

## 巨大津波災害時における行政による応急対応の可能性と限界 Social Response of Local Government during Catastrophic Tsunami Disaster

奥村 与志弘<sup>1\*</sup>

Yoshihiro Okumura<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> 京都大学大学院地球環境学学

<sup>1</sup> Graduate School of Global Environment Studies, Kyoto University

### 1. はじめに

2012年8月29日に政府から発表された南海トラフ沿い巨大地震による想定死者数は最大で32万3千人に達する。これだけ想定被害が巨大化したのは、2011年東北地方太平洋沖地震津波を受けて新たに想定された津波の規模が極めて大きいため、各地で従来の想定の高さになった。巨大災害では極めて厳しくなる避難生活の中で震災関連死が発生し、人的被害が拡大する。被害の広域性をあわせもつ広域巨大災害では、行政の対応資源を分散させざるをえないため、問題は一層深刻化する。したがって、この種の災害を最小限の被害で乗り切るためには、広域巨大災害時における行政対応の可能性と限界を理解した上で、各地域が自立して初期・応急期を乗り切る覚悟を持ち、実際に被災するまでにまちづくり、ひとづくりの観点からその能力を高めていかなければならない。南海トラフ沿い巨大地震の新たな想定は、広域巨大災害の脅威を抱えながら生きていかなければならない我が国の防災・減災対策のあり方を根本から問い直したと言える。

そこで本稿では、広域巨大津波災害時における行政対応の可能性と限界について、平成24年に改訂された「防災基本計画・津波災害対策編」に基づいて全体像を概観した上で、東日本大震災時における宮城県や宮城県内の被災市町村の災害対応の実態を踏まえて整理して、議論したい。

### 2. 行政による応急対応の概要

災害予防、応急対応、復旧・復興とある3つの防災対策のうち、本稿では応急対応に着目して行政による災害対応を概観する。この対応は、発災直後の失見当期（誰も何が起きたのか分からない、どうしたらいいのかわからない混乱期）から被災地社会の成立期（いのちを守る活動に専念する時期）、そして災害ユートピア期（社会機能が低下する中でくらしを維持する活動に専念する時期）にかけて実施されるべき事項である。

発災直後の失見当期から様々な対応が始められる。地方自治体の活動体制の構築、自衛隊などの関係機関への応援要請ならびに連携体制の構築などがその例である。そうした対応と同時かやや遅れて、救助・救急活動、災害医療活動、被害規模の把握といったいのちを守る活動が本格化する。そのあとに本格化するのが、社会機能が低下する中でくらしを維持し、復旧・復興に向けた拠点を整備する活動である。例えば、避難所の開設と運営、広域一時滞在、被災者の状況把握と被災者への情報提供、応急仮設住宅等の提供等の避難収容活動などである。加えて、これらの拠点の環境整備として、救護所の開設、仮設トイレの設置、遺体の処理、廃棄物処理等の保健衛生活動、防疫活動、防犯活動などが実施される。また、こうした被災地社会でのくらしを支えるのが、社会基盤の応急復旧活動である。障害物除去などによる交通の確保や電気・ガス・水道などの応急復旧などである。また、こうした社会基盤の応急復旧に伴い、外部からの資源投入が実施される。食料などの救援物資の調達と供給、ボランティア、義援物資・義援金、海外等からの支援の受入れなどである。最後に、この時期の主たる対応として、二次災害・複合災害対策も重要な活動として併記しておく必要がある。

### 3. 巨大津波災害時の行政による応急対応の可能性と限界

応急対応として行政レベルで実施されるべき事項は、防災基本計画に整理されている通りであるが、災害規模によってはそうした対応ができなくなるなどして機能が著しく低下する。巨大津波災害には(1)湛水被害が生じる(2)被害が面的に広がる(3)被災程度にコントラストがでる(4)流された方々が見つからない(5)被害が広域になる、などの特徴がある。東日本大震災では、こうした巨大津波災害の特徴により様々な行政対応が困難を極めた。以下にいくつかの事例を挙げる。

湛水被害により1週間以上孤立した避難場所も少なくなかった。その結果、外部から資源を投入することができない事態や、ヘリによる救助が難航する事態となった。また、被災地が広域になったことで、宮城県内でピーク時に500以上の避難所が開設されたため、避難所の状況を把握しきれない事態やきめ細かな情報提供を行えない事態となった。さらに、救援物資の供給でさえ滞る事態となり、避難所で独自で食料を集め、炊き出しを行うなどして飢えをしのがなければならぬ事態も発生した。このように、巨大津波災害であるがゆえに、行政による対応の限界が様々な場面で露呈した。

キーワード: 津波災害, 地方自治体, 巨大災害, 防災教育

Keywords: tsunami disaster, local government, catastrophic disaster, disaster reduction education