

東日本大震災被災自治体の対応と今後の取り組みについて  
岩手県久慈市防災・復興担当課職員への聞き取り調査から

Responses and future initiatives of a municipality affected by the Great East Japan Earthquake: Based on an interview survey of employees working in the Disaster Prevention and Recovery Department of Kuji City, Iwate Prefecture

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

著者は久慈市にて防災・復興担当課職員へ、東日本大震災への対応について聞き取りを行った（半構造化面接）。

聞き取り調査の主な内容は、・情報・外部からの支援・震災直後からの職員の様子・今後について、等である。

久慈市職員が震災時に苦慮したのが、情報・通信網が遮断されたことである。またマスメディアの報道が少なく、地域情報を得にくかった。久慈市職員の負荷が大きい。

久慈市職員は災害時における情報・通信網が機能不全を、今後の改善する。自主防災組織率が県内で低いので、住民への意識高揚を含め、久慈市として組織率の上昇を目指す。

キーワード：防災・復興・情報・通信・東日本大震災

英文抄録

I interviewed employees of the Disaster Prevention and Recovery Department of Kuji City about their responses to the Great East Japan Earthquake. The interviews focused on information, external assistance, and the state of the workers immediately after the earthquake and future initiatives.

Following the earthquake, Kuji City employees experienced difficulties due to the malfunction of the communications network. In addition, it was difficult to obtain local information because of the lack of media coverage. Kuji City employees were burdened.

In the future, Kuji City employees will improve the elements of the communications network which failed to function following the earthquake. Since there is a low ratio of voluntary organizations for disaster prevention within Iwate Prefecture, Kuji City will aim to improve this ratio while broadening the awareness of its residents.

Keywords: Disaster prevention; recovery; information; communication; Great East Japan Earthquake

## I 緒言

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災から千日が過ぎた。被害の大きかった被災地の復興はいまだ、途上過程にある。同震災による津波等の被害を受けた東北地区は、その少なからずが高齢化(2010 年 3 月 31 日時点 の岩手県の高齢化率は 26.8%と全国水準 (22.7%) を 4.1 ポイントも上回り、 1985 年をピークに人口も減少傾向へと転じている)<sup>1)</sup>等の課題に直面していた地域であった。

震災による被害の大きい地域などは、マスコミ等報道により、支援等が集中し、その一方で被害が比較的少なかったり、報道がされない地域では支援が少ないなどの格差も震災後、表面化した。震災被害の大きい被災地には、研究者等も多く調査等で取り上げる機会も多い。ただ、被害が比較的少ないからとはいえ、先述のように岩手県のように高齢化等社会的課題等を抱えた地域に、震災による被害が、更に影響を及ぼすことが危惧される。今後の災害対策も急がれる。被害の大小に関わらず、各被災地には特有の課題がある。例えば、マスメディアからの報道が少ないことによる地域被害状況の把握ができない、外部からの支援が少なくそれにともない自治体職員の負荷が大きいなどが挙げられる。

こうした状況下で、地域住民、地域復興のために尽力する被災自治体における活動、また地域の防災や街づくりについて防災や復興担当職員に、被災直後からこれまでの活動、今後の目標等について聞き取り調査を行うことにした。震災直後から現在に至る過程で被災地での課題は変化することが予想される中、次なる大規模災害に対応できるまちづくりについての取り組みについて把握したい。こうした被災地の取り組みについて調査をすることにより、災害への取り組みにおける参考になるものと考えた。

尚、今回防災関係職員に比重を置いた調査を行うことで、住民の安全・安心には不可欠な要素と考えて調査対象者に協力いただき、調査を行った。著者は普段医療や保健、福祉分野での調査を行っているが、災害に関連した住民への対応に、自治体内の様々な組織・人材が関わっていること、またその重要性を考慮していた。災害時住民の生命を守るのに、また災害後の中長期的な支援の観点でも、自治体内における横断的組織間の協力は重要である。こうした問題意識から防災や復興に携わる職員を中心とした聞き取りを行い、保健師の発言は関連する部分にのみ抽出することとした。現在も復興過程にある中で、住民の安心・安全に関わる行政対応は、メンタル面など住民の健康に与える影響は少なくないとの意識で調査を遂行した。

### (1)

#### ※久慈市について

久慈市は、岩手県北東部の沿岸にあり、西側は遠島山など標高 1,000m 以上の山嶺を有する北上高地の北端部にあたり、東側は太平洋に面している。

2013 年 12 月 2 日現在：人口 37,514 人である（東日本大震災が発生直前の 2011 年 2 月末の時点では 38,153 人）<sup>2)</sup>

高齢者の割合は市内 65 歳以上の老年人口が、26.4%である (2010 年国勢調査より) <sup>3)</sup>

(2)

※東日本大震災に係る久慈市の被害等について

市内の震度は、川崎町・長内町 5 弱である。

津波の高さは、(久慈港) 8.6m (気象庁発表) である。

被害状況 (2012 年 1 月 31 日現在) では、

死者 4 人 (うち 1 名は久慈市外での被災者)、

行方不明者 2 人、重傷者 2 人、軽傷者 8 人

住家被害：全壊 65 棟、大規模半壊 32 棟、半壊 180 棟、一部損壊 291 棟<sup>4)</sup> である。

避難所における避難状況では、2011 年 3 月 11 日 19 時時点で、26 施設に避難者数 2,916 人である。

応急仮設住宅と宿舎等への入居状況(2012 年 1 月 31 日現在)<sup>5)</sup> については、

応急仮設住宅 14 戸 (入居者 37 人)、民間賃貸住宅借り上げ 36 戸 (99 人) 等<sup>6)</sup> となっている。

## II 対象・方法

### (1) 調査の概要

2013 年 6 月 26 日 (午後 2 時に調査開始、午後 3 時 30 分に調査終了) に岩手県久慈市役所にて復興推進課男性職員 1 名 (以下「復興 A」と記す) 政策推進課男性職員 1 名 (「政策 A」と記す) 消防防災課男性職員 1 名 (以下「防災 A」と記す) 保健推進課女性職員 1 名 保健師 (以下「保健 A」と記す) に聞き取り調査を行った (半構造化面接)。(集団面接：面接形式については協力してくれる自治体の都合を優先したため著者が指定できず、久慈市の対応に委ね、集団面接の形が都合がよいとの意向によりこの形式を取った)。質問内容・質問事項は復興推進課・政策推進課・消防防災課・保健推進課各職員に共通して実施したものである。

なお、著者は第 3 者の研究者として聞き取りを行った。よって下記結果内に筆者の意見は含まれてはいない。

### (2)

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。

(3)

主な質問事項

- ・情報について
- ・外部からの支援
- ・震災直後からの職員の様子
- ・今後について、等

### Ⅲ 結果

(注)：(以下の内容は、各回答者とその回答者からの意見である。また、先頭(まとめでは後方)についている番号は各カテゴリ内で整理するために順につけた番号である)

(例)(復興 A) 震災直後最も困ったのは、…⇒(復興 A) 職員が、発言した内容である。なお、下記のカテゴリ分けに関しては、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<sup>7)</sup>に、聞き取り結果により、筆者自らが分類したものである。基本的には回答者が発言した順に並べている。この結果内で、回答者から得られた内容を元に、連携やロジスティックの面で流通、関係機関などとの情報、関係機関等の外部からの支援、市職員地震の苦労について職員の様子、震災を契機にして今後はどう生かすかという面で、今後について、市民(被災者)の協力がどのように影響したかという事に関し、市民の動きという項目分けにした。これらの項目は回答者からの聞き取りにより、著者が考えたものである。

#### 連携について

1 (復興 A) 震災直後最も困ったのは、情報の途絶と通信網に関してである。電話が繋がらず、情報は入手できない。市役所内は自家発電でテレビは見ることができたので、南部方面の情報は見れたが、近隣地区は全く情報なしの状態になった。

#### 流通

1 (復興 A) 震災直後、燃料の不足、食料等の流通が止まった。

#### 情報について

1 (復興 A) 震災前、衛星電話はなかった。震災後に用意したが、衛星通信が受けられる状態でないと使用できないし、冬期間は屋外では使いにくいなど、ほとんど利用できないうちに一般加入電話が復旧した。

2 (政策 A) 震災直後、市職員が各担当の場所で情報収集や物資で何が不足しているか等の

把握に赴きたくとも燃料等の不足により、各避難所の被災者等の情報把握できなかった。

3 (政策 A) 震災当初、久慈市における報道が少なく、特に住宅の被害もあったので、報道によって市内の被害がどうなっているのか、把握する意味でも報道格差のような状態は多少感じた。

#### 外部からの支援

1 (政策 A) 外部からの支援では自衛隊と消防隊の役割が大きかったと思う。久慈市と隣接する野田村で被害が出ているので、そこでかなり貢献したと思われる。消防隊は静岡県浜松市からの支援が印象にある。搜索面で、一般市民は搜索できないし、炊き出しも大部分を、支援の消防隊が行ってくれた。

2 (復興 A) ボランティアに関しては、まちづくり振興課で募集をして、被災箇所に派遣した。ただ、全てが初めての経験だったので、担当課はかなり苦労しただろう。

#### 震災直後からの職員の様子

1 (政策 A) 震災から 5 日くらいはほとんど寝ていない。

2 (保健 A) (自分が) 死ぬのではないかと、それくらい大変だった。避難所の対応で、そこで寝泊まりしていた。

3 (政策 A) 通常の窓口業務はできなかった。

4 (政策 A) 現在、復興関連の職務で、残業が多い。昨年で年間 200 時間、今年でも 150 時間くらいは行っている。

5 (復興 A) 市職員を現在、2 名増員しているが、防災関係で職務が増え、職員の健康が心配される。

#### 今後について

1 (政策 A) 次の災害に備え、ハード整備を含め、ソフト面両方から街づくりをしていきたい。県と市で分担して、防潮堤、河川堤の整備を行い、避難経路の拡充や避難所の新設等を進めていきたい。

2 (防災 A) 久慈市の自主防災組織の組織率が県内でもかなり低い。県内でワースト 5, 6 位くらいである。その組織率向上と防災知識の普及を進めたい。

3 (復興 A) 災害時の情報伝達に、ツイッターやフェイスブック等メディアを通して、情報発信したい。

4 (防災 A) 付近に活火山もあるので、市内に防災拠点作りを進めたい。

5 (政策 A) 県をまたいで八戸市等と災害時協定を結んでいるので、定期的に会合を行い、連携していきたい。

6 (防災 A) 災害時にドクターヘリや防災ヘリが利用できない時に、八戸市から久慈市へ利用できるような、広域連携の仕組みが柔軟に対応できるように要請している。

7 (政策 A) 今回の震災では久慈市は近隣の自治体よりは被害が小さかったので、他地域をリードして復興していかなくてはならない。水産業など産業の復興とともに、メガソーラーなど再生可能エネルギーの供給拠点にして、他地域に貢献できるような視点を持っている。なお、洋上の風力発電や陸上の風力発電を試験的に行っている。

#### ※結果のまとめ

##### 連携について

災害に備えた情報連絡手段の確保と、情報の確保に難があった (1)。

##### 流通について

災害直後の燃料供給や物資流通に関して、課題があった (1)。

##### 情報について

災害時の衛星電話の利用が難しく (1)、実際に職員の自力での情報確保も燃料不足等で円滑ではなかった (2)。被害が比較的少ないことによるマスメディアの報道の少なさによる影響がある (3)。

##### 外部からの支援

外部からの支援には助けられた (1)。ボランティアにも活動してもらった (2)。

##### 震災直後からの職員の様子

市職員においては、震災直後は被災者支援への比重、負担が大きく (1, 2, 3)、現在も残業が多い (4)。人員は増えてはいるが、職員の健康が危惧される (5)。

##### 今後について

ハード・ソフト両面から防災対策を進めたい (1)。災害時の住民の自主的な活動を進め (2)、情報の提供について検討したい (3)。市内における防災拠点作り (4) と、広域連携での強化を図る (5, 6)。被害が比較的少なかったことで、他被災地域に貢献できる復興と再生可能エネルギーの利用について推進したい (7)。

#### IV 考察

(主に結果内の「連携について」「情報について」の部分に関して)

東日本大震災では、久慈市においては比較的被害は少なかった。しかしながら、最大で 3,000 人の避難住民が不自由な生活を余儀なくされた。また、現在も仮設住宅にて生活する被災者もいる。東北ではこれまで大規模な地震や津波は多いが、久慈市において、大規模地震に対するのは、東日本大震災が実質初めてであり、自治体職員にとっては混乱の中、次なる教訓を得ているだろう。

災害直後の連絡手段が停電により遮断された。これにともない、市内の被災状況の把握、また関係組織との連絡が困難になった。また、市職員による自力で被災地等への移動も燃料不足により、身動きが取りにくくなった。災害時の情報伝達手段として、衛星電話があるが、

久慈市では災害直後に手配している。そして実際の利用に関しては、利便性があったとは言えないだろう。震災が冬期間であったこと、また衛星電話が万能ではなく、受信できる場所を選ぶ必要がある。

災害時におけるマスメディアを介した自治体からの情報と住民や地域の状況をそれぞれ得ることは、大規模災害被災直後で情報網が寸断されている状況下では重要である。著者の所属する人と防災未来センターでも、マスコミとの対応について災害対応専門研修等で実施しているが、マスコミとうまく付き合えるかは、その後の支援や行政側から被災者への情報提供等で影響する。東日本大震災では支援が手薄になった被災自治体が少なからず存在した。

震災以前に準備をしておいた災害時の情報伝達手段について、自治体と住民相互の情報共有に関して再検討を行う必要がある。その上で必要なツール等を備える。並行して、災害時の情報に関して普段から地元の新聞社やテレビ局、また東日本大震災ではコミュニティ FM 局が活躍したがこうしたマスメディアとコミュニケーションをはかることも重要と思われる。

(主に結果内の「外部からの支援について」の部分に関して)

外部からの支援で自衛隊、また消防隊で浜松からの支援が市職員らの印象に残る、重要な活動をしていた。地域外にわたるネットワークは今後も活かせるような関係の構築と強化が期待される。被害の大小に関わらず、大規模災害からの復興への長さとは比例するかのようになり、被災自治体職員の負荷が大きくなっているような徴候が感じられた。東日本大震災が予想外の規模であったことは指摘されているが、災害対応に向けての職員研修の機会を享受できるような、災害発生前からの支援が重要ではないか。その中で、外部からの支援の受け入れや被災地での活動について、より混乱を軽減できるシステム作りが必要であろう。外部からの支援の場合、その外部の支援組織が自ら現地調査の上、自ら課題を見出し、支援する形態が多いと思われる。この部分で、被災自治体が実際の被災地におけるニーズを速やかに把握し、それを事前に協定等によって協力が速やかに得られる専門家を加味した組織に明確な支援内容に合わせた対応をしてもらうほうが、時間的なロスを減らし、混乱を防ぐものと思われる。

(主に結果内の「震災直後からの職員の様子」の部分に関して)

震災直後から、市職員の負荷が危惧される。メンタル面のケアとともに、今後の災害対応における市職員負担を軽減できるような、外部支援を含め被災自治体職員へ対応を確立しなくてはならない。

(主に結果内の「今後について」の部分に関して)

今後の久慈市復興には防潮堤など津波等に対するインフラストラクチャーの整備、いわ

ゆるハード面の整備とともに、住民の防災教育等の充実におけるソフト面ともいうべき両面を動かすことは重要である。久慈市周辺の沿岸地区では明治 29 年 (1896 年) 6 月 5 日 (旧暦 5 月 5 日) に地震と津波により約 2 万 2 千人が亡くなるなど、大きな災害が発生している<sup>8)</sup>。久慈市のみならず、周辺地区でこれまでの災害時における教訓を活かしながら、また今回の東日本大震災での対応における課題を、次の災害対応に活かせるようにしなくてはならない。行政からの住民向けの情報、関係機関との情報共有のあり方を改善し、広域にわたる支援ネットワークの強化に向けて、普段からの連携活動が必要になるだろう。一方で、住民による自主防災組織率が県内で低いことが示唆されている。住民の防災意識の高揚とも関係するが、自治体と住民がいかに東日本大震災での課題を共有し、相互で行うべき役割を理解しながら、相互に協働できる関係が重要であろう。防災に関する対応、対策を大切にしながら、背景の異なる住民が定期的に学び、実践できるような形態が模索できないだろうか。そこには大学などの研究者や災害時で協力を得る可能性のある消防など関係機関、ボランティアなどが普段から顔を合わせることで、災害時の連携がとりやすいただろう。

震災後の復興に関して街づくりを進めるのに、地場産業の再生は不可欠である。主軸となる水産業をはじめ、震災で受けた産業を一日も早く再生することは、雇用や経済の安定など、地域や地域住民雇用ひいては家計への不安軽減への効果が大きいと思われる。官民の協力のもと、産業の振興を進めて行くことは復興の象徴にもなるだろう。単に一産業の復興ということではなく、住民・地域全体に復興が感じられ、住民の生活における復興、換言すれば震災後の不安を払しょくできるような広い視野での自治体からの必要だろう。

## V 結語

災害時における情報・通信網が機能しなくなったことを教訓とするなど、ハード面と自主防災組織の組織率向上等ソフト面で防災対策に臨んでいる久慈市の姿勢がみえてきた。広域連携の充実も目標に掲げており、住民や他自治体との連携強化に取り組んでいる。将来的に、震災の教訓が市の活動にどのように実践されたか注目したい。課題としては、今回の調査は自治体職員が対象であり、住民に対しては調査を行っていない。今後、住民の意見を聞き取る必要がある。

## 謝辞

久慈市復興推進課、政策推進課、消防防災課、保健推進課をはじめ久慈市役所の皆様にはお忙しい中、調査にご協力頂きました。心より御礼申し上げます。



## 文献

- 1) 総合研究開発機構.NIRA 政策提言ハイライト,  
[http://www.nira.or.jp/outgoing/highlight/entry/n111028\\_599.html](http://www.nira.or.jp/outgoing/highlight/entry/n111028_599.html)  
2013 年 12 月 19 日
- 2) 久慈市.住民基本台帳,  
<http://www2.city.kuji.iwate.jp/site1n/zentyou/0etc/hptoukei/siminka22.htm>  
2013 年 12 月 19 日
- 3) 久慈市.国勢調査,  
[http://www2.city.kuji.iwate.jp/site1n/zentyou/0etc/hptoukei/H24toukei/03\\_kokuseichousa.pdf](http://www2.city.kuji.iwate.jp/site1n/zentyou/0etc/hptoukei/H24toukei/03_kokuseichousa.pdf)  
2013 年 12 月 26 日
- 4) 久慈市.東日本大震災 久慈市の記録.2012;105
- 5) 久慈市.東日本大震災 久慈市の記録.2012;108
- 6) 久慈市.東日本大震災 久慈市の記録.2012;113
- 7) 戈木クレイグヒル滋子.質的研究方法ゼミナール～グラウンデッドセオリーアプローチを学ぶ.東京：医学書院.2005;112-124
- 8) 浦野正樹,大矢根淳,吉川忠寛.復興コミュニティ論入門.東京：弘文堂.2007；220-224