

## 東日本大震災における行政の災害対応課題に関する一考察 Social Response of Local Governments during the Great East Japan Earthquake

奥村 与志弘<sup>1\*</sup>

OKUMURA, Yoshihiro<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> 人と防災未来センター

<sup>1</sup> Disaster Reduction and Human Renovation Institution

### 1. はじめに

2011年に発生した東日本大震災では、東北地方から関東地方にかけての太平洋沿岸で甚大な津波被害が発生した。内閣府によると避難所生活者数は発災3日後にピークに達し、約47万人が学校などの避難所で避難生活を強いられたと推計されている。津波で被災して行政機能が著しく低下する市町村が同時に多数発生するなか、県もまた津波によって拠点施設を失うなどの被害を受け、被災地の状況を把握することさえ困難な状況に陥った。そして、市街地に氾濫した海水が引かない湛水被害が生じるなど津波災害に特有の被災形態は、戦後最大の災害からの復旧・復興を目指す行政の対応を困難にした。

本稿では、東日本大震災における実際の災害対応事例を踏まえながら、津波防災における行政の災害対応の課題について整理して議論したい。

### 2. 東日本大震災における行政の災害対応

宮城県沿岸では、想定されていた宮城県沖地震（連動型）による津波の2倍以上の津波が来襲した。行政は拠点施設の多くを失い、当然の結果として初動対応の遅れを招いた。以下、発災直後における気仙沼エリアの状況を概説する。

津波避難ビルに指定されていた宮城県気仙沼合同庁舎（以下、合庁と呼ぶ）には、発災直後、津波から緊急避難した約200名の近隣住民がいた。同合庁は、津波により湛水したエリア内にあったため、これらの住民は庁内にいた県職員とともに孤立した。

3月12日、県の合庁内にいた宮城県気仙沼土木事務所の職員5名は、湛水エリア外にある避難所（気仙沼小学校）までの脱出ルートを確認した。そして、同小学校と気仙沼市の災害対策本部に状況を伝え、孤立した住民を避難所で受け入れてもらえる段取りを整えた。3月13日、住民を避難所へ誘導した後、県合庁内の職員は、津波による被災を免れた宮城県気仙沼保健福祉事務所に集まり、仮事務所を開設した。

気仙沼市は、市役所ではなく気仙沼市消防広域消防本部に災害対策本部を設置した。市役所は、津波の浸水被害を受けて孤立した上に、耐震性に不安があり、また、避難してきている住民も多くいたため、同所で本部会議を行うことは不可能であった。人口約74,000人の同市で、避難生活者はピーク時（3月17日）に約2万人に達しており、避難生活者への対応に人的資源を集中させざるを得ない状況であったと推察される。

### 3. 津波防災における行政の災害対応課題

気仙沼エリアの行政による災害対応の実際を踏まえて、津波防災における行政の災害対応課題を整理して議論する。

#### （1）対応限界（内部資源の不足による対応能力の低下）

沿岸の被災市町村は、避難生活者数が膨大になる一方で、供給できる資源量が減少し、内部資源のみで対応することが困難になった。そのような中で、宮城県は、域内の市町村の総合調整を行う、補完的に市町村の役割を担うなどして、被災市町村の行政機能を支援する役割が期待された。宮城県土木部では、対応拠点を失った気仙沼土木事務所が気仙沼市を支援し、同市が避難者対応に専念できるように、近隣土木事務所が同事務所の管理エリアの一部を代理することで担当エリアを減らし、県庁土木部でも実施できる業務を県庁で引き取り業務量を減らすなどの措置をとった。こうした対応は、中小規模の災害では重視されないが、広域的で巨大な津波災害においては極めて重要な対応になると考えられる。

#### （2）応援限界（外部資源があっても対応できない事態）

津波災害では、避難までに時間的猶予がない地域や平野部で高台がない地域では津波避難ビルが有効である。しかし、市街地に氾濫した海水が引かない場合には、避難ビル内に避難者が孤立する。気仙沼市では、県と国の合同庁舎の他にも複数の津波避難ビルで計1,000人以上の住民が孤立した。両合庁のように陸路で脱出できればいいが、それが不可能な場合には、ヘリによるつり上げ救助やボートによる救助が必要になる。津波でヘリを喪失した宮城県は、他府県からヘリの支援を受けたが、ヘリで大規模孤立者には対応できず、陸上部隊との連携が不可欠であった。

### 4. まとめ

広域で巨大な津波災害では、激甚被災市町村が内部資源だけで急性期を乗り切ることが容易ではない。そうした市町村を支える県レベル以上の仕組みを強化する必要がある。そうした仕組みがより強く機能するために、被災市町村が自力で対応できる事前準備が重要であることは言うまでもない。また、津波災害では、大規模孤立者の救助や湛水エリア

# Japan Geoscience Union Meeting 2012

(May 20-25 2012 at Makuhari, Chiba, Japan)

©2012. Japan Geoscience Union. All Rights Reserved.



001-02

会場:303

時間:5月20日 14:15-14:45

の搜索など, 外部からの応援があっても容易に解決できない災害対応課題があることが明らかになった.

キーワード: 災害対応, 東日本大震災, 津波, 地方自治体, 巨大災害

Keywords: Social response, The great east japan earthquake disaster, Tsunami, Local government, Catastrophic disaster