

都市計画シンポジウム

市長と語る 21 世紀の都市計画

防災まちづくり

■基調講演

新しい防災まちづくり ―事前復興の取り組みから―

明治大学大学院特任教授 中林一樹

■市長講演

遠野市の沿岸被災地後方支援 ～「縁」が結ぶ復興への「絆」～

遠野市長 本田敏秋

私たちはどのようにして台風災害と闘ったのか

豊岡市長 中貝宗治

防災まちづくり

安芸市長 松本憲治

■パネルディスカッション

防災まちづくり

2月21日、全国市長会は、「都市計画シンポジウム」を、日本都市計画学会との共催で開催しました。

市長、都市計画関係者、日本都市計画学会会員など約220名が出席する中、シンポジウムでは、中林一樹・明治大学大学院特任教授から基調講演が、本田敏秋・遠野市長、中貝宗治・豊岡市長並びに松本憲治・安芸市長からそれぞれ市長講演がありました。

引き続き行われた「防災まちづくり」と題したパネルディスカッションでは、災害発生時の自治体の危機管理体制や自治体間の支援連携など、さまざまな角度から活発な議論が展開されました。

ここでは、同シンポジウムの模様をご紹介します。



新しい防災まちづくり —事前復興の取り組みから—

明治大学大学院特任教授

なかばやし いづき
中林 一樹



21世紀は災害の世紀

この十数年の間、わが国は度重なる地震災害に見舞われてきました。震度7を記録した大地震を見ても「阪神・淡路大震災」(平成7年)、「新潟県中越地震」(平成16年)、「東日本大震災」(平成23年)と三度発生。それぞれの地震災害の教訓を生かして、いかに「防災まちづくり」につなげていくのか。ここがまさに大きな課題であると思います。

同時に、東日本大震災の迅速な復興も不可欠です。今後、首都直下地震、東海・東南海・南海地震など、他地域においても巨大地震の発生が予測されています。東北地方の被災地が復興する前に、次なる広域巨大災害が発生して、首都圏あるいは西日本に大きな被害が出たら、それこそ国難ともいべき事態を迎えます。

そのためにも、必要になるのが被災地へ

ています。

そして、「復興」です。復興というと、震災が起きた後に進めるべきものと思われるかもしれませんが、事前の準備がものをいいます。復興は、被災者の住まい、生活、仕事の再興の基盤であり、「迅速性」が求められるからです。だからこそ、平時から地籍調査などの身近な取り組みも含めて、復興対策を計画的に準備しておくことが求められます。

基礎自治体こそ「復興グランドデザイン」の策定を

実際、阪神・淡路大震災において「事前復興」の必要性を痛切に感じた東京都では、被害想定に基づき、復興段階ごとにどのような取り組みを進めるべきか、あらかじめ準備を進めています。

平成9年には「都市復興マニュアル」、翌年には「生活復興マニュアル」を策定、さらに13年には「震災復興グランドデザイン」を、15年には条例に基づき「震災復興マニュアル」を定めました。これに応じて、多くの都内の市区でも復興まちづくり模擬訓練を実施、マニュアルの策定も進めています。

各計画やマニュアルも非常に具体的です。「震災復興グランドデザイン」では、7つの「復興震災プロジェクト」を掲げています。

の支援です。行政機能が低下しながら、膨大な事務量を抱えている被災自治体に対して、さらに全国の力を結集してサポートする。加えて、工場の誘致なども含め、地震が懸念される西日本からさまざまな機能の移転を図る。そうして、首都直下地震、東海・東南海・南海地震が発生したときには、今度は東北地方がそれらの地域の復興を支える側に回る。

21世紀は災害の世紀だといわれていますが、まさにわが国はそうした国土づくりのステージに立たされていることを改めて認識する必要があります。

すべての震災対策は被害軽減が目標

被災地支援と併せて、地震の発生が予想される地域では、防災都市(地域)づくりを徹底して進める必要があります。震災対策には大きく分けて、「防災」「減災」「復興」の

その一つ、木造密集市街地を対象にした「緑の回廊」プロジェクトでは、あらかじめ被害を受けることを想定して、震災後には河川緑地、バックアップ公園などを整備して、緑豊かな住宅地として再生することを決めています。

私は、このような復興の目標像を掲げた「震災復興グランドデザイン」こそ、まちづくりの最前線である基礎自治体も策定すべきだと思っています。集中的な被害を受けた際に、どのような復興まちづくりを進めるのか、事前に公開しておけば、いざというとき、住民合意・地域合意が得られやすくなるからです。そのためにも、基礎自治体は都市計画マスタープランの中に、「震災復興の方針」を掲げるべきだと考えています。

昨年、葛飾区ではほかの自治体に先駆けて、マスタープランの改定時に「震災復興の方針」を記載しました。大いに参考にしたいですね。

地域の力を生かした復興の在り方

「震災復興マニュアル」には、グランドデザインの具体的な推進を目的に、計画立案・事業実施から本格的な復興に至るまで、各プロセスが詳細に決められています。復興に当たって何よりも大切になるのが「地域の力」ですが、マニュアルではその点について

3種類がありますが、いずれも「被害軽減」を目標にしています。

首都圏直下地震に備えて、どのように各対策を行っているのか、東京都を例に見てみましょう。

まずは、直接被害を軽減する予防対策としての「防災」です。東京都は木造住宅密集地域が都心を取り囲むように広がっているため、大規模な火災が懸念されます。そこで条例に基づいて、重点整備地域・整備地域の指定を行い、火災を食い止める延焼遮断帯、火災の勢いを弱める延焼遅延帯の形成、避難所や防災公園の整備、沿岸建物の耐震改修による緊急輸送道路の機能確保などを推進しています。

次に、間接被害の軽減を目指した「減災」です。これに関しても、修復型防災まちづくりとして、主要生活道路や細街路の整備や拡幅、不燃領域率40%の実現などを進め

も重視しています。これは非常に大切な視点です。東日本大震災の被災地では仮設の避難所、市役所、市街地、店舗、作業所が地域の外につくられてしまい、結果として、人口流出が避けられない事態となっています。被災者を地域外に誘導してしまっていることが原因です。復興に当たって、欠かせない地域力が低下してしまっているのです。

しかし、マニュアルでは、暫定的な生活の場を被災地の中に「時限的市街地」という形で形成することをうたうなど、住民たちがまちから離れず、復興に向けて取り組みることができる仕組みを提唱しています。また、その前提として、地域の住民組織「復興まちづくり地域協議会」の立ち上げや支援の仕方などについても取り決められています。

災害対策を進める上で、何よりも大切なことは事前の備えです。大規模災害に対していかに被害の軽減を図るかを目標に、防災にとどまらず、減災、復興というところまでスコープを広げてみる。平時の防災まちづくりが、被災後はそのまま復興まちづくりにつながっていくような取り組みが、各地域においても推進されるべきだと考えています。

市長講演 1

遠野市の沿岸被災地後方支援 「縁」が結ぶ復興への『絆』

遠野市長

ほんだとしあき
本田敏秋



後方支援拠点としての
役割を果たしたい

東日本大震災から1年。地震に伴う大津波が岩手県沿岸の市町村を襲い、多くの住民の命が一瞬にして奪われました。まち全体が壊滅的被害を受けた自治体も少なくありません。本日は、その中で遠野市が果たした役割についてお話します。

今回被災した三陸沿岸地域は、明治29年の「明治三陸地震」、昭和8年の「昭和三陸地震」、昭和35年の「チリ地震津波」と、これまでも多くの津波被害に見舞われてきた地域です。

一方、わが遠野市は、内陸に位置しているため、津波被害の心配はありません。しかし、私は市長就任前から「だから遠野市は安心だ。遠野市は津波災害とは関係ない」とは考えませんでした。当市は沿岸地域までヘリコプターで15分、陸路で約1時間の距離にある立地特性を生かして、津波被害が発生したときには、支援部隊などを受け入れ、集結させ、沿岸被災地に展開するための「後方支援拠点」

の役割を果たしたいと考えてきました。

実際に、平成19年には、その考えを構想としてまとめるとともに、9つの市町村による協議会を設立。併せて、自衛隊、警察、消防、医療機関および住民と連携し、二度にわたり、具体的な防災訓練も実施してきました。結果的にはこのような協力体制の構築、防災訓練が、今回の大震災での対応において、非常に生きたと思います。遠野市においても、築50年近い市庁舎が激しく損傷するなど、地震の影響はありましたが、訓練通りに、後方支援の拠点となる運動公園を開放し、全国から訪れる自衛隊、警察、消防、医療チームを、随時受け入れることができました。

基礎自治体間の連携・交流が力を発揮

こうした後方支援を実施するに当たり、重要な役割を果たしたのは職員だけではありません。市民をはじめとしたボランティアの力も欠かせませんでした。震災直後には、市民の協力で何万個ものおにぎりを提供したほか、その後も、積極的に支援物資の収集、仕分け、搬出作業などに従事していただきました。

さらに、全国の市町村からも、救援物資の提供を含め、さまざまな協力をいただきました。このようなサポート、いわば「後方支援拠点を後方支援するネットワーク」がなければ、われわれも息の長い取り組みができませんでした。とりわけ、全国の市町村からの支援は、被災地において大きな支援の力となりました。

災害対策基本法などの現行制度では、災害対策を担うのはあくまでも基礎自治体と決まっています。しかし、東日本大震災では、最前線で指揮を執るべき基礎自治体が少なからず機能不全に陥りました。にもかかわらず、国・県からのサポートが十分ではありませんでした。

その一方で、全国の市町村間の横のネットワーク、サポート体制は機能したと思います。国・県・市町村という縦のネットワークの足らざる点を、私たち基礎自治体が補完することができたと自負しています。

これをよき教訓とし、基礎自治体間の「縁」を大切に、「防災時の新たな連携の仕組みづくり」に、ぜひつながりたいと考えています。これが今後の大きな課題だと考えています。

市長講演 2

私たちはどのようについて 台風災害と闘ったのか

豊岡市長

なかがいむねはる
中貝宗治



大混乱に陥った災害対策本部

豊岡市は、7年前、台風23号により、市内を流れる一級河川「円山川」の堤防が決壊。市内のほぼ全域が冠水する大水害に見舞われました。平成16年の10月24日のことです。あの日、私たちはどのような状況下で、どのような対応をしたのか、振り返ってみます。

降り続く雨による円山川の急激な増水に伴い、市が災害対策本部を設置したのは、16時10分のことでした。その後も、雨はやむことなく、避難勧告、避難指示と立て続けに発令。やがて、堤防の決壊を防止するために、内水を円山川本流に排出する「排水ポンプ」もやむなく停止。これによってまち中が水に漬かりました。それ以外の選択肢はありませんでした。にもかかわらず、23時15分、ついに堤防は決壊し、濁流が市民を襲いました。

こうした中、市の災害対策本部は機能不全に陥ります。市民に防災行政無線を使って情報を伝えるようとしても、原稿のマニュアルがない。貴重な時間を費やして、いちから原稿を作成するほかない状態でした。

決壊現場のすぐそばでは、逃げ遅れた家族が屋上から助けを求めていることも把握していましたが、助けに行くこともできませんでした。当時の助役が、ヘリコプターの出動を関係機関に涙ながらに要請しましたが、悪天候のために出動することすらできなかったのです。ひたすら朝が来るのを待つほかないという状況に陥りました。

一人の死者も出してはいけない

この大水害の被害は、かつて経験したことがないほどの大きなものでした。建物被害は全壊・大規模半壊・半壊を合わせて約4000棟。災害ごみの量は、3万6000tにも及びました。死者も7名を数えました。

阪神・淡路大震災の死者は約6400名を数えます。数は重要ですが、単純に比較することはできません。7名の死、6400名の死というものは存在しないからです。存在するのは7名の一人一人の死であり、6400名の一人一人の死です。その一人一人に大切な命があり、愛する家族や恋人がいた。かけがえない夢もあったことを忘れてはいけません。

水害発生から年月は経過しましたが、ご遺族の傷は癒えるものではありません。「どうして助けてあげられなかったのか」という思いは必ず残ります。だからこそ、私たちは、今後は一人の死者も出してはいけないとの覚悟を持って、災害対策を行わなければならないのだと、認識を新たにしました。

豊岡市では、この大水害以降、ハード対策はもちろんのこと、放送マニュアルの作成、防災監、防災課の設置、洪水ハザードマップの作製・全戸配布など、さまざまな取り組みを実施しました。今後も、さらなる努力を続けていきますが、行政の災害対応にはおのずと限界もあります。

人間の力や努力を超えた自然の驚異は必ずやってくるのです。そのときに市民がやるべきことは「逃げる」ことしかありません。それをいかに、市民に浸透させることができるか。コミュニケーションを活用した防災啓発番組を放送するなどしていますが、この重要な課題に、さらに挑戦していかなければならないと思います。

パネルディスカッション

防災まちづくり

- コーディネーター
 ことうはるひこ
後藤春彦 日本都市計画学会副会長・早稲田大学創造理工学部長／教授
- パネリスト
 しげかわしえ
重川希志依 富士常葉大学大学院教授
- かとうたかあき
加藤孝明 東京大学生産技術研究所准教授
- ほんだとしあき
本田敏秋 遠野市長
- なかがいむねはる
中貝宗治 豊岡市長
- まつもとけんじ
松本憲治 安芸市長



市長講演 3

防災まちづくり

安芸市長
松本憲治



東日本大震災に強い衝撃

南海地震の発生が高い確率で予想される中、昨年の東北地方を襲った東日本大震災は、私たち高知県の太平洋沿岸市町村に大きな衝撃を与えました。凄まじいまでの津波被害を見せつけられて、私たちの危機感はずすばかりです。

昭和21年に発生した南海地震における安芸市の死者は9名でしたが、今度はその約100倍の895名の死者が予想されています。人口1000人当たりの死者数では県下の11市ではワーストワンです。強い揺れ、火災、液状化、津波という複合的な被害が一度に発生する「四重苦」の可能性も指摘されています。特に、懸念されるのが、津波による道路の寸断です。高知県東部の唯一の幹線道路である国道55号は、海岸線を走っています。迂回道路もありません。ここを大津波が襲えば、交通が遮断され、行き来ができなくなります。つまり、ほかの地域からの災害救援が期待できなくなるわけです。

私たちは、以前から地震津波に強い高規格

道路の整備を国土交通省に要請を繰り返し、命の道がようやく認められ、ほっとしています。

大学の専門家による防災教育を展開

そうした中で、安芸市ではどのような南海地震対策をこれまで行ってきたのか、ご紹介しましょう。まず、取り組んだのは自主防災組織の組織化です。現在では、津波浸水区域の組織率は100%、市全体でも99.5%に達するなど、着実に目標を達成することができました。

また、土佐人は上からいろいろ言っても、聞く耳を持ちませんが、大学の専門家には極めて弱いという気質があります。それを逆手にとって、大学の専門家にも協力を請い、市の防災アドバイザーとして、各地区の防災活動にも積極的に携わっていただいています。おかげで、市民の目の色も違います。真剣に防災活動に参加する市民も増えました。

さらに、病院やマンションなどを津波避難ビルに指定したほか、高台にある駅舎も津波一時避難場所に指定しました。加えて、小中学校施設や保育所施設の耐震化はほぼ

防災まちづくりの今後の方向性

後藤 昨年は、東日本大震災をはじめ、新潟・福島豪雨、台風12号・15号、豪雪など、大きな災害に見舞われた年でした。それを踏まえて、これからの防災対策は従来のようなハード整備だけでなく、避難計画や防災教育といったソフト面を組み込んだ総合的な防災対策、防災まちづくりの必要性が指摘されるようになりました。

先ほど3市長からは、自治体による防災まちづくりの最前線の状況をつぶさにご紹介いただきましたが、これを受けてそれでは、まず重川先生と加藤先生に、各市長の講演を聞かれた上でのコメント、あるいは防災まちづくりに対するお考えなどについて、お聞きしたいと思います。

重川 市民の命をあく責任あるお立場ですから、各市長のご発言は一言一言大変重みがありました。それに対するコメントといえば、おこがましいですが、防災の専門家の一人として、東日本大震災以降私自身を感じている事柄も踏まえ、お話ししたいと思います。

私は防災について語るとき、まずその言葉の定義をしっかりとすべきだと考えています。防災にはその段階に応じて、4つの具体的な対策があります。

100%、地元の企業と協定を結び、救援物資の集積をお願いしたり、津波避難誘導標識や標高表示板を設置するなどしてきました。今後は、想定される地震の規模も、これまでのマグニチュード8.4から9.0に引き上げられるともいわれていますから、さらに力を入れて備える必要があります。「台風に強いまちから津波に強いまちづくりへ」を基本方針に据えて、特に市民の積極的な避難を促していきます。

併せて行政としても、徒歩5分以内を避難可能距離と設定し、津波避難タワーの設置も進めるほか、各種防災訓練も積極的に展開します。同時に、市民の避難時間を確保するため、津波第一波を押しとどめる防潮堤の整備など、ハード整備も推進します。

私は、東日本大震災の被災地を幹部職員と回りましたが、決して他人事ではないとの思いを持ちました。子細に被害状況を検証しながら、安芸市民を守るために何をすべきか、何ができるのかを市民とともに考え、協働で積極的に地震津波対策に本腰を入れて取り組んでいくつもりです。

1つ目は災害に対する理解です。地震はなぜ起こるのか。気象災害の発生原因は何なのか。それを把握することで災害パターンを類型化し、被害規模を予測します。

2つ目は、その被害予測を前提とした被害抑止対策の推進です。防潮堤をどれくらいの高さにするのか。構造物の耐震性の基準をどこに置くのか。その基準に基づいて、ハード整備を進めます。

3つ目は、被害軽減対策です。いくら被害予測に基づいた防潮堤をつくっても、想定を超えた災害が起こる可能性があります。そのときには、「避難」を含め、被害を軽減する対策が必要です。

4つ目は、災害対応です。災害が発生した際に、市民、行政、自衛隊、消防など、災害にかかわるすべての人や組織が、適切に対応しなければいけません。この4つの柱を同時に整え、災害に備えることで、効果が発揮されます。

この中で、私が最も懸念しているのは防



コーディネーター
後藤春彦
日本都市計画学会副会長・早稲田大学創造理工学部長／教授



重川希志依
富士常葉大学大学院教授

災害対策のすべての前提となる、災害に対する理解です。なぜなら、これが非常に難しいからです。ご存じの通り、国の中央防災会議が、さまざまなシミュレーションを行い、被害予測を出しますが、完璧な予測などというものはありません。実のところ、どんな被害想定も、仮定の条件を重ねた上の類推でしかないので。その仮設に基づいた前提の下に、すべての対策、マニュアルが決められてしまう現在の災害対策の仕組みに、私はいささか疑問を感じています。

2つ目の被害抑止対策についても、申し上げたいことがあります。東日本大震災後、想定外の津波被害により、ハード対策の限界が指摘されるようになりました。確かにその通りですが、ハード整備がまったたく役に立たなかったかという点、そんなことはありません。

東日本大震災の被害状況を見ると、建物の下敷きになって命を落とされた方は、極めて少ない。耐震基準が厳格化されたことも理由の一つでしょう。宮古市田老地区で



加藤孝明
東京大学生産技術研究所准教授

も盛り込んだ生々しい情報が網羅されれば、非常に参考になると思います。

もう一つ申し上げたいことは、次代の災害対応の主役であり、復興を支えることになるであろう子どもたちへの教育です。特に今回の東日本大震災で起きている現実を、子どもたちに分かりやすく伝える。そういった防災教育を行うことも、次の災害に備えることになると思います。

加藤 東日本大震災をつぶさに検証することは、次の災害に備える上でも欠かせません。東日本大震災の教訓の一つは、災害対策基本法を枠組みとした現行スキームの限界が露呈したということです。

災害対策基本法が成立した昭和36年以降、この分野だけは市町村主体の地方分権の考え方が徹底されてきました。それから半世紀以上が経過し、ある程度機能してきましたが、今回の震災を通して、超広域災害には対応できないという、根本的な問題が明らかになりました。

その一方で、自治体同士のネットワーク、

も、確かに海に近い第二堤は跡形もなく崩れましたが、万里の長城とも称される第一堤は残りました。それによって、どれだけ津波の力が弱められたか、市民の避難時間を確保できたか。そうした点にも、着目すべきではないかと思えます。その意味でいえば、従来の防災対策も十分機能したといえるのではないかと考えています。

加藤 今の時代状況を考えると、防災まちづくりの今後の方向性についても、しっかりと議論すべきだと思います。これまでとってきた対策を、これからの地道にやり続けることはもちろん必要です。同時に右肩下がり時代の入っているのですから、新しい防災まちづくりの在り方も模索すべきだと思います。つまり、バージョンアップ、モデルチェンジの必要性が出てきているということです。

これまでは、先端地域の東京の方式をスタンダードに据えて、それを全国に浸透させるのが、防災対策の一般的な在り方でした。しかし、右肩下がり時代のにおける先端地域は東京ではありません。むしろ、各地方で工夫しながら取り組まれている対策を持ち寄って、日本社会全体で共有し、その対策を、総合的なまちづくりの中に組み込んでいく。このような形が、これからの時代の防災まちづくりの主流になっていくのではないかと考えています。

また、これだけ財政的にも厳しくなり、支え合いが機能したことも事実です。しかし、裏を返せば、現行制度の不備を補うために自治体が相互に支援する仕組みが自然発生的に生まれたとも解釈できます。

今回はそれがうまく機能したわけですが、次も同じような形にするのか、それとも確固たる仕組みを新たに作るべきなのか、これから議論すべき課題ではないかと思えます。

また、リスクとの共生をいかに考えるかということも、教訓の一つでしょう。重川先生がおっしゃったように、リスクの中には、さまざまな不確実性が入っています。それを織り込んだ上で、どのような対応があるのか、考えることが重要です。

想定外の大震災を経験して、今や全国的に被害想定が否応なく上がる「インフレ状態」を迎えている気がします。しかし、想定外に対応しよう、対応しようとするばかりでは、計画が硬直化し、次の一手が打てなくなる場合もあります。今こそ、一度立ち止まって、リスクと共生するための国、都道府県、市町村の役割、さらには都市計画の体系について議論する必要があると思います。

防災対策の効果を高める施策

後藤 それでは、次に、各市長にお聞きします。重川先生、加藤先生のコメントやご



行政機能が縮小する中では、ボランティアやコミュニティの力をいかに引き出すかという視点も重要になるでしょう。

重川 私も防災に関する情報を、全国で共有することは非常に大切だと思います。

特に、現在の東日本大震災の被災地には私たちが学ぶべき重要な情報が数多く存在します。それを目に見える形で記録化し、活用できるようにしてほしいですね。結果や体裁だけを美しくまとめた報告書ではなく、復興に向けて活動する市役所職員や、地域のコミュニティのリーダーの苦労など

指摘、あるいはそれぞれの市の取り組みなども踏まえながら、効果的な防災対策に対するお考えをお聞かせください。

本田 加藤先生がおっしゃるように、戦後60数年を経て、時代に合わなくなった制度も多々あります。そのような中で、人口3万人ほどの遠野市が、自らの身の丈に合わせて、後方支援の構想をまとめ、新たにその仕組みをつくり上げることができたのは、非常に意義があったのではないかと思います。現場から仕組みをつくるのが大事なのです。

大げさに思われるかもしれませんが、震災直後の被災地はローソク一本、粉ミルク一さじ、ガソリン一滴すら事欠く状態でした。そうした状況下で、命をつなぐために、各市町村とも連携して活動し、役割を果たせました。これは、私たちにとても大きな体験でした。

確かにそうした連携は自然発生的にできた部分もありますが、今後はこの体験を生かして、法律的にも制度的にも、新しい仕組みと



本田敏秋
遠野市長



中貝宗治
豊岡市長

して位置付けていくべきだと思います。
中貝 現行制度は超広域災害には対応できていないとの指摘がありました。それでも災害対応は、普段から住民と密着し、地域のことも熟知している市町村が主体性を持たなければ、うまくいかない。その意味で、国や都道府県は、一つ一つの市町村をどのように支えるかという観点から対策を考えていただきたいですね。結局、超広域災害とはいっても、個々の自治体の取り組みの総和でしか、全体の対応は図れないのです。

被災地では「今の政権は心がない」との批判の声が出ています。それもこの辺りに理由があるのだと思います。政府は東日本をどうするか、日本をどうするかということは優先し、一つ一つの自治体の状況、被災地一人一人の暮らしにまで目が行き届いていない。それぞれの住民の暮らしを立て直すために、国は、都道府県はどのようにフォローするかという視点が足りないのです。

も長い揺れを経験した地震は阪神・淡路大震災でしょうが、あれはせいぜい1分程度。それよりも長かったら、メディアの情報に頼らず、すぐに避難するように伝えていきます。以前の国の情報では、20分程度で第一波が来ると予想されていましたが、さらにその想定も早まるかもしれません。津波が来る前にどれくらい逃げられるかが勝負です。そのため、わが市では5分で到達できる避難タワーなども整備しているのです。

松本 不確実な部分を前提とした「被害想定」を市町村が準備することの危うさについてご説明いただきました。確かに、被害想定をそれぞれ金科玉条のごときものとして、必要以上に依拠し過ぎるのも問題でしょう。加藤先生がおっしゃるように、被害想定が大きくなるたびに、対応策も事業費もインフレ状態になってくるという現実的な問題も発生しています。

しかし、そうだとしても、私も市町村長としては、国の想定がなければ、対策の打ちようがないのが実情です。やはり、国の被害想定を信頼し、取り組みを積み重ねていくしかないのです。

また、基調講演で中林先生がお話しになった事前復興の考え方には驚かされました。現状では、まだ津波をどのようにしのぐかということに精一杯の状態ですが、ぜひ参考にしたいですね。

迅速な避難行動を促すための方策

後藤 災害対策には大きく分けて、「自助」「共助」「公助」の3つの種類があります。先ほどの市長講演では、とりわけ市民の避難、つまり「自助」の大切さについてご発言されていました。それでは、各市ではいかに市民の避難をスムーズに行おうとされているのか、その具体的対策をお聞かせください。

中貝 まずは、市民に適切に正確な情報を

先日、東日本大震災で被害を受けた佐々木・名取市長が講演にいらっしゃったのですが、その話が衝撃的でした。震災前、あの地区では津波の高さを80cmとハザードマップで想定していたのに、実際には8mの津波が押し寄せたとおっしゃったのです。実は、私も名取市の被災現場を訪れましたが、見れば見るほど安芸市と似た環境ですから、気が気でない。より一層市民に対する啓発活動に力を入れなければいけないと考えています。

本田 住民の避難をスムーズに行う上で、重要なのは地域コミュニティです。遠野市は明治期の1町10村時代のコミュニティがまだに生きていて、その行政単位ごとに地区センターを置き、市の職員も配置しています。震災時には、この地区センターが避難所となったのですが、大変機能しました。地域の基盤であるコミュニティを強化することが、結果的に震災対応にも結び付くのです。

情報の発信ツールとしては、全世界帯の8割が利用しているケーブルテレビが力を発揮しました。震災直後は、市の情報番組で、災害対策本部から午前・午後2回ずつ放映。これで情報の共有が図れました。

震災を経験して、改めて明確になった課題は、お年寄りをはじめとした災害弱者の方への対応です。避難所に行きたくても、ベッドから起き上がれない。そうした方々

伝えることでしよう。豊岡市でも情報を伝えるツールを積極的に整備しています。地域をカバーする防災行政無線はもちろんですが、場所によっては聞き取りづらい地区もあるかもしれない。そこで、同時にコミュニティFMでも同様の音声情報を流すほか、市の費用負担の下で、インターネット方法も開始しました。エリアメールの活用も進めています。

ただし、市民に情報が伝わったからといって、それで十分ではありません。市民の避難行動に結びつかなければ意味がないのです。実のところ、台風23号の台風水害でも、市が出す情報は大部分の市民に伝わっていません。にもかかわらず実際に避難した市民は少なかった。それが被害を大きくしたのです。以来、早期避難を促すような効果的な伝え方についても、研究を重ねています。

松本 災害が起きる前に、いかに市民に危機意識を持ってもらうか。そうした啓発活動も大切でしょうね。南海地震は揺れの長さに特徴があるといわれています。市民にとって最



松本憲治
安芸市長

に対するきめ細かなフォローを、官民挙げて行う体制やルールをつくらなければいけないと思います。

より重要となる自治体連携、市民の意識啓発

後藤 それでは最後になりますが、これからの災害対策の在り方、展望などについてお聞かせください。

重川 私自身としては国も都道府県も、あまりにも被害想定にお金を使い過ぎていて思っています。前提とする震源モデルが異なれば、結果が変わってしまう被害想定を、そこまで信用していいのかということです。

実のところ、多少被害想定が上がるとう、市が行う防災対応の内容はそれほど変わりません。地域防災計画の内容も大きく変わることはないのです。

むしろ被害想定にかかわらず、普遍的な備えを、行政も市民も積極的に行うことが大切なのです。そのためにも、まずは今回の東日本大震災の実態を詳しく知ることから始めるべきでしょう。

例えば瓦礫処理一つとっても、どれだけの敷地が必要で、そのために何をしておかなければいけないのか、一つ一つの業務のプロセスを、被災地の記録から読み取って備えていくことが大切なのだと思います。

加藤 私も同感です。私は災害のシミュレ

シヨンも、リスク評価も、被害想定も行う、数少ない専門家の一人ですが、自分で試算していながら、私自身それほど細かい数値にこだわっていない。皆さんが思うほど、精度の高いものではないことを知っているからです。

ただし、それでも、被害想定は災害のイメージを高めるために、非常に役に立ちます。あれがあるからこそ、自分自身の想像力を加えて、地域に合った災害イメージを思い浮かべることができるのだと思います。

大事なことは、私たちは自然災害とかかわりながら暮らしていることを認識することです。そのことさえ忘れなければ、より実効性のある防災まちづくり、防災対策を進めていくことができるのだと思います。

松本 東日本大震災で明らかになったように、被災時にはハイテク機器は役に立ちません。いざとなったら、ローテク、つまり人間の本能や勘のようなものが重要で、それに基づいて訓練もしていくべきだと考えています。その場、その場で判断して考えるということです。

もちろん、ハザードマップなどの資料も大切ですが、私は常に「災害は、予期せぬことも起こるのだから、思い込みはよくないよ」と強調しています。その意識が大切なのだと思います。

本田 われわれ基礎自治体は、ないものね

だりはやめるべきです。県がやるんだ、国がやるんだという姿勢ではなく、お互い特性を生かし、そして足らざるものを補う、連携と交流こそが大切だと思います。

また、普段のまちづくりに限らず、震災が起きると、官民協働は欠かせません。行政がすべて担わなければいけないという意識を変え、民間に対して思い切った頼るところは頼る姿勢も重要になると思います。

中貝 災害対策は徹底したリアリズムが必要ですが、実際にはめったに経験することはできません。いかに、平時から想像力を働かせて、イメージトレーニングしておくかが重要です。

真夜中、自宅にいたとき、大地震が起きたらどうすべきか。市役所に行かなければならないのに、妻がケガをし、母が命を落としていた。そのときにどうするか。一歩家を出たら、子どもが助けを求めている。そういうときでも、振り切って市役所に行かなければいけない。

大変しんどい作業ですが、何度も頭の中でイメージしておかないと、いざというときに対応できません。大変な状況で、冷静に対応するための平時からの教育、訓練こそが大切でしょう。

事前復興の話が出ましたが、復興に関してはいかにまちのアイデンティティを後世につなげていくのか、連続性を確保するのかがとい

う視点が重要になってきます。市内の城崎温泉は1925年の北但大震災で壊滅的な被害を受けました。復興の際にはもちろん、新たに防災対策を行ったものの、木造3階建ての旅館街は、当時のままに復元しました。それが今の繁栄につながっています。

被災した東北地方も、新しい工夫と同時に自分たちが受け継いでいくべきものは何なのか、大切なものは何なのかを明確にして、合意形成を図ることが大切になると思います。

後藤 本日は、防災まちづくりをテーマにしたパネルディスカッションでしたが、非常に内容の詰まった討論となりました。自治体間の連携や市民への啓発など、予想される大災害に対する、具体的な対応策が数多く出たと思います。

併せて、市長と語る機会はとても重要だと改めて感じました。市民の命を守るといふ市長のメッセージをわれわれもしっかりと受け止めながら、都市計画の専門家として役割を担っていかねばならないと感じた次第です。本日は長時間でございましたが、最後までお付き合いいただき、ありがとうございました。

(平成24年2月21日全国都市会館にて実施)