



タイトル：大森康正

会員リレーエッセイ

「混沌の中で」

京都大学防災研究所巨大災害研究センター 河田恵昭

阪神・淡路大震災をきっかけにこの研究会ができたのであるから、このエッセイもそれ以降の自分の変化を概観してみよう。まず、実感として生きて行くには戦略と戦術が如何に大事かということがわかったような気がする。わかったと言わないところが可愛らしいところであるが、まだ達観はしていないということである。真っ直中にあるという認識がある。危機管理の要諦とは、結局災害との戦いに勝つということであるから、やっぱり戦術も戦略も必要なのである。

では、これらを一体何処で身につけたかということ、学生時代に狂ったようにのめり込んでいた山しか考えられない。とくに冬山で遭難しないためには、考えられることはすべてやった記憶がある。京都の八瀬・大原に金比羅山というロッククライミングに最適の岩場がある。週末になると出かけて行って、登山靴に8本歯のアイゼンをつけて登る練習を友人と何度もやった（決して一人ではできない）。慣れてくるとトップを担当することになる。ハーケンをハンマーで岩の隙間に打ち込み、これにカラピナをぶら下げてザイルを通すのである。およそ5~7mはザイルを伸ばして登り切る。その端っこはセカンドが確保している。しかし、トップが落ちた瞬間とセカンドがザイルを確保するまでに時間差があるから、間違いなくザイルの伸びた距離だけ落ちる。ヘルメットを被っていても岩に体を打ち付けるから痛いことこの上ない。何度も恐怖で自律神経失調になり、岩にしがみついた手の指先や足の震えが止まらなくなることを経験した。

夏山では沢登りで感覚を鍛える。2回生の時に長野県の濁沢というV字谷を遡行中、大滝に出くわした。ザイルをもって取り付いたのはよいが、10mほど登ったとき指先が引っかかる場所がないところに遭遇した。下から双眼鏡で見ながら右上とか左横とか教えてくれるのであるが、さっぱり引っかかりがないのである。戻るに戻れなく感極まった。しばし静寂のあと、「滝壺に飛び込め」という先輩の声！ ザイルを腰からほどき、一呼吸おいて岩肌を思い切り蹴って空中に飛び出した。滝壺に落ちたときの冷たかったこと！ その前後の記憶は空白になっている。死ぬ瞬間なんて絶対苦痛ではないというのがその時の感想だ。

また、下宿から御所まで毎晩のようにランニングをして体を鍛えた（当時御所の門は終日開いていた）。雪の斜面を横切るテクニックと条件を徹底的に先輩に教え込まれた。特に冬山では些細なことでも死に至るのである。その過程で知らず知らずのうちに身を守る方法を身につけたような気がする。大災害を乗り切るには身に付いたこのような直感がなければ駄目なのであろう。

大学で危機管理の講義をやりながら、「俺は一体何処でこのような知識を勉強したのだろう」と他人事みたいに考えるときがある。結局、阪神・淡路大震災の直後から現場に足繁く通い、そこで得た知識が、まるで冬山に登る過程で得た生き抜く知恵につながるかのように錯覚し、その錯覚と研究の混同の真っ直中に、自分が今いるような気がする。

（ペンを同志社大学文学部の立木茂雄さんにまわします）

私はもともと活断層が専門ですが、10年余り前から地震考古学という分野を始めました。文字どおり、考古学と地震学をミックスしたようなものです。

考古学の発掘調査は、私たちの祖先が盛んに生活していた所だけを掘ります。地層の中に昔使った茶碗や建物やいろいろなものが残っている所を発掘するのです。日本の考古学は大変進んでいて、ちょっとした茶碗が出てきてもこれはいつの時代だとわかりますから、遺跡の発掘現場で地震の痕跡が見つかる、そこでいつ地震が起きたかがわかります。

そういったことをもとに遺跡で地震の痕跡を調べることを「地震考古学」と名前を付けて、正式に1988年5月に私が誕生させました。今日は地震考古学の立場から見た南海地震と東南海地震、東海地震についてお話しします。

「地震考古学」入門

図表1（省略）は、地震のときの激しい揺れで下から砂が吹き出してきた液状化現象の痕跡です。これは西宮で撮影されたものです。これが見つかる、いつ地震が起こったのか時代を把握できます。

図表2（省略）は遺跡の発掘現場です。白っぽい筋が何本もありますが、これは下から砂が吹き出した液状化現象の痕跡です。

この左すみをクローズアップしたのが図表3（省略）です。砂の筋（砂脈）の上には全然乱れていない層があります。これは京都の八幡市で発掘調査をしたものですが、ここは水田で、たぶんお百姓さんが地面に吹き出した砂を取り除いたのだと思います。下の層は噴砂に引き裂かれていますから、地震が起こる前に堆積した地層で、その上が地震のあとに堆積した地層です。

この地震の前に堆積した地層の中には茶碗などが含まれていますが、鎌倉時代や室町時代までで、江戸時代のものは1個も含まれていません。ところが地震跡をおおう地層の一番下の部分からキセルが出てきました。キセルは江戸時代でないと思われないのでこの層を境にして下が室町時代より前、上が江戸時代ということになり、この地震は室町時代から江戸時代にかかるあたりに発生したということです。

ここまで絞ってくると、今度は古文書が使え

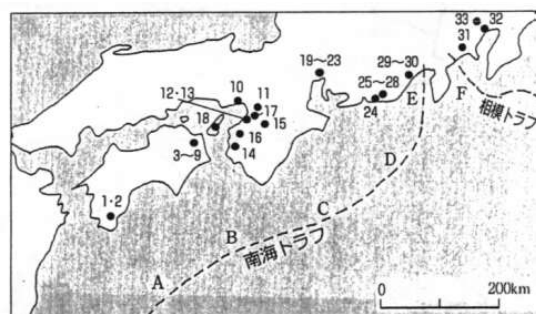
ます。歴史史料の中で、大きな地震に関してはたくさんの記録があります。京都の近辺で室町時代から江戸時代の間にかけての非常に大きい地震は慶長元年（1596年）9月5日の慶長伏見大地震です。そのときに京都から大阪、神戸、淡路島まで激しく揺れて、そのあたり一帯は大きな被害があったという記録があります。秀吉が造ったばかりの伏見城がこの地震で倒れ、謹慎処分を受けていた加藤清正が部下300人に大工道具を持たせて駆けつけたことから、後に謹慎処分を解かれたという逸話も残っています。

つまり、図表3の写真の砂は1596年9月5日午前零時に吹き出した砂ということになります。

南海地震や東海地震に適用してみると

今日は南海地震や東海地震について地震考古学の手法を適用してみたいと思います。

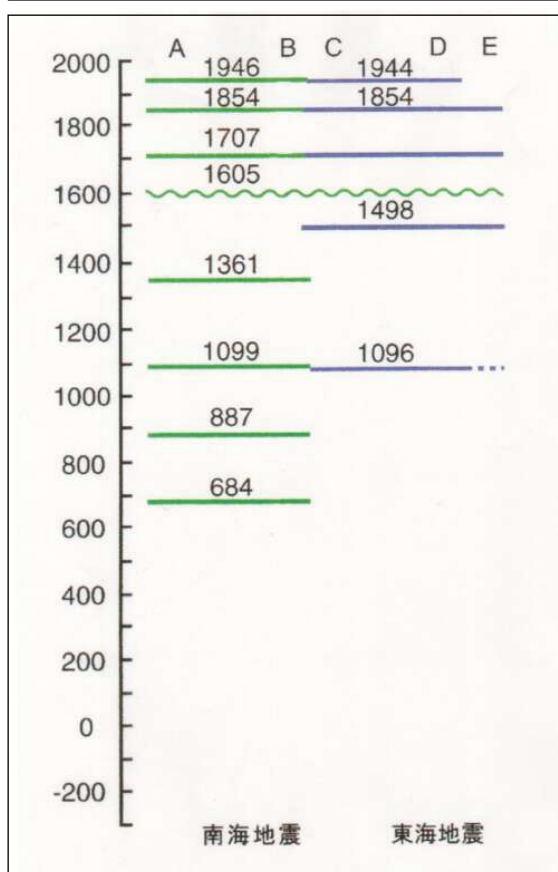
四国の沖から和歌山県の沖までは海底の地形は真っすぐになっています。図表4で、A - Bと示した部分が南海地震を起こす範囲です。少し曲がってC - D - Eと続きますが、これが東南海地震と東海地震を起こす範囲です。このC - D - E全体を東海地震という場合と、Eの駿河湾の部分だけを東海地震、C - Dを東南海地震とするという2通りの場合があります。



図表4

日本には過去数百年にわたって記録があり、記録の中から南海地震や東海地震が発生した年代がわかります。図表5で拾っていくと、一番新しい南海地震は1946年で、1854年が1つ前の南海地震です。一番古いところでは684年にも南海地震が発生しています。

684年というのは日本書紀に書かれている南海地震です。日本書紀はごく簡単な記録しか



図表 5

ないのにこれが南海地震だとどうしてわかるのかとよく聞かれるのですが、南海地震には4つ大きな特徴があり、この特徴を日本書紀の記載は全部備えているからです。1つは四国から紀伊半島、大阪平野南部あたりの大きな揺れ、2番目はその地域の太平洋沿岸の大津波、3番目が四国の室戸半島や足摺半島の南ほど高くなるような隆起とその反動による北側の高知平野の沈降、4番目は大きな温泉が止まってしまうこと、この4つが南海地震の大きな特徴ですが、日本書紀は広い範囲が激しく揺れた、津波が来て調という税を運んでいた船がつぶれた、高知平野が沈んだ、道後の温泉のお湯が出なくなったというその4つの特徴を完全に記載しています。それでこれが南海地震だと認定できるのです。

江戸時代から後は南海地震と東海地震とがセットで発生しているように見えます。例えば波線で示した1605年の地震は少し特殊な地震ですが、南海地震と東海地震が同時に発生しました。このときは反発がゆっくりだったので、地面は大きくずれたのですが、振動はあまり強くなかったのです。揺れ自体はあまり強くないが、津波だけがしっかりやって来たという奇妙な地震で「津波地震」と呼んでいます。南海地震の場合も東海地震の場合も津波地震でした。

その次の1707年、綱吉が5代将軍で生類憐れみの令を出していたころ、東海地震と南海地震が全く同時に起きました。このときはどちらも非常に大きく、マグニチュードは少なくとも8.4はあったろうと言われていています。

その次の1854年は幕末で、ペリーが黒船を連れて日本へやって来た翌年に発生しました。12月23日に東海地震、明くる日の24日に南海地震が起きました。1日ギャップがありますが、大体同じようなときに起きたと言えます。これもかなり大きく、マグニチュードは8.4ぐらいあったのではないかとされています。

昭和の南海地震(1946年)は体験された方に聞くと、ものすごく怖かった、あんな怖い目をしたのは初めてだと言われますが、実は昭和の南海地震(1946年)も東海地震(1944年)も数ある南海地震、東海地震の中では特別小さいものでした。特に1944年の東海地震は小さくて、駿河湾の所が割れていません。ごくごく小さかったので「東南海地震」と名前が付けられています。それが起きて2年後、1946年12月21日の未明に昭和の南海地震が起きました。2年ぐらいのギャップですから、おおむね同時に発生したと解釈できます。図表4のEの部分が今も割れずにそのまま不気味に残っているのです。

この4回を見ると、南海地震と東海地震には規則性があり、いつもセットで起こっています。間隔も定まっていて、90~150年ぐらいです。お互いによく似ていて、南海地震が小さいと東海地震も小さく、南海地震が大きいと東海地震も大きくなっています。一回一回個性がありますが、南海地震と東海地震の関係は双子の兄弟(姉妹)のようです。

ところが、江戸時代より前は南海地震の間隔は二百数十年も空いています。東海地震の方はほんのわずかしか発生していません。日本の古文書は9割5分以上が江戸時代以降のもので、それより前になると記録が非常に少なくなるのです。特に戦国時代には戦乱で焼かれたりして古文書が散逸してしまっています。ですから江戸時代より前で南海地震の回数が少なくなるのは、おそらく地震があっても記録として残っていないだけではないかと考えられます。

しかし、図表5だけでは南海地震と東海地震は規則的に来ているものなのか、4回だけがたまたま規則的になって、前はバラバラだったかどうかはわかりません。何か探す手段がないかと思いましたが、私の専門の地震考古学が使えるそうです。南海地震や東海地震以外の大きな地震がほとんどなく、活断層があっても、そ

の時期が把握できるような所を選んで地震の痕跡を探してみました。

図表5で最も気になるのは、1498年です。東海地震の記録はあるのですが、南海地震の記録は全くありません。それから684年、日本書紀に南海地震の記録はあるのですが、東海地震については何の記録もありません。たくさん資料が見つかったのですが、代表としてこの2つの時期だけをご紹介します。

まず南海地震についてですが、高知県の中村市で県の教育委員会が発掘しているアゾノ遺跡に行きましたら、下に砂の層があって、砂が上がって地面に広がった噴砂の痕跡が見事に出てきました。図表6(省略)の青く塗った部分は、11~15世紀まで家が建ったり人が住んだりしていろいろなものがたくさん混じっています。それが少しずつ積み重なって行って、ちょうど15世紀末の生活面まで来た所で、この砂が吹き出して広がっています。15世紀末の生活面よりあとになると、全く人がいなくなっています。

このことから、15世紀の終わりごろに大地震があって液状化現象が起きて砂が吹き出し、そのあとは人が住まなくなったということがわかります。1498年に南海地震があったかどうかなぞでしたが、中村市は、南海地震ではいつも激しく揺れるのですが、ほかに大きい地震はない所です。そういう所でこういうものが見つかったということは、たぶんこのとき南海地震があったのではないかと思えます。

さらに、徳島県の吉野川の下流にある板野郡板野町の例があります。図表7(省略)の青で示したものは中世の集落の周りを取り囲んだ溝の中にたまった粘土を示します。この上の灰色は普通の地面です。このときは溝は埋まって普通の地面になりました。この土地に集落をつくったときに溝も一緒につくったので、溝の中にはその集落の人が生活していたときのごみがたくさん埋まってきます。

1400年代の中ごろまでの遺物がずっと積み上がって、そのときに下から砂が吹き出してきて溝に広がりました。溝がここまで埋まったときに大地震があり、噴砂が地面に広がったのです。ですからこの線を境にして、ここから上は地震のあとの堆積物です。この噴砂が広がった直上に1500年代初めごろのものが投げ込まれていました。そのあとは全く何もありません。実際この集落は1500年代初めに廃絶しており、溝にも何も投げ込まれなくなってあたりまえです。やはりここも1400年代の終わりごろに大きな揺れがあったことがわかりました。

四国の東にある徳島県板野郡と、西のへりにある中村市で同じ時期に地面が揺れるとすれば、どうしても南海地震しか考えられません。たぶん1498年には東海地震とセットになる南海地震があったのだらうと思えます。

愛媛県新居浜市の黒島神社で明応7年(1498年)に大地震でお寺がつぶれてしまったという記録が出てきました。最終的には遺跡の資料と記録とがセットで見つかったことから、1498年には南海地震が確実にあり、1498年も東海地震と南海地震はセットだったことがわかりました。

今度は日本書紀に書かれている684年の南海地震に対応するものがないかと、愛知県や静岡県で探してみました。図表8(省略)は浜名湖の東にある静岡県袋井市の坂尻遺跡です。黄色で書いたのは砂と石ころが混じった砂礫層です。この地層で液状化現象が起こって、図表の中央で地面が食い違ったようです。この青い地層は地震の前の地層、それから灰色の地層は地震のあとの地層ということがわかります。

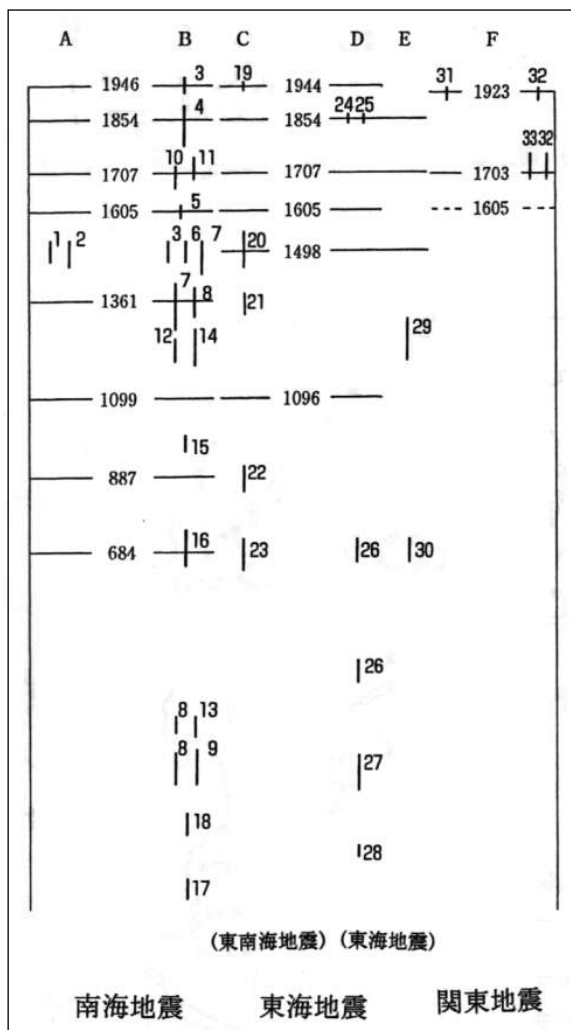
ここは大きな建物の中の遺跡なので時代がよくわかります。この青い地層の一番上の部分では600年代の中ごろまでの遺物がたくさん出てきます。この上の灰色の部分は700年代のものが出てきます。ですからやはり600年代の終わり、684年前後に大きな揺れがあったことがわかります。袋井も近くに大きな活断層はないし、東海地震のときは非常に揺れるけれど、ほかに大きい地震のない所です。ですから、たぶんここでも684年の南海地震に対応する東海地震があったのではないかと思えます。

南海地震と東海地震の規則性の証明

図表9には、関東地震も少し入っています。赤はそれらしいものが遺跡の発掘現場で見つかったということを示しています。赤で棒を縦に引いています。地震の年月日が書かれている古文書と違い、遺跡の発掘現場で得られた資料では限定する年代に幅がありますので、この幅を赤い線で示しました。

先程の1498年の東海地震は文字記録があります。愛知県では文字記録に対応するような地震の痕跡が見つかっています。高知県の中村市では2つの遺跡でこれぐらいの年代幅のものが見つかりました。徳島県の吉野川の下流の板野郡でも見つかりました。ですからたぶんここも南海地震があっただらうと思えます。

次に1361年は南海地震の記録だけしかありませんが、東海地震の範囲のところに地震跡が出てきました。ですからこのときも東海地震も



図表 9

一緒にあったのではないかと考えます。

1099年から1361年までは、250年ぐらいの間隔で、通常の南海地震の間隔としては広すぎます。大阪の堺市でちょうどその中間の時期の地震の痕跡が1つ見つかりました。それから和歌山県の有田郡で1つ見つかっています。未発表ですが、去年、和歌山県の南端にある勝浦で1200年代の初めごろの地震の痕跡が見つかりました。鎌倉時代の初めの倉庫が見つかり、その倉庫を取り巻くような地割れが出てきて、そこから砂が吹き出しているのです。たぶんその倉庫は米俵を入れて保存したものだと思います。それが柔らかい地盤の上に建っていて揺らされると、それを取り巻くように地割れができます。その倉庫は地割れができた直後になぜか廃絶されて、同じ規模のものが隣につくってあります。想像しますと、鎌倉時代の初めに倉庫をつくって米を収納したときに大きい揺れがあって被害を受け、使えないし縁起も悪いので、隣にまた別のものをつくったようです。その年代が1200年代の初めごろです。

和歌山県の南端と中ほど、そして堺で同じ時期に揺れたというのは、たまたま3つの大きな地震が同じ時期にあったということもありえますが、南海地震があったのではないかと考えた方が説明しやすいのではないかと思います。

奈良県広陵町でも1か所地震の痕跡が見つかりました。これも1点だけなので、南海地震かどうかはまだわかりません。しかし、少なくとも奈良盆地では西暦1000年ごろにかなり揺れたということは間違いありません。20年ほど前に、奈良県の有名な山田寺の回廊が横倒しになって発掘されたのです。その当時の地震の記録は全くないので、地震の可能性を排除してほかの可能性を考えていろいろな説明をしたのですが、今となってみると、ちょうどその時期に地震の痕跡が見つかったのだから、記録はないけれど、地震だと説明するのが一番いいのではないかと思います。

このように見えてくると、684年からあとに関しては、南海地震と東海地震はセットで活動している可能性が強く、そこまで言い切らなくても、江戸時代から後に見られるように2つの地震がいつもペアで、ある程度の間隔を保って発生するのは昔からあったようです。将来も多分この規則性は守られると考えていいと思います。

次に、記録のない古墳時代以前のことで、徳島や大阪の南部で、100年あまりぐらいのサイクルで地震の痕跡がうまく出てきます。684年より前になりますと古文書も残っていないので、等間隔で出てくるから南海地震とはなかなか言い切れませんが、仮に南海地震が684年から始まってそれより前にはなかったとしたら、地震の痕跡は全くないはずで、100年ぐらいの間隔で出てくるし、両方セットで出てきている所もあります。これはあくまでも傍証ですが、昔からこういった規則性はあったのではないかと思います。考えてみるとあたりまえで、プレートが日本の列島の下へもぐり込んでいるのはずっと昔からの話で、あれほどの大きな動きであれば急に江戸時代になって変わるようなものでもないはずで、

今世紀中ごろの巨大地震に十分注意を
結論として、江戸時代から後に見られるような、南海地震と東海地震はセットである程度の間隔を守って発生するというのは将来も引き続くはずである。そうすると、南海地震と東海地震は90~150年ぐらいの間隔ですから、一番長く見積もっても必ず21世紀中には2つの地震は発生するということになります。

1つ我々にとって悪い材料があります。昭和の南海地震と東南海地震はたまたま小さく、エネルギーの消費量も少なく、回復も早いものでした。そうなりますと、次はどうも非常に早そうです。最近、2040年や2038年に南海地震や東海地震が発生するのではないかとよく言われていますが、周期性から考えても、そのころに発生するのは非常にリーズナブルな話で、2つの地震が発生すると考えていいと思います。

昭和のときにどちらも小さかったので、駿河湾の部分(E)が割れ残っています。ですから30年ぐらい前から、Eの部分(東海地震)については空白地域でエネルギーがたまっておりいつ地震が起きてもおかしくないということから、ここだけに集中的に対策が取られてきました。しかし、現在では昭和の南海地震から50年あまり経って、次のサイクルが迫ってきているのです。ですから今の段階において、もう1つ別のストーリーを考える必要があると思います。

このEの部分の部分が地震を起こさず、そのままエネルギーを持ったまま割れが起こって次のサイクルを迎えるとなると、次はAからEまでが全部一斉に割れるはずで、そうすると、あと30~40年して来るのはAからEまで全部割れる大きいものになる可能性が強く、江戸時代の1854年や1707年の地震と同じぐらい大きいものになります。昭和の南海地震のような小さなものが来ると考えていたら大間違いです。よく私が郷里に帰って話したりすると、南海地震のときはかなり揺れたけれど、うちは大丈夫だったと言いますが、それも大間違いで、今度大きいのが来たら大丈夫だった所でも倒れる可能性があります。

この次、21世紀の中ごろに多分2つの地震が来ますが、同時に来る可能性が強いと思います。昭和の南海地震はマグニチュード8.0だったのですが、今度は8.4ぐらいの大きいものが来る可能性があると思います。これは非常に確実性の高い話だと思いますし、今からこれに対する対策は当然立てていないといけないと思います。

最近、活動期・静穏期という言葉が新聞紙上をにぎわせています。

名古屋大学の安藤雅孝先生の本に、1946年の南海地震を例にとって、左の図に地震前数十年の活動期の地震をプロットし、右の図に南海地震後の地震をプロットした図が載っています(図は省略)。

左の図で、昭和の南海地震と東海地震の前にもどのような地震が起きているかということ、まず

1925年の北但馬地震と、1927年の北丹後地震です。北丹後地震のときはちょうど金融恐慌で銀行がばたばたと倒産して、今と時代がよく似ていると言われています。それから1943年に鳥取地震が起きました。これは日本が太平洋戦争に突入して、敗戦がかなり濃厚になった時期です。ですから鳥取地震のあとの新聞記事には地震のことはほんのわずかしが書かれておらず、ほとんどの人は存在を知らなかった地震です。その前に1936年の2月21日に河内大和地震が起きています。その5日後が二・二六事件です。それから、1945年には、終戦直前の1月に三河で大地震が起きて、翌年南海地震が発生し、以後は静穏な期間が続いてきました。

そして、兵庫県南部地震のあと再び活動期に入ったと言われています。活動期に入ったということは、あと40~50年したら南海地震と東海地震が来るということになり、やはりどう考えても21世紀の中ごろにこの2つの巨大地震がくるということについて十分に注意する必要があると思います。

しめくくりの話ですが、日本の古墳時代にあたる4世紀に、地中海に浮かぶキプロス島で大きな地震があって、クーリオンという町が一瞬にしてつぶれてしまいました。そのクーリオンの町の発掘調査で3つの骨が非常にきれいな状態で重なって出てきたのです。1つは1歳前後の赤ちゃんの骨、あとは19歳の女性の骨と27歳の男性の骨だそうです。多分お母さんが子どもを抱きしめて、その2人をかばうように手を差し伸べた瞬間に上から家が崩れてきたのだと思います。

私は大阪に住んでいまして、兵庫県南部地震が発生した翌日から神戸の町へ調査に入って、いろいろな人からお話をお聞きしたのですが、とにかくものすごい揺れで、隣にいる子どもを抱きしめるだけが精いっぱいだったという話を聞きました。

時を超えても、空間を超えても、やはり地震に関する悲劇はどこでも同じです。地震というのは非常にむごい話ですが、何の落ち度もなく暮らしていた一般の人の命を一瞬にして奪ってしまう、これはいつの時代でも同じです。古い地震のことをよく調べて将来に生かさなければならぬと私は痛感しています。

(文責 細川)

シンポジウム 被災者支援の原則を考えよう

モデレーター	立木 茂雄 氏 (同志社大学・教授)
発話者	河田 恵昭 氏 (京都大学防災研究所・教授)
コメンテーター	岩下 文広 氏 (鳥取県防災監)
	安藤 雄太 氏 (東京ボランティア・市民活動センター・副所長)
	山本 善明 氏 (航空評論家)
	村田 勝彦 氏 ((社)日本損害保険協会・業務運営部長)
	ケン トッピング 氏 (トッピングアソシエーツ・代表)

立木 まず河田先生からご用意いただいた被災者支援の問題点あるいは論理に結び付くようなお話をさせていただきます。

河田 被災者支援のあり方については、被災された方でないと本当の辛さはおわかりにならないと思います。シンポジウムで取り上げるテーマとしては非常に重いのですが、発話者として私が知っている範囲でまとめさせていただきます。

阪神・淡路大震災で露呈したいろいろな被災者支援の問題をまとめてみましたので、そのご報告をします。

まず、被災者支援の問題点です。阪神・淡路大震災までは義援金が頼りでした。実は明治29年(1896年)、2万2000人が亡くなった明治三陸津波のときからすでに新聞で全国的に義援金を集めることが開始されています。北海道南西沖地震の災害では約270億円の義援金が集まったおかげで、奥尻島等の大きな被害がほとんど解決しています。全壊あるいは全損の場合、1戸あたり1000万円を超えるお金が投入されています。それに比べると、阪神・淡路大震災では1800億円の義援金が集まったわけですが、あまりにも被害者が多く、全壊した世帯で30万円程度の義援金しか出なかったという問題がありました。

東海、東南海、南海地震と津波災害では、広域災害になって支援策が破綻しない配慮が必要になります。すなわち今、1世帯あたりいくらかという個人保障をしたときに、例えば今世紀末には関東大震災級の地震が関東首都圏で懸念されており、そういったところでもし起これば、その支援策が適用できるのかという問題が重くのしかかっています。

阪神・淡路大震災で露呈した被災者を取り巻く厳しい環境があります。約10万棟、半壊を入れると25万棟の住宅が大きな被害を受けました。高齢化社会に入っていますから、家さえあればあとは生活費を持っていればいいのですが、その一番大事な家が壊れてしまったこと

が非常に大きな問題を提起したのです。

都市の地域コミュニティの崩壊が先行していること、近所つきあいが非常に希薄になってきて、そういったところで孤立した生活をしています。普段は何も問題はないのですが、いったん何か起こるとだれも助けてくれない社会になりつつあります。

長期低落傾向下の地元経済の不安定があります。この神戸では銀行が破綻しました。重厚長大産業も左前になってきています。次代を担う新しい産業もぱっとしません。ここに本社があるダイエーもしかりで、いい話題が全くありません。そういった所で被害が発生してしまいました。それに一時的に国の支援金が入っても、それは「贈与経済」としてであり、決して根つきませんでした。こういう問題が大きく横たわっています。

ケミカルシューズや日本酒の酒蔵など、地場産業が大きな被害を受けました。それにつながる地元の雇用の喪失という問題があります。震災の後、公営住宅での多数の老人所帯が出ました。そこではなかなかコミュニティが形成されないという問題を抱えています。

震災復興の事業の5年目の検証では、「住まいとつながり」という名前が付けられていますが、断然この2つが被災者を苦しめています。これらをきちんと扱わないことには被災地の復旧、復興はあり得えないことがわかってきています。

では、住まいの再建ではどんな問題があるのでしょうか。それは耐震診断補強と地震後の住宅再建制度の導入です。昨年5月に静岡県が東海地震の第三次被害想定をしました。結果的に何が問題になったかという、あの震災法が制定されて1兆4000億円の公的な資金が静岡県に導入されていたにもかかわらず、東海地震が今起きると、2万人が瓦礫の下敷きになって出てこられないという問題が発生することがわかりました。これまでの公的資金の導入は社会インフラの補強に大半が使われてきて、個人住

宅についてはほとんど手つかずになっています。ですから地震が起こる前の補強について、あるいは地震が起こってから住宅再建についても県が積極的に乗り出さなければいけないという施策を今、静岡県は打ち出しています。

まず、耐震補強の考え方の軌道修正です。例えば80㎡ぐらいの住宅を補強しようとする、300~400万円のお金がかかります。これは家全体を地震から守るためにする補強で、耐震補強といってもレストランのランチのように、A、B、Cがあってしかるべきです。例えば家の人が一番使う部屋だけでも何とか安全にするという選択もあっていい。ところが耐震補強のメニューが1つしかありません。完全主義から選択主義へ変えていただかなければいけないのです。

次に、借家の再建における所有者への融資があります。家主さんがなかなか建て替えられないのです。建て替えると当然家賃が高くなります。民間の借家は、公的な要請があってできるだけ早く再建したところ、あとから追いついてきた公営住宅・借家が賃料を非常に安く設定したため、民業を圧迫するという問題が起っています。これは震災だけでなく、最近の水害でも借家が復旧できなくて、避難所、あるいは避難所から社会福祉施設へ移動した被災者がなかなかそこから出られない、あるいは出ないという問題が発生してきています。借家の問題は非常に大きな課題となって残っています。

また、地震保険の強制加入と耐震保険のインセンティブということもあります。アメリカの地震のように、あるブロック単位で地震保険に加入していただく施策も必要なのではないかと思えます。今は完全に持ち主の意向に沿った地震の加入が原則になっていますが、水害保険と同じように、面的な、1つの地域単位での対応があるのではないかと。また、耐震補強をすると、実は固定資産税が高くなります。酒田大火の後、商店街の皆様が耐火・耐災建築ということで、行政の方向にのっとって家あるいは商店を再建したあと、固定資産税が20倍になった家があります。つまり行政に協力したにもかかわらず、固定資産税が非常に上がるというぐはぐなことが起っています。

暮らしの再建ということで、被災者再建支援法が制定されました。今、最大100万円の公的な資金が供与されています。100万円がいいのかどうかという額の問題があります。それから、東京大学の廣井脩先生が国会で1つの提案をされています。災害によって無収入になってしまった方がある程度の収入を得られるまでは、

生活保護的な、すなわち災害保護としての資金を提供してもいいのではないのかという話です。後程、東京都の三宅村の話が出てくると思いますが、こういった全島に被災地が広がることになると、被災地全体をどこかに移すという施策もあっていいのではないかと。東京都の空いた所に入らせていただくことでコミュニティが分断され、生活の張りがなくなり、高齢者がどんどん病気で亡くなっていく、こういうことを何とかなくさなければいけません。そうなりますと、地域全体をどこかにある期間移住できるようなスペースを用意することも可能なのではないかと、そういう場所を国が制定していく必要があるのではないかと考えます。

過疎地対策の再建支援は、鳥取県の施策が私はそうだと思っていますが、こういう過疎高齢化が進んだ地方の自治体の存続の問題が非常に大きな課題として残っています。

死亡弔慰金の考え方ということもあります。我が国では、災害の死者1人あたりにかんりの金額が出ています。しかし、こういう弔慰金は実はどういう意味を持ったお金なのか。そのお金がなければ生活できない人があるから支払われるのか、あるいは単に死亡したということが悲しいから関係者に支払われるのか。公的に支払われる死亡弔慰金だけを考えても、その支払われる根拠、背景、あるいはこれから存続させる意味、こういったことがこれから大きな課題になるのではないかと思います。

立木 河田先生にご用意いただいた発話を受けて、コメンテーターは今からレスポンスをいただきたいと思えます。

自然災害学会が一番新しいジャーナルで鳥取県西部地震の特集号を出しました。その中で史上最高の災害対応だと、ある論文では書かれています。まず岩下さんに、鳥取県西部地震における県の対応について、どんなロジックが被災者支援を導いたのか、お話を伺いたいと思えます。

岩下 まず食料と物資の供給の問題です。食料供給については、基本的に県の場合は精米とカンパンという考え方になっていると思えます。しかし知事はライフラインがない中でご飯ができるわけではないとして、直ちに弁当になりました。そういったことから今回の震災のときには弁当の供給で一切押し通し、合計で6万食、この単価が1食800円で、災基法上は3食合わせて1020円までとなっていますから、その3倍近い額になりました。

それから物資の供給ですが、知事の大方針は、災対本部を設置して1時間もたたないうちに

「とにかく物資は市町村の要請に応じて全て県費で負担をして供給しろ、直ちに市町村に要請がないかを確認しろ」ということでした。災基法上でどちらが持つかということがあるかもしれませんが、県か、市町村かということをしていたら、いつまでもことが進まない。だから全部県が持てということで行いました。最終的に、弁当は約4800万円、物資供給が約4500万円ですから、合計しても1億に至っていない金額です。災害の規模、面積、人口を考えていただかなければいけません。鳥取県でも1億に満たない額で物資や食料は順調に提供していきました。どうして知事がそのように大変素早く判断できたのかというと、震災前に行った図上訓練の中で、考え方がつくられていたのかなと思います。幸い、物資の協定を26事業者と結んでおりまして、大変功を奏したということもあります。

次に住宅の再建の問題です。再建の補助金は約300万円、補修は150万円です。再建の申請戸数は400に満たない数で、それに対して150万円の補修は約1万3000件数になっています。県の支出は、最終的には補修の1万3000件の方が多いです。日野郡は山間部で、お年寄りが大変多いため、ローンを払うわけにいかないし、銀行も相手にしてくれません。そうすると家を補修して持ちこたえさせたいという考えが多かったと思います。ですから、お年寄りの大半は大変感謝をしています。被災された高齢者にとって何より大事だったのは、やはり補修費で井戸を直し、家の一部を直し、そこに住みたいということだったのです。お年寄りが新しい地域で生活するのは大変苦勞があります。そういったことを知事が発災翌日から3日間現地に赴いて、自分の考え方を固めて、住宅再建の一連の施策へとつなげていったと思っています。

背景として一番よかったのは、知事が前年の11年に誕生し、最初に掲げていたのが防災対策の見直しと強化でした。その中で県庁全体が災害対応について意識づくりが進んでいた頃に地震が起こったということです。

立木 次に、1年半以上にもわたって長く災害が続いている、三宅島の被災者の支援を導いているロジックについて、比較しながらお話を伺いたいと思います。

安藤 私は行政とは違った立場で、どちらかというとボランティアという部分でどう支えてきたのかをお話しさせていただきます。

北海道の有珠山と東京の三宅島という2つは同じ噴火災害ですが、災害を受けた人たちに

とって大きな違いがあります。北海道の場合は地続きであるのに対し、三宅島は島から離れなければならなかったということです。これは、被災者の心理的な状況等に、大きな違いがあることを感じております。また噴火災害では、噴火が依然続いている、災害が続いている中での支援だということです。これも他の災害とは違うことを感じ取っているところです。従来の三宅島の噴火と今回の噴火が決定的に違うのは、これまでは噴火すると、ものの1週間もあれば大体収まっていたのです。雄山が噴火して溶岩が流れ出ると、阿古地区が全滅に近いかたちでつぶれていくわけですが、それでも収まってからまたそこに戻ってきて生活再建するという動きになっていました。

今回の三宅島の噴火では、いくつかの区切りがあると思っています。火山予知連が2000年6月26日に、突如として「マグマの様子がどうもおかしい」と発表しました。ここから8月18日の大噴火までが1つの区切りとしてとらえることができます。ここまでは島民は従来の噴火と同じかな、という対応の仕方をしていました。ところが18日の噴火によって、従来の噴火とは違うことがはっきりと見えてきました。この大噴火から9月3日全島避難するまでが、次の区切りです。そこから今日までという、3つの区切りがあるのではないかと考えています。

問題はいくつかあるのですが、全島避難のときに行政の対応も含めて必ずしも十分ではありませんでした。むしろここはボランティアがかなり対応したと言っていいたろうと思います。全島避難するまでの間、ちょうど夏休みの時期に重なったことや、18日の噴火が非常に異常な噴火であったことから、多くの島民が島を抜け出していた。そこで、障害者や高齢者が残されているという状況が起きていました。

一方で、その段階では行政は避難命令は出さないという状況でしたから、自主避難に陥らざるを得なかったのです。実は、自主避難先が十分に用意されていなかったということが問題で、多くの人たちが実家なり親戚なりを頼って、場合によっては企業が社員住宅の空きを用意し、まさにボランティア的に避難先を確保していったのです。ボランティアは、竹芝棧橋に入ってきた島民を(歩けない方については、ハンディキャブ等を用意しながら)、避難先にお届けしたようなこともありました。また、避難所には生活物資は何一つないので、地域のボランティアセンターが地域のボランティアに呼びかけて、避難物資、生活物資、バザーの余り

もの等を用意して、避難者への生活支援をしました。そして民生委員を含めボランティアの人たちが食事を届けたり、訪問活動をしたり、当面そこで支援をしていくことになりました。つまり、非常に緊急で即対応しなければならなかった部分を、ボランティアが支援するという動きになっていったのです。

もう1つ問題なのは、避難した人たちは1900世帯ありますが、北は北海道、南は沖縄までばらばらになったということです。これで島民のコミュニティが完全に崩れたことが、大きな問題でした。そこで私たちが恐れたのは、島民の孤立化です。それを防ぐために、東京災害ボランティアネットワークの人たちを中心にしながら、ゆるやかなネットワークづくりを行いました。ボランティアによって三宅島の災害支援センターを立ち上げさせ、私たちのセンター内に設置して支援するという動きに入っていたのです。

立木 神戸の震災復興過程をたどりますと、どうもその1年前にあったノースリッジ地震での災害対応やまちづくりの進め方から、学ぶべき点が多々あることに今さらながら気づかれます。そこで長期化する復興の問題について、いったいノースリッジではどのようにしてきたのか、お話を伺いたいと思います。

トッピング 米国は全米科学財団、日本は文部科学省の資金を受け、日米共同で研究を行っております。ここではどのように町の復興が進められてきたのか、日米で比較をしようという研究が進められております。とくに私が注目しているのは、市街地開発の問題です。具体的には、土地や家屋の所有のパターンがどのように違うのか、融資を受けてどうやってファイナンスしていくのか、どういう性質なのか、そもそもそういう融資の制度があるのかどうか。災害の前にどんな都市計画がその地域で考えられていたのか。行政あるいは非営利セクターがこの再開発にどのように関わって、どのような制度的な対応をしているのか。それから法制度上の要素についてであり、この5つのポイントを日米で比較しています。

ロサンゼルス市の復興の過程をたどってみますと、発災の前からすでに復興計画がありました。例えば、住宅建設局は瓦礫の処理を数年にわたってしまし、住宅局は公営住宅の提供あるいは住宅の補助というプログラムをずっとしてきました。被災地内でゴーストタウンになるところが出てくる問題をどうするか。そしてコミュニティの再開発のために地域の中にエージェンシーをつくり、そこが地域の再開

発や住宅計画というようなことについて援助をする。そういった取り組みがずっと行われてきました。さらに知事室では、中小企業自営業者に対する援助制度についてずっと取り組んでまいりました。

外部からの資金援助は、赤十字や他団体もありますが、メインは連邦政府のFEMAからでした。例えば、災害保護援助金のようなものが1人3000ドル、住宅取得者に対する個人的な助成金であるとか、地域で活動しているNGO、NPO団体あるいは地方公共団体に対する連邦政府の助成金であるとか、自治体に対する連邦政府の防災に関する助成金制度が、この地域に流れてきました。

それ以外の連邦政府に関する機関としては、家屋や都市の再開発に係る部局、中小企業を支援する部局、そして経済の開発に関するエージェンシー、こういったものも合わせていくつかのプログラムを提供してまいりました。

神戸では、まちづくり協議会などの取り組みが行われて、人間サイズのまちづくりをしようという議論は進んでいたのですが、災害復興公営住宅は全て高層住宅になってしまって、町並み風景が震災前と比べて大きく変わったというのが現状だと思います。この3~4年の間に16万戸の住宅を供給したというのは、都市計画家の視点から見ると、ものすごい驚天動地な仕事であったと思います。一般の市民が草の根レベルでまちづくり活動や町の再建にかかわり、これは非常に大きな意味を持っていたのですが、現地にいらっしやらない地主の方々はこの作業に関わっていなかった。やはりこの差異が大きな問題点として浮かび上がっているのではないかと思います。

両政府に言えることは、被災者支援の施策について、やはり柔軟な対応ができるようなものでなければいけません。とりわけ大規模災害が起こったときには、柔軟性をいかに政策の中に担保するかが大きな課題だと思います。

立木 続きまして人為的な災害である、航空機災害の被災者に対する交渉を、前線ですとお仕事されてこられた立場から、被災者支援の論理についてお話を伺えたらと思います。

山本 私は30数年間航空会社におりまして、旅客の死傷事故、航空機の全損事故を25件、現場で取り扱ってまいりました。航空評論家というよりも、実務を通じて得たことについてお話ししたいと思います。

航空会社では、航空事故処理マニュアルを持っています。事故対策本部は、社長以下役員を中心として基本方針を決定することになりま

す。その下の実働部隊に応急処理局というのがあります。これが11班に分かれて、実際の処理の司令塔になります。その班の1つに総括情報班というのがあり、全ての情報はここで一元的に管理され、各班に渡されます。その指示を受けて10班の現場で事故処理にあたる現地派遣団がいます。

旅客の死傷等があった場合については、国では国土交通省の事務次官を長とする航空事故対策本部が設置されます。これはもっぱら国会対応の組織と考えていただければよいかと思えます。もう1つは、国土交通省に常設の機関として航空事故調査委員会があります。ここが事故現場に駆けつけ、事故原因調査に乗り出します。それと同時に、国の機関としては警察、消防、自衛隊、海上保安庁なども出動しております。それから民間の支援ですが、事故現場の近傍の医師会が駆けつけて援助をしてくれます。また近傍の消防団が出動するなどが主なところで、一般のボランティアが入ってくるのは、航空事故の場合では非常にまれなケースだと思います。今まで国内でもほとんどありませんし、羽田事故（1982年）のときにたまたま近くにいた漁船が救助したぐらいで、海外の場合についても非常に限られた態勢になると思います。現地の派遣団は何を行うかという、乗客乗員の救助です。これは遺体収容から始まって負傷者の応急手当て、病院への搬送等を行います。そして遺体の身元確認作業があります。これは日本の場合には警察が行いますが、それに必要な歯形や血液型の試料などの収集は航空会社が行うことになります。死体検案書が出来上がって、遺体の搬出・搬送。遺族・被災者関係者への対応。遺族・被災者関係者、現地派遣団に加わって派遣されている職員に対する衣食住。被災者は着の身着のまま飛び出していますので、それを全部手配しなければいけません。住というのは周りのホテルや旅館などを貸し切る、場合によっては仮設のテントをつくるなど、いろいろな手配があります。そのほか現場で散乱している手荷物や貨物や郵便物などの撤収作業がありますし、散乱している機体や部品を集めるというのが現場の作業の主たる内容です。

御巣鷹山事故（1985年）クラスの事故になりますと、会社の現地派遣団は1週間で5000人以上出動しております。現場に来た遺族・被災者関係者は、旅客1名について4人以上になりますので、2000～2500名が現場に集まることになります。非常に狭い場所に6000人近くの間、それに警察や消防、自衛隊などが集ま

りますので、大変な集団が出来上がるようになります。

1つ原則的なことを申し上げます。私の経験に基づきますと、企業が持っている事故処理組織は、皮肉なことに事故が頻発すればするほどその処理能力は非常に上がります。逆にしばらく事故が起きなければ、いざ起きたときの事故処理能力は非常に低下します。毎年2回ぐらい模擬訓練を行っていますが、事故を再現してのシミュレーションは非常に難しいのが現状です。航空事故発生時の応急処理については、原則的には自然災害と同じだと思いますし、同じでなければならぬと思いますが、人為的な災害の場合は、被害者、加害者という人間関係のもとでの処理になります。日本的な考え方であれば、勸善懲惡思想がバックにありますので、被害者に対しては何をしても正しい、加害者のすることは全部悪いと色分けされ、そういう感情が作用しているもとでの処理は、非常に大変な騒ぎになります。加害者、被害者という関係に立った場合に、人命救助上重要なこととして、トリアージ・タギング・システムがあります。これは被害者の感情からして採用はとても難しく、今までに採用したいと思っても行ったことはありません。

事故処理は、最終的には被災者、また遺族や負傷者に対する賠償処理で決着します。外国人の被災者についてはこの賠償処理一本ですみますが、日本人の場合は賠償以外の要求がいろいろ出てきて、この処理が大変です。例えば、現地に慰霊碑を建てるとか、現地墓参に行かせるとか、法要をしるなどです。また事故処理費用については、全て加害者負担となります。民間ボランティアに近い方たちで援助を受けたものに対しても費用は清算いたします。国や地方公共団体の支援につきましても、原則的には請求はありませんが、小さな地方公共団体では請求がある場合もあり、払わざるをえないということになります。

人為的な災害の場合、航空事故に限らず、加害者側の財力によって被災者支援の援助の内容や質や量が完全に異なります。財力があれば質の高い補償や支援が得られ、財力がなければほとんど放り出されるというかたちになります。この費用につきましても、法的な責任があるものについては航空保険によってカバーされますが、法的な責任外で要求があるものに対してはカバーされません。さらに現地の撤収や、遺族が来るための費用などにつきましても、救難救助保険があるのですが、これは付随的な保険で限度額が非常に低く、実際にかかる費用の

10%もカバーできないというのが実情です。

事故処理にあたって重要なことは、情報の一元的な管理、しかもその情報の伝達ルートを確認しておくことです。マスコミ等からのいろいろな情報が入ってきますし、うわさも流れます。それに乗ってしまうと非常に混乱を巻き起こしますので、完全に一元化しておき、その情報に基づいてだけ処理するという態勢を取ります。人為的な災害は全てそうだと思いますが、そこから学ぶべき最も重要なことは、安全対策、つまり事故の再発防止策です。日本においては、刑事責任の捜査が現場で行われますし、事故関係の資料や情報などが全部警察に押収されて警察の管理下に入ります。そのために企業側、加害者側がそれを利用できなくなってしまう、対策をすぐに打ち立てたくても実態がよくわからないことがあります。ですから、形式的なありきたりの事故対策を並べるとというのが実情です。

立木 地震保険のお話を受けながら、保険そのものがどのくらい被災者支援にとって役に立つものなのかお話を聞きたいと思います。

村田 損害保険ではさまざまな自然災害を補償しております。昭和34年の伊勢湾台風を契機に、現在ではほとんどの自然災害について原状復帰というかたちで補償しております。ただ1点、地震災害だけが残念ながら十分ではないということになっております。ご承知のとおり、損害保険は「対数の法則」で成り立っております。火災保険あるいは自動車保険等は年間の火災の発生件数あるいは事故の発生件数、またそれに伴う損害額というのは過去5年ぐらいの統計でここ2~3年の予測は可能です。それによって保険料がはじき出されるということです。つまり損害保険は、事故あるいは損害がいつどこでどのように発生するか把握できれば事業として成り立つということです。しかし地震危険につきましては、いつ、どこで、どのようにという3要素が不確実ですから、地震リスクにつきましては、いったん発生しますと被害が広域になりますし、損害保険会社の担保力では賄いきれないという損害額になります。また、数百年から数千年の周期で発生するという地震に対する保険は成り立ちにくいというのが現状です。そうは言いますが、昭和39年に新潟地震が起こり、田中角栄氏から「何とかしろ」というご指示が私ども業界にありまして、精いっぱい検討して、現在の地震保険の姿がほぼ出来上がっています。

地震保険がほかの保険と違う特徴を5つ申し上げます。

政府の全面的なバックアップがあること。大きな損害額になりますので、損害保険会社だけでは賄いきれず、政府の特別会計で再保険という仕組みをつくっております。

再保険の専門の保険会社を設立して、全契約をプールする仕組みになっていること。そういう意味では国策に近い制度で、保険会社の利潤は全く生じない仕組みになっています。

保険料は、理科年表に載っている地震の500年にわたる375の地震に基づいて計算していること。つまり500年で収支が賄えるという計算です。

1 契約の保険金額の引き受けに限度額があること。これは火災保険の保険金額の3~5割の範囲内で保険金額を設定してあるという仕組みです。それは、多くの方に復興資金を提供するという地震保険に関する法律があります。その趣旨からいって、主契約の火災保険の3~5割、建物は1000万円、家財が500万円という限度額を設定しております。

原状復帰までは目指していないこと。生活の安定に寄与する法律という趣旨ですので、全壊になっても火災保険の3~5割の保険金額までしかお支払いできないという仕組みになっています。

わが国は地震多発国ですが、地震保険はごく一部のものしか限定しておりません。また、復興のための立ち上がり資金を提供するという趣旨になっています。ここまでが現在、損害保険協会にできる精いっぱいのことではないかと考えています。

河田 岩下さんからは、非常に現実に即した対応をなさったとお聞きしているのですが、その後こういう動きを全国的に展開することにおいていろいろな批判があったと思うのです。それを受けて鳥取県ではどのように今後につなげていこうとされているのか聞きたいと思います。

三宅島の問題については、「東京都も今のままでは限界に来ているのではないかと」政府が乗り出してくるスキームがもう出てきています。そこで安藤さんには、特に噴火災害のような少しほかの災害と違う特徴を持ったものについて、ボランティアの方から被災者支援というのは、どういうことを基本的に考慮して進める必要があるのか、ご指摘いただきたいと思えます。

トッピングさんには、FEMA やカリフォルニア州政府としては、被災者の自助努力をどのように考えているのでしょうか。例えば全壊所帯

に 3000 ドルを超えない支援というのは日本円にして 50 万円程度ですから、非常に金額的には少ないと思います。こういったことの決められた背景などがわかれば教えていただきたいと思います。

航空機事故については、災害とはかなり性格の違うものですが、災害の長期化ということを考えますと、必ずしも事故と災害とが完全に区別できるようなものではありません。阪神大震災でもそうですが、時間が経てば経つほど行政の無策を非常に糾弾する風潮が出てきていることも確かです。現場に行きますと、声を大きく上げる意見がとおりがちで、公平性や平等性が日本の場合は少し難しくなっているのではないかと。そうすると、十把ひとからげの対応ではなく、交渉というものが災害にも入ってくる余地があるのではないかと思います。特に都市計画決定や地域計画など、公的な施策への協力があるわけですが、日本の場合は土地の私権が非常に優遇されて公共事業が進められないという状況があります。私権が災害時でも優遇されている結果、復旧復興が非常に遅れることも実際に起こっています。こういったことと被災者支援をどう結び付けていったらいいかは非常に難しい問題ですが、山本さんにはその辺をお教えいただけたらと思います。

地震保険ですが、例えば掛け金が高くなっても、自立再建につながるような金額が出るのなら入りたいという人がいないとは思いません。けれども保険会社の姿勢が生活の安定に寄与する、復興に寄与する、いわゆるキックオフの資金的な考え方はどうもなじめないのではないかと思います。その辺を村田さんにお聞きしたいと思います。

立木 その前に河田先生に、全国から鳥取県の対応について批判があったということをもう少し具体的にお話いただきたいと思います。

河田 地方の山間の1つの自治体は、単位として成り立たなくなってきましたが、何とかそこに住み続けてほしいという願いがあると思います。その条件と、いわゆる都市震災とは違うと思います。ですから、同じ施策が神戸や東京などでできないだろうと思います。鳥取県だけを考えたなら、効率的に被災地復興をしようとすれば、ほとんどの方を鳥取市や米子市に集めた方がある意味では対応しやすいと思いますが、やはり地方のいろいろな事情があると思います。それが隠れてしまって、施策の表面しか出てきていない。そこに問題があるのではないかと考えているのです。

岩下 被災者の住宅再建支援制度につきまし

ては、平成 12 年 10 月 6 日の震災を契機としておりますが、現在は県と 39 市町村が一緒になって、基金を毎年 2 億円ずつ積み立てています。そのうち 1 億円は県が持って、あとの 1 億円は市町村が持ち、各市町村、県は条例を制定しています。全国にアンケートを取った結果からは、考え方に賛同するというのはわずか 1 桁ぐらいでした。発端は確かに過疎地における集落の解散・解消を何とかしのぎたいという思いはありましたが、市街地で大半の家屋が焼失、全壊等を被った場合にどうするかを考えたときに、単に過疎地の課題だけではないのではないかと。このことから、県と 39 市町村が 25 年かけて 50 億としてスタートしたのです。

制度的には全壊が 300 万円、補修が 150 万円として鳥取県が全国に投げかけた。それに乗っていただくことを期待して設けたものという意味もあると思います。ただ大事なことは、ああだこうだ言っている間に次の震災が起こる可能性があると言われていきますから、差し迫ったところは少しでも早く手をつけて積み立てていくことが大事だと思うのです。財政規模に応じて積み立てていき、大災害が起こった際に充当され、被災された方が助かったという結果を期待していくべきではないかと思います。

立木 続きまして安藤さんには、ボランティア・セクターができる場所は何だろうかというご質問にお答えいただければと思います。

安藤 ボランティア・セクターとしてできる部分と、行政としてできる部分とできない部分とあるかと思います。三宅島を通して私たちが1つとても大事にしたのは、三宅島の人たちが島民のつながりをどうつくっていきけるのか、そこを維持できるのかです。ボランティア・セクターとして非常に考えさせられました。

そのようなことから、島民が連絡を取るための方法として、1つは避難した先々の連絡先を書いた電話帳をボランティアで作りました。避難した先を行政はつかんでいるのですが、行政からはプライバシー保護条例等で一切教えてもらえません。そこで、市民レベルとしていろいろな手段を講じて、今は 80% 近く収集でき、これによって三宅島の人たち同士が「あの人はあそこに行った。電話してみよう」とお互いに連絡を取れるようになりました。また、私どものセンターの方から「みやけの風」というニュースレターを、ファックスで送っております。ファックスも、あえて 500 世帯にしき置いていません。その理由は、これを受け取った人が、周辺の三宅島の人たちにコピーして届けることによって、常につながりが維持できるという

意図があるからです。

さらにボランティアとしてもう1つ、三宅島の人たち自身が自立していく、手をつないでいくことを考えました。それはお互いに励まし合うことで、「ふれあいコール」として三宅島の人三宅島の人に元気かどうかと電話で尋ねたり、訪問していく。これもつながりをつくるという意味で非常に重要でした。このほか、三宅島の人たちが手紙や電話ではなく、やはり会いたいという気持ちを実現するため、一堂に集まる場をつくらうと、この間4回、全部ボランティア的にさせていただきました。

私たちは基本的には三宅島の人たちが島に帰るまでのコミュニティ、人のつながりを維持させていこうと関わってきました。しかし、もう1つの大きい問題は、三宅島の今までの産業である観光と漁業が完全に崩壊していることです。おそらく戻ったとしても産業として成り立たない部分があると思います。若い世帯は今何とか生活するために仕事に就かなければなくなっています。仕事に就いてこちらで定着していくと、三宅島に帰ったときに仕事がないという問題があります。一方で、高齢者はもう仕事には就けません。逆に言うと、もし三宅島に帰れたとしても、三宅島には高齢者だけが残ってしまうという問題が出てきてしまいます。三宅島にどのような産業をもたらすか、雇用をもたらすかということは、ボランティアではできません。これは行政の施策としてきちんとしないとだめだろうと思います。

立木 続きまして、トッピングさんから、アメリカではFEMAで1人3000ドルの現金を渡してあとは自分でしなさいという自助努力をさせることと、日本の行政の手厚い対応とはだいぶ違う感じがするのですが、日米比較でお話を伺えたらと思います。

トッピング まず、カリフォルニア州のシステムの中で、FEMAの役割は連邦政府の諸機関のコーディネーターと捉えてください。連邦政府の交通関係の部局、住宅の部局、あるいは中小企業に融資をする部局、それぞれの部局が災害時に使えるローンや助成金制度を持っています。それらがばらばらに被災地にお金を提供するのではなくて、うまく連携して活用されるようにコーディネーションするための組織なのです。FEMA 独自で持っている助成金は、平均すると被災者1人あたり約2500ドル(30万円)です。多くても3000ドルを超えることはありません。

自助努力に関係することで、今アメリカで新しい展開があります。それは9月11日の世界

貿易センタービルの被災者や、亡くなられた方のご家族に対して米国の現行の制度では何も補償制度はありません。議会では何らかのかたちでの資金的な補償を考えていますが、もしこういったことが現実に行われることになると、これから先の大災害のときにこれが前例になっていくだろうと思います。家族に対する補償というところまで踏み込んでいくのかどうか、まだ今の段階では不透明です。

立木 では山本さんには最初の続きの部分と、河田先生からのご質問とを合わせてお話しただければと思います。

山本 まず補償という問題ですが、補償には2つの型があると思います。これは支援といってもかまわないと思います。1つは被災前の原状回復型、もう1つは原状回復ができない、これからの将来の生活支援型という2つのパターンがあると思います。原状回復型とは、例えば死亡した人間を生かすことはできません。死んだ人間が67歳まで生きて稼ぎ続けた金を相続するというかたち、遺失利益として計算しますから、原状回復の考え方なのです。しかし、自然災害では原状回復という考え方は難しいのではないかと思います。どちらかといえば将来生活の支援型になってしまいます。

大きな災害を考えた場合、この生活補償に将来生活支援型を取る場合については、そもそも個人の権利よりももっと重要な要素、パブリック・インタレストという考え方が出てきます。しかし、自分の権利を失うが生活の支援もきちんとした基盤も得られる、それを調整する弁としてのパブリック・インタレストという考え方は日本にはありません。そこに日本の被災者支援についての大きな問題があるのではないかと私は常々考えています。

それから、河田先生が言われた、行政の無策の世界に突き当たるということは確かにその通りだと思います。行政自体が常々もっと高次元のパブリック・インタレストなどの視点に基づいて支援・対策を考えようとしていません。また、そういうものを平時に打っていません。そのまま基本的な考え方を改めないで災害が発生します。そうすると結局、私権がまた非常に強く残り、自分たちの無策だけがクローズアップされるというのが日本の現状のように思えてなりません。

立木 最後に村田さんから河田先生からのご質問と、ご用意いただいた残りのお話をさせていただきます。

村田 火災保険あるいは自動車保険の普及率は全国で約8~9割であるのに比べ、地震保険

は約 16%ほどです。兵庫県でさえ約 12%の普及率で、全国平均より下回っています。毎年、「なぜあなたは地震保険に入らないのでしょうか」というアンケートを行っているのですが、「保険料が高い」がダントツで、「全く危険を感じていません。私の住んでいるところは地震は起こらない」というのが第 2 位です。これが現実です。保険料は高くてもいいから実損害を払ってくれてもいいのではないかという声もあるかと思うのですが、国民の声がこうである限り、保険料を高くして加入を勧めるというのは現実的な対応としては難しいと考えます。

地震保険料の計算の最も大きなネックは関東大震災で、あれがダントツに保険料を高くしてしまっているのです。過去 500 年の統計で保

険料の計算をする限り除くわけにはいきません。頑張っているのですが、これが現状でできる範囲だと考えています。

立木 ここ神戸市では震災のあと 3 つのタイプ(自助・共助・公助)の支援が必要であると行政も住民も考えておりました。自助、共助、公助という組み合わせを被災者支援のときの論理として貫徹するべきではないか。もう 1 つは、私的な利益とパブリックの利益の間の軽重について我々も考える時期に来ているのではないのでしょうか。これについては次回以降のワークショップの中でさらに踏み込んで議論をしていければと思います。

(文責 青野)

こ・ぼ・れ・ば・な・し

今は昔。2001 年 4 月 30 日に晃洋書房から上梓された『率先市民 - 防災ボランティア論講義ノート』の著者は、ご案内の如く H 先生です。その本のはしがきに当たる部分には次のように書かれています。

「講義を担当したのは私です。それをコピーライターの K さんが全面的に書き直し、W さんがブルーフリーディングしてくれました。それを印刷のプロの H さんがレイアウトしてくれ、表紙や図版はどれもデザイナーの U さんの作品です。そして、全体の工程管理を危機管理の専門家である H さんが統括してくれました。(中略)この本はボランティアでつくっているのです。それなりに楽しく、少しでも世の中の役に立てればという気持ちで、自分たちの能力と時間と努力と必要経費を集めて活動した結果がこの本です。」

この本の出版記念会(らしき集まり)が、発行日の 2 日ほど前に京都でありました。

その席で、ブルーフリーディングを担当した(させられた?) W さんが(恩師である) H 先生の下働きをする際の“五つの心得”を披露しました。「さすがに師と弟子」と感嘆させられたその心得、その場限りで聞き流すには余りにも惜しいので、ここにそっと記録しておきましょう。

- 1、先生のもっともらしい話、固有名詞、数字はハナから疑え
身の回りにあるあらゆる辞典、JR の時刻表、インターネットでの検索など、完全に裏が取れるまで諦めてはいけない。そのくらい先生の話は疑わしい。
- 1、先生の「大丈夫だよ」発言は要注意
先生の中ではうまく説明がついているらしいが、当人以外にはよくわからない筋が多い。何度も言い直しや表現の変更をし、共通の理解に立つまでネバるべし。
- 1、先生の表現は下品、赤裸々当たり前。映倫の厳しさをもって臨むべし
絶対に折れてはいけない。当人以上に、先生に関わっている人間の品位を疑われる。悪意を和らげ、鋭く追求する表現を探せ。
- 1、先生は編集レベルがわかると執筆に明らかに手を抜く。追加原稿を減らすべし
締切り近くの追加原稿では、学生のコメントだけ転送して「こんな感じでやって」的表現が多発する。そこまで甘やかしてはいけない!
- 1、締切りが近づくとたとえ率先市民でも夜更しが続く。美容と健康に十分注意せよ
「率先市民の夜なべ = コロボックルになる」の共通語ができた。民業が官業を圧迫し生活パターンは大きく崩れるので、その補償交渉を先生とし、譲歩しないこと。

この W さんのスピーチに、真正面に座っていた当の H 先生、鼻水流して感涙に咽んでおられました、とさ。

(けん)

目 次 - 第10号 -

会員リレーエッセイ 「混沌の中で」	河田 恵昭 1
災害対応研究会第2回オープンショップ・ダイジェスト		
基調講演「地震考古学からみた南海、東海地震について」	寒川 旭 2
シンポジウム「被災者支援の原則を考えよう」	 7
事務局からのお知らせなど	 16

事務局からのお知らせ

今回はご報告することがたくさんあります。

第1は塩見薫さんのご逝去です。阪神・淡路大震災発生当時のNHK神戸放送局長として、震災復興に携わってこられました。研究会でもお話しをいただき、その後も時間が許すかぎり研究会にも参加してくださいました。「災害と選挙はNHK、いざとなると記者魂が...」という語り口が思い出されます。享年63歳、退職されて1週間後のご逝去と伺い、早すぎるという想いでいっぱいです。みなさんと一緒にご冥福をお祈りしたいと思います。

第2は今回の研究会です。今回は(株)レスキューナウ・ドット・ネットの市川啓一さん、コミュニティ・サポートセンター神戸の中村順子さんのお二人に話題提供をお願いしました。阪神・淡路大震災を契機としてボランティアという言葉が一般化しました。お二人もこうした活動に携わってこられました。しかし、お二人の活動ぶりから「他の方とはちょっと違う」という印象を私は受けていました。そんな気持ちをうまく表現してくれる言葉が見つかりました。「ソーシャル・アントレプレナー」です。村尾信尚さんの『役所は変わる。もしあなたが望むなら』という本に「アントレプレナーとは、革新的な手法によってビジネスを立ち上げる起業家を指しますが、ソーシャル・アントレプレナーの場合、営利活動と割り切るには社会性や公共性が強すぎます。一方、ボランティアとし

て位置づけてしまうのも適当ではなく、そのマネジメントの手法はプロの経営者を感じさせます。あるイギリス人がソーシャル・アントレプレナーのことをNPOというよりもNLO(Non-Loss Organization)かな、といていたそうですが、うまい表現だと思います」とありました。今回はお二人から、NLO運営の秘訣をたっぷりお話しいただきたいと思っています。

第3は来年1月のオープンハウスの予定です。例年1月の研究会は神戸市の震災対策技術展に協賛して、神戸市で公開で開催してまいりました。本年度は平成15年1月30・31日の両日に震災対策技術展が開かれます。1日目と2日目の午前は「比較防災学ワークショップ」とし、災害対応研究会は2日目午後開催したいと思います。今年のオープンハウスでは「911WTC 災害の徹底検証」を行いたいと思います。研究会のメンバーの中から文部科学省の振興調整費を受けて重川希志依、田中聡、河田恵昭、西村明儒、西川智、林春男が現地調査に参りました。この6人が調査結果の報告をいたします。そして、別の機会で現地に行かれた立木茂雄先生にコーディネーターをお願いして、「WTC 災害を受けた新しい防災のすがた」について議論をしたいと思います。比較防災学ワークショップともどもぜひご参加いただけるようお願いいたします。(林春男)

編 集 後 記

今回も2回分を収録して合併号にと目論んでいたのですが、果たせませんでした。10月28日の(ふー)女史からの通信に「今回はいつものないスミ具合で」とありましたが、31日午後になってもまだ入っていない原稿があったりして...でも、この余裕。(けん)

そう、この頃になると「編集長、進み具合はいかがですか?」と私が電話を入れる。「まだ何にもやってないよ!」と明るい声が聞こえてくるはずだったが、今回は違っていた。何度もFAXが行き来して「結構余裕じゃん」なんて思っていた。が、錯覚だった。(ふー)

災 害 対 応 研 究 会

事務局：京都大学防災研究所巨大災害研究センター
〒611-0011 京都府宇治市五ヶ庄
TEL 0774-38-4280 FAX 0774-31-8294

ニュースレターに関するお問い合わせ：
細川顕司 TEL 03-3446-0119
青野文江 TEL 03-3682-1090