

第2部

避難行動の検証

第2部 避難行動の検証

1. 検証の目的～問題の所在と検証の方法～

「東日本大震災」を引き起こした地震による大津波で、名取市閑上地区は死者・行方不明者700人以上という人的被害が生じた。当時の閑上地区（閑上1～7丁目）の人口は約5,078人（夜間人口。平成23年2月。名取市による）で、およそ7人に1人が犠牲になったことになる。地震発生から大津波の来襲まで1時間以上の時間がありながら、なぜこれだけの人々が犠牲になったのか。この疑問に対して、チーム1では市の体制ならびに対応について、チーム3では機能しなかった防災行政無線についての検証を行った。チーム2では、住民の避難行動に関しての検証が求められた。

このチーム2では、閑上地区全体の住民の避難行動の特性と、この検証を求めた住民から強い要望のあった「閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難が犠牲者を多くしたのではないか」という点について検討することとなった。

閑上地区全体の住民の避難行動の特性に関する検証は、各所で実施されたアンケートなどの既往調査を整理して考察した。また、閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難については、住民ならびに関係者等からのヒアリングを中心に検証を進めた。

名取市が指定避難場所としていた閑上公民館に避難をしていた人々が、「大津波では閑上公民館がもたない」という話によって閑上中学校への再避難が促され、この閑上公民館から閑上中学校へ多くの人々が再避難している途中に大津波が来襲して犠牲者が増えたのではないか、という疑問を持つ住民がいた。特に、閑上公民館から閑上中学校へ再避難を指示したとされる当時の閑上公民館長をはじめとして大津波来襲時まで閑上公民館の敷地内に残っていた人々が閑上公民館敷地内の建物の2階に避難して助かったことから、その疑問がさらに強くなったようである。また、閑上公民館長に閑上公民館から閑上中学校への再避難を促したとされる消防関係者が「消防署員」という話も出ていた。この話を前提にすると、名取市消防本部と当時閑上地区で活動をしていた消防車の消防署員との交信記録から、消防署員が閑上公民館に到着できた時間は大津波が来襲する数分前であることとなり、そうなるに閑上公民館長は、結果的に大津波が来襲する直前に再避難を指示したことになるため、一部の住民の疑問や憤りがさらに強まっていったようだ。

チーム2では、これらの疑問について調査し、実際に起きていたことを確認するため、

- ① 平成23年3月1日14時46分の地震発生から閑上公民館に大津波が来襲するまで、閑上公民館の敷地内で何があったのか。
- ② 閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難はいつ頃、何をきっかけに始まり、実際にどのような移動・再避難が行われたのか。
- ③ 閑上公民館から閑上中学校への再避難を促したことは妥当だったのだろうか。
- ④ そもそも、閑上公民館（敷地ならびに敷地内の建物）は、大津波に安全な場所だったのだろうか。

といった点に留意しながら検証を進めていった。

2. 関東地区における住民の避難行動（既往調査からの考察）

（1）対象とした既往調査

東日本大震災に関する各方面で実施された調査等から集約的な分析を行うために、主な既往調査をリストアップした。活用した調査データは、下表のとおりである。

表 2-1 検討に使用した既往調査の一覧

調査名称	調査主体	調査時期	調査地域	調査対象者	有効回収数 (全体)	有効回収数 (名取)	調査方法	備考
東北地方・太平洋沖地震、津波に関するアンケート調査	NPO法人 環境防災総合政策研究機構 (CeMI)	平成23年4月28日 (木)～4月29日 (金)	岩手県釜石市、宮城県名取市	避難所に避難している方	218	105	個別面接調査法	【調査実施避難所】 釜石：釜石市民体育館、釜石中学校、中妻体育館、栗林小学校 名取：名取市文化会館、名取第一中学校、館腰小学校、高館小学校
平成23年度東日本大震災における避難行動等に関する面接調査(住民)	内閣府・気象庁・総務省・消防庁	平成23年7月9日 (土)～7月25日 (月) ※名取市は7月12日 (火)～7月14日 (木)	岩手県宮古市、釜石市、大船渡市、陸前高田市 宮城県石巻市、仙台市、名取市 福島県相馬市	避難所に避難している方、仮設住宅に入居している方	870	91	個別面接調査法	名取市調査実施仮設住宅 箱塚グラウンド、下増田飯塚地区、県立精神医療センター、下増田前田地区
東日本大震災時の地震・津波避難に関する住民アンケート調査	内閣府	平成24年8月	岩手県、宮城県、福島県の沿岸27市町村	浸水域内に居住（避難所・仮設住宅・自宅等）している個人	11,400	340	個別留置調査法	
東日本大震災時の津波被災状況調査	国土交通省	平成23年9月下旬から12月末 ※名取市は8月18日 (木)～8月31日 (水)	津波の浸水被害を受けた、青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉6県の太平洋側62市町村	浸水域内に居住（避難所・仮設住宅・自宅等）している個人	9,574	404	個別面接調査法	・調査は太平洋沿岸被災市町村全域、左記は名取市調査分のみ ・地図を用いた避難経路の調査を併用している。名取市調査分404件のうち、避難開始位置が関上1～7丁目のサンプル数は134件
平成23(2011)年3月11日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査	日本大学・東洋大学	平成23年11月25日 (金)～12月20日 (火) ※名取市は12月19日 (月)～12月20日 (火)	岩手県陸前高田市 宮城県南三陸町、仙台市、名取市、山元町	仮設入居者及び被災者のみならず仮設住宅居住者 ※名取市はみならず仮設住宅居住者	642	108	個別面接調査法、集合調査法 (※名取市はみならず仮設住宅居住者への支援物資引渡し会場での面接調査)	関上地区の居住町丁目が抽出可能
名取市におけるアンケート調査	山口大学・名取市	平成23年7月28日 (木)～8月22日 (月)	宮城県名取市	市内仮設入居者及び借上げ住宅居住者	324	324	郵送法	
宮城県沿岸部における被災地アンケート	株式会社サーベイリサーチセンター (SRC)	平成23年4月15日 (金)～4月17日 (日)	宮城県沿岸部 8市町(南三陸町、女川町、石巻市、多賀城市、仙台市若林区、名取市、亶理町、山元町)	避難所に避難中の20歳以上の男女	451	61	個別面接調査法	【調査実施避難所】 南三陸町：ベイスайдアリーナ、志津川小学校 女川町：総合体育館 石巻市：渡波小学校、門脇中学校、渡波中学校、青葉中学校、大街道小学校 多賀城市：総合体育館、文化センター 仙台市：若林体育館、六郷市民センター 名取市：文化会館、名取第一中学校 亶理町：亶理小学校、亶理高校 山元町：山下中学校、山元町役場

これらの調査等から7つの調査をリストアップし、閑上地区における住民の避難行動の特性を検証した。

ここでは、大きく分けて4つの項目を踏まえて分析した避難行動の特性の概要と「東日本大震災の津波被災現況調査(第3次報告)～津波からの避難実態調査結果」(国土交通省)の結果から整理したトリップデータの結果を挙げることにする。

(2) 既往調査から整理した閑上地区の避難行動の特性の概要

既往調査の整理から得られた閑上地区の避難行動の特性の概要は次のとおりである(詳細は巻末資料を参照)。

- ① 近年の避難経験・日頃の備えや意識
 - ・平成22年2月のチリ地震による津波ならびに東日本大震災発災2日前の前震のいずれにおいても「津波が来る」という意識の下で避難行動をとった人は多くない。
 - ・震災以前、三陸(リアス)地域に比べ仙台平野部では津波防災に関する避難訓練の実施や参加が少なかった。訓練が行われていても、消火、救命、炊き出し等の防災訓練が多かった。
 - ・津波ハザードマップの認知や利用は低く、津波に対する備えとしての避難場所の確認も十分とは言えない。
- ② 津波の来襲に対する意識や被害の予想
 - ・平成23年3月11日14時46分発生の地震の後、津波を意識した人は少なくないが、自身や住居のある地域などに危機が及ぶことについて考えた人は少なく、「津波は貞山堀を越えることはない」、(津波が来ても)「自宅が水に浸かる程度」と考えた人が多い。
- ③ 警報の認知や情報の入手
 - ・平成23年3月11日14時46分発生の地震の後、大津波警報を得た人の割合は他の沿岸地域に比べ高かったとは言えない。
 - ・大津波警報を得た情報源は、停電や防災無線不通の影響から、ラジオやカーナビゲーション等車載のテレビ、さらに口伝えなどが多い。
 - ・大津波警報の受けとめ方については、避難の必要を感じた人が6～7割、逡巡を含めてすぐに避難が必要とは感じなかった人が2～3割となっている。
 - ・市からの避難の呼びかけを聞いた人は約2割と他の地域に比べ低い。
- ④ 避難行動
 - ・地震の揺れが収まってから速やかに避難行動をとった人は、多くても2割程度であり、家族や近隣の安否確認や情報交換、避難所へ行く準備、家の片づけなどを行っていた人が多かった。
 - ・地震の揺れの大きさがいつもと異なる、という意識が避難のきっかけにはなっているが、揺れが収まって30分以上経過してから避難を始めた人の割合が最も高く、約3割を占めていた。
 - ・避難時の交通手段は、車による避難が6割前後となっており、その主な理由は「車で避難しないと間に合わない」「安全な場所が遠い」というものである。

(3) 避難行動トリップデータからみた特徴

「東日本大震災の津波被災現況調査（第3次報告）～津波からの避難実態調査結果」（国土交通省）では、アンケートにおいて対象者の避難経路を地図上に示す手法を併用している。これは他の既往調査には無いものである。ここでは、閉上地区の避難行動のデータを分析した。

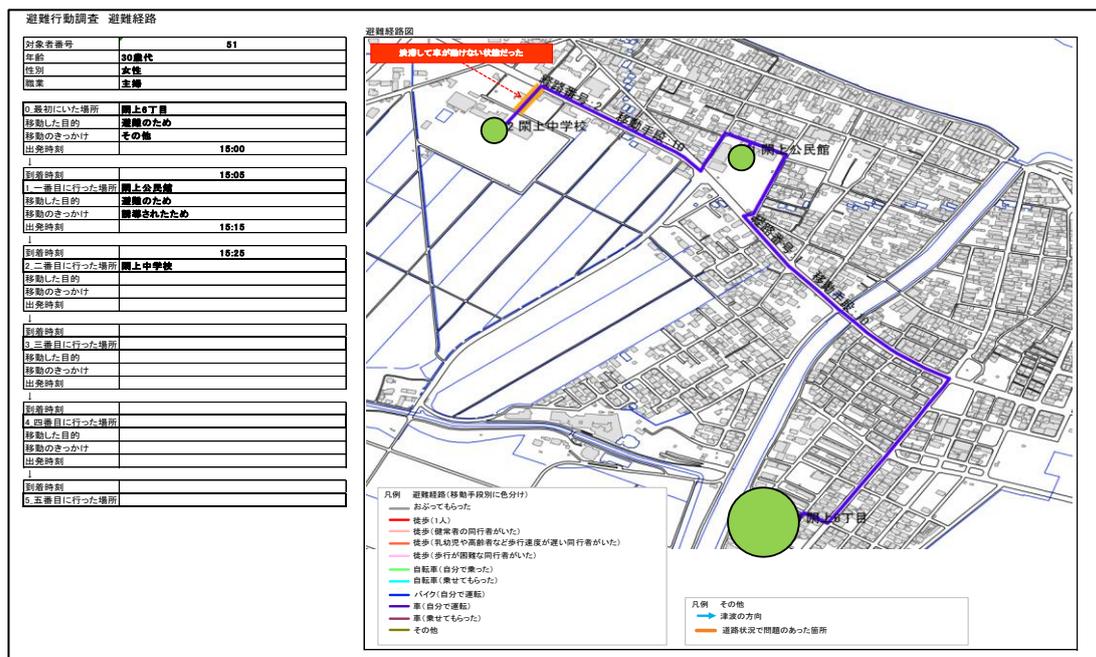
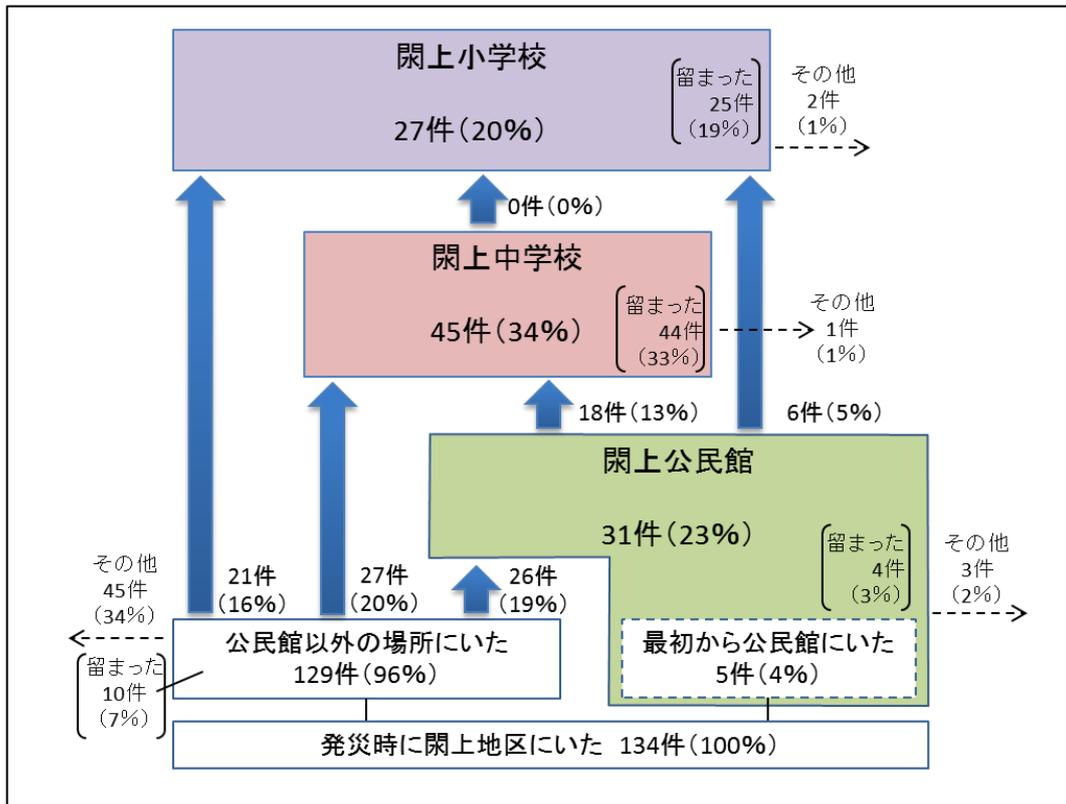


図2-1 避難行動（経路）の個票（例）



図2-2 避難パターンの分類・整理（作業イメージ）

国土交通省調査の、名取市におけるアンケート404サンプルのうち、発災時に閑上地区にいて避難経路が同地区から発せられている事例が134件検出された。これを基数とした「閑上公民館」、「閑上中学校」、「閑上小学校」に関わる移動状況を整理すると図2-3のようになる。



※実際の経路（経由先など）に関する回答は様々であり、上図は3施設を中心に移動を単純化した略図である。
 ※移動分布が実際の避難行動に近いものであるかの検証が不十分であるため、数値は参考程度に留められたい。

図2-3 「閑上公民館」「閑上中学校」「閑上小学校」に関わる移動状況

表2-2 使用データの閑上の町丁目分布（参考：震災前の閑上の町丁目人口分布）

使用データ（134件） の町丁目分布			参考：平成23年2月 当時の町丁目人口	
	人数	構成比	計	構成比
1丁目	28名	20.9%	655	11.7%
2丁目	20名	14.9%	873	15.6%
3丁目	2名	1.5%	342	6.1%
4丁目	6名	4.5%	762	13.6%
5丁目	17名	12.7%	531	9.5%
6丁目	29名	21.6%	1,072	19.1%
7丁目	17名	12.7%	843	15.0%
その他	15名	11.2%	534	9.5%
計	134名	100.0%	5,612	100.0%
1～7丁目計	119名	88.8%	5,078	90.5%

図2-3を見ると、発災時に予め公民館に居た人以外では、公民館、中学校、小学校の3施設それぞれに16-20%程度の人が避難する一方、それらの施設以外の地区内外に移動した人が34%となっている。公民館に避難したと回答した31件のうち中学校あるいは小学校への2段階避難を行っているのは合わせて24件である（公民館避難者の77%）。また、公民館から中学校への2段階避難は31件中18件である（公民館避難者の58%）。

この2段階避難を行った計24件について、公民館から避難したきっかけと交通手段を整理したものが図2-4である。

避難したきっかけについてみると、閑上中学校に避難した18件のうち、2/3にあたる12件が誘導または公民館からの指示、家族や知人の勧めにより移動していた。残りの6件については、自己判断で移動しており、必ずしも全員が誘導されて移動しているわけではないことがわかる。

閑上小学校に避難した6件については4件が誘導あるいは家族や知人の勧めによるもので、残りの2件は自己判断によるものであった。

交通手段についてみると、車で移動したのは、閑上中学校に避難した18件のうち半数にあたる9件、閑上小学校に避難した6件のうち4件となっている。

なお、「移動した時刻」については、回答に「発災直後」から「16:00」までばらつきがあり、明らかな記憶違いと思われる回答も散見されたため、今回の分析の対象とはしなかった。

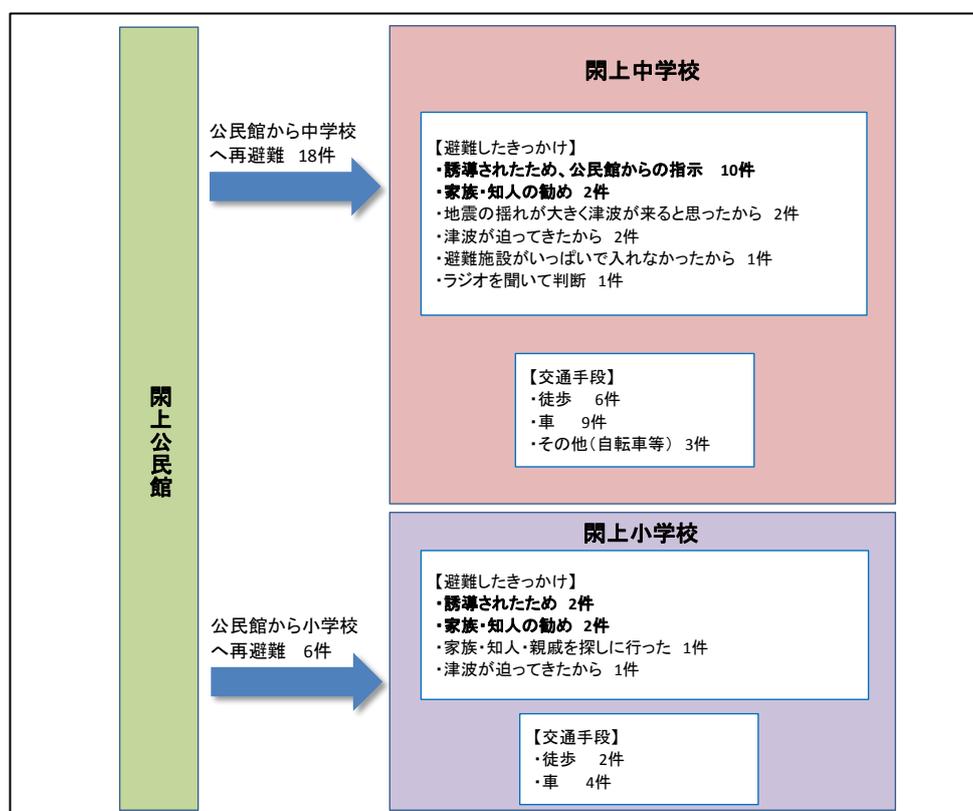


図2-4 「閑上中学校」「閑上小学校」への2段階避難者の避難したきっかけと交通手段

3. 閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難についての検証

(1) 検証の方法

住民の避難行動に関する検証は、客観的・実証的な記録・データが少ないことから、住民ならびに関係者に対するヒアリングを中心に行った。ヒアリングの方法は次のとおりである。

- ① ヒアリングは、主に公共施設の会議室等で実施した。
- ② ヒアリング時間は、概ね1～2時間程度(場合によっては、それ以上に時間をかけることもあった)。
- ③ 基本的には対象者1名に対し委員(面談担当者)と事務局員が質問する形でヒアリングを進めた(図2-6 イメージ a 参照)。なお、チーム2以外の委員が同席する場合もあった。
- ④ ヒアリングで質問する共通項目を踏まえ、基本的には、まず、平成23年3月11日の地震発生から大津波来襲までの行動や体験を聞き、その上で、検証のポイントとなる事項等について質問を行った。
- ⑤ 行動や避難経路等は、机に広げた震災前の住宅地図に書き込む方式で確認(図2-6 イメージ b 参照)した。

(2) ヒアリングの対象者

ヒアリングの対象者は、次のような方々である。

〔住民等〕

- ① 閑上公民館ならびに同敷地内に居た人や避難した人
- ② 閑上公民館ならびに同敷地の周辺に居た人
- ③ 閑上公民館を経て閑上中学校・閑上小学校等へ避難した人・避難しようとしていた人
- ④ 閑上公民館から閑上中学校までの道路や人々の様子等を直接見た人
- ⑤ この地域のキーパーソンなど検証に必要と考えられる人

〔行政・学校・消防関係等〕

- ① 名取市役所の関係者
- ② 閑上中学校の関係者
- ③ 名取市消防本部(消防署)関係者
- ④ 消防団関係者

一般の住民に対するヒアリング協力者の募集にあたっては、名取市が発行している『名取市復興だより』への募集記事の掲載(図2-5)をはじめ、仮設住宅における募集ポスターの掲示等によりヒアリング協力者を募集し、また、住民等から推薦のあった方や本検証のためにヒアリングが必要と考えられる方に委員会から協力を依頼し実施した。

(タイトル)
地震発生後の避難の様子についてお話しを
聞かせていただける方を探しています！

(本文)
「東日本大震災第三者検証委員会」では、地震
当日の避難の様子について、住民の皆さまから
お話を伺いし、検証に役立てたいと考えてい
ます。左記に該当する方で、本委員会の聴き取
りにご協力を頂ける方は、左記連絡先までご一
報をください。

① 平成23年年3月11日の14時46分から津波襲
来の頃までに、閉上公民館に避難した方、
閉上公民館を経て閉上中学校、閉上小学校
などに避難した方

② 同時帯に、閉上公民館前の市道などを通
行して周辺の状況を「存じの方」

連絡先… 第三者検証委員会 避難行動検証班
(事務局 減災・復興支援機構)

電話… 022-1225-4972

受付期間… 平成25年9月末日まで (平日のみ)

時間… 9時～12時・13時～17時

図2-5 名取市復興だよりに掲載した募集内容

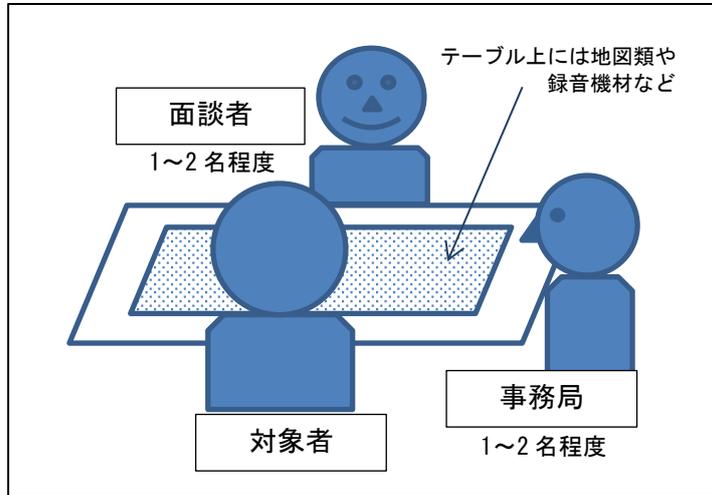
ヒアリング調査は平成25年9月28日から開始し、平成26年3月5日まで行った。その結果、合計54名の方からヒアリングを行うことができた（複数回ヒアリングを行った方もいる）。

<ヒアリング協力者の内訳>

- ・住民 41名 (※)
- ・消防関係者 6名 (消防署員・消防団員)
- ・名取市関係者 7名 (名取市職員、閉上公民館関係者、閉上中学校教職員)

※住民の中には、町内会長など町内の役員を含む。このうち15名は集会所での集合ヒアリングによって行った。なお、住民41名中の1名は、ヒアリングを予定していた委員の事情により、委員ではなくワーキンググループ（事務局）のスタッフが担当したため、住民のヒアリング協力者の人数からは外していた。しかし、平成26年3月24日の第5回委員会以降、再度、その住民のヒアリング結果を検討したところ、ヒアリング方法に遜色はなく有効な証言と判断した。そのため第5回委員会では住民のヒアリング協力者は40名、ヒアリング協力者の合計は53名と報告していたが、本報告書ではそれを改め、住民のヒアリング協力者は1名追加して41名、ヒアリング協力者の合計は54名とした。

イメージ a ヒアリングの様子
(原則として個別面談で行った)



イメージ b 住宅地図
(行動や経路、時間などをペンで記入した)



イメージc
(ヒアリング前の準備状況)



図2-6 ヒアリングのイメージ

(3) 検証の結果

1) 閑上地区の人々の津波に対する意識・閑上公民館への避難に関する意識の概要

ここで言う「閑上公民館」とは、「閑上公民館」「働く婦人の家（閑上公民館とつながっている）」「閑上体育館」「閑上児童センター」ならびにグラウンドを含めた敷地全体を意味する。敷地の面積はおよそ12,000平方メートルである。

ヒアリングによる検証については、複数の証言が合致する点もある一方、相違点も少なくない。また、証言の中には間違いや思い違いと考えられるものや曖昧なものもある。特に、「時間」「その場にいた人物」「コミュニケーションをとった相手」などについては、それぞれの記憶が不明確な点や食い違う点があり、当時の客観的なデータ等が少ないため確認が難しい点もあった。

閑上地区の住民の津波に対する意識ならびに公民館への避難に関する意識は、概ね次のような特性が見られた。

- ① 既往調査の分析で、閑上地区を含む仙台平野部以南の地域において津波に対する意識は必ずしも高くは無いという傾向が見られたが、ヒアリングにおいても同様な傾向が認められている。閑上地区では、これまでにないような地震の大きな揺れを体験し危険を感じた人、異常な現象を目撃した人は多かったものの、被害をおよぼすような津波への危機感に結びついた人は必ずしも多くはなかった。
- ② 閑上地区では「津波は貞山堀を越えることはない」「津波は牡鹿半島や金華山より南には来ない」「津波は名取川を遡るため閑上は津波に安全」という思い込みや間違っただる種の言い伝えなども浸透していた。また、「津波は貞山堀を越えることはない」という見方から、貞山堀を挟んだ東西（東が海側）で津波に対する警戒心や防災意識にも差もみられた。
- ③ 閑上公民館に向かった住民は、「高所に逃げる」というよりも「非常時の避難所」として「閑上公民館」を認識していた人が多く、津波からの避難を想定した人が多かったわけではない。閑上公民館に到着した住民は、敷地内にある建物の2階に行くのではなくグラウンドで様子をみている人が多かった（ただし、時間や状況によっては、多くの人が建物に入ることもあった）。公民館関係者側も、当初は、断続的に集まってくる避難者への対応、災害時要援護者への対応、グラウンドに入ってくる車両の整理、当夜の避難者に必要な炊き出しの準備などを進めることが主な活動であった。

2) 閑上公民館から閑上中学校への移動についての概況

閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難は、「閑上公民館近くに停まっていた消防車の傍にいた消防関係者と話をした閑上公民館長が、閑上中学校への移動を呼びかけたことをきっかけに閑上公民館にいた人々が一齐に閑上中学校へ移動した」という見方をする人が多いようである。しかし、検証の結果、次のようなことがわかった。

- ① 閑上公民館から閑上中学校への人々の移動した時刻について幅があること（ある限られた時間帯に一齐に移動したわけではないこと）。

- ② 閑上公民館から閑上中学校への移動の呼びかけを行った人物は、閑上公民館長だけでなく複数の人が挙げられており、移動の呼びかけの根拠となる情報源も複数である可能性があること。
- ③ 閑上公民館から閑上中学校へ再避難が必要だった理由も、証言によって違いがあり、閑上公民館から閑上中学校へ移動した人の中には、再避難の呼びかけ以外の理由で移動した人もいること。

閑上公民館から閑上中学校への移動の呼びかけ・誘導の始まりについては、不明確な記憶や伝聞に基づくものも混在しており、確定的な結論を出すことは難しかった。公民館関係者の津波に対する危機感は閑上地区の住民の認識と大きな差はなかった。閑上公民館では、防災行政無線（同報系）〔※〕や市役所との通信連絡手段が機能していなかったことに加え、閑上公民館（建物）内の設備の転倒などにより情報収集は難しく、避難者が持参したラジオやロコミなどによって大津波警報など津波の情報を入手するような状況であった。

（※「防災行政無線〔同報系〕」は、以下、「防災無線」と記述する。）

また、閑上公民館は、かつて閑上中学校があった場所で敷地が広いことなども関連して、閑上公民館から閑上中学校への移動が必要であるとの呼びかけ・誘導は、敷地内の複数の場所、複数の人によって分散する形で進んでいたようである。また、呼びかけ・誘導については「呼びかけを聞いた」「何となく聞いた覚えがある」「聞いた覚えがない」等、様々な意見がある。

そして、閑上公民館から閑上中学校等への移動は、人によって、時間、判断・意思決定、行動に違いがある。閑上公民館から閑上中学校への避難は、特定の時間、特定の呼びかけ・誘導によって集団で一度に行われたのではなく、三々五々、断続的に進んでいったと考えられる。そして、多くの住民が、津波に対する真の危機感を持ったのは、実際に津波（または津波らしきもの）の来襲を知覚した時と考えられる。

3) 閑上公民館長の証言

まず、「消防関係者からの話で閑上公民館から閑上中学校への再避難を促した」とされている震災発生当時の閑上公民館長（以下、公民館長）の証言から、平成23年3月11日（金）14時46分の地震発生から公民館に大津波が来襲する（15時54分ごろ）までの状況を見ていきたい。

公民館長には3回ヒアリングを行っている。今回のヒアリング結果は、個人名や特定の個人に限定されないようにすることを原則に行ったが、公民館長の証言は検証の核心になることでもあることから、公民館長本人に内容の確認をした上で公表することの許可を得た。なお、公民館長以外の証言もこれから触れていくが、いずれも震災発生から時間が経過していることなどもあり記憶に曖昧な点や不明確な点がある。また、証言の内容、意味、意図に違いが生じない範囲で、言葉や表現等を補ったり修正している点もあることを、予めお断りしておく。

公民館長が管理する施設は、実質は、閑上公民館（以下、公民館）と隣接する働く婦人の家（以下、婦人の家）であった。職員は公民館長を含めて5名であるが、地震発生時は

3名の職員（公民館長、技師、臨時職員）が出勤していた。

平成23年3月11日は、公民館では近くの幼稚園の謝恩会が、婦人の家では閑上中学校の卒業を祝う会が行われていた。幼稚園の謝恩会は地震発生前にすでに終わっており地震発生時には役員が3－4名残っていた。閑上中学校の卒業を祝う会には卒業生50名程度、保護者50名程度が出席していた。また、婦人の家1階の試食室では婦人防火クラブの役員が3名ほどいたようだ。つまり、地震発生時に公民館・婦人の家にいた人は100名程度のものであったと公民館長は記憶している。

以下、公民館長が記憶している地震が起こってから津波が公民館に来襲するまでの状況を順番に挙げていく。なお公民館長は、当時の時間を正確には記憶していない。ここで示されている時間等は正確なものではなく、あくまでも推定である。

- ・地震発生時、公民館長をはじめ公民館職員は公民館1階の事務室にいた。公民館長は館内放送をして呼びかけようとするが館内放送設備が使えず、また、市役所と連絡を取るための無線も使えなかった。
- ・揺れが終わり、職員が手分けをして見回りなどをし、建物内にいた人々を、二次被害を防ぐために外（グランド）に出るように呼びかけた。公民館長は人々に「グランドにそのまま留まってください」と伝えたが、閑上中学校の生徒と保護者は閑上中学校に車を置いてある人がいたため、「グランドに留まるように」という話を聞かないで、そのまま閑上中学校に向かった人も多く、また自宅に向かった人もいた。公民館長は、「閑上中学校に向かった人々は、ここで公民館から離れたため結果的に公民館で津波に遭わなかったのではないかと考えていた。
- ・公民館敷地内にある防災無線のスピーカーからは何も鳴らなかった。故障とは考えず、何も問題がないと考えてしまった。また、公民館の南にある消防署閑上出張所のサイレンもなかったため、特に問題はないと考えた。
- ・テレビは停電で使えず、ラジオはなかった。
- ・このころ近所に住む地域の役員が公民館に来て、声掛けをしてくると言って公民館を離れた。
- ・公民館に避難してきた住民の1人がラジオを持っていた。地震から10分くらい経ったころ、その住民が公民館長に「ラジオで津波が来ることを伝えている」という話をする。そのラジオから、公民館長は、どの地域かはわからないが「(午後)3時10分に津波が来る」という情報を聞いた。
- ・その情報を聞き、公民館のグランドにいた人々を公民館（建物）の2階に上がるよう誘導した。はっきりとしていないが100人はいたのではなかったかと記憶している。
- ・しかし、午後3時10分を過ぎても津波が来る様子がなかったため、人々は、建物の2階から降り始めた。
- ・このころから、公民館に避難する人々が増え、臨時職員などが車の整理を始めた。
- ・住民の持っていたラジオは指揮台（朝礼台・号令台）に置いて流していたが、公民館長は、避難所としての作業や準備があるためずっと聞いてはいなかった。
- ・同じころ、地区の役員や市議会議員などが公民館を訪れ「見回りをする」等の話をしている。
- ・この頃、公民館長は、一旦、公民館近くの自宅に行きラジオを持ち出して公民館に戻る。
- ・15時20分ごろになっても津波が来ないので、「津波は来ない」と思い始める。公民館長は、

公民館で夜を過ごす（避難所として）準備を続ける。グラウンドにいる人々は世間話をしていた。

- ・その後、グラウンドにいた女性が、「消防車が来て消防の人が何か言っている」と公民館長に伝えた。
- ・公民館長は、婦人の家の東側に停まっていた消防車のところに行った。
- ・消防車には3人の消防関係者がいた（公民館長は消防署員と思っていた）。それらの消防関係者の中の1人から「大津波が来る。公民館では危ない。公民館ではもたないから、閉上中学校に避難させてください」と言われる。命令口調ではなく、お願いするような口調であった。なお、消防関係者が「津波の高さが10m以上」と言ったかどうかの記憶は、はっきりしていない。
- ・公民館長は、公民館（建物）2階に上がって留まっていた人々に事情を話して閉上中学校へ移動するように呼びかけた。また、その後、公民館（建物）から出て、指揮台横に立って、口頭でグラウンドにいる人に閉上中学校への避難を呼びかける（建物の2階に上がったのが先か、グラウンドの人々に呼びかけたのが先かの順番についてははっきり記憶していない）。
- ・このころから公民館前の市道（町頭築港線）で車が込み合っていたのが見えた。公民館から出ようとする車、何も知らずに公民館に来る車もあった。
- ・グラウンドの車（数十台。約50台ではないかと思われる）がほとんど外へ出たところから、グラウンドの空いた場所（車が駐車していた場所）で子どもが遊ぶ姿も見えた。
- ・津波が来る少し前、車の整理を終えた臨時職員が公民館長のもとに戻ってきた。まだグラウンド内に残っている車も何台もあった。
- ・そのころ、この日に休暇を取っていた事務長が公民館に来た。事務長は、指揮台の上にいる体の不自由な住民（自力で避難ができない住民）を閉上中学校に避難させるために、軽トラックが停めてあった公民館裏（公民館東側）の駐車場に向かった。後で公民館長が別の人から聞いた話では、その後の事務長は軽トラックの鍵をとりに公民館1階の事務室に入ったようだ（後日、事務長は公民館事務室において遺体で発見される）。公民館長は、指揮台の上にいる体の不自由な住民や指揮台近くにいた車いすの住民等、グラウンド内にいる人たちが公民館敷地からの再避難を終えたら、その後に閉上中学校に避難するつもりでいた。
- ・その直後、中島丁（貞山堀より東側）の方に煙が見え、火事になったのではないかという話になった。その煙がだんだんと公民館に近づいてきた。
- ・そのような中、近くに住む消防分団長の叫ぶような大声が聞こえた。その声が聞こえる婦人の家の東側に行くと、消防分団長が「津波だ」「逃げろ」と言って走ってきた。そして、消防分団長の後ろを水が追いかけてきた（消防分団長のこの行動については、複数の証言が一致していることや報道等で本人が証言していたため明記した）。
- ・公民館長は、急いで公民館入口近くの指揮台に戻り、指揮台のそばにいた車いすの住民を誰か（記憶がはっきりしていない）と2名で2階に運んだ。指揮台にいた体の不自由な人は臨時職員など数名によって2階に運ばれた。
- ・そして公民館は津波に襲われ、1階は水没した。
- ・公民館2階には数十人ほどいたが（名簿では84名）、2階の床が水でボコボコの状態になっていた。また、2階の窓の外に大きな船が流れている様子を見るなどして、「この後、さらにこれ以上の津波が来るかもしれない」という不安があった。公民館長は「焼け石に水」か

もしれないが、机を並べて、机の上に上がることができるように準備をした。

以上が、公民館長の証言による、地震発生から津波来襲までの公民館での様子である。なお、公民館1階の図書室にあったハンドマイク（拡声器）は持ち出せなかったのも、公民館長には、ハンドマイクを使って呼びかけたという記憶はない。

4) 地震発生時から津波来襲までの公民館の状況を知る住民の証言

今回のヒアリングでは、公民館長以外に、地震発生から津波が来襲するまでの公民館の状況を本人自身の体験から証言できる人は少なかった。その中の1人・Xさんの証言（抜粋）を見ていきたい。Xさんは公民館のそばに自宅がある。地震発生時には「婦人の家」の2階で開かれていた閉上中学校の卒業を祝う会に出席していた。Xさんも時間を正確には記憶していないので、明示する時間は推定である。

- ・地震発生時、婦人の家の2階には、保護者40人、生徒40人の約80名がいた。
- ・携帯電話のメールにより津波警報が出ていることは知っていたと思う。
- ・揺れがおさまると、皆がこの建物の2階から1階へ降りグラウンドへ出た。
- ・公民館西側にある体育館が崩れていく様子が婦人の家の2階からも見えた。体育館が壊れる位なので相当な地震だと思った。2階からグラウンドに出た人たちは皆、それぞれ家や家族のことが心配で帰ったと思う。公民館に残った人はほとんどいなかったのではないかと。
- ・すぐに公民館そばの自宅に帰り、すぐに親族の家に自転車で向かった。15時前だったと思う。普通なら3分ほどでいける距離だが、途中で知人と話したりしながら向かっていたので、5分ほどかかったと思う。
- ・親族の無事を確認し自宅に戻り、すぐに公民館のグラウンドに行った（その後、2～3回は公民館から自宅に戻っていると記憶している）。
- ・貞山堀の東側（海側）に住むとても親しい人がグラウンドにいた。その人は「婦人防火クラブ」の人が、津波警報が出ているから避難しろということで皆が声を掛けあっていた。隣近所の人がコンコンとガラスを叩いて呼びかけていた。津波警報が出ているからとにかく逃げろと言うので、あわててスクーターに乗って公民館に来た」と言っていた。しかし、Xさんの自宅周辺（公民館周辺）では一切そういう話を聞かなかったので、避難の指示は、貞山堀よりも東側だけに出ていると勝手に思いこんだ。
- ・先ほどまで婦人の家2階で閉上中学校の卒業を祝う会に出席していた人たちも、避難のため何人かが公民館に戻ってきていた。グラウンドには車がたくさん来ていた。グラウンドにいた人の数は、ピーク時には100人くらいはいたのではないかと。
- ・そのころ、誰からの指示かわからないが、「ここではもたないだろうから、中学校に移動しろ」という声が上がった。公民館や働く婦人の家の建物の中にいた人たちも皆で外に出てきた。時間は15時30分ごろだと思う。
- ・Xさんは閉上中学校へは行くつもりはなかった。前年のチリ中部沿岸の地震で津波警報が出た際には、貞山堀より海側には避難指示が出たが自宅周辺（貞山堀より西側の公民館周辺）は避難指示が出ていなかった。この前年の経験から、津波警報が出ていることは知っていたものの大きな津波が来ると言う感覚が一切なかった。6mの津波とはどれぐらいなのか、

10mというのはちょっと大袈裟じゃないのかと思った。津波は地震の後すぐ来るという感覚もあり、地震発生からかなりの時間が経っているのもう津波は来ないのではないかと、もし津波が来ても公民館辺りまで来ることはあり得ないだろう、と勝手に思い込んでいた。また、犬を連れていたため、犬を連れて中学校の中に入ったら迷惑になるのではないかとという気持ちもあった。それは前年の津波の際、公民館グラウンドに自主的に避難したが、犬・猫などのペット連れてくる人は建物の中に入れてもらえずグラウンドの車の中で待機という話を聞かされていたからである。このようなことから関上中学校に移動するよりも、公民館にいた方がよいと思った。

- ・また関上中学校に向かう市道が渋滞しており、「もし関上中学校に移動するとしても、この渋滞が終わってから」と近くにいる人と話していた。
- ・そのようなことをしているうちに、観音寺の東側辺り（公民館より東）に、黒い煙または土の壁のようなものが見えた。Xさんは「火事じゃないか」と言った。
- ・すると、誰かが「あれは津波だぞ」と大きな声で言った。
- ・その声を聞いて、Xさんは公民館の建物に入り2階に上がった。Xさんはまったく濡れなかったが、Xさんの1人か2人後ろにいた人は、膝くらいまで水に濡れたと言っていた。
- ・外を車、船、家の2階などあらゆる物が流れていくのが見えた。
- ・公民館の2階にベランダがなければ、おそらく物がぶつかってガラスが割れて水が建物の中に入ってきたのではないかと、公民館の2階はベランダがあったので2階にいた人たちは助かったのではないかとXさんは思っている。

Xさんは、大津波が来襲するまでに公民館を何度か離れた時間はあるものの、Xさんの証言は、公民館長の証言と一致する点も多いことがわかる。

5) 関上公民館長に関上公民館から関上中学校避難を促した「消防関係者」とは ～避難を促したのは「消防署員」ではなく「消防団員」の可能性が高い～

ヒアリング対象者のうち、地震発生から津波来襲までに公民館敷地内または周辺にいた方の中で、「婦人の家東側に停まっていた消防車に乗っていた消防関係者と公民館長が話をしていたこと」を証言しているのは公民館長1人であり、公民館長以外からの証言はない。

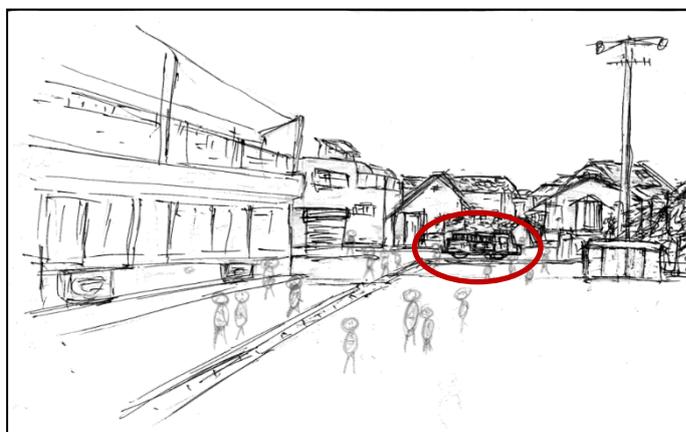


図2-7 公民館長が描いた婦人の家東側に停まった消防車の絵（公民館長提供）

図2-7は、平成23年11月に、公民館長が講演で説明するために描いた、婦人の家東側に停まった消防車の絵である。

公民館長に対して行った1回目のヒアリングでは、公民館から閑上中学校への再避難を促した消防関係者は「消防署員」と公民館長は明言していた。

地震発生から津波来襲の間、閑上地区で活動していた消防署の消防車は、公民館南側の消防署閑上出張所にあった「閑上1」と呼称される消防車1台だけであった。

名取市消防本部に残る、同本部と消防車「閑上1」との交信記録によれば、「閑上1」は14時58分に公民館の南にある名取市消防署閑上出張所から出動している(図2-8の①)。その後、「閑上1」は、市道(町頭築港線)を東に進んで日和橋を渡って貞山堀の東側(海側)に向かい、閑上3丁目・4丁目・5丁目・6丁目を回っている(名取市消防本部の記録ならびに住民等へのヒアリングにおける目撃証言)。そして、15時43分には公民館から直線距離で東に約1km離れた新ヨットハーバーの入口付近(閑上4丁目)にいたと考えられる(図2-8の⑥)。その後の「閑上1」の動きは、「閑上1」で活動していた消防署員3名全てが殉職していることもあり、名取市消防本部においても正確には把握できていない。



図2-8 閑上地区 消防車「閑上1」の動き(図の上が北)
(名取市消防本部資料、チーム1資料ならびにチーム2ヒアリング結果からの推定)

消防車「閑上1」が公民館に行くことができた時間は、地震発生直後(閑上出張所から出動する14時58分より前)か、あるいは公民館に津波が来襲する(15時54分ご

ろから) 5-7分ほど前(新ヨットハーバー入口付近を出発して公民館〔婦人の家〕の東側に到着するまで数分かかるとして)となる。「閉上1」と名取市消防本部の交信記録を踏まえて考えた場合、公民館長に再避難を促したとされる消防関係者が「消防署員」となると、公民館長の証言とは時間的に大きく食い違うことになる。

地震直後に公民館に「閉上1」が来て消防署員が公民館長に話をしたのであれば、公民館長の証言の中で時間がある程度明らかに示されている「15時10分ごろに津波が来る」という情報を聞いて、公民館敷地内にいた人々を公民館(建物)2階に誘導した」という話は合わなくなる。一方、公民館に大津波が来襲する数分前に消防署員が公民館長と話したのであれば、公民館長が証言した、公民館長が消防関係者から閉上中学校への再避難を促されて以降の状況(公民館内にいた人々への呼びかけ、グラウンドに駐車していた車の誘導や交通整理など)は、数分という短い時間の中ではできないという疑問が生じる。また、後述する「公民館長から促されて閉上中学校へ移動した住民が証言している状況」を見ても、数分という短い時間の中での様子とは考えられない。つまり、公民館長に再避難を促した消防関係者が「消防署員」ということになると、様々な点で時間的に無理が生じてしまうのである。

地震発生から大津波来襲までの間、閉上地区では消防団の消防車(以下、「消防団車」)も活動をしていた。そこで、公民館長に閉上中学校への再避難を促した消防関係者は、「消防署員」ではなく「消防団員」の可能性があると考え、検証を進めていくことにした。

そもそも公民館長は、公民館から閉上中学校への再避難を促した消防関係者を、なぜ「消防署員」と考えたのであろうか。

第1回目のヒアリングで、公民館長が消防関係者を「消防署員」と思った理由として、以下のようなことが挙げられた。

- ① 消防団員の服装は法被(はっぴ)・半纏(はんてん)や作業着で、消防署員の服装とは違うこと。
- ② 公民館長に閉上中学校への再避難を促した消防関係者は「青地にオレンジ色」の服を着ていた。この服装は消防署員の服装と思い込んでいたこと。
- ③ 公民館近くにある自宅にあった公民館長の車が津波に流され、その車が発見された場所の近くで消防車が見つかったこと。ただし、その消防車は、公民館長が見た公民館(婦人の家)東側に停まった消防車と同じかどうかはわからない。
- ④ 殉職した消防署員が3人であったこと(公民館長が見た消防車にいた消防関係者の数と同じ)。

このうち②の「青地にオレンジ色」の服についてであるが、このような配色の服は消防署員のものでもあるが、消防団員のものにもあることがわかった。

図2-9は、名取市消防本部から提供された消防署員と消防団員それぞれの「青地にオレンジ色」の服である。写真でわかるとおり、消防署員と消防団員とでは「青地にオレンジ色」の服のデザインは違っている。しかし、消防関係者にヒアリングしたところ、この服装を消防に特に詳しくない一般の人が見た場合、その服が消防署員のものなのか、それとも消防団員のものなのか、その区別はつきにくいだろうという話であった。

消防職団員の服装について



消防団員、活動服並びに帽子を正面から撮影



消防職員、活動服並びに帽子を正面から撮影

消防職団員の服装について



左が消防職員、右が消防団員を正面から撮影



左が消防職員、右が消防団員の後面を撮影

図2-9 消防署員ならびに消防団員の服装（名取市消防本部提供）

この点からも、公民館長に再避難を促した消防関係者は、消防団員の可能性もあると考え、名取市消防本部の職員ならびに名取市の消防団員などにもヒアリングを行った。そして、これらの検証を踏まえ、公民館長に2回目のヒアリングをお願いし、図2-9の写真等も提示しながら、確認作業を行った。

その結果、公民館長から次のような証言が得られた。

- ・「青地にオレンジ色」の服の写真を見比べた結果、消防署員の服装と消防団員の服装の区別がつかず、再避難を促した消防関係者は、消防署員ではなく消防団員の服装だったかもしれない。
- ・公民館長が働く婦人の家東側に停まっていた消防車は、消防車「関上1」ではなく、もっと小さな消防車であった。
- ・消防車について公民館長は、「関上1」とは別の消防車が消防署から来たものと思い込んでいた。

これらの公民館長の証言を踏まえ、さらに名取市消防本部等へのヒアリングを続けた結果、次のようなことがわかった。

- ・消防署員は「青地にオレンジ色」の服の上に濃紺色の防火衣（図2-10参照）を着て活動している（※消防署では「さしこ」と呼んでいる）が、もし、公民館長が消防署員を見たのであれば「青地にオレンジ色」の服ではなく、その上に着ている濃紺色の防火衣の印象が強くなること。
- ※「さしこ」という表現は、消防団員が着用している法被（さしこ〔刺し子〕法被）の意味で使うこともある。その点も留意してヒアリングした。なお、防火衣は、消防署員は「濃紺色」（図2-10左側）を、消防団員は「銀色〔アルミックス〕」（図2-10右側）を着用する。
- ・殉職した消防署員3名は濃紺色の防火衣を着ていたこと。
- ・名取市消防本部は「閑上1」以外の消防車を閑上に出動させていない。つまり、地震発生から津波来襲までの間、閑上には「閑上1」以外の消防署の消防車はいなかったこと。
- ・「閑上1」が公民館に到着したのであれば、その報告が消防署に必ずあるはずだが、それがないこと。
- ・もし、仮に「閑上1」が公民館に到着していたとしても、公民館を津波が襲うまでに消防署員が公民館長に再避難を促すような時間的余裕がないと思われること。
- ・「閑上1」の消防署員が、現場で何らかの判断をした場合（公民館から閑上中学校への再避難を促した場合）でも、名取市消防本部に事後報告をするはずだが、それもないこと。



消防職員

消防団員

図2-10 防火衣の写真（名取市消防本部提供）

以上のようなことから、公民館長に再避難を促した消防関係者は、「消防署員」ではなく「消防団員」である可能性が大きいのではないかと考えた。

名取市の閑上消防団の中で、閑上1丁目から7丁目を担当する消防団は1部、2部、3部、4部ならびに9部である。そのうち3部の消防団車は、当日、車検に出していたため活動しておらず、当日に活動していた消防団車は、1部、2部、4部ならびに9部の消防団車ということになる。

消防団関係者へのヒアリングと、消防団車を目撃している証言のある住民等のヒアリングを整理した結果、次のようなことがわかってきた。

- ① 消防団は、地震等が発生すると、事前に用意されているマニュアルに従い、特に指示がないままマニュアルにある活動をはじめ。消防団各部とも、予め担っている役割があり、その役割を果たすことになっていた。
- ② 災害時は、公民館が閑上地区を担当する消防団の拠点（指揮所）となり、消防団幹部が公民館で消防団員の報告を待つことになっていた。
- ③ 消防団各部は報告することがあると、通信等ではなく直接口頭で公民館の消防団幹部に報告を行うことになっていた。
- ④ 大津波が来襲する前に、報告のため消防団車で公民館に向かい、公民館にいた消防団幹部に報告している消防団の部があった。
- ⑤ ④の部の消防団車が、15時30分前後（正確な時間はわからない）に婦人の家東側（公民館長が消防車を見た場所）に数分間停車していたという証言があった。
- ⑥ ④の際、消防団の「青地にオレンジの服（証言では「青」ではなく「紺」と表現している）」を着用していた消防団員がいたという証言もあった。
- ⑦ なお、この部の消防団員は公民館敷地内に入り消防団幹部に報告はしているものの、公民館長とも公民館の敷地内にいた人とも津波のことや再避難について話をしていないとの証言や公民館長の顔を知らない消防団員もいるという証言もあった。
- ⑧ また、この部とは別の部の消防団車が、公民館近く（婦人の家の東側ではない）に停まっていたという証言もある。
- ⑨ ⑧の部の消防団員が公民館敷地内にいたことや中学校への再避難を促したという記録（文書）が残っており、本検証委員会の委員が震災発生から約2か月後（平成23年5月）に閑上地区で行ったヒアリングにおいても同様の話を聞いていた。

以上のように、少なくとも2つの部の消防団車が公民館近くにいた時間があることや消防団員を目撃している証言もあることから、公民館から閑上中学校への再避難を公民館長に促した消防関係者は「消防署員ではなく消防団員の可能性が高い」と考えた。

これらの点を踏まえて、公民館長に3回目のヒアリングと確認作業を行ったところ（名取市消防本部から提供された消防車・消防団車・消防服などの写真も提示した）、以下のようなことが確認された。

- ・公民館長に再避難を促した消防関係者は、消防署員の着る防火衣は着ていなかった。「青にオレンジの服」であった。
- ・公民館長が見た消防車は「閑上1」（図2-11）ではなく別の消防車である。
- ・公民館長が、各部の消防団車の写真の中から、目撃した消防車（消防団車）に似ているものを挙げた。

以上のようなことから、もし、公民館長の証言にある「消防関係者が公民館長に公民館から閑上中学校への再避難を促した」ことが本当のことだとすれば、その消防関係者は、「消防署員」ではなく「消防団員」と言ってよいだろう。



図2-11 消防車「関上1」と同種の消防車（名取市消防本部提供）

なお、後述する名取市生涯学習課が行った公民館長へのヒアリングをまとめた文書の中で「避難指示」または「指示」という言葉が出てくるが、消防団員が公民館長に再避難を促したことは、市などからの公的な指示によってではなく、消防団員が何らかの形で得た情報により独自に判断し、再避難を呼びかけたものであると考えられる。また、消防団員は公民館長に、強制的な表現で、または命令調で再避難を促したのではなく、お願いするような口調であったと公民館長は証言している。したがって、この場合「指示」という表現で記録することは妥当ではなかった。もちろん、災害対策基本法による「避難指示」とは明らかに違うものである。

6) 最初に関上公民館から関上中学校への再避難が促された時間

消防関係者が公民館長に関上中学校への再避難を促した時間は、いつ頃なのであろうか。

これに関する正確な記録は、これまで一切発見されておらず、ヒアリングでも正確な時間を記録または記憶した人がほとんどいないため、時間を断言することは難しいが、これまでの検証から、おおよその時間を考えてみたい。

① 大津波警報の発表・更新ならびに放送時間からの検証

報道・書籍ならびに公表されている資料等において、「消防関係者が公民館長に再避難を促した時間」は、15時20分ごろから公民館に津波が来る数分前（15時45分から50分の間）まで、いくつかの時刻が明示されている。これらの中で、「公民館に津波が来る数分前」と推察したものは、「関上1」の消防署員が公民館長に伝えたことを前提としていることから、可能性は極めて低い。また、他で示された時間は、公民館長とのやりとりから推察したもののようであり、いずれも確実な根拠があったわけではない。

消防関係者が消防団員とすると、消防団員が公民館長に避難を促したのはいつ頃なのだろうか。

まず、公民館長の証言の中で、「15時10分に津波が到達するというラジオの情報を聞いて、15時10分過ぎまで公民館長を含めた人々が公民館2階にいた」ということから、15時10分以前ではないことは明らかである。

次に、消防団員が「公民館ではもたない」と判断した根拠が、仮に大津波警報における津波の予想高さが「10m以上」になったことが前提とすると、気象庁が宮城県沿岸の大津波警報の津波の予想高さを「10m以上」に更新したのが15時14分であることから、15時14分以降の可能性が大きいとも考えられる。

そして、「10m以上」を消防団員が知る手段としていくつかの可能性が考えられる。その中でも可能性が高いものとして、まずラジオが考えられる。ラジオが「10m以上」を最初に伝えた時間は、NHKが15時32分、TBC（東北放送）ラジオが16時15分、そしてFM仙台が15時22分（NHKならびにTBCは本委員会からの問い合わせに対する回答。FM仙台は中森委員が参加した平成23年の日本災害情報学会調査団のヒアリングの結果）である。ただし、消防団員がワンセグ等でテレビを見た可能性もある（テレビは警報の内容の更新とほぼ同時に文字・字幕等で伝える）。また、つながりにくい状態とはいえ、警報の更新を知った人から携帯電話・メール等で伝わった可能性、一般の住民の口からきいた可能性などもある。そして、消防団員は公民館に向かう途中に大津波が来襲する可能性がある情報を得たのではなく、公民館に着いてからグラウンド内にいる人によって情報を得た可能性もある。

以上のようなことから、大津波警報の発表・更新した時間や放送時間からは、確定的なことは言えない。

② 住民の証言からの検証

ヒアリングの中で、公民館長（または公民館長と思われる人）から「閑上中学校への移動」を促されてすぐに公民館から閑上中学校へ避難した人々の証言を見ていくことにする。

●住民Yさん

地震発生時に自宅にいたYさんは、地震発生から10分後ぐらいには公民館に向かった。自宅から公民館までは5～6分。公民館についてからは建物の中に入るのが怖くてグラウンドで知り合いと話していた。その後、「ここはだめだから、閑上中学校に避難してください」ということで、閑上中学校へ1人で歩いた。サンダルだったので中学校へ行くのに7分程度かかった。まず、校庭に向かったが誰もいなかったので校舎に入り3階まで上がって教室に入った。トイレに行ったりして10分程度過ぎたころ「津波が来たから上がれ」という声が出て屋上に向かった。

●住民Zさん

地震発生時に自宅近くにいたZさんは、地震発生から20分後ぐらいには公民館にいた。公民館到着から10分後に「ここは危険なので閑上中学校へ」という声を聞いた。恐怖感を覚えて、閑上中学校へ徒歩で向かった。閑上中学校の校舎に着いて10～15分ほどたって、名取川を

津波が遡っていくのが見えて騒ぎになった。その30秒から1分後、海の方で家が壊れる土けむりが見えた。

今回のヒアリング対象者の中で、公民館長から閑上中学校への避難を直接促された、または、その声を聞いたという人は少ない。それらの中で公民館長（または公民館長らしき人）から避難を促され閑上中学校へ移動した2名の話为例示した。

この証言にある時間も正確な記録・記憶ではなく、あくまでも各自の感覚である。ただ、2名とも公民館から徒歩で閑上中学校に向かっていて、閑上中学校に着いてからある程度の時間が経ってから閑上中学校に津波が来ていると証言している。公民館から閑上中学校まで5-7分という証言であるが、実際に現地で確認してみたところ、公民館から閑上中学校までの時間は、徒歩で公民館（建物）から閑上中学校1階入口まで約6分、公民館（敷地）入口から閑上中学校1階入口まで5分、走った場合、公民館（敷地）入口から閑上中学校1階入口まで2分強であった。また、2名とも閑上中学校に到着してからある程度時間が経ってから閑上中学校に津波が来ていると証言している。閑上中学校への津波到達時刻が15時55分ごろと考えた場合、この2名が公民館を出発したのは15時40分よりも前ではないかと考えられる。

次にあげる証言は、前述の住民Xさんが「公民館から閑上中学校へ避難するように」と促された際の話（要約）である。

「時間を正確に記憶していたわけではないが、『公民館から閑上中学校へ避難してください』と言われた時間は15時30分頃ではないとつじつまが合わない。『閑上中学校へ避難してください』と最初に聞いた後、時間が経ってからも何人かの人がゆっくり歩いて閑上中学校に移動している。その人たちは、閑上中学校に大津波が来るまでに十分に間に合っている。一緒に公民館にいた人で『一足先に行くから』と言って助かっている人が何人もいる。その人たちは『走っていない』と言っていた。また、中には閑上中学校までの再避難の途中で立ち話などをしながら移動していた人もいたようだ。そうすると移動には10分から15分はかかったのではないかと。公民館から閑上中学校へ避難するように促された時間が、大津波来襲の直前だったら、これらの人たちも津波に遭って大変なことになったはずだ。だから、公民館から閑上中学校への避難が促された時間は、15時30分頃ではないかと思う。」

ちなみに、Xさんは「消防車を見た覚えはない」と証言している。Xさんは自宅に戻ったり親族の様子を見に行ったりと何度か公民館を離れた時間があるので、その間に消防車が婦人の家東側に来ていた可能性がある。Xさんは、大津波が公民館に来襲する際には婦人の家東側が見える場所にいたので、もし、大津波が来襲する数分前に消防車がいたのであれば、当然、その消防車を見ているはずである。したがって、消防車が婦人の家の東側に停まっていた時間は大津波が公民館を襲う直前ではない可能性が高いことになる。

③ 閑上公民館グラウンドに駐車していた車の状況からの検証

公民館長は、公民館グラウンドに数十台の車があり、それらの車のほとんどが公民館敷地外に出てから大津波が公民館を襲ったと記憶している。この点から時間を推定してみたい。

- (ア) 公民館長の証言によれば、公民館グラウンド内には1列15台で3-4列の車(数十台:約50台程度)が整然と並んでいた。公民館関係者ほかにより交通整理・誘導が行われ、徐々に車が公民館敷地から外へ出始めたという。また、別の証言として、公民館前でも貞山堀方面から西へ向かう車が一定程度あり、公民館敷地から道路に出るところでも消防団員や住民による交通整理が行われていたという証言もある(断続的に渋滞していたという証言もある)。そして、この交通整理をしていた人が貞山堀方面から公民館に向かってくる車に、公民館に入らずに中学校の方に行くよう口頭で伝えていたとの証言もある。
- (イ) これらの証言に基づき、本委員会ではシミュレーションを実施した。①全ての車両が一斉に避難を開始、②駐車場内は8km/h、その他は40km/hを最高速度と仮定し、50台の駐車車両が全て一般道路に出るまでの時間をシミュレーションすることとした。ただし公民館の敷地内、また出口で交通整理を行っていたこと、公民館に向かってくる車に公民館に入らずに中学校の方に行くよう口頭で伝えていたことなどはシミュレーションに加えることは困難である。ゆえに、これは公民館前道路の通過交通量を条件として置き換えてシミュレーションを行った(表2-3参照)。まったく通過交通がない状態(表2-3の条件1:0台/時間)、ほとんど通過交通がない状態(表2-3の条件2:100台/時間)で円滑に出庫(ここでは車が公民館グラウンドから市道へ出ることを「出庫」と表記する)できたとして、7分強の時間を有する。仮に公民館敷地内での車の移動が円滑に行われ、幅が狭い公民館敷地の出入口を遅滞なく通過し、市道に車の往来がなく公民館から中学校・五叉路に続く市道を円滑に移動できたとして、最低でも7分強の時間を有するということである。なお、通過交通が1,000台/時間として10分弱(表2-3の条件3)、また1500台/時間として14分強(表2-3の条件4)の時間を要する。もちろん断続的に渋滞しており、ある程度の通過交通があったこと、交通整理を行わなければならなかったという証言を加味すれば、まったく滞ることなく出庫するという条件1、条件2のシナリオは妥当ではない。ある程度、出庫に支障が生じている以上は、条件3、条件4、条件5すなわち、全車両の出庫までに10分から数十分を有していると推定するのが妥当であろうと考えられる。

表2-3 関上公民館から50台の車が出庫するまでに要する時間(シミュレーション結果)

シナリオ	条件1	条件2	条件3	条件4	条件5
背景交通量(台/時間)	0	100	1000	1500	2000
平均	7分9秒	7分13秒	9分30秒	14分13秒	29分23秒
最大	7分20秒	7分28秒	11分00秒	18分54秒	38分15秒
最小	6分52秒	6分49秒	8分12秒	11分35秒	21分27秒



図 2 - 1 2 公民館長の証言より設定した閑上公民館グラウンドの車の出庫に関するシミュレーションの初期状況（写真は Google）（図の上が北）

- (ウ) 公民館に津波が襲来する前には、公民館敷地内に残っていた車がなかったわけではないが、ほぼすべての車が公民館敷地から外に出て、その後、車が駐車していた場所で子どもが遊んでいたという証言がある。また、車の大半が公民館外へ出てから、交通整理をしていた公民館関係者が公民館（建物）の入り口近くに帰り、そこにいた人々と会話をしていた後に津波が襲来している。したがって、公民館敷地に駐車していた車の大半が外に出てから津波襲来までは 5～10 分程度はあったものと考えられる。
- (エ) 15時52分ごろに名取市沿岸に津波が来襲し、これ以降、公民館から東側（海側）に火災のように見える土煙らしきもの（津波）が目撃された。公民館では、グラウンドにいる人々が建物の2階へ向かっている。ここから逆算していくと、円滑に車が出庫してから土煙が目撃されるまでの時間が短かった（5分程度）と仮定しても、15時40分には車の移動が開始されていることになる。しかし、「円滑に出庫できてはいない」という複数の証言がある。この証言を踏まえて、津波来襲より前にほとんどの車が出庫していることを考えれば、車の出庫は15時40分よりも前に

開始されていなければならない。

なお、ある程度、出庫に支障が生じていると仮定した場合、また、車が出庫してから土煙が目撃されるまでの時間が10分程度と仮定した場合は、条件2で15時32分、条件3で15時28分に出庫が開始されていると推定される。

これらのことから、公民館グラウンドにいた車の出庫が開始されたのは、最も遅いと考えて15時40分、実際はそれより前の時間とするのが妥当であると考えられる。

④ 関上中学校の状況からの検証

公民館から多くの方々が移動・再避難したと考えられる関上中学校の教職員にもヒアリングを行っている。関上中学校教職員の証言をまとめると、以下ようになる（明示している時間等は確実なものではない）。

- ・ 関上中学校に避難者が来はじめたのは、15時すぎから15時15分くらいからであったと思われる。
- ・ 15時30分ごろから市道（町頭築港線）から関上中学校への取り付け道路（市道から関上中学校正門に向かう道）が車で混み始めた。
- ・ 教職員が手分けして交通整理をし、関上中学校にやってくる車をグラウンドに誘導した。
- ・ 車の誘導は円滑で、グラウンド内も整然としていた。
- ・ 15時30分から50分ぐらいの間の車の数が多かった。
- ・ 避難者も車も断続的に関上中学校に来ており、ある時間に集中して関上中学校に来たという状況ではなかった。
- ・ グラウンドにかなりの数の車（数十台）が入ってから、津波らしきものが貞山堀より海側から迫ってくるのが見えた。

関上中学校に来る車が多い時間が15時30分から50分ごろの間という証言は（もちろん、関上中学校に来た車が全て公民館から移動してきたものばかりではないが）、公民館長の証言を裏付けすることにもなっている。そして、津波が来る数分前に、一度に車や避難者が関上中学校に来たのではないということもわかる。

以上のようなことから、公民館長が公民館から関上中学校への再避難を最初に促した時間は、概ね15時20分から15時40分の間のどこか（公民館長がこの間ずっと呼びかけを続けたということではない）であり、大津波が公民館に来襲する数分前ではないと言える（第5回委員会までは「15時25分から15時40分の間」としていたが、住民の証言とシミュレーションを再検討した結果、「15時20分から15時40分」と改めた）。

7) 関上公民館から関上中学校への移動を促したのは公民館長だけではなかった

これまで、消防関係者から話を聞いた公民館長の誘導が、公民館から関上中学校への再避難の始まりであるという主張があるが、本検証のヒアリングでは、公民館長から直接再避難を促されたと証言した人は少なかった。また、ヒアリングの結果、公民館長だけな

く消防団関係者、地域の役員、一般住民の名前が挙がっている。さらに、避難を促されたからではなく別の理由で公民館から閑上中学校へ移動した人もいた。

以下、ヒアリングの証言から、いくつか例示する。

- ・働く婦人の家の2階に女性職員が来て「閑上中学校か閑上小学校に逃げてください」という指示を受けた。
- ・道路から公民館（敷地）に入ろうとすると、公民館（敷地）の入口前で消防団員に「公民館に入っては駄目だ。中学校へ行け」と（穏やかな口調で）言われた。
- ・公民館（建物）の2階に上がろうとしたら、男性の方（公民館長ではない）に通せんぼされ、「6mの津波が来るから、ここではもたないから小中学校へ走れ」と言われた。
- ・公民館グラウンドの入口で町内会役員に「公民館の中に入らず中学校へ行け」と言われた。
- ・公民館長が「ラジオか何かで津波が閑上公民館より上に来る、2階に逃げてもだめだから、別のところへ行ってください」と朝礼台に立って拡声器か何かで言われていた。
- ・誰が言ったかわからないが「公民館はいっぱいだから床が持ちこたえられない。公民館には入りきれない。中学校へ行け」という言葉を又聞きし、グラウンドで中学校への誘導をしていた町内会の役員とともに自分も誘導に加わった。
- ・ラジオで「10mの津波」と聞き、消防団員（先ほどの消防団員とは別の人）に「10mって大丈夫か」と話しかける。そのうちに「中学校の方がいいのでは」という話になった。
- ・公民館グラウンドの車のラジオで「10m以上の津波」と聞き、グラウンドにいる人々に「10m以上の津波が来るから逃げろ」と叫んだが、誰もが「何を言っているんだ」という顔をして、動こうとしなかった。
- ・妹がいると思って公民館に行ったが妹がいなかったので、妹は中学校にいるのではないかと思い中学校に向かった。

なお、ヒアリングの結果から、公民館自体への避難した時間（または公民館を訪れた時間）が比較的早い人と遅い人によっても、その後の行動や意識に差が生じていることがわかる。また、最初に閑上中学校への再避難・移動を促した（または、公民館が危険であることを伝えた）人物が公民館長ではない可能性もある。

消防団員から話を聞いた公民館長は、拡声器などを使わずに自分の声で呼びかけていると証言している。また、公民館長自身が呼びかけを行ったのは長い時間にわたって繰り返し行ったわけではなく、限られた時間だけである。公民館長は、公民館（建物）の中にいた人々に避難を促し、公民館（建物）入り口前にあった指揮台から呼びかけた後は、公民館（建物）・働く婦人の家周辺にいて公民館敷地の全てを見回ったわけではなかった。これらのことを考えた場合、10,000平方メートル以上ある公民館の敷地のすみずみまで、公民館長の声が内容を理解できるくらい確実に聞こえていたということは、普通に考えても無理がある。この点から考えても、公民館から中学校への再避難を促したのは複数の人であったことが考えられる。また、公民館長が閑上中学校への再避難について直接何らかの指示をしたのは公民館の職員に対してであり、その後、公民館長が再避難を直接促したと考えられるのは公民館長のまわりにいた住民ぐらいであろう。

証言等から検討した結果、次のようないくつかの可能性も考えられる。

- ① 公民館長に中学校への再避難を促した消防団員が、自ら公民館の敷地内または公民館周辺で中学校への再避難を促した。また、この消防団員が、公民館長に話をする前に他の人に閑上中学校への再避難について話すこともできた。
- ② 公民館長、公民館職員、または消防団員から話を聞いた人が、その話をもとに他の人に再避難を促したり、閑上中学校への避難誘導を始めた。
- ③ 「消防関係者→公民館長ルート」とは別の情報や判断などにより再避難の必要があると考えた人が自発的に誘導を始めた。
- ④ 「大津波では公民館がもたない」という話は、消防団員ではなく公民館敷地内にいた人が何らかの形で「6m」または「10m以上」の大津波の予想高を聞いて、そのことを消防団員に相談して、その消防団員が公民館長に話をした。
- ⑤ 再避難を促したのは消防団車に乗っていた消防団員ではなく公民館敷地内または公民館周辺にいた消防団員だった。公民館長に話をする際に消防団車の傍にいたため、公民館長が消防団車に乗っていた消防団員と思いこんだ。

8) 一人歩きした「消防関係者から話を聞いた閑上公民館長の誘導が全ての原因」説

複数の人々によって行われた、または複数の情報源によって行われたと考えられる公民館から閑上中学校への再避難・移動に関する話が、「消防関係者から話を聞いた閑上公民館長の誘導が全ての原因」という見方で一人歩きし、浸透してしまった。その原因としては、以下のようなことが考えられる。

- ① 公民館の管理責任との関連
- ② 閑上中学校への再避難を促した公民館長自身が公民館（建物）2階で結果的に津波から難を逃れたことに対して生じた疑問や反感
- ③ 断片的な話からの判断や思い込み
- ④ 公民館長への個人的な感情などによる批判
- ⑤ ①から④のことについての吹聴
- ⑥ 報道・番組等で取り上げられたことによる注目
- ⑦ 調査や検証を行わなかった市の対応

9) 閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難は大津波襲来の直前の短い時間に一度に行われたのではない～閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難の時間幅～

公民館から閑上中学校への移動・再避難について一部で言われている「大津波襲来の直前の短い時間に一斉に行われた」という話は事実とは異なり、実際は、ある程度の時間の幅があり、その中で断続的に行われたと考えられる。

それでは、公民館から閑上中学校へ移動・再避難は、どのくらいの時間幅があったのだろうか。時間についての客観的なデータも少なく、ほとんどの人々が正確な時間を記憶していないため確実な時間を明示することは難しいが、ヒアリングにおけるいくつかの証言から推定した。

住民の証言の中には、「15時15分ごろ公民館から閑上中学校へ移動した」というもの

もあるが、これも時間を正確に記憶しているわけではない。全体的に証言を見て考えた場合、公民館から閑上中学校への移動・再避難は、**15時20分前後から大津波来襲（16時前）までの30分から40分ぐらいの間に断続的に行われた**、と考えられる。

10) 閑上公民館からの閑上中学校までの状況・渋滞の状況

公民館から閑上中学校方面に向かう市道（町頭築港線）で渋滞・混雑（そのイメージは人によって違う）が生じていたことは複数の証言からわかっているが、これらは、ある時間からずっと続いたというよりは、断続的に起こっていたようだ。また、「渋滞」といっても個人の認識やイメージに幅があり、車が「全く動かない」という状態ではなく「通常通りの円滑な移動ができない」状態を「渋滞」と認識している人もいる。さらに市道での渋滞は、公民館から閑上中学校入口までの約500メートルの間でのみ生じていたわけではなく、いわゆる五叉路付近で生じた渋滞の影響も考えられる。

なお、公民館にいた人々は必ずしも市道を通って閑上中学校に向かったのではない。特に公民館（建物）近くにいた人は、市道ではなく公民館西側から生協方面に向かう道を通っている人もいる。こちらの道の方が閑上中学校へ行くには近いからである。

いずれにしても、多数の住民が犠牲になった要因を「公民館から閑上中学校への移動によって渋滞が生じたこと」とする見方は、十分な根拠があったとは言えない。

11) 閑上公民館から閑上中学校へ移動・再避難が犠牲者を多くしたのか

公民館から閑上中学校への移動・再避難によって多くの人が犠牲になった、という見方がある。公民館周辺の地域で犠牲者の数が多いことがデータとして示されているが（序を参照）、これは、犠牲になった人の住居があった場所（住所）による集計であり、犠牲者が実際にどの場所で津波に遭ったのかが示されたものではない。

犠牲になった人々がそれぞれどこで津波に遭ったのか、そして公民館から閑上中学校へ移動中に犠牲になった人がどのくらいの数になるのかについては、検証結果も資料もなく、また、それらの全てを解明することは非常に困難である。犠牲者の一部は目撃証言などから状況がわかるものもあるものの、すべての犠牲者それぞれについて、公民館から閑上中学校への移動の際に亡くなったのか、公民館に留まっていて亡くなったのか、公民館に向かう際に亡くなったのか、自宅などから避難しないまま亡くなったのか、その状況はわからない。一部で主張されている「公民館から閑上中学校へ移動中に犠牲になった人が多い」という話の証拠を、本検証では確認できなかった。

12) 閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難を促したことについての妥当性

公民館から閑上中学校への移動・再避難を促したことについて、次の3点から見ていくことにする。

- ①公民館に避難すること（公民館を指定避難場所にしたこと）は妥当だったのか
- ②公民館から閑上中学校への移動を促したことは妥当だったのか
- ③どこかの時点で公民館に留まる判断が必要であったのではないのか

①公民館に避難すること（公民館を指定避難場所にしたこと）は妥当だったのか

- (ア) 公民館（建物）を含めた公民館の敷地は、宮城県が行った津波被害想定に基づいて、名取市が地域防災計画を策定する中で設定された避難場所であり、形式上の問題はなかった。
- (イ) 防災無線で地震直後に名取市が行った放送でも、避難場所の1つとして公民館を挙げていた（閑上では防災無線が機能しなかったために、この放送は聞こえなかった）。これも、事前の被害想定で公民館が避難場所になっていたことからであり、名取市も、このような閑上に津波被害が生じるとは考えていなかった。
- (ウ) 上記（ア）、（イ）は、「東日本大震災」以前に予想されていた「宮城県沖地震」を想定したものであり、「東日本大震災」を引き起こした「東北地方太平洋沖地震」の規模を想定したものではない。日本の防災対策の枠組みとして、市（区）町村の防災計画は、上位計画である県（都道府県）の地域防災計画の範囲内で行うこととされていた。名取市地域防災計画も宮城県地域防災計画の枠内で策定されるものであり、この点においては手続きに問題があったとは言い難い。そのため、公民館を津波災害時の避難場所に指定していたことは、名取市の対応の誤りというよりは、被害想定を前提に防災対策を行うという「東日本大震災」以前の日本全体の津波災害対策の進め方そのものに問題があったとも言える。
- (エ) しかしながら、津波の被害想定というものはある程度の幅を持って考えなければならないものである。また、チーム1が検証したように、平成13年に名取市が津波被害予測を委託した応用地質株式会社からの報告書の中で「満潮時の場合、想定波高4m以上で津波到来が満潮時と重なる場合、浸水深が著しく拡大することが想定される」とし「閑上公民館への避難は誘導すべきではない」という指摘を受けていた。このことを考えた場合、名取市は公民館を津波の際の避難場所に指定すべきではなかった。その後、宮城県の被害想定によって、名取市の津波被害想定は言わば上書きされて津波予想高が低くなったという事情や、避難場所について名取市が住民と相談の上で決めたとの話もあるようだが、名取市が、平成13年に「大津波の際に閑上公民館への避難は避けるべきである」という情報を得ていた以上は、危険性のある場所を避難場所に指定することについてもっと慎重であるべきだったと言える。

②公民館から閑上中学校への移動を促したことは妥当だったのか

- (ア) 公民館敷地内の建物は2階建てである（屋上には室内からは出られず、屋外から梯子のようなもので上がるようになっている）。3階以上の校舎があり海岸や川からの距離が公民館よりも離れている中学校の方が明らかに津波からの安全性は高い。
- (イ) 津波により公民館2階の床にも水が来ていたことから、公民館2階は確実に安全な場所ではなかった。つまり、公民館2階にいた人々は危険な状態にあったと言える。
- (ウ) （イ）に関連して、本委員会の越村俊一委員は、今回の大津波に関して津波工学の立場から、資料等によって考察し、「閑上公民館の2階に留まった方々も『安全が保障されている状態ではなかった』」との見解を示している。
- (エ) 公民館2階にいた人は、最初から公民館2階に避難しようと考えていた人は少なく、多くは、避難誘導などで公民館から閑上中学校などへの避難が遅れた人、公民館の敷

地内に留まっていた人、公民館への避難が遅かった人などで、突然の津波の来襲により最寄りの建物である公民館の2階に上がって、結果的に難を逃れたのである。

- (オ) 公式な情報ではなかったとしても、津波に関する専門的な知識を持たず、また津波時の対応について事前に特別な研修等を受けていなかった者が、津波の予想される高さが「6m」「10m以上」という話から公民館では安全性が保てないという判断ができたこと自体は評価できることであり、その判断は間違いとは言えない。
- (カ) 災害時には、公式な情報ではなく、個人の判断や呼びかけによって避難する人はこれまでの例から見ても少なくない。避難を呼びかけたのが消防団員であっても、地域の役員であっても、また一般住民であっても、一定の合理性があるのであれば、独自に避難の判断や呼びかけを行うことに問題があるとは言えない。

③どこかの時点で公民館に留まる判断が必要であったのではないか

- (ア) 公民館に津波の専門的な知識がある人がいたわけでもなく、また、公民館に津波が来襲する時間と津波の高さを予想することや事態を予見する方法もなかったことから、どこかの時点で留まるという判断を行うのは難しく、このケースにおける公民館から閑上中学校への再避難は、仕方がなかった、やむを得なかったと考えられる。
- (イ) この点について問題があるとすれば、公民館の職員、地域の役員、消防団員と言った個人のレベルではなく、再避難についての検討や対策ならびに周知を行政が徹底していなかったことであろう。

1 3) 避難の呼びかけ・広報活動について

消防署ならびに消防団等は、地震発生から津波来襲までの限られた時間の中で、車両の拡声器等による避難の呼びかけや災害時要援護者の救助が行われていたことが、複数の証言から確認されている。名取市消防署閑上出張所から出動した消防車「閑上1」は、前述のようなルートで活動し、あわせて広報を行っていたことが確認されている。また、消防団もマニュアルに従い、閑上1丁目から7丁目を担当する名取市消防団・閑上分団の1部、2部、4部ならびに9部の消防団車が避難の呼びかけを行っていたことも確認されている（3部の消防団車は車検のため活動できなかった）。

「消防による避難の呼びかけが行われていなかった、全く見聞きしなかった」という証言があるが、それらは事実とは異なる。ただし、車両による避難の呼びかけは一過性のものであり、閑上地区の中でも消防からの避難の呼びかけに接することができた人や場所ならびに時間は限られていたと言える。

1 4) 公務・避難誘導等によって避難が遅れた人々

前項に関連するが、消防署員、消防団員、公民館をはじめとする公的施設の職員、地域の役員に加え一般住民の中にも、避難の呼びかけ、広報活動、交通整理などの活動を行い避難が遅れたりできなかった人々もいた。自分自身の安全よりも他の住民の安全を優先して活動し、結果的に避難が遅れ、津波によって犠牲になった人々、危険な状況になった人々が閑上公民館ならびにその周辺にもいたということが証言によって確認されている。あらためて重く受けとめなければならないことであり、このようなケースでの犠牲者を防ぐこ

とも大きな課題である。

この例として、2人の町内会長の証言（ヒアリングの抜粋要約）を挙げておきたい（ここで示す時間等は必ずしも正確なものではなく推定のものもある）。

●S町内会長Aさん

S町内会長のAさんは、自宅近くの集会所で地震を体験した。Aさんは、閑上地区の災害対策に関して日ごろから熱心に活動していた1人であり、地震発生とともに、速やかに災害時の対応を始めた。地震の揺れがおさまってから10分ぐらいの間、住民からの要望を確認したり、住民への指示をしていた。

15時頃、この町内会で対応することが決まっている（管轄している）福祉施設に向かった。その後、自宅に戻ったところ、妻から「10mの津波が来る」との話聞いた。妻には徒歩で隣近所の方を連れて逃げるように言った。

地震発生から20分ぐらい経って集会所に戻った。自転車で避難誘導をしていた区長が戻ってきて「一人暮らしの住民（高齢者）を中学校に連れて行ってほしい」と頼まれた。しかし、Aさんは町内全体を見る責任があるため、別の人に連れていってもらうように指示した。そして、閑上中学校へ懐中電灯や自家発電機などの防災備品を持っていく準備をした。大津波が来る15分ほど前ではないかと記憶している。その後、貞山堀の様子を確認すると水が異常に引いているのがわかった。そこに来た老人会会長に「津波が来るので避難するように」と言った。また、消防団の人などが来て「ラジオで津波が大変な状況だと言っている」と話していた。

Aさんは、もう1度、隣近所を見て回った。そこで見かけた住民たちに、閑上中学校へ避難するよう呼びかけた。

そして、Aさんは、消防団員や地区の役員と共に防災備品を自分の車に積み、集会所から日和橋へ出た。日和橋の手前で消防車を見た。消防車のサイレンは鳴っていなかったが、「津波が来るため避難するように」と呼びかけていた。

公民館にいる区長に、資料、懐中電灯、スピーカーを預けようと思い公民館に車を停めた。津波が来る5分から6分前と記憶している。グラウンドを歩いていた住民を見かけ声を掛けると、「公民館長から中学校へ行けと言われた」ということだったので、Aさんは「渋滞しているから公民館（建物）に戻れ」とその住民に言った。Aさんは、公民館（建物）へ走った。津波が来る3分から4分前と記憶している。

公民館入口前の指揮台の上に担架に乗った高齢者がいた。その傍に車椅子の住民がいた。公民館長や公民館職員とやりとりをしていると、婦人の家の方から消防分団長が「津波だ」と言って走ってきた。公民館東側から迫ってくる黒煙を見て呆然としていたが、公民館の職員の声で我に返り、担架に乗った高齢者を何人かと一緒に公民館2階に運んだ。そこに、津波が押し寄せてきた。

●H町内会長Tさん

貞山堀より東側のH町内会長Tさんは、自宅で地震を体験した。自宅にいた母と姉の無事を確認し、家の外に出て、家の敷地内の地割れ・陥没・液状化を確認した。そこに妻が帰ってきて、「大きな地震だった」と話をした。津波が来る可能性があるため、母と姉を連れて公民館に避難してほしいと妻に頼んだ。妻は車で母と姉そして隣の家の住民を連れて公民館に避難した。

地震発生から10分以内だと記憶している。

自宅近くの道路に出たところ、町の役員から「カーラジオで3mの津波が来ると言っている」という話を聞いた。そして数分後、津波の予想高さが6mに変わったと聞いた。

町内会の役員などと話をして町内の住民を避難させることにした。30分ぐらいの間、住民たちに公民館への避難を促した。その間、車で避難する住民に、体の不自由な住民を乗せて一緒に避難してほしいと頼んでいる。また、消防団車が来て、消防団員が怒鳴りつけるような声で「逃げろ！」と連呼していた。

Tさんは、町内会の役員の車で公民館へ一緒に避難した。途中、日和橋の上で女性2人を乗せた。日和橋から公民館入口に向かう市道は混んでいたため、車は観音寺（公民館の東にある）の方を通って婦人の家の東側から入り、そのままランドに入った。時間は15時10分ごろではないかと思うが、正確な記憶はないのではっきりしない（注・Tさんが30分ほど避難誘導をしていたとすれば15時20分以降となる）。公民館1階の研修室で母と姉を確認したが妻は確認できなかった。

この頃、公民館から閑上中学校への避難が始まり、Aさんも避難の誘導をする。市道は混んでいたことを知っていたので、公民館の裏側の道路（市道ではなく公民館西側から生協方面に向かう道）を行くと閑上中学校へストリートで行けるとアドバイスした。後で、アドバイス通りに閑上中学校に向かい、難を逃れた人もいたと聞いた。

Tさんが公民館に到着してから20分ほど経ったところ、消防分団長の「逃げろ！」という声があった。その声の方を見ると、公民館東側の貞山堀側から4階建ての建物位の津波が迫ってくるのが見えた。

公民館（建物）前に体の不自由な住民がいた。Tさんは数名と一緒に、立て看板を担架代わりにしてその住民を公民館2階に運んだ。2階に上る階段の途中で津波が公民館の建物の中に入ってきた。

15) マス・メディアの報道・番組等における評価と影響

公民館から閑上中学校への再避難に関わる問題は、マス・メディアでも大きく取り上げられた。その中には、この問題や閑上地区の住民行動の見方や評価に関して、結果的に望ましくない影響を与えたマス・メディアの対応もあった。

まず、閑上地区の人々の行動を、適切とはいえない理論や概念で捉えたものがある。例えば、「正常化の偏見（正常性バイアス）」である。これは「危険が迫っているがそれを認めようとしない観念」などを意味する社会心理学の概念で、閑上地区に限らず他の被災地における人々の行動の特性として各方面で頻繁に使用されている。報道等では「まさか被害に遭うとは思わなかったという意識」や「油断」の同義語として捉えているものが多いが、これは正確な解釈とは言えない。「正常化の偏見」を少し平たく言えば「人々が、危険な場所にいると認識していながら、または、さかんに避難が呼びかけられていながら、たいしたことはないと思い込んで逃げないこと」となる。この概念を、当時の閑上地区における代表的な人々の行動の特性として用いるのは必ずしも適切とは言えない。他にも、閑上地区の人々の行動を「愛他行動」（自分自身の犠牲を覚悟して他人を助ける行動）や「同調バイアス」（大勢の人々の行動にあわせようとする）という概念で説明しているものもあるが、いずれも適切な解釈とはいえない。詳細は後述するが、このような評価は

現地調査・取材をもとにした「考察」ではなく、言わば既成の概念に「あてはめた解釈」である。理論や概念を扱って説明する場合は、実証的な災害研究をしている複数の専門家に取材して、総合的に評価するという慎重さも必要である。

また、公民館長に再避難を促した消防関係者を「消防署員」と特定したものもある。これも取材や検証の手続きが不十分であったと言わざるを得ない。「消防署員」と特定したことは、公民館長が再避難を促した時間は津波来襲の直前だったという印象を強めた。また、津波により殉職した「閑上1」の消防署員3名が、規則を順守しないで、指示も受けず報告もしないまま再避難を促していたという解釈にもなってしまう。このようなことは、再避難が犠牲者を増やしたと疑念を持つ住民の感情にも影響を与え、未確認の状況や巷説を補強し、混乱を招く一因にもなった。そして、殉職した「閑上1」の消防署員とその家族に対する配慮を欠いていたことにもなる。

言うまでもないことであるが、災害の問題は人々の生死に関わることである。しかも再避難の問題は、閑上地区の住民間でも感情的なやりとりがあり、名取市長に対する公開質問状が出される事態にもなっていた。こういう状況の中では、慎重の上にも慎重に対応することが求められるが、マス・メディアの一部は、そのような対応が徹底していなかった。

1 6) 事前の問題

前述のように、チーム1が明らかにした平成13年に応用地質株式会社が取りまとめた報告書の中に、「想定波高4m以上で、津波到来が満潮時と重なる場合、浸水深が著しく拡大することが想定される。閑上公民館への避難は誘導すべきではない。閑上中学校・閑上小学校は床上浸水程度になることも予想されることから閑上地区の住民を可能な限り増田地区方面に誘導すべきである」(抜粋要約)と明記されている。この報告書が、もし公表されていた場合、または公表しないにしてもこの報告書に基づいた津波対策が講じられていた場合、以下のような可能性が生まれたと考えられる。

- ① 津波災害時(津波警報発表時、津波の危険がある場合)の避難場所として、公民館を外し、はじめから、中学校または閑上小学校が津波災害時の避難所に指定することができた。
- ② 津波の可能性がある場合、速やかに閑上地区から津波の危険がない地域に避難することを促すこともできた。
- ③ 「閑上津波安全神話」を払しょくし、閑上も津波に無縁でないという意識を広めるための教育・啓発の機会になった。
- ④ 地震時に各自がテレビ・ラジオ等から積極的に津波に関する情報を得るという習慣を作る機会となった。
- ⑤ ある程度の地震の場合は、津波への対応の優先度が上がり、人々の避難をもっと早くするための対策などを進めることもできた。

仮定の話は評価が難しく、災害対策や教育・啓発がどんなに進んでいても、津波を軽視する人や諸事情で避難が難しい人を完全になくすことはできなかつただろう。しかし、この報告書が活かされていれば、閑上公民館を津波の際の避難場所から外すこともできた

考えられ、犠牲者数が少なくなった可能性があったことは否定できないだろう。

17) 事後の問題

①市と住民の認識の差と問題の放置

公民館から閑上中学校への移動・再避難があったことは、名取市も震災発生直後の早い段階で認識していた。しかし名取市は、このことを大きな問題として考えている住民は限られていて、その中でも一部の住民が感情的に反応しているように受け取っていた。公民館から閑上中学校への再避難を問題視しているのは一部の住民という名取市の見方は、その後も大きくは変わらなかった。名取市のこのような認識が、住民から公開質問状を出され、この委員会が発足するような大きな問題になったそもそもの要因と言える。

公民館から閑上中学校への移動・再避難について、その責任追及や事実解明を求めるかどうかには差はあるものの多くの住民が問題とし、そして、報道各社もこの問題を取り上げていた。そのような中で名取市は本格的な調査も行われぬまま、震災から2年半が経過し、住民の要望によって本委員会が発足するまで本格的な検証をしようとしなかった。これらのことは、名取市がこの問題を放置してきたという意味で、それ自体に大きな問題があると言わざるを得ない。

この問題は、市が所有する公民館の管理に関わる問題であり、公民館長をはじめとする公民館の職員にも関わる問題である。しかしながら、公民館の職員、つまり市の職員が結果的に矢面に立つような状況にありながら、名取市は市の職員を守る対応もしていなかった。これも問題の放置である。このような場合は、市は、一職員や管轄する課だけに対応を任せるのではなく、市のしかるべき立場の者の責任により問題解決を図るべきである。

②不十分で慎重さを欠いた住民への対応

名取市は、本委員会の検証に関して言えば、委員会が希望することに速やかで適切な対応を行い検証に協力的であった。しかし、このような速やかで適切な対応が、肝心の閑上地区の住民に対しては行われていなかった。震災発生直後はやるべき業務が多く十分な対応ができないことについてはやむを得なかったとしても、ある程度の時間が経過しても、この問題を積極的に解決しようとしなかった。震災発生から1年2か月後の平成24年5月に一部の住民から名取市長宛に提出され、同年6月に回答のあった公開質問状の中にも、この問題についていくつかの質問が出されているが、市の回答は十分であったとは言えず、住民側が市に対してさらに不信感を覚えるようになったことは無理もないことであった。

これに関連して、平成25年4月に情報公開請求によって明らかになった、名取市生涯学習課から平成23年5月13日に起案され決済された文書（公民館長へのヒアリング結果）がある（図2-13）。これは、厳密に言えば公民館長ならびに公民館技師（のちに死去）が話をしていたことを同課がまとめた文書を起案日に公民館長が確認したものである（この内容について公民館長は、あらためて見ると違和感を覚える箇所があると指摘している。また、この文書とは別に、公民館長が津波により犠牲になった公民館事務長の公務死の手続きをするために作成した文書が確認されている）。この文書自体は、もともと外に報告するものではなく、内部の記録とした残したものであった。公民館長は、公開質問状におけるこの問題の回答が、この文書をもとにして作成されたことを今回の検証まで知らなかったと証言している。この文書によって公開質問状の回答を作成する場合、また情報

公開請求が行われて公表される際には、あらためて公民館長や関係者などにヒアリングして内容を確認するなどの慎重さも必要であったと言える。

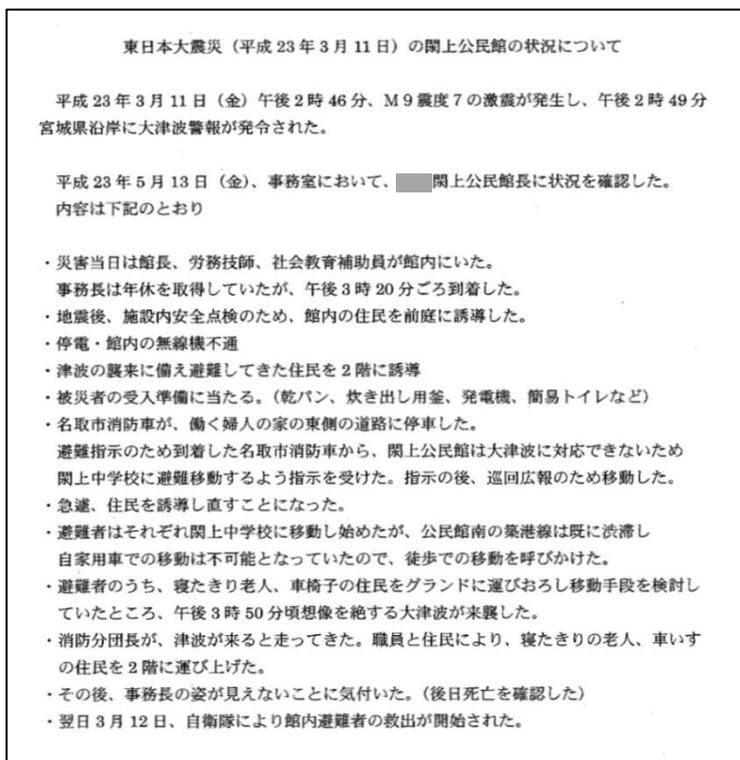


図 2 - 1 3 名取市生涯学習課が起案した関上公民館長へのヒアリング結果

③住民への配慮を欠いた関上公民館の取り壊し

被災地の自治体が住民に対して求められる「一定の配慮」というものがある。名取市が管理する公民館では、建物の中でご遺体となって発見された方、公民館の敷地内で亡くなられた方や亡くなられたと考えられる方・行方不明の方がいる。また、公民館の管理等に関して疑問を持つ住民もいる。このような中で、公民館の建物を取り壊すことについては慎重に考える必要があった。

この公民館取り壊しのケースに関していえば、関上地区の住民に対して名取市のなすべき「一定の配慮」とは「住民に対する説明・報告」である。

公民館取り壊しについては、解体費用などに関する名取市側の事情や理由もあった。しかし、それらを住民に対して事前に説明することはなかった。また、事前の説明が難しかったとしても、名取市が発行している広報紙などに掲載するなどの事後の報告は十分にできたはずである。しかし、名取市は、公民館取り壊しについて「住民に対する説明・報告」を行っていない。これは、名取市に関上の住民に対する「一定の配慮」が欠けていたと言える。関上地区の多くの住民が知らない間に公民館が取り壊されたことにより、特に公民館で家族や親族を亡くした住民の悲しみを大きくしたことや住民が市に対して不信感を覚えるようになったことは、住民の気持ちを思えば当然のことである。

4. 考察（津波における閑上の住民の避難・対応に関する特性）

以上の検証結果から、「東日本大震災」の際の津波における名取市閑上地区の住民の避難・対応の特性について考察していきたい。

（１）津波危機意識が低かった住民

海に面している地域の中で、津波の危険がないと言える地域はない。閑上の住民の多くは、これだけ海に近い地域に居住しながら、地震の後に津波が来る、といった津波に対する危機意識が低かった。全国的には、かなり以前から、「強い揺れを感じた場合」「揺れの強弱に関係なく長い時間揺れを感じた場合」は津波の危険があるということが、津波の心得として挙げられていた。しかし、もともと津波への危機意識が低い地域では、どんなに強く長い揺れを感じても、また発表された津波警報を聞いても、津波を前提とした避難を考える人は少なく、自ら積極的に津波に関する情報を入手しようとする人も少ない。閑上の住民は、津波の危険を十分に連想できる地震の揺れを感じていながら、津波を前提とした避難行動が全体的に遅かった。

もっとも、これは閑上に限ったことではなく、この震災においては、宮城県の平野部や福島県の沿岸といった、これまでに大きな津波被害の経験が少ない地域に共通してみられたことである。

（２）当時の閑上における人々の行動の代表的な特性を「正常化の偏見（正常性バイアス）」と呼んでいいのだろうか

前述のように「東日本大震災」における住民の対応の特性として、各所で「正常化の偏見（正常性バイアス）」という言葉が使われている。現に、この震災の津波における閑上の住民の特性を「正常化の偏見」として捉えているものもある。閑上の住民の対応は、「正常化の偏見」が顕著であったと言えるのだろうか。

「東日本大震災」に関する報道やコメントで用いられる「正常化の偏見」は、単に「油断した」「楽観視した」「まさか津波が来るとは思わなかった」ということと同義語のように扱われていることが多いが、これらは厳密に言えば不十分な捉え方である。「正常化の偏見」とは「避難を促す情報が発表されたり危険が迫っている中で、危険な場所にいなながら（危険な場所にいることがある程度分かっている）異常や脅威を無視したり認めようとしない信念のこと」と定義されるものである。震災発生時の閑上の場合、「正常化の偏見」に該当する人は、一般に公開されていたハザードマップで津波の危険があることがわかっている場所において避難が促されいながら避難しなかった人や、閑上公民館の件で言えば、「公民館ではもたない」と再避難を促されながら避難しなかった人などが、強いて言えば該当するのかもしれない。

しかし、前述のように閑上の住民の多くは、もともと「閑上は津波の被害がない場所」という観念があり、警報などを聞いても自分たちには関係ないと考えてしまう人が多かった。また、名取市が事前に作成していたハザードマップでは、閑上地区の特に貞山堀より西側の広い地域では浸水の可能性がないと予測されており、閑上公民館も浸水予測地域には入っていなかった。このようなことから見ても、閑上の住民の特性は「正常化の偏見」

が顕著だったと見るよりも、次にあげる(3)(4)のような特性が顕著であり、(3)(4)のような理由から、「閑上は津波に危険な地域ではない(津波は来襲しない地域)」という思い込みが強い住民が多かったと言える。

(3) 経験の逆機能

災害を経験すると、一般には、その経験が有効に働き次の災害に活かされると考えられがちである。しかし、必ずしもそうとは限らない。災害の経験が、かえって次の災害で人々に望ましくない影響が生じてしまうこともある。

過去の災害で起こったことが次の災害でもまた起こると考える一方、過去に起こっていないことは次の災害でも起こらないと考えたり、過去に起こった災害によって勝手な基準を作って判断をすることもある。このようなことを近年、「経験の逆機能」と呼ぶようになっている。閑上の場合、昭和8年の「昭和三陸地震津波」や昭和35年の「チリ地震津波」、そして平成22年の「チリ中部沿岸の地震」でも、地域内の建物が流されてしまうような大きな津波被害を経験していない。これらの経験が、「東日本大震災」が発生した際の閑上の住民の判断や行動に望ましくない影響を与えたと言える。

(4) 「災害文化」の非適応的機能(安全神話)

「災害(下位)文化」とは、「災害に関して、地域の人々の間に共通してみられる思考・行動様式や生活様式(災害についての知識や伝承、それに対応するための方法や技術的産物)」のことである。例えば、豪雪地域での雪かきや水害の多い地域での輪中などが挙げられる。しかし、この「災害文化」が、望ましくない方向に働く場合がある。その代表的なものが「安全神話」である。

閑上地区では「津波は貞山堀を越えることはない」「津波は牡鹿半島や金華山より南には来ない」「津波は名取川を遡るため閑上は津波に安全」という思い込みや間違ったある種の言い伝えなども浸透していたようだが、まさにこれらが、「災害文化」が望ましくない(適切な対応がとれない)方向に機能した(災害文化の非適応的機能の)例である。

昭和58年の「日本海中部地震」では、秋田県など東北地方の日本海側の住民の間に「東北地方の日本海沿岸には津波はこない」という話が浸透していた。津波の例ではないが、平成7年の「阪神・淡路大震災」においても「阪神地域では大きな地震はない」という話が浸透していた。これらが「安全神話」の代表的な例である。今回の震災では、閑上だけでなく宮城県の平野部や福島県の沿岸などに「津波安全神話」が浸透していたと言える。

(5) 「同調バイアス」「同調行動」が生じたとは考えられない

前述のように、閑上の住民の避難行動を「同調バイアス」または「同調行動」が生じたと解釈しているものがあつた。「同調バイアス」「同調行動」とは「大勢の人々の行動にあわせようとする事」「大勢の人々の行動に押し込められてしまう事」という意味の概念である。「多くの人々が逃げなかったため皆が逃げなかった」「公民館から閑上中学校へ移動・再避難した」ことを「同調行動(同調バイアス)」と捉えた見方は、本検証の結果と大きく違っている。例えば、公民館敷地内では閑上中学校に移動・再避難を促す話を聞いて実際に移動する人がいる一方で、意に介さずにその場にとどまった人もいたという状況であつ

たことは複数の証言から明らかであり、また、特定の指示で人々が一斉に動き出したという証言もない。公民館から中学校に移動するという同様の行動をとったからといって、本検証からは同調行動の前提である「同調圧力」(多くの人々の意向や行動に強制されること)の存在は認められない。

また、関上地区の住民の行動を「愛他行動」と捉えたものもあった。「愛他行動」は「利他的行動」などと言われるもので「自分自身の犠牲を覚悟して他人を助ける行動」という意味の概念である。たしかに関上地区でも、例えば消防関係者や地域の役員などのように誘導などで避難が遅れ犠牲になった方がいることは本検証でも確認できている。しかし、これらを「愛他行動」と一括りに捉えることは妥当とは言えない。それは、関上地区で、自分のことよりも他の住民たちの救助を優先させた人々は、ここまでの津波被害を予想していたわけではなく、「自分が津波の犠牲になっても」という意識で行動したと捉えるのは適切とは言えない。

これらの概念は現在でも認められているものであり、他の災害や事故などで顕著になる事もある。しかし、このような概念を、災害時における人々の典型的な行動と捉えるのは、言わば古典的なパニックイメージや群衆イメージを念頭に置いた解釈で、日本では、実証的な災害研究がまだまだ少ない時代(昭和40年代・50年代)に多かったものである。実証的な災害研究が蓄積された現在では、災害時の人々の行動に関して、これら以外にも多様な特性やそれに基づいた概念が示されている。

5. 教訓・提言

(1) 検証・説明・報告の義務付け

「東日本大震災」において、名取市が管轄する閑上公民館で生じた住民の避難に関わる問題は、市の管轄する施設と市の職員が関わっている（関わっているのではないかと疑問視されている）問題でありながら、名取市は事実上この問題を放置し、住民の市に対する不信感も高まり、また、住民間の人間関係にも望ましくない影響を与えたと言える。

この教訓から、これからの災害において、特に自治体が管理する施設や自治体の職員が関わっている問題については、検証とその結果の説明・報告をすることを「義務」とする必要がある、『地域防災計画（またはマニュアル）』にこの点を明記して、災害時に自治体が行うべき対応の1つとして位置づけるべきである。

(2) 災害後のコミュニケーション

今回の検証からの課題の1つとして、行政と住民とのコミュニケーションがうまくいっていなかった状況であったことも挙げられる。やや理想論になってしまう点もあるが、災害などの非常時において、行政と住民がどのようなコミュニケーションをとり、意思疎通や合意形成を行っていくかということを、地域ごとの特性、住民の特性などを考慮しながら検討し、行政と住民との間で円滑なコミュニケーションをうることができるような準備が日ごろから必要であろう。

(3) 複数の情報伝達・収集手段の整備と周知

今回の震災で、名取市の防災無線が機能しなかったことは、チーム3ならびにチーム1による検証で、様々な問題があったことが明らかになった。人々の命を守るための防災無線の整備や運用の体制に問題があることはあってはならないことである。しかし、防災無線に関して万全な備えをしても、機器である以上、何らかの原因で故障などが起こることはこれからも考えられる。そのためには、防災無線だけでなく複数の情報伝達の方法や仕組み（携帯電話の一斉メール、エリアメールなど）を整備する必要がある。もちろん、それぞれの自治体によって財政や人員の状況等によってできることとできないことはあるが、可能な限り整備を進めていくべきである。例えば、自治体の財政上の問題が大きいのであれば、国が、さらなる補助を行うなど何らかの形でこの点を補う措置も求められるだろう。

一方、今回の震災では、閑上の住民の中で自ら積極的に情報を得る行動をとる人が少なかった。停電が起こったことによりテレビの視聴が難しいことや、それまでの日常におけるラジオの接触率が低いことなども関係しているが、住民の災害対策の中に、災害時には自ら積極的に情報を得ることを徹底させることや情報収集を習慣づけること、そして、住民が情報を得るための具体的な手段や方法についての啓発も必要となるだろう。

(4) 公務・職務等による犠牲を防ぐ

今回の震災では、行政関係者、消防関係者などの犠牲者が多い。閑上地区においても、消防署員、消防団員、地域の役員などが犠牲になっている。また、避難が遅れて閑上公民

館2階にいた公民館職員、消防団員、地域の役員なども危険な状態にあった。また他の地域でも、職務上、同様の問題が生じている。公務や職務等で速やかな避難ができない人々や地域の住民の救助や誘導などを担う人々の安全についても考えていかなければならない。今後、このような人々が災害時に安全に活動し、命を守ることについての対策・対応が求められる。

(5) 再避難と臨機応変な対応

閑上公民館から閑上中学校への移動・再避難は、市などの公的な判断ではなく現場での判断であったことが問題視されたり、再避難によって犠牲者が増えたのではないかという疑問を生んだ。たしかに再避難は望ましいことではないが、諸事情から再避難が必要になるケースは、今後もあり得るだろう。安全で確実な避難路、避難場所、避難方法の策定も必要であるが、再避難が必要になるケースを前提とした対応策も留意する必要がある。また、今回のように、市などの公的な判断を待ってはいは、かえって危険な状況になることもある。自治体の災害対策本部と言った災害対策の中核が、地域全体の状況を速やかに把握できるわけではない。一定の合理性のある根拠があれば、現場での判断による対応がありうること、臨機応変な対応が必要であることを念頭に置いた災害対策も求められるだろう。

(6) 避難場所での健康・安全管理

本委員会の検証の対象ではなかったが、震災から時間が経過してからの「震災関連死」の問題が注目されている。過去の災害でも、避難生活の中で亡くなったり体調を崩す例は少なくない。東日本大震災の経験から、津波に対する避難場所の見直しや避難タワーの建設などが各所で進められている。ただし、津波の避難場所の多くは、津波の被害を受けない場所を前提にはしているものの、避難した人々が、その場所に長い時間とどまることや、場合によっては数日にわたって孤立するケースもある。避難場所で健康や安全を守ることができるよう、避難場所が孤立しても、避難した人々の健康や安全を維持できるように、避難場所に予め、食料や水、衣類、防寒具、医薬品、情報収集・連絡手段などといった必要なものを準備・整備しておくことも必要である。

(7) 報道に求められる配慮

今回の検証対象となった、閑上公民館から閑上中学校への再避難に関する問題は、報道による影響も大きかったと言える。ある時点でこの問題を報道しても、後追い取材やその後の報道がないことによって、一般の住民が、一度報道されたことをもとにして問題を評価したり、状況のイメージを固めてしまうこともある。報道機関には、一度報道したことについて、その後の経過や新たな見方などを引き続き扱っていくことが求められ、それが被災地域に対する報道機関の配慮ではないかと思われる（ただし、今回の震災のように、被災範囲が広く、被災人口も多いような災害の場合は生じている問題もまた多種多様であることから、報道機関の方で取材や報道を続けたいという気持ちがあっても、特定の地域や特定の問題について扱うことに限界があり難しい点も多い）。

(8) 語り継ぐだけではいけない「防災教育・啓発」

「東日本大震災」後、防災教育についての注目が集まっている。また、災害経験を風化させないために「語り継ぐこと」の重要性が叫ばれている。震災の経験や教訓を語り継ぐことは大事なことであり、推進すべきことである。

ただし、例えば閑上においては「閑上は津波に安全である」という間違っただけの考え方が語り継がれていた。つまり、災害について語り継がれていることの中には、間違いや根拠がしっかりしていないものがあるということである。このような事例は、他の災害でも、また他の地域にもある。昔から伝わっていることを、単にそのまま語り継ぐのではなく、その内容の検証や再考をしながら語り継がなければならない。

また、ある災害を体験した人は、この災害を、その人自身の体験や身近の状況から判断・評価をしていることが多く、必ずしも、その災害の全体像を把握しているわけではない。例えば、この震災でも、名取市で生じていなかった問題が他の地域で生じていることもあり、その問題が、今後の災害において名取市で生じる可能性もある。この震災において名取市で問題になったことを全国に伝え、その一方で、他の地域で生じた問題について名取市が把握するといったことが必要である。災害の全体像を把握する上でも、各地で生じた問題やその問題からの教訓などを共有し、それらを踏まえた防災教育や啓発も必要となるだろう。

謝辞

本委員会が発足した平成25年8月からヒアリングにご協力いただける方の募集を行い、9月にヒアリングを開始しました。それからおよそ6か月の間、たくさんの方々にご協力をいただきました。

住民の皆様、名取市役所職員の皆様、名取市教育委員会ならびに名取市立閑上中学校の教職員の皆様、名取市消防本部の皆様、消防団関係の皆様、「閑上の記憶」関係者の皆様、その他関係者の皆様には、お忙しい中、長時間にわたるヒアリングや資料収集・確認にご協力いただきました。名取市消防本部では本検証のためにわざわざ資料を作成していただきました。また、一部の報道機関からは、放送や記事の内容に関する照会に対して丁寧な回答をいただきました。そして、阿部文男さん、恵美雅信さん、遠藤道男さん、格井直光さん（五十音順）からは、多くの資料を提供していただきました。

おかげさまで円滑に検証を進めることができました。あらためて、お礼を申し上げます。ありがとうございました。

6. 文献等（引用したもの・参考としたもの） ABC順

（1）書籍・論文・報告書など

- ・河北新報社『東日本大震災全記録―被災地からの報告』 河北新報出版センター 平成23年8月
- ・気象庁『災害時地震・津波速報 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震』 平成23年8月
- ・小斎誠進『その時、閉上は 平成23年3月11日 東日本大震災』（小斎誠進氏の自費出版）平成23年8月
- ・名取市史編纂委員会『名取市史』名取市 昭和52年3月
- ・NHKスペシャル取材班『巨大津波 その時人はどう動いたか』岩波書店 平成25年3月
- ・日本災害情報学会デジタル放送研究会「東日本大震災 宮城県のラジオ放送が果たした役割」（第四次デジタル放送研究会研究報告）
http://www.jasdis.gr.jp/_userdata/06chousa/dttv/dttv4_01fujiyoshi.pdf
平成26年3月5日参照
- ・日本消防協会『消防団の闘い―3. 11東日本大震災―』近代消防社 平成24年4月
- ・斎藤正善・斎藤司『2011. 3. 11東日本大震災 閉上地区の全記録』（斎藤正善氏の自費出版）平成25年4月

（2）新聞記事等

- ・朝日新聞（東京本社） 平成23年5月10日朝刊
- ・ダイヤモンドオンライン（WEB）「被災者はどこに住むべきか 宮城県名取市閉上のいま」<http://diamond.jp/category/s-yuriage> 平成25年3月連載開始
- ・河北新報 平成23年4月26日朝刊
- ・河北新報 平成23年8月3日朝刊
- ・毎日新聞（東京本社） 平成23年3月18日朝刊
- ・毎日新聞（東京本社） 平成23年7月31日朝刊
- ・読売新聞（東京本社） 平成24年3月14日朝刊
- ・閉上復興だより～もう一度 心をひとつに～（編集長・格井直光氏） 平成23年9月第1号発行

（3）放送番組等

- ・NHK特設ニュース 平成23年3月11日放送 NHK
- ・NHKスペシャル「巨大津波 その時ひとはどう動いたか」平成23年10月2日放送 NHK
- ・NHKスペシャル「放送記念日特集 NHKと東日本大震災 より多くの命を守るために」平成24年3月22日放送 NHK

(4) 名取市・名取市消防本部提供資料

- ・『『公開質問状』の回答について』 平成24年6月12日
- ・「東日本大震災による被害の概要について」(名取市教育委員会) 平成25年1月
- ・「人的被害一覧」 平成25年9月10日
- ・名取市消防本部作成資料(消防車・消防服の写真ほか) 一式
- ・「東北地方太平洋沖地震等による構造被災建物に関する指導書」(日本建築学会学校建築委員会耐震性能小委員会) 平成23年6月1日
- ・「津波防災マニュアル」 平成13年2月
- ・「関上公民館の被災時状況について(報告)」 平成23年5月13日

【巻末資料】 既往調査による分析結果の概要～各種アンケートからみた特性

1) 近年の避難経験・日頃の備えや意識

① 近年の避難経験とその影響について

東日本大震災発災2日前の前震では、「何もしなかった」人が最も多く、直ちに避難を行った人は極めて少なかった。2日前の地震に比べ「揺れが大きかったので津波が来ると思った」人も少なくないが、「津波は来ない」と考える人も多かった。また震災の前年に起きたチリ地震による津波について、大津波警報（3m予想）が発表された際の住民の避難の有無は二分されている。「大きな地震＝津波の危険」という意識が強く周知されてきた地域ではない。

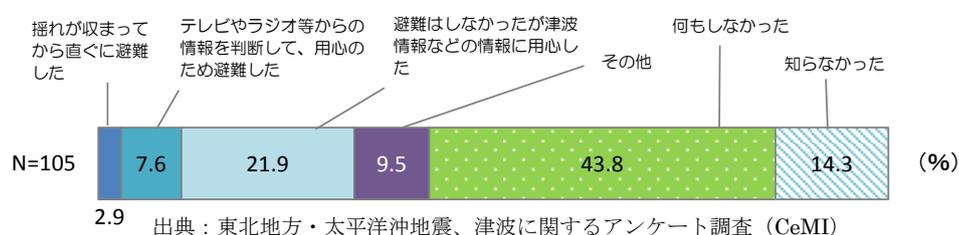


図1 震災2日前の三陸沖地震に対する行動（名取市）

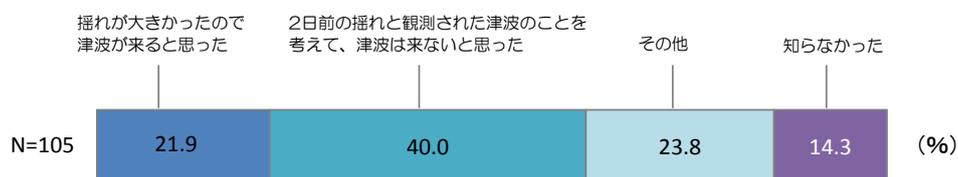


図2 震災2日前の地震や津波が今回の避難行動に影響したか（名取市）

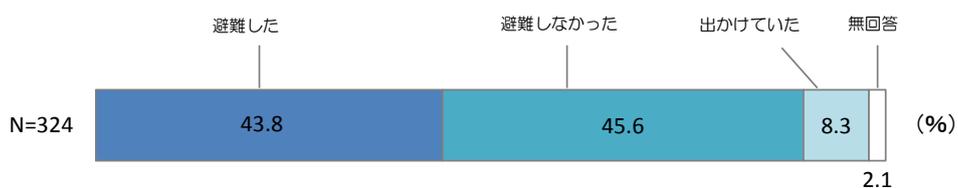


図3 2010年（前年）2月のチリ地震津波時の避難（名取市）

②日頃の防災への取り組みについて

地域の津波防災への取り組みや避難訓練への参加状況をみると、全般的な傾向として三陸（リアス）地域に比べ仙台平野部では訓練等の実施状況や参加率がやや低い。また、訓練は行われていても、津波防災より消火訓練、救命訓練や炊き出しなどの一般的な防災訓練が多い状況であった。

表1 住んでいた地区での、津波防災の取り組みについて(M.A.)※

	調査数	小学生・中学生が津波避難訓練を行っていた	自治会や地区で津波避難訓練を行っていた	地震や津波に関する勉強会や研修会を行っていた	地震・防災訓練は行っていたが、津波は行っていない	その他	分からない
名取市	91 100.0	5 5.5	41 45.1	7 7.7	29 31.9	3 3.3	18 19.8
宮古市	106 100.0	36 34.0	92 86.8	18 17.0	2 1.9	1 0.9	6 5.7
釜石市	86 100.0	35 40.7	63 73.3	26 30.2	4 4.7	4 4.7	2 2.3
大船渡市	93 100.0	30 32.3	77 82.8	9 9.7	8 8.6	2 2.2	7 7.5
陸前高田市	106 100.0	30 28.3	87 82.1	8 7.5	6 5.7	4 3.8	7 6.6
気仙沼市	98 100.0	12 12.2	59 60.2	1 1.0	12 12.2	2 2.0	23 23.5
石巻市	97 100.0	8 8.2	32 33.0	3 3.1	28 28.9	6 6.2	31 32.0
仙台市	99 100.0	10 10.1	45 45.5	13 13.1	30 30.3	7 7.1	18 18.2

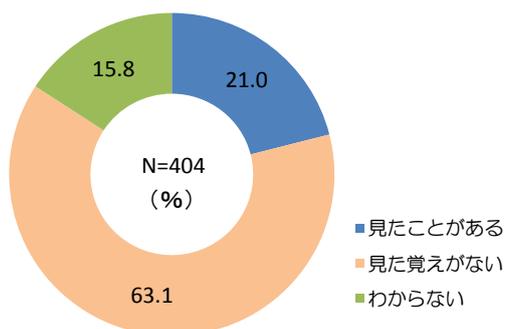
表2 津波に関する避難訓練や研修に参加したことがありますか(地区で何らかの取り組みを行っている人)

	調査数	ほとんど参加していた	参加したことがある	参加したことがない
名取市	73 100.0	23 31.5	19 26.0	31 42.5
宮古市	100 100.0	49 49.0	29 29.0	22 22.0
釜石市	84 100.0	24 28.6	27 32.1	33 39.3
大船渡市	86 100.0	27 31.4	27 31.4	32 37.2
陸前高田市	99 100.0	48 48.5	25 25.3	26 26.3
気仙沼市	75 100.0	31 41.3	20 26.7	24 32.0
石巻市	66 100.0	24 36.4	13 19.7	29 43.9
仙台市	81 100.0	10 12.3	41 50.6	30 37.0

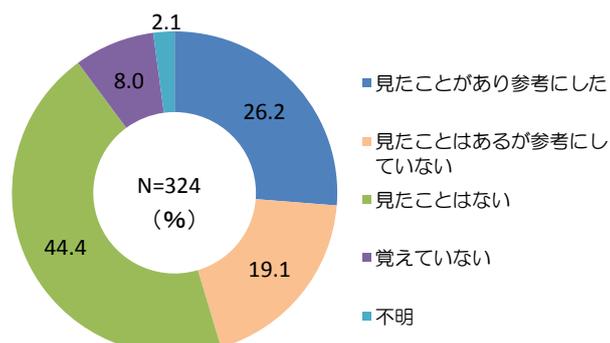
出典：平成23年度東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）（内閣府・総務省他）

③津波ハザードマップの認知について

震災前の名取市の津波ハザードマップの認知度は、調査によって差異はあるものの、明確に認知し活用している人は2～3割程度と考えられる。



出典：東日本大震災の津波被災現況調査（国土交通省）



出典：名取市におけるアンケート調査（山口大・名取市）

図4 震災前に津波防災マップを見たことがあったか（名取市）

図5 平成13年2月に作成された「名取市津波浸水予測マップ」を見たことがあるか（名取市）

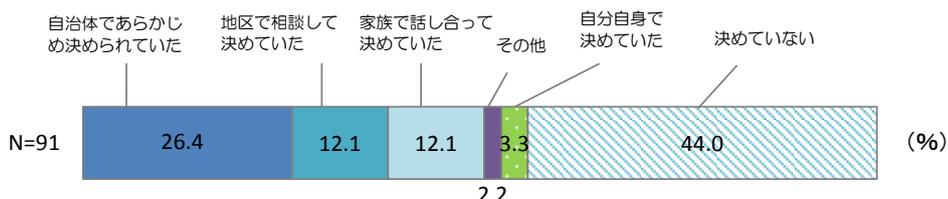
※注

本資料において（M.A.）と示されている調査結果は、多肢式で複数回答（Multiple Answer）が可能な質問であることを表している。

④避難場所や日頃の備えについて

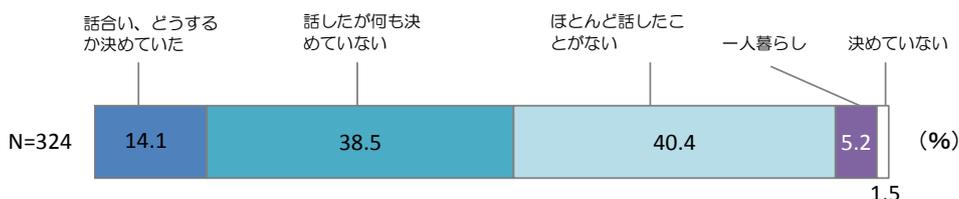
津波に対する避難場所については、自治体や地区で決めているとの認識が4割程度みられる一方、主体的に考えたり家族で話し合ったりする積極的な「津波に対する備え」としての避難場所の確認をしている人は少ない。

震災前の防災対策について、一般的な備えはある程度できていたが、「何もしていなかった」との回答も4割近くあった。また前項に挙げた「津波ハザードマップ」について、ここでも認知や活用の低さが読み取れる。



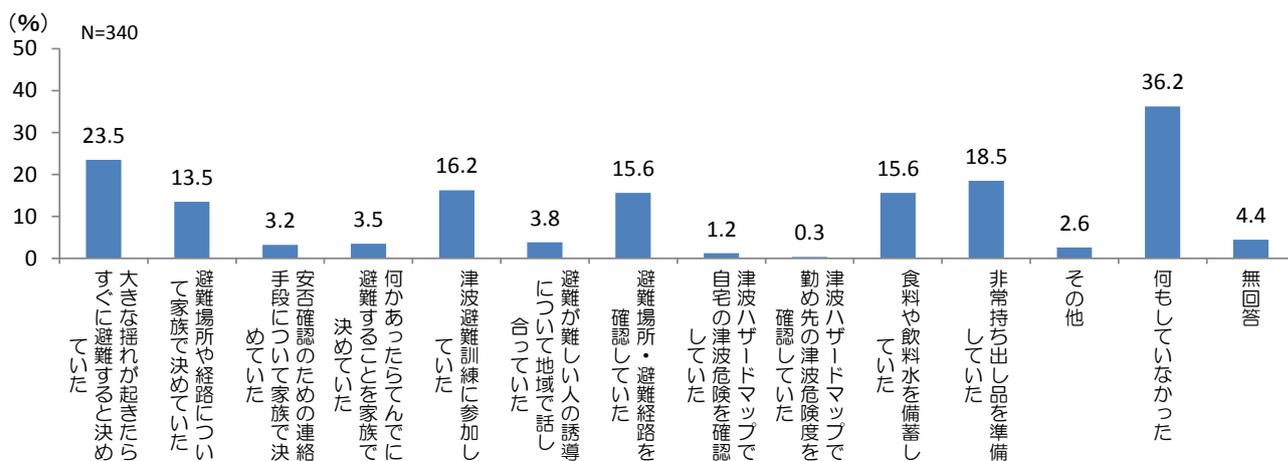
出典：平成 23 年度東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）（内閣府・総務省他）

図6 自宅にいて津波が襲来した時の、避難する場所についてどのように決めていたか（名取市）



出典：名取市におけるアンケート調査（山口大・名取市）

図7 震災前に家族で津波について話し合ったことがあったか（名取市）



出典：東日本大震災時の地震・津波避難に関する住民アンケート調査（内閣府）

図8 大震災前の防災対策実施状況（名取市）（M. A.）

2) 津波の来襲に対する意識や被害の予想

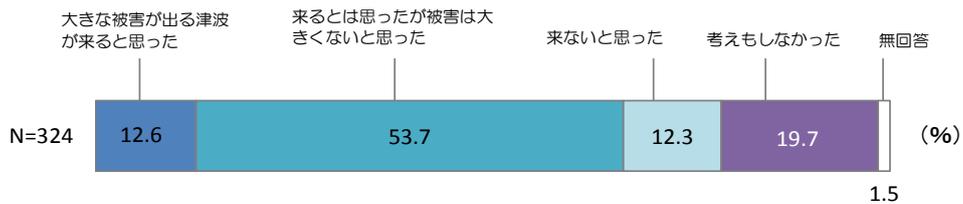
①津波の来襲に対する意識について

地震の揺れを感じて「津波が来る」と考えた人は少なかった。「大きな地震＝津波の危険」と考える人が少なかった地域と言える。



出典：平成 23(2011)年 3 月 11 日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査（日本大・東洋大）

図 9 地震の揺れを感じた段階で居住地域に津波が来ると思ったか（名取市）



出典：名取市におけるアンケート調査（山口大・名取市）

図 10 地震直後、この地震で津波が来ると思ったか（名取市）

日本大学・東洋大学調査において「避難した」と考えた人の理由で最も多かったものは、「地震の揺れの強さや長さがいつもとは違ったから」である。

表3 避難した理由は何か（避難した人）（名取市）（M.A.）

	調査数	以前に津波を経験したので	地震の揺れの強さや長さがいつもとは違ったから	海や川の水が大きく引いたから	家族が避難しようと言ったから	近所の人や避難するよう言ったから	市・町が避難を呼びかけたから	大津波警報を聞いたから	役場や消防団の人が来て説得されたから	実際に津波が来ているという話を聞いたから	実際に津波が来るのが見えたから	避難訓練などで、いつも避難していたから	その他
名取市	96 100.0	5 5.2	38 39.6	8 8.3	17 17.7	26 27.1	4 4.2	25 26.0	1 1.0	3 3.1	10 10.4	5 5.2	17 17.7
陸前高田市	149 100.0	20 13.4	90 60.4	9 6.0	28 18.8	23 15.4	14 9.4	22 14.8	8 5.4	8 5.4	21 14.1	9 6.0	15 10.1
南三陸町	147 100.0	28 19.0	94 63.9	19 12.9	25 17.0	23 15.6	31 21.1	38 25.9	8 5.4	9 6.1	25 17.0	13 8.8	17 11.6
仙台市	57 100.0	1 1.8	19 33.3	1 1.8	16 28.1	17 29.8	10 17.5	9 15.8	6 10.5	3 5.3	15 26.3	-	7 12.3
山元町	108 100.0	1 0.9	39 36.1	6 5.6	29 26.9	27 25.0	7 6.5	14 13.0	7 6.5	8 7.4	13 12.0	1 0.9	12 11.1

出典：平成 23(2011)年 3 月 11 日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査（日本大・東洋大）

表4 なぜ避難しなかったのか（避難しなかった人）（名取市）（M.A.）

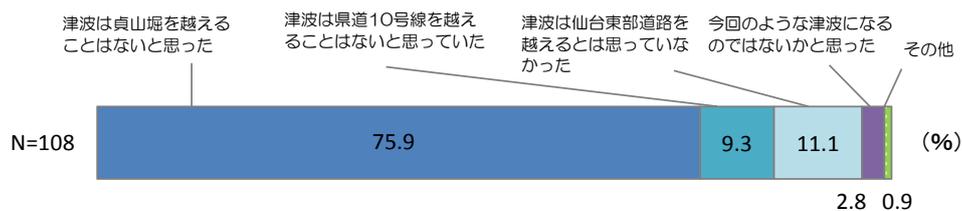
	調査数	津波のことは考えつかなかった	津波が来ないと思われた、高台や内陸にいたので	これまでの津波で被害のなかった場所だったので	市や町が作った防災マップに津波が来ないと示されていたので	市や町から避難の呼びかけを聞かなかった	津波警報を聞かなかった	海の水が大きく引くなどの前兆がなかった	防波堤や防潮堤を超えるような大きな津波は来ないと思った	津波の高さが3mとか6m程度と聞き、危険とは思わなかった	津波到達時間になっても大津波警報が出たが実際は来なかった	昨年2月のチリ地震で大津波警報が出たが実際は来なかった	防波堤や防潮堤で海の様子が変わらなかった	家族に小さい子ども、高齢者、体が不自由な人などがいたので	外出していて自宅の様子を見に行こうとしたので	車など避難する手段がなかった	いざとなったら二階以上に逃げればよいと思って	その他	
名取市	12 100	6 50	-	2 16.7	-	2 16.7	3 25	-	1 8.3	2 16.7	-	2 16.7	1 8.3	3 25	-	-	-	4 33.3	2 16.7
陸前高田市	8 100	2 25	3 37.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5 62.5
南三陸町	17 100	1 5.9	10 58.8	3 17.6	-	1 5.9	1 5.9	1 5.9	1 5.9	1 5.9	-	1 5.9	-	-	-	-	-	3 17.6	5 29.4
仙台市	5 100	4 80	-	-	-	2 40	2 40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 20
山元町	43 100	23 53.5	8 18.6	2 4.7	-	3 7	3 7	1 2.3	3 7	1 2.3	-	-	-	1 2.3	1 2.3	-	-	2 4.7	15 34.9

出典：平成 23(2011)年 3 月 11 日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査（日本大・東洋大）

表1～表21について。表で示されている数値は、上段が回答者数、下段が%である。

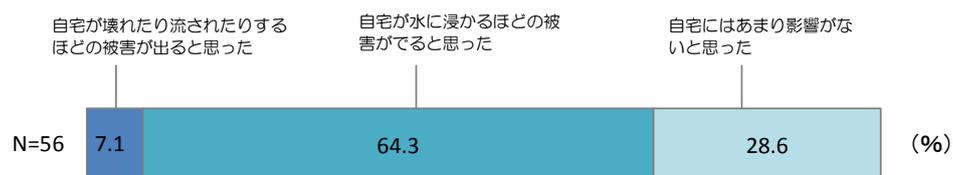
②津波の到達に対する意識

実際に地域や自宅に津波の影響がどの程度あると想定したのか、については、「津波は貞山堀を越えることはない」と8割近くの人が考えていたことがわかる。また、自宅については「自宅が水に浸かるほどの被害がでる」と、津波が来ると思った人の6割以上の方が考えはしたものの、自宅が壊れたり流されたりするほどの被害をイメージした人は少なかった。



出典：平成 23(2011)年 3 月 11 日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査（日本大・東洋大）

図 1 1 想定していた津波（名取市）



出典：平成 23(2011)年 3 月 11 日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査（日本大・東洋大）

図 1 2 津波によって自宅にどのくらいの被害が出ると思ったか（津波が来ると思った人）（名取市）



（図の上が北）

3) 警報の認知や情報の入手

①大津波警報の認知について

大津波警報の認知については調査によって多少差異があり、およそ40～50%程度の人が「見聞きした」と考えられるが、十分な周知状況とは言えない。また、警報を認知した時間を見ても、大津波警報の発表から時間がかかっている。

表5 避難するまでの間に津波情報や避難の呼びかけなどを見聞きしましたか

	調査数	見聞きした	見聞きしていない
名取市	91 100.0	38 41.8	53 58.2
宮古市	106 100.0	40 37.7	66 62.3
釜石市	86 100.0	47 54.7	39 45.3
大船渡市	93 100.0	42 45.2	51 54.8
陸前高田市	106 100.0	72 67.9	34 32.1
気仙沼市	98 100.0	66 67.3	32 32.7
石巻市	97 100.0	58 59.8	39 40.2
仙台市	99 100.0	42 42.4	57 57.6

出典：平成23年度東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）（内閣府・総務省他）

表6 大津波警報の入手状況

	調査数	見聞きした	見聞きなかった	覚えていない・わからない	無回答
名取市	340 100.0	134 39.4	157 46.2	21 6.2	28 8.2
気仙沼市	1114 100.0	766 68.8	197 17.7	96 8.6	55 4.9
南三陸町	254 100.0	184 72.4	33 13.0	23 9.1	14 5.5
石巻市	1831 100.0	1085 59.3	501 27.4	193 10.5	52 2.8
東松島市	934 100.0	495 53.0	310 33.2	83 8.9	46 4.9
女川町	314 100.0	199 63.4	75 23.9	27 8.6	13 4.1
山元町	324 100.0	169 52.2	121 37.3	15 4.6	19 5.9

出典：東日本大震災時の地震・津波避難に関する住民アンケート調査（内閣府）

表7 大津波警報について

	調査数	聞いた	聞かなかった	覚えていない
名取市	404 100.0	191 47.3	199 49.3	14 3.5

出典：東日本大震災の津波被災現況調査（国土交通省）

表8 大津波が襲う前に、大津波警報を聞いたか

	調査数	聞いた	聞かなかった	覚えていない
名取市	108 100.0	54 50.0	52 48.1	2 1.9
陸前高田市	157 100.0	86 54.8	54 34.4	17 10.8
南三陸町	164 100.0	127 77.4	32 19.5	5 3.0
仙台市	62 100.0	25 40.3	31 50.0	6 9.7
山元町	151 100.0	44 29.1	94 62.3	13 8.6

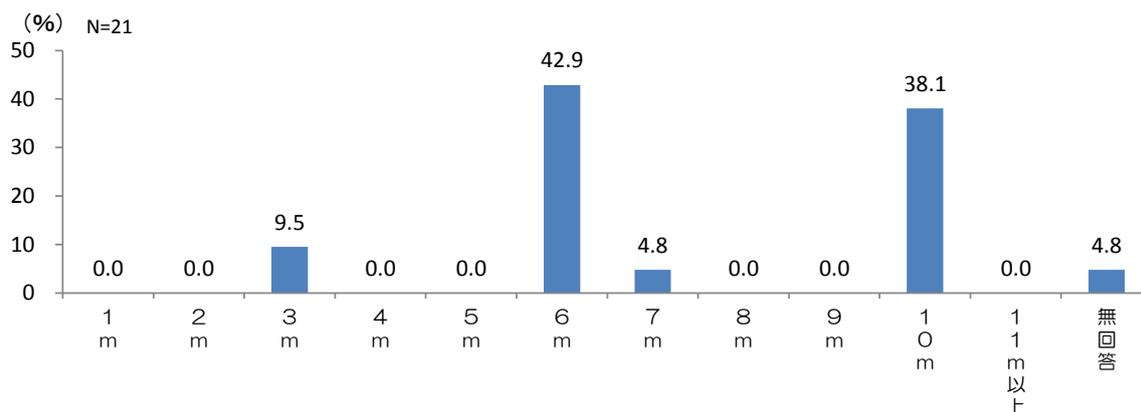
表9 大津波の警報をいつごろ知ったか（大津波警報を聞いた人）

	調査数	地震発生の直後に（午後2時49分ごろ）	地震発生から15分後以内に（午後3時ごろまで）	地震発生から30分後以内に（午後3時15分ごろまで）	地震発生から45分後以内に（午後3時30分ごろまで）	それ以上の時間の後に	その他（わからない・選択肢外など）
名取市	54 100	23 42.6	19 35.2	8 14.8	2 3.7	1 1.9	1 1.9
陸前高田市	86 100	47 54.7	29 33.7	8 9.3	-	-	2 2.3
南三陸町	127 100	73 57.5	45 35.4	7 5.5	-	-	2 1.6
仙台市	25 100	8 32	9 36	6 24	1 4	-	1 4
山元町	44 100	21 47.7	12 27.3	9 20.5	1 2.3	-	1 2.3

出典：平成23(2011)年3月11日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査（日本大・東洋大）

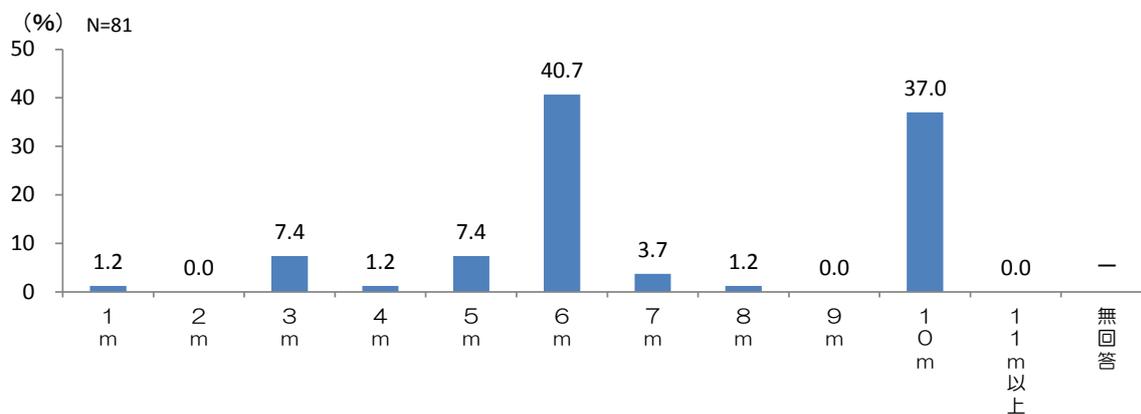
②「予想される津波の高さ」の認知について

津波の高さに関する情報としては、6 mあるいは10 mと認知した人が多くを占めていた。これは、気象庁が14時49分に発表した津波の予想される高さ（宮城県 6 m）と15時14分に発表した高さ（宮城県 10 m以上）と関係があると思われる。ただし、実際に「地域や自宅に影響のある災害の大きさ」として理解していたかどうかはわからない。



出典：東北地方・太平洋沖地震、津波に関するアンケート調査（CeMI）

図 1 3 予想される津波の高さ（予想される津波の高さを聞いた人）（名取市）



出典：東日本大震災の津波被災現況調査（国土交通省）

図 1 4 予想される津波の高さ：1 回目（大津波の津波警報で予想される津波の高さを聞いた人）（名取市）

③大津波警報の入手先について

大津波警報に関する情報源は、地震とともに発生した停電の影響があり、ラジオや車載のテレビなどが主なものとなっている。同様に多いのが「そのとき周囲にいた人から直接の口伝え」である。防災無線が機能していなかったことにより、他市町に比べ大津波警報の認知が低くなったと考えられる。

表 10 大津波警報の入手ルート（大津波警報を見聞きした人）（M.A.）

	調査数	市町村の防災行政無線（屋外拡声器や戸別受信機）	市町村・警察・消防の人や広報車	テレビ（カーテレビを除く）	ラジオ（カーラジオを除く）	カーテレビ・カーラジオ	ワンセグ放送（携帯電話など）	ウェブサイト（パソコンから閲覧）	ウェブサイト（携帯電話などから閲覧）	ツイッター、Facebookなどのソーシャルメディア（パソコン閲覧）	ツイッター、Facebookなどのソーシャルメディア（携帯電話閲覧）	市町村の防災行政無線の自動音声応答サービス	家族や知人・友人からの電話、メール	家族や知人・友人から直接の口伝え	そのとき周囲にいた人から直接の口伝え	施設の館内放送	その他	覚えていない・わからない	無回答
名取市	134 100.0	6 4.5	25 18.7	5 3.7	37 27.6	31 23.1	23 17.2	-	1 0.7	-	1 0.7	1 0.7	8 6.0	16 11.9	32 23.9	1 0.7	5 3.7	-	6 4.5
気仙沼市	766 100.0	486 63.4	161 21.0	26 3.4	86 11.2	123 16.1	33 4.3	-	2 0.3	-	1 0.1	9 1.2	16 2.1	37 4.8	100 13.1	3 0.4	19 2.5	5 0.7	60 7.8
南三陸町	184 100.0	133 72.3	31 16.8	2 1.1	26 14.1	19 10.3	7 3.8	-	1 0.5	-	-	4 2.2	3 1.6	5 2.7	22 12.0	4 2.2	3 1.6	2 1.1	13 7.1
石巻市	1085 100.0	557 51.3	126 11.6	24 2.2	179 16.5	205 18.9	43 4.0	1 0.1	7 0.6	1 0.1	2 0.2	17 1.6	20 1.8	91 8.4	172 15.9	12 1.1	33 3.0	22 2.0	66 6.1
東松島市	495 100.0	224 45.3	68 13.7	11 2.2	108 21.8	112 22.6	23 4.6	1 0.2	3 0.6	-	1 0.2	6 1.2	22 4.4	44 8.9	77 15.6	6 1.2	19 3.8	6 1.2	35 7.1
女川町	199 100.0	133 66.8	16 8.0	4 2.0	21 10.6	36 18.1	5 2.5	-	2 1.0	-	-	3 1.5	4 2.0	11 5.5	23 11.6	1 0.5	8 4.0	7 3.5	9 4.5
山元町	169 100.0	35 20.7	42 24.9	15 8.9	32 18.9	40 23.7	14 8.3	-	1 0.6	-	-	3 1.8	6 3.6	16 9.5	30 17.8	2 1.2	9 5.3	3 1.8	10 5.9

出典：東日本大震災時の地震・津波避難に関する住民アンケート調査（内閣府）

表 11 大津波の警報をどのようにして知ったか（大津波警報を聞いた人）（M.A.）

	調査数	民放テレビから	NHKテレビから	民放ラジオから	NHKラジオから	防災無線の戸別受信機から	防災無線の屋外拡声器から	携帯電話のメールから	インターネット・WEBから	市町村の広報車から	家族や近所の人から	警察・消防の人から	その他
名取市	54 100	9 16.7	4 7.4	20 37	11 20.4	-	2 3.7	3 5.6	2 3.7	4 7.4	3 5.6	3 5.6	3 5.6
陸前高田市	86 100	3 3.5	4 4.7	12 14	4 4.7	13 15.1	48 55.8	3 3.5	-	10 11.6	-	2 2.3	-
南三陸町	127 100	1 0.8	2 1.6	11 8.7	4 3.1	22 17.3	101 79.5	-	-	1 0.8	3 2.4	3 2.4	4 3.1
仙台市	25 100	-	3 12	3 12	2 8	2 8	12 48	-	-	1 4	1 4	2 8	4 16
山元町	44 100	9 20.5	5 11.4	10 22.7	4 9.1	-	8 18.2	2 4.5	-	1 2.3	2 4.5	1 2.3	5 11.4

出典：平成 23(2011)年 3 月 11 日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査（日本大・東洋大）

④警報の受け止め方について

大津波警報を聞いて感じた受け止めについては、避難の必要を感じた人が少なくとも6-7割はいたことがわかる。

表12 大津波の津波警報を聞いて、どのように思いましたか（大津波警報を見聞きした人）

	調査数	避難しようと思った	避難の必要はないと思った	津波警報がどういものかわからなかった
名取市	27 100.0	19 70.4	6 22.2	2 7.4
宮古市	33 100.0	24 72.7	9 27.3	0 0.0
釜石市	45 100.0	35 77.8	8 17.8	2 4.4
大船渡市	31 100.0	25 80.6	3 9.7	3 9.7
陸前高田市	66 100.0	49 74.2	16 24.2	1 1.5
気仙沼市	53 100.0	46 86.8	7 13.2	0 0.0
石巻市	49 100.0	40 81.6	5 10.2	4 8.2
仙台市	32 100.0	27 84.4	5 15.6	0 0.0

出典：平成23年度東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）（内閣府・総務省他）

表13 大津波警報を聞いた時、どのように思ったか（大津波警報を聞いた人）

	調査数	すぐに避難しなればいけないと思った	すぐに避難した方がいいかもしれないと思った	警戒する必要があるが、海の様子をみてから判断した方がよいと思った	警戒する必要があるが、周囲の様子をみてから判断した方がよいと思った	避難するほどの危険はないと思った	その他
名取市	191 100.0	85 44.5	32 16.8	1 0.5	20 10.5	36 18.8	17 8.9

出典：東日本大震災の津波被災現況調査（国土交通省）

⑤避難の呼びかけの認知について

市町などからの避難の呼びかけに関する認知については、名取市で「見聞きした」「聞いた」と回答した人は約2割となっている。これは他の津波被災した沿岸市町に比べて低い結果となっている。

表14 市町村からの「大津波が来るので避難するように」との呼びかけを聞いたか

	調査数	聞いた	聞かなかった	覚えていない
名取市	404 100.0	89 22.0	300 74.3	15 3.7

出典：東日本大震災の津波被災現況調査（国土交通省）

表15 市町村からの避難の呼びかけの入手

	調査数	見聞きした	見聞きしなかった	覚えていない・わからない	無回答
名取市	340 100.0	69 20.3	226 66.5	19 5.6	26 7.6
気仙沼市	1114 100.0	661 59.3	239 21.5	141 12.7	73 6.6
南三陸町	254 100.0	172 67.7	41 16.1	21 8.3	20 7.9
石巻市	1831 100.0	841 45.9	677 37.0	244 13.3	69 3.8
東松島市	934 100.0	356 38.1	393 42.1	126 13.5	59 6.3
女川町	314 100.0	153 48.7	100 31.8	39 12.4	22 7.0
山元町	324 100.0	112 34.6	158 48.8	25 7.7	29 9.0

出典：東日本大震災時の地震・津波避難に関する住民アンケート調査（内閣府）

表16 自治体の呼びかけの認知

	調査数	聞いた	聞いていない	無回答
名取市	61 100.0	13 21.3	45 73.8	3 4.9
南三陸町	46 100.0	35 76.1	8 17.4	3 6.5
女川町	56 100.0	32 57.1	24 42.9	-
石巻市	103 100.0	62 60.2	38 36.9	3 2.9
多賀城市	41 100.0	12 29.3	25 61.0	4 9.8
仙台市若林区	42 100.0	22 52.4	16 38.1	4 9.5
亶理町	56 100.0	30 53.6	22 39.3	4 7.1
山元町	46 100.0	22 47.8	24 52.2	-

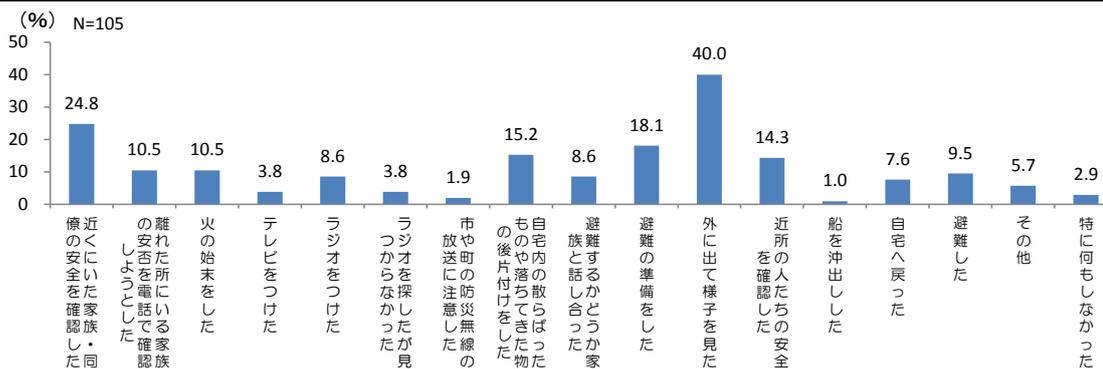
出典：宮城県沿岸部における被災地アンケート（SRC）

4) 避難行動

①直後の行動と避難について

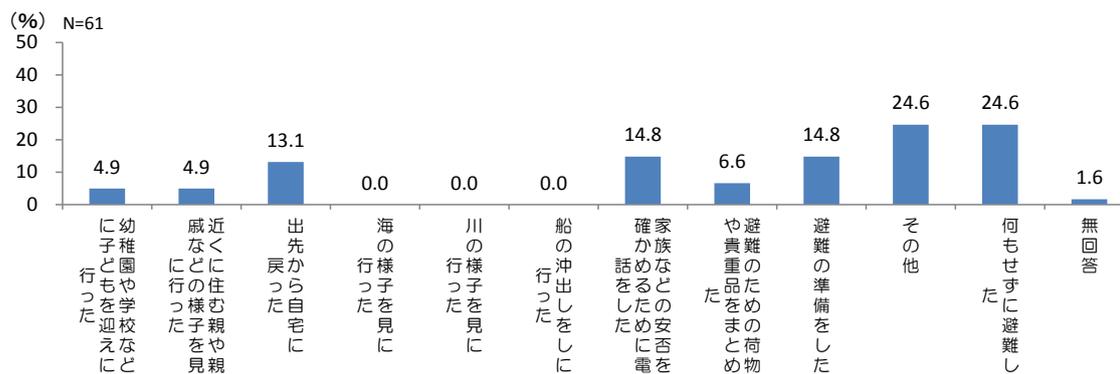
地震の揺れが収まってからの行動と直後の避難の有無をたずねた調査結果では、行動は多岐にわたり、速やかに避難行動を行った人は、多くとも2割台であることがわかった。

他、家族や近隣の安否確認や情報収集、情報交換、避難所へ行く準備、家の片づけなどを行っていた人が多かった。



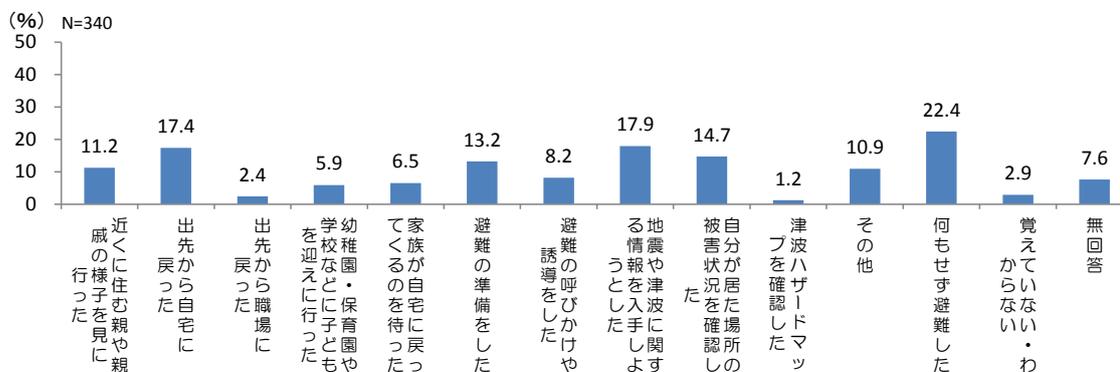
出典：東北地方・太平洋沖地震、津波に関するアンケート調査 (CeMI)

図15 揺れがおさまってからの行動 (名取市) (M.A.)



出典：宮城県沿岸部における被災地アンケート (SRC)

図16 地震直後の対応 (揺れが収まってから) (名取市) (M.A.)



出典：東日本大震災時の地震・津波避難に関する住民アンケート調査 (内閣府)

図17 地震発生から津波が押し寄せるまでにしたこと (名取市) (M.A.)

②避難のきっかけについて

避難のきっかけは、揺れの大きさなどから、この後津波が来ると思った人が最も多く3～4割程度を占めている。しかしながらこの割合は、他の津波被災した沿岸市町に比べると低い結果になっている。

表17 避難したきっかけ【最初】(M.A.)

調査数	大きな揺れから津波が来ると思ったから	以前、津波を体験し、津波が来ると思ったから	過去に津波被害を受けた人から、津波の危険性を聞いていたから	津波警報を見聞きしたから	テレビやラジオで津波についての放送を見聞きしたから	家族または近所の人から避難しようと言ったから	近所の人から避難していたから	会社や同僚が避難しようと言ったから	役場の人が避難を呼び掛けたから	警察の人が避難を呼び掛けたから	消防の人が避難を呼び掛けたから	津波ハザードマップから避難の必要性を感じたから	海や川の水の引きを見たから	沖合に高い波が見えたから	土煙や水煙が見えたから	その他	覚えていない	
名取市	72 100.0	25 34.7	2 2.8	0 0.0	7 9.7	7 9.7	23 31.9	11 15.3	0 0.0	1 1.4	1 1.4	9 12.5	0 0.0	4 5.6	1 1.4	2 2.8	22 30.6	2 2.8
宮古市	96 100.0	63 65.6	15 15.6	7 7.3	12 12.5	2 2.1	14 14.6	11 11.5	3 3.1	3 3.1	1 1.0	2 2.1	0 0.0	1 1.0	4 4.2	2 2.1	10 10.4	2 2.1
釜石市	69 100.0	35 50.7	4 5.8	1 1.4	8 11.6	3 4.3	10 14.5	5 7.2	6 11.6	0 0.0	2 2.9	3 4.3	1 1.4	4 5.8	2 2.9	1 1.4	12 17.4	1 1.4
大船渡市	83 100.0	48 57.8	14 16.9	3 3.6	6 7.2	6 7.2	8 9.6	6 7.2	9 10.8	5 6.0	4 4.8	8 9.6	0 0.0	5 6.0	0 0.0	4 4.8	12 14.5	2 2.4
陸前高田市	97 100.0	53 54.6	7 7.2	0 0.0	20 20.6	7 7.2	12 12.4	10 10.3	3 3.1	2 2.1	0 0.0	4 4.1	0 0.0	4 4.1	10 10.3	9 9.3	10 10.3	9 9.3
気仙沼市	94 100.0	54 57.4	6 6.4	0 0.0	12 12.8	5 5.3	9 9.6	15 16.0	6 6.4	3 3.2	3 3.2	8 8.5	0 0.0	9 9.6	5 5.3	1 1.1	20 21.3	0 0.0
石巻市	78 100.0	35 44.9	10 12.8	0 0.0	30 38.5	9 11.5	18 23.1	13 16.7	3 3.8	2 2.6	0 0.0	1 1.3	0 0.0	1 1.3	1 1.3	1 1.3	12 15.4	2 2.6
仙台市	89 100.0	18 20.2	4 4.5	1 1.1	15 16.9	10 11.2	26 29.2	23 25.8	3 3.4	2 2.2	1 1.1	13 14.6	1 1.1	3 3.4	1 1.1	18 18.0	16 16.7	6 6.7

出典：平成23年度東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）（内閣府・総務省他）

表18 避難した理由は何か（避難した人）(M.A.) ※再掲

調査数	以前に津波を経験したので	地震の揺れの強さや長さがいつもとは違ったから	海や川の水が大きく引いたから	家族が避難しようと言ったから	近所の人から避難しようと言ったから	市・町が避難を呼びかけたから	大津波警報を聞いたから	役場や消防団の人が来て説得されたから	実際に津波が来ているという話を聞いたから	実際に津波が来るのが見えたから	避難訓練などで、いつも避難していたから	その他
名取市	96 100.0	5 5.2	38 39.6	8 8.3	17 17.7	4 4.2	25 26.0	1 1.0	3 3.1	10 10.4	5 5.2	17 17.7
陸前高田市	149 100.0	20 13.4	90 60.4	9 6.0	28 18.8	23 15.4	14 9.4	8 5.4	8 5.4	21 14.1	9 6.0	15 10.1
南三陸町	147 100.0	28 19.0	94 63.9	19 12.9	25 17.0	23 15.6	31 21.1	8 5.4	9 6.1	25 17.0	13 8.8	17 11.6
仙台市	57 100.0	1 1.8	19 33.3	1 1.8	16 28.1	17 29.8	10 17.5	9 15.8	6 10.5	3 5.3	15 26.3	7 12.3
山元町	108 100.0	1 0.9	39 36.1	6 5.6	29 26.9	27 25.0	7 6.5	14 13.0	7 6.5	8 7.4	13 12.0	12 11.1

出典：平成23(2011)年3月11日「東日本大震災」における津波被災地アンケート調査（日本大・東洋大）

③（揺れが収まってから）避難開始までの時間について

揺れが収まってから避難を開始したタイミングについては、発災から30分以上経過してからの避難が約3割と最も多い。この傾向は仙台平野のとりわけ県南部に強く表れており名取市に限られた特徴ではない。

表19 地震の揺れがおさまってから何分後に避難しはじめたか（避難したがすぐには避難しなかった人）

	調査数	10分以下	11～20分	21～30分	31～60分	61分以上
名取市	33	6	7	10	8	2
	100.0	18.2	21.2	30.3	24.2	6.1

出典：東北地方・太平洋沖地震、津波に関するアンケート調査（CeMI）

表20 【最初にいた場所】から行動を開始した時間（地震発生からの分数）（最初の避難場所から1回以上移動した人）

	調査数	～10分後	11分～20分後	21分～30分後	31分～40分後	41分～50分後	51分～60分後	61分～120分後	121分～180分後	180分後～	無回答
名取市	379	91	107	34	15	30	15	40	7	7	33
	100.0	24.0	28.2	9.0	4.0	7.9	4.0	10.6	1.8	1.8	8.7

出典：東日本大震災の津波被災現況調査（国土交通省）

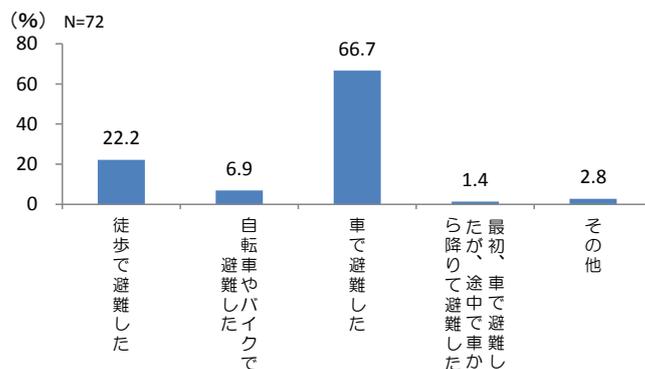
表21 避難開始のタイミング（経過時間）

	調査数	揺れている間	揺れが収まった直後	揺れの5分くらい後	揺れの10分くらい後	揺れの15分くらい後	揺れの20分くらい後	揺れの25分くらい後	揺れの30分以上後	よく覚えていない	無回答
名取市	61	4	7	6	8	5	3	4	17	2	5
	100.0	6.6	11.5	9.8	13.1	8.2	4.9	6.6	27.9	3.3	8.2
南三陸町	46	5	14	5	4	4	5	1	4	1	3
	100.0	10.9	30.4	10.9	8.7	8.7	10.9	2.2	8.7	2.2	6.5
女川町	56	3	13	7	13	3	6	4	3	3	1
	100.0	5.4	23.2	12.5	23.2	5.4	10.7	7.1	5.4	5.4	1.8
石巻市	103	2	21	10	14	10	4	4	21	10	7
	100.0	1.9	20.4	9.7	13.6	9.7	3.9	3.9	20.4	9.7	6.8
多賀城市	41	2	7	6	3	4	7	1	5	4	2
	100.0	4.9	17.1	14.6	7.3	9.8	17.1	2.4	12.2	9.8	4.9
仙台市	42	1	4	2	6	6	8	2	4	5	4
	100.0	2.4	9.5	4.8	14.3	14.3	19.0	4.8	9.5	11.9	9.5
若林区	56	1	9	7	5	6	3	3	17	5	0
	100.0	1.8	16.1	12.5	8.9	10.7	5.4	5.4	30.4	8.9	0.0
亶理町	46	0	5	3	3	3	5	5	16	4	2
	100.0	0.0	10.9	6.5	6.5	6.5	10.9	10.9	34.8	8.7	4.3

出典：宮城県沿岸部における被災地アンケート（SRC）

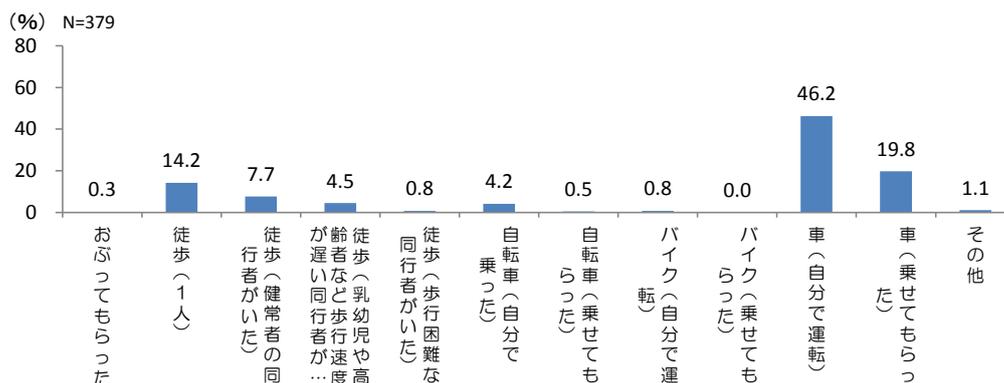
④避難の交通手段について

避難時の交通手段では、6割前後が車による避難であった。避難手段として車を選択する割合が高いのは、沿岸部に高台がなく多層階の建物も限られる平野部に共通する特徴であり、そのため主要道路が渋滞したことは今後の津波避難を考える上での共通課題となっている。



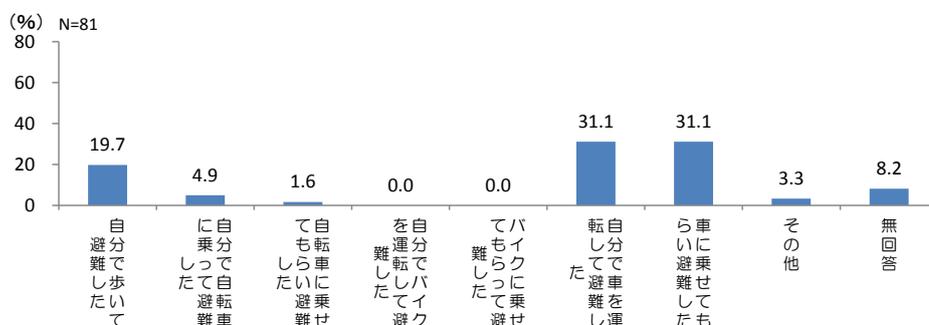
出典：平成 23 年度東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）（内閣府・総務省他）

図 1 8 移動した手段【最初】（名取市）



出典：東日本大震災の津波被災現況調査（国土交通省）

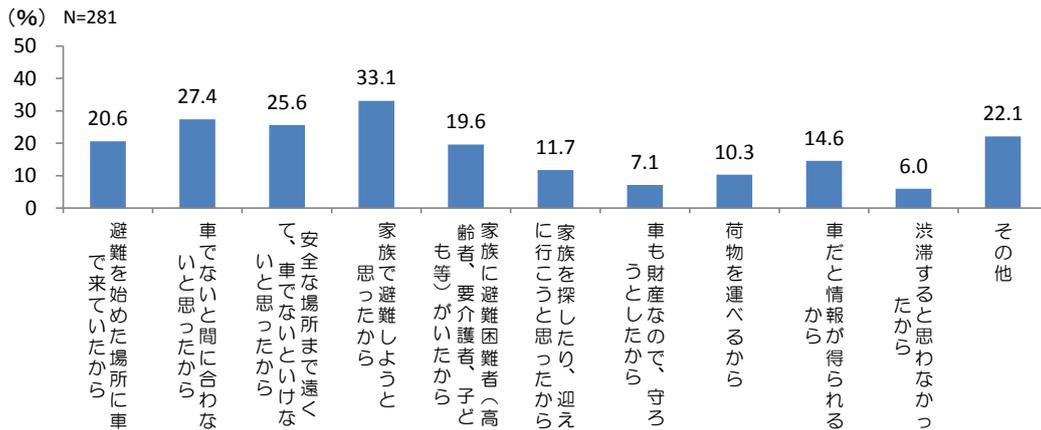
図 1 9 【最初にいた場所】からの主な移動手段（最初の避難場所から 1 回以上移動した人）（名取市）



出典：宮城県沿岸部における被災地アンケート（SRC）

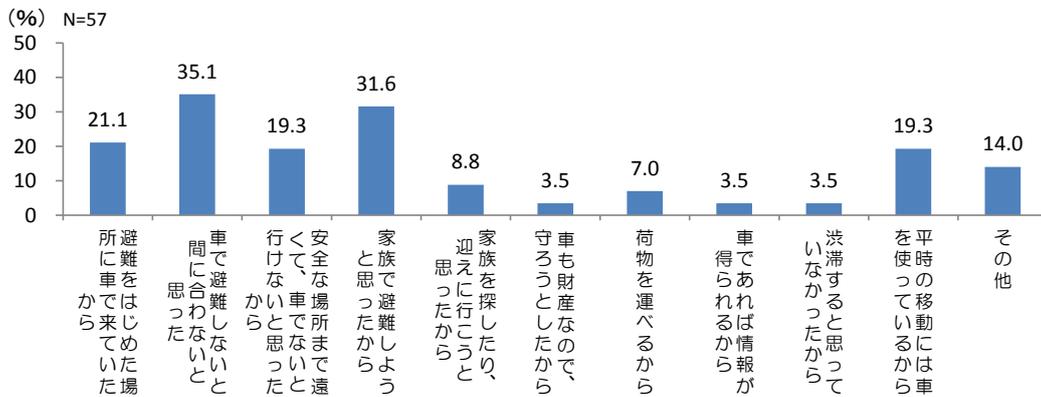
図 2 0 避難時の移動手段（名取市）

調査によっては、車による避難を選択した理由をたずねているが、その多くは「車で避難しないと間に合わない」「安全な場所が遠い」というものである。また日常生活の交通手段として車の利用割合が高いことから、発災時点で車を利用中であったり、災害時要援護者を含め家族を迎えに行くなど乗り合いの習慣等もあり、一緒に避難したり複数台の車に分乗したり、といった行動が多かったようである。



出典：東日本大震災の津波被災現況調査（国土交通省）

図 2 1 避難の際、車を利用した理由について（名取市）（M.A.）



出典：平成 23 年度東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）（内閣府・総務省他）

図 2 2 車で避難した理由（名取市）（M.A.）

