

平成23年度学部重点課題(地域研究)成果報告書：
人文学部防災研究会報告書
「大規模災害発生時における地域社会と経済活動の
継続計画」

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2014-09-11 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 鳥畑, 与一 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00007905

「大規模災害発生時における地域社会と経済活動の継続計画」

文責 経済学科 鳥畑与一

はじめに：研究会の設立と目標

昨年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、被災地に甚大な被害を与えたのみならず、日本の学術体制のあり方にも大きな衝撃を与えた。原子力発電に関する「安全神話の崩壊」に伴う「御用学者」という言葉の氾濫は、あらためて学術研究に身を置くものの社会的責務とは何かを厳しく問いかけるものであった。そのなかで、多くの研究者が、大震災の復旧・復興や原発事故に伴う放射能被害の防止等に誠実に取り組んできた。その多くが自然科学者によって担われたものであったが、同時に社会学者もまた様々な取り組みを行ってきた。例えば、福島大学では、震災直後から復旧・復興に向けて様々なプロジェクトを立ち上げてきたが、その中では脱原発を目指した地域経済の展望や被災を受けた子供たちの心のケアなど人文社会科学系の研究者も大きな役割を果たしている。

静岡大学でも東日本大震災の復旧・復興にどのような研究面での貢献ができるのかという探求がなされてきたが、その中で人文学部として何ができるのかという問題意識から有志でスタートしたのが本研究会であった。学部重点課題（地域研究）として財政的補助を受け、経済学科・法学科の 10 名のスタッフで立ち上がった本研究会の初年度は、まず「我々に何ができるのかを明らかにする」ことを目標に、研究会の定例開催とともに、ヒアリングと現地調査がそれぞれ一回実施された。東日本大震災に関わって、そして予想される東海・南海地震の防災・減災に関連して、まずそれぞれのスタッフの研究報告・交流を軸にしつつも、脱原発を目指して「牧之原ショック」を全国に与えた牧之原西原市長へのヒアリング、そして「被災」大学として大震災の復旧・復興のまさに渦中に身を置く福島大学の清水副学長へのヒアリングと福島の観光業と雇用状況に関する現地調査を通じて、本研究会として多くの問題を学び、課題を明らかにすることができたと思える。当然それは端緒でしかなく、本格的な研究成果としては今後の継続した研究活動に待たねばならない。本報告は、本研究会の 1 年間の活動を概括するとどめるが、この 1 年間の研究会スタッフの個々の研究成果をも含めた『報告書』を本年に発行予定である。興味のある方は、そちらを参照されたい。

1. 研究会について

(1) 設立にあたっての研究会設立趣旨

東日本大震災では、「想定外」の大津波により事前の防災体制が大きなほころびを見せたことが大きな特徴であった。震災後の情報通信の麻痺、行政機能の喪失、会社・工場等の大規模被害、金融機関の支店における被害など、震災後の行政・経済・金融機能等の継続性をどう維持するのかが大きな課題として浮かびあがった。また福島第一原発事故は浜岡原発を抱える静岡県にとって大規模な原発事故が起きた場合の課題をも明らかにした。本研究プロジェクトでは、予想される東海南海地震に向けてどのような政策的課題があるのかを整理し提示することを目的とする。

(2) 研究会のメンバーと担当

研究会は、鳥畑与一（経済学科、担当：金融機能の継続性）を代表にして、野方宏（経済学科、観光産業の継続性）、寺村 泰（経済学科、企業活動の継続性）、布川日佐史（経済学科、生活・雇用の継続性）、藤岡光夫（経済学科、脱原発と防災の地域的課題）、田

島慶吾（経済学科、企業活動の継続性）、山下隆之（経済学科、企業活動の継続性）、川瀬憲子（経済学科、行政機能の継続性）、伊東暁人（経済学科、情報通信網の継続性、本庄淳志（法学科、生活雇用の継続性）をメンバーとしてスタートした。また後述するように、メンバー外の研究者との交流も進め、静岡大学防災総合センターとの連携も進めることができた。

（3）研究会活動の概要

① 8月3日 第1回ミーティング

毎月1回の研究会を通じて、それぞれのメンバーが、研究課題に関連してどのような研究と取り組みを行っているのかの研究交流を通じて問題整理を行っていくことと、適宜、ヒアリングや現地調査を行っていくことを確認した。

② 8月26日 第1回ヒアリング（牧之原市西原茂樹市長）「牧之原市防災体制について」

鳥畑・川瀬・伊東の3名で牧之原西原市長のヒアリングを実施。静岡県下で初めて浜岡原発停止決議を行った牧之原市の防災に向けた取り組みや市長としての問題意識について話を聞くことができた。隣接する自治体にはリスクしかない、鈴木自動車をはじめ地元立地企業・工場も震災・原発リスクをどう管理するかで苦悶している、市としては積極的に被災地への支援に取組むと同時に東海地震に備えて他自治体との防災協定でネットワーク作りを進めると同時に地域の標高の確認、津波対策における公共施設の役割見直しなどに取組んでいる話を伺うことができた。

③9月30日 第1回研究会 山下忠（県BCP協会）&石井洋之氏「大規模災害時におけるBCP」

大震災直後に、被災された方の救助活動や避難所の確保・運営などとともに、企業活動の早期の復旧・復興が大きな課題として浮かび上がった。様々な部品等のサプライチェーンの拠点としての東北経済の麻痺が日本企業全体に深刻な影響を与えたのであった。震災以降の企業の活動継続性の確保を保障する「事業継続計画」(BCP)の策定は、東日本大震災以前からも注目され様々な取り組みが行われてきたが、それが大きな効果があったということが今回の大震災でも立証された。このBCPは企業ばかりか行政や大学などその応用範囲が広いとも考えられる。そこで事業継続計画についてYAMAHAビジネスコンサルティング代表の山下忠氏と石井洋之氏の報告を伺うことになった。8名の参加のもと、BCPの概念やその期待される効果という基本的な話から、静岡県が全国的に先駆的な取り組みを行っている具体的事例が紹介された。例えば、県保証協会のBCP特別保証を契約しておけば、被災後の中核事業の再開に向けて迅速に融資を得られるという制度が静岡県のみで創設されているという点は非常に参考になった。

④10月20日 第2回研究会 本庄淳志 「震災と労働法—法律学でできること」

伊東暁人 「情報通信技術とBCP～BCPからDCNへ～」

まず本庄氏から震災発生下で労働者はどういう困難な状態に置かれるのか、そしてそれをどう解決すべきなのかという課題に対して、労働条件の変更をめぐる法律・制度の現状や問題点を分かりやすく整理しながら、企業の直接間接の被災による賃金の減額・不払いの問題、失業・休業の発生とその補償の問題の発生に対して、震災時においても解雇権濫用法理について「震災時の対応として、特に異なるものではない」としつつも、使用者側に過失を要しない点で「差が顕在化」する点を指摘した。

そして災害下での雇用創出のためには労働者保護立法の柔軟な運用が必要であり、雇用の流動性を確保する政策のために「経済学とのコラボが有意義」であると指摘された。

次に伊東氏から東日本大震災では広範囲な情報通信の途絶による「届かない情報、伝えられない情報」の問題が深刻に発生し、的確にヒト、モノ、カネを動かすための情報の重要性が改めて確認されたこと、そのなかで現在の情報通信体制の問題点が大きく浮かび上がったこと、対応策としては、できるだけシンプルな文字メールのみのやり取りの限定が必要であり、かつ複数の通信アクセス手段の確保が不可欠であることが指摘され、インターネットや衛星携帯通信の活用が必要であることが強調された。

⑤10月21日～22日 第1回現地調査

布川、鳥畑、川瀬の3名で福島現地調査を行った。まず福島大学では、清水修二副学長と総務課の木村女史から話を伺った。震災直後は停電、公共交通機関の停止のもとで、帰宅出来なくなった学生に会議室を開放して宿泊させるなどの緊急対応を行ったこと、春休み中であったが全学生の安否確認を3月中に終了させることができたが必死の思いで取り組んだこと、大学を避難所として提供し、また放射能測定の実施など地域と連携した取り組みを行ってきたこと、震災以来役員が一名大学に輪番で宿泊して対応して全学での避難指示を出すか否かで苦渋の選択を迫られたこと、震災時、放射線計測器一台しかなく、他大学から貸してくれたのが静岡大学の10台だけであったことなど、生々しい言葉では洗わせない苦労話を伺うことができた。

その後、県の旅館ホテル組合事務長さんからお話を伺うことが出来た。賠償問題での東電の「えげつないやり方」への怒り、そして福島が見捨てられている邪魔者扱いされているのではないかという思いのたけ、原発事故には「原発からの距離は関係なく、すべての地域が福島として敬遠される」ことで福島観光が壊滅的な打撃を受けている現状、福島市近郊の土湯温泉では、原発事故の影響で客が激減し、16件中6件が破産・休業の状況であるが、これからが夜逃げ同然の破綻が続くのではと懸念しているという話であった。最後に伺ったハローワーク福島では、大震災後の福島市における休職状況や失業者の現状について話を聞くと同時に、仮設住宅に戸別訪問員を配置し求職の案内などの努力をしているが、昼にはなかなか避難されている方がつかめなくてとの苦労話なども聞くことができた。ちょうど当日朝の新聞で仮設住宅の7割のかた方の職が無い、という報道もあり、復興に向けてまず生活再建をどう進めるのか、現場の難しさを実感できた。

⑥11月17日 第3回研究会 藤岡光夫 「原爆災害の長期的健康障害—原発災害との比較、特殊性と共通性の検討に向けて—」

第3回では研究会では、冒頭に簡単な福島調査報告（鳥畑）を行った後に、藤岡氏による広島・長崎原爆被害者の実態調査・研究の報告を受けました。「唯一の被爆国」日本には認定（生存）被爆者が26万人存在（2006年時点）しているが、その方たちの健康状態や心の不安の問題に対する系統的な実態研究がない現状で、全体集団を対象にした全数調査に取り組んでいること、そのなかで心の傷（PTSD）や「自覚しない心の傷」など様々な問題が浮かび上がってきたことなどが報告された。地震・津波・原発事故の三重苦に苦しむ福島県、そして地元大学として苦闘する福島大学の状況、さらには被災者の心のケアの重要性が浮き彫りになった。

⑦12月15日 第4回研究会（防災総合センター・セミナー室）

増田俊明（センター長）「静岡大学防災総合センターの防災戦略」

川瀬憲子 「東日本大震災後の復旧・復興と自治体財政—産業インフラ優先の復興と進まぬ生活再建」

第4回目は、増田防災総合センター長から、静岡大学防災総合センターの基本的性格や課題、そして大学内外の様々な研究者の交流ネットワークとしての機能について話を伺うことができた。専任2名、併任15名、客員25名で、3部門（研究・教育・ボランティア）で展開されているセンターの基本は「研究」であり、防災の「事前」に焦点を当てて活動を行っていること、そして「アクロスの原理」、「由比の地すべり」「静岡平野を襲った大津波」などのセンターの具体的な研究成果についての紹介が行われた。なかでも千年を超える大きな時間軸で大谷地区を大規模な津波を襲っていることがボーリング調査で確かめられたという報告は、従来の想定ばかりか従前のマスコミ報道をも超えたものであり興味深かった。

川瀬報告は、何度かの現地調査を踏まえて、大津波という自然災害が自治体行政の再編・合併を通じて「復興災害」とも言うべき事態を招いていることを宮城県石巻市の財政分析などを中心に明らかにしたものであった。すなわち産業インフラの復興が優先され生活・生業支援が軽視される構造が存在していること、阪神淡路大震災の教訓が活かされていないことなどが、国の補正予算の構造やその下での自治体財政や復興計画の問題点を通じて詳細の述べられ、「地域差別と悲劇を繰り返さないため」に生活中心、ボトムアップ型、地域産業重視・市民参加型の復旧・復興政策への転換を訴えるものであった。

⑧1月19日 第5回研究会（防災総合センター・セミナー室）

江口昌克（人文社会科学研究科臨床心理学）

「東日本大震災被災者の心のケアについて」

横幕早希（防災総合センター）

「東日本大震災津波被災地現地踏査の報告」と「防災総合センターについて」

研究会外の研究者との交流を拡大するため、被災地から静岡県に避難されてきた子供たちの心のケアに取り組んでいる江口氏と被災地での現地調査ばかりか学生を引率してのボランティア活動に取り組んでいる横幕女史の報告を受けることができた。江口氏の報告では、こころの支援事業「アナナス」を通じた被災地の児童・生徒や父兄との交流を通じて、被災者自身が抱える様々なギャップの大きさや被災地から避難する人たちへの複雑な被災者自身の思い、そして避難先で抱える深刻な「避難ストレス」の大きさ、「専門家が役に立たない」という局面の多さ、そこから学ぶべき「支援活動を行う際の基本」について貴重な話を伺うことができた。

横幕報告は、防災センターのスタッフとしての自身の歩みの紹介から、「ふじのくに防災フェロー養成講座」を中心としたセンターの教育活動の紹介の後、宮城県、岩手県、新潟県、和歌山での数多くの現地調査を貴重な時系列での被災地の写真紹介を踏まえて行いつつ、県別犠牲者数、年代別犠牲者構成比、市町村別祐犠牲者・犠牲者率、そして市町村別の浸水域人口に対する犠牲者数の分析を通じて、今回の東日本大震災の犠牲者のほとんどが津波によるものであり高齢者に集中しているが、明治三陸地震による犠牲者率と比べればその率は低いことから、被災地における防災の取組みが現実に被害を少なくする上で大きな効果を発揮したこと、ただ三陸地域外では防災意識に差が存在し被害を大きくした可能性があることから、防災の取組みを今回の教訓を踏まえて強化することが静岡でも重要であることを明らかにするものであった。

終わりに：防災が求める知の総合力の発揮

本研究会を通じて浮かび上がったのは、自然災害に対する防災・減災や復旧・復興において、自然科学者と社会科学者の協同の重要性であった。自然現象の現象やその予知に基づく防災において自然科学者の果たす役割の大きさは言うまでもないが、その情報をいかに正確に発信するか、その情報が受け手にとってどう云う受容がされるのか、そしてリスクマネジメントをどう行うのか等において社会科学者の果たすべき役割も大きい。

そもそも現代社会に山積する課題解決のため「知の統合」の「復活」が叫ばれて久しい。例えば、日本学術会議『日本の展望—学術からの提言 2010』（2010年4月5日）は、「科学技術基本法」（1995年）に基づく政策が人文・社会科学の知的営みを排除し、技術開発志向に偏重したものと指摘し、自然科学と社会科学を統合した「学術」の総合的発展の必要性を説いていた。「学術からの提言」の一つである「リスクに対応できる社会を目指して」（日本の展望委員会・安全とリスク分科会）は、リスクとは、「人が行った行為によって被る損害の可能性すなわち確率」であると同時に「地震・風水害などの自然災害、自己が責任を負いきれない思わぬ自己としての危険および人間の力では避けることのできないハザードなどをも含めて、人の意思決定のあるなしを越えた」ものであり、これらの個々人が対応すべきリスク、国が対応すべきリスク、グローバルな対応を要求されるリスクに対応できる社会を構築するためには、リスクの大きさを計測するための「リスク指標」の開発に基づいたリスク管理が必要であり、このリスク管理科学（安全の科学）の確立のために「自然科学と人文・社会科学の緊密な連携が必要である」と指摘していた¹。ここで提唱されている「リスク管理の科学」は、リスク評価、リスク管理、リスク・コミュニケーションの3要素からなるが、「極めて複雑な作業であり、その背景には文理融合型の総合科学の支援体制がなくてはならない」とされていた²。

図らずも、2011年3月11日の東日本大震災に続く福島第1原発事故の原発災害の発生は、自然科学と社会科学の両者の協同による知の総合化が緊急の課題であることを示した。地震・津波による甚大な人的・物的被害からの復興という課題ばかりか、原発事故に続く放射能汚染の拡がりという純粋に工学的・技術的事象と思える問題ですら、その再発防止や問題克服において人文・社会科学の貢献が不可欠であることが示された。この点で田坂広志著『官邸から見た原発事故の真実—これから始まる真の危機』の指摘は極めて示唆に富んでいる。氏は、リスクマネジメントの視点から事故が単なる「技術的要因」のみで起きたのではなく「人的、組織的、制度的、文化的要因」を根本原因として発生したものであり、その解決なくして再発を防ぐという真のリスクマネジメントは実現し得ないということを強調する³。またリスクマネジメントの3つの原則である、①最も厳しい仮定に立つ、②最悪を考えて万全の措置を取る、とともに③空振りの損失コストを覚悟する、を挙げつつ「この3つの原則から考えて、最も取ってはならない判断は、『この基準を厳守すると、かなりコストがかかる、従って、実際には大した健康リスクは無いだろうから、当面基準を緩めよう』という『経済優先主義的』な判断であることを強調する。このことは自然科学上の知見が社会科学上の「一つの論理」で歪められる「危険な協同」の可能性を示しているのであって、逆に社会科学の果たすべき役割が示される。正しい自然科学と社会科学の協同による知の総合化が求められていると言える。（以上は、鳥畑による私見を交えた研究会のまとめである。客観的な研究成果については『報告書』を参照されたい。）

¹ 日本学術会議・日本の展望委員会・安全とリスク分科会「リスクに対応できる社会を目指して」、2010年4月5日、ii～iiiページを参照。

² 同上5ページ。

³ 田坂広志『官邸から見た原発事故の真実』、光文社新書、2012年1月、79ページ参照。