

# 高知県黒潮町における レジリエンス確保のための 防災行政についての物語描写研究

佐藤 翔紀<sup>1</sup>・神田 佑亮<sup>2</sup>・藤井 聡<sup>3</sup>

<sup>1</sup>学生会員 京都大学大学院工学研究科 (〒615-8540京都府京都市西京区京都大学桂4)

E-mail:s.sato@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 京都大学大学院工学研究科 准教授(〒615-8540京都府京都市西京区京都大学桂4)

E-mail:kanda@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 京都大学大学院工学研究科 教授(〒615-8540京都府京都市西京区京都大学桂4)

E-mail:fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

現在日本では、中央政府と地方自治体双方のレジリエンスからなる、国全体のレジリエンス（ナショナル・レジリエンス）の確保が急務となっている。現在のレジリエンス確保においては巨大地震が主なリスクとして想定され、政府では対策が進められつつある。しかし、地方自治体においては財政難や人材不足により防災対策が円滑に進んでいるとは言い難い状況にある。

本研究では、南海トラフ地震によって最大34mの津波が襲来すると予測される一方で、先進的な防災対策が展開されている数少ない地方自治体である高知県黒潮町を取り上げ、関係資料や行政・住民等へのヒアリングに基づき、防災の取り組みの一連の流れを物語描写し、さらにその解釈に基づき、黒潮町における防災対策が適切に機能した要因、ならびに、今後のナショナル・レジリエンス確保に向けた地方自治体の役割及び中央政府との連携のあり方に関する知見を得ることを目的とする。

**Key Words :** *public policy, national resilience, narrative, regional disaster prevention planning*

## 1. 研究の背景と目的

日本では、自然災害のリスクが高く、巨大地震などの災害が頻繁に発生している。中でも 2011 年に発生した東日本大震災では直接的な人的、物的被害のみならず、サプライチェーンの寸断、生産の低迷、倒産や失業者数の増加などにより、地域や世界の経済活動に強く影響を及ぼし、その影響は今もなお消えていない。

さらには今後、東日本大震災をはるかに上回る被害がもたらされる自然災害の発生の可能性が指摘されている。代表的なものが大規模地震である。例えば、政府の地震調査委員会は M8 から M9 クラスの南海トラフにおける巨大地震の 30 年以内の発生確率を 70%程度と試算している<sup>1)</sup>。また南海トラフ地震では死者が最大約 32 万 3000 人<sup>2)</sup>、経済被害が最大 220 兆円にも及ぶ可能性がある<sup>3)</sup>と試算している<sup>3)</sup>。

こうした危機的な状況を踏まえ、我が国においても国を挙げたレジリエンス確保の取り組みが進められている。2013 年 3 月 5 日には内閣官房が設置した「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」の第一回会合が開催され、国民の生命と財産を守り抜くため、事前防災・減災の考え方に基づき「強くてしなやかな」国をつくるための「レジリエンス（強靱化）」に関する総合的な施策の推進のあり方について議論と具体的な取り組みの検討が進められている。また、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」が同年 12 月 4 日に成立し、12 月 17 日には内閣総理大臣をトップとする閣僚級の「国土強靱化推進本部」が設置され、強靱化に向けた計画や施策の指針となる政策大綱が決定された。大綱では国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）の基本目標として、いかなる災害等が発生しようとも、①人命の保護が最大限図られること、

②国家及び社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されること、③国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化、④迅速な復旧復興が挙げられ、「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な国土・地域・経済社会の構築を推進することが明示されている。

一方、国全体のレジリエンス（ナショナル・レジリエンス）を効果的に確保するためには、国家レベルの取り組みに加え、住民一人ひとりの生活や生命の安全確保に直面する、地方レベルでの取り組みも極めて重要であり、さらに両者の連携も欠かせない。この点に照らし合わせると、ナショナル・レジリエンスの確保に向け、地方自治体における地域の強靱化の推進、そして中央政府と地方自治体の連携の促進も極めて重要であると考えられる。

しかしながら、地方レベルでのレジリエンスの確保にあたっては、制度面、予算面、合意形成面など、多くの課題の存在が指摘されている。国の防災力を高めるため、日本では従来から防災計画が策定されてきた。日本における防災計画は、国の防災業務計画―都道府県の地域防災計画―市町村の地域防災計画からなる階層を構成する<sup>4)</sup>。また、地方自治体の人的資源、財政力には限りがあることから、政府レベルでの様々な調整や、中央政府から地方自治体への支援の必要性が数多く指摘されている。例えば高橋（2009）は、我が国の組織は「縦割り」だとよく言われると指摘し、国も地方公共団体等もそれぞれの役割や責任などを明確に定めておくことが重要であると主張している<sup>5)</sup>。永松ら（2005）は計画段階では国の計画が上位に位置するのに対し、災害対応では市町村の対応能力を超えて初めて都道府県の機能が求められ、都道府県の対応能力を超えて初めて国の機能が求められるために、まずは市町村の対応が優先され、そのために、業務責任と計画責任の不一致が生じていると指摘し、このことから、防災行政の最前線である地方自治体で先駆的な取り組みが行われたとしても、それが評価され全国的制度として波及してゆくダイナミズムが阻害されている<sup>6)</sup>。福本ら（2007）は増加する市町村の防災業務に対して国からの予算・技術の支援は十分でなく、国・都道府県と重複している業務も多いと指摘している<sup>7)</sup>。浅野（2009）は、自治体が減災努力を行うために必要とされる独自財源が不足していること、過疎地域における財源不足の問題はより深刻であることを指摘し、事前の減災努力を強力にサポートする新たな減災法制度の創設が必要であると主張している<sup>8)</sup>。林ら（2012）は今後の災害において迅速、柔軟かつ持続的な支援活動の提供のために地方自治体相互の応援体制を充実させたり、それを活性化させるための国の支援等を提案している<sup>9)</sup>。一方で、清水（2012）はレジリエンスは国家と地方を跨ぐ課題であり、地方レベル又は国家レベルにおける各災

害マネジメントシステムは、それぞれ独立して機能する必要がある一方、災害マネジメントの「システム全体」を動かすための中央調整機能が不可欠であると指摘している<sup>10)</sup>。産業競争力懇談会は我が国が直面する危機に対して、平時からリスクの洗い出しや影響の最小化を図り、関係府省との調整も行う機能を持つ中核的組織の必要性を提示している<sup>11)</sup>。

このようなことから、レジリエンスの考え方が取り入れられつつある現在、地方レベルのレジリエンスを高めるに当たって、様々な課題が未だ残されていることがわかる。

そこで、本研究では特に地方レベルでのナショナル・レジリエンス確保の取り組みの推進に資する知見を得ることを目的として、地方レベルのレジリエンス確保に向けた取り組みとして、2012年3月31日に南海トラフ地震での最大津波高 34.4m という試算が公表された高知県の黒潮町の事例を取り上げ、防災行政の推進に関する知見を得ることを目的とする。黒潮町は、これまでの行政主導の防災では考えられなかった住民各自の避難計画を持つなど、先進的な取り組みを積極的に進めている<sup>12)</sup>。ついては、厳しい想定を受けた黒潮町が日本有数の防災が進んだ町となった経緯を関係資料や役場・住民を含めた関係者の証言に基づき、物語として描写した上で、その解釈を通して、黒潮町で防災対策が進んでいる要因を探り、またそれらに資する中央政府の支援のあり方や、ナショナル・レジリエンス確保に向けて地方自治体が果たすべき役割を明らかにする。

## 2. 高知県黒潮町の防災行政の取り組み

高知県の西部に位置する黒潮町は、人口が約1万2千人、15歳以下の年少人口が約9%、65歳以上の高齢人口の比率が約38%と、少子高齢化が進んだ、海沿いの町である。黒潮町は、平成18年3月に旧大方町と旧佐賀町が合併して誕生した。旧大方町は南国特有の温暖な気候を活かした農業が盛んであり、旧佐賀町はカツオの一本釣りをはじめとした漁業が盛んな町である。また、黒潮町は「自然との付き合い方を考える」ことを大きなコンセプトに、目に見えてわかりやすいまちづくりが以前から行われてきた町でもある。砂浜を美術館に見立てた砂浜美術館など、ハードに頼らない、自然を生かしたまちづくりに以前から取り組んでいる。

黒潮町は、歴史的に南海地震による津波の被害を受けている。そのような歴史を持つ黒潮町における抜本的な津波防災対策が本格的に始まったのは、2012年3月31日に「最大津波高 34.4m、最大震度 7、高知県への最短到達時分が2分」との想定が公表されてからである。そ

れ以降、役場の主導で、役場と住民の連携が図られながら、津波防災に向けた取り組みが本格的に進むこととなった。

### 3. 黒潮町の防災行政に関する物語描写に向けて

#### (1) 物語描写とは

本稿では、日本の地方自治体の中でも他に類を見ない先進的な取り組みを実施している高知県黒潮町の取り組みを総合的に探るため、黒潮町の地域防災の取り組みを物語として描写することを試みる。ここで言う物語とは、「(有意味な終点に向けて) 諸出来事を取捨選択し構造化したもの」を指す。こうした物語について、長谷川らは、土木計画における物語の役割について、物語的記述を読了することで、土木技術者への知識教育や倫理教育につながる可能性を論じている。さらに、組織や国の凝集性や活力の向上において有効である、あるいは、国や地域を悪しき方向へと導く「ドミナント」な物語を、善き方向へと導く「オルタナティブ」な物語へと書き換える役割を持つ可能性を指摘している<sup>13)</sup>。

また、藤井<sup>14)</sup>は公共計画において、まちづくり等の成功事例を解釈、物語化し、テレビ等の媒体や研究発表などの形で広めることで、まちづくりに向けた強い「意志」を持つ人々はその成功を自分自身の現場で実現しようとし、結果として何らかの具体的な「改善」がもたらされるといふ、活力の「伝染」が生じるとし、実践者の活力を促す上で、物語の活用が重要であると指摘している。

さらに、藤井ら<sup>15)</sup>は民俗学に代表されるような実践的な人文社会科学のアプローチと同様に、「実践の物語」を描写し、解釈するという「物語行為」を公共政策研究とその実践の中に明確に位置付けていくことが必要であると指摘している。

物語描写を実践的に援用し、公共政策を対象に解釈を行った既往研究として、例えば澤崎ら<sup>16)</sup>は埼玉県川越市のまちづくりを対象に、まちづくりに関わったそれぞれの人物の物語を収集し、それらを横断的に解釈することで川越市のまちづくりが成功に至った要因を論じている。夏山ら<sup>17)</sup>は東日本大震災発生直後において、全国の地方整備局が被災地へ派遣した TEC-FORCE やリエゾンの活動を物語描写し、これに解釈を加えることで、地方整備局を中心とした地方建設業界の防災対応力や今後の防災対応を踏まえた行政制度設計に資する知見を示している。

本研究では黒潮町における防災行政の物語描写を図り、その解釈から黒潮町の地域防災が成功している要因を明らかにすることを通して、地方強靱化に資する中央政府

の役割やナショナル・レジリエンス確保における地方自治体の役割に関する知見を示す。

#### (2) ヒアリング概要

上述の黒潮町の防災行政の推進において、町役場は住民と密にコミュニケーションを図りながら施策を展開した。「最大津波高 34.4m, 最大震度 7, 高知県への最短到達時分が 2 分」と公表をされた際には「あきらめの様相」を見せた住民も、一連の防災行政の取り組みにより、結果として前向きに捉えて行動するに至った。この黒潮町において行政や町民がどのように意識し、行動を展開していったのかを、それぞれの主体の観点から物語描写しつつ、地方レベルでのレジリエンス確保のための防災行政について考察を加えることとしたい。

ヒアリングは、黒潮町の防災の取り組みに関係する行政関係者(黒潮町長、情報防災課職員、高知県職員)、学校関係者(小学校長、保育所所長等)、黒潮町消防団員、漁業関係者(漁協女性部)、地元住民(区長会会長、地区長及び町民)等の合計 26 名の方に行った。ヒアリング対象者の選定にあたっては、まず黒潮町長や黒潮町情報防災課長といった、黒潮町の防災の取り組みにおける主要な役割を担った方にヒアリングを行った上で、その中で主要な役割を担った方々をご紹介いただく形で、順次、選定していく形を採用した。

### 4. 黒潮町の防災行政に関する物語描写

#### (1) 幾度も津波に襲われてきた黒潮町

高知県黒潮町は、長い海岸線を持つ地理的条件から、古くから南海地震の被害を受けてきた。記録に残っている南海地震として、古くは 684 年の白鳳南海地震から近年では 1707 年の宝永地震、1854 年の安政南海地震、1946 年の昭和南海地震などが知られており、幾度も地震・津波の被害を受けてきた歴史が黒潮町にはある。しかし、こうした歴史は伝承され、住民の間でも代々伝えられてきてはいたものの、忘れてしまっていることが多く、『なかなか対策までいかないのが現実』(黒潮町区長会会長・森岡氏)と、具体的な行動は本格的には講じられていなかった。

#### (2) 東日本大震災発生

こうした中、2011 年 3 月 11 日には未曾有の被害をもたらした東日本大震災が発生した。『なかなか現実のものとして受け止められなかった』と森岡氏が語るように、住民の間には、強い衝撃が走った。東日本大震災発生後、黒潮町には津波警報が出された。警報を受けて、避難する人がいる一方で、東日本の津波の大きさを見て「あき

らめ」の気持ちを持ち、避難しない人も多く見られた。東日本大震災後も、『そういう津波が来るのであれば、お年寄りの方はあきらめというか、津波が来ても逃げないという声はずいぶん出ていた』（森岡氏）という言葉に象徴されるように、東北の津波を見てあきらめの気持ちが生じていた。

一方で、東日本大震災の映像を見て、昔の津波被害の話の思い出し、『うちにも絶対来る』（会所地区住民・明神みや氏）と、焦りや危機感を募らせる人も増えた。さらに、東日本大震災の被災地である気仙沼市と黒潮町の間にはカツオ漁の関係で親戚関係が多く、『他人事とは思えない』（明神みや氏）と多くの住民が感じ、災害を直接自分たちのこととして感じ、地震や津波に対する危機感が強くなっていった。

3月11日の震災を通して、「あきらめ」の気持ちを持つ住民がいる一方、高知県漁協佐賀統括支所女性部・明神里寿氏が『東日本大震災は絶対逃げなければいけないと私たちに教えてくれた』と語るように、避難に対する意識が変容し、自主的に避難訓練を行う地域も出てくるなど、既存の避難訓練であっても、東日本大震災前と比較して、訓練に真剣さと切実さが加わるようになった。

震災は黒潮町役場にも大きな影響をもたらした。3月11日の発災後、役場に気仙沼の親戚の「安否確認ができないから何とかして欲しい」という声が寄せられ、2名の職員を気仙沼に派遣することを即決した。大西町長自身も議会閉会后、家に帰らず、役場で作業着に着替え、役場から直接気仙沼に向かった。町長や職員は被災地の惨状を目の当たりにし、強い衝撃を受けた。そして東日本大震災後、黒潮町で災害への対策が着々と進むこととなった。

黒潮町は、標高20m以上の場所への避難所の整備、付随する避難道の整備を計画した。加えて、地権者の了解も取れ、事業着手が間近だった役場庁舎の移転計画も、標高の低さから見直されることとなり、より標高の高い場所へと移転場所を変更した。さらに防災体制を強化するため、防災を独立の部署として設けることとし、2012年度から情報防災課が設置された。

### (3) 3.31ショック「最大津波が34.4m」

東日本大震災から約一年が経過した2012年3月31日、内閣府中央防災会議から、南海地震について、「最大津波が34.4m、最大震度7、高知県には最短2分で津波が到達する」という、非常に厳しい想定が発表された。この発表は発表日の3月31日から「3.31ショック」と高知県では称されており、それほどに国の発表は衝撃的なものであった。

住民も大きな衝撃を受けた。『住民のあきらめムード

が強かった』（黒潮町消防団団長・倉橋氏）と語られるように、住民の間に「あきらめ」の雰囲気広がった。発表された内容は「最大津波高34.4m」という数字のみであり、黒潮町へ何分後に津波が到達するのか、町内のそれぞれの地点での津波高はどれほどかといった具体的な情報は提供されなかった。そのため、住民はどう対応していいのかわからず、住民の「あきらめ」に拍車をかけた。

役場は『住民がこれで不安にならないはずがない』（黒潮町役場情報防災課松本課長）と、津波予測を受けて住民からの問い合わせが殺到することを予測していた。しかしながら、予測が発表された翌開庁日、住民からの問い合わせはほとんど来なかった。

この原因について、役場側はこれを住民にあきらめが広がっていたためである、と推察していた。松本課長はこうした住民の無反応を目にして、『自分たちは住民があきらめてしまうことを最も恐れた。また、あきらめるということは町があてにされていないということでもあるので大変情けなく思った。』と、津波防災に対する町の無力感を語る一方で、『あきらめてしまうと最大級の津波でなくとも住民が犠牲になることが考えられる』と、住民の中に「あきらめ」の雰囲気が蔓延してしまうことの怖さを語っている。

### (4) 町長の訓示

3月31日の最大津波高の発表の翌開庁日である4月2日には、早速大西町長が全職員に対して訓示を行った。大西町長は予測が発表された3月31日の夜、訓示をまとめた。34.4mという予測を知り、大西町長は『町の存続すら危ぶまれる想定だ』と感じていた。そして、これから先、『この数字だけで、本当に対策できるのか』と大西町長は焦りを覚えていた。しかし、黒潮町の防災の最前線に立つ行政組織の一員として、またそのトップとして、責任逃れの防災は絶対にあってはならないと考えた大西町長は、『一人の犠牲者も出さない』ために『逃げる・備える人間を作るアプローチを死にもものぐるいで考える』と、どんな困難があっても、あらゆる手段を駆使して『住民の命を守る』決意を固めた。

訓示では、『役場があきらめることによって住民に負の影響を与えることを危惧』（大西町長）し、職員の後ろ向きな発言を禁じた。これは情報統制とも言えるような厳しいものであり、職員の反発を招く恐れもあったものの、大西町長の強い決意がこうした強い言葉を生んだ。また訓示では、『これから重点的に進める津波対策は「まち全体」への危機的状況への対策であることを職員の総意としなければならない』とされ、最後は『職員の奮起を要請する』という一言で結ばれ、役場全体で住民

の命を守る姿勢が示した。

最大津波高34.4mの予測を受け、住民のみならず役場の職員の間にも強い衝撃とあきらめが広がっていた。あまりにも大きな予測に対して、その先の対策が『全くイメージできない状態』（黒潮町役場情報防災課・川田係長）であった。しかしながら、大西町長の訓示を聞いた職員たちのほとんどが、そのような厳しい状況にあっても、『あきらめは薄れ、前を向いて進まなければいけないという気持ち』（川田係長）になり、職員達はこの訓示で腹をくくった。訓示に対する反対意見はほとんど出ず、役場の津波対策に精力的に取り組む雰囲気が役場の中に形作られていった。

## (5) ぶれない防災思想の検討

34.4m という大きな津波予測のもとで、前に進んでいく気持ちは役場内で共有されていたものの、『どうやって進めようかというのは全くイメージできていなかった』（川田係長）とあるように、具体的な対策をどのように打ち出すか考えることが難しい状況であった。そこで初めに町長が指示したのは、少々のことではぶれない「防災思想」の作成であった。大西町長は具体的な対策を行ったとしても、基本的な思想・目標を基にした「一貫性ある対策」を実行しなければ、後から入ってくる情報によって取り組みが後戻りしかねないと考えていた。

その思想を検討するため、松本課長と川田係長は気仙沼など、東日本大震災の被災地を訪れた。その道中、東松島市の野蒜駅付近で2人が見たのは、海と松原がある、黒潮町と似た景色を持つ町が津波により破壊されている惨状であった。この景色を目の当たりにし、2人は『心してかからねば』（松本課長）、『本気でなんとかしなければいけない』（川田係長）と防災対策に対する決意を新たにした。被災地の惨状を目の当たりにしても、大西町長の訓示で『腹をくくった』（松本課長）2人は決してひるむことなく、逆に防災に対する意識が大きく高まった。

その後気仙沼に入った2人は、市役所や消防署でヒアリングを行った。ヒアリングや他の被災地を視察する中で、役所や消防署など中心施設を高台に設置することの重要性や車避難の必要性、発災後当面を自力で凌げる体制づくりの必要性などを感じたという。

この被災地の調査を生かし、町長はじめ役場幹部を集めた検討委員会で「防災思想」が練られ、5月10日には「第一次黒潮町の南海地震に対する基本的な考え方」が公表された。その中で「防災思想」の基本とされたのが「避難放棄者を出さない」という目標であった。この目標実現には住民をあきらめさせないことが何よりも重要であった。住民には短いフレーズで「あきらめない、

揺れたら逃げる、より早く、より安全なところへ」が示された。

「より高い」ではなく、「より安全な」とされたのは、避難シェルターなどあらゆる避難方法に対して「思考停止しない」という役場の思想があったからであった。避難放棄者を出さない、住民をあきらめさせないために役場は何をしなければならないのか、住民は何をしなければいけないのかを常に考え、既存の計画や法律、条例によらず、全て「白紙から」妥協のない対策が打ち出されていった。

## (6) 急がれた避難空間の整備とその実施に向けて

こうして基本思想を基にした対策の検討が始まった。当時の黒潮町の状況について大西町長は『本当にひどいあきらめの状態で、役場は本気でやるぞという姿勢を早くアピールしないとスタートラインがどんどん下がっていく』と述べている。役場の取り組みを早く目に見える形にし、住民の安心を高めるためにまず急がれたのは避難場所、避難道の整備であった。しかしながら、対策を急ぐため、黒潮町は対策の検討に専門家を頼ることはほとんどなかった。専門家が加わることで検討会などで時間を要してしまうことを避けるためであった。それほどに迅速な取り組みを心掛けていた。

しかし、徹底した防災の取り組みには膨大な業務量が伴う。役場はこのことを目標を設定した時点で予見していた。大西町長が『他の市町村はその予想にひるんでいる』と語るように、通常、地方自治体の防災担当の職員だけではその業務をこなすことは困難である。このような困難にあっても、住民の命を守る為の対策は「全てやる」と決めていた黒潮町はその困難を乗り越えるため、職員が町長に提案し、全職員を防災担当にする「職員地域担当制」の導入を決めた。役場が「あきらめない」対策を妥協なく進めようとする中で、「職員地域担当制」は半ば必然的に採用されるに至った。

## (7) 職員総出の地区別ワークショップ

職員地域担当制では、町長など一部職員を除き、保育園の職員を含めた全ての職員が防災担当となった。通常業務はこなしつつ、防災業務を業務外業務として取り扱うという、職員にとっては負担のある制度であった。しかしながら、町の職員からは反対意見は出なかった。訓示などを通して防災の取り組みの必要性を感じ、職員達は『腹をくくって』（松本課長）いた。

職員は黒潮町に14ある消防団の地区単位にそれぞれ振り分けられた。その振り分けられた職員の中で話し合いを行い、さらに黒潮町に61ある地区に細分化され、地域に入って取り組みを行った。基本的にはその地域の

出身であったり、居住している等、何らかのゆかりのある人が担当し、『一人ひとりが地区に責任をもって』（川田係長）業務に当たっている。

こうして、職員地域担当制を導入し、61ある地区別に行われたのが「地区別ワークショップ」である。ワークショップに当たっては職員が事前に地域の消防団や区長と話し合いをした上で地域に入り、住民に説明を行った。ワークショップは屋内だけでなく、屋外でも行われ、職員と住民が実際に地域を歩いた。実際に地域の道を歩くことで、『色々発見がある』（黒潮町 大方中央保育所・野村朝子氏）とあるように、避難をする際の危険箇所が明らかになっていった。その結果は職員・消防団・自主防災組織のメンバーによって地域の地図に反映された。この地図を用いて避難道・避難場所の見直しが行われ、既存の施設の改良や新たな避難道の設置の必要性が明らかになっていった。

こうして6月、7月、8月の約3ヶ月で61地区全てで地区別ワークショップが行われ、9月には必要な事業の洗い出しがほぼ完了した。総事業費として33億円が必要と見積もられたが、歳入に占める町税の割合が10%以下である黒潮町が単独で拠出することは容易ではなかった。このような大規模に事業を行う際は国や県の補助が必須であり、その補助の獲得に向けた情報収集や調整では大西町長自らが大きな役割を果たした。

## (8) 中央政府との連携のための東京での大西町長の奮闘

大西町長は「平均して月2回ぐらい」東京を訪れるという。町長は東京に行くときはしばしば国土交通省を訪れ、国の補助制度の情報などを得ている。『市町村には市町村にしかできない防災がある』と大西町長は語る。国家を継続することを念頭に置く「マクロな防災」と住民の感情にまで入り込む市町村の「ミクロな防災」の役割分担が必要だ、という考えのもとに、大西町長は国に対して地方の実情を伝え、地方のミクロな防災を制度的に、予算的に支援して欲しいと訴えている。その際には『技術系畑の配置人数がすごく多く、情報も持っているし、人脈もすごい』（大西町長）高知県東京事務所とも協力しながら、国の予算の方向性や制度を把握し、実際に制度を活用して黒潮町の予算確保や工事の進捗を助ける技術者の確保を実現した。

こうした迅速な事業の洗い出しと大西町長の精力的な情報集中・調整活動によって、黒潮町の追加の防災対策の予算は早くも町の9月の補正予算に盛り込まれることになった。避難道・避難場所の整備は緊急防災・減災事業等、様々な省庁や県の協力により事業費が確保され、展開されることとなった。黒潮町の迅速な事業実施は高

知を遠く離れた東京での大西町長の努力にも支えられていた。

## (9) 住民の防災意識を高めた「見える」形で進められた防災の取り組み

一方、地区別ワークショップで洗い出しがなされた事業については平成28年度の完成を目指して工事が進められている。工事は順次行われており、住民に「見える」形で施設の整備がされてきている。この整備が進むにつれ、最大級の津波が来た時に逃げるための避難ルートが現実的に確保される住民が次第に増加してきている。そして、具体的に避難する方法や要する時間がわかることで、『きちっとした避難ルートを決めて、何分で行けるかが本人もわかったらあきらめもなくなり』（黒潮町消防団・久保田氏）、その結果として住民の不安が緩和、解消され、さらにはワークショップで自らが関わった避難道ができることで、「あきらめ」が少しずつ解消し、逃げようという意識を持つようになる町民が着実に増えた。

また、住民の自主防災組織では避難道を地元住民自らが手を動かして作る取り組みも行われている。避難道の整備に自らや知り合いが関わることで、『住民の意識付けが違う』（明神里寿氏）という。

「見える」取り組みは住民の役場に対する信頼にもつながっている。森岡氏は『行政はハードづくりを一生涯懸命頑張ってくれているから、それ以外は地区の責任としてやらなければいけない』と、行政の頑張りを見て、自分たちでできることは自分たちで実行しようと考え、実際に取り組んでいるという。そして、『こんな状態で町はよくやってくれているとは思う』と役場に信頼を寄せている。

さらに、大西町長は住民の会合やワークショップ等にも「見える」形で積極的に参加し、住民からの信頼を得ている。大西町長は町長就任以前から様々な取り組みに関わっていて、現場のことをよく知っており、普段から住民とコミュニケーションをとることで『大西町長がすごいい力を入れてやってくれているから、住民も本気になる』（明神みや氏）、『町長自身もかなり頑張ってくれていると思う』（久保田氏）と町長自身にも信頼が寄せられ、防災意識の向上へとつながっている。

## (10) 住民一人ひとりの道筋を示した班別ワークショップ

こうした取り組みを通して、黒潮町全体の防災意識が高まる中、2013年1月31日、黒潮町は「第2次黒潮町南海地震・津波防災計画の基本的な考え方」を公表した。ここでは基本目標を「避難放棄者ゼロ」から「犠牲者ゼロ

へ」と、より実現へのハードルが高いものへと変更した。また、避難場所の確保や避難方法、防災まちづくり等の総合的な方針を明確化した「犠牲者ゼロを目指す15の指針」を定め、各分野での防災対策の指針とし、目標をより政策に落とし込みやすい状況を作っている。

しかしながら、「犠牲者ゼロ」を目標に定めたものの、その実現に向けた道筋が役場には明確に見えていたわけではなかった。ただ、目標達成のためには一軒一軒津波から確実に逃げるような形を作っていかなければならないことは『直感的に』（松本課長）わかっていた。『理論が成立しないのに目標を言っただけでは住民がしらける』（松本課長）ことから、住民個人の避難方法などを記入する「避難カルテ」の作成を役場主導で行うこととなった。「犠牲者ゼロ」という目的から新たな取り組みである「避難カルテ」の作成が出てきたのである（図-1 参照）。

避難カルテの作成は避難場所・避難道検討のための「地区別ワークショップ」よりも、さらに細かい単位の「班別ワークショップ」で行われることになった。班は一般に5世帯から20世帯で構成される。班別ワークショップの実施に当たっては、津波避難行動調査指導員（以下、指導員）が臨時に雇用され、研修を経て実施を

担当した。

班別ワークショップではまず東日本大震災の映像と、家屋の耐震化を促す映像が流される。次に耐震化等の補助金制度の告知、行政の取り組みの報告や地域の避難道についての議論が実施され、『役場から情報提供が出来たり、住民がどういう考えを持っているか聞いている』（川田係長）という。最後に「避難カルテ」についての説明が行われ、その場で回収される。

「班」という地域の最小単位で行われた班別ワークショップの参加率は63%と高く、大西町長が『役場が開く会で、これほど出席率がいい会はない』と述べるほどであった。住民の意識が次第に向上していたことと共に、実施単位が小さいので、隣人が誘い合わせて参加したり、若い人など普段は地域の取り組みに参加しない人が参加しやすくなっていた。また地域のことを詳細にわかっている人が集まるため、避難道などの取り組みについて濃い議論ができ、その成果は指導員や地域担当の職員を通して役場に伝えられた。

作成された避難カルテは、役場でとりまとめられ、避難計画の作成や施設の整備に役立てられる予定である。どこに、誰が、どのようにして逃げるかを把握することによって、避難場所に設置する備蓄倉庫の必要数も自ず

図-1 避難カルテ

世帯別津波避難行動記入シート		役場記入欄				
		地域名	班	世帯NO	カルテ年度	
本枠内の設問に記入をお願いします。						
■ご家族の情報を記入してください。						
番号	お名前 (○印:代表者)	性別	年齢	ご自分で避難 ができますか	(自力避難できない場合) 家族の力で避難可能ですが	
1	○			できる・できない	できる・できない	
2				できる・できない	できる・できない	
3				できる・できない	できる・できない	
4				できる・できない	できる・できない	
5				できる・できない	できる・できない	
6				できる・できない	できる・できない	
7				できる・できない	できる・できない	
8				できる・できない	できる・できない	
■連絡先を記載してください。						
第1連絡先 _____ ( )						
第2連絡先 _____ ( )						
第3連絡先 _____ ( )						
■津波避難の情報を記入してください。						
番号	津波避難場所		避難訓練参加状況			
	第1候補	第2候補	いつ頃	避難にかかった時間		
1				分程度		
2				分程度		
3				分程度		
4				分程度		
5				分程度		
6				分程度		
7				分程度		
8				分程度		
■現在考えられている津波避難の方法を記入してください。						
番号	どのような方法で避難を考えていますか					
1	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他( )					
2	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他( )					
3	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他( )					
4	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他( )					
5	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他( )					
6	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他( )					
7	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他( )					
8	徒歩・自動車・バイク・自転車・その他( )					
■最寄りの「防災となり組」 大規模災害が発生した場合、となり・近所の助け合いが重要となってきます。 このようなとなり・近所の助け合いを「防災となり組」と呼んでいます。 あなたの「防災となり組」となり得る方を記載してください。						
「防災となり組」① _____ さん (自宅から _____ 程度)						
「防災となり組」② _____ さん (自宅から _____ 程度)						
「防災となり組」③ _____ さん (自宅から _____ 程度)						
■ご自宅の情報を記入してください。						
ご自宅	築年数又は建築年	耐震診断	耐震補強工事			
	築 _____ 年					
	昭和・平成 _____ 年建築	実施済み・実施していない	実施済み・実施していない			
■家具転倒防止の実施状況を記入してください。						
ご自宅	家具の固定					
	固定済み( ) ・ 固定していない					
■避難するうえで不安なこと等があれば記載してください。(自由記入)						
[ ]						
■ご家族で現役またはOB、OGで医師、看護師、薬剤師、保健師、社会福祉士、児童福祉司、作業療法士、ヘルパー、警察、消防士などの有資格者がいらっしゃいましたら、その情報を記載してください。						
[ ]						
■個人情報保護及び共有について 世帯別津波避難行動調査で入手した個人情報は防災の目的以外には使用しません。 また、この情報は役場内関係部署の他、下記の関係機関で情報共有を行い、各機関での今後の防災計画等に反映していきたいと考えています。 情報共有してもらいたくない関係機関がありましたら、該当欄に「×」印をお願いします。						
役場	警察署	消防署	区長	民生委員	消防団	社会福祉協議会

と判明する。また、従来では禁止されていた発災時の車避難についても黒潮町は「思考停止せずに」検討するとしており、避難カルテによって必要な道路の幅や、誰が車で逃げるのか等、地域毎の車避難のルールを決めることができる。避難カルテは「犠牲者ゼロ」達成のために『最低でも』（松本課長）しなければならない取り組みであり、例示した事項以外にもカルテの成果を生かすための取り組みが検討されており、カルテの取りまとめを待って実行に移される予定である。

また、避難カルテの作成では『当初思っていなかったような効果』（大西町長）が出た。99%以上の住民がカルテに記入し、提出した。住民が避難カルテに避難経路を記入することは「どうやって逃げるか」を冷静に考える機会になり、記入した住民は「ここに行けば助かる」と明確にイメージができるようになり、避難意識の向上、ひいては「あきらめ」の低下に明確に寄与した。またカルテには耐震化の有無や家具転倒防止対策の有無も盛り込まれており、これらの対策を講じようとする人も増加した。

#### (11) 粘り強い情報提供

役場は『何回も何回も情報提供していく』（大西町長）方針を持ち、ワークショップだけでなく、広報誌や住民の集会などを通して粘り強く情報提供を行った。住民側も『町が頑張っているので、意識が自然に高まっている』（黒潮町 あかつき館図書館館長・山沖氏）と語られるように、粘り強い情報提供によって、住民の防災に対する意識は着実に高まっている。

情報提供を行う上で、役場が直接住民に情報を提供することもあるが、役場と住民をつなぐ立場で、住民のリーダーである地区長、班長を経由し、集会や回覧板などによって情報提供がなされることもある。黒潮町に61ある地区の区長や班長は『行政と住民の間を取り持つ』（森岡氏）立場にあり、行政の政策を地域に生かすためのサポートをすると同時に、住民の意見を聞き取り、役場に報告し、行政に反映させる役割も担っている。このように、区長・班長は『私たちの要望を汲んでくれるし、行政の立場もわかって本当に上手にみんなを引っ張って行ってくれている』（明神みや氏）と住民と行政との間で重要な役割を果たしている。こうした住民リーダーからの情報提供も住民の防災意識を高めている。

また、区長は地域の自主防災組織のリーダーを務めることが多い。『行政主導の訓練プラス独自の訓練』（森岡氏）を進めている地区も多く、独自の訓練を行っている地区でも避難道が整備された段階で追加の避難訓練を実施、あるいは検討している場合もある。地域の班長も訓練の際に声掛けをするなど、住民リーダーは高い防

災意識を持ち、着実に住民の防災意識の向上に寄与している。

さらに、地域組織が独自の取り組みを行っていることもある。例えば、黒潮町東部の旧佐賀町の漁協でも独自の取り組みを行っている。女性部の明神里寿氏は『文句を言う前に逃げなければならない。まずは命を助ける必要がある。リーダーが実際に避難経路を行ってみて他の人にその情報を教えたり、実際に連れて行ったりしている』と地域のリーダーとして率先して行動し、住民の中では次第に防災意識が広がっているという。明神里寿氏は、『「自分の命は自分で守る」考えを持っており、行政の取り組みで意識が高くなったのではなく、震災の時点で意識が高まった』と話す。その一方で、『行政は何かあったら来てくれる。町長が助けてくれるというので私たちは一生懸命訓練している』と役場への信頼と期待、特に避難道といったハード整備の面で期待を抱いており、取り組みの原動力にもなっている。

#### (12) 各機関で主体的に展開される防災の取り組み

こうした地道なミクロな防災は、保育所や学校等の教育現場でも展開されている。黒潮町役場は『教育の場で防災を教えることも重要』（大西町長）と考え、役場からも年6回以上の防災教育をするように指示が出ている。

ただ、実際に教育現場では、それ以上に多頻度で、工夫のされた防災教育、避難訓練が実施されている。学校や保育所では「命」が最大のプライオリティに置かれている。これは町からの指示ではなく、職員自らがそのような意識を持っているのだという。小学校では、カリキュラムとして防災教育を取り入れるのは容易でないため、道徳の教材を震災を題材にしたものにするなど、防災教育に様々な工夫をしている。夏休みには家庭で防災家族会議を開こうという宿題を出し、家族で防災について考えるきっかけを与えたりもしている。保育所では0歳児や1歳児等の乳児が多いという実情から、保育所・小学校・中学校の合同避難訓練を行い、地域で命を守る取り組みが行われている。また、災害はどのようなタイミングで訪れるかわからないこともあり、どのようなタイミングでも臨機応変に対応できるよう、例えば保育所では昼寝の時間に避難訓練を行ったりし、先生方も『いろんな時にいかに大人が対応・判断できる』（黒潮町 大方中央保育所所長・二宮氏）かを重視しているという。すなわち、自らが考え、犠牲者を出さないという思想の下でそれぞれができることは何かという点から、学校や保育所の職員が自ら方法を考え、皆が知恵を出しながら実行されている。

ただ、どれだけ訓練や日々の取り組みを行っても、

『できていないこともたくさんある』と二宮所長は語る。そして『今から本当はもっとしなないといけないことがあって、取り組んでいかなければならないということもたくさんあるが、一つずつ気が付いたところからするという感じ』と二宮所長が語るように、日々の地道な取り組みの積み重ねが教育の現場では展開されている。また、教育現場から町役場へ要望があれば、円滑に連絡・調整が図られるようになっており、例えば、避難用のバギーの必要性を役場に訴えた際には、役場はすぐに購入してくれるなど、連携が十分に図られている。

### (13) 黒潮町全体の意識の変化

このような役場・住民双方の精力的な取り組みを通して、松本課長は『当初は逃げない、ということが住民の間でのトレンドのようなことになったが、今は逆にそれが恥ずかしい状況になってきている。相当雰囲気は変わってきている』と黒潮町全体の雰囲気が変わってきていると指摘している。大西町長も『今ではほとんどあきらめの声はない』と、当初最も恐れていた住民のあきらめが役場や住民の様々な取り組みによって確実に減退していることを実感している。

住民からも、『行政は本当一生懸命頑張ってくれている。対策とかいろんな形の中で自分たちでやれることはやらなければならないという意識付けはできつつあると思う』（森岡氏）とあるように、住民は役場の必死の取り組みを見て、行政を信頼するようになり、「あきらめ」の気持ちが薄れていき、防災意識が高まっている。

役場・住民は共に町全体の防災意識の向上を感じ取っている。全体の意識向上、雰囲気の変化は同時に役場の「住民をあきらめさせない」という目標が次第に達成されつつあることを意味している。しかし、「犠牲者ゼロ」という目標達成に向けて課題はまだ山積している。向上した町の防災意識は今後減退していくこともあり得る。「犠牲者ゼロ」達成に向け、今後も防災の取り組みを続けようとする動きは役場・住民双方に見られる。

### (14) 「防災文化」の形成に向けて

大西町長は、『防災は突き詰めていくとすごく辛い作業であり、常に被害をイメージするような辛い精神作業は続かない』と話す。黒潮町が目指す防災は「日常会話の中で過度な精神負担を強いられないような、新しい避難道にちょっと登ってみようかなぐらいの感覚」なのだという。『南海地震と向き合うのではなく付き合う』

（松本課長）黒潮町の姿勢は住民にも浸透しつつある。住民が『どこかで地震があったら話したりしている。訓練参加も促したりしている。そういった話は自然と広まっていく』（明神里寿氏）と話すように、黒潮町の住民

にも「ゆるやかな防災」が浸透しつつある。

防災の取り組みの継続に向けて、役場と住民が口を揃えるのが防災教育の重要性である。子供に防災教育を施すことで、大きくなった時に防災の大切さを次の世代の子供たちに伝える。この好循環をいかに形成するか。

『10年で防災に携わる人材を育成し、もう10年で防災文化を作る』（大西町長）ことを目指して、『自分の命を自分で守れる子供』（佐賀小学校・中平校長）を育てる取り組みが続けられている。

## 5. 黒潮町の防災行政に関する物語描写の考察

以上、4章では高知県黒潮町の地域防災を担った黒潮町役場や住民のこれまでの取り組みを描写した。本節では、こうして描写した物語に再解釈を加えることで、日本最大の津波予測を受けた黒潮町が「防災が進んでいる町」と言われるに至った要因を探る。

### (1) 役場と住民の信頼関係と「あきらめない」気持ちの共有

「3.31 ショック」の影響で、住民の「あきらめ」に表現されるように、津波に対する危機感には行政側だけではなく、住民側にも存在していた。特に黒潮町は歴史的に南海地震に見舞われてきたことや、カツオ漁の結びつきから、東日本大震災の被災地の一つである気仙沼に親戚を持つ人も多く、特に津波災害に危機感を持つ人が多かった。

しかしながら、こういった危機感には、最大津波高34.4mの発表後「住民からの問い合わせはほとんどなかった」ことから推察されるように、当初は行政や住民がそれぞれ個別に感じていたものであり、共有化されていなかったものであったことが伺える。危機感が共有化されていない状態では、松本課長が『町があってにされないということだから』と語るように、津波防災に対する町の無力感が強い状態であった。

そのような状況に対して、黒潮町は住民とのワークショップを開催することで、住民との信頼を形成していった。ワークショップで町から住民に情報提供し、また住民の意見を収集し、事業を「見える」形で、役場の総力を挙げて推進することで、住民は役場を信頼するようになり、「あきらめ」の雰囲気も消えていった。すなわち行政と住民が信頼関係を構築し、「危機をあきらめずに乗り越えよう」とする意識を両者で共有することが施策の迅速な推進と住民意識の変容につながったと解釈することができる。

過度に住民の危機感を喚起することは避けなければならないが、黒潮町のような大きな津波の想定がなされて

いなかったり、被災地と縁が薄い自治体であっても、粘り強い情報提供とコミュニケーションによって住民の危機感を高め、それを共有し、防災の意識向上や取り組みへの協力を増進することは十分可能であると考えられる。

## (2) 基本方針の重要性和行政の強い意志

住民の「あきらめ」を減退させた取り組みの基となったのが、町長の指示で作成された防災思想であった。

「避難放棄者ゼロ」、「犠牲者ゼロ」という高い目標達成のため、住民を「あきらめさせない」ために必要な取り組みを、既存の計画等に関わらず「全て」行うことは常に職員に意識され、妥協のない取り組みが実施されていた。この意識がなければ、役場の特徴的な取り組みが実行され、成功したとは考えにくいことが物語からも示唆される。

黒潮町が展開している施策は、地方自治体の規模を考えると一見困難に思える。すなわち、必要な対策を全て実行するという強い意志がなければ、実施することは難しい。それに対し、強い意志を持つ黒潮町役場は全職員を防災担当にするという、大胆な制度をただちに導入し、必要なマンパワーを確保した。職員に負担を強いる制度であっても反対意見は出ず、施策が展開されていった。それは、最大津波高 34.4m の町で「犠牲者ゼロ」という強い意志が共有されていたからだと解釈できる。

黒潮町の施策の基となったのは上述の「犠牲者ゼロ」という基本目標であり、その達成のために住民を「あきらめさせない」ことであった。黒潮町では、基本目標から「トップダウン」的に施策を導き出す手法が展開され、必要な施策が網羅され、展開されていった。つまり、黒潮町は「あきらめさせない」という基本方針を決め、その上で着実かつ迅速にできることを少しずつでも実行し、その成果を「見える」形にすることで住民の意識を高めていったのである。また、大きな津波予測を受けて具体的な対策を考えることが困難であり、かつ迅速な取り組みを優先させるために、専門家に意見を聞きながら進めるという方法を選択しなかった黒潮町において、「思想から入る」という町長の指示がなければ、適切な施策を打ち出すことは困難となっていたに違いないと考えられる。

実際に、全ての防災対策の基本となる思想を持った黒潮町は効果的な施策を打ち出すことができた。初期の地区別ワークショップにおいて、「あきらめさせない」ための避難道・避難場所の整備の一環として“自然に”「脆弱性評価」と言える取り組みを行い、必要な事業を漏れなく抽出した。そして、住民に避難の「行動プラン」を検討させ、意識を変容させる避難カルテの取り組みも、住民の防災意識に強く寄与した。これらの施策は、黒潮

町が「犠牲者ゼロ」実現のために個別の避難計画を作る一環として、自発的に発案し、実行されたものであり、学術的な手法である「行動プラン法」を意識することなく実施されたものであった。

そして、前述のように、「犠牲者ゼロ」といった目標であっても、それを達成しようとする「強い意志」がなければ、これまでの成果を挙げることは不可能であったと言える。この点はさらに、防災の専門家が不在で、学術的に裏付けされた施策を打ち出すことが困難な自治体においても、住民の命を守る「強い意志」さえあれば効果的な施策を実行できる可能性を示唆している。

## (3) 行政トップである町長のリーダーシップ

黒潮町は 2012 年 3 月 31 日に「3.31 ショック」を受け、当初町民の間に「あきらめ」の雰囲気は漂う中、役場は強い意志で様々な取り組みを迅速に展開し、今では町民は「ここに行けば助かる」という安堵感を抱くこととなった。そして、これまでの防災行政の取り組みは、役場総出で手探りで展開された。

ここに至るまでの道のりは、決して容易なものではなかった。この過程では、大西町長の卓越した判断力・行動力・先見性と強い意志、リーダーシップが重要な役割を果たしてきたと解釈できる。役場の強い意志を生み出したのも大西町長であった。

大西町長のリーダーシップが最も発揮されたのが 2012 年 4 月 2 日の訓示である。津波予測を知った大西町長の「一人の犠牲者も出さない」という強い決意が「情報統制」といった強い内容を持つ訓示として形となった。そして、訓示によって町長の強い思いが職員にも伝わり、職員は「前を向いて進まなければならない」と、文字通り腹をくくったのだと言えるであろう。つまり、大西町長の強い決意が役場全体の「住民の命を守る」という強い意志につながったのである。この決意と、それを職員に伝えた大西町長の行動がなければ、その後の防災思想の作成や膨大な数のワークショップ、住民意識の向上も成し得なかったと解釈することができるだろう。こう考えるなら、今日の黒潮町における防災の取り組みの大きな出発点は 3.31 ショックを知った日の大西町長の決意だったとも言えるであろう。

訓示の中で特筆されるのは「情報統制」である。職員から反発があってもおかしくないような指示であったが、町長は役場の動揺が住民に負の影響を与え、住民の「あきらめ」、犠牲者の増加につながることをこの時点で「直感的に」感じ取り、その指示を出した。訓示を通してこのことを理解した職員からは反対意見は出ず、防災の取り組みに向けて腹をくくり、職員に共有される強い意志につながっていった。

また、住民のあきらめが広がりつつある中では、役場の取り組みは急ぐべきことが明らかであった。しかしながら、大西町長は焦って手当たり次第の対策をとるのではなく、まずは「ぶれない」基本的な考え方をまとめ、その上で具体的な施策に落とし込む方針を採った。基本的な思想・目標を基にした「一貫性ある対策」を実行しなければ、後から入ってくる情報によって取り組みが後戻りしかねないと大西町長は考えており、結果的にはこの先見性ある判断が効果的な施策を迅速に次々に生み出すことを可能にした。

さらに、大西町長は、防災事業の事業化に向けた制度や予算情報の獲得に当たり、自らが国や県へ足を運び、情報を的確に取得し、予算の獲得に努めた。また、技術者不足を予見し、技術者確保のための方策も国の制度等を活用し、整えた。その結果、「3.11 ショック」の後、わずか半年後の同年9月の黒潮町議会で防災対策費が盛り込まれた補正予算が成立し、避難空間の早期整備が実現されている。

また、大西町長は頻繁に現場に出向き、住民とコミュニケーションをとっている。役場が総力を挙げて取り組む姿勢をアピールし、トップである首長が住民に見える形で活動することにより、住民からの信頼を得て、事業の円滑な推進と防災意識の向上をもたらしている。

以上の様に、行政トップである町長の判断力・行動力・先見性と強い意志、リーダーシップにより、短期の間に大量の避難場所・避難道整備を推進させるとともに、住民の防災に対する「あきらめ」の意識を緩和させ、「ここに行けば助かる」という意識を与えることができたのであり、自治体の首長の判断力や先見性、行動力が地方自治体の防災の成否を左右し、より多くの住民を助けることになると言えるであろう。

#### (4) 住民リーダーとの連携

ワークショップ等で行政が住民とコミュニケーションを取るにあたり、地区や班単位でコミュニケーションが展開されていった。この展開の組織単位には区長や班長という役職があるが、彼らは、役場と住民との間にあり、両者の間を取り持つ重要な役割を果たした。通常時であれば、住民は役場と直接接する機会は少ない。そのような状況下であるが、区長・班長は先述のように、行政の動きを回覧板や集会を通して住民に伝え、逆に住民の声を行政に伝え、またワークショップでの住民側の束ね役になる等、役場と住民とのつなぎ役を果たした。黒潮町が防災施策を展開する上で実施した「地区別ワークショップ」、「班別ワークショップ」は、こういった行政と住民をつなぐ住民リーダーとうまく連携していたと解釈できる。

さらに区長は自主防災組織の会長も兼ね、地域独自の防災の取り組みを検討し、展開している。こうした立場の人が住民を引っ張って行くことがなければ、行政と住民との間に摩擦が生じ、ワークショップや避難訓練の参加率が低いものとなり、住民の「あきらめ」は緩和していなかったことも十分に考えられる。

#### (5) 住民との密なコミュニケーション

黒潮町の防災行政を描写していく上で、住民と密にコミュニケーションをとりながら進める方法を選択した黒潮町の施策展開が、極めて多大な効果をもたらしていると解釈できる。結果として、当初、「3.11 ショック」を受けて住民の間には「あきらめ」が広がっていたものの、住民は避難訓練に積極的に実施し、「あきらめ」の雰囲気は減衰していった。

住民は黒潮町が展開する施策を通じて、逃げるための方策を行政と一緒に検討し、「ここに逃げれば助かる」という確信を得るに至った。地区別のワークショップでは、住民が実際に歩いて危険箇所を見つけ出し、その結果が実際の避難道、避難場所の工事に反映された。地域によっては、住民自らが出役作業で避難道の整備を行った。そして、地域の活動において、自主的に避難訓練が展開されるようになった。

勿論、地域単位でワークショップ等の説明会を開催することは、多大な時間と労力を有する。黒潮町でも、避難場所・避難所の検討において、61の地区で地区別ワークショップを実施した。しなしながら、その労力を厭わずに短期間で集中的にワークショップを実施し、住民とのコミュニケーションを図ることで、結果として防災対策に必要な事業をわずか3ヶ月で抽出するなど、迅速な施策展開に成功している。そして、さらにきめ細やかな班別ワークショップを行い、住民とコミュニケーションを図ることで、「あきらめ」の雰囲気を打破した。仮に住民とワークショップ等の密なコミュニケーションを図らずに施策を展開することを想像すると、避難場所・避難道等のハード設備の整備は実現したとしても、住民の意識向上、「あきらめ」の打破には至らなかったであろうことは明らかである。このことから、「犠牲者ゼロ」の防災行政を進めるためには、住民とのコミュニケーションが極めて重要であり、また時間的なロスが少ないことも、黒潮町の取り組みの事例から実証的に示唆されている。

#### (6) 多様な主体の自律的な取り組みを促す施策展開

今回のヒアリングから浮かび上がるのは、ヒアリングを行った多様な主体が、「自分たちの命は自分で守る」という意識から、役場の取り組みによらず、自主的な取

り組みを進めているという点である。

例えば、地元住民は行政による避難道や避難場所の整備後、避難訓練を「行政の指示ではなく自主的」に開催し、地域で逃げる方法を模索していた。その内容も「夜に訓練する」等、住民のアイデアにより、創意工夫に富んだものになっていた。

また、教育現場でも同様に自律的な展開がなされていた。教育関係者も「子供の命を守る」ことを第一に取り組み、防災文化を形成する上で重要な、子供たちの防災意識の向上を自らが考えて取り組んでいた。しかも、単に逃げるといった個々の単位ではなく、どのようにすれば家庭全体が助かるかといった、広がりを持った検討が行われていた。

さらに、様々な主体が共通して「命を守るためにはできることをする」と語っていたように、「犠牲者ゼロ」という基本目標のもと、それぞれができることを実施するという意識が各主体に存在していたということがわかる。防災政策は多岐に及ぶため、多様な主体の協力が不可欠であるが、基本目標や思想を適切に共有することにより、行政の指示がなくとも自律的に取り組みが展開される可能性が高いと言えるであろう。

#### (7) 「気が付いた」取り組みの積み重ねの好循環

黒潮町の各主体の取り組みは「一つずつ気付いたことから取り組む」という方向性で一致している。例えば、保育所では日々の訓練を行う中で、時間帯によっては迅速な避難が難しくなると考え、子供たちの昼寝の時間に訓練を行うことが考え出され、実際に行われた。また、地域住民の避難訓練においても、昼間の避難訓練が行われた後、夜は足元が見えにくいので夜間に訓練を行えないかといった、発展的な取り組みが考え出されていった。これらから示唆されるのは、「一つずつ気付いたことから取り組む」ことで、災害時にどのような問題が発生するかを「想像する力」が高まり、気付くことが増え、より高度な取り組みが可能となることである。この好循環は、気付いたことを迅速に実行し、次第に取り組みを発展させていった黒潮町役場の取り組みにも当てはまる。

この好循環はリスク・マネジメントサイクルの基本であるとも言える。つまり、リスク・マネジメントサイクルを意識せずとも、地方自治体や地域住民が「一つずつ気付いたことから取り組む」ことで、少しずつであっても取り組みが良い方向へ向かって行く好循環が得られるのである。

#### (8) 国・県との連携

こうした迅速な事業の展開において、黒潮町の取り組みを国や県が直接的・間接的に支援しており、それがな

ければ、黒潮町の迅速な防災事業の展開が実現しなかったと言っても過言ではない。

黒潮町は市町村にしかできない、住民の意識にまで入るような「マイクロな防災」の取り組みを進め、一方で町がやろうとする施策の支援を国に求めてきた。本稿で示した具体例では、町の全体予算のうち町税収入が10%以下という、財政基盤が十分とは言い難い黒潮町で、抽出された33億円の防災事業の早期の事業化にあたっては、国土交通省をはじめとする関係省庁からの情報、支援がきわめて重要であった。すなわち自治体における防災政策の展開は、町単独でできるものではなく、国・県の支援が必要不可欠なのである。従って、自治体が展開する、マイクロな防災政策を支援するための予算・制度設計をはじめとする各種情報や、人的支援・技術的支援が求められていると言える。

## 6. 結論

以上、本稿では黒潮町の防災対応の物語とその解釈を行い、地方レベルにおける防災行政の推進における知見を得てきた。黒潮町において見られたような、住民感情にまで踏み込んだ、きめ細やかな防災対策は地方自治体、特に市町村レベルにしか成し得ないものである。黒潮町においては住民の気持ちを「あきらめさせない」方向へ導く施策が数多く展開された。黒潮町役場の施策には常に住民を「あきらめさせない」という住民の感情を考慮した目標があった。さらに、避難カルテ作成に象徴されるように、住民一人ひとりにまで配慮した、住民参加型の施策も数多く実施されている。このように、黒潮町においては、強い目的意識を持ち、行政が一方向的に住民に施策を押し付けるのではなく、住民と「共に」防災の取り組みが行われたことで、住民の意識が変化し、自発的な取り組みも行われるようになり、結果として地域の防災力が向上したのである。

また、国土強靱化を国家プロジェクトとして進めるにあたっての成否を分ける最も重要な要素は国民一人一人の「危機意識」を喚起する「リスクコミュニケーション」である<sup>18)</sup>。この推進のため、地方自治体は、住民との距離の近さを生かした、日常的な情報提供を行う必要がある。黒潮町でも見られたように、地方自治体は住民とのコミュニケーション手段を多く持っており、様々なリスクの存在や、それらに対処する必要性を役場職員が直接説明することも、住民リーダーを通して説明することも、広報誌等を通じて説明することも可能である。こうした多様な手段を通じて地域住民が防災や強靱化の取り組みについての知識を得、意識を高めることで地域防災、地域強靱化が進展する。黒潮町では役場の粘り強

い情報提供が防災意識の向上をもたらしており、地方自治体によるリスクコミュニケーションに大きな効果があることが示唆されている。

一方で、地方自治体が「本気で」、かつ「迅速に」強靱化を推進するには、中央政府からの様々な支援が必要不可欠である。地域強靱化を進めるため、ソフト面だけでなく、財政負担の大きいハード整備にも強力な支援を実施することが必要であり、また、詳細な情報を可能な限り迅速に伝達することの重要性も伺える。また、平素からの地域コミュニティが黒潮町では重要な役割を果たしていたが、このような地域コミュニティの活性化の支援も必要であろう。そして、黒潮町での取り組みをはじめとする成功の実例の情報を全国的に共有することで、地域強靱化の取り組みはさらに促進しうる。

このように、地方自治体が地方自治体にしかできない防災を精力的に推し進め、そして中央政府がバックアップを図ることで地方レベルでのレジリエンス向上が推進され、国家レベルでのレジリエンス確保と融合することにより、ナショナル・レジリエンス確保は効果的に推進されるであろう。

**謝辞：**本研究・調査を進めるにあたり、ヒアリングをお引き受け頂いた黒潮町の関係者の皆様、また、その機会を設けて下さった方々に、多大なるご協力を頂いたことを付記し、ここに深謝の意を表す。

#### 参考文献

- <sup>1)</sup> 地震調査研究推進本部，海溝型地震の長期評価の概要，2014
- <sup>2)</sup> 内閣府中央防災会議，南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告），2012
- <sup>3)</sup> 内閣府中央防災会議，南海トラフ地震の被害想定について（第二次報告），2013
- <sup>4)</sup> 風間規男，日本の防災政策 政策ネットワークの失敗構造，日本公共政策学会年報，1998
- <sup>5)</sup> 高橋丈雄，実効性のある国民保護への取り組みと課題，中央学院大学社会システム研究所紀要 10(1)，33-44，2009.12.

- <sup>6)</sup> 永松伸吾，林春男，河田恵昭：地域防災計画にみる防災行政の課題，2005
- <sup>7)</sup> 福本えりか，塩崎賢明：市町村防災計画の実行性に関する研究 一東南海・南海地震防災対策推進地域を事例として一，日本建築学会大会学術講演梗概集（九州），2007
- <sup>8)</sup> 浅野憲周：自治体の減災努力促進に向けた災害支援制度改革のあり方，経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究報告書 p43-66，2009
- <sup>9)</sup> 林信濃，渡部厚志，釣田いづみ，ロバート・デイビット・キップ，森秀行：災害に対するレジリエンス（対応力）再考：東日本大震災における自治体連携の活用，2012
- <sup>10)</sup> 清水美香：東日本大震災の教訓：「レジリエンス」と災害マネジメントおよび公共政策の連関性，国際公共政策研究.16 (2) P.105-P120，2012.3
- <sup>11)</sup> 産業競争力懇談会，レジリエントエコノミーの構築，2013.3
- <sup>12)</sup> 産経新聞，2013年7月28日，津波34メートル 高知・黒潮町の挑戦（下）
- <sup>13)</sup> 長谷川大貴，中野剛史，藤井聡：土木計画における物語の役割に関する研究（その1）ープランニング組織支援における物語の役割ー，土木計画学研究・講演集，2011，CD-ROM，vol.43，2011
- <sup>14)</sup> 藤井聡：景観改善の「物語」とその「伝染」について，都市計画，Vol.57，No.6，pp21-24，2008
- <sup>15)</sup> 藤井聡，長谷川大貴，中野剛志，羽鳥剛史：「物語」に関わる人文社会科学の系譜とその公共政策的意義，土木学会論文集 F5，Vol.67，No.1，pp32-45，2011
- <sup>16)</sup> 澤崎貴則，藤井聡，羽鳥剛史，長谷川大貴：「川越まちづくり」の物語描写研究ー町並み保存に向けたまちづくり実践とその解釈ー，土木学会論文集 F5，Vol.68，No.1，pp1-15，2012
- <sup>17)</sup> 夏山英樹，神田佑亮，藤井聡：東日本大震災における地方整備局の復旧活動についての物語描写研究ーTECーFORCEの役割ー，土木計画学研究・講演集，CD-ROM，47，2013
- <sup>18)</sup> 藤井聡：巨大地震 X デー 南海トラフ地震，首都直下地震に打ち克つ 45 の国家プログラム，光文社，2013  
(2014.?? 受付)