

講師：片田 敏孝氏 東京大学大学院情報学環特任教授 日本災害情報学会会長  
畦地 和也氏 高知県黒潮町教育長

講演：東日本大震災発災 10 年 これからの関西における防災のあり方を考える

### 激甚化する自然災害。どのように防災力を強化するのか

【片田】東日本大震災は日本全体に大きな衝撃を与えました。今年だけでも震度 5 弱以上の地震は多く発生し、地球温暖化の影響により毎年のように豪雨災害が発生しています。加えて、この関西地区は南海トラフの巨大津波や上町断層帯をはじめとする直下型地震の想定もあります。自然の脅威に対し、ハード対策の対応が求められますが、それを超えるものがある状況を我々は認め、それを前提に地域社会も個人も対応力を高める、これについて黒潮町の事例を通じてお話していきます。

### 日本一の巨大津波想定、高知県黒潮町はどのように向き合ったのか

【畦地】私も黒潮町は南海トラフの巨大津波想定 34.4m という想定が、東日本大震災の翌年に公表されました。想定公表後、町内に避難タワー、避難路ができましたが、それらが助けてくれるわけではなく、一人ひとりが自分の意思をもって、諦めない、逃げるということを実行していかなければなりません。

町の防災は何をするかということから入ったのではなく、どのように向かい合い、どのように考え、どのような地域を作るのかという「思想」から入りました。

【片田】日本一の津波想定を突きつけられたわけですが、自然の豊かな恵みをもらい続けるためには、災いに向かい合うのかという考え方を持って、防災をしっかり行い、その地に凜と生きればよいと思います。

当時、私は町長にこんな話をしました。「町長、1 番でよかったじゃないですか」と。

シミュレーションの結果は想定を変えると数字は変わります。たまたま 1 番を引いただけとも言えます。1000 年に 1 回の津波に怯えて諦めるのではなく、今までどおり懸命に逃げたいと。黒潮町の海との関係は何も変わらないわけで、防災というのは、その地に住まうお作法のようなものだ。

【畦地】想定が出た直後は諦めの声が聞かれましたが、今やそんな声はありません。何かみんな、様々な防災を工夫しながら楽しんでいるような気がします。想定が出ても恵みも今まで通りだ。ならば、この町に生まれてよかったと思って生きる方がよいと多くの人が気づいたのだと思います。

【片田】ところで、今、34.4m の津波が本当に黒潮町に来たら、犠牲者は出ませんか。

【畦地】出ない自信はありません。しかし目指すのは 1 人の犠牲者も出さないことです。常々目標というのは「北極星」だと思っています。北極星って行けないですよ。しかし北極星があるから未知のところに航海できるわけで、犠牲者ゼロという北極星を掲げ、それに向かって航海する。これがすごく大事だと思います。

【片田】それを「思想」と言っているわけです。まさに対策よりも「思想」だというのはそのとおりだと思います。

### 激甚化する災害に接し、変革せざるを得ないわが国の防災

【片田】災害発生の度に内閣府の中央防災会議にワーキンググループが持たれます。西日本豪雨の際、委員だった私は、行政だけが反省と対策を繰り返すこれまでの議論に疑問を呈しました。災害時には住民の行動があって初めて被害軽減ができます。住民に主体性を求めるものの、気象庁であっても的確な

情報を出せない中、避難制度の抜本の見直しが必要との共通認識が生まれました。

西日本豪雨の翌年の令和元年も東日本台風災害、さらに翌年も令和 2 年 7 月豪雨で熊本を中心とした豪雨災害があり、大きな被害が生じる中で避難制度の見直しの必然性が強く認識され、それを受けて二つのサブワーキングが立ち上がりました。一つのサブワーキングは、避難行動要支援者に関するものです。西日本豪雨の際、倉敷市真備で、結果として高齢者が避難できずに自宅に居残り亡くなる事例が相次ぎました。それが契機となり高齢者避難に関して見直しを行うべく設定されました。日本の災害は高齢者が亡くなり続けており、逃げるといってもこの人たちのことを考えない限り、犠牲者ゼロなんて唱えても駄目なのです。

もう一つのサブワーキングは、避難情報の変更に関するもので、この議論を踏まえて避難勧告と避難指示が 1 本化されました。以前の避難情報には避難準備という段階がありましたがそれで避難する人はいませんでした。まだ避難勧告が出されていないからです。このように避難情報に委ねた避難の体制には無理があります。避難指示に 1 本化したのは、避難情報に委ねない避難を国民に行うよう体制を変更するためです。そうは言っても高齢者等は少し早めに、とレベル 3 は残しましたが、実質避難情報は 1 本化されました。これにより、避難情報は行動指南型から状況通達型に変わり、あなたは逃げる状況になりますよと通達し、判断は自分で、ということになりました。自分の命を自分で守るという考え方です。

その一方で、主体性を発揮できない要配慮者もいますので、徹底的に支援しなくてはなりません、行政は地域の問題だとある意味地域に丸投げし、地域の方は、それに耐え得るだけのコミュニティーになっていないため、民生委員などの属人に委ねられる…何が問題なのかというと、結局責任の所在が不明確なのです。そこで、地域住民の中で、避難行動要支援者の方々は、行政がすべて責任をもって認定作業を行い、地域や家族などと分担してすべての個別避難計画を立てて責任を持って対応することが努力義務化されました。犠牲者を 1 人も出さないような社会をつくるということ…実はこれは黒潮町の目指したものと一緒なのです。

### **防災力のある社会づくりの要は、命を思いあう社会づくりとそこに育む次世代教育**

【畦地】最初是对策主体の防災を行っていましたが、片田先生に相談し、数年間かけて思想や考え方が盛り込まれた当町の防災教育のカリキュラムを作っていました。

特に地震から身を守るという知識は小学校低学年から、しっかり教えることが必要です。最近では高校生と小学生が防災教育や活動を一緒にやることが増えてきました。小学生と高校生の組合せで、分からない言葉を一生懸命説明しようとするので高校生もすくすく成長します。

また地区毎のシンポジウムでは子どもたちも参加します。その中で行われる、自ら学んだことを真剣に訴える子どもたちの呼びかけは 100 回の防災講演会よりも遥かに効果があり、大人も子どもたちの必死な訴えを真摯に受け止めて、非常にいい学びの場になっています。

それ以外にも、中学生が要配慮者宅へのヒアリングを行いますが、高齢者が、子どもたちのために自分も一生懸命逃げようと、避難訓練の参加率が 93%まで上昇した例もあります。

防災教育は様々な効果があり、学力にも大きな影響を与えていると思います。知識だけではなくて、防災教育を通じて、地域の人から褒められ、それが子どもたちの自尊心や自己有用感につながります。

更にもっとやってみようと学びの向上につながります。

そんな子どもたちに大人も学ぶことにより強いコミュニティが形成され、地域の教育力も上がり、ぐるぐる回っていくと、結果的には災害にも強い地域ができていくのではないかと思います。

防災教育とは、人への思いやりや頑張る力、やり抜く力のような非認知能力を向上させるためには非常に有効な学びではないかと思っています。そういうことを通じて、生き抜く力を高め、地域の学びが、地域の大人の行動にもつながり結果的に災害にも強い地域文化をつくることにつながります。

【片田】防災教育は一義的には命を守るための教育ですが、そこに向けての姿勢をつくるというところに重みがあるように思います。

子どもたちが他者のことを思いやる、地元の高校の生徒たちが小学校の子どもや保育園の子どもたちに防災教育を行い、一緒に避難する。子どもたちが自分たちを頼ってくれることに自己有用感を高めて、自分がこの地域の一員としての役割を果たしているとの思いが高まり、その地域が好きになる。

私は黒潮町の子どもたちにアンケートを行い、こんな質問をしました。今住んでいる地域が好きか、将来大人になったらどこで生活したいかという2つの質問です。すると、黒潮町が好きで、将来も住みたいという回答が実に多いのです。防災教育を一生懸命やると地域に愛着を感じ地域に残りたいと言ってくれるのだと感じました。

子どもたちの頑張っている姿に地域の大人たちも背中を見せなきゃと感化される。黒潮町にはこの思いやりの輪が上手く回っているのをすごく感じます。

先生方に何うと、防災教育によって物事に対し主体的に判断できるようになったとの回答が返ってきます。他者を思いやり命を大切することや地域への愛着の強まり、コミュニケーション能力の向上、学力の向上等も見られたようです。

これは黒潮町に限りません。防災教育を一生懸命やっているとそれだけ主体的な姿勢が身につくということだと言えます。

### これからの日本そして関西の防災はどうあるべきか

【片田】関西といえば、衝撃的な阪神・淡路大震災、もう26年たちました。気象災害という面では西日本豪雨は記憶に新しいですが、紀伊半島でも物凄い水害がありました。これからの荒ぶる災害ということに対して、皆さんには、黒潮町から感じ取っていただけるものがあつたのではないかなと思います。

【畦地】これからの社会は何が起こるか分かりません。課題や試練は姿形を変えて永遠にやってくるわけで、それは災害かもしれないし、今回のようなコロナかもしれません。

その際に自ら考えて判断し行動できる、解決できる、この力をしっかり子どもたちにつけておくのが、私たちの責任だと思います。それが地域の力になります。

【片田】10年経てば防災を学んだ小学校高学年は成人し、さらに10年で父母になり、その下の世代が育まれ社会や文化を作っていきます。時に荒ぶる自然に対し、凜と向かい合う、その社会の中で、子どもたちが育まれていくことなのだと思います。

あなたの命を守っているのはあなたであり、守り切れない人たちを思いやり、みんなで地域全体として犠牲者ゼロの社会をつくるという原則。これは、やはりその地に生きるということのお作法なのです。

不安が増すほど安全対策の強化を望む。でも、その先にゼロリスクはなく、どこまで対応してもそれを超えるものがあります。災害過保護から脱し、ハードを高めつつ人間側も強くなっていかなくてはなりません。これからの日本の防災は、こんな形で前向きに、主体的に向かい合えるような社会をつくっていくという方向に行くべきではないかと。これは関西の防災においても一緒なのだろうと思います。