

「東日本大震災」被災市町村現地調査から

(財) 消防科学総合センター
統括研究員 黒田洋司

はじめに

当センターでは、平成 23 年 4 月、東日本大震災で甚大な被害を被った市町村の内、岩手県及び宮城県の太平洋沿岸全 27 市町村について、庁舎の被害状況並びに災害対策本部の運営状況を概観する調査を実施した。本稿では、現地で見聞した事項の中から印象に残った点をいくつか報告する。なお、調査結果の詳細については、同時に実施した消防署所の調査結果とともに消防防災博物館「東日本大震災特設コーナー」に掲載している。また、撮影した写真については「災害写真データベース」に登録している。

※消防防災博物館 <http://www.bousaihaku.com/>

1. 市町村庁舎

本大震災では、市町村の災害対応の拠点となる庁舎の多くが被災した。岩手県では沿岸 12 市町村の内 3 市町（大槌町、釜石市、陸前高田市）で、宮城県では 15 市町の内 3 市町（南三陸町、女川町、亶理町）で、本庁舎が使用不能となり別の既存施設や仮設庁舎で災害対応にあたっていた。こうした市町では、発災直後から住民への避難措置や被害情報の収集・伝達等の災害対応に重大な支障が出たと推察される。今回は、庁舎の被災に加えて勤務時間中の発災に伴って多くの市町村職員が職場で犠牲となり、初動期の対応力は物的にも人的にも近年の災害では例をみないほど大きく低下したと考えられる。

わが国における災害対応の法体系は、まず被災地に最も身近な市町村が対応し、その能力を超える場合に都道府県や国が支えることを前提としている。今回のように発災直後に市町村に極度の能力低下が起きた場合、従来の前提では外部から応援隊が到着するまでに取り返しのつかない遅れが生じる可能性がある。本震災に遭遇した市町村の対応についてはさらに踏み込んだ調査が必要だが、同様の災害の再来を想定すると、災害対策基本法第 53 条第 5 項（被害状況等の報告）や第 60 条第 5 項（避難の指示等）の運用について、当初から国や都道府県が主体的に救援にあたるスキームも考慮すべきではないかと感じた。



写真 1 南三陸町役場



写真 2 大槌町役場

2. 災害対策本部室

次に、災害対策本部の中で情報の集約や重要事項の意思決定の場となる災害対策本部室（「本部室」）について見る。写真3は気仙沼市役所（地域交流センター）2階大ホールに置かれた本部室の様子で、奥の方が会議用スペース、手前が自衛隊などの作業スペースになっている。注目したいのが会議スペース（写真4）で、出席者プレートを見ると、「災害対策本部長」「副本部長」「消防本部」「消防団」「市立病院」という市の機関の他、「医師会」「県」「県警」「東北電力」「NTT」「東京都医療救護班」「東京消防庁」「国土交通省」「海上保安署」「自衛隊」といった外部機関のプレートも多く見られた。写真5は石巻市役所4階の庁議室におかれた本部室だが、ここも写真6のとおり多くの外部機関が詰めていることがわかる。

当然のことだが、今回のような破局的な災害では、市町村の機関だけで対応はできず、内外の多くの関係機関と連携した対応が初動の段階から不可欠となる。こうした連携体制の構築は、特に広域的な災害の場合、中小の市町村にとってハードルが高い。国・都道府県の機関やライフライン機関は、一般に一つの市町村の範囲を超えた広いエリアを管轄しており、市町村が関係機関職員の派遣・常駐を希望しても広域的な災害ではその通りとなるとは限らない。市町村の機関である消防本部でさえも、組合消防体制の場合同様の問題が起きることがある。これは平常時における地域防災計画の作成過程でも調整が難しいテーマの一つであるが、特に留意すべき点だと改めて感じた。



写真3 気仙沼市本部室



写真4 気仙沼市本部室の会議スペース



写真5 石巻市本部室



写真6 石巻市本部室の配置図(H23.4.10)

なお、石巻市役所では、本部室とは別に災害派遣自衛隊の作業スペースとして 5 階市民活動ルームが「石巻方面連絡調整所」として割り当てられていた。そこでは、白い模造紙を張った板に透明シートをかぶせ、部隊毎のその日の活動内容・活動場所などがフェルトペンで記されていた。大規模な災害では、どの機関がどのような活動を行っているかわかりやすく示すこと（「見える化」）も重要なポイントとなるが、記録として残すという意味も含めて興味深かった。



写真 7 「石巻方面連絡調整所」の活動ボード

3. 電源・防災行政無線

少し高い場所に立地している宮古市田老支所は、津波による大きな被害を免れ、非常電源設備を十分確保していたため、発災当日からパソコンを用いて情報整理を行っていたとのことだった。また、移動系の防災行政無線を各避難所等に配備していたため、被害情報や避難者情報を迅速に収集することができたという。非常用電源の確保や避難所との情報伝達手段の確保は、過去の多くの災害で教訓として指摘されているが、教訓を踏まえたこうした準備が今回のような巨大な災害でも生かされたことが伺える。



写真 8 宮古市田老支所

4. 情報提供

どの市町村でも玄関ホール等に情報提供や安否確認のための大量の貼り紙があった。写真 9 は陸前高田市の仮庁舎前で、「つながろう日本」の国旗左側は、「本日の新聞記事」「政府からのお知らせ（官邸壁新聞）」「広報りくぜんたかた」「写真」等に分類され、わかりやすく掲示されていた。大規模な災害になるほど貼り紙の数は大量となり、どこにどのような情報があるのか判別が難しく、せっきくの情報が埋もれてしまいがちである。こうした状況を回避するためには、掲示場所、スペースの配置、掲示物の文字の色や大きさ等に工夫を施す必要があるが、陸前高田市ではその工夫の一端をかいま見ることができた。



写真 9 陸前高田市仮庁舎前の掲示

おわりに

本稿では現地調査から 4 つの点を報告した。調査対象市町村に限らず、今回の地震・津波やそれに伴う原子力発電所事故で被災した東日本各地の市町村では、3 月 11 日以来自らも被災者となる中で困難な災害対応業務に多くの人々が従事している。そして、その活動を支えるため、全国各地からさまざまな立場の方が駆けつけ、支援活動が続けている。当センターとしては、災害対応にあたられている全ての方に深く敬意を表しながら、今後の防災対策の充実に向けた調査を継続していきたいと考えている。