

【岩手県宮古市】 宮古市における震災対応の記録

前宮古市危機管理監
小笠原 昭治

1. はじめに

平成 23 年 3 月の東日本大震災それに伴う大津波により当市は市制施行以来最大の被害を受け、現在も復興に向け全市を挙げて取り組んでいる状況にある。

私は当時宮古市危機管理監を拝命しており、発災から退職した 6 月まで対策本部で復興に向かい合う日々であった。今回自らが経験した被災地対応について検証も交えて振り返ることで防災に携わる方々の今後の参考としていただければ幸いである。

2. 宮古市の被害状況等

(1) 津波の規模

最大波 8.5 メートル以上（潮位計破損で実測不可能 12 メートル以上と推計）

遡上高 最高 40 メートル

(2) 被害の状況

ア. 被害推計総額

245,660,884 千円

イ. 人的被害（死者・行方不明者）

男性：251 人、女性：266 人、合計：517 人

ウ. 住家被害

全 壊：5,968 棟

大規模半壊：1,335 棟

半 壊：1,006 棟

その他被害：2,259 棟

合 計：6,934 棟

3. 地震発生時の状況

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分にかつて経験したことのない激しい地震に見舞われた。文字通り立って歩くこともできず、その場に座り込んで、ひたすら収まるのを待つ以外に術はなかった。後の気象庁発表によればマグニチュード 9.0 という、これは戦後最大の超巨大地震とのことであった。私は揺れが収まった直後から漠然とはあるが、なにかしら大きな災害に結び付くという予兆を感じていた。市庁舎は当地域の最大河川である閉伊川河口に近い場所に立地しており、川との直線距離は 15 メートル程であった。私の部署は 6 階建の 4 階にあり、窓から河川が見渡せる状況であった。地震直後は水面には特段の変化は見られなかった。後の情報によれば潮位に 20 センチ程の変化があったことが記録されているが、肉眼で確認できる変化ではなかった。地震直後から全国瞬時警報システム（Jアラート）が起動し、大津波警報を発信しだした。当市では防災行政無線を市内一円に整備しており、そのスピーカー

から大津波の到来を告知する放送が繰り返し流されている。放送内容が大津波の襲来から3メートルを超える津波が予測されること、更にはその後6メートルを超える規模であるとの内容となっていた。

4. 地震津波へ初動対応

この時間帯は、市の執務時間中であり、年度末の転出入手続等で来訪されている市民も少なくないことから、とっさの判断で庁舎の1～2階の来訪者を職員に案内させ6階の大会議室に避難誘導させた。これらを行いながらも大津波警報発令時の危機管理マニュアルに従い、市内各所に指定してある避難所の開設を担当する初動班はそれぞれの担当避難所へ出動していった。その後庁舎テラスから水面監視していた職員から水面に著しい変化が表れているとの報告があり、確認するためテラスに出てみると、普段3メートル程の水位のある川が底を見せており、急激にその範囲が拡大している状況で、大津波の襲来を覚悟した。



写真1 3月11日15時18分。底が見えるほど潮が引いた閉伊川。
避難を呼び掛ける消防車が防波堤沿いを走る

それから1～2分経過した15時25分頃と記憶しているが、沖合から真っ黒い水の塊が湧き出るように陸地に迫ってくるのが目視できた。庁舎と川の間には8メートルの道路が走り、更に川岸には水面から8メートルの防潮堤が整備されているのであるが、これが視野を遮っており、津波到来を目視できない車が海沿いの方向へ走行している。また、自転車で走行している市民も見受けられ、それらに対して庁舎テラスから職員が大声で呼びかけをしても、声が届かず走り去っていく状況であった。その直後黒い水塊が川側の防潮堤に到達した途端に一気にそれを乗り越え道路を走り、庁舎敷地に到達した。敷地内には約40台の公用車、来訪者の車輛が駐車していたが、それらが一斉に浮き上がり不規則に水の流れてに漂い始めた。それからはただ防潮堤から乗り越えてくる水を注視している以外、為す術がなかったというのが本音である。



写真2 3月11日15時23分。真っ黒に染まった波は水位を上げ、
ごう音とともに市街地へと流れ込んだ



写真3 3月11日15時25分。防波堤より高くなった海面。波は堰
を切ったように一気に市街地へとあふれ込む

言うまでもないが津波は文字通り波状で襲来する。当然押し寄せた波はものすごい勢いで引いていく。この時には破壊した建物、車輛等が引き波によって海に押し出されていく。私は半分ぐらい水没した車両の窓に手と顔をつけたままの市民が目の前を流されていくのを息を殺して見送るしかなかった。車輛の電気系統が破壊され、窓を開けられず、水圧によりドアも開かない状況で流されていったもので残念ながら、犠牲となったものと推測している。

この大津波の第一波の到来と前後して、Jアラートからは8メートルを超える大津波との情報が発せられたが、市内といえども地域によっては到達時間が異なり甚大な被害を被った地域においては残念ながら多くの防災行政無線の屋外放送用のスピーカー搭載の鉄塔の殆どは被災し、倒壊していたものと推測され、特に情報が必要な地域に情報伝達が行われない結果となってしまった（屋外放送施設 303 柱中

56 本倒壊)。

市では地震発生と同時に災害対策本部を設置したが、来訪市民の安全確保等を優先し全ての市民の誘導安全確認が終了した後に、第一回目の本部会議は津波到来後の16時に開催した。ここでは14時46分に津波浸水想定区域(5,277世帯、12,842人)に避難指示を発令したことが報告され、未曾有の大災害であることから、第一義的には市民の救出を最優先とし、財産等の物的財産の保護については重きを置く状況にはないことを確認した。市の組織は予め策定してある危機管理マニュアルに則っての行動をとることは勿論であるが、それらでは対応しきれないケースについては、今後継続して開催する本部会議で協議することを確認した(本部会議は翌朝まで12回開催した)。この中で、市民救助と併せて被害状況の把握を最優先とすることも確認されたが、大津波警報継続発令中であり、防潮堤で遮断され水が引かず、午前2時現在でも周辺の水位が50センチあることから庁舎外に出れる状況ではなく、孤立状態であることから、外部の安全が確認されるまでは、庁舎内に避難している市民への対応、翌日以降の行動について、担当部門ごとに綿密な打ち合わせを行うことしか行えない状況であった。

また、当市の庁舎には非常用の自家発電装置が整備されておらず、唯一危機管理課で管理していた小型発電機1台を稼働させテレビで外部情報を得るしかなく、本部会議も複数の懐中電灯で明かりを取るという状態であった。今にして思えば自家発電装置の設置までは望まないものの、中型発電機等は常備しておくべきだったと反省している。

翌朝(12日)6時を過ぎてから漸く水も引き、外に出れるようになり、偵察に出向けるようになり、また、外部からの来訪者からの情報提供等により断片的ながら徐々に判明したが、かつてない規模の被害であることが判明した。被害調査担当職員が可能な限り市内に出て調査を開始することとするが、この時点ではなお大津波警報が発令中であり(3月12日20時20分津波警報に切り替え。3月13日津波注意報に切り替え、3月13日17時58分注意報解除)、人的・物的にも甚大な被害を受けたと推測される臨海部へ立ち入ることは困難な状況であり、制約を受ける中、複数の職員でチーム編成し、被害調査を実施した。

その結果については、同日(12日)夕方の対策本部で報告されたが、地域によってはすべての建物が破壊されている地域がかなりの行政区となっていること、また、大規模半壊、半壊以上の被害を受けている行政区もあることが報告された。しかし、調査地域は全て避難指示地域であるために住民は避難している状況であり、いくつかの遺体らしきものを目撃したが、人的被害について確認は不可能であることが報告された。これらを把握する方法について直ちに検討すべきとしたものの、基本となるべき住民票等の公的データを保管しているデータベースが稼働できる状況にないことから稼働開始時に直に取りかかる準備をして置くこととした。

12日夕方には被災していない内陸部の地域住民等(当市は内陸部の村と平成の大合併で市に組み込まれた旧村が2地域存在)から大量の「おにぎり」が搬入されたことから、浸水域を経由せず到達可能な避難所へ車輛あるいは徒歩にて可能な限り配送した。この際に其々の避難所への避難市民の人数等のカウントも行った。第一回目の配送時には正直避難民の数が把握できていないこともあり、必要数に満たない数しか届けられないことも実際にあったが、共助の精神が働きトラブルもなく分け合って食べていただいた。これ以降については避難所ごとの人員を把握でき、若干の人員の増減があったものの必要数を継続して配送できた。しかし、一両日後、避難しているのに食料等の必要物資が届かないとの連絡が複数届けられた。これは市があらかじめ指定していた避難所(19か所)の外に住民が独自に地域の集会所、寺院等に避難して自然発生した言わば自主避難所(66か所)あり、これらを把握するまでに若干の時間を要してしまい不自由な思いをさせてしまい申し訳なく思っている反面、少ない人数での想定して

いない事態への対応には限界があるとの思いも抱いている。

危機管理マニュアルの中に、行政による避難所の管理運営が規定されており、其々の避難所の開設、備蓄物品の配布等を行う初動班職員を任命していたが、指定避難所の4倍の避難所が開設されたことにより、それらの避難所運営に職員を配置することとなり（中には老健施設、福祉施設等で配置の必要がない避難所もあり）、新たに40名程の人員確保が求められた。この結果他の災害対応職員をローテーションで対応させたが、避難所によっては職員との密接なコミュニティーが必要との見地から同一職員の常駐を求める意見があり、其々の意向との調整を図りつつ、人員確保に苦慮した。

市内には最終的には85か所の避難所が開設され、最大時8,889人が身を寄せた。また、避難所に寝泊まりはしないものの、ライフラインが完全に断たれていることから、食料を含めた物資を求めて集まる市民が多数あり、同じ被災者であることから同様のサービスを行うことを決定した。当市の給食はセンター調理方式となっていたので、1度に5,000食の調理が可能な調理センターを柱に調理し、加えて被災していない地域からの搬入で乗り切ったが、毎回1万食の手配は厳しいものであった。被災から2ヶ月経過した時点で、学校が再開され、給食センターは本来の業務を開始するため、被災者用の炊事は不可能との申し出を受けた。この時点では避難民の数も減少していたことから、その後は民間の業者からの仕出し弁当で対応した。

このように、日々定期的いかに安定して食料等の物資を配送したかであるが、当初市職員の輪番制も行ったが他の業務との兼ね合いもあり、継続が困難となり、1週間程度経過後には大手宅配業者の全面的な協力を得て、宅配業者による配送、また、各避難所からの必要物資リストを受け取り、市のストックヤードに届け、翌日配送するシステムを構築したことにより、乗り切ることができた。

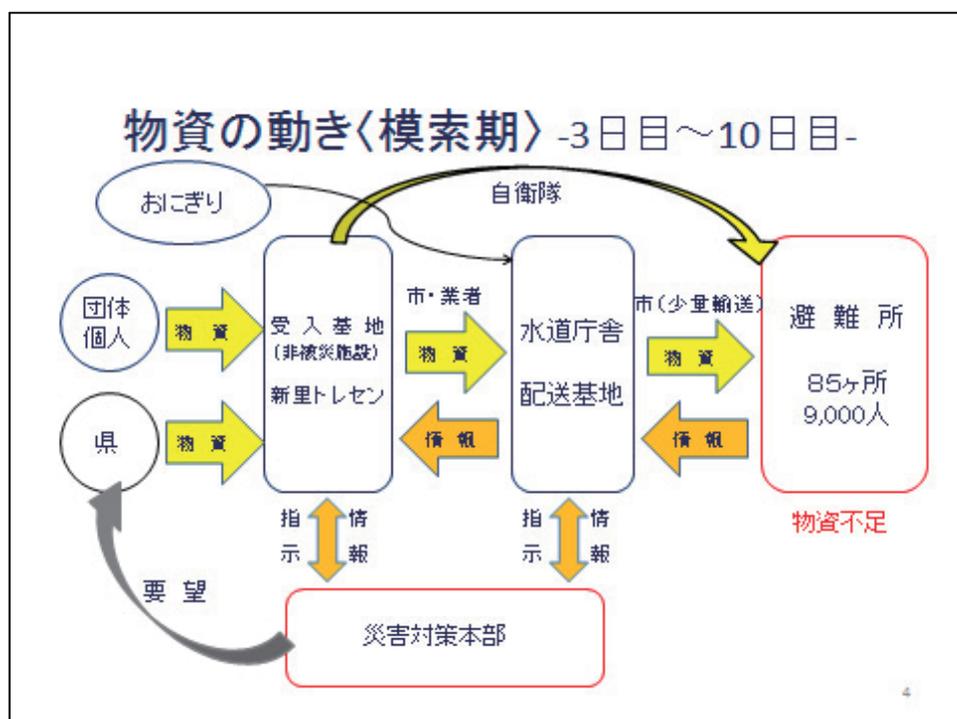


図1 物資の動き（模索期）

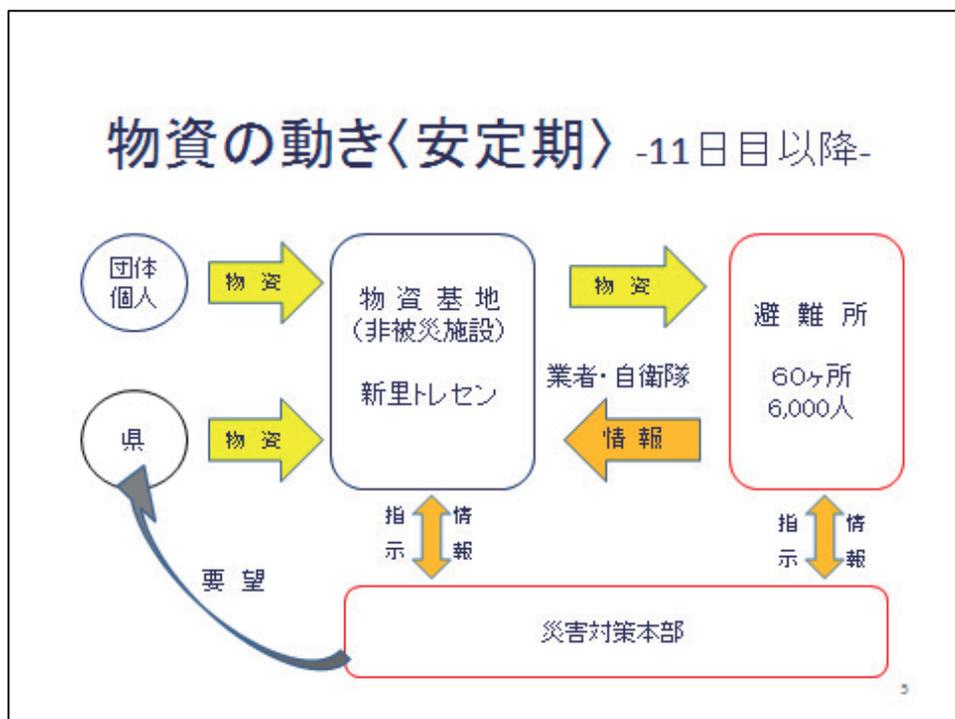


図2 物資の動き（安定期）

発災から2日経過した13日になると国の各機関、他の自治体から続々と救援隊が救援物資を携えて現地入りが始まり、消防庁の指令により、緊急援助隊が緊急車両(ポンプ車・救急車)持ち込みで400名程度の待機が完了、自衛隊は3,500名規模で北海道から到着、その他警察、海上保安庁も車輛、船舶で集結し14日からは本格的な復旧活動が開始された。

この段階での本部対応の主要業務は其々の機関の活動の調整を図ることに没頭することとなった。本部会議を朝夕開催し、日々の活動の確認し、所属が異なるチームが、機能的に活動ができる環境整備に努めた。当市では本部会議の外、市庁舎から車で5分ほどの場所で被災を免れた消防庁舎(自家発電備)に自衛隊前線本部が設けられたこともあり、国他の行政機関で構成される連絡会議が設置され、市の本部会議と連携しながら自衛隊で不足している重機を市内建設業者から借り上げ提供、更には地元事情に精通している消防団員の動員など関係プレーにより、行方不明者の捜索もスムーズに行えた。

その後の1ヶ月は休日返上でひたすら捜索と瓦礫撤去、そして避難所運営に明け暮れた。

5月に入るとステージが変化し、市内幹線道路沿いの瓦礫の撤去作業は殆ど終息し、応援部隊もそれぞれ規模が縮小となり、避難所の市民も建設が開始された仮設住宅への入居への準備を始めるなど少しずつ復旧・復興へ向かう一筋の光に市が進みだしているのを実感できた。以上が、発災時から一応の落ち着きを取り戻すまでの、行政の動きであった。

5. 結び

当地域には「津波てんでんこ」という言葉が語り伝えられている。これは津波の時は人のこと構わず、自らの命を守れとの教えである。今回も年老いた母と2人の50代の娘の3人が同時に家から避難し1人の娘はひとりで走り、もう一方は母の手を引いて走ったという。時間にして2分、距離にして50メートル移動して、1人で避難した娘が振り返ると2人の姿はなかったという。この残された娘の行動を非難する者はないが、本人は津波の呪縛から生涯逃れられないのではないだろうか。

現在、其々の地域では災害発生時における災害弱者の避難について、様々な検討が行われ対策が示さ

れている。しかし、自らの命を守るのが精いっぱい状況においての共助体制構築は極めて重い課題ではないだろうか。

地域の共助体制構築等の行動マニュアルに基づく体制整備は机上では容易に策定されることが考えられる。

しかし、発災時に現実に対応できるものとするには、かなり練りこまなければならないと、経験した者として警鐘を鳴らしておきたい。

また、この震災に関して一番もどかしく感じたのが、通信の断絶である。今回、当市は完全に通信手段を失った。被災状況、被災地で必要としている物資の情報を発信できないがゆえに、必要な物資と救援物資とのミスマッチが続き、飲料水、毛布等災害時の第一段階の物資は既に充足しているのに、その後も大型トラックで大量に届く物資は、飲料水、毛布等が多く、不足している成人用の「おしめ」は届かず、届くのは子供用のみといった状況が、通信が回復するまで続いた。また、消防の緊急援助隊の救急車が10台待機しているのに殆ど出場できない。電話が不通であり住民からの救急要請の声が届かないのである。これが何人かの災害関連死に繋がったのではとの思いは未だに捨てきれてはいない。

この震災を契機に衛星電話等を多くの自治体に配備され、十分と思いがちであるが、通話先の衛星電話の番号を確認するなどの運用面への準備があつて初めて機能するものであり、平時から試験通話等で自らの行動マニュアルに組み込む習慣を付けておく必要があると考える。

この震災対応に関わった一人として大自然を相手にした時に「防災」よりは「減災」の立場で取り組むべきではないかと感じている。長年にわたって渡って構築されてきた防潮堤等のハード面の対策が破壊され、甚大な被害となったと指摘する声もあるが、それらがあつたからこそ、直撃の衝撃が緩和され一定の住民の命が守られたとの考えもある。ハード面を過信し過ぎる事は危険ではあるが、一定の役割は果たしたと考えている。防災行政の使命とされる「住民の命と財産を守る」との理念否定するものではないが、時として守る命そして捨てる財産という考えも必要ではないだろうか。

最後に、当地域を始め全ての被災地に寄せられた全国からの温かい支援に心から感謝し、このような災害が繰り返されないことを願っている。