

# 自主防災活動と言われましても

防災研究分科会 大坂 伊作  
長嶺 元二

## 1.はじめに

阪神淡路大震災を契機として自主防災が叫ばれるようになり、東日本大震災や毎年のように起こる自然災害を経験して、被災履歴のある地域や災害の危険が高い地域の住民の防災意識はそれなりに高く保たれている。しかし、わが県はここ 30 余年大きな災害から免れ、他所に比べれば大地震や津波に襲われる危険が小さいこともあって防災意識のレベルは今一つなのが実状である。行政は自主防災活動の重要性を喧伝し、住民もそれをわかってはいるものの、どこか他人事の感が拭えない。

本稿では私たちが「防災は行政がやるもの」と思うようになった背景、次に H30 西日本豪雨災害の経験から国も「行政に頼り切らないで欲しい」と開き直った現状を踏まえうえて、松江市南平台団地の自主防災活動を手本にして、私たちが最低限取り組むべきこととはなにかを考えた。

## 2.行政が行う防災教育

行政は防災教育に熱心である。以下に国、島根県、松江市が行う防災教育の例を紹介する。

### (1)国土交通省

国土交通省は「防災教育ポータル」サイトを開設し、①学年別・分野別の事例紹介、②授業の参考資料や伝わりやすい写真・イラスト、③これから防災教育を始める際の進め方の手引き等、様々な情報を提供している(<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/education/index.html>)。

表-1 中国地方整備局が実施する防災関係の出前講座(2022 年 11 月現在)

| 講座名(内容)                | 講座内容(概略)                                 | 主な対象       | 部名,事務所名 |
|------------------------|------------------------------------------|------------|---------|
| 河川・道路をまもる機械たち          | 維持用機械と災害対策用機械の種類と役割                      | 小・中学生      | 企画部     |
| 土木機械設備の機能と役割           | 整備局が管理する機械設備(河川・ダム・道路施設)の機能と役割           | 高校生以上      | 企画部     |
| 防災行政の現状と課題(防災・減災と危機管理) | 近年の災害の発生状況、防災行政の現状と課題                    | 一般         | 総括防災官室  |
| 大規模災害時における中国地方整備局の災害対応 | 緊急災害対応派遣隊の活動や防災関係機関等との連携による災害対応          | 一般         | 総括防災官室  |
| 地域建設業の事業継続計画(認定制度について) | 防災の観点で建設業の事業継続計画の認定制度について必要性和整備局の取り組み等紹介 | 建設業界企業     | 総括防災官室  |
| 地域の防災力を活かした防災教育        | 地域における過去の災害の写真や資料等を活かした防災に関する出前講座,防災教育支援 | 小・中学生      | 総括防災官室  |
| 最近の水害の特徴と水災防止のあり方      | 最近の水害の特徴と水災防止のあり方について説明                  | 学生以上       | 河川部     |
| 道路の防災対策・危機管理           | 災害に強い道路整備、安全と信頼性の確保                      | 全て         | 道路部     |
| 港湾空港関係の防災の取組について       | 港湾空港における防災の取組についての紹介                     | 一般         | 港湾空港部   |
| 斐伊川治水事業について            | 斐伊川の治水事業のこれまでの取り組みと、今後の進め方を説明            | 小学生以上      | 出雲河川    |
| 大橋川改修について              | 大橋川改修の概要について説明                           | 小学生以上      | 出雲河川    |
| 尾原ダムのはたらき              | 尾原ダムの目的など概要一般                            | 小学生以上      |         |
| 斐伊川水系生態系ネットワークについて     | 斐伊川水系生態系ネットワークの取り組み紹介                    | 小学生以上      |         |
| 斐伊川水系における流域治水について      | 斐伊川水系における流域治水プロジェクトの取り組み内容について説明         | 小学生以上      |         |
| 高津川・江の川の事業について         | 流域の概要、過去の洪水及び治水対策の説明                     | 一般         | 浜田河川国道  |
| 高津川・江の川の水防災への備え        | 防災情報(洪水浸水想定区域図・水位状況等)の入手や活用              | 小・中・高校生,一般 | 浜田河川国道  |
| 江の川流域治水事業について          | 江の川流域治水の事業説明                             | 小・中・高校生,一般 | 浜田河川国道  |
| 道路の防災について              | 道路防災の必要性和取り組みについて解説                      | 小学生 中学生    | 浜田河川国道  |
| 災害対策機械の紹介              | 防災技術センターが保有する災害対策機械の                     | 一般         | 中国技術    |

## (2) 島根県

島根県は県政への理解促進や県民の意見を今後の施策立案や制度改善に反映させることを目的として出前講座を行っている。令和4年度の防災関係には5テーマがある。

表-2 島根県が実施する防災関係の出前講座(2022年11月現在)

| 講座名(内容)       | 講座内容(概略)                                                                         | 主な対象                    | 部所名     |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------|
| 土砂災害から身を守ろう   | 土砂災害に対する知識の普及、及び県から提供している情報の利活用について、スライド、紙芝居、模型などを用いて説明。河川課の「水害にそなえて」の講座と組み合わせ可。 | 自治会、地域イベント、小学校、福祉施設、職場等 | 砂防課     |
| 防災・危機管理対策について | 自然災害(地震・風水害など)に関する知識や災害情報(気象予警報など)の活用方法、自主防災組織に関係することなどについて説明。                   | 〃                       | 防災危機管理課 |
| 災害に強い農村づくり    | 近年、台風などの集中豪雨等により各地で災害が多発している。農業用ため池や農業用水路について適切な維持管理・点検方法を知り、災害に強い農村をつくる。        | 〃                       | 農地整備課   |
| 水害にそなえて       | 近年の水害の現状と水防情報のもつ意味、情報の入手および利用の仕方等について説明。砂防課の「土砂災害から身を守ろう」の講座と組み合わせ可。             | 〃                       | 河川課     |
| わが街・わが家の防災対策  | 自分の住んでいる街は地震が起きるのだろうか。簡単にできる自分の家や地域の防災対策を学ぶ。スライド、住宅模型(ビノキオぶる)を用いて説明。             | 〃                       | 建築住宅課   |

表-3 島根県砂防課、河川課、防災危機管理課の出前講座実績件数

| 年度 | 実施回数 | 主催者別内訳 |         |           |       |       | 備考   |
|----|------|--------|---------|-----------|-------|-------|------|
|    |      | 学校     | 自治会・防災隊 | 公民館・医療・福祉 | 企業・団体 | 公務員研修 |      |
| R1 | 32   | 12     | 7       | 4         | 9     | 0     |      |
| R2 | 14   | 9      | 1       | 0         | 3     | 1     |      |
| R3 | 20   | 8      | 5       | 4         | 2     | 1     |      |
| R4 | 19   | 8      | 2       | 2         | 7     | 0     | 予定含む |

## (3) 松江市

松江市は平成29年度から防災教育を実施している。出前講座は各種メニューが用意されており、各地区自治会や市民団体からの要請に応じて開催されている。また、島根県と松江市都市整備部は連携し、土砂災害特別警戒区域の説明会も積極的に行っている。

表-4 松江市が実施する防災関係の出前講座(2022年11月現在)

| 講座名(内容)    | 講座内容(概略)                                           | 主な対象                    | 部所名                  |
|------------|----------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|
| 防災対策について   | 災害対策(一般災害・原子力災害)について映像や画像等を交えながら普段の備え等について説明。      | 自治会、地域イベント、小学校、福祉施設、職場等 | 防災危機管理課<br>原子力安全対策課  |
| 自主防災組織について | 「自分たちのまちは自分たちで守る」という自主防災組織の活動等について説明。              | 〃                       | 防災危機管理課              |
| 防災教育       | 住宅用火災警報器の設置についてや、119番通報のかけ方、避難時のポイント、消火器の使い方などを指導。 | 〃                       | 北消防署(橋北)<br>南消防署(橋南) |

表-5 松江市防災危機管理課の出前講座実績件数

| 年度  | 実施回数 | 主催者別内訳 |         |           |       |       | 備考                      |
|-----|------|--------|---------|-----------|-------|-------|-------------------------|
|     |      | 学校     | 自治会・防災隊 | 公民館・医療・福祉 | 企業・団体 | 公務員研修 |                         |
| H29 | 80   | -      | -       | -         | -     | -     | 2019 防災<br>部会報告<br>より引用 |
| H30 | 126  | -      | -       | -         | -     | -     |                         |
| R1  | 100  | -      | -       | -         | -     | -     |                         |
| R2  | 31   | 4      | 13      | 5         | 8     | 1     |                         |
| R3  | 60   | 18     | 21      | 10        | 10    | 1     |                         |

### 3.行政頼みの防災

死者が 5 千人を超えた 1959 年の伊勢湾台風をきっかけにわが国では災害対策基本法が制定された。その条文は以下のとおりであり、これには防災は行政の責任と記されてある。

#### 災害対策基本法,第 3 条

「国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有し、防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する(一部省略)」

第 4 条は都道府県、第 5 条は市町村

#### 災害対策基本法, 第 60 条

「市町村長は、地域の居住者、滞在者に対し、避難のための立ち退きを勧告し、急を要するときは立ち退きを指示することができる(一部省略)」

この法律に基づき、行政はそれ以降営々、粛々と防災事業を行い続けた。そのおかげで多くの人は災害を心配しなくてもよくなった。そして住民は行政が「危ない」と言うまでは災害に無頓着でいられるようになった。

図-1 は行政頼みの実態を片田敏孝教授(東京大)が指摘したものである。これは 2011 年 3 月 11 日に釜石市の北部にある大槌湾を襲った津波による死者・行方不明者の居住地をハザードマップ上にプロットしたものである。これによるとハザードマップで想定された浸水エリアに死者・行方不明者はほとんどいないが、浸水想定境界付近にそれが集中していることが一目瞭然である。つまり、浸水想定範囲内の住人は行政どおりに避難したが、範囲外の人「やれやれウチはセーフ」と逃げなかったことを意味している。しかし津波の規模は「想定外」だった。驚くべきは、これが江戸, 明治, 昭和と繰返し大津波に襲われた三陸だということである。

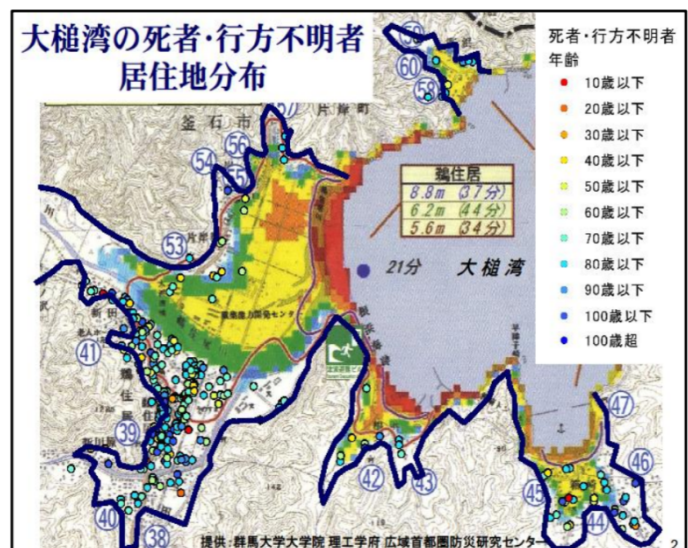


図-1 ハザードマップと津波による死者・行方不明者  
(片田敏孝著「人が死なない防災」, pp. 48)

#### 4.自主防災への意識転換

2018（H30）年 7 月の西日本豪雨により岡山県倉敷市真備地区では高齢者を中心に死者 51 名の大量死となった。これをきっかけに中央防災会議は自主防災への意識転換に対する見解を示した。「防災を行政任せにせず、自分たちでやってくれ」という宣言である。これは画期的なことだった。

行政は防災対策の充実に不断の努力を続けていくが、地球温暖化に伴う気象状況の激化や、行政職員に限られていること等により、突発的に発生する激甚な災害に対し、既存の防災施設、行政主体のソフト対策のみでは災害を防ぎきれない。地域の高齢化や外国人の増加など防災行政を取り巻く状況はますます厳しくなることが予想される。

防災対策を今後も維持・向上していくためには行政を主とした取り組みではなく、国民全体で共通理解のもと、住民主体の防災対策に転換していく必要がある。

これまでの「行政主体の取り組みを改善することにより防災対策を強化する」という方向性を根本的に見直し、住民が「自らの命は自らが守る」意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという住民主体の取り組み改善による防災意識の高い社会を構築する必要がある。

「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」報告書（H30.12 中央防災会議）

※）中央防災会議：災害対策基本法に基づいて設置された重要政策に関する会議。内閣総理大臣を長とし、内閣府に事務局を置く。

そして、わかりやすい言葉で国民に訴えかけている。

＜国民の皆さんへ ～大事な命が失われる前に～ ＞

- ・自然災害は決して他人ごとではありません。「あなた」や「あなたの家族」の命に関わる問題です。
- ・気象現象は今後更に激甚化し、いつ、どこで災害が発生してもおかしくありません。
- ・行政が一人ひとりの状況に応じた避難情報を出すことは不可能です。自然の脅威が間近に迫っているとき、行政が一人ひとりを助けに行くことはできません。
- ・行政は万能ではありません。皆さんの命を行政に委ねないでください。
- ・避難するかしないか、最後は「あなた」の判断です。皆さんの命は皆さん自身で守ってください。
- ・まだ大丈夫だろうと思って亡くなった方がいたかもしれません。河川の氾濫や土砂災害が発生してからではもう手遅れです。「今、逃げなければ、自分や大事な人の命が失われる」との意識を忘れないでください。
- ・命を失わないために、災害に関心を持ってください。
  - あなたの家は洪水や土砂災害等の危険性は全くないですか？
  - 危険が迫ってきたとき、どのような情報を利用し、どこへ、どうやって逃げますか？
- ・「あなた」一人ではありません。避難の呼びかけ、一人では避難が難しい方の援助など、地域の皆さんで助け合いましょう。行政も全力で皆さんや地域をサポートします。

※）下線は筆者が加筆した

## 5.松江市南平台団地の自主防災活動

自主防災活動に熱心な松江市城西地区にある南平台団地を自治会長の折田昌弘氏(松江市自主防災委員会副会長)に案内していただく機会を得た。

この団地は松江市街の西を縁どるように月照寺の奥に続く小丘上にあり、昭和 40 年代に開発され、320 世帯が暮らしている。古い団地ではあるものの近年では次の世代の入居者が増え、新築家屋も点在する。特筆すべきは、そうしたなかでも住人の自治会加入率が 98%と非常に高いことである。

この団地のハザードマップには団地の周りに残される幾つかの崖が急傾斜危険箇所、また宍道湖に面する斜面が地すべり危険箇所に指定されており、斜面に土砂災害の危険が潜在している。しかしこれまでのところ災害はなく、特に危険な印象はない。丘上にあるこの団地には当然浸水の危険もなく、差しあたっての不安はなさそうに窺われた。

そうしたことからこの団地で特別な自主防災活動が行われているわけではないが、夏祭りなどのイベントを通じて住民の繋がりづくりが積極的に行われ、顔のわかる付き合いができています。折田氏によれば自治会内の全世帯の家族構成と顔がわかるとのこと、当然災害時の要支援者も把握できている。



南平台団地の位置

城西地区は新たにマンションや住宅団地が建設され、若い家族が増えました。一方、商店街やその周辺は空洞化が進み、昭和40年代に開発された南平台団地（320世帯）も同様に高齢化と空き家が増加し、子どもの数も減少しました。



行事を通じて住民の輪を（南平台夏祭り）

城西地区・南平台3区自治会長 折田 昌弘

ところが近年、当団地に新築家屋や空き家への若年層の入居者が増加。小学校へ通学する児童も増え、未就学児童も多くいます。この若返りは、中心街に近く駐車スペースの広いこの団地に、若い家族が魅力を感じたためだと思います。

住むだけだったこの団地も、平成元年に数人の有志が立ち上がり、夏祭り、とんど、桜祭りなどを開催し、活力ある団地になりました。今後は高齢者と若年層が行事を通じて交流し、ますます住みよい自治会になるよう努力していきます。

南平台団地の紹介（市報松江 2010. 5）



宍道湖に面する地すべり危険箇所



団地周りにある小規模な急傾斜危険箇所

## 6. 私たちが最低限すべきこと

親が子供に勉強しろと言っても子供は勉強するものではない。かといって子供に勉強していただく考えるのはおかしい話である。これと同様に、自主防災活動をしと言われても、仕事でもあるまいし、進んでやる気にはならない。かと言って住民に活動していただく行政が考えるのもおかしい話である。たとえば、災害避難の際に行政が頭を下げて「逃げてください」とお願いするものなのか。これは前述の片田教授が用いたたとえ話である（片田敏孝著「人に寄り添う防災」, 集英社新書, 2020）。いい得て妙と思う。

行政頼みの防災に慣れた私たちに必要なのは、4章に示した、防災に対する意識転換と思われる。ただ、これとて意識転換しろと言われても戸惑ってしまう。そこで私たちが最低限すべきことはなにかを考えた。

それは、いざ災害の際に支援を必要とする世帯が自分の町内のどこにあるかを知っておくことではないかと思われる。できれば自主防災組織の役員や民生委員と調整もしたい。それくらいなら私でもできる。ただし、それには南平台団地のように普段から顔のわかる繋がりづくりが必要となる。自省を込めて、筆者も町内の懇親会には欠かさず出席しようと思っている。それくらいなら私でもできる。