

東日本大震災における地方整備局の復旧活動についての物語描写研究～TEC-FORCEの役割～

夏山 英樹¹・神田 佑亮²・藤井 聡³

¹正会員 東京急行電鉄株式会社 (〒150-8511 東京都渋谷区南平台町5-6)

E-mail: hideki.natsuyama@tkk.tokyu.co.jp

²正会員 京都大学准教授 大学院工学研究科 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)

E-mail: kanda@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

³正会員 京都大学教授 大学院工学研究科 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)

E-mail: fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

我が国では地域主権改革の名の下、地方出先機関原則廃止の流れや、「コンクリートから人へ」のスローガンにより、公共事業は最近まで著しい縮小傾向が続き、それに伴い地方建設業もまた縮小傾向にさらされた。しかし東日本大震災で復旧活動を主導したのは、まさに廃止が論じられている地方整備局であり、その活動の先頭にいたのは地元建設業者である。本研究では関係資料や関係者の証言に基づき、特に国土交通省の地方支分部局の1つである地方整備局に着目し、発災直後の対応として全国の地方整備局が被災地へ派遣したTEC-FORCEやリエゾンの活動を物語描写し、それに基づき地方整備局を中心とした地方建設業界の防災対応力に関する基礎的な知見、並びに今後の防災対応を踏まえた行政制度設計に資する基礎的な知見を得ることを目的とする。

Key Words : Great East Japan Earthquake, restoration strategy, narrative, Tec-Force, liaison

1. 研究の背景と目的

日本では、とりわけここ最近では 2009 年に民主党が掲げた「コンクリートから人へ」のスローガンに象徴されるように、公共事業は縮小傾向にあった。それに伴い建設業界、その中でも特に地方建設業は著しい縮小傾向にさらされていた。事実、公共事業費は平成 10 年代前半をピークに東日本大震災の復興の本格化や政府の本格的な景気対策が実施される 2013 年度まで毎年減少傾向が続き、2010 年度予算では、公共事業費を前年度比 18%、2011 年度予算では、前年度比 5%、2012 年度予算では前年度比 10%も削減されてきた¹⁾。また、「地域主権改革」の名の下に、地方整備局を始めとした地方の出先機関を原則廃止し、地方移譲推進しようとする流れが存在している²⁾。

しかし、2011 年 3 月 11 日に起きた東日本大震災で、復旧活動を主導したのは地域主権改革の流れの中で廃止が検討されている地方整備局であり、活動の先頭にいたのはコンクリートから人への流れの中で徹底的に縮小されつつある地方建設業であった。そして、そんな彼等が大震災の折りに行った活動の中でも、とりわけ彼等の働

きの重要性を端的に表しているものの 1 つが、国土交通省の命により地方整備局から派遣された、TEC-FORCE 隊員とリエゾンの被災地での復旧活動であった。TEC-FORCE は、大規模自然災害が発生し、または発生する恐れがある場合において、被災地方公共団体等が行う災害応急対策に対する技術的な支援を円滑かつ迅速に実施することを目的として、2008 年 5 月に国土交通省によって設置された組織である³⁾。リエゾンは、その TEC-FORCE の一部であり、地震・水害・土砂災害等の大規模自然災害の発生時に、地方公共団体へ派遣され、災害情報等の情報収集、災害応急対策の支援等を行うことを目的とした隊員である(表-2)。

TEC-FORCE、またその組織の一部であるリエゾンは、大規模自然災害が発生、または発生する恐れがある場合において、予め TEC-FORCE やリエゾンに任命された本省や地方整備局職員等が被災地へ赴き、被災状況の調査、被災自治体支援等を行う、共に国土交通省によって設置された組織のことである⁴⁾。

こうした、何百年に 1 度しか起こらないと言われるような未曾有の大災害時に、中央集権に裏付けられた中央政府の地方出先機関、並びにそれぞれの地域の建設業界

が実際に行った働きを描写し、それを把握、解釈することは、未曾有の大災害に対抗しうる国家の強靱性(レジリエンス)を確保することを見据えたこれからの行政制度設計を考える上で、極めて重要な示唆を得ることが可能となるものと考えられる。しかし、このような大災害は頻繁に起こるものではない。したがって、計量化手法を措定した上で、複数事例の様子をデータ化し、それを統計的に分析する、という、しばしば工学にて採用される方法論を用いて知見を得ることは困難となる。

そこで、本研究では、今回の未曾有の大震災時における制度的、組織的知見を得るといふ本研究の目的を達成する手段として、個々の人間、集団、社会が関わる社会的現象の様子を、人文社会科学におけるナラティブ・アプローチに基づいて記述し、それに解釈を加えることで一般的な知見を得るといふ方法論を採用する⁹⁾。そして、関係資料や関係者の証言に基づいて、地方整備局を始めとする国という組織や地方建設業の、発災直後の対応として行った復旧活動を物語として描写することを試みる。その中でも、今回は国土交通省が被災地へ派遣したTEC-FORCE やリエゾンの行った復旧活動について着目する。ここで言う物語とは、「(有意味な終点に向けて)諸出来事を取捨選択し構造化したもの」を指す。なお、こうした物語について、長谷川ら⁹⁾は、土木計画における物語の役割について、物語的記述を読了することで、土木技術者への知識教育や倫理教育につながる可能性を論じている。さらに、組織や国の凝集性や活力の向上において有効である、或いは、国や地域を悪しき方向へと導く「ドミナント」な物語を、善き方向へと導く「オルタナティブ」な物語へと書き換える役割を持つ可能性が指摘されている。

また、以上の認識の下、既に筆者等は東北地方整備局と地元建設業者の視点から、発災直後の彼等の活動、とりわけ「くしの歯」作戦について物語描写し、それを通して自然災害時の復興、防災における中央政府機関や建設業界の役割等についての知見の抽出を試みた^{7,8)}。ついでには本研究では、既往の資料^{9),10),11),12),13),14),15)} や複数の関係者の証言に基づき、国土交通省のTEC-FORCEやリエゾンの物語描写を図り、それを通して防災対応に関する基礎的な知見、ならびに、今後の防災対応を踏まえた行政制度設計に資する基礎的な知見を得ることとする。

2. 東北地方太平洋沖地震発生後の全国の地方整備局の対応

(1) 東北地方太平洋沖地震

発生日時は平成23年3月11日14時46分、震央地名は三陸沖(北緯38.5度、東経142.9度)、マグニチュード9.0で最

大震度7の、日本における観測史上最大規模の地震である¹⁶⁾。被害としては、2012年4月現在で死者15,857名、行方不明者3,057名¹⁷⁾となっており、戦後における最大の震災であった1995年に起こった阪神・淡路大震災での死者6,434名、行方不明者3名¹⁸⁾と比しても、格段に大きな激甚な被害をもたらした。言うまでもなくその被害は人だけでなく、地震の揺れそのもの或いは大津波による影響で、建築物の全壊・半壊は合わせて38万戸以上、道路や鉄道など数多くの交通インフラが甚大な被害となった。

(2) 国土交通省の東日本大震災における対応

3月11日の発災直後から、国土交通省の地方支分部局の1つである東北地方整備局は、道路啓開作戦である「くしの歯」作戦を始めとする啓開活動や復旧活動に尽力していたが、東北地方整備局以外に全国に7つ存在する各地方整備局もまた、啓開活動や復旧活動のために発災直後から動きだしていた。それら地方整備局の活動の中でも特に重要だったのが、国土交通省に設置されているTEC-FORCE(緊急災害対策派遣隊)、リエゾン(災害対策現地情報連絡員)と呼ばれる人材と、整備局専用の災害対策車の派遣であった。

a) TEC-FORCE

TEC-FORCEは、大規模自然災害が発生し、または発生する恐れがある場合において、被災地方公共団体等が行う災害応急対策に対する技術的な支援を円滑かつ迅速に実施することを目的として、2008年5月に国土交通省によって設置された⁹⁾。本省、国土技術政策総合研究所、国土地理院、地方支分部局(地方整備局)、気象庁に設置され、先遣班、現地支援班、情報通信班、高度技術指導班、被災状況調査班、応急対策班、輸送支援班、地理情報支援班、気象・地象情報提供班で構成されており、地方整備局は、主に前者6つの班を担当している。尚、現在3,546名の職員が隊員として任命されている⁹⁾。

今回の東日本大震災においても、TEC-FORCEの派遣は発災当日の3月11日から開始された。翌12日には北陸地方整備局、中部地方整備局からの先遣隊が、いち早く東北地方整備局に到着し、被害状況の把握等を実施するなど、計397名の隊員が派遣された。それ以後も、近畿地方整備局、中国地方整備局、北海道開発局、関東地方整備局、四国地方整備局、九州地方整備局らが集結した(図-1参照)。発災から4日後には最大の計521名を派遣し、東日本大震災全体では、延べ18,115名・日(内、東北地方整備局外からは12,898名・日)の隊員を派遣している⁹⁾。更に、TEC-FORCE隊員と共に、各地方整備局が所有する災害対策用車両等も派遣している(表-1参照)。

また、今回の震災対応を踏まえて、TEC-FORCEを専門的に担当する事務局を設置し、大規模災害が発生した

表-1 東北地方整備局管内への国土交通省保有災害対策用車両等の出動状況(2011年6月26日時点での延べ出動台数)

機械名	北海道 開発局	東北 地整	関東 地整	北陸 地整	中部 地整	近畿 地整	中国 地整	四国 地整	九州 地整	計
照明車	0	601	0	1,499	728	312	380	370	0	3,890
排水ポンプ車	217	1,444	617	1,577	727	686	593	521	660	7,042
対策本部車	38	247	0	117	0	259	60	74	0	795
待機支援車	66	201	63	188	280	0	138	118	161	1,215
散水車	0	1,391	931	0	0	0	0	0	0	2,322
情報収集車	0	0	0	39	0	0	0	0	0	39
パトロールカー	0	0	0	0	0	0	47	0	0	47
応急組立橋	0	0	0	26	0	0	0	0	0	26
ヘリテレ可搬局	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
衛星通信車	43	161	5	69	64	110	44	0	41	537
Ku-SAT	36	1,091	8	73	42	0	40	0	6	1,296
簡易画像伝送	0	98	0	0	0	0	0	0	0	98
合計	400	5,234	1,624	3,590	1,841	1,367	1,302	1,083	868	17,309

表-2 TEC-FOECE各班の活動内容

各班	活動内容
先遣班	被災直後から先行的に派遣し、被災状況や必要応援規模を把握するとともに、派遣元への情報連絡により支援体制の強化を図る
被災自治体支援班(リエゾン)	被災直後から先行的に派遣し、被災状況や被災自治体の支援ニーズを把握し、被災地方整備局等の災害対策本部に伝達するほか、自治体業務の支援を実施
現地活動調整班	現地の TEC-FORCE 各班と災害対策本部との連絡調整、技術支援に係る派遣元の地方支部局等との連絡調整、災害情報、応急対策活動等との情報収集
情報通信班	国が保有する衛星通信車、Ku-SAT(小型画像伝送装置)等の機材を活用し、被災地の映像情報配信や災害対策に係る被災地の通信回線を確保
高度技術指導班	特異な被災事象等に対する被災状況調査、高度な技術指導、被災施設等の応急措置及び復旧方針樹立の指導を実施
被災状況調査班(ヘリ調査)	災害対策用ヘリコプターにより、広域にわたる被災状況調査を実施
被災状況調査班(現地調査)	踏査等により、公共土木施設等の被害状況を調査し、被災箇所の早期把握を実施
応急対策班	国が保有する照明車、排水ポンプ車、応急組立橋梁等の資機材を活用し、被災地の応急対策を支援

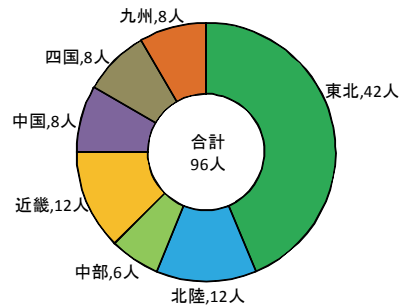


図-2 各地方整備局のリエゾン派遣状況 (2011年3月23日(発災13日目)時点)

際に、国土交通大臣の指示を待たずに自動的に活動が開始出来るような「活動計画」の策定や、隊の管理・運営を行う方針が2012年5月末に決定されている¹⁹⁾。

b) リエゾン

リエゾンは、TEC-FORCEの一部であり、地震・水害・土砂災害等の大規模自然災害の発生時に、地方公共団体へ派遣され、災害情報等の情報収集、災害応急対策の支援等を行うことが目的である。フランス語の Liaison = 橋渡しからその名称で呼ばれることが多く、今回の東日本大震災でも、災害対応に迫られる被災地自治体にリエゾンを派遣し、自治体と国や各種機関とを結ぶ連絡役を務めた。3月23日(発災13日目)までに、4県、31市町村へ派遣され、ピーク時には96名のリエゾンが派遣された(図-2 参照)。

それだけでなく、今回の大震災ではリエゾンの通常業務の範囲を越えて、遺体を収容する棺桶、軽油、仮設トイレの手配等、被災自治体の様々な要望に応える働きを見せており、東北地方整備局の局長である徳山日出男氏も、「単なる連絡員にとどまらない。暮らしを守る本来の使命に気づかされた」と、彼らの活躍を称えている²⁰⁾。

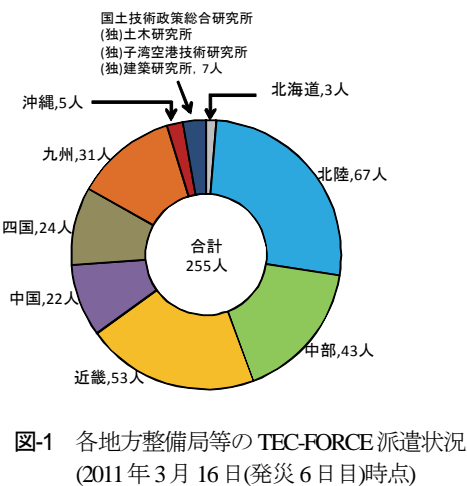


図-1 各地方整備局等の TEC-FORCE 派遣状況 (2011年3月16日(発災6日目)時点)

3. 全国の地方整備局の役割に関する物語描写に向けて

以上に述べたように、東日本大震災で被災地へ派遣された TEC-FORCE 隊員やリエゾンは、そのほとんどが国土交通省の地方支分部局である全国の地方整備局の職員であった。隊員として活動した彼らは、普段は全国の各地方整備局の職員として、管轄下にある国道や一級河川等の社会資本を整備し、維持管理を行う等、通常の整備局職員としての業務をこなしており、そしてひとたび震災が発生すれば、今回のように隊員として全国各地の被災地へ派遣される。

本研究ではその地方整備局の中でも近畿地方整備局と四国地方整備局の職員数名からヒアリングを行い、TEC-FORCE やリエゾンの活動を、その活動推進者の観点から改めて物語描写しつつ、その物語描写から、災害に対する強靱性(レジリエンス)確保の観点からみた、地方整備局に関する制度や行政制度設計のあるべき姿について考察を加えることとしたい。

ヒアリングは、震災発生後直ちに TEC-FORCE の隊員編成を検討・実行した近畿地方整備局職員から 1 名、TEC-FORCE 隊員として被災地へ派遣された四国地方整備局職員から 2 名の計 3 名に行った。TEC-FORCE 隊員の選出を行った、近畿地方整備局の企画部防災課長を務める山岡康伸氏、実際に先遣隊として派遣された、四国地方整備局香川河川国道事務所事業対策官の鈴木清氏、リエゾンとして宮城県亶理郡亶理町へ派遣された、四国地方整備局企画部施工企画課長の山本博久氏の計 3 名である(役職はいずれも本稿執筆時)。

ここでは、東北地方太平洋沖地震発生後、全国の地方整備局職員が、TEC-FORCE やリエゾンの活動にどのように関わり、貢献していったのかを、ヒアリングの対象とした 3 名それぞれについてまず物語的に論述することとしたい。また、それらの論述を改めて再解釈することを通して、あるべき制度論について考察を加えることとする。

なお、ヒアリングは山岡氏には 2011 年 7 月 8 日に近畿地方整備局にて、鈴木氏には 2012 年 11 月 4 日に埼玉大学にて、山本氏には 2012 年 12 月 14 日に四国地方整備局にて著者によるインタビューにより実施した。

4. 東北地方太平洋沖地震発生後の全国の地方整備局の役割に関する物語描写

(1) 近畿地方整備局 山岡康伸氏

大阪府の中心市街地から約 3km とほど近く、大阪城のすぐ西に近畿地方整備局は本局を構える。33 の事務

所、74 の出張所を束ねる近畿地方整備局では、それら事務所や出張所を含め、合計 2,408 名の職員が働いている。そんな近畿地方整備局には、大きく 8 つの部署が存在し²⁾、2011 年 3 月当時、山岡康伸氏は国土計画や地方計画、直轄事業の技術及び管理の改善等を主な担当としている企画部の中の、防災業務を担当する防災課の責任者である課長を務めていた。

a) 発災直後

2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分の発災時、山岡氏は大阪の本局で、普段と変わらず通常業務を行っていた。東北地方で発生した地震であったため、近畿地方整備局本局が揺れることはほとんどなかったが、山岡氏が持っていた携帯電話には、東北地方太平洋沖地震の大きさを知らせる情報がすぐに入った。その携帯電話は整備局から支給されている携帯電話であり、全国各地で地震が発生した際には、整備局あるいは気象台から地震の情報が自動的に入るようになっていた。その情報から未曾有の大地震だと知った山岡氏は、『東北が大変』だと感じたと同時に、『TEC-FORCE の応援、機械とか出さないといけない』と真っ先に頭をよぎったという。

また、発災直後の 14 時 49 分に和歌山県に津波注意報が発令され、それとほぼ同時刻の 14 時 50 分、近畿地方整備局では、当時の上総周平局長をトップに災害対策本部が立ち上がり、復旧・救援活動に向けて慌ただしく動き出していった。

b) (ヘリコプター) きんき号の離陸

地震発生からわずか 20 分後の 15 時 4 分、本省(東京の霞ヶ関の国土交通省)より、東北へ向けてヘリコプターを飛ばすようにと指示が下った。近畿地方整備局はこれを受けて地震発生から 1 時間も経たない 15 時 40 分、きんき号(ヘリコプター)を東北へと向かって離陸させた。なお、きんき号は 20 時 50 分に東京へ到着し、翌 12 日の朝から東北地方の被害状況確認のため、調査を開始していくこととなった。

c) 困難だった TEC-FORCE 隊員選出

山岡氏は発災直後から、情報収集と共に、被災地へ派遣する TEC-FORCE 隊員の人選に取り掛かったという。これは同日 19 時までには、TEC-FORCE 隊員派遣可能人数を本省に報告する必要があったからだ。事務所や出張所を含む近畿地方整備局の管理区域内には、当時 263 名の TEC-FORCE 隊員がいた。山岡氏は、それら各事務所に電話をし、各事務所長と直接連絡を取り、『2 週間ぐらい(隊員として)出せる人を 3~4 人リストアップしなさい』と指示を出した。しかしながら、『この時期でなければもう少し楽に決められた』と山岡氏が語るように、このときの人選は普段のようにはいかなかった。なぜなら、普段ならばすぐにリストアップ出来るのだが、3 月

当時は年度末であり、仕事の締めがあったことと、4月に行われる人事異動等の関係で、事務所長等の幹部は事務所を離れることが出来なかったからだ。また、今回は未曾有の大災害だけに、被災地に何日間滞在するかもわからない状況であった。更に、ただ隊員を選出して派遣すればいいだけではない。基本的に隊員達は4~5名で1つの班を組み、班単位で行動する。だから、あらゆる諸問題に対して、出来る限りチームの中で解決する能力を求められる。また、今回のTEC-FORCE隊員たちは、宿や食事の手配もチーム自らが行う自己完結型のスタイルをとることが求められた。その場合、『河川の人やら道路の人やら事務の方もいる。建築系とか港湾もいたり』する中で、技術系職員だけのチーム編成にしては、そのチームで宿や食事の手配をすることは難しい。だから、リストアップされた数少ない隊員をバランスよく組み合わせ、ある程度被災地での『仕事の内容を考えながら』、チームを編成することが極めて重要であった。このような事情が複雑に相まって、『人選にはかなり苦労しました』と山岡氏は語る。

d) 「とにかく東北に行け」という指示

以上のような苦しい状況でありながら、それでも山岡氏や各事務所の所長は、チームバランスを考えつつの確に、必死で人選を行い、たった数時間で約60名もの隊員を選び出したという。そして19時頃、本省へその人数を報告した。その後21時35分、本省より正式にTEC-FORCE派遣命令が下り、山岡氏は上総局長に隊員の確認と決裁をもらい、翌12日の朝9時に彼らを派遣することが正式に決まった。ただ、このときはとにかく隊員を東北へ向かわせることが第一であり、『まず東北に行け、何するかわからへん。とりあえず行ってくれ』という命令だけで、隊員に対して具体的な指示があったわけではなかった。

しかし、近畿地方整備局の本局側から東北地方整備局や本省に具体的な指示を仰ぐことは、発災直後から一貫して行わなかったという。近畿地方整備局員は、『迷惑かけないっていうのを考えながら応援していくちゅうのを基本的に考え』て行動し、『東北地方とは一切連絡して』いなかった。東北地方整備局からの命令や要請に、ただひたすら応えるだけであった。また、当時の企画部長より、『後方支援がいるよね』(山岡氏談)という話が持ち上がり、東北地方整備局と本省にロジ班(ロジスティック班)として近畿地方整備局から専用の人材をそれぞれ2名ずつ送り、増強した。こうして、近畿地方整備局と東北地方整備局、近畿地方整備局と本省をつなぐパイプ役を作ることで、東北地方整備局と本省の手を煩わせることなく、より連携を密に取ることが出来るようになったのだった。

e) 災害対策車の手配

その後山岡氏は、約60名の隊員1人1人に対して、可能な限り電話でコンタクトをとった。隊員たちには『とりあえず行ってくれ』とだけしか告げられていなかったのだから、彼らに注意事項や必要なもの等最低限の事項を連絡すると共に、彼らを鼓舞した。

また、山岡氏は情報通信課や施工企画課と連携を取り、近畿各地に点在する排水ポンプ車等の、災害対策車の手配も行った。当時和歌山県では津波の危険が残されていたため、山岡氏はその危険性を考慮し、津波の危険性が少ない日本海側にあたる、福井県や京都府福知山方面から災害対策車を手配した。このように、『状況状況にあわせて』災害対策車を手配していった。同年2月にも、宮崎県と鹿児島県にまたがる霧島から噴火した火山灰によって、九州地方に大きな被害が生じ、この時も近畿地方整備局から災害対策車を派遣した。しかしその時は今回とは逆に、日本海側では雪害が起こる可能性があったため、和歌山県等太平洋側の地域から災害対策車を多く派遣したのだった。

f) 近畿地方整備局の特徴

また、状況にあわせて臨機応変且つ迅速に災害対策車の手配が出来ることについて、山岡氏は上総局長の存在を挙げる。上総局長は本省で全国の防災・災害対応をマネジメントする防災課長を務めていた経験があり、『防災に関しては、出来ることはやろうと。防災面に関しては結構厳しい(厳しく教育を行っている)』(山岡氏談)ので、各地で災害が起きる度に、災害対策車を派遣していたことが、他の地方整備局と比べて何度もあり、それが『うち(近畿地方整備局)の特徴』であった。また、その度に、自分の判断で出来ることはやるように上総局長は指示を出していた。今回の震災対応においても、『要所要所で僕の判断もある』と山岡氏が語っているように、山岡氏を含む近畿地方整備局の職員の多くが、自分たちで出来ることは自分たちの判断でやるといった経験を日頃から数多く積んでいた。

g) 徹夜での隊員選出

更に、山岡氏は60名もの隊員を選出した後も、引き続きTEC-FORCE隊員の人選を夜通し行った。最初に選出した60名の一次隊は2週間程度で戻ってくることから、彼ら一次隊が戻ってきた後の二次隊、三次隊と、事前に隊員を確保しておく必要があったからだ。このようにして、山岡氏は、一次隊として派遣される隊員に対してコンタクトをとる、災害対策車手配のための横との連携、更なる隊員選出の3つを、並行しながら一睡もすることなく進めていったのであった。

h) 隊員派遣

そして夜が明けた3月12日の朝9時、上総局長立ち

会のもと、先遣隊である 8 名の TEC-FORCE 隊員は近畿地方整備局を立ち、被災地へと目指した。このときもそうだが、上総局長は、たとえどんな業務があろうとも、それを中断して、隊員の送迎に必ず参加した。

その後、12 時 30 分には残り 54 名の隊員を一度に派遣した。また、12 日の 10 時半から 14 時にかけて災害対策車を 14 台派遣した。それ以後も、近畿地方整備局では TEC-FORCE 隊員を派遣し続け、地震が発生した 3 月 11 日から 6 月 4 日までの約 3 ヶ月間で、最大派遣人数 75 名、延べ 1,727 名・日の隊員を被災地へ派遣している(災害対策車は延べ 1,335 台・日)²⁾。

(2) 四国地方整備局 鈴木清氏 (TEC-FORCE 隊員)

香川県高松市にある JR 高松駅のすぐそばに、四国地方整備局は本局を構える。その四国地方整備局が持つ 20 の事務所の 1 つである香川河川国道事務所は、四国地方整備局から東南に 2km と、四国地方整備局本局から 1 番近い距離に位置する。香川河川国道事務所は香川県内の幹線である直轄道路や大規模河川を担当している。また、14 の課を持ち、そこでは約 80 名の職員が働いている²³⁾²⁴⁾。鈴木清氏は、香川県内の新規道路建設等、道路の事業を推進する際の調査、設計、住民への説明会、用地売買等、事業全体のマネジメントを行う事業対策官を務めている。

a) 発災直後

地震が発生した 2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分、鈴木氏は四国地方整備局本局 13 階の会議室にいた。四国地方整備局の局長以下、幹部が出席する事業評価監視委員会に参加していたからだ。香川県は震度 1 の揺れであったが、建物が免震構造であったことと、13 階にいたこともあって、鈴木氏は非常に大きな揺れを感じた。会議は即座に中止、また 14 時 49 分に徳島県及び高知県に津波注意報が発令されたことで、出張所を含む全ての部署で災害対策本部が自動的に立ち上がった。

地震発生後すぐに、鈴木氏はテレビ(NHK)から流れる情報を確認した。そこで初めて先程の地震が東北地方太平洋沖で発生した巨大地震だと知った。

四国地方整備局では、平成 16 年(2004 年)に発生した台風 16 号が引き起こした高潮によって、高松市内のほぼ全域が冠水になった経験を持つ。だから今回四国地方整備局は、四国地方の被害状況を確認すると共に、高潮の被害を懸念し、管轄区域の潮位を測定し続けた。そして、潮位が安定し、安全だと判断された 19 時過ぎ、鈴木氏は事務所を出て、21 時 30 分に徳島県の山あいにある自宅に到着した。

b) 派遣命令

22 時を過ぎた頃、鈴木氏のもとに、四国地方整備局

から、当時の香川河川国道事務所の事務所長より『明日(3 月 12 日)の 15 時に TEC-FORCE 隊員として東北へ派遣する。昼までに整備局へ』(鈴木氏談)と命令が下った。ただし、事務所長からは『とりあえず(東北へ)行ってくれ』(鈴木氏談)と言われただけで、被災地で具体的に何をやるか指示をされたわけではなかった。しかし鈴木氏は、『未曾有ですからね。それ(具体的な指示)を決めることや予習することもいらんと思うんですよ』と、現場で柔軟に対応する能力や判断力が必要だと語っている。また、通常とは違う突然の指示であったにも関わらず、鈴木氏は『職務命令。我々の方は要請じゃないです。命令です』と、被災地への TEC-FORCE 隊員としての派遣が国土交通大臣からの命令であり、行くことが絶対であったと語り、さらに、現地に向かうことについては、『これは省をあげてのミッション』であり『未曾有と思ったら誰かが行く』、『何も抵抗感なかったですね』と、当たり前のように語る。

c) 経験豊富な隊員

こうして鈴木氏は TEC-FORCE 隊員として、しかも隊長として招集されたわけであるが、召集された TEC-FORCE 隊員は鈴木氏の他にも 28 名おり、それら全てが香川県内に住む職員で構成されていた。香川県外に住む TEC-FORCE 隊員を、1 度高松市にある四国地方整備局本局へ集合させて、それから被災地へ派遣しているようでは、被災地への進入が非常に遅れてしまう。当時は一刻の猶予も許されない状況であった。また、TEC-FORCE 隊員に関しては、ただ隊員を選出するだけでなく、被災地での活動のある程度イメージした上で選出しなければならない。四国地方整備局は、香川県内に住む隊員だけしか選出出来ない状況下にも関わらず、『一次とか二次ぐらいは災害のベテランばかり集めまくって』おり、『少なくとも 1 番下のやつは係長クラスやから、経験で行くと 10 年 15 年ぐらい。班長さんなると 25 年も 30 年も経験して』いる、非常に経験豊富且つ様々な技術に特化した隊員を(河川班 2 班 6 名、砂防班 1 班 3 名、道路班 3 班 9 名、港湾空港班 1 班 3 名、機械・電気班 1 班 4 名、ロジ・運転 4 名)多数選出していたのだ。

鈴木氏は、連絡を受けてからすぐに仮眠をとり、日付が変わった 12 日の夜 1 時頃、妻の運転により、単身赴任先の高松市まで戻った。ある程度の装備は整備局側が準備するものの、被災地で活動するための最低限の生活用品を購入しなければならず、出来るだけ早く家を出る必要があった。

d) 地元建設業者の協力

そして翌朝 10 時、鈴木氏は四国地方整備局に到着し、それから 5 時間後の 15 時ちょうど、鈴木氏を含む TEC-FORCE 隊員 29 名は、被災地へと向け出発した。また、

四国地方整備局は、3月11日の発災直後から、災害対策車の手配を可能な限り行い、『集めるだけ集めて』いた。さらに、今回のような大規模災害時は、その災害対策車を、四国に拠点を置く地元建設業者の技術者たちと協力しながら操作する。従って、災害対策車の手配を行うと同時に、それらを操作する地元建設業者の技術者の手配も行った。そして、一晩のうちに排水ポンプ車5台、照明車5台、災害対策本部車1台、災害待機支援車2台と地元建設業者の技術者約40名を集め、鈴木氏ら TEC-FORCE 先遣隊と共に、彼らも被災地へと派遣した。

しかし、福島第一原子力発電所の事故の影響を考慮し、鈴木氏ら約70名は、その日は兵庫県の神戸市にて待機、1泊することとなった。

e) ロジスティック班の支援

3月13日、神戸市の元町を出発した鈴木氏たちは、名神高速中央自動車道を使って移動を続け、その日の14時9分に岐阜県の恵那SAに到着した。このときSAでは、以東は燃料の保証がないというアナウンスが流れており、また駐車場は大量の自衛隊車両で溢れていた。更に、SA内の駐車場だけに留まらず、高速道路の路肩にも『自衛隊の延々とした車列』が並んでいる状況であった。

その後も東進を続けた鈴木氏たちは、日付が変わった3月14日夜0時7分、磐越自動車道にある福島県会津若松インターチェンジを降り、1時30分に同県にある猪苗代湖からすぐの距離にあるスキー場のホテルに到着した。『泊まるところがないんですよ。なんでか言うたらもう資機材がいっぱいでしょ。そしたら駐車場がないんで』と鈴木氏が語るように、大型の災害対策車を含む何十台もの車両と共に移動していたため、それらを収容可能な大規模駐車場を持つ宿泊施設はほとんどなかった。また、四国地方整備局が彼ら先遣隊の宿泊施設を探し、手配しているわけでもなかった。しかしながら、今回派遣された先遣隊の中には、ロジスティック班が存在し、そのロジスティック班が、宿や食事の手配を行う等、被災地へ進行しながらも隊員全体のサポートを行っていた。このように、技術職員だけでなく、事務職員も同行することで、先遣隊は自己完結型で行動することが出来た。

また、会津若松インターチェンジを降りた辺りから、沈下・陥没した道路が数多く存在し、至るところで道路は規制されていた。

f) つながらない電話と錯綜する情報

ホテルに到着してから30分後、鈴木氏は四国地方整備局本局に電話をした。鈴木氏たち先遣隊の中には、道路班が3班おり、そのうちの2班が、東北地方整備局(仙台市)ではなく福島第一原子力発電所付近の福島県浜通り地区を目指す予定であり、福島第一原子力発電所の

事故の危険性がある中、彼らを本当に派遣してよいのかを確認する必要があったからだ。当時、鈴木氏たち先遣隊には、福島第一原子力発電所の事故を含む、震災についての一切の情報がテレビ以外からはほとんど入ってこない状況であった。更に、テレビの情報すらも錯綜しており、どの情報が真実なのか鈴木氏らは判断しかねていた。鈴木氏はその電話の最後に『最終判断を明日朝6時までに(四国地方整備局本局側から)連絡してください』と伝えた。東北地方では電話回線に規制がかかっており、福島県にいる鈴木氏から四国地方整備局に連絡しようとする、20~30回電話をかけないことには、電話がつながらなかったからである。東北以外の地域から東北地方へ電話をかける分には特段問題がなかったため、鈴木氏は以上のような依頼をした。

その後朝4時頃、四国地方整備局からの連絡により、2班とも福島県ではなく東北地方整備局(仙台市)へ向かうこととなった。

g) 東北地方整備局到着

3月14日(発災4日目)の朝8時28分、ホテルを発った先遣隊は、郡山市のほぼ中心に位置し、国道4号線沿いにある郡山国道事務所にて一旦打ち合わせをした後、ようやく宮城県仙台市にある東北地方整備局に到着した。ここで、鈴木氏たち先遣隊は、河川班や砂防班など、それぞれ自分たちが担当する部や課に移動し、東北地方整備局の指揮下に入った。道路班においては道路部工事課の指揮下に入った。四国地方整備局職員であるにも関わらず、東北地方整備局の指揮下に置かれることについて、鈴木氏は、四国と東北という違う整備局ではあるものの、『国交省の同じ部隊』あり、『基づくものの根拠が一緒』だからこそ、都道府県や他の自治体と連携するのは違って、『同一組織という阿吽の呼吸』が存在し、『そこまで差異がなく』スムーズに仕事が出来ると語る。また、『先導・指揮命令するやつはやっぱり1本の線に通らんといかんのですね。(中略)彼らより役職が上かどうかは別として、彼らの言う事に従わないといかん』と語っている。

道路班は、青森県八戸市の被害状況の調査を指示され、翌日15日から作業・調査を開始していくこととなった。また、鈴木氏においては、14日に東北地方整備局に到着した後、東北地方整備局内で、隊長として先遣隊の統括を行っていくこととなった。

h) TEC-FORCE 隊員の役割

八戸市は、青森県東南部に位置し、太平洋に面する港町であるが、工業都市でもあり、2つの性格を併せ持った街である。今回の東日本大震災では、最大震度5強を記録し、1名の死亡者、1名の行方不明者、重軽傷含む71名のけが人を出し、建物の被害は1025棟に及んだ。

また、東北地方整備局がある宮城県からは約 290km と、東北地方整備局本局からは非常に遠い位置にある²⁹⁾。

翌朝 15 日、道路班 3 班は八戸市にて被害の調査を開始していったが、道路班の調査内容は大きく 6 つの観点であった。(1)「くしの歯」作戦で啓開した道路が本当に通行可能かどうかの確認、(2)港湾施設がどうなっているか被害状況の確認、(3)「くしの歯」作戦で開通した道路と、港湾施設の双方から市役所まで到達可能か否かの確認、(4)道路の損傷状況を出来る範囲で確認、(5)主要道路において、トラックが通れるため 3m 以上の道路幅が取れているかどうかの確認、(6)その道路が 2 車線通行可能かどうかの確認、である

当時東北地方整備局は、発災直後から「くしの歯」作戦遂行により道路啓開を行っていたが、啓開先付近にある出張所が津波によって流されていた状況等もあり、全ての道路に関して、国土交通省関係者の目で本当に啓開されたかどうかを確認・把握は出来ていなかった。また、地元建設業者も、『自分らの地区をやった(啓開した)んだろうと思うんですけど、全体がどうなったかっていうのはわからない』状況であり、東北地方整備局も地元建設業者も、東北全域の被害状況を詳細に知っていたわけではなかった。そこで、鈴木氏らを含む、全国から派遣された TEC-FORCE 隊員においては、各地の被災状況をスケッチ、測量、写真撮影等、事細かに調査を行い、東北地方全域の被害の全容を改めて確認をして明らかにし、信頼できる情報とすることが彼らの最大の目的であった。

八戸市においても、15 日当時は東北地方整備局職員もまだ八戸市の状況を実際に確認しに行けてはおらず、『私がここの担当者に聞いたらその地元とかなんとかから電話であーじゃこーじゃってという情報は入ってるんですけども、実際にうちの職員(国土交通省)の人間が行って、確認したわけではない』ので、実際に現地へ向かい、調査を開始したのは鈴木氏率いる先遣隊の道路班が初めてであった。また、八戸市だけでなく、他の被災地域に関して『私ら(整備局職員)の先はおらんぐらい早めに行ったのでね』、『私らが東北自動車道へ行ったときはもう自衛隊だけだったですね』と鈴木氏が語るように、発災直後においては、国土交通省あるいは自衛隊が最も早く被災地へ進入して復旧活動を行っていた。

i) 現地での隊員の判断

また、道路班は、「(4)道路の損傷状況を出来る範囲で確認する」際、被災状況を把握しつつ、同時にその被災箇所の復旧工法を提案するようにと指示されていた。復旧活動、特に初期段階の復旧活動においては、迅速な行動が鍵になり、もしも判断を見誤る、あるいは作業が遅れたならば、その後の復旧活動や救援活動に大きな支障が出る可能性がある。そのような緊迫した状況下でも、

道路班を含む TEC-FORCE 隊員は『パッと見て、これならこういう風なんが一番ええやろって(復旧工法を)即決めていく』ことが出来ていたという。そして、TEC-FORCE 隊員は『こういう調査するときは多分、そんなん(判断の迷い)はないでしょうね』と語る。更に、『やっぱり調査もいつまでって言われたらそれに合わせるじゃないですか。だったら小さいことは全部削ってるかもわからんですよ。大きな現象だけ捉えて報告してるかもわからん。期限内やから。最初のうちに細かいことは報告する必要ないじゃないですか』と、現状を見た上で、どの被災箇所をまず先に報告し、修復するべきかといった、優先順位をつける判断を下すことも可能だったと鈴木氏は語る。

このように、迅速且つ的確な判断は、『ベテランでないと無理ですね』と鈴木氏は言う。事実、鈴木氏を含む先遣隊 29 名においては、前述の通り『経験で行くともう 10 年 15 年ぐらい。班長さんだと 25 年も 30 年も経験』しているベテランばかりが派遣されていた。

更に、ただのベテランではなく、普段の現場と災害の現場の両方を経験したベテランだからこそ、以上のような迅速かつ臨機応変なその場その場での判断が出来るのであり、整備局職員にはそれを出来るだけの能力があると鈴木氏は強く語る。『皆さん大なり小なり経験してますので、ある程度の年齢になると一定の経験は積まれると思いますよ。好き嫌いなしにやらされますので』と、地方整備局には、災害対策に対して経験豊富な方が数多くいる。なぜなら、国土交通省は、『県境をまたいで行くこともしよっちゅうですよ』との鈴木氏の言葉にあるように、全国各地で災害が発生した際、今回の東日本大震災の時と同様、TEC-FORCE 隊員をその被災地へ派遣するからである。2004 年に新潟県で発生した新潟県中越沖地震でも、四国地方整備局は、TEC-FORCE 隊員を被災地である山古志村に派遣しており、2011 年に三重県熊野市で発生した台風による豪雨災害においても、隊員を派遣している。今回も『技術系の職員はほとんど一巡するぐらい行ったんじゃないですか』と、四国地方整備局にいる TEC-FORCE 隊員のほぼ全員が東北地方で復旧活動を行った。

しかも、全国の地方整備局では、技術系職員全員に、『目的のない写真やったら怒りますよ』と鈴木氏が言うように、写真撮影の方法 1 つから徹底的に叩き込む等、災害対策を意識した教育や訓練も普段から厳しく行われている。

このように、全国各地で起きたあらゆる災害に対して活動を行い続けてきた経験や、日々の教育・訓練が蓄積された結果、地方整備局は『土木屋っていう専門職種の「技術集団」』となり、『そこがやっぱり市町村とは違

うと思います』と鈴木氏は語る。だからこそ、『起きて
ることはすごいと思うんやけど、ほなこれからどう調
査するかと言ったらそれは抵抗はない』(鈴木氏談)と、
冷静且つ迅速、的確に判断を下しながら、被災地で作業
を進めていくことが可能となったのである。

j) 円滑且つ的確な情報の一元集約

このようにして、道路班を含む先遣隊は各被災地で被
災状況を調査し続けた。また、出来る限り現地での滞在
時間を長くするため、道路班においては、日の出前の朝
4時から夜は21時まで活動を続けた。そして、調査を
し、修復工法を決定した被災箇所については、被災地の
地図が描かれている専用の用紙に記し、被害の状況をわ
かりやすくまとめていった。そうしてまとめた用紙は、
東北地方整備局に届ける必要があったが、八戸市から東
北地方整備局がある仙台市までは、移動だけで5,6時間
と、かなりの時間を要する。そこで鈴木氏は、八戸市に
いる道路班がまとめた用紙を、デジタルカメラで撮影さ
せ、その写真データを電子メールで東北地方整備局本局
にいる鈴木氏のもとへ送らせた。鈴木氏は、被災状況を
まとめるときに用いる用紙と同じ用紙を自分たちも用意
し、送られた写真データを基に、その用紙に書き込むこ
とで複製を作った。その結果、大幅な時間短縮につなが
ったのであった。被災地では電話がほとんど使えない状
況であったこと、電池の消耗が通話と比べて少ないこと、
画像や映像データの送受信が出来ることから、『メール
が非常に役に立ちましたね』と語る。

鈴木氏らを含む、各地方整備局から派遣された TEC-
FORCE 隊員道路班によってまとめられた情報は、東北
地方整備局に一旦上げられ、その後東北地方整備局道路
工事課によって地元の測量コンサルタント協会に報告さ
れた。そして、その協会がそれらの情報を一元的に集
約・整理をし、東北地域全域の被害の状況を明らかにし
ていった。

k) 港湾班と機械班

他にも港湾班では、岸壁の沈下等の被災状況の点検、
港湾機能の確認等、道路班同様に実際に隊員が被災地へ
赴き、簡易な測量をしながら具体的な数字を出して被害
状況を明らかにしていた。

機械班は、四国地方整備局から共にやってきた四国の
地元建設業者の技術者と連携を取りながら、災害対策車
の操作や管理を担当していた。また、隊員や建設業者の
技術者は、ローテーションを組みながら24時間体制で
災害対策車を操作し続けた。特に排水ポンプ車や照明車
は、遺体捜索や夜間での作業を可能にするなど、非常に
大きな役割を果たした。

l) 任務終了

3月16日(発災6日目)、道路班は、八戸市での粗調査

が一通り終わり、先遣隊としての役割を全うした。また、
予め1週間程度の派遣と決められていたため、ちょうど
四国地方整備局から帰還するように指示が入った。八戸
市から東北地方整備局に戻った道路班は、東北地方整備
局道路工事課に調査成果の引き継ぎを行い、同日14時
30分頃、東北地方整備局の道路部長より労いの言葉を
もらい、道路班解散式を執り行った後、帰路に着くため
東北地方整備局を後にした。

そして、同日20時過ぎに新潟県のホテルへ到着した
道路班は、四国地方整備局から東北地方整備局へ到着し、
3月14日以来、3日ぶりの休息をとった。被災地で活動
していた際は、営業可能なホテルがほとんどなく、あつ
たとしても余震の可能性があり、水道とガスが出ないた
め、風呂も食事もない状況下にいたのは言うまでもない。

新潟県のホテルで1泊をした後、17日の21時42分に
四国地方整備局に到着し、局長に帰隊報告を行い、その
翌日から通常業務へと戻っていった。

その後も四国地方整備局では、第二陣、第三陣と
TEC-FORCE 隊員を派遣し、6月24日時点で、合計131
人、延べ1,438人・日もの人材を派遣した。

(3) 四国地方整備局 山本博久氏(リエゾン)

a) 発災直後

四国地方整備局はその名の通り、香川県、徳島県、愛
媛県、高知県を管轄しており、JR高松駅のすぐそばに、
四国地方整備局は本局を構える。四国全域に20の事務
所、36の出張所を持ち、職員は1,000人を超える。山本
博久氏は、当時四国地方整備局本局の企画部の施工企画
課長を務めていた。

地震が発生した3月11日の14時46分、山本氏は東京
都霞が関に建つ、国土交通省の本省庁舎の3階にて、
全国の地方整備局の幹部が出席する、地域道路課長会議
を行っているところであった。震度5強を記録した揺れ
に、山本氏はその揺れの強さももちろんのこと、『これ
は長いぞ』と感じた。会議は一旦ストップし、会議に参
加していた山本氏らは、すぐさま別室にあるテレビの映
像を確認した。その映像を見た現場は、『東北が大変
だ』となり、会議は即座に中止、道路局環境安全課長の
指示により、各自自分たちの所属する整備局に帰ること
となった。

また、山本氏は自身の持つ携帯電話で四国地方整備局
や自宅に連絡をしようと試みたが、一般の電話回線は全
く通じなかった。しかし、整備局が独自に持つマイクロ
回線は問題なく通じていたので、本省と整備局や整備局
間同士の連絡においては、その電話を用いて問題なく取
れた。その後山本氏は本省庁舎からすぐの距離にある東
京駅まで歩き、新幹線やローカル線を乗り継ぎ、日付が

変わった3月12日の深夜3時過ぎに四国へと戻った。

b) 派遣命令

発災後しばらく経った3月19日(発災9日目), 山本氏は四国地方整備局から、まだ決定ではないものの、恐らく互理町(宮城県亶理郡亶理町. 仙台駅から約25km南下したところに位置する)へTEC-FORCE 隊員として派遣すると通達され、その翌日の3月20日、正式に亶理町への派遣が決まった。山本氏は、TEC-FORCE の中でも、災害対策現地情報連絡員、いわゆるリエゾンとして任命され、そのリエゾン班の中でも班長として任命された。急きょリエゾンとして任命され、被災地へ行くことについて、山本氏は『言われたらこれはもう拒否っていうのではないですね』、『行かないかな』と感じた。

四国地方整備局は、亶理町へ向かうリエゾンと、もう1班宮城県名取市へ向かうリエゾンの、計2班を編成していた。亶理町へのリエゾン班は、山本氏を班長にして、四国地方整備局道路部路政課(当時)の補佐の吉田氏、徳島河川国道事務所の用地部用地課長(当時)の横田氏、四国地方整備局河川部河川計画課の係長(当時)の鎌田氏の3名が選出された。山本氏は、整備局で働き始めてから、ずっと道路に関する業務を担当してきたため、河川についての知識がほとんどなかった。だが、四国地方整備局はそれを考慮して、河川についての「技術屋」である鎌田氏をチームに加えたのだ。こうして1つのチームで建設機能が完結する、強力なチームが出来上がった。

c) 東北地方整備局へ向け出発

3月22日(発災12日目)の朝7時30分、山本氏は四国地方整備局本局にて、着替えや現地に必要なもの等について、最低限の説明を30分程度受けた。その後すぐに着替えを済ませ、山本氏率いる亶理町リエゾン班と、名取市へ向かうリエゾン班の計2班は、8時30分に被災地へ向けて四国地方整備局を発ち、まずは大阪府にある伊丹空港を目指した。

昼の12時30分、伊丹空港に到着した山本氏らは、13時発の山形空港行きの飛行機に乗った。その後14時45分に山形空港へ到着し、空港から東北地方整備局までタクシーを利用して、その日の17時には東北地方整備局に到着した。

このように、総務課にいるロジスティック担当の職員が、山本氏らの乗る飛行機の切符を予め手配しており、『後方支援が大事だと思います』と山本氏も語る様に、『そういった人間がしっかりしてフォローして』くれたおかげで、被災地までの移動についてはスムーズに行えた。また、ロジスティック担当職員は、山本氏らの被災地での宿の手配までも行っていた。『行く本人よりも、後方支援の人間が大変だと思うんですけどね。今回もよくやって頂いたと、誇りだと思ってます』と山本氏は語

る。

d) 整った指揮命令系統

当時は、本省にある本省災害対策本部をトップにして、東北地方整備局災害対策本部がその下に続くことで、1つの大きな指揮命令系統を作っていた。そして今回、更にその下に、「四国地整 TEC-FORCE 総合司令部」を、東北地方整備局内に設けた。全国の各地方整備局からやって来た TEC-FORCE 隊員が、それぞれの地方整備局ごとに司令部を臨時で設置したのである。そうすることで、東北地方整備局に負担をかけず、東北地方整備局をバックアップする指揮命令系統を作ることが可能となった。もちろん、四国地方整備局の TEC-FORCE 隊員によっても地整 TEC-FORCE 総合司令部は設置されており、山本氏はその司令部から改めて亶理町でのリエゾンとしての任務の説明を受け、『町長さんが困っていることを、御用聞きに行って来い』(山本氏談)と指示を受けた。また、そのとき町長に予め聞いておくべきことを記した“お困りリスト”を、司令部より受け取った。そして、山本氏は自分自身が町長に聞いておかなければいけないと思うことをノートに書き記し、そのノートと受け取ったお困りリストを持って、19時頃、亶理町へ向けて東北地方整備局を後にした。

お困りリストには表-3 に示すような項目が記されていた。

e) 亶理町到着

宮城県亶理郡亶理町は、34,845人(平成22年国勢調査)の人々が生活している。リンゴの出荷量が宮城県第1位、イチゴの出荷量に関しては東北地方第1位であり、農用地が町の47.5%を占めるが、第三次産業が盛んな町である²⁰。町の北側には、町の形に沿うようにして一級河川の阿武隈川が流れる。2011年3月11日、亶理町では震度6弱を記録、大津波により町の面積の実に47%が浸水し、壊滅的な被害を受けた。東日本大震災による町民の死者・行方不明者は計305人(町内で発見された遺体は257体)、5,600棟を超える住宅が全半壊し、産業被害総額は3,353億円超にのぼった²⁰。

表-3 お困りリストの記載項目

(1)災害対策に必要な人員の増援
(2)通信手段の確保
(3)災害対策本部としてのスペース (災害対策本部車が必要か)
(4)ご遺体を仮置きするための仮設テント
(5)仮設住宅
(6)仮設テント
(7)仮設トイレ
(8)発電発動機
(9)排水ポンプ車, 照明車等災害対策用車両

夜 20 時になる前、山本氏らは亶理町の町役場に到着した。遅くなくても構わないから町役場まで来てくれと、副町長である齊藤貞氏から要望されたからだ。しかし、町役場の庁舎の中には人がいなかった。役場は地震で倒壊する恐れがあったため、町内放送を担当する職員以外庁舎には入っていなかったのだ。亶理町の災害対策本部は、庁舎の駐車場に仮設されたプレハブの中に設置され、副町長はその中にいた。

山本氏は副町長に名刺を渡した後、『何かお困りのことはないでしょうか?』と問うと、『何をしてくれるんですか?』と意外な返事が返ってきて、山本氏は『我々リエゾンで来たのに逆にそういう質問されて戸惑った』と語っている。後からわかったことだが、山本氏らが到着する前には、地震によって引き起こされた 50cm もの地盤沈下と、地震後の大津波により、亶理町の面積の 47% が浸水していたにも関わらず、亶理町には排水ポンプ車が当時たった 1 台しか用意されていなかった。そのため副町長は、整備局職員がこの 1 台で一体何をするのかと思い、『何をしてくれるんですか?』と言ったのではないかと、山本氏は考える。

『今日はいいいから』と副町長に言われた山本氏らは 22 時 30 分ごろに亶理町を後にし、23 時頃、その日宿泊する仙台市の宿に着いた。

f) 他の被災地とは違う亶理町の被災状況

翌 3 月 23 日の朝 7 時、仙台市を出発した山本氏らは、再度亶理町の災害対策本部に向かった。町役場へ向かう途中、昨夜は日が沈んでいたため暗く見ることが出来なかったが、阿武隈川の海岸堤防が完全に破壊されて『海が見える状態』を山本氏は目の当たりにした。一方、亶理町の主要な道路に関しては、既に一車線はキープ出来ている状態になっていた。ホテルから亶理町等までは、四国地方整備局から持ってきていた車に乗って移動した。

町役場の災害対策本部には、朝早くから消防、レスキュー、自衛隊と、山本氏ら国交省職員が、慌ただしく入れ替わり立ち替わりしている状態であった。山本氏は、災害対策本部にて町長の齊藤邦夫氏にお困りリストを見せたが、その場で町長に亶理町の現状を聞いたときに、司令部から渡された一律のお困りリストが、亶理町には当てはまらなると山本氏は感じた。ご遺体の収容に関しては、町役場からほど近いボウリング場が、ご遺体収容所として提供してくれていたため、(4)ご遺体を仮置きするための大型テントは必要ない。人命被害は大きかったものの施設被害は少なかったため、(5)仮設住宅も必要ない。町役場や、海岸に近い荒浜地区や浜吉田地区も通信手段やライフラインは機能しており、(2)通信手段の確保もいらない状態であったのだ。それよりも、仙台市から亶理町へ来る途中に山本氏が見たように、阿武隈

川の海岸堤防が破壊されており、亶理町の大部分が浸水していた。そして、津波によって流された所有権のわからぬ自動車があちこちに転がっている等、津波による被害が圧倒的で、やはり他の地区とは様子が違っていた。

g) お困りリストの見直し

そこで、山本氏はまずお困りリストを見直すことから始めた。また、リストの見直しは山本氏 1 人で出来たので。残りの隊員 3 名に関しては、司令部から『なんでもせえっていうこと』を指示されていたこともあり、役場に運ばれてくる救援物資の運搬を手伝っていた。また、山本氏はお困りリストを見直しながら、同時に東北地方整備局災害対策本部からの指示の再確認も行っていた。お困りリストを見直していくにつれ、山本氏は『現地に行かないかんと思った』。『町長さんにいちいちこれはどうのこうのって言うの聞けんのですよね、迷惑かけたくない』からであり、亶理町にはどういった支援が必要なのかは、『現地に行かないとわからない部分がある』ので、現地を『自分で見て判断』しなければならないと思ったからだ。そして、山本氏は翌日朝から現地の調査を開始していくこととなった。

h) 現地調査

3 月 24 日(発災 14 日目)、山本氏は朝から亶理町の現地調査を開始した。午前中いっぱいをかけて調査をした結果、防潮堤(海岸堤防)の早期復旧、所有権のわからぬ自動車や船舶の処理、遺体捜索支援、がれき処理支援、今後の災害復旧のための被害の大まかな調査と概算を出すことが必要であると、山本氏は判断した。そして昼の 12 時、山本氏は町役場の災害対策本部に足を運び、再度町長と打ち合わせをした。その際に、自分が現場を見て回り、必要だと思ったことを町長に伝えると共に、町長は『(国土交通省が)どういった機械持ってるかなんて十分わかってないですし、全体の台数も把握出来てない』ので、『災害対策車の知識が頭にあるし、リエゾンがどんな仕事するかっていうのもわかってる』山本氏が、これから具体的に何をすればいいかまでを町長に提案した。しかし、決して『これからの予定はこうすべきだ』と山本氏側から決める形で話すのではなく、『現場を見てきてこういう風なことが挙げられるが町長さんは何に困っているか?』と、町長や亶理町が何を欲しているか等、彼らの考えを聞く姿勢を山本氏は意識した。そのようにして、要望リストをこちらから提示するのではなく、町長と一緒に考えながら、山本氏は要望を聞き出していた。被災地は全てがお困りリストに当てはまるわけではないからこそ、『要望引き出しみたいなのをせんとダメ』だと山本氏は語る。

町長は、山本氏の話聞いた上で、防潮堤の早期復旧と、遺体捜索のための早期排水が急務であると山本氏に

伝えた。夏の時期に起こる台風に備える必要があったことと、遺体捜索が終わらないことには、復旧活動を次のステップに進めることが出来ないからだ。

加えて、町長は東北地方整備局局長である徳山日出男氏と直接話が出来ないかと相談した。各市長や町長宛てに、町長が困っているなら直接連絡しても構わないと、徳山氏が事前に文書を送っていたからだ。そこで、山本氏は町長が徳山局長に話したい内容を聞き出し、それをまとめ、東北地方整備局に設置された四国地整 TEC-FORCE 司令部に『町長さんが局長にこういう話をするから』と連絡した。町長がどのような内容について話したいのかを、予め徳山氏に伝えることで、スムーズに話を進めていくためだ。その後、東北地方整備局の企画部長を通して、徳山局長本人から電話がかかってきた。こうした徳山氏の行動について、山本氏は『災害の時はトップダウンやと思うんですよね』と語る。

i) 素早く立てられた排水計画

町長と打ち合わせをした後、山本氏らは排水作業に向けて本格的に動き出した。排水作業をするにあたっては、まず何よりもポンプ車が必要になる。そこで、山本氏らは司令部に連絡をし、ポンプ車を派遣するよう要請した。だが、当時は亘理町だけでなく、他の被災地でもポンプ車が必要となるのはいくらかもある状況であった。従って、東北地方整備局災害対策本部からは、どのエリアに何台のポンプ車がいつまで必要か等、具体的な排水計画を立てるように指示された。そこで、河川についての「技術屋」である鎌田氏がすぐに排水計画を作り上げていった。

j) 全体を俯瞰した(マクロからの)状況把握

亘理町のすぐ北側には仙台空港があり、空からの復旧・救援活動の要である仙台空港の航路啓開が優先されたため、当時ポンプ車は仙台空港に集中投下されていた。そのため、排水計画を立てた直後は亘理町へのポンプ車の派遣台数は少なかったが、仙台空港の啓開が進むに連れて、段々と亘理町にポンプ車が派遣されるようになった。また、『良かったのがですね、四国支援本部(司令部)があってですね、そこで全体が見れるんですよね』と山本氏が語るように、東北地方整備局に設置されている四国地整 TEC-FORCE 総合司令部を通して、常に「東北の全体」のポンプ車の活動状況を見ることが出来た。そのため、『やっぱり区切られた分だったらそこしかわからないんですね、全国組織だったらあそこの地整が何台行って、どういう風になっとなるかっていうのがわかるんですよね』、『全国展開が組めるっていうのは大きいですよ』と山本氏は語り、だからこそ復旧活動の計画や見通しが立ちやすく、スムーズな復旧活動につながったと語る。こうした事実から、山本氏は『全体を見とる

人間が絶対いりますね、遠くて』、『遠くからの情報提供者っていうのはすごく助かったですね』とも語っている。

k) 現場レベルでの(ミクロからの)状況把握

更に、山本氏らは、東北全体の状況を知るだけでなく、亘理町の状況についても細かく知ることが出来た。国土交通省の OB であり、亘理町を地元とする「防災エキスパート」が、山本氏らをサポートしてくれたからだ。山本氏らは、排水計画を立てるだけでなく、ポンプ車が排水場所に向かうための経路を確保する役割も担っていた。道路幅が狭ければ土のうを置いて道路幅を確保し、がれきで通れない箇所があれば迂回ルートを探していた。しかし、『よそもんで地域を知らない』山本氏らにとって、現地で大量の土のうを用意することや、迂回ルートを探すことは容易ではなかった。特に、迂回ルートを探す、現地の地理を把握する手段は、カーナビ以外になかったのだ。しかし地元の「防災エキスパート」は、土のうならば元部下である仙台河川国道事務所の工務課長に聞けば大丈夫だと助言をしたり、あるいは現地の地理やルートも細かく教え、更には『現地の人間関係まで教えてくれた』のだ。山本氏も『地理と人間関係知ってるのは大きかった』と語り、OB が協力してくれるなど、全国に『そういった連携があるっていうのは大きい』と語る。こうしてマクロとミクロの両方から様々な情報を得て現状を把握し、山本氏らは復旧活動にあたる事が出来た。

l) 同じ「国土交通省」の一員

また、ポンプ車を使って実際に排水作業を行うのは、TEC-FORCE 隊員の中でも機械班や、各地整から機械班と共にやって来た建設業者の技術者であり、山本氏らリエゾンが直接排水作業をするわけではない。山本氏らは、排水計画を立て、排水ポンプ車の経路を確保した後、ポンプ車をもってやって来た機械班に『ここに行ってください』と指示し、現場での調整を図る潤滑油の役目も果たしていた。そして、派遣された機械班は、山本氏らが土のうで整えた道路や迂回ルートを通り、排水作業を開始していくこととなった。

ただ、ポンプ車を持ってやって来た機械班や建設業者の方は、四国地方整備局の職員の他にも、関東地方整備局や北陸地方整備局から来た職員も混ざっている状況であり、作業には混乱が生じるかと思われたが、違う地整とは言いながらも同じ国土交通省の一員であるため、何事も不都合なく、協力しながら作業が出来た。更に『大きいのは色々な機械を各地整が持っている、全国に配備して、それが集中出来る、集まって出来るっていうのは大きいと思うんですよね』と、他地整とは言え、それらが一所に集まって作業出来ることそのものが、迅速な復旧活動に繋がったと山本氏は語る。

m) 様々な調整

山本氏らは、排水作業だけでなく、所有権のわからぬ自動車や船舶や家屋の処理の調整も行った。津波で流された、町のあちこちに点在する自動車や船舶等については、それぞれの旗の色によって「壊してよい、直すつもり」といった意思表示が出来る、3色の旗を互理町自らが住民に配布し、住民はその旗を自分たちの自動車や船舶に取り付けた。その結果、わざわざ1台1台について、住民に意思確認する必要なく、その旗の色を見るだけで対応が出来るようになった。また、津波等により既に壊れた船舶の残骸処理については、国道との関連事業ということになっていたため、互理町の近くにある出張所と調整しながら残骸を撤去していた。ここでも、関わりのない出張所とは言え、同じ国土交通省に所属している者同士であるが故に、調整は上手く出来たと山本氏は語る。また、発災当時から出張所は機能していたこともあり、出張所の所長自らが互理町の災害対策本部に足を運ぶ場面もあった。

他にも、役場の災害対策本部には数多くの国会議員が訪れるため、その議員に提出する『緊急要望書みたいな文書』を、山本氏らは作成していた。

n) リエゾンの役割

山本氏は、このようにありとあらゆる作業に関して、東北地方整備局やその出先機関である国道事務所、自衛隊等と調整を行い続けた。そして、調整した内容は、随時町長や互理町職員に口頭で伝えていた。町長を安心させる意味もあったが、『災害の時には確実に相手に伝えようと思ったら、絶対確実に直接話さんとダメ』だからこそその対応であった。また、山本氏はこうした自身の役割について、『責任もって間を持つみたいなき感じですよ』と語る。さらに、四国地方整備局企画部の幹部は『統率、コントロール出来るっていうのはやっぱり普段からそういう経験を積んでるから出来るっていうのもありますからね』と、日頃からの経験からくる所業であるとも語る。

o) 自衛隊、消防、町職員との打ち合わせ

その後、1日の作業が終わった夜19時に、主要機関である自衛隊、消防、互理町職員と打ち合わせをした。打ち合わせ内容は、大きな地図にその日の進捗状況を書きこみながら報告することと、明日の予定を話すのが主で、山本氏らリエゾン、自衛隊や互理町職員が「こうしたい」と言う要望があると、出来るだけその活動を支援するように調整していった。この会議のときに、自衛隊から『嬉しかったのが、自衛隊の方がですね国交省さんしかそういうポンプ持ってないんで、出来るだけ綺麗な形で(ご遺体を)渡したいんで、よろしくお願ひします』と、感謝されたことだと山本氏は語る。

会議は1時間とメリハリをつけて行い、20時には自

衛隊隊員数名とリエゾン1名、互理町職員数名を残して、対策本部にはほとんど人がいない状態であった。

p) 任務終了

このようにして、3月25日(発災15日目)以降も、町役場に来る救援物資の積み下ろしを手伝いながら、排水作業についての調整や防潮堤の復旧の調整、自動車や船舶やがれきの処理の調整等を行い、夜には役場にて打ち合わせを行うというローテーションを4月3日まで行い続けた。そして翌4月4日の夕方に、高松市にある四国地方整備局へと帰還し、山本氏らはリエゾンとしての任務を終えた。

5. TEC-FORCE, リエゾンを始めとした全国の地方整備局の役割に関する物語描写の考察

以上、本稿では、東日本大震災の復旧活動に関わってきた地方整備局のTEC-FORCE, リエゾンの、震災直後の取り組みを描写した。本節では、こうして描写した物語に改めて再解釈を加えることで、災害に対する国家・地域や行政の強靱性(レジリエンス)の確保の観点からみた、地方整備局に関わるべき制度について考察する。

(1) 「埋め込まれた」自発的な責任感・使命感

a) 強い責任感・使命感

初期の復旧活動において、極めて重要なのが迅速な行動だと言えよう。今回描写した物語でも、近畿地方整備局による地震発生後1時間以内でのきんき号離陸や、鈴木氏の『私たちの先はおらんぐらい早めに行った』との言葉にもあるように、TEC-FORCE 隊員やリエゾン等、地方整備局職員が発災直後からいち早く動き出したのは明白である。そのような迅速な活動が出来た背景には、彼ら3名のみならず、多くの整備局職員に、“自分たちがやらなければならない”という強い責任感・使命感が埋め込まれていたからだと解釈出来る。

たとえば山岡氏においては、発災後すぐにTEC-FORCE や災害対策車の派遣のことが頭をよぎっており、鈴木氏や山本氏に関しても、突然の被災地派遣命令にも関わらず、『未曾有と思ったら誰かが行く』(鈴木氏談)、『行かないかな』(山本氏談)との言葉にあるように、被災地で復旧活動をすることは、さも当たり前のことかのように、責任感・使命感が体に染みついている。鈴木氏は、具体的な指示内容はなくとりあえず被災地へ行けという命令であったにも関わらず、一切の抵抗感なく被災地へ向かった。山岡氏が召集したTEC-FORCE 隊員に関しても、鈴木氏同様に具体的な指示が告げられていないにも関わらず、召集命令を受けた全員が、命令を受けた翌日には準備を整えて整備局へ集合していた。

さらに、鈴木氏は『それ(具体的な指示)を決めることや予習することもいらんと思う』と、具体的な指示を待つよりも、自身の判断で柔軟に対応することのほうが大事だと口にしていて、事実 TEC-FORCE 隊員は、被災地で被災状況を見てすぐに復旧工法を即座に決めていく、あるいは山本氏においてはお困りリスト見直しのために自らの判断で現場を見て回るなど、状況に合わせて柔軟に対応していた。山岡氏も今回の震災対応で、『要所要所で僕の判断もある』と、独自の判断で行動していた。

こうした責任感・使命感を彼らが有していたからこそ、自分が何をしなければいけないかを瞬時に判断し、その結果迅速な行動が出来たのであり、また、迅速な行動が重要であると十分に理解していたからこそ、自らの判断で行動していたと考えることが出来るだろう。更に近畿地方整備局では、自分たちで出来ることは自らの判断でごく自然に遂行する、という考えを近畿地方整備局局长(執筆当時)自らが職員に教育しており、職員は日頃からその経験を数多く積んでいたのである。

b) 要請ではなく命令という意識

それでは、どのようにしてその責任感・使命感が、整備局関係者の精神に「埋め込まれ」ていったのかといえ、彼ら TEC-FORCE 隊員は要請や要望ではなく、国土交通省大臣の“命令”によって動いていたという事実が極めて重大な意味を持っているものと考えられる。

そもそも、命令で動くということは極めて重要な意味を持つ。なぜなら、要望や要請の場合は、“お願い”であり、最悪の場合その要望・要請を断ることが出来るが、命令の場合は、“絶対に”行かなければならないのだ。つまり、被災地自治体が、被災していない他県の自治体あるいは広域連合のように、他の組織に応援を呼ぶ場合、要請や要望以外は不可能だ。後に詳述するが、国土交通省という組織が全国に拠点を持つ、国土交通大臣を頂点とする同一組織であるからこそ「命令」が可能であり、その結果として延べ 18,115 名・日もの隊員を派遣出来たのである。

今回の物語描写からも示唆されている通り、隊員として派遣されることについて、鈴木氏は明確に『職務命令』と語っており、山本氏も『拒否はない』と語っている。近畿地方整備局に関しても、自身の管轄区域である和歌山県は震災当時津波襲来の危険性が残されていたため、隊員を近畿圏内に残しておく必要があったが、それでも震災翌日の 12 日には被災地へ TEC-FORCE 隊員を 60 名以上も派遣していた。

こうした国土交通大臣からの直々の命令は、有事にはトップダウンで活動できる指示命令系統が国土交通省並びに地方整備局には存在するからこそ迅速に伝達される。さらには、“組織のトップである大臣からの命令があ

る”ということが「頭」にあるからこそ、TEC-FORCE 隊員を始めとする地方整備局職員には、地震等の災害が起きた際に「自分が行かなければ」という、「自発的」な使命感・責任感が生ずるに至ったと解釈可能である。なお、こうした法的義務の認知による、自発的、内発的動機が生ずるプロセスについては、藤井の論文にて詳述されている²⁷⁾²⁸⁾。

(2) 地元建設業者の協力

今回、TEC-FORCE 隊員は、そのほとんどが災害対策車と共に被災地へとやって来た。そして、その災害対策車の中でも、特に排水ポンプ車と照明車に至っては、「自衛隊からも感謝」されるほどの活躍を見せ、ピーク時には 24 時間体制で活動する等、復旧活動に大きく貢献した。ただ、この災害対策車を操縦していたのは、TEC-FORCE 隊員ではなく、TEC-FORCE 隊員と共にやってきた各地方整備局と協定を結んでいる、全国各地の地元建設業者だったのである。彼らがいなければ、多くの災害対策車を操縦することは不可能であり、彼らがいなかったからこそ迅速な復旧活動につながったと解釈出来る。

更に彼らは、地方整備局職員同様に発災直後から動き出していた。たとえば鈴木氏は、発災翌日の 3 月 12 日の昼には、地元建設業者も四国地方整備局に集合しており、その数は整備局職員を超える人数であったと語っている。彼ら地元建設業者にも強い使命感・責任感が宿っていたからこそ、以上のように、発災直後から動き出し、被災地では 24 時間体制で活動を続けることが出来たと解釈出来る。そしてそれら責任感や使命感は、整備局と TEC-FORCE に関する応援協定を結んでいることにより、全国で災害が起きる度に、整備局職員同様「自分たちも TEC-FORCE の一員として行かなければならない」と思うことで体に染みつき、また、日頃から地方整備局と関係を持ち、長年その関係を持ち続けてきたことで、使命感・責任感が共有され、その結果として迅速な復旧活動につながったとも言えるだろう。

以上のことから、全国に地元建設業者を一定数確保しておくことは、その地元を守る際に必要なだけでなく、日本全体を守るためにも必要なのである。

しかしながら、現在の日本においては公共事業の削減と共に、特に地元建設業者の数は著しくその数を減らしている。東海・南海・東南海地震等、来るべき大災害に備える、あるいは強靱な社会を作るにあたって、彼ら地元建設業者の雇用を守ることは急務だろう。そのためにも、公共事業をただ闇雲に削減するのではなく、きちんと推進されなければならない。

(3) 全国組織だからこそ出来た対応

a) 圧倒的な経験値・経験知

責任感・使命感やあるいは命令だけで、このような迅速な復旧活動を可能にしたわけではない。迅速な復旧活動を行うためには、的確な判断・行動が必要であって、判断の迷いやミスがあれば、復旧活動を大幅に遅らせる原因になりかねない。また、発災直後は何もかもわからない混乱した状況である故、何を優先的に復旧させていくのかを判断することも必要になる。つまり、初期の復旧段階においては、的確に判断・行動していくと同時に、全体を見据えた上で何が重要なのか、物事の大小や優先順位を判断することが求められる。リエゾンを含む TEC-FORCE 隊員は、未曾有の事態であるにも関わらず、それらを両立させながら冷静且つ的確に行動することが出来た。

たとえば、鈴木氏率いる先遣隊の道路班は、被災状況を見ただけで即時復旧工法を決めており、さらにはそれらの判断は迷いなく行っていたと鈴木氏は語る。また、初期の調査においては、『大きな現象だけ捉えて報告してる』との言葉にもあるように、隊員たちは物事の優先順位をつけながら作業することが出来ていた。鈴木氏が、『起きてることはすごいと思うんやけど、ほなこれからどう調査するかと言ったらそれは抵抗はない』と語るように、災害経験を数多く積んでいるからこそ、未曾有であっても冷静に判断し、行動出来たと解釈出来る。

では、なぜこのように災害経験を数多く積むことが出来るかと言えば、国土交通省あるいは整備局が「全国組織」だからこそだと言えることができるだろう。TEC-FORCE 隊員は、物語中にもあったように、2004 年の新潟県中越沖地震や宮崎県で起きた霧島の火山噴火等、日本のどこで災害が起きようとも、全国の地方整備局から被災地へと派遣されている。また対象とする災害は地震に限らず台風、豪雨等様々な災害に対応し、毎年派遣されている。鈴木氏の『皆さん大なり小なり経験してますので、ある程度の年齢になると一定の経験は積まれる』との言葉からもわかるように、TEC-FORCE 隊員は全国で起きるありとあらゆる災害を、頻繁に経験しているのである。それは、TEC-FORCE 隊員のみならず、地方整備局職員にも当てはまる。なぜなら、整備局職員は人事異動により、全国各地の様々な部署や役職を経験する。例えば近畿地方整備局の上総局長は本省で防災課長を務めた経験があったので、近畿地方整備局長に就任した後、防災の意識を近畿地方整備局の職員に浸透させるまでに至っている。

さらに今回の震災においても、四国地方整備局では技術系職員のほぼ全員が被災地へ行った。恐らく他の地方整備局においても同じ状況だと言えよう。つまり、全国

各地にいる TEC-FORCE 隊員のほとんどが、今回の大震災を経験し、その経験から“震災を学習”したのである。そして、今回の震災ももちろんのこと、数多の災害を少なくとも 10 年、長い人であれば 30 年も経験・学習した職員が、地方整備局には数多くいるのである。それ故に彼らは国を守る「技術集団」であるのだと解釈出来る。

このような経験に裏付けられた技術が、広域連合や市町村職員にどれだけ、しかも豊富に蓄積されているだろうか。たとえば、関西広域連合の今回の震災対応について、当時の関西広域連合広域防災局長は、「何ら寄るべき指針のないままに実践活動に突入してしまいました。本当に五里霧中で、何を頼ればよいのか分からないとの思いもありました」と述べていた²⁹⁾。この点は、国土交通省の TEC-FORCE 隊員として派遣された鈴木氏も同様のことを語っており、現地での対応が極めて重要であることを示唆している。

また、関西広域連合広域防災局長は「われわれには阪神大震災の経験がある、思い切ってやろうということで（復旧活動を）スタートしました」と語っていたが、一方で、当時被災地で現場を指揮していた東北地方整備局長の徳山日出男氏は現場を見ただけで『阪神淡路のように高速が横倒れとかそういうものとはなんか大きく違い、津波型、市街地型の災害のようだ』と述べている³⁰⁾。すなわち、1 度の大震災を経験しただけでは、内容の異なる大災害でそのまま通用するとは限らず、未曾有の災害であっても冷静に判断し、行動できるには、普段より様々な種類の災害経験を数多く積んでおくことが重要であることを示唆している。

広域連合を構成する都道府県や市町村では、全国組織として広域的に、毎年毎年数回の災害復旧を遂行し、経験を蓄積している国土交通省と異なり、頻繁に災害対応の最前線を経験する機会も少なく、経験する災害の種類も限られ、結果として蓄積される技術や経験も国土交通省の職員と比較すると、相当の差が出るだろう。

また、地方整備局は、上記のような 10 年から 30 年間数多くの災害を経験してきたベテランを、特に初期の段階において被災地へ集中的に多数派遣していた。たとえば山岡氏は震災発生からたった 1 日で 60 名もの隊員を派遣しており、近畿だけでなく地方整備局全体の派遣者数を見ると、その数は多いときで優に 500 名を越えた。災害対策車においても同じであった。以上のように、全国から出来るだけ多くの優れた人材を一度に投入したからこそ、迅速な復旧活動につながったと解釈できる。

何度激甚な災害を経験しようが、その度に災害に対する知識や経験を蓄積しながら立ち上がることで、また、その災害に対して一度に大きなエネルギーを注ぐことが出来ることは、強靱な社会を形成するにあたり、極めて重

要なことである。それは、全国組織という1つの大きな組織だからこそ出来るのだと言え、そして地方分権化の社会で同等以上の体制を構築するのは相当の期間と資源を必要とするとも言えよう。

b) 県を越えてのコントロール

また、復旧活動において重要なことは他にもあり、それはいち早く被害の全容を知ることである。被害の全容がわからなければ、復旧活動の予定や計画の見通しが立ちにくく、結果として復旧活動全体の遅れを生む可能性がある。今回の震災では、被害は1つの自治体や県だけに留まらず、東北地域一帯にまで及んだ。しかし、あまりにも広範囲に及んだ激甚な被害にも関わらず、東北地方整備局は被害の全容を把握することが出来ていた。それは、もちろん地元建設業者や被災地自治体の協力もあるが、地元建設業者は、彼らが拠点を置いている地域において、被害をいち早く把握し復旧活動を行っていたのであり、東北全域の被害を把握しているわけではなかった⁹⁾。市町村や県についても同様である。東北地方整備局が被害の全容を把握出来たのは、東北地方整備局が県の枠を越えて文字通り東北地方一帯を管理していたからこそであると解釈出来る。ここでもう1点重要な解釈がある。それは“全国”にある地方整備局から TEC-FORCE 隊員がかけつけたからこそ東北一帯を管理出来たということである。今回ヒアリングを行った3名ともに、東北地方整備局は自身らが被災者であり、目の前の対応に必死であったと語っている。そのような状況下でも東北地方整備局が被害の全容を把握することが出来たのは、全国の地方整備局から派遣された TEC-FORCE 隊員が、東北地域全てを調査・把握したからであることが非常に大きい。例えば鈴木氏も TEC-FORCE 最大の任務が被害の全容を改めて明らかにすることであり、全国から派遣された TEC-FORCE 隊員によってそれが出来たと語っている。

つまり、今回の災害のように東北一帯が被害に見舞われるなど、1つの大きな地方が被害に及んだ場合、県を越えて彼らの機能のコントロールを行うことはきわめて重要であるが、一方で被害の全容を県を越えていち早く把握することは、極めて難しいと言える。非被災地域である他の地方整備局から隊員を派遣出来る全国組織だからこそ、広域災害についても対応出来るのだと解釈出来る。

また、もし仮に、非被災地の自治体や広域連合が、被災した自治体に応援に行ったとしても、全国組織ではないため、応援に来た人員は何名で、災害対策車を何台用意しており(そもそも災害対策車は地方整備局しか所持していない)、それらが今どの地域でどういった活動をしているかなどを管理することはもちろん、把握するこ

とすら容易ではない。しかし、山本氏が『全国組織だったらあそこの地整が何台行って、どういう風になっとなるかっていうのがわかる』と語るように、地方整備局には、非被災地の地方整備局から来た隊員や災害対策車の数や行動を把握し、コントロールすることが出来るのである。なぜなら地方整備局は、国土交通省という「国」の組織であるが故に、県をまたぐだけでなく、地方をもまたいで組織をコントロール出来る指揮命令系統が備わっているからである。たとえば山岡氏が語るように、近畿地方整備局は、本省と東北地方整備局に連絡員を独自に送ったことで、本省と東北地方整備局の両方と上手く連携をとっていた。山本氏も、東北地方整備局の下に他の地方整備局が総合司令部を設置することで、東北地方整備局をバックアップする命令系統が即座に出来たと語っている。また、鈴木氏はそうして東北地方整備局の指揮下につくことについて、立場はどうであれ、東北地方整備局の指示に従うと語っている。更に、『国交省の同じ部隊』であるがゆえに『同一組織としての阿吽の呼吸』が存在し、現場での作業についてほとんど支障はなかったと語り、山本氏も同様の意見であった。

さらに、地方整備局は整備局間の連携だけでなく、全国至るところに連携を持っていた。たとえば、山本氏は今回亶理町での活動がスムーズに行えたことについて、国交省の OB であり、亶理町が地元の職員の存在を挙げている。このように、地方整備局は全国組織であると同時に、地元根づく地元密着型の組織でもあり、長年築いてきた関係があるからこそ、地元の組織とも上手く連携がとれている。以上のような地元組織との連携を全国各地に持っているのだ。しかも、近畿や四国など他の地方整備局職員が東北地域に入っても、東北地域の地元の整備局職員は、彼ら職員を東北地方整備局と同じように扱い、協力してくれたのだ。その背景には、地方整備局が、地元の組織と長年築いてきた関係から生まれた信頼関係があるからだと解釈出来る。また、その信頼関係があったこと、「国」という組織であったことから、亶理町の災害対策本部という自治体の中枢に入り、自衛隊や消防と共に活動することが出来たとも考えられる。

現在では、予めどの県がどの県を支援するかを決定して役割を分担しておくことで、災害が起きた際に、均等に効率良く支援が出来る「カウンターパート方式」と呼ばれる体制が評価されている。今回の東日本大震災でも、関西広域連合は震災2日後の3月13日に「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」を発表し、カウンターパート方式によって被災地支援を行った³⁰⁾。

もちろん、今回の関西広域連合の活動でもカウンターパート方式による一定の価値は見受けられ、効果は確か

にあったと言える。しかしながら、それでは東北一帯といったように、被災地全域を網羅的に把握し、各県を越えて様々な調整・対応することは非常に難しい。特に今回の震災では、インフラ被害が広域を極めた。しかし、全国の地方整備局が災害対策車を全国各地から集め、それらを集中投下したからこそ迅速な復旧活動につながったことは、今回の物語からも明らかである。広域連合でも災害対策車を所有し、管理することは出来るであろうが、カウンターパート方式では、各県が各県をそれぞれ支援するため³⁾、災害対策車がある箇所に集中投下することは難しいだろう。そして、仮に関西や九州等の広域連合同士が協力しても、互いが別組織ゆえに、互いが持つ災害対策車等、その数や活動状況を把握することは極めて難しく、結果として災害対策車を集中投下することは困難であると言える。それらは、やはり「国」という全国組織だからこそ出来得る対応であり、裏を返せば全国組織にしか出来ない対応であるとも言えるだろう。

c) 国との調整

今回の復旧活動でとりわけ重要であったのが、被災地自治体が国と連携を持てたことだ。更に、その被災地自治体が、実質の現場の総指揮権を握る東北地方整備局局長である徳山日出男氏と、直接連携出来たことで、トップダウンにより自治体は手厚い支援を、即座に受けることが出来たと言える。そして以上のように被災地自治体が国や整備局局长と連携を持てたのは、まぎれもなくTEC-FORCE 隊員やリエゾンが、その間を取り持ったからだと言える。それぞれの被災地自治体の声を聞き、その声をきちんと吸い上げる役割を果たしたリエゾンがいたからこそ、各自治体ごとに被害の様子が違って、迅速かつ的確に支援し、復旧活動が出来たのだと解釈出来る。以上のように地方整備局職員が国と調整可能なのは、言うまでもなく地方整備局が国土交通省という「国の組織」の一部だからだ。地方分権化が過度に進んでしまった社会では、その連合が国との連携を容易にとることは非常に難しいだろう。地方整備局が「国」という全国組織だからこそ出来た対応だと考えられる。

(4) 今後の防災対応を踏まえた行政制度設計に関する考察

以上より、今後来るであろう首都直下型地震や東海・南海・東南海地震などに対抗できるような強靱な社会をつくるにあたっては、地方整備局という全国組織が極めて重要であることが示唆された。また、世の中の多くの方が、今回のような地方整備局の復旧活動を知らないのが現状である。ひいては、この物語をより多くの人に読了して頂くことも、この研究において一定の価値が得られるのではないかと考えられる。

最後に、研究の背景でも述べた通り、今現在の日本は、地方整備局の解体、また、広域連合や道州制という形で、その機能移管に関する議論が展開されている。本研究での知見を踏まえると、こうした行政機能の再編にあたっては、いくつか留意すべき点があると思われる。

例えば、国土交通省は、地方整備局を含む、全国に設置された10の地方支部分局によって、日本全土を管轄する1つの大きな組織であるのに対して、地方整備局の機能を都道府県や広域連合に移管した場合、その組織全体で日本全土を管理したとしても、1つの大きな組織ではならず、多数の組織により管理される可能性が十二分以上に考えられるところである。更に、国土交通省は1つの組織であるが故に、その組織を束ねるリーダーは、国土交通大臣ただ1人である。よって、その国土交通大臣1人の判断により日本全体への対応をコントロールすることが可能である。しかし、先ほど述べた通り、広域連合等に地方整備局の機能が移管されたならば、その広域連合の数だけリーダーが存在することとなり、指揮・命令系統の輻輳が発生する危惧が生じるとと思われる。また、国土交通大臣は、主に「国土を作り、守る」目的で活動し、指示・判断を下すのに対して、広域連合や都道府県自治体のリーダーは、それ以外の幅広い行政領域にも様々な判断を下さなければならない。こうしたリーダーの判断を有効的に機能させ、有事の際に迅速な活動を行うためには、1本のラインで簡潔にまとまった構造・組織力が極めて重要であることが、今回の描写した物語の含意に基づいて推察すると、地方整備局の解体や広域連合等に移管すれば、組織の数が増えることで、こうした組織力を保ち続けることが可能であるか否かは、慎重に議論すべき課題であることは明白であると考えられる。

他にも、本研究で明らかになったように、地方整備局が持つ圧倒的な経験値、経験知をもった救援組織や人材の育成・確保を、仮に地方分権化が進んでしまった場合、その組織がいかに行うか、そして、そうした組織や人材を“命令”で動かせる地方整備局に対して、「要望・要請」という形で活動を依頼することしか出来ない広域連合の組織体制や、数多くの災害対策機械を管理すること、そしてそれら災害対策機械を組織の枠を越えてコントロールするマネジメント力を、都道府県や広域連合や道州制への移行により、保ち続けることができるか否かについて十二分以上の慎重な態度が必要である、といった点を指摘することができるであろう。

いかなる統治機構改革を行うにしても、以上のようなこと全てに配慮しないことには、未曾有の大災害に対抗しうる強靱性を担保できるとは到底言い難い。

したがって、常に大規模災害に向かい合う我が国において、広域連合や道州制、地方整備局の解体等、統治機

構改革に関する議論は、強靱性を確保するための視点から極めて重要なものであり、東日本大震災でもその威力を発揮した国土交通省や地方整備局という現状の組織体制を維持するという選択肢を採用し、その中で見て取れる改善点を逐次検討し、改善するというアプローチの合理性もを否定することは難しいものと考えられるところである。

謝辞: 本研究・調査を進めるにあたり、ヒアリングをお引き受け頂いた国土交通省近畿地方整備局の山岡康伸氏、国土交通省四国地方整備局の山本博久氏、鈴木清氏、また、その機会を設けて下さった方々に、多大なるご協力を頂いたことを付記し、ここに深謝の意を表する。

参考文献

- 1) 財務省, 毎年度の予算・決算, 2012.
- 2) 内閣府, 内閣府の政策, 地域主権改革, 2012.
- 3) 国土交通省ホームページ, TEC-FORCE の活動情報, <http://www.mlit.go.jp/river/bousai/tec-force/>
- 4) 国土交通省, 緊急災害対策派遣隊(TEC-FORCE)の概要, <http://www.mlit.go.jp/saigai/TEC-FORCE.pdf>
- 5) 藤井聡, 長谷川大貴, 中野剛志, 羽鳥剛史: 「物語」に関わる人文社会科学の系譜とその公共政策的意義, 土木学会論文集 F5, Vol. 67, No. 1, pp. 32-45, 2011.
- 6) 長谷川大貴, 中野剛志, 藤井聡: 土木計画における物語の役割に関する研究(その 1)—プランニング組織支援における物語の役割—, 土木計画学研究・講演集, CD-ROM, Vol.43, 2011.
- 7) 夏山英樹, 藤井聡: 東日本大震災における「くしの歯作戦」についての物語描写研究, 土木計画学研究・講演集, CD-ROM, Vol. 45, 2012.
- 8) 夏山英樹, 神田佑亮, 藤井聡: 東日本大震災「くしの歯」作戦についての物語描写～啓開・復興における地元建設業者の役割～, 土木計画学研究・講演集, CD-ROM, Vol.46, 2012.
- 9) 麻生幾: 前へ! 東日本大震災と戦った無名戦士たちの記録, 新潮社, 2011.
- 10) 建通新聞(電子版), 2011年8月5日, 特集
- 11) 毎日新聞, 2011年10月2日, 東京朝刊
- 12) 国土交通省東北地方整備局, 「東日本大震災」の対応について (2011年8月25日)
- 13) 国土交通省東北地方整備局, 「東日本大震災」の対応について (2011年12月16日)

- 14) 日経コンストラクション, 懸命の応急復旧「くしの歯」作戦 4日間で15の救援ルート確保 (2011年5月23日号)
- 15) 高速道路のあり方検討有識者委員会, 東日本大震災を踏まえた緊急提言, 2011.
- 16) 国土交通省, 東日本大震災(第108報), 2012.
- 17) 警察庁, 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置, 2013.
- 18) 内閣府ホームページ, 阪神・淡路大震災の概要, http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/earthquake/
- 19) 国土交通省報道・広報, 報道発表資料, 国土交通省緊急災害対策派遣隊(TEC-FORCE(テックフォース))の更なる体制強化を図ります(2012年5月29日発表)
- 20) 河北新報 (2012年7月4日), 「リエゾンの重要性確認 国交省が岩手・山田・大槌両町に派遣」
- 21) 国土交通省近畿地方整備局ホームページ, 「近畿地方整備局について」, <http://www.kkr.mlit.go.jp/>
- 22) 国土交通省近畿地方整備局ホームページ, 「防災情報」, <http://www.kkr.mlit.go.jp/scripts/bousai/emergency/index.php>
- 23) 国土交通省四国地方整備局ホームページ, <http://www.skr.mlit.go.jp/>
- 24) 国土交通省四国地方整備局香川河川国道事務所ホームページ, <http://www.skr.mlit.go.jp/kagawa/>
- 25) 八戸市ホームページ, 東日本大震災の被害状況, <http://www.city.hachinohe.aomori.jp/index.cfm/26,39022,84,1,html>
- 26) 互理町ホームページ, <http://www.town.watari.miyagi.jp>
- 27) Fujii, S.: Can state regulation of car use activate a moral obligation to use sustainable modes of transport?, *International Journal of Sustainable Transportation*, Vol. 4, No. 5, pp. 313-320, 2010.
- 28) 藤井聡: 法律と社会的ジレンマ意図性に基づく社会的秩序の自律的形成—, 紛争と対話, 法律文化社, pp. 23-53, 2007.
- 29) 京都大学防災研究所 巨大災害研究センター, 災害対応研究会, 2011年度第4回「東日本大震災における関西広域連合の活動を検証する」, 東日本大震災における関西広域連合の活動の概要
- 30) 河北新報社 (2012年4月3日), 広域災害に備え, 協定を/関西広域連合長・井戸敏三兵庫知事に聞く
- 31) PHP 総合研究所ホームページ, 関西広域連合の「カウンターパート方式」の支援とは, <http://research.php.co.jp/jiji/kaisetsu-20110530.php>

(2013.8.19 受付)

DESCRIPTION OF NARRATIVES ON RESTORATION ACTIVITIES BY
REGIONAL DEVELOPMENT BUREAUS OF MILT ON GREAT EAST JAPAN
EARTHQUAKE AND TSUNAMI
—FOCUSING ON THE ROLE OF TEC-FORCE—

Hideki NATSUYAMA, Yusuke KANDA and Satoshi FUJII

Recently in Japan, the reform of regional sovereignty is currently under consideration. And the government is considering the abolition of Regional Development Bureau of Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT). In addition, the leading party had put up the slogan “from concrete to people”, the national budget for infrastructure investment had been decreased year by year. As a result, local construction industry has been shrinking. However it is the fact that those who led quick restoration of damaged and closed roads from the great earthquake and tsunami were the MLIT Regional Development Bureau and its officers, and local construction firms and staffs worked at the forefront.

This study describes whole narratives of restoration and recovery activities especially focusing on “TEC-FORCE” and “liaison” members organized by Regional Development Bureaus of Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) by interviewing them. And then, based on the described narratives, this paper considers fundamental findings on the ability of Regional Development Bureaus of MILT and governance and administrative system design considering greater disaster response.