

# 自治体災害対策 全国会議

平成 23 年 9 月 8 日(木)～9 月 9 日(金)

神戸ポートピアホテル 本館 B1 偕楽



自治体災害対策全国会議実行委員会

# 会議プログラム

9月8日(木) 第1日

神戸ポートピアホテル本館 B1 偕楽

総合司会：五百旗頭 真 東日本大震災復興構想会議議長

13:00～13:15 開会あいさつ

井戸 敏三 自治体災害対策全国会議実行委員会委員長  
関西広域連合長・兵庫県知事  
貝原 俊民 自治体災害対策全国会議実行委員会事務局  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

13:15～14:30 「広域災害対策」

村井 嘉浩 宮城県知事

14:30～15:30 「津波災害対策」

佐藤 仁 南三陸町長

15:50～17:30 「広域災害支援対策」

室崎 益輝 関西学院大学総合政策学部教授  
井戸 敏三 自治体災害対策全国会議実行委員会委員長  
関西広域連合長・兵庫県知事

18:00～19:30

意見交換会 神戸ポートピアホテル本館 B1 和楽

9月9日(金) 第2日

神戸ポートピアホテル本館 B1 偕楽

総合司会：河田 恵昭 東日本大震災復興構想会議委員

9:30～10:30 「国際緊急支援」

大島 賢三 (独)JICA副理事長

10:30～11:30 「政府復興対策」

岡本 全勝 東日本大震災復興対策本部事務局次長

11:30～13:00

昼 食

13:00～14:30 「福島県の取り組み」

立谷 秀清 相馬市長  
松本 友作 福島県副知事

14:30～15:30 「復興  
－希望のあかり」

御厨 貴 東日本大震災復興構想会議議長代理

～19:00  
受付 18:00まで

人と防災未来センター見学 【自由参加】

## 開会あいさつ

# 復興促進につながる成果を

井戸 敏三 自治体災害対策全国会議実行委員会委員長  
関西広域連合長・兵庫県知事



全国の自治体が災害情報について共通基盤に立って対策を講じる会議を前々から開催したいと願っていた。16年前の震災の経験を今後の災害対策に生かす共通の機会があれば教訓が生きるとずつて思っていた。その最中に東日本大震災が発生した。思いもしない大災害に襲われた。大災害に対してどう対処し、備えるか、どう復旧・復興を進めるかは、体験、情報を共有し、その基盤の上に対策をとることが本当に必要だと今も思うし、そのような時期にこの全国会議が開催されたことは、時宜を得たものと思っている。

東日本大震災の被災地は、漸く復興のスタート切っている。また、紀伊半島を中心とする今回の台風12号災害は、緊急対策を講じられているが、近いうちに復興期を迎えると思う。そして、私たちが直面する東海・東南海・南海地震の危険も目前に迫っているといってよい。その意味で備え、いざという時の対応、その後の復旧・復興の歩みは、災害それぞれに個性があって一つの対策で十分ではないが、あの時、こんな場面で、どのようなことが行われたか、どんな対策が行われたかを情報として持っていることで対応、機動力に違いが出る。その意味で、それぞれの体験、情報を共有するこの会議に全国から大勢の参加があったことに、心からの敬意と一緒に備えようとする心意気を感じる。

私たちからすると16年前の大震災で全国、世界中から支援、励ましを受け、ようやく復興を遂げた。私たち自身の体験、教訓を生かす機会があればと願っていただけに、この会議が開催されることを地元として大変喜んでいる。しかし、共有することが目的ではなく、来るべき災害に備え、現在の復旧・復興を促進し、豊かな生活を再現することに結びつけなければならないし、世界が協力する出発点でなければならないと思っている。是非、会議の実をあげたいと願っている。積極的な参加をお願いしたい。

開会あいさつ

## 全国会議の継続開催に努力

貝原 俊民 治自体災害対策全国会議実行委員会事務局  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長



東日本大震災を契機として自治体災害対策全国会議が立ち上がった。20世紀の初めに我が国が近代的な国として国際的に認められたが、日本の都市は江戸時代からの延長線上にあった。1923年に関東大震災が発生し、都市が壊滅的な打撃を受けた。これを契機に欧米での都市計画の手法を導入する動きがあり、その事務局を担当したのが、関東大震災の時につくられたシンクタンク、東京市政調査会である。この会が事務局として毎年、全国の都市問題を考えようと組織されたのが全国都市問題会議である。これは今も続けられている。関東大震災における東京の復興はもちろん、1920年代の終わりには大阪の御堂筋といったような近代的な都市計画が講じられたのは、自治体同士の取り組みが大きな力になっているといわれている。

我が国の災害対策については、明治以降は集権的国家であり、災害対策についても政府が担当していたが、第2次世界大戦後、分権国家にするために災害対策も自治体が責任を負う分権型のシステムに大転換した。ところが、1945年以降、突発的な大災害が発生しなかつたので、このシステムが検証されないままにきていたが、1995年、丁度50年経った時に阪神・淡路大震災が発生し、自治体の対応能力が試された。私は知事をしていたが、残念ながら胸を張って対応できたとはいえない。全国が災害の多発時期に入っているといわれるが、自治体が第一線に立って災害対策能力を高めることは極めて重要なことになっている。そうはいっても各自治体にとっては、大災害を経験することはない。したがって災害対策能力を高める機会はなく、知識の継承もできない。このため全国の自治体がこの問題を共有し、災害対策能力を高める全国的な組織が必要であり、今回、実行委員会が立ち上がってこの会議が開催されることになったのは、今後の日本の災害対策に大変大きな意義があると理解している。

今後、来年以降どうするかは、実行委員会で審議することになるが、事務局担当としては引き続き、このような会議が継続されるよう努力したい。全国の自治体の災害対策能力が一層充実することを心から祈念し、全国からの参加に心から感謝を申し上げ、今後も努力していただくことをお願いし、私のあいさつとしたい。

## 基調講演 「広域災害対策」

# 広域応援体制のルール必要

村井 嘉浩 宮城県知事



東日本大震災の特徴は広域、津波、原発の複合災害であり、このことが阪神・淡路大震災と大きく違う。阪神・淡路の教訓が大変生かされたが、同時に別次元の問題が生じている。51年前のチリ地震で、津波により大きな被害を受けた。県として同じ規模の地震、津波に対しての備えをしていたが、今回の津波はそれを遥かに超えるものだった。宮城県内の死者は約9,400人、行方不明者は2千人以上、住宅被害は全壊7万2,970棟、半壊7万8,674棟にのぼる。やっかいなのが地盤沈下で海拔ゼロメートル以下は地震前の3.4倍に増加した。

下水処理施設も全て駄目になった。こういったことを想定し、広域的な下水処理を考える必要がある。仕事を失った方は約4万5,000人、大部分が水産業と農業である。公共土木施設・交通基盤施設の被害額は1兆45億円、建築物の被害額は3兆4,682億円である。応急復旧により石巻市の海岸等のガレキは1カ月ほどできれいに撤去されている。

発災直後、庁舎はグチャグチャの状態だった。県では震度6弱以上で自動的に災害対策本部を設置することになっており、直ちに設置した。2時50分に6mの津波予報があり、直ちに自衛隊の派遣要請を行った。尋常ではないと感じ、自衛隊との良好な関係があるので、ためらいはなかった。3時20分に石巻市で3.3mの津波が観測された。3時30分に第1回目の災害対策本部会議を開いた。33年前の宮城県沖地震を教訓に、他の防災関係機関との訓練を積極的に行ってはいたのが良かった。自衛隊と防災協定を結ぶなど平時から防災関係機関との連携を強化していたことが初動時に有効だった。速やかに初動態勢を構築できた。

初動時一番大きな課題は情報不足。電話とFAXで情報を伝達することにしていたが、南三陸町の防災庁舎が壊滅し、全く機能しなかった。以外にも通じたのがPHS。持っている人が少ないので回線が混まない。私の携帯電話は24時間どんな時も通じると聞いていたが、全く通じなかった。通信強化のため、空路で衛星携帯電話を搬送した。災害に強い通信手段の整備は重要であり、衛星携帯電話を避難所など県の機関以外への複数配備が必要だ。併せて電源の確保が求められる。次に問題になったのが、沿岸部の道路の寸断。“命の道路”となる道路は優先的に整備するべきだ。

そして、深刻な燃油不足に悩まされた。一番苦しい時だった。製油所や油槽所が被災し、一気に不足した。その結果、緊急物資を輸送するトラックのガソリン不足、復旧工事に係る

重機の燃料不足など復旧活動が停滞した。一般車両へのガソリン供給不足で、一晩中ガソリンスタンドに並ぶ車もたくさんあった。一種のパニック状態になった。このため、国や石油元売り各社等へ燃油支援を働きかけ、自衛隊、県トラック協会の協力により3月18日から5日間でドラム缶（200ℓ）約850本を病院や避難所に配達した。同時に燃油供給ルートの確保に努め、3月22日には県民に対して安心宣言を行った。目処は立っていなかったが、パニックを防ぐために、何とかなると思った時点で「1週間以内には行き渡る」と言った。3月27日に大型タンカーが入港し、29日には燃油不足は解消した。燃油不足に対する広域的な応援体制の構築とともに、何日間は自前で耐えられる体制づくりを進めておくべきだ。

食料・飲料水の確保も重要な課題。被害の少なかった仙台市内でも、ほとんどの店舗が休業し、食料・飲料水の確保が困難になった。大きなスーパーの倉庫はおそらく海沿いにある。津波で被害を受けると回復には時間がかかる。小売店もライフラインの一つである。物流倉庫を内陸部にも確保する必要がある。

災害廃棄物の発生量は、概ね1,800万トン、県内で1年間に排出される一般廃棄物の23年分に相当する。処理施設を各ブロックに建設し、3年以内の処理完了をめざしている。膨大な量の災害廃棄物が発生した場合の処理方針をあらかじめ定めておく必要がある。

ボランティア活動では、阪神・淡路大震災の教訓が生きた。ボランティア対応で行政がパニックになることを心配していたが、極めてうまくいった。兵庫県・兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランタリープラザが東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターを開設してくれた。車で全国から駆けつける災害ボランティアに情報提供を行うなど活動を支援、調整する役割を担った。このボランティアのためのボランティアが円滑に機能した。現在、団体ボランティアの対応は石巻災害復興支援協議会が行い、個人のボランティアは石巻市災害ボランティアセンターが対応している。

福島第一原子力発電所の事故により原子力災害への対応が重要課題になっている。宮城県内には東北電力女川原子力発電所が立地しているが、速やかに冷温停止し、放射性物質の放出はない。一方、現行の県地域防災計画では、女川原子力発電所が被害を受けた場合の対応が中心である。原発は立地県だけの問題ではない。広域的な原子力災害の対応計画を策定し、必要な資機材も整備しておかなければならぬ。

宮城県震災復興計画は、県民一人ひとりが主体となり、総力を結集した復興で、日本をリードする宮城県をつくる思いだ。具体的には高台移転、安全な避難場所と避難経路の確保など同じ津波が来ても助かる災害に強いまちづくり宮城モデルを構築する。なんといっても地域住民の合意形成が課題になる。また、東北6県のどこへでも直ぐに行ける内陸部に、広域防災拠点の整備が必要だ。後世に伝えるため「東日本大震災メモリアルパーク（仮称）」も整備したい。関西広域連合がペアリング支援体制によって支援、協力してくれた。この体制の中長期的な構築も検討課題だと考えている。とはいえて難しいのがお金の問題。復興までの10年間で県と31市町村分を合わせて約13兆円と試算した。増税しても応援してほしい。次の災害では我々が必ず応援する。

都道府県・自治体からの幅広い分野にわたる人的・物的支援が必要であった。このため、広域応援・支援体制のルール化を今のうちから行っておくべきだ。特に、全体調整窓口の設置が必要である。また、人的・物的支援要請や経費負担などの統一的ルールづくりが求められる。

## 基調講演 「津波災害対策」

# 経験忘れず新しいまちづくり

佐藤 仁 南三陸町長



南三陸町は水産業と観光業を基本に地域づくりを進めてきた。四季を通じて海の幸に恵まれ、人口約1万8,000人の町に年間約100万人の観光客が訪れる。入谷地区、歌津地区、志津川地区、十倉地区の4地区で構成する。今回の大震災で、内陸部の入谷地区は全く被害は無かったが、海岸に面した3地区は津波で壊滅的な被害を受けた。3月11日は議会の最終日だった。チリ地震以来、50年間、津波を想定した避難訓練を実施し、住民の防災意識は高い。これからも防災対策に全力を尽くしたいと閉会あいさつをしている時に地震が発生した。

気象庁の発表によると津波の高さは6mだった。これは想定内の高さで、チリ地震の津波は5.5mであり、これに対応した防潮堤を整備していた。しかし、ほぼ3倍の15.5mの津波が襲った。想像を超える大災害となった。人的被害は9月1日現在で、死者558人、行方不明者は349人、町職員も240人のうち36人が行方不明、犠牲となった。公共施設14カ所のうち、10カ所が壊滅した。公立志津川病院は患者を4階に避難させることになっていた。しかし、4階すべてが浸水し、多くの犠牲者が出了。町の防災庁舎は阪神・淡路大震災級の震度にも耐えられる構造だったが、津波は12mの屋上まで達し、すべて流された。我々は屋上に避難し、なんとか助かった。励ましながら一晩過ごした。翌日、地上に降り、被害を免れた公共施設ペイサイドアリーナに災害対策本部を移設し、第1回災害対策本部会議を開いた。

役場機能の回復は全国の自治体から応援職員を派遣してもらったお陰。8月末現在で約2,500人、延べ約1万6,000人、多い時期では1日150人以上に従事してもらった。被災者の救護・健康管理でも多大の支援を受けた。イスラエルからの医療チームにも入ってもらった。プレハブ6棟とともに、医療機器を持参し、大いに助かった。しかし、外国の方が被災者の心の機微にどう訴えるかが課題だと感じる。さらに災害医療で重要なのは、ある時期を機に撤収せざるを得ないこと。医療支援も行政支援と同じように1年ぐらいかけてソフトランディングすることが求められる。発災直後の医療ニーズと仮設住宅に転居後のニーズは変わってくる。ニーズに応じた支援が大切だ。

一次避難所となったペイサイドアリーナや学校、集落センター、寺院などにはピーク時で約9,500人が避難生活を送った。発災から3日間ぐらいは、1日おもぎり1個で我慢してもらった。その後、全国からの支援で3食提供できるようになった。避難所では、連日のように情報が入ってこないとの話を聞いた。そこでボランティアの協力を得て災害FMを5月に

開局した。午前10時と午後3時に放送し、行政情報、災害情報、生活情報などさまざまな情報を流した。夏場になりノロウイルスなど衛生上の問題から、町外の体育館、温泉旅館、保養所などを活用した二次避難所へ移動してもらった。電気は5月30日に復旧、水道は8月1日に復旧した。電気、水道のありがたさをつくづく感じた。町に電柱が初めて1本立った時は後光がさしているようで、涙が出た。

仮設住宅は、浸水区域に建てないのが県の方針で、公共用地だけでなく民間の土地も借りて建設した。58団地、2,163戸、登米市にも6団地、454戸を建設した。町外に移った町民が南三陸町に帰ってくるかが心配、絆をつなぎとめて復興までがんばってもらうことが大きな課題だと思っている。

復興に向けて、①安心して暮らし続けられるまちづくり②自然と共生するまちづくり③なりわいと賑わいのまちづくりの3つのテーマで復興計画を作っている。町民アンケートの結果、「今後の居住場所を選択する際に重視すること」の問い合わせには、「津波に対する安全性」が60%で最もも多い。全壊で「今まで住んでいた敷地」に再建したい世帯は1割にとどまる。今後の住まいについては、「持家（一戸建）」が80%で最も多い。「自然災害に強いまちづくりのために重要なこと」の問い合わせでは、「住まいの高所への配置」が60%で最も多く、二度と災害を受けたくない意識の表れを感じる。また、町内への就業意向が81%と高い割合だが、雇用を支える企業がないのが現状だ。

今後の新しいまちづくりのために町民会議を設置し、町民提案のプロジェクトを議論した。さらに、地域懇談会を23カ所で開き、未来の町の方向性に関する意見を町民から聞いた。市街地の復興では、住まいを高台に移すイメージを立てている。また、これからの復興に向けて役場職員が出向いて、地元地権者との打ち合わせや、高台の契約会所有地への移転、道路整備と集落移転などについて説明し、地域の要望を聞いている。

51年前のチリ地震で町は壊滅的な被害を受けたが、先人の懸命の努力で復興を果たした。先人にできて我々にできないことはない、と町民に話し、復興に向けてがんばっている。そして、この経験を風化させないことが重要。発災直後に小さいおにぎりを一つ食べた思いを忘れるな、とも町民に話している。

全国の自治体から多大な支援を受けたことに感謝を申し上げたい。ただ、「何が必要か」と問われるのが一番、返答に困る。こちらは、全部困っているので、この分野で支援すると言つてもらった方が助かる。その意味で関西広域連合は、被災地で何が足りないのか、何で困っているのかの情報を持って支援してくれた。非常に助かった。

各自治体は地域防災計画をゼロから見直すべきだ。今回、想定する3倍の高さの津波に襲われ、我々は無力に等しかった。防潮堤をどれくらいの高さにするか、今回の津波高を想定すれば16mになる。これはありえない。現在、8.7mのラインを考えている。過去の歴史から、非常に発生しやすい津波の高さから8.7を割り出した。しかし、これでは万里の長城に囲まれたようなまちになってしまう。まちとしてこれでよいのか。防潮堤の高さは、悩ましく、非常に難しい問題だ。

国に対しては、スピード感がなかったとの実感を持っている。我々の要望に対して、どう動いたのか疑問を感じる。

## 基調講演 「広域災害支援対策」

### カウンターパート方式を自治会レベルにまで

室崎 益輝 関西学院大学総合政策学部教授



今回の大震災の特質の一つは、巨大な破壊力である。被災自治体は壊滅的な被害を受けた。多くの行政職員が亡くなっている。このような中、救援を求めるにも支援を図ることも出来なかった。

2番目に広域的な被災である。10万人もの応援職員が被災地に入った。しかし、1日1,000人が入っても約200もの崩壊した市町村があれば、全て切り盛りできない。最大級の応援でもなお手が届かないほどの広域性である。近隣のまちも被災している。災害応援協定は近隣市町と結ぶので、協定は役に立たない。阪神・淡路大震災の時は、大阪、京都が元気だったので、協力のもと復旧・復興ができた。今回は仙台市も被害を受けている。超広域災害では、応援が入ってこないこともポイントである。

3番目に複合的な連鎖である。ガソリンが行き渡らない状況が起きた。これでは物資が運べない。さらに心理面の問題もある。福島第一原子力発電所の事故で放射能への不安が生じた。安全宣言ができるまで、被災地に足を運ぶのをためらってしまう。原発への注意があって津波被害地への支援が遅れた。また、要請があってから応援する要請主義の考え方がある。救援物資、資材は用意したものの被災地からの要請があるまでずっと保管している。そういった心理的なためらいもあり、全国的に支援が遅れた。

いいところも随分あった。自衛隊は発災を機に10万人近くが入った。消防も次の日に4,000人を超える隊員が入っている。警察、医療関係者の動きも早かった。海外に派遣されていた災害支援チームも日本に戻り活動に参加した。看護、教育、NPOなど2,000を超える人々が被災地で活動した。かつてない支援規模である。このような専門家集団による質も重要だが、量も重要である。高齢の被災者らに付き添うボランティアは1日2万人必要だ。少なくとも1万人はほしい。ただでさえ少ないボランティアが行っているのはガレキ処理が中心で、お年寄りに付き添うボランティアは少ない。阪神・淡路大震災の10倍の面積に、どう支援を入れていくかが問題だ。

また、大量に支援が入ってもコーディネートをうまく行わないと効果がない。量が足りても質的配分ができないことになる。今回、後方と前線のコーディネーションをどうするかが問題になっている。その中で、これから課題は支援連携の前線基地をどう作るかである。国と県庁がバラバラで調整を行っており、一元化を図るために国と被災自治体の連携を図る前線基地の整備が求められる。行政と中間機関、民間機関との連携を図るためにも重要

だ。

超広域災害のため複数と複数のマッチングは難しい状況にある。しかし、今回、関西広域連合によって府県レベルでマッチングする仕組みができた。このようなカウンターパート方式による応援体制が市町レベル、さらには自治会レベル、コミュニティ・レベルにまで広がると、よりきめ細かな支援ができる。将来的には姉妹関係となって長期的な相互交流が図られることが望まれる。今後の災害時の支援にも役に立つ。

さらに、兵庫県は職員を派遣し、被災地の住宅被災認定の支援を行っているが、このようなことは他の自治体では難しい面がある。そこで、例えば住宅の被災認定は兵庫県、観光・ツーリズムは京都府など得意分野を生かした分野別の連携の仕組みを事前に考え、災害時には被災認定を担当する兵庫県と観光担当の京都府がセットになって被災地に職員を派遣する。このようなテーマ別の職員派遣のシステムをつくり、実施するべきだ。

職員派遣の迅速性を考えると、例えば消防だと隊員を派遣する仕組みができているので、スピーディに支援体制を立ち上がることができた。行政の一般職員についても緊急応援隊を迅速に派遣する全国的な仕組みをあらかじめ決めておいて、いざという時にスピーディに対応することが求められる。さらに復興は長期にわたるので、持続的な派遣のあり方を考えておく必要がある。応援する自治体も財政が厳しく職員の削減を行っている。このような中、長期派遣のシステムを事前に調整しておく必要がある。長期派遣を行うとなると、例えば派遣先の自治体のパソコンのソフトが日ごろ使っているものと違ったりすると、直ぐに活用できない。機器の統一化が必要だと思う。被災者台帳の作り方、義援金配布の方法などソフト面でも統一化が必要だ。いろんな意味で行政システムにおける災害応援業務の全国標準化が求められる。

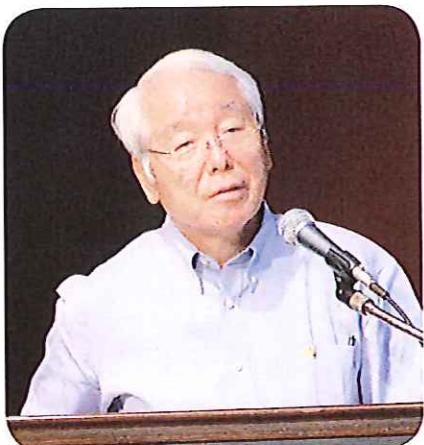
成果としては、友好都市、姉妹都市を結んでいる市町間では、直ぐに支援に取り組んだ。このような遠隔地の連携システムが機能している。前線基地として成功した事例として、東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターが挙げられる。被災地の入り口で前線基地を作り、ボランティアに情報提供を行ったり、ボランティアをコーディネートした。今後の新しい取り組み方法としても成果を収めた。

支援の裾野の広がりが見られるのも成果の一つ。その中で、今までと違った大きな変化は、民間企業がかつてないほど支援に取り組んでいる。大企業が研修と称して被災地に多数のボランティアを派遣している。マンパワーだけでなく義援金の額も相当なもの。物資の提供から仕分けまで民間企業が非常に細やかに献身的にサポートしている。今まで災害支援となると、行政と市民とNPOの世界というイメージがあった。そこに民間企業・事業所を加えて、この4つがしっかりとスクラムを組むような新しい支援体制をつくることが大きな課題だと思っている。

## 基調講演 「広域災害支援対策」

# 住民による復興を行政が後方支援

井戸 敏三 自治体災害対策全国会議実行委員会委員長  
関西広域連合長・兵庫県知事



関西広域連合では、3月13日に構成する7府県知事が集り緊急の広域連合委員会を開催した。そこで、カウンターパート方式による被災地支援を行うことにし、応援担当府県を決めた。カウンターパート方式は、機動力と併せて継続性を持った責任ある支援が担保できる。翌14日には現地連絡所を開設した。阪神・淡路の教訓は、情報は待っていても入ってこないことがある。我々が情報を取りにいって、得た情報をダイレクトに戻す。そして、出来ることをどんどんやることが重要。体系的にやろうと思っては駄目で、緊急時は出来ることを次々と行うべきだ。

兵庫県は宮城県を担当した。宮城県内だけでなく、現場に近いところに拠点を置こうと、3月23日に気仙沼市、南三陸町、石巻市に支援本部を設置した。被害が大きいところほど情報が入らない。情報が入らないところほど、被害が大きいとの覚悟が大事だ。県職員、市町職員で構成する支援隊を直ぐさま派遣した。保健・医療・福祉、教育、ボランティアコーディネート、避難所運営、ガレキ処理、市町村業務などを支援した。兵庫県からの職員等の派遣は延べ7万1,110人（9月2日現在・警察、医療関係者等含む）にのぼる。

兵庫県内でもさまざまな支援を行った。被災3県の物産展を開催し、好評を博した。応援プロモーションの実施や被災地中小企業受注・発注応援サイトの開設など産業・観光振興を支援した。被災農業者には、県内で農業研修を行ってもらおうと、募集を行っている。反応はいいがまだ応募はない。また、県立淡路高校旧一宮校を活用して一時遠隔避難所をモデル的に整備した。活用はなかったが、この夏には福島県内の高校テニス部が合宿を行った。

発災から一週間後にボランティア先遣隊を派遣した。実際、現地はボランティアを大歓迎だったが、コーディネートが課題になっていた。このため、前さばきを行う機関として東北自動車道ボランティアインフォメーションセンターを開設した。4月20日から5月15日の間に延べ約3,000件の利用があった。5月27日には、ひょうごボランタリープラザに東日本大震災ボランティアインフォメーションセンターを開設している。現在では、仮設住宅の運営支援で、阪神・淡路の経験を持つNPOらがコミュニティの立ち上げや高齢者等の見守り、現地の人材へのノウハウや教訓の伝達などで活躍している。それに、県内企業による支援も盛んに行われている。義援金の募集やボランティア派遣をはじめ、例えばプライバシーを確保したシャワー施設を提供するなどそれぞれが持つ得意な技術を生かした支援活動を行っている。芸術・文化の力も大切だ。立ち上がるための意欲が湧く。そこで、被災地での公演活

動などを希望する県内の芸術文化団体・グループの活動経費を助成する「がんばろう東日本！アート支援助成事業」を行った。

阪神・淡路大震災の経験と教訓を振り返ってみたい。被災地では、時間の経過により課題が刻々と変わる。このため被災者のニーズを把握した柔軟で迅速な対策が必要であり、それを支える仕組みとして復興基金を創設し、その果実で柔軟かつ現場ニーズに応じた対応ができた。今回も被災者対策がきめ細かくできる仕掛けが不可欠だ。さらに、緊急・応急対応期から復旧期、復興前期、復興後期など、それぞれのステージを想定して対応を考えることが大切。この経験と教訓を踏まえ、東日本大震災の復興に向けた提案活動を行った。まち全体が破壊されているので、まちづくりの基本方向を示す計画の早期策定が不可欠と提案した。入り江ごとに被災地が分かれしており、その地区の特性に応じた復興計画をつくることが大事、一律ではうまくいかない。そのため、行政は必要とされる専門家の派遣や活動拠点の整備など住民主体の復興まちづくりの後方支援に徹するべきだ。被災地は緊急対応のステージから、復旧・復興のステージに入ろうとしている。これからは、関西広域連合として専門的知識を有する人員を派遣しようと考えている。実際に被災地からも派遣要請を受けている。専門的知識を有する職員や、まちづくりの専門家、コミュニティ支援アドバイザーの派遣など現地の中長期的な支援体制を整備、充実を図ることにしている。

今後の取り組みでは、東日本大震災の教訓を踏まえ、想定を超える災害が発生した場合の対応を考えている。さらに、被災市町村の行政機能が喪失・低下した時の対応を事前に用意しなければならない。現在、関西広域連合として関西防災・減災プラン（仮称）の策定作業を進めている。府県域を超えた広域避難の仕組み、地域コミュニティを維持した一時避難、原子力災害による県外を含む広域避難への対応、孤立した被災者への救援物資の配達ルート、避難所での栄養対策、障害者や高齢者など災害弱者に配慮した救援計画、これらを事前に用意することが必要で、策定中のプランに反映させたいと考えている。

今、我々にとって重要な課題は東海地震と東南海・南海地震の3連動地震への対応だ。現在、国の中防災会議において3連動地震の被害想定が検討されている。これを踏まえプランの見直しを行うが、兵庫県としては、それまでの間、現行の津波想定高の2倍を想定した暫定津波被害警戒区域図を策定し、対応することにしている。百年に1回発生する津波に耐えられる対策を基本にしているが、千年に1回の東日本大震災レベルの津波には物理的な対応だけでなく、どう逃げるかなどのソフト的対応を考えたい。

また、関西広域連合として首都機能のバックアップが不可欠だと提案している。自然災害などにより首都機能が非常事態に陥った際、政治、行政、経済等の中枢機能を他の地域が代替する仕組みである。東京にある首都機能を移転し、一定エリアに新たな建築物等を整備し、首都機能を集約するものではない。既存の組織や都市インフラを活用し、情報通信網により有機的に結び首都機能を発揮するもので、いわば民間企業が持っている事業継続計画（BCP）を国自身が策定しようと提案している。日本全体で双眼構造を持つことが非常に大きな課題だ。

先ほども申し上げたが、関西防災・減災プランとして、複数県にまたがる大規模災害に対応した広域計画を策定しようとしている。まず、3連動地震を念頭に地震・津波対策編を策定する。原子力事故に備えた概括的・骨格的な広域計画も今年度中に策定する。関西の一つ一つの個性を結集し、一つのパワーとなるよう努力したい。

## 鼎談 「広域災害支援対策」

# 国あげての復興が日本再生につながる

五百旗頭 真 東日本大震災復興構想会議議長

室崎 益輝 関西学院大学総合政策学部教授

井戸 敏三 自治体災害対策全国会議実行委員会委員長  
関西広域連合長・兵庫県知事



五百旗頭 「天災は忘れたころにやって来る」という。しかし、16年前の阪神・淡路大震災のことを忘れぬ間もなく天災がやって来た。しかも信じられない奇襲攻撃をかけてくる。それが、どの程度の頻度でやってくるのか分からぬ。戦後は休みの期間だったのか。阪神・淡路が号砲一発のように、活性期に入った。今回の震災で貞觀の大津波が研究者で注目されている。貞觀地震のあと、地震が頻

発し、18年後に南海・東南海地震が起こった。そのようなシナリオで進むとすれば、待ったなしの状況にある。我々は関東大震災で火災を、阪神・淡路大震災で直下型の圧死を、今回では津波に対する認識を深めた。この教訓に基づき今後の対策が必要である。

阪神・淡路の教訓は大きく、井戸知事は関西広域連合の新しいスキームで、支援をびしひと進めている。これはかつてない素晴らしいことだ。この自治体災害対策全国会議は16年前の体験、教訓に基づくものである。私が議長を務めた東日本大震災復興構想会議でも対策を考えた。しかし、本当に大事なのはこれからだ。それだけに今回の集りは重要だ。まず会場からの質問を紹介したい。ゼロベースからの防災計画の見直しが呼ばれているが、府県をはじめとした広域連携と各自治体で用意するものの切り分けは。

室崎 基本は自治体である。切り分けはない。基礎的自治体をカバーするのが県などの広域自治体で、切り分けでなく、2階建てと考えるべきだ。これは広域連携でやるものだから、自治体ではやらなくてもよいと考えるべきではない。ただ、一つの自治体だけで考えるよりは、連携して考えた方が輪も広がり、バックアップもできるし、柔軟な対応もできる。

井戸 切り分けると手を出さなくなる。これは市町村の仕事だから県は手を出さない、と

なりかねない。災害時の責任主体を決めるることは重要だが、それは重点であって切り分けではない。弱いところには必ず手を差し伸べるような重ね合う仕組みが大切だ。関西広域連合は兵隊を持っている訳ではない。兵隊を持っているのは各府県で、その割り振りを広域連合が行う、一種のヘッドクォーター的な役割を果たしたい。

五百旗頭 今回、関西広域連合による支援が効果を發揮した。何を思って連合を立ち上げたのか井戸知事に伺いたい。

井戸 ねらいは三つ。防災、観光など広域事務を行う。もう一つは国の出先機関の事務を地方が引き受ける。三つ目は、地方分権の受け皿を関西が主体的に作り上げ、国に迫っていく。これが最も象徴的なものだ。広域防災計画をつくろうとした矢先に東日本大震災が発生した。広域支援が最初の大きな仕事となった。連合の認知度を上げることにもつながった。兵庫県の立場からすると、16年前の震災で受けた支援への恩返しの意味がある。併せて我々が被災地に赴き支援することが、東北の被災地の方にとって、10年、15年経てば復興できるとのメッセージになる。その意味も込め現場でがんばっている。

室崎 これまでの災害対策は、一つの府県を中心に考えていた。しかし、東南海・南海地震は広域的でなければ対応できない。防災の広域化に対応する必然性が関西にあり、広域連合につながったと思う。自然災害は行政区を越える。自治体間でしっかりと連携の仕組みを起きる前に考えておかなければならない。

井戸 東南海・南海地震に対応した広域防災計画は関西を中心に考えている。連合に参加していない奈良、三重県、さらには高知県も関連づけた対策を計画に盛り込みたい。四国、九州の沿岸県で構成する9県会議とも連携も進めたい。日向灘も含めた4連動地震の指摘もあり、中国・瀬戸内沿岸県も誘いたいと思っている。

先ほど、宮城県の村井知事が財源確保の重要性を指摘されていた。我々の復興計画は17兆円規模の計画だった。実績は16兆3千億円で、国と国関係機関が約半分負担した。東日本大震災からの復興は、この構成ではもない。国が相当力を入れるべきだ。

五百旗頭 同感である。津波に流されるようなところで、まちを再建させるのは困難だ。国が財源を工夫し、高台移転させる予算を出さなければ犯罪的である。財政は苦しくても國民がそれを支える連帯の精神こそが日本の活力になる。民間企業で若い社員を被災地にボランティア派遣したところが多い。ボランティア活動に参加した社員の仕事に対する意識が変わり、企業の活性化につながったとの話を聞いた。人を助けることが自分を助けることになると思う。日本は敗戦の時など大変を力を出して国を復元させたが、豊かさの中でゆるやかに下降していくことには腰が入らなかった。それが今回の震災で関西広域連合を中心になって被災者を助けている。その気運というものが全国民化し、国あげての復興への取り組みが日本の再生につながると期待している。

井戸 ただ、我々は財政的な復興のツケがまだ残っている。復興の過程で発行した起債が7千億円残っている。これが兵庫県の財政を逼迫させている。東北各県の被災地のことを考えると、将来にツケを残す対応は難しい。

五百旗頭 それだけに政治がしっかりしないといけない。大きな認識を持って支える決意、覚悟を政治家が持てば日本は救われると思う。日本は現場で素晴らしい能力をいろいろところで示している。それを魅らせないといけない。

## 基調講演 「国際緊急支援」

# 「3.11」1周年に国民的謝意をアピール

大島 賢三 (独) JICA副理事長



近年は世界的に大災害が増加傾向にあり、年間400件近く発生している。2010年の発生件数は385件、死者29万人以上、被災者は2億人を超えるなど過去20年間で最悪となった。こうした災害の増大原因として、「災害報告率の向上」をはじめ、気候変動の影響や都市化・都市スラム化、貧富格差の拡大など「災害リスクの増大」が挙げられる。

海外の災害事例として、2004年12月のスマトラ沖地震・津波では、インド洋周辺の14カ国が被災し、44以上の国・地域・国際機関などが支援した。多数の外国人

人が犠牲となり、インド洋における津波早期警戒システムの整備などの課題も生じた。2005年8月の米国におけるハリケーン・カトリーナでは、死者1800人以上、米政府の補正予算額は623億ドル（約6.8兆円）、70カ国以上が資金や物資、輸送機派遣などの国際支援を行った。その一方で、運河堤防の設計ミスをめぐる責任論争、政府の初動対応への批判なども見られた。

2008年5月にミャンマーで起きたサイクロン「Nargis（ナルギス）」は、死者13.8万人、被災者240万人となり、当初は軍事政権側が国際援助を拒否し、非難が集中した。中国の四川省大地震（2008年5月）では、死者・行方不明者が約9万人、中国側が国連や欧米諸国の救援を受け入れず、日本は国際緊急援助隊の派遣や物資供与を行った。2010年1月のハイチ地震は、直下型地震によって200万人以上が直接的な被害を受け、死者22万人以上と膨らみ、60数カ国が救援チームや医療隊を派遣した。さらに、貧困や脆弱な統治、都市への人口集中などが災害規模を拡大する問題も浮上した。パキスタンの大洪水（2010年7月以降）では、死者約2千人、被災者は国民の約1割を占める2000万人以上に上り、21世紀最悪の災害の一つと呼ばれた。国際支援の資金援助で約18億ドルが集まったものの、復旧には大幅に不足し、政府による救援遅延、非能率ぶりに批判が高まり、暴動にも発展した。

これらの大災害に国際社会が対応する仕組みとして、海外援助機関や民間組織、国連・国際人道機関、国際赤十字組織、国際NGOによる国際緊急支援がある。政府の支援能力を越える場合や、被災国の要請・同意に基づき、国連が調整役となって緊急支援対応、復興・開発支援、防災・減災対策を展開している。初期活動の回転資金に5億ドル規模が用意され、かつて兵庫県は1億円を拠出した。

災害時の国際支援調整として、国連災害評価調整チーム（UNDAC）の派遣、現地業務

調整センターOSSOCの設立、分野ごとのクラスターによる調整が行われる。運用上の問題・課題としては、国際支援のニーズ把握と、それに応じた支援充実、被災国政府・自治体の過重負担にならないか、など受け入れ体制上の問題などが指摘されている。また、国際緊急支援と軍との連携では、機動力や特殊な能力・技術を持ち、自己完結的な能力を持つ軍の強みがある一方で、現地ニーズに根ざした長期的・持続的活動の欠けるといった弱みもある。東日本大震災では、トモダチ作戦で米軍の高い特殊能力が発揮されたことは記憶に新しい。

国際緊急支援の今後の課題として、救援・救助活動への参加国増大に対する対応、復旧・復興への切れ目のない支援、「現状復旧」から「創造的復旧」、人道機関と開発機関の連携強化、災害への備えの重要性などが挙げられる。

日本は国際緊急支援で数々の実績があるが、支援を受ける側となったのは1995年の阪神・淡路大震災。海外からヒト・モノ・カネを初めて受け入れ、外交ルートを通じた支援は76カ国とEU、2国際機関、自治体間の直接支援は74カ国535件となった。さらに新潟中越地震(2004年)、新潟沖地震(2007年)で救援物資を受け入れた。

東日本大震災では、20チームの外国救援隊(890人)、捜索犬37頭、医療チーム、物資、義捐金を受け入れている。その評価はこれからされるだろうが、すでに問題点は指摘されている。救助チームについては、ミスマッチの問題、外国人が入った時のコミュニケーションなどが指摘されている。医療チームについては、高齢者の方は外国人に診療してもらうことに一部、抵抗感があったという。物資の場合は国内と海外との調整の問題などいろいろあったようだ。混乱の中で行われるので、こういったことを避けるのは困難といえる。問題をできるだけ少なくすることが大切だ。全体の評価としては国民を大変勇気づけた。また、海外支援チームを通じて被災者の我慢強い態度などが外国のメディアに広がった。こういった多大の支援は日本政府が要請したものではなく、全て受動的に対応した。

将来の大災害に備えて受け入れ体制を政府として検討しておく必要がある。日本にとっての今後の課題は、一つは将来の大災害に備えて「受け入れあり」を前提に国内体制面の強化を図らなければならない。海外から支援の申し出があった時にノーサインの態度はそれない。単に受動的に受け入れるのであれば、ミスマッチの問題などが発生するので、問題を整理しておく。例えば在日外国人対策。大都市が被災すれば必要になることで、在日外国人は情報弱者になる。その立場を踏まえた支援体制、通訳等のコミュニケーション対策を日ごろから考えておく。2番目に防災・減災の国際協力の強化。特に国連のOCHA、ISDRなどへの人材派遣。日本には残念ながら人はいっていない。こういった国連機関の権威的なポストに日本人がいてリードすることが必要だ。それに、第3回国連世界防災会議に向けての指導的役割を果たすこと。3.11の経験、あるいは神戸にある優れたシンクタンク、国際機関が集合して国際会議をどう進めるかを検討しておく。最後に、3.11への多大な海外支援に対して、半年後の1周年にはオールジャパンで感謝を伝えるべきだ。これをどうやった形で伝えるか、そして、1周年には日本「再生」のメッセージを国際社会に発信しなければならない。

最後に、HAT神戸のいろんな機関、ひょうご震災記念21世紀研究機構や人と防災未来センター、OCHA、ISDRの事務所、JICAの国際防災のための研修センターもある。これらを世界の防災のために生かす仕組みや制度を検討してもらいたい。

## 基調講演 「政府復興対策」

# これまでにない対応と政府の限界

岡本 全勝 東日本大震災復興対策本部事務局次長



東日本大震災は、我が国の観測史上最大規模の地震となった。被害状況は8月25日現在で、死者1万5,731人、行方不明者4,532人、負傷者5,719人となり、建築物は全壊が11万4,490戸、半壊15万4,554戸で、一部破損は54万918戸となっている。

地震発生直後の政府対応を見てみると、発災直後の3月11日午後2時50分に官邸対策室を設置、緊急参集チームを招集した。午後3時14分には緊急災害対策本部を設置し、6時42分に政府調査団が宮城県に派遣された。翌

12日午前6時に緊急災害現地対策本部が設置され、災害救助法の適用、激甚災害の指定、被災者生活再建支援法の適用、特定非常災害として指定、被災地域に対する物資支援に係る予備費の使用決定などの緊急措置を実施した。3月20日からは被災者の生活再建に向けた活動をスタートさせ、本格的な復旧・復興に向けては6月下旬に復興対策本部事務局を立ち上げ、7月には復興の基本方針を策定した。一方で、食糧や飲料水、生活用品などの緊急物資の調達と配送を行った。国内と世界中から多くの支援物資が贈られたが、その分類や仕分けの体制が整わず、困難を極めた。物流会社のプロの協力を得て、順調に届けることができるようになった。

復興対策本部事務局は、事務局長をトップに3人の次長がとりまとめ役となり、総括・企画系、インフラ構築系、住民支援系、産業振興系の計18班で構成されているほか、岩手、宮城、福島に現地対策本部事務局を置いている。

被災地の状況は、避難者等は発災3日目に約47万人だったのが、現時点で8万2,945人となり、うち6,819人が避難所にいる。仮設住宅は、岩手県すでに全戸完成し、宮城県は9月中旬、福島県は9月末に完成見通し。合計で4万9,071戸を建設し、うち3万8,578戸が入居済みとなっているほか、全国の民間住宅に5万2,175戸、公営住宅等に1万5,485戸入居している。散乱ガレキは、居住地近辺では8月末までに全市町村で撤去が完了、沿岸市町村で見るとガレキ撤去率は52%、散乱ガレキは85%が撤去済みとなっている。ライフラインの復旧率は、電気約96%、都市ガス約86%、LPGガス約95%、水道約98%、ガソリンスタンド約85%、銀行約82%、郵便局約84%、郵便配達約80%、固定電話の通信約99%、携帯電話の通信約98%となる。

孤立化や孤独死など阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、応急仮設住宅の居住環境などに関する課題を検討するプロジェクトチームを発足させ、ボランティアの力を借りながら対応し

ている。避難者への情報提供としては、生活支援や生活再建、事業再建、仮設住宅での暮らしの手引きなどに関するハンドブック、チラシを作成し、NPOの協力を得て配布、テレビやラジオを通じても情報提供している。

被災地の復興支援では、国交省職員を中心とした国の職員が被災市町村に出向き、復興計画の策定を技術的に支援している。被災状況や都市特性に応じた市街地復興パターンの検討調査を要望に応じて43市町村で実施し、うち約8割の市町村が年内に復興計画をまとめる予定となっている。また、被災直後から、被災者の救命・救助、被災地方公共団体の支援などを目的に、国・地方公共団体から多数の職員が派遣されている。国家公務員は延べ5万3,100人（8月8日現在）、地方公務員は延べ5万6,923人（7月1日現在）で、この他、警察、消防、海上保安庁、自衛隊が多く活躍した。各地の災害ボランティアセンターに登録して活動したボランティアは計66万6,500人。発災直後は自己完結型でないと被災地に入れない状況で、阪神・淡路大震災時とは条件が全く異なった。

今回の国の支援の特徴は、被災者支援本部を立ち上げ、窓口を一元化したこと。そこから各省庁に指示や依頼をし報告を求める。この窓口一元化によって責任の所在を明確化している。市町村、県にいってご用聞きをし、答えられないものは後日、文書で返事を出す。お役所仕事としてよく批判があるのが、何かを聞かれてもその返答がないことである。このため担当の係まで書いたものを返答し、分からぬことがあれば連絡をとれるようにした。

それに、災害救助の枠内ではこれまでできなかったことを次々とやったつもりだ。例えば、民間アパートを避難所として借り上げる。ガレキについて、所有者の承認があったと見なして処理してもらった。5万人を雇える雇用創出金を確保して、被災者による仮設住宅見守り活動などを実施したことなども挙げられる。

復旧というと、道路や住宅の再建を思いうかべる。しかし、今回はインフラだけだと復旧しない。雇用・産業の復興が重要である。働く場がないと困る。そして商店が戻ってくれないと人が戻っても食べていけない。そして、一番大きいのが病院。病院がないと安心できない。官庁の力は本当に小さいと感じた。道路を作ったり、ゴミの片付けは官で出来るが、お年寄りのお世話などはボランティアら民間の力が必要である。復興基本方針では民間の知恵とお金と人材を使わせてもらうことを謳っている。

私はこの半年間常に、「何をやり忘れているか」を考えてきた。そのことを考えると眠れないこともあった。「来週は何の問題が出て来るか」、問題の先探しが一番の仕事だった。そして、「その仕事には、どこの省から何人の人を引っ張ってくるか」、それさえ当てはめれば、彼らは直ぐにやってくれる。今までにないことをやるので、何を次にしなければならないか、何が欠けているかを考えた。これからは復興で求められているのは都市計画と事業計画である。これからも現地の意見を聞いて進めていく。特区をつくるに際しても、自治体との協議の場を設定する予定である。

## 基調講演 「福島県の取り組み」

### 子どもの PTSD が最大の課題

立谷 秀清 相馬市長



津波の破壊力は想像を絶する。津波によって亡くなられた方は、みな圧迫死だった。溺死はほとんどない。午後2時55分に第1回災害対策本部を開催した。とにかく情報を集めて対応をしようとしたが、携帯電話も通じず情報は入ってこない。午後7時の会議で状況を確認することができた。次の死者を出さないことを考えた。屋根に登って助かった人らギリギリのところにいる生存者をどう助けるかを考えた。助けたら避難所に入つもらう。次に避難所で命をおとしてはならない。市内のスーパーなどから水・食料を確保することにした。被災した夜の3時にこれから何をするかを1枚の紙にまとめた。孤立者の安全対策、毛布の確保などをはじめ、仮設住宅の数のリストアップ、空きアパートの借り上げ、ガレキの撤去場所などを記した。それから生活資金を貸与することを決めた。お金を取りにきた市民を住民台帳でチェックすることで生存者が分かると考えたからだ。これらを記した1枚の紙を全職員に配った。消防、自衛隊員にも配った。とにかく1枚のペーパーで情報共有ができるようにした。

13日、原発の問題が深刻化した。本市は原発から45km離れており、ギリギリのラインだった。政府から避難勧告があれば災害弱者から避難してもらうことにした。お年寄り、入院患者、子どもたちである。さらに問題となったのは、放射能が心配で物資が入つてこなくなつたこと。このため、市独自にトラック部隊を編成し、医療品や支援物資を取りにいくことにした。医療支援をするにも拠点がないと難しい。病院との連携が必要になってくる。さらに、隣りまちからも原発難民が来ている。市内の病院に患者が押し寄せており、どう整理するかが課題となった。この問題は今も続いている。

着の身着のままの被災者ばかりなので、3月15日に被災者生活資金等支給条例を市議会で可決してもらい、一人3万円を支給することにした。先に申し上げたが被災者情報の把握も兼ねている。さらに、経済自殺対策として無料相談窓口を開設した。子どもたちのPTSD対策としてNPOによる団体を設立し、カウンセリングに取り組んでもらうこととした。震災孤児・孤児のために、メルマガで全国に支援を呼びかけた。いただいた義援金をもとに18歳になるまで毎月3万円を支給する。臨時議会で条例を可決し、7月から支給を開始した。

仮設住宅もわりと早くできた。県発注1千戸、市建設分が5百戸、合計1,500戸を建設した。6月17日に避難所を閉鎖した。残りたい人は一人もおらず、スムーズに移行は完了し

た。避難所の栄養管理対策として給食センターをつくり配食サービスを開始した。調理員は避難所から35人を市が雇用した。これはいいことなので仮設住宅でも行うこととした。孤独死が心配なので一日一食は集会所等に集ってもらい会食してもらう。仮設住宅の集会所単位を一つのコロニーと考え、組長を選任し、マネジメントができるようにした。災害公営住宅についても集合型共助住宅の建設を考えている。

放射線対策では、いろんなことを行っている。東京大学医学研究所の研究員を放射線対策アドバイザーとして委託し、測定数値の分析、身体的影響の評価、市民への説明などを行ってもらった。放射線と健康影響に関する説明会は14回開催し、延べ2,036人が参加した。放射線量の高い玉野地区では、玉野小学校、中学校の表土入れ替えをはじめ、地区住民の健康相談会、健康診断を実施した。さらに9月8日には公立の幼稚園、小学校、中学校の校庭の表土入れ替えが全校で完了する。高圧洗浄機による学校除染活動も行っている。

市はもの凄いエネルギーをかけて放射能の除染を行ってきた。みなさんに訴えたいことは、子どもたちの問題である。女の子は放射能のために、将来、子どもが産めないとされている。津波に対してのPTSDは徐々に消えていくが、このPTSDは一生続く。この子どもたちに何と説明すればよいのか。そして、どこまで除染すればよいのか。答えは出てこない。将来、子どもが産めないと想い続けながら女の子は成長していく。この子の精神障害にどう対応すればよいのか考えると眠れない。

それ以外は復興計画を策定して着実に進めている。被災者がそれぞれの年齢層において人生設計ができること、生活環境、産業復興にかかるソフト事業、ハード計画を策定することが基本理念。職業領域と居住領域の分離も図る。メガソーラーも整備したいと考えている。この電力によって漁業の6次産業化を進めたい。問題は建築制限法をかけた土地で勝手に事業を進められないこと。土地公有化の予算も十分につけてもらいたい。集団移転法による土地の買い上げを行わないと計画は進まない。是非、国で予算をつけてもらいたい。

また、津波被害を受けた原釜地区の仲買業者など約30人がNPO法人「相馬はらがま朝市クラブ」を立ち上げ、毎週土曜日に「はらがま朝市」を開催している。毎回2,000人を越える市民でにぎわっている。この不屈のエネルギーを相馬市の復興につなげたい。仮設住宅での障害者、買い物弱者対策として、この朝市で扱う商品をリヤカーで販売している。孤独死を防ぐねらいもある。必要なことは「会話」、絆で支え合うコミュニティをめざしている。

さらに、放射能被害のため試験操業は先送りになったが、漁港施設、市場設備の仮復旧はほぼ完了している。宮城大学と連携し、学力向上対策にも取り組むことにしている。再生可能エネルギーの導入を図るために、太陽光パネルの設置を進め、被災地メガソーラーの口火を切りたい。復興には道路整備が不可欠であり、8月9日に「幹線道路整備を考える緊急フォーラム」を開き、震災復興や住民生活を支える東北自動車道と阿武隈東道路、霊山道路の早期完成を求める決議を採択した。翌10日には国土交通大臣に要望した。

復興は順調に進んでいる。これから越えなければならないハードルは多数あるが、がんばりたい。しかし、放射能が一番の問題。子どもたちのことを考えると悔しい思いでいっぱいだ。

## 基調講演 「福島県の取り組み」

# 原子力災害 広範多岐に影響

松本 友作 福島県副知事



被災3県の中で、復興の立ち上がりは福島が最も遅い。原子力災害は、住民生活に広範多岐の影響を及ぼすことを知ってもらいたい。放射能と戦っている最中であり、大それた提言はできないが、実態を話することで、何か得るものを感じてもらえればと思っている。

まず、状況と経緯を説明したい。午後2時46分に地震が発生、同48分に福島第一原子力発電所の1号機から3号機の原子炉が自動停止した。通信手段は途絶し、情報はなく非常に困惑した。恥ずかしい話だがテレビから情報を得るしかない、そんな状態だった。午後7時3分、

内閣総理大臣が緊急事態宣言を発令した。8時50分に知事が独自に判断して福島第1、2号機周囲2km以内に避難指示を要請した。9時23分に国が福島第1の周囲半径3km以内の住民に避難指示、半径3~10km以内の住民に屋内退避を指示した。

翌12日午前5時44分、国が福島第1周囲半径10km以内の住民に避難を指示、午後3時36分、1号機で爆発、原子炉建屋上部が大破した。午後6時25分、国が第1周囲半径20km以内の住民に避難指示。避難指示の同心円が短期間に慌ただしく拡大していった。立ち入り禁止の警戒区域には7万7,000人、気流の関係で全員が避難する計画的避難区域には8,800人、屋内退避し、いつでも逃げる準備をしておく緊急時避難準備区域に5万8,000人、うち2万5,000人が今も避難している。避難区域はどんどん外へ広がり、住民はその都度、場所を変え、外へ外へと避難していった。県外への避難者も多く、県外に5万6,000人が避難している。

3月13日から避難者を対象に緊急被ばくスクリーニングを実施した。5万3,000人を1日で行った。現在までに延べ22万2,000人に実施した。さらに、環境放射線モニタリングができるだけきめ細かく実施し、分かりやすく情報提供を行った。1時間おきに最新データを提供している。今後、県全域の放射線量がリアルタイムで測定できる体制を整備し、マップに表示してインターネットで公開する予定である。

放射能への不安からパニックが起きないよう、正確な情報をどう伝えるかが大きな課題である。放射線健康リスク管理アドバイザーを委嘱するとともに、相談窓口の設置・運営を図った。5万件ほどの相談を受けている。ピーク時には1日1,000件、1日平均では300件くらいとなる。リスクコミュニケーションとの言葉があるが、放射能災害には通用しないと感じた。また、各種パンフレットを作成し、配布した。特に保護者の理解が重要と思い、保護

者向けのパンフレットも作ったが、なかなかうまくいかなかった。

飲料水の摂取制限は1村、3月20日に厚生労働省から示された乳幼児の「指標値」を超過したのが6市町となったが、4月1日までには1村以外で乳幼児の摂取制限を解除、1村も5月10日に解除した。農産物の出荷制限では、3月19日から県内52市町村で緊急時モニタリングを開始した。3月21日に国が原乳とホウレンソウ、カキナの出荷停止を指示。これは解除基準を持たない指示で、県内全域が対象になったことに不満が続出した。県外では規制対象外農産物の入荷拒否が多発、風評被害の拡大につながった。工業製品でも風評被害を受けた。海外から非常に厳しい取引条件を求められた。いろんな検査をして証明書を発行した。検査の申し込み件数が多く、しっかりした検査体制づくりは重要だ。観光業も大きな被害を受けた。ホテル・旅館では約170万人分ものキャンセルがあった。修学旅行は全滅の状態である。

仮設場が2回も3回も変わる市町村もあり、市町村総合支援チームを設置し、行政機能の回復に向けた支援にも取り組んだ。中で、市町村職員が苦労しているのは、全国に散らばった住民の所在確認である。避難住民の所在確認のため県独自のコールセンターを設置した。県内の他地域に避難した高校生が元の高校に在籍したまま避難先で学習できるサテライト校制度も設けた。今後、どう集約させるかが課題で、抜本的な解決策を検討している。

子どもたちの放射能への影響をどう少なくするかが最大の課題。校庭・園庭等における表土改善や校舎を洗浄する機器購入に対する支援も行っている。子どもたちが放射能のないところで、伸び伸びと生活してもらおうと「ふくしまっこ夏の体験活動応援事業」も実施した。

県民にとっては、どれだけ放射能の影響を受けているかが最大の心配ごと。このため、全県民を対象に県民健康管理調査を実施している。健康管理手帳を作るほか、県でデータ・ベースを構築することにしている。甲状腺検査は18歳以下全員を対象に、健康検査は全県民を対象に、30年間は継続させる。内部被ばくについても優先順位を決めて希望者全員に実施する。新たな機器を導入して対象地域を順次拡大させており、今年度は4万人を目標に検査する。実施可能な都道府県には、県外避難者に対する検査の協力を要請し、全県民を対象に実施したい。

ガレキ処理に加え、下水道汚泥処理、除染表土処理の問題を抱えている。すでに1万1,000トンの災害廃棄物が県全体に残っている。さらに頭を悩ませるのが人口の流出である。放射能の影響がないところでも2万、3万と県外へ移っている。

最後に復興に向けて、復興ビジョン、復興計画の策定、特別法制定の要請、住民帰還への取り組みが課題である。短期・中長期的にも県民の健康を守るために、健康管理調査に全力をあげる。そして、失われた福島のイメージの回復、経済活動の再活性化に取り組まねばならない。このためには、裡からのエネルギーを高め、結集することだと思っている。国に支援をお願いするだけでなく、裡からのエネルギーにより再生する仕組み、システムをつくる。かなりの長期戦になるが粘り強く復旧・復興に取り組む決意だ。引き続いての支援をお願いしたい。原子力災害は広範囲にわたり、複雑なことを理解していただけたら幸いである。

## 鼎談 「福島県の取り組み」

# 放射能除染の国民的議論が必要

河田 恵昭 東日本大震災復興構想会議委員

立谷 秀清 相馬市長

松本 友作 福島県副知事



河田 地震、津波の災害は一応終息しているが、原発災害はまだ途中経過にある。国の災害対応は終わってからどう回復するかに勢力を注いできたが、被害の現象が継続中の災害に対する対応は初めてだ。全国に54もの原子力発電所がある。これは福島だけの問題ではない。さらに県外で避難生活を送っている人たちもいる。オール・ジャパンで対処しなければならない。子どもたちの放射能に係るPTSDは非常に辛い問題。明確な方向性が見えない辛さがある。この辛さを経験することも初めてだ。日々、被災県・市町村がそういう問題に直面している。

政府の東日本大震災復興構想会議の提言は、福島に関する要求について出来るだけ具体的に行うようにまとめた。提言に欠けているもの、国として努力すべきものを伺いたい。

松本 放射能医療の拠点など具体的に書き込みをしていただいた。まだ始まったばかりで息の長い課題だ。その中で、一過性ではなく、特に健康については少なくとも30年、50年のスパンで考えなければならない。その構造的な仕組みを検討してもらいたいし、我々も引き続き考えたい。

立谷 放射能の健康問題は、現段階にはない。将来は別として今は放射能で亡くなった人はいない。病気になった人もいない。放射能の問題は分からぬことが多いジレンマがある。日本人は直接的に放射能障害を受けた唯一の民族である。この経験をもとに今、何をすべきか具体に考える時期にある。市は子どもたちに放射能が降り掛からないよう、血眼

になって除染を行っている。分からぬ要素が多く、不安なので一所懸命にやっている。しかし反面、別の障害も起きている。例えば分離不安障害、脅迫神経症障害が発生する恐れがある。子どもの成長にとって、どこまで除染すれば安心できるのか定義が求められ、その国民的議論が必要だと痛切に思っている。子どもが大事と思ってさんざん除染してきたが、その子どもたちが今、窓を閉め切って外に全く出ない、そうすると小児成人病の問題が出て来る。こうすれば絶対いいというものはない。だから、どこまで除染するのが現実的な数値なのか出さないといけない。その数値を出すには文科省の立場、親の立場など国民的な議論による国民的なコンセンサスが重要だ。放射能でがんの発生率が上がるが、そのこと以上に将来に対する子どもたちの成長障害や大人になってからの健康障害など、そこまで考えると夜、眠れない。そのことを本当に国民的に考えてもらいたい。

河田 県と市町村でいろんな施策が進められているが、それは全体を考え進めているのか、それとも個別に進めているのか。

松本 国から避難指示を受けている市町村もあれば、そうでないところもある。市町村の意識はそれぞれ違うし、課題も違う。それを一緒にするのは問題である。それぞれの問題意識ごとに相談し、対応している。きめ細かく行うことが重要で、一つの施策では十分ではない。何が今、優先課題かを議論し、一つ一つ解決するしかない。

立谷 実態は足並みをそろえてではない。被災状況は市町村ごとに違う。それぞれの自治体が自分たちで計画を立てなければならない。市民理解を得ながら責任をもって計画を策定し、県に支援をお願いするものだと思っている。そして、パート、パートごとに連携することが大事だ。

河田 今後を考えると、原発事故の影響は立地県だけでなく、隣接県にも被害が及ぶことも想定される。そうなると今回よりも対応が難しくなる。福井県に立地する原発に事故が発生すれば、滋賀県、京都府にも影響するだろう。複数の府県にまたがる原発災害への考えを聞きたい。

松本 最初は1町村か2町村、もしくは3~4町村ぐらいの被害で収まると思った。これほど被害が拡大するとは思っていなかった。想像を超える問題も発生している。我々の教訓をもとに隣接県を含めた広域対応を考える必要がある。例えば、工業製品や農産物の放射能検査などは近くの県でも十分応援できる。それぞれ個別に課題を分析し、対応を隣接県同士で検討すべきではないか。

河田 ここで会場参加者からの質問を紹介したい。立谷相馬市長に「今、振り返ってこうすればよかったと思うことは」との質問が寄せられている。

立谷 初動は不安で不安でしようがなかった。何か抜けていないか不安だった。しかし、リーダーなので不安な顔はできない。小さいことも含めるとこうすればよかったと思うことは限りなくある。

河田 要援護者対策に関する質問も寄せられている。

立谷 難しい問題。消防団は災害弱者マップをもっているので、これをもとに対応していると思うが、現実的に亡くなった方は高齢者が多い。今やっているのは、行政支援員10人が災害弱者の方のところに週に2回訪問し、できるだけケアをやっている。しかしこれでいいものはないと思っている。

## 基調講演 「復興—希望のあかり」

# 世界にメッセージ発信を

御厨 貴 東日本大震災復興構想会議議長代理



東日本大震災復興構想会議の中で、被災地の市町村長にアンケート調査を行った。100以上の市町村から返答があった。中で「どんな人材が必要か」と質問すると、「中央政府と自分たちとを結び、そこに有効なアウトプットができる人材がほしい」との答えが圧倒的に多かった。ことを一つ動かそうとするときに、国、県とつながらないとの意見も聞いた。「中央が見えない。誰でもいい、行政を知っている人を2年間貸してほしい」との声も随分あった。かなり、中央のことを知っている地域もあるが、多くの市町は、そのことで悩んでいる。「つないでくれる人材がほしい」と切望している。そこで、会議の提言を起草したときに、基本テーマの中に「つなぐ」の言葉を入れた。

震災後、「理科系、科学技術専攻の若い学者が何の役にも立たなかった。これを何とかしてほしい」と私のところに言いにきた人がいた。「装置が切れたので、もう一回、作動させるにはどうするか、生活科学に近い人からのアドバイスで随分と違う」との話だった。「生活科学の分野で現場とつながる人がほしい」、また「保健、衛生、医療のちょっとしたことが分かっている人材と地域の人とをつないでくれる人がいるとありがたい」との意見も聞いた。

こういうソフトの知恵を地域の中で媒介する人材は、今でもいる。そういう人が現場に行き、現場の人が知識を身につけると、今度はその人がつなぐ役割を担うだろう。こういうことが一種の公共に貢献する発露だと思う。

大学でいろんな諸君と話すと、地域でボランティアを行った若者は、けっこういる。最近の学生は自慢話をしない。聞くと、ちょっと手伝ってきた、という軽い感じだ。公共に貢献したい気持ちをもっている若者は多い。「復興の希望」。希望はお金の保障もあるが、ソフトの分野、つまり人間、人材育成が大事だ。今いる人たちも気づきを与えると自分の知識が役に立つことが分かる。これまで個と個が自己主張するだけで、個と個をつなぐことはしなかつた。戦後社会は終わり、災後社会になった。災後社会に何が重要なかを考えてきたが、「つなぐ」が大事だと思う。一歩踏み出すと、自分自身が公共の役に立てることが分かる。それが希望につながる。そうでなければ未来が暗くなる。

戦後復興と災後復興の何が違うのか。戦後復興は明るい兆しがあった。軍からの開放感、個人が自由になれる空気があった。そのため明るかったのでだと思う。災後復興は明るい兆

しが見えず、何となく不安である。明るい兆しが見えてこないのは何故か。これは内閣にも責任がある。もちろん当時と状況は違うが、国際社会の関係から見ると、民主党の菅首相は一度も海外に向けてメッセージを出さなかった。国際的に通じるステートメントを出すべきだ。この国のどこが苦しく、どう建て直し、どう国際社会に貢献するのか、幅広のメッセージを地震発生から1カ月後ぐらいに出すべきだった。出していたら、今と状況は違っていたと思う。

海外から「日本は安全か？」と聞かれる。放射能問題に疑心暗鬼になっている。それは政府が海外に対して何も言わないからだ。世界へのメッセージを出していないのが問題である。それをみんな欲しがっている。復興構想会議の提言書ができた時に、早く英訳し、できる限り多くの海外の関係機関に送ってもらうよう政府に要望した。必要があれば説明もすると語った。英訳を始めた時もあったが、その後どうなったか分からぬ。我が国が国際社会で成り立つには外向けのメッセージが必要である。3つぐらいのポイントを示して発信することが大事。そうすれば国内にも還流するはず。そのことが今、最も重要であり、日本と国際社会とをつなぐ行為である。本当の希望になるはず。

また、今、アメリカでは日本の研究が盛んになりつつある。これまで、日本経済が良くないこともあって、研究をしなかった。ところが4月以降、「3.11で日本社会は大きく変わるだろう。先進国の中で、これほど大きな災害を受けたところはない。これは壮大なる実験である」と、戦後、日本社会が大きく変化したように、災後社会がどうなるのかが世界的に注目されている。実際、研究者がどんどん日本に来ている。海外から注目されている証拠である。

阪神・淡路大震災は都市型の災害だった。今回の東日本大震災は、面的に広大で、農漁村社会、しかも高齢化が進んでいる地域である。これを日本政府がどう受け止め、復興しようとしているのか、海外でモデルにしたいと考えている。海外に比べて国内の対応を遅く、政府の3次補正予算で研究費を打ち出そうにも国際的なステートメントを発表していないから、できないのである。

復興は地域、国、国際社会との“つなぎ”が重要であり、これからも政府に対して意見する必要がある。その中から災後社会、災後世代の希望が見出せると思っている。