
東日本大震災発災における行政機能と犠牲者対応について
～陸前高田市、釜石市、大船渡市へのヒアリングから～

震災関連死研究会調査報告書

名古屋学院大学総合研究所



University Research Institute

Nagoya Gakuin University

Nagoya, Japan

まえがき

震災関連死研究会は、名古屋学院大学経済学部総合政策学科所属の研究者をメンバーとして、2013年に発足した。当研究会では、東海・東南海地震が起きるといわれている名古屋市において、発災から復興までの被災犠牲死、孤独死、震災関連死の発生とその処置を視野に入れた総合的（行政、地域[住民]、各関係機関等との連携）な防災対策を検討することを目指している。

2013年には、4回の研究会（3月29日、6月5日、7月10日、10月2日）が開催され、各自報告し、研究会以外でも質問の精査等を行い、8月末に岩手県陸前高田市役所、釜石市役所、大船渡市役所を訪問した。途中、「奇跡の一本松」の地を訪れた。

市役所での聞き取り調査によって、被災者でありながらも行政職員として震災対応にあたらねばならなかったことを知った。我々の想像を絶するような苦難の連続だったと思う。

研究会発足初年度だったこともあり、「一から教えていただきたい」というこちらの不躰な要望にも丁寧に応じてくださった。市役所としての通常業務に加え、復興という重責を担われているなかで、当研究会のインタビューを快く引き受けていただき、また長時間にわたりご対応いただいた。お名前を記して感謝の意を表したい。

陸前高田市役所民生部市民環境課環境安全係係長 金濱幹也氏

釜石市役所総務企画部総務課長補佐 中村達也氏

同市役所総務企画部総務課行政係長 正木浩二氏

同市役所防災危機管理課防災係長 猪又博史氏

同市役所市民生活部市民課市民生活係長 二本松史敏氏

同市役所市民生活部市民課市民登録係主査 菊池美杉氏

大船渡市役所総務部防災管理室係長 鈴木宏延氏

同市役所生活福祉部市民生活環境課係長 佐藤克敏氏

同市役所生活福祉部市民生活環境課環境衛生係主任 迎山光氏

ご協力いただき心より御礼申し上げます。

震災関連死研究会代表 玉川貴子

目次

まえがき	1
調査の目的と概要（玉川貴子）	3
陸前高田市の行政機能と被災者への対応（川村隆子）	7
1. はじめに	
2. 陸前高田市の概要	
3. 陸前高田市の被害状況	
4. ヒアリング調査結果	
5. 小括	
釜石市の被害および災害対応（山下 匡将・玉川 貴子）	14
1. 釜石市および同市の被害概要	
2. インタビューの目的	
3. インタビュー結果①発災時からの対応	
4. インタビュー結果②発災時における遺体関連の状況	
5. 結果の総括および今後の研究課題	
大船渡市役所の行政機能と犠牲者への対応について（佐々木健吾）	22
1. はじめに	
2. 大船渡市の概要と被害状況	
3. ヒアリング調査への回答	
4. 小括	
今後に向けて（玉川貴子）	29

調査の目的と概要

玉川貴子

本報告書は、2011年3月11日に起きた東日本大震災で被災した自治体への聞き取り調査をもとにしてまとめられている。当研究会の最終目標は、東海・東南海地震にそなえて行政、地域（住民）、各関係機関等の連携を視野に入れた総合的な災害対策を考えることだが、今年度は、発災した場合の行政機能、および死者、被災者対応等を政策的に考えるために、まずは東日本大震災での行政対応、特に死者対応における時系列的な整理および検証を目的として、調査を行った。

国や他県・他市町村だけでなく民間事業者やNPOとの連携が実際の災害時に活かされるためには、行政自体の被災や大規模な被災犠牲死想定も含めた広域的な連携を視野に入れた防災対策が必要である。

通常、防災という観点からは、被害を軽減し、「極力、死傷者をださせない」対策が示されるであろう。死傷者数が多く見積もられる防災対策は有効性をもたないことを意味する。居住地域で死傷者数が多く想定されるという情報が住民に伝達されれば、行政が有効な防災対策をとっていないかのような印象を住民に与えることになりかねない。

しかし、住民の危機意識に訴える防災対策において、被災犠牲者の想定は、少なく見積もればいいということではないだろう。被災犠牲者数は、防災上、必要なはずの住民の危機意識の醸成や発災時における犠牲者対応のシミュレーションにおいて、ディレンマを孕むことになる¹。

東日本大震災では、防潮堤の破壊などを受けてハード面を中心とした防災対策だけではない、「とにかく高台に避難する」という行動が身を護った。防災対策の要は、住民の危機意識に訴えることだが、このことは、なにも「ハード面は行政、避難は住民の判断」という意味ではない。

東日本大震災での甚大な被害を考えれば、東海・東南海地震においても、発災時の被害、被災犠牲死想定を含め、まず「安全と思われる場所」への避難を行政と住民が情報共有していなければならない。さらに、人口減少や高齢化も視野に入れ、災害が起きたとき高齢者の避難そのものが困難であること、それを家族や親族だけに任せない施策が望まれるだろう。

今回、本研究会では、岩手県陸前高田市役所、釜石市役所、大船渡市役所を訪問し、東日本大震災発災時、対応にあたった職員の方々から聞き取りを行った。岩手県の被災犠牲者数は、平成25年12月31日時点で直接死が4,672人、関連死が434人で合計

¹ この点については、阪神淡路大震災時の検証を行った「大規模災害時における遺体の処置・埋火葬に関する研究」を参照のこと。

5,106 人である。家屋倒壊数は、25,023 棟に及ぶ。

各市町村で直接死と関連死の割合を見てみると、岩泉町では、10 人中 3 人と関連死の割合が最も高いが、次いで大船渡市が、415 人の死者数のうち 75 人が関連死で、約 18%を占めている。釜石市では、約 10%、陸前高田市は約 2.6%を関連死が占めている。なぜ、大船渡市で関連死の割合が高いのかということをは明らかにするのは、本研究會に課せられた重要な課題でもある。

被災する以前の三市は、岩手県でも人口減少が進んでいる地域であった。平成 12 年～22 年までの岩手県全体の人口減少率の平均は 6.1%だが、陸前高田市は 9.3%、大船渡市は 9.8%、釜石市は 14.9%の減少である。65 歳以上の高齢者割合も岩手県の平均では 27.2%だが、大船渡市は 30.9%、釜石市は 34.8%、陸前高田市は 34.9%である²。三市は、人口減少、高齢化が進む状況下で被災し、その後の防災・復興対策を考えていかねばならなかった地域である。

訪問日程は、8 月 26 日、陸前高田市役所、8 月 27 日、釜石市役所、大船渡市役所である。各市役所には、事前に質問状を送り、それに回答してもらいながら、その都度、質問を加えていく半構造化インタビューの手法を採用した。インタビュー時間は、2 時間以上に及んだ。以下に調査項目を掲げておく。

陸前高田市役所



²なお、陸前高田市、大船渡市、釜石市は、産業別就業割合においても、漁業従事者と製造業従事者の割合が岩手県平均よりも高い（成田 聡 2012「被災 3 県（岩手県、宮城県及び福島県）の沿岸地域の状況－平成 22 年国勢調査人口等基本集計結果及び小地域概数集計結果から－」）。

釜石市役所



大船渡市役所



調査項目

- 1)発災直後の職員の具体的な業務内容について
- 2)災害時のマニュアルの内容、及びマニュアルが機能したかどうか
- 3)部署ごとの災害対策マニュアルの有無と部署ごとの災害業務対応
- 4)災害対応組織の時系列の変化
- 5)電力、通信などのインフラ復旧への市町村自治体の関与
- 6)孤立地域の把握
- 7)発災時から現在までの県と国への要望等

- 8)避難所の数
- 9)遺体安置所の数
- 10)隣接自治体と火葬場に関する取り決め及び埋火葬許可の手続き
- 11)災害時の行方不明者の死亡手続き
- 12)発災時の死者想定とその準備、対策
- 13)葬祭事業者や自衛隊との連携
- 14)葬祭事業者や自衛隊との防災協定の有無

2011年3月の震災から約半年後、釜石駅近くの商店街を訪れた際、かろうじて残っていたシャッターや柱に家族の安否が記された紙が貼られていたのを目にした。震災から約2年が経過した8月、(思い出のつまった建物を瓦礫と称するのには抵抗があるが)瓦礫の処理はかなり進んだように思われる。

今回は、主に東日本大震災発災時の行政機能、および死者対応について調査しているが、復興過程にも目を向けつつ、東海・東南海地震にそなえた防災・減災対策や支援に関する学際的な研究を展開していきたいと考えている。

【参考文献・URL】

- 船木伸江・河田恵昭・矢守克也・川方裕則・三柳健一 2006「大規模災害時における遺体の処置・埋火葬に関する研究」(『自然災害科学』24(4), pp. 447 - 471)
- 成田 聡 2011「被災3県(岩手県、宮城県及び福島県)の沿岸地域の状況ー平成22年国勢調査人口等基本集計結果及び小地域概数集計結果からー」統計 today 41
<http://www.stat.go.jp/info/today/041.htm>
- 麦倉哲・吉野英岐 2013「岩手県における防災と復興の課題」(『社会学評論』vol. 64, No.3 日本社会学会)
- 「東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害状況一覧」(岩手県復興局ホームページ) 2014年1月27日
<http://www.pref.iwate.jp/~bousai/taioujoukyou/201312311700jintekihigai.pdf>

陸前高田市の行政機能と被災者への対応

川村 隆子

目次

1. はじめに
2. 陸前高田市の概要
3. 陸前高田市の被害状況
4. ヒアリング調査結果
5. 小括

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、死者1万5千人以上にものぼり、岩手、宮城、福島などの一部が壊滅的な被害を受けた。被災地では震災後、復興に向けた活動が各地で始まり国や行政だけではなく、被災した市民やボランティア等の協力を経て、2年9ヵ月の時間が流れた。震災当初の大きな問題であった瓦礫の処理は一定のメドがついたものの、被災者が震災前の生活や環境に戻るには途方もない時間と労力、費用が今後も必要である。また、同じ被害を出さないためにも、今後の震災に対する新たな対応策の策定や、従前のマニュアルの見直しも重要な復興の課題である。

行政が災害に対する基本的な軸と地域の特性を模索して策定し、そして、地域コミュニティがそれに協力することにより、今後の大震災においてもその被害を最小限に留めることは不可能ではない。

そこで、東日本大震災時において大きな被害を受けた市の一つである岩手県陸前高田市において、発災時から現在に至る行政機能の損害と復興過程、および、災害時の死者への対応と手続きについてヒアリング調査を行った。

2. 陸前高田市の概要

陸前高田市は、岩手県南東部の太平洋岸に位置し、人口約20,000人、北東を同県大船渡市、南を宮城県気仙沼市に隣接した市である。名勝として市民に愛された約7万本の「高田松原」も、今回の大津波によりほとんどが流されたが、唯一耐え残った「奇跡の一本松」は、復興のシンボルとして親しまれている。

市の中心部が、リアス式海岸で知られる三陸海岸において、広田湾の湾奥に広がる平野に位置していたため、市役所庁舎をはじめ、大きな被害を受けることとなった。また、立地的に水産関係が盛んで、かきや昆布といった養殖なども行われていたが、こちらも同様の被害にあっている。

* 陸前高田市ホームページ他参照

3. 陸前高田市の被害状況

陸前高田市作成資料から抜粋（平成 24 年 10 月 23 日現在）

項目	内容				備考
人的被害	死亡者数	震災分	1,735	人	身元判明市民・死亡認定者
		その他	464	人	病死・事故死など
	行方不明者		14	人	安否確認要請者
	確認調査中		15	人	
(総人口)			24,246	人	平成 23 年 3 月 11 日現在
(生存確認数)			22,018	人	平成 24 年 10 月 23 日現在
建物被害	全壊		3,159	戸	平成 24 年 1 月 31 日現在
	大規模半壊		97	戸	
	半壊		85	戸	
	一部損壊		27	戸	

- 公共施設、社会福祉、医療衛生施設等で全壊したもの（一部分のみ掲載）
市役所本庁舎、旧大工左官親交会館、松原倉庫、中央公民館、私立図書館、私立博物館、市民体育館、海洋センター、市民会館、高田保育所、今泉保育所、ふれあい教室、ふれあいセンター、上水道 6 棟、広田診療所
- 消防防災関連で全壊したもの（一部分のみ掲載）
消防本部・消防署庁舎、消火栓 193 カ所、防火水槽 29 カ所、防災行政無線親局
- その他、農林水産関連施設、特に、水産関係・農業関係は甚大な被害を受けている。

4. ヒアリング調査結果

(1) 行政の機能損害と回復

① 発災直後の職員の具体的な業務について

ヒアリングに対応して頂いた民生部市民環境課は、死亡届および火葬の手続きなど、震災に関する受付業務を行っていた。具体的には、遺体安置所の管理、広域火葬の調整など主に市民環境課の業務としていた。

なかでも、教育委員会と教育課は職員全員が犠牲となり、また福祉課の大半の職員が

犠牲となったため、子供たちの安否確認が遅れた³。

陸前高田市では、市役所が津波で流され、パソコンなどのデータや届出様式書類がすべて喪失したので、すべての手続きを手書きで行った。

② 既存の災害マニュアルの機能

陸前高田市では、以前より津波発生時の防災予防計画や避難計画などの防災マニュアルを有しており、各部署・各課において災害時の担当役割はあったが、この防災マニュアルは、チリ沖地震の津波を想定しており、震度4、津波も4～5メートル程度の想定であった。

つまり、市役所が津波で流され、市職員の三分の一、いや半数近くが犠牲になるということを予想したものではなかったため、役に立つものではなかった。

とはいえ、日ごろから、各地区での災害時の訓練として、防災センターの本部を設け、そこに避難する訓練をしていたので、その点は有効に機能した所もあったが、今回の震災では、その地区本部を設置する予定であった施設が沿岸部であった地域では、訓練で予定していたコミュニティセンターがすべて津波の被害を受け、高台の小学校に臨時に設置することになった。日ごろの訓練のすべてが、上手く機能したという訳ではなかった。

やはり、通信手段が全くない状況が痛かった。

陸前高田市では、通信手段がゼロとなり、市の職員が半数近く犠牲になり、市役所が全壊したため本部機能を喪失している状況下では、実質的には、自衛隊や警察、消防が指揮をとるまでは市役所が主体的に動けなかった、いや、動くことができなかった。

発災時の最初の数日は、市民からの要望や、災害救助に来られる人の調整に対応しなければならず、市役所での役割は決まっていなく、その場その場の対応となった。

しかし、自衛隊等の到着により道路が開削され、徐々に状況がわかってきた。

③ 電力・通信、道路など、インフラ復旧への自治体の関与

(上下水道)

上水道が全面復旧したのは8月。

下水施設の市内の90%が破壊されたが、陸前高田市の下水整備の普及率からするとあまり問題にはならなかった。現在も下水施設は仮復旧の状態にある。陸前高田市では、集落排水が主であり、震災時は浸水したが現在は復旧している。

(ガス)

プロパンガスの配給業者がすべて流されたので、復旧するのに時間がかかったが、ガスは支援物資という形でもらえたので、煮炊きには困らなかった。

(電気・電波塔)

³ 発災数日後の確認で学校・保育園にいた子供は全員の無事が確認されたが、学校・保育園を風邪などで休んでいた子供30数名が犠牲となった。学校では、津波時は高台に逃げる訓練を徹底していたので、その訓練が有効に働いたといえる。

電気がないのが一番つらい。電力が回復したのは7月であった。

携帯電話等の電波塔については災害時は浸水し流されたが、一か月後には各業者が移動式の基地局を持ってきたことから、機能し始めた。

(道路・交通)

道路がないと何もできないので、災害の翌日から、動ける建設関係者に連絡して開削作業を始めていた。

④ 孤立地域の把握について

発災時は、インフラのすべてが停止し、被害状況もわからない、誰が生き残っているのかも分からない状況下では、市民の安全確保が十分にできたとは言えないし、それを行うのは不可能であった。

孤立地域の把握について、当初は市民からの連絡や自衛隊の協力により把握していった。最も大変だったのは、広田地区と長部地区であった。この地区は浸水し橋が落ちて、道路が分断されたため孤立してしまった。

また、飛び地になった所もいくつかあったが、津波の被害を受けない山側に大きな県道があったため、比較的道路が早く復旧し、物資も入ってきたため、比較的、恵まれた環境であった。

(2) 死者に対する対応と手続き

① 避難所、遺体安置所について

1) 避難所について

避難所は当初は63か所、最大で84か所まで増えており、最大避難人数は1万人超であった。避難所は大小それぞれあり、高田第一中学校が一番大きい避難所であった。

大きい避難所では、トラブルも起こってくる。食事や炊事だけでも大変であったし、お世話している人もまた、被災者であった。住居地区の人だけで顔見知りの多い避難所ではトラブルもなく、炊事等の当番をきめて順調な避難生活を送られていた。しかし、小さな避難所や個人宅で避難していた人には物資が届かないという問題も起こっていた。

2) 遺体安置所について

遺体安置所については小学校や中学校の体育館を借り、市内4か所、市外に1か所の計5か所⁴設置して対応した。

遺体の身元確認はDNA鑑定や歯形によって行われた。住田町の安置所では最大で300体の遺体を収容していたが、警察の検死が終わり、2~3日すると腐敗が酷く、身元不明者であっても火葬した。

身元不明者の火葬後は、米崎町の普門寺の本堂を借用して、最大200数体を安置し、

⁴ 矢作中学校4月3日まで、米崎中学校4月9日まで、下矢作小学校4月13日まで、矢作小学校9月11日まで、住田町の生涯スポーツセンター5月17日まで安置所として使用

番号を振り置き身元が判明した人から遺族へ引き渡した。

また、身元不明遺骨の安置について協力して頂いたお寺は、被災せずに市街地から離れており、避難所にもならなかったこと、そして、市の職員の知人ということもあって、遺骨の安置所として引き受けて頂けた。

② 災害時の死亡・火葬手続き

手続きに関して、発災後の最初の1週間は隣町の住田町で書類を借りて行った。あまりに、多くの方が亡くなられたので、死亡届を作成するのが大変であった。

震災時ということもあって、遺族の方が震災で亡くなったことを自治体に申し出ること、死亡届とし、火葬許可の手続きを行っていた。死亡届の手続きには医師が発行する死亡診断書のようなものではなく、家族の申請をもって死亡を受理していた。

また、発災当初は、市において、届出処理の機能をすべて失っていたので、死亡届がないまま、すべての手続きを省略する形で火葬許可を行っていた。

陸前高田市だけでなく、他の市でも市民の情報はコンピューター化されている、つまり情報はすべてデータ化されており、紙媒体の記録は残していなかった。市役所のメインコンピューターが被害に遭うと戸籍の情報もわからず、本格的にデータが復旧したのは2011年11月7日であった。市民から届出されたデータは毎月末にデータ化処理をするため、現在でも、震災が発生した2011年2月末から3月11日までのデータは欠落している状況である。

③ 火葬、火葬場について

発災直後は通信手段がなく、広域火葬については一切、火葬業務は行えなかった。衛星電話を近隣県から借用するようになると、県が仲介する形で、近隣自治体と連絡がとれるようになり、火葬が可能になったが、1日に火葬が行える遺体の数が限られているため、個人で他府県（山形、千葉、宮城、秋田、遠くは長野県松本市）に火葬場を見つけてきて、火葬される方もいた。

市が有していた災害計画では火葬場の計画がなく⁵、当時、岩手県内でも今回のような大規模な広域火葬計画はなかった。

広域火葬では、自治体によっては火葬費を有料にする所があったり、闇ガソリンともいべきものを使用して火葬場へ運搬した費用の補填の要望や、長野県や新潟県の火葬場を使用した時の運搬費用などが国の負担外となるなど、時の経過によっていろいろとトラブルはあった。しかし、県及び市の説明により、大きなトラブルとはならなかった。

身元不明の火葬については、すべて市の職員が書類を作成し、氏名不明で火葬を行った⁶。この時に千葉市及び佐倉市が180体もの火葬を引き受けてくれた⁷。

⁵ 2012年（平成25年）12月に岩手県の災害時の遺体搬送計画、広域火葬計画が策定され、今後は、この計画に従って動くことになる。

⁶ 身元不明者を火葬したことについて、遺族の中には納得いかない人もいたが、状況を考えれば理解していただけた。

⁷ 大規模な火葬の受け入れについて、全国市長会、青年市長会を通じて全国に応援を要請し

県内の火葬では、18 か所の火葬場を使用し、その調整は岩手県が行った。あくまで地元の方が優先なので、火葬場が空いているときにに入れてもらえるという状況であった。陸前高田市の火葬場も使用し、通常一日 4 体の火葬のところ 10 体の火葬を行った。火葬場にも電気・電話はなく、火葬の順番時に遺族と連絡がとれないというトラブルがあった。

火葬場も被災し壊れていたため、炉の扉は閉まるが化粧扉が閉まらない状態での火葬であった。また、火葬場自体が避難所であった所もあり「お別れの儀式」などは一切行えず、非常時とはいえ可哀想であった。

(3) 今後、復旧に求めるもの

災害廃棄物として 160 万トンの瓦礫が発生した。当初のプランでは今年度に処理するのは無理と考えていたが広域処理が行われることになったので、今年度に処理できそうであるが、タイムリミットを課せられたため、余分な費用がかかってしまった。

現在困っているのが津波堆積物の土 60 万トンである。多額の費用がかかっているが、埋め立て地もなく、焼却することもできない。

陸前高田市のような小さな自治体では、このような膨大な量の災害廃棄物を期限内に処理することは不可能であり、費用の面やノウハウの面からも国や他の大きな自治体をお願いするしかない。

また、住民の高台への集団移転の進捗状況がよくない。その理由として、安全な高台の土地は限られおり、このため、高台の移転候補地の選定と用地取得交渉、事業計画の作成、移転希望者の合意形成（移転先が 100 坪では「狭い」と訴える人もいた）に時間がかかったためである。

地域性も考慮して、土地の確保が可能ならば、配慮して欲しいと考える一方で、陸前高田市の所得は東京都内に比べると三分の一である。つまり、それに見合った補助でいいのかというと、それも考えものである。そうした中でも、陸前高田市は田舎町なので、比較的、住民の軋轢などはなく復興に向けて動いているようである。

5. 小括

発災時、陸前高田市においては、市役所建屋が津波に流され、職員の半数近くを失うという状況から、行政機能のほぼすべてが停止した状態であったと推測できる。そのような中でも、九死に一生を得た職員の懸命な努力により、種々様々な事象に対応し、最終的に市民の方々が納得され、大きなトラブルに至らなかったことは、平常時から地域コミュニティを通して、行政と市民の間に信頼関係が築かれていた結果かもしれない。

陸前高田市では、今後の防災計画を策定中であるが、今回、津波の被災地には住宅を建築せず、山を切り開き、高台の土地を住宅地とし、商店や市民会館、消防署・警察署を建築する予定であり、2018 年（平成 30 年）の完成を目指している。誰もが復興を願

たこと、また岩手県が関東方面に火葬場の手配を働きかけていたことが要因といえる。

い、懸命の努力をしている中で、浸水地域以外の地価が 10 倍になっていると言われる現実をどのように考えるべきだろうか。震災、復興、支援、生活、市場原理、責任、命、そして、深く刻み込まれる死という現実。行政や法律が成すべきこと、また、未来に向けて備えておかなければならないことは山積しているが、目を背けていては、今回の震災における事実を、将来に生かすことができないのである。

震災に耐えた「奇跡の一本松」のように、将来、東海圏で発生するであろう大災害に耐え抜くために被災地から学び、そして、「奇跡」によって助かるのではない対策・対応を築き上げ、多くの「命」を救う「奇跡」を起こさなければならない。

今回訪問させていただいた陸前高田市の庁舎は仮設ではありましたが、一見、静かでどこにでもある庁舎の様子でした。しかし、一旦、外に目を向けると多くのダンプカーが激しく行きかい、舗装されていない道では砂埃が舞う情景は、震災から 2 年半が過ぎたとはいえ、復興が始まったばかりであることを印象付けるものでした。

最後になりましたが、今回のヒアリング調査を快諾して頂いた陸前高田市および、長時間に渡りヒアリング調査に応じて下さった民生部市民環境課の金濱幹也氏に研究会一同、深く謝辞を申し上げるとともに、一日でも早い復興をご祈念いたしております。

釜石市の被害および災害対応
—東海・東南海地震を見越した災害対策・対応の課題抽出に向けて—

山下 匡将・玉川 貴子

目次

1. 釜石市および同市の被害概要
2. インタビューの目的
3. インタビュー結果①発災時からの対応
4. インタビュー結果②発災時における遺体関連の状況
5. 結果の総括および今後の研究課題

1. 釜石市および同市の被害概要

釜石市は、面積 441.42 km²、人口 39,996 人(2011 年 2 月末住民登録)。平地が少なく、断崖が迫るリアス式海岸を特徴とした「大槌」「両石」「釜石」「唐丹」の 4 つの湾に面している。明治三陸地震津波(1896)、昭和三陸地震津波(1933)など、津波災害の歴史を有しており、市の優先プロジェクトの一つとして、「防災基盤の整備と意識の高揚による安全なまちづくり」を掲げている⁸。

東日本大震災においては、中妻町で震度 6 弱、只越町で震度 5 強を記録した。痕跡等から推定した津波の高さは、約 9.3m である。両石町で 19.3m、唐丹町で 16.8m の遡上高が確認されている。死者 888 人・行方不明者 152 人(2013 年 1 月 21 日現在)、避難者数はピーク時(2011 年 3 月 17 日時点)で 88 か所 9,883 人である。

岩手県(2013)「岩手県東日本大震災津波の記録(第 2 版)」によると、釜石湾には、北堤 990m、南堤 670m からなる湾口防波堤が整備されており、津波高で 4 割、遡上高で 5 割、流速で 5 割を低減し、津波が防潮堤を越える時間を約 6 分遅延させていたことがシミュレーションによって確認されている。しかし、釜石駅の東側に位置する中心市街地のほぼ全域が津波にのまれ、防災・災害対策の拠点となるべき市庁舎や消防署が浸水の被害を受けた。市内で最も大きな被害となったのは、市の北側に位置する鶴住居地区であり、同地区では、市全体の浸水面積の 3 分の 1 を超える 266ha が浸水した。避難訓練の参加率を高めるために「仮の津波一時避難場所」となっていた鶴住居地区防災センターにおいては、100 名以上の住民が津波の犠牲となった。一方で、津波襲来時において学校管理下にあった児童・生徒については、1 人の犠牲者も出なかった。また、市内の幼稚園・保育園の園児についても、園の管理下における犠牲者は 0 人であった。釜石市では、2008(平成 20)年度に文科省の「防災教育事業」に採択されて以来、市内の

⁸ 釜石市危機管理監/防災危機管理課(2013)『東日本大震災における釜石市の災害対応』 p1.

全小中学校を対象に津波防災教育を推進してきたとされている⁹。

2. インタビューの目的

本報告の目的は、東海・東南海地震が起きると言われている名古屋において、行政や地域コミュニティ、ひいては住民自身の災害対策および災害時に伴う諸対応に活かすべく、東日本大震災津波発災時における釜石市の取り組みを、政策的な観点から分析していくための基礎資料を得ることにある。

目的の遂行にあたり、2013年8月27日、釜石市役所に訪問し集合面接調査を実施した。調査協力者は、総務企画部総務課2名、危機管理監/防災危機管理課1名、市民生活部市民課2名、計5名である。調査の目的は、①発災時、行政機能がどのような損害を受けたか、②どのように行政機能を回復していったか(プロセスと回復期間)、③災害時における火葬場の不足と火葬における隣接自治体との連携、④行方不明の死亡者扱いおよび死亡者への行政対応等を明らかにすることとし、あらかじめ調査対象者に調査概要を郵送した上、調査協力の承諾が得られたことから当該調査の実施に至った。

3. インタビュー結果①：発災時からの対応

インタビュー内容の前半部分〔発災直後の対応から現時点における県や国に対する要望(①~⑧)まで〕を取り上げる。

(1) 発災直後の職員の具体的な業務について

発災直後の具体的な業務に関する資料は無い。地震発生時刻の午後2時46分は、ほとんどの職員が内勤であった。釜石市役所の庁舎は5つの庁舎に分かれているが、このうち4つの庁舎が被災しており、職員はそれぞれに避難していた。

われわれは、約2日間、庁舎から出ることができなかった。かろうじて、近隣にある学校の体育館に設置された避難所には山を歩いて行くことが出来た。通信機器もないので、庁舎にいても何の情報も入ってこないという感じであった。

発災直後から、防災計画にある組織すべてが一斉に動くわけではない。特に必要な部門から動かしていくことになるわけだが、優先順位の高いものにすら職員を回すことが出来なかった。

開設された避難所88か所のうち、職員を配置できたのは25か所のみ。停電および通信手段の喪失により、どこにその避難所があるのかすらわからない状況であった。近くに避難所が開設されたとなれば「そこに10人行け」と、組織を無視した形で場当たり的に対応したというのが一番適切な表現かと思う。

(2) 発災時における各部署の担当業務および当該業務の混乱状況について(「災害対応

⁹ 岩手県(2013)『東日本大震災津波の記録(第2版)』p34-37.

時における組織の時系列変化について」を含む)

①特別室の設置(6月10日)

避難所に避難した職員も他の住民と同じく「避難者」なのだが、「職員」なので、その場で避難者の対応にあたるしかなかった。そのため、本来避難所の対応にはあたらないはずの職員であっても「やらなければならない」というケースがいくつもあった。

対策本部が機能していなかったので、急遽、(下記)4つの事項に対応できる特別室の設置を対策本部のなかで検討し、本部長である市長が決定した。そこで職員を、①計画を検討する災害復興推進室、②瓦礫撤去(道路復旧)を進める災害廃棄物対策室、③避難所の対応にあたる地域生活支援室、④そして遺体搬送班の4つに割り振った。ただし、「6月10日特別室の設置」という記録は、これまで口頭で振り分けていたものを正式に「辞令」として出したのが、6月10日だったというだけのことである。

特別室の設置にあたっては、従来の対策本部では各課にその役割が定められていたが、場合によってはそれも分解して、「人の数」で臨機応変に対応した。臨機応変ということでは、まったく予備知識のない状態で役割を任された職員もいた。例えば遺体の搬送については、本来警察の役割になるのだが、経験したことのない災害のなかでそうも言っていない状況であった。「手が足りない」ということになれば、当然何人かは手伝いに行くということになる。

②自衛隊および運送業者との連携

自衛隊が釜石市に入ったのは、発災から3~4日後くらいだった。自衛隊とヤマト運輸は、午前中と夕方の二回、避難所への物資の輸送を行ってくれた。その際、「御用聞き」として、併せて住民のニーズを聞いてきてもらった。

自衛隊が入る以前は、避難所までの物資の搬送は、100%市の職員が担っていた。公用車の多くが津波に流されていたため、搬送には職員の車を使用していた。自衛隊が入った後は、物資輸送を担当する班の職員全員を当該業務に充てることはせず、通常の業務の再開に努めた。そのため、班の職員が直接避難所を回るということはなかった。可能であれば、「ニーズ把握専門の人」がいても良いくらいの業務内容である。

③混乱した点・ある程度混乱せずに対処できた点

連絡が取れず情報が錯綜するという繰り返りで、混乱だらけであった。携帯電話が使用できるようになったのは、3月20日を過ぎてからのこと。それまでは本部に近いところにいた職員を中心に、枝葉がつくようになんとかチームを作っていたような感じである。

市役所の電子システムについては、停電によって使用できない期間が生じた。実際に住民票が発行できるようになったのは4月に入ってからである。普段であればすべて確認をとったうえで受理する死亡届も手書きであり、確認する術がないので(特例に基づ

き)ご家族の申し出をもって対応した。

しかし、一番大きかったことは、書類の電子化作業中であったため、ベンダーのほうでデータのバックアップをとってくれていたことと、地下にあったサーバー室を事前に水につかからない場所へ移動させていたことである。さらに、今回は北九州市に協力してもらい、遠隔操作によるバックアップをしてもらった。

④復興推進本部の設置(10月1日)

9月になると、多くの人々が仮設住宅に入居し、災害発生時の混乱から一旦落ち着き始めた時期で、復興推進本部に先行して9月14日に仮設住宅運営センターを設置した。その後、復興にかかる業務と通常業務を切り離すということになり、「復興について何かあればここに問い合わせればわかる」というものを作ろうということで、「復興推進本部」を市長の指示で設置した。例えば、都市整備推進室はインフラ整備、リーディング事業推進室は「復興に向けた先駆的事業への取組」、廃棄物対策室は瓦礫の処理、生活支援室は仮設や「みなし仮設」の住民のフォロー、仮設住宅運営センターは、仮設住宅入退居等の管理にあたる。1年がたったころに、用地取得に関する部署(用地調整室)、復興住宅を専門に担当する部署(復興住宅整備室)を加えた。

それぞれに選任の職員を置くことで、「職員が必要」ということが始まってくる。事業が大きくなることで、職員の派遣をお願いして対応することとなった。

(3)災害対策用マニュアルの内容およびその機能評価について(「部署ごとの災害対策用マニュアルの有無について」を含む)

震災前は、避難所マニュアルさえなかった。「マニュアル」と呼んでいいかはわからないが、災害が発生する以前の日頃の活動と、災害が起きた後の活動についての「指針」について書かれているのが、どこの市町村でも作成している「地域防災計画」である。

「地域防災計画」自体、内容が事細かに書かれているわけではない。また、マニュアルがあったとしても“どこまでの規模の災害を想定するか”が問題になり、その想定を超えた場合にどのように対応するのかということになると、個々の「適応力」というか「対応力」が問題となる。したがって、マニュアルが「機能した」ということも「機能しなかった」ということもない。

(4)インフラの被害状況および復旧に向けての自治体の関与について

市のほうから直接、各ライフライン機関に優先順位等を伝えることはなかった。市のほうでも、どのように復旧させていくのか聞いたかったが、深い形で連絡を取ることができなかった。当初は電力会社のほうで見込みを出してはいたが、その通りにならないことに対して苦情があったために、情報開示がなされなくなったと思う。

通信については、固定電話についてはNTTがいち早く「臨時公衆電話」を市内2か

所に設置した(13日・15日)。その後は、衛星携帯電話が各所に配布された。

震災以前から、KDDI社製の衛星携帯電話を2台持ってはいた。震災当時は、衛星携帯電話を使用して見たものの、どことも連絡はとれなかった。震災後は各機関と衛星携帯電話の番号を共有したが、震災前は番号の公表はしていなかった。

ある時点からマスコミを通じて衛星携帯電話の番号が2回線分公開された。すると全国から家族の安否確認の電話が入るようになり、24時間体制で対応したが対応しきれなかったという話もあった。大槌の状況を聞く人もあったが、こちらも大槌の情報は把握できていなかった。

避難所の衛星携帯電話については、あくまでも災害対応用の連絡手段(施設対施設)として使用するのか、避難者の安否確認用の連絡手段として使うのか、その使い方の判断が難しかったと思う。当時、臨時公衆電話には常時200名ほどが並び、使用も1人2分の制限があった。便利は得てして、大変なことにもなる。

もしも発災時に携帯電話が普通につながっていたとしたら、おそらくわれわれは大変なことになっていたと思う。問い合わせには対応できない、連絡は来るけど何もできない(助けに行けない)。

発災時にも皆携帯電話を持ってはいた。携帯電話でTVを見るなどの情報を得ることが出来たのかもしれないが、家族との連絡をとるためにバッテリーを消費するような行動はとらなかった。そのため、発災時は「釜石でこのくらいだから日本はヤバいのではないか」という話をしていた。皆さんが釜石の様子がわからなかったように、私たちが日本の様子がわからなかった。

(5) 孤立地域の把握方法について

震災当時使用できたのが、市の移動型防災無線、警察無線、消防無線、消防団無線、そして海上保安庁無線であった。各機関が所有する無線は、機関を越えての通信ができない。

震災直後は、「孤立している」という情報が入らない限り把握できなかった。外部から自衛隊・警察・消防の応援が来てくれて、捜索に入ってくれたことでようやく孤立していることがわかった地域もあった。記録によれば、自衛隊や国交省がヘリを飛ばして状況を見ていたようで、そこから伝わった情報もある。

震災後は、各地域に防災無線を設置した。また、道が一本しかない、携帯電話が繋がらないといった“孤立しそうな地域(市内24か所)”については、1~2日は耐えられるような備蓄倉庫を置いている。

(6) 県や国に対する要望について

本来は、県や国に対する要望という様式に書いて提出するのだが、震災時はその都度足りないものを伝えるという状態だった。災害救助費で補完されたものが、本当に必

要なものだと思う。釜石市の地域性から求めるものとしては、釜石市は北南西すべてが峠に囲まれているため、分断された場合の通信手段が必要であった。

今現在国に求めていることといえば、産業への支援、インフラ整備やハード(通信・漁港・高速道路)面など生活していけるようになるための支援をお願いしている。高速道路については、「復興道路」と位置づけ、7年くらいでの全線開通を目指している。

宅地としての高台の用地取得については、これからが正念場といったところ。計画はあるが被災した21地区に投げかけたところで上手くいくかはわからない。結局、土地の相続がちゃんとこなされていなければ、それで計画が止まることもある。大昔の人がそのまま所有者になっていたり、枝葉が広がりすぎて追うに追えない共有地もある。そういった土地を国が買い上げて、あとで事務処理をしていくという形にしていけないと進まないのではないかな。

4. インタビュー結果②発災時における遺体関連の状況

(1) 避難所と遺体収容施設の数

公共の避難所として、学校や体育館を利用したが、当初、施設数は足りなかった。資料には、88か所に9883人とでていますが、ライフラインがすでにストップしていたので、実質的には1万4~5千人くらいの避難者がいた。

遺体安置所は、防災計画では、寺院を予定していた。震災が起きたときは、安置されている遺体の確認に行くのにどこが利便性がよいかで安置する場所を決めている。発災当初、遺体安置施設は、足りなかった。その後は、旧釜石第二中学校、旧小佐野中学校、新日鉄や造林会社の倉庫など市内4か所に遺体を安置した。最終的には、どのくらいになるか分からない状況のなかで安置所を確保していった。軒並み浸水地域で、かつ道路も決壊している状況で、道路の復旧作業で優先したのは、避難所への通行や遺体が安置されている場所への通行だった。

当初、2000棺を要請したが、最終的には余った。

(2) 死亡届~火葬について

死亡の届出は通常、市役所のほうで24時間受け入れる体制になっているが、発災時、電子システムがダウンしてしまったため、受け入れられる状況ではなく、3月16日から死亡の届出を受け入れるようになった。システムが復旧してから正式な埋火葬許可証を発行した。6月の後半から行方不明者の死亡認定がはじまった。遺体が見つからない場合、死亡診断書を発行できないので、遺族側の申し出により死亡を決定する。津波災害に関しては、遺族が死亡ということで届け出ないかぎり受理できないため、失踪宣告とは異なる。

市内唯一の火葬場である釜石斎場も停電により使用不能となる。自家発電機をつかって一時復帰したものの、自家発電機のファンベルトが切れ、修復に2日要した。当時は、

近隣市町村との火葬の協力についての取り決めをしていなかったなかで、遺体の数が日々増え続けていったことから、土葬の計画をすすめつつ、近県の青森県、秋田県に対し、市の上層部による火葬の依頼を行っていた。ぎりぎりのところで、他の市町村での火葬受け入れをとりつけることができ、土葬しなくてすんだ。その後、岩手県側の調整により、県内の他地域での火葬が進んだ。

岩手県が平成 24 年の暮れに、火葬計画を策定し、どこで被害が起きたらどこが協力するのかという広域火葬計画ができた。

(3) 遺体の捜索

遺体の捜索は、消防団のほか市役所では教育委員会事務局と保健福祉部の男性職員を中心に 20 人くらいで行っていた。四か所の遺体安置所に行きつくまでに道路に遺体を並べてトラックで運んでいる状況であった。警察の部隊、応援の自衛隊の部隊がきてからは、捜索をそちらに任せることになったが、遺体の確認は市の職員があたった（警察は遺体の確認までしなくとも済むが、市の職員は必ずやらなければならない）。

遺体捜索時、自衛隊、警察隊、消防隊の間では連携不足の面もあった。釜石市のなかに対策本部が二つあったような状況で、釜石市は、シープラザに市の対策本部に警察と海上保安部が常駐していた。それとは別に岩手県の出先機関の建物があり、そこは、釜石と大槌町が管轄であるが、そこで自衛隊や消防、警察が入って、どこから捜索していくかなどを打ち合わせしていたようである。といっても、自衛隊、消防、警察が情報を共有していたというよりはとにかく探しに行くという状況だった。現場に入り、自衛隊が動かしたものを、翌日、警察がまた動かすというような例もあり、住民から苦情がきたこともあった。

(5) 葬祭事業者の役割と自衛隊との連携

葬祭事業者は、市内に三社あるが、一番大きな三浦葬儀社が被災した。遺体安置所で棺にドライアイスを入れるのは、葬祭事業者の役割だった。遺体安置所から火葬場までの搬送も葬祭事業者が行った。一部、市内に運ぶときに葬祭業者ではないトラックで運んだケースもある。

震災当初はなかったが、落ち着いてきてから遺族のケアということで、全国の色々な組織、ボランティアがきて、遺族のケアを行っている。

5. 結果の総括および今後の研究課題

前半のインタビュー結果を総括すると、釜石市の災害対応における最大の障害は「情報」であったと言える。ポイントを以下の 3 点に整理する。

第一に、情報通信機能の喪失。発災直後は、釜石市の状況把握はもちろん、外部への支援要請も叶わない状況に陥った。交通手段も無く、被害状況の把握は困難を極めるこ

ととなった。第二に、共通した通信システムの不備。唯一の通信手段となった無線については、機関を越えてのやり取りが出来ないものであった。情報の共有に不便をきたし、非効率的な対応を強いられることとなった。第三に、膨大な安否確認の問い合わせ。通信機能が回復すると、安否確認の問い合わせに対し 24 時間体制での対応が必要となった。数少ない人員のなか、担当を貼り付けることとなった。

発災直後から災害対策本部は設置されたものの、想定外の被害状況により、マニュアルに規定された「組織」として動くことは困難な状況であった。また、対応すべき問題が多岐にわたっていたことから、新たに特別室という形で組織を見直す必要があった。孤立地域の把握についても、当該地域からの申し出や自衛隊・国交省からの情報提供等がなければ困難な状態であり、まさに“手探りでの対応”であったといえる。

想定外の被害状況の場合、「個々の『適応力』や『対応力』が問題となる」とされているが、先に述べた“情報に関する障害”については、あらかじめその対応をマニュアル化し対策を講ずることは可能であろう。

まったく予備知識をもたない職員もまた「職員」として対応にあたらなければならない状況を見ると、個々の「適応力」や「対応力」に左右されない対策、すなわち、先に述べたマニュアルの整備のほか、他の関連機関との連携の申し合わせや職員への災害対応に関する教育・研修が重要といえる。

一方で、避難所との連絡および物資配送の調整については、クロネコヤマトなどの民間企業が御用聞き役を担ってくれており、被災時における民間企業や民間団体と行政との連携の在り方についても、来たる東海・東南海地震対策として検討すべき喫緊の課題といえる。

【文献】

岩手県 2013 『東日本大震災津波の記録(第 2 版)』。

釜石市危機管理監/防災危機管理課 2013 『東日本大震災における釜石市の災害対応』。

釜石市 2011 「東日本大震災津波に係る釜石市避難所の総括について」

大船渡市役所の行政機能と犠牲者への対応について

佐々木 健吾

目次

1. はじめに
2. 大船渡市の概要と被害状況
3. ヒアリング調査への回答
4. 小括

1. はじめに

2011年3月11日に発生した、東日本大震災は、東北地方を中心として甚大な被害をもたらせた。本学が所在する愛知県名古屋市は、近い将来に東海、東南海、南海地震の発生による影響を受けることが予測されている。このような状況においては、行政とコミュニティ、住民による災害対策の充実が求められることは言を待たない。本ヒアリング調査は、2011年の東日本大震災に見舞われた大船渡市における、発災時の行政機能とその回復プロセス、犠牲者となった市民への対応等に関する情報収集のために行った。残りのプロジェクト期間での研究を充実させるためにも、得られた情報を整理し、今後の調査分析の拡充につなげたい。

本ヒアリング調査は、2013年8月27日、大船渡市役所で実施された¹⁰。調査における質問内容は、①発災時の行政機能の損害、②行政機能の回復プロセスと期間、③火葬に関する隣接自治体との連携、④死亡者への行政対応としてまとめられる。当日は、事前に送付した質問票に基づきヒアリングを行った。まずは、大船渡市の概要および、被害状況を述べた後、ヒアリング調査の結果をまとめる。

2. 大船渡市の概要と被害状況

大船渡市は、岩手県沿岸南部に位置する（図1）人口約4万人の市である¹¹。釜石市と陸前高田市と隣接しており、釜石市とは人口規模もほぼ等しい。主要産業は、セメント業、漁業、木工業となっている。沿岸部は典型的なリアス式海岸であり、過去にもたびたび津波による被害を受けている。

東北地方太平洋沖地震は、2011年3月11日14時46分に、三陸沖の深さ約24km

¹⁰ ヒアリングでは、大船渡市役所の鈴木宏延氏、佐藤克敏氏、迎山光氏にご対応を頂いた。この場を借りて感謝申し上げます。

¹¹ 2004年3月末の住民基本台帳では、人口43,847人、世帯数14,556となっている。また、市ホームページで公開されている2013年10月末の人口は39,202人、世帯数14,831となっている。

で発生し、地震の規模をあらわすマグニチュードは9.0と推定されている。大船渡市では震度6弱を観測するとともに、沿岸部は津波の被害を受けた¹²。

図1 大船渡市



出所：大船渡市ホームページより引用・加筆

市は、地震の発生と同時に大船渡市災害対策本部を立ち上げるとともに、同日中に7地区の沿岸地区本部を設置した。なお、越喜来地区本部は、大船渡市役所三陸支所が浸水したため、旧花菱縫製(株)の工場に設置した。本部が設置された市庁舎は、海岸から離れた高台に立地しており、津波の影響を受けることなく、大きな被害はなかった。

表1 東日本大震災の大船渡市被災状況

項目	内容
人的被害	死者 340 人、行方不明 79 人
建物被害	5,539 世帯（平成 25 年 3 月 31 日現在） 全壊 2,787 大規模半壊 430 半壊 717 一部損壊 1,605
物的被害	約 1,077 億円（公共施設）
避難所	60 カ所、8,737 人（平成 23 年 3 月 15 日、同 8 月 28 日閉鎖）
応急仮設住宅	37 カ所、1,801 戸

出所：大船渡市役所資料より作成

¹² 三陸町綾里では、津波高 16.7m、遡上高 39.7m が記録されている。

また、非常用発電機により一部の電源は確保され、電源供給のなかった1、3階では、ローソクや懐中電灯で明かりを確保した。暖房については石油ストーブで対応し、一定の暖を確保した。平成25年7月31日現在での大船渡市の被災状況は表1にまとめられる。

3. ヒアリング調査への回答

ヒアリング調査は、1.節で示した内容に関して事前に送付した質問票に基づき行われた。以下で、各質問項目について回答をまとめる。

〔発災直後の職員の具体的な業務内容についてご教示ください〕

- ・ 地震の発生と同時に大船渡市災害対策本部が設置、また同日中に7地区の沿岸地区本部が設置された
- ・ 災害対策本部には、地区本部員、消防団員以外の約130人の本部職員が従事
- ・ 災害対策本部の本部員会議は、3月中に46回、4月末までに74回、8月末までに累計して102回開催された
- ・ 災害対策本部には、自衛隊、警察、消防、海上保安庁、国土交通省等機関の人員が常駐し、情報の共有を図った。特に、自衛隊、警察、消防に関しては、平時の訓練により共通認識や面識があり対応がスムーズに進んだ
- ・ 沿岸地区本部には約70人が従事し、地区本部内の避難所が閉鎖されるまで存続
- ・ 消防団所属職員のうち、沿岸分団に約85人が従事、水門閉鎖・避難誘導、救助・捜索活動に従事
- ・ 職員は、おおむね地域防災計画に定める分掌事務に沿って、災害応急対策業務を進めた。
- ・ 衛星回線を利用した岩手県防災行政情報通信ネットワークがあったため、県との通信手段は発災当初から使えた
- ・ 発災から3日後には通電し、その後の端末使用業務が可能となった
- ・ 発災後の具体的業務としては、防災行政無線による情報伝達、避難所の開設及び運営、避難所及び避難者の把握、食料供給、物資の調達、応急給水活動、遺体安置所の確保、安否情報提供、道路啓開、支援自治体・ボランティア等の受入れ等、電力等ライフラインの復旧に向けた関係機関との協議を挙げることができる

〔部署ごとの災害時マニュアルはあったか。発災時、どこの部署がどのような業務を担ったか。部署横断的な災害対応が必要であったか。業務に際して混乱したことはあったか、あるいは混乱せずに対応することができたか〕

- ・ 人員が不足している業務については、対策本部で人員配置等の調整を行った
- ・ ほとんどの部署では、災害初動時における活動マニュアルは定めていなかった。

- ・ 業務が集中し、人員も不足していたため、発災当初は混乱した部署もあったが、本庁舎が存続しており、通信も含め災害対策本部の機能が確保できていたので、防災関係機関との連携や支援の受入れも円滑に行うことができ、大きな混乱には至らなかったと思われる。

〔災害対応組織の時系列変化について具体的にご教示ください〕

- ・ 地震発生と同時に大船渡市災害対策本部が設置、同日中に沿岸地区本部が設置、4月25日に盛地区本部が設置され、8月31日17:15分に廃止

〔電力、通信などのインフラ復旧に自治体はどの程度関与したのかご教示ください〕

- ・ ライフラインの多くが被災した（表2）

表2 ライフラインの被災

項目	利用状況	内容
電力	×	電力線柱の被災により送電網が壊滅し停電
インターネット	×	NTT 局舎・電話線柱の被災により電話線網が壊滅し使用不能
固定電話	×	NTT 局舎・電話線柱の被災により電話線網が壊滅し使用不能
携帯電話	×	基地局への電源供給の断絶、幹線の被災等により使用不能
水道	×	浄水場の被災により市内全域で断水
下水道	×	下水道処理施設の被災により処理不能
ガス	○	プロパンガスであり被災地以外では使用可能

出所： 大船渡市役所資料より作成

- ・ 対市外で発災当初使用可能であった通信手段は、地域衛星通信ネットワークと大船渡消防署が所有していた衛星携帯電話
- ・ 対市内に関しては、同報系防災行政無線、移動系防災行政無線、消防署・消防団等の通信網
- ・ 電力および電話に関しては、各供給主体による復旧。ただし、復旧作業の促進を図る上で、道路啓開・がれき撤去に関して3月12日から作業を開始。道路管理者（国・県・市）、自衛隊、作業可能な建設業者等による打ち合わせを連日行う
- ・ 道路の復旧には地元の建設業が多く参加し、幹線道路の復旧はおおむねで完了
- ・ 電力に関しては、その通電について融通先の優先順位の決定を行った。具体的には、病院等の施設、ならびに市の基幹産業であるセメント工場への融通について配慮し

た

- ・ 水道に関しては、自衛隊、日本水道協会による給水支援により対応

〔孤立地域をどのように把握していきましたか。その方法を教えてください〕

- ・ 国道 45 号線を含め、沿岸部の道路の多くが浸水、がれき等の発生により寸断され孤立地域が発生した
- ・ 孤立地域の把握に関しては、発災当初から使用可能であった消防団無線、地元住民が直接来庁するなどして、分断地域を把握していった

〔避難所の数は足りていたか〕

- ・ 避難所は全体で 60 カ所であった。避難者が最大となったのは 3 月 15 日であり 8,737 に及んだ
- ・ 第 2 避難所として指定されている屋内避難所も 68 カ所ある
- ・ 時間の経過につれ、避難者の分散化が進んだが、小規模避難所へも物資の配布を行った

〔遺体安置所の数は足りていたか〕

- ・ 多数の市民が犠牲になったことから、大船渡市地域防災計画に基づき、施設管理者の合意を得て遺体収容所（安置所）を設置した（表 3）

表 3 遺体安置所の設置

設置日	場所
3 月 11 日	洞雲寺（～3.13）、安養寺（～3.27）、長安寺（～3.13）
12 日	浄願寺（～3.13）、西光寺（～3.29）、本増寺（～3.13） 麟祥寺（～3.28）、宮野多目的集会施設（～3.28）、 越喜来中学校体育館（～3.28）
13 日	第一中学校体育館（～4.4）
4 月 4 日	大船渡市民体育館（～6.16）
6 月 16 日	勤労青少年ホーム（～11.5）
11 月 5 日	大船渡警察署

出所： 大船渡市役所資料より作成

- ・ 当初は大船渡病院に遺体を仮安置していたが、市が葬祭業者に委託して、当日のうちに安置所（市内の寺院）へ移送した。
- ・ 安置所の数が多く、検死作業が困難になってきたため、警察とも調整し、安置所の集約を進めた（3 月下旬以降の対応）

- ・ 各安置所には2人ずつ市職員を配置し、対応した
- ・ 震災直後は棺の確保が難しく、当初は白布、毛布等、その後は遺体を納める専用の袋で代用し、火葬場へ移送する際に納棺していた
- ・ 地元の葬祭業者の手配、銀河連邦の構成市町、他市からの救援物資によって5月には十分な数が確保され、遺体の収容と同時に納棺が可能となった

〔震災当初の火葬業務についてご教示ください〕

- ・ 震災によっておおふなと斎苑と浄霊苑が停電。震災の復旧作業を優先したことなどから火葬に使用する燃料の確保が困難になっていた。しかし、おおふなと斎苑で復電し、浄霊苑に発電機を配備するとともに、燃料確保に一定のめどがつき、3月15日から火葬業務を再開した
- ・ 遺体数が多く、通常運転では速やかな火葬が困難であったため、火葬炉メーカーに作業員の派遣を要請し、火葬従事者を確保することで火葬時間帯を拡大し、2つの火葬場にある4つの火葬炉を5回転させ、1日最大20体の遺体を火葬した
- ・ 震災後5月20日までに届け出のあった被災者319体（うち身元不明遺体27体）、病死等151体、他市届出分228体の合計698体を火葬した
- ・ 身元不明者の遺骨27柱のうち、3柱については身元が判明し、遺族に引き渡した

〔火葬場の不足時、死者を多く抱えた隣接自治体と何らかの取り決めを行いましたか〕

- ・ 火葬に関する他自治体の支援としては、一関市（24体）、盛岡市（16体）、花巻市（1体）、東和町（2体）、雫石町（3体）の協力を得て46体を火葬した
- ・ また、大船渡市も他市届出分228体を火葬している
- ・ 岩手県では、東日本大震災の対応を踏まえ、今後の大規模災害の発生に備えて、平成24年11月に、厚生労働省の広域火葬計画策定指針に基づく岩手県広域火葬計画を策定した。各役割は以下のとおりである。
 県：情報の一元管理、提供、火葬実施の調整等
 市：火葬許可事務の特例的な取扱いの実施等
 火葬場設置者（市）：広域火葬への積極的対応等

〔身元不明遺体に関して〕

- ・ 遺体安置所に安置した遺体のうち、身元が判明しなかったものについては、随時、警察から引き渡しを受け火葬したのち、遺骨を市民体育館に設置した遺骨安置所へ安置した
- ・ 身元が判明した遺骨は遺族へ引き渡した
- ・ 身元不明遺体および遺骨の収容・安置に関する事務等については、震災に伴う災害救助法の適用を受けて市民生活環境課が担当していたが、平成24年4月1日以降、

行旅病人及死亡人取扱法の適用をうけることとなり、地域福祉課に移管した

〔葬祭業者（他の民間事業者）等や他の機関との連携についてご教示ください。たとえば、遺体の捜索・搬送、死亡・埋火葬手続き、遺族のケアなどについて分担・連携はありましたか。また、何らかの形の取り決め（防災協定のようなもの）がございましたらご教示ください〕

- ・ 発災直後は棺、骨箱等の確保が困難であったが、市内の葬祭業者が内陸部等の同業者と連絡を取り合って融通してもらうなど、特段の協力を頂いた
- ・ また、遺体の搬送に関しては、遺体発見現場から安置所までは消防署、消防団、警察が行い、安置所から火葬場（市外を含む）までは市が業務委託した葬祭業者が行うなど、連携・分担がなされた
- ・ 遺体の安置に必要なドライアイスに関しては、岩手県警が準備したほか、神奈川県相模原市から無償提供を受けた
- ・ 遺体に関する業務について、市が主に関与したは引き渡し作業であり、遺族のケアについては関与しなかった
- ・ 現時点で、市が葬祭業者と葬祭用具等の確保に関する協定等は締結していない

4. 小括

- ・ 本部が設置された市庁舎が、海岸から離れた高台に立地しており、津波の影響を受けなかった。指令拠点の位置と場所は、発災時およびその後の対応について重要なポイントとなることがうかがえる
- ・ 関係諸庁、機関との平時における訓練の重要性が再認識できた
- ・ 交通、通信、電気、ガス等のインフラの復旧を速やかにすることの重要性と、そうするための日頃からの準備が、発災時の要点となる
- ・ 衛星携帯電話等をふくめ、通信手段に関して複線的にバックアップ、相互補完ができる仕組みは、発災時およびその後の諸対応に不可欠である

今後に向けて

今回の調査では、人口減少や高齢化が進んでいるなかで被災した岩手県の三市で、行政機能や死者対応についての聞き取りを行った。それらの結果については、すでに述べられたことの繰り返しになるので避けるが、被災地域の範囲や被害程度が災害後の対応に影響を与えたことは間違いない。ただし、震災の直接的な要因以外で行政に何らかのダメージを与えたかどうかなどについては、今回は検討していない。今後の防災対策に生かすための詳細な比較・分析はもう少し先の課題としておき、今回は、各市役所の聞き取り結果を俯瞰する形でまとめておきたいと思う。

- ①どの市にも「地域防災計画」のようなもの（岩手県が作成したマニュアルをもとにしたもの）は確認できたものの、被災程度によっては機能したとはいえなかった
- ②被災にともなう業務の拡大に応じて、人手不足となり、業務に予備的知識がない職員も対応せざるをえなかった
- ③火葬については、近隣自治体、近隣県等の連携が必要だった
- ④発災からその後の遺族のケアについては、考慮する余裕がなかった

①については、既存のマニュアルにある災害想定では、東日本大震災のような規模の災害には機能しなかったことも挙げられるだろう。マニュアルにおける災害の想定は、過去の地震規模の想定に準じている。この点からも被災犠牲者想定的重要性が指摘されるだろう。東海・東南海地震の場合、名古屋市の死者数は最大約 420 人¹³となっているが、果たしてこの想定で問題がないかどうか検討してみる必要があるだろう。

②については、自治体自体が被災した場合だけでなく、発災時には、通信・インフラの被害、行方不明者ならびに遺体の搜索、火葬、物資の運搬等、業務が拡大したため、職員が不足する事態が起きた。震災が起きると、復旧・復興の遅さばかりが取り上げられがちだが、そもそも近隣市町村も被災地になってしまった東日本大震災では、従来の行政職員の対応だけでは追いつかなかった。

とはいえ、孤立地域の把握や物資の運搬については、住民、事業者との連携もみられ、地域に根付いている人々の情報網や助け合いの文化をどう維持して活用するかを考えてみるのも一つの手であろう。これが有効に活用できれば、声を掛け合う救援行動にもつながる。ただし、誰かを助けようとして逃げ遅れるなど救援行動そのものが犠牲者を増やす場合もあるため、情報と助け合いのバランスが重要である。

③については、災害時の電源の問題があるだけでなく、災害で亡くなった人だけではない病死の人も火葬に付することからいっても火葬施設が不足することが想定される。

¹³ 「名古屋市での震度・液状化・被害の予想」（名古屋市ホームページ）2014年1月27日
<http://www.city.nagoya.jp/shobo/cmsfiles/contents/0000003/3507/yosou.pdf>

また、災害時の遺族の感情としてもおそらく火葬が望まれるケースが多い（通常と同じように葬りたい）。火葬については、広域火葬計画ができたようだが、それでも通常の火葬業務が発生することを考えれば、災害時の遺体収容と火葬の問題は、なかなか解消されないのではないだろうか。特に津波においては、腐敗という問題が生じるため、遺体処置について他県の葬祭事業者の応援・連携も必要だろう。

④については、行方不明者の搜索、物資とインフラ整備などどうしても対処しなければならぬ事態が次々と発生するため、無理からぬことであつたろう。仮設から復興住宅へと移動していくなかで、今後、こうしたケアの問題を含め、孤独死対策が必要となる。以上の知見をもとに、東海・東南海地震の対策を考えるうえでの課題を、(Ⅰ) 防災時から発災における課題と (Ⅱ) 復興過程における課題としてまとめておく。

(Ⅰ) の課題として、1) 災害以外の要因で行政組織がダメージを受ける可能性について（たとえば、住民の自治、人手不足など）、2) 被災犠牲者（遺体）対応や検視、その後の遺体処置において、職員不足に陥ることはもちろん、そうした遺体処置に不慣れた行政職員が対応するだけでなく、事業者等とどう連携をはかり、処置するかについて、3) 被災犠牲者想定と防災対策とのディレンマを解消し、行政、地域住民、事業者等が連携した防災への仕組みづくりや危機意識の醸成ができるかなどが課題として浮かぶ。自治体そのものの被災という事態に直面したとき、民間事業者、NPO との防災協定等を含めた日頃からの災害対策の策定ならびに訓練の必要性は明らかであろう。問題は、どのような仕組みづくりをするかである。

(Ⅱ) の復興過程の課題では、1) 復興住宅の建設において、土地所有者がわからないために用地取得が進まないケースもあるだろう。名古屋においても、津波が浸水しない場所（高台）は限られており、用地取得の問題ができるだけ速やかに解消できる法整備が必要だろう。防災対策といった場合、発災時の対応についてだけでなく、その後に生じる諸問題にも備えておかねばならない。2) 震災関連死、孤独死、自殺対策などである。4 ページのところでも述べたが、他の市に比べて大船渡市では、震災関連死の割合が高い。そこには、どのような要因が働いているのか、今後の検討課題である。一見、震災とは結びつかないように思えるケースでも、震災を機に生活が激変する、あるいは激務等で追いつめられていく場合もある。被害の地域差やその後の復興は、住民の生活や人生にどのような影響を与えるのか、それらを視野に入れながら対策を考えていく必要があるだろう。

付記 本稿は、2013 年度名古屋学院大学共同研究会「震災関連死研究会」助成金による成果の一部である。

【参考 URL】

名古屋市での震度・液状化・被害の予想」(名古屋市ホームページ) 2014 年 1 月 27 日
<http://www.city.nagoya.jp/shobo/cmsfiles/contents/0000003/3507/yosou.pdf>