

□ 南海トラフ地震・巨大津波想定と 9年目の地区防災計画

黒潮町地区防災計画シンポジウムの事例

九州大学大学院人間環境学研究院

都市・建築学部門 准教授 杉山高志

1. 地区防災計画に関する定番の質問

地区防災計画に関する講義やワークショップをしていると、「どのように地区防災計画を作ればよいか、その足がかりや具体的な方策を教えてください」という質問をよく受ける。本稿では、その質問に対する答えとして、地区防災計画の先進事例について解説する。具体的には、高知県西部に位置する黒潮町における地区防災計画の事例を紹介する。

黒潮町の事例を述べる前に、地区防災計画についての基本情報を確認しよう。地区防災計画とは、2011年の東日本大震災を契機に、地域社会の「共助」による防災力を高めようと、2014年4月施行の改正災害対策基本法によって創設された制度で、黒潮町では全町的に地区防災計画の作成に取り組んでいる。その背景には、2012年に内閣府が発表した南海トラフ地震の想定で黒潮町に最大34mの日本一の高さの津波が到達すると予想され、それ以降、黒潮町で危機感をもって防災に取り組んできたことが影響している。全国的にみても黒潮町のように町をあげて地区防災計画に取り組んでいる市町村は僅少である。そのため、黒潮町での地区防災計画の取り組みは先進的な取り組みであり、地区防災計画に関する冒頭の質問に答える上で、黒潮町の実例は示唆に富んだものであるといえる。

2. 黒潮町地区防災計画シンポジウム

本稿では、2015年度から黒潮町内で毎年1回開催され続けている『黒潮町地区防災計画シンポジウム』（以下、シンポジウムと表記）での発表内容を例に、黒潮町で行われている地区防災計画を紹介する。シンポジウムは、黒潮町内で実施している地区防災計画についての住民からの成果発表や、黒潮町内の小中学校・高等学校、地域団体による防災教育の事例報告などで構成されている（表1参照）。シンポジウムの模様は、地元ローカルテレビ局によって収録され、後日テレビで視聴することができる。筆者は、第1回シンポジウム

表1 黒潮町地区防災計画シンポジウムで発表した地区と学校・地域団体の一覧

	佐賀地域の地区	大方地域の地区	学校・地域団体
第1回 (2015.10.31)	浜町地区	芝地区 万行地区 緑野地区	田ノ口小学校
第2回 (2016.11.5)	熊野浦地区 坂折地区	町地区 霧地区	上川口小学校
第3回 (2017.10.28)	会所地区	王迎地区	佐賀小学校
第4回 (2018.11.3)	白浜地区	有井川地区	大方中学校
第5回 (2019.11.2)	熊井地区	入野本村地区	佐賀中学校 大方高等学校
第6回 (2020.11.7)	川奥地区	出口地区	入野小学校 大方児童館
第7回 (2021.11.6)	鈴地区	伊田郷地区	拳ノ川小学校・伊与喜小学校 大方児童館 大方高等学校
第8回 (2022.11.5)	市野々川地区	奥漆川地区	三浦小学校
第9回 (2023.11.4)	藤縄地区	王無地区	未来へのメモワール (大方高等学校・大方中学校)



図1 第1回黒潮町地区防災計画シンポジウムの様子
(筆者撮影)

から参加しており、黒潮町内で実践している多種多様な活動と長年協働してきた(図1参照)。

このシンポジウムの最も大きな特徴は、同じ内容の発表が一つとして存在しない点にある。地区防災計画の基本的な理念をしっかりとふまえつつも、地域特性や住民・学校の独自の視点で、数多くの地区防災計画を検討している。ともすると、このようなシンポジウムは、長年続けているうちに内容が飽和していき、新しい活動や視点を見出しにくくなっていくものである。しかし、このシンポジウムは、実に新鮮な発見や視座を毎年提起し続けているのである。このような現象は、地区防災計画の形や答えが一意に定まるものではなく、多様な可能性を秘めている証左といえるだろう。本稿ではその発表内容の一端を紹介したい。

3. 地区防災計画に関連するユニークな事例

シンポジウムで紹介された事例を災害種別に紹介する。まずは、地震・津波に対する事例である。浜町地区(第1回シンポジウムで発表)では、多種多様な津波避難訓練を行い、例えば、居間や寝室から玄関先まで避難する「屋内避難訓練」という独自の手法を編み出した(図2参照)。屋内避難訓練は、自宅屋内の短距離移動に注目した取り組みであり、一見すると防災活動として見なされないような日常的な所作の一部であるものの、災

害時要配慮者の防災に対する主体性を回復させる上で重要な役割を果たした。また、入野本村地区(第5回シンポジウムで発表)では、津波避難訓練スマホアプリ「逃げトレ」を使って地元高校生と高齢な地域住民と一緒に訓練して、新たな避難ルートの検証を実施し津波避難の選択肢を増やす活動を実践した(図3参照)。ICTを使った防災活動を行うことが、世代を超えた交流を生み出す機会を作り出していた。さらに、熊野浦地区(第2回シンポジウムで発表)では、住民や役場職員、ホームセンターなどが連携して、訪問式の家具固定の活動を展開し、地区内で家具固定を必要とする全ての世帯で家具固定を実施した(図4参照)。家具固定は、高所の作業や器具を使った取り付けが必要なため、高齢な住民や障がいのある住民にとって“やりたくてもできない”対策であり、地区が一丸となって連携することでそのハードルを乗り越えた事例である。他にも、白浜地区(第4回シンポジウムで発表)では、「まねっこ防災」



図2 玄関先まで移動する屋内避難訓練の様子(筆者撮影)



図3 スマホアプリを使った津波避難訓練の様子(筆者撮影)

という言葉を作り出し、近隣の地区で行われている事例を柔軟に“まねっこ”して、それを地区独自に作り変えた事例を紹介した（図5参照）。「まねっこ防災」の思想は、筆者と京都大学・矢守克也教授が監修した映像教材『地区防災計画 入門ビデオシリーズ～「まねっこ防災」のアプローチ～』に継承され、黒潮町の地区防災計画の取り組みをインターネット上で町内外に発信する際の軸となる考え方に昇華している。

続いて、土砂・豪雨に対する事例についても紹介する。熊井地区（第5回シンポジウムで発表）では、浜町地区で行った屋内避難訓練を参考にしつつ、居間や寝室から自宅や近居の2階以上に垂直避難する屋内避難訓練を実施した（図6参照）。自宅等の垂直避難は、訓練するまでもなく誰でも簡単に行えそうな行為に思えるかもしれないが、高齢な住民や障がいのある住民にとって自宅の階段をのぼることは簡単ではなく、自宅の2階や階段を物置代わりに使い避難スペースを確保できて



図4 訪問式の家具固定の様子（筆者撮影）



図5 防災計画入門ビデオシリーズ～「まねっこ防災」のアプローチ～（黒潮町、2022）

いないことも少なくない。熊井地区では、豪雨時の水平避難の方法を地区で確認しつつも、次善の策として垂直避難も確実に実施できるようにするために、2階までの屋内避難訓練を実施した。また、川奥地区（第6回シンポジウムで発表）では、2018年7月に発生した西日本豪雨で迅速に避難できた愛媛県大洲市・三善地区の活動を参考にして、豪雨時に避難所にスムーズに入所できるように事前に世帯情報をまとめた「避難カード」を作成した（図7参照）。川奥地区の「避難カード」には、自家用車を持っていない住民も、前もって車両に乗り合いして水平避難できるように、同一の車両に乗り合う住民の連絡先も記入しておき、避難をすぐに開始できる工夫も独自に行っていた。他にも、藤縄地区（第9回シンポジウムで発表）では、地区防災計画で災害時要配慮者の避難計画、すなわち個別避難計画について検討する必要性につい



図6 自宅や近所の2階以上に移動する屋内避難訓練の様子（筆者撮影）



図7 避難カードに必要な情報を記入している様子（黒潮町役場撮影）



図8 個別避難計画を住民らで検討する会議（地域調整会議）の様子（黒潮町役場撮影）

て報告した（図8参照）。例えば、福祉避難所や地区住民と連携して個別避難計画を作成することで、2021年9月に発生した令和3年台風第14号の接近時に、藤縄地区の災害時要配慮者を福祉避難所に初めて避難させることができた。以上のように、黒潮町の多くの地区では、既存の防災対策の方策にとらわれることなく、地域特性に応じてユニークな活動を展開していた。

4. 地区防災計画に対するマインド

シンポジウムでは、地区防災計画の手法や狭義のノウハウに関する説明だけではなく、地区や学校で考えた地区防災計画に対する心構えや向き合い方についてもあわせて報告された。例えば、会所地区（第3回シンポジウムで発表）では、炊き出し訓練の際に参加者が偶然唄いはじめたお囃子を契機に、多くの住民が防災活動に参加するようになったエピソードを紹介した（図9参照）。会所地区では、“実際に災害が起こった後にも、みんなが無事に避難して助かった後に、こんな風に笑いながら踊れたらよいね”という願いを込めて、この時のお囃子のことを「助かった音頭」と新たに呼ぶようになっていた。会所地区の「助かった音頭」は、一見すると防災とは関連させにくい取り組みのように思えるが、地区で防災に取り組むモチベーションを共有する上で大事な役割を果たしていた。つまり、会所地区では、“助かった音頭”



図9 “助かった音頭”の様子（筆者撮影）



図10 「未来へのメモワール」のスポット番組の一場面（IWK提供）

こそが地区防災計画の象徴であり、地区防災計画に対するマインドを具現化していたのである。

他にも、地区防災計画に対する向き合い方について報告した例として、大方高等学校と大方中学校（第9回シンポジウムで発表）の「未来へのメモワール」も挙げられる（図10参照）。「未来へのメモワール」とは、“災害が起こった後、あなたが残したいもの、大切にしたいものは何ですか”という質問のもと、防災の必要性や日常の価値を再発見する取り組みであり、その活動の一部が地元ローカルテレビ局のスポット番組として放映されている。言い換えると、この活動によって、防災の原点に立ち返って、地区防災計画に取り組む必要性を再認識したのである。なお、紙幅に限りがあるため、本稿で紹介した事例の詳細は、末尾で列挙した参考文献を参照されたい。

5. 10年目の黒潮町地区防災計画シンポジウムに向けて

シンポジウムは、地区防災計画に対する様々なアイデアや可能性を提起してきた。なぜこのように多様な事例をシンポジウムで発表し続けることができたのだろうか。その詳細な分析は別稿に譲りたいが、本稿では大きくわけて3つの要因を指摘したい。1つ目の要因は、「地区間の相乗効果」である。近隣地区で行われていた地区防災計画が、相互に好影響を及ぼし、地区防災計画の活性化に役買っていたと考えられる。2つ目の要因は、「行政の伴走」である。黒潮町での地区防災計画作成活動の初期に筆者らで作成した『地区防災計画の4つの誤解とホント』という資料には、地区防災計画を作る際に行政は手助け役だと記述していた（図11参照）。“地区防災計画は地域で作成すべきもので、行政は関与しない”という声を黒潮町外で筆者はしばしば耳にするが、それとは対照的に、黒潮町では住民主体の共助を重視しつつも、行政も住民と伴走する形で地区防災計画の作成を推進していた。それが、黒潮町で地区防災計画を推し進める原動力になっていたといえる。3つ目の要因は、「様々な組織・団体との連携」

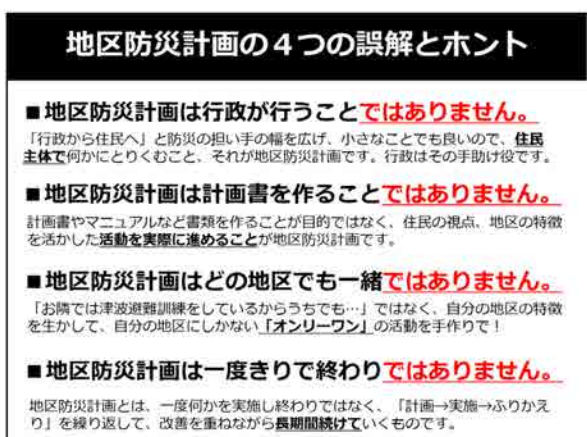


図11 黒潮町での活動初期に提示した地区防災計画の説明資料（京都大学・矢守克也教授と筆者が作成）

である。黒潮町の地区防災計画は、地域住民だけではなく、学校や社協、企業、大学など町内外の様々な組織と連携して検討されていて、それが地区防災計画の多様性を広げていた。

2024年度にシンポジウムは、10年目の節目を迎える。本稿では、黒潮町で展開されている地区防災計画の正の側面に光を当ててきたが、成果だけではなく多くの課題も抱えている。例えば、地域における防災の担い手の高齢化は深刻であり、地区防災計画を持続可能なものにするためにも、地区防災計画のノウハウを次世代へ継承することは不可欠である。また、黒潮町で検討されている「事前復興まちづくり計画」を地区防災計画と連携させることで、地区防災計画の付加価値をさらに高めていくことも必要である。10年目のシンポジウム開催に向けて、地区防災計画の可能性をさらに模索していきたい。

【参考文献】

- 黒潮町（2022）地区防災計画入門ビデオシリーズ～「まねっこ防災」のアプローチ～，<https://www.town.kuroshio.lg.jp/pb/cont/jouhoubousai-osirase/28854>
- Sugiyama T., Yamori K. (2020) Consideration of evacuation drills utilizing the capabilities of people with special needs, *Journal of Disaster Research*, 15(6), 794-801.
- 杉山高志・矢守克也（2022）防災実践における水平展開のメカニズムに関する実証的な検討，*災害情報*，20(1)，171-182.
- 杉山高志・矢守克也（2022）「Days-After」の視座を用いた現場研究 —「未来へのメモワール」の実践活動を例に，*質的心理学研究*，20(Special)，S105-S110.
- 杉山高志・矢守克也・加藤孝明・田中義朗・鎌田亮（2023）地区防災計画におけるDX ツール活用の可能性，*地区防災計画学会誌*，27，61-72.
- 杉山高志・矢守克也（2023）「Days-After」の視座を用いた防災活動の分析，*実験社会心理学研究*，62(2)，49-63.