

宮城県における広域避難の実態と課題

神戸大学社会科学系教育研究府特命准教授

紅谷 昇平

1. 広域避難とは

日本の行政の災害対応は、基本的には住民に近い市町村の業務とされており、被災者を受け入れる避難所や仮設住宅の設置、運営についても各市町村が対応すべき業務となっている。しかし過去の災害において、被災地での生活や住宅確保が困難となったため、結果として被災者が元々住んでいた市町村外に避難するという事例は存在した。例えば阪神・淡路大震災でも、被災地外での公営住宅への一時入居や仮設住宅建設が実施され、さらに自主的なものを含めれば、市外・県外に移転した被災者は数万人規模に及ぶと推計されている。

このように災害後の広域避難・広域移動自体は珍しいものではなく、首都直下地震に備えて、人口密集地である首都圏の一部の自治体が、遠隔地の自治体との協定を締結する事例などが東日本大震災前から存在した。しかしながら「被災者は現地にとどめるのが原則」という考え方があるため、大多数の自治体では広域避難への事前の備えを実施していなかった。東北地方太平洋沖地震の発生直前に実施した、東南海、南海地震で甚大な津波被害を受ける沿岸自治体へのアンケート調査においても、広域避難の仕組みの必要性については約2割が認識するにとどまっていた。¹⁾

このようななか、東日本大震災では想定をはるかに上回る津波により甚大な被害を受けた太平洋沿岸の市町村では、行政機能・社会機能が著しく低下し、被災者への十分なケアが困難になったことから、一部の避難者を被災自治体外に移転させる広域避難を実施することとなった。宮城県内の被災自治体の場合、広域避難は大きく4つのパターンに分類できる(表1)。本稿では、主に宮城県が調整を行った二次避難(宿泊施設利用長期型)と1.5次避難(宿泊施設利用短期型)の二つについて取り上げる。

表1 宮城県における広域避難の主なパターン

自主的広域避難	被災者が元々すんでいた被災市町から自主的に他市町村に移動し、賃貸住宅等に居住するケース
域外避難所	被災市町が隣接する自治体の公的施設等に避難所を設置するケース
二次避難	県が調整し、被災市町の避難所から環境が整った被災地外の宿泊施設等に長期的に避難するケース
1.5次避難	県が調整し、リフレッシュ等を目的として、数日間、避難者が被災自治体外の宿泊施設等で生活するケース

2. 二次避難

宮城県では、沿岸部の自治体の一部が壊滅的な被害を受け、避難所となる施設も津波により被災したため、避難者の生活環境が不十分な状態で長期化する懸念があった。そこで、地震の約1週間後の3月19日には県庁内に「二次避難検討・支援チーム」が設置され、被害の甚大な地域の避難者を、被害の少ない内陸部等に一時的に移動させる計画が検討された。その後、3月22日から23日にかけて15の被

災市町にて説明を行い、二次避難を働きかけた。

二次避難では、一時的とはいえ生まれ育った故郷から離れることになるため、被災者の心理的な抵抗があり、被災自治体側でも人口流出につながる可能性がある二次避難に対して消極的なところもあった。そのため、例えば石巻市に対して3月28日から7週間、県職員を常駐させる支援を行ったように、県職員が被災市町を訪問し被災者に二次避難について直接説明を実施し、被災者の理解を得るための努力を行った。

被災者への説明と並行して、内陸部や県外の旅館・ホテル等の受入側となる施設とも調整が進められた。配宿や足の確保などについては県の観光課が窓口となり、岩手県の事例を参考に大手旅行代理店を活用している。大手旅行代理店では、エレベーターや介護ベッド等のあるホテルについての情報を有しており、要援護者の受入先となる宿泊施設の選定が容易となり、手続きをスムーズに進めるために有効だった。

二次避難では要援護者とその家族を優先したが、移動後の健康管理体制について当初は十分に考慮されておらず混乱を招いた。しかし、受入市町にて外部応援を活用して保健師を確保するとともに、送り出す被災自治体側でメディカルチェックをして健康情報をデータベース化するなど、その後は速やかに改善された。

これらの取組の結果、4月3日に南三陸町から第一陣約500人が栗原市、登米市、加美町及び大崎市鳴子温泉の避難先に移動する二次避難が進められることになり、最終的に約3千名が避難することになった。

表2 宮城県における市町別の二次避難者数

市町名	気仙沼市	南三陸町	女川町	石巻市	
二次避難者数	126	1,348	238	635	
市町名	東松島市	名取市	亘理町	山元町	合計
二次避難者数	499	13	30	190	3,079

受入施設側には1泊食事付き5千円の費用が支払われるため、観光客が減少していた旅館・ホテルにとっても経営にプラスになる副次効果もあった。後には、暑さ対策や冷房費としての費用上乘せも災害救助法の範囲として認められた。一方、受入側となった宿泊施設にとっては、二次避難の期間が不明確だったことが営業再開の課題となった。ホテル・旅館は災害時の要援護者、避難者の受入先として貴重な資源であり、災害時に有効活用していくため、今後、旅行代理店や観光協会、旅館組合、庁内各部署等で、災害時のホテル、旅館の活用方法について事前の協議を行うなどの対策が求められる。

なお二次避難先としては、県外からの施設提供の申出が多数あったが、元の居住地の近くにとどまりたいという被災者のニーズから、結果的に二次避難先は県内がほとんどであった。県外については、毎週送迎バスを出すことで秋田県、山形県に避難した事例があり、被災自治体と広域避難者との関係が切れてしまわないよう、県内の広域避難以上の配慮と対策が必要とされた。

3. 1. 5次避難

二次避難は、仮設住宅への入居までの長期的な避難生活を想定したものであった。避難所生活が長期化する見込みが確実なことから、宮城県では、4月下旬から県内ホテル・旅館等を活用したショートステイ支援事業の実施について検討が開始された。この宿泊施設を利用した短期の避難は、被災自治体で

の一次避難と長期的な二次避難の中間に当たることから「1. 5次避難」と呼ばれ、災害救助法の対象となるかどうか国の判断に時間がかかったが、最終的には認められることとなった。

1. 5次避難では、当時、既に実施されていた二次避難のスキームを活用し、受入は、被災の少なかった内陸部の市町村とホテル・旅館等が担当し、旅行代理店が仲介する方式がとられ、5月20日付けで県内市町村に1. 5次避難事業の周知と参画希望の有無について通知が行われた。標準宿泊数は2泊3日であり、避難者を受け入れる旅館・ホテルには1泊3食当たり5,000円が支払われることになった。さらに短期である1. 5次避難については、宿泊施設側は二次避難よりもリネン等の費用負担が大きくなるため、宿泊施設への支払いへの上乘せが認められ、半分を県（最大千円）が、残りを受入市町側で負担することになった。

二次避難では、特に相部屋の場合を中心に突然のキャンセルが発生する場合があったため、その教訓を活かし旅館側には世帯ごとにひと部屋提供するよう依頼するとともに、避難者にはキャンセルした場合には再応募できないことを周知し、キャンセル防止の対策を実施した。

結果として、2011年6月から8月にかけて最終的には約3千名がこの1. 5次避難の制度を利用した。1. 5次避難の目的は、環境が不十分な避難所で生活する被災者にリフレッシュしてもらうことであったが、一時的に避難者に移動してもらうことにより避難所のスペースの再整理を進めるきっかけとなった事例や、ホテル等での避難生活を体験することで被災者が二次避難を決断するきっかけとなった事例がみられた。

表3 宮城県における1. 5次避難の利用者数

	利用世帯	利用者
第1期（6月避難分）	333世帯	807人
第2期（7月避難分）	406世帯	1,018人
第3期（8月避難分）	437世帯	1,096人
合計	1,176世帯	2,921人

4. まとめ

広域避難の最大の目的は、要援護者を中心とした震災関連死のリスクを減少させることにある。これは2004年の新潟県中越地震において、地震の揺れによる直接死を大きく上回る震災関連死が発生した反省に基づいている。現地の状況が詳細に分からない被災約1週間後の3月19日に、県外避難を進めるための二次避難検討・支援チームを関係各課で組織した対応は迅速であり、1. 5次避難を含めて、避難者の環境改善、健康維持に役立ったと考えられる。

しかしながら地震前には想定していなかった取組であったため、幾つかの問題もあった。一つは当初、県と被災自治体、受入自治体とで、要援護者の健康管理体制の調整が十分にできていなかったことがある。復興庁の福島県の被災者を対象とした調査⁴⁾では、震災関連死の要因として「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が約5割、「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」が約2割となっている。広域避難を実施すること自体のリスクについても認識し、特に要援護者の移動においては留意が必要である。

次に、費用負担の公平性の点で課題がある。県の二次避難、1. 5次避難の枠組み以外でも、自主的に旅館やホテルで生活する避難者も多数存在しており、その自主的な広域避難者の宿泊費用は自己負担である。これらは二次避難等というよりも被災者支援全体として捉えるべき問題であり、自主避難や二

次避難等に関する災害救助法の適用の考え方や、自主避難者への情報提供の方法等についての検討が必要である。

最後に、復興への影響がある。被災自治体の復興まちづくりにおいては、二次避難や自主的な広域避難、域外避難所等に避難者が分散したことにより、地域の住民が集まって話し合うことが困難になる課題があった。また、故郷の自治体についての避難者への情報提供について、誰が、どのように情報提供をするのかについて、十分な検討が行われず、受入側の自治体が苦勞する場面もあった。同様の問題は、仮設住宅においても発生しており、被災者の広域居住について復興まちづくり、従前コミュニティの維持の観点からも対応を検討する必要がある。

今後、日本をおそうと想定されている首都直下地震や東南海・南海地震では、東日本大震災をはるかに上回る避難者が発生すると想定されている。東日本大震災よりも、さらに大規模に広域避難が必要になる可能性が高く、これまでの教訓を活かした平時から十分な備えが求められる。

(注) 二次避難、1. 5次避難についての調査は、宮城県から人と防災未来センターが委託を受けた東日本大震災6ヶ月間の対応検証事業の一環として、センターの研究員が共同で実施したものである。本稿は、その成果である参考文献3)と参考文献2)の原稿を基に加筆・修正したものである。

【参考文献】

- 1) 紅谷昇平、定池祐季「東南海、南海地震における広域避難の可能性と条件」地域安全学会梗概集 No. 28, pp. 85-88, 2011年5月
- 2) 紅谷昇平「広域災害における避難所・広域避難に関する実態と教訓」DR I 調査研究レポート平成23年度研究論文・報告集, pp. 39-50, 2012年3月
- 3) 宮城県「東日本大震災－宮城県の6ヶ月間の災害対応とその検証」2012年3月
- 4) 復興庁「福島県における震災関連死防止のための検討報告」2013年3月