

災害に強いまちづくりと 自治体・議会の役割

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授 鍵屋 一

大災害への対応は めったにないから難しい

11月5日は「津波防災の日」「世界津波の日」です。嘉永7年(1854年)に安政大津波が起こり、和歌山県でかなり大きな被害を受けました。その時、広村(現在の和歌山県有田郡広川町)の濱口梧陵さんが稲むらに火をつけ、浜にいる人が「大変だ。家が燃えている」とみんな上がってきて助かったという「稲むらの火」の故事に基づいています。小泉八雲が「A Living God」(生きている神様)と紹介して世界に広まりました。

津波と日本は縁が深いのですが、しっかりした津波防災が行われてこなかったというのが東日本大震災の反省です。私は3月11日を忘れてはならないと「災害伝承と防災教育の日」にする活動を行っています。大事なものは被害を小さくすることです。小さければ後で挽回がききますが、大きければきかなくなる。特に人命は失われると取り返しがつきませんから、「命を守る」対策を最優先で取り組まねばならない。それが最も重要な防災対策だと思います。

人間は、やったことがないことはうまくできません。ゆっくりやればできても、早くやるとできない。大災害対応はほとんど経験がない。議員も首長も職員もそうで、だから難しい。急がないといけない。でも急ぐと戻りながら進むのでますます遅くなります。

災害対応には二つの要点があります。一つはまず優先順位を決め、絶対大事だと思うものをゆっくり確実にしっかりやる。もう一つは、0点から始めるときついので30、40点から始めるように計

画をつくり、訓練し、シミュレーションを行い、よそに応援に行って、災害時に動ける職員を少しずつつくっておく。それも大事だと思います。

男鹿の「なまはげ」は 災害時の避難支援者になる

私は秋田県男鹿市生まれで昭和58年に東京都の板橋区役所に入りました。最初の管理職が防災課長、次が福祉事務所で、防災と福祉の仕事が大好きで一生この仕事をやりたいと思いました。困っている人を助ける手ごたえがあるという意味では、職員になって防災と福祉の仕事ができて本当によかった。

命を守る防災のコツは、簡単に言えば早く逃げることに尽きると思います。逃げられるけれども逃げなかったでは残念です。やっぱり自分でがんばって逃げないといけない。でも自分だけでは逃げられない人がいますから、この人たちをどうするかが公共的な問題です。自分だけで逃げられない人は社会全体で支えないといけない。でもそれができない。「早く逃げる」がいかに難しいか。地震では逃げる暇がないので、家を強くして家具を倒さないことが大事です。非常にシンプルですが、シンプルなことほど難しいのです。

秋田県の男鹿市はいいところです。海の幸もたっぷりあります。すごい田舎です。小学校高学年ぐらいでテレビが入りましたが、たぶん中学ぐらいまでは大学というものがあると知っていても、東京にどんな大学があるのか知りませんでした。情報はその程度でした。

男鹿市には海の恵みがありますが、残念なことに海から津波の災いが時々やって来ます。直近で

鍵屋 — (かぎや はじめ)

略歴

昭和58年4月東京都板橋区役所入区、平成12年3月法政大学大学院政治学専攻修士課程修了(社会人大学院)、同12年4月東京都板橋区総務部防災課長、平成16年4月東京都板橋区福祉部福祉事務所長、平成27年3月京都大学博士(情報学)委員等【内閣官房】人・コミュニティ・地域のレジリエンス向上のための研究会座長、【内閣府】令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ】座長他、【総務省消防庁】地震災害応急対応マニュアルのあり方等に関する研究会委員他、【国土交通省・厚生労働省】高齢者施設の避難確保検討会座長、【文部科学省】避難所となる学校施設の防災機能に関する調査研究会委員(関係法人)(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事(一社)防災教育普及協会理事 他

主な著書

「図解よくわかる 自治体の地域防災・危機管理のしくみ」(学陽書房)
「ひな型でつくる福祉防災計画～避難確保計画からBCP、福祉避難所～」共著(東京都福祉保健財団)



は昭和58年5月26日の日本海中部地震でした。その時も男鹿では「津波はまた来る、対策しなければいけない」とはあまり言わなかった。観光地だから危ないと思われては好ましくないと思ったんですね。その10年後には北海道南西沖地震の津波で奥尻島で200人以上の方が、18年後には東日本大震災で行方不明、関連死を含めて2万2,000人以上の方が亡くなって、やっぱり津波防災をしっかりやらないといけない、となりました。

津波については、山の中だから関係ない、うちの自治体は海がないなどと言いますが、それでも海に行く機会が多い。温泉に行ったり、旅行で訪れることもあります。日本に住む以上、津波防災はしっかり勉強しておかないといけません。

その津波から男鹿市を守っているのが、頼もしいなまはげです。ユネスコの無形文化遺産、男鹿のなまはげはすごく知名度があります。大晦日の夜に子供がいる家にやって来て「泣く子はいねがー！」って、こいつに言われたら泣きますよね。パワハラそのものです。だから「うちの子がトラウマになるから、なまはげ来ねえでけれ」と言う家もあるそうです。確かにそうかもしれません。ただ、いいこともあり、親父がなまはげにこう言うんです。「なまはげさん、この子は今年、本当に頑張りました。学校も1日も休まねがったし、家の仕事も進んで手伝ってくれるいい子でした」と子供をかばう。そうするとなまはげは「そうか、親父がそこまで言うんだば分かった。来年もいい子にしてろよ。今年は帰る」と帰るわけです。子供にしてみたら「親父かっこいい。あのなまはげを帰らせた」となりますよね。男鹿では毎年1回、親がかっこいいところを見せられるわけです。

男鹿でも子供が少なくなったので、大晦日にはなまはげはお年寄りの家にも行きます。「じいさん、今年はどうだった?」「いや、米はおかげさんでよくとれたが、前は一俵1万2,000円だったのが今年は1万円。どうなっているんですかね。大変ですわ」「本当だなあ、俺も大変だ」とか、そんな話をする。これがなまはげ問答で、「ところでばあさまはどうした?」「暮れに転んで骨折して今、隣の部屋で寝てます」「面倒みてるのか、大変だなあ」「老老介護、本当に大変」というような問答を、なまはげとやるのです。

なまはげは誰がやっているかという、消防団に入っている地域の模範的な若い衆が務めることになっています。若い衆と言っても65歳とか70歳です。毎年、20軒、30軒の家を回るノルマがあります。「なまはげ台帳」というのがあり、家の中の様子をちゃんと把握して書かれています。それは災害対策の言葉で言えば「避難行動要支援者名簿」にあたります。うまくできています。

さて、なまはげは平時は五穀豊穰、家内安全を祈る神様ですが、災害時は立派な支援者で「なまはげ台帳」に基づいて避難場所への避難支援もします。避難場所はだいたい神社で、地域で最も安全な場所にあります。長い間、その地域の住民が、被災するたびに「神様、危ないところに置いて申し訳なかった」と言いながら安全な場所へ移してきたからです。私が防災計画をつくるために訪ねた千葉県館山市でも和歌山県海南市でも、神社は「L2想定」という千年に1度レベルの津波がそこまで来るかどうか、ぎりぎりの境目の位置にありました。昔の人は神社を、それがあつ場所より遠くに逃げろという目印にしてきたのです。

男鹿の神社も山の中腹にあり、昔は山道で神輿を担ぎながら「何でこんなに大変なんだ」と思いましたが、千年に1度の津波も来ない場所だったんですね。よくできています。

都市型の社会では 「個別避難計画」が必要になる

厳しい雪害で去年は80人以上が亡くなっていますが、避難場所までの山道も、雪が積もれば津波が来て逃げようと思っても逃げられません。山道を雪かきするなまはげがいるおかげで、いざという時の津波避難路になります。そして、なまはげと一緒に逃げる。なまはげは家々のことをわかっていますから地域防災の中核になる。

つまり、平時に顔を合わせておき、避難場所、避難路、避難方法を決めておく。なまはげの代わりにコミュニティと福祉専門職が支援し、今年度、努力義務化された個別避難計画に基づいて避難支援をする。避難場所も神社だけでなく福祉施設や公民館も入れる。安全な避難路を確認し、確実な避難方法を考える。車という強い武器もあります。自分だけで歩けない人を車に乗せるのも当然あります。役所レベルでは「原則として車で避難しないでください」と言います。地域全体で見ればそれが原則ですが、車でしか避難ができないところもあるわけで、個別、具体的に決めていくのが大事です。それを「個別避難計画」と言います。

農村社会では「住む」と「働く」が同じで若い人が多く、お年寄りが少ない。みな顔がわかっている。そんなところは「なまはげ」でいいわけです。しかし都市型社会は、コミュニティでは、福祉専門職がもう少ししっかり入らないと難しくなります。26人が亡くなった熱海市伊豆山地区の土石流災害ですが、土石流の映像を見たところ、これは逃げられない。「高齢者等避難」が出たら安全な場所に移ることが大事だと改めて教えてくれました。

熊本県の特別養護老人ホーム 「千寿園」の教訓

昨年、熊本県球磨村の特別養護老人ホーム「千寿園」で14人が亡くなっています。私は「福祉施設ならもう少しまくやれなかったのか」と思っていました。2週間後に現地でいろいろ話を聞き、その後、国の委員会で千寿園の教訓から福祉施設

はどうあるべきか議論しました。そこでわかったのは千寿園はすごく努力していたことでした。避難計画をつくり、地域の人と一緒に避難訓練もしていました。7月4日には70人の高齢者がここにおいて、避難指示が出たのが午前3時半。職員は土砂災害を警戒してお年寄りに移ってもらいました。朝7時過ぎに川が氾濫して施設に水が入ってくると、地域の人も心配して20人ほどやってきて、お年寄りを2階へ上げて56人助けましたが、その後は間に合わず14人が亡くなりました。非常に過酷な災害だったとわかるのは、12時前は雨が降っておらず、12時を過ぎて13時、14時でもまだ30ミリくらいだったのが、線状降水帯が発生して一晩のうちに600ミリが降った。これではどんな川ももちません。すごく過酷な災害でした。逆に、よく56人も助けられたなとも思いました。

2週間後の人吉市の状況を見ると、まだ片づいていません。おばあさんが土嚢を持って歩いている。なぜそうなったかというボランティアが入らなかったからです。コロナ禍で県外のボランティアをお断りになったからです。それはそれで大事な決断だと思いますが、こういう状態になって、自衛隊は2,000人規模で入って行方不明の数人の方を探していました。「早く探してほしい」というご家族の気持ちはわかりますが、地域、特に高齢者世帯は自分で片づけるのも難しく、泥とゴミにまみれて生活していました。このバランスをどうとるか、どう決断してどのように取り組むかは、まさに政治の責任です。

お役所的に言えば、公共のところは何とか片づけるから家の中のゴミは家族で片づけてくださいという「自助」ですが、実際は片づける人手がいなければ片づかない。非常に難しい問題でした。災害が起きてから考えてもダメです。災害前から考えておかないといけません。

コロナ禍での避難生活という 行政対応の難題

コロナで防災ボランティアも行きにくくなりました。私も行っていません。やっぱりコロナは怖い。でも今は理由はよくわかりませんが激減しました。ずっと見ていくと、コロナ対策が全てではなく、経済が全てでもない。完全を求めずに半分を動かす、白黒つかないストレスの多い状況が

続いています。だから、経済のほうから見ると、「あんまりコロナ、コロナと言うから経済が死んでしまう。コロナで亡くなった人より自殺する人の数が多いじゃないか」となる。一方、コロナ禍のほうから見ると、「みんな我慢している時に、あのキャンペーンはおかしいだろう」となる。どちらにしても政治家や行政は住民のストレスのぶつけ先になるわけです。

こういう状況にこれからも慣れていかなければいけないだろうと思います。その時に大事なものは科学的な根拠と、やはり情熱、愛でしょう。「国民を守りたい」という愛情が表に出ないといけないのではないかと思います。

避難生活は学校の体育館で雑魚寝ですが「とにかく避難してください」「学校の体育館に逃げてください」と言うから体育館に行ってみたら、毛布1枚しかない。そんな状況はまずいでしょう。「少人数、分散避難生活。できれば在宅で暮らしましょう」と言いますが、在宅避難でも情報や物資は受け取れます。在宅避難はライフラインが止まって物流も十分でない状況ですが、避難所に物資を受け取りに行っている。避難所は避難所にいる人のための場所ではなく、地域全体の避難拠点だと法律でも明記されています。

そして、昨年ホテル、旅館を避難先として重要視するようになりました。そのおかげで熱海の災害では600人の住民の方を全て1か所のホテルに収容し面倒をみました。私はこれはいいことだと思います。ぜいたくしていると言われるのですが、考えてみてください。自宅が災害で住めない状況になって、ライフラインが止まった状況で、温泉に入って少しは「ああ、疲れがとれた」と言ってもいいじゃないですか。バチは当たらないでしょう。被災者に対し厳しい、冷たい目で見られる人がちょっと多いのではないかと思います。私ならゆっくりホテルで休んでくださいと言います。

コロナの場合、身体は健康もそうですが、心の健康にあまり配慮されていないように思います。不安やストレス、恐怖や不眠が起りやすくなります。私も眠れなくなりました。これは特別ではなく誰にでも起こる自然の反応だそうです。感染や病気への不安もありますが、コロナで一番怖いのは差別です。「コロナにかかった人は特別な人。何か悪いことをした人」と差別することで安心感

を得ようというのが人間の心理です。だから人が少ない地域ほどコロナにかかるるとさんざん言われるわけです。テレビに出てくる有名人もかかった。運が悪かったと思って「早く治ってこれればいい」とならないといけない。差別されるから、感染を隠して職場に行って感染をひろげてしまうことが続くわけです。

心の健康を守るには、コロナのニュースは1日1回ぐらいで十分です。あまりにも情報が多すぎると不安になる。しゃべる話題もコロナの話ばかりになる。コロナのニュースはだいぶ少なくなりましたが、10年に1回はまたこんなことが起こるでしょうから、その時にあまり過剰に不安にならないようにする必要があります。

「被害は自然の外力と人口、社会の脆弱性の掛け算」

防災の話にもう一度戻りますと、災害の被害には方程式があり、自然の外力と人口と社会の脆弱性の掛け算です。自然の外力は雨量、地震の大きさなどで、人口の多い都市部で起これば当然被害は大きくなります。これはわかりやすいでしょう。社会の脆弱性とは自助と共助の弱さです。防災は自助と、顔の見える範囲の近所での共助で命を守らなければなりません。生活を支える場面はボランティア、それから復旧、復興で行政の出番になるのですが、自助と、近所の共助が弱くなっています。

阪神・淡路大震災が起きた26年前の平成7年、全国の75歳以上の人口は718万人でしたが、今は1,872万人です。わずか25年で2.6倍になっています。日本はこんなにすばらしい長寿大国をつくった。長生きには清潔なトイレや手洗い、マスクのような衛生環境、バランスのとれた栄養、公的な医療保険という3つの大きな要素が必要です。

要素が揃って立派な長寿大国になったわけで、それに合わせて社会の制度を変えていくことが大事だったのですが、なかなかうまくいかなかった。「失われた30年」というのはまさに、高齢社会と経済成長がうまくつながっていかなかったということだと思います。

災害時に家族で助けあうのは大事ですが、単身世帯はこの25年で3.2倍に増えています。自治体、特に地方部では高齢化がもっと進み、単身化が

もっと進んでいます。その人たちをどうやって守るのか。ご近所で助けあえばいいと言ってもご近所付き合いは、昔、5割ぐらいの人が隣近所と親しく付き合っていたのが、今は1割。町内会、自治会活動の参加もぐっと減っていて、ご近所との付き合いが弱くなっています。消防団員は昭和30年代は185万人いましたが、人口が増えても今は81万人です。自治体職員は、25年間で52万人減って276万人。支えられる必要がある人が2.5倍、3.2倍に増えているのに、支えるべき近所の付き合いは弱くなり、町内会参加者は減り、消防団も役所の職員も減っているというのが現状です。阪神・淡路大震災の頃に比べると非常に弱い社会です。そこへ日本海溝・千島海溝沖地震で東日本大震災以上の津波が襲ってきたら、首都直下地震、南海トラフ地震が襲ってきたら、どうなりますか。

政府は30年間に日本海溝・千島海溝沖地震は70～80%、首都直下地震は70%の確率でやってくると公式に言っていますが、ジャンボ宝くじで100万円以上が当たる確率が毎年20枚ずつ買って30年で0.6%、火災や交通事故でケガをする確率は11%ですから、それに比べていかに高いかがわかります。日本の太平洋側は危機的なリスクに直面しているのです。

「正常化の偏見」という自らの内なる敵に気づく

なぜ人は、確率が低くても宝くじを買い、確率は高いのに災害に備えないのか。ここが重要なポイントです。なぜ社会、行政、企業の災害対策の優先順位は低いのか。答えはわかっています。「正常化の偏見」、英語でnormalcy biasです。「まあ、いろいろ言われるけど自分は大丈夫だ」と、本音で思っているわけです。私も大丈夫だと思っていた。これは日常生活を送るうえではとても良い心理です。今日は仕事で大失敗するかな、友達と大ゲンカするかな、上司に叱られるかな、地震になったらどうしよう、交通事故にあったら怖い、などと毎朝考えていたら、生きていくのが嫌になりますよ。「何かわからないが今日はいいことがある」「絶好調」「調子いいぞ」「楽しいぞ」「きつとうまくいく」と思うから、毎日を明るく前向きにやっていたいける。人間が生きていくうえで「正常化の偏見」は欠かせないのです。ところが、危機が近づ

いても大丈夫だ、大丈夫だと思ってしまうと、備えがおろそかになりかねません。

家で家族といる時に大きな地震が来て大きく揺れたら、まず何をしますか。書いてみてください。6個以上書けるでしょうか。ふつう、それができるのは100人に1人ぐらいです。

私でしたらまず、「地震だ、身を守れ!」と家族に言います。なぜかと言うと、想定外のことが起こると人間の判断能力は急速に下がり小学校低学年並みになるからです。地震が起きたら身を守れますか。おろおろとなりませんか。ですから「地震だ、身を守れ!」と、自分も家族も冷静になって、テーブルの下にもぐるなどその場でできるような身を守る対策をとるでしょう。守れる場所が全くない場合は、まず守るべきは目と頭。頭をしっかりと手で覆って、目をしっかりとつぶってダンゴムシのポーズで大きな揺れに耐える。揺れがおさまったら、ケガをしたら自分で応急手当をするか、家族にしてもらおう。場合によっては病院に連れて行ってもらわないといけません。自分がケガをしなかった場合、家族にケガ人がいるか確認して、みんな無事だったらヘルメットをかぶって非常用持ち出しリュックを持ち、ブレーカーを落として、ドアを開けっ放しにして外に出て、まわりの人に「ケガされた方いらっしゃいますか」「火は出ていませんか」と言いながら広場のほう、公園のほうに逃げます。

ところでみなさんの中で、自分がケガをしたらかうすると書いた人はいますか。いませんね。大きな地震でも自分がケガをするとは想像できない。これが正常化の偏見なのです。正常化の偏見はそれだけ我々の心の中にしっかりと入り込んでいて、防災とは実はそれとの戦いなのです。地震も洪水も高潮も土砂災害も怖いですが、本当に怖いのはそういう危険をわかりながら逃げようとしないうる我々の心ではないですか。だから敵を知ると同時に己を知る。防災訓練を行う目的は、我々は危険を感じても上手に逃げられない生き物、黙っていると危険に備えられない生き物だと知って、訓練でそのスイッチを入れること。防災を学ぶ防災教育でスイッチを入れるのです。正常化の偏見に負けないようにするには、たぶんそれが一番大事なことです。

防災に関して言えば、教育と訓練をしないうる限り、絶対にレベルは上がりません。みんな正常化の偏

見を持っている。首長から赤ちゃんに至るまで持っている。黙っていたら備えない。防災の専門家に聞いてみてください。何がきっかけで専門家になったかという、災害がきっかけです。阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災がきっかけで防災を深く学ぶようになりましたと皆さんおっしゃる。それは、普通に生きてきたのでは正常化の偏見から逃れられないということでもあります。今日、一番大事なこと、私が言いたかったのはこれです。正常化の偏見という自らの内なる敵に気づきましょう、ということですよ。

個別避難計画と福祉事業のBCP (事業継続計画)が重要な理由

2万2,200人以上の方が亡くなった東日本大震災の津波から助かった高齢者、障害者に、誰が逃げろと伝えたかアンケートをとっています。1位が家族、2位が近所、3位が福祉関係者、4位が警察、消防でした。誰が逃げるのを支援したか聞くと、1位が家族、2位が近所、3位が福祉の関係者、4位が消防・消防団でした。ご近所と福祉の力が強かったことがわかります。

東日本大震災では自治体職員が288人亡くなり、高齢者福祉施設の職員が173人亡くなっています。民生委員は54人、消防団員は254人です。この人たちは自分だけで逃げたりせず、計画がなくても一生懸命に助けようと、最後まで仕事をして亡くなりました。調べてみると今、介護福祉の職場で働く人は210万人で、消防団員は81万人です。消防団と福祉の関係者が力を合わせてがんばれば、ものすごい力になるわけです。今はここを戦略的に狙っています。

東日本大震災でも死亡率が高かった高齢者と障がい者を守るのは個別避難計画です。そして福祉避難所のような福祉施設や在宅介護のBCPです。そんな制度を整備していこうというのが東日本大震災の教訓であり、研究者も主張しています。

災害後は、在宅でも学校の避難所でも福祉避難所でも車中泊でも、被災地の避難生活は厳しく、要介護認定者が激増します。福島県では4割増で、全町避難した富岡町は約4倍でした。熊本地震後の益城町、西原村でも増えています。要介護度も高くなります。身体の状態だけでなく心も弱ります。これをおさえおくことは非常に重要です。

毎日の生活に充実感がない人は、東日本大震災前の2割から5割近くにはね上がりました。

熊本地震発生から1週間で53人、1か月で71人が災害関連死で亡くなりました。死亡時の年代が上がるほど死亡率は高くなります。亡くなった場所の1位は自宅で2位が自宅から運ばれた病院でした。自宅と病院で6割を超えます。避難所で亡くなった方は4.6%でした。本当にやるべきなのは、ご自宅にいるつらい人たちを早期に発見して、福祉、医療につなげることです。避難所はいろんな人が来て目が行き届くから、安全なほうなのです。まず在宅の人を守らなければいけません。そのためには在宅介護の事業者BCPが非常に重要です。

令和3年度は福祉防災の元年 になった

今年度、大きな制度改正が行われました。一つは、警戒レベル3が「高齢者等避難」に変わりました。前は「避難準備情報」と言っていましたが、私は「避難準備」の言葉にずっと反対していました。なぜかと言えば正常化の偏見があるからです。準備と言われたら、逃げなくてもいいと思いませんか？まだ大丈夫だという安全安心のメッセージに伝わってしまうから逃げる人が少ない。今度は「高齢者等避難」で、命を守るためにちゃんとメッセージを伝えられるようになったので、よかったと思います。「避難勧告」がなくなって「避難指示」に一本化されたのも、個別避難計画を市区町村の努力義務としたのも、介護事業所、障害福祉サービス事業所は3年以内にBCPをつくりなさいとなったのも、福祉避難所のガイドラインが変わったのもよかったです。個別避難計画は要支援者だけでなく、支援者の命も守ります。国交省は、浸水被害の危険がある地区で福祉施設を建てる場合、きちんと対策をしなければ建てるのはいけないとし、厚労省はそういうところに建てた場合は補助金を出さないとして、立地規制が本格的に始まっています。

そういう意味では、まさに令和3年は福祉防災の元年になったという思いを、私は強く持っています。

災害時要配慮者、避難行動支援者がお互いに支えあいながら生きていく、今後はそんな関係をいかにつくれるかが大事でしょう。個別避難計画は誰一人として見逃さないのです。