊、後浜	有	
	3	中沢浜公民館	中沢		
	4	堂の前公民館	根岬、集		
	5	広田中学校	天王前、六ヶ浦	有	
	6	広田小学校	前花貝、後花貝		
	7	小袖公民館	袖野		
計					303~411

※ 表中の犠牲者数はそれぞれの一次避難所において、複数の生存した人からの証言をもとに人数を示していますが、必ずしも正確な数値を示すものではありません。ただし、数値の入っていない避難所においては、犠牲者は現時点では確認されていません。

3 公的な役割を持つ人の安全の確保

東日本大震災では、市民の避難誘導にあたった公的な役割を持つ人が多く犠牲となりました。これらの人々の避難誘導以外の活動では、市職員は、防災担当の職員を中心に地震や津波の情報収集にあたり、他の職員は、地区本部への移動や災害対応に備え待機していました。消防団員は、沿岸地区の消防団員が水門や陸閘の閉鎖作業にあっていました。行政区長や民生委員児童委員の多くは、要配慮者などの安否確認の活動などを行っていました。

その結果、市職員（嘱託・臨時職員含む）111人、消防団員51人、行政区長11人、民生委員児童員11人が犠牲となりました。

これほど多くの犠牲者が出た理由としては、明確な退避基準が設けられていなかったことが考えられます。

この教訓から学び、津波到達前までに活動を終了し、避難を完了させるために、市職員の「初動対応マニュアル」や消防団員の「地震災害活動マニュアル」等を作成し、公的な役割を持つ人の命が確実に守られるようにします。

市職員・消防団員・行政区長・民生委員児童委員の人的被害状況

組織	犠牲者数(人)	犠牲者率(%)
市職員	111	25.1
消防団員	51	6.8
行政区長	11	10.5
民生委員児童委員	11	13.3

津波襲来時における市職員の所在場所

所在場所	合計人数(人)	生存数(人)	犠牲者数(人)
市庁舎及びその周辺	88	77	11
避難所（市民会館・市民体育館を除く）	88	88	0
市民会館	66	5	61
業務場所や地区本部への移動中	54	43	11
職場（市庁舎外）	41	41	0
市民体育館（高田地区本部）	24	1	23
消防団活動場所	13	10	3
地区本部（高田地区本部を除く）	12	12	0
消防庁舎	10	10	0
その他（出張・勤務外等）	47	45	2
合計数	443	332	111

※ 市職員に対するヒアリング調査から得られた情報をもとに推定

4 災害に強い安全なまちづくり

本市の市街地は、平野部に形成され、国道45号高田バイパス開通などにより海側へ拡大していきました。このことが津波被害を助長したといわれています。

今回の恐ろしい経験から学んだ津波防災、減災の教訓から、市民が安心して暮らしていけるまちづくりに全力をあげて取り組んでいきます。

これを実現するために、平成23年12月に、本市の創生と活力向上に繋がる「陸前高田市震災復興計画」を策定しました。平成23年度から30年度までの8年を計画期間として定め、6つのまちづくりの基本方向の第一に「災害に強い安全なまち」

を定めました。

このことを踏まえ、今後市街地や住宅地を津波による浸水から免れるよう高台やかさ上げ地に整備していきます。

また、防潮堤や水門などの海岸保全施設や避難しやすい避難道路（シンボルロード等）を整備するなど、災害に強い安全なまちづくりを目指していきます。

特に、防災機能が麻痺した教訓から、災害対策本部が設置される市庁舎や消防救急活動の拠点となる消防庁舎は、東日本大震災の津波浸水域外の高台を基本とし整備していきます。



【海岸保全施設（気仙川水門イメージ図）】



【避難道路（シンボルロードイメージ図）】

5 社会的弱者も安全に生活できる社会の実現

東日本大震災における岩手・宮城・福島県の障がい者（障害者手帳所持者）の犠牲者率は、住民全体の犠牲者率の約2倍だったと報告※1があります。（本市1.3倍）

また、社会的弱者（要配慮者※2）の避難を支援した結果、支援者が犠牲になるなど、犠牲者は要配慮者と同行していた割

合が高い傾向がありました。

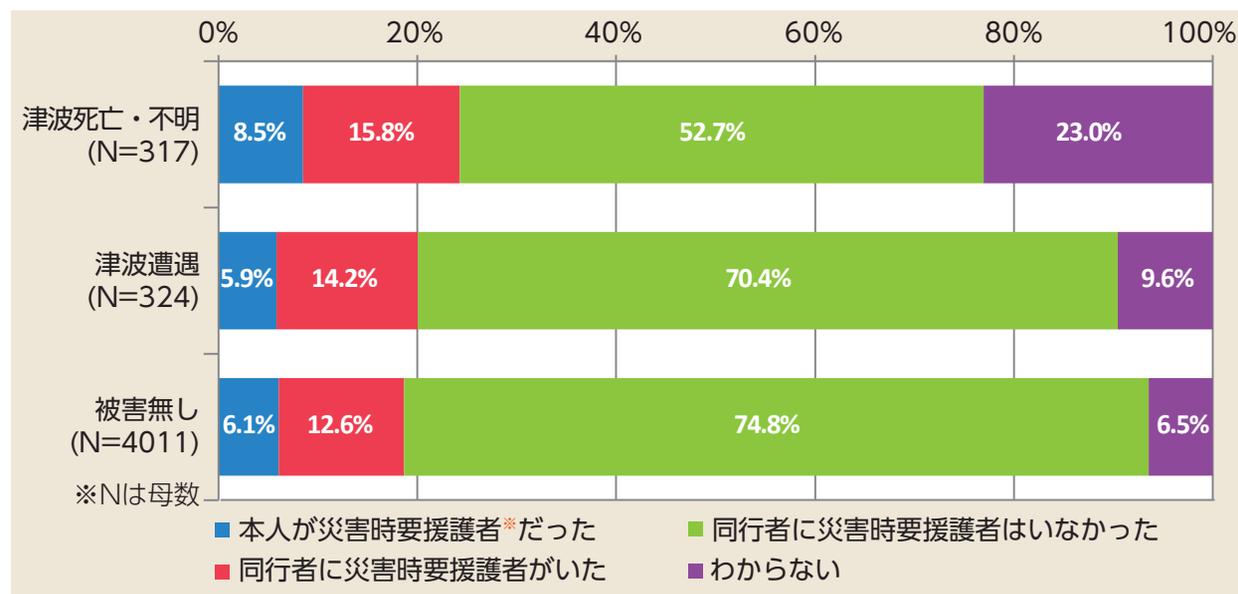
このことから、要配慮者の情報共有やサポートなど、社会的弱者を含めたすべての人に優しい「ノーマライゼーション※3」という言葉のいらないまちづくりの実現を目指していきます。

※1 NHKが行った聞き取り調査（被災3県（岩手、宮城、福島）沿岸部のうち27市町村から回答を得た）

※2 高齢者、障がい者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する人

※3 障がいを持つ人も含め、すべての人々が同等に社会生活を営むことができるという考え

災害時要援護者と被害状況



※ 最近、「要配慮者」と呼ばれているが、本調査のアンケート時では「要援護者」の呼称を用いた。

6 最後に

東日本大震災の発生から、3年が経過し、日々復興が進みつつあります。しかし、震災の悲しみや苦しみを忘れることはできません。このような気持ちは、陸前高田市民のみならず、誰もが二度と経験しないようにしなくてはなりません。

自然災害を完全に防ぐことは不可能ですが、災害に備えることで被害を軽減することは可能です。日頃から自分の周りで「どのような災害が起こりうるか」を考え、自らの命は自ら守る備えをしておく必要があります。

コミュニティの再編にあわせた自主防災組織の再編・強化、防災教育を通じた津波の恐ろしさや避難文化の伝承（「津波

てんでんこ」など）を積極的に行っていく必要があります。

東日本大震災で亡くなられた方々の犠牲を無にすることなく、「いのちを守るまちづくり」の実現にいかし、「災害に強い安全なまち」をつくっていかねばなりません。

検証から得られた問題や課題を整理し、「地域防災計画」や「震災復興計画」に反映し、同時に市民に向けた「避難マニュアル」、「避難所運営マニュアル」や市職員に向けた「初動対応マニュアル」を整備し、安心して暮らせるまちづくりに努めていきます。



陸前高田市東日本大震災検証報告書 概要版

平成 26 年 8 月 発行

発 行：陸 前 高 田 市

住 所：〒 029-2292 岩手県陸前高田市高田町字鳴石 42 番地 5

電 話：0192-54-2111

