

京都大学工学部

学生会員 ○佐藤 翔紀

京都大学大学院工学研究科

正会員 神田 佑亮

京都大学大学院工学研究科

正会員 藤井 聡

1. 背景と目的

2011年3月の東日本大震災以後、首都直下型地震、東海・南海・東南海地震等、これを遥かに上回る、大規模地震をはじめとした自然災害の発生の可能性が指摘されている。こうした危機的状況を踏まえ、甚大な被害をもたらす危機に対処するために、様々な分野でレジリエンス（強靱性）の確保が必要とされている。レジリエンスとは、①致命傷を受けない、②被害を最小化する、③すぐに回復する、という三つの条件を満たすような性質を指す¹⁾。そして、国全体のレジリエンス（ナショナル・レジリエンス）を確保するには、中央政府のみならず、地方自治体の取り組みも必要不可欠である。そこで、本研究では、先進的な防災対策を推進している高知県黒潮町の地域防災の取り組みに着目し検討を加えることで、地域防災の成功例たる黒潮町の防災の成功要因や、地域防災において中央政府が果たすべき役割を明らかにし、我が国のナショナル・レジリエンス確保の取り組みを推進するための知見を得ることを目的とする。

2. ヒアリング調査概要

本研究では、黒潮町の防災の取り組みについて取りまとめ、検討を加えるため、ヒアリングを行った。まず、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、さらに主要な役割を担った方々をご紹介いただく形で選定していく形を採用した。ヒアリングは黒潮町役場関係者、地元住民等、合計26名の方を対象に実施した。

3. 高知県黒潮町の防災の取り組みの概要

本章では、ヒアリングや関係資料を基に、黒潮町の防災の取り組みの概要について述べる。

高知県西部に位置する黒潮町は、人口が約一万二千人の海沿いの町である。太平洋に面する地理的条件から、歴史的に南海地震による津波の被害を受けており、住民はその事実を知ってはいたが、具体的な対策が本格化することはなかった。

2011年3月11日には東日本大震災が発生した。震災の巨津波をテレビ等を通して目の当たりにし、住民の中には「あきらめ」の気持ちを持つ人が多く見られた。役場も東日本大震災に影響を受け、役場の移転場所の変更や防災専門の部署である情報防災課を新たに設置するなど、防災体制を強化した。

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示された。住民はこの発表に大きな衝撃を受け、「あきらめ」の雰囲気がさらに広がった。役場は住民から問い合わせが殺到することを予測していたが、こうした状況から問い合わせはほとんど来なかった。役場はこのような住民の「あきらめ」を最も恐れていた。住民に「あきらめ」が広がると、次に来る津波が最大級のものでなくとも、住民に犠牲者が出てしまうことが考えられたからであった。

こうした中で、住民の「あきらめ」を防ぐため、まず役場に動揺が広がることを防ぐ必要があった。そこで、役場では町長の訓示という形で、職員に対し、役場の総力を挙げた防災対策の必要性が説かれ、役場が津波対策に精力的に取り組む雰囲気が形作られていった。

対策を進める上で役場がまず行ったのはぶれない「防災思想」の作成であった。そして「避難放棄者を出さない」という防災思想の基本目標が5月に定められ、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ると考えられた。これを基にして黒潮町では必要な対策が考案・実施されていった。

そして、住民を「あきらめさせない」ために、役場の取り組みを住民の目に見える形にすることが急がれ、避難場所・避難道の整備が急がれた。これらの整備を検討するに当たって開催されたのが、役場職員と住民が参加して行われる「地区別ワークショップ」であった。これを通して、必要な避難場所・避難道が洗い出された。また、地区別ワークショップ

に必要な人手は黒潮町の職員全員を防災担当とする「職員地域担当制」を導入し、確保された。この制度は職員に通常業務に加えて防災業務を行うことを求めるという、負担を与えるものであったが、すでに防災に積極的に取り組む意思が共有されていた黒潮町の職員から反対意見は出なかった。

こうした迅速な事業の洗い出しにより、必要な予算が早期に判明した。役場関係者は頻繁に東京に出向いて情報収集し、国の予算の方向性や制度を把握しており、国、さらには県の制度を活用し、追加の防災対策の予算が早期に確保された。

2013年1月には防災対策の進捗を受け、防災思想の基本目標が「犠牲者ゼロ」と定められたものの、当時は「犠牲者ゼロ」達成に向けた道筋が役場に明確に見えている状況ではなかった。そこで、目標達成のために、世帯毎に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り、地区よりもさらに細かい班単位でのワークショップを実施することとなった。このワークショップの実施には膨大な事務量が伴うことが予想されたが、「犠牲者ゼロ」達成のため、早期に実施されることとなった。また、小さい単位でワークショップを実施することで、住民は行政の「犠牲者ゼロ」に向けた取り組みを詳しく知り、防災意識の向上につながっている。このワークショップを通して住民が避難カルテに必要な事項を記入し、避難カルテが作成された。

以上のような避難空間の整備や避難カルテの作成の取り組みは住民に「見える」形で進められており、こうした取り組みを通して、黒潮町の「あきらめ」の気持ちは次第に薄れ、住民の役場への信頼を海、黒潮町全体の防災意識が高まっていった。また、向上した防災意識の継続のために、南海地震と“向き合う”のではなく“付き合う”姿勢を黒潮町は持っており、防災教育の充実などが実施されつつある。

4. 黒潮町の防災の取り組みの成功要因に関する検討

本章では、3章の黒潮町の防災の取り組みに検討を加え、黒潮町の防災対策の成功要因を明らかにする。

成功要因として、第一に役場と住民の信頼関係が挙げられる。地区別・班別ワークショップや、避難道整備と言った役場の「見える」取り組みによって、住民は行政の精力的な取り組みを知り、防災意識の向上につながった。

第二に、町長の強いリーダーシップが挙げられる。3.31ショック後の町長の訓示は、役場の防災に対する強い意志を生み、職員地域担当制の導入やワークショップの実施につながった。また、防災予算の確保においても町長は大きな役割を果たしている。

第三に、基本方針の重要性が挙げられる。黒潮町の防災対策の基となったのは「避難放棄者ゼロ」、「犠牲者ゼロ」といった基本目標であった。この目標達成のための妥協のない取り組みが黒潮町全体の防災意識の向上をもたらした。

第四に、「気が付いた」取り組みの積み重ねの好循環が挙げられる。黒潮町は、気が付いたことを迅速に実行し、次第に取り組みを発展させ、さらに気が付いたことを実行する好循環が見られた。

第五に、国や県との連携の重要性も挙げられる。黒潮町のような地方自治体は、大規模な防災対策に必要な予算を単独で確保することは難しい。黒潮町の的確で迅速な事業展開には国や県との連携、支援が必要不可欠であった。

5. 地域防災における中央政府の役割に関する検討

本章では、黒潮町の取り組みと成功要因を踏まえ、地域防災を進める際の中央政府の役割について検討を加える。

まず、中央政府には地方自治体の実情を反映した、柔軟な制度設計が求められる。役場関係者は頻繁に東京に出向き、情報収集などにあたっていた。これが意味するのは、地方自治体には中央政府に対して様々なニーズが存在するということであり、そのニーズを実現する制度が必要とされている。

次に、柔軟な「アドバイス」も求められる。地方自治体に比べ、豊かな情報や経験知を持つ中央政府は、地方自治体の防災思想を尊重しつつ、施策の押し付けにならないような「アドバイス」の形で地方自治体の取り組みをサポートしなければならない。

さらに、成功事例を共有し、広めることが求められる。黒潮町のような取り組みには膨大な事務量が伴い、他の自治体は実施をためらいがちである。しかし、国が他の地方自治体でも黒潮町の施策は「実施可能である」ことを示すことで、地域防災がより進むことが期待される。

5. 結論

以上、本研究では高知県黒潮町を事例として取りあげ、その取り組みを描写し、成功要因を探った上で、地域防災のために中央政府が果たすべき役割について論じた。こうして得られた知見から、地域防災を推進するために、中央政府は今後、地方自治体に対してさらなる積極的な支援を行う必要があると考えられる。

<参考文献>

- 1) 藤井聡：救国のレジリエンス，講談社，2012.2.10