

釜石の“奇跡と悲劇”

「鵜住居(うのすまい)地区防災センター」 津波調査委員会発足の経緯

東日本大震災では釜石市の人口約4万人のうち1000人を越える市民が犠牲になった。釜石市の「鵜住居地区防災センター」は、大震災発災のほぼ1年前、2010年2月に開所した鉄筋コンクリート造り2階建ての“拠点避難所”であった(標高4.3m、最寄りの海岸線までの距離約1.2km)。東日本大震災の大津波襲来で、多数の市民が同防災センターに避難した。しかし津波は同センター2階天井付近にまで達し、津波が引いた後、建物内から34人の生存者が救出されたものの、69人が遺体で収容された。

このとき、同町内にあつてより海岸線に近い場所に位置する鵜住居小学校と釜石東中学校の児童・生徒約600人は高台に避難して津波の難を逃れ、“率先避難”を柱とする津波防災教育の成果として高く評価されている(本紙提携紙《Bosai Plus》第23号・2011年08月01日号関連記事参照)。

繰り返すが、市は鵜住居地区防災センターを“拠点避難所”と位置づけていた。拠点避難所とは、避難者が避難生活をする拠点を指し、市の防災計画では、津波が予想される場合は高台などの一次避難所へ逃れ、津波が引いた後に被災者が中長期的に生活する拠点とされていた。

しかし、現に市が管理する避難所で津波犠牲者が多数出たこと、しかもセンターが、大震災前に市の津波避難訓練の際に事実上避難施設として使用され、住民の間に「津波避難場所」との認識もあつたことから、人災の指摘が出た。

また市がセンター避難者数を100人前後としたことについて、生存者や遺族から「200人以上がいた」などの声があがった。遺族は連絡会を発足させ、市に対して第三者による防災センターの被災を検証する委員会の設置を求めた(最終報告書は「同センターへの避難者数は241人」と推計)。

市はこれに応じ、2013年4月に津波調査委員会を設置、齋藤徳美氏(さいとう・とくみ、岩手大学名誉教授・放送大学岩手学習センター所長)に委員長を委嘱。調査委員会は「防災センターという名称の市の施設でなぜ多数の地域住民が津波の犠牲になったのか」という疑問を出発点として、原因や背景を多角的に調査・検討し、悲劇を繰り返さないことを目的として発足する。

発足にあたり同委員会の委員は、第三者だけではなく当事者である遺族連絡会会長と市の防災実務の責任者を加え、学識者(2名)、弁護士(2名)、報道記者、遺族、行政の7名での構成となった。また、基本方針として報告書の内容は委員全員の合意事項の記載とし、また委員会の目的に照らしてあえて検証委員会の名称は使わず「調査委員会」となった。



鵜住居地区防災センターの位置と全景(上)鵜住居地区防災センターの位置(青丸は生徒全員が避難した釜石東中、鵜住居小学校/画像:「調査委員会」報告書資料より)、(下)鵜住居地区防災センターの全景(写真提供:齋藤徳美氏)



防災センターの被害(上)破壊された待合ホール、(下)2階天井まで浸水した痕跡(写真提供:齋藤徳美氏)

ちなみに、岩手、宮城、福島など沿岸部の被災 30 市町村のうち、津波犠牲の発生原因について検証委員会を立ち上げて調査を行っている事例としては、鶴住居防災センター調査のほか、岩手県大槌町(震災前の人口約 1 万 6 千人のうち、1 割弱に当たる 1284 人が死亡または行方不明。前町長や職員計 40 人も犠牲に)、陸前高田市(死亡または行方不明 1500 人余。指定避難所での犠牲者 200 人以上を推計)、宮城県石巻市(児童・教職員計 84 人が死亡、行方不明となった大川小学校事故、3 月 1 日報告書提出)、名取市(閑上＝ゆりあげ＝地区で約 750 人の犠牲者。指定避難所の避難者が別の指定避難所に移動するなかで多くの人が津波にのみこまれた)などがある。

●なぜ防災センターへの避難者に多数の犠牲者が……

委員会はほぼ 1 年間(計 23 日・約 120 時間)にわたる調査・検討を行い、2013 年 8 月に中間報告書、2014 年 3 月に最終報告を提出した。調査・検討事項は、防災センターへの避難者数、センターの機能とその住民への周知、センターで実施された避難訓練、3.11 当日の状況など 7 項目にわたった(気象庁津波警報の受け止めを 8 つ目として特記)。以下、そのポイントをみてみる――

▼防災センターへの避難者数 センターへの避難状況はセンターを避難所として集まった人や安否確認で出入りした人、津波に追われて切迫して逃げ込んだ人などがいたとみられ、その数について、市は 100 人前後、避難生存者や遺族からは 200 人を超えるとの大きな隔たりがあった。

この推定作業のむずかしさは、犠牲者が津波に流されることで、センター内とその周辺で遺体収容・身元が確認された人、センター周辺に居住していた人で遺体収容がなされ身元が確認された人、防災センター周辺に居住していた人で行方不明の人、個別の事情からセンターに避難したことが確認、もしくは推測できる人、のように分類されることにある。

この推定にあたって委員会は、防災センターへの避難者について「誰ひとり確認漏れがないように」するため、確実に防災センターに避難していないと断定できる人を除く方法で避難者数を推計する手法を採用、その結果、2014 年 1 月 17 日現在での避難者数は 241 人(生存者 34 人を含む、犠牲者数 207 人)と推計されていて、現在、なお情報収集が継続されている。

いっぽう、市の公式見解は「避難者数 163 人、犠牲者数 129 人」(2012 年 12 月の釜石市議会定例会説明)となっているが、最終報告は「(避難者数 241 名は)市が共同して作業したものであり、尊重すべき推計値である」としている。

▼防災センターの機能・その周知、センターでの避難訓練など 防災センターは、津波災害の一次避難場所には指定されていなかったが“拠点避難所”であり、洪水・土砂災害では一次避難場所でもあるという、地域住民にとって分かりづらと思われる機能設定がなされ、その機能について住民への周知を欠いていた。



屋上への避難は想定外津波の一時避難場所ではないため、非常階段は設置されているが、屋上への避難は想定されていない(写真提供:齋藤徳美氏)



遺族の会の祭壇、解体中の防災センター(上) 遺族の会が設けた祭壇、(下) 解体中の鶴住居地区防災センター(2014年1月16日撮影。現在は更地/写真提供:齋藤徳美氏)

さらに、市主催による2度の津波避難訓練で便宜上、同センターを避難場所とする津波避難訓練が行われたほか、1年前のチリ地震津波の避難指示という本番で、実質的に防災センターが津波の一次避難場所となっていたにもかかわらず、市が注意喚起をし、以降の避難訓練は本来の避難場所で行うべく指導を行わなかった。

▼「3.11」当日の状況 町内会役員や消防団幹部、生活応援センターの職員などにより、直接的、間接的にセンターへの避難誘導が行われたが、市は防災センターに係わる職員、町内会・消防団等の住民に対して津波発生時の適切な対応を周知していなかった。

▼気象庁の大津波警報の受け止め 最終報告は、気象庁の大きく外れた地震直後の津波警報(高さ3m)が避難行動にどう影響したかは判断できなかったとするいっぽう、防災センターで多くの犠牲者を出す要因の一つであると推測、200名以上の犠牲という生命の重みを踏まえ、問題点のひとつとして特記した。

●総括と今後の課題、そして「従来とは異なる発想」の委員長提案

調査委員会は「事態を回避することは可能であった」とし、「住民の生命を守るのは行政の責任であることからすると、市の行政責任は重い」と総括した。

また、こうした悲劇を繰り返さないために、接的な対応として、浸水の可能性がある地区に機能の分かりにくい防災施設を建設しない、一次避難場所や拠点避難所など施設の役割の見直しと周知、“訓練のための訓練”を絶対に行わない、津波発生時の避難・誘導のあり方の周知などをあげている。

いっぽう、今回、これまでの防災対策がいずれも機能しなかった現実にかんがみ、根源的な課題があることを指摘、市と住民の連携のもとで「従来とは異なる発想」で災害対策の取り組みを進めることが必要とし、地域防災学を専門とする齋藤委員長の提言・提案を「防災対策の提案」として報告書に添付した。

本紙が「鶴住居(うのすまい)防災センターの悲劇」(2014年3月21日付け)で報じたように、岩手県釜石市の「釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波調査委員会」調査報告書が去る3月4日、齋藤徳美(さいとう・とくみ)委員長から野田武則釜石市長に提出された。

報告書は、鶴住居防災センターに避難した多数の住民が津波の犠牲になったことについて、「事態を回避することは可能であった」とし、「住民の生命を守るのは行政の責任であることからすると市の行政責任は重い」と総括した。

また、こうした悲劇を繰り返さないために、直接的な対応として、浸水の可能性がある地区に機能の分かりにくい防災施設を建設しない、一次避難場所や拠点避難所など施設の役割の見直しと周知、“訓練のための訓練”を絶対に行わない、津波発生時の避難・誘導のあり方の周知などをあげた。

いっぽう、今回、これまでの防災対策がいずれも機能しなかった現実にかんがみ、根源的な課題があることを指摘、市と住民の連携のもとで「従来とは異なる発想」で災害対策の取り組みを進めることが必要とし、「防災対策の提案」として、地域防災学を専門とする齋藤委員長(岩手大学名誉教授、放送大学岩手学習センター所長)の提言・提案を添付した。以下、提言要旨を紹介する――

【齋藤徳美委員長～防災対策の提案】

●大きな長い揺れは、逃げるとの巨大な号砲……三陸沿岸で津波災害は宿命

齋藤徳美委員長は、「三陸沿岸に居住する者として、津波災害は宿命」とし、「遡上高30m程度の大津波災害は、明治・昭和・平成と年号を改めるごとに襲い、110年間で3度である。いつの日かは不確かなものの、いずれまた三陸沿岸を大津波が襲うことは確実」と断言。

また「(地震の)大きな長い揺れは、逃げるとの巨大な号砲であった。鶴住居地区の場合のように避難行動はとったものの、適切ではない避難場所へ避難することになった結果は、住民に正しい認識が培われていなかったことに起因する」とし、具体的な対策・5項目を提言した。

次にあげるのは、そのなかでもとくに注目される提言事例である――

▼住民避難に特化した避難訓練の実施

命を守る基本は避難であるとの原点に立ち返って、たとえば、3月11日14時46分、対象地域内のすべての人がそれ

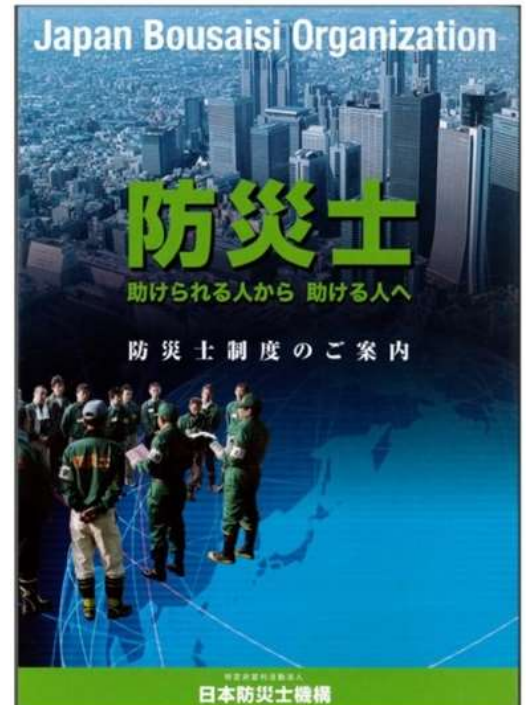
それぞれの避難場所に向かって避難行動を起こす訓練を実施。釜石市に居住する人は自らの命を自ら守る責務を持つとの視点に立てば、避難は居住者の義務であり、必要なら市が同日を津波記念日と位置づけ、条例で避難の参加を義務づける。

▼市職員は全員防災士の資格を取得

津波も含めた自然災害に対する危機管理を系統的に学べる場はほとんどないが、防災士は国家認定資格ではないものの、特定非営利活動法人日本防災士機構が研修、試験により認定する称号である。研修の内容は、いのちを自分で守る(自助)、地域で活動する(共助・協働)、災害発生のおしきみを学ぶ(科学)、災害に関わる情報を知る(情報)、新たな減災や危機管理の手法を身につける(予防・復興)など、自然災害と危機管理のほとんどの分野を網羅している。通常2日間の研修で全体を学ぶ。さらに、継続的に新入職員への研修を行うことも望まれる。

齋藤委員長は報告書とりまとめにあたって、本紙に向けて次のような所感を寄せた。「津波被災に関する第三者検証委員会が各地で立ち上げられているが、本調査委員会は、遺族の方々の声を広く汲み上げること、釜石市に行政対応に関する文書を取り落とすなく提供してもらおうと共に市職員から忌憚のない意見聴取を行うため、『遺族連絡会会長』及び『釜石市危機管理監』の当事者2名を加えて構成した点に特徴がある。

また、被災原因の解明と悲劇を繰り返さないための対応のあり方を検討することが目的であることからして、あえて検証委員会の名称を使わなかった。調査・検討に委員会は120時間以上を費やし、避難者数の推定及び抽出された7つの問題点について、一定の答えを提示できたと自負している。委員長が提案した今後の対応については、実施に向けた具体的な検討を市に強く要望したい」――



「防災士」パンフレット「防災士」(日本防災士機構)パンフレットより

あの日、そしてあの日から

2010/05/23	市津波避難訓練	防災センターに 68人が訓練参加
2010/08/08	自主防災会防災訓練	防災センターに 130人が訓練参加
2011/03/03	市津波避難訓練	防災センターに 101人が訓練参加

＊震災の8日前にも避難訓練が行われていた

「防災センター」という名称、そして誤った運用での避難訓練
これらを通じ、「住民の多くは、防災センターが津波の「避難場所」であると思い込んでいた」
調査報告書はそう指摘する

本資料は『防災情報新聞(無料版, 2014. 03. 21.)』に依った。末尾ながら謝意を表するとともに、かつて科研費の共同研究者であった齋藤徳美先生のご功績を偲び、ご冥福をお祈り申し上げる。

http://www.bosaijoho.jp/institution/item_6715.html