

# 21st century 21世紀 ひょうご

公益財団法人ひょうご震災記念 21世紀研究機構  
研究情報誌

2021  
vol. 30

## 巻頭言 二大震災昔話—下河辺淳さんの“遊びの精神”

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長・研究戦略センター長

御厨

貴

特集

## 東日本大震災10年—防災・復興の課題と展望

### ・東日本大震災の総括の試みと縮災

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長・  
人と防災未来センター長

河田

恵昭

### ・東日本大震災での津波の被害実態と教訓

東北大学災害科学国際研究所長・教授

今村

文彦

### ・東日本大震災10年の検証 ～復興の相補性と両義性に着目して～

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授

室崎

益輝

### ・東日本大震災における地域の復興プロセスと住民参加・合意形成の課題 —岩手県の津波被災地を中心に—

岩手大学名誉教授

広田

純一

### ・創造的復興を可能とする復興体制

政策研究大学院大学教授

飯尾

潤

## トピックス

- 第10回自治体災害対策全国会議
- 21世紀文明シンポジウム



# C ONTENTS

## 巻頭言 二大震災昔話 ..... 1 —下河辺さんの“遊びの精神”

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長・研究戦略センター長 御厨 貴

特集

## 東日本大震災10年—防災・復興の課題と展望

- 東日本大震災の総括の試みと縮災 ..... 3  
(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長・人と防災未来センター長  
河田 恵昭
  - 東日本大震災での津波の被害実態と教訓 ..... 18  
東北大学災害科学国際研究所長・教授 今村 文彦
  - 東日本大震災10年の検証～復興の相補性と両義性に着目して～ ..... 29  
兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授 室崎 益輝
  - 東日本大震災における地域の復興プロセスと住民参加・合意形成の課題 … 40  
—岩手県の津波被災地を中心に—  
岩手大学名誉教授 広田 純一
  - 創造的復興を可能とする復興体制 ..... 57  
政策研究大学院大学教授 飯尾 潤
- トピックス ● 第10回自治体災害対策全国会議 ..... 67
- 21世紀文明シンポジウム ..... 92

21世紀  
ひょうご  
2021  
vol. 30

## 二大震災昔話

—下河辺淳さんの“遊びの精神”

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長・  
研究戦略センター長



御厨 貴

今日は昔話をしようと思う。どうしてかって？だって、今回のメ切的1月末という、1・17と3・11のちょうど間にはさまれているじゃないか。そうそう、阪神・淡路大震災26年と、東日本大震災10年との、平成の災害史を画する二大震災を共に思い出せる契機となるんだから。しかもこの二大震災昔話は、私の場合一つの文脈を形成しているんだよ。だから今、語っておきたいんだ。

1・17の暗い朝は今でも印象に残っている。テレビのニュースショーには、ヘリコプターからの映像が写し出されていたね。スタジオの誰かが「たいしたことないんじゃないですか。時折火の手があがってるくらいですよ」と、後に考えるとトンデモコメントをしていたことを、今も忘れない。でも最初の認識はそんなものだったのかもしれないな。自・社・さ連立の村山富市内閣だって、後々まで初動の遅れを指弾されたんだから。

不思議だね、その時東京にいながら何か貢献できないだろうかとフト思ったんだ。その思いは、私のプロ意識と共に天に通じたな。まもなく旧知の元国土庁次官で“開発天皇”と言われた下河辺淳さんが、内閣官房に作られる復興委員会委員長になることが分かった。千載一遇のチャンス到来。下河辺さんにとりつこうと思ったわけ。なぜって、当時私取り組み始めていたオーラル・ヒストリーの良き理解者で、おっともっと正直に言う

と、面白がりやでさ、オーラル・ヒストリーの実験でいうと、何でもホイホイのってくれてたわけなのね。

私が考え出したのは、下河辺委員長にはりつく形での“同時進行オーラル”だったんだ。あれから四半世紀余りたった今では、公文書、役所の書類を保存保管するのが、あたりまえになってる。公文書管理法も出来たしね。でもそれまでは文書記録を残すなんて発想は、役人にはこれっぽっちもなかったんだ。すべてポイ捨てで、誰もおかしいなんて思わない。我々学者先生は、歴史の検証にたえる政治過程の分析のためになんて息まっていたが、役人たちは歯牙にもかけなかったな。まして内閣官房になると何にも残らない。政権交代と共に、前政権の資料はゴミ同様の扱いをうけていた。

そのことで痛い目にあっていた私は、復興委員会の議事録も資料もいずれ根こそぎなくなるぞ。まず先手を打たなくては！ 下河辺さんにとっても最後の大仕事になる筈。そこで殿の御前ではないが、下河辺さんの御前に出て、「官房の記録はすぐなくなるから、下河辺さんに同時進行でオーラル・ヒストリーをお願いします。秘密は守りますから。」とまくし立てたわけ。いつもなら「面白い！」と乗ってくる下河辺さんも、さすがにこれには即答しなかったな。でもダメとも言わなかったんだ。「考えさせてくれ」との

一言。ダメモトとは思っていたが、私は下河辺さんの“茶目っ気”と“あえて反対を行くダンディズム”に賭けたね。賭けは大成功。数日たってOKが出た。下河辺さんの“好奇心”が黙ってはいなかったんだな。かくて秘密保持に細心の注意を払い、下河辺さんが理事長を務めていた東京海上研究所の“秘密会議室”において、復興委員会を一回終えるごとに、下河辺さんの話を聞いた。半年間緊張したよ。もし洩れたら一巻の終わりだもの。

後に私は、3・11の後、東日本大震災の復興構想会議の議長代理になるんだけど、その時の枝野幸男官房長官の登用理由が、阪神・淡路復興委員会のオーラル・ヒストリーで取りまとめをやったからと聞いて、こっちがびっくりさ。話が先まわりしちゃったけど、下河辺さんの同時進行のオーラル・ヒストリーは、10冊ほどナンバリングして、下河辺さんと私とで保管した。下河辺さんは公開まで最低で10年と宣うた。ところがさ、一年もたたぬうちに洩れたんだ。新聞記者にね。

「下河辺ファイル」という、いかにも神秘性に満ちた記録があるとお化け話になってね。誰が洩らしたのか、怒りに震えたわ。でも下河辺さんの所にすぐにわびに行ったの。叱責覚悟でさ。神妙にあやまる私の前で、下河辺さんはいつもの如く平然としている。変だなと思ったのよ。そしたらさ、「あれ洩らしたのはボク、ボクだよ」って言うじゃないか。ええーっと叫んだ私の負け。下河辺さんは言ったよ。「ああいうものは洩れるの。それがあたりまえ。今回はいつまでたっても誰も聞きにこないから、しびれ切らして、当の本人からチラッと行ったんだ」裏切り者は、なんと下河辺さん本人だった。勉強になったね。彼は続けてこう言った。「これか

らが、マスコミとの戦いね。どこを使うか、いつ公開するか、あとは御厨さん、あなたに全部まかせるから。」ニヤッと笑った下河辺さん、一本とられたね。彼の“遊びの精神”にね。まいったまいった。

でも復興構想会議の運営や提言のあり方には、同時進行オーラルでの下河辺さんの発言ややり方に随分学ぶことが多かったわな。結果的に枝野さんの起用理由はあたっていたと言えるんだ。紙数もつきたようだし、もう一つの震災昔話は、また次の機会にしよう。今日は、下河辺さんを攻めたあげくに、とんでもない“遊びの精神”から背負い投げ一本をくらったところまでだ。

## 東日本大震災の総括の試みと縮災

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長・  
人と防災未来センター長

河田 恵昭



### 1. まえがき

論考を読んでいただく前に確認しておきたいことがある。筆者は防災学の研究者であり、決して防災工学の研究者ではない。都市災害を研究対象にした40歳を過ぎた時点でそのように意識して自分を変える努力をした。従って、防災工学の知識が占める割合は30%を上回らないと考えている。このことは、災害は戦争であるから防災戦術を論ずるだけでなく防災戦略のあり方を攻究できるということである。それは同時期にわが国の土木学会に「土木学」なる概念を筆者が普及させた時期と重なっている。土木学という木の幹は土木工学であるが、枝葉を構成するのは環境とか災害という異分野から構成されているというものである。その時は、筆者が仮想的に土木学会会長としてイノベティブな改革を実施するという立場で論じた。まさに防災学とは、かつて宇沢弘文<sup>1)</sup>が指摘したように「社会的共通資本」の重要性を認識しながら経済、政治、科学、文化などを豊かにすることを目的とした学際・複合的な学問体系である。

さて、前置が長くなったが、筆者が東日本大震災後にこの震災の復旧・復興に携わるようになったきっかけは、2011(平成23)年4月のある朝、当時の菅直人首相からかかってきた電話であった。「この度、政府に設置する復興構想会議の委員に就任をお願いした

い。」という趣旨であった。そして、東日本大震災復興構想会議が始まり、5月初旬には東宮御所で皇太子殿下・妃殿下に2時間余にわたってこの震災の持つ意味について御進講させていただいた。構想会議後は政府が設けた防災会議の委員を務め、それは政権が自由民主党に変わってからも現在まで続いている。したがって、この総括はわが国の防災政策の変遷に対する評価を中心として進めたい。

### 2. 政権交代があったから実行できた復興構想7原則

東日本大震災が発生した当時、政権は自由民主党から民主党と国民新党に変わっていた。1995年阪神・淡路大震災が発生した時、自社さ連立政権で社会党の村山富市が首相であったが、防災に関する主要な政策は自由民主党が主導していた。そして、復興政策は元国土庁事務次官だった下河辺 淳を委員長とする阪神・淡路復興委員会が約8カ月に行った15回の答申を基本としていると言える。この復興施策の特徴はいろいろ指摘できるが、最も重要な点は、復興施策の取り纏めにあたっては、被災地の地方公共団体が中心となって取り組んだという事実である。たとえば、現在も重視され特に国連の途上国支援における基本政策として「創造的復興(Build back better than before)」が世界標準になっ

ていることが特筆されることである。もちろん現在進行中の「持続可能な開発目標（SDGs）」の最重要課題として目標1の「貧困をなくそう」、言い換えれば災害に強くなろうということに示されている（この表現が採択されなかったのは、国連の加盟国中、顕著な災害多発国はその約1／3であるから、全加盟国の同意を得るために表現を変えた）。コロナパンデミックもそうであるが災害が起これば、感染症が拡がると被害は貧しい人びとを直撃するのである。

しかし、阪神・淡路大震災では種々の提案が政府によって採択されなかった。その代表的なものとして復興特区構想があげられる。政府の頑なな1国2制度は採用できないという姿勢が、復興を遅らせた。これは当時の政権にすでに必要となっていた国際性を論ずる政治家がいなかったことが大きい。その象徴が神戸港の復旧事業に表れている。ここでは原形復旧しか認められなかったのである。外国貿易貨物のコンテナ個数における神戸港の凋落はこれが主たる原因である。原形復旧したコンテナ埠頭はその後使われず、そこには大学などまったく港湾機能と関係しないような施設が誘致されている。

ところが民主党政権はこの復興構想7原則を最初から認めていた。復興構想会議に当時の菅首相が直接参加されることもあり、ある時など関係5大臣が出席して議論が進められた。何が問題であったか。それは被災自治体側の覚悟がそれほど大きくなかったということである。それは筆者が復興構想会議の委員であった被災主要三県の知事に、早い段階で次の3件を提案したがことごとく拒否されたことに表れている。すなわち、①被災県が復興基金を作る、②被災県が義援金の配分をす

る、③被災県が市町村に代わって震災瓦礫の処理をする、ということであった。しかし、①は借金をしたくない、②と③は県の仕事ではないという理由で断られてしまった。筆者としては阪神・淡路大震災以降、2004年新潟中越地震からの復旧・復興を経験した上での提案であったが、にべもなかった。大変残念に思ったことを覚えている。阪神・淡路大震災の時には自治体の首長に使命感があった。だから、復旧・復興に関しては借金をしてでもやり遂げるという固い決心があった。

### 3. 低調な震災学術研究

阪神・淡路大震災では数度にわたる検証事業が被災自治体を中心に行われてきた。それを支えたのは京都、大阪、神戸大学などの国立大学と兵庫県立、大阪市立大学などの公立大学そして地元で関関同立と呼ばれる私立大学などの混成部隊の研究者であり、そこに東京大学などの全国の大学がつながったし、国際検証事業の形態を採った。決して排他的な組織ではなかった。筆者は震災直後からおおよそ3か月間、京都大学防災研究所に行かずに被災地との往復で日々を過ごしたので、文部科学省の科学研究費で実施する突発災害調査の分担者から外されていたことに後から気づき、研究代表者に文句を言う有様だったが、実質的に割を食ったわけではなかった。結果的にこの全国規模の共同研究はうまく推進されることになった。それは続いて大型研究である「都市直下地震による災害の防止に関する基礎研究」や「都市地震災害の軽減に関する日米共同研究」および多国間研究「アジア・太平洋地域に適した地震・津波災害軽減技術の開発とその体系化に関する研究（EQTAP）」によって10年近く継続するこ

とができた。ここで推進された国際共同研究は大きな成果を得ると同時に姿を変えて現在も継続している。

一方、復興構想会議では筆者と橋本五郎（読売新聞特別編集委員）が震災学術研究の推進を強く主張したが、文部科学省から峻拒された。その理由は今回の震災で同省は原子力発電所事故対応の主幹省庁であるから、学術研究の推進との二足のわらじは履けないというわけである。文部科学省は2001年の省庁再編で文部省と科学技術庁の再編で生まれ、以前は後者が原子力行政を担当していたのである。このような理由から、この震災に関する系統的な国内、国際学術研究は実施されなかった。もちろんこの震災の被災地に立地している規模の大きな大学は東北大学だけであるから、阪神・淡路大震災のような研究体制を採用することは困難であるという事情がある。さらにいえば、わが国のように自然災害と原子力発電所事故を同じ危機管理体制で取り扱わず、別々の組織で対応し、そのトップが総理大臣という体系がそもそもおかしいのである。そして、復興事業の遅れの原因の1つは、2つの組織があり、事故対応の先が未だに見通せないという政府の優柔不断にあるのだ。

結果的に東北大学に「災害科学国際研究所」が創設され、当初は定員や研究予算配分で考慮されていたが、5年を過ぎるころから縮小過程に入り、十分な成果を継続的に挙げることに苦勞しているわけである。さらに、日本学術会議のもとで防災に関係する58学会が結集する防災学術連携体が発足して活動しようとしているが、たとえば、各学会の規模に応じて経費を負担するというような研究体制では実効性が乏しいと言わざるを得ない。

これは現在政治問題となっている日本学術会議の在り方とも深く関係しており、直ちに課題解決につながるような成果が得られるとは言い難い状況である。

#### 4. 改善された防災政策の策定手順

震災時から展開された民主党政権の政策にはいくつかの批判があるが、明らかに改善されたのは防災政策そのものである。東日本大震災直後に中央防災会議に「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」が設置され17名の委員が指名され、筆者が座長に就任した。そこでは、東北地方太平洋沖地震による地震・津波の発生、被害の状況等について分析し、今後の対策について検討した。12回の会議を経て9月に最終報告書が取りまとめられた。何が従来の運営と違ったのかについて、次の4点に要約される。

- 1) 調査会の前後に防災担当大臣と意見交換する機会が設けられた。当時の松本 龍、平野達男、中川正春の大臣は優秀であった。それは自ら疑問に思ったことを専門家の意見を参考にして考え、方向性を明示するという態度であった。民主党が政権を取ったがどのようにして専門調査会を活用するかがわからない状態で、大臣が自らの疑問を前面に出すというやり方はとても新鮮であった。政権が2012年12月に自由民主党となってからは、専門調査会やワーキンググループに大臣が意見を述べることはほぼ皆無となり、平均任期が1年前後という状況が続いている。
- 2) 調査会には各省庁がオブザーバーとして参加する。防災対策のあり方は、まず復興構想会議で議論され、この専門調査会に降

りてきて政策に反映し、これを受けて関係省庁が実施するという流れである。だから、その後発生している原子力発電所事故の裁判で、地震防災に関する基本的な事項は「地震調査研究推進本部」（事務局は文部科学省）で決定されているかのような誤解があるが、そうではなく内閣府防災が事務局となっている中央防災会議、すなわちこの専門調査会あるいはワーキンググループで基本を決めるのである。したがって、専門調査会の議論を進めていく中で、ある地震研究者の委員から、あたかもこのような巨大な地震やそれによる巨大な津波を想定した対策を推進するべきだ、というような意見も出たが、科学的な証拠があるのは巨大津波であって、この地震以前に巨大地震が起こった証拠はないということから、委員の賛同は得られなかった。

- 3) この専門調査会に続いて、防災対策推進検討会議及び防災対策実行会議が設けられ現在も継続している。そこでは、それぞれの会議の最終報告の単なるフォローアップにとどまらず、最終報告等に基づく各省庁の諸施策の実行を後押しするとともに、防災対策に係る省庁横断的な課題を議論し、実行に結び付ける努力が継続されている。その活動の最終報告書は英語に翻訳されており、とくに世界の地震多発国で貴重な資料として参照されている。筆者が2013年英国・エジンバラで開催された国際会議の基調講演でこの英文報告書の内容を紹介すると、その後報告書のPDF版を求めるメールが30数人からあった。
- 4) 2012年12月から再び自公連立政権となるが、そこで実施された災害対策基本法の2度にわたる大改正は、上記の委員会の提言

内容を反映したものであって、これらは東日本大震災で得られた知見を基礎として内容が決められた。

## 5. 創造的復興を目指す復興憲章の未完

阪神・淡路大震災では被災自治体である兵庫県が復旧・復興事業の推進において大きな役割を果たした。そこでは後述する“創造的復興”を目指すことになった。そして、現場での復興事業が進捗するにつれて、創造的復興とはどのような具体的な内容であるのか、ということが問題となり始めた。つまり、復興憲章がないことが問題であるという意識が関係者間で共有されるようになった。阪神・淡路大震災が起こるまで、政府の防災基本計画では、災害対応は復旧までで、復興は入ってなかった。従って、それまでの災害では、復旧事業が終ると、国土庁の会議室に掲げられていた「……災害対策本部」という看板が外されるということが常態化していた。阪神・淡路大震災が起こった1995年7月にこの防災基本計画が改正され、そこに復興という言葉が初めて導入されたが、それを紹介するページ数は復旧に比べると貧弱であった。この改正では複数の学識経験者も委員になったが、彼らも復興そのものについて具体的なイメージを持っていたわけではなかった。

したがって、復興憲章を早急に作らなければいけないということが当時の貝原俊民兵庫県知事をはじめ自治体関係者に理解されたと言える。そこで、日本災害復興学会が2008年に発足したわけである。個人資格の学会発起人に兵庫県庁職員の名前も少なくなかったと記憶している。筆者もこの学会の立ち上げに尽力したが、その執行部の役員になるべきかどうかを関係者と相談し、結局正会員として

支援することになった。役員に就任しなかったのは、1999年に立ち上げた日本災害情報学会の運営責任の立場にあったからである。一人の人間が多くの役職を占めれば、ほかの人の機会を奪うことになり、組織は大きく育たないのである。たとえば、1986（昭和61）年に災害に直接関係する2番目の学会として地域安全学会が発足した当時から、筆者は10年以上にわたって学会の研究活動を積極的に支援させていただいたが、運営には携わらなかった。当時の活躍の場は土木学会だったからである。

日本災害復興学会は復興憲章試案なるものは提案しているが、東日本大震災までに間に合わなかったばかりか、現在でも創造的復興の内容について学会による定義が示されていない。インターネットで検索してもヒットしないのである。これは学会として非常に無責任と言わざるを得ない。今では防災対策は福祉、医療、教育、人権などの分野の課題と深く関わってきている。つまり人間の安全保障の1つとなっており、災害研究者は古い防災対策がわかっているだけでは話にならないのである。将来、首都直下地震や南海トラフ巨大地震という国難災害の発生が心配されているが、望ましい復興像が事前に描けていないと災害が起こってからでは実現は不可能であろう。事前復興計画の必要性を強く訴えるとともに、対策が間に合わずとも復興憲章が広く認知された状態で国難災害に遭遇することが望まれる。なお蛇足であるが、この学会は事務局が関西学院大学災害復興制度研究所に置かれているので、筆者が審査委員長を拝命している「ひょうご安全の日推進事業」の助成金の対象組織に位置づけられており、学会活動に対して、すでに累積1千万円を超える

助成金が支給されている。ぜひこうした公的支援を継続的に受けていることを念頭に置いた活動をお願いしたい。現実問題として、創造的復興の内容が経済だけに限定されたものでないことを示す意味でも最重要な課題と言える。

## 6. 津波防波堤の築造

### ～災害文化と文明的視点の重要性～

防災対策を推進する上で、筆者の考え方の変遷をまず知っていただかなければならない。1990年から国際防災10年が始まったが、政府は英語のdisaster reductionを防災と訳した。筆者はそれが間違いだと主張し「減災」を使用するように当時の国土庁防災局長に進言したが、全く取り上げられなかった。そして、阪神・淡路大震災では「複合災害」の重要性を指摘した。現在進行中のコロナパンデミックでもっとも注意しなければならないのはこれである。いま国難災害が起こればこの複合災害に対処できないことは明らかである。「減災」は、東日本大震災が起こってやっと採択された。復興構想会議で筆者が「減災」を説明し、全員一致で採択された。そこで、津波災害対策をどうするのかということが具体的に問題になった。被災者は巨大な津波に対して高い堤防を作らなければいけないという強迫観念に縛られている。

まず、防災対策の内容を整理しておこう。筆者は30年以上も前から防災にはソフト対策とハード対策があると主張してきた。そしてここが重要な点であるが、ハード防災はソフト防災の一部だということである。ところがこの分類方法が独り歩きして、国土交通省は今も両者を車の両輪に例えている。これは大変理解しやすい。だから現在進行中の政府の

『国土強靱化』の予算の多くはハード防災が得意の国土交通省がらみであり、そこでは彼らはソフト防災も実施していると主張している。国土強靱化とは英語のnational resilienceの和訳であり、わが国は歴史的にnationalをいつも“国土”と訳してきた。これがそもそもの間違いである。国土であれば英語は“national land”であり、単にnationalだけでは、“みんなの”ということであり、国民から家庭までのコミュニティを表す言葉なのである。ところが欧米先進国では関連学会で内容が議論されているにもかかわらず、わが国ではこの動きが皆無であり、当然ながら国土強靱化によって老朽化して機能が低下した社会インフラばかり強化してどうするのだという反対意見が出て来なくなっている。一方で、政府は、これは国民運動ですと二枚舌を使っている。しかも、欧米先進国で国土強靱化に関係してどのような政策が展開されているのか、まったく政府は紹介しない。わが国よりもっと広範囲に公共事業を位置づけて展開しているとか、いや、これが伝統的な政治手法なんですよと言われれば、あきれられるほかに反応のしようがないのである。筆者はこの政策推進の中心に位置する政治家に“間違っている”と2度、進言したが、変えようとしなかった。そのとき彼の誤解はそのまま信念になってしまっていることを悟った。

なぜハード防災だけではいけないのか。それは言い換えると文明的防災だけではいけないということだ。表1と2は災害文明と災害文化の文明的特徴と文化的特徴をまとめたものである。前者は総じて科学文明の成果を応用しようとするものであり、後者は生活文化の視点からの特徴を示している。しかも、文明的対策は完成するまで時間と経費が掛かり

すぎるのであり、結局未完のままで次の災害に遭遇するからである。たとえば、首都圏の荒川はわが国の最重要河川である。そこでの水害対策は高規格堤防の設置と浸水予想地の嵩上げである。両者とも今後100年経っても竣工しない。そしてこれら以外の対策は文明的判断、すなわち、有効性や経済性などから採択されないことになる。

東日本大震災の被災地の復興では創造的復興を目指した。この復興は文明的対策と文化的対策によって構成されなければならない。その代表例が津波防波堤や津波護岸（両者の違いは海岸工学で定義されている）という津波防災施設の建設である。そこではレベル1と2の2種類の基準を提案した。前述したように、筆者は東日本大震災に際して設置された復興構想会議の委員の中で唯一の防災専門家だった。レベル1の津波、つまり被災地へは過去平均約40年に一度来襲するような津波（プレート境界地震で起こる）は海岸防災施設で守り、今回のような想定外の津波は避難する、すなわち海岸防災施設は避難行動を支援するというように分けて考えることになった。前者は災害文明的防災であり、後者は災害文化的防災を加味している。現実にはレベル1.3や1.6なども起こり得るのである。

この考え方は、被災住民だけでなく県レベルの土木技術者、いわゆる技官にも残念ながら正確に理解されなかった。だから、津波防災施設は高ければ高いほどよく、しかも安全性も高くなると誤解された。それだけではない、陸前高田市のように、鎮魂の森が津波堤防の海側に建設されるという噴飯ものの決定も行われてしまった。高さが12.5mの堤防がなぜレベル1なのか、現場の建設事務所の所長にも理解できなかったはずである。筆者が

災害文明	災害文化
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ハード防災</li> <li>• 公助中心</li> <li>• 量的カバー</li> <li>• 警察、消防、自衛隊</li> <li>• 社会インフラ</li> <li>• 気象庁、国土交通省など</li> <li>• 図上演習</li> <li>• Control (制御)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ソフト防災</li> <li>• 自助・共助中心</li> <li>• 質的カバー</li> <li>• NPO、ボランティア</li> <li>• 復旧・復興</li> <li>• 文部科学省など</li> <li>• 防災訓練</li> <li>• Management (対応)</li> </ul>

表1 災害文明と災害文化の文明的表現

災害文明	災害文化
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ~しなければならない。</li> <li>• ~そうなるべきだ。</li> <li>• 正解がある。不確実性はない。</li> <li>• 科学は答えを教える。</li> <li>• 科学の成果と政治を連動させる。</li> <li>• Best solution (最善の解)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ~したほうがよい。</li> <li>• ~そうなるほうがよい。</li> <li>• 正解でないかもしれない。不確実性がある。</li> <li>• 科学だけでは答え難い。</li> <li>• 科学と政治には境界がある。</li> <li>• Best effort (最善の努力)</li> </ul>

表2 災害文明と災害文化の文化的表現

現場を訪ねたとき、彼は開口一番“県の担当者の指示通りに作りました”というわけである。防災対策を進めるうえで理解が難しいことが起これば専門家に聞けばよい。専門家とは、難しい問題にどのように対処すればよいかを優しく説明してくれる人である。難しい問題に難しく答えてくれる人は専門家とは言わないのである。押しなべて被災自治体のいわゆる技官と呼ばれる人の多くは、事業期限

の迫る中で責任の大きさに寡黙になり、確信を抱く前に決定せざるを得ない状況にあったと推察される。2004年新潟県中越地震後に災害復旧事業に関与したが、そこでは知事らの主要メンバーだけでなく多くの県庁職員の質問が待っていた。だから、見なし仮設制度や義援金の配分問題も解決できた。すべての問題が事前や復旧初期に存在したわけではないのである。だから、復旧・復興過程で多くの

問題が発生したのは当然である。

海岸工学的に言えば、津波防波堤や護岸は台風などの高波を対象としたものより構造的には簡単である。一般に高波が構造物の前面で碎波する時に発生する衝撃碎波力を考慮しなくても済むからだ。釜石の湾口防波堤がなぜ低かったのかといえば、あれ以上高くすれば、台風による高波の碎波に耐えられなかったからである。もっと海中部分を大きくする必要があった。それほど難しくないのであれば、被災地ごとに違ったタイプの護岸や防波堤を作れば、世界で唯一の津波防波堤・護岸のフィールドミュージアムとして観光資源にもすることができた。しかも、東日本大震災では防潮林は樹高の約1/2までの津波に対して減災効果があった。だから、コンクリート製と防潮林のハイブリッド型を採用することも可能だった。そして、何を観光資源とするのかという点についても、震災遺構だけではなく、復興のプロセスや復興の考え方も資源にすればよかったのである。これがイノベティブな復興なのである。まさに2016年熊本地震で被災した熊本城の復興過程を観光資源とする筆者の提案が採択されたのと同じ理由である。私たちの内誰一人として、熊本城をどのようにして建設したのかを見たことがないのである。復興過程そのものが貴重な観光資源となったのである。震災遺構だけが観光資源ではないのである。

## 7. 社会的共通資本の被災

表題の概念は経済学者の宇沢弘文の定義であり、従来の社会インフラと呼ばれるもののほかに自然環境と制度資本が含まれる。東日本大震災では自然環境を形成する防潮林や沿岸湿地帯が大きく被災し、制度資本としては

教育や福祉、医療の制度が大きく被災した。彼が岩波新書でその重要性を2000年に指摘した前後から、わが国で発生している災害による制度資本の被害が際立って大きくなってきている。とくに2020年熊本県球磨川流域で発生した豪雨災害では、制度資本である教育、福祉、医療とその関連施設の被害が極めて大きいことが指摘できる。

ここで問題を大きく展開せずに、教育制度の被災を取り上げてみよう。問題がこれに集約できるからである。その典型例は大川小学校である。これについては最高裁判所で被告である国と自治体が有罪となったが、それは避難誘導に対する判決であって、施設被害そのものは対象とはなっていない。しかし、ルーツが土木工学にある筆者が現場を見ておかしいと思ったのは、鉄筋コンクリート造の校舎が2階建てでその屋上とすぐ近くを流れる北上川の堤防天端高がほぼ同じであることの異常さである。北上川が氾濫すれば水没することは筆者にはすぐに想像できた。しかし、現在東京在住のこの校舎の建築設計者の談話が新聞紙上で紹介されていたが、建設に当たってまったく洪水に対する安全性が考慮されていないことがわかった。仮にこの建物を土木技術者が設計しておれば間違いなく一部3階建ての構造にしたと断言できる。欧米先進国の研究者が先導した建築学では、そもそも自然災害の外力を主たる設計外力にする必要がないので、デザイン重視の流れがある。米国でも中西部でトルネードが毎年猛威を振るっているが、学校施設は避難所にはなっていない。せいぜい児童・生徒用に地下室が備わっている程度であり、住民は自助による避難が強いられている。わが国でも1959年伊勢湾台風当時、学校は避難所に指定され

ていなかった。ほとんどの校舎や施設は木造が多かったからである。

つまり、東日本大震災では制度資本の重要性に対する社会的認識が低かったと言わざるをえない。そういう状況で何が一体大きな問題になるかといえば、土木分野と建築分野の連携（collaboration）が不活発だということである。この影響は復興まちづくりにおいて顕著に表れ、ライフラインのような社会基盤と建築物・家屋からなる都市構造の整備がいびつな形で終わろうとしている。その典型例は陸前高田市の復興まちづくりである。旧市街地は盛土によって嵩上げし、都市機能の多くは高台である周辺地域に展開されるというものである。最大の問題はまちづくりに余りにも長時間を要し、その間に多くの住民が市外に転出してしまったということである。筆者が深くかかわった「津波防災地域づくりに関する法律」への改正では、もっと柔軟にまちづくりをやることを想定していた。この法律が適用された1993年北海道南西沖地震後に実施された奥尻島の青苗地区のまちづくりが、あまりに硬直的であったという反省があったからである。臨海危険地帯に居住する住民の宅地を公的に買い上げ、その資金で高台に住宅を建て、宅地は固定資産税相当分を借地料として納めるといふ、悪く言えば単につじつま合わせの施策によってこの法律が運用された。震災直後には多くの建築デザイナーから津波を考慮したまちづくりの案が提案されたが、結局蓋を開けてみれば土木工学的なものが圧倒し、商店街や商業施設などの整備に建築デザイナーやまちづくりの専門家の活躍が制約されてしまった。そこには土木工学と建築学やまちづくりを対象とする都市計画学の三者の連携などまったくと言ってよ

いほど見るができなかった。

前述した制度資本でも中核をなすのは施設である。その施設の安全性が土木工学的に対処され、建築学の分野では現状のようにあまり考慮されておらず、またその重要性が建築物の耐震性強化という形でしか認められていない現状は、今もそれ以外のリスクに対して無配慮というような危険な状態が継続しているといっても過言ではないだろう。

## 8. 復興が向かう豊かな社会の実像と虚像

“豊かな社会”の実像とはどのような社会なのであろうか。東日本大震災では創造的復興を目指したことは前述した。そして、2011年6月に公表された復興7原則はその内容を具体的に示している。しかし、10年経過した今日、被災地のコミュニティは復興の実像がどのようなものであるかを理解したとは到底言えないと断言してよいだろう。それは2020年にパンデミックをもたらし、2021年に入ってもさらに猛威を振るっている新型コロナウイルス感染症拡大が、豊かな国とは一体どのような状態をさすのかということに疑問を投げかけていることと同じである。そして、社会経済被害があまりにも大きいために、経済的に豊かになることが第一であると短絡的に考える風潮が広がっていることが心配である。

筆者は、一人当たりの名目GDPがわが国より多い25カ国と（2018年の資料ではわが国は26位）と少ない25カ国の新型コロナウイルスの感染率を調べたところ、前者の国はすべてわが国より感染率が大きく、しかも経済的に豊かな国ほど感染率が高いという関係を見出した。一方、後者に関しては、わが国に比べて貧しい国ほど感染率が高くなるというこ



実際に減災を現場に適用すると、どの程度被害を減らせばよいのかということが問題となった。それは東日本大震災の復旧事業がほぼ終わりかけた時期と重なった。そして、極端な場合、少しでも想定される被害が減ればそれは減災だと主張する自治体が現れ始めた。筆者は2016年熊本地震の直後、内閣府防災に設置された「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 ワーキンググループ」の主査を務めた。この作業を進める過程で、将来、熊本地震を上回る被害が起これば、現行の法律では対処できないことが明らかになってきた。従って、その後、まず政府が実施したのは、東海地震の予知が困難であることを前提として、大規模地震対策特別措置法を棚上げして、気象庁長官が準備情報を発表する体制へと変化させた。同時に筆者は、減災の内容の具体化を急いだ。

その基本となったのは、レジリエンスという考え方である。これは国連防災戦略が2000年以降、国際社会でresilient cityの概念を普及しようとした運動と軌を一にしている。2017年に発生したハリケーン・ハービィの調査の打ち合わせのために、2018年1月にワシントンの全米科学協会（NAS）を訪問し協会長を含む幹部と意見交換した折、大統領直属の科学技術会議の構成表を見せていただいたが、そこには分科会としてdisaster reductionがあり、これが所掌する業務の1つがassess disaster resilienceとなっていた。つまり、縮災は減災に含まれるという筆者の主張が正しいことがわかる。

縮災は、図1に示すように事前対策と事後対策から構成される。前者は予防力を後者は回復力を大きくすることで縮災の効果が現れ

る仕組みである。この予防力の内容は容易に想像できるが、回復力についてはなかなか想像することが困難である。そこで、参考にしたのがハリケーン・ハービィの復旧・復興事業の方針である。連邦政府はテキサス州とヒューストン市に対して、復興事業を5年以内に終わることを挙げ、そのために現地復興本部は、最初3年間は5千人態勢、残り2年は2千人態勢で復旧・復興事業に取り組み、経費の3/4は連邦政府が負担する。そして、5年以降は連邦政府の補助金は打ち切るというものである。この考え方は、復興事業にスピードとコストの両感覚が必須であることを示している。

この観点から被災自治体の中で望ましい復興を遂げた例を挙げるとすれば、岩沼市と東松島市が挙げられる。理由はいろいろあるが、指摘できるのは両市長ともコストとスピードの両感覚をもって復興事業に取り組んだということである。なお、現在進行中のコロナパンデミックは私たちの社会と新型コロナウイルスとの戦争であり、危機管理の対象にしなければならないがそうはなっていない。図2は縮災の考え方を適用した私案である。この図が妥当であるのは、例えば、既に日本政府のワクチン調達、先進国中最も遅れている事実からわかる。東日本大震災における地震と津波による被災と原子力発電所事故をまったく別組織で対応している体制の矛盾が、そのままコロナ禍でも起こっているのである。

## 10. 東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集の作成

令和元年度と2年度の事業として、ひょうご震災記念21世紀機構は、表記の調査分析事

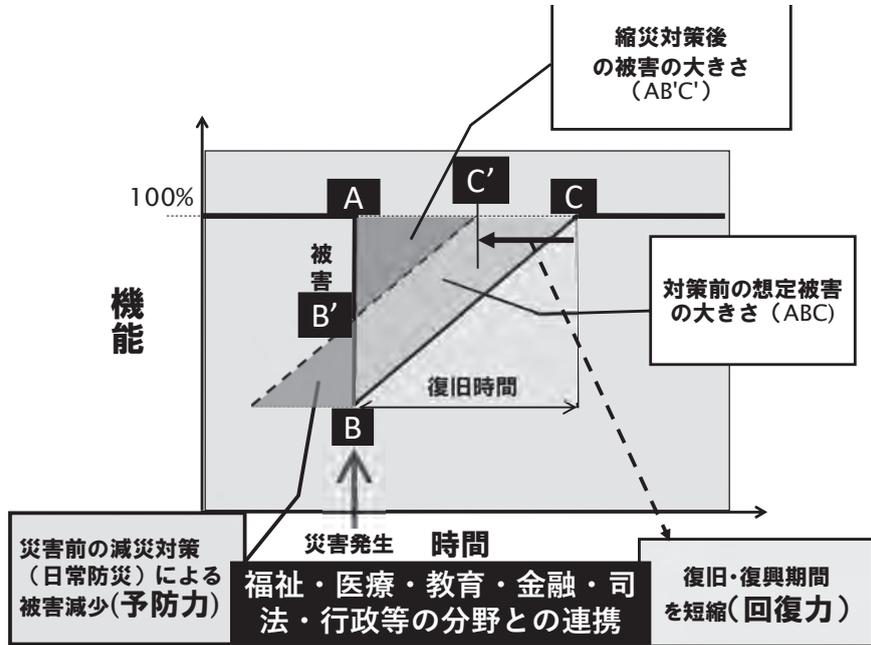


図1 縮災は事前対策の予防力と事後対策の回復力から構成されることを示す図で、両者に福祉、環境、医療、教育、金融、司法、行政などの制度や施設という社会的共通資本にも配慮しなければならないことを明示している。

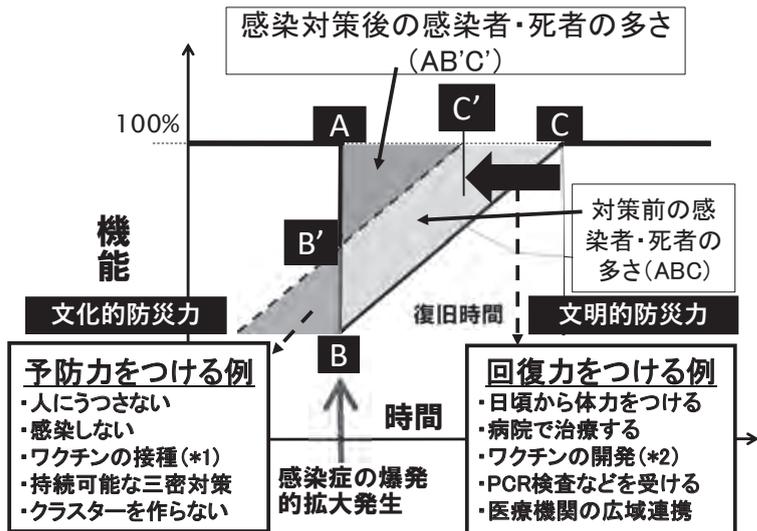


図2 縮災を感染症のような災厄に適用する場合の例で、図中(\*1)はすでにワクチンがある場合で(\*2)はワクチンがない場合である。

業を復興庁から委託された。この作業は防災戦略と戦術の両面から検証しなければならないが、それができるシンクタンク組織はわが国では恐らく当機構だけである。この検証作業の重要性は、図1からわかるように、つぎの国難災害の事前対策に適用でき、減災に貢献できるということである。このような試みはわが国では初めてであり、この作業の当事者にとって使命感をもって臨める仕事と言える。

復興庁は、東日本大震災の震災復興事業としておよそ670事業を実施したが、その内4分野を11大項目に分けて検証している。4分野とは①被災者支援、②住まいとまちの復興、③産業・生業の再生及び④協業と継承であり、応急期、復旧期、復興前期、復興後期の4期の合計16マトリックスから構成している。もちろん復興後期に属する課題でも現在進行中のものがあるので10年で完結したわけではない。この検証作業では、大学の教員を中心に多くの研究者が協力し、大変な労力が提供されたが、今後、首都直下地震や南海トラフ巨大地震の事前対策を進めるうえで、また事後対策を進めるうえでも有用な知識をもつ研究者として貢献できることが期待できる。既に2016年熊本地震では、熊本市内の被災商店街の復旧事業に「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」に採択され、すばやい復興が実現しており、同様のことが令和元年台風第19号の福島、宮城県内の被害についても適用され、効果を挙げている。

筆者は総括する責任を負っているが、その作業を実施しながら、なぜ過去の災害の教訓が生かされなかったのだろうか、悔しい思いに何度も駆られてしまった。例えば、震災遺構問題であるが、その維持・管理費をどう

するかということが現時点で解決されていない。しかし、阪神・淡路大震災の遺構に関しては維持・管理費の問題が表面に出たことはほとんどない。そのために払われた努力として複数のケースがみられるが、26年経過した今日、全くと言ってよいくらい問題となっていない。東日本大震災の被災地では観光資源としてこれを活用しようとしているが、公的資金をそれに充てたいという意向も示されている。実はそのようなことが起こることは、この震災発生直後から想定されたはずであるが、それを考える余裕が被災自治体になかったことが一番の原因である。復興構想会議でも議論しようとしたが、それどころではないという雰囲気であったことも事実である。しかし、筆者からすれば約3,600億円に達した義援金の数パーセントでも残せば解決できる問題であった。義援金は被災者のものであるという正論が被災県知事から発せられたが、義援金に寄せられた国内外からの暖かい支援に対する被災者の感謝の気持ちを伝えるために、遺構を保存・活用するという事業はそれに応えるものであると位置づけられよう。10年を過ぎても復興事業が継続するので、軌道修正できるものがあれば積極的にそうすべきであり、主体性を持って挑戦していただきたいと考えている。

## 11. あとがきに替えて

筆者が専門の論文を読むときには、まず結論すなわちあとがきに目を通す。それで読む価値があるかをまず判断する。それで残ればつぎに緒論すなわちまえがきを読む。そこで著者の研究スタンスつまり問題意識の内容がわかるからである。ここで筆者が展開した内容は、東日本大震災の総括の一部であり、全

体ではない。だから、あとがきとはしなかった。それに替わるものをこれから書くつもりである。しかも復興はまだ終わっていない。総括すなわち検証についての著者の考え方も変わらざるを得なかった。その原因は、新型コロナウイルス感染症拡大に直面した米国が対応を間違ったからである。その最大の原因は、当時のトランプ大統領の判断ミスである。そのことは、既に2020年4月上旬に中央公論編集部に送った原稿で指摘した<sup>2)</sup>。米国の危機管理システムを2001年同時多発テロ事件以来研究してきた筆者には、それが良く理解できる。この失敗は大きな罪を作ってしまった。2020年の大統領選挙では、米国民の分断がとて心配されていた。しかしそれよりももっと大事なことが忘れられている。たとえば、米国の子どもたちにとって男女を問わず、将来なりたい職業は大統領である。それだけ政治が日々の生活と直結しているということである。だからトランプ前大統領の一連の明らかに間違った対応は、不倫・偽証疑惑で退任したビル・クリントン元大統領と同罪である。

米国の検証であるAAR (After Action Review) では決して属人的な失敗例は追及されない。だから、2001年同時多発テロ事件の対応に失敗した連邦危機管理庁 (FEMA) は大統領直属の機関から国土安全保障省の一部局に格下げになった。このような組織的対応の是非が問われる米国で、最高責任者の暴走を止めることができなかった。これは発達したと考えられていた民主主義国の隠れた脆弱性であると言えよう。このような事実を知ると、属人的な総括も実施する必要があることが理解できる。しかも総括する側の高齢化が進み、災害を体験した人が少なくなっ

れば、なおさらのこと本当のことが闇に包まれてしまって歴史に永久に浮上しないことは間違いのないことであろう。筆者がここで進めた論考では、具体的にどこに問題があったかを指摘した部分があるのは、このことが理由である。

阪神・淡路大震災直後から筆者はそれまでの防災研究の間違っていた価値観を反省し、それを行動で示す努力を継続してきた。その過程でいつも私たちの取り組みを理解し、かつ支援して下さった新野幸次郎先生が昨年末にお亡くなりになった。先生が阪神・淡路大震災に遭遇した時の年齢は、69歳だった。以後26年間にわたってよくあれだけのエネルギーと卓抜した復興に対する見識を持ち続けられたことに対して心から尊敬したい。そのことすら知る人も少なくなった現在、円滑な震災復興に至らなかった属人的な原因も明らかにしなければならぬと考えるようになった。共通して言えることは、当事者にまったくその自覚がないことである。阪神・淡路大震災の復興事業の未完の原因は、創造的復興を認めなかった当時のわが国の政府要人の未熟さである。東日本大震災の復興事業の未完の原因は、政府の復興財源に頼り、まったくコスト感覚、スピード感覚を欠いた姿勢の地方政府の要人の未熟さであると指摘できる。しかもその状態が現在も続いている。復興過程を追求するとそこで実施された意思決定の是非がわかる。それが理解できると、これから直面することになる南海トラフ巨大地震や首都直下地震あるいはわが国の最重要河川である荒川の氾濫が起これば、この国は間違いなく衰退するという結論に至る。これは筆者が指摘している防災省 (庁) が仮に実現しても避けられない。なぜなら、それを仕切らな

ければならない立場の政治家が未熟だからである。政治家としての基本的なスタンスが間違っていることに彼らは気づいていない。このコロナパンデミックに直面した政府の迷走は、そのことを物語っている。ここで取り上げなかった課題については、防災に関する学会誌や書店の店頭で入手できる雑誌などの巻頭言や特集記事として、改めて紹介したいと考えている。それには時間が必要である。

### 参考文献

- 1) 宇沢弘文 (2000) : 社会的共通資本、岩波新書、pp. 239
- 2) 河田恵昭 (2020) : パンデミックは都市災害だ 世界一危険な東京を救え！～欧米の事例から日本の危機管理を考える～、中央公論電子版、<https://chuokoron.jp/international/114395.html> (2021年1月29日確認)

## 東日本大震災での津波の被害実態と教訓

東北大学災害科学国際研究所長・教授

今村 文彦



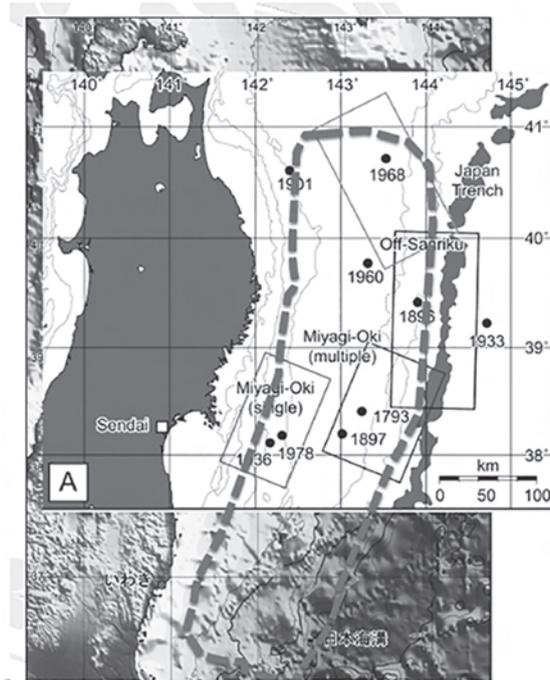
### 1. はじめに

東北地方には、まだ冬の寒さが残る2011年3月11日14時46分、宮城県沖を震源としたマグニチュード9の巨大地震（東北地方太平洋沖地震）および津波が発生した。その発生した領域は南北500km、東西200kmに広がり、そこから津波は波紋となり四方へ伝播していった。甚大な被災地域は、津波常襲地帯である三陸海岸に加えて、南側に位置する仙台湾や福島沿岸にも広がっていった。通常、津波の規模推定には沿岸での検潮所の記録が使われるが、当時の被災地域を襲った津波の破壊力が大きく主な検潮所の機器が破壊されたため、波形としての記録が残されていない。しかしながら、当時、場所は限定されていたが沖合に設置されたGPS波浪計、海底津波計などが来襲する津波（波形）を捉えており、また、多くの専門家や関係者が津波痕跡調査を実施し最大40m以上もの遡上高さを報告している（森、2012）。これらのデータが示す巨大津波は我が国での歴史上最大の規模であり、沿岸各地で壊滅的な被害を与えた。その影響は人間社会だけでなく、沿岸地形の変化さらには生態系へも影響を与えた。2021年3月11日で10年を迎えるが、今までの調査や解析で得られた結果、当時の報告などを整理し、津波とその被害の実態、当時の残された教訓を紹介したい。

### 2. 常襲地域での巨大地震と津波

東北および関東地方での太平洋沖は、過去においても津波を伴う地震が発生し、被害を繰り返してきた地域である。代表的な津波としては、869年貞観、1611年慶長奥州、1896年明治、1933年昭和などが挙げられる（図－1参照）。特に、1896年明治三陸地震による津波では、地震による揺れが小さいにも関わらず、最大遡上高さ38mを記録し、当時で2万2千名の犠牲者を出した。「TSUNAMI」という日本語が世界語になった理由の1つでもある。大災害の度に、沿岸各地で復旧・復興が図られたが、高地移転しても元の場所に戻り、その後の数十年後さらには数百年の後には、津波による大災害を受けることを繰り返してきた歴史がある。

この地域の史料や文献により約400年間を中心として、繰り返し性（サイクル）も地域ごとに評価され、地震調査委員会による長期評価においても真っ先に長期予測の成果が公表された場所でもある。日本海溝・千島海溝型地震に関する専門調査会報告（平成18年（2006年）1月）、に基づいた対応計画（シナリオ）の下、北海道から茨城に至る沿岸での地震・津波等の被害想定と対策が実施され、特に、宮城県では第2次みやぎ震災対策アクションプラン（平成21年（2009年）3月）が展開されていた。しかし、今回の東北地方太平洋沖地震は、通常のサイクルではなく、



図－1 三陸沖での過去の波源域と2011東日本大震災での波源域（赤点線）(Hatori, 1987)

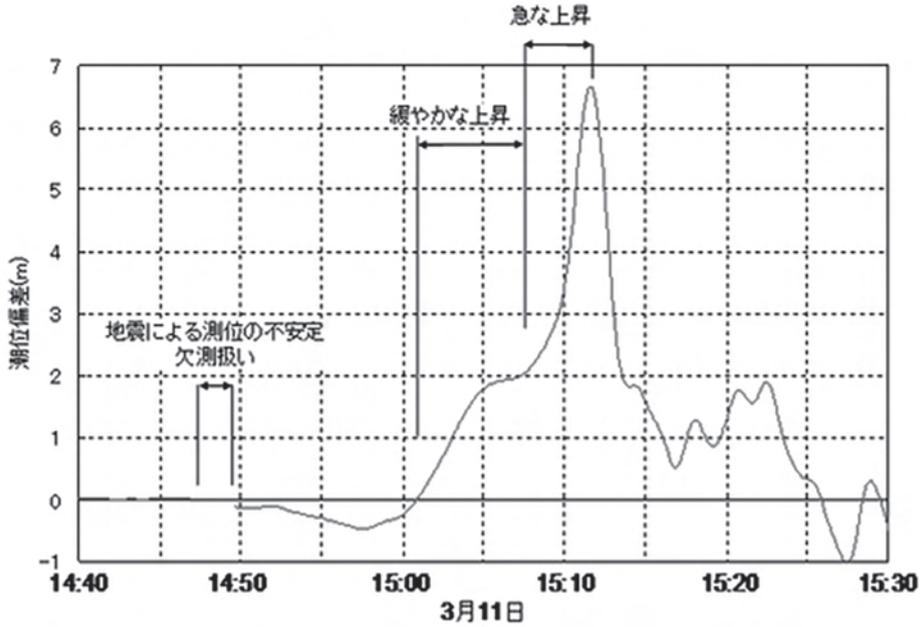
400年以上（地震本部では600年、津波堆積物評価によると約1000年）のスーパーサイクルで発生したものと解釈される。

大震災で津波を発生させた巨大地震の震源は宮城県沖であり、以前から予測・評価されていた所謂「宮城県沖地震」域の少し沖であった。2日前に前震もあり、周辺部に関連した地震が発生していた。発生場所および時期については長期評価などで予測されたものであったが、その規模は全く異なっていた。主な断層活動の範囲は南北約500km東西約200kmに至り、すべり量は30mを超えたと推定され、この運動による海底変動が海面の変化をもたらし、巨大な津波が発生した。しかも、一気ではなく、時間の経過と共に発生したと推定され、複雑な様相を呈していた。

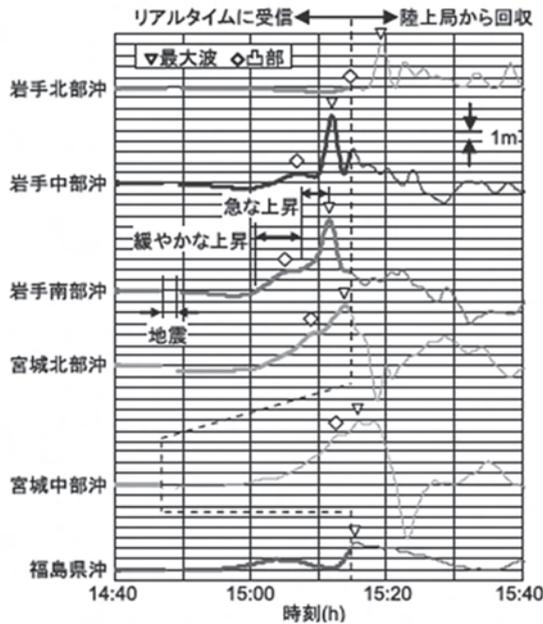
### 3. 発生した巨大津波

#### －沖合で観測された姿

各地で津波が観測されていたが、海域で5m程度（釜石海底津波計やGPS波浪計）、沿岸で10m以上の規模が記録されている。図－2 aに示されたように釜石沖での海底津波計の記録は興味深く、15：00頃から見られる30分程度の押し波の成分（2m程度）の上に、5分程度の短い成分（3m程度）が重なった波形（2つの段階）が見られる。これは、海溝沿いでの大きな滑り量を起こしており、津波地震タイプまたは副次的な断層（分岐断層）が高角度で発生した可能性がある。なお、第一段階がこの前に発生したもので比較的広域ですべり量は小さい。これらの2つの成分（または複数）が、三陸沖に伝播する中で、押しのピーク（波の山）を一致（位相）させて、来襲した可能性もある。



図－2a 海底津波計（TM2）で観測された津波波形（東大と東北大による観測データ）.



図－2b 東北沿岸のGPS波浪計で捉えた津波初期の波形（河合ら，2011）.

同様に、海底津波計（図－2 a 参照）に加えて図－2 b に示されたGPS波浪計による記録でも確認できる。岩手県北部から福島県沖に設置された6つのGPS波浪計は、2段階の

津波の発生を捉えていた。地震発生から10分後にはゆっくりとした海面の上昇がみられ、そのさらに約10分後には急激な水位上昇が生じており、ここでも2段階の津波が来襲した

ことが分かる。第1段階の津波は、1 m程度の波高で周期が1時間程度（長周期成分）であると推定されるが、第2段階の津波は、波高にして3 m以上、周期が10分以下（短周期成分）であると読み取れる。岩手沿岸では、このように、2段階の成分が明瞭に見られるが、宮城県北部ではこれが変化している。多段階でしかも時間差を伴った発生により、場所によって位相差が生まれたものと考えられる。

このような津波の発生メカニズムについては、現在様々な解析がなされ議論されているところであるが、もっとも重要なことが、海溝沿いの幅の狭い範囲で急激な海底変化があったことである。これは超大すべり域と呼ばれており、この原因として、津波地震タイプ、海底地滑り、さらには副次的な断層（分岐断層）が高角度で発生した可能性などが考えられる。とくに段階的発生または移動メカニズムとして注目されているのが、ダイナミックオーバーシュート（動的過剰すべり）と呼ばれる現象である（Ide et al., 2011）。このすべりは地震以前に蓄えられていた力を100%解放するだけでなく、さらに「すべり過ぎた」ために、大きな津波を引き起こしたと考えられている。

## 4. 当時の津波警報

### －防災情報のトレードオフ

我が国の津波警報システムは1999年に量的警報システムに切り替えられ、短時間（3分程度）に、各地での津波の到達時間や波高を発表できる世界でもトップレベルのシステムである。当時も各地避難に充てられる時間を最大限確保するため、地震データに基づき迅速に発表し、第1報は地震発生後3分で発表

（津波波高は、宮城6 m、岩手・福島3 m）した。しかし、津波波高は実際の1/10以下の過少な評価であり、津波警報第1報では、技術的な限界から地震マグニチュードを7.9とした過小評価が原因であった。

その後、潮位計（172箇所）GPS波浪計（港湾局）（12箇所）海底水圧計（12箇所）を使って、速やかに津波監視を開始していた。その結果、地震発生28分後にGPS波浪計データに基づき警報が更新され、より適切な警報に（最大10m以上との予想）なった。しかしながら、地震発生から28分後と時間を要した。これら当時の津波警報の課題は以下のように気象庁（2011 a）により整理されている；

- ① 地震発生3分後に発表した津波警報第1報で推定した地震規模が過小評価となり、また、評価が過小である可能性を認識できなかった。
- ② 過小評価の中で岩手県や福島県に発表した「予想される津波の高さ3 m」が避難の遅れに繋がった例があったと考えられる。特に、岩手県沿岸部では高さ5 m以上の防潮堤が整備されていたからである。
- ③ 地震発生15分後に計算されるモーメントマグニチュード（ $M_w$ ）を使って精度の良い津波予測を行い、津波警報の続報を発表することとしていたが、今回の地震波は $M_w$ を求めるための地震計の測定範囲を超えたため、正確に $M_w$ を計算することができず、津波警報の続報を迅速に発表できなかった。また、沖合のケーブル式海底水圧計のデータを反映させた津波警報更新手段が不十分であった。
- ④ 津波情報で発表した津波の観測結果「第1波0.2m」等が避難の遅れ、中断

に繋がった例があったと考えられる。

その後、さらなる検討がされ、以下のような提言がまとめられた（気象庁、2011b）；

- (ア) 早期警戒：第1報の迅速性は確保し、地震発生後3分程度以内の発表を目指す従来の方針は堅持し、時間とともに得られるデータ・解析結果に基づき、より確度の高い警報に更新する。ただし、更新された警報が伝わらない可能性も考慮する。
- (イ) 安全サイド：津波波源の推定に不確定性が残っている間は、不確定性の中で安全サイドに立った警報発表を行う。

なお、東北地方太平洋沖地震では、津波警報等を見聞きしていないケースも多かったことなどから、「強い揺れを感じたら自らの判断で避難する」ことが基本であることを周知徹底した上で、上記方針のもと、数百年に1回という今般のような巨大津波にも的確に対応できるようにすることが強調された。

このように、東北地方太平洋沖地震後の津波警報の第1報は過小評価であった。当時の警報システムが、地震マグニチュードのみに準拠したものであり、短時間での推定値には誤差があった。他の災害事例も同様に、緊急情報は「時間」と「精度」がトレードオフ（二律背反）の関係にある。情報提供までが短時間であると、精度の低さが問題になるが、迅速な対応が様々にできる。一方、時間が経てば複数の情報が集まり精度が上がるが、対応は遅れてしまう。また、発令側の課題だけでなく受け取り側の意識も重要である。災害発生後に限られた時間の中でその情報を如何に入手をして活用して避難に結びつけるのが重要である。そして、避難後も自己判断で避難行動を中断してしまわないように、公的な

情報を入手し続けることが不可欠である。

## 5. 津波高（遡上高および浸水高）の分布（今村、2020）

東日本大震災の発生後に、関係の専門家やエンジニアが東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループを立ち上げ、東北地方を中心に北海道から九州に至る全国で津波調査を実施し、津波痕跡などの測定を行った（東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ、2012）。最終的には、合計48研究機関、計148名もの研究者が参加した大規模な津波調査となった。さらに、5月以降には気象庁、国土交通省東北地方整備局、青森県・県土整備部、岩手県・県土整備部、宮城県・土木部、福島県・土木部より痕跡データの提供をいただき、日本における津波痕跡データをほぼカバーしている。2011年7月初旬までに測量されたデータは合計5,000点を超え、世界的に見ても非常に大規模かつ空間的に高密度な津波痕跡高データセットが得られた。各調査班のデータは、事務局でスクリーニングを掛け、測量方法に応じて潮位および標高等の補正を行い統一データセットの作成を行った。潮位補正においては、三陸付近の潮位観測データ（津波により潮位計などが破壊）が不足していることに加えて、データ数が膨大であるため、数値シミュレーションを併用して、最大波到達時間の推定を行い、国立天文台の天文潮位データベースを用いて補正を行っている。

図-3に3次元的な分布の結果を示す。三陸沖を中心に、痕跡高が20mを超える地域が南北に約290km以上に渡り、宮古市や女川町付近で30mを超える地域も広範囲に及んでいる。この地域では浸水高より遡上高が大き

く、内陸に遡上していく過程で増幅が見られたことを示している。青森県から茨城県に渡る広域なエリアでは、痕跡高が10mを超えており約425kmになる。この距離は、今回の震源域の南北方向の長さに匹敵する。この地域では、浸水高と遡上高がほぼ同じ程度で分布しており、海域からの津波高さが同じレベルで内陸に浸水していったことを示唆する。なお今回の津波の遡上高さとしては、最高40.4mが記録されている（森、2012）。

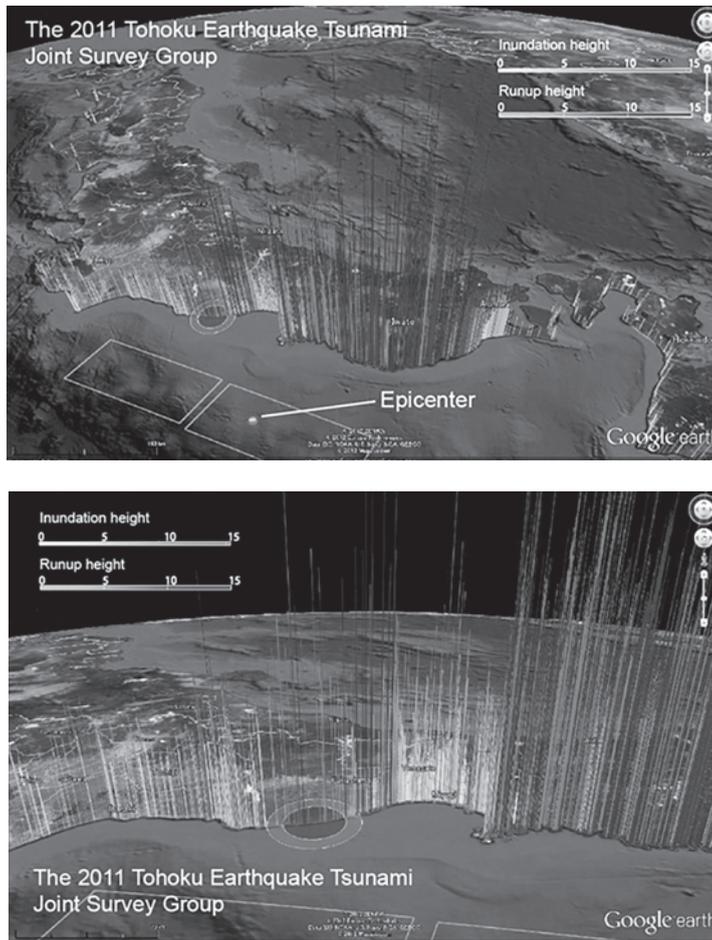
図－4には、明治三陸津波および昭和三陸津波の津波高さ（遡上と浸水を含む）を重ね

て示している。今次津波は過去の2事例の津波規模（高さおよび範囲）を大きく上回るものであり、数値的に見ても今回の津波災害の規模が理解できる。地域毎に見ると痕跡高の分布について大きく異なる様相が見ることが出来る。

## 6. 沿岸域での被害像と防護レベルの導入

### 6.1 被害状況

今回の津波規模はまだ不明な点もあるが、我が国での史上最大の規模であり、これに伴う災害は最悪である。津波の浸水に伴う、沿



図－3 調査で得られた津波高（薄色；浸水高，濃色；遡上高）  
東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ

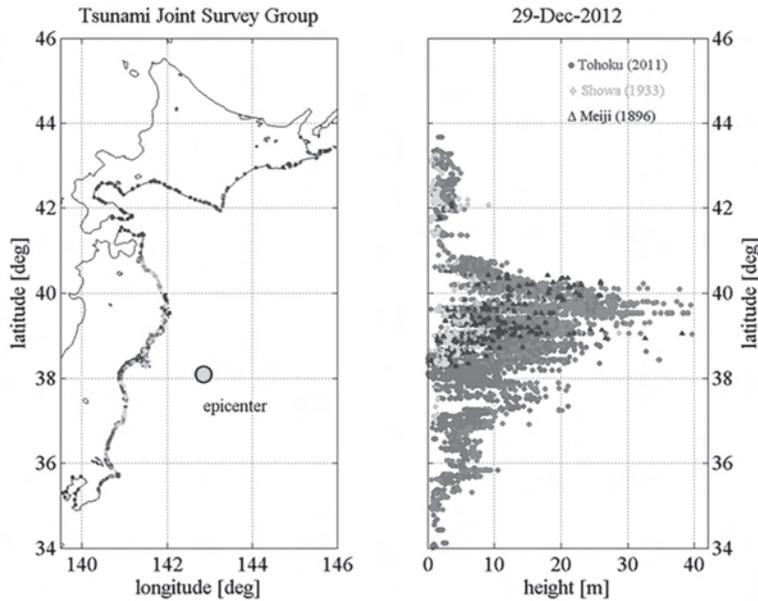


図-4 緯度方向に投影した3つの地震津波高分布

(●：東北地方太平洋沖地震津波，◆：昭和三陸地震，▲：明治三陸地震)

東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ

[https://coastal.jp/ttjt/index.php?plugin=attach&refer=FrontPage&openfile=survey\\_historical.jpg](https://coastal.jp/ttjt/index.php?plugin=attach&refer=FrontPage&openfile=survey_historical.jpg)

岸構造物、防潮林（写真-1）、家屋・建物（写真-2、3、4）、インフラへの被害、浸食・堆積（写真-5）による地形変化、破壊された瓦礫、沖合での養殖筏、船舶などの漂流、さらには、可燃物の流出と火災、道路・鉄道（車両も含む）など交通網への被害、原子力・火力発電所など施設への影響など、現在想定される津波被害のほぼすべてのパターンが発生したと考えられる。三陸沿岸では、沿岸での防潮堤などを始めとした保全施設が整備されていたが、どのように津波に対して被害軽減の役割を果たしたのか、または出来なかったのか評価し検証しなければならない。また、鉄筋コンクリート構造物など堅固な施設でも被害を受けた事例があった。地震の揺れ、液状化さらには津波来襲という複合的なハザードが生じていた可能性があり、詳

細な検討が必要である。

この津波による影響エリアとして、従来から地震が多くリアス式海岸など複雑な形状地形を持ち、津波被害の大きかった三陸海岸地方（大船渡・陸前高田・気仙沼・女川）に加えて、過去においては、砂浜などの海岸線が直線状であり、津波による大きな被害を受けていなかった地域である仙台湾周辺（石巻、東松島、仙台、名取）や福島沖福島沿岸なども含まれた。大規模浸水、沿岸構造物や建物などの被害メカニズム、漂流物（瓦礫、船舶、車両、タンクなど）による被害の拡大プロセス、大規模火災の発生原因などがあり（今津ら、2014）、広い範囲に様々な被害が生じた。仙台市沿岸部では、伊達政宗の時代から植林されてきた防潮林が整備され、津波の被害低減の効果が期待されたが、今回の津

波の破壊力は大きく、ほとんどの場所で根こそぎにされるなど大被害を受けた（写真－1）。

## 6.2 津波防災への対応レベルの導入

復旧・復興計画の策定のために、従来の津波防災に関する考えを改め、2つの対応レベルが導入された。防災・海岸保全施設の重要性はあるものの一定の限界もあるために、発生間隔・頻度および規模を考慮して、外力レベルを想定し総合的な対策を計画する事が必要であった。すべての人命を守ることを前提とし、主に海岸保全施設で対応する津波のレベルと海岸保全施設のみならずまちづくりと避難計画をあわせて対応する津波対応のレベルの二つを設定した。当時、土木学会（東日本震災特別委員会、津波特定テーマ委員会）で検討され、以下の2つの考えを提案した。

- レベル1：海岸線の津波防護レベル（海岸法2条・海岸保全計画・基本方針などに関連）、海岸保全施設の設計で用いる津波の高さのことで、数十年から百数十年に1度の津波を対象とし、人命及び資産を守るレベル
- レベル2：地域の津波減災レベル（地域防災計画、津波対策変（災害対策基本法40条などに関連）、津波レベル1をはるかに上回り、構造物対策の適用限界を超過する津波に対して、人命を守るために必要な最大限の措置を行うレベル。対象津波は、貞観津波クラスの巨大津波の発生頻度は500年から1000年に一度と考えられる。

それに伴い、津波防災施設設計の考え方も変わった。従来の設計では一つの設計レベルに対して津波を防ぎ、壊れない設計（粘り強い）という防災対策であるが一方、東日本大

震災からの教訓である性能設計として、複数の設計レベルに応じた機能や安定性能を決めた設計かつ重要度に応じた機能や安定性能という考えが議論された。



写真－1 名取市での防潮林被害。全体の8割が津波により抜き取られ（抜根）漂流していった（著者撮影）



写真－2 気仙沼市での漂流物・火災による被害（著者撮影）



写真－3 女川町でのコンクリート建物被害。建物基礎の損傷が見られる（著者撮影）



写真－4 仙台市での荒浜小学校周辺の様子。周辺では唯一の避難場所であった（著者撮影）



写真－5 南三陸町での沿岸での土砂移動（主に浸食）。陸地の多くが消滅し、復旧・復興にも時間を要した（著者撮影）

## 7. 津波の語源について

ここでは、津波の語源について改めて紹介し、東日本大震災などの災害の記憶をどのように伝えていくのか？考えたい。津波について、我が国の古文書に残された記事を見ると、「大潮高騰、海水飄蕩」（古事記）、「海水漲移」、「大波浪」（「中右記」）「大山のごとくなる潮」（「太平記」）などの様々な記載があるが、「津浪（波）」という記載が確認できるのは江戸時代（駿府政事録など）頃である。さらに当時、「震汐」、「海嘯」などの表示もある中、1833年出羽沖地震津波において残された「大谷辺ヨリ輪島迄血波（ちなみ）上が

り」（石川県金蔵町正願寺過去帳）という記述は忘れられない。先人は、すでに大量殺人鬼としての津波を認識していたことになる。さらに、宮城県においても、『宮城郡陸方大代村風土記御用書出』（『宮城県史32』1970収録）に以下のように記されている：

一、古碑 壱ツ 菊カ岡ノ碑と云ふ。但シ不明ニシテ其俣トナリシガ多分慶長以前ノ血波ノ節沈埋シタル由、申伝候事

一、橋 一 念仏橋

慶長年号以前はみたらせ橋ト称へ来リシガ年々歳々水増嵩み、其上血波ノ為メ落橋重ネ重ネナルヲ以、其俣中断シ居候モ、通路成難キヲ患ヒ、御郡奉行所ニ御願、享保年間祖母共ノ順ニ衣リ、念仏修行十数ヶ年ニシテ此橋ヲ架シ、通行人ノ御為ヲナシタルニ依リ、夫ヨリ念仏橋ト称へ来リタル由ニ伝へ来リ候事

災害の実態を伝えるためにも名称は重要であり、津波という言葉は国際語になり世界各地で紹介され、津波という現象を適切に示すものであるが、その脅威について十分に知ることは簡単ではない。その中で、「血波」という名称は、当にその殺人的な姿を知ることが出来ると思われる。先人の思いや知恵を紹介することも必要であると感じている。

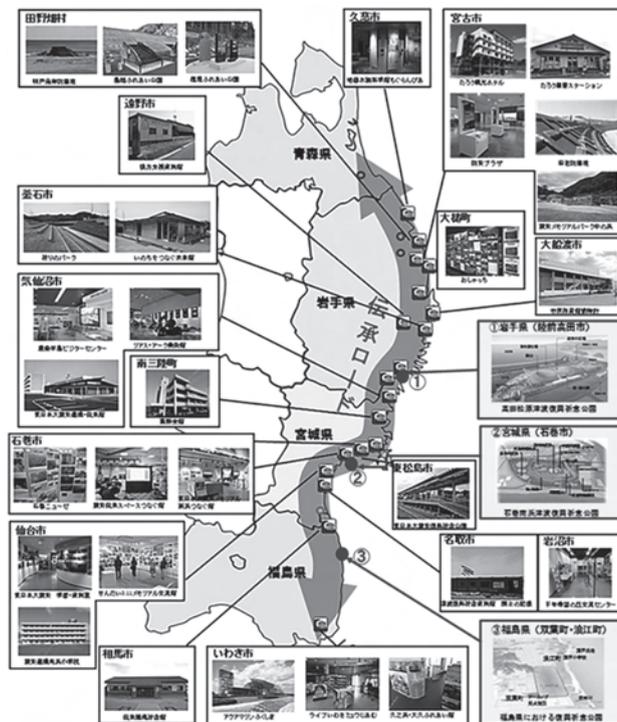
## 8. 最後に 一防災文化を伝承する

東日本大震災は過去の経験のない複合的な大災害であり、その実態に加えて教訓を整理し、他地域や後世に伝えていかなければならない。ただし、過去の経験や教訓から学ぶことが多いが、現代社会においてこれらを学ぶ機会が少なくなっていることに気がつく。我が国は、過去から様々な自然災害に見舞われ、逆境の中から地域を復興していった。この原動力の中には、当時の経験と教訓を伝

え、同じ災害を繰り返さないという思いと工夫が残されていた。各地に残されている、言い伝え、石碑・慰霊碑、地名、お祭りなどの地域行事が代表的なものであり、防災文化として継続されていた。今回のような甚大な被害を出した東日本大震災の中でもこのような活動が活かされたという事例は多く紹介されている。しかし、そのような教訓を学びさらに伝えることは容易でない。

東日本大震災による被災地にある震災伝承施設や遺構、石碑・記念碑は、複数の県にまたがる広大なエリアに数多く点在し、これらの情報を集めて限られた時間で巡ることは難しい。そのため、目的や計画に応じて効率的に施設を訪問や視察できるように、伝承施設情報を分類整理して提供し、案内マップや標識を設置しネットワーク化することが求めら

れている（図－5参照）。これにより、来訪者が効果的に東日本大震災の教訓を学べる仕組みが構築され、国内外の多くの方に被災地に来ていただき、地域交流の増大も可能となると期待される。その中、組織化されたのが「3.11伝承ロード推進機構」<https://www.311densho.or.jp>である。東日本大震災の教訓を学ぶため、震災伝承施設のネットワークを活用して、防災に関する様々な取組や事業を行う活動を目指している。その施設やネットワークを基盤にして、防災や減災、津波などに関する様々な「学び」や「備え」に関する様々な取組や事業を紹介し、これまでの防災に対する知識や意識を向上させるとともに、地域や国境を越えた多くの人々との交流を促進させ、災害に強い社会の形成と地域の活性化させる活動に期待したい。



図－5 各地での伝承施設や活動を結んでいく「3.11伝承ロード推進機構」が発足

## 参考文献：

- 今津雄吾ら (2014), 東日本大震災で発生した津波火災における地形的影響の考察と津波火災危険度評価指標の提案, 自然災害科学, vol.33, No.2, pp.127-144
- 今村文彦 (2020), 東北地方太平洋沖地震による巨大津波メカニズムと被害実態, 東北地質調査業協会誌「大地」, No.60, pp.13-22
- 河合弘泰ら (2011), GPS波浪計で捉えた平成23年東北地方太平洋沖地震津波, 土木学会論文集B2 (海岸工学), Vol.67, No.2, I\_1291-I\_1295
- 気象庁 (2011a), 気象業務の評価に関する懇談会, 東北地方太平洋沖地震への気象庁の対応について (報告), 平成23年5月31日  
<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai16/shiryou6.pdf>
- 気象庁 (2011b), 東北地方太平洋沖地震による津波被害を踏まえた津波警報の改善の方向性について, 平成23年9月12日  
<https://www.jma.go.jp/jma/press/1109/12a/torimatome.pdf>
- 森信人 (2011), 津波合同調査の全体概要とその解析結果, 東北地方太平洋沖地震津波に関する合同調査報告会 予稿集, pp.1-6  
[https://coastal.jp/files/tjtreport\\_20110716.pdf](https://coastal.jp/files/tjtreport_20110716.pdf)
- Hatori, T. (1987), Distributions of Seismic Intensity and Tsunami of the 1793 Miyagi Oki Earthquake, Northeastern Japan, Bulletin of Earthquake Research Institute, University of Tokyo, 62, pp.297-309.
- Ide, S. et al. (2011), Shallow Dynamic Overshoot and Energetic Deep Rupture in the 2011 Mw 9.0 Tohoku-Oki Earthquake, Science, 332, pp.1426-1429

## 東日本大震災10年の検証

～復興の相補性と両義性に着目して～

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授

室崎 益輝



### はじめに

東日本大震災から10年を迎える。10年ひと昔という言葉があるが、一つの節目であることには違いない。復興の達成をこの10年目途に進めてきたが、いまだ道半ばの状態にある。節目でもあり折り返し点でもあるということで、今までの取り組みを振り返り、そこで得られた教訓や学びを明らかにして、次の10年に向き合わなければならない。そのため、自省的で建設的な「10年目の検証」が求められている。

ところで、この10年間の復興の過程では、様々な葛藤や模索、対立やジレンマもあった。復興そのものが複雑な要素を含んだものであり、先の見えない未知への挑戦だからである。その対立やジレンマを克服してゆく過程は、復興の経験が蓄積されてゆく進化の過程に他ならない。ということでは、これまでの復興における様々な葛藤は、次の復興に対しての貴重な視座を提供してくれている。復興を考えるうえでの複眼的な見方をも教えてくれる。

ということで本稿では、その復興をめぐる両義性やジレンマに焦点を当て、この10年間の復興を検証してみることにする。

### 1. 検証のあり方について

まず、検証のあり方についていくつかの視角を提起しておきたい。阪神・淡路大震災の

復興で確認できた教訓の1つに、検証の大切さがある。復興を繰り返し検証することにより、状況の変化にも対応することができたし、復興の誤りを正すこともできたからである。東日本大震災の被災地でも、その教訓に学んで持続的に検証を積み重ね、少しでも復興を良い方向に進めてゆかなければならない。

### 「今の復興」と「明日の復興」

ところで、東日本大震災の復興を検証する目的は2つある。その第1は、今の被災地の更なる復興に役立てるためである。その第2は、次の被災地の新たな復興に寄与するためである。

東日本大震災の被災地では、今なお多くの被災者が苦しんでおり、再生の希望の見出せない被災者も少なくない。「最後の一人まで」というのが、阪神・淡路の復興の教訓であった。東日本でも、すべての被災者と被災地が復興するまで、引き続き努力することが欠かせない。そのために、今の被災地における復興の課題と方途を明らかにする、自省的で継続的な検証が求められる。

復興の遅れや混乱があるとしたら、その原因がどこにあるのかを明らかにし、その改善策を示さなければならない。今までの復興に過ちがあるとすれば、その修正をはからなければならない。過大すぎるリアリティのない

事業は、経済的にも労力的にも負担となるので、勇気をもって見直すようにしたい。その一方で、評価すべき優れた事例が見いだされれば、積極的にその普及に努めるようにしたい。

ところで検証は、今の被災だけでなく次の被災のためにも必要である。今の被災地だけでなく次の被災地のためにも必要である。阪神・淡路大震災以降、私たちは自らに「被災地責任」を課してきた。世界の各地からいただいた支援にお返しするためには、素晴らしい復興を成し遂げた姿を見せるだけでなく、次の復興に役立つ教訓を発信することが欠かせない。同じ悲しみや苦しみを次の被災で繰り返させないためにも、次に向けての発信は大切である。

次に向けて発信するためには、教訓の普遍化に努める必要がある。特殊な事例をそのまま発信したのでは、状況の違う被災地の復興には役立たない。どこの被災地にも通じる普遍性を持った原理や教訓を発見する努力が、この検証では求められる。先に述べた「最後の一人まで」や「被災者に寄り添う」というのは、普遍性を持った教訓である。それに加えて、次の被災地に向けての発信では、復興の過ちを包み隠さず伝えることも忘れてならない。

### 「陰の部分」と「光の部分」

復興には、成功体験もあれば失敗体験もある。光の部分もあれば陰の部分もある。その両面を正しく捉えなければならない。東日本大震災の復興については、復興の遅れとその混乱さらには被災者の苦悩にどうしても目が行くので、否定的な評価を下しがちである。自省的な検証の結果としての陰の部分の自覚

は、復興のバネあるいは是正力になるので大切にしなければならない。陰の部分に蓋をしてはいけない。とはいえ、子供を叱るだけではなく褒めることも必要のように、未来を志向しようとする時には、復興の価値ある成果を意識的に見出して、肯定的に評価し発信するようにしなければならない。

震災の被害や復興の混乱を乗り越えようとして、過去の被災地では様々な努力が繰り返されてきた。その努力がある限り、復興は明るい方向に着実に進んでゆく。東日本の復興も例外ではない。以下に述べるような光の部分を、価値ある成果として確認しておきたい。なお、陰の部分については、多くの論者が様々な場で指摘されているので、ここでは割愛させていただく。

東日本大震災の光の部分として、地域の文化や資源を活用して住宅の再生をはかったこと、未来につながるコンパクトシティの創造に挑戦したこと、地域産業の飛躍を求めネットワーク型産業の発展をはかったこと、民間企業やNPOを含め多様な主体の協働を実現したこと、語り部活動をはじめ災害伝承の新たな地平を切り開きつつあること、自治体連携や市民団体連携など互助のシステムが発展したこと、などがある。

ところで、外に向けての発信では、恥をさらしたくないとの思いや責任を追及されたくないという思いから、陰の部分には蓋をして光の部分だけを強調しがちである。しかし、次の被災地に同じ苦しみを味あわせたくないのなら、むしろ陰の部分を積極的に発信しなければならない。

## 2. 復興のプロセスについて

「復興はプロセスだ」とよくいわれる。プ

ロセスが良ければ、正しい復興の目標も得られるし、大きな復興の成果も得られるからである。このプロセスは、時間の経過、主体間の関係、復興力の形成といった視点から説明できる。

### 「事前準備」と「事後対応」

復興では、「PDCAサイクル」や「減災サイクル」を回すことが求められる。今の復興ではPDCAサイクルを回して、それまでの復興が適切であったかどうかをチェック（検証）して、不十分なところがあればアクション（改善）で応えることが求められる。明日の復興では減災サイクルを回して、事後の復興に最善を尽くし、そこで得られた成果を次の災害に向けての事前の防備につなげることが求められる。

東日本大震災の復興での自治体ごとの取り組みを見ると、首長のリーダーシップが正しく発揮されたかどうかで、復興の成否が分かれている。例えば、福島県の新地町や宮城県東松島市の復興は、成功事例として高く評価されている。被災者に寄り添ったスピーディな復興を、経験豊かな首長の指揮のもとに実現しているからだ。

東松島市では2003（平成15）年の宮城県北部地震の被災で得た知見が蓄積されていたこと、新地町では2004年の新潟県中越地震の復興に学んだまちづくりを行っていたことが、速やかな復興につながっている。そのほか、岩沼市のコミュニティぐるみの住宅再建も高い評価を得ているが、1995年の阪神・淡路大震災での抽選による応急仮設住宅入居の失敗を、事前に学んでいたことが役立っている。復興についての事前の学びや備えが、震災後の復興対応に存分に活かされている。

東日本大震災のような大規模な災害に適切に対応するためには、事前の周到的準備や学習が不可欠なことを教えてくれている。「事後から事前へ、事前から事後へ」というサイクルを正しく回すことが大切である。復興事例の学習だけでなく、行政と住民の関係の構築、減災のまちづくりの推進、行政職員に対する危機管理研修など、事前にしておくべきことは少なくない。

### 「急いで短期に」と「ゆっくり長期に」

復興の過程では、最終ゴールに至るまでの段階を追った緻密なタイムラインが求められる。状況により急がなければならないこともあるが、急いでならないこともある。

料理は「始めチョロチョロ、中パッパッ」といわれるが、復興は「始めパッパで、中チョロチョロ」でなければならない。復興は、汚れたキャンバスに絵を描きなおすのと同じで、キャンパスの泥を急いで取り除くように、瓦礫の山は急いで撤去しなければならない。キャンバスが白くなった後では、どうい絵を描くかの構想は時間をかけて練らなければならないように、復興の構想や計画は時間をかけて論議し、合意形成に努めなければならない。

合意形成に時間をかけた地域では、その後の復興が迅速に進んでいる。復興計画の策定過程は、「急がば回れ」が正解であった。東日本大震災の初期に、急いで高台移転を決めないと復興予算がつかない、合意形成に時間をかけていると復興が進まないといった、必ずしも正しくない誘導情報が流布された。その結果、十分に議論することなく復興の方針を決めたところが少なくなかった。そのことが、コミュニティの分裂を生み人口の流出

につながり、復興の遅れと混乱をもたらしている。

被災者の苦しみの総和は、日々の苦しみの時間積分で与えられるので、劣悪な環境の下での避難生活は1日も早く終わるようにしなければならない。応急仮設住宅や恒久住宅の建設が急がれる所以である。この意味では、住宅再建に長時間かかる現在のシステムは見直さないといけない。東日本大震災で見た、避難所生活が数か月、応急仮設住宅生活が数年という事態は、どんなことがあっても避けなければならない。この住宅再建の遅れは、用地確保などの事前準備の欠如に加えて、被災調査などの手続きの煩雑さからもたらされている。拙速要諦という原則に立ち戻り、手続きの簡便化をはかる必要がある。

その一方で、原発被災地の被災者の長期避難に典型的に示されるように、恒久住宅にすぐにとどり着けないケースがある。後述する復興の多様化にも関連することであるが、長期の仮住まいや避難が余儀なくされる人については、日々の苦しみをなくす形での健康な生活を保障しながら、じっくり時間をかけて再建をはかりうる道筋を用意しなければならない。合意形成の過程だけでなく、住宅再建やコミュニティ再建の過程でも、必要に応じて時間をかけなければならない。時間がないと被災者の尻をむりやり叩くことだけは避けたい。

復興の遅れの要因として、復興に携わる人材と復興に必要な資材の不足がある。あまりにも広域で大規模な被災であったがために、広範囲に資源不足が生じた。このニーズとシーズのミスマッチを避けるためには、ニーズの極小化や平準化が求められる。極小化ということでは、事前に耐震補強や集団移転な

どの予防措置を講じて被害そのものを少なくすることが、何よりも大切である。それに加えて、不要不急の手間のかかる事業を避けて、事業量そのものを減らすようにしなければならない。空き家利用を積極的にはかること、修理を奨励して新築ニーズを抑えること、仮設を飛び越して本格工事にかかること、大規模な土地造成などは極力避けることが、求められる。

平準化ということでは、建設工事などの事業が短期間に集中しないようにスケジュール面で工夫する必要がある。みなし仮設などで時間を稼いで本格的な再建を遅らせること、とりあえずの復旧は最小限に止めてゴールに向けての復興は段階的に進めることなどが考えられる。段階的に住宅の再建を果たすということでは、住宅のコア部分だけを先に建設し必要に応じ暫時増築してゆく、インドネシアの「コアハウス」に学ぶところが多い。

シーズの確保と増強をはかることも欠かせない。木材などの地域資源の活用とその事前の地域備蓄を進めておくこと、トレーラーハウスやキャンピングカーなどの活用をはかることを、ここでは推奨したい。また、復興期間中は被災地外での建設活動を禁止する、あるいは被災地内での建設活動に優遇措置を講じて、資材と人員が被災地に集中するようにすることも考えられる。この被災地外の建設活動の禁止は、1666年のロンドン大火の時に採用されている。

### 「トップダウン」と「ボトムアップ」

「総論は早く、各論は遅く」とよくいわれる。「構想提起は急いで、計画策定は時間をかけて」と言い換えても良い。復興の総論というべき基本方針や構想は、トップダウンで

素早く提起しなければならない。他方、その内実を詰める具体方針や計画は、ボトムアップで時間をかけて策定しなければならない。上での指令・統制も大切だが、下での調整・交渉も大切である。

阪神・淡路大震災では、上からの都市計画決定に対する下からの住民の大きな反発を受けて、「2段階復興」の考え方が復興プロセスに取り入れられた。復興の基本方針は行政がトップダウンで、復興の具体内容は被災者がボトムアップで決めるという方式である。そのことが、まちづくり協議会での合議により復興内容を煮詰めるということにつながった。

災害直後の初動対応はもとより復興対応の初期においては、俯瞰的でスピーディな対応が求められる。それゆえに、トップダウン型の対応やリーダーシップの発揮が必要となる。初期の段階では、復興の態勢を急いで構築すること、復興の展望を急いで開示することが、トップやリーダーには求められる。下からの要請を待って対応しては遅く、上からの判断で率先的に対応しなければならない。プッシュ型の決断や支援が求められる所以でもある。もっともこの場合、リーダーの能力や見識が問われることは、いうまでもない。

国などの行政は、有識者の参画も得てトップダウンの形で復興の基本方針や基本構想を示している。国は復興構想会議を立ち上げて、「復興への提言―悲惨の中の希望」という指針を示している。この指針に導かれて、県でも市町村でも基本計画を策定している。そこでつくられた計画を見ると、理念は優れていても具体策に欠ける、トップダウン的統治の発想はあってもボトムアップ的合議

の内実がない、といった問題を抱えたものが多い。

とはいえ、最終的につくられた市町村の復興計画を見ると、地域密着の具体性のある内容を持ったものも少なくない。その計画を見ると、策定過程において合議や協働を大切にしていることがわかる。復興協議会などが実質的に機能している。復興の計画策定や計画実践においては、ボトムアップ型の対応が望ましいということである。構想提起ではトップダウン、計画策定ではボトムアップという関係性が見いだせる。

具体的で実務的な計画策定の段階では、第一に地域固有の実情やニーズを反映する必要性から、第二に復興の担い手たる被災者の自発性を引き出す必要性から、第三に多様な組織間の連携協働を実現する必要性から、調整機能や合議機能を持ったボトムアップ型の対応が不可欠となる。この段階での合議や合意形成が不十分であったところでは、被災者が計画の実施に背を向けるなどの様々な困難が生じている。

ところで、応急仮設住宅の建設の遅れや被災地内の雇用の欠落などにより、早い段階から多くの被災者が被災地外に流出している。被災者が糸の切れた凧のようにバラバラになってしまった。そのことが、被災者が集っての合意形成を困難にしている。これについては、同じコミュニティが同じ避難所に避難するようにし、離散する前の避難所段階から合意形成に努めた岩沼市などの先進事例に学ぶ必要がある。

### 「域外応援」と「域内協働」

東日本大震災の被災地は、震災前から少子高齢化の進展や若年労働力の流出などで、衰

退を余儀なくされていた。その状況下で、追い打ちをかけるように巨大地震の洗礼にみまわれた。庁舎やコミュニティ拠点が崩壊し、自治体職員もコミュニティの担い手も犠牲になった。その中で、被災自治体やコミュニティが自力で復旧や復興に立ち上がることは困難であった。

その状況を見て、被災地外から多数の人々や組織が支援に駆けつけている。人員的にも財政的にも多大な支援が外から寄せられた。阪神・淡路大震災はボランティア元年といわれたが、東日本大震災は組織応援元年といえることができる。NPOやNGOなどの組織が積極的に支援に入り、財界や企業組織もかつてない規模で支援を行っている。加えて、自治体間連携による支援が広範囲に展開されている。

自治体間連携を見ると、カンターパートを決めて支援をはかる「対口支援」、複数の自治体が共同して支援にあたる「スクラム支援」、被災自治体の業務を丸抱えで支援する「丸ごと支援」など、多様で多彩な形で自治体の広域応援が展開された。物資やボランティアを届けるだけでなく、職員を派遣し常駐させて被災自治体の支援を行っている。この職員派遣による支援は長期に及んでいる。

37兆円という巨額の復興予算はもとより、多額の寄付金や義援金も寄せられた。こうした人的支援や財政支援が、被災自治体や被災コミュニティを蘇らせた。しかし、その多大な支援を長期に渡って受ける中で、いつまでも自立できないという弊害も生まれつつある。ここでは、「与える支援ではなく引き出す支援」をはかり、「依存型の復興ではなく自立型の復興」を目指すしなければならないことを、確認しておきたい。

他方で、外側の応援に過度に依存することなく、内側の協働を育てて自立を目指す動きもある。岩沼市のようにコミュニティの持続や継続に努めて、地域主体の復興を推進したところがある。釜石市の唐丹地区、大船渡市の碁石地区などがそうである。また、被災地の事業者や市民リーダーが音頭を取って、協働のプラットフォームをつくって復興を推進したところもある。女川や気仙沼などのまちづくりはその代表例である。

女川町では、住民参加のまちづくりの場として「まちづくり推進協議会」を設置、そこで出た住民の意見を積極的に取り入れて、海との共生をはかる街並み形成に成功している。女川だけでなく、南三陸のさんさん商店街、大船渡のキャッセン大船渡、気仙沼の内湾市街地など、地元の事業者が行政や住民と一体となってまちづくりをしたところでは、賑わいを取り戻している。

そこでは、被災地内の多様な主体が協働してスクラムを組み、復興の推進力としての役割を担っている。ここで注目すべきは、そこに外から支援に駆けつけたボランティアグループや専門家が積極的に加わって、一緒にまちづくりを進めていることである。自立を目指す域内協働と自立を促す域外応援が融合することにより、新たな希望が生まれている。

上からも外からも大掛かりな支援が展開されたことは、被災者に対する大きな援護になったことは確かである。その一方で、上や外に頼るといふ依存関係が強まり、行政自治やコミュニティ自治の形骸化につながったことも確かである。その形骸化を克服するうえでも、地域内での協働連携による挑戦は重要な意義を持っている。

### 3. 復興の内容について

復興では、最終的に復興の中身や成果が問われる。復興の目標としては、「回復と自立」、「減災と安心」、「改革と是正」の3つがある。この3つの目標に対して、いかなる計画で応えたのかが問われる。被災者の豊かな生活が実現できたのか。安全で安心できるコミュニティが実現できたのか。未来に夢や希望をつなぐ社会が実現できたのか。防災面だけをみて復興を評価しないようにしたい。

#### 「安全性」と「利便性」

幸せに生きてゆくためには、安全性は必要条件であっても十分条件ではない。必要条件なので、安全性は疎かにしてはならず最優先すべきものである。その意味で、高台移転しか身を守る方法ない場合には、多少の不便や経済の無駄があってもそれを追求せざるを得ない。

ところで今回の場合、他に安全を確保する道筋があってもそれを探ろうとせず、防災を優先するあまりに日常の利便性を犠牲にして、金科玉条的に高台移転や巨大堤防を迫及する傾向が強かった。復興構想会議の当初の提言では、高台移転や巨大堤防を一つの解決策としながらも、多様な選択肢のあることを提起していたが、いつの間にか強制力を持った踏み絵になってしまっている。

高台移転や堤防建設を基軸にした復興は、津波に対して安全な居住地域を見事に作り上げた。過去の津波からの復興では成しえなかった、「津波を恐れなくてよいまち」を作り上げた。ハイレベルのハードな技術力のなせる業として、防災面の成果としては評価できる。

とはいえ、安全になったけれども不便に

なったという声をよく聞く。安全性と引き換えに利便性や快適性さらには連帯性も失われてしまったという声もある。海との物理的あるいは心理的距離が広がって、海の恵みを享受できなくなったことは確かである。車のない高齢者にとって市街地への移動が困難になり、閉じこもりを生んでいることも確かである。そして何よりも、みんなが一緒に集団移転という形にならず、人のつながりが薄れてしまったことも確かである。

多くの場面で、巨大な公共事業によるハード中心の解決策を選択した。その結果、時間がかかりお金もかかることになった。過度の安全性の追求が過剰な事業につながり、復興の遅れをもたらしたことは間違いない。復興の遅れが、生活の再建を困難にし、コミュニティの持続を困難にした。

安全性は復興の十分条件ではないと先に述べた。十分条件を満足させるには、安全性と共に利便性や快適性を追求しなければならない。その利便性にこだわったところは、海との共生を追求し、公共施設との接続を追求して、住みやすいまちの復興に成功している。巨大な堤防に依存しない復興、遠隔の高台にこだわらない復興をはかり、安全性と利便性の融合をはかっている。ハードとソフトの連携によって、安全性と利便性の融合をはかることができている。

安全性は隠し味である。表面に防災や安全が出てしまうと無味乾燥なまちになってしまう。潤いや親しみをいかにまちに与えるか、利便性や快適性の獲得にもっと腐心しなければならない。

この暮らしやすいまちづくりは、今からでも遅くはない。低地部では安全性の向上をはかり、高台部では利便性の向上をはかって、

安全性と利便性の統合を迫らなければならない。元の低地部では、避難対策などのソフト対策を組み合わせ、居住の安全性を追求してほしい。新たな高台部では、公共交通や公共施設の整備をはかって、居住の利便性を追求してほしい。

### 「生活の再建」と「生業の再建」

復興では、生命、生活、生業、生態という4つの「生」の確保をはからなければならない。その中で生命を守るのはいまでもないのである。阪神・淡路大震災の復興では、そこに生活を守ることの大切さが加わった。人間復興とともに生活復興が強調された。生活の場としての住まいやまちづくりが大きな課題となった。東日本大震災では、そこに生業と生態を守ることの大切さがさらに加わった。生業は、生活の糧でもあるし生きがいでもある仕事をいう。生態は、取り巻く自然や地域の歴史とのつながりをいう。

東日本大震災では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、生活復興を前面に押し出して復興に取り組んだ。応急仮設住宅の見守り環境の整備、新しいコミュニティでの包括ケアの推進など、生活支援の進化が認められる。ただ、住宅の整備と福祉ケアの提供だけでは、被災者の生活や暮らしが戻らない。生活の再建は生業の再建と表裏一体の関係があり、生業が戻らないと生活が戻らないことに、気づかされた。

漁業や農業といった基幹産業が破壊されたこと、工場や商店といった産業施設が打撃を受けたこと、加えて自然景観や文化が失われ観光業が衰退したことが、被災者と被災地の復興の足かせとなった。被災者にとっては生きがいや生活の糧が失われ、被災地にとって

は賑わいにつながる活力源が失われてしまった。生業が回復しないと雇用が失われ、雇用が失われると人口が減少する、人口が減少すると生業が衰退するという悪循環に陥ってしまう。

ということで、東日本大震災の復興では、何よりも農業や漁業の復興に力を入れ、グループ補助金で地場産業の再建をはかり、キャッシュフローワークの展開で雇用の確保をはかるなど、生業再建や経済復興にも力を入れている。漁業では、養殖施設や荷捌き場の再建支援、流された漁船の復旧支援など手厚い支援が行われている。農業でも、共同利用施設の復旧や営農用資機材の確保に対する支援、さらには営農再開農家に対する農地回復などの支援が行われている。

ただ、人口流出とのミスマッチ、雇用ニーズとのミスマッチ、経営実態とのミスマッチ、さらには復興まちづくりとミスマッチがあって、生業の復興は必ずしもうまくいっていない。若者の被災地外への流出が進んで後継者が見つからない、建設工事などの力仕事だけでは女性の活躍する場がない、被災地の農漁業の実態とかけ離れた集約化には賛同が得られないなどの理由により、うまくいっていない。地域の生業ニーズにあった起業をはかる、地域の未来につながる起業をはかる努力が、もっとあっても良かった。これからは、生業復興を前面に押し出した復興の戦略がいる。

### 「住宅の復興」と「地域の復興」

以上考察したように、復興における課題間の関連性が生活の再建と生業の再建の間で問われた。それと同様に、個人の再建と地域の再建との間でも問われている。個々の住宅再

建が進まない地域コミュニティ再建は進まない。その一方で、コミュニティ再建や復興まちづくりが進まないと、住む場所が確定せず住宅の再建も進まない。

個人の住宅再建と地域のコミュニティ再建とは密接な関係にある。住宅再建が進んで人口の回復がスムーズにはかかれると、地域コミュニティや商業施設などの再生も進むし、地域経済の回復にもつながる。逆に、商業施設だけでなく、医療施設や教育施設の再建が進まないと、そこでの住宅再建や生活再建は進まない。そのため、まちづくりと住まいづくりを車の両輪として考え復興を進めること、職住の一体化をはかるコンパクトシティなどの取り組みを進めることが求められる。

住宅再建では、その再建の持続的な展開にどう応えるかが問われている。応急避難から長期避難、避難生活から仮住まい生活、応急仮設住宅から恒久住宅へと、住宅再建のそれぞれのフェーズが相互に関連しながら進んでゆく。その過程の連続性をいかに制度面でサポートするかが問われることになった。避難から応急仮設住宅までは福祉行政の対応であり災害救助法の範囲、恒久住宅からまちづくりまでは建築行政の対応であり災害復興法の範囲で、縦割り型システムゆえにその両者が必ずしもうまく関連していない。その結果、いつまでも仮設居住を強いられる人が出てしまう、コミュニティが繰り返し破壊されるといった弊害が出ている。

連続性に関わって多様性に答えることも課題になった。「避難所から応急仮設住宅、応急仮設住宅から公営住宅へ」という単線型の再建プログラムが、社会の多様化と復興の多様化にそぐわないことが明確になった。圏外避難のニーズの高まりやみなし仮設の主流化

に加え価値観の多様化もあって、居住地選択や住宅再建が多様化している。応急仮設住宅から公営住宅に移るとか、集団でコミュニティ再建をはかるといった、今までの単線型復興では対応できなくなっている。居住地や住宅再建の多様な選択を可能にする複線型復興のニーズが高くなっている。この複線型復興を促進するためには、台湾の家賃補助制度やアメリカのバウチャー制度のような、現物給付でなく現金支給の仕組みが必要となるだろう。

連続性と多様性に答える具体策としては、現金給付の仕組みだけでなく、修理を軸とした住宅再建の推進、空き家などの既存ストックの活用、避難所から恒久住宅へのストレートな移行、被災地内ではなく被災地外での再建など、多様な選択肢を提供しなければならない。

## 「もとのコミュニティ」と「新しいコミュニティ」

住宅再建だけでなく、地域再建も多様化している。東日本大震災の復興では、元の被災地で住宅を再建することや元のコミュニティと一緒に再生をはかることが、今まで以上に困難になった。それゆえ、新しくコミュニティを建設することや、他のコミュニティに入り込むことが必要となり、新旧のコミュニティづくりという大きな課題を突き付けられることになった。

阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅入居や復興住宅入居の度に既設のコミュニティが壊された。そのことで、コミュニティを持続した形での復興の大切さが強調された。ところが東日本大震災では、時間のかかった行政の宅地造成、自力再建を好む被災者の意識、

都市部への人口集中の社会風潮の中で、元のコミュニティを再生することが必ずしも正解ではなくなった。

新天地でも支えあう新しいコミュニティをいかに確保するかが、東日本大震災では問われることになった。被災者のコミュニティの形態は、大きく次の3つに区分される。公営住宅の建設や集合宅地の造成で生まれた大規模団地、既存のコミュニティの中に張り付く形で作られた小規模団地、既存のコミュニティに個別に移り住んだ自力移転の3つである。

大規模団地では、顔の知らない入居者が集まっているところが多く、コミュニティ形成を支援するボランティアや高齢者等の見守り専門員の配置が欠かせない。団地への入居前交流も含めて、新たなコミュニティづくりに力を入れる必要がある。貼り付け型の小規模団地では、そこにある既存のコミュニティが被災者を温かく迎え入れる形で、新旧で支えあう関係性の構築が期待される。問題は、最後の個別居住者である。糸の切れた風状態になっている人も少なくない。一人一人の置かれている実態を個別のカルテで把握し、ケースマネジメントの形で支えあうようにしなければならない。

個人の住宅再建を社会的に支援する制度やシステムに加えて、新たなコミュニティの形成を支援する制度やシステムの構築の必要なことを強調しておきたい。

#### 4. 伝承のあり方について

最後に、復興の教訓をいかに伝承するかについて、コメントしておきたい。伝承では、何のために、何を、どのように、誰が誰に伝えるかが問われる。そのうちの、何のために

と何を伝えるかについては、今の復興と明日の復興のためであること、陰の部分だけでなく光の部分伝えるべきだと、既に述べている。伝えるべき教訓も私なりに整理をして明らかにしてきた。

そこでここでは、いかに伝えるかということと伝承の手段に触れ、誰が誰をとということと伝承の双方向性に触れておく。

#### 「ものによる伝承」と「ひとによる伝承」

災害の体験や復興の教訓を伝えるには、伝える素材と伝える場所と伝える人がいる。素材は、遺構や遺品さらには手記や記録をいう。場所は、祈念公園や伝承ミュージアムをいう。人は、遺族や語り部をいう。災害の本質である残酷さや悲惨さを実感するためには、被災地の遺構や被災者の遺品がいる。本当の姿や生の声に触れる必要があるからである。その意味では、遺構は災害後のありのままの姿で残してほしい。

鎮魂と祈りの場としての被災現場、伝承と学習の場としてのミュージアムも欠かせない。広島平和公園、原爆ドーム、祈念資料館を見るとそれは明らかである。阪神・淡路大震災の人と防災未来センターも、伝える施設あるいは伝える空間として役立っている。

ところで、遺品などのモノだけで被災の経験や復興の教訓が伝わるかということ、決してそうではない。ミュージアムをつくって展示して終わりでもない。遺構や展示物に被災者の心を載せてこそ、経験は伝わるし教訓も伝えられる。その心やメッセージを伝える役割を果たすのが、災害証言記録であり災害証言者である。

思いを手記などの形で記録として残すことも必要だが、それ以上に思いを直に伝える語

り合いが必要である。そのために、語り部の果たす役割は大きい。阪神・淡路大震災のミュージアムを建設する時に、私は学芸員と語り部の必要性を強く主張した。伝えるのも伝えられるのも人だと考えたからである。今でも語り部さんは、伝えるうえで大きな役割を果たしている。

東日本大震災では、阪神・淡路大震災と比較して、伝える仕組みに大きな進化がみられる。震災遺構の保存が積極的にはかかれていること、被災地をつなぐ伝承ネットワーク組織がつくられたこと、映像などを活用したデジタルアーカイブが整備されたことなどである。ハード主体の伝承からソフト主体の伝承に歯車が切り替わったように思う。人と人とながつながって伝えるネットワーク方式の「新しい型の伝承」の将来に期待したい。

### 「伝えること」と「学ぶこと」

1月から3月というこの時期を迎えると、災害の経験や教訓の伝承をいかにはかり、その経験や教訓をいかに生かすべきかを、いろいろと考える。その根底には、東日本の被災地に阪神・淡路の教訓を正しく伝えることができなかったという「悔い」がある。

東日本大震災で、阪神・淡路大震災と同じ誤りを繰り返しているのを見て、どうして阪神・淡路大震災の教訓を学ばないのかと、東日本の被災地を批判的に見たことがあった。身の丈以上の開発を目指す失敗するし、自力再建の意欲を引き出さないと前には進めないのにと、歯がゆく思ったことがある。しかし、それは学ぶ側の責任ではなく伝える側の責任であることを、しばらくして気づかされた。

大都市地域と農漁村地域の違いを考慮せず

に伝えようとしたこと、成功体験だけを自慢げに伝えようとしたこと、学ぶ側の気持ちやニーズを理解せずに伝えようとしたことが、ミスマッチを生んだ大きな原因である。伝えることと学ぶことは双方向のコミュニケーションで、信頼関係や互惠関係がそこにあって初めて成り立つ。伝承のミュージアムをつくったからそこに学びに来いというだけでは、真の学びは生まれない。

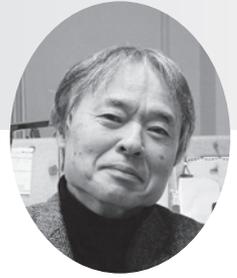
双方向ということでは、学ぶ姿勢や経験があって学ぶ側の気持ちが変わり、正しく伝えることができる。ところで、阪神・淡路大震災の復興にあたって、私たちは過去の震災復興の教訓を正しく学ぼうとしなかった。メキシコ地震での住宅再建やサンフランシスコ地震の復興まちづくりにも学ぶ必要があったのに、それをしなかった。学ぶことをしていないものが、学ばなかったことへの自己反省もなく、他者に対して学べと言っても説得力に欠ける。

この伝えることの失敗体験から、伝えることと学ぶことの表裏一体の関係性に気づかされた。本稿は、東日本大震災の教訓を引き出そうとするものであるが、伝える側でなく学ぶ側の立場から行おうとしている。伝える側と学ぶ側の両方から見て初めて、教訓の全体像を把握できると思う。伝える側の東日本の被災地のみなさんによる検証結果と突き合わせてみたい。

## 東日本大震災における地域の復興プロセスと住民参加・合意形成の課題 －岩手県の津波被災地を中心に－

岩手大学名誉教授

広田 純一



### 1. はじめに

東日本大震災の発災から早いもので10年を迎えようとしている。被災者の住宅再建は完了し、一新された市街地や集落に、真新しい住宅や建物が立ち並んでいる。海岸部には防潮堤が巨大なコンクリート壁を連ね、湾内の漁港も養殖施設も、陸側の漁業倉庫や水産加工場も以前より機能的な景観を見せている。建設工事は復興道路と一部の海岸施設を残すのみである。

被災県の大学に務め、被災地と日常的に往来していた目から見れば、よくぞここまで復興したというのが正直な感想である。もちろん課題は残されている。しかし、大半の被災者が日々安全に暮らせる場所を確保しえたことは素直に喜ぶべきであるし、被災地の復興に尽力されたすべての方々に敬意を表したい。

他方、東日本大震災の復興の過程で生じた課題を、それぞれの立場で復興に関わった主体が整理しておくことは、次の大災害に備えるために極めて重要である<sup>1)</sup>。今回の大震災の教訓が正しくまとめられ、次の世代や他の地域の人々に正確に伝えられて、今後の自然災害が少しでも軽減されること、とりわけ命を落とす人が一人でも減ってこそ、真の意味の復興が達成されるとも言えるだろう。

本稿では、東日本大震災における地域の復興プロセスを概観した上で、筆者がとくに関

心をもって取り組んできた住民参加と合意形成の問題に焦点を当てて、復興の現場で起こったことを改めて振り返りたい。

### 2. 復興とは何か？

復興とは何かを考える時、必ずしもスッキリした結論が得られないまま、考えることを止めてしまうことがある。復興とは、即物的に言えば、被災した個人の生活の復興であり、被災した地域の復興である。被災者個人にとっては、災害で失われた生活を取り戻すこと、被災地域にとっては、災害でダメージを受けた住民や産業、地域の文化や自然などを取り戻すことが復興ということであろう。

#### (1) 個人の復興

被災者個人が失ったのは、住宅と仕事（または学びの場）、そして自分と関わりのあった他者、すなわち家族や親戚、友人や知人、ご近所などである。また、自分に馴染みのある土地や風景をそこに加えてもよいだろう。

仮に、災害で失われたこれらのものを取り戻すことを復興とすると、そもそもどこまで復興が可能だろうか。

住宅は、資金さえあれば、少なくとも機能面では再建が可能である。場合によっては、以前より（機能面で）優れた住宅を作ることできる。ただし、元の住宅にまつわる思い出は取り戻しようがない。仕事も、収入面だ

けを見れば、再建は可能ではある。ただし、元の仕事で得られていたような「やりがい」や職場の人間関係・雰囲気といったものまでを取り戻せるかは、仕事内容にもよるし、本人の気持ちの持ち方にもよる。

これに対して、自分にとっての他者（人間関係）は、その本人が亡くなってしまった場合は取り戻しようがない。それどころか、親しい人を亡くした悲しみや絶望は当事者の生きがいをも失わせ、生涯立ち直れないこともありうる。また、他者が生き残った場合でも、生活環境が一変してしまうため、他者との関係が大きく変わってしまう。家族や近所、学校の友人と離ればなれになって人間関係が疎遠になったり、応急仮設住宅等での長い避難生活の中で人間関係が損なわれてしまうような場合もある。もちろん、家族や友人、近所の結束が強まり、関係性が良い方向に向かう場合もある。

また、馴染みの土地や風景については、津波によって跡形もなくなってしまい、元通りには再建のしようがない。できることといえば、元の土地（風景）が有していた何らかの要素（建築のデザインであったり、風景の構成要素やモチーフ、あるいは住まい方のルールのようなもの）を、新たな土地で別な形で再現することぐらいであろう。

ともあれ、個人の復興にとっては、住宅や仕事（または学びの場）の再建とともに、災害による人間関係の激変をどう緩和し、本人の気持ちを前向きにさせるとともに、新たな人間関係をいかに良い形で構築できるかが大きな鍵となる。

ただし、個人にとっての復興は、どこまで行っても主観的なものであり、おそらく本人が何らかの意味で「一区切りがついた」と感

じられるまでは、終わらないものであろう。しかも、一旦は「一区切りがついた」と感じても、再び後戻りすることも十分にありうる。そもそも、「一区切り」は文字通り「一区切り」であって、被災体験が消えるわけでもない。感情的な部分について言えば、徐々にその振れ幅が収まっていき、日常生活との折り合いをつけながらも、生涯にわたって抱え続けていくものなのだろう。

## (2)地域の復興

ここでの地域とは、集落もしくは町内と呼ばれる基礎コミュニティの範囲、およびそれらが集まった小学校区（明治の町村制で定められた旧町村）の範囲を指すものとする。

地域の復興にとって、最も基本的かつ重要なことは、地域に住民がいる（居住する）ということである。元の住民が残るには、前述のように、住宅と仕事（必ずしも地域内になくても可）が必要である。

地域の復興にとって次に必要なのは、地域コミュニティの再建、すなわち住民の協力により地域の運営ができる状態に戻っていることである。

さらに、地域の復興にとって重要なのは、地域が有していた文化の復興である。伝統芸能や伝統行事が典型だが、それだけではない。歴史は浅くても地域で定着していた行事やイベント、衣食住に関わる生活文化、地域の自然環境の中で培ってきた生業やライフスタイル、あるいは人付き合いのルール（慣習）、さらにはこれらの地域文化を視覚的に体現する地域の風景（文化的景観）もまた、重要な地域文化である。そして、これらの（広義の）地域文化の継承のためには、それを共有していた人たちが地域に残ることが必

要となる。

では、実際には地域の復興はどれだけ達成されたのだろうか。

現時点で言えば、三陸沿岸の多くの地域では、全員ではないにせよ、元の住民が元の集落や市街地で住宅再建を果たし、地域コミュニティと地域文化もある程度の復興ができてきた。それに対して、仙台湾岸の海沿いの地域では、元の集落や市街地での住宅再建が困難で、地域の復興を果たせなかったところも出た。

ただし例外もある。たとえば、三陸沿岸でも雄勝町や北上川河口の旧北上町、旧河北町の一部地域では、地域のほぼ全域が被災し、元の地域内での住宅再建が困難であったため、地域としての復興が難しかった。他方、仙台湾岸でも岩沼市や東松島市の一部地域では、元の地域内での住宅再建は叶わなかったものの、元の住民による（地区外への）集団移転によって、かろうじて地域コミュニティが継承された。

地域の復興を左右した要因については、別稿<sup>2)</sup>で集落コミュニティの復興に着目して詳しく検討したことがある。その要点を述べると、集落コミュニティの維持が可能だったのは、①被災した世帯が一部で、多くの世帯は被災せずに集落に留まった場合、②大部分の世帯が被災したものの、集落内に住宅再建が可能だった場合（集落の立地条件／地形条件が大きく寄与。三陸沿岸は地区内の高台移転が可能だったのに対して、仙台湾岸は地形的に地区内移転が困難だった）、③大部分の世帯が被災し、集落内での住宅再建が困難であったが、集落外に集団移転できた場合である。逆に、集落コミュニティが失われたのは、④大部分の世帯が被災し、集落内に住宅

再建ができず、かつ集落外に集団移転できなかった場合である。

そして、③と④の違い（集団移転の成否）を生んだ要因として、a) 地域住民の意思と地域力、b) 市町村の姿勢、c) 震災前からの市町村と集落との関係性を挙げた。わかりやすく言えば、住民と行政が協力して集団移転に向けて動いた地区では、集団移転が実現しているということである。ここで大きく関わったのが、住民参加と合意形成の問題である。本稿でこの問題を取り上げる所以である。

なお、地域というものを時代を超えて存続する存在と捉えれば、たまたま震災時にそこに住んでいた人たちだけが地域を継承する人材というわけでもない。震災を契機に、自らの意思でその地域に戻った人たち（出身者）や、ボランティア等で当該地域に関心をもった人たちが少なからずいたことにも注目すべきである<sup>3)</sup>。その意味で、地域の復興にとっては、元からの住民を繋ぎ止めるとともに、当該地域に関わる人たちを増やすことが、実は重要であるのかもしれない。

### 3. 東日本大震災における復興のプロセス

#### (1) 復旧・復興の時期区分

震災復興のプロセスは様々な観点から時期区分が可能だが、一番わかりやすいのは住宅再建に着目した区分であろう。発災直後の緊急避難に始まり、避難所、応急仮設住宅（みなし仮設を含む）を経て、最終的な住宅再建に至るプロセスは、そのまま時期区分となる。具体的な年数は異なってくる。もっとも、この区分は被災の程度に応じて被害が相対的に小さかった地域では、発災後2～3年で住宅再建を果たした一方で、甚大な被害を

受けた地域では、7～8年を要した地域もあった。また、個人レベルでは、発災したその年のうちに、個別に住宅再建を済ませる世帯があった一方、集団移転等の事業の完成を待って、長期間を応急仮設住宅等で過ごした世帯もあった。

筆者は以前、本誌への寄稿の中で、次のような時期区分を示したことがある<sup>4)</sup>。

- ①初動段階（震災直後の7～10日）
- ②緊急復旧段階（2011年3月～四十九日まで：1ヶ月半）
- ③応急復旧段階（2011年7月まで：4ヶ月）
- ④生活復旧／復興準備段階（2012年3月まで：1周年）
- ⑤復興始動段階（2013年3月まで：2年）
- ⑥復興初期段階（2015年3月まで：4年）

この時期区分は、震災1年半後での被災地の状況に基づいたものであったため、10年目を迎える現時点から見ると、多少修正の余地がある。

本稿では、①～④までは上記の区分のままとし、⑤以降を以下のように再区分するものとする

- ⑤復興初期：2012年4月から2014年3月まで：3年）
- ⑥復興中期：2014年4月から2018年3月まで：7年）
- ⑦復興後期：2018年4月から2021年3月まで：10年）

ちなみに、住宅再建との関係で言えば、①～③が避難所段階、④以降が応急仮設住宅段階で、復興の早い地域では、⑤復興初期から本設住宅の建設が始まり、その期間中に再建を終えている。復興が遅い地域でも、⑥復興中期には住宅再建が本格化し、遅い世帯でも⑦復興後期には住宅再建が完了している。

## (2)被災地の復興感に見る震災復興のプロセス

次に、以上の時期区分を具体的なデータで裏づけてみよう。

岩手県では、発災の翌年から「復興ウォッチャー調査」と称して、被災地に住む150人にモニターを依頼し、生活、経済、安全の3つの側面から被災地の回復状況を5段階で回答してもらっている<sup>5)</sup>。

図1は、「生活」の回復状況の経年変化を示したものである。本図では、元々の選択肢のうち「回復した」と「やや回復した」をまとめて「回復した」とし、「回復していない」と「あまり回復していない」をまとめて「回復していない」と表している。

本図から、復興プロセスが大きく回復期、停滞期、上昇期、完了期の4つの時期に分けられることが読み取れる。前述の復興プロセスとの対応では、回復期は④生活復興期、停滞期は⑤復興初期、上昇期は⑥復興中期、完了期は⑦復興後期に概ね相当する。

ちなみに、被災地によって復興の進捗度合いが大きく異なるため、各期の具体的な時期は被災地によって当然異なる（後述）。

### a) 2012年2月～11月（回復期）

2012年2月から11月にかけては、急速に復興感が上昇し、「回復した」が「回復していない」を上回るようになっていく。これは、この間に仮設商店街等の整備が進み、応急仮設住宅等での日常生活が戻ってきたことが主な理由と考えられる。

「復興ウォッチャー調査」では、判断の理由を自由回答で尋ねているが、この時期に「やや回復した」と回答した人の多くがこの理由を挙げている。「買物などの面から見ると買物専用のバスが出たり、移動販売の車が

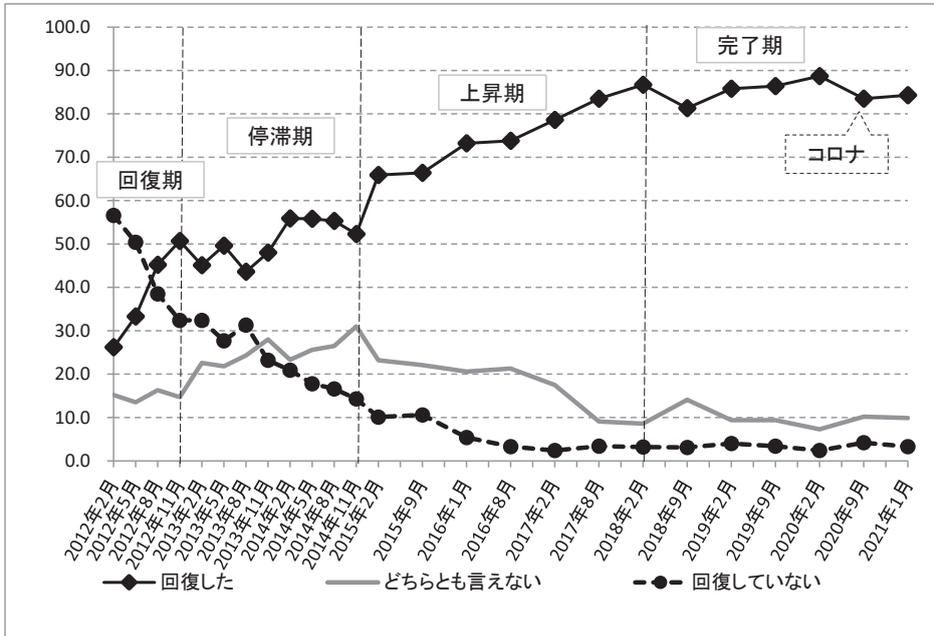


図1 生活の回復（沿岸全体）

出所) いわて復興ウォッチャー調査（各年次）

来たり、町には仮設の店舗などが次々と出来、住民が地元で買物をする所が出来たと喜んでる声を聞くようになった。」（やや回復している：沿岸南部・50歳代）というわけである。

また、「私が住んでいる仮設住宅の住民の皆さんの中に御自宅を再建しようとする方が何人か出てきました。」（やや回復している：沿岸南部、30歳代）というように、一部ではあるが住宅再建する人が始まったことも、こうした判断につながっているようである。

**b) 2012年11月から2015年2月まで（停滞期）**

続く2012年11月から2015年2月までは、2年以上にわたって回復感の停滞が見られる。この時期は、防災集団移転促進事業（防集）や漁業集落防災機能強化事業（漁集）等、宅地区画の面整備事業の実施に向けて、事業計

画の策定や復興交付金の申請、用地交渉等が行われていた時期であり、被災者からは事業の進捗が見えにくい時期だった。図2に面整備事業の進捗率の推移を示すが、震災から丸4年が経つ2015年3月時点でも進捗率はまだ13%ほどで、目に見える形の復興は足踏みしていた。

復興ウォッチャー調査でも、たとえば震災2年後の2013年2月時点で、「防集の用地取得の動きはあるようだが、目に見えてはこない。」（あまり回復していない：沿岸南部・40歳代）といった意見や、3年後の2014年2月でもなお、「高台移転の工事が全く進められていない。最低でも仮設住宅には2年は住んでくれと行政に言われているようだ。最近では、他の地区へ家を建ててる人が出ています。津波で残った家だけが孤立して不安」（あまり回復していない：沿岸南部・50歳代）といっ

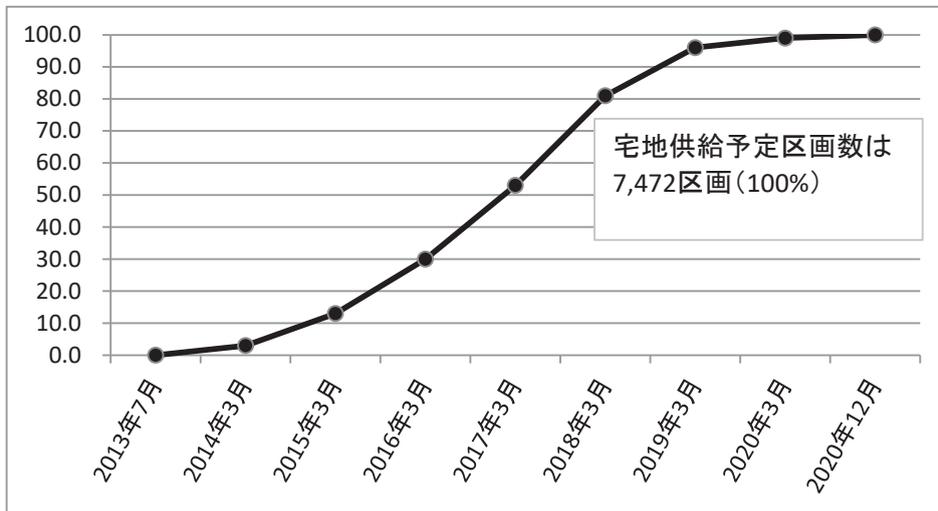


図2 面整備事業<sup>(注)</sup>の進捗率

出所) いわて復興インデックス調査(第16回~第20回)より筆者作成。

注) 面整備事業とは、防災集団移転促進事業と漁業集落防災機能強化事業および土地区画整理事業を指す。

た声が寄せられている。

ただし、沿岸北部では着実に事業が進捗していたのも事実で、「災害公営住宅も完成し応急仮設住宅からの引っ越しも多くみられる。高台団地の整備も進み、自主再建の人達も住宅再建に向けて活動しはじめた。」(やや回復している：60歳以上、沿岸北部)といった評価もある。

面整備事業の停滞は、他地区での住宅再建を促してしまっているようで、上記のコメントにも「他の地区へ家を建てて人が出ている。」という指摘が見られる。

### c) 2015年2月~2018年3月(上昇期)

2015年2月以降は再び回復感の上昇が見られ、2018年3月には90%近くに達している。この時期は面整備事業が進展して、目に見える形で復興が進んだ時期だった。前掲図2を見ても、2015年3月から2018年3月までの面整備事業の進捗は著しく、3年間で65ポイントも進捗率が上がっている。

復興ウォッチャーのコメントも前向きなものが増えている。2015年2月には、「前回の時は高台の区画整理をしている段階だったが、区画も決まり抽選でどこの土地になるのかも決まった。なんとなくそれが決まっただけで、やっとか(やっとここまで来たのか)・・・と嬉しくなった。家を建てて、すむという所まではきっとまだまだだとは思いますが、また1歩前進できたように思う。」(回復している：沿岸南部・39歳以下)であるとか、「私が住んでいる地域の防災集団移転先の工事がようやく始まったことで、今後の住まいへの展望が開けてきた被災者が多くなったようだ。」(やや進んでいる：沿岸南部・50歳代)といった感想である。応急仮設住宅からの転居も着々と進んでる様子が窺われ、2016年2月には、「私の住んでいる仮設住宅でも、自宅を再建したり、復興住宅へ移ったりし、ピーク時の1/3以下となっている。」(やや進んでいる、沿岸南部・60歳以

上)といったコメントがある。

いち早く復興が進む沿岸北部では、同じ2016年2月の時点で、「私の事業所のリハビリテーションに通われている利用者の方々も、仮設住宅から高台移転先の新居に転居し、新たな生活が始まりました。新居で迎えた今年の穏やかな年明けと、生活空間の変化による高揚感の高まりから新年を迎えて最初に通われた時の笑顔がとても印象的でした。」(回復した：沿岸北部・50歳代)というように復興の完了が近づいている様子が知れる。

#### d) 2018年2月～2021年1月(完了期)

面整備事業の進捗に合わせて順調に復興感が上昇してきたが、2018年2月以降はあまり上昇が見られなくなる。しかし、これは復興が進んだ証でもあり、復興が遅れていた沿岸南部でも、2018年2月には、回復が進んだことをうかがわせるコメントが多数を占めるようになる。

「小学校の校庭にあった仮設住宅の撤去が終わり、地域にある仮設住宅に住む被災者もごくわずかとなった。」(回復した：沿岸南部・39歳以下)、「住宅の再建は終わっている。落ち着いて仕事に励んでいる。」(回復した：沿岸南部・60歳以上)、「不便を感じる事がなくなった。笑顔をよく見られるようになった。」(回復した：沿岸南部・39歳以下)、「町の造成も終り一気に住宅再建が進み、震災前の町に戻るのはまだまだだが、みなさん自宅の再建を楽しみに毎日がんばっている。」(やや回復した：沿岸南部・50歳代)といった具合である。

その一方で、残された課題の指摘も出ている。「現在、仮設住宅に住んでいる方々に自分の住家の将来への見通しが立たない方々が

見受けられる。特に高齢者の方が多いようである。」(あまり回復していない：沿岸南部・60歳以上)、「町内全域で見れば、半数以上が新居で暮らせる様になった。しかし災害公営は、数年後には家賃の軽減が無くなるので、年金暮らしの方は大変である。」(どちらも言えない：沿岸南部・50歳代)といったコメントである。

住宅再建がほぼ終わりに近づいた2019年になると、生活が落ち着いてきたからこそ見えてきた課題を指摘する声が増えている。これらについては、次の項を改めて述べることにしたい。

### (3)直近の課題

#### a) 生活再建・コミュニティ形成

一つは家計の問題である。「普段の生活は回復しているように感じるが、家の再建等での借入金の支払が残っており、家計は見たより楽ではないと思われる。」(やや回復した：沿岸南部・60歳以上)、「震災前に持ち家に住んでいた方々はどうしても家を建てたいと願望が強く、資金繰りに面倒しながらも自宅再建を果たした方々が多く、今は大きな支払を抱えての生活は多くの被災者の現状だと思う。」(回復した：沿岸南部・60歳以上)といったように、住宅再建に伴う住宅ローンの問題の指摘である。

続いて、新生活への不安、とくに高齢者にとっての生活再建の問題である。「お年寄りとは古くからの地域の友人と離れてしまい、なかなか会えなくなってしまった。つながりが保てないことは寂しさにつながっていると感じる。店が遠くなり、1人で買い物ができなくなった人もいる。」(あまり回復していない：沿岸南部・50歳代)。コミュニティ形成

についても、「新しい生活にも慣れ、それぞれ順調に毎日を送っているように見えるが、コミュニティの形成はまだまだだと思う。」

(やや回復した：沿岸南部・40歳代) というように、今後の課題として挙げる人が多い。

また、「自力再建可能な方は、ほぼ完了していると感じる。今後は自力再建できずにいる低所得者や独居老人の対策が必要になると思う。」(どちらとも言えない：沿岸南部・50歳代) といった復興弱者への支援の必要性も指摘されている。

#### b) 地域の衰退

地域全体としては、人口減少と少子高齢化に伴う地域の衰退への懸念も出されている。

「人口減が著しく、賑わいも半減しているように感じる。内陸への避難者はもう戻らず、廃業も多い。」(どちらとも言えない：沿岸南部・50歳代)、「生活は落ちついてきているように感じるが、月日が経過するごとに少子高齢化が進み近い将来集落としての機能不全になるのではないかと思う。対策は必要である。」(どちらとも言えない：沿岸北部・39歳以下)、「被災前と比較すると50%程度の回復だと思う。なにしろ町中「空き地」だらけ。自動車専用道路が開通したら一気に衰退するのは間違いないと思う。」(あまり回復していない：沿岸南部・40歳代)、といった具合である。

#### c) 新型コロナウイルスの影響等

他方、2020年以降の新型コロナウイルス感染症の影響が復興感に水を差している現実もうかがわれる。最新の2020年9月には、全体として「回復した」の割合が減少しており、その多くは新型コロナが影響していると思われるのである。「新型コロナウイルスの影響により、回復に歯止めがかかった。震災から

の回復は見られるが一步後退した。」(やや回復した：沿岸南部・50歳代)、「今はコロナの影響で、また震災の時のような生活に戻った気持ちになった。」(やや回復した：沿岸南部・50歳代)、「新型コロナウイルスの拡大に伴う自粛の高まりにより回復が足踏み状態、あるいは後退した事業者が目立つ。」(どちらとも言えない：沿岸南部・50歳代)、「ここ数年かけて東日本大震災で被害を受けた漁業者は、ようやく生産基盤が整備を終え生産活動に入り水揚げが進んでいたが、新型コロナウイルスによって、水産物の相場(価格)が下がり、物によっては、市場からの発注が激減し、所得が減収し、震災で家屋を失って新居の住宅ローン返済にも影響が出ている。」(回復していない：沿岸南部・60歳以上) といったものである。

なお、2020年に沿岸を襲った台風19号の影響について、「東日本大震災からの回復は進んだのだが、昨年の台風19号で再び被災した方がおり、気の毒。その方達にとっては、全然回復していないと言える。」(どちらとも言えない：沿岸南部・50歳代) といった指摘もある。

#### (4)被災地による復興プロセスの違い

前述のように、被災の程度により復興の進捗度は大きく異なる。ここでは、復興ウォッチャー調査で比較ができる、岩手県の沿岸南部と沿岸北部を取り上げておきたい。

図3は沿岸南部の生活の回復度である。回復期、停滞期、上昇期、完了期の時期は、概ね全体(前掲図1)と同じだが、回復の度合いがかなり異なる。「回復した」が「回復していない」を最終的に上回るのは、被災地全体が2012年8月だったのに対して、沿岸南部

では2013年11月と1年以上遅れているし、2014年11月の上昇期に入る時点でも、「回復した」の割合が45%と50%を割り込んでいるのである。

しかし、上昇期に入ってから回復のスピードは速く、上昇期の3年3ヶ月の間に、「回復した」の割合が45%から90%へと、実に45ポイントもの上昇が見られる。

他方、図4に沿岸北部の生活の回復度を示すが、沿岸南部との差は歴然としている。第1に、調査開始の2012年2月時点ですでに「回復」が40%に達し、「回復していない」と同程度となっている。第2に、停滞期がきわめて短く、2013年11月には終わって上昇期に入っている。第3に、上昇期もまた短めで、2016年1月には完了期を迎えている。これは沿岸南部に比べて約2年も早い。

なお、沿岸北部で特徴的なのは台風の影響

である。2017年の台風第10号、2019年の台風第19号は、いずれも沿岸北部により大きな被害をもたらした。その影響が回復感にも及んでいるのがはっきり見て取れる。

#### 4. 住宅再建における住民参加と合意形成をめぐる課題

2で述べたとおり、地域の復興にとって最も基本的な条件は、元の住民が引き続きその地域に住まうことである。その上で、住民の関係性を回復し、さらには強化することが、地域コミュニティの再建の意味であろう。つまり、地域コミュニティの再建に当たっては、その前提として、住民が元の地域内に住宅再建できるかどうか重要となる。

津波被災地の住宅再建の課題については、以前に本誌第18号で発災1年半後の状況を基に報告したことがある<sup>6)</sup>。その際に指摘した

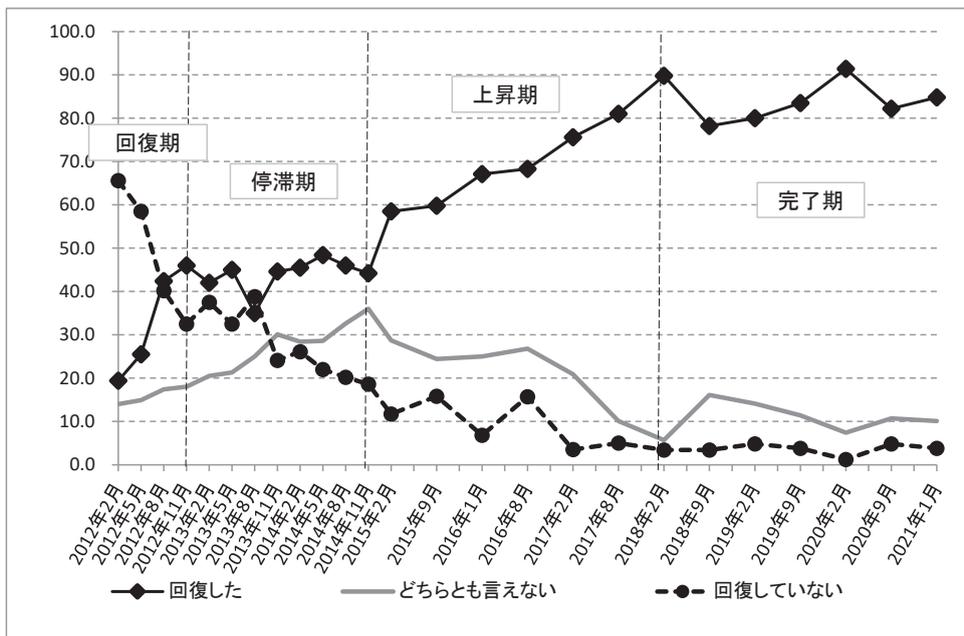


図3 生活の回復(沿岸南部)

出所) いわて復興ウォッチャー調査(各年次)

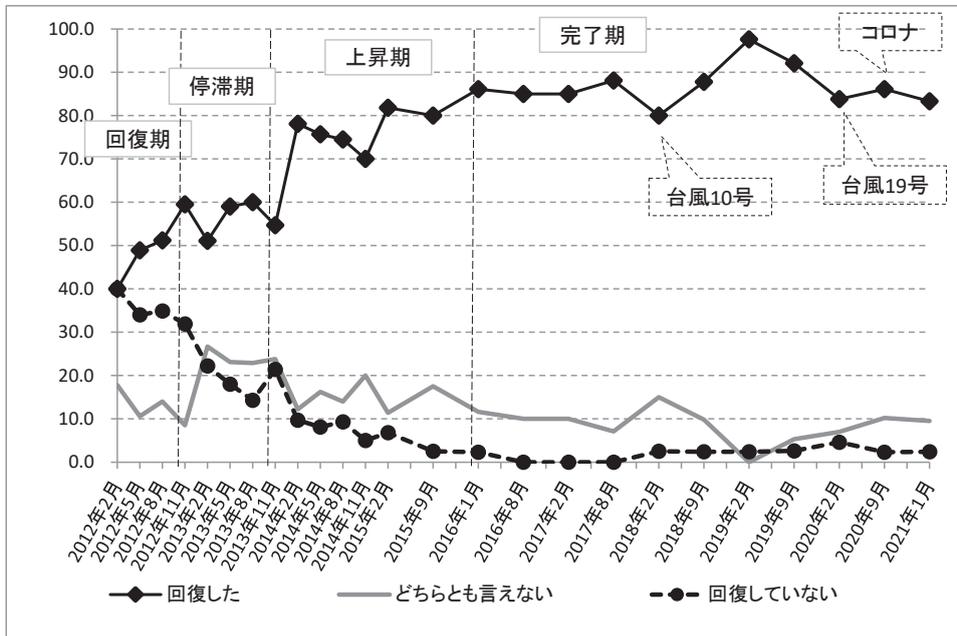


図4 生活の回復(沿岸北部)

出所) いわて復興ウォッチャー調査(各年次)

課題は3つある。第1は、集団移転地の確保が難しいことで、地形的に適地が少ないことに加えて、遺跡の存在や地価の格差、そして地権者交渉の難しさを挙げた。第2は、住宅再建の意向集約が難しいことであり、被災者にとっては土地の買い上げの有無など、前提条件が不明確であったこと、被災者個人の意向集約に特化し、地域としての意向が十分に集約されていない課題を指摘した。第3は、住宅再建をめぐる住民参加と合意形成の問題で、合意形成の場づくり、合意形成の手順と方法、行政側の知識や経験等に課題を残していることを述べた。

ここでは、その後の経過も踏まえながら、とくに住民参加と合意形成の課題をさらに深めて、検討を加えておきたい。

### (1)問題の概観

震災復興のための住宅再建においては、復興計画や復興事業の事業主体として市町村が主導的な役割を果たす。市町村は関係する当事者の参加の場をつくり、(自らも含めた)関係者の合意形成を図りながら、住宅再建を進めていかなければならない。他方、地域の住民や企業、各種団体もまた、当事者として主体的に住宅再建のプロセスに関わっていくことが望まれる。近年、どの市町村でも「協働のまちづくり」が推進されているが、震災復興の住宅再建においても、住民と行政が互いの立場と能力に応じて、協力しながらこれを推進していくことが望ましいのである。

しかし、残念ながら震災復興の現場では、必ずしもそうはならなかった。行政側は住民参加の場を十分に設けられずきたし、住民側もそのような場を十分に活用できていない

ように見受けられた。行政側は人員も時間も、そして経験も十分でないまま、地区ごとの復興計画や事業計画をまとめざるをえず、それに対して住民側は、当初なかなか具体像が見えてこない計画にいらだちを覚えつつ、ようやく計画が示されれば、融通の利かない、一方的な計画に、時に反発を強めたり、あるいは諦めを感じたりしながら対応してきたのである。

ここでは、合意形成の場がどのように設定されてきたか、そして合意形成の手順と方法がどのようなものであったかという点に注目して、これまでの合意形成の経過を振り返ってみる。

## (2)合意形成の場づくり

市町村の復興計画の策定体制を図5に示す。これは被災市町村の実際の策定体制を基に、比較的充実したケースを想定して作成したものである（名称はすべて仮称）。

復興計画案を検討する組織としては、①計画素案を作成する策定事務局、②計画素案を検討し市町村当局に意見を具申する計画策定委員会を中心に、③専門的立場からアドバイスを行う有識者会議、④住民の視点から計画素案を作成・検討する復興まちづくり委員会（委員は市町村全体から選出）等から成る。計画を決定するのは市町村当局であり、議会の承認を必要とする。

被災者が計画策定に参加する方法としては、地区ごとに開催される住民懇談会が中心で、個別の意向集約はもっぱらアンケート調査を通じて行われた。⑤地区別の計画策定組織である地区別復興委員会（名称は、復興まちづくり協議会、地域復興協議会等、様々）を設置している市町村は限られた（宮古市、大槌町、東松島市など）。ただし、地区が自発的に復興委員会を設置している例や、特別な委員会組織は設置しないまでも既存の住民自治組織が主体的に対応している例もある

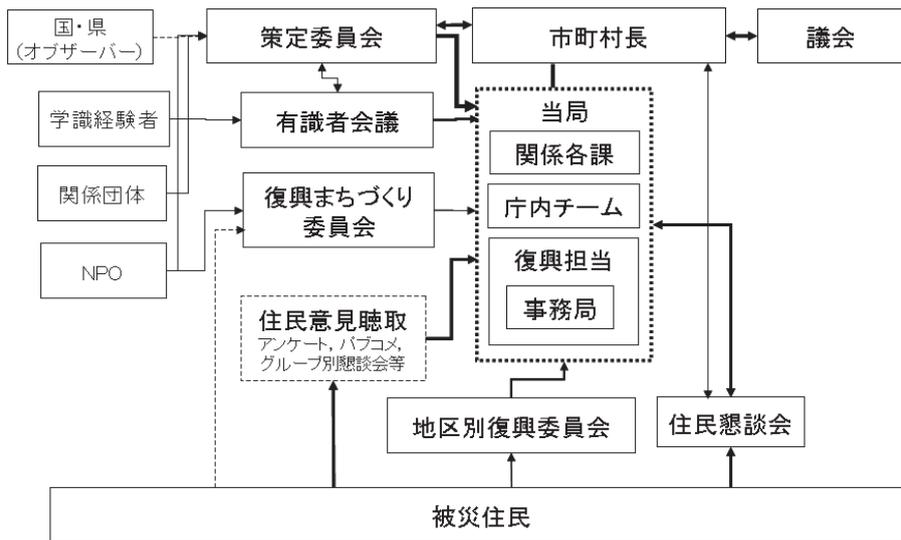


図5 市町村の震災復興計画の策定体制図(模式図)

出所) 文献2)

(釜石市、大船渡市など)。また、行政主導の地区別組織と、住民主導の地区別組織の双方があるところもある(名取市など)。

住宅再建の当事者である住民の計画参加という意味では、⑤のように地区別の計画策定組織を設置するのが望ましい。にもかかわらず必ずしもそうになっていないのは、一つには、津波被害が甚大で被災者が分散避難しており、従前の地域コミュニティも脆弱化している状況で、地区別組織の設置が困難であったという事情による。しかし、大槌町のように最も被害が大きかったにも関わらず、地区別組織を設けている市町村もあるから、被害の大きさだけが要因では必ずしもない。

もう一つの要因として考えられるのは、市町村の住民参加への姿勢や考え方である。端的に言えば、復興計画への住民参加は住民懇談会や住民アンケートだけで十分という意識である。そもそも地区別組織の設置の必要性に気づかなかったという場合もあるだろうが、それは裏を返せば、そこまでの住民参加を意識していなかったということでもあろう。

また、市町村の考え方という意味では、被災者の住宅再建をとりあえず優先するという判断があったことも事実である。たとえば、岩手県三陸北部の市町村の中には、被災地が一部の地域だけに限られたこともあって、特に新たな地区別組織などは置かず、市町村当局が直接被災地区住民と協議しながら住宅再建計画を検討するという手法を採ったところがある。被災住民との意向聴取などは非常に丁寧に行われている反面、住民同士の協議の場が十分に設けられなかった点でやや課題も残した。というのは、住民同士が地域の将来像を話し合い、住宅の移転先について検討を

行うという手順を踏めば、そのプロセスを通じて復興に向けた住民同士の意志を確認・共有することができたわけだが、それを逃してしまったということである。住宅再建を優先するという市町村の判断自体は間違っていないが、その手順や方法において、もう少し工夫があってもよかったかもしれない。

他方、被害の大きかった市町村、とくに市町村当局が大きな被害を受け、行政機能が大幅に低下した市町村では、地区自らが自発的・主体的に復興計画に取り組む例も見られる。この場合は、行政主導で地区別組織を特に設置しなくても、それに相当する実質的な組織があるわけで、それはそれとして一つの望ましい行き方ではある。しかし、このようなやり方がうまく行くのは、当該地区の地域コミュニティ組織が健在で、地区住民の意向集約をできるだけ信用と実力を持ち、さらに住宅再建に向けた知識や技能を有しているという条件がそろっている場合である。もっとも、そうでない場合でも、第三者(大学やコンサルタント、NPO等)の支援を受けて足りない部分を補い、地区独自の取り組みを軌道に乗せている地区もある。

さて、以上は合意形成の場づくり(体制づくり)に限定した話であるが、体制や組織が整えられたからといって、それだけで合意形成がうまくいくわけではない。次に、実際の合意形成の手順や方法を見ておこう。

### (3)合意形成の手順と方法

地区別の復興計画の策定手順は、前項で述べた策定体制がどうあれ、基本的な流れには大きな違いはなく、①住民の意向把握、②素案の作成、③素案の住民への提示・意見聴取、④素案の修正、⑤計画案の決定という流

れとなる。策定体制の違いは、各段階での作業の主体とその方法のところに現れる。前項で示した a) 住民懇談会方式、b) 地区別検討組織方式、c) 住民主導方式の3つの場合について、その手順の概略と課題を述べる。

#### a) 住民懇談会方式

住民の意向把握①は、被災世帯へのアンケート調査で行い、その結果およびその他の基礎調査を基に、市町村の復興部局の事務局が素案の作成②を担当する。完成した素案は、地区ごとの住民懇談会③で提示され、その場で意見聴取が行われる。事務局はそこで出た意見等に基づいて素案を修正④し、再度住民懇談会を開催して承認を受ける。最終的には、市町村の復興計画策定委員会に諮って計画案を決定⑤する（その後、議会の承認を受けるという手続きもある）。④の素案の修正と、③の再度の住民懇談会の開催は、理屈の上では住民の合意が得られるまで何度でも繰り返されるべきであるが、実際には時間と手間の制約から何度も懇談会が開かれることはなく、せいぜい2～3回程度である（もちろん市町村によって違う）。

このようなやり方が合意形成の面で問題となるのは、①の住民意向把握は、前報<sup>4)</sup>で詳述したように、前提条件が不明確なまま行われる場合には精度が低くなりがちであり、また住民同士の協議の機会がなく個別のアンケート調査だけでは、地域としての意向が把握できない。②の素案作成については、予算や現行制度の制約を強く受けた案になりがちである。現実的ではあるが、地区が期待・想定するような案とは異なるものとなる可能性が高い。③の素案の提示・意見聴取は、大人数の懇談会方式では、意見を表明できる人は

ごく限られてしまい、かつその場では住民同士の協議もできないので、単なる個人的な意見聴取に終わってしまう。にもかかわらず、市町村側は懇談会で特に反対意見がないことをもって合意を得たと見なしがちである。これはかなり荒っぽいやり方であり、本当の意味での合意形成とはいいがたい。④の素案の修正は、現行制度の範囲内（それも事務局がそう考える範囲内）でしか行われず、それを超えるような意見や要望は受け入れられない場合が多い。その結果、住民側は強く反発するか、あるいは諦めてしまうといった対応になりがちである。

以上、やや否定的な側面を強調したが、実際に復興計画の策定過程でしばしば見られた事実でもある。

#### b) 地区別検討組織方式

これに対して地区別検討組織を設置する場合はどうか。以上の問題をどこまで解消・軽減できるだろうか。

①の住民の意向把握については、前提条件の不明確さでは同様の問題を抱えている。これは意向把握の方法の問題ではなく、国や市町村の情報提供や方針の問題であるためである。これに対して、地域としての意向把握については、地区別検討組織の場合は大幅に改善される可能性がある。

②の素案作成についても、住民自らが作成に関わるため、住民側のアイデアや意見が入りやすくなることは確かである。ただし、問題は、地区別検討組織での具体的な素案作成の具体的方法である。もし市町村側（コンサルタントを含めて）がたたき台（素案の素案）を示して、それを住民側委員が検討するという方法を採用するならば、住民懇談会方式のケースと同じ問題（予算や現行制度の制約を強く受

けた案)が生じる恐れがある。これに対してワークショップなど、より住民側の自由な意見が出やすい方法で行うのであれば、この問題は多少とも軽減される。ただ実際問題としては、時間の制約もあって、白紙から素案を考えるような余裕がないことが多いし、またワークショップも形式的になりがちで、十分に参加者の意見を引き出して集約するということまで行けない場合も多かったようである。

③の住民への素案提示と意見聴取であるが、一般住民については、大人数での説明会や懇談会で説明を受けるという形式になるため、十分な意見交換がしにくいという点では、a)の住民懇談会方式の場合と同じである。ただし、同じ地区の住民が地区別検討組織に入っているため、「地域で検討した案だから」という信頼感・安心感はより強いようである。また、地区別検討組織によって違いはあるが、一般住民への説明の仕方、意見の集め方などについても議論が交わされることも多く、一般住民への説明会の回数や内容、広報の仕方など、a)の住民懇談会方式よりは、概して丁寧な進め方がなされる傾向も見られる。

④の素案の修正については難しい問題が含まれている。住民検討組織で検討される素案は、予算や制度上の制約から逸脱する部分があるのが普通だが、その場合にどのように調整するかという問題である。市町村が住民側に立って国や県に対して予算や制度の見直しを主張するのか、逆にこれらの制約を楯に住民側の素案の修正を目論むのか、それとも両者の折り合いをつけるのか、その辺りの市町村の姿勢が重要となってくるのである。まさに合意形成の問題である。実際には、市町村

は予算や制度の枠内で判断する場合が多く、住民側の批判や反発を買うケースも少なくなかった。ただ、こうした批判や反発は、計画の中身の問題ももちろんであるが、筆者が経験した例では、それ以上に市町村側の説明の仕方や検討の進め方の問題の方が大きいように感じられた。

### c) 住民主導方式

①の住民の意向把握については、前提条件の不明確さという点では、a)やb)の場合と同様である。他方、地域としての意向の把握に関しては、住民主導であるだけに、b)の地区別検討組織方式の場合以上に充実する可能性がある。ただし、それは地区内での住民の意見集約が的確になされるという場合に限ってである。というのも、住民主導の場合、時として一部の住民（主に住民自治組織の役員）の主導になりかねない面があるからである。実際に、どれだけ多くの住民の意見を聞いて、それを偏りなく集約できているかについては、外からではなかなか把握しにくい。

②の素案作成についても、住民主導型の方が一般的には住民側のアイデアや意見が入りやすくなる。しかし、地区内での検討体制や検討の進め方によっては、一部の住民の意見だけに留まる可能性もある。たとえば、既存の自治組織の役員を中心に素案をまとめ、説明会や懇談会、あるいは地区総会などの場で一般住民に諮るという進め方の場合は、住民の意見はなかなか出にくいし、出た場合でも集約が難しい。それに対して、地区内で復興計画を検討する別組織を立ち上げて、そこに年齢や性別、職業など様々な階層の住民を加え、実質的な検討を進めるという方法を取れば、より多様な住民意見を取り入れた素案

作成が可能となる。むろん、別組織を置かなくても、各階層の住民の意見を広く取り入れながら、上手に計画をまとめられる地区もある。

以上は住民側にある程度の知識があり、検討の進め方がわかっている場合の話である。実際には、とりあえず住民組織は立ち上げたものの、何をどういう順序で検討すればよいかかわからずに活動が尻すぼみになってしまっている地区もある。

要するに、住民主導型の場合は震災以前からの地域のまとまりや課題対応力が効いてくるということである。

③の住民への素案提示と意見聴取、および④の素案の修正については、住民主導であっても、b)の地区別検討組織の場合と同じような問題を抱えている。異なる点もあるが、紙幅の関係もあるので、ここでは詳細は省略する。

#### (4)行政側の課題

以上述べてきたように、住宅再建をめぐる合意形成は必ずしも順調に進んできたわけではない。ここでは主として行政側の課題をまとめて示しておきたい。

##### a) 地域との意見交換の不足

市町村の復興計画の策定の目処が立ち、その次の復興交付金の事業計画の策定段階になると、計画主体である市町村は、計画作成作業および担当官庁や復興庁とのやりとりで忙殺され、その分だけ地域との意見交換がおざなりになった面があることは否めないだろう<sup>7)</sup>。住民側から見ると、自分たちの意見を表明する機会がなかなか与えられず、いざその段階になると、既に事業計画が固まってい

て、ほとんど自分たちの意見を反映する余地がないというように映ってしまう場合も出てくる。

市町村側からすれば、少ない職員で慣れない業務をこなさなければならず、しかも被害の大きかった市町村では、相手となる地区数が非常に多いため、個々の地区に対して丁寧な対応ができないという事情があった。事業制度を理解し、事業計画を作成するだけでもかなりの労力がかかるため、住民の意向やニーズを丁寧に把握して、それを事業計画に反映させるだけの余裕がなかったというのが正直なところではなかったかと推察される。

##### b) 制度・予算制約

前述のように、住民側は事業制度や予算の制約を前提とせずに計画を考えがちである。知識と経験がないのだから、それは当然であり、当初はそれでかまわないわけだが、最終的には制度と予算の枠にも配慮した事業計画としなければならない。問題は、住民と行政との間で十分な意見交換ができるかということと、行政側が柔軟な制度の運用をできるかということである。現実はそのどちらも十分ではなかったように見受けられる。

このうち制度の柔軟運用については、十分な知識がなければそもそも考えもつかないという面がある。その意味では、初めて事業を経験する市町村職員には荷が重いところがあって、市町村職員を手助けする専門知識をもったスタッフの存在や、監督官庁の配慮が必要になってくる。市町村職員に必要とされるのは、住民の意向やニーズを丁寧にくみ取って、それを専門スタッフや監督官庁に伝えることであろう。ところが、実際にはこれとは逆に、現行制度と予算の制約を動かしたいものにとらえ、それを住民側に押しつけ

る（我慢してもらおう）という対応が多かったように見えるのは残念である。前述のように、人員、知識や経験、作業量の多さといった事情があって、一概に市町村を責めるわけにはいかないのだが、住民側からすれば不満が残ったのも、これはまたやむを得ないことである。

### c) 事業の進め方

これと関連して、行政の事業の進め方の特徴が住民との合意形成を難しくしている面があることを指摘しておきたい。行政の仕事の進め方というのは、予め決められたスケジュールに則って、一つ一つのステップを積み上げて最終的な目標に至るというものであり、原則として後戻りを許さない。むしろ民間の仕事であっても基本は同じなのであるが、状況の変化への対応という点で、民間の方がより柔軟である。これに対して、住民側はそこまで厳密なスケジュール管理の意識がないのが普通であり、議論の後戻りは当然起こりうる。状況の変化によっては、白紙に戻して再検討というケースさえありうる。ここで両者の対立やすれ違いが起こりうるわけである。

これを防ぐには、行政側がステップごとに住民側に十分な情報提供を行い、その都度住民側の意向確認を行いながら、次のステップに進むという対応が求められるが、前述のように、必ずしもそれができてこなかったのが実態である。

### d) 知識・経験の不足

最後に、住宅再建をめぐる行政と住民との合意形成のプロセスを見てきて感じるのは、市町村側に住民参加や合意形成に対する知識や経験が不足していることである。たとえば、住民説明会や住民懇談会の持ち方一つを

とってみても、経験豊富な市町村や職員であれば、事前に住民側と打合せを行って、議題整理や内容の確認、あるいは進行の仕方の確認などは当然行うものだが、そうした事前協議を一切せずにいきなり本番に臨むというような進め方がなされる。それは結果として、行政側からの一方的な説明や依頼となってしまう、住民側の反発や諦めを生む原因の一つになってしまっている。

また、説明の仕方の稚拙さも目につく。専門的知識を持たない住民に対して、専門用語をそのまま使った説明をしたり、また理解されていないことも気づかずに、長々と説明を続けたり、あるいは背景や経過を説明せずに結果だけを話すために、不要な誤解や反発を生んでしまったり、住民参加の知識や経験の不足が如実に表れているのである。

筆者がとくに気になったのは、住民説明会や住民懇談会で反対意見が出ないことをもって、住民の合意が得られたと判断してしまうその姿勢である（すべての市町村、職員がそうであるわけではない）。おそらく震災以前からこのようなやり方で進められてきたのだろうと推察されるが、震災復興といった、地域にとって非常に重要な課題への対応としては、これでは不十分なことは明らかである。

住民参加や合意形成について十分な知識や経験を持っていないことはやむを得ないことである。重要なのは、震災復興の過程の中で、こうした知識や経験を上手に積んでいくことである。そのためにも、言い尽くされている感はあるが、こうした分野の専門家・実務家の起用は今後とも不可欠であろう。

## 5. おわりに

以上、東日本大震災における住宅再建をめ

ぐる住民参加と合意形成について多くの課題を指摘してきたが、重要なのはこうした課題を次の自然災害でどのように生かすかである。今回の被災地の多くは、住民参加と合意形成の経験が不足していたことは否めない。そこに未曾有とも呼べるような大災害が起きたわけだから、現場が混乱するのも無理はない。

ここから導かれる教訓は、常識的な結論とはなるが、普段から住民参加と合意形成の経験を積んでおくということに尽きる。より具体的に言えば、住民と行政が協働で地域課題の解決に当たる「協働のまちづくり」の経験が重要である。「協働のまちづくり」は、いまやほとんどの市町村で主要施策に挙げられているが、これを地道に続けて、住民と行政の関係性を深め、協働で課題解決に当たる力を蓄えておくことが、事前の復興対策としては何よりも重要だということである。その際、「協働のまちづくり」に関わる主体としては、地域の住民と行政のほかに、中間支援NPOや地域内外の企業や大学等を含めておくといえよう。いざという時にこうした外部者が力になってくれることは、東日本大震災が示してくれた通りである。

最後になるが、復興のプロセスで述べたとおり、東日本大震災の津波被災地には、住宅再建後の生活の安定、地域コミュニティの形成、災害弱者の生活再建、生業である漁業の不振、人口減少・高齢化に伴う地域の衰退など、なお多くの課題が残されている。しかし同時に、これらの課題解決に向けた取り組みも進められており、被災地以外の地域にも役立つ知見が得られる可能性もある。引き続き被災地と関わりながら、こうした知見の蓄積にも努めていきたいと考えている。

## 注及び引用文献

- 1) 震災後、被災したすべての地方自治体（県と市町村）で記念誌や記録誌を作成しているし、被災した地域や企業・団体・学校等の中にも同様の図書・冊子を発行しているところは多い。筆者が所属していた岩手大学でも「東日本大震災で大学はどう動いたか1：地震発生から現在までの記録」、「東日本大震災で大学はどう動いたか2：復興支援と研究・教育の取り組み」（いずれも古今書院、2019年）を刊行しており、また岩手県は「東日本大震災津波からの復興－岩手からの提言－」（復興の取組と教訓を踏まえた提言集）をまとめている。この中には、自分が関わった取り組みへの反省をかなり率直に述べて有益な教訓となっているものもある。いずれにしても実際に起ったことを、できるだけ正確に記録を残し、その背景や原因を探るといった行為は今後も継続していくべきであろう。
- 2) 広田純一「東日本大震災における集落と被災と再建－その持続性に着目して－」、農村計画学会誌、39巻4号、2021年。
- 3) いわゆる関係人口・関心人口であるが、震災後に被災地でよく見られたこうした人材をコミュニティの一員としてとらえる「拡大コミュニティ」という考え方を、筆者らは提案している。詳細は広田純一「拡大コミュニティ試論」（『震災復興から俯瞰する農村計画学の未来』農村統計協会、2019年）参照。
- 4) 広田純一、東日本大震災の復旧・復興プロセスI～緊急対応から生活復旧期まで～、21世紀ひょうご、第18号、64-82、2015年。
- 5) いわて復興ウォッチャー調査は、第1回が2012年2月、2014年までは年に4回（2月、5月、8月、11月）、2015年以降は年に2回（2月、8月）に実施され、岩手県のHPで公表されている。本調査では評価の理由を自由記述してもらっており、被災地の現状を知る良い手がかりになっている。ちなみに、本調査は、岩手県企画専門委員会での筆者の提案から始まったものである。
- 6) 前掲注4)
- 7) 市町村の復興計画は2011年度中に策定されているが、もう少し時間に余裕をもたせるべきだったのではないかという指摘が、実際に策定に関わった研究者らから出している。たとえば、鈴木孝雄「住民参加による復興まちづくりの展開とコミュニティ復興－宮城県－」（『震災復興から俯瞰する農村計画学の未来』、農村統計協会、2019年）。

## 創造的復興を可能とする復興体制

政策研究大学院大学教授

飯尾 潤



東日本大震災から10年が経過し、放射能汚染地域を中心に、まだまだ課題は残っているとはいえ、津波被災地域の再建は物理的には完成しつつある。これを機に、ひょうご震災記念21世紀研究機構の研究プロジェクトの成果として『総合検証 東日本大震災からの復興』（以下引用は「総合検証」）を刊行することができた。復興を通じての多面的な教訓は、その第23章で包括的にまとめているので、本稿では焦点を絞って問題を掘り下げる観点から、創造的復興とは何か、どのような問題があったのか、政策の仕組みの観点から考えてみたい。

### 1. 創造的復興とは何か

東日本大震災の復興に際して強調された点のひとつに「創造的復興」という要素がある。これまでの災害復興において原則とされていた、現状復旧を基盤として、災害で破壊された施設等を整備し直すという方針を大きく変えるものであった。もっとも従来であっても、一定の改良は認められていたし、被災者の支援に必要なだと判断されれば、原状復旧が厳格に維持されていたわけではない。しかし「よりよいものに作り直す」(build back better)ともいいかえられる創造的復興が、原則として高く掲げられたことで、復興政策の性格が大きく変わったことは確かである。

たとえば、住宅の再建に関していえば、津波で建物が破壊された現地での再建ではなく、より安全な場所へ移転しての再建が可能となるような制度が構築されたが、これはこれまでは小規模な被災地を念頭に限定的に実施されていた防災集団移転促進事業などの事業の性格を変えて、全面的に展開させることにつながった（総合検証：第12章）。また、産業の再生に本格的に取り組んだのも、東日本大震災の復興政策の特徴であるが、被災前の産業施設を復旧するのではなく、新たな施設の導入などを含み、地元産業の高度化が目標とされたのも創造的復興という考え方がもたれている。あるいは、原発事故に触発されて、福島県を中心に、復興政策の枠組のもとで再生可能エネルギーの導入促進や関連技術の開発が展開されたのも、創造的復興の一例である。

このとき、創造的復興が具体的に何を指すのかという点については、不確定部分が多い。原状という具体的な尺度がない分、創造的復興には、自由度が広がるとともに、意見の一致を難しくするからである。いいかえれば「よりよく」の部分に、考え方の違いや価値判断がはいて、選ぶべき選択肢が異なることが予想される。

しばしば紹介される阪神・淡路大震災の例でいえば、当時は原状復旧が大原則であったので、地震で破壊された港湾岸壁について、

元の通りに復旧させる工事が行われたが、貨物船の大型化によって、元の岸壁の仕様では対応できない船舶が増えたため、それに対応する目的で、数年後に改めて同じ岸壁をより水深の深い岸壁へと改築したというのである。これが分かっているならば、災害復旧工事の際に改良も含めて一度に工事をした方が安上がりだということで、理解しやすい創造的復興の例だということができる。ただ、ここで注意が必要なのは、岸壁の水深増は継続的な傾向であり、過去の延長線上に構想できる予定された改良であって、従来の原状復旧の方針から一歩先に進んだものと理解することもできる。

ところが、施設のあり方そのものを見直したり、立地構造そのものを変更するというになると、選択肢が広がる分だけ、何をすべきかという点に対して意見の違いが出てくる。たとえば、小さな漁村が津波に襲われて家屋等が壊滅したとして、復興に際しては再度の被災を恐れて住宅は高台に移転するものの、元の漁港は再建して、漁業や水産加工業関係の施設はその近くにつくるというのは、よく見られた創造的復興の例である。ただ、これとても、職住一致に慣れた住民のなかには、生活様式が変わることへの抵抗があった。ただ、これに終わらず、せっかく高台に住居を移転して漁港に通うのならば、周辺の漁村が合併して大きな移転地を整備した方が、規模の利益から買い物などの施設も整えやすいし、将来の人口減少を見越せば、医療・介護などの面でも、暮らしやすくなるはずだという考え方もあった。さらに、住宅地だけではなく、いくつかの漁港を集約して、設備を高度化した中核的な漁港を整備した方が、水産業の収益性が上がるはずだという意

見もあった。ただ、後の二つの意見は、住民の抵抗感も強く、ほとんど取り入れられることはなかった。そして、この例よりもより複雑な形で意見の違いが表面化し、住民も行政も選択に迷うという例も少なくなかった。

このように、創造的復興の中身は、考え方によって変わってくるから、結果として選ばれた復興政策に不満が出やすいという面もある。多くの場合、実現したことについては話題にはならないが、うまくいかなかった面や実現しなかった面には、強い関心が寄せられるので、熱心に復興政策を推進して、将来の可能性を拡げれば拡げるだけ、不満が出やすいという逆説的状況も生じうる。

## 2. 創造的復興への反対論

これに関連して、災害においては復旧だけを目的とすべきで、創造的復興は邪道だという考え方もある。第一は、政府の役割を限定的に考える立場で、創造的復興を言い出せばきりがないので、災害対応と社会の改善とは分けて考えるべきであり、災害対応は喪われた被害額のなかに収めるべきだと考える立場である（斎藤誠2015）。さらにいえば、復旧がそぐわない場合には、創造的復興を掲げて費用対効果の低い代替措置をとるよりも、復旧まで含めて対応せずに現地を放棄し、被災者には移転費用を支給すべきだという考え方もあり得る。そこには、政策はミニマムであるべきで、目的が正統化されるからといって、無制限に費用をかけるべきではないという考え方が背景にある。

実のところ、どこまでやれば創造的復興になるのかといえば、なかなか目標設定は難しい。たとえば、東日本大震災の被災地の多くは人口流失に苦しんでいるが、人口減少時代

の日本では、こうした減少は程度の差こそあれ各地で見られるものである。そうした状況で、どれぐらいの人口がとどまれば成功といえるのかについては、合意できる基準の設定は難しいようにも思われる。その意味では、創造的復興という言葉が夢を与えてくれるとしても、できることには限りがあるという認識も必要であろう。

それに対して、第二の創造的復興に対する違う側面からの反対は、いわゆる「ショック・ドクトリン」論の流れにある反対である（古川美穂2015、山下祐介2017）。これは、政府は災害を奇貨として、それまで反対が多かった政策を、災害復興の名の下に無理に押しつけようとするという批判である。たとえば、災害において創造的復興の名の下に新たな産業への転換を進めるのは、産業の論理によって、被災者の仕事を無理矢理に変えるものだけに見える。これだけを見れば、ためにする批判のように見えるが、こうした批判は、被災者の立場から一定の支持を受ける側面がある。それは、被災者にとって、災害がなかったという状況が、何よりも望ましい状況だからである。

突然の災害に遭った被災者にとって、災害がなかったとしたら続いていたはずの日常を取り戻すのがいちばん望ましいのは当然である。ただ、問題はそれが不可能な場合が少なくないことである。たとえば、崖崩れで一部の宅地と道路が流されたといった小規模な災害であれば、道路を作り直し、宅地を近所に造成すれば、それほど変わらない状況を取り戻すことができる。しかし、規模が大きくなれば、東日本大震災でも見られたが、海沿いの土地が地盤沈下によって海面下に沈むとか、容易に除去できない放射性物質によって住め

ない土地ができるといったこともあり、あるいは、再度の災害を考えると、同じ土地に住み続けるのが危険だという場合もある。産業に関していえば、かつては成り立った産業が、災害による状況の変化で基盤を失い、同じ産業を再建しても収益を上げる見込みがなくなるということもある。

要するに、完全な復旧が難しいときに、創造的復興という形で新たな姿を模索する必要が出てくるが、その時に目指すべき方向性に、意見の違いが出てくるのである。積極果敢に新分野に出て行くことが成功につながるという産業復興案が出てくれば、その方向性に違いが出るのは当然である。もっとも、これまでできなかったことを実現する機会という点では、たとえばバリアフリーで障害のある人々が自由に行動できるようなまちづくりとか、無駄が少なくエネルギー効率のよい建物で町を再建するといったことも考えられ、そうした場合には反対は少ないかもしれない。

ただ、何をすべきかという問題は、それを考える人々、あるいは受け容れる人々の基本的な考え方や認識枠組に左右される。新たな方向性を模索する時には、時代の指向性や主流の考え方が、先鋭な形で表れることもある。そうすると、異なった考え方を持つ人々からすれば、気にいらぬ政策が、創造的復興の名の下に形をとり、無理やり押しつけられるような形に見えてくる。

### 3. 創造的復興における政策決定の難しさ

このように、創造的復興を掲げると、復興政策の中身は不確定となり、いろいろな面で選択の可能性が広がるとともに、政策の自明性は喪われ、政策内容の当否が論争の的にな

りやすい。ただ、この難しさは、一般に認識されることが少ないので、政策の当否よりも政策出力や政策結果についての批判になる。こうした批判は、選択に賛否がある以上、避けられないものではあるが、決定のあり方において、選択肢の検討が明示的になされていれば、少なくとも事後的な批判の前に、選択における論争と、決着における納得感が得られる可能性がある。その意味で、創造的復興においては、通常の災害復旧事業よりも、その政策内容の検討・決定のされ方が、ずっと重要になると考えることができる。

ところが、災害復興においては、たとえ創造的復興が掲げられていても、一般の人々のみならず、被災者や関係者においても、復旧イメージが根強い。復興なんだから、何をすべきかは分かっている、とにかく行動あるのみだ、というのは一般的な感覚である。それが、災害が起こらなかつたであろう状況の回復を望む被災者の心情と反響すれば、復興政策の中身を丁寧に検討しようという姿勢を弱めるように作用する。また、復興政策における時間の要素も無視できない。できるだけ早く復興するというのは一般論として正しいだけでなく、現に、応急仮設住宅などで不自由な生活を強いられている被災者の存在は、急いで事業を進めることを、関係者に強烈に認識させる。ここでも議論よりも、早く進めることが必要だということになりやすいのである。

それでは、時間を節約するために議論を減らして、誰かが決めたお仕着せで復興政策を推進できるかといえば、実はそれも難しい。それは、東日本大震災のような巨大災害においては、被災状況をはじめ被災地や被災者の状況が多様であるために、一律の政策を実施

することが難しいからである（総合検証：第1章、第8章）。しかも、東日本大震災においては、原発事故による放射能汚染という災害を含む複合災害であり、発災時に被害が集中する地震や津波とは違い、被害が継続して発生しうる放射能汚染という災害は、通常自然災害とは全く違う対策を必要としている（総合検証：第6章）。

このように、被災状況が違い、再建の方向性が違うとなれば、地域ごとに違った事業を展開するためにはどうしたらよいのかという問題が生じる。ひとつの方法は、地元市町村などに任せるという方法である。やはり、地元のことは、地元の自治体がよく知っているので、当然の考え方である。

ただ、大きな問題がある。それは、復興に係る多額の費用を、被災で苦しむ地元の市町村が負担できないことである。そもそも、日本の行政は、国の政策であっても、ほとんどの政策が、市町村などの地元自治体で実施されている。その反面として、財政力の異なる市町村が、全国的に一定水準以上の政策実施が出来るように、きめ細かく財政調整を行っている。ごくの一部の富裕自治体を除いては、国からの地方交付税交付金によって財政基盤が整えられている状況で、地元で上がる税収で日常行政をまかなえる市町村は多くない。まして重大な災害に襲われた場合には、自ら復興費用を用意できる市町村はほとんどないといってもよい。そこで、復興費用は、通常以上に国が用意した資金に頼らざるを得ないのである。

これについて、被災地の自治体からは、「自由に使える資金がほしい」という要望が常に出てくる。東日本大震災でも、阪神・淡路大

震災や新潟県中越地震にならって、「復興基金」という形で、原則として国が用途を問わない資金を被災が重かった3県を中心に用意した（総合検証：第10章）。ただ、この資金は制度の狭間でうまく対応できな事例など、例外的な用途を想定しており、復興資金の中核ではない。では、どうして、中核的な復興資金について、自由に使える形にできないのか。それは、そうした資金の積算が不可能であり、合理的な配分が難しいからである。一般に地方交付税交付金などは、人口や面積などをもとに基準を定めて標準的な支出を想定して配分額を決めていく。しかし、復興資金は、標準的な支出ではない。町を再建するにしても、被災の程度も地形も異なる以上、かかる費用も大きく違ってくる。災害復興は国土の保全などが目的になっており、単純に失われた資産を補填するものではない以上、被害額を基準にすることもできないし、まして死者・行方不明者数などでは、復興費用を推定することはできないのである。

そこで、国からの自治体への資金配分は「必要な資金」を配分するという事にならざるを得ない。ただ何を必要とするのかを明確にすることは、かなり難しいのである。

#### 4. 東日本大震災における復興事業の選択

こうした事情から、東日本大震災では、国が復興政策として考えられる事業をメニュー化して示し、被災市町村を中心に、被災県や場合によっては被災者や被災企業等が、事業への参加（補助金の交付）を申請し、国側が、その必要性を査定して、必要な資金を交付し、事業を進めてもらうという形をとった（飯尾潤2013）。

事業のそれぞれは、発災直後の復興構想会

議の提言をもとにした政府の基本方針に概要が記されており、その年の秋に成立した三次補正予算や関連法案の改正によって具体化され、翌年の復興庁の発足とともに、大部分は復興庁がまとめる形で、地元の自治体などに提示されることになった。

地元市町村では、復興計画を作ることによって、その計画に含まれる事業を申請して、予算を獲得し、事業を実施することになっていた。復興関連政策は幅広く、この枠組み以外の政策分野も少なくないのであるが、もっとも中核的なのは、復興一括交付金の基幹40事業であって、高台移転や土地区画整理事業など地域の物理的の再建事業を中心として、関連の事業がメニュー化されて列挙されていた。自治体は、被災状況や、地形などの基本的条件、地域の将来を考え合わせながら、具体的な将来改革を立てていったが、被災者の住宅確保は最も基本的なニーズであり、社会的関心も高いことから優先的に考慮されることになった。もちろん住宅再建には再建する場所が必要であり、その整備が前提になるが、津波による被害が甚大だった沿岸部においては、再度の災害からも身を守る安全性への考慮が最重要視される傾向にあった。そこで、高台移転などの事業が、住宅再建への前提条件になる傾向が生まれたのである。

創造的復興という観点から、復興構想会議では、多重防御のまちづくりとして、必ずしも新規造成型の高台移転ばかりではなく、陸上に二線堤となる津波防御施設を整備して、防潮堤からそこまでは産業用施設などに、その内側を比較的 안전한土地として住宅整備も可能とする新たな方式も想定していた（東日本大震災復興構想会議2011：6-11頁）。し

かし、ある程度リスクがあるとなると、津波の恐怖さめやらぬ多くの住民には受け入れられにくく、また権利関係の処理の複雑さや、新たな整備方式を構想することの難しさもあって、津波防御施設を整備した例はあるものの、多重防御を正面から掲げた地域づくりを行った例はほとんどなかった。

また、メニューを作る段階では、過去の事業を作り直して新たな事業を考えるのがせいぜいであり、全くの新構想に基づく事業は、時間的制約や、関係政策との調整を考えると、不可能であった。ただ、復興事業が進展してくれば、さまざまな問題が見えてくることも確かであったが、進み始めた事業に新たなメニューを加えることは、復興政策の進捗がますます遅れることをも意味するので、大幅な見直しがないまま、それぞれ個別の工夫で乗り切ることが基本になった。

また、地域づくりは市町村主体に進められたが、防潮堤の整備は広範な影響を考慮して被災県の所轄となっていたので、その間の調整が上手く進まない例も見られた。県が統一的な方針で防潮堤整備を進めた場合には、それを前提に地域の再建を進める立場にある市町村では、自らの構想と防潮堤の整備に齟齬を来したときの解決に苦しんだのである。

さらに創造的復興として新たな社会システムの構築や、新たな産業の創出を含む産業復興などを考えたとき、そうした分野では、創造性の発揮がいっそう難しいことも明らかになった。たとえば、せっかく、まちごと作り替えるのであれば、原発事故以来課題となっていた省エネや再生可能エネルギー導入を地域全体で取り組むスマート・シティといった発想もあったが、ただでさえコストがかかり、資金に不安がある被災者にとって、追加

の支出を伴うこうした取り組みは現実的でないことが多かった。放射能汚染によって深刻な打撃を受けた福島県では、再生可能エネルギーの開発や関連技術集積が目指され、それなりの集積が実現しつつある。しかし、こうした技術を、地域づくりに落とし込み、新たな暮らしを提供できているかといえば、そこまではできていないというべきであろう。

また、新産業の創出についても、漁港で新たな大型冷蔵施設を導入するとか、衛生管理が行き届いた魚市場を建設するといった改良事業的なものは数多く見られたが、新産業の創出の大幅な展開は難しかった（総合検証：第15章）。福島県における、ロボットなどを含む新産業育成は、ある程度進んでいるが、内発的な産業創出は容易ではない（総合検証：第7章）。このとき、復興事業が進展するなかで、マッチングなど追加的にとられた政策が有効であったこともあり、状況に応じた柔軟な対応が、鍵を握るものと思われる。

逆に、グループ補助金などによる積極的な助成は、既存事業者の事業存続を助けるという目的もあって、新たな産業への進出を後押しを主目的にすることは難しかった。これは、被災した企業などが共同で申請する政策の仕組みから、被災前の事業を復活させるために申請する例が多かったと想像できるからである。また、従来型の産業であっても、生産性の大幅な向上などが観察されれば、それも成功であると考えられるが、一般にそうした例は希である。そして、たとえば低賃金の技能実習生に頼る水産加工業が、原発事故後の風評被害で技能実習生を確保できずに苦境に陥るなど、旧来型の構造での再建であったために、伸び悩むことも少なくなかった（総合検証：第15章）。むしろ、復興政策の枠組

みの外で、クラウドファンディングなどで事業を始めた小さな企業なども見られ、そうした事例に面白いものがあることも確かである。その点で、政策を基軸として創造性を発揮するというのは、現実にはなかなか難しいのである。

こうした問題の背景に、復興政策の具体化において、日本の行政で一般的な申請主義の問題点も指摘できよう。申請主義は、申請者の自発性ととも、申請自体の正当性の挙証責任を申請者に帰属させる点で、行政としては処理がしやすいという面がある。しかし、災害からの復興事業の場合には、市町村にしても被災企業や被災者にしても、申請者にゆとりがなく、積極的に創造性を発揮しにくいことが多い。確実な事業ということになれば、比較的慣れた方式が選ばれるのは当然であり、そこに刺激を与える要素や、査定プロセスに創造性を評価する仕組みが積極的に含まれていなければ、比較的保守的な申請になることが予想されるからである。その点で、創造的復興の本来的な難しさはおくとしても、その発揮を求めるためには、事業選択の過程において何らかの工夫がなければ、創造性の高い事業が展開するという事は難しいのである。

それに対して、コミュニティ再建といった方面においては、地域によって成果はさまざまであったとしても、復興政策の展開のなかで多様な試みが行われ、これまでの災害復興と比べて、大きな進展が見られた。当初の期待が大きかったために、不十分な点についてのコメントが出てくるのはやむを得ないとしても、こうした分野においては、さまざまな取り組み自体に意味があるので、それを可能としたちょっとした政策が、大きな意味を

持ったということがいえる。ただ、そのなかでわかってきたのは、どのように努力しても、被災前のコミュニティが回復することはなく、復興は、むしろ新たなコミュニティの創造だということである（総合検証：第8章）。いいかえれば、創造的復興の中核は、むしろ住民が行政やNPOなどの支援者とともに創り上げてきた、復興後の地域コミュニティであったともいえるのである。

その点で、大規模な復興は、政策として創造的復興を掲げるかどうかにかかわらず、常に創造的要素を持っており、むしろそうした創造性が、十二分に発揮できるような政策の仕組みとは何かが問われなければならない。

## 5. 市町村における住民合意形成と国との交渉

そこで、「市町村中心の復興」という原則の下で、復興の中核的役割を担った地元自治体が直面した難局のなかに、創造的復興を可能とする条件を見ていきたい。

市町村は、一方で住民の意見をまとめる役割を果たしながら、他方で国などと交渉して事業費を獲得することが求められる。そして、復興事業を推進する段階になれば、事業主体としての責任がのしかかる。このとき、創造的復興を掲げ、復興事業に選択の余地が大きくなることは、一方で市町村の自由度が拡大することでもあるが、他方で選択の責任を負うとともに、その実施における未知の要素と対峙する立場に、市町村が置かれることを意味するのである。

しかし、被災地の市町村役場は、それ自体が被災していることが多く、職員も被災者であるだけでなく、さまざまな要因で職員数が減少していることも少なくない。そのうえ、

発災直後から処理すべき業務は膨大で、しかも従前あまり携わったことのない業務に就かざるを得ない職員も多い。そこに、復興事業を住民の意向を踏まえて計画し、関係機関と協議し、決まった事業を実施するとなると、それに関わる業務は膨大である。よく被災前に比べて予算が何倍にもなったという話がされるが、慣れない事業を展開する手間を考えれば、それ以上の逼迫した状況となる。もちろん、全国の自治体職員など応援（総合検証：第19章）があって、それをしのぐのであるが、応援職員には土地勘がないほか、しかも一定期間での交代も多く、専門能力は補えるとしても、本来の職員と同様に柔軟に活動してもらうことも難しい。

こうした状況で、特に困難であるとされた分野には、主として住民合意の形成のための住民との関係構築・同意調達といった分野と、復興庁をはじめとする国の機関との予算や規制をめぐる折衝という分野があった。

住民合意を作ることの難しさは、多くの関係者が語っているが、先に述べたように創造的復興が選択肢を広げることも、難易度を高くする要因となっている。土地を再建する地域づくり関連事業に限定しても、これしかないという結論があれば、役場からそれを説明し、住民に了解してもらえばよいのであるが、「よりよく作り直す」ことになれば、どのような要素を重視するかで、結論が変わってくるから、住民の間に意見の違いが出てくるし、それに事業の進めやすさや、費用の高下が関係すれば、合意形成とへ移行して、事業の実現可能性を探って行かざる得なくなるので、事業を選択するためには、多くのハードルを越えていかなくてはならない。

東日本大震災の復興事業においては、こう

した事業について、地元自治体の費用負担を求めないという方針によって、こうした困難を軽減しようとしたが、それだけで問題は解決しなかった。逆に、費用抑制を徹底し、認められる事業を厳しく制約すれば、選択肢が小さくなって、合意形成が促進された可能性がある。しかし、それでは、納得できない住民を置き去りにしたり、不便であるとか安全性に疑問のあるといった立地を選ばざる得なくなるなど、大きな不満が残った可能性もある。時間がかかっても、事業参加を希望する被災者のできるだけ多くから了解を得ようとしたのが、今回の復興の特徴であったから、時間がかかるというのは避けられない面もあった。

ただ、それで理想に近い再建ができたかといえば、たとえば、先に挙げた多重防御のまちづくりの例に見られるように、そうとも言い切れないところに難しさがある。ひとつの問題群が負担における公私の分担である。たとえば、利便性と安全性を両立させるために、場合によっては浸水の可能性がある地域に再建するとして、浸水しても破壊されないような堅牢な建物にしたうえで、寝室などを浸水の可能性のない2階以上にするという考え方もありえる。しかし、その場合、資力に差のある被災者のすべてが、そのような堅牢な建造物を建てられるとは限らない。このとき、土地を公費で十分高くかさ上げすれば、先に述べたような建物の条件を付けなくて済むのである。いくつかの地域について、土地のかさ上げが高すぎるのではないかという批判があるが、このような事情を考えると、やむを得ない事情があったことにも気付く。

また、国との交渉が大変だったという市町村関係者は多い。これにも創造的復興が関係

している。先に述べたように、復興予算については、市町村が要求した項目を、復興庁や関係省庁が査定して、認めるかどうかを決める仕組みになっている。予算基準が明確であれば、機械的にとはいわないまでも、その要求の妥当性についての解釈が大きくかけ離れることは少ない。しかし、創造的復興を掲げる以上、そうした定型的な基準を厳格化することはできず、解釈の余地が大きくなれば、意見の隔たりも大きくなる。そこで、関連する規制緩和などの要望も含め、予算要求などの折衝が難航することになる。また、基幹事業などで一致しても、それに関連する効果促進事業でまた、同様の折衝が必要となる。効果促進事業は基幹事業だけでは完結しないことを想定し、その一定比率を限度額として支出するものであり、市町村側からすれば、それをできるだけ自由に活用して事業を推進したいし、国側からすれば、これも国費で遂行される事業には違いがないので、国の方針通りに支出してもらわなければ困るということになる。また復興予算の総額が膨らみ、どこまで拡大するのか、先の見えない状況では、国の側に査定によって予算拡大を制限しようという動機が強くなるのも避けられない。そのうえ、たとえば高台移転事業が認められた場合、既存の道路を高台造成地を通る形に変更したいというのは自然な考え方であるが、既存の道路は原状復旧を原則としており、その間に齟齬が起こる。そうした事例は、それ以外にも数多く発生し、その調整に手間がかかったのである。

ここで取り上げたのは、いろいろな摩擦の一例に過ぎないが、巨大な復興事業を推進する過程で、困難の度合いを高める一つの要因が、創造的復興という要素であったことは間

違いない。しかしながら、先に見たように、創造的復興という観点なくして、被災地の再生があり得ないのも確かなのである。

## 6. 次の創造的復興に向けて

東日本大震災からの教訓の一つは、事前準備の有無が、復興の成否に大きく関係しているということである。突然の大災害の後、それからの復興政策を立案する際は、急を要することもあり、あり程度以上大がかりな調整を必要とするような政策や、煮詰まっていないアイデアを政策に落とし込むゆとりはない。そこで、東日本大震災においても、復興政策のメニューに加えられたのは、既存の何らかの政策を改良したものがほとんどであり、アイデアとして全く新規の政策はごくわずかである。創造的復興という理念はあっても、その政策的な裏付けが十分でなかった可能性がある。このように考えれば、次の災害のためにも、原状復旧以外の復興策について、ある程度まで検討を進め、必要な調整を済ませておくことが望ましい。

つまり、どのような事業が必要なのかを、これまでの経験から考え、事前に制度設計をしておくことで、災害において国が提示できる復興事業のメニューを充実させておくことが必要なのである。もっとも、今回は費用の制約をあまり付けずに事業を展開したが、それだけでは十分ではないだけではなく、制約がないからこそ期待がふくらみ、それが失望につながったり、あるいは切実な要望がなくても政策化できてしまうために創造性がかえって発揮できなかつたりするという面もあった。そこで、事業の優先順位や、予算査定における基準をあらかじめ考えておき、復興政策を決定する際に、財政余力や必要性を

天秤をかけながら、透明性のある決定ができるようにすることも必要であろう。また、全額国費負担という点は、既に熊本地震以降修正されているが、それに加えて、関連事業を自治体が比較的自由に展開できるよう、基幹的な復興事業に対する一定比率を限度として、自治体負担割合も一定程度はある形で、創造的復興経費とでもいべき部分を作った方が、国においても自治体においても不満が少なくなり、交渉過程が円滑化するように思われる。そのうえで、公私の負担割合についても、総合的にそれを調整する仕組みがあれば、より効果的な復興政策が可能となろう。

そして、何よりも大切なのは、被災地の住民を中心として、地域の未来、自らの将来計画を描き出すことのできる能力向上の支援策である。これについても、地域の未来について、地元自治体と住民が災害前から話し合っていたところでは、災害後の復興過程においても、議論がしやすいという傾向があったから（総合検証：第8章）、災害前から、災害復興に限らず、地域の未来像に関する議論をしておくことが有効である。また、発災後においては、住民の話し合いを支えるファシリテーターの役割が重要であり、また住民への情報提供手段の多角化・高度化も必要になってくる。原型復旧と違って、創造的復興には選択肢がある以上、そうした選択肢を比較検討した上で、納得するという過程が欠かせないから、議論の進め方を工夫することも大切である。

創造的復興という言葉は美しく響くが、創造的復興には固有の困難もある。政策への期待を高くしがちだという問題を別にしても、政策選択や実施において、解決すべき課題が多くなるからである。しかし、原型復旧だけ

では災害に打ち勝つことができない以上、創造的復興のあり方に高度化することで、問題を処理していかなくてはならない。東日本大震災の経験は、その意味でも、貴重な教訓の宝庫である。これを活かして、次の巨大災害に備えることが求められている。

#### 参考文献：

- 飯尾潤（2013）「東日本大震災に対する復興政策：構想と論点」日本行政学会編『東日本大震災における行政の役割』（年報行政研究48）ぎょうせい、20-38頁
- 五百旗頭真・御厨貴・飯尾潤監修、ひょうご震災記念21世紀研究機構編（2021）『総合検証 東日本大震災からの復興』岩波書店＝総合検証
- 齋藤誠（2015）『震災復興の政治経済学』日本評論社
- 東日本大震災復興構想会議（2011）『復興への提言：悲惨のなかの希望』
- 古川美穂（2015）『東北ショックドクトリン』岩波書店
- 山下祐介（2017）『「復興」が奪う地域の未来』岩波書店

## 第10回自治体災害対策全国会議 自治体や地域の災害対応力を強化する



自治体災害対策全国会議は、その都度異なる形で襲ってくる大災害に対処するため、全国の自治体職員等が知見を共有し、備えを高めようと平成23年度から毎年開催しており、当機構はその事務局を務めている。

今回は「自治体や地域の災害対応力を強化する」をテーマに、オンラインで開催した。11月12日（木）、13日（金）の2日間にわたって開催し、自治体職員など全国から約460人が視聴した。

会議は、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）の主催者あいさつ、柴田岳・読売新聞大阪本社代表取締役社長の共催者代表あいさつで幕を開け、初日は基調講演、基調報告Ⅰ・Ⅱ、講話、2日目は特別報告及びパネルディスカッション第1部・第2部を行い、最後に総括討議で締めくくった。ここでは、紙面の都合上、その概略のみを掲載する。

### 《開催概要》

日 時：令和2年11月12日（木）13：30～17：45

11月13日（金）9：30～15：30

会 場：オンライン開催（新型コロナウイルス感染症のため）

主 催：自治体災害対策全国会議実行委員会

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

視聴者数：自治体職員ほか約460人

### 《プログラム》

#### 【第1日】

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：柴田 岳 読売新聞大阪本社代表取締役社長

基調講演：「災害対応力を高める－技術・人材・仕組み」

林 春男 国立研究開発法人防災科学技術研究所理事長

基調報告Ⅰ：「令和元年東日本台風への対応と教訓－気候変動対応型まちづくりに向けて」

品川 万里 福島県郡山市長

講話：「新型コロナウイルス感染症と災害対応」

室崎 益輝 自治体災害対策全国会議企画部会長

(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授)

基調報告Ⅱ：「鳥取県における自治体や地域の災害対応力の強化」

平井 伸治 鳥取県知事

## [第2日]

特別報告：「SIP「国家レジリエンス（防災・減災）の強化」先端技術により変わる自治体の災害対応」

井上 慶司 内閣府政策統括官（科学技術・イノベーション担当）付  
参事官

## パネルディスカッション第1部：「自治体の災害対応力の強化」

座長：木村 玲欧 兵庫県立大学環境人間学部・大学院環境人間学研究科教授

アドバイザー：宇田川真之 国立研究開発法人防災科学技術研究所主幹研究員

報告：

- ①「新潟県における被災者生活再建支援業務の標準化の取り組み」

新潟県 涌井 正之 防災局次長

- ②「橿原市における災害対策本部の機能強化」

奈良県橿原市 山本 知巳 危機管理課長

## パネルディスカッション第2部：「災害時に誰一人取り残さない地域づくり」

座長：立木 茂雄 同志社大学社会学部教授

アドバイザー：鍵屋 一 跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授

報告：

- ①「別府市インクルーシブ防災～誰一人取り残さない防災～」

大分県別府市 村野 淳子 共創戦略室防災危機管理課防災推進専門員

- ②「兵庫県における防災と福祉が連携した避難体制づくり」

兵庫県 松久 士朗 企画県民部災害対策局長

**総括討議：**

- 五百旗頭 真 自治体災害対策全国会議事務総長  
(ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長)
- 室 崎 益 輝 自治体災害対策全国会議企画部会長  
(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授)
- 木 村 玲 欧 兵庫県立大学環境人間学部・大学院環境人間学研究科教授
- 立 木 茂 雄 同志社大学社会学部教授

## 基調講演



## 「災害対応力を高める 一技術・人材・仕組み」

林 春男

国立研究開発法人防災科学技術研究所理事長

### 1. 災害レジリエンスを高める

災害対応力を高めるためには災害レジリエンスを高める必要があり、それには我が国が世界標準に則した災害対応の仕組みを導入すべきではないかということが今日の話の結論である。

レジリエンスとは災害に負けない力、あるいは災害を乗り越える力のことである。企業や組織でいえば事業継続能力に相当するものを社会全体として高める必要がある。この言葉を使い始めた当時は民主党政権であり、「災害に強くしなやかな社会」と言っていた。その後、安倍政権期には「国土強靱化」という言い方をし、日本語としてはぶれている印象があるが、要するに災害を乗り越えられるかどうかが問われていると考えていただきたい。

普段、個人であれ、組織であれ、社会であれ、周りから期待されている機能を100%果たしているとして、それが災害によって機能損失を起こしたときに、一定の時間は要するけれどもうまく機能回復していくプロセスが災害から立ち直っていく過程だと思う。

レジリエンスを向上するには基本的に二つの方法がある。一つは予防力を高めること、もう一つは立ち上がりを早くして速やかな回

復をすることである。この二つが総合化されるような方法を工夫していくと、レジリエンスは向上する。

なぜレジリエンスを強調するかというと、これから30年ぐらいの間に南海トラフ地震で広域災害が起き、時間的に近接する形で首都直下地震が起きて、大きな都市災害になることが想定されているからである。その前に西日本では直下型地震が頻発すると見られている。こういった一連の大きな地震災害からの長期にわたる復旧・復興過程を経験することになるだろう。

それに加えて近年、地球温暖化の影響による気象変化が大きな影響をもたらすようになり、非常に厳しい災害の発生が予想されている。この被害を完全に抑止できればいいが、とても無理である。何百兆円もの被害が予想されているのだから、そこからどう立ち直るのか、災害をどう乗り越えるのかが問われている。

予防力と回復力は、互いに補い合うものである。ある程度の規模の被害に抑えることが予防の基本だが、そこには必ず予防限界が存在し、それを超えれば被害が出る。従って、そこからどう立ち直るのかという回復力についても検討し、二つの力を合わせて防災力を

高めなければならない。

また、わが国は有史以降初めての人口減少の局面に遭遇している。人口のピークは2004年に迎えたといわれ、今では毎年110万人ずつ減っている。この傾向はこれからも続き、2035年ごろには1億1000万人ほどになると予想されている。それでも日本はきちんと災害対応ができてきたと言うかもしれないが、それは災害対応に当たってきた地方自治体の皆さんが優秀であり、人数がたくさんいたからである。

ところが、人口がどんどん減少すれば、どの職場でも新人を迎えることが難しくなるし、災害が頻発化・大規模化・複雑化して対応は難しくなる一方、災害対応のための有形資源は極めて貧弱な状況になるだろう。

その現状を乗り越えていくために、人口減少がやむを得ないとすれば、一人ひとりのパワーを大きく引き出せるような研修・訓練の仕組みが必要になる。貧弱な災害対応の有形資源を世界標準に即したものに整備することにより技術・人材・仕組みを整備し、今までより少ない人数でもICT（情報通信技術）やDX（デジタルトランスフォーメーション）の力を借りながら効果的な応援・受援を実現し、来るべき大災害を乗り切っていかなければならない。

## 2. 災害対応の標準化

その解決策として、世界にはデファクトスタンダード（事実上の標準）となる災害対応の仕組みが確立している。しかし、先進国の中でそれに対して無関心なのはわが国だけである。欧米やかつて欧米の植民地であった地域も、デファクトスタンダードにより災害対応の仕組みを既に構築している。

なぜ災害対応業務の標準化が必要なのかは、災害対応は野戦だからである。いつ、どこで災害が起きるか分からないため、そこにいる人たちがまず一義的に対応することになる。しかし、それで収まり切らない規模の災害が発生すれば、地元だけでは対応できないので、他からの応援があって初めて乗り切ることができる。よって、非常に大規模な災害が予想されているとすれば、全国や世界からの応援を可能にする仕組みが必要となる。そのためには、災害対応を標準化しておく必要がある。

標準化にはWhat to do（何をすべきか）とHow to do（どのように実現すべきか）という二つの側面がある。何度も実際に災害を経験した人は非常に少ないので、より手早く、より少ない人数で効果的な対応を実現するために、二つの側面の認識の共有は不可欠である。

世界の防災先進国はアメリカと日本だが、両国では備えの仕方が異なる。日本はむしろ今まで予防力を中心に防災力を上げてきた。一方、アメリカは国土整備が1930年代に終わったこともあって、防災への関心が高まった頃に予防力を向上させるのはほとんど不可能だった。そこで、彼らが一生懸命工夫したのは災害対応力（回復力）であった。このため、わが国がこれからレジリエンスを高めるために伸ばすべきなのは対応力であることを考えると、アメリカに学ぶべきところは多いと言わざるを得ない。

アメリカの危機対応の歴史を振り返ると、やはり大きな災害をきっかけにして様々なものの整備が充実してきている。特に平成13（2001）年9月11日の同時多発テロは、アメリカ社会にとって非常に大きなインパクトが

あった。これをきっかけにNIMS（全米危機管理システム）が整備され、それが世界のデファクトスタンダードになっている。

アメリカについて感心するのは、有形資産の充実ぶりである。What to do, How to do についての国全体のフレームワークの整備が進んでいる。これを横目で見ながら、わが国における危機対応体制を考えていきたい。

### 3. What to do（災害時に何をすべきかを決めておく）

アメリカにおけるWhat to doは、ESF（応急対応業務）と呼ばれ、連邦政府として災害時に対応すべき15種類の活動が事前に定義されている。それらが目指しているのは、災害発生後、余計な調整がなくても決められたことが次々と実施される体制である。これこそ内閣制度により国政を運営しているわが国にとって極めて適した制度といえる。

災害をケースとして集めてみれば、大部分は「繰り返す課題」である。だとしたら、「繰り返す課題」について、事前に計画を立てておいてはどうかというのが私の主張である。日本でも平成26（2014）年以降、国土交通省が中心となってタイムラインの概念が導入されているが、それは「繰り返す課題」について、事前に対応の手順や担当部署を決めておくためのものであり、基本的な考え方は同じである。

ESF（応急対応業務）は元々、平成4年に12項目で始まったが、平成13年の同時多発テロ後、3項目が追加されて15項目になった。その後、「長期的復興」に関する部分が拡充され、RSF（復旧支援機能）になったが、新たに「生活支障解消」の活動が追加されたことにより現在も15項目で構成されている。

ESFの特徴は、担当すべき省庁、主たる担当、サポート役が全て事前に決まっいて、横の業務は関係各省庁間で事前調整がついており、いざとなればそのまま行動に移れることである。災害対応の同じ活動に従事する各機関の間で、どの機関が、何を、いつの段階で行うのかを共通理解し、文書化（タイムライン化）しておくことで、結果として調整しなくとも連携した対応ができるようにしている。

わが国でESFに当たるものは、やはり防災基本計画であろう。How to do, What to do に当たる部分が計26項目規定されていて、国が当面取り組まなければならないのは、応急対応部分に関しては11～21番である。国が行うと規定しているものの実効性を高め、過不足がないかを検証することが必要だと思う。

### 4. How to do（災害時の振る舞い方を学んでおく）

一方、How to doには、組織編制・組織運営、情報処理、人材育成という三つの側面が必要となる。

危機対応の組織編制・運営のデファクトスタンダードの原点になったのは、ICS（現場指揮システム）であり、1970年代にカリフォルニア州で起きた森林火災の際の失敗から生まれた。アメリカの森林火災は非常に大規模となるため、州政府や連邦政府、ボランティアや米国赤十字など様々な機関が集まったが、連携が取れないという大変残念な状況が生じた。

これはまずいということで検討会が持たれ、危機対応に従事する全ての組織が同じ対応の仕組みを持つことになった。危機対応を5つの機能（指揮者、事態対処、対策立案、

後方支援、総務)の集合体と捉え、その考え方を実際に採用したのである。現場では5つの機能ごとに5色のベストを着けることで、機能を見える化するようになっている。

同時多発テロのような予想外の事態でも、連邦政府、州、市がうまく連携できた。その背景としてICS(現場指揮システム)の採用があったので、先述のNIMSの中で災害対応に関わる組織はICSを採用することが義務付けられるようになった。

5つの機能の中で一番大事なのは指揮者(白色のベスト)であり、全体を指揮し、全体に対して責任を負う。部下全体の活動を取りまとめる仕事に加え、社会に対して広報し、災害対応に従事する人たち全体の安全を確保し、参加している組織間の連絡調整を行う。

次に大事なのは、事態対処(赤色)であり、この人たちが実際に事態に対応する。どのような部隊や技能が必要になるかは状況によって異なるかもしれない。自然災害とコロナのような感染症では、動員される者の専門性が異なるかもしれないが、主体になるのはあくまでもこの人たちである。

指揮官や事態対処の人たちが効果的に活動するためには、対策立案(青色)、後方支援(黄色)、総務(緑色)の機能が必要である。災害対応は公の組織が業務として行っているため、きちんとした書類の整備が求められ、総務のような仕事はどんな規模・種類の災害であっても必要となる。

ICSは、JIS(日本産業規格)にもなっている。しかし、今日参加いただいている多くの方はそのようなJISが存在していることも知らないと思われる。わが国が標準化に対して非常に無関心であることの証拠である。

アメリカの災害対策本部を尋ねると、平時から5色のベストが椅子に掛かっている、役割が一目瞭然になっている。今年の10月28日に埼玉県的首長らを集めて開催されたセミナーでこうしたベストの着用がコミュニケーションを円滑にし、相互応援・受援においても有効であるという話をしたところ、埼玉県はその場で導入を検討すると言ってくさった。

災害規模や種類によってこの5色は変わることはないが、規模が大きくなればそれぞれの仕事が細分化され、多くの人に関わるようになる。それでも規模に応じて各色のグループが大きくなったり小さくなったりするだけなので、全体としての活動がよく見えるなかで、必要に応じて業務が実行されていくことになる。

## 5. 問題解決過程の標準化

ICSのような組織編成・運営によって災害対応を行う上で重要なのは、災害対応を問題解決過程として捉えることだろう。そうすることにより、問題とは「あるべき姿と現実とのギャップ」として定義される。それを見いだすことで、原因がどこにあり、どうすればギャップを解消できるのかを考え(対策立案)、実際に対応するために必要な資源を集め(後方支援)、実際にそれを使って行動(事態対処)できるようになる。そして、一定時間でどのくらい仕事が進捗したかを最終的に評価することにより、問題解決の基本的な手順が見えてくるはずである。つまり、問題を正しく捉えて、それを解決する手段を見つけ、実行することが求められる。

また、問題解決のプロセスを標準化すると、状況把握、目標設定、対策立案、担当決

定という四つの段階に集約される。

### 5-1. 状況把握

状況把握は、情報処理の問題とも言い換えることができる。効果的な情報処理をするために、防災科研では最近、SIP4D（基盤的防災情報流通ネットワーク）を介して様々な防災関係機関が情報を共有できる仕組みを整備した。

状況認識の統一に地図が非常に役に立つことは古来言われていることである。今は電子地図があるので、ICTの力を使って、何が起きているかをみんなが把握できるようにする。平成30（2018）年からは実際に内閣府の防災関係者の方々と一緒に被災地へ赴き、都道府県の災害対策本部の情報集約の支援も行っている。

今年の台風第15号では千葉県で大きな被害があり、想定以上に停電が長引いて大変な騒ぎになった。強風のために木が倒され、それが電柱を巻き込んだため、倒木処理や電柱処理が大変だったのである。

そこで、総務省指揮下の通信各社にも協力をしていただき、共通のフォーマットで倒木の様子や業務の実態を報告する様式を作った。それがISUT（災害時情報集約支援チーム）のサイトで集約され、その状況認識に基づいて各部隊が翌日の活動を定める形で災害対応を行った。

### 5-2. 目標設定

特に災害発生直後、状況が分からないから何を目標にしているのか分からないという言い訳はタブーである。

これも世界標準になっているのだが、ICSが使っているLIP（危機対応目標）という言葉がある。特に初期で情報が無い段階での災

害対応では、第一義的に命を守る活動（Life safety）をし、それが終わったら次の優先順位は事態の沈静化（Incident stabilization）である。事態の沈静化とは、延焼を防止したり、有害物質を回収したりすることである。それができたら最後は財産を保全（Property conservation）する。最近では環境保護も新たな目的に加わっているが、基本的にはL、I、Pの順に優先して活動していくことになる。

### 5-3. 対策立案

災害対応をする上で大事なことは当面の対応計画をきちんと立てることである。当面の対応計画としては、タイムラインのようなものがそのまま使えるわけではない。この状況下で明日何をしたらいいのかということを計画として決めなくてはならない。それを当面の対応計画とする。実行して、進捗を見ながら、計画を修正するのか、継続するのかを考え、全部が終われば引き揚げるのが災害対応である。当面の対応計画を作ることが災害対策本部の仕事だと考えていただきたい。

災害対策本部は放っておくと待ちの状態になってしまい、現実と随分ずれた判断をするケースもあるが、状況認識の統一を行い、指揮の伝達を工夫することで、先回りできるような工夫をしていくべきだと考える。

### 5-4. 担当決定

世界標準の中で、ぜひ日本も学ぶべきだと思っているものに責任担当期間がある。日本の災害対策本部の実態は、発災直後に全員が本部に集まって頑張っているのだが、3日目ぐらいにみんなが疲れ果て、それ以上活動できないという非常に短期決戦型の体制になっている。

一方、日本では唯一、自衛隊が長期の活動能力を持っている。なぜなら、交代して対応しているからである。そうした交代をどう進めるかという考え方が責任担当期間である。発災直後は命を救う連続業務が必要なので、12時間ごとに職員を交代させれば2チームで連続業務ができる。命の問題が片付けば、今度は1日単位で仕事を設定し、夜は休む。そして復旧・復興期になれば週単位に設定して週末は休むというように、8時間なり80時間をどう使うのかということを設定していく。この長さや開始時刻を決めることが指揮者の重大な使命である。

## 6. 継続的な改善

災害対応には継続的な改善は必要であり、人材を育てていかなければならない。その点では、内閣府の防災担当が防災スペシャリスト養成研修を行っている。防災に関する指導要領の編纂を最終目標にしながら、地方公務員が災害対応で必要になるスキルを獲得できるように編成されているプログラムである。

今年は新型コロナウイルス感染症のため、ほとんどのカリキュラムをオンライン化した。全国の皆さんに広く見ていただけるようなものに育て、さらに内容も充実させていきたいと考えている。最終的には認定制度を作りたいと思っているので、ぜひご活用いただきたい。

## 基調報告 I



## 「令和元年東日本台風への対応と教訓 —気候変動対応型まちづくりに向けて」

品川 万里

福島県郡山市長

### 1. はじめに

東日本大震災は、来年3月11日で発生から10年を迎える。その間、国内外からご支援を頂いたことに改めて感謝を申し上げる。

これまでの災害対策や都市計画は全て2次元の平面図で考えてきた。しかし、日本のように起伏が非常に激しい国土に住む者としては、願わくは3次元で土地の起伏を知っていないと、いざというときの避難行動ができない。

現在、国土地理院が立体地図をどんどん公表しているが、これは災害対策にとって不可欠であり、私どもも国土地理院の立体地図を基に、日常の産業政策はもとより都市計画も災害対策も考えている。今後、国土地理院の予算がしっかりついて、全国の市町村の立体地図ができれば、どの市町村も取り残さない、素晴らしい国づくりができるのではないかと思う。

### 2. 郡山市の水害分析

「治川治水」という言葉があるように、郡山市のように起伏が激しく、降雨量の変化も非常に激しい地域では、川と水を治めることは非常に重要な課題である。まずは川を知り、水を知る知川知水が一番大事ではないか

と思う。

郡山市内には合計848.5kmの河川が流れ、橋梁は903カ所あり、橋梁の更新・強靱化が大きな課題となっている。また、福島県を南から北に流れる阿武隈川がよく洪水の原因となる。上流の那須山系に降った雨がそのまま阿武隈川に流れるため、流域全体に増水の影響が出やすいのである。しかも、阿武隈川が流れている市町村は17あり、そこに福島県の人口の55%が住んでいるので、阿武隈川の洪水や越水は全県にさまざまな影響を及ぼす。この河川の統御や制御は、郡山市だけでなく福島県にとって大変重い役割である。

中でも郡山市内は勾配が0.08%とほぼ水平な流域なので、上流で降った雨が郡山であふれる。この流れが円滑に太平洋まで届くことが重要であり、国において進められている河道掘削や遊水地造成の作業が一日も早く完了することを願う。

令和元年東日本台風では、工業団地が浸水被害に遭ったのをはじめ、企業被害も農業被害も多額となった。回復は進んでいるものの、一度被害に遭うと後々まで記憶として残る。このため、そこに再び立地したり事業継続したりしても問題ないと思ってもらえるような心理的効果も考えた災害対策が重要であ

る。報道でも浸水被害ばかりが強調され、復旧状況はあまり注目されないのが、復旧情報をどんどん発信することが必要だと考えている。

### 3. 防災・減災対策の推進

こうした貴重な経験を教訓として、われわれは「阿武隈川緊急治水対策プロジェクト」を進めている。流域治水の考え方で、阿武隈川の水が太平洋岸にスムーズに流れるようにすることを共通認識とし、国・県・流域市町村が心を合わせて取り組んでいる。

当市では、市管理の準用河川の整備を進めているほか、国の予算を使って「100mm/h安心プラン」という名の下に地下貯留槽の整備を進めている。それから、国の補助金を活用し、浸水被害の可能性が低い所に立地・移転することを支援している。また、洪水ハザードマップも過去の災害経験を基に書き換えており、町内会・地区単位のタイムラインの策定・普及も進めている。河川のウェブカメラや遠隔監視の水位計もさらに増強する方針である。

「郡山市国土強靱化地域計画」も策定した。郡山市の都市計画における一丁目一番地は、水害対策、防災対策である。降雨があったときに被害を最小限にし、家屋の浸水があっても少なくとも床下浸水でとどまるようにする考え方で策定している。

国ではTEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）を組織しているが、私どもも保健所、防災危機管理課、道路維持課、河川課、農地課、下水道保全課等の担当課でタスクフォースをつくり、緊急時はそのチームで対応することも国土強靱化の一例として検討している。

避難するには道路が大変重要であり、郡山市では環状線の整備に邁進している。「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方を基本に、国・県レベルのものはできており、市の環状線部分の予算をいかに補助してもらえるかが減災都市計画において非常に重要となっている。

産業振興の面では、「防災コンパクト先行モデル都市」の選定を受け、時間軸を考慮した防災指針を計画中である。去年作成した洪水・内水ハザードマップを十分に産業界と共通認識として共有し、これからの計画作りや避難計画を共に考えるようにしている。

内水被害に関しては、国の助成による「100mm/h安心プラン」整備事業で数カ所に貯留管や地下調整池を建設中である。郡山市は非常に起伏が激しいので、内水被害が起こりやすい。標高の低い所で内水被害を出さないため、地下貯留槽は郡山市の治水対策において極めて重要な意義を持っており、精力的に整備を進めている。全て出来上がれば3万8270m<sup>3</sup>の貯留量を誇る地下貯留槽ができる。全て造るには200億円近い予算が必要なので、引き続き国・県に財政的支援をお願いしている。

郡山市では3次元浸水ハザードマップを作成し公表している。国でも検討中のようだが、非常に有効なので、できれば作成中の市町村との共同研究やクラウド化による情報共有、共通アプリの開発などができればと考えている。

車中避難については賛否あるが、少なくとも早期に予報すればアンダーパスでの水没は避けられると思う。そこで、株式会社ニラク（サービス関連）と協定を結び、市内9店舗の立体駐車場を含めた駐車場（3230台分）に

車両を避難できるようにした。

イオンリテール株式会社とも同様の協定を締結した。特にコロナ禍にある現在、乗用車による避難をもう少し正当化してもいいと思う。車で避難すれば家族間で気心が知れているので、お互いに健康状態を確認した上で感染を防ぎながらの避難が可能になるからである。こうしたことから、乗用車による避難を検討している自治体と共同研究ができればと考えている。

さらに一歩進んで、1カ所の駐車場に殺到したらどうするか、渋滞したらどうするかを考えていたところ、株式会社バカンが混雑解消のアプリを開発していることを知り、同社と先般、協定を締結した。バカンの社長に「なぜこのようなことを思いついたのですか」と聞いたところ、店舗に到着したはいけれども満員で入れなかったという経験を活かし、店舗内等の混雑度が分かるアプリを開発したそうであり、要望を受けてそれを避難所にも運用できるようにしている、とのことである。

#### 4. 「気候変動対応型課題解決先進都市」を目指して

防災コンパクトシティ、あるいはSDGs未来都市を目指すのは、No one will be left behind、性別や経済状況、身体的状態を問わず、誰一人取り残さない都市をつくるためである。それは平穏なときも、気候変動のときも、災害のときも全く同じでなければならない。

われわれの理想は、避難するにしても、経済活動をするにしても、WHO（世界保健機関）が示している健康の定義にあるように、身体的・社会的・精神的な健康を目指す都市

をつくることである。しかも、災害時も平時も目指さなければならないので、「全世代健康都市圏」という最上位目標を掲げて都市づくりを行っている。従って、「気候変動対応型課題解決先進都市」の理念はこれからも絶対に下ろせないと認識して、さまざまな施策を進めている。

都市をつくったのは河川であるといっても過言ではない。河川か、都市計画か、道路かというのではなく、これからは都市計画も安全対策も町の重要な構成要素として捉え、初めに河川ありきと考えてもいいのではないかというのが、昨年の水害を経た感想である。河川生態学の研究がさらに進み、私どもに素晴らしい研究成果を示していただければと思う。

## 講 話



## 「新型コロナウイルス 感染症と災害対応」

室崎 益輝

自治体災害対策全国会議企画部会長  
(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授)

### 1. 文明災害としての感染症

今は災害の時代であると同時に感染症の時代である。そういう意味で複合災害の時代であり、その中で私たちは自然や災害にどう向き合うべきかが問われている。かつ、巨大災害や複合災害に立ち向かい、乗り越えるために、新しい減災の文化を今こそ打ち立てなければならない。

感染症は文明災害だと私は理解している。その時代、その社会が持つひずみや欠陥を浮かび上がらせるからである。それ以上に地球全体の文明的な問題を社会に知らしめているとも思う。

感染症の流行は歴史的に、自然環境や社会環境が著しく変化したとき（政治経済の変動、戦争、人口移動など）に起きており、結果として文明の在り方、社会の在り方が問われているように思う。例えば、コロナ禍によって避難所における過密や苛酷な環境といった問題が浮上している。しかし、これはコロナ禍で問われたのではなく、そもそも日本の避難所が非常に不衛生で過密であるという問題が存在していたのである。このため今問われている社会のひずみや欠陥をコロナ禍を通じてしっかり考えていかなくてはならない。

### 2. 新型コロナウイルス感染症の危険性

新型コロナウイルス感染症の危険性を整理すると、1点目に「未知のリスク」が挙げられる。潜伏期間が長く、症状が顕在化する前に感染させてしまうのは今までなかったリスクの特性である。よって、すぐには集団免疫を獲得できないといわれており、軽視はできない。

2点目に、「暴走のリスク」である。日本は今のところ何とか押さえ込んでいるが、欧米などの事態を見ると、ひとたび拡大を許せば非常に速く拡散してしまい、欧米の事態を他人事として見てはいけないと思う。

とはいえ、警戒心を持ち過ぎて新型コロナウイルス感染症のことばかりを考えていると、私たちの暮らしやあらゆる活動がダメージを受けてしまう。このため3点目として、精神面や経済面を含む社会的連鎖が広範囲に起こるといって「連鎖のリスク」が懸念される。

命が何より大切なので、安全性は必要条件であり、決して疎かにしてはいけないが、防災や安全だけで生きていけるわけではない。安全を最大限確保しながらも、安全に縛られずに快適性や利便性など生きるためのさまざまな条件を満足させる最適解を見つけ出すことが必要である。

重要なのは、どうすれば感染リスクを防ぐことができるかという知恵のようなものをもっと引き出すことだと思う。寺田寅彦は、「恐れなさ過ぎても、恐れ過ぎてもいけない」と言っている。今は食事をしたり遊んだりするのに少し慣れ過ぎてしまって、警戒心が薄れている。だから、むしろ「しっかり恐れなさい」と言うべきかもしれないが、恐れ過ぎてもいけないというのはとても重要な教訓だと思う。

### 3. 新型コロナウイルス感染症への備え

私は、新型コロナウイルス感染症に対するスタンスとして三つの要件を示している。

1点目は、先ほど述べたように、「必要条件と十分条件」の区別と連関である。感染防止という必要条件だけでなく、十分条件も求めている。だから、先ほど述べたように、「必要条件と十分条件」の区別と連関である。感染防止という必要条件だけでなく、十分条件も求めている。だから、先ほど述べたように、「必要条件と十分条件」の区別と連関である。感染防止という必要条件だけでなく、十分条件も求めている。

2点目は、「防疫性と免疫性」である。ウイルスが体内に入るのを防ぐことはとても重要で、防疫性には努めなければならないが、防疫性だけでウイルスに立ち向かえるわけではなく、ウイルスが体内に入っても免疫細胞が活発に働いてそれを押し出す免疫性も必要である。

コロナ感染者を見ていると、ストレスがたまって免疫力がない人たちにさまざまな二次症状が出ている。それから、子どもたちも家から出なければ感染はしないけれども、野山に飛び出して思い切り体を動かすことも必要である。友達とコミュニケーションを取ったり、一緒に遊んだりすることも、免疫力を付ける上で非常に大切である。

3点目として、「大局と小局」という視点が重要である。大局的には、文明のひずみを正し、社会の在り方を変えるという意味で

は、東京一極集中の都市構造がコロナ感染を引き出しているのは間違いないだろう。やはり自律分散型の都市構造に変えることが重要であり、大局的な視点から感染防止に総力を挙げて取り組まなければならないと思う。

とはいえ、小局的には、豪雨災害が起きて川で子どもが溺れかかっている場面でコロナ感染のことを優先してはいけない。感染防止を講じながらも子どもの命を守ることを優先しなければならないだろう。大局と小局を局面に応じて使い分ける必要があると思う。

### 4. コロナ禍の問い掛け

今回のコロナ禍では、「新しい生活様式」という言葉が盛んに使われた。単に手洗いをしっかりするだけでなく、ラッシュアワーを避けて時間差通勤にしたり、テレワークも推奨しながら働き方を見直したりすることが求められている。その中で、コロナ禍だからラッシュアワーはいけないというのではなく、真に豊かな暮らしとは一体どのようなことなのか問われていると思う。

もう一つ重要なのは、「新しい社会構造」である。つまり、一極集中から自律分散型の社会に変えていくことである。都市レベルでは、コンパクトシティとネットワークを組み合わせたとような新たなまちの在り方が求められている。弱い人たちにしわ寄せが行くなど、いろいろな問題も投げ掛けられており、福祉社会をどうつくるのか問われている。

それから「新しい科学技術」が求められている。戦後間もない時代は土木建築分野の力で災害リスクを減少させたことは間違いない。しかし、今までの科学技術だけでは複合災害の時代に対応し切れない面がある。古いローテクと新しいハイテクを融合したような

新たな科学技術をつくり上げていかななくてはならない。科学には豊かな可能性が秘められているので、科学の可能性をもっと引き出すためには、防災・減災に取り組む科学者や技術者の量と質を高める努力が求められている。

さらに、「新しい減災文化」が必要である。今回のコロナ禍では「報道控え」が起こった。球磨川流域の被災地では、報道関係者が被災地に入れない状況が生まれ、被災地のことがなかなか伝わらないという問題が起こったのである。真実を伝えることはコロナ禍だからこそしっかり行う必要があり、「報道控え」を克服しなければならない。このたびは、「支援控え」も起こった。コロナ禍なので被災地へボランティアに行ってはいけないという動きである。しかし、いろいろな知恵と工夫により様々な支援の形態が生まれる。

コロナ禍では、避難の在り方も問われている。日本の避難所は、従来の避難生活が原則1週間だったため、1週間なら少々過密でも許してきた経緯がある。しかし、避難生活が長期化する状況では、避難所でも人の生きる権利をしっかり守らなくてはならない。感染防止策を講じるとともに、子どもの学習コーナーや高齢者の心をケアするような仕組みなどを入れた新たな避難所をつくる必要がある。場合によっては在宅避難や車中避難も改善しながら、多様な避難形態をしっかりつくり上げることが必要だろう。

いずれにしても、どこで避難生活をしても最低限の健康が維持される新しい避難システムをつくらなくてはならない。まさに災害と向き合った新たな文化をつくり上げていくことが問われている。

## 5. 複合災害への対応

日本では最悪の場合、「南海トラフ地震」、「豪雨災害」、「ウイルス感染」という三つの災害が同時に起こる可能性もある。そのような最悪のケースに備えるのがわれわれの責務である。

そのときには、被害の足し算だけでなく掛け算も起こる。昭和23（1948）年の福井地震では、九頭竜川の堤防が破壊された。1カ月後に大雨が降って九頭竜川が氾濫し、福井市内が水浸しになった。また、昭和29年の洞爺丸台風では岩内大火も発生し、災害が相互に重なり合っただけでなく大きな被害になった。

災害の同時多発も起こり得る。平成30（2018）年には大阪府北部地震、西日本豪雨、台風第21号、北海道胆振東部地震と災害が次から次へと発生した。すると、日本の場合は専門化したボランティアが2万～3万人ぐらいしかいないため、ボランティアの取り合いのような状況になった。災害の足し算が起きるとニーズが膨れ上がるので、われわれが持っているシーズではとても足りなくなる。

そこで、複合災害対応のキーワードとして次の四つを考えている。

1点目は、「公衆衛生」である。病気でいえば、症状に応じて薬を個々に用意することも大切だが、それ以上に重要なことは健康な体をつくっておくことである。災害についても、基礎体力をつけるためにはコミュニティの力も大切であり、自治体職員一人一人が減災力を培うことも求められる。まさに一人一人が公衆衛生的な対策にもっと力を入れなければならない。

2点目は、「優先順位」である。コロナ感

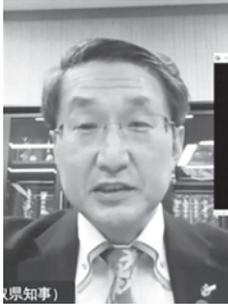
染がある中で他の災害が起きたとき、局面ごとに優先順位を決める必要がある。トリアージ（重要で最初に扱うべきことを選別・決定すること）という言葉もあるし、林先生の言葉でいえば当面の課題を明らかにすることがとても重要である。

3点目は、「迅速復興」である。次の災害に備えた河川改修や防潮堤工事、住宅耐震化などには、ある程度のタイムラインがある。10年もかけていい訳ではなく、次の災害を考えてスピードアップすることが必要である。

4点目は、「創造進化」である。まさに21世紀、22世紀にふさわしい減災システムを作り上げることが求められている。

これらのことをまさに足し算で備えていくことが必要である。われわれが今まで培ってきた災害対応をうまく組み合わせることで、コロナ禍による複合災害への対応をしっかりと考えていかなければならない。

## 基調報告Ⅱ



## 「鳥取県における自治体や地域の災害対応力の強化」

平井 伸治

鳥取県知事

### 1. 鳥取県中部地震の概要

「大水の刈田は海の如くなり」という正岡子規の句がある。東京で大水害があったときに詠まれた句と伝えられている。今も昔も災害は、私たちの暮らしと切っても切れないものである。さらに最近は、疫病という災害に匹敵する非常に厳しいものもある。これらに機動的に対応していくことが私たち自治体の役割ではないかと思う。

鳥取県は比較的災害が少ないと思われているが、最近の西日本豪雨でも智頭町などでは広島あたりと同じぐらいの雨が降ったし、地震も発生する。

最近の鳥取県における地震は、平成28（2016）年10月21日の鳥取県中部地震である。マグニチュード6.6の地震が倉吉市を中心に起こった。大阪辺りまで震度4を観測し、あべのハルカスのエレベーターも停止するぐらい広範囲に影響があった。ちょうど地殻のところを突き進むように波動が伝わったようである。家屋の被害は1万5000棟に及び、非常に揺れの強度が高かったことを示している。

京都大学防災研究所の西村卓也准教授の研究によると、日本海側の地面の位置は東向きに動いているのに、中国山地は動きがほとん

どなく、その分ひずみが生まれている。このひずみが集中する場所がちょうど山陰にあり、ひずみを開放するために横ずれ断層による地震が発生する。

過去の震災では、戦時中の昭和18（1943）年9月10日に鳥取地震があり、約1200人が亡くなった。ちょうど20年前の平成12年10月6日にも鳥取県西部地震があり、平成28年の鳥取県中部地震も含めると、これで東部・中部・西部それぞれで地震が起こったことになる。

鳥取県中部地震の最大加速度は1500ガルであり、熊本地震に匹敵する強さで、阪神・淡路大震災を上回っていた。しかし、揺れの周期が他の地震と異なっていた。熊本地震は鳥取県中部地震の半年前に起こったが、そのときは1～2秒ぐらいの周期の揺れ成分が大きかったことが分かっている。キラーパルスといって、建物が倒れる時間的猶予が生まれるため、建物が倒壊しやすくなる。しかし、鳥取の場合は小刻みな揺れ成分が大きく、ぐらぐらと厳しい揺れが来たものの家の倒壊に至ることは少なかった。ただし、家屋被害は屋根などいろいろなところに出た。

鳥取大学の香川敬生教授は、「ちょうど張り手をかまされたような厳しい地震だったけ

れども、体を揺さぶるようなゆっくりしたものでなかったため、建物倒壊が少なかったのではないかと述べている。

## 2. 地震発生後の対応

鳥取県中部地震が発生したのは10月21日午後2時7分だったが、本県はすぐに災害対策本部を設置し、情報収集を始めた。そして1時間後には災害対策本部会議を開催した。この間に兵庫県の井戸敏三知事からも電話があり、応援を出すという話を頂いたり、徳島県の飯泉嘉門知事からもオファーを頂くなど、本当に多くの支援を頂いた。

また、午後7時22分には自衛隊に災害派遣を要請した。災害救助法の適用もその日のうちに行い、すぐに被災地へ災害時緊急支援チーム（県職員）を送った。倉吉市では、市役所が庁舎に入れなほどの被害を受けた。テレビ電話で市長に、「県の庁舎を使ってはどうか」と提案したところ、直ちに県の総合庁舎に入ることになり、そこを取りあえず仮庁舎として市の災害対策本部室が置かれた。

震災からの復興は、とにかく早く進めようと考えた。実は当時の鳥取県には、20年前の鳥取県西部地震の経験者がそろっていたので、次に何をすればいいかというのを頭の中で描くことができ、私自身もそうしたスケジュール感で対応した。発生当日には災害時緊急支援チームを各市町村に送ったり、各県とやりとりをしたり、ブルーシートをはじめさまざまな物資を集め始めたりもした。

翌日にはボランティアセンターを立ち上げた。実際に動かすのはなかなか大変だったが、3日目には罹災証明の受付を一部市町村で始めた。

4日目の月曜日には学校を再開した。鳥取

県西部地震のときはメンタルに影響が出たので、子どもたちにはとにかく学校生活に早く復帰してもらおうと考えたのである。給食センターも被災したので、給食はなかなか追いつかなかったのだが、結果的には子どもたちのメンタル面や地域の元気という点では、思い切って開いてよかったと思う。

そして、この日に住宅支援を始めようと考えた。そしてたとえ1%の破損でも全部支援することを意思決定した。できるだけ早く被災者の皆さんに住宅を復興していただき、ふるさとを離れないという心固めをしていただきたいという思いからだった。5日目には補正予算を編成し、すぐに動き始めた。このように、通常よりもだいぶ早く動いて、道路の応急復旧などのタイムスケジュールも急いだ。

そして、県の被災者住宅再建支援制度を見直した。全国の被災者生活再建支援法の改正案では、中規模半壊（損害割合30%以上）以上を支援対象としているが、当時の県制度の見直し案では半壊（損害割合20%以上）の全てを対象とした。当時は熊本地震から半年ほどだったが、熊本で問題になっていたのは支援対象となる住宅とそうでない住宅の境目ができてしまうことだった。つまり、オール・オア・ナッシングなのである。すると、被害認定の不服申し立てが乱発し、市役所の業務を止めるような事態になったという報道もあった。

そうなるくらいなら、なだらかでも少しずつ支援が出るような制度にした方がいいと考え、市町村と思い切って折半してそうした制度を作ることにした。特に被害の小さい住宅については県が全額を負担することにした。その後、基金制度に乗せることになり、今で

は市町村と県の折半になっている。

### 3. 被災地支援の状況

避難所はすぐに開設したのだが、このとき応急仮設住宅を作るかどうかという議論があった。鳥取県の場合、空き家がかなりあって、特に公営住宅や職員住宅などの空きがあった。仮設を建てるよりもそうしたものを使って、通常の暮らしに戻る足がかりを早めを持ってもらった方がいいと考え、段ボールベッドの活用などいろいろ行いながら、まずは避難所を運営した。

住民の皆さんにも早速チラシを配布し、いろいろな支援制度があるという情報を提供した。私が避難所に行くと、お年を召した女性から「喫茶店が壊れてしまった。貸付制度はあるのだが、貸付といっても自分はもう借りる元気がない。少額でもいいから何らかの助成はできないか」という声があった。そこで、私どもは思い切って店舗向けの補助制度を作った。そうして商工会議所と一緒に被災地を回った結果、地震が原因で閉めた店舗は倉吉市の商店街で一軒もなかった。

小中学校は休校することなく授業を実施し、給食も半年後に再開した。また、広域連携による被災地支援で、さまざまな専門職員に入っていた。企業や県民のボランティアも続々と集まってきた。

一方、中でも厄介だったのは屋根の問題である。最初はボランティアが屋根に上って直そうとしたのだが、鳥取労働局が「それはやってはいけない仕事だ」と言うのである。そこで、瓦業者と話し合っ、近隣の瓦屋根の組合が親方となり、そこが雇う形で近隣から職人を集める事業を始めた。ボランティアの活動は最初の段階ではなかなかできなかつ

たのだが、そうして補うことで復旧事業を加速的に進めていった。

復興活動を進めるため、NPOの支援などをしてきたセンターを復興活動支援センターとし、住民のさまざまな組織と連帯して復興活動を補えるよう、特別な補助金も創設した。

特に今回の教訓として分かったのは、やはり自主防災組織が十分にできているところは、早めの対処ができたということである。避難所を自分たち独自で設定したり、被災状況を確認したりするときには有効であることが分かった。そうした取り組みを進める機運が高まり、県の防災及び危機管理に関する基本条例を改正した。支え合う地域づくりと防災危機管理をつなげていこうと考えたのである。

また、避難所は学校や体育館だけというわけにはなかなかいかないので、自然発生的に生まれていった。われわれはそれを「支え愛避難所」と呼んでおり、そうしたものに対する支援も制度化した。

それから、住宅の修繕にはさまざまな方法があつて、県外の職人を招致したり、ヘリコプターなどでまとめて修繕状況を把握し、一括して共同発注をしたりするような方法も取った。住宅修繕をさらに加速させるため、ボランティアが「縁（えにし）」という復興支援隊を組織し、特に支援を必要とする人たちの住宅修繕に向かっていただいた。

鳥取県版の災害ケースマネジメントも導入した。これは、ブルーシートが残っているところの対策をしようと考え、福祉分野やファイナンシャルプランナー、建築技術者がより安くて効率的な方法を見つけることが必要となる。そうしたものを、専門家をつない

で解決するような福祉的手法のケースマネジメントである。都道府県で初めて条例を制定し、約130世帯の対象者のうち約100世帯は解決済みとなり、現在残り約30世帯に継続して支援している。

また、地域の防災力がやはり重要である。三朝町吉田地区では、1人が行方不明になったが、村じゅう総出で夜明けとともに捜索に向かい、地域の力で助け出した。大阪から移住された女性は、「多分、大都市では助けられない」と言って驚いていた。つまり、人口が少ない地域は不利なのではなく、お互いの絆があれば立ち向かえるのである。

#### 4. 豪雨、豪雪被害への対応

鳥取県は、平成30(2018)年7月の西日本豪雨でも大きな被害があった。このときも発災時、私たちはスタッフをどんどん送り込んだ。7月6日に大雨特別警報が鳥取県に発表されたのだが、雨が本格的になる前に技術者を市町村に送り込んだ。その後で道路などの交通が途絶したことから、やはり早めの対処が必要だと考える。

豪雪への対処も結構大変である。たびたび被害が出ているのだが、広域的な除雪体制の整備やSNSの活用などを進めて対応している。特に全国的に報道されたのは、豪雪時に地元の人たちが炊き出しをして、立ち往生した車のお世話をしていたことである。こうしたものはいかにも山陰らしい助け合いの災害対策だと思う。

#### 5. 今後の災害対策

こうした一連の災害を踏まえ、提言をまとめた。例えば、ダムの事前放流を行えるようにするため、国に先駆けてダム管理者などと

協定を結び、県でできるところは始めた。また、最近では停電の発生も問題になっているので、電力会社と災害時の協力協定を締結した。情報共有についてもその協定に盛り込まれていて、ドローンなどを活用した災害情報の共有も図っている。

今年度の取り組みとしては、「避難スイッチ」というものを導入している。一定の水位まで来たら逃げるということ等避難するタイミングをみんなで決めておくのである。要配慮者利用施設の避難確保計画についても、今年水害に見舞われた熊本の特養ホーム「千寿園」の被害を契機に県内の要配慮者利用施設の緊急点検を実施し、避難確保計画をもう一度練り直してもらったりして、早めに「避難スイッチ」を入れて逃げていただくように働きかけている。

鳥取県独自のものとしては「支え愛マップ」というものが非常に有効である。危険箇所はどこか、要支援者はどこにいるかといったことを地域で情報共有し、避難支援の体制をあらかじめ整えておくものである。

厄介なのはコロナ禍での避難所の在り方である。いろいろな工夫をしながら避難マニュアルを改定したところである。

また、専門家との協働も大切である。人と防災未来センターや兵庫県立大学には大変お世話になっている。

同時被災の可能性が低い徳島県とは相互応援協定を締結し、年を追って進化させている。例えば中小企業団体同士、市長会・町村会同士の協定もそれぞれ独自に締結している。こうして、例えば南海トラフ地震があれば鳥取県が即時に応援に入れるような体制を取っている。

新型コロナウイルス感染症も新しい災害の

ようなものである。全国知事会で私は新型コロナウイルス緊急対策本部のお世話をする役回りもしている。率先してさいたま市に保健師を送ったほか、沖縄で夏に病院が非常に切迫したときも2人の看護師を派遣し、玉城デニー知事からも大変感謝された。西村担当大臣とも話していたのだが、現在は知事会を挙げて北海道の支援に回ろうとしていて、鳥取県も11月22日から保健師と衛生技師の2人を送ることにしている。

コロナに負けない、災害に負けない、みんな頑張り。

## 総括討議



### 五百旗頭 真

自治体災害対策全国会議事務総長  
(ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長)

### 室崎 益輝

自治体災害対策全国会議企画部会長  
(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授)

### 木村 玲欧

兵庫県立大学環境人間学部・  
大学院環境人間学研究科教授

### 立木 茂雄

同志社大学社会学部教授

**室崎** 今年は第10回という記念すべき会議になった。「自治体や地域の災害対応力を強化する」というテーマは、複合災害、巨大災害、感染症も含めて災害の破壊力がどんどん大きくなる中で、我々の社会は災害対応力が必ずしも強化されておらず、むしろ弱くなっているということがスタートラインになっている。昨日の林理事長の講演の中では、人口減少が災害対応力を非常に低下させているという話もあった。災害対応力の低下を嘆いているだけでは駄目で、どうすれば強化できるかという方向性を昨日と今日で見いだしたいというのが本会議の趣旨だったように思う。総括討議では、どういう方向が見いだせたかを議論したい。

昨日は、林理事長や品川市長、平井知事から幾つかとても重要なキーワードが出た。例えば、標準化と高度化。ITなどの新しい技術も使って課題を乗り越えていく必要がある

る。他方で、未来へ挑戦する姿勢と、優れた人材を育てる取り組みという、挑戦と教育のところにも大きな示唆を与えていただいたように思う。そういった成果を踏まえ、今日は二つのパネルディスカッションを行った。一つ目は自治体の災害対応力について、二つ目は福祉と防災の連携についてである。それぞれのパネルディスカッションでどういうことが議論になり、将来の方向性として何が提示されたのかということについて、第1部は木村玲欧先生、第2部は立木茂雄先生にまとめていただく。

**木村** 第1部は「自治体の災害対応力の強化」をテーマに、都道府県の立場からは新潟県防災局次長の涌井正之さん、市町村の立場からは奈良県橿原市危機管理課長の山本知巳さんにお話を頂き、議論を展開した。標準化を達成するためにはどのような条件が必要

か、そして、それを使いこなすためにはどのような人材育成をしなければならないかということに焦点が当てられた。

まずは涌井さんからお話を頂いた。新潟県は地震災害や豪雨災害を経験しており、その経験から標準化の重要性に気付いたものの、災害の専門家が県職員の中にいないので、専門家の力を借りながら生活再建支援業務を中心に標準化を進めてきた。生活再建支援システムを導入し、それをしっかりと回しているということで、具体的なシステムの中身や一つ一つのオペレーションについて紹介していただいた。特に県の立場として考えられていたのは、県と市町村の職員間の連携や、市町村の対応をいかに県として支援するかということである。人口が減少し、職員の数も減っている中で、政令市などを除くと、市町村で災害対応の専門職員をたくさん育てることは難しい。そのような中で、県としていかに市町村と連携を保ち、チームを組んで平時から連携し、人材も育成する仕組みをつくっていくかということについて話があった。

奈良県橿原市の危機管理課長の山本さんからは、奈良県橿原市が行っているさまざまな災害対応業務の継続的な改善についてお話しいただいた。継続性がキーワードで、関係者を集めたワークショップで一つ一つの仕事についてアクションカードを作成し、毎年テーマを変えながら実行して、市の中に防災・災害対応を根付かせていくというのが前半部分の特徴的な話だった。後半ではデジタル、インターネットといった、ネットワーク技術を用いた災害対応についての話があった。特に橿原市はWebEOCという仕組みを持っており、その仕組みにどのような利点があり、どのように活用するかということについて話が

なされた。

デジタル化については、涌井さんからも、Webを通した研修の大切さについて話があった。一人一人に直接教えていくことも重要であるとともに、コロナ禍ではネットワークを活用した研修を行い、人材育成を図ることが重要である。もちろん標準的な研修プログラムも必要だが、今後は地域に合うように改良したプログラムを作成し、災害に詳しい職員を日本全体で育成することが求められ、そこではデジタルネットワーク技術が非常に有効ではないかという話があった。

**立木** 第2部ではまず、なぜ災害が起こるたびに高齢者や障がい者に被害が集中するのか、その根本原因はどこにあるのかということから話を始めた。結論は平時の福祉といざというときの防災危機管理が分断されたままになっており、いざというときに高齢者や障がい者が取り残される社会を私たちがつくってしまったということである。

根本的な解決方法は、分断された保健医療福祉と防災を連結することという極めて単純明快な解決策が提示された。その標準モデルとして、まずは別府市で平成28（2016）年1月から始まった福祉と防災と地域をつなげる取り組みについて、別府市の村野淳子さんからお話を頂いた。

次に、その別府モデルの兵庫県内での全県展開を狙い、平成30年から始まった標準モデル化について、SOP（標準業務手順）を作成して兵庫県内で展開した松久士朗局長のお話を頂いた。

そして、このような先駆的な標準業務モデルを受けて、国がどのような取り組みをしているかについて、鍵屋アドバイザーからお話

を頂いた。結論としては、大変危険な地域にお住まいで、心身の状況が大変厳しく、かつ孤立した人たちについては、個別支援計画の策定を努力義務化する。そのときに、平時のケアプランニングをしている相談支援専門員やケアマネジャーが個別支援計画の策定にもシームレスに関われるような仕組みづくりをする。それこそが別府モデルであり、兵庫モデルであるという流れで議論が進んだ。

その中で、課題として、人材をどのように育成するかということが大きなテーマになった。二つの人材が必要であり、一つは、保健福祉部局と防災部局をつなぐ人材である。もう一つは、ハザードや防災の知識を十分に持ち、当事者に脅威の理解や備えの自覚を促すことのできる福祉専門職である。このような福祉専門職の育成・研修についても標準モデルが必要であるという話があった。

別府市や兵庫県での取り組み、あるいは国の中央防災会議のワーキンググループなどの動きを受けて、日本各地で似たような取り組みが始まっている。ただ、標準モデルではなく、いわば亜流のモデルが出てきているところもある。福祉と防災の連結で肝になるのは、福祉専門職の方々に個別支援計画を作っていたら7000円の加算をするという仕組みだが、亜流のモデルが出てくると、加算対象となる業務がばらついてしまい、それが制度化する上でネックになる。私からは、まずは兵庫県の41市町で実践が始まっているのだから、そこがプラットフォームをつくり、実践のアップデートを常に進めていけるような仕組みをつくってはどうかということを最後に提案したい。

**室崎** 二つのパネルディスカッションで、か

なり共通したテーマや方向性が示されたと思う。一つは連携性である。シームレスという言葉も出たが、県と市町村のつながり、平時と災害時のつながり、さらには福祉と防災のつながりを実現するためには、総合的なシステムをしっかりとつくらなければならないということである。もう一つは、新潟モデル、別府モデル、兵庫モデルといった先進事例がどんどん生まれてきて、それを全国に広げていくという、モデルの普及が大きな課題になっているということである。それ以外にもたくさん重要なことがパネルディスカッションで話されたと思う。

最後に、昨日と今日の総括を、当会議の五百旗頭事務総長にお願いする。

**五百旗頭** 阪神・淡路大震災以来の25年で日本社会はものすごく変化した。大いに防災のレベルが上がったことがこの2日間でよく分かった。阪神・淡路大震災のときには、復旧はいいが創造的復興までは認めないと国が壁を立て、さらに、個々人の住宅の再建は自己責任であり国は関与しないということで突き放した。「それはおかしい」と被災地である兵庫県が全国知事会に訴え、全会一致で支持された。自然災害の被災者を公費で支えるのは当然ではないかということで、2500万人の署名が集まった。その結果、政治家が動き、3年後に議員立法で被災者生活再建支援法が成立し、私財の再建に国は100万円まで出すという条文ができた。その2年後に鳥取県西部地震が起きた。神戸と同じマグニチュード7.3という大きな地震だったが、鳥取県が300万円を被災者の住宅復旧のために出すことにした。これに対して中央からは憲法違反だという非難も起こったが、県は断固

として譲らなかった。鳥取県は、個人の生活復興があってこそその被災地の復興ではないかということを行動で示した。

その4年後に新潟県中越地震が起きた。新潟では、県市協働に加えて民間も含めた協力がなされた。国もこのときから手厚い被災者の生活支援に異論を差し挟まなくなり、災害を体験した被災地が次の災害で支援側に回るという順繰りの関係ができてきた。災害列島の日本ではそうやって助け合う以外に皆が生きる術はなく、災害のたびに支援をし合っレベルアップしてきた。

このたびの2日間のシンポジウムでは、デファクト・スタンダードに始まり、アメリカを中心とした一般理論が大いに説かれたが、私はこの25年間、日本のプラクティスが外来の一般理論にリードされたことは多くないと思っている。順繰りの支援が日本のレベルを大いに上げてきた。ただ、大災害の被災地では、ほとんどの人が初体験なので、災害時に何をしたらいいかわからないということが少なくない。そのときに一般理論が非常に役に立つ。アメリカでは、情報分析の目標設定についてのマニュアルがあり、白色のベストを着た司令官、赤色の現場・第一線部隊、青色の対策立案担当、黄色のロジスティクス担当、緑の総務担当が災害対策をシステムとして支えるということが色分けして可視化されている。日本は実地で順繰りに支え合うことをしてきたが、それとアメリカで生まれた一般理論をつなげることこそが、この2日間のシンポジウムの大きなテーマだったように思う。ただし、国際標準を参照する上で大事なことは、アメリカの対策本部のモデルに服してはいけないということである。アメリカのモデルはアメリカの特殊な状況の中でつくら

れたものであり、日本の実態とは異なるので、日本の現場に即して修正していくことが大事である。そして、それをまた世界に投げ返すことによって日本は世界の災害対応力の向上に貢献することができる。

誰一人取り残さない防災は最先端の試みであり、このような理想主義的なことがきちんと行われることは、これまでのところまれであった。災害時に備えるケアは、実は災害時に限らず、平常時の温かいコミュニティをつくることにつながる。いざというときに最後まで助けてくれるようなコミュニティができれば、これは人類が求めながらもなかなか実現できなかった一つの理想的な姿だと思う。

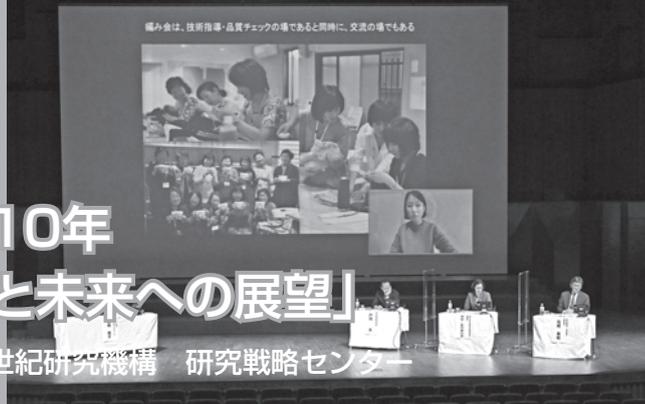
10回目にして初めてオンラインで行われた自治体災害対策全国会議だったが、通常の会議に劣らぬ多くの方々に参加していただくことができた。これがまた防災のレベルアップの契機になることを願い、締めくくりの言葉とさせていただきます。

**室崎** この全国会議は、全国の自治体が互いに学び合う場として設定されたもので、私も含め、ご参加いただいた皆さんにとって学びの多い2日間だったのではないかと思います。20回、30回とこの会議が続くことを祈念し、閉会とさせていただきます。2日間にわたりご参加いただき感謝申し上げます。

21世紀文明シンポジウム

# 「東日本大震災から10年 ～復興の教訓と未来への展望」

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター



## 1. 開催経緯

当機構では、21世紀文明のあり方や21世紀の諸課題について幅広い観点から考察を深め、より開かれた、多面的な議論の場の創出をめざしてシンポジウムを開催し、国内外との知的交流の促進を図っている。

阪神・淡路大震災や東日本大震災の経験、教訓を発信するため、平成25年度から3年間にわたり朝日新聞社と東京、神戸、仙台で開催し、27年度には東北大学災害科学国際研究所の参画を得て津波災害研究機関とのネットワーク化に取り組んだ。こうした実績を踏まえ、当機構と、朝日新聞社、東北大学災害科学国際研究所の三者は、平成28（2016）年6月に防災・減災や復興をテーマにした「21世紀文明シンポジウム」を28年度から令和2年度までの5年にわたって共催する協定を締結した。初回は熊本地震の被災地で、第2回目は南海トラフ地震をテーマに名古屋市で、第3回目は新潟県中越地震から15年の新潟県で、第4回目は阪神・淡路大震災から25年の兵庫県（神戸市）で開催。第5回目は、新型コロナウイルス感染症の影響でオンライン開催とし、東日本大震災から10年の宮城県（仙台市）で撮影、ライブ配信した。

## 2. 開催概要

阪神・淡路大震災以降、地震の活動期に入ったといわれる日本列島では、広域にわたる複合災害をもたらした東日本大震災をはじめ、新潟県中越地震、熊本地震など地震災害が多発している。今こそ人口減少・高齢社会を見据えた復興を成し遂げるとともに、「災後」の教訓や知見を「災前」の備えにつなげ、人と自然との共生、安全安心を優先する“災後の文明”の創造へと歩みを進めていかなければならない。

こうした認識のもと、東日本大震災10年を機に、被災地のこれまでの歩みや現状を踏まえ、地元の河北新報社の参画のもと、復興はどこまで成し遂げられたのか、残された課題にどのように取り組むべきか、さらには東日本大震災の経験や教訓を次なる巨大災害への備えや復興にどのように活かすべきか、といったことについて考えるため、「21世紀文明シンポジウム」をオンライン開催し、581名が視聴した。

**<<概要>>**

開催日：令和3（2021）年1月21日（木）13時～17時30分

撮影・配信会場：東北大学川内萩ホール（宮城県仙台市青葉区川内40）

主催：当機構、朝日新聞社、東北大学災害科学国際研究所、河北新報社

後援：内閣府政策統括官（防災担当）、復興庁、総務省消防庁、岩手県、宮城県、福島県、仙台市、兵庫県、関西広域連合、KHB東日本放送

**<<プログラム>>****主催者・共催者挨拶**

西村 陽一 朝日新聞社 常務取締役  
（マーケティング統括／マーケティング／知的財産／出版／国際担当）  
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（代読：佐野 好昭 副知事）

**基調講演Ⅰ**

元復興庁事務次官 岡本 全勝  
「国土の復旧から暮らしの再建へ - 政策の転換とその成果」

**基調講演Ⅱ**

ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究戦略センター長／東京大学名誉教授 御厨 貴  
「『災後』10年に見る『復興』日本 - 東日本大震災とは？ -」

**パネルディスカッション**

テーマ「東日本大震災の教訓と未来への展望 ～あるべき復興社会像の実現に向けて」

パネリスト 戸羽 太 （岩手県陸前高田市市長）  
マリ・エリザベス（東北大学災害科学国際研究所准教授）  
御手洗 瑞子 （株式会社気仙沼マーケティング代表取締役）  
石橋 英昭 （朝日新聞社仙台総局編集委員）  
コーディネーター 板橋 恵子 （エフエム仙台防災・減災プロデューサー）

**総括**

五百旗頭 真 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長／兵庫県立大学理事長  
今村 文彦 東北大学災害科学国際研究所所長・教授  
丹野 綾子 河北新報社防災・教育室記者

### 3. 開催結果

#### ■ 基調講演 I 岡本 全勝（元復興庁事務次官）

##### 「国土の復旧から暮らしの再建へ - 政策の転換とその成果」

#### 発災後10年で行政ができたこと、得られた反省と教訓

あの大震災から10年がたとうとしている。発災直後から復興行政に携わってきた一人として、市町村長、関係者の方々と未曾有の大災害の中、何から手を付けたらいいのかわからないその時々、これが一番いいだろうということを経験して進めてきた。津波被災地に限定すれば、工事はほぼ完成し、先が見えてきた。今日申し上げたいのは、この10年間に政府・自治体・行政が何をしてきたかということと、そこから見えた反省と教訓である。

#### 1 行政ができたこと

##### ①復旧・復興工事の完成とインフラ・商工業の再開

三つのまちの被災前、被災後、現在を紹介すると、「岩手県宮古市田老地区」は被災した沿岸部を離れて高台移転した例、「宮城県女川町」は被災地をかさ上げし、町の機能を集約した例、「宮城県岩沼市の沿岸部6集落」は、市内内陸部へ集団移転した例である。このように多くの被災地が、高台移転、かさ上げ、集団移転という形でまちを造った。

インフラについては、10年間で、避難者数は、当時47万人といわれていたのが、現在4万人余り（多くは原発被災地からの避難者）。住まいとまちの復興については、宅地1万8000戸、災害公営住宅3万戸の造成が終わった。鉄道は、BRT（バス高速輸送システム）

を含めて全て復旧。復興道路は、以前より立派なものを造る工事が進行中。産業・生業については、発災5年で7～8割戻り、その後ほぼ復旧、再開している。

##### ②政策拡大と哲学変更＝「国土の復旧」から「暮らしの再建」へ

「国土の復旧から暮らしの再建へ」というのが10年間、私ども復興行政がしたことの大筋だろう。

インフラと公共施設、住宅が復旧したら復興すると思っていたが、被災者に会い、現地の状況を見て、それだけではまちが復旧しないことが見えてきた。現在の復興庁は、民主党政権下の「被災者生活支援本部」からスタートした。避難者が47万人にも上る広域災害で、被災者の生活支援にあたるべき県や市町村が被災し、職員もかなり亡くなっておられる状態から、国が被災者支援に乗り出した。避難所の住環境整備、温かい食事の提供、応急仮設住宅の機能充実が東日本大震災後実施され、その後の標準となった。

##### ③政策拡大1「コミュニティの再建」

阪神・淡路大震災で指摘された「応急仮設住宅での孤立・孤独」を防ぐため、本来業務を担うべき市町村職員の手が回らない中、NPOに委託し、見守り活動を実施した。応急仮設住宅から災害公営住宅、個人の再建住宅に移る場合も、コミュニティの形成、町内会の再開が重要だったが、国に担当部局がな

いので、復興庁が直轄でNPOの知恵を借りながら実施した。

#### ④政策拡大2「産業・生業の再生」

これまでの災害復旧では、日本は資本主義国なので商店・工場の再開は事業主の責任だったが、被災地では、事業主の高齢化が進み、跡継ぎが戻らない中、商店や工場が借金が残ったまま流され、担保価値がゼロになった土地でさらに借金を重ねて店を再開することは困難であった。ところが、店がないと、いかに応急仮設住宅や災害公営住宅を造っても暮らせないことがわかった。これは阪神・淡路大震災時には起こらなかった問題である。さらに、工場や商店は、買い物をする場所だけでなく、働く場という機能も持つことに気づき、初めて仮設商店・仮設工場の無料提供、施設・設備への高額な補助金公費投入という、哲学の大転換を行った。ところが、工場が再開したのに、スーパーの棚に他地区、他県、外国産の商品が並び、売り上げが戻らない。スーパーに再開工場との商取引を再開してもらうため、民間企業から派遣されていた復興庁の職員が、大企業のノウハウを借りることを思い付き、東京の大企業の支援者が、被災地事業者の相談に乗った。行政が苦手な、お金ではない人とノウハウの支援を、企業等に応援していただいた。

#### ⑤NPOや企業との連携、人とノウハウの応援

震災後5年、10年たってわかったことは、被災地がまちなにぎわいを戻すためには、買い物の場、働く場が必要であり、人と人をつなげるコミュニティの再建が必要であること。インフラ、産業、コミュニティの三つ。インフラ整備は行政が主体になるが、産業・

生業は事業主に、コミュニティの再建は地域住民に頑張ってもらわなければならない。資金は公費を投入するが、人とノウハウは企業・NPOにご支援をいただいた。従来は、災害復旧あるいは緊急対応として、避難者を避難所に収容、生活支援物資を提供し、応急仮設住宅は造るが、住宅の再建は被災者自身の責任、公共施設は役所が復旧するという「国土の復旧」が行政の主眼だった。しかし、被災者の生活という視点から見て、「国土の復旧」から「生活の再建」へと政策の哲学を変更できた。「復興増税」という、大きな負担を被災地外の国民の皆様にも理解していただいたからこそできたと言える。

## 2 反省と教訓

### ①にぎわいの回復、住民の戻り

岩手県沿岸と宮城県沿岸の被災市町村の、発災から10年前（平成12年）の人口を100とし、発災直前の平成22年秋の人口、直近の人口をみると、岩手県では100→88→74と順次減ってきている。過去から長期減少傾向にあったところに追い打ちをかけたというのが地震津波後の10年だった。宮城県沿岸部の市町村から仙台市を除くと、100→97→88であり、被災後10年間で10%程度の減少がはっきり読める。しかし、仙台市周辺は幾つかの例外を除いて100を上回っており、仙台市から遠い所の人口減少が激しい。働く場と都市の魅力の有無が人口に影響している。これは被災地だけではなく、日本全国が抱えている問題であり、働く場がないと、住宅を造っただけでは人は戻らないということがこれからも言える。

## ②過大な防潮堤批判

建設した防潮堤が大き過ぎたという問題と、まちづくりの復旧計画が大きくて空き地が目立つという二つの問題が指摘されている。

まちづくり計画については、工事期間がかかる中、毎年のように市町村と一緒に住民の意向調査を繰り返し、計画を見直した。復興拠点・高台移転の計画について、遠い場所・条件不利地域は工事を中断し、規模を縮小したけれども、なお思った以上に戻っていない。高台移転は箇所数の縮小ができたが、まちの真ん中の土地整理、かさ上げ計画は面として計画を作るので、簡単に計画変更ができなかった。地元負担がゼロ、100%国費だったから見直しが少なかったのではないかという批判もいただいている。幾らかでも地元負担を入れて、財政を基点に見直していたくことも必要かもしれない。ただし、負担できない市町村には国費負担が必要である。もう1点は、被災地の町村役場にこれだけの大きな計画を作る土木技師はおらず、市町村長たちは住民の生活支援に追われ、計画作りが西日本の大都市からの応援部隊に丸投げになった。今後大災害が起きた時に、計画見直しをどうしていくかが課題である。

過大な防潮堤については、なるべく早く、安全なまちをつくるため、災害が起きると同時に関係部局が復旧工事として建設に着手した。まちづくり計画ができるのは、計画を始めてから1年ぐらいかかるため、その間、どんどん防潮堤と道路の建設は進んだ。今までは人口が減らなかったため、前と同じ防潮堤を造っても同じようなまちが復旧されて問題にならなかったが、今回は人口減少という戦後初めて経験する日本の社会情勢の中での復旧・復興事業で、復旧工事後復興工事のバランスがとれなかった。今後、まちづくり計画をいかに早く作りながら規模を抑えていくかが課題になる。

## ③次の危機への対応

東日本大震災からの復興の経験を次の世代、あるいは次の災害に引き継ぐために資料は残しているが、一般的な復興庁はつくらないのかという指摘を受けている。従来の災害では、国においては内閣府防災担当が緊急対応まで行い、復旧の一部が終わると、あとは各省に任せる。東日本大震災では、復興庁がこれを束ねたが、熊本などその他の災害では、従来の方法に戻ってしまっている。

## ■ 基調講演Ⅱ 御厨 貴

(ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長兼研究戦略センター長/東京大学名誉教授)

『『災後』10年に見る『復興』日本 - 東日本大震災とは? -』

### 「戦後」から「災後」への価値変換

東日本大震災の直後、3月24日の読売新聞に「大震災と原発災害という強烈な共通体験に刻印された日本は、『災後』の時代を歩み

始めている。『戦後』から『災後』へ。」と書き、高度成長型の政治経済文化を追求した「戦後」の価値観から新しい「災後」の価値観に変わると指摘した。

私は4月11日に始まった「復興構想会議」で議長代理を務め、6月25日には復興への提言書を発表した。具体的な復興の手立てを書いた四つの章の前に、以下のような序文を置いた。

「破壊は前ぶれもなくやってきた。平成23年3月11日午後2時46分のこと。大地はゆれ、海はうねり、人々は逃げまどった。地震と津波の二段階にわたる波状攻撃の前に、この国の形状と景観は大きくゆがんだ。そして続けて第三の崩落がこの国を襲う。言うまでもない、原発事故だ。一瞬の恐怖が去った後に、収束の機をもたぬ恐怖が訪れる。かつてない事態の発生だ。かくてこの国の『戦後』をずっと支えていた“何か”が、音をたてて崩れ落ちた。」

「未曾有の震災体験を通じて改めて認識し直したことは何か、われわれはこの身近な体験から解法に向かうしかないことに気づくことだ。われわれは誰に支えられて生きてきたのかを自覚化することによって、今度は誰を支えるべきかを、震災体験は問うている筈だ。その内なる声に耳をすませてみよう。おそらくそれは、自らを何かに『つなぐ』行為によって見えてくる。人と人とをつなぐ、地域と地域をつなぐ、企業と企業をつなぐ、市町村と国や県をつなぐ、地域のコミュニティの内外をつなぐ、東日本と西日本をつなぐ、国と国をつなぐ。大なり小なり『つなぐ』ことで『支える』ことの実態が発見され、そこに復興への光がさしてくる。」

「つなぐ」という言葉をキーワードに、これから災後の社会が始まるということを行ったが、なぜ、このような詩のリズムで満たされた提言をしたのかというと、民主党政権下で作られた復興構想会議の委員会は、地震災

害に遭った人々に思いを寄せ、その思いを実現し、文章化しなければいけないという人たちが大半で、彼らを納得させるために、「思い」を全面的に提言の中に出さないと許されない状況だったからである。当時は、詩で満たされた文章を寛容にも認めてくれる時代だったが、10年たち、SNSですぐ叩かれる今の世の中では、あの提言は批判の嵐にさらされていただろう。

「戦後が終わり、災後が始まる」というキャッチフレーズを作ったが、「災後」の時代はなかなかやってこなかった。平成23（2011）年から2年半たった平成25（2013）年11月15日の日本経済新聞には、「東日本大震災の直後、この国難は新時代の出発点になると説いたのは政治学者の御厨貴だった。巨大地震と原子力災害。強烈な共通体験を持った日本は転換期を迎え、新しい価値観の社会が生まれるという指摘である。『災後』なる言葉はさほど広がらず、戦後的なさまざまなシステムは命脈を保っている。御厨の期待は裏切られたのかもしれない」と載った。

## 常態化する「災後」

その状況が変わったのは、5年たった平成28（2016）年。4月に熊本地震が勃発し、東日本大震災で絶対化されていた「災後」が相対化された。平成7年の阪神・淡路大震災、平成16年の新潟県中越地震、平成23年の東日本大震災、平成28年の熊本地震を並べてみると、さまざまな「災後」が見えてくる。しかも、四大地震間のインターバルが、9年、7年、5年と回を追うごとに短くなっている。次は3年と、想像するだけでも恐ろしい。平成28年4月から3年たつ平成31年にまた大きな自然災害、地震が起きるのではないかとの

予想も立ったが、平成の天皇の退位という問題が始まり、元号も平成から令和に変わっていく中で、次は自然災害ではなく、今われわれが立ち向かうべきコロナのウイルス災害がやってきた。

熊本地震では、私も参加した「くまもと復旧・復興会議」が、平成28年6月5日に「創造的復興へ向けての提言」の骨子をまとめた。「われわれは今、阪神・淡路大震災後の時代を生きている。新潟県中越地震を経て、東日本大震災から5年後、熊本地震が起こった。」「南海トラフ地震を含め、今後も大きな地震が、いつ、どこで起きてても不思議ではない時代であることを改めて認識しなければならない。」

「災後常態化」の認識に立って復興計画を進めていかなければならない。災後、復興モデルを選択する時代の中で、国、市町村、府県の復興への在り方が決まっていかなければならない。

「災後」の相対化と同時に「戦後」の相対化も進んだ。平成の天皇が、東日本大震災5日後の平成23年3月16日に、戦後最初とっていいビデオメッセージを日本全国に流した。生き抜こうとする被災者に天皇としていかに寄り添うか、日本のみんなが被災者の心持ちを多く分かち合って、復興への道のりを考えなくてはいけない、という内容であった。あの第1のメッセージを出された頃から、平成の天皇はご自身の退位を議論し始め、戦後70年を迎えた翌年の平成28年、第2のビデオメッセージを出され、戦後70年を節目に戦後という時代は終わり、2年後に平成30年を迎えるので、そこで退位したいという意思表示をされた。戦後70年で「戦後」の時代が終わるという認識が一つ来て、自然災害

がこれからますます増えていくということであれば、「災後」の時代はどんどん始まり、さらに大きく展開していくことになる。天皇の退位に至るプロセスと象徴のお務めとしてのプロセス、その最初のところに東日本大震災が来ている。「災後」の時代がそこで相対化され、さらに災後の共創や、南海トラフや首都直下地震をどうしたらいいかというところまで話が進んできている。

### 人の流れが人々をつなぐ

もう一つ、熊本の震災以来「人の流れがまた人々をつないでいく」ことを考える。東日本大震災の最初の提言でキーワードと言った「つなぐ」ということが、この10年の間に実践されてきた。日本全国から国や地方自治体の役人、ボランティアの人たちが熊本入りし、復興初期の活動まで、有力な人材となって活動した。阪神・淡路大震災の経験者が東日本大震災の復旧・復興に携わり、この二つ、あるいは後者の東日本大震災の経験者が熊本に入った。この時、震災復興経験者を結んでいく、つないでいくような構造が、確実に日本に育ちつつあった。彼らはまた、その後生じた自然災害に際して、さらに連鎖構造の輪を広げていくことになる。これまで出会ったことのない人々が、様々な共通の震災体験をしながら出会い、人の流れをどんどんつないで大きくしていった。彼らの多くは定住こそしないものの、しばしば被災地訪問を繰り返している。この「関係人口」「関心人口」を、定住者とのつながりの中で構造化していくことが大事である。原子力の問題で今でも苦しんでいる地域、例えば福島県外に長期避難化している人たちをもどうやってつないでいくかということを考えなければいけな

い。人のつながりをどうやって復活させていくか、なるべく早く戻りたいがなかなか帰って来れない中、粘り強く帰って来られるように、今の地域を充実させていく中で立体化して、つながりを広げ、かつ質も高めていくということが、この10年間、非常にはっきりしてきた。つまり、「災後」の時代は、こうした「多様な人の流れ」から見ると、被災地と外部の人の流れ、避難者と帰還者の流れが被災者の現状を明らかにしてくれる。そして、日本列島全体を俯瞰するまなざしが、コロナ

ウイルス災害の下でいよいよ強くなっている。おのおのの地域を、人の流れを止めることなく日本列島全体の観点で見直していく。コロナ禍では、一時的にせよ人の流れを止め、鎖国化する動きを示しているが、長期的には人の流れを止めつ放しにはできない。「災後」の時代は、コロナ禍の時代と対峙しながら、オンライン化を進める中で人の流れとつながりを多様化し、複層化して新しい形で回復していく時代である。

## ■ パネルディスカッション

### パネリスト報告概要

**戸羽** 岩手県陸前高田市は、高田松原海水浴場や7万本の松林があった高田松原、中心市街地まで津波にのまれてしまった。元々約8000世帯あったが、そのうちの4095世帯が流された。たくさんの方が犠牲になったので、復興計画では、土地区画整理事業を使ってまちの半分ぐらいを山の方にシフトし、かさ上げて、住宅再建しながら安全・安心なまちをつくることを目指した。区画整理事業は、もともと時間のかかる事業のため、急いだが被災者の皆さんが待てなかった。区画整理事業でできた空き地に住む予定だった人たちは、先に民間が造成した市内の別の場所に家を建てた。今後の復興では、区画整理事業に似て非なるもの、復興版区画整理事業のような制度を作らないと、同じことの繰り返しになる。被災した沿岸低地部の土地利用については、生業の再生や企業誘致など使い道を決めるため、国が「津波立地補助金」などいろ

いろ制度を作ってくれたが、対象用途が限定されて活用しにくかった。また、跡地に市の土地と、農地などの個人の土地が混在し、使い勝手が悪かった。

創造的復興事業としては、ワカメの芯抜きやカキ筏、農業などを体験する民泊事業が好評である。岩手県が整備した「高田松原津波復興祈念公園」には、国が作った追悼祈念施設と、道の駅、津波伝承館がある。復興で三陸沿岸道ができたおかげで、道の駅にはコロナ禍前までひと月に10万人ずつ来訪し、伝承館にはコロナ禍の「せい」で1年に250校を超える修学旅行生が来てくれる。また、障害者や高齢者が活躍できる「ノーマライゼーションという言葉のいらないまち」を目指し、障害者雇用等を推進している。今後、生まれ変わった陸前高田市として、全国の皆さんに安全・安心を自ら考えていただく「防災教育」に力を入れたい。

**マリ** 復興は、被災者一人ひとりの生活復興、生活安定支援のために欠かせないので、復興プロセスの中で時間、スピード感を意識することは大事だが、逆に時間で復興を測るのは難しい。復興の現場では、10年たった今、ハードの整備事業がほぼ終わり、住宅再建ばかりでなく、生活の総合的なベースとともに生業と経済面など、新しい制度や考え方ができた。一方、津波被害だけではなく原子力災害、原発事故の課題がある。ばらばらに避難生活をしている原発被害者や、原発被災地の復興については、タイムスパンが長く、非常に難しい課題である。

また、「ボランティア元年」と言われた阪神・淡路大震災から日本で災害ボランティア活動が増え、東日本大震災の時も、大学生の若者が被災地に入って大きな役割を果たした。ボランティア、NPO、民間会社が行政と連携しながら新しい方法が見つかるのではないか。さらに、特に被災者を支援する弁護士視点からの「災害ケースマネジメント」という仕組みが大きく注目された。震災から10年たち、被災地のニーズが復興から高齢化社会による社会福祉へシフトしつつある。その中で、被災地の復興の経験を積んだ若い人材が、ボランティアやNPOとして社会的役割を担ってほしい。

復興のためのまちづくり、地域づくりに向けて人と人がつながるためには集まりたいが、コロナ禍の関係で集まること自体ができなくなっている。しかし、例えば今日のオンラインのような、人とつながる新しい方法を活用していきたい。

**御手洗** 気仙沼ニッティングは、被災した宮城県気仙沼市で平成24（2012）年に立ち上げ

た手編みニットを販売する事業である。一時的な復興支援ではなく、持続的に地域で続く産業を早期から育てていく、地元の働く人が誇りを持てる仕事をつくるという観点から始めた。気仙沼市は震災後地盤沈下しており、大きな工場などをすぐ建てるのは難しい中で、編み物なら針と糸があればすぐに始められた。また、漁師町で、魚網の補修やロープワークで編み物の技術に近かった漁師が自分でセーターを編むなど、習慣的・文化的にも編み物が身近にあった。時間がかかる編み物の働き手に真っ当な対価を支払い事業として成立させるため、高額でも売れる商品として、最初に高品質のオーダーメイドのカーディガンを作り、販売した。その後、もう少し安価なレディメイドのセーターや他社とのコラボ商品などを製作・販売し、お客様と編み手が直接出会える本店を構え、基本在宅仕事の編み手が週1回交流し、社会と接する場としている（現在コロナ禍で休止）。気仙沼市も人口減少および少子高齢化が進み、働き手の確保が難しい地域だが、外に勤めに出るのは難しいものの、家で、自分のペースで、好きな時間に仕事がしたい方々が集まり、立ち上げて数年で編み手が50~60人になった。

気仙沼ニッティングの事例を踏まえ、産業育成に関して今後必要になる考え方を4点あげる。①20年後に地域を支える稼ぎ頭となる産業を考え、今育てるべき戦略を立てること、②高齢者が社会と接点を持ち、安定的な収入を得られるような仕事を設計していくこと、③若者の移住者が、補助金頼みでなく、地元企業に就職したり新規起業したりできるよう、自立につながる支援や政策を実施すること、④震災を機に被災地と接点を持ってくれた方々との継続的なご縁をつなぐこと、で

ある。

**石橋** 私が問いかけたいのは、「まちの復興」か「ひとの復興」かということ。宮城県名取市の閑上地区は、最大9mの津波によってほとんどの建物が流出した。旧市街地の内陸寄りの部分をかさ上げしてまちを再建し、去年の3月末に復興達成を宣言した。ここに2100人が住む見通しだが、震災前の閑上の人口は約5700人、犠牲になった700人余りを差し引いても、新しいまちに移ったのは4割強にとどまる。造成工事を待てない人などが、市内や仙台市に自力で家や土地を見つけ、単独再建した。陸前高田市や閑上地区のように、被災者の転出によるまちの縮小は岩手県、宮城県、福島県沿岸部の各地で起きた。「まちの復興」に加わらず、個人単独で再建を選んだ人、選ばざるを得なかった人が全体の半数以上いて、まちの縮小につながった。「まちの復興」と「ひとの復興」の間にずれがあったのは、復興の時間というコストが大きかった。さらに、今回の震災から、都市部で空いたマンションなどを使う「みなし仮設」制度が本格的に導入され、そのまま都市部に移住した人がおり、また地震保険などの備えや個人支援が充実して、被災者個人の選択肢が広がった。行政はまちに人が戻ってくることを考え、住民の意向調査をし、復興計画を立て、工事を発注してまちづくりを進めていくが、被災者一人ひとりには家族や仕事の事情があり、状況や住まいの考えが変わっていく。時間の流れが異なる「行政が進める復興の時間」と「一人ひとりが歩む復興の時間」を擦り合わせ、多くの人々が納得できる復興計画を立てることは、とても難しい。その中で「まちの復興」と「ひとの復興」のバ

ランスをどう取って、支援策を調整していくかが、これからの災害復興で大きな課題になる。

「ひとの復興」を考える上で二つの事例を紹介する。一つは、被災地から出た人たちのコミュニティづくり。単独再建した人、沿岸被災地を離れて再建した人たちが、仙台などで同じふるさとを持つ人たちの集まり「同郷サロン」を開き、今も続いている。しかし、こうした同郷サロンにつながっておらず、ふるさとへの思いを持ちつつ、新しいまちになかなかなじめない、周囲に知り合いもいなくて孤立感を深めている人たちがたくさんいる。人口流出、消えてしまった人口と捉えられがちな、新しい場所で暮らし始めた人たちが、新しいまちでどうつながりをつくるか、元のまちとどうつながりを保ち続けるか、それをどう後押しするかといった視点が必要である。もう一つは「災害ケースマネジメント」。自宅が被災したものの全壊には至らず、十分な対応ができないまま劣悪な環境で暮らし続けている「在宅被災者」の問題が石巻市などで顕在化している。こうした人々を個別に訪問し、それぞれの困難な事情を聞き取り、住宅再建だけではなく福祉や医療、就労支援といった専門の窓口につないでいく手法が今回の震災で注目された。「まちの復興」と「ひとの復興」の狭間でこぼれ落ちてしまいがちな人を復興のラインに乗せる手法である。今後、「まちの復興」と「ひとの復興」の両方を調和させ、両立させることが大切である。

## 意見交換概要

## 復興から10年 成果と残された課題

**板橋** 4人の方々からのお話には、岡本講師がおっしゃた、復興に必要な三つの要素－インフラ・住宅の再建、産業・生業の再生、コミュニティの再建が全て盛り込まれていた。「まちの復興」と「ひとの復興」のずれも指摘された。

**戸羽** 「陸前高田市から出ていった人たちにどれぐらい戻ってきてもらえるか、どうやって帰ってきてもらおうとしているのか」とよく聞かれたが、自分の人生をどう歩むかは一人ひとりの権利で、陸前高田で生まれたから必ず住んでというものではない。行政は「いつでも帰ってきてもらえる環境を整えている。いつかまたふるさとに戻ってきませんか」としか言えない。

名古屋市と相互交流しているが、今はまだ一方的にお世話になりっ放し。いつか近いうちにお返ししたいし、国や他の地域にも、防災・減災の情報発信をしながらお役に立ちたいと、行政も市民の皆さんも思っている。他の自治体と「フィフティフィフティのお付き合いですね」と言えるようになることが復興だと思う。

**御手洗** 産業・生業の再生について、例えば東京で議論して事業計画を立てたものや起業の事例集に掲載されたものをそのまま被災地でやろうとするとうまくいかない。地域によって、それまでの歴史、産業、暮らし方や、働きたい人の性質や条件が違うので、現地に根を下ろし、ここだったら何が育つかを考えながら日々事業を組み立てていくこと、

地域の実情に合わせたボトムアップの産業づくり、事業づくりが大事である。法人化して最初の年度が黒字となり、編み手さんたちに、気仙沼市に納税できると発表したら、「これで胸を張って気仙沼を歩ける」と喜ばれた。一人の職人の仕事として評価され、支援される側から貢献する側になれることは誇りの源になると実感した。

**石橋** 今でも取り残される人、なかなか自立できない人がいて、手を差し伸べるための様々な人の支援、災害ケースマネジメントが必要である。今回、人による被災者支援が大幅に拡充されたことは大きな進歩。災害公営住宅や応急仮設住宅で、相談員や支援員が被災者の見守りや自治会づくりなどのお手伝いをしている。特に宮城県では、被災者の中から彼らが雇用された。地域住民の中からお互いを支える人材が育成され、被災者支援のノウハウを培った。復興が終わり、平時になっても、被災時に支え合った人たちのノウハウや人材は、これからの地域福祉や地域づくりに生きていくのではないか。支えられる側から支える側にというだけではなく、これからの地域の人材、仕組みになっていく芽が復興の現場で生まれたのではないか。

**マリ** 復興支援のために新しく入った若い人があちこちで頑張っている。これからの地域福祉のために役に立っていくと期待している。ただし、地域づくり、まちづくり、人のつながりは、復興時だけでなく平時の社会の中でも大事なもので、少子高齢化社会などの課題に対しても、復興まちづくりの経験が役に立つ。

住宅復興については、基本的な考え方は、

地域のつながりをキープし、ばらばらにならない移動を目指したが、できなかった所もある。応急仮設住宅では、地元の財源・木材を使い、地元の大工や工務店が、経済的、文化的に暮らしやすい、木のいい匂いもする住宅を作った事例がある。特に福島県や、岩手県住田町には災害前から連携があり、住田町は隣町の陸前高田市のために木造仮設住宅を提供した。

**戸羽** 陸前高田市は、隣町である山手で津波被災者のいない住田町に木造仮設住宅を造っていただき、被災者を受け入れていただいた。当時はとにかく体育館にあふれる状態で人が避難されており、質よりプライバシー確保のために建設を急ぐ必要があった。今なら、災害の大きさによって人が住む期間がわかるので、今後大災害が起こり、5年6年住まなければいけなくなれば、応急仮設住宅の住み心地は改善される。

### 復興後の目指すべき社会像

**板橋** 目指すべき社会像というと、大げさな言い方になるが、東日本大震災が起こる前から、人口減少も含めて様々な社会問題を日本は抱えていて、それが、ある意味震災によってぐっと表に出てきてしまった。復興後の社会の在り方を考えるのは、日本がこれから未来に向かってどういう社会像をつくり上げ、目指していくかという大きなテーマになる。

**戸羽** 「交流人口」に注目し、いわゆる観光も大事にしながら、「陸前高田に来れば、防

災・減災を学べる」というまちを目指している。10年という月日とたくさんのお金を使い、復興は形としては終わりに近づいているが、5年後、10年後に人が流出して3000人しか住んでいないまちになった時に「あの復興はやるべきだったのか」と違う観点が出てくる。陸前高田が陸前高田として存続する意味・意義というものをしっかり持ち、他地域にお世話になった分、お役に立てるようなものを意識しながらまちをつくりたい。東日本大震災の中で再度クローズアップされた一次産業も含めて、いいものは残し、伸ばして、新たに交流人口の拡大を図っていく。

**御手洗** 気仙沼市が、私が来た時に思ったように、いろいろな人に面白がってもらえるまちとして発展してほしい。震災後という特殊な時期が終わってからも、観光地として面白がってもらえ、水産加工物などの特産物を、ちょっと高くてもいい商品だから、おいしいから買ってしまうという見られ方、楽しまれ方をする地域になっていくといい。

**石橋** 交流人口や観光客でもなく移住者でもないが、特定の関わりをそのまちと持ち続け、繰り返し訪問する「関係人口」という概念が新しく生まれている。課題解決に取り組む被災地の企業と関係人口をつなげて、もっと新しい広がりを持つというプロジェクトが陸前高田市である。首都圏で陸前高田市に関心を持つ人だけでなく、震災をきっかけに永住した人たち、学生支援がきっかけで広田半島に移り住んだ人たちが20人ぐらいいて、移住者の中から20代の市議会議員も生まれ、Uターンで陸前高田市に戻った方が移住・定住促進に関わる団体のリーダーをしている。

戻ってきた方、残っている方、新しく入ってきた方、関心を持つ方たちとの緩やかで多様なつながりが生まれている。災害は、まちやコミュニティ、大切な家族とのつながりを断ち切る。つなぎ直すのは大変だが、一方で「関係人口」のような新しい人とまちのつながり方が生まれている。あれだけの大災害でたくさんのつながりが断ち切られたが、代わりに生まれた新しいつながりを豊かにしていくことで、人口の多少に関わらない新しい価値を生み出せるのではないか。それが大震災後の社会が大事にしていくべき財産ではないか。

### 次の災害に向けた教訓

**マリ** 伝承のつくり方と語り部の役割、伝承を聞いた人が自分で考えるきっかけになることが大事だ。例えば、児童や教職員が全員無事だった、宮城県山元町の震災遺構「中浜小学校」では、いち早く屋上に子どもたちを避難させて命を守ることができた。どうすれば適正に判断し、最適な行動を選択できるか、事前の備えも伝えることが大事だ。

**石橋** 「まちの復興」と「ひとの復興」のずれを縮めるために、災害が起きる前に復興計画を立てておく「事前復興」の大切さを訴えたい。例えば、南海トラフ地震に備えて太平洋岸地域で事前にどこに移転するか、あるいは災害が来る前に移転してしまうなど取り組まれているが、まちの側からだけでなく、ひとの側からの事前復興も含めたい。地震保険のような保険加入を促したり、「このまちにどう住み続けるか」「災害が起きても魅力あ

るまちでい続けるには」といったことを話し合える場を意識的に平時から作っておく。事前にシミュレーションしておくことで選択肢が広がり、仮に何かあった時の共通解を見つけやすくなる。

また、まちが破壊された時の行政的な再建制度、手法が用意されていなかったために、災害公営住宅・防災集団移転・土地区画整理事業という、成長時代を前提にした既存の行政制度を使わざるを得なかった。これから人口が減っていく時代の災害復興の仕組みを考えなくてはいけないし、これだけ災害が多発している時代、恒久的な復興庁を常設で設けるべきという意見に賛同する。

**戸羽** 震災から10年でまちの復興の話ばかりになっていることを懸念している。1700～1800人、人口の8%近くが亡くなった陸前高田市が伝えたいのは、どうやったら人の命が守られるか。津波が来たらまた人が死んでしまうのでは、同じことの繰り返し。まず最初に、どう人の命を守るかを考え、その後に復興がある。

**御手洗** もし他の地域でこの規模の災害が起きた時、どうした方がいいか。産業の再生については、被災企業の再建を支援する柱の制度だった「グループ補助金」の対象が、元々あった施設・設備を当初の目的どおりに復旧することに限定・制約されていたことが、創造的復興の大きな足かせになり、震災直後からもっと新しい産業や事業を造っていかこうとする要素を阻害してしまった。今、被災地では立派な工場が並んでいるが、グループ補助金を受け取っていても、設備の再建に使ったお金の4分の1以上は自己負担で、こ

れからローンの返済が負担になっていく。さらにコロナ禍で環境変化が起こっている中で、補助金を受けて造った建物は他の用途に使えず、柔軟な業態変換ができない。今後また大きな災害があった時に、その地域の産業が過去に戻され、固定されてしまうのではなく、新しいものを生み出せるような補助金の制度設計が必要になる。

## ■ 総括

**丹野** 東日本大震災翌日3月12日の朝、気仙沼市に取材で入り、津波で破壊され、ヘドロと瓦礫で埋め尽くされたまちや、まだ自衛隊や警察の救援の手が入らない中、行方不明者をご家族や近所の方々が探している状況を見て「元に戻るは無理だ」と絶望したことを今もよく覚えている。それでも10年たち、被災地のインフラはほぼ整い、まちは美しく生まれ変わって、防災力も恐らく高まった。新しい産業が生まれ、人のつながりが生まれたが、復興の形と被災者のニーズとのギャップ、人口減少、震災で大事な方を亡くした方々の心の問題など、時間が解決しない問題や、時間がかかったことで生まれてきた課題もあることを今日改めて確認できた。

私から被災地の新聞社である河北新報社の10年間を紹介したい。震災直後は、停電でテレビも見られず、インターネットも携帯電話もつながらない中、被災者は本当に情報がなくて困っていた。頼りにされたのが新聞とラジオで、取材前に避難所へ新聞を届けながら、情報は社会のライフラインだと痛感した。時間の経過とともに震災報道は減って

**板橋** 創造的復興を、10年を経過した後も目指さなければならないし、次なる被災地に対して私たちがこの教訓から得た知恵を受け渡していく。国に制度の見直し等も要望しながら、災害が非常に短いインターバルで起きているこの国にあって、スピード感を持って本当の意味の復興につなげるために必要なことを皆さまにも考え続けていただければと思う。

いったが、被災地の新聞社として、被災者の声をひたすら届けることで震災の風化を防ぎ、東京電力福島第一原発事故の風評と戦ってきた。現在、巨額の国費をかけた復興が被災者の望むものだったのかを検証する記事を掲載し、被災者にとっての10年を届ける取材をしている。震災報道と併せて力を入れてきたのが防災啓発。震災前から防災を訴えてきたつもりだったが、震災では2万2000人を超える多くの犠牲を出してしまった。新聞から防災の意識が届いていなかったという反省を踏まえ、ワークショップ「むすび塾」や、大学生に被災者の声を聞いてもらう「次世代塾」を行っている。今、学校でNIE（教育に新聞を）の授業をし、震災報道や防災のノウハウについて講義する機会も多いが、実感として震災を知らない、無関心な人が増えている。これではまた災害が起きても自分の命を守れない。自分の命を自分で守ることを、震災を知らない世代、さらには被災地外の震災を実感していない大人たちにどうやって伝えていけばいいのか。歴史的事実の伝承だけではなく、これから生きる人たちに自分の

命、自分の大切な人の命を守れる人になってもらうことが、私たちの大事な使命だ。

**今村** 5年前にこの場で5年目のシンポジウムを開催した時は、震災被害、その後の初動体制、緊急体制の振り返りと、10年に向けた復興に必要な検証事項をテーマとした。本日は、それ以降の5年というよりは、10年間の制度改善、試行錯誤を踏まえて、自立への方向や教訓について議論された。

大震災の教訓を4つ紹介する。①備え以上のことはできなかった。②事前防災の取り組みは、被害を軽減したが、ゼロにはできなかった。津波はグリーンインフラである沿岸部の防潮林などを破壊した。学校の避難では、事前の先生方の対応や地元との連携があった所が助かった。③刻々と想定が変わる危機管理は、最悪のシナリオに基づく必要がある。現在のコロナ禍でも同様。④津波警報の修正、原発事故の拡大化など、不確実な状況下での判断と対応が常に求められた。これらの教訓は、各地域で文化として定着させ、継続しなければならない。一昨年前、「3.11伝承ロード」という、遺構や施設でそれぞれの経験・教訓を学べる仕組みができた。事前防災、復旧・復興で重要だったものを認識していただける。そこから解決できない問題点を持ち帰っていただくことが、最終的には回復力のあるレジリエント社会につながる。また、先人たちが地震、特に津波の記録をどう残したかという過去を見直す作業もしている。宮城県多賀城市では、慶長期においても津波被害があり、多くの人を失った巨大な波を「血波」という文字で残している。石川県輪島市でも「血波」という記録が残っている。われわれが改めて震災の経験を後世に伝える

時に言葉はとても大切である。

今の時代は様々な復興や災害の情報があるので、少しでも関心を持てばどんどん知識を得られる。問題は、どうすれば関心を持っていただけるか。例えば、音楽や、スポーツなど、好きなことを入口にする。特にスポーツは、体力、知識、判断力、チーム力を必要とし、防災と共通する。趣味や生活と防災を関連させながら、世の中には本当にリスクがたくさんあるので、深く学び、最終的には自分が判断しなければ助からないという理解に進めばいい。

改めて10年という節目は非常に大切。竹の構造のようにしなやかで、空洞があっても節目があるから強さがあり、回復する強さにも通じる。節目の時に大切なのは、何ができて、何ができなかったのかをきちんと整理してまとめること。まさにこのシンポジウムはその節目にふさわしい議論ができたが、これをどう次の節目に結んでいくのか、トータルとしてどういう竹を作りたいのかということ、これからも議論していきたい。

**五百旗頭** 良きにつけ悪しきにつけ、人間は忘却する。自分の家族を失ったり、自分自身が生死の間をさまよった場合には記憶が残るが、それでも時が相対化していく。その中で河北新報社が立派なのは、何とか風化させないように若い世代にも一生懸命継承しようとしていること。ただ、風化に逆らって過去を言うよりも、来るべき新たな災害の方がインパクトがある。多くの若い魂はこれから来ることへ関心がある。例えば、岩手県と北海道の間の地域に次なる津波が来ることや、西日本で南海トラフ地震が来ることを、エビデンス（根拠となるデータや情報）をもって伝え

れば人々は備えざるを得ない。常設の復興庁を作って次なる災害に備えることが有効である。

岡本さんの基調講演では、復興の仕事を大きく三つ、インフラ・公共施設、産業・生業の再生、コミュニティの再建に分けた。日本の災害史、行政史の中で、このように被災地の生活復興まで行うことは今までなかった。阪神・淡路大震災時、政府は、復旧以上のより良いものをつくる創造的復興や個人の住宅の再建は国の任務ではないと主張したが、兵庫県による署名運動等により、議員立法で私財、住宅再建に国費を出す「被災者生活再建支援法」が制定された。また、民間の人々も公共性を担うという考え方に基づくNPO法も制定された。それ以降、忘れる暇もないぐらい次々に自然災害が起こるたびに、ボランティア活動が定着し、素人集団の思い入れにすぎなかったかもしれない活動が、次第にNGO、NPOと連動して専門性、組織性を形成したことが、平成時代の大きな進展だった。東日本大震災が起こり、政府は、阪神・淡路大震災の時に国の仕事ではないと言った「創造的復興」「被災者の生活復興」を実行した。本当に革命的なことだ。

御厨さんの基調講演では復興構想会議の報告書が紹介されたが、私が当該会議の議長を仰せつかり、御厨さんや飯尾潤さんに加わっていた。御厨さんは、「最終報告書は永遠に残る立派なものにしたいが、社会科学の人はあまり人の心に触れる文章は書けない」と言われる中、人々の心を動かす素晴らしい序文を書いた。飯尾さんは、部会長として省庁の中堅の人としっかり議論を擦り合わせ、具体的な復興プランを作った。そのおかげで報告書の提言が、7月には政府の基本方

針として政策化された。日本は第二次大戦が終わって敗戦国になったが、大戦後間もなく米ソの冷戦体制となった結果、約半世紀にわたって戦後体制が持続した。冷戦が終わり、平成になったが、①経済の衰退②北朝鮮による核ミサイルや中国による尖閣諸島問題といった国際的脅威③大災害という三重苦に襲われた。戦後体制から脱却し、新しい局面へ移っていく流れの中で、阪神・淡路大震災があり、新潟県中越地震もあり、熊本地震もあったが、やはり東日本大震災は未曾有の災害だった。その対応の中で戦後が相対化されていったというのは、非常に面白い歴史観である。

そしてパネルディスカッションは、板橋コーディネーターの鮮やかな舞台回しによって大変多くのポイントが語られた。

戸羽市長は、あの陸前高田市という広いまちが全部海の底になってしまったという津波の暴虐に対し、津波にも負けない新しいまちを丘の上に造り直すという、被災地の中でも一番大きな工事をなされた。こうした大きな土木工事を選択した典型が岩手県の陸前高田市、大槌町、山田町、宮城県の女川町、南三陸町だが、逆に、残されたものを尊重して組み合わせるハイブリッド方式が、岩手県の宮古市、釜石市、大船渡市や宮城県気仙沼市だった。使えるものは残していくハイブリッド方式の方が時間的資源を失わない面があり、陸前高田市の方式では10年間待たせてしまう。日本の地方における少子高齢化、人口減少は厳しく、その壁に苦しんでいるのが実情だが、戸羽市長はあえて時間のかかる区画整理事業を進めながら、安全なまちの徹底した典型をつくられた。

御手洗さんの「気仙沼の人は、典型的な日

本人のイメージではなく、非常にクリエイティブで勇敢な人が多い」という指摘は面白い。20年後も稼げるような、市場経済の合理主義の中でやっていけるような産業をつくらないと、補助金だけに頼ってはいは駄目だという強いメッセージを発信された。

石橋さんが「まちの復興」と「ひとの復興」の問題を提起された。マリ・エリザベスさんも指摘されたが、政府・行政に「ひとの復興」まで全てお願いするのは筋違いである。ハードの準備、場をつくることはできるが、その中でどのようなコミュニティをつくるかは、NGO（非政府組織）やボランティアがサポートした上で当事者たちの問題だ。

「関係人口」を増やすことも重要。この30年間、三重苦の中で大災害が続いているのに、日本人は人に対する優しさを失っていない。過去の災害では要援護者までしっかり守ることができていないが、インクルーシブ（誰も排除されない）の考えの下、これからの災害においては一人も取り残さずに支えようという運動が起きている。また、国民共同体として被災地を順繰りに支えようという連鎖が起こることは非常に大事である。被災を経験した人が助けられ、また次の被災者を助けるといった連鎖を起こしていけば、災害時に国全体でサポートするノウハウが整備されていき、共同体としての在るべき姿につながっていく。平成の天皇、皇后両陛下は、絶えず被災地に行って手を取られ、国民共同体としての生き方をリードされた。平成の大災害で三重苦の時代に、荒れ乱れず、人に優しい生き方を続けてきた。

令和の時代になっても、災害は依然としてなくなり、南海トラフ地震も首都直下地震も懸念されている。その上、新型コロナウイ

ルス感染症が現れ、全世界で200万人以上という極めて多くの犠牲者が出ている。コロナは、国境・人種を問わず人の生命を奪おうとする、人間の安全保障への最大の脅威であり、経済破綻、個人の生活破綻や精神的な崩壊、自殺を誘発する。米中二大国は、世界の連帯によって解決しようとするより「おまえが悪い」というどなり合いに向かっている。もし第三次世界大戦に向かうととんでもなく悲惨なことになる。コロナは大きな併発症、複合災害の可能性を持っているだけに、日本人が災害で鍛えたもの、得た教訓をコロナに対しても有効に発揮して、米中が第三次世界大戦になだれ込むことなく、ヨーロッパとともに真つ当な世界を再建する方向に動けたらと願っている。

#### 4. シンポジウムの情報発信

1月21日のシンポジウムの内容について、1月31日付けの朝日新聞及び河北新報朝刊に詳報が掲載された。

また、今後、報告書をまとめて当機構のホームページ (<https://www.hemri21.jp/research-strategy-center/academic-exchange/a-e-intellectual-exchange/>) に掲載することになっている。

## ひょうご震災記念21世紀研究機構の研究調査報告書等一覧

### \*本号の特集「東日本大震災10年－防災・復興の課題と展望」に関連するもの（平成23年度以降のもの）

タイトル：東日本大震災復興の総合的検証～次なる大災害に備える～

発表日：令和2年3月

タイトル：南海トラフ地震に備える政策研究（2019年度中間報告）

発表日：令和2年3月

タイトル：地域コミュニティの防災力向上～インクルーシブな地域防災へ～

発表日：平成31年3月

タイトル：東日本大震災復興の総合的検証～次なる大災害に備える～（中間報告）

発表日：平成30年3月

タイトル：東日本大震災復興における教育分野の現状と課題についての研究（中間報告）

発表日：平成30年3月

タイトル：地域コミュニティの防災力向上～インクルーシブな地域防災～（中間報告）

発表日：平成30年3月

タイトル：南海トラフ地震に対する復興グランドデザインと事前復興計画のあり方

発表日：平成30年3月

タイトル：大震災復興過程の比較研究～関東、阪神・淡路、東日本の3大震災を中心に～

発表日：平成28年3月

タイトル：災害時における広域連携支援の考察

発表日：平成28年3月

タイトル：リスボン地震とその文明史的意義の考察

発表日：平成27年3月

タイトル：自然災害後の土地利用規制における現状と課題－安全と地域持続性からの考察－

発表日：平成27年3月

タイトル：災害時の生活復興に関する研究－生活復興のための12講－

発表日：平成27年3月

タイトル：国際防災協力体制構築の検討～アジアを中心に～

発表日：平成26年3月

タイトル：防災における政策ジレンマの研究～阪神・淡路大震災と東日本大震災はどう想定されてきたか～

発表日：平成24年3月

タイトル：東アジアの災害対策協力のあり方

発表日：平成24年3月

掲載先：<https://www.hemri21.jp/kenkyusho/seika/list.asp>

### ■「21世紀ひょうご」第29号発行以降のもの

○研究戦略センター

タイトル：第10回自治体災害対策全国会議報告書

発表日：令和3年3月

掲載先：<https://www.hemri21.jp/research-strategy-center/>

タイトル：兵庫自治学第27号

発表日：令和3年3月

タイトル：令和2年度兵庫県自治学会優秀論文

発表日：令和3年3月

掲載先：<http://hapsa.net>

○人と防災未来センター

タイトル：2020世界災害語り継ぎフォーラム  
－災害の記憶をつなぐ－

発表日：令和3年2月

掲載先：[https://www.dri.ne.jp/research/  
report/investigation/](https://www.dri.ne.jp/research/report/investigation/)

○こころのケアセンター

研究紀要：「心的トラウマ研究」第16号

発表日：令和3年1月

掲載先：<https://www.j-hits.org/>

## バックナンバー

詳細は、ホームページ (<https://www.hemri21.jp/research/research-the21-hyogo>) をご覧ください。

vol.	発行年月	特 集
29	2020.11	パンデミックと新たな社会
28	2020.3	阪神・淡路大震災25年－防災・減災の課題と展望
27	2019.12	広域経済圏の活性化戦略
26	2019.3	頻発する災害の教訓と備え
25	2018.12	ソサエティ5.0に向けて～人口減少・高齢社会における意識改革と制度設計～
24	2018.3	地域コミュニティの防災力向上に向けて
23	2018.2	地域創生
特別号	2017.9	東日本大震災の復興検証（復興庁委託事業）
22	2017.3	事前復興
21	2017.1	地域創生の理論と実践
20	2016.3	アジアの中での高齢化
19	2015.11	人口減少社会と地域創生
18	2015.3	阪神淡路20年 超巨大災害に備える
17	2015.2	阪神淡路20年 創造的復興の今
16	2014.3	グローバル化と多文化共生～異文化コミュニケーションと地域づくり～
15	2013.12	食と農の未来～消費者の目線で日本の食と農を考える～
14	2013.3	新しい家族像と共生社会
13	2012.12	震災復興と共生社会
12	2012.3	東日本大震災からの復興を考える2～東北の風土・特性を踏まえたソフト面での課題と対応～
11	2011.12	東日本大震災からの復興を考える
10	2011.3	生物多様性
9	2010.12	21世紀型の社会保障のあり方
8	2010.3	阪神・淡路大震災15周年 ～震災関連国際会議の知見～
7	2009.12	再生可能エネルギー
6	2009.3	ワーク・ライフ・バランス

vol.	発行年月	特 集
5	2008.11	食の安全安心
4	2008.3	地域資源を活用した都市再生・地域再生
3	2007.12	グローバル化と地域の展望 - 共生社会の視点から
2	2007.3	「公共」を考える
創刊号	2006.12	ひょうご新シンクタンクの発足にあたって

### ★購入方法★

ご希望の号数、氏名・住所・電話番号を電子メール等でご連絡ください。

定価800円（税込）発送にかかる送料はご負担をお願いします。

ただし、年間定期購読（1,600円（税込））いただく場合には、当機構が送料を負担いたします。

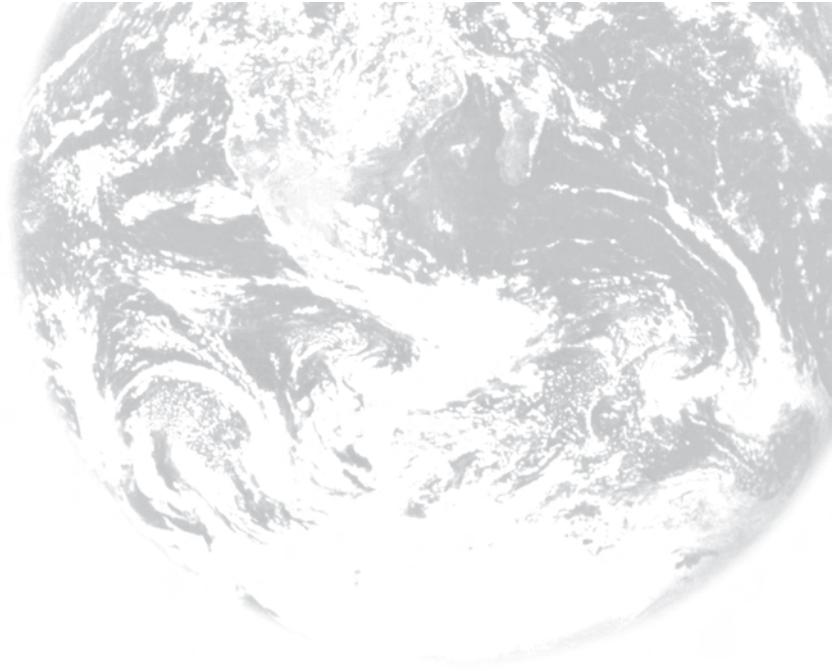
### ■お問い合わせ先・お申し込み先■

ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター交流推進課

住所：〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2

TEL：078-262-5713 FAX：078-262-5122

E-mail：gakujuitsu@dri.ne.jp



---

## 21世紀ひょうご 第30号

令和3年3月発行

■編集発行

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構  
学術交流センター交流推進課  
〒651-0073

神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5番2号

人と防災未来センター 東館6階

TEL : 078-262-5713 FAX : 078-262-5122

■定 価

800円 (本体価格728円)

---

ISSN 1345-9368

21st century  
21世紀ひょうご