

第6回

# 自治体災害対策全国会議

報告書

- ／ 日程 | 平成28年  
11月15日(火)、11月16日(水)
- ／ 場所 | 兵庫県公館 大会議室
- ／ テーマ | 大規模災害対策と自治体連携

自治体災害対策全国会議実行委員会

## 1日目 11月15日(火)

**コーディネーター** **室崎 益輝**  
ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長兼研究調査本部長

13:30 開会

**主催者あいさつ** **井戸 敏三**  
自治体災害対策全国会議実行委員会委員長  
(兵庫県知事、関西広域連合長)

**共催者代表あいさつ** **杉山 美邦**  
読売新聞大阪本社 代表取締役社長

13:40~

**特別講演** **「大規模災害にどう備えるか～最近の災害事例に学ぶ～」**  
**片田 敏孝**  
群馬大学大学院理工学府教授

14:50~

**基調報告 1** **「熊本地震への対応と教訓～次世代への継承～」**  
**蒲島 郁夫**  
熊本県知事

※終了後 15 分休憩

16:05~

**基調報告 2** **「平成 26 年広島豪雨災害を踏まえた防災・減災対策」**  
**松井 一實**  
広島市長

17:05~

**中間総括** **室崎 益輝**  
ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長兼研究調査本部長

9:30~

特別報告

「我が国の災害対策について（初動対応を中心に）」

小松 雅人 内閣府政策統括官（防災担当）付企画官（災害緊急事態対処担当）

10:00~

パネルディスカッション

第1部 「大規模水害時の避難と情報」

座長 宇田川 真之 人と防災未来センター研究主幹

報告者

1 茨城県常総市 小林 弘 市民生活部安全安心課長補佐  
「関東・東北豪雨対応の検証と今後の対策」

2 新潟県三条市 米持 克広 総務部行政課防災対策室長  
「豪雨災害の教訓と三条市の防災対策」

3 東京都江戸川区 小川 耕治 危機管理室防災危機管理課計画係長  
「荒川下流・江東5区連携の広域避難体制」

※昼食 12:00 ~ 13:00

13:00~

第2部 「自治体間の広域防災体制の構築」

座長 永松 伸吾 関西大学社会安全学部教授

報告者

1 宮城県東松島市 小野 弘行 総務部総務課行政専門員  
「東日本大震災の経験を活かした西原村への支援」

2 関西広域連合 高見 隆 広域防災局防災計画参事  
「熊本地震における支援と南海トラフ地震に備えた広域防災体制」

3 熊本県益城町 寺本 和寛 税務課住民税係長  
「熊本地震の現場における受援対応」

15:00~

総括討議

五百旗頭 真 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

室崎 益輝 ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究調査本部長

永松 伸吾 関西大学社会安全学部教授

宇田川 真之 人と防災未来センター研究主幹

15:30 閉会

## 1日目 11月15日(火)

### コーディネーター



#### 室崎 益輝

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長兼研究調査本部長

1944年(昭和19年)兵庫県生まれ。京都大学大学院工学研究科修士課程(建築学専攻)修了、京都大学工学部助手、神戸大学工学部講師・助教授を経て、1987年10月神戸大学工学部教授、1991年4月京都大学防災研究所客員教授、1998年4月神戸大学都市安全研究センター教授、2004年4月独立行政法人消防研究所理事長、2006年4月総務省消防庁消防研究センター所長、2008年4月総務省消防庁消防研究センターリサーチフェロー、2008年4月関西学院大学総合政策学部教授・災害復興制度研究所所長、2010年4月ひょうごボランティアプラザ所長、2012年4月から現職、2013年10月兵庫県立大学防災教育センター長。神戸市防災功労表彰、日本火災学会賞、兵庫県防災功労賞、日本建築学会賞、防災功労者(防災大臣表彰)、都市住宅学会賞、防災功労者(内閣総理大臣表彰)、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞。著書『地域計画と防火』(勁草書房)、『危険都市の証言』(関西市民書房)、『建築防災・安全』(鹿島出版社)、『大震災以後』(岩波書店)

### 特別講演

#### 「大規模災害にどう備えるか ～最近の災害事例に学ぶ～」



#### 片田 敏孝

群馬大学大学院理工学府教授

専門は災害社会学。災害への危機管理対応、災害情報伝達、防災教育、避難誘導策のあり方等について研究するとともに、地域での防災活動を全国各地で展開している。特に、釜石市においては、2004年(平成16年)から児童・生徒を中心とした津波防災教育に取り組んでおり、地域の災害文化としての災いをやり過ごす知恵や災害に立ち向かう主体的姿勢の定着を図ってきた。2012年には、防災の功労者として2つの内閣総理大臣表彰を受賞している。また、内閣府中央防災会議や中央教育審議会をはじめ、国・外郭団体・地方自治体の多数の委員会、審議会に携わり、研究成果を紹介しながら防災行政の推進にあたっている。主な学会活動として、日本災害情報学会副会長、日本自然災害学会理事がある。

### 基調報告 1

#### 「熊本地震への対応と教訓～次世代への継承～」



#### 蒲島 郁夫

熊本県知事

1947年(昭和22年)生まれ。熊本県立鹿本高校卒業後、農業協同組合勤務を経て、農業研修生として渡米。米国ネブラスカ大学農学部卒業、ハーバード大学大学院修了(政治経済学博士)。帰国後、筑波大学社会学系教授、東京大学大学院法学政治学研究科教授を歴任し、2008年より現職(現在3期目)。編著書に「私がくまモンの上司です・ゆるキャラを営業部長に抜擢した「皿を割れ」精神」(祥伝社、2014年)、「戦後政治の軌跡-自民党システムの形成と変容」(岩波書店、2014年※2004年に刊行されたものの復刻版)など。「逆境の中にこそ夢がある」という信条のもと熊本地震からの復旧・復興に取り組む。

### 基調報告 2

#### 「平成26年広島豪雨災害を踏まえた防災・減災対策」



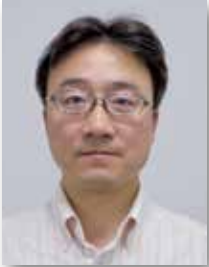
#### 松井 一寛

広島市長

1953年(昭和28年)生まれ。京都大学法学部卒業。1976年労働省入省、1989年英国日本大使館一等書記官、1993年労働省婦人局婦人労働課長、1994年労働省職業安定局高齢・障害者対策部高齢者雇用対策課長、2002年厚生労働省大臣官房総務課長、2006年厚生労働省大臣官房総括審議官(国際担当)、ILO理事(政府代表)、2008年中央労働委員会事務局長。2011年4月広島市長就任、2015年4月広島市長再任。

特別報告

「我が国の災害対策について（初動対応を中心に）」



小松 雅人

内閣府政策統括官（防災担当）付企画官（災害緊急事態対処担当）

パネルディスカッション

第1部

「大規模水害時の避難と情報」



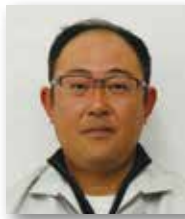
座長

宇田川 真之

人と防災未来センター研究主幹

2000年（平成12年）3月東京大学大学院理学系研究科地球惑星物理学専攻博士課程修了，博士（理学）。文部科学省統計数理研究所、株式会社建設技術研究所等の勤務を経て、2008年より人と防災未来センター研究員、現在、同研究主幹。専門は災害情報。水害等発生時の市民への避難情報の伝達手段の研究や、障がい者への情報伝達手法の開発をおこなっている。佐用町の水害の検証や、公共情報コモンズ運営諮問委員会委員、兵庫県防災会議地震災害対策計画専門委員会委員などを務める。

報告者



「関東・東北豪雨対応の検証と今後の対策」

茨城県常総市  
小林 弘

市民生活部安全安心課長補佐



「豪雨災害の教訓と三条市の防災対策」

新潟県三条市  
米持 克広

総務部行政課防災対策室長



「荒川下流・江東5区連携の広域避難体制」

東京都江戸川区  
小川 耕治

危機管理室防災危機管理課計画係長

## パネルディスカッション 第2部 「自治体間の広域防災体制の構築」



座長

永松 伸吾

関西大学社会安全学部教授

1972年（昭和47年）福岡県北九州市生まれ。大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程退学、同研究科助手。2002年より人と防災未来センター専任研究員。2007年より独立行政法人防災科学技術研究所特別研究員を経て2010年より現職。日本計画行政学会奨励賞(2007年)。主著「減災政策論入門」（弘文堂）にて日本公共政策学会著作賞（2009年）。村尾育英会学術奨励賞（2010年）など。2015年9月～2016年8月南カリフォルニア大学プライス公共政策大学院客員研究員。

報告者



「東日本大震災の経験を活かした西原村への支援」

宮城県東松島市  
小野 弘行

総務部総務課行政専門員



「熊本地震における支援と南海トラフ地震に備えた広域防災体制」

関西広域連合  
高見 隆

広域防災局防災計画参事



「熊本地震の現場における受援対応」

熊本県益城町  
寺本 和寛

税務課住民税係長

## 総括討議



五百旗頭 真 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事

1943年（昭和18年）生まれ。京都大学法学部卒業、同大学院法学研究科修士課程修了。広島大学助手・助教授を経て、神戸大学法学部教授。その間、ハーバード大学、ロンドン大学客員研究員、日本政治学会理事長などを歴任。また、2006年8月防衛大学校長に就任、2011年4月内閣府復興構想会議議長、2012年2月復興庁復興推進委員会委員長などを歴任。2012年4月から現職。2012年4月公立大学法人熊本県立大学理事長、2016年5月くまもと復旧・復興有識者会議座長に就任。著書『日本政治外交史』（NHK出版1984年）、『米国の日本占領政策－戦後日本の設計図』（中央公論社1985年）、『日米戦争と戦後日本』（大阪書籍1989年）、『秩序変革期の日本の選択』（PHP研究所1991年）、『占領期－首相たちの新日本』（読売新聞社1997年）、『アジアのリーダーシップと国家形成』（編著、TBSブリタニカ1998年）、『戦後日本外交史』（編著、有斐閣1999年）、『日本の近代6戦争・占領・講和－1941-1955』（中央公論新社2001年）、『歴史としての現代日本－五百旗頭真書評集成』（千倉書房2008年）、『NHK さかのぼり日本史①戦後 経済大国の“漂流”』（NHK出版2011年）、『日本は衰退するのか』（千倉書房2014年）、『大災害の時代 未来の国難に備えて』（毎日新聞出版2016年）

## 主 催

### 自治体災害対策全国会議実行委員会

委員長	井戸 敏三	兵庫県知事、関西広域連合長
副委員長	古川隆三郎	鳥原市長（全国市長会推薦）
監事	久元 喜造	神戸市長（指定都市市長会推薦）
監事	更谷 慈禧	十津川村長（全国町村会推薦）
委員	磯田 達伸	長岡市長
委員	内堀 雅雄	福島県知事
委員	大西 勝也	黒潮町長
委員	大村 秀章	愛知県知事
委員	尾崎 正直	高知県知事
委員	蒲島 郁夫	熊本県知事
委員	川勝 平太	静岡県知事
委員	河野 俊嗣	宮崎県知事
委員	佐藤 仁	南三陸町長
委員	新村 卓実	奥尻町長
委員	達増 拓也	岩手県知事
委員	田中 良	東京都杉並区長
委員	仁坂 吉伸	和歌山県知事
委員	平井 伸治	鳥取県知事
委員	古田 肇	岐阜県知事
委員	本田 敏秋	遠野市長
委員	松崎 秀樹	浦安市長
委員	村井 嘉浩	宮城県知事
委員	米山 隆一	新潟県知事

## 共 催

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

## 後 援

全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会、内閣府政策統括官（防災担当）、消防庁、兵庫県、関西広域連合、神戸新聞社

## 主催者あいさつ

### 井戸 敏三

自治体災害対策全国会議実行委員会委員長  
兵庫県知事、関西広域連合長



今年是天候不順の年でした。それを象徴する一つ目は台風です。7月3日に第1号が発生し、もう23号まで数えています。平成16年の台風23号は10月20日に兵庫県を襲い、円山川、由良川、千種川、揖保川、加古川、淡路島の洲本川、三原川の大氾濫を引き起こしました。そのような災害にならないことを祈っていたら、それが通じたのか、今年は兵庫県には来ませんでした。これまで台風が直接襲撃したことがない東北や北海道が大きな被害を受けました。

二つ目は、大規模な地震です。熊本地震が起こり、最近では鳥取県中部地震が発生しました。鳥取県中部地震は直下型地震で、2年半前に淡路島で発生した震度6弱の地震とタイプは似ていましたが、余震の長さが全く異なります。淡路島の場合は余震がありませんでした。従って、被害規模は一部損壊が約1万棟とほとんど同じですが、恐怖感が全く違ったと推測されます。鳥取県中部地震では屋根瓦の崩落が多かったことから、淡路島地震の経験をもとに、先遣隊にブルーシートを持たせて派遣しました。緊急対応として役に立ったのではないかと考えています。

三つ目は、夏の暑さです。暑さは秋まで続き、10月半ばまで暑かったのに、そのあと突然寒くなりました。

このように、自然現象は想像を絶する形で展開されます。われわれは、災害も同じく予想外に襲ってくるということを覚悟しておかなければなりません。五百旗頭真・ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長が、「災害は私たちの一番の弱みを狙って襲ってくる」といつもおっしゃっているとおりです。

また、われわれは、いかに過去の災害に学んでいないかということです。自分のところには起きないと信じたいものですが、そんなことはないのです。阪神・淡路大震災でも、地震が起きる前には神戸は地震が起きないという誤った思い込みに支配されていました。そのような状況の中であの大震災が起きたため、初動で混乱が生じました。

しかし、そのような混乱の中で、市民力の強さが示されました。生き埋めになった人のうち、8～9割が自力で脱出、または近隣住民によって救助されたとされています。組織力のある防災機関が救出したのは、実を言うと1割5分ぐらいの人数でした。このことは、市民が力を発揮するといかに大きな力になるかということを物語っています。

ただ、5年半前の東日本大震災は、人間の壁をつくっても無力で、逃げなければいけませんでした。「釜石の奇跡」といわれた、避難行動を取った子どもたちが、大きな教訓を与えてくれています。一昨日の11月13日に、南海トラフが動いた場合に津波が押し寄せてくること



が想定されている15市町と協働して、住民一斉避難訓練・合同防災訓練を実施しました。逃げるといふ行動は、頭の中で分かっているだけでは実際にはできません。体で覚えていることはできるが、体で覚えていないことはできないということを、きっちりわきまえておく必要があります。

水害や津波、地震など、どのような災害であっても、避難所を一定期間運営する、避難所を解消するため仮設住宅などの臨時的な住宅をつくる、その臨時的な住宅も一定期間を過ぎたら恒久住宅を整備して生活復帰していただくという過程を必ずたどりまふ。このことを前提に事前にシナリオを用意しておかなければいけません。うちには災害が来ないなどという悪しき思い込みでそれができていないと、いざというときに大変な思いをします。

自治体災害対策全国会議は、過去の災害に学び、自分たちの対策についての共通理解の下に協働して対処していくことの重要性を訴えて開催しているもので、情報を共有することが一番の狙いです。

府県域を超える唯一の連合体である関西広域連合は、広域防災をつかさどっており、兵庫県が広域防災局の事務局を、兵庫県知事である私が広域防災の担当委員を務めています。そのような意味でも、本会議を兵庫県で開催させていただくことを、私たち自身も意義深く思っています。有意義な2日間の会議を展開していただくことをお願い申し上げます。

## 共催者代表あいさつ

### 杉山 美邦 読売新聞大阪本社 代表取締役社長



今年、新聞社は災害報道に追われました。災害が発生すると、全国の記者が総動員されます。4月に熊本で震度7の地震があり、10月にはわれわれ大阪本社管内の鳥取中部で震度6弱の地震が発生しました。夏場には、台風10号が東北・北海道を襲いました。本日、参加されている自治体の皆さまは、住民の生命と財産を守るためにご苦労されており、今なおその対応に心を痛められていると思います。そうした中で、過去の災害体験を関係自治体にとどめず、全国でその教訓を

共有することは大事なテーマです。それが今後に想定される南海トラフ巨大地震などの災害への備えになると確信しております。

神戸は、来年1月17日で阪神・淡路大震災発生から22年目を迎えます。震災の記憶は年々、風化していきませんが、その中で貴重な体験をどう受け継いでいくのかは、大変重要なテーマであるとともに、大変難しい課題でもあります。

大阪本社は、東日本大震災では1年間で309人の記者を東北に派遣し、熊本地震でも発生から5月末までの1カ月半で89人の記者を派遣して取材に当たってきました。大阪本社には阪神・淡路大震災で震度7の揺れを実際に体験した記者がまだいることから、東日本大震災や熊本地震に見舞われた地域に派遣して報道を担当させました。そして、住宅の再建や震災関連死の防止策など、身をもって得た教訓を解説記事に書き、被災者に参考にしていただきました。一方、阪神・淡路大震災を知らない記者も随分、増えています。そのような記者も災害の発生した地域に派遣して実情を勉強させています。

熊本地震の1週間後、熊本県益城町取材した記者に話を聞いたところ、1000人以上が避難されていた体育館の入り口に、販売店が無償で提供した読売新聞が山のように積んであり、それを避難者の方が先を争うように読んでいたそうです。テレビも見られず、スマホも十分に使いこなせない方がいる中で、緊急時には新聞が大変大きな役割を果たすと改めて痛感いたしました。報道を通じて皆さんの防災意識を高めることで、被害の軽減につながってほしい。それが記者の思いであり、われわれ新聞社、報道機関の役割だと自負しております。過去の教訓が忘れ去られないようにするために、これからも報道に努め、皆さんのお役に立てる情報を伝えていきたいと思っております。

第6回自治体災害対策全国会議が大変有意義な議論となり、今後の日本の防災対策に生かされることを祈念いたしまして、共催者としての挨拶に代えさせていただきます。

# 特別講演 「大規模災害にどう備えるか

～ 最近の災害事例に学ぶ～

**片田 敏孝** 群馬大学大学院理工学府教授



## 1. 国民強靱化——今求められる住民自らの主体性

近年、非常に多くの災害が起こっている。これまでは、行政が避難勧告を出し、住民はそれを受けて、行政が指定する避難場所に行けばいいというのが基本的な避難の仕組みであった。しかし、平成26年広島豪雨災害の例のように、予測が難しく、屋外への避難がかえって危険になるなど、避難勧告の発令が困難な事例が多発している。また、避難時の最適行動は一人一人

で異なるため、避難勧告一本で全住民の適切な行動は誘導できない。立地場所や家屋構造、家族構成によって自らが避難の是非を判断する主体性が求められている。

このため、避難勧告の意味合いは行動指南型の情報ではなく、「あなたは判断すべき状況に至っている」という状況通達型の情報であるべきで、最適な行動は住民一人ひとりが自身の条件に応じて主体的に選択しなさいというスタンスでなければならないと考えている。

行政がどれだけ頑張ろうと、最後に重要なのは住民の力、住民の主体性をどう確保しておくかということで、これは全ての災害に共通している。行政が対応を進めれば進めるほど、住民はそれに依存するようになる。人為的に作り上げる安全は、必ずやヒューマンファクターの脆弱性を高めるのだ。国土強靱化は大いに結構であり、日本が先進国の体を成すだけのインフラを整えていくことは、ソーシャルウェルフェアを高める点において何ら問題はない。しかし、それに合わせて「国民強靱化」も高めていくよう、ぜひとも国土強靱化の概念の中に入れてもらいたい。

## 2. 大津波から生き抜いた釜石の子どもたちに学ぶ

東日本大震災において、釜石の子どもたちは学校から1.7km離れた高台まで懸命に走り、16mの大津波から生き抜いた。なぜ子どもたちがうまく逃げられたのか、その背景を探ると、今の日本の防災に欠けているものが浮かび上がってくるように思える。

釜石の子どもたちが通っていた鵜住居小学校は、明治三陸津波でも津波が来ていない場所に建っており、ハザードマップでも浸水域の外側にあった。鉄筋コンクリート3階建てで、普通なら避難所になるような建物だったので、先生は上の階に上がることを指示した。しかし、上がったならそれ以上の津波が来たときに逃げる場所がない、もっと高いところに行くべきだという子どもたちの判断、進言が避難につながり、それが子どもたち自身の命を守った。そこにあったのは、子どもたちの主体的な、内発的な防災意識であった。それを私がつくり

上げたかのようなことを言われているが、決してそうではない。私が四六時中子どもたちに向かい合っていたわけではない。そんな子どもたちを育ててくれた地域の方々がいたのだ。

私は、震災の前から釜石に通っていたが、最初のころは、鶴住居小学校の子どもたちに津波が来たらどこに逃げるか尋ねると、何の躊躇もなく、「逃げないよ、立派な堤防ができたじゃん」と言い放っていた。そこで、「その堤防は明治三陸津波を対象に造ったものだ。次にもっと大きな津波が来たらどうするのだ」と聞くと、子どもはそこできちんと気付くのだが、次に、「だって僕んち、じいちゃん逃げないよ」と言った。私はそれを聞いたとき、この子の命を奪うのはおじいちゃんだ、おじいちゃんがその背中でこの子を逃げなくしているのだと思った。

私は、高齢者大学に時々呼ばれていた。津波の話をする、「わしは生まれてこの方70年、ずーっと海に向かい合ってきた。あんたから習うことは一つもない」などと言われていたのだが、そこで先ほどの小学校での話をした。「じいちゃんが津波警報を無視して死ぬのは勝手だ。でも、小学校の子どもたち、孫たちは何て言ったと思う？ 自信満々に『逃げないよ』と行った。『だって僕んち、じいちゃん逃げないもん』。じいちゃんは畳の上で死ぬだろう。けれど、あの子たちは津波の周期性から言って必ずそのときを迎えるんだ。でも、逃げない。なぜなら、じいちゃんが逃げないから。じいちゃんはその背中で孫の命を奪うんだ」。

おじいちゃん、おばあちゃんに孫の話はかなり効く。釜石のおじいちゃん、おばあちゃんたちが、自分たちが助かる・助からないではなく、揺れたら逃げる、これは釜石に住む限り防災教育というよりもお作法なのだと教えてくれるようになったのはそのときからだった。子どもは生まれ落ちる環境を選べない。行動規範、事の善悪の基準、全てその環境で育まれていく。子どもが「逃げない」と言ったのは、子どもが悪いのではなく、その地域の環境が「逃げない」と言わせたのである。けれども、最終的に子どもたちが一生懸命逃げたのは、おじいちゃん、おばあちゃんが、「時代がどれだけ変わっても、釜石は津波が来るまちだ。それを教えなあかん。わしらが逃げんと、あの子ら迎えに来るやろが」と、息を切らせながら1.7km避難訓練を繰り返す背中を、孫たちに見せていたからだ。

私が子どもたちに教えた避難三原則は、「想定にとられるな」「最善を尽くせ」「率先避難者たれ」であった。子どもたちがもし学校に残っていたら、間違いなく全員死んでいた。行政の作るハザードマップは大事なものだが、あまたあるシナリオの一つを表現しているにすぎない。でも、住民はそれを見ると「自分の家は大丈夫だ」と思ってしまう。もう一度、防災に対する主体性を住民側に返していかなければならない。

### 3．災害に備える文化を醸成する——「風化」

東北地方は碑だらけで、釜石市内だけで34基の碑がある。しかし、同じ思いを次の世代に絶対にさせないという思いで先人が建ててくれた碑は、往々にしてコケだらけになって、とうの昔に忘れ去られている。人間はなぜこんなに愚かなのだらうと思う一方で、そんなものだとも思う。私が21年前の阪神・淡路大震災の光景を思い起こしながら子どもたちに一生懸命話すと、子どもたちは冷めた目で私を見ている。よく考えれば、彼らが生まれる前の話なのだから、致し方ないことである。津波がおおむね100年間隔で来るとなると、3世代、4

世代またぐのだから、教訓が引き継がれないのは無理もない。

東日本大震災から3年たったとき、私は防災教育を再開してくれと言われて釜石の学校に行った。そこで「今、何が大事だと思う？」と子どもたちに問い掛けたところ、「こんな思いを後世の人にさせないために、語り継ぐこと」だと答えた。私はそのときに、声を荒げて叱りつけてしまった。「まだそんなことを言っているのか。語り継ぐなんて甘いことを言うな。先人は皆、君たちのように思ってきたんだ。でも、3.11前には何の教訓も残ってなかったじゃないか。今、何を後悔している。それを議論しろ。そして、それを語り継ぐのではなく、今日からやり続けてお父さん、お母さんになれ。そうすれば、子どもたちはそれを言わずもがなのものとして受け入れ、本当の意味で伝わっていく。語り継ぐことには限界があるから、その環境を育むのだ」。

「風化」を広辞苑で引くと、最初に「徳によって教化すること」と出てくる。ある経験が語られなくなる理由には二つあり、一つは忘却、もう一つは言うまでもないほど常識化することである。過去の災害の経験が教訓として生かされ、それを地域の方が行動に起こし、その中で子どもたちが生まれ、言わずもがなになる。実はそれが風化なのである。

それを10年間続けると、15歳は25歳になり、市民になる。もう10年続けると、35歳になり、お父さん、お母さんになる。まっとうな親の下で、まっとうな子どもがそれを常識として育つ。育みの環境を10年担保することが本質的に市民をつくることになり、もう10年頑張ること文化になる。これが「災害経験の『文化』化」であり、災害教訓を本当に次に生かすということなのだ。

各自治体の教訓は必ずや他の地域に生かしていかなければいけない。そして、ぜひ皆さんで良い意味で風化させていただきたい。各自治体で経験したことを言わずもがなの常識にしていく、そんな取り組みにこの会議が一步でも近づけるならば幸いである。

#### < 質疑応答 >

——先生が防災教育に取り組みされた釜石では子ども達が津波から逃げてくれたが、それ以外のほとんどのところではうまくいかなかった。みんなが逃げるようにするにはどのような取組が必要か。

片田 行政の発想では、講演会を開催してとなりがちだが、防災講演会には元々防災意識の高い人しか来ないので、問題は、防災講演会をやっても来ないような人をどう振り向かせるかということである。

一つには地域をよく知るということである。東日本大震災の前だが、釜石の子ども達を津波の碑の前に連れて行き、その碑の意味合いや込められた思いをこんこんと説明した。すると子ども達は、草を刈り、コケをはがすなど、自発的に碑の清掃活動を始めた。子ども達に碑に託された思いを受け止めさせる、育みの環境をつくっていくことが大切である。

もう一つ重要なのは住民とのコミュニケーションである。企業であれば従業員に対してアメとムチで動かすことができるが、社会と向き合う自治体はそういう訳にはいかない。唯一相手を動かす手段は、共感できるコミュニケーションである。釜石のおじいちゃんに面と向

かって逃げて下さいといっても逃げしてくれない。しかし、とても大事な孫の話をすれば、孫が逃げるために自分が逃げなければと思うようになる。

こちらの視座から正しいと思うことをいくら理路整然と説得しても、反発を招くだけで効果はあがらない。向こうの視座に寄り添い、その人が腑に落ちて逃げようという気持ちになるようなコミュニケーションをどう設計するか、そこに社会を動かす一番のポイントがあると思う。

## 基調報告 1

# 「熊本地震への対応と教訓 ～次世代への継承～」

## 蒲島 郁夫 熊本県知事



### 1. 対応の政治

熊本地震は、阪神・淡路大震災並みの地震が二度起き、4200回以上の余震が今も続く対応の難しい地震である。私は、職員に対し、被災された方々の痛みを最小化すること、単に元あった姿に戻すだけでなく、創造的な復興を目指すこと、復旧・復興を熊本の更なる発展につなげるということ「復旧・復興の3原則」を示した。

私は、ハーバード大学で恩師サミュエル・ハンティントンから「ギャップ仮説」を教わった。「期待値/実態(+展望)=不満」、つまり期待値が実態を上回った分が不満を表すというものだ。人々の期待は、生命の安全から食料の確保、食料の確保から避難所の快適さというように、どんどん変わっていく。それに応えるためには、実態を大きくしなければいけない。しかし、すぐに実態をつくることはできない。そこで重要になるのが、実態はなくとも展望を持ってもらえるように、何月何日までにはこれを行うというアナウンスメントをしっかりと行うことである。熊本県では、このハンティントンのギャップ仮説に沿って災害対応を行ってきた。

### 2. プッシュ型支援の要請

熊本県では、本震の約1時間後には、陸上自衛隊第8師団長や西部方面総監に電話し、自衛隊の出動を依頼した。もし師団長も西部方面総監も顔を知らない関係だったら、それほど早く依頼するのはひるんでしまっていただろう。災害時に迅速な対応が取れるよう、自衛隊の方と顔が見える関係を築いておくことは重要だ。また、熊本県では自衛隊OBを危機管理部門に招致しており、そのことが地震対応での自衛隊との協力に絶大な力を発揮した。

本震の2時間後には、内閣府の河野防災担当大臣に、「3倍の法則」で、人と物資を想定される必要量の3倍送ってほしいと要望した。政府はそれに対して、プッシュ型支援で、「10万人×3食×3日間」の90万食を送ってくれた。90万食が支援されるという報道は、住民をとて安心させた。国の検証委員会では、送り過ぎではなかったかという意見も出たが、私はそういうことを言うと、みんなが次から遠慮してお願いできなくなると考える。官庁には遠慮の文化があるが、災害対応では遠慮の文化はやめるべきだろう。

今回の地震対応で一番良かったのは、いわゆる直接死が50名と少なかったことだ。これは、初動が良かったこと、発災が夜間で、活動人口が少ない時間帯であったこと、火事が起こらなかったことが理由と考えられる。

### 3．創造的復興の取り組み

中長期的な災害対応には哲学が必要ではないかと考え、本震の2日後に五百旗頭真・熊本県立大学理事長（ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長）に電話して、有識者会議の座長になってほしいとお願いした。そして、「くまもと復旧・復興有識者会議」で議論してもらい、6月19日に「Build Back Better」（創造的復興）というコンセプトを提言してもらった。

その後、8月3日に、創造的復興を具現化する「復旧・復興プラン」を作成した。その柱は「暮らし・生活の再建と創造」「地域産業の再生と創造」「社会基盤の復旧と創造」「世界とつながる熊本の創造」である。

「暮らし・生活の再建と創造」の一例として、応急仮設住宅の整備の際、熊本県産の木材を活用し、温かみのある仮設住宅や、憩いの場である「みんなの家」をつくった。また、国と交渉して、敷地を従来の1.5倍にしたり、ペットを飼えるようにした。「地域産業の再生と創造」では、グループ補助金（国1/2、県1/4、自己負担1/4）を活用している。自己負担が1/4でほとんど無利子で賄えるとアナウンスすれば、事業者は自分の力で動き出し、経済が回り始める。その結果、倒産件数は地震後6カ月経過現在で4件に留まっている。「社会基盤の復旧と創造」では、熊本県と大分県を結ぶ国道57号の復旧にあたって、国に対し、代替のトンネルを掘り、将来的に新たな横軸の強化に結びつくような創造的復興を要望している。「世界とつながる」については、八代港の耐震工事にあわせて、クルーズ船が使用できる整備を行うことで寄港数を大幅に拡大しようとしている。

### 4．熊本地震対応の検証

現在、熊本地震への対応について、政府と一緒に検証を行っているので一部を紹介する。

一つ目は、大規模地震における自治体支援のあり方についての検証である。

今回評価できる点は、熊本と縁のある国幹部と連携して迅速な意思決定が行われたこと、日常から信頼関係を構築していた自衛隊、消防との迅速かつ緊密な連携が取れたことである。

課題の1点目は、最初の1週間で「知事の顔が見えない」という批判が多かったことだ。今回、私は災害対応を優先し、あまり報道の場に出ていなかったが、これから皆さんが災害対応をするときには、ある程度トップが出て行って顔を見せて、安心感を与えた方がよいと思う。

課題の2点目は、発災直後のボランティアの受け入れである。私は、発災直後に社会福祉協議会が「安全にボランティア活動できる状況が確認できるまでお待ちください」とアナウンスメントをせざるを得なかったことについては、余震が頻繁に発生している中ではやむを得なかったと思う。

しかし同時に、今後は改善策を検討していきたいと思っている。災害対応に熟練したボランティア（例えば日本財団やJVOAD（ジェイボアド）等）にはどんどん入ってきてもらい、避難所の運営等を担当してもらうことにより、市町村の役所は自分たちの仕事ができるようになる。

また、各都道府県や市町村からの応援部隊も、プッシュ型で行うべきだと考えている。電話すれば、遠慮の文化があるので必ず「まだ大丈夫だ」と言われる。しかし、訓練された職



員をプッシュ型で送ることがとても大事だと思う。私にはそういう思いもあったので、鳥取県中部地震ではその日のうちに先遣隊を派遣し、何が必要か聞いて、欲しいと言われたブルーシート約7000枚を即座に送付することができた。

二つ目は、大規模地震を想定した事前の備えについての検証である。

今回評価できる1点目は、阿蘇くまもと空港等を、九州広域防災拠点として熊本県単独の予算23億円で整備していたことだ。今回の地震ではこれに大いに助けられた。他県からの応援のヘリも、この拠点到延べ150機止まることができたうえ、自衛隊や消防の活動拠点到活用できた。

評価できる点の2点目は、自衛隊・消防・警察で約1700名の人命を救出することができたことだ。これは、警察・消防・自衛隊に約1時間で出動を依頼することができたからである。

課題としてわかったことは、インフラの多重性の確保だ。阿蘇に行く国道57号が被害を受けたが、ミルクロードとグリーンロードという県道と農道は健在で、それが今回とても役に立った。

それから、政治家は美学として、庁舎や自分の住む公舎などの整備は最後にして、学校などの整備を最初にしなければいけないと考えがちだが、それは間違いだった。やはり本部をしっかりと整備しておかないと災害対応はできない。

また、受援体制の強化も課題だ。受援体制が整わないと、どんなに物資がたくさん送られてきてもさばくことができない。職員がみんな避難所に行ってしまうと、受援体制が構築できない。少なくとも誰が受援担当としてどのように支援を仰ぐか考えておかなければいけない。

## 5. 地震を経験して気づいたこと

最後に私が地震を経験して気づいたことを紹介したい。まず、「熊本に地震は来ないだろう」という過信があった。熊本地震を受けて、全国の自治体は地震を自分の問題と考えるきっかけとしてほしい。そして、普段の何でもない生活のありがたさ、熊本地震を同じく経験したことによって県民の間に一体感と絆が生まれたこと、全国・全世界から支援の手が差し伸べられたことに対する感謝の念をとて強く感じている。

また、災害時には予想のできないことが起こり、すべてを準備しておくことは難しいので、「対応の政治」の重要性を常に感じている。過去の地震に学ぶことで、対応力を強化することが重要だ。

そして、地震の復旧・復興の予算はコストではなく将来への投資、経済発展の原動力だと考えることが創造的復興につながるのではないか。

既に首都圏では熊本地震はほぼ話題になっていないが、熊本地震を風化させない取り組みも重要である。今、熊本県は私の信条である「逆境の中にこそ夢がある」という心構えで、復旧・復興に当たっている。これからも末長く皆様のご支援をお願いしたい。

## 基調報告 2

# 「平成26年広島豪雨災害を踏まえた防災・減災対策」

## 松井 一實 広島市長



### 1. 災害応急対応から復旧・復興への取り組み

平成26年、広島県では豪雨災害が発生した。8月19日19時から20日朝方の4時過ぎまでの時間帯をピークに断続的に大雨が降り、安佐南区、安佐北区を中心に、災害関連死を含めて死者77人、重軽傷68人、家屋被害4700件以上という被害を受けた。

救助活動については、発災直後の20日から、全国の陸上自衛隊・警察・消防などの応援を頂いた。延べ人員は陸上自衛隊が約1万5000人、警察は約4万人、県

内の消防は約1500人と大量の人的投資を得て、何とか復旧の緒に就いた。

20日に国が政府現地災害対策室を広島県庁内に設置し、22日にはその組織が内閣府の西村副大臣を本部長とする非常災害現地対策本部に移行した。26日には動きをより迅速化するために、本部を県庁から広島市役所に移設した。また、21日からは、国・県・市の3者合同で本部員会議を開催した。国と県と市のトップが毎日顔を合わせることで、応急復旧の過程で既存の枠組みを超えた形での連携強化が図れたと思っている。

最も多くの方が避難されたのは8月22日で、全市で904世帯、2354名が避難所に避難された。発災直後20日の避難者数はそれほど多くなかった。いったん大被害が起こってから雨が小康状態になり、大雨警報も解除されたのだが、22日の早朝にまた大雨警報が出され、直前に被害を経験しているのも、多くの方がまた起きるのではないかと一気に避難したのである。その後の避難勧告・避難指示の解除、そして仮住宅への入居を経て、徐々に避難者は減少していき、12月25日に全ての避難者が避難所を退所した。

避難所で行った環境整備でとりわけ印象深かったのは、企業からの寄付により、段ボール製の簡易ベッドを被災者に提供できたことだ。段ボール製の簡易ベッドは今回の実績を踏まえ、翌年の平成27年3月に県内の業者と協定を締結して、いつでも調達できる状況にした。

実施した被災者支援の一つ目は、義援金の早期配分である。被災者支援の大きな基礎になったのは、総額63億円に上る義援金であった。発災から約3週間後の9月12日に、第1次配分としてまずは床下への土砂流入被害以上の世帯に対して一律10万円配分した。11月27日には、第2次配分として被害の程度を考慮して配分を行った。翌年の平成27年4月20日には、第3次配分として住宅再建等を行う世帯、被災地域の共有財産等の被害への配分を行った。そして平成28年4月15日には、第4次配分として第3次配分で対象となっていなかった床上浸水や一部破損の被害のあった住宅の再建を行った世帯へも配分した。

二つ目は、仮住宅の提供である。発災8日後の8月28日から、公営住宅、民間住宅等を提

供した。仮住宅への入居期間は当初6カ月としていたが、最終的に平成28年8月31日までとした。また、8月26日から、県・市、建築関係団体が一緒になり、被災住宅の復旧等に関する建築担当窓口を設置した。

三つ目は、被災者支援総合窓口の設置である。罹災証明の交付、災害見舞金の支給、各種支援制度の紹介、申請の受け付け等をワンストップで行えるように、避難所4カ所、区役所2カ所に窓口を常設し、それ以外の避難所には職員が巡回した。

四つ目は、被災者の健康管理である。被災者のストレスを和らげるために、全国初となるDPAT(災害派遣精神医療チーム)の派遣が行われた。また、子どもの心身ケアのために、精神科医、小児科医、心理学専門家等で「こども支援チーム」を編成した。

応急復旧では、国・県・市のトップ会談の結果、国道は国、市道は市といった枠組みを超えて、地域別に担当を決めて効率的に土砂撤去や道路の応急復旧を実施できた。また、通常は宅地内の土砂撤去は行政で行わないが、市が直ちに行い、国の補助等は後で調整するということを発災2日後に決定した。

復興については、発災から約7カ月後の平成27年3月25日に「復興まちづくりビジョン」を策定した。これは、被災地域のまちづくりの骨格とその実現に向けた実施方針を示すものである。ビジョンの対象期間は災害発生からおおむね10年間で、災害発生から5年間は集中的に予算を確保して緊急整備を行う。その後の5年間は引き続き整備を確実にやっていくという段取りとなっている。

## 2. 検証と防災・減災対策

今後の対応のために、「8.20豪雨災害における避難対策等検証部会」を設置し、検証を行った。その中で提案された防災・減災対策は、市全体の組織を挙げた管理体制の構築、区役所の情報収集・判断体制の早期立ち上げ、情報収集・分析の時間間隔の短縮、避難勧告等の発令基準の明確化と迅速な避難所開設等であった。

については、昨年度から危機管理室を新設した。それまで危機管理部は消防局に置いていたが、これを市長事務部局に移管することで、直接指示ができる組織体系に組み替えた。そして、危機管理室が所掌する事務を各局等と円滑に調整しつつ、より強力に進めるために危機管理担当局長を配置した。危機管理室は24時間365日、常時2名配置する宿日直等の体制を整えた。

については、従来の災害警戒本部と災害対策本部に加え、その前段階として、注意体制と警戒体制の二つの段階を新設し、災害応急組織体制を強化した。

については、昨年度から防災情報共有システムの構築を進めている。急激な気象変化に対応できるように、できるだけ短い間隔で降雨分析をし、危険度を判断して市民への情報提供を行うことができるシステムであり、今年度末の運用を目指している。

に関しては、危険度の段階に応じた段階的な避難情報の発信と避難場所の開設に取り組んでいる。最近の気象状況は急激に変化するため、なるべく客観的な基準で早めに避難情報を出すようにし、避難情報の媒体も段階に応じて変えるようにした。また、避難準備情報の段階から避難場所を開設するよう改めた。

### 3. 市民の防災力の向上

災害時に被害を最小限に食い止めるためには、住民と一体となった取り組みが不可欠である。広島市では、市民の防災力を向上させるため、豪雨災害に係る寄付金を活用して「防災まちづくり基金」を設置し、防災まちづくりの推進を図るための事業を実施している。

一つ目は、「わがまち防災マップ作成支援」で、アドバイザーの派遣やマップ印刷費等の支援を行っている。二つ目は、「地域の防災リーダーの養成等」である。リーダーの育成を図るため、防災士の資格取得の促進や、講演会・研修会の開催を行っている。

行政は、まず砂防堰堤の整備など、ハード面の取り組みをしっかりと行う。しかし、災害はいつ起こるか分からない。その中で自分たちの命を守るためには、ハードをにらみながら、ソフトの面での取り組みを加速させることが重要である。自分の命は自分で守る「自助」、近隣のグループでお互いを助け合う「共助」、そのような取り組みを支援していく「公助」の枠組みが不可欠だと実感した災害経験であった。これからも、関係者が一緒になって緊急時対応について日頃からしっかり考えていきたい。

#### < 討 議 >

室崎 益輝（ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究調査本部長）

災害後にしっかり新しい制度やシステムをつくってこられた経緯を丁寧に説明いただいた。いくつかご質問させていただきたい。

緊急事態が発生した際、市長や知事といったリーダーの果たす役割はとても大きいと思うが、今回の広島豪雨災害を経験されて、リーダーシップで何が重要か、考えておくべきこと等について見解やアドバイスをいただければ。

松井 災害時におけるリーダーシップに関しては、マスコミに対して毎日行う発表のたびに考えさせられた課題である。その後も他の自治体で災害が起こると、マスコミが首長の映像を映し、「私は現場を見ていますよ」という図柄を見せて、リーダーシップを発揮しているというような取り上げ方をするのがしっくりこない。



というのは、自分自身が現場を直接見たからといって、その場で直ちに何かできるかというと、実は何もできない。現場を見て、何かをしなければいけないという動機付けにはなるとしても、それを処理するのは現場の第一線で働いているスタッフである。

むしろ、消防、警察、自衛隊など、様々な方々が複数の指示系統で動いているときに、それらの情報が的確に入り、齟齬や不協和音が生じていないか、生じている場合はその調整の方向性を示し、権限が違えども私の言うことを聞いてくれと貫徹できるようにする、それが

リーダーシップの本質だと感じた。そういうことがきちんとできるために、先ほど申し上げたような危機管理体制の組替えを行った。

室崎 蒲島知事の話とも共通する議論で、リーダーシップには2種類ある。テレビなどのメディアに登場し、直接市民に語りかけるリーダーシップと、職員やスタッフが自由に思い切って活動できるよう環境をきちんと整備するリーダーシップである。

今のお話をお聞きしていると、前者も必要だが、むしろ後者の、体制や環境を整えるというリーダーシップが重要だとお考えか。

松井 こういう緊急事態には、ヒエラルキーに沿った組織、機能分担できる集団がないと絶対に処理できないので、そちらのリーダーシップに重きを置いてお話しした。

一方、「この組織・集団はうまく動いているから、地域の被災者や近傍の方は安心してください」ということをまとめ役として発表する、それもリーダーシップの一つだと思う。

しかし、「いやいや、自分はよく知っていて、ここが足りないからしっかりやれと言いました」とメディアの前で自慢話をするような役割はナンセンスである。メディアの前では多くの方に安心材料を与えつつ、その裏では自分が統率する組織に厳しく指示するという使い分けこそ、リーダーシップではないかと思う。

室崎 今回の災害に対して、事前に心積もりをして準備をされていたのか、本当に想像を超えたことが起きてしまったのか、そのあたりはいかがか。

松井 一昨年の8月20日までは、本当にこういう立場になるとは想像していなかった。書類の上での理解はしていたが、実際に自分がこういう立ち居振る舞いをしなければいけない状況になるのは初めての経験だった。何とかこなすことができたが、8月20日の以前、以後でステージが違っていると感じている。

室崎 事後の危機管理(クライシスマネジメント)もとても重要だが、これからの首長には、事前の危機管理(リスクマネジメント)として、どこまでリスクを想定し、イメージし、準備をするかということも問われていると思う。事前の危機管理についてどうお考えか。

松井 危機管理体制は、一つの統括した組織が機動的に動くようにする必要があるということが大命題だが、もう一つ、末端の現場の組織が、大組織の基本的な指示をきちんと受け止めながら、現場で応用の利く対応ができるようにしなければならない。

組織体の命令に従うのは、上の言うことを聞けばよいだけだが、その命令と現場の実態との齟齬があったときに的確に動くには、緊急時だけでやろうとしてもできない。日頃から訓練の段階で応用編を行いつつ、組織全体でそれをやってよかったのか確認するなどして、慣らしをしておかないといざというときに動かない。

また、地元の方々との連携の中で、自分たちの生命を大事にしなければいけないというこ

とを考えてもらうことを日頃から取り組んでいくことも重要だと思う。

室崎 コミュニティの自主防災の取り組みとして防災マップを作ってもらおうということもその一つだと思う。市長は訓練のやり方も随分変えられた。事前の訓練、教育、研修のシステムをしっかりとっておかないと、いざというときに役に立たないということか。

松井 訓練も、どういう被害が起こるとあらかじめ想定して、細かく決めてやるのではなく、ざっくりした枠組みだけつくっておき、開始後に被害内容を通知して、適切に動くかどうかを試す。そのような工夫した訓練を今まで以上にやらないと、単なるセレモニー化、形骸化してしまう恐れがある。

室崎 その中でも、一番力を入れられているのは、避難の勧告・指示だと思う。いろいろな情報を集めながら、どのタイミングで、どういう勧告や指示を出すのかということを緻密に計画されているが、一番重要なポイントはどこか。

松井 まず、気象予報を出す範囲を小さくしていただくことだ。市町村の合併によって、以前の市町村区単位で小さく出していたものが大ざっぱになっている。これを戻し、地形が似通ったエリアのところから情報を出せるぐらいに細分化していただく。

そうすると、それに従って全体状況と個別の状況を把握し、全体状況を中央のシステムから流しつつ、現場では消防署や区役所の担当レベルで地元の状況を踏まえて、避難勧告等を出していく。多少、全体状況と齟齬があったとしても、その地域がこれならば納得がいくという納得度の高い避難情報を、全体としては今までよりは早めに出していくという運用を心がけている。

室崎 広島豪雨災害を踏まえた、新たな体制づくりや、事前の危機管理などについて、積極的にお話しいただき、いろいろ勉強できたと思う。お礼を申し上げて、この討論を終わらせていただく。

### 室崎 益輝

ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長  
研究調査本部長



#### 1. 想定外への対応～避難と受援～

1日目は、非常に盛りだくさんかつ示唆に富む報告を頂いた。まず、自然の状況も社会の状況も変わり、災害のパターンが大きく変化しているということがどの報告からも見て取れた。そのような中では、今までの防災対応・対策のあり方を考え直さなければいけない。その最たるものが災害救助法である。これは戦後間もない時期に作られた法律で、昨今立て続けにわが国を襲っている巨大地震を前提としていない。既存の法制度そのものが時代に合っていないため、弾力的に対応するか、もう少し仕組みを柔軟にしていく必要がある。われわれは今、巨大化する災害、想定外の災害にどう対応するかを問われており、今日はその答えが幾つか出てきたと思う。

その一つは、最後のとりでは避難だということだ。従来、建物を耐震化し、堤防を造り、山の砂防を強化することが防災の常道であったが、それだけでは対応しきれない。何が起きるか分からないときは逃げなければならない。片田教授と松井市長の発言にあったとおり、避難のあり方も考え直す必要がある。

まず、行政は制球力を付けなければいけないということだ。大まかな警報や通り一遍の避難勧告など、ボールばかり投げていると誰も球を打ってくれなくなる。情報を出す側は、小さなメッシュごとに、地域特性に応じた細やかな避難情報を出さなければいけない。一方、打者である市民は、ボールかストライクかを判断できる選球眼を持たなければならない。行政が避難情報をどう出して、市民がそれをどう受け止めて、いかに適切な避難行動を展開していくかが、厳しく問われている。

次に、想定外の事態が起きたということは、試験で言うと山が外れたということである。そのときにできるのはカンニングだ。カンニングとは、まさに蒲島知事が言われたように、受援力、連携力、協働力を持って、お互いにないものを補完し合うことだ。このときのキーポイントは「助けてくれ」「ありがとう」の二つに尽きる。遠慮しては駄目で、助けを求めなければいけない。

国、県と市町村の関係については、原点として、防災は自治であり、最も市民の身近にいる市町村こそが細やかな防災対応ができる。一方で、基礎自治体は職員の数が少ないなどの困難を抱えているため、国や県が積極的に応援しなければいけない。

行政と市民、特に企業やボランティアとの関係も重要である。蒲島知事が課題にあげた、ボランティアの受け入れ時期は重要な点だ。災害が起きると避難所はすぐに開設される。そこに避難者がいる限りはボランティアが必要なので、1～2週間後にボランティアが来たら

いいという発想ではうまくいかない。支援と受援の関係をどうしていくのかがあらためて問われている。

## 2．予防対応の重要性

予防対応についても重要な問題が提起された。事前に非常時対応、復興対応のシミュレーションが必要である。一つはコミュニティ力や自主防災力だ。東日本大震災の前にも、防災マップを作って頑張っていたコミュニティもあれば、防災避難訓練を何度も実施していたコミュニティもあった。しかし、いざ災害が起きたら、そういうことをしていなかった地域と、亡くなった人の比率はほとんど変わらなかった。では、その防災教育は何だったのだろうか。これは片田教授の話に行き着く。単に教育をしていただけでは人間の心の中は変わらない。変わるということはどういうことか、これがとても重要な問題である。従来はハードウェアとソフトウェアで防災対応をしていたが、そこにヒューマンウェアというものをしっかりと位置づけて、一人一人の率先性、自発性をどう確立するのかということが厳しく問われている。

もう一つのポイントは行政の体制だ。例えば、地域防災計画で、発災後は職員が全員出てくることになっている自治体があった。現実にはそのようなことが難しい場合が多いわけで、3分の1しか職員が来ないときはどうするのかという計画も立てなければならない。蒲島知事が、官舎を最初に整備しないという政治家の美学は危ういと言われていたが、極論すれば、行政職員の住宅の耐震補強は優先的に行うべきと言ってもいいのかもしれない。行政の体制が本当に十分かどうか、考える必要がある。

## 3．復興のあり方

復興についての発言もあった。蒲島知事が復興ビジョンの中で地域の経済に焦点を当てていたのが印象的だった。従来の復興は住宅を再建し、安全・安心なインフラを整備することだといわれていたが、そうではなく、地域の経済、暮らしに焦点を当てた復興ビジョンをつくり上げていくこともとても大切だ。兵庫県の貝原前知事が言われた創造的復興の根底にあるのは、そういうことだと考えている。

明日のディスカッションでは、本日の議論も踏まえてより討議を深めていただければ幸いである。



## 特別報告

# 「我が国の災害対策について（初動対応を中心に）」

小松 雅人

内閣府政策統括官（防災担当）付  
企画官（災害緊急事態対応担当）



### 1．政府の初動体制

内閣府防災担当は、防災担当大臣をトップとする、約110名の組織である。政府では、大規模な災害が発生すると、まず、関係省庁局長クラスから構成される緊急参集チームが招集されて初動対応に当たり、内閣府の情報先遣チーム等の派遣を決定する。これは内閣府が現地に真っ先に派遣するチームのことであるが、私はこのチームの一員として現地にいち早く飛んで対応する役割を担っており、昨年の関東・東北豪雨、本年の熊本地震、台風10号等で対応に当たった。

被害の規模に応じ、政府は非常災害対策本部や緊急災害対策本部を設置する。非常災害対策本部の本部長は防災担当大臣であり、概ね死者・行方不明者が100人以上に及ぶような災害の場合に設置が検討される。近年では、熊本地震（H28）、広島豪雨災害（H26）などで設置された。

緊急災害対策本部の本部長は内閣総理大臣であり、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した際に設置される。これまでの設置例は東日本大震災のときだけである。

### 2．平成27年9月関東・東北豪雨

関東・東北豪雨は、大雨特別警報が出た大変な豪雨であり、宮城県、茨城県、栃木県の3県にまたがって8名の死者が出た。政府は、台風上陸前から関係省庁災害警戒会議を開いて対応に当たっていた。9月10日、6時30分頃に鬼怒川が溢水した後、政府は緊急参集チームを招集し、直ちに内閣府情報先遣チームが茨城県・栃木県に派遣された。その後、お昼に鬼怒川が決壊し、午後には関係閣僚会議が開かれ、翌日11日には内閣府副大臣を団長とする政府調査団、12日には安倍総理が現地に入った。

避難状況に関するアンケート調査の結果から、住民の皆さんがほとんど避難していなかったことが分かった。結果として、上空からヘリコプターで1339人が救助されており、これは我が国の災害史上最多である。もし暴風雨が続きヘリが飛べなかったら、あるいは夜に鬼怒川が決壊していたら、ヘリでの救助ができず、被害がさらに拡大していたのではないかとというのが現地での実感である。

### 3．平成28年熊本地震

熊本地震では、4月14日の地震発生を受け、政府は非常災害対策本部を設置した。翌日4

月15日、同本部に現地対策本部を設置した。4月17日には、内閣総理大臣決定により、内閣官房副長官を長とする被災者生活支援チームを設置した。

私は最初の4月14日の震度7で内閣府に参集し、その日の夜のうちに熊本県庁に入った。現地対策本部は、防災担当の副大臣又は政務官をトップとする組織であり、国・県のトップ同士が毎日合同会議を開いて連携し、対応に当たった。これは国、県の連携を図る上で非常に重要であった。現地対策本部の活動としては、救助・捜索部隊の活動調整や、物資供給の調整、ライフラインの復旧等の役割があるが、今回の特徴は「行政機能の回復」という、国・県の職員を投入して被災した市町村の行政機能回復を支援する活動が入っていたことだ。私自身も益城町役場の避難所対策チームで対応に当たった。

今回の避難の特徴として、余震が多かったこともあり、車中泊、テント泊が非常に多かった。車中泊については、エコノミークラス症候群などの健康被害が指摘されることが多いが、それに加えて、日中はみんな車で移動してしまい不在なので、役場からの情報が伝わりにくいという問題もあった。そのため、朝6時台に駐車場を回り、ワイパーにお知らせの紙を挟み込んでいくといった対応をした。

各機関の援助を受けて設営したテント村は、揺れが怖い方、あるいはプライバシーを守りたい方、ペット連れの方などに非常に有効に機能したと思うが、5月半ばには、日中のテント内の気温が50度を超えるようになり、熱中症の恐れが出てきたことなどもあって、順次避難所に移動していただいた。

また、被災県からの具体的な要請を待たず、必要不可欠と見込まれる物資を調達し、被災地に緊急輸送するプッシュ型支援を行った。第1弾として10万人の避難者×3食×3日分で90万食、第2弾として95万食を送り、その後、プル型（要請対応型）に移行していった。ただ、物資が集積拠点から避難所になかなか届かないなどの課題があったので、政府では、熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループを設けて、検証を行っている。年内にレポートをまとめる予定である。

#### 4．平成28年台風第10号

台風10号は、8月30日に岩手県に上陸し、甚大な被害をもたらした。岩手県は死者20名、行方不明者が現在も3名いる。政府は、8月26日、29日に事前に関係省庁災害警戒会議を開き、発災後、8月31日に情報先遣チーム・政府調査団を派遣した。9月2日には、政府現地連絡調整室が設置され、私はそのまま合計17日間、岩手県に滞在して対応に当たった。

政府現地連絡調整室は、国と県との連絡調整のほか、孤立集落の解消等の課題への対応を行った。また、災害関連死を出さないことを目標に、段ボールベッドを導入するなど避難所の環境改善を図った。

発災時には、メディアへの対応、情報発信が重要である。報道は発災1週間、10日、1カ月といった節目ごとに大きくなるので、その節目に向けて状況が改善していることを見せていくことも意識して、県の災害対策本部、また岩泉に置かれた県の現地対策本部とも話をしながら、対応を考えていった。

小さな町役場では、大量のマスコミが来るのに慣れていないことが多いので、県の現地対

策本部の方にサポートをお願いした。特に視察対応については、たくさんの視察者の対応をその都度考えていたのでは幾ら人手があっても足りないので、定型的な対応資料を作り、共有しておくよう助言した。

災害に学ぶことは重要だが、過去の災害対応が次の災害対応に当てはまるとは限らない。災害は千差万別で、災害を受ける自治体の規模も全く違う。また、我々を含め様々な団体が発災後に現地に入るが、受け入れ側の自治体にとってはそれ自体が負担になることを忘れてはいけない。加えて、災害の記録を残すことの重要性を認識して対応に当たっていただきたい。私自身が気を付けていたのは、自分の取るメモに日付だけでなく時刻をしっかりと入れることだ。

## 5. 直近の内閣府防災担当の取り組み

防災に関する直近の取り組みの一つ目は、「『防災4.0』未来構想プロジェクト」である。「防災1.0」が伊勢湾台風、「防災2.0」が阪神・淡路大震災、「防災3.0」が東日本大震災、「防災4.0」は地球温暖化に伴う気候変動がもたらす災害の激甚化であり、多様な主体が参画するネットワークとその自律的システムの構築をねらいとしている。

二つ目は、地方公共団体の受援体制に関する検討会だ。10月に第1回を開催した。今年度内に受援のガイドラインを内閣府で作成することとしている。

三つ目は、避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会である。台風10号では、特に「避難準備情報」の取り扱いが問題になった。これを受けて、このガイドラインにおいて、避難指示等の名称を変更することも含め検討している。年内に議論を取りまとめ、その後ガイドラインを改訂する予定である。これらについては、内閣府のホームページで資料を公表しているのでご覧いただきたい。

最後に、自助・共助の重要性は幾ら強調しても強調しすぎることはないと考えている。まず自分で助かっていただかないと何もできない。そして住民の方にいかに主体的に防災への意識を持っていただくかが大きな課題である。共助については、地域のコミュニティの強さが効いてくる。災害が起こったときに冷静な対応、組織的な対応を行うためには、日頃からの訓練、リーダーの存在が重要である。

防災行政はまだ至らないところがたくさんあるが、少しずつレベルアップしていきたい。全国の自治体の方々と一緒に、発災時の被害を少しでも減らせるように頑張っていて取り組んでいく所存である。

# パネルディスカッション第1部 報告

## 「関東・東北豪雨対応の検証と今後の対策」

**小林 弘** 茨城県常総市市民生活部安全安心課長補佐



### 1. 被害・救助・避難の状況

平成27年9月関東・東北豪雨では、常総市のほぼ中央を流れる鬼怒川が決壊した。人的被害としては2名が亡くなり、住家被害としては全壊が53件、大規模半壊と半壊は5000件以上に上った。救助者数はヘリコプターと陸上部隊を合わせて約4200人であった。

ピーク時は、市外に13カ所の避難所が設置され、そこに1722人が避難した。1722人の内訳は、下妻市が270人、つくば市が1132人、つくばみらい市が320人で

あった。常総市と下妻市は災害協定を結んでおり、また、下妻市は常総市民の生活圏でもあったので、自然に、そして下妻市のご協力によって避難された。つくば市には、ご厚意によって結果的には一番多く受け入れていただいた。つくばみらい市は消防、ごみ、広域事業を一緒にやっている市なので、スムーズに避難所を開設していただいた。

農業に関する被害額の合計は62億円、被害面積は1406haであった。地元の農家は、今年は田んぼを復旧して米を収穫するなど、一生懸命に頑張っておられる。

浸水については、市内の病院は3カ所ほど、市役所も1階はほとんど水に浸かり、駐車場に止まっていた車はほとんど水没した。庁舎の非常用電源設備が水没したことは大きな反省点であった。これを受けて、市役所の浸水対策として、庁内1階に設置してあった蓄電池は2階に移設した。非常用電源も2階にあった方がいいが、庁舎の設計上、上に上げられないので、非常用電源設備の周囲にコンクリートの壁を造り、その中に水が入ればポンプアップするという仕組みをつくった。

### 2. 災害により見えた課題

災害で明らかになった課題の一つ目は、市庁舎が水害に対応できなかったことだ。非常用発電施設が水没したことは大きな問題であった。二つ目は、災害情報の共有である。行方不明者の情報の取り扱いは、個人情報との関係で時間を要した。三つ目は、災害時の情報伝達である。防災行政無線の限界があった。また、緊急速報メール（エリアメール）をもっと活用した方がよかった。四つ目は、水害に対する市民意識である。過去の経験が逆に避難しないという判断に影響した。正常性のバイアスと呼ばれている。昭和61年に、つくば市との境界にある小貝川が決壊しているのだが、鬼怒川に比べると小貝川は小さな河川なので、市街地まで水が来なかった。住民は今回も水は来ないだろうと判断してしまったのだ。

被災者情報の把握については、やはり被災者台帳の作成が一番だと思う。被災者台帳に

よって罹災判定が行われ、あらゆる支援が始まるので、住民基本台帳と連携した被災者台帳の整備を一日も早く行うことが災害発生後の事務の大きな部分を占める。

常総市は、外部有識者からなる常総市水害対策検証委員会による検証を行った。そこで明らかになった課題と提言の主なものを紹介する。災害対策本部の対応体制については、課題は災害対策本部ではメンバーの役割分担がないまま全員対応が続けられた結果、対応が逐次的になりがちになったほか、必要な対策内容の抜けや漏れを生む温床ともなった。提言は、災害対策本部長は本部設置以降の適切な段階で平常業務体制とは異なる「緊急対応モード」に移行することを宣言し、全庁職員に周知徹底することである。

避難勧告・指示発令の判断材料については、課題は、避難勧告・指示発令の前提として、避難所を開設し運営準備を整えるという手順に固執してしまったことで、提言は、命を守るという観点では、避難所の準備・開設を待たずに避難勧告や指示を出すべき、躊躇すべきではないというものだ。

広域避難への対応については、課題は、住民の避難を市内で完結させることを優先するあまりに広域避難の実施が遅れたことで、提言は、県や周辺自治体との協力により、河川氾濫のみならず地震も含めた広域避難の相互支援体制の構築を図るべきというものである。

情報収集と発信については、課題は、安全安心課が住民からの電話対応に忙殺されて、本来担うべき災害対策本部の事務局・参謀機能を果たせなかったことで、提言は、災害対策本部設置時には、安全安心課における電話対応は他部署の職員が代行し、安全安心課職員は災害対策本部の事務局・参謀機能に徹させるべきというものだ。

中央大学理工学部河川・水文研究室が行ったヒアリング調査によると、避難せずに自宅にいた理由は、「自宅が浸水する心配はないと思った」が一番多かった。災害発生時にハザードマップを見ていなかった方が93.6%で、ハザードマップを知らなかった、見たことがなかった方が61%いた。自宅が浸水した方のうち、今回の豪雨で自宅が浸水すると思わなかった方が82.9%いた。その理由は、「自宅の浸水を経験していない」「堤防の越水や決壊によって氾濫した水が自宅までは来ないと思っていた」というものが多かった。これらはハザードマップが住民に周知・浸透していなかった結果であると考えられ、ハザードマップの周知徹底がおろそかになっていたことは大きな反省点である。

### 3. 検証を踏まえた取り組み

常総市は検証を踏まえた対策として、防災・危機管理室を平成28年4月1日から立ち上げ、9月1日には危機管理監として自衛隊OBを配置した。災害対策本部については、設置場所およびレイアウトの見直し、最初の段階からのリエゾン（連絡要員）の配置、情報を書き込める大型地図型ホワイトボードの作成を行った。

減災の取り組みの一つとして、避難勧告の発令に着目したタイムラインも策定した。また、逃げ遅れゼロを目指して、「みんなでタイムラインプロジェクト」という、住民一人一人に、家族構成、生活パターンに合わせてタイムラインをつくってもらった全国初の取り組みを進めている。その他に、補助事業を活用した自主防災組織の育成、防災士育成のための補助金制度、小型気象観測計の市内10カ所への設置と観測情報のインターネットによる公開、「常総市

防災の日」の制定（9月10日）、水害を想定した小中学校での防災訓練、タイムラインを踏まえた関係機関合同の洪水時情報伝達演習などを行っている。

#### 4．災害を通して得た教訓

災害から得た教訓の一つ目は、定期的な災害対応訓練が必要であるということだ。市民参加型の総合防災訓練や災对本部の設置訓練、職員の参集訓練など、常に訓練を心掛けている。二つ目は、迅速な対応（早期の情報収集・分析、対応決定）である。例えばリエゾン等を活用して、常総市の職員が県や下館河川事務所に入ることにより、待っているだけではなく、積極的に情報を取り行こうと考えている。三つ目は、あらゆる手段を用いて、人は逃げないということを前提した早めの情報伝達を行うことだ。四つ目は、空振りを恐れずに避難情報を発令することだ。これに関連したマニュアルを策定している。

現在もまだ、70世帯180名の方が避難生活を強いられている。一日も早く常総市に戻って自主再建できるように、行政としては引き続き支援を進めていく。

# パネルディスカッション第1部 報告 「豪雨災害の教訓と三条市の防災対策」

**米持 克広** 新潟県三条市総務部行政課防災対策室長



新潟県三条市では、平成16年の水害では観測史上最大となる491mmという降水量を記録し、そのわずか7年後、平成23年には、およそ2倍となる959mmの降水量を記録した。亡くなった方は平成16年は9名であったが、平成23年は1名で、住宅の被害も大幅に軽減することができた。被害の軽減については、平成16年の水害以降に国・県で実施していただいた大規模な河川改修が直接的に寄与したが、その間に、われわれが実施してきたソフト対策も情報伝達、適切な避難行動に一

定の成果を挙げたのではないかと考えている。

## 1. 災害時における情報伝達手段の整備

平成16年の水害の際の情報伝達手段は、戸別訪問、自治会長への電話連絡、広報車による巡回と極めて限定的で、脆弱な状態であった。自治会長への電話連絡については、連絡を出す市側も受ける自治会長側もお互いが初めての経験で、避難勧告の対象となった44地区のうち7地区にしか情報伝達ができなかった。広報車の巡回も、内水が始まっていて車が入れない地区が相当数あった。その結果、避難勧告を発令した地区で情報を受け取れた住民はわずか21.9%で、行政の最も大切な役割の一つである情報伝達に大きく失敗した。この反省に立ち、今では一般的だが、防災行政無線、テレビのデータ放送など、さまざまな媒体を利用した複線的な情報伝達体制を整備してきた。その結果、平成23年の水害では、避難情報を受け取ることができた市民の割合は93.3%と、かなりの割合で情報を伝達することができた。

また、情報伝達に限らず、災害対応の基本は平時からの準備にあると考え、いざという場合に細かな指示がなくても職員が主体的に行動できるように、三条市では「災害対応マニュアル」を作成し、その中で誰が何をどういうタイミングで行うのかを定めた。マニュアルはできてしまったら誰も見なくなりがちだが、誰が何をということ具体的に定めることにより、少なくとも人事異動のたびに必然的に改訂が生じる。そのように内容を確認しなければならない状況を作り出すことでマニュアルの劣化を防いでいる。

多くの自治体にとって水害は初めての経験である。そうした中でその時々状況に応じて適切な避難情報を発令することは現実的には非常に難しく、そこはある程度割り切りが必要になる。割り切りとは、定量的な基準を設定し、その基準に達した場合は躊躇なく、機械的に避難情報を発令するということだ。そして、そのことをあらかじめ市民に周知しておくことが大切である。

## 2. 災害時要援護者の支援

平成16年の水害で亡くなった9名のうち、7名が高齢の方であったため、高齢者をはじめとする災害時要援護者を支援する取り組みが急務であった。そこで三条市は、まず心身の状態を踏まえて避難に支援を要する方々を抽出し、5000人の対象者を掲載した要援護者名簿を暫定的に作成した。しかし、長くても数時間しかリードタイムがない水害で、5000人を市の職員だけで救うというのは現実的でない。本当に救わなければならない方を絞り込んだ上で、地域全体でその方々を救うための仕組みを構築した。

具体的には、心身の状態に加えて、単身世帯、高齢者のみの世帯といった居住実態も考慮して名簿掲載の基準を見直し、対象者を絞り込んだ。その上で、災害時要援護者名簿を、自治会長や民生委員、消防団、民間の介護サービス事業所といった地域の支援主体に提供した。名簿には誰が誰を支援するのかも具体的に定められており、避難準備情報が発令された段階で、自分が担当する要支援者の支援に当たるという仕組みを整備した。

名簿作成に際し、同意方式を取ると、個人情報を提供されることに対する漠然とした不安から消極的な不同意者が少なからず生じると懸念されたことから、明確な不同意の意思表示をしない限り全て名簿に掲載するという逆手上げ方式を採用した。その結果、当初は20%に近かった不同意者の割合は、直近で約5%まで減少している。

また、平時からの準備が大切なのは、要配慮者利用施設への情報伝達も全く同様であり、三条市では20の障害者施設と137の高齢者施設の全てについて、どこに誰が連絡するのかをあらかじめマニュアルで定め、毎年実施する水害対応総合防災訓練で伝達体制の確認をしている。

では、三条市の要援護者支援対策が万全なのかというと、必ずしもそうではない。平成23年の水害では、避難の呼び掛けはかなりの割合で実施されていたが、実際に避難所までの避難支援を行った割合は必ずしも高くなかった。この実効性をいかに高めていくかが引き続きの問題だが、助ける側も助けられる側も高齢者という地区も少なからずあるので、難しい問題だと感じている。

## 3. 個々の状況に応じた避難行動の促進

平成23年の水害では、避難情報を取得できた方は93.3%であったが、80%近い方がそのまま自宅にとどまっていた。三条市では、当時幾つかの市町村で、避難している最中に用水路に足を取られて亡くなったという事例が発生したのを受けて、平成23年の水害の数カ月前に、避難の原則を立退き避難から垂直避難に切り替えていた。三条市においては、自宅の2階に逃げる、近くの高い建物に逃げるといった対応の方が安全である場合が多く、危険を助長しかねない立退き避難を一律に求めるのは本末転倒になる恐れがあると考えたからだ。

一方で、一律に立退き避難を垂直避難に切り替えることもまた正しくない。そこで住民の個々の状況に応じた適切な避難行動を促すために群馬大学の片田敏孝教授と一緒に作成したハザードマップが、「三条市豪雨災害対応ガイドブック」である。このガイドブックに収められている「逃げどきマップ」は、自宅の構造、階数などをフローチャートで選択すると、自宅にとどまった方がいいか、立退き避難をしなければいけないか、推奨される避難方針が分



かるようになっている。平成23年の水害が起こる前に、このガイドブックを市内全戸に配布しており、水害後に行ったアンケート調査では、8割の方からガイドブックを「見たことがある」、さらにそのうちの7割に近い方から「すぐ分かる場所に保管してある」という回答を頂いた。

平成23年の水害の際には、圧倒的多数を占める方々をより安全な状態にするために、避難勧告を発令した際に、「2階以上の建物に住んでいる方は2階に避難してください」とまず言い切り、その上で本当に危険な堤防直下の方々には個別に立退き避難を求めた。そうした対応について、結果的に多くの方が好意的に受け止めてくださり、アンケートの自由記述では、垂直避難を促す放送が心強かった、おかげで落ち着いて適切な避難行動を取ることができたという回答が多くあり、われわれとしても大変ありがたいと感じた。

# パネルディスカッション第1部 報告 「荒川下流・江東5区連携の広域避難体制」

**小川 耕治** 東京都江戸川区危機管理室防災危機管理課計画係長



## 1. 江東5区大規模水害対策協議会の概要

東京東部低地帯に位置する江戸川区・墨田区・江東区・足立区・葛飾区は、平成27年10月に「江東5区大規模水害対策協議会」を設立した。本協議会は、想定し得る最大規模の水害に対する避難対策を、江東5区が一体的かつ主体的に講じ、犠牲者ゼロの実現に向けて避難対応の理想像や現段階における対応方針について取りまとめることを目的としている。委員は5区長で、アドバイザーに群馬大学の片田敏孝教授を迎え、

オブザーバーとして内閣府、国土交通省をはじめとする18機関が参画している。平成27年10月27日に第1回協議会、平成28年8月24日に第2回協議会が開かれ、その合間には5区の部長級が5回の幹事会を行って検討を進め、江東5区大規模水害避難等対応方針をまとめた。本日は、その内容についてご紹介する。

江東5区の水害特性としては、海拔ゼロメートル地帯にあるため高い洪水・高潮リスクに晒されていること、自然排水が望めないことから浸水が2週間以上と長期化する恐れがあること、全体で260万人の人口を擁しており、膨大な浸水人口の発生が想定されることが挙げられる。方針をまとめる際に想定したのは、伊勢湾台風級（中心気圧930hPa）以上の台風が襲来し、早期段階から風の影響が生じる、江東5区ほぼ全域が浸水する、立退き避難者が膨大となり避難所が不足する、過酷な環境で長期間の籠城を強いられるという状況である。

## 2. 大規模水害時の避難対応の理想像と課題

江東5区内は高い建物が多いため、最初は垂直避難を軸として検討していたが、いくら備蓄をしても2週間ずっと建物にこもっているのは過酷なので、大規模水害時の避難対応の理想像は、発災前の安全な段階において、浸水が想定される区域に居住する全ての区民が非浸水域に広域避難することによって、犠牲者ゼロを達成することであるという結論に達した。

広域避難の実現に向けた課題は、早期段階における広域避難の判断が困難であることだ。私どもの試算では、避難所の規模や集合住宅等に退避可能な人数などを踏まえると、100万人以上の広域避難が必要となるが、そのためには最低でも破堤の24時間前には避難行動を開始しなければ、全員を避難させることは不可能だという結論に至っている。他にも、現段階では広域避難先の確保が不十分であること、大規模な交通渋滞の発生が想定されること、要配慮者など広域避難に際して特別な支援を要する人が存在すること、区民の意識不足等の課題が挙げられる。

### 3. 目標の達成に向けた対応

100万人以上の広域避難という目標を実現するため、まずは関係機関が連携して判断基準の具体化を目指している。広域避難勧告はとにかく今までより早い段階で発令しなければならないということが対応の軸になっている。

また、広域避難先の自治体との協定締結の拡大を進めており、東京都からも千葉県、埼玉県に避難先確保を働きかけてもらっている。内閣府は中央防災会議に「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」を設置して、避難の手段や、住民誘導の方法等の検討を進めている。

先行する取り組みの一つ目は、広域避難に向けた江東5区独自の避難対応の実施である。概ね72時間後に荒川が氾濫する恐れがある場合、または930hPa程度の勢力を持つ台風の東京地方への直撃が概ね72時間後に予想される場合に、荒川下流河川事務所に、気象庁、5区の担当者（課長級）が集合し共同検討を開始する。そして、そこでの判断に基づき、区民への自主的な広域避難の呼び掛けを、72時間前を目標に実施する。さらに、広域避難勧告を、通常の避難勧告よりも早い24時間前を目標として発令する。12時間前には早期垂直避難勧告を発令し、高齢者や要配慮者には近くの小中学校にできるだけ集まってもらい、自衛隊や消防・警察ができるだけ迅速に救助できるようにする。6時間前にはもう広域避難は厳しいので、垂直避難勧告を発令し、広域避難から垂直避難への移行をお願いする。直前には緊急避難勧告を発令し、命を守るために高い場所へ避難することを呼び掛ける。

二つ目は、垂直避難者の発生を踏まえた被害低減策の推進である。江戸川区は、各消防団が使える避難用ボートを用意している。今後は、住民からの要望が多い、避難所となっている小中学校106校への避難用ボートの設置を考えている。

三つ目は、大規模水害対応の理解促進に向けた区民とのコミュニケーションの推進である。住民にできる限り避難してもらえるように、シンポジウム・講演会などの開催や、広報番組、ホームページ、ウェブサイト、パンフレット等の5区共同作成を通して、住民の理解を促進したい。

四つ目は、江東5区広域避難推進協議会を立ち上げ、内閣府のワーキンググループとも連携しながら、広域避難の実効性の強化に向けて検討を進めていく。

現在、関係機関には、避難先の確保、広域避難の推進、広域避難の対応判断、広域避難の支援、堤防復旧、排水場等の拡充をお願いしている。江東5区は、今後とも大規模水害への備えに努めていく所存であり、見守っていただければ幸いである。

## パネルディスカッション第2部 報告 「東日本大震災の経験を活かした西原村への支援」

**小野 弘行** 宮城県東松島市総務部総務課行政専門員



### 1. 東日本大震災での受援

資料の表紙に「ともがんぼう 熊本・東北」と書かせていただいた。東松島市が東日本大震災で被災したとき、いち早く駆け付けてくださったのが九州地方の皆さんであった。福岡県と熊本県の県及び市町村職員の皆さんが合同チームを組んで、東松島市に年末まで約9カ月間支援に来ていただいた。その中でも熊本県には、4月1日から12月23日まで、第34陣にわたって延べ523人に震災応急対応、復旧支援をしていただ

いた。

東松島市の復興計画期間は平成32年度までを予定している。現在、大部分の被災者の方は災害公営住宅あるいは集団移転団地に移っているが、5年半を過ぎた今でも仮設住宅で暮らしている方もいる。東松島市の予算は、震災後約10倍の規模に膨れ上がっており、マンパワーの確保が課題となっている。プロパー職員334名に加え、他自治体からの派遣職員、任期付き職員、再任用職員など152名の体制で災害復興に取り組んでいる。

### 2. 熊本地震における東松島市の対応

熊本地震で1回目の地震が起きた4月14日の夜、東松島市は熊本県内からの派遣職員に一時帰庁の指示を出し、被災地の状況の確認に戻らせた。

次に、支援物資の発送を行った。東松島市が東日本大震災後に建設した防災拠点倉庫から、熊本市と相談の上、必要な物資を抽出して、物流業者に委託してトラックで発送した。

熊本県の皆さんには大変お世話になったので、東松島市としてぜひ恩返しがしたいと考え、市の幹部職員2名を先遣隊として4月19～20日の2日間派遣し、被災状況、支援ニーズを確認した。その結果報告を受けて、私を含めた3名が4月23日から熊本県西原村に派遣されることとなった。この3名は、東日本大震災時にはそれぞれ部長職、課長職、主任職であった。

現地に入って状況の確認を行うとともに、東日本大震災での経験をお伝えするということで、まずは災害対策本部の運営と機能、および被災者への情報発信について助言を行った。また、トップとして初動時の対応はトップダウンで行い、復興まちづくりはボトムアップで行う必要があること、国、県等の防災関係機関との情報共有と連携の方法、トップ自らの被災者への情報提供と協力要請、法制度の柔軟な運用要請が必要であることを伝え、さらに、初動対応では、住民、国、県、関係機関、メディア等から信頼され、今後の復旧・復興において「西原村だったらぜひ応援したい」と思われるような対応を行うことが重要であるとい

う、目指すべき自治体の方向性のあり方について話をした。

次に、災害3法（激甚災害法、災害救助法、被災者生活再建支援法）の適用に伴う対応方法と行政組織の再編について助言した。災害3法のスムーズな運用は既存の組織では難しいが、規則・要綱・要領レベルで一時的にプロジェクトチームをつくって災害対応していけばよいという話をした。

約1週間でこうしたある程度の助言を行った後、最優先課題は何かを考えた。東日本大震災では、発災後1～2週間、行方不明者救助及び搜索、安否確認、ご遺体の仮安置・仮埋葬等の業務で手が回らなかったが、熊本地震の大きな特徴は、複数の自治体で、住民から「再建のための罹災証明を早く役所から出してほしい」という要望があったことだった。そこで、東松島市としては、罹災証明発行のための被災家屋の判定を最重点に支援することを決定し、4陣にわたって職員を派遣した。また、現地で合流した、同じ宮城県内の被災地である名取市にも協力を依頼するなどして、宮城県の名取市、石巻市、東松島市の3市と、九州・山口知事会の決定で最初から支援に入っていた佐賀県のチームとが合同で家屋判定調査を実施することになった。

また、東松島市は、東日本大震災時に延べ118カ所の避難所を開設して市民との協働で運営し、がれき処理については東松島方式と呼ばれる方式で、被災者を中心とした市民を雇用し、リサイクルを基本として徹底的な分別を行った。これらの経験も西原村に提供させていた。

このような支援・助言の結果、行政組織再編も含めた対応の変化が見られた。まず、避難所で現場対応に当たっていた幹部職員が、職員への指揮命令を行うという本来の役割のために本部へ移り、災害対策本部が強化された。避難所は住民と協働で運営され、がれき処理では被災者が優先雇用された。また、正しい情報を被災者に提供するために災害広報紙が発行された。

### 3. 熊本地震被災地支援で見えた課題

私が考える熊本地震での被災地支援の課題の一つ目は、初動期、応急対応期において、被災自治体間で支援の格差が生じたことである。まず、毎日報道された自治体、クローズアップして報道された自治体へ支援が集中し、あまり取り上げられなかった自治体はエアポケットとなって、細かい支援の手が差し伸べられる機会があまりなかったのではないかと考えている。私自身、熊本に入ってから幾つかの市町村を回ったが、そういう部分での違いを感じた。

二つ目は、被災自治体では、初めての災害3法の適用に対応する十分な知見がなく、ステージごとの変化に対応できるだけの体制が取りにくかったことである。職員数が限られており、目先の対応に追われ、基本的に先が読みにくい状況にあった。

三つ目は、支援に来た方のマネジメントやコーディネートがあまりできなかったことである。これについては、事前に受援自治体のニーズを把握し、支援自治体側が責任を持って支援できるメニューと体制を提示して、受援自治体の災害対応の負担を軽くする必要があるのではないかと考える。

さらに、支援自治体は、情報のエアポケットにある自治体を見逃さないため、正しい情報の確保と支援内容のマッチングを行わなければならない。また、複数の職員を派遣する場合には支援自治体側のリーダーを決め、受援側自治体と綿密な調整の上、助言・業務に従事する必要があるのではないかという課題も見えてきた。

今後も全国どこで災害が起こるか分からないが、やはり被災経験のある自治体が、最も戦力となつて的確な助言や作業ができるのではないかと考えている。今後、その仕組みづくりを早急に考えていかななくてはならない。

# パネルディスカッション第2部 報告

## 「熊本地震における支援と 南海トラフ地震に備えた広域防災体制」

高見 隆 関西広域連合広域防災局防災計画参事



### 1. 熊本地震における支援の概要

関西広域連合とは、大阪府、兵庫県、滋賀県、京都府、和歌山県、奈良県、徳島県、鳥取県、大阪市、京都市、堺市、神戸市で設立された特別地方公共団体である。7分野の事業を広域事務として実施しており、兵庫県は広域防災の主担当を務めている。

関西広域連合は2010年12月に設立され、その3カ月後に東日本大震災が発生した。その際は、各府県で分担し、岩手、宮城、福島の子つ三つの被災県にカウンターパート方式で支援に入った。熊本地震では、4月14日の前震が発生した直後に先遣隊3名を派遣し、本震が発生してすぐに熊本県庁に現地支援本部を置いた。その後、九州地方知事会の調整で、関西広域連合は益城町、大津町、菊陽町の子つ三つの町を支援することになった。

関西広域連合の各府県で分担し、物的支援としてはアルファ米や毛布などの提供を行い、人的支援としては分野別の支援チームのほか、避難所運営を支援する職員、家屋被害認定を支援する要員などを派遣して、約3カ月の間、支援を行った。

特に被害の大きかった益城町では、先遣隊が調査に入った段階で、町長から「全く経験がなく、何をしたらいいのかも分からないから助けてほしい」という依頼があった。そこで、兵庫県の部長職に相当する上級職員を統括として置き、その下に災害対応で即座に必要な分野別に支援チームを置いて、各府県から支援職員を約2名ずつ派遣した。例えば、ガレキ処理等環境対策分野は和歌山県にお願いして、この分野は和歌山県が継続的に支援するという形を取って、引き継ぎ等も全部和歌山県で行った。また、派遣される職員は2人だけだが、和歌山県庁の環境部局がきちんとバックアップした。分野は、ガレキ処理等環境対策以外に、教育支援、ボランティア、避難所運営、保健・医療・福祉連絡員、保健師・栄養士による健康管理、仮設住宅支援があった。

### 2. わが国の防災体制

災害が発生し、特に益城町のような小さな自治体が被災を受けると、避難所の運営、罹災証明の発行、被害の調査といった平時には行わない作業が膨大に発生し、通常業務が一時的にストップしてしまう。職員数には限りがあるので、被災自治体の能力を超える部分については、日本では従来から他自治体からの応援で対応するということが行われてきた。災害対策基本法では、災害対策は基礎自治体である市町村が一義的な責務を有するが、対応できな

いときは都道府県が対応する、都道府県でも対応できないときは国が対応するという、補完性の原則が示されている。一方で、阪神・淡路大震災以降、自治体間の応援協定が多く締結されている。現在は応援協定に基づく応援と、法律に基づく応援の2本柱で応援が行われている。

熊本地震における支援の枠組みは、まず被災市町が支援員が何人欲しいという要請を出すと、カウンターパート県・団体内で派遣調整が行われ、そこから人が派遣される。そして、足りなければ九州・山口9県被災地支援対策本部で派遣調整を行い、それでも足りなければ全国知事会が派遣人数を全国調整するというルートが基本であった。この他にも、国、政令市、全国市長会、全国町村会も別途調整している。また、個別の応援協定を結んでいる静岡県などからも応援があった。

### 3. 広域支援の課題と関西広域連合の取り組み

災害時の広域支援の課題の一つ目は、応援協定にはおのずと限界があるということである。まず、応援協定を結んでいても、いつ、誰が、何人来るかということまでは決まっておらず、確実性がない。公務員は平日しか働いていないので、例えば金曜日に要請があると週明けから派遣することになるが、そうすると土日は応援が間に合わない。また、1カ月ほどで応援側にも限界が出てきて、応援職員が一気に撤退してしまうことがある。さらに、一つの自治体に、応援協定を結ぶ多数の相手先から派遣要請が来ると対応できないということもある。

二つ目は、調整役不在である。多くの協定では、要請に基づいて応援することになっているが、多くの職員が亡くなった自治体などの場合、「とにかく助けて」という要請しかできない場合がある。また、避難所運営と一口でいっても、労力がいるのかマネジメントができる者がいるのかで人選が異なる。さらに、マスコミに取り上げられたところに支援が集中しがちだったり、避難者数が一見多いところでも、職員数が多い場合はそれほど困っていない場合もある。どこが一番困っているのかの判断は難しい。つまり、何が要るのか、どんな人が要るのか、どこに要るのかの調整が大変重要である。

三つ目は、応援・受援の体制が必ずしもしっかり構築されていないことである。応援側・受援側に共通する課題は、標準的な災害対応手順が決まっていないことと、人材不足である。熊本地震では被害認定の経験者が大変不足した。応援側の課題は、組織的な支援を行う必要があるということである。誰でもいいから10人出すというのでは現地で困ってしまうことになる。受援側の課題は、応援職員を活用する方策が確立していないことである。ほとんどの地域防災計画には、どう受援するのかという規定がない。関西広域連合ではそのような場合にでも丸ごと支援ができるよう、チーム派遣という方式を採った。

四つ目は、自治体応援にも限界があるということである。まず、費用負担の問題がある。応援協定の形態には、経費を被災地側が負担するものと応援側が負担するものがある。被災地が負担する場合は、被災自治体が必要なものだけ要請するので効率的にはなるが、お金が掛かるため支援要請をせず、支援が遅れる恐れがある。応援側が負担する場合は、要請なしでも支援できるので支援が早くなるが、お金のある自治体しか支援が出せず、全体の支援不足が発生する恐れがある。



また、行政職員には不得意分野がある。多くの行政職員の仕事はデスクワークなので、民間に委託した方が効率的で安価な場合も多い。炊き出しをするよりも弁当を購入して配る方がずっと楽だし、物資の仕分けも業者に頼んだ方がフォークリフトで全てやってもらえるので速い。

これらを受けて、関西広域連合では、ノウハウ一般化のための災害支援のあり方の検証、業務標準化のためのマニュアルの作成、ノウハウ共有化のための研修事業の充実強化・研修プログラムの開発、民間事業者と連携した緊急物資円滑供給システムの構築を進めている。緊急物資円滑供給システムは、府県の災害対策本部の中に物資の担当を置き、トラック協会や倉庫協会の方に入ってもらって、物資拠点の運営、輸送をできるだけ民間事業者に頼むという仕組みであり、こうした取り組みに力を入れていきたい。

## パネルディスカッション第2部 報告 「熊本地震の現場における受援対応」

**寺本 和寛** 熊本県益城町税務課住民税係長



### 1. 被災状況

益城町が熊本地震で被災してから約半年がたった。益城町の被災状況は、避難者数は4月17日朝時点で1万6050人（町人口の46%）、避難所は18カ所開設（10月末で全て閉鎖）、仮設住宅は18団地開設され1442世帯が入居している。上下水道は6月末にほぼ復旧した。被災建物の解体状況は現在の進捗率が24.6%で、全ての解体にはあと1年～1年半かかると推測される。3月末現在と8月末現在を比べると、住民登録上、世帯数が1万3455世帯から1万3026世帯に減少しているが、実際はこれ以上に減っていると思われる。役場も被災しており、現在は裏にある公民館と、その中庭に建てた仮設のプレハブで業務を行っている。来年4月からは仮設の庁舎で業務を行う予定である。

### 2. 避難所運営における受援対応

前震の後、私はまず役場で物資の搬入や配布を行い、その後、物資の倉庫となる飯野小学校に向かった。そこで本震に遭い、そのまま飯野小学校の避難所運営に2日間従事し、その後は益城中央小学校に移って避難所運営を約1カ月間行った。その後は、グランメッセ熊本の避難所を運営しながら、罹災証明の発行および通常業務に従事した。

益城中央小学校の避難所は、町内に開設された18の避難所の中で唯一自主運営ができたところである。福岡県、関西広域連合の奈良県、熊本県の支援を頂きながら運営した。本日は、その中の福岡県の支援体制について説明する。

福岡県には、1週間交代で支援物資の搬入仕分け、避難者名簿の作成等をしていただいた。第1陣は、こちらの受け入れ体制も確立しておらず、混乱の中で避難所運営が非常に難しかった。福岡県のリーダーは、東日本大震災の避難所運営にも携わった方だったので、われわれの負担を減らすような声掛けをしてくださった。また、パソコンを持参されていたので、もうこの時期から名簿の管理を任せていた。

第2陣は、避難所運営も比較的安定してきて、町の職員が罹災証明発行等の業務に移って減っていく中で応援職員が多くなり、リーダーと連携しながら運営に当たってもらった。この時期、昼間は人員が過剰で夜は不足していたので、福岡県の市町村職員に宿直をお願いした。

第3陣は、震災後3週間たち、避難所運営を自主組織に移行するための話し合いで町職員が時間を割かれる中、避難所運営は応援職員にほぼ任せていた。この時期は、町職員は3名

体制になっていた。特に支援物資の配布については、避難者の要望が多様化してきたが、スーパーやコンビニではないので全ての要望には応えられないという形で対応されていた。

第4陣は、避難所の自主運営への移行期間に入っていた。生活環境改善のために、段ボールベッド、パーティションの導入などを行ったので、この時期は人的作業が非常に多かった。

避難所運営において重要だと感じたことの一つ目は、打ち合わせである。リーダーとは毎日打ち合わせを行っていたが、物資班、食事班、衛生班なども形成されており、班ごとでも、もっと詳細な打ち合わせを行うべきだった。福岡県チームは毎日会議を行っており、逆に私たちが情報をもらうことが多々あった。

二つ目は、遠慮なくお願いすることである。私より年上の福岡県のリーダーに「私たちはあなたの指示に従います」という言葉を掛けていただき、ありがたく、いろいろお願いさせてもらった。例えば、他の自治体でノロウイルスが発生していたので、衛生管理の徹底をお願いしたところ、独自にマニュアルを作成して対応してくださった。

三つ目は、人員の調整である。避難所運営が軌道に乗ってくると、人員が過剰になる時間帯も多くなる。過剰となった人員に早めに通常業務などの支援をお願いするなどの調整を行うべきだった。

### 3．建物被害認定調査業務における受援対応

益城町の建物被害は、全壊2756棟、大規模半壊767棟、半壊2216棟、一部損壊4457棟、無被害156棟であった。建物の被害認定調査は、一次調査、二次調査、二次再調査という流れで現在も行っている。一次調査、二次調査は行政職員の応援で行い、一次調査は1班3人の最大46班体制、二次調査も1班3人の最大28班体制を敷いていた。

建物被害認定調査には、全国町村会、関西広域連合等からの支援を頂いたが、支援期間の長短、経験の有無等があり、班編成には大変苦労した。メールで名簿を頂いていたのに、当日、班編成に入っていない方がいたなどのミスも生じた。また、朝はミーティングをしてから調査に行っていたが、調査終了後は、調査票の記入に夜遅くまでかかることもあり、詳細な振り返りができず、反省を次に活かせなかったのが残念だった。罹災証明書がないと公的支援が受けられないので、調査を早急に終わらせる体制を構築しなければならないと感じた。

### 4．通常業務における受援対応

通常業務については、納税通知書の発送が、住民税、国民健康保険税、軽自動車税の全てについて2カ月間遅れた。また、新たに地震による減免申請受付業務が発生した。しかし、税務課職員16名のうち11名が罹災証明関係に携わっており、税務に当たる職員が不足していた。そのような中で、益城町長と安城市の部長につながりによって、愛知県安城市から独自に支援の手が差し伸べられた。短期派遣は1週間交代が多いが、安城市からは2名の2週間交代で、7月12日から9月30日まで、計8陣・16名派遣していただいた。第1陣は参議院議員選挙の支援だったが、その後は税務課に来ていただいた。安城市の人事課と連絡を取り、住民税の減免作業の際は住民税の担当、固定資産税の減免の際は固定資産税の担当を派遣してもらった。他県からの応援職員の短期派遣が7月末で終了し、中長期派遣に切り替わる中、

このニーズを聞いてからの派遣は本当にありがたく、今後のモデル的な派遣になるのではないかと思った。

#### 5. 今後の課題

全体を通して明らかになった今後の課題の一つ目は、物資の有効活用である。物資の受け入れから配布を一元的に行う窓口を、早めに設置することが重要である。

二つ目は、人的支援の有効活用である。罹災証明書発行など迅速な対応が必要となる業務をリスト化し、応援職員の有効活用を図る必要がある。今回感じたことは、避難所運営は当初は大変な人的支援が必要だが、ある程度軌道に乗ってくると人的余裕が出てくるとのことだ。私もグランメッセ熊本の避難所運営に移ったとき、応援職員の方に仕事がありません状態だったので、本部に連絡して解体の受け付けなどの業務に回ってもらったことがある。

三つ目は、情報の共有化だ。混乱期においては、情報が錯綜したり、会議等が行えなかったりする。情報が共有できないと避難者にも情報を伝えられず、避難者が不安になることが多々あるので、普段から情報連絡網を整備し、情報の共有化が図れる体制を整えておくことが重要である。今回、当初は個人のスマホでラインアプリのグループを作成して対応していたが、途中からはiPadが導入されて情報共有が図られた。

益城町は復興計画を策定し、現在、町民、職員一丸となって復興に向けて努力している。皆さまから多大なご支援を頂いたことにお礼申し上げますとともに、今後とも皆さまのご支援をお願いしたい。

## 総括討議

<b>五百旗頭 真</b>	ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
<b>室崎 益輝</b>	ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究調査本部長
<b>永松 伸吾</b>	関西大学社会安全学部教授
<b>宇田川 真之</b>	人と防災未来センター研究主幹

室崎 まず全体の総括を五百旗頭理事長からお願いしたい。

五百旗頭 6回目を迎えたこの自治体災害対策全国会議は今、大きな転機、躍進の時期を迎えている。まず、初めの4回は兵庫県で開催したが、昨年からは1年おきに全国各地での開催を考えて、まずは次なる災害が憂慮される高知県で開催した。来年は新潟県で開催する。新潟県は1960年代に大きな地震があり、また2000年代に中越、中越沖という2つの地震もあった、地震の頻発地である。同時に、それにふさわしいノウハウを蓄積している地でもある。



また、今朝の読売新聞、神戸新聞には、会議1日目の報道記事が掲載されていた。読売新聞は、明日の朝刊で会議2日目について報道し、後日、1ページを使った詳報を全国版で報道して下さるそうだ。私どもは毎年非常に充実した会議を行い、自治体の方、地元の方の参加を得ている。それでも参加した人しか聞けないのは惜しいと思うことが多かったが、今年から読売新聞との共催により、全国の人がこの会議に接することができるのは、大変うれしい発展である。

さらに、前回までは分科会会場が分かれていたが、今回は連続分科会にして、全員が通して同じ話を聞くことができる方式を取った。一つ一つの報告が極めて密度の高い、レベルの高いものであり、それを全ての参加者が聞くことのできる、大変いいやり方ではないかと思う。

以下、会議の中で気づいたことを幾つか述べて総括としたい。そもそもこの会議を立ち上げるに至ったのは、「安全神話」に浸っている地が多いからである。阪神・淡路がそうであった。熊本の人々も同じように、風水害はあるが地震はないと言っていた。そして、鬼怒川があれほど氾濫するとは誰も思っていなかった。いかに過去の災害から学ぶことが難しいか。

21年前の阪神・淡路大震災を経験した兵庫は、こんなことは二度とあってはならない、これからの災害に対して、より強靱な、よりしっかりした対応ができる社会にならなければいけないという思いから、シンクタンクをつくって頑張ってきた。そして、どこかで災害があると必ず人員を派遣してきた。東日本大震災が起こり、これはただごとではない、阪神・淡路大震災は例外的な戦後の大災害だと思っていたが、例外的でも何でもなく、今の時代はと

どまるところを知らない災害活性期なのだという認識を持つに至った。そして、全国の自治体、心ある市民の防災力を一緒に高めていかなければいけないという思いから、この全国会議を組織した。

地震だけではなく、地球温暖化のもとで、豪雨災害、台風災害の危険がひしひしと迫ってきている。気象災害を看過できないということが、このたびのプログラム、各発表者の報告内容にも表れていた。片田教授の、「国土強靱化も結構だが、国民強靱化を忘れてはならない」という言葉に、全体の内容が集約されているように思う。ハードの備えは、科学技術の発展、社会の財力によって強化されていく。それは必要であって素晴らしいことだが、それが「あの堤防があるからもう大丈夫だ」と、人々に幻想、神話、依存心を抱かせることになっては何にもならない。今、東北の入り江という入り江、まちというまちは、より安全に生まれ変わっている。大きな高台の上にまち全体を移したところすらある。津波常襲地のあの地が、ついにはかなり安全なまちに変わろうとしている。そのこと自体は大変素晴らしいことである。ただ、そうなったらもう安心と思てはいけない。新しいまちには、新しいまちの強みと弱みがある。その現実をよく認識して、津波が来たときには逃げるほかないことを忘れずに、備えの本質を見極めて対応策をつくっていくことが必要ではないだろうか。

また、災害発生時の危機管理についても議論された。大災害で多くの市民が被害を受けたとき、最初の段階の対応はトップダウンでやらなければいけない。危機の瞬間は、皆さんの意向の確認、要請を待ってはいけないのだ。熊本県知事の言い方を借りれば、必要と思われる量の3倍の支援を行うべきである。無駄になるかもしれないけれども、初めはつべこべ言わずに上から思い切ってどんと出す。他方で、まちの復興についてはボトムアップで、人々の意向を丁寧にくみながらコンセンサスをつくっていくことが重要である。

そして、いくらハードが良くなっても、結局、大事なのは人々の柔軟な対応力である。災害は千変万化で、同じものは一つとしてない。マニュアルを厳格につくっても、それに従った人が不幸を見るかもしれない。市民一人一人が自分で判断するための枠組み、材料、土台をつくっていくことが求められる。常総市のマイ・タイムラインの取り組みもその一例と言えるだろう。

日本は災害活性期にあり、大変高い頻度で災害を経験し、社会全体としてはノウハウを蓄積している。それでも一つ一つの被災地としては初体験であることが多い。災害に直面した自治体は、よほどそこから勉強していないと、また同じような隘路にはまり込んでしまう。大変興味深かったのは、三条市が平成16年に災害を経験した後、平成23年により大きな災害に遭ったとき、犠牲を平成16年よりも少なく抑えることができたことだ。自らの体験からの確に学び、対応している。

不幸な経験をしなければ駄目なのかということそんなことはなく、他の経験に学ぶことができる。例えば、荒川下流・江東5区の話にも大変感銘を受けた。三条市は前に災害を経験していたが、荒川下流・江東5区は最近経験していない。しかし、260万人の住民がいる海拔ゼロメートル地帯で災害が起こったらどうなるかを科学的に考えて、真剣に対応している。このことに敬意を表したい。

ある意味で、ゼロメートル地帯は災害危険地域に指定したらいいのではないかとさえ思う。

人口減少期に入り、危ないところにまで住む必要はなく、選んで生きることが必要になる。東北地方では高台の上に新しいきれいなまちをどんどんつくっているが、高齢化社会で余るところがたくさんあると思うので、荒川下流の人たちは、そのようなまちと日頃から連携を取るとよいのではないか。

もし東京で災害が起きたら、台風であっても、洪水であっても、地震であっても大変なことになる。2020年東京オリンピックの後の課題は、過度に集中した東京から首都機能の再配置を行うなど、国民全体が安全な基盤で生きられるように考えていくことではないだろうか。防災庁のようなものをつくり、全体合理的な対処を考えると同時に、そのような国土の再配置が必要な段階に来ている。

自治体間の支援についても議論がなされた。兵庫県は自分たちが災害を経験したがゆえに、経験した者にしか分からない支援を東北で行おうと、関西広域連合でカウンターパート方式を採用した。そして、東松島市をはじめ、東日本大震災で被災した自治体が、今度は熊本県を助けに行った。今、経験した地が助けていくという連鎖が広がっている。

この会議にはそのことを促進する、拍車をかける意味があると申し上げて、熱心に参加してくださった皆さんへの感謝をもって、私の総括とさせていただきます。

室崎 非常に短く要約すると、正しく学び合うこと、正しく助け合うことが必要だということだと思う。正しく学び合うというのは、過去の経験、他の地域の経験がそのまま役立つとは限らないため、その地域、その時代、災害の規模に応じて、教訓や経験を弾力的に活かしていく仕組みをつくるということであり、正しく助け合うというのは、過保護になるのではなく、正しく市民の力を引き出し、内発的な市民を生み出すということである。市民だけでなく自治体にも、国からの支援を待つのではなく、自らやるべきことをどんどんやっていくような内発性が求められているのではないだろうか。

次に、パネルディスカッションの座長を務めた宇田川さんと永松さんに、パネルディスカッションのまとめをお願いしたい。

宇田川 パネルディスカッションの第1部では「大規模水害時の避難と情報」について議論した。最初に常総市から、昨年の関東・東北豪雨の際の話を伺った。常総市は、市民の安全を守ることが最優先であるため、避難場所を市内に限ることなく、つくばみらい市など近隣市を含めた広域避難を行ったということである。

その後、三条市からは、平成16年の災害を踏まえて精力的かつ地道な活動をしてきたことが、平成23年の災害における被害軽減に役立った話を伺った。これはまさに過去に学んだ事例であった。その中で大事だったことは行政・市民の役割分担・協力で、三条市は避難準備情報を出すだけでなく、それを受けた民生委員、自主防の方々が本当に実効性を持って避難支援ができるように、団体ごとの個別マニュアルをつくり、訓練も毎年重ねていた。それによって自助・共助・公助



の連携が実現したということであった。

江戸川区からは、大規模水害に関する最新の取り組みの報告があった。江戸川区では最近では災害がないが、戦後すぐのカスリーン台風では利根川があふれた。また、10年ほど前のアメリカのハリケーン・カトリーナの経験に学びながら大規模水害への対応が取り組まれてきた。そして、今年の台風第10号では福祉施設で痛ましい被害が起きたことを受けて、福祉施設についての取り組みを伺った。行政でできること、民間にできることを整理し、たとえば関連する福祉法人の間で平常時の絆を活かした施設間の避難ができるようにと、行政も公的な支援を行うという話があった。

全体を通して、自助・共助が一番の柱であるが、それがきっちりと動くように、いかに公的な部分で支えられるか、支援できるのかという点に重きを置いていることが共通していたと思う。

室崎 従来は各自治体の中で完結した災害が多かったが、今は被害も災害対応も広域化しているため、近隣地域との連携が必要になる。従来とは違う大規模災害時のシステムを考えることが、とても重要だと感じている。

永松 パネルディスカッションの第2部では「自治体間の広域防災体制の構築」について議論した。東日本大震災が起こるまでの広域連携は、いかに早く行くか、量を送るかが問題だったが、今は行って、そこでどうやってうまく活動するかというところまで議論が成熟しつつある。もちろん課題はたくさんある。本日、一様に聞かれたのは、支援に行った職員は、そこで何をやるのかという知識を持っていなければ戦力にならないということ、やり方やルールを標準化して同じシステムを使わなければなかなかうまくいかないということ、まとまった指揮体系を持ったチームとして行かなければ機能しないということだ。この三つは、今回ご登壇された方々は、行く側も意識し、受け入れ側も実感していたことなので、恐らくこれから主要なテーマになっていくだろう。



最近、ひょうご震災記念21世紀研究機構で、東日本大震災で南三陸町に応援に入った職員全員を対象としてアンケート調査を行った。初動の2カ月についてだけだが、対象者の8割方には調査票が届けられたと思っている。その結果を見てショッキングだったのは、回答者の半分以上が「南三陸町の職員から直接指示を受けて活動していた」と回答したことだ。南三陸町の職員数はわずか約160人で、そのうち約30人が亡くなっている。その状況で、約800人の応援職員のうち400~500人が職員から指示を受けなければ動けないという状況では指揮系統が麻痺せざるを得ない。なぜそんなことになっていたのかというと、単独自治体で応援に入ったチームの職員よりも、府県合同チーム、いわゆる寄せ集めのチームの職員ほど、現地の職員の指示がないと動けないことが明らかになっている。単独自治体で行けばその自治体の指揮系統を使って職員を動かせるのに対して、寄せ集めチームではチーム内の指揮系統



が機能しなくなってしまうのだ。

この状況は、残念ながら関西広域連合でも見られる。関西広域連合のそれぞれの府県はとももしっかりした指揮系統を持っているのだが、そのグループに含まれる市町村職員はどうしても現地の指揮下に入ってしまう。独立した指揮系統を持ったチームとして本当に現地で機能する仕組みにするためには様々な課題があり、ここはまだ議論していかなければいけない。

室崎 一言で言うと、支援職員のコーディネーション、マネジメントシステムをもっとしっかり見直さなければならぬということだと思う。支援のシステムについて言うと、東日本大震災での支援は3タイプあった。1番目は複数の自治体がスクラムを組んで協定相手の自治体を支援するスクラム支援で、杉並区などが南相馬市を支援した。2番目は1対1の関係で支援をするカウンターパート方式で、これは関西広域連合が採用した。3番目は丸ごと支援で、名古屋市職員が陸前高田市の全ての業務を担った。それぞれのタイプのメリット、デメリットを見極めながら、支援のあり方を考えていかなければならない。広域支援における新しい課題が見つかったと思う。



来年の自治体災害対策全国会議は新潟県で開催する。私は、災害対策基本法ができてから、三つの素晴らしい復興があったと考えている。一つ目は1976年の酒田の大火の復興、二つ目は2004年の新潟県長岡市を中心とした中越地震の復興、三つ目は2007年の能登半島の住宅再建の取り組みである。その中でも新潟の中越の復興はとても素晴らしく、われわれが学ぶことが山のようにある。来年は新潟に行って、むさぼるように新潟の教訓を学びたいと思っているので、皆さんにもぜひご参加いただけるようお願いして、総括討議を終了させていただく。

