

【特集】

熊本震災と 法・政策

震災への対応から見えてきたもの

元熊本県副知事
村田信一

法学セミナー
2017/06/no.749

※本稿は、2017年1月21日に熊本大学で行われた、熊本大学法学部・武夫原会共催シンポジウム「熊本地震が提起する法的・政策的課題」における基調講演を基に編集したものです。

1 はじめに

震災当時、私は、それまで7年間務めてきた熊本県副知事の任期を残り数日で終え、2016年4月19日に引退する予定でした。しかし、4月14日と16日に、熊本で大震災が起きました。そこで、任期が約2ヶ月延長され、地震の緊急対応に当たることになりました。あの2ヶ月間のことは「地獄の2カ月」と呼んでいます。

2016年6月に副知事を退職し、現在は熊本空港ビルディング(株)の代表取締役を務めています。空港ビルも震災で相当な被害を受けたこともあり、国際線と国内線のビルを建て直すことになっています。老後の仕事には少し重い、大変な仕事で、体が1つでは足りないような忙しさです。

実は私も、みなさんと同じ熊本大学の出身です。この大学で学んだ者がこんな仕事をしていると知ってもらえれば嬉しいです。

地震の話をする前に、みなさんに私が熊本大学法学部で学んだときの反省点をお話ししたいと思います。私は、行政の仕事のなかで、数多くの裁判に関わってきました。そこでは、法律は「生き物」のようなもので、固定的で無機質なものではないことを実感しました。時により180度違う解釈があり、裁判でも上級審と下級審でまったく異なる結論が出たり、同じ地裁レベルでも同種の事件の判断が違ってくことも多いです。特に、上訴することに政治

の要素が入る裁判では、同じ案件でも、異なる判決が確定してしまうこともあります。現場では、判決の結論の違いに翻弄され、非常に困惑することが多々ありました。

学生の頃は、多数説や通説の解釈を覚えることがやっとだったと思います。このことも大事ですが、もっと自分なりに法律の理念、さらには、哲学、人生観、人間とは何ぞや、真理とは何ぞやなど、青臭いことも考えながら、もっと自分なりの解釈をできれば良かった。今になって、そういったことをしてこなかったことを思い悔やんでいます。ですから、みなさんには、それを意識し、自由に頭の中で巡らせながら、法律を学んで欲しいと思います。老婆心ながら。

2 震災への対応を振り返る

——失敗を反省し、成功を評価する

[1] 震災直後は臨機応変に対応するしかない

それでは、震災の話に移ります。震災の当時、特に震災直後は、法律は足枷にしかならないものだと感じて仕方ありませんでした。今回は地震ですので、地下に設備がある水とガスが止まってしまいました。台風の場合には、地上の電線が影響を受けるので、電気が止まることが多いです。災害の種類によって、何が起きるかは変わりますから、今回の災害の対策が、イコールで次の災害に当てはまるわけはありません。「備えあれば患い無し」と言いますが、備えていても被災する現実があります。結局、法律どおりではなく、緊急避難的に臨機応変に対応するしかないのが現実だと感じました。

[2] 失敗の反省だけでなく、成功の評価が必要

震災への対応を振り返るにあたっては、2つのアプローチが必要です。1つは、できなかったこと、つまり失敗例を確認し、今後の課題を明らかにすることです。そしてもう1つは、成功例を評価することです。世間の論評では、何かと厳しい批判が多く、成功例を褒めることはあまりありませんが、成功例というのは「今回は出来たから問題にならなかった」部分です。失敗例と成功例は表裏一体の関係で、もし成功していなければ問題となっていた部分ですから、きちんと注目しておく必要があります。

[3] 災害対策の拠点確保

——予定していた拠点が壊れることもある

いくつか具体的な事例をお話したいと思います。まずは震災当日の4月14日。県庁ではすぐに災害対策本部を立ち上げました。14日の午後9時26分に地震が起きましたが、知事は地震が起きてから15分後、副知事の私は29分後と、早い時間で本部に駆けつけ、態勢がとれたことは良かったと思います。この災害対策本部は県庁の10階に置かれていますが、震災後は停電でエレベーターが動いていませんでした。ですから、10階まで階段で上がることになり、私もかなり痩せました(笑)。「誰だ、10階に本部を置いたのは!」と思いながら、息を切らして本部に入っていったことを、昨日のこのように覚えています。

被災後最初の仕事として重要なのは、救急・救命です。まずは命を救わなくてはなりません。自衛隊・警察・消防等と県のホットラインが備わっていますから、震災直後から連携して救急救命に動き出すことができました。印象に残っているのは、人工透析のために必要な水を病院へ搬送するよう自衛隊に頼んだことです。人工透析のための水は、かなりの量が必要になります。これを14日の夜中かけて手配して、次に、飲み水の対応に移りました。

県庁ではすぐに本部を拠点として用意することができたのですが、すぐに拠点が用意できなかった場所もありました。地震で市役所の建物が何カ所か壊れてしまったので、別の場所を拠点にしなければならなかったのです。医療の拠点である熊本市市民病院(熊本市東区)も壊れてしまいました。被災した重傷者を搬送したいときですが、逆に、入院患者を皆、

外に出すことが必要になりました。また、支援物資を集合させる拠点として想定していた産業展示場グランメッセ熊本(上益城郡益城町)も壊れてしまい、別の場所を探すことになりました。もちろん、拠点ができなかった場合を想定し、2次、3次の拠点についても事前に決めてあったのですが、柔軟に移っていったところと、できなかったところがありました。必ず併走するように予備の手順を用意しなくてはなりません。

[4] 政府の災害対応

——連携の成功と失敗

災害後は、県と国の対策本部のほか、市町村やボランティアの団体も一緒に活動していくことになります。国の現地対策本部も、発災翌日の15日には出来上がりました。このために、政府からも多くの人が熊本にやってきました。政府の現地対策本部に、官房長をはじめトップクラスのメンバーがやって来て陣頭指揮を執ってくれたことは、非常にありがたかったです。また、本部の人員として熊本出身者や熊本で仕事をした経験がある方を中心に送ってくれたおかげで、コミュニケーションがとりやすく、一体感のある仕事ができたとと思います。

また、普通は災害後すぐに東京や各省庁の幹部や政治家などの視察があります。こういうことを言うと言語弊があるかもしれませんが、今回は政府自らですぐには来ないようにしてくれたことが、私たちにとってはとても助かりました。安倍晋三総理大臣も視察に来ていただきましたが、時期を見計らって、現地の迷惑にならないように配慮してくれました。視察の受け入れにも意外と労力が必要なのです。

熊本県議会議員に対しても、「当分の間は県の執行部に対して、陳情や要請の電話をするな」というお達しが出されました。すぐに陳情や要請があったところで、まだ我々も対応できませんし、執行部の動きをできるだけ関連にするための県議会側からの配慮でした。1週間ぐらいは本当に忙しい日々が続いたのですが、このお達しがなければ、陳情への対応にも大変なエネルギーと時間を使うことになっていたと思います。

交通インフラと生活インフラの迅速な復旧については、国が強力に推し進めてくれました。前震の後、14・15日には空港は通常どおり動いていました。本

震の16日の後3日間だけは空港は閉鎖となり、飛行機が1便も飛ばない期間がありました。19日には第一便が入っています。空港ビルは被災によって使えない状況でしたから、屋外のブルーシート上に荷物を置いて出入りをしてもらいました。災害直後は、パンなどを空輸で搬送した例もありました。販売価格は通常と同じでしたが、実質的にはとても高いパンだっただろうと思います。空の便以外の新幹線や高速道路も、迅速に復旧させることができ、これは被災者に大変大きな安心感をもたらしてくれました。

ひとつ、東京と熊本の現場における感覚のズレを象徴するトラブルがありました。震度7が2回、震度6が5回も起きた後、熊本の人々は、家の中や天井のある所にいるのが怖くなってしまい、最初は屋外に避難していたのです。「青空避難」と呼ばれるものです。その様子をテレビで観た政府側から、「なぜ屋外に避難をさせているのだ。屋内に誘導するように。」という指示らしきものが来て、そこではかなりめましました。無理に屋内に入れようとするれば大混乱が起きかねなかったのが、結果的にこの命令は無視しました。東日本大震災の東北とは異なり、熊本では、毛布で防寒したり、車中に避難することが可能な気温であったことは幸いでした。このような場面では、現場指揮の有効性を大切にする必要があります。

また、今回、国は「プッシュ型支援」として、熊本に90万食の食料を送る政策をとりました。普通は物資は現地からの要請に基づいたものを送ってくれるのですが、これは一方的に送るかたちのものでした。ですから、未整備だった配送方法や分配方法について一時期、混乱を生じさせてしまいました。ボランティアの方々の協力もありましたが、現場は錯綜してしまっていたと思います。この受け入れの対応については反省点があります。

他に、行政においては、何よりも財源確保の問題がありました。県の予算は通常7000億円程度です。しかし2016年度は、初めて1兆円を超え、とんでもない状況になっています。東日本大震災のときは、特別措置法ができましたから、同じような法律をつくってほしいと要請したのですが、認められませんでした。法律ではなく、事実上、やることはすべてやる、予算は確保するといった運用になりました。

3 震災後少し経ってからの支援の課題

震災から時間が経つにつれて、救命以外にもやる事が山のように出てきました。避難所、食料の確保、医療的な支援、生活環境の支援などです。

[1] 避難所の運営

今回は大変多くの避難者が出たので、指定避難所以外の避難所、車中避難の方もたくさんいました。これは、避難所運営経験のある他県職員からの指摘ですが、「避難所において、避難者の方が『お客さん』、市役所・役場の職員が『お世話係り』になってしまっているのが良くない」と言われたことが印象に残っています。そのようなことでは問題が起きるので、避難者の自治組織とまではいかなくとも、職員と一緒に動く態勢をつくっておかなくてはならないとの指摘でした。

[2] ネット社会の便利さと怖さ

一部の避難所には情報端末を置き、情報収集をしました。今回の災害では、ネット社会の便利さと怖ろしさを体感しました。インターネットは大変有効な情報収集の手段ですが、twitter（ツイッター）で広まった「動物園からライオンが逃げた」というデマに代表されるように、嘘の情報も多数存在していて、非常に怖いと思いました。

[3] 瓦礫の撤去・処理

震災後、少しして、瓦礫の撤去も始まりました。瓦礫の撤去は、現在も続いています。熊本には、南関町（熊本県北西部）に、熊本地震直前の2016年3月に完成した42万㎡の巨大な廃棄物処分場「エコアくまもと」があります。廃棄物処分場は迷惑施設ですから、これを作る際には、10年間かけて相当苦勞して完成させたものでした。迷惑施設ではありますが、瓦礫を捨てる場所が社会インフラとして備わっていたことは、今回は大いにプラスに働いたと思います。震災の後には、相当な量の瓦礫が出ます。熊本空港の横にも分別処理場を今建設しているところですが、瓦礫処理の問題は、これからも続いていく問題になるでしょう。

[4] 仮設住宅、住居の修復・建て直し

住んでいた家が、全壊・半壊して瓦礫になってしまった人々の生活をどのように立て直していくかも大きな課題です。やがては仮設住宅から本格的な復興住宅に移らなくてはならない時期が来ます。これについては、特別に延長措置を執ることになると思いますが、仮設住宅は、基本的には2年間しか居られないルールがあるのです。すぐに新しい家を建てられるような人は多くありません。東日本大震災でも同じ問題が起きています。

4 震災の教訓を語り継ぐ

——自助、共助、公助の重要性

プラス面・マイナス面ともに、検討すべき材料がたくさんあります。失敗したことは着実に課題として整理し、上手くいったことについても、その裏腹の面を検証しなくてはなりません。それをシステムの、法的に整理していくことが行政の役割です。熊本大学でも災害への対応研究をしていますし、学術的な面で実学として大いに指摘していただきたいと思えます。

人間は忘れてしまう動物です。この地震を経験した人間として、その記録を後世に引き継ぐことが、みなさんと私たちの役割です。再びどのような災害が来るかわかりません。完璧に災害を防止することはできません。

今回の教訓として、「自助、共助、公助」が改めて重要だと感じました。「自助」は、まず自分のことを自分で守れる人間であろうとすること——これが最も大事です。その次は「共助」です。熊本大学のみなさんが、体育館に避難した方々に大変な尽力をされたことは多くの方々から聞きました（本特集38頁、40頁以下参照）。地域の方々も大変喜んでいました。共に助け合うことが大切です。それと並行して「公助」、つまり行政の仕組みが出来上がることが大事なのだと改めて思いました。

熊大以外の大学生も一生懸命活動してくれました。ある大学の学長さんが「学生たちは大変な経験のなか、私たちが驚くほどの働きをしてくれました。地域の方々からも本当に感謝されています。これまでにない学内の一体感が出ていて、非常に積極的な学生の気質が育っています。」と話してくれました。

「この2、3年に卒業する学生は本当に良いですよ。採用にもオススメ！」というメッセージでもあるのでしょうか（笑）。みなさん方の経験や活躍は、本当に得難いものだと思います。

5 さいごに

——人間万事塞翁が馬

最後に、私の座右の銘を紹介したいと思います。「人間万事塞翁が馬」です。悪いことが良い結果につながることもあれば、良いことが悪い結果につながることもあります。いつ、どこで、どんなことが起こっても不思議ではありません。苦しいときには、いつもこれを思い出します。

今回の地震の経験も、復旧・復興や今後の危機管理のなかで活かしていこうと思います。みなさんも、死んでもおかしくないような地震を経験し、今日を生きています。今後の人生のなかで、大いに人のため、世のために自身を活かしてくれることを期待しています。

(むらた・しんいち)