

平成24年度市町村トップセミナー

「東日本大震災と対^{たいごう}口支援

～高めよう受援力、巨大災害に備えて～」

開催日：平成25年2月8日(金)

会 場：シティプラザ大阪 2階 「旬」

講 師：関西学院大学 教授
災害復興制度研究所 主任研究員 山中 茂樹 氏

平成24年度市町村トップセミナー

「東日本大震災と対^{たい}口^{こう}支援

～高めよう受援力、巨大災害に備えて～

山中 茂樹 氏（関西学院大学 教授・災害復興制度研究所 主任研究員）

1. はじめに

災害対応の研究所というと、普通は理系の土木、都市計画、建築系の研究所が多いわけですが、私どもの研究所はどちらかという社会科学系といえますが、復興法制度や政策、被災者支援という問題を中心に政策・制度研究をしています。現在は主に原発避難者の支援をしており、現場と研究の融合をキャッチフレーズに、実際の支援と政策・制度研究、政策提言をしています。ただし、現実の問題なので研究ベースではなかなか進まなくて、本当はロビー活動もしなければいけない状況ですが、大学がロビー活動をするのもどうかということで、主に弁護士グループの方やNPOの方々と協力して、何とか原発避難者の支援のスキームを作れないかということで活動しています。

そもそも阪神・淡路大震災で5万7,000人という方々が、全国に散ったわけです。その人たちが漂流したというか、支援の隙間に落ちてしまいました。その辺を何とかしなければいけないと思ったわけです。これは災害が起きるたびにそういう人たちが出るので。三宅島噴火災害では、3,800人という方々が4年半にわたって日本全土に散りました。旧山古志村の方々も2年、有珠山噴火災害では旧虻田町の住民全員が2年近く仮設住宅で生活をしました。

首都直下や東海・東南海・南海地震が起きれば、恐らくもっと多くの人たちが避難することになるでしょう。ましてや東南海・南海地震になると、皆さんのところから避難される方、あるいは他地域から入ってくる方が錯綜し、行政としても大変なことになるのではないかと考えています。そのための全国的な支援スキームを作らなければいけないと思っていますが、今度の原発避難は特に原発事故ということが前面に出てしまって、補償で済ませよう、その中へ封じ込めてしまうという狙いがあり、なかなか一般の政策・制度になじまないというところで非常に苦勞をしています。

われわれも自治体連携について専門的に研究をしているわけではないのです

が、なぜ興味を持ったかという、1999年9月21日にあった台湾大地震です。このときに、当時の李登輝総統が、こういうことを言ったのです。「阪神・淡路大震災の時、日本の村山首相は東京でテレビを見ていた。台湾の地震で私はいち早く現地に赴いた」。この言葉を境にして、「日本は平和ほけだ」、「有事法制をしっかりとやらなければいけない」という論調が厳しくなってきました。しかし、本当にそうなのかなという疑問がずっとあったわけです。

阪神・淡路大震災の時の教訓として、コミュニティーの力が大切だ、生き埋めになった方の7割くらいは近隣の人たちに救われたということがありました。このときはボランティア元年とも言われましたが、横の関係、水平の関係こそ大切なのではないかと私たちは思っていたのです。

今回の東日本大震災では東北の基礎自治体が機能を喪失しました。故に災害対策基本法の基礎自治体を中心とする防災対策が駄目なのではないか、もっと国が直接出ていくべきではないかという議論も行われています。しかし、皆さんも実地体験されたように、そうではないだろうと思うわけです。

実は台湾大地震の時に、初めて対口支援^{たいこう}というものが行われました。もう一つは、慈濟（ツーチー）功德会という仏教組織のボランティア団体が台湾にあります。会員は200万人ともいわれているのですが、その人達が被災地に行って仮設住宅まで造ってしまうのです。日本のプレハブ協会が造るような仮設でなく、きちんとした町です。お花畑まで作ります。

あるいは、エバーグリーンという企業がトレーラーの後ろに仮設住宅を積んで、どんどん被災地に行くのです。そういうものが相まって、台湾の真ん中辺りの、「集集」というあたりの復興支援をやっていました。

当時、兵庫県の防災監でその後、副知事になられ、今は国際交流協会の理事長をされていらっしゃる齋藤富雄さんという方がおられます。私の友達ですが、このときに彼とよく話をしたのが、「これだね、対口支援^{たいこう}をしなければいけない」ということで、今日の話になっていきます。

2. 災害ではどんなことが起こったか

大植町、南三陸町にはそれぞれ役場がありますが、基礎自治体が全部やられてしまいました。こういうことは私たちも全く想定していませんでした。南三陸町では、建物に女性職員が最後まで残って、「逃げろ」と言ったわけです。

陸前高田市では、68人の職員が犠牲になりました。庁舎が壊滅したのは、大槌町、陸前高田市、南三陸町です。福島は今も続いています。8自治体が役場ごと避難しました。川内村は今帰っています。浪江町は今、二本松市にいますが、職員が5人、過労で倒れました。よくテレビに出られる馬場町長さんも狭い仮の町長室ですずっと寝泊まりされています。このように東日本大震災では、基礎自治体が機能を喪失してしまいました。

大槌町は一番悲惨な状況です。町長を含む33人の職員が死亡、行方不明になりました。実は幹部職員11名のうちの7名が行方不明になりました。4人しか残らなかったのに、3人が直後に退職し、3月で最後の1人も定年になってしまっただけでゼロになってしまうという状況が起きました。こういうことは本当に予想外といえますか、私もこの直後に大槌町に行きましたが、総務課長から部長になられた方が指揮を執っておられました。「関西広域連合が間もなく応援に来る」という話をしたのですが、「私どもは岩手県にいろいろお願いをしていますので」と非常に岩手県の意向を強く考えていらっしゃいました。

阪神・淡路大震災の時も同じような事が起こるわけです。当時の兵庫県知事の貝原さんの手記にあるのですが、「5人の災害対策本部会：県庁のエレベーターはストップしている。停電で薄暗い階段を執務室のある6階まで一気に駆け上がる。8時30分、災害対策室の被害がひどいため、庁議室で最初の災害対策本部会議を開催した。会議に先立ち、寒風が吹き込む壁を応急修理するため、職員が割れた窓ガラスの上からカーテンをガムテープで留めた。外光が遮られ、わずかに非常灯の灯りだけの災害対策本部は、さながら最前線に張られた野戦テントの作戦会議の雰囲気である。21人の本部委員中、この時刻に席に着くことができたのは、私と芦尾副知事、それに3人の部長だけであり、災害担当職員は2人にすぎなかった。県庁各部の出勤状況も似たり寄ったりで、各部で3～5人程度。本庁全体でも、この時点では40人程度の職員が徒歩、あるいは単車や自転車で出勤してくるのがやっとというありさまであった」ということです。

次に兵庫署の状況です。このとき、兵庫県警察本部が新庁舎の建設中で、災害警備本部を人工島の方に移転していました。そこが液状化でやられてしまうのです。確か、兵庫署に本部を置くのですが、この兵庫署もやられました。伊丹署の阪急駅前交番も倒壊して、巡査部長が亡くなっています。

兵庫県の職員の犠牲は、死亡4人、負傷77人。神戸市職員も15人がお亡くな

りになって、神戸市役所第二庁舎は8階建ての6階部分がつぶれてなくなりました。芦屋市長の北村さんのところは、夫が倒れてきたタンスの下敷きとなり腰にけがをされています。

このように、阪神・淡路大震災の時も、やはり同じように自治体が半ば機能を失うということが起きたわけです。

結局、われわれは、いろいろなつながりのある社会の中で生きているわけです。家族や家、コミュニティーなどいろいろなものがありますが、やはり自治体とのつながりが切れるというのは非常に大きいです。災害になるとそれがすぐ分かるわけです。死亡証明書を出してもらわないといけない、避難所の運営、仮設住宅、がれきの処理、生活保護など、さまざまなことが出てくるわけですが、これが一気に自治体に対して押し寄せてきます。しかも、自治体の職員は普段より少なくなっていますし、土木職員などは、公共事業が減ったことでもともと少なくなっています。また、特例措置がやたらとたくさん出てくるわけです。そういう中で仕事が爆発的に増えます。

釜石市のボランティア受け付けでは、地図に孤立している避難所、あるいは自宅避難に個所を張ってあります。これを全部訪ねようと思って行きかけたのですが、まず車が入らないところが山ほどあるのです。しかし、ここに役所は非常食を配らなければいけません、配れません。ボランティアは当分お断りと言ってしまいました。これは国のボランティア連絡室が、「県外からの応援は、しばらくご遠慮を。地元の人だけ」と言ってしまったのです。あれは多分間違いだったのでしょうか。このときはたくさんの人手が必要でした。

しかし、そのボランティアをどこに留め置くのか。あるいは、どうやって支援するのかということが非常に難しい状況です。かなりたってから釜石市にボランティアの受付室ができて、壁に自分はどこに行くかと付箋を張って、行っていたのですが、当座はそういうことも起こりません。私たちはボランティアバスを無料で出せとか、山形県や新潟県にボランティアの後方支援を置いて、そこから人を出せとか、いろいろな提言をしましたし、うちの大学生も、(大学は相当反対だったのですが、)随分出しました。先生の中には、大学がバスを出してくれないので、50万円くらい身銭を切ってボランティアバスを出したりもしたのです。

3. 自治体間支援の課題

これだけいろいろなことが起きるので被災自治体の力は失われていきます。もっとも、広域連携の協定は山ほどあります。しかし、普通はブロック間というのが多く、北海道・東北ブロックとか、関東ブロックというふうにあります。これとは別に個別協定も山ほどありますし、東南海・南海地震の協定もあります。また、首都直下地震に備えた7都縣市という協定もあります。ところが、東日本大震災で何が起きたかということです。

(1) 情報力に課題

まず、県、市町村のどこに応援が足りないかが全く把握できなくなりました。普通、総合防災情報システムによって県と市町村の間がつながっています。兵庫県の場合は「フェニックス」と言います。あるいは国土交通省とつながっているものもあります。普通、このような端末に打ち込んだら県と情報が共有できるのですが、宮城県は回線が切れてしまいました。阪神・淡路大震災の時も、屋上にあった無線の冷却装置のポンプが切れてしまっただけで使えなかったとか、端末がロッカーの下敷きになったなどがありました。

例えば兵庫県の豊岡市では、2004年の台風23号の被害の際、防災の担当者が防災行政無線の原稿を書かなければいけない、フェニックスの端末に入力しなければいけない、地元の記者クラブ対応をしなければいけないことになった上に、県政記者クラブからせつつかれて、県の広報室からこの人に問い合わせがたくさん来るのです。そんなこんなでこの担当者ははてんでこ舞いで、フェニックスの端末に打ち込めない状況が起ってしまった。

情報支援はおろそかにされていますが、ものすごく大切です。どうやって情報を確保していくか。そして、その要員をどうするかは、実は有珠山噴火災害のころから随分話題になっていました。ですから、大学やプロバイダーなどアマチュアの方々が一つの集団を作って災害対策本部に入る。あるいは、FMラジオ、アナウンサーといった人を災害対策本部に入れて、FMラジオの中継局を作る、あるいはCATVを災害対策本部会議に入れるなどが考えられています。すなわち、市町村だけで全部やろうとせずに、いろいろな民間の力を活用することが必要になってきているのです。

実は、豊岡市の被害では、私も兵庫県の検証会議に入っていました。災害対策本部からの放送は、FMラジオが非常にいいのではないかと、

FMラジオ局に行ってお話をお伺いすると、市町村合併があって、FMラジオのエリアが違っているということで、非常に難しいというお話だったのです。実は昔、鹿児島市の竜ヶ水で崖崩れが起こり、鉄道が止まり、道路も止まるという中で、海上保安本部の船が列車の乗客たちを救いに行くのをラジオがずっと放送をして、その人たちを勇気付けて助けたという有名な話があります。このように、情報は災害初期ではすごく大切なのですが、意外とおろそかになっていると感じます。

もう一つは、調整です。国や自衛隊、警察、知事会など、応援協定がそれぞれ違うわけです。県も対応するところが各課全部ばらばらで、例えば人事課は全国知事会、市町村課は各市町村、各課は各省庁、農林水産省なら農林課などと、それぞれがやっていて、全体集約が全くできていないということが起きていたわけです。そういう意味では、情報力をどうやって整備し、非常時に役立てるかです。普段はそんなに要らないわけですから、非常時に余分な能力、人力が要るわけです。

これは災害のたびに言われているのですが、被害のひどい所ほど情報が出ません。阪神・淡路大震災の時も、最初は関西大地震と言われ、京都の方の震度の方が高いということで、東京ではなかなか激震地が神戸だと思わなかったのです。このとき、NHKの神戸放送局が神戸海洋気象台を取材して、あのときは震度7というのを自動的に計測できなかったのも、震度6というニュースを1回流すのですが、東京のNHKが気象庁に取材したところ、「神戸は、震度6はない」と言われたので、取り消してしまったのです。実は、神戸海洋気象台と大阪管区気象台の間の回線が切れていたのです。神戸海洋気象台の情報が管区に入らないから気象庁に入らないということで東京は知らないという状況になったのです。ですから、情報が伝わらないから救援の手も届かないということになったのです。この辺を皆さんもいろいろお考えになって、民間の力をいざというときに使うとか、県から市町村に人を派遣するとか、いろいろな手立てをしておく必要があると思います。

台風23号の被害の時も、県事務所は何をしていたのだということです。県事務所は県事務所だけで動いているわけです。ですから私は、ここで市役所との連携をどうやるかという問題を考えていかなければいけないという指摘をしたのです。

「人と防災未来センター」の坂本さんという女性の研究員が調べたところに

よると、今度の東日本大震災では全体の調整がうまくいっていないものですから、たくさんの自治体が応援に入ったところと全然誰も行かないところがあります。七ヶ浜町には僕らの仲間のNPOが後にずいぶん入りましたが、市町村の応援は、この段階ではゼロです。石巻市は約150人～160人ほど入っています。このようにすごく濃淡があるのです。栗原市などは逆に応援に行っていますが、ここにも最初は応援が入っているという状況です。このようなばらつきが出てくるということで、県庁がどうやって調整をしていくかという調整能力が問われるわけです。そのためには、正確な情報を把握し、国ないし他府県とうまく調整する力を持たなければいけません。それは被災県でできるのかという話です。

(2) 現行の広域応援スキームの問題点と今後の検討課題

これは全国知事会で頂いた資料で、東日本大震災が起きるまでの図です。このときは、東北・北海道ブロックの幹事県は北海道です。宮城県のカバー県は山形県と決まっていますが、カバー県も被災しています。また、福島県や岩手県など全部被災していますから、宮城県には当然入れません。幹事県の北海道は、十分情報が把握できないということになっています。しかも、知事会はそのために専任職員がいないわけです。被災者生活再建支援の支給事務などその後たくさん来て、都道府県会館には各県事務所が入っていますから、その応援を得て、広い一室を借りて100人くらいに電話番をさせて対応するわけですが、そのときはそういう体制ができていませんでした。

その後、総務省がとった方式ですが、マッチング方式と言って、被災市町村と派遣市町村からそれぞれ要望と派遣できる余力を出させて、例えば土木職員が何人欲しいと言ったら、こっちが何人出せるという格好で、マッチングしていくという方式を取ったのですが、これもいろいろな問題が起きました。

まず、被災市町村は何人欲しいかが全く分からないのです。次にどういう事態が起こってくるか読めないわけです。しかし、応援する方は待っているわけです。ようやく要望が整って行ったら、全部フェーズが変わって要らないという状況も起こっています。例えば神戸市は長野県に派遣されたいのですが、長野県に行くともう何もないという状況でした。マッチング方式というのは、タイムラグ、時間差ができるのです。両方の要望を待って、調整していくとかなかなかうまくいきません。知事会も総務省も調整できなかったという問題が起

きてきたわけです。情報不足から戦力配置の誤指示が生じたということです。

災害救助法はものすごく短い条文ですが、解説用の分厚い赤本があることを皆さんご存じでしょうか。例えば避難所の給食費は幾らにするとか、細かいことがたくさん書いてあるのです。それに対して、特別基準もたくさんあるわけです。例えば、高齢者が多ければ給食費は増やしてもいいなどがあるのですが、分からない市町村の職員は赤本を一生懸命読んで正確にしようとするから、逆に被災者にとってはたくさん不満が出てくるわけです。

実際応援に行った人がどういうことを感じたかという、まず目の前の事務処理に追われて復興戦略が立てられていなかった。なぜかという、例えば罹災証明を出さなければいけない。避難所を開設しなければいけない。道路が開通してない。がれきを処理しなければいけない。死体がいっぱい上がってくる。火葬場も足りないから土に埋葬した。こういう目の前のことが山ほど起きてきます。

ですから、次に一体何が出てくるのかということまで頭が回らないのです。どうしても後手後手に回ってしまいます。実は、よくおっしゃっていたのが、優秀な職員が単純業務に投入され、罹災証明や被災者支援で追われている。そういう職員こそ後方に回して、情報処理や戦略的な目標を立てるといったことをすべきだろうと応援に行った人は思うわけです。しかし、今、追われているところにどうしても優秀な職員が投入されるので、優秀な人ほどたくさん仕事が回ってきます。

それから、何が足りないのかということが分からないのです。次々と状況は変わっていくわけです。結局、今、保健師が欲しい、その次は土木職員が欲しい、あるいは臨床心理士が欲しいなど、状況がどんどん変わっていく中で先が読めないわけです。次にどうなっていくかは、被災経験がなければ分からないのです。ですから、取りあえずたくさん行こうかということで行ってしまいます。結果、マッチングがなかなかできません。

行った人たちの不満としては、例えば神戸市や兵庫県から被災経験のある職員が行った時は、なかなか戦略部門、指揮系統に入れてくれない。単純業務に回されてしまうということがあります。この辺がうまくマッチングしないという問題をうまく処理しなければいけません。

(3) 制度的問題

支援の方は、一般的に1つの自治体だけで行くと、支援の息切れが起きます。例えば、保健師や土木職員などの、専門職員は数が少ないですから、いつまでも出しておくわけにはいかないから、途中で支援が切れてしまいます。また、複数自治体が行く場合、どうやって調整するかです。もう一つは、そろそろ引き揚げたいと思っても、他の部隊が引き揚げないと、うちだけ引き揚げるのはどうなのかなど、いろいろな問題が起こってきます。

特に一番問題だったのは、特別基準です。これは、さじ加減一つで幾らでもできるという災害救助法の特徴からきています。昔、鳥取県西部地震というのがありました。片山（元）総務大臣が知事だったときです。あとき、平井さんという今の知事が副知事で、米子市で厚生労働省関係の大会をしている最中に地震が来たのです。当時はまだ災害救助法が団体事務になっていなかったの、厚生労働省の人がすぐに災害救助法を適用しようとしてきばきとってくれたので、あときは処理が早かったと平井知事が言っていました。そのように国の職員がいるとすぐ動きやすいとか、よく分かっている人がいれば、災害救助法をうまく活用して手厚い支援ができるのです。この辺をどうやって勉強しておくかです。今、兵庫県の職員が災害救助法を使い回そうという本を出して、東日本であちこちから引っ張りだこで講演に回っていますが、そのように災害救助法の手慣れた人がいると非常にうまくいきます。

災害救助法は、被災地住民を助ける法律で、他の自治体が助けるスキームではありません。ですから、皆さんは現地の被災住民を助けるわけではなく、被災自治体を支援するわけです。もう一つ、東日本大震災の後で兵庫県が応援に行った被災自治体に2億円を請求するなどいろいろな問題が出ましたが、対口支援の場合は財政負担の問題があります。今、広域避難の人たちを受け入れています。最初はこのお金は一体どうなるのだろうと皆さん不安の中で、手探りでやっておられました。また、災害対策基本法は基礎自治体が基本になっているわけですが、今回は基礎自治体が丸ごと被災してしまったので、どうするのかという問題があります。また、災害救助法35条で、都道府県は他の都道府県において行われる救助については、応援のため支弁した費用について、救助の行われた他の都道府県に対して求償することができますが、市町村単独は補助の対象外になっています。また、一時避難者支援の仕組みが非常に弱い、自主避難者については支援のスキームが全くないなどのいろいろな制度的な問題

があります。

(4) 組織間調整が課題

次のような問題もあります。新潟県中越地震では旧山古志村が全村やられました。電話も通じなくて、今、衆議院議員の長島さんが旧山古志村の村長だったのですが、ずっと歩いて村境まで行ってようやく携帯電話につながったというくらいで、旧山古志村がやられている状況が初めは分からなかったのです。

ところが、自衛隊は知っていたのです。ヘリの赤外線撮影で全部分かっていました。この情報は市ヶ谷の防衛庁には届いていたのですが、新潟県の知事には届いていませんでした。そのときの知事は金子さんでしたが、後でニュースフィルムを見て初めてこういうことがあったのを知ったということがありました。

阪神・淡路大震災では、これは貝原さんもよく言う話ですが、兵庫県の災害対策本部会議に県警の連絡員が来ていても、まず警察本部長に相談するという事で、知事の指揮下になかなか入らないといったことがありました。こういう組織間の調整、連携をどうするのかという問題があるわけです。

4. 対口支援を提案・実践

ここで対口支援という問題が出てくるわけです。東日本大震災では、関西広域連合が東北三県支援に担当制を敷きました。3月に関西広域連合が四川方式の日本版対口支援を提案しています。そしてその後、自治体スクラム支援会議を東京杉並区、群馬県吾妻郡、北海道名寄市、新潟県小地谷市などが設置し、福島県南相馬市への合同支援を始めています。それから、名古屋市が陸前高田市を丸ごと支援するため、職員54人を1年間派遣すると発表します。これは今の市長です。それから、阪神自治体支援チームが立ち上がるなどといったことが、新潟、関西を中心に次々と起こってきます。

実は私どもも、3月17日にインターネットで中継しながら、こういう制度を提案したのですが、そのときに対口支援をすべきだと言っています。対口支援とはペアリング支援です。関西広域連合のホームページを見ると、3月13日に関西広域連合の委員会が開催されて、支援対策が協議され、関西広域連合からの緊急声明を発表しました。3月29日に東北地方太平洋沖地震支援対策にかか

る関西広域連合からの緊急声明（第二次）が出ました。こうして、^{たいこう}対口支援が進んでいくわけです。

私は震災直後にニュース番組に出たのですが、そのときに新潟県知事の泉田さんと一緒でした。最後に東日本の支援に何が一番必要か書かされるのですが、奇しくも泉田さんと同じことを書いていました。泉田さんは「四川方式」の支援が要る。私は「^{たいこう}対口支援」と書きました。そういうことで、この辺りから、「^{たいこう}対口支援」というのが割とニュースでも話題になって、新聞も取り上げられるようになってきました。

ここで台湾大地震の話に戻ります。国姓郷という町では、ワンポイントセンターという大テントがあって、山ほど窓口があります。ここは軍隊の徴兵免除の手続きをすところ。国姓郷が被災しているのですが、ここにいるのは各省庁や台北市の人達で近くに止めてあったバスの中にはパソコンの端末が並んでいます。パソコンの端末は台北市の大きなコンピューターとつながっていて、現地でいろいろな情報を打ち込んで、台北市で処理してまた打ち返してきます。国姓郷という村そのものは実際の被災者救助をやっています。ワンポイントセンターというのは、アメリカ方式です。このとき初めて^{たいこう}対口支援という言葉を知りました。

ここでは相当いろいろな業務をやっていました。^{たいこう}対口支援の「^{たいこう}対口」とは、口と口がピッタリ合うという意味らしいです。中国の経済支援の方式で、大きな自治体がやや小さな自治体を支援していきます。中国では全部中央から派遣しますから自治体とは言いません。省長や特別市の市長は共産党の官僚ですから、それぞれ支援の腕比べをさせられるわけですが、国のお金ではなく地方のお金で支援するわけです。こういうことが普段から行われていました。

各地の経済発展レベルに基づき、合理的に力量を配慮して、四川大地震の時は、19省と市が四川省の18の被害が大きい県（市）と甘肅省、陝西省の重大被災区を支援しました。^{たいこう}対口支援の任務を引き受けた省（市）は3年という期限（ノルマ）で^{たいこう}対口支援を実施し、各支援省（市）は前年の地方財政収入の1%を、毎年、^{たいこう}対口支援の現物作業量に充てることとされています。これは社会主義制度の優越性といって、自力更生、政府による支援を社会による援助に変えていくわけです。もともとは1970年代から始まっていた経済支援で、実は台湾でも同じことが行われていたということです。具体的には、上海や北京といった大きな市が小さな市を応援する、省が県を応援する、市が郷や村を応援するとい

う形になっているようです。

私が行ったときは、国姓郷ですから、郷に台北市が来ていたわけです。そのようにして、大きな市が小さな町を支援していくという方式が中国で一般的に行われていました。それを日本でやろうという話になるわけです。

5. 初めて具体化した対口支援～懸念の中で

国内で初めて本格的に行われた対口支援が、2004年の新潟県中越地震の時です。このときに泉田さんは知事室の隣の応接間を全部開放して、そこに兵庫県から職員が随時来るのです。復旧・復興のステージごとに、かつて対応したベテランの職員が来るわけです。避難所段階、仮設住宅段階、復興住宅段階というふうにどんどん人が替わって入ってきて、泉田さんにアドバイスをします。また、災害対策本部会議は大講堂でされていたのですが、その席に神戸市の人と防災未来センターの研究者も入って、泉田さんからご下問を受けるわけです。そこでいろいろな意見を申し上げるという方式を取っていました。

とはいえ、地元の部長さんたちにとってはあまり面白くありません。私が横から見ていましたが阪神から来た連中がたくさんいて、自分たちはないがしろにされているのではないかという感じでした。しかし、泉田さんは対口支援が非常に役に立つと思われたのでしょう。今回は泉田さんのところからも随分出たということでした。

「自治体間の相互応援協定は、東北、関東、近畿など周辺の地域内で結ばれることが多いが、こうした協定は、広域災害では機能しにくい。遠隔地の被災自治体との連携も時には必用になる。兵庫県や神戸市は、阪神・淡路大震災で復旧・復興事業に従事した係長級以上の職員を対象にした『職員バンク』を作り、毎年更新している。経験豊かな職員も年月がたてば異動し、居場所が分からなくなるからだ。名簿登録者は、神戸市約3,500人、兵庫県約270人。新潟県への応援は、この登録者を中心に編成した」とあります。

今、兵庫県では当時の中心メンバーがほとんど引退してしまって、今、防災局長の松原さんという人は当時、若手でした。兵庫県の面白いところは、その松原さんが、財政に行っても、広報に行っても、防災をどこかでやらせるという格好で、いずれは防災監でもするつもりではないかと思います。

当時の防災局長が今の谷公一衆議院議員です。復興庁副大臣です。そのよう

に、あそこは阪神・淡路大震災の反省から、ずっと職員のシステムを作っているわけです。しかし、昔はスペシャリストはあまり出世しませんでした。ゼネラリストが行政では出世していきます。その中で、スペシャリストをどう生かすかが大きな課題になってくるわけです。

(1) 関西広域連合の^{たいこう}対口支援

関西広域連合の^{たいこう}対口支援については皆さん実際にしているので、よく分かっているんじゃないかと思います。神戸市の人材データベース「神戸市職員震災バンク」は、復旧・復興業務に携わった職員約3,500人の氏名や所属を網羅しているもので、OBも登録されています。「災害対策本部の運営」「避難所の設置・運営・閉鎖」「仮設住宅」など37項目に分類された業務内容を登録しています。「避難所」「仮設住宅」などとキーワードを入力すると経験者が分かり、素早く派遣できるようになっています。

私ものがれき処理を産廃処理で特例でやったという話を細かく聞くために担当課に行くと、そのときの人が水道か下水に行ってしまったので時間がかりました。鳥原市の雲仙普賢岳噴火災害で「がまだす基金」という今の災害対策基金と復興基金の原型を作ったのが長崎県庁ですが、今、行くと恐らく私の方が詳しいです。職員は書類をめくるだけで、行間が全く分かりません。特に制度というのは、恐らく特例や要綱、法律の緩和ということでしているので、きちんとした条例や法律になっておらず、なかなか引き継いでいかれないという問題もあります。その点、神戸市は辞めた職員も全部登録して分かるようにしています。

神戸市は名取市、西宮市は南三陸町に応援に行きました。西宮市は市長が広報課員を応援に出して、ニュースなどで大きく取り上げられました。

これはいかに「押しかけ支援」がよかったかを紹介した毎日新聞の記事です。「大津波で役場ごと流された宮城県南三陸町。仮庁舎の建つ高台の総合体育館「ベイサイドアリーナ」を、オレンジ色のジャケットを着た女性たちが行き交う。背中には「兵庫県 保健師」の大きな白いプリント文字。「関西広域連合」の支援隊として阪神・淡路大震災の被災地、兵庫県から派遣された保健師たちだ。部屋ごとに表札を付けてもらおうと回りやすくなりますとアドバイス。震災経験がある兵庫県が即座に入って道しるべとなってくれた」と書いてあります。

続けて、「遠藤健治副町長は総務も人事もないような組織の状況で、何をやらなきゃいけないかも分からないときにどんどん人を送られても混乱するだけ。佐藤徳憲総務課長も『ほしい人材は?』とか『何人必要か?』と聞かれても答えようがなかったと振り返る。そこへ半ば押しかけるような形で支援隊を派遣したのが関西広域連合だ。大阪府など2府5県が国の権限移譲の受け皿になろうと、防災や医療、産業振興などで連携するため昨年12月に発足させた特別地方公共団体。震災2日後の3月13日、連合長の井戸敏三兵庫県知事らは神戸市の兵庫県災害対策センターに緊急参集し、直ちに岩手県、宮城県、福島県の3県に対し、それぞれ担当する府県を固定する『カウンターパート方式』で支援することを決めた。

宮城県の担当となった兵庫県、徳島県、鳥取県の3県は、派遣先の重荷にならないよう独自に被災現場のニーズを分析し、被害の大きい南三陸町と石巻市、気仙沼市に3月23日から現地支援本部を設置した。3県と県内市町村から避難所の運営ノウハウを持つ職員や建物の危険度判定士、保健師ら30～40人を10日交代で南三陸町に送る態勢を整えた」。

このように保健師などの専門職種は各市町村が持っている人数が少ないのですが、広域連合なら交代でできるのです。和歌山県などは途中で水害がありましたから引き揚げて他の町が入るといのように、単体の対口支援^{たいこう}ではなく、ブロックの対口支援^{たいこう}はそういう意味では非常に底力があります。

「佐藤仁町長の携帯電話にある日、井戸知事から直接連絡が入った。『現場からの報告を聞いていると、南三陸町では保健師が足りないようだから増派しますよ』。最初は戸惑い気味だった町長は『これはすごい』と感心したという。関西広域連合の村田昌彦防災課長（兵庫県職員）は、『阪神大震災の教訓から待ちの姿勢ではダメだと分かっていた。行政機能がひっくり返り、何がどれぐらい必要かさえ分からない状態。カウンターパート方式なら信頼感が生まれるし、集中して迅速な支援ができる』と説明する。

被災者に寄り添って活動する姿勢が受け入れられ、関西広域連合は今、南三陸町の災害対策本部会議の正式メンバーになっている。『関西広域連合のような支援の仕組みを広めるべきだ』と佐藤町長。そしてこう加えた。『でも国がやってもスピード感が出ないから、やめた方がいい。九州、東北と小分けに作り、機動力ある支援の形を作っていくべきだ』とおっしゃっています。

(2) 広域連合による応援の良さ

応援が息切れしません(専門職、引き揚げ部隊の補充ができる)。先遣隊がニーズを把握できる。重層的な支援が可能。これは、府県と政令市と中核市、市町村など、いろいろな部隊が入りますから、県の職員が分からなくても市町村の職員が分かる。本当はここに国も入ると一番いいのですが。

長期にわたる応援ができる。情報の集約、交通整理が容易であるということです。

6. 後方支援基地・中継基地・現地対策本部

もう一つ、東日本大震災で逆にわれわれが教えられたのが、後方支援基地というものです。実は私たちが阪神・淡路大震災の後、中継基地の議論は随分していました。東南海・南海地震が起き、東海地震が起きた場合に、われわれはどこかに中継基地を作らなければなりません。初めは豊橋市の辺りを想定していたのですが、実はそこへ急に震源域が広がってしまって、そこもやられるということが分かって、岐阜くらいまで後退するのです。

毎日新聞によると、「阪神・淡路大震災を教訓に産官学と民間の連携を目指す『災害救援ネットワーク関西(NAD関西)』は28日、『東海地震救援アクションプラン』を発表した。行政と民間ボランティアが役割分担した救援活動が注目された『西宮方式』を踏まえ、東海地震が起きた場合、被災地近くに拠点となる『リレー基地』を置くことなどを提言している」。

その後、齋藤副知事と私とでこういうふうにはできないかという話をしました。首都直下地震が起きたときは、対口支援^{たいこう}しかないだろう。例えば兵庫県は千代田区を支援するなど決めて、普段から人的交流や救援ルート、救援基地づくりなどを事前しておくべきだということを話し合いました。ちなみに、このNAD関西というのは今、NVNADと言って大阪大学の渥美先生が理事長をやっています。当時は渥美さんが理事か相談役といった形でしていました。

(1) リレー基地構想

リレー基地構想を考えたのは、大阪市立大学の宮野先生です。関東大震災が研究のスタートでした。それだけに、「ボランティアだけでない。自治体も阪神大震災にとらわれ過ぎ。防災計画の見直しが相次いだか、直下型地震に引き

ずられていた。災害は、全く違った顔で現れてくる。海溝型、それも夏の昼間の発生だったら、津波で多くの海水浴客が犠牲になるだろう。直下型地震の対策は全く役立たないことだってあり得る。次は海溝型で、それも東海地震をターゲットにしなくてはいけない。広範囲に被害が出る。それもいろいろな被害形態が起こり得る。液状化、津波、大火。日本列島が寸断される。新幹線、高速道路」と何か予想しているようです。

「次の東海地震では何をすべきか。阪神・淡路大震災以上にボランティアが集まるだろう。しかし、効率的な連携をしないとかえって混乱するだろう。事前に連携のシステムを構築しておく必要がある」。ですから、静岡では毎年、ボランティアのセミナーや訓練をしています。

「そこで、東海地震の大きな被害地域の外縁になる豊橋市、岡崎市辺りが救援基地の候補地になると考えた。ボランティアの集合基地、物資の集積基地。系統的に被災地に入る。被災地外からの一方的救援、被災地内で完結する救援態勢の構築と両面が要るだろう。被災地内でも救援に濃淡が出てくる。軽いところがひどいところへ応援に入る。被災地だからと言って受援だけではすまない」ということです。ですから、今度の東海・東南海・南海地震などが起こったら、みんなが受援を待っているのではなく、やはり両方やらなければいけないということ考えたのです。しかし、震源域が西へ広がったものですから、豊橋市、岡崎市は駄目になりました。

(2) 『縁』がつなく後方支援プロジェクト

そうこう言っていて、なかなか具体化しないところに、今度、東日本大震災で遠野市が後方支援基地となって、ボランティアや自衛隊などみんな入りました。ここは、後方支援でまちづくりをやりようとしたのです。ここに仮設市街地を作ろうと、遠野市の本田市長は提案していたようです。

これは、東日本大震災が起きてから急ぎょ行ったわけではなく、東日本大震災が起きる前から、こういう構想があったようです。遠野市は、沿岸の被災地と大体等距離なのです。しかし、盛岡市は被災地からものすごく遠いのです。私は宮古市の方に行くのにタクシーで行きましたが、8時間くらいかかってしまうので、とてもではありませんが、応援や支援など非常に難しいのです。それを遠野市で一手に引き受けてやりようということです。それだけ広い敷地もあるということで、自衛隊の基地などもできていました。

そのプロジェクト体系と具体施策では「『絆』をつなぐ後方支援」ということで、NPOも一緒にやっています。当初は神戸の被災地NGO協同センターの村井さんや東京大学の御手洗さんなどいろいろな人が中に入って、中継などもしていたわけです。

後方支援基地やリレー基地は、関西、四国などでもこれから要ると思います。これは被災しない場所であることが第一です。それから、鉄道や道路、海路や空路が利用できる交通の要衝である必要があります。また、被災地からそう遠くない場所で、官民一体で運営される必要があります。また、被災地のニーズを把握し、必要な物資や人手の情報を入手・発信できるということで、情報基地にならなければいけません。そして、集まってくる人や物資をいったん集積できる場所があることと、時期を見て的確に送り出す役割を担えることが必要です。そのために、ブロックの自治体や政府による財政支援のスキームを作る必要があります。

では、関西ではどこなのかということです。これは皆さん、今後考えていかれることだと思います。四国、紀伊半島、東海、それぞれに中継基地を作って、日本海側から入っていくということが必要だろうと思っています。

有珠山噴火災害の時の現地災害対策本部は、伊達市役所の中にできました。各省庁が全部机を並べています。そして、隣に議場があるのですが、そこが記者会見場になっていて、発表した書類を全部、ラミネートして東ね、壁にずっと張っていました。これは、阪神・淡路大震災の時に問題になった、みんなが何回も同じことを聞くというところを解消しようとしたものです。しかも、毎日、10時くらいに出張省庁の人たちが、ここで会議をします。壮瞥町や虻田町の被災地に近いことは近いのですが、離れています。そしてホテルも幾つかあって、宿泊もできるということで、現地対策本部ができたのです。

この一番いい点は、決定権を持った人が来たことです。例えば気象庁の山本長官が来たのです。ですから、すごく決断が早い。決定できますから、東京へすぐに打ち返すということで、多分、原子力災害のオフサイトセンターも、決定権を持った責任者が来ることを考えなければいけないと思います。

今、復興庁の現地対策本部が3県にできています。今までの復興庁は決定権を持たずに、各省庁に振ってしまうというところから、何の力もないと言われていました。今回は復興副大臣が週に半分以上は常駐していますが、阪神・淡路大震災の時は、知事の貝原さんは逆に復興庁は要らないと言ったのです。そ

うでないと知事に力が集中しないので、地方ならではの復興をしたいと言ったのですが、あれは正解だったと思います。

というのは、今、福島県双葉郡の8町村が原発でみんな避難していますが、みんな復興庁を向いていて、福島県に向いていないわけです。そういう中でセカンドタウンや「仮の町」構想が出ていますが、なかなか県の間で調整ができていないという問題が出ているわけです。ですから、常に県知事、副知事に権力が集中するような形、決定権を持った人がそのそばでバックアップする形で中央から来ることが一番望ましいわけです。

物的、人的な大量の支援は、少し離れたところに中継基地を作るという形が大災害にはいいのだらうと思います。そこに情報収集機能を作るということです。携帯電話も、皆被災地にたくさんの優先電話を持った人達が入ってしまいますから、逆に輻輳^{ふくそう}が起こるとも言われています。ですから、そういう情報基地が要るということです。また、今はインターネットやブログ、ツイッター、フェイスブックといったさまざまなツールがありますので、それを使いこなせる人を置くことも大切です。

仙台で一度地震があったときに、ポケットベルの一斉通信が作動しなかったことがあるのです。それは、震度4になると、コンピューターを介して、皆さんのポケットベルや携帯電話に情報が入るはずだったのですが、どこかで輻輳^{ふくそう}に巻き込まれたのです。同じことが四国でも一度起こって、結局、全部空へ飛ばし、衛星電話で一斉送信すると変えたところが幾つかあります。そのように、携帯電話でも輻輳^{ふくそう}するということを考えておく必要があります。いかにして情報、応援をうまく効率的にさばっていくかが、初期は非常に大切だと思います。

7. しかし、懸念も・・・

問題は、災害は決して同じ顔ではやってこないということです。われわれは、阪神・淡路大震災の時には、直下型地震ばかり思っていました。今は津波、津波と思っていますが、次はどういう顔で来るか分かりません。常に臨機応変に対応できるようにしなければいけないということです。

貞観地震と今回の津波を起こした地震は非常に似ていると言われています。実は、このときには、10年おきに関東諸国地震、仁和地震、南海地震と大きな

地震が起こっています。これを今に当てはめるとどうなるか。単純計算すれば、2020年には首都直下型地震が起こる、2029年には東海・東南海・南海地震が起こることになります。とすれば、あと10~20年の間に大きな地震が立て続けに起こるケースがあるということで、残された時間はあまりないという感じがします。

今言われているのが、東海・東南海・南海地震三連動、富士山噴火、関東直下型の三つです。富士山噴火は、1707年の宝永地震の翌年に起きています。宝永地震の時は、東海・東南海・南海地震が数秒差で起こっています。多分、日本沈没に近い形で、高知県では村が消えてしまったと言われていたくらいです。足摺岬は跳ね上がって今みたいに高くなりました。富士山まで噴火して、御殿場辺りまで埋まってしまうわけですが、そういうことがまた起こるのではないかと心配されているわけです。

8. 震災10年で自治体の危機管理能力は高まったか

実は昔、阪神・淡路大震災を経験したことによって、どれだけ自治体の危機管理能力が高まったかを調査したことがあります。

そうすると、この10年間に防災トップが課長クラスから、部次長、理事クラスなどに上がっていています。

それから、誰を補佐するかですが、最初は部長クラスを補佐して、知事を補佐していたのは1割にすぎなかったのですが、震災後は、知事、副知事を補佐するという形に変わってくるわけです。

また、47都道府県の防災予算と防災部局の人員は、一部、1994年に大きな災害があったところは下がっていますが、大体防災予算は増えています。そして、防災部局の人員は圧倒的に増えてきています。

専門職の起用では、自衛官、警察官、消防官を防災部局で管理職で採用したり、スペシャリストを置いています。退職自衛官は、2004年ごろはあちこちで採用されました。有名なのは、東京都の参与の志方さんです。陸上自衛隊の北部方面総監をされていた方が、東京都の防災担当に入られました。鳥取県は現役の自衛官を招きました。結局、スペシャリストがなかなか育たないので、スペシャリストを呼んでしまおうと変わっていくわけです。

また、阪神・淡路大震災の時は、ほとんど警備員しか宿直していませんでし

たが、職員が宿直するようになってきました。これは国土庁（現国土交通省）もそうです。

待機宿舎というのがかなり増えてきました。兵庫県の復興推進課長などは、土曜日のうちの研究会に来るのですが、待機宿舎だからめったに家に帰れない。今日は研究会で来たけれど、今日くらい家に帰りたくて泣いていますが、そのように皆さん縛られています。

それから、防災ヘリの保有台数ですが、あのころは防災ヘリがなくて、確か八尾航空基地から自衛隊のヘリが飛んだのですが、そのときはヘリコプターにテレビ中継システムがなかったので、ホームビデオで阪神・淡路大震災の被災地を撮影し、それを市ヶ谷の防衛庁に送ったので、中央が情報を知るのにすごく時間がかかりました。一方、NHKはすぐヘリが飛んで全部写していたわけです。そういうことで、自衛隊のヘリのみだったのが、だんだん防災ヘリが自治体、警察、全部に広がってきて、今やほとんどテレビ中継システムを持っているという状況です。

ただし問題は、各都道府県、防災トップがまちまちなのです。まだ課長クラスがいると思えば、部局長、部局長より上の人もあります。これは、何かあったときに話し合うには、決定権が全然違うということです。この辺が一つ問題でしょう。担当課もいろいろです。今はもっと変わっているかもしれませんが、われわれも、例えばアンケートをするとき、どこへ送っていいのか分からないのです。いろいろな部局があります。今はどんどん公務員の数も減っていますから、防災担当は1人とか合併していく中で職員が減るわけですから、非常に大変な状況になっていると思います。

また、何かあったときに出勤する基準は各都道府県でまちまちです。例えば震度4の対応もそれぞれ違うなど、分かれています。例えば協定を結んでも、お互いのトップの位が違う、決定権が違う、課が違う。課でもいろいろな係に分かれていますので、そのすべてに連絡調整が要るとか、あるいは自動的に立ち上がる対策本部が震度によって違うというふうに、協定しても連絡体制が難しいということがありました。

応援協定の中身で一番私たちが問題だなと思ったのは、情報の収集・提供で協定をほとんど結んでいないことです。多分、ここが一番人手が足りないのです。意外と情報というのは、どのように扱うか難しいのです。特に市町村であれば余計だと思いますが、この辺をどのようにしていくかということが問題で

はないかと思っています。

また、広域連携において、協定はたくさんあるのですが、協議会方式です。地域防災会議は作られますが、数府県で協議会を作るところはあまりありません。

被害想定も、今はもっと調整されてきていると思いますが、この当時、四国に南海地震の被害想定を聞いて回ると、ある県は死者1人、隣りは何百人。どうしてこんなに差があるのかということもありました。それは、地盤の情報がどれくらい入っているのかとか、先生がどういう災害をモデルケースにして算定するかなどで全部違います。例えば津波の被害想定でも、奥尻スタイルで取るか、何々スタイルで取るかで死者の数が全然違うらしいです。首都直下型地震でも、18か所くらい震源を置いて想定していますからまちまちです。しかも、かつての想定を出したときに比べて、今は関東ローム層の下にプレートが潜り込んでいるところが10kmくらい浅くなっていることが分かったのです。ですから、今まで震度6だろうと言っていたのが震度7になったわけです。以前は首都機能が維持されるという想定で、省庁や大きな企業は大丈夫だと言われていたのですが、今は分からなくなってきました。

また先日、知事会で雑談したのですが、皆さん、どうやって出勤して来るのですかという話をしたことがあります。それから、バックアップサーバーが同じ建物の中にあるというのです。そんなもの役に立たないのではないのでしょうか。それは立川市などに出さなければいけないのではないかという話をしました。

また、知事会の図が変わりました。今まで、カバーブロックが、主のブロック、次のブロックなど三つくらいありましたが、今は全部1ブロック対1ブロックに変わってしまいました。北海道・東北と関東、中部圏と近畿など1対1にして責任を持たせるということにしたのです。それから、幹事県というのがありましたが、ここが機能しない場合があるので、知事会が直接被災県とやり取りをすると変えたと言っていました。その代わり、知事会はそんなに人員がいまませんから、いざとなったら各県の東京事務所から全部人を集めます。防災服を初めて買ったとおっしゃっていましたが、そのようにして知事会は機能を高めているようです。しかし、このとおりに行くかどうかは、また問題です。

お亡くなりになった東京大学の廣井先生が、「東海地震が来たら、西日本の人は応援に出しますか」と聞くわけです。「でも、明日、南海地震が来るかも

しれませんよ」と言われると座がシーンと静まりかえりました。その中で、静岡県防災局の人が「はい」と手を挙げて、「実は、阪神大震災が起きたときも部内で同じような議論がありました。応援に行っている間に東海地震が起きたらどうするのか。それでもわれわれは救援物資を出し、応援に駆け付けました。皆さん、よろしくお願いします」と言ったという話です。こういうことが今後起きるでしょう。

消防庁なども、どこで応援部隊を止めるのか。外縁部で止めるのかなどの検討を以前していました。最近の話は聞きにいていませんが、皆さんも応援を出されるとき、東海・東南海・南海地震だと非常に悩まれると思います。何年か後に起きる場合もあれば、安政東海・南海地震は、三十何時間差で起きたというもありますし、宝永地震のように数秒差で起こった場合もあります。また、昭和東海・南海地震のように2～3年の間を置いて起きる場合もあります。ということで非常に難しいのです。そのときどうするかは、今から考えておかないと、そのときになってはもう遅いのです。首長の判断と、出した後に起きた場合はどうするかまで考えておかなければいけません。

懸念点として、防災・危機管理もマニュアル化していますが、危機は変幻自在です。改善はされたとはいえ、判断を専門家に依存していないか。防災・危機管理がキャリアパスにならないところに問題があるのではないか。もう一度組織・体制の標準化が求められるのではないか。情報伝達の機器はどんどん発達していきますが、人の教育が行われていないのではないのでしょうか。

鳥インフルエンザの時のファックス事件というのがありました。京都府の担当者から、病気になった鶏肉が兵庫県に行っているという話がファックスで来たのですが、担当職員がいなかったため、臨時職員の女性は、そのファックスを裏返して職員机の上に置いて、一昼夜分らなかつたのです。知事が「来ていない」と記者会見してしまいました。そういうときどうすればいいのか。やはり責任者のところに絶えず情報を集めるとか、普段の教育をしておかないと、いざというときに、落とし穴があるということです。

もう一つは、職員一人ひとりのマインド、危機管理意識です。有名な話ですが、千葉県北西部地震の時に、東京都の待機宿舎にいる職員が出勤しなかつたということがありました。

9. 高めよう受援力～過去災害に学べ、地域力を高めよ、情報は取りに行け

わが研究所では、1年に1回、全国被災地交流集会を開いて、過去災害の知恵を持った役所の人、NPO、研究者、復興リーダーに一堂に集まってもらっています。被災地の知恵は、フローでそのときで終わってしまうのです。ですから、それをストックとして蓄えて、後に引き継いでいこうということをやっているのです。

2001年9月11日、ニューヨークテロがあったとき、世界貿易センタービルのノースビルに日本の企業がたくさん入っていました。ある保険会社系の危機管理の有名な会社は、パソコンに危機管理マニュアルを全部入れていました。ところが、飛行機が突っ込んだ拍子にクラッシュしてしまい、マニュアルが全然役に立ちませんでした。一方、中国銀行はヘルメットやゴーグルなど防災七つ道具を置いていました。それで110階もある超高層ビルの90階から非常階段を下りてきて、すごくそれで有名になるのです。ですから、いざとなると、意外と電子機器というのは弱いものです。

また、ロマブリエタ地震の時、アグネス・チャンがスタンフォード大学に留学していました。揺れたときに小さい簡易の机とイスが一体になったもので授業を受けていました。アグネス・チャンは次男を身ごもっていて、もう一人の韓国の女性も同様でした。学生たちがどうしたかという、大きな梁のある出入りにアグネス・チャンと韓国女性を立たせ、地震に備えたということがあるのです。アグネス・チャンが言うには、アメリカは危機管理能力が高いということです。1998年だったか、やはり世界貿易センタービルのツインタワー地下2階でニトロ爆弾が爆発して、地下1階から5階まで全部抜けるのです。そのときに各階からみんな非常階段で逃げ出します。非常階段は2人並んで通れるくらいの階段ですが、各フロアから出てくるものですからだんだん混雑してきます。車いすの人がいる。妊婦さんがいる。そこで、怒号が起き出すわけです。そのとき、誰か分かりませんが、いきなり「ウイ・シャル・オーバーカム(勝利をわが手に)」を歌い出すわけです。それが110階まで広がって合唱になり、みんなが、車いすは2人で担ぎ、妊婦さんは先にということで粛々と避難し、アメリカ人の危機管理能力の高さがうたわれました。そこが日本とは違うのではないのでしょうか。

アグネス・チャンに「なぜアメリカ人は危機管理能力が高いのか。」と聞くと、

「そうではないと思う。最後の審判だ」と言うのです。アメリカ人は信心していないように見えて、死ぬときは、キリストの前で最後の審判を受けると思っているらしいのです。ですから、そのときに恥じない行動を取らなければいけないというのがアメリカ人の勇気のもとになっているという話を聞いたことがあります。

危機管理というのは、結局そういうことなのです。マニュアルは幾らあっても役に立ちません。そのときに目的を一つに絞ります。何のために、今、何をするのか。そこが非常に大切だという話を聞いたことがあります。

(1) 過去災害に学ぶ

被災者支援にも補助金、要綱事業等いろいろな制度はあります。これは中央省庁だと課長でできます。それから通達行政、特別基準。そして、既存法の拡大解釈。こうなってくると後に何も残りません。どこかに書類はあるのですが、皆さん、20年前に市町村で何があったか分からないですよ。これを知っている人が得するわけです。

特例主義の一例ですが、例えば雲仙普賢岳災害では、食事供与事業というのが実施されました。人家のあるところに初めて警戒区域が設定されたのです。避難指示勧告は人に対して行われますが、警戒区域は地域に対して行われて、そこから強制的に追い出されますから、避難所でのご飯の代わりに、お金でもいいよとするわけです。これが1日1人1,000円で、4人家族で月12万円くらいが出るわけです。長崎県の事業では、国土庁の補助金要綱で半額国が助成します。これが1年くらい行われました。

実は北海道有珠山噴火災害が起きて、虻田町が全村避難するわけですが、そのときにこれをするべきだということでわれわれも国に要望しましたし、神戸市のNPOも北海道庁に行って要望書を出したのですが、結局、国は動きませんでした。そこで、北海道が道の単独事業でするのですが、これも生活支援事業という形で月15万円くらい出します。この後、特別交付税で補てんはされていますが、一応、北海道の単独事業です。

今度は、三宅島噴火災害で2000年9月12日に全村避難になります。このときもわれわれは食事供与事業をするべきだなどいろいろな言って、当時東京都副知事の青山さんに詰め寄ったのですが、なかなか「うん」と言いませんでした。しかし、東京都はすごいです。災害保護特別事業というものを村と都とするの

ですが、ほとんど都のお金です。基金を作って、避難しているある人の収入が生活保護の基準より下回ったら、その差額を支給しようというのです。ただし、生活保護ではありませんから、普通、200万円くらいまで預金を落とさないといけないのに、500万円くらいまでOKだとしました。それを凍結させて、擬似的な生活保護状態を作ろうということで、これを災害保護と呼んだのです。これは東京大学の廣井先生が衆議院の災害対策特別委員会で災害保護という言葉を出しますが、それをまさに東京都が実現したわけです。今回も広域避難者に対してこういうことをすべきだと言っているのですが、なかなかやりません。

急傾斜地崩壊対策事業というのもあります。これはがけ地が崩れると危ないということで、危険地域に指定して、立ち退かせるのです。芸予地震の際、広島県の呉市ではそうしました。阪神・淡路大震災の時は、それを国が直してから無償貸与します。鳥取県では、自治体がお金を出すという形で、方法はまちまちです。

自宅敷地内の仮設住宅というのは、いつももめます。阪神・淡路大震災の時は、厚生労働省がそれは公平ではないということで認められませんでした。ところが新潟県では、ユニットハウスを勝手に造ってしまったので、仕方ありませんから、これを厚生労働省は分散避難所という名前で認めるのです。これはトイレがないからいいという変な理屈で、修理のためにあるのだということにしました。宮崎県の椎葉村では、ほかに敷地がないので自宅敷地内に仮設住宅が造られたというように、災害ごとに特例事業があります。

この食事供与事業、生活支援事業、災害保護特別事業をまとめて見ると、大体12万～15万円と同じような金額が出ています。

(2) 通達行政の狭間で～情報力を高めよう

実は紀伊半島の県に阪神・淡路大震災の被災者が避難し、県の公営住宅に入るのですが、そのときはまだ被災者生活再建支援法がなかったもので、兵庫県は100万円の自立支援金を出していました。ある女性は生活保護費をもらっていたのですが、それを保護費から差し引いて、収入だと言われ、彼女は納得できずに、当時テレビに出ていた東京大学の廣井脩先生に電話をします。廣井先生から私の方に折り返し電話があって、「どう？」と聞くから、兵庫県に聞くと、1963年に厚生省から、「災害等によって損害を受けたことにより臨時的

に受ける補償金、保険金、または見舞金のうち当該被保護世帯の自立更生に充てられる額は収入として認定しない」という次官通達が出ていたということが分かったのです。それを某県にお伝えして事なきを得たということがありました。

しかし、東日本大震災では、義援金、給付金を受けた南相馬市、いわき市、仙台市の人たちが仮設住宅に入ったことや東電の賠償金を受け取ったことで生活保護を打ち切られたという事態が発生しました。これはおかしいということで新聞ざたになり、大部分は生活保護費をもらえるようになりました。

また豊岡市の話ですが、災害救助法に応急修理というのがあります。これは資力の乏しい世帯に対して生活上必要な部分だけ、現物給付で応急修理をするというものです。要するに大工さんを派遣します、あるいはブルーシートをあげますという話です。ところが、同じ年に新潟県中越地震があって、新潟県は現金給付をしたのです。しかも、当時は被災者生活再建支援法に年齢所得要件がありました、それに合わせて支給をしたわけです。ということは、700万～800万円くらいの収入のある人も、応急修理のお金をもらっているわけです。しかも、上乘せをしているのです。豊岡市の職員が確か洲本の職員と話をしていた、「そんな緩和措置があるよ」という話を聞いて、兵庫県を通じて照会したところ、新潟県ではそういう緩和措置を執っているという話で、それならうちもしてほしいという話になったのです。ここで大切なのは現物給付です。1回直してしまったら、もう1回、大工さんに来てもらうわけにはいきません。今さらお金はくれないわけです。ということで、新潟県中越と豊岡市では全然違う措置が行われたということです。

呉市の急傾斜地では、「下に何戸かあると、崩れた場合は、国の制度で災害対応の急傾斜地崩壊対策事業の特別措置で、国のお金で直します」と当時、国土交通大臣の扇千景さんが大見えを切るわけです。ところが、危険地域にされてしまうと住めなくなります。その代わり、がけ地近接等危険住宅移転事業にかかって、特例措置で200万円出るのですが、実はここは重機が入らないのです。重機が入らないものだから、全部人手で撤去しなければならず、500万円かかるということです。200万円もらっても、転居できないという話になって、みんな困りました。結局、壊しても、そこを埋めて出ていきました。

ところが、同じ年に鳥取県で同じような災害が起きているのですが、鳥取県は片山（元）知事が擁壁の修理を補助事業としました。また、阪神・淡路大震

災の時は国が直すのですが、あとは無償貸与をしているので、そのまま住めているのです。このように、地域によって、あるいはそのときによって、同じことでありながら違うことが行われています。すなわち、職員がどれだけ過去の災害を知っているか、あるいは調べる力があるかによって対応はガラリと変わるということです。今回の公費解体、がれき処理の問題でも、われわれは災害廃棄物の処理でできるよという話をしたのですが、こういう問題も知っていたかどうかです。

(3) 地域力を高めよ

もう一つは、自治体職員が能力を高めなければいけないということはありませんが、すべてを自治体でするわけではありません。やはりこれからは、地域の人も頑張らないといけません。

徳島県東みよし町東山法市集落という11~12世帯の集落があります。ここの区長さんが、新日鉄を定年退職されて帰ってきた方なのですが、自分の持ち山のでっぺんを自力で切り開き出したのです。いざ南海地震が起きたといっても、恐らく復興のトリアージが起きるだろう。トリアージというのは、助かる人から助けていき、助からない人には黒タグを付けて後回しにされるということです。きっと広い範囲で災害が起きれば、集落の支援もそうなるだろうと。そのためにヘリ基地を造るのだということ自力でやり出したのです。

同時に、助けてもらえる町にしなければならないということで、農村舞台でサポーターを作ろうとされているのです。それで、毎年10月10日に四国からファンを集めて人形浄瑠璃や漫才などが行われているのです。うちの大学からも研究に行ったりしています。

ところが、ヘリ基地というのは、そう簡単ではないのです。着陸のために入る角度があって、そこに立木があったら駄目だとか、いろいろ難しい規定があります。自力でやっているのを、私たちが知ったり、テレビのニュースが流れたりしているうちに、自衛隊が聞き付けて、そこまでするなら助けましょうということ施設大隊がボランティアで来て、全部してくれたのです。そして、自衛隊のヘリが降りたのです。このように、地域住民が自分たちで立ち上がり、助けてもらう地域をつくるという非常に好例だと思います。

東日本大震災の釜石市鶯住居町でも集落が何世帯か高台に残っていたところへ、私たちは被災から1か月後に入りました。ここの人たちは、電気・水道が

全部止まっている中、沢水を引いてきて水を溜めて、杉の葉っぱでかまどを炊き、大釜を置いて全部の家から米や食料品を供出させておにぎりを作りました。この当時、数世帯のところへ200人が逃げ込んだのですが、その人たちに全部炊き出しをしたのです。震災後1か月たっても、まだここに避難所としての救援物資が入っていませんでしたので、この人たちは自分たちで食いつないでいたのです。下は津波でやられていますから壊れた家がたくさんあるのです。そこからプロパンガスを持ってきたり、流れ着いた木材を持ってきて燃やしたりしているのです。

私たちが入っていろいろ差し入れをしたのですが、リンゴをたくさんむいてくれるので、びっくりしました。被災者から逆にもらうなんていうことは初めてでそのような地域力に感動してしまったのです。ご近所の底力、こういう力がやはりいざというときに要ります。

福岡県西方沖地震というのがありました。玄界島では宮本常吉という有名な民俗学者が大変注目した島で、島の団結力がすごく強いのです。ここで一番偉いのは漁師さんで、学校の先生よりも偉いのです。その伊藤さんという地域のトップが、阪神・淡路大震災など被災地をいろいろ訪れて、どういふ復興をするかというのを見て回ったのです。

玄界島は斜面にしか集落がないため、そこが全部壊れ警戒区域に設定されて、博多湾のかもめ広場という対岸に仮設住宅ができます。伊藤さんが狙っていたのは、がんぎ段です。がんぎ段とは、上へ上へ開発していくときに、住民が全部出て、石を積んでいき階段を作ったのです。ですから、ものすごく助け合いの精神が強くて、冠婚葬祭があると、皆さんが出て、がんぎ段を例えば棺おけや何かを担いでいくし、家を造るとなると材木を担いで上に上がって造っていくわけです。そういうがんぎ段は民俗学的には面白いのですが、皆さん苦しいのです。

それで、伊藤さんは、西宮市の名塩地区にある有名な東洋一の斜行エレベーターというケーブルカーを欲しいというのです。それはできなかったのですが、その代わりに下にある県営の公営住宅のエレベーターを利用し、陸橋を通過して向こうに行くというものを作るのです。これもご近所の底力というか、地域力です。住民自らが各地を見て回って、その知恵を福岡市に提案して実施する。これは地域改善計画のようなものです。

(4) 情報力

地域力と同時に必要なのは情報力です。有珠山噴火災害では、災害バスターズという民間の力が非常に強くて、その人たちが三宅島を支援し、三宅島の人たちが「島魂」というインターネットの情報サイトを立ち上げるのです。有珠山のときは、役場やJR、内閣府などのサイトにアクセスが増えてフリーズしてしまいました。そのためにミラーサイトというのを東北大学において、それを大学の先生や民間のボランティアが助けて、災害ホームページを運営したのです。

また、静岡県では自治体が情報先遣隊というのを作り、オフロードバイクで見に行くのです。普通はコンピューターで被害想定などするのですが、それでは駄目だろう、見にいかねばいけないということ。静岡県の場合は、県庁職員を各市町村に張り付けるらしいですが、兵庫県も災害緊急支援隊、奈良県も災害時緊急連絡員などを用意しています。

10. 事前復興計画～未来災害の予行演習でぜい弱さを発見せよ

いろいろお話ししましたが、当然のことながらこれらを普段から考えておかないといざというときにはなかなか役に立たないということで、われわれがお勧めしているのが事前復興計画です。これは当研究所の所長・室崎先生が言っているものですが、被災したと思って、今のうちに防災のまちづくりをやりなさいということです。また、これは首都大学から今は明治大学に行かれた中林先生による東京都の方式です。被災した後のプログラム、手順を前もって決めておくということです。事業復興計画は、ぜい弱性を地域から見つけていくという予防医学をする必要があるということを言っています。

これら三つを一度にやったらいいのではないかとということで、いろいろな試みが行われています。例えば防災探検隊といって子供が地域の防災マップを作って、毎年、コンクールをしているのです。私も何回か付き添ったのですが、高知市の坂本龍馬の像が建っている浦戸湾を子供たちが回るのです。地域の大人たちが出て、その場所の防災体制を説明するのですが、ある防災倉庫で、大人が倉庫を開けて「こんなものがあるよ」と自慢するのですが、子供があるとき「おっちゃん、ここ津波でやられたらどうするの」と言って大人が絶句したことがありました。

また、人家が密集する東京都の豊島区では、町歩きをした後に、地図で被災後の問題をいろいろ話し合い、ぜい弱性を発見する作業を普段からしています。

阪神・淡路大震災の時に、ニューヨークの行政研究所の人が阪神に来て、「サンタクルーズに学べ」と言って帰るのです。サンタクルーズという町はサンフランシスコの郊外にあるのですが、そこの人たちがどういう復興をしたかということです。

実は、復興物語を市民で作るのです。50年後、どんな町にしたいかという作文を市民が書きます。それをみんなで投稿するのです。日本でこんなことをする場合、審議会や委員会を作ったりされますよね。ここでは、円卓会議なのです。職員が半分、半分は市民です。円卓で200回だったか、300回だったか、ワークショップをします。その都度、町の情報ステーションから情報を発信します。市民から出された物語、「Civic Living Room」というキャッチフレーズを作ります。ダウントウンを市民の憩いの場にしようというものです。おばあちゃんがベンチに座って、横でネコがひなたぼっこしている町にしたいとか、恋人同士が散歩しても車に邪魔にされないように歩道を突き出して造るとか、いろいろなことを考えて、まちづくりのコンサルタントがそれを設計図にしていってわけです。

その本が気になって、取り寄せて、全部和訳しました。「復興のデザイン書」や「文学のような復興書」と言われています。こういう手法を東日本でもするべきだと思うのです。2年間も避難所にいるのだったら、十分やれるではないのかという話をしたのですが、やるどころもあり、やらないところもありという状況です。

市民力、地域力、手順も必要ですが、一方、ビジョンも必要でどんな町にするのか。これは普段から必要です。皆さん、長期計画でしていらっしゃると思いますが、分かりやすい方がいいのです。県や市の長期計画を見ると、変なカタカナで難しいですよ。

災害復興のときは、皆さんすごく分かりやすく言っています。具原さんは、「住まいの再建なくして、復興なし」ということで、被災者生活再建支援法が生まれてきます。旧山古志村の長島さんは、旧山古志村に戻すなという意見が強かったのです。34億円ぐらいの一般財源のところへ3,000億円もかけてどうして返すのだということでしたが、「戻ろう、山古志へ」というキャッチフレーズで、マスコミを味方に付けました。

また、豊岡市長の中貝さんは、「コウノトリの棲める街に」。これは教育から農業のやり方から、全部がこれに集約されているわけです。また、有名な元鳥取県知事片山さんは「人こそインフラだ」と言って、最初に被災した日野町に入って、何が一番悩みか聞いて回ります。そうすると、住宅再建だという話が分かってきます。当時はまだ、被災者再建支援法がお金を直接出していないときでしたが、彼は300万円出すと決定します。財務省から憲法違反だとかみつかりますが、「憲法違反なら訴えてみる」ということで彼はやり切ります。その中で、心のケアをする必要がなかったと鳥取大学の調査でも出ています。

今一番困っているのは、気仙沼市の菅原さんです。「海と生きる」というキャッチフレーズは非常にいいのですが、宮城県知事は大きい防潮堤を造るということで、気仙沼市は非常に困るようです。十何メートルの防潮堤がつながると海の町は成り立たないということで、どのようにそれを調和させていくか、非常に頭を悩まされているようです。

そのように分かりやすいビジョンを作ることが、県民、市民がそこに集結してくる一番のいい方法だろうと思います。ここであまり難しいタイトルを作って、例えば「バイオを使った〇〇のまちづくり」と言っても、町民は誰もつきません。一言でみんなが分かるものの方がいいということです。

まとめ

今まで言ったことを図にまとめてみます。自主防災でもいいですし、校区でもいいですし、町内会でもいいですから、町歩きをすることです。私の住んでいるところでも、防災訓練のとき、町歩きをすることです。そうすると、最近一番の問題は空き家が増えていることです。避難所へ行くのに、どの道を通っても空き家があります。それが全部老朽化してきて、これが倒れたら、まず避難所に行けません。燃えるという話を町内でしていますが、今、全国的にも問題になってきています。家主はどこにいるか分かりませんから、これを強制的に取り壊せるなどの措置ができるようにならないとなかなか難しいです。

こういう問題を抱えて、図上訓練です。町内会の地図を置いて、「〇〇さんのところは危ない。ではどの道が行けるか」などいろいろなことが考えられます。「ここは市役所に言って、こうしてもらわないといけないね」という話も出てきますし、防犯にも役に立ちます。これが町内会、自主防災でやるべきで

しょう。

二段階まちづくりの前段では、ここでビジョンを作っておきます。被災したらどういうまちづくりをするかです。そして、発災したときの手順も作っておきます。これはもう法律がありますから、今までの被災地の勉強をしておけば、ということがあって、どういう手順でやっていくかというのは大体のイメージが作れます。それをやっておけばいざとなってもあまり慌てません。

そして、仮設市街地構想というのは、時限市街地と言って、いきなりどこか高台に移転するのではなく、壊れたところに取りあえず仮の町をつくり、取りあえず生業を再建させることです。東日本の間違いは、生業再建を後回しにしたことが一番大きいと思います。まず生業を再建させる。そこから復興の勢いが付いてきます。そのときは、まだ仮設でも避難所でもいいのです。仕事を取りあえずスタートさせるということが大きいだろうと思います。

そして、いよいよ二段階まちづくりで、今度は時限市街地を壊して元の町を造っていくという段階になっていきます。こういう手順でやっていけば、避難所でほとんどの人が何もせずに2年間眠っているという状況はなくなってくるわけです。

事前復興の計画を作るには、まず復興のスローガンを持たなければいけません。「山へ帰ろう」「コウノトリの棲める町に」というものです。そして、復興のプロセスを議論します。「例外状況は常態をあぶり出す」というのは、普段のぜい弱なところ、あるいは病巣が災害で表面化するわけです。ですから、災害で例外のように出てくるのは、実は普段にあったものなのです。そういうことをまず知らなければいけません。

そして、どういう手順で、どう建て直していくのかは全部を同じように考えてはいけません。各地域で違います。例えば、神戸市が失敗したのは長田区の復興です。再開発ビルを建てて、いきなり都心と同じような復興をしたために、中はシャッター通りです。もともと「そばめし」や「たこ焼き」を売っていた店が、いきなり上へ上がって成り立つわけがありません。東京のように「こじやれた店」でないと、ビルの上までお客さんは来ません。しかも、どこもものすごく広い街路になってしまったので、立ち話もできなくて、通るだけになってしまいました。中央区の三宮の復興と長田の復興とは違うわけです。全部同じようにしようとするとうまくいかないとだということなのです。

ボトムアップの復興計画は、地域の住民の声をなるべく積み上げていく形を

取ります。これは普段からやっておかないと、いざとなつてやれるものではありません。そして、取りあえず、暮らしを支える仕事を最初に再生させる。ここは、なかなかお金が出ません。出る仕組みができていません。そこで、私が言っているのは、被災者生活再建支援法から基礎支援金や加算支援金の枠を取り払い、取りあえずキャッシュで見舞金として、300万円を渡し、それは何に使ってもいいという形にすれば、例えば生業再建に使う人はそれに使うし、家を造りたい人は造るでしょう。そういう形にして、なるべく私有財産は自己責任といたっちゃちなことは言わずに、取りあえず仕事を復興させ、家を再建させる。そこにまず力を入れなければ町は復興しないということを言っています。

行政は何をするかという、地区ごとの計画づくりを支援する。これはぜい弱性を発見し、普段からぜい弱性を克服する。そして、災害が起きたときに、どうやって復興のトリアージではなく、助けてもらえる地域にするか。いわゆる特色を出すことです。「そこの町だったら知っているわ。あの町はやっぱり復興してほしいよね」とほかの人が思えるような魅力ある町を造ることです。

それから、過去の力です。いろいろな特例や知恵の結集が各地の被災地にあるわけです。それを書いたどこかにきちんとしたネタ本があればいいと思います。それを知って受援力を付けておきます。また、当然のことながら、発災後の手順を決めておきます。復興のビジョンを策定し、町の目標を決めます。そして、発災して、復興計画を発動します。

また、地域の住民は、町歩きでぜい弱性の発見をします。自主防災は、単なる防災をするだけでなく、被災後のことも考えて、普段の町が例外状態にあることを発見していく必要があります。これを地域の人に分かっていたくことがわれわれの仕事でもあるし、皆さんの仕事だろうと思います。

また、発災前と発災後のまちづくりを想定します。例えば、ここに防災公園が要るねとか、非常に複雑な町をどうしたらすっきりした町になるだろうとか、なかなか近隣関係が入り組んでいるところは非常に難しいですね。そういうことを前もって学習しておきます。

住民も過去のいろいろな知恵を学んでおきます。そして、住民の復興ビジョンと行政復興ビジョンをすり合わせていく作業をします。そして、地域の目標を提案する力を住民に付けてもらうことです。

また、災害サイクル図は平面図になっていますが、立体図のようにしていく。2本のリングに行政と住民があつて、それぞれ交じり合うところでお互い協働

していく、パートナーシップを発揮していくという形の地域をつくっていく必要があります。

それはひとえに首長の力だと思います。素晴らしいと思う首長のところは復興がうまくいっています。全国を見渡すと、力のある知事とあまり力のない知事が分かってしまいます。それと、知事も市町村長も、われがわれがではなく、ほかの優秀な知恵を受け入れる度量も要るでしょう。

もう一つ、情報を絶対に無視しない。どうやって情報を集めて、情報をさばくかを常に考えておかないといけません。

以上が災害に向けて普段やっておくことでしょう。そのためには、市民の中で協力してくれる優秀な人や、FM局、CATVなど地域の情報力をいかにして味方に付けるかということを普段からしておく必要があるだろうと思っています。