安全安心の日の集い2019

「荒ぶる自然災害に地域一体で向かい合う
～災害犠牲者ゼロの箕輪町を目指して～」

東京大学大学院情報学環　特任教授　片田敏孝氏　講演会要旨

釜石の奇跡は私の仕事ではない。きちんと避難する子を作ってくださったのは学校の先生方であり、それ以上に地域の方々である。この大好きな釜石に住み続けるということは、海からの恵みが大きいが、ほんの時々荒ぶることもあるから、その日その時、ちゃんと向き合える君たちであればいいんだということを地域のお年寄りが、両親が、学校の先生方が、子どもたちの育みの環境全体が子どもたちに教えてくれていた。地域が子どもたちを育んだ成果である。コミュニティの中で育まれた子どもたちに生き抜く力が備わっていた。

地域の安全というものは地域の絆でつくるもの

相手は大自然。時に荒ぶることは仕方ない。どんなに荒ぶろうが、地域の対応がしっかりできていれば犠牲者を出すことはないと思っている。

ここ最近の自然の荒ぶりようは尋常ではない。地震について、県の南部は地震が少ないと思っている方が多いのではないかと危惧している。長野県の場合は北部で地震が発生することが多かったが、箕輪町周辺にも結構多くの断層帯があって、安心できる状況にはない。

我々はここ１０年、２０年のことでイメージを作ってしまう。我々の認知しているここ１０年、２０年とか、１００年くらいの間、災害・地震が無いことを持って地震が少ないと考えることは大きな間違いである。県北の方が地震が多くて、県南は大丈夫だなどという考えは今日この場で捨てていただきたい。震度６強という揺れが想定されている。この地域は安全だという考えは完全な間違いである今日この場で捨てて、大変な地震があり得るんだという認識を持っていただきたい。

セーフコミュニティというのであれば、地域の地理的な災害の特徴をハザードマップ等でしっかり把握しておいて、この地域において起こり得る災害というものはどういうものかという事実認識をしっかり持ち、その中でもどう対処するのかというところにセーフコミュニティの一環としてこの災害についても議論を進めていただきたい。

■平成 30 年7月豪雨を契機として変わる「行政主導の防災」から「住民主体の防災」への転換

平成30年7月豪雨災害において、岡山県真備町のハザードマップを利用した人の割合は24％であった。結果51人の方が亡くなった。

箕輪町での平成１８年に水害があった。あの時の水害がこの地域における典型だと思い込んでしまっている。しかし、その範囲に留まる保証はあるのか？雨の降り方は全然違う。

大事になってくるのは、災害というものに対して、万が一の可能性まで含めて、どれだけ自

分のこととしてとらえられるかということ。
内閣府中央防災会議で７月豪雨の検証委員会があった。
報告書（案）の段階で、語尾は全て「ご理解いただく」、「周知する」であり、主語は行政であった。
　防災の主体は行政で、客体は住民。行政がああする、こうするといった対策の積み増ししか書かれていなかった。災害が発生する度に反省して対策を積み増ししてきた過去と同じことの繰り返しで、これではダメだという認識になった。

→日本の防災が大きく変わる報告書に変わった。**「住民主体の防災対策」**に方針転換された。

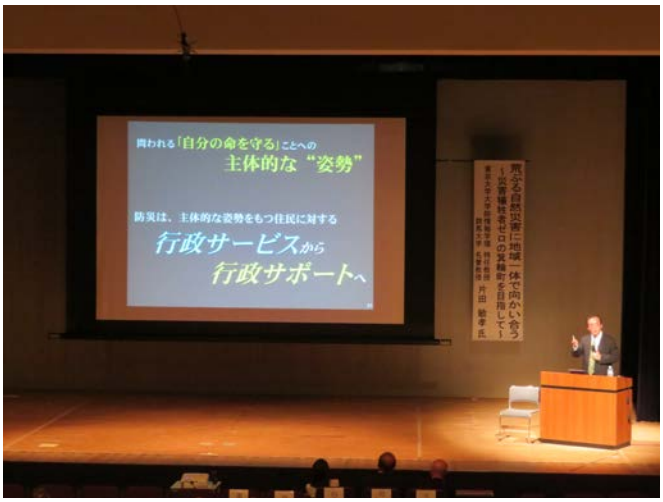
ー内閣府　中央防災会議
「平成 30 年 7 月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」
今後の水害・土砂災害からの避難対策への提言　―　避難に対する基本姿勢

【現状】
・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悪化や行政職員が限られていることなどにより、突発的に発生する激甚な災害への<u>行政主導のハード対策・ソフト対策には限界がある。</u>
・防災対策を今後も維持・向上するため、国民全体で共通理解のもと、<u>住民主体の防災対策に転換していく必要がある。</u>

【目指す社会】

・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、住民主体の取組強化による防災意識の高い社会を構築する必要がある。

→ 問われる**「自分の命」**を守ることへの**主体的な“姿勢”**
→ 防災は、主体的な姿勢をもつ住民に対する**「行政サービス」**から**「行政サポート」**へ



災害対策基本法に行政が国民の生命・財産を守る責務を有するとまで書かれ、行政がやるべきだと書かれていたものを行政サポートであると言い換えた。やるのは住民の皆さんで、行政は懸命にサポートすると改めた。防災をめぐる行政と住民の関係に違和感を感じるかもしれないが、目標は犠牲者を出さないことである。

報告書には最後に次のようにメッセージがつけられた。

＜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。

これは、高齢化社会が進む中、行政が手分けしてお年寄りを助けに行けるのか？

それはどうやっても無理である。
それでも犠牲者を出さないような地域にするには、やはり地域の問題、個人の問題として皆がその意識を持ってやらなければという呼び掛けである。
地域一丸となってこの問題に向かい合おうということ。これはセーフコミュニティを防災の観点でやりましょうというもの。行政と協働でやりましょう。継続してやっていきましょう。
そんな地域を作っていきましょう。正にセーフコミュニティの考え方と一緒です。
そのためには何が必要か？本当に地域の安全を作るのは何なのか考え続けてきた。

■「人は人として逃げられない」人の心や行政との関係構造から避難を読み解く

【「適切な避難」には何が必要か】
・全国のこれまでの災害をみると、知識があっても、情報があっても、避難路・避難所があっても、『逃げる』が意思決定できるわけではない
→ 行政との関係構造や、人の心から避難を読み解く必要がある

〇災害時には「適切な避難」が重要
「適切な避難」には何を**伝えれば**いいのか？
豊富な**知識？**・・・住民の知識が足りない。防災意識が低すぎる。
充実した**情報？**・・・行政の避難勧告が遅い。伝わらない。
きっちり整備された**避難路・避難所？**・・・整備されていないから行けなかった。行かなかった。
それらを伝えてもそれでも避難が行われていない現実

釜石市が津波に襲われた際、消防団員の若者が、皆が止めるのも聞かずにお年寄りを助けに向かって犠牲になった。母親も子どもを探し続けて波間に消えていった。彼らは防災意識が低かったのか？情報が無かったのか？知識がなかったのか？避難路が無かったのか？
避難所から助けに行っているからそうではない。
「人は人として逃げられない」
実際に災害に接したときに、何を考えるか。人間は自分の命をも危うい思いをしている時に考えるのは**大切な人**のこと。万難を排して家族に会いに家に帰ろうとする。しかし防災は危ないと思ったら逃げてくださいの一辺倒。もう少し人間を見なければいけない。安全というものは、物理的な安全のレベルを上げていくことなのか？ハザードマップが配られて情報が行き届き、避難所ができたら人は逃げるようになるのか？
行政がやるべきことをやったからといって本当に人が逃げるようになるのか考え直した時に、とても大事なのは「人と人との繋がり」だと思う。釜石の子どもたちが逃げることができたのは、お年寄りが一生懸命逃げることを教えてくれたから。グラッときたらすぐに逃げるというのは釜石に住むものの作法だということをお年寄りが子どもたちの手を引いて避難訓練を重ねてくれたからである。

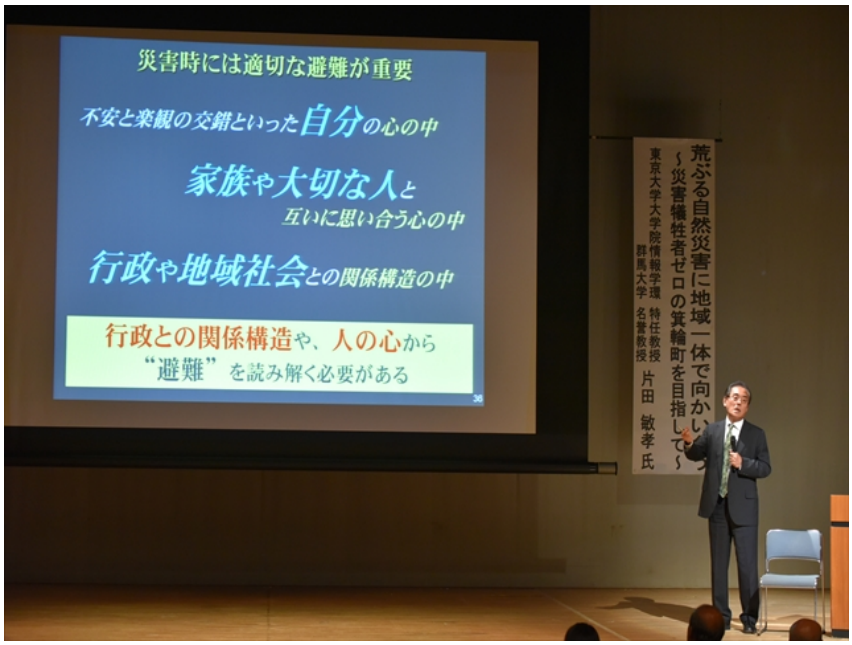
■これからの地域防災を考える

【平成 29 年 7 月九州北部豪雨における避難の事例（朝倉市）】
・記録的な大雨のなか、
自宅周囲の“いつもと違う何か” に気づき、避難に役立てた人もいた。
・・・“いつもと違う何か”：川の色が茶色く濁る 、普段見えている河道内の岩が隠れるほど増水

・・・ 地区全体に避難の呼びかけを行い、地区全員が避難した。
→ みんなで『逃げる』から、『逃げない』と言う人がいなくなる
　みんなで『逃げる』から、『逃げられない』人のことが気にかかる

「ずっとかわいがってくれたお年寄りを助けるのは自分以外にいない。」１人の若者の行動。
　命が助かった現場を見るとそこにあるのは全部親と子の心の通い合いであったり、お年寄りが孫を思う気持ちであったり、となりのお年寄りを心から心配してくれる若者であったり、全て心の問題、コミュニティの問題、家庭の問題、心と心の問題の中ではじめてことが上手く動く。これは間違いない。
　防災は知識、情報、避難所などが問題視され、住民も不安になるからこそ行政にどんどん求めるが、どんなに行政が頑張っても、人は人として逃げられないということを考えると、やっぱり地域あって、コミュニティあって、ちゃんと思い合える家庭があってだと思う。

災害時には適切な避難が重要
不安と楽観の交錯といった『**自分**』の**心の中**
本当のリスクはハザードマップを見ている自分の姿勢にあるのでは？
『**家族や大切な人**』と**互いに思い合う心の中**
『**行政や地域社会**』との**関係構造の中**
行政との関係構造や、人の心から“避難”を読み解く必要がある。
災害に対する不安を行政にぶつけているだけなのは間違い。あれもやってくれ、これもやってくれと要望し、それだけで自らの不安を解消しようとしているのであればそれは間違いである。



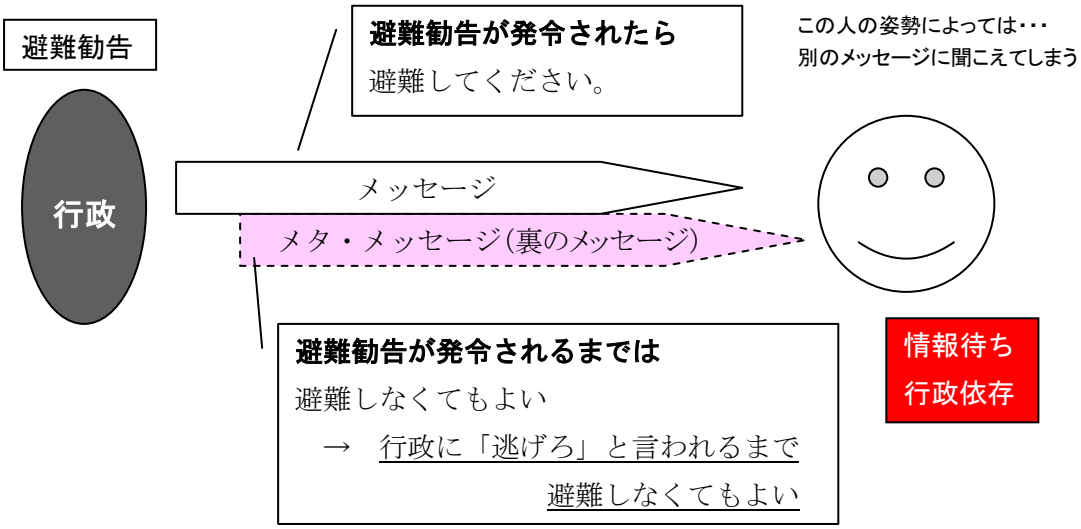
　防災というものを技術的な問題から転換していくことを強く思う。
　大津波から命を守り抜いた子どもたちは、約３，０００人が小さな子どもやお年寄りを助けながら懸命に避難した。出来ることを精一杯やりぬくことをお年寄りが教えてくれた。お年寄りが大勢亡くなったのは残念だが、子どもたちの命を守ってくれた。
子どもたちには「ハザードマップを信じるな」とも教えた。
　実際に、明治三陸津波がもう１回あったらと予測されたハザードマップをもって、色がつい

ていないエリアを安全と決め込んでしまい、そこで命を失った人が多かった。行政が出したハザードマップに従っていれば安全だと思い込んでしまい、前提となる明治三陸津波超える津波が来ることを考えもしなかった。そこに我々の心に刷り込まれた**安全に対する他者依存というものがある。それが最も危険。**

ハザードマップを見て、想定以上の場合もあると考えることができるのは、主体的に自分の地域の安全、我が身の安全を考える人だけである。

○　災害情報に関わるメッセージとメタ・メッセージ

「**受け身の自助**」の弊害



自分の命を守るという問題に対し、どれだけ住民が主体的にいられるのか。

この地域から犠牲者を出さないようにすることを考えた時に、主体性の欠落と、安全が当たり前のように考えている自分たちの中で子どもたちが育まれていることに危険を覚える。

「災害対策基本法」に基づく行政主導の防災の功罪

<功>　年間数千人規模の犠牲者を百人前後にまで減少

<罪>　過剰な行政依存**「災害過保護」**

→　災害時の住民の対応行動：

行政からの指示待ち、　自らの判断で意思決定ができない（主体性の欠落）

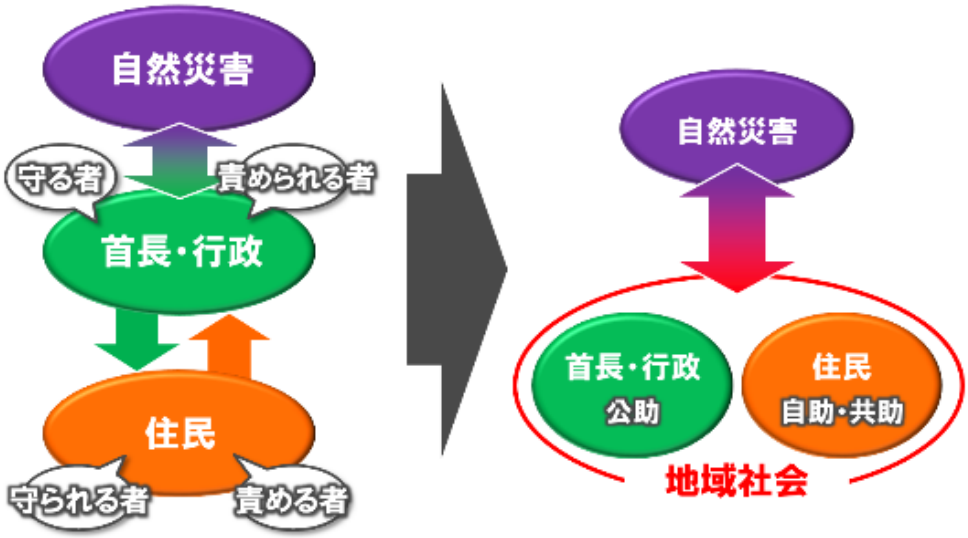
→　日本の防災の向かうべき方向：

自助､共助､公助が一体となって、自然災害に立ち向かう社会の構築

これからも自然は荒ぶる。今の仕組みの中で行政は守りきれない。行政がやるという考え方を捨てて、地域が一体となって、地域の問題として災害に向かい合う、そして自分たちの地域から犠牲者を出さない、災害に対してのセーフコミュニティを作ることが求められる。

それには自然災害に向かい合う主体性の問題、行政に限界があるから仕方なく自助ではなく、一緒になって向かい合うという社会づくりこそ、本当に災害に強い地域社会を作るということ。

日本の防災の向うべき方向性



自助、共助、公助が一体となって、地域社会として
自然災害に立ち向かう社会の構築

【長野県における土砂災害を対象とした地域防災】

・土砂災害警戒区域： 77 市町村すべてで指定（合計 26,950 箇所） 箕輪町 196 箇 所

・長野県強靭化計画：7 つの基本目標「1. 人命の保護が最大限図られること」

・・・ ファーストプライオリティ

長野県内の土砂災害警戒区域　県内７７市町村すべてで指定されている。

県、市町村だけの対応には限界がある

⇩

住民主体の警戒避難体制の整備が急務

土砂災害は事前に避難勧告が出ていた事例は３％しかない。

崩れるという現象は本当にわからない。

上手くいっている事例のほとんどが「あれ？」と思った時に

住民の皆さんが情報共有をしている。

土砂災害に対する長野県での取り組み

土砂災害から身を守るために求められること：現象を知り予兆現象を活かす

長野県内各自治体で 、地域オリジナルの「防災マップ作り」の取り組みが進む

できあがった防災マップを活用して、

土砂災害発生危険時における**自主避難ルール**をつくる

①大雨が降った場合には、**予兆現象に注意**を払う

↓

②予兆現象を発見した場合には、**区長さんに連絡**する

↓

③区長さんは**〇箇所**の報告を受けたら、その旨を**地域の全世帯に伝える**

↓

④隣近所に**声をかけ合って避難**する

区長発の避難勧告の様なもので皆が逃げるという取組みを県内では随分やっている。

住民主導型警戒避難体制の構築（住民懇談会の実施）

具体的には長野市、佐久市、長和町、生坂村、青木村がモデル地区

地図にこれまでの災害の時にどんなことがあったのか、自分たちが気付かなければいけないポイントが記載されていて、それを見つけたら区長へ連絡し、その情報に基づいて皆で逃げるという取組みが盛んに行われるようになってきた。

自主避難体制の検討 ～地域防災のポイント～

- 相手を知る： 専門家による診断だけでなく、地域の言い伝えや過去の経験 を活用
- 己を知る　： 人間の心理に惑わされないために機械的なルールや客観的指標が必要

地区防災計画

地域の安全を皆で気付くという取組み。
地域の安全は地域で守る。
是非実践を。

居安思危（こあんしき）

居安思危　思則有備　有備無患

安きに居りて危きを思う・・・・・何も災害が起こっていない状況で本当にその日その時のことを思えますか？

思えばすなわち備えあり・・・・・思わなければ備えられない。

備えあれば患い無し・・・・・・・備えていれば患いは無いのは当たり前だが、備えられないところに人間の弱さがある。

日本では「備えあれば患い無し」ばかり言うが、中国では全人代の議事録で「安きに居りて危きを思う」の方がよく出てくるのは流石歴史が長い国だなと感心させられる。

出典：「春秋」の注釈書「春秋左氏伝」左丘明の作と伝えられる

春秋：孔子の編集の史書。前４８０年頃の編集と伝えられる年代記

居安思危（こあんしき）　→　地域の中で「安きに居りて危きを思う」ことができるかどうかがポイント。居安思危で地域の防災を進めていただきたい

セーフコミュニティに取組まれている皆さんだからこそ、防災についても主体的に居安思危で取組んでいただきたい。その環境の中で子どもたちを育んでいけば、子どもたちにすればそれが当たり前の環境になる。皆で安全のことを議論し、皆で思い合う社会の中で育まれればそんな大人になってくれる。そんな育みができた子どもたちが次の箕輪町をつくってくれた時に、本当の意味でこの箕輪町は思いやりあふれる安全安心のレベルの高い町になっていくと思う。

【質疑応答】

Q．課題は地域の力。コミュニティの力が、高齢化や後継者不足等で落ちてきている。
それを我慢して地域を盛り上げていくことは難しい時代。どうしていけばいいか？

A．１つはコミュニティ。都会ではコミュニティが無い。コミュニティが崩壊したから防災ができないと考えていたら何の発展もない。逆に**「コミュニティは防災によってつくる」**という考え方をした方がいい。昔は皆のために皆で頑張って皆で安全を確保するというコミュニティの必然があった。

コミュニティが崩壊するのはコミュニティの存在の必然性が無くなったから。火消しと葬儀は皆が協力して行っていたが、火消しが公の消防になり、葬儀はセレモニーホール等で行われるようになると、昔のように皆で協力し合うことが無くなり、コミュニティの煩わしさしか残らなくなったからコミュニティが衰退した。

この地域から高齢者も含めて犠牲者を出さないようにしようと皆で取組み、防災によってコミュニティをつくっていくという考え方はどうか。

もう１つは避難の考え方を変える。避難というと体育館等に集まって毛布を被るといった悲壮感が漂ったイメージがある。これから台風・大雨が来るというと誰でも不安だが、早めに集まって楽しくやったらどうかと提案している。高齢化が進んでいる三重県尾鷲市古江町では、皆不安なのだから楽しくやろうと、避難というものをもう少し気楽に、不安な時は皆で集まろうという考え方で地域の公民館などに早めに集まっている。避難して集まることを楽しみにしているような様子もうかがえる。台風の接近等の際にはいつも皆が集まり、楽しく、不安を感じることなく過せる環境づくりが高齢化社会における一つの避難のあり方ではないか。状況が厳しくなってからムリして避難を開始するのではなく、天気予報で早目に避難をし、結果として雨が降らなかったらそれでいい。気楽に集まれる、コミュニティの集まりがいつもできるという環境の中で避難の問題を解決している事例なので参考にしていただきたい。

片田敏孝

昭和35年 岐阜県生まれ

東京大学大学院情報学環　特任教授
群馬大学名誉教授

平成2年：豊橋技術科学大学大学院博士課程修了
平成2年：東海総合研究所　研究員
平成3年：岐阜大学工学部土木工学科　助手
平成5年：名古屋商科大学商学部　専任講師
平成7年：群馬大学工学部建設工学科　講師
平成9年：群馬大学工学部建設工学科　助教授
平成12年4月～平成13年9月：京都大学防災研究所　客員助教授
平成13年4月～平成14年3月：米国ワシントン大学　客員研究員
平成17年：群馬大学工学部建設工学科　教授
※平成26年：群馬大学大学院理工学府に所属名変更
平成22年：群馬大学広域首都圏防災研究センター　センター長
平成29年：東京大学大学院情報学環　特任教授
群馬大学　名誉教授

■委員会・審議会等

・内閣府中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」委員
・文部科学省：「科学技術・学術審議会」専門委員
・総務省消防庁「消防審議会」委員
・国土交通省：「水害ハザードマップ検討委員会」委員長
・気象庁：「気象業務の評価に関する懇談会」委員　などを歴任

■受賞歴

平成12年度　日本自然災害学会学術賞、横山科学技術賞
平成14年度　国際自然災害学会賞、土木学会論文賞
平成19年度　文部科学大臣表彰科学技術賞
平成23年度　日本教育再興連盟賞、日本災害情報学会 廣井賞
平成24年度　内閣総理大臣表彰(防災功労者)、内閣総理大臣表彰(海洋立国推進功労者)
ヘルシー・ソサエティ賞
平成25年度　宮沢賢治 イーハトーブ賞
平成27年度　和歌山県知事表彰

■著書

・「人が死なない防災」　集英社新書
・「3.11釜石からの教訓　命を守る教育」　PHP研究所
・「子どもたちに『生き抜く力』を　～釜石の事例に学ぶ津波防災教育～」　フレーベル館
・「みんなを守るいのちの授業　～大つなみと釜石の子どもたち～」　NHK出版

専門は災害社会工学。

災害への危機管理対応、災害情報伝達、防災教育、避難誘導策のあり方等について研究するとともに、地域での防災活動を全国各地で展開している。特に、釜石市においては、平成16年から児童・生徒を中心とした津波防災教育に取り組んでおり、地域の災害文化としての災いをやり過ごす知恵や災害に立ち向かう主体的姿勢の定着を図ってきた。平成24年には防災の功労者として２つの内閣総理大臣表彰を受賞、また平成26年には皇居に招かれ天皇皇后両陛下にご進講もしている。

また、内閣府中央防災会議や中央教育審議会をはじめ、国・外郭団体・地方自治体の多数の委員会、審議会に携わり、研究成果を紹介しながら防災行政の推進にあたっている。主な学会活動として、日本災害情報学会副会長、日本自然災害学会評議員がある。