

市町村合併が災害対応にもたらした影響分析 —東日本大震災時の石巻市を事例として—

Disaster Response during the Great East-Japan Earthquake in Ishinomaki focusing on the Merger of Municipalities

○重川 希志依¹, 田中 聡¹
Kishie SHIGEKAWA¹ and Satoshi TANAKA¹

¹常葉大学大学院環境防災研究科
Graduate School of Disaster Research, Tokoha University

In Japan, the number of municipalities has decreased half by the merger policy. It seems that the merger policy has exerted various influences from the side of disaster prevention, for example, change of decision making process, change of structure of organization and expansion of city area. One city and six towns merged in 2005, new Ishinomaki City was made and suffered a great loss with Great East-Japan Earthquake in 2011. This study analyzes the process of disaster response and the influence by merger of municipalities in Ishinomaki City

Keywords : Merger of Municipalities, Great East-Japan Earthquake, Ishinomaki City

1. はじめに

平成の合併政策により全国の市町村数は約半数まで減少したが、防災の視点から見ると、組織構造の変化、空間構造の変化、意思決定プロセスの変化等が、災害対応に様々な影響を及ぼしていると考えられる。平成 17 年に 1 市 6 町が合併した石巻市では、旧市町ごとに総合支所が設けられているが、東日本大震災では 2 つの総合支所が津波により使用不能となるなど、激甚な被害を受けた。本研究は石巻市を事例として、東日本大震災時における災害対応において、合併に伴い生じた課題ならびにもたらされた効果を検証し、震災対応上の影響を分析する。

2. 石巻市の概要と被害の状況

石巻市は旧北上川の河口に位置し、宮城県北東部地域を代表する都市である。東日本発生震災当時、石巻市の人口は約 16 万人であり、福島県を除くと仙台市に次ぐ人口を抱える都市であった。平成 17 年 4 月 1 日に新石巻市としてスタートを切った石巻市は、旧石巻市・牡鹿町・北上町・雄勝町・河南町・河北町・桃生町の 1 市 6 町で構成されている(図 1)。合併前後の人口ならびに被害の概要を表 1 に示す。

表 1 人口ならびに被害の概要

	面積km ²	人口(合併時)人	人口(震災時)人	人口(平成 25.2 末)人	死者・行方不明者 人	庁舎被害
旧石巻市(本庁)	137.0	119,006	112,683	104,545	2,406	1階津波浸水
旧河北町(河北総合支所)	125.1	13,767	11,578	11,390	446	津波被害無
旧雄勝町(雄勝総合支所)	46.1	4,695	3,994	2,741	229	津波により全壊
旧河南町(河南総合支所)	69.3	17,796	16,950	18,396	18	津波被害無
旧桃生町(桃生総合支所)	43.8	8,274	7,582	7,977	5	津波被害無
旧北上町(北上総合支所)	61.0	4,173	3,718	3,117	263	津波により全壊
旧牡鹿町(牡鹿総合支所)	73.0	4,860	4,321	3,603	112	津波被害無
計	555.3	172,571	160,826	151,769	465	



図 1 合併前の 1 市 6 町

合併後の石巻市では、旧石巻市役所庁舎を本庁とし、合併した 6 つの町役場の庁舎を各々総合支所として業務を行っていた。総合支所は、総務、財政、企画などの管理部門や、教育委員会や議会事務局など除いた行政機能を有している。雄勝総合支所ならびに北上総合支所は津波により庁舎が全壊、また本庁舎は津波で 1 階部分が浸水被害を受けた。河北総合支所ならびに牡鹿総合支所は、庁舎は津波被害を免れたが、管内で多数の津波による犠牲者が発生した。一方河南総合支所ならびに桃生総合支所は、いずれも内陸に位置しており、管内における津波被害は発生していない。

3. 研究の方法

本研究では震災発生直後の平成 23 年 4 月以降、石巻市役所(本庁)において継続的に実施した参与観察ならびに、以下に示す各総合支所に対するエスノグラフィー調査結果に基づき分析を行った。調査実施の概要を表 2 に示す。

表 2 調査の概要

調査対象箇所	調査対象者(震災当時の職位)	調査実施日時
雄勝総合支所	次長兼地域振興課長	H23.12.26.9時～12時
河北総合支所	支所長	H23.12.26.13時～15時
河南総合支所	支所長、地域振興課長補佐	H23.12.26.15時30分～17時30分
北上総合支所	次長兼地域振興課長	H23.12.27.14時～16時
桃生総合支所	地域振興課長補佐	H24.3.26.13時～15時30分
牡鹿総合支所	支所長	H24.3.27.13時～15時

4. 各総合支所の対応

本章では震災発生直後から各総合支所が実施した災害対応プロセスの概要を記す。

(1) 津波被害を受け庁舎が全壊

(a) 雄勝総合支所の対応

3階建て庁舎の3階天井まで津波浸水。庁舎にいた職員は全員屋上に避難しており犠牲者は発生しなかった。庁舎3階で避難者と共に2晩過ごし、3月13日にゴミ処理場の一角を支所兼宿泊場所として、事務を執りながら1ヶ月を過ごす。2か月後の5月に後雄勝町在宅介護支援センターを仮庁舎として使用した後、平成24年12月に再度移転し、現在に至っている。



写真1 被災した雄勝総合支所



写真2 最初の仮庁舎

震災翌日の3月12日に消防職員と支所の若手職員が3方向に別れ被害調査に赴き、建物や道路など地区の被害状況の全容を概ね把握したが、その時点で人的被害は全く分からない状況であった。携帯電話を含め通信手段が10日間は全く途絶していたため、3月13日午前中に、本庁に職員を派遣して被害報告を行った。

管内の公共施設は全て被害を受けていたため、河北総合支所管内に避難所を開設してもらい多くの住民を受け入れてもらうと共に、中心部が津波により壊滅的な状況であったため、仮設住宅も大部分は河北管内と本庁管内に建設されたものに入居している。

(b) 北上総合支所の対応

庁舎外に出ていた職員は全員無事であったが、庁舎内にいた職員は2名を除き17名が津波により死亡した。北上中学校体育館にて約300人の避難者と同居しながら支所の事務を執り、3月18日に北上中学校隣のサンパーククラブハウスに役所の事務所を移し、5月末に仮庁舎



写真3 被災した北上総合支所



写真4 プレハブ仮設庁舎

が完成し、支所を移動し現在に至る。庁舎が壊滅的な被害を受けたため、パソコンやプリンターなども職員が自

宅から持ち寄って事務を行っている。

当初は管内にできた6箇所の避難所で、手書きでの名簿づくり、炊き出し、避難所の連絡調整などが対応の中心となった。外部からの救援物資が届き始めるまでは、地元にある米などを持ち寄り自活していた。また管内には津波被害を免れた地域もあるため、親戚宅などを頼る縁故避難者数は1475名にのぼり、その数は避難所への避難者とはほぼ同数であった。この縁故避難者の把握や支援の実施にかなりの労力を割くこととなった。

5月から管内で仮設住宅建設が始まったが、北上管内に建設された仮設住宅には、外部からの入居者は殆どおらず、管内の住民の多くは地元での仮設住宅生活を過ごしている。

(2) 津波被害を受けたが庁舎は無被害

(a) 河北総合支所

児童と教職員84名が津波で犠牲となった大川小学校が管内にある。大川地区の被害発生を知ると同時に人命救助のため本庁を通じて自衛隊の災害派遣要請を行った。当地区ではまず、地元消防団や地域住民が中心となり人命救助に当たることが最優先課題であった。本支所では大川地区での人命検索と避難所対応の二つの業務が中心となった。隣接する雄勝・北上管内から大量の避難者が避難してきたため、管内の全ての学校や社会教育施設を避難所に指定し、雄勝総合支所から派遣された職員と、全国からの応援職員が主として避難所対応を行った。

4月から災証明書発行や各種被災者支援の手続窓口業務を開始したが、支所機能が麻痺している雄勝・北上地区の住民や、本庁での手続きは混んでいるという理由から、他地区の住民が多数河北総合支所を利用した。被災程度により、様々な支援策がワンセットで手続きできるような工夫も行い、対応した。



写真5 河北総合支所



写真6 地区外住民が多数利用した被災者支援窓口

仮設住宅は、旧石巻地区住民の仮設住宅建設用地が不足しており、また避難してきている雄勝地区住民のための建設用地を確保する必要があったため、公有地だけでは足りず民有地も含め約900戸の仮設住宅を建設した。そのうち半数は旧石巻地区住民が入居している。

(b) 牡鹿総合支所

総合支所庁舎のみが公共施設の中で津波被害を免れたが、警察署も消防署も津波で流されなど管内は壊滅的被害を受けた。議会のため本庁に向いていた幹部が支所に戻れたのは翌3月12日で、その後すぐに食料と水の手配に取り組んだ。また牡鹿半島の先端に位置する当該地区では、津波とガレキの堆積によりあらゆる道路が寸断されており、食料の調達もままならないため、機械が残っている地元業者等と協力して、道路上の瓦礫を脇に寄せとてかく道路を通すことを最優先に行った。行方不明者捜索は消防・警察・自衛隊が重点的に担当し、総合支所は被災者のための食料確保が業務の中心であった。



写真7 管内で唯一残った公共施設(牡鹿総合支所)



写真8 津波により被災した女川消防署牡鹿出張所

震災から5日目に道路が通れるようになり、トラックで本庁に食料を取りに行くようになったが、それまでは地元に残った食材を提供してもらい何とかしのいだ。地区内の集会所が流出した6地区では避難所が確保できず、高台に残った民家に皆が寄り合ひして避難生活を送った。この民家避難所は個所数が多いので行政が物資を個々に配達することはできず、地区の行政委員(住民)の協力を得て物資を届けたが、仮設住宅が建つまでそのような状況が続いた。

(3) 津波による被害はなく庁舎も無被害



写真9 河南総合支所



写真10 桃生総合支所

(a) 河南総合支所

内陸部に位置する河南総合支所では、津波により避難先を失った雄勝地区、牡鹿地区、旧石巻地区など、地区外からの大量の避難者対応が業務の中心となった。地区外避難者の受入は河南総合支所が最も多い。震災当日の夜、テレビで津波被害の状況を見て、外部からの避難者がどんどん入ってくる状況になることが判断された。そこで消防団の協力を得ながら、11日の夜から管内に12箇所の避難所を開設していった。

一旦、旧石巻市に避難してきた人たちが次々と、バスや自衛隊の車両で河南地区に搬送されてきたが、通信手段も限られており、受け入れる河南総合支所でも情報が入らず、かなりの混乱が生じた。とりわけ避難所生活が不可能な重度の要援護者が機械的に割り振られて運ばれてきたことにより、福祉避難所を新たに開設してそこに転送するための手続きなどに労力を要している。また縁故を頼り在宅避難している地区外避難者も多かったが、その存在は表に出てこないため、管内12箇所の避難所対応は職員が、また、縁故避難者対応は地元の行政委員が中心となって対応せざるを得なかった。多くの地区外避難者を受け入れ、炊き出しなどに協力した地元住民だったが、避難が長期化するにつれてだんだん負担に感じ始めるなど、その対応が徐々に難しくなっていった。

り災証明書発行から一連の被災者対応窓口は、開始から1ヶ月間は一連の手続きがワンストップでできるよう1箇所に集めて実施した。平成15年の宮城県北部地震時の経験を持つ職員が残っており、また、支所長以下人生経験の長い幹部10名がこの窓口対応に当たったことが特

徴的である。手続きに来る人の9割は地区外の住民であり、特に隣接する旧石巻地区の住民が大多数を占めた。仮設住宅についても、被害のなかった当管内には19箇所965戸と総合支所の中では最も多くの仮設住宅が建設されたが、95%は地区外住民が入居している。

(b) 桃生総合支所

昭和53年宮城県沖地震以降、管内を14地区に分け、直後の被害調査や訓練を継続して実施していた。震災当日も1時間後には職員による建物・道路の被害調査を開始し、早期に管内の被害概要を把握した。夕方テレビの情報を見て、市内の被害状況を知り、ほぼ全職員が庁舎に泊まりこみ避難者対応に備えた。

また当日夕方6時頃に本庁より、旧石巻地区の日赤病院からの要援護者受け入れ要請のFAXが入り、バス業者の手配をして避難者の搬送を開始した。最終的に管内の3つの小学校を避難所とし、地区外からの避難者600名を含めた避難者対応を行った。防災無線で布団・毛布・米などの提供を管内の住民に呼びかけ、地元の婦人防火クラブや地域のボランティアによる炊き出しと配送を行うなど、地域住民の協力が大きかった。また当初は縁故避難者の存在に気づけなかったが、4月に入り行政委員の協力で縁故避難者の存在を把握し、その後行政委員に物資の配送などを依頼した。

4月14日から災証明書発行と被災者支援対応を開始したが、旧石巻地区とは距離が離れているために、利用者は地元住民と桃生地区に避難している地区外住民が中心となった。

仮設住宅は管内に4箇所300戸が建設されているが、9割は地区外住民が入居している。ただし桃生地区は旧石巻地区の人にとって遠いというイメージがあり、当初は仮設入居者がなかなか集まらないと言う状況であった。

5. 考察

本章においては、本庁ならびに6つの総合支所に対する調査結果に基づき、東日本大震災時の災害対応に関して、①合併によるメリット、②合併によるデメリット、③新たに明らかとなった課題の3つの観点から考察を行う。

(1) 合併によるメリット

・石巻市の中でも内陸部に位置する河南地区ならびに桃生地区以外は、津波により激甚な被害を被った。とりわけ石巻市街地(旧石巻市)、雄勝地区、牡鹿地区は主要な市街地の大半が津波による被害を受けたため、避難所ならびに仮設住宅建設地を自地区内のみで確保することが極めて困難であった。これらを受け入れたのが津波による被害を受けなかった市内の他地区であったが、合併していたことにより、他の自治体同士であれば施設利用や場所の提供を受けるのに不可欠な交渉や手続きが不要であったため、迅速な対応が可能となった。

・他地区からの避難者の受入れ、食料や物資の融通、職員の応援派遣などに関して、合併により一つの自治体となっていたため、交渉や手続きが不要であり、状況に応じて融通を利かせることができ、また迅速な対応が可能であった。

・本庁ならびに全ての総合支所において、被災者に対するり災証明書発行や様々な支援策の提供業務を実施したことにより、業務機能の低下した総合支所を補完するとともに、住民の分散化が図られ、待ち時間の短縮など被災者の利便性が向上した。

(2) 合併によるデメリット

- ・6つの総合支所ではいずれも、合併前に比べ、保育士などを除く一般行政職員数が半減していた。しかしながら対応すべき管内面積ならびに住民数は変わらないため、全ての災害対応業務において著しく職員数が不足した。
- ・合併に伴い、総合支所では土木や建築などの技術系職員が配置されなくなったために、災害査定や復旧に関わる業務において、本庁あるいは県からの応援職員を得なければ業務が遂行できなかった。
- ・震災当時は合併前の1市6町の防災行政無線の周波数が統一されておらず、本庁と各総合支所間の情報連絡手段は数日後に配備された衛星携帯電話のみという状況で、情報連絡が極めて困難であった。
- ・合併前であれば各々の自治体の首長が直接県と交渉することが可能であったが、合併により、各総合支所→本庁→県という段取りを踏む必要があり、判断や意思決定に時間を要した。

(3) 新たに明らかとなった課題

- ・本庁には災害対策本部、各総合支所には各々災害対策支部が設置されるが、災害対策本部と災害対策支部の関係性や意思決定の仕組みが不明確であった。
- ・上述したことに伴い、総合支所間の避難者受入、避難所や仮設住宅用地の調整、職員の応援派遣などに関して、本庁(災害対策本部)での調整機能が十分に発揮されなかった。
- ・直後の被害調査や被災者対応窓口業務のあり方などに関して、本庁(災害対策本部)で統一した指示が出されなかった。
- ・各総合支所においては、管内住民に対する対応が前提であり、地区外住民への対応をどこまで実施すべきか、事前に明確に定められていなかった。
- ・本庁は、全市的な災害対応と管内(旧石巻市)の被災者対応の二重の業務を担う必要があったために、多大な労力を要した。
- ・合併から6年目に発生した東日本大震災の災害対応を通じて、今後、各総合支所の個別の災害対応能力の向上とともに、本庁と各総合支所の役割を重層的に見直し、それに沿った訓練を積み重ねていくことが必要である。

謝辞

本研究を実施するに当たり、石巻市の職員の皆様に多大なご協力をいただきました。ここに記し、深く感謝申し上げます。

また本研究は、平成23年度～25年度科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金(基盤研究(C)))「市町村合併が危機管理対応にもたらす影響評価モデルの構築(研究代表者:重川希志依 常葉大学)」によるものです。