

第4分科会：レジリエント社会と兵庫行動枠組（HFA）

◇主担当

河田 恵昭 人と防災未来センター センター長
 関西大学社会安全学部 教授

福和 伸夫 名古屋大学減災連携研究センター 教授
 人と防災未来センター 上級研究員

◇幹事

廣井 悠 名古屋大学減災連携研究センター 准教授

◇パネリスト

中川 和之 時事通信社 解説委員

永松 伸吾 関西大学社会安全学部 准教授

西川 智 (独)水資源機構 理事
 元内閣府参事官

関谷 直也 東京大学大学院情報学環総合防災情報
 研究センター 特任准教授

日時：平成 27 年 1 月 20 日

○司会者

第4分科会「レジリエント社会と兵庫行動枠組（HFA）」を始めたいと思います。私、司会を務めます名古屋大学の廣井と申します。よろしくお願いいたします。

まず、この分科会では基調報告という形で、河田先生と福和先生にそれぞれ30分お話をいただきたいと思います。その後中川様それから関谷先生、永松先生も御登壇いただきパネルディスカッションを行いたいと思います。よろしくお願いいたします。

○河田恵昭氏

今日ここで話題になる兵庫行動枠組、あるいはレジリエンスということについて、現状がどうなっているのかということも踏まえて、その辺のお話を30分弱でやらせていただきたいと思います。

阪神・淡路大震災から20年経つのですが、この間、先進国でとても大きな被害を受けているのはアメリカ合衆国だけです。2005年のハリケーン・カトリーナでは、当時のお金で1,250億ドルという被害が出た。これは実はアメリカの歴史上最大の経済被害です。2番目はというと、まだ確定していませんが、少なくとも2012年のハリケーン・サンディの高潮被害を受けたニューヨークマンハッタン、これで約8兆円、800億ドルの被害が出ている。ですから先進国で大きな災害をこうむったところから教訓を出して、それを日本のために使おうということです。

2001年の9.11のテロ事件のときは、実はニューヨークが初めてeガバメントになりました。どういふことかといいますと、数値地図が初めてガバメント、そのシティガバメントで使われるようになった最初の例が、実は同時多発テロです。ビルが崩壊して火災が起これ、救出作業をしなければならない。でも消火作業もしなければならないということで、衛星から現場の温度をモニタリングしました。ですから救助隊はどこから入れとか、消火はどこを中心

にやれとかという指示は衛星データを使ってやりました。

じゃあどうしてそれができるようになったかというと、実は9.11の事件のときにニューヨーク市に情報ボランティアが各会社から300人集まりました。それでGISが爆発的に使われるようになりました。こういう大きな災害がきっかけになって、それまでやってこなかったことができる、これがこのニューヨークの同時多発テロでした。そしてBCPも本格的に利用されるようになった。ですからこの災害の被害は非常に大きかったのですが、3カ月で収束した。あのウォールストリートが動かなくなりましたが、株価が3カ月後に戻りました。つまりイ



ンパクトは3カ月でおさまったということがわかりました。

それから、ハリケーン・カトリーナですが、全体の被害は1,250億ドル出ましたが、何らかの形で95%が保険で支払われました。BCPによる被害軽減が実質うまくいったのはこの災害が最初です。2011年にタイのチャオプラヤで水害が起りましたが、あのかの日本企業が保険からカバーできたのは30%です。日本企業というのはそういうBCPの中で失われた被害を保険でカバーするというのはまだまだ実は遅れているということも言われています。これらの災害とその復興過程というのはまさにレジリエント社会への移行過程を示しているということです。

もともとレジリエンスというのは心理学とかそういうところの分野の言葉です。本来的には、レジリエンスというのは災害などのリスクが顕在化し、市民生活や社会システム、自治体や企業、事業体の全部あるいは一部の機能が停止しても全体としての機能を速やかに回復できるようなしなやかな強靱さと定義しているわけで、ですから阪神・淡路大震災が起きたときに、亡くなった貝原前兵庫県知事は創造的復興をやる、要するに早く復興をするだけではなくて、もとよりもよい状態に戻るんだということを宣言されたわけです。一応10年という目標でやられたということです。いつどのような災害や社会リスクに直面しても、そこから強靱かつ柔軟に回復し得る文化である国や地域、事業体、企業の競争力であり、国民、企業、自治体、国などの主体の総合力でもあり、それが政策体系という形で具体的な人や組織の動きとなって実効性を持つものである。ですからアメリカ政府はこれをナショナル・レジリエンスと言っているのですが、日本はナショナルという言葉が誤解して、国土と訳してしまった。だから国土強靱化と訳してしまったので、また国土交通省が中心になってやっていくのかとなる。内閣府官房にできている国土強靱化室というのは多くの職員は国交省から出向している。しかし本当に国土強靱化をナショナル・レジリエンスということであるならば、各省庁から同じぐらいの数が出てこなければならない。

この兵庫行動枠組というのは2005年に神戸で開催された第2回国連防災世界会議で「Building the resilience of nations and communities to disasters」として、初めて防災の分野でレジリエンスという言葉が出てきました。それを受けて、例えばアメリカ合衆国の競争力評議会のCOCは、「Transform: The Resilient Economy」ということで、国家の達成目標を国土保全と経済のレジリエンスであるとして、レジリエンスの向上の必要性を示しました。今、日本の国土強靱化の国民運動というのは、実は経団連も主体的に絡んでいる。経団連の会議場でこの国土強靱化のスタートアップのシンポジウムをやったというのは、経済と密接に関係しているということです。これは3年前のIMF (International



Monetary Fund) の総会が東京で開かれたときに、一番大きなテーマが開発と防災でした。なぜなら、途上国に開発援助の経済支援をやり、成果が上がってきた、そこに災害が起ったらもとのもくあみに戻るということになった。災害前の1ドルの投資は実はそれが7ドルになって戻ってくるという事前対応の大切さが経済界でも認められてきた。世界銀行が方針をかなり変えるようになり、去年9月にも第2回経済と防災の会議がワシントンで開催され、出席者はほとんどが経済界の人です。そこに我々のような防災をやっている者を招いて、特に途上国の経済のメカニズム、つまり豊かになるメカニズムというのをどうやって世界銀行がコミットしていけばいいのかということ議論しています。今、レジリエンスが考えているような世界が少しずつ広がってきたということになります。ダボスでの世界経済フォーラムでも、この災害対応におけるレジリエンスの必要性、危機的状況におけるすぐれたリーダーシップの必要性等が示されました。

実は日本でこのレジリエンスということがなぜ問題になったかということ、東日本大震災が起きたからです。当時の民主党政権が中央防災会議に、防災対策推進検討会議というのをつくり、その最終報告に、まさにこの兵庫行動枠組に沿った、我が国がこれからやらなければいけないことが具体的に書かれた。それを現在の自由民主党政権が引き継いでいます。現在はレジリエンスというものが一つ大きな網をかぶせているような形で防災対策がなされています。

それから、一昨年の12月に国土強靱化の基本法案が通りました。経済等における過度の効率性の追求の結果としての一極集中の是正が書かれています。しかしそのための対策が講じられるかということ、そうはなっていない。地域間交流、連携の促進、特性を生かした地域振興、地域社会の活性化、定住の促進。まさに地方疲弊というのは、このレジリエンスという概念、国土強靱化の概念からは本当に困った状態になっているということです。大規模災害の未然防止、発災時の被害拡大の防止、国家社会機能の代替性の確保。首都直下地震はまさに呼応し、それについて先行投資をしなければならないという話になります。

なぜ大きな災害が起ると、我が国の場合それがカストロフィになるのかということ、この各地の災害事象が時空間的に分布して現場対応がなかなかで

きない。それから現場対応できる政府自治体の防災担当職員、技術系職員、エンジニア、専門家の絶対数が余りにも不足している。昨年起こった災害に全て言えることです。特に広島の場合は安佐北区は面積が大阪市と同じ550平方キロあります。広島市は大きくなっているにも関わらず職員の数を減らしている。こういうアンバランスによって地震が起こったとき、あるいは土砂災害が起こったときに問題が顕在化するということが、日本でわかっている。東日本大震災がこれだけ大きな被害になったのは市町村再編が影響をしています。石巻はもともとの規模は12万人ぐらいの人口だったが、周りの五つの町を合併して、あの東日本大震災の当時16万人の都市になっていた。そして面積は神戸と同じです。神戸は160万人ですから、神戸の10分の1の人口に神戸と同じ面積のまちが展開していた。そうすると、災害復興がとても難渋する。被災者に応じたことをきめ細かくやろうとすると、まず職員が足りない。いまだに全国の自治体から約2,000人の職員が被災地各地に行ってるんですが、足りないという状況が続いています。こういう状況になると性格が変わるような被害が出てくる。こうなればこうなるといふような予測が難しいような被害が出る。そういう特徴が我が国では顕著になりつつあります。これは首都直下地震とか南海トラフ地震は国難になるのでレジリエント型都市機能の充実をしなければならぬ。都市で働き生活する人々にとって安心・安全が最優先課題である。それは所得増によってもたらされるのではなく、持続可能な範囲での生活の質の向上によってもたらされる。つまり収入がふえなければいい生活ができないという時代ではないと、これがレジリエント型の社会の特徴です。かつての貧困と災害の悪循環、経済と公害の悪循環から繁栄と生活環境の好循環、そういったものに転換をしていかなければいけない。いまだに貧困と災害の悪循環は途上国で起こっている。

兵庫行動枠組では戦略目標は三つありました。そしてアクションプランは、A1からA5まで5つあって、それによって、阪神・淡路大震災が起こって兵庫県は何をしたのかということをもとめました。例えば防災知識を高めるといふところには、人と防災未来センターを創立して、これがいろいろなところで活躍しているというようなことが紹介として具体的に述べられている。つまりベストプラクティスとしての内容がここに網羅されています。

兵庫行動枠組がなぜ問題になったかという、想定外の東日本大震災が起こり、そこに書かれていることが東日本大震災で顕在化しました。それで当時の民主党政権はこれを唯一国際性の仕事としてこのHFAを日本政府がどうやって具現化しようとするかということをお願いしようということになりました。そしてそれを自由民主党政権が継承して進めているという状況です。防災対策推進検討会議の最終報告書には、「揺るぎない日本の再構築を目指して」ということが書かれている。例えば防災の主

流化。政府の報告書で防災の主流化という言葉が出てきたのはこれが初めてです。これから政府はこのHFAの充実を我が国としては世界に約束してやるのだということを求めているということです。


○福和伸夫氏

神戸の地震からまず最初に20年間で我々のまちがどう変わったかということをお話をしたいと思います。

20年間で社会が随分変わっています。20年前に経験したことをこれからに生かすためには、20年間での変化を知る必要があります。この20年で子供が2割減り、正規雇用者が減り、国民医療費が1.5倍になり、借金が3倍になっている。また女性の進出が著しい。国は余りお金がふえていない。コンビニは倍以上になった。外で御飯を食べる人がふえ、自宅に余り食糧がなくなった。燃費は上がった。一方で家の中はどうなったかという、男性のお昼御飯が安くなった。世帯収入は減っています。それから学校に子供が減ってきています。外で勉強する子はふえている。専業主婦が減っているということは家を守っている人がいなくなっている。家の中はやたら便利なものが入り始めているということがわかります。すなわち、便利になり過ぎてきて、多分社会が脆弱になりつつあるということが、この20年間の様子でわかります。

この兵庫行動枠組は20年前の神戸の地震から10年の間に学んだことが中心になって書かれていたはずで、今にしてみると本当に大事なことが書いてあると感じます。3.11後に息を吹き返したという河田先生のお話のとおりだと思います。10年前に、サステイナブル・デベロップメントとの関連が語られていたり、地域コミュニティも含めたコミュニティの防災体制の話が書いてあることに、意義を感じます。全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用するという、「防災文化」という言葉もあり、震災後重要なキーワードになった事前準備とか事前防災という言葉も書かれています。我々は随分神戸の地震で学んでいたのに、そのことを余り社会の中に根づかせることなく3.11を迎えてしまったことが反省されます。

内閣府が2001年にできて、中央防災会議で随分いろいろな検討がされました。そこでの検討が兵庫行動枠組に盛られていると感じます。兵庫行動枠組



兵庫行動枠組 HFA

Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters

戦略目標

- a) 持続可能な開発の取組みに防災の観点をより効果的に取り入れる。
- b) 全てのレベル、特に、コミュニティレベルで防災体制を整備し、能力を向上する。
- c) 緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる。

優先行動

- 1. 防災を国、地方の優先課題に位置づけ、実行のための強力な制度基盤を確保する。
- 2. 災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を向上する。
- 3. 全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用する。
- 4. 潜在的なリスク要因を軽減する。

効果的な応急対応のための事前準備を強化する。

がつくられる前に、中央防災会議に設置されていた多数の専門調査会、具体的に地震に対する被害予測調査や、地震対策大綱がつくられ始めていました。それとともに国の防災のあり方を考える専門調査会、防災基本計画を考える専門調査会、それから人材の育成、情報の共有化、民間と市場の力を生かした防災力向上、災害教訓の継承などを検討する専門調査会が作られていました。HFA に書かれている文章を見ると、各専門調査会での報告書に書いてあるエッセンスが盛り込まれているように感じます。やはり事前に十分な検討がされていた様子がわかります。HFA が終わった直後につくられたのが災害被害を軽減する国民運動の推進に関する専門調査会で、ここでコミュニティレベルでの防災対策を進めることが議論されました。

一方、科学技術行政のほうでは、昨年からの戦略的イノベーション創造プログラムという、レジリエントな防災・減災機能の強化というプロジェクトも動いています。2011年の震災を受けてこの4年間、防災科学技術政策も随分軌道修正がされているように感じます。

中央防災会議が試算した最大クラスの南海トラフ地震の人的被害が多い順に示すと、和歌山は12人に1人が犠牲になるという大変な数字になっています。宮城や岩手が200人に1人ぐらいの死亡率だったのに比べると圧倒的に大きく、これは女川とか大槌や陸前高田の死亡率とほぼ同じになります。大変な被害を覚悟しなければなりません。

国の検討結果を受けて、地方自治体も被害予測をし始めていて、例えば大阪府では13万人という犠牲者数を示しています。これは大槌や陸前高田とかの死亡率をはるかに上回る事態が大阪で起きることを示しています。

想定外をなくすためにこういう大きな数字が出ているという面もありますが、こうなっても社会が破綻しないようにする必要があります。一方で我々は意外と準備ができていません。たとえば宝永の地震と安政の地震のときに津波で橋が流された場所には大阪の中心地が広がっています。かつて、津波を反省して津浪記石碑が大正橋の麓につくられたのですが、このところ建築設計者に聞いてみると、この碑があることを知っている人が多くありません。

このため、大事なビルの地下室にディーゼル発電機が入っているということにもなります。それは社会全体が効率至上主義になってしまい、専門分化されてきて、建物の設計をしている人たちが、過去の災害、教訓を学びそこねていて、このまちが津波に浸かったということを知らずに設計をしているためだと思われます。

70年前、戦時下の1944年12月7日に昭和東南海地震が起きました。これが前回の南海トラフ地震で、1923年に起きた関東地震と同じマグニチュード7.9の地震です。2つの地震の東京15区と名古屋13区の被害を比較してみると、人口は7割ぐらいしか変わらないのに、死者は500倍も違います。幾つ

かの原因があります。東南海地震のときにはまだ名古屋では低地に住宅をつくっていなかった。関東地震の後、市街地建築物法に耐震基準が導入され、名古屋市では関東地震のときの東京より耐震化が進んでいた。そして、毎日防空訓練をして




て住民がみずから守る力を持っていたため火災が2件しか発生しなかった。危険を避け揺れに対して強い、自助の力のある社会だったら、被害を軽減できることを示しています。昔の地方都市は城郭の中に県庁や市役所があり、そこに連なる台地の上に老舗企業がありました。また、基本的に安全な集落に人が住んでいました。東京都は随分違います。

我が国の最大の問題は、人口減少です。東京に子供が出ていくと、地方に比べ、結婚しない子供を産まないということになります。私たちの国が人口が減っていく原因は若者が東京に行くからです。東京と比べると関西のほうが随分よい、もう少しいいのは東海地区、そして一番いいのは北陸です。

東京の人口を見ると、今後増えていくのは江東区とか墨田区です。これは地域出身者中心のまちなので、後から来たら安全なところはもう残っていないので、どんどん危険なところに出ていくということです。それからもともと人が住んでいなかったところなので、災害教訓がないから、結果として便利さだけでまちが広がっていくことだと思います。

当たり前ですが、プリンは軟らかいのでよく揺れます。ということは、やわらかい地盤はかたい地盤に比べれば災害危険度が高い。同じように、やわらかい建物とかたい建物では、建物の揺れが違います。結果としてやわらかい地盤の上にやわらかい建物をつくっている都市部は建物がよく揺れます。強い揺れを経験する人たちが多くなります。実は、問題は何かというと、我が国の建築基準法は最低基準でしかなくて、65年前につくったときには、このかたい地盤の上に低い建物があるということを基本に、建物の揺れに対して安全性を確認するということが規定されました。問題なのは、よく揺れる建物でもこの揺れは同じ揺れで設計しているということです。こういう建築基準法の現状を理解している建築設計者が殆どいないということに問題があります。建物をより安全にしてほしいと皆が望まないのに、建築基準法ベースでこの揺れに対して建物を安全に設計するというのに疑問を持たないのだと思います。その結果だと思いますが、20年前の神戸の地震のときは見事に背の高い建物がよく壊れました。低い建物と高い建物では明らかに安全性に差があると感じています。発注者がお金を早く稼ぎたくて、より広い建物で、より便利な建物で、より見栄えがする



大事なキーワード

- ・東京一極集中の是正＝地域の力を育む
環境作り＝地域力を引き出し育む「ひと」「こと」「もの」「ば」
- ・総力＝縦連携(国・県・市・学区・地区)
+ 横連携(産官学民、地域、近所、研究、業種)
+ 時間(事前・最中・事後)
- ・つなぐ＝縦+横+時、総力・本気、連携＝Collaboration&Partnership
- ・実践＝Think globally act locally 着眼大局着手小局
- ・減災手段＝危険回避&抵抗力&対応力&早期回復力
- ・行動誘発＝理解・納得・わがこと・決断・実践、意識啓発&人材育成
- ・率先垂範、減私奉公、有言実行、用意周到、臨機応変、深謀遠慮、創意工夫、全体最速、共助社会、市民参画、事前防災、多重防御
- ・日常化・多様性・俯瞰性・学思行、自律・分散・協調
- ・ルネッサンス、シンクタンク、アゴラ、文化、作法、次代、未来、希望、夢
- ・3A＝頭(戦略)、汗(実践)、愛嬌(連携)
- ・5R＝Regional, Robust, Redundant, Resistant, Resilient
- ・10I＝自由・地道・地元愛+自主・自律・自助・地力・情報・実践・持続

建物を早くつくってほしいと考えれば、当然我々の科学や技術はそれを満足するように使われます。結果、法律ぎりぎりの安全性まで下げるためにその技術を使う可能性は否定ができないということになります。これがレジリエントな社会を構築する上で障害となります。

レジリエントな社会というのは幅のある社会で、ものの考え方に多様性のある社会だと思います。私自身がレジリエントな社会をつくる時に大事だと思うのは、例えば分析と合成ということです。研究者は分析が得意ですけども、ものづくりではそれを組み合わせて合成していくことが大事です。みんなが専門ばかりやっていくと俯瞰的な物の見方ができなくなります。部分最適ばかりをしていくと、結果として全体では最適にならなくなります。あまねく全員が行動するためには先端よりは底上げが大事になります。そういうようなキーワードが、これからのレジリエントな社会では必要になってくるのではないかと思います。

このところ、いろいろな政策が国から出てきました。ストップ少子化・地域元気戦略、国土強靱化基本戦略、国土のグランドデザイン2050、まち・ひと・しごと創生法案、新たな国土形成計画、それから共助社会の構築など、さまざまなものが今、出されつつあります。全てに書いてあるのは東京一極集中の是正です。それでもみんな東京が好きだから東京の人口が増加している現状にあります。これを是正するためには地方が安全で魅力的になるしかなくて、地方が生き返るしかない、キーワードとしては減災ルネッサンスだと思ってます。減災をして災害を克服し、その行為そのものが地域を活性化し創生して、ルネッサンスにつなげるというムーブメントです。これをやろうとしたとき、地方で何が足りないかということ、シンクタンクです。地方のことをベースに、地域愛を持ってちゃんと考える、そういうような組織や人がなくなっています。できれば、東京の有能な人たちが地元に戻っていただくと、それができれば簡単に、問題解決します。一方で、地方では人が少ないので、力を結集するには、人が集まる場をつくる必要があります。それがアゴラというような場所になると思います。多分これからつくっていかなくちゃいけないのは、各地にそのまちを考えるシンクタンクとアゴラというものをつくっていくということになるだろうと思います。災害を減ら

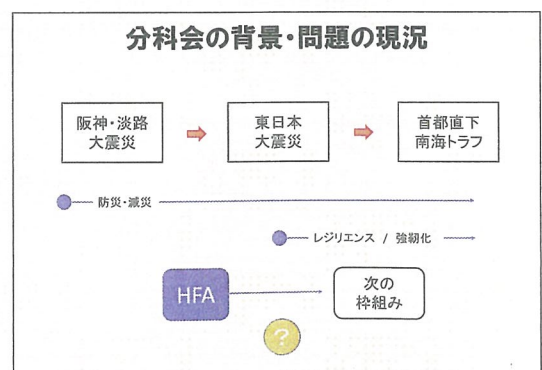
すためには、土地利用の見直しと耐震化、災害情報や訓練、それから回復力を上げる事前準備が必要になります。こういったことを今のようシンクタンクやアゴラで考えていくということが大切そうであります。

○司会者

それでは早速パネルディスカッションを始めたいと思います。先ほど御講演いただきました河田先生、福和先生に加えまして、関西大学の永松先生、それから東京大学の関谷先生、それから時事通信社の中川さんにおいでいただきました。まずはパネリストの先生方に話題提供をいただきたいと思います。

○永松伸吾氏

私、専門は一応経済学なんですけれども、社会科学という立場からこの災害のことを、それこそ人と防災未来センターができたときからずっと研究をしております。そう考えたときに、そもそもやっぱり災害って何なんだろうって考えたときに、私はもちろんスタートはこの阪神・淡路大震災でしたけれども、人と防災未来センターができたときは災害に何か対応するぞって言うてたわけですけど、イメージは地震なんですけど地震災害なんてめったに起きないもんですから、何かちょこちょこ水があふれたりするととりあえずそこに行って調査するみたいなこともいろいろやってきました。その後もいろいろな災害を見るにつれ、やっぱりその災害をもたらす、まずそのリスクの要因というものはいろいろあるんだなということ、当たり前のことですが非常に感じております。さまざまなリスク要因があって、地震、風水害、寒波、熱波、こういった気象のリスクもあれば、やはり今問題になっているのは疫学的な新型感染症のリスク、それから紛争とかテロといったリスクもあります。この間テレビ見てたら言ってたんですけども、世界でテロで亡くなる方って、大体1万6,000人ぐらい年間いるそうですね。そういうことも考えますとテロも非常に大きな脅威の一つで、先日もフランスの話なんか見ると、結構ああいふリスクというのはいろいろなところであるんだなということ、これを改めて感じます。それから世界的には金融危機みたいなことも、エコノミックディザスターズなんていってそういう研究をしてる人もぼちぼちあらわれてきてます。それに加えてグローバル



気候変動といったようなものが、実は我々がこれから災害と呼ぶべきものの対象には少なくとも入ってくるのではないかなというふうに思っているわけでございます。

特にここで重要になってくるのが、そもそも我々が災害といったときに、何を被害と捉えて、何を我々は忌むべきもの、軽減すべき対象としているのかということなんですが、かつての防災白書には、防災の目的は人命を守るといふことと、それから資産を守るといふことが明記されていたんですけども、もはや本当にそれだけかという、決してそういうことではないと思っています。例えば心のケアという言葉に象徴されるように、そうした災害を経験した方々あるいは大事なものを失われた方々というのは、大きな心の喪失感だったり心的な外傷を受けたりします。

それから、私は最近これが実は災害にとっての本質的な問題じゃないかなというふうに思っているのが、災害によってコミュニティがばらばらになってしまうということでございます。なぜこれが本質的かというふうに申しますと、例えば人が死んで心にぽっかり穴があくといったようなことというのは、例えば交通事故でもありますし、自殺者も今年は年間3万人を切ったそうですが、そういったことはいっぱいあるわけでございます。ただ、そうした中でも災害というのはどうしてもやっぱり地域的にある広がりをもって起こってしまうとすると、そこに集う方全てが被災して、しかもその被災の仕方というのが、みんながイコールかという必ずしもそうではなくて、あるいは被災はするんだけどその回復にはまた差が生じてしまって、そしてそれがまたもとに戻ろうとする過程でコミュニティが分断されたり、あるいは仲が悪くなってしまったり。もちろん逆に結びつきを強くするところもありますが、そうした人々がばらばらになってしまうといったことは、実はこれは災害の非常に大きな特徴の一つではないかなというふうに思うようになっております。もちろん、これに加えて経済的な損失、生産活動の縮小であったりですか、あるいは労働者の、一般市民の側からすれば雇用機会の減少であったり、あるいはこれは関谷先生の御専門でありますけれども、物的な被害、根拠がなくても物が売れなくなってしまふといったような風評被害といったような問題も当然出てきます。やっぱり災害リスク、我々が守らなければいけないリスクというものは単なる人命を守るといふことだけではもうなくなってきているといったことを非常に感じるわけでございます。

それからもう一つ重要なことは、災害リスクの低頻度、高被害化ということでもあります。縦軸に発生確率、横軸に外力ととりますと、一般的に震度7はめったに起きないけれども、震度3、4だと体験しますよというような形で右下がりの関係があります。これで防災対策をとりますと、例えば昔の日本というのはまだまだ社会の中に防災対策のストッ

クがなかった時代というのは、D1までの外力しか耐えられなかったもので、結果、しょっちゅう災害が起こってました。しかしその防災対策をすることによって、この外力、耐え得る外力を、いわゆるハードによる抑止力というものを高めることができた。その結果、災害の発生確率は下がりましたよ。しかし完全にゼロにはならない。その外力を上回れば、当然低い確率なんですけれども災害は起こり得るといふことで、実は我々は災害リスクをゼロにすることはできなくて、対策をとればとるほど、頻度はもちろん下がっていくんですけども、しかし一旦起こったときというのはとてつもないカタストロフィになっていくといった関係があるといったことです。こう考えますと、今現在、私自身が思っている災害像というのは、原因は多様化していくし、中身も多様化していくし、しかもめったに起きなくなってくる。こういった中で、我々は今後どういった防災の方向を考えていかなければいけないのかということのことをちょっと今、考えているわけ



あります。

まず一つは、さまざまな要因で災害というのは起こるんだと。つまり災害は、例えば人が死ぬということに限定すればある程度限られてくるかもしれないけれども、今申し上げたような多様なリスクをもたらす要因というのはいっぱいあるわけですね。我々はやっぱりそうしたありとあらゆる外力に対して、我々のコミュニティ、社会を守るといふことをやっぱり考えなければいけない。そうすることによって、先ほどの低頻度の問題というものもひょっとしたら克服ができるかもしれないし、何よりもそうしたいろいろなハザードにある、その外力にある共通項を学ぶことによって、もっともっとさまざまなものに対応できるんじゃないかということです。

それから次に、人命や財産を守るといふことにとどまらず、人々の尊厳ある生活全体を守るといふことを目標とすべきであります。やはり私の問題意識としては、もちろん人命を守るといふこと、あるいは耐震化も含めて資産を守るといふこともそうなんですが、やはりそこで、例えば私の一番の関心としてあったのは、その被災した方々の雇用をどう守っていくかという問題を、すごく関心を持ってやっておりました。やはり阪神・淡路大震災のときには、そうした仕事がなくして社会から孤立し、アルコール依存に陥って仮設住宅で孤独死をするというようなパターンが結構多く見られたわけですね。せっかく命が助かったにもかかわらず、そういったことで社会から孤立して人が死ぬというのは何か本末転倒じゃないか、何のために彼らは助かったのだろうか、

そういう問題もあります。最近、レジリエンスという概念がはやってきているというのは、まさにそういうことだと思います。その中において、もっとも私はコミュニティというものの重要性は、もっとも強調されているのではないかなというふうには実は思っている次第です。例えば耐震化なんか全く興味がないというおじいちゃん、おばあちゃんを意識がないというふうに責めることよりもむしろ、別に自分なんて地震で死んでもいいよというふうに思ってしまう境遇が問題なんだということです。つまり、自分がその災害に備えようという気持ちは、自分は死んで困る、自分が死ぬと他人が困る、大事な人が悲しむ、あるいは自分が死ぬことによって周りに対してこれができなくなる、あの楽しい生活が味わえなくなる。そういったものが実は自助の源泉にあるように思うわけでありまして。そうしますと、やっぱり我々の社会、そのコミュニティというものがある中で我々の存在というものがあるわけですから、そのコミュニティを完全に切り離してしまっただけ、それこそ、これはおどしの防災というのがいわゆる限界だというふうに言われてきた背景とも重なると思います。人というのはやっぱり自分の命を守るというのは自分のためにやっているのではなくて、やっぱり誰かのためにやっているという動機のほうがかなり私は強いんじゃないかなということを考えますと、よりそのコミュニティというものを重視するほうが正しいのではないかなというのが今の考えであります。

次に、やはり防災対策そのものが、より持続可能であるべきではないかなと思っています。それはHFAの中では、いわゆる持続可能な社会の構築の中に防災を埋め込むべきという話もあるわけですが、防災対策そのものがやっぱり持続可能でなければならないということも同時に考えなければいけないだろうなというふうには思っています。例えば、やはり先ほど申し上げましたような、低頻度、高被害型のリスクに備えるためには、つけ焼き刃の対策というのはやっぱりだめなんですね。例えば先ほど福和先生がおっしゃられたような、あんな危険なところに多くの人が密集しているという問題は、やっぱり5年、10年で片づくような問題ではなくて、それこそ100年以上の長期的な視座でやっていかなければならないわけでありまして。ところがここですごく大きな問題があります。果たしてそうしたその長期的な対策を一体誰が、誰の合意でつくるのかという問題なんですね。つまり、100年先の社会でその費用を負担するのはその世代の人たちなんですけど、決めるのは実は我々だということ、古典的な持続可能性の問題にぶち当たってくるわけなんです。つまり長期的な視点に立って被害を軽減していこうというような防災対策、ハード的な投資みたいなことを、一体誰がそれをやろうとするのか。政治家がそういったことを提案できるのかということを見ると、実はこれ非常に難しいチャレンジではないかなというふうには思っております。ですから、こういった問題

を解決しようとするためには、もう自動的に、自分たちの私利私欲で動いたとしても長期的なリスク軽減になっていくようなまい政策枠組みを考えていかなければならない。

それからもう一つ、低頻度の危機事象に備えるためのネットワークということなんですけれども、持続可能な対策というのは決して予防だけではなくて、レスポンス、対応の部分でも求められてくると思います。無尽蔵の資金がない以上は、やっぱり限られた人材でその災害対応をしていかなきゃいけない。そうなるのとどうするかというと、いろいろな地域とネットワークをつくって、何かあったら助けに行くというような、そういうネットワークをより強化していくということもまさしく持続可能な防災としての取り組みによって非常に重要な形になってくるのではないかなというふうには思っております。

最後に、そう考えますと防災というのは何か目標があって、とにかくゼロにすると、被害をゼロにする、死者をゼロにする、それはいいことなんですけれども、しかしその目標が本当に達成されるのか、あるいは達成されたとしたら防災は終わりなのかということ、決してそんなことはないというふうには思っております。むしろ防災というのは、日々地球の環境の中で生じるリスクとどううまくつき合っていくかということを不断に管理していくような、そういうプロセスなんだということを改めて感じている次第であります。以上で終わります。ありがとうございました。

○司会者

ありがとうございました。

それでは、続きまして中川さんをお願いしたいと思います。よろしくお願ひします。

○中川和之氏

時事通信の中川です。そもそもレジリエントな社会の鍵である「持続可能な開発」という言葉は、どちらかという開発途上国の言葉で日本になじまないと感じていましたが、首都直下や南海トラフでの地震を考えると、決して人ごとではないテーマだと考えています。

さて、兵庫行動枠組の3つの戦略目標を、誰がどう取り組んでいたかについて事例を上げてみたいと思います。

最初の「持続可能な開発の取り組みに減災の視点をより効果的に取り入れる」という点については、ジオパークの取り組みを紹介いたします。今、目指す地域を含めると39都道府県の211市町村がかかわっているのがジオパークの運動です。これは地形や地質などの地球活動の遺産、現代なら災害となったであろう証拠を、地元の誇りになるように教育し、大事に保全しましょう。それを生かしてジオツーリズムのような地域振興や観光をしましょう、このような取り組みが、結果的には持続可能な地域社会を作っていくという活動です。

2004年から始まった世界のジオパークのガイドラインには、災害についての言及がありませんでした。日本で活動が始まった2008年から、独自に防災教育への活用などを求めていました。今年の秋に正式なユネスコのプログラムになることが見込まれていますが、見直されたガイドラインに、自然災害が明記されるようになります。

私は、日本ジオパーク委員会の委員として、認定審査に携わっていますが、審査では「ジオパークを目指す地域には、持続可能な地域社会の実現のために、ジオパークとしての地域に合ったやり方で、住民、行政、研究者の関係者が、ともに考え続けているか。またそのために、これまでのやり方を変えることをいとわない覚悟はあるか」ということを求めています。その地域の覚悟を、学会などを中心として、地球科学が支えようとしています。これが実は世界中にジャパンモデルと今言われていて、基礎自治体が支えるボトムアップな活動が評価されています。これは、日本の災害文化が背景にあるのだと私は考えています。災害をもたらす自然は、一方で地域の誇りである。これからユネスコの正式プログラムになると、アジアやアフリカ、中南米などの自然災害に脆弱な地域でジオパークを作る活動をユネスコが支援してやっていかなきゃいけない。そのときに、日本でジオパークの活動を知る人たちが支援して展開していく。それがレジリエンスなHFAの世界を、世界に対して日本が広げていく一助になるんじゃないかと思っています。こういったことが、レジリエンスな考え方のベースをつくれる可能性があると思っています。

また、文科省の『『生きる力』を育む防災教育の展開』で、「防災教育推進上の留意点」として求めている「自然には恩恵と災害の二面性がある」ことを、ジオパークの活動で理解させられると考えます。

二つ目の戦略目標「全てのレベル、特にコミュニティレベルで防災体制を整備し、能力を向上する」ですが、まずは、さぼっている自治体を許さないという意欲を持って、2014年度から内閣府と総務省消防庁が、初めて市区町村長を対象にした研修会を主催しました。そこで、資料として配られたのは、被災経験のある首長が失敗の経験から語る言葉でした。私がインタビューのお手伝いをしたのですが、2004年の台風23号で被災した豊岡市の中貝市長は「トップは覚悟を持って、そして市民にも覚悟を求めよ」と語っています。成功裏に終わったと思われる2000年の有珠山噴火でも、当時の壮警町長が「偶然的成功だった」と悔いています。

また今回の災害対策基本法の改正で、理念というものを初めて入れました。要するに、これまで現象対応型でやってきたのですが、ようやく何のために災害対策をやるのかが整理されました。被害の最小化と迅速な回復、まさにレジリエンスを入れたわけです。これまで入っていなかった復興という概念も、初めて法律に入りました。

この法改正で地区防災計画という制度ができまし



た。これは市町村のさらに下の地域単位なら、どんな単位でもいいけど策定できる。自分たちの計画を、法律に基づいた市町村の計画の中に組み入れることができるのです。

兵庫行動枠組には、5つの優先行動があります。これがどこまで達成できたのでしょうか。一つ目は「防災を国、地方の優先課題に位置づけ、実行のための強力な制度基盤を確保する」と言ういわゆる「防災の主流化」です。これは、今回の災対法改正でかなりできているように思います。

それから、2つめの「災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を向上する」という点ですが、遅ればせながら、気象庁が予警報の情報を出すだけの係から、本当の意味での防災官庁に変わりつつあると感じています。また、リスクを評価する理学とか工学に基づく被害想定では、国の地震想定とも言える地震調査研究推進本部の評価の社会への反映は3.11にあと一歩のところまで間に合いませんでした。貞観地震の研究を進めていた産総研の研究者は「今から思うとこのような社会に不都合な研究結果を受け入れ、具体的な防災対策に反映していく覚悟が、研究者にも行政にも社会にも足りなかったのではないかと」広報誌に書いていました。改めて、こういう覚悟を関係者に持たせなきゃいけない。分からないからと言わないで、分かっている範囲でも情報を出せと。そうでないと研究者はすぐ「分からない」って逃げてしまう。そこはすぐぐ追い込み続けなければいけないと思います。

5つの優先行動の3つ目は、「全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術革新、教育を活用する」という点です。日ごろからのリスクコミュニケーションは、やはり徹底的に不十分だと思います。今日も何人か防災記者がいますけど、私たちメディア人としても、「何でこんなことまたやるの」と感じるのですが、311でもありました。これは、阪神大震災の報道を象徴する展示なんですけど、画面が外を向いたテレビを5台並べて、地震直後のニュースを流してるのは、被災地はこの真ん中であり、ニュースは被災地に向けて情報発信されていないことを表しています。マスメディアは、外に伝える係なのです。実際に東日本大震災でも、相変わらず外へ向けて伝えてます。被災地の中の人たちに役立つニュースを伝えるという意識は余りないです。

東日本大震災のときの大失敗は、特に首相官邸で

情報発信をし続けたことでした。官邸は、情報の受け手が政治記者で、政治記者の最大のネタは政治や政局です。そうすると、災害報道の中身を深めなくて、どんどん政局、政治問題化していった。政治問題化が得意な菅さんと一緒になって震災政局ができていったように思います。本当はプレスセンターのような形で、情報を広く共有していかなくちゃいけなかったのです。でも、内閣府で5年前に行った「大規模災害時の政府の情報発信のあり方」の懇談会で、首相官邸から情報発信をし続けることの問題に、私も含めた防災記者や自治体トップ、災害情報の専門家らが、気がついていなかった。それはすごく反省としてあるわけです。

一方で防災教育では、地震の5年前に内閣府が打ち出した減災の国民運動の流れで、文科省が取り組んだ支援事業が釜石市で実施されました。通常の教科教育の中に、地元防災ネタを仕込むプログラムを学校の先生方が作り、全小中学校で取り組んだ結果が、メディアから「釜石の奇跡」と称されるという備えの成功例もありました。

また、内閣府が、何度も打ち出している災害時の情報共有の仕組みですが、なかなか実現できていません。いま、私も関わって2つの取り組みが動いています。一つは国民運動の流れからの展開で、地域社会や自治体などのユーザー視点で日ごろからの行政の防災関係の情報を整理したポータルサイトを作ろうとしているのが「TEAM 防災ジャパン」。もう一つが、府省連携の情報共有の仕組みを、研究ベースで実装できるような仕組みをつくらうとしています。これがこの四、五年でどれだけ実現できるかが、鍵を握るのではないかと考えています。

○司会者

それでは最後に、関谷先生、お願いいたします。

○関谷直也氏

東京大学の関谷と申します。きょうのテーマはレジリエンスと兵庫行動枠組なのですが、東日本大震災と阪神・淡路大震災を比べますと、大きな違いというのは、人間行動という点で一番大きな違いがあったんだらうというふうに思っております。もちろん阪神・淡路大震災以降さまざまな災害があって、それ以前の水害とかそういったものを踏まえた上で兵庫行動枠組ができていますので、兵庫行動枠組の中には早期警戒情報システムとかいろいろな事前のアラート災害情報の話というのはきちんと入っています。けど、やはり東日本大震災のことを踏まえた上では、人の避難行動というものをまずちょっと捉え直さなければいけないのではないかとこのように私は思いました。兵庫行動枠組の中で国や国際機関が実施すべき優先行動の中で三つ、A-2、A-3、A-5の中で防災の知識、意識、理解、行動を高めるというふうな形で、要は人の知識、理解を深めて、意識を上げて、実際のアクションに結びつける。要は人の意識を上げるんだというふうなところがものすごく強調されています。けれども東日本大震災でわかっ

てきたのは、簡単に人の防災への関心を高めればそれで命が救われるかということ、そういうわけでは必ずしもないというのがある程度わかってきます。東日本大震災の前ですと、どちらかというと防災教育という結果として人の意識というのが捉えられたり、また、災害被害の主たる原因として、つまり人々の防災意識が低かったから、危機感がなかったから人が亡くなったんだ、災害時の人間行動そのものの説明がなされていないというのが今現在の問題点があるかと思っています。どちらかというと長期的には防災教育をもちろん進めていくことというのは重要です。これからもその意義というのは変わらないんですけども、その教育やトレーニングの手法また効果的な防災教育のためには根本にある人の避難行動であったり人間の心理であったり、そこをもう一度捉え直していかなければいけません。

東日本大震災は特に津波のことを考えれば、最終的に住民に求められるソフト対策というのは当然避難です。あらゆる災害、特に地震以外の津波、土砂災害、水害の場合は避難行動というのが特に重視されています。ただ、今現在日本においては、ほかの国においてもそうなんですけど、急いで逃げる。どちらかといえば避難すべきである、防災意識の向上は重要である、何とかみんなで頑張って避難をしなければいけないというふうな精神主義が蔓延しているのではないかとこのように私は思っています。例えば東日本大震災で津波の避難行動として、浸水地域で避難をした人の割合は61.5%しかいなかった、要は人は危機感がなく避難しなかった、危険な車で避難して犠牲になった人が多かったというふうな思い込みで、現在さまざまな施策がつけられています。でも実際はというと、浸水区域は60万人という公表になっていますが、死者・行方不明者が18,490人です。単純に計算すると生存率は97%というふうなことになります。つまり、ある程度の人にはみんな何とか頑張って避難をしたというのが実際のところなわけです。

もう一つの問題は、車での死者です。亡くなった方がほぼ全員が車に乗ってたとして仮定をしたとしても、東日本大震災の車での死者というのは6.1%になります。避難時の車の利用率は51%ですので、これを仮に全員が車の中で亡くなったとして、最大6.1%の人が車での死者というふうなことになります。実際にいろいろなメディアとかさまざまとこ



ろで、車での避難で多くの方が犠牲になったというのをたくさん取り上げられました。内閣府でもこれを踏まえて、直後すぐの段階で東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震津波対策に関する専門調査会報告というものが出されて、今まで徒歩による避難を原則としてきたところであり、今後もその原則を維持することが適切であるというふうな形で一応検討されました。ただ、この心というのはこの後半部分であって、各地域において津波の到達時間、避難場所までの距離や災害時要援護者の存在、避難路の状況を踏まえて、やむを得ず自動車による避難をせざるを得ない場合において避難者が自動車で安全かつ確実に避難できる方策について、今後十分に検討する必要があるというふうなことに定められています。つまりこれどういうことかという、原則徒歩は変わらないんだけど、車避難を絶対しちゃいけないというわけじゃないということをしちんと言ってるんです。東日本大震災の前に問題になったことは、津波ではやはり北海道南西沖地震、奥尻島の地震の津波というのが一番大きな津波の災害、近年では津波の災害だったわけですけど、そのときに一本道で、やっぱり自動車の渋滞によって人が亡くなったのが多いということから、自動車を使わないというのが原則であるというふうなことが一応言われていました。ただ、これはどちらかというアンケート調査も行われなかったり、要はメディアによる印象のまま議論をされていた結果というふうに言うことができます。もちろん、実際に渋滞してない地域と渋滞した地域があります。私たち、個別に市町村ごとに渋滞した地域があったかなかったかというふう聞いたところ、渋滞していたという地域は58.1%あったんですが、渋滞はなかった地域も3割あります。つまり国土交通省がちゃんと調査をして得るように、渋滞していない地域というのもきちんあるわけで、構造上ほとんど渋滞しない地域というのもきちん考えられます。つまり、渋滞して車が動けない状態で困った人というのは13.9%しかなくて、避難渋滞というのは全体から見ればごくごく限られた現象であるというのもきちんある程度わかってきています。東日本大震災の被災地域に、私たち災害情報学会というところでアンケート調査をしたんですけども、34.9%の人、つまり約3割、約3分の1の自治体は自動車での避難をすることというのは原則禁止していたけれども、現実的にはやむを得ないものと考えていた。つまり私はこのところがすごく大きな問題だと思うんですけども、国から定められた方針であったり、県で定められた方針というのを、一応それはそうだというふうには認めるんだけど、けど実際はそうじゃないよねというふうに思いながら、現実とは違うものだというふうには考えながら防災対策をとっている。つまり、今、市町村の防災対策というのが何となく建前で終わっていて、実際にはどうなんだというふうな部分までいってないという、つまり私は国と市町村、県の乖離というのは、もちろん施策の問題というのものもある

んですけど、それだけではなくて、方針としてはそう出たけれども、現実問題としてはそんなの無理だよねというところがたくさんあって、その一端がこの自動車避難というふうなところにあらわれているんだろうというふうに思います。きょうはレジリエンスとかそういう大枠の話なので、細かい話は置いといていいと思うんですけども、例えば津波の避難の防災というふうなことを考えても、先ほど皆さんからおっしゃるのは、やっぱりハードの問題としてハードをつくれればいいというのじゃないというふうには、もちろんそうなんですけれども、ソフト対策でももちろん限界があるわけで、多分レジリエンスとか強靱化する社会というふうなことを考えると、私はできるのは何でもかんでもハードをつくれればいいというふうなことではなくて、次の災害に備えてでき得る限りのことをやるというふうなことなんだろうというふうに思います。もちろんソフト対応としても重要なんですけども、防災対応としても、ふだんからその災害、道路の設計とかまちの構造の設計のときにできるだけ防災の概念というのを埋め込んでいくこと、それで人が避難しなくても済むようなまちをつくっていくこと。もちろん避難しなくていいというふうなことではなくて、そのかけ合わせでできるだけ安全なまちをつくっていくことも重要なだろうというふうに思います。

兵庫行動枠組の中で私が考える方向性は、ソフト的な防災対策、人の意識を高めれば済むというふうな話じゃないというふうなことが東日本大震災の後、私はいろんな調査のデータからわかってきたのではないかなというふうに思います。ですのできちん社会の仕組みや人の心理とかそういったところもきちん踏まえて、災害対応を考えていかなければいけない。こういった意味で、東日本大震災の教訓というものを、きちん残していかなければいけないというふうにも思っています。検証、研究をすること、教育を継承する枠組みをきちんつくっていくことが求められるのではないかなと思っています。

○司会者

ありがとうございます。次にパネリストの方々からお気づきになられた点等御発言いただきたいと思います。

○河田恵昭氏

ずっと防災の仕事をやってきて、やはり関谷さんがおっしゃったように人間というのが一番難しいですよ。なぜかという、例えば実際に起こった話なんだけれども、愛媛県で住民の津波避難調査をやったら60%は車で逃げる、あとの40%は徒歩で逃げると、その町で。それでその直後に地震があって、避難勧告が出たんですよ、津波の。そうしたら90%車で逃げたんですよ。そうしたら一体何を信じていいんだと。そうしたら今、先生の話聞いていて、人間というのはその時その時の状況を判断するというか、つまり前そうだったからじゃなくて、とっさに判断するということが非常に大きな実はポイント

トになっていると。ですから防災というのは事前の計画とかいろいろやるんだけれども、本当に起こったときにどうすると、どうなるということをやったり考えておかないと、事前にいろいろ検討してそれも非常にフレキシブルに組み立てていても、それでかなりの部分がこうやれるのかというと、実は午前中に林先生が、8割ぐらいがトレーニングによってカバーができると、そういうお話だったでしょう。けれどもそこをどういうふうにかバーするかと考えるとおかないと、アメリカと日本の違いってそういうところにあるんじゃないかなと思うんです。例えばアメリカは今、徒歩でなんか避難したことないんですよ。全員車なんですよ。だから初めからもう、アメリカ政府は車で避難するというを前提に避難計画をつくっているわけ。そういうところと日本、日本というのは何か行政がどう持っていこうとしているのが非常に決まっていなくて、そこに住民の意見を反映させようとするから余計現実にかかることが実は予測しがたいとか、そういう問題をずっと抱えているんじゃないかなという気がしました。

○司会者

関谷さん、いかがでしょうか。

○関谷直也氏

まさにそのとおりで、何て言えばいいんでしょうね、ただ最悪のケースを考えてとか、全員車で避難をするから渋滞するというのを前提に考えていく考え方のアメリカと、日本の場合それだと避難できないから、だからいざというときは徒歩で行きましょうとか、原発の避難のときは車で避難をすると渋滞して無理なので、バスに乗りましょうとか、実現不可能な計画を立てるから、いざ実際に起こったときに全然想定どおりじゃなくてうまくいきませんでした、という感じのものがすごく多くて、そういう意味では何か行政がこうしてほしい、だからこうしてくれというふうなところが先行して、実際にどう行動するのかというふうなところがすごく見えていないとか、そこのところの齟齬というのが結構防災対策では、日本でよく出てくるなとはすごく思います。

○河田恵昭氏

話を膨らましていくと、例えば原発の避難なんかも、これ実は津波の避難をやっていた人たちが原発の避難の問題にコミットしてつくっているんじゃないんですよ。要するに原子力村の人たちがつくっているわけ。そうすると、川内原発の避難計画って、見ると実が福島でガス欠になった車がものすごく交通渋滞を起こしているわけですよ。だから現実にはそれを考慮しないと、避難計画ができないんだけれども、川内原発はガス欠の車ゼロという前提でやっているんだよ。そういうことが避難計画に入っていないんだよね。もうこれ、僕に言わせるとコンサルとかシンクタンクも悪いんだよね。つまりそういう条件でやってくれという仕事、内閣府とかが出て

きたらそれでやるわけですよ。じゃあ誰が一体その避難計画をつくったんだといったら、これは原子力関係者がやったというんだよ。何でこれ、津波の避難をやっているのがいっぱいいるのに、その意見を聞かないんだと言ったら、そんなことしてしまったらその筋書きが潰れてしまうんだよ、全部。いまだにそういうところがあるんだよね。だからやはり現実の問題として、レベルというのが非常に凹凸があって下のところがなかなか上に上がってこないという、だからちょっと変わると、先ほどの永松さんの話じゃないけれども、何も災害だけじゃないじゃない、だから口蹄疫とかいろんなところで、それだけ出てくるんだよね、やはり。だから全体のポトムアップというのがなかなかできないという、日本の災害対応ってそういうところがいっぱいあると思うんですけれどもね。

○司会者

オールハザードじゃないところの問題というのは、省庁の枠組みの、枠組みとか組織を変えればいいというふうなことになるんでしょうかね。それが一番の大きな問題だとは思いますが、いろんなところで問題は生じると思っていて、やはり防災をずっと扱っているというよりはむしろハザードのことを研究している人が多いから、どちらかという地震は地震、水害は水害というふうな感じになりやすいというのを、研究分野でもありますし、コンサルレベルでもあると思いますし、それでやはり省庁レベルでもあって、やはりいろんなところでそういう、防災の中でも専門分化が進んでいるから、何となく防災の教訓というのがいろんなところに生かされないというのはすごくあると思うんですけれども。

○永松伸吾氏

縦割りの話でちょっと思いついたんですけれども、当時の内閣危機管理監というのは東日本大震災でも対応された方で、彼によれば口蹄疫というのは危機じゃないらしいんですよ。いわゆる治安に関係ないから、彼は警察省出身なので、治安に関係ないと彼にとっては危機じゃない。それでなぜ内閣危機管理監が、結局サリン事件の後にできたポストで、そういうことをやる場所ということで、警察官僚を据えていて、だから役所の中でも、縦割りというよりは、そこが一体どこの出身で占められているかということによっても何か考え方がすごく違うということが問題で、だからこそ我々はもっと、本当に我々の生命とか財産とかコミュニティとかそういうものを傷つけるものは全て危機だというふうに見てそれを一元的に考えるような枠とか、そういうものがやはり必要なんじゃないかなという気はします。今、関谷先生がすごく福島の避難の問題について研究しておられている、私もおくれればながら今、そのちょっと経済的な問題を研究しているんですけれども、あれって例えば一水害の想定が出て、ある区なんかはもう丸ごと避難しなければいけない

というような事態が想定されているけれども、その計画づくりってどれだけ進んでいるんだと、訓練もやっていないと。あるいは国民保護計画の中では、いわゆる府県間をまたがった避難というものが場合によっては必要だと、そういう計画を持たなければいけないということになっているにもかかわらず、全然あの教訓を学んでそっちに使うというような議論もないとか、だからすごく外力ごとになっているというのはものすごくそれは問題が大きいし、損失も大きいような気がするんですね。

○関谷直也氏

例えば私、福島原発の周辺の13市町村のヒアリングをしたんですけれども、ある担当者が「何でぱっとすぐ避難行動がうまくいったか」というと、国民保護法の計画を使って、国民保護法の計画だと自分たちの市町村から離れて、自分たちのところからどこへ行けというふうな計画を立てて、そのときに何をするかというのを一応考えておくリストがあって、そういう地域防災計画の枠組みじゃなくて国民保護計画の枠組みが頭に入っていたから、そのスキームとかその紙を使ってやるというふうな形になったからうまくいった」というんですね。要は危機管理とかレジリエンスって共通する部分があって、それが頭に入っている人がやるとうまくいって、そうじゃないとうまくいかないというのはどこにも共通してある問題なので、そこの部分はいろんな多分教訓が、今回の東日本の後埋まっているはずなので、ぜひそれを丁寧に拾い上げていかないといけないんじゃないかなとは思いますがね。

○司会者

続いて、レジリエントな社会をどうつくるかについてディスカッションをしたいと思います。レジリエントな社会は誰がどういう役割分担でつくって、さらにどう評価するのでしょうか。いかがですか。では中川さん。

○中川和之氏

日本では、建築土木系というような技術者の方々が支えてきていることがたくさんあるのに、防災から遠いんですね。もっと普段からハード対策として何でこんな工事をしているのか、土がどう支えられているのか、山がどう動こうとしているのかなどについて、技術的なことを知っているんですが、そのことについてコミュニケーションする立場に彼らは立っていない。ああいう人たちが、リスクコミュニケーションの現場に立って、なぜこの工事が必要なのか、この砂防ダムはどういうことを引き受けていて、それ以上は引き受けていないというようなことについて説明をせよと、社会は要求してこなかったですね。「どうぞお任せください、工事しますから大丈夫ですよ」と、「再度災害は防ぎますよ」で終わっていた。プロの人たちがちゃんと現場で、住民の方々に説明をして、一緒になってハード対策の意味を理解していかないといけないですね。

○河田恵昭氏

実は佐用の水害のとき、その前に井戸知事が兵庫県庁からもう県土整備部なくそうって、コンサルとゼネコンでできるって、僕はそれを聞いて県土整備部長に、ちゃんとやらなければ君ら仕事なくなるぞって。つまりきちっと説明してきてないんだよ。お金が、予算が要るときはやっているんだけれども、日常的に自分たちがどういう活動を県のためにやっているかというアナウンスをやってないんだよね。それで、佐用の水害が起こった後、実は井戸知事が現場に入ったんだよ。そうしたら兵庫県は治山治水がとて遅れているということに気づいたんだよ。つまり、僕は災害現場に特別に通用することは必要ないと思うんだけれども、全く現場を知らなくてこの防災の議論をするって無理ですよ。ですからこれ、実は先週の金曜日からIRPの組織なんかも含めて、国際的なことをやってきたら今、実は経済的な側面が出てきているから、ILOとか災害に普段から直接関係のない人たちがめっちゃくちゃ防災のことを言い出すわけ。ああしろ、こうしろって。だけどそれは理屈でね、だから理屈があるから何ぼでも議論できるんだけれども、現場知らないんだよね。だから少なくとも、やはり災害のことをやる以上はどの役所であろうと研究者であろうと、やはり現場を経験しなければいけない。だからそういう意味では被災者を、被災者は体験者だからやはりそこはコミットしないとイケないので、そうでなくて空理空論で、ポジションが高い人ほどそういう自分の説をわーっと言うもんだからまとまらないというようなところがあって、ですからやはり共通の土壌というのは現場を知っているということじゃないですか。ですからきょう僕、最初にレジリエンスとか兵庫行動枠組はこうなんだということを知ってもらおうというのはまさに、情報の内容もレベルも全く違うところが実は何かをやろうとしているという、だからやはり日本というのはもっとラウンドテーブルを活用して、特に現場というか現場に近いところほどラウンドテーブルが僕は要ると思うんだけれども。

○永松伸吾氏

今、ILOという話も出てきて、どういう人材を巻き込むかという話なんですけれども、私なんかもともと全く災害とかやっていた人間で、経済が専門でやっていて、それでたまたま人と防災未来センターに入ってから防災をやるようになって、今でも抜けずにやっているというある意味希少種だと思うんですね。それであるとき社会科学の人たちもみんな、一応阪神・淡路大震災のことは研究したんですけれども、大体3年、長くて5年ぐらいでぱたっともう研究がなくなってしまいました。結局それはどうしてかということ、結局そのそれぞれの分野の関心で災害にかかわっているに過ぎなかったと思うんですね。一つちょっと、東日本大震災でも私ずっと雇用対策の話をやってきて、いわゆる労働経済学の方とか、あるいは厚労省なんかともいろいろやった

んですけれども、彼らの持っているいろんな制度というのがやはり被災者の復興、被災地の復興のために役立つんだと思ってすごくそれを一緒にやってきましたんですけれども、やはり最後の最後で彼らの関心というのはつまり失業率を下げるということで、平時の枠組みをやはり押しつけようとするんですね。今すごくそのところは、また阪神・淡路大震災と同じような失望感を感じていることなんですけれども、やはり願わくば今、僕らよりもずっと下の30代前後ぐらいの方がぱーっと防災の予算がついて防災研究を、既存の分野からかじり始めている若い人たちがいっぱいいるので、どうかこれを逃さないようにやっていけたらいいなということを今思っています。

○福和伸夫氏

現場の話をする、これまで日本の防災がちゃんとできていたのは河川系の人たちが内閣府に残ってくれているから。彼らは各地の建設事務所の中に入って現場であらゆる人たちとつき合いながら、それで地元をちゃんと守るためにやるという、そういう根っここのところを持っているから、何とか今、中央省庁の中で横をつなげているんだと思うんですよ。それは地元を守らなくてはいけないからという明快な地元愛というのがあったりとか、何か目的があるからいろんなことを続けられるのであって、多分防災ということだけで続けるのはなかなか専門の人にとっては難しい。根っこがないところで防災を話してしまうから、なかなかうまくいかないんじゃないかという気がしてならないです。このところ問題なのは、役所の中でも現場を経験していない人がふえている、それから防災部局の中に事務系の人ばかりでバランスよく現場を知っている人たちがなくて、3年交代で動いてしまうシステムの中では、やはり今のように最後戻っちゃうんですよ。ただ地方でそれなりにやれているのはなぜかという、最後は地方を守るのは自分たち、自治体職員の役割であるという共通の目的があるからじゃないかなというふうには感じます。ではなぜ、中川さんが言ったように、現場の人たち、あるいは建築や土木の人たちが社会との接点がないかという、自分たちは社会から期待されていないからと勘違いしている可能性があります。もっと社会が、現場の人を褒めてあげるとか、あの人たちのおかげで社会ができていくんだという気持ちを社会の人たちが持てば、やってくれると思います。

○司会者

少しライトだけれども、防災に関して何か貢献したいとか、これから何かやりたいという人をどういうふうに取り込むかという視点も一方で重要だと思うんですね。多分東日本大震災で、これまでのいわゆるがちがちとした防災とはまた別に、ライトに防災の取り組みをしようとしている若い人たちは多分いっぱいいるんです。そういう人たちと今まで防災をずっとがちがちにやってきた人たちの間に、何か

連携もなければ関連もなければそもそも知らないという実態が、結構あるような気がするんですね。そこがもしかしたらレジリエントな社会をつくるための障害にならないかなど。

○中川和之氏

先ほど私が紹介したポータルサイトをやるようとしている人たちは、実はそういう、何というかライトな新しい人たちで、広告クリエイターだったりして、防災ガールとかも動き出しています。ちょっとやばいかなという感じもなきにしもあらずだけれども、余りがちがちにしないで「いいね」と言いながらやっていきたいなと思っています。

○河田恵昭氏

今一番実は大きな問題になっているのは防災教育だよ。これ、専門家がコミットして本当にうまくいくかどうかって難しいですよ。ですから、文科省も今かなり慎重にやり始めているけれども、いわゆる防災教育をどういう枠組みに持っていったらいいかというのは、僕は本当に難しいと思うんですよ。なぜかというそれは子供たちをどう育てるかという中で持っていかなきゃいけないじゃない。そうすると、専門家が本当に必要なのかと、そういう場ですね。一応阪神・淡路大震災の後、ツールとかゲームとか、そんなものはいっぱいできたわけ、あるいはビデオとか。でも肝心かなめの学校でどうするんだというところ、全く実ははっきり言って進んでいないんですよ。だからやはりそこが、専門家と教育者といういろんな分野の方をどうコラボレートするかという、それが一番実は大切なところなんだよね。

○福和伸夫氏

防災と言わない防災教育のほうがいいような気がしていて、通常の教科学習をやっている人たちがどことなく防災のことを気にしているような、そういうような世界にしていけないと、防災防災といった教育は、なかなか難しいです。今毎年免許更新講習の講師をやっているんですけれども、結果として名古屋市の教員は10年たつと全員僕の講義を聞いてくれるんです。あらゆる教員の人たちに心の片隅にマインドとして防災を忘れないようにしておいてもらえればよくなって、そうすると先ほど中川さんが言ったように通常の教科学習の中の何かの問題のところ、防災っぽい話をしてくれる、そういうふうな動きをしていくこともあわせてやっておかないと、防災だけに特化したような教育にすると、続かなくなっちゃうような気がしますけれどもね。

○中川和之氏

先ほどちらっと紹介しましたがけれども、釜石の話がよく出てきますけれども、あれは専門家が関与したことが重要なのではなくて先生方が自分たちでつくったことが重要で、余りそれが知られていないというか、先生方が自分たちで問題を考えたりとかして、専門家の力を実は排除したんです、あのときに、教育委員会とそれから消防防災課が。な

ぜかという学校の先生は自分たちでつくったものは使うけれども、専門家から言われて受けるではやはり気合いが入らない。だからできたということもあって、それは実は何かあの話の中でうまく触っていない。ただ単に訓練しただけみたいに伝わっている。やはりそれは先生方が自分たちで問題を考えて、自分たちでやってきたというところを言っていく。そういう意味では専門家というのがうまく引きながら、あと先生方が地域を考えていくというか、そこなんだと思うんですね。防災教育がツールとかという話になってしまっている怖さはありますね。

○関谷直也氏

やはり、ふだんの生活の中に災害の教訓なりを残す仕組みというのをつくっていかないと、やはり記憶というのは風化していきますから。小学校、中学校の中に総合学習の時間でお茶を濁すというだけじゃなくて、もちろんそれぞれの教科の中に入るといっても大事なんですけれども、きちっと防災教育というのはやはりある程度のところまでは位置づけるべきだというのは、やはりある程度のところできちんと形として残さなければいけないのではないかなとは思うんですけれども。

○永松伸吾氏

例えば地域で防災活動について考えるときに、ハザードを完璧に理解しないと何か語っちゃいけないような雰囲気というのができてしまうというのが実は問題で、実はアメリカのサンフランシスコで地域防災活動みたいなものをこの間見てきたんですけれども、我々が思うほどアメリカってその辺は余り、結構適当なんですね。例えば救援物資とかも備蓄しているんですけれども、これ何人分ぐらいあってこの地域でどれぐらいの避難者が出るって想定してるのって言うと、いや別にとか言って、とりあえずこれぐらいあったらいいかなみたいな感じで進めているし、でも逆に例えばある薬局なんかは、いざとなったら賞味期限切れの薬でも出そうとか、そういうことはしっかり備えているわけですね。例えばあと隣近所の家でもしこの家が壊れたときには、ここのスペースはシェルターとして使えるねと、それどういう事態を想定しているの、いやわからんけれども、でも何かそういうときってあるかもしれないじゃんみたいなぐらいの、ゆるいのりでやっているんですね。ひょっとしたら彼らの準備というのは無駄に終わるかもしれないけれども、そういうことを何かあったときこうしようねと思ってみんながわいわい楽しくやっているということは、それはそれで何か周りをつながるという意味では、すごくいいことだと思うんですね。だからそれぐらいゆるくていいのかなというのを一つ思いました。

○福和伸夫氏

防災の教科をちゃんとつくるべきかどうかと、これは比較的大事なことですね。ただ防災教育ってどういうものなのかという議論なくしてそこに入っていきるのは難しいですね。教育現場の側の人たちが

とりあえず主役で、その人たちが自発的にそういったものをつくり始めるように誘導していかない限り、どちらにしても長続きしないんだと思うんです。各教科の中でどういう形で防災にかかわるようなものを埋め込んでいって、全体としてこういうことが学べるよというようなメニューをつくってあげるとか、それを自発的に自分たちでやっっていこうというように誘導するようなこともあわせてやっっていないと。先ほどの永松さんの日本とアメリカとの違いってやはり、危機を前提に最初からやっっていくところと、平時の組み立てで延長線上でものを見ていくところとの差ですね。だから子供たちがいざというときのグッズをちゃんと机の下に持っていますよね、アメリカの子たちは。その差は確かにありそうだなとは感じました。

○河田恵昭氏

結局防災というのは日常防災に持っていかないと役に立たないと思うんだよね。そうすると算数とかみたい知識オンリーのそういう教科にしまったら、全く失敗してしまうので、やはり知恵につながるような教育を、だから国語とか漢字を覚えるとかその類じゃないんだよね。だからそれを知っていると日常生活の中で非常にうまくいくというふうなものをどう体系化していくかというか、本当は教育というのはそういうものであるべきなんだけれども、知識先行型になっているから、それで防災もやっちゃったらえらいことになります。ハザードを知らなきゃ防災できませんよと言うのと一緒で、そんなことを子供たちに系統的に9年間やるのかとこうなります。ですからやはり日常防災につながるような形で内容というか、そういうものをやはりやっっていくべきだと思いますけれどもね。

○関谷直也氏

もちろん地震とか火山とか、それこそジオパークとか、あと水害とか河川の問題だとかそういうものいろいろわかるんですけれども、例えば今日本の国で小学校、中学校を卒業した人が、避難勧告、避難指示の違いがわからないんですね。授業で全くやらない状態で卒業しちゃっているわけですよ。これはもっと全然レベルの低い段階で、たとえば警報というのは気象庁から出るんですよとか、広域避難場所と避難所というのがあるんですよとか、あと避難勧告と避難指示というのがあるんだとか、その程度の知識もない防災教育というのは、やはり。最低限のレベルというのはあってもいいのではないのでしょうか。

○河田恵昭氏

だから、例えば学校でやっている防災訓練って、学校の中では閉じてはだめだって、地域住民と一緒にやると、学校に対する見方が変わるんですね。これとても大きなインパクトがあって、小学校、中学校が地域とどうつながっているかというのがやはり一緒に訓練をやっっていくと見方が変わってくるんですね。ですからやはり、子育てって学校だけで

できるわけじゃなくて、家庭でもそうだし地域もそうなので、その辺の分担がばらばらになっちゃって、やはりそういう訓練をやるときに例えば戦略性がまず大事じゃない、毎年同じことをやっているマンネリになるから。だから6年間やったらこういう知恵が少なくともついている、例えば避難訓練やらなら避難指示と避難勧告の違いとか、そのときに教えるとか、それはつながっているじゃない。そういう組み立て方が非常にまずいというか、だからやはり何のためにやるというところをクリアにして、それを計画的につくっていくというか、そういうことがやはり望まれているんじゃないですかね。

○司会者

ちょっと防災教育の話が続きましたので、まとめましょう。先ほど永松先生がおっしゃった低頻度高被害型にどんどん災害の形が変化しているというふうにおっしゃっていましたが、一方で兵庫行動枠組にあるようにリスクを減らすという意味で耐震化などを代表に、都市を安全にしていこうという流れがずっとありますよね。一体どこまで都市を安全にしていけばいいのかというのは、かなり疑問な部分もありまして、もちろん全部耐震化率が、旧耐震が新耐震レベルになればそれでいいんですけども、それ以外に密集市街地の問題とかさまざまな問題がありますよね。都市の安全性の評価基準、目標というのはどこに持っていくべきかというのは、なかなか難しい。特に巨大複合広域災害とか考えるとすごく難しいと思うんですが、その点に関して今後提言として先生方が兵庫行動枠組、次の枠組みでも主張したい点とかがあればぜひともお聞きしたいと思います。

○福和伸夫氏

僕は他地域に迷惑をかけないレベルまで災害を減らすというのが、それぞれの場所に住んでいる人たちの作法だという感じがします。ですから他地域に対して影響度が高い地域は、ちゃんとそれなりに被害を抑止する努力はしてほしい。それができないんだったらそこは小さくしてほしい、というようなことは言いたいんです。ですから、相対的に影響をほかのところと与えないところは、多分それなりに自己責任で、一方でそれなりに人にも迷惑をかけないからいいかもしれないと感じます。ですから大都市と呼ばれるところについては、やはりそれなりにハード的にも強化をしないといけないし、木密もできる限り解消しないといけないんじゃないでしょうか。

やはり全部直すのは難しいですよ。だからどうしても言いたくなってしまうのは、みんなが危険な場所に住まないような仕掛けをするというのもあり得るんじゃないかなとは感じます。それは市民の心のスイッチを変えればいだけなので、多くの人たちの価値観が変わるということで、それは比較的容易にできるんじゃないですかね。

○河田恵昭氏

住宅というのは22年たったら価値ゼロになる。

消耗品になってしまっているわけ。だから町並みが非常に貧弱になっているというか、京都とか奈良は別として、普通の都市の町並みってとても貧弱なんだよね。ですからやはり、ゾーニングをやるべきだと思うんだよ。そうすると極端に言ったら、建て売り住宅を勝手につくるなど、やはり地域ごとに守らないといけないので、アメリカあたりはセキュリティの問題があるから、町全体がある種のセキュリティのレベル上がっているじゃない。だから塀で囲ってしまって、勝手に地域に入れなくしているじゃない。それは見知らぬ人が車でびゅっと乗りつけて人を訪ねていくなんてことは、アメリカの新しい町ってそうはなっていないんですよ、セキュリティの問題があるから。日本は勝手に家を建てて、その家がつくった途端に価値がどんどんなくなっていくというような形で進みます。メンテナンスするという精神がないから、要するに価値が上がらない。耐震補強したって価値上がらない、中古住宅のマーケットないので、ほとんど。ゼロじゃないけれども、マーケットないわけですよ。そうすると、耐震補強をしてもっと長もちをさせるなんていうことが評価対象にならないので、全くマーケットにのらないわけですよ。それってまずいんですよ。だけどこれやはり規制緩和なんていうけれども、やっていることがいいかげんなんだよ、特に国土交通省の住宅局というのは。だからやはり、ポリシーをきちっと出していかないと、今にも壊れそうな住宅の横に立派な家を建てて、地震が起ったら壊れた家から火が出たら終わりじゃない。つまりゾーンで守っていく、だからアメリカの水害保険ってそうですよ。個人で入れないじゃない、コミュニティごとしか入れない。それもあるレベル以上の担保がなければ入らせてくれないじゃない。それでも赤字なんだよ、実は。そこまでバリアを高くして、やってもアメリカの水害保険って赤字なんです。だから日本で本当に町を安全にしようとしたら、長丁場だけれども、そういう中古住宅のマーケットをつくって、あるレベルに例えば耐震性が整えられるとか、そういうふうにししないと水害だけでなく地震も起こるので、その凹凸が実は非常に被害を大きくするから、そういうところを持っていかないとなかなか難しいと思うんですけどもね。

○永松伸吾氏

僕は政策的にここまで安全にすればいいとか悪いとかということを決めるんじゃないで、マーケットを活用するべきだという考え方ですね。だから例えば、僕は水害保険とか地震保険は強制加入でいいと思うんです。それでこれは本当に行政として住んでほしくないところは、住んでもいいけれども住民税がっばりいただくよというようなことをするとか、そして結局決めるのは住民主体、地域がどうするか決めればいいんだけど、あくまでも行政としてここは危険だとか、あるいはマーケット的にここは危険いかということのメッセージを発信し続けて、

それを承知の上でどうするかというような形のまちづくりをやってもらえればいいと思うんですね。

○司会者

ただマーケットを使う上で気をつけたいのは、やはりマーケットに関与するステークホルダーがちゃんとわかっていないとだめですよ。そうじゃないと、いわゆる神の見えざる手というのは機能しないですよ。そのためにどうすればよろしいですかね。

○永松伸吾氏

大変それは重要な問題で、結局適当なリスク評価をやって、どこかの一部の人たちに都合のいいリスク評価をやってということになると、間違った方向に誘導することになるんですよ。だからそこがやはりサイエンスの力ってものすごく重要で、ありとあらゆる科学的な知識とかというものを動員して、やはり信頼できるリスク評価を、できれば一部の専門家だけで決めるのではなくて、いろんな人たちの参加を求めながらリスク評価もしていくということが恐らく、マーケットを使う上での大前提になると思います。

○司会者

よろしいでしょうか。それでは最後に兵庫行動枠組を今後どうすればいいかということ、現段階でお一言ずつ御意見を頂戴して、終わりにしたいと思います。

○河田恵昭氏

3月の国連防災世界会議で、どう組み込んでいたかというようなことも私たち委員会の一つの目的でしたので、それも議論したんですが、要は実績がないとだめなんですよ。だからこうあるべきだという形の提案をやって、なかなかそれは解釈されないし、だからやはり、例えばビルド・バック・ベターとか、ですから元に戻すんじゃなくて、災害前よりもっとよくするという、そういう社会とか、ですからその現状を前提にするんじゃなくて、これからの社会のあり方というのをやはりそこで考えなきゃいけないので、そういうことをやはり実現したいと思います。

○福和伸夫氏

僕は兵庫行動枠組ってとてもよくできているので、特にそれを变えるんじゃなくて、むしろそれを確実に日本の中に定着させるというような提案でもいいのかなという気がしています。ですから言葉だけではなくてそれをあらゆる国民がそれを頭の中に入れるような施策を持っていくということです。

○永松伸吾氏

大体最初のプレゼンテーションで言ったことなんですけれども、やはり我々の命だけではなくて、安定的なこの生活をどう守っていくべきかといったところで考えていきたいと思っています。

○関谷直也氏

私も最初のプレゼンの話に戻りますけれども、教

育とか教訓の継承というのは大事なのはわかるんですけども、ではどうやってやっていくのか、どういうふうにすれば伝わるのか、またそれを受けとめる人の心理はどうかというふうなところを、もっともっと突き詰めていく必要があって、兵庫行動枠組の方針はそれはものすごくきちんとしているわけなんですけれども、もっとブラッシュアップして、どうやればもっと効果的にそれができるのか、もっと人の意識を高めるというのはどういうことなのかというのを、やはりきちんと見定めていかないといけないというふうには思っていて、そこをもう少し詰めていってもいいんじゃないかというふうに思っています。

2点目は、早期警戒システムというのが、アーリーワーニングというのがやはり国際的な防災の中では、やはりこの10年、20年すごく重視されてきたわけなんですけれども、先ほど永松さんにも批判されたように、避難勧告、避難指示とかワーニングというのは余り効かない事例があるということも、やはり重要な視点だと思いますし、これは東日本大震災でよくわかったことでもあるので、そのアーリーワーニングというのを限界をわかった上で、けれどもきちんと生かしていくというふうな、今回の東日本大震災の知見を踏まえた、さらに重点的にやっていかなければいけないところというのを考えていく必要があるんだろうとは思っています。

○中川和之氏

どうしてもメディアは、できていないことに文句を言ったりするんですが、できていることをちゃんと評価していくことが大事のように思います。20年前の阪神大震災でも、やれたことがたくさんあるのに、それが整理されていないまま放ったらかされていて、せっかく苦労してうまくやった手法が埋もれているままで、生かされていないこともあります。今回の東日本大震災でもそうだと思います。だから、兵庫枠組としてできたことを、ちゃんと整理していくという作業が必要です。そして、自然災害とつき合ってきた中で、持っている「お互いさま」の信頼感を、日本の文化として伝えられていければ面白いと思います。

○司会者

ありがとうございました。それでは時間になりましたので、本パネルディスカッションを終えたいと思います。

日時：平成27年1月21日

○司会者

皆さん、おはようございます。本日は、最初に西川様の報告の後に、自治体の方々のワークショップの成果を10分ぐらい御報告いただき、ディスカッションを進めていきたいと思っています。

○西川智氏

おはようございます。西川と申します。これは皆さん御存じだと思いますけれども、左側に20世紀以降の大地震のランキングで、強い地震、マグニチュードでいう強い地震のランキングがあります。右側は犠牲者が多かった地震のランキングでありまして、この両者を見ると全くリストの違いというのがあるとわかると思います。2004年12月にありましたインドネシアのスマトラ島沖の地震、マグニチュードも大きかったし、犠牲者数もインド洋津波ということで大変大きかったというところは共通していますけれども、それ以外は、当たり前の話ですけど、マグニチュードと犠牲者数は全く連動していないと。結局、要は、自然災害というのはハザードと社会の脆弱性の組み合わせで決まりまして、そここの組み合わせでもって物事が決まると。なかなかハザードをとめることはできませんけども、脆弱性を克服すれば被害を減らすことができると。それをひたすら日本はずっとやってきたということがもとにあります。

現代の日本の防災行政の3つの転換点がありまして、第1は、1959年の伊勢湾台風、死者が5,000名を超えたということで災害対策基本法が1961年にできまして、次が1995年の阪神・淡路大震災と、6,000名以上の方が亡くなられて、これで災害対策基本法が大改正されて、それから2001年の省庁再編を機に防災担当大臣が設置された。今度の2011の東日本大震災では死者・行方不明者数は1万8,000人余りということで、災害対策基本法もまた改正されているというところがございます。

日本の国際防災協力の柱になっている、後で兵庫行動枠組というのが出てきますけれども、兵庫行動枠組というのとは何かというと、実は、1961年につくった災害対策基本法を英語にしたものであります。もとはといえば、内閣総理大臣を長とする中央防災会議。この中央防災会議というのとは、1961年当時としては世界でも希有な仕掛けであります。全閣僚が入って、指定公共機関が入っていると、そのほかに有識者も入ると。日本の総力を挙げて防災に取り組む仕組みを一応行政としてつくったと。このような考え方というのは、今では国連用語ではナショナルプラットフォームと言っていますけれども、要するに政府の中でどこか防災に関して共通の対話の場があるということが大事だということが書いてありまして、これが兵庫行動枠組の中で大変クローズアップされています。それから、法定で防災白書による国会報告を義務づけていると。それから、国・都道府県・市町村の防災体制と防災計画をつくった、これが災害対策基本法の骨子として、この性格は今でも変わっておりません。

さっき言いました中央防災会議方式、要は、国の中では消防庁とか警察庁とか、そういう救助をやる部署があり、そのほかに国交省や農水省やら厚生労働省やらといった部門別も関与するし、気象庁も入るし、それから防災関係の有識者も入るしと。かつ、

それが地方政府、それからコミュニティ、それからNHKやNTTといったものを通じてちゃんと人々とのインターフェースがあると。こういう仕組みを1961年に、当時、日本はつくったと。非常に当時としてはまれな例であります。大事なのは、伊勢湾台風によって、後追い防災行政ではなくて、予防行政が大事だということをその当時認識したというのは画期的なことでありました。

今から10年前、ここポートアイランドでやりました国連防災世界会議ですけれども、当時採択したのは、HFA兵庫行動枠組というものと、それから、その際に兵庫宣言というのを採択したところがございます。もともと兵庫行動枠組というのとは何かというと、2005年から2015年までの間に各国が自ら行動計画を策定し、国際社会がこれを支援していく際のいわばガイドラインのような文書ということで作られた代物でございます。このHFAで書いてあることは、世界共通の防災目標、今後10年間の目標として、期待される成果としては、災害による人的被害とか、社会経済・環境資源の損失の実質的削減を目指すんだと。そのためには3つのゴールがあって、持続可能な開発の取り組みに防災の観点を組み入れるとか、全てのレベル、特にコミュニティレベルで防災体制を整備して能力を向上する。それから、緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れるということが目標で、そのために5つの優先行動と称する柱立てをしています。

1点目は、防災を国・地方の優先課題に位置づけて、実行のための強力な制度基盤を確保すると。要は、兵庫行動枠組以前ですと、世界各国の中で予防的な防災行政に関する法律とか制度がある国は非常に少ないんです。それをまずつくりましょうと。日本でいう災害対策基本法を各国でつくりましょうと。この呼びかけているのが1番です。

それから、2番としては、災害リスクを特定・評価・観測し、早期警報を向上する。これは、要は早期警戒システムの話を書いていまして、何でかということによって世界中が防災が大事だと思ったということもありまして、とにかくあのときの話題は、太平洋には津波早期警戒システムがあるのに、インド洋には津波早期警戒システムがないからあんなにたくさんの方が亡くなったんだと。それはそのとおりなんです。インド洋にはありませんでした。ですから、この早期警報というのは非常にクローズアップされた。

それから、3番に防災文化の構築とか、知識・技術・教育を活用すると。

4番目として、潜在的なリスク要因を軽減するというのがあります。これが一番難しいところで、例えば、住宅の耐震化であるとか、病院とか学校の耐震化、あるいは治山治水、堤防、ダムといった、要は災害を予防するための設備投資をするということを書いております。そのほかに、例えば、土地利用

計画はちゃんとつくとか、防災に関する法制度とか規制をかけるといったことを4番に言っています。

それから、5番目として、効果的な応急対応のための事前準備を強化するというを書いています。

つらつら書いてありますけれども、実は、兵庫行動枠組の原案を書いたのは当時の私の課長補佐の松家君という人でありまして、彼が日本の災害対策基本法をベースにして、これの大まかな骨子をつくって、国連に渡して、これをもとに考えたらどうと言って、それがほとんどそのまま通った。ちょっとだけつけ加わったのが早期警報。何せ3週間前にインド洋津波があったので、このところが非常に強調されましたけれども、あとは基本的に日本の災害対策基本法をもとにしています。並べ方がちょっと違うだけで、書いてあることはほとんど同じです。

災害対策基本法をベースに何を考えたかという、要は、日本の防災制度とか防災文化を輸出しようというのが当時の我々の魂胆です。私、よく言うんですけれども、世界的には、いわば文民型の防災と軍人型の防災があります。アメリカというのは典型的な軍人型の防災です。要するに、災害が起こったとき、やられたときにどう反撃するか、どう緊急対応のための情報を集めて、どうその体制を立てて、どうオペレーションをやるかということがいわば軍人型の防災です。これが大好きな国は結構あります。例えば、旧ソ連の国々でありますとか、アメリカもそうですけれども、基本的にやられた後にどうするかというところに大変焦点が当たっています。日本の災害対策基本法というのが伊勢湾台風の教訓から来ていますので、要は、台風が来てからの話じゃなくて、どうやって予防するかということに大変重点を置いています。私はこれを文民型の防災と言っているんですけど、予防と復興に力を入れています。

それともう一つ、防災というのをハイテクからローテクまで全部含めてやんなきゃいけない。例えば、インド洋津波の際に話題になった津波早期警戒システムですけれども、これは、基本となるのは地震の検知、それから津波発生可能性のシミュレーション、数値計算をやっていくと。そこから津波警報を日本ですと3分以内に出すと。これは極めてつけのハイテクであります。津波警報を出すためには、海底地形図をきっちり整備して、どこに震源を置いて、どう動いたらどういうふうに波が伝播していつ何分で到達するかということをあらかじめ全部計算してあるから、日本の気象庁は3分以内に津波警報が出せるという極めてハイテクの塊があります。それから、それを瞬時に、津波の速さより速く伝えなきゃいけない。これもハイテクです。

さて、次、避難誘導、人間をどうやって動かすか。これはハイテクの世界ではありません。どうやって人を説得して納得させて、やっぱり逃げなくっちゃと思わせるか。ローテクと言うべきなのか、ハイテクと言うべきなのか。要は、技術の世界の話ではございません。それから、それをやるための津波防災教育、これらがそろって初めて人命が救えると。

津波の避難、これは津波に限りませんけれども、なかなか予防は難しいんですけども、そういうのを組み合わせて初めて防災というのが成り立つということを行っています。

兵庫行動枠組をつくった後、何を日本はやってきたかなんですけれども、要は、兵庫行動枠組、実は日本の中央防災会議方式が大事だと言っているんですけれども、それを、いろいろな国に対して普及をやっております。それまでですと、例えば、インドというのは、もともとあそこの防災を担当している役所、昔はどこがやっていたかという、インド農業省がやっておりました。インドにとっては、干ばつというのが一番の災害でありまして、結局、農業被害をどう防ぐかということが主だったので、昔のインドの防災というのは農業省が担当しておったんですけれども、それを農業省じゃなくて内務省に移して各省が参加するような格好にしたりとか、それからインドネシアも、もともとあそこもある程度、予防型防災行政をやっておったんですけど、非常に弱体だったので、大統領の下での調整大臣におら下がる格好で防災組織をつくってみたりと。フィリピンももともとはフィリピン国軍の中に防災があったんですけれども、形式的には大統領におら下げて中央防災会議のようなものをつくっているし、カンボジアもそうです。それから、スリランカなんか同じです。ちょっと幾つかの例を紹介すると、兵庫行動枠組ができて以降、私自身が関与しただけでも、インドネシアとかスリランカとかタイで兵庫行動枠組に基づいて日本の防災協力をやって、相手国の防災体制をどう整備するかということをやってまいりました。

それともう一つ、防災と持続可能な開発というのは関係あるだろうということを一生涯懸命言ってきました。もとはというと、1987年にIDNDRが提案されたときには、要は、その当時はもっとも防災に関する科学技術の知識を社会に適用すれば被害は防げるよねということを行っていました。1990年から国際防災の十年、IDNDRというのが始まりまして、94年に横浜会議というのがあって、国連で初めて防災が取り上げられたんですけれども、正直言って、そのころ、世界で何が起こったかという、1990年からイラクのクエート侵攻、それから湾岸戦争がありました。その後は、旧ユーゴスラビアの民族紛争、それからソマリアの虐殺、ルワンダの虐殺と、国際社会の中では防災というよりも人道支援の話題が多々ありました。そのせいもあって、国際防災の十年、1990年代で防災を一生涯懸命やろうというふうに国連では言ったにもかかわらず、はっきり言って、国際社会での関心は非常に低かったんです。

皆さん、思い出してください。1992年にリオで持続可能な開発のためのサミットというのがありました。それで、持続可能な開発という言葉がはやってきたんですけれども、既に国際防災の十年は始まっておりますが、正直言って、国連の中で防災を担当

している部局は、人道援助をやっている部局に食われてしまって、ほとんど発言力がなかった。したがって、リオのサミットには、国連の中でも防災担当は誰も参加せず、したがって、リオのサミットで防災は一言も取り上げられませんでした。

そこから10年たって、2002年にヨハネスブルグサミットというのがありました。持続可能な開発についての国連会議です。当時、私、アジア防災センターの所長に来ていまして、当時のIDNDRの後継のISDRと相談して、このままでは国際防災というのは沈没してしまうぞと。ヨハネスブルグに行ってちょっとロビイングでもしないと話になんないねという話をして、持続可能な開発と防災はとても関係あるんだよと。途上国の幾つかにおいては、一発の災害でGDPの何割もが吹っ飛ぶ国があると。そうすると、防災と持続可能な開発ということはとても大事だと。幾ら環境問題が大事だといっても、災害一発でGDPの数割が消えてしまうのでは話にならないよねという話をして、アジア防災センターに行って災害の統計とかもやっていたもんですから、ある程度バックデータを持ってそういう説得をいたしました。

これ、最近、JICAの研究会でやった成果なんですけれども、いわゆる持続可能な開発を考える上で、災害があるたびにGDPがぼこんぼこんと落ちたんでは持続可能な開発ではないと、そのための予防投資をやらないとだめだということを主張してきております。

今度、今年の3月ですけれども、国連防災世界会議、仙台であります。今よく言われている最初のキーワードは、メインストリーム・ディザスターリスクリダクション、日本語にすると「防災の主流化」というんですけれども、これは、1つは、今年2015年というのはいろんな国連の大事な行事があるんですね。ミレニアム開発目標、MDGの改定が今年、予定されていますし、それから、今年国連の大きな会議が3つあります。仙台的会議と、それから秋にMDGの会議、それから例の二酸化炭素、地球温暖化についてのパリでCOPの会議があると。その3つがあって、いずれも今年決着をつけなきゃいけないと。持続可能な開発とか、気候変動への対応というのは大きな話題になっています。

そういった中で、防災の主流化、メインストリーム・ディザスターリスクリダクションというのが話題になっています。じゃあ、一体これ、何なんだろうと。1つは、政府の中でしっかりとした組織をつくるということ。もう一つは、やっぱり社会の中で防災がちゃんと認知されるということなんだろうなと思っています。かつて私が内閣府で担当しました災害被害を軽減する国民運動、そういう考え方なんじゃないかなと思っています。

例えば、2005年の会議以降、それまでは世界銀行の中で防災を担当する部署というのは余りなかったんですけれども、世界銀行の中に防災のプログラムができたとかということがあるんですけども、実

は、そのもととなる考え方としては、例えば、日本の政策投資銀行の防災格付融資とか、地方銀行ですと滋賀銀行のBCPサポートローンなんていうものがあります。そういった格好で、防災をいかにしてほかのいろんなテーマ、例えば、ジェンダーとかというものと同様に位置づけたいということを考えていろいろやってきております。

それから、もう一つは、我々、日本人は防災といったら基本的には自然災害が中心だなと思うんですけども、外国の方は、はっきり言って、自然災害は余り関係ありません。彼らにとっては、ディザスターは関心がなくてリスクに関心があるんですね。リスクに関心があるということ、彼らは何を考えるかというと、災害だけじゃなくて民族紛争とか戦争とか、そういうのに興味があります。彼らは、自然災害の話を経験しても、それは日本とかそういった国には関係があるけど、俺たちに関係ないもんねと思うと、いや、この際だから、ディザスターリスクリダクションの話でディザスターの言葉を抜いちゃってリスクリダクションにしよう。リスクにしてしまえば、紛争だって入るし、イスラム国だって入るし、シリアの話だって入るし、俺たちの縄張りにはふえるもんねというふうに思っています。そのためにいろんな画策をしています。

私、横浜会議、それから兵庫会議、今回も関与していますが、この3つを見てみますと、横浜会議というのは何をやったかということ、世界中の防災科学者の知恵をうまく整理して1つの文書にまとめたというのが横浜会議です。兵庫会議というのは、横浜会議で整理した、何をやる、どうやるべきかということ体系立てて、日本の防災行政の考え方にこっちで整理して、プラス、インド洋津波があったんで、早期警戒システムの話を入れたと。ですから、兵庫会議では、実は、兵庫会議の3週間前までは、例えば、EU諸国は一致団結して防災をテーマとするようなくだらない会議をやるなどと言って猛烈な妨害をしていました。インド洋津波があって、ヨーロッパ人がたくさん死んだんで、突然態度を豹変させて、大事だ、大事だと言い出してのってきたといったことですので、兵庫行動枠組の事前交渉の段階では、防災に関心のある日本とかアメリカとか、あるいはアジア諸国なんかの専門家同士の議論でまとまったということがあります。

さて、今度の仙台会議で何が起きているかということ、防災は大事だというPRが成功したがゆえに、防災に関係のなかった、従来防災に無関心だった方も関心があると。何で関心があるかということ、この話にのっているともうかるかもしれないなと思ってみんな群がっていると。そうなる何が起ったかということ、仙台の会議に向けての交渉で、今まで各国の中でも防災に関心のある国しか交渉に出てこなかったんですけども、もうほとんどの国連加盟国が交渉に出てくると。そうすると、ふだんはジュネーブでWTOの交渉をやっていたり、貿易交渉だとか人道紛争とか、そういう交渉をやっていた外交官が

前面に出たりと。正直言って、彼ら、防災のことは何も知りません。ただし、この際、とるべきものとはとるべきだという議論はしては、今、延々とした南北対立の交渉をやっています。私は国連でも働いていたのでわかるんですけども、こういうのというのは、多分、時間切れになるまではずっと決着せずには続くんじゃないかと思っています。

さて、そんな話をしましたけれども、今度、2015年3月、仙台で何か文書が採択されます。それは国際的な枠組みとして大事なんですけども、それを契機として日本国内でどう推進していくかと。こっちのほうが日本国内にとっては大事であります。いかにして311の教訓、あるいは20年前の阪神・淡路大震災の教訓をもとに、日本国内の防災に有意義なものにするかというのが課題だと思っています。

○司会者

それでは、引き続きまして、きょうの朝8時から9時にワークショップを行っていただきましたが、それに関する発表をしていただきたいと思います。

○自治体WS発表

今回、こちらの分科会には、山梨県と兵庫県と北海道と宮城県と滋賀県の5つの道県が参加させていただいております。まず1つ目は自治体側の体制について。我々全員、地方自治体の人間でございますので、自治体の体制、自治体側からの意見という形でまずやったんですけども、その中で、昨日ですと、オールハザードの対策であるとか、あと専門職であるとか、いろいろお話もありましたけども、なかなか特に我々都道府県ではなくて市町の現場までいくと、そこまで防災であるのか、オールハザードに対応できるほどの人員がいま、人的資源がないような状況があるという形の話が出ました。

それと、昨日の発表の中で、パネリストの方から、2名ぐらいでしたけども、市町の防災、結構建前だよねというふうな話が出まして、格好をつけてやっているんじゃないかとか、それから逃げ口上のな部分もあるんじゃないかというふうな話も、そういう趣旨の話もありましたけども、それはちょっと違うんじゃないかということなんです。どちらかというと、我々の実感としては、国のほうがより建前のだというふうな形で考えておられて、実際、市町の現場、どういふふうにして避難勧告を出そうか出すまいか、最終、住民の命と財産に直接かかっているのは市町ですので、市町の現場の皆さんは本当に真剣に日々苦しみながらやっている中で、どうしても自分たちで結論が出せないことがあるからこそ、少しちょっとふわとした結論とか、そういうことをせざるを得ないということもあるんです。ですので、そのことは逆に我々側としては、ぜひ市町の現場、はっきりしないことがあるというのはそういうことなんだということをちょっとお伝えしておきたいというふうな形です。

そして、兵庫行動枠組につきましては、そういうふうなレジリエントの考え方も重要であるというこ

とと、それから、最後にありましたように、新しいものをつくるということもあれですけども、一方で、現在のものを定着させていくことも重要ではなかろうかというふうな話がありまして、それはなるほどな、確かに今あるものを確実に定着させていくことが重要だなというふうに思いました。

そして、昨日のお話の中で、防災教育に関してと、あと行政と住民のかかわり等について話がありました。防災教育につきましては、なるほどなとかというふうなところもありまして、いかにして日常の中で浸透させていくかとか、あとそれから行政と住民のかかわりにつきましては、やはり最終の部分は住民の皆さんがいかに行動するかということもありますので、例えば、コミュニティレベルで防災が重要なのはわかるけども、じゃあ具体的にどういふふうにするか、それとか知識、これは教育ともつながるんですけども、知識を伝えるだけではなかなか行動につながらないので、どういふふうな形でそういうふうな行動につながるような形の住民とのかかわりをしていけばいいであろうかというふうな話が出ました。

それと、昨日、税とか財源についても幾つか話が出まして、例えば、災害に弱い地域に高い税金をかけたらどうかとか、あと保険をどうかしたいという話も出ましたけども、その辺の財源に関する話については、ちょっと我々的にはクエスチョンマークがつくような意見であったなというふうに思っております。

そして、一極集中の是正についてという形で、これも両方、うん、なるほどということと、ちょっとこういう考え方もできるなというように2つがありましたが、程度問題かなという形で、防災だけでまちが存続するわけではないんですけども、一方で、ある程度集中したほうがいい部分もあるんですけども、集中し過ぎるのはよろしくないということで、地方である程度の規模の拠点となるようなまちができていけば、それが結果として日本全体の被害軽減につながっていくのではなかろうかという形はなるほどなという形です。

そして、最後は、率先市民についてということと、あとは社会科学的アプローチについてという2つがありまして、それはなるほどなという形で拝聴した次第です。

大体、これくらいの感じですよ。

○司会者

ありがとうございました。基本的には、自治体の体制についてと防災教育について、それから実際、住民にどうやってかかわればいいのかという話と、それから一極集中の是正について、防災だけじゃなくて、しかも集まることによるメリットというのを、国際競争力とかを考えると、やっぱりあるんじゃないか、バランスをどうとるか、という話ですね。それでは、この後、この御意見について、パネリストの方々に御意見をお伺いしますので、それでは、

皆さん、ありがとうございます。

○司会者

それでは、パネルディスカッションのほうを再開させていただきたいと思います。本日は分科会の意見集約という位置づけで提言を3つまとめなければいけないのですが、まずは、パネリストの方々からお一言ずついただきたいと思います。

○河田恵昭氏

提言の内容についてですが、はじめに予防の問題はかなりきちっと入れておかなきゃいけないだろうと思います。非常に大きな災害が起ころうとしている日本で起こっちゃってからどうするというビルド・バック・ベターをやるべきではなくて、やっぱり防災を先行的にやるという意味が非常に大きいんじゃないのかと思うんですね。それは、日本だけでなく、途上国でもやっぱりどんどん激化・多発という状況が出ていますから、改めて事前の対策の重要性というか、こういうものを示していくべきではないかなと思います。

○福和伸夫氏

西川さんがおっしゃったことには共感することばかりで、今までの3つのステップでの防災施策の流れが非常に明快にあらわれてきていて、多分考えることはほとんど考え切っていて、やれるかどうかの問題になっているので、きちんと兵庫行動枠組が、ちゃんと我々が実際に地域レベルで動けるようにするところの仕掛けをどうこれからしていくかというところが一番大切だなと思っています。

多分、この枠組みは、国でやるんじゃないで、それぞれのまちごとに独立してやっていくモデルをつくって、それが展開できるという形にしないと、実際にはいいモデルができてこない。それは、きのうも中川さんと一緒にお酒を飲みながら、落としどころは、ちゃんとした地域モデルが各地で多様な形で出てくることかなというような気がしました。自治体の方々は、それを最前線でやっていらっしゃる方々なので、コメントを拝見していても非常にしっかりしたコメントばかりで、実際に定着していくときに何が必要かという目線でしっかり見ていただけたような気がします。

ただ、そこの中にちょっと足りないなと思ったのは、とにかく地域が元気になるためのもっと夢を語るような雰囲気やHFAの中からうまく取り出してくるというような元気さをもうちょっと提言の中に入れていただけると、もっと将来につながるかなという感じがいたしました。

○司会者

ありがとうございます。

HFAの定着とか、実際どういうふうに行えばいいかというのは、先ほど西川さんもおっしゃっていましたし、きのうも福和先生がおっしゃっていましたし、自治体の方々もおっしゃっていたので、まずこれは提言内容として非常に重要な点かなというふ

うに思います。

○西川智氏

幾つかつけ加えさせてください。1つは、今度の兵庫行動枠組の後継枠組みでは、防災の主流化だとか、あるいはさっき申し上げましたように、命を救うだけじゃなくて、命と生活を守ることが大事だというようなことを言っています。そのことが特に日本にとって、特に日本の各地域にとってどういう意味があるかということなんですから、私は、防災というのは1つの付加価値として地域の魅力なんだという格好でアピールできるといいんじゃないかなと思っています。

実は、かつて私、日本のBCPガイドラインをつくった後に、どうやってそれを普及させるかということで、当時は日本政策投資銀行はまだ政府系金融機関だったので、当時の財務省の理財局と交渉して防災低利融資というのをちょっと始めたんですね。政策金融機関ですから、防災に熱心な企業にほんのちょっと、今は低金利の時代ですから、それこそ低金利にボーナスをつけるといっても0.01%とか0.005%の金利のプレミアムしかつかないんですけども、既に防災を一生懸命やっていて、ある程度ちゃんと物差しではかって、この企業はしっかりやっているから、さらに防災の設備投資をするためにほんのちょっと低利融資しますよという制度をつくったんです。実はこれ、大ヒットしまして、実は、金利優遇でヒットしたんじゃないんですね。政策投資銀行がこの企業はしっかりやっているからもうちょっと応援するよというメッセージを出したということがヒットしたんです。政策投資銀行も非常に賢くやってくれて、この企業を認定したという際には必ず記者発表するんです。必ず日経新聞に載るように出してくるんですね。そうすると、日経新聞にその記事が出ると、その企業の株価が上がるんです。要は、防災を一生懸命やっているということは、その企業の新たな付加価値というふうな図式をつくってくれたので、だったらやってみようかというふうに動く。要は、防災を一生懸命やるということは、その地域が、住民とかその地域の産業のことを一生懸命考えているんです、品質向上のために一生懸命やっているんです、というメッセージなんだという捉え方をしたのがゆえに、結構そういうのに人気があると。ですから、兵庫行動枠組を推進するに当たって、何かそういう前向きな、防災をやるのが付加価値なんだと、いわばいい品質管理なんだという形に結びつけられると少し物事が前に動くのかなと。そうすると、各地域の首長さんも、例えば、企業誘致をする際に、やっぱりここは安全ですからぜひ設備投資してくださいという魅力につながるのかなと。そういうポジティブな考え方に結びつけられると、建前の防災とか、きれいごとの防災じゃなくて、少し実質が進むんじゃないかなということを期待しています。

○中川和之氏

先ほど福和さんがおっしゃっていたように、ローカルのところの取り組みがとても大事で、ローカルが世界標準になっていくということになっているんだと思うし、国連なのに、「横浜」だとか「仙台」とか「兵庫」という都市の名前が出てくるのがとても大事。それぞれの都市や地域の人たちが、それぞれの地域のことを誇りに思いながら、その地域の脆弱性もそれぞれ異なる。日本の災害はいろんなものがありますが、兵庫であれば何とか、みんなそれぞれ違う災害像があるわけで、やっぱりローカルが大事になると思うんですね。

ローカルが世界に向かうときには、これまでは日本国政府なんかを通さなきゃいけなかったわけですけど、そこを通さなくてもローカルからいきなり世界に直結するようなことができる。ここ神戸でいうと、舞子高校の高校生がどんどん世界に出ていっていろんな活躍をしていますし、つい最近、JICAの枠組みで神奈川の平塚市で地域防災をやっていた地域のおばちゃんが、2年間、地域防災教育のお手伝いをするためにトルコに渡っている。そういうことがどんどん増えていくと、その辺のおっちゃん、おばちゃんが世界モデルになっていくことが、もっと日本から生まれていくんだろう。それは私たちの誇りになるし、そういう方々を褒めていくような取り組みも出てくると面白い。

ローカルでの実践こそがやっぱり大事で、それを政府や自治体もみんな支えていくことによって、進めていけるんじゃないかというような気がします。

○関谷直也氏

ちょっと一緒に考えてみたいんですけど、昨日の議論でもあったようにオールハザードで対応するというのは、行政、もちろん市町村にいくと担当者が少なくて難しいというのはわかるんですけど、実際に起こっちゃって現実に対応しなければいけないというふうな状況がありますよね。つまり自治体としては絶対対応しなければいけないし、国としても体制をとらなければいけない。オールハザードでやっていかなきゃいけないというんじゃないで、もうやらざるを得ない状況があるんだから、じゃあそれに対する対応を立てないといけないし、市町村がもしもそういうので難しいんだとしたら、そういうことをやる体制を多分国として整えなきゃいけないと思うんですけども、その部分の整備というのが重要であるというふうな意味できのう言いました。私が思うのは、もちろん戦争とかを入れる必要はないんでしょうけれども、原子力事故まで入れる、原子力事故対応のところはやっぱり防災なり入れる必要があると思いますし、もう少し自然災害オンリーではなくて、きちんと災害として捉えて、どこまでをきちんと対応するべきなのかというのは、やっぱり河田先生がそれこそいつもおっしゃっている複合災害であるとか巨大災害、要は対応の意味での災害というものにどう備えるかというのは、やっ

ぱりきちんと、地震・津波という自然災害だけじゃなくて、ちゃんと考えていく必要があるんじゃないかなというふうには思っております。

○司会者

ありがとうございます。ということで、多分、兵庫行動枠組の定着とか、実際にどういうふうに行えばよいかというところの1つの解決策ですか、ソリューションとして、1つは、多様な地域モデルを提案して実証ができるように夢を語ると。さらにローカルな取り組みが中川さんがおっしゃるように世界標準になるような仕組み、デビューのさせ方をきちんとつくってみると。それが1つの提言内容になるのかなという気もします。

一方で、きのうも議論がありましたし、きょうも自治体の方々からも御意見をいただいたのが一極集中の是正、東京の集中の是正という点ですけども、これについてもぜひとも詳しく議論をしたいと思えます。なかなか一極集中の是正というのは、リスクのことだけ考えるともちろん是正する必要はありますけれども、とはいっても、どうやってそれを是正するかと。防災側からの発言だけではなくて、ほかにもどういう人を巻き込むかと。そもそも日本国全体のことを考えると、どの程度是正して、どの程度地方に分散させたほうがいいのかというのは、なかなか実際議論するのは難しいところだと思いますが。

○河田恵昭氏

東京一極集中というのは、あらゆる分野で起こっていますので、どこかが重なっているのではなくて、ほとんど、要するに価値のあるものは大体集中しているというぐらい。例えば、日本にいるバイオリニストなんて、ほとんどが首都圏なんですよ。ですから、関西には余りバイオリニストがいないんですよ。だから、そうすると、例えば、世界的な音楽家が来ても、コンサートは非常に関西では少ないというか、そういう問題もあるわけで。ですから、一極集中というのは、政治・経済・文化のいろんな面で、本当にいろんな面であらわれているので、それ、やっぱり適正なガイドラインというか、それが要ると思うんですね。

○福和伸夫氏

僕、東京が嫌いなわけじゃないんですけど、幾ら何でもこの国の安全保障を考えたときに、余りにも大きなものが1カ所にあるというのは非常に具合が悪いし、それから万が一、富士山に何かがあったときに、とてもじゃないけど、国が成り立たないわけです。だから、最大でもこのくらいの大きさにとどめなければやっぱりだめだよという議論は、安全保障という立場でもぜひしておいていただきたいと思えます。やっぱり一発の地震で破綻しないような国にするためには、どのくらい国を分散し、そしてそれぞれで自立して生きていくべきかという議論は一方が必要だと思います。

じゃあ、それをやるためにはどうすればいいかということで、きのうも言っていた、知恵を出す人が

地域の中に残るような仕掛けをつくらないと、どうしてもうまくいかない。そのためには、地元が大好きな人が残る仕組みが必要で、もう僕の結論はいつも同じなんですけど、東京の大学を全部地方に移管すればいいだけだと思っているんです。大学が東京にある必要は全くなくて、地方でしっかり勉強していく社会にしたい。できるだけその地方ごとに、教員の半分は地元出身の人で半分は他地域の人というようなことにして、地元の出身者が地元に残っていくような仕掛けを教員人事に入れていく、適度なバランスをつくっていくというようなことができれば、地域それぞれの特徴をみんなでちゃんと考えてくれて、それぞれ多様な特徴を持った地域があちこちに存在するから、結果として地方が活性化していくという、そういうような全体としてのモデルをつくっていくんだと思っています。これからリニアという高速交通機関ができるんだから、多分全く違う日本ができるはずで、そのときにそれぞれの地域の特徴を見事にし出していけば、結果として今のHFAが実現できていくんじゃないかなというように気がしています。

一方で、公と私のバランスが今この国は相当崩れている気がします。私の欲求ばかりが何か前に出てきているところの象徴が何となく東京一極集中のような気がしていて、あらゆる国民が公の意識をそれなりに持つようになれば、ちょっと変わるんじゃないかなという気がしています。

○司会者

国土のグランドデザインとかを見てみますと、大人口30万人の都市にならないとちょっと自立は難しいんじゃないかという下限の議論はできているんですね。下限の議論はできているんですけども、東京みたいな大都市が大体これくらいの大きさであるべきじゃないかと上限の議論が全くされていないというところにももしかしたらいびつな都市構造、国土構造の問題があるのかもしれないですね。

○西川智氏

昔、東京一極集中の議論というのはありましたが、今はどうなっているかという、何かバブル崩壊以降、東京の地価が上がらなくなったら、東京のほうが開き直って、いや、もっと東京に集中すべきだと言い始めちゃったんで、世の中が狂っているという構図だと思います。東京にこれ以上集まったら危ないというのはわかっているんですけども、昔は集まって東京の地価が上がって、とてもじゃないが家が買えなくなって、通勤地獄で大変だから東京の人嫌だと思ったんですけども、今は東京の人は開き直って、もっともっとと欲張りになっちゃったんで、もうそれは集中が続いているというのが現実だと思います。

私、かつて名古屋大都市圏とか中部圏の計画をやっている感じなんですけれども、隣に福和先生がいるので言うわけじゃないですけど、名古屋の人というのは自立しているんですね。その象徴がトヨ



タさんなんですね。トヨタは絶対に、東京にも確かに本社機能はあるんですけども、名目上の本社は絶対豊田から動かさないと。それは、俺たちは世界企業だから、別に東京に従属する必要はないよねと割り切っていられるのでできるんですね。トヨタを支える基盤として中部国際空港ができれば、もう中部国際空港から世界中に打って出られるんだから、別に東京に行かなくてもいいんだというふうに割り切ってくれたんで、それで中部国際空港が成立したということがあります。だから、そういった割り切りができて、かつそれを支える基盤、名古屋だったら中部国際空港ですけども、それができれば東京一極集中は是正できるんですけども、それができそうな場所は日本の中でそんなに多くない。多分、名古屋と福岡ぐらいなのかなというのが。やっぱりある程度の集積があって、国際空港があって、産業もほどほど集中して成立する場所というのは、東京以外にどうやってたくさんつくるかというのはきっと勝負なんだと思います。

○関谷直也氏

もちろん理想論として一極集中を是正できればそれがいいだと思いますし、地方に進めればそれでいいだと思いますけど、現実問題としてそれができないというのは、できていない現状があるというのをまず前提に置く必要があるんだろうとは思いますが。そもそも何で東京に企業が集まっているかというと、企業間取引として東京が一番集まっているので、一番営業をかけよう、取引をしようと思ったら東京でやるしかないから東京で企業が集まっている、本社が東京にいます。もちろんトヨタだって東京に本社を置いたり、パナソニックだって東京本社を置いて、日本社製にとっているのは、やっぱり東京で企業間取引というのが過度に集中している傾向があって、それは日本が、B to BとかB to Cにしても、要は加工にしても何にしても、ある意味、要は中間取引が特に集中しているのと、あと継続的取引慣行という日本ならではの取引慣行というのがやっぱりずっと続いてしまっているがために、全国から調達しようとか、世界中から仕事を調達しようとするのではなくて、やっぱり国内で継続的に取引を続けようとして、かつそれが集積しているのが東京だから東京から動けなくて、それがどんどん集積しているという現実問題があるというふうなところ

をどうにかしない限りはどうしようもないんじゃないかというふうに私は思っています、防災の問題なのかなとちょっと思います。ですので、もしも本当に防災を理由に一極集中を是正するんだとしたら、それ相応の何か相当な理由が必要だし、あと私が思うのは、一極集中を前提にして、要は、東京というのは一極集中のために弱い都市だというのはわかっているの、それを前提としたやり方というのが多分必要なんではないかなと。

○中川和之氏

ここにいらっしゃる方はどう思っているのか分かりませんが、東京や大都市と、そうじゃない地域との価値は、もうひっくり返っていると思っています。例えば、地方の大学教授の話の聞くと、「学生は東京に出たくないと言っている。『一回ぐらいは東京へ行ってこい』と言っても、別に行きたくないという学生が多い」と話しているんです。東京の人がここはいいところだと言ったって、仕事ではしょうがないけど、余りいたくないとこだよねと思っている人たちも結構増えていると感じていて、一極集中の流れは変わってきているのではないのでしょうか。

ただ、具体的にそれをどう進めていけばいいかという方法が、まだ見つかっていない。大都市で集まって一極集中をしちゃうんじゃなくて、やっぱり多様性がすごく大事。生物多様性が私たちの生き物としての人間を支えているのと同じように、やっぱり地域多様性がなければ、私たちはこの地球で生きていけない。その地域多様性をどう作っていくのかというような概念も、HFAの次とかで、防災側から国際的な考え方の標準の1つとして提言できないかなというようにも思いました。

○司会者

それでは、続きまして、先ほど自治体の方々からの御意見にもあったんですけども、どうも行政と住民のかかわり方が難しいと。例えば、行政の方々は、住民の方々が防災に意識を持って、それを受けとめるのはもちろんするけど、何も意識のない住民の方々のところに飛び込んで意識の改革を迫ったり、そういうのはなかなか人的リソースとして難しいという点を御説明いただきましたが、確かにどこまで住民の人たちに防災の動機づけを与えるか、どう与えるかという点が非常に重要で、そういう意味で、先ほど西川さんに防災を付加価値として地域の魅力にするのはどうかと。企業などには株価の上昇とかである程度のメリットがありますけれども、地域住民としてのメリットというのはなかなか仕組みがないと難しいと思うんですね。その点について、どうやって住民の人たちに動機づけを与えればいいのか。

○河田恵昭氏

それはとても難しい問題で。というのは、例えば、家族と簡単に言うけど、お父さんとお母さんだけの家族もあるし、子供たちがいて、子供たちは学

校へ行っている、そういう家庭もあるし、ですから家族構成が非常にバラエティに富んでいるわけですよ。今、一般的に言えるのは、日本では少子化の流れの中で、大体高齢者だけの世帯がどんどんふえてきている。若い人は、その地域には住んでいない、そのコミュニティには住んでいないという、そういう状況が出てきているわけですよ。そうすると、地域のニーズがやっぱり時代とともに変わってきているわけですよ。今の地域がどうか、コミュニティが元気がなくなってきているのは、もうはっきり言って、コミュニティを構成する部分がどんどん高齢化して、少子化というのはそれを受けちゃっているわけですね。だから、そうなるくと、高齢者だけでは実は担保できない。震災から20年たって、震災復興住宅に住んでいる人がもう当時より20歳も高齢になってきたといたら、自立しなさいというのも無理なんですよ。

ですから、そういう時代とともにコミュニティが変わっていくところをきちっと行政が把握していないと、コミュニティという変わらないものと考えてのアプローチというのは、だんだん間尺に合わなくなってくるんですよ。だから、かつ、しかもスモールガバメントとってアウトソーシングできるやつはどんどんアウトソーシングをするというようなことをやるもんだから、行政のサービスは一体何だというのをもう一度問いかけないと、このままでいくと、どんどん役所を機能的にすればいいというような形で変わっていくととんでもない社会になっていくんじゃないかと思うんですよ。

○福和伸夫氏

まずは、小さなまちほど相対的に行政職員の数が多いので、小さなまちほど行政がやれることは本当は多いはずで、大きなまちほど効率化しているんだと思うんです。ですから、きつとどこかで誤解があって、基礎自治体で田舎ほど行政にお金がないとか力がないというのは、どこか誤解があるような気がします。ちっちゃなまちほど相対的に支援がたくさん入っているような気がします。今、何より大切なのは、地域も含めてですが、子供を中心に据えれば、多分、社会は協力してくれるはずだと思います。僕は、よく小学校や中学校に行きますけども、そうすると必ず地域の人も来ているし、行政の人も来ていて、何かそこから活性化されていく場面はとて多いので、やっぱり地域のいろいろな活動をさせるときには子供の力をかりるような仕掛けがあるかなという感じはします。

そういうときに、誰でもいいので、ちょっと地域が大好きなキーマンを見つけると、その人が必ず自発的に社会を動かしていってくれるので、ちょっと元気なおじさん、おばさん探してみたいなことにおせっかいになれる行政職員がいれば社会は動いていくと思います。そのキーマンはどこにいるかわからないです。多分、家庭に直接入っていけないので、家庭に入っていくかわりに、学校を経由するか、あ

るいは地域社会を経由するか、あるいは職場を経由するかで、地域社会にも、それから学校にも職場にも誰か一人ぐらいい肌脱ごうかなというおせっかいな人がいるので、そういう人たちを褒めてあげながら、自治体の人たちが応援役になって動いていくというような仕掛けづくりを上手にする。それこそが多分、民主党時代に言っていた新たな公ですし、多分、現状は共助社会の構築というのがそういう仕掛けになってくると思うので、防災というだけで言う必要はなくて、地域の活性化の仕掛けづくりをうまくやるのがポイントかなというふうに感じています。

○河田恵昭氏

ひょうご安全の日に推進県民会議というのができていて、僕、企画委員長なんです。これまで、この10年間、節目はともかくとして、毎年約7,000万円というお金で地域の防災努力をサポートする仕事をやってきたわけ。20周年はそれの数倍用意して、ですから去年の4月からずっと県下全域でやっていただいているわけ。ものすごい活動ですよ。それは、要するに基本的に防災絡みじゃない。だけど、次、もし可能であれば、これは県の税金だから、勝手に動かすわけにいかないんだけど、魅力のある地域づくり、その中に防災を入れて、もう少し幅を広げたまちづくりとか、すてきなまちになると災害にも強いという、そういうふうな形で続けていくということはとても意味があることじゃないかと思うわけ。

ですから、この20周年が終わった後、今度、この4月からどういうふうに今までの震災10年検証、20年検証とかをつなげていくかといったときに、防災は核であってもいいんだけど、防災だけじゃ無理だと。防災まちづくりじゃ無理だと。阪神・淡路大震災の一番望むところは、その地域に住んでいる人が安全・安心で、かつ楽しく生活できるというものですと、ちょっと方向性を変えていこうかなと思っているんですが。

○司会者

確かにちょっと我々、今、麻痺しているんですね。たしか東日本大震災前に防災まちづくりなんかで議論していたのは、防災は金にならないし、それから何か暗いし、ひとりよがり、何かなかなか防災はお金にならないし、難しいよねということ議論していて、防災と例えば別の魅力ですよ。例えば、環境だとか景観だとか、そういうのを組み合わせて、どう防災対策を進めるかということ議論していたのに、東日本大震災が起きて防災が社会の重要な課題の1つになって以降、何かちょっと防災だけで事が進むというふうに我々は少し勘違いをしてしまったかもしれません。でも多分、10年後、20年後には、また防災はお金にならなくて、暗くて、ひとりよがりという世界になると思うんですね。そういったために、我々は防災の研究者ですけど、防災から別のまちの魅力というところにどう飛び出すことができ

るかというところが非常に重要だという示唆をいただきました。ありがとうございます。

○西川智氏

防災をやっていると暗くて、なかなか出世もできなくて、身につまされるんですけど。私、かつて1991年に防災白書で、企業防災とばんと出したんですね。何で日本の企業は防災をやらなきゃいけないかと3原則を整理して、当時の日経新聞の夕刊一面トップを飾って、よしと言って、経団連にそれを持って説明に行ったら門前払いを食らいました。91年当時です。今となっては、経団連の中に防災に関する委員会とかがあって、IBMの会長さんが委員長をやっているんですね。結構防災も出世したなど。さっきBCPの話をしてしまいましたが、あれ、今はやっぱりサプライチェーンで世界中の企業がつながっているんで、BCPを持っていない企業は取引相手にされないという動きになっているので、ですから企業ももちろん単にそういう必要に迫られて防災をやるようになってきた。さっきの話とつながるんですけど、やっぱり防災をやるのが高品質で高付加価値なんだという社会の価値をどれだけ定着させられるかが勝負だと思うんですね。企業は、BCPという言葉が定着するとともに、やっぱり防災をやっていない、あるいはBCPをやっていないと企業として価値がないというふうにならざるを得なくなった。

実は、私、ちょっと前に国土交通省の土地市場課長というのをやっていたんですけど、そのときに環境不動産というのがあったんですね。東日本大震災などでやっぱりビルの省エネ、変な話ですけど、ビルによってエネルギー消費量はものすごい違うんです。最新型の二重窓ガラスで完璧な空調設備を持っていると、そのオフィスビルのエネルギー消費量というのは倍半分ぐらい違うんですね。つまりビルにとっても防災は価値になるということです。その結果、中小企業ビルオーナーにとっては、生き残りのために防災をやるかなというふうに考えてくれたと。裏返して言うと、やっぱり防災のことがないと、そのビルとして付加価値がないというふうにならされると、みんな真剣になると。やっぱり防災というのは、いわば品質管理の面でもプラスだし、逆に防災をやっているということは品質管理面で行き届いているというようなことが社会一般に受けとめられると、防災をやっているだけでも暗くならなくて済むのかなという気がいたします。

○関谷直也氏

自助・共助・公助とよく言うんですが、私は、行政にしかできないことというのをもうちょっと考えたほうがいいんじゃないかなと思っていて、私、環境問題のことも研究しているんですけど、例えば、行政がやるべきことといたら私権の調整で、水俣市とか北九州市のように先進的な環境問題を取り組んでいる都市みたいに全部が全部なる必要はなくて、最低限のごみの処理とか、し尿の処理と

明らかになったこと

1. 命の問題だけではなく、オールハザードでやらざるを得ない状況がある
2. 地域コミュニティや行政サービスの変化、震災のシンボルであるHAT神戸のまちづくりをきちんとやる。防災をがんばる企業の株価が上がる仕組みが当たった。
3. 東日本大震災でHFAに書かれていたことが顕在化し、その重要性が明らかになった
4. 富だだけではなく、サービス産業や人材・知識などあらゆるものが一掃集中している。価値観も変わってきた。

提言内容

1. 【目標】命だけではなく命と生活を守ることを目標に、予防の取り組みを推進する仕組みづくり。
2. 【動機づけ】時代とともにコミュニティが変化することを、行政が把握する。行政サービスの範囲と限界を把握する。注ぎたいところを優先的に考えるようにする。防災だけではなく、まちの魅力を増やすという視点。防災を付加価値として地域の魅力になる社会をつくる。まちに防災を埋め込んでいくことが行政の使命。
3. 【定着】HFAの定着。実際どのように行えばよいか、多様な地域モデルを構築するためのガイドラインが必要。購入でもこのくらいの本気でとらなければならぬという覚悟を明確にする。知意を出す人が地域の中に入っている仕組み、地域多様性。
4. 【広域】一掃集中の景正、「不便である」などの価値観。考え方のギャップを埋めるためのガイドラインが必要。購入でもこのくらいの本気でとらなければならぬという覚悟を明確にする。知意を出す人が地域の中に入っている仕組み、地域多様性。

か、産廃を規制するとか、そういうふうな最低限のことというのがそれぞれの市町村でできるというふうなことがやっぱり住民にとっては非常に重要なわけで、防災も多分そういう側面というのが結構見落とされているなと思って、最低限、その地域の安全を守るために、最低限、防災としてこれだけはやりましょうというふうなところがある程度保たれていて、それがあつた県に行ったら、ある市町村に行けば、最低限、どこの地域に住んでもこれだけは防災としてやっているから大丈夫だよなという、その部分をきちんとつくっていき、それを長期的に自治体のDNAとしてずっと継続的に残していくことというのは、多分、市町村の職員や行政の職員でなければ絶対できないことだと思うんですよね。

やはり災害の教訓を長期的に残すということは、住民主導だとやっぱり難しいところがあつて、それをやるのは、組織的に行政として何らかの方針を持って、こういうふうな形にしていくんだという方針を持って残しておくことというのがやっぱり重要だと思うので、そういうまことに防災を埋め込んでいく、その方針をつくっていくというのはやっぱり行政の役割だと思うので、そういう意味で、私は、やるべきことというのは、住民のことがやってくれないというんじゃなくて、行政としてやるべきことというのをまず考えるのが重要なんではないかなという感じが1つあります。

あと、2つ目としては、もちろん市町村の防災担当者の防災、地域防災計画をつくるとか、ハザードマップをつくるとか、そういう防災というのはもちろん大事なんですけれども、それは私たちがやっているような防災研究という意味でも、多分、防災を専門にする人というのは絶対必要だとは思いますが、もう一方で、市町村職員だったら、県庁職員だったら、必ず防災というのを、マインドを絶対持っていないといけないと私は思っていて、例えば、市民課だったら直後に罹災証明の対応をするとか、あと建設課だったら防災の復旧事業をやらなければいけないわけですし、あと産業課だったら絶対融資をやらなければいけないわけですし、直後、災害のときはどうなるということ市町村というか、公務員になって公的な職業になって、普通の企業に勤めてもそうなんですけれども、公的な職業になった限りは必ずどこかのタイミングでやらなければいけないんだというふうなことを自覚しておくというふうな、その仕組みをつくっていくことが重要なんではないかなというふうに思います。

今の状態だと、やっぱり防災担当者の防災になってしまっているところは結構まだ残っているんで、東日本大震災とか神戸の震災とかを踏まえたら、全職員で全員が対応しなければいけないことというのはやっぱりあつて、そのことというのをもう一度、そういうローカルナレッジというのはどんどん風化して、記録に残らないで風化していきやすいので、それをきちんと残していき、その教訓を次の被災するところにつなげていくというのがやっぱりいまま一度求められるんじゃないかなというふうには思います。

○司会者

ありがとうございました。それでは、時間が近づいてきましたが、大体今までの内容をこちらにまとめています。提言内容としては、ちょっと言葉は後で修正しますが、目標と動機づけと定着と広域、こちら辺が今回、きのう、きょうで議論した内容なのかというふうに思いますが、分科会のこの6人の、永松先生も入れて7人のパネリストだけではなくて、参加していただいた皆さんとの共通の提言という形でまとめたいと思います。やはり防災というのは何か目標だと思いがちですけれども、手段で、やはり人々の幸せというものが最終的な目標にあるんだということを改めて何か実感したような分科会でした。それでは、こちらで分科会のほうを終わりにしたいと思います。パネリストの先生方、それから議論に参加していただいた方々に、最後、拍手で締めたいと思います。ありがとうございました。

パネルディスカッション

パネリスト

- 藤井 聡 (京都大学大学院工学研究科 教授)
 藤野 陽三 (横浜国立大学先端科学高等研究院 上席特別教授)
 中島 正愛 (京都大学防災研究所 教授)
 野口 和彦 (横浜国立大学大学院環境情報研究院 教授)
 福和 伸夫 (名古屋大学減災連携研究センター 教授、人と防災未来センター 上級研究員)
 丸谷 浩明 (東北大学災害科学国際研究所 教授)
 小林 郁雄 (兵庫県立大学緑環境景観マネジメント研究科 特任教授、人と防災未来センター 上級研究員)

コーディネーター

- 牧 紀男 (京都大学防災研究所 教授)
 古谷 禎一 (読売新聞大阪本社 編集委員)

(牧) まず、第1分科会の藤井先生に質問です。東京一極集中がわが国の防災、安全性を考える上で大きな問題だというコメントがありました。今後、具体的に東京一極集中の是正を進めていくにはどうしていけばいいのか、お考えをお教えいただきたいと思います。



(藤井) 第1分科会の議論でも、一極集中の緩和、是正が一番のポイントでした。一極集中してしまった重要な理由の一つは、先進諸外国では全く見られない基本的なインフラ、高速鉄道、新幹線ならびに高速道路の一極集中投資が東京や太平洋ベルトになされているという状況です。政府投資の一極集中が民間投資の一極集中と人口の偏在を導いていることは明らかな事実です。その是正なくして、東京の一極集中の緩和はあり得ないというのが結論です。

都市機能とは何か、首都機能とは何かを丁寧に議論すると三つあります。政府機能、民間の機能、それから省庁機能（公共機能）です。日本では政府機能と民間機能の分散の議論がごっちゃになっているところがあるので、これを丁寧に分けていく必要がありますが、最も重要なのは民間の都市機能の分散化をどう果たすかです。この視点から、民間のビジネス展開などを考えても、基礎インフラの分散投資が絶対に必要になってきます。

なぜそれが過去20年間でできなかったのか。国民のみならず、政界、財界、官界、学界を含めて、関係者のインフラに対する事実誤認があることがその

最大の理由です。例えば乗数効果、インフラのストック効果、あるいは金利が今0.2%を下回っている中で、国債を発行するリスクなどがいまだに言われたりしています。分科会では、経済、財政、マクロ経済政策に関する理解がきちんと進めば、適切なインフラ投資が本当は進んでいくという議論をしていました。



(古谷) 次に、20年前に震度7の揺れを経験した素人の一人として、素人的な立場から藤野先生にお伺いしたいと思います。

第2分科会では青森県から参加された自治体の方から、「落ちていないのに落下の恐れがあるから通れない橋は、避難の際には落ちているのと同じことだ。津波が来るまでの間に通っていいのかいけないのか判断が求められるが、そういう場合にどうすればよいか」という質問がありました。確かに阪神・淡路大震災のとき、果たして六甲山の下のトンネルを突っ走っていいのかどうかと迷ったことを思い出しますが、どう思われますか。



メモリアル・コンファレンス・ イン神戸2015

International Disaster Reduction Forum
(DRA Forum 2015)

(藤野) 私は橋が専門ですが、1995年以来、確かに神戸の震度7に耐える設計法に変わりました。しかし、それは軽微な被害にとどまるようにということで、無傷ということではありません。最近、津波とのカップリングで、地震の後すぐに避難橋として使えるかどうかという問題もありますが、橋の場合、路面が通っていれば多分そんなに大きな問題はないと思います。プロが下まで見にいかなければ確かなことは分かりませんが、そうすると津波が来るまでに間に合わないの、自分でリスクを取って通っていただくしかないと思います。

現在、古い橋には耐震補強をすることになっていますが、全部すんだわけではありません。ですから、この橋は1995年以降にできた新しい橋なのか、耐震補強はすんでいるのかということ、橋の入り口にラベルを貼るなどして明らかにしておくことは意味があると思います。その活動の中心を担うのは、やはりインフラの保有者だと思います。マークは全国共通でなければいけないと思うのですが、国土交通省の橋、県の橋、町の橋ということも分かるような形にしておくといいと思います。



(牧) 次に、建築がご専門の中島先生に対する質問ですが、阪神・淡路大震災から20年経過し、建物の耐震改修は進んできているものの、なかなか完全というわけにはいきません。なぜ、なかなか進まないのか、推進していくためにはどうすればいいのか、二つお伺いしたいと思います。

(中島) 技術課題、政策課題、いろいろあります。まず技術課題では、耐震改修の前段として今ある性能をきっちり評価する必要がありますが、評価技術にはなお改善の余地があると考えています。新しい建物を造る際は比較的簡単ですが、既存の建物については、安全側の評価をしすぎると、全部耐震改修が必要となってしまいます。耐震改修しなくてよいものを適切に捨てるための技術開発は、一層進展する必要があります。

ただ、こういう技術課題が解決されたからといって、耐震改修が促進されるわけではありません。む

しろ、長期のリスクを短期的な自分たちの利益にうまく転化するような、政策的な仕掛けが必要です。具体的には、いわゆるCO₂削減、低炭素社会の実現、少子高齢化社会における健康等と、耐震改修を結び付けるという形で、身近なリターンとセットにした改修という政策展開が必要だと思います。



(古谷) 第3分科会は情報が一つのテーマでした。実は阪神・淡路大震災が起きた午前8時の段階で兵庫県庁に入っていた最初の情報は、「死者22名、被害拡大中」だけでした。行政に入る情報の限界が明らかになったのが阪神・淡路大震災だったと思います。

また、情報は、時間がたつにしたがって信頼性は上がるが、有効性は下がっていくという話がある今日あったと思います。そうした中で、いろいろな情報の信憑性、正確性を見極める力、トリアージが必要だと思うのですが、そのポイントについて、野口先生におたずねしたいです。

(野口) 第3分科会のパネラーの話聞いて痛感したのが、防災における情報の活用に関して時代は変わりつつあり、フェーズチェンジの時期に来ているということです。その大きな理由は、情報社会では情報統制ができないことです。民間や行政から出てきた玉石混交の情報のどれを信用するかは、市民が決めなければならない時代にきているのです。いかに行政が慎重に、重要な情報を確実に届けても、それよりも早く民間やSNSの情報を信用した市民が行動を起こしてしまうという状況もあり得るわけです。



従って、今後は一つの組織があらゆる機能を満足しようと思わないことが重要です。Twitterなどの情報の恩恵にあずかる人は、それを使える人なのです。市民の中には、全く使えない、もしくは嫌いだという方もいらっしゃいます。行政の特徴は、あらゆる人に対して平等に対応していく、最低限度の情報を確保するという機能を持っていることです。一方、民間は、ある特定の技術を持った人に特定の情報を提供できるという特徴があります。ですから、お互いに連携を取ることが非常に重要だと思います。それは、例えばソーシャルメディアとマスメディアの関係も全く同じで、お互いに協力してより良い情報をつくっていく仕組みをつくるのが、今後の大きな課題だと思います。

阪神・淡路大震災で高速道路が倒れた姿は、いろいろな情報を含んでいたのです。従って、具体的に一人一人の死亡者が確認できなければ情報が無いというわけではなく、ある状況からどれだけの情報をつかむかも、情報における災害対応能力の強化には非常に重要な点だと思います。

(牧) 第4分科会では、兵庫から発信された「兵庫宣言」とレジリエンスというテーマでご議論いただきました。海外ではHFAはとても有名なのですが、日本国内で使っているのはあまり聞いたことがありません。国内で定着させていくためには、何が重要だと思われませんか。

(福和) HFAにはレジリエンスという言葉が10年前にきちんと書かれていて、サステナブル・ディベロップメントをコミュニティーレベルできちんとやっていこうということなど、本当に良いことが書いてあるのですが、3.11までは無視されていました。それは、HFAが理想に走り、そういう世界をつくるために実際にどういう仕掛けをつくらなければならないかという議論が、十分になされてきていなかったためではないかと感じます。

ですから、第4分科会では、各地域でHFAを実際に活動につなげていくことができる人や装置をつくるのが大事だろうという議論をしました。できれば国としてのHFAではなく、各地域でHFA的なものを作って多様な地域での成功事例をつくり、その多様さがさまざまな国の模範となり、標準になっていくようなことができないか。そのときに一番大事なのは、各地の中に知恵があって、各地で地元のことを大好きな人たちが一生懸命地域の将来を考える雰囲気をつくっていくことです。そのためには、子どもを地域に残していく仕掛けが必要であり、それは地域が魅力的にならなければいけません。

では、どうして若者が地域に残らないかという

と、東京が楽しいと思っているからなので、東京の実態を子どもたちがよく知る一方で、地域と東京との違いや、地域それぞれの良さは何かを理解させる仕掛けが必要です。ですから、学校だけではなく、職場でも、地域でも、家庭の中でも、教育の力に頼ることになると思います。

ただ最近、時代が変わると同時に人間の価値観も随分変わってきていて、東京の人が地方に出ていく機会も随分増えてきています。これをどう促進するかです。リニアやICTが進展すれば、いつも東京にいる必要はないということになるので、多分、これからの10年、地域が元気になるような仕掛けをつくっていけば、HFAは地域モデルづくりに随分大きく貢献すると思います。ただ、それを「防災、防災」と言い過ぎるとうまくいかないのが、他の施策とうまくつなげながら、自律分散協調型の社会、共助型の社会をつくっていくべきだと思います。



(古谷) 第5分科会では、企業の事業継続と連携というテーマで話をいただきました。BCPがかなり広がってきているのか、あるいはまだ浸透していないのか、非常に判断が難しいところだと思います。私は各自治体のBCPをよく読ませていただくのですが、その実効性には疑いを持たざるを得ません。それがどうあるべきなのかという部分と、行政の職員の方はどうしても人事異動で替わってしまっていますが、やはり防災の専門的な職員を育成すべきではないかという議論もありました。それについて、丸谷先生、お願いします。

(丸谷) 内閣府は10年前に事業継続ガイドラインを公表しました。20年前の阪神・淡路大震災でも企業の生産停止が波及しましたが、しばらくは余り注目されなかったわけです。そして、近年、BCPの必要性が一層高まった理由として、経済活動のスピードアップ、国際的なネットワークの広がり、ICTの利活用の進展があります。例えば行政であっても、電力・通信を喪失した職場で仕事はできなくなっています。これは企業も同様です。また、企業のサプライチェーンが遠方や外国に依存していると

メモリアル・コンファレンス・ イン神戸2015

International Disaster Reduction Forum
(DRA Forum 2015)



いった管理が難しくなる問題も発生しています。

ですから、一度つくって文書化したBCPがあったとしても、それが今の段階で本当に有効かを不断に見直していく必要があるのです。また、一度つくったBCPの劣化を防ぐためには、やはり訓練によって習熟を進め、また、その処理・対応スピードが重要業務を継続するのに十分なかを確認していく必要があります。

行政職員の人事異動については、危機管理専門職員の養成も必要ですが、一方で、行政職員の交代を見越した形での仕組みづくりも考えていかなければいけません。その方法としては、各人が引き継ぎをすべき具体的な業務継続の内容を組織の中で明確化することが必要です。単純に「重要業務はこれだ」「いつまでに復旧しなければいけない」と決めただけでは、組織内で引き継がれません。初動から1カ月ぐらいまでにやるべきことを時系列で明確化し、それが実際に実施可能かどうかを、その業務に不可欠なりソースの被害や確保可能性からきちんと確認し、実行できる行動計画にしていけることです。さらに、それを踏まえた訓練をしていくことが必要です。訓練を定期的に行うことによって、自分がやらなければいけないことを本人が確認することになるのです。

(古谷) 第6分科会の小林先生にお伺いします。復興の手法の一つとして自然回帰という選択肢の確立という提言があったと思うのですが、自然のままに任せてしまって、まちづくりが果たして進むのかどうかという点の一つです。

それから、住まいの再建とまちづくりの乖離があるという指摘があったと思うのですが、この二つを一体に考えることは20年前から言われていたことで、まだそういう意識がないのだろうかと思ったのですが、小林先生のお考えをお聞かせください。

(小林) 各分科会のかなり大きなテーマの一つに、縦割りの問題がありました。復興の中で言えば、住宅、基盤の道路、鉄道の回復などは縦割りの事業で、まちづくりはまち全体がどうかということです。例えば阪神・淡路大震災で言えば、まちの再開発、区画整理事業は、家が建つ状況になるまでに少なくとも3年ぐらいはかかるわけです。その間に住宅を

失った方々が避難所から仮設住宅に行って、区画整理の中に住宅を建てて、そこに住んだらいいという話にはとてもなりません。

ですから、住宅建設がまちの再建の非常に大きな部分を占めるにもかかわらず、まちがどうなるかを決める前に、あるいはそれを相談している傍らで、そんなの待ってられないと進められるわけです。これは道路の問題でも同様です。ですから、結局、政治・経済的な縦割り社会そのものが反映されるということで、10年前、20年前から言われていても、それがなかなか正されないのだと思います。

では、それに対してどうするかという話ですが、まだら復興や個別の家が建つということとまちが出来上がっていくということをもっと密接に考えることを前提としたまちづくりを、復興の大きなテーマとしてスタートすることが重要だと思います。

それから、自然回帰という話ですが、少なくともこれから50年、ひょっとしたら100年近く、人口が減り続けるのは間違いないわけです。人口が増加する時代につくった都市計画、まちづくりのやり方が既に限界を超える時代に入っている中、東北でも人口減少時代の復興まちづくりというテーマが大きな比重を占めています。実際に、せっかく造った高台移転地に人が住まない、あるいは、陸前高田で何メートルも土を積んでも、そこに町ができるのだろうかということがあられるわけです。

もっと言えば、いろいろなニュータウンがオールド化してきています。そこをどう縮退化するか、いかにして放棄していくか。あるいは限界集落や、最近では消滅集落という話も出てきています。そういった形で、世の中の変化がマイナス側にどんどん進んでいく状況の中で、復興まちづくりもそれを前提に考えるというのでは、あまりにも後ろ向きです。ですから、自然回帰という形で、今まで使い過ぎていた場所を、土など盛らずに海に返すことを前提にした新しい技術や仕組みなどが、当然、これから必要になるわけです。例えば、山を削ってニュータウンを造るときには、いろいろな造成技術が要りますし、



それに対するいろいろな法律が必要でした。しかし、これから50年は少なくとも自然に回帰させていくための技術や考え方、法律などを整備し、新しい豊かな自然環境をつくっていく。当然、放っておけば昔の自然に戻るなどということはないわけですから、そういった技術を開発しながら復興後のまちづくりを進めていくことも、選択肢としてあると思います。

しかも、既に30年、40年という経験を、山陰地方や東北地方は持っているわけです。そういった今までの人口減少の町村がやってきたことを全国津々浦々で勉強しながら進めていくことが、自然回帰の裏にあると思います。ハリケーン・サンディの被災地であるニューヨークでは既に自然回帰をキーワードにまちづくりを進めているということで、さすがアメリカはドライだなという気もしますが、日本も希望を持って自然回帰を進めていく。「消滅集落」や「縮退」という言葉でこれから50年過ごすのも、これから都市計画やまちづくりを考える若い人たちにとっては気がめいるような話だと思うので、ぜひそういった新しい概念で取り組んでいくことをご提案させていただきます。

(牧) 河田先生、この六つの分科会報告についてのコメントを頂ければと思います。

(河田) 社会の構造が非常に複雑になってきているので、それをフォローしようとする非常に解釈が難しくなってくると思うのです。むしろこういう複雑な社会の中で一本筋を通すことをやらないと、ステークホルダーが広がらないのではないのでしょうか。一言で言えば、今のアベノミクスは、もうかるか、もうからないかがなかなか見えないのです。どうなるかが誰にも分からないのに「こうなる」と、みんなばらばらに言っているのです。

結局、何が問題かという徹底的に検証しないことで、今の政治でも経済でも、評価がきちんとされていないところがあると僕は思うのです。全ての分科会でそういうことをきちんと進めていくと同時に、それを検証していく制度をかませておかないと、非常に無責任な社会になっていく気がします。また、その無責任さが分からないほど全体が複雑になっていると、逆説的に言ってもいいと思います。



はっきり言って、住宅の耐震制度は制度的におかしいのです。し

かし、その制度をつくった人たちはそれを認めたくないし、まだその立場にいるという問題が、ドラスティックに変えることに対する抵抗になっているわけです。ですから、各自治体も相変わらず毎年の予算に住宅耐震化の予算を積んで、かなりの部分がまた残るわけですが、誰もそれを変えないのです。ドイツと日本の違いはそこだと思うのです。日本はきちんと検証していない、原因の追究が非常に甘くなっていると思うのです。ですから、阪神・淡路大震災で得られた多くの教訓のほとんどが、東日本大震災で全く知られていなかったのです。

(古谷) われわれメディア、あるいは研究者、行政の方々の立場でも忘れてはならないのは、命を守る、生活を守るという部分ではないかと思います。

そうした中で今日、私は第2分科会に注目して聞かせていただきました。私も阪神・淡路大震災の後、マンションが一部損壊の判定を受け、その損壊したマンションの10階で、大丈夫かなと思いつつも夜を過ごしました。そのように、耐震診断にしても、やはり普段生活をする中でいろいろな不安を抱えていると思うのです。住宅の耐震という面について、中島先生にお伺いしたいと思います。

(中島) 私は今日、建築のハード系の代弁者としてここにいます。20年前の阪神・淡路の経験から、崩壊させない技術開発に力が注がれたのは事実ですが、生活を継続させる、事業を継続させることの大切さをわれわれも徐々に認識して、ハードなエンジニアリングの世界でも、安全はもとより、機能をどう確保するかが、最近10年の中核課題になっています。そういうなかで免震技術が一層普及してきたわけです。

東日本大震災において、首都圏は震度5弱、一部震度5強でした。ただ、長周期地震動によって高層ビルが10分近く揺れました。そのときに、多くの方が心配になって建物の外へ出られました。ただ大丈夫だから戻ってよいのか、やはり避難し続けるべきかということ、誰も何も教えてくれなかったという状況が、震度5でも起こりました。それを考えると、揺れがあって、何が起こったかがよく分からないときに、脱出した方がよいか、むしろ内にもついていた方がよいかを、間髪を入れずに伝えることが大事です。建物の損傷を即時に診断し、それを居住者に分かりやすく伝えることができる仕組みをつくらなければなりません。そこにはモニタリング技術等の適用もあるのですが、そこが私たち建築ハードの大課題であるとの理解に立って、各方面で技術展開が図られています。ただモニタリングをするからには、センサーを取り付けなければいけません、センサーを取り付けると言った瞬間に、なぜそこま

メモリアル・コンファレンス・ イン神戸2015

International Disaster Reduction Forum
(DRA Forum 2015)

ですのかという話になりますので、政策的な仕掛けも必要になります。

最近10年間はこの問題に真剣に取り組んでいて、先ほどのご質問に対しては、「大丈夫です」とお答えするばかりでなく、「どれぐらいの期間で、どれぐらいの補修によって元の生活に戻れます」というところまでを、平易な言葉で皆さんに届ける仕組みづくりに励んでいます。センサーを付けさせていただければ、この種の情報を比較的高い確度で提供できます。ですから、センサーを付けることによる利点と効果を分かりやすい形で伝えて、少しでもお金を出すかという気分させる施策を同時に考えていく必要があります。

(牧) 人がけがをしない、死なないというレベルから、業務継続というところに移ってきているのですが、藤井先生がやっておられる東京一極集中から分散へというのは、日本国の業務継続というか、日本国が減じないための施策なのかなとも思います。その辺をもう少し教えていただけませんか。

(藤井) 分散化は、まさに国土の強靱化です。今、政府で国土強靱化基本計画や基本政策を進めていますが、これは国家のBCPであるという言い方を、委員会などでしているところです。それに付随してお話したいのは、防災や強靱化のために一番大事なものは、関係している人が防災や強靱化の必要性を考えることだということです。全員が強靱化しなければいけないと思ったときに初めて、その社会は本当に強靱になっていくのです。

この20年間を振り返ると、この国は徹底的に脆弱化していると思います。技術的なところで発展してきているとは思いますが、一言で言うと新自由主義、分かりやすく言うと市場原理主義がここまではびこった国が強靱性を確保することは不可能なのです。例えばTPPを進めることで防災力はどうなるのか。あるいは、仮に岩盤規制緩和や農協解体をすれば、地域のコミュニティーや地域社会の強靱性はどうなるのか。女性が働く、輝くことはいいことですが、家庭の強靱性はどうなるのか。全ての行動、構造、組織がリスクに対して適応できていないと駄目なのですが、市場原理主義では防災やリスクは全て無視して、マーケットのことだけを考えていたらいいとなるわけで、そんな国が強靱になるはずがないのです。その根本的な思想を変えない限り、この国の未来は絶対はないと思います。

(牧) 次に、福和先生にお聞きします。

(福和) やはり東京の常識は非常識であることを、あらゆる人が分かった方がいいですね。地方出身者がほとんどを占める東京都職員が、東京の防

災を支えているのです。東京消防庁もそうです。東京生まれの人たちは、ほとんど一流企業へ行っています。

なぜ東京の人たちが東京への一極集中をきちんと考えないのかというと、基本的に製造業ではないからです。製造業は、どんどん海外に移転しています。そして、どちらかというところ、今、藤井先生もおっしゃったように市場原理で動いています。それを変えるには、東京のあらゆる委員会を、東京の人は何割以下で、残り何割かは地方の人にする必要があります。そして、スカイプを使ってもよいのできちんと等分に意見を聞くという社会を、国会議員だけではなく、つくった方がいいと思います。

一つだけ付け加えると、先ほど河田先生がおっしゃった検証は非常に大事です。特にハードインフラにおいては、20年前の神戸の検証で言いにくかったことはあまり言わずにきた部分があるので、今こそ言えなかったことをきちんとと言って、将来に残すべきことは残しておくべきです。特に、出てきていないデータが意外と多いはずですから、今なら自由にしゃべれる人たちからたくさんのヒアリングをしておくことを今日の提言にしてはどうかと、個人的には思っています。

(古谷) 神戸市では、震災の2カ月後にまちづくりの大枠が決まり、住民との意見の対立もありました。そういう中に実際に入っていっていった小林先生、今だから言えるという話がありますでしょうか。

(小林) 私はもともと、言いたいことは全部言うていましたが、あんなに急いで事業決定をしたのは、都市計画を震災復興でやってきたような人たちが、すぐにやるべきだと思っていないからやっただけのことで、それで決めたら住民からひどく反発を受けたので、まちづくり協議会のようなものを組織したということだと思っております。だから、復興というのは、その場その場で何とかやっていけばいいのではないかとというのが、20年たった最近の最も重要な感想です。

(古谷) まちの状況によってさまざまで、一つの答えはないのではないかと思いますし、私どもも取材したり、原稿を書いたりするときに、スピードという部分と合意の大切さという、相反することを常に考えます。小林先生、この部分の兼ね合いはどのように考えられますか。

(小林) 住民の合意を図っているとスピードが遅くなるとお思いの方が多いと思うのですが、それこそ誤解が多いと思います。合意までは半年や1年余分にかかりますが、その後は断然速くなります。結局、トータルに5年、10年というスパンで見れば、合意形成をしていると遅くなるとか、スピードを高

めるために住民は無視してやった方がいいということは全くないというのが、私の実感です。

(牧) 議論に火がついてきたところなのですが、最後に皆さんに一言ずつ頂いて、このセッションを終わりにしたいと思います。阪神・淡路大震災から20年を振り返って、将来にこれだけは伝えていかないといけないこと、学んだこと、ぜひ将来に実現していかなければいけないことを、メッセージとして頂きたいと思います。

(小林) まちづくりとは総合的なもので、平常時にやっていることが非常時に反映されるものではないと思っていますので、普段みんながいろいろ話し合いをするまちづくり協議会のような場をきちんと用意しておくことが一番重要だと思っています。ただ、そうは言っても、非常事態が起こったときにそういったものを進める担い手の人たち、復興支援員やまちづくり協議会と一緒にやる専門家といった人たちが位置付けられていないという報告が、先ほど越山さんからあったと思います。

ただ、私は20年前から同じことを言っていますが、全く何も変わっていないというのが正直なところです。東海・東南海地震に備えてどうするかということで、最近は専門家、大学などをあまり当てにしないで、和歌山は熊野信仰を背景にした神社、高知は四国のお遍路さんのお寺がたくさんあるので、そういうところの神主さんやお坊さんたちを総動員して復興まちづくりのきっかけづくりをしてもらう方が手っ取り早いのではないかという気がして、今はそういう活動を始めています。

(丸谷) 私自身は、災害の反省がすぐに政策議論の中から消えてしまう、全国の方々の被災の認識が消えてしまうスピードがものすごく速いと感じています。今は東日本大震災から4年たち、行政担当者が1回ぐらい代わっているという状況です。これがもう1回代わると、教訓を踏まえた対応の必要性を一から説明する時間をもらわないと、改善できないという状況になると思います。

BCPの関係でも、マニュアルをとにかく今の時期に変えておかないと駄目だということで、中央政府向けも地方公共団体向けも、必死にもがいて見直しをやっているところではあります。東北大学でも、被災した学生や学者の割合はどんどん減ってきています。ですから、ここ1~2年、政府の方にも地方公共団体にもぜひお付き合いを頂いて、この苦い経験、悔しい経験、恐ろしい経験を生かせるように頑張りたいと思っています。

(福和) とにかくあのとき感じたのは、絶対に社会が破綻するほどの大きな災害にはいけない、

われわれの社会が維持できるレベルまでに災害を小さくしなければいけないということでした。しかしそれが完全に防げないのであれば、社会の総力を結集する仕組みをどうつくっていくか、今できることはそれしかないような気がしています。そのときに、20年前に芽生えたボランティアマインドや市民参画型の社会をどれだけ防災側で吸収し切っているかと考えると、もう少し頑張らなければいけない気がしています。社会の側はしっかりと価値観が変化し始めてくれているので、非常に多くの民の力を活用する場もあるし、広がりも出てきていますから、そういったものを少しでも安全な社会をつくるためにきちんとつなぎ止めていくことが必要になりそうだと感じます。

そのときに一番手っ取り早いのは、われわれ少しでも防災が大事だと思っている人間が、市民として社会で率先する側が変わるということです。西川さんたちが始められた災害被害を軽減する国民運動も、紆余曲折がありながら何とか10年間続いていますので、われわれもその国民運動が地域で活性化するように仕掛けたいと思っています。私自身は、できるだけ東海地区を守り切るというスタンスを忘れないようにする。それが動いていくための仕掛けづくりをしていくつもりです。

(野口) 私の専門であるリスクマネジメントの観点でこの20年を振り返ってみますと、20年前に阪神・淡路大震災を経験したわれわれが、なぜ東日本大震災を避けられなかったのだろうかという痛切な思いがあります。われわれはどうしても、対策があるものに関しては問題点を指摘する傾向にありますが、提言・対策があろうとなかろうと、可能性というリスクに対して目をそらさない強さを持つべきだというのが1点目です。

また、リスクの先取りをしないと、これから社会がどんどん豊かになっていきますので、同じ社会価値の10%が壊れるとしても額自体はどんどん大きくなります。ですから、いかにリスクという観点をもって先取りした仕組みをつくるかが大事だというのが2点目です。



メモリアル・コンファレンス・ イン神戸2015

International Disaster Reduction Forum
(DRA Forum 2015)

3点目ですが、私は安全や防災を推進していくためには、安全や防災の視点だけでは駄目だと思います。安全・防災という価値を多くの人に理解してもらうためには、安全・防災の関係者も他の人々の価値観を尊重することも必要です。東京一極集中に関して防災の視点からいろいろな問題点が出されましたが、なぜみんなが東京にいるのかを考えないといけません。日本のさまざまな課題の中で防災をどう位置付け、防災に対応することが他の課題にどう関係するのか。日本の優先順位は何かという全体マネジメントの中で防災を考える仕組みをつくらないと、本当の意味での防災は進展しないと思います。

(中島) 建築のハード系の立場から申しあげるとすれば、安全はもとより、事業や生活の継続、快適な生活空間の確保を実現するための建築が必要です。もう一つは、想定外をできるだけ少なくするための建築と、それを実現するためのいろいろな技術開発です。これらが、ここしばらくの私たちが取り組むべき課題であると思います。

(藤野) 私の記憶では、ロマプリエタ地震があって既存の悪いものは全部壊れ、ノースリッジ地震があって耐震補強をやり始めたのですが、日本はそれを学ばなかった、そこに阪神・淡路大震災が起こったのです。実は私は、国土交通省の基準を決める委員会に若くして入れていただいて、個人的には地震動を設計に入れるとかなり経済的な負担が大きいのではないかと思っていたのですが、それからしばらくたって2011年を迎えたのです。

日本では耐震補強に国がお金を出したこともあって、かなり進みました。日本の高速道路は物流にとっては非常に大事で、約50%を担っています。耐震補強に5000～6000億円かけていたことで、2011年の地震のときに高速道路が2週間でオープンしたのです。ですから、わが国の場合は、耐震化を進めることがペイするというのを、社会に訴えなければいけないと思うのです。ただし、もちろん阪神・淡路大震災のレベルは耐えるのですが、今後起きると想定されている地震はそれより大きいかもしれないといわれていますし、社会はもっと高機能になっていますので、われわれの要求レベルを上げなければいけません。高速道路には複雑な首都高などいろいろあるので、耐震補強をすれば済むとはなかなか言えないところがあるのですが、それは学術の力でいろいろ解析して機能を保つようにしなければ、日本が地震でつぶれるのではないかと思います。技術開発でコストダウンもしなければいけないと思いますが、それをやるのにそんなに多くのお金が必要わけではないので、これはわれわれ構造屋、橋屋

たちの社会的責務だという思いで、できるだけ貢献をしていきたいと思っています。

(藤井) 行政上、防災は経済、景観、娯楽、観光など、いろいろなセクションがある中の一つという認識の仕方があったりしますが、おそらくそうではなく、防災とは、その国の人々の生きざまそのものなのだと思います。通常、生物は常に死と直面しているのですが、日本のような先進国に限り、現代人だけが、死ぬことを忘れていてるのです。

「死」を忘れると腐るということを、ハイデガーが『存在と時間』の中で丁寧に論じています。人間には本来的な者と非本来的な者の2種類いて、本来的な現存在は死を先駆的に覚悟しています。しかし、現代人はどうやら本来的な存在ではなく、非本来的な者が増えているということを徹底的に論じた上でハイデガーが言うのは、非本来的な存在は道徳的に凋落して腐るということです。その意味で、自分が死ぬ、自分の家族や地域や国が亡びるということを見据え、それに対応しようとする「防災」に対してどのような対応を取るのかは、その人間の生きざま、たまたまいそのものだと思います。首都直下地震が襲うことが分かっている所に集中して、さらにその上にコンビナートや発電所、重化学工場を置く。この情けない状況が、日本人全体が非本来的な現存在になり下がりがつつあることの証左であるように思います。

日本人が先駆的に死を覚悟できるような覚悟ある民になるためには、個々の防災の取り組みも必要ですが、今申し上げたような文学的・哲学的な思想や議論を避け続けたままでは、日本人の真の強靱化というか、防災は絶対にあり得ないということをやや考えています。

(古谷) 分科会で二つの言葉をよく聞きました。一つは連携の必要性、もう一つは縦割りの弊害です。皆さまが目指すところは同じだと思いますので、自らの専門分野にとどまらず、お互いの立場も考えながら、今後の研究、あるいは行政の方々には防災対策を考えていただければと感じました。

最後に、牧先生から2日間のまとめをお願いします。

(牧) このメモリアル・コンファレンスは、初めの10年は分野を横につなぐということでやってきました。10～20年目は、世代間をつなぐ、それから他の地域にこの教訓を伝えていくということにしています。恐らく20～30年目は、いかにしてこの教訓を実際の社会で動かしていくかではないかと、今日は思いました。

以上、パネリストの方々への拍手をもって、本セッションを終わらせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。