

東日本大震災と地域交流支援について

The Great East Japan Earthquake and Regional Tie-UP

李 永 俊

この論文の目的は、大規模災害に対する効率的な救援体制を提案することである。東日本大震災は、巨大・広域災害でなおかつ前代未聞の原子力発電所の事故が重なり、複合的な災害であった。このような現行の災害対策基本法では想定しなかった広域災害に対して、当該の都道府県、あるいは地方公共団体だけが主体となるのではなく、被害のなかった近隣地域をハブとして利用することによって、当該地域の負担を減らし、効率的な支援体制を構築することを提案する。また、そのような支援体制からは災害によって引き起こされる近隣地域の二次災害を防ぐことができ、災害地域のみならず、近隣地域の経済の立て直しにも大いに役に立つ。また、被災近隣地域の経済の活性化は、被災地の復興・復旧の下支えとなる。このため、早期の災害からの復興が可能となるのである。

1. はじめに

本論文は、二つの目的で書いたものである。主たる目的は、この度の東日本大震災のような大規模災害に対する早期の支援体制について、経済モデルを用いて労働力としてのボランティアや支援物資などの復興支援財源の最適配分を行うための支援体制を提案することにある。そしてもう一つの目的は、かなり私的な理由かもしれないが、震災直後から被災地とかかわった身としては、経済学の分野でもより積極的に被災地と向き合う議論が必要ではないかという思いから、議論の出発点を提案したいからである。そういう点から、本稿のモデルの完成度よりは話題提供の意義を吟味していただきたい。

本稿で議論するのは、発災直後から被災地が自立的に始動しはじめる概ね発災1年後までの支援体制についてである。なぜ、早期の支援体制が大事なのかを述べよう。第一は人命救助である。東日本大震災では、死者・行方不明者が21,000人以上に上る甚大な被害を受けた。今回のような大規模津波の場合は、津波に巻き込まれると人命が助かる確率が非常に少ない。そのため、負傷者数が非常に少なく、死者・行方不明者の割合が高いのが特徴である。

今回の震災の被災地域は、特に岩手県の北部の沿岸部では、全人口に占める65歳以上の人口の割合である高齢者率が3割近い地域で、超高齢社会といえる。免疫力の弱い高齢者が、体育館や公民館等の避難所で集団生活を行う場合は、やはり感染症などによる二次被害が予想される。そのような、二次被害を防ぐためにも迅速な支援体制を整えることが求められる。

第二は、人口流出の問題である。被災地の多くがもともと過疎化、少子化、高齢化が進行した地域であり、被災によって条件はさらに厳しさを増し、存亡の危機に立たされる地域が出てくること

も考えられる。地域の経済再生のためには、消費の主体であり、生産活動の主体である人の確保が何より重要である。

津波被害が大きかった岩手、宮城、福島3県の沿岸市町村で震災後に人口が約5万人減少したことが住民基本台帳の集計で明らかになった。原発事故の影響が大きい福島県では7月1日現在の推計人口が33年ぶりに200万人を割り込んだ。このような人口流出を食い止めなければ、被災地の復旧・復興は厳しい。

震災の影響だとはいえ、なぜ人々は住み慣れた地域を離れて移住をするを選択するのだろうか。移住は様々な混乱を伴う。まず、移住に伴う直接的な費用である。交通費や住まいを準備するために様々な直接的な費用が発生する。その他にも職場の問題や子供養育環境の問題など経済的な問題と社会間接資源としての人間関係資本にも大きな影響を与えるはずである¹。今回の震災では、やむを得ず住み慣れた地域を離れなければならない場合も数多くあった。それだけでなく、その地域に対して夢や希望をもてないという理由で移動を選択する被災者も少なくないようだ。

被災地の夢や希望はどのように形成されるのであろうか。玄田（2006、2010）では、「Social Hope is a Wish for Something to Come True by Action with Others」、社会的な希望とは、他の誰かと希望を共有しようとするすることで、他者と共有する何かを一緒に行動して実現しようということだと社会思想研究者のリチャード・スウェッドバーク氏の提案をもとに述べている²。甚大な被害を目のあたりにして、そこで一人で夢や希望を描くことは難しい。そこに他の地域から誠意ある支援を受け、復旧作業の進行を目にし、励まされ、勇気づけられることによって、もう一度、夢を描けるようになるかもしれない。そのような夢や希望が、その土地に住み留まるという選択となり、地域の復旧・復興につながるのである。その意味で、1日も早い支援体制の確立は地域の再生につながるのである。

そこで、本稿ではより効率的な早期支援体制を経済学のモデルを用いて検討する。本論文は、筆者が教員有志と共にボランティアセンターを設立し³、実際に支援活動を行いながら感じた諸問題をベースとしている。

本稿の構成は次のようになる。第二章で東日本大震災の特徴を述べた後、第三章では現行の災害対策基本法の問題点を指摘する。そして、第四章では事例として弘前大学人文学部ボランティアセンターが実際に行った野田村支援活動を紹介し、効率的な早期支援体制について述べる。第五章は結語である。

¹ 地方から都市への移動に伴う社会間接資本の損失に関しては、石黒・李・山口（2009）を参照されたい。

² 2007年12月に東京で行われた希望学の国際会議に於いて。2005年、希望学は東京大学社会科学研究所の研究者によって始まったもので、法学、政治学、経済学、社会学などの社会科学と呼ばれる学問を総動員し、個人の内面の問題とみなされてきた希望を、社会にかかわる問題として考える研究プロジェクトである。詳細は<http://project.iss.u-tokyo.ac.jp/hope/>を参照されたい。

³ 筆者は東日本大震災の後、同僚の教員5名と一緒に、弘前大学人文学部ボランティアセンターを設立した。現在、学生と市民を合わせて、500名近くの方が登録しており、4月かつ1000名近くの方が被災地支援活動を行っている。詳細は第四章を参照されたい。

2. 東日本大震災の特徴

2011年3月11日14時46分、マグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生し、15時20分過ぎ頃から、巨大津波が東日本太平洋岸600Km以上にわたって繰り返し襲った。津波による被災は甚大で、標高10メートル以下の沿岸市街地のほとんどにおいて、住宅のみならず公共施設、公益施設、産業施設、サービス施設など、地域の都市機能がすべて喪失してしまった自治体も発生した。

加えて災害の特徴としては、津波が福島第一原子力発電所に致命的な損傷を与え、大量の放射能漏れによって広域にわたる放射能汚染が発生した、史上初の広域・巨大・複合災害となった。

東日本大震災の被害概要は、未だ確定していないが、被災地域の範囲は東北地方太平洋沖地震に誘発された長野県北部の地震や静岡県東部の地震を加えて、12都県369市区町村に及んでいる。流失・全壊・全焼した建物は約11万棟で、半壊程度の被災をした建物も12万棟である。一部損壊した建物は47万棟に達し、全体で70万棟に及ぶ大規模な災害となった。

表1 東日本大震災の概要

	阪神淡路大震災	東日本大震災
発生日時	1995年1月17日5時46分	2011年3月11日14時46分
震源地	淡路島北部	三陸沖
地震の規模	Mw 7.3	Mw 9.0
人的被害		
死者	6,434名（2005年12月22日修正）	15,821名（2011年10月4日現在）
行方不明	3名	3931名
負傷者	43,792名	5,940名
建築物被害		
全壊	104,906棟	118,480棟
半壊	144,274棟	179,704棟
一部破壊	390,506棟	597,325棟
被害総額	9兆9千億円程度	約16兆9千億円

資料：阪神淡路大震災については「防災白書」、「阪神・淡路大震災について」、東日本大震災については内閣府の緊急災害対策本部発表資料より。

津波は、建築物のみならず、防波堤・水門をはじめとする海岸保安施設、鉄道・道路の交通施設、特に盛土や高架部門などに壊滅的被害を加え、ライフラインも破壊した。また、地盤沈下した農地では用排水施設も壊滅し、雨水や海水の排除が困難で、農地の運びこまれた瓦礫とともに、塩水汚染は農業の再開を拒んでいる。加えて、福島県では放射能汚染のために10万人以上もが域外避難を余儀なくされ、役場の避難を含め、全く復旧のめどが立っていない自治体がある。

日本は歴史上、さまざまな自然災害を経験してきた。20世紀でもっとも大きな災害は、1923年の関東大震災である。死者と負傷者を合わせた人的被害は10万人と推計されており、当時の国民人口1万人に対する人的損失は、16.67人で、自然災害の中で最も大きな被害だった⁴。近年では、記憶に新しい1995年の阪神淡路大震災の被害である。

表1は内閣府の緊急災害対策本部の発表資料に基づいて作成した阪神淡路大震災と東日本大震災の被害概要の比較です。人的損失をみると、死者・行方不明者数で東日本大震災が阪神淡路大震災の2倍を超えており、いかに被害が大きかったかがうかがえる。また、経済的損失では東日本大震災が約16兆9千億円、阪神淡路大震災が9兆9千億円で、両震災ともに経済損失がいかに巨額であるかがよく分かる。

3. 災害救助法・災害対策基本法の問題点と課題

日本の災害救援法は、1947年に災害直後の応急的な生活の救済などを定めた法律で、災害時の諸活動は国の責任で行うことが定められている。一方、災害対策基本法は1959年9月26日に死者・行方不明者5,098名を出した伊勢湾台風災害をきっかけに制定された法律である。災害対策基本法では、地方公共団体の権限を重視し、地方公共団体の長（災害対策本部長）の名のもとに応急救助を行うことが定められている。

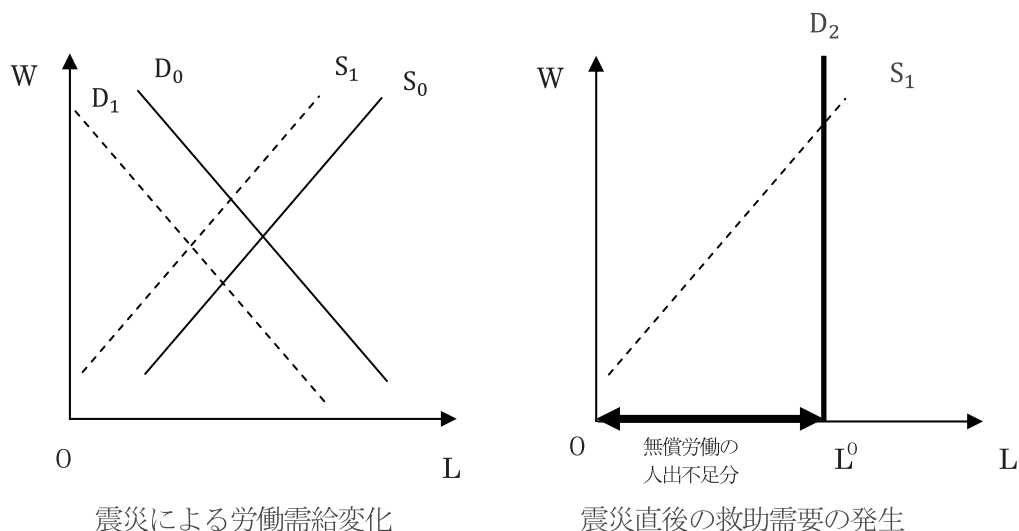
つまり、地方公共団体は、救助費に関しては国の制限を受けながら、現実の発災時には、迅速な応急対策を実施しなければならない立場にあるのである。

災害時の応急対策は、人間の生死に関わる問題が多いため、一秒を争う活動がほとんどとなる。このため被害情報をいち早く把握でき、地域の実態を良く知っている市町村長が、その都度応急対策を決定することが最も望ましく、その意味では現行の災害対策基本法に基づく体制、つまり地方公共団体の長を中心に全ての応急対策活動が実施されるべきである。その観点から市町村レベルの活動の効率性を最優先に考え、災害救助の権限の全てが地方公共団体の長に一元化されている。

しかし、東日本大震災のように災害が複数の県にまたがった場合には、各都道府県が各自自治体の活動の統制をとることは混乱になると思われる。また、地方公共団体が行政的な機能を果たすことも難しいほど大規模な災害の場合は、それぞれの自治体で独自の災害対策救援活動を行うことは不可能になる。

⁴ 詳細に関して中村（2011）を参照されたい。

図1 震災直後の被災地の労働需給の変化



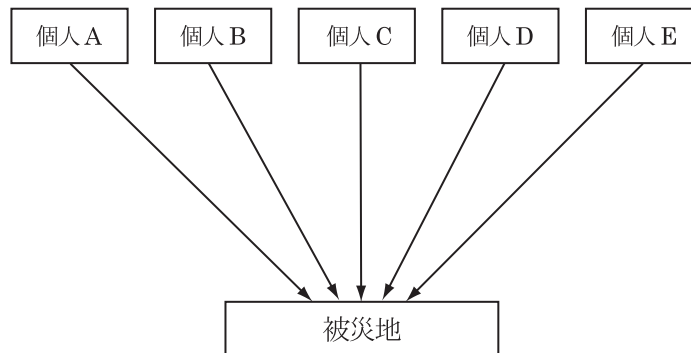
今回の大震災直後に、筆者が甚大な被害を受けた岩手県野田村に先遣隊で入ったとき、災害救援活動を行わなければならない役場の職員の皆さんは、村長をはじめ、ほとんどの職員が被害に見舞われていながら災害救助活動にあたっていた。だれもが何日も不眠不休で働いており、疲れきっていた。

図1は、震災直後の被災地における労働需給の変化を図示したものである。左の図は、震災による労働市場の変化を表している。震災による人的損失で労働供給は急激に減少する。また、被災による住民たちの移住も減少の大きな原因である。一方、労働需要は事業所の多くが流されるなどの被害を受けているため、一時的には労働需要も同時に減少している。労働需給の激減によってもたらされる社会的余剰の損失が被災地の経済損失の大きさを示している。

しかし、被災直後から避難所の設置や被災者への支援活動、そして復興復旧に向けた瓦礫撤去などの作業は激増していく。災害直後に発生する労働需要は通常の労働とは性質が異なる。つまり、賃金によって労働価値が評価される報酬の伴う労働ではないのである。そこで、図1の右の図では $0L^0$ の無償労働の人手不足が発生することを表している。

このように激増する労働需要に合わせてどのように無償労働、ボランティアを供給するかが大きな課題となる。先ほど述べた現行の災害対策基本法では、地方公共団体が応急対策を実施するとなっていた。しかし、村全体が壊滅的な被害を受けている場合は、そのような機能はほぼ不可能である。また、各地からボランティアが集まっても、被災地で十分な受け入れ体制が整っていなけれ

図2 現行の災害対策基本法のボランティア受け入れ体制



ば、ボランティアが活動することは不可能となる。そのため、今回の東日本大震災の場合、多くのボランティアが活動を見合わせるという事態が各所で発生していた。

つまり、現行の災害対策基本法では、この度の東日本大震災のような巨大で広域にわたる広域災害を想定していなかったために、近隣地域や広域地域間の役割分担や委託の仕組み作りが不十分であった。特に、同じ県の中で複数の地域が同時に被災した場合の想定においては、全くと言えるほど備えがなされていなかったといえよう。

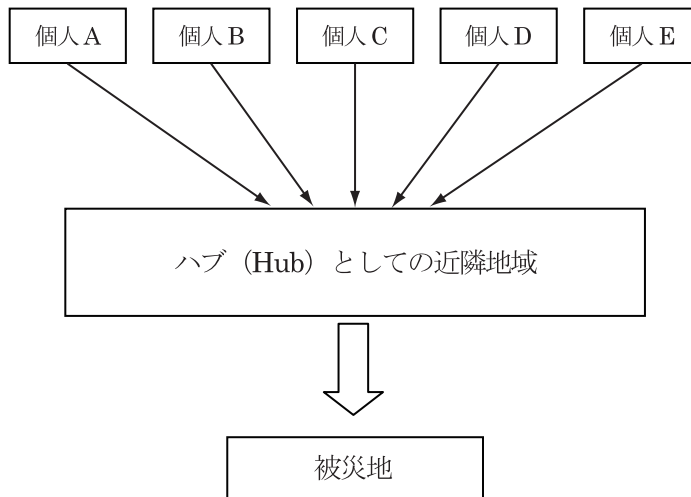
4. 新しい早期支援体制の事例

筆者が所属している弘前大学では、東日本大震災発生まもなくの、3月24日に被災支援を目的に、筆者を含む教員有志が発起人となって、「弘前大学人文学部ボランティアセンター」を設立した。また、当センターでは弘前市と市民団体が協働で、一つのチームとして支援活動を行うことを定め、市は財政的負担を、市民団体は市民の募集と保険などの管理を、そして大学はボランティアのオリエンテーションとコーディネーターを担当することにした。

そして、東京等の大都市圏からの支援活動が届きにくいと思われる岩手県の北部の沿岸地域に照準を定めた。青森県八戸市から久慈市、野田村、宮古市田老町地区まで南下し、被害状況を把握した結果、野田村で救援活動を展開することにした。今回のような超広域災害の場合は、一つのルートではなく多角的なルートからの支援が必要である。その意味で、南からのみではなく北からの支援は、支援からもれる地域をなくすために、重要な展開である（渥美2011）。

また、個人が現地のボランティアセンターでボランティア申請を行う場合、手続きに時間を要し、ボランティアセンターの業務を増やすことになる。また、一人一人が現地まで移動するとその移動費用などが無駄に重なり、不要な燃料を使うことになる。そして、ボランティアの担当配置なども、個別より組織として対応した方が、現地のボランティアセンターの業務軽減と効率化につながるだろう。

図3 ハブとして近隣地域の機能



このように考えると、災害発生直後の対応として、迅速かつ効率的に支援活動を行うためには、動きのとれる近隣地域で独自に体制を整えた上で、被災地支援人員としてボランティアを組織的に現地に派遣することが求められるだろう。

図3のような被災地の近隣地域が被災地に代わってボランティアの募集から派遣までの業務を一貫して行えば、被災地における業務負担の軽減につながるのみならず、受け入れ体制の不備のために、せっかく無償労働を申し出た支援者、つまり復興資源としての労働力までを無駄にするということがなくなるのである。

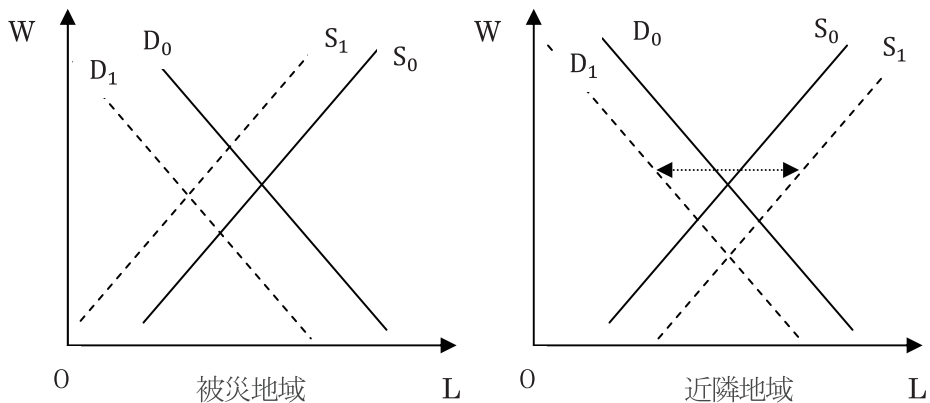
また、被災地域と経済的な依存関係にある近隣地域の場合は、災害による経済的な二次被害が心配される。つまり、経済的な依存関係にある被災地の経済活動が休止することは、近隣地域の経済活動が停滞することを意味する。

図4は、近隣地域の労働市場の変化を図示したものである。被災者の移住などで労働供給は一時的に上昇するが、労働需要は逆に被災地の生産活動の休止によって、左の方にシフトする。その結果、震災前の均衡賃金水準で、過剰な労働供給が発生してしまう。このような労働力の余裕が被災支援の資源として機能する。

そのため、被災地支援のハブとしての機能が、一時的に近隣地域で労働需要を増加させ、過剰人員を吸収することになる。例えば、ボランティアの受け入れ体制を強化するために、臨時職員を雇用することや、観光客の激減などで打撃を受けているバス会社などを一時的に公的な資金で支えることも可能となる。そのような活動を通して近隣地域の経済的な二次被害を最小限に食い止めることが可能となる。

他方、被災地では地域の生活習慣や地域の事情を理解している近隣地域からの支援であるために、安心してボランティアを受け入れることが可能である。また、ボランティアのオリエンテーションやチーム編成などに必要な手続きなどが不要となるので、被災者への対応のみに専念するこ

図4 近隣地域の二次災害による労働市場の変化



とが可能となる。また、復興資源としての労働力の有効利用という面で考えても、より効率的な支援体制であるといえる。

この事例に類似している取り組みとして「対口支援」というのがある。対口支援とは、中国四川大地震で行われた被災地支援の手法で、広大な被災地を地域分けし、それを被害のなかった地域で割り振り、分担して復興を担当するものである（山下 2011）。広域に拡がる被災地から支援の届かない地域をなくし、効率よく資源を投入する手法として用いられたものである。支援を担当する側も、他との競争になるので力が入る。しかし、この方法では効率的な復旧支援が実現する反面、支援する側とされる側の立場の差が強く現れ、格差が明確化する恐れがある。

また、先述したように対口支援では地域の文化や生活習慣を無視した支援になる可能性が高い。そして、災害の近隣地域で発生する経済的な二次災害を防ぐことは難しくなる。その意味では、近隣地域での支援拠点作りは、両面において優れているといえよう。

5. 結語

この論文の主目的は、大規模災害に対する効率的な救援体制を提案することである。前述したように今回の東日本大震災は、巨大・広域災害でなおかつ前代未聞の原子力発電所の事故が重なり、不幸にも複合的な災害であった。また、日本の多くの地震学者のうち、誰一人予測ができなかった不幸でもあった。このような震災が二度と起きてはほしくないが、残念ながら誰一人それを保証することはできない。

つまり、今回のような自然災害のリスクは明示的に減らすことはできない。リスクを減らすことができないとするならば、どんな災害であっても克服する地域作りが必要不可欠であろう。本論文で提案するのは、まさにその一つの考え方である。

現行の災害対策基本法では想定しなかった広域災害に対して、当該の都道府県、あるいは地方公

共同体だけが主体となるのではなく、被害のなかった近隣地域をハブとして利用することによって、当該地域の負担を減らし、効率的な支援体制を構築しようとする試みである。また、そのような支援体制からは災害によって引き起こされる近隣地域の二次災害を防ぐことができ、災害地域のみならず、近隣地域の経済の立て直しにも大いに役に立つ。また、被災近隣地域の経済の活性化は、被災地の復興・復旧の下支えとなる。このため、早期の災害からの復興が可能となるのである。

本論文ではいくつかの課題も残されている。まず、ボランティアをどのように集めるかに関する議論は省略されている。災害に対して必要となる労働力は復旧・復興に欠かせない財源にも関わらず、人々の善意のみに頼っているのは地域住民の安心安全を保つ行政の役割からすると怠慢にしか見えない。必要な時にいかに確実に労働力を確保するかも当然議論する必要がある。この点は今後の課題としたい。また、本稿で提案している経済モデルは厳密性に欠けている部分もある。しかし、経済モデルの厳密性よりもまず災害復興に向けての体制作りについて議論を進めることが先決だと筆者は考えている。経済モデルに関しては、今後信頼性を高めていきたい。

謝辞

本論文は、筆者が弘前大学人文学部ボランティアセンターと一緒に発災直後から行っている支援交流活動に基づいて書きあげたものである。支援活動に関わった全ての人に心より感謝を申し上げたい。また、一日も早い被災地の皆さまの復旧・復興を願う。

参考文献

- 渥美公秀（2011）「災害復興過程へと接続する災害ボランティア活動－東日本大震災における（特）日本災害救援ボランティアネットワークの事例から－」『日本災害復興学会2011東京大会後援論文集8－11。
- 石黒格・李永俊・山口恵子（2009）『都市に暮らす地方出身の若者の就業状況と地元意識に関する調査研究』弘前大学雇用政策研究センター。
- 中村一樹（2011）「東日本大震災からの復興をどう進めるのか」『日本災害復興学会2011東京大会後援論文集134－137。
- 山下祐介（2011）「東北発の震災論へーコミュニティ交流支援現場から－」『季刊 東北学』第28号、101－111。
- 玄田有史（2006）『希望学』中公新書。
- 玄田有史（2010）『希望のつくり方』岩波新書。
- 村松敏弘（2009）「経済学からみた希望学－新たな地平を開くために－」『希望学[1]希望を語る－社会科学の新たな地平へー』東大社研・玄田有史・宇野重規編、東大出版会、217－234。