

3.11は我々に何を残したのか ～地域防災対策の現状と課題～

2018.03.29(木)18:00~19:30防災塾だるま談義の会
横浜国立大学リスク共生社会創造センター客員教授
上原美都男

目次

1. 3・11東日本大震災の地域防災対策上の問題点は何だったか？
2. 3・11以後7年間で地域防災対策上何がどう変わったのか？
3. 3・11から学ぶべき今後の地域防災対策上の課題は何か？
4. 本日の講演まとめ

1. 3・11東日本大震災の地域防災対策上の問題点は何だったか？

- ① 予想を遥かに超える大津波の猛威に、犠牲者の大半が逃げ遅れ、なすすべもなく津波に飲まれたこと。
- ② 大津波がやってくることを住民に伝える手段が地震と津波で破壊されて機能しなかったこと。
- ③ 避難場所と避難ルートが事前に決められていないケースがあったこと。
- ④ 「まさか大津波は来ないだろう、たとえ来ても防潮堤があるのでまず大丈夫だろう」という心理的な正常性バイアスを住民が克服できなかったこと。

◎ 危機管理学とは？

- ① 危機管理学とは、この世の中のあらゆる危機を回避し、また危機から受ける被害を最小化する手法や知恵のすべてを学ぶことをいう。
- ② そのためには、あらゆる危機についてその本質を明らかにし、過去の様々な危機に対して、人々はどうか対処し、どう回避したのか、どう被害を最小限度に食い止めたのかを知り、そこから多くの教訓を導き出し、その手法や知恵を追体験することが重要である。
- ③ さらに人々が直面した危機に対しその対応を誤り、これを回避しきれずに、深刻な被害を受けてしまったという失敗事例からより多くの教訓を学ぶことができる。
- ④ つまり危機管理学を通して、人がこれから遭遇するかもしれない様々な危機に関して、事前にその管理手法や対応する知恵を過去の類似事例から学んでおくという意味において、人の人生にとってこれ以上役立つ処世訓はないといえるだろう。

◎ 東日本大震災とはそもそも何だったのか？

- ① 発生：2011.3.11（金）14:46発生
- ② 震源：三陸沖（牡鹿半島東南東130Km）深さ24km
- ③ 規模：マグニチュード9.0の世界最大級の巨大地震(世界第4位)
- ④ 最大震度：7（宮城県栗原市）
- ⑤ 津波：最大15m級、岩手・宮城・福島に大津波警報（3m以上）
発表14:50(相馬市7.3m15:50、釜石市4.2m15:21、気仙沼6m、
大洗町4.2m、宮古市8.5m15:26、大船渡市8.0m15:18、石巻市
7.6m15:25、いわき市3.3m15:39観測)
- ⑥ 人的被害：15,895人、行方不明2,539人、震災関連死(3県)3,615
人、避難者73,349人（2018.3.11時点）
- ⑦ 物的被害：建物倒壊(全半壊402,699戸)、津波、火災、地盤沈降
の連鎖災害(地盤沈降：南三陸町75cm、石巻市67cm、東松島市
58cm、楡葉町57cm、いわき市55cm)

◎ 防災=Disaster Controlとは何か？

防災とは、

- ① 災害の未然防止=Disaster Prevention（事前対策）
- ② 災害の被害の拡大防止=Damage Control（緊急対策）
- ③ 災害の復旧=Damage Restoration（事後対策）

をいう。

（災害対策基本法#2から）

＜注＞①については、自然災害は未然に防ぐことはできないので、いざやってきたときに、できるかぎり被害を少なくするような準備を、事前にどうやっておくかが防災①の意味である。（=減災）

◎ それでは災害=Disaster とは何か？

① 災害とは、異常な自然現象又は大規模な火災若しくは爆発等により生ずる被害をいう。

(災害対策基本法#2-1)

災害 = 自然災害 + 人為災害

② 異常な自然現象とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火、竜巻等をいう。

(同法#2-1)

③ 大規模な火災若しくは爆発等には、放射性物質の大量放出、船舶の沈没、大規模事故が含まれる。

(同法施行令#1)

◎ それなら地域防災力とは何か？

- ① 地域防災力とは、地域に住んでいる住民が持っている防災上の能力をいう。
- ② 地域防災力は住民の持つ自助力と共助力の強さによってその強度が決まってくる。
- ③ まず住民が家の耐震性の向上を図り、家具の転倒防止を施し、いざという時に備えて防災研修や避難訓練に参加し、水・食糧・電池などの家庭内備蓄を心掛け、非常用持ち出し袋を準備しているかどうかなどが自助力である。 (=自助力が基本)
- ④ 次に隣近所と協力して防災訓練を計画し、防災研修会を実施し、いざというときに備えて住民同士が常日頃から協力し合っているかどうかが共助力(=絆力)である。 (=顔の見える関係構築)

◎ 安全・安心都市をどう作っていくか？

- ① 災害はいつやって来るかわからないものだから、いつ災害がやって来ても、ある程度はこれに耐えうる構造を持ったまちを作っておくことが必要。この構造はまちのハードウェアと住民のソフトウェアの2つから成っている。
- ② まず建物の耐震性の向上や道路・河川・港湾・橋梁などの都市インフラの耐震補強と電気・水道・ガス・電話といったライフラインの耐震性向上が基本。また災害情報を的確に住民に届けられる情報基盤の充実が重要。

(まちのハードウェアの整備＝公助の部分)

- ③ さらに住民が災害に備えて、普段から備蓄をしたり、家具の転倒防止をしたり、防災訓練や防災研修に参加したりして、災害に対する心の準備や物の準備を地域で協力して十分にやっておくことによって地域防災力を高めておくことが重要。(例：1995.1.17の阪神大震災で救出された35,000人のうち8割の27,000人が近隣住民に救出された。)

(住民のソフトウェアの充実＝自助、共助の部分)

- ④ つまりまちの基盤に安全性が確保されている上に、そこに住む住民が防災について高い意識を保持しながら、自主防災活動を日常的に継続しているまちであることが肝要になる。
(キーワードは意識と継続)

◎ 自主防災組織=Communityの課題は？

- ① 町内会、自治会などの地域住民主体の自主的な防災組織で、災害時に初期消火や救出救護活動、避難所運営などを行うことが期待されているもの。2016年末で全国に16万あり、全世帯の81.7%をカバーしている。
- ② 平時は、情報伝達訓練、救出救護訓練、避難訓練など訓練の企画及び実施が主な活動で、災害時は、災害情報の伝達、負傷者の応急救護、避難誘導、炊き出し、救援物資の配布などの活動を行う。
- ③ 高齢化や担い手不足が懸念されており、リーダーのなり手がいないと悩む地域が多い。
- ④ また地域防災の要とされている消防団は、近年団員の減少が続いており、1990年に100万人を割り込み、2017年は85万人になった。また団員の平均年齢も上昇しており、若手の団員確保が課題となっている。
- ⑤ さらに自主防災組織にとっては高齢者や障害者の避難が大きな課題であり、東日本大震災では犠牲者の6割が65歳以上の高齢者であり、また障害者の死亡率が全体平均の2倍となった。2016年4月現在で市区町村の84.1%が避難行動要支援者名簿を作成している。この名簿を自主防災組織が共有するためには、条例制定や本人の同意が必要とされる。

◎ 大川小学校の悲劇とは？

2011.3.11, 15:10発生

①日時：2011年3月11日15:10過ぎ

②場所：宮城県石巻市立大川小学校

③事案概要：地震発生14:46直後、児童は教諭の誘導で校庭に集合した。14:49に大津波警報が出たため、[200m先の新北上大橋を目指すこととし、避難する途中15:10津波に飲まれ、全校児童108人中74人と教職員10人の計84人が死亡・行方不明](#)となった。

④裁判：2016.10仙台地裁は「教員は津波到来を予見できた。学校の裏山に避難させるべきだった」として市と県に14億の損害賠償を命じた。現在控訴中。

◎ 畑村事故調査委員長七つの所感2012.7.23

- ① あり得ることは起こる。あり得ないと思うことも起きる。
- ② 見たくないものは見えない。見たいものが見える。
- ③ 可能な限りの想定と十分な準備をする。
- ④ 形を作っただけでは機能しない。仕組みは作れるが目的は共有されない。
- ⑤ 全ては変わるのであり、変化に柔軟に対応する。
- ⑥ 危険の存在を認め、危険に正対して議論できる文化を作る。
- ⑦ 自分の目で見えて自分の頭で考え、判断・行動することが重要であることを認識し、そのような能力を涵養することが重要である。

2. 3・11以後7年間で地域防災対策上 何が変わったのか？

- ① 得られた数々の教訓をもとに、災害対策基本法を改正して災害対策の基本理念を明確化し、住民による自主防災活動を促進することとした。
- ② 津波情報を住民に伝達する手段をSNSの活用など多様化する。
- ③ 小中学校における防災教育を徹底する。
- ④ 津波避難ビルの指定と広報を実施する。
- ⑤ 3・11大津波の到達点の表示板や海拔標高の表示板を設置する。
- ⑥ 新しい街での一からのコミュニティ作りが始まった。

◎ 復旧・復興の歩み(2017年7月末復興庁Data)

- ① 災害公営住宅の完成率：被災3県で25,950戸で当初計画の87%
- ② 高台移転の宅地造成率：被災3県で8,170戸で当初計画の94%
- ③ かさ上げによる宅地造成率：被災3県で5,234戸で当初計画の54%
- ④ 主な例：

○ 岩手県陸前高田市～JR駅前の中心市街地125haを10mかさ上げして、2017年4月大型商業施設をオープン、地元21店舗が営業、2020年造成完了予定。

○ 宮城県女川町～JR駅前土地を6mかさ上げして、2015年12月テナント型商店街をオープン、地元35店舗が営業、観光客が2016年41万人に。

○ 宮城県東松島市～野蒜地区沿岸部住民のために600m内陸に集団移転先「野蒜北部丘陵団地」91haを造成、278戸の宅地と170戸の災害公営住宅を作り2017年10月まちびらき式。住民の顔合わせから街づくりがスタート。

○ 岩手県山田町～災害時の沿岸部商業地域17haを内陸部の3.3haに移転、2016年11月にスーパーが入る共同店舗がオープン、共同店舗まで徒歩1分に災害公営住宅「山田中央団地」146戸がある。公共交通の在り方が課題。

○ 福島県富岡町～2017年4月避難指示が解除、9月1日現在居住者240人(震災前15,000人。)JR富岡駅前に2017年10月「富岡ホテル」が地元8人の運営で新規オープン。復興作業者を顧客で取り込むことを狙う。2017年4月災害公営住宅104戸の入居が開始され、8月末で66戸が入居。2017年4月から複合商業施設もオープン。

◎ 新しいコミュニティの現状と課題

- ① 被災3県の沿岸部には、災害公営住宅が568か所(岩手県185か所、宮城県327か所、福島県56か所)および高台住宅地が396か所(岩手県143か所、宮城県202か所、福島県52か所)造られる計画で、2017年3月時点で完成率は全体で7割を超える。
- ② 漸く仮設住宅での仮住まいを終えても、また新しい住宅で新たな人間関係の構築が必要となってくる。特に公営住宅は、隣に誰が住んでいるか分からず、自治会の交流イベントも人の集まりが悪い。住民同士のつながりをどう作っていくかという難題にぶつかっている。
- ③ 住民同士を結ぶ糸をどうつなぎ留め、紡いでいくか被災者たちの模索が始まった。地元町内会の女性が、公営住宅の高齢者の部屋掃除や買い物を1回1,000円で引き受けるサービスが始まった岩手県釜石市の野田団地の例がある。宮城県東松島市あおい地区では、集団移転した270世帯と災害公営住宅の310世帯が共同で自治組織を作り、高齢者の見守り活動を行っている。
- ④ 復興事業で人手を取られる自治体では、住民の細かなニーズをすくい切れていない。住民が主体性を高めて、継続したコミュニティ活動の土台を作っていく他ない。新たな街でのコミュニティ形成は、長い時間と若い世代の力が必要である。

a. 災害対策基本法の一部改正①～⑤

(第1弾H24.6.27)～被災市町村と都道府県の関係～

- ① 市町村が情報収集ができない場合に都道府県が代わりにできるようにした。(53条)
- ② 被災した市町村が他市町村や都道府県に応援を求めることができるとした。(67条、68条)
- ③ 市町村は他市町村に対し被災民の受け入れを協議し、協定を締結できるとした。(86条の8)
- ④ 市町村は都道府県に対し物資・資材の供給を要請できるとした。(86条の16)
- ⑤ 市町村は都道府県に対し他の都道府県と協議して被災民を受け入れるよう求めることができるとした。(86条の9)

b. 災対法一部改正(第1弾H24.6.27)⑥～⑨ ～住民及び自治体の長等の責務～

⑥ 住民の責務として過去の災害から得られた教訓を
伝承しなければならないとした。(7条3項)

⑦ 災害予防責任者(指定行政機関及び自治体の長等)
は防災教育と訓練を実施しなければならないとした。
(46条)

⑧ 都道府県防災会議の委員は防災機関職員に加えて
自主防災組織構成者又は学識経験者を充てることとし
た。(15条)

⑨ 災害の定義に「竜巻」を加えた。(2条)

c. 災害対策基本法の一部改正①～④ (第2弾H25.6.21) ～国の責務～

- ① 非常災害が発生し、異常かつ激甚な場合で内閣総理大臣が災害緊急事態を布告したときは、対処基本方針を閣議決定し、内閣総理大臣の指揮の下、政府が一体となって対処しなければならないこととした。(105条、108条)
- ② 内閣総理大臣が国民に対し、物資の買い占めを自粛するよう協力要請できることとした。(108条の3)
- ③ 災害により自治体の機能が著しく低下した場合、国が災害応急対策を応援し、応急措置を代行しなければならないとした。(74条の3、78条の2)
- ④ 被災民の広域一時受け入れの協議を自治体の実施できない場合は、内閣総理大臣が代行しなければならないこととした。(86条の13)

d. 災対法の一部改正(第2弾H25.6.21)⑤～⑧

～緊急時の法的規制の適用除外及び市町村の義務～

⑤ 大規模広域災害時に避難所や仮設住宅等が著しく不足するお場合は、平常時の消防法、医療法、埋葬法、廃棄物処理法の規制を適用除外することとした。(86条の2～86条の5)

⑥ 市町村は通常の避難所とは別に、洪水、津波など災害の種類ごとに緊急時避難所を予め指定しなければならないとした。(49条の4～49条の6)

⑦ 市町村は災害時に自ら避難することが困難で支援を要する人の避難行動要支援者名簿を予め作成しておかなければならないとした。(49条の10)

⑧ 市町村は本人の同意を得て、名簿を消防、警察、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織に対し予め提供するものとした。
(49条の11)

e. 災対法の一部改正(第2弾H25.6.21)⑨～⑬ ～市町村等の災害事務の追加～

⑨ 避難勧告又は指示に屋内退避指示を加えることとした。

(60条3項)

⑩ 市町村に防災マップの作成・配布を義務化したこと。

(49条の9)

⑪ 自治体は被災者の安否情報を照会のあった家族に提供できることとした。(86条の15)

⑫ 市町村は被災者に遅滞なく罹災証明書を交付しなければならないとした。(90条の2)

⑬ 市町村は被災者の援護実施のための被災者台帳を作成できることとした。(90条の3)

f. 災対法の一部改正(第2弾H25.6.21)⑭

～災害対策の基本理念の明確化～

⑭ 次の6点の災害対策の基本理念を明確化することとした。
(2条の2)

- 災害の発生を常に想定し、被害の最小化を図る。
(減災・危機管理の考え方)
- 国、自治体及び公共機関の相互連携協力と住民の自主防災活動
を促進する。 (自助、共助、公助のバランス)
- 科学的知見及び過去の災害教訓を踏まえて絶えず改善を図る。
(ハード・ソフトの適切な組み合わせ)
- 人の生命及び身体を最優先で保護する。
- 被災者の主体的取組を阻害せず適切に援護する。
- 速やかに災害からの復興を図る。

g. 災対法の一部改正(第2弾H25.6.21)⑮～⑲

～住民の自主防災活動の促進と備蓄・防災訓練の参加等～

- ⑮ 市町村は住民が行う自主防災活動を促進する責務を有するとした。(5条)
- ⑯ 災害応急対策を業とする者は災害時に事業を継続できるよう努めなければならないとした。(7条2項)
- ⑰ 国及び自治体は物資供給事業者と協力協定の締結に努めなければならないとした。(49条の3)
- ⑱ 住民は生活必需品の備蓄や防災訓練の参加に努めなければならないとした。(7条3項)
- ⑲ 国及び自治体はボランティアとの連携に努めなければならないとした。(5条の3)

◎ よこはま地震防災市民憲章の制定

2013.3.11

横浜市民は備えと地域の絆で大地震を乗り越えるため、以下の憲章を定める。

- ① 地震への備えは十分か問いかける。
- ② 今地震が起きたらどう行動するか考える。
- ③ 周りのためにできることが必ずあると言い聞かせる。
- ④ 自助・共助の大切さを次世代に伝える。

◎ よこはま地震防災市民憲章[行動指針]

2013.3.11制定

- ① **備え**～自宅の耐震化、家具の転倒防止、地域の危険把握、3日分の備蓄、消火器の設置、家族の連絡方法決定、避難場所の確認、防災訓練の参加
- ② **発災直後**～揺れたら身の安全を図る、速やかな火の始末、安全な場所への移動、ガスの元栓・電気のブレーカーを落とす、噂やデマに惑わされない、津波を想定し高い所へ避難
- ③ **避難生活**～拠点運営に協力、人権に配慮、女性の視点を生かす、子供たちの力を借りる、まずは感謝の言葉、助けてと言える勇気
- ④ **自助・共助の推進**～隣近所で助け合える関係づくり、家庭で防災を学びあう、子供たちに身を守る知恵を教える、訪問者に手を差し伸べる、遠方の被災者に支援

◎ 災害時SNSの活用と危険性

- ① 東日本大震災以後、災害時に情報伝達・情報収集のためSNS(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)を利用する人たちが増えている。
- ② SNSにはツイッター、フェイスブック、ラインなどがあり、日本ではそれぞれ4,000万人、2,700万人、7,000万人が利用している。ツイッターは公開、フェイスブックは実名登録、ラインは特定グループ内での情報共有が原則となっている。
- ③ 災害時に必要なものは、救出・救助や復旧・復興に役立つ正しい情報であるが、SNSに投稿されるのは個人の思いや主張であり、感情や意見を他人と共有するために発信していることが多い。そこで伝聞の繰り返しや拡散によってデマや誤情報がそのまま広がってしまう危険性がある。
- ④ 故にSNSの活用にあたっては、飛び交う情報の正しさを判断し、選別する情報のトリアージが必要になってくる。行政も消防も警察もSNSへの対応を真剣に検討するべきである。
- ⑤ 政府のIT戦略室は2017年3月、「SNS活用ガイドブック」を発刊、SNSを臨場感と即時性を有する貴重な情報源であり、情報発信手段として有効と位置付けている。

◎ 巨大津波にどう備えるか？～得られた教訓①

- ① 津波高より高い高台やビルに逃げる準備をしておく。
- ② 「津波が来るぞ」ということを一早く住民に知らせる。
- ③ 津波てんでんこ避難訓練を繰り返す。
- ④ 車で避難してもよいが渋滞に捕まったら車を捨てて高台へ走る。
- ⑤ いったん高台に避難したら忘れ物を取りに帰らない。

◎ この一枚の写真から我々は何を学ぶべきか？ ～教訓②

- ① 家の建っている土地の標高によって、津波から無傷なのかすべて流されてしまうかの絶対的な違いがはっきりと出るということ。
- ② 家を建てて住むときは、想定される津波の高さ以上の標高にすること。
- ③ 津波対策は、津波の高さよりも高いところにいち早く逃げることしかないということ。

◎ この一枚の写真から我々は何を学ぶべきか？ ～教訓③

- ① 地盤に乗せているだけの木造住宅は、津波ですべて流されるということ。
- ② 地中にボーリングして支柱を埋め込んだ鉄筋コンクリート建築物RCは、津波高までは洗われてしまうが、それ以上の部分はそのまま残るということ。
- ③ 津波対策は、津波高より高い鉄筋コンクリート建築物RCにいち早く逃げることである。（例：津波避難ビル）

◎ 安全神話の落とし穴という教訓④

- ① 田老地区の高さ10m、長さ2.4kmの防潮堤はその内側に住む人に絶対安全であるという過信を与える。
- ② しかし時として自然の猛威は人工の工作物を簡単に破壊することがある。
- ③ 安全のハードウェアは確かにある程度有効ではあるが、絶対ではない。
- ④ その限界をカバーするのが安全のソフトウェアである。それは近所同士のちょっとした声掛けであったり、頻繁な避難訓練の実施などの人の知恵である。

◎ 安心が安全努力を阻害する！という教訓⑤

- ① 「安心が安全努力を阻害する」ことがある。
- ② しかし人はどこまでも安心を求めたがるものである。
- ③ 危機管理をやる上では、安心をひとまず心から排除して考える必要がある。
- ④ つまり自分だけはまず大丈夫だろうと思う心理上の「正常性バイアス=Normalization Bias」を自ら否定してかかることが大切である。（希望的観測を意識的に排除すること）
- ⑤ 「最悪の事態に備えること」=Prepare For The Worst が危機管理の本質である。

◎ 教訓を忘れない！という教訓⑥

- ① 被災の教訓を忘れないことが大切である。
忘れないためにはそのモニュメントを後世に残す努力が必要。
- ② そのためにも写真が一番の教材である。一人でも多くの人たちに見てもらいたい。
- ③ また被災モニュメントばかりを巡るツアーがあってよい。
- ④ 災害現地を訪ねるツアーは被災者の方々の心情を害しない限り将来的な意味がある。

◎ 新たに作られた震災碑(Yomiuri/2017.6.11から)

- ① 190人の犠牲者の名前を彫った芳名碑と9mの観音像を設置(仙台市若林区荒浜)
- ② 「あなたを忘れない」と彫り込んだ絆慰霊碑を設置(宮城県気仙沼市杉之下地区)
- ③ 震災碑(慰霊碑や記念碑)を設置する団体に最大100万円を補助する制度を創設(気仙沼市)
- ④ 地中に埋まっていた重量30tの巨石(1933年の昭和三陸津波で打ち上げられた津波記念石)が東日本大震災で再び姿を現した。(岩手県大船渡市)
- ⑤ 犠牲者182人の名前と「捜索・救助を断念せざるをえなかった」と彫り込んだ慰霊碑(福島県浪江町)
- ⑥ 「大きな地震が来たら戻らず高台へ」と書き込んだ木碑(岩手県大槌町)
- ⑦ 津波高と同じ8mの記念碑(宮城県岩沼市)
- ⑧ 900人の犠牲者の名前を刻んだ大地から芽が伸びる姿の記念碑(宮城県名取市)
- ⑨ 中央部の穴から3月11日午後2時46分に日の光が鐘に差し込むケルン(岩手県久慈市)
- ⑩ 復興を竹の形で表現した大地の塔(宮城県山元町)

◎ 人は過去の教訓に学ばない！という教訓⑦

- ① 津波被害を何度も受けた三陸地方には過去の教訓が石碑のかたちで数多く残っている。
- ② しかし人はそれを平気で無視する。どんどん低いところに家を建ててしまう。
- ③ それでも諦めずに教訓を残す努力をすべきである。
- ④ 教訓を大事にする人たちが少しずつでも増えることを期待して。

◎ 釜石東中学校の奇跡とは？

① 日時：2011年3月11日14：46

② 場所：岩手県釜石東中学校

③ 概要：東日本大震災の発生を受けて釜石東中学校の生徒212人と教諭16人は、4年前から毎年実施していた訓練通り、一斉に「津波が来るぞ、逃げろ、走れ」と叫びながらてんではばばらに一次避難場所へ避難した。(つなみてんでんこ)

14:55。途中で隣の鵜住居小学校の生徒の手を引いて逃げた。その後余震で裏山が崩れたので、全員2次避難所へまた走った。

15:15。そのとき実際の津波が中学校を飲み込むのが見えた。また全員でさらに高台へ逃げて全員が助かった。15:30

◎ 群馬大学・片田教授の避難3原則～教訓⑧

① 想定に囚われるな！

～ハザードマップを信じるな！

② いかなる状況でも最善を尽くせ！

～先生、ここじゃだめだ、次へ行こう！

③ 率先避難者であれ！

～一番最初に逃げる君であれ！

(2012.7.4 警察政策学会シンポジウムから)

◎ 防災教育を正課の授業に！という教訓⑨

① 釜石東中学校の防災教育は今回の本番で完全に活きた。

完璧な成功例として「釜石の奇跡」とまで言われた。

いつも一緒に訓練していた隣の鵜の住居小学校の生徒も全員助かった。 これ以上の教育成果はないだろう。

② 地震王国、津波王国である我が国では子供のときから防災をきちんと教育しておくべきである。

そうすれば時間が経てば国民全員が防災の専門家になれる。

◎ 津波の避難行動について

～河田恵昭「津波災害」2010.12.17岩波新書から

- ① 津波についての包括的知識を身につける。
- ② 自分が助かるためにはどう避難すればいいかを訓練で覚える。
- ③ 家族や近隣を助けるための自分の役割を認識する。
- ④ 地域活動を通じて住民同士が親しくなる。
- ⑤ 避難する場合の問題点を共同で見つけて改善する。

◎ 防災担当者を大事にしよう！という教訓⑩

- ① 南三陸町の防災担当者は死んで英雄になった。
しかし死なないほうがいいに決まっている。
防災担当者が死ななくてよい防災が理想である。
- ② 三陸の消防団員も200人以上犠牲になった。避難を呼びかけ、水門を閉めようとして逃げ遅れた。
- ③ 警察官は3県で駐在さんが30人亡くなった。
「逃げろ、逃げろ、早く、早く」と訴えていて流された。
- ④ 防災担当者が最後は助かる防災の仕組みをよく考えないと
防災担当のなり手がいなくなってしまう。

3. 3・11から学ぶべき今後の地域防災 対策上の課題は何か？

- ① 時が経つと人は悲しい記憶を忘れてしまうことから、
教訓を次の世代に順々と語り継ぐこと。
- ② 避難場所と避難ルートを避難訓練を通じて確認し
続けること。
- ③ 津波情報の住民への伝達手段の複々線化を図ること。
- ④ 避難ビルの指定と表示、海拔標高表示板の増設。
- ⑤ 高齢者・障害者施設から入居者を誰がどう避難させ
るかを事前に決めておきその訓練をよくやっておくこと。

◎ 災害情報を集める手段は？

読売新聞が実施した東日本大震災に関するアンケート調査(3,000人、2017.3.8)によると、

- ①「復興は進んでいると思うか？」という問いに60%を超える人が「進んでいる」と回答。
- ②「災害情報を集める手段は？」という問いには、テレビ61%、ラジオ58%、電話・メール46%、インターネット・サイト30%、SNS25%、自治体の防災無線24%だった。
- ③「震災から学んだことは？」という問いには、「普通の生活の有難さ」79%、「自然災害の脅威」68%、「命の大切さ」63%、「原発の危険性」61%、「家族の大切さ」60%、「防災意識を持つことの大切さ」59%、「助け合いや人の役に立つことの大切さ」51%、「正確な情報を得ることの重要性」46%だった。
- ④「復興に関し気になることは？」という問いには、「被災者の暮らしぶり」77%、「政府の取り組み」59%、「復興予算の使い道」58%、「産業の再生」48%、「まちの再建、移転」48%、「国民の関心が薄れること」37%となっている。

◎ 避難施設の抱える課題

① 東日本大震災で被災した被災3県の避難施設（避難所および緊急避難場所）の安全性に今なお課題がある。

a. 未だ浸水区域に所在している避難施設。岩手県12か所、宮城県93か所

b. 未だ耐震性が不足している避難施設。岩手県28か所、宮城県30か所、福島県2か所

c. 自治体が耐震性を把握していない避難施設。岩手県104か所、宮城県68か所

（会計検査院調べ2015年末）

② 災害対策基本法(2013年改正)では、自治体に避難所、緊急避難場所などの避難施設の指定を義務付けており、さらに同法施行令で、避難所は津波の影響が少なく、耐震性や耐火性を備えることが望ましいとしている。

③ 問題は、自治体によっては、数多くの避難者を収容できる施設が限られている、他に適した施設が見当たらず問題があっても指定せざるを得ないという実情があるということである。

◎ 「被災弱者」とは？

～岡田広行「被災弱者」2015.2.20岩波新書から

- ① 「被災弱者」とは、避難所や仮設住宅に行かず半壊した自宅の2階で不自由な生活を強いられている「在宅被災者」をいう。
- ② 自治体は被災住民を避難所から仮設住宅に移動させるのに手一杯で、「在宅被災者」に手を差し伸べる余裕がなかった。
- ③ また「みなし仮設(民間賃貸住宅)」に移った被災者の中には、支援空白地帯になり孤立した被災者も多く見られた。
- ④ 47万人の避難者以外に復興から取り残された多くの「被災弱者」が存在する。

◎「震災学」とは？

～金菱清「震災学入門」2016.2.10ちくま新書から

- ① 「震災学」とは、上からの強さによる思考ではなく、被災者の直面する弱さの論理から震災を捉えるもの。
- ② 科学的で客観的な視点からの災害政策の誤りを指摘し、見落として
いる人間側の理屈から本当の復興を考える。
- ③ 例えば、心のケアの問題を痛みを取り除く方法ではなく、むしろ痛
みを温存する逆説的方法により心を回復させようとする。
- ④ またリスクの問題を巨大防潮堤の建設に異を唱える思考から捉えな
おし、リスク自体を新たに考え直す。
- ⑤ コミュニティの再生をレディメイドのコミュニティに代わるオー
ダーメイドのコミュニティの視点から考える。
- ⑥ 原発災害による放射能を、忌避する方法から放射能との共存を選ぶ
人々の放射能を飼い馴らす作法に注目する。

4. 本日の講演まとめ

- ① 3・11東日本大震災の最大の問題点は、津波の怖さを甘く見て、多くの人たちが逃げ遅れ犠牲になったこと。
- ② 3・11以後7年が経ち、想定外を言い訳にせず、最悪の事態を想定してあらゆる危機に備えるべきだという危機管理上の教訓はある程度地域社会に浸透したように思える。
- ③ 今後の地域防災上の課題は、得られた教訓を忘れないよう次の世代に語り継ぐことである。語り継ぐべき現場は、小中学校の教育現場であり、各種地域活動の現場であり、各家庭の日常の中にある。

◎ 我々は災害とどう向き合えばいいのか？

～山折哲雄(宗教学者85歳)読売新聞2017.3.14から

- ① 我が国は世界有数の地震・火山国であり、自然災害はいわば宿命である。
- ② まず死者たちの無念を悼み、鎮魂の祈りを捧げよう。
- ③ 次に生き残った者たちの心を慰め、励まそう。
- ④ 科学技術と人知を尽くし、防災減災の備えをしよう。
- ⑤ それでも想定外のリスクはゼロにはならないだろう。
- ⑥ 何が起きても想定内だと受け止める覚悟を持つほかない。
- ⑦ 自然災害と歩む日本人が長い間培ってきた無常観(死生観)である。
- ⑧ 自然を征服する気持ちを持たず、自然と謙虚に付き合っていこう。
- ⑨ 寺田寅彦は災害に対する日本人の精神性を「天然の無常」と評した。
- ⑩ 大切なのは災害と死が迫ったときにどんな決断力と覚悟が持てるかだ。

◎ 最後に再び問う。防災とは一体何か？

① 防災はつくづく人間哲学である。

つまり人間は大自然と向き合ってどう生きていくべきかという究極の問を防災は提起している。

② 津波はすべてを押し流し、引き去っていく。この無限の力の前に人間の無力さを痛感せざるを得ない。

③ 災害を防ぐのではなく、災害とともに生き、災害とともに付き合っていく術を、長く、賢く見出していくことが防災という言葉の意味である。

その意味で防災には終わりはない。

◎ 防災を一つの文化にしよう！

- ① 文化とは人類が長期間かけて築き上げてきた創造物の総体をいう。
- ② この国で防災を一つの文化まで引き上げられないものかと思う。
- ③ 人の安全は人が意識的に危険な要因を克服することによってのみ実現されるものである。
- ④ 安全をすべての基点として考え、それをおばあちゃんの味噌汁の味にまで高めれば、それは安全文化と言ってよく、海外まで輸出できるものであるだろう。～例：日本の交番制度がシンガポールに輸出されKOBANとして街の安全を守っている。

◎イアン・ジャレット・ミラー(ハーバード大学日本史
教室教授)の被災地(宮古)への思い～佐藤智恵「ハーバード
日本史教室」2017.10.10中公新書から

- ① 400年間で4回も津波被害を受けた宮古の人たちが何故そこに住み続けるのか。それは土地に対する責任感から生活の場に自分の存在意義を見出すこと。(土地倫理)
- ② 東日本大震災は地震、津波、原発事故というトリプル災害。理科系の論理的視点からだけでなく、人文学的、文学的、文化人類学的視点から見る必要がある。
- ③ 大槌町の「風の電話」ボックスは災害で会えなくなった家族や友人ともう一度話したいと願う人たちがここを訪ね受話器を通して会話する場所。どうやって愛する人の死と折り合っていけばいいのかを探す仏教的行為。
- ④ 日本国民には驚くべきレジリエンス(逆境から立ち直る力)がある。日本の強みは日本人の人情。これからの日本の課題は「選択の時代」である現代で明るい未来に繋がる道を選ぶこと。