

# 被災自治体の対応と今後の防災に向けた取り組みについて

～大船渡市における聞き取り調査から～

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター 研究部  
主任研究員 古本 尚樹



## 1. はじめに

東日本大震災から3年が経過した。しかし、今なお多くの被災者が不自由な生活を余儀なくされているのが現状である。同震災発生から中長期的な見地で、被災者の精神的なケア等における保健活動のように、災害による2次被害を防ぐ取り組み等が続けられている中、いまだ復興への道は厳しい。その一方で被災自治体が災害対応を今後の防災対策に活かすことも重要である。

「災害報道はどうあるべきか」<sup>1)</sup>内で廣井氏は阪神・淡路大震災の時に、マスコミによる被災者の立場からの報道が評価されながらも、一部の被災者のつらい気持ちを考えない取材態度について報道の倫理が問われたことを指摘している。関連して、1984年に発生した長野県西部地震では一部マスコミ関係者による役場職員への取材により、行政による多忙な防災活動に影響を及ぼしたことも挙げられている。マスコミと被災自治体との関係と報道のあり方が依然として問われている。

実際の被災自治体ではどのような対応がされたのか、東日本大震災による被災自治体の協力を得て、防災担当職員等被災自治体職員に聞き取り調査を行った。震災発生から現在に至るまで直面した課題とその対応、今後の復興やまちづくりに関して把握したいと考えた。また、震災から3年を経て、被災自治体職員が被災者と接しながら、行政と住民側でどのような課題が各時期にあり、その時期に行政がどのように対応したか、今後どのような防災まちづくりにビジョンを抱いているかを明らかにしたい目的もある。主な質問事項として、災害後から現在に至るまで自治体対応

での課題、今後の防災対策、震災を教訓にしての今後の復興・まちづくりについて、等である。考察の上、報告を行う。

## 2. 方法

### (1) 調査対象地について

岩手県大船渡市を調査対象地とした。当市は、岩手県の沿岸南部に位置し、陸中海岸国立公園の代表的な景勝地として知られる碇石海岸や三陸沿岸の最峰五葉山県立自然公園など、自然豊かで風光明媚な人口39,174人(2013年9月末現在)のまちである<sup>2)</sup>。

### (2) 大船渡市の被害状況について

東日本大震災(2011年3月11日14時46分、震源地三陸沖、震源の深さ約24km、マグニチュード9.0)で、大船渡市の震度は6弱である。大津波警報が三陸沿岸に出され、当市の津波最大波は11.8m(2011年4月5日、気象庁の現地調査)である。

人的被害として、死亡者340人、行方不明者79人(2013年4月30日現在)、建物の被害として、全壊2,787戸、大規模半壊430戸、半壊717戸、一部損壊1,605戸、物的被害は判明分で、約1,077億円である。当市内の応急仮設住宅は37か所、計1,801戸である<sup>3)</sup>(2013年3月31日現在)。

このように東日本大震災により、大船渡市では多くの犠牲者・行方不明者が発生した。物的にも大きな被害が出ており、被害が比較的大きな被災自治体を対象にすることで、課題等がより明示されるのではないかと考え、調査を大船渡市で行った。その被害の特徴として、人的・物的双方において大きな損害が生じている。

## (3) 調査内容について

大船渡市役所会議室にて2013年5月29日、調査対象者として保健師女性2名、防災担当課職員男性2名、地域医療担当課職員男性1名の計5名に集団面接を行った(半構造化面接)。今回、集団面接を採用したのは、大船渡市役場の意向を優先したことによる。また、震災時の対応に関して、各担当から均等に参加してもらえるのが、2013年5月29日であったためこの日に集団面接にすることが最適と考え(大船渡市の負担も考慮の上)、調査を行った。なお、調査対象者においては震災による被災はなく、その家族にも被災はなかった(調査対象者全員が市役所内にて勤務中)。調査対象者の選定については、著者から、防災・災害復興・被災者に接する機会の多い保健師が所属する保健の各関係部局の方へ聞き取りを希望する旨、大船渡市へ依頼をしている。その結果、当日、大船渡市で手配できたのが上記の対象者となった。この調査対象者の選定に関しては大船渡市の都合上、調査当日協力していただいたのが対象者となっている。主な、質問内容は、「災害直後の市役所の対応」「マスコミへの対応」「ボランティアや視察・調査団体への対応」「防災訓練・避難訓練について」「震災後の課題について」「今後の対応について」である。尚、私は第3者の研究者として聞き取りを行った。よって下記「3. 結果」内に、私筆者の意見は含まれてはいない。この聞き取り調査では別に、保健・医療関連の聞き取りも行っているが、本稿では調査対象者が防災関連で発言した内容のみについて記載している。医療・保健・福祉分野に關係する部分は除外している。

本稿の結果は、災害直後からの対応の全てについて記載したのではなく、著者が本稿の趣旨に合ったと判断したものを全発言から一部抽出したものである。記載方法に関しては、広く調査対象者からの意見を上記の大まかな質問内容に対して広く聞き取り、そこから本稿に有用とされる一部を抽出したものである(細かい質問内容に対応した発言ではない)。また、それにともない発言者の内容と意図しないカテゴリ内

に収められている場合があるが、本稿内における整理の都合によるものである。

## 3. 結果

以下のカテゴリ分けに関しては、大まかな質問内容ごとに分けた。

結果内では大きく分けて6つのカテゴリに分かれた。具体的には「災害直後の市役所の対応」「マスコミへの対応」「ボランティアや視察・調査団体への対応」「防災訓練・避難訓練について」「震災後の課題について」「今後の対応について」である。現在も多くの避難住民が2次被害を受けないような取り組みについては主に、「震災後の課題について」のカテゴリで、被災者への対応について記載した。また、震災の経験を今後の防災対策に活かすのに有用な回答についてはその他のカテゴリ内に震災直後から調査時点までの課題とうまくできた点等について記載した。

## (1) 災害直後の市役所の対応

①ガソリン等の燃料系での民間企業との協定は震災以前からあった。災害対応車両、発電機用の燃料調達において機能した(男性)。

②震災時は、電話等の通信が途絶したため、消防組合の衛星電話を借りて、関係機関等との連絡を取った。県が整備した防災行政情報通信ネットワーク(衛星通信)を使用して県の災害対策本部と連絡を取った(男性)。

## (2) マスコミへの対応

①マスコミ対応に関して、従来は事務室内で取材に応じていたが、今回の震災は被害が甚大で、マスコミに個別対応している余裕がなかったため、定例記者会見を定期的に開催することにより、情報発信の機会を設けた。結果1日に5回会見を行った日もあった。これによりマスコミ取材による事務の停滞をある程度抑制していた(男性)。

②マスコミを活用した部分もある。特に地元紙等に積極的に情報を提供して、住民に有効な情報を掲載した

ものを避難所等にも配布してもらい、住民には貴重な情報入手手段になった(男性)。

③マスコミの対応では定例記者会見は行っていたが、各課に個別にも取材に来て対応に苦慮した。(女性)。

④マスコミに関して、災害直後に市役所が無事なのはこの周辺では大船渡だけだったので、当市に集中してきたと思われる(男性)。例えば、同じテレビ局の系列でも地域、組織の違うところから問い合わせが来ると、全て最初から説明しないと苦慮した(男性)。

⑤マスコミ対応で報道官がいないのかという指摘もあった。(男性)。通常時から報道官みたいな職員を置いておくのは非効率である(男性)。

### (3) ボランティアや視察・調査団体への対応

①支援を希望するとして申し込みをしてきた諸団体が、その後来なかったりした。当市職員が忙しい中、帯同して被災地に連れて行ったにもかかわらず、実際の支援には来なかったりした。マスコミも含め、ボランティアの対応には疲弊したところがある(女性)。

②ボランティアの関係では社会福祉協議会が初期対応としては機能した(男性)。ただ、看護関係などの件では当市役所の担当部署に結果としてまわってくる(女性)。

③ボランティアとして希望してくる団体が信用できる組織かはわからない。基本、国の外郭団体など信用できる組織が付いている組織に入ってもらったことになった。ただ、国の施策主導が、必ずしも当市のニーズに合致しているか、その判断は後からになるので難しい部分がある(男性)。

### (4) 防災訓練・避難訓練について

①震災後、市挙げての防災訓練は行っていないが、これまでの防災訓練では、市民をはじめ、防災関係機関、協定を結んでいる企業等災害時の連携が必要な組織に参加してもらっていた(男性)。

②震災後、学校を含め避難訓練を行っている地域はある(男性)。

### (5) 震災後の課題について

①災害を契機とした課題として、被災者の住環境の整

備がある(男性)。災害公営住宅は整備中で平成28年(2016年)に全て完成予定である。被災者の中には将来設計ができず、災害公営住宅か自立再建か迷っている方もおり、支援に際し仮設住宅担当は大変である(男性)。

②震災復興に関して、特に水産業は手厚く補助が出た。例えば、漁港や製氷施設等に対して(男性)の補助である。大手企業には被災により事業廃止で、従業員が再就職できないなどの影響は当然ある(男性)。

③現在は復興事業の関係で工事関係者が市内の宿泊施設を利用するので、市内の宿泊施設の予約は取りにくい状況が続いている(男性)。

### (6) 今後の対応について

①市長の方針として、住民の生命を守るまちづくりをしていく。市復興局が中心で行っているが、津波の危険がある地域には、建築規制や住宅を建てさせないような方向性を打ち出している。並行して、国や県と湾口防波堤等のインフラ整備を含め、まちづくりをしていこうとしている。また、情報伝達手段(防災無線、インターネット、既存の通信事業者に依存しない等)の複層化、多様化に努めている(男性)。

②保健師や栄養士等に対応した災害時マニュアルの作成を検討している。しかし、防災計画でも同様な指摘があるが、実際の災害時はマニュアル通りにはいかない。どのように見直したらよいか検討中である(女性)。

③災害対応時の記録は残すべきである。正確な記録が残っていないものもあるが可能な限り後世に残すべきだろう(男性)。

④防災無線の話し方に危機感がないという指摘もあったが、災害から命を守るためには、自分の命は自分で守ることを基本に、避難行動が重要であることから、そのような行動が取れるように防災意識高揚も含め防災教育が大切である(男性)。

⑤自治体の側から住民主体の判断で災害時避難を呼びかけても、責任放棄にとられかねない。そこで研究者等第三者から指導してもらおうほうがよいのではな

いか。住民の主体的な行動を促したい。また今回の震災のように規模が大きいと避難所の運営も自治体だけでは対応できないので、住民による主体的な避難所の運営等をお願いしていかなければならない。役割分担で住民と相互理解する必要がある(男性)。

⑥防災計画では曖昧な部分(予測不可能な部分)を想定し、解決策は具体的でないとならない。具体的な解決策で計画の有効性を担保するのは難しい課題だと思う(男性)。

⑦震災後、希望する世帯には無償で戸別受信機を貸与した(男性)。

⑧災害時に備えて、身障者手帳や精神障害関係の手帳所持者については台帳化して管理している。高齢者に関しては民生委員を介して情報を得ている(男性)。

#### 4. 考察

以下の①等の○付き数字は、「3. 結果」の各節の○付き数字に対応している。

##### (1) 災害直後の市役所の対応

事前の燃料等での協定により、震災時での燃料の供給が比較的円滑に行われた(①)。

大船渡市は、東日本大震災で市役所の大きな被災を免れた、数少ない自治体である。市役所は高台に建設されており、これにより甚大な被害を受けた東北地区にあって、行政の中核機能が確保されたことは大きい。燃料に関する協定を結び、また事前の防災訓練でも関係機関を可能な限り参加させることで、災害時の情報共有に努めていたことがうかがえ、震災時においても住民への避難に少なからず活用できた。

##### (2) マスコミへの対応

混乱を防ぐために、定例記者会見を設けたが(①)、それでも個別に聞いてくるマスコミ関係者への対応は大変であった(③、④)。その一方で、被災者への自治体からの情報発信に活用できた部分もある(②)。震災直後から、大船渡市は大量のマスコミによる取材に迫られ、その負荷を軽減すべく、定例の記者会見に基本集約することにしたのは、事務の停滞を避けた

めには不可欠であっただろう。また、うまくマスコミを活用することで、必要な行政から被災住民への情報提供についても配慮されている。ただ、イレギュラーなマスコミからの取材は「つきもの」である。そのため、市役所においてもそれへの対応が負担となっている。マスコミとの関係については信頼関係を築き、味方につける、ことが指摘されている<sup>54)</sup>。その信頼構築のためには良いことも悪いことも事実を伝える、公開することが重要とされている。被災自治体にとっては、多くの報道機関からの問い合わせに、マスコミを厄介な存在に見てしまうことが少なくないが、支援の少ない地域や住民には支援が届くようにマスコミからの報道に助けてもらうことも重要である。また、通信手段が途絶えている最中でも、報道により自治体から被災者への情報、現地に赴くことが難しい被災者の情報双方を共有できる便利な手段として、マスコミをとらえ、対応していくことが必要である。これには整然とした対応が必要であり、各種専門機関の災害専門研修等により自治体職員や首長のスキル向上に努めること等が重要である。

##### (3) ボランティアや視察・調査団体への対応

各種ボランティア団体から当初の支援希望に基づいて市としても被災者支援について時間を割いて被災者・被災地の案内をしたにもかかわらず、実際はその後連絡もなく、結局活動しない団体もあった(①、③)。社会福祉協議会はボランティアの「受け皿」として対応してくれた(②)。

支援名目でのボランティアの「受け皿」として社会福祉協議会が機能していたことは、自治体の混乱を防ぎ、スムーズな被災者支援にあたることにつながったであろう。ただ、ボランティア団体の素性が知れないのは、被災自治体として受け入れを判断するには難しい。なんらかのクレジット、すなわち政府等からの支援等があるなどの保証がないと被災直後の自治体では、対応が難しい。ボランティア団体としても責任を持った対応が必要であり、無責任な行動は被災地に大きな負担となることを自覚してもらう必要がある。ま

た関連して、各種視察や調査においても被災自治体の負担が軽減される時期と、負荷がかからないような配慮とそれにとまなう被災自治体支援が新たに必要ではないか。阪神・淡路大震災発災時、被災地にボランティアの経験がない者が担当窓口で多数訪れ、そのボランティアを登録する作業に忙殺された。そのため、実際の作業をするまでの指示待ちが多くなったケースがあった。ボランティアに対して、総合的に連携をとり、ボランティア活動の自発性や事態への即応性を活かす自立体制、被災地での活動管理機能の充実を果たす必要がある。また、ボランティア・住民・社会福祉協議会・行政の連携、ボランティアと地域住民の相互助け合いの意識向上、ボランティアと実践的な訓練と研修の実施が求められる。

#### (4) 防災訓練・避難訓練について

これまでの防災訓練には各種関係機関が参加し(①)、大船渡市における防災訓練は震災以前より、かなり配慮されたものが行われていた。

#### (5) 震災後の課題について

仮設住宅住民の将来的不安(①)、雇用の問題(②)がある。現在も仮設住宅等で不自由な生活を余儀なくされている被災者がいる。今後も自宅の自主再建等で仮設住宅を出る者がいる一方、仮設住宅に残されていく被災者には高齢者等要援護者層が多く含まれるだろう。こうした階層に含まれる者は、経済的、家族の問題など複合的に関与し、「行き場」を失いかねない。またこれまでの災害時における「孤立死」に象徴されるコミュニティ内での孤立、ひいては健康への影響、そして生命への危惧とつながる「負」の連鎖を食い止めるために、大船渡市としても対応に尽力している最中である。雇用や高齢者を中心として家計への危惧が、被災者における生活面における大きな不安材料になっていることがうかがえる。そのため、市としても関係組織が連携した支援が今後にも必要になるだろう。そのための支援が自治体には新たに必要となるに違いない。雇用の問題もあり、現在は復興景気のような状況にあっても中長期的に考えると、年を経るごとに深

刻化する課題がある。

#### (6) 今後の対応について

震災後の行政対応について後世に残す取り組みを考慮している(③)。住民の安全に寄与するまちづくりを目指し(①)災害時マニュアル(②)の作成や防災教育の充実を目指している(③, ④, ⑤)。震災を契機に住民の安全を守るべく、戸別受信機の配布(⑦)や要援護者対策を進めている(⑧)。

今後のまちづくりとして、市長は震災を契機に住民の生命を守ることに重点を置いている。それに伴い、市役所ではインフラ、通信手段、また各種関係機関との協定締結など次なる災害に備え、強いまちづくりを目指している。震災後における保健医療など各部署の活動を後世に引き継ぐために、記録をまとめることにも尽力している。記録がないものも含め、探索、精査し、より正確に伝承されることを期待したい。防災教育における充実を果たし、自主的に住民が自らの生命を守り、被災後においても避難所の自主的な運営などが行われれば、限られたマンパワーでサービスを提供する被災自治体としては、負荷が少なく理想的である。一方で、防災計画等の策定と実際の災害時対応におけるギャップに自治体が苦慮している実態も浮き彫りとなった。災害時危険地帯の把握といった災害以前に準備すべき対応にも、現在大船渡市は復興と並行して行わなければならない状況に置かれている。震災を経て、市役所による住民の安全に寄与しようとする意向の表れとして、例えば、戸別受信機等ツールの整備や要援護者対策などにも配慮している。

なお、本報告では、住民への聞き取りを行っておらず、今後住民の意識についての把握が必要であり、課題として残る。また、今後は大船渡市が防災まちづくりとして、各課題にどう対応し、解決したかについて注目し、追跡調査を改めて行いたい。

## 5. 結論

被災自治体職員が未曾有の大規模災害において、インフラの破壊や燃料の不足で情報が得にくく、被災者



支援に混乱が生じたことがわかった。事前に災害時支援を受けるのに、職員の訓練が必要である。マスコミとの関係においては、今後改善が必要である。外部からの支援に関して、事前に情報の共有とネットワークを活かせるような取り組みが重要となっている。要援護者である高齢者が仮設住宅で孤立化せず、希望した住居に今後居住し、コミュニティ中で住民同士リンクできる環境を作ることが、自治体に求められている。

#### 謝辞

今回の聞き取り調査では、大船渡市総務部、生活福祉部をはじめ大船渡市から多大なご協力を賜りました。ここに厚く御礼申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 廣井脩, 「災害報道はどうあるべきか」, 花田達朗・廣井脩編『論争 いま、ジャーナリスト教育』, 東京大学出版会, pp. 207-213, 2001.
- 2) 大船渡市, 市の概要,  
<http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1079341932408/index.html>  
(2013-11-12)
- 3) 大船渡市, 大船渡市配布資料, 東日本大震災による被害状況等について(平成 25 年 5 月 29 日付), pp. 1-2. 2013.
- 4) 小林恭一, 防災監のための危機管理講座 連載第 1 回, 消防科学と情報, 2006 年夏期号, pp. 43-48, 2006.