21世紀文明シンポジウム報告書

減災

―東日本大震災から5年―

日　時　平成28年1月22日（金）13:00～17:00

場　所　東北大学川内萩ホール（宮城県仙台市青葉区川内40）

主催：朝日新聞社・河北新報社・東北大学災害科学国際研究所・（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構

後援：内閣府政策統括官（防災担当）・復興庁・消防庁・岩手県・宮城県・福島県・仙台市・兵庫県・関西広域連合

21世紀文明シンポジウム報告書

減災

－東日本大震災から５年－

目　　次

開催概要 …… 2
プログラム …… 3
講師等プロフィール …… 4
主催者挨拶 …… 6
来賓挨拶 …… 9
第１部　防災減災「震災５年の誓い／犠牲を繰り返さないために」
　基調報告 …… 10
　パネルディスカッション …… 14
第２部　復興検証「東日本大震災に学ぶ巨大災害への備え」
　基調報告 …… 29
　パネルディスカッション …… 33

開催概要

■趣　旨

2015年の阪神・淡路大震災20年に続き、16年は東日本大震災５年の節目である。大災害の時代を迎えたいま、東北被災地の検証が不可欠である。被災地における事前防災の状況や今後の取り組みを紹介するとともに、集中復興期間の５年間を終える震災復興の現状や課題を徹底検証する。そこから、あるべき減災社会を考え、想定される南海トラフ巨大地震・津波、首都直下型地震などの大災害への備えを、具体的に発信する。

テーマ：「減災―東日本大震災から５年―」
日　時：平成28年１月22日（金）13：00～17：00
会　場：東北大学川内萩ホール（宮城県仙台市青葉区川内40）
主　催：朝日新聞社・河北新報社・東北大学災害科学国際研究所・
（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構
後　援：内閣府政策統括官（防災担当）・復興庁・消防庁・岩手県・宮城県・福島県・仙台市・兵庫県・関西広域連合
参加者：約560名

写真提供：朝日新聞社

プログラム

13：00　主催者挨拶

西村　陽一　朝日新聞社常務取締役（編集担当）

一力　雅彦　河北新報社代表取締役社長

来賓挨拶

村井　嘉浩　宮城県知事

第１部　防災減災「震災５年の誓い／犠牲を繰り返さないために」

13：15　基調報告

今村　文彦　東北大学災害科学国際研究所所長・東北大学副理事(震災復興推進担当)

13：35　パネルディスカッション

＜コーディネーター＞

御厨　　貴　東京大学名誉教授

＜パネリスト＞

今村　文彦　東北大学災害科学国際研究所所長･東北大学副理事（震災復興推進担当）

佐藤　健一　元気仙沼市総務部危機管理監兼危機管理課長

武田　真一　河北新報社論説副委員長

田中　　淳　東京大学大学院情報学環教授・総合防災情報研究センター長

休憩（14：45～14：55）

第２部　復興検証「東日本大震災に学ぶ巨大災害への備え」

14：55　基調報告

五百旗頭　真　公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

15：15　パネルディスカッション

＜コーディネーター＞

御厨　　貴　東京大学名誉教授

＜パネリスト＞

阿部　秀保　東松島市長

今井　　照　福島大学行政政策学類教授

坪井ゆづる　朝日新聞社東北復興取材センター長・仙台総局長

番匠幸一郎　前陸上自衛隊西部方面総監陸将

16：35　総　　括

御厨　　貴　東京大学名誉教授

講師等プロフィール

■コーディネーター・総括

御厨　　貴（みくりや　たかし）

東京大学名誉教授

1951年東京生まれ。東京大学法学部卒業。専門は近代日本政治史、オーラル・ヒストリー。東京都立大学教授、政策研究大学院大学教授、東京大学先端科学技術研究センター教授などを歴任し、2012年より放送大学教授と東京大学先端科学技術研究センター客員教授、2013年より青山学院大学特別招聘教授を兼務。TBS『時事放談』キャスター。著書に、『安倍政権は本当に強いのか』（PHP新書）、『政治の眼力　永田町「快人・怪物」列伝』（文春新書）などがある。

第１部

■基調報告・パネリスト

今村　文彦（いまむら　ふみひこ）

東北大学災害科学国際研究所所長

東北大学副理事（震災復興推進担当）

1989年東北大学大学院工学研究科博士後期課程修了。2004年東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター長などを経て、2014年より東北大学災害科学国際研究所所長、2015年より東北大学副理事（震災復興推進担当）、現在に至る。主な専門分野は津波工学、津波防災・減災技術開発、津波数値解析を始めとした流体波動解析、災害被害状況など。主な著書に「防災教育の展開」（編、東信堂2011年）、「東日本大震災を分析する」（共編、明石書店2013年）などがある。

■パネリスト

佐藤　健一（さとう　けんいち）

元気仙沼市総務部危機管理監兼危機管理課長

宮城県気仙沼市生まれ。1977年気仙沼市役所に奉職、水産課、危機管理課等を経、2012年７月末に気仙沼市を退職、同年10月からアジア航測株式会社東北コンサルタント部技師長。現在、消防庁「市町村災害対応支援アドバイザー」、名古屋大学大学院環境学研究科非常勤講師等を務める。主な著書等に『地方行財政調査会講演シリーズ第111号「いま被災地から訴えたいこと」』（地方行財政調査会2014年）などがある。

■パネリスト

武田　真一（たけだ　しんいち）

河北新報社論説副委員長

1981年河北新報社入社。福島総局、報道部、盛岡総局などに勤務。2009年報道部長、12年編集局次長、14年から現職。東日本大震災当時、現場取材の指揮を担当した。現在は防災・減災プロジェクト委員会の事務局長を兼務し、巡回ワークショップ「むすび塾」の開催などを軸に、防災啓発、発信の強化に取り組む。宮城県栗原市出身。東北大文学部卒。

■パネリスト

田中　　淳（たなか　あつし）

東京大学大学院情報学環教授

総合防災情報研究センター長

1954年生まれ。1981年東京大学大学院社会学研究科修士課程修了。（財）未来工学研究所研究員、東洋大学社会学部助教授・教授等を経て、2008年より現職。内閣府中央防災会議専門委員、気象庁「防災気象情報の改善に関する検討会」座長など歴任。専門は、集合行動論・災害情報論。被災者の情報行動、避難行動や平常時の準備行動などについて、情報の受容過程や意志決定過程、社会関係などの面から実証的に研究。主な著書に、『災害情報論入門』（編著、弘文堂、2008）などがある。

第２部

■基調報告

五百旗頭　真（いおきべ　まこと）

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

熊本県立大学理事長。神戸大学名誉教授。これまでに日本政治学会理事長、防衛大学校長、内閣府復興構想会議議長。復興庁復興推進委員会委員長などを歴任。平成24年４月から現職。文化功労者。サントリー学芸賞、吉田茂賞、吉野作造賞などを受賞。著書に「日本政治外交史」、「米国の日本占領政策」（サントリー学芸賞）、「日米戦争と戦後日本」（吉田茂賞）、「占領期－首相たちの新日本」（吉野作造賞）、など多数。

■パネリスト

阿部　秀保（あべ　ひでお）

東松島市長

東松島市出身。中央大法学部卒。1987年から連続５期で旧矢本町議会議員、1999年からは矢本町議会議長を２期務めた。議長在任中に2003年発生の震度６弱２回、最大震度６強の宮城県北部連続地震を経験した。2005年４月に矢本町、鳴瀬町が合併し東松島市が誕生。初代の東松島市長に就任、現在３期目。東日本大震災では東松島市においても甚大な被害を受けたが、「（亡くなられた方々への）鎮魂と（皆さまからの温かいご支援に）感謝」の気持ちを込め復興事業を推進している。

■パネリスト

今井　　照（いまい　あきら）

福島大学行政政策学類教授

1953年生まれ。1977年東京大学文学部社会学専修課程卒業、東京都教育庁（学校事務）、大田区役所（企画部、産業経済部等）を経て、1999年より現職。主な著書に『自治体再建―原発避難と「移動する村」』（ちくま新書）、『「平成大合併」の政治学』（公人社）などがある。

■パネリスト

坪井　ゆづる（つぼい　ゆづる）

朝日新聞社東北復興取材センター長

仙台総局長

1982年、朝日新聞社入社。長野、北海道勤務の後、1990年から政治部員。AERA編集部員などを経て、2003年から論説委員（内政担当）。2007年から編集委員。2011年から論説副主幹。2012年６月から仙台へ。日本自治学会理事、京都大学法学部客員教授（2008年～2010年）なども務める。

■パネリスト

番匠　幸一郎（ばんしょう　こういちろう）

前陸上自衛隊西部方面総監陸将

昭和55年、防衛大学校（国際関係論専攻）を卒業後、陸上自衛隊に入隊。米国陸軍戦略大学にて戦略学修士号を取得後、平成14年北海道の第３普通科連隊長に就任。平成16年第１次イラク復興支援群長としてサマーワで派遣部隊の指揮を執る。平成21年に陸上幕僚監部防衛部長に就任。東日本大地震に際しては、日米共同調整所長として「トモダチ作戦」に従事。その後、第３師団長、陸上幕僚副長を歴任し、平成25年から西部方面総監。平成27年８月退官。

主催者挨拶

西村　陽一
朝日新聞社常務取締役（編集担当）

皆様、こんにちは。ただいまご紹介にあずかりました、朝日新聞社の西村です。本日は多数お越しいただきまして誠にありがとうございました。

昨年の阪神・淡路大震災20年に続きまして、今年は東日本大震災５年を迎えます。このシンポジウムは阪神・淡路大震災をきっかけに生まれましたシンクタンク、ひょうご震災記念21世紀研究機構と朝日新聞社が協力しまして、災害への備えをしっかりと記憶にとどめようという思いで始めました。最初は2013年に東京、２回目が神戸、そして３回目がこの仙台で開かれます。今村先生の東北大学災害科学国際研究所には東京会場でも後援をいただいていましたが、今回は共催に加わっていただきました。さらに今年は河北新報にも共催をいただけることになりました。同じ報道機関として、防災減災についてともに手を取り、広く伝えていこうという思いで考えた結果です。河北新報はむすび塾と名づけたワークショップをはじめとしまして、新しい防災減災キャンペーンも展開しておられます。報道機関と地域社会の新たな関係の在り方を模索する姿勢に私どもも学んでまいりたいと思っています。

５年を迎える今なお、18万人の方が避難生活を強いられ、プレハブには６万人の方が今なお暮らしておられます。このような震災はかつてありませんでした。本日この会場にもプレハブ、仮設からお見えになっている方もいらっしゃると思います。第１部の討論ではこれほどの被災から何を学び、防災減災のまちづくりに何を生かしていくのか、そういった観点から討論が行われます。その答えは全国に伝えるべき教訓でもあります。また、津波、被災地の復興は各地の過疎地のまちづくりの先進例にもなると思います。だからこそしっかりと検証していかなければなりません。これが第２部の討論の問題意識になると思います。

改めて被災地を見ますと、新しい街の多くは高齢化が進む小集落でもあります。もちろん、水産業が復旧するだけではなく、元の過疎の街に戻さないために業態を変えたり、起業したりする新しい例もどんどん生まれています。ただ、持続可能な地域、ここにつながる仕組みはなかなか見つかっていません。では、正解は何なのか。これは大変に難しい問いであります。震災直後、被災地は悲劇を繰り返すまいと決意をされました。ただ、もともと人口減少が著しく、地形条件も厳しいところです。そしてこれからの日本はこの東北のあとを追うように人口が縮退していく時代にも入ります。南海トラフ、あるいは首都直下型など想定されます次の大災害に備えまして、徹底的な検証をする時期がきてまいりました。この５年という期間、これはこのようなことを考える、確かに大きな節目であります。政府も震災５年を集中復興期間としました。しかしこれは決して区切りではありません。私どもはその認識を持って引き続き紙面、そしてこのようなフォーラムを通じまして、皆様とともに考えてまいりたいと思います。

同時に、復興という目標に鑑みたこの５年という時間軸、時間の流れとは違う性格を持つ、もう一つの時間軸、時間の流れについても私どもは考えたいと思います。例えば、南三陸の防災対策庁舎であります。遺族感情もありまして、保存か、解体かで議論があった末に建物を一旦県有化しまして、20年後に結論を得ようということになりました。何を忘れ何を残すか。記憶を整理する時間、じっくりと考える時間がここで示されたのだと私は思いました。５年、あるいは10年といった私どもメディアが目を向けがちな時間軸、時の流れとは違います。20年、50年、あるいは100年と語り継ぎ、意味を考えていく時間の流れがここにはあります。

先日、阪神・淡路21年の現場を取材しました私ども朝日新聞の神戸の記者がこう語っていました。21年前、幼かった人たちがこの歳月でいろいろな意味で変わり、非力だったあの頃はできなかったことが今ならできるとさまざまなかたちで他の災害の被災者、被災地の支援に取り組んだり、社会への貢献の動きを始めたりしています。そんな新たな事実を知りました。阪神・淡路の被災者、当事者にとって、震災経験を風化するどころか歳月とともに経験そのものが成長していき、

社会の中でも新たな動きを次々に生み出しています。時の流れの中でそんな自立も目の当たりにしましたと、これは神戸の記者の感想であります。このように国内、あるいは国外で災害と災害のその後を取材する記者たちの思いも踏まえまして、メディアとしてまず復興を検証し、よりよい復興は何か、次のメガ災害の被害を減らす減災とは何かを考える報道、これを心がけてまいりますとともに、もう一つの報道、これからの長い長い時間の中で生き続ける人々とともに、忘れない報道、語り継ぐ報道も意識してまいりたいと思います。本日の議論は朝日新聞、河北新報で明日の朝刊でお伝えしますとともに、１月28日付けの河北新報、朝日新聞の特設面で詳しく報じさせていただきます。

最後になりますが、今回このシンポジウムを開くにあたりまして関係するたくさんの機関の皆様に大変お世話になりました。この場を借りて、熱く御礼を申し上げ、主催者の挨拶とさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。よろしくお願いします。

主催者挨拶

一力　雅彦
河北新報社代表取締役社長

皆さんこんにちは。河北新報の一力です。本日は新年の大変お忙しい中、また、寒さ厳しい中、シンポジウムにこのように多数お集まりいただきまして、誠にありがとうございます。主催者の一員として一言ご挨拶を申し上げます。このシンポジウムはただいまご挨拶いただきました、朝日新聞社様、そして東北大学災害科学国際研究所様、ひょうご震災記念21世紀研究機構様と共催で震災の教訓を防災と復興の二つの面から議論を進めて検証をしていくというもので、大変意義深いものになるとそのように受け止めています。開催にあたりましてご尽力いただきました、関係者の皆様に心から敬意と感謝を申し上げる次第です。

東日本大震災からまもなく５年がたとうとしています。被災地全体ではいまだに18万人以上の方々が仮設住宅などでの不自由な生活を余儀なくされています。復興はまだまだ道半ばです。被災地間で復興の速度に差が出てきて、いわゆる復興格差というものが、大きな問題となってきています。また、被災地から仙台など都市部への人口の流出にも歯止めがかかっていないのが現状です。

こうした５年という節目を迎えまして、復興の在り方も大きく変わろうとしています。インフラ整備中心の、いわゆるハード中心から、心のケアなどのソフトへ政策の重心が移ろうとしています。それだけ地域の自立的な取り組みがこれから一層求められ、重要となってきています。本日のシンポジウムではご参加の皆様とともに、同じ犠牲を絶対に繰り返さないという誓いを新たにしたいと思っています。

阪神・淡路大震災から１月17日、先日に21年がたちました。東日本大震災の発災直後から被災地各地に兵庫県や関西の広域連合の皆様が真っ先に駆けつけてくれて、そして現在でもさまざまな支援活動やアドバイスを賜っています。阪神の皆様から学ぶことはたくさんあります。今日はその震災の教訓と課題を共有しながら、ともに５年、21年という月日の流れの違いがありますが、被災地の復興に向けて新たな一歩を踏み出す多くのヒントを感じ取っていただきたいとそのように期待しています。経験の伝承に終わりはありません。このシンポジウムが全国へそして世界へ震災の伝承の強化と、情報発信の強化につながることをご期待申し上げまして、主催者の挨拶とさせていただきます。本日はご参加をいただきまして、誠にありがとうございます。よろしくお願いします。

来賓挨拶

村井　嘉浩
宮城県知事

皆さん、こんにちは。知事の村井です。21世紀文明シンポジウム、減災～東日本大震災から５年の開催にあたり、一言ご挨拶を申し上げます。本日ご出席の皆様方には、県政の推進につきまして、格別のご支援とご協力を賜るとともに、震災からの復旧復興にご尽力いただいておりますことに対し、この場をお借りしまして厚く御礼を申し上げます。

東北地方全体で、行方不明者を含め、１万8,000人を超える貴い命を奪った東日本大震災の発生からまもなく５年となります。最大の被災地である宮城県では、犠牲者は１万2,000人を超え、沿岸地域の街並みやなりわいを支えてきた漁船や港、何代にもわたって営々と耕されてきた田畑等が、一瞬にして破壊されました。本県ではこれまで県民一人一人の懸命な努力とともに、国内外からの物心両面にわたる手厚いご支援をいただき、復旧復興に取り組んでまいりました。特に、本日の主催者であります、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構をはじめ、兵庫県の皆様には発災直後から今日に至るまで、阪神・淡路大震災の経験に基づく貴重なご助言、ご協力をいただいておりますことに重ねて感謝申し上げます。また、機構理事長である五百旗頭真先生、本日のコーディネーターを務められる御厨貴先生のお二人におかれましては、震災直後の４月に、政府が設置した東日本大震災復興構想会議において、中心的な役割を担っていただき、被災地の復興に向けた基本構想の取りまとめに多大なるご尽力をいただきました。私も被災地自治体を代表し、委員の１人として３カ月で12回にわたる会議に出席し、被災地の現状と復旧にとどまらない抜本的な再構築の必要性を訴え、特に先生方とも熱い議論を交わしながら、復興への提言の取りまとめをしました。この提言に基づき、国が東日本大震災からの復興の基本方針を策定し、これまでにない国主導の復興体制の構築、財源措置をはじめ、さまざまな特例的な制度が設けられたところであります。本県ではこのような国を挙げた支援に基づき、被災者の方々の生活再建と、被災地の復興を最優先に全力で取り組んでまいりました結果、防災集団移転促進事業や、災害公営住宅の整備など、まちづくりが本格化したほか、JR仙石線の全面復旧、三陸自動車道の整備など、震災からの復興は着実に進んできているものと認識しています。さらに、創造的な復興に向けましては、これまで一つ一つ種をまき、大切に育ててまいりましたが、今年７月には国の管理空港としては全国初となる、仙台空港の民営化が実現するほか、東北医科薬科大学医学部の新設など、着実に花を咲かせ、実を結んできています。

しかし一方では、県外に避難されている方を含め、現在も５万人を超える方々が仮設住宅等での不自由な生活を余儀なくされているほか、コミュニティの再生や、被災者の心身のケア、被災事業者の早期復旧、失われた販路の回復などの課題もあり、本県の復興はいまだ道半ばであります。今年３月、国が定める集中復興期間が終了し、復興創生期間に入りますが、今後も時間の経過とともに、新たな課題も生じることが考えられますので、変化していく被災地の課題や被災者の思いをしっかりと受け止めながら、全身全霊をかけて復興に邁進してまいりたいと考えています。また、復興の進展に伴い、東日本大震災の記憶の風化が懸念されていますことから、経験と教訓を将来に語り継ぐとともに、今後想定される南海トラフ地震や首都直下型地震などの災害に生かしていくことが本県の責務と考えています。

本日のシンポジウムでは、これまでの５年間の課題を検証するとともに、今後の大災害への備えについてもご教示いただけると伺っています。本日ご登壇されます皆様のご意見等を参考にしながら、宮城県としましても、検証の在り方を検討してまいりたいと考えていますので、今後ともご指導、ご協力をお願い申し上げます。結びに、本会が実り多いものとなりますよう、ご期待申し上げますとともに、ご出席の皆様方の今後のさらなるご発展を祈念申し上げまして私の挨拶とします。本日は誠におめでとうございます。

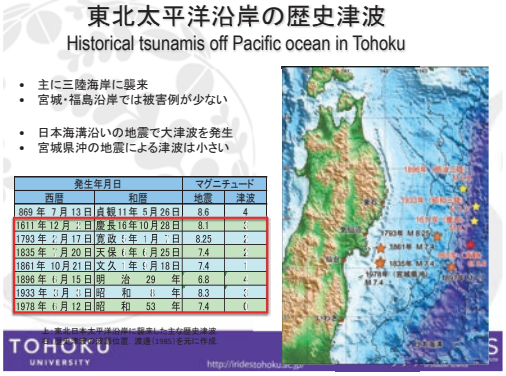
第１部　防災減災
「震災５年の誓い／犠牲を繰り返さないために」

基調報告

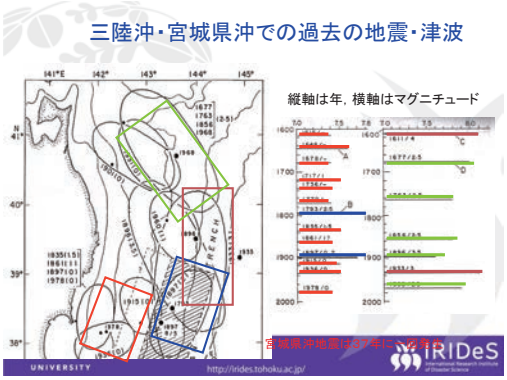
今村　文彦
東北大学災害科学国際研究所所長・東北大学副理事（震災復興推進担当）

私からはまず基調報告をさせていただきたいと思います。「３．11」、あの大震災の前にわれわれは何をしていたのか、また直後、何ができなかったのか、その一部を紹介させていただきたいと思います。

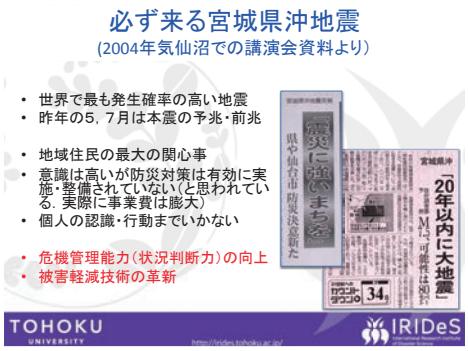
最初に、スライドで見ていただくのが、自然現象です。地震、津波、また火山は入っていませんが、それ自体をわれわれが知るということが防災減災の基本です。やはり、それに対応するためには過去何が起きていて、どのような繰り返しがあるのか、これがわれわれの防災の出発点です。



今見ていただいていますのが三陸沿岸でありまして、太平洋プレートが確実に年間数センチのひずみエネルギーをため込んでいました。この状況は過去がそうですし、未来も同じです。そのために過去の記録をひもとくわけです。特に赤枠で書いてありますのが、記録としてしっかり残されているもの、400年の繰り返しをわれわれは見ていた、それが「３．11」です。その結果、例えばこのように下北半島から三陸、仙台沿岸部に至るまで、地震、津波の繰り返し、また地域特性というのがわかっていたわけです。

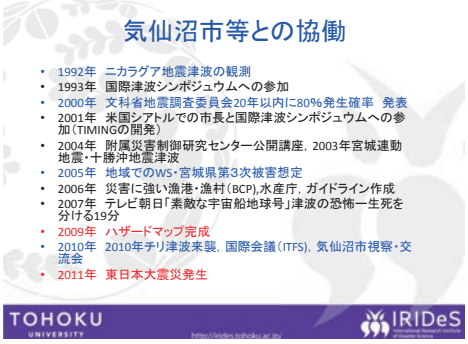


例えば、黄緑で書きましたのが、この三陸沿岸部、明治三陸等が発生したエリアでありまして、400年間で５回。平均で80年の地震としてはマグニチュード８クラスです。また、すぐ隣ですが、これが慶長と昭和８年、わずか二つですので、その繰り返し間隔は長く、その結果、地震の規模は大きいということです。皆様方も震災前、われわれもターゲットに置いていたのは、まさにこの赤いエリア、宮城県沖地震です。400年間で11を数える、世界でも極めて高頻度な地震でありまして、平均間隔7.5で、確かによく見ますと、20年余りで起きたものもありますし、40年かかったものもありますが、平均間隔37という数字が出ていたわけです。過去においてこれだけ繰り返していた地震ですので、想定としても2000年あたりから30年以内に90％という数字がここに出ていたわけです。この赤いターゲットのほかに、ご存じかと思いますが、青いところが連動地震です。沖合も一緒に起きるということで、マグニチュード８クラスになっていました。われわれは一つのターゲットではなくて、複数のターゲットにも視点を当てていたということです。このスライドにありますとおりに、当時2000年以降の評価を受けまして、各地で防災、また減災の取り組みを始めさせていただきました。



今見ていただいていますのは、2004年の気仙沼での講演会の資料です。世界で最も発生確率の高い地震です。昨年ということで、2003年に起きたものは本震の予兆であり、前兆であり、住民の方は最大の関心事となっていますが、なかなか実践は伴っていないところがあるというところまで指摘させていただいたところです。

また、当時、この赤い文字で危機管理、これが重要であるとか、これはまさに阪神・淡路大震災で学んでいたところです。また、いかに皆さんと被害を軽減するのか、こういうこともこのスライドの中に入っていたと私自身も振り返らせていただいているところです。



本日、佐藤さんに来ていただいていますが、まさに気仙沼は行政の皆さん、市民の方々と協働をさせていただいています。1992年のニカラグアの地震、津波の観測からこれだけのシンポジウム、共同研究、また地域の方とのワークショップ、特に2009年にはハザードマップを一緒に作りまして、地域の方と避難の仕方、また、その啓発、伝承の仕方等々を議論させていただいていました。また、特に2010年はここに書いてありますが、チリから津波が来まして、当時大津波警報が出たわけですが、避難率はわずか１割であったという報告もありました。また、そのときにちょうど国際会議（ITFS）も行いまして、気仙沼市、また沿岸部を視察し、市民の方とも交流させていただきました。それが「３．11」のちょうど１年前であったということです。このあたりの経過は佐藤様からご紹介をいただきますので、私は違う地域での取り組みを紹介させていただきたいと思います。

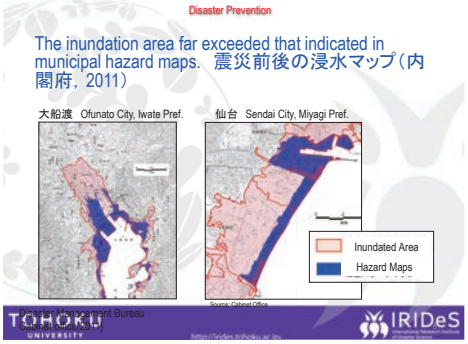
これはまさに仙台市の皆様方と避難ということに注目しながら具体的にどういうことが課題なのか、また何が必要なのか、それを考えさせていただいたものになります。例えば、当時のハザードマップを皆さんとこのようにグループワークで考えていただく。これだけでは足りませんので、一緒に街歩きをして津波がある想定の到達、１時間程度ではあるのですが、いったいどういうルートでどこまで逃げられるのか。また、逃げられない場合はどこが緊急避難場所になるのか、ここが当時の荒浜地区でありました。また、この場所が宮城野の蒲生地区です。2002年12月、寒い中、皆様方に協力をいただき、一緒にハザードマップを作り、また街歩きをさせていただいた、当時の写真です。当時どんなことをやっていたのか、少し映像がありますので、一部ですが、見ていただきたいと思います。

これが2002年に、われわれも初めて実施させていただいたものです。

ということで、当時このように地域の方と、ま

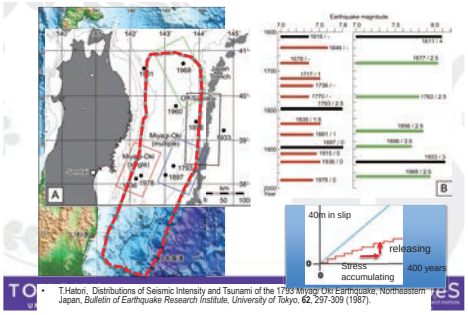
だ浸水マップというのは正式に出ていませんでしたので、自分たちで地盤の高さを確認しながら、また、過去の経験を一つの地図にまとめ、今見ていただいていますが、それを実際に現場で、自分の足で確認する、そのときに揺れが起きたらどうなのか、また雨が降っていたらどうなのか、そういう活動をさせていただいたというところです。

残念ながら、ここに参加していただいたすべての方が「３．11」で助かったわけではありません。これが一つの課題です。先ほど想定した津波の時間というのはほぼ同じではありましたが、その高さというのが、はるかに違っていたということです。しかしながら、当時参加していただいた住民の方の熱心さについては、伝わっているのではないかと思っています。



その規模の違いというのをまさにここで表しています。先ほどの蒲生地区というのがここです。従来で言うと、この水色でよかったわけですが、「３．11」というのはそれをはるかに上回ってしまった。これは仙台湾だけではありません。三陸沿岸部でも同じであるということです。「３．11」、この改めて、起こりましたスーパーサイクルによる巨大地震、これは残念ながらわれわれが知り得る400年の繰り返しではありませんでした。当時のハザードマップも想定の中での結果であり、それを超える場合が現実にあるかもしれません。そういう注意事項は記載させていただいていましたが、それが十分、われわれ自身も、また住民の方にも伝わらなかった部分があったかなと思っています。

三陸沖での地震・津波の繰り返しと2011年地震・津波



改めて当時の400年間の繰り返しがこちらであり、「３．11」がこの赤い点線です。一番大きな違いというのが、この宮城南部、また福島に至ったことで、そのために、この原発も含めて仙台湾に大きな津波を起こしたということです。

われわれは改めて従来の古文書、地震学だけではなくて、堆積物であるとか、また地形学ですね。何万年、また、何十万年という変化を含むような分野の方々と学際研究をしなければいけないと思っています。これが過去のちょうど振り返りです。

「３．11」ではどんな津波が起きたのか、ここでは十分紹介できませんが、二つのスライドで代表させていただきたいと思います。

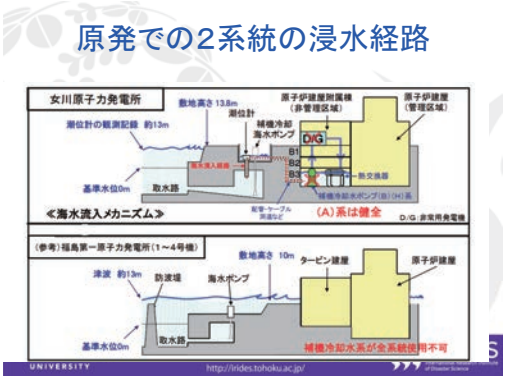
これが、津波田老の第一波の来襲の状況です。沖合から来た津波は推定17メートルです。この沖合には第１線堤がありまして、手前が第２線堤です。二重の高さ、10メートルの防潮堤で守られた田老地区でした。しかし、それを上回った津波があります。ここでも残念ながら多くの犠牲者が出ましたが、あとから確認させていただきますが、実は防潮堤を強く信じている方がすべてではなかったのです。この防潮堤の付近にいる方は、非常に避難は早かった。しかし、防潮堤から離れていて、過去の明治も昭和も体験しなかった、つまりそこでは浸水しなかったエリアの方たちが避難できなかったと伺いました。ハードとソフトの融合がいかに大切なのか、この田老地区での状況でもありました。

これが宮古の状況でありまして、同じ黒という色の津波です。今回の津波を一言で言いますと、巨大な水の壁だけではなくて、このような泥まで混合させていた。

また、こちら側が荒浜地区です。先ほど、写真で見ていただいた避難訓練の場所ではありますが、高さ10メートルを超える津波によって、第一波でこれだけの破壊をし、通常、さまざまな破壊された建物等の群はそこに残っているわけですが、あまりにも津波の力が強く、ここに残さず５キロ奥の東部道路のあたりまで流してしまったということです。改めて、この甚大な津波に対してわれわれはどこまで想定ができるのか、また、どういうところをハードで、また、どこをソフトでやるべきなのか。これを今、われわれはテーマとして受けているわけです。

２枚追加させていただきたいと思います。

こちら側が原発サイドです。福島側、女川です。残念ながら、両方とも津波の影響は受けました。



しかし、その程度は大きく違っていました。ここでぜひ見ていただきたいのは、女川では敷地が高さ約14メートルであり、津波はそれを超えることはなかったのです。当然、われわれはこの敷地に対する津波の高さという評価はしますが、津波というのはさまざまなルートからわれわれの地域に入ってきます。取水路、また、排水路、こういうところの点検もしなければいけません。これをわれわれは学んだところです。

一方、福島は残念ながらここの天板の高さが10メートルです。ここでの津波は13メートルをはるかに超えたと考えています。今われわれは解析もしていますが、15という数字も出ています。そのため、このタービン建屋も含めて、甚大な被害を出してしまった。しかも、この建屋の中に膨大な海水が入り込んだために、冷却水の水系が全機能を停止してしまったということです。改めて、津波が複雑であること、また、その想定を超えた場合、さまざまな影響が出ることをこのスライドで皆様方と確認させていただきたいと思っています。そのあとに、何枚かスライドがありますが、これはぜひパネルディスカッションの中でまた議論させていただきたいと思います。まずは、私からは基調報告ということで、冒頭、紹介をさせていただきました。どうもありがとうございます。

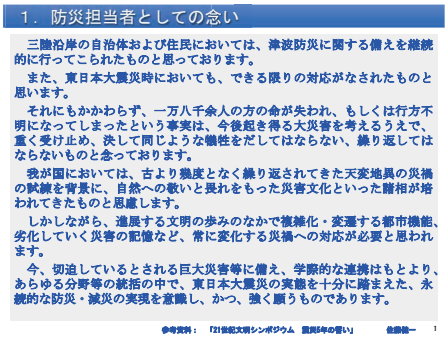
第１部　防災減災
「震災５年の誓い／犠牲を繰り返さないために」

パネルディスカッション

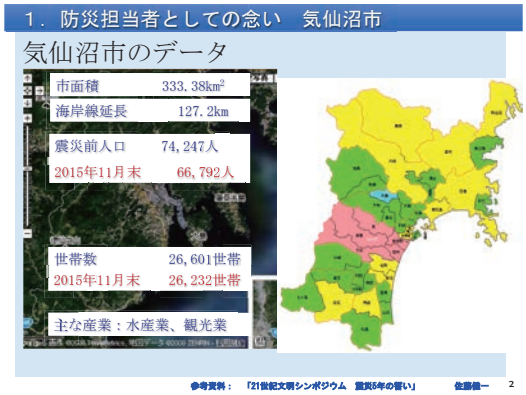
■コーディネーター
御厨　　貴　東京大学名誉教授
■パネリスト
今村　文彦　東北大学災害科学国際研究所所長・東北大学副理事（震災復興推進担当）
佐藤　健一　元気仙沼市総務部危機管理監兼危機管理課長
武田　真一　河北新報社論説副委員長
田中　　淳　東京大学大学院情報学環教授・総合防災情報研究センター長

御厨　それでは続きまして、パネルディスカッションを始めたいと思います。今村先生には、パネリストとしてまた加わっていただくということになります。このあとの進行ですが、最初に３名のパネリストの方から順番で、約10分間ずつ、今のことを前提にしながら、ご自身のプレゼンテーションをしていただきたいと考えています。それでは、まず佐藤さん、よろしくお願いします。

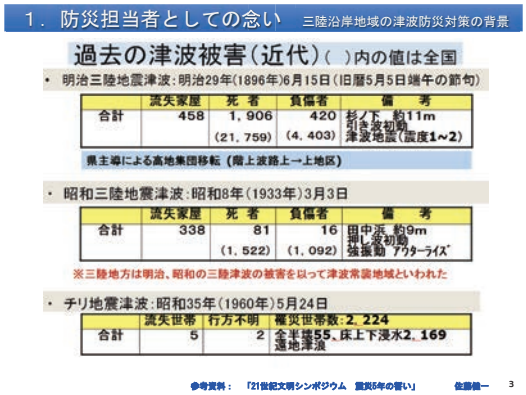
佐藤　ただいま紹介いただきました、震災当時、気仙沼市の防災を担当していました佐藤と申します。私からは震災当時、気仙沼市の防災担当者として、震災前に行ってきたこと、それから結果的にそれがうまく機能できなかったこと、それから見えてきた課題等について、お話しさせていただきたいと思います。



これは私、防災担当としての念いということで、書かせていただきました。あとから読んでいただければありがたいと思います。今回のパネルの、私としての結論みたいなものをまとめさせていただきました。

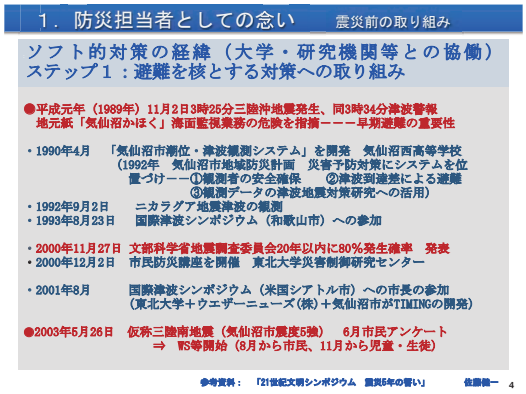


これは気仙沼市の関連データになります。人口等です。当時の人口、現在の人口等を記したものです。資料と併せて見ていただければと思います。



これは三陸沿岸地域の津波防災対策の背景ということで上に表題がありますが、近代の三つの津波被害の状況で、これに基づきまして、三陸沿岸

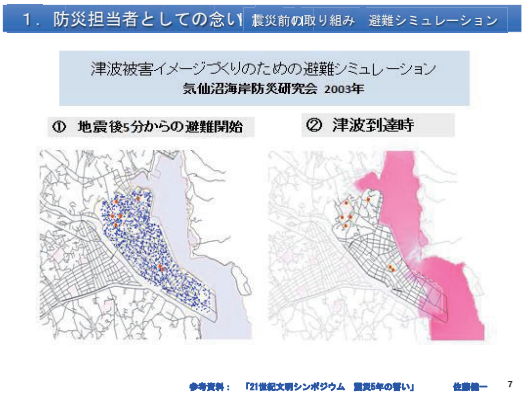
の地域は津波防災に取り組んできたという背景があります。これは大学研究機関と先ほど、今村先生からお話がありましたが、協働でいろいろ取り組んでまいりました。



その中で、特にソフト的対策が始まったというのは一番上の平成元年からになるわけです。当時、気仙沼河北というところで、ちょうど三陸沖地震が発生し、津波警報が出たときに翌日の新聞に箱尺を持って測っていた写真が載り、海面監視している場合か、危ないのでないか、何とかしないといけないのではないかということになりました。そこから気仙沼市の本格的なソフト対策が始まったという経緯があります。

これは震災前の取り組みです。本格的に取り組んだ、ハードの施設はもちろんですが、ソフト対策、特にイメージ作り、ワークショップにおけるイメージ作り、今村先生から先ほど他地区でのワークショップの様子がありましたが、そういうものに取り組んできたということです。特に初動段階の避難を核にしまして、私たちは人的被害というものはゼロにできるだろうという思いを持って取り組んでまいりました。これは三陸沿岸においては地震があって、津波が到達するまでの時間差があります。その時間をもって、逃げる気にさえなってもらえれば、人的被害はないのだという思いで取り組んでまいりました。

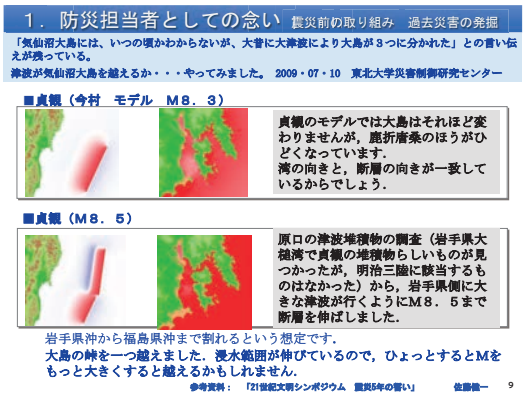
これは防災教育の例ですが、大人の防災教育、子どもの防災教育とありますが、これは学校を核にした防災教育の例です。



それから、ワークショップの中で、さて、自分の住んでいるところのイメージ、被害のイメージというのはどういうものだということで、今村先生に作っていただいたものですが、青い点が人です。それから赤い点が避難ビルだったり、避難所だったり。そこにこういう時間帯で逃げれば避難できるのだというものを見ていただきながら、安全な避難を心がける、イメージを作ってもらうということもやってまいりました。

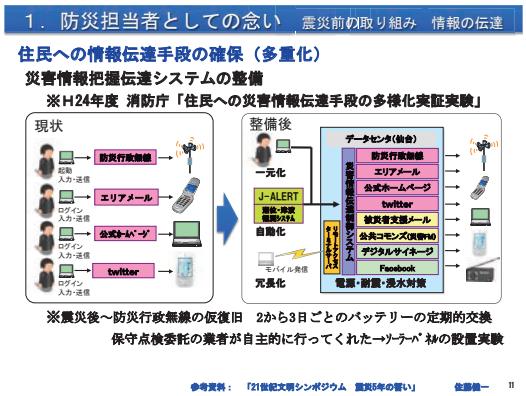
これもイメージ作りということになります。左がまさにそれですが、実はインド洋の津波を受けて、国交省を中心にオールジャパンというか、いろいろな省庁が参加して、津波の被害の軽減方策

という検討を行いました。その結果を映像としてテレビ朝日が作ったものですが、それを住民の方に見ていただいて、実は気仙沼というところは今考えている地震、津波によってこういう被害があるのだということを住民の方と話し合ってきました。右側が震災直後の航空写真になります。被災地は全く同じような被災状況です。避難し、何とか無事逃げられた方から、あの映像があったために私は避難したので、命は救われたという話も聞きました。しかし、これは、すべての人に伝わったわけではありません。すべての人に伝える必要があったと感じています。

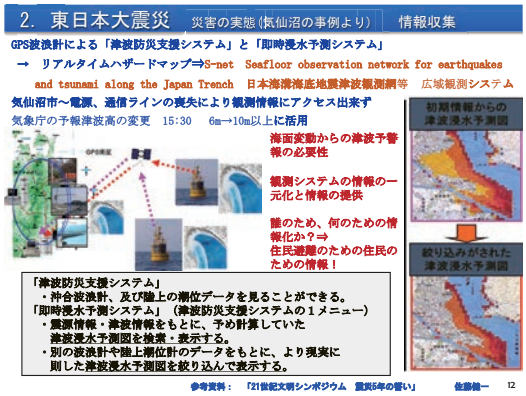


これも過去の災害の発掘で、気仙沼はいろいろな、先ほど言いましたように、定期的に起こるといいますか、ある周期をもって起きる災害だけなのか、いや、そうではないだろうというものがあり、実は大島というところが伝承の中で、大島が三つに分かれた。つまり、２カ所から津波が越えたということですが、それはいつかというのはよくわかりません。今村先生がモデルにして、いろいろなシミュレーションから出してみようということでやって、貞観の津波も入れたのですが、二つには割れますが、三つには分かれないという結果でした。これ以外にも、津波堆積物の調査等から過去を知ると、そういうようなものも行われていました。

これは、避難困難対策として、昭和58年くらいからやられていました、津波避難ビルの指定です。ここで、震災当時3,000名以上の方が難を逃れました。しかしながら、結果的には、私は、一時避難ビルは運がよかっただけだったと感じています。場合によっては漂流物、火災によって、避難、二次避難できないで、被災する可能性を持っていました。今後、そこからの移動というものも考える必要があります。それから、避難困難というものについては住民の意識というものを入れたかたちで評価を併せてやっていく必要があるのだと思っています。



これは情報の伝達になります。情報伝達で、左側が震災当時の状況で、使えたのは防災行政無線とTwitterだけです。それも電源のある間だけです。初動段階では使えました。それが、震災後整備をしまして、多重化する必要があるということでやられたものです。しかし初動段階の電源は何とかなりますが、長期間にわたる電源確保ということになりますと、ライフラインとしての通信もそうですが、今でも電源確保というものは大きい課題であるというのは変わらないということです。



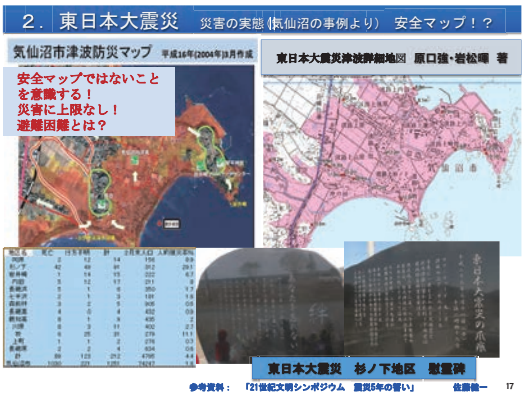
それから、一番課題というのでしょうか、われわれ防災の担当者で必要だったのが情報収集です。当時、GPS波浪計による即時浸水予測システ

ムというものは完成していました。しかしながら、情報インフラの寸断、それからもう一つ、海面変動から警報を出すという仕組みというものがオーソライズされていなかったという課題があります。今S-netとかDONETとかというものが整備されていますが、一元化するということで、これは誰のために使うのか、住民の避難のために使うのだ、命を救うために使うのだという仕組み作りをきちっとしたかたちで進めなければならないと考えています。

震災と同時に、情報、それから電源が寸断され、その中で想像して初動対応をしなければならなかったという課題を抱えています。

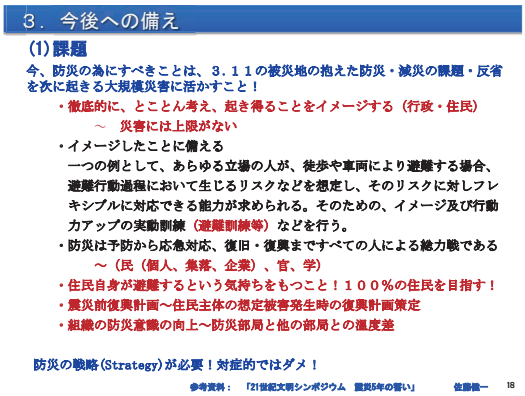
これは避難の状況ですね。

これは気仙沼の鹿折地区というところですが、被害は次々に拡大していきます。津波による破壊、漂流物による破壊、火災による消失、低体温により命が失われるということですね。非常に甚大な被害です。人命的にも、また、産業も壊滅的な状況という、非常に甚大ですが、人的被害をゼロにという思いが、結果的には届かなかったという状況です。

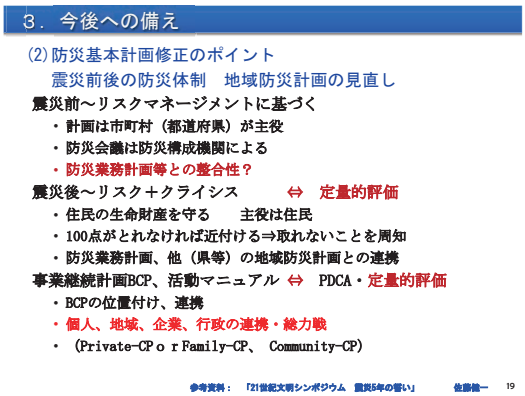


防災マップというものがあります。実はこういう高台がありました。これが、住民の人たちと一緒に、こういう避難高台、大丈夫だな、過去の被害、シミュレーションにおいても大丈夫だとして作られたものです。防災マップ自体は今村先生のいろいろな指導をいただきながら作られた、こういうかたちでなるべく自分たちで考えるかたちがいいだろうということで作られたものがありましたが、実はこういうところは色が塗ってないから、安全だという使い方をしてはだめだという話をしながらやりましたが、結果的に安全マップになってしまった。私たちはそういう話をしながら、私自身が安全マップという意識を持ってしまった。非常に大きい反省をするような例です。この地区は、非常に防災に対して熱心な地域でした。しかしながら、この一番熱心な地域が、29.1%という人的被災率を持っています。一番大きい被害をこうむった地域になってしまいました。災害というのは上限がないということを意識

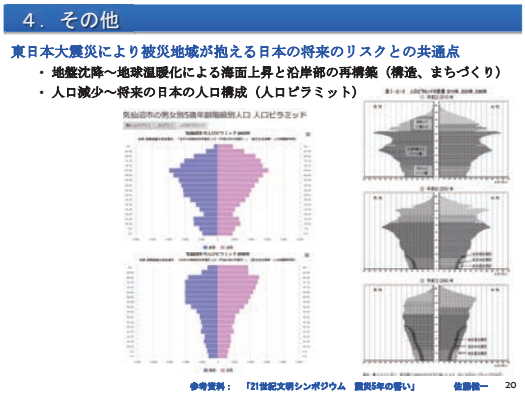
しなければなりません。これは、心すべきと意識をしています。



これは今後への課題です。今言いました、災害には上限がないということと、それから100％の住民を目指して、イメージを伝える必要があるということですね。



これは防災計画の修正ということで、書かせていただきましたので、あとから読んでいただければと思います。



これも、被災地で起きていますのは、地盤沈降、人口の減少、日本の大きな将来の課題であります。先ほどの被災地ですが、ここの石碑に文が刻まれています。一部だけ読ませていただきます。「あなたを忘れない。ここにいれば大丈夫だ。しかし、無常にも第一波で下手から家や車が押し寄せ、そして第二波、第三波が93名の尊い命とすべての財産が海へと散った。あの一声が無情の叫びに、私たちはあなたを忘れない。今までありがとう。心安らかに。杉の下地区民一同」、と。また、この悲劇を繰り返すな、大地が揺れたらすぐ逃げろ、より遠くへ、より高台へと書いてあります。これを今後に備え、心すべきと思っています。

御厨　ありがとうございました。それでは、引き続いて、武田さんよろしくお願いします。

武田　河北新報の武田です。よろしくお願いします。報告に入る前に、前提として皆さんと確認しておきたいことがあります。それは、震災５年という節目を迎えるにあたっての視点についてです。当然ながら、５年間の経過をたどるのであれば、第一に復旧、復興の検証が必要であって、５年以降の復興の行方について、建設的な議論をしていかないといけないと、それが第一にはなるのですが、同時にやはりもう一つ忘れてはならないことがあるでしょうということです。それは、この近代日本において、一度の災害で２万人近い方が犠牲になった、その事実そのものをきちんとやはり確認することが必要なのでしょう。

時間が経過して、あの日の衝撃も悲しみもかなりぼんやりかすみ始めています。それはときの流れとして仕方がないことではありますが、記録も後悔も反省も教訓もぼんやりするのでは、何より２万人の犠牲になった方々の無念というものが風化してしまいます。震災を振り返る大きな節目、５年の節目だからこそ、あの日の出来事をもう一度直視して、そして改めて同じ犠牲を繰り返さないという誓いを確かめ、内外に発信していくことが被災地に求められる大きな視点であるということを確かめたいのです。このシンポジウムにおいて、この前半でそこをテーマに意見交換できることに大きな意義を感じています。

それでは、前置き長くなりましたが、テーマに則して、震災の犠牲を地元紙の立場からどう総括していて、総括に基づいて何を始めたかについて報告させていただきます。まず、われわれ河北新報には、大きな悔いがあります。震災前、河北新

報は先ほど今村先生から説明があった、99％の確率で来ますよといわれていた宮城県沖地震に備えて、防災、減災の啓発報道に大変力を入れていました。前回の宮城県沖地震から25年になる2003年から、地震関連記事に「備える」という共通のカットをつけて伝えて、その後は定期の防災特集も組んで、連載も随時展開していました。震災の前の年の2010年の５月、チリ地震津波50周年の節目に当たりました。そこでは、まず避難してくださいと、それが重要ですよという教訓を改めて連載のかたちで呼びかけています。震災10日前の３月１日にも、前年のチリ大地震津波、襲来１年の節目に当たったものですから、津波の危険性と避難の大切さを伝える連載を展開しています。全国どこの新聞よりも、地震と津波に対する備えを読者に呼びかけていた新聞、紙面だったと自負していました。

しかし、震災が起きて、主たる発行地域の宮城県内だけで、１万1,000人もの犠牲が出てしまった。想定を上回る未曾有の災害だった、そういうことで片づけるわけにはいかなくて、備えをこれだけ呼びかける啓発報道を重視していた立場としては大変大きなショックを受けたということです。震災前に行っていた報道内容を検証するために、震災から半年後の８月に、仮設住宅にいる河北新報の購読者の被災者を対象にアンケートをしました。河北新報の紙面、記事は皆さんの今回の震災の実際の避難に役立ちましたかという問いです。役に立たなかったが72％。４人に３人は役に立ちませんでしたということでした。どうやら、われわれが行っていたのは、実践に結びつかない一方通行の啓発報道ではなかったかという反省を迫られたわけです。

行政や研究機関が発する情報を取り上げて伝える、それから、過去の災害を分析して教訓を伝える、それから、防災の先進的取り組みを紹介して、意識啓発に努めるなど、震災前の紙面はそうした今でも行う新聞のオーソドックスなやり方で展開したわけですが、どうも広く浅く、ただ情報提供するだけの啓発にすぎなかったのではないか。紙面や記事によって、地域の命を守ろうと、そういう気概があったのかどうか。その一点で震災前の姿勢は十分だったとはいえないと総括をさせていただきました。アンケートの結果を特集した紙面では、当時の取材部門の責任者だった立場で、私の氏名でそういう内容の反省文も書きました。より狭い範囲に深く、報道機関自体が地域に入り込んで実践に結びつくような啓発に乗り出す必要があるのかもしれないとそこでは結んでいます。

その反省に基づいて、震災の翌年に始めたのが、むすび塾と名づけたワークショップを軸にした、新しい防災、減災のキャンペーンの取り組みです。タイトルは「いのちと地域を守る」と定めました。先ほど来言っている、反省に基づく河北新報自身の誓いである、読者や地域自身の誓いにしてほしいという願いを込めています。軸になる「むすび塾」というのは、2012年の５月から月に１回開催しています。町内会や、子ども会、学校、病院、職場といった小さなまとまりに働きかけて、専門家と一緒に少人数でその場に必要な避難とか備えの具体策を話し合います。その語り合いの詳報、詳しい特集を軸にした紙面２、３ページを震災月命日の毎月11日に掲載して啓発を進めています。むすび塾という名前には、人と人、人と地域を結んで、備える場を広く深く広めていきたいという願いを込めています。昨年12月、先月でちょうど50回です。地元だけではなくて、次なる災害が懸念される高知とか愛知、静岡でも開催しています。大きな津波被災の経験を共有するインドネシアとか、チリでも開きました。2014年、おととしからは、年３回程度、全国の地元紙と共催するかたちで次なる被災が懸念される地域を対象にむすび塾を開催しています。そこには釧路とか宮崎とか東京などに被災体験者や遺族らを語り部としてお連れして、被災体験を伝える催しも併せて開催しています。共催相手の地元紙はそれを詳報し、震災の体験と教訓に基づく防災意識の啓発に活用していただいています。

開催地ではどんな成果があったかということになりますが、町内会が避難先の見直しに取り組んだり、新たな避難訓練を定期開催したり、防災マップを自主的に作ったりといった動きが始まっています。しかし、それよりも何よりも実は改まってみんなで顔を合わせて震災体験を共有し、災害対策を語り合う機会を設けてもらったことが大変ありがたいと、そういう感謝の言葉をいただいています。住民や社員、学校内の人たちが、防災について改まって話し合う機会というのは、意外に少ないというのがわれわれが開催しての印象です。教訓の蓄積とか伝承の前提として、体験の共有が必要なはずですが、被災地内では意外にそのための語り合いとか取り組みが行われていません。むすび塾の意義はその語り合いの場を設定して、詳報することで震災の風化を食い止めて教訓を共有する機会を提供していることにあるのだろ

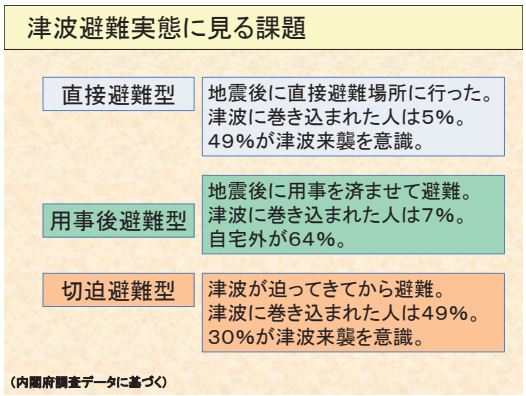
うなと今では思っています。もちろん、今の取り組みがベストかどうかは全然わかりません。あくまでまだ試行錯誤の段階、取り組みだと思っています。

災害犠牲を食い止めるために、新聞というメディアには何ができるのだろうと。或いは何をしなければいけないのでしょう。河北新報がこれからずっと問い続けなければいけないテーマになるのだろうと思います。東北以外の全国とか世界に向けた発信にもやはり大きな責務を負っています。それは新聞、報道機関だけに求められるものではやはりないのでしょう。行政や学校や企業や地域、すべての人々に向けられた責任なのではないかなと思います。風化というと、被災地以外の方々の風化をわれわれは取り上げてしまいますが、その風化を懸念するのであれば、まずうちなる風化と向き合って、それに抗って体験を共有し、教訓を積み上げていく、発信することからやはり始める必要があるのだろうなと思っています。

冒頭に前置きしたように、５年の節目、それを確かめる大切な機会です。挨拶にもありましたが、政府の復興構想会議が定めた、復興７原則、このシンポジウムに参加される五百旗頭先生、御厨先生が中心になってまとめられた、復興構想原則の第一は、失われたおびただしい命への追悼と鎮魂が復興の起点であり、教訓を国内外に発信すると宣言しています。５年の節目だからこそ、この原則をかみ締め直す必要があります。同じ犠牲を繰り返さないために、それぞれが最善を尽くす。その誓いを今一度被災地一体で確かめ合うことを呼びかけたいと思います。以上で私からの報告を終わります。

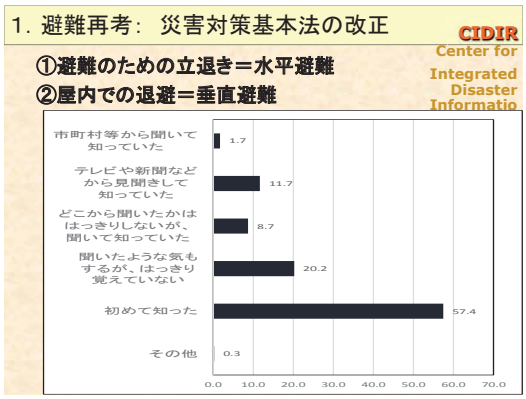
御厨　どうもありがとうございました。それでは、最後になりますが、田中先生からよろしくお願いします。

田中　田中です。先ほどからハードとソフトの一体化ということのいくつかのご指摘がありました。やはり、災害はある意味、ありがたいことにそれほどの頻度でくるわけではありません。だからこそ、逆に私たちは経験をしない、あるいはできないまま立ち動かなければいけないという部分があります。それを補うためにはやはり科学的な知見、今村先生がおっしゃっていたような知見というのはとても大事ですが、ただ、そこにもやはり限度、あるいは不確実性があります。それを私たちが主体的に取り込むためにも地域防災、事前防災ということが必要になってくるのだとも感じています。ただ、その事前防災というものに関してもなかなか難しかったということのお話をされていたわけでありますが、ちょうど2010年の12月にここにいる今村先生と佐藤さんと３人で、あと毎日新聞の方と、チリ地震津波でどうしたら多くの命を救うことができるのかというシンポジウムをしていたのが東日本大震災の４カ月前のことでございました。そのときにはやはり全国的に見て、すばらしい避難をされていた岩沼市、その人作りについて、全国でどうしていけばいいのかという議論もさせていただきました。

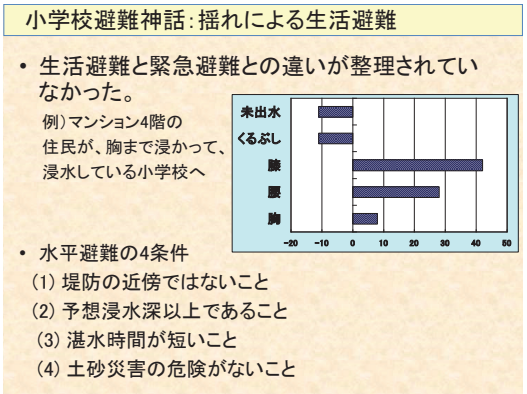


これは、このスライドにもその辺の状況が出てきていると思いますが、実は岩沼市さんが非常に避難率が高いという一つの理由は周りの人に声をかけられたことです。ご自分では必要ないと思っても、周りに言われて避難をしています。そういった、地域の規範が非常に強く利いていたというところもあります。実際にこれは内閣府の調査を私なりにやったものですが、直接避難型、地震津波が「３．11」のときに、起きてすぐ避難をされた方というのが６割以上いらっしゃるわけですが、実はその中の３番目に49%が津波来襲意識と書いてございます。逆に言うと、51%は意識してなかったということになります。この方々は周りの地域の働きかけで避難をされたということになります。これだけの強い地域だから、三陸だから、東日本の東北太平洋岸だから97%が自らの命を守ったということも一つの事実です。それだけの地域作りがあったのだと思います。もしこれがそうではない地域だったら、ほかの地域だったら

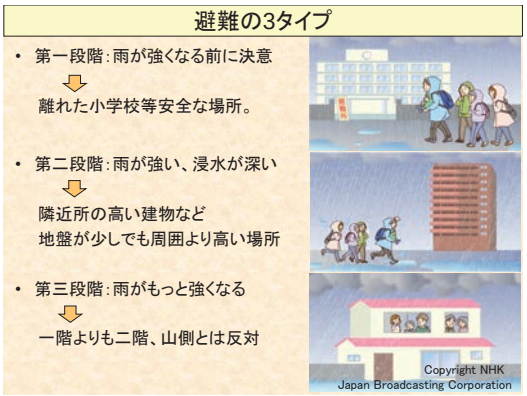
どうなっていたのだろうかという思いを片方では思いながら、でも、２万人、その重さは大変重いものを感じていることも事実です。その中で、一番上の直接避難型の２番目、津波に巻き込まれた方が５％、直接避難をした方の中にはいらっしゃいます。このことが、先ほど杉の下の話で出ていましたが、私たちは想定外を何とかなくしたい、杉の下を絶対に忘れられないという思いがあったのは事実です。それが、次の巨大想定というところにつながっていったということになるのだと思います。その一方で、一番下に切迫避難型、30％の方が、津波来襲を意識してらっしゃるのですね。津波が来ると意識したから、切迫するまで避難をしませんでした。何をしていたか。助けに入った。そういう方々です。このことは私たち避難、避難と言っていた自分を省みても、実は避難をするかしないかではなくて、避難をするか、人の命を助けるか、仕事を継続するか、そういう実に多様なその場の状況の中での行動選択肢の一つが避難です。一つでしかなかったということを痛感し、打ちのめされたところもあったわけです。さらにその中で、実は津波に対する避難ということの難しさ、それ以上にやはりいくつか難しいところもあります。



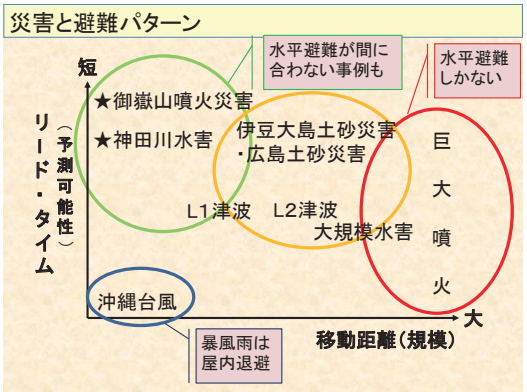
これは、私どもで昨年調査した結果ですが、「３．11」以降、災害対策基本法が改正されました。その中で避難という概念が今まで小学校等の指定された避難場所に行くということが多かったわけです。でも、場合によってはマンションの４階に上がったほうがいいかもしれません。まさに津波の避難場所、高台のようなことです。そこで垂直避難という、そういう表現になっていませんが、立退き避難と屋内での退避と明確に区別をされ、そして適切な行動をどうしたらいいかということを考える枠組みができました。ただ、残念ながら私たち住民は初めて知ったという方が６割ぐらい。なかなか浸透していたわけではありません。



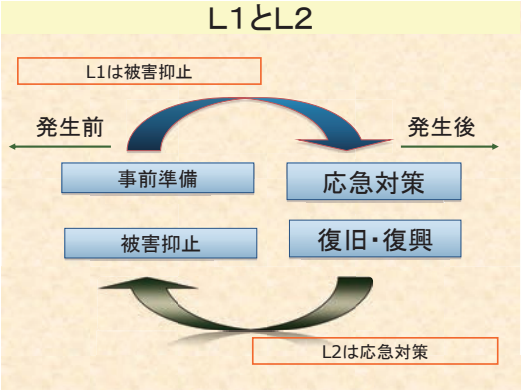
これが2004年の福井県での水害です。避難をした方の８割は膝よりも上まで水が来ている中で避難をされています。これはもう危険な状況だった。だから垂直避難というのも考えようというので、こんな、安全な小学校に避難しようね。これが水平避難です。



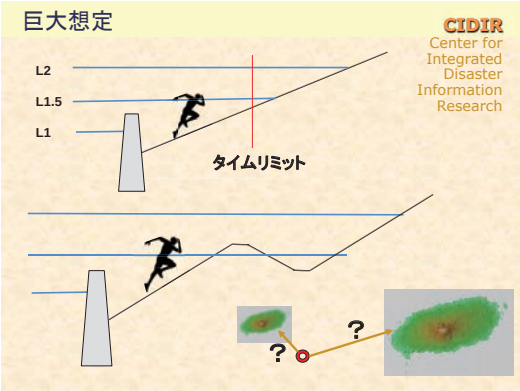
でも、雨が強くなったり、膝ぐらいまで来たら高いとこに上がろうよと、これはまさに津波の高台というのはこういうところになるわけです。地盤が少しでも周囲より高いところに上がりましょう、あるいは第３段階、もっとひどくなったら動けない、建物にこもるしかない、でも、これは命が保証できないから、本当の緊急措置ですというのが３段階です。津波の場合にはもう基本的には、この第２番目ということになるわけです。



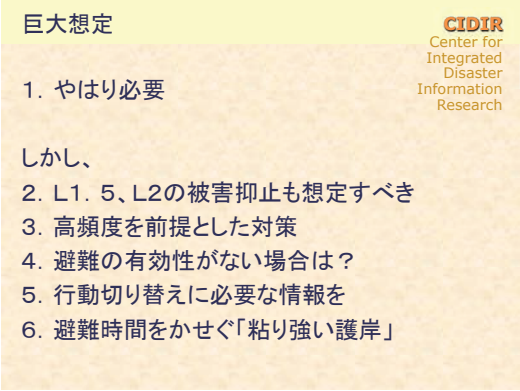
ところが、これだけいろいろな災害がある中で、避難パターンをどう組み合わせていくのか。そのためにどう的確に情報を出していくのかということは実はそう簡単ではありません。この中でも御嶽の予測は難しかった。避難という行動すらほとんど取れなかったというものです。そのためには本当に近くにシェルターを作らざるを得なかったということだと思います。あるいは伊豆大島のように火山の災害をすごく考え、そして「３．11」以降に津波の巨大想定が出たものですから、新たな避難計画を考えていた。その裏で土砂災害の被害を受けてしまった。それも700年に一度という、大変大きな雨で起きてしまったということになります。避難、ある意味では津波、水害、火山、土砂災害、実はここにいるわれわれは全員そのすべての災害に直面をし、考えていかないといけなくて、さらにその中での避難を考えていかないといけない、大変厳しい状況に置かれています。災害が複雑ですし、個々の状況も大変違っています。その中で、使える武器は全部使って、選択肢をたくさん持って考えていかざるを得ないのだと思っています。

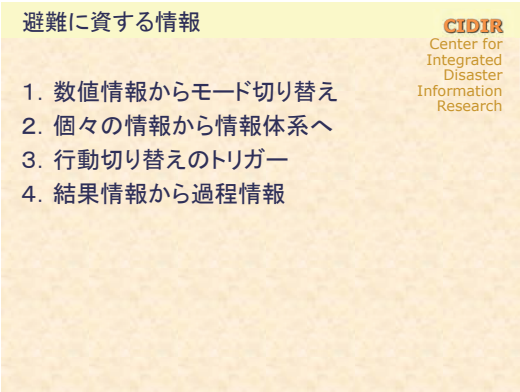


「３．11」が明確に日本の防災体制というものを変えたのは、やはり「３．11」の前まで、少なくとも阪神・淡路大震災の前までは、被害抑止、あるいは事前計画という事前の部分を強くすることによって被害を減らし、復旧復興費用を減らしてどんどんそれを事前対策に結ぶという正の循環に入っていた。それが日本の戦後の防災対策でした。それが阪神で、やはり限界があり、それを明確に示してしまったのが「３．11」でした。この図では若干応急対策と復旧復興を大きめに書いていますが、逆に言うと「３．11」クラス、これをＬ２、非常に大きなものとして、右側を強くしています。ただ、その応急対策の一つの大きな要素である避難、これを実は先ほどから佐藤さんも、あるいは今村先生も、あるいは武田さんもおっしゃっていましたが、もう一度個々の状況に立ち返って、具体的に、そしてマルチのいろいろな災害を考えながら、もう一度考え直さなければいけないというところだと思います。



これはＬ１、Ｌ２、いろいろあるのですが、確かにＬ１は堤防で守ります。でも、Ｌ２は避難を中心とする総合的な対策です。場合によってはＬ１かＬ２かわからないときに、下の絵ですが、赤丸にいる人は近場の低いところ、あるいは遠くの高いところ、どっちを選択しないといけないのか。これは考えるだけで吐き気がしてきます。この状況は行政としても吐き気がしてきます。どうしたらいいのでしょうか。





確かに巨大想定というのは必要であったわけですが、まず私たちは高頻度の、より頻度の高いも

のを考えざるを得ませんし、避難ができないという事態も考え、そこに施設の対策をもう一度かませることで、救うことをせざるを得なくなっています。それから先ほどのいくつかの行動選択肢を持ちながらやるときにどの行動を、近くに行くのか、遠くの高いところに行くのか、それを個々の方が判断できる情報を私たちは出していかざるを得ないのだと思っています。いずれにせよ、多分ここではすべての命を救う、そのためにすべてに伝え、すべてを結ぶ。でもそのためにはすべての人自身が結ばれたいとそこが多分果たされないのでないかというこの思いを感じながらお話を伺っていました。以上です。どうもありがとうございます。

御厨　ありがとうございました。今村先生の基調報告から始まって、今３名のパネリストの方にお話をいただきました。ここでのやはり一つ共通したテーマというのは、避難ということですね。それについて歴史的にこれまでの災害というものを見てみると、いろいろな段階があった。そして、その避難をするということについても、それを事前にどれだけ学習できるのか、事前に学習できて、ハザードマップを作ったとしても、それが安全マップと認識されてしまうと、かえって避難というのが難しくなるというお話もありました。

　要するに、避難ということをどう捉えていくのか、そしてこの非常に大きな避難のシミュレーションがどんどんできるのですが、しかし今日お話になった方が皆さん言われていたのは、それをもう一度、個々のケースに戻してみないと、いけないのでないか。つまり、見落としている部分があるのではないかというお話であったと思います。そこで、これから残された時間で、その点を中心にもう少し突っ込んでいきたいと思います。最初に今村先生が基調報告をされたので、お三方のお話を聞いて、今の点を中心にどう今お考えであるかをお話しいただけるでしょうか。

今村　本当に、今改めて、５年前、またその前の対応をわれわれ反省するとともに、課題というのも見えてきました。いわゆる避難、または防災に関しては知識の提供というのが中心であったかと思います。しかし、「３．11」の経験を受けますと、やはり最終的には判断に役立つ知識の提供、また、さまざまな情報の提供がなくてはいけません。それでは判断をどのように適切にしていただくのか、これは非常に究極の課題であると思います。田中先生の最後からの３枚目のスライド、近くの高台なのか、または遠くの究極的な高台なのか、まさに判断になると思います。われわれはやはりその判断や経験をできるだけ事前にたくさん踏んでいただいて、一つの判断においても、対応というのはそこに限界はなく、例えば、近くの高台であっても、極端な話ですが、ライフジャケットを持つとか、または避難ボートみたいなものも設けるとか、どんどん付加することによって、さまざまな対応ができるものだと思います。そういう機会をいかに増やすのかというのが、今お話を伺って頭の中で浮かんだことになります。

御厨　それでは、今のその点について、佐藤さんから順番に少し論点を深めて、あるいはさっき少し言い足りなかったことを含めて展開をしていただきたいと思いますが、佐藤さんよろしくお願いします。

佐藤　今村先生の、今お話になったことと共通します。判断する情報を提供するというのか、情報といったらいいのか、判断する能力といったらいいのか、そういうようなかたちのワークショップであったり、住民と行政との情報共有ということが求められているのだと思います。しかし、今言いました、Ｌ１、Ｌ２、そしてＬ２には上限がないというかたち、それもいろいろなかたちでマップを作ったりということもありますし、いろいろなコミュニティで話し合いをしていただくとかありますが、ただし書きといいますか、条件つきというかたちのイメージ作りというものが一つ乗っかってくるのだろうなと。こういうようなものが今考えられているハザードです。しかしながら、こういうようなものは決してそれ以下ではない、それ以上もあるという条件を付したかたちで、イメージを一緒に作っていく、そういうようなものが求められているのかなと思います。

御厨　ということは、今の佐藤さんのお話ですと、絶対というものはないから、とりあえずハザードマップなり、そういうものを作って共有はするが、それを共有していくときに、いやこれ以外のこともしかしたらあるかもしれないので、そのハザードマップというのは確定されたものでは実はなくて、その住民と地域の様子や、いろいろなことを含めてでしょうが、そういうものを入れて、さらにそれを発展していくというと変ですが、さらにそれが変えられていく。つまりそれは

常に生きているものとして存在しなくてはいけないという、そういう感じで受け止めてよろしいでしょうか。

佐藤　あと、受け止める側の問題というかたちで、住民の方がその認知識度というか、認知度というか、その辺をきちんと評価できるということでは、定量的に評価できるようなかたちで行政からすると攻めていくと言ったらいいのでしょうか、どんどんレベルアップしていくという評価の仕方というものも併せてやっていくと非常に良いのでないか。例えば、避難困難ということに関しましても、と思います。

御厨　今お話がありましたように、認知度、この評価をする、その評価の在り方も一緒にレベルアップしていく。ですから、恐らく行政の側も住民の側もどっちも常にそれはハザードマップに関しては安定した関係ではなくて、それが常に動いていくという、ある種、そういうダイナミズムを持っているのだというお話だったように思います。

さて、そこで武田さんに次お話をしていただきたいのですが、その啓発報道というのが「３．11」までは、という反省をさっきされておられました。そして2012年からむすび塾というのを始められた。このむすび塾での体験というのは小さなワークショップであることによって、より住民に近い目線でされたということですが、そのお話の中から、どうでしょうか、うちなる風化を食い止めないといけないというお話もあったのですが、その話と関連させて今出ている問題についてどうお考えでしょうか。

武田　繰り返しになりますが、実は被災地では被災者同士が改まってあのときのことを語り合う機会は意外に少ないというのがわれわれの印象です。それに限らず震災の体験集とか報告集というのはそれぞれの団体だったり地域だったり、学校も含めてかなりまとめていて、多分２、３年後ぐらいまでにはすべて完成しているのだと思います。もう一巡して、そういうものは終わっているわけですが、しかしまとまったことで振り返りというのが終わりになっていないかなあという印象が非常に強いです。やはり、まとまったものをもう一度確認し合って語り合うという取り組みが５年の今だからこそ、しかも風化が叫ばれるときだからこそ、被災地内でもう一度やるべき課題なのではないか。

それに関連して言いますと、実は５年たったからこそ、そういう機運が芽生えたところも一部あるということです。それは発災当時小学生だったり中学生だったりした子どもたちが自らの体験に向き合って語り部として積極的に発信する動きというのが４年過ぎたあたりから出てきました。当時東松島市の野蒜小学校の６年生で、現在石巻市の高校２年生の女子生徒に話を聞いたことがあるのですが、自宅が全壊流出して、おじいさんを亡くされて、逃げ込んだ小学校の体育館でも多くの犠牲が出た、そういう体験を持っているわけですが、その現実を知っている者として、やはりこれは語る役割をわれわれが担わないといけないのでないかということでグループを作って去年からその語り部活動を現地でされているということです。その子は「私が出会ったうちの１人でも構わない、私の体験が伝わって、備えを真剣に考えてくれるのであれば犠牲を１人減らすことができるではないか。だから、あの日のことを私は語り始めたし、ずっと語り続けていきたい」と話しています。歳月がたってこそ、そういうことが言える人たちも出てきている。ないしは世代が出てきているという事実が非常に重くて、だとすれば２、３年で終わった体験のまとめだったり教訓のまとめだったりしたものはもう一度元に戻って、かみ締め直す必要がやはりあるのだろうと思います。漏れがあるという意味ではなくて、それがやはり歳月がたったことの一つの意義なのだろうと。５年の節目に犠牲を出さない誓いを新たにという意味では、その点からも非常に重要で、求められることではないかなと思います。

長いですがもう一点、よろしいですか。河北新報の震災前の紙面が役に立たなかったという、数字として72％を紹介させていただきましたが、実は裏を返すと28％は役に立ったと答えていただいているということです。実際に震災取材の最中に、うちの記者が、おたくの記事を思い出して近くの高速道、東部道路ですが、東部道路に駆け上がって命拾いした。そういう男性と取材で出会って、感謝されたという体験を記者が話しています。われわれの事前防災の呼びかけ、何とか備えてくださいよ、いつ来るかわかりませんよ、来たら逃げてくださいねという普段の呼びかけは、そうやって一部の方にはちゃんと響いていた。その実感はやはり忘れてはいけない。語り部の女子生徒のように、自分が、ないしは報道機関がその責務をもって発信者になることで救える命がある、

ないしは当時救えた命があったのだという反省、救える命があるのだという望み、それをやはりきちんと位置づける、それが大切なのだろうなと思っています。

御厨　５年たったからこそ、要するにもう一度、もう既に、いやもう終わってしまったというので、そのときの体験を小学生、中学生が書いたものが固定化してしまいますが、実はそうではなくて、子どもはどんどん大きくなるわけですから、その間に自分の体験したことをさらに深めていくという契機があるわけです。そうすると今日の今のお話で非常にポイントなのは、そうやって成長して５年たったお子さんたちが自分たちの体験だと自覚でき、その自覚をしたことによって、それを今度はやはり伝えていかないといけないという、これは私はすごい発見だと思います。

これはあとでも恐らく議論になってくると思いますが、地震のいわゆる体験というものをどうやって記憶し、記録していくか、つまりわれわれはアーカイブの問題というのを常に抱えているわけですが、そこに、ああ、こうやって成長していくにしたがって、その記憶、記録が改めて生き生きとしてくる、あるいはそれをさらに、いわゆる内側に閉じ込めておくのではなくて、外へ開いていく力が、要するに被災をされた方々の中から出てくるという、これはやはりすごいことだと私は思いますが。

その点も含めまして、この避難ということがいわゆる地震の避難だけではなくて、その他にも避難ということは実はたくさんあるのですよねということを語っていただいた田中さんに、またその辺を含めて少しお話を広げていただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

田中　先ほど今村先生も知識の教育ということをおっしゃり、また佐藤さんもハザードマップの難しさということをおっしゃっていました。私はある被災をされた方が、津波って繰り返し来るって知っていたよ、知っていたから今度来るまでにじいちゃんのために着るもの取ってくるために入ったのだとおっしゃっていたのですね。津波の研究者、あるいはわれわれ防災の研究者は津波が繰り返し来るから戻っちゃいけませんということを言っているつもりだったのです。でも、実は生活者というのは、いろいろな生活の個々の状況の中でその知識を使った別の有効活用、ある意味有効活用、あるいはそれが失敗につながるかもしれない、いろいろな使い方をしていくわけですよね。そういう意味での、実は避難を考えると言っていることは、もう一度生活者という立場の中で避難というのは位置づけ直すことなのでないか。では、生活者とは何か。あるいはその中でどういうことができるのかというところに、実は、私は武田さんのというか、河北のむすび塾というのが、こういう仕組みを作っていくということがすごく大事、あるいは仕組みを作ることで継続していくということが大事で、そこがものすごく防災、災害減災というのには大事なのだと思いますね。これは急に21年前に戻りますが、阪神・淡路大震災で視覚障がいの方、83歳だったでしょうか。隣の部屋に寝ていた奥さんが亡くなられ、その方は助けられたのですね。43年間、本当によくしてくれた女房、目の見えない私の代わりに目となってずっと支えてきてくれた。その女房が死んだ。代わられるものならとおっしゃっていました。でも、そうおっしゃっていたのが少し明るくなられたのは、実は視覚障がいの施設に移られてからでした。ああ、よかったですよね、ここだといろいろと配慮もいただけるし、本当によかったではないですか。いや違うのだと。ここに来てよかったことはほかの目の見えない人と災害について初めて語り合えたことです。アーカイブとかいろいろなことはあるのですが、実はそれは誰と誰をつなぐのかということ、それができる場でなければだめなのだということですね。ですから多分、生活者とはそういうことらしい、結びというのはそういうことなのだと思います。だからこそ、多分、私たち自身が自ら結ばれにいかないと、それは変えられないのではないかなという気もしながら、ぜひその中で皆様方が本当に災害が起きてからのボランティアとしての支援、手助けというものから震災、津波災害、火山災害、起こる前の語り部としての支援、ほかの地域への支援ということにも、どのタイミングか、私にはとても外からの人間から申し上げることはできませんが、そういうことがいつかのときにしていただければとてもありがたいなと願っています。

御厨　これで一巡したわけですが、どうでしょうか、今村先生。今の、かなりいろいろ深い論点が出てきたと思いますが、今村先生が具体的に2002年にワークショップをされていて、この「３．11」が起こってからも、またされていると思いますが、そのときの目線の違いというか、あるいは実際体験なさって、どうこのワークショップを再

構成しないといけないと思われたか、その点を含めて先ほどの論点など一緒に少しお話をいただけるといいのですが。

今村　ありがとうございます。本当に先ほど、当時の状況も見ていただきましたが、やはり中心となるのはわれわれからの情報提供であったり、知識提供で、もう一つ大切なのは、地域の方の自らの学びで、この点はかなりできていたのかなと思います。しかし、われわれと住民の方、また行政の方も、それぞれ学んで、それぞれが思い込んでいたところがあって、実はそこで足りない部分、対応できてない部分がいくつかあったにもかかわらず、お互いに自覚できていなかったのかなと思っています。やはりそこを自覚して、次のまた一歩、ワークショップとかの、いろいろな街歩きも１回に限らず複数をやる、いろいろな条件を変えてまたやる、こういう繰り返しが改めて重要だなというのを今自覚しています。

御厨　やはり情報の共有のある意味難しさですね。同じ情報を提供しても、それこそさっき言っていた、生活者のレベル、あるいは行政のレベルでは、同じ言葉で言っているから、みんなそれぞれ自分の領域で理解をしてしまって、多分そこではずれている部分があって、それがいざというときに現れます。その思い込みみたいなものを縮めていくというか、もう一度そこでリテラシーの確認をするためにはどういうことをしたらいいのでしょうかね。

今村　答えは実はないのですが、違いを確認するということでしょうかね。またメンバーを替えたり、多様性を持たせることによって初めてそれがわかるのかなと思っています。

御厨　佐藤さんどうですか。そういう思い込みみたいなものを随分、今日のお話の中ではかなり、こういうことがあるのだよということで、これが進んだ面があるのですが、しかし、常にそこに待ったをかけるという、そういうお話だったと記憶するのですが、その点から考えてどうでしょう。

佐藤　先ほどの杉の下地区の例で、ちょうど私が2006年にほかのところで紹介させていただいたこの地区のことがあります。ちょうどこの間、文書を見つけまして、それを見ますとこういう書き方をしていました。ある地区では、個人所有の高台の土地を皆さんが避難場所と決めました。これは杉の下地区です。実際に見に行きましたら、草木が生い茂っていて、とても避難できるような状態ではありません。そうすると、翌週地区の人たちが総出で草刈りをしましょうということになりました。自分たちで整備して、自分たちで避難場所を作っていくという、自主防災の種とか芽が出てきたように思います。われわれが望むような本来、あるべき防災というものが、でき上がりつつあるという一例ですという書き方をしていますが、これも事実ですし、ただし、今この中でお話があったように、ただし書きがついてきます。上限がないというただし書きがつくということで、こういうことを進めるべきなのかなと思っています。

御厨　それでは、武田さん、どうでしょうか。啓発報道というものを一つ取ってみても、最初から少しいろいろなずれがあり、しかし、そのずれをどんどん解消するためにより小さなワークショップをやり、そしてそうしていくと、改めておっしゃいました、つまり意外にもう終わったあとに「３．11」のときの体験を話す場所というのはなくて、もうそれは終わったみたいな、それぞれが共有している感覚になって進んでいて、しかしもう一度やってみると発見があると言われたわけですが、その点、もう少しお話しいただけると。

武田　少しずれてしまうのですが、同じことは防災啓発をする団体同士の間柄にも言えるのでないかなということを言わせていただきたいと思います。アーカイブがかなりの研究機関、行政も含めて、もちろん河北新報も含めて、震災に関する資料等は、相当充実したものを今持っています。しかし、うちの話で言うと、このシンポジウムの企画段階で、主催団体に加わっていた方から、東日本大震災に関してはアーカイブというのはさっぱり見えないが、何をやっていますかと質問を受けました。むっときたのですが、それなりにやっていますよと、河北新報で言えば、うちのアーカイブには写真としても３万点、記事も７万点を無料公開のようなかたちで活用していただいていますと。もちろんそれを上回るようなかたちで東北大の災害研も発表されています、宮城県のアーカイブも始動しています。しかし、それがさっぱり知られていないという事実、それから、それがそういう状況であれば、防災教訓の積み重ねというか

たちでの実践に結びつくのか、活用はどうしたらいいのかなという印象があります。すべての防災活動がそうですが、個々に、うちはこういうものをやりましたと。うちはこうしています。去年の国連防災世界会議が仙台で開かれた際も、それぞれの団体組織が相当の発表をしています。しかし、それが有機的に統合されたかたちで本当にこの被災地からの発信になっているだろうかという疑問を感じました。それは、あまりにも大きな被災だったために、統合が難しいという事実はもちろんあるのですが、やはり個々ばらばらの話にとどまっていることが、どうやら散漫な情報発信になっていて、本当の教訓、積み重ね、共有ないしはそれに基づき掘り下げっていったものに活用されていないきらいがあるのではないかなと反省しています。そのために必要なのは、被災者同士の語り合いももちろんですが、それをまとめ上げる立場にある報道機関であったり、行政であったり研究機関であったり、ないしは民間のNPOも含めて、企業も含めて、その人たち自身が語り合わないといけない、連携しないといけないはずですね。なかなかその動きが、被災が深刻だったために動きが遅かったというのが、こちらの事情です。

そういうことで実は、東北大災害研、今村先生のところと河北新報が呼びかけ人になって、国連会議が終了した昨年の４月にみやぎ防災・減災円卓会議という連携組織を立ち上げました。産学官、民間組織、報道機関など48団体、83人が現段階で登録していて、月に一度、定例会でそれぞれの活動を共有することから始めています。あと、任意組織のため、まだ連携の行方というのがかなりぼんやりしているわけですが、それでも何とかそれぞれの団体が持っているそのアーカイブであったり、それから教訓であったり、活動であったりというものを統合的に展開できる正式な組織に発展できないのかなという希望というか、方向性を目指して今やっておるのですが。まさに阪神・淡路で言えば21世紀研究機構、それから、新潟中越の防災安全推進機構のような組織が、発災後２年から４年にかけてできているわけですが、そういうきちんとした連携組織、中間組織に進めていける方向をやはり目指さないといけないのでしょう。５年というのは正念場なのだろうなと思います。ずれてしまいました、すみません。

御厨　ありがとうございました。それでは最後に田中さん、つけ加えることはございますか。

田中　知識とか言葉とかというのはなかなか難しいなと思っており、今村先生も佐藤さん、武田さんもそんなようなことをおっしゃっていらっしゃいました。例えば、われわれの領域でもわかりやすい災害情報、ではわかりやすいって何なのだという、改めて問うということを多分「３．11」まではしませんでした。あるいは、本当にあることというのは自明のように定義をしてしまうのですね。それは典型的にはそういうことがあった中で、そういうのをどうつぶしていくのか。そこは研究者が、頭で考えているとだめなのだなあというのをつくづく思いましたのが、実は、被災者に寄り添う方法についていろいろな人がおっしゃるのですね。では何ですかって自ら疑問に思い、自ら答えなければなりません。でもそれはメディア研究者からもちろん出ています。ある方から被災者、個々の方の１人の個人総体としてつき合うことなのだって言われたときに、ああ、現場感覚、そこに正解があるのだというのを感じました。われわれそういう意味ではいろいろな領域といろいろな研究者と融合していくというのは今村先生とも今後ともぜひお願いをしていきたいと思いますし、同時に現場で出会った佐藤さん、あるいはメディアの方、あるいはボランティアの方、あるいは本当に個々の被災をされた方、支援された方、そういう方々がどうつないで個々の意見をぶつけ合っていくのかという場作りが、今求められているのでないかなという気がしました。

御厨　ありがとうございました。いろいろとお伺いをしているうちに、やはりどんどん論点は広がるし、疑問点も出てくるし、さあこれはどうしようというそういう思いがコーディネートをしている私のほうにもさまざまなそういう思いが出てまいりました。

第１のセッションはこれで一応幕を閉じるということになりますが、しかし今日のお話はやはりどこかでこのいわゆる避難、あるいはこうしなければいけなかった、ああしなければいけなかったという、その事前防災のときの考え方、そして今後もそれを伝えていかないといけないというそのときにわれわれが陥りやすいある固定観念、つまりもう避難に関しては結構類型化ができているとか、あるいは避難だけではありません、そういうものについて、防災についてかたちができていると思い込んだらいけないということですね。つまり、それは日々変化していくし、そしてまた担い手が若返れば当然また変化をしていくという、変

化の実相の中に、避難をするということを含めてどうやって防災というものを伝えていくか。それがうちなる消費で、中だけで消費されてはいけません。ですが、それを外へ出していくときに、どういう言葉遣いなり、リテラシーなりそういうものを共通言語化して、共通言語化するとまたそこに、要するに、ああ、わかるよね、わかるよねという職業柄からくるものもあると思いますが、思い込みも出てくるかもしれません。

そういう、常に立ち止まってはいられない、あるいはそうやって歩きながら考える、そして最終的には今日の議論の中にあったのは、そのさまざまな情報と言っていいかどうかわかりません、あるいはそういう地震がくるときにどう自分たちが、あるいは人が、要するにそこから津波で逃げるというその避難をするという行動をどう具体的に、常にその場その場で体をもって考えるか。頭だけではだめだと。観念で考えていると結局逃げ遅れたりしますので、そこをどう考えていくかというのが、多分今日のこのシンポジウム第一の実践知といったら変ですが、そういうものだったと、とりあえず仮置きの結論にしておきたいと思います。

第２部　復興検証
「東日本大震災に学ぶ巨大災害への備え」

基調報告

五百旗頭　真
公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

皆さん、こんにちは。先ほどから第１部を伺っていて、非常に感銘を受けました。杉の下地区の方とハザードマップを作り、一緒に対処してきたのに上限がないというこの誠に過酷な1,000年に１回の津波によってそれがのまれてしまったということへの大きな傷を共有しながら、その悲痛な思いの中からどう考えたらいいのかという真摯な討議が行われて、それを聞いていて非常に感銘を受けました。仙台でこのシンポジウムをさせていただいて本当によかったなと既に思った次第です。もう私の話はなくてもいいのでないかという思いすらしていますが、お務めです。

５年というこの時期、そして日本の災害の歴史を見ますと、たくさん災害があります。しかし、その多くの災害は一過性であって、そして日本人の得意芸というのは何かといえば、台風一過、津波一過、翌朝からまた槌音高く同じところに同じ家を建てています。この再生ばねというのは大したものですね。それを得意芸にしてきた日本の歴史から言いますと、このたびの東日本大震災の復興は誠に遅い、例外的にとんでもなく遅いのですね。どうしてか。

それは歴史を繰り返すのではなくて、ここでは過去と断絶した画期的な対処をしようということを考えたからです。これまでやりたくてもできなかった、それは近代以前においては社会的にそういうことは不可能でしたし、かつ技術的、財政的にも普通は難しい。しかしながら、このたびは子どもや孫の時代にまた津波に持っていかれるということを越えられないかということを国、社会全体で考えた結果、被災地の皆さんの痛切な思いというのをかなり受け止めて対応を考えたということになると思います。安全な街を再建する。安全な街を再建するのですから、同じ危ないところにまた同じようなものを作るという、すぐ槌音高くはできないわけですね。いろいろなプランを作り、整理をして、そして土地を獲得してやらないといけません。それは時間がかかる。いったいなんて遅いのだと思っていましたが、今御厨さんに紹介していただいたように、昨年被災地全体を３次にわたって視察する中でむしろ驚いたのは、こんなにうなりを上げての被災地の沿岸部すべてのところで大土木工事が行われているということです。

とりわけ、例えば、陸前高田では川向こうの山一つを切り取って、それをベルトコンベアで街の中心地へ持ってきて、それをさらに五つの枝分かれしたコンベアで新しい丘を作っていますね。天然の丘に接続するかたちで10メートルの人工の丘を作って、その上に新しい街を移動しようとしています。こんな大土木工事が行われることは想定してなかった。

私どもは御厨先生、それから先ほどの今村先生と一緒に復興構想会議でプラン作りをしました。そのプラン作りの安全な街を作るポイントは二つのタイプがあって、一つは高台移転です。ご承知のように津波から生き延びるためには逃げるしかありません。そして生活ごと逃げるのが高台移転です。それ以外に完全に津波から安全ということはないでしょう。しかし、海あっての街である、あの港あっての街であると。そこを離れる理由がないという事情ももちろんあります。そういう場合にはどうするか。復興構想会議ではもう一つのタイプとして、多重防御、沖合の港の外の防波堤、そして海岸線の防潮堤、その内側に人工の丘、緑で覆って、さらにそれを津波に対する一つの防波堤とし、さらに街中中心部、国道45号線なり、線路を土手の上にすること。これを２線堤にすることによって、そこまでで止まると。１階建て、２階建ての普通の家はそれより山側でないといけません。そこに少しかさ上げして作ればほぼ安全だろうという多重防御、減災手段の組み合わせというプランをもう一つのものとして、このた

び見て回りましても、その二つの組み合わせでどこの街もできていると感じます。

しかしながら、先ほどの杉の下の話ではないですが、南海トラフ、高知県、静岡県もそうですが、地震のあと５分、10分で来るのですね。このたび一番早く津波が来た大船渡市の北部、そこでも30分あったのですね。でも30分では厳しかったです。三陸の老人ホームの職員の人は、揺れたあと、きっと津波になるというので、懸命に準備したのですね。身動きの悪いお年寄りの方、不自由な人たち７人をリムジンに乗せて、やっとそろって出発したところでもう津波に浮き上がってしまいました。30分というのは要援護者にとってとても厳しい。しかし、静岡、焼津、あるいは高知県では５分10分で来てしまうのですね。30分ではないのです。そうすると、避難する時間が十分ないという厳しい実相があります。それから、こちらの場合は30分あって、仙台では１時間ほどかかりました。ですからはっきりと初めから逃げる意志を持った人は逃げることができた。でも、先ほど田中先生からご指摘がありましたように、人を助けようと思っている人は先ほどの三陸の職員も同じことですが、つかまらないといけないという事情があった。

それからもう一つ、あまり言われないことですが、明治三陸津波のとき、実は震度２か３だったのです。このたびは震度５以上だったです。５、６と激しい揺れ。宮城県の栗原市は震度７だったのです。誰も見落とすことができない強烈な揺れだった。だから津波が来るという想定はやさしかった。実際に釜石の奇跡を起こした、グラウンドでサッカーをしていた鵜住居の中学生たちは、すごい揺れであるうえにグラウンドに亀裂ができた。それを見て走り出したのです。それが次々隣の小学校の生徒にまで続いて、みんなが助かるということが起こって奇跡と呼ばれていますが、そういう強烈な揺れというものがあれば今後は意識しやすいでしょうね。でも明治三陸津波はたった震度２か３で、しかも夜だったものですから寒いし、あまり外へ出る気もしません。地震もあったかなかったかというので、ほとんど逃げる人がいなかった。

それでいてこの度ほどではないが、この度に準ずる高さで三陸方面ではきたのです。仙台平野や福島のほうはなくて、三陸のほう、北に寄ったところです。そこでは大変な犠牲が出たわけです。それは地震に津波を起こすいろいろなタイプがあって、海のプレートが下に潜り込んでいく、その接触面近くで起こった場合には熱を持って、8,000メートルほど深くえぐれている日本海溝の、普通はそこに積もっている土砂というのは海の中ですから落ちないのですが、熱を持つとその土が崩れ落ちて、それが大きな津波を起こす。地震の揺れは大したことないが、津波はすごいというのが明治三陸津波の奇襲攻撃のようです。

この度の津波は、地震専門家に伺うとダブルで、沖合130キロの地下25キロのところで大きく裂け、それが海面の下の地盤を動かしますから、それが津波を起こす。これは普通の想定どおりです。と同時に、その接触面近くの海溝に切れ込んでいくあたりの土砂が、やはり熱を持ったことによって崩れ落ちたらしいのです。海の中で土が大きく動くと津波がまた大変なものになります。その二つで今度のようなすごいものになった。それがこの度、例えば陸前高田、女川でもそうですが、南三陸でもそうだし、大槌町、山田町、そのあたりでは町全体が15メートルの海に沈む。広田湾の陸前高田の平野って相当広いです。その広い平野全体が、海面が高くなって全部が15メートルの下に沈んでしまったというすさまじいことになったわけです。そのタイプは全面的に壊滅して、そしてそういう街はどこも大変な、巨大な土木事業をしています。人工の土台を造って新しい安全な街を造るということ、すべてを失っただけにゼロから新しい街を造っているというのが、私の観察ではカテゴリーAです。手元にレジメありますか。パワーポイントはなくて、レジメがあるはずです。東日本復興構想の状況というので箱みたいなのが書いてあって、カテゴリーA、B、Cとなっています。

今言った全面壊滅で全く新しい街を大土木工事で創造しているのがカテゴリーAで、岩手県、宮城県、下のほうにそれぞれ該当例を書いていますが、括弧の中で例えば宮古市の田老、宮古市自体はBのタイプです。しかし、田老地区は、もし広域合併が行われなければ田老という独立した町村でした。それならば全市壊滅ということになるのですが、その宮古市の一部と釜石では鵜住居、大船渡市では越喜来といった調子で大きな市の一角は壊滅ということはありますが、市町全体としてというのはそこに書いてあります。

Bはそれに対して中心部に浸水があった、沿岸部は被災した、しかしながらそれは街全体の一部でした。概して１階レベルの浸水で済み、多くのビルは残っています。そういうところでは現在ある街を生かしながら復興する方針、多重防御で

す。防波堤、防潮堤、緑の丘等々を組み合わせる。そしてひどくやられた沿岸浸水地は高台へ移転したり、あるいはそこに大きな人工の丘を造ったりしています。宮古市、釜石市、大船渡市など中心的な大きな街はこういう対応をしていて、例えば釜石であれば湾口の防波堤、ギネスブックにも載った世界最大の防波堤、それが第一波は食い止めたが、第二波で崩れたかに見えた。しかしあとで調べてみたら、下まで崩れたわけではなくて４割は津波を食い止める効果があったのではないか。それでこれからのために、やはりもう一度防波堤を再建する。そして海岸線に沿って6.1メートルの防潮堤を巡らす。しかしながらこの防潮堤について、コンクリートが建っているということを望まない街が多いです。釜石の場合には内側に7.5メートルのグリーンベルトを造って、人工の丘を造って、それを緑で覆ってその上を歩いていけば山に入っていけるというものを造って、街側から見れば見えるのは緑の丘だけです。高いビルから見ればそれ越しに海が見えます。そして街の中ではある時期黄色い旗が立っていて、この家全部撤去してくださいというサインと、いいえ、まだ１階を少し修復して使いますというサインとしていましたが、結構使えるものは使ってという対応をするのが、この多重防御型のカテゴリーBです。

カテゴリーCは、例えば岩手県北部などでは三陸には津波が多いというので立派な防潮堤を造っていたことが効いて、このたびはかなりのものがきたが、洋野町、久慈市、普代村等々で結構食い止められ、被害は抑えられた。Cの方はあまり目立ちませんが、こういうかたちへこれから持っていくというのが、この東日本大震災の教訓であろうと。いずれにせよA、B、二つの対応の型があって、それが顕著であって、特にカテゴリーAの場合には大変な再建をしています。それだけに時間がかかります。時間がかかるから人が減るではないかという問題もあります。だからあまりそういう大工事をするよりも、もうそこで逃げる用意をして住めばいいのではないか。それはBのタイプではかなりそういう要素も入れていますが、しかしながら将来の人たちがまた同じような被害に遭いたくないというこのたびの人々の思いというのは重いものがあると思います。そういう、いわば初期条件との関係で三つのタイプが認められます。今年がその大工事のピークであって、これから大いなる課題となっていくのはハードではなくて、これは画期的で今までとは違った安全性を高めるインフラができた。

しかしそこで人々が高齢化、少子化によってどんどん減ってしまう、やがてゴーストタウンになってしまう。何のためにこういうことをやったのか。国民は増税に合意したわけです。このたび100％国費をもってこういう大土木事業をするということを決めた。それを国民が増税によって支えたわけです。せっかくそうしたのにゴーストタウンになったのでは寂しいですね。そうならないためににぎわいのある街、製造産業活発な街、そしてコミュニティとして愛するに足る街、そういうものを造る努力、工夫というのが本当に大切です。実はこれは既に話題に出ていますが、被災地だけでなく日本全国で今、地方創生が叫ばれるように、少子高齢化の中で若者の声がなくなって、やがて高齢者が亡くなったら街が消えていくという候補地がたくさんあるわけです。そういうところで何くそ立て直すのだと言って、例えば隠岐島の海士町であるとか、徳島県でもありますが、文化芸術の魅力によって人を集めていく。集めていくことにかなり成功しているところもあるのです。そういうところは自分たちだけの工夫と財源で頑張っています。

東北の地方は今、幸いにも最初の５年は特に、これからも3.5％自己負担分が出るにせよ、逆に言えば96、7％は国による公的な資金の補助があるのです。ですからぜひ工夫、懸命の努力によって魅力ある街を再生していく。それの努力があれば、大いに他の地域より支えられる面があります。それを活用していただきたいということを期待します。そういう初期条件と今、そのまちづくりの大きなタイプを三つに分けしましたが、それとともにまだこの辺は途中段階で、カテゴリーABCについても一応根拠のような数字のようなのも、私の見てきた実感に加えて犠牲率と浸水率というのでやっていますが、まだ全く仮のものだと思っています。

リーダーシップによる復興の進め方の多様性ということについても、これから勉強しないといけない。阿部市長さんもおられますが、伺いながらこの全体像をはっきりさせていきたい。御厨先生、今村先生と一緒にこれから学術共同研究を何年間か続けて、この復興の全体像というものを明らかにしていきたいと思います。全く今のところまだ仮のものでありますが、トップダウンの強いリーダーシップを持っている市もありました。例えば相馬市の立谷市長は大変なリーダーシップ、力強いリーダーシップを持った人で、その津波の

きた日に新しい会議を作って街の人も入れて、午前３時までかかってプランを作って、それが相当当たっています。実によく勉強されていて、阪神・淡路の前例などもよく理解されています。名取市、山元町といったあたりでも、かなり強いリーダーシップということを志向している部長さんであったと思います。それに対して、トップダウンではなくてボトムアップの住民合意型というもう一つのタイプがあって、しかしそれが純粋にあるわけではなくて、特に目覚ましい対応をしているのは３の住民合意を尊重しつつのリーダーシップ型です。実は非常にリーダーシップがあると思いますが、むき出しに俺が決めてやるという首長ではなくて、住民の皆さん、しっかりとまちづくり協議をしてくださいと、皆さんのご判断を尊重しますと投げながら、しかしただ討論してくださいでは大変でしょうから、参考までに事実関係、情報は提供します、こういうスキームを使えば国費が全部出るのだとか、いろいろな情報を提供しながら皆さんの協議、判断に委ねますと、そういうことをやっていくと結局はこういうふうにしようと一致してくるのです。

そういうのがこちらにおられる、本人がいる前で言いにくいですが、阿部市長さんの東松島市でもう瓦礫処理のときから、それから移転についても八つの地区、地域主権とおっしゃるのですかね、市内の地域主権を尊重しながら。ではリーダーシップがないのか、ボトムアップに任せているかというと、私はそうではなくて相当に説得性も持ってらっしゃると、邪推かもしれないが判断しています。それから岩沼市のもう代わられたが、井口市長さんは海辺の六つの集落がひどくやられたと。その人たちを、阪神・淡路の失敗の一つですが、仮設住宅に入れるとき、避難所に入れるとき、そういうときに人道的理由から高齢者やあるいは障がい者の人を優先的に入れ、その結果、地域の結びつきがばらばらになったのですね。それが孤独死だとか、そういった悲劇のもとにもなった。そこでそれを学んで岩沼市では六つの集落ごとに避難所に入っていただいた。そして仮設もそのようにする。そうすることによって地域の人は結びつきを持ち、絶えず協議しながら、そして最終的には全員が小中学校のある玉浦地区の近くにかさ上げして、まとまった新しい街を造ると、ショッピングタウンまで今できています。もう既に完成したというトップランナーですよね。そういう皆さんのご協議、合意を尊重するとしながら、ひそやかなよきリーダーシップを発揮していくタイプというのがあると思います。

いずれにしましても、全国どこでも大変な中でこの被災地、その中でよき前例をあちこちで作っていただくことを期待している次第です。そして阪神・淡路から東日本まで、かくも災害が立て続けに起こって、しかもそれが超ど級だというので、今までと違って後追いパッチワークしかなかった日本の防災が、これからくるものに対して初めて向き合うようになってきた。高知県に行きますと100以上避難タワーが建っています。避難路は国から70％経費が出ます。避難タワーもそうです。高知県はそれに加えて県が残り30％を提供すると言ったものですから、避難路や避難タワーがいっぱい建っています。何しろ５分、10分でくるので、避難路、山にたどり着くところまで逃げる時間のないところは、街中に避難タワーが造られています。そういう事前の対応、串本町に至っては津波がくる前に今、高台移転の動きが始まっています。そういうことは初めてですが、しかし避難路と避難タワーは国の経費で70％が期限つきで出ますが、高台移転全体では出ません。しかしやられてからでは大変な悲惨に加えて、経費がかかるのです。事前にそれに対する備えを持っておくほうが、はるかに少ないコストで多くの人を支え得る。そのことを考えて、今、動きが始まっています。しかし十分ではありません。

首都直下については過度な人口集中ということが、同時に自然災害を引き金にして社会災害を生む。何も大したことなかったのに、帰宅難民問題が起こる。電気が消え、パソコンが消え、ケータイが消え、そしてエレベーターが止まった中での大都市、しかもコンビニは食料、水がすぐ売り切れてしまうという中でどう対応するのか。これはあまりにも集中しすぎた問題、これに対して根本的な対応をしていかなければなりません。課題は非常に多いですが、この東日本大震災から学んでかなり動き出しています。しかしまだまだやるべきことは多いと申し上げて、私の報告とさせていただきます。どうもご清聴ありがとうございました。

第２部　復興検証
「東日本大震災に学ぶ巨大災害への備え」

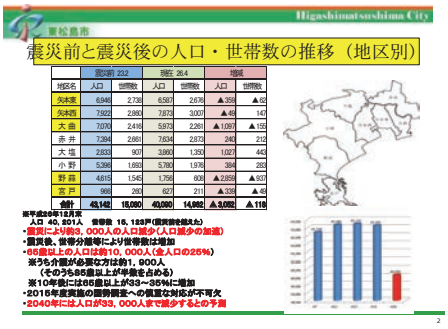
パネルディスカッション

■コーディネーター・総括
御厨　　貴　東京大学名誉教授
■パネリスト
阿部　秀保　東松島市長
今井　　照　福島大学行政政策学類教授
坪井ゆづる　朝日新聞社東北復興取材センター長・仙台総局長
番匠幸一郎　前陸上自衛隊西部方面総監陸将

御厨　パネルディスカッションを始めたいと思います。第２部のパネルディスカッションです。また第１部のときと同じでございまして、それぞれその順番に大体10分間をめどに冒頭のプレゼンテーションをお願いしたいと考えています。それではまず阿部市長さんから、よろしくお願いします。

阿部　東松島市長の阿部秀保です。10分間お時間いただきましたので、おつき合いいただきたいと思います。

今、パワーポイントの１枚目ですが、被災状況は左で、大体被災地はこういったかたちです。復興まちづくり計画、どう復興するのだということにつきましては、中学生から老若男女、被災した皆さんで復興まちづくり計画を作るという、そういった策定のプロセスの中で写真を１枚撮らせていただきました。それから皆さんに向かって一番右端、上段は、避難所の被災者の皆さんが自ら避難所を運営しているという姿です。左下はメガソーラー、浸水区域に２メガ、1,980キロワットのメガソーラーです。民間の「絆」ソーラーといっていますが、これがよし頑張ろうという民間の一つの支えになったのかなと思っています。それから上空から見た高台移転地ということです。そういった中で、これは資料を見ていただければわかるのですが、実は先ほど五百旗頭先生の資料にもあり、宮城県では知事からも、約１万2,000人の方が死者、行方不明というご案内がありました。東松島では1,000人を超え、お隣の石巻が4,000人弱、そのお隣の北側、女川町が1,000人弱、そして南三陸も1,000人弱、そして気仙沼が1,000人を超えるということで、合わせますと約8,000人近くです。そうしますと、７割近くが東松島市から気仙沼までの３市２町に被害が集中しています。最大の被災地である石巻市さんは、この言い方は適切ではないのですが、体重のスポーツで言えばスーパーヘビー級の被災地です。東松島から気仙沼についてはヘビー級の被災地なのかな、わかりやすく言えばそのくらいの時間も要します。被災が大きければ、復旧、復興も一般的には時間がかかる、そういうことだとご理解いただきたいと思います。



地区名	震災前 23.2 人口	震災前 23.2 世帯数	現在 26.4 人口	現在 26.4 世帯数	増減 人口	増減 世帯数
矢本東	6,946	2,738	6,587	2,676	▲359	▲62
矢本西	7,922	2,863	7,873	3,007	▲49	144
大 曲	7,976	2,416	5,973	2,261	▲1,087	▲155
赤 井	7,284	2,661	7,634	2,873	242	212
大 塩	2,833	907	3,860	1,349	1,027	442
小 野	5,394	1,693	5,760	1,976	366	283
野 蒜	4,615	1,545	1,756	606	▲2,859	▲939
宮 戸	969	266	627	211	▲342	▲49
合計	43,145	15,090	40,060	14,082	▲3,085	▲1,118

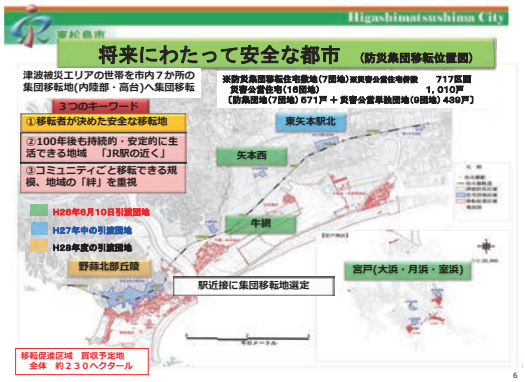
そして東松島市では、あとで資料を見ていただきたいのですが、お亡くなりになった方が1,110人です。行方不明者が24人。1,134人の尊い命を失いました。そして併せて転出した方が約2,000人。合わせますと3,000人以上の人口減ということになります。

これは仮設の状況です。去年の12月４日現在ですが、今現在はさらにまた入居状況は非常に減っていますが、今は約40%、1,700人前後の入居者です。それから宮城県が、みなし仮設ということでこれはすごくいい制度だと思います。民間の借り上げアパートをみなし仮設ということにしています。東松島市は最初に約1,700世帯の仮設を建設しました、1,753戸です。そして約1,300世帯が民間借り上げアパートにお世話になりました。併せますと約3,000世帯が家をなくしたということです。今現在は数値のとおりです。応急仮設については700を超える、あるいはみなしについては500ということで、合わせると1,200ぐらいということなります。ここで皆さんにぜひ聞き上手になっていただきたいのですが、東松島市では震災前から市民協働ということで、私も議員を長くしたのですが、国に向かって地方分権、地方分権って言ってきたのですが、市の中で、街の中では分権をしただろうかと自問自答しました。その際市長を拝命するときに、これからは少子高齢化、あるいはくるといわれている宮城県沖地震、それぞれの地域の皆さんがお住まいのところは、もしかしたら公民館、分館ということになっていると思いますが、社会教育の拠点ですね。東松島市では平成20年までは八つの公民館がありました。そして分館が70を超えるくらいです。それを職員が中心となって地域と一緒に生涯学習をしていました。でも皆さん生涯学習は、私は成熟したなと、もったいないなと、くるといわれている宮城県沖地震にそこは防災、自主防災の拠点にならないかな、あるいは少子高齢化でお年寄りの集まる福祉の場、あるいは子育てを一人で悩んでいる方、そういった将来のために市民センターとウイングを広げて、社会教育といったことをしようということで、平成21年から指定管理で職員は全部引き上げて、人、もの、金、情報、すべて地域の皆さんにお願いしました。その際は議会からのご理解もなかなか難しいものありました。なぜか？どこでもやってないから。住民からも丸投げするのか？そういった声もありました。しかし前年に424回の説明会をしました。八つの公民館単位で424回、大体週１回です、私を含めた職員です。そうするとどういうことが起きるかというと、もう話し合いのテーブルができるわけですね。結論は別としましても、市役所と住民の話し合いの場はできます。

そういったことでそれが生きて、震災のときに炊き出しとか、自分たちで避難所運営をしたということです。それから下のほうは先ほど言いました地域防災計画、復旧、復興ですね。それらについての話し合いも住民自ら自分たちで出てきたという、そういった一つの財産といいますか、そういったことができました。

そういった中で今ここに具体的にありますが、本来、東日本大震災級でなければそれぞれの自治体に地域防災計画という15センチぐらいの厚さの計画書があります。私は１回もそれを開くことは

ありませんでした。なぜか？ご遺体の対応とか、そういったことは書いてありません。ですから今回の震災というのは、想定外となったとき、どう対応するのかということを突きつけられた東日本大震災だったということになります。そういったときは、全部本来は小さな災害であれば市役所の職員が対応するのですが、市役所の職員は例えば人命救助とか、今々の大切なことをやらなくてはいけないわけですので、避難所は命が助かった皆さんで自主運営していただくという、そういった機能をしたということです。先ほどの共助ですが、そういった地域の住民力、市民力については平成21年から地域での指定管理となってから、約２年後の震災でしたので、機能したということになります。そういったことで八つの旧公民館が、八つの市民センターということで右側のパワーポイントでの映像はそういったことになっています。



ここはあともう一つですが、先ほど言いましたように避難所は自分たちで運営したとお話ししました。もう一つは、実は集団移転する際、時間が迫っていますので簡単に言いますが、実は国では、国土交通省都市局の発表ですが、これまで法律ができたのが昭和47年ですよ。近いところでは奥尻とか、あるいは山古志村とかの移転がありましたが、私の記憶では国では1,834戸だけです。今回は、東松島だけで2,500戸近くですよ。ですから国も県も被災地も経験がないのですね、こういった移転先というのは。マスコミも、皆さんもこうしたほうがいいのでないかというご提言がありますが、国はマニュアルもありません。ですからそれは自分たちでやらないといけないなと、私はそう気持ちを切り替えたというか、感じてきました。そういったことで移転先は先ほどの住民、被災者がすべて、７地区の集団移転先を私ではなくて住民の皆さんが決めました。そうすると用地は私ではなくて、被災者の皆さんが決めたわけですから、協力していただけるわけです。行政では用地買収が一番大変ですから、そういったことで好循環となったわけです。そういうことの図です。大切な１、２、３、三つのキーワードありますが、あとで見ておいてください。

その七つの移転先がこのパワーポイントの映像のとおりです。東松島市では国から予算をいただきまして災害公営住宅を1,010戸、今現在は604戸建設しています。そのうち今入っているのは596戸で８戸だけ空き家になっています。入居率は99%弱です。それは住民の皆さんが自らこの部屋に入りたいという、職員が頑張って寄り添ったというのは当然あるのですが、そういった被災者とのコミュニケーション、先ほど五百旗頭先生からおほめの言葉ありましたが、まさしく住民との話し合いの中で進めるということ、そういったことです。先ほどのところにも書いていますが、画地ですが、717戸に手を挙げていただきました、家を建てる方が717戸です。しかし災害公営住宅に時間がたつと変わっていますので、そういったことで変更はあります。あとで多分ご質問とか、いろいろある中でそこは詳しくお話しさせてください。

ここは仙石線ですね。仙台から石巻までの区間のこの野蒜で寸断されました。ここを一番先に取り組みました。しかしながら電車は４年２カ月後の、去年の５月30日に運転を再開しましたが、住民の皆さんは448世帯がやっと今年５月と９月と11月の３回に分けて、また災害復興住宅は来年のお盆までで終えるということなります。

震災で一番大変だったのはインフラ、水と電気です。ですから自分たちで地産地消、電気を作ろうということで、防災調整池、ここで370キロの電力と、それから蓄電池とバイオの発電機ということで、周辺の病院とも連携して病院にも電気を供給します。３日間は大丈夫です。３日後はどうなのかというと、病院と集会所だけ電気を続けます。そういった取り組みは、日本で初めての自営線での取り組みということで、環境省から３分の２を補助いただきます。残りの３分の１は13年ぐらいかけて電気の収益からお支払いするという方法です。

これは東松島市が環境未来都市ということで、夢作りですね。野蒜の山は子どもたちの将来の夢作り、要するに団地造りではなくて野蒜という日本三景松島の特別名勝のそこをどうやって守っていくか。そういったことではあとでご質問いただくと思いますが、コストもかかってくるのも事実ですので、あとで紹介させてください。こういったところを東松島は取り組んでいます。すいません、少し時間オーバーしましたが、あとでご質問よろしくお願いします。

御厨　ありがとうございました。さて、それでは引き続いて今井先生、よろしくお願いします。

今井　皆さん、こんにちは。福島大学の今井と申します。よろしくお願いします。登壇者の方の顔触れを見ると、多分福島のことについてはどなたも触れないだろうと思いまして、今日はあえて福島の話、原発災害の話をさせていただきたいと思います。全体のシンポジウムの流れから言うと、何か空気をはずしてしまうような気がしないでもないのですが、それも一つの責務だと思ってお話をさせていただきます。私はそもそも震災のことを考えていた研究者ではありません。ただ震災があったあとに慌てて勉強したりして、少しずつ考えてきたことをお話させていただこうと思っています。

大きく３点ほど用意しました。お手元の資料をあわせてご覧ください。１点目がこの問題についての基本的な認識について、これは先ほどの１部の問題とも絡むのですが、その話。それから２点目はいわば各論ですが、今回の復興検証、あるいは今回の経験についての各論についてです。これは多分、時間の都合で今日はほとんどお話しできません。３点目の柱がこれからの課題、今どう取り組んだらいいのかという課題についてということで、３点ほどお話をさせていただきたいと思います。

１点目の基本的認識の最初のところですが、原発災害について、減災論はそのままでは適用できないと書きました。今日のシンポジウムのタイトルが大きく減災と書いてあるので、最初からそぐわない話で恐縮です。最前列に座ってらっしゃる室崎先生と震災直後、行政学会でご一緒させてい

ただいたときに、室崎先生は災害復興学の権威でいらっしゃいますが、減災についての話をされていたのですね。その限りでは当然もっともだなと思ったわけですが、やはり違和感が残って、この違和感って何だろうなと思っていました。そのうちわかってきたのは、原発災害というのは完全に減災論では語れないところがあって、少なくとも観念的に言うとゼロリスクというのはあり得るのですね。つまりそこに原発が存在しなければ災害は起こりません。そういうことは少なくとも観念的にはあり得るわけです。当然、この社会の中で今さらなくなってどうなのだという意見はあると思いますが、少なくとも観念的にはそうあると。そのうえでものごとを考えていかないといけないのではないかと思ったわけです。ただ実際にはもう既に存在していますし、このような事故も起きてしまっているわけですから、確かに減災論的な考え方もあり得るとは思います。それを一番ポジティブに考えれば、原発由来の放射性物質を無害化するような技術ができたら、多分問題の５割ぐらい解決すると思いますが、ネガティブに考えれば今以上に原発由来の放射性物質を増やさないということがあり得るかなと思います。それが１点目で言いたかったことです。１の１ですね。

今度は１の２ですが、では、原発災害と自然災害との違いと共通点というところですね。最大の違いは、これは事故であるということです。もちろん自然災害も事故の要素がないわけではない。例えば河川が氾濫したときに堤防管理がきちんとされていなければ、それは確かに事故ではあるわけです。でも大きく言うとやはり原発災害は事故であるというところが大きく違う。これはその後の対応についても全然違ってくるということですね。ただ、共通するところもあります。共通するところは避難者、被災者を支援するという立場ですね。実際に避難をしている方、あるいは被災を受けた方々の生活再建をどのようにするかという点では、これは共通するところがあります。共通するのですが、その中でも違いは時間軸と空間軸が桁違いということですね。津波は、もちろん５年、10年といった長い課題だとは思いますが、原発災害は50年、100年とか、そういうレベルの時間軸です。空間軸も違いますね。原発災害は海外に避難されている方までいらっしゃるわけですから、空間軸も決定的に違う。しかし、その避難者、被災者を支援する方法というのが自然災害を想定した災害救助法の枠組みの中にあって、時間軸、空間軸の違いを反映できていません。この辺が最後のほうでお話しする論点になります。１の３のところは現在のところ、まだ原発のマネジメントとか、放射能リスクの問題については決定的な解明ができているわけではないという、そういう前提です。資料の２番目の柱は各論になりますので、今日は省かせていただきたいと思います。

３点目の、資料で言うと３ページ目になりますが、これからの課題というところです。特に被災者支援、あるいは被災者、避難者に対する生活再建という意味でのポイントというところです。今、順次避難指示が解除されていて、来年３月までには帰還困難区域を除いて避難指示を解除するというのが政府の方針です。しかし、例えば去年の９月に避難指示が解除された楢葉町で戻ってらっしゃる方は１割にも満たないわけですね。そこの感覚をぜひ共有していただきたいというのが今日のポイントです。戻りたいが、戻らないわけですね。普通に考えればもう避難指示が解除されたのだから、戻って生活しろと、いやいや避難を続けるなんてわがままだろうという感覚になりかねないのですが、先ほど申し上げたようにこの災害については時間軸がやたら長いので、それに応じた、対応をしなければなりません。その一つの事例がやはり帰りたいが帰らないという決断があるということです。その理由を３点ほどそこに挙げましたが、文字どおり住宅の補修ができていないというのが一つの理由で、これは2014年の調査ですが、まだ10％ぐらいしか住める状態までに改修されていないということです。それから２点目は、これは皆さん想像が簡単につきますが、やはり生活環境の不安、あるいは健康への不安といったところがあるというのはそのとおりです。３点目が、これが多くの人にはなかなか理解できないところですが、現時点でも原発状況の安定性について危機感覚を持っています。よくよくお聞きすると、確かに線量が下がっているとか、あるいは住宅が直ったとしても、戻って万一のことが起きれば、またあの避難をするようになってしまうのではないかという、その危機意識が非常に強いのです。この辺がなかなか多くの方に理解していただけない点ではないかなと思います。

最後のポイントになりますが、最近沖縄の報道とか見ているとだんだん福島のポジションというのが沖縄に近くなってきているのかなという印象がします。沖縄に対して基地がいっぱいあって大変だなと多くの人が思っていると思います。思っているが、でも心のどこかで基地はどこかに必要だしなと、自分のところにくるよりはいいと思っ

ているのでないかなと思いますが、何か福島も似たような環境になってきているのではないかなと。福島の人たちが大変だなということはみんな思っています。思っていますが、でもそれは福島のことではないかと思われているのではないかという気がしました。岡山県への避難者の推移というグラフを出していますが、岡山県への避難者というのは減っていません。ではこの人たちはどこから来ているのかというと、実は福島県から来ている人は３割弱ぐらいしかいません。つまり多くの人たちは北関東とか、南関東、東京とかから避難されて来ているわけです。しかも福島県で避難指示が出ているところから来ている人は７％ぐらいしかいません。1,139人のうちの81人しかいないわけです。これは何を示しているかというと、原発災害の問題は福島だけの問題ではないということですね。では、東京の自治体が自分の街から避難している人を把握しているだろうか、理解しているだろうかというと、恐らくしていません。福島から来た人を受け入れてはくれていますが、自分のところから避難している人について思いを馳せている人はいません。実はこの課題は日本の課題、全国の課題あるいは大きく言ってしまえば世界の課題ですが、それがどうも何とかそれを福島という地域に閉じ込めておこうといいますか、クローズしておこうという感覚があるのではないかなというのを危惧として最後に申し上げて終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

御厨　ありがとうございました。それでは、続きまして今度は坪井さん、よろしくお願いします。

坪井　朝日新聞の坪井と申します。よろしくお願いします。私は震災翌年の６月に仙台に赴任しました。ぐらりと揺れて津波に襲われたときはこちらにいなかったのですが、赴任した翌年の「３．11」、つまり震災から丸２年のときに、この東日本大震災はどう時代を画すか、つまり画期的な画ですね、画すのだろうかと書きました。関東大震災はあれを機に日本の都市化というものが進んでいったといわれていますし、阪神大震災のときはNPOの活躍が非常に目立ちまして、ボランティアですね。NPO法ができたし、さらに言うと阪神大震災をきっかけとして人々に個人資産への補助を、お金が回るようになったという制度ができたということがありました。ではこの東日本大震災はこれをきっかけとして時代はどう変わるのだろうかと２年目のときに書いたのですね。そのときに私は単純に原発はなくなっていくのではないかな、などと思っていたのですが、結果として全くそうはなっていません。それ以降来たばかりの頃はまだ瓦礫の山だったり、おんぼろだった建物があったのが、どんどん壊されて瓦礫は処理され、更地になりと復興のかたちが見えてきているという状況があります。その辺を踏まえて今どう思っているかというと、正直な気持ちがこの復興で大丈夫ですかと思っていますので、その辺のお話をしにまいりました。２点の視点を持っています。1000年に一度の災害に立ち向かっているといえる対応をしているのかということと、未来への責任をきちんと取れる復興になっているのかという、この２点を根っこに持ちながら私は復興の現場を見ています。

宮城県女川町　2011年

とりあえず、写真でこうなりましたというのを次々に見たいのですが、これは女川の被災でして、まだ建物が建っている段階ですね、2011年。

2年後の女川町　2013／03

これが２年後の３月になると完全にきれいに更地になって、土が盛られているという状況です。

2015年3月　女川町

これが去年の３月、JRの女川から石巻までの線路が開通して女川駅ができましたと。

女川町　2011年3月

これが被災直後だったわけですから、こうなるということは何かすごくかたちになって復興が進んでいるなという印象は持ちます。

2015／03　女川駅を出発

2015年3月21日、石巻線全通

町では去年の３月にこうやってまちびらきをしました。

2015年1月　女川町

これが駅から海に向けてで、まだ平地がありました。

幅15mの道路が170mにわたって続く
宮城県女川町、JR女川駅前の計画

ここで町はこういうポンチ絵を描いていて、こうやって海に向かってプロムナードを造りますよと。

2015／10　JR女川駅前

私は最初この絵を見たときにこのようなものができるのかなと思っていたら、こうやって工事が進んでいって、去年の10月にできてしまうわけですね。

2015／12　女川駅前に商業施設オープン

海に向かってプロムナードがどーんと幅17メーターの道ができて、これは駅の上から撮っている写真ですが、こうやって復興がかたちになりつつあるというのがわかると思います。

津波で座礁した第18共徳丸
宮城県気仙沼市（2011／04）

港から750m内陸に座礁（2013／05）

解体が進む共徳丸　2013／10

共徳丸のあったあたり（2015／11）

これは気仙沼、皆さんご承知の第18共徳丸です。こうやって鹿折唐桑の駅の近くに、港から750メーターのところに座礁したのですが、結局のところ解体されて、現状は大体こんな感じ、土を盛られています。

2015年　宮城県気仙沼市
10階建ての公営住宅が姿を現した

気仙沼ではこうやって10階建ての災害公営住宅などが姿を現しています。こういうのを見てくるとかたちになっていますよね、復興はというのは、皆さんもう実感として抱いていただけると思いますし、それは私も共有するところです。

津波被災地の「まちづくり」が震災の大規模さを示す

【防災集団移転】
333地区　*中越地震は3地区*
【漁業集落かさ上げ】
36地区　*北海道南西沖地震は1地区*
【土地区画整理事業】
50地区　*阪神大震災は20地区で、4～15年（平均8年）かかった*
【災害公営（復興）住宅】
計画戸数29，925戸
阪神大震災は6年かけて、約26，000戸建設

ここから復興について考えるときにまず１点は、非常に規模が大きいということですね。防災集団移転、先ほど阿部市長が東松島で７カ所とおっしゃいましたが、東日本大震災の被災地は全体で333、そのうち331が福島、岩手、宮城の３県

です。中越地震、山古志村のときは３地区しかないですね。100倍です。漁業集落のかさ上げも北海道の南西沖地震のときに一つだったものが36です。もう一つ、土地区画整理事業、阪神大震災は全体で20地区だったのが、ここでは50地区です。しかも後でふれますが、岩手県の陸前高田市だけでおよそ300ヘクタールといった阪神大震災の20カ所ぶんの土地区画整理事業を超えている面積を陸前高田だけでやっているという現実があります。

復興予算の推移

- 2011／07　19兆円
- 2013／01　25兆円
- 2015／06　32兆円
（国民1人あたり25200円）
（除染費用は含まれていない）

阪神大震災は16兆3千億円

民主党政権は19兆と言ったのですが、安倍政権なった途端に25兆になりました。結局のところ、最初の５年間、集中復興期間は26兆以上の金が費やされて、あとの５年も復興・創生期間で併せると32兆円。阪神大震災は16兆3,000億円。この32兆円には今のところ除染費用は、東京電力に請求するという建前が続いていますから入っていませんので、除染費用も税金でという話になると、もっと膨らむということです。これだけ規模が大きくてお金もすごいです。

人口が減っていくなかでの復興
2010年を100とした場合の2040年推計（**国立社会保障・人口問題研究所**）
赤数字は2015年国勢調査の速報値

【岩手県】
- 大船渡市　61.3（93.4）　陸前高田市　56.2（84.8）　大槌町　51.6（76.8）

【宮城県】
- 気仙沼市　58.0（88.3）　石巻市　67.8（91.6）　女川町　58.4（65.1）
- 南三陸町　59.6（71.0）　東松島市　78.9（92.1）　山元町　59.6（73.7）

もう１点、東日本大震災で目をつけておかないといけないところがあります。人口が減っていく街である点です。もともとの過疎地だということですね。これは国立社会保障・人口問題研究所が2010年を100とした場合に2040年の推計を出していました。下の赤い数字は2015年の国勢調査の速報値です。これを見ますと、例えば宮城県女川町、先ほど鉄道がとおって復興が進んでいるように見えた女川町は2040年には58.4になるだろうといわれていた。それが2015年の、つまり25年早く65.1、20年ぐらい時計の針が先に進んだという印象です。この女川町の場合は男女比を見ると男の人のほうが多くて、これは復興用の作業員も入った数字でこうなのだろうなという感じです。阿部市長のいらっしゃる東松島市は78.9になるといわれていますが、今92.1と速報値に出ています。人口がこれだけ減っていくという、これまでの震災の中で経験したことがない地域でのまちづくりをやっているところです。

復興構想会議提言（2011／06／25）の前文

複合災害をテーマとする総合問題をどう解くのか。
この「提言」は、まさにこれに対する解法を示すことにある。
実はどの切り口をとって見ても、被災地への具体的処方箋の背景には、日本が「戦後」ずっと未解決のまま抱え込んできた問題が透けて見える。
その上、大自然の脅威と人類の驕りの前に、現代文明の脆弱性が一挙に露呈してしまった事実に思いがいたる。われわれの文明の性格そのものが問われているのではないか。

五百旗頭先生も御厨先生も入ってらっしゃった構想会議はそれについてどの切り口を取っても被災地への具体的な処方箋の背景には、戦後日本がずっと未解決なまま抱え込んできた問題が透けて見えると書きました。これは私なんかは東京一極集中の問題とか、遠く離れた福島から東京で使う原発エネルギーを送っていた問題とか、そういうのがずっと未解決なままの問題なのではないのかなと思ってこれを読みましたので、そういうところにも手を入れた復興になるといいなと思っていました。

復興構想７原則（2011年5月）

- 原則１：失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。
- **原則２：被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。**
- 原則３：被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たる時代をリードする経済社会の可能性を追求する。
- 原則４：地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。
- 原則５：被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。
- 原則６：原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。
- 原則７：今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。

復興７原則の二つ目には、これ非常に私は大事だと思いますが、被災地の広域性、多様性を踏まえつつ地域コミュニティ主体の復興を基本とすると。つまり自治体が主体になってやる復興ですよというのが前提としてありました。

2011／06／16　朝日新聞社説

震災復興特区

1国2制度の意気で

当時の私は、こちらに来る前に朝日新聞で社説を書いていましたので、一国二制度でやってみましょうと、いろいろなことをチャレンジしましょうと書きました。

だが、現実の復興は？

主役は被災者、住民のはずなのに、

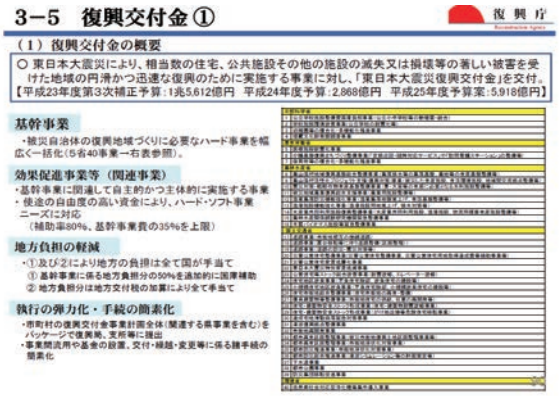
現状は、国の用意した「制度」が主役？

制度に沿わなければ、補助金・交付金を受け取れない

これで、提言にあった、

「日本が『戦後』ずっと未解決のまま抱え込んできた問題」に対応していると言えるのか

こういう気持ちでいまして赴任しましたが、来てみたら何のことはない、復興交付金の使い道が限定されていて、国が用意した制度に従わなければいけないという復興が目の前で広がっていました。


3−5　復興交付金①

（1）復興交付金の概要

○ 東日本大震災により、相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興のために実施する事業に対し、「東日本大震災復興交付金」を交付。
【平成23年度第3次補正予算：1兆5,612億円　平成24年度予算：2,868億円　平成25年度予算案：5,918億円】

基幹事業
・被災自治体の復興地域づくりに必要なハード事業を幅広く一括化（5省40事業→右表参照）。

効果促進事業等（関連事業）
・基幹事業に関連して自主的かつ主体的に実施する事業
・使途の自由度の高い資金により、ハード・ソフト事業ニーズに対応
（補助率80%、基幹事業費の35%を上限）

地方負担の軽減
・①及び②により地方の負担は全て国が手当て
① 基幹事業に係る地方負担分の50%を追加的に国庫補助
② 地方負担分は地方交付税の加算により全て手当て

執行の弾力化・手続の簡素化
・市町村の復興交付金事業計画全体（関連する無事業を含む）をパッケージで復興局、支所等に提出
・事業間流用や基金の設置、交付・繰越・変更等に係る諸手続の簡素化

具体的に言いますと、５省庁の40事業に当てはまらなければ復興事業として認めないと、国費100％の事業にならないという原則が貫かれていました。

現場の首長の発言　（いずれも朝日新聞紙面から）

- 「使えない財布を持たされている感じ」（岩手・大槌町）
- 「全部縦割り。だから工事も一斉に始まるので、一つひとつがかえって遅くなる」（宮城・南三陸町）
- 「復興交付金は国が用意した5省庁の40項目の事業に当てはまらないと受け取れない。それ以外に『総合枠』を設けるべきだと、ずっと言い続けてきましたが、認められません」（宮城・岩沼市）
- 「国はもう少し我々を信用してほしい。ちゃんと責任はとりますよ」（宮城・東松島市）
- 「防災集団移転で、陸前高田市気仙町字なんとかに住んでいた人が移転するのに、大臣にわざわざ『判子ください』と頼むなんてやめて、県の許可でいいじゃないですか」（岩手・陸前高田市）

首長さんたちは大体不満たらたらで、一番上が一番わかりやすいので赤くしましたが、岩手の大槌の町長さんは、使えない財布を持たされている感じだと。下から２番目は阿部市長の鍵括弧も引っ張ってきましたが、国はもう少しわれわれを信用してほしいという声がいろいろ出ていたということです。

「新しい東北」の創造に向けて
復興推進委員会（2013／06）

【目的】 *復興を契機に、課題を解決し、わが国や世界のモデルとなる「創造と可能性のある未来社会」を形成する*

【検討テーマ】
①元気で健やかな子どもの成長を見守る安心な社会
②「高齢者標準」による活力ある超高齢社会
③持続可能なエネルギー社会
（自律・分散型エネルギー社会）
④頑健で高い回復力を持った社会基盤の導入で先進する社会
⑤高い発進力を持った地域資源を活用する社会

国は国で何もしてないわけでは決してないとは、私も認めていまして、この復興、新しい東北という言葉を掲げて、復興を契機に課題を解決しわが国や世界のモデルとなる創造と可能性のある未来社会を形成すると高らかにうたっていました。私はこうなればいいなと思って見てはいますが、実際のところ新しい東北の旗を振っている人たちが、実は過疎に悩む古い東北を作ってしまった原因を作った人たちではないかと思っているので、なかなかうまく進んでいないと思います。

国の施策にも変化はあった……

「国土の復旧から暮らしの再建へ」

「民間との協働」「モノだけでなく生活全般の支援を」

たとえば、
- CM方式の採用で市町村役場の負担を軽減
- 27市町村の68カ所に仮設商店街を建設、無償譲渡
- 中小企業の共同事業に施設・設備費の4分の3を補助するグループ補助金を創設、対象は1万社（者）を超えた

国もいろいろなことをやりました。例えば27の市町村の68カ所に仮設商店街を作って、１年後に自治体に無償譲渡する、このようなことはもうこれまでやったことはないですし、画期的だと思います。さらにグループ補助金というのを作って中小企業に救いの手を差し伸べているというのも現実としてあるので、これは素晴らしいと思って見ていますが、実際に被災地でわれわれが見えるのは、国主導の土建国家型の復興事業、相も変わらぬ土建国家型ですねというのがどうしても印象としては強い。

しかし、被災地の現状から見えてくるのは

①政府と自治体の上下関係
　お金の授受が必然的に主従関係を生んでいる
②国主導の土建国家型復興事業の充実ぶり
　三陸道の1兆円vs.石巻市民病院の70億円
③人口が減る社会のまちづくりの難しさ
　2040年に人口が6割を切ると推計されても…
④現場から活路を開くしかない現実

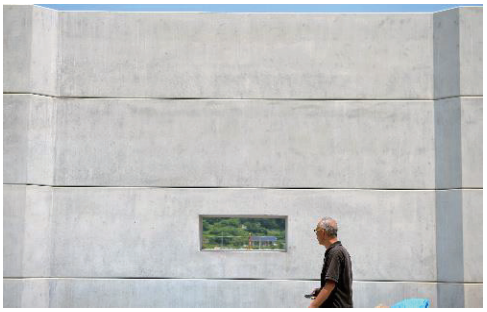
さらに人口が減っていく社会の、人口減少社会でどうやって街を作るのか、つまりそんな街のデザインは誰も書いたことがなかった。それを強いられている、求められているという、そして現場で頑張るしかないという現実は大変なものだと思います。

宮城県亘理町の砂浜に建設が進む大きな防潮堤
岩手、宮城、福島の3県で約400キロにわたってつくる予定

こうやって防潮堤ができてきます。

宮城県気仙沼市に現れた巨大防潮堤　2015年9月

「海が見えなくなる」との批判を受けて、宮城県は港湾内が見えるように窓（横155センチ、タテ65センチ）をつけた。
宮城県気仙沼市（2015／07）



こうやって防潮堤が街中にどーんとできてくるというのは異様な光景ですが、これは防潮堤で海が見えなくなると批判されたら、防潮堤に窓を作りましたというあまり笑えないような話ですが、こういうのをやっています。

岩手県陸前高田市（2015／09）

陸前高田でもこういうことをやっています。

三陸沿岸道に1兆円の予算　トンネルが次々に貫通

トンネルはぽこぽこ通るし、高速道路はがんがんできると。仙台から八戸までの三陸道路に１兆円の予算がぽんとつきます。

被災校舎 進まぬ再建

6年仮設の児童も

東日本大震災

業者は国の事業へ

2015年3月6日　朝日新聞社会面

一方で学校の再建はなかなか進んでいませんねという記事を書かなければいけない状態です。

2014／06／10　朝日新聞宮城版

病院再建の道 険しく

資材・人件費 高騰

「復興」2014

石巻市 想定の倍 入札不調

知事 国は対応を

さらに病院のお金がなかなか集まりませんという記事も書かなければいけません。道路のできかた、防潮堤のできかたに比べると、こういうインフラ部分にはお金が入らないというのは明らかです。

土地区画整理事業しかないの？

2011／04／11　岩手県陸前高田市

山から街へ土砂を運ぶ全長3kmのベルコンベアー
総工費1200億円　岩手県陸前高田市（2014／03）

2015／03／10　陸前高田市

2015年10月　岩手県陸前高田市
ベルトコンベアーの解体始まる

ここはもう一つだけ陸前高田の事例を基に話したいのですが、手短に話します。これは皆さんご承知のとおり、基本的に陸前高田は10メーターのかさ上げをしていますが、先ほど申し上げたように陸前高田だけで阪神大震災の全体の土地区画整理事業を上回る規模の土地区画整理事業をやっています。

陸前高田市の悩ましい現実　人々は戻るのか

- 被災した約600事業所のうち230事業所が廃業。理由には「後継者がいない」「経営が厳しい」などが目立つ。
- にぎわいを取り戻すには、公共施設や居住区域も必要だが、「どこに何が建つのか。固まるのは早くて2016年春」（市街地整備課）。
- 区画整理で、下水道もつくる。利用料で運営するが、人口が戻らなければ、税金投入へ。国は設備投資には金を出すが、維持管理は自治体の責任。
- 「税金を投入しているのだから、ペンペン草が生えるようなことは絶対避けてくれ」と、国は言うが……。
- かさ上げが伴う被災市街地の復興に使える国の補助メニューは限られる。自治体は少ない選択肢の中で事業を進めざるを得ない。

1,200億円の予算をつけてやっているということですが、実際に悩ましい現実が陸前高田にはあります。事業所は閉鎖しているし、どれだけ人が戻ってくるかわからないという現状があります。要するに土地区画整理事業というのは、高度成長期に作られた制度でありまして、拡大成長していく社会に向けて作られた制度なのです。それを確実に人口が減っていく縮小社会に向けてのまちづ

くりで使っています。これはどう考えてもおかしいだろうなと私は思いますが、これしか方策がないということでどんどん進んでいっているというのが現状です。

2014／06／19　神戸新聞　1面

神戸市復興区画整理事業
8地区で人口回復せず

阪神・淡路大震災後、復興土地区画整理事業が実施された神戸市内9地区のうち8地区で震災前（1994年12月末）の人口を回復できていないことが、神戸新聞社の調査で分かった。

回復率の平均は91％で、最低は御菅（みすが）東（長田区）の48％。新長田駅北（同）のみが震災前を大幅に上回る。

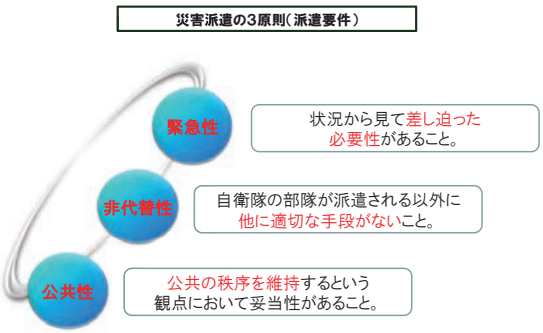
しかし現実に阪神大震災を振り返れば、あの大都市神戸市、人口が増えていく神戸市で、９地区で区画整理事業をやったのですが、８地区では人口が戻らなかったという。あの神戸市で。神戸市というのは仙台市よりも大きい市なわけですから、それだけ都市機能が発達したところで区画整理事業はうまくいきそうなものですが、人口は戻ってない。それを陸前高田やほかのこの津波被災地でやっている現実というのは相当に怖いものがあるのではないのかなと思います。基本的に作るときの区画整理のお金1,200億は国が出しますが、それ以降の維持費、例えば道路の維持費も下水道の維持費も住民たちで払わなければいけないということを今から考えると、相当厳しいのでないのかなと思って見ています、というのが私の見方であります。以上です。

御厨　ありがとうございました。それでは今度は番匠さんにお願いしたいと思います。番匠さんは、自衛隊として東日本大震災での災害派遣と、そういうことで支援救助活動を振り返って得られた教訓、あるいは課題などについて説明をお願いしたいと思っています。それでは番匠さん、よろしくお願いします。

番匠　皆さんこんにちは、番匠と申します。昨年の８月まで陸上自衛官として勤務して参りました。私、現職の時、この「３．11」も含めてたくさんの災害派遣に従事した経験があります。「３．11」のときにはちょうど市ヶ谷の陸上幕僚監部に勤務していまして、全国の部隊運用ですとか、あるいは米軍とのトモダチ作戦とか、そういうことを担当させていただきました。今日、せっかくの機会でありますし、パネリスト発表のしんがりを務めさせていただきますが、お手元にありますレジュメを中心に大きく三つ、つまり、まず自衛隊の災害派遣というのはいったいどういうことなのか、それから東日本大震災のときに自衛隊はいったいどういうことを考え行動していたのか、そして３番目に、それを踏まえて、では、これから考えられる巨大災害、あるいはこれからのさまざまな事態にどのように取り組もうとしているのか、このような３点について簡単にご報告させていただきたいと思います。

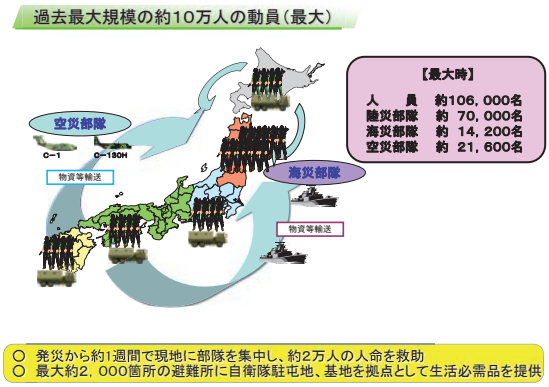
まず、一番最初の自衛隊の災害派遣についてです。実は自衛隊の仕事というのは、皆さんご承知のとおり国を守ることです。自衛隊の任務というのは主たる任務と従たる任務がありまして、主たる任務というのはまさに国を守ること、そして従たる任務の中に位置づけられているのが災害派遣です。しかし、この災害救援、災害派遣というのは、国民の皆さんの生命、財産を直接お守りする非常に大事な仕事でありますし、自衛隊が昭和25年に警察予備隊として発足された直後から、大変大事な任務として私たちは取り組んでまいりました。

自衛隊の災害派遣は、基本的には要請主義です。今日、村井知事もお越しになっておられましたが、都道府県知事さん等の行政をされる方から要請を受けて、そして自衛隊として行動するというのが原則になっています。近年では自主的に派遣することとか、さまざまな、より迅速に行動できるようなシステムも取ってきているところです。



次に、ここにその要件というのを書かせていただいたのですが、基本的にはこの三つのことを私たちは考慮しながら災害派遣を始めます。一つは、非常に差し迫った緊急性があるかどうかということ、それからもう一つは自衛隊でなければできないのかどうか、それから三つ目に公共性といいますか、公共の秩序維持のために妥当性があるのかどうかと、いずれにしましても、この緊急でありほかにもう代わりがない、そして公共性があるというこの三つを考えながら災害派遣というのを進めてまいりました。自衛隊の災害派遣、自衛隊というのは実は国を守る組織と申し上げましたから、特性がいくつかあります。一つは自己完結能力。自分たちで何でもできるようにします。誰かからご飯をもらわないといけないとか、寝る場所を提供してもらわないといけないとか、あるいは車を手配してもらうということはなくて、すべてそういうことは自己完結でできなければいけません。それから、のちほど少しお話しますが、実は即応性というものを非常に大事にしています。国を守るためですから、１分１秒をもたもたしていては国を守れません。したがって、今でも、この瞬間でも、全国で陸上自衛隊の隊員約3,000人は24時間体制で速やかに対応できる、それは航空機とかそういうことも含めて対応できる準備もしています。それから全国をくまなく、東北には東北方面総監がいますが、全国の方面隊、あるいは師団、連隊等の部隊がタイプというものを決めて、それぞれの地域の首長さんたちとしっかり連携をしながら対応できるような体制も取っています。自衛隊はそういうことで、いつでもどこでも出られるようにという体制は取っているところでありますが、そこで東日本大震災です。この東日本大震災、今さら申すまでもありませんが、やはり未曾有の非常に大きな災害でした。

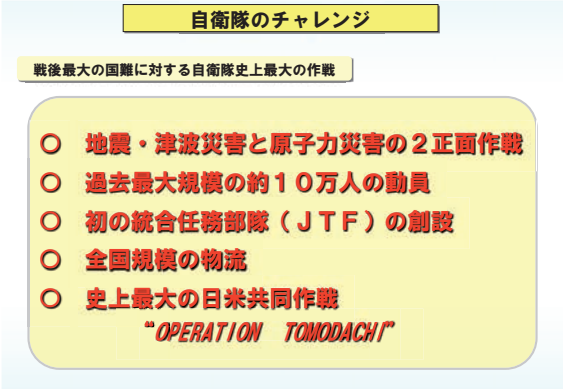
私たち自衛隊にとっても、自衛隊が始まって以来、最大のオペレーションとなりました。大きく分けて、実は私たち自身の認識としては２正面作戦といいますか、二つの大きなオペレーションだったのかなと思います。一つはまさに地震、津波によって被害を受けた方をどのように救援するかということ、もう一つが、先ほど今井先生からお話がありましたが、福島の原発の問題についてどのように自衛隊として対応するのか、この二つの大きな活動をしたところです。その中で、地震、津波でいきますと、当然のことながら人命救助、そして行方不明者の方々の捜索、あるいは避難された方々への生活の支援、そして道路とかあるいはインフラの応急復旧をするということをやってまいりました。また、原発についていえば、ヘリコプターからの水の散水を皆さんもご記憶あるかと思いますが、原子炉の冷却をするために、空中、あるいは地上からの放水をしたり、モニタリングをしたり、あるいは住民の避難、除染の支援をしたりということをやりました。



自衛隊は全国から約10万人を動員しました。そして当時、東北方面総監だった君塚陸将を中心として統合任務部隊を編成して、陸海空の部隊を統括してこの東北地域での救援活動を実施しました。のべ派遣人員は約1,000万人を超えました。人命救助約２万人、そして物資支援等、レジュメ

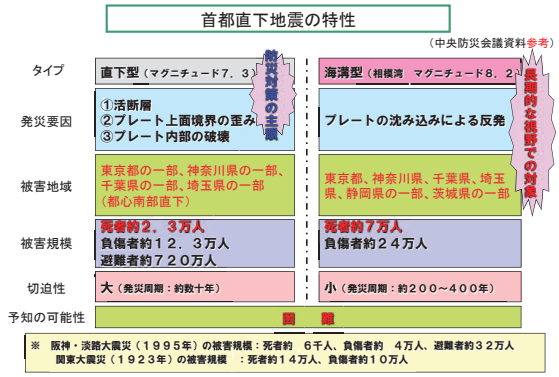
にありますような活動をしてきたわけです。

この絵は、実は人命救助の時間的なものですが、72時間というのが非常に大事でありまして、右上のグラフを見ていただいておわかりのとおり、やはり３月11日から12、13日までの３日間が人命救助のほとんどという数字となっています。逆にご遺体の収容というのも最初の10日間ぐらいに集中するということでありまして、やはり初動がいかに大事かということもここから伺われると思います。



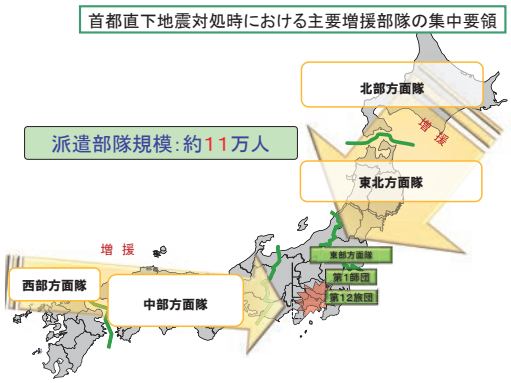
総括して言いますと、やはり地震・津波対応と原子力災害の２正面作戦だったということ、それから、史上最大の10万人の動員をしたということ、統合任務部隊を作ったということ、全国規模での物流のご支援をしたり、あるいは初めて予備自衛官を招集したり、そして日米共同作戦をやったりということがありました。私は、日米共同作戦時に、日本側の共同調整所の所長として米軍の人たちと一緒に仕事をしたのですが、彼らは本気になりました。なぜ彼らが本気になったかというと、これはまさに被災民の方々のお姿でした。非常に忍耐強く、そして規律正しく、誠実に歯を食いしばりながら、一生懸命みんなで協力をし合う、その姿にアメリカの隊員たちが感動して、俺たちはもっともっと支援することができると、まだまだできるからどんな支援でもやるということをどんどん彼らは言ってきてくれました。そういう意味ではこのような大災害における初めての日米共同作戦でしたが、本当に日本人の姿が彼らを感動させ変えたという気がしました。あのときの合言葉が、Friend in need is Friend indeedと。まさかのときの友が真の友と。これをアメリカ人が言っていました。では、今日の本論で、自衛隊としてこれからの巨大災害にどう対応していくのかということを簡単に申し上げたいと思います。

実は巨大災害といいましても、スケールといいますか、災害の種類がどんどん変わってきているような気がします。「３．11」のような地震災害、それから台風などの風水害もあります。火山の噴火もあります。火災、あるいは鳥インフルエンザとか口蹄疫みたいな感染症もあります。それ以外に原子力災害、あるいは事件、事故。サリンのテロのようなこと、あるいは航空機事故、海難、交通、そういうさまざまな事故、事件への対応、こういうものもやはりわれわれとしては考えていかないといけないだろうなと思っています。その中でも特に、この巨大災害といわれるもの。実は今、自衛隊は大きく巨大災害としては四つのことを考えています。一つが首都直下、もう一つが南海トラフ、三つ目が日本海溝・千島海溝型の地震、そして原子力災害です。



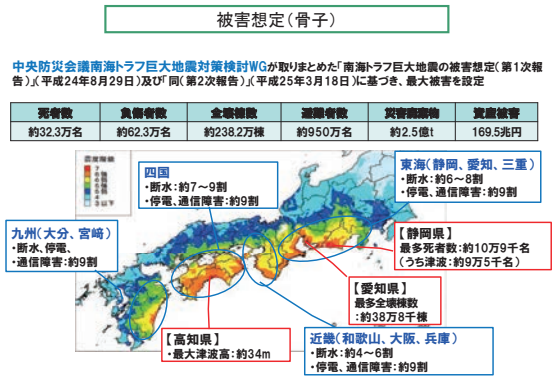
一つずつ、その首都直下と南海トラフについて

ご説明したいと思いますが、まず、首都直下、これは先ほど五百旗頭先生からもお話がありましたが、私たちとしては大変しっかりと考えながら取り組んでいかなければいけない課題だと思っています。ただこれは、東日本大震災とは違うかたちで私たちは考えないといけないと思っていまして、といいますのは、首都圏は人口集中地域です。政治経済の中枢であるということも考えます。それから、たくさんの人たちが働いていますので、帰宅困難者ですとか、あるいは家屋の倒壊等による負傷者というのも非常にたくさん出てくるでしょう。ですから、こういう方々をどうやって助けるかということになりますと、やはり初動が大事です。早い段階でどれだけたくさんの部隊を集中して、そして救護、救援の体制を取っていくのかというということ、これが大事になってくると思っています。



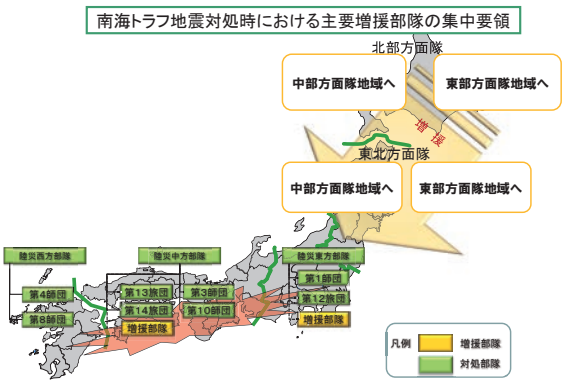
今、自衛隊では、全国から約10万人を超える隊員をやはりこの首都圏に集中するという計画を持って、さまざまな訓練等を行っています。

そしてもう一つ、南海トラフ巨大地震です。これも皆さんご案内のとおりですが、今、発生が懸念されていますのが、東海、東南海、南海というこの三つの地域、これが連動した場合とそれぞれに起こった場合、さまざまなケースが考えられるのですが、これは実は非常に頭が痛いのは、広域でありまた被害が大きいことです。



今、政府で被害想定を出していますのは、亡くなる方が32万人を超えるのではないかと。それから、震度７クラスの地震が起こった場合には、その被害面積というのが東日本大震災の96倍と。約100倍の地域に広がるのではないかということで、想像を絶するような、非常に大きな災害になります。ですから、被害者の数、それから被害の面積ということも考えますと、今までと同じようなかたちで災害救援をするということが果たしてできるのかどうかと。これは相当新しいことを考えていかないといけないのでないかということも、今、検討されているところです。従いまして、いかに関係機関と連携を強化して、そして何を自衛隊がやり、何を自治体、あるいはほかの機関がやるのかという役割分担、それからやはり人命救助は最優先でありますが、ほかのニーズとのバランス、優先順位はどうしていくのか、それから自衛隊としてその中でどのように効果的にやるのかということも、今、検討されているところです。自衛隊の能力も向上されなければいけないと思っています。各事態に対する計画をどのように深化をしてくのか。１秒でも早く部隊を展開させるためにどうするか、それから即応体制、待機体制をどのように充実させていくのか、人、あるいは基盤、ハード、ソフト両面の強化をどのようにしていくのか。どのようにして練度を上げるための訓練、演習を進めていくのか、あるいは特殊な機材とかそういうものをどのように準備してくのかということを、自衛隊自身としてもこれまでいろいろと検討してまいりました。もう一つ、実はここで皆様に申し上げておきたいのが、私たちが持っている本業との関係です。こういう事態のときに、すべての資源を災害に投入するということでいいのかというと、実は国の防衛の仕事というのが当然のことながらあります。昨今の国際情勢、地域情勢を考えても、日本の国の防衛の環境というのは決して楽観できる状況ではありません。そのときに警戒監視の態勢をどのように維持するのかと。そして、実はその起こった災害だけではなくてほかの事態が起こったときに、つまり、複合事態、あるいは複数正面で起こったときにそれにどのように対応するのかということも考えていかなければいけないと思っています。それともう一つ申し上げたいのが、国際協力ということです。私も現職の頃にさまざまな国の人たちと交流しましたが、実は日本に教えてほしい、日本の経験、東日本大震災の、自衛隊が派遣された教訓、そういうものをぜひ自分たちの国の災害救援

とかそういうものに役立てたいという声もたくさんあります。東日本大震災で犠牲になられた方々の命、被災された方々の思い、財産というものを、今度はいろいろな国際協力の場面で世界の人たちにその財産をお伝えするということもあるのではないかなと思っています。



これが南海トラフですね。

教訓（総括）

1　リーダーシップ

2　平素からの準備（メカニズム）

3　現場力

今まで私も、災害派遣に従事してきましたが、つくづく感じることがこの三つです。一つはリーダーシップです。それぞれの場所におけるリーダーの立場にある人たちの強い信念と、リーダーとしての揺るがない態度、これがやはりどこでも大事なのだろうなと。それから、もう一つが、今日のシンポジウムもそうですが、平素からどのように考え準備をするか。これは物の準備、あるいは計画等の考え方の準備、訓練の準備、さまざまな準備がありますが、これがどれだけなされているのかということ。もう一つが実はやはり最後は現場の力、これも質と量においていかにそれが現場でしっかりとワークするかということ、この三つが大事なのだろうなと思っています。

これが最後の写真です。発災の数日後に赤ちゃんが発見されて、隊員が抱きかかえている写真ですが、米軍と仕事しているときに合言葉がもう一つありまして、ここにあります、Prepare for the worst. Hope for the best.と。Prepare for the worst. というのは「最悪に備えよ」と。それからHope for the best. というのは「希望を持って最善を尽くそう」という意味ですが、まさに私たちがやるべきことというのは最悪に備えた準備をするとともに、もし起こった場合には知恵と勇気とそして愛情を持って、しっかりと目の前の困難に向かって希望を持って最善を尽くすことではないかなと思っています。私は自衛隊を退官しましたが、現職のときにはそういう気持ちでいましたし、これからも別のかたちで応援をしていきたいと思っています。以上です。ありがとうございました。

御厨　ありがとうございました。これで４人の方に最初のプレゼンを行っていただきましたが、多分今回は、論点を重ねるというよりは重なる部分はあるのですが、まだ恐らく説明が足りないと思っていらっしゃると思います。顔を見ればわかります。

実は質問用紙を、五百旗頭さんのお話の最中に読みましたが、読み切れませんでした。それぐらいいただいています。その中の一つからいきたいと思いますが、今、現場力って言われたと思いますね、番匠さんが。この現場力について、もっと詳しく説明してほしいという質問がありました。これは大変ですよね。こちらの報告を聞く前に質問を書くわけですから、非常に大変な作業ですが、その中にあってはその現場力、現場の力というのを、先ほどはすごく簡略にされてお話しになったのですが、ここを少しご説明いただけますか。

番匠　最初の質問にお答えできることを光栄に思います。今、まとめのところで、私はリーダーシップと平素からの準備と現場力と申し上げましたが、その現場力って何なのだということですが、つくづく思うのは立派なリーダーがいてしっかりとした計画とか準備があったとしても、気がついてみたら現場で働く人がいない、現場の力というのがないということであれば何もできないわけです。従いまして現場力というのは実は一つは量だと私は思っています。量というとすごく極端な言い方かもしれませんが、しっかりと訓練をされた、あるいは意識を持った、そういう人たちが、これ自衛隊もそうですし、あるいは地方公共団体の方々もそうですし、あるいはボランティアの方々もそうですし、さまざまな方々が、そこに集まってきて、一緒にその仕事をするということ、ですから一つは、数といいますか、そういうものが大変大事になってくると思っています。

それからもう一つは実は質の問題でありまして、例えば救援に行ったとしても、その人たちが足手まといになるということがあってはいけないわけです。当然のことながら、自衛隊の場合には自己完結ということがありますが、やはりそれなりに意識とか、あるいは組織としてきちんと統制が取れていたり、あるいは一定の装備とかそういうものがある、もちろん、瓦礫作業をする人と、避難所で物資の仕分けをする人と、さまざまなところでの役割は違いますが、それぞれのところでそれなりにきちんとされたミッションと、そして訓練と、あるいは指示、計画に基づいた役割分担とか、そういうものがされた人たちというのが、やはり平素から実は準備をされた中で、そういう人たちが現場にきちんといるということ、こういうことも大事なのではないかなと思っています。現場力というのは実は非常に抽象的な言葉ですが、自助、共助、公助それぞれの立場で、やはり現場で必要なときに必要なマンパワーが必要なだけある、そういうことが実は大事だなと私は思っています。

御厨　ありがとうございました。それでは今日、最初に阿部さんから現実に今の復興をまさに語っていただいたわけですね。そこで地域のきずなであるとか、あるいは市民力であるとか、しかもそれが想定外のことを突きつけられているところで、国のマニュアルどおりやっていてはとてもやれないという中で、独自の、集団移転についてもそうですが、経験がないことをされた。しかもそのときに国のマニュアルが使えないとなったときに、現場に聞くといいますか、現場との話し合い、合意形成といいますか、そこがすごくポイントだったという感じがするのですが、その点をもう少しご説明いただけるでしょうか。

阿部　先ほど五百旗頭先生の資料２のところで、トップダウンとかボトムアップ、それから住民合意がありました。私は経験上、これは東松島市長の考えはそうなのだということで、聞き上手になっていただきたいのですが、リーダーシップでやるときは応急対応ですよ。災害には応急対応があって、復旧、復興があります。私は、今でも職員に震災直後から言っていることは、いいか、応急対応がしっかりできないと、復旧、復興のとき苦労するよ、うまくいかない、それは、ご遺体の捜索活動だったり、対応だったり食料だったり瓦礫だったり、そういったときに住民が不満を持ったら、絶対その住民が地権者で復興するときに合意しませんよ。その前に言いたいことがあるって言います。ですから、いかに応急対応をしっかりするか、そこは災害対策本部でしっかりとリーダーシップを発揮してこうするということを決める。それから、復旧、復興に入れば、やはり住民の考え方、要するに住民の皆さんの考え方、立場を入れ替える、自分だったら何をしてほしいか、そのギアチェンジですよね。災害対策本部での応急対応のトップダウン、そして現場に入ってまさしく復旧、復興するときは住民の合意。ただ、これまでまちづくりの中でないがしろとは言いませんが、うまくコミュニティ、市内関係、コンセンサスが取れてなければ、なかなかうまくいかないですよ。私が言いましたように、平成20年に住民と424回の話し合いをしたという、そこが土台だと思っています。市役所職員も私も含めて。そういった中では、被災地の中で今日お声をいただいたというのは、私がではなくて、住民の市民力によるもので、私は、今回の被災地の中で一番誇りに思える、住民が自ら復旧、復興にビジョンを、夢を求めている、そういったまちづくりを続けないとよくないなと思っています。長くなりました。

御厨　ありがとうございました。そうすると、今みたいな、東松島市の例があるわけですが、そういうものを片目で眺めながら、しかし坪井さんはこの復興で大丈夫ですか、もちろんその中に肯定もあったのですが、結構やはりこれが旧来型の復

興の姿になっているのではありませんかという指摘をなさったわけですが、その辺を重ねて少し議論していただけますか。

坪井　被災地の取材というか、回っていると、どういう状況になるかというと、いわゆる増田寛也さんが言った地方消滅、それを受けて安倍さんが言い出した地方創生、被災地の復興の現場というのは、地方消滅と地方創生の最前線だと思いますね。それを見ていると、地方創生と復興で三つ共通点があると私は思っています。第一は、うまくいくかいかないかは基本的に住民力、市民力、現場力でもいいです、住民が何を考えているかです。例えば岩沼市の玉浦西という地域が、去年の春、400戸1,000人の集団移転を成功させました。一番早いです。そこは津波に流された六つの集落が住民同士で話し合って、住民同士でどういう配置にしようと考えて、地名も住民で決めました。そういう非常に話し合いが進んでいたと。もう一つ私が先行例でいつも思うのは、阿部さんのところの集団移転先を住民が決めてきた話とか、そういうところはきっちり住民が機能しています。そう見ていくと、恐らく日本全国にこれから目を向けて地方創生を語られるだろうから、地方の復興の現場からいうときに、住民自身にアイデアがないところは、自前のビジョンがないところは、どうせ同じようなプレミアム商品券ばかりやるのだろうと、私は冷めて見ていますね。そうすると、復興がうまくいくかいかないかは絶対住民の力が必要だというのは、これからの地方創生を語るうえでも最も重要なことと思います。そうすると逆にこの視点で見ると、ばかばか土木、まあ、ばかばかって言ってはいけませんが、どんどん土建国家型の復興事業をやっている自治体、地域というのは、もともと30年後、50年後に過疎を乗り越えてどんな地域になっていこうというビジョンがなく、描けていなかったのでしょう。描けていないところは国の示したメニューに乗って工事をするしかないのではと見えてしかたがないのですね、きつい言い方をすれば。ですから、現場力、住民力、市民力というのが、いかに復興をリードしていくかというのを、うまくいっているところといってないところの格差は、非常に大きなものがあると思い、今、見ています。

御厨　それで坪井さん、その場合にはどうしたらいいのでしょう。要するに、今、阿部さんが言われたように、阿部さんのところはとにかく住民力があった、市民力があって、もっと言えば現場力があって、それでそこで非常に復興のうまい事例を作っているわけですが、それから、岩沼市、そのほかでもうまくいっている事例というのはいくつかありますが、全体として、しかし、何となくそれが出てこないところってだめだよね、つまり、地方創生にしても何にしても、モデルになっているものは地域が本当に頑張ればいいのですが、頑張れなかったらもうおしまいですよねという、その何かすごくそこにオールオアナッシングの感じがするのですが、その辺は坪井さん、どうですか。

坪井　頑張れないところは確かにあるのですね。もう、ここ頑張れませんよと私なんか見えるところもあるのですが、基本的に一つだけ指摘しなければいけないと思っているのは、頑張ったところも頑張れなかったところも、30年後、50年後のその街の負担というのはそこの住民がしているということを忘れてはいけないということです。そうすると、今若い人たち、この街で私はふるさとに帰って復興に頑張るのだといっている、頑張っている、頑張ろうとしている人たちがたくさんいる、そういう人たちが、30年後、50年後にこんな負担とてもまかないきれませんよということをしてはいかんだろうといって、気づいて声を上げるべきというところはあります。そこを気づかないままいくと、あらあら30年後こんなんなっちゃったって、きれいな安全な高台の街はできたが、あんまり人が住んでないよねということになったときに、負担は全部住民がかぶらないといけないと。国は全然庇ってくれませんよということをもっと真剣に考えるしかないのでないかなと思います。

御厨　阿部さんは、具体的にされてそういう点に関してはどうですか。要するに、何十年後というところを見据えた場合にどうでしょう。

阿部　そうですね、この中で行政関係者もいらっしゃると思いますが、私たち東松島市も含めて、合併市町村、平成合併は平成の12年に地方分権一括法、法律が施行されました。そのときのメインは市町村合併です。私は当時議会で一番最年少でした。ですからそのときは、そうだな、10年後にテーブルについて５年くらいかかって15年後に合併かなと思いました。平成12年の法律ができて15年後に合併。ですから、平成27年４月１日ぐらい

が合併かなと思っていました。ところがどうでしたか。たった５年で合併ですよ。たった５年で。なぜそうだったか。国の説明も上手でした。皆さんいいですか、人口が２割減るのですよ、納税者も２割ですよ、もしかしたら自動車も２割減るかもしれませんよ、そういった時代ですよ、どうされますか、というボールを総務省の担当の方が私たち議会とか市町村長に投げてきました。ですから今回で２回目ですね、その話は。地方創生もそうです。人口減りますよ、少子高齢化ですよ、社会が経験したことのない、今まで団塊の世代が俺についてこいって引っ張ってきた、その方が支えるほうから今度は支えられる側ですよ、行政の身勝手な右肩上がりはそうでないのですよ。まちづくりできますか。ですから私は平成12年の地方分権一括法のときから、まちづくりはもうスタートしていると思っています。合併を経験した市町村というのは、多分タフです。そういったことを決断して市町村合併したわけですから。そういった中で今回の震災です。ですから、基本的にはきれいごとばかりかもしれませんが、住民自治ですよ。住民の皆さんがやる気を出す。行政が頑張る、当然のことです。しかしながら、やはり住民の皆さんのほうから自主防災組織もそうだし、自分たちの命を守るわけですから、そういった仕組み、制度設計を私たちが、一緒に、なるほど、よしやろう、そういった仕掛け、そういった制度設計をしていくということがこれからの10年後、20年後に大切なことだと。要するに共助の仕組みが機能するかどうかですね。災害対策本部も先ほど番匠さんが言いましたが、機能するかどうかですよ。行政は立派なパンフレットから説明はできますが本当に機能するか、そこがポイントだなと思っています。

御厨　ありがとうございました。そこでもう一つここでお話をしていただきたいのは、今井さんですね。確かにご説明いただいたように、原子力の問題、原発の問題は、フェーズが違います。フェーズが違いますが、しかし、その住民の意志というものがどれほど、逆に言うと反映されるものなのか、されないものなのか、そしてまたその住民が避難をしており、戻ってくるかどうかという決断を迫られている、ある意味でそこでは自主的な判断というものが求められるわけですが、しかし、闇は深いという感じがします。避難はしているのですが、その避難は終わらないのだよねというお話もありました。そんなところを中心にもう少し、多分このレジュメを作っていただいたときにはもう少しお話をしたいことがあったのだろうと想像しますので、どうぞその点を補充してください。

今井　ありがとうございます。多分、10分間では話せないと思い、資料をたくさん用意しましたので、あとで読んでいただければありがたいと思います。今のお尋ねですが、危惧するのは、やはり自治体にとって住民が見えなくなってしまっているということです。果たして、この街の住民は誰なのか、どこにいるのかということが、見えにくくなっています。もちろん全域避難しているところはそのとおりで、役場も違うところにありますし、住民も全国に散らばっています。役場の窓口に顔を出してくる方も多少はいらっしゃいますが、あるいは仮設住宅でまとまって住んでいる方は見えやすいですが、それ以外の過半数以上、大多数はその役場にとっても住民が見えなくなっているわけですね。実は役場も、もう５年たっていますので、震災以降に採用された職員が２割弱ぐらいになっています。元の住民の顔も知らない人たちがだんだん増えてきているわけですね。この辺はかなり危惧するところで、そうするとやはり目に見える、日常ふれ合っている人たちの範囲でしかものごとを決めていかない、あるいは決められないみたいな要素が若干見え隠れするというのが、心配なところです。そのため、では、住民って何なのだろうかということ、住民登録している人が住民なのか、あるいは仮設に住んでいる人が住民なのかとか、広域避難してもう震災があってほかに移り住んだ人はどうなのだろうかという、住民像を再構築しないと、前に進めなくなっている。つまり住民の意見をまとめてというところの前段で今苦労されているのでないかなと思います。

御厨　要するに、住民といい、市民といい、ほかのところではそれが別にわざわざそこで改めて定義しなくても済むものが、まずその定義からしないといけないという、その大変さということですよね。

　住民の定義をというときには、どういう定義になりますかね。

今井　それはみんなこれから多分考えるのでしょうが、まず基本的には、例えば３月11日以前にそこに住んでいた人というのは、まず前提ですよ

ね。でもその中でも住民登録を移した人も１割から２割ぐらいいらっしゃいますが、その方々はではどうするのか、その方々の意志というものがもう一つポイントになってきます。たとえ住民登録を移してもいつか戻ります、そのために復興でこういう街になったら戻りますという意見を持っている人は当然いらっしゃるわけです。この場合は住民には入れないといけないと思いますね。それからもちろん新しく入ってきた人も、中にはいらっしゃるので、そういう人たちも入ってくるということを、かなり幅広く取って定義し直さないといけません。つまり土地の区画としての自治体ではなくて、土地の区画はもちろんあるのですが、それを前提としながら時間を遡ったり、あるいは将来に向かっていったりということを考えながら新しい住民像を作っていかなないということですね。

御厨　わかりました。さて、そこでもう一つ、番匠さんに伺いたのですが、先ほどありましたよね、人命救助というのはとにかく72時間だと。あるいはそれからご遺体の収容も発災から10日間に集中しているという。ということは、自衛隊が現実に災害出動したときに、フェーズの違いというのがあって、それぞれのフェーズに合うように、逆に言うと、人命救助とかあるいは遺体の収容というのは、かなりシビアな場面のような気がするのですが、現実に今回、この東日本大震災のときに出動された隊員の方々というのは、そこでどういう思いをされたのか、その辺を伺えるといいのですが。

番匠　自衛隊の災害派遣というのは、大体このフェーズでいきますと、最初に事態が起こったときには事態認識ですね。いったい何が起こったのだろうということをとにかく認識するために、それがなければどのぐらいの部隊を出すかとかどこにどうするかということの判断ができませんので、まず情報収集を始めます。これは、例えば今回の「３．11」のときには一番早く飛び上がったヘリが、15時１分です。発災が14時46分ですから、15分後には霞目からヘリコプターが飛び上がりまして、ヘリコプターの映像伝送装置を使ってずっと情報提供を始めました。私はそのときには市ヶ谷でその映像を見ていました。ですから、真っ先に行うことというのは、実は地上部隊もそうですし、航空部隊、これは空自のジェット機なんかも飛びます。そういうかたちでの情報収集を行います。それから、この地域にいる部隊というのがすぐに立ち上がります。これは要請を待ついとまもないぐらいの速さで、とにかくすぐ出る対応をするため、72時間以内にいかに１人でも多くの人たちの命を助けるかという行動をしてまいります。そして、その被害の状況によって、東日本の場合には全国から、今日もお話ししましたが、首都直下とか南海トラフの場合にも、これも全国から部隊が駆けつけてくると。ただこれは、３日とか４日とか１週間ぐらいかけて来ますので、その頃には、今度、フェーズでいきますと、どちらかというともう人命救助というよりも、被災者の皆さんに対する生活支援とか、あるいは応急復旧とかそういうモードになってまいります。ですからそういうかたちで、隊員たちというのはそれぞれの場所での仕事というのをやっていくわけですが、今、御厨先生からお話をいただいた、それではその対応をしている隊員たちはどうなのかということですが、実は、例えば生まれて初めてご遺体に接するという隊員もたくさんいました。ですから、メンタルヘルスというのでしょうか、心をどのように安静に保ちながら、しかし、もう疲れたから君帰っていいよとは言えませんので、交代をしながら彼らはずっと何カ月もオペレーションに就きます。したがいまして、そのためにストレスの専門家とか、専門の訓練を受けた隊員たちに頑張ってもらいました。また、解除ミーティングといいまして、１日が終わったときに、車座になって今日何があったかというのを、ぼろぼろ涙を流しながら話し合う、それによってみんなで辛い経験や出来事を共有することによってまた次の日の活動に行けると、そういうようなこともやりながら、対応して行きました。あるいは一定期間しますと、やはり洗濯とかありますからぽんと離れたところに移動し、そこで一旦次の準備をするとか、そういうことを繰り返しながら、一定の能力を落とさないようなかたちで、部隊運用を行いました。それから隊員たちの心身にわたるストレスを軽減し、コンディションを維持できるようなことというのはやってまいりました。これは、やはりこれまでの災害を通じての教訓といいますか、そういうところから私たちは学んだところです。

御厨　ありがとうございました。だいぶ時間が押してまいりましたので、ここでひとまずこの第２部のディスカッションを閉じたいと思いますが、今日のこのお話はそれぞれ、第１部のときはすご

く論点が重なって大きくなっていくという感じでしたが、今回の場合はそれぞれのご体験、あるいはそれぞれのウォッチングした状況の中で、今後に備えるといいますか、どうしたら今後、つまり今から先のことを考えることができるかということで、東松島市の阿部さんが、現実に市長としてなさったことというのは、とにかく国ではなくて、そしてその地元の、いかに、私は相当程度、市民がと、市長さんはおっしゃいましたが、その市民の合意を取りつけていくプロセスというのは、並々ならぬ市長サイドの努力というものがあったのだろうと思いますし、それがなければ自然発生的にそういうことが起こるものでもありません。したがって、そこでの、私は市長さんのリーダーシップというのが、これは大変なものだったのだなと感じます。

それから、今井さんのご報告は、確かに原発というのは、なかなか語りにくい、外の人も語りにくいし、中の人も語りにくいし、したがって、これはほかの、先ほど津波の体験もあるところで閉じて、そのあとはあまり言わないよねということ以上に、多分、なかなか日常的なところで発言をするのはすごく難しい状況になっています。ずっとお話を聞いていたら、その中でどうしたらいいか、市民あるいは住民というものをどう定義するかという話がこれから出てきて、少しそこを前に進めていくという話が起こってきています。だからそういうところを、われわれはきちんと見ていかないといけないのかなというのが、一つ思ったことでした。

それから、坪井さんは、この復興で大丈夫ですかって言われました。いろいろな事例を取り上げてご説明をいただいて、復興構想会議の文章を取り上げていただいて、私が書いた部分ですが、あんなふうにして歴史的文章として取り上げていただくと、それだけでうれしくなってしまうのですが、うれしくなってはいけないのであって、要するにそこがうまくいってないではないかというご指摘でした。私はそういう復興については、成功した事例というのを、阿部さんの事例もそうですが、大いに伝えていく、あるいは大いに周りにもなぜ成功したのだろうかということを言っていくことが大事であると同時に、やはり声も出せないというところがあります。つまり、失敗したのだか成功したのだかわからない現状があるというところ、これをジャーナリズムの力で掘り起こしていくということは、非常に大事なことで、そこで言われなかったら、永久に出てこないという地域ってあるのですよね。そこは注意して声を上げていかなくてはいけません。つまり、もうだめだろうね、どうせ、という話ではなくて、声を上げるという行為を常にやってないといけないということを、つくづく思いました。

それから、番匠さん、災害派遣で、しかも今回、東日本大震災では相当数の自衛隊の皆さんが動いてくれて、しかもそれが今度、トモダチ作戦ではありませんが、アメリカとの一つの共同作戦にもなって、その中には、しかし、初めてご遺体に接する人がいたりとかいう、何となく非常に生々しい体験があって、そういうものをだんだん重ねていくにしたがって、災害出動というのが、あるレベルできちんとやれるようになるのだろうと思います。これもシュリンクしていてはいけないので、同時に自衛隊が出てくるという、そういう状況の中で、では、一般の市民なり一般の住民なりは、どうそこで対応したらいいのかみたいな話は、大いにこれから自衛隊の人たちとの対話といいますか、そういうのをやったほうがいいと思います。

いずれにしても、ここで今日、第２部でお話をしたことを、これ第１部にやや通じますから、あとで全体の総括をやらなくてはいけないということであり、そのときにも申し上げると思いますが、とにかく止まっていてはいけません。それが何となくわかったつもりでいてはいけません。そこを一歩踏み出すことが、多分、この５年という月日がたったときにもう一度、今日、随分たくさんの材料が出ましたから、それを考え直すという機会にしていただきたいと思います、と言ってしまうともうすべて総括したみたいになりましたが、総括してはいけません。

まだ、残っているのが、ご質問ですね。この質問用紙がありまして、本当にたくさん来ました。一応、私がさっき大きく見て分けました。ですからその中からまとめて、これもお話をしていただきたいと思います。その質問の中にあったのは、第１部がもちろん当然多いわけですから、第１部の質問にこれから答えていただこうと思いますが、何と不条理な、パネルディスカッションの第１部の人は、そっち側に行っちゃっているものですから、そっち側に行っている人に質問多いですよ。それはお覚悟ください。

例えば、こういう質問があります。発災時に行動をどう選択するか、つまり一番日常生活に近い関係の家族からの情報や判断を受け取る場合、その一方で全体の状況を俯瞰できる立場のところか

ら情報をいただく場合というのがあるでしょう。その場合、その情報の次第によっては近くの低い山に逃げるのか、あるいは遠くの高い山に逃げるのか、そういった時間があるのか、間に合うのか、そういう判断を含めてタイムリーにやるというのは、結構大変ではないですかという、非常にまっとうなご質問を一ついただいています。これは田中さんに答えていただきたいということですが、田中さん、お答えいただけますか。

田中　どうもご質問ありがとうございます。お答えするというよりは、大変なのでどうしようかという、むしろ問題提起をさせていただいたところはございます。一番大きいのは、俯瞰できる情報を実は、期待できないという中で、私たちは個々どう判断するのかということだと思います。津波の場合には本当にもう個々で、動かざるを得ない局面に追い込まれてしまうわけですし、でもそれも含めて実はそういう究極の選択を迫られないような都市計画とか、施設整備にもう一度持っていかなければいけないと考えているところです。どちらかというと、今、言葉は悪いのですが、L1は施設であります、L2は避難よろしくねといって置いていかれている感じがあって、実はそうではないので、もう一度施設のほうにいくという、何か自助とか共助とかみんなそうですが、公助でいないのであと自助よろしく、いや、そうではなくて、もう一度揺り戻しましょう。そういうかたちにしない限り解はないという気がしますね。そこで、前、止まっていてはいけないという、向井先生のそのお言葉を、一歩一歩私たちは進めていくしかないのでないかという気がしています。

御厨　ありがとうございました。それでもう一つございます。これは、こういう感じのご質問ですね。つまり、大人になるにつれて家族や財産といった守るべきものが増えると、正しい避難行動を逆に困難にさせて、学生のように定期的な避難訓練もする機会もないと。防災意識の低下というのが、そういうレベルの大人にとっては顕著であるように見えるのですが、そういった場合に、避難訓練というもの、これ大事だと思うのですが、どうやってある規模でそういうものに参加していったらいいのでしょうかという、戸惑いのご質問でございまして、この戸惑いは、今村さん、お願いします。

今村　震災前から改めてこの訓練というのは重要だと、これは認識されています。しかし、先ほど避難率が１割であり、訓練も、多いところで５割で、だんだん低下していると、それが実態です。何が問題かというと、残念ながら行政主体であって、毎年同じです。参加者にとっては１回参加すればもう十分ですね。次は変化もないですし、進歩もありません。これはよくないということで、われわれはカケアガレ！日本という組織を作りまして、カケアガレ、高いところに、津波の場合は安全なので、それに向かっていろいろな工夫をしようということです。そこでは主体、主催が行政の方だけではなくて、いろいろな方が入ると。しかも地域で何が必要でどういう方たちがそこで支援できるかを、あらかじめきちんと把握したうえでメニュー作りをしながらやろうと。今もう、被災地とかいろいろなところで、また被災地外でも実施していただいています。まさに河北の皆さんと一緒にやっていますが、こういう新しいかたちで避難訓練をしなければ、今のようなご質問をいただきますし、それが広がらないだろうと思います。訓練をいかに工夫させるかが、今後のまさにわれわれの防災の位置づけといいましょうか、方向がうまくいくかどうかの本当に重要なところだと思っています。

御厨　ありがとうございました。もう一つあります。こういう質問です。東日本大震災でライフラインが断絶され、携帯も使えず、NHKのラジオだけが情報源でした。しかしそれよりも大きい情報源が口コミでした。私は町内会の役員をしていますが、最近、若い人が多いのですが、町内会に参加しない人が増えてきました。どこにどんなハンディのある人、あるいはお年寄りがいるのか、これがわかれば救助に役立つと思います。町内会活性化はどうすればできるでしょうか。非常に難しいのですが、こういう難しい問題は、五百旗頭さん、お願いします。

五百旗頭　どうもありがとうございます。阿部市長ではないかなと思っていたのですが。自主防災組織というのが国際的に言えば日本は非常によく進んでいます。今日も今村先生の方から、東日本大震災の前にあのような住民と一緒になって作り上げるというのをやってきた、これはすばらしいことで、阪神淡路のときはなかったのですね。阪神淡路はもう安全神話にみんなうたた寝していまして、ないというので何も対応しなかった。それが非常に悲惨な結果を招いた。そのことをやは

り、この地は昔からの津波常襲地というので、格別によくやっています。

２万人亡くなったというのは衝撃的なことですが、マニラのアジア開発銀行で東日本大震災の教訓という話をさせられたときに、２万人亡くしたということ、どうして日本ともあろうものが２万人も死なせたのだとみんな感じるだろうと何となく思いました。終わったときの質問は、どうして２万人で済んだのですかと。スマトラ地震は20万人ですね、インドネシアだけで。ヤシの木の間を津波が走っている、あそこが20万人で、日本はそれに対して大都市が次々に津波に飲まれて、家も自動車もぐちゃぐちゃになっているのを彼らはビデオで見ているわけですね。そうすると、20万ではなくて50万か100万かと思ってたのが、それを私が２万人だと言ったら、え？と言うのですよね。なぜ２万人で済んだか、それは今村さんのような努力、あれ、想定が宮城沖であって、このようなマグニチュード9.0という、超弩級のものでなかったために、大変な挫折感を、前半のほうで話されたわけですが、あれがあったからよかったのですね。遠野市の本田市長が中心になって大きな防災事前訓練みちのくALERT 2008というのをやっていたのが。学校教育がてんでんこで何をおいても高いところへ逃げるようにということをやってきたわけですよね。

それが、実は明治三陸津波のときは十分ではなかったのです。小学校しかなく、そこで5000人以上が三陸で亡くなりました。それに対して、今度の場合には小中高合わせて、大川小学校の悲劇もあって270名ですか、ものすごく減少していますね。でも、少しでも犠牲が出たらそれは大変ですが、しかし、減災という観点に立てば、ものすごく進歩しています。世銀の報告書も、東日本大震災で釜石の奇跡にも言及しながら、この程度で済んだのは2000年間、この列島の住人は災害に痛めつけられながら、そのノウハウを蓄積して対応してきた、それがこの程度で済ませたのだ。そういう意味で住民一人一人、当局だけではだめですね、それを受け止めて、公民館、それから小学校なんかを拠点にして。

私が西宮市の市長にオーラルヒストリーしたときに、彼が言うのですね、西宮市でも地区によって生存救出がたくさんされたところと、それがほとんど行われずに埋もれたまま死んでいったところがくっきりわかれると言うのですね、これは聞き捨てならない、それは何によるのですかと聞いたら、簡単です、祭りがあるかどうかですとおっしゃるのですね。祭りをやって公民館とか小学校を拠点にして地区にどういう人がいて、あそこの家族構成はこんなで、子どもさんは何人で、おばあちゃんが離れてこの辺で寝てて、そこまで知っている、お祭りやっているとわかるのですね。そこでは救援が非常に、共助ですが、すばらしかった。それに対して、田舎から街へ出てきて自由になって誰も干渉しない、自由だと思っていたが、それは災害のときに誰にも知られずに死んでいく自由でもあったという地区があって、お互いにすれ違ったら目礼はするが名前も知らなかったという地区との差。そういう意味で、コミュニティ、一人一人の結びつきというのがどれだけあるかが非常に大きくて、東北はそういう意味では阪神淡路よりもはるかによかったのだと思っているので、ぜひさらに進めていただいたらと思います。

御厨　ありがとうございました。まだまだ質問はございます。相当シビアな質問もありますが、これはあとでこちらのパネリストに開示しまして、また次のために考えていく課題にさせていただきたいと思います。そこで、もう時間もありません。あと少しで全体の総括をしろということですので、総括になるかどうかわかりませんが、もうこの席で申し上げます。15分には終わらなくてはいけないということなので、６分しかありません。６分で終わらせるというのが、私の特技であれば特技であると。もし６分を、あと６分を延長したらあいつはだめだと思っていただければと思います。こういうことですね。僕らは、５年っていいますが、そして復興会議に僕らもかかわってきて、結構、復興や、あるいは災害については耳年増にはなっていました。でも今日こうやって話を聞いてみると、あ、違うな、と。避難のことを一つ取ってみても、第１部でそうでしたが、あれだけ状況においていろいろな変化があります。若い人が結構その伸びていく盛りの中で、要するに自分の体験というものをより膨らましていくということがある、これは一つの感動でした。それ以外でも、どういう状況か、それはマニュアル化できないものであって、マニュアル化するのですが、ハザードマップでも、そこで満足してはいけないのであって、次から次へと、どういう状況がくるかわからないからとして動いていかないと、避難という問題だって、結局は硬直化して終わってしまう。これをいかに、要するにわれわれはもっと身近なものにして考えていかないといけないかという、その素材は、第１部で随分いただい

たと思います。

それから、第２部のほうは、今度は逆にその復興のときのいろいろな要素、成功例が一つあり、それからそうではないという例もあり、ある意味でいうと東日本大震災の復興過程というのを、もう一色では語れなくなっています。だから成功例があり、そうでない例があり、結局、今日の議論が促しているのは、５年たったところで、さっきの避難の問題もそうですが、第２部のところで出てきているのは、検証をきちんとやろうよということだと思います。そして検証をきちんとすることによって、今後起こり得る、未来に起こり得る震災や自然災害に対してどう未来貢献していくか、つまりそのためにはきちんと検証ができてなくてはなりません。良いも悪いも含めてです。それを５年たったらそろそろやれる時期かなと。これは５年以内ですと、なかなか難しいのですが、今日お話を聞いていて、自衛隊の出動についてもそうです。これからこれを一つ糧にしてやっていくのだったら、今回の出動ということに関して、もう少しわれわれの側も検証してみたいという感じがしますし、それから一番の問題はやはり原子力です。原発の問題はわれわれ復興構想会議がスタートしたときから実は大変な問題でした。これを扱うか扱わないかということを含めて、これは五百旗頭さんと最初の会議を思い出すと、うーんという感じがするわけですね。そうした問題の要素というものを、今日改めてビビッドに示していただきました。

私が今、そろそろやれるよとお話をしたのは、民間放送連盟というのがあって、そこで民放連の毎年ドキュメンタリーの最優秀作品を決める、そういう会合があるのです。私はそこに２年ぐらい通っていますが、今年は、５作品選ばれている中から優秀賞、最優秀賞を選ぶのですが、多くは戦後70年もの、それから阪神淡路20年もの、そして一番新しくあったのは、この東日本大震災、５年ものとはまだ言わないですが、４年ものというのがありました。この三つを見たときに、戦後70年というのはもう本当に切羽詰まっているなというのが一つ。もう、いなくなるよね、しゃべれる人。80年はないよねというのをつくづく感じた。それから、20年のところは、これは今日のみんなが成長するというので、このドキュメンタリーは今から15年前に震災後５年のところであるファミリーを捉えて、そして定点観測をしてきた。その定点観測によって、震災の影響を受けたきょうだい２人、それが最初のときと今のときでは逆転するのですよね、気分が。そういうことを見て、ほう、と思いました。そして、一番はこれです。４年たった、東日本大震災のあるケース、個人２人を取り上げて、その人たちが震災の衝撃から何をやろうとしているかというのを、さすがに４年たつと、短いが、そういう変化、あるいは最初はこう思っていたが今はこうやっていますよみたいなところが出てくるわけですね。だから、５年たったところで、一つ大きく、そこでこうした問題を考え直すというのは、非常に大事なことだと私は考えます。ちょうど時間です。５時15分になりました。これをもって、長かったですね、とにかく１時からやっていた第１部と第２部のシンポジウムをこれにて終わらせていただきたいと思います。どうぞパネリストの皆さんに盛大な拍手をお願いします。

朝日新聞　2016年1月28日　朝刊　31ページ　東京本社

21世紀文明シンポジウム「減災～東日本大震災から5年」

防災・復興 見つめ直す

21世紀文明シンポジウム「減災～東日本大震災から5年」（ひょうご震災記念21世紀研究機構、朝日新聞社、河北新報社、東北大学災害科学国際研究所主催）が22日、仙台市の東北大学であった。第1部は防災減災「震災5年の誓い／犠牲を繰り返さないために」、第2部は復興検証「東日本大震災に学ぶ巨大災害への備え」をテーマにそれぞれ議論した。

第1部 防災減災「震災5年の誓い／犠牲を繰り返さないために」

過去を知ること 出発点

今村文彦氏

基調報告 今村氏

過去を知ることは将来を予測することだ。地域でどんな地震が起き、揺り返されているのか。それを知ることが防災の出発点だ。

東北太平洋沖ではマグニチュード（M）8クラスの地震は400年に5回、M7・5クラスは1回起きている。特に後者は宮城県沖に集中し、世界で最も発生確率の高い地震として地域住民の関心も高かった。

東日本大震災前には、沿岸部の住民と一緒にハザードマップ作りを進めた。自らの足で街を歩いて避難路の危険を確認し、過去の資料を読み込んでワークショップで議論した。残念ながら、これに参加したすべての人が震災で助かったわけではない。過去繰り返されてきた地震と規模が違い、津波の浸水もマップの想定をはるかに超えていた。

防災にはハードとソフトの融合が大切。数千、数万年という単位で甚大な津波をどこまで予測できるか。私たちは迫られている。地震学だけでなく歴史学、地質学などを含めた学際的な研究を進めていく必要がある。

参加者のみなさん

今村文彦氏
東北大学災害科学国際研究所長

佐藤健一氏
元宮城県気仙沼市総務部危機管理監

武田真一氏
河北新報社論説副委員長

田中淳氏
東京大学教授・総合防災情報研究センター長

第1部・第2部コーディネーター
御厨貴氏（みくりや）　東京大学名誉教授

佐藤氏 災害に上限はない　武田氏 地域の議論を詳報

武田真一氏

佐藤健一氏

仙台市の防災担当者として、人的被害はゼロにできるという思いで取り組んできた。今村先生の指導でハザードマップを作った。「高台に避難すれば大丈夫」と単純に考えてはだめだと言われていた。

でもハザードマップを「安全マップ」とみなそうな意識を持ってしまった。私自身もそうだった。結果として、防災には熱心な地域でも大きな被害が出た。災害には限界がないというのが教訓だ。

武田 河北新報は全国紙でこの新聞よりも、地震と津波への備えを呼びかけていたと自負している。しかし、宮城県だけで1万2千人の犠牲が出た。被災者アンケートで、4人に3人は「記事は津波の避難や研究機関の情報、先進的な取り組みを伝えるやり方は一方通行だった。地域の命を守ろうという気概があったのか。この一点で、震災前の姿勢は十分とは言えないと痛感した。報道自体がより狭い範囲で、限る地域に入り込む必要があると考え、「むすび塾」を始めた。月1回、町内会や学校で専門家とともに避難や備えについて語り合う。詳細を2、3で。毎月11日に掲載し、50回を数えた。

田中 科学的な知見は大事だ。ただ、知見を主体的に取り込むためには、まちづくりが鍵になる。内閣府の調査では、東日本大震災が起きてすぐに避難した人のうち、津波を意識していた人は49％だけ。残りの51％は周りの人たちの働きかけで避難した。

津波の被害想定は必要だ。だが、津波の高さがわからないときに、近場の低いところと、遠くの高いところのどちらに逃げるべきか。避難ができない事態も考えなければいけない。いくつかの行動の選択肢を持ちながら、個々で判断できるようになるためにはいけない。

佐藤 判断能力を養うためのワークショップや、住民と行政との情報共有が求められている。ハザードマップは、前提とする津波の大きさを示しつつ、それ以上もありうるという条件をつけて、イメージを作っていく。住民の認知度を定量的に評価して、レベルアップしていくことも併せてやっていくといい。

武田 被災者どうしが被災時のことを改めて語ることは意外に少ない。震災の体験談をまとめたことで、振り返りが終わってしまっている。5年経ち、風化が叫ばれる中、当時の小学生が語り部として発信を始めている。もう一度みんなで直す必要がある。

田中氏 生活者の立場で　今村氏 足りぬ部分 自覚を

田中淳氏

田中 生活者の立場で避難を位置づけ直す必要がある。仕組みをつくること、それを継続することが防災、減災では大事だ。

今村 我々からの情報や知識の提供と地域での学びは、だいぶできていた。しかし、足りない部分、対応できていない部分を自覚できていなかった。そこを自覚して、ワークショップやまち歩きなどをやる。この繰り返しが重要だ。

田中 頭で考えていてはだめだ。被災者と個人としてつきあう。そこに解があると思う。

御厨 避難はうごしはれればいいなかった、ああしなければいけなかったという考え方を今後はえていく時、避難のやり方の類型化ができていると思い込んだらいけない。日々変化していくし、相手が変われば変化する。立ち止まってはならない。歩きながら、その場その場で、身をもって考える。頭だけで考えてはいけない。

❷土地のかさ上げ工事が進む宮城県南三陸町＝20日、日吉健吾撮影
❸宮城県岩沼市玉浦西では大規模集団移転が完了し、新しい街ができた＝2015年2月、本社ヘリから、福留庸友撮影

第2部 復興検証「東日本大震災に学ぶ巨大災害への備え」

にぎわう街へ 努力 大切

五百旗頭真氏

基調報告 五百旗頭氏

東日本大震災の復興は歴史を繰り返すのでなく、過去と断絶した画期的な対処をしようと考えた。

安全な街を再現する。危ないところに同じものをつくるのではない。

（私が議長を務めた）政府の復興構想会議のプランは二つのポイントがある。ひとつは高台移転。津波が来たら逃げるしかない。生活こそ逃げるのが高台移転。しかし、海があっての町でもある。会議はもちろんひとつ重防御のプランも出した。防潮堤、海岸線の防潮堤、内側に人工の丘などを組み合わせて被害を防ぐ。

今後の課題は、高齢化など人口が減ることで、復興は国民が増税によって支えている。ゴーストタウンにならないためにどうにぎわいのある街、産業の盛んな街を作る努力が大切だ。

南海トラフ地震が想定される地域では、津波避難路や避難タワーなど減災の動きが進む。事前に備える方がはるかに少ないコストで多くの人を救える。首都直下地震では帰宅できない人が出て、停電し、エレベーターが止まる。根本的な対応をしていかねばならない。

参加者のみなさん

五百旗頭真氏（いおきべ）
ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

阿部秀保氏
宮城県東松島市長

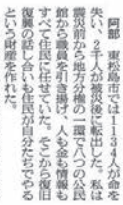
今井照氏
福島大学行政政策学類教授

番匠幸一郎氏
前陸上自衛隊西部方面総監・陸将

坪井ゆづる氏
朝日新聞東北復興取材センター長・仙台総局長

阿部氏 住民 大きな役割　今井氏 原発は時間軸違う

阿部秀保氏


今井照氏

阿部 東松島市では1134人が命を失い、2千人が被災後に転出した。私は震災前から地方分権の一環で八つの公民館から職員を引き揚げ、人も金も情報もすべて住民に任せていた。そこから復旧復興の話し合いも住民が自分たちでやるという財産を作れた。

これほど大規模な集団移転は国も県も経験がなく、自分たちでやろうと気持ちを切りかえた。市内で地区の集団移転先をすべて行政ではなく住民が決めた。

今井 原発なければゼロリスクがありうるが、自然災害と被災者支援は共通する。自然災害と被災者支援は時間軸違う。原発は時間軸は津波の5年、10年に対し、原発は50年、100年の違いを支援策は反映できていない。

政府は避難指示を解除していく方針だが、昨年に避難解除された福島県楢葉町に戻った人は1割。解除に胸たない。戻りたいけど戻らないのだ。長い時間軸で対応すべきだ。最近、沖縄と福島のポジションが近くなっていると思う。みんな大変だなと思うが自分ごとでもないと思っている。

坪井 この復興で大丈夫なのか。千年に一度の災害に立ち向かっているのか、未来への責任を負っているのかと思う。復興予算は32兆円で、阪神大震災の約16兆円の倍近い。多くの被災地が過疎地だ。昨年の国勢調査を見れば、20年近く時計の針が早く進んだ自治体もある。

政府の復興構想会議は市町村主体の復興を掲げたが、復興交付金の使い道は国土交通など5省の40事業に限定されたため、「使えない財布を持たされている感じ」という首長もいた。国も様々な手を打ったが、目立つのは相も変わらぬ土建国家型復興事業だ。縮むまちづくりに使っている現実は相当怖い。

番匠 地震・津波と原子力災害の二正面作戦で、史上最大の10万人を動員、約2万人を救助した。今後も地震や台風、火山噴火、火災、感染症や原子力災害などに対応しなければならない。首都直下地震では帰宅困難者や家屋の倒壊による負傷者も出る。やはり初動が大事だ。

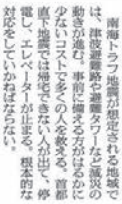
立派なリーダーがいて、しっかりした計画があっても、現場の力がないと何もできない。必要なときに、必要な人が、必要なだけ現場にいることが大切だ。

阿部 応急対応はトップダウンで、復旧復興は住民合意が大事。ギブアンドテイクで、復旧復興に大きな役割を果たした市民力が問われた。

坪井 復興現場は地方消滅と地方創生の最前線だ。いち早く集団移転で千人の町をつくった宮城県岩沼市の玉浦西地区などは住民力の表れだ。土建国家型復興とは違う自治体は30年、50年後の地域の姿を描けていないからだのではないか。

今井 住民力は復興の基本だが、原発被災地では、まちの住民は誰なのか、どこにいるのかが見えにくくなっている。住民登録を移した人の意思をどうするか、移してもいつかは戻る、こういうまちになれば戻るという人もいるだろう。

御厨 復興の成功例を伝えると同時に、失敗が成功かわからない所を掘り起こすことが大事だ。何となくわかったつもりでいてはいけない。5年という月日を、もう一度考え直す機会にしたい。


坪井ゆづる氏

番匠氏 現場の力ないと　坪井氏 土建国家型目立つ

5年経つ今、きちんと検証を

御厨貴氏

シンポジウムの写真はいずれも日吉健吾撮影

総括 御厨氏

復興構想会議に議長代理として関わってきて、災害、復興については昨年になっていたしかし、本日話を聞き、様々な発見があった。ハザードマップだけで満足してはいけなくて、次から次へと、いろいろ状況が来るから分からないと考え、動かないと避難は硬直化してしまう。身近に考える素材を第1部でいただいた。

第2部では東日本大震災の復興過程は「白」ではない。成功例があり、そうでないものもある。本日の議論が低しているのは、検証をしっかりするということ、起こりうる自然災害に、どう未来資産していくか。そのためには、良いも悪いもきちんと検証して直していかないといけない。

5年が経つとよしとしている今、そろそろ検証できる時期だと思う。一番の問題は原子力。5年経ったところで、こうした様々な問題を考え直すことは非常に大事なことだと考える。

© 朝日新聞社　無断複製転載を禁じます。
すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。

提供　朝日新聞社

掲載日：2016年01月28日

21世紀文明シンポジウム「減災―東日本大震災から5年」

学び 伝え 風化防ぐ

東日本大震災からの復興を検証し、減災社会の構築に向けた展望を探る21世紀文明シンポジウム「減災―東日本大震災から5年」が22日、仙台市青葉区の東北大川内萩ホールであった。河北新報社と朝日新聞社、東北大災害科学国際研究所、ひょうご震災記念21世紀研究機構（神戸市）の共催。震災から5年の節目を前に研究者や首長、報道関係者らが意見交換し、約560人が議論に耳を傾けた。「防災・減災」と「復興の検証」をテーマとする2部構成で、東大名誉教授の御厨貴氏が進行役を務めた。第1部で東北大災害研所長の今村文彦氏、第2部で21世紀研究機構理事長の五百旗頭真氏が基調報告した。

とをる いのち 地域守

第1部パネリスト
東北大災害科学国際研究所所長　今村　文彦氏
元気仙沼市危機管理監　佐藤　健一氏
東大総合防災情報研究センター長　田中　淳氏
河北新報社論説副委員長　武田　真一氏
進行役（第2部も）東大名誉教授　御厨　貴氏

防災・減災の在り方をめぐり活発に意見を交わしたシンポジウム＝22日、仙台市青葉区の東北大川内萩ホール

第1部 防災・減災

基調報告 ―― 今村 文彦氏

東日本大震災の前に何ができ、直後に何ができたかを振り返ったハザードマップを作った。

震災では残念ながら、当時のワークショップに参加した人でも犠牲になった人がいる。津波の高さが想定年、何十万年の視点から地形学などさまざまな分野のマップを開いた。住民が地元を歩いて避難場所を確認し、過去の地震研究にとどまっていてはいけない。何万をはるかに超えたためだ。3・11は過去の繰り返しではない地震で、いわば「スーパーサイクル地震」だった。

従来の地震研究にとどまっていてはいけない。何万年の視点から地形学などさまざまな分野の研究者とともに学際的な研究に取り組まなくてはならない。

防災・減災を考える場合はハードとソフトの融合が大切だ。宮古市田老地区には巨大な防潮堤があったが、津波はそれを乗り越えた。ただ住民は防潮堤を100％信頼していた人ばかりではなかった。震災時も海岸に近い人ほど安心せずに早めに避難していた人が、昔からの伝承もなく逃げ遅れた例があった。

震災による津波は原発事故も誘発した。巨大な津波をどこまで想定し、どこまで地震をさるのかというテーマが、われわれ研究者に投げ掛けられている。

いまむら・ふみひこ　東北大大学院工学研究科博士課程修了。同大大学院工学研究科教授、同大災害制御研究センター長を経て2014年から現職。東北大副理事兼務。専門は津波工学。山梨県出身。54歳。

過去知ることが出発点

―犠牲を繰り返さないために」をテーマに、それぞれ反省と矛の後の活動についての話してもらいたい。

佐藤　東日本大震災前は宮城県沖地震を想定した住民参加のワークショップを開き、地震津波に備えたイメージづくりに取り組んできた。津波が到達するまでには時間がある。逃げる気になれば人的被害はゼロにできると考えていた。しかし、全ての住民に伝わったわけでなかった。

防災マップで色が付いていない場所は安全とされ、逆に「安全マップ」になった面もある。災害には上限がないことを意識したい。

田中　宮城県沖地震を念頭に防災の啓発活動に注力していたが、震災で多大な犠牲者が出た。想定を上回る災害とは片付けられない。大きな悔いがある。

震災後に仮設住宅で暮らす被害者にアンケートしたところ、4人中3人が「啓発記事が役に立たなかった」と答えた。一方的だったのではとの反省から、小規模なワークショップ「むすび塾」を各地で開いている。

田中　津波が来るかもしれないと考えても、逃げずに人命を助ける場合もあるし、仕事を続ける場合もある。避難は実は多様な行動の選択肢の一つなのではないか。住民の行動を切り替えるために必要な情報を出すことを考えたい。

震災では近所の人に「一緒に逃げよう」と声を掛けられたことや、津波から助かった人も多い。防災には地域のつながりが重要だ。つながりが希薄な地域で災害が発生したらどうなるのだろうと思う。

―事前に避難シミュレーションをしても個々の立場で違ってくる。

今村　緊急時に避難場所やルートを適切に判断する知識を住民に提供することが重要だ。どう適切な判断をしてもらうか。いかに学びの機会に結び付けるかが重要だ。

佐藤　ワークショップで防災マップをつくる際も「それ以上の被害もありうる」という条件を付けて取り組んだ。

―風化を食い止めるには。

今村　専門家が住民に知識や情報を提供しても、（住民の受け取り方次第では）思い込みにつながる面もある。一層の情報共有が必要だ。

佐藤　被害想定や防災マップはあくまで条件付きであるということを徹底したい。

武田　啓発する側の連携も課題。メディアや研究機関、NPOが散逸に情報発信している状況を打開しようと、各団体でつくる円卓会議が昨年発足した。有機的な展開を目指す。

田中　研究者は頭で考えがちだが現場に正解がある。メディアやボランティアなどの連携が大切だ。

武田　被災者同士が痛みを語り合う機会は意外と少ない。一方、発災時に小中学生だった若い世代が当時の記憶を発信する動きが昨年ごろから出てきた。5年の節目ごとに、被災と向き合い、教訓にまとめる機会にすべきだ。

今村　専門家が住民に知識や情報を提供しても、（住民の受け取り方次第では）思い込みにつながる面もある。一層の情報共有が必要だ。

佐藤　被害想定や防災マップはあくまで条件付きであるということを徹底したい。

武田　啓発する側の連携も課題。メディアや研究機関、NPOが散逸に情報発信している状況を打開しようと、各団体でつくる円卓会議が昨年発足した。有機的な展開を目指す。

田中　研究者は頭で考えがちだが現場に正解がある。メディアやボランティアなどの連携が大切だ。

佐藤健一氏

田中淳氏

武田真一氏

災害規模に上限なし 佐藤氏
地域のつながり重要 田中氏
適切な知識どう提供 今村氏
啓発する側が連携を 武田氏

提供　河北新報社

掲載日：2016年01月28日

21世紀文明シンポジウム「減災―東日本大震災から5年」

未来の災害に備え

第2部 復興の検証

第2部パネリスト
東松島市長　阿部　秀保氏
福島大行政政策学類教授　今井　照氏
前陸上自衛隊西部方面総監陸将　番匠幸一郎氏
朝日新聞社東北復興取材センター長　坪井ゆづる氏

阿部秀保氏

今井照氏

番匠幸一郎氏

坪井ゆづる氏

住民力引き出す行政　阿部氏
原発の危機意識残る　今井氏
メンタルケア充実を　番匠氏
国主導の再建に疑問　坪井氏

―第2部は「復興の検証」をテーマとしたい。

阿部　東松島市は7地区で防災集団移転を実施し、移転先を役所ではなく住民自身が決めた。避難所の運営も住民が担った。小さな災害なら役所で対応できても、東日本大震災クラスからの復興には「住民力」が不可欠だ。

今井　原発災害と自然災害とでは、被災者の生活再建の時間軸が全く違う。災害救助法にはその違いに対応していないという問題点がある。福島県内の避難指示は順次解除されているが、実際に帰還した住民は少ない。生活環境や健康に対する不安以外に、緊急の状況に対する危機意識も残っている。

坪井　東日本大震災を機に時代は変わると思ったが、被災地で進められているのは国主導の土建国家型の復興事業ばかり。土地区画整理事業の規模は陸前高田だけで阪神・淡路大震災を上回る。新しい道路や下水道の維持費用を負担するのは住民自身だから、確実に人口が減少する被災地に適した手法とは思えない。

番匠　東日本大震災の災害派遣は自衛隊にとって過去最大の作戦だった。首都直下地震や南海トラフ地震では、初動や関係機関との連携がますます重要になる。立派なリーダーがいてしっかりとした計画があっても、現場に人がいなければ意味がない。必要な時に必要な人数をそろえられる態勢が求められる。

―過去に例のない復興を進める上では、現場の合意形成が重要になる。

阿部　災害直後は首長が応急対応にしっかりリーダーシップを発揮し、その後の復旧・復興では住民との合意を得て進めるべきだ。住民が力をつけるのは住民自身だから、確実に発揮できる仕組みをつくるのも行政の仕事だろう。

坪井　復興の現場は地方消滅と地方創生の最前線だ。復興がうまく進む地域は住民自身がアイデアを出している。そうでない地域は国のトップダウンに従うしかなく、過疎住民と言えない状況にあり、「住民」の再構築の必要が生じている。

番匠　被災地遺体に接し、隊員のメンタルケアなど、災害時には現場の能力の維持が必要になる。過去の災害経験を基に、専門家を交えたミーティングなど実施している。

被災地から感動発信する意義を確認したシンポジウム

基調報告

五百旗頭　真氏（ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長）
工夫と努力で古里再生

いおおぎ・まこと　京大大学院法学研究科修了。神戸大教授、防衛大校長などを経て2001年から現職。阪神・淡路大震災後、復興構想会議議長、復興推進委員会委員長も務めた。兵庫県出身。72歳。

東日本大震災の被災地の復興は日本の歴史の中で例外的に深い、子孫が再び津波被害に遭わない安全な街をつくろうと、過去と断絶した画期的な復興を目指したためだ。

再建のポイントは二つある。一つは暮らしと高台に移る高台移転。もう一つは防潮堤や鉄路、道路といった減災手段を組み合わせる多重防御だ。

復興の進み方には被害状況に応じて三つのカテゴリーがある。全面的に壊滅しゼロから新しい街をつくる「A」、中心部が浸水し、現在の街を生かして多重防御を試みる「B」、既存の防潮堤などが機能して被害を抑えた「C」だ。

特にAは時間がかかる。「大工事をすると呼ぶ手段を確保したので住めばいいではないか」という意見があるかもしれないが、二度と同じ被害を出したくないという住民の思いを重く捉えるべきだ。

街の安全性を高めるインフラが整備された後は、にぎわいのある街をどうつくるかが課題になる。

全国で地方創生が叫ばれている。少子高齢化で自治体が消えると言われる中、立ち直る。東北の被災地は新年度から地元負担分が増えるが、国による復興事業費の補助がある。工夫と努力で魅力ある街を再生してほしい。

復興には首長のリーダーシップも重要。成果を挙げているのは住民合意を尊重する集団移転対象の六つの集落の住民と意見交換を重ね、玉浦西地区への移転を成功させた。住民の合意を尊重する、ひそやかなリーダーシップ」が発揮された良き先例と言える。

阪神大震災後、災害は立て続けに起きている。日本の防災は後追いのパッチワークだったが、将来への備えを重視するようになってきた。（南海トラフ巨大地震を想定する）高知県には100以上の津波避難タワーが整備されている。事前に備える方がはるかに少ないコストで多くの人を救えるという考えに基づいている。

御厨　貴氏
立ち止まらず変化に対応を

総括

東日本大震災から5年がたち、私たちは災害や復興についてどこか「耳年増」になっていたようだ。今回のシンポジウムを通じ、何となく分かったつもりになってはいけない、立ち止まってはいけないと感じた。

第1部では、防災をめぐる状況が常に動いていることが示された。ハザードマップのようなマニュアルを作っても、そこで満足してはいけない。次から次に変化する局面に対応しないと、硬直化して終わってしまう。防災を常に身近なものとして考え続けるべきだ。

第2部では、震災からの復興の過程は一様にはくくれない。震災から5年という時間がたったいろいろな様相が紹介された。成功例もそうでない例もあり、復興の過程は一様にはくくれない。震今そして、将来に生かすため復興の在り方を検証する時期ではないか。

提供　河北新報社

21世紀文明シンポジウム報告書

減災

－東日本大震災から５年－

発 行 日　平成28年９月

編集発行　（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構学術交流センター

〒651-0073　兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通１－５－２

人と防災未来センター　東館６階

TEL. 078-262-5714　FAX. 078-262-5122

（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

21 世紀文明シンポジウム報告書