

座談会

# あの日から五年 被災した沿岸部の今

伊藤裕一・岩手県本部副委員長／宮古市職労委員長  
 小野寺伸浩・宮城県本部石巻市職労委員長  
 竹岡博之・福島県本部相馬市職労委員長  
 浅野進太郎・茨城県本部書記次長  
 坂本興久・千葉県本部財政局長  
 コーディネーター  
 座光寺成夫・『月刊自治研』編集長

東日本大震災は、海に面した五県の沿岸部に甚大な被害をもたらした。自治体職員かつ組合員という立場から、復興途上にある被災地の現状を語っていただいた。



はじめに各県やご所属の自治体における沿岸部を中心とした被害状況についてお聞かせください。

伊藤 岩手県全体では東日本大震災で死者・行方不明者あわせて約五八〇〇人の犠牲が生まれた。宮古市でも、五二七人が死亡、四五八二世帯、約一万二〇〇〇人が被害を受けました。沿岸部の漁業関係をはじめとする建物の被害が九〇八八棟、うち住家被害が四四四九棟と、津波による建物被害が他よりも多いという特徴があります。

市民の避難状況は、市内で避難された方で仮設住宅が五七三世帯、四二一人。みなし仮設が五一九世帯、一五〇九人。在宅などが二〇九五世帯、五四二五人となっています。市外へ避難された方がみなし仮設八五世帯、一四一人。みなし仮設が二〇九五世帯、五四二五人となっています。市外へ避難された方がみなし仮設八五世帯、一四一人。みなし仮設が二〇九五世帯、五四二五人となっています。

## 沿岸部の被害状況について

座光寺 東日本大震災では、岩手・宮城・福島の東北三県が非常に大きな被害を

帯、一九六人、その他親類宅などへの避難が三二〇世帯、六二八人となっています。その後、二〇一六年一月までに約七八%の方が住宅再建を終わらせています。

小野寺 石巻市の死者・行方不明者は約三五〇〇人。建物の全半壊が三万三〇〇〇棟、一部損壊まで加えると五万六〇〇〇棟が被害を受けており、市内の全住家の七六%が被災しました。市役所も約九



いとう・ゆういち 一九六六年岩手県生まれ。宮古高等学校卒業後、一九八四年に宮古市役所入庁。市民課、税務課、建設課、情報推進室などを経て現職。市道の管理などを主に担当。宮古市職員労働組合書記長、副委員長を歴任。現在、単組委員長、県本部副委員長。

受けました。ただ、津波や液状化などによる被害は海に面した茨城や千葉にも及んだことから、本日は沿岸部が被害を受けた五県の方にお集まりいただきました。

〇cm浸水し、三日間出入りができませんでした。市内に約二六〇カ所の避難所が設置され、ピーク時は市人口一六万人のうち五万人が避難所生活を余儀なくされました。

軒の住民が入居されていました。石巻市では市街地への浸水が大きいという特徴があり、リアス式海岸の半島部では人が住んでいた集落が丸ごとなくなつたところもありました。

竹岡 相馬市は人口約三万六〇〇〇人のうち四五八人が死亡、住宅被害五五八四棟、被災した水田面積が一〇〇〇ヘクタールという被害状況です。個人的には、両親と実家が津波で流されてしまったのですが、葬儀や供養は二の次、三の次という状況で、市民への対応や支援者の受入れサポートに奔走していました。たびたび支援に来てくださった方から、

「両親のことをもう話してもいいんじゃない？」と言われたことで、こうして両親を亡くしたことを言えるようになりましたが、それまでには時間がかかりました。

現在、仮設住宅に残っている人は、二割程度で、多くの仮設住宅も解体を始めており、福島第一原発事故関連を除けば、復興はスムーズに進んでいると感じています。

浅野 私は震災当時、東海村役場で区画整理課におり、すぐに現場確認に出かけました。道路があちこちで寸断されており、普段とはまるで違う光景に衝撃を受けました。河口から三kmほど上流まで津波が遡上し、川沿いの住宅がかなり水をかぶり、沿岸部でも被害がありました。

茨城県全体の被害状況は、人的被害が死者二四人、行方不明一人、負傷者七一人。その後の関連死が四一人と、震災時よりも多くの方が亡くなっています。建物では全半壊あわせて二万三棟とい

おのてら・のぶひろ●一九六一年宮城県石巻市生まれ。石巻工業高等学校卒業後、一九八〇年に石巻市役所入庁。下水道課、環境課、人事課、市立病院総務課、情報政策課などを経て二〇一一年二月より組合専従。自治労石巻市職員労働組合書記次長、書記長を歴任。一五年一月から執行委員長。



う被害が出ています。茨城県内では、最大六・九mの津波が押し寄せた北茨城市が最も被害が大きく、沿岸部の住宅も流されました。現在、高台への集団移転の計画をたてて現場が動いています。

また沿岸部を通る国道は津波をかぶり、しばらくは通行できませんでした。

県内では現在もお、福島県から三五

り、工事はこれからはじまる状況と聞いています。

浅野 茨城県では、沿岸自治体が共同で産業再生特区制度をつくり進出企業には税の優遇措置をしています。また、被災した家の建て替えの際に、借入金の利子を補給している自治体もあります。

茨城県では、道路や下水道などのインフラの災害復興は完了し、住民が生活上



たけおか・ひろゆき●一九七六年福島県生まれ。宮城県立農業短期大学卒業後、二〇〇二年相馬市役所入職。農林水産課、教育委員会などを経て現職。震災当時は、福島県本部組織部長、復職後、除染対策、災害廃棄物処理を担当。現在、自治労相馬市職員労働組合委員長。

〇〇人の方が避難されています。そのなかには、茨城県で住宅を建てて新たな生活をはじめた方もいらっしゃいます。そういう意味では、福島県から避難されてきた方のケアというのも今後の課題だと考えています。

坂本 私は、今は香取市役所の都市整備課で液状化対策事業を担当していますが、震災当時、建設課で道路の復旧業務を主に担当していました。

千葉県全体では死者・行方不明者があわせて二四人で、そのうち一四人が旭市で津波によって亡くなりました。

千葉県では、液状化の被害が一番大きな問題です。利根川沿いの香取市・我孫子市、海沿いの浦安市・千葉市などで大きく家が傾き、道路が波打ち、そこに埋設されている水道管や下水管が使えなくなりました。香取市では、液状化によって地盤が水平方向に移動する側方流動で、川に向かって横に二m地盤が動き、全壊した住宅も多数ありました。

### ●復興計画を進める上での課題

座光寺 震災からの復興をめざして懸命な努力が続くなか、この三月には集中復興期間から、復興創生期間に移行します。これまでの復興を進めるなかで見えてきた課題についてお聞かせください。

坂本 液状化被害は、隣同士でも家ごと被害状況が異なります。また、液状化対策事業は個人負担をともない各家庭で経済状況も異なることから、地域の住民が一体となって対策をとることが非常に難しくなっています。

また、香取市内の造成した土地が3・11で液状化したということで、市役所に相談がありました。造成基準は満たしていた場所でしたが、地質条件により液状化対策事業を進めることができませんでした。地面のなかは場所場所でも地質が異なるため、液状化対策を進める上で大きな課題となっています。他の市でも液状化対策の住民の合意形成に苦労されてお

の不便を感じることはなくなりました。ただ、茨城の潮来市、神栖市、鹿嶋市などでは液状化対策事業の工事を行っているか、始めようとしているところですし、市民生活に関わる部分を優先させたので、公共施設はいまだに復旧していない自治体があります。例えば水戸市では使用不能になった本庁舎の建て替え計画がようやくまとまり、これから工事がはじまります。

3・11からの見た目の復旧・復興は完了しましたが、震災によって東京方面への人口流出が加速してしまったことが課題です。

座光寺 千葉県と茨城県では、地質調査や住民の合意形成に時間のかかる液状化対策事業が地域の復興に向けて進められている状況ですね。

竹岡 相馬市では復旧・復興が進んでおり、集団移転のための九カ所の団地も二〇一五年三月にすべて完成し、移転が行われています。

現在、低所得で仮設住宅を出られない

住民への対応が大きな課題となっております。市営住宅への転居を検討しているところですが、

また、移り住んだ造成団地で地域コミュニティをどうつくるかという課題があります。都市公園も一緒に整備しましたが、住民の協力をあおぎ、地域で管理してもらう必要があります。また、高齢者の多い団地では、遊具のある公園ではなく、ゆつくりとおしゃべりができる場の整備が必要です。

建物関係では、水産加工施設も二〇一六年度中に完成予定で、建て替え中の市役所庁舎も一〇月までに完成します。

小野寺 石巻市では、震災直後の二〇一一年四月から震災復興本部を立ち上げ、学識経験者の懇談会や市民の検討委員会、住民懇談会、パブリックコメントなどの意見をいれて、二〇一一年一月に復興計画を策定しました。現在は、その計画の進捗管理をしています。

復興計画をつくる上で、住民からは元

あさの・しんたろう●一九八二年茨城県生まれ。太田一高、常磐大学を卒業後、二〇〇五年東海村役場入庁。区画整理課、都市整備課などで補償交渉、開発行為を担当。単組青年部長、執行委員、ブロック青女協議長を経て二〇一五年より県本部専従。



に戻そうという意見が出されましたし、制度上も国の災害復旧は元に戻すことが原則です。そのため、少子化や過疎化による農業や漁業の担い手の減少といった3・11前からの問題が復興計画では考慮されませんでした。今、被災した漁港の設備を元に戻そう、前のように塩をかぶった水田を元に戻そうとしています。しかし、現場の職員からは、一〇年、二〇年

区画整理事業として二地区導入しようというところで取りまとめられました。

災害公営住宅は、市と県とで戸数調整をして建設し、概ね二〇一五年度いっぱいまで完成予定です。集約計画も策定し、学校の校庭に建てられた仮設住宅から優先的に取り壊していく予定です。相馬市や石巻市と同じ課題があります。

また県の事業として実施される防潮堤



さかもと・おきみさ●一九七二年生まれ。一九九四年に佐原市役所入庁。技術士・建設。都市整備課、水道工務課、建設課などを経て、現在都市整備課にて液状化対策事業を担当。佐原市職員労働組合書記長、合併後の香取市職員組合書記長、県本部副執行委員長、一五年より県本部財政局長。

先を考えると、復旧された漁港設備や水田を利用し続ける担い手がいるのか、闇雲に復旧を進めるべきなのかという葛藤があると聞きました。

とはいえ住民の期待に比べ、国から膨大につけられた復興予算を消化しないといけないというのが現実です。ただ、復興で増える自治体が管理する施設の運営費への配慮はありません。住民の意見も重要ですが、そのニーズにすべて応えていくだけでは、自治体が破たんするのが目に見えています。このバランスをどうするかが、計画と実際の復旧における最大の課題です。

また石巻市では、まだ七割以上の仮設住宅が利用されています。最終的には災害公営住宅に移ってもらいますが、低所得で仮設住宅を出られない人は、生活保護で市が支えないといけません。その負担も市にとっては深刻な課題です。

伊藤 宮古市では二〇一一年一〇月末に復興計画、翌二〇一二年三月末に推進計

や道路のかさ上げについて、住民検討会での説明や議論を経たにもかかわらず、二地区で反対運動が起きており、協働の難しさを実感しています。

● 現場における

自治体職員の課題と組合の役割

座光寺 次に、現場で職員がどのような苦勞をされているのか。その課題に組合としてどう取り組まれているかなどお聞かせください。

伊藤 現在、被災前と比べて事業量は倍以上になっており、全国から派遣された約一〇〇人の応援がなければ業務が回りません。しかし、プロパーの職員の割合が極めて少なく、プロパー職員にかかる責任の重さは相当のものがあります。そうした仕事面のストレスで、震災直後の状況が一息ついたところから病休者が増えってきました。

やはり復興事業に多くの人手が割かれているため、全体的に人員不足となつて

画をそれぞれ策定し、推進計画は毎年見直しながら進めています。復興計画では、二〇一三年度までの三年間を復旧期、二〇一六年度までの三年間を再生期、二〇一九年度までの三年間を発展期と定めています。

計画策定にあたっては、市内三五地区の被災状況に応じた二つの方法で地区住民の提言・意向を反映しました。まず一〇〇戸以上が被災した一〇の大規模被災地区では、自治会・消防団・PTAなどから選出された住民代表が地区としての復興まちづくり計画をとりまとめ、市長に提言してもらいました。被災戸数が四〇戸未満の二三地区では、全体協議型として、住民全体を対象とした意見交換会を開催し取りまとめを行いました。

他に、検討会立ち上げ型として、被災地区一〇地区ほどこで、復興まちづくり計画検討会を立ち上げました。そのなかでは防災集団移転促進事業五地区一団地ということを決めていますし、都市再生

います。その上、非常勤や再任用の方が、仕事に区切りがつくと年度途中でも退職される場合も少なくありません。役所では年度途中の人員補充が難しく、欠員状態のまま必死にやりくりしていますが、本当に厳しい状況です。

組合としては、メンタル対策として、本部の支援や当局ともタイアップしながら、心の相談室を継続的に実施していますが、なかなか実効があがっていません。人員不足に対し、毎年人員要求をして、当局も年数回にわたって募集しているのですが、職種によっては応募者ゼロということも度々です。日々の仕事に追われ、組合としての取り組みが十分にできていないか心もとないというのが実態です。

小野寺 石巻市では全国の自治体からの派遣職員が二二〇人、臨時・非常勤職員が八〇〇人おり、プロパーの職員の姿が見えなくなるほどです。

派遣を含めた正規職員は、どうしても復興関係の部署に多くつけられるので、



にしむら・かずお ●一九六三年東京都生まれ。一九八二年渋谷区役所入区。渋谷区職員労働組合委員長、自治労東京都本部財政局長、副委員長、書記長を歴任。現在、自治労本部総合政治政策局長（月刊自治研）編集長。

市民課や国保などの通常業務の人員が手薄になっていきます。3・11前にはキーパーソンを育てながら業務を回していたのですが、そのキーパーソンすらおらず、現場で仕事が成り立たないので、現場の組合員から「仕事を外部委託できないか」という声があるほどの厳しい状況です。現場の苦勞がわかるので、外部委託をどこまで組合として是とするかという難しい判断を迫られています。

震災直後から、職員は住民対応を優先し、新たに自分が住む家を探すことすらできず避難所から通勤していました。そのため借り上げ住宅の選択肢が市外しかなかったという人が、住民説明会で話し始めたところ、「いち早く市から逃げ出したいくせになんだ」と住民から批判を受けたとという事例もありました。こうした多くのストレスから現在、年間三〇人以上が病休となっています。以前は当局と相談して、病休から復帰した職員を負担の軽い部署への異動もできましたが、震災

らあがるほどです。その組合員も一人ひとりが大変なのはわかってはいるはずだから、オートマチックにサポートしてほしいという声だったのかもしれない。組合としてのサポートが、組合員一人ひとりまで届いていないことには辛さを感じています。

また、国の補助金で専門知識をもった応援の派遣職員に担当してもらった除染

後はどこも人員不足で、せつかく病休から戻っても再発するケースが増えていきます。健康管理の部分が非常に難しく、安全衛生委員会の事務局を務める人事課も多忙でそこまで手が回らない状況です。

また全国から応援に派遣されてきた二〇〇人は借り上げた民間住宅に住んでいますが、人事課担当者が毎月の家賃支払いの決裁書類に印鑑を押すだけでも三分はかかります。不動産屋と課した人事課と言われる始末です。国にはこうした事務手続きを簡素化できる仕組みをつくってほしいですね。

取り付け道路や防潮堤など市、県、国の権限が重なる部分については国でリーダーシップをとってやってももらえると現場は楽になると思います。

復興で区画整理や橋の設計をすることになったのですが、震災前はそうした業務は民間に発注していたので、設計できるプロパーの職員がいません。そのため応援の派遣職員に依頼しても、あがって

などの事業に対して、後日、国の会計監査があります。派遣職員が戻られた後に監査があると、自分たちでつくった資料ではない部分も多く、自信をもって対応できないという問題があります。国の会計監査が復興業務と同時進行となると、復興に直接関係のない監査資料を派遣職員につくってもらうこともあります。

住民と向き合うなかで、調整役として市職員が入りすぎると一方的な押しつけだと批判され、入らないと何もやっていないと批判をあびる。そのバランスが難しいという声が組合の集まりでよく聞かれますね。

座光寺 復旧・復興には人手と予算が必要ですが、人手不足で応援の派遣職員に任せきりにならざるをえない業務あること、また通常業務に大きなしわ寄せがあるということがいずれも共通した課題ですね。

浅野 私の場合、震災発生から約一カ月で通常業務に戻りました。3・11から

きた設計を、管理者であるプロパーの職員がしつかりチェックできないという問題があります。

ある派遣職員の方が、決済をもっていても、「どうもありがとうございます」と印鑑を押されて終わり、どこまで自分で責任を負えるのかという不安な状態で派遣から戻られたという話を聞いたことがあります。

組合としては、人員要求などはしていますが、組合の役員もなかなか動けず、細かい部分での組合員へのサポートができていません。

ただ、応援の派遣職員の間には自治労の組合員も大勢います。彼らの市内での移動手段がないという課題は、組合としてサポートできたらと思います。

竹岡 相馬市も同じく、職員一人ひとりがかなりのストレスを抱えています。メンタル対策としてのストレスチェックを導入していますが、ストレスチェックがストレスだという笑えない声が組合員から

一、二週間は、みな気がはっていたので頑張れたのですが、疲労の蓄積とともに、徐々に職場が殺伐としてきました。なかには「自分の家も被害を受けているのに休日出勤と言われて、片付けもできず家族がイライラしている」と愚痴をこぼす職員もいました。

行財政改革の一環として職員数が削減され、通常業務だけで手一杯だったところに震災が発生し、負担が一気に増えました。先ほど申しした通り、最初は頑張れたのですが、ある程度落ち着いてくると緊張の糸が切れて、精神的に落ち込む人もいました。そうした時には精神的な負担を軽くするための心の相談室が必要だと感じています。

私自身、村内六カ所のコミュニティセンターを巡回しながら給水業務を担当しました。どこも水を求める人が行列をつくっているのですが、他でも待つている人たちがいるのでどこかで切り上げないといけません。その際、並んでいる人か

ら「どこに行くんだ」とか「こつちは何時間も待ってるんだ。もつと水を置いていけ」などと怒鳴り散らされることもありました。

なかには怒られることに慣れておらず、怒鳴られたことをずっと引きずる若い職員もいました。非常時に住民対応をどうするのか、人生経験豊富なベテラン職員からのアドバイスがあると良かったのかもしれません。

また他県からの応援で来てくださった派遣職員も短い人では二週間や一ヵ月ほどで戻っていかれてしまったので、そこでの引継ぎがうまくいかなかったということもありました。

**坂本** 香取市でも、他県や近隣市町村からの応援の土木建築関係の派遣職員にかなり助けられました。派遣職員は市職員のサポートに入ってもらいました。地域の把握が必要な液化化対策事業は市のプロパーの職員が担当しています。

香取市では交流のあった岩手県山田町

か、防災計画や防災マニュアルを個人レベルまで落とし込み、人が異動しても引き継げるようにしていくことが肝心です。全国のみなさんへは震災時から多くの支援をいただいたことは感謝してもしきれません。また多くの交流をさせてもらったことにも感謝しています。

現在でも二〇〇人以上の派遣職員に応援してもらっていますが、復興事業のピークは二〇一八年になる見込みで、引き続き職員の派遣をお願いいたします。

**竹岡** 人の気持ちは移り変わっていくので、震災後の初期と中期・長期と、その時にあった対応の変化が求められます。

災害公営住宅の建設候補地から文化財が出土したため、計画が止まってしまったことがあります。計画にはすこし幅をもたせて、最初の計画にこだわらない柔軟性も必要です。

国と県と連携していくなかで、基礎自治体の考えを問われる場面が多くありました。担当者によって言うことが変わっ

での発掘調査の応援に文化財の担当職員を派遣しました。同じ業務に他の自治体から派遣されてきた職員が体調不良になった時に、派遣元の自治体から何のサポートもなかったそうで、職員を派遣する側の自治体のサポートも重要だと思いました。

組合としては、3・11後の時間外労働の取り扱いについて当局と協議を行いました。

**座光寺** 自分たちでイニシアティブをとりながら復旧・復興をやっていかないとうまくいかないということですね。

● 全国へのメッセージ

**座光寺** 最後に、これからの展望と、全国の組合員や防災対策に取り組む人びとへ伝えておきたいことをお聞かせください。**伊藤** 被災直後から自治労本部から応援に入っていたいただき、避難所の運営などの支援をいただきました。これは感謝してもしきれません。宮古市もまだ復興途上

ではまずいので、市としての立場は、職員すべてのコンセンサスをとり、連携をとって全庁的な対応をしていかないといけないと思います。

**浅野** 二〇一五年九月に常総市で発生した大規模水害では、新聞報道によると防災計画や防災マニュアルが機能しなかったそうです。各課に立派な冊子の防災マニュアルがあるだけ（飾ってあるだけ）ではダメで、やはり職員一人ひとりが日頃から目を通す、などの意識づけが重要です。

常総市の水害では、越水した方向へ避難しろという指示が出されたそうです。

これは市町村合併によってその地域に詳しくない職員が増えたことが原因なのかもしれません。市町村合併によって、地域と職員の距離が遠くなってしまうました。

また五年が経過したことで、自分自身のなかでも防災への意識が薄まってきたことを感じています。子どもたちを含めて、再度の防災教育も重要だと思えます。

ですが、もし他地域で同様の被害が発生すれば、何らかの支援をすることで恩返ししたいと思っています。

ハード面での復興はかなり進んできましたが、ソフト面での復興はこれからの課題です。現在、建設中の防潮堤では、千年に一度の津波は防げません。だからこそ避難といったソフト部分での対策が必要ですよ。

実際に災害が起きたあとは、長期的な対応になることを見据えた、連携した対応が必要だということをお伝えしたいと思います。

**小野寺** 防災に対する心構えとして、想定外がくることを考えた何らかの対策が必要ですよ。

防災担当課で、3・11直前に職員個人用の備蓄食糧を買わせてロッカーに置いておくようにと注文をとっていました。配布直前に被災したので、間に合いませんでしたが、再度、それをやっています。

災害発生時に自分は何をなすべきなの

**坂本** 震災を通じて感じるのは、やはり地域を知っている地元の人材を雇用して育てていくことが重要ということですよ。

香取市でも二、三年に一度、風水害の被害があるのですが、地域を把握する地元に住む職員は、被災時により迅速に対応することができると感じます。大事な人は人です。非常時に備えるという観点からも、地域の人材を継続的に採用して人を育ててほしいですね。

**座光寺** 技術職に限らず、どう人を育て、どう採用していくかが大きな課題ですよ。アウトソーシングにもメリットがないわけではありませんが、災害時には自治体職員がキーとなるということをお五人のお話からあらためて感じました。

被災地では、今なお復興へ向けた努力をされているということで、本部としてもできる限りの支援を継続していきたいと思えます。今日はありがとうございました。

（二〇二六年一月二日 @自治労本部）