

東日本大震災 5 周年復興フォーラム～新たなステージ 復興・創生へ～

防災・まちづくり分科会

パネルディスカッション「今後の災害に備えた将来への提言」

(結果概要)

日 時 平成 28 年 6 月 6 日 (月) 15:30～17:00

場 所 イイノホール&カンファレンスセンター 4 階 RoomC (東京都千代田区)

登壇者 東北大学災害科学国際研究所 今村 文彦 所長 (コーディネーター)

宮古市 山本 正徳 市長

釜石市 野田 武則 市長

岩沼市 菊地 啓夫 市長

東松島市 阿部 秀保 市長

女川町 須田 善明 町長

復興庁 長島 忠美 復興副大臣

1. はじめに

○今村 文彦 所長（コーディネーター）

東日本大震災から5年がたちました。改めてポイントを振り返りたいと思います。マグニチュード9、震源域が南北500キロ、震度も7を記録しました。その後、巨大な津波が発生しました。今までにない大震災であり、複合災害であるということを改めて皆様方と確認し、今後の防災・まちづくりを一緒に考えていきたいと思っています。



○長島 忠美 復興副大臣

復興期間10年間の後期5年である復興・創生期間が始まりました。これからの5年は、地震・津波被災地域の総仕上げ、福島の本格的な復興に向けた新たなステージになると考えています。住宅再建、復興まちづくりは現在まさに最盛期を迎えており、来年春までに災害公営住宅の85%、高台移転の7割が完成する見込みです。



5年を経過した現在、被災地では、恐れと悲しい現実を希望に変えていかなければいけないという場面を迎えつつあると思います。

2. 今後の災害に備えた将来への提言

（1）発災後の初動体制

○菊地 啓夫 岩沼市長

岩沼市は非常にコミュニティの強いまちです。地盤の低い土地柄で、真っ先に逃げたところが小学校、中学校です。そこから二次避難をして中央部へ移りました。そのときに、コミュニティの地域ごとに分けて、お互いに顔見知りの人たちが一緒に避難所に入ったということが、我々にとっては後々非常に大きな力になりました。同じ地区の人たちが、避難所から出るときはまた一緒に出ようということで、一緒に仮設住宅に入りました。みんなが隣り合わせで同じ地域の人たちです。それが、今回のコミュニティの強さ、話し合いで復興を進めてくることができたという経過です。

（1）発災後の初動体制等【岩沼市】
コミュニティの維持（避難所⇒仮設住宅）

① 地区単位の避難所への避難 ・避難者約6,700人、避難所28か所（当初） ・避難所を集約（市民会館・中央公民館、総合体育館） ・県内で最初に全避難所を閉鎖（H23.6.5）	② 地区単位の仮設住宅入居（384戸） ・仮設住宅建設工事着工（H23.3.28） ・仮設住宅引渡し（H23.4.29～6.4）
---	--



○山本 正徳 宮古市長

震災直後は準備がなかったので、停電やら電話の不通、交通網の寸断、燃料の不足、それに加えて食料・飲料水等の物質あるいは人手が不足した状況で、大変混乱しました。我々が気がつかなかったのは、トイレが必要だったということです。それから、発電機が大きく役立つと思っています。

その備蓄は、1カ所にまとめるのではなくて分散して蓄えることが重要です。そして、なるべく小中学校などの避難所となる所の近くに備蓄倉庫を設置して、その中にしっかりと備えておくということです。



○野田 武則 釜石市長

3.11 直後は、市役所も地下が浸水して、周りが全部瓦れきに取り囲まれました。3日ほどして、新たな災害対策本部の場所を指定して、そちらで本格的な対応をしました。

釜石では 66 カ所ほど避難場所がありましたが、21 カ所が浸水もしくは浸水するおそれのある場所でした。震災後、改めて避難場所の指定を防災計画の中できちんと位置づけようということで、防災計画を見直しました。

震災直後は避難者の皆さんの安否確認とか、行方不明者の確認とか、業務が手いっぱいになります。一方で通常の役所としてやらなければならない仕事もあります。非常時の職員の職務のあり方についても、いわゆる BCP（業務継続計画）を見直しました。



(2) 地域防災力の強化

○野田 武則 釜石市長

今回の津波ではたくさんの方が犠牲になりました。たくさんの方の反省がありますが、その中で、釜石市では、いわゆる子どもたちの防災教育に震災前から取り組

んできて、その成果が見られました。

鵜住居小学校と東中学校の生徒の皆さんは、下校前でした。まず学校脇の高台を目指して逃げ、次にもっと高い高台を目指して逃げました。そして最後は、つい最近できたさらに高いところにある高速道路に上って助かりました。一方の釜石小学校は、下校した後でした。日頃の防災教育のおかげで、子ども達は尋常ならざる地震だ、津波が来る、ということで親を説得して大人を説得して皆さん助かりました。

津波は、やはり学ばなければだめなんだと思います。

○阿部 秀保 東松島市長

東松島市には旧公民館が8つありました。社会教育だけではもったいないので、次に来ると言われている宮城県沖地震の防災、地域の安全・安心、防犯、そして少子高齢化への福祉、これらも扱うということで、公民館を廃止して市民センターで、ヒト・モノ・カネ・情報を地域に全てお任せすることとしました。ちょうどそれを平成21年から始めていました。

それぞれの地域で、地域づくりを自己責任で、自己決定していくわけです。

集団移転先は7カ所ありますけれども、全て、地域の方たちで場所を決めました。被災者が決めると、地権者の皆さんが「みんなが決めたんだから」と協力してくれるんです。住民自治というのが大切だなと思っています。

私は一番大切なのは共助だなと思います。今回は共助が機能したので、東松島市ではここまで復興が進んできたと思っています。



○山本 正徳 宮古市長

避難所の運営というのはなかなか難しいものです。上手に避難所が運営されたところと、運営が難しかったところがありました。また、指定されていないところに避難された方々もいました。

その中でも、リーダーがいる避難所では統制がとれていました。やはりリーダーが必要ということで、防災士が地域のリーダーとなって、役割を果たしていただきたいと思っています。1町内会に1人の防災士という目標を持って、防災士の育成に当たっています。



○今村 文彦 所長（コーディネーター）

ここで、仙台市の取り組みを紹介します。

3.11は金曜日の午後でした。当時、かなりの出張の方がいました。新幹線を使って来ていた方もいて、結果、帰宅困難になってしまいました。これは、我々の計画とか想像をはるかに上回ってしまいました。今は、JRの仙台駅を中心に帰宅困難者に対してどういう支援ができるのか、またどういう情報を出したらいいかという点に取り組んでいます。

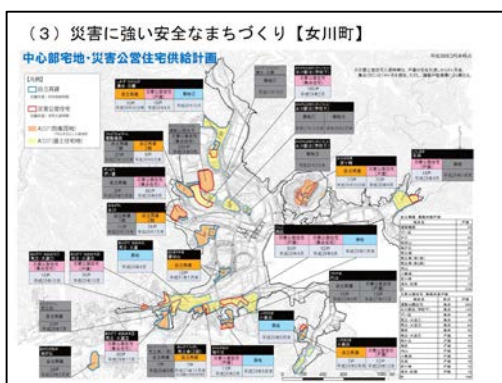


これは、今年4月に発生した熊本地震でも同じだったと思います。今、熊本地震のフォローアップもしています。

（3）災害に強いまちづくり

○須田 善明 女川町長

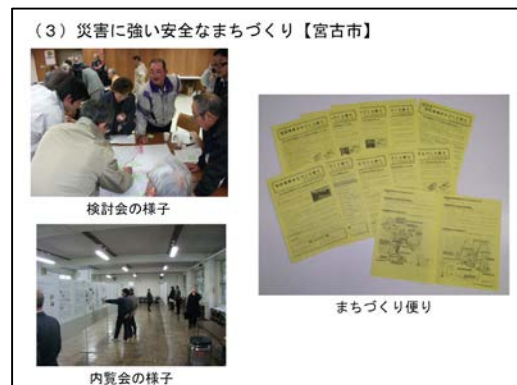
中心部だけでもこれだけの造成地区と、漁業集落地区があります。町では、区画整理なんて30年やったことがありませんでした。このため、全ての復興事業において、URとパートナーシップ協定を結びました。要は、町が意思決定と企画をし、URがその具体的な動かし方を決めていくという手法です。このコンストラクションマネジメント方式を公共事業で初めて女川町で採用しました。ファストトラックで（迅速に）とにかく復興を進めるために採用したのが、この手法であります。



○山本 正徳 宮古市長

各地域のまちづくりは、そこに住む人たちが、これからどういうまちに住みたいのかということを、自分たちでしっかり考えていくことが必要です。そこで、被災世帯が100世帯以上の地域には代表に集まってもらって検討会を立ち上げるという形、100世帯未満の地域の場合は全体で協議する全体協議型の2つに分けて、住民の皆さんに復興のまちづくり計画をまとめてもらいました。

最初の6カ月間でこの計画をつくってもらい、それを市に提出いただいて、ここまでだったらできますよ、こういう形ならできますよと調整しました。そういう形で計画を立てたので、その後の計画の変更はほとんどなくて済みました。



○野田 武則 釜石市長

震災直後は、いかに被災された方々あるいは住民の皆さんに情報を提供するか、あるいはまた逆に情報をいただくかということが必要でした。震災直後は防災行政無線も被災してしまいました。被災したエリアにはほとんど情報が行かないという状況も続きました。衛星携帯電話は、当時は市役所に1台でしたが、今は29台に増やしました。ほかに、移動式の無線の配置など、必要な仕組みを構築しているところです。

釜石市では、住基ネットワーク等のサーバーが被災しませんでした。今、データのクラウド化を考えていてバックアップ体制を構築します。北九州市と鉄のつながりに関係があり、クラウドシステムを一緒に共有させてもらっています。



○阿部 秀保 東松島市長

東松島市では発災後、2週間停電となりました。市内に民間病院が2つあり、約100人を超える透析の入院患者がいました。透析というのは電気と水がたくさん必要です。東北電力にお願いして、電源車をそれぞれ1台ずつ配置してもらいました。水も広域から優先的に分けてもらいました。いざというときは



自分たちで自立分散型の電源が必要だと今でも強く思っています。

また、調整池に太陽光のパネルを約 400 キロワット、それから集会所に 10 キロワット、それからバイオディーゼルと蓄電池 500 キロワットということで、災害時に 3 日間使える、絞ると 1 週間くらい使えるシステムを構築しています。このような取り組みが、地域の安全・安心につながるのかなと思っています。

（４）事前防災の取組等

○阿部 秀保 東松島市長

東松島市は、平成 15 年に宮城県北部連続地震がありました。震度 6 強が 1 回、6 弱が 2 回、1 日 3 回ありました。本当に今回の熊本地震と似ています。瓦れきも分別しないで、見積もりの 1.5 倍かかったという苦い経験がありました。

早くから、東日本大震災前から来ると言われている宮城県沖地震の備えとして、建設業界と協定を結んでいました。今回の瓦れきは市の通常処理量の 100 年分以上ですけれども、当初は 14 品目に分別しました。1500 人を緊急雇用して手選別で分別しました。

瓦れきというものがいかにすごいかということです。資源として活用できるし緊急雇用にもなります。あわせて、分別で資源化するとコストを相当縮減できます。こういったものを世界に発信していきたいと思っています。



○須田 善明 女川町長

私も実は今まだ仮設住宅暮らしです。あれからもう5年、住民の皆さんの多くも待っているわけです。恒久住宅に入れるまでの時間をいかに短縮できるかが重要です。津波被災だけに限って言うと、私は「山を買っておいてください」と言っています。ざっくりでいいので計画を持っておくこと、何かしらの土地の手当てを平時のうちからしておくことが大事です。リスタートする際に、いかにその時間を圧縮していくかという非常に大きなポイントになります。



○菊地 啓夫 岩沼市長

岩沼市では、仮設住宅はもう既に全部退去されまして、みんな新しい生活に踏み出しています。新しい場所へ移った一方、まだ生活になじんでいないのが現状です。

できれば、それぞれ隣近所で集会所に集まって、まずはお茶飲み会、サロンをやろうかなというのが1つ。男の人たちを引き出してコミュニティづくりをしてもらうには、何か仕事をしてもらう。農業とか、草取りとか、公園の管理とか、市から少しお金を出しながら、ボランティアを含めてそういうことをやっていただきたいと思います。



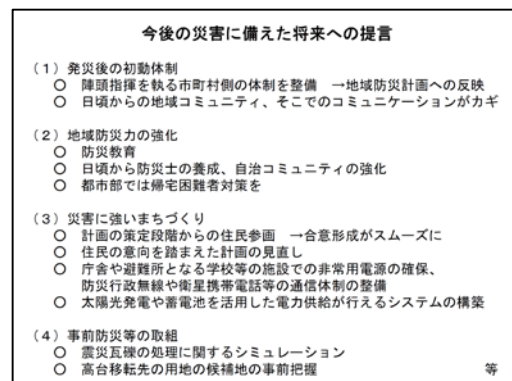
3. まとめ

○今村 文彦 所長（コーディネーター）

まずは、(1)「発災後の初動体制」。1つ目に、陣頭指揮をとるトップは非常に重要です。それを支える体制の整備が不可欠です。特に防災計画はどの規模を対象としているのか、これは見直していただかないと、また3.11を繰り返してしまいます。ぜひ、防災計画に反映をしていただきたいと思います。2つ目に、日ごろからの地域のコミュニティの支援とつながりが重要です。環境問題でもいいですし、まちづくりでもいいですので、行政が市民と議論をしていることが大切です。これによって、いつ起きるかわからない災害後の対応が非常にスムーズになりました。

(2)が「地域防災力の強化」ということで、釜石の教育の話もいただきました。子どもたちは侮れません。彼らは非常に頭もよく判断力もありますし、体力もある。ぜひ地域で中心となるように活用をいただければと思います。2つ目に、地域のリーダーとして防災士の話も出ました。3つ目は、先ほど紹介した都市部での帰宅困難者。その方たちをどうするのか、議論を始めていただきたいと思います。

(3)は「災害に強いまちづくり」。合意形成の話で、住宅再建や復興まちづくりを進めるためには住民の意向を踏まえるということ。2つ目に、避難所としての学校での施設の利用、避難所の運営方法の工夫もあります。3つ目は、避難生活に電気、情報も不可欠でありまして、今は太陽光とか蓄電とか、または電気



自動車とか有用な技術があります。特に電気自動車は電気を持って移動できます。そういうものも、今後、新しい安全なまちづくりに活用いただきたいと思います。

（４）が「事前防災等の取組」。１つ目は、瓦れき処理。分別すると大部分を資源として再利用可能で、コストも削減できる可能性があるという話でした。２つ目は、高台移転の用地をあらかじめ計画を作っておく、あるいは用地を確保しておくということでした。また、生きがいづくりも、まだまだ今後、重要な事項になっているかと思います。

○長島 忠美 復興副大臣

今日お集まりの首長の皆さんが最前線でいかに住民の意向を取りまとめて、ご努力をしてこられたかということについて再認識させていただきました。今日いただいた意見の中から、参考になる事例を全国に発信するお手伝いをさせていただければありがたいなと思います。

災害は地方だけで起こるわけではありません。都市でも起こります。特に、都市で起こったときに、コミュニティが機能するのか。共助の部分に合わせて、大都会で災害が起きたときにどうするのかということも、これからの大きな課題だと思います。

最後になりますが、復興庁は、まずは被災地の皆さんのところの復興をなし遂げさせていただくことに最善を尽くしてまいります。ありがとうございました。