

オーラルヒストリー インタビュー

対象者：山下 哲夫（やました てつお）氏

<略歴>（東日本大震災関連）

平成 23 年 3 月 被災者生活支援特別対策本部事務局 参事官（～平成 23 年 5 月）

平成 23 年 5 月 被災者生活支援チーム事務局 参事官（～平成 26 年 7 月）

日 時：2024 年 3 月 13 日（水）14 時 6 分～16 時 20 分

場 所：復興庁（中央合同庁舎 4 号館 1026 会議室）

インタビュアー：重川 希志依（常葉大学）、田中 聡（常葉大学）

復興庁：佐藤 将年、藤本 実紗、浅山 悠（復興庁復興知見班）

記録者：竹本 加良子（株式会社サイエンスクラフト）

1. 2011（平成 23）年 3 月 20 日_被災者生活支援チームの立ち上げと物資支援

○山下：震災が起きた直後は、東京電力福島第一原子力発電所事故の関係が忙しかったこともあって、被災者への支援が十分ではないのではないかとこの心配が官邸のほうにあったので、それで被災者生活支援チームというものを作ることになって、そこに 3 月 20 日の日曜日に呼ばれたのが、私にとっての最初です。

災害が起きたときの食料等の物資支援は、通常市町村が手配しますが、大規模災害のときには、市町村はもとより都道府県でも手配が大変なこともありうるので、そういう場合には国からプッシュ型でいろいろ物資を送るなどの支援をする必要があるということで、机上訓練はやっていました。私はもともと災害対応の仕事をやってきたわけではないので過去のことはよく知りませんが、多分阪神・淡路大震災後にはそういうマニュアルを作って訓練を始めていたのだと思います。それ故に、たちどころに各省から人がほぼ自動的に集められて、物資を送る作業は始まりました。しかし、現地はそれぞれ事情がさまざまなので、それだけで大丈夫かということ、多分しかるべき人たちが心配されたので、それで内閣府の防災担当の拡張に近い形で、名前としては被災者生活支援特別対策本部だったり、被災者生活支援チームだったり、途中で名前は変わっていますが、いわば内閣府の防災担当を母体に拡大したような、各省から人を集めたチームをやっていたという感じだったと思います。

基本的には、「この避難所でカップ麺がいくつ必要」とか「おにぎりがいくつ必要」とか、

そういう注文が来るのを市町村、都道府県と集計して、それが国にきてその物資を送るという流れです。これはもともとの訓練通りですけれども、だいたい食べ物だったら農林水産省から来た人、日用品だったら経済産業省から来た人、医薬品は厚生労働省から来た人が手配して、国土交通省から来た人がトラックを手配して運ぶというのが、私が加わった20日より前の段階から動き出していました。つまり、これは特に司令者がいなくてもそう動く仕組みになっていたということです。机上訓練は経験していても、実際に実践したのはこの時が最初だったのではないかと思います。それでも、20日の時点で、もちろんみんな疲弊していましたけれど、職員は2交代、3交代で各省が出しますし、あらかじめこういうときには誰を出すという名簿も作ってあるので、大体は回っていただろうと思います。

じゃあなぜそういう体制に加えて、政治家も入ったチームを作ることにしたのか、内閣府防災担当に加えてさらに各省から人を集めたのかは、私も呼ばれた側なので分かりませんが、多分、物資支援に限らず、実際に「さらにこういう問題がある」という声を受け取るキャッチャーが必要だ、ということだったのではないかと思います。だから、ほぼ全部の省から課長クラス企画官クラスも含めて呼び集めて、それが各省との連絡役になっていったわけですね。

○山下：私は総務課長の立場でしたから、物資支援の手配を直接やっていたわけではありませんが、横から見ていると量も送り先も回数も多いので結構大変そうなのですが、各省から派遣されて来る人もあらかじめ名簿化されている人たちなので、多分仕組みが分かっている、どこへどう声をかければ、どこがどういう反応をするかということも分かっているのでしょう。だから毎日、例えばこのエリアでこのぐらいの数のおにぎりがあると、じゃあどこのおにぎり工場で何時に仕上がるものを、どこのトラックが拾って持って行って、どこから先は道路が通れないから自衛隊の車に積み替えて、とかですね、そういうことを、農林水産省の人が業界団体と、国土交通省の人がトラック協会と、防衛省の人が自衛隊と話しながら、つなぐ絵を描いていく。どうやって描くのか僕は知りませんが、朝昼晩の1日3回それをやっている。避難所でお湯が沸かせるようになるまではカップ麺は送れないので、それまではおにぎり、パンしかない、とか、食品メーカーやトラック協会など関係者も含め、そういうことに慣れているのでしょうか。少なくとも私が加わった20日以降は、このような物資支援はもうほぼ自動的に回っているという感じでした。

2. 被災者生活支援チームの対応（地元の苦勞）

○山下：このような物資支援はオートマチックに進められますが、もう一段、新たな課題に

どう対処するかということになると、組織的判断が必要になってきます。

例えば、当時は、我々被災者生活支援チームメンバーも含め、ライフラインという言葉の感覚は、電気・ガス・水道・電話といったものを指す言葉であって、コンビニエンスストアを含む感覚はなかったと思います。実際、福島県相馬市の辺りだったと記憶していますが、コンビニが閉じてしまっている。商品が届かなかったり従業員が確保できなかつたりするので仕方がないことなのですが、周囲に生活する人にとってはそれでは生活ができない、今やコンビニが重要なライフラインなのだと思いました。そこで、これは本社を通じて開けるように頼むことにしよう、と。でも企業に頼むのですから誰かの思い付きで勝手に頼めるものではない。そこで被災者生活支援チームとして頼むことにして、経済産業省を通じて頼んで開けてもらいました。

このような、「こういうのは大丈夫か」、「こういうのはできているのか」、あるいは、毎日物資を送るだけでみんなへとへとですから、「その裏で何か抜けているものがないか」というあたりを見ることを、被災者生活支援チームでやっていましたね。

国と自治体の違いをあえて言えば、国のほうが被災者、被災地域から遠いのですね。自治体が本当に大変だと思うのは、例えばマスコミのニュースに出てくる被災地の情報は、かなり括られたトピックスと集計データでしか出てこないわけですね。実際には個々の、人ごと、地域ごとに全部事情が違うので、これに対応していかなければいけないのが自治体、特に市町村なのです。その中でいろいろ優先順位もつけなきゃいけないし、だから自治体は本当に大変だろうと思います。例えば、最初大勢が避難所にいる時期に、マスコミで「みんな体育館にいてプライバシーもなくてかわいそうだ」という取り上げられ方がよく出てきました。災害救助法上パーティションももちろん送れるので、一応念のため「パーティションも要望できるよ」という注意喚起もしたのですが、それほど多くの注文はありませんでした。

多分いろいろなケースがあると思いますが、私がそのとき聞いた例では、牡鹿半島から南側の平地では体育館のような広いスペースが避難所になるのですが、牡鹿半島から北側のリアス海岸では誰かの大きな家が避難所になることも多いのです。個人の家にはふすまがあるので別にパーティションは要らないわけです。これは市町村職員にとっては当たり前のことですが、東京で見ている人にとっては、カメラが個人の家を映しに行くことにはないので、わからないわけです。カメラに出てくるのは必ず体育館ですから、これを拡大して印象を持ってしまうわけですね。実際には集落単位で区長さんの家に避難するようなこともあるらしくて。しかも、同じ村でも村ごとに全部文化というか、つながりが違いますから、これはもう県の職員でも分からない、市町村の職員でないと分からないし、市町村

の職員でも、最近に他の市町村を合併したところではそちらのほうは分からないというふうになるわけですね。だから国が一番考えなければいけないのは、市町村ごと、地域ごとに全部ニーズが違うということを前提に、市町村が頑張るのをどう支援するか、というふうに考えなければいけない、というところでしたね。

3. 被災者生活支援チームの対応（仮設住宅と二次避難）

○山下：発災からしばらく経つと、今度は「避難所ではかわいそうだから早く仮設住宅に入れろ」という声がマスコミ等で強くなります。そのとおりですけど、これがまた地域ごとの事情、難しさがあります。当時市町村からよく聞いたのは、みんななかなか海辺から離れようとしないと。これも北のリアス海岸のほうですけども。多分いろいろな事情があるのだと思いますが、ご家族がまだ行方不明だという方の場合は、なかなか海辺を離れづらいでしょう。それから、基本水産業とその関連産業で生計を立てている人たちですから、もし漁に出られるようになったらすぐ仕事を再開したいと思っている方もなかなか離れられないでしょう。「仮設住宅を海辺に建ててくれ」という声もあったらしいのですが、さすがにそれはもう一回津波が来たときが怖いのでそうはいきませんが。どこに仮設住宅を建てるかというのが、なかなか合意形成できないわけですね。

そういうところでは、仮設住宅を建てられるような平地自体がもともと少ないのです。山の上の高いところならいっぱいあるのですが、ほどほどの高さのところでは少ない上に、そういうところはがれきの仮置き場とかち合うわけですね。だから本当に市町村は難儀しながら調整、説得していたのだらうと思います。

私は5月ぐらいに一度、被災者生活支援チームで岩手県山田町に行きました。山田の町は全部津波で流されていて、コンクリートの土台しか残っていないんですけど、その上に自分で何か建てようとしている人がいました。それを見て、いやこれはなかなか容易じゃないなと思いました。

避難所が長くなるより早く仮設住宅に入れるほうがもちろんいいので、国の被災者生活支援チームとしても仮設住宅を早く建てるためのサポートはしました。これは一般社団法人住宅生産団体連合会や一般社団法人プレハブ建築協会が超強力な連携体制を取っているのです、必要な資材や要員は日本中から必要なだけ集められるのですね。これらの団体に国土交通省から声をかけてもらって、資材や工事の人手は用意できても、住民がどこへ行くということがなかなかまとまらない。山の上なら平地もあるものの、海から遠いし、別の市町村になったりもすることもあって、なかなか大変だったようですね。こういうときには「かわ

いそうだから仮設住宅を急げ」という声は出ますが、市町村は板挟みで苦勞していますし、国の役割はその市町村をサポートすること、ですから、そここのところを理解してサポートしなければいけない。間違っても、国も「仮設住宅を急げ」と言われるからと言って市町村の尻をたたくようなことをしてはいけないなと思いましたね。

仮設住宅の建設用地の確保、戸数の確定、入居の希望者調査と、市町村が調整しなければならないことはたくさんあって、離れたくない人と、少し離れたところに行きたい人と、うんと遠いところに行きたい人がいるので、これは結構難しい。それから、高齢者等の「弱者」を優先して早く仮設住宅に入れるべきだとも言われたのですが、これには市町村は原則反対ですね。これをやってしまうと集落のまとまりがバラバラになってしまいますので。集落単位で入れれば、元気な人がお年寄りの面倒を見てくださいし。

このように集落での合意ができるまで建設を始めないので、いつまでたっても仮設住宅が建たないように見えるのです。資材はそろっているのに尻を叩いて建てさせることはできても、住民の納得がなければ建てたって入居しないので、見栄えだけで意味がない。市町村が結構工夫していたのは、そうやって仮設住宅を建てたところに仮設商店街も作るのかですね、あるいはまだ商売を続けている商店街に買物に行くためのバスを運行するとかですね、そういう工夫をやっている自治体もありました。そうやって集落を壊さないようにしておかないと後が困るのです。

あと印象的なこととして、今回の令和6年能登半島地震でも石川県加賀市の加賀温泉郷にある旅館やホテルが二次避難者を受け入れていますが、東日本大震災の時には花巻温泉でやりました。これは、仮設住宅に入るまでの避難所暮らしが長くなるなら短時日でも温泉宿で心身を休めてほしいという面と、大震災での被害があまりなかった花巻温泉街でも客が来なくなってしまったのでそこを活用してほしいという面との両面に対処するためでした。この場合も災害救助法で宿泊代も食事代も3食全部出るのですが、あの頃はそれでもみんなそれほどは行かなかったです。これもなぜなのかは分からないのですが、われわれが想像していたのは、いつご遺体があがるか分からないから自宅があった場所の近くを離れられないということもあるでしょうし、周りの人がみんなここにいるのに自分だけ行くわけにはいかないということもあるでしょうし。こういう結束力の強さは、東京人にはちょっと想像が難しいものがあります。よそ者には分からないということを忘れてはいけないなと思いましたね。

4. 被災者生活支援チームの対応（食事支援の収束に伴う対応、『日本はひとつ』

しごとプロジェクト』の周知)

○山下：5月下旬ぐらいから仮設住宅への入居が進んでくると、今度マスコミから批判されたのは、仮設住宅に入居すると食事の支援がもらえなくなるのはかわいそうだったということでした。これは一見正論に見えますがそう単純ではない。5月ぐらいに被災者生活支援チームが沿岸部を往訪して各自治体の担当者と話をする機会がありましたが、大体みな早く食料支援を打ち切りたい、打ち切るタイミングを探っている感じでした。その理由はただ一つ、働ける人には働いてもらいたいということだったと思います。要するに全員が働かないでいると町の経済や社会は壊れてしまう。例えば高齢で働けない人に食事の支援をするのは構わないのですが、働ける人には働いてほしいので、全員に一律に3食食事を届けるのはどこかのタイミングで終わりにしたい、

その停止するきっかけとして、仮設住宅に入った時に一律支援は打ち切ったところが多かったと思います。マスコミからは批判されましたが、市町村が本気でそのエリアの経済を残そうとやっていっているのに、そう言われるのはちょっとかわいそうなので、被災者生活支援チームのほうからも、働けない人には引き続き支援があることを広報していました。それがだいたい5月から6月にかけてぐらいですかね。災害救助法は、被災して困っている人に現物を給付するという法律ですから、現に救助を必要としている人には支援を出せるので、そちらの問題ではないのです。

働ける人には働いてもらうということと関連してもう一つ、もともと厚生労働省に、雇用のための給付金、雇用保険を利用した給付金があって、例えばIT会社に他の業種から転換するときに給料を補助することで業種間の労働移動を図る給付金があったのですが、若干イレギュラーながらこれを災害関係にも使えるようにしました。『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』というプロジェクトですが、被災地の港では、船の被害もさることながら、漁網などが海に沈んでいて船が出港できないので、漁港の漁網を被災した漁業者に仕事としてやってもらう。あるいは仮設住宅から商店街に行くバスの運転手ですとか、被災地では一方では仕事がなくなっていますが、一方では被災地ゆえの仕事が発生しているわけですから、そういう仕事を避難者にやってもらう。市町村、漁協や商工会などが雇って働いてもらって、特別会計からその給料分を補助する仕組みです。自治体もそうですが、国としても街に活気がなくなるのが一番困るので、「こういう仕組みを作ったからぜひ避難者を雇ってくれ」ということを広報しました。5月に沿岸部に行ったときです。私見ですけども、避難生活が長くなってくると働いてもらうほうがいい。地元の人でないと分からないことが多いので地元の人たちにやってもらうのがいい、という面と、雇用があり、給料があり、それを地域に落とすというふうに経済を回すという面がある。そうしないと商店が営業で

きませんし産業が活動できませんから。

そして6月ぐらいになってくると、被災者生活支援チームとしてはだいぶやることは落ち着いてきて次は復興に向けて、ということで、復興本部、復興庁の検討が始まりましたけれども、私はそちらには携わっていません。

5. 被災者生活支援チームでの業務調整（がれき処理、新しい業務への対応）

○山下：被災者生活支援チームでの私の最大の仕事は、各省から派遣されて来ている職員たちが仕事をする上で何か不自由はないかということ、各班の人たちに聞いて回ることでした。最初私が行った時は椅子やパソコンを確保することから、人手の確保とかですね。

それから、新たな仕事生まれ続ける中で、それを誰がどう担うかという交通整理。最初の頃の例としては、がれき処理の法的問題がありました。発災から1週間経って、自治体から悲鳴があがったのががれきです。道路に流れ込んだがれきは道路管理者が撤去できますし、道路が通れないと食料も運べないので県・市町村はまずそれをやるのですが、道路以外の土地、それはほとんど私有地ですが、そこに流れ込んだがれきが、私有地ですから勝手には入れず、撤去できない。また、がれきとなった物のほう、家屋や自動車も私有物ですから、これも勝手に処分していいのか。私が行った1週間目頃にはそういう声が大抵集まっています、これはもう、すぐ決着をつけないといけないということで、検討会を作って、そこに内閣法制局や法務省にも入ってもらって、当時それをまとめたA4で2枚ぐらいの方針『東北地方太平洋沖地震における損壊家屋等の撤去等に関する指針』（平成23年3月25日）をまとめました。別にすごいことは書いていなくて、単に「撤去作業のための私有地への立入りは所有者に断らずに行ってよい」とか「倒壊や流出した建物で、用をなさないと認められるものは撤去してよい」といった常識的な内容です。要は、後で提訴されたとしても自治体が困らないように国からお墨付きを与えることが目的なので、こういう検討会に内閣法制局に入ってもらっては珍しいと思いますが、あえて入ってもらいました。

当たり前の内容の短い方針ですが、これを国の名前で出したことに意味があって、自治体が私有地のがれきも安心して処理できるようになった。がれき全体が大量ですから、そうそういっぺんに処理が進むわけではありませんが、「道路のがれきは処理されるが私有地のがれきは後回しになっている」と目に映ると、そこに住む人はがれきを道路に捨てて、片付けてもらおうとするんですね。そうすると道路が通行できなくなる。それを防ぐためにそういう指針を出したということです。

そのほか、医療、福祉については、被災した病院や介護施設、継続してケアができない施

設があったので、被災者生活支援チームの中に医療福祉班という班があって厚生労働省の人がいて連絡役をしていましたが、厚生労働省と県が、患者や要介護者の広域搬送、受入調整を行っていました。何か特別なことをやったというよりは、どんどん必要な対応をやっていたという感じです。医療福祉班と厚生労働省では、物資支援のうち薬や衛生用品の手配も担当していました。

被災者生活支援チームとしては、どうにかならないかと相談が来たものほとにかく対応するという感じで、チームでは受けません、ということは基本なかったですね。特に、どの省に言ったらいいのか分からないものが多く持ち込まれていたんだと思います。

6. 市町村からの状況把握とニーズの変化による物資支援の終了

○山下:被災者の今の状況の情報が入ってくるのはいろいろなルートがあります。県を通じて入ってくる場合もあれば、市町村から直に情報が入る場合もある。それから被災者生活支援チームに政治家のメンバーもいましたから首長や議員から政治ルートでも入ってきます。それから当時野党だった自民党ルートもあり、自民党が「こういうときには与野党は関係ないから」と、自民党のネットワークに入ってきた情報を被災者生活支援チームに流してくれたこともありでしたね。個々の情報は本当にそうなのかどうか分からないのですが、複数方面から聞くと深刻なのかどうか分かるので、いろいろなルートで聞くようにしていました。基本は、都道府県経由で聞くよりは市町村から直に電話等で聞いたほうが多かったと思いますね。災害対応のうち、道路復旧などのインフラ土木や産業廃棄物は県の仕事ですが、住民に関することは市町村の仕事で、市町村でなければ分からないので。ただ、がれきの関係は、災害廃棄物は一般廃棄物として市町村の仕事なのですが、東日本大震災の際は量が膨大で仮置き場や処理場が全く足りませんでしたから、周辺地域も含め県に広域調整をしてもらいました。

通常時であれば県を通して国に連絡が行くことが多いのでしょうかけれど、こういうときには、県を通してという発想はお互いにあまりなかったと思います。

首長からの連絡は政治家メンバーに來ます。地域支援関係の班を置いていましたから、自治体の職員からはそこに連絡が来ていましたが。

岩手県大槌町のように首長がお亡くなりになられた自治体もありましたけれど、何らかのルートで情報は伝わってくる、国や県からも困っていないか聞きますし。

ただ、合併で市町村が大きくなったところで心配になることはありましたね。東日本大震災が特殊だったのは、避難所が最大 1000 カ所あったということですね。それだけ数があ

ると、1市町村の中でも相当の数があるので、全ての避難所に市町村の目が行き届いているのかということが心配になりました。避難所には、市町村職員が巡回して様子を見たり声を聞いたりしますが、市町村も多忙ですから他の自治体からの応援職員が見に行く場合もある。ですがこれは、よその誰かが行っても分からないのですね。その市町村の職員とか、地区長さんでもいいのですが、地域の人が見に行かないと分からないものです。だから、そういうことができているかどうかは気をつけて見ていました。

時間が経つにつれてだんだん国に対する物資の注文は減ってきました。当時、物資を集中的に送っていた岩手県、宮城県、福島県の3県に今後どうしたいか尋ねたら、3県とも「今後は国からの物資支援は要らない」ということでしたので、4月20日に国からの物資支援は終了しました。国としては物資支援を続けるのは全く構わなかったのですが、県にしてみれば国からの物資支援だと県内での調達にならないわけですね。県内全域が被災しているわけではないですから、県内で生産したものを買って持っていくほうが、県内の生産者にとってはいい。そのための費用は災害救助法の仕組みで支払われますし。

国の被災者生活支援チームで物資支援を担当していた人たちは、交代制ですから人数の数が難しいのですが、ピーク時で60席以上、人数としてはもっと多かったです。その人たちはこの時点で元の省の仕事に戻りました。

その後は、コンビニ、仮設住宅など、自治体の悩みはどんどん変わっていきます。仮設住宅をどこに建てて、そこにできるだけ集落機能を残していく、生業や経済を回していくことになっていきます。

7. 被災自治体からのニーズによる対応（手続簡素化、ガソリン）

○山下：5月に被災地に行った時、自治体からは手続に関する注文、「こういうやり方だと大変なのでどうかしてくれ」という要請も多かったです。だから各制度担当の各省職員を一緒に連れて行き、直接聞いてもらって、自治体職員の負荷が減るように工夫してもらいました。やはり自治体職員は本当に大変でしたので。農協〔農業協同組合〕や漁協〔漁業協同組合〕や商工会もそれぞれにみんな大変だったろうと思います。

担当の省の職員に同行してもらっても、その場で回答を出せる場合と出せない場合がやはりあります。その時に多かったのは、自動車の廃車手続をもっと簡単にしてくれという話でした。具体の改善方策は覚えていませんが、明らかに使えなくなっている車ですからおそらく手続簡素化に支障はなく、そういうものは柔軟に対処していたと思います。

あと自治体からの話が多かったのは、この5月よりもっと早い時期のことですが、ガソリンですね。

やはりガソリンがないということには皆さま恐怖感が強くて、初期の物資支援の中心は食料と並んでガソリンでした。それで経済産業省がタンクローリー作戦で西日本からガソリンを運んだのですが、ガソリンスタンドの設備が被災していて給油ができないところがあったのです。ガソリンは燃えやすいのでガソリンスタンドの安全な設備からでないといふ給油ができない。そういう消防法の安全規制を一時的に緩めてくれという要望でしたが、火災の危険を冒すわけにもいきませんから、ぎりぎりのところで簡易な設備で給油できるようにしました。でも、そうやって給油できるようにしたらたで自家用車が多く走るようになって、物資輸送や道路啓開の車が道路の渋滞に巻き込まれることも起きました。これは検証したほうがいいのかもしれませんが、地域住民の交通を、災害対応車両との兼ね合いでどのくらい確保するのかしないのかということは、これは難しいなと思いました。やはり啓開車両と物資輸送車両が優先的に入れるようにしなければいけなくて、優先車両用に指定していた道路はそうしていたのですが、難しいのは地域の道路ですね。ガソリンがないのは不安でしようしかわいそうなのですが、ガソリンを入れれば入れるだけ走る車が増えて道が混みますから、かわいそうだということをそのままやっていたのかということは結構多いですし、なかなか悩みます。

ニーズを拾うためのチームを現地には置きませんでした。行かないと伝わってこないってこともないし、行っても邪魔でしょうから。5月に被災地に行ったのは、各エリアごとにお困り事を集中的に聞いたり、『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』を勧めたりするために行きましたが。

8. アンケート調査「3県全避難所に対する実態把握」の実施

○山下：避難所が全部で1000箇所、多いところだと一つの市町村で100箇所以上の避難所があると、市町村の職員が回りきれないわけですね。だから他の市町村から応援職員が来てくれて、市町村の職員同士は役割が一緒ですから、その地域のことは知らないとしても、こういうときに何をやらなければいけないかは分かっているのだから、市町村の職員が一番役に立つ。だから、災害連携協定を結んでいたり、何県の支援は何県がやるというように関西の自治体が結構やってくださって、そうやって市町村の職員が応援に来てくれるととてもいいのです。ただ、避難所回りという点だけで言うと、そういう応援で来た、背中になんとか市と書いてある人に対して、避難者が苦情を言うかということ、多分言わないんです。やは

りある程度地元の自治体か地元の人が、回ったり見たりしないといけないんです。

こういうところをどう対処したらいいのか、心配していました。いろいろなルートから、「どうもあそこはまずそうだ」という声は聞こえてくるのですが、本当かどうかは分かりません。どうやって調べるかがなかなか難しくてですね。見に行くのが手っ取り早いのですが、交通が確保されていないところをどうやって何か所も見に行くかというところもあってですね。

それで、被災者生活支援チームで市町村にアンケート調査をやってみました。4月から5月にかけて、2週間に1回の頻度で4回、「3県全避難所に対する実態把握」を行いました。避難所には管理者という立場の人がいます。大きな避難所では自治体職員が担う場合がありますが、多くはその地域の地区長さんのような方です。当然忙しいのに記入に時間がかかるものは無理ですから、項目はトイレ、食事、風呂といった当たり前の9項目だけ、評価も、食事だけ5段階にしましたが、他は3段階で丸をつけるだけの簡単なものにしました。

その結果も集計して公表しましたが、回答が返ってくる避難所はそんなに問題はないのです。だから集計データ自体を見てもあまり意味はない。

この調査をやった最大の目的は、「どの避難所から回答が返ってこないか」を調べることでした。回答が返ってくる避難所は、トイレや食事に問題があってもまだいい。管理する人がいて、ちゃんと見ているということですから。そこに必要な物資を届けていけばいい。でも、回答が返ってこないということは、管理する人がいないか、管理者が周りを見る余裕がないか、あるいはそれを伝える通信手段がないか、ということです。だから、「この避難所から回答が返ってこなかった」ということを県と市町村に伝え、特に目配りしてもらうのです。

どう調べればいいのか、最初からいいやり方が分かっていたわけではなく、思考実験の末に岡本全勝さん〔総務省〕と地域班でひねり出したのだと思いますが、手間と効果を比較するとなかなかいい方法でした。4回やったところで、市町村は避難所の様子を掴めててこ入れをしたので、「もう十分分かった」と言われて終了しました。

第1回のアンケートのとりまとめが4月15日でしたので、割と早い時期でした。4月頭にはもうアンケートをお願いしたと思います。結果は当時の被災者生活支援チームのホームページに載っていました。

○藤本: 地域分析とかかれて、回収率を沿岸部とそうじゃないところで分けて調べられたりしていました。回収率は最初は3割ぐらいで、それがだんだん、最後は5割とかになってますね。沿岸の避難所より沿岸じゃないところの避難所のほうが回収率が低いのはなんなん

でしょうか。

○山下:確かなことはわかりませんが、沿岸地域の避難所はもともと集落単位でまとまって入っていたでしょうから。被災地から離れたところの、特に体育館のような避難所が、一番マネージは難しいですね。

○藤本:被災度合いではなく、取りまとめる方がいるかどうか、回収率につながってるってということなんですね。

9. 在宅避難者や遠方への避難者への支援

○山下:避難所ではなく自宅に住み続けているが食料等の物資支援を避難所に取りに来る「在宅避難」の人もいます。この場合の一番の心配は、家の安全性は大丈夫かということです。1階が流されたが2階が残っているので住んでいる、というようなケースが一番心配で、市町村ができる限り早く見に行き、自宅を出てもらおうよう働きかけると思います。「自宅に住み続けられるのに食事だけ避難所に取りに来るのが格好悪い」という声を報道で聞いた気もしますが、避難所でも在宅避難でも必要な物資の支援を受けるのに差はありませんので、本来問題ではありません。

一方、遠方に避難して、市町村等が居場所を把握できなくなった人というのも結構います。福島県原発関係の被災者は基本的に遠くに避難していますからもちろん多いですけど、それ以外でも、岩手県や宮城県でもある程度そういう方がいるのです。こういう場合、食事など物資支援の必要はありませんが、いずれ帰ってくる気があるのかどうかは、仮設住宅の戸数にもかかわりますし、損壊した家を撤去していいかどうかを照会することもありますから、連絡はとれるようにしておきたいところです。また、ベーシックなところでは選挙権ですね。一時的な避難なのか、もう引っ越してしまうのかで違って来る。でもこういう時に住民票を移して行く人はあまりいないので、誰がいなくなっていて、その誰がどこにいるのかを把握するのは大変です。市町村が単独でやりきれることではないので、被災者生活支援チームに要望がありました。総務省の協力を得て全国の自治体にポスターを貼ってもらって、「遠くに避難している人はお近くの自治体に名乗り出てください」と声を掛け、元々居住していた市町村につないだのです。これで97%ぐらいは把握できました。私が印象的だったのは、その時の市町村職員の反応は、それでほぼ全てカバーできているだろうという感覚でした。つまり、災害以前に、住民票を移さずに転居している人が、2%か3%ぐらいは常

時いるものだという事です。要するに、超過死亡になぞらえて言えば、超過行方不明ではない、ということですね、そこまで分かれば、もうこれで大丈夫でしょうということになりました。

これをやったのが4月から5月くらいだったと思いますけれど、この頃まで新聞に載っていた死者、行方不明者、避難者の人数は、各県警発表の数字などをそのまま掲載していたもので、当時の新聞に載っている避難者の数字を見ると、西日本が一人も載っていません。西日本に避難している人がいないわけがない。被災者生活支援チームとしても、避難者の人数は調べたほうがよかったなということで、これ以降人数を取りまとめるようにしました。

10. がれき処理の工夫

○山下:大量のがれきについても、一度にはとても片付きませんが、まずは避難所など現に人が住んでいるエリアから離れたところに持っていくことがまず最初です。火事や流出が起きますので、人が住んでいるところのそばのがれきはどけないといけませんけど、遠いところにあるものは急ぐ必要はない。いずれは処理のステップになりますが、とても普通のごみ焼却場では無理だし、焼却場も被災していたりするので、これは環境省に県を巻き込んで調整してもらいました。処理ができるようにならないと、遠いところにあるがれきまでは手が回らないし、優先順位は低いと思います。テレビはよく「がれきの山」を映していましたが。

この頃の知恵として面白かったのは、どこかの市町村が始めたのですが、避難所あるいは仮設住宅にいる避難者に、もうこの家は撤去してくれていいという場合には何色の旗、まだ撤去しないでくれという場合には何色の旗、というように配って、自宅に立てておいてくれということをやっていました。こうすると、所有者への事前の確認や同行なしに、業者が作業現場で旗を見るだけで所有者の意思確認ができる。これはすぐ被災者生活支援チームで他の自治体にも宣伝しました。

11. 被災者生活支援チームの終了と本部への移行

○山下:被災者生活支援チームの終了時期から復興対策本部への移行は、その両方をやっていたのは福井仁史さん〔内閣府〕です。僕は被災者生活支援チームが終わったらそのままいなくなり、福井さんは復興対策本部のほうに行ったので、僕は復興対策本部には関与してい

ません。

被災者生活支援チームの仕事というのは、災害直後の地域で被災者の生活をどう守るかという、もうそれだけで、東京電力福島第一原子力発電所の事故関係もやっていません。もちろん原発の被災者に対しても食料を送ったケースもあると思いますけれど、そもそも悩みが全然違います。遠くへ逃げていますので、物資が届かないというような悩みではないので、そちらは別の体制がやっていました。だから「被災者生活支援チームが復興庁に移行した」というよりは、われわれが当時いた感覚からすると、被災者生活支援業務がだんだん落ち着いてきて、一方復興業務がだんだん重要な課題になってきた、別のテーマとして出てきたという感じでした。

被災者生活支援チームが終わった頃と、役所の人事異動の時期が重なったのはたまたまです。全く関係ない。実際、だいたい6月ぐらいになるともういろいろなことが落ち着いてきて、今度は、「とりあえず仮設住宅までは行ったけど、新しい町はどこを作るか」というような話になってくるのです。そうなると、堤防のかさ上げをどうするかというようなことが決まらないと、どこに町を作るのかも決まらないので、もう被災者生活支援チームでは無理なのですね。被災者の今の生活をどうするかじゃなくて、どこに町を作るかという話になってくるので、もう完全に別テーマなのです。だから6月いっぱいぐらいで、被災者生活支援チームとしてやらなければいけない仕事はほぼ終わったかなあという感覚でした。私も6月頃にはもう土日は出勤していなかったと思います。

たまたま人事異動の時期と重なったのは、人事との関係ではやりやすかったですが、現実には災害の時期がずれていたらどうなっていたかということ、多くの省で人事異動の時期自体がずれたということになったかもしれないですね、かなり多くの人数が関わっていましたから。

12. 被災者生活支援チームの人集め

○山下:内閣府防災担当を拡張するような形で被災者生活支援チームができましたが、僕はその各班の体制を整えるために岡本全勝さんに呼ばれました。

まず、もともと物資支援には、農林水産省、経済産業省、厚生労働省という、物資そのものの確保にかかわる職員と、国土交通省、防衛省とその輸送にかかわる職員、さらに通信もありますから総務省、そういう人たちは既に来ていました。実動部隊だけ来ていたところもあれば、課長クラスも含めて来ていたところもあり、それぞれさまざまでしたが、物資支援そのものについては、それで何も困らず動いていました。

しかし、単に物資を送るだけでなく、コンビニの店舗を開けてくれという話になると、どうすればうまくいくかの見極めや判断も必要になってきますし、ある程度偉い人から偉い人に言う必要もあるので、ある程度上のほうの人も必要になってきます。例えば、地域の事情をいろいろ自治体から聞く地域班を作って、そこには総務省の旧自治部門から職員を連れてくるとかですね。そういうことは岡本全勝さんがだいたい設計をして、その一環で僕は総務課長役として呼ばれたという感じです。つまり、もともと課長クラスも来ていた省はその人を担当の課長クラスにして、いなかったところで必要な省には課長クラスも出してくれということをお願いしました。最初は岡本全勝さんも含めて有無を言わず、でした。

課長クラスと実動部隊が上下のように見えますが、実動部隊の人たちは実際の要望を聞いてその物資が届くためにどうするかという動線指揮をやっている一方、課長クラスや企画官クラスは、どうすればいいかわからないような新しい課題をどうするかを親元と相談して捌いていく役回りでしたので、「上下」という関係ではなかったろうと思います。

そのうちに、もうちょっと人が欲しいということがあって、いくつかの省に追加で企画官クラスを合計3人ぐらいだったと思いますが、お願いしました。これが4月か5月ぐらいで、この頃になると、各省としても最初の時点で結構人を出しているのと、そもそも自分の省内での災害対応業務自体が忙しいので、もうなかなか人を出せないわけですね。

災害対応業務は、基本的に各省でやるほうがやりやすいです。製パン業界、トラック協会など関係業界を動かすにしても、がれきで自治体と話をするにしても、その業界や廃棄物の仕事で日頃の付き合いがある組織、人のほうが圧倒的にアドバンテージがありますので。ただ一方では、自治体がこういうことで困っている、という案件は、必ずしもその省の行政にぴたっと当てはまる場合ばかりではないので、それを聞く機能というものもやはり必要になります。例えば「コンビニを開けてほしい」と言うだけでしたら、ほぼ経済産業省だけですが、その際に例えばコンビニ側から水道の供給について話があったとしたら、経済産業省だけにはとどまらない。だからそういうときに被災者生活支援チームで、これは何省に主としてやってもらって、この部分は別の省に頼むとか、主となる省の比率が圧倒的に大きければ、他の省には「主となる省の言うとおりにやってくれ」と言って、主となる省には「他の省が動かなければ言ってくれ」と言うとかですね、いろいろなバリエーションはありますが、基本はできるだけ直接抱えないようにしていました。だからあまり大人数のチームにしたかったわけではなかったのですが、「そうか、こういうことで困っているのか」という、現場から上がってくる生の素材をどう切り分けて、どう配分すると、それぞれの組織が動くかという部分は、被災者生活支援チームの側でやるしかないもので、これに必要な分は人を集めたわけですね。

各省が忙しくてなかなか人を出してもらえなかったのを、その時は確か「2カ月で必ず返すから」と言ってお願ひしました。というのは、最初のどたばたが過ぎて次の復興のフェーズに行くと、仕事の仕方が全然変わってきて同じ体制では続けられないからです。7月には人事異動があるので、それを越えて人をくれというのは下手をするとその人の人生を変えてしまうかもしれないし、そういうことをやると各省のほうも人を出しづらくなる。夏の人事異動の時には帰ってきている筈、と分かっているのは人を出しやすい。だからそう言って来てもらいました。

夏には本当に人を各省に帰したのですが、その時に岡本全勝さんと僕とで全部の省の官房長や秘書課を回って、幹部については岡本さんが、企画官以下については僕が、レポートというか、「こんなふうに通じてくれて、よくやってくれた。いい人を出してくれて本当に助かった」と言って回りました。これをやっておかないと次の災害の時に人を出してくれなくなってしまうので、やっておかないと駄目なのですね。最初はわっと集めたから、当然ながらみんな辞令交付もしていません。5月か6月くらいになって少し時間ができた時に辞令交付式をやりました。つまり、子や孫に伝えられるものを渡してあげないとやる気にかかわりますから。

東日本大震災以前には、人事で世話になってお礼に回るという経験はありませんでしたが、私はもともと旧総務庁で行政改革の仕事をしてきており、中央省庁等改革推進本部の際には130人ぐらいの組織の総務課の企画官、つまり、いきなり集められた130人の組織の総務課業務をやっていたわけです。当時はまだ若かったので人事の仕事はやっていませんでしたが、いきなり集められた人たちが、どういうときにやる気を持ち、やる気をなくすのかということは見ていたということでしょう。

各省庁に行脚したのは、僕が言い出したのか岡本さんが言い出したのか覚えていないのですが、ともあれお互いに当然のように手分けして行きました。

災害対応とは離れますけれど、役所の中には、出向して来た人が「いい」となると、その人を「残してくれ」と言ってくる組織があります。こういうことをやると、相手省はエースを出してくれなくなるのでお互いにとって良くないことです。岡本さんとは中央省庁等改革推進本部でも一緒でしたので、その辺はよく分かっていました。

どんな組織も人を計画的に育成しているので、大変なことが起きた時にそれが狂うことはよくあるのですが、やはりそのバランスをちゃんと見てやらないと、集める側にしっぺ返しがあるのです。私は災害対応のプロではないので、次にまたああいうチームができたところで僕が行く可能性はほぼありませんが、世の中の後輩たちのためにですね、そういう前例は作っておいたというところではあります。

各省に人出しを頼むときは、「どういう業務で、具体的にはこういうことを考える役割」と説明します。支援チームで交通整理をしたら実務は全て各省でやるわけですから、来てもらう意味を具体的に言っておかないとお互いにうまく回りません。

13. 被災者生活支援チームの体制と運用

各省からいきなり来て、3、4、5月頃は、本当に毎日新しい課題が出てきて、だいたいの方向を付ける期限はほぼ1日なのです。1日で、だいたいこういう線でやるということを決める。当時、政治家、松本龍大臣、仙谷由人副長官などが入った会議を土日も含め毎日11時にやっていました。4月中旬からは平日毎日、5月下旬からは週2～3回開いていました。この11時の会議で、地元自治体などから職員が聞いた話や政治家が聞いた話がわっと出てくる。毎日、3、40分だけの会議なのですが、その土俵に全部乗せるわけですね。それで「これどうするか」、「じゃあこんなふうにやってみよう」と方向性を出します。その後、担当の参事官が親元と話し、この会議のほかに職員だけの会議も朝夕にやっていたのですが、その夕方の会議でその後の進捗を聞いて、方向、見通しを確認し、翌朝の会議で11時の会議の資料を確認して、11時の会議にかける、こういうサイクルで動いていました。

そうすると、急かされっぱなし、一生懸命やっているのに「まだ足りない」と言われるわけですから、みんな災害対応だから言いませんが、鬱憤はたまりますよね。だからそういうときには、政治家がいる場では言いませんが役人だけの場で「そう言われてもね」と、みんなの代わりにでかい声で言うようにはしていました。

○山下：被災者支援チームの活動自体については、毎日11時にやっていた会議について、ずいぶん後になってから議事録が公表されていないじゃないかと議論になって、事後的に、毎日やった会議のいわば議事次第のような資料を公表しました。毎日その日にどういうチームが議論になっていたかはそれで分かります。執務場所は、内閣府の8号館が今建っている場所、あそこに講堂という体育館のような建物があって、そこに百何十人が入って執務にあたっていました。そこに全員は入り切れなかったので、日々連絡を取り合う物資支援の人達はそこにおいて、それ以外の、課題対処を考える人達や幹部は、その体育館の上にプレハブ小屋のような部屋があってそっちにいました。このチームの終了を待って、講堂を撤去して今8号館が建っています。

14. 職員の士気と労務管理

○山下:僕は、被災者生活支援チームにいる時に、国家公務員はこういう仕事に燃えるのだなと思いました。最初の頃は土日も完全に平日と同じでしたが、11時の会議が平日だけになってからは、僕は土日に「政府の被災者生活支援チームの活動経過と組織運営の経験」という原稿を書いていて、これはその後『季刊 行政管理研究』の第136号(平成23年12月)に載せました。どうせ留守番で出勤していましたから、その時間を利用して記録を残しておこうと思ったのです。

結構多くの職員が、平日毎日夜まで仕事をしているのに、土日が休めるようになると、現地にボランティアに行くのです。これはこれで面白いから、毎日11時の会議の時に報告してもらうのですが、そうすると政治家はかぶりつくように聞くわけですね。多分国家公務員は多かれ少なかれ国のために入ってくると思いますが、とてもリアルに国のためだということが分かる仕事だからなのでしょうね。普段の国家公務員の仕事は制度や仕組みを作ることで、実際の運用は自治体だったり法人だったりします。また、そうやって実際に現地に行った話にみんなが食い入るように聞き、その後の具体化につながるとなると、やはり燃えるというか、やりがい、達成感があるということなのでしょうね。

あと、労務管理というには大げさですが、どこかに不満がたまっていないか、ストレスがたまっていないかを見逃さないようにしておくことが重要です。お互いに忙しいからみんななかなか不満は言わないので、それをつかむのは結構難しいです。難しいですが、「誰々がこんなことを言っていた」というような、伝聞でも伝わってくるような仕組みにしておかないといけないのではと思います。

支援チームでの私の最後の仕事は、同窓会第0回をやることでした。解散する前、まだ席があるうち、つまり次の部署に行っていないからまだ集まりやすいうちに、同窓会をやりました。その時に、毎日の会議の議事次第などの懐かしいものをクリアファイルに入れて置いておくわけです。みんなを感動させ、いい記憶にすることだけを考えていました。

今後も大災害が起こればこういうことはあるので、そういう仕組みを作っておこうと思うと、オートマチックに動く部分もさることながら、どうやればみんなが意欲を持って働くかという部分も例を作っておきたいと思ひました。

大災害のようなことがあると、上司も部下も急に異動になったり不在になったりして、残された職員としては、誰も見てくれない、相談できないということも起こりますが、役所では、多分企業でも、そういうことはよくある。そういうときに不安にならずに、「誰も見ていない人がいないから気楽にやろう」と気楽に構えておけばいい、というのが一つ。もう一つは、組織としては、そういう状態になっていることに別の周辺のラインが気づいて、幹部や総務課に注意喚起しなきゃいけないと思うのです。

私は対策の方向とか内容を決める側というよりは、ロジスティクス側なので、そういう苦労あまりなかったのですが、最初の頃は24時間サイクルで回っていて、毎日の会議で返した宿題よりも次に降ってくる宿題のほうが多い。その頃にみんながへこたれずにやっているかという点は、かなり気をつけて見ていました。だいたい霞ヶ関の人間は忙しいだけでは倒れないのですが、徒労感を感じるとへこたれますので。

15. 今後のために思うこと

○山下：今後のために思うことは、東京の目というか、マスコミの目というか、抽象化して数字にして見るのでは全然分からないことがとても多い。そういう批判にさらされたら自治体の職員がかわいそうだと思うことがあります。どうやって分かってもらうかは難しいですが。

やはりそのエリアのことはそのエリアの人でないと分からないという部分に、国家公務員にしてもマスコミとかにしてもみんな謙虚になる必要があると思います。

その点、地元選出の政治家は地域のことをとてもよく知っているので、大変助かります。どうしても国家公務員は制度から見てしまうし、マスコミはどういう画面でどういう文章を書くかというところから考えてしまいますので。

私も、まさか1カ月で3県〔岩手県、宮城県、福島県〕から「もう物資支援はいらない」と言われるとは思いませんでした。花巻温泉にあまり行かなかったのにも驚きました。

私は、たまたま東日本大震災の2～3年前にあの辺を旅行したことがありました。リアス海岸では、台地の上の道路が町に近づくと2～300メートル下りて町に着き、町を抜けるとまた2～300メートル上って台地上になる。その坂に、「明治三陸地震の津波ここまで」「チリ地震の津波ここまで」といった看板がある。当時、その看板より下に新しい家が結構多いことに気づきました。もともとは看板より下には番小屋だけを置いて、住居は上った所に建てていたのですが、行き来が面倒だから住居もだんだん下りてくるということなのでしょう。だから、そういうものだと思ってかからないといけないのではないかと思います。

(了)