

東日本大震災被災自治体の防災対応について

七ヶ浜町役場防災担当職員への聞き取り調査から

Disaster Prevention Measures of the Affected Municipality of the Great East Japan Earthquake

From an interview with the disaster prevention officials in Shichigahama municipal office

公益財団法人 地震予知総合研究振興会 東濃地震科学研究所

主任研究員 古本 尚樹

〒509-6132 岐阜県瑞浪市明世町山野内 1-63

TEL:0572-67-3105 FAX:0572-67-3108

E-Mail: furumoton53@mail.tries.jp

抄録

和文抄録

東日本大震災発生から 3 年が過ぎた。被災自治体では、復興に向けた取り組みが継続的に行われる一方、同震災を振り返り、検証や今後の防災対策などにどのように活かしていくかという取り組みも進んでいる。そこで、宮城県七ヶ浜役場の防災担当職員へ震災後の住民への支援における課題と今後の防災活動に向けた課題とその対応について、聞き取り調査を行った。また、追加で紙面による調査も行った。これにより被災自治体の同震災を今後の防災に活かすにあたり、その課題と対応について参考としたい。

キーワード：災害、防災、防犯、自治体、住民

英文抄録

To examine the challenges and issues that occurred during the Great East Japan Earthquake and to understand how disaster prevention measures should be utilized in the future.

We conducted an interview with two disaster prevention officials in Shichigahama municipal office in Miyagi Prefecture in May 2013.

Immediately after the earthquake, it was difficult to see if the people who entered the disaster areas were volunteers or potential thieves. Therefore, voluntary security by local residents who knew the people's "faces" was effective.

According to the questionnaire survey with the residents in temporary housings, there were relatively fewer problems because the people's intention was confirmed early. Disaster prevention education with a focus on schools is being actively conducted after the earthquake.

The "distance" between the residents and the municipality in Shichigahama is very close. Before the earthquake, there was already a cooperative relationship. It is believed that they have been trying to avoid various issues as much as possible after the earthquake.

Key words: disaster, disaster prevention, crime prevention, municipality, residents

I. 緒言

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では東北各地に大きな被害をもたらした。マグニチュード 9、40m を超える津波により、火災と原子力発電所が被災して今なお帰宅困難な被災者も多い。死者 15,883 名、行方不明者 2,656 名、負傷者 6,145 名。建物の被害は全壊 126,483 戸、半壊 272,287 戸、一部損壊 742,425 戸に及んだ。¹⁾ 同じ地域社会の一員である自治体職員の犠牲者や役所にも大きな被害が出て、行政機能が働かない事態も多かった。

いまなお、仮設住宅等に避難する住民への支援を含め、次なる災害が発生した際に、住民の生命を守るための対応を、自治体が震災を教訓にしてどのようにしていくか、その課題と対策等を把握することで、被災地防災の大きな参考となると考え、被災自治体へ防災に関する聞き取り調査を行った。

今回の調査では、現在も不自由な暮らしをしている被災住民に関することが意見として出ている。高齢者等要援護者も多く存在するが、参考文献 2 では以下のような指摘がされている。医療介護が不利な条件で暮らしている高齢者が被災すれば、その介護は困難になる。避難所で健常者と一緒の条件の悪い生活を送れば一挙に体力・気力を喪失し、生命が奪われる。災害により彼らを支援する者が減少する。災害後からこうした階層に対応できる施設へ集約するなどの配慮が必要という。防災活動を積極的に行う動きに参加できる階層の動きとともに、今なお残存する避難住民とりわけ高齢者等要援護者対策について中長期的な視野からも考察を試みたい。

II. 方法

被災自治体の防災担当職員に対する聞き取り調査を 2013 年 5 月 21 日午後 2 時から同 3 時で七ヶ浜町役場にて行った。対象は、宮城県七ヶ浜町役場の防災担当職員 2 名（共に男性。以下 A,B と記す）。半構造化面接(集団面接)。尚、追加で紙面による補充の調査も行った。紙面は防災対策室及び地域福祉課からの回答を得た。質問内容は、被災住民に関して、である。回答は 1 回目が 2014 年 7 月 28 日、2 回目が同年 8 月 5 日である。回答は E メールへの添付文書でされた。

※七ヶ浜町の概要

人口 19,926 人 (2013 年 1 月 1 日現在) ※2010 年 1 月 1 日現在では 21,038 人、2011 年 1 月 1 日現在では 20,897 人³⁾

高齢化率 23.7% (2013 年 4 月 1 日現在)⁴⁾

※東日本大震災における七ヶ浜町の被災状況について

東日本大震災による被害状況について：震度 5 強、10m を超す大津波が襲来町内の沿岸全域で壊滅的な被害が発生した。

建物の損壊：全壊 674 世帯、大規模半壊 236 世帯、半壊 413 世帯 (平成 24. 9

現在) ⁵⁾

尚、東日本大震災発生による被災情報 (平成 25 年 6 月 20 日現在) ⁶⁾は以下の通りである。

- ・町内で死亡が確認された、町民の方 60 名
- ・町内で死亡が確認された、町外の方 11 名
- ・町内で死亡が確認され、現在、身元不明の方 2 名
- ・町外で死亡が確認された、町民の方 34 名
- ・町民の行方不明者 (死亡届提出者含む) 2 名

応急仮設住宅入居者情報 (平成 25 年 8 月 1 日現在) ⁶⁾

合計 862 名

※聞き取り調査の主な内容

①被災住民に関して

②震災を経験して、その対応と課題について

(紙面による補充調査の内容については、避難所や仮設住宅の住民に関する聞き取りを補充したいと考え、被災住民に関しての 카테고리に関して回答を得た。)

倫理的配慮について

かつて所属した人と防災未来センターでは倫理委員会がない代わりに研究部内、研究部上司、また指導者である上級研究員より指導を受け、倫理的に十分配慮を行った。また調査対象自治体また関係者に対しても同様の配慮を行い、問題がないよう連絡をとりながら調査を遂行した。

III. 結果

※聞き取り調査において、筆者は第三者としての立場であり、下記の結果内に筆者の意見は含まれていない。なお、下記の 카테고리分けに関しては、大まかな目的ごとに分けることでわかりやすくするために⁷⁾、聞き取り調査により筆者が分類したものである。

例 A(発言者 A)：防災教育を積極的に取り入れている。(A の発言内容)

① 被災住民に関して

(1) B：震災前から町内各地区で自主防災会を作ってもらい、普段から避難訓練の主導開催、備蓄などを整えてもらっていた。こうした地域の住民避難はうまくいった。

(2) B：現在、今後の防災対策まで対応できず、仮設住宅に入居の被災者対策をどうするか等が中心の対応になっている。

自主防災会を今後どういう形態に発展させていくかが課題である。

(3) A：自主防災会所属の住民が震災時のことを振り返っていて、例えば防災倉庫自体が津波で流失したなどしているので、今後どういう設備・備品をそろえていかなど煮詰めて

いく。

(4) A: 海沿いの代ヶ崎浜地区では自主防災会の方が住民の避難誘導し、小学校の体育館に誘導してくれた。その後も相談窓口のような業務も担ってくれた報道対応や物資の供給状況や安否確認にも大きな役割を果たしてくれた。

(5) B: 仮設住宅は 2 か月弱でできた。早いほうだと思われる。そこには仮設住宅を建てるならあらかじめ予定地を決めていたことなどが挙げられる。

(6) A: 仮設住宅の住民や各家庭をまわりアンケート調査をして、高台移転、もしくは災害復興住宅の希望等を早めに把握したのがよかった。きめ細かく説明会も繰り返したことが大きな住民との問題を生まないことにつながったのではないか。

(7) A: 災害後、ボランティアなのか、窃盗犯なのか見分けがつかない者が多かった。かなり盗難があった。そこで鼻節浜地区では自警団のような組織を住民が作り、道路の封鎖や近所でわかる人でないと地域に入れないなどの対策をしてくれた。

(8) A: 代ヶ浜地区では住民自ら大学の研究者なども招聘し、避難用のマップ作成も自主的に行っている。

② 震災を経験して、その対応と課題について

(1) A: 震災発災時、ほとんどの学校が春休みだったが、1 か所だけ中学校が当日卒業式で、生徒が帰宅したのを安否確認するのが大変だったと聞いている。

(2) A: 役場に町民がいたが、屋外にいったん避難させ、その後降雪になったのでまた屋内に移動、余震のおそれもあるので対応が難しい。

(3) A: 高台へ住民が避難時に自動車利用が多く、その高台にある役場へ避難するのに駐車場に入りきれなくなった。

(4) A: 災害時の自動車利用を制限しないと渋滞になってしまう。防災訓練では徒歩で原則避難を指示しているが、今回の震災のような規模になるとどう対応したらよいか。

(5) B: 防災訓練では自衛隊とも合同で訓練していて、消防署とも連携がよい。他自治体との連携も取れていると思う。

(6) A: 避難所では携帯電話でパニック状態だった。アダプターが無くなった。適応しない機種もあった。スマートフォンはすぐにバッテリーがなくなる。

(7) A: ジョイント5という事業を展開し、小・中学校の垣根を取り払い学校間の連携に努め、防災教育に力を入れている。ハザードマップ・学習マップ等の周知に努めている。学校自体が防災活動に前向きである。また各学校には防災主幹が配置されているのが特徴で、先生がいない時に行政とどう連携するか等教師とも検討している。

紙面による補充調査から

① 被災住民に関して

防災対策室から

- (1) 被災初期時、避難所で更衣室や授乳室の確保ができず、女性への不便をかけた。
- (2) 避難所で体育館から本校舎のトイレへの移動で、段差と渡り廊下があり、高齢者の移動が大変だった。仮設トイレもあったが、和式なので洋式になれている住民は使いにくかった。
- (3) 高齢者の多くは普段ベッドで寝起きしているため、避難所で睡眠をとる際や立ち上がる時が大変だった。

地域福祉課から

- (1) 被災直後から継続的に支援を頂いている団体がある。例えば、住民の「閉じこもり」「孤立」「気持ちの落ち込み」を防ぐ役割を担ってもらった。
- (2) その一方で、「ノープラン」で来るボランティアの受け入れには苦慮した。自己満足のボランティア活動、「(被災者が) 可哀そう」という目線での活動を、仮設住宅の入居者がそのように感じる対応は困る。
- (3) 仮設住宅の入居者においては、さまざまなボランティア等によるイベントや炊き出しは「非日常」であることを理解してほしい。

IV. 考察

考察内の括弧内番号は上記結果内の括弧内番号と同じである。紙面による補充調査についての対照部分は、その旨記載している。

①被災住民に関して

普段から活発に活動していた自主防災会が存在していた地区では、震災時にもうまく避難誘導が機能した(1,4)。現在も多くの被災者が仮設住宅等一時的な「仮住まい」に在中で、自主防災会をいかに進展させていくかが課題である(2)。特に高齢者が多いので、サポートの人員を確保するかが課題である。備品等の拡充も必要だが(3)、マンパワーの確保へ、現在研究者等が参画している(8)ことに派生させた支援のあり方も検討されるべきである。

東日本大震災では被災地でさまざまな犯罪も発生した⁸⁾。全国の警察が被災地に入ったが、それでも窃盗などが発生した。外部からの支援団体も多く入る中で、市民が自らの生命とともに財産を守る動きがあったことは「二次被害」を防ぐ意味でも重要である(7)。

当市としては避難所の候補地を事前に決めていたことが、速やかな仮設住宅への入居につながっている(5)。今後完成する災害復興住宅の利用希望等について、積極的に住民へ説明を行ったことで無用な摩擦を軽減している(6)。

今後の災害対応として活かしたいのは、避難所での要援護者対策に関して、である(紙面による補充調査から防災対策室から 1,2,3)。福祉避難所の速やかな設営や高齢者などを集約して対応できる施設と人材の確保を普段から確立する必要がある。

ボランティアに関して、支援する側としては組織として、しかもその組織に政府や自治体によるクレジットがある団体でないと被災自治体にとってハンドリングしにくい（紙面による補充調査から地域福祉課から 2）。支援する側の意識として、被災者心理が考慮されなくてはならない。並行して、支援を受ける被災者もその支援にいつまでも甘えることなく、自立に向けた努力も必要である。

②震災を経験して、その対応と課題について

児童生徒の安否確認が難しい時期・時間帯に震災は発生した（1）。この部分には町内会、また自主防災会の支援があると効率的ではないか。実際に自主防災会が上記②で活発化している箇所もあり、その活動の範囲を広げてもらうために、多くの住民に参加をしてもらいながら推進していくべき事項である。

避難所に関しては上記②でも指摘があったが、課題として冬期間の避難のあり方についてのマニュアルを確立する必要がある（2）。気温、積雪による影響と燃料不足などにも考慮した備品と避難のあり方を再考する必要がある。避難時において自動車の利用を原則避ける必要がある。これは阪神・淡路大震災の時も指摘されている⁹⁾。

その一方で自動車を利用しないと人命に関わる可能性の高い階層も存在する。規制のあり方と自動車を利用する場合の適切な避難誘導を普段から連携のある自衛隊等関係機関ともに防災訓練の一環として進めることも一例である（5）。防災教育に関して児童生徒（7）への活動だけでなく、大人へのそれも進展しないと、自動車による避難の弊害は軽減しない。

避難所に関しては、上記①でも指摘されたが、最近の傾向としてスマートフォンの普及が進んでいることでそのバッテリーの持続時間が短く、電力を多くの人が必要とする（6）。今や、情報を得る便利なツールにもなっていることから、避難所における多くの電源確保が電力会社と可能な限り進められる必要がある。

V. 結論

自主的な住民の活動により、災害時の避難がうまくできたり、災害後の治安維持に効果を上げたことがわかった。一方で、避難所での課題が少なくない。要援護者対策、女性への配慮は今後の課題として残る。また、最近の傾向としてスマートフォンの利用が増加し、それに伴う電源の確保も必要になっている。

謝辞

七ヶ浜町総務課防災対策室及び地域福祉課職員の皆様にはお忙しい中、調査に協力していただきました。誠にありがとうございました。心より御礼申し上げます。

文献

1) 警察庁緊急災害警備本部：平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置.

<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>

(2014 年 8 月 7 日アクセス)

2) 伊藤滋・三船康道：東日本大震災からの復興覚書. 万来舎, 東京, 2011, p86

3) 七ヶ浜町: 七ヶ浜町の人口.

<http://www.shichigahama.com/benricho/joho/d87-020.html>

(2014 年 8 月 7 日アクセス)

4) 七ヶ浜町：人口の推移.

http://www.shichigahama.com/town2/pdf/12_stat_02.pdf#search='%E4%B8%83%E3%83%B6%E6%B5%9C%E7%94%BA%E9%AB%98%E9%BD%A2%E5%8C%96%E7%8E%87

(2014 年 8 月 7 日アクセス)

5) 七ヶ浜町災害対策本部：3.11_東日本大震災（東北・関東大地震）の状況について.

<http://www.shichigahama.com/jishin/state110629.pdf>

(2014 年 8 月 7 日アクセス)

6) 七ヶ浜町：七ヶ浜町からのお知らせ.

<http://www.shichigahama.com/reconstruction/info.html#chp01>

(2014 年 8 月 7 日アクセス)

7) 戈木クレイグヒル滋子：質的研究方法ゼミナール グラウンテッドセオリーアプローチを学ぶ. 医学書院, 2005, pp 1 1 2 - 1 2 4.

8) 警察庁緊急災害警備本部: 東日本大震災における警察活動に係る検証.

<https://www.npa.go.jp/keibi/biki3/20111110shiryuu.pdf#search='%E5%AE%AE%E5%9F%8E%E7%9C%8C%E8%AD%A6%E9%9C%87%E7%81%BD%E6%99%82%E3%81%AE%E7%8A%AF%E7%BD%AA'>

(2014 年 8 月 7 日アクセス)

9) 国土交通省近畿地方整備局 震災復興対策連絡会議：

阪神・淡路大震災の経験に学ぶ.

<http://www.kkr.mlit.go.jp/plan/daishinsai/>

(2014 年 8 月 7 日アクセス)