

第7回 自治体災害対策全国会議 報告書

／ 日 時

平成 29 年
11 月 9 日 (木)

11 月 10 日 (金)

／ 場 所

長岡グランドホテル (新潟県長岡市)

／ テーマ

被災者支援と災害復興・地域創生



主催：自治体災害対策全国会議実行委員会

Program

1 日目 11月9日(木)

13:30 ~ 13:45

主催者あいさつ 金澤 和夫 兵庫県副知事

開催地あいさつ 米山 隆一 新潟県知事

13:45 ~ 14:35

特別講演 「歴史から学ぶ地震の脅威」

寒川 旭

(国研) 産業技術総合研究所活断層・火山研究部門名誉リサーチャー

14:35 ~ 15:25

基調講演 「被災地の教訓の継承～阪神・淡路から中越へ～」

室崎 益輝 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授

※講演後 15 分休憩

15:40 ~ 17:40

パネルディスカッション 第1部

「応急復旧期の被災者支援」

座長 田村 圭子 新潟大学危機管理本部危機管理室教授

報告者

①鈴木 知基 宮城県仙台市危機管理室防災計画課長

「東日本大震災を踏まえた地域の防災・減災対策」

②井上 学 熊本県熊本市政策局危機管理監

「熊本地震の行政対応」

③明城 徹也

(特非) 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD) 事務局長

「官民連携による被災者支援」

2 日目 11月10日(金)

9:30 ~ 10:00

特別報告 櫻田 順一 総務省大臣官房企画官

「大規模災害からの被災住民の生活再建を
支援するための応援職員の派遣の在り方」

10:00 ~ 12:00

パネルディスカッション 第2部

「災害復興と地域創生」

座長 澤田 雅浩 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授

報告者

①青木 勝 (株)山古志アルパカ村代表取締役(元長岡市山古志支所長)

「中山間地域における災害からの集落再生」

②角田 陽介

(独法)都市再生機構都市再生部事業戦略室特定戦略課長(前大船渡市副市長)

「東日本大震災からの復興まちづくり」

③内田 安弘 熊本県西原村副村長

「西原村における復興への取組み」

12:00 ~ 12:30

総括討議 五百旗頭真 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長

室崎 益輝 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授

田村 圭子 新潟大学危機管理本部危機管理室教授

澤田 雅浩 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授

12:30

閉 会

特別講演 「歴史から学ぶ地震の脅威」

寒川 旭 (国研) 産業技術総合研究所活断層・火山研究部門名誉リサーチャー



1947年生まれ。東北大学理学部卒業、同大学院理学研究科博士課程修了。通商産業省工業技術院地質調査所主任研究員を経て、(独法)産業技術総合研究所主任研究員。その間、東京大学生産技術研究所・京都大学防災研究所客員教授などを歴任。著書に「地震考古学」(1992年中公新書)、「地震の日本史」(2007年中公新書)、「秀吉を襲った大地震」(2010年平凡社新書)、「日本人はどんな大地震を経験してきたのか」(2011年平凡社新書)、「歴史から探る21世紀の巨大地震」(2013年朝日新書)など。

基調講演 「被災地の教訓の継承 ～阪神・淡路から中越へ～」

室崎 益輝 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授



1944年兵庫県に生まれる。京都大学建築学科卒業。神戸大学教授、消防研究所理事、関西学院大学教授などを経て、2017年より現職。日本火災学会会長、災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、消防審議会会長、ひょうごボランティアプラザ所長、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長、海外災害援助市民センター副代表などを歴任。建築学会論文賞、火災学会賞、防災功労者総理大臣表彰、神戸新聞平和賞などを受賞。著書に、「ビル火災」、「地域計画と防火」、「地震列島・日本の教訓」など。



Profile

パネルディスカッション【第1部】「応急復旧期の被災者支援」

座長 田村 圭子 新潟大学 危機管理本部 危機管理室教授



専門分野は危機管理・災害福祉。2004年3月京都大学大学院情報学研究科博士後期課程単位取得、2004年4月京都大学防災研究所研究員、2005年3月博士(情報学)(京都大学)取得、2006年4月新潟大学災害復興科学センター 特任准教授、2009年4月新潟大学危機管理室/災害復興科学センター(兼務)教授、2011年4月新潟大学危機管理室/災害・復興科学研究所(協力)教授、2014年6月新潟大学危機管理本部危機管理室/災害・復興科学研究所(兼務)教授、現在に至る。復興庁「復興推進委員会」委員、文部科学省「科学技術・学術審議会専門委員会」委員、文部科学省「地震調査研究推進本部政策委員会」委員、国土交通省「国土審議会」委員、国土交通省「社会資本整備審議会」専門委員、新潟県「水防協議会」委員、新潟県「新潟県防災会議」委員、新潟県「新・総合計画策定検討委員会」委員、新潟市「都市計画審議会」委員などを務める。著書に『ワークショップでつくる防災戦略』編著(日経BP社、2015年)「組織の危機管理入門ーリスクにどう立ち向えばいいのか(京大人気講義シリーズ)」林春男, 牧紀男, 田村圭子, 井ノ口宗成著(丸善, 2007年)、「メモリアル・コンファレンス・イン神戸」(編著)、「12歳からの被災者学ー阪神・淡路大震災に学ぶ78の知恵」(分担執筆)(NHK出版, 2005年)など。

「東日本大震災を踏まえた地域の 防災・減災対策」



鈴木 知基
宮城県仙台市危機管理室
防災計画課長

「熊本地震の行政対応」



井上 学
熊本県熊本市政策局
危機管理監

「官民連携による被災者支援」



明城 徹也

(特非) 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(通称 JVOAD) 事務局長
1970年生まれ。福井県出身。米国の大学を卒業後、建設会社に勤務。その後、NGO業界に転身し、アフリカ支援・緊急人道支援のNGOにおいて現地事業責任者や管理部門責任者などを経験。ルワンダ帰還民支援事業、パキスタン地震被災者支援事業、南スーダン帰還民支援事業等、数多くのプロジェクトに携わる。2010年6月からジャパン・プラットフォームに勤務、東日本大震災では発災直後より現地入りし、被災者支援、復興支援に従事。東日本大震災での経験から、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)の立ち上げに関わり、2015年4月から事務局長に就任。2015年9月に発生した関東・東北豪雨水害では、常総市において、支援関係者間の連携を促進するため、行政・社会福祉協議会・NPOなどとの情報共有会議の運営をサポート。また、平成28年熊本地震でも、4月15日から熊本入りし、支援の連携調整に努めている。

特別報告 「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方」

櫻田 順一 総務省大臣官房企画官



パネルディスカッション【第2部】 「災害復興と地域創生」

座長 澤田 雅浩 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授



1972年1月10日広島市生まれ。慶應義塾大学環境情報学部卒（94年）、同大学院政策・メディア研究科修士課程修了（96年）、同大学院政策・メディア研究科後期博士課程単位取得退学（00年）、博士（政策・メディア）、2000年4月より長岡造形大学環境デザイン学科講師として着任、2008年4月より長岡造形大学同准教授、2011年4月より長岡造形大学復興支援センターセンター長（兼任、2014年3月まで）、2017年4月より兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授、現在に至る。専門は地域計画、防災計画。主な役職は、公益社団法人中越防災安全推進機構理事（長岡震災アーカイブセンターきおくみらい館長）、公益財団法人山の暮らし再生機構理事、内閣府地区防災計画アドバイザーボードアドバイザー、大船渡市災害復興計画推進委員会委員、兵庫県丹波市復興推進委員会委員などを務める。著書は「中越地震から3800日 復興しない被災地はない」ぎょうせい2014（共著）、「災害フィールドワーク論」古今書院2014（共著）、「都市計画とまちづくりがわかる本」彰国社 2012（共著）、「都市防災学」学芸出版社2009（共著）など。

報告者

「中山間地域における災害からの集落再生」



青木 勝 (株)山古志アルパカ村代表取締役

1950年山古志村生まれ。中央大学法学部卒業。1974年帰郷、山古志村役場採用。教育委員会、税務課、産業課などで土木、農業を含め様々な分野で、中山間地、過疎対策に従事。手掘り中山隧道保存活動。隧道文化基金を創設し事務局長として映画「掘るまいか」制作。企画課長として、長岡市との広域合併を担当。2004年中越大地震発生。震災対策担当。2005年長岡市と合併により、長岡市復興推進室次長に就任。2010年長岡市山古志支所長を定年退職。2011年(株)山古志アルパカ村を設立し、代表取締役に就任、現在に至る。

Profile

「東日本大震災からの復興まちづくり」



角田 陽介 (独法) 都市再生機構都市再生部事業戦略室特定戦略課長

1973年生まれ。東京大学工学部卒業後、建設省に入省。国土交通省九州地方整備局建政部都市・住宅整備課長、都市局街路交通施設整備室課長補佐などを経て、2012年4月より大船渡市副市長(2期)。2016年6月に退任後、国土交通省都市局まちづくり推進課企画専門官を経て、2017年4月より現職。

「西原村における復興への取組み」



内田 安弘 熊本県 西原村副村長

1954年生まれ。熊本県阿蘇郡西原村在住。熊本商科大学経済学部卒業。1977年から2014年3月まで、熊本県に在職。在職中、商工部門、環境部門のほか、地域政策総室で住民参加の地域づくり、都市計画課で都市行政、広告物行政等を担当。その後企画振興部で、地方分権改革や道州制等を担当し蒲島県政の1期、2期目の県総合計画を策定。2015年4月に地元西原村の副村長に就任。就任2年目で熊本地震に遭遇。

総括討議

五百旗頭 真 (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長、熊本県立大学理事長



1943年生まれ。京都大学法学部卒業、同大学院法学研究科修士課程修了。広島大学助手・助教授を経て、神戸大学法学部教授。その間、ハーバード大学、ロンドン大学客員研究員、日本政治学会理事長などを歴任。また、2006年8月防衛大学校長に就任、2011年4月内閣府復興構想会議議長、2012年2月復興庁復興推進委員会委員長などを歴任。2012年4月から現職。著書『米国の日本占領政策 - 戦後日本の設計図』(中央公論社1985年)、『日米戦争と戦後日本』(大阪書籍1989年)、『占領期 - 首相たちの新日本』(読売新聞社1997年)、『戦後日本外交史』(編著、有斐閣1999年)、『歴史としての現代日本』(千倉書房2008年)、『大災害の時代 未来の国難に備えて』(毎日新聞出版2016年)

主催者あいさつ

金澤 和夫 兵庫県副知事



中越地震、中越沖地震をはじめとし、さまざまな災害に直面して、それを乗り越えてこられた新潟県でこの会議を開き、全国にその成果を発信できることは本当に喜ばしいことだと感じています。この会議の開催にご尽力いただいた地元の新潟県、長岡市の関係者の皆さまに改めて厚く御礼を申し上げます。

阪神・淡路大震災から22年、東日本大震災から6年が経過しました。年がたつに連れ、教訓・経験の継承が困難になることは避けられません。現に兵庫県庁でも、阪神・淡路大震災の復旧・復興を経験した職員の数は当時の半分を切っています。そうした中で、数多くの尊い犠牲を払って得た教訓・経験を次の時代や世の中に広く伝えていくためには、災害を経験した地域が災害に対する取り組みを維持し続ける必要があります。

維持するための手法は大きく二つあります。一つ目は、他の地域で災害が起こったときに、そこに積極的に支援に行くことです。支援することを通じて自分たちの経験・知識・教訓をブラッシュアップすることができます。

二つ目は、さまざまな地域の災害復興・復旧の経験を持ち寄り、みんなで教訓を共有することです。それにより自分たちが得たものや他の地域が得たものを洗い直し、わがものにしていくことができます。この自治体災害対策全国会議は、まさにそういった趣旨で毎年開催しています。同じ顔をした災害は二つとないといわれていますが、さまざまな過去の災害に学び、新しい顔を持つであろう未来の災害に備えることが、今、私たちの果たすべき責任です。

また、関西広域連合では、南海トラフ地震や首都直下地震などの迫り来る大規模災害に的確に対応できるよう専門的組織として防災省(庁)の創設、そしてそれを東京に一つ置くのではなく、一つがやられたら他が役割を果たすことができるよう、日本全国にマルチの構造で置くべきだと提言しています。8月には小此木防災担当大臣にその報告書をお持ちし、ご理解を得られるようお願いしたところです。皆さまにも、防災省(庁)の実現について格別のご理解、ご支援を賜りたく願います。

今回のテーマは「被災者支援と災害復興・地域創生」です。地震考古学の第一人者である寒川先生、今年度に兵庫県立大学で開設された大学院減災復興政策研究科の初代研究科長である室崎先生にご講演いただく他、2部構成のパネルディスカッションを行います。今日、明日の2日間のこの会議が実りあるものになることを期待します。

開催地あいさつ

米山 隆一 新潟県知事



本日、全国から災害対策の専門家や復旧・復興に取り組まれている多くの方々に、ここ新潟県にお越しいただき、最新の取り組みや経験を伺う機会を頂いたことは大変ありがたく、開催地に選定されたことに感謝を申し上げますとともに、心から歓迎申し上げます。

全国各地で発生する災害の教訓を共有し、今後の災害に備えていくという目的のもと、本会議を継続して開催してきた実行委員会、兵庫県、ひょうご震災記念21世紀研究機構、そして今回の会議開催に協力していただいた地元長岡市など、関係の皆さまに深く敬意を表します。

13年前の平成16年10月23日、長岡市をはじめとする新潟県中越地域は最大震度7の激震に見舞われました。68名の尊い命が失われ、住家の被害は12万棟を超える大災害でした。大規模な地滑りや斜面の崩落が多数発生し、道路が寸断され、河道閉塞が発生するなど、美しい中山間地の景観は一変しました。特に旧山古志村は壊滅的な被害を受け、全村民が長岡市へ避難する深刻な事態となりました。

当時、兵庫県からはいち早く新潟県の災害対策本部へ職員を派遣していただき、阪神・淡路大震災の経験に基づくアドバイスなど、多大な支援を頂きました。それにより、中越地震の被災者の避難生活では、地域コミュニティの維持を重視した対策を行い、集団移転等のふるさとの再生でも、地域コミュニティの回復とともに持続可能な地域社会づくりを行うなど、中山間地の復興のリーディングケースとなりました。現在も中越地震の被災地の一部は中越メモリアル回廊として残され、全国から多くの方々に足を運んでいただいております。新潟県は中越地震の3年後の平成19年に中越沖地震、平成16年と平成23年に新潟・福島豪雨水害、昨年12月には糸魚川大火と、近年さまざまな災害に見舞われましたが、その都度、全国各地から温かい支援を頂きながら復旧・復興に取り組んできました。

こうした災害の記憶を体系化・共有化し、経験と教訓を広く発信していくことは、支援を頂いたことへの恩返しであり、本県の使命でもあると考えています。全国で発生する災害に対して、今後県内市町村と連携しながら、職員の派遣など、できる限りの支援を行っていきたいと思います。

本日は「被災者支援と災害復興・地域創生」をテーマに、東日本大震災や熊本地震など、近年の災害における取り組み状況や課題、貴重な事例を紹介していただけると伺っています。全国の知見は、新潟県のみならず、ご参加の自治体や防災関係者の防災対策に大いに役立つことと思います。活発な討議が行われ、この会議が実り多いものとなることを願っております。

なお、中越地震において多大なるご貢献を頂いた長島忠美衆議院議員が急逝されましたこと、この場を借りてご冥福をお祈りいたします。

1日目 11月9日(木)

特別講演 「歴史から学ぶ地震の脅威」

寒川 旭

国立研究開発法人産業技術総合研究所
活断層・火山研究部門名誉リサーチャー



1. 9世紀の地震と現在の地震

2011年3月11日、東北地方太平洋沖地震が発生した。地震の歴史を研究している私は、すぐに、平安時代の巨大地震の再来だと思った。

1000年以上前に菅原道真らが編さんした『日本三代実録』によると、平安時代前期の869（貞観11）年に地震が発生し、多賀城の城下に海水が押し寄せた。原野も道路も広い海となり、船に乗ることも山に登ることもできず、約1000人が溺れ死んだそうである。このことについて、東北大学の箕浦教授が地

質学的な調査を手がけた。さらに、東北大学や私が所属している産業技術総合研究所が中心となって、津波で運ばれた砂がどこまで達したかを地質学的に検証するプロジェクトが東日本大震災の数年前に始まった。その結果、石巻平野で3km、仙台平野で4km、南相馬市で1.5km以上の地点まで砂が上がってきていることが分かった。津波が砂を堆積した後も、さらに上まで泥水が押し寄せることを考えると、今回の東日本大震災と同規模の津波が発生したと考えられる。

869年に東日本に大きな津波が来て、2011年にまた大きな津波が来た。そうすると気になるのは、古代の東日本大震災とも言える貞観地震の前にどのような地震が起きていたか。そしてその後はどうなったかということだ。

私は「地震考古学」を専門分野として、遺跡の発掘調査や文字記録(文献史料)をもとに過去の地震を調べている。そして、貞観地震の前に、50年間ほど内陸地震が多く起きていることが分かった。それ以前にはしばらく地震が少ない時期があり、818年から地震が多くなっていき、863年には新潟でマグニチュード(M)7クラスの大きな地震が起きた。西日本は少し遅れて827年あたりから地震が多くなり、887年に南海トラフの巨大地震が起きた。

最近の1500年程度の日本の歴史を見ると、日本列島全体で地震が起きているが、時代ごとにパターンは異なる。その中で、869年を含む9世紀と非常によく似たパターンの時期が1回だけある。それが現代である。仮にこのパターンで想定すると、あともう少し内陸の地震が起きて、南海トラフの巨大地震が起き、その後、地震の少ない時期に入ることになる。

2. 地震考古学と南海トラフの巨大地震

西暦600年から2000年の間で、一番新しい南海地震は1946年、一番古いのは684年である。天武天皇が編纂を命じた『日本書紀』には、684年の南海地震について、広い範囲が激しく揺れた、愛媛県の道後温泉の湯が止まった、高知平野の一部が水没した、太平洋沿岸に津波が押し寄せてきたと書かれている。実は昭和の南海地震のときも江戸時代の南海地震のときも、道後温泉が少しの間止まり、高知平野の一部は最大2m沈降して水没し、逆に室戸岬は最大2mほど跳ね上がった。この

シーソーのような運動が684年にもあったことがわかる。

一方、阪神・淡路大震災や中越地震のように激しい揺れが起こると、地面が引き裂かれて地下水と一緒に砂が上がってくる「噴砂」現象が見られる。日本列島のどこでも地震が起きるので、噴砂も地盤の軟らかいところならさまざまな場所で起きる。

例えば、京都府八幡市の木津川河床遺跡でも噴砂の跡が見つかっている。噴砂に引き裂かれた地層では、鎌倉時代から室町時代までの茶碗や皿が見つかったが、江戸時代のものは一個もなかった。そして、噴砂の痕跡より上の地層からは江戸時代のものが多く出てきた。つまり、室町と江戸の間、安土桃山時代ぐらいの大地震で噴砂が上がってきたということがわかる。実は、1596年に伏見地震と呼ばれる大地震が京阪神・淡路地域を襲っており、この遺跡の噴砂はこの時に発生したのだ。

1498年に東海地震の記録はあるが、この時期の南海地震の記録はなかった。しかし、高知県四万十市のアヅノ遺跡の発掘調査で噴砂の跡が見つかり、15世紀末頃に人々が生活していた地面を覆うように噴砂が流れ出していた。つまり、記録にはないが、1498年の東海地震が発生したころに四国が激しく揺れたことがわかり、南海地震の存在が浮上した。

『日本書紀』には684年の南海地震について書かれているが、東海地震の記述はない。しかし、静岡県袋井市の坂尻遺跡で30本近い噴砂の割れ目が遺跡の中から見つかった。全て7世紀中ごろまでの地層を引き裂いて、8世紀初めの地層には覆われていた。これは7世紀中ごろから8世紀までの間、つまり684年頃に東海地方でも激しい揺れがあったということだ。

他にも同様の証拠が幾つも見つかり、南海地震と東海地震が大体セットで起きていることが分かってきた。

3. 地震の活動期

日本の太平洋側海底で、海のプレートが陸のプレートに潜り込んでおり、プレートの境界のひずみにエネルギーがたまっていく。ある程度たまると、押されて隆起している陸側にも力が伝わりやすくなり、内陸の地震が起こりやすくなる。そして、しばらくの間、内陸地震を繰り返し、最後にプレート境界の巨大地震が起きる。このように地震が起こりやすい時期が活動期と言われている。

大体50年くらい内陸で地震が起きてから、プレート境界の巨大地震が起きていることを一つの目安として考えると、21世紀の中ごろに次の南海トラフ地震が起きてもおかしくない。また、1944年の東南海地震と1946年の南海地震はどちらも規模が小さくてエネルギーの放出量が小さかったため、次の地震は早めに来るように思える。どちらにしても、21世紀の中ごろくらいが次の南海トラフ地震の時期ではなかろうか。今は、その前に内陸でかなりたくさん地震が起きる活動期と考えられている。

4. 活断層とプレート境界で起きる地震

海のプレートは主に玄武岩からできていて重く、花崗岩の割合が多い陸のプレートは軽い。重いものと軽いものがぶつかると重いものが下に潜り込み、軽い方は押されながら盛り上がる。硬い岩盤が隆起するので、その過程で岩盤は傷だらけになる。この傷の中で、治って固まってしまった傷は普通の断層、まだ治っていない傷のことを活断層という。活断層は“か弱い存在”なので、強く押し続けると壊れて両方の岩盤が食い違い、その時に周囲が激しく揺れる。

M 8クラスの巨大地震の大半は、プレート境界で起きる。プレートとプレートの動きは日本列島全体をつくる仕事をしているので、そのエネルギーは豊富で、地震の規模も大きい。そして短い場合は100年余のサイクルで次から次へと巨大地震が起きる。

一方、活断層の活動の繰り返しによって、上昇する側が山になり、沈降する側が平野や盆地になる。個々の活断層は日本列島の地形起伏を作る作業をしており、たとえると自治体の仕事だ。国の仕事とも言えるプレート境界の巨大地震と比べればエネルギー（予算）は少なく、地震の規模は小さくて大半がM7クラスまで。また、周期は長く、一度大地震を起こすと、しばらくの間、次の大地震を起こせない。短いもので千年、長いものは万年単位だ。

大きい活断層が連動して巨大地震を起こした事例もある。1586年1月18日の天正地震だ。活断層はそれぞれ活動の間隔がある程度決まっているが、このときは中部地方にある養老-桑名-四日市断層帯・阿寺断層帯・庄川断層帯（断層帯は断層のグループ）が、偶然、かなりエネルギーのたまった状態だった。まず一つが動いて、影響を受けてあとの二つも動き、M8.0以上という大きな地震が起きた。

豊臣秀吉の時代には内陸の大きな活断層がいくつも活動した。1586年に三つの断層帯が天正地震を起こした10年後、1596年9月1日には四国の中央構造線断層帯という巨大断層が大きい地震を起こした。9月5日には、有馬-高槻断層帯と六甲・淡路島断層帯の大部分が伏見地震を起こした。

この伏見地震で注目されるのは野島断層だ。野島断層は2000年ぐらいの間隔で、かなり規則的に活動している。1596年の地震で、淡路島東岸沿いの断層は全部動いたが、野島断層は動かなかった。もし野島断層が伏見地震のとき一緒に動いていたら、阪神・淡路大震災はなかったはずである。

有馬-高槻断層帯や中央構造線断層帯など、1本に続いている断層は、大きい地震が一発起きると次の周期まで活動しない可能性があるが、新潟県の中越地域など小さい断層が何本も並んでいるようなところは、地震自体は大きくなくても連鎖して何度も起きる可能性が高い。

西日本はこれから内陸の地震や南海トラフの巨大地震に注意しなければならない。また、東日本は巨大地震の影響でまだしばらく地震が続く。どちらもしっかりと地震対策をする必要がある。



基調講演 「被災地の教訓の継承 ～阪神・淡路から中越へ～」

室崎 益輝

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授



1. 伝承の必要性

巨大災害は低頻度であり、起きてほしくないことは考えないという人間の悪い癖もあり、学ぶことをつい忘れてしまう。また、100年や200年の間に世の中が大きく変わるため、100年前の経験は現代では通じない。さらに、よその経験を学ぼうとしても時代も文化も違うので、そっくりそのままは学べない。

しかし、例えば1666年のロンドン大火からの復興には、重要な教訓が幾つもある。その一つが、安全性と快適性、デザインや景観・景色と防災を両立させていることだ。つまり、建築でまちの復興をコントロールしているのである。

また、ロンドンの中心市街地が全て焼けてしまったため、チャールズ2世は7年間、ロンドン以外の地域での建設工事を一切禁止した。その結果、ロンドンにしか仕事がないため資材も資源も職人も集まり、一気にロンドンの復興が進んだ。それがいいか悪いかは別として、復興の資源を集中させるシステムの一つを、ロンドン大火はわれわれに教えてくれている。

国や時代が違って、その中には今も通用するような教訓がある。ただ、災害の進化や時代の変化がある中で、全く違う国の全く違う時代の教訓をどう学ばいいかという学び方の問題がある。

2. 伝承の留意点

日本で復興が進まず、間接被害が増え、関連死が多くなるのは、過去の復興の教訓が十分に体系化されていないからだと思う。むしろ昔の日本の方がそれをできていたかもしれない。1976年の酒田の大火では復興計画が一夜にして策定され、災害後8日目には市民に対して告知された。応急仮設住宅は焼けた次の日から建設が始まり、災害復興公営住宅は5カ月間で建設すべき数の半数が完成した。実際に阪神・淡路大震災のような大きな災害が起きると、とてもそういうわけにはいかないが、だからこそ、酒田の大火で復興タイムラインがどのようにコントロールされたかを学ぶ必要がある。

また、失敗の経験からも学ぶ必要がある。伝える側も、こういう間違いは二度としないほしいという伝え方をすることが重要である。阪神・淡路大震災では、復興というのは前よりも良くすることだということで、巨大な再開発ビルや商店街が造られた。しかし、今ではシャッターが下りた商店街が散見される。低成長時代の復興で大切なのは量ではなく質であり、地域の経済を良くすること、身の丈に合ったコンパクトな復興を考えることという教訓がもっと発信されていたら、東北の復興は少し違っていたかもしれない。

起きなかったことから学ぶ必要がある。例えば阪神・淡路大震災ではあまり風が吹かず、街

中が火の海ということにはならなかったが、もし風が強かったらという議論をしなければならない。また、阪神・淡路大震災も、中越地震も中越沖地震も、休みや明け方など、小学校が開いていないときに発生したため、小学生が校舎にいるときに巨大地震が起きたらどうするかということがほとんど語られなかった。引き渡しについても、先生はなるべく早く子どもたちを保護者に引き渡したいが、本当に引き渡していいのかどうかという議論が十分されないまま東日本大震災を迎えた。

3. 阪神・淡路大震災から中越地震への教訓

なかなか教訓が伝わらないと言ったが、実はきちんと伝わっている事例もたくさんある。例えば台湾の嘉義で1906年に大地震があり、そのとき後藤新平は台湾の民政局長として台湾のまちづくりのリーダーシップを取っていた。後藤新平はその後、東京に戻ってきて、関東大震災の復興計画に台湾の復興計画のかなりの部分をそのまま取り入れた。また、関東大震災ではボランティアのような形で国民によるさまざまなサポートが行われ、そのソフトな被災者支援のシステムは、1935年に再び大きな地震が起きた台湾へと引き継がれた。

その延長線上で、阪神・淡路大震災の教訓が台湾に引き継がれ、台湾の教訓が中越地震に引き継がれた。引き継がれるたびにその教訓が発展し、結実していつている。

阪神・淡路大震災から台湾に継承された教訓の一つが、中間支援組織だ。被災者と行政が直接向き合うと、厳しい対立関係の中できちんとした議論をすることができない。従って間に一つ組織が入り、被災者のニーズをくみ上げ、被災者の目線で政策を提案する。この仕組みが台湾の全国民間災後重建連盟や921重建基金につながり、中越地震では中越復興市民会議や中越防災安全推進機構、山の暮らし再生機構につながった。

二つ目は、まちづくり協議会だ。阪神・淡路大震災ではみんなでまちの在り方を議論するプロセスを大切にしていた。これは台湾の社区総体营造運動にすぐに引き継がれた。中越地震の協創復興という取り組みにも引き継がれ、地域復興交流会議が生まれた。

三つ目は基金だ。阪神・淡路大震災のHAR基金が台湾の921重建基金に、そして中越地震の復興基金に引き継がれた。基金で重要なのは、誰にお金を渡すかということだ。中越地震の復興基金では、コミュニティにお金が渡され、自分たちの村の棚田やお宮さんなどをみんなで修復する取り組みが行われた。これによりコミュニティが一つにまとまり、みんなで議論する場が生まれた。

四つ目は復興支援員だ。阪神・淡路大震災のLSA（生活援助員）の仕組みは、台湾の社区营造員や中越地震の地域復興支援員に受け継がれた。阪神・淡路大震災では彼らにより生活のケアが行われたが、台湾や中越地震ではまちづくり全体に関わる組織として展開した。

五つ目は応急仮設住宅環境だ。阪神・淡路大震災では応急仮設住宅の中に自動販売機を一つ置くだけでも大変だった。台湾には阪神・淡路大震災のときに使った応急仮設住宅をそのまま渡したが、その中でコンビニなどができ、周りには花壇もできた。中越地震では応急仮設住宅で散髪屋が営業できるようになり、農園のようなものもつくられた。応急仮設住宅の環境が、阪神・淡路大震災から台湾へ、台湾から中越地震へ、素晴らしく発展した。

六つ目は高齢者コミュニティだ。台湾には921大地震を受けて長青村というお年寄りのコミュニティができた。「長」は年寄り、「青」は若者という意味であり、これは国から一切補助金をもらわず、経済的自立を高めてお年寄りが自分たちで暮らしていくコミュニティだ。阪神・淡路大震災でもお年寄りとお年寄りの共同生活がイメージされていたが、結果的にはお年寄りだけのコレクティ

ブハウジングが建設された。ただ、そういったものがうまく伝わり、中越地震では自立型福祉施設が発展した。

七つ目は伝承ミュージアムだ。阪神・淡路大震災では教訓を世界に伝えるため、人と防災未来センターが設立された。台湾では、さらに充実した内容の921地震教育園が設立された。中越地震では長岡震災アーカイブセンターを核としつつ、被災地を丸ごと博物館として位置付ける中越メモリアル回廊が形成された。

4. 次の災害への伝承

教訓を受け継ぐときには、その地域の状況や災害の実態に応じて発展させ、創造的に継承するプロセスが大切だ。中越地震の教訓の分析は、中越地震の復興10年目の報告資料に既にまとめてあるが、その教訓が世界にどう伝わり、どう発展したかというところまで見届け、検証する責務が中越地震の被災地にはある。具体的には中越防災安全推進機構がその役割を務めていただければと思っている。

来たるべき南海トラフ巨大地震や首都直下地震、その他の災害に向けて教訓をおさらいし、復興の原則をつくり上げておかなければ、次も同じ混乱を繰り返してしまう。過去の教訓を学び、それを次の被災地に伝えていく努力をしなければならない。



パネルディスカッション 第1部

「応急復旧期の被災者支援」

座長：田村 圭子（新潟大学危機管理本部危機管理室教授）

報告者：①鈴木 知基（宮城県仙台市危機管理室防災計画課長）

②井上 学（熊本県熊本市政策局危機管理監）

③明城 徹也（特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）事務局長）

報告① 「東日本大震災を踏まえた地域の 防災・減災対策」

鈴木 知基 宮城県仙台市危機管理室防災計画課長



1. 東日本大震災の被害状況

仙台市の人口は、震災前は104万人だったが現在は108万人になっている。4万人増えたのは、主に東北圏内からの避難者が多く、その他関東圏から仙台のために戻ってきた方々が含まれる。

東日本大震災では、仙台市内の最大震度は6強で、その3分後に大津波警報が出て、1時間後に仙台市に到達した。一番高いもので仙台港を7.1mの津波が襲った。市内では904名が亡くなり、そのほとんどが津波での被害だった。住宅被害は

25万棟、被害総額は1兆3006億円に上る。沿岸部では貨物コンテナが散乱し、中野小学校には約650名が避難した。

仙台港から少し南に下った荒浜という地域では、たくさんあった家が流され、土台のみが残った。唯一、荒浜小学校が残り、当時ここに約300名が避難した。この方々は約25時間後までに自衛隊・消防・警察のヘリ等で救助された。内陸の方でも被害があり、宅地で地割れや地滑りが発生した。

仙台駅周辺では1万1000人が帰宅困難者となった。付近の避難所には、当初の仙台市の地域防災計画で想定していた避難者数を上回る人数が流入し、行き場のない帰宅困難者たちが市民と同席するような状態になった。スーパーやガソリンスタンドには長蛇の列ができた。

ライフラインについては、電力は3月18日ごろに大方は復旧した。水道も3月29日、都市ガスも4月16日に復旧した。

2. 東日本大震災に関するアンケート調査

震災のあった年の11月から12月にかけて、市民にアンケート調査を行った。回収率は50.4%（7565票）だ。食料・飲料水不足への危機感があったかという質問に対し、「あった」と答えたのは

37%だった。そのうち、危機を感じた時期はいつかという質問に対し、「震災当日」が14%、「2日目」が19%、「3日目」が21%、「4日目から1週間ぐらい」が40%だった。日がたつにつれ危機感が募っていったことが分かる。

避難所で配慮されてよかったこと、配慮されたが十分ではなかったこと、配慮されず今後配慮してほしいことについてもアンケートを取った。配慮されてよかったことは、ボランティアなどによる支援があったこと。配慮されたが十分ではなかったことは、子ども・高齢者への食料の優先配布の配慮。今後配慮してほしいことは、避難所生活の中での間仕切り等によるプライバシーの確保、高齢者等への食料の優先配布、洋式トイレや障害者用トイレ、男女別の仮設トイレの設置、ペット用の避難のスペースなどが挙げられた。

震災後に備えたもの・今後備えたいものとしては、非常食、家族での連絡方法、発電機などが挙げられた。

3. 東日本大震災以降の取り組み

東日本大震災を受け、われわれは公助には限界があることを学び、仙台市の地域防災計画を見直した。特に申し上げておきたいのは、自助・共助についてより詳しく明記したことである。章立ても変え、自助・共助を先にし、その後に公助とした。

また、仙台市は津波対策について大きく三つの対策を講じている。一つ目は多重防御である。嵩上げ道路や防潮堤、防災林も再生することになっている。嵩上げ道路の外側は津波警報で避難、内側は大津波警報で避難とし、最大級の津波にも備えた複数の防御を行っている。

二つ目は避難である。東部道路に上って避難した人がいたということで、NEXCOと協議して東部道路に避難階段を設けた。また、エリアごとに公園に土を盛って避難の丘を造成したり、避難タワーも設置した。

三つ目は移転である。これだけ対策をしても津波の被害を防げないこともある。津波の被害を受けた沿岸部等を災害危険区域に指定し、ここにお住まいの住民には内陸に移転してもらうよう取り組んできた。

津波避難タワーと津波避難ビルは全部で13カ所設置した。仙台市のタワーの特徴は、高齢者や足の不自由な方でも上がれるようにスロープを付けていること、上に居室を設け寒さをしのげるようにしていることである。

仙台市は津波避難について、45分で避難を完了するという基本的な考え方を持っている。シミュレーションの結果、津波は最短45分で到達するというので、自宅での身支度15分、水平移動15分、垂直移動15分、全部で45分となる。また渋滞を防ぐため、原則徒歩での避難をお願いしている。津波についてマップを配って住民に説明したり、沿岸部の方に情報を伝えられるようにスピーカー（津波情報伝達システムの屋外拡声装置）を設けているほか、携帯キャリア各社からの緊急速報メールによる伝達も行われている。

東日本大震災では2日目の3月12日が最も避難者数が多く、最大10万6000人（人口の10分の1）が避難所に行っていた。5日目ごろには避難所から去っていく方もいたが、困窮し避難所から出られない方もいたため、最終的に避難所を閉鎖したのは7月31日だった。プレハブの仮設の建設を開始し、4月上旬から受付募集を始めた。

避難所運営には、避難所そのものが不足した、役割分担が不明確だったなどの課題があった。東

日本大震災では全部で288の避難所が開設された。市で元々指定避難所として用意していた194カ所に加え、地域の方が自主的に100カ所近い避難所を開いたことになる。ただ、それを市の方で把握しきれず、指定避難所以外に物資が回らないということがあった。

それに対する取り組みとして、震災後に市民センター等を補助避難所に指定した。指定避難所と補助避難所には物資を備蓄し、指定避難所は職員が常駐で、補助避難所は職員が巡回するような形で対応をとっている。さらに、集会場など、地域で自主運営をする避難所を三百数カ所、震災当時のキャパを上回る形で地区避難施設として位置付けた。

また、避難所運営マニュアルは震災前もあったが、職員向けのようなものだったので、地域の方にも分かるように作り直した。市で作成しているのは、あくまで全市版のひな型であり、これを使って地域で事前協議をして、地域版の避難マニュアルを作ってもらうことにしている。地域の事前協議の中では、地域団体、町内会、市の職員、施設を管理する学校の方、避難者で役割を決める。最終的には避難者が中心となって避難所を運営するかもしれないが、それまでは段階によって役割が違ってくる。

さらに仙台市では避難所担当課といって、今、市内に193ある指定避難所全てに担当の課を割り振った。そして年1回以上必ず地域と話をし、普段から顔の見える関係づくりをしている。

災害時要援護者については、仙台市は事前の登録制度を取り入れている。また、避難所の中でも環境の良いスペースに移っていただいたり、数が足りていなかった福祉避難所を52カ所から111カ所に増やしたり、在宅の要援護者についても事前登録制度で把握して、地域の方で漏れなく対応するという取り組みをしている。事前登録は市の健康福祉局で行っており、事前に名簿に登録していただく際に、個人情報の提供についても承諾を頂く。

帰宅困難者対策としては、一斉帰宅の抑制、ターミナル駅周辺の一次滞在場所の設置、徒歩帰宅困難者についてコンビニ等と協定を結んで支援するといった対応を行っている。

また、自助・共助ということで、各家庭で備蓄をチェックしてもらったり、訓練や学校での教育も行っている。さらには自主防災組織に力を入れるため、仙台市では震災以降、SBL（仙台市地域防災リーダー）を養成している。

報告② 「熊本地震の行政対応」

井上 学 熊本県熊本市政策局危機管理監



1. 熊本地震の概要

熊本地震の前震は4月14日でマグニチュード6.5、本震は2日後の深夜1時25分でマグニチュード7.3だった。熊本城では天守閣に登る通路や、飯田丸五階櫓をはじめとする全体の2～3割の石垣が崩れ、その完全復旧までには20～30年かかるといわれている。

まちでは家々の屋根瓦が落ち、市民センターやショッピングモール、マンション、アーケードなど、至る所で被害があった。道路は大規模な地割れを起こし、50年以上にわたって経済を支えてきた200mの阿蘇大橋も崩落した。

これだけの地震だが、人的被害、特に直接死は意外と少なかった。その後のアンケートで、前震があった日は夜の9時半ごろで在宅率が87%だったが、本震のときは夜中の1時半ごろにもかかわらず在宅率がわずか22%だったことが分かった。前震で避難していたことが被害を小さくしたといわれている。避難所にはピーク時で約11万人が避難し、最大で267カ所の避難所が開設された。

今もまだ熊本市だけで1万人以上の方が応急仮設住宅に入居している。ただ、益城町などはかなりの数の応急仮設住宅が建てられたが、熊本市の場合は500戸ぐら이다。あとはほとんどが民間住宅の借り上げや市営住宅など、いわゆるみなし仮設である。

災害復興本部は市長を本部長とし、ゴールデンウィーク明けに設置された。今まで11回本部会議を開催しており、そこでの決定に基づいて復興・復旧を進めてきた。庁内組織もゴールデンウィーク明けに整備し、少なくとも100名は人事異動があった。復興部には40名が配置された。

2. 浮き彫りになった災害対応の課題

地震を受け、熊本市で浮き彫りになった課題がある。一つ目は、避難所対応である。地域防災計画では避難所の避難者の最大想定を5万6000人としていたが、想定の数倍近い方が避難を余儀なくされた。避難所の絶対数が不足していた上に、避難所自体も被災して使えないということがあった。特徴的だったのが車中泊で、避難者全体の4割に及んだ。われわれが現場にいた感覚からすると、恐らく74万人の市民のうち30万人以上はテント泊も含めて何らかの避難をされていたのではないと思われる。他にも避難所では高齢者や要介護者、ペット同伴の避難者の対応、女性への配慮など、さまざまな課題に直面した。

二つ目は、全国の自治体からの職員やボランティアの受け入れ体制である。受援体制が全く整っておらず、せっかく駆け付けてくれた多くの方々のマンパワーを初動で十分に生かすことができなかった。

三つ目は情報管理である。SNSは使い方を誤れば大きな障壁となる。間違った情報でも、いったん発信されると打ち消すのはほぼ不可能であり、行政情報の発信についても、よかれと思って発

信したことがかえって混乱を招くことがある。

四つ目は、備蓄と支援物資である。発災後10日間ぐらいの混乱期には、自治体などから送られてくる物資を1カ所の拠点に集め、そこから5つの区役所に運び、それから200カ所以上の避難所に送るといふ、非常に非効率なことをやらざるを得なかった。大渋滞もあって、前震の翌日の4月15日午後3時からトラックに積んだ夕飯が、早いところで6時に着き、遅いところは夜中の0時に着き、避難所は大混乱だった。

当初、物資の集積地として予定していた体育館などは全て被災してしまったので、スタジアムを使った。そこでは自衛隊が積み下ろしをしてくれたが、最初はフォークリフトもなく全て手下ろしで大変だった。物資の集積・配送は4月25日以降に改善した。まず、避難所から注文を取り、注文にかなうようなものをスタジアムで確認した上で積み込んで配送するようにした。それをするためには、まず、あふれた物資を整理し、集積所をショッピングモール化しなくてはならなかった。200カ所の避難所に配送するための車や人も必要だったが、それを可能にしたのも自衛隊の協力だった。

3. 復興に向けて

熊本市では自助・共助・公助に全力で取り組んでいるが、行政側は市民に、公助には限界があり、いざというときに役所が役に立たないケースがあること、3日間は自分で何とか頑張ってもらいたいこと、そうすれば物資も届くしライフラインも大体回復するということを伝えている。市民・地域・行政の力を結集させることが非常に大事である。

自助に関して、熊本地震を経験したことで市民の意識も変わっている。意識調査アンケートによると、震災以前、水や食料を備蓄している人は34.2%と、全国平均の約50%と比べても非常に少なかった。それが今は80%である。これが落ちないようにするのがわれわれの務めである。

共助としては、熊本地震からちょうど1年に行った訓練を、今年は5校区のモデル地区で行った。2年後には全ての校区(96校区)で行うことを計画している。また、JRやトラック協会との物資配送の訓練など、協定団体と連携した訓練も進めている。

公助としては、今年4月にまちづくりセンターを設置した。これは地域における自主・自立のまちづくりを目指し、地域課題を地域自ら解決できるようにサポートするというので、地震の前から平成29年度に設置することになっていた。現在は市内の17カ所のまちづくりセンターに49名の職員が配置され、既に多くの成果を上げている。

さらに、熊本地震の経験を踏まえ、2年間で96校区全てに校区防犯連絡会を設置し、その下で193の避難所全てに避難所運営委員会を組織する予定である。避難所運営委員会には市の職員3名が配置されるが、そのうち2名は地元住民だ。いち早く避難所に駆け付けられるよう鍵も持たせる。これも日ごろから地域と行政の顔の見える防災活動を展開するための取り組みである。

内閣府が開発した災害対応人員管理支援システムには、熊本地震における人員投入やそのときのサービスなどの対応実績がデータとして活用されている。例えば、全ての地域に自主防災組織が設置されていれば行政負担は半分になるとか、物資の拠点を民間委託すれば行政負担が半分になるといったことが全て数値化され、それが何日でできるか、何人必要かといった具体的な数字まで分かるシステムである。熊本市でもこれを今、活用している。

4. 受援計画・業務継続計画(BCP)の策定

熊本市でもBCP（業務継続計画）を平成21年度に策定し、平成24年の九州北部豪雨水害で改定したものがあつた。そこでは震度6強の直下型地震の発生も想定していた。それにもかかわらず、昨年の地震では全く機能しなかつた。

その原因は、業務継続計画の重要性を幹部職員をはじめ職員が認識していなかつたことにある。業務継続計画の中身が全庁的に共有されておらず、その存在すら知らない職員が多かつた。最も優先すべきは被災者の支援、復旧・復興であるということは理屈では分かつていても、目の前の仕事や所属部署の仕事がどうしても気にかかるし、何より職員自体が被災者で、市役所内は大変混乱していた。

そこで熊本市では今回、業務継続計画の実効性を法的に担保するために、条例で義務付けることとした。その中では業務に優先順位を付け、中断すべき業務は中断することなども全て明確する予定だ。さらに、実効性を高めるためには受援計画が重要ということで、これも併せて策定している。

報告③ 「官民連携による被災者支援」

明城 徹也 特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体
ネットワーク（JVOAD）事務局長



1. 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD） の概要

JVOAD（特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）は、去年11月1日に設立されたばかりの団体だ。東日本大震災では多くの個人ボランティアやNPO（非営利団体）、民間の支援団体が現地に駆け付けたが、そこでも連携できなかったという同じ反省、課題意識を持った団体が集まってできた。これを立ち上げるために、2013年から準備会を行ってきた。主な構成団体は国際協力NGOセンター、

ジャパン・プラットフォーム、震災がつなぐ全国ネットワーク、日本青年会議所、社会福祉協議会、日本生活協同組合連合会、日本NPOセンターなど、会員団体は日本赤十字社や共同募金などで、災害が起きたときに何らかの対応をする全国的なネットワーク組織、もしくは中間支援組織が集まっている。

東日本大震災では、個人ボランティアを調整する災害ボランティアセンターが活動した。これは阪神・淡路大震災以降、さまざまな災害を踏まえて確立されたシステムだ。しかし、東日本大震災ではどこがそういった組織支援の調整をするのかということが分からないまま進んだ。さらには、ボランティアセンターとNPO/NGOのぎくしゃくした関係も見受けられた。その連携が取れるようにしていこうということで、JVOADの動きにつながった。

ある調査では、東日本大震災のときに1420のNPO/NGO団体が支援を行ったとされているが、6年たった今も、実際にどの団体がどこでどういう活動をしたかという全体像を把握している人はいない。災害時、数多くのNPO/NGOの支援団体が現地に入らる中で、われわれが行う活動として想定しているのは、地域のニーズを把握すること、それに対する支援状況を把握することだ。ニーズに対して支援の状況を把握すれば、今どこの地域で支援が必要なのか、どういう分野の支援が足りていないのかという支援のギャップがおのずと見えるようになる。そういう情報を支援関係者同士で共有する場を設け、コーディネーション（調整）につなげていく活動を、われわれが担う。

①「被災した地域・住民の困りごとの把握」に対する②「支援の情報」を把握し、①から②を引いたものが「支援のギャップ」「解決していない課題」である。①が限定的だと、見えない被災地や被災者が出てくる可能性があるため、①をいかに広く捉えて、支援のギャップを共有して、解決するためのコーディネーションができるかということがわれわれの最大のテーマだ。

2. 熊本地震におけるJVOADの活動

熊本地震のとき、JVOADは前震の翌日の4月15日に現地に入った。このときはまだJVOADは正式に立ち上がっていなかったが、設立のための準備会を3年やっていたので、内閣府や社会福祉

協議会、NPOセンターなどとは関係を築けていた。

15日に内閣府に連絡し、JVOADとして現地に行くことを伝えると、内閣府が国の現地対策本部や熊本県につないでくれることになった。また、われわれから日本NPOセンターに、地元の核となるNPOを紹介してほしいと伝えて、NPOくまもとという団体を紹介してもらい、現地に行ったときにすぐに話ができる段取りが事前に組めた。さらに全国社会福祉協議会とは、現地に行ったときにNPOの情報とボランティアセンターの情報を共有しようという話が事前にできた。

当時、熊本県内には多くの避難所があり、行政職員だけでは十分な生活環境などが提供できていないのではないかという課題があった。そこで、NPOとうまく連携できないかという話が持ち上がり、4月19日に、政府の現地対策本部や県からNPOに対して協力依頼があった。そして、その日のうちに熊本地震・支援団体火の国会議という情報共有会議の場を立ち上げた。

熊本地震では、われわれが把握しているだけで300のNPO団体が現地に入ったが、発災の翌日の15日には、このうち約20団体が現地に入って避難所を回り、調査したり物資を配ったりということが行われていた。われわれとしては過去の災害の経験から、そういう団体がたくさん入ってくる中で情報共有できる場をつくりたいという思いがあり、火の国会議を誰でも参加できるオープンな情報共有の場とした。

この会議では、その日に自分たちがどういう活動をしたかということ、自分たちが活動した地域で見つかったニーズや困りごと、そして自分たちができる支援について共有され、自分たちだけの支援で解決できないものを他団体とつながって解決するというマッチングが行われた。それでも解決できない問題については、熊本県、県の社会福祉協議会、NPOの代表の三者で連携会議を行い、課題の解決につなげていった。多いときには100団体ほど集まり、例えば益城町や嘉島町、熊本市の避難所運営にNPOが参加するということや、保健師や看護師が回りきれない避難所の生活環境調査をNPOが行うなどといったことが決められていった。

3. 平成29年7月九州北部豪雨の事例

今年発生した九州北部豪雨の支援に、全部で120～130の団体が入った。われわれは在宅の支援、避難所の支援、応急仮設住宅の支援、農業の支援、家屋の片付け作業、重機を入れた作業など、ニーズや課題をカテゴリーに分けて、そこでどういう団体が支援を行っているかということ把握していった。そこで明らかになった課題の一つは農業だ。11月になってようやく、農協と市とNPOなどが入り、ボランティアの受け入れや派遣をする仕組みが立ち上がった。

もう一つは、在宅や応急仮設住宅の見守り支援だ。熊本地震では地域支え合いセンターの活動が始まったが、九州北部豪雨については、これがどういう形でできるのか、まだ形が見えていないため、われわれはそれを形づくるアシストをしていきたいと思っている。

ある程度大きな災害では、災害ボランティアセンター、NPO、行政の三者の連携が重要である。実際、朝倉市ではそれによって物事がよく進んだことが実感されている。ただ、必ずしもこの形を全ての災害で取れるわけではない。例えば水害など、NPOがあまり来ない災害もある。そういう場合は、ボランティアセンターと行政の二者で連携し、NPOはボランティアセンターをサポートする形になる場合もある。

4. 今後の連携体制イメージ(都道府県と市民セクター)

これまでさまざまな地域防災計画を見てきたが、災害ボランティアセンターについては細かく書かれていても、NPOや支援団体の受け入れについて具体的に書かれているところはまだまだ少ない。今、熊本県ではそこについても明記した上で、災害ボランティアセンター、NPO等、行政がしっかり連携を取れるような体制を平時から維持し、災害時には機能・役割を果たしていくという取り組みが行われている。

今後は、個人ボランティアとボランティアセンター、NPOなどのボランティア団体の連携を整理して、きちんと計画・体制をつくっていくこと、さらに、ボランティア団体が被災地方公共団体や応援地方公共団体と情報共有する場の設置が、重要な鍵になってくるに違いない。

<ディスカッション>



田村 圭子（新潟大学危機管理本部危機管理室教授） ここからは皆さんにフリーにお話を聞く。まずは熊本市の井上さん、避難の際や避難所で大変だったこと、気を付けるべきことがあれば教えていただきたい。

井上 熊本市の場合、失敗だったのは、避難所の運営担当者を交代させたことだ。それに気付いて途中で体制を変えたが、やはり顔の見える関係が大切である。避難者の方々の要求がエスカレートすることがあるが、それも人が代わると分からない。同じ人がいるとその辺もうまくなるし、避難所を閉鎖するときも、やはり地域に住む職員からの方が説得しやすい。

また、熊本市の場合はそれほど外国人は多くないが、大都市になると外国人の問題もある。あるいはマイノリティの方や障害者など、多様性は尊重しなければならない。

女性に関して言うと、男性中心の避難所で困難に直面したという話や、小さい子どもと避難している女性は子どもが泣くから車中泊したという話もあったが、アンケートで浮き彫りになったのは、実は女性にとって良き理解者であるはずの女性自身が一番のストレスの原因だったということだ。避難所で子どもが泣いても、男性はあまり女性に文句を言ったりしない。しかし年配の女性は、先輩としてのアドバイスだとは思いますが、こういうときほど我慢しなくては駄目だとか、自分が若いころは戦争でもっと大変な経験をしたということをおっしゃる。それで仕方なく車中泊に変えたという人が結構いたことが分かった。

これは人権教育の問題である。地域のお年寄りの方々と話していると、やはり人権に関しては非常に意識が希薄だと感じる。これを行政が中心になって地域の方々に訴えていかないと、いつまでたってもこの問題は解決しない。非常時だからということではなく、日ごろから取り組みを積み重ねていくことが大切である。

田村 担当を代えたことが失敗だったというお話があったが、仙台市の鈴木さん、避難所担当課というものについて詳しくお聞きしたい。

鈴木 東日本大震災のときは、仙台市でも避難所対応の職員が次々に入れ代わり、地域住民の人が顔を把握できず、前に伝えたことも次の人には伝わっていないということがあった。そこで、平時から担当となる市の職員を固定した方がいいのではないかとということで、財政部門や総務部門なども含めた全ての部局の課が対応する形で、各避難所へ担当する課を割り振った。

田村 ボランティアにも人の入れ代わり的问题があると思うが、そのあたりについて明城さんはどうお考えか。

明城 避難所の担当課が事前に決まっているというのはすごくよいと思う。最近も災害の現場に入ったが、避難所の担当部署が最初の数日間によく分からなかったとか、避難所に配置された担当者が自身で物事を決められず、本庁に掛け合ってもなかなか意思決定がされなくてどうしたらいいか分からなかったという話を聞いた。これは災害が起きると必ずと言っていいほど課題になっている部分ではないかと思う。

それ以外にも熊本では、避難所の解消までの筋道に難しいものがあった。応急仮設住宅ができると避難所から人がいなくなって、自然的に解消されるものだと思っていたが、帰らない人、帰れない人がどこの市町村にも一定数いる。彼らがどういう理由で避難所にいるのかしっかり把握しないと、なかなかこの問題の解決にはつながらない。

田村 避難所の解消は、被災者のためにも、次のステップに進むためにも通らなければならない問題だが、仙台市の鈴木さん、次のステップに進む上での課題や行政上の問題、新しい対策などがあれば教えていただきたい。

鈴木 避難所の次のステップは、例えば応急仮設住宅に入っていくことだと思うが、その前のステップとして、まず避難所の集約がある。避難の集約に当たってはただ単に行政側の考えだけで箇所数を減らしていくのではなく、避難者の自宅がもともとどこの地域であったのかということも考慮して集約していく必要がある。東日本大震災では、特に津波で被害をうけた方々はばらばらの地域から避難されてきたり、地域毎のグループが形成されていなかったりして、仙台市としてはその集約の仕方に配慮する必要があった。

また仙台市は政令指定都市ということで、プレハブの仮設については県から権限委譲していただいて、なるべく早い段階で着手したいという話も出ていたが、そこは制度の立て付け上、県から手順を踏んでやる必要があり、応急仮設住宅の設置に非常に時間がかかった。

仙台市では最終的に約8割の方がみなし仮設に入った。このように、万が一、都市部で災害が発生した場合、既設の空いている施設に入ってもらえれば、時期が過ぎた後にそれを取り壊すという廃棄の問題も出てこないし、プレハブの仮設より環境が良いなどの利点もある。そういった点は、今後、ひとつの事例として参考になるのではないかと考えている。

田村 熊本市の井上さん、みなし仮設がいいのではないかというお話が出たが、いかがか。

井上 一長一短あると思う。確かにみなし仮設にすると空き家が減り、地元にお金も落ちる。しかし、それを可能にするためにはマンパワーが担保されていなければならない。

阿蘇や西原、益城などでは素晴らしい応急仮設住宅ができて、コミュニティの形成について先例に倣ってさまざまな工夫をされている。もちろん熊本市にも応急仮設住宅はあるが、多くはみなし仮設で、そうなるとコミュニティ形成が非常に難しくなる。建設型の応急仮設住宅だと被災者同士と一緒にいられるが、みなし仮設だと自分一人なので、孤独死などが心配である。それを支援するために、地域支え合いセンターで被災者の見守り業務を行っている。

熊本市は市民病院が被災し、職員が700名ぐらい、看護師が400人以上いたのが、今は看護師は110人しかおらず、技師も含めて約100人は地域支え合いセンターに異動している。看護師は元々保健

師として保健センターにも行っていたので、その人たちがNPOなどと一緒に応急仮設住宅を回っている。自治体によってはNPOに委託して回っていたりするが、熊本市はそこを直でできている。そういう特殊な事情があったので熊本市はうまくいったが、それがなければ、みなし仮設が多いと被災者支援がおろそかになる恐れがあると思う。

田村 避難所にいる被災者の顔は見えやすいが、見なし仮設にいると簡単には顔が見えないというのは、在宅避難と似ているところがある。

JVOADの明城さん、被災者の生活再建や避難所の解消について、ボランティアの立場から何かインプットしていただけるか。

明城 熊本の地域支え合いセンターは社会福祉協議会とNPOも入って協議する仕組みになっており、地域の状況を三者で共有して進めていける体制ができつつある。ただ、やはりみなし仮設は把握しづらい。行ってもなかなか会えず、会うためにどうアプローチすればいいか悩ましい状況がある。

そこで今、NPOが行っているのが家電の支援だ。地域支え合いセンターの相談員がプレハブの仮設やみなし仮設を回る中で、暖房器具が足りないなどの問題が見つかったときに、NPO側で提供する仕組みである。

一方で、災害が起きて応急仮設住宅が建っても、必ず地域支え合いセンターのような仕組みがつけられるわけではないということが、生活再建における大きな問題だと思っている。熊本でも、県と国で協議を重ねてようやくつくられたという話を聞いている。九州北部豪雨に関しては、どういう予算を付けて、どういう形で行われるのか、まだなかなか決まらない。そもそも、やるかやらないかすら災害が起きてからでないと分からないという、全体的な課題があると思う。

田村 都道府県の制度とその運用の問題、そして官民連携の在り方について、鈴木さんは、消防庁からの出向ということで、間にいる立場からどのようなことにお感じになるか。



鈴木 国は法や制度をつくったり見直したりする役割で、またそれに基づいて基礎自治体が動いていくというのは重要なことである。一方で実際に目の前に住民がいて生の声を聞くことが多い基礎自治体では、より現場に即した対応が必要となることから、特例的にもう少し柔軟な対応も必要になってくるのではないかと考えている。これまでの災害経験を通じて、国も自治体の意見を聞きながら柔軟に対応できればと考えている。

田村 井上さん、熊本では行政側の情報をTwitterで流していて、大西市長のTwitterも大変評判だが、今後、SNSの在り方はどうあるべきだと思うか。

井上 熊本地震の発災当初、私は本庁で物資の支援担当として、国や県との情報交換の窓口をやっていた。前震の際の避難者は約6000人で、食料も約6万食あったので、支援はあまり必要ないと思っていた。市長には、せっかくくれると言っているのだからもらえと言われたが、それでも要らないと言った矢先に本震が起きてしまった。それでようやく、もらえるものは生もの以外何でももらうように職員全員に伝達して、Facebookと市のホームページでも発信して、物資を全てうまかな・よかなスタジアムに送ってもらった。しかし、あまりにも集まり過ぎて、2日後には発信した情報を消した。ただ、拡散されてしまったので、それを見た人は1週間後でも送ってきた。大手の運送会社の10tトラックが何台も物資を持ってきて、仕分けるだけでも相当大変だった。

SNSは、デマだけでなく、よかれと思ってやったことでも大変なことになることがある。行政が情報を出すのは大事なことだが、本当によく考えてやらなければならないと痛感した。

ただ、良い面もあった。18時以降は自衛隊が帰ってしまうので、物資の運搬が職員だけではとても間に合わず、市長に「18時以降午前0時まで来られる人」とつぶやいてもらったら、その日はスタジアムに800人集まり、18時以降も200人程いてくれた。普通は午前0時までかかる作業が22時に終わり、本当にありがたかった。

田村 使い方によっては、SNSは大変役に立つということである。

明城さん、正直、外から地域に人が入ってくことに抵抗を感じる方もいるのではないと思う。ボランティアの中にもさまざまな人がいて、お断りしたくなってしまう気持ちもあると思うが、そういう悩みは明城さんたちに相談すると調整していただけるのか。

明城 もし行政職員の方で気になる団体があれば、われわれに聞いていただければ分かる範囲でお答えする。ただ、いろいろな団体に来るし、その中で特徴のある団体がいるのも事実だが、本当に好ましくない支援をする団体はごく一部だと思っている。

熊本で情報共有会議を行ったときは、誰でも来られるオープンな場にすることにこだわったことがポイントである。正直、過去の災害でNPOが問題を起こしたことはあった。ただ、そのときはかなりクローズな状況になっていて、他の団体を排除した上でそこが行政と関係を結んでいたために、おかしくなったことに誰も気付かず、後で大変なことになった。オープンにすると、たくさんの情報が集まるだけでなく、多くの目が入ることで少数の好ましくない団体に気付くことができる。

熊本地震のときの熊本県や、九州北部豪雨のときの朝倉市では、「熊本県」と書かれた腕章や、「朝

倉市NPO支援チーム」と書かれたネームタグを配布してもらった。住民が、県外ナンバーの怪しい車がある、怪しい人がうろうろしているなどと混乱しないように、そういう配慮をしている。

田村 最後に、自助・共助・公助に関して何か言い残したこと、メッセージがあればお聞きしたい。

鈴木 東日本大震災では全国からご支援を頂いた。同じように災害対応で苦勞しているところがあれば、われわれもいち早く駆け付けて支援をさせていただきたいと考えており、実際、仙台市は熊本地震に応援職員を派遣させていただいた。その際、最初の取り組みとして、災害対策活動アドバイザーという形で、独自に仙台市から先遣隊として職員を現地に派遣した。当時の仙台市長から言われたのは、東日本大震災で出来たことを伝えるに行くのではなく、東日本大震災でうまくいかなかったこと、苦勞したことを現地に行って伝えろということであった。またさらに、大震災後1年目にまとめた「仙台市震災記録誌」を災害対応の参考になればということで、被災地の熊本市役所に持参してお届けした。これには活動の成功例だけではなく失敗例や苦勞談も載っている。また最後のページに問い合わせ一覧を別途添付してお渡しすることで、当面の間はお電話いただければ担当者がご質問にお答えするという形をとった。

今、仙台市では、東日本大震災でいただいたご支援や、熊本地震への応援職員の派遣などを踏まえ、受援・応援計画の作成を行っており、また震災の記憶や知見が風化しないよう職員研修などの取り組みを進めているところである。

井上 災害に関しては以前は総務省や消防庁がまとめていたが、今はほとんど内閣府がまとめるようになって、国も非常に考えていると思う。今年は初めて全都道府県と政令指定都市の危機管理監の研修もあり、非常に勉強になった。国も、何でも相談してほしいと言ってきていて、意識が変わってきていると感じている。

災害については、ある程度は経験に倣えばいいと思う。失敗するのは仕方がないことで、失敗をとにかく言うのではなく、大事なのはその後をどうするかということだ。ただ、仙台市の記録は私も早く読んでおけばよかったと思った。来ていただいて本当に助かった。

あとは、窓口を一本化することである。九州北部豪雨のとき、われわれは朝倉市にすぐ支援に行こうと思ったが、福岡市に「情報を収集するから待ってくれ」と言われた後、結局、福岡県内で間に合うからと言われて行かなかった。鹿児島で震度5強の地震が起きたときも福岡が窓口になって情報を収集して、今回は大丈夫だと言われて行かなかった。言われなければ行っていた。そういう確認を取らなくてはいけないということは支援する側も認識しておかなければならないし、そのためにも窓口を一本化する必要がある。

明城 行政とNPO・ボランティアの動きで一番違うのは、行政は公平性・平等性が大きなキーワードだが、NPO・ボランティアは、本当に支援を必要としているなら特定のグループ・地域・人であっても支援するということだ。そういった特徴をお互いに理解して連携していくことが大事である。

熊本地震を受けて、今後の災害対応について県と県の社会福祉協議会と話をしている中で、二つの改善点が挙げられた。一つは、災害時の情報共有で能動的に被災地の状況把握をしていくということである。車中泊や在宅避難者の問題、屋根の応急処置のブルーシートが破れて何度も張り直

さなければならぬといった状況は、われわれも行政と連携して把握に努めたが、結局よく分からなかった。従って、次に災害が起きたときには積極的に市町村や現場に働き掛けて、能動的な状況把握に努めるべきということで合意した。

もう一つは、お互いの活動内容の共有に加えて、予定の共有もしようということだ。例えば応急仮設住宅にしても、どういう計画で提供していくのか。機密保持の問題もあると思うが、信頼できる限られたメンバーの中で予定の情報共有ができるといいのではないかとということが話し合われている。

新潟県では、県と県の社会福祉協議会とNPOで平時から調整会議が行われている。さらに、長岡にはチーム中越という団体があり、新潟は今、かなり先進的に動いている。われわれはそういったところと普段からの連携体制を構築し、緊急時に協力できる関係づくりに取り組みたいと思っている。

田村 「応急復旧期の被災者支援」ということでパネルディスカッションを進めてきて、何が必要だったのかというと、自助・共助・公助をそれぞれ強くすることが大事だということ。ただ、それぞれが強くなっても駄目で、それぞれをつなぐ体制を構築することが今後の災害対策に一番有益だというような話であったと感じている。

2日 11月10日(金)

特別報告 「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方」

櫻田 順一 総務省大臣官房企画官



1. 熊本地震における応援状況

総務省では、被災住民の生活再建に向けた迅速な対応を行うためには、これを担う被災市区町村だけでは必要な職員の確保が難しく、全国的な応援も必要になるだろうという問題意識から、学識経験者、地方三団体、指定都市市長会等を構成員とした「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会」を3月に立ち上げ、報告書を6月に提出していただいた。この報告書の取りまとめに当たっては、それぞれの検討課題を整理し明確にするところから進められた。具体的には、被災市区町村への応援職員の派遣に関して一定の成果が見られたといわれている、熊本地震における対応の成果と課題について整理することから始められた。

熊本地震は前震が4月14日21時26分、本震がその28時間後の16日深夜1時25分だった。本震発生2日後の18日には、九州・山口9県災害時応援協定に基づき、被災市町村への対口支援県による支援が開始された。また、関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援に関する協定に基づき、関西広域連合も対口支援方式団体として支援を行った。さらに静岡県や福島県といった、熊本県との個々の協定や過去の付き合いの中での応援も行われた。このように、熊本地震の被災市町村に対する支援は、九州各県と山口県、関西広域連合などにより開始された。なお、熊本市については他の被災市町村への対応とは異なり、広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画に基づいて行われた。

対口支援方式はカウンターパート方式ともいわれており、熊本地震では熊本県内の熊本市を除く13の被災市町村に対し、都道府県などから担当を決めて支援が行われた。

支援は本震発生2日後の18日に開始された。そして被災の深刻さから、20日には地方三団体と総務省が連携して全国へ職員派遣を要請し、22日から順次、職員の派遣が行われた。ピーク時の5月11日には1440人の職員が派遣され、うち避難所の運営に660人、罹災証明書の交付事務に593人が従事した。

5月19日に熊本市の避難所の集約化に伴い、310人減となった。この間(発災から約1カ月間)、九州各県をはじめ全国の地方公共団体から1000人を超える職員の派遣が行われていた。

迅速な対応には、何といたっても被災地からの距離がポイントになる。熊本地震においては近隣の都道府県および市町村が協力し合い、一体的な支援が行われた。これが迅速・大量の応援職員の派遣を可能にした要因だと思われる。

避難所運営の業務とともにもう一つ市区町村が行うべき事務として掲げられていたのが、罹災証明書の交付事務だ。罹災証明書交付事務の派遣者数のピークは、5月16日の632人だった。その後、

従事職員数は徐々に減少するが、この業務に関しては数カ月間にわたって一定数の職員が携わった。

このような整理から、全国どの場所で大規模な災害が発生したとしても、対応可能な地方公共団体全体が共通認識の下での一定の応援体制がすみやかに構築することが可能なルール作りを早急に行うことが必要だと考えたところである。

2. 「被災市区町村応援職員確保システム」の具体的な仕組み

その具体的な仕組みとして提案されたのが、被災市区町村応援職員確保システムだ。これは熊本地震における九州・山口9県災害時応援協定に基づく対応で、良かった点と、課題として浮かび上がった点を整理・検討し提案されたものだ。

このシステムでは、県内での対応の他、まず被災市区ブロックを中心とした対口支援方式による支援を実施することとしている。被災都道府県内に地方三団体等で構成する現地調整会議を設け、そこで調整し決定した被災市区町村ごとの対口支援団体が、責任を持って応援職員の派遣を行う。この対応でも応援職員が不足すると判断される場合には、全国スキームによる支援を実施することとしている。

このシステムの運用上の特徴として、応援する都道府県は区域内の市区町村と連携を図りながら一体となって支援を行うことを原則としている。避難所の運営や罹災証明の交付事務などの災害応急対策は市区町村の担当業務であることから、大規模災害発生時には全国の市区町村による積極的な応援職員の派遣が重要になる、また、一体的な支援を行うことで最も迅速な応援職員の派遣が可能となり、かつ相当規模の応援職員の確保につながるという考え方に基づくものである。

ただ、団体ごとの事情もあれば、個別の連携、過去の絆等もあるため、この報告書においては、そういう応援ルートも認め、重層的な派遣ルートで支援を行うべきであるとしている。

このシステムでは、対口支援方式による支援の際に災害マネジメント総括支援員も併せて派遣することとしている。災害マネジメント総括支援員とは、被災市区町村の首長が行う災害マネジメントについて助言等を行うことにより総括的に支援する者である。例えば熊本地震では一部の被災市区町村で災害マネジメント機能が極度に低下し、一時的に業務の停滞が見られた。このため報告書では、被災市区町村の事情を十分尊重した上で、首長を支援するための応援職員として災害マネジメント総括支援員の派遣を行うことが必要であるとしている。ただ、災害応急対策の主体はあくまでもそれぞれの被災市区町村である。災害マネジメント総括支援員がいるからといって、彼らが前面に出てはいけない。それぞれの市区町村の事情、意向を十分尊重した上で助言を行う必要がある。

災害マネジメント総括支援員に求められる資質としては、地方公共団体において災害対策の陣頭指揮を執った経験があること。災害時に派遣職員として被災地で災害マネジメントに関する活動を行った経験があること。また、首長に助言を行うので、課長級以上の管理職の経験があることを挙げている。

登録・派遣の仕組みについては、まず登録については、総務省の名簿に登録し、メンバーシップの明確化を図ることとしている。派遣については、対口支援団体からの派遣を基本としているが、対口支援団体で災害マネジメント総括支援員が確保できない場合は、その名簿の中から派遣する。また、被災市区町村から直接的に総務省などに要請があった場合は、例外的に総務省がイニシアチ

ブを取り、登録された支援員の中から緊急的に派遣することとしている。

以上のことが研究会の報告として6月にまとめられ、総務大臣に提出された。ただ、システムの構築に当たっては、報告書の中にもさらに検討・整理を加えなければならない事項がいくつかある。そこで現在、総務省において、地方三団体、指定都市市長会などを構成員とする実務検討会を設け、さらなる検討を行っているところである。

今後、実務検討会においてまとめ上げた被災市区町村応援職員確保システムを、地方公共団体の皆さんにお示しすることになるので、ご理解いただき、災害発生時にはぜひこのシステムによる支援にご協力いただきたい。被災地の支援には、地方公共団体の職員だけでなく、NPO、企業、個人のボランティアなど、多くの方々の支援が不可欠である。引き続き、支援をお願いする。



パネルディスカッション 第2部

「災害復興と地域創生」

座長：澤田 雅浩（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授）

報告者：①青木 勝（株式会社山古志アルパカ村代表取締役
（元長岡市山古志支所長））

②角田 陽介（独立行政法人都市再生機構都市再生部事業戦略室
特定戦略課長（前大船渡市副市長））

③内田 安弘（熊本県西原村副村長）

報告① 「中山間地域における 災害からの集落再生」

青木 勝 株式会社山古志アルパカ村代表取締役
（元長岡市山古志支所長）



1. 山古志村（現長岡市山古志地域）の概要

中越地震で山古志村が被災してから13年がたった。現在は長岡市と合併し、行政体としての山古志村は存在しない。旧山古志村は新潟県のほぼ中央に位置する山間丘陵地で、人口は平成16年度当時で2168人、世帯数は681世帯、65歳以上の人口は34.6%で、14の小さな集落で構成されていた。職員数は67人（三役3人、保育所・診療所等17人を含む）で、実稼働員数は47人だった。

財政力指数0.1前後で最も貧乏な村の一つだったが、一般会計は30億円程度の予算が組んでいた。

2. 震災時の山古志村を取り巻く状況と復興施策

災害後、山古志村は長島元村長の英断で全村避難となった。平成16年度の予算は災害対応で163億円を超えた。実稼働職員47名のうち、心を病んでしまった者もいたため、実際には40人前後でこの予算を消化しなければならなかった。ただ、このとき既に、山古志村は翌年の春に長岡市と合併することが決まっており、長岡市の手当てで、平成17年から3年間にわたって常時19～20人の応援技術職員を確保することができた。それに当時は全国に3300余りの市町村があったため、それなりに技術職員を確保することができたし、以前の（社）北陸建設弘済会に技術職員をストックするシステムがありそれがかなり機能した。

全村避難といっても、2168人の被災の状況は決して平等ではない。一番重要なのは、被災者が命を長らえ、一人一人がどうやって自分の暮らしを立て直していけるかだ。それを行政が平等・

公平だけでやってしまうと、こぼれる人がたくさん出る。

そうした中で長島元村長らが設定した主な方針は、集落機能を再生するということだ。住宅もその一部ということで、お年寄りには700～800万円程度で住宅が再建できるようなモデルが提案できないかとか、罹災者公営住宅は集落ごとに必要な戸数を造り込み、それも集落に溶け込むように木造の在来工法で作れないかという提案をしていった。

雪国なので、げた履きの住宅を提案したが、4mの積雪に耐えられる家にするにはそれなりの強度も必要で、実際はどうしても1000万円は超えることが分かった。ただし、当時のいろいろな制度を入れると1100万円ぐらいでできるということになった。建物更生共済もあってお金は結構あったので、提案したものをそのまま造るのではなく、これをモデルに家を再建したという人が結構いた。

そして、中越地震の復興基金の中で山古志村が提案してできたのが、手づくり田直し等支援や地域コミュニティ施設等再建支援、中山間地型復興住宅支援である。普通、災害復旧で山の斜面にもう一度農地を造り出そうとすると、大土木事業で何億円もかかる。しかも、農地形成技術を農水省に求めたところでそんなことはできないと言われて終わりである。ところが、山の人たちは非常にたくましく、重機代を100万円程度補助することで、1000万円規模の事業が可能となる。しかも地域の人たちが造れば、極めて使い勝手の良い施設が出来上がる。それで経費は十分の一ほどというのが、手づくり田直し等支援である。

また、鎮守様の復旧にお金が出るなどということは誰も考えないが、集落機能の再生だと考えれば、コミュニティ機能を持つ神社の復旧にお金が出る。それが地域コミュニティ施設等再建支援である。実際にこれをやってみて、特に非難する声も出なかったところを見ると、これはこれで非常に妥当性のある事業だったのではないかと思っている。

3. 基礎自治体の広域化に伴う災害復興の課題

山古志村が長岡市と合併したことは決して悪いことではなかったが、全国的に見ると問題もある。一つ目は応援職員だ。山古志村は応援職員を3年にわたって常時19～20人確保できたが、東日本大震災の被災地では応援職員が足りていない。今、全国の自治体の数は合併等で1700ほどに減り、予算は5倍になるのに職員が足りない。そうすると、行財政の効率化で最初に人的な部分で削られるのが専門技術職員だ。下請けに出してしまう方が効率が良いのである。そのように、間違いなく技術職員が全国的に減っているということが、災害対策において大きな問題である。

例えば、山古志村が河道閉塞で危ないというときに、国交省などの行政が出てくるまでにはタイムラグがあるので、このタイムラグを埋めるためには、すぐに対応できる技術職員が必要となる。そういう意味で、一般企業、県、市町村、国を含めすべてで技術職員を確保できるシステムについて早急に検討する必要がある。

二つ目は、行政面積の拡大だ。長岡市の場合約900km²である。面積が拡大し、職員が減少し、特に専門技術職員が減少してくると、起きてしまうのが災害情報の平準化だ。つまり、マニュアルでしか物事を考えられなくなる。しかし、災害というのは平等に起きるものではない。山古志村の中だけでも被害の状況が違うのだから、広域化した行政体の中ではなおさらである。

災害情報の把握をマニュアルどおりにやると、濃密な被害情報は出てこない。全壊の中でも、お金を持っている世帯の全壊と持っていない世帯の全壊では意味が違うので、対応も変えなければ

ならない。しかし、行政体だけでそういった濃密な災害情報を得るのは無理がある。そこで、行政の足りない部分を住民側で補完できるようなシステムが必要になってくる。中間支援組織という形が出てきているが、これが中間支援だけにとどまらず、住民を巻き込んで地域経営や地域管理のところまで踏み込めるような組織になっていかなければ、広域化した行政体の中での災害対応はできない。

そして、災害データの保存・活用システムも作らなければならない。1700自治体になり市町村が変わっても、県道は変わらない。そういう意味では、今や災害データを最も把握しているのは県である。そういったことも踏まえてシステムを構築していかなければならない。

山古志村では過去の災害履歴データが記録されていて、それを基に、どこでどういう災害が起きやすいかがほぼ理解されているが、行政体が広域化することにより、それが散逸して、その歴史さえもなくなってしまう。自治体が3300余りあったころの対応と1700ほどになったときの対応では、システムが変わっていなければならない。現状に合った形のシステムを作らないことには、日本の自然災害は決してカバーしきれない。

4. 今なお復興過程にある山古志

過疎の町村が被災したときに、山古志村のような復旧・復興を行わなければ、地域はつぶれ、住民は帰ることができない。過疎地というのはそれほど厳しい状況で、山古志村も、また十数年後には残す・残さないという議論が出てくるはずである。中山間地はお金ばかりがかかって仕方がない、つぶしてしまえばいいと短絡的なことを言う者も間違いなくいる。そのときに、そうではないのだと言えるだけのものを、われわれはつくっていかなければならない。そういう意味では、災害から13年がたった今も、山古志村は復興過程にあると言える。

報告② 「東日本大震災からの復興まちづくり」

角田 陽介 独立行政法人都市再生機構都市再生部事業戦略室
特定戦略課長（前大船渡市副市長）



1. 大船渡市の被災状況

大船渡市の人口は約4万人だったが、東日本大震災でその1%の方が死亡あるいは行方不明になり、今は約3万7000人になっている。被災建物は約5000世帯で、市全体の4割が建物被害を受け、2割が全壊し、5人に1人は家を流されたという状況だ。

国土交通省都市局の調査によると、建造物の多くが全壊だった区域の面積、つまり、被災した面積が広くても、例えばそこが田んぼならカウントしないので、建付地で多くの建物が全壊した区域面積は、岩手県では大船渡市が最も大きかった。

その割には被災者が少なかったが、これは昭和35年のチリ地震津波を経験していたことが大きいのではないかと思う。チリ地震津波の前には昭和三陸津波と明治三陸津波も経験している。それらは短い期間に発生し、津波が起きると年配の方は必ず前の津波の経験があるという状態が続いている。今回もチリ地震津波を経験した方がいたため、避難行動が早かったのではないか。

2. 大船渡市役所の復興に向けた体制

平時のまちづくりでは、時間をかけてきちんと合意形成を図ることができるが、大規模な津波被害の場合、災害危険区域が指定されることや家を早く造らなければならないこと、集落全体がどこかに行かなければならないこと、地盤沈下の影響による冠水対応も必要なことなど、早期に大規模な意思決定が必要となる。また、復興のために特別のお金が付いたり新しい制度ができたりもするので、全体像の構築が難しい。

大船渡市は、震災の12日後に災害復興局を設置した。災害復興局には専任職員を配置し、まずは北海道南西沖地震で津波被害を受けた北海道・奥尻島と、直近の大災害である中越地震で被害を受け、大船渡市と人口規模も似ている小千谷市に視察に行った。その後は会議体等の議論を経て、復興計画を策定した。

災害公営住宅については、県が造る分と市が造る分とに役割分担し、市が造る分の大部分はURに委託した。

大船渡市では、高台への防災集団移転を366区画で行った。その作業の全てを市の職員で担うというのは無理なので、地域の方に移転先や参加者の調整をお願いしたりした。整備したあとで、家が建てられないとなると、区画が余ってしまうので、再建資金についてもある程度確認した。従って、今、ホームページを見ると5区画しか募集していない。それだけうまく造れたということではないか。きめ細かく需要を把握することで、差し込み型といって、周辺既存家屋の間の空き区画に小規模に整備するような防災集団移転も可能となった。山を切って数十戸を一度に建ててしまう

のではなく、差し込み型なら既存コミュニティと一緒にし、コストも安く上がる。

また、応急仮設住宅は9月1日現在で223戸で、当初比1割ぐらいになった。学校の校庭にも建てたので、被災直後に小学校に入学した児童が卒業するまでには何とかしたいと思っていた。入居者はどのような反応をするかと思ったが、その思いに応じて別の応急仮設住宅に転居したり、本格的な移転を急いだりしてくれた。小学校を間借りしているというのは入居者にとってもつらい思いがあったようである。ただ、本当に困っている人もいるので、そういう人たちに対しては応急仮設住宅支援協議会をつくり、NPOや福祉部局と一体となった体制を取った。

さらに、中心部に新しいまちをつくる中で、エリアマネジメント的な手法が大事だということで、大船渡市はキャッセン大船渡というまちづくり会社を立ち上げた。これには市は24.9%しか出資しておらず、基本的には民間人による運営が行われている。市も入ってはいるが、表には立たない。要するに、金融機関にも出資してもらって経営に関与してもらったりしながら、基本的には民間でやってもらうことで、まちづくりを行政丸抱えにしない仕組みを考えたということだ。こういった仕組みを作るところまでが行政の役割で、そこから先はキャッセン大船渡が担う。まちを持続させる使命を負うのはキャッセン大船渡なのだということを、キャッセン大船渡の方もよく分かっているし、私もそういうことを言い続けている。この仕組みが評価され、先日、キャッセン大船渡は日本まちづくり大賞を受賞した。

JR大船渡線は、岩手県一関市から宮城県気仙沼市を經由し、岩手県に戻って大船渡市の盛駅までをつなぐ路線だ。仙石線や常磐線など、仙台に近い路線はそれなりにお客さんがいるが、それ以外はお客さんが減っているローカル線である。東日本大震災では、JR大船渡線の気仙沼駅から盛駅までを含む多くの沿岸路線が被災した。このうち、気仙沼線と大船渡線はBRT（バス・ラピッド・トランジット）といって、線路を道路に舗装し直してバスを走らせる仕組みで復旧した。そもそも輸送量が少なく、鉄道の特性を発揮しにくい路線だったため、私は国土交通省にいたころからBRTによる復旧を模索していた。路線バスは、機動性が高くなく本数も少ないので、公共交通だけに頼るのではなく、スクールバスや患者輸送バスなど、走らせなければいけないバスを活用したり、タクシー券を配る、地域でボランティア的に輸送してもらうなどのアイデアも盛り込んだ総合交通ネットワーク計画も作成している。

3. 復興で私が持っていた視点

災害が起こると、何でもいいから早くやってくれと言われるが、大事なのは将来で、将来に向けて持続可能性のある復興をしたいと思っていた。災害公営住宅も、理屈のつく範囲で整備戸数をかなり抑えて造った。将来に負の遺産を残さないということも、人口減少下での復興では大事なことだ。

毎日毎日新しい犠牲者が見つかったころ、ビートたけしさんが、2万人の人が犠牲になった事件の一つあったのではなく、1人の人間が犠牲になった事件が2万件あったのだとおっしゃった。これはまさにそのとおりで、2万人が亡くなった一つの事件だと思うと、一人一人の顔が見えなくなる。こういう意識を持たなければならないと、復興に関わりながら常に考えていた。

ステレオタイプの対応を被災者全体にやればよいというものではないが、ただ、やはり数は多かったなので、私はまず数を減らすことを考えた。自助で復興できる人たちには、若干ステレオタイプかもしれないが、行政として応援できるものを示し、被災者として真に支えなければならない方

の数を減らすことで、本当に対応すべき人の顔が見えてくるようにしたのである。

4. 次につなげる

東日本大震災で支援を受けた側からすると、災害初動期に突然の訪問や物資搬送は、準備が整っていないこともあり困惑したこともあったので、熊本地震では基本的には募金を集める程度にして、県や国などから要請があったらすぐ動けるような体制にした。その後、NPO団体の仲介で、益城町から避難所の立ち上げと運営を支援してほしいと要請があったため、2名を派遣した。

大船渡市には、全国から多くの応援職員に来ていただきありがたかった。そこで生まれた市町村間のネットワークと派遣職員同士のネットワークを活用し、今後、それぞれのまちづくりにつなげていただきたいと願っている。

報告③ 「西原村における復興への取組み」

内田 安弘 熊本県西原村副村長



1. 西原村の概要

西原村は阿蘇郡の最西端に位置し、すぐそばには熊本空港がある。昭和50年代には人口が5000人を切ったが、それからはずっと伸びていて、平成28年4月時点では7049人となった。震災後は6755人になったが、最近はみなし仮設住宅から村民が帰ってきたりして、少しずつ人口が回復している。

2. 西原村の被害状況

熊本地震は都市と中山間地の複合型の災害だが、本村の場合は中山間地での災害だ。西原村の中でも空港に一番近い高遊地区は比較的被害も少なく、新興住宅地でもあり人口が増えているが、古くからの集落である上布田地区と下布田地区は建物の96%以上が半壊以上の被害を受け、局所的に見れば集落の存続が危ぶまれる集落もある。

16日の震度7の本震で、西原村全体の人的被害は直接死の方が5名、村の家屋・建物の20.7%が全壊、55.7%が半壊以上となった。また、公費解体で納屋を含めた約1700棟の家屋がなくなった。村の予算は通常約43億円だが、平成28年度最終予算は160億円弱、平成29年度当初予算は約110億円と事業量が大幅に増加しているが、これを今、65名ほどの職員で処理している。本年度は約10名の応援と、任期付職員や業者に来ていただいているが、災害対応においては人とお金の問題が非常に大きな課題となっている。

大切畑地区では34棟のうち30棟が全壊し、9人が生き埋めとなり、消防団と地元の人が明け方までに全員を救出した。同じ様なことが各地区で行われ、かなりの人数が地元の人々に救出された。大切畑地区の集落の近くでは、265mの鋼鉄製の橋が約1m10cm横にずれた。灌漑用の大きなため池も、中を断層が走っているため修復に4～5年かかるといわれており、下流の農業への影響も大きい。南阿蘇へ向かう道路も使えず、現在は迂回路を使っている。

下布田地区では、50数軒あった家のうち住家として残ったのが3軒で、あとは全て被害を受け、今は解体されている。

西原村内は断層に沿って被害が大きく、場所によっては地盤が2～2.5m沈下した。地面には亀裂が入り、その後の豪雨で崖崩れも起きた。役場には65名ほどしかいないので、住民の方々から、とにかく役場は幹線道路を復旧してくれということで、各集落内の道路については自分たちで機械をリースし、がれきを撤去してくれた。これは行政にとって非常にありがたく、西原村の大きな力だった。その後、布田、下小森、畑・風当、大切畑、古閑地区において住民主体で議論された集落再生計画が役場に提出され、それに基づいて再生を行うことになった。

西原村は、住民の公的意識とコミュニティの力に支えられている。震災以前から、初寄りがあつたり、山焼き(野焼き)があつたり、戦後からずっと5月と9月には集落ごとに村道の草刈りをして、

その作業の出来を競う道路品評会という取組みもあり、ランキングを競ったりしている。そういった集落ごとの取組みがコミュニティの力を育ててきた。2年に1回行っている総合防災訓練には住民の35%が参加し、その成果として、震災直後の夜明けまでに全村民の安否確認を完了することができた。

3. 西原村内の避難所・応急仮設住宅等の状況

西原村では、公的な避難所以外に、住民が集落ごとに自主的に避難所を開設したことにより、避難所への避難者の集中が避けられた。自分たちで食料などを持ち寄り、翌朝にはみそ汁を出した集落もある。

山西小学校、河原小学校、西原中学校の三つの避難所については役場の課長職がリーダーとなって、地域出身の職員2～3名が張り付き、佐賀県等々の応援職員に助けられながら運営した。そのため比較的落ち着いた避難所運営ができた。

応急仮設住宅を建てた場所には、元々、総合公園と総合体育館を造る計画があり、造成間近だった。しかし、村長の判断で、他の村有地は復興住宅の建設候補地として確保し、総合公園建設予定地に応急仮設住宅を造ることになった。最初に完成したA棟には、避難所から身体障害者や高齢者、子ども、子育て世代を中心に移ってもらい、B棟、C棟、D棟には集落ごとに入ってもらった。近所の人たちのコミュニティがそのまま維持されたことで、応急仮設住宅においても比較的落ち着いた生活が行われている。

がれきの処理については、宮城県東松島市の応援職員に分別の方法を教えてもらい、いち早く21分別を行った。東日本大震災の教訓を生かしたことで、がれきがいっぱいになって途中でやめるということもなく、順調に処理が行われていった。また、過去の災害経験者による支援ということで、現在、長岡市の山の暮らし再生機構の佐々木さんに来ていただいている。集落再生の議論ではリーダー的な役割を果たしていただいた。

4. 被災宅地、被災住宅の復旧

西原村の復興計画は、「みんなが憧れ、そして愛される三ツ星のむらを目指して」ということで、「憧れる」「上質」といったことをキーワードにしている。ただ、現実には宅地の再生、住家の再建がメインで、この復興計画をどのように現実の仕事の中に落とししていくかがこれからの課題である。

特に課題なのは被災宅地の復旧で、原形復旧型と改良型の事業をどのように組み合わせて集落を再生させていくかが問題となっている。原形復旧型は村の負担が3～5%程度と非常に少なく、改良型は、例えば道路を広げるとなると国庫で2分の1、交付税を入れても40%の自己負担となる。6地区の小規模住宅地区改良事業に20億円かかるとすると、8億円の自己負担が出ることになる。原形普及型が原則だが、創造的復興のツールとして改良型で復旧を行うと財政的な問題が非常に大きい。例えば擁壁のある狭い道路を6mぐらいの幅に広げたいといったときには、原型復旧では元の場所に擁壁を造らなければならないため、幅を広げることができない。そのため、創造的な復旧をめざす住宅地区改良事業で拡幅を行うことになると40%のお金を出さなければならないことになる。

また、被災住宅についても、全額負担される公費解体ではなく応急修理となると、57万6000円の支援しかない。事業費は公費解体で17億円、応急修理制度で2.9億円だが、公費解体をしなれば

解体費用も要らないし、その後の応急仮設住宅・災害公営住宅の建設や、個人の自己負担もある程度安く済むかもしれない。それから、古いまちや集落の風景も残される。しかし、西原村では1700棟の建物のほとんどを、この際古い家は壊してしまおうと、ある意味、熱に浮かされたように公費解体で壊して行ってしまった。このあたりはもう少し調整が必要だったのではないかと思っている。

5. 集落再生における課題

今回の経験で、公助の限界を見据えた普段からの関係づくりを、行政側も意識しておくことが必要であり、災害が起きたからということではなく、日ごろからオープンスペースやコミュニティを育む集会場を適切に配置することが重要であると分かった。

また、今の西原村の最終目標は住宅の再建だが、そのためには擁壁などの基礎整備が非常に大きく絡んでくる。その早期の事業計画の承認と事業着手のためには、複数の事業について個々に承認を取らなければならない今の仕組みをもう少しまとまってできるようにする必要がある。そうすることで、創造的な復興にもつながるのではないかと思っている。

<ディスカッション>



澤田 ここからはディスカッションに進んでいきたいと思う。最初に、感想や言い足りなかったこと、印象的だったことを一言ずつ頂きたい。

青木 災害対応では、基礎自治体がどう考えるかということが最も重要だと思う。特に西原村の小規模住宅地区改良事業や、災害復旧以外の事業で対応するときの補助率の低さは大きな問題だ。地方における今後の災害対応を考えるときに、防災集団移転事業だけが唯一、補助率が高いという形を変えなければ、行政は実体的な形で動けないのではないかと思う。

角田 大船渡市もなるべく個人の顔を見てきめ細かく対応したつもりだが、小規模自治体にはかなわないというのが正直な感想である。ある程度大きな自治体では、どうやって個人の顔を見ながら地域の方の力を活用するかということも、よく考えなければならぬと思った。

内田 創造的復興をするにしても、小規模自治体では、自己負担をいかに少なくするかという制約の中で、なかなか厳しいものがあるように思う。ただ、小規模であるが故に、西原村では、混乱の中でもてきぱきとした対応ができたことは大きい。小規模自治体と大きな自治体では災害時の対応が異なるので、そこは分けて考える必要があるのではないかと思う。

西原村には長岡市の山の暮らし再生機構から応援に来ていただいているが、それ以前に、東日本大震災で村の職員が4名ほど応援に行っており、混乱期の東松島市の状況のある程度知っていたということがある。熊本地震の直後、災害対策本部を作ったときに、村長のリーダーシップの下で彼らがメインとなりコーディネートし、人員配置をフレキシブルに換えて、時々に応じて精いっぱい最適な体制を取ってきた。それが、60数名の職員ではありながら、ある程度の対応ができた一番の理由だと思っている。

澤田 山古志村でも西原村でも大船渡市でも、災害があると復旧予算が膨れ上がって、それを現地の行政のみで進めようとしても、一つ一つの仕事の解像度が薄れていってしまわざるを得ない。そのときには応援職員の力が重要になるが、応援される側と応援する側の経験がある山古志村や大船渡市としては、どのように応援職員に来てほしいと考えているか。

青木 私どもの応援職員は技術職員が主である。山古志村は行政も含めた全住民が長岡市に避難し、地元をどうやって災害復旧させていくかという中で、道路、土木、農地、水道など、それぞれの職員をバランスよく確保しなければならないことが課題だった。

ただ、住民が避難した先は山古志村よりはるかに便利な長岡市で、しかも長岡市と合併することになるので、応援職員を長岡市の職員でカバーできる仕組みになっていた。そういった一般的な

住民のガバナンスの部分が安定していたため、災害復旧や地域づくりなどの作業を集中的にできたことは、極めて有効だった。

澤田 地域再生では、地元行政が当事者として関わり続けなければならないが、特に力を入れるべき部分、応援職員に任せてはいけない部分はあるか。

青木 やはり地元自治体は住民との間が密である。基礎的自治体が核になり、どういう形の地域をつくっていくかということを押さえていくことが重要だと思う。

角田 政令指定都市同士で災害時の職員の派遣協定を結んでいる。これにより、政令指定都市の職員は政令指定都市に行ってしまうという現象が起こる。政令指定都市の職員は経験が豊富な方が多く、本当は事業のノウハウのない小規模自治体ほど政令指定都市の職員が必要だ。

政令指定都市同士でそういうネットワークを組むこと自体は悪いと思わないが、周辺の市町村からすると、気が付くと政令指定都市の人が押さえられている状態になっているということになってしまう。これはコントロールが難しいが、政令指定都市の方には、そういうことになっていることを知っておいていただきたい。

また、大船渡市には今も派遣職員が来てくれている。その方の事情もあるので何とも言えないが、同じ方に長くいていただいた方がいいことは間違いない。それが難しくても、せめて同じ自治体で仕事はつなぎたい。県の方でこの仕事は今年は何市、来年は何市というふうに調整されることがよくあるが、そうすると、前任・後任が知らない人同士になってしまい、うまく引き継げなくなってしまうこともある。

やはり、何かしら災害に詳しい方や、目的意識のある方に来ていただきたいが、全員がそうでなくてもよい。例えば税の仕事しかしたことがない人でも、震災のときは税関係でいろいろ大変なことがあったので、どんな職種でも実はありがたいという面はある。

澤田 大船渡市は、区画整理や防災集団移転を行う際、政令指定都市の神奈川県相模原市などから技監が来られているが、その経緯をご説明いただきたい。

角田 大船渡市と相模原市、そして北海道大樹町、秋田県能代市、宮城県角田市、長野県佐久市、鹿児島県肝付町では、銀河連邦というJAXAの施設が立地している自治体同士の友好都市関係があり、そのつながりで普段から首長も含めて顔の見える付き合いをしている。また、銀河連邦でも災害協定を結んでおり、そういった関係で相模原市が大船渡市の支援に入ってくれた。

浜松市からも来てくれているが、これは浜松市の鈴木市長が相模原市の加山市長に支援先について相談したときに、相模原市が大船渡市を支援していることから、浜松市も共に支援しようということがきっかけだったと聞いている。

澤田 普段はそれほど密接な連携をしていなかったり、自治体の規模が異なるため普段は連携がしにくかったりしても、災害時には意外と相互補完になるのかもしれない。

内田さん、例えば今、中越から西原村に派遣されている方は、元々の所属は行政職員ではないが、

そういう人たちを受け入れることについて、何かあればお聞きしたい。

内田 昨年8月から山の暮らし再生機構の佐々木さんを非常勤職員として雇い入れて、われわれが暗中模索している中で彼が山古志村の経験を具体的に示してくれ、それを西原村に活かすことができたことで、比較的早く、集落再生の議論が住民の納得感のある中でまとまっていった。

実はその前にはボランティアを派遣していただき、アドバイスしていただいたりしたが、やはりそれだけでは、人員が少なく初めての経験で知恵もないわれわれとしてはどうすることもできず、山の暮らし再生機構から派遣していただいたという経緯がある。

澤田 中越地震の被災地から今回の熊本の被災地への派遣は、行政職員とチーム中越など中間支援組織がチームを組んで現地に行っているのも、そういった流れの一つかと思う。

東松島市のがれき処理をうまく組み込んだというお話もあったが、そういった一つの業務パッケージとしての支援効果について伺いたい。

内田 東日本大震災のときは、仙台市や南三陸町などの報道が非常に多く、その中で東松島市の存在が埋没してしまっていた。熊本地震でも益城町と南阿蘇村の立野の報道の中で西原村が埋没し、東松島市の職員が、自分たちと同じ状況にある西原村を支援しようということで、当時の指揮を執った元総務部長を派遣し、具体的な復旧への体制づくりを教えてくださいました。直近の大災害を経験した自治体からのアドバイスは、われわれの初動に非常に役に立った。

また、カウンターパートになった佐賀県とは、熊本県を通さず直にやりとりして、非常に濃密な協力体制を構築することができた。被害認定調査は経験者かそうでないかで非常に効率性と平等性の差が出てくるので、もう一度あの人に来ていただきたいなどというオーダーまでさせていただいた。支援団体とわれわれ職員の間でいい関係ができたことは非常によかったと思っている。

澤田 青木さんからは、被災者に向き合う密度を上げて、濃い支援体制を組んでいくことが大切だというお話を頂いた。被災規模が大きくなったとしてもそこを見ていくことは大切だと思うが、業務量が多くなることでどうしても密度を下げざるを得ない中、どこまでは必ずやっておかなければならないだろうか。

青木 確かに、山古志村だからできたというところは大きいと思う。基礎自治体の職員数は、小さい行政体で住民の約3%、大きい自治体だと住民の1%を割るぐらいで、それで全てを担っていくことは不可能だ。従って災害対応では、使えるものを全部使った上で総力戦で挑まなければならないと思う。そういった中で、他の自治体が山古志村のような濃密なやり方ができることの一つの証左として、例えば西原村では、避難者を応急仮設住宅に集落ごとに入れていった。応急仮設住宅を造って、平等・公平の観点からその入居を抽選で決めるというのはいかがなものかと思う。きちんとした地域のコミュニティが維持できるとすれば、どこの地域で何人いるかは、一手間かければすぐに把握できる。その役割を担う者として、支援組織や、コミュニティの意見を吸い上げることができるシステムがあれば、十分可能だと思う。

澤田 角田さん、かなり多くの人たちが被災している大船渡市で密度を一律に上げていくのは現実的には、難しいところがあると思うが、そのあたりについて、先ほどのステレオタイプで大丈夫な部分という話も含めてご発言いただきたい。

角田 一人一人の顔を見るために、大船渡市では被災者カルテのようなものを作り、個人のさまざまな情報をそこに入れていった。ただ、実際にはあまりうまく機能しなかった。うまくいっている自治体もあるようだが、なぜ大船渡市ではうまくいかなかったかというと、自分が担当する仕事には自分なりのまとめ方があるからである。それをカルテという一つの様式でまとめることは難しい。カルテは自分の仕事のためではなく他の人の仕事のためのものになるからだ。カルテを作るとしたら、それぞれの仕事の中でいかようにも使えるように、かなりシステムチックにやらないと、うまくいかないと思った。

被災者が多いと、職員が全員の顔を見ることは不可能なので、先ほど言ったように、自力で復興する人には行政としてできる支援メニューを提示し、自力で解決できない困難を抱えている人に絞っていくことで、現実的に対応可能な数にしていくことも重要だ。

また、市役所全体で一人一人を見ようとするからなかなか見えないのであって、大船渡市ではそれを地域の代表に委ねた。地域の代表は地域の個人の顔が見えるので、そこに委ねるべきことは委ねるということも大事だと思う。

澤田 地方都市や、中山間地を抱えている自治体は、他の地域に比べて人口減少が進んでいることも多い。そういった中で、避難先から地元に戻る人たちがきちんと暮らし続けられるための仕組みは、住民の中では作ることが難しく、行政が住民の思いをくみ取って先の一手を打つ必要があると思うが、皆さんが災害の中でどのようにそのあたりを考え、手を打ち、今どうなっているか、ご説明いただきたい。これは恐らく災害にかかわらず、地域創生にも多少の示唆があるのではないかなと思う。

青木 山古志村では、昭和45年からの過疎対策の成果をどのように評価するか、避難している人たちが山古志村に帰った後に地域が継続するかどうか、復興プランを作るときからの一大テーマだった。

その復興プランの中には、若者によるだとか、どれだけの人口増を見込むかということはあえて書かなかった。というのは、少子高齢化と同時に都市へ人口が集中する流れは13年前から変わっておらず、むしろ加速化している中で、日本中の地方がどのような役割を果たせるのかということが、山古志復興プランの根本にあるからだ。

その役割というのは、人が安心・安全に暮らす場所として地方を都会に向けて提供していくことだ。サラリーマン化した日本人のほとんどが都会に集中して、日本が成り立つわけがない。

そういった中で、2100人のうち1500人ぐらいが山古志村に帰ってきたが、それが今は1050人ぐらいになっている。しかし、高齢者が多いことを考えると、年間30～40人は亡くなる中で、13年で1050人になったというのは、簡単に言えば亡くなかった人しか減らなかったということだ。これは過疎対策としては出色の効果だと思っている。

角田 大船渡市も少子高齢化と人口流出が進んでいる。従って、大船渡市にもいわゆる地方の中心市街地というものがあったが、そのシャッター街を復興してまたシャッター街を造るようなことはやってはいけないということを強く意識していた。

震災をきっかけに、都会の民間の方も含めて多くの人が入ってきて、大船渡市民もいろいろな人と付き合うようになった。閉じた空間では見えなかった人間関係やノウハウをどのように大事にし、これからの復興に生かしていけるかが重要である。

内田 西原村の場合、多くの方が隣の大津町や熊本市に仕事を求める中で、住環境としてどれだけ豊かであるかということが、人口をとどめるためには大きい。そこで、「みんなが憧れ、愛される」「上質な生活空間、生活環境を」といったキーワードを掲げている。また、復興の中でも新しい取り組みを見せなければならないということで、今、6次産業化に取り組んでいる。復興と同時にそういった主体的な取り組みも見せつつ、復興に向けて動いている。

澤田 多様な視点で色々お話をいただいたが、最後に、この2時間を振り返って一言ずつ頂きたい。

青木 山古志の場合、復旧・復興というのは基本的に地域づくりの話で、要は日本の社会の変化に地域がついていけるか、いけないかである。都市に山古志を開放し、都市と地方で対流を起こしながら、日本人のライフプランの中に地方の暮らしを落とし込むことができれば、高齢者が幸せに暮らせるところには若者も来るし、若者向けの事業も起こるはずである。そういった息の長い活動をしたいと思っている。

角田 過去の成功体験は、参考にできることはあっても、多くの場合、そのまま取り入れることは難しいと思う。ただ、何かを考える上で土台となる事例を学び、災害対応において進化していく必要がある。過去の事例の良いところはいくらかでも参考にしつつ、自分のところでしっかり考えるということを組み合わせ、最後にそれをその地域に適した形でまとめることが重要だと感じている。

内田 復興に向けて、さまざまなことを参考にしながら自分の力をつけていくことが重要だが、そのためには、普段からそこに目を向け、まちづくりや地域づくりの議論を積み重ねておくことが大切だと思う。そして、そういった議論が山古志村のように地域全体でできるかどうかは、その地域の議論の仕方や地域のリーダーによって変わってくると思う。

澤田 この後、総括討論もあるので、そこで締めさせていただきます。今日は3人の方に本当に積極的にご発言いただいた。お礼を申し上げ、これにてパネルディスカッションを締めたいと思う。



総括討議

五百旗頭 真（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長）

室崎 益輝（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授）

田村 圭子（新潟大学危機管理本部危機管理室教授）

澤田 雅浩（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授）



田村 昨日は「応急復旧期の被災者支援」をテーマに、仙台市の鈴木防災計画課長、熊本市の井上危機管理監、JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）の明城事務局長から、被災者の避難とその後の生活再建について興味深いお話を頂いた。ポイントは大きく5点あったと思う。

1点目は、やはり自助、共助、公助が非常に意識されるということだ。仙台市と熊本市からは、公助には限界があり、自助の力を盛り上げていくための体制づくりを進めているというお話があった。JVOADからは、共助として、NPO（民間非営利団体）を結び付けるような仕組みができているというお話があった。

2点目は、避難者であふれかえる避難所から、在宅避難や車中泊をしている声なき被災者まで、全体に目配りをしなければならないということだ。

3点目は、避難者であふれかえる避難所から、在宅避難や車中泊をしている声なき被災者まで、全体に目配りをしなければならないということだ。

3点目は、地域ごとの被災後の体制づくりについて、仙台市からは、避難所担当課や地域防災リーダーをつくり、公助として地域防災計画などに自助の役割について書き込み、これまでの経験を踏まえた体制づくりが進んでいるというお話があった。

4点目は、応援・受援について、受援側にいわゆるBCP（事業継続計画）の考え方が必要だということだ。時間がたつにつれ、目の前の本来業務に心が捉われるため、災害時の業務をどのように分担して応援者と協力していくかが大きな課題になっている。

5点目は、これらを踏まえ、応急復旧期の被災者支援をどのように進めていけばいいかということだ。新しい動きも捉えつつ、次の災害に向けた役割分担に取り組まなければならない。



澤田 災害復興というのは、元々その地域が抱えていた問題が顕在化して前倒しになったところにどう向き合うかということでもあり、それは全国的な課題や動きと必ずしも一致しない。その中で、自分たちの地域で地に足を付けた復興の道筋を立てていくために何を考えなければならないかということ、本日のパネルディスカッションで事例をご紹介いただきながら掘り下げていった。

山古志をはじめ、日本の7割を占める中山間地域の復興の在り方は国土全体の問題だというのは重要な視点の一つで

ある。地域の再生のためには、住まいの再建だけでなく、周りの環境も考えた上で再生していくこと、それを上手にパッケージングしていくセンスも問われるということが明らかになってきた。

また、被災者とひとくくりにされがちだが、被災状況は人によってさまざまで、一人一人への向き合い方の解像度をどのように上げていくかが、災害復興の足掛かりとして重要であることも明らかになった。解像度を上げて被災者一人一人の事情に応じた復旧・復興の道のりを描いていくと業務量が増えるが、それをうまく采配する方法として、角田前大船渡市副市長から、ステレオタイプでいいところと、そうではないところのメリハリを付けること、地域の復旧・復興のために必ず地域の職員が担うべき業務とそうでないものを上手に切り分けていくことが大切であるというお話を頂いた。地域の再生を行政が丸抱えするのではなく、地域がイニシアチブを持っていくための工夫が、行政の災害後の復旧・復興のプロセスにおいて重要だということが見えてきた。

西原村の内田副村長からは、現在行われている取り組みをご紹介いただいた。そういう意味では、先行している二つの事例とはまた異なるところがあった。特に災害直後は復旧・復興の財政規模が3倍になる中で、結果的に補助率が高くても、持ち出しとなると通常の財政を相当圧迫するため、どうしても補助率で事業を見てしまう傾向がある。そうになると、地域のありたい姿、あるべき姿と乖離する危険性がある。負担の少ない事業選択が地域の本当にありたい姿とフィットするかどうかは、今後の対策において考えなければならないということが見えてきた。

また、支援をどのように受けるかということも、地域の復興をよりスムーズに進めていくためには大切だ。自分たちが支援してもらいたい部分はどこなのか、平時から地域の中で考えておかなければならない。

災害はないに越したことはないが、復旧・復興をその地域が元々抱えていた問題を顕在化させ、みんなの考えを集約しながら解決策を模索できるプロセスとして捉えれば、ダメージが地域の将来にとって非常に意味のあるものになる。いざというとき慌てないために、どのように他の市町村から上手な支援ができるか、そのヒントになるお話を頂くことができたと思う。



室崎 今のお二方の話を聞いて、簡単にポイントだけ申し上げたい。一つ目は、日常と非日常ということだ。災害の話はとどのつまりは日常の地域づくりやまちづくり、コミュニティ形成で、そこから始まってそこに帰ること、日常と切り離しては考えられないことだと思う。

二つ目は、仕組みづくりと人づくりだ。災害時には避難所の運営から始まって復興体制の仕組みをつくらなければならないが、その仕組みをきちんと動かしていくためには人づくりをしておかなければいけない。避難所運営の専門家の配置の仕方や、広域応援に行く職員の人づくりにしっかり取り組み、仕組みづくりと人づくりを一体のものとして考える必要がある。

仕組みづくりの中で言えば、例えば小規模住宅地区等改良事業を行おうと思うと非常に負担がかかる。そういう意味では、今抱えている制度の在り方、問題点を日常時にきちんと改善していかなければならない。非常に小規模な中山間地域ということを念頭に置いたような制度の在り方が問われており、まさに人づくりと仕組みづくりをどのようにつなぎ合わせるかということが重要

である。

三つ目は、全体と個、被災地全体を見ることと同時に、一人一人の被災者の実情をどのように濃密につかんでいくかということだ。これは結論を出すのは難しいが、全体だけを見るのではなく、いかに個をきちんと見た対応をするかが非常に大切だと感じた。

四つ目は、支援と受援、伝承と継承だ。双方向の知見や体験のやりとり、コミュニケーションをどのようにつくっていくか。特に広域応援の在り方として、支援に行く側とそれを受け入れる側の連携プレーが重要だ。

これら以外にも、今後の自治体の災害対策につながる重要なポイントをパネルディスカッションで幾つもお出しいただいた。最後に、五百旗頭先生から、2日間の全体のまとめを頂ければと思う。



五百旗頭 真（ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長）

特別講演は、地震災害そのものについてのお話であった。先ほど、災害には悪者がいないという話があったが、実は災害そのものが敵である。敵を知り己を知ることは、いついかなるときも対応・戦略において大事なことであり、寒川名誉リサーチャーには、地震のメカニズムやバイオリズムを、例がないほど見事に先端的にお話しいただいた。また、684年の『日本書紀』以降の古文書についてもご紹介いただいた。災害の記録が684年以降かなり精密に記されているというのは、

世界的に見てもかなり珍しい。例えばバンクーバーやシアトルの辺りには数百年に1回の割合で大規模な地震津波が起こるが、その実態はよく分からなかった。ところが日本では、そのときの津波が日本列島を襲った時刻まで正確に記録されている。

また、噴砂跡の研究の進歩により、過去、高い比率で南海と東海の地震が連動していることが分かったという報告には、目からうろこが落ちた。ハイテクによらない地道な調査で多くのことが分かることを教えていただいた。

われわれは自分の生きている時代、あるいはせいぜい祖父の時代の伝承しか考えない。東日本大震災のような最近の強烈な事象に認識が捉われ、その回路でものを考えてしまう。それによって南海トラフについて見直されたわけで、最新の強烈な印象から学ぶことも大事だが、それ以外のものがすっと消えてしまう恐れがある。今、日本社会が忘れてるのが、内陸の強烈な地震だ。われわれは、南海トラフ地震の前に内陸巨大地震に遭遇する危険性があることを歴史から学んでおくべきである。この講演では、想定外というのは歴史を知らない者の言葉であることを教えられた。

室崎教授の基調講演のポイントは、復旧・復興のノウハウや技術の伝搬、国を越えた連鎖だ。阪神・淡路大震災の経験が台湾や四川、中越を経て、東日本大震災で関西広域連合によってカウンターパート方式の支援が行われた。過去の災害時の良き対応や反省が次につながっていく連鎖が国を越えて行われているということは、大変意味のあることである。

大船渡市は災害の後、奥尻と中越に視察に行かれ、西原村も中越へ勉強に行かれたが、大変忙しい中で学ぶことはとてもよく身に付く。近代日本で言うと、岩倉使節団として政府首脳陣が明治

4～6年の国づくりの大変なときに2年も国を空けた。そのようなことをしたら政権がなくなるのではないかと思うが、あえてその時期に2年間、欧米から学んだことが、日本の近代化の大きな土台となった。

アジアで独立を保ったのは日本とタイだが、タイもまた、後のラーマ5世(チュラーロンコーン)が10代で父親を亡くし、王位を継がなければならないときに、単身、外国へ視察に行った。そういう経験を持った2国だけが独立を全うしたとことは非常に示唆深い。

特別報告では、応援職員の問題について、自治体間での持続的な支援が望ましいというお話を頂いた。応援職員の派遣の方法には多様性があり、県の紹介や総務省の紹介というのは意外と少ない。少年野球の付き合いがあったことから始まった杉並区のスクラム支援や、海峡や鉄工所といったつながりから始まった支援、宮古市は本州の最東端で、国の端同士ということで生まれた下関市とのお付き合いが、大変持続的で心のこもった支援につながった。また、官だけでなく、中間支援、民レベルでの支援が組み込まれていくことが非常に大切である。復興のための6次産業化という言葉があったが、自助、共助、公助においても、統合化された支援が不可欠な成熟社会になっている。

リーダーシップの在り方についても、ただ単にトップダウンでやるのではなく、コミュニティの協議と合意が、復興の強靱さの基盤になってくる。ただ、そのように言うと、リーダーシップより民レベルの協議が大事だという方向に議論が傾くが、私は実際はそうとは思わない。例えば岩沼市は海辺の六つの集落が被災したのだが、阪神・淡路大震災から学んだ教訓を大切にしていた。阪神・淡路大震災では避難所から応急仮設住宅に移るとき、人道的理由からハンディキャップのある人や高齢者を優先して入れた結果、コミュニティがバラバラになり、孤独死や自殺といった問題が頻発するようになった。それを見て、岩沼市は避難者を集落単位で応急仮設住宅に移し、みんなが常時話し合えるようにした。そして丁寧な話し合いと自発的合意に基づき、最終的には小学校や中学校のある場所の近くへ六つの集落の人々が集まった。その話し合いには市も参加し、負担の少ないスキームなどを参考までに提案していった。そうすることで住民が物事を合理的に考え、複数の集落でニュータウンをつくることに収まった。

東松島市の八つの地域も、宮城・岩手内陸地震の経験を受けて住民の話し合いを大切にし、がれきの分別等を話し合った。遠回りに見えてそれが非常によかったということで、そのノウハウが今、西原村にも受け継がれている。

社会意識の進化、ノウハウの蓄積ということで言うと、阪神・淡路大震災では復興公営住宅は集合住宅でないと駄目だといわれていたが、中越地震では2戸1が許され、東日本大震災では木造の一軒家でもよくなり、熊本地震では実際にそれが造られた。法律的な観点にとらわれず、人々のニーズに沿い、長続きするものという認識のもと、社会は大きく動いてきている。

少子高齢化が進む中で、地域創生は全国的な問題だが、被災地で新しい産業が生まれたという話はあまり聞かない。若者を呼び込み、いかにコミュニティをつくるかという永遠の課題に、被災地はドラスティックに向き合っているのだと思う。

金澤副知事はあいさつの中で、ノウハウを共有するのに二つの方法があり、一つは、次の災害が起きたら現地に駆けつけることで伝搬共有がなされること。二つ目は、本日のようなシンポジウムや会議をやることとおっしゃったが、もう一つ、ミュージアムを造って次世代の人たちや外国の人に来ていただくという方法がある。阪神・淡路大震災では人と防災未来センターを設置し、中

越地震でも中越メモリアル回廊という立派なものが造られたので、熊本地震の被災地にもぜひそういうものを造っていただきたい。

地方の人口減少が加速する中で、ますます東京一極集中が進んでいる。常識的・健全な範囲を超え人口集積しているまちが災害に遭ったときの悲惨さを考えると、日本はもう一度、岩倉使節団を派遣するほどの意気込み、大きな価値観の転換を考えなければならないと感じる。

室崎 2日間の会議の内容を、さらに深めていただく総括だった。

とても有意義な会議になったのではないかと思う。ご参加いただいた皆さまに改めてお礼を申し上げ、第7回自治体災害対策全国会議を終了させていただく。



主催 自治体災害対策全国会議実行委員会

委員長 兵庫県知事、関西広域連合長
副委員長 三重県知事（全国知事会推薦）
副委員長 島原市長（全国市長会推薦）
監事 神戸市長（指定都市市長会推薦）
監事 鏡石町長（全国町村会推薦）※就任予定

委員	奥尻町長	委員	東京都杉並区長	委員	鳥取県知事
委員	岩手県知事	委員	新潟県知事	委員	高知県知事
委員	遠野市長	委員	長岡市長	委員	黒潮町長
委員	宮城県知事	委員	岐阜県知事	委員	熊本県知事
委員	南三陸町長	委員	静岡県知事	委員	宮崎県知事
委員	福島県知事	委員	愛知県知事		
委員	浦安市長	委員	和歌山県知事		

共催 （公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター、読売新聞社

後援 全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会、内閣府政策統括官（防災担当）、復興庁、総務省、消防庁、新潟県、兵庫県、関西広域連合、長岡市、新潟日報社

自治体災害対策全国会議実行委員会事務局 （公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構

阪神・淡路大震災の10年間にわたる復興過程の総括検証を踏まえ、「安全安心なまちづくり」「共生社会の実現」という基本課題を中心に、様々な地域課題や政策課題について、幅広い視点から政策提言を行うとともに、震災の経験と教訓の発信、研究機関との知的交流、人材育成などの諸事業を展開するほか、兵庫県からの委託を受け、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター、兵庫県こころのケアセンターの運営を行っています。

TEL：078-262-5713 FAX：078-262-5122

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

阪神・淡路大震災の経験と教訓に基づき、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、安全・安心な市民協働・減災社会の実現に貢献するため、震災の展示、実践的な防災研究、防災を担う人材の育成、災害対応の現地支援、多様なネットワークを通じた連携などを推進しています。

TEL：078-262-5060 FAX：078-262-5082

