

第4章 令和元年東日本台風の対応に係る検証総括

東北大学災害科学国際研究所 准教授 佐藤翔輔

東日本台風は、平成23(2011)年3月に発生した東日本大震災以来初となる、宮城県における大規模な災害対応を要した災害である。その以前より、宮城県庁内の各部局では、東日本大震災の経験を踏まえて、所管する災害対応業務の経験継承、検証や改善などを行っている。そこで、本稿では各部局から挙げられた「評価できる点」と「課題(「課題と今後の方向性」中に記載)」について、宮城県が東日本大震災における対応に対して過去に実施した検証の内容(「東日本大震災—宮城県の6か月間の災害対応とその検証—(平成24(2012)年3月)」、「同—宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証—(平成25(2013)年3月)」、「同—宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証—(平成27(2015)年3月)」)に照らして、検証の総括を行った。

図1に、今般の検証報告における「評価できる点」「課題」として書かれた内容の件数の内訳を示す。東日本台風の対応においては、評価できる点が多く存在するものの、7割以上が課題になった点があることが分かる。表1は、本報告で挙げられている評価できる点・課題と、東日本大震災の検証報告書に見られる評価できる点・課題の対応関係を整理したものである。

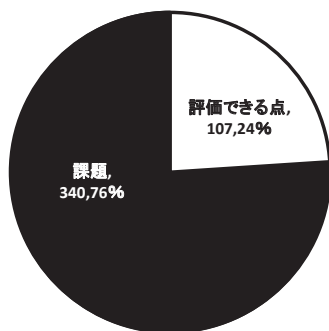


図1 「評価できる点」と「課題」の内訳

表1 東日本大震災と東日本台風の対応検証における「評価できる点」と「課題」の対応関係

		東日本大震災における対応検証		
		評価できる点として記述(P)	課題として記述(N)	記述なし
令和元年 東日本台風 (台風19号) における 対応検証	評価できる点として記述(P)	①P→P 4.3% (28件)	②N→P 11.3% (74件)	③→P 0.8% (5件)
	課題として記述(N)	④P→N 0.5% (3件)	⑤N→N 8.6% (56件)	⑥→N 43.0% (281件)
	記述なし	⑦P→ 31.2% (204件)	⑧N→ 0.3% (2件)	

整理した内容は、東日本大震災と東日本台風のそれぞれに対して、評価できる点(P)、課題(N)、記述なしがあることから、以下の8つのカテゴリーに分類することができる。

- ① P→P：東日本大震災における評価できる点を今般の対応でも継承できていること
- ② N→P：東日本大震災において発生した課題を今般の対応で改善できていること、又は東日本大震災とはハザード・規模の違いによる可能性があるもので今般の対応で改善できたと断言できないこと
- ③ →P：東日本台風で新たな評価できる点として挙げたこと、又は東日本大震災とはハザード・規模が違うことから評価できる点として挙げたこと
- ④ P→N：東日本大震災では評価できる点であったが東日本台風で課題になってしまったこと、又は東日本大震災とはハザード・規模の違いによる可能性があるもの
- ⑤ N→N：東日本大震災において発生した課題を現在も改善することができていないこと
- ⑥ →N：東日本大震災には見れなかった、東日本台風で新たに課題になったこと
- ⑦ P→：東日本台風では記述なし（ハザード・規模の違いによる可能性があるもの）
- ⑧ N→：東日本台風では記述なし（ハザード・規模の違いによる可能性があるもの）

うち、注目すべきは、②N→P（震災対応での課題を改善できたこと）、⑤N→N（震災対応での課題を改善できていないこと）、⑥→N（今回、新たな課題になったこと）の3つのカテゴリーである。以下、これらについて述べる。

②N→P：震災対応での課題を改善できたことは情報通信、避難所対応などの分野において、東日本大震災後に整備した拠点や対応マニュアルをそのまま活用できたことによって「改善」されていた事例があった。震災の経験にもとづく、備えや対応の見直しが東日本大震災の発生から約9年経過した時点でも、その機能が維持されている側面があったことが分かる。なお、東日本台風の被害規模が東日本大震災ほどの大きさではなく、問題なく対応できた可能性が否定できない業務内容もあることを注記する。

⑤N→N：震災対応での課題を改善できていないことには、「応援」「受援」に関連するものが見受けられた。東日本大震災は、全国各地から支援や応援があることに対する宮城県側の受入対応（受援）に大きな課題を残している。さらには、今般の台風の主な被災地が、東日本大震災で被災地になった地域と異なったことから、被災市町村側も応援要請のノウハウ・システムが確立されていなかったこともあり、受援や応援における課題が多数発生していたと考えられる。東日本台風の直前に「宮城県災害時広域受援計画」が策定されていることもあり、県内外の地方自治体との事前の訓練を期待したい。

⑥→N：新たな課題になったことは、今般のハザードと主な被災地域が東日本大震災と異なることに起因している内容が目立つ。東日本大震災は、主に津波ハザードによって沿岸部が甚大な被害を受けた。今般の台風は、大雨ハザードによって内陸部が被災した洪水災害である。大雨の状況や河川水位に関する情報集約・発信に関する課題、内陸の農地・農業用施設の被害把握や復旧に関する課題がその例である。このように、東日本台風で新たに課題として浮かび上がったものが4割を超え、割合が最も多い。

別途庁内で実施している「東日本大震災からの復旧・復興の取組に係る10年間の総括検証」事業がある。同事業においては、東日本大震災における対応を経験した職員から、当該業務を担当している現担当職員が当時の体験談を聞き取る活動も行われている。話を聞いた現担当職員から、以下のような振り返り例がある。

- 「(応急給水に対する体験談を聞いて) これは直近の令和元年19号台風の時も全く同じ状況であり、今回の反省をしっかりと引き継ぐことが必要と感じた。」
- 「今回の台風でも遺児が出ているかもしれない。その子どもに対して何ができるかすぐに検討すべきだった。」
- 「(聞いた話を踏まえて) 令和元年度台風19号で被害を受けた市町村への対応において、早速役立った。」

このことは、(1) 東日本大震災の対応経験がシステムやマニュアル等などの形式知に反映されているものは部分的なものであること(継承できていることは、すべてではないということ)、(2) そのような形式知に埋め込むことが難しい暗黙知としての東日本大震災における経験の知恵が存在すること、(3) その知恵が東日本台風発生前にまでに現職担当職員に継承されていなかったものがあること、を示している。

ここまでの整理を踏まえて、次のことを提言する。

- 1) 東日本大震災に発生していた課題が、現在も改善されていないものが存在する(⑤N→N)。東日本大震災における事例、東日本台風における事例の双方を包括的に検証し、早急に具体的な改善策を立案する必要がある。
- 2) 東日本大震災のような大規模災害を経験した宮城県であっても、当時は経験していない災害対応業務が存在していた(⑥→N)。東日本大震災の対応検証と今般の東日本台風の対応検証を体系化することで、マルチハザードかつ多様な被災規模に対応した災害対応マニュアルを各部局で作成する必要がある。
- 3) 異動に伴う業務の引き継ぎにおいては、直前の担当者からの引き継ぎのみならず、「東日本大震災のときの担当者」「東日本台風の担当者」からの直接的に又は間接的に体験を聞く仕組みを構築する必要がある。さらに、その後発生する災害での経験も含めて、対話の中で継続的に継承していく仕組みが必要である。

以上