特別企画
インタビュー

国土交通省東北地方整備局長　小池（こいけ）　剛（つよし）　氏に聞く

東日本大震災から３年が経過して
～復興、そして今後に向かって～

企画主旨

東日本大震災から３年が経過し、現在も被災地では多くの課題をかかえながら復旧・復興に取り組んでおられます。しかし、時間の経過とともに「震災の風化」が懸念され、また、一方で首都直下型・南海トラフ地震による大災害に対する対応が議論されています。今回のインタビューでは被災地の現状や復旧・復興状況、また、今後の東北発展に向けた東北地方整備局の取組みや今日に至るまでのさまざまな経験を踏まえ、全国の公務員技術者に向けたアドバイスなどをお聞きしました。

現状について

―― **まず現在の状況をお聞かせください。**

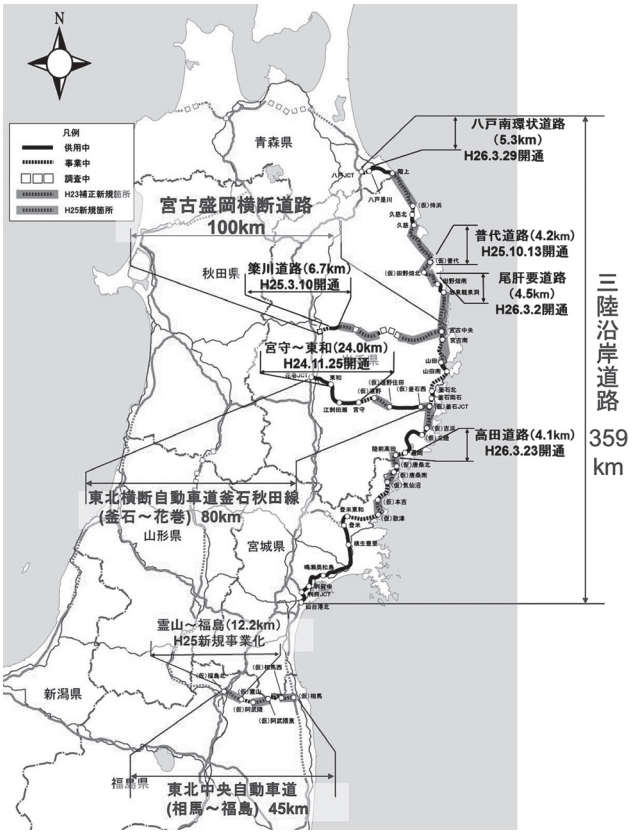
小池局長　我々が担当している基幹事業である道路、河川・海岸、港湾について平成25年12月末時点の状況をお話します。**道路に関して**は、直轄国道はほとんど復旧し、全体延長の99％まで復旧を終えています。また、復興道路と言われている三陸沿岸道路と復興支援道路である宮古盛岡横断道路、花巻と釜石を結ぶ東北横断自動車道釜石秋田線、そして東北中央自動車道の相馬から福島間の整備を進めており、これらは合わせて総延長584㎞あります。用地の進捗、工事の着手は８割まで進捗しており、25年度末には被災前に既に手がけていた八戸南環状道路、尾肝要（おかんよう）道路、高田道路の３区間が開通となります。

河川・海岸に関してですが、直轄の河川堤防は、約９割が完成し、河口部以外はすべて復旧済みになっており、河口部は延長ベースで１割ぐらいの完成、工事着手率は約６割となっています。

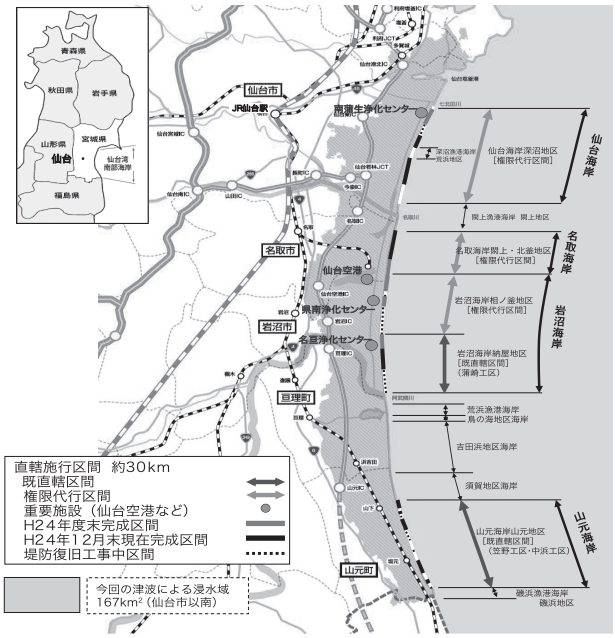
直轄海岸については、仙台空港や浄化センター等の重要施設のところを優先的に進めていて、全体延長の６割にあたる18㎞の海岸堤防がすでに完成しており、工事着手率も約９割となっていて、平成27年度末までに完了予定です。

―― **この海岸堤の高さは、いわゆるレベル１（その地点において概ね数十年から百数十年に一回の津波）で施工されているということですか。**

小池局長　海岸堤防は、レベル１に対応する高さで設定されています。一方、背後地については最大クラスの津波が発生した場合においても「人命第一」



復興道路・復興支援道路の事業進捗



仙台湾南部海岸の復興

として、ハード・ソフト施策を総動員する「多重防御」を基本としています。元々今回の震災において、仙台東部道路が二線堤の役割を果たしました。それによって守られた地域があり、多重防御の一つの議論のきっかけになったような道路でもあります。

直轄の**港湾施設について**は、約９割の施設が復旧しています。釜石、それから大船渡の湾口防波堤、相馬の沖防波堤というのは、これは水深の深いところの被災施設なので、時間がかかっていますが、それ以外のものについてはかなりのスピードで完成しているということになります。また、防災集団移転や災害公営住宅といった**まちづくり・住宅関係**は、やはり用地取得に手間がかかっているので、なかなか着工できずにいましたが、災害公営住宅の着工は、平成25年11月時点で5,258戸です。１年前は1,900戸であったのが２倍以上に進捗しました。平成25年度内に約12,000戸まで着工し、平成26年度にはこれが順次供給されるようになる見込みです。

これらのまちづくり・住宅関係は、主体は県、市町村ですが、用地取得と同様に法制度面での対応は、東北地方整備局の建政部を中心に行っていて、情報を交換できるような場の設定や、本省とのつなぎなどを行っています。

また、UR都市再生機構はかなり力を発揮してCM方式で事業を実施しています。東松島（野蒜（のびる）地区）、陸前高田（高田、今泉地区）は大規模なベルトコンベアーで土を動かしているなど全力を挙げていただいています。

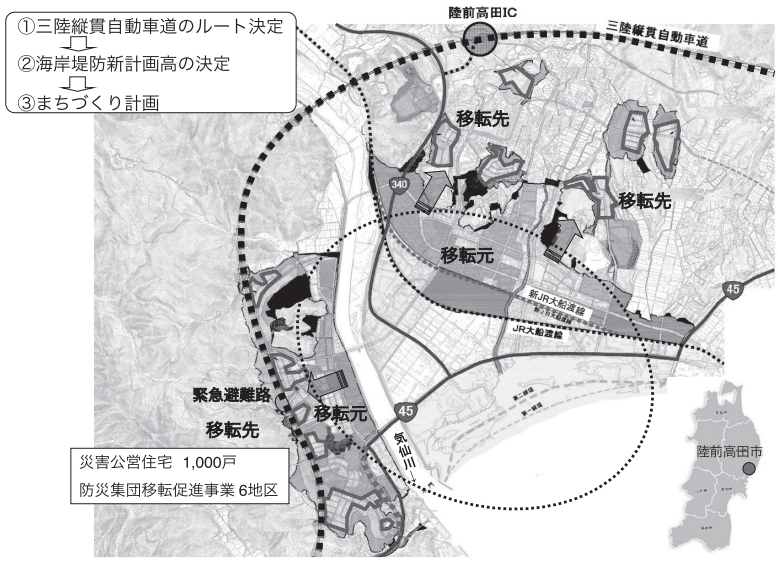
東日本大震災と阪神淡路大震災

―― **東日本大震災が、阪神・淡路大震災とよく比較されていると思いますが。**

小池局長　一つは、復興が遅いという意見があります。我々も一日も早く復興を成し遂げて、落ち着いた生活に戻っていただきたいと思っています。

一方で、やはり阪神・淡路大震災と比較して、規模、災害そのものの性格や様相が異なります。それから地域におよぼす影響も全く異なるというところがあるため、単純に比較することはできないと思います。

東日本大震災では、津波で、地域が壊滅、しかも500㎞以上にわたる広い区域が被災しているというのは、阪神とは形態が違っています。街を新しくゼロからつくるということになりますから、まさしく復興そのもの、土地から造っていかなければならないというところがあります。それが、ようやく災害



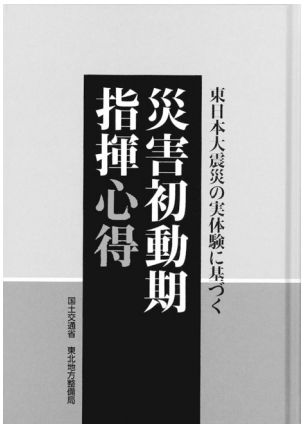
復興まちづくり（陸前高田市の例）

公営住宅、防災集団移転のほうも、かなり進捗してきているので、今年から来年にかけて、目に見える段階になり、実感につながっていくのだと思います。

震災時の苦労は
～伝承しなければいけないこと～

―― **震災時において苦労されたことなどをお聞かせいただきたいのですが。**

小池局長　これは、「**災害初動期指揮心得**」（東北地方整備局発行）という本に書いてあるのですが、今回の地震の対応の中で、「**備えていたことしか、役に立たなかった。備えていただけでは、十分ではなかった**」ということが非常に大きいことだと思います。スポーツの例を考えても、練習もしていないことを、本番でいきなりファインプレーしようとしても足をくじくだけでうまくいかない。いかに準備をしておくかというところが重要になっていくと思います。さらに、それを超えているものがあったので、準備していても、十分ではなかった。だから、やはり次に向かっては、次の備えが必要になってくるということが大きな教訓であったということだと思います。



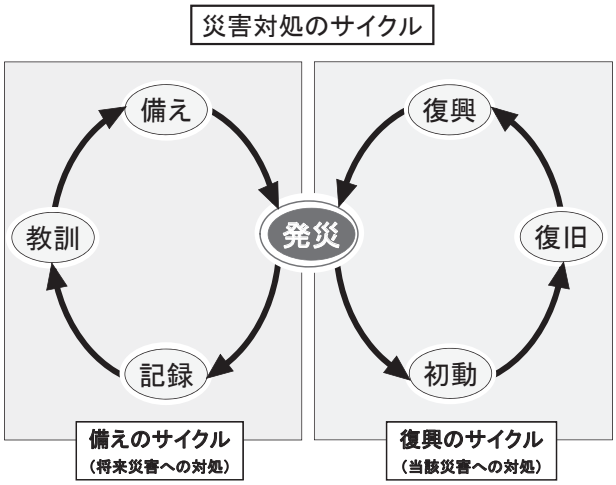
東北地方整備局発行の書籍
（平成25年３月）

1．東日本大震災を経験した者にしかわからない「経験知」を関係者と共有
2．シナリオのない、最もシビアな決断を迫られる最初の１週間を乗り切る指針
3．地方整備局各クラスの「指揮官」が心得ておくべき指針

それを踏まえて「**災害対処のサイクル**」ということについてお話をしたいと思います。今回、広域的な災害が「**発災**」し、多くの方が被災をしたということで、まず「**命を助ける**」ということが重要、かつ最初のミッションになっていました。通常の規模の災害ですと、「**復旧**」して「**復興**」という流れですが、今次の震災では、その前に、「**初動**」でいかに救援、救助活動をするかということになります。今回の場合、広域的なものなので、いかに救援、救助ルートをしっかり作るかというのが最も重要なミッションになっていました。

それが「くしの歯作戦」による道路啓開であり、海では「飛び石作戦」と呼ばれている港湾の啓開作業でした。また、空では仙台空港の水没を回復するための大規模な排水作業、この３つはいずれも命を救うための「**初動**」であったということです。そのときに、いろいろなドラマが生まれているということになります。

人も、それから資源も情報も限られた中でその「**初動**」を的確に動かしていくためには、我々も、優先順位を決めて進めていかなければならないので、情報収集がとても重要になってきます。それができたのは、防災ヘリコプター「みちのく号」（東北地方整備局の防災用ヘリコプター）が活躍できたということだと思います。このヘリコプターが水没した仙台空港から、津波が来る前に離陸したということが、我々の大きな目として活用できたということになろうかと思います。これは「**備えのサイクル**」の話に



「災害対処のサイクル」の概念図

地震で壊れた格納庫のシャッターを撤去

つながっていくわけですが、なぜヘリコプターが津波が来る前に地震発生から37分後に飛び立つことができたかが大事なことです。当時の防災課長の熊谷さんがヘリを飛ばしましょうと、本来は局の職員が乗って飛び立つ準備をするところを、操縦士、クルーだけで上げたということなのです。これは万が一そういうこともあり得るということで、宮城県沖地震を想定した訓練などで、既に「**備え**」をしていたということです。機転でも偶然でもなく、幾つかの失敗の「**教訓**」を受けてのことだったそうです。うまくいかなかったことを、どのようにしたらうまくいくのかと徹底的に議論した結果として、ヘリコプターを飛び立たせなければいけないというプロセスがあったわけです。

すぐヘリが出動できるように、格納庫の一番前に置くということも備えのルールの一つだったのですが、地震で開かなくなってしまったシャッターをなんとか切り落として出すことができました。ヘリコプターの羽が地面を打っていたら飛べなかったらしいのですが、ぎりぎりのところで飛ぶことができました。飛び立ってから、どのようなルートで飛ぶかというのも事前に計画していたのです。まず仙台市内に向かい市街地の停電や交通のマヒ、七北田川を遡上する津波を視認することになりました。これは、過去のいろいろな災害のときの対応を「**教訓**」として「**備え**」たうえで、きちんと実行できたから、次に備えることができたということだと思います。そのためには、何が起きたのかということを「**記録**」して、それを教訓化できるような「備えのサイクル」ができていれば、スパイラルアップできるのだと思います。

自然災害は、徐々に激化しているように思うのですが、我々も進化してついていかないと、災害の拡大に対応できないということで、「備えのサイクル」を一緒に回していくということで、我々もスパイラルアップして対応できるという概念です。

震災時になぜうまくいったのか ～くしの歯作戦等～

―― **震災時において実際にうまくいったことは何ですか。**

小池局長 「**くしの歯作戦**」により、早期に道路啓開できた理由は３つあって、１つは、「くしの歯作戦」という名前、**メッセージ性**だと思います。これは当時の徳山東北地方整備局長が名付けたのですが、作戦の考え方を、この言葉で、内部だけでなく組織外も含めてわかりやすいメッセージになりました。発災直後で、資材などの制約があるなかで、みんなが共通の意識を持って対応できたということです。各関係機関が共通の意識を持って、くしの歯を延ばすことによって、命の道を、先端を開いていくというメッセージを出したということです。

２つ目として、それを支えてくれた**地元の建設業のみなさん**がいたということだと思います。７割くらいの企業は自ら被災しているにもかかわらず、発災から４時間以内に６割くらいが動きました。

整備局から連絡できたところもありますが、地元の建設業のみなさんが自ら動いたということが大きかったのだと思います。これもやはり岩手・宮城内陸地震のときの経験が生きているのではないかと思います。

こうした地元建設業者のみなさんが自ら湧き上がってくるようなものでないと長続きもしないと思いますし、本当にそういう面では、地域を支える仕組みや、地域を担う人たち、担い手がいるときであったことが大きかったと思います。それも今後疲弊をしてしまうのではないか、ある意味どうなるのかなという不安はあります。

３つ目としては、**橋梁の耐震補強**です。阪神淡路大震災での橋梁の倒壊被害を踏まえて、緊急輸送路となる道路橋の耐震補強はすべて済んでいました。損傷を受けたところがゼロではなかったものの、落橋まではいかなかったため、数多くのルートで何らかの措置を施して使えるようにできたのです。

災害・危機関連の話になると、やはり人の動きと

いうのは非常に重要にはなりますが、ハードの整備をしっかりしていたというのは、人の動きを制約することなく対応できたという面で大きかったのではないかなと思います。「**備え**」という面で、危機管理の態勢を組んでおくということも当然必要ですが、さまざまな局面でもしっかり動けるようにしておくハードの備えも含めた両輪で、ハード、ソフト一体となった備えというのが必要だということを今回は強く感じました。

これまでいくつか述べたように、非常時の「**教訓**」として、実際の対応の中では、「非常時のルール」というものがありましたが、こういうものが普段から培われていたということです。特に先ほどの「備えのサイクル」が継承されていたというところが大きかったと思います。「**備え**」のサイクルとして重要なことは、まずは人のつながりですね。

―― **連携という意味において、初動時のリエゾン、TEC-FORCEはいかがですか。**

小池局長　東北地方整備局と地域との結びつきがしっかりしていたから、リエゾンという形でしっかり対応できたのではないかなと思います。そのときに、人を送るということを決断し、派遣される者も意識をもって、代表として行って、あらゆるものを拒むことなく、情報として持っていくことができた。もしくは被災した首長さん方の参謀役になって、いろいろなアドバイスができる人材を送ることができたというのは大きかったと思います。

―― **多分、災害時に急に派遣されても相手方も受け入れは難しいと思いますね。**

小池局長　日頃のつき合いというのがあって、整備局に対する信頼感が非常時においても活かされたと思います。また、当たり前のように直轄地域だけではなく、地域全体の安全・安心確保のために、我々も使命を果たさなければならないと思っています。

その時に派遣された者も非常に期待されていて、柔軟な発想も持ち合わせているので、所掌を超えるような要望もあるのですが、それは現場で必要なものを何でもそろえる「ヤミ屋のおやじ」（※往時、被災した首長さんにリエゾンが手渡した整備局長からの手紙）に象徴されています。大臣の指示とその気持ちは実際に派遣されて行った人も含めて共有されていました。従来の所掌を超えてもいいと言っていただいたのは大きかったと思います。

今後危惧される大規模災害に備えて

―― **今後危惧される首都直下型、南海トラフ地震の関連で、防災計画の見直しやさまざまな訓練をされているとは思います。備えておいたほうがいいことは、たくさんあるとは思うのですが。**

小池局長　あらゆることに想像力を働かせて考えておくべきとは思うのですが、想像を超えることは必ず起きるので、そのときに落ち着いて対応するため、頭の体操をしておく、パニックにならないようにしておくということが大事だと思います。また、そのときによって災害や被災の様相は異なるので、いかに事象を正確に把握するかということも重要だと思います。

―― **例えば先ほどの「備えのサイクル」のお話は、今後、あちこちに伝えていこうというお考えがあるのですか。**

小池局長　逆に教えてもらうことも必要になると思います。それぞれサイクルはあると思うのですが、エッセンスだけでもいいので、それを情報交換する場が必要かもしれませんね。

復旧時に苦労したこと、うまくいったこと ～入札の不調・不落等～

―― **復旧時に苦労された点と、うまくいったお話しなどお聞かせください。**

小池局長　復興加速化会議というものがこれまで３回開催されました。第１回（平成25年３月３日）が開催された時は、やはり不調・不落、特に生コンが足りないというような逼迫感があって、復興全体が本当に進むのかなというような報道がものすごく流れているときでした。ただ、現地の状況を表す報道に少し違和感があったということもあって、実際、大臣が仙台に来られて、関係者からお話を聞いたのです。生コンが足りないのであれば、そこはきちん

と分析をして、個別のケースや地域ごとに処方箋を書く必要がある。民間のプラントで頑張れば対応できるところや、復興事業の進展による需給バランスによっては民間の対応だけでは困難と思われるところもありました。

去年の３月は非常にタイトな状況だったのですが、その後、この会議を受けて、**公共プラントを設置する**という対応を表明したことなどにより改善がみられているという状況です。いかに現場の状況をよくウォッチして、問題があるのであれば早目に手を打つということ。そしてそれをきちんとメッセージとして伝えることが重要であると思います。特にリーディングプロジェクトを担当している国の出先機関としていかにメッセージをお伝えして、関係するところまで広げていくということが役割として重要であると思います。

第３回復興加速化会議の様子

―― **復旧のときの課題として、不調・不落あるいは入札契約制度では、東北地整は全国に先駆けたような取組みをされています。そういった工夫をしていかないといけないということを示されたかと思うのですが。**

小池局長　一つは、事業量が膨大で、かつ短期間に集中的に対応しなければならないということで、民間のノウハウをうまく活用していく、「**事業促進PPP**」を積極的に導入しています。我々、発注者だけの目ではわからないような、事業の上流段階でも施工サイドの考え方とか、いろいろ入ってきますのでこれは非常に助かっています。

―― **どのあたりがうまくいっていますか。**

小池局長　事業促進PPPでは、用地取得、調査設計、また施工に関して、実際に作る立場からのノウハウがありますから、実態に即した形での提案というものも出てきますし**いろいろなノウハウを結集できる**ということでしょうね。

―― **今回、総括するのはまだ早いかもしれませんが、全国的に興味深く見ているとは思うのですが。**

小池局長　インセンティブが入ってくるように思っていただけるかどうかというあたりですね。今は、初めての取組みなので、経験しておいたほうがいいかなということで、みなさん積極的に応募していただいていますが、もう少し普及してきたときに今のようなやり方でいいのかどうかということですね。しかし、中立性、透明性を確保するうえで避けて通れないところもあるでしょうし、インセンティブをいかに確保していくかということが今後の課題になるかもしれません。

それから、**発注ロットの大型化**や、**一般土木C工事（分任官特例）の拡大**ですね。分任官特例では５億8,000万まで発注できるようになっています。さらに**技術提案の一括審査方式**では、類似している事業に関しては、同一テーマの技術提案を求め一括して審査を行っています。また、発注ロットの大型化は、複数工種にまたがるような、例えばトンネルとトンネル、その間の橋梁の下部工と上部工を一括して発注するといったものです。スピード感といったところで国民、県民のニーズに応えていくために、さまざまな工夫をしているということになると思います。

復興に際しての課題

―― **今後の復興に際しての課題についてお聞かせください。**

小池局長　まずは発注の仕組みですね。発注そのものは国土交通省が所掌していますので、本省が直接現地に出向いてということはなかなか難しいため、我々整備局が、いつもアンテナを高くしておき、変わった動き、情勢に変化がないかどうかということを把握し、加えて常に各発注機関、被災３県、それから仙台市と情報交換するなど、今までにも増して

小池　剛（こいけ　つよし）
国土交通省 東北地方整備局長

定期的、徹底的にやろうと考えています。このことは第３回の復興加速化会議（平成26年２月１日）場でも、大臣から指示をされました。

―― **整備局の一つの役割になっていくわけですね。それから市町村とは、震災当時にリエゾンやTEC-FORCEなど、さまざまな連携が取れたと思いますが、今はどうですか。**

小池局長　今は「**カウンターパート**」という形に名前を変えていますが、市町村ごとに担当を決めて、定期的にお伺いして、どういう問題点、悩みがあるのか、うちの所掌にかかわらずお聞きして、相談役を務めるようにしています。

―― **それはいいシステムですね。**

小池局長　カウンターパートの会議も開催して集約するという仕組みを作っていますし、インターネット上でも情報交換ができるようにしています。

―― **その成果としてはどうですか。**

小池局長　成果としては早目の情報をつかんでいるということだと思います。一方で、カウンターパートというのは、あくまでも相談役なので、いつも話を聞いてくるという点では精神的なサポート役といったところでしょうか。

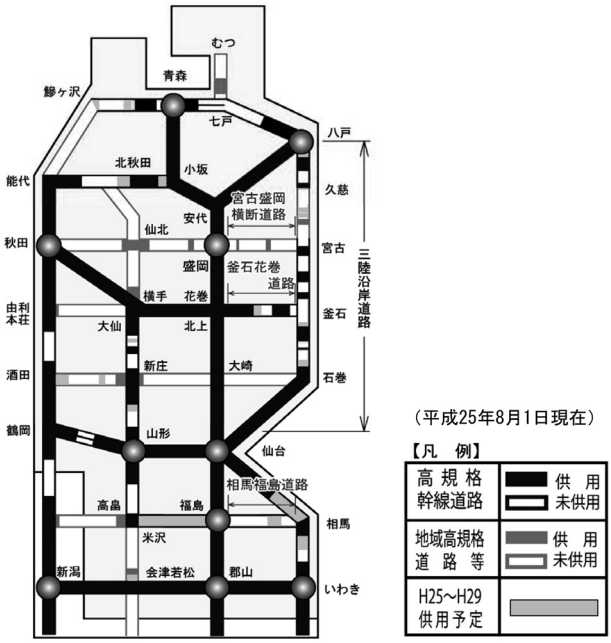
東北地方の活力に関して

―― **復興に向けて東北が持っているポテンシャルとしては、観光など、いろいろな側面があると思います。それに対して、今後の東北地整として、東北地方をどのように発展させていこうとお考えですか。**

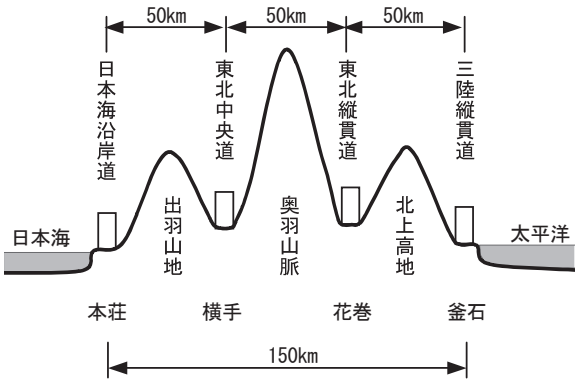
小池局長　東北地方は、大きな山脈が３つ、南北に走っていて、その間に都市が点在するような形です。全国的に見ても都市間の距離が遠いという特徴があり、そのそれぞれの都市を結ぶために、縦軸４本、横軸７本と言われています。この**格子状骨格道路ネットワーク**を形成していきたいということです。今は、東京－青森間を結ぶ選択肢は高速道路でいうと単純計算ではありますが24ルートしかないのですが、このネットワークが完成すれば600倍くらいの組み合わせになります。これは東北の安全・安心・産業の安定を確保することにつながると思います。観光についても、まだ回復していません。全国的には３.11以降の落ち込みは回復していますが、東北は回復していないという状況です。実際に東北に来ていただくとわかると思いますが、ものすごくいいものばかりです。食べ物もおいしいですし、人情も豊かですし、１日でも長く滞在してもらえば、その分だけ東北にとってはありがたいです。そのためにも、先の復興道路・復興支援道路を早期に作り上げることを含めたネットワークの整備は、ぜひ進めていく必要があろうかと思っています。

―― **整備局として、インフラの本当の基礎的なところで地域の活性化につなげていくということですね。**

小池局長　それぞれの地域に活用していただくアイデアをどんどん出してきていただければと思いますが、例えば三陸地域に関しても、「あまちゃん」ブーム、ジオパークの話もありますし、少し毛色は異なるかもしれませんが、国際リニアコライダー誘致が、一関市中心にプロジェクト構想されていますが、それが進むことにより学園都市、研究都市としても世界的なものになります。そういうときに、海外からの研究者が来られることになれば、アクセスもしっかりしたものが必要だと思います。



格子状骨格道路ネットワークの形成



格子状骨格道路ネットワークの断面の一部

全建会員へのメッセージ

―― 最後に、全建は全国にさまざまな会員がおりますので、東北のPR、あるいは復旧・復興に対して、メッセージをいただきたいのですが。

小池局長　全国のみなさんに支えられているということはまだあって、それがないと復興が成し遂げられないことです。それは土木の世界だけではなくて、国際的に日本そのものの信頼を得るためにも石にかじりついても復興を成し遂げていく必要があります。そのためにも、今も当整備局には他の整備局から数多くの応援をいただきながら何とかこなしているという状況ですが、今後もできることは何でもやるという姿勢で取り組んでいきます。

東北の復興というのは、日本全体のテーマであるということで、ぜひ引き続きご支援をお願いしたいと思います。東北に応援にきていただくと、ある意味先端的な取組みを行っているわけですから、これだけのプロジェクトを経験できるということは大変重要であると思います。

―― 技術的にも、入札契約制度も含めてですね。

小池局長　例えば、今いろいろな新技術、今まで活用できなかった技術も、場合によってはコスト的に競争できるような環境になってきているかもしれません。また、人件費、材料の状況によっては、競争できる環境になってくるかもしれません。

―― 先駆的な取組みも実施していくということですね。

小池局長　東北に来ると人が育つというか、育って帰っていただくというふうに考えていただきたいです。ますます東北に行って頑張ろうという思いを持っていただくような仕組みをつくっていきたいと思います。講演などでいつも最後に申し上げているのは、東北楽天イーグルスの嶋選手が、「野球の底力」、「東北の底力」と言っていたのは、まさしく東北の復興にもあてはまっていて、東北の底力を見せなきゃならない、それはまさしく「日本の底力」を見せるところでもあるし、技術的な分野でいっても「土木の底力」も、「建設産業の底力」も、いかに示していくかというのは合言葉じゃないかと思っています。

―― 本日はお忙しいなか、ありがとうございました。

【収録日】平成26年３月４日（火）
【聞き手】全建本部事務局
【資料提供】国土交通省 東北地方整備局