

自治研 かんがわ

2013 **2** No.138
(通算 202号)

CONTENTS

巻頭言「『参加』について考えつづける」

被災地の復興の現状と課題 —三陸沿岸・仮設住宅・ガレキ処理—

神奈川大学教授 佐藤 孝治 1

被災地自治体派遣職員の声：川崎市職労から

..... 17



震災から約2年経ち、解体作業が始まった陸前高田市役所：2013年2月9日 佐藤孝治教授撮影



公益 神奈川県地方自治研究センター
社団

「町内会役員の順番がまわり、会議に出たら、会長にされちゃって、状況を聞いたら、入ってない人（世帯）が沢山いるので驚いたよ。それも、単身者ではなく、家族のある世帯だ。隣近所の助け合い、遠くの親戚より近くの他人と、教えられた世代からは考えられないよな。」そんな友人の話を聞き、ふと考えてみた。考えるうちに、今までの自分は、常に組織や活動への「参加を促す」側にいたことに気が付いた。「参加を促される側」から見たらどうなのか。

帰属意識の低下や価値観の多様化、行政による直接サービスの拡大などが、自治会・町内会の衰退の原因と言われる。しかし、「地縁的繋がり」の組織に、防災や福祉、行政協力など様々な機能や目的が載せられ、行政に使われて来たことが、拒絶を招いているのではないか。繋がり希薄化はどこから生じたのだろうか。

これらに変わって、市民が自主的に参加・参画でき、機能的に活動する組織として、ボランティアとかNPOが登場してきた。しかし、行政サイドから「協働」が呼び掛けられ、地域と行政の役割分担が語られ、これまた利用され感がある。

行政サービス、公共サービスの質と役割が問われているとすると、参加組織は、共同体か、機能体か、どちらかのみには属する組織はありえない。参加・参画を求める市民の側も、協力を求める行政の側も、その在り方が問われているのではないか。ニワトリかタマゴかの思考に陥ってしまいそうである。

基本は、地域のそれぞれの人びとが、安心して安全に安定的な暮らしがつかられる（をつくる）ことにある。住民・市民の満足度はどこから湧き上がってくるのか。考えているうちに結局「参加を促す」側の発想になってしまった。

そして、「参加」の問題は解決していない。参加がなくなれば組織も活動も崩壊する。自治・分権・参加などと、肯定的に使ってきた言葉だが、「参加させられる」ことへの思いが欠けていたのか。労働組合役員の立場でもあり、「参加したくなる」「参加があたりまえ」となる組織や活動について考えつづけたい。

2012 年度第 1 回神奈川まちづくり研究会 (2013 年 1 月 17 日)

被災地の復興の現状と課題

—三陸沿岸・仮設住宅・ガレキ処理—

神奈川大学経済学部教授／神奈川自治研センター理事 佐藤 孝治

2013 年 1 月 17 日、2012 年度第 1 回神奈川まちづくり研究会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。神奈川大学経済学部の佐藤孝治教授より「被災地の復興の現状と課題—三陸沿岸・仮設住宅・ガレキ処理—」というテーマで、ご講演をいただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部が作成した原稿に、佐藤氏が加筆・修正したものである。

はじめに

これから、神奈川大学の取り組みとして東日本大震災の被災地、なかでも私が担当していた岩手の三陸沿岸を調査した内容についてお話ししていく。

東日本大震災について、色々な形で質問を受けることがある。国内外で東日本大震災についてこれまで 20 回程度講演した。多くの機会に聴衆の方から「復旧や復興は進んでいるのか？」ということ聞かれたが、私はいまだ復旧にはほど遠いのが現実であると答えてきた。

また、東日本大震災は東北地方だけが被害を受けたわけではなく、ご存じのように関東地方も浦安市で液状化の深刻な被害を受けたが、西日本でも高知県や大分県などで漁業被害が出た。高知県では、土佐清水市や黒潮町で東日本大震災の当日に 2m60cm の津波が来た。大分県南の佐伯市では、2m ぐらいの津波が来て漁業被害が出た。だから、太平洋側の全域に被害が及んだというのが実態である。

神奈川大学経済貿易研究所はかなりの被害を受けた(文末写真参照)が、幸いなことに人



講演中の佐藤教授

的被害はゼロだった。応接セットの周辺は普段人がいるところなので、その時に人がいれば大けがで済まなかっただろうし、書架の間に人がいれば、倒れた書架で被害を受けた可能性が大きかった。研究室ではさらに被害が大きかったところもある。

神奈川大学の取り組みは5つに分けられる。第一は、KU 東北ボランティア駅伝ということで、2012 年 12 月半ばまでに累計 2005 名の学生がボランティアで現地に入った。これは首都圏の大学で一番多い人数である。がれきの撤去作業、側溝の泥出し、農業支援、足湯サービス、傾聴作業(仮設住宅に行ってお年寄りの話を聞くこと)などを行っている。

第二は、神奈川大学には常民文化研究所や大学院歴史民俗研究科があるので、文献資料

などの復旧支援を行ってきた。具体的には、気仙沼市大島の漁業関係の資料が塩水につき、泥まみれになったので、その塩を抜く作業、泥を落とす作業等に従事した。

第三は、津波被災地の現地調査である。工学部建築学科荏本研究室、経済学部の佐藤研究室が中心になって調査を行い、また、2011 年前期・後期、2012 年前期・後期で通算 22 回の講演会を行った。2013 年も継続して行う予定である。

第四に、工学部重村研究室や曾我部研究室が中心になって、大船渡の漁村などの復興計画の支援を行っている。

第五に、OB 首長として福島県知事(経済学部卒)、石巻市長(工学部卒)、遠野市長(法学部卒)がいるので、連携しながら被災地への支援を行ってきた。

全学的に義援金も集めたが、神奈川大学には約 1 万 9 千人の学生のうち東北にゆかりのある学生が数多くいる。東日本大震災によって実家の全壊や半壊などの被害を受けた学生が多数おり、2011 年度だけで授業料の減免措置が約 3 億 5000 万円であった。

今後の予定として、神奈川大学では大規模災害対策センター準備室が 2013 年度から本格的に動き出すので、大学の事業継続計画を策定することだけでなく、引き続き被災地の現地調査や東北大学や石巻専修大学などの大学が震災の時にどういう対応をしたのかという点についての聞き取り調査なども行う予定である。

1. 津波被災地の実態調査

当初、東北地方の実態調査は、遺体の収容等の邪魔になるといけないので、建築学会、土木学会、地域安全学会の申し合わせで 3 月中は抑制していた。2011 年 4 月から 9 月まで計 8 回、岩手・宮城の津波被災地の実

態調査を行い、2011 年 11 月から 2012 年 11 月まで計 7 回、主に道路などの復旧状況、仮設住宅、ガレキ集積場の実態調査を行ってきた。通算 15 回現地に入ったことになる。

私が担当した地域は、仙台市隣接の名取市から岩手県の久慈市までの間で、特に繰り返し調査を行ったのは、宮城県南三陸町から気仙沼市、岩手県陸前高田市から宮古市田老地区の間である。工学部の先生方は、主に南三陸町周辺から始めて福島県境までの調査を行ってきた。

「神奈川大学はなぜ福島県に入らないのか」と聞かれることが多いが、震災の直後、大学の事務局からは大学院生や学部生を連れて福島県の被災地調査は認めないと言われたので、福島は通り過ぎることしかできない。そのため、最近では教員だけで南相馬市や相馬市の現地調査に入ることを検討している。

2. 東日本大震災の概要と被害状況

(1) 東日本大震災の概要

「東日本大震災」は閣議決定の名称で、正式な学名は「2011 年東北地方太平洋沖地震」である。工学部の先生は、講演会の中でもこれを使っているが、市民には「同じものなのか」という質問が出るほど紛らわしいので、市民向けには統一して使った方が良いと思っている。津波は合計で 7 波来た。3 つの震源が連動して動いて、結果として 5 分以上揺れが続くものになった。

2011 年 3 月 2 日から 4 月 1 日までの地震の活動分布をみると、今日に至るまで基本的に変っていないのは、岩手県から茨城県境まで地震が多数発生していることで、房総沖から伊豆半島沖までの部分にぽっかり穴が空いている。この空白域にはプレートのひずみが蓄積されていて、房総半島沖の地震や富士山などの火山噴火のリスクが大きいのではな

いかと考える根拠となっている。

被害状況を見ると、約 18,500 人が亡くなった。現在でも 2,800 人くらいが行方不明のままである。しかし負傷者は 6000 人と多くはない。これは、津波にいったん飲み込まれると助からないということを意味している。岩手でよく言われる「津波てんでんこ」という言葉に示されているように、逃げるしかないということである。

死者・行方不明者に比較して少ない負傷者について注意しなければいけないのは、2004 年に公表された首都直下地震についての政府の被害予測では、負傷者が 24 万人にのぼるという数字が出されていたことである。東京、神奈川、千葉、埼玉ということを考えても、このうち 3~4 万人がおそらく ICU での治療が必要な重体患者になると思われる。首都圏の医療機関でそれに対応できるのかどうかは深刻な問題である。

東日本大震災の際は 6000 人程度の負傷者でも東北の病院は非常に混乱した。病院そのものが被災して医療活動が行えないところも多かった。首都直下地震を考える時、24 万人という人数は想像を超えた恐ろしいものである。

自衛隊・消防・警察等が救出した人数はかなりの人数である。ここで注意が必要なのは 72 時間以内に自衛隊が救出した人数が約 17,000 人いるということである。阪神淡路大震災の時のように出動が遅れていたならば、このうち半分くらいの方が亡くなっていた可能性が高いとみておかなければならない。3 月中旬は、仙台で零下、三陸沿岸でも寒いところは非常に寒くなる。津波に流されてずぶぬれの状態で、暖房もなく、食料もないということで、救出が遅れていたならば助からなかった可能性が非常に大きい。

自衛隊の部隊等の派遣状況については、史上最大の部隊派遣と言われている。最大派遣

人員は自衛隊 10 万 7000 人、阪神淡路大震災の時は一番多くても 2 万人だったので、今回いかに多数の動員が行われたかということがよくわかる。

医療チームも、累計で医師等約 12,000 人、保健師等約 11,000 人が派遣された。横浜市や川崎市からも多数の医療関係者が行かれていますので、このあたりのところもきちんと捉えておく必要がある。アメリカを含めて海外からの支援受け入れも、今回は阪神淡路大震災の時と比べて比較的スムーズにいった。

(2) 東日本大震災の被害額

内閣府が発表した東日本大震災の被害額推計は 16 兆 9 千億円となっている。私はこの被害額をそのまま使うべきではないと思っている。なぜかという、これはストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）の被害額の推計であって、フロー被害としての財政・金融、産業、流通、国際収支などはこの中に含まれていないからである。

たとえば 3 月 11 日から 4 月 20 日前後まで日本の自動車メーカー全社で生産ができなかったが、アメリカの自動車メーカーも日本からの部品供給が間に合わなくて、GM やフォードで生産が止まる寸前まで追い込まれた。そういうところが、この数字の中に出てこない。実際の被害額と違うということで、この被害額推計には注意が必要である。

また、阪神淡路大震災の被害額 9 兆 6 千億円、東日本大震災約 17 兆円という数字が出ているが、社会基盤施設（幹線道路、港湾、下水道、空港等）の被害額が阪神淡路大震災の時とまったく同じである。阪神淡路大震災の時はだいたい 30 km 圏内で出た被害で、東日本大震災の青森県から千葉県まで含めて約 500 km 圏内で起こった被害が同じ被害額となるのには疑問を持たざるを得ない。

この数字が実際の被害額の半分や 3 分の 1

しか出されていないとすると、被害額はこれを上回って 20 兆円をはるかに超える可能性が大きい。そうすると追加増税が行われる可能性が非常に大きいということを頭の中に入れておく必要がある。これから復興予算をどう確保するのかを考えると、この疑問は数年経つと現実味を帯びてくる可能性が大きい。

3. 岩手三陸沿岸の津波被災地の実態

(1) 岩手三陸沿岸の被災状況

岩手三陸沿岸の津波被災地の実態ということで、宮古市田老地区、山田町、釜石市、陸前高田市の4つの地点を中心に見ていく。岩手県の死者は 4,671 人、行方不明者 1,194 人で宮城県と比較して死者は半分くらいだが、それでも被害が甚大であることに変わりはない。人口減少の著しい市町村として大槌町、陸前高田市、山田町があって、10%以上の人口が減少した。そうすると税収等に非常に大きな影響が出てくるので深刻である。

警察庁・岩手県資料をもとに整理すると、2012 年 10 月 31 日現在で、岩手県で死者・行方不明者がもっとも多いのが陸前高田市で、次に大槌町、釜石市が続いている（13 頁資料）。人口に占める割合では、大槌町が 8.4%、陸前高田市が 7.4%で多い。2011 年 10 月 31 日の人口を前年同時期の人口と比べると、大槌町で 17%、陸前高田市で 13%の人口が減っている。死者・行方不明者も含まれるが、それ以外に仕事がなくなって、あるいは住むところがなくなって、市外に流出している人たちが相当数出ていることがわかる。これに 10%に近い山田町も含めていいと思うが、自治体機能の喪失だけでなく、地域社会の解体の危険性が見えてくる内容である。

①宮古市

宮古市田老地区(旧田老町)は、明治三陸大

津波（1896 年）や昭和三陸大津波（1933 年）で甚大な被害を受けており、昭和三陸大津波の後に作り始めた防潮堤、「田老万里の長城」を約 40 年かけて建設し世界的にも有名になった。

「津波防災の街宣言」を出して、世界中から見学者が来ていた。これまで備えは万全と言われてきた。2010 年に大船渡で地域安全学会が開催された時に大学院生と行ってきたが、非常に立派な高さ 10m の防潮堤があった。防潮堤の中に町並みがある。X 字型の防潮堤と防潮堤の間に漁業施設がつけられていた。居住地域は、防潮堤のすぐ側まで迫っている状態だった。これで安全だと思われていたが、3 月 11 日には防潮堤の一部が破壊され、防潮堤の他の部分では津波が乗り越えた。

こんなにもろいものかと当初は思ったが、後で調べてみると田老地区の防潮堤は堅固なもので非常に壊れにくい構造だった。他の地域では山砂の表面をコンクリートで固めただけのところもあったが、田老地区では石や粘土質の土も混じった土台部分をコンクリートで固めていた。防潮堤の際まで住宅が迫っていたが、鉄筋コンクリートや鉄骨の建物以外はほとんど流されてしまった。

2011 年 4 月 8 日の段階では、青森の陸上自衛隊が遺体の捜索を行っていた。ほぼ 1 ヶ月経って、がれきを取り除き土を掘り返して遺体の捜索をやっているという状態にあった。2012 年 4 月には、防潮堤の内側に巨大なガレキ集積所が完成していた。1 km ぐらいの長さのところにフェンスが張り巡らされて、フェンスの内側には分別されていないガレキが野積みされていた。重機を使いながらガレキを持ちあげて、人力で分別が徐々に始まっているという状況だった。

②山田町

山田町は死者・行方不明者 753 人で、人

口が 4.1%減少した。津波後の火災で気仙沼と同様に町の中心部が焼失した。防潮堤に甚大な被害があった。山田湾の水産養殖は壊滅したが、現在は徐々に復旧してきている。山田町はラムネの口のような入口から奥に深い山田湾を抱えている。震災前は波も静かで風光明媚なところだった。

町立山田病院は、海から約 1 km離れたところにあるが、平地にあるので2階部分まで津波の被害を受けて、震災直後は医療機関としての機能を喪失してしまった。

液状化によって漁港が破壊された。防潮堤がいとも簡単に倒れた。砂や土の中に固定するものが何もなかった。砂の上にコンクリートの塊を並べて、ニカワのような接着剤で横を繋いでいただけだった。だから、液状化や津波の圧力でもろくも倒壊した。山田町の中心部にあった壊れた防潮堤のブロックが 5 月中に跡形もなくなってしまった。私たちが 6 月に行った時には完全になくなっていった。

町の中心部が火災で焼け野原となったが、津波と火災の中で土蔵は少なくとも外観だけは生き残っていた。土蔵は構造物として非常に耐久性のあるものとして作られているとの印象を持った。

山田町には、山田湾ともう一方に船越湾があって船越半島がある。この間の平地部分は、両方から津波を受けた。ここでも高さ 10m あるコンクリート製のブロックが固定されるものもなく、砂地の上に置かれていただけであった。現在は、そこに土嚢で仮防潮堤が作られている。

山田町立船越小学校は、海拔 12m のところに校庭があり、学校施設は避難所にもなっていた。震災直後 200 人くらいいたところに 20m 以上の津波が来た。体育館の中にも 80 人くらい避難していたが、学校用務員の機転で裏山に逃げて被害はゼロだった。

この小学校は 2012 年 2 月に解体されて、

11 月の段階では小学校の裏山を切り崩す工事が行われていた。元の場所を 5m から 8m くらい盛り土して小学校が再建される予定である。

「田の浜地区」は、民俗学者柳田國男の「遠野物語」第 99 話にも出てくる場所であるが、昭和三陸大津波の後に高台移転した。高台移転したところは、今回も津波の被害を受けずに残っている。1000 年に 1 度といわれる津波で、前面に立っている家の 1 階部分は窓ガラスが壊れたりしたが、奥にある建物には被害が全くなかった。

昭和三陸津波から時間が経って記憶が薄れ、高台移転した跡に作られた住宅や施設は今回の津波で完全に流されてしまった。その低地にあった避難所に避難していた人たちは流されてしまった。

③釜石市

釜石市は 1,041 人の死者・行方不明者を出した。特に、鵜住居地区は壊滅的な被害を被ったが、学校にいた子どもたち全員が助かったということで「釜石の奇跡」として有名になった。釜石の犠牲者のうち、600 数十人は鵜住居地区の人たちであった。

テレビでは高台から撮った釜石港に迫る津波の映像がよく出てくるので、釜石の中心部で多くの犠牲者が出たように思うが、実は違う。新日鉄釜石の施設も港に近い部分は被害を受けたが、内陸にある工場は被害を受けていない。

三陸高速道路の釜石－鵜住居区間は震災直前の 3 月 6 日に開通した。国道 45 号線が鵜住居地区で不通になった中で、開通したばかりの高速道路が緊急輸送路や避難道路として使われた。

一つ問題提起したいことは、公共事業のあり方として高速道路建設をやめるべきだという議論があるが、紀伊半島や四国の場合、三

陸のリアス式海岸と同じように高速道路が防災上非常に大きな意味を持つということである。

釜石中心部の反対側の唐丹町は風光明媚な地域で、国道 45 号の上から見ると一見何もなかったように見えるが、12.5m の高さの防潮堤が部分的に倒壊した（「自治研かながわ月報 2011 年 8 月号」表紙の写真）。なぜ倒れたのかというと、高さ 12.5m の防潮堤を想定外の大津波が乗り越えて内側から破壊したと考えられる。唐丹町の住宅は基本的に高台にあり、防潮堤の内側に商店や住居などがあったが、死者はほとんど出なかった。

④陸前高田市

陸前高田市は 1,776 人が犠牲者となった。地盤沈下による影響は相当に深刻である。陸前高田を流れている気仙川に架かる気仙大橋が津波で完全に流されてしまったために、国道 45 号線の交通は数ヶ月間寸断されたままであった。2011 年 7 月 13 日に仮設橋が完成した。仮設橋ができるまでは内陸に行って山間部を通らないと気仙沼に抜けられなかったため時間が大幅に短縮された。

復興商店街はいろいろなところでできている。市役所や避難所になっていた市民会館で数百人の方が亡くなったが、現在でも建物はそのまま残っている状態である。ガレキは町の中心部に依然として残っている。体育館は 11 月になってようやく解体工事が始まったところである(本号の表紙写真にあるように、2013 年 2 月 8 日から市役所の解体工事が始まった)。

(2) 防潮堤の被災状況

被災地の防潮堤をずっと見てきた中で、防災ではなく、減災を基本とすべきだと考えるようになった。減災とは、ある意味で「逃げるしかない」と考えなくてはいけないという

ことである。岩手県北部にある普代村の 15.5m の防潮堤で津波を阻止したというのを震災後にマスコミは取り上げていたが、普代村を全国のモデルにするのは非現実的だと思う。財政的な制約だけでなく景観問題もある。

防波堤や防潮堤は、津波の到達時間を遅らせたり、破壊力を減衰させる効果はあるが、それ以上のものではないということである。どうしてそれ以上のものではないかというと、逆に防潮堤が存在するために、海面の変化や津波の到達を知ることができなかった事例が多数あった。それが避難の遅れにつながった。

普代村の 15.5m の防潮堤は非常に高く、ヨーロッパ中世の城郭都市のような雰囲気だった。15.5m の防潮堤のほぼ上まで津波が来たけれども、若干乗り越えて流れ落ちたぐらいで、家を壊すような破壊力はなかった。だから効果があったと言われるが、たかだか 250m 程度の長さの防潮堤であり、これを全国につくるといような発想を持たない方が良いと思う。リアス式海岸の非常に複雑な地形のところでは効果を発揮するかもしれないが、それ以外の平野部では現実的な選択肢ではない。

(3) 鉄道インフラの被災状況

三陸沿岸にある気仙沼線は壊滅的な被害を受けたが、鉄道を再建する場合、津波被害を受けない内陸部に新たに敷設することが原則だと思う。気仙沼で始まった BRT(Bus Rapid Transit ※注)というバスの代行システムのメリット、デメリットについては、総合的な検証が必要ではないかと思う。

人口減少・高齢化時代のまちづくりの中で、交通システムのあり方は総合的に考える必要がある。元あった鉄道を再建してくれという住民の声は強いが、今後のまちづくりとして、あるべき姿ではないと思う。BRT が走って

いる区間を見たが、それほど効果的なものかどうかは慎重に検討する必要がある。

(4) 津波の遡上による被災

津波の遡上による被災は、神奈川県も考えるべき問題だと思う。津波は河川だけでなく、国道など道路も遡上してきた。この事実をきちんと押さえておく必要がある。東北を代表する北上川の場合、上流 45 km まで遡上した。実際の被害は河口から 10 km 付近までだったが、地形（海底を含め）を十分に検討して津波対策を考える必要がある。単純にどこにも同じ津波が来るということではないということである。

南三陸町の国道 45 号線沿いに小さな河川がある。その河口からだいたい 2.8 km ほど内陸に入った海拔 20m 前後の付近まで津波は上がってきた。津波最高到達地点の宮古市姉吉の近くの高台に千鷲小学校がある。小学校の海拔は 28m ぐらいであるが、津波は校庭をなめるように走って一階部分の教室に被害を与えた。

4. 東日本大震災の社会経済的な影響

(1) 大震災の発生から 1 年 10 カ月

東日本大震災の発生から 1 年 10 カ月が経って、自動車等主要産業の生産はほぼ回復しているが、サプライチェーンの寸断ということが非常に大きな問題として出てきた。歴史的な円高の中で、サプライチェーンが壊れると競争力にも影響するので、基幹部品の生産まで海外移転の可能性が出てきたのかもしれないという印象を持っている。エネルギー確保の問題も先行きが読めないという不安な状態が続いている。そういう点で、東日本大震災は、巨大地震、大津波、原発事故の広域複合災害という基本的なものに、風評被害と政治被害という 5 つの要因が重なり合っている

と考えている。

(2) 大震災の被害とインフラ等の復旧状況

3 県のガレキ撤去率は 10 月末でだいたい 84% となった。交通インフラもほぼ高速道路は正常化しているし、国道も 99% が復旧した。県道はまだ若干通行止めの区間が残っているが、鉄道は気仙沼線等の沿岸部のものを除けば、ほぼ回復している。新幹線、空港は震災以前の状態に戻っている。しかし、港湾施設は地盤沈下の影響が非常に深刻で、漁業活動の再開にも支障となっている。

(3) サプライチェーン網の寸断

サプライチェーンの寸断により、国内の自動車メーカーでは 2011 年 4 月中旬まで生産がほぼ停止していたが、アメリカの自動車産業にも影響を与えたということで、この問題は 2007 年の新潟県中越沖地震の場合よりもさらに深刻な状態を生み出した。

それから流通や物流に与えた影響という点では、食料と燃料の供給体制の停止は深刻な影響を与えた。3 月 11 日は仙台でも最低気温が氷点下 4 度くらいで、三陸の沿岸部でも気温が低かったが、これは命の危険をもたらす可能性があった。沿岸部の多くのスーパーやコンビニ店舗が被災したことは、メディアで余り大きく取り上げられていなかったが、高齢社会における食料の供給体制を考える上で重要な意味を持っていると思う。

今回の大震災で分かったことは、東北は農業や漁業の供給基地であるだけでなく、自動車部品や電子部品の世界的な供給基地であるということである。それがなぜ可能かということと東北新幹線や東北道の開通、大規模な河川が多く水が豊富であるからである。また、東北の人たちの我慢強さ、まじめに働く性質、賃金水準などが企業から非常に評価されている。トヨタ自動車も典型的にそうである。そ

うしたことから、自動車産業の拠点が九州に次いで今確立されつつある段階にある。

(4) 医療・福祉の問題

高齢者は様々な薬の処方を受けて飲んでいる人が多い。調剤薬局のサプライチェーンが寸断されてしまうと、薬を服用する高齢者の命にかかわる問題となる。薬は地域で2週間ぐらいの予備を持つような形にしていかないと、今後の大規模災害を考えた時に非常に大きなリスクとなる可能性が大きい。

雇用対策や生活保護の問題は、極めて深刻な状況にある。漁業や水産業従事者は一時的にも他産業に移動しない、つまり産業間の移動ということに消極的であるという特徴がある。このことが雇用問題などを一層複雑な問題にしている。

(5) 遺体処理の問題

遺体処理の問題も極めて重要である。自治体の地域防災計画の多くでは、遺体の取り扱いについて土葬の可能性に言及しているが、石巻市や東松島市での仮埋葬としての土葬は、戦後のわが国における大規模地震で初めての経験となった。伊勢湾台風や洞爺丸事故の時の遺体処理では、実際に野焼きが行われており、映像も残っている。この問題が首都直下地震などの発生時へ示唆することは、仮埋葬する用地の確保ができるのかどうかということである。今後発生する大規模地震が阪神淡路大震災や東日本大震災のように冬場に起こるかどうかはわからない。夏に起こった時にどうなるのか。斎場施設の絶対的な不足の問題もある。ゼミの学生たちが首都圏の斎場施設の調査を行ってきたが、おそらく首都圏では1万数千人の死者が出た場合、遺体の処理は2~3ヶ月では終わらない問題となるだろう。

(6) 大震災における死因

阪神淡路大震災も東日本大震災も、60代から上の高齢女性の死者が圧倒的に多かったが、今回は津波ということでその傾向がより顕著になった。いったん津波に飲み込まれた場合、もちろん男性でも助からないことは多いが、男性の場合は何とかもがいて水面に出て助かった人たちがいる一方で、高齢女性の場合は致命的である。阪神淡路大震災の時には20代の男女の死亡が高齢者に次いで突出していたが、これは大学生の死者が多かったことが原因である。

関東大震災、阪神淡路大震災、東日本大震災と比較すると、災害によってそれぞれ死因が大きく違っている。関東大震災の場合87%が火災、阪神淡路大震災の場合83%が圧死や窒息、東日本大震災では92%が溺死であった。首都直下地震の場合は、関東大震災と阪神淡路大震災をミックスしたような被害が発生するだろう。

(7) 被災地支援の問題

被災地支援の問題では、ボランティアの人数が2011年末の段階で75万人ぐらいということで、阪神淡路大震災に及ばなかったという数字が出ているが、2012年にはさらに減少した。阪神淡路大震災との違いは、企業や大学の動きもそうであるが、自治体による広域支援ということで関西広域連合や首都圏自治体の動きなどがあったことである。たとえば横浜市や川崎市が仙台市に入ったように、広域支援が活発に行われていた。大学の動きも文部科学省がボランティアに参加した学生を欠席扱いしないように、と大学向けに通達を出したことで大幅に増加した。

被災地支援のあり方としては、赤十字を通じた義援金配付の遅れに社会的な批判があった。私のゼミでは目的の明確な寄付ということで、岩手県の震災遺児育英のための義援金

にゼミ生と私で震災以来 4 回合計 20 万円寄付した。学生たちがほぼ 10 万円寄付している。ゼミ生一人当たりでは数百円に過ぎないが、合計で見るとゼミ生の義援金は大きな金額になった。消費や企業進出による支援ということで様々な動きがあるが、今後検討すべき重要な内容だと考えている。

(8) 復興戦略・復興構想について

経済学者から復興構想について批判が出るのは、マクロ経済学の専門家が一人も復興構想会議のメンバーに入っていないことに関してである。その通りだと思うが、数式だけ駆使して復興構想が作れるのかというところもまた実態には合わないだろう。一人か二人、復興構想会議メンバーにマクロ経済学の専門家を入れても良かったのではないかと思うが、そこが民主党政権の度量というか、見識が問われる部分になるのではないかと考えている。

(9) 復興増税

復興増税の問題というのは当然避けて通れないが、被害額が大きいということで追加増税が出てきた時にどうするのかという問題があると同時に、民主党政権が増税の償還を 25 年間にしたということは、現役世代よりも若者や子どもたちに多大な負担をさせることにつながる。

これについては疑問に思う。25 年間に次の大規模災害が起こらないかといえば、そうは言えないだろう。阪神淡路大震災から東日本大震災まで 17 年しかなかった。このあたりの問題は、若者や子供たちの将来を奪うことにもつながりかねないということを見ておく必要がある。

5. 復旧・復興の課題

(1) 仮設住宅の現況と問題点

仮設住宅については、2011 年秋の段階で数量的にほぼ確保された。ところが仮設住宅の質的な面は問題があって、施工業者間でのばらつき、品質に差がある。それから東北以外の地域の会社と東北の地元の会社では寒冷地への認識が全然違う。2012 年 6~8 月に仮設住宅のヒアリングに行った際に、ちょうど仮設住宅に風呂の追いだき用の施設が付けられている最中だった。関東の寒さと岩手や宮城・青森などの寒さは全然違う。追いだきのできない風呂については批判が強かったので、一斉に仮設住宅に追いだき用の設備が付けられた。

寒冷地の気候条件を知っているか知らないかということで、床下から入ってくる冷気や湿気によるカビが生えるという問題について、恐ろしく認識が低かったとしか言いようがないものである。

それから暖房器具として、エアコンと電気ストーブ等が提供されているが、光熱費は自己負担なので、ヒアリングした 70 代~80 代の方々は一律に昼間は暖房をつけないで我慢して過ごしているということだった。宮古市は岩手県北部に位置するので南部よりも寒い。あの寒さの中で、暖房を入れないでこたつの蒲団だけにくるまって厚着して過ごすというのは、高齢者にとってすごく酷いことである。

仮設住宅や復興住宅の用地の問題で、リアス式海岸のところでは平地がもともと少ないために、山間部を切り崩して用地をつくるのかどうかが問題になっている。しかし、人口減少、高齢化が進んでいるということで、空き家や荒廃した耕作放棄地が増えているが、そういうところを用地として使うことを考える必要があるのではないか。よく言われるコンパクトシティの考え方を人口減少・高齢化の進んだ東北の被災地でも取り入れていくべきである。山を切り崩して、木を倒して仮設住宅や復興住宅を建てるのは疑問に感じる。

高齢者の孤独・孤立問題も深刻である。阪神淡路大震災の経験を活かして、新潟中越地震や新潟中越沖地震の場合も仮設住宅とか復興住宅の作り方に工夫がされた。しかし、釜石市中心部に近い車で 10 分弱のところにある大規模仮設住宅にはだいたい 700~800 戸あるが、神戸と同じような問題が起こっている。いろんな地域の人、釜石だけでなく大船渡とか陸前高田からも被災者が入っている。お互いに知らないから口を利かない。知らない人ばかりだから、家の中に引きこもってしまい、孤立するという問題がある。そういう中で、東日本大震災でも孤独死や自殺が問題になりつつある。

格差の顕在化ということで、地震保険や生命保険に入っていたかどうかによって、同じ仮設住宅に入っている人たちの中でも、非常に大きな経済格差が生まれてきているようである。マスコミはまだほとんど取り上げていないが、大きな問題になりつつあるという認識を持たないといけない。

仮設住宅は 99.7%が完成しており、完成していないのは福島の沿岸部だけである。

(2) 首都直下地震による被害想定

2004 年に公表された首都直下地震の被害想定では火災が起きて避難所生活する人が約 460 万人出るとされているが、おそらく 2013 年初めに公表される被害想定はもっと浅いところで直下地震が起こるという前提で被害規模の想定が大きくなると考えられる。全壊・焼失が増える、避難所生活者も増えるということになるが、首都直下地震の被害想定を考えると阪神淡路大震災の時と比べて 10 倍以上の仮設住宅が必要だと単純に考えてもわかる。新潟中越の 40 倍以上、東日本大震災は 5 万 2 千戸の仮設を作っている。40~45 万の人が避難生活をしてきた。460 万人を考えた場合にどうなるかという、東

京に仮設住宅や復興住宅を建てるような土地はほとんどない。仮設住宅は、皇居前広場とか、代々木公園、駒沢オリンピック公園、上野公園等に作られるだろう。関東大震災の時も皇居前広場や上野公園に仮設住宅があった。今回、首都圏に生きる我々が真剣に考えなくてはならないのはこの問題であろう。太平洋戦争中と同じように、高齢者と子どもを地方に集団疎開をさせることも想定しないといけないだろう。

関東大震災の死者数は、以前の教科書に載っていた 14 万人から、現在の教科書では 10 万人に変化した。ここで大きな意味があるのは、今井清一先生の「横浜の関東大震災」につながることであるが、横浜で 4 万 3 千人亡くなった。14 万人のうちの 4 万 3 千人と比べると、10 万人のうちの 4 万 3 千人では意味が違ってくる。

横浜は直下型地震に非常に弱い。しかも関東大震災の時の横浜市の市域は現在の約 7 分の 1 で、人口もはるかに少なかった。首都直下地震が起こった時に東京だけが大きな被害を受けるのではなくて、横浜や川崎などの都市部も非常に大きな被害を受けると考えざるを得ない。

(3) ガレキ処理の進捗と問題点

ガレキ処理の問題は、当初言われていたよりもガレキの総量は 1800 万トンと少なくなったが、福島での処理は遅れている。釜石市と宮古市でガレキ処理を調査したが、徹底的な分別処理が行われており、放射性物質対策も厳格に実施されている。今朝の日本経済新聞に横須賀で実施された世論調査の結果が出ていたが、岩手の漁網を受け入れ焼却処分することに反対意見が多い。

ここに労働組合のひとつの役割があるのではないかと考えている。行政側だけでは信用しないが、住民と共に労働組合も検討して問

題がないということになれば、ガレキの受け入れに対する見方は変わってくるのではないだろうか。

大事なのは、岩手県・宮城県と福島県の違いである。福島のガレキはすべて県内処理で県外への持ち出しはない。昨年 8 月に九州の佐賀県立名護屋城博物館で講演した際にも、釜石市や宮古市と東京のどちらが福島第一原発から遠いのかと尋ねると東京の方が遠いと答えた方が多かった。実は、釜石市や宮古市の方が福島第一原発からの距離が遠いのである。風の向きから考えてあの辺に放射性物質が降り注いでいる可能性はほぼないだろうと思われる。それなのにあえて反対するのはどういうことなのか。黒岩知事の最初の対応にも問題があったようであるが、地域住民による拒絶反応というのは度を越しているのではないかと考える。

ガレキ処理の進捗状況は、環境省データをもとに整理すれば、ガレキがガレキ仮置き場に搬入されている割合は、岩手 87%、宮城 87%、福島 60%となっている。福島は手をつけられない部分があるので、平均して 84%になっている。分別処理や焼却がどれくらい行われているかという点、10 月 31 日現在で、岩手でまだ 4 分の 1、宮城 3 分の 1、福島に至っては 6 分の 1 ぐらいしかない。全体で 30%弱である。だから広域処理の問題は、当初よりガレキの総量が減ったとはいえ、今後の大規模災害を考えた時、我々が訓練しておく場として重要な機会ではないかと考える。

釜石市の災害廃棄物処理は非常に恵まれた状況にある。新日鉄釜石があって、もともと大規模な焼却施設を持っていた。だから陸前高田市、大船渡市、大槌町、山田町のガレキを受け入れて焼却処分することができる。しかし、宮古市はそういう施設を持っていない。宮古市のガレキを静岡県島田市や北九州市が

受け入れるという背景になっている。その部分を見ておかないといけない。

首都直下地震が起これば、想定されるガレキの総量は 8300~9000 万トンで、神奈川だけで 2000 万トンという東日本大震災を超えるガレキが出るのが予測されている。この処理を神奈川だけでできるかという点は何十年かかってもできないのは自明である。関東大震災のガレキを埋め立てて作られた山下公園のように埋め立てをするにしても、東京湾の中に山下公園を何十個も作るという非現実的な話になってしまう。

来るべき大規模災害を考えた場合に、放射性物質のチェックや不安を除去し住民への情報開示を確実にしながら、東日本大震災の被災地のガレキ処理に協力していくことはやはり道理に適っているのではないだろうか。東京のガレキも全国の自治体で受け入れないといけない状況で、東日本大震災のガレキ受け入れに反対した神奈川のガレキを受け入れてくれと主張するのは難しい問題である。

6. 被災地調査から見えてきた課題

(1) 自治体機能の喪失と NPO 活動の意味

東日本大震災で津波により多くの自治体職員が犠牲になったところとして、南三陸町、女川町、陸前高田市、大槌町などがある。自治体や地域が混乱した中で NPO が果たした役割はきちんと評価されるべきだが、懸念すべき事態や問題も発生している。

山田町で北海道の NPO がお金を持ったまま消えていなくなってしまうとか、釜石では他県から来た NPO が後から来た NPO を排除するなどの主導権争いが生じているということも耳に入っている。これは阪神淡路大震災の時にもあったことであるが、阪神淡路大震災時には自治体機能の喪失までいかなかったのが目立たなかった。今回はそれが非

常に目立っている。

NPO が自治体業務を代行をするというような事例も生まれているが、法的な問題の検討や NPO の役割の客観的な検証も必要になっているのではないかと。逆にいえば NPO は正義の味方であるという単純な見方をするだけでは済まない事態が起こっていることに留意する必要がある。そうしないと、首都直下地震の場合は津波の影響はほとんどないにしても、東京、横浜、川崎など大都市の自治体では交通機関がマヒしてしまったら、職場に通勤できない職員が半数以上を占めることになるだろう。だから、交通機関の寸断による自治体機能の一時的な喪失もあり得る。津波でなくとも同じような問題が起こる可能性があるということをご想定しておく必要がある。

(2) 震災の記憶を伝え続けること

昨年の夏以降、震災の記憶を伝え続けることということで、津波到達点に石碑や慰霊碑などの建立が行われ始めているが、過去の津

波も含めて再点検が必要である。また、小中高の教育だけでなく、大学教育でも防災・減災をきちんと位置づける必要がある。戦前の国定教科書で取り上げられていた浜口梧陵の「稲村の火」が 2011 年 4 月から小学校の副読本として再登場した。これが数年早かったらもう少し犠牲は少なかったのではないかと考えると非常に悔やまれる。

1995 年の阪神淡路大震災の時に関西経済同友会が出した緊急提言の中にこういう表現がある。「今回の大災害を、日本全体に蔓延する危機意識の欠如に対する重大な警告であり、安全保障に対する貴重な教訓としてとらえ直し、歴史的に位置付け、そこから生まれる反省を将来に生かす」という 17 年前に言われた指摘が 2013 年の今日でもまだ生きていると考えざるを得ない。

※注：バス高速輸送システム。バス専用道を設け、高速・高頻度にバスを運行するシステムで、廃線になった鉄道の代替として導入される場合がある。



[資料]

※出所：図表作成及び写真撮影はいずれも佐藤教授による。

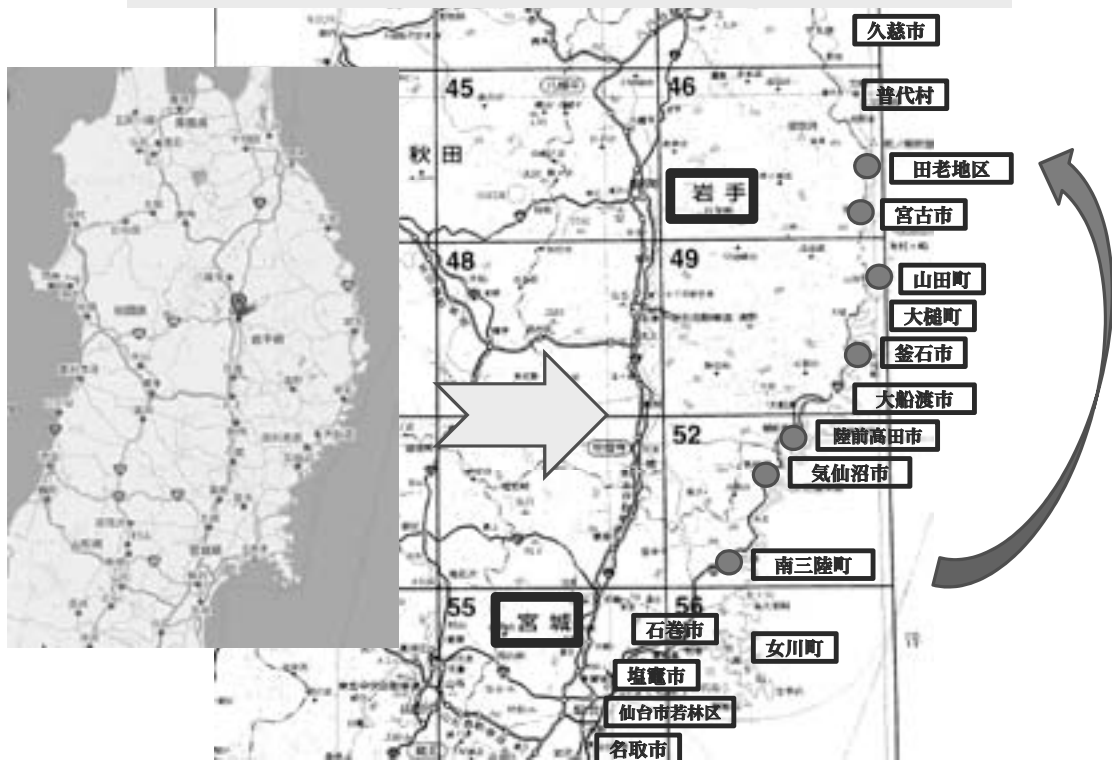
岩手県の人的被災・建物被害の状況

	人口 (2010/10/1)	死者・行方 不明者数	死者・行方 不明者の割合	家屋倒壊数 (棟)	人口減少 (平22/平23)
陸前高田市	23,300	1,776	7.6%	3,341	-13.1%
大船渡市	40,737	420	1.0%	3,629	-4.0%
釜石市	39,574	1,041	2.6%	3,652	-5.8%
大槌町	15,276	1,276	8.4%	3,717	-17.0%
山田町	18,617	753	4.1%	3,167	-9.2%
宮古市	59,430	516	0.9%	4,675	-2.5%
岩手県合計	1,330,147	5,865		24,238	-1.3%

出所：警察庁・岩手県資料をもとに作成

自治体機能の喪失だけでなく、地域社会解体の危険性

東日本大震災による津波被害調査





陸前高田市の被災状況・市役所 (2011年4月)



陸前高田市の仮設住宅 (2012年4月)



田老地区の復旧状況とガレキ集積場（2012年4月）

住宅地のすぐ側にガレキ置き場



山田湾と船越湾の間に作られたガレキ集積場（2012年2月）



ガレキ処理の進捗状況

(環境省 2012年10月31日)

(千トン)

	岩手県	宮城県	福島県	3県合計
災害廃棄物 推計量	3,947	12,004	2,073	1,8024
搬入量	3,437	10,472	1,246	15,156
搬入率	87%	87%	60%	84%
処理・処分 量	1,030	3,974	371	5,375
処理・処分 割合	26.1%	33.1%	17.9%	29.8%
津波堆積物 推計量	1,304	6,722	1,534	9,560
仮置場 搬入済量	1,038	3,929	584	5,552
搬入率	80%	58%	38%	58%

【被災地自治体派遣職員の声：川崎市職労から】

川崎市から宮城県女川町へと派遣された被災地自治体派遣職員を対象に、
現地で行われたインタビュー記事を川崎市職労からご提供いただきました。
次頁以下に内容を転載します。

〈出所〉

1. 川崎市職労機関紙 2013 年 1 月 5 日号（新 8 面）
2. 同 1 月 10 日号（5 面）
3. 同 1 月 25 日号（4 面）

川崎から
女川へ

再生めざす町の支援に
地域に合った復興でなければ

③

1月5日号から被災地の行政支援で港湾支部組合員が継続して派遣されている宮城
県女川町の再生への動きをお伝えしている。現在川崎から派遣されているのは有留後
輔さん。前号に続き女川町建設課港係の堂賀貞義技術参事にうかがった復興への想
いと経過をお伝えする。聞き手は萩原副委員長と玉川政策部長。

職員の健康の心配
専門家が常駐して

玉川 休職されている職員が
いるというお話をお聞きしま
したが、どのようにフォロー
されていますか？

堂賀 役場に相談室を設け
て、外部から専門家を呼んで
常駐させています。何でもい
いで。いつでもいいです。
という相談体制はあるので
すが、地域性というかが一人に
相談するのは恥ずかしいとい
う思いや、抵抗感があるよ
うです。先生が若く、しかも
女川町に住んでいる人のなか
で、私のような66歳の人が心
を開いて全部話すかという
と、それも疑問です。

玉川 少なくとも実働する組
織のトップは、当事者の状況
であるとか、見通しというも
のを理解されているべきだ
と思います。



夢をこわさないで
できることを速く



港再生への強い想いを語る港局長(右)と
11月から派遣されている港支部の
有留後さん(左)。

玉川 もうひとつ。盛り土造
成した土地が、ポロポロ崩れ
てきているというのが大きく
報道されています。地盤の高
上げが、いろんな意味で女川
町の復興に大きな課題だと思
うんですが、盛り土造成につ
いて考えている点があります
か。

堂賀 山を崩して造成するに
も、試験をやった上で判断す
るようにしています。極端な
話、固い岩盤だったから、とい
うリスクも考慮して、判定
するための試験をしる。調
査に使う1000万円、20
00万円を削るな、と言っ
ています。調査もしないうち
に、今の復興計画に反映され
ない復興のかたちですが、か
えて地域が元気をなくすこ
うことになったそうです。
スピード感やニーズ、できる
こと、できないこと、将来を
考えた時に、それでも英断し
ていくという姿勢はどこに根
を持っていきますか。
堂賀 リスクはあるんです
よ。ただ、それを怖がっちゃ
だめだということですね。

玉川 復興に関して、慎重に
現状を把握することや、住民
のいろんなニーズがある中で
調整していくのは、すごい労
力、時間がかかると思いま
す。一方でスピード感も求め
られて、一方で丁寧にやら
なきゃいけない。
堂賀 落とし所をどのように
考えるのかということが大事
だと考えています。夢物語を
聞かせ、「検討します」とい
う結果はだめなんです。
「これはできません」とい
うことを並べていく中、決め
るところです。夢を壊す
んじゃなくて、実現可能な
ところを見せる必要がある。
スピード感を持つというの
は、実現性があるかどうか
にもかかっています。
玉川 それは賢明な判断だと
思います。しかし、神戸の長
田地区のような話もありま
す。震災以前は平屋の建物が
多かった商業地域を大きなビ
ルで建てなおしたんです。き
れいだし、人もいっぱい来
てくれます。結果は逆で、2階以
上のお店は、お客さんが来な
くて全部シャッター閉めてし
まった。もちろん町の人も望
まなかったように思います。
(終わり)

編集後記

長崎市内の認知症対応型共同生活介護施設のグループホームで火災が発生し、入所者数名が亡くなった。施設にはスプリンクラーや防火扉が設置されておらず、それが被害を大きくさせた可能性を消防は指摘する。また長崎市が、建築基準法で定める防火扉の設置を指導していたにもかかわらず、運営側が対応を怠っていたとの報道もある。

「介護を社会化する」をスローガンに介護保険制度が導入され、すでに10年以上が経過したが、在宅介護を優先させる法理念から、施設サービスの充足には程遠い。一方で医療保険の入院日数制限の余波もあり、施設サービスに頼らなければ生活困難な高齢者は増加傾向にある。

施設の安全対策は急がれるが、小規模経営の多いグループホームの負担増は、対象者が必要なサービスを受ける機会を損ねる可能性もある。こうした施設の安全対策にこそ、公共事業より優先的に公金を投じるべきではないだろうか。(谷本有美子)

2013年2月25日

自治研かながわ月報第138号（2013年2月号，通算202号）

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	上林得郎	編集人	勝島行正	定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	http://kjk.gpn.co.jp/		E-mail:kjk@gpn.co.jp	

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 800 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。