

特集：東日本大震災研究

【2011年11月30日 講演会講演録】

行政組織の危機管理

—— 東日本大震災からの教訓 ——

佐々木 一 如

目 次

- 1 はじめに
- 2 世界における津波の被害
- 3 地震災害と津波災害の違い
- 4 女川町の被害と官民の協働の大切さ
- 5 南三陸と陸前高田の状況，ライフラインの復旧の早さ
- 6 効率性と地域力の維持とのバランス
- 7 復旧・復興のスピード
- 8 復興プランの描き方とその難しさ
- 9 おわりに：阪神大震災との違い

1 はじめに

こんにちは。明治大学の佐々木と申します。私は、専門職大学院というところで、普段は政治家や公務員の皆さんを対象とした大学院で教えています。あとは、私は外国人担当ですので普段は英語で授業をしていることが多いので、こういう風に日本語で学部の学生の皆さんにお話をさせていただくのを楽しみに今日は参りました。

私が今日お話させていただこうと思うのは次の4点です。まず1と2では、今回の東日本大震災で結局のところ何が起こったのか、東日本大震災がどういうふうにならざるまでの災害とは違ったのかについて私なりにまとめてお話させていただきます。3番目に、行政組織と危機管理というものを考えるときにどういうことがポイントになるかということについて、そして4番と

して今回の経験から何を学ぶのかについてお話します。最後に、私の今日の話のポイントは、実は今回は東日本で起きたけれども、こういう問題は皆さん自身の問題でもあるんですよということをお話して 60 分後に終わるといいなと思っています。

2 世界における津波の被害

最初にどういうことをお話させていただくかというポイントですが、ひとつには今回の東日本大震災と呼ばれるものは、実は「複合的災害」という、地震と津波と原発による被害が発生したのだということです。ただし、実は今回の災害は東日本大震災と言われていますが、私は「東日本大津波」と呼び変えるべきだと時々言っているのです。多くの被害は津波によるものだからです。

そして、もうひとつ言いたいことは、もちろん、われわれ自身は被災者ですので、ここができなかった、あそこができなかったという反省はたくさんあるわけですが、海外の視点から見ると、もしくは過去の事例と比較してみると、過去の教訓というものを活かして様々な対応は一定程度機能していたのだというのが私の考え方です。

今回皆さんが私の話を聞いていただいて、どうしても持ち帰っていただきたいことは以上の2点です。これはあくまでも私が今回調査してこういうことが言えるのではないかという私の考え方です。ぜひ、皆さんは皆さん自身の考え方を持っていただいて、ここで聞いたことプラスアルファ何かを考えて期末のレポートにでも書いてくれるといいなと思います。ですから、私の話が正しいというよりは、もしかしたら佐々木が言っていたことはおかしい、もしくは「自分はこう考える」ということを考えるきっかけに今日の話をしてくれればいいかなと思っています。

最初に3月11日に発生した災害の特徴と課題というところについてお話させていただきたいと思います。今回、未曾有の規模の災害という言葉がよく使われますが、実際に地震の規模を見ても観測史上4番目に大きい地震でした。

今までで一番大きいのが1961年に発生したチリ地震です。そして、64年にはアラスカ地震があり、また皆さん記憶にある方がいるかもしれませんが、スマトラ沖地震ではインドネシアとタイで30万近くの方が犠牲になったと言われています。後の方で関係してくるので、チリ沖地震が1961年にあったということをお忘れなく記憶しておいてください。もちろんチリですから、遠く地球の反対側ですが、その津波は実は日本にまで到達しました。1961年のときも岩手とか宮城では津波によって多くの方が犠牲になっています。時々、昭和の大津波とか明治の大津波によって、三陸沖が被害にあったという話はニュース等で耳にするかもしれませんが、1961年にも実は大きな被害があったのです。

3 地震災害と津波災害の違い

一番震度が大きかったのは栗原市という場所です。仙台のちょっと東上のところが震度7で、地震の規模としては一番大きい場所でした。栗原市というのは7万6千人の人口があって、3月11日の地震の約1カ月後にあった4月7日の余震も含めて重症者が6名、軽症者が544名で、一番震度が大きかった場所でも実は地震自体で亡くなった方はいませんでした。

東日本大震災と呼ばれていますが、地震自体ではそんなに大きな被害がなかったということです。一方、津波による被害は非常に甚大なものがありました。数字が少し古いのですが、人的被害というのが約2万名、建物の倒壊は全壊が12万棟近く、半壊が18万棟、それに加えてまだにどれくらいの被害状況かわからなくて正式な数が出ていないという状況です。北は八戸から千葉まで、500キロにわたる沿岸部で大きな被害が出たというのは皆さんもニュースでご覧になったと思います。もしくはボランティア活動等で実際に現場に入れた人は目の当たりにされたと思います。では、具体的に被災地はどうだったのかについてお話しします。

津波災害と地震災害との違いというのは、例えば建物が崩れたとしても、もし火事が起きなければそこから残ったものを持ち出すことができます。津波災

害の場合には、水が入ってしまうとほとんどの物が流されてしまうので、例えばそこにあったアルバムであったり食べ物であったりというようなものが全て流されてしまうというのが地震災害と津波災害の違いです。日本は海外と比較すると、実は地震災害については非常に優れた備えを行ってきたのですが、今回は予想しない規模で津波災害が発生をしたことによって、その対応にも大きな難しさがあったということが言えると思います。

4 女川町の被害と官民の協働の大切さ

女川町というところがあります。この町の特徴は、山に囲まれていて、三陸のリアス式の切り立ったところに町があるので、一回水が入ってくると水の逃げ場がなくなって人が住んでいるところに集中して水が入るといった場所です。人口が1万人、世帯数が3900世帯の町で、亡くなった方が500名、行方不明者が400名、約10%の方が亡くなりました。特に今非常に大きな問題となっているのが、3900世帯ある中で3000近くの方の家が流されてしまったということです。そもそも住む場所があまりない場所なので、切り立ったところに人が住んでいたわけです。仮設住宅を建てると言ってもその場所がなかなか見つからないというのが非常に大きな問題点です。住宅や商店も流されてしまって被害の状況が非常に大きかったので、1カ月経っても自衛隊の方たちが捜索をしている状況でした。ただし、2点気をつけてほしいことがあります。こんなにひどい状況でも実は電柱はもう立っています。もちろん震災後に建てたものです。これだけ家や建物が流されている中で電柱だけ流されないことはないですよ。ということは、実はこの1カ月の間に電柱が設置し直されているということです。もうひとつは、被災地の中でも道路は車が走れるようになっていきます。この整備のスピードは非常に早かったです。1週間ぐらいで自衛隊もしくは地元の建設業者さんがある程度のところまで道を片付けました。また後でお話させていただきますが、災害が起こった後に復興のために最初に何が必要かということと道路と電気と水です。道路がないと人が運べない、水が運べない、

物が運べない。水はもちろん我々が生活していくためには不可欠です。飲み水としては3リットルが必要で、お手洗いや体を洗うためにはそれ以上の水が必要です。電気はなぜ必要かという、電気がなければ携帯電話も動かないし、テレビを見るためにだってインターネットをするためにだって電気が必要です。この話は後でしますが、さきほど私が道路を片付けるには自衛隊と地元の建設業者が行うという話をしました。電気は、ここは女川町なので東北電力の管内です。その下請けの工事会社の人たちが警察とか自衛隊が入ると同じタイミングで電柱を直すために入っています。実は、政府・行政組織だけではなくて、多くの民間企業の人たちも災害の初期段階から非常に大きな役割を果たしています。だからといって行政組織がいらないとかいうわけではなくて、そういう調整とか協力というのが非常に重要だということです。行政にできること、民間企業にできること、行政がやらなくてはいけないこと、民間企業がやらなくてはいけないこと、それぞれの役割分担というものが今回改めて非常に重要だということを、私自身も現地に行って実感しました。私は1カ月後に現地に入りましたが、どこへ行っても電柱が立っていました。もちろん被災者の方にとっては良いことに目を向け難いかもしれませんが、やはり我々の国の防災政策は、過去の教訓というものを活かしているというひとつの事例ではないかと思います。あと、今回非常に理工系・技術系の先生方がショックを受けているのは、3階とか4階建てのコンクリートの建物も非常に大きな被害を受けているということです。防災関係者全員がショックだったのは、これまでは津波があるときは3階建て以上のコンクリートの建物の3階より上に逃げれば大丈夫だと言われてきたのですが、今回はそうではないケースがたくさんありました。鉄筋でちゃんと地面に打ち込んだような建物が、横倒しになっている、被害を受けていることが技術系の先生方にとっては驚くべく事態でした。

5 南三陸と陸前高田の状況、ライフラインの復旧の早さ

次に南三陸という町についてです。ここは1万7千人の人口の中で大体800～

900 名の方がお亡くなりになり、もしくは行方不明になっています。チリ地震のときは、この町に 2.4 メートルの津波が来ました。実は町の人々は、大きい地震が起きて津波が来たら、とにかく高いところに逃げなくてはいけないとわかっていたのです。南三陸ではチリ沖地震もしくはそれ以上の津波があったときにどうやって人々が逃げるか備えをしてきたのですが、それが実は機能しませんでした。

もうひとつの例は、陸前高田市という 2 万 3 千人の人口がある比較的大きな町で、ここは市内の中心地が非常に広範囲にわたって影響を受けているという点で特徴的な町です。この場合が他の自治体と違うのは、商店街や住宅があったところが全部流されてしまって、ここをどういうふうに戻すのかという話し合いが決まっていないことです。また、電気が使えない状況でもありました。ただ、市役所の後ろに NTT の建物があります。周りには誰もいないところですが、NTT の建物には車があって、NTT というのは大体自分で発電できるように発電施設を持っています。あまりにもその機械が重いので普通 1 階とか地下にあります。ですので、そういう機械は全部やられてしまいましたが、NTT の建物のために電線が引き直されました。我々が忘れてはいけないのは、NTT は民間企業です。もちろん国に指定されて防災・災害のときには協力しなければいけない会社ですが、彼らだってビジネスで、本来的にはお金儲けをしなければならない会社です。ただし、こういう時にはいち早く飛んで来ます。周りに誰も住んでないし、戻って来てもいません。ただ、ここは携帯電話の中継基地にもなっているわけです。また、ここで災害復興する人や、もしくは山の後ろの仮設住宅や避難所に居る人たち、ボランティアに入る人たちが通信できるように 1～2 カ月後ぐらいにはちゃんと電話が使えるようになっていました。この人たちが仕事をするためには、その前段階として電力会社の人たちが電気を引かなければなりません。この人たちがここに来るためには物を運ばなければならないので、道路の瓦礫を整備しなければいけません。そういうふうな、我々があまり関心を払わないところで、多くの人が努力をされていることが今回の災害でも明らかになりました。これは外国人の人たちが見に来るとすごいねと関心をされる点です。

6 効率性と地域力の維持とのバランス

皆さんも行政学や政治学の授業などの際に、ぜひ考えていただきたいことがあります。考え方は2つあります。NTTとか東北電力にしてみたら、これはもちろん国に指定されている企業ですから、災害のときは協力しなければいけないわけですが、一方で彼らだって民間企業です。

大きな政府がいいか、小さな政府がいいかという話がいろいろな授業で出てきたと思います。民間企業には、どんどん競争をやらせてコスト削減をさせて、なるべくいいサービスを安い料金で欲しいと思うのか、それとも、それも大事だけれども、一方で何かあったときにちゃんと自分の職員を派遣して迅速に対応をしてくれるように、ある程度企業に余裕を持たせといたほうがいいのかというのが、今後我々が考えていかななくてはいけない大きな問題なのではないかと思いました。

被災地で実際に何が起きているかという、もちろん東北電力やNTTは大きな企業ですから大丈夫ですが、例えば公共事業が減ってきて、地方ではどんどん建設会社や土木会社が潰れてきているわけです。もちろん、日本はもう公共事業をどんどんやる余裕はないけれども、ただし、災害があったときに、こういう道路を誰が片付けているのか、実際に瓦礫を誰が片付けているのかというと、地元でこれまで公共事業などに関わってきた人たちです。彼らは地元のことを一番よく知っているわけですから、非常に重要な役割を担っています。そのバランスというのをどこに置くのかが非常に重要だと思ったわけです。

7 復旧・復興のスピード

復興についてですが、多くの支援物資が被災地に導入されました。避難者は、最初の段階では地震もありましたので47万人以上いましたが、8月25日の段階では8万2945人となっています。これ以降も避難者の数自体は減ってきて

います。もちろん原子力発電所災害の方はまだ5万7000人ぐらいいらっしゃるみたいですが、津波による被害の避難者は基本的には仮設住宅に移り住まわれてどんどん減ってきています。瓦礫の処理については、今のところ瓦礫全体では54%、散乱をした瓦礫については85%が片付けられました。瓦礫というのは結局最終的にどういうふう処分するのかということが、今新聞等でも問題になっています。片付けたとしても、それをどこで焼却処分するのか、どこに埋め立てるのが問題です。宮城県の場合には、今回の災害で県の23年間分の瓦礫、ゴミが発生したと言われてます。もちろん23年分のゴミとか瓦礫を一気に処分することはできないわけです。そういうときに、地方自治とか地方分権の話で言えば、どういうふうに自治体同士が協力しあって他の自治体が被災地のゴミを受け入れるのか、ということが非常に大きな課題になるかと思えます。そういう点でも阪神・淡路大震災を経験して、その後の中越地震も経験して、日本の場合には、自治体間の協力というのも他と比べると非常にうまくいっているのではないかと私は思っています。

また、ライフラインの復旧も早かったと思えます。電気とか都市ガス等も9月7日の時点でかなり復旧しています。郵便配達とか郵便局、銀行などは、もともと人が住んでないところや、避難してしまったところは支店等を再開しても仕方ないので復旧率というのは低いですが、基本的に人が戻られたところに対してのサービス提供というのは、かなり早く進んでいるのではないかと思います。一番この中で時間がかかったのは都市ガスだと思います。都市ガスは地中にパイプを埋めてガスを提供しますので、一回災害が起きてしまうと、どうしても全部ガス管が大丈夫だということを確認しなければなりません。

8 復興プランの描き方とその難しさ

復興のことを考えると、宮城県、岩手県、福島県は大体10年を復興の目途と考えています。宮城県の場合には、まずは人々が前あった時点の生活状況に戻るのが3年、その後新しい産業等を起こして再生するのが3年、その後

が4年、その後に発展をしていくのが3年という位置づけで復興の計画を立てています。ただし、この中にも地方出身の私のような方もいると思うし、もしくは東京もしくは関東圏出身の方もいると思います。東北の場合には、日本全体の人口が減少していく中で、まちがいなく東北地方というのは人口も経済もこの災害がなくても衰退・縮小していく傾向を見せていたわけです。ですから、宮城県とか岩手県とか福島県が発展すると言っていますが、果たしてどこまで人口が回復できるのか、どこまで経済が回復できるのかというのは、非常に厳しい状況が今後待っているだろうと多くの関係者が捉えています。それは、1993年に北海道の奥尻島で津波の被害がありましたが、そのときもやはり人口がその後どんどん減っていくという現象が起きました。もちろん、それは津波によって起こったのか、それとも北海道全体の人口減少が発生していることによるのか詳細な検証が必要とは思いますが。今回の災害の場合、東北地方の沿岸部で起こりました。もともと人口も経済も衰退傾向にあったところで被害が起きました。そもそも与えられている条件が非常に厳しい中でどういうふうに復興するのか。元に戻ったらまた経済も人口も停滞するわけです。どういうふうに復興したらいいのかということについて多くの人が悩んでいます。東京の場合とは違います。東京は今後20年間、これからも人口が増えていくと思います。今もここで大きな災害が東京であったとしても、東京都の職員はたぶん、まだ人口が増え経済が発展していくという明るい未来を描きながら復興計画を作ることができます。東北の場合には、そういう希望と現実というものどどこかに間をとっていかなくてはいけないかが非常に難しいと思います。

今一番大きい問題となっているのは、結局津波の被害を受けて今は高台に避難をしている人たちが、昔あったところに戻るのか戻らないのかという議論が、被災地全域で進められています。多くのプランが示されています。例えば海沿いには商業的な施設だけを持ってきて、人は奥地に住むようにして、次の津波が発生したときには多くの人命が救われるようにしたらいいとか。もしくは住宅は高台に行って、商業地域のところにはもし津波が入ってきたら逃げ込めるようなタワーを作ったらよいのではないかという意見もあります。今ある土地

をかさ上げしてそこに人が住んだらいいのではないかという声もあります。さきほどお話した1993年の奥尻島のときには、小さな島が非常に大きな被害を受けて、200億近いお金が義援金で入ったので、かなり様々な公共事業を行うことができました。6メートルとか10メートルぐらい地盤をかさ上げしました。今回についても、そういった対応も可能ではないかという議論もあります。また、今住んでいるところを農地に変えて、市街地をもっと奥にしたらよいという議論もあります。こういう話し合いが今進んでいます。実はこの話し合いは非常に難航しています。なぜかという、今回は地震とは違って津波による被害だからです。津波の被害のポイントは、もちろん沿岸部に被害が集中しているのと同時に、同じ地域でも5メートル先、10メートル先には全く状況が違う人たちが住んでいるということにあります。同じコミュニティの中でも、年齢や職業によっても復興の考え方の違いがあります。この町の中でこれから10年後、20年後どうしていこうかという話し合いをするときに、様々な意見の対立や考え方の違いがあって、それをまとめていくには非常に長い手続きとプロセス、ときとして住民感情のもつれというものを経験しなくてはいけないのです。どこでどういうふうな妥協もしくは決着点をつけるのかが非常に難しい点です。

9 おわりに：阪神大震災との違い

今回、阪神・淡路大震災と何が違うと関係者が言っているかということを経験者にお話させていただきたいと思います。ひとつには、東北で起こりましたが、いま日本全体が過疎化、少子化高齢化が進んでいるということです。それが1995年のときとは違う状況です。そうすると、今後はさきほどお話させていただいたように、災害から復興するという考え方が昔と今では違う。人口は、災害が起きても起きなくても、田舎ではどんどん減っていくわけです。そこで、復興とは何か、復旧とは何かについて、昔とは違った文脈で考えを進めていかなくてはなりません。

IT化が進行し、例えば、皆さんも何かあったら携帯で動画を撮って写真を撮って発信できますよね。16年前の阪神・淡路大震災のときと比べると、被災者の方々、もしくはボランティアに携わっている方がそれぞれの視点で情報発信をすることもできます。被災地で何が起きているのか、復興過程で何が起きているのかということについても、意見とか考え方が多様になってきています。様々な点から考えることができますが、逆に言うと合意を見出すのが難しいということです。

また、昔に比べたら災害におけるボランティア活動が非常に大きな役割を果たすようになってきたし、もう一点、阪神・淡路大震災とか中越の経験から、特にコンビニ等の役割が非常に大きかったと思います。コンビニの人にも話を伺いましたが、災害発生直後からどうやって被災地に物資を届けるかということにもものすごく尽力をされていました。もちろん自衛隊の人たちの対応は、今回はとても早かったです。名古屋の基地の方にお話を伺ったところ、震災のその日の夜には名古屋から岩手に向かっていたと言われていました。北海道の方にもお話を聞いたところ、12日には被災地に向かっていたということでした。そういう自衛隊や警察、消防が提供してくれるおにぎりであったり食べ物であったりお風呂というのももちろん重要ですが、それ以外にも様々なものを自分で買ったり食べたり飲んだりということも必要なのです。民間企業はどういうふうに被災地に戻ってくるのか、どういうふうに物を提供していくのかも非常に重要で、その点では多くの企業が迅速に活動したと思います。

今回はやはり地震があり、津波があり、原子力災害があり、3つのことが複合的に起こったということが非常に特徴的だったと思います。私は今ある研究会で原子力災害についても調査研究していて、細野環境大臣や福山前官房副長官にお話を聞くことができました。官邸の危機管理センターは震災直後の最初の1時間はもう本当に滅茶苦茶な状態で、何が起きているのかさっぱりわからなかったという話でした。そういう中で原子力災害が起きて、どこにどれくらい人を配置したり、お金を使ったりしたらいいのか最初は大変混乱しましたというお話がありました。そういうことで、複合的に災害が起きたということが

今回の特徴でした。日本の防災政策というのは、地震に対する備え、津波に対する備え、原子力災害に対する備え、様々な計画は作っていたわけですが、ただ同時に三つのことが起きるといふ想定がなかったということです。それは今後の対応として求められることでしょう。あとは、さきほど言った通り、今回は津波災害によって、10メートル離れたところでは全く違う被害状況の人ができてしまいました。それと、行政だけではなく民間企業の役割も大きいということについてもお話ししました。

以上

〔付記〕本講演録は、2011年11月30日に政治研究所主催で行われた講演会における佐々木一如氏（明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任講師）の講演の抜粋である。尚、テープ起こしは、ゼミ生（政治学科学生）の植田しおりさんが担当してくれた（石見記）。