

7. 東日本大震災が残した課題と教訓

今野修平 (元大阪産業大学教授、(財)日本開発構想研究所評議員)

はしがき

東日本大震災より1年余、1000年に1度の巨大地震とか、人類史上初の大規模原発事故とか言われる大災害の体験は、経済大国とか先進的平和国家とか、奢りと自己中心の合理化思考からの社会的体制や通念を、根底から破壊する一面を見せ、今後の国や地域を考える人々に、多角的な反省と課題を提起しているようにみえる。これこそが多数の犠牲者と莫大な損失¹⁾という史上類例のない傷への償いになり、次の進歩の踏み台にしなければならない原点なのではないか。

しかし、経済社会が多少なりとも落ち着いてきて、一部では復旧・復興が目に見えるようになると、現実には追われ出し、忘却と風化にかまけて、触れないとする風潮も強くなる。それだけに書き残さねばならないが、個人でとりまとめ、あるいは課題整理が出来るものではない。現代社会に対する基本的価値観と歴史観につながる考慮課題であり、教訓といえるが、哲学的であるが故に、安直に結論をまとめ上げられる課題ではない。それにもかかわらず、筆を延ばすのは無謀極まりなく、単なる感想駄文に過ぎないとも思わぬではない。

3・11は国や地域という空間とこれに取り組む者に何を考えよと言っているのか。被災1年余の記録の一つとして誌面を借りて駄文を記すこととする。

1. 東日本大震災の史的意義

～大規模災害の原点を考える～

1-1 東日本大震災の巨視的特徴

近代日本は災害列島といわれる数多くの自然災害が発生する国土に、人々の生活空間を構築し、世界最先進の国民生活を展開し享受してきた。災害への対応は、前近代まで自然に順応する文化の中でも進められ、自然への畏怖や災害復旧への力の蓄積等を、自然からの恵みの受取りと共に、自然と一体化する文化を育てて歴史を歩んできた。しかし、文明開化以降の欧米文化の吸収による物質文明社会的対応へと急転換し、それなりに急速かつ精密な努力を重ね、世界に冠たる国土空間をつくり上げてきた。

その国土空間が一瞬の自然の巨大現象により、

木端微塵に粉碎され、瓦礫の山と不毛国土のみを残す現実を、可視映像で世界に報じた衝撃は、人命被害や経済的損害額で終わるものでなく、人類社会を殴打するものであった。社会や科学の枠を越えた巨視的視点から考察し直さねばならぬ大課題を突きつけられたといえる。

その上巨大地震と巨大津波は、原子力発電所を直撃した。近代科学と技術の粋を集めて電力供給を続けていた原発は、制御不能、電源喪失による対応不全に陥り、翌日以降次々と爆発を起こして、大量の放射能を海と空に放出する誘発事故をもたらした。複合災害と化した。被害は両者が重複し、汚染、風評、立入不能等多角的拡大をして、国家統治機構の大混乱から地域社会の消滅まで、史上経験のない結果をもたらすこととなった。近代文明を背景に成立していた経済・社会にとって、真髓からの不信がもたらされることになったのである。

この際、人類社会の次なる発展のために、基本に立ち返っての課題考察は不可避となったと考える。短期に、かつ単純に回答が得られる課題ではないが、即物的成果のみを求めるのではなく、未知の領域やメカニズムを多角的かつ深淵に持っている事実を謙虚に踏まえ、近代科学や技術の管理や活用を図る方策を、安全を確保し得る慎重さの上で取り組むべきことを教える大災害であったといえる。

この点で、1世紀余数々の災害を経験し、乗り越えてきた歴史を有するものの、過去の経験や被害の量的比較等を単純に成し得るものでないことを強く意識しなければならない。当然のことではあるが、災害予防と取り組む人間ないしは経済・社会システムに、潜在意識的偏見をもたらす高慢さや反省不足はなかったのか、あるいは補完的思考や対応は十分に確立していたか、十二分に点検や事故対応訓練はされていたか、情報公開や学習を経ての意志決定や利益享受となっていたか等、社会的対応の基礎からの取り組みを点検することが重要な課題となる。高度成長期の大量急速施工により構築された国土には、十分な点検と課題が山積みされて残り、人間の能力と見識は不完全で、これを前提とすべきことを教訓としている災害であったと思う。

1-2 近代化の歴史からの考察

災害対策基本法第3条（国の責務）において、「国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することにかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。（以下略）」と規定されている。

この条件を前提に東日本大震災を考えてみると、いくつかの検討課題に思いを馳せることが出来る。その一つに、国の責務として国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護することと明示しているが、生命、身体、財産を災害から保護するとして、生命を第一に上げている点は、災害に対し、何を最重要と認識しているかを示しており、人類の長い歴史を踏まえ、近代社会における基本思潮として、主権者たる国民を据えていることを背景に持っているためと解釈することが妥当と思われる。人類の歴史が背景に見えてくる。

人類社会の誕生から今日に至る長い歴史を辿るまでもなく、国民の生命を第一に据えてくるまでの苦闘は、歴史を権力支配の変遷としてみれば、長くかつ厳しいもので、その成果として貧困や危険の克服が進み、国民主権が確立されたともいえる。²⁾

最も先進的な国と社会が構築された日本列島で、この生命が約1.9万人も失われ（死者・行方不明者）、1年余たった今日なお生死も確認出来ない人が数千人に及ぶことは、東日本大震災で最も重い課題として受け止めなくてはならない。日常展開されていた生活水準を考え併せれば、この死者・行方不明者を少しでも減らせる方策は何かを究明することが、次代の災害対策の基本に据えられるべきことは論ずる必要はなく、また災後の各層各界での災害対策論議の出発点でもあり、骨格となるべき課題といえよう。

逆にこの人的犠牲者数を通し、世界は、あるいは歴史は、日本をどう受け止めているのか、日本人として気になる課題である。

日本の経済社会が、国民の生命について、軽く取り扱う風潮があるとすれば、それは間違いなく先進性の欠如であり、近代化の中の立ち遅れた点と考えて良いのではないか。したがって東日本大震災から突きつけられた課題・反省点としては、「人のいのち」とどう取り組んでいたかの視点が、不可避な基本課題といえる。

しかるに死者・行方不明者の個別地域別事例をみると、甘かった津波の知識、無視された歴史的記録、津波予知の誤報、避難所の未整備、避難行

動の対応不全、防災施設への過信、経済・社会の変化に立ち遅れた政策、統治組織の混乱、指揮・連絡体制の不備等、結果論ではあるが、あまりにも要改善事項が多く、これにより不可避の数値を上回る犠牲者を出したのではないかと疑いたくなる。

戦争責任まで問われる体制を具備している近代社会³⁾において、また災害対策基本法において、国の責務が明示されているにもかかわらず、2万人に近い戦後史最大の犠牲者を出した責任は誰が、どう持つのか、これこそ新しい進んだ災害対応の原点にすべきと考える。約2万の生命が黄泉の国から帰ることはないが、大震災を免れた者のせめてもの責務であろう。

大きな犠牲者を出した原因は何か。判明し得る範囲内だけでも検討を重ねなければならず、津波と防波堤の強度比較だけで片付けてはならない。

現在、日本は人口減少期に入ったとされるが、成熟化に長い歳月と先例のない道を歩んだ結果成立している欧米の先進国では、国民世論の形成から国民や経済界の社会貢献に至るまで、あるいは景観の形成から空間整備まで、日本よりゆとりと豊かさを感じるのはなぜか。日本の近代化の真髄に立ち返って検討すべき課題を内包しているのではないかと感じる面がある。

近代文明導入を梃子に近代社会構築を急いだ日本では、急がしかった文化輸入により、真髄を見損じての可視的顕在的効果追求に走り過ぎ、特有の偏向性を内包した脱亜入欧といえる近代日本を構築してこなかったか⁴⁾、反省的検討が必要ではないかと考えざるを得ない。

日本の社会を「1億総近眼社会」とか、「戦略なき戦術社会」とか、「日本人とユダヤ人」と、戦後のある時期に第2次世界大戦敗北を反省する国民意識論があったが、偏向狭少な輸入文化の影響⁵⁾が、季節変動の激しい風土が培った国民性⁶⁾と一体化して、東日本大震災の被害をもたらす土壌となったと考えられなくもない。史上類例のない大被害を風化させないためにも、近々予想されるという東南海等の巨大地震に備えるためにも、忘れてはならない基礎的課題ではないかと思う。

具体的対応等確立のためには、個々の事例検討を、着実に積み重ねる努力を怠ってはならないと考える。

1-3 縦割競争社会の限界

近代化以来の人類社会は、前例のない速度で経済発展が進み、それを支える技術開発はコンピュ

一ター社会を出現させ、開発の手は宇宙の果てから超マイクロ世界に迄及ぶ専門化社会をつくり上げた。科学も医療も産業界も、よりマイクロに専門領域を確立してきた。

これを反映した社会をつくり上げる体制は、縦割と縄張りが進み、人間の能力を無限に引き出すメカニズムに乗り、近代文明を構築する成果をもたらした。それが主体者である人間に、高慢さと油断を植えつけたのかどうか知らないが、大震災の到来を予知や準備を十分させぬまま、全てを喪失する結果を招いた。

自然と人間についての哲学論争は、石油文明化が明らかになった直後⁷⁾、顕在化した地球環境問題の認識と相通じる人間についての本質課題ともいえるが、人間の力を無限と考えるか有限と考えるべきかの問いでもある。⁸⁾

しかし災後の現地は、あまりにも無残皆無の世界で、人間社会が縦割社会と競争原理に全て委ねての専門化による進歩が最善かどうか⁹⁾、問われているように思えてならない。

この問いを念頭に置き、自然災害に絞って人間の対応を決するに当たり、今日まで苦慮と対応策の検討が多々なされていたことも事実である。それは計画に対し調整はいかにあるべきかとか、補完システムの事前検討とか、監視の眼を光らせるアセスメントとか、計画点検・事業点検等であり、体制としても前進一途になり勝ちの縦割専門化体制に対する調整機能不足体制であったといえる。

しかし東日本大震災の無残な被災地の現況と、そこからの復興の道の究明に直面すると、強固な推進体制の構築と実施のためにも、縦割りを連結し取りまとめる調整をいかに働かせるかが重要かつ急務の課題ではないかと考えざるを得ない。かつて政府(国)は、国土総合開発を必要不可欠と考え、国土庁設置に当たり計画・調整局を置き¹⁰⁾、縦横連携の政策策定に取り組んだ歴史がある。

少なくとも災害対応の政策立案には、このような視点は不可欠であり、常時検討を重ねる中での立案、構想、計画に取り組むべきであるといえる。

特に今回の大震災がもたらした国土・国民生活への傷は、極めて総合的であり、一縦割領域、一地域社会限定の被災ではなかった。その上発災後の政治・行政の対応立ち遅れと混乱、さらには決定的ともいえる原発事故の誘発と対応不全がもたらした被害の拡大を考えると、被害消去や復興に当たり、一縦割り組織や体制で対応出来るものではなく、国家社会・地域社会に重くのりかかっているといえる。復興庁設立まで1年の歳月を費し

ている統治システムが、世にきびしい批判の目と信用喪失をしたか、あるいはこの間の被災県首長(知事・関係市町村の長)の苦労は、まさにこれに尽きていたともいえるのではないか。

組織的には「小さな政府」への移行の中で、調整機能消去の動きがなかったとはいえず¹¹⁾、また縦割体制下での権限確立領域への偏向的指向、さらには先陣争いの競争による政策決定までの時間と労力の浪費と戦略不在を招く可能性も秘めており、これらによる消化不良除去のためにも、十分反省と検討が社会的に進められるべきであろう。

東日本大震災は、誘発した原発事故を別としても、近代日本誕生以降、類例のない総合的、広域的大災害であり、他と単純比較出来ない災害であった。それだけに在来の法、体制、定義、分類、手法等だけでは、対応し切れない災害であった可能性がある。基本的問題意識から問われなければならない。

1-4 国土問題をどう踏まえるか

もう一つのかくれた重要検討課題は、国土問題を踏まえた対応策の希求である。

ここでいう国土問題の主たるものは、半世紀余を通し、37万k㎡の国土は、資本主義経済体制下で、自立的発展力を備えた地域とその力が弱い地域に二分されている問題である。後者の地域は産業立地に立ち遅れ、国平均の経済成長には追いつかず、地域経済としては国民経済から所得再配分の恩恵を受けて歴史を歩み続けてきた。対応は当然異なることは避けられない。すなわちこれを受けて、災害対策も異なる対応策を探ることが求められる。

しかし今日まで国土政策は、社会経済的機能集積が進む大都市圏と、これと反対に人口減少、活力低下に悩む地方圏での有効な政策を見出せないで苦しんでいる。

この中で大震災による被災地域は、過去の災害と比較不能な広域に亘る災害となったが、その多くは人口減少と自律的経済発展力弱体化地域であった。この地域の体質改善への諸対応は、全国的・歴史的国土構造の変化に絡む最中に被災したことになり、その影響が今後さらに顕在化・加速化させるか、そしてそれへの有効な対応は何かの大課題と取り組まなければならない事態と想定される。

阪神・淡路大震災は、被災区域としては今回よりははるかに狭小で、主被災地は神戸市とその周辺に限定されていたが、関西経済の地盤沈下が叫ばれている中での被災は、世界の主要港湾、東ア

ジアのハブ港の機能をあっさり奪い取り、それにより関西経済は世界に進出する足場を喪失する事態を招いたことが、被災十数年の経緯で判明してきている。

これに対し神戸港が持っていたかつての機能が移転して、新しい海運港湾の拠点形成した中国臨海・朝鮮半島南部は、世界的競争の中で躍進し、その影響もあって世界の工場といわれた日本の製造業は競争力喪失の苦闘の中で、著しい地位低下を招いたことは周知の通りである。阪神・淡路大震災のみが主因と短絡的には考えていないが、大きな影響を及ぼしたのは否定出来ず、弱い地域への大震災の影響は、大きな懸念材料であることは間違いない。国は総力を挙げて国土政策的対応を樹立し、地方が主体者となって進める地域づくりを強力に押し進めねばならぬ立場にある。「地方が自ら進むべき道を出せないなら国は何もしない」という担当大臣の発言が、国民的反発を招いたが、主体者意識の欠如があるとなれば、復興は難事であり、国民全体で国土問題的意識を高めて取り組む必要があると思われる。国土政策の長い集積と培った政策主体の中での位置づけを、十分に活かすことは、検討課題として重く、国土問題の深刻化を招かない方策を探るべきであろう。

1-5 緊急事態を救った事例からの教訓

東日本大震災は全体として緊急事態対応の不備が、最も貴重な人命損失を必要以上に大きくした公算が大きいと周知されてきた。

しかしその中で個々には平常時の努力の積み重ねが隠れた効果をもたらした事実も多々あり、将来への対応検討を究極目的とする取り組みには、重要な教訓となるものも多い。

第1に事前予知と連動した列車運行システムの実行を進めていた東北新幹線では、沿線地域が震度6強～7に見舞われたにも関わらず、犠牲者0の大成果を挙げた。発災時間が高頻度運転時間帯¹⁾²⁾で、極めて広域的であったことを考えると、これを実現した当事者関係者は大きな賞賛に値する。阪神・淡路大震災からの教訓から、耐震強度強化の努力をしたことが大きい。全線復旧も時間的に短く、被災地域に大きな力を授与したといっても良い。

第2に被災地域の骨格となる東北道等主要道路の、救援・救急車輛通行を確保出来たことも、緊急事態時の大成果であり、基幹インフラの在り方の体系的対応確立に、教訓的材料を残した。

第3に米軍の対応には学ぶべき点が多々ある

が、いち早く仙台空港の暫定利用による救援基地強化を進めてくれたことは、感動的活動であったといえる。民間空港の枠からは出ずらい戦略的手順と成果で、以降米軍・自衛隊等の救援基地、目視離発着空港として大きく寄与した。平時における検討努力が見える点、今後の学習手本の一つではないか。

さらにヘリコプターの利用が広範かつ大量に行われ、その成果を国民に示したのも印象的で、今後平時における緊急時ヘリネットワークの体系的整備と活用の検討必要性を訴えているようにも思えた。

第4にインフラの目的外利用の検討を示唆している事例もあった。鉄道では緊急停車する列車の停車位置を高台に求めた運転手の機転や、盛り土の高速道路に登って津波から逃げた事例等、緊急時対応として参考になる柔軟な対応行動の報告が忘れられない。

次に被災地住民の日常時の努力が実を結び、人的被害を抑えられた事例も多い。この事例は、多数の犠牲者を出した失策事例も反面教師としての材料提供になっており、復興政策の中核として、今後の大災害対応の体系樹立に役立たせなくてはならない。

特に後述する「避難」の課題につながる生きた事例だが、群馬大学片田敏孝教授の指導による岩手県釜石市での犠牲者抑制効果、茨城県大洗町長による法を越えた緊急避難命令発動等は、最も顕著な好事例であり、世論形成や地域住民の指導に関係する人々は、対応検討に不可欠の材料として生かすべきであろう。助かった「いのち」は、重い生きた教材である。

以上のような視点からの好事例は、広域な被災地の各所にあると思われるが、傷つく人がいないこともあって、メディアに取り上げられることは多いとは言えない。忘却の彼方に消えることも多いのではと考えられる。珍奇性も求める商業報道の限界性を消せないからである。

しかし対応を考える材料としては貴重であり、被災地が局所的でないだけに、体系的な事例収集、整理、社会全般への提供が求められ、検討の原点的意義がある課題である。

2. 主体論に関わる課題（1）

～主として国の対応につて

2-1 災害対策基本法からの検討課題

巨視的観点から考えると、東日本大震災は従来国内各地で生じた災害と異なる大災害であったことが特性として見えてくる¹³⁾。

一方で被災後の政府の対応は、自衛隊の活動等一部を除き、立ち後れが目立ち、時間的対応力の弱さが大課題として国民の懸念材料となった。特に原発事故が生起してから尚のこと、時間的対応力の弱さは次々と関連課題の制御・抑止を不可能にし、広大な居住地放棄の事態まで招き、混乱を続けて災害復旧の遅れを目の当たりにさせて、被害の拡大を招いたのではないかの疑念を抱かせた。

なぜこうした事態を招いたのか。大災害への対応検討には、この政策執行責務のどこかという主体論と時間的対応抜きであってはならない。

現在の法体系、統治システムとしては、災害対策基本法を軸にしていることは明瞭である。災害対策基本法によれば、国の責務、都道府県の責務、市町村の責務ならびに住民等の責務が明示され（第3条～第7条）で、条文を読む限り、国は「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有する」中略「万全の措置を講ずる責務を有する」として、使命と措置責任を明記している。したがって、災害対策の第一責任者は国としているように受け止められる。

ところが第4条（都道府県の責務）第5条（市町村の責務）も、住民の生命、身体及び財産の保護するためとして、第3条と同一の法目的としているが、計画作成を別にする、国は「万全の措置」、都道府県は「実施」と「市町村業務の助けと調整」となり、責務上の差異を示している。

しかし行政執行上は中央集権的執行体制下で日常の行政執行体制が働き、その上財政上は補助金体制等で、地方は国に牛耳られているのが実態である。この実態を抜きにして、「復旧ではなく復興を」、「地方主体での取り組み」をとパフォーマンス発言をすれば、双方で混乱と主体者意識欠落が起きるのは当然で、これが「地方が智慧を出さねば金は全く出さない」とか、「地方の意向を聞くのではなく査定だ」という政治的発言を生む背景だったのではないか。災害対策基本法がこうした国の責務と都道府県・市町村の責務を明確に示せなかった背景は、現行統治体制における中央と地方の権限と役割・責務が不明確の上にてたてられている中央集権体制にあったからといえるのではな

いか。

政治、行政の地方分権化改革は必要不可欠だが、放置されていて、政治的無責任さにたどりつく。あるべき論の検討が期待される課題である。

また災害対策基本法では、第4条で都道府県は他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県内の責務を有すると記され、この法の対象とする災害は、都道府県の区域内で収まる災害を潜在意識していないかと考えられる。

これを前提とすると、今回の東日本大震災は、規模、範囲がはるかに大きく広い。体制的に不備であったといえなくもない。法体系の検討も必要かも知れない。

2-2 時間的対応からの検討課題

災害発生直後に必要とされる救命・救助対応も、被災後の復旧・復興も、対応の基本の一つに時間的対応がきびしい条件下にあることを前提に取り組まなければならない。

阪神・淡路大震災では、直下型地震の直撃で、大量の建築物倒壊が起きた。下敷きの犠牲者救助は、分秒を争う必要があった¹⁴⁾。

今回の津波でも、地震発生から津波襲来までの僅かの時間での対応こそ、犠牲者を出さないための対処となった¹⁵⁾。共通点は時間との寸秒を争う厳しい闘いであり、対応の時間的立ち遅れは、被害拡大をもたらす最大の要因となる、という教訓である。

このため対応策の第一は、救命救急の第一段階は特に指揮命令系統の一元化された体制で臨まねばならない。東日本大震災において、米軍・自衛隊等の救急・救助活動が、手際良く進められたのは、まさに指揮命令系統の一元的体制下での活動であったからである。これに対し原発事故対応は、一義的責任は東京電力か政府かとの議論等、主務者不明確の上、対応策検討に官邸内に30からの専門委員会を設置する等、命令系統の多元化がなされ、立ち遅れを加速させたのは、統括的対応を進める上で、最大の反省点としなければならないと考える。

しかも厳しい時間条件をクリアするためには、平常時の訓練の積み重ねと、図上演習¹⁶⁾による課題抽出と課題克服への検討がされていなければならない。

こうした体験的周知をこなせなければ、事態発生時に混乱を招くだけで、混乱はさらに時間浪費と被害拡大を招く悪循環を働かすことになる。平常時の訓練と教育・習熟化こそ何より重要で、今

回の大災害は、自然現象としての規模の大きさより、人間側の対応がもたらした大規模化の方が大きいのではないかと問いたい。基本に立ち返った検討が求められる。

こうした災害対応の基本を認識した上で、時間的対応の政策体系確立にはいくつかの課題が答えを出していないまま、今日まで棚上げされてきた。指揮命令系統の一元化が不可欠という一般論は理解出来るとして、それでは誰が適任か。阪神・淡路大震災の時は、兵庫県知事が一定期間専任として国務大臣で入閣する案が検討されたと聞く。結局結実せず、担当大臣は与党国会議員が任命された。東日本大震災では、原発事故の続発もあり、また被災地が多数の県に及び、絞られた議論がなく、混乱に近い状況が続き、復興庁成立まで1年以上の歳月を必要とした。

この間担当大臣の不適切発言による更迭、政権交代等最高意志決定機関は揺れ動き、誰の目にも復旧立ち遅れと復興の足踏みをもたらしたように映った。国が主体となるか、県が主体となるか、不鮮明のままの対応鈍化であったことは明らかである。

阪神・淡路大震災以来 17 年を経てなお決着した解答を社会的に得られないのは、政治・行政側の危機意識不足と国民世論に潜む平和惚けが育てた政治劣化と制度疲労があるからで、基本問題棚上げ・延長の無責任社会が形成され、中央政府と地方政府の役割分担議論や予知させている災害への対策が放置されていたことを見逃してはならない。自然は人間を待たない。多数の犠牲者が、こうした社会に関連して生じたとすると残念であり、重大反省材料で、寸刻も待てない課題である。

こうした中央・地方の対立の他に、一元化体制を確立するとすれば、一時とはいえ、中央政府への権限集中化は避けられない。したがって恒久化は、中央集権化阻止のためにも絶対条件となる。指揮命令系統の一元化と、中央集権化阻止は、いっどこでつなぐか、重要かつ慎重な時限的課題で、統治システムの運用の根幹に関わる課題といえる。

この他で時間的対応として打ち立てねばならぬ対策は、次の災害に備えた忘却防止策である。学校教育・社会教育を核にした対応との取り組みがある。今回の大震災でも教育の重要さは、事前周知がなされていた都市での人的被害の少なさが実証される一方、児童を集めたが避難が遅れたため多数の被害者を出した小学校等、直接的予防施設整備に負けない主要分野ではないかと受け止められる事実がある。地味だが長い対応を必要とす

る課題との取り組みが、体系的・長期的に進められることが待たれている。

時間的対応は政策の立案・検討、策定、執行、補正等、いずれも十分体系化がされていないように受け止められ、課題としての取り上げが進んでいるように思えない。広域の大規模自然災害となる地震、津波、台風、豪雪等について、発災から復興まで、時間軸上での対応課題の変化に対応した被災地並びに指揮所の対応マニュアルを整理し、それを叩き台に戦略的対応計画を、平時において準備、検討しておかないと、都道府県を越える広域災害は効率的行動が展開されない可能性を有しているのではないか。特に発災直後の数日は寸秒を争うことから、準備は常に完としておくことが必要不可欠で、手順良く進める戦術を混乱させない戦略が求められる。予知情報入手から救命、救助、救援、支援、協力の段階に応じた基本計画が求められている。主たる責務を負う国は、災害大国として、災害対応は国土政策の一重要分野として組み入れ、日本の国土政策を体系化すべきであろう。

2-3 国の緊急事態対応の準備と態勢

東日本大震災は、発災直後「想定外」の認識が社会的に広まり、歴史的にも初体験としての社会的衝撃を与えた。それだけに後世につなぐことを前提にする教訓、検討材料を多く残した。今懸念されることは、広範かつ大きな教訓、検討材料が本格的に動き出す復興事業に目を奪われて、社会的関心を喪失することで、「鉄は熱いうちに打て」を実行する積極的姿勢が期待されている。

その中でも特に大きい課題は、半世紀余の戦後体制で、国家が緊急事態に直面した時にどう対応するか準備が体制的にも法的にも出来ていなかったという、国としての基幹的認識不足のまま、3・11 を迎えたのではないかの疑問を顕在化させてくれたことではないか。

国家としての緊急事態は、一般的には軍事・外交的課題としてか、体制保持上の課題であるから、政府の事態収拾上での権力執行に関わることが多い。この点で戦後体制は、世界戦略を展開する米軍の傘下に入り、自衛隊は専守防衛でという基本体制で、政治的安定を得てきたため、緊急事態対応の体制を十分しないまま、支障なくきていた。

この不完全安定での課題検討の先送りを揺るがしたのが、前例のない規模と広域的な大災害であった。

統治能力不足の内閣と、資質が問われることの

多い大臣、さらに権力支配者の意識のみ強い政党による未熟な政策議論の弱い体制を、国家的規模の大災害が襲い、より大きな災害にしたといえる。

当然従来から先延ばしにされている憲法改訂論や自衛隊の文民統制等と結びついて議論は再燃した。このため災害対応からだけで議論が進め得るものではないが、大災害、原発問題を通し、政府の対応立ち遅れ、失態が国民の前で展開されたのは事実で、今後に向けての大きな反省点ではないか。発災直後の指揮指令権限一元化を主体とし、体制としていかなる体制が最適か、検討は不可避であろう。

非常事態宣言等、権力執行の特例措置は、乱用抑制等が適正に組み込まれていなければならない、慎重の上に慎重を必要とする検討課題である。原発事故対応としては、それなりの処理が法制化された体系の中で認められており¹⁷⁾、それに基づく政府の対応であったが、住民避難や自治体への指示・連絡等での反省点も多い。単なる組織体制の課題だけでなく、執行体制を含めた広義の体制全体を検討しなければならない。「仏作って魂入れず」では、犠牲者を少なくすることは難事となることはいまでもない。災害大国では、災害が戦争以上に大きな犠牲者を生むことは十分に考えられることを踏まえ、わが国では何らかの非常事態を体制運用の上で考えておくことは当然といえる。自衛隊の出動実績を他国と比較するまでもなく、災害派遣出動が多いこと等は、実体的先例ともいえよう。

現行法体系の中では、災害予防に関わる対応は、災害基本法による防災基本計画により策定されることになっており、さらに内閣法第15条により内閣危機管理監を内閣官房に置くことが定められている。この対応事態が、時間対応や主体論議以前に、有効であったかあるいは適正であったかの課題が残っているのではないか。東日本大震災は、法並びに体制が想定している規模と範囲をはるかに上回る災害であったと受け止めることは、非常事態的政府体制の不在を証明するもので、高台移転や施設復旧等の可視的課題事業で片づく課題でない体制の課題である。

なお国が責務を有する防災基本計画では、被災時住民行動として最も重要な避難には直接触れおらず、国の防災基本計画を受けて都道府県および市町村が策定する地域防災基本計画において出てくる。具体的避難行動は、国が策定する計画では触れられず、地域に出て来るというのは、その論理的整合性も理解出来るが、避難こそ人命保全

という災害予防の本来目的を示すことは国の防災基本計画として重みをつけることであり、平和国家として必要ではないかという大きな課題が内在している。

3. 主体論に関わる課題(2)

～主として地方・社会の対応について

3-1 地方政府の対応

国の統治システムがいかにあるべきかは、国の基本に関わる議論である。また民主主義体制下で、これをおし進め、国民世論形成により国民的検討をするには、長時間を要する。急を要する危機管理の在り方は、これと深く関わり、本質的検討を急ぐ必要があるが、当然待てないので、現システムが前提となる。

災害対応は基本的には、生活基盤の破壊と新たな生活圏復興であるから、対応の現実業務は基礎自治体である市町村に重くのしかかる政策であることは、政策体系や体制・組織・財政がどうあろうとも変わらないといえる。このため災害対策基本法では、都道府県、市町村それぞれに防災会議並びに防災計画策定による対応を求めている。これが住民の日常生活の中に十分浸透し、理解されることが災害対応が有効かつ有意義の機能する上で必要である。その意味では市町村の重みは特段に大きい。今回の広域に亘る大災害でも、町村単位のみでみると、そこで展開された避難と関わる地元の行政、消防、自治組織の活動が、直接生死を分ける最前線であることが改めて知らされる¹⁸⁾。要避難住民への広報・誘導救助、点検等の活動は、市町村での諸組織でないと不能で、その重要性は比較のしようもないものである。

この本質を前提に、災害基本法も制定されており、現実の災害対応もなされているが、過疎化の進展は若年層の流出が進みつつあり、かなり急速な勢いで地域防災力低下を招いている。この実態にどう対応するかは、国土政策上の大課題であり、国の責務とも絡み、検討不可避の課題である。今後発生が予測されている東海・東南海・南海の大地震を受けるとされる本州南岸から四国・九州にも、過疎化は広く進展しているだけに、東日本大震災被災地に限定された地域問題ではない。災害大国の国の問題であることは自明である。きめの細かい、地域との協力体制に基づく対応検討を、今すぐにも発足しなければならないのではないか。大震災以後、多くの都道府県、市町村に危機

管理担当部課が誕生している感が強いが、認識の高まりは大きな期待を持たせる。

いずれにせよ基礎自治体である市町村を核に据えた主体が、より有効に働く対応の模索が求められている。

以上のような地方政府への成長が期待される都道府県、市町村は、地域防災の中核としての機能と実力の蓄積を図らねばならないが、地方政府をとりまく社会環境は、平穏時にはとかく閉鎖的情報過疎化を招き、主体的努力への意欲低下と自己中心的支配者意識を育て易い。今後本格的な取り組みに自助努力を重ねなければならない時、陥ってならない落とし穴である。十分な注意と常に遠くを見直す眼と多角的情報を聞き分ける耳を働かせて欲しい。それがないと、国際社会から個々のボランティアまでをとりまとめ、社会からの要求と期待に応えられなくなる。

3-2 社会的住民パワーの育成と期待

阪神・淡路大震災、東日本大震災を通し、困惑と立ち遅れが目立つ政治と国の行政に比し、ボランティアの主力となっている NPO 等の住民パワーの活動の速さと大きさには、誰もが驚嘆させられた。このパワーのお陰で、瓦礫処理から意欲回復まで、また必要物資支援から基礎条件整備まで、驚くべき大きな力を発揮した。これらの力をより有効に活用し、またこの力をより大きく、広く、深くしていくことは、今後の災害対応で重要な実質的課題である。

国土政策でも、政治や行政、あるいは中央または地方の政治権限や体制のみでは限界を感じ、「新しい公」とか国民意識に訴える傾向が見えてきているが、今回の被災で、この必要性が誰にも見え、かつ具体的に種々の課題を社会に提示したように思える。¹⁹⁾

地域にとってもこの社会現象は、支配者对被支配者の構図あるいは、上下の力関係を強く意識していた感覚から、横の地域交流の大きな力と精神的支援を感じることにの覚醒でもあったといえる。自主自力、自助共助への転換でもあり、地域の孤独感を救う心理効果も大きかったであろう。

従来の官中心社会の尺度からすると、こうした社会体質強化的対応は、どちらかという明治以来の企画、策定、事業実施を一貫した官事業の実施か、民規制型許認可行政では対応し切れない難しさが、上から下までを被っている。条件整備や誘導政策のまずさは、いろいろな局面で見受けられる。地域計画や被災地復興でも、従来の枠内す

なわち直轄事業的見解をとるか、反官思想に立つ対極的対立の中からでは、政策選択の幅が狭く、現実的課題からすると不毛の感は否めない。災害は生活直轄課題だけに、地に足のついた国民的議論の展開を経ての政策化を図るのが得策ではないか。克服すべき社会課題の一つと考えられる。

さて一人でも人的犠牲者を少なくする方策として、災害対応をどう組み替えるかの大きな問題意識で、東日本大震災を振り返る時、避難という直接的行動がどうしても中心に据えて取り組まねばならなくなる。定量的分析や問題提起を待つまでもないことである。避難をもっと体系的に、かつ社会の総力を挙げて取り組むとすれば、災害への対応の中心に据えられるべき避難は、市町村での防災会議および防災計画の中心課題であり、住民避難を中心にした検討や計画とすることにより、国の対応と都道府県の対応を住民と結びつけることになる。したがって市町村計画は、住民避難計画という性格の計画で、ハードなインフラ整備計画も、法整備や体制への提案も避難に根ざして訴え、計画とする原点となり、国、都道府県を主導的に動かす原動力となり得ると考える。

その内容は、モデルとなるべき事例をつくることから始めるのが早いと感じるが、具体的には避難指示の周知・広報、避難施設の規模と配置、避難時のルート確保、避難生活の維持と運用、避難行動の誘導方策、避難行動障害者支援、避難訓練実施要領等が市町村計画の主要構成領域として重要ではないか。

これらの計画策定の前提資料としては、災害予知情報の周知と体系的整備、災害予察からの災害別危険区域の抽出、危険区域の圏域、避難住民の曜日別時間帯別推計と分布、想定される災害規模等の分析資料等が添えられ、社会全般と住民1人ひとりに、平常時において理解させておく計画でなければならない。

参考資料としては、当地域の主要被災歴、当地域の地域問題、現行長期計画、市（町）勢概要、国の防災基本計画、国土形成計画、都道府県総合計画、都道府県地域防災計画、隣接・交流市町村との協力交流事項と実績等が整えられていると良い。

また地域別防災会議を受けての計画となるから、検討結果の報告も欠かせないことになる。

以上のように市町村の地域防災計画をイメージしているが、都道府県の地域防災計画では、県内市町村がそれぞれどのような災害を受ける可能性があるのかを県民に示したり、主要インフラの

被災可能性からその影響の可能性まで対象にして欲しい。また市町村よりは広い視点からの相互連携や共同対応課題等まで踏み込むべきではないかと考えている。

都道府県地域防災計画においては、拠点中枢防災基地、地域拠点防災基地、地区防災基地等県内防災基地の規模と配置を階層的にきっちりと検討して欲しいと考える。都道府県の役割は、国と市町村を結び、調整機能も期待される立場でもあるだけに、大災害対応の戦略と戦術展開の結節機能を果たす重要な位置にある。各市町村の背後に控える立場でもあるだけに、発災後の予期せぬ緊急事態への支援・救援に迅速に対応する遊軍体制を保持、機動隊的組織を動かす体制を持つ計画・能力も必要である。

緊急事態発生時、間髪を入れずに行動し得るためには、都道府県・市町村のネットワークが極めて重要である事は、指摘するまでもない。地域防災計画の最重要課題の一つであろう。

3-3 住民等の責務

災害基本法では、国、都道府県、市町村だけでなく住民等にもその責務を課している（第7条）。ここでの等は公共的団体、施設管理者等まで含み、最も広義な政府ないし行政組織の一部を指し、民衆の自由意志と善意で行動した各種ボランティア団体を含めているとは考えがたい。ただしボランティア活動が、これらの公共的団体ないしは市町村との接触なしには、十分かつ有効な活動とならないことが多いのはいうまでもない事実である。

さらに地域の主権者たる住民は、被災者になる主役でもあると同時に、自らの地域の救済者あるいは減災主体者でもある。住民にも重要なかつ特有の責務があるのは当然である。法では「自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与」を責務としている。

的を得た条件となっているが、他力本願的に行政依存の強い住民と、自立自主意識の強い住民があったとすれば、後者の方が地域としてはるかに強い力となることは自明である。また来襲する自然災害に対し、十分な予備知識を有することや、避難行動を事前に習熟していることは、被害の極小化を可能にする。したがって、平常時における住民の教育学習や、習熟のための訓練は不可欠の課題であることは間違いない。

ただしこの課題は、局地的対応をしなければならぬから、理論の討議や法の課題としては不適

切である点が多い。その結果法治社会では表面化しづらい一面を有しているが、地域の実態や被災という現実の中での対応を考えると、重要課題である。

地域防災計画では、その必要性を十分に理解して、その目的達成のプログラムを実現して住民意識の高揚を図って欲しい。

特に今回のような震源地の遠い地震に起因する津波の場合は、地震発生後それなりの時間がある。この時間を生かせるだけに避難の可能性があり、重要となるのである。

また倒壊家屋が生じる激震の場合、火災発生が多数の犠牲者を出すことは、関東大震災の教訓である。この過ちを二度としないためにも、秩序ある避難や発火防止の住民対応が被害抑制に直接寄与する。災害予知情報を活かした住民の対応は、最大の抑止力となる。

さらに住宅の耐震力強化等、住民自らの平常時の対応が問われることになる。

このように考えると、災害対応は発災直後の緊急対応と、平常時の長い時間をかけた対応（準備あるいは予防努力）が問われることが判明する。この両者への対応がより十分発揮されるためには、平常時の訓練と習熟化にかかっているのではないか。避難の可否も、これと直結する。住民等の責務は、中心課題が避難と訓練にあり、秩序だった避難が出来ないと、大衆の群衆化、乱衆化が進み、治安維持のための武力行使までも招きかねなくなる。被災はどの災害でも拡大への悪循環化を伴う可能性を孕んでいる。乱衆化の局面は、関東大震災でも一部社会化したことを忘れてはならない。これを防ぐには、避難を秩序正しく進める対応を構築しておくことと、その実現を期した訓練を積み重ねる以外ない。東日本大震災では、東京・横浜での大量の帰宅困難者を生じ、対応準備が殆ど出来ていないことを露呈化している。当然のことながら、都道府県や市町村の対応がきっちりしていることが求められていると共に、街全体での対応や応援・共助体制が求められているといえる。課題は交通やユーティリティの機能喪失と関連し、都市規模が大きい程深刻化することが想定されるだけに、大都市地域において早急に取り組みねばならぬ大課題といえよう。

4. まとめに替えて

～現状における対応の評価と課題～

4-1 対応不全と体系不備の総括

以上総括的にとりまとめると、現状における対応は、国も被災現地となる地域も、対応が出来ているといえる状況になく、まして対応の体系的運用が出来得る状況でないことが判明する。政治の劣化は判断能力欠如をもたらし、被害を拡大する可能性を秘めている。

今回の大震災はこうした中での発災で、自衛隊等の活動、国際協力、ボランティア活動がこれを救う活動を示してくれたと評価し得る。一方、対応立ち遅れが原発事故で深刻化を招いた。現地救援活動も内部時には多くの課題と教訓を得、今後の対応を考える材料が整ったが、先ずはそれも含め、全体の総括を国民に報告すべきで、政府は謙虚にそこから出発すべき立場にあると思われる。巨大災害であったことからすると、最終決断に当たる政治が権力争奪の政局的対決に終始している場合でないし、社会の総力を災害対応の確立に結集しなければならない事態にあるといえよう。

総括は当然責務を全うするか否かも問うことになる。

準備の不足が対応不全をもたらし、体系不備を露呈させたが、長期間の慢心と科学技術万能での虚構の安全神話が被害拡大を招いたと言える。対応の新体系確立には、この総括なくしてあり得ないことだけは明白で、対応の新構築は一元的な極端に走らず、二元的な理性的考察が求められるのではないかと。

4-2 新理念の社会的確認

災害対応の体系化と修築には、虚構の安全神話からの覚醒や、縦割発想克服のためにも基本理念を確認することが重要である。

究極的には人命尊重の政策が目的であるべきで、ハードに特化した整備、復旧、復興等の事業実施の地域づくりであってはならない。

自然現象自体を人間が抑制したり管理したりは出来ず、発災後の対応をいかに円滑にするかにかかっているだけに、事前の周到性と発災後の鋭敏性を発揮して、被害の最小化に結びつける以外にない。自然と共にある人間の対応は理念を社会的に持って諸対応に結集して取り組むことが必要である。復興は目的を見失って、縦割の弊害に陥った目標達成のためだけの努力や投資であってはならない。

4-3 知的情報の保持と行動

人命尊重の災害対応の確立には、住民一人ひとりまで、災害の原因となる自然現象の周知が大きな力となる。誤っている無責任情報の流布等を十分チェックして、被害の減少に結びつけることが重要である²⁰⁾。災害予察の諸情報整備も進んでおり、この活用と無責任神話の消去での社会的緊張感の保持を進め、事前平常時の訓練は体系的対応を中核に据えねばならない。避難も図上演習だけでは、緊急時の事態急変への対応能力保持にならず、行動的訓練が必須である。

人命尊重の災害対応の中心は避難という直接行動であり、それを中心にした体系整備であるべきで、知的情報は行政や防災機関だけでなく、社会全体の結集力となる泉である。

4-4 未来社会がもたらす新課題

今日本列島は経済社会の大転換点に立っている。列島の人口構造は、過去の歴史にない諸傾向を示し、超高齢化社会の到来や若年層減少等が各地で進展している。

災害時の避難や救助は、要介護者の増加等でモビリティ低下となり重い課題をつきつけている。地域防災計画は、担い手不足をどう解決するか、今日まで未経験の課題との取り組みが課せられている。国土政策として解答を出せないでいる過疎と、コミュニティ機能の脆弱な大都市の双方で、きびしい課題提起となっており、瓦礫処理や高台移転等、当面の追われる課題の陰に潜んでいることを見落としてはならない。

この課題は今日まで真正面から取り組んでいなかったが、これに類似した課題は識者に認識されていない課題も多いと思われるだけに、本格的取り組みが待たれているとあって良いであろう。先が見えない閉塞感や財政難から、社会的に長期展望能力が弱くなっているようにも見え、取り組み上も懸念される点がある。

脚注

- 1) 2012年4月4日現在、東日本大震災被災4県の死者行方不明者は18,895万人（警察庁）、ストック喪失額16.4兆円（日本政策投資銀行試算）、原発事故による避難住民39.9万人（2012年3月現在、日本政策投資銀行試算）。
- 2) 日本国憲法前文
- 3) 第2次世界大戦後は戦争犯罪人が国際的に摘発されることが定着してきた。
- 4) 昨今、市場原理に基づく自由競争の無秩序的競争に適正な競争とはを問う見解も多々出されている。
- 5) 近代化を急ぐあまり、理論や政策で文明開化を急ぐあまり、自己中心的輸入がなされ、定着しているのではとの見解もある。
- 6) 和辻哲郎「風土 人間学的考察」岩波文庫
- 7) 1973年、日本では石油危機が到来し、資産有限・環境保全意識が高まった。
- 8) 1970年、公害問題の社会化は、やがて地球環境問題にまでつながるが、「人間と環境」が以降問われた。
- 9) 医学の世界では、最近の臓器毎の専門的に細分化した状況では対応出来なくなり、身体全体を診断する総合診療科を置く病院が多くなったと言われる。
- 10) 1974年の政府の省庁再編化で、省庁の縦割り事業の計画を調整し、国土総合開発計画の策定にも寄与する組織とした。
- 11) 国土庁計画・調整局も、その後の省庁再編で国土政策局となっている。
- 12) 阪神・淡路大震災では地震発生時刻が新幹線運行前の早朝で、走行中の列車はなかった。
- 13) 拙稿「東日本大震災の特性と対応策」人と国土 37-2、国土計画協会、2011-7
- 14) 通常下敷きになった人命は、無出血でも72時間以内が救助限界時間といわれている。
- 15) 震源地と被災地の距離から地震予知、津波予知の時間の長短を決めるが、東日本大震災では震源地が宮城県沖であったため、地震発生から津波到来まで避難につかえる若干の時間があつた。
- 16) コンピューター普遍化以前では、近代軍事演習の常套手段として、広げられた地図での敵味方の配置・動向を現地演習以前に室内で行われていた。このため図上演習の言葉が軍用語として定着していた。災害対応もこうした事前検討が不可欠と考えている。この事前検討を指す。
- 17) 原子力基本法ほか
- 18) 政府は災害対策基本法改正と取り組んでおり、2012.5.18(案)を閣議決定、避難を重くみでの改正が進んでいるが、課題が多く残っているため改正への検討・準備をさらに進めることとしている。
- 19) 新しい国土政策の基本となる国土形成計画で打ち出されている。
- 20) 阪神・淡路大震災前の関西では、関西は大地震がないとか、東日本大震災では砂浜海岸には津波は来ないという根拠のない風評が地域に流布していたといわれている。