

東日本
大震災
速報

行政の災害対応

牧 紀男*

1. 国の対応

2011年3月11日に発生した東日本大震災では1961年の災害対策基本法制定以来はじめて内閣総理大臣を本部長とする「緊急災害対策本部」が設置された。大規模災害が発生すると国レベルでは災害対策基本法に基づき「非常災害対策本部」<「緊急災害対策本部」が設置される。あまり知られていないが1995年の阪神・淡路大震災では「緊急災害対策本部」は設置されていない。その代わりに、それに準ずるものとして「緊急対策本部」（災害が入っていない）が設置された。阪神・淡路大震災では、災害対策基本法に基づく組織としては「非常災害対策本部」が設置されたに過ぎない。これは阪神・淡路大震災当時は、経済統制等を伴う「緊急事態宣言」が「緊急災害対策本部」設置の条件となっており、さらに「緊急事態宣言」には国会の承認が必要であり、設置が難しかったことがその理由として上げられる¹⁾。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、災害対策基本法の改正が行われ、「緊急事態宣言」無しでも「緊急災害対策本部」の設置が可能になり、東日本大震災ではじめて設置される事となった。

東日本大震災では災害対策基本法に基づく「緊急災害対策本部」に加えて「原子力災害対策特別措置法」に基づく「原子力緊急事態宣言」が出され「原子力災害対策本部」が設置されたが、これもはじめての事例である。

阪神・淡路大震災後の設置された緊急対応組織である自衛隊の災害派遣、緊急消防援助隊、災害

派遣医療チーム(DMAT)、広域緊急援助隊(警察)といった組織も発動され、災害直後から活動が行われた。このように初動の立ち上げという面では阪神・淡路大震災の教訓は活かされたと言える。

2. 地方自治体の対応

都道府県レベルでは、災害発生が執務時間中であつた事もあり、地震発生直後に災害対策本部が設置された。表1に示す23の都道府県で災害対策

表1 災害対策本部の設置された都道府県

		設置時間	廃止
北海道	3月11日	15:30	
青森県	3月11日	14:46	
岩手県	3月11日	14:46	
宮城県	3月11日	14:46	
秋田県	3月11日	15:34	4月19日
山形県	3月13日	18:00	
福島県	3月11日	14:46	
茨城県	3月11日	14:46	
栃木県	3月11日	14:46	
群馬県	3月11日	14:55	3月12日
埼玉県	3月11日	14:46	
千葉県	3月11日	14:46	5月26日
東京都	3月11日	14:46	6月30日
神奈川県	3月11日	14:46	5月31日
新潟県	3月11日	15:10	
愛知県	3月11日	15:30	3月16日
三重県	3月11日	15:30	3月14日
兵庫県	3月11日	15:14	3月12日
徳島県	3月11日	15:30	3月12日
高知県	3月11日	15:40	3月23日
佐賀県	3月11日	15:30	3月11日
長野県	3月12日	3:59	
静岡県	3月15日	22:35	3月16日

* 京都大学防災研究所
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

本部が設置された。災害対策本部が設置されたのは強い揺れに見舞われた東北・北関東地域だけではなく津波の被害が予想された徳島・高知といった四国の自治体にまで拡がっている。また3月12日に長野県、3月15日に静岡県で災害対策本部が設置されたのはその後発生した地震に伴うものである。

阪神・淡路大震災と異なり県庁が激甚被災地に立地するという事は無く、さらに執務時間中の災害であったため災害対応組織の立ち上げは迅速に行われた。しかしながら、福島県庁のように県庁の建物自体の安全性の確認がとれないため別の建物に災害対策本部を設置したような事例も存在する。

その一方で岩手県・宮城県沿岸部では災害対応の核となる市役所、災害対策棟が津波による被害を受けて使えない(写真1,2)、さらには岩手県

の大槌町では災害対応の核となるべき町長が津波で命を失うという事態も発生し、災害対応の立ち上げに大きな問題が発生した。

災害対策本部は、1日に1もしくは2回実施される首長と幹部職員が集まって災害対応方針の確認、災害状況の共有を行う「災害対策本部会議室」と実際の災害対応が実施される「災害対策本部事務室」、そして自衛隊他の応援部隊の「オペレーション室」から構成される。「災害対策本部会議」は危機管理部門の長の司会で、1)被害状況、2)天候、3)災害対応状況、4)他機関からの報告、5)活動方針の確認、という流れで30分程度の短時間で実施される(写真3)。岩手県では本部会議に加え、毎朝、活動する県庁・他機関の要員による当日の行動に関する確認会議が実施されていた。



写真1 大槌町役場



写真3 岩手県の災害対策本部会議



写真2 南三陸町の災害対策棟

3. 状況認識の統一を目指して

災害対応を行う上で、災害対応に関わる全ての関係者が同じ情報に基づいて対応にあたる事、「状況認識の統一」が重要となる。そのためには、災害対応の関係者が一堂に会して対応に当たる必要がある。岩手県、宮城県、福島県では大きな会議室を利用して災害対策本部事務室が設置され、災害対応にあたる県職員、自衛隊、海上保安庁、医療チーム(当初はDMAT)、緊急消防援助隊、警察一堂に会して災害対応が行われ、緊急・応急対応期は対応に関わる機関間で情報共有を行うことが可能であった(図1)。しかしながら、災害対応は県庁レベルのみで行われているのではなく、実際の

活動は被災市町村レベルで実施される。県庁の災害対策本部には市町村の担当者はおらず、市町村との情報共有が課題として残されていた。岩手県の場合、沿岸部の被災地と県庁がある盛岡市が離れているため被災地の後方支援基地として遠野市が重要な役割を果たした。

災害の事後対応は、大きくは命を守るための活動である「緊急対応」(Emergency Response)、避難所の運営や給水・給食といった「応急対応」(Relief)、そして復旧・復興 (Response) から構成され、人命救助から避難所運営、がれき処理、応急仮設住宅の建設、復興計画の策定まで多岐にわたる。東日本大震災では被災地域が広域であり被災市町村全体について、多岐にわたる事後対応項目の進捗状況を一元的に把握することが困難であった。そのため、筆者らのチームは岩手県において図2に示すような情報認識統一のための情報集約フォーマットを作成し、

事後対応の進捗状況が一覧で把握のための支援を実施した。この図では列を見ると各対応項目の進捗状況、行を見ると各市町村の対応の進捗状況を把握する事が可能になっている。

4. 行政の災害対応の課題

東日本大震災の事後対応は現在も継続しており、ここでは組織の立ち上げ、緊急・応急対応期までの課題についてまとめる。組織の立ち上げについては阪神・淡路大震災の教訓を活かして迅速な対応が行われ、命を守る活動も自衛隊、DMAT等が上手く連携して活動し、ヘリによる患者輸送も効率的に行われる等、阪神・淡路大震災と比べると格段の進歩を見せた。応急対応においては、避難所への物資の輸送が滞る等の問題も発生したが東日本大震災の応急対応期における最大の課題は燃料不足であった。物資は届いてもガソリンが

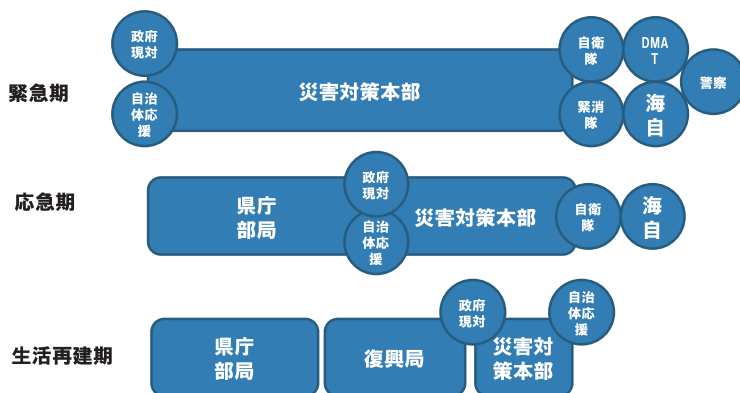


図1 災害対応組織の変遷 (岩手県)

	人命		生活支援		ライフライン							社会機能				被災者支援				産業・雇用		復旧・復興																	
	* 遺体収容	** 安否確認	葬祭・埋葬	弔慰金支給	食料	燃料	日用品	電気	水	ガス	I T 環境	携帯電話	アクセシブル道路	下水	行政機能	警察機能	常備消防機能	医療提供	一般外来	学校再開	商店再開	仮設候補地	仮設着工	り災調査	り災発行	生活再建支援金	義援金	農林被害調査	水産業被害調査	中小企業相談窓口	雇用相談窓口	復興計画	がれき撤去(良有地)	がれき撤去(無有地)	都市計画等				
A市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R		
B市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
C市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
D市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
E市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
F市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
G村	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
H村	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
I市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
J市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R	
K市	Y	R	Y	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	R	R	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	B	R

図2 状況認識の統一のための情報フォーマット

不足しているため、末端の避難所まで物資を配達できなかったのである。

また、組織運営についての課題としては、根拠法が異なるため原子力災害への対応と自然災害への対応が別個の組織で実施されている事が上げられる。原子力災害による影響が大きい福島県では国が中心となって運営する「原子力災害現地災害対策本部」（政府職員を中心に170人規模）、「福島県災害対策本部」（県職員が運営）が設置され、さらに国の「緊急災害対策本部現地連絡室」が設置される事となった。多くの組織が設置される事は「状況認識の統一」を困難にし、ひいては効率的な災害対応が行われないう結果を招く。発災後の対応は、ハザードの違いによって、それほど大きな差は発生せず、今回の教訓を活かしてマルチハザードを対象とした事後対応の仕組みについて考える必要があると考える。

参考文献

- 1) 防災行政研究会, 逐条解説災害対策基本法, ぎょうせい, 2002

(投稿受理：平成23年8月9日)