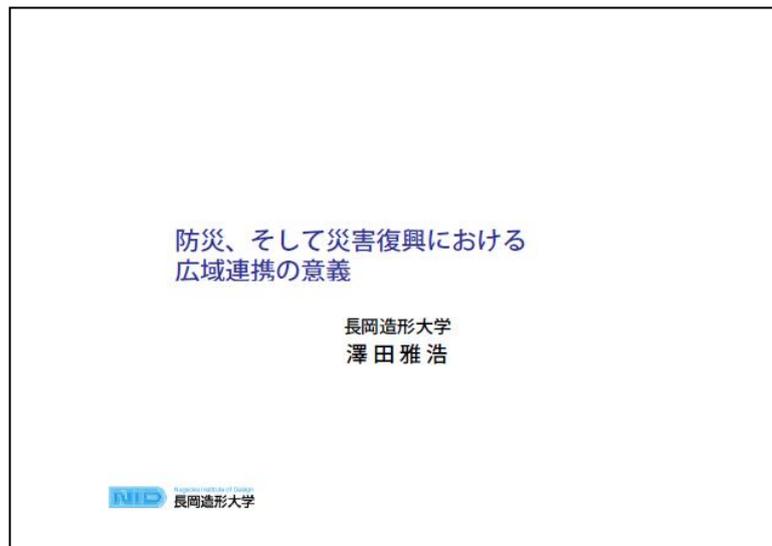


演題 「防災、そして災害復興における広域連携の意義」

講師 澤田 雅浩 氏（長岡造形大学）



ご紹介いただきました、長岡造形大学の澤田です。どうぞよろしくお願いいたします。

東日本大震災から今日でちょうど2カ月がたちました。行政に携わられている皆さんは、行政の施策についてもいろいろご関心があると思います。やはりこれだけ広域になったときは、県の境目を越えたところで施策が異なっていくことが今後の復興のプロセスにじわじわとボディーブローのように効いてくるのが恐らく想定されると思います。

先ほどご紹介いただいたように、私は2004年に発生した新潟県中越地震の被災地に公設民営の大学に勤めている関係で、中越地震の復旧・復興、そして、そういった計画づくりに携わっています。新潟県だけが対応すればよかった震災においても、市町村レベルに落とし込まれていく段階で施策の違いによって同じような被災をした人たちが違った支援を受けるという状況が幾つか垣間見えました。そういったことをご紹介しながら、政策調整や情報共有、そして、その後の復興において、例えば、日本海国土軸がどういった意味を果たすのかということに関して、若干ながら話題提供させていただきたいと思います。

(以下スライド併用)

今日の話題

- 新潟県中越地震での災害対応と復興支援
 - 類似する文化・伝統・地理条件の被災地に異なる支援
 - 地域を再生することの意味を問われた復旧・復興
 - 行政・住民・そしてもう一つ異なるセクターの存在
 - 被災地間交流、被災地との交流
- 日本海沿岸地域の連携による防災・復興
 - 広域災害への対応はどうあるべきか
 - 東日本大震災で取り組まれた「櫛の歯作戦」
 - 東海・東南海・南海地震への支援拠点としての日本海沿岸地域
 - 北前船をはじめとする海を活用した交流の現代的展開

#2

お手元の資料にございますが、今日は大きく分けて二つご紹介しようと思います。

私は新潟県中越地震にばかり携わっていて、そのこの話題から外れるとあまり深い話ができませんので、そこをベースにしまして少しひもといてみたいと思います。そのときの災害対応と復興支援はどういうものだったのかをあらためて見直していくことで、東日本大震災もしくは今後想定されるさまざまな災害の復興はどのように進むのかを概観してみたいと思います。

その状況を踏まえて、日本海国土軸の中で、その連携によって防災や復旧・復興はどのように行われていくべきなのか。べきなのかというのは少し語弊がありますが、そういうことについてお話を差し上げたいと思います。後半については、実はビジュアライズされた資料があまりないので口頭になろうかと思いますが、1 時間程度いただいていますので、そういったお話を差し上げたいと思います。

中越地震の特徴（地震そのものの特徴）

- 本震（17時56分）から約30分で数度の大きな余震
 - 建物の被害とは関係なく被災者が屋外や避難所に集結
 - その後も続いた強い余震によって避難生活が長期化
 - 少しずつ震源が移動したため、モザイク的に被害が拡大
- 農山村を集中的に襲った被害
 - 「阪神・淡路」とは異なる様相
 - 台湾921地震（集集地震）・四川汶川地震との共通項
 - 61集落が「孤立状態」
- 建物の被害にもまして「地盤」が大きく被災
 - 地割れの頻発
 - 建物基礎部や田畑、湧き水などに大きな影響

#3

約7年経過しましたので、既にお忘れの方々もいらっしゃるかもしれません。新潟県中越地震は2004年10月23日に発生しました。今、思い返してみるとさほどひどい被害でもなかったのかなと思われるわけですが、当時はやはり山古志村を中心として大きな被害が連日のように報道さ

れていました。そのときの特徴をおさらいしてみたいと思います。

今回もそうですが、中越地震は直下型の地震だったわりには、本震から約 30 分の間にかなり規模の大きな余震が続きました。それも震源が少しずつ移動したので、似たような環境の地域にダメージを断続的に与えました。もう一つは、避難が非常に多様に行われたということです。もう一つは、今回の三陸沿岸の漁村集落を取り巻く地域の復興に少し接続していく事柄になるのかもしれませんが、農山村を集中的に襲った災害であるということで孤立集落が発生しました。さらには、建物が壊れただけではなくて地盤、農地、道路などが大きく被災しました。

震災直後の復興に向けた問題意識

中山間地域の被災

- 「住まい+インフラ+生産の場」の被災

被災する前の中山間地域の状況

- 地域が持続するのかどうか
 - ・ 急速に進展する少子高齢化
 - ・ 担い手確保の困難さ

復興に向けた動きと今後の中山間地域の防災対策

- これまでの防災対策の是非に関する検討
- 「つながり」を意識した対策

MUT 長岡造形大学

#4

震災直後の復興に向けた問題ということで、われわれも議論に加わっていたのですが、中山間地域や地方の被災者の状況は、住まいだけを再建すればいいわけではなくて、インフラは当然ですが、プラス生産、なりわいの場をセットで提供しなければ、その地方の復旧・復興、そして人々の生活再建はあり得ません。

もう一つ、やはり 7 年前にも言われていましたが、被災する前の中山間地域の状況ということがあります。そもそも地域が持続するのかどうかということは、過疎問題等に対応している中で既に問題意識としてあったところに、最終的なダメージとして地震が存在するのではないかがということが懸念されました。これを機に一気に地域がなくなることが起こり得る、そして、東京あたりから聞こえてきた、既に過疎化しているのだから、全員を移転させて、その山はこのまま野ざらしにしまえというような声に、地方としてどのように応えていくのかが求められてきたかと思います。

と言いながら、日本海側の自治体は、やはり社会減というのが随分問題化されていて、地震が起きたから、災害が起きたから、進む人口流出をそのまま手をこまねいて指をくわえて見ているわけにはいかないわけですし、先ほど申し上げたように、やはり一次産業的なものをなりわいとしている人たちが多く被災したので、そういった人たちをその地域からなるべく引き離さないという施策が取られてきました。

余談になりますが、新潟県の方はご存じかと思いますが、ちょうど県知事の交代時期で、実は地震が発生したときは前の知事が最後の花束を受け取って退任した次の日で、新しい知事に代わった時期でした。ですので、新潟県の災害対策本部会議の最初の本部長は前知事で、多分そこで引継を行って、月曜日から今の泉田知事が災害対策本部長になるという、首長さんの状況が変わる中での被災でもあったということです。そういう意味では、泉田知事は新潟県庁内のもろもろのパワーバランスなどをあまり考えることなく、被災者に向かっていろいろな施策を講じてくれたと思います。

災害復旧への取り組み (生きた阪神大震災の教訓)

「人間」が被災しているのだという視点

- 被災者の負担を最小限にするための工夫
 - ・ 仮設住宅を申請ベースで建設
 - ・ 集落単位での入居
 - ・ 利用方法やレイアウトの柔軟性
- ボランティアによるきめこまやかなサポート

「災害救助法」の限界を超える施策

- 住宅再建支援や産業復興支援
- 私有財産に対するフォロー

 長岡造形大学

復興に向けた官民の動き

- ・ 安価な住宅再建のための支援
 - 中山間モデル住宅の計画・提唱（長岡市を中心として）
- ・ 集落再生・住宅再建のための取り組み
 - 小規模住宅地区改良事業の適用（山古志地域・川口地域）
 - 防災集団移転促進事業の適用（小千谷市）
- ・ 住宅再建困難者への支援
 - 災害復興公営住宅の建設
- ・ ソフト面からの復興支援
 - 新潟県中越大地震復興基金
 - ボランティアをきっかけとするさまざまな支援組織の活動

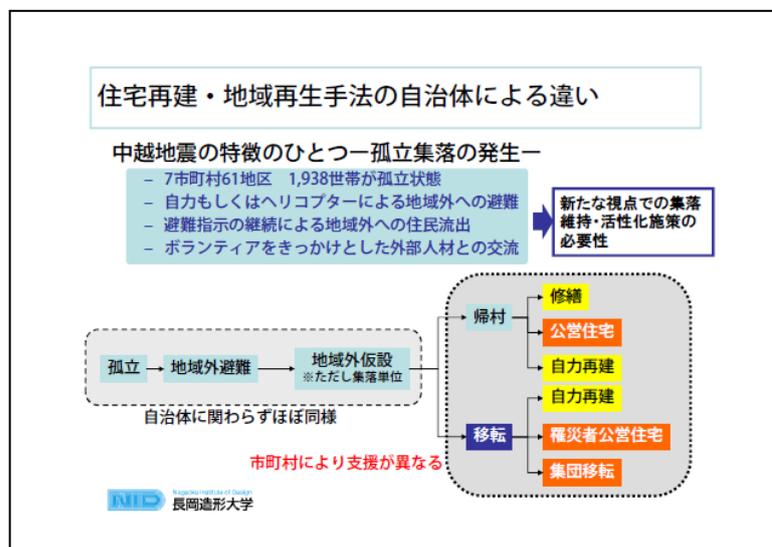
 長岡造形大学

#5-6

そういう意味で、今回もいろいろ喧伝されていますが、被災者の負担を最小限にするための工夫が行われています。仮設住宅は申請ベースです。災害救助法でいくと、基本的には全壊という被災証明を持つことによって仮設住宅の入居権利が与えられることが原則になっていますが、そういうことを少し越える形で、実は「全壊など」という規定がされていますので、それをうまく使って入りたい人の分だけ仮設住宅を造ることができました。さらに、これは今も言われていますが、岩手県の宮古市や岩手県の田野畑村の首長さんがそういう決断をされていますが、集落単位での入居です。それは取りも直さず、その後の生活再建、集落復興、そして地域再建のため

の一つの布石として集落を意識した仮設住宅、避難所生活をそこで提供できたということが大事です。そして、災害救助法の限界を超える施策というので、県単独のさまざまな施策を国の施策にかぶせる形で行いました。

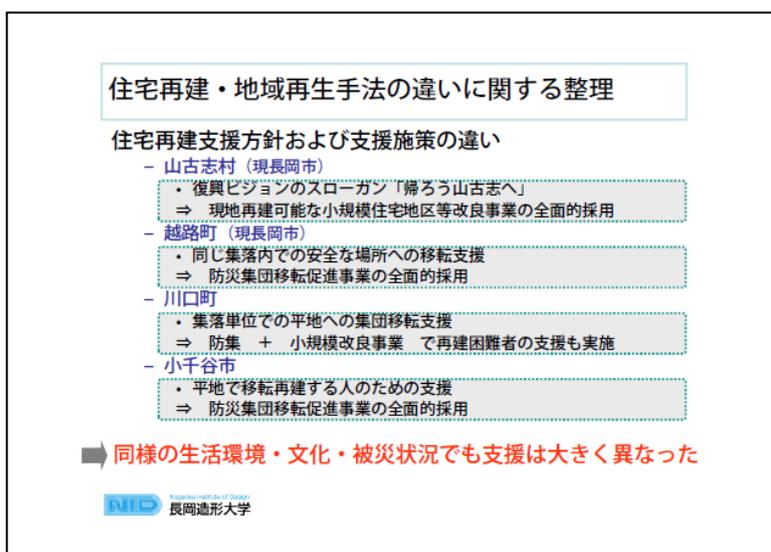
ここで一つ結論じみたことを申し上げますと、災害救助法を適用された地域は、合併前で 54 市町村ありましたが、すべて新潟県内でしたので、県が県単で予算を組んでいろいろな施策をすれば、被災者全員には一応行き渡る施策として展開されました。今回の場合は、岩手県、宮城県と県がまたがっているので、県知事がどういう思惑を持つかによって、例えば仮設住宅の建設のされ方や仮設住宅の申し込みなどが異なってくる可能性があります。実は、同じ日の早朝に、新潟、長野の県境を震源とする地震が起き、県境をまたいで二つ大きな被災地域がありますが、そこでの施策が随分違っているというのが現状です。ですから、こういった国土軸、広域連携を行われる際の災害対応というのは、実は非常に最低限のことしか災害救助法は規定していません。地域を維持していく、地域を再生していくことになったときに、上積み、横出しを結果的に県単位でやることになるのですが、それをある程度、文化圏や生活環境が同じような地域でそろえておいて、足並みをそろえて日本海側の全体の復興を目指す、県の境目を越えてそういった地域の活性化を目指すという施策の擦り合わせが必要なのではないか。早めに結論じみたことを申し上げておきますと、私が中越地震・東日本大震災を通じて考えていることです。



#7

結果的に施策が異なるとどのようなことが起こるか、どのような状況が中越地震で起こったのかを少しご紹介します。府県の方がお越しですので、業務としては若干異なるのかもしれませんが、中越地震の特徴の一つとしては孤立集落が7市町村61地区、行政界をまたいでかなり大きく発生しました。そういう中で各市町村が避難指示、避難勧告を出して、被災者への対応に当たるわけですね。ということで、実は孤立集落のほとんどの人たちが地域を離れた県立高校の体育館などに避難しました。インフラがほとんど分断されて孤立という状態で道路復旧がままならないということで、地域外、集落外へ仮設住宅が建設されるケースが多いということです。今回もそ

うですが、少し離れた場所に建設せざるを得ないというところで、ほぼすべての市町村が同じような行動を取ったわけですが、その後、被災者の住宅再建、生活再建に対して取った施策は、似たような状況でも異なっていました。

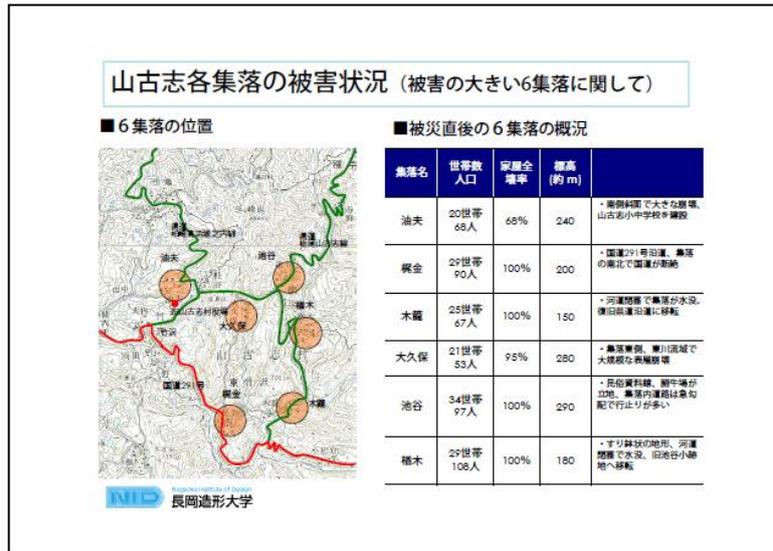


#8

これをざっくり整理してみるとこのような形になります。旧山古志村は、全員が村外に避難させられました。その人たちの生活再建を地域外に求めた場合には、村全体がなくなるということもあり、非常に早い時期に「帰ろう山古志へ」というスローガンを出しました。平成16年10月23日が地震の発生でしたが、翌年の平成17年4月1日に長岡市に合併する予定でしたので、それまでにきちんと山古志としてのビジョンを作る必要があったわけで、非常に早急に復興ビジョンを作り、それを手土産にしながら長岡市と合併する。そして山古志地域の振興を担保してもらうという形で復興を進めていきました。

その一方、小千谷市の場合には、市役所の周辺が大きな被害を受けたのですが、やはり山古志と同様に山間部が大きな被害を受けました。ただし、小千谷市内で処理をするという意味で、市内の少し便利な場所に用地を整備して、そこへの集団移転を促しました。山古志村の場合には村に帰る支援を行う。小千谷市の場合には利便性の比較的低いと思われる山間地から生活のしやすい市街地への移転を促すというように、180度異なる対応を行っています。

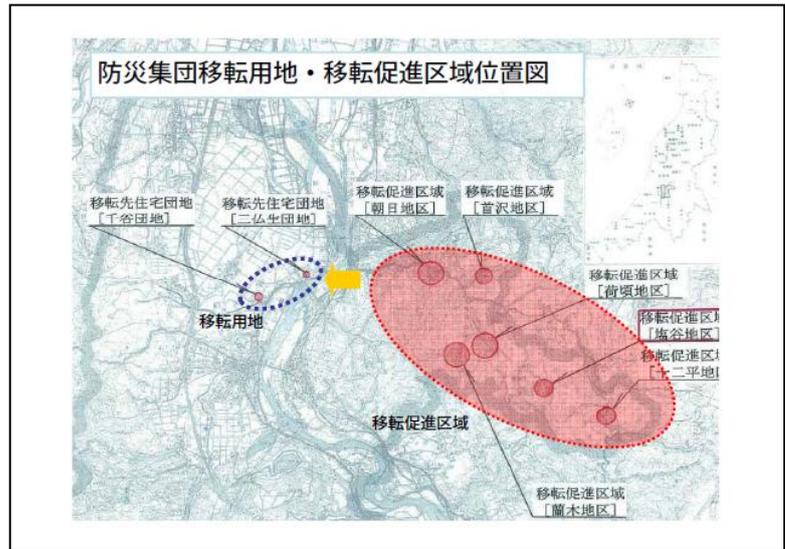
小千谷市の東山という地区です。ここが小千谷市で、小千谷の市役所はこの辺りになります。旧山古志村と小千谷市東山は行政界こそ違いますが、かつては「二十村郷」と呼ばれて同じような暮らし方をしていた地域ですが、違う住宅支援施策を被災者が受けることになりました。



#9

「帰ろう山古志」という山古志の特に被害の大きかった六つの集落に対しては、それぞれの集落に専門家、いわゆるコンサルタントを張り付けて、約1年半に及ぶ話し合いの中で集落の復興計画を立てていきました。14ある集落のうち六つの集落は、河道閉塞という、地滑りによって山が川をせき止めて天然ダム湖を作ってしまうような地域でしたので、従前の土地にそのまま住宅を再建することが一部難しいケースもありました。ただ、防災集団移転を適用する場合には安全な土地を確保しなければいけないのですが、こういった山あいの地域で安全な土地を確保することは非常に難しく、事業手法としてはかつて同和問題の対策等で使われていた小規模住宅地区等改良事業、現地再建が可能になるスキームを使って復興支援を行いました。今回の東日本大震災の中の漁村あたりで、山がせり出してきていてほとんど土地がないというような所も、もしかすると似たような事業手法を使うのかもしれないのですが、現地再建を可能にする形で公費を入れて住宅再建支援を行いました。





#10-11

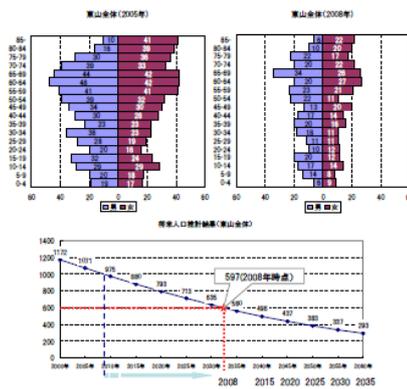
その一方で、小千谷の東山地区は中越地震で担当された新潟県や広域応援で来られた方以外はほとんどご存じないかもしれない、あまり話題が出てくることのない、全国的な取り上げられ方をしない地域ではないのですが、東山地区の10集落のうち全壊・大規模半壊の割合が73%だとか、100%というのは、実は集団移転をするための手続き上全壊認定をしているので、本当の被害とは異なるのですが、山古志とほとんど同じような建物の壊れ方、道路の壊れ方をした地域が隣接していました。ここでは移転をしたい人たちに、小千谷の中心市街地に近くて、工場等が立地している平たい場所で、周辺には商業施設等も立地している地区が移転候補地として提示されて、そこへの移転を行いました。

今回の津波被災地の場合には、面的に被害を受けますので、危険な場所は面でかけられるのですが、地震で地滑り等を起こしてインフラが寸断して孤立したことが防災集団移転の要因となっている関係上、宅地自体はそんなに危なくないという判断の中で防災集団移転が行われています。結果的にどういうことが行われているかというと、防災集団移転が人々の住宅再建を支援するスキームとしてしか使われていなくて、本当にその集落を安全にするために使われていないのです。そうすると、移転したい人たちに対して、災害危険区域を指定する。その人たちの土地だけを危険区域に指定して、新たな市街地の方に移転を促すことになりました。結果的にどうなったかというと、もともと集落としては世帯数がそんなに多い所ではありませんでしたが、従前の集落群を形成していた場所が本当に歯が抜けたようになりました。被災者の住宅再建支援をやった結果、今後の集落の活性化をより難しくするような状況に落とし込んでしまったと言えようかと思いません。

住宅再建・帰村後の人口・世帯の変化

各集落の世帯数変動

集落名	震災前 世帯数	震災後 世帯数	帰村率
塩谷	49	20	41%
十二平	11	0	0%
荷頃	39	11	28%
蘭木	34	14	41%
岩間木	33	19	57%
首沢	16	5	31%
朝日	40	27	67%
寺沢	23	20	87%
中山	16	16	100%
小栗山	33	21	64%
東山計	292	151	52%



NIC 長岡造形大学

#12

東山地区の各集落の世帯数変動を整理してあります。この地域の中で一番奥にある十二平地区というのは、何かあったら全員で移転したいと常日ごろから願っていた集落でしたので、中越地震をきっかけに全世帯で集団移転をして0戸になりました。中山という集落は、仮設住宅を集落単位で造って、そこに集会所を併設して話し合いの場を設けて、集落の皆さんが集まって、倒壊した住宅の世帯主に対しても、集落を維持していくためにも、ぜひ集落に戻って住宅を再建してください。つまり、行政対被災者という枠組ではなくて、間に集落を入れて、そこで集落全体の今後を議論し、その上で判断してもらったおかげで全世帯が地震後にそこに戻ることになっています。

その一方で、荷頃という集落があります。荷頃は東山の中では国道291号線という山古志に通じて、小千谷の市街地に通じていく国道に面した、東山の中でも比較的雪が少なくて便のいい集落だったのですが、仮設住宅に避難している間に何の話し合いもしませんでした。集落単位では仮設に入居していたのだけれど、ここでコミュニティとしてのいろいろな判断が行われず、個別に再建の判断をした結果、70%以上の世帯が集落を離れることになってしまいました。

今、どのような状況になっているか、2000年と2005年の国勢調査の5歳階級別人口のデータを使って簡易的に集落全体の将来人口を推計したグラフでいくと、緩やかに人口減少が進んでいく地域であることは確かですが、地震が起きて、外での住宅再建を支援する枠組を講じたがために、結果的に2008年時点で600人を切る人口となってしまいました。これは地震や集団移転などが行われなければ、恐らく2030年ぐらいの人口のフレームですが、地方都市の場合、自然災害が主でしょうけれども、そういう形で何か大きなカタストロフが起きた場合に人口減少が相当一気に進んでしまう。それを踏まえた上で、地域をどのように再生するのかを考えていかなければいけません。安易に個別の住宅再建支援をするがためにこういった集団移転を適用していくのは、全体のマクロの施策としていいのかよくないのか、それを判断してその前の仮設住宅等の施策を打っていく必要があるということです。

	油夫	梶金	木籠	大久保	池谷	楳木	合計
震災前居住世帯	20	29	25	21	34	29	158
帰村意向世帯 (H18.2)	10	25	19	13	23	13	103
帰村意向世帯 (H19.2)	9	20	16	12	13	12	82
自力再建帰村意向	7	18	10	9	12	10	66
新規宅地に住宅建設	1	4	7	6	4	10	32
従前宅地に受託建設	6	14	3	3	8	0	34
公的賃貸住宅入居予定	2	2	6	3	1	2	16
帰村率	45%	69%	64%	57%	38%	41%	52%

	壺谷	十二平	荷埴	蘭木	岩間木	首沢	朝日	寺沢	中山	小塚山	合計
震災前居住世帯	49	11	39	34	33	16	40	23	16	33	294
震災後居住世帯	20	0	11	14	19	5	27	20	16	21	152
移転世帯	29	11	18	20	14	11	13	3	0	12	131
集団移転世帯	15	10	9	11	0	7	4	0	0	0	56
個別移転世帯	14	1	9	9	14	4	9	3	0	12	75
帰村率	41%	0%	28%	41%	57%	31%	67%	87%	100%	64%	52%

NIC 長岡造形大学

#13

とはいっても、ここまで言うておいて何だよという話なのですが、先ほどの山古志の6集落の再建状況と小千谷地区の再建状況を若干まとめる形で計算しました。両方の帰村率をご覧ください。山古志は集落に帰るための支援を一生懸命して、地域に帰ろうというビジョンを作って全面的に支援しても52%で、東山地区は集団移転をして、外に出てもいいですよ、残るのは自分の意思でどうぞお残りくださいという支援をしても52%ぐらいになってしまうということがあるわけです。やはり今後、何かの災害等が起こると、もともと進んでいる過疎化、高齢化、地域の衰退が目に見える形でさらに進んでしまうということです。これは現実として、それへの対応を村側では検討していく必要があるのだろうと思います。

	小規模住宅地区改良	防災集団移転 (移転希望者対象)
再建地	現地or移転	移転
従前地の利用	そのまま利用可(一旦収用)	利用不可(危険区域指定)
再建不能な被災者	公営住宅への入居 (中山間地型)	公営住宅への入居 (移転先集合住宅)
土地権利	借地(公有地)	分譲(整備費込価格)
機能性	向上(特に除雪)	移転先は向上 従前地は低下
世帯数	減少	減少
コミュニティの強度	強化(生活の覚悟)	移転先は低下 従前地はまだまだ
財政負担	イニシャル大 ランニング中	イニシャル中 ランニング小+大
空間利用	集約化	モザイク化

NIC 長岡造形大学

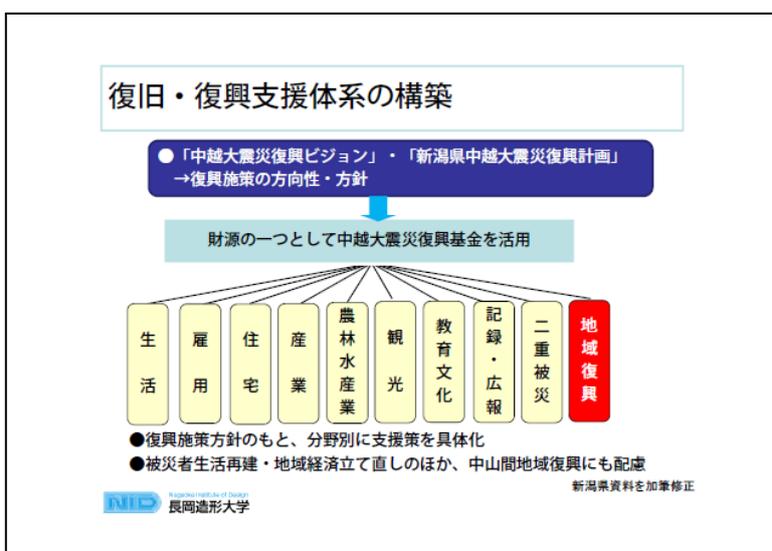
#14

皆さんがこういったことを検討されることがないことが一番いいのですが、今、私は、大船渡市の災害復興委員会の委員として入っているんで、そういった人たちにこういう資料をよくお配りしています。

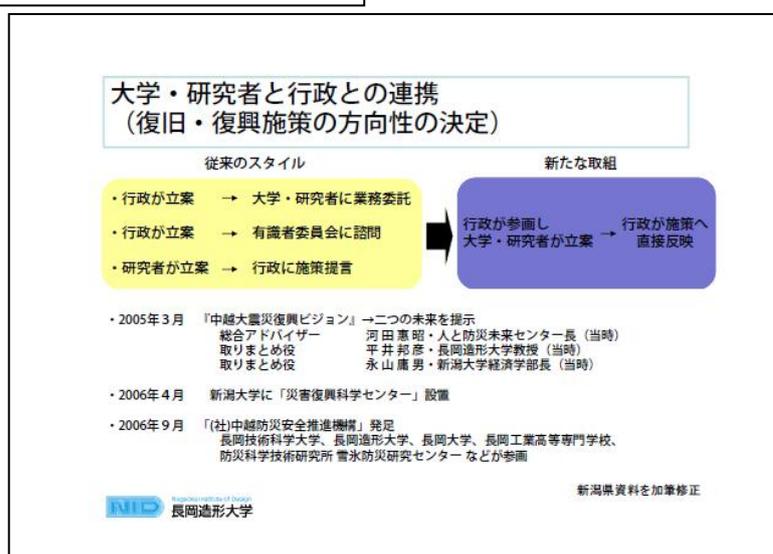
事業として、住宅再建を目標にすれば、防災集団移転は国からの補助率も非常にいいですし、事業の展開もしやすい点ではいいのですが、集落の再生などを考えたときに必ずしもいいわけではないという意味で比較表を作りました。

その中でも、一番問題なのが、防災集団移転は、移転される世帯の家の宅地、農地も可能なのですが、災害危険区域指定を受けます。これは条例によって再利用可能ではあるのですが、災害危険地域指定がかかっている以上は、そこでの居住やその利用は大幅に制限されます。集落全体、地区全体にそれをかけて、そこを公園にする。北海道南西沖地震の奥尻島の青苗の一番岬の所の公園などにするのならいいのですが、中途半端に移転したい人たちだけにその制度を適用する場合には、集落の中に使いたいい場所があるのに使えない土地がたくさんあるという状況を作り出します。機能性としては、やはり従前地は非常に低下します。

小規模住宅地区改良というのは、戻る世帯に対してきちんと的確な計画を作っていきますので、例えば、山古志村の場合には、やはり冬の除雪がとにかく何にもまして優先されなければいけない解決すべき問題です。そういう所に対して機能的な配置計画をすることができました。国庫補助率からいくと、財政負担は小規模住宅地区改良の方が随分少ないですが、結果的にランニングコストを少なくすることが、地域の活性化、地域の持続性を高めていく上で一つ機能的であると言えると思います。



#15-16



フィジカルな住宅再建等の支援で施策が異なると、最終的な結果は非常に類似はしてきますが、

随分違った様相を見せるというのが今までのお話でした。

もう一つ、その後、戻った人、被災した集落に対して、新潟県が中心となってどのような支援を行ってきたかをお示ししたいと思います。新潟県の方もお越しなので、私がお話をするのはどうかと思うのですが、これは新潟県に作っていただいたものを、加筆、修正しながらお互いに流用しているものです。

新潟県の中越地震の被災地は、手をこまねいてそのまま放っておいたらどんどん地域衰退が進んでいく可能性が高いということがありました。地震を契機に、いろいろな人たちの支援が入る中で、今までとは違った形で、地域振興を果たして、それを復興というステージに押し上げていこうという目的の中で、この復興計画、復興ビジョンの中に、地域復興をきちんと一つ項目立てて、それを施策に展開しました。地域復興は非常に難しく、過疎振興などだと集落単位であったり、地域にお金を落としていったりするスキームは幾つかあろうかと思うのですが、例えば、ソフト的な事業にお金を落としていくのは、やはり国や県の予算の中ではなかなか難しい。でも、それが結果的に地域のためになっていくというところで、復興基金を間にかませてそういった支援を行いました。

復興基金というのは、やはり新潟県知事さんの判断として行われたわけですが、我田引水ではないですが、われわれもそこに対しては相当いろいろな情報提供を行ってまいりました。1999年9月21日に台湾中部で起きた921地震における中山間地域の復興のときに、同じような基金があったのですが、基金が果たした役割が非常に大きくて、実はわれわれが行っていたのは、その資料をかき集めて新潟県等にも送りました。

どのような形で行われたかという、今もそうですが、正直言うと大学の教員は「こうあるべきだ」とか偉そうなことを言っているのですが、ほかの中間支援組織とうまく結び付いてニーズなどを取りまとめたり、自分のデータとして持っていることはできるのですが、それを施策展開するとなると、やはり行政の方々にご理解いただいて、そういった方々と協働しながら検討するステージを設けていただくことが必要です。中越地震の場合は、実はそれを新潟県が比較的柔軟に対応してくださいました。従来スタイルだと行政が立案したものを、大学や研究者に業務委託したり、われわれが立案したものを施策提言としてきちんと受け止めてもらえるという形でかなり移行して、行政と大学や研究者が一緒になってもので、それを施策に直接反映することができたかと思います。

今回の東日本大震災の場合も、やはり行政がかなり抱えてにっちもさっちもいなくなって、仮設住宅の建設予定地を決めるので精いっぱいだというコメントがときどき聞かれるのですが、そういうときだからこそ限りあるマンパワーを必要な事柄に差し向けつつ、そういったことができる人たちとの連携を持っておく。それがもしかすると行政による公益法人かもしれませんが、柔軟に助っ人を受け入れられる体制を整備しておくことが、結果的には被災者主体の復興やその

後の地域再生につながっていくのだと思います。

中山間地域の復興支援の模索

集落再生支援チーム（行政）

- 被災した集落で、新たな再生を図ろうとする動きを直接支援し、現場のニーズを復興支援策へダイナミックに結びつけることを模索
- モデル地区を設定し、県、関係市町村、(財)新潟県中越大震災復興基金事務局から数名でチームを構成。

→資金などニーズ解決の手段を持つが、アプローチ方法への不安があった。

中間支援組織

- 民間では災害ボランティアの域に留まらず、復興支援・地域づくりにまで幅を広げ、地域に寄り添おうという団体が生まれた（中越復興市民会議など）
- 行政とは異なる角度から中山間地域の支援ニーズを引き出しつつあった。

→早くから地域に入り多くのニーズを引出したが、解決手段を持たなかった。

新潟県資料を加筆修正

IMID 長岡造形大学

復興支援策の構築過程

新しいアプローチ

●対話の3極構造
これまでのアプローチ

行政 → 住民

- ・住民は「何をしてくれるのか？」と受け身の構え
- ・根強い相互依存体質

●新しいアプローチ

中間支援組織

行政 ↔ 住民

- ・ニーズの引き出し役と解決役が一堂に会する
- ・「なんとかしてくれ」から「なんとかしよう」という意識変革を生み出す契機

●民間支援組織が行政と住民の仲介役を果たすことで、スムーズな主体性の引き出しが可能となった。→「中間支援組織」という概念へ結びついた。

●住民が主体的に語り始めたニーズを迅速に事業化（住民の発案が事業化に結びつき、復興気運が加速度的に高まった）

●中越独自の復興事業メニューが生まれた。

新潟県資料を加筆修正

IMID 長岡造形大学

#17-18

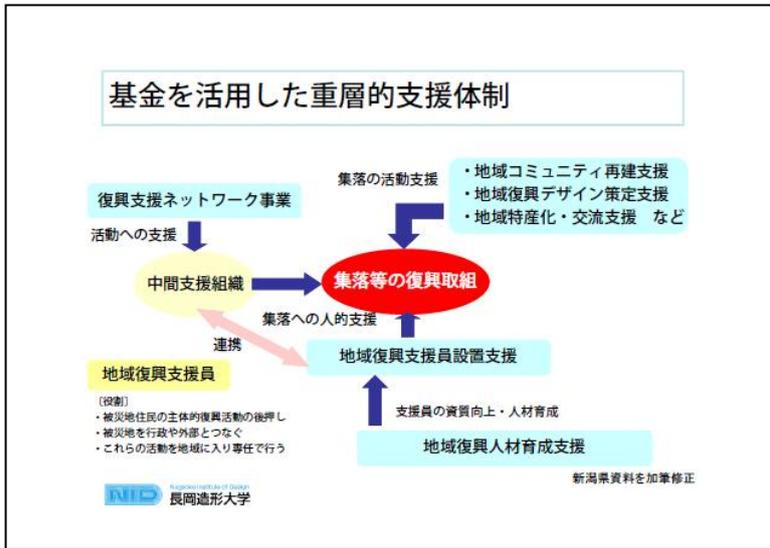
新潟県の中越地震の場合には、うまく役割分担をさせていただきました。われわれは集落等に行って調査したり、ヒアリングしたり、お茶を飲んでいろいろなニーズを聞くなりして、総合的平等性みたいなものは担保できないのですが、地域の人たちがどういうことに困っていて、それは将来的にこういう影響が起こるだろうという感じはニュアンスとしてつかめてきます。そういったものを何とか支援してあげる枠組はないかと考えるわけです。ただ、われわれは予算を持っていません。事業を作り上げることができませんので、そのニーズを聞いて、一緒に「困ったね」と。できることといえば学生を使って少し支援をするといった程度で、抜本的な解決には至りません。

その一方で、行政の方は当然、事業に展開することでほかの地域に波及させることができます。ということで、集落再生支援チームというのは行政の方々が作って、かつ中間支援組織にわれわれが参画し、その両方の連携によって時機を逸しない形での確な支援が行われてきました。これは恐らく、復興支援施策の中に急遽取り込んで、結果的にうまくいったことではあるのですが、恐らく平常時の取り組みにも若干敷衍できるのだと思います。

私も何度か被災地に赴くのですが、特に今、被災者の方々と行政の人たちが直接向き合うと、やはり陳情合戦、要求合戦になってしまいます。要求された方としては、それが事業として全体に展開できるかどうか分からないので、そこでは答えをあいまいにして持ち帰らざるを得ません。そうすると、お互いにストレスがたまるわけです。そういうように直接向き合うのではなくて、信頼関係を持ってきているボランティアや中間支援組織、大学が、「それは確かにそうですね」と言って、「では僕たちが県の人たちにきちんと伝えて、何とか実現するように頑張ります」みたいな、間にバッファというか、ソフトランディングできる装置を組み込んでおくことで、ニーズをある程度把握した上で、できることは速やかに実現することができる。県の人に来てくれたからみんな何でもできるというわけでもない。実はそうしたときに中間支援組織は、できないことはできない、自分たちでやるべきことはやるべきだという意見を言うスタンスも持ち合わせていますので、そういった構造で地域に入って、地域に本当に必要なものを、時機を逸しないで施策展開をしていくことができるのではないかと思います。

そういったものが、一回成功体験として集落の中に落とし込まれていくことで、実は住民発意でいろいろな意見が出ます。それは主体的に自分たちがこういったことをやりたいのだけれども、どうしても足りないことがこことここに存在する、それを何とか支援する枠組はないだろうかという能動的な働きかけです。何もせずに、道路が壊れたから直してくれというようなスタイルから、そうではない、自分たちで動く中でどうしても乗り越えられないハードルに対してどのような支援の可能性があるか、そういう状況に、今、中越の被災地は変わってきていると思います。そのように集落が外に開いて、かつ自立的に動くようになってきたのが、中越地震被災地の各集落の中に相当見ることができます。

そういうのをうまく持続的にするために、今、総務省などが地域おこし協力会などを全国展開して若者などを集落や地域に送り込んでいますが、ほとんど同じような考え方です。中越地震の場合には復興基金と呼ばれているもので復興支援員を各地域に張り付かせています。集落単位で張り付いているというよりは、旧行政体ベースで何人かが採用されて、その人たちが複数の集落を回ってご用聞きをしています。ご用聞きだけではなく、ただの話し相手だけをしているケースもありますし、地域と都市をつないでいくような接着剤の役割をするケースもあります。いろいろな人たちがいますので、そういった人たちがいろいろな形で支援しています。高齢化が進んでいく中でも、何とか地域で暮らし続けられるような仕組みや仕掛けを作ろうとしています。



特徴的な基金メニュー

分類	事業名	事業年度
農林水産業 対策事業	手づくり田直し等支援 (H20以降は地域限定)	H17~21
	錦鯉復興対策	H20~24
生活支援 対策事業	地域共用施設等復旧支援	H18~21
	地域生活交通支援	H20~25
地域復興 支援事業	復興支援ネットワーク	H17~22
	地域コミュニティ再建 (ソフト事業)	H17~23
	地域コミュニティ施設等再建支援	H18~21
	地域復興デザイン策定支援	H19~23
	地域復興デザイン先導事業支援	H19~24
	地域復興支援員設置支援	H19~24
	地域復興人材育成支援	H20~22
地域特産化・交流支援	H19~22	

地域の状況に応じた
施策展開

問題解消
↓
復興計画
↓
外部支援

MID 長岡造形大学

#19-20

こういったものは、先ほどから何回か申し上げていますが、中越大震災復興資金のメニューの中で講じられてきた施策です。今も宮城県や岩手県等の担当者がこちらの方に来られてこうした情報を聞かせてくれとおっしゃいます。やはり基金をメニューとして作りました。ソフト的なものは必要ですが、報告書や具体的な実績、完了検査などが非常にしにくいので、県が直接の事業としてやることはなかなか難しいのです。われわれは今、こういったものの復興支援の管理や集落がソフト事業をやったときの進捗管理をやれと言われていたのですが、どうしたら管理ができるかよく分からない状況です。とはいえ、いい時期に、いい施策で、いいお金をきちんとその地域に落とし込むことができればおのずと成果は相当上がってきます。これが形骸化して、地域にはそういう熟度がないにもかかわらず、メニューだけが独り歩きすると、大体無理やりその地域に申請してもらってお金を入れていっても、結局何も動かなくて、結果的にエビデンスが必要だけれどどうするといった、何回か掃除したことにして報告書を書けというような半分モラルハザードのようなことが起こって、結果的にそれは集落の人たちの適用性能をもう一回高めてしまう可能性が高いということです。

そういう意味で、事業年度を見ていただくと、地域コミュニティ再建 (ソフト事業) は、例え

ば、集落の人間が減って、今までやっていたお祭りすらもできなくなったみたいな話をボランティアの人たちが聞いてくる。「なるほどね。ではそういうのを、集落を出ていった人が戻ってくるきっかけにしてやったらどうか」「でも金はないぞ」というような形で、最初はみんなの気持ちを一つにするために必要な事業としてこれを展開させる。そういった中で話し合いの場が生まれて、次のステージに進んでいくという形で、その次にそういったときに人に泊まってもらう集会所がなくなったというので、その再建支援があったりする。そういう外部との交流などを繰り返していくうちに、今後、自分たちは本当にどうしていきべきなのかを考えたいという時期が来るので、その後に復興デザイン策定支援などを入れていくという段階を追って施策展開をしています。

来られた方にいつも申し上げているのですが、どのメニューが良かったかと、この時点での評価を基に最初からすべてのメニューをメニュー化して皆さんに提示してしまうと、メニューに合わせた形でしか地域が動かない可能性があるし、お金の額を切るわけです。例えば地域復興デザイン策定支援は、専門家を入れて1団体700万円、10分の10、2年間ということですが、これは市町村のモラルハザードもありますが、市町村の場合、ほとんど被害を受けていないけれど、これはいいやと言って、コンサルを集めて、集落を割り振って、行ってこいといって、いろいろなところの地域防災計画や総合計画みたいなものを作ってきてお金を使ってしまう。そうすると、地域の人たちは能動的に、自立的になっていないというようなことも生まれてくるわけで、そういうことを本当は危惧してやっていかなければいけないだろうと思います。そういった復興熟度を見ながらいろいろなメニューを走りながら作ってきたわけですが、結果的にいろいろなことが分かってきました。

震災をきっかけに生まれた絆と交流

- 震災体験や山の暮らしの伝承
 - 学生等の研修受け入れ
 - 地元の産物を活用した食事の提供



#21

これは恐らく連携や地方の再生に幾つかの示唆を与えるものかと思いますが、震災をきっかけに生まれた絆と交流と書きました。震災のボランティア等をきっかけに、今までほとんど観光客が来なかった中越地域に、観光を目的としないけれども地域に人が訪れてくれるようになりました。そのときに、やはり震災体験がいいコンテンツになります。それをお話すると、「皆さん大

変でしたね」「バイタリティある避難生活をされていたのですね」「それだけでは物足りない」ということで、ではどういうおもてなしをするかといったときに、これはいろいろな地方で既にやられていると思いますが、それまでのこういった所にあった民宿はお客さんにお刺身を出したり、ステーキを出していました。それは実は地元の産品ではなくて、どこかのスーパーから仕入れて提供する。彼らにしてみるとそれが彼らにとってのごちそうのメニューになっていたわけですが、地震の後はそんなに手間がかけられなかったので、普段やっているゼンマイなどの地産品を提供したら、それが外から来た人には非常に喜ばれました。われわれの生活は、そんなに人に誇るようなものではなかったはずだけれど勝手に思い込んでいたものが、震災で外から来た人たちが、自分たちの生活のある一端に対して非常に喜びを覚えてくれたことが、地域の人たちが外に開いていくときに非常に大きな役割を持ったということです。つまり、都会的なおもてなし方というよりは、その地域が本来持っているおもてなし、もしくは普段の生活と接続しているようなコンテンツを提供することで、人間対人間の関係、絆が生まれました。

集落やさまざまな団体間の交流と情報共有

- 復興への動きを確かめ合う
- 共通する課題への取り組みや活動の連携創出
- 大きな意味を持つ「地域復興交流会議」の開催



#22

もう一つ、実は集落の再生というのは、われわれは対人と対地域に入って集落の支援をしていくわけですが、やはり対集落の支援をしているとだんだん煮詰まるわけです。それをどう打開するかというときに何をやったかという、いろいろな復興に向けた取り組みをしていた集落、もしくは都心部というか市街地で活動していたいろいろなコミュニティ団体やネットワークなどが一堂に会して、地震後に再建して営業再開したばかりの温泉旅館を貸し切って地域復興交流会議をやりました。左側はみんな前を向いて講義を受けているので面白くなさそうですが、いろいろな集落の人を集めて、その人たちを幾つかのグループにして、自分たちの活動紹介、悩みの紹介、連携の可能性などを延々と議論してもらいました。この間にファシリテーションとしてわれわれが入りましたが、そんなのはほとんど必要ないぐらいいろいろな絆や関係が生まれました。ですから、同じような活動をしている人たちを横でつないであげることにこんなに意味があるのかなということ、私たちはすごく実感しました。

普段の自主防災組織の活性化などでも、なるべく一つの自主防に入らずに、地域の中の自主防全部を集めて、自分たちはどのような活動をやっているか報告してもらって意見交換をしてもらうようにしています。そうすると、思わぬ気付き、同じような悩み、われわれが想定しなかった習いが生まれて、それが次のドライブにつながっていくという実感ができています。そういう意味で、府県を越えた連携で、勉強会もいいですが、それぞれがやっていらっしゃる地域振興策をここでご発表になって、同じような悩みがあるところは県単位でつながっていくとか、お互いがお互いを訪れあっているいろいろな情報共有するというのは、次のステップに向けて非常にいいのではないかと考えています。

本気で付き合える仲間との交流

- 都市と農村の交流
 - 東京の下町と山村で共通するメンタリティ
- 被災地内のつながり
 - 長岡市内の子育て組織と集落の農業を通じたつながり



基金による「復興支援員」設置支援

		設置主体	設置人数	主な活動
長岡市	長岡	(財)山の暮らし再生機構	7	情報収集・支援員活動支援・旧地域の地域づくり活動支援
	栃尾		2	地域の元気づくり支援・活動集落の継続支援・ネットワーク作り支援
	山古志		5	地域福祉活動支援・地域活性化支援・地域おこし活動支援
	小国		2	集落の継続支援・集落、団体の連携支援・地域活性化支援
	川口		4	集落再生復興支援・ネットワーク形成・都市との交流促進
	十日町市		4	高齢化集落への支援・農村の活性化・地域観光活性化支援
南魚沼市	南魚沼市		4	地域活性化支援・観光誘致支援・2地域居住推進支援
小千谷市	(財)小千谷市産業開発センター		12	地域コミュニティ復興支援・地域産業復興支援
魚沼市	(財)魚沼市地域づくり振興公社		11	滞在型体験プログラム策定・集落維持活性化支援


長岡造形大学

#23-24

もう一つ、これも若干小括めいたことを申し上げますが、農村に都会からたくさん人が来ました。いわゆる団塊の世代の、農村にあるいいイメージを持っている人たちです。日本の原風景などと言われて、来た人たちをそれこそその時点で地域にあるもてなし方でもてなすことを覚えたので、都会の人たちがとても喜びました。米がうまい、ゼンマイがうまい、山菜がうまい。都市と農村の交流が随分始まりました。実は今までの都市農村交流は、農村側がかなり無理をして都会の人たちをおもてなしまくって、帰ってしまった後は、農村の人たちはへとへとだったと思う

のですが、震災のときはそんなに手間をかけてもらえないので、「来てもいいけれど、自分で何とかしなさいよ」みたいな感じで、その関係でも都会の人は喜ぶということが地域の中に気付きてしてあったのです。むしろ農村に来させてくださいという人たちが来てくれるようになりました。そこで立場というのが、うまくバランスが取れるようになりました。

東京の墨田区京島と川口町の荒谷と狛江市がつながっているのですが、つい先日の日曜日に山菜祭りがありました。40人ぐらいの集落に、その3倍ぐらいの人がバス2台ぐらいでやってきて、その人たちが山菜を買って、集会所の外で天ぷらにして食べて酔っぱらって帰っていくという会が開かれているわけですが、そういう人たちがどんどん増えました。

これの何がいいかというと、恐らく日本海側の東北の県の方がいらっしやると思いますが、東日本大震災で、奥羽山脈を越えて、北上山地を越えて、宮城や岩手に多分支援をなさったと思うのですが、被害が少ない日本海側と太平洋側、もしくは都市・農村という、少し離れた距離でつながっている地域が支え合う構図が大規模災害時にあるというのは、多分、今後非常に重要視されてきます。特に東海・東南海・南海地震が起きたら、明らかに太平洋側の連携だけでは何も進まないことが今回で如実に分かりましたから、結局、北側もしくは日本海側からの支援をダイレクトに受けるという方向を非常に強く打ち出してくると思うのです。そうしたときに普段の農村と太平洋側の都市との交流みたいなものを作ってあげれば、今回困っている疎開先のマッチングや関西広域連合が東北の県単位でマッチングさせて支援するようなものが、地震の後に考えなくても最初から考えられるということ、声を高に日本海側がみんなで連携して、太平洋側に何かあったら支えてあげるけれども、普段はそういった意味での交流をしながら、地域活性化にひとつ寄与してくださいというのが現実的な可能性として出てきたのではないかと考えています。

復興支援員の現状

さまざまな年齢・バックグラウンド

学生時代から集落支援に携わる若手
行政を退職した後支援員となる人
縁もゆかりも無い土地に飛び込む人

設置主体の思惑が重荷に

同じ事業でも特に行政の意向で活動に制約
センター内でもその意向の尊重について議論

「復興」が目的にならない活動の負荷

福祉的な役割の担い手としての期待
将来的な地域再生がどこまで考えられているか

復興を視野に入れた防災対策に向けて

地域の自立度を最大限に活用する

- 火災や要救助者の発生を防げば数日の孤立も耐えうる
- 自立度を活用するために必要な情報通信手段は確保

地域の「たたみ方」も視野に入れる

- 棄村⇒廃村 では環境が荒れ、他地域へ被害がスライド
- 自然に帰すために必要な施策への配慮

受入先としての近接中小都市との関係に注目する

- 生活圏を考慮する
- 近隣都市域に居住する家族とのつながり「系」としての認識

#25-26

復興を今やっていますが、復興に対する一つの考え方は、特に日本海側の地域の方はよくご存じだと思いますが、やはり少子化が非常に進んでいます。そういう中でもし地震災害など大きな被害からの再生を考えなければいけない場合に、恐らくそこでずっと暮らしていた人は、どのようなことがあっても残りたい。でも一方、子育て世代は、そこで生活が再建できないのであれば、職や自分の子どもの教育費や生活費のことを考えて、現実的に生活できる場所を求めていくわけです。そうすると、そういった人たちを含めて残そうと思うと、相当の投資が最初に必要なってきます。だけど、そこにしか住めない、そこに住みたい人たちがいなくなった時点で、集落がある一つのフィナーレを迎えていくことを許容できるのであれば、最低限、そういった人たちの思いに寄り添った再建施策もあります。そこら辺は非常に言いにくいのですが、人口がだんだん減少していく中で、国土の再編のようなことの中で、そういった復興の在り方も続けていく必要があると思います。

大都市大震災軽減化プロジェクト成果普及事業
「地域社会の防災力の向上を目指した自治体の防災プログラムの開発」
平成18年度最終成果発表会

広域災害を視野に入れた連携体制の構築 効果的な危機対応を可能にする情報システムの開発

【自治体】

尾崎俊之(奈良県) 久保田歩(和歌山県) 河村孝祐(三重県)
阪本智彦(奈良県) 杉山幸嗣(三重県) 関戸裕二(神戸市) 堀江良樹(滋賀県)
出口晃平(京都市) 八木寿史(京都府) 山中淳史(奈良県)

【研究者】

越山健治(DRI) 近藤民代(DRI) 坂本朗一(防災&情報研究所)
菅磨志保(大阪大学) 秦康範(防災科学技術研究所) 東田光裕(NTT西日本)

ここからの資料・禁無断転載

#27

広域連携の話に接続するような結論を出せというご指示がありましたので、最後に少だけ時間をいただいて、若干ご紹介します。3年前ぐらいに、大都市大震災軽減化プロジェクトという国のプロジェクトがありました。東海・東南海・南海地震が起きたときの防災対策の在り方を、

京都大学の防災研究所がまず受けて、その後、神戸にある人と防災未来センターで、生活復旧事業という形で関係都道府県の方と一緒に議論してきたことがあります。そのときに広域災害を視野に入れた連携体制の構築を議論しました。私自身はこのワーキングではなくて、中山間地域の再生グループにいたのですが、ここにいたメンバーから資料をもらってまいりましたので、少しだけご紹介します。これについては、私自身はあまり結論を持っていませんので、話題提供をす

東南海・南海地震被害が災害対応に及ぼす影響

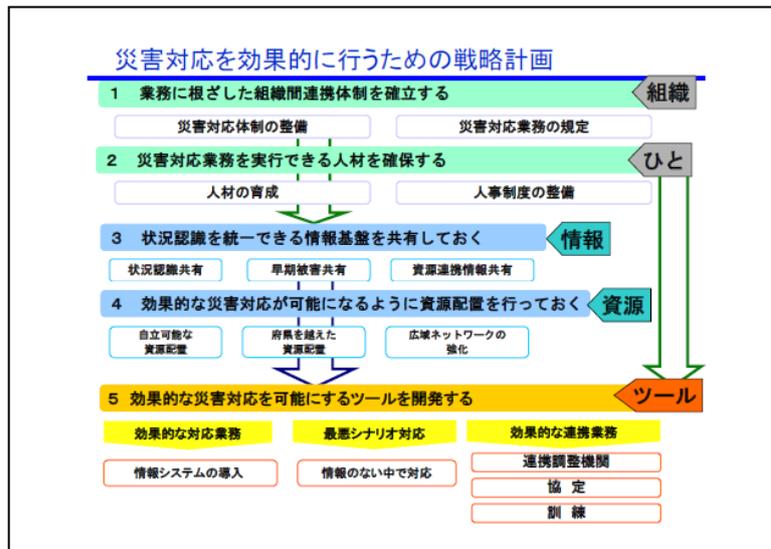
- 大きな被害
 - 自治体では全庁的な体制で災害対応にあたること、自治体外の資源を活用すること、優先順位付けを行うことが求められる
- 「同時被災性」
 - 近隣府県からの直後の応援は期待できない
 - よって、近隣府県を越えた応援が求められる
 - モノ・ヒトの資源の取り合いが起きないためにも、事前に資源を配分するための仕組みや情報集約の方法を決めておくことが必要
 - 各自治体のおかれている状況(被害、活動状況、活動方針、今後の見通し)などを関係機関でいかに共有できるかがポイントとなる

問題認識

- 被害の極小化を図るためには、組織の枠を超える情報の共有や「ひと」「もの」「かね」といった人的・物的資源の有効活用が必要である。
- そもそも災害時に自治体の災害対策本部で担うべき具体的な業務について統一的な基準があるわけではなく、各自治体は発災後に試行錯誤しながら対応しているのが現状である。

#28-29

東海・東南海地震が災害対応に及ぼす影響は、やはり今回の東日本と同様、大きな被害であることと、近隣の府県を頼ろうと思っても、同じように被災しているので、太平洋側の連携では災害対応は何ともうまくいきません。被害が発生した後の対応をある程度きちんとやっていこうと思ったときには、やはりロジスティック、ヒト・モノ・カネをうまくマネージしなければいけないのですが、それどころの騒ぎではないというのが今回の東日本大震災でも分かってきました。先ほど申し上げたように、府県をまたがることによって被災者支援施策、災害対応が異なると、その後の復旧・復興もろもろのところいろいろな形で影響を及ぼします。そういう意味ではなるべく情報共有、意思統一を図って、広域連携の中で足並みをそろえて対応していくことが求められてくるだろうと思います。



#30

そのときの戦略計画に関しては、人と防災未来センターのホームページに報告書がありますので、詳しくお知りになりたい方はそちらをご参照いただければいいかと思いますが、ここで議論したときに、やはり一番問題なのは、どういうことをやっていて、今、それぞれが対応しているところはどういうところがまだ足りていないのかという情報共有すらも災害時はなかなかできないだろう。せめて情報共有のプラットフォームをある程度検討しておけば、災害のときにもある程度役に立つのではないかという議論が行われました。

災害対策本部事務局が災害対応時に抱える課題

- 平常時の所管官庁への被害情報の報告に追われ、災害対応全般における重要案件の選別や災害対応の抜け漏れ落ちがないかどうかを確認する等の全体的なマネジメントがなされていない。
- 被害情報の収集と整理には多大な時間と人手を要すること
- 過剰なマスコミ取材により業務が圧迫されること
- 災害時の特有の業務に明確な業務モデルがないため、自治体独自の流儀で行っている

災害対策本部会議が抱える課題

- これまでの本部会議の内容は、被害状況の報告、部局ごとに実施した業務内容の報告、今後の課題の確認→これで十分なのか？
- 被害の全体像を大局的に捉える視点が欠けており、これでは目の前に出てきた課題への対応に終始し、場当たり的な対応しかできなくなるのではないか
- 結果として、本部長の意思決定にも支障をきたす
- 将来を見越した先手をうつ対応ができない

#31-32

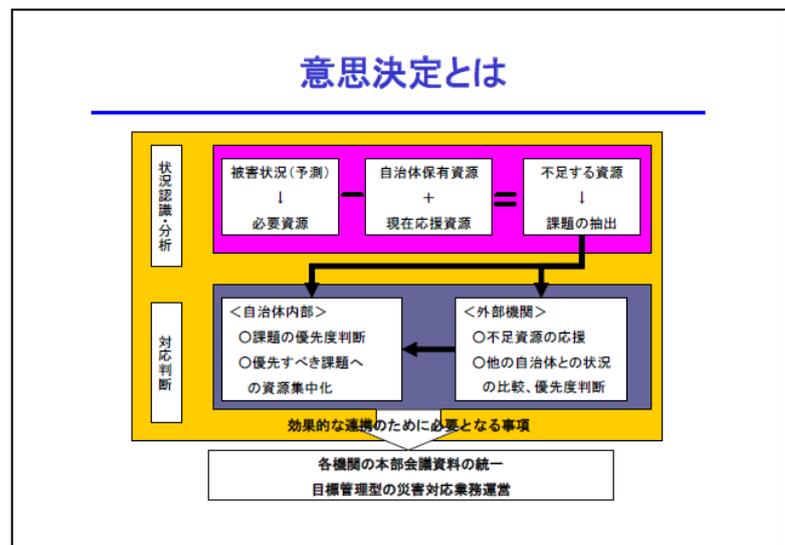
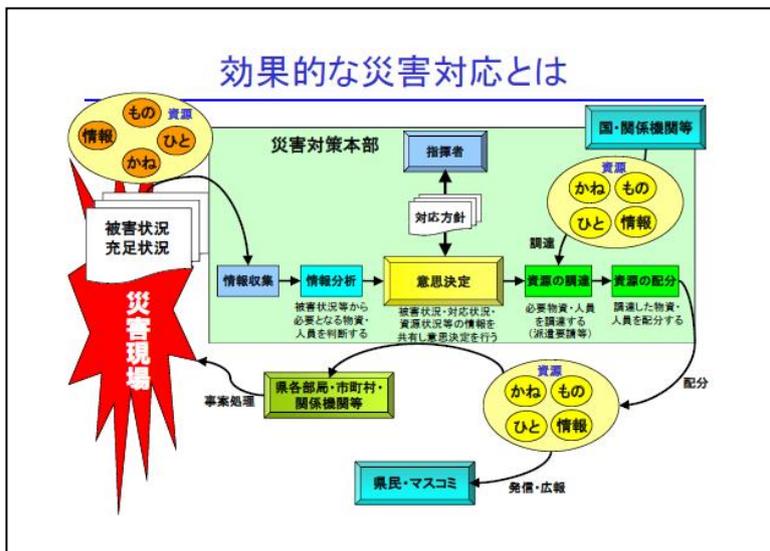
災害対策本部事務局が災害対応時に抱える課題ですが、いろいろな状況を挙げると毎日のように国から降ってまいります。その情報を整理するのも大変で、抜け漏れ落ちをチェックするだ

けでも汲々としてしまいます。

被害情報をまず整理して、確認して、それをもう一回分析し直す必要があるのです、そこにも多大なる人的資源が必要となります。

もう一つ、これはよく言われているのですが、過剰なマスコミ取材により業務が圧迫されます。うまくできる場所は、きちんと記者会見を定時に行って、それ以外の情報提供を災害対策本部で行わないところがありますが、そうではないところは災害対策本部にマスコミの人が断続的に入り込んで、そこら辺にいる人を片っ端から捕まえて取材をすることがあります。ですから、担当している人たちは、違うマスコミに対して同じことを何度も説明する羽目になります。

地域防災計画やそれに付随する業務計画を作成しているのですが、それが府県単位、市町村単位で行われているので、結果的にどこかから応援に入ったときに、業務として何が足りていなくて、スピードが遅いのかがよく分からないという状況があらうかと思えます。



#33-35

効果的な災害対応とはということいろいろあるのですが、これはさておいて一つだけ、皆さんでもしご検討いただけるのであれば考えておいていただきたいのですが、東南海・南海地震に向けた新たな災害対策本部資料の提案です。実は今、岩手県庁が取り組んでいます。

災害対策本部資料に着目

災害対応とは、可能な限り被害を最小限に抑えていくこと
 →災害対応に必要な「ひと」「もの」「かわ」「情報」の最適配分
 →被災自治体を含め全ての災害対応機関での資源配分の調整



「災害対策本部資料」に着目
 「災害対策本部資料」作成に向けた体制・仕組みを
 検討することにより、方向性が見えてくるのではないか

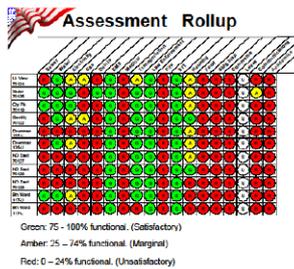
米国ニューオーリンズ市の災害対策本部資料の内容分析

目的
 ①災害や対応状況などの“全体的な”イメージと被災地ニーズを自治体内部で共有すること
 ②災害対応における自治体としての全体方針や目標などを示すこと

構成要素
 ①地震情報、気象情報や被害状況などの外部環境
 ②実施済みの業務や自治体の資源などの内部環境
 ③外部環境と内部環境に基づいた今後の状況予測
 ④24時間の達成目標

工夫
 構成要素を大局的に取りまとめ、視覚的にわかりやすい工夫（地図、表、図、画像）を採用

米国ニューオーリンズ市の災害対策本部資料の内容分析



※各地域ごとの災害対応の進捗が一目見てわかるように工夫されている。

縦軸：地域
 横軸：災害対応項目

最適な資源配分を行うためにはどのような資料が必要か？

(1)被害情報と被害把握の違い
 被害情報：被害の有無、数など
 被害把握：被害を把握する作業の進捗状況の把握
 ⇒「被害把握」により情報発信できないほど被害が大きい地域を発見できる。

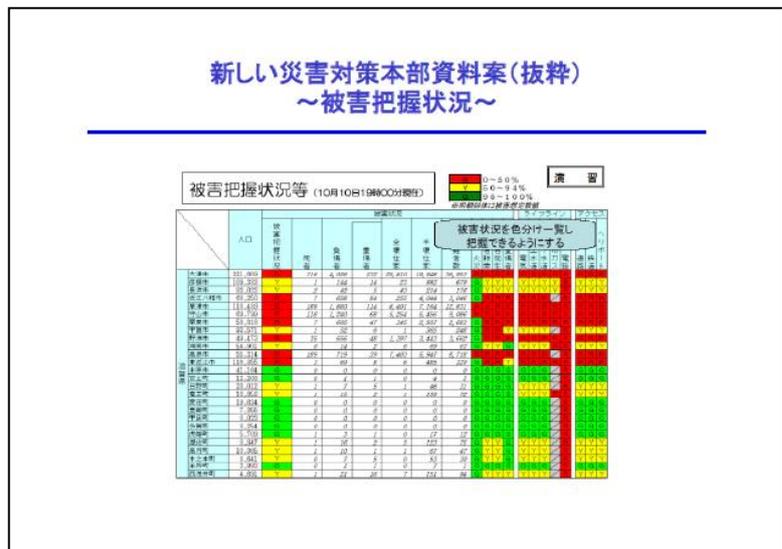
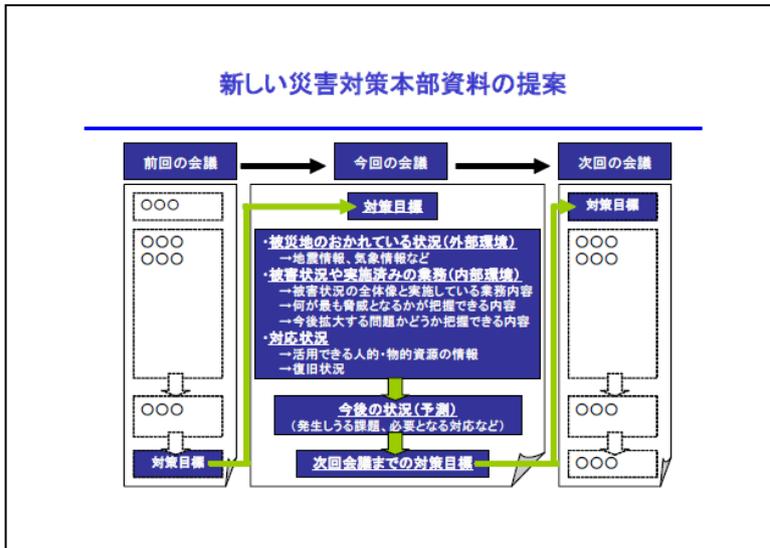
(2)災害対応に必要とされる情報
 ①自治体の規模(例：人口や行政職員数)
 ②被災地が求めるニーズ(例：必要な医師の数、医薬品の量)
 ⇒負傷者数や避難者数などの被害の数値は災害対応ではあまり必要ではない。

#36-39

ハリケーンカトリーナで浸水被害があったアメリカのニューオーリンズで作った災害対策本部資料ですが、Assessment Rollup というのをやっています。縦軸に地域が書いてあります。市町村でも結構ですし、集落でも結構です。対応しなければいけないいろいろな業務が横軸にずっとつながっています。それに対してグリーンは75~100%functional ですから、ほぼ予定どおりに対応が進んでいる所です。赤はUnsatisfactory で、ほとんど満足されていないという状況で見ると、どこの地域に何が足りないかが一覧になるのです。この定量性というのは、若干定性的な判断も加わるかもしれないのですが、こういったものを府県間で統一して持っておいて、その色分けをする人を1人持っておくだけでも、その情報でやり取りをしておけば、あの地域にこういうのが足りない、例えば国の地方整備局等と連携するときに「ここに先に入っていていただいて結構です」というやり取りの融通ができます。

やはり府県間での連携を含めて、最適な資源配分を行わないと、災害時もしくは復旧・復興時には手が足りません。それをうまくロジスティックスとして成立させていく。実は被害情報と被害把握は少し違います。被害を把握することができれば情報発信ができないなど、完全に抜け落ちているエアポケットがそこに見えてきます。そこが実は一番クリティカルだったりするわけです。被害情報が入ってきたり、官とかそういったものを見ている、実は本当にクリティカルな

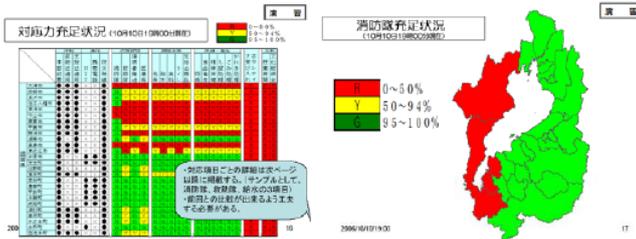
ところが分からなくて、全体像を把握して、それをお互いに共有することで次にどういった対応を打たなければいけないのかが分かってくると言えるわけです。



#40-41

これはそれをベースとしながらサンプルとして作られた資料です。いろいろな業務がこのように描かれています。実は、先ほどのニューオリンズに加えて、被害把握状況というのがあります。今回の東日本大震災でも、大槌町などは、被害の一覧がずっと「不明」と出ていました。「不明」が何日も続く所は、やはり一番被害が大きいのです。被害がすぐに挙がってくる所は実は被害はさほどでもないのです。その被害を把握するだけのマンパワーも存在しているということです。中越地震の被災地で震度7だった川口町は、地震発生が23日でしたが、状況把握できたのが多分26日ぐらいです。それまでは道路が寸断されていたのでほとんど情報が入りませんでした。山古志村に関しても被害状況がほとんど入りませんでした。完全にブラックアウト化している所を捜し出すという意味でも、連携してこういったものを資料として整理しておくことが可能性としてはあるのだろうと思います。例えば、日本海側で整理しておいて、東南海・南海側の広域連携している人たちとうまく擦り合わせておくことで、日本海側から太平洋側への支援の可能性が見えてくるだろうと思っています。

新しい災害対策本部資料案(抜粋) ～対応力充足状況～



東南海・南海地震に向けた資料の活用方策

- ①災害対応業務や支援対象地域に優先順位をつける。
- ②被災自治体が他の自治体との比較により自らのポジション（支援を受けられるかなど）を判断する。

関係機関や自治体内部において状況認識の統一を図る

自らのポジションとは？

		東南海地震(先発地震)	
		避難者支援	消火・救出救助・医療救護
南海地震(後発地震)	避難者支援	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県(大部分) 京都市、神戸市、大阪市 ○消火・救出救助・医療救護の応援 ○避難者支援の受援	三重県(北中部) 奈良県(山間部) ○消火・救出救助・医療救護の受援 (救援部隊の二次被災の危険)
	消火・救出救助・医療救護	和歌山県(北中部) ○消火・救出救助・医療救護の受援 (事前避難・部隊事前待機)	三重県(南部) 和歌山県(南部) ○消火・救出救助・医療救護の受援 (救援部隊の二次被災の危険 状況入手困難)

東南海・南海地震に向けた新たな挑戦

移行戦略

- ①状況認識の統一を図るための資料への移行戦略

災害対策本部運営

- ②災害対策本部における戦略班の創設
- ③災害に対する対応業務の標準化

基準作り

- ④被災地が求めるニーズを把握する基準作り
- ⑤被災自治体間での状況を比較衡量し、災害対応業務や支援対象地域の優先順位をつける判断基準を作る

時間がないので少しはしょっていきたいと思いますが、中央防災会議が想定している地震の中では、日本海側で広域に東日本大震災に匹敵するような地震災害で津波を伴うようなものはあまり想定されていませんので、いわゆる自然災害的なもので広域的な連携が必要になることは、もしかするとないのかもしれないのですが、やはり今回の東北の「くしの歯」作戦というように、真ん中の背骨を通して、そこからだんだん三陸側の復旧支援をしていったように、東海・東南海・南海の場合には、東海道沿いに東京からの支援のルートを一生懸命延ばしていくことよりも、結果的には若干悪路を通るにしても、日本海側からの支援を効率的に、効果的に行うことが絶対に模索されるはずで、そのときにこういった連携の組織をうまく使っておくことで、クリティカルで、それぞれの自治体の方々から便利のいい所、今後の交流も踏まえて可能性のある所に支援に入るといううまいマッチングができて、東海・東南海・南海地震が起きれば、それもまさに国難ですから、それから日本を救う一つのよすがになるのだろうと思っています。

自分たちの地域には災害が起きないかもしれないけれども、大きな受け皿、もしくはそれをてこにした地域活性化だと。地震災害が地域活性化のきっかけだと公のところで言うと次の日ぐらいに家の電話が鳴りっぱなしになるのであまり言えないのですが、こういうところで言うと、そういうときをきっかけにしながら、そういったところの連携や、そういったときに受け入れた人が地域とのつながりを持ってきて、ひいては地域の活性化につながるといったところまで考えてそういう対応をしていくことも、一つ可能性としてはあるのかなと思っています。

先ほどお話したように、中越地震の被災地の山古志村の人たちは、実は今も南三陸町にだけ支援に行っています。というのは、南三陸の人と、もともとつながりがあったから、おれらの人間の数で集中的に支援ができるのは南三陸だけだという形で、山古志村の人は南三陸の支援に行っています。そういう支援なのだろうと思うのです。日本海側と太平洋側で連携ができるということは普段からの付き合いが一つのきっかけにもなるわけで、そういったものを一つテーマとしながら太平洋側都市部との連携を図ってみればいいと思います。

最後は人から借りたスライドなのできちんと説明できていないところもありますが、一応このあたりで私からの課題提供を終わらせていただきます。本当に駆け足でお聞き苦しい点があったと思いますが、どうもありがとうございました。