

東日本大震災における地方自治体災害対応が抱えた 根本的課題に関する考察

A Fundamental Issue for local governments in the disaster response of the Great East Japan Earthquake

○越山 健治¹, 田中 健一², 北後 明彦², 西野 智研²
Kenji KOSHIYAMA¹, Kenichi TANAKA², Akihiko HOKUGO², Tomoaki NISHINO²

¹ 関西大学 社会安全学部

Faculty of Safety Science, Kansai University

² 神戸大学都市安全研究センター

Research Center for Urban Safety and Security, Kobe University.

The Great East Japan Earthquake disaster brought devastated damage and difficult situations to local governments which had to face to the great disaster. We researched and gathered facts in the disaster response and clarified characteristics for the disaster response. As a result, many of disaster response issues resulted from the disaster response system of Japan rather than the vast scale of hazards. The characteristics of the disaster was described as the optimal condition for doing disaster response by local governments, the occurrences of problems which experienced in the past disaster, the difficulty of cooperation among several governments and public organizations.

Keywords : *The Great East Japan Earthquake, Disaster Response system, local government's response activity*

1. 東日本大震災対応の特徴と考察の方法

一連の東日本大震災は、日本国内に未曾有の災害被害をもたらした。この対応において都道府県および市町村は、過去の災害事例で指摘された困難はもちろんのこと、新たな対応課題・状況を経験することとなった。本論では、最大被害となった津波の被災自治体が直面した初動課題に焦点をあてた考察を行う。

阪神・淡路大震災以降、日本の自治体防災体制のあり方が提言され、各自治体はその対策に邁進してきた。さらに鳥取県西部地震、新潟県中越沖地震などの地震被害経験のたびに、全国の自治体でその体制の見直しが図られてきている。その中において今回の津波被災地域は、災害対策の備えの歴史、ハザードの理解、計画・訓練の浸透度という観点から、日本でトップクラスの地域である。この地域が対応できなかった課題・問題は、間違いなく全国自治体が現在抱える問題そのものとなる。まずはその事実関係から明らかにしなくてはならない。

震災に関する自治体対応状況については、報道やいくつかの調査報告が存在している。しかし多くは事例分析が中心であり、特定自治体の対応事実の報告か、またはある特定分野に関する網羅的調査である。本研究では、できる限り津波被災自治体に関して、同じ視点で複数の情報収集を行い、全体の災害対応の課題の共通性を明らかにして、根本となっている要因を考察するものである。

研究の方法は資料分析とインタビュー調査である。本研究チームは津波被災自治体の当時の防災担当者に対してインタビュー調査を実施した(表1)。本論では、これらから得られた事実とその背景に基づいて考察するものである。

表1 ヒアリング自治体と内容

時期：2011年8月～2012年2月 訪問先：気仙沼市、多賀城市、宮古市、山田町、女川町 石巻市 仙台市 名取市 調査方法：防災担当者へのインタビュー、資料収集 調査内容：①災害発生の経緯、状況把握 ②災害対応時の認識 ③初動時の指示・指令案件 ④危機管理部局の役割 ⑤災害対応の悩み その他 調査時間：1～2時間程度

2. 自治体対応の主要論点

(1) 災害発生の経緯

今回の調査対象すべての自治体において、地震直後に災害対策本部が立ち上がった、と回答された。多くの自治体は、議会開催中であつたことから、職員の在建物率も非常に高く、ほぼ計画通りの活動が行われた、との回答であつた。また、停電はあつたものの、震度情報及び大津波警報も入手されており、沿岸部自治体においては、それほど混乱することなく、広報車の出発、出先機関への呼びかけ、防災行政無線による周知など、津波対応行動の開始がなされている。

今回の津波災害発生の特徴は、地域で体感できる大きな揺れがあり、ある程度の時間が経過した後(おおよそ30分以降)被害津波に見舞われたという点にある。つまり災害対応上の「リードタイム」が存在していたことである。緊急体制をとり、最大限の情報収集を行う目的は、

この「リードタイム」を生かすことに他ならない。

しかし今回の市町村レベルの対応の中で、このリードタイムに適時的な情報を用いて、臨機応変な組織対応ができた事例はない。30分から1時間程度では、組織的には、事前に計画されたものを立ち上げ、実行するのに精一杯であることが指摘されている。

また今回の初動の対応条件を整理すると、組織を緊急対応組織に切り替える点は震度・津波情報により自動的になされた事案であり、また職員参集の条件にも最適な時間帯であった。さらに、地震+津波はこの地域で最も恐れられていたハザードであり、また日本で最も被害経験も対策もなされてきた地域である。以上のことから、津波災害が起こる前の組織対応条件は、ほぼ100%整っていたことになる。実際直後の個々の自治体レベルの対応業務に関しては、ほとんど問題なく計画通り実行されたことが聞き取れた。

(2)連携手段の途絶

今回津波被害によって自治体内の多くの物理的ネットワークが破壊され、内外の通信ネットワーク不全に陥った。いくつかの市町村では庁舎が使用不能になっている。ただ市町村間や市町村と県との連絡不能は、過去の災害事例でも繰り返し生じている状況であり、想定を超えるものではない。今回のインタビューで明らかになった点は、広域連絡のみならず、庁内・自治体内連絡の不能が、初動に影響を及ぼした所にある。津波からの避難情報、津波被害の状況が断片的に地域内で飛び交い、そのうち通信不能に陥る状況となった。

この通信手段の不能は、津波災害特有の移動困難性も重なり、避難所状況の把握に手間取る原因となった。域内状況の生存者確認もままならない状況が1日程度続く中で、既存のヒエラルキー型災害時情報収集体制が機能しないことは早い段階で察知できたであろう。しかしその状況を打破する有効な策がなされたわけではない。つまり広域的な津波被害が、従来の被害状況把握システムに関する業務を破壊しており、その認識を国・県・市町村で共有する手段もなかったことが、その後の対応の遅れに連結したと考察できる。

(3)被害発生後対応

災害対応において各自治体担当者が最も困難に感じた業務として挙げられたものは「避難所対応」であった。前述の状況把握の困難さから始まり、物資集約、搬送および配布、被災者対応等の業務が全く計画とは異なる状況で実行された。想定を超えた被災者の発生と、津波被害による人的・物的資源の損失からして、直後から外部からの支援しか、劇的に状況改善を行う策はない。このときすでに現場レベルでは「計画に従った対応」は不能となり、「状況に従った対応」に切り替わっている。

しかし我が国の緊急対応システムでは、この直後の大規模な直接的な外部支援がなかなか実行できないしくみになっている。制度面で考えると、市町村対応主義の実態があり、実質面から見ると都道府県レベルの直接支援能力の不足がある。要請主義の原則と矛盾するが、被災がひどい地域ほど要請ができない状況となるのが大規模災害であり、さらに今回都道府県は複数市町村の支援を行うこととなり、その結果、最終的には数字の把握という原点業務に回帰せざるを得なかったように見える。つまりこの段階で都道府県は「全体像をつかむための情報入力」が求められ、被災市町村は「いち早く支援を受ける

ための情報発信」が必要であった。前者を「計画に従った対応」とすると後者は「状況に従った対応」である。この同一に流れる情報に対する両者の認識の違いが、状況認識の統一を阻み、組織間連携を阻害することとなった。この点は、大規模災害時に形を変えるものの、同様の枠組みで発生することから、日本の緊急災害対応システムにおいて最も欠けている点であると考察する。

(4)津波災害への認識の違い

今回の津波被災地において共通している点は、津波被害を目の当たりにするまで、被害状況を小さく見積もっていた点である。しかし発生当初の危機感については、自治体ごとで差が生じている。想定宮城県沖地震による激甚被災地では、発生当初から津波被害への危機感があったと回答している。一方で想定被害が小さかった自治体では、これまでの津波警報対応の延長といった認識でしかなかったなどの回答であった。津波被害の大小だけでなく、計画上の想定被害との差が、対応レベルでの違いに現れた可能性があるが、本稿では十分な分析ができておらず、今後の課題である。

3. 本災害対応課題の根本的要因

今回の災害事例は、阪神・淡路大震災以降、重点が置かれてきた緊急対応システムの立ち上げ、職員の参集についてはほぼ問題ない状況から始まった。災害対応上、さらに備え・住民意識を含めて最高の資源配置であった。しかしながらこれまでの災害対応で指摘されてきた同様の課題が大規模かつより時間がかかる形で顕在化している。これを単に想定を超える津波の発生というハザードの極大性に起因させることは避けねばならない。共通の課題が発生したからには、共通の原因があり、その根本要因を取り除かねばならない。

今回の分析を通じて明らかになった日本の緊急災害対応システムの問題点として以下の点を挙げる。

- ・事前計画では要請に基づく支援が原則であるが、被災後要請を出す側の作業負荷が著しく大きい点
- ・複数行政機関が協働する業務システムがない点
- ・超計画時の組織対応システム・制度がない点

初動時の自治体災害対応の最終目標は「被災者の状況改善」である。実際には、現場レベルから計画の破綻は起き始め、徐々に「状況対応型」の制度運用、意思決定、活動計画、情報処理になっていく。しかしこの状況改善には「外部支援」が不可欠である。この外部組織が現場レベルの変化に応じることができない点におそらく根本的な要因が潜んでいると考察できる。

本稿は被災地自治体のいくつかの市町村の担当者インタビューという限られた情報からの考察であるが、指摘した問題点および考察の立証に際しては、現場レベルのさらなる詳細研究が必要である。

なお本研究は、神戸大学と三菱重工（株）との共同研究（代表者：北後明彦神戸大学教授）の一環である。

参考文献

- 1) 越山健治：「東日本大震災の被災情報収集」, 災害情報 No.10, 災害情報学会, pp.14-18, 2012
- 2) 内閣府中央防災会議：東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会資料, 内閣府, 2011
- 3) 総務省消防庁：地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書, 2011.12