

## 第13回

# 自治体災害対策全国会議 報告書

日時

10月30日(水) 13:00～17:30 (12:30開場)

10月31日(木) 8:30～12:50 (現地視察)

会場

仙台サンプラザ 3階 クリスタルルーム (宮城県仙台市宮城野区榴岡5-11-1)

テーマ

東日本大震災の教訓と課題を、  
これからの防災に生かす



【被災直後の石巻市立門脇小学校】  
出所：東日本大震災アーカイブ宮城（石巻市）

主催：自治体災害対策全国会議実行委員会

■共催：宮城県、公益財団法人ひょうご震災記念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

13:00 ~ 13:15

主催者あいさつ 池田 頼昭 (兵庫県防災監、自治体災害対策全国会議実行委員会委員長代理)

共催者代表あいさつ 村井 嘉浩 (宮城県知事)

13:15 ~ 14:00

### 基調講演 「東日本大震災の教訓と巨大災害への対応」

今村 文彦 (東北大学副理事(復興新生担当)、災害科学国際研究所教授、復興庁復興推進委員会委員長)

14:00 ~ 14:25

### 特別報告 「地震・津波等の防災に関する国の最新動向」

森久保 司 (内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(調査・企画担当))

14:25 ~ 15:10

### 基調報告 「南三陸町 東日本大震災からの創造的復興」

佐藤 仁 (宮城県南三陸町長)

15:20 ~ 17:00

### パネルディスカッション 「災害の教訓を伝え、復興の成果を今後の防災につなげる」

コーディネーター

佐藤 翔輔 (東北大学災害科学国際研究所准教授)

パネリスト

山本 正徳 (岩手県宮古市長)

須田 善明 (宮城県女川町長)

青木 淑子 (NPO 法人富岡町 3・11 を語る会代表)

17:00 ~ 17:30

総括討議 今村 文彦 (基調講演講師)

栗山 進一 (東北大学災害科学国際研究所所長、東北大学災害公衆衛生学分野教授)

室崎 益輝 (自治体災害対策全国会議実行委員会企画部会長、神戸大学名誉教授)

8:30 ~

### 現地視察

バスで仙台サンプラザ出発

**みやぎ東日本大震災津波伝承館**（宮城県石巻市南浜町2丁目1-56）

**石巻市震災遺構門脇小学校**（宮城県石巻市門脇町4丁目3-15）

12:50

JR 仙台駅解散

### みやぎ東日本大震災津波伝承館

2011(平成23)年3月11日午後2時46分に発生した東日本大震災では、多くの尊い生命(いのち)が失われ、ふるさとは甚大な被害に見舞われました。

同じ悲しみと混乱を繰り返さないために、東日本大震災の記憶と教訓を永く後世に伝え継ぐこと。被災地の再生と復興に向けて、人々と地域が力を合わせて歩み続けること。それが、私たちの責務です。

みやぎ東日本大震災津波伝承館は、その責務を確かめ合い、未来への誓いを新たにするための場として整備されました。

次なる災害への備えを確かなものにできるよう、全国、世界、そして次世代の人々とつながり、発信と交流に努めています。



提供：みやぎ東日本大震災津波伝承館

### 石巻市震災遺構門脇小学校

石巻市では、令和4年4月3日から震災遺構門脇小学校を一般公開しています。平時からの訓練や地域を知ることの大切さ、自然とともに育まれた命の尊さを伝えるとともに、津波火災の痕跡を残す唯一の震災遺構として、津波から命を守るとき垂直避難だけでは難しい一面があることを伝えています。

施設は、遺構（本校舎）と展示館（屋内運動場・特別教室）があり、校庭の要所にも解説パネルを設置しています。遺構の内部は、外通路から見学することができ、津波の威力や津波火災の恐ろしさを体感できます。展示館では、被災の状況を物語る消防車両や机と椅子などの実物資料をはじめ、体験者の証言や映像、石巻平野に繰り返し津波が襲っていた事実を示す大地の記録などを展示しています。

見て学び感じることで、災害から自分や大切な人の命を守るためにはどうしたらいいのか、そして、自然との共生・生命・生きるとは何かを改めて考えていただきたいと願い、様々な視点で問いかける施設として整備しています。



提供：石巻市

## 基調講演



## 「東日本大震災の教訓と巨大災害への対応」

今村 文彦 (東北大学副理事(復興新生担当)・災害科学国際研究所教授  
・復興庁復興推進委員会委員長)

1961 年山梨県生まれ。東北大学大学院工学研究科博士後期課程修了。同大学院附属災害制御研究センター助教授、同教授を経て、2014 年より 2023 年まで災害科学国際研究所所長。2023 年より副理事(復興新生担当)。主な専門分野は津波工学(津波防災・減災技術開発)および自然災害科学。東日本大震災復興構想会議検討部会、中央防災会議専門調査会などのメンバー。現在、復興庁復興推進委員会委員長、一般財団法人 3.11 伝承ロード推進機構代表理事、土木学会副会長など。

## 特別報告



## 「地震・津波等の防災に関する国の最新動向」

森久保 司 (内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(調査・企画担当))

1998 年 4 月建設省に入省。  
2014 年 10 月国土交通省近畿地方整備局福井河川国道事務所長。  
2019 年 4 月国土交通省水管理・国土保全局河川計画課調整官。  
2021 年 4 月国土交通省大臣官房技術調査課調整官。  
2024 年 7 月より現職。

## 基調報告



## 「南三陸町 東日本大震災からの創造的復興」

佐藤 仁 (宮城県南三陸町長)

1951 年、宮城県志津川町(現在の南三陸町)出身。同町議、同町長を経て 2005 年、歌津町と合併して発足した南三陸町の初代町長、現在 5 期目。東日本大震災の当日、町防災対策庁舎で津波に巻き込まれたが生還。1960 年 5 月に発生したチリ地震津波による甚大な被害を教訓として、災害に強いまちづくりを推進するとともに、他に誇るべき豊かな自然と基幹産業である水産業を基軸に観光客の誘致促進を図るべく各種の事業を推進していた矢先、東日本大震災に見舞われた。「なりわいの場所は様々であっても、住まいは高台に」を基本に、防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業等を実施し、2023 年 7 月に、復興事業を完遂させた。

1992 年 2 月 旧志津川町議会議員に当選  
2002 年 3 月 旧志津川町長に就任  
2005 年 10 月 志津川町と歌津町が合併  
2005 年 11 月 初代南三陸町長に就任(～現在 5 期目)  
2019 年 5 月 宮城県町村会長に就任(～2021 年 5 月)

### パネルディスカッション

## 「災害の教訓を伝え、復興の成果を今後の防災につなげる」

### コーディネーター



**佐藤 翔輔** (東北大学災害科学国際研究所准教授)

1982 年新潟県生まれ。京都大学大学院情報学研究科博士後期課程修了。博士(情報学)。東北大学大学助教を経て、2017 年より現職。東北大学ディスティンゲイッシュトリサーチャー。主な専門は、災害伝承、災害情報、災害復興。令和 3 年度科学技術分野の文部科学大臣表彰・若手科学者賞、地域安全学会年間優秀論文賞(2013, 2019, 2022, 2023 年)など多数受賞。主な著書に「楽しい調べ学習シリーズ『災害伝承の大研究』(PHP 研究所)」。東北地方整備局・震災伝承施設連絡会議座長ほか、政府・地方自治体の防災や震災メモリアルに関する委員を歴任。

### パネリスト



**山本 正徳** (岩手県宮古市長)

昭和 30 年 8 月 3 日 旧田老町生まれ(現宮古市田老地区)  
 昭和 49 年 盛岡第一高等学校卒業  
 昭和 56 年 岩手医科大学歯学部卒業  
 昭和 59 年 旧田老町内に歯科医院開業  
 平成 12 年 宮古歯科医師会副会長  
 平成 13 年 田老町教育委員会教育委員  
 平成 16 年 宮古市・田老町・新里村合併協議会委員  
 平成 17 年 宮古市教育委員会教育委員  
 平成 20 年 宮古市教育委員会教育委員長  
 平成 21 年 7 月 3 日 第 2 代宮古市長に就任(令和 3 年 7 月～ 4 期目)



**須田 善明** (宮城県女川町長)

1972 年女川町生まれ。明治大学経営学部経営学科を卒業後、株式会社電通東北(現:株式会社電通東日本)に入社。その後、宮城県議会議員(3 期)を経て、東日本大震災後の 2011 年 11 月に女川町長となり、現在 4 期目。主な役歴として自民党宮城県連幹事長(2009 年 9 月～ 2011 年 10 月)、自民党青年局中央常任委員会議長(2010 年 6 月～ 2011 年 10 月)、内閣府「選択する未来」委員会地域の未来WGメンバー(2014 年)、宮城県町村会副会長(2023 年 5 月～)



**青木 淑子** (NPO 法人富岡町 3・11 を語る会代表)

1948 年 東京生まれ  
 1964 年～福島県郡山市に移住  
 1970 年 福島大学教育学部卒業  
 1970 年～ 2008 年 福島県内県立高校 国語科教員・演劇部顧問(～ 2004 年)  
 (2004 年～ 2008 年) 富岡高校校長 福島県高等学校演劇連盟会長  
 2012 年 4 月～ 2015 年 3 月 富岡町社会福祉協議会 アドバイザー  
 2015 年 4 月～富岡町 3・11 を語る会 代表  
 2017 年 福島県富岡町に移住  
 福島語り部ネットワーク代表、国際アート & デザイン大学校声優科講師。

### 総括討議



今村 文彦 (基調講演講師)



栗山 進一 (東北大学災害科学国際研究所所長、東北大学災害公衆衛生学分野教授)

専攻・学科名：災害医学研究部門

専門分野（専攻）名：災害公衆衛生学分野

略 歴：昭和 62 年 3 月 東北大学理学部物理学科卒業

平成 5 年 3 月 大阪市立大学医学部医学科卒業

平成 5 年 4 月 大阪市立大学医学部附属病院第 3 内科医師

平成 5 年 8 月 民間企業医師

平成 15 年 4 月 東北大学大学院医学系研究科公衆衛生学分野助手

平成 22 年 4 月 東北大学大学院医学系研究科環境遺伝医学総合研究センター分子疫学分野教授

平成 24 年 7 月 東北大学災害科学国際研究所災害公衆衛生学分野教授

令和 5 年 4 月 東北大学災害科学国際研究所 所長

所属学会・委員等：令和 2 年 2 月 日本疫学会理事（令和 6 年 2 月まで）

受賞歴：平成 18 年 1 月 日本疫学会奨励賞

平成 20 年 1 月 宮城県医師会医学奨励賞金賞

平成 20 年 1 月 東北大学医学部奨学賞金賞

著 書：『疫学の事典』朝倉書店、共編 他



室崎 益輝 (自治体災害対策全国会議実行委員会企画部会長、神戸大学名誉教授)

1944 年兵庫県生まれ。京都大学建築学科卒業。神戸大学教授、消防研究所理事長、関西学院大学教授などを経て、2017 年より現職。日本火災学会会長、災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、消防審議会会長、ひょうごボランティアプラザ所長、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長、海外災害援助市民センター代表などを歴任。建築学会論文賞、火災学会賞、防災功労者総理大臣表彰、神戸新聞平和賞などを受賞。著書に『ビル火災』、『地域計画と防火』、『地震列島・日本の教訓』など。

## 主催者あいさつ



兵庫県防災監、  
自治体災害対策全国会議実行委員会委員長代理

### 池 田 頼 昭

第13回自治体災害対策全国会議の開催に当たり、実行委員長代理として一言ごあいさつを申し上げます。

この会議は、東日本大震災を契機に本県が発起人となり、実行委員会の皆さま方のご尽力の下、平成23年から開催しています。全国の被災自治体等の体験や復旧・復興への取り組みを共有し、今後予想されるさまざまな災害への備えについて議論を深めることを目的とし、共催の読売新聞社様とも連携して、その成果を全国に発信してまいりました。今回はその契機となった東日本大震災の被災地で初めて開催することとなりました。

去る3月6日、当会議の実行委員会事務総長を長年務めていただいた五百旗頭真先生がお亡くなりになりました。本会議の宮城県での開催に向け、熱意を持って準備に当たっておられましたので、この会場のどこかでわれわれを見守っていただいているのではないかと思います。これまでの五百旗頭先生のご功績に敬意と感謝を申し上げます。

阪神・淡路大震災から、間もなく30年を迎えようとしています。来春には、東日本大震災から14年を経ようとしています。震災後も日本各地で自然災害が頻発し、次なる大規模災害にいかに備えるかということへの関心が高まっていると思います。震災の教訓や課題を、今後予想される大規模災害に生かすために、取り組みをさらに前に進めていく必要があると思います。

一方で、震災の記憶は風化が始まるといわれています。兵庫県では来月から1年間、震災30年事業として、新たに「つなぐ」をコンセプトに加え、阪神・淡路大震災の経験と教訓を次世代に継承し、さらに国内外に発信していく取り組みを、関係機関と連携して実施することとしています。

自然災害が頻発化、激甚化する中、そして高齢化や人のつながりの希薄化など社会構造が変化する中、さらにはドローンやDX（デジタルトランスフォーメーション）など防災に関わる各種技術が進展する中、これまでの経験や教訓を活かし、より安全で安心な社会の構築を目指すわれわれの取り組みに終わりはありません。自治体や官民の関係機関が防災の取り組みを進めるとともに、住民の防災意識の向上を図り、実際の行動につなげていくため、この会議を通じて、災害に備えるための最新の知見を共有することは大変重要と考えています。

2日間にわたるこの会議が実り多きものになることをご期待申し上げ、開催に当たってのごあいさつとさせていただきます。

## 共催者代表あいさつ



宮城県知事

村 井 嘉 浩

本日は、第13回自治体災害対策全国会議にお集まりいただき、誠にありがとうございます。全国からお集まりいただき、宮城県の知事として県民を代表し、心より歓迎いたします。

東北での開催は今回が初めてだと伺っております。宮城県を選んでいただいたことを本当にありがたく思います。東日本大震災から13年半がたちました。私は当時も知事をしていたのですが、車に乗っているときに突然大きな揺れがあり、目の前のアスファルトが波打っていたのを見て、すごい地震だというのはすぐに分かりました。

宮城県沖地震と同じ災害が間もなく起こるといわれていたので、宮城県沖地震が来たなと思ったのですが、それをはるかに超える地震と大津波で大変な被害が出ました。しかし、ここまで創造的復興を掲げていろいろなことに取り組んできて、全国の皆さまのご支援もあり、おかげさまでハード整備はほぼ完了したといえると思います。ただ、心の問題を抱えた方、不登校の問題など、ソフト面の課題はいまだに多く、引き続きしっかりと頑張っていかなければならないと思っておりますので、引き続きのご支援をよろしくお願い申し上げます。

同じような災害はまた必ずありますので、全国どこであっても命は救えるようにしていかなければならないと思っています。引き続き震災の伝承を、しっかり進めていこうと思っています。

明日は石巻へ視察に行かれるとのことですが、宮城県には震災遺構がたくさんあります。視察のコースに入っておりませんが、児童生徒がたくさん亡くなった大川小学校のすぐ裏に山があります。学校の先生が子どもたちを裏山に導かずに、当初決められた場所に導こうとして津波で流されてしまいました。そのときの判断の大切さもあの場に行くとう理解していただけなのではないかと思っています。

この2日間、皆さまにとって実りのある会となることを心よりお祈り申し上げます。近いうちに南海トラフ地震や、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震があるといわれており、大きな災害が頻発していますので、これから何かあったときは、皆さんで力を合わせてしっかりと対策を取っていきたいと思っています。宮城県もその先頭に立つことをお誓い申し上げて、ごあいさつに代えさせていただきます。

## 「東日本大震災の教訓と巨大災害への対応」

東北大学副理事（復興新生担当）、災害科学国際研究所教授、  
復興庁復興推進委員会委員長

今 村 文 彦



### 1. 歴史に学ぶことは多い

本日のポイントは二つある。まず、自然災害は繰り返されるということだ。従って、過去の経験や教訓は本当に役に立つ。ただし、被害や影響は変化する。地震の揺れや津波の大きさだけでなく、地域の暴露性や脆弱性と関係して被害が出るわけだ。

もう一つは、歴史に学ぶことは多いということである。実は慶長三陸地震が起こった400年前の1611年、伊達政宗も復興・復旧に向けてさまざまな工夫をした。そうした歴史からいろいろな教訓を得

ることができる。

その中でキーワードの一つといえるのが「強靱性」「レジリエンス」だと思う。回復力、またはしなやかさに相当する。復興は英語で「Build Back Better」というが、過去と同じ対策では災害を繰り返してしまうので、より安全な地域をつくる必要がある。

今や災害だけでなく、コロナの対応などさまざまな災いに対してレジリエンスという言葉が使われている。これはまさに竹のイメージだと思う。大きな力を受けてもしなやかに変化し、元に戻るということである。なぜ竹が柔軟性を持っているかというと、節が一定の間隔にあるからだ。間隔が空くと柔らか過ぎるし、間隔が狭まると強さはあるけれども柔軟性がない。この微妙な構造は防災で言えば何なのか、皆さまで一緒に考えたいと思う。

そして、過去の災害・事故ではよく、「この地域は災害が少ないと思っていた」と言われる。残念ながら経験や教訓が伝わっていなかったといえると思う。また、「行政がいつか対策をしてくれるだろう」という公助頼みの言葉も聞かれる。

さらには、人間は心理学的にバイアス（偏見）を持っており、思っていたことと実際は違っていたということがよくある。このバイアスをいかに小さくするかが防災の一番の基本ではないかと思っている。

そのためには、まず学ぶことが大切である。過去に学び、現在に学び、将来を見ながら考えていくことである。さらに、防災に関してはやはり生き抜くことが重要だと思う。われわれも講演などでこうしたことを伝えるときには三つの要素があると思っている。

各人が持っている知識や経験とは異なる事実があったときにまずは「驚き」があって、その仕

組みや原因を説明し、理解してもらうことによって「納得」が得られる。そうすると、自分の周辺でこうしたらいいのだろうという「気づき」が生まれる。この気づきを得るためには、単なる知識だけでは対応できない。

2023 年は大きな節目でもあった。何ととっても、関東大震災から 100 年目であった。当時の記録は本当に少なく、白黒の映像や手記が中心だが、最近はカラー化されて非常に身近に感じることもある。そして東北地方では、日本海中部地震、南西沖地震からそれぞれ 30 年、40 年を迎えた。あれから 1 世代替わってしまっているので、経験・教訓がかなり薄らいできたと感じる。

そんな中、今年は能登半島地震が発生し、来年は阪神・淡路大震災から 30 年となる。こうした重要な節目のときは、過去の経験・教訓を確認しながら将来にどう備えるのかを考える重要な機会だと思う。

## 2. 改めて、東日本大震災とは

東日本大震災は、一言で言えば人類が経験したことのない大災害だった。地震、津波といった自然災害に加え、残念ながら原発事故も発生した。従って、地震をきっかけに連鎖していく複合災害だったと思う。

われわれは経験や教訓を言葉や絵、写真で記憶していくけれども、色というのは比較的長期間記憶しやすいそうである。従って、関東大震災は赤色、伊勢湾台風は水色のイメージになるのだが、東日本大震災の代表的な色はと聞かれると、黒い津波の色であったり、水が引いた後のがれきの色であったり、放射能は色がなかったりするので、多彩な色がイメージされると思う。

過去 400 年に東北地方太平洋沖で発生した地震のデータを見てみると、三陸沖では明治の地震も含めて 5 回あり、また宮城県沖では過去 11 回なので平均 40 年弱の間隔となる。特に宮城県沖地震は 2011 年の震災直前まで 30 年以内に 99% の発生確率と評価されていた。そのためにいろいろな備えを自治体や関係者と実施してきたわけである。

しかし、われわれの備えでは残念ながら十分ではなかったというのが実態だった。東日本大震災では、福島や茨城を含め、四つの固有地震の震源域が全て連動した。当時も三陸側の頻度と福島以南の頻度はプレートのメカニズムなどからかなり違っていたのではないかという科学的知見はあったが、3.11 では当時の想定をはるかに上回ってしまったわけだ。マグニチュード 9 は、現在も世界で 4 番目の大きさである（1900 年以降）。

その後も余震活動が続いた。2021 年にはマグニチュード 6 以上の地震が 3 回あり、2022 年の 3 月 16 日は揺れが 3.11 を上回るエリアもあって、東北新幹線の脱線もあった。これは非常に大きな技術的な課題であり、JR 東日本や事故調査委員会が対策を検討している。

地震後に発生した津波では、3 分後に気象庁から津波警報が発令され、その後、大津波警報になったが、実態は当時の推定津波高をはるかに上回っていた。河口を逆流する黒い津波は、昭和や明治に起こったさまざまな地震でも経験がなく、今回の地震の特徴の一つといえる。

われわれが当時を振り返る際には、貴重な資料がたくさん残っている。新聞社が撮影した航空写真を見ると、仙台空港を津波の第 1 波が来襲したとき、実は手前に防潮林があり、津波によって 8 割が流された。これは伊達政宗が慶長の地震・津波の後に整備を始めたといわれているもので、津波被害を繰り返さないように工夫された対策ではあったのだが、残念ながら 8 割が被災し

てしまった。

当時、古いもので400年近くの樹齢もあり、本当に立派な松だったのだが、十分ではなかった。なぜなら、松の根が浅かったからだ。低い所にある松はすぐに地下水の影響を受けてしまうので、根は縦に張らずに横に広がってしまう。陸前高田の高田松原もそうである。被災した松は横に張っていて、津波によって表面が浸食されて根がむき出しとなり、その後の津波によって簡単に流出してしまった。この状況はさすがに政宗も想像できなかったと思う。

しかし、高台の松は若干残っている。この地盤の1～2mの違いによって被災状況も異なるし、松が流出してしまうとまちなかで漂流物となり、被害拡大の一因になったとも考えられる。この状況を繰り返さないために、今回の復旧では必ず盛土をして植林してもらっている。

そして、沿岸部を乗り越えた黒い津波が仙台空港をのみ込んでいった。黒い津波は、われわれも当時の映像を見て気にはしていたが、実態としてはなかなか分からなかった。なぜなら、映像では残っていても物的証拠が残っていなかったからだ。

しかし、実は数年前に気仙沼のある方が、子どもたちにこの津波を伝える際に何かを残したいと思われたようで、焼酎の2L瓶に、陸上に残った津波を保存していた。それをNHKの記者が発見し、われわれにもお伝えいただいて分析を行った。

具体的な密度や成分などを調べたところ、毒性もあったし、想像以上に重い泥の水であったことが分かった。この黒い津波は今後、例えば東京湾や伊勢湾など、沿岸部のヘドロや砂がたまっている所で将来も起こるのではないかと懸念している。

そして、福島第一原発事故は複合災害の代表的なものであり、残念ながら危険レベルが最高の7になった。廃炉作業は今も続いているし、さまざまな裁判も継続されている。去年はALPS（多核種除去設備）処理水の排出も始まり、新たな課題も生まれている。複合災害が先ほどの余震とともにまだまだ続いているということである。

### 3. 東日本大震災の教訓

われわれは一定の備えはしていたけれども、想定をはるかに上回ってしまった。耐震化や関連機関との協定等は非常に有効だったと思うし、啓開等も国を中心に実施され、地域の建設業のご努力も大きかったと考えている。しかし、できなかった備えもあった。津波からの避難であったり、複合的な災害への対応、帰宅困難者への対応、そして行方不明者の搜索、ご遺体の対応などである。災害後のわれわれの一つ大きな教訓としては、復旧だけでなく復興も事前に考えて計画を立てなければならないと思う。

そして、事前防災は確実に一定の被害軽減につながったけれども、ゼロにはできなかった。改めて社会インフラ、特に耐震化や道路のかさ上げ等が重要だと思う。グリーンインフラである政宗の防潮堤は残念ながら十分ではなかったが、考えは非常に重要だと考える。

代表的なインフラが仙台東部道路だろう。2010年、若林地区の皆さんが、東部道路を避難場所に使えないかということで署名活動を開始したエリアである。この周辺は基本的に平野なので、避難する場所が限定されている。その中で道路はどうかということで、署名活動を行い、JH（日本道路公団）や仙台市、防衛省の皆さんと議論を始めたところ、東日本大震災の時を迎えた。

当時、道路への避難は許可されていなかったのだが、この道路の上で300名の方が命を守った。

さらに、当時この辺りの防潮堤は本当に限定されたものであり、東部道路が陸から4～5km離れた土盛りであったにもかかわらず、かなり津波を抑えていた。これがなければ恐らく国道4号線近くまで進入していたと思う。こうした効果を改めて見ていただきたい。

これらのことは東北地方整備局が「忘れない」というタイトルの非常に分かりやすい資料としてまとめている。ホームページを見ていただくと、例えば防災ヘリが37分後に緊急発進して、当時の指示系統をかなり超えた対応をしたことや、わずか2日間で11ルートの道路を確保した「くしの歯作戦」のこと、先ほどのような防潮堤の役割、命を守った道路のことなどが出ている。

そして、当時の整備局長によって、所轄にとられない垣根を越えた物質調達が行われた。当時、各首長に「遠慮せず、いろいろな要望を上げてほしい」と言っていたのだが、実態がなかなか分からないということもあって、躊躇している状況だった。そこで局長が「自分を闇屋のおやじだと思って何でも言ってくれ」というメッセージを送ったところ、その後に、仮設住宅やトイレ、ご遺体の収容のことも含めていろいろな要望が上がってきた。こうしたことも資料には非常に分かりやすく紹介されている。

#### 4. 頻発する自然災害

東日本大震災から13年半が経過した。しかし、忘却は確実に進んでいるし、社会の世代交代も始まっている。しかし自然災害は毎年のように続いており、国民の災害に対する関心は非常に高まっている。もちろん経済問題や少子高齢化もあるけれども、災害は常にトップの関心事なのに、残念ながら意識が低く、他人事になっており、具体的な備えがなかなかできていないのが実態である。そしてわれわれ自身も、3.11の教訓を皆さんにしっかりお伝えできていたのかというのは反省点である。

北海道から九州・沖縄まで災害を地図上にプロットしてみると、地震・火山関係と水災害は全国各地で起きていて、その多様性と被害の甚大化を理解できる。中でも2016年台風10号はわれわれも非常にショックだった。8月19日に東京湾沖で発生したからである。フィリピンや台湾ではないのだ。海水温が28～29℃を超えるようになり、日本近海でいつ発生してもおかしくないのである。

発生後は迷走し、あり得ないルートをたどった。八丈島を通過し、南大東島を通過し、エネルギーを蓄えて一気に発達した台風は何と東日本に向かい、最終的には岩手に上陸した。特に岩泉町などの被害が大きく、三陸沿岸部は各地で大きな影響を受けた。

そして今年の台風10号も同様の状況であった。沖縄から九州へ北上したのでルートは異なるが、やはり迷走した。迷走の一つの原因は、太平洋高気圧の位置関係や間隔であるという。従来は高気圧の位置がもう少し西寄りだったが、今回はかなり東寄りだったため、台風の進路も東に移った。こうした大きなスケールでの気圧配置が台風のルートを過去にない状況にさせているのだ。

#### 5. 南海トラフ地震臨時情報の発表

最近の最も大きな話題は、南海トラフ地震の臨時情報だろう。今年8月8日に日向灘を震源とする地震が発生し、マグニチュードが一定のレベルを超えたために発表された。気象庁マグニ

チュード (Mj) は7.1、モーメントマグニチュード (Mw) でさえ7.0を超えたので、いわゆる注意レベルの閾値を超えたことになる。こうしたものは数値を超えたらすぐというのは判断が難しいのだが、当時は判定会議が行われ、注意情報が出された。

実はこの近くで若干異なる地震が4月17日に起こっていた。南海トラフの西端が震源で、当時はマグニチュード6.6と、閾値をぎりぎり超えなかったため注意報は出されず、メカニズムも少し深い所で相当しないだろうということが判断されたのである。

8月8日の直後に気象庁から情報が出たので、改めて南海トラフはどういう地震・津波を想定しているのか、どういう対応が必要なのかを確認する重要な機会になったと思う。

気象庁がどんな情報を出したかという、「発生可能性が平常時と比べて相対的に高まっている」というなかなか難しい表現だったりするのだが、いわゆる不確実な情報も今後は出す方向で考えている。情報が事前にきちんと伝わらないことがないようにするためである。これが2日前に前震があった東日本大震災の教訓の一つだったと思う。

当時も迅速に調査会が開催され、2時間以内には発表するということで迅速性を重視し、どういうカテゴリーで何を出すかというメッセージやいろいろな対応、政府からメディアを通じて発表するというプロセスには混乱はなかったと私は思う。きちんと準備もされていたと考える。ただ、受け手側でなかなか対応が難しかった面があった。あの時期はお盆だったので、不特定多数の人を対象とするのは組織としては非常に難しかったと思う。

内閣府でも今、当時の状況をアンケートやヒアリングを行いながら振り返っており、12月をめどに報告があるそうだが、やはり意識向上や危機感の醸成に関しては良い面があり、こうした一定の緊迫感がある情報は必要だということで、ハザードマップの周知が非常に進んだと報告されている。

ただし、課題もあった。社会活動への影響はなかなか見積もりが難しいのだが、例えば宿泊施設のキャンセルが相次ぎ、高知県では1億円を超える売り上げが減少したという報告もある。実際その後、地震はなかったわけで、オオカミ少年になるのではないかという心配をしている人もいます。

われわれは今回の実態をきちんと把握して改善していくことが大切だと思う。後で紹介していただく東北地方でも、千島海溝・日本海溝沿いの領域で「北海道・三陸沖後発地震注意情報」という別の注意報を出すためのシステムが動いているわけである。このシステムができて既に2年がたち、実はこのエリアではマグニチュード7クラスの地震が2年に1回ぐらいの頻度で起きている。

この地域においても、前震が発生した後に大きな地震が起きたことが2回だけあった。それわれわれが知っている歴史上で2事例だけであって、さかのぼるともっとあるかもしれない。しかし、やはり「見逃し」がないようにというのがわれわれの考えなので、きちんと情報は出すのだが、確実性がなかなか難しいのでやはり注意レベルであり、日常の備えを確認するように呼びかけるのにとどまっている。

「日常の」という部分が非常に重要であり、高齢者施設など避難が難しいところはエリアごとに日常の対応を変えるべきだと思う。従って、同じ対策を確認してほしいということではない。レベルに合わせて、また対応に合わせてきちんと整理してほしい。こういう情報は恐らく東北・

北海道ではそう遠くない間隔で出される可能性があるので、南海トラフだけでなく、こちらの状況も東日本の方々は見ていく必要があると思う。

地震の後に起こるであろう津波の範囲はもっと広く、北海道から房総半島までに及ぶので、この違いもしっかり見ていただく必要があるだろう。

## 6. さまざまなリスクにどう対応したらいいか

さまざまなリスクに対してどう対応したらいいかというのは、三つに分類して考えるといいと思う。

一つ目に、同じ地域で繰り返すリスクである。東北であれば宮城県沖地震や 3.11 を経験していろいろな教訓も持っているわけで、それをきちんとつなげることによって被害を軽減できる。一定の間隔で起こるものは確実に被害をゼロに近づけることもできると思う。

二つ目に、他の地域でのリスクである。先ほどの台風にしても、今まで西日本の被害が大きかったのが東北、北海道にまで影響を与えている。ならば、西日本で対応しているいろいろな工夫や仕組みをぜひ導入して、対策を一定レベルまで強化することもできるだろう。

難しいのは三つ目、未経験のリスク、つまり危機管理である。恐らく今日の全国会議のテーマであろう。一つ目、二つ目のリスクにきちんと対応することも非常に重要だが、未経験のリスクについて議論することも大切だ。ただ、これは解として出すことはなかなか難しいところだと思う。

そこで、改めて冒頭の竹の話に戻りたい。竹をヒントにして、回復力を向上させるためにどこを強化していくのか、皆さんと考えていきたい。

われわれは今、災間（さいま）に生きている。冒頭述べたように、自然災害は確実に繰り返されるので、過去の災害と将来の災害の間にわれわれはいることになる。従って、過去のことをきちんと継承し、ただし現在はシステムも人口分布も過去とかなり変化しているので、将来予測をしながら、災害像の変化を見ながら、関係者と協力する必要があると思う。

海外の防災対応では何か災害があるものすごい支援が届くけれども、1～2年で撤退してしまう短期対応型であり、短距離走である。しかし、日本ではそういうことはない。きちんと復旧すること、将来に備えて復興することを大事にしており、まさにマラソンと同じだと思う。

やはり他人事では対応できないので、一昨年あたりから国交省等で自分事化協議会というものが始まった。その後、財団でもこの検討を進め、災害が多いわが国の状況であっても他人事にせず、どうすれば実感として自分事にできるのかということを議論している。

その一つの成果が「NIPPON 防災資産」である。今年9月に第1回認定式があり、「優良認定」に11件、「認定」に11件が選ばれた。東北からは「3.11 伝承ロード」も優良認定に選ばれている。実際に語り部や伝承活動などいろいろな好事例を皆さんに見ていただき、それを共有して知っていただくというものである。

明日はいろいろな伝承施設を見学していただくけれども、それらを支援する 3.11 伝承ロード推進機構が 2019 年 8 月に立ち上がった。「教訓が、いのちを救う」というコンセプトの下、備えることで救える“いのち”があること、学ぶことで助かる“いのち”があることを知ってもらうために、震災伝承ネットワーク協議会に登録された青森、岩手、宮城、福島 の 69 カ所の施設を

認定している。石碑やメモリアルも含めると 340 カ所に上り、いろいろな施設が多様な地域で当時の経験や教訓を皆さま方にお伝えしようと、社会システムとして動いている。

「伝承ロード」を持つ意味としては、「奥の細道」や四国八十八カ所のように地域をむすびながら、数十年ではなく、数百年、数千年続くような社会システムになればと思っている。

## 7. おわりに

震災当時の経験や状況を、一部ではあるけれどもご紹介したが、今もなおさまざまなリスクや災害が実際に起こっている。能登半島地震については今回ご紹介できなかったが、厳しい状況が続いている。地域の伝統文化、生活・産業をどのように復旧、継続させるのか、大きな課題が残っていると思う。南海トラフ地震に関しては、この後ぜひ詳しくお話しいただきたいと思うが、本日はレジリエンスという言葉覚えていただきたい。

## 「地震・津波等の防災に関する国の最新動向」

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（調査・企画担当） 森久保 司



### 1. 自助・共助・公助の大切さ

最近では地震、水害、火山災害も含めてさまざまな種類の災害が全国各地で頻発しており、国、県、市町村が一体となって災害に備えていかなければならない。

災害が激甚化しているが、われわれは自然に対して謙虚であり、畏敬の念を持ちながら正しく備えることが重要だと思う。

先月、石破政権が誕生し、防災機能の強化が大きな政策の一つになっている。われわれがいる内閣府防災担当は、防災担当の各省庁を取りまとめる司令塔機能を担っていて、そこを強化していくことが非常に大きな課題と考えている。

私は6月まで国土交通省に所属しており、今年の元日に発生した能登半島地震を受け、珠洲市を中心に被災地に赴いて微力ながらいろいろなお手伝いをしてきたのだが、自治体の方々自身も被災しているということもあるし、地形的に進入が難しかったり、現地に宿泊場所がないといったこともあって、支援自体に苦労されている状況を目の当たりにしてきた。

珠洲市の職員も不眠不休で活動していて、雑談できるような状況のときに少しお話をすると、実は自身も被災者で、家が無くなり毎日避難所から通っているという話や、毎晩車中で寝ているという話も実際に聞いた。

われわれ行政機関が公の立場として防災対応力をしっかり強化しなければならず、それに向けてたゆまぬ努力をしていくことは当然だが、大事なことは自分の命は自ら守ること、地域は地域でまとまって何とか乗り切るといふ、いわゆる自助・共助をもっと強化していくことだと思う。

それから、備蓄の問題もあった。食べるものの備蓄はそれなりに普及していても、トイレの問題が初期の時点でかなり深刻な状況だったというのが私の感想である。やはり人間なので排泄はどうしても避けられない。そこに対する意識が希薄だったと思うので、来たるべきさまざまな地震に対して、こうした場で呼びかけている。この取り組みが進むように、皆さんもぜひ周りの方に呼びかけてほしい。

もう一つ感じたのは、市町村の機能の著しい低下である。非常に頑張っているののだが、業務量が膨大過ぎてオーバーフローしてしまう。当然、他の自治体や国からも支援が相当数入るのだ

が、最終的に判断するのは現場の自治体なので、支援していただく方にどんな役割をお願いするのかという交通整理がうまくできていなかったように思う。

内閣府としては、各自治体に対して受援計画をあらかじめ定めるように呼びかけているが、今回の被災地でも計画を作っていたところとそうでないところが混在しており、作っていたとしても実効性のある計画だったかという点は課題がある。

やはり人間はバイアスがかかるものであり、常日頃から災害が起きたらどうしようとばかり考えていたら気が滅入ってしまうので、普段はそういうことを極力考えないようにするのがわれわれの習性だと思う。ただ、行政機関は地域住民の人命・財産を守る役割を担っているので、われわれがあまり想像したくない大災害が起こったときに何が起こるのかということに対して思考を避けてはいけない。

防災担当の行政職員はそうしたことをしっかりと直視しながら、災害が起こったときにリアリティを持って、何が起こるのか、何に困るのかといったことに思いを巡らせながら、防災に関するさまざまな計画に魂を込めていくこと、絶え間なく改善していくことが大事だと思う。

一方で、地域住民の中に毎日防災のことを考える人はいないと思う。そこはしょうがないとしても、時々考え直してもらって、非常食の賞味期限が切れていたら新しいのを買ったり、家具転倒防止のための突っ張り棒に緩みがないか確認したり、できることはあると思うので、そうした少しの努力をしてもらうように取り組みを進めていきたい。

## 2. 中央防災会議が対象とする大規模地震

今日は、われわれ内閣府が行っていることの一部をご紹介します。総理大臣をトップとする中央防災会議では、広域的な地震、もしくは首都圏や3大都市圏のような人口密集地で国の中枢機能が集約している地域の地震を四つ選定し、その対策を検討している。

東北関係では日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震がある。発生確率は向こう30年以内に7～40%となっている。この地震について、被害想定と基本計画を令和3年から4年にかけて実施した。

南海トラフ地震に関しては今まに見直し中である。今村先生にもご参画いただいている有識者会議で、被害想定を平成25年、基本計画を平成26年に作って10年たっているのに、これを見直すことになっている。

首都直下地震も平成25年と27年に被害想定と基本計画を作ったのだが、間もなく10年たつことから見直しをしているところである。

その他、中部圏・近畿圏直下地震についても、兵庫県南部地震が発生したことを踏まえつつ検討を開始している。

大きくこの四つについて、国として被害想定と基本計画を策定することになっているのだが、能登半島はこの対象になっていないし、平成28年の熊本地震も対象になっていないことに違和感を覚えるかもしれない。また、プレート型だけでなく直下型地震もあるので、災害は全国どこで起きてもおかしくはないのである。

### 3. 南海トラフ地震対策について

南海トラフ地震の被害想定は平成 24 年に策定された。非常に広範囲にわたっており、関東から九州南部まで幅広く被害が出ることになっている。津波高 10m 以上の箇所は 79 市町村もあるし、高知県黒潮町は 34m の津波が数分で来ると想定されている。死者数は、いろいろ条件はあるが、最大で 32 万人が亡くなるというシナリオもある。

被害想定を何のために作るかという、いったん最悪の状態を想定して、それを減らすための取り組みをわかりやすく促進することである。死者数を減らすためにすべきこととして、一つは津波による被害を減らすことが挙げられる。防潮堤や津波避難タワーといったハード対策に加え、一番効くのは早期避難である。津波避難ビルを活用することで、22 万 4000 人という想定死者数を 8 割ほど減らせる。今の科学技術ではまだゼロには至らないのだが、ここまで減らすことはできるので、こうした取り組みを進めることが大事である。

防災意識を維持することも重要である。今日の大きなテーマである伝承にも関わるのだが、今日会場にいらっしゃる方は 3.11 の津波被害を直接経験されたり、リアルタイムで報道を見ていた方々なので、津波に対する避難の意識は高いと思う。能登半島地震でも避難が早くて津波被害を防げたという報告もあるので、今はかなりの確率で早期に避難することが期待されるけれども、それを次の世代にどう伝承していくのが非常に重要である。

また、能登では揺れで建物が倒壊することも随分あった。建物倒壊も耐震化を進めることによって最大 8 割ぐらい減らせるといわれているので、こうしたことを少しずつでも進めていきたい。幸い南海トラフ地震はまだ起こっておらず、非常に貴重な準備期間を迎えている最中なので、こうした取り組みを加速することが求められる。

被害軽減策の一つとして、南海トラフ地震臨時情報がある。これは地震予知とは異なる。地震予知は、地中のプレートがこういう挙動をしているから間もなく地震が起きるということをあらかじめ感知することだが、まだ実用段階には至っていない。

その一方で、江戸末期の安政元年（1854 年）には、南海トラフの東側が先に割れて安政東海地震が起これ、その 32 時間後に四国の方で割れて安政南海地震が起こった。また昭和 19 年（1944 年）には昭和東南海地震が起これ、その 2 年後に昭和南海地震が起こっている。32 時間と 2 年ということで間隔のスペンは全く違うのだが、地球の営みからすればほぼ誤差かもしれない、連動して地震が起こるようなことはあり得る。

これは余震とも違って、何かが滑ったときにまだ滑り残っている部分が引き続き連続して滑るのが余震なのだが、後発地震は絶妙なバランスをプレートが保っているときに、一方がずれてしまうとバランスが崩れて他にまで影響し、もう一方まで滑ってしまうという現象である。余震と後発地震の違いはちょっと分かりにくいところではあるのだが、後発地震が短いスパンで起こることもある。

東北地方でも昭和 38 年（1963 年）にマグニチュード 7.0 の地震の 18 時間後に 8.5 の地震が起きたし、東日本大震災の 2 日前の 3 月 9 日にもマグニチュード 7.3 の地震があった。この 2 日前の地震を現地で体感した方も多いと思う。あの 2 日後に大災害が起こるとは地球上の誰も想像できなかっただろう。それは科学の限界なので、やむを得ないところではあるのだが、そういうことが繰り返し起こっているということを過去に学び、普段よりも備えのレベルを高める発想で、

後発地震への注意を促す臨時情報を出している。

#### 4. 南海トラフ地震臨時情報の運用

南海トラフ地震臨時情報は制度開始運用以来、その条件に合うことがないまま、認知度もあまり上がらないままずっと来ていたのだが、8月8日の日向灘の地震でその条件に合うことが起こった。過去の統計からすると南海トラフ地震が発生するのは常に0.1%ぐらいだが、0.5%ぐらいまで数倍高くなった。

0.5%の捉え方は非常に難しいし、人それぞれだと思うのだが、例えば皆さんが乗ろうとしていた飛行機の機材が本調子ではなく、0.5%の確率で墜落すると言われたら皆さん恐らくキャンセルすると思う。それは発生確率と起こったときの影響の程度によって決まるだろう。一方で、皆さんは日常的に車に乗っていると思うが、どれだけ安全運転を心掛けても、もらい事故も含めて常に低い確率で発生するリスクを承知の上で車に乗っていると思う。

そういったリスクと利便性のバランスは非常に難しい問題ではあるけれども、今回、ある海水浴場が臨時情報によって閉鎖の措置を取った。ちょうどお盆の時期で観光地としては搔き入れ時だったのだが、臨時情報によって一度閉鎖した。ただ、万が一何かあったときの避難経路や避難場所などを改めて施設管理者が確認し、現地に看板等を掲げたり、何かあったときに現場でどうアナウンスするのかといった手順を確認した上で、1週間以内に再開した。非常にいい取り組みだったと思う。

そもそも論を言ってしまうと、この臨時情報が出る前から、いつ津波が来るか分からない中で海水浴場を開いていたわけではあるのだが、それは置いておいたとしても、そういった措置をすることで再開したのである。今回たまたま1週間の間に何も起こらず、2カ月以上がたった現在も何も起きていないのは幸いではあるけれども、未来志向でどう備えていくのかということを考えるいいきっかけになったと思う。

私も内閣府として、いろいろな防災行動を呼びかける立場にあったけれども、国からの呼びかけが分からず、どうしたらいいのかという声は相当数頂いている。日頃からの制度の周知や、発表されたときに改めて何を呼びかけるのかなど、改善するところは多々あると思う。

一方で自治体からも、国に対してどうしたらいいのかという問い合わせが多数あった。あらかじめ皆さんは地域防災計画を定めているけれども、地域防災計画の中で臨時情報が出されたときにはこういう対応をするということを書くことになっているし、実際にほぼ書かれている。

ただ、リアリティを持って計画に魂を込めるのは簡単な話ではなく、今回のことに直面していろいろな気付きもあったと思う。今、アンケートのご協力をお願いしているので、それが取りまとまればフィードバックすることも考えている。いろいろな気づきや他の自治体が取った措置を参考にするなどして活用しながら、次に向けてレベルアップを図ってほしいと思っており、引き続き皆さんと一緒に防災力の強化に取り組んでいきたい。

# 「南三陸町 東日本大震災からの創造的復興」

宮城県南三陸町長 佐 藤 仁



## 1. 「闇屋のおやじ」

この会議の第1回は震災の年の秋に神戸で開催された。私はそのとき基調報告を依頼され、村井知事と二人で出席し、知事は宮城県の被災状況について、私は南三陸町の被災状況についてお話ししたと記憶している。今回13回目を迎え、宮城県が会場ということで、第1回のときの被災状況から13年で南三陸町がどう復興してきたのかということをお話ししろということでご指名いただいたのだと思う。

先ほど今村先生から「闇屋のおやじ」という話があった。東北地方整備局の当時の局長である徳山さんは機転が非常に利く人で、「困っていることがあれば何でも言ってください」と書いてあって、そこに「闇屋のおやじ」と書いてあったのである。

当時、徳山局長は1月に赴任してきたばかりで、首長たちとほとんど顔を合わせたことがない。徳山さんはそこをしっかりと分かっていて、東北地方整備局の代表電話番号がその案内に活字で記されていたのだが、「私の顔を知らないから首長さんは電話をよこさないだろう」という思いがあったのだと思う。徳山さんはその下に手書きで携帯電話の番号を記したのである。そのとき私は、この人は間違いなくわれわれの要望について何でも応えてくれる覚悟なのだと感じた。これは一つの機転だと思う。震災対応はマニュアルどおりにいかないことがほとんどなので、機転を利かせて復興を進めることが大切だと思う。そういう意味では、徳山さんの機転でわれわれは大変助かったと思っている。

## 2. 町の被災状況

南三陸町は、震災前の人口は1万7600人余りだったが、現在は1万1665人となり、約6,000人減った。死者・行方不明者は831名に上り、本当に壊滅的な大打撃を受けた。

震災前の町の一般会計は80億円前後で推移していたが、震災2年目には1000億円以上に膨れ上がった。これは単年度で消化しなければならない額ではないのだが、これを何とかやってこられたのは、全国からたくさんの職員の皆さまに町に入っていただき、復興事業をお手伝いいただいたおかげであり、それが南三陸町の復興の完遂につながったと思う。

町の中心部である志津川市街地は震災を受けて海拔 20m 以下は全て流失し、残ったのは小中高校と団地が 1 カ所、商工団地、総合体育館だけという大変な被害だった。町中心部の地盤は 70cm 沈下し、南三陸町役場が被災したので、町総合体育館に機能を移した。

### 3. 三つの復興目標

南三陸町の震災復興計画には、「安心して暮らし続けられるまちづくり」「自然と共生するまちづくり」「なりわいと賑わいのまちづくり」という三つの目標がある。行政だけでなく民間の方々も、どの方向を向いて復興を進めればいいのかということが明確になるので、こうした理念をしっかりと掲げることは大変重要だったと思う。

#### 3-1. 安心して暮らし続けられるまちづくり

三陸沿岸の歴史は津波との闘いの歴史であり、当町はこの 120 年で 4 回の大きな津波に遭った。明治 29 年、昭和 8 年、昭和 35 年、そして今回の東日本大震災である。人生で 2 回あるいは 3 回、自宅を失った方々もいる。

従って、町の復興計画の一丁目一番地としては、住宅を全て高台移転することを発災翌月に決めた。そして町民の皆さまに 1 週間で 23 回以上お集まりいただき、高台移転の 1 点に絞って住民説明会を開催した。早い時期での開催だったので、皆さん津波の映像が頭の中にまだ鮮明に残っており、高台移転について反対する人は一人もいなかった。

高台移転をした後は中央団地、西団地、東団地という三つの大きな団地を造り、住宅を全て高台に移した。しかし、工場や商店は従来住宅地があった場所をかさ上げして再建した。このように高台移転をすることによって、夜も安心して枕を高くして寝られる町を造った。油断してはいけませんが、安全・安心な町は手に入れることができたと思う。

千島海溝・日本海溝の巨大地震については、新たにハザードマップも見直されたが、当町の高台移転した部分には被害が及ばない想定となっている。

#### 3-2. 自然と共生するまちづくり

まず 1 点目に、持続可能な循環型社会に挑戦している。インフラやハードの整備についてはもちろん行政がやらざるを得ないと思うが、持続可能な産業の再生に関しては、それぞれの産業団体の皆さまに独自でいろいろ取り組んでいただいた。

まず最初に取り組んだのが、バイオマス産業都市構想の認定である。町で出る生ごみを液肥とエネルギーに替える取り組みを進めた。これには余談があって、南三陸町は公共下水が全て壊滅してしまったのだが、浄化センターは残った。しかし、補助金適正化法の関係で浄化センターを撤去するわけにいかない。そこで、浄化センターを何とか生かせないかといういろいろ相談したところ、生ごみだけを浄化センターで処理するというアイデアを頂き、町民にお願いして生ごみを分別してもらい、生ごみだけを処理した。そこから出た液肥で米や野菜などを作って販売している。米は「めぐりん米」というブランドで販売しているほか、野菜もブランド化を図っている。令和 3 年 12 月にはグッドライフアワードの環境大臣賞を受賞した。

当町では震災前から林業の方々が FSC（森林管理協議会）の森林認証を取得する動きを取っ

ていた。しかし、なかなかうまくいかず頓挫していたのだが、震災後、町の木材で持続可能な森林経営が実現され、生物多様性がちゃんと保全されているという厳しい基準をクリアし、平成27年10月にFSCの国際認証を取得することができた。

南三陸町のスギはピンク色で、非常にきれいな肌色をしている。当時、新国立競技場の設計を隈研吾さんが担っており、隈さんは震災の2年目から当町に入ってグランドデザインから取り組んでいただいた関係もあって、当町の木材を使っていただけないかという話をしたところ、オリンピック関係の施設は国際認証のものしか使わないとのことだった。当時は宮城県内でFSCの認証材を持っているのは当町だけだったので、新国立競技場に南三陸町のスギ材を使っていたことになる。

また、当町は養殖漁業が盛んである。とりわけカキの養殖に関しては宮城県内でも非常に優良な場所だったのだが、震災で全ての養殖カキ棚が流された。カキの養殖を始めた数十年前は1年で出荷できるぐらいに大きくなっていたのだが、カキ棚が増え過ぎて餌となるプランクトンが足りず、2～3年たたないと良いカキが育たなくなってしまった。まさしく密殖であり、そのせいで南三陸のカキの評価は市場ではあまり高くなかった。

ところが、震災でカキ棚が全て流され、再建しようとしたときに、同じような密殖をしたら持続可能な養殖はできないということでカキ棚を3分の1にし、カキがちゃんとプランクトンを食べられるようにしようと考えた。家も船も流され、養殖棚も流されたのに、3分の1に減らすことになったら本当に復興できるのかということで随分反対もあったが、カキ生産部会の部会長が説得を重ねて3分の1に減らして再開した。

その結果、1経営体当たりの生産量が震災前と比べて2.4倍に増え、金額も2.2倍に増えた。経費は逆に4割減って、労働時間も4割減った。この取り組みのおかげで担い手がたくさん育ってきている。日本初のASC（水産養殖管理協議会）の国際認証を取ったことによって、南三陸の養殖業は大きく変わった。FSCとASCの国際認証を両方持っているのは世界で南三陸町だけである。

また、日本初の海藻藻場としてラムサール条約登録から丸5年が過ぎた。志津川湾は北限と南限の海藻が混在している非常に珍しい場所で、約220種類の海藻が確認されているし、天然記念物のコクガンが南三陸町で越冬している。震災の半年前に環境省からラムサール条約に登録しないかという話を頂き、漁業への影響を調査して、登録を目指すことにしたのだが、その翌月に震災に見舞われた。震災後は当初断念していたのだが、数年たって落ち着いてきた頃、職員からラムサールにもう一度チャレンジしようという提案があり、基準を無事クリアして条約に登録されることになった。

それから、町内のサンオーレそではま海水浴場が昨年6月にブルーフラッグ環境認証を取得した。この海水浴場も震災で全て壊滅し、宮城県のおかげで復興したのだが、四つの分野と33の項目にわたる基準をクリアし、東北で初めて取得した。これを今年もまた更新することができた。

### 3-3. なりわいと賑わいのまちづくり

南三陸町の水産業は震災でほぼ壊滅状態となった。しかし、震災前の一番多いときで20億円弱だった水揚げ金額は昨年、33億円に上った。当町には銀鮭養殖発祥の湾があり、これが大変

健闘しているからだ。ずっと昔からサケの孵化・放流事業を行っていて、かつてはサケが一番の主力魚種だったのだが、海水温の上昇によってほとんど帰ってこなくなり、今は銀鮭の水揚げが好調で、金額も単価も高くなっている。従って、水揚げ数量は落ちているのだが、金額としては過去最高を記録した。

商工観光では、2年前まで「福興市」が開かれていた。発災の翌月、商人の皆さんが私のところに来て、復興市をやりたいという話を頂いたのがきっかけである。店も工場もないし、売る物もないのに何をするのかと聞いたら、震災前から全国の商店街とネットワークをつくっていて、震災翌月の4月末、2日間にわたって全国の商店街が応援に駆けつけて復興市を開くというのである。それで始まったのが「福興市」である。震災翌年には平成23年度地域づくり総務大臣表彰を受賞した。毎月最終日曜日にずっと開き、2年前の5月に100回目を迎えて一応終わりとした。「福興市」は町の情報発信という大変重要な役割を担っていたと思う。

南三陸町の基幹産業は水産業と観光業である。水産は先ほどお話ししたとおりだが、観光業に関しては、震災前が一番多かったときの観光客入込数が約104万人だった。それが震災の7年後に140万人以上となり、震災前の1.4倍の方々に南三陸においでいただいたことになる。その後はコロナで苦戦したが、去年は122万人まで持ち直した。

これに大きく貢献していると思っているのは、震災で当町に災害ボランティアセンターを立ち上げたとき、全国からたくさんの方々においでいただいたことである。災害ボランティアセンターに登録した方だけで15万5000人ぐらいいたのだ。登録せずに直接現地に行った方々もいるので、数はさらに多く、30万～40万人が南三陸町にボランティア活動でご協力いただいたと思う。そうした方々に、あのとき行った南三陸町はどうなっているのかということで、リピーターとしてどんどん来てもらっている。

#### 4. 南三陸町の新たなステージ

令和4年には「南三陸さんさん商店街」がオープンした。先ほど隈さんの話をしたが、「南三陸さんさん商店街」と、「中橋」という太鼓橋、それから「南三陸311メモリアル」の三つの建物は全て隈さんの設計であり、私は勝手に「隈研吾3部作」と呼んでいる。

「南三陸311メモリアル」はどんな目的で造ったかという点、一つには震災で大変多くの方々にご支援いただいた感謝を伝えるため、震災を伝承していくためである。もう一つは、シアターの中で防災について考えてもらうためである。ただ単に震災時の町民の証言を見聞きするだけでなく、それを基に1～2分ぐらいの時間の中で隣の人と、私たちならどう対応するかということを考えるプログラムに仕上がっている。

今年10月1日でオープンから丸2年が経過した。本当に狭い所だが、丸2年で24万人の方々に来場していただいた。今日お越しの皆さんにもぜひ「南三陸311メモリアル」にお越しいただき、勉強する機会を持っていただければと思う。

そして4月3日、台湾東部沖地震が発生した。その日の夕方、花蓮県の避難所の様子を見ると、間仕切りでプライバシーが守られ、中にベッドがあり、温かい食事も全て整っていた。台湾も昔は日本と同じような感じの避難所だったそうだが、日本の被災地を何度も視察に訪れ、これでは駄目だと思ったそうである。花蓮県では2018年ごろの大きな地震を受けて、民間団体やNPO（非

営利団体) などさまざまな方々がいろいろな研究・調査を行い、今のような形で避難者を受け入れることにした。

なぜ日本も同じようなことができないのか全く不思議というよりも、日本人は従来のような避難所が当たり前で、これに慣れ切っているからこのような避難所生活の在り方が続いてきているのではないか。日本の大きな課題の一つは、避難所生活の在り方だと思う。

南三陸町の防災対策庁舎では、役場職員も含めて43名の方々が犠牲になった。助かったのは私を含めてたった11人だけである。この場所については震災直後から、解体すべき、保存すべきというさまざまな意見が寄せられた。

宮城県は、町として判断するのは難しいだろうということで、20年間県有化することにし、震災復興祈念公園として整備してきた。20年なのであと7年あるのだが、私は今年3月、いつまでも県有化するのではなく、町として責任を持って保管すべきだとして町有化した。これからは町の震災遺構として未来永劫、防災対策庁舎を保存するという結論を出した。

この会場にも南三陸町の復興にご支援、お手伝いいただいた方がたくさんいらっしゃると思う。改めて心から感謝申し上げたい。おかげさまで南三陸町の復興事業は全て終了した。本当にありがとうございます。

## パネルディスカッション

# 「災害の教訓を伝え、 復興の成果を今後の防災につなげる」

### コーディネーター

佐藤 翔輔（東北大学災害科学国際研究所准教授）

### パネリスト

山本 正徳（岩手県宮古市長）

須田 善明（宮城県女川町長）

青木 淑子（NPO 法人富岡町 3・11 を語る会代表）

**佐藤** このパネルディスカッションは、「災害の教訓を伝え、復興の成果を今後の防災につなげる」というタイトルであり、非常に広い話ではあるが、もう少し端的に申し上げると、発災からの13年間の皆さんの歩みについてここで共有していただき、これから被災するかもしれない皆さまにとって重要なことを何かしら受け取っていただきたい。そんなパネルディスカッションにしたいと思っている。

それでは冒頭、ディスカッションに入る前に、それぞれのお立場からこの13年間についてご紹介いただきたい。



## 「東日本大震災からの復興と災害対応」

岩手県宮古市長 **山 本 正 徳**



### 1. 東日本大震災からの復興

東日本大震災では、全国そして世界から多くの方々にご支援を頂いた。改めて感謝を申し上げる。

私は平成21年7月3日に宮古市長に就任し、そのわずか1年8カ月後に東日本大震災を経験することとなった。

本市は本州の最東端に位置し、日本海溝付近で地震が発生した場合、最短で津波が到達する可能性がある。現在の人口は4万5800人だが、東日本大震災発生時は約6万人いた。かなり急速に人口減少が進んでおり、災害がそれを加速したものと捉えている。

東日本大震災では、本州最東端に当たる重茂半島の姉吉地区で津波の遡上高39.7mを記録した。東日本大震災の津波遡上高としては最大である。この津波により、宮古市では517人の尊い命が

失われた。当時の庁舎は閉伊川の河口にあり、河川を遡上した津波が目の前の 5.5m の防潮堤を越えて浸水した。公用車 70 台が流され、その後の多くの業務に支障を来した。

避難者のニーズは季節の変化に伴って移り変わり、きめ細やかな対応を心掛けた。マンパワーが足りず、自衛隊の災害派遣や自治体からの職員派遣など多くの方々に支えていただいた。避難所の運営に関しては、被災地域の町内会や自治会など、日常からのコミュニティがそのまま生かされている。先ほど佐藤町長からもお話があったように、避難所運営に関してはさまざまな問題点があるものと認識しているが、被災者の心のケアなど、多くの応援職員に助けていただいた。

当市では被災前に総合計画を定めていた。復興はこの市総合計画の実現に向けて進めることとし、東日本大震災復興計画の達成によって実現を図るという位置付けとしている。

平成 23 年 10 月に復興の基本計画、翌年 3 月に推進計画と地区復興まちづくり計画を策定した。計画期間を平成 31 年度（令和元年度）までの 9 年間とし、復旧期、再生期、発展期の各段階に沿った事業を計画した。地区復興まちづくり計画は被災 33 地区の住民自らが検討会を立ち上げるなどして策定した。計画期間の令和元年度までに被災者の住宅再建率、事業進捗率 100% を達成している。

## 2. 復興途上に 2 度の台風災害

震災復興途上であった平成 28 年、そして令和元年に、台風による豪雨災害が発生し、多重被災となった。平成 28 年 8 月の台風 10 号では 1 時間に 80mm、令和元年 10 月の台風 19 号では 1 時間に 84.5mm の観測史上最大の雨量となり、家屋の全壊など多くの被害が発生した。台風 10 号では公用車 73 台が被災するなど、旧市役所庁舎周辺でも浸水被害が出た。災害の予見性のある台風については、事前に避難情報を伝達し、市民には適切に行動してもらった。

一方で、地震の発生は予測できないけれども、津波の到達時間や浸水範囲は予測できる。津波の浸水範囲を事前に地域のコミュニティに伝えることで、大津波警報の際に避難してもらうことは可能だと思っている。復興まちづくり後の最新のハザードマップ等で、地域のコミュニティに予見される被害を事前に伝えておくことは減災につながる。一人一人の避難行動を支えるため、「自助・共助・公助」の連携は今後も欠かせないと思っている。

総合計画は、将来に向けてのビジョンである。多重被災を経験したことが、将来のビジョンである総合計画に沿ってまちづくりを進めることにつながっている。

平成 30 年 10 月 1 日に市庁舎を移転した。保健センター、市民交流センターを伴った中心市街地拠点施設としている。その中心市街地には、常設型の災害対策本部室を整備し、災害対応の迅速化を図っている。津波監視カメラや道路や河川の監視カメラなどによって多様な情報を収集し、災害対策本部で迅速に判断して、リアルタイムで市民に伝達できる体制を整えた。

市民交流センターには、1 階に防災プラザを設け、災害や復興の歩みを紹介している。これからも東日本大震災からの復興のシンボルとして、市民に安全・安心を提供していきたいと考えている。

# 「女川町の中心市街地復興と災害遺構」

宮城県女川町長 須田 善明



## 1. 女川町の被災状況

ただ今お話しいただいた山本市長、佐藤町長と私が異なる点は、発災当時、行政の職にいなかったということである。私は当時、県議会議員を務めており、仙台から地元に戻る途中で地震と津波が発生した。従って、津波が町を襲う様子を直接見ていない。その日の真夜中には地元に着いていたのだが、そのときは下に全く下りられず、翌朝波が引いた後の町の姿を見たのが初めてだった。来る途中、北上川があふれている横を走りながら地元に入っていったのだが、多くの方が直接経験していることとは少し違うところがあることをご承知おきいただきたい。

わが町は平地がなく、狭い所に住宅や水産加工場等が密集している。逆に言えば、全体が連担するような町の構造になっていた。当時で人口が1万人強であった。漁業、とりわけサンマの水揚げ基地であることと、原子力発電所がある町として知られていたが、大震災以後は別の形で知られることになった。人口に対する犠牲者の割合が最大、建造物数に対する全壊・流出率が最大、そしてもう一つは国勢調査の平成22年と平成27年の比較で人口減少率がワーストを記録したのである。

中心市街地の姿は一変した。私の自宅は海拔10mほどの所にあり、亡父がその場所を借りていたのだが、一つの基準として昭和のチリ地震津波より高い所にあるから大丈夫だと言われていた。同じ地区の人たちはみんなそう思っていたのである。

結果として、私の住んでいた地区は約100軒あったが、4人に1人が亡くなってしまった。チリ地震の経験に加えて、1回目の津波が引いた後に戻ってきた方が多かったのだ。われわれは小さい頃から、大きな津波が来るときは湾内の水が一度全部引いて底が見えるのだと聞かされて育ってきた。

実際、当時の皆さんはそこに行って魚を取っていたらしいという話を聞かされていたので、大きな津波が来たときは一度引くと思い込んでいたのである。そこで認知のバイアスがかかっている。それでいったんは高台に行ったのだが、戻って亡くなられた方もかなり多くいた。どこの地区でも同じようなことがあったかもしれないが、そうしたことがわが町の被害拡大につながったのではないかと考えている。

## 2. 女川の中心市街地復興の特徴

わが町の場合、他の自治体とは整備の方針が異なる。多くの場合は防潮堤での対応になるのだが、本町の場合は低地部全体をかさ上げした。一番低い所は水産加工などで使うし、あとは公園などの機能を持たせているが、商業地も含めてかさ上げし、さらに高い所に居住エリアを設けるという、ひな壇形式の土地の構造になっている。

なぜかさ上げをするかという、県の方針としてレベル1津波に対してインフラを守るためである。緊急時の物資輸送や避難などに、道路をはじめとするインフラは当然必要なのだが、レベ

ル1では被害を受けないレベルまで持っていくことが県の方針だった。

当町は平地が少なく、高台移転をするために山をかなり大きく削ったのだが、その残土は、例えば陸前高田市や東松島市のように外に搬出せず、町内の盛土台で全部使い切ることにした。そのとき、県にもいろいろ相談したのだが、当初は担当者から「駄目だ」と言われた。「レベル1から保全すればいいだろう」と言っても駄目だと言うので、副知事から一つずつボタンを押していった、最後は大丈夫ということにしてもらった。

行政などでありがちだと思うのだが、本来レギュレーションに沿っていることが大事であるにもかかわらず、例外を認めないことが多い。別に災害に限った話ではないのだが、ここにいらっしゃる関係者の方々も、何かあったときにそうしたところは柔軟に、現場の意向をしっかり守っていただきたいと思う。

ただ、これには一つ大きなデメリットがある。防潮堤を整備する前提だと背後地を早めに復旧させることができるのだが、盛土をするとすると、盛土が終わるまで整備できないのである。従って、時間は確実にロスする。その分、再建に向けてのリードタイムは長くなってしまうということとはあったが、あえてそのような選択をした。

中心街区は、駅から海側に真っすぐに道を造って、海岸は多目的に使えるようなスペースになっている。強く意識したことは、連担性を確保することである。冒頭に申し上げたように、当町の元々の気質を育んだのは連担性であると勝手に考えている。

高台移転をして下の用地を使わないとなると、どうしても地域が分断されてしまう。それをなるべく寄せようという考えがあった。また、コミュニティを維持していくこともそうなのだが、災害を経て造った町なので、もちろん災害のことはずっと伝えていくけれども、日常の中でそのことをあまり意識させないような自然のものにしたいという考え方を持っていた。人の動線が自然に流れやすい構造をどうつくるかということ強く意識しながらまちづくりを行った。

事前防災の話をされている地域も多いと思うが、いろいろな場所に行くと、「何をしておいたらいいか」という質問をよく頂く。一番に「山を買っておけ」とは言わないが、地籍調査等はぜひ早く終わらせた方がいいといつも申し上げている。というのも、当町では地籍調査は平成19年に終わっている。だから、土地が誰のものなのかはかなり把握できていた。

それでも、走り出すまでに時間がかかるのである。事が起きてからやると、さらにリードタイムを取らざるを得ない。事が起きたときにリスタートのステップを早く踏み出すための準備をすることが大切である。何かが起きたら、そこに巡り合わせてしまったら、それは起きてしまったことなので、そこからどうリカバリーするかが重要である。そのリードタイムをなるべく短くできる事前の準備、努力、取り組みはぜひしていただいた方がいいと思う。

当町は土地区画整理事業を中心部全体にかけた。国交省からは当初、もっと細かく分割しろと言われた。区画整理はいろいろなことがあってまとまらないから、事業が完結しやすいように、閉じやすいように小さくした方がいいというご指導を頂いたのだが、極力大きくやるのが町側の意向だった。

というのは、分散して土地を持っている人が多かったからだ。区画整理でそのまま現地に近いところに換地したとしても使い道がなく、そのまま死に土地になってしまうので、なるべく飛び換地で町の中心部に飛ばして、特に商売をしている人にはそのようにして、土地利用効率をなる

べく上げたいという意向があった。国交省でも最終的にそれを了解していただき、200haは1本では相当大きい区画整理だというのが実施した。

もちろん復興事業ということで地権者の皆さんのご協力もかなりスムーズに頂き、6年で区画整理を閉じることができた。筆数は3300筆、地権者は二千数百だったのだろうか。本当に地元の皆さんに助けていただいた。前例がないから、これはリスクがあるからと言うのではなく、制度を柔軟に生かしていくことを意識すべきだと思う。

それから、区画整理をするに当たって、当町は復興財源を活用してコンサルに常駐してもらい、内部組織化した。どうしてもマンパワーは足りないし、専門性も足りない。そこを仕組みの中で補うことにも柔軟に対応した。国や都道府県は、現場で求められたときに柔軟に対応してあげる必要があると考えている。

### 3. 災害遺構について

当町では、津波で横倒しになった旧女川交番をそのまま保存している。津波の教訓をいろいろな形で伝えていくことはもちろん大事である。

一方で、災害の後にどうしてきたか、どうしなければならないかというのを伝えることも私たちの大きな役割の一つと考えている。苦しくても立ち上がる、涙を流しながらも顔を上げるということを私たちもしてきたし、われわれの先祖たちもやってきたのである。だから今があるのであって、そうしたメッセージをこれからもしっかりと伝えていきたいと思う。

# 「伝承活動の意義の普及と担い手の育成」

NPO 法人富岡町 3・11 を語る会代表 青 木 淑 子



## 1. 語り人としての心構え

なぜ語るのかというと、世の中に起きた出来事は人の言葉で語らなければいけないからである。各地に震災のアーカイブ伝承館がたくさんできている。大事なことだとは思いますが、遺構にしても、データにしても、人による説明が入らなければ災害の本質的な部分は分からないと思う。

特に、福島は地震、津波に加えて、原子力発電所が爆発を起こすという絶対にあってはいけない事故が起きてしまった。原子力災害というのは、非常に分かりにくい。福島に来て、私たちの話を聴いてはじめて原発事故とはそういうものなのかと思って帰ってくださる方も多い。原子力災害はまだ終わっていない災害であり、大本のところは何も片付いていない。処理水が昨年夏から海洋放出されているが、30年かかるともいわれている。原子炉の中に溶け落ちているデブリも外に出されてはいない。原子力災害がまだ進行形であるところに暮らす私たちが語るわけである。

さらに原発は、風評被害と流言飛語で避難者を苦しめている。まさに偏見にさらされて孤立化していく人たちが苦しみ抜いた13年であった。それを語らなければいけない。

従って、「崩壊」と「創世」の狭間というのが私の立ち位置である。福島には中高生がたくさん訪れるが、私は「あなたたちと私は年も違えば住む場所も違うし、やっていることも違う。しかし、歴史上の1点からすると崩壊と創生の狭間に一緒にいるのだ」と伝え、共感をまずは得ながら、一緒に考える仲間をつくっている。これが私たちの目指す伝承活動である。

## 2. 語り人としての正念場

「目に見えるもの」から、その奥にある「目に見えないもの」を言葉で表すのはすごく大変である。

富岡町では発災翌日の3月12日早朝、防災無線で「富岡町民は今すぐ町を出て、川内村に向かって避難してください」と呼びかけられた。国が原子力緊急事態宣言を出したからだ。富岡町民は沖縄から北海道まで全ての都道府県に避難した。長期にわたる広域避難の始まりである。

当初は「すぐに帰れる」とみんな思っていた。住んでいた家は壊れてもいないし、流されてもいない。その家を置いて、すぐに帰れると思って出ていったまま、富岡町民はこの後6年間、誰一人帰れなかった。震災前は1万6000人の人口があったが、10月1日現在、町内に住んでいるのは2570人である。これが原発事故の事実だ。出ていった町民はどうなったのか、どんな思いで13年を過ごしているのか、語らなければ分からないだろう。

富岡町は震度6強の地震の後、21.1mの津波が襲ったが、町があまり海に開けていなかったの、津波の直接の被害者は24名だった。しかし、その後13年続く避難生活で、災害関連死者数は450名に上った。これが原発事故の実態である。コミュニティがばらばらになるということがどれほど大変なことか。災害時に助かった命が助からないのである。

このことを語っていくのが私たちの使命だと思っている。分かりにくい災害だからこそ、被災

者が語らなければならない。日本には原発がまだたくさんある。全国から来た方々が「うちの県には原発がない」とよく言うのだが、放射能は県境に関係ない。原発について誰もが本当に考えていかなければならない。

何を考えるかという、私たちが失って一番大変だったものはコミュニティ、人と人のつながりだということである。道路ができて、素晴らしい建物が新築されても、そこに住む人のつながりが消えてしまったら町は再興しない。現在それに苦しんでいるのが双葉郡である。

### 3. 語り部の活動内容

2011年3月16日、富岡町民は郡山に避難してきて、郡山で役場の機能が立ち上がり、仮役場ができた。われわれはそこの社会福祉協議会で2013年から語り部活動を始めた。2015年には独立し、2016年にNPOとなり、現在は18名ほどの町民が活動している。最近は町民だけでなく、語りたい人たちが地域を超えて語り部になってくれている。そうした人たちと語り部を続け、今年10月までに約7万人を超える方たちが話を聴きに来てくださった。

大事なのは、この活動を持続させていくことだと思っている。2013年に始めた当初、手を挙げてくれた町民は皆さん高齢者だった。それから年月がたって、亡くなった方も2人ほどいるし、運転免許を返納した方もいる。まさにバトンタッチが必要である。

先ほどマラソンの話が出たが、本当にそうで、長距離を走り、さらにバトンタッチして走り続けなければならない。それが今の課題である。

現在行っている活動としては、高校生や若者の語り部をするために探検バスツアーを実施した。町内を歩いて語り部たちが現状を話し、それを語り継いでもらって、今度はあなたたちが語る番だということを伝えるツアーである。

それから、表現力を豊かにしないと、しゃべっても人に届かないので意味がない。そこで、表現力のワークショップを「演劇キャンプinとみおか」という形で開催し、毎年70名以上の若者が富岡町に集まってくる。

さらに、世代間交代をしないと私たちは退かなければならなくなるので、世代間交代はやめて世代間交流をしている。地域を超えて会津地方の高校生が震災の話を聴きにきていて、今度は自分たちが語り部になろうとしている。

その一つのツールとして、高校生の紙芝居による伝承活動を行い、今年から紙芝居を作って読み始めた。富岡高校をはじめ双葉郡内にある5校全てが震災で休校になってしまったのだが、その代わり2017年3月31日にふたば未来学園高校が誕生し、その生徒たちが手を挙げてくれて、紙芝居を読む練習を一生懸命している。

今年9月には、2泊3日で自作の紙芝居を作った。ある生徒は、いわき市のアクアマリンふくしまという水族館にいたトドの話を紙芝居にした。地震のせいでその水族館に行かなければならなくなり、すごく寂しくてストレスがたまって死にそうという話である。それから、震災のときにママと一緒に避難したけれどもお水がなくて困ったという自分の体験を書いた生徒もいた。こういった自作の紙芝居を子どもたちに聞かせてくれている。これは持続可能であり、かつ広がっていく伝承ではないかと思う。

さらに障害者、特に聴覚に障害を持っている方々の中には、情報保障がなくて、震災のときも

何が起きているか分からず、なぜみんなが逃げているかも分からない中で、ただ闇雲に人の波と一緒に逃げていったという方がたくさんいた。視覚に障害があったり、肢体不自由であったりすると、誰かが手を貸してくださることが多いのだが、聴覚に障害を持っている人たちは傍目に分からないので、つい置いていかれてしまう。

そこで、聴覚障害協会と連携して、ろうの人たちが手話でこの災害を語ろうという活動を今年から始めている。「誰一人取り残さない防災」の中には、障害を持った方たちも当然入るはずだ。こうして一人でも多くの方に福島災害を知ってもらうことが、一緒に考える仲間を増やすことになり、狭間を抜け出す力になると思う。

そんな形で13年間、またこれからも頑張っていかなければならないと思っている。

---

## ディスカッション

**佐藤** 青木さんをはじめ、福島県でも伝承の担い手の育成は非常に活発に行われていて、その一部に私も参加しているのだが、今年度の育成事業では大学生が参加してくれて、当時小学生だったときの体験を表現してくれる子もいる。

お三方からお話があったが、立場も内容も全然違うお話だったと思う。この話をもう一度深掘りしたいと思うので、パネリスト相互に感想やご質問を言っていただきたい。まず、山本市長の宮古での出来事について、須田町長から感想とコメントを頂きたい。



**須田** 新しい方々が移住などで入ってこられる中で、「リスタートしていくのだ」というエネルギーと一緒に活動した結果の部分があって、そのままだといていただく方も多いのだが、防災面を考えたときに、実体験はもちろんない中で、一緒になってどう行動していくかという啓蒙のような部分もあると思う。何かしら取り組み等があれば教えていただきたい。

私も春ごろに富岡でみんなで泊まって、東北リーダーズ・カンファレンスに参加し、当時の町の中も訪問したのだが、今は約2500人ということで、当時から200～300人ぐらい増えていると思う。それは戻ってきた人というよりは新しい皆さんだと思うが、今のようなお話をどう共有するかというのはとても大事なことだと思うので、そういったところをお伺いしたい。

**山本** 宮古は移住者があまり多くないのだが、そうした人たちも含めてコミュニティとしてみんなで震災を考えていくようにはしている。それから、この頃は外国人技能実習生の方々が来ているので、そうした方々に対してはさまざまな言語を使って、国際交流協会を通じ

て災害のことを教えることを市民と一緒にやっている。

**青木** 先ほどお話しした10月1日現在の2570人の中で、いったん出て行って戻ってきた町民は1000人足らずである。残りの1000人は、福島第一原発で働く人や、除染、解体といった仕事をするために一時的に住民票を町に移している人たちである。ただ、移住政策にすごく力を入れているので、移住する方もだんだんと増えてきている。

まず、まちづくり会社というのがあって、町役場と連携しているのだが、そこに移住の申し込みをすると、最初に富岡町はどんな町なのかというレクチャーをされる。そこに私も呼ばれて語ったり、町と一緒に案内して歩いたりして、まずは富岡町がどんな町なのかを移住者に知っていただく形になっている。

移住者向けには、まちづくりワークショップといって、富岡町をこれからどうしていくかという、長期計画とはまた別の町民レベルのワークショップを、かなり多くの方々が参加して開いているのだが、そこに必ず来てもらって、移住者としてどんなまちづくりをしたいかを聞く機会をつくっている。移住した方と元々住んでいた町民との間に微妙な溝がある部分もあるけれども、極力そうやって分かり合おうとしている。

**佐藤** 女川町ではどうか。

**須田** 特段レクチャー的なことや震災時のエピソードを伝えるようなことをシステムとしては行っていないのだが、お試し移住制度などをいろいろやっている。人のつながりの中で皆さん来られているので、震災後の地域の歩みはある程度認識しながら入ってきて、そのままなじむパターンが多い。

**佐藤** では、ちょっとやり方を変えて、先ほどの須田町長のように一気にご質問を頂きたいと思う。山本市長からお二人にご感想や質問をお願いします。

**山本** 女川町もそうだし、先ほどの南三陸町もそうだが、まちづくりが非常にうまくいっている例だと思う。宮古市は、被災しているエリアが市域全体の3分の1から4分の1なのだが、大きな被害があったような印象があるので、なかなかまちづくりが難しい面がある。

それから、住民の皆さんがすごく協力しておられる。なかなかそうはいかない。私も地域住民に「高台移転しよう」と言ったのだが、なかなかしてくれなかったなので、その辺のやり方や工夫があったのか聞いてみたい。

それから、われわれの地域でも、津波災害のときにどのようにすればよかったのか、人が亡くならないためにはどうすればいいのかということで、「学ぼう防災ガイド」の人たちを育成して説明するようにしている。だんだん話が誇張されていって、物語のようになっていく面があるのだが、青木さんのところではそういうことはないのだろうか。その辺をお聞きしたい。

**須田** うちの町の場合、構造として分かりやすかったのは町のへそが一つで、南北に漁業集落があり、町の形が村の時代から100年以上変わっていないし、帰属意識もそれなりにある。

町の3分の2が流されて、建物も解体を含めれば7割以上がいったんはなくなっているのだが、意識という点では、発災から3カ月ぐらいたつと、住民の中でも津波の直撃を受けなかった方々からは、「復興はもういいのではないか」と言う人も出てくる。

私も支援金や補助金を活用して自宅を再建したし、仮設住宅には5年2カ月間入ったけれども、皆さんそうしているわけだ。だんだん新しい町並みができると、「あの人たちがかり補助金をもらって」と言われるのだが、われわれも資産を失っているのである。やはりそういう意識差のようなものはどうしても出てくる。ただ、町に関わるキーパーソンは意識を共有してずっとやっているし、持つ者も持たざる者も同じ状況の中におち込まれているので、その中で自分たちは何ができるのかということととにかくやってきた。だから、チームワーク的なものはちゃんと機能し続けたと思う。

とはいえ、そうでない皆さんも含め、説明会などいろいろな形でご理解を頂くようにやってきたが、逆に説明会は大きく開くのではなく、細かく開くようにした。それは、うちの町の規模だからできることで、宮古市さんのような大きなところでそんなことをしたら大変だと思う。やはり規模に応じたコミュニケーションの取り方が大事になると思う。

小さく開いていると、意見をしてくる人もいて、そこできちんと対話することで他の皆さんの納得感にもつながっていく。うちの町の場合は小さく開くことによって、ビジョンを共有する上でも良い方向に向かっていったと思う。

**青木** 原子力災害に関しても意識の違いがものすごくある。というのは、確かに津波の被害を受けた所と受けていない所の差はあると思うが、原発事故の場合、全町が避難するわけだ。避難した当座はみんな同じ条件で、すぐに帰れると思ったのに帰れず、仕事はどうなるのか、家族はどうなるのか、学校はどうなるのか、分からないまま避難先に避難する。

ところが、しばらくたつと今度は除染が進み始め、避難指示が解除され始める。例えば富岡町でも、6年たった2017年3月31に町の7割ほどの避難指示が解除された。そうすると同じ町民でも、帰ってきていい人と、まだバリケードの中に家がある人とで違うことになる。

でも、考えてみてほしいのだが、同じ空気なのに、一方は帰れなくて、もう一方は帰っていいと言われているのである。何が違ってくるかというと、補償されるお金が違ってくる。そうすると、バリケードが外れても、目に見えないバリケードが町民の間に生まれることになる。

昨日まで一緒に助け合って、「頑張って帰ろうね」と言っていた人たちが口も利かなくなる。これは極端な話で、皆さんは大人だから、表面は付き合っていたとしても平静ではいられなくなる。そういうことが原発事故の場合は往々にしてある。賠償金が絡むことによって、それはますます複雑なものになる。私はこれが原発事故のものすごい被害だと思っている。つまり、本当に分断されてしまうのである。

富岡の場合、13年たっても福島第一原発にすごく近い所はまだバリケードの中だ。自

分たちの田畑に、廃棄物を入れた黒いフレコンバックがまだ山のようにたくさん積まれている。それ以外の地域は避難指示が解除されているが、実際帰ってきたかという、先ほど言ったように2570人しか住んでいない。これは長期避難で帰れないのである。だから、まちづくりをしようと思っても、避難がまだ続いている状態である。でも、住民票は移していないので、町民ではあるわけだから、町に住んでいない町民が9000人ほどいる。こうした異常な現象が双葉郡のどの町にもある。

その中でまちづくりをしていこうとするから本当に大変である。でも、やらなければいけないから、みんなでこうしたらああしたらと意見を出すのだが、原発事故が起こってしまったらなかなか片付かないで避難が本当に延々と続いてしまう。

それから、語り部が物語になってしまうことはすごくある。語り部がそれぞれに活動しているけれども、みんなで手を組まないかということで語り部ネットワーク会議を2022年に立ち上げた。私が代表をしているのだが、県内17団体の語り部たちが参加している。でも、語り部たちは孤高の人たちが多いので、自分の物語のように語る人もいる。それに対して「あなたの語りはおかしい」とは言えないので、私たちは和して同ぜずをモットーに、めげないで語り続けようと言いながら手を組んでいる。

山本市長さんのお話で、日常のコミュニティがそのまま生かされて避難所を運営しているというのは、コミュニティがばらばらになった私たちからするとうらやましく思った。多重被災に遭ったときも、地域のコミュニティを生かした防災計画ができたことはすごくいいと思った。「コンパクトなまちづくり」という言葉があったのだが、コンパクトなまちというのは、震災前よりも規模の小さい町ということか。

**山本**     さまざまな住民が利用する施設等を使いやすくするために、町の中の何カ所かに施設を集約し、そこへみんなが行きやすいように公共交通機関を配置して、まとまりをつくっていく。一番大きいものでは、当市であれば宮古駅と市庁舎のある場所を中心に大きな円を描いて考えるのが宮古型のコンパクトなまちづくりである。

**青木**     1万6000人の町が2000人の町になっていく中で、震災前と同じ規模を考えていたら、とてもではないけれどもコミュニティはまとまらないので、なるほどと思った。

須田町長に質問だが、女川町に臨時災害FMがある。富岡町が郡山市に避難したとき、富岡町社会福祉協議会の中に臨時災害FMを立ち上げたのだが、女川の臨時災害FMにもものすごく助けていただいた。臨時災害FMは今どうなっているか。

**須田**     女川の臨災FMの立ち上げに関わってくれた放送作家のトトロ大嶋さんを中心に、富岡町へのサポートに熱心にご活動いただいた。われわれの臨時災害FM(臨災局)は、コミュニティFMへの移行も検討したのだが、自社番組制作比率などいろいろなハードルがあったり、何よりもマンパワーの問題があって、5年で閉じた。

ただ、他のところではコミュニティFMとしてその後も活動を続けているところは結構ある。発災当初は情報を住民の皆さんに伝える手段がないから、ラジオという電波媒体

は重要。混乱した被災地ではデマがたくさん飛び交うことになる。だから、まずは正確な情報をきちんと伝えることが重要である。その次の段階として、地域の情報を皆さんに広く届ける目的に変わっていった。Radiko（ラジコ）をはじめとするネットで聴取できるので、今のわれわれが伝えることでいろいろな仲間も生まれ、交流をどんどん広げていく上でも大きなメディアとしての役割があった。

従って、初期の目的とその後の目的は大きく変わっていったのだが、臨災局が果たしてくれた役割はとても大きかった。われわれの臨災局は Twitter のフォロワー数が抜群に多くて、他の臨災局は 3 桁とか 1000 ぐらいだったのに対し、当時は 7000 ぐらいあった。非常に多くのリスナーを獲得できていたのは、そういう活動があったからだと思う。なお、情報発信の枠組みは今も有志で続けてもらっていて、SNS を中心に活動していただいている。

**佐藤** 非常に難しい質問かもしれないが、皆さん 13 年間、復興の過程を歩んできたわけである。その中でも記憶に残っていることとして、これが難しかった、これを乗り越えるのが大変だったということを共有していただきたい。

**山本** 大変だったということはあまり感じなかった。小さいことで問題はたくさんあった。国や県の決まりごとのハードルが高いとか、みんな金太郎飴のように全部同じにしようとしたり、そういうことは感じていたが、それでもいろいろ話をしていく中で解決されていった。

強いて言えば、被災した土地を買い上げるときに、買い上げられる所と買い上げられない所があって、今でもそれがまだらのようにあるので、まちづくりに障害が出ている面がある。ただ、これからそこを上手に使っていくようにすればいいと思っているので、そういう面では大変だとは思わない。

今後は正確な情報を市民にしっかり伝えていけば、あとは市民が自分で自分の命を守ることができると思っている。いろいろな媒体を使いながら、宮古なら宮古特有の情報をどうやって伝えていくかがこれからの課題だと思っている。

**須田** 私も事業などで苦労するのは当然なので、別に大変だとも思わなかった。それをやらなければ次のステップに行けないのだから、そういうことはあまりないのだが、私は震災後に町長職になったので、そうした面でどのようにやっていけばいいのだろうと感じたことはあった。

私が県議会議員時代、兵庫を中心とする関西の皆さんが復興支援で入ってこられたが、宮城県庁に入った方から、「ここは本当に被災県の県庁なのか」と言われたことがあった。同様にわれわれ市町村も、「ここは本当に被災した町なのか」と言われるところがもしかするとあったと思う。

何を言いたいかというと、職員ですらどうしても温度差が出るのだ。発災直後は当然やらなければいけないことが山ほどあって、自分たちの通常の担当でないものも含めて、そ

れこそ寝る間も惜しんでとにかくこなそうと走っていたのだが、通常シフトに戻って復興・復旧の段階になって、例えば住民対応の被災者支援をやっていると、どうせ花形は建設部門や復興部門なのだろうという意識が出てくるのである。

実は一番大変なのは、被災者の皆さんへの対応に当たっている人なのである。負の感情も真っすぐ受け止めなければならないし、事業としても進めていかなければならない。一方で、日の当たるところは別にあって、意識差がどうしても出てきてしまう。みんなそれぞれ不可欠な組織なので、なぜそう考えるのだろうと思っていたら、町長に就任して丸2年たって初めて気付いたことがあった。どんな町にしていくかというビジョンや考え方、コンセプトを、職員全員がそろったところで一度も話したことがないことに気付いたのである。

首長は選挙によって急に交代することもある。公務員は絶対に演説を聴きに行かないので、首長が何をやりたいのか、どうするのかということを住民の皆さんにちゃんと示してきたかどうか分からないまま、指示によって組織的に動いていくのである。

そこから意識が少し変わって、一体感という部分でセクションを問わず、それぞれが何かの力になっているという捉え方をしてくれるようになったと思う。これは途中で代わった人間だからこそ感じた部分なので、先ほどのお二人はまた違うかもしれないが、そのようなメンタルや組織のモチベーションをきちんと維持するところは自分の中で非常に意識した。

**青木** 私も一生懸命振り返ってみると、その時々では悔しいと思いながらやっているのだが、活動そのものが苦しいということはあまり思い浮かばない。ただ、実際に振り返ってみると思うことが二つある。

一つは、語り部活動、伝承活動は、被災者自身が活動の主体だということだ。被災者支援というと、被災者がそこにいて、被災していない方による支援活動が多いと思うが、伝承活動はまさに被災者自身が主体となって語るのも、彼らの心のありようや生活環境の変化が語り部活動の中に非常に表れる。それを見聞きするときに心が痛むことがすごくあった。特に帰町が始まったあたりから、帰ろうか、帰るまいか、悶々と悩むのである。帰るとしたら若い人たちは帰らないと言っているから家族がばらばらになるとか、家を壊すか壊さないかとか、いろいろなことに悶々としている人たちが語り部としているので、その方々の心にどう寄り添えるかというのが、つらいというよりは大変だった。

もう一つは、行政との連携が非常に難しいことである。伝承活動を頑張っている町民たちがいるのであれば、富岡町として伝承活動の拠点を任せてほしいのだけれども、一つの団体にだけこひいきするようなことはできないという、不平等の平等のような感覚があるのだ。「青木さんのところで全部やって」と言うと、別のところからクレームが来るかもしれないというクレーム怖がり性のようなものが強く、ものすごくストレスがたまったことがある。でも、それも乗り越えなければやっていけないので、現実としては乗り越えるけれども、なぜそうなるのだろうと思ったことが多々あった。

**佐藤** 官民連携はいろいろなところに出てくるけれども、そこが実はかなりボトルネックだったりする。

明日までおられる方は県の伝承館や石巻の門脇小に行っていただくわけだが、残念ながら宮古市も女川町も富岡町も明日のコースに含まれていない。皆さんにまた東北に来ていただいて、この3市町を回ったときに、ここを見てほしい、学んでほしいというところを教えていただきたい。

**山本** 宮古市では、旧田老町が平成15年に「津波防災の町」を宣言した。それを今の宮古市が引き継いでいて、「たろう観光ホテル」が津波遺構の第1号になっている。その他に防潮堤なども津波遺構になっている。「たろう観光ホテル」は6階建てで、津波で4階まで浸水し、2階まではフロアが抜け落ちた建物であり、ぜひ訪ねてほしい。

また、旧田老町には高さ10m、都合2.4kmの防潮堤が二重に築かれていたのだが、外側の防潮堤が津波で壊れてしまったので、そうしたところも見えてほしい。明治の津波は高さ15mあったのだが、残念ながら財源がなくて10mの防潮堤となり、後で5m足すと言っていてそのうち忘れられ、10mのままとなっていた。

ただ、それでも防潮堤は越えられるだろうということで、土地区画整理事業を行い、山に向かってきちんと道路整備を行っている。道路整備の角々に隅切りをしてあり、みんなが逃げやすいようになっている。昭和8年の後に土地区画整理事業を行っているのは非常に珍しいと思う。それらの資料を展示する災害資料伝承館を田老地区に建設していて、来年6月にはオープンするので、ぜひ皆さんにも来ていただきたい。

**須田** 先ほど申し上げたように、災害からどう立ち上がるのか、なぜ人はちゃんと立ち上がらなければいけないのかというメッセージを打ち出していきたいわけである。もっと言えば、人生で悩んだときに、ここに来たらもう一回頑張ろうと思ってもらえるようにしたいと思っている。そこにも機会があれば訪れていただき、魚でも買って帰ってもらえると大変ありがたいと思う。

地震の被災地に行くと、「さっぱり町長が話を聞いてくれない」という話が聞かれたり、コミュニケーションを取っていないと思うことをよく耳にする。あるいは取れないのかもしれない。まずは酒飲み友達から作れということだと私は思っているのだが、民間からすれば役所側、役所からすれば民間側の皆さんともリレーションを取りやすいような、一緒になって戦っていける戦友のようなものをつくっておくことが必要だと思う。

さらには組織内において、縦割りという話はよくあるけれども、同じ役所の中で同じ単語なのだけれども捉え方が違うということがよくある。そこを組織内で通訳、翻訳、意識してくれる人の存在が必要である。

当町には派遣で来てもらった財務省の人間と、県から送ってもらった山田という人間がいたのだが、彼らがそこを非常にうまくやってくれて、町民と一緒に毎晩コミュニケーションを取る場にいた。私も一緒に入ることがほとんどなのだが、そうしているうちに、役場に何か相談があったときに、役場の人たちにつなげばあとは何とか料理してくれる、私た

ちの言葉を役所用語でちゃんと伝えてくれる存在がいて本当に助けられたというか、それによっていろいろな関係性を動かしてつくっていくことが非常に円滑にできた部分がある。

これが団体間となると、中間支援組織のような話になると思うのだが、そうしたつなぐ役割の人材が特に震災復興のようなときには大切になるし、そういう人間をぜひうまく捕まえて、コミュニケーションをぜひ取るといいかと思う。

**青木** 福島県知事が「福島の光と影」とよく言うのだが、光に向かってだんだん良くなっている部分とまだまだ影の部分があるわけだ。富岡町もまさにそうで、富岡町だけでなく双葉郡全体をぜひ訪ねてきていただきたいと思っているのだが、光の部分としてはどの町も一生懸命新しいまちづくりを考えてはいる。ただ、なかなか人が戻ってこないという現実がある。しかし、例えば富岡町であれば、震災前から、そして震災の後も町を埋め尽くしている桜が名物なのだが、「夜の森桜並木」はぜひ目に焼き付けてほしい。

それから、何ととっても原発のある町である。東京電力に申し込めば見学することができるのだが、見学するとものすごく考えさせられる。廃炉の現状を廃炉資料館で学べるし、双葉町には日本で唯一の「東日本大震災原子力災害伝承館」がある。伝承館からは美しい海も見え、津波ですっかり流されてしまった所が広場のようにになっているのだが、その中で原発事故とは何なのだろうということを考えることもできる。ぜひ双葉郡に来ていただけたらうれしく思う。

**佐藤** お三方は13年間、復興の過程を歩まれてきたが、復興する上で、地域を再生する上で、大事なこと、譲れないこと、貫かなければならないこと、抽象的なものでも問題ないと思うので、信念のようなものを最後に教えていただきたい。

**青木** 「愚者は経験に学び、賢者は歴史に学ぶ」という有名な言葉があるが、私は歴史に学ぶことを忘れてはいけないと思う。震災も私たちが学ばなければいけない人間の歴史であり、そこからしか知恵は出てこない。乗り越えるのは実際に被害を受けた人たちではなく、周りにいる人たちみんなだと思っているので、世の中に起きたことを人の言葉で語り続け、歴史に学ぶ大切さをみんなに分かってもらうことしか復興の原動力にはなり得ないと思う。話すことで知り、知ることで一緒に考える仲間になれる。復興の原動力は人だと思っている。

**須田** 当町も南三陸町さんも大槌町さんも宮古市さんもそうだが、面で被害を受けて、もう一回作り直さなければいけないという場合、スピードはもちろん大事なけれども、スピードより質というか、それをもって何をなすのかということが一番大事だと私はずっと考えてきたし、町の皆さんにもそのような話をしてきた。

私自身も被災者だが、家を建てる場所や産業用地を早く用意するのももちろん大事だ。しかし、スピードを最も上げられる場所を選び、最もやりやすい方法ばかりに引っ張られ

ると、出来上がった後、どんな町をつくらなければいけなかったのだろうということになるはずだ。そうではなくて、どうしていくのかをちゃんと描いた上で、そこに向けて早く取り組まなければならない。

当町も10年ぐらいたったとき、女川は復興が早かったとよく言われるのだが、5～6年あたりのときは「どうしてうちはこんなに遅いのか」と住民の皆さんからお叱りばかりだった。待っている側はやはりつらいわけで、なぜもっと早くできないのかというふうになる。でも、出来上がってみるとみんな「早かった」と言ってくれる。どのように復興していくかということをこちらも問うてきたけれども、待っている皆さんも考えていたと思うし、何よりも一緒にやってきた役所の人たちも民間の仲間たちも、誰一人早いとか遅いと言わなかった。それが私にはすごく支えになった。

国からのお金を1000億円使うと、国民1人から800円頂くことになるという話をよくさせてもらっていた。そのお金を使って、誰のために何をするのか。もちろん被災者のためではあるけれども、時間軸でそこだけにしてしまうと、その後どうなるのか。われわれ被災者に対して投じられたもの、特にインフラ関係は、孫子にずっと残っていくのである。そういう時間軸で見たときに何をしなければいけないかという切り口で見ていかなければいけないはずである。そうすることで多くの皆さんが、もっと良くするためにはどうするかというまた別のモチベーションも湧いてくると思う。これから何か起きたときは、本当にせつつかれるし大変だと思う。もちろん早く済ませられればいいに決まっているので、それで済むのであればそういうやり方でいいと思うが、そうでないときには、何をなすのかということが一番上に掲げて、あとはとにかく頑張るしかないと思う。

**山本** 首長とすれば、宮古市が持続可能なまちであるように何とかしたいという気持ちである。住み続けられるまちを追求していかなければならないと思っている。そのためにも、災害に強いまち、いろいろな災害があってもしっかりと乗り越えられるまちづくり、そして人づくりも非常に大事だと思う。インフラだけでなく、そこでしっかり活動する人をみんなで育てていくことが大事ではないか。

**佐藤** ありがとうございます。山本市長からは人づくり、須田町長からはバランスが取れたスピードよりも質、青木代表からは知ること仲間を作っていくことについて、非常に大事なお話を頂くことができた。

これでパネルディスカッションを終了したい。ご登壇いただいた3人のパネラーの方に大きな拍手をお願いします。

## 総括討議

**今村 文彦**（東北大学副理事（復興新生担当）、災害科学国際研究所教授、復興庁復興推進委員会長）

**室崎 益輝**（自治体災害対策全国会議実行委員会企画部会長、神戸大学名誉教授）

**栗山 進一**（東北大学災害科学国際研究所所長、東北大学災害公衆衛生学分野教授）

室崎



今までの報告や議論を受けて、今村さんと栗山さんと私で総括的なコメントをしたいと思います。全体のテーマはまさに東日本大震災の教訓と課題をこれからの防災にどう生かすかなので、課題と教訓のポイントはどこにあるのか、生かすためにはどうすればいいのかというところに重点を置きながらご発言いただきたい。

### ●具体的な備えはできているか

栗山



私の専門は災害公衆衛生学で医学畑なのだが、やはり経験に基づいた話は非常に重要であり、ぜひそれを生かしていただきたいし、皆さんの行動がどう変わるかというところを聞きたいと思う。

巨大災害に対しては具体的な備えが必要であり、具体的に備えるためにはまずは災害による死亡者数を減らす、人の命と財産を守ることが大切である。そして死者を減らすには、死亡原因を特定してそれに対して備えなければならない。

ご承知のとおり、関東大震災では火災、阪神・淡路大震災では建物倒壊による圧死、東日本大震災では溺死が死因の中で最も多く、熊本地震や令和6年能登半島地震でも建物倒壊による圧死が最も多かった。つまり、建物倒壊による死者を防ぐことが大きな課題であることは分かっていたのだが、先般の能登半島地震でも生かされていなかった。建物倒壊による死者が最も多いことが分かっているのならば、耐震化率を上げなければならないことは自明である。

しかし被災地では、建物がつぶれている所とそうでない所がまだあった。能登半島地震で大きな被害があった石川県輪島市では、「住まいの耐震化に取り組んでいます」という看板の隣で家がつぶれているのを見たし、トルコ・シリア地震でもパンケーキクラッシュが被害を拡大させたことはよく知られている。

一方、台湾の花蓮地震が今年発生したが、この規模の地震では今まで数百人、数千人が亡くなっていたのが、今回は18人の犠牲にとどまった。ほとんどが太魯閣での土砂崩れによるもので、建物倒壊では1人だけだった。つまり、これだけの地震だったのに被害がものすごく少なかったのだ。これは絶対に学ばなければならない。

実際に台湾へ調査に行くと、台湾では耐震化が強く進められていたこと、情報が緻密にモニタリングされていること、有事に対する危機意識が強いこと、高水準の対応訓練をしていたこと、国際的に著名な NGO 慈済基金会という団体とも連動していたことなどが分かった。

皆さんにお伝えしたいのは、自治体だけで頑張ろうとするのは限界があるということだ。台湾では自治体や大学のアカデミア、NGO（非政府組織）、NPO（非営利団体）、宗教団体、民間事業者も含めて、普段から何があったら何をするかというのを全部決めている。

避難所にはパーティションがすぐに設置されたし、食事も民間からすぐに提供された。つまり、自治体が中心になりながらも、あらゆるステークホルダーが協力するというのを普段から行っているのである。これは絶対に大事だ。

具体的な備えとして、建物の耐震化と家具の転倒防止が必要なのだが、残念ながら今のところ耐震化率 100%の目標は達成できていない。目標というものはいつも逃げていってしまう。能登半島においても、いしかわ住宅耐震ネットワーク協議会の活動として低コスト工法の普及や補助金制度の普及啓発などの努力はなされていたのだ。何が足りなかったのかをぜひ議論し、それを行動に移すことが必要だと思う。

医学においては、予防医学がようやく実現しているが、人の行動は言っただけでそんなに簡単には変わらない。禁煙や減塩、がん検診受診率の向上にどうやって取り組んだかという、自分たちの市町村は実施率の全国順位がどうだったかというのを公表するのである。そうして禁煙は 50 年かけて、減塩は 70 年かけて取り組んできた。そのことを意識して、自分たちは行政の担当者として何をすべきかをぜひ考えるべきである。

家具類の転倒防止対策も間違いが多い。ストッパーをしないと、つっぱり棒だけでは駄目だし、L 字型の金具にしなければならない。こういったことを一般の方がご存じない。知識がないし、意識もできていないから、行動変容しないのである。火災に関しては、感震ブレーカーの普及率もまだ 50%に達していない。最近は「アートな消火器」も出てきている。こういったものをどうやって普及させるのが課題である。

このように、具体的な備えができているかという、できていないのである。建物の耐震化率 87%を高いと見るか、低いと見るかというのは、逆に見たらよくて、13%の人は毎晩危険な家で寝ていることになる。安全に整備された自動車が 87% しかないと言われたら困るのと同じである。

家具の転倒防止率にいたっては 50%未満である。知識、意識、行動のどれも全くできていないような気がするので、ぜひとも行動変容が必要である。

われわれが防災のためにすべきことは幾つかあるが、一度に幾つも言われても絶対に守ってくれない。一番いいのは 1 個に絞ることである。駄目なら二つ、せいぜい四つに絞って、自宅耐震化、家具の固定、感震ブレーカー、消火器設置を徹底的に呼びかけることが重要である。

**室崎** 続いて、今村さんから補足的なコメントをお願いしたい。

## ●連携を広げることが大きな目標

**今村** 今日のシンポジウムをずっと拝見して、震災当時の東日本大震災復興構想会議の状況を思い出した。議長の五百旗頭先生と議長代理の御厨先生は二人とも歴史学者、政治学者のトップの方々である。こうした方々が議長などを務めることは恐らく過去の復興の会議でなかったと思う。歴史的な災害であることを当時改めて学んだわけだが、2011年3月11日に発災し、6月25日に提言書が出た。タイトルは「復興への提言」、副タイトルは「悲惨のなかの希望」だった。



悲惨については、本日さまざまな方に語っていただいて共有できた。私も今回初めて知った状況もあった。ただ、希望がなければ復興できないし、再生もできない。そのときに「復興構想7原則」がうたわれたのをご記憶だろうか。原則1に「教訓の伝承と発信」を挙げていて、以下、広域性・多様性、国の役割、潜在力を生かした技術革新などをうたっているが、本日は原則7を改めて認識した。「国民全体の連携と分かち合いによる復興を推進する」と書いてあって、被災地だけでなく、また関係者だけでなく、全体の連携が必要であることを強調している。恐らくこういうことは今後も続けなければならないし、連携は国内だけではなくとどまらない。連携をどこまで広げかがわれわれの大きな目標になると思った。

## ●被災地責任を果たす

**室崎** 私は「被災地責任」という言葉を阪神・淡路大震災から繰り返しずっと語り続けている。被災地責任の在り方は三つあって、一つ目に、世界中の支援に応えるには、見事な復興を成し遂げてその姿を見てもらうことだと思う。今日の佐藤町長から始まって、山本市長や須田町長、その他の方のご発言を聞いていると、基本的には望ましい復興の姿を見せていただいているのだと思う。そういう復興の今の形を示すことはとても大事である。

二つ目に、教訓をしっかりと伝えていくことである。ただし、いい教訓ばかりを伝えていては駄目で、間違った教訓を率直に伝えるということもしないといけない。実は東日本大震災のとき、阪神のわれわれは東日本に神戸の教訓を伝えようとしたのだが、やや自慢話が多くて、ほとんど役に立っていない。こんなことをしたら大変なことになるという経験も率直に伝えることが必要だ。まさに今日の会議は、教訓をどのようにみんなに共有化するかということがテーマだと思う。

三つ目に、減災や復興のリーダーになることである。自分たちの地域だけが復興するのではなく、世界中の復興や減災が進むように世界中のネットワークづくりの音頭を取り、つながりをつくる必要がある。先ほど今村先生から防災資産の話があったが、そうしたものを呼びかけてついたり、3.11のいろいろな伝承のネットワークを形成して、その中に減災や防災の科学研究の推進まで入れてはどうかと思う。

この三つの面でしっかり応えていく上で、今日のお話を聴いていると、東日本の皆さんはその方向に向けて尽力していただいていることは非常に理解できた。私のまず最初の感想は、被災地責任を今後とも果たしてほしいということである。

それから被災地責任に関して、今も能登で大変な状況になっていて、先ほどの多重被災や二重被災の話もあるのだが、こうしたことは確率的にはとても小さいと思う。1月1日の地震で大きな被害を受けた場所だけを狙い撃ちするように豪雨が降り、先ほどのどなたかの発言にあったように「心が折れる」ような実態がそこにあるわけである。では、能登に対して東日本の教訓をどのように発信していくのかということをもっと積極的に考えていかないといけないのではないか。

13年間本当に頑張って努力すればこういう復興が成し遂げられるのだという希望が生まれるような努力や取り組みをすることによって、このように道が開かれたのだという希望を届けることはとても重要なことだと思う。私は能登の人に、「東日本に行け」と盛んに言っている。それで能登の人たちにもそういう所で学んでいただいているところなのだが、希望を届ける役割はとても大きいと思う。

もう一つは、今村先生から出た第7の原則である。社会全体でみんなを包み込むような、被災地だけでなく日本全体を包摂するような、要するに能登の人を見捨てていないぞというメッセージをきちんと発信することが大切である。

ただ、その中では、先ほどの伝える責任との関係もあるのだが、一番責任があるのは阪神のわれわれだと思う。先ほど来、避難所の話が出ているが、阪神のときもこの避難所では駄目だということをわれわれは痛切に感じていた。本来であればそのときに避難所の環境やルールを変えないといけないということをもっと積極的に発信して、自らが避難所環境の改善を図らなければならなかったのだが、それを明確に改善しないままずるずる来てしまったような気がする。そうした意味でのやり残した課題がまだたくさん残っている。

能登はコミュニティがばらばらになっている。先ほどの青木さんの話に共通するのだが、そのばらばらになったコミュニティをどうすればもう一度新しいコミュニティに変えていけるのかというあたりは、東日本大震災の教訓を積極的に能登に発信してほしい。その点は能登に対してお力を貸してほしいと思うし、能登にどんなメッセージを出すのかということもぜひ考えてほしい。

それから、これも今村先生の発言と共通するのだが、防災や減災は極めて国際的な動きになっている。先ほども台湾の説明があったが、イタリアの避難所の食事は最高級で、ワインが避難所が出るのだ。神戸のときはお酒を飲んで暴れられたら困るので、お酒は一切飲むなというのがルールだった。お酒を飲まずに半年間避難所にいるなどということは普通の人間ではできない。人間にとってどんな環境がいいのかという視点はとても重要である。そうした事例は日本の基準が全ての基準ではなく、世界の優れた部分を積極的に取り入れていくことが求められる。

今日は台湾の花蓮の報告がいろいろな方から出たので、ほっとしている。私は直後から花蓮の支援に入っていたのだが、なぜ日本はここに学びに来ないのかと一瞬思ったこともあった。台湾からも学ばなければいけないし、もっと言えば直後の避難等を含めたアメリ

カのレッドクロスの避難所運営の対応は学ぶところが多い。日本は東日本大震災からも学ぶことが多いのだが、世界の事例をしっかり学んでいくこともこれから必要だろう。

そこを言い出すとエンドレスになってしまうのだが、一つ目に被災地責任を果たすこと、二つ目に能登に対してメッセージを出すこと、三つ目に世界の優れた記憶に学んで日本も世界に負けないような復興・減災対策を作り上げることが重要だと考えている。



**今村** まさに能登半島地震の事例も含めて将来への防災の教訓は、今日のパネルディスカッションで3人の方々からお伝えいただいたものがエッセンスだと思う。重要な事は、それぞれの地域での進め方が異なる中でスピード感よりも質なのである。もう一つは、国際連携はやはり必要である。価値観や状況が異なる中でどうやって課題を共有して一緒に解決していくか。実はこの会場にも参加していただいているのだが、われわれの仲間でISOという標準も作っている。仙台防災枠組の理念とか、地震計の活用とか、いろいろな良い技術を国際標準にすることだ。これは国連のいろいろな基準だけでなく、本当に世界のルール作りになるので、こうしたことはぜひ一緒に取り組んでほしいと思う。

**栗山** やはり災害が起こったら、そこから何ができるかという最善の策を探り、室崎先生がおっしゃるとおり、メンタル面を含めてみんなで助け合うことが必要である。それが今日の一番大事なメッセージだと思う。

それと、起こる前にどれだけ備えるかによって、起こった後の被害が絶対に変わってくる。そのためには、ただ伝えた、発信しただけでは絶対に備えてくれない。特に自助・共助の自助の部分、意識の高い人はいくらでもやってくれる。そうではなくて、意識がなくはないのだけれども、いまだにたばこを吸っている方がいるだろう。これだけわれわれが嫌というほど脅かして、嫌というほど言っても吸っている。耐震化も同じで、いくら呼びかけてもほかんとしている。

高齢者などはそうで、どうせお金をかけても仕方がないだろうという雰囲気がある。だから、自治体の皆さんは「言うのも諦めている」と言う。そうではなくて、「お子さんやお孫さん、あるいは世の中の人で、あなたが亡くなることで悲しまない人がいると思っているのか。一緒に生きる希望を持とう」というふうに、あの手この手で伝えてはじめて行動が変わるのだ。

私は宮古市の健康増進課の皆さん、特に保健師さんを交えて何をしているかというところ、保健師が自宅に行って、「耐震化はどうなっているの?」「この家具は固定してないの?」と言って、挙げ句の果てに保健師が「私がやってあげる」ぐらいの勢いで家具を固定して

いる。だから、あらゆる可能性であれやこれや、教育から、メディアから、税金をかけるなどいろいろなことをしていかなければならないと思う。でも、いったん起こればみんなで助け合おうというのが今日の一番大事なメッセージだと思う。

**室崎** 今日、私が特に印象に残っているのは栗山さんの言葉だ。リアリティ、具体化が問題であり、抽象論では駄目なのだというのはとても重要なメッセージだと思う。リアリティや具体性を頭に置きながら、これから皆さん方の防災対策に生かしていただければありがたい。





## 主 催

### 自治体災害対策全国会議実行委員会

|      |                 |
|------|-----------------|
| 委員長  | 兵庫県知事           |
| 副委員長 | 神奈川県知事（全国知事会推薦） |
| 副委員長 | 島原市長（全国市長会推薦）   |
| 監事   | 神戸市長（指定都市市長会推薦） |
| 監事   | 長和町長（全国町村会推薦）   |
| 委員   | 奥尻町長            |
| 委員   | 岩手県知事           |
| 委員   | 遠野市長            |
| 委員   | 宮城県知事           |
| 委員   | 南三陸町長           |
| 委員   | 福島県知事           |
| 委員   | 浦安市長            |
| 委員   | 東京都杉並区長         |
| 委員   | 新潟県知事           |
| 委員   | 長岡市長            |
| 委員   | 岐阜県知事           |
| 委員   | 静岡県知事           |
| 委員   | 愛知県知事           |
| 委員   | 三重県知事           |
| 委員   | 和歌山県知事          |
| 委員   | 鳥取県知事           |
| 委員   | 高知県知事           |
| 委員   | 黒潮町長            |
| 委員   | 熊本県知事           |
| 委員   | 宮崎県知事           |
| 委員   | 関西広域連合長（滋賀県知事）  |

## 共 催

宮城県  
公益財団法人ひょうご震災記念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

### 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

阪神・淡路大震災の10年間にわたる復興過程の総括検証を踏まえ、「安全安心なまちづくり」「共生社会の実現」という基本課題を中心に、様々な地域課題や政策課題について、幅広い視点から政策提言を行うとともに、震災の経験と教訓の発信、研究機関との知的交流、人材育成などの諸事業を展開するほか、兵庫県からの委託を受け、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター、兵庫県こころのケアセンターの運営を行っています。

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

### 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター

阪神・淡路大震災の経験と教訓に基づき、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、安全・安心な市民協働・減災社会実現に資するため、震災関係資料の展示、実践的な防災研究、防災を担う人材の育成、災害対応の現地支援、多様なネットワークを通じた連携などを推進しています。

TEL:078-262-5050（観覧案内）

