

東日本大震災から学んだこと

～想定外は起きる～



元復興庁事務次官
岡本 全勝

1 大震災対応、私の経験

私は、自治省の出身です。麻生総理大臣の秘書官を務めた後、東日本大震災が起きた2011年3月11日は、東京都立川市にある自治大学校の校長をしていました。

1週間後の18日に電話がかかってきて、翌日総理官邸に呼び出されました。そこで、「膨大な数に上っている被災者の生活支援をするように」との指示を受けました。仙谷官房副長官に「私は何をしますか」と質問したら、「それを考えるのが、君の仕事だ」と言われました。

それから、被災者生活支援本部の仕事で軌道に乗せ、復興庁をつくり、復興次官まで務めました。4年前に退任し、引き続き内閣官房参与、福島復興再生総局事務局長として、合計9年間復興に携わりました。

危機管理が自治体の必須科目に

かつては、自治体での危機管理は、消防署の仕事でした。危機管理は、大学の講義にもなく、職員の研修科目にもありませんでした。その後、県庁や市町村役場に危機管理部局ができ、今や危機管理は自治体幹部の必須科目になりました。

100年に一度の大雨が毎年のように起こり、今も新型コロナウイルスという危機の最中にいます。危機は起きては困るのですが、起きるのです。

危機管理には、事前の予防、起きた際の緊急対応、復旧復興の3段階がありますが、今

日は起きてからの話をします。

東日本大震災はどのような災害だったか

大震災を思い出してもらいましょう。東北地方の太平洋沿岸部を巨大津波が襲い、町を流し去りました。例えば岩手県です。岩手県は、四国を少し小さくしたくらいの広さがあります。西日本の方に想像してもらおうと、高知県の沿岸部が全て流されたようなものです。盛岡市や新幹線は、県土のやや秋田よりにあります。沿岸部との間には、北上高地があります。大きな山地なので、山を越えるのに、車で1時間半ほどかかります。

沿岸部の町では、住宅や商店がすべて流されました。住民は避難所、そして仮設住宅に入ってもらいますが、店がなくなり、買い物ができないのです。食料品も、下着も、ティッシュペーパーもです。隣町、すなわち沿岸部の隣町も流されています。内陸の町まで行くとすると、山を越えなければなりません。高知県で言うと、香川県まで買い物に行くようなものです。島根県や鳥取県だと、岡山県や広島県まで買い物に行くようなものです。これが、阪神淡路大震災との違いです。神戸では、大阪まで行けば、買い物できました。町が流されたということは、そのような状態です。これでは支援物資を送っても、仮設住宅ができて、その後の暮らしが成り立たないのです。

さらに、役場が流されました。ある町では、職員120人のうち40人が、津波で流されました。しかも、幹部がほぼすべていなくなったので

す。皆さんの役場を想像してみてください。幹部がいなくなった町役場で、体育館などに避難しているたくさんの住民の命をどのようにして守るのか。今日この講義に参加している職員や議員さんも考えてください。

初めて経験する原発過酷事故

もう一つは、原発事故です。チェルノブイリ事故に次ぐ、大規模な事故でした。

困るのは、放射性物質が見えないことです。原子炉の中だけでなく、放射性物質が外にどのように飛び散ったかがわからない。ある町長は、住民を原発から離れるように避難させましたが、避難した方向の放射線量が高かったことが後にわかりました。町長は、生涯これを悔いておられました。

情報がないので、住民はなるべく遠くへと逃げました。北海道から沖縄まで、全国へ避難しました。現在でも、全国約1,800市区町村のうち、約1,000市区町村におられます。簡単に言うと、自治体の3つに2つには、避難者がおられます。

暗闇の灯台になる

私がしたことから、お話ししましょう。

大震災は、津波災害と原発事故の二つの災害を含んでいました。そこで、二つの災害対策本部が設置されました。一つは津波災害対策の、緊急災害対策本部です。私は、こちらに置かれた被災者生活支援本部に所属しました。もう一つは、原発事故対応の、原子力災害対策本部です。

さて、何をするか。ところが、何をしなければならないかが、わからないのです。

被害が大きくかつ広範囲にわたっているので、どこで何が起きているかわからない。被害の全容がわからないのです。そこで、まず情報が私のところに集まる仕組みを作りました。

それを「暗闇の灯台」と名づけました。さまざまな情報、さまざまな要請が全て集まるようにするのは、ここでわからないことは、どこに行ってもわからない、というようにです。

そして、集まってくる情報を皆さんに知らせ、寄せられる要請に応える仕組みを作りました。それを「手形交換所」と名づけました。現場の状況の把握、物資の手配、配送、医療の応援などなど。担当者を決めて、集まった情報をそれぞれにつなぐ、そして対応する仕組みを作りました。

全てに対処することは、不可能です。例えば、「47万人の被災者」と言っていました。私はマスコミの取材にも「絶対違う」と答えていました。避難者数どころか避難所の数が把握できない。「なぜ把握しないのか」と聞かれても、それより食糧を送ることを優先しなければならぬのです。「棺桶が足りない」と困っている現地に、「避難者は何人ですか」といった調査をしている余裕はありません。

国会議員をはじめ、さまざまなところからいろんな要請や指示が来ます。しかし、全てに応えることはできません。それらの要請を断ることも、私の仕事でした。混乱している役場に次々と指示を出しても、現場は対応できない。困るだけです。

何をしなければならないか。何ができるか。何を後回しにするのか。その判断が必要でした。

前例はない

公務員は、前例のある仕事をするのは得意です。ところが、前例のないことをしなければなりません。千年に一度の災害です。前例のない災害に対して、「前例がありません」「法令に書いていません」というのは、矛盾です。「前例がありません」と言う職員に、「千年に一度の災害だから、千年前の大宝律令を探し

たか」と冗談で言っていました。

2 復興とは何か、流された町で見えたこと

津波で流された町を復興する際に、見えたこととお話します。

災害復旧と聞くと皆さんは、道路や住宅や学校施設の復旧を想像します。私もそう考えていました。ところが、やっていくうちに、インフラを復旧しただけでは、町のにぎわいと住民の暮らしは戻らないことに気がつきました。道路と学校と住宅を再建しても、町の暮らしは戻らないのです。

町を作り直す

流された町を復興する。写真1・2をご覧ください。

岩手県宮古市田老地区の、発災直後と、高台に町を移転した後の写真です。下に広がっていた街並みが津波に飲まれたため、大きく丸で囲った山を切り崩して住宅団地を作りました。平野部には住宅はありません。工場などは建てても良いことになっています。

町を作り直すことは、大事業でした。私も当初は、「白地から、新しい良い町を作ることができる」と考えていましたが、大間違いでした。市町村役場に、そんな経験をした職員はいません。道路工事は経験があるでしょう。でも、学校の建物だって、数年に一度建て替

えるくらいです。経験がないし、そもそもそれだけの職員はいない。

まず、どこにどのような町を作るかを、住民が議論します。元の場所は津波がくる恐れがあるので、そこに復旧するわけにはいきません。田老地区では、こんな山の上に移ることを決断しました。

町を移すことは、誰も経験がないことです。そして、役場職員にも専門家はいません。ほかの自治体から、応援職員を送りました。意見をまとめて計画を作るのに、多くの地区で約1年かかりました。

次に、工事です。これだけの山を切り開いて、宅地を造成します。何年もかかる大工事でした。今は、このような立派な町ができました。

この写真で、小さく丸で囲った建物が見えます。田老観光ホテルです。災害遺構として保存してあります。説明者がついて案内してもらえます。当時のビデオも見ることができます。ぜひ一度見学に行ってください。

町のにぎわいの3つの要素

図1を見てください。

町のにぎわいを取り戻すために必要な要素を、分類してあります。

まずは、公共インフラと住宅です。これまでの災害復旧は、これが主でした。しかし、住民が暮らしていくためには、インフラや住宅だけではだめなのです。先に話したように、

写真1 宮古市田老地区被災直後（2011年5月）



写真2 宮古市田老地区宅地建設中（2016年5月）



図1 町のにぎわいの復興に必要な3つの要素

要素	性質	主体	実現と支援の手法	
1. インフラ・住宅の 再建	モノ	行政	公費で工事を発注	【資金】
		個人	再建支援金	
2. 産業・なりわいの 再生	機能	企業 事業主	施設	【人・ノウハウ】
			売上	
3. コミュニティ の再建	つながり	地域住民	多様な主体(NPOなど)と協働	

これらの事業所には、極端に言えば、儲からなくてもよい。まずは、従業員の雇用の場を確保してほしい。働く場がなくて失業者になり、生活保護費を支給するより、働いて給料をもらってもらえればよいのです。もちろん、失業してぶらぶらしているより、働いている方が元気が出ます。町のにぎわいを取り戻すには、商店と働く場が必須です。

商店がないと、暮らしていきません。また、知人や友達を失った人は、孤独です。人とのつながりも重要です。順に見ていきましょう。

買い物と働く場

図表の中段、産業・なりわいの再生です。

商店がないと、暮らしていきません。ところが、商店主はこの災害を機に、店を閉じるとおっしゃいます。子どもたちは都会に出て行って、戻ってきません。建物は流され、借金だけが残っています。土地は残っていますが、建物を建てることができず、担保価値もありません。借金がある上に、さらに借金までして店を再開しようとは思わないのです。「私の代で店を閉じる」という店主に、店を再開してもらうために工夫をしました。

まず、プレハブの建物を、無償で提供しました。そして設備には、高率の補助金を出しました。これまでの災害復旧は、事業の再開は事業主の責任でした。銀行からお金を借りて、再開してもらいます。その哲学を、大転換しました。

工場についても、建物の無償提供と施設設備再建の補助金を出しました。商店や工場は、従業員にとっては働く場です。働く場が再開しないと、この人たちは失業者になります。

ノウハウの支援

ところが、工場が再開し製品ができてでも売れない、という事態が起きました。

この地域の主要な産物は海産物であり、水産加工品です。例えば、干物やかまぼこです。生産を再開して、元の取引先に売りに行っても、売れない。スーパーマーケットの棚には、ほかの産地の品が並んでいます。当然です。小売店だって、品切れのままにしておくわけにはいきません。ほかの産地から仕入れます。

どのようにしたら、再度取引をしてもらえるか。差別化をしなければなりません。干物や練り製品では難しいです。補助金を出して安くすれば売れるでしょうが、その補助金がなくなると効果がなくなります。

写真3を見てください。

復興庁が開催した、「結の場」です。真ん中

写真3 企業支援相談「結の場」



に座っているのが、司会をしている復興庁職員です。といっても、民間企業から来てくれた職員です。左に、魚の開きをつくっている事業者がいます。右にいるのが、東京から来てくれた会社員です。水産業の専門家ではありません。金融業だったり、IT関連企業だったり、さまざまな企業から無償で応援に来てくれました。

製品を前に、なぜ売れないのか、何が問題かを議論します。事業者は、なぜ売れないのかわからない。それを解きほぐしていきます。パッケージが悪いのか、取引先を開拓すべきなのか。問題点が見えてくると、次回は専門家を送ります。

被災地の企業と大企業とを引き合わせる「お見合いの場」です。お金ではなく、人やノウハウの支援です。このような支援は、公務員ではできないし、そのような発想は出ませんでした。

全国で起きている危機

働く場がなくなり、住民が減ります。被災地では、それが極端な形で起きました。しかしそれは、被災地だけの問題ではありません。皆さんの地元、日本中の各地で起きていることです。平成になって、工場が撤退し、公共事業が減り、米の価格が下がりました。地方の経済やなりわいを支えていた3つがなくなり、働く場が減って、人が減っています。

今日は危機管理が主題ですが、視野を広げると、地域の衰退が自治体にとって最大の危機です。各地域では、それがゆっくと進んでいます。

孤立防止の見守り

次に、図1の下の段、人とのつながり、コミュニティの再建です。

まず、孤立防止です。仮設住宅での孤立の

問題は、阪神淡路大震災でも指摘されました。孤独死も出ました。私たちはその対策のために、当初から見守り活動を行いました。

仮設住宅団地に相談員を置いて、見守り活動をしてもらいました。できるだけご近所の方、中高年の女性を雇って、訪問して声かけをしてもらうのです。また、部屋から出てこない人、中高年の男性が多いのですが、その人を引っ張り出すために、各種の催し物も開催してもらいました。

コミュニティやつきあい

田舎の高齢者は、病院の待合室、買い物、ご近所の人とお茶などで、近所の人や知人とつながりを持ちつつ暮らしていました。知り合いとお茶を飲みながら世間話をする。それが、高齢者にとっては楽しみなのです。ところが災害によって、コミュニティが壊れました。孤独になることは、淋しくつらいことです。知人や友達が一挙になくなる、一人暮らしになることを想像してみてください。

大震災では、人とのつながりが、3度切れました。それは、次のようなことです。

まず、避難所に入って、近所の人とバラバラになりました。家族や知人を亡くした人もいます。仮設住宅に移ってもらう際に、弱者を優先しました。避難所で親しくなったと思ったら、仮設住宅に入って、そのつながりが切れました。これで2度目です。次に、本設住宅に入ってもらいます。この際も、高齢者などを優先して入居させます。仮設住宅で仲良くなったご近所さんと、バラバラになります。これで3度です。

ご近所とのつながりを上手に保った例が、宮城県東松島市です。前市長の意向で、災害の前から町内会活動に力をいれていました。復興に際して、東矢本の駅前に新しい町を作りました。市内6か所の仮設住宅団地から、

その町に集めました。なんと、町をつくる前の1年間に、100回も町内会の会合を持ちました。全員が集まるわけではありません。町づくり部会、催し物部会、広報部会などに分かれて、平日の夜に、市役所の会議室に集まりました。それだけの努力をしないと、町内会、地域のつながりはつくることできない、維持することができません。

各地の復興住宅には、町内会用の部屋を作りました。しかし、町内会は国や市町村がお金を出しただけでは、維持できません。住民が自分たちでやってくれないと、続かないのです。

3 原発被災地の復興

原発事故からの復興についても、触れておきます。

当初、避難指示を出した地域を、放射線量の高さによって、3つに区分しました。避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域です。このうち、現状では帰還困難区域を除き避難指示は解除できました。

しかし復興には、地域によって濃淡があります。住民の戻り具合は、解除の早い地域は8割ですが、遅い地域は1割です。子どもを抱えたお母さんたちが、放射線を心配して帰還をためらいます。また、発災から9年が経って、多くの方は、新しい土地で仕事を心得、働いておられます。避難先で、新しい生活を始めているのです。住民意向調査でも、いくつかの町では「戻らないと決めている」人が6割になっています。

避難指示を解除した区域では、インフラなどは復旧済みです。しかし、住民の帰還とにぎわいの回復は難しいです。津波被災地で述べたように、インフラだけでは町の暮らしは再開しないのです。

帰還困難区域は、当分の間、帰還できない

とした区域です。しかし、想定より早く放射線量が低下したので、帰還に向けた作業をしています。まずは、町の中心部、放射線量の低い地域から、復興拠点を整備しています。

4 自治体の危機管理

これまでお話しした経験を元に、自治体での危機管理について、まとめておきましょう。

自治体で起きる危機

自治体で起きる危機には、いくつかのものがああります。まず、役場の内と外です。

外とは、地域で起きる災害と事故です。内とは、組織内で起きる不祥事です。この2つでは、対応が違います。双方にまたがる危機もあります。今回の新型コロナウイルス感染拡大です。住民の安全を守ることが外であり、内では職員の感染を防ぐことです。

想定内と想定外との違いもあります。前例があることと、ないことです。初めてのことは、失敗もある。しかし、他の自治体が経験していること、例があることが起きたときに失敗したら、それはだめです。

訓練と経験した先輩は、役に立ちます。ただし、対応計画（マニュアル）と訓練は役に立つのですが、限界もあります。東日本大震災の発災直後、松本龍防災大臣は私に、「阪神淡路大震災を前例にするな」と、くり返しおっしゃいました。実際そうでした。直下型地震と津波災害では、被害の状態が全く異なりました。

何をするか

大災害が起きた際に、しなければならないことを、箇条書きにしておきます。

- (1) 情報収集。わかることと、わからないことを見きわめる。
- (2) 情報の配分。誰に何を伝えるか。

- (3) 課題の整理。何をしなければならないか、何ができるか。
- (4) 誰が何をするか。あなたがすることと、部下がすることとの分別。
- (5) 全体を見る、次を想像する。何か欠けていることはないか、次は何が必要になるかを考える。

また重要なのは、どちらを向いて仕事をするかです。市町村では、上司、議員、県や国、マスコミなどとの関係も重要です。しかし、まず優先すべきは、被災者です。

いろいろな人が、いろいろなことを言ってこられます。しかし、その対応をしていると、肝心の被災者支援がおろそかになるのです。これは本末転倒です。被災者以外の方には、今対応できないことを説明して、待ってもらうことが重要です。

議員には、このような事情を理解してほしいです。申し訳ないですが、対策本部に次々と顔を出されると、困るのです。お願いしたいのは、現場での被災者からの悩みや要望を、役場につないでもらうことです。地域の情報は、とてもありがたいです。

また、地区の避難所運営を手伝ってもらうことです。役場職員は手が回りません。地域で顔が知られている議員なら、住民の要望を聞き、また役場からの情報やできることとできないことを、住民に伝えることができます。

町内会、自治会は、災害が起きた際に、大きな力になります。ふだんから人のつながりがあると、助け合いができ、また情報の伝達ができます。避難所の運営も、自治会がしっかりしていると、円滑にできます。東日本大震災でも、それはよくわかりました。都会では自治会活動は希薄になっていますが、自治会活動に力を入れておくことは重要です。

著者略歴

岡本 全勝（おかもと・まさかつ）

1955年奈良県明日香村生まれ。1978年東京大学法学部卒業後、旧自治省に入省。鹿児島県財政課長、富山県総務部長、総務省交付税課長、内閣総理大臣秘書官、自治大学校長を務め、2011年に東日本大震災被災者生活支援本部事務局次長に就任。以後、復興庁統括官、復興庁事務次官、内閣官房参与など、9年半にわたり復興に従事。2020年11月退任。

著書に『新地方自治入門』（時事通信社）、『東日本大震災 復興が日本を変える－行政・企業・NPOの未来のかたち』（ぎょうせい）、『明るい公務員講座』（時事通信社）等。