

第2回 自治体災害対策 全国会議

第1日 平成24年12月12日(水)
13:00~17:30
兵庫県公館

第2日 平成24年12月13日(木)
9:30~15:45
兵庫県民会館



自治体災害対策全国会議実行委員会

プログラム

〔第1日〕 12月12日（水） 兵庫県公館

13:00 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
兵庫県知事・関西広域連合長

13:15 基調講演

「大災害復興過程の比較検証の重要性」（13:15～14:25）
講師：五百旗頭 真 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

14:30 特別講演

「原発災害に伴う行政機能移転について」（14:30～15:20）
講師：丹波 史紀 福島大学行政政策学類准教授

15:20～15:30 — 休憩 —

15:30 基調報告

- ① 「自治体スクラム支援」（15:30～16:10）
報告者：田中 良 東京都杉並区長
- ② 「津波対策を踏まえたまちづくり」（16:10～16:50）
報告者：大西 勝也 高知県黒潮町長
- ③ 「沿岸被災地後方支援プロジェクト」（16:50～17:30）
報告者：本田 敏秋 岩手県遠野市長

総合司会：室崎 益輝 ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長
兼研究調査本部長

17:30 第1日終了

〔第2日〕 12月13日（木） 兵庫県民会館

9:30 第2日開会・プログラム進行説明

10:00 分科会

◆ 第1分科会 「新たな広域災害支援の枠組」

コーディネーター：中塚 則男 関西広域連合本部事務局長

コメンテーター：鍵屋 一 法政大学大学院、大東文化大学院兼任講師
(板橋区福祉部長)

〈分科会報告〉

① 「自治体スクラム支援の具体的な取組」

報告者：大藤 健一郎 東京都杉並区危機管理室副参事

② 「関西広域連合カウンターパート支援」

報告者：杉本 明文 兵庫県防災監

◆ 第2分科会 「津波に負けないまちづくり」

コーディネーター：岩田 孝仁 静岡県危機管理部危機報道監

コメンテーター：新川 達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

〈分科会報告〉

「津波対策を踏まえたまちづくり」

① 報告者：松永 直志 静岡県浜松市危機管理監危機管理課長

② 報告者：小林 修博 三重県防災対策部防災企画・地域支援課長

◆ 第3分科会 「広域防災拠点・後方支援拠点の整備・活用」

コーディネーター：吉本 義幸 兵庫県広域防災センター長

コメンテーター：福和 伸夫 名古屋大学減災連携研究センター長・教授

〈分科会報告〉

「基幹的広域防災拠点」

① 報告者：山崎 泰啓 静岡県危機管理監代理

② 報告者：小林 壯行 愛知県防災局長

12:30～13:30

— 昼休憩 —

13:30 特別報告

「災害対策基本法の改正について」(13:30～14:00)

報告者：武隈 義一 内閣府防災担当政策統括官付
災害対策法制企画室企画官

14:00 全体会

◆第1分科会報告(14:00～14:20)

報告者：鍵屋 一 法政大学大学院、大東文化大学院兼任講師
(板橋区福祉部長)

◆第2分科会報告(14:20～14:40)

報告者：新川 達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

◆第3分科会報告(14:40～15:00)

報告者：福和 伸夫 名古屋大学減災連携研究センター長・教授

総合司会：五百旗頭 真 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

15:00～15:15 — 休憩 —

15:15 総括

室崎 益輝 ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長
兼研究調査本部長

15:45 閉会

基調講演



五百旗頭 真

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
復興庁復興推進委員会委員長、公立大学法人熊本県立大学理事長

1943年生まれ。京都大学法学部卒業、同大学院法学研究科修士課程終了。広島大学助手、助教授を経て、神戸大学法学部教授。その間、ハーバード大学、ロンドン大学客員研究員、日本政治学会理事長等を歴任し、2006年から2012年まで防衛大学校長。2011年3月の東日本大震災後に、内閣府復興構想会議議長に就任し、2012年から現職。主な著書に、「日米戦争と戦後日本」(大阪書籍1989年)、「戦後日本外交史」(編著、有斐閣1997年)など。

特別講演



丹波 史紀

福島大学行政政策学類准教授

1973年愛知県名古屋市生まれ。日本福祉大学大学院社会福祉研究科博士後期課程中退。知的障害児施設に勤務後、専門学校講師や短期大学専任講師を経て、2004年3月から福島大学行政社会学部助教授。東日本大震災後、福島大学 災害復興研究所主任研究員。2011年9月に、原発周辺自治体の約3万世帯の全数調査を実施。福島大学うつくしまふくしま未来支援センター地域復興計画部門コーディネーターなどに就任。主な著書に、「福島第一原子力発電所事故と避難者の実態-双葉8町村調査を通して-」『環境と公害』41巻4号、岩波書店(2012年)など。

基調報告



田中 良

東京都杉並区長

1960年東京都杉並区生まれ。明治大学政治経済学部卒業後(株)テレビ東京に入社。1991年に杉並区議会議員初当選。1993年に東京都議会議員初当選、以降連続5期当選。2009年に東京都議会議長に就任。2010年から現職。



大西 勝也

高知県黒潮町長

1970年生まれ。高知県立中村高等学校卒業。海外で洋蘭栽培などを学び、帰国後農業に従事。2005年から2006年まで大方町・佐賀町合併協議会委員。2009年から2010年まで高知県幡多ブロック青年農業士連絡協議会会長。2010年4月から現職。



本田 敏秋

岩手県遠野市長

1947年岩手県遠野市生まれ。神奈川大学法学部卒業後、岩手県に入庁。消防防災課長、工業振興課長、企画調整課長、久慈地方振興局長など歴任。2002年に旧遠野市長選で初当選。2005年合併に伴う新市長選で無投票当選。現在3期目。総務省過疎問題懇談会委員、同省遠隔医療の推進に係る懇談会委員、東北道の駅連絡協議会会長などに就任。2011年に第6回マニフェスト大賞 東日本大震災支援大賞(後方支援基地構想)を受賞。

第1日 総合司会



室崎 益輝

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長
関西学院大学総合政策学部教授・同大学災害復興制度研究所所長、ひょうごボランティアプラザ所長

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全センター教授等を経て、2008年から関西学院大学総合政策学部教授・同大学災害復興制度研究所所長。その間、京都大学防災研究所客員教授、日本災害復興学会会長、中央防災会議専門委員、ひょうごボランティアプラザ所長などを歴任。2012年から(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長に就任。主な著書に、「地域計画と防災」(勁草書房)、「大震災以後」(岩波書店)など。

第1分科会

新たな広域災害支援の枠組



中塚 則男

関西広域連合本部事務局長

コーディネーター

1953年兵庫県姫路市生まれ。
1978年京都大学法学部卒業後、兵庫県に入庁。
県民政策部政策局長、企画県民部政策参事、但馬県民局長を歴任。
2011年4月から関西広域連合本部事務局事務局長。
2007年10月から2010年3月まで、関西広域機構・分権改革推進本部幹事長。



鍵屋 一

法政大学大学院、大東文化大学院
兼任講師(板橋区福祉部長)

コメンテーター

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業後、板橋区役所に入区。防災課長、板橋福祉事務所長などを経て、2011年4月から福祉部長。2000年に法政大学大学院政治学専攻修士課程修了。法政大学大学院・大東文化大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府災害時要援護者の福祉と防災との連携に関する検討会委員、NPO法人東京いのちのポータルサイト副理事長、災害福祉広域支援ネットワークサンダーバード理事などに就任。主な著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』2011年8月改訂など。

第2分科会

津波に負けないまちづくり



岩田 孝仁

静岡県危機管理部危機報道監

コーディネーター

大阪府大阪市生まれ。1979年静岡大学理学部卒業後静岡県に入庁。地震・火山防災対策などの防災部門に従事。1995年には阪神・淡路大震災直後の大阪府で防災計画を策定。2005年4月から防災情報室長、2008年4月から現職。
1983年の日本海中部地震をはじめ国内外の地震や火山災害等の調査を実施。静岡大学の非常勤講師として防災教育を担当。地域安全学会理事、中央防災会議の専門調査会や内閣府の火山防災エキスパート、気象庁など政府の各種委員に就任。



新川 達郎

同志社大学総合政策科学研究科教授

コメンテーター

1950年生まれ。早稲田大学大学院政治学研究科修了。(財)東京市政調査会研究員、東北学院大学法学部助教授、東北大学大学院情報科学研究科助教授などを経て1999年から現職。日本公共政策学会会長、前宮城県東松島市復興まちづくり計画検討有識者会議委員長、特定非営利活動法人日本サステナブル・コミュニティ・センター代表理事などに就任。主な著書に、「公的ガバナンスの動態研究—政府の作動様式の変容」(ミネルヴァ書房、2011)、「持続可能な地域実現と協働型ガバナンス」(日本評論社、2011)など。

第3分科会

広域防災拠点・後方支援拠点の整備・活用



吉本 義幸

兵庫県広域防災センター長

コーディネーター

1954年兵庫県宝塚市生まれ。
龍谷大学経済学部卒業後、兵庫県に入庁。
知事公室防災拠点整備室長、企画管理部防災局国連防災会議担当課長、企画管理部防災企画局企画課長、北播磨県民局副局長等を歴任。
2011年から現職。



福和 伸夫

名古屋大学減災連携研究センター長・教授

コメンテーター

1957年生まれ、名古屋大学工学部卒業、同大学院工学研究科修了。同大学助教授、同大学先端技術共同研究センター教授、同大学環境学研究科副研究科長、名古屋大学減災連携研究センター教授等を経て、2012年から現職。
内閣府南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ委員、中部地方整備局東海・東南海・南海地震対策中部圏戦略会議委員、消防庁消防審議会委員、文部科学省防災科学技術委員会委員、愛知県有識者懇談会委員などに就任。

分 科 報 告

第1分科会



大藤 健一郎

東京都杉並区危機管理室副参事



杉本 明文

兵庫県防災監

第2分科会



松永 直志

静岡県浜松市危機管理監
危機管理課長



小林 修博

三重県防災対策部
防災企画・地域支援課長

第3分科会



山崎 泰啓

静岡県危機管理監代理



小林 壮行

愛知県防災局長

特 別 報 告

武隈 義一

内閣府防災担当政策統括官付
災害対策法制企画室企画官

全 体 総 括

室崎 益輝

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長
兼研究調査本部長

第2日総合司会

五百旗頭 真

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長

主 催

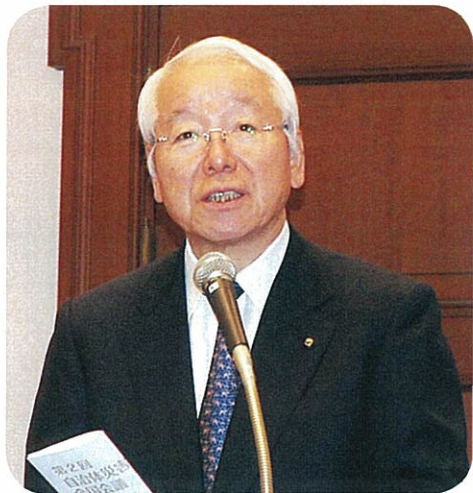
自治体災害対策全国会議実行委員会

氏 名	自治体名
委員長 井戸 敏三	関西広域連合長、兵庫県知事
副委員長 泉田 裕彦	新潟県知事（全国知事会推薦）
副委員長 石垣 正夫	新見市長（全国市長会推薦）
監 事 矢田 立郎	神戸市長（大規模被災地・指定都市市長会代表）
監 事 稲葉 暉	一戸町長（全国町村会推薦）
委員 大村 秀章	愛知県知事
委員 尾崎 正直	高知県知事
委員 川勝 平太	静岡県知事
委員 河野 俊嗣	宮崎県知事
委員 佐藤 雄平	福島県知事
委員 新村 卓実	奥尻町長
委員 達増 拓也	岩手県知事
委員 平井 伸治	鳥取県知事
委員 松崎 秀樹	浦安市長
委員 村井 嘉浩	宮城県知事
委員 森 民夫	長岡市長
委員 横田修一郎	島原市長

後 援

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

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



この会議は、東日本大震災を契機に開催している。これからいろんな災害が起こることが予想され、災害に対して第一線に対応するのが地方自治体である。その地方自治体の職員が災害に対する対応力を身につけるとともに、経験や教訓を共有し、共通の基盤に立って対応したい願いをもって、昨年度、第1回を開催した。

私たちの地域は、ほぼ18年前に阪神・淡路大震災に襲われ、大変大きな被害を受けたが、ようやく現在のような状況まで復旧・復興を遂げた。その復旧・復興の過程でいろんな経験、体験をしたが、これらの経験、体験を

東日本の復旧・復興に生かしてもらいたいと願っている。

我々は手探りで、見本はなかったが、東日本大震災被災地とのスピード感は違っても、少なくともやらなくてはならないことは、ほとんど共通していると思っている。それだけに是非、我々の過程や教訓を参考にさせていただいて、一日も早い復興を願っている。

何も阪神・淡路の経験だけでなく、風水害や他のいろんな災害も起こっており、これらの災害の対応力も不可欠なので、我々、第一線の自治体が手を携えて、情報を共有化し、次の災害に備えることが重要である。今回の会議もこのような趣旨で開催されている。

この2日間の会議だけで、満足できるはずはないが、これからの対策のきっかけにしてほしい。

五百旗頭 真 (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長



次なる災害から市民、国民を完全に守ることができないということが阪神・淡路大震災の教訓である。完全に守ることはできないが、一人でも多くの人を守る減災の観点に立たざるを得ないと阪神・淡路の被災地では考えていたが、今回の東日本大震災の中で全国的な認識となった。とはいえ、どうすれば減災ができるのか、問題山積で容易ではない。そこで、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の近代日本の3大震災を思い起こしながら、対処できるケースを考えたい。

まず、阪神・淡路大震災から語ると、これは複合化しなかった大災害である。単純明快なので阪神・淡路大震災から話を進めたい。マグニチュード7.3、直下型なので地域限定、わずか40kmの1本の線に近い。直下型地震は跳ね上げが凄く、私は西宮に住んでいたが、飛行機が落ちたかと思うほどの衝撃だった。死者6,434人のうち90%が家屋倒壊による圧死である。つまり、単独災害で済んだ珍しい災害でもある。複合災害にならなかったのは、風がなかったことの幸運によるものだ。40カ所から火が出て17カ所で燃え広がり火事になったが、風がなかったために、もの凄い燃え広がりにはなかった。

倒壊家屋から3万5,000人が助かったが、うち家族、近所による共助が77%で、8割近くが自助、共助である。祭りが残っている地域では生存率が高いとの報告がある。近所のつながりが強い地域、淡路の北淡町がその典型である。あの家のおばあちゃんは、あそこの部屋で寝っていると知っていたから、そこから救出した。都市の中で、もう一度コミュニティが必要とされることを痛感させられるケースとなった。

また、「関西には大地震がない」という神話が対応を脆くした。1970年代に神戸市が専門家に諮問したところ、震度7の神戸直下地震の分析はあった。にも拘わらず、風水害対処をもっぱらにした。大地震の対応をしなかったのは、膨大な費用がかかるからである。いつ来るか分からない大地震に対応する財政的な余力はない。自治体は市民に断層が通っていること、これが動いたら震度7になること、しかし、その対応をするための多大な財政負担はできないことを伝えなければならない。そのことによって、市民は脆弱な家を建てずに、耐震補強を行う。個々の努力で安全な家にできる。公ができるのはここまでであるが一緒になって自助、共助でやれば助かるという認識を市民と共有すべきである。厳しい現実はあるが、公と市民が協力すれば減災をすることができる。その観点をもたなければならない。

関東大震災は海洋プレート型と直下型の合成である。圧死者は約1万人で、焼死者は約9万人と9倍にのぼる。強風で火事が発生した。地震と火災の複合災害である。地震と火事が結びつくと、どれほど悲惨かを学びとらなければならない。また、朝鮮人虐殺が発生した。神戸や東北の時と違ってテレビ、ラジオはなく、電話はあったが不通で、新聞もストッ

プした。情報のブラックアウトの状態で、正確な情報を伝えるメディアはなく、朝鮮人が攻めてくるという風評にまどわされ、殺戮が行われた。今はメディアが広がっているので、そんなケースは少ないが、東日本大震災では放射能の風評被害が発生した。

東日本大震災は地震、津波、原発の大複合型広域災害である。ただ、地震に対しては強靱さがあることを示した。震度7の栗原市は死者ゼロである。これほどの大地震だったのに、被害を相当くい止めたともいえる。それに対して津波で約2万人が犠牲になった。ほとんど全てが津波である。スマトラ沖の津波では20万人が犠牲になっている。それを知る東南アジアの人から、何故2万人で済んだのか、との質問を受けたことがある。「少なく済んだ要素があるのなら、それはソフトである、特に学校教育である」と答えた。身一つで高台に逃げる教育を行っていた。その結果、小・中・高校生は200数十人しか亡くなっていない。そのことを親は知っておかなければならない。子どもは家に帰ってこない、自ら避難しなければならない。犠牲者で目立つのは、人のお世話をする人である。消防団の人、お年寄りや災害弱者の世話をしていた人。誰一人、災害弱者をおいて逃げた人はいない。日本人は多くのものを破壊されたが、その精神は破壊されていない。日本人の美質は、悲惨な場面で輝きを増しているともいえる。

大変なのは原発で、除染が極めて困難である。村を大事にしていた人たちが帰ることができない。国民の安全に関わる人は、安全の上に安全を重ね日々努力しなければならない。安全な原発を情宣する方に前のめりになって、安全の上に安全を重ねることがなかった。

また、想定外の津波だった。専門家は津波の高さを3階までとして警戒していたが、4階まで達した。5階以上でなければ安全ではない凄まじい津波だった。大事なのは市役所とか県庁とか、住民を救援する拠点は安全な場所になければならない。自ら安全な者だけが人を救うことができる。市民を支えるためには自らが安全でなければならない。大船渡市の市役所は高台にあり、市民からブーイングを受けていたが、今回の津波では安全だった。住民を助けようとするものは、自ら安全でなければならない。

被災地では家はもとより、養殖イカダ、漁船など仕事の手段を奪われた。生業・産業の復興が課題である。しかも人口減少地である。より安全なまちへ、高台移転や多重防御が必要である。その費用は100%国がもつことになっている。阪神・淡路大震災では新しいよりよいものをつくりたかったが、国費は復旧のみだった。東北では創造的復興をめざす、もとよりよいものをつくることをめざしている。それは再生可能エネルギーにせよ、包括ケアの拠点整備にせよ全部、創造的復興としての取り組みとして国費でもつ。兵庫県は復興のための借金が今なお6,200億円もある。その苦勞をしっているのに、今回は国費で賄うプランを進めた。そして全国民が復興を支える。阪神・淡路は国債で行った。今の日本でさらに借金を増やすのはよろしくない。借金は子ども、孫の世代のつけ回しになる。今の世代で支えようと復興構想会議で議論し、最終的に増税してでも支えようとしている。

日本は、どこでも災害にやられる恐れがある。一つだけはっきりしているのは、全国民が被災地を支えることである。それさえあればやれると思う。みなさん、それを励みにがんばってもらいたい。

特別講演 「原発災害に伴う行政機能移転について」

丹波 史紀 福島大学行政政策学類准教授



東日本大震災は地震、津波、原発の複合災害だと指摘されているが、福島は風評被害も含めて何重苦もあり、別の自治体に行政機能を含めて移転せざるを得ない中で、自治やコミュニティをどうするかが大きな課題になっている。福島の問題は福島だけの問題ではない。避難者は全国に広がっており、全国共通の課題である。まず福島で現在起こっていることを取り上げたい。

福島では、もとの生活に最低限でも戻してほしいが、それもできない状況にある。ふるさと、自然、伝統文化が奪われた。町内会が集まるのも困難で、全国散り散りに避難し、コミュニティの再建ができない。今まで32万人が避難生活を送る中で、福島県民はその約半数の16万人以上である。うち県外に避難している人は6万人以上存在する。震災から1年以上がたっても先行きが不透明で、生活再建が立ちゆかない。仮設住宅や民間の賃貸住宅を借りる「みなし仮設」を中心に避難生活中の住居を県内外に分散せざるを得ないために、住民は孤立している。

何度も避難場所を変えて避難する中で、家族や地域がバラバラになり孤立した。放射能で死亡した人はいないというが、避難の過程で救える命が救えなかった災害関連死の問題もある。通常 of 自然災害の備えの想定を超えて被害が広範囲に広がり、通常 of 災害法制だけでは対応できない課題もある。さらに、避難生活を余儀なくされた住民だけではなく、日々の生活にさまざまな影響がもたらされている福島県民は100万人以上存在している。

平成23年9～10月に福島大学災害復興研究所が主体となって実施した避難区域である双葉地方の住民を対象にした災害復興実態調査の結果を報告したい。双葉8町村に居住していた28,184世帯に郵送で調査票を送付し、半数から回答を得た。これまでの避難回数は全体で1～2回が17.2%、3～4回が47.2%、5回以上は35.6%。家族との離散は全体で2～3割となっている。避難先は全国に散らばっている。住居形態ではプレハブの仮設住宅は高齢者が多く、民間借り上げ住宅は若い世代が多い。

避難所生活および避難の移動中の肉体的・精神的疲労、病院機能の停止などによる災害関連死は平成24年9月30日現在で2,303人となっており、約9割は66歳以上の高齢者である。福島県は1,121人で、うち87.9%が避難区域の住民。

生活の変化を見ると震災後、会社員の32.4%が職を失い、パート・アルバイトでは76.4%にのぼる。特に女性が被害を受けやすく震災前、パート・アルバイトとして働いていた女性の数は975人だったのが、震災後、247人に減少し、逆に震災前、無職だった女性は1,720人だったが、震災後は3,085人と大幅に増加している。

避難を余儀なくされている18歳未満の子ども の数は県内外に3万人以上とされ、そのうち

県外に避難しているのは約1万7千人。浪江町では役場機能がある二本松市に小・中学校を1校ずつ設置し、すべての子どもたちが学校に通えるようにしているが、実際にその小・中学校に通っているには約13%にすぎない。

次に災害法制の問題点を指摘したい。災害救助法は現金支給が認められているのに、厚生労働省は運用上現物支給に限っているため、被災者自らが借りた民間賃貸住宅を「みなし仮設住宅」として支給するため、物件を解約させ、県が再度借り上げて現物支給する措置をとっている。会計検査院は仲介手数料の二重払いや非効率的な運用を指摘している。こういった制度上の問題も考えなければいけない。

また、仮設住宅について福島県は約1万6,000戸のうち、1万戸はプレハブ建築協会に発注し、残り6,000戸は県独自にコンペ形式で県内建設業者に発注した。結果として県産材を活用した木造仮設住宅が多数建設された。県は住宅再建できない被災者に対し、木造仮設住宅の移築・改修などによる払い下げも検討している。

仮設住宅の入居期限は災害救助法で原則2年としているが、今回は1年延長された。しかし、それ以降は入居可能かどうか不明である。5年以上にわたり帰還困難とされる区域住民は約2万8,000人と政府は推計している。3年後どうするかの問題がある。その中で町外コミュニティ・仮のまち構想の議論が出てきている。

広域避難の課題に対する対応としてできたのが原発避難者特例法である。避難先での住民サービスを同じように受けられるように成立した。指摘区域以外は努力義務で自主避難者の対応に問題がある。さらに原発事故子ども・被災者支援法が6月に成立したが具体化は進んでいない。

町外コミュニティ・仮のまち構想について説明したい。長期避難生活の中で、コミュニティの再建が大きな課題となっている。その中で出てきたのが、この構想である。新たに家族、地域が生活できる場をつくるのがこの議論。しかし、大きな問題がある。受入先の自治体が出てくるのかということだ。大型のニュータウンを整備するとなると、将来、帰還後にゴーストタウンになる。このため、県が県営住宅を建設する案がある。住民は、できるだけ地域でまとまった形で生活したいと思うのは当たり前である。若い世代はそういった県営住宅を建てても入らないかもしれない。県営住宅の回りに新たな住宅を建てて若い世代に入ってもらおう。また、受け入れ先の住民とも新たなコミュニティを作り直す作業を進めなければならないと思う。

浪江町が子どもアンケートを行った結果、子どもたちは震災前の豊かな自然や慣れ親しんだ町を取り戻してほしいと思っている。大人たちは、もう戻れないと思っている人がけっこういる。子どもアンケートの結果を見たある区長さんが、「大人たちが次の世代にふるさとを引き渡す責任を放棄してはいけない」と涙を流して言っていた。災害を経験したけれど、将来を担う子どもたちにふるさとを責任をもって引き継ぐ決意を固めている。困難な状況だが、福島では少しずつだけれども、ふるさとの再建や個人の生活の再建の努力をしている。

基調報告 「自治体スクラム支援」

田中 良 東京都杉並区長



3.11当時の南相馬市は地震津波に加え東京電力福島第一原子力発電所の事故に見舞われた結果、陸の孤島となっていた。政府による屋内退避地域の指定が「30キロの壁」をつくり、支援物資と情報、人の行き来を阻んだ。町は被災者であふれていたが、燃料が不足して逃げるに逃げられない状況。そういう中で私達は支援活動をスタートさせた。

被害が大きければ大きいほど支援にはスピードと的確さが大事。私達にも判断を迅速に行い、支援の内容と方向性を直ちに決めることが求められた。そのとき支援に

必要な経費財源の問題は頭から離れなかったが、それを考えると何も決断ができなくなる。子どもが川で溺れているとき、助けられる人が助けに行くのが自然な姿。親から支援の要請があるとかないとか、飛び込んだあとの洗濯代は誰が出すのかなどは二の次で、まず溺れている子どもを助けることが先決。こうした考えから、できることを私たちの仕事としてやる、その後のことはあとの交渉事。とにかくやることをやろうと決断した。

支援の中身は、被災者を安全な遠隔地に避難させる事や職員派遣による行政事務の支援などのほか、義援金などの区民の自主的な活動でも大きな成果を挙げた。当時は、各行事を自粛すべきという雰囲気があったが、私は、むしろ積極的に祭りやイベントをバックアップし、人が集まる機会を通じて支援の情報発信をきちんと呼びかけるのが大事と考え、自粛ムードをつくるなと指示した。区民から申し出のあった衣類などの救援物資についても全ていただき、バザーを開催してお金に換えた。非常に売り上げがよく、一日500万円くらい集まった。支援の役に立ちたいという潜在的な区民の思い、好意に対して、どういう受け皿をつくるか、という視点から知恵をしぼる、それが自治体の役割である。

自治体スクラム支援会議を発足させたのは、他の自治体との連繋により適切な支援を南相馬市に送りたいという気持ちが最大の動機。東京都や国から何の要請も受けていない、私の独自判断でスタートした。連繋した支援は大きな成果を挙げたが、こうした支援には一定の財政負担は避けらず、その経費について国から確実に措置されるようにすることが大きな課題となると思っていた。それを乗り越えるためには国と交渉する必要があるが、そのためには、スクラム支援の成果と実態を踏まえた新しい水平的な支援の形をつくる必要があると考えた。こうした考えから国に対し、私たちが国と協議する組織・団体であることをきちんと認知させるため、自治体スクラム支援会議を立ち上げた。4月8日、南相馬市も含め、自治体スクラム支援会議を構成する自治体が官邸に赴き、スクラム支援への財政措置等を要請した。

既存の枠組みが不合理なら、それに甘んじるべきではない。法律に駄目と書いていない限

り、現場の自治体が責任を持って一番合理的な方法を見出し、着手する。そして、必要な経費についてはそれを国が支援することを要請していく。分権の時代に生きる基礎自治体の首長と職員は、こうした気構えでやらないといけない。

災害発生直後の緊急支援が一段落した段階で、支援の成果と経験を今後の防災対策の制度の見直しに向けて生かしていこうと考え、災害対策基本法、災害救助法の2つの大きな柱の見直しについても活動してきた。法改正についての要請を自治体スクラム支援会議として国に行うとともに、平成23年6月に行われた全国市長会に災害関連法の見直し決議を提案し、緊急決議として採択された。基礎自治体が救助主体になりえることを明確に法律の中に位置づけるとともに、支援に要した経費については国の負担とすることを法に明記してほしいという内容だ。

こうした法改正を国に要請するとともに、基礎自治体の独自の取組の強化も必要である。その一つが、自治体レベルでの法制度の整備である。法的根拠があいまいなままでは、杉並区の税金、職員を被災地への支援に充てることが違法であると非難され、訴えられることもあり得た。さらに杉並区の呼びかけに応えて、ともに支援してくれた他の自治体は、支援開始当時は、杉並区とは関係があるが南相馬市とは何の関係もなかった。それ故そこが税金や組織を活用する法的根拠を問われることも想定された。これを解消するため、自治体スクラム支援会議を構成する自治体が同時に同様の相互支援条例（仮称）を制定し、自治体の意思として必要なときに支援ができることを条例で定めておくのがよいと考え、現在はそれを進めている。来年（平成25年）の予算議会で各自治体が同じ条例を制定する予定だ。

また、自治体間の水平的支援を実りあるものとするための日常的な努力も必要である、その一つが交流である。南相馬市と杉並区が災害時の相互援助協定を結んだきっかけは、かつて少年野球の交流が民間レベルであり、それが積もって自治体間の交流になり、協定につながった。それをベースに、職員の相互派遣・交流をやってきたおかげで、最初の第一歩につながった。

大きな成果を挙げた義援金活動も多くの分野での区民同士の交流の賜物である。義援金は最終的に2億1千万円余りが集まり、それとは別にいただいた個人寄付も含め、全部で5億円以上となり、南相馬市に送ることができた。この義援金は基金として積み立てられ、震災遺児・孤児の支援、子どもたちの文化・スポーツなど、復興の担い手となる子ども達への支援事業などに充てることになっている。

南相馬市には、まだまだいろんな困難な状況はあるが、復興への道は着実に前進している。その歩みに対し、今後も微力ながら支援を続けたい。

基調報告 「津波対策を踏まえたまちづくり」

大西 勝也 高知県黒潮町長



黒潮町は過疎が進む地方自治体の代表例で、国が公表した南海トラフ地震の最悪想定で34.4メートルにおよぶ国内最大の津波高が示されたが、町内には4階建て以上の建物がない。どういった状況に陥ったかという、町が存続できるのかという危機的状況に追い込まれ、職員は混乱し、住民はあきらめた。

緊急対策会議で職員訓辞を行い、住民に過度の不安を与えないよう配慮し、必要な情報の収集を急ぎ、知り得た内容を精査し、迅速に発信・共有することを基本として対策を講じた。職員には「どうしようもない」とあきらめたり、「生活ができる町ではない」と町の営みを否定するような考え、または発言を禁止し、打てる対策を考えた。

国の公表によると、最大震度7の揺れが2～3分継続し、津波到達（1メートル）は12分、地震動の被害は町全域に及び、町内4600世帯（5700世帯中）約10500人が浸水被害の危険性がある。町はこれらを踏まえ、防災の基本的考え方を発表した。町内の佐賀地域は急傾斜地に囲まれ、避難所の設置などが困難な課題を抱えている。その他の地域は平野部に人口や商業施設などが集中し、高台までの距離が遠いことが課題となっている。国の公表は無責任と一部で言われたが、町にとってはよくぞ示してくれたという気持ちだ。目的は一人の犠牲者も出さずにこの地震をクリアすることにある。基礎自治体が問題を正面から向き合い、国からフォローする仕組みを得られれば挑みようがある。

これまで取り組んできた手法として、まず、「犠牲者ゼロ」の防災まちづくりを掲げた。それを達成する防災計画をつくらないといけない。当初は課題が大きすぎて手の打ちようがないと直感的に感じたが、では、手の打ちようがある大きさまで課題を細分化していくことを考えた。これまでの防災対策は本当に有効なのかを検証・整理し、問題構造をしっかりと明確化し、何をすべきかを職員が共通認識として持っておくことが大事。さらに、町の南海地震対策担当職員は2人だが、全職員による防災地域担当制で対応することを決めた。

課せられた使命は、どれだけ物理的に精緻な洗い出しを行い、心理的要因を加味した、しっかりとした実効性の高い計画をつくっていくこと。高齢者などの避難困難者を一人残らず避難を完了させるという計画になっていなければいけない。

犠牲者ゼロの目的達成のための諸要因の一つとして、避難放棄者を出さないための「逃げる人づくり」がある。通常、朝から晩まで自分の命の心配をして暮らすのは大変で、現実的ではない。では、どれだけ緩やかに、かつ効率的、効果的な防災意識を持ってもらうかが大切となる。防災意識を高く持ち続けるため、日常会話の中で何気なく防災の話題が出てくるような、緩やかな防災のネットワークを構築していく必要がある。

次に、「逃がす環境づくり」、「生きぬく地域社会づくり」がある。まずは行政が主体性を持って取り組まねばならないこと。そのために導入したのが職員地域担当制だ。町には210人程度の職員がおり、首長、防災担当など6人を除いた204人を町内14の消防分団に割り当てて配置した。そして喫緊の課題として、避難道、避難場所の見直しとその検証などを中心に実施し、職員研修会を経て町内61集落で延べ156箇所、4634人の参加をえて地域の防災研修を行った。地域住民のほぼ2人に1人は防災研修に参加してもらっている。また、総合防災訓練では全住民の31.6%である4073人の住民の参加を得て実施できた。地域担当職員と地域住民がワークショップと訓練を重ね半年間の取り組み成果が少しずつあがってきたと感じている。

また、エリアの細分化では、有事の際に指揮命令系統を確保する消防分団を単位にして職員をはりつけた。現在、計61集落すべての地震津波などの危険箇所を洗い出し、避難場所などを抽出することができた。町内61集落のうち40集落が津波浸水区域にあたる。各集落には10軒から15軒ごとの班があり、40集落で約300の班がある。その約300の班ごとに津波避難計画を策定しようとしている。各区域の避難困難者を徹底的に特定し、実効性のある避難計画をつくっていくためだ。地域担当制で行政区ごとに落とし込んだ課題を班単位（地域社会の最小単位）まで落とし込めば関係者や対象面積も減り、課題の数も種類も大幅に減る。それで犠牲者ゼロの目的は実現の可能性が高まる。

防災はあくまで地域課題の一つで、基本は住民が安心して暮らし続けられるまちづくりにある。最悪想定に臆すべからず、複雑に見える課題もしっかりと紐解けば策が見えてくる。住民の声を聞きながら、ともに考えて進めていけば課題解決ができる。防災対策だけではなく日常の行政運営と同じ構造で、行政職員がこれまでの知見と見識を生かすと必ず達成できる課題と考えている。

町内61集落の中には浸水を免れる地域もある。町内で浸水する箇所は40区域と言われている。1週間は外的支援を受けられない想定で備蓄計画を進めているが、町が抱えている備蓄は1日分しかない。残り6日分は浸水区域外の農家の農産物を事前に契約して有事の際に提供してもらうなど、地域なりの工夫をしたい。こうした取り組みで中山間の集落と沿岸集落との信頼を再構築できる。新想定を示した国や学者を無責任という人がいるが、そうは思わない。むしろ想定外をつぶしてもらったことに敬意を持っている。新想定に対応するため、全職員総出で地域に入った結果、行政組織と地域住民の間に信頼関係が深まりつつある。地域社会の大切さや、近隣の信頼関係の再構築など、課題解決のプロセスの中で10年後、この新想定があったからこそ、いい町になったと言えるようにしたい。

基調報告 「遠野市の沿岸被災地後方支援」

本田 敏秋 岩手県遠野市長



基礎自治体の存在や果たすべき役割の中から、広域災害に対する新たな仕組みをつくることが大事ではないか。東日本大震災の際の被災地後方支援はその時の思いつきではなく、遠野市の歴史から学んだものだ。三陸沿岸には明治29年6月15日に大津波が押し寄せ、2千人近い犠牲者が出た。その37年後の昭和8年3月3日にも大津波が押し寄せている。

かつて遠野市は、「沿岸と内陸の交流の町」という位置づけにあった。明治29年の大津波の際には、遠野市に直ちに情報が入り、すぐに臨時議会で予算を可決して、ありったけの物資や医薬品を背負って800m級の山を越えて釜石市や大槌町に入ったという記録が残っている。遠野市は地勢的、地理的、歴史的、文化的にも、沿岸部と向き合う上での拠点として機能をしていたことが分かる。

市内には37ヘクタールの運動公園があり、消防署をここに備えればヘリポートにも活用でき、体育館を建てれば被災地後方支援の拠点としての機能を果たすことができる。生命を救う部隊が集結することで、直ちに被災地を支援する拠点として位置づけたのが被災地後方支援拠点。また、命をつなぐ、備えるという観点で、沿岸被災地の自治体とともに三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会を平成19年に立ち上げた。「構想から実践へ」という中で、備えの大切さが求められている。

これまでの自治体の防災訓練は、きちんと決められたとおりの訓練を行って満足していたのが現実ではなかったか。平成19年には、宮城県沖を震源とする地震が99%の確立でここ30年以内に来るとすでに言われていたことから、沿岸に津波が起きたという想定を付け加えて防災訓練を実施、87機関、8746人が参加した。平成20年には東北方面震災対策対処訓練を行い約18000人、車両2300台、航空機43機が参加し、全国でも類を見ないほどの大規模な防災訓練を実施した。

そして平成23年3月11日、まさかの東日本大震災が発生。かつて防災訓練で想定したものが現実になった。遠野市でも市役所の本庁舎は全壊。すぐに市民の安否確認でパトロールを指示し、午後3時には拠点となる運動公園を開放した。これまでの防災訓練を経たからこそ、迅速な対応を講じることができたと考えている。また、発災から11時間後、通信手段が途絶えた大槌町から男性一人が峠を2つ越えて遠野市災害対策本部にたどり着き、「大槌高校に500人が避難している。水も食料もない。何とか手をかして欲しい」と救助を求める声を受けた。歴史的にもつながりが深く、多くの親類縁者がいる隣町の惨状を救うため、市内に備蓄してあった物資を集め、明るくなるのを待って午前4時50分、職員が現地へ出発した。職員の報告は「言葉になりません…」の一言だった。これが被災地後方支援活動の始ま

りとなった。

その後、14万食にも上る炊き出し、救援物資の提供、ガレキ撤去ボランティアの派遣、沿岸から来た被災者へのケアなどを展開。144か所ある自治会館、コミュニティセンターなどを開放し、ボランティアの方々の拠点にした。

災害救助法は、被災地市町村の要請を前提にしている。しかし、混乱した状態では要請もできない。東日本大震災では庁舎が被災して機能不全となり、被災地はこうした法律に基づく手続きができるような状況ではなかった。法律の縛りによって国や県はただちに対応するという行動ができなかったのではないか。東日本大震災では、行政の縦割りの課題を露わにしたといえる。

一人でも多くの命を救うためには、被災地自治体の要請を前提としたものではなく、法の手続を超えた対応ができる救助法にする必要がある。一方、今回の地震では、自治体自らの判断で法の手続を超えた対応をとり、要請を待たずに首長判断で被災地に駆けつけ、自ら情報収集して適切な支援活動を展開したケースが全国いたるところであった。これらの救援活動をきちんと検証し、首長判断で素早い支援行動が展開できるような、水平的な連携を支える責任・権限・財源を整理した新たな仕組みづくりを基礎自治体のネットワークの中で考えていくことが重要ではないか。

自然災害に立ち向かうには、防災はもちろん大事だが、巨大な自然のエネルギーに対して減災でどう向き合うかという地域づくりを進めていくことが大事だ。

特別報告 「災害対策基本法の改正について」

武隈 義一

内閣府防災担当政策統括官付
災害対策法制企画室企画官



平成24年6月に改正された、第1弾の災害対策基本法の改正経緯・内容と、平成24年7月に決定された防災対策推進検討会議最終報告を踏まえた、今後の災害対策法制の見直しにかかる現在の検討内容について説明させていただきます。

東日本大震災の教訓を総括し、災害対策法制の見直しを含めた今後の防災対策のあり方を検討するために、平成23年10月、中央防災会議のもとに防災対策推進検討会議が設置され、中間報告が平成24年3月に出された。政府としては緊急性の高いもの、できるものから措置を講じていこうとの方針のもと、この中間報告を踏まえ、第1弾の法改正を行い、平成24年6月に公布、施行されている。防災対策推進検討会議の最終報告が平成24年7月に決定されたことを受け、東日本大震災を超えるような規模の災害が起きた場合に備えることを念頭に国の役割のあり方や国民の権利義務に関するもの等慎重な検討を要するものについて、更なる災害対策法制の見直しについて検討を行っているところである。

なお、防災対策推進検討会議は8人の閣僚と学識経験者からなり、ひょうご震災記念21世紀研究機構からも河田副理事長や清原副理事長にメンバーになっていただき、積極的に提言をいただいている。

中間報告では、被災自治体からの要請がなくても送り込むプッシュ型の物資の輸送、市町村機能が低下した場合の対応策としての応援制度の強化及び広域避難に関すること並びに体系的な被災者支援制度の見直し検討等が提言された。

第1弾の法改正内容は、基本的な考え方として、東日本大震災を踏まえ、市町村が被災して機能しなくなった場合の対策を中心に改正を行っており、大きく分けて、「大規模広域な災害に対する即応力の強化」、「大規模広域な災害時における被災者対応の改善」及び「教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上」の3つからなる。

「大規模広域な災害に対する即応力の強化」として、①第一に「情報の収集・伝達強化等」であり、東日本大震災では庁舎が被災したり首長も被災したりして、市町村から情報が都道府県・国に伝達されなかったことから、そうした場合に都道府県には自ら情報を取りに行ってもらうことを改めて規定した。②2つ目は「応援制度の拡充」で、地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務をこれまでの消防・救命・救難業務に加え、避難所運営まで活用できることとした。③3つ目は「地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化」で、受援計画、相互応援や広域避難について予め地域の防災計画に盛り込むよう求める規定を定めるとともに、行政に限らずスーパーやコンビニなど民間の主体とも協定を結ぶことを計画に盛り込むよう求めている。

「大規模広域な災害時における被災者対応の改善」として、①第一に救援物資の供給が遅れたことを踏まえ、都道府県・国が被災市町村からの要請等を待たずに自らの判断で供給できることを含め、被災地に確実に物資を供給できる規定を創設した。②市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れ（広域避難）が行われたところであり、広域避難が円滑に行われるようにするための調整規定を設けた。なお、応援や広域避難については手続きばかり書いており、実際の災害時には間に合わないと考えられるかもしれないが、すべてを法律の手続きに則って実施するべきということではなく、関西広域連合など地方公共団体の独自の取組、事前の協定による取組を阻害するものではなく、むしろ推奨するものであり、それだけでは不足する場合、それらが機能しない場合や備えての規定と理解していただきたい。手続きが煩雑なので、なるべく事前に協定を取り決めるなど、円滑に行われるよう事前の準備をしっかりとっておいてほしい。

「教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上」では、災害教訓を伝承することを明記するとともに、地域防災計画の策定へ多様な主体の意見を反映できるよう、女性や障害者など様々な方が地域防災計画の委員に任命されやすいように改正している。この法改正を契機にさらに多様な主体が参画していただければと考えている。

そのほか、「防災会議と災害対策本部の役割の見直し」として、改正前の法律では防災会議は平時と災害時にも活動することとなっていたが、今回の整理で平時には防災会議、災害時には災害対策本部だけで対応できるよう役割分担を明確化した。防災会議については地域防災計画を決めるだけでなく、地域の防災対策のための諮問的な機関としても活用していただきたい。

費用負担の問題について、昨日来議論がなされているが、災害対策基本法の費用負担の原則的な考え方は、支援を受けた場合には被災を受けた市町村が負担するというのが基本的な考えになっており、一定規模以上の災害の場合には災害救助法が適用され、その場合には、費用は被災市町村を管轄する都道府県の負担となり、それに対して国が補助することとなっている。昨日来の議論の中で、被災地からの要請がないと応援した自治体が費用負担しなくてはならないのか、費用負担のあり方が明確になっていないと応援ができないとの意見があったが、運用上は、かなり柔軟に被災自治体から要請があったことを認めているし、被災した自治体の立場からすれば、自らも全体像を承知しておきたいのではないかと考える。

平成24年7月に決定された防災対策推進検討会議最終報告を踏まえた、さらなる災害対策法制の見直しとして、現在、検討している内容は、次の通りである。

①災害対策基本法の理念として、災害をすべて防ぐことは困難であるとの考えのもとハード・ソフト対策、自助・共助・公助を組み合わせ、できるだけ被害を最小する「減災」の考え方を盛り込むこと、②東日本大震災を超えるような災害が起きた場合、言わば「国家的な緊急事態」における国や都道府県、市町村の役割分担のあり方、③被災者支援の充実、④迅速な復興のための復興の枠組みの整備、⑤「避難の概念の明確化」では、避難の中に緊急避難と生活避難の二つがあり、それを明確に分け、安全のための緊急避難場所と避難生活を送るための避難所を峻別して規定し、混同が生じないようにしたいと考えている。

このうち、「被災者支援の充実」では、被災者支援の制度を体系的にするべきとの意見があり、その方向で考えている。また、総合的に支援を行うため、災害救助法を厚生労働省から内閣府に移管するよう、両府省で検討している。このほか、①安否情報の提供として、法

律に規定することで個人情報保護の問題を突破し関係者に提供できるようにすること、②災害時要援護者対策として、市町村で要援護者の範囲を定めることを前提に名簿を作成するよう義務づけたり、③発災後の個々の被災者の制度の活用状況や健康状況などを把握できるようにするための被災者台帳の作成について努力義務を課すことを検討している。

第1分科会報告 「新たな広域災害支援の枠組み」

鍵屋 一

法政大学大学院、大東文化大学大学院兼任講師・板橋区福祉部長



杉並区と関西広域連合から広域災害支援を実際に行った自治体として報告をいただいた。従来の災害対応が補完性の原理という地方自治の原則を主においていたが、水平連携で強化していくことが東日本大震災で重要なことという問題意識が出た。自治体スクラム支援の主な成果として、非常に迅速な支援ができたことがあがった。大災害は発生直後が一番厳しく、スピードが何より大事。ミクロな形での支援が迅速に行われ、それぞれの自治体がもつ特性や強みを発揮したことが指摘された。

関西広域連合のカウンターパート支援では、特定のカウンターパートを決めて、迅速で継続性を持った責任のある支援が重要なポイントとなった。主な成果として、広域連合の既存の仕組みを使って迅速な支援決定ができたこと、現地連絡所の設置による被災地の負担軽減、広域連合の良さを生かした大量の資源投入、専門的知識・技術を有した職員の派遣やボランティア活動の支援などが挙げられる。

東日本大震災の自治体間支援を評価した場合、一部には優れたものもあったが、支援を受けられない自治体もあるなどの不公平な問題、不十分さも見られた。支援自治体としては努力はしたが、被災地から見て十分だったかを考えると、まだやりようがあったかもしれない。被災地から見た自治体間支援は、遅かった、質も十分でなかったということではないか。被災自治体の応援要請で、費用は原則として被災自治体の負担と解釈し、応援要請を躊躇する面もあったと聞いており、災害関連の法律の理解が十分でなかったことも要因だ。

自治体スクラムを今後も広げていくことが大事で、備蓄や職員確保などでは協力をして連携の力を生かすことが大事。連携を強化することで備えるという考え方が重要となる。また、受援計画は物資輸送など民間が上手にできることは民間に委ねる形で計画をつくる必要がある。

自治体スクラムを進める上での条件整備では、初動対応業務を標準化すること、総合的防災対策をマネジメントできる人材をどう育成するかが重要である。発災直後に現場を取り仕切るスーパー防災職員が必要となってくる。そのスーパー防災職員が支援、受援の要となる。その上で、全体調整を行う「日本版FEMA」を築くべきだ。FEMAは米国で災害対応を一元的に行う組織のこと。日本では自治体の中に防災職員がいて、いざという時に臨時的に立ち上がるが、それで十分に対応するのは難しい。

これまでの応急対策は、災害が始まるとその責任者ごとに現場判断となり、いろんな課題が生じる。だれが命令するかの権限や役割を決めているだけで、目標が決まっていないという問題点があるのだ。それを決め、達成できそうにない場合は支援を求めるという流れが望ましい。

初動マニュアルは最低限を確保したナショナルレベルのものが必要。例えば今回、避難所運営がうまくいかなかった。それは各自治体に避難所運営のマニュアルがなく、職員も運営の経験がなかった。まずナショナルレベルのマニュアルづくりが急務で、それに各自治体が創意工夫して上乗せしていけばいい。

孫子の言葉に「古の善く戦う者は、勝ち易きに勝つものなり。ゆえに善く戦う者の勝つや、智名なく、勇功なし」がある。当たり前のようにして大災害の被害を小さく収め、速やかな復興につなげることを日ごろから考えていかないといけない。

第2分科会報告 「津波に負けないまちづくり」

新川 達郎 同志社大学大学院教授



浜松市と三重県の事例を報告していただいた。東日本大震災を踏まえ、東海、東南海、南海トラフの発災を前提において津波対策について状況が報告された。

浜松市の対策では、短期的には逃げる、知らせるに焦点を合わせ、津波避難ビルの指定、約200棟の建物と協定締結などの取り組みが紹介された。知らせるでは、無線や避難方法の指示、標識の設置などの努力が必要だとの指摘があった。中長期には防潮堤、避難地整備など国、県との連携を踏まえて浸水対策をしていく。合わせて、モデル浸水解析をした上で実際の津波被害に対する知らせるという対

策をとっている。災害直後の救援では自主防災組織が重要となるが、実際に熱心にやっているところとそうでないところがある。どこまで自助・共助を上手に働かせるのかも課題となる。また、区ごとに防災計画を作っているが住民になかなか行き渡らないといった課題もある。

三重県ではおもに浸水予測、緊急地震対策行動計画の策定、次年度以降に向けて新たな行動計画を策定している。行動の一番目として避難計画、避難訓練を進めた。特に三重県内のハザードマップの作成や避難訓練の実施に熱心に取り組んできた。避難計画では住民一人ひとりが「My まっぷラン」という避難計画を立て、住民それぞれがどう避難するのかを自主的につくるという防災マップづくりをワークショップ形式で進めている。災害時の自助を働かせるための重要なポイントとなる。

避難場所の整備は全市町での確保をめざして進めている。こうした防災を機能させるため、教育や人材確保が重要になる。県教委で作成した防災ノートの活用や、防災人材の育成を大学と連携して取り組んでいる。また、防災を地域に根ざした形で進めていくために防災についての専門家を養成している。

結論として、命を守る観点で考え、津波からの避難でいのちを守る、津波に負けないまちづくりをどう進めていくかが重要。発災時に自分自身で行動する住民をつくっていくことが大切で、そのためにハザードマップなどが用意され、それを市民に知ってもらわないといけない。また、それを進めるための人づくり、教育の仕組みが必要。ハードとソフトを総合的に考えるため、きちんと防潮堤をつくることも重要で、一方でソフト対策では一人ひとりの避難を考えていく観点对策をさらに進めていく余地がある。ソフトとハードをいかに上手に組み合わせて、一人ひとりの命を救っていくのが重要となる。

そして、ハードとソフトの問題は中長期的に見ておく必要がある。そのために自助・共助・公助をどう最適に組み合わせていくのか。その際に公助がきちんと働かなければ自助・共助も働きにくい。とりわけ災害救援時には公助が重要になる。また、個人情報問題は法的にもクリアされねばならないが、防災意識は市民一人ひとりが持つ義務がある、そのうえで情報共有するということならば多くの人々に納得してもらえるのではないかと。

第3分科会報告 「広域防災拠点・後方支援拠点の整備・活用」

福和 伸夫 名古屋大学減災連携研究センター長・教授



福和 伸夫

広域防災拠点・後方支援拠点の整備・活用について、愛知県と静岡県、兵庫県の吉本センター長から発表いただいた。基幹的広域防災拠点とは、防災活動拠点として国及び地方公共団体が協力し、都道府県単独では対応不可能な広域あるいは甚大な被害に的確に応急復旧活動を展開するための施設で、いざという時は災害対応、平時は啓発や教育の拠点となるもの。愛知県はこれから基幹的広域防災拠点をネットワーク型に整備していく。静岡県は30年を超える東海地震対策のエッセンスについて、県庁の災害対策拠点や静岡空港を使った訓練などこれま

での実績が報告された。中で、静岡空港と県庁を基幹的広域防災拠点にするという報告もいただいた。兵庫県からは大震災以降のさまざまなハード整備、関西広域連合の防災分野の状況などで、具体的には三木市に整備された防災拠点、人と防災未来センターの内容が紹介された。これらの機関を今後どう維持しつつ、魂を入れ続けるかが課題となっている。

これから整備される中部圏の基幹的広域防災拠点について、東海・東南海・南海地震対策中部圏戦略会議の検討会で議論した上で、司令塔機能は南海トラフ巨大地震では名古屋市三の丸地区、東海地震単独の場合は静岡県庁に。高次支援機能は名古屋飛行場、静岡空港の2か所、港の機能としては内海にある名古屋港を活用して5か所を基幹的防災拠点として決定された。

結論として、国に任せきりではなく、国と自治体と地元がどう努力をしていくべきなのかの議論が必要。財政難の中で、ずっと永続的に維持できていくためにはどういう拠点をつくるべきなのか。自治体だけの議論でなく、産業界や大学などの意見を聞きつつ、彼らも利用ができる形で総力を結集した形で整備を進めていくべき。また、地域の自助として各県は独自に頑張る自助を持ち、その上で共助という形で各県がネットワークを組むのが理想。そうすることで地域の力を結集する場となり、そこが平時にうまく活用されることで持続できるようにする。平時には例えば兵庫県のように消防学校がその中にあるとか人と防災未来センターのような啓発や展示機能があるなど訓練や教育の場として活用することが望ましい。自治体は首長が角を突き合わせざるえない環境にあるので、仲人役として連携をうまく支えられる人を捜していくことが必要ではないかとの意見がある。そして産・官・学・民の力を結集しつつ、基幹的な防災拠点や各地の防災拠点を整備・育成していくべきだ。

総括①

総合司会 五百旗頭 真 (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長
室崎 益輝 (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長
鍵屋 一 法政大学大学院、大東文化大学院兼任講師(板橋区福祉部長)
新川 達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授
福和 伸夫 名古屋大学減災連携研究センター長・教授



五百旗頭 東日本大震災では、基礎自治体間によるスクラム支援や関西広域連合によるカウンターパート方式による支援が行われた。これは上から降りてきたものではない。そういう支援がたくさん積み重ねられた。一方で国が自治体間の支援を調整すべきとの意見もある。国、県、市町村など基礎自治体それぞれの役割はどうあるべき

か、意見を伺いたい。

鍵屋 国と自治体が議論する場を設け、支援の広域調整を行ってもいいと思うが、東日本大震災直後の状況では、受援力がない自治体に対して、議論の余地なくすぐに支援に行くしかなかったと思う。

五百旗頭 この問題についてどなたか考えは。

貝原俊民 (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構特別顧問 これは大変難しい問題で、今の日本の制度を前提とすると、権限や財源はすべて政府が面倒をみるシステムになっている。財源は地方交付税として国が配ることになっている。それが本当の地方分権なのかと思う。現在、議論されている道州制は、今の制度と全く違うことを考えている。連邦制に近い形である。そうなると道州の財源を中央政府がコントロールすることはない訳で、あらかじめ制度として、財源は道州が確保する仕組みになる。本当の分権のシステムは、そこまですでにいかないと住民主体の自治にはならない。財源についても地方が責任をもつことが本当の自治である。なんでも国が調整をしなければいけないようでは、地方自治体はお上頼みになってしまう。それでは駄目で、政府が言わなくても地方自治体が支援に飛んでいくことが本当の分権的なシステム。現実と理想、今の制度と現実とのギャップがあるので、地方自治

体としては非常に悩ましいのが現状。今後、道州制、広域連合のあり方を整理し、本当の分権にもっていく努力していかなければならないと思う。

五百旗頭 最終的には国が財源を握っている。その枠の中で、昨日、今日の議論の中で、主体性に満ちた地方自治体の首長がたくさん存在を知ることができた。国は自治体の主体性を支えぬ姿勢が大切である。自治体は国への依存ではなく、自ら主体的に行動する。そのことが東日本大震災の支援活動の中で、随分できたと思う。他方、第1分科会、第2分科会では災害時の中核となる人材育成が重要との結論となった。第1分科会の言葉を借りれば「スーパー防災職員」の育成、つまり災害時の中核となる人材育成をしっかりと育成しなければならない。この問題は東日本大震災での重要な教訓でもある。災害についての専門性のある人材がいることが如何に大事かということが明らかになった。人と防災未来センターでは10年来、災害対応に関する人材育成のための研修をいくつかのレベルで行ってきた。年間約500人を育成している。これを全国化すべきとの提案もあった。

新川 防災が有効に機能するためには、いろんな分野、セクターの中で防災意識を広げなければならない。それぞれのセクターに災害対応に関する知識、技術をもっている人がいる状態をどうつくるかが、分科会での大きな論点になった。一つは子どもたちの教育から始めようとの議論があった。もう一つは、現に防災担当者がいるが、残念ながら人事異動等で専門性を維持できないこともポイントになった。加えて地域の中で、専門的知識、技術をどうやって学び、伝え、残すことができるかが課題である。地域の中で防災の専門的人材を育てる仕組み。そのためのコーディネーターを派遣し続け、教育の場を提供し続ける仕組みがポイントだと思う。

五百旗頭 一人ひとりのレベルまでマイ防災プランをつくるのが大切。そのためには体験が非常に役立つ。地震だけでなく風水害などを体験した人は、鋭い行動ができる。体験がない人は疑似体験による研修によって学び、考え、マイ防災プランに落とし込んでやることで備えられると思う。分科会で議論になったソフトとハードに関しては、千年に1度の災害に対してはソフトしかない。逃げることでしか対応できない。しかし、避難タワーがないと逃げることもできないこともある。逃げるための最低限のハードをつくっておくことがパブリックの任務である。この財政難の中、次の大災害に向けてしっかり、それぐらいはやらないと話にならない。次の大災害に向けてとなると後方支援拠点が大変大事になる。

福和 東海地方では、確実に南海トラフ大地震がくることを前提に防災拠点の整備が検討されている。東海地方は交通インフラがしっかりしており、ネットワーク型の拠点整備が可能だ。だから、津波の影響のない内陸部で整備することができる。また、海が使えるにこしたことはないから、内海で過去に津波災害がない名古屋港も拠点として位置づけられている。一方で静岡と名古屋には、たまたまいい状態で空港があり、地域拠点だけでなく全国に支援できる飛び道具の拠点として二つの空港をセットしている。首都の代替機能を考えた時に、霞ヶ関と同じ大きさで、かつ強固な地盤の上にあることが重要で、名古屋市内の三の丸は唯一その条件を満たす。万が一、東京で何かがあったときに代替することができ、なおかつリニアが開通すれば東京と名古屋は40分で結ばれ、東京駅から立川にいくより確実に早い。だから内陸部の三の丸に指令機能を持たせた。

総合司会 五百旗頭 真（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長
室崎 益輝（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長



五百旗頭 議論はつきないところだが、ここで室崎さんから 2 日間の会議の総括を。

室崎 具体的で内容のある素晴らしい報告と発表がたくさん行われた。印象的なのは首長の熱意で動いていることである。会議の特徴と成果をまとめると、一つに総合的な視野と複合的な視点を持つことの大切さ。二つ目に被災実態をしっかりとデータで捉えることが原点であること。そのように総合的に全体を捉えることの大切さを学ぶことができた。そのように全体を捉えた政策提言、被災地を歩いた上での政策提言が大事である。三つ目に

関西広域連合によるカウンターパート方式での支援など確実に自治体の取り組みは前に進んでおり、先駆実践を踏まえ、先を見通した政策提言が行われたこと。その中で次を見据えた行政課題の深化が図られたことが四つ目。全体を通じて、災害関連法規をしっかりと見直さないといけないことが明らかになった。法制度の弾力的運用は限界にきている。抜本的に見直さないといけという重みのある提言を受けた。

会議の中で提起されたのは、一人でも多くの命を救う目標に向けて、やはり減災への科学的で実践的な姿勢の重要性である。絵に描いた餅にならないよう、現実を踏まえ着実に実行しなければならない。それを私は「大局着眼・小局着手」と言っている。大局は全体を見通すということであり、小局は動くところは身近なところから動くということ。中では、一人ひとりの避難計画をつくることが指摘された。まさに動くところは一番身近なところから取り組んでいくということ。

広域災害に対する自治体間連携では、官だけの水平連携とともに、民を加えたもう一つの連携が必要ということ。私はいつも X 軸、Y 軸、Z 軸の 3 軸連携をいっている。X 軸は垂直、Y 軸は同じく仲間同士がつながる水平連携で、Z 軸はそこに違った人がつながる。ボランティアや企業などとの連携が必要である。そして、事前連携の大切さが指摘された。事前連携の基礎的基盤づくりも含めて、自治体連携のシステムをもっと高度にしなければならない。

千年に一度のような低頻度の超巨大災害に対しての事前防備では、日常的予防が最も大切であり、悲観的に予測し、やることはしっかりとやって展望をもって楽観的に準備するということだと思う。やるべきことをしっかりとやれば犠牲者をゼロにできるという見通しをいかに持つことができるかということだと思う。その中で、避難対策を全体の中で正しく位置づけ、確実に逃げるシステムづくりが必要だ。そのためには事前の対策、予防に勝る復興はな

しとよくいわれるように、巨大な災害に対してどうしっかり備えるかを考えなければならない。

災害関連法の抜本的見直しに関しては、戦後から何十年も経つ中で制度疲労を起こしていると思うし、いろんな意味で直すところがある。災害基本法は市町村に防災の現場の責任を与えているが、権限は十分に与えていない。責任と権限とのギャップがあり、そのジレンマをどうしていくか。その中で国と県、市町村との役割のあり方、権限のあり方をしっかり議論しなければならない。

そして、今回、自治体は大きな力をもっていると改めて感じた。そのことを再確認しなければならない。自治体は大きな災害に対して無力だと言っては駄目で、自治体の連携によって、その力をどう高めるか。さらに自治体をベースに国、都道府県がどう支援するかを考えなければならない。もう一度、自治体の役割を考えなければならない。

最後に、この自治体災害対策会議の重要性である。自治体間が意見を戦わすことは非常に大切である。緊急時だけでなく、事前に自治体のもっている知恵と権限と力を集めてどうやって大きなものにしていくか。そして一つのまとまりになれば国を動かすことができる。その力を持つために、この会議のような自治体間の日常的ネットワークが必要である。

現在も東北被災地では、災害復興が進行形である。これ以上、被災者をださないように、一日も早く復興できるように、全国の自治体が力を合わせて支援することが引き続き求められる。そして、次の災害は持つてはくれない。この会議の成果を生かして各自治体が協力して備えてもらいたい。

五百旗頭 今回の会議で、自治体防災の重要性、そして、やればできることが証明された。防災人材づくりを一つの結論として、国に対してしっかりやるように背中を押す取り組みをしたい。この会議の合意として、国にそれを要請したいと思うがどうか（大きな拍手）。ありがとうございます。この旨を国に伝えたいと思います。さらに、人材育成の大切さ、自治体は素晴らしい力をもっていることを社会全体にも広く伝えていきたい。