

第6節

有識者からの メッセージ

この節では、有識者の方々から、各分野における県の取組も踏まえながら寄稿していただいた教訓・提言などのメッセージを掲載している。

岩手県東日本大震災津波復興委員会 総合企画専門委員会の委員

総合企画専門委員会の取組と地域創生	238
齋藤 徳美 岩手大学名誉教授	
三陸水産業の復旧と復興	240
菅野 信弘 北里大学海洋生命科学部部長兼三陸臨海教育研究センター長	
地域再興に向けシンクタンクと地域商社の設立を	242
谷藤 邦基 株式会社イーアールアイ取締役	
東日本大震災復興に対する期待と提言	244
平山 健一 岩手大学名誉教授	
東日本大震災から何を学ぶべきか	246
広田 純一 岩手大学農学部教授	
防災文化の醸成・継承	250
南 正昭 岩手大学理工学部教授	

岩手県東日本大震災津波復興委員会 女性参画推進専門委員会の委員

防災・復興に必要な男女共同参画の視点 —災害に強い地域をつくるため、決定過程への女性の参画を促進する必要がある—	252
堀 久美 岩手大学男女共同参画推進室准教授	
菅原 悦子 岩手大学名誉教授	
避難者支援から見る復興と誰も取り残さない仕組みづくり	254
山屋 理恵 特定非営利活動法人インクルいわて理事長	

各分野で岩手県の復興に参画した有識者

東日本大震災後の対応と将来の防災への考え	258
今村 文彦 東北大学災害科学国際研究所所長	
公共交通における提言	260
鈴木 文彦 交通ジャーナリスト	
東日本大震災被災者健診からの教訓	262
坂田 清美 岩手医科大学医学部衛生学公衆衛生学講座教授	
医療支援体制の構築	264
眞瀬 智彦 岩手医科大学医学部救急・災害・総合医学講座災害医学分野教授	
災害と福祉の支援について	266
狩野 徹 岩手県立大学副学長／社会福祉学部教授	
こころのケアについて	268
大塚 耕太郎 岩手医科大学医学部神経精神科学講座教授	
震災津波の教訓を未来へつなぐ人づくり	270
森本 晋也 文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課 安全教育推進室 安全教育調査官	
コミュニティ形成はいかに進められたか	272
藤沢 烈 一般社団法人RCF代表理事	
地域産業、中小企業の復興と産業関連部局 —職員と中小企業とのコミュニケーション、信頼関係が基本—	274
関 満博 一橋大学名誉教授	
岩手県の放射線影響対策について	276
佐藤 至 岩手大学農学部教授	

東日本大震災津波発災当時に岩手県職員として災害対応等に携わった方々

後輩の皆さんへ「津波防災の先進地であったはずの三陸がまたしても壊滅的被害」 —東日本大震災津波を経験して—	278
若林 治男 宮城建設株式会社取締役副社長 ※平成23・24年度 岩手県県土整備部長	
東日本大震災津波における危機管理	280
越野 修三 岩手大学地域防災研究センター客員教授 ※平成18～22年度 岩手県総合防災室防災危機管理監	
震災に負けない!思いやりの絆を被災地に—走りながら考えた毎日—	282
白岩 利恵子 一般社団法人岩手県獣医師会食鳥検査センター所長 ※平成21～23年度 岩手県県民くらしの安全課食の安全安心課長	
人命最優先でなしたこと—保健福祉部長在任中の震災対応を振り返って—	284
千葉 茂樹 前 岩手県副知事 ※平成21・22年度 岩手県保健福祉部長	

総合企画専門委員会の取組と地域創生

岩手大学名誉教授、岩手県東日本大震災津波復興委員会総合企画専門委員会委員長

齋藤 徳美

総合企画専門委員会の立ち上げ及び活動の経緯

震災発生から混迷の10日が過ぎ、3月21日、達増拓也岩手県知事から、県政策地域部に復興計画策定の指示が出された。

筆者は、昭和53(1978)年4月に岩手大学に赴任して以降、三陸沿岸の宿命ともいえる津波防災について、実践的に取り組んできた。“地方大学の役割は地域に役立つ研究をすること”を基本に据え、産学官の任意連携組織である「岩手ネットワークシステム(INS)」の活動を通じて、岩手県職員とも交流の絆を強くしていた。増田寛也前知事の時代には県の総合計画の起草委員長を務め、平成10(1998)年に直面した岩手山の噴火危機対応等を通じて、岩手県の各部局とも本音の付き合いができた関係が醸成されていた。

震災直後から県災害対策本部の司令塔を担った小山雄士総合防災室長(当時)、越野修三防災危機管理監(当時)とはツーカーの仲で、災对本部内でもしばしば意見交換をしていた。また政策地域部の大平尚政策監(当時)とは旧知の間柄で、平山健一元岩手大学長と共に復興の在り方について頻りに協議を行っていたが、震災直後から県土整備部をはじめ各部局でも事業推進のための委員会の設置を計画していたため、縦割りでの事業が走り始めると収拾がつかなくなるとの危惧を抱いた。そこで、各機関の代表からなり計画をオーソライズする役割を担う復興委員会のもとに、県庁各部局を束ねて全体の復興計画を取りまとめて起草する「総合企画専門委員会」が必要との認識が共有された。

委員には、齋藤、平山健一元岩手大学長の他、本委員会の立ち上げを想定して、被災地視察に同行した岩手大学の広田純一(地域計画)・南正昭(都市計画)両教授、INSで親交の深い谷藤邦基岩手経済研究所首席研究員(当時)、岩手県立大学総合政策学部の豊島正幸教授(当時)、そして水産関係に詳しく大槌町を拠点としていた北里大学海洋生命科学部長の緒方武比古教授(当時)の7名が就任し、齋藤が委員長を務めることになった。速やかな復興計画の策定や体制の構築には、岩手で培われてきた産学官連携の実績が大きく寄与したと思う。

震災の発生から1か月後の4月11日に、「岩手県東日本大震災津波復興委員会」(親委員会)が発足し、同月30日に「同・総合企画専門委員会」が活動を始め、復興への取組がスタートし

た。齋藤は、復興の柱は安全の確保となりわい(生業)の再生であることを確信していた。三陸沿岸は過去に何度も大津波の被害を受け、いつかはわからないが近い将来に再び津波に襲われることは確実で、今回のように死者(直接死及び関連死)・行方不明者合わせて6千名を超える犠牲者を再び出してはならない。また、この地に人が住むのはなりわいを得ることができるが故であり、壊滅的になったなりわいの再生は必須で、その上で暮らしが再建されることになる。

「総合企画専門委員会」は、平成23(2011)年8月4日まで5回の委員会で、「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」をサブタイトルとした「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」を策定、復興の3原則「安全の確保」に2つ、「なりわいの再生」に3つ、「暮らしの再建」に5つの合計10の具体的な事業計画を掲げた。平成31(2019)年4月には新しい総合計画がスタートすることに合わせて復興期間は8年として、第1期「基盤復興期間」、第2期「本格復興期間」、第3期「更なる展開への連結期間」と位置づけて、具体的に取り組む施策や工程表などを示す「同・復興実施計画」も策定し、折々に親委員会に提案した。

専門委員会では、県の各部局から提案される個々の事業について激しい意見交換がなされた。この際とばかり出てくる平常時でもできないような事業に対しては、「日常でもできないことを非日常に持ち出すな!いま必要なことは安全となりわい」と厳しい方針で議論を牽引させていただいた。正規の委員会の他にも事務局と委員とのざっくばらんな意見交換の機会も多く設けた。岩手再生への忌憚のない、本音の協議が行われたことは、従来から培われてきた関係者の顔の見える関係で信頼感が醸成されてきた故であり、岩手の特徴が反映された計画づくりであったと考える。

また、かつての行政は、計画をつくれればそれで終わり、総括も反省もなくまた次の計画をつくるのが一般的であった。計画の遂行には進行管理が必要で、それによって以降の実施計画の微調整も可能となる。専門委員会は、定期的に進捗状況の報告を受け、課題を掘り起し、以降の実施計画に反映させることとした。また、県民のウォッチャー調査で復興状況への県民の認識を探るとともに、現地調査による事業の進捗状況の把握、被災者との直接対話による課題の抽出などによって、計画の達成状況の評価に取り組んだ。

復興の現状と課題

復興計画の8年を終えて、計画の3原則として、「安全の確保」「なりわいの再生」「暮らしの再建」を掲げたことは間違っていないと考えられる。親委員会の中には、なりわいという言葉の野暮ったさに異論もあったと聞かすが、なりわいは人が生きる原点である。情報技術のめまぐるしい進展の中で見失いがちであるが、なりわいという言葉が全国的にも広がっていることに安堵感を覚えている。

国は令和2(2020)年度までの10年間で総額30兆円を超える復興予算を組み、また、全国各地の自治体や住民の方々からは多くのご支援を頂いたことに、被災県民の一人として深く感謝している。一方で、平成23年度の補正予算で創設された復興交付金は、国の5省庁の40事業に限られ、地域が復興まちづくりに自由に使える資金が余りなかったことは、復興計画を立案し遂行を目指した専門委員会の委員長としては大変残念であった。

「安全の確保」の柱では、釜石湾口防波堤の修復も完了、各地での防潮堤の建設も進められ、陸前高田市や大槌町などの土地の嵩上げも進み、三陸の産業の活性化や安全に貢献する沿岸縦貫道や、内陸と沿岸を結ぶ高規格道路も完成のメドがたった。釜石自動車道は平成31年3月に全線が開通し、内陸との時間距離は飛躍的に短くなった。「なりわいの再生」では、全ての漁港も復旧が完了し、漁船や工場なども復活している。「暮らしの再建」では、災害公営住宅も内陸避難者対応を除いて全戸が完成し、住宅の高台移転なども進んでいる。一方で、漁業の不振の追い打ちもあり休業中に販路を失うなどしてなりわいの再生は厳しい状況にある。ハードの整備は目につくものの、海岸堤防は国が設定した基準であるL1津波(数十～百数十年に一度の頻度の津波)に対応して整備が進められており、今回の津波のようにL1を上回るL2津波(千年に一度の頻度の津波)は、三陸沿岸では数十年ごとに襲来する可能性があることも気がかりである。嵩上げをした土地には空き地が目立ち、仮設で営業してきた個人商店は本格営業に移れず廃業する店も少なくない。災害公営住宅に住む多くの高齢者は、生きがいの喪失、孤立が危惧され、コミュニティの喪失は地域社会の存亡に関わる重要な課題である。また、昭和の津波以降、様々な防災対策を進めながら何故6千名以上の犠牲を出したのかの検証は十分でなく、二度と災禍を繰り返さないためになすべき施策を模索し、災害文化の醸成を図る取組を忘れてはならない。津波伝承施設などには、地域の安全を守るための施策を進化させる未来志向の役割をも期待したい。

復興と地域創生は表裏一体

巨額の復興予算を投じた国の復興計画は、成功であったのか。安全の確保を目的にハード整備を行ってきた8年という年月は、この地でなりわいを営んできた人々の暮らしの再建を妨げてはいなかったのか。特に高齢者にとっては、8年の年月は取り返しのできない時間である。小生には、1990年代以降の「脱公共事業」、「上意下達から官民協働・住民参加の政策形成」への転換が、先祖帰りをしてしまったのではないかと疑念を拭いきれない。

震災以降、被災市町村の人口減少は特に著しい。震災がなくても人口減で疲弊する「地方」を右肩下がりカーブの上に復旧させても、先はないのである。すなわち、復興の課題は地域創生の課題であり、復興と地方創生は表裏一体といえる。鑑みれば、繁栄する首都圏で使っている電気はほとんど地方から送られ、住む人のエネルギーである米・肉・魚・野菜は地方で生産されている。地方なかりせば首都圏成り立たず、首都圏なかりせば日本成り立たず、即ち地方なかりせば日本成り立たず。地方創生は日本創生と同義なのではないか。本来、復興の資金は被災地のなりわいを創り出すべく地方が自由に使えるものであるべきではなかったか。住民の自治を国が支える、被災地域から未来地域へ国と地方との新しい関係を築くチャンスではなかったかと残念に思うのである。

そうはいっても、我々も自ら労を取る必要があるのはいまでもない。「三陸鉄道を動脈として、金平糖のようななりわいを有するコンパクトビレッジが連なる三陸」を目標として沿岸市町村がビジョンを共有し、希望をもって前に進めたらと願っている。その先にあるのは、賢治が理想郷として描いたイーハトーブなのかもしれない。中越地震から15周年の講演に訪れた旧山古志村で、「復興とは、そこに住む人が幸せに死ねると考えた時」と聞き、復興とは何かと思う悩みに、一つの示唆が得られたような気がしている。

温暖化に伴い経験しなかった豪雨災害は確実に多発する。世界有数の変動帯である日本では地震・火山噴火は繰り返し発生する。たった140年余しか観測実績のない私たちの経験を越えることを想定外としたら、想定外はこれからも頻発する。自然に対して畏怖・畏敬の念を基本に据え、危機管理の専門省庁の立ち上げや復興学の創生が必要と考える。

三陸水産業の復旧と復興

北里大学海洋生命科学部長兼三陸臨海教育研究センター長、岩手県東日本大震災津波復興委員会総合企画専門委員会委員
菅野 信弘

北里大学水産学部（現、海洋生命科学部）は、昭和47（1972）年、現大船渡市三陸町に設置後、約40年に渡り地域に密着した水産分野の教育と研究を行ってきたが、平成23（2011）年、震災の影響のため神奈川県相模原市に拠点を移さざるを得ない状況となった。私自身は昭和59（1984）年4月に北里大学水産学部に入職、26年間を三陸で暮らし、そして東日本大震災を体験した者の一人である。天災によるキャンパス移転という類例のない事態への対応と、引き続き相模原キャンパスでの教育・研究体制の再構築に奔走する一方、津波被害を逃れた三陸キャンパスを活用した臨海教育研究施設の整備、また、東北マリンサイエンス拠点形成事業などへの参画を通して、震災後の三陸にも少なからず関わってきた。なお、震災直後の三陸キャンパスの状況やDMATの派遣なども含む北里大学の震災初期対応については、『東日本大震災の記録 一破壊・絆・甦生一』（北里大学農医連携学術叢書 第10号、平成24〔2012〕年3月発行）に詳しい。総合企画専門委員会の立ち上げ当初は、当時の海洋生命科学部長であった緒方教授（現学校法人北里研究所常任理事）が委員に就任し、令和元（2019）年度から小職に交代している。ここでは、委員というよりは、一海洋・水産研究者の立場から震災後の三陸水産業の復旧と復興について考えてみたい。

水産業の復旧は成ったか？

東日本大震災は、常に天災の脅威に晒されている日本という国の現実を突きつけるとともに、三陸海域の水産業が既に抱えていた課題を浮き彫りにした感がある。この度の震災津波については、伝言レベルの情報共有に留まっていた過去の津波被害とは異なり、膨大な記録映像に容易にアクセスが可能になっている。これらの膨大な記録を活かし、官民全てのレベルで危機感を共有・継承することで二度と同じ悲劇を繰り返さない体制が形成されることを期待したい。三陸の水産業は震災以前より、漁業従事者の減少と高齢化の問題（後継者不足）、シロサケの不漁、多獲性回遊魚の不漁、さらに、磯焼け、貝毒、ヨーロッパザラボヤなどの外来種被害などの課題を抱えていた。震災後の復旧・復興を進めるうえで、これらの諸課題は避けては通れないハードルとなっている。しかし、これらの諸課題については、震災被害からの復旧とは一旦切り分けて考えるべきだろう。

地震に伴う津波と地盤沈下は、沖合・沿岸海洋域を生産基盤とする三陸水産業に甚大な被害を与えた。その範囲は、漁船、海面施設などの直接の生産設備、増養殖施設や加工施設などの漁業関係施設、水産海洋系の研究施設など水産業に関わる全領域に及んだ。そして何より、津波と陸上からの大量の瓦礫と土砂の流失に起因する沿岸海洋環境の攪乱が海洋生態系にどのような影響を与えたのかは、生産者の立場からも研究者からの立場からも最も気になった事項ではなかったかと思われる。幸いなことに、沿岸海洋生態系の再生は、思いのほか速やかに進んだようである。震災直後の陸前高田市の荒涼とした被災地に、春、緑が復活しているのを見たときには救われた気がした。眼には見えにくいものの、海の中でも陸上以上に生物群の再生が進んだということであろう。これらの震災津波の海洋環境、海洋生態系への影響については、令和2（2020）年度で終了となる東北マリンサイエンス拠点形成事業の成果として、今後、一般向けにも発信されていくものと思われる。ただ、海洋環境、生態系が震災前に戻ったのかどうかの判断には、震災以前のデータが不可欠である。リアス式海岸に点在する湾ごとに震災津波の被害に差がある状況に対し、そうしたデータが利用できるのはごく少数の湾に限られているのが現実である。平時からの海洋環境・生態系のモニタリングの重要性を実感している研究者も多いことだろう。

漁業生産の基盤である漁船の確保や海面養殖施設の再設置、漁港の復旧に関する岩手県の取組については第2節の項目25、項目26に記載がある。水産庁は『東日本大震災からの水産業復興に向けた状況と課題』（平成31〔2019〕年3月）で被災海域の海面養殖施設の再設置はほぼ完了したと報告している。この判断は、震災後の施設設置数の増加傾向から判断されたもので、震災前の設置数と同程度に達したということではなく、70%程度にとどまっている。同様に、海面養殖生産量も震災前比で70%程度の状況である。岩手県の海面養殖生産量の復旧は、宮城県に比べ短期間で完了したことが示されている。これには、養殖対象種や津波被害の程度の違いの他、2県の復旧・復興政策の違いなども反映しているものと考えられるため、今後比較検討が必要だろう。

震災以前、岩手県の三陸沿岸には、水産研究・教育機構東北水産研究所の宮古庁舎、東京大学大気海洋研究所国際沿岸海洋研究センター（大槌）、岩手県水産技術センター（釜

石)、北里大学感染制御研究機構釜石研究所、そして北里大学海洋生命科学部の5つの海洋・水産研究施設があった。海洋生命科学部を除く4施設が津波被害を受けたが、感染制御研究機構釜石研究所を除く3施設については復旧が進められ、本来の機能を取り戻しつつある。海洋生命科学部は教育・研究の拠点を神奈川県に移すことになったが、三陸キャンパスにフィールド研究、地域連携、震災復興研究の拠点として臨海教育研究センターを設置した。感染制御研究機構釜石研究所は残念ながら閉所となったが、その研究機能・資産の一部は本センターに継承されている。また、岩手大学は、震災後、感染制御研究機構釜石研究所跡地に三陸水産研究センターを設置し、さらに農学部食料生産環境学科に水産システム学コースを設置、同所に釜石キャンパスを設置した。三陸を撤退することになった我々としては、岩手大学の英断には敬意を表したい。

以上のように、未曾有の震災津波被害からの復旧は着実に進んできた。これらの成果は、当事者の努力はもちろんのこと、国、県や市町村による適切な主導と補助の努力、さらには湾内のガレキ撤去作業などに尽力してきた三陸の海を愛するボランティアの総力によるものであることを忘れてはなるまい。

水産業の復興は成ったか？

震災からの復旧は被災前の状況に戻すことであるから、ある意味、目標が具体的かつ明確である。しかし、復興に具体的なゴールを設定するのは難しい。少なくとも震災の経験と教訓を活かした街、社会、産業の新生とともに、そこに生活する人々が希望を見出し、活気・活力を取り戻すことが必要だろう。水産業に当てはめれば、「水産業の将来的な発展が期待できること」なしに活力の湧出はあり得まい。前述したとおり、三陸の水産業は震災以前から幾つかの大きな課題を抱えている。これらの課題は復興へ向かおうとする水産業全体に重くのし掛かってきており、その解決・克服は、復興そのもののように思える。

漁業従事者の減少と高齢化の問題は、日本の水産業さらには日本の一次産業全体が抱える課題である。県、沿岸市町村は、新規漁業就労者の確保に向けてリクルート事業を進めてきている。令和元(2019)年度からは、新たに「いわて水産アカデミー」を開設し、漁業就労者の育成支援を開始している。機会の提供と育成支援は極めて重要であり、成果が得られることを切に願うところである。しかし、人口減少と都市集中傾向を見ると、この課題の克服は非常に困難に思われる。是非、長期的かつ継続的な事業として展開してほしい。また、今後も就労者の高齢化傾向が継続すると考えられ、作業効率化ツールや作業支援ツールなどの先進技術の導入も図っていく必要があるだろう。

シロサケや多獲性回遊魚の不漁の原因については、地球温

暖化、潮流に起因する海況変化、国際的な漁獲競争、クジラ資源量の増加などが推定されている。本現象の主因が地球温暖化に伴う海水温の上昇による魚種交代ならば、以前の状況への回復の望みはかなり薄いことになる。また、現況の主因が他にあったとしても、将来的に温暖化の影響が及んでくることは間違いないだろう。漁業生産が天然の生産力に依存している限り(種苗放流事業を行っていたとしても例外ではない)、こうした問題は避けて通れない。産業として安定化を求めるには、多角経営化や魚類養殖、蓄養による効果的な市場出荷など、獲って売だけの形態からの脱却が必要に思われる。また、単一種ブランド「三陸〇〇〇」ではなく、「三陸」あるいは「三陸の魚」といった汎用性のあるブランドを育成することで魚種交代への備えとすることができるだろう。

震災からの復旧・復興、震災以前からの課題の克服、さらに今後SDGsを含むグローバル化への対応は必須の課題になってくだろう。幾つもの課題を抱え、水産業に関わる全ての人が危機感を共有している今は、総力を結集し新生三陸水産業への構造改革を推し進める絶好の機会かもしれない。三陸沿岸の5教育・研究機関は、県と沿岸市町村とともに岩手海洋研究コンソーシアムを組織している。各教育・研究機関も本コンソーシアムを通じて、技術開発、人材育成などにより構造改革をバックアップしていくことができるだろう。

震災後9年を経て県や市町村、諸団体が取り組んできた震災後対応を、次世代に向けて、復興の取組と教訓を踏まえた提言集『東日本大震災津波からの復興—岩手からの提言—』として取りまとめる意義は大きい。しかし、本誌の内容は取組に対する自己点検が中心となっており、被災地域や被災者からの評価の視点が不足しているように感じる。このことに関しては、本誌の構成に意見を述べる機会があった私自身にも責任の一端がある。また、震災からの復旧に目途はついたと考えられるものの復興はまだまだ途上にあり、岩手県や関連団体が行ってきた震災対応を評価するためには、被災程度の違いや特殊事情を踏まえたうえで、被災他県との対応方針、方法、成果の違いを、震災後15年あるいは20年の節目に比較考察する必要があると考えている。(令和元年12月某日)

地域再興に向けシンクタンクと地域商社の設立を

株式会社イーアールアイ取締役、岩手県東日本大震災津波復興委員会総合企画専門委員会委員

谷藤 邦基

かつては岩手県経済をけん引していた沿岸部

東日本大震災津波の発災前から、沿岸部の人口は趨勢的に減少傾向にあり、産業経済の面でも内陸部に後れを取る状況が続いていた。そのため、沿岸部は以前から低迷が続く地域であるとのイメージを持つ向きも多いようである。

しかし、実のところ戦前戦後期から昭和40年代半ばぐらいまでは、沿岸部こそが岩手県の経済をけん引していた。漁業が盛んであったことは言うまでもなく、工業の面でも大船渡の小野田セメント（現太平洋セメント）、釜石の富士製鐵（現日本製鐵）、宮古のラサ工業、久慈の川崎製鐵（現JFEスチール）など、当時の日本を代表する企業の工場群が沿岸部に立地していた。ちなみに、岩手県で戦前から市制が施行されていたのは、県都盛岡市以外では、釜石市（昭和12〔1937〕年）と宮古市（昭和16〔1941〕年）だけであったことから沿岸部の隆盛ぶりがうかがわれよう。

発災前から長期低迷傾向に

沿岸被災地の人口は減少が続いており、残念ながら回復の兆しはみえていない。ここで注意すべきことは、この人口減少は東日本大震災津波の発災前から継続しているもので、発災により人口減少が加速した面はあるが、決して発災をきっかけに人口が減少し始めたのではないという点である。産業経済の趨勢についても同様である。

沿岸部の人口はどうなっているか

では沿岸部の人口推移はどのようになっているのか。紙幅の関係で細かくみていくことはできないが、発災直前の平成22（2010）年国勢調査を基準として大まかにみると、同年に沿岸12市町村の人口は27万4千人ほどであった。その50年前の昭和35（1960）年時点で、現在の沿岸12市町村に相当する地域の人口は約40万9千人である。つまり、50年間で昭和35年時点の約3分の1に当たる13万5千人が減少している。この間、岩手県全体の人口は約8%の減少にとどまっており、実数でも11万8千人程度の減少と沿岸部の減少数より少ない。つま

り、半世紀のタイムスパンで見れば、内陸部の人口は増加する一方、沿岸部は大きく減少したということになる（あくまでも長期スパンで大まかにみればということで、実情はそれほど単純ではないのだが…）。

かつて岩手県経済をけん引していた沿岸部が、なぜ大幅な人口減少に直面することになったのか。その要因は数多あるが、産業面についてみれば、まず日本の製造業が全体として重厚長大型から軽薄短小型へと重心が移行していく中、内陸部がその恩恵に浴したのに対して沿岸部ではその波にうまく乗れなかった。また、岩手県では昭和50年代を通じて高速道、新幹線、空港ジェット化など高速交通網の整備が進み、北上川流域（内陸南部）への製造業集積に貢献したが、その効果は沿岸部まで及ばなかった。さらに昭和60（1985）年のプラザ合意に端を発する円高により、国内水産物市場が安価な輸入品にシェアを奪われていったことも、沿岸部の漁業や水産加工業には打撃となったと思われる（余談ながら、プラザ合意後の円高不況により、内陸部ではかえって製造業集積が促進される結果となった）。

このような状況の下、沿岸部で地域再興に向け様々な努力がなされている中で起こったのが東日本大震災津波であった。

発災後の平成27（2015）年の国勢調査結果に住民基本台帳上の移動（出生、死亡、転入、転出など）を加減した令和元（2019）年の推計人口は、約23万4千人で発災前の平成22年に対し約15%の減少となっている。この間の県全体の人口減少は約8%である。

また、この間の人口増減率を3区分年齢で見ると、65歳以上の老年人口が約1%増、15～64歳の生産年齢人口が約21%減、15歳未満の年少人口が約31%減となっており、中長期的にはさらに人口減少が加速する懸念がある。

これ以外にも注意しておくべきことがある。平成27年時点で推計人口と実際の国勢調査人口に6,700人ほどの乖離が発生した（国勢調査人口が事前の推計人口を上回った）。推計人口と国勢調査人口の乖離が発生するのは毎度のことであるが、これほどの差異が発生することは通常考えられない。乖離が発生するのは、住民票を移動せずに転入・転出した結果、推計から漏れる人口移動があるためだが、平成27年の乖離はおそらく復興事業の関係者が住民票を移動せずに転入してきた結果と思われる。実際、沿岸12市町村についてみると、15～69歳の男性で約5千人の差異（国勢調査人口がプラス）となってい

る。この約5千人の人口が住民票を移動せずに転入してきたとすれば、転出するときも住民票を移動することはない。復興事業はいつまでも続くわけではないので、いずれこの5千人の人口は沿岸被災地を去ることになるであろう(あるいは既に去りつつあるかもしれない)。その際、住民票を移動することがないとすれば、その人口減少は国勢調査によらなければ把握できない。5千人は現在の沿岸人口の約2%に相当し、決して看過できない問題である。

人口減少にどう対処すべきか

筆者は、東日本大震災津波復興委員会の下に設置された総合企画専門委員会の委員に任じられ、その第1回会合(平成23〔2011〕年4月30日)の際、「東日本大震災津波復興に関するメモ」を提出し、その冒頭に以下のように記した。

地域復興を産業・経済の面から考える場合、最も重要かつ基本的な要素は人口であり、また、都市計画の立案やライフラインの整備に当たっても人口がすべての出発点となる。

人口減少が加速しつつある本県において、沿岸の被災地域は特に人口減少が著しい地域であり、今般の地震・津波被害により、更に人口減少(流出)が進む懸念がある。とりわけ留意すべきは、収入の道を求めて生産年齢人口が他地域へ流出していく事態であり、被災者が仕事を果たした地域で新たな生活再建を始めると、被災地への復帰は覚束なくなってしまう。また、一時避難のはずが恒久避難=他地域定住となってしまう場合もあろう。

住む人なくして地域復興はありえない。それ故、人口流出はできるだけ食い止めていかなければならず、被災者の被災地での生活再建が喫緊の課題である。

(以下、略)

発災後、1カ月半ほど経過してから書いた文章であるが、振り返ってみて、分かっているながらほとんど何もできなかったという思いが強い。

しかし、上述のように、何も手を打たなければ今後も人口が減少し続ける可能性は否定できない。また、生産年齢人口や年少人口が大きく減少する中、老年人口が微増となっている状況を考慮すると、現在の沿岸経済がある程度は年金によって支えられる構造になっている可能性が高い。そうすると、長期的な沿岸経済の(特に小売・飲食・対人サービス業などの)持続可能性に疑問符が付くこととなる。

このような状況を打開するための特效薬はなかなか見当たらないが、最近の調査では被災者の避難先での定住意向が強まってきており、被災地から転出していった人々に帰還を促す段

階は既に終わりつつあると考えるべきであろう。もちろん帰還の意思がある人々は大歓迎であるが、そこに多くを期待すべきではない。

そうすると、被災地との縁やゆかりがなくても被災地で働き暮らしていこうとする人々を迎え入れるような仕掛けが必要であり、言葉を換えれば出身地を問わず人々を惹きつけるような「フロンティア」の形成が必要ではなからうか。具体的な「フロンティア」の中身については、まだ決定的と言えるものはないが、例えば筆者が7年ほど前に提言したコバルト合金(コバリオン)の材料開発と金属版3Dプリンタの開発を両輪とする3次元造形システム開発プロジェクトのような世界レベルでも最先端と言えるR&Dプロジェクトを構想・展開するような方向性が考えられよう。ちなみに、筆者の提言も7年前であれば十分に世界最先端と言えるものであったと考えている。

三陸地域に特化したシンクタンクと地域商社の設立を

当面の策としては、フロンティア形成に向けた構想の検討・立案のためのシンクタンクとその実行部隊としての地域商社が必要と考える。場合によってはシンクタンク機能を持つ地域商社という形でもよいかもしれない。要は、検討・立案(シンクタンク)と実行(地域商社)の2つの機能がフロンティア形成には不可欠ということであって、形にこだわるものではない。また、設立主体は民間主導が望ましいと考えるが、地域の実情を考慮すると公設民営のような形(県・市町村等が出資、民間人が経営)が現実的かもしれない。

シンクタンクにせよ地域商社にせよ、筆者一人の思い付きではない。総合企画専門委員会メンバーを中心とする公式・非公式の議論の産物と言ってよい。県当局に具体的な検討をお願いできないものであろうか。

東日本大震災復興に対する期待と提言

岩手大学名誉教授、岩手県東日本大震災津波復興委員会総合企画専門委員会委員

平山 健一

復興の現状

三陸沿岸は温暖な気候と海の恵みによって発展してきた地域であるが、近年、高齢化と人口減少が進んでいた。発災後8年の歳月を経て壊滅的な被害を受けた港湾施設・海岸防災施設等の再建が進み、昔の街並みがようやく思い出せるところまで復興が進んでいる。また三陸の安全を願って事業化された三陸縦貫自動車道や沿岸と内陸を結ぶ横断道路の整備は予想を上回るスピードで進められ完成が目前となっている。一方、水産業を支えていた豊富な漁獲量の低迷が続いており、またまちづくりには予想以上の時間を要してしまったことなども重なり、「なりわい」の再建や商店街の回復が遅れている。「暮らし」では、新たに形成されたコミュニティにおける高齢独居者の見守りや被災者の「こころのケア」等の課題が残されている。震災の記憶を後世につなぐ動きも始まっているが復興はまだ半ばである。

復興の課題と対策

1 三陸ビジョンと広域連携の欠如

三陸のリアス式地形の小さな湾を囲む地域はそれぞれが独立した個性的な社会を形成してきた。この閉ざされた風土のためか「吉浜の乾鮑」、「宮古の花見牡蠣」のように良質で新鮮な三陸の海産物の商品化が特定の地域に限定され、小規模の売買に止まっていることは残念である。三陸の水産業の底上げと商品の付加価値の向上には産地間の協働により「三陸ブランド」としての大規模な流通体制の構築が期待される。また今後、発展が期待される観光においても広域的な視点を踏まえたコース設定が実現すれば更に魅力に富んだ選択が可能となる。

令和2(2020)年度に全線の完成が予定されている三陸縦貫自動車道は通行料金が無料であり、八戸-仙台間の所要時間は従来の7時間35分から4時間25分へ、3時間10分の短縮となり、北東北沿岸部の交通体系の高速化と大消費地と結ぶ地域の交通ネットワークの充実が実現する。また「黒船来航」と例えられる震災を契機とした人や情報の交流が始まっており、三陸はその魅力を一丸となって発信する絶好の機会を迎えている。

三陸沿岸地域の共通の目標である「三陸ビジョン」の策定と沿岸市町村の連携強化の重要性は総合企画専門委員会でも

度々指摘されてきたところであるが、既存の「岩手県沿岸市町村復興期成同盟会」などの活動の具体化や広域連携を先導する岩手県の強いリーダーシップに期待したい。

2 災害対応の遊撃的組織・人材の必要性

東日本大震災からの復興では単に現状復旧に止まらない抜本的な復興を目指すことが「東日本大震災復興基本法」で明確に述べられており、まちづくりにおいても安全等の視点からの市街地形成や土地利用の白紙からの見直しを含んだ計画策定が行われることとなった。被災市町村においては被災者の衣食住への支援に加えて、津波等の安全対策の検討、土地利用計画の作成、計画案への合意形成、土地所有者の同意、所有者不明の土地・家屋の処理、復興まちづくり事業の申請、工事発注・契約・施工管理等、行政の役割は多岐にわたっている。

多くの自治体では災害の犠牲によって役場職員にも欠員が発生し、また平時の業務では経験することが少なかったまちづくり計画の立案、国の事業の受け入れ等、専門的な能力を持った人材の不足が明らかになった。

今回の復興にあたっては、国からの出向、他県・他市町村等からの支援職員の派遣、退職者の再雇用、(独)都市再生機構の職員派遣(岩手県、宮城県、福島県の3県併せて1県18市町村)等の支援が得られたことは幸運であったが、8年経った令和元(2019)年度においても県、市町村への派遣が長期化しており派遣元の負担を強いる結果となっている。

今後の課題として、災害時に救援の拠点となる庁舎の安全に対する万全の配慮と他市町村との相互支援協力体制の整備や、災害復旧に臨機応変に対応できる機動性の高い組織や人材バンクの整備等が必要である。

3 国の復興予算の効率的運用

東日本大震災においては国からの財政支援は手厚く、財政基盤の脆弱な被災地にとって順調な復興が可能になったことは有り難かったが、例え僅かでも被災地負担分があることによって地方の自立を誘導することにつながるのではないかと。

また復興には順序がある。流失した水産加工場の工場再建の目処さえ立たない時期に技術開発や商品開発の支援事業は尚早である。復興予算は復興の進行の過程で、適切な時期に、被災者に確実に届けることが大切である。国の予算制度の的

確な運用を期待したい。

国が準備した復興のための補助金の対象から被災地の状況がはみ出る場合には、支援が困難な場合が見られた。災害には様々な原因や形態があり、地域特有の事情の存在や人命に関わり緊急性の高い非常時の対応については現場の判断が優先されることは当然である。予算使途について現場の裁量権が含まれるような補助金制度が多くの被災地で待望されていた。

4 復興庁の調整機能に期待

東日本大震災では「木質がれき」が大量に発生した。西日本の地域産学官連携組織と地元大学が連携して、震災廃木材のうち高品質の廃材はチップ化して仮設住宅用の復興ボードに、低品質のチップは関西に輸送して発電燃料として利用するプロジェクトの提案があった。本提案の実現のため木材中の塩分除去技術が開発される等、木質がれきの処理促進と再資源化が期待されていた。

このプロジェクトにおいては、がれきの処理（環境省）、バイオ燃料の買取り（経済産業省）、木材復興ボードの生産（農林水産省）、仮設住宅の建設（国土交通省）、雇用の創出（厚生労働省）等、多くの省庁との調整と認可が必要となるものである。残念ながら本プロジェクトは「放射性がれき」の受け入れ拒否等の理由で計画通りには進まなかったが、省庁の壁を越えて推進された複合的なプロジェクトの一つである。省庁間にまたがる調整を要する多様な現場の要求に対して復興庁の強いリーダーシップと調整能力をこれからも期待している。

5 読み切れなかった土地造成（面的整備）の遅れ

復興のまちづくりにおいて、計画に対する被災者の合意形成の難しさ、土地所有者の確認、手続きの煩雑さ、所有者不明の土地収用対策等に予想以上の時間を要した上、労働者の不足、人件費・建設資材の高騰等による発注の不調等、当初に予期していなかった理由も加わり、市街地再建の基盤となる面的整備工事に遅れが生じることとなった。高齢者にとって8年間は乗り越えることが難しい時間であり、少しの遅れが被災者の生活再建の不安やあきらめの原因のひとつとなってしまったことは残念であった。

被災地は被災前から人口減少が続いていたが、復興工事の遅れによる被災者の心変わりにより目標人口規模が計画時より減少したため、完成した用地の用途の見直しが必要なケースも生じている。

6 NPOの育成

災害からの被災者支援や災害復旧において、民間の多様な担い手をまとめ行政を補完する「防災ボランティアセンター」等

の中間支援組織の役割に対する期待には大きいものがある。今回の津波災害においても専門的な能力を発揮して避難所の運営等において大きな役割を果たしたが、復興の進展と共に業務が減り人員の削減が余儀なくされている。

平成10(1998)年に成立した「特定非営利活動促進法」は市民活動の位置づけを明確にするものであるが、これらの活動団体は有為な人材の生活を支える「雇用の場」でもある。運営資金や人材を確保する仕組みや平時の役割等、健全な活動基盤の保障と充実は大きな課題として残されている。

7 復興過程のフォローアップの重要性

岩手県復興計画の策定においては、地元主体の検討組織（「岩手県東日本大震災津波復興委員会」）を立ち上げ、被災地の市町村や被災者の想いを尊重した復興計画を策定して事業を推進してきた。また復興の進捗状況は定期的に情報提供して被災者や被災地の思いを把握しながら岩手県復興局と外部有識者の議論の場である「総合企画専門委員会」の下で対策を練り、事業にフィードバックさせてきた。岩手県が志向した地元主体、草の根的な進め方の評価はまだ尚早であるが、岩手県の復興過程は、水産をなりわいとし、人口減少と高齢化が進む我が国の沿岸地方の地域づくりの貴重な先行事例となることが期待される。

東日本大震災の教訓を継承していくための拠点として、岩手県の「東日本大震災津波伝承館」等が令和元年9月にオープンしているが、少なくとも今後30年間は岩手県または大学等研究機関において、より解析的な視点からフォローアップを続けることが望ましい。

まとめ

当初計画された8年間の県の復興期間は終了し、残された復興の課題は令和元年度より新しい県総合計画に含まれ地域創生の取組みの中で継続されているが、人口減少対策についてしっかりした見通しが得られていない点が気になっている。

東日本大震災から何を学ぶべきか

岩手大学農学部教授、岩手県東日本大震災津波復興委員会総合企画専門委員会委員

広田 純一

はじめに

本稿では、総合企画専門委員会のメンバーとして東日本大震災からの復旧・復興に関わってきた立場から、広く震災の教訓を考えてみたい。

三陸沿岸の津波被災地の特徴

東日本大震災の被災地は、立地条件によって、三陸沿岸、仙台湾岸、福島沿岸の3つに分けることができる。三陸沿岸は更に、沿岸北部と沿岸南部に分けるのが適当である。

今回の震災で最も大きな被害を被ったのは三陸沿岸南部である。震源が三陸沿岸南部の沖だったこともあるが、元々リアス海岸の狭い平地に中心市街地が立地しており、そこを大津波が襲ったためである。その結果、これらの地域の市町村では、都市行政機能が麻痺し、復旧・復興に大きなハンデを背負ってしまった。

これに対して三陸沿岸北部は、震源から離れていたことに加えて、そもそも中心市街地が内陸部にあったため、都市行政機能の損傷は限定的であった。このため震災直後から行政主導の復旧・復興が始まり、そのスピードも速かった。

ちなみに、仙台湾岸も中心市街地がいずれも内陸であったため、沿岸部の被災は甚大ではあったが、都市行政機能は維持された。福島沿岸も同様である。

さて、岩手県の三陸沿岸被災地は、都市行政機能に甚大な被害を受けた市町村が多かったことに加えて、もう一つの特徴がある。それは被災地の復興期間中の雇用や生活サービスを支えてくれる大都市が最寄りになかったことである。仙台湾岸の被災地との違いである。このため、生活の不便から震災後に被災地にとどまることができず、岩手県の内陸部等に転出せざるを得ない被災者が大勢いた。このことが結果として大幅な人口流出につながった。

また、津波被災地の特徴として、被災前の元地での再建が大幅に制約されることが挙げられる。今回の震災復興では、住宅や公共施設については、被災元地での再建は原則として禁止され、高台や内陸に移転するか、又は高い防潮堤の建設と元地の嵩上げを行うこととされた。このため、町や村の再建には長い時間がかかり、仮設住宅等での不自由な生活を長期間にわたって強いられることとなった。

ともあれ、被災地が広域かつ多様であったことに対して、それに応じた復旧復興支援のあり方があってもよかったように思う。例えば、都市行政機能が崩壊した自治体に対しては、人命救助の次に、まずは都市行政機能の復旧を最優先し、包括的かつ集中的な行政支援があってもよかった。市町村中心の復興という原則があったため、国も県も遠慮があったかもしれないが、今後の教訓として考えておくべきだろう。

地域コミュニティの復興支援

東日本大震災では、被災者の住宅再建に加えて、事業者の事業再建に対しても、グループ補助金等の新しい制度が導入され、大きな成果を挙げた。その一方、被災した自治会など、地域住民組織に対する支援は不十分であった。震災後、各地域の住民は複数の仮設住宅等に分散して仮住まいし、連絡や集会もままならない状況に置かれたが、有効な支援がほとんど行われてこなかった。個々の被災者や事業者に対する支援の手厚さに比べると、その手薄さが際立っている。

その背景には、コミュニティが「自然に」存在するものであり、特段の支援は不要という基本認識があったように思われる。しかし、震災後に目の当たりにしたのは、コミュニティは放置しておいても生まれにくいこと、コミュニティは「つくるもの」であるということである。

もっとも、仮設住宅や災害公営住宅については、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、コミュニティの重要性が説かれ、支援員を配置するなど、コミュニティづくりへの支援も行われてはきた。ただ、とりわけ復興初期段階でのコミュニティの再建支援が手薄であったことは否めない。

今後の教訓として、被災者情報の提供、被災住民同士の連絡手段、移動手段の確保、集会場所の確保、各種事務仕事や連絡調整業務の支援員の確保、復興計画や復興まちづくりに対する専門家派遣など、被災コミュニティに対する総合的な支援スキーム事業の構築が求められるだろう。

住民主体の地域づくりと協働のまちづくり

被災地のコミュニティ支援に関わる中で、教訓としてもう一つ感じたことは、普段からの住民主体の地域づくりと協働のまちづくりの経験の重要性である。

ここで住民主体の地域づくりというのは、地域住民が地域の共通の課題を協同で解決する取組のことで、近年で言えば、生活弱者である高齢者の見守りや草刈り・除雪支援、地域内の耕作放棄地や空き家・空き地対策、祭りや伝統行事の継承、子供たち向けのふるさと教育、都市農村交流、移住定住対策、地域の農産物の直売所開設や特産品の開発などである。地域住民自らが地域の課題に気づき、共有し、解決策を考え、役割分担しながら、実行に移すという経験を、普段から積んでいけば、いざという時にも迅速に動ける。今回の震災に当たっても、普段から地域づくりに取り組んでいた地域ほど復興対応も良好であったように思う(ただし、役員が亡くなってしまったり、全世帯が流出したような地域では必ずしも当てはまらない)。

同じことは、行政と地域の協働のまちづくりにも当てはまる。震災前から行政と地域が協働して地域課題に対処する経験を有していた自治体ほど、震災後の両者のコミュニケーションは相対的に良好で、協力して復興対応にも当たっていたと言ってよい。普段からの両者の関係性と共通体験の有無が、その違いを生んだと考えられる。

あらゆる分野で言えることだが、結局のところ、日常の備えが重要だということである。できることなら、今回の震災復興の取組自体を、住民主体の地域づくりと協働のまちづくりの機会として生かせればなお良かったが、さすがに課題が重すぎたかもしれない。ただ、コミュニティづくりなどソフト面の復興は、今後も続くので、そのプロセスを上手に生かして、地域の課題解決力の向上、及び行政と住民の協働力の向上に結びつけていければと思う。

長期避難対策

東日本大震災は被害の規模が桁外れに大きく、極めて広域にわたったこともあり、復興に長い時間がかかった。被災者の避難生活は長期間にわたり、小学生時代をずっと仮設住宅等で過ごした子供も大勢いた。これまでの復興の考え方として、避難期間は復興までの過渡期であり、多少の不便・不自由はやむを得ないという認識があったように思う。しかし、これだけ避難が長期化すると、その認識そのものを変える必要があるのではないか。近年、我が国の避難所の劣悪さが指摘されているが、仮設住宅等での長期にわたる避難生活についても、同様の問題があり、今後の教訓として検討すべきであろう。

農業の復興

被災農地が1万haを超えた宮城県に比べると、岩手県の農業被害は相対的には小さかった。また、平地の水田農業地帯が広範に被災し、個別経営から大規模経営への移行が課題と

なった宮城県とは異なり、元々自給的農家が大半であった岩手県沿岸では、陸前高田市や大船渡市の一部を除けば、そうした政策課題はあまり問題にならなかった。ただし、農業の6次産業化や新しい品目の導入は、岩手県の農業被災地でも重要な課題で、うまく対応してきたと評価できる。

農業の復興について教訓があるとすれば、地域景観の大部分を占める農地、とくに水田の復旧・復興が地域住民の精神面に与えた効果であろう。陸前高田市の小友地区などで見られたことだが、水田の復旧によって、一気に地域全体の復興感が高まった。農地の復旧復興は、住宅の再建に比べると後回しにされがちで、実際被災地の雰囲気はそうだった。しかし、住宅の再建にはそれなりの時間がかかり、がれきが片付いただけで、変わらない風景がしばらく続いた。震災2年日以降、復興感の停滞が見られたのは、いつまでも変わらない風景が大きく影響したことは明らかである。農地の復旧はそうした停滞感を一気に吹き払った。

東日本大震災は、農地の復旧は風景の復旧であるということを示してくれた。そうであるなら、今後の教訓として、住宅再建と並行して、農地の復旧を積極的に進めることが、地域全体の復興にとって重要であることを伝えていくべきであろう。現在進行形の福島復興に際しても、重要な示唆を与えてくれるはずである。

創造的復興と災害復旧

東日本大震災復興構想会議の『復興への提言』(平成23(2011)年6月25日)やそれを受けた政府の『東日本大震災からの復興の基本方針』(平成23年7月29日)では「創造的復興」が謳われ、その後の復興計画や事業に際しても、復興の理念として尊重された。創造的復興の具体的な内容については様々な議論があるが、震災前よりも良い地域を創るという点では共通理解があるだろう。

ところで、ハード施設の復旧復興については、復興交付金に基づく事業と災害復旧事業とがある。このうち復興交付金事業については、創造的復興の理念に基づいて、様々な工夫が凝らされてきた一方、災害復旧事業については、とすれば原形復旧にこだわりすぎるきらいがあった。津波で全てが流出し、ハード施設の配置や規模が従前とは異なるものにならざるを得ないのに、明らかに意味のない原形復旧を強いるような場面があったということである。

ここで指摘したいのは、個々のそうした事例を批判することではない。津波被災地の復旧復興で明らかになった災害復旧事業の課題が、実は近年の災害復旧事業全般への教訓にできるのではないかとということである。水害や土砂災害、火山災害等でも、原形復旧が困難、もしくは適当ではないケースは多々ある。

重要なのは形態の復旧ではなく、機能の復旧である。更には言えば、災害後に人が住まなくなる可能性がある場合は、復旧自体を見合わせるという選択肢があってもよい。現状では、自治体に負担を生じない災害復旧事業に頼らざるをえない事情があるのは理解した上で、災害復旧事業のあり方そのものを、時代に合わせて見直していく必要があるのではなかろうか。

被災自治体の包括的支援

冒頭でも触れたが、市町村庁舎と職員が被災し、都市行政機能が大幅に低下した自治体に対しては、個々の業務の支援というよりは、行政機能全体の包括的支援が必要であった。そうした自治体では、自分たちに代わって、当面の対応について必要な指示をしてくれる主体が必要だったのである。幾つかの被災自治体では、震災後の国等の職員の動きが評価されているが、それは、どう動けば良いかを先回りして示してくれたことへの評価であった。この点において岩手県はやや慎重すぎたように思う。被災市町村からの要請をただ待つのではなく、より積極的に働きかけをしてよかった。いわゆるプッシュ型の支援である。

無論、岩手県も行政機能が麻痺していた大槌町や陸前高田市を中心に多数の職員を派遣し、復旧復興に大きな力を発揮してきた。また、市町村中心の復興という理念があるだけに、関与しすぎることに懸念もあったことだろう。ただ、それらを考慮してもなお、より積極的な行政支援が求められたように思うのである。

それに関連して、今後の課題として指摘しておきたいのは、政策担当者の現場経験の重要性である。県の復興計画をまとめる時期、本庁の政策担当者はほとんど現場に足を運ぶ機会が与えられなかった。総合企画専門委員会の各委員が頻繁に現地に出かけているのとは対照的であった。現地のことは沿岸を所管する広域振興局でという判断だったのだろうが、現地の状況を直接目で見て、かつ被災者から直接話を聴くことで得られる情報は、机上で資料や統計データから得られる情報とは質・量とも桁違いに多い。政策担当者こそ現地に足を運ぶべきなのである。阪神・淡路大震災の際、兵庫県庁と神戸市庁自身が被災地の中に入ったことが、その後の丁寧な復旧・復興支援につながったことを教訓とすべきであろう。

いずれにせよ、行政機能の再建に対する包括的支援のあり方は、東日本大震災の教訓として、今後の大規模自然災害に向けて重要な検討課題であろう。

ボランティアと関係・関心人口の拡大

東日本大震災の復旧復興に当たっては、国内外から大勢のボランティアが駆けつけてくれた。被災の大きな地域ほど、たくさ

んのボランティアが集まった。ボランティアの中には、復旧復興が一段落した後も、繰り返し被災地を訪問してくれる人々がいる。活動を通じて被災地の住民とのつながりが生まれた人々たちである。こうした人々は、いわゆる関係人口・関心人口として、今後の被災地のまちづくりや地域振興にも関わってくれる可能性があるし、既にそういう人材も生まれている。

惜しむらくは、大多数のボランティアは、関係・関心人口にならないまま、被災地とのつながりが切れてしまったことである。震災直後の被災地や被災者には、その先のことまで考えられなかったことは確かだが、そうであれば支援団体等がボランティアのつなぎ止めの仕掛けや仕組みを作るといふ手もあり得たように思う。

教訓の伝承

復興のハード事業が完了を迎えようとしている現在、まちづくり等のソフト事業とともに重要なのが、東日本大震災の伝承活動である。言うまでもなく伝承の対象は、今回の被災地（並びに岩手県）の将来世代、及び次に大規模自然災害が想定される他地域の人々である。

震災伝承の方法としては、震災遺構の保存・活用、伝承施設・メモリアルパークの整備、写真・動画・テキスト等による情報提供、語り部による伝承等があるが、いずれの場合でも重要なのは、そうした情報源を上手に翻訳し、訪問者等に良質な学習・体験をしてもらうことである。震災遺構を訪問したり、伝承施設の展示を見るだけでも、それなりの学習・体験はできる。しかし、それらから何を学び、感じるかについては、ガイドや展示の仕方、あるいは事前の学習等によって大きな違いが生じる。自然体験に際して、インタープリテーション（翻訳）やインタプリター（翻訳者）が重視されるようになっているのと同様、震災伝承についても、こうしたインタープリテーションをもっと重視すべきであろう。

他方、岩手県として今後取り組むべきは、県外の他地域での津波伝承活動である。東日本大震災の被災者（で経験を語る人）を積極的に県外に派遣し、他地域の住民に直接津波の被災経験を語ってもらうことである。

おわりに

多大な犠牲を生み、多くの人の人生を変えてしまった今回の大震災。その教訓を後世並びに他地域に伝えていくことは、震災を経験した我々の責務である。今回岩手県がまとめた提言集がその一助となれば幸いである。

防災文化の醸成・継承

岩手大学理工学部教授、岩手県東日本大震災津波復興委員会総合企画専門委員会委員

南 正昭

地域における防災文化の醸成と継承

東日本大震災、この悲しみを繰り返さないために、防災文化を育み、長く継承していかなければならない。

災害の伝承には、親や祖父母から子や孫への口伝え、記録文書や映像、石碑に刻まれた碑文、災害遺構、避難路や防潮堤、学校復興教育、防災人材育成、震災アーカイブ、伝承館など、幾つかの手段があり、それぞれが災害の事実や教訓を受け継ぐ役割を担っている。

それらが相まって、その地域固有の自然と社会の中で、防災文化として生まれ、命をつなぐ知恵として、住み続ける意志として継承されていく。

災害は、人、社会、社会基盤の脆弱なところ、十分に手が行き届いていないところにもたらされる。その地域の自然と社会の特性をよく理解し、地域の隅々にまで、防災を行きわたらせておく必要がある。

住民、行政、企業、学校など、地域に住む多様な主体がそれぞれの役割を果たすことで、日頃からの負担を抑えながら、いざという時には、隅々にまで対応できる地域社会をつくっていくこと、それが防災文化を育む意義だと言える。

東日本大震災からの教訓としての究極の自助

平成7(1995)年に発生した阪神・淡路大震災が残した教訓として、「共助」がよく知られている。生き埋めや閉じ込められた際の救助において、公助、自助に加えて、友人、隣人による共助が3割近くに及んだという調査データを一つの根拠としている。その後、共助は、防災を進める上でのひとつの重要なキーワードになり、地域における防災コミュニティや防災組織の形成を、促進することにつながってきている。

東日本大震災から得られた教訓において、この共助に相当するような、今後の防災に残すべき教訓、その鍵となるコンセプトは何か。長く後世に引き継ぐべき、重要でわかりやすい言葉は何か。やはり、「てんでんこ」に象徴される究極の自助において他に見当たらない。

自分の命は自分で守る、そのことを家族や近隣の皆が承知していること。親や祖父母が、自分のことは差し置いて子供や孫を

逃がすこと。助かる人が助かることで、津波後につなげること。てんでんこの教えが引き継がれてきた理由は、その知恵としての有用さに加えて、そこに込められた自己と他者が根底でつながる信頼、愛情にあるのだろう。幾たびの津波災害からの苦しみや悲しみを受け止め、その経験や知識の上に築かれた人や地域への愛情が、その教えをつないでいる。

それ故に消えることなく伝わる。三陸沿岸に住む人たちは、津波に負けるということがない。幾度も津波で被災しても、災害危険区域を指定した東日本大震災津波以前は、多くの場合に現地復興し、沿岸部へと再興していく歴史を繰り返してきた。人口増加期における市街地土地利用の拡大だけでは説明し難い、地域の営みが見て取られる。

生きること、住むこと、生業(なりわい)を成り立たせること、その地域の営みと一体のものとして、津波災害の常襲地で暮らすこと、てんでんこに象徴される究極の自助防災があった。

振り返れば、海岸保全施設等の整備と避難を組み合わせた多重防御を柱として、岩手県や沿岸各市町村で作成された復興計画は、その立案から実施に至るまで、この津々浦々の地域の自然と社会との対話の繰り返しによって進められてきた。そこには究極の自助を基底とする地域社会が続いていた。だからこそ岩手県において復興計画は、その機能を果たすことができたのだろう。

この共通の基底を礎に、住民は次の住処を、生業を求め、地方政府は政策を立案、実施し、それぞれの主体が復興という一つの目標に向かってきた。未曾有の大規模災害が与えた試練に対し、人々の心が束ね上げられてきたものと思われる。

津波伝承館が描き出す伝承の在り方

令和元(2019)年9月、岩手県が整備を進めてきた東日本大震災津波伝承館が開館した。この展示内容の検討に際し、委員の一人として携わらせていただいた。

この津波伝承館は、全体を通して津波伝承を一つの形に具現化するものとして構成されている。

津波伝承館全体を通しての展示の構成、内容は、津波伝承館の入口に掲げられている「ミッション・ステートメント」の趣旨に則している。このミッション・ステートメントは、多くの被災者、学識経験者、行政関係者等による東日本大震災の伝承にかける思

いを、言葉を選んで紡いだものだった。

5つの段落からなり、3段落目と4段落目を記すと以下のとおりである。

「この悲しみを繰り返さないためには、知恵と技術で備え、自ら行動することにより、様々な自然災害から命を守り、そして、自然災害を乗り越えていくことが重要です。

東日本大震災津波伝承館は、先人の英知に学び、東日本大震災津波の事実と教訓を世界中の人々と共有し、自然災害に強い社会を一緒に実現することを目指します。」

このミッション・ステートメントに呼応する形で、津波伝承館は、エントランス、ガイダンスシアターを経て、「歴史をひもとく」、「事実を知る」、「教訓を学ぶ」、「復興を共に進める」の4つのゾーン構成でデザインされた。

「教訓を学ぶ」のゾーンは、緊急対応時の消防団やDMAT等々の多様な主体による救助・救援活動、震災発生からの5年間の歩みをまとめるとともに、最後に、てんでんこを主題とする究極の自助をテーマとするコーナーで締められる。さらに、このコーナーの最後には、「てんでんこ」からはじめる、「共に生きる」、「学び合う」、「まちを一緒につくる」の4つのパネルが置かれた。この津波伝承館の来館者に、災害から身を守る知恵を持ち帰っていただきたい。次世代を担う若き人々に、自分自身の役割への問いを深めてほしい。事実に基づいて作成された津波伝承館の展示の中で、ここには、伝える側からのメッセージ、願いが込められた。

自分の命は自分で守るしかない。自己と他者は、その根底でつながっている。「あなたの行動が、未来をつくる」と。このメッセージは、今、伝えようとする側にある私たちが、東日本大震災から、三陸地域に住む人々から、学んできたこと、そのものにほかならない。

伝承もまた対話の継続から

津波伝承館の開館に先立ち、そこで来館者と直接対面することになる解説員の皆様と話をする機会をいただいた。津波災害や地域へのそれぞれの思い、伝承への使命感を持ちつつ、津波伝承館として、災害や復興についてどこまで伝えられるか、初めての経験への戸惑いもうかがえた。

この津波伝承館という手段を通しての伝承には、2つの意義、裏腹の難しさがあると考えられた。一つは、東日本大震災の浸水域内、被災し、未だ復興の途上にある被災地に建つということにある。また一つは、被災者を含め、津波災害や伝承への受け止め方が、それぞれに異なる多様な来館者を迎えるということにある。

津波の伝承を、復興が全て完了してから始めるというわけにはいかない。被災地がまだ緊急対応とも、復旧段階ともいえる状

況にある頃、応急仮設住宅に住み、嵩上げや高台造成などで次の住処を築こうとする頃、生業もままならない頃、同時並行で、伝承への取組が始まることになる。資料、記録の散逸、当事者の記憶の薄らぎ、子供たちの成長などから、次世代への伝承を始める必要性が高まるからである。

被災地と非被災地の間では、被災からの時間経過への認識へのギャップがますます大きくなる。被災を、昨日のこのように覚えている被災者は少なくない。その中で、伝承を進めるということには、特に被災者の方々は、まだ早いと受け止めることもあるのではないか。被災からの復興、心の在り方には、それぞれの時間軸があった。

来館者は、被災経験の有無、年齢、職業など、置かれた状況が多様であり、伝承の受け止め方もまた多様である。復興が進んできたと感じている人と、進んでいないと感じている人がいる。何一つ成し遂げられていないと受け止める方もおられるに違いない。

復興期において進められる伝承とは、一方的に伝えようとするのではなく、伝える側と伝えられる側の、それぞれの在り様に思いやりをもち、対話を継続しながら進めるものなのだと思う。

この対話の繰り返しを通して、伝え方、受け止め方を相互に了解していく。防災文化の中に、「津波伝承文化」とでも呼ぶべきものを育てていくことが、津波伝承館の次の役割のように思われる。被災地の住民、解説員を含む津波伝承館の運営者、そして来館者の方々とともに、岩手から世界に、後世に向けての津波伝承の試みが、ここから始まることになる。

東日本大震災、この悲しみを繰り返さないために、防災文化を育み、長く継承していかなければならない。

防災・復興に必要な男女共同参画の視点

災害に強い地域をつくるため、決定過程への女性の参画を促進する必要がある

岩手大学男女共同参画推進室准教授

堀 久美

岩手大学名誉教授、岩手県東日本大震災津波復興委員会女性参画推進専門委員会委員長

菅原 悦子

防災対応における

男女共同参画の視点の不足が招いた困難

地震をはじめとする自然災害の影響が性別によって異なること、例えば、女性の労働負担や女性に対する暴力が増加することや、女性の方が、復興のための資金や情報へのアクセスができていないこと等が明らかとなっている。社会的な位置づけによって、女性のほうが、災害に対する脆弱性が高く、対応能力や回復力が弱いために、災害リスクが大きい状況に置かれているのだ。

日本でも、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、性別による影響の違いに配慮した男女共同参画の視点からの災害対応の必要性が提起されていた。しかし、政策の具体化に向けた動きは鈍く、実質的な取組は乏しかった。このような状況の中、東日本大震災が起きた。被災地の応急的対応や復興過程において、女性が女性ゆえの困難に直面することは容易に想像できた。被災した女性たちを支援しようと努力した民間の団体もあったが、その取組には限界があった。

地域防災における

女性や多様な人々のニーズへの配慮の必要性

東日本大震災で浮き彫りになった課題は、その後の対応に生かされたのだろうか。東日本大震災の大きな教訓の一つに、地域防災における女性や多様な人々のニーズへの配慮の必要性がある。平成23(2011)年には、国の防災基本計画が改正され、「避難所の運営における女性の参画の推進」や、「女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品、女性用下着の女性による配布、避難所における安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難所の運営」への努力を地方公共団体に課すことが明記された。これを受け、自治体が策定する避難所運営マニュアル等も改善されてきている。

実際に、震災後の台風災害の被災地で実施したヒアリングでは、マニュアルが改善されたことで、女性のニーズに配慮した避難所運営がスムーズに進められたとの話を聞いた。その一方で、豪雨災害のあったある地域では、間仕切りが届いたにもかかわらず、地区の長の判断で使えなかった避難所があったという。こ

の地域の女性団体は、女性の声が届くか否かで、避難所生活や復興に違いが生じることを実感し、現在は男女共同参画の視点からの地域防災に取り組んでいるが、災害が起きる前に取組が進むことが望ましい。災害を経験していない地域に向け、地域防災における多様なニーズへの配慮の必要性や、地域での女性の参画が不可欠であることを伝える役割を果たすことが、震災を経験した岩手県には求められる。震災経験の風化を防ぐ取組としても、女性や多様な人々が直面した困難等を伝えていくことが重要である。

防災政策における女性の参画の意義

防災政策への女性の参画の重要性も、東日本大震災での教訓の一つである。女性には女性特有のニーズに加え、女性が世話をする人々を含む多様な人のニーズについて生活者としての視点を持っていることが多い。そのため、男性だけで防災政策を議論し、決定していくことは、脆弱性の高い人々のニーズが政策に反映されにくくなるという問題を引き起こす。平成24(2012)年の災害対策基本法改正では、防災会議の構成員に自主防災組織のリーダーや学識経験者が追加され、全国的に、防災会議への女性の参画が進んだ。

震災前に女性委員ゼロの問題が指摘されていた岩手県防災会議も、女性委員が漸増し、令和元(2019)年12月末時点で75名中15名となっている。一方、県内市町村では、女性委員ゼロの防災会議が残っているため、岩手県の総合計画や国土強靱化地域計画では、それをなくすことを目標に掲げ、取組を進めている。ただし、会議に女性委員が一人いれば問題が解決するわけではない。今後は、年代や背景の異なる複数の女性委員が参画し、その地域で生活する様々な人々の声を反映した防災政策となることが期待される。

女性の参画推進に有効なシステムの構築

岩手県では、復興政策に関しても女性の参画に取り組んでおり、平成23年7月には、女性団体の代表等12名による「復興基本計画(案)策定等に係る女性との意見交換会」が開催され

た。女性委員ゼロで設置された「岩手県東日本大震災津波復興委員会」に対し、県内の女性たちが、女性の参画を要望する声をあげたことへの対応の一つである。「意見交換会」は、平成24年6月、平成25(2013)年7月、平成26(2014)年1月にも開催され、その時々の情勢を踏まえた「提言」が行われた。主なポイントは、①復興に係る政策方針決定や実施のための県・市町村の組織への女性の参画を30%に、②意見交換会の定例化、より多様な女性の参画、③女性相談・生活再建助成申請支援、起業支援等の事業継続や予算措置、④ダイバーシティ視点に基づく復興のための関係者の意識啓発・研修実施、⑤ジェンダー統計の収集・公表、⑥世帯ではなく一人ひとりの意向尊重等である。県は、これらの提言を政策に反映させ、その反映状況を翌回の「意見交換会」で報告した。女性たちが声をあげていくことで、復興政策に男女共同参画の視点が入ったと言える。

また、前述の「委員会」には、第2回には、女性委員が2名登用され、令和元年12月末現在は25名中4名にまで増加している他、平成26年4月には、提言①の県の組織への女性の参画や②の意見交換会の定例化を具現する組織として、復興委員会に女性参画推進専門委員会(以下、女性委員会)が設立された。女性委員会の所掌事務は、復興における女性参画の推進に関する現状と課題の調査、分析等と復興における女性参画の推進のための提言で、女性だけの委員会の設置は被災県で唯一である。活動概要は、復興委員会に報告され、そこでの議論に反映される。例えば、女性委員会では、起業する女性には、起業後の伴走を含めた重点的な支援が必要であることを盛り込んだ調査報告書を提出した。その結果、岩手県は「さんりくチャレンジ推進事業」において、女性・若者を重点化し、資金面とともに、「助走に加えて、最後までフォローをする伴走支援の制度」を取り入れた。女性委員会は、平成30(2018)年の現地調査で、この事業の支援を受けた女性たちから、事業計画書作成等の習得や創業者間の交流会・勉強会等のサポートへの評価を聞き、その成果を確認した。また、委員会有志が復興大臣に

提出した「要望書」は国の政策に反映された。女性の参画推進の途上では、女性のみの委員会を決定過程に組み込むシステムの構築も女性の声を政策に反映するには効果をもたらす。

女性参画のために必要な環境整備と育成の促進

ここまでみてきたように、東日本大震災後の防災・復興政策には、以前に比べ、男女共同参画や多様性への配慮が盛り込まれつつある。しかし、地域の人々、なかでも男性リーダーの理解不足が、女性たちが力を発揮するうえで障害となっていることが指摘されている。また、実際に決定過程に参画しても、女性が男性中心の議論の場で意見を伝え、力を発揮することは容易ではない。そのため、近年は、全国各地で女性防災リーダーの育成の取組が活発化している。仙台市では、震災の経験から、女性がリーダーシップを発揮するための講座開催に取り組むとともに、「女性がもっと決める場に参画しなければならない」ということを打ち出し、全国に発信している。岩手県では、女性委員会での活動から、新たな女性リーダーの活躍も見られるが、女性リーダー育成に向け、全国のモデルとなり得るような積極的な取組が期待される。

男女共同参画推進は、社会的脆弱性の軽減や災害に強い地域創生を達成するための課題である。性別によって与えられる役割が大きく異なる社会では、役割の代替性が効かず、被災時の社会の適応にマイナスの影響が生じる。しかし、平常時にできないことが緊急時にできるものではない。それゆえに、平常時からの男女共同参画推進、脆弱性や対応能力の性別による格差改善が、防災・減災の鍵となる。災害多発の日本において、女性リーダーの育成や女性が参画しやすい環境整備を一層促進し、決定の場でもっと女性の声が反映されることが求められている。

<参考WEBサイト等>
内閣府男女共同参画局 災害対応 <http://www.gender.go.jp/policy/saigai/index.html>
男女共同参画の視点からの防災研修プログラム、防災における女性のリーダーシップ推進に関する調査研究報告書 http://www.gender.go.jp/policy/saigai/bosai_kenshu.html
減災と男女共同参画研修推進センター 災害とジェンダー資料室 <http://gdr.org/library/>
せんだい男女共同参画財団 女性と防災まちづくり <http://ex.sendai-l.jp/jbf/>
「2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」報告 他 https://jww.iss.u-tokyo.ac.jp/publications/issrs/issrs/pdf/issrs_66_01.pdf
東日本大震災「災害・復興時における女性と子どもへの暴力」に関する調査報告書 <http://risetogather.jp.org/?p=4879>
「平成28年熊本地震 熊本市女性職員50の証言」 https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=23768&class_set_id=2&class_id=2570



現地調査の様子(平成30年5月25日)

避難者支援から見る復興と誰も取り残さない仕組みづくり

(特非)インクルいわて理事長、岩手県東日本大震災津波復興委員会女性参画推進専門委員会委員

山屋 理恵

いわて内陸避難者支援センターの取組

平成28(2016)年度から、いわて内陸避難者支援センター(以下センター)では、東日本大震災によって住居を喪失された方々の恒久的住宅への移行について、意向把握と生活再建に係る相談支援を実施している。

センター開設当初は、岩手県内陸部及び県外へ避難した避難者世帯のうち、沿岸6市町村より依頼を受けた約800世帯、及び福島県から依頼のあった120世帯を対象として、北海道から九州にかけて訪問を実施した。また平成30(2018)年度からは、依頼のあった沿岸部の応急仮設住宅入居世帯へも訪問し、相談支援を実施。令和元(2019)年には、県内で被災し、その後被災元市町村を離れ、避難した全3,557世帯に対し「県外・県内避難者実態調査」を実施。支援が必要な世帯を抽出し、対象世帯への訪問支援を開始した。また、依頼対象ではない世帯であっても、相談があれば対応している。

センターの開設は、発災から5年後だったことから、被災した世帯の抱える課題も、時間の経過に伴う健康状態や家族状況の変化、災害公営住宅入居に伴う生活環境、コミュニティ環境の変化などにより、発災当初とは違った課題が各世帯に生じていた。

住居を喪失された方々のこれからの住居移行、生活再建に関わるということは、その世帯の課題をまるごと受け止める包括的支援となる。避難者の方々が、安心して再建できるよう課題を整理し、これからのライフプランをもとに、支援策をコーディネートする。家賃、住宅ローンの支払いに伴う家計に関する事など、専門的な知識が必要なことから多領域(福祉、医療、子育て、女性、消費生活、金融、就労、被災支援等)のスキルを持つスタッフが対応している。

経済状況について阪神・淡路大震災を例に見ると、神戸新聞の調査では、震災から2年後より、9年後に収入が減った人が多かった。生活状況が悪化したということである。住宅供与期間終了後、又は自立再建後に家賃や、ローンの支払いが困難になるなどの生活困難に陥らないようFP(ファイナンシャルプランナー)相談、法律相談を組み込んでいる。

また、避難先での課題解決や、孤立防止の観点から、被災元自治体や避難先自治体、民間支援団体等と連携、ご協力をいただきながら取り組んでいる。各地域において同行訪問、福祉・行

政制度の利用、地域のサロンや社会活動への案内、社会福祉協議会へつなぎ、見守りを依頼するなど全国のご支援もいただくことで避難者の方々が安心して生活するに至っている。

避難者世帯の中には、帰郷できる日を心待ちにされている一方で、未だに住まう場所を決めかねている世帯がある。訪問した際には、被災当時のこと、避難に至る経緯、避難先での状況、家族関係や生計の悩み、ふるさとへの思いや、今後の不安などを話される。「家を失ってからは、避難所や、仮設住宅での生活、新たに住まいを探し、仕事を探すのも、希望を持つのも大変だった。しかし数年すれば戻れるだろうとその時は思っていた」と話されていた。避難者世帯には情報が届きにくいことで支援策も活用しにくく、避難先でも孤立しがちな状況であったことがわかった。

県では内陸部に定住を希望する避難者のため、内陸災害公営住宅を建設し、住居インフラの整備を行い、多くの避難者が内陸災害公営住宅に入居することで恒久的住宅の確保ができた。災害公営住宅が建設された地域では、行政、地域住民が一体となり新たなコミュニティの形成に向けた活動が進められている。

一方、再建方法が確定していても安心はできない。転居直前に変更、キャンセルの発生、また、家庭状況の変化(結婚・進学・就職・病気・失業・死亡など)によって再建計画の変更を余儀なくされる方も少なくない。住宅移行の決断は、住宅供与終了時期に関わらず、各世帯の事情によって様々であり、一つとして同じ生活再建はない。また住宅供与終了時の選択は、「終の棲家」を決めることではない。高齢者世帯にとっては、その意識が高かったが、今後の人生の中で大きな喪失を乗り越えようとしている復興から7~8年目を一つの通過点とした選択である。実態調査からも「今後も岩手の情報が欲しい」という回答が半数以上あった。避難者世帯の住まい方が「今後」も変化していくという視点を持ち、いつでも岩手とつながれる仕組みが必要である。

被災者の抱えている現状と課題

過去の災害からみても、自然災害は、誰をも等しく襲うものではなかった。同じ過酷な境遇におかれても、避難者のみならず、全ての被災者において、早期に再建できる人とできない人がおり、時間がたつにつれて、「人の復興」の差が顕著になっていた。その理由は、災害によって生じた課題のみならず、震災前から社会や、地域に内在されていた課題、個人や家庭が抱える課題

が、そのまま復興の差になっていたからである。

震災の影響を強く受けやすい社会的弱者は、地域や人とのつながりが希薄な社会的孤立状態におかれ、そのまま災害弱者となる。最も懸念されるのは生活困窮者、障がい者、高齢者、ひとり親世帯、女性、子ども、LGBTの方々などである。さらに避難生活の長期化は、困難を深刻化させ、支援に辿りつきにくくしていた。この層への支援が薄かった地域ほど復興が遅くなる。その困難の声は小さく、また聞こえにくく、姿も見えにくい、確かにこの地域にあって、広がり続けていたのだ。

被災者支援は、できるだけ早期に震災によって抱えた課題解決とともに、震災前から抱える課題の解決が必要なのである。

求められる支援の在り方と受援力

被災者相談は、いかに課題を発見し、いかに必要な支援につなげられるかが重要である。

しかし、身近な関係、同じ地域だからこそ相談しにくい、自身が「課題」を「課題」と捉えていない、あきらめている、更には被災前の経験から行政や相談、支援につながることに強い抵抗感や、不信感をもっている例も少なくなかった。この4つの状況が課題解決を困難にさせる要因であった。

平時に機能していないものが有事に機能はしない。平時から地域住民が課題を抱えた際に相談できる、しやすいようにハードルを低くしておくことが重要だ。地域や組織の中で完結させることにこだわらず、第三者や地域外の支援も積極的に活用したほうがよい。住まいを決める際にも家族の課題を解決しなければ進めることができない。特に家族問題は、当事者と当事者周辺では解決が困難である。

社会は今大きな過渡期にある。家族観も生き方も、これまでの制度や風習のひずみに疲弊し、世代間の価値観の違いも大きい。子ども、若者、女性、子育て世帯などへの支援は、これまでの関わり方ではひずみが深まるという意識をもたなければ、今後も、少子化、人口流出、高齢化は進み、地域コミュニティの崩壊へとつながる。その危機感をもつことも復興には必要だ。人口の約半数を占める女性の視点のない復興は、これまでも多くの課題をもたらしていた。多様なニーズへの配慮を復興防災に反映できるよう設置された女性参画推進専門委員会¹の意義は大きい。また、平成28年には全国の自治体で初めてLGBT相談を岩手県男女共同参画センターにおいて開設したことも重要であった。

さらに東日本大震災は、共助の重要性と共に公助の限界、そして自助の在り方も問うた。地域住民も、有事に関わらず平時から困った時にSOSを出す力、相談する力、支援を受ける力(受援力)をつけていくことが求められる。その基盤は「基本的信頼」だ。その基本的信頼が地域にあるかどうかカギとなる。再建の

主体は「自分」であり、誰もがレジリエンスを持っている。一方的に行政、専門職から支援を与えられる対象ではない。一方通行ではない双方向の支えあいの中で、自尊心を持ち再建しようとする被災者の姿が答えであった。

岩手のレジリエンスと ソーシャルキャピタルの構築にむけて

東日本大震災後、防災・社会経済などさまざまな分野において「レジリエンス」がキーワードになっている。「回復力」「復元力」などと訳され震災などを経験した後に挫折から立ち上がり、自尊心をもって困難に立ち向かう力という意味だ。社会的支援(信頼のおける相談相手、社会的ネットワーク)などが要素となる。また「人と人とのつながり」の多い人ほど復興した感覚が強いというデータもあり、まさにソーシャルキャピタル²が人と地域を救う。被災や、障がいや疾病、家庭環境などは、それ自体が生きづらさに直結するのではなく、適切な支援に結び付かないことで問題を誘発している。被災者支援とは、「被災者を孤立させないこと」であり、「つながり」とは真逆の孤立者を生み、放置することは本末転倒である。

岩手は幾度の津波・災害から立ち上がってきた教訓、強いレジリエンスがある。現在の困難を乗り越えようとする個人、団体、行政の取組は岩手のレジリエンスだ。

いつか、どこかでまた災害は起こる。その時に被害や悲しみを最小限度に抑え回復に向かうことができるよう、経験や、復興の道筋を発信し続けたい。社会全体が、人口減少、少子高齢化、AI化、雇用・家族の変容、人生100年時代など、生き方や価値観が大きく変容し単身化が進む予測不可能な未体験社会のトップランナーが日本であり、これまでのような前例主義は機能せず、先進国の真似ができず、常に新しい仕組みを作る立場にある。岩手の復興施策こそ、その例である。どんな困難があってもあきらめるわけにはいかない。あきらめた瞬間から「排除」「分断」が始まる。被災者支援とは、弱者救済という視点だけではなく、誰もがどんな状況になっても、誰も取り残さない、強くて優しい包摂した社会を目指すことである。

より良い社会への復興、より良い暮らしへ

東日本大震災は、それまでの地域社会を大きく分断した甚大な災害であり、これまでの社会の在り方を根底から再構築する必要があることを明らかにした。被災地は失われたコミュニティ、社会基盤も含め「元に戻る」ことを目指すのではなく、「ビルドバックベター」(より良い復興=災害前よりも公正で民主的な社会の構築³)を目指している。

壊れた建物を再建するのは「復旧」であり、暮らしを取り戻す、

『復興』とは違う。

また、過去にも災害に強い街にと大きく作り変えたら元の住民は7割しか戻ってこなかった例や、ニューオーリンズもカトリーナ被害後、街並みは元通りになったが、人口は半分程度しか戻らなかった例もある。そこにあった風景、建物は長い時間と人々の命のバトンで受け継がれ、その地の人々にしかつけないものだった。

被災者が復興に求めているものは何だったのか。「応急手当」のような復興で震災前の社会に戻るのではなく、この震災を機に震災の前からの課題を解決し、震災前よりも安心して暮らせ、全ての県民が包摂される社会を築ける仕組みを作ることである。

また、これからの社会は大きく変容し、対応するために残されている時間は少ない。全員が変わらなければならない時がきており、土建復興、経済復興のエネルギーをこれからは「個人」や「家族」に注ぐということだ。社会の変容と復興は同時に進んでおり、被災者支援に携わることで、これまでの課題と未来に向けた取組がみえた。

岩手県全体がより良い社会への復興を目指している。そしていわて県民計画(2019～2028)には「社会的に弱い立場にある方々が孤立することのないように、社会的包摂(ソーシャル・インクルージョン)の観点に立った取組を進めること」と明記されている。この誰も取り残さないための「いわて内陸避難者支援センター事業」は、「岩手」モデルであり、SDGs⁴の理念とも合致し、ビルドバックベターを体現する具体的事例だといえる。

1 岩手県東日本大震災津波復興委員会女性参画推進専門委員会は岩手県独自の委員会である。

2 ソーシャルキャピタル:「人とのつながり」を社会資本のひとつと考える。ソーシャルキャピタルが高いほど、復旧、治安、経済、健康、幸福感が高いなどの良い傾向がある。

3 第3回国連防災世界会議(平成27〔2015〕年3月)にて採択された「仙台防災枠組」の基本理念。

4 平成27年に国連で採択された世界共通の目標。令和12(2030)年までに持続可能な社会を実現するための17の目標から構成されている。

東日本大震災後の対応と将来の防災への考え

東北大学災害科学国際研究所所長、岩手県津波防災技術専門委員会委員

今村 文彦

3.11 震災実態調査と復興計画への反映

津波常襲地帯である三陸沿岸では、過去に地震や津波が繰り返し発生しているが、東日本大震災での地震及び津波は別格であった。M9クラス地震及び巨大津波、地すべり、火災、沿岸地形変化、原発事故など広域で複合的な災害が発生し、多大な影響を与えた。岩手県において過去の地震や津波災害の経験を下に、ハード対策に加えて、避難訓練、防災教育、啓発活動、慰霊・祈念事業などソフト対策も熱心に取り組んでおり、各地で防災文化も継承していた。しかしながら、今回の人類が経験のない未曾有の大災害を防ぐことができず、課題が残された。この解決のためには、大震災により何が起きたかという実態調査と、今後の防災・減災のあり方を明確にして復旧だけでなく復興の計画を作成することが不可欠であった。両者においては、岩手県津波防災技術専門委員会などで実態と課題を共有し、各地域での多様性を示しながら整理できたと考える。その上での解決策、実行策においては、現在も途上であることを認識し、事前の対策や当時の対応の検証を踏まえながら、今後も改善を繰り返しながら安全で安心な地域づくりという目標に向かっていく必要がある。

レベル1とレベル2の導入

当時の既往最大の津波に対応するという事前の考えを改め、今後の防災・減災のための総合的な対策を実施するには、まずは対象及び設計津波の考えを整理する必要があった。まず、対象とする津波などの(1)発生間隔・頻度及び規模や(2)影響(被害)を考慮し、地域、集落ごとの個別の(3)生活条件・地形条件などから、安全レベル向上を目指すために、減災への対策の(4)効果及び費用を評価・算出して、地域ごとに合意形成する必要があった(図1参照)。(1)-(4)における個々の合理的な評価を下に、住民及び行政の間で目標(レベル)を作り上げて行くかが第一歩であった。その中で、生まれた考えがレベル1とレベル2の導入である。既に、地震分野で導入されていたが、低頻度大災害である津波に適用するには困難さが大いにあった。以下が、整理された内容である；

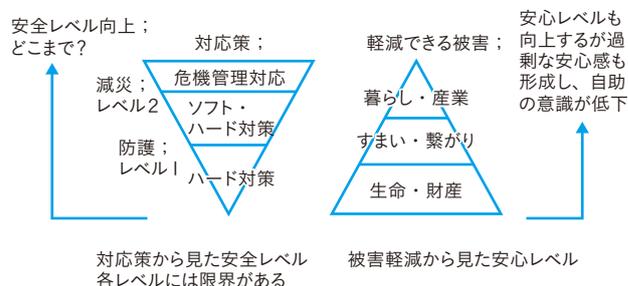
- ✓ レベル1:海岸線の津波防護レベル(海岸法2条・海岸保全

計画・基本方針などに関連)海岸保全施設の設計で用いる津波の高さのことで、数十年から百数十年に一度の津波を対象とし、人命及び資産を守るレベルであり、ハード整備が重要である。

- ✓ レベル2:地域の津波減災レベル(地域防災計画、津波対策編(災害対策基本法40条などに関連)津波レベル1をはるかに上回り、構造物対策の適用限界を超過する津波に対して、人命を守るために必要な最大限の措置を行うレベル。対象津波は、貞観津波クラスの巨大津波の発生頻度は500年から1000年に一度と考えられる。ハード整備に加えソフト整備が重要である。

レベル1が施設での設計津波(高さ)の基本となった。被災後のこのような津波高さの算出のために、数値シミュレーションを導入して、過去の事例だけでなく将来予測も含めて推算したのは、我が国でも初めてであった。次のステップは、地域ごとに、不確実性も含めた環境保全や景観の配慮をどの程度織り込むかであるが、この評価は難しく様々な議論があった。さらに、海岸保全施設の形状や設置位置の設定があり、これにより施設の高さや景観が変わるだけでなく、背後地の土地利用に影響を与えた。また、レベル2の対応については、まちづくり・人づくりなど生活基盤が整った後に、防災意識や災害対応力をどのように維持するかが要点であり、今後の取組の中心となろう。

図1 安全と安心の考え方の整理



合意形成と安全・安心についてのリスクコミュニケーション

2つの計画レベルについての必要性は住民間で理解は頂いたと考えているが、各地域の具体的な計画において、特に、レベル1での施設設計においては困難さがあったと考える。いくつか代替案も提示される中で、合意の判断を行政側と市民側で下す必要があったが、安全レベル、まちづくりの考えの相違がある中で、着地点を探るプロセスには課題も残されたと考える。

また一方で、防災・減災においては、「安心」と「安全」の両立が難しく、矛盾することがあり得る。安全レベルが向上し、そのことで住民が安心感を過剰に認識してしまったがために、避難を始めとする対応が遅れ、犠牲を出してしまった事例もある。また、住民が主観的に「安心」している安全性の水準と現実の客観的な安全性の水準にギャップも生じていることがある。揺れの小さかったいわゆる津波地震により、明治三陸津波の当時の新聞記事では「経験者多く死す」という紹介があるが、これも経験から認識していた危険性と現実ギャップがあったことになる。この問題の回避のためには、リスクコミュニケーションを推進し、思い込みや先入観を取り払うこと、住民の主観的な安全性の理解と現実の客観的な安全性を近づける必要がある。自助の中で、対応策の限界を理解しながら、一定の危機意識を主体的に持つことも大切であると考えている。

将来の防災のあり方

災害対応サイクルを踏まえた防災・減災は、時間の経緯とともに、よりよくなる正のスパイラルをつくる必要があり、各段階での対策を総合的に組み合わせることになる。また、災害は、外力（ハザード）の規模だけでなく、社会の脆弱性や土地の持つ暴露性が関係しており、地域での取組が最も基本となる。「しなやか」は、少子高齢化、予算規模の縮小、施設の老朽化など現在の社会的背景を踏まえるためにも重要なキーワードとなる。一見、言葉としてか弱そうに思えるが、竹のような弾力性を持っているものとご理解いただきたい。真正面で、外力に対抗するのではなく、自分自身を柔軟に対応させながら、受ける力を最小限にする考えである。起こり得る自然災害を的確に想定し、高度な防御水準を効率的で迅速に確保するとともに、万一の中核機能の途絶に備えた迂回ルート等の確保を通じたリダンダンシーの強化を図ることも含まれる。また、植生などの自然力を利用した外力低減のバリア設置なども含めて、重要な内容を以下のように列挙したい；

- ・様々な自然災害や複合災害に対応できる。
- ・自然と共生し継続的な機能を維持できる。

- ・回復力（バックアップ、リダンダンシー機能）を持つ。
- ・複数のレベル（自・共・公）で連携し、様々な対応ができる。
- ・臨機応変な対応ができる。—過去の経験・知識を参考にするが先入観を持たずに、現状を分析し適切な対応ができる（災害及び対応への想像力）

三陸沿岸などの岩手県においては、先人達が過去の経験を繰り返さないために様々な取組がなされ教訓が伝承されてきた。従来の防災文化に新しい要素や工夫も取り入れながら、「忘れない」、「主体性を持つ」取組が推進されることを期待したい。

写真1 過去の津波伝承と新しい取組 (実感の持てる津波痕跡表示)



宮古市姉吉での津波石碑



宮古市田老での津波痕跡表示（明治、昭和、平成）

公共交通における提言

交通ジャーナリスト

鈴木 文彦

災害時における公共交通機関の位置づけ

近年は毎年どこかで大きな災害による被害が起きている。人々の生活も社会、経済の営みも、人や物が動くことで円滑に行われるのだが、ひとたび災害が起きると、一人一人の移動がままならなくなることが多い。そのときに人の移動を助け、復旧・復興の下支えになるのが公共交通機関である。鉄道はインフラが被災すると機能できなくなることがあるが、バスやタクシーは通行可能な道路があればその力を発揮できる。特にバスは、鉄道には及ばないものの、一定の人数をまとめて輸送できる輸送力をもつので、機動力と大量性を兼ね備えた汎用性のある輸送手段となり得る。バス事業者や従業員自身も被災者であることに配慮する必要はあるが、道路行政や警察と連携をとりつつ、バスを災害直後の避難からその後の復興まで広範に活用することを考えたい。

平成7(1995)年の阪神・淡路大震災の際の報道などによって「ライフライン」という言葉が一つの地位を得たが、概して狭義に電気・ガス・水道・電話をもってライフラインとしているケースが多かった。しかし、電気や水道が存在しない生活など考えられない現代社会で、災害で失って初めてその恩恵に気がついたように、交通も途絶えて初めてそれまで果たしていた機能の大きさと、いかに我々が交通に生活を委ねていたかに気がついたはずである。電気やガスなども交通手段が確保されなければ復旧すらできないのである。交通が機能しないまちは、まちそのものが機能しないことをこれまでの災害は教えてくれた。この教訓をもう一度思い起こし、公共交通が市民生活に欠かすことのできない重要なライフラインであり、失ってはならない社会資本であることを、広く再認識したいものである。

災害復興において公共交通(特にバス)が果たす役割

東日本大震災後のバスが果たした役割を整理してみると、まず第1段階(災害後約1週間)は「命を救う」輸送で、貸切バスや運休を余儀なくされた路線バスなどを総動員し、避難や救護をサポートした。第2段階(その後の2週間程度)は「生活の再開をサポートする」輸送で、路線バスの再開、臨時バスの運行などにより日常生活を取り戻すサポートをした。そして第3段階(3週目ぐら



仮設住宅の足を確保する臨時バス路線(大船渡市)

いから)は被災地と都市または復旧している幹線鉄道・空港などにつなぐ輸送で、広域避難や帰還、家族・知人の安否確認に訪れる人やボランティアの移動などをサポートした。

そのほか復旧・復興従事者の送迎、被災した学校が別の学校などに間借りして再開したことによる遠距離通学にとまなうスクールバス、入浴や買物などの生活支援をはじめ様々な移動にバスが活用された。そして住居を失った人々のため仮設住宅が建設されると、必ずしも至便な場所につくれるとは限らないため、仮設住宅には臨時のバス路線がアクセスし、生活の足を確保した。

また、バスの空間を活用すると、実は人だけでなく、物資も一緒に運べることで、バスはエンジンをかければ自家発電と同じで灯火や暖房が使用でき、貸切バスであればテレビなども使え、最近のコンセント付き高速バスであればスマートフォンの充電などにも使えることには着目しておくべきであろう。実際に損壊の激しかったバス営業所でバスを仮の事務所や乗務員休憩所として使用したように(三陸鉄道も当初気動車1両を仮設本社に活用)、その空間と機能を上手に活用する方法もある。

東日本大震災における特徴的な事例

岩手県交通大船渡営業所では津波の報を受けて即座の現場判断でバスを高台の立根操車場に一齐に避難させた。海岸近くの営業所のバスを待機していた乗務員が持ち出し、営業中のバスも乗客を乗せたまま立根へ向かった。おかげで20台以上のバスが流失損壊を免れた。この危機管理ノウハウが人命を救い、その後の輸送確保に貢献した。

宮古市の重茂半島石浜では道路の寸断と消防無線の被災によって孤立集落となってしまった。運行中の岩手県北自動車の路線バスが高台の集落に取り残されたが、それが幸いしてバスに装備された業務無線が中継局の役割を果たし、石浜と町を結ぶ「命綱」となって情報の伝達が可能となった。また停電の中でもバスは灯火や暖房などが使えたことから、同バスが臨時の対策本部兼救護所となった。

宮城県南三陸町ではJR気仙沼線が寸断されたが、震災の数年前に補助金の打ち切りによって民間バス事業者は撤退、町外を結ぶ交通手段は皆無となっていた。町内に残った町民バスやタクシー事業者がその役目を担おうとしても、広域運行のノウハウもマンパワーも持たず、地域が孤立の危機にあった。そのとき、かつて路線バスを運行していたミヤコーバスが救済の手を差し伸べ、鉄道代行を兼ねた気仙沼への臨時路線を復活し、通学や通院の足を確保、気仙沼線がBRTとして復旧するまで走り続けた。

新幹線が1ヵ月半にわたりストップした際、首都圏や仙台を結ぶ広域移動の代わりに果たしたのは高速バスであった。盛岡～東京間のケースでは、東京側の運行事業者が通常関西方面に運用している車両を転用させたり貸切バスを総動員させたりして輸送力を確保し、最大1便15～16台を連ねて運行した。

いざというときに

公共交通を十分活用できるようにするために

非常時に必要な機能を発揮させるためには、平時から非常時に対応できるような仕組みや体制づくりが望まれる。バスは前述のように様々な活用の仕方があるが、活用できるようにするためにはまず車両と乗務員、燃料が確保できること、走れる道路が確保できることが必要である。東日本大震災の後、バス、タクシーや運送事業における運転者不足が著しくなり、現在日常的な運行の確保も厳しくなりつつある。交通事業を担う運転者の確保について、地域社会全体の問題として取り組むことが必要とされよう。

被災直後は道路行政や警察とも連携をとり、バスが走れる道路ネットワークを優先して確保し、緊急車とともに優先通行権を与える仕組みをつくりたい。燃料の供給についても、東日本大震災では運送事業者がまずは人命救助とバス事業者に融通してくれたケースや、行政がバスに優先的に回してくれたケースが見られたが、備蓄と供給の仕組みは平時から考えておく必要がある。加えて、災害発生当初は混乱もある程度やむを得ないとはいえ、スピーディーに情報の共有と指揮系統の一元化を行い、組織的かつ体系的な輸送体制を構築することが必要である。そのためにも平時からバス事業者（バス協会）、県、市町村、国の機関、警察等関係者の連絡・協力体制を整えておくことが重要である。

また、災害時には通常の手法がとれないケースも多い。東日本大震災では、新幹線の代役を高速バスのほか、複数の空港を活用して航空がある程度担ったこと、福島県内向けの石油輸送を不通の東北本線の代わりに通常貨物輸送を行っていない磐越西線を使い、新潟経由で行ったことなど、リダンダンシー（多重性）の大切さを考えさせてくれた。平時に全てを維持しておくのは非現実的な部分もあるとはいえ、非常時にすぐに多様な手法を活用できる仕組みは視野に入れておきたい。

関連して、インフォメーションのあり方も一考を要する。Web環境の発展により、平常時のインフォメーションは現在かなり進んでいる。しかし一旦通常運行ができなくなったときの情報は心許ないのが現実だ。状況がわからなくて移動できなかったり右往左往したりしないで済むよう、交通モードや事業者の枠を超えて必要な情報を的確かつタイムリーかつスピーディーに提供できることが大切で、さらに訪日外国人にも伝わるように配慮すべきである。それには県などの行政が一元的に統括できることが望ましい。実はこの「モードや事業者の枠を超えて一元的に」「タイムリーかつスピーディーに」ということは、非常時の緊急輸送計画や車両・人材の手配など、多くの場面で大切な要素である。

公共交通はつながることで機能する。南三陸町の事例に見るように、いったんバス路線がなくなってしまうと、いざというときに活用できる手段がなくなってしまう。もちろん「バスがあれば安心」だけで事業性の低下したバス路線を維持することは難しいが、公共交通にはその存在そのものにも意味があるということを経験のみんなで共有し、非常時に最低限活かせるネットワークの確保という視点も合わせて、社会インフラとして公共交通を育て、持続させていく考え方も必要とされる。交通事業者のノウハウと、行政の先を見据えた考え方、そして住民との協働体制が一緒になって相互の信頼関係ができれば、公共交通にできることは少なからずある。

平成23(2011)年4月に山田町のがれきの中でのバス停で一緒になった高齢女性の言葉を筆者はずっと忘れないだろう。「バスが戻ってきてくれたから、私はこれからもここで生きていける」。

〈参考文献〉

鈴木文彦『東日本大震災と公共交通Ⅰ・Ⅱ』（クラッセ、2018年）

東日本大震災被災者健診からの教訓

岩手医科大学医学部衛生学公衆衛生学講座教授

坂田 清美

平成23(2011)年3月11日の東日本大震災から既に9年目を迎えようとしている。震災の発生と同時に、厚生労働省はわが国の大震災後初めて特別研究「東日本大震災被災者の健康状態等に関する調査」研究班(研究代表者:林謙治、研究分担者:坂田清美)を立ち上げた。この研究班により東日本大震災被災者を10年間追跡する研究体制が確立した。研究班は翌年から、宮城県と岩手県で別々に組織されることになり、名称は指定研究「岩手県における東日本大震災被災者の支援を目的とした大規模コホート研究」(研究代表者:小林誠一郎、研究分担者:坂田清美)となった。本提言は、主にこの研究班から得られた研究成果に基づき作成された。

まず、研究対象者の概略について述べる。被災者健診の対象地域は岩手県内で人口当たりの死者・行方不明者が最も多かった大槌町(8.39%)、陸前高田市(7.70%)、山田町(4.06%)と栄養・運動の再現性・妥当性調査を実施する目的で設定された釜石市下平田地区住民である。同意者数は大槌町2,079人、陸前高田市4,908人、山田町3,216人、釜石市下平田地区272人、合計10,475人であった。健診受診者の94%の協力が得られた。

健診項目としては、特定健診の項目に加え、握力、呼吸機能検査、尿潜血、白血球数、尿素窒素、総コレステロール、アルブミン、尿酸、クレアチニンを追加した。問診票としては、震災前後の住所、健康状態、治療状況と震災の治療への影響、震災後の罹患状況、食事(8項目の頻度調査)、喫煙・飲酒の震災前後の変化、仕事の状況、睡眠の状況、ソーシャルネットワーク、ソーシャルサポート、現在の活動状況、現在の健康状態、こころの元気さ(K6)、震災の記憶(PTSD)、発災後の住居の移動回数、暮らし向き(経済的な状況)について調査した。

脳卒中の罹患は発災後4週間有意な増加がみられた(Omama S, et al. Stroke 2013 Jun;44(6):1518-24)。震災前の3年間に比べ浸水範囲内人口が20%以上の地域では35%脳卒中の罹患が増加した。この増加は特に75歳以上の高齢の男性で顕著であり、2.41倍増加した。女性や浸水範囲内人口20%未満の地域では増加はみられなかった。高齢男性は、高血圧、糖尿病、喫煙等危険因子を保有する者が多く、大震災による混乱で、適切な医療を受ける機会が奪われ、強いストレスが加わったことで発症に結びついたものと考えられた。

急性心不全の罹患の増加も観察された(Nakamura M, et

al. Am J Cardiol 2012;110:1856-1860)。津波浸水地域では急性心不全の罹患は震災前の罹患に比べ5週間にわたり増加が続いた。津波非浸水地域ではこのような増加は観察されなかった。また、罹患患者数の増加は、市町村の津波浸水面積割合及び避難者数と強い正の相関がみられた。津波被災地域では、高血圧の悪化、強いストレス等により急性心不全の罹患が増えるものと考えられた。

統計を用いた大震災による影響の分析研究班(研究代表者橋本修二、研究分担者 坂田清美)では、人口動態統計に基づく東日本大震災後の心疾患の標準化死亡比を週毎に求めた。その結果、被災した沿岸市町村では12週間にわたり心疾患死亡の有意な増加がみられた。心筋梗塞について同様の解析をした結果、第4週目に特異的に増加した週が観察された。これは平成23年4月7日の23時32分に発生したマグニチュード7.4の強い余震が影響したものと考えられた。心筋梗塞については、不安に強い影響を与えるイベントの発生についても配慮する必要があることを示す結果となった。

メンタルヘルスの不調者は、震災後半年から11か月後の時点では、男性35.7%、女性47.0、合計で42.6%に達した(Yokoyama Y, et al. PLOS ONE July 2014,9(7):e102497)。メンタルヘルスに影響を与える要因としては、健康問題、経済的困窮、転居回数、社会的な孤立が挙げられた。被災地域では、メンタルヘルスの悪化の防止のためこれらの要因に対応できるよう複合的な支援が重要であると考えられた。

大震災は疾病や障害をもつ被災地住民にも大きな影響を与えた(横山由香里、他 厚生指針第62巻第3号 平成27〔2015〕年3月)。難病患者では症状の悪化のみられた者が56人中8人、がん患者では治療計画の変更が必要になった者が301人中18人発生した。その主な原因としてはかかりつけ医の被災であった。また、身体障害者手帳の保持者では障害が悪化した者が182人中27人みられた。大災害では医療機関や障害者福祉施設も被災することが多く、症状や自立度の悪化に結びついていた。大災害では福祉的な支援も重要であることが明らかになった。

仮設住宅の居住者では、非仮設住宅の居住者に比べ有意な体重の増加が認められた(Takahashi S, et al. PLOS ONE 11(12) 2016,e0166817)。この増加は多変量調整してもみられた。また、喫煙、飲酒、身体活動量、食事回数、経済

状況、就業状況、精神的苦痛、不眠、過体重、高血圧、脂質異常症、糖尿病で層化しても同様の結果となった。仮設住宅の居住者では、居住空間が狭く、交通の不便な地域が多く、非仮設住宅の居住者に比べ体重が増加しやすいことが明らかになった。体重増加は血圧上昇、血糖上昇、脂質異常症の悪化を招くことから、心血管病の増加が懸念される。仮設住宅の居住者には、運動療法、食事療法などの体重増加を防ぐ有効な方策を講じるべきである。

被災2年後のこころの健康に与える影響を検討した結果、男性では震災による家屋被害、同居者との死別は関連が認められなかったが、現在の社会経済的状況、仕事がないこと、疾患があることとの関連が認められ、女性では震災による家屋被害や同居者との死別、社会経済的状況、仕事がないこととの関連が認められた(米倉佑貴、他 厚生省の指標 64(1):24-29,2017)。大震災後は、社会経済的状況、家屋被害、同居者の死別、仕事がないこと等多様な要因がこころの健康に影響を与えていることが明らかとなった。こころの健康の悪化を防ぐためには、これらの要因に配慮した多重的な支援が重要といえる。

津波被害と呼吸機能の関連を分析した結果では、非浸水群に比べ一部浸水群では%肺活量、1秒量、1秒率が有意に低い結果となった。また、全域で浸水被害のあった浸水群では、非浸水群に比べ1秒量、1秒率が有意に低い結果となった(Shiga K, et al. Emerg Med (Los Angel) 2018, 8:1)。被災地域住民では%肺活量、1秒量、1秒率等の呼吸機能が低下することが明らかになった。被災後は、粉じんの問題、活動度低下の影響、体重増加の影響等により呼吸機能の低下に結びついたものと考えられた。

大震災後は、震災による直接死亡だけでなく、脳卒中罹患、急性心不全罹患、心臓病死亡、心筋梗塞死亡、メンタルヘルス不調、既往疾患や障害の悪化、体重の増加、呼吸機能の低下等多様な病気の発生、死亡、症状や障害の悪化を招くことが明らかとなった。岩手県では、発災直後から被災者医療の自己負担の無料化を実施した結果、震災前に比べ震災後の高血圧治療者割合が陸前高田市では3.9%、大槌町では3.7%、山田町では3.1%上昇した。発災により、避難所等で強いストレスを受け、血圧が上昇することは容易に想像できる。仕事を失った被災者も多数出現したことから、自己負担の無料化の意義は大きいといえる。高血圧の治療者割合が増加したことにより脳卒中や急性心不全の死亡を減らした効果もあるものと考えられる。今後の大災害発災後においても、是非実施していただきたいものである。脳卒中罹患の増加は、75歳以上の男性でのみ観察されたことから、日頃から循環器疾患のリスクを減らす努力をすることが、大災害後の罹患の減少にとっても重要であることを示している。脳卒中の危険因子としては、高血圧、喫煙、高血糖が重

要である。血圧を低下させるためには、減塩、カリウム摂取、体重の適正化、節酒、運動が重要となる。岩手県は全国に比べ、食塩の摂取量が多く、喫煙率が高く、肥満が多く、飲酒量が多い状態が長い間続いてきた。日頃からこれらの危険因子を可能な限り減らすことが、大災害時の重大疾患の発症を減らす上で、重要であることを示している。心疾患の危険因子は脳卒中中の危険因子とほぼ同様であるが、心筋梗塞などの虚血性心疾患では、高LDLコレステロール血症と低HDLコレステロール血症の影響が強くなることが分かっている。LDLコレステロールは低値で高血圧がある場合脳出血が増加するため、適正レベルに維持することが肝要である。メンタルヘルスの不調には、社会経済的な要因が強く影響する。大震災によるコミュニティの破壊からどのように再構築するかも重要な課題である。PTSDは遷延しやすく、長期にわたる支援が重要となる。既往疾患や障害のある者に対する支援も重要な課題である。日頃から保健、医療だけでなく、福祉関係者も加わって大災害発生時の対応について、意見交換し、共通認識をもっていることが、発災後の対応を円滑に推進するために重要と考える。

医療支援体制の構築

岩手医科大学医学部救急・災害・総合医学講座災害医学分野教授

眞瀬 智彦

東日本大震災津波での医療活動

1 急性期の医療活動の特徴

東日本大震災は、マグニチュード9の地震の後、巨大津波の襲来により被害を与えた。被災市町村によっては人口の約1割が死亡もしくは行方不明となった地域もある。このような大規模な災害にも係わらず重傷者はあまり多くなかった。被災地内の3つの災害拠点病院を被災後3日間で受診した重症な傷病者は約70人であった。これはまさに津波から逃れられれば助かるし、津波にのみ込まれば命がないという津波災害の典型であると考えられる。また、地域によっては医療機関がほぼ全て被害を受け、早期から平時の医療活動が困難となり、その対応が必要となった。

また、被災者は高台への避難を優先したため、いつも内服している薬を持ち出すことができず、被災直後から内服薬の確保の問題が発生した。県では沿岸3ヶ所に薬剤供給拠点を作り供給体制を構築したが、薬剤という特殊な物流のため効果的に薬剤の供給を行うことができなかった。

2 DMAT活動

被災後、速やかに県庁災害対策本部(写真)内にDMAT調整本部(医療班)を立ち上げた。県内の医療機関の情報を収集するも、通信状態が極めて悪く難渋した。岩手県に参集したDMATは沿岸災害拠点病院へ速やかに移動を考えたが、空路参集のDMATが多くなかなかうまくいかなかったものの、被災翌日には、沿岸の災害拠点病院それぞれへDMAT10チーム程度の派遣をすることができた。



被災の大きさから、県外への広域医療搬送が必要となることを考え、被災当日に県内DMATを派遣し、花巻空港にSCU(Staging Care Unit)を開設した。被災後3日間で191人の傷病者がヘリコプターで花巻空港へ搬送されている。岩手県の広

大な県土を考えると、傷病者、特に重症な傷病者の搬送にはヘリコプターは有用であった。

3 病院避難

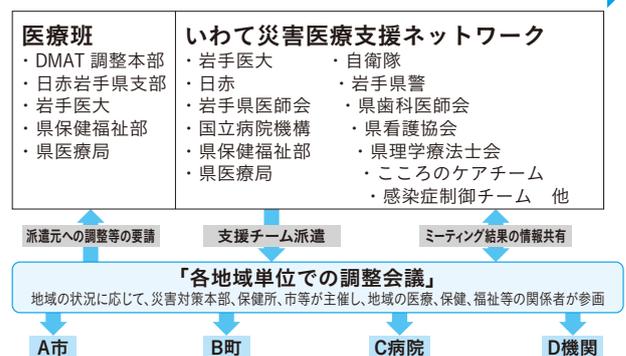
津波の浸水被害を受けた医療機関は、自家発電・空調の停止、水道の停止等により医療機能が停止し、入院患者を転院させる必要が出てきた。いわゆる病院避難が4病院で行われた。病院避難については、病院と情報共有がなかなかできず、避難するまでに時間がかかり適切な時期に対応ができなかった。

病院避難も含め、沿岸から傷病者内陸の医療機関に被災7日間で約500人、3月いっぱいの20日間で約700人の傷病者が搬送されている。これは、被災地内での医療負荷をできるだけ軽減するために転院を行ったものである。

4 県全体の医療コーディネート体制

岩手県での県全体の調整機能は、急性期ではDMAT調整本部を中心とした医療班が担った。DMATは9日間岩手県内で活動した。DMATの撤収に伴い新しい組織の構築が必要となり「いわて災害医療支援ネットワーク」を立ち上げ引き継いだ。いわて災害医療支援ネットワークは、岩手県(保健福祉部、医療局)、岩手医科大学、日赤岩手県支部、国立病院機構、岩手県医師会の6つの機関で始まり、当初は、避難所の対策、内服薬の確保、こころのケア等の課題に対応し、時間の経過に伴う被災地のニーズの変化により多くの関係機関が参画し、被災地への支援を調整した(図1)。

図1 岩手県の災害医療のコーディネーター体制
急性期 慢性期 (東日本大震災時)



課題

東日本大震災の医療活動での課題として、本部運営の脆弱性が挙げられる。いろいろな場所に本部を立ち上げ活動したわけだが、本部員の不足、本部運営のスキルがなかったため、本部活動が円滑に運営できなかった。

また、医療救護班が活動するためのロジスティクス力の不足も指摘されている。医療救護班が活動する上での、通信手段、食、住、移動手手段の確保等が十分でないため活動が円滑に行うことができず救護活動が制限された。

課題に対する取組

岩手医科大学は、被災地の基幹災害拠点病院として、また

岩手県唯一の医育機関として、災害医療の充実を目指し、通常であれば救急医学講座が主体となっている災害医療について独立した教室を設置し、災害時に対応できる人材育成を開始している。医療人(学部学生、成人教育)への教育・研修はもちろん、市民への災害医療の啓発活動も行っている。その研修の中で、医療そのものではなく医療活動を下支えするロジスティクスに焦点をあてた研修会を実施している。日本ロジスティクス研修は、全国から受講生を募り、東日本大震災の被災地で、医療機関、行政(保健所、役所)等と連携・調整し、円滑で効果的な支援の調整することを目的とした、より実践的な研修会である。4日間のコースで2日間は座学、机上訓練を、2日間は実働で東日本大震災被災地での実施研修を行っている。ロジスティクスに特化した、実働での研修は、日本で唯一の研修会で、令和元(2019)年度に7年目を迎えた。(図2)

図2 日本災害医療ロジスティクス研修



付録: 発災直後に医療担当の職員がやらなければならないこと

- 1) 県庁に参集予定の統括DMAT・災害医療コーディネーターとの連絡調整
- 2) EMIS(広域救急災害医療情報システム)のモード変更
- 3) 災害対策本部支援室内の医療(班)の設置
- 4) 医療機関の被災状況・ライフライン・傷病者受診状況の確認
- 5) 被災地内に地域災害対策会議の設置の可否の検討及び必要であれば会議の開催と事務局の運営(特に被災地内保健所)

災害と福祉的支援について

岩手県立大学副学長／社会福祉学部教授

狩野 徹

はじめに

高齢者や障がい者が災害発生時に避難する時のことではなく、災害が発生して避難所に入った時からの福祉的支援に関する課題について述べる。平常時に福祉的支援が必要な住民の中には、家族や近所の方に支えられ、公的なサービスを受けていない人も多くいる。サービスを利用している場合、そのサービス提供者からの働きかけもあり、被災したときでも何らかの支援に結びつきやすい点がある。しかし、住み慣れた住宅、家族、地域住民に支えられ生活してきた人は、災害によって条件が変化することで新たに災害時の福祉ニーズが生じる。

災害、特に大規模災害が発生すると、住み慣れた住宅に住めなくなったり家族や近所の住民が被災し、助け合いが難しくなったりする。また、利用していた一般サービスが利用できなくなったり、日常的な買い物ができなくなったりする。この状態が短期間であれば我慢し対応ができるが、長引くと、いつ復旧するのかがわかりにくく、見通しも必ずしも立つわけではなく、福祉的支援が必要な住民にとっては大きな負担になる。

医療ほど一刻を争うことはないが、できる限り早い対応をしないと、生活に影響が出てきて、余裕や予備力が十分でないために「新たな災害弱者」が出てくる。これらの福祉的なニーズは災害のために発生するだけでなく、平常時にあった支援が不十分になることで生じることがあり、災害そのものに対する復旧・復興が中心のプロセスで取り残されることが多くある。少しでも早く復旧・復興を目指し進んでいくプロセスにおいて見逃されてしまうことがある。

災害福祉

「災害福祉」という考え方が必要と考えている。例えばその一つに、岩手県で全国に先駆けて設置した「災害派遣福祉チーム」という災害時に福祉の専門職がチームを作り、被災地、特に避難所に避難した高齢者などへの支援するシステムがある。また、福祉的な視点で計画された職員が常駐する集合型の「福祉型仮設住宅」やケア・サービスも含めた支援を行うサポートセンターを併設した仮設住宅団地も提案された。これらの共通した「災害福祉」のポイントは、災害発生後復旧・復興に向かう各ス

テージでそれ相応の「住む場所」が確保され、何らかの相談や支援があることである。日常時の住まいとコミュニティの関係が災害時においても十分ではないにしても確保されていることである。

災害派遣福祉チームについて

災害派遣福祉チームは、災害発生後、岩手県内の福祉関連の職能団体や福祉の専門職が現地入りし、実際に支援活動をした経験を踏まえ、課題を整理し実際に活動ができるように検討されていったものである。現在では多くの都道府県で検討され設置が進んできているが、ここではチームが発足されるまでに検討した課題を中心にまとめる。

災害時の福祉分野からみた支援の課題として以下の点が挙げられた。

- ・東日本大震災津波発災直後、現地へ支援に行きたくてもすぐには動けなかった。
- ・被災地は混乱し、受け入れ体制も十分でなかった。
- ・被災地ではボランティアも専門職も区別できていない状況であった。
- ・支援に入った者は被災者に同じことを尋ねるが、その対応が必ずしもできていなかった。
- ・避難所が混乱し、避難所の機能が十分発揮できていなかった。
- ・高齢者、障がいのある人の避難生活に問題がみられた。

これらのいくつかは、今でも大規模災害が発生したときに見られる点でもある。医療的な面や経済的な面での対応は明快であるが、福祉的支援の課題がなかなか理解されないのが現状である。そこで災害発生後の福祉的支援の課題が何なのか整理した。

災害発生直後は、医療ほど一刻を争うことはないが、できる限り早い段階で、二次被害を防ぐこと、避難所で発生する生活の課題全体を捉え、関連機関へつなぐ支援が必要である。あくまで災害時の支援であるため、復旧・復興へ向けての中長期ニーズへの橋渡しをすることが重要であり、①災害によって生じた介護や相談などに関連しての継続的支援が必要な状況を把握し、②できる限り被災地で対応していく中長期的支援へつなげること、③復旧・復興の状況に応じた、被災地の医療や保健体制などと連携すること、④災害関連死や避難所等における二次被害を避けることが求められ、いずれは地元力再生へつなげることを目指す必要がある。

これらに対応するには多様なニーズ把握が必要で、福祉の専門職個人は、高齢者、障がい者、子ども、など専門分野が分かれていることで、全体的に対応することが難しい現状があった。そこで、各分野の専門職を混在させるチーム構成員が必要であると考え設置に至った。また、高齢者施設への支援は同種の施設の職員が支援することが最も効果的であり支援もしやすいので、避難所での支援を活動の中心と考えた。このような支援チームを「災害派遣福祉チーム」として設立することとした。

災害派遣福祉チームの活動については、

- ・自己完結的活動
- ・被災者・被災地の福祉の自立を促進
- ・関連職種との連携を図る
- ・被災地の意向に寄り添う

これらを目的として、現地入り、現状把握、対応について実際の経験を生かした研修を実施したほか、対応マニュアルの作成などを行った。現在は200名以上の派遣チームへの登録者があり、登録研修、ステップアップ研修等を行い、熊本県で発生した地震や岩泉町で発生した台風災害などに派遣し、避難所を中心に被災者の相談、各専門支援チームの調整役など幅広い活動を実施している。

福祉サポート拠点

「サポートセンター」を併設した仮設住宅団地も建設された。当初は高齢者や障がいのある仮設住宅住民をサポートする前提で計画・設置されたが、結果的に住民全体を対象に幅広い相談等の支援を行ったサポートセンターが多くあった。避難所や仮

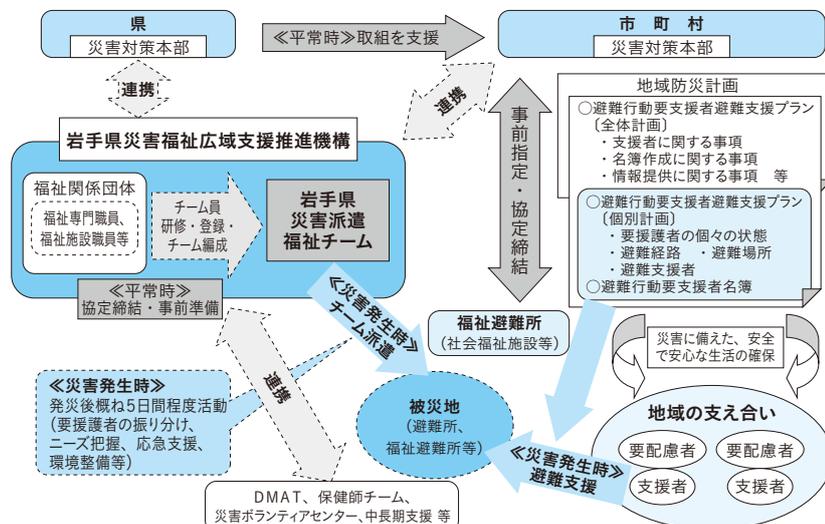
設住宅のように当面の生活する場が確保されると被災者の生活に落ち着きが出て、次の段階への目標が見え始め新しい福祉的な支援が出てくる。

このように「住む場所」と「サポートがあること」は、「自助(自分でできることを行う)」「互助(お互いのできることをして助け合う)」の状況が整うことであり、目の前の不安が軽減されることにつながる。そうすると、次の進むべき向かう方向性や復興する段階の状況を落ち着いて考えることができることになる。また、身近なサポートが入ることにより、見落としがちな課題を捉えることができ、速やかに関連機関へつなぐことにつながり二次被害や関連被害を防止することにもなる。

おわりに

災害時にも福祉が必要という提案はあるものの、具体的な内容はまだ十分に議論されているわけではない。東日本大震災津波で体験し、改善に向けて対応したことは今後発生される災害にも共通して役に立つことと考える。日常的な福祉だけでなく、災害により生活環境、周辺状況が変化することにより新たに発生する課題、避難所、仮設住宅、復興住宅を中心とした、復興に向けての段階に合わせた「落ち着く場所(住居)」と「生活を支える支援(サポート)」を日常とは異なった視点で対応できる「災害福祉」ということを意識してもらいたい。障がいがあることだけが対象ではなく、生活を支えていた家庭環境、地域環境が崩れることで発生する災害時の不自由は広い意味で全て「災害福祉」の対象となると考えている。

災害派遣福祉チームの構築のイメージ



岩泉町の台風災害時の避難所に設置された相談コーナー

こころのケアについて

岩手医科大学医学部神経精神科学講座教授、岩手県東日本大震災津波復興委員会委員

大塚 耕太郎

初動期の対応

岩手医科大学は、岩手県精神科救急医療体制整備事業の常時対応施設及び身体合併症対応施設であり、東日本大震災の発災直後から、精神科救急対応が起動していた。そして、3月15日より3月22日まで、岩手医科大学における災害派遣医療チームにメンタルヘルス関連各科（精神科、心療内科、睡眠医療科）が加わり、岩手県沿岸での災害医療を開始した。そして、初動での災害現場での活動を行いながら、今後のこころのケアの在り方を計画立案した。また、岩手県精神保健福祉センターにおいても沿岸地域の各医療圏、市町村のこころのケアの把握、対応につとめた。

岩手県災害医療支援ネットワークへの参加

岩手県災害医療支援ネットワーク（岩手県担当各課（保健福祉部、医療局など）、岩手医科大学、岩手県医師会、日本赤十字病院、国立病院機構）においても、岩手医科大学神経精神科学講座スタッフは県庁障がい保健福祉課、岩手県精神保健福祉センターと一緒に参加し、相互補完的な協力体制をとってきた。災害医療の全体的な流れの中でのこころのケアについての情報共有や方法論提示等を行った。

こころのケアチームの派遣から

岩手県こころのケアセンターの設置まで

東日本大震災では大規模災害であったため、県内の支援だけではチームの充足は困難であり、全国の病院や行政機関などから派遣を受けた。こころのケアチームの受け入れについては、当初より岩手県や岩手医科大学、日本精神病院協会岩手県支部等の調整を行い、窓口は岩手県に一本化して、現地との調整を図る方針とした。発災直後から平成24（2012）年3月まで全国から30チーム以上の「こころのケアチーム」の派遣をいただき、県、市町村、地域の関係機関が密接に連携し、こころのケア対策を推進した。

財源としても災害救助法の範疇で支援が提供されていた。その後、仮設住居設置後の支援体制としての被災住民の個別介入を推進するため、平成23（2011）年4月より被災の影響が強

い自治体において震災ストレス相談室を開設し、個別相談や支援者へのスーパーバイズ等が開始され、同年8月までに最終的に7か所に設置された。

このような多職種専門職によるこころのケアチームによるこころのケアを中長期的に継続していくために、岩手県の委託事業として岩手医科大学によって「岩手県こころのケアセンター」を同大学内に、「地域こころのケアセンター」を沿岸4か所に設置した。岩手県こころのケアセンターの具体的な活動としても、1）訪問活動などを通じた被災者支援、2）震災ストレス相談室（震災こころの相談室）による精神科医師、精神保健専門職による個別相談、3）市町村等の地域保健活動への支援、4）従事者支援、5）NOCOMIT-J（複合的自殺対策プログラムの自殺企図予防効果に関する地域介入研究）が示した包括的な自殺対策、6）その他地域のニーズによる活動、を骨子として、岩手県自殺対策アクションプラン（平成27〔2015〕年度～平成30〔2018〕年度）においても、重要な取組の一つとして明記され、沿岸の保健所や市町村、関係機関と連携して活動した。

大規模災害の被災地における環境変化、 心理的課題とこころのケアの課題（図1、図2）

仮設住宅からの移動や復興への期間は延長し、被災者は時間の経過とともに医療費、経済的自立、高齢化など、現実的な生活の様々な困難を抱え、持続的なストレスにさらされた。そして住民同士の繋がりが減弱し、地域との結びつきの希薄さ、孤独などの問題は、インフラが整備された後にも継続している。加えて、被災地で働く自治体職員や復興関連業務従事者、対人援助職等の勤労者のストレス加重も深刻な問題となった。再建・復興期には自力再建した自宅や復興住宅へ移行後も支援が行われるが、定住期に住民が安心して暮らせるようになるために、支援が継続され、深刻事例対応、健康づくり推進、相互交流・支援を深化させ、健康格差へ配慮する視点が求められる。そして、見守り、コミュニティ形成や実務者派遣、被災者の救済制度など様々な支援活動も継続される必要がある。災害後の現実的な社会的援助がメンタルヘルスに関連するため、長期的な視点で対人支援と健康づくりの継続的な支援が必要である。岩手県の保健医療計画や復興推進プランでも被災地のこころのケアを柱の一つに位置付けている。

図1 被災地の環境変化と心理的問題について

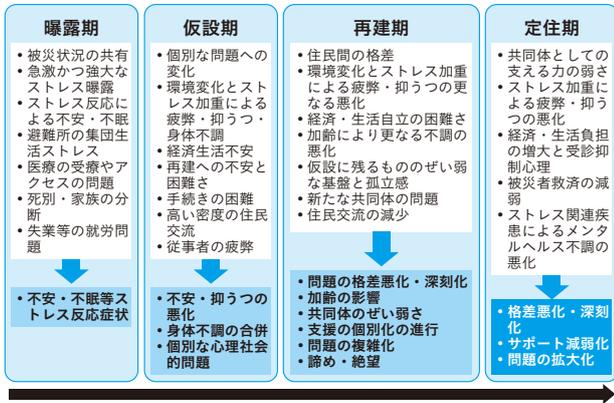


図2 こころのケアの主な課題と対応



取組の成果

岩手県の沿岸被災地は医療資源も乏しい地域であり、大規模災害による甚大なストレスにより心の健康に関する深刻な影響を受けた。しかし、保健所や市町村、関係機関が連携し、岩手県こころのケアセンターの対策も中心に据えながら、対人支援を強化した形でこれまでの実証性が高いと考えられる複合的介入モデルを拡張して、包括的な地域精神医療保健対策を実践してきた。大規模災害では地域の自殺リスク上昇や自殺率増加の報告も認められる。岩手県においては震災前3年と比較すると震災後3年での各医療圏の自殺の標準化死亡比(SMR)は減少傾向にありⁱⁱ、その後も顕著な増加は認められていない。

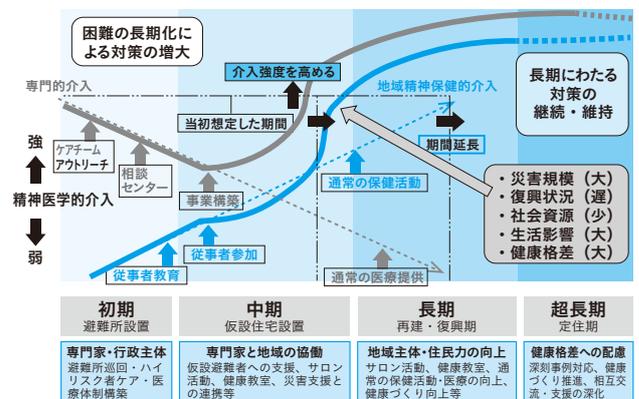
長期的展望において

包括的なこころのケアは最重要課題

大規模災害の被災地は長期的にこころの健康のリスクにさらされることが知られており、岩手県においても行政力(財政力指数)や医療基盤は十分といえず、地域の被災により増大した健康問題ニーズを支援なしで対応することは当面厳しいと考えられる。

予防介入からハイリスク者対応まで包括的に対策を行い、長期的に健康格差を生じないようにしていく必要がある。そして、復興ステージと被災者のメンタルヘルス状況を踏まえて、対策の方法論を開発・実践する必要がある。そして、介入を弱めれば危険性が高まるため、被災地の変化する社会状況に対応しながら、図3のように当初想定した対策よりも実際の支援は中期、長期では強度を強めたメンタルヘルス対策を行う必要があり、定住期まで介入強度を高い水準で維持する必要がある。

図3 岩手県におけるこころのケアのモデル



i Yutaka Ono, Akio Sakai, Kotaro Otsuka, et al. Effectiveness of a Multimodal Community Intervention Program to Prevent Suicide and Suicide Attempts: A Quasi-Experimental Study. PLoS ONE 2013; 8(10)

ii Shiga Y, Otsuka K, Endo J, et al: Relationship between the suicide standardized mortality ratio and local community indices before and after the Great East Japan Earthquake in Iwate prefecture. Journal of Iwate Medical Association 68. 2016:207-222 2016

震災津波の教訓を未来へつなぐ人づくり

文部科学省総合教育政策局男女共同参画共生社会学習・安全課安全教育推進室 安全教育調査官

森本 晋也

■ 全県を挙げて、被災地の学校教育の早期正常化

東日本大震災津波の発災直後から、応急対応として被災地の市町村教育委員会や学校に対して人的・物的支援が行われた。そして、県全体を挙げて被災地における学校の再開と児童生徒のこころのケアへの対応等が進められたことにより、4月下旬には被災した学校のほとんどが再開できた。例え十分な学習環境ではなくても、子どもたちが学校に通うことができるようになったことは、大人たちにとっても復興への大きな心の糧になったと思う。被災後、少しでも早く学校を再開することは、日常を取り戻すことにつながり、復興への原動力となる。震災津波の教訓の一つとして、災害が起こった時に少しでも早く学校を再開することができるよう、平時からの備えが必要である。

■ 中長期的な視点から、震災津波を教訓とした人づくりの推進

本県では、発災から間もない時期に、「いわての復興教育」（以下、「復興教育」）のプログラム作成に着手し平成24（2012）年2月には具体的内容が学校に示された。1年後の平成25（2013）年3月にはプログラムの内容を見直した改訂版、その後復興教育副読本も発行された。未来志向で全県を挙げて取り組む復興教育の理念と考え方が示されたことは、全県が深い悲しみに包まれる中、県内の教育関係者が心を一つにして、同じ目的に向かって取り組んでいく上で非常に重要なことであった。

復興教育は、震災津波の体験から得られた教育的価値である「いきる」「かかわる」「そなえる」を育て、「郷土を愛し、その復興・発展を支える人材育成」を目的とするものである。内陸部の子どもたちは、沿岸部の被災地の大変な状況に思いを馳せ、被災地で災害ボランティア活動を行った学校も多くあった。被災地の子どもたちは故郷の復興に向けての学習や活動を行った。内陸部と被災地の学校間の交流も行われた。この復興教育の理念と教育プログラムは、今後起こりうる災害への備えとともに、これから予想困難な社会に生きる子どもたちに必要な力を身に付けていくために必要なものである。復興教育プログラムは、平成31（2019）年3月に、学習指導要領改訂等を踏まえ第3版が発行されたが、本県において継続して取り組む必要のある教育である。

■ 震災津波の教訓を未来につなぐためには、震災の資料の保存が重要

発災後、阪神・淡路大震災を経験した神戸の先生から震災の記録を残すことの大切さが指摘された。学校には震災対応、学校再開や支援に関する記録、復興教育に関する資料（子どもたちの学びや思い）など、震災に関連するものが数多く残されている。ただ、これらの記録や資料は、失われてしまう可能性がある。しかし、これらの資料は、時間の経過とともに、これからの子どもたちが震災津波の教訓を学ぶ際に、教材としてとても大切なものとなる。震災津波から9年が経過し、震災後に生まれた子どもたちも小学校に入学してきている状況であり、震災津波の記録の保存の重要性はますます高まっている。

「いわて震災津波アーカイブ～希望～」(以下、アーカイブ)は、教育に関するコンテンツが充実している。子どもたちが自分で震災津波の教訓を学ぶことができる児童生徒用のコンテンツや、復興教育や防災教育に関わる指導案や実践記録が収録された教職員用のコンテンツがある。これらのコンテンツは、「いわての復興教育プログラム」に基づいて作られている。アーカイブには、震災津波に関する新聞資料(当時の子どもたちの様子や地域の復興に関する記事)や写真、当時の児童生徒の作文やレポート、生徒会発行の資料等が数多く収録されている。今後、震災津波を知らない子どもたちや先生方が増えていくことを考えると、本アーカイブに収録された資料は、貴重になってくる。今後も学校に残っている震災津波に関する資料と県内の防災教育や復興教育の指導資料の収集を継続してほしい。そして、県内の教育委員会や学校においては、現在、震災津波に関連する資料として何が残っているか整理するとともに、できる限りデータとしてアーカイブに提供をお願いしたい。

■ アーカイブや震災津波に関する資料を活用した学習を推進

筆者は、平成30（2018）年度、西和賀町立湯田小学校と陸前高田市立高田第一中学校で、担任の先生方とともにアーカイブに収録された資料を活用した授業を行った(授業の様子はアーカイブで紹介)。発災時の小中学生の避難の状況や、避難所で奮闘する子どもたちの様子を伝えた新聞記事、発災後、自分の生き方を見つめなおした中学生の作文を活用した。発災当

時の小中学生の思いや行動を学ぶことで、今自分たちが学んでいる防災教育や復興教育の内容を価値づけたり、学習を深めたりする機会になったのではないかと思う。

時間の経過とともに、当然、震災の記憶は薄れ、防災意識も下がっていく。本県の子どもたちには、沿岸部に実際に行って、伝承施設や震災遺構などを訪れ、震災を体験した方々や復興に向けて尽力している方々から直接話を聞いて学んでほしい。そして、地域の防災やまちづくりなど、自分たちの故郷に目を向けて学んでほしい。これらの学習や活動の際、アーカイブを活用して震災津波の教訓について学ぶことで、復興教育や防災教育の学習を深めることができると思う。

また、今回の学習指導要領改訂で、理科や社会などの教科等では災害に関する学習内容が充実してきている。授業では、アーカイブ等の資料を活用して、震災津波について関連させて学ぶことで復興教育・防災教育の充実につなげてほしい。

県ではアーカイブ等の資料を活用した教育実践記録を収集し、県内の先生方に情報提供してほしい。本県の教育関係者にとってより有益なアーカイブになることで、他の地域の方々にとっても大変参考になるものになると思う。



復興教育・防災教育では、「自分事」として学習することが重要

筆者は、震災津波を生き抜いた当時の中学生たちに、震災前の防災教育について、印象に残っていることや改めて大切だと思うことについて聞き取り調査を行った。聞き取り調査から、次の3点を学習のプロセスに取り入れることが大切だということが分かった。1点目は、津波の危険は自分にくるかもしれない、ひと事ではない、自分事だと思ったなど「課題意識」を持つこと。2点目は、例えば地域において津波の歴史や言い伝えを自分たちで調べ、考え、発表するなど、生徒たちが「主体的に学習」すること。3点目は、地域に伝わる「てんでんこ」の教えについて家庭で話し合ったり、地域の方々の防災意識を高める活動を行ったりするなど「家庭や地域と連携」して学習することである。これらの内容は、教育を行う上で基本的な内容である。しかし、震災を経験した元生徒たちの言葉は重く、今一度、元生徒たちの言葉から大切なことを確かめることができるのではないかと思う。そして、聞き取り調査の中で、「先生たちが大事なものとして教えていたので、これは大事な学習だと思っていた。だから避難できた」という元生徒もいた。最も大切なのは、教師の姿勢だと痛切に感じる。

また、元生徒たちは、故郷への思いを強く持っており、故郷に戻り復興に関わりたい、震災の教訓を伝えたいと話す。実際、小中学生や高校生の時代に震災を経験した若い世代の人たちが、語り部となって、震災の教訓を伝えている。故郷への思い、災害への備え、復興の歩みなどを彼ら彼女らから次の世代につないでいきたいものである。

私たち教育に携わる者は、復興教育や防災教育に 取り組む必要感を持つ自覚が必要

学習指導要領の総則に、「豊かな人生の実現や災害等乗り越えて次代の社会を形成することに向けた」現代的な諸課題に対応して求められる資質・能力の育成が記述されている。これからの子どもたちは、どのような状況で災害に遭遇するか分からない。どんな時でも生き抜いていくために必要な力を身に付けておかなければならない。私たち教育に携わる者は、子どもたちは災害に遭遇する可能性があるということを前提にして、「あの震災津波を決して忘れることなく、そしてその教訓を本県の教育の根幹に据え、郷土を愛し、その復興・発展を支える人材を育成するため、県を挙げて『いわての復興教育』に取り組めます」（復興教育プログラム【改訂版】より）という言葉を中心に刻み、復興教育や防災教育に取り組んでいきたい。

コミュニティ形成はいかに進められたか

一般社団法人RCF代表理事

藤沢 烈

行政もコミュニティ支援に前向きに

平成23(2011)年の東日本大震災の発生から9年が経過した。住宅や道路といったハード面での復旧は、岩手県でも目処がついた。一方で引き続き課題として残るのは、地域コミュニティの再建である。

岩手・宮城・福島の被災者約5,700人を対象に実施した、NHKによる「東日本大震災7年被災者アンケート」¹によると、「地域のつながり」に対して「復興の実感がある」と回答した人は全体の19.1%にすぎず、54.1%が「実感がない」と回答した。また「現在の住まいが、被災直後の想像と違う」と回答した人のうちの44.3%が「想像以上に地域の交流がなくなった」と回答している。

東北復興の現場では、こうした課題に対応するためコミュニティ支援が幅広く行われてきた。特に岩手では先進的な取組が行われ、その後、宮城や福島でも参考にされた。その結果、過去の災害では民間による散発的な取組に限定されていたコミュニティ支援が、東北では復興政策の柱として大いに取り込まれることとなった。

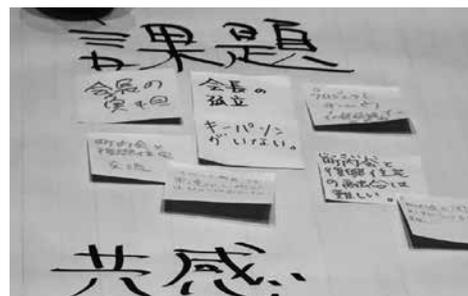
本稿では、岩手で実践されたコミュニティ形成アプローチについて紹介していく。

まちとひとの「理解」

災害によって従来のコミュニティが失われた場合、つながりの再開に向けた準備が必要となる。「新たなまちの動向」と、「地域を担うひと」の2つの側面からコミュニティを理解することだ。

まちを理解するキーワードは、代表性と多様性である。コミュニティは行政からサービスとして提供されるものではなく、住民が自律的に創り続けるものである。そのため、新たな自治組織をつくる上では、その組織がまちにとって代表的な存在であると多数の住民から認められる必要がある。また、女性や若者といった多様な主体を巻き込んでいることも重要な要素となる。地域の自治活動は、高齢の男性が中心となって取り組まれることが少なくないが、コミュニティを持続させる上では女性の視点や若者の行動力といった多様な力が不可欠となるからだ。

ひとの課題は、コミュニティ形成を推進する上でリーダーシップ



を取るキーパーソンが地域に存在するかである。被災地ではコミュニティが一度失われてしまう。代表性ある自治組織をもったコミュニティが再建されるためには、「あの人が言うなら」という信頼されるリーダーの存在が重要となる。

以上のようにまちとひとの現状を地域ごとに理解していくことが、コミュニティ形成に向けた第一歩となる。

支援者間での課題の「共有」

次に、支援者間での課題の共有が必要となる。復興事業には行政、民間、住民など様々な利害関係者が関わっている。そうした多様な主体が同じゴールを共有するために、岩手県釜石市では「コミュニティ形成シート」というツールが使用された。

このシートは世界の被災各地でコミュニティ支援実績をもち、釜石支援スポンサーであったUBSグループがノウハウを提供し、RCFが釜石市役所と協働して作成した。「組織に代表性があるか」「多様な主体を巻き込んでいるか」「重要なキーパーソンがいるか」といった課題ごとにコミュニティ形成支援の評価指標(KPI)が設定され、地域単位で管理された。この評価指標(KPI)は釜石の復興関係者で共有・進捗管理されることで、コミュニティ形成に関する復興事業の改善に役立てられた。

こうしたノウハウは岩手県事業として陸前高田市などにも紹介され、コミュニティ支援手法の一つとして確立されることとなった。

地域コーディネーターによる「促進」

理解・共有の後は、コミュニティ形成の「促進」が求められるが、その担い手となるのが「地域コーディネーター」である。

地域コーディネーターの役割は2つある。1つ目は、地域と被災者のニーズを引き出すことである。被災地域に入り込み、信頼関係を築きながら丹念に住民の声を拾い集め、何が必要とされているのかを整理する。2つ目は、支援主体の連携を促進することである。市内NPOや地域のまちづくりの議論を行う団体、市関係機関等を支援し、各主体の協働を促す。

東北復興における地域コーディネーターの代表選手は、釜石の「釜援隊」である。この取組は、平成24(2012)年6月に釜石市とRCFが釜石市唐丹地区で始めたコミュニティ支援がモデルとなっている。この事業を釜石全域で進めるべく、平成25(2013)年4月に釜援隊を発足。県内外の人材がこれまで29名参画し、平成29(2017)年には復興庁の復興功績顕彰も受賞した。

釜援隊は当初、復興にむけた各地域のまちづくり協議会や、その他地域団体の活性化を担当した。その後、釜石さくら祭の復活、移動困難者を支援するオンデマンドバスの運行、防災をテーマに中高年層の見守り構築を考える「復興公営住宅サミット」の開催など、コミュニティ形成を促進する事業を数多く手がけている。また、特定の団体のみに属することなくまち全体の復興に取り組み、柔軟なメンバーの役割変更を行うことで、年々の課題変化に対応できる運営方式をとってきた。



釜石さくら祭



オンデマンドバス

このような地域コーディネーターという専門職の誕生と活躍によって、高齢化が進み担い手が不足している被災地であっても、コミュニティ形成が促進されることとなった。

コミュニティ支援の広がり

岩手で確立されたコミュニティ支援は、福島でも広がっていく。福島第一原発事故により全町避難を強いられた双葉町、大熊町でもコミュニティ形成が必須となり、釜石市同様に復興支援員制度を活用した現地コーディネーターが採用された。釜石と異なり、両町は元の地域に一人も住むことができなくなり、福島県全域はもとより北海道から沖縄まで全国に避難者が散らばった。そうした中で、各地での住民自治組織の確立や、メディア発行を通じて情報提供を行うといった取組を追加して、避難住民が帰還に備える支援を提供した。また、同県では県営災害公営住宅が多数建設されたが、RCFの働きかけで住宅ごとにコーディネーターが配置され、複数の避難自治体からの入居者をつなぐ自治組織をつくる政策が生まれている。

岩手で育まれたノウハウは、福島に限らず今後の災害にも生かされることになる。復興庁は、復興・創生期間後の対応の検討に当たって、これまでの復興施策を検証する研究会を令和元(2019)年に開催し、筆者も構成員として加わった。この報告の中でも、住宅の支援だけでなく「人のつながり」が重要であることが明記された。これを受けて閣議決定された令和3(2021)年度以降の復興の基本方針では、コミュニティ形成が重要な柱として含まれることとなった。加えて、東北復興で培われた支援ノウハウは後世に向けて蓄積されており、このノウハウを普及させることも盛り込まれている。

コミュニティ形成手法は、首都直下地震や南海トラフ地震といった近い将来に発生が予測される大規模災害でも役立てられようとしている。



1 「被災者アンケート—東日本大震災 あの日から7年」『NHK NEWS WEB』(<https://www3.nhk.or.jp/news/special/shinsai7portal/questionnaire/>)、2019年12月2日閲覧。

地域産業、中小企業の復興と産業関連部局

— 職員と中小企業とのコミュニケーション、信頼関係が基本 —

一橋大学名誉教授、岩手県東日本大震災津波からの復興に係る専門委員

関 満博

阪神・淡路大震災からの産業復興、中小企業復興を支援する中で、幾つか痛切に感じるがあった。以来、アドバイザーを務めるような付き合いのある市町村の産業担当部局に対して、幾つかの提言を行ってきた。

阪神・淡路大震災の産業復興支援の経験から

阪神・淡路大震災には直後から産業復興支援に従事したが、これほどの災害の場合、住民支援が最大のテーマとなり、避難所、仮設住宅の確保・設置、食糧の提供、生活環境の整備等に市町村は忙殺される。職員の大半は所属部局に関わりなく「住民支援」に向かう。

他方、「企業市民」である地域産業、中小企業は放置され、行政サイドからの支援はみられなかった。しばらくは相談にいく所もなかった。

企業は生き物なのであり、また、地域が持続的に生き抜いていくための重要な主体（企業市民）なのである。また、再生、復興が遅れると当該企業は存立基盤を失ってしまう懸念も大きい。震災後の復興の過程の中で、「スーパーの棚を他の地域の企業に取られ、戻ってこない」「一気に海外移管された」などの悲鳴が聞こえてきた。そのままでは、地域は生命力を失ってしまう。

常日頃のコミュニケーションが重要

阪神・淡路大震災、中越沖地震等の産業・中小企業復興支援に携わった経験から、産業支援のアドバイザー等に就いている幾つかの自治体の産業振興部局には、以下のような指導を重ねている。

産業振興部局は常日頃から地域の産業、中小企業とのコミュニケーションを深め、日常的に多様な支援を重ねていく必要がある。事業に対する理解等を深め、信頼関係を形成していくことが必要。事務室でPCに向かって補助金を探しているよりは、現場に出て、地元の産業、中小企業がどのような状況にあるのか、今後の課題は何なのか等を常に把握していく必要がある。

そして、大きな災害に直面した時には、産業部局も住民支援にスタッフが割かれようが、一定の人数を確保し、被災した企業

市民である中小企業の状況を把握し、復興に向けた取組を重ねていく必要がある。できれば、被災後、少なくとも半数のスタッフは産業、中小企業の現場に向かい、支援に向かうべきと指導している。

私は岩手県では北上市と宮古市の産業振興アドバイザーを20～30年にわたり務めているが、産業振興部局に対し、以上のような点を常に指摘してきた。そして、災害後の支援の取組は重要だが、それ以前に、職員と中小企業との「常日頃から形成された信頼関係」が特に重要と指摘している。今回の東日本大震災津波に際し、被災3県の自治体の中で、地域産業サイドからすると、宮古市と北上市（後方支援）が最も機動的、かつ有効に対応したと思う。

宮古市の対応／被災中小企業と新たな補助金の提案

宮古市は、日本の基礎自治体の中でも職員と中小企業とのコミュニケーションが最も良くとれていたところであり、大半の被災自治体が職員の大半を住民支援に向けた中で、1週間後には産業担当職員の半数を戻し、自転車で被災中小企業の現場の訪問に向かった。そして、どこよりも早く3月末には市独自の補助金制度（利子補給）を形成している。

さらに、今回の被災に際し、経済産業省は3月中に3回の現地ヒアリングに入ったのだが、岩手県、宮城県、福島県の3県の沿岸自治体の中で対応できる自治体は宮古市しかなく、3回とも全て宮古市を訪れている。経済産業省も、そのようなことは被災以前から了解していた。他の自治体では元々地域の中小企業の実情も知らない場合が少なくない。そのため、状況把握もできず、支援のイメージもたっていない。宮古市は20年ほど前から、職員と中小企業のコミュニケーションを深め、戦略的な産業、中小企業支援に踏み込んでいた。このことは経済産業省に限らず、関係者はよく了解していた。

この3回のヒアリングには職員と地元中小企業者が同席し、「これだけの被災に対して、復旧・復興していくには投資額の70%ほどの補助金がないと無理」と試算も出していた。阪神・淡路大震災の時は、このような要請は却下され、企業の投資・借入金に対する利子補給のみが提供されたにすぎなかった。阪

神・淡路大震災から25年が経過するが、被災中小企業で復興支援工場(工場アパート、低額な賃貸)に入居した百数十社のうち、被災以前よりも発展し、退出していった中小企業は、寡聞ながら1社しか知らない。

今回、これだけの被災に対して、経済産業省は新たな理解を示し、結果、4月末の段階で補助率4分の3(75%)という画期的な「グループ補助金」を提供してきた。産業政策の世界でこれほどの補助金はかつてなかった。この補助金により、三陸沿岸の約1万の中小企業が再開することができた。人口減少地域、少子高齢化地域で地域の活性化のための産業振興を最大の課題としている沿岸地域で、中小企業が再開されたことの意味は大きい。地域の「現場」から発想され、具体化していったこのグループ補助金をめぐる取組は大きく評価される。当然、提案した宮古市の取組が最も早く、一番早いところで平成23(2011)年11月に新工場が完成し、稼働に入ったところもある。

補助金は地域産業振興の戦略的「投資」と考える

このような補助金ができると、地域中小企業の実情もわからないまま、各自治体はその取得に向かう。そして、その取得だけに関心が向かっていく。自治体はその手続きに終始してしまう。個々の中小企業の事情もよくわからず、手続きだけで通りすぎる。だが、このような大災害の前後では経済をめぐる環境は激変している場合が少なくない。先にみたように、スーパーの棚は取られ、海外移管が一気に進んでいく。岩手県の水産加工企業からは、半壊の工場をわずか4カ月後の7月に再開したが、スーパーの棚は戻ってこなかったとの報告もある。

補助金の手続きだけで仕事が終わるのではなく、当該中小企業の事業的な見通し、可能性を含めて支援的な補助金を提供されていく必要がある。そのようなことを判断していくためには、日常的な中小企業とのコミュニケーション、多様な経済産業の情報収集と判断力が不可欠であろう。「補助金とは配当のない『投資』」と考えるべきであり、将来、税金として配当が戻ってくるという考え方が求められる。補助金でハードが戻ることを目指すのではなく、事業がどのように再生、発展できるのかを見極めて取り組んでいく必要があろう。

中小企業は地域の「有力な市民」/ 職員の力量が問われる

また、「棚を取られた」式のいい方があるが、それには一つに「商品力、事業力」の弱さが指摘される。再開後4カ月で棚を失った企業もあれば、1年半後に再開したのだが、すぐに先方から申し出があった企業もある。「商品力」が強ければ、唯一無比のもととして受け入れられていくであろう。この点は、日常的に商品

力を強めていくための事業的な努力の積み重ねが必要であろう。それは、中小企業個々の問題であるが、地域の産業担当部局の側も企業指導の力を身に着け、支援的な立場にたって物事を推進していく必要がある。

今回の東日本大震災津波に際し、被災した三陸沿岸市町村の中で宮古市の対応が最も進んでいた。三陸全体からも注目を浴びた。それは、20年にわたる実践的な産業振興、中小企業振興の積み重ねがあり、職員と中小企業との間の信頼関係によるものであった。「補助金の手続き行政」ではなく、一步踏み込んだ信頼関係の醸成をベースにした産業振興部局と地域中小企業の次の時代を切り拓くような取組が求められているのである。

重ねて指摘するが、地域の中小企業は地域が成り立つための「有力な市民」なのであり、常日頃、コミュニケーションを重ね、問題が生じた時には即時的かつ有効な対応をとっていくことが重要。そのためには、コミュニケーションを常日頃深めることに加え、産業振興担当サイドの企業経営、戦略的な事業展開などに対する力の蓄積が求められる。

なお、宮古市、北上市には産業部局20年前後の経験を重ねるベテランの職員が配置されている(た)。自治体の通常の職員のローテーションは3~5年程度であり、地域中小企業との信頼関係、産業、企業の実情を把握するのは難しい。少なくとも10年程度の経験は必要であり、持続的な支援体制を形成していくには、職員の系統的な育成が必要とされる。

岩手県の放射線影響対策について

岩手大学農学部教授

佐藤 至

福島第一原子力発電所の事故によって東日本の広範な地域に放射性物質が飛散し、岩手県でも県南地方を中心に環境や農畜水産物の放射能汚染が生じた。この事態に対して県が行った対策については、毎年発行されている「岩手県放射線影響対策報告書(県のホームページで閲覧可能)」にまとめられている。これを見ると実に様々な対策が実施されていることがわかり、原発事故までは放射線に関する特段の知識や経験を持たなかったであろう県職員が、この未曾有の事態に迅速かつ適切に対処されたことがうかがえる。

このたび県において、復興の取組と教訓を踏まえた提言集『東日本大震災津波からの復興—岩手からの提言—』を刊行し、この経験と教訓を後世に伝えるにあたり、県が行った放射能汚染対策のうち情報発信と啓発活動について所感を述べたい。

汚染状況等に関する情報発信について

今は情報の公開が強く求められる時代である。原発事故に関しても、県民は空間線量その他の環境に関する測定結果や県産農畜水産物の汚染状況に対して強い関心を持っていた。これらの測定結果は県のホームページで公開されており、現在はトップページから[放射能に関する情報]をクリックすると、空間線量や食品等の汚染状況に加え、県や市町村が行っている取組や放射線に関する啓発パンフレットなど、関連情報に一元的にアクセスできるようになっている。インターネットを通じた情報の公開は事故後速やかに始められ、情報の更新も随時行われているようであるが、改善の余地がないわけではない。

一つには、発信する情報の管理が一元的に行われていないように感じられる点である。例えば、[放射能に関する情報]の新着更新情報には現在(令和元[2019]年12月)9月27日から11月29日までの10件の情報が掲載されているが、これらは全て水産物の検査結果である。これによると9月27日以降は水産物以外の新着情報がないように思われるが、個別の食品のページ(例えばきのこ)には、より新しい情報が掲載されている。また、[放射能に関する情報]の中に食品の放射性物質検査結果を検索できるページ(リンク)があるが、この内容と個別食品のページの掲載内容に齟齬が見られる。例えば、前者のページで果物を検索すればリンゴやブドウなどの測定結果が出てくるが、個別食品のページでは平成30(2018)年以降果物の測定結果が

掲載されていない。このように、ページによって情報内容が異なることは、発信する情報が一元的に把握および管理されていないことによるものと思われ、今後の改善が望まれるところである。

二つ目は、発信する情報が膨大な測定データの羅列になっている点である。[放射能に関する情報]から[地表付近の放射線量]をクリックすると、県内各地の測定結果の一覧を見ることができる。[河川、海域、地下水、土壌等]、[水道水]なども同様である。また、食品は種類別に掲載されているが、いずれも個々の測定結果を一覧表にしたものである。このような個別の測定結果を迅速に公表することは必要なことであるが、一方でこのようなデータで全体の状況を把握することは困難である。このため、個々のデータとは別に、地域の空間線量の推移を示すグラフや、食品の品目別・年度別・地域別等で集計したものを掲載することはできないであろうか。これらのデータは全てコンピューターで処理されているので、集計作業やグラフの作成等もそれほど労を要しないであろう。このようにすれば、岩手県の環境汚染や農畜水産物の汚染状況がほとんど問題にならないレベルであることがより理解されやすくなり、不安の解消や風評被害の防止にも役立つであろう。情報の公開にあたっては、迅速、正確、徹底に加え、伝えたい情報をわかりやすく伝える工夫も必要である。

放射線に関する知識の啓発について

現在の教育制度では、高等学校で物理学を選択した場合は放射線について学ぶ機会がわずかにあるものの、大学等で放射線に関わる分野、例えば医学部等、に進んだ場合以外は放射線について体系的に学ぶことはほとんどないであろう。このため国民の多くは放射線に関する十分な知識を持たない中で、原発事故による放射能汚染に対峙せざるを得ない状況に至った。このような中テレビでは識者が「放射線はどんなに微量であっても有害」、「東北の農産物は危険」などと発言し、インターネット上では真偽不明な情報があふれかえって、市民の不安が一層あおられることとなった。確かに放射線は有害であり、不要な被ばくは避けるべきであるが、「よくわからない」ことが不安を呼び、放射線の危険性が過大に認識されていた感がある。

放射線に関する知識については国もホームページに様々な資料を掲載し、その啓発に努めた。これは重要な取組であるが、

インターネットによる情報検索では読み手の希望によって得られる情報に偏りが生じるおそれがある。つまり、放射線が危険であると強く思っている人は、放射線の有害性に関する情報ばかりを検索することになりかねないのである。一方、県では一般市民対象の放射線セミナーを県内各地で100回以上開催し、啓発に努めた。このようなセミナーでは放射線に関する情報を偏りなく伝えることができ、さらに住民が疑問に思っていることあるいは不安を感じていることなどを演者に質問することができるため、放射線の危険性に対する正しい認識の醸成や不要な不安の解消に有効であったと思われる。放射線に限らず、知らないことが不安や恐怖を呼び、理性的な行動を失わせることがないよう、住民との双方向の啓発活動が情報の発信とともに重要な取組であろう。

● 県による放射線セミナー等の啓発実施事例

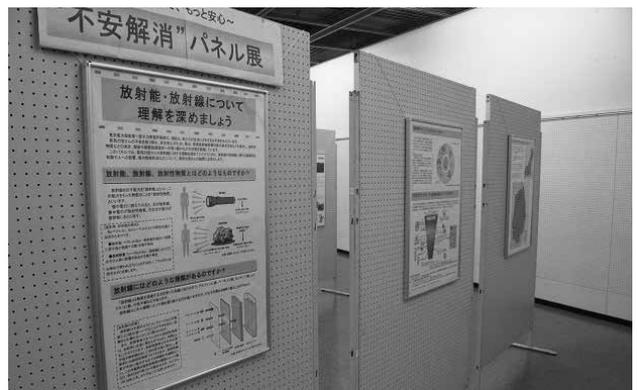


「私たちのくらしと放射線セミナー」開催の様子(平成23年度、盛岡市)



「岩手県食の安全安心リスクコミュニケーション[※]」でのシンポジウム開催の様子(平成24年度、釜石市)

※食品と放射能に関し消費者、生産者、事業者等が正しい知識の共有と意見交換を行うこと。



「岩手県食の安全安心リスクコミュニケーション」でのパネル展開催の様子(平成25年度、一関市)

後輩の皆さんへ

「津波防災の先進地であったはずの三陸がまたしても壊滅的被害」― 東日本大震災津波を経験して ―

宮城建設株式会社取締役副社長、岩手県東日本大震災津波復興委員会総合企画専門委員会 前委員
(発災当時:岩手県県土整備部道路都市担当技監、平成23年4月～平成25年3月:岩手県県土整備部長)

若林 治男

復興も終盤に差し掛かり、多くの難題を乗り越えてきた後輩の皆さんに本当にご苦労様と言いたい。しかし、これから最後の難題が待ち受けている。復興計画に掲げられた「津波により再び人命が失われることのないよう」という基本的考え方を達成して、初めて今回の復興が終わるように思う。引き続き、皆さんの将来にわたる高い防災意識の継承と更なる取組に期待する。

発災直後の思い

岩手での最大のリスクがとうとう発生してしまった。明治、昭和の三陸津波、チリ地震津波、これだけの被害を受けてきた地域なのに、なぜ、またしても死者(直接死及び関連死)・行方不明者合わせて6,200人を超える尊い命が失われてしまったのか?我々は、いったい何をしてきたのだろうか?防潮堤建設を始め津波防災に関わった一人として、街を襲う津波の映像を見て、無力感とともに「何か欠けていたこと」はなかったか?との思いに苛まれたことを覚えている。

応急対策の実施、スケジュールの設定

しかし、沿岸被災地で困窮している方々を何とかしなければならぬ。今やるべきことがある。沿岸・県北広域振興局とは情報途絶、被害状況の把握は困難を極める。夕方、翌早朝から情報収集と道路啓開に精神的にも屈強な職員を派遣し、内陸の振興局を拠点として建設業協会とともに各ルートから沿岸地域に入ってもらおうことを決め、今後の対応を考える。行方不明者の捜索、ガレキの除去(道路及び港湾啓開)、燃料の確保、応急仮設住宅の建設、沿岸広域振興局への人的な支援等、30代の職員を沿岸地域に移動させ、応急対策に従事させた。一連の中で、県土整備部のスローガンを「何をいつまでに、そして笑顔で」とし、それぞれのスケジュールを決めていった。応急仮設住宅は、一週間後に高田一中で着工、連休までに一部入居、盆前までに全て完成を目指すスケジュールとした。その後、設置場所の選定、市町村間の調整や必要戸数の決定、地元業者の活用などを進め、多くの困難があったが、盆前には全戸完成した。

関係者が一体となって行った道路啓開

道路啓開では、内陸から警察、消防、自衛隊、建設企業、そして道路管理者が一体となり各ルートに入ってもらったが、いきなり津波浸水最上流部が最も凄惨な状況であった。救急救命活動や支援物資輸送のためのルート確保が使命であり、高速道への仮設進入路を設けるなど、自らも被災した地元建設企業の役割は極めて大きかった。

多重防災型まちづくり

津波災害は、原位置復旧が難しいこともあり、その復旧には、多くの分野の協力と、何よりも地元の考えや理解が重要である。また、海岸施設と背後のまちづくりが密接に係ることから、海岸担当と都市計画担当が連日連夜、頭を寄せ合いながら、多重防災型まちづくりの基本的な考えをまとめ、発災1か月後に開催した復興委員会や津波防災技術専門委員会に説明した。その後の専門委員会では、国の関係省庁を始め各市町村にも同席していただき、地域ごとに海岸防潮堤の最大高さを検討・決定し、それを受け背後の幹線道路や居住地域の配置など、市町村、振興局、県庁職員がともに各地域に度重なる説明会を開催し、住民の皆様の理解と合意形成を進めていった。しかし、一部地域では、被災者を集めること自体に困難を極めた。

被災者視点での事業進捗の公表

復興計画が策定され、各事業を進めることになったが、復興計画の役割「被災者に寄り添い…」が常に念頭にあったことから、被災者視点を基本に各事業がどのように進捗していくかという「社会資本の復旧・復興ロードマップ」を公表した。しかし、様々な課題が表面化していき、用地取得、資材調達、埋蔵文化財、計画調整等多くの難題に立ち向かうことになる。この間、国への制度や事業要望など膨大な事柄の調整が進められることになる。

忘れることのできない東日本大震災津波

県土整備部長室には、今も「Z旗」が掲げられている。この旗がいつか降ろされる時を願わずにはられない。令和2(2020)年3月11日で9年を迎えるが、14時46分、沿岸の何処かで、海に向かい手を合わせる予定である。「決して忘れることのできない東日本大震災津波である。」

県土整備分野の責任者として心掛けていたこと

図らずも、この大震災に遭遇し、一分野の責任者として、多くの経験をさせていただいた。心掛けていた点をいくつか記す。

- ① 迅速に対応の基本方針を示すこと。
- ② 様々な不都合なことも発生するが、前面に出て責任を持って対応すること。
- ③ 市町村を含め、様々な課題があるが、調整役を担うこと。
- ④ 「危機」を「機会」と捉えること。
- ⑤ 誰よりも明るく対応すること。



3月11日の県災害対策本部支援室の様子
【出典:いわて震災津波アーカイブ/提供者:岩手県】

東日本大震災津波における危機管理

岩手大学地域防災研究センター 客員教授
(発災当時:岩手県総務部総合防災室防災危機管理監)

越野 修三

東日本大震災津波以前における課題と準備

危機管理の要諦は、「備えあれば憂いなし」、事前準備でほとんど決まると言って良い。危機(リスク)を知り、それを具体的にイメージアップして、事前にその対処法を準備する。そして、それを実行できるように実践的な訓練を行っていなければ、適切な災害対応はできない。

災害が発生してからは、「リーダーの決断と実行」が対応の成否を決定する。リーダーは、次から次へと発生する新しい課題を処理するため、達成すべき目標を確立して、組織横断的にマネジメントする能力を発揮し、状況が不明でも臨機応変に状況判断・意志決定を行わなければならない。そして、あらゆる関係機関と情報共有し、調整・連携しながら対応することが重要である。

平成18(2006)年、私が岩手県に入庁した当時は、防災上の問題意識として「今後30年間に宮城県沖地震が99%の確率で発生する」という状況だったため、広域的な大規模災害が今すぐにも起きるのではないかという危機感があった。

平成16(2004)年に県が作成した地震津波のシミュレーションによると、津波被害は陸前高田市から宮古市にかけての沿岸南部地域が甚大で、人的被害だけでも千人を超えるだろうと予想されていた。このシミュレーション結果から防災対策上の主な課題として、①沿岸の住民を救助するための部隊進出が困難、②現地における救助活動のための活動拠点を設定できない、③沿岸地域の医療機能低下による負傷者、患者の県内外病院への搬送ニーズの増加、④高速道路不通などによる救援物資の不足など、解決しなければならない課題が山積していた。

これらの課題に対して最初に私が取り組んだのは、①オペレーションルームの拡充など、災害対策本部(指揮統制機能)の改革、②災害対策本部を機能させるための訓練の充実、③県庁内に自衛隊(第9師団)の司令部設置の準備、④沿岸各市町村に自衛隊の活動拠点を設定し、現地での展開訓練を実施、⑤想定されるあらゆる事態に対応できる訓練の実施などを重視して準備していたが、他にも準備しなければならない課題は際限がなかった。事前準備上のポイントは、これまで対応したことのないような新しい課題をどれだけ具体的にイメージして、それに備えるかということだった。

東日本大震災津波への対応と教訓

1 初動対応の課題

平成23(2011)年3月11日に発生した東日本大震災津波は、予想(イメージ)をはるかに超えていた。死者(直接死のみ)・行方不明者合わせて6千人近くもの犠牲者、機能しない行政(陸前高田市、大槌町)、釜石市の世界一の湾口防波堤も田老地区の10mの防潮堤も津波を防げなかった(ハード対策の限界)など、シミュレーションをはるかに超える甚大な被害だった。

県災害対策本部の活動は、市町村との連絡が取れず、細部の状況が不明の中で意志決定しなければならなかった上に、部局横断的な業務が次から次へと発生しても、各部局は依然として縦割りでの対応に固執していて、自己の分掌以外の業務を行うことには消極的であった。また、職員の意識も県と市町村の役割に固執し、沿岸市町村の危機的状況を我が事として受け入れられずにいた。

「迅速に、一人でも多くの人命を救助する」を合い言葉に救助活動に全力を注いだが、状況が不明の中での人命救助は困難を極めた。道路断絶による多数の孤立地域が発生し、瓦礫や浸水のため地上からの救助活動は道路が啓開されるまで困難であった。ヘリコプターによる空からの救助活動もヘリコプター不足によって運用面に制約があったことに加え、沿岸病院の医療機能低下のため、ヘリコプターでの内陸への患者搬送や県外への広域医療搬送が必要だった。

住民の避難行動にも課題があった。指定避難所も浸水し多くの犠牲者が出た。また、消防団や民生委員など救助する側の人たちも犠牲になるなど、津波に対する意識が高いと思われていた沿岸住民の多くの人が、避難の遅れによって津波の犠牲となったのである。

避難所への救援物資もなかなか届けられなかった。道路が不通になり、救援物資も燃料も車両も不足していた。本来、避難所の運営管理を行う市町村職員も人手が足りなかったことに加え、指定避難所以外の避難所が多数存在していて、避難所の把握ができず、救援物資を届けたくても届けられなかったのである。

その他にも、遺体捜索・処理、瓦礫撤去など、これまで誰も経験したことのない新しい課題が、次から次へと発生し、限られた

情報の中で状況判断・意志決定しながら解決していかなければならなかった。

2 危機管理における準備の重要性

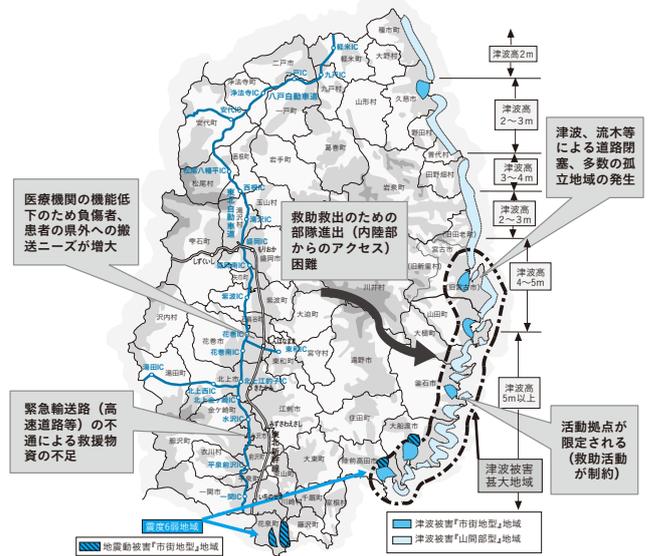
危機管理は、冒頭でも述べたように、事前準備がどれだけできているかで決まる。何も準備しないで不意を突かれたら、誰でも適切に対応はできないだろう。スポーツでも相手の攻撃をどれだけ具体的にイメージできるかによって有効なディフェンスが可能になるし、災害でもその災害が発生した場合、どのような状況になり、何が課題になるのかをイメージできなければ、適切な対処法は考えられない。危機管理の出発点は、危機をイメージすることからである。そして、その考えた対処法が実際に役に立つかどうかは、徹底して実践的な訓練を行うしか方法はない。震災前の準備は決して十分と言えるものではなかったが、津波による状況をイメージし、対処法を考えて訓練をしていなかったならば、もっと多くの被害が出ていたかもしれない。

3 危機におけるリーダーの資質

災害が発生したら「リーダーの決断と実行」が重要であると冒頭でも述べた。リーダーは、自分の決断によってもたらされた結果がどうであれ、その全責任を負わなければならない。その結果が重大であればあるほど決断は葛藤と苦渋に満ちたものになる。危機におけるリーダーの最低限の条件は、「決断できること、全責任を負うこと」だと言い切っても過言ではない。判断力、実行力、先見洞察力、行動力などの資質もリーダーとしての必要な資質ではあるが、これらの資質が危機において発揮され、決断するためには、「覚悟」が必要になる。「覚悟」とは何か。それは、その人の全人格を意味する。誰も経験したことのない苦渋に満ちた決断をする時に、その人の使命感、人生観、死生観、哲学といったものが集大成された、自分自身に何度も「これでいいか」と問いかけて、あらゆる葛藤や自己の欲望を断ち切り、最終的に断を下すための「悟り」でもある。この「覚悟」がなければ、危機において重大な決断はできないと思っている。

更に、災害に対する尺度(判断基準)も確立しておく必要がある。それは、「情報」+「知識」+「経験」に裏打ちされたものでなければ役に立たない。我々は、瞬時に決断しなければならない状況に遭遇する場面が多々あるが、そんな時、最終的に決断するには「覚悟」、すなわち倫理的価値観(明確な人生哲学、生活信条、信念等)と科学的な尺度(判断基準)の組み合わせによって、初めて危機におけるリーダーとしての「決断と実行」が可能になると思っている。

●地震・津波シミュレーションによる防災上の課題 (平成18年当時)



※市町村の行政区画は、平成17年6月6日時点のもの。



3月11日23時頃における県災害対策本部支援室での状況判断

震災に負けない！ 思いやりの絆を被災地に

— 走りながら考えた毎日 —

(一社)岩手県獣医師会食鳥検査センター 所長

(発災当時：岩手県環境生活部県民くらしの安全課食の安全安心課長〔災害対策本部支援室応急対策班支援物資調達チームリーダー〕)

白岩 利恵子

平成23(2011)年3月11日午後2時46分。この時を境に、生きている空間全てが一変した。

当時在職していた「県民くらしの安全課」は、県民からの相談窓口などを一つにということで設置されたことから、岩手県地域防災計画においても衣食住の全ての窓口となっていた。生活必需品供給計画、食料供給計画、給水計画そして行方不明者の捜索及び遺体の処理・埋葬計画である。

東日本大震災津波発生時、広域かつ甚大な被害を目の当たりにして、当課のみでは対応できないのではないかと悩んだが、課員の「被災者への思いが込められた支援物資を庁内でたらい回しせず、一刻も早く被災者に届けよう」という声に、その任務を当課で担うこととした。

支援物資対応の概要と感じたこと

発災直後、国などからの支援物資で民間の倉庫はたちまち満杯となり、アピオ(岩手産業文化センター)に支援物資の集積拠点を移した。アピオは全日本ホルスタイン共進会のために建設された施設で、トラックの重量にも耐えることができ、更に段差がないため、物資の拠点施設としては申し分なかった。また、獣医師である私がアピオに関わることとなったのは何かの縁を感じた。

ここでの自分の使命は、一つは24時間稼働しているアピオを視察する政府関係者やマスコミ対応であった。当時、マスコミは、支援物資がここから動いていない、被災者に届いていないのではないかと厳しく質問してきた。岩手県トラック協会が、ずっと見ていれば1日に100台以上のトラックの出入りがわかるはずだ、と何度も説明していたのを思い出す。

もう一つの使命は県職員や全国知事会による応援職員をア



アピオにおける物資の確認の様子

ピオまで送迎するバスのガイドだった。24時間体制のもと、7時と19時の出発する前に、前日の被災地の状況や市町村からの情報、要望等を詳細に伝えた。これは一日たりとも休まなかった。

物資という名前が出ると、たとえそれが無理難題であっても、いや無理難題であればあるほど、当職の出番となった。

3月25日付で災害対策本部支援室の体制が見直され、その中の支援物資調達チームのリーダーとなった。

当時、越野修三防災危機管理監は、「今回の災害では、県の災害対策本部のみでは脆弱なことが露見。また物資供給など通常行っていない業務が一気に発生したことから、部局横断のチームを作った。」とのことであった。自分はこのリーダーでいいのか悩んだが、その際、管理監からの「このチームは決して縦割りでない。たらい回しせず、みんなで支えるから!」と背中を押されて引き受けた。

この日からチームのメンバーは、毎日アピオと庁内を走りながら、世界中からいただいた支援物資を少しでも早く被災者に届けるよう、知恵を出し合った。当時は、庁内外の皆様方からも、なかなか文字として残せないぐらいの熱いプッシュを何度もいただいた。

しばらく経つと、避難所や市町村からニーズを吸い上げるシステムが構築され、物資の要請や調達を開始したが、暑くなるにつれ避難者のニーズに合致しない物資も出てきた。時期を逸した支援物資が届き、併せて物資の偏りや大量の在庫を抱えることとなった。

時期を同じくして、被災地からは様々な食品や生活用品などのリクエストが届くようになってきており、これは被災者の皆様が元を取り戻しつつある声と感じ、できる限り期待に沿うものを調達した。

この当時の県民くらしの安全課は、放射性セシウムに汚染された稲わらを食べた牛肉の流通問題や、震災で飼い主が行方不明、あるいは怪我をした犬や猫の救護などの当課本来の業務



トラックがアピオの中で支援物資を積み込んでいる様子

もあり、この件でも私は毎日のように記者会見に対応した。記者から様々な質問を受けた記憶が残っている。

県ではBCPは作成していたが、このような広域かつ甚大な災害では業務の優先順位を見極め、BCPを見直し、全庁でしっかり認識する必要があったと思う。

8月を過ぎると、支援物資は被災地に届けていたものの、アピオや民間の倉庫などには合わせて10トラック換算で300台以上保管されていた。これらの物資は被災者等に広く配布することが提供者の意向であることから、チームでは「物資配布キャラバン隊」を全庁的に組織し、9月から沿岸被災地10市町村、34ヵ所の仮設住宅等、また社会福祉施設や内陸市町村に避難している被災者に対し配布会を実施した。配布会場には多くの被災者に来ていただいたが、どの会場でも感謝された。

一方で、万が一物資が残った場合は処分する可能性もあったとした公表は、マスコミや県民から厳しいご意見をいただき、事実と異なる心ない電話をいただいた時はチーム全員が否定されたような気持ちとなりつらかった。

今まで全国で発生した災害で、支援物資の配布をこのようなキャラバンで進めた事例はなかったと聞いている。このノウハウが今後の支援物資の対応に少しでも役に立てば幸いと思う。

12月には附属展示場と併せて約6,400㎡のアピオを埋め尽くしていた支援物資全てを無駄にすることなく被災者に届けることができた。

東日本大震災津波から思うこと、そして次世代に伝えたい一言

一言で言うなら、県職員が災害時に留意すべきことは、それぞれの業務の垣根を取り外し、被災された方々が再び幸せな生活を送ることができるよう対応することだけであろう。

しかしながら、実際の状況については次のような場面もあったことから今後の教訓となれば幸いである。

- 1 発災時、庁内の温度差が大きかったこと。今でもしっかりと記憶に残っているのは、定時にしかもスーツ姿で出勤・退庁する職員が一部のフロアにいたことである。各部署の仕事は災害対応のフェーズにより出番が異なる事情もあり、時期によって手の空いている部署もあったことから、早い時期に部局横



支援物資配布キャラバン隊

断的な体制が構築されたが、一部の職員には、平常時に課せられた業務のみ対応する縦割り意識的な傾向も見られた。

- 2 被災地の支援に行く県職員から、寝袋はないか、レトルト食品はないかというアピオへの要求が何度もあった。被災者のために届けられた支援物資を何だと思っているのか?被災地で苦しんでいる被災者のために、身を粉にしてという気持ちは微塵も感じられなかった。温度差は意識の差である。
- 3 古着は絶対不要である。過去の災害でも送られてきた衣類は古着が多かったと聞いた。一方で、本県ではアピオの2階を埋め尽くした古着についてノウハウを持っている古着屋の協力のもと無料配布会も行い、無駄にすることがなかった。可愛い洋服を手にした時のうれしそうな女子高校生の顔は今でも私の心に焼き付いている。
- 4 たらい回しとはこのような事例をいうのであろう。

当課に関西の男性から電話が入った。無料の移動入浴車を約100台被災地に行かせるから是非活用してくれとの内容であった。私は被災者が喜ぶ顔を思い浮かべながらも、様々な手続きがあると考えた。最初A部に説明したところ、入浴車はB部の所管であると言われ、その足でB部に行くと現地での職員対応であるからA部であるとの回答であった。

結局、被災者の入浴は無料であるがトラックの手配は高額な料金であることが判明し、本部から丁重に断ってもらった。解決するまで要した数日間は、もっと被災者のために使うことができた貴重な時間だったと思う。

最後に

東日本大震災津波は未曾有の災害であった。発災時、県職員として勤務していた当職を含め、平常時での行政の仕事では経験できなかった多くのことが一気に発生した。

今回、支援物資を被災地にそして被災者に届ける業務を担うことになったが、今後についてはより一層、危機管理の意識を高く持つことが必要と思う。

今回の震災で、支援物資調達チームの誰一人としてこの業務を自分が担うことになることなど考えもしていなかったであろう。

支援物資調達チームが被災者に物資を届けることができたのは、平常時には知り合うことのなかった岩手県トラック協会というビジネスパートナーがいたからである。特に阪神・淡路大震災や中越地震を経験した佐藤耕造専務理事の指揮のもと、支援物資を被災者に思いやりを持って届けることを深く心に刻み込んで対応した。

私はこのような体験を風化させることなく次世代、特に行政を担う職員に伝える使命があると強く思っており、機会があれば伝達していきたいと思う。

人命最優先でなしたこと

— 保健福祉部長在任中の震災対応を振り返って —

岩手県学術文化特別参与、前 岩手県副知事
(発災当時:岩手県保健福祉部長)

千葉 茂樹

平成23(2011)年3月11日、金曜日の午後、日本国内では観測史上最大規模となる巨大地震により、沿岸部では大津波による浸水が広範囲に及び、多くの人々が避難を余儀なくされた。一方で、大規模な停電や通信障害、交通網の途絶、燃料等の物資の不足は広域による被災地支援の大きな障害となった。「人命最優先」で被災者を救助し、その衣食住を確保し、心身の健康に不安のない日常に戻すことが保健福祉部の使命である。

救命救護

発災後、直ちに岩手・全国のDMATに派遣を要請し、同日には岩手DMAT4チーム、青森県、秋田県等の隣県チームが被災地の災害拠点病院等へ向かった。また、重症患者や被災病院の入院患者等を搬送するため、広域搬送拠点を花巻空港と岩手県消防学校に設置した。ここにヘリ搬送された患者はDMATによるトリアージ、応急処置後、内陸部や県外の病院に搬送された。県庁災害対策本部支援室内に設置された岩手県DMAT調整本部の指揮調整の下で、訓練された専門家と基幹災害拠点病院を擁する岩手医大等を中心に救命活動は迅速に展開された。

入院患者の転院には陸路での搬送も大規模に行われた。社会福祉施設等の入所者や避難している要援護者については、関係施設を一括した相談窓口により市町村からの要請を求め、自衛隊等による内陸部施設への移送を調整していく。救急医療用の医薬品・医療機器、避難所用の消毒薬、マスク等の調達・搬送については、発災直後から県医薬品卸売業協会と調整を進め、防災ヘリによる沿岸部への空輸を開始、次いで医薬品卸業者による搬送ルートを構築した。

県内の広範囲で停電が続き、緊急手術等に対応する医療機関での非常発電用燃料の不足が危惧された。とりわけ透析医療を確保するため、県内透析医療機関の状況把握等を進めながら、人工透析を必要とする方々の相談窓口を健康国保課に設置した。対応医療機関の調整等には岩手医大泌尿器科学講座と透析医ネットワークの協力を得て透析患者に対応することとし、同講座から2名の専門医師を県庁に派遣いた

く。沿岸部の透析医療機関の応援医師も岩手医大から派遣いただいた。自動車を使えず通院が困難な状況にある透析患者のため、市町村に対しては医療機関への移送手段、医療機関近辺の宿泊施設等の確保を要請した。通電後も燃料不足は医療・福祉等の多くの施設運営、訪問診療など自動車を利用する諸活動の大きな支障となり部内各課が対応に追われた。

DMATの活動は超急性期(おおむね48時間以内)が想定されているものであるが、地域によってはほぼ全ての医療機関が被災し、医療機能が停止したままである。また、地元医療スタッフも多くが被災していた。DMAT活動は通常期間を超えて継続され、3月20日に立ち上げた「いわて災害医療支援ネットワーク」に引き継がれる。ネットワークは発災直後から岩手医大、県医師会、日赤、国立病院機構、県医療局、県の6機関が連携体制の構築を進めてきたもので、被災地域への医療救護チームの派遣や医療機関等への支援など、災害医療の確保に向けて動き出す。被災者の慢性期疾患への対応や感染症対策、こころのケアなど保健活動チームも加え、被災地の医療ニーズに即応した保健医療体制を整備していく。

災害救助法

災害救助法は発災当日、20時に沿岸12市町村への適用を決定。被害が広範囲にわたり、相次ぐ余震や県内全域での停電や断水によって今後特殊な救助が見込まれることなどから、翌日18時に県内全市町村に拡大した。被災者生活再建支援法も県内全域に適用する。

災害救助法の適用により「避難所の設置」「応急仮設住宅の供与」「炊出しその他による食品の給与」「飲料水の供給」「被服、寝具その他生活必需品の給与・貸与」「医療・助産」「被災者の救出」「住宅の応急修理」等の実施に対し、国が経費の一部を負担することとなる。具体的には、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」によるが、未曾有の災害に救助の実施に関して地域福祉課は国への照会・協議、担当部局等との調整に多忙を極めることとなる。

3月17日に専決処分された平成22(2010)年度一般会計補正予算(第7号)に災害救助法関係予算として94.7億円余を計上、応急仮設住宅の設置に要する経費等については400億円の債務負担行為が設定された。

一方で、国からは3月19日以降、被災県からの問合せ等を踏まえた弾力運用が数次にわたって示されることとなる。例えば、「公共施設等での開設が原則である避難所は、必要に応じて公的な宿泊施設、民間の旅館・ホテル等の活用も可能とすること」「応急仮設住宅の寒冷地仕様、民間賃貸住宅等の借り上げを可能とすること」「避難所での炊き出し等の提供は、住家に被害を受けて炊事のできない在宅者も対象であること」などであり、国庫負担金の概算交付や積算の簡素化なども示された。

必要な予算計上を効率的に進めるため、担当課から聞き取ったメモを私自身が直接財政課(当時は予算調製課)に示すなど、内部事務は極力簡素化した。国に対しては、被災地の実情に即した支援や事務手続を強く求めていくことが必要であろう。また、保健福祉部の取組と密接に連携し政策地域部(地域振興室)が中心となって実施した被災者の内陸宿泊施設への移送については、発災後早期から検討、調整が進められていた。(新年度に私が政策地域部長に就任する中で、既存の枠組みに捉われない取組として実現することとなる。)

人的支援

沿岸市町村では庁舎等への被害、職員の被災などにより行政機能が著しく低下・混乱した。庁舎が全壊した陸前高田市と大槌町では、庁舎内の地域包括支援センターの専門職員が被災し、また、関係書類・データ等が流出した。大船渡市、陸前高田市、宮古市では保健センターが全壊するなど、徐々に自治体被害の様相が明らかになってくる。他にも多くの被害があり、また、被害がなくても膨大な災害対応業務や専門職員の不足のため、住民への保健福祉サービスを停止せざるを得ない状況も生じた。

発災翌日には、災害対策基本法に基づいて保健師の派遣を要請し、同日から県及び市町村、県外応援の保健師チームの派遣が始まる。避難所での健康相談実施や業務のマネジメントなど被災地のニーズに対応し、例えば大船渡市及び陸前高田市は内陸部市町村と奥州保健所・一関保健所が中心となって支援するなど体制を構築しながら、派遣調整を進めていく。名古屋市からの人的支援の申し入れに対しては市町村業務に従事する保健師派遣を要請した。全国からのこころのケアチームの派遣をはじめ、栄養士、児童福祉司、保育士、介護

職員等の他職種、施設・避難所等で従事する専門職員について、順次、国や全国団体等との派遣調整を進めていく。これまでに阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、岩手・宮城内陸地震等に対応経験のある職員の知見を引き出しながらも、圧倒的なマンパワーの不足に対しては、自治体の範囲を越えた応援体制が運用面も含めて強化される必要を痛感した。

被災者支援

多数の住民が避難を余儀なくされ、浸水を免れた校舎や体育館、公民館等の集会場、福祉施設、寺社、個人宅など指定避難所以外にも多くが避難し、市町村では避難者の実態把握が困難を極めた。県として、物資等のニーズに即応し、避難所での十分な生活環境と安定した運営を確保するよう支援体制の早急な構築が必要であり、災害対策本部統括部門の求めにより、保健福祉部が県内全避難所の実態調査を手掛ける。

実態調査(3/23~3/27)では、被災地全体の状況を早期から把握していた自衛隊の全面的な協力をいただく。むしろ自衛隊の協力なくして調査は遂行できなかった。この調査体制は、その後の内閣府の全避難所実態把握調査の実施にも引き継がれ、自衛隊には医療支援、物資輸送、給食、給水、入浴支援等ばかりでなく、被災者、県民の目には届かないところでもその支援に大きく貢献いただいた。(被災市町村で昼夜を分かたず業務を遂行する職員のために、隊員用の大型テント(レストエリア)を休憩・休息に利用させてもらうなどの支援もいただいている。)

調査結果は県・市町村災害対策本部等と共有しながら、「高齢者向け仮設トイレの洋式化」「授乳・オムツ交換スペースの整備」などの環境整備を直ちに講じた。大規模な避難所では衛生環境や自治機能等が心配され、更に調査を実施し必要な対応方策を進めていく。

現地支援活動の本格化と連動し、被災者の状況に応じたよりきめ細かい支援に努めていく。被災児童の状況把握を急ぎ、必要な保護やこころのケアの具体化を進めながら、いわて子ども森による「移動児童館」を導入し、絵本の読み聞かせや遊びを提供する。女性・児童の犯罪被害を防止するため避難所での注意喚起や警察のパトロール、民間の協力により防犯ブザーを配布する。女性リーダーの選任も奨励した。NPOに協力し妊産婦・新生児の内陸部宿泊施設での受入れを進めた。県社会福祉協議会が窓口となった緊急小口資金特例貸付は3月中に1,019件、1億3,853万円となり、当面の生活費を現金で得られるよう被災者を支えた。本格的なボランティア受入れに向けて、大規模な活動のための資材置場や食事提供施設の整備、移送バス運行等の体制整備を進めていく。

発災直後から、国内外の専門性の高い自己完結型のNPOやNGO等の民間団体が続々と現地入りし、積極的に活動を始めた。一方、個人を中心としたボランティアの受入れについては、交通網の寸断や燃料不足等もあり、地域事情に詳しくない個人・グループの活動は極めて危険と考えられた。受入れ側も被災のため組織的に対応できず、被災地入りした団体間の連携や活動調整が円滑に進まないケースや、支援の申出に現地の状況はまだまだその時期に至らず、当面見合わせていただくケースもあった。こうしたケースは医療支援や各種の物資・サービスの提供、慰問活動等でもあり、相手方の善意による申出に窓口の職員が即断できず悩むような場面も見られた。現地の状況を客観的に提示・周知し、支援者に考慮いただくような工夫も極めて重要である。

保健福祉部長在任中を振り返り、災害発生の初期段階で時間やマンパワー等の限られた中ではあるが、部内外の様々な専門職員の手も借りて、その時々状況から当面を見通して必要と思われた多くを手掛けることができたと思う。発災が平日の通常勤務時間内であったことは初動を助けた。被災地の地域医療を支援する「いわて災害医療支援ネットワーク」が立ち上がり、また、「岩手県災害時透析医療支援マニュアル」が策定されるなど、震災後において当時の経験を踏まえた成果も生まれた。

何よりも関係機関、団体等の専門的な知見・技能や組織力、行政では及ばないきめ細かな活動は、初動対応から応急復旧、そして現在も続く復興推進の取組に欠くことのできない大きな力となった。この場をお借りし、改めて関係の皆様へ感謝申し上げます。

多くの局面で功を奏した関係者との連携体制は一朝一夕に構築できるものではなく、日頃から様々な課題について意見交換等を行いながら、相互の信頼関係がある中で施策の推進に取り組んできたことによる。平成31(2019)年4月、岩手県の10年を展望し「いわて県民計画(2019～2028)」がスタートした。職員には、いかに県内の総力を結集させていくか常に思いを巡らせながら、計画の推進に取り組んでいただきたいと考える。

(執筆に際しては、事実確認等に当時の保健福祉部関係職員の協力をいただいた。改めて感謝申し上げます。)