

これからの 防災教育の在り方



よこた しゅういちろう
横田 修一郎
島原市長(長崎県)



おだ ゆたか
小田 豊
長岡京市長(京都府)



しみず ひろし
清水 泰
焼津市長(静岡県)



おおた ひろし
太田 洋
いすみ市長(千葉県)

司会・コーディネーター

ほその すけひろ
細野 助博

中央大学総合政策学部教授

甚大な被害を及ぼした東日本大震災で、釜石市では児童生徒のほぼ全員にあたる約2900人が避難し、無事でした。「釜石の奇跡」とも呼ばれるこの避難の成果は、日ごろの防災教育のためのものであり、防災教育の重要性を再認識させる出来事として、全国的にも注目を集めています。

今回の座談会では防災教育を実施する太田洋・いすみ市長、清水泰・焼津市長、小田豊・長岡京市長、横田修一郎・島原市長にお集まりいただき、具体的な取り組みや課題、さらにはそれを踏まえた防災まちづくりの効果的な施策などについてお話しいただきました。

(本文中の役職名・敬称は一部省略しています)

「心に防波堤を築こう」を合言葉に、これから3年間にわたって、啓発、訓練などを順次、行っていきます。



太田 洋
いすみ市長(千葉県)

防災教育を切り口に
市民の防災力を高める

細野 災害が発生した場合には、自ら考え、状況を正しく判断し、適切に行動することが求められます。そのことを私たちに強く認識させたのが、昨年の3月11日に発生した東日本大震災

さらに、海岸に近いある小学校では、毎年「わかしおっ子 DAY」という保護者参加型の学校公開日を行っています。この日は、午前中には子どもたちによる防災教育の発表会、そして午後には消防署と連携して、親子で参加できる防災体験活動を実施します。参加した保護者からは「家族として、震災に備えて何をすべきか考える機会を持ててよかった」といった感想も聞けるなど、効果も現れてきています。

小田 本市におけるまちづくりの大きな柱は「環境」「健康」「安全」です。とりわけ、直接的な被害は出なかったものの、阪神・淡路大震災を経験した本市にとって、「安全」の確保、災害に強いまちづくりは、重要な課題であると認識しています。

災害対応の基本は「共存」のように「自助」「共助」「公助」ですが、太田・いすみ市長が指摘されたように行政が担う「公助」の力だけで、市民の命を守ることはできません。事実、大規模な震災が発生した場合、防災関係機関も市役所も、即座に対応できる保証はないのです。初動の段階では、地域のことは地域で支え合う、住民主導の防災対応が求められます。

その中で最も力を発揮していただきたいのが、市内に57設けられている自治会です。市としても、この自治会単位で、地域住民による防災組織である「自主防災会」の立ち上げを促していますが、現在のところ51もの自主防災会が組織されました。東日本大震災以降は、この自主防災会の関係者を対象に、防災教育なども進めています。

また、本市は先端産業に関する企業・研究所が多数集積しているため、帰宅困難者対策も課

です。震災に見舞われた釜石市では死者・行方不明者合わせて1000名を超えましたが、学校にいた小・中学生は高台に避難し、ほぼ全員が無事。この「釜石の奇跡」を生んだのは、市を挙げた地道な防災教育だったといわれています。以来、全国的に防災教育の必要性が指摘されるようになったのは、共存の通りです。

それでは、まず、各市の災害に対する問題意識、さらには現在取り組まれている防災教育の内容について、お聞きしたいと思います。

太田 防災対策を行う上で、ハードの整備だけでは限界がある。東日本大震災はこのことも白日の下にさらされました。現に、千葉県では九十九里浜60kmにわたり、高さ6mの土塁を築く計画を立てていますが、先日、その高さを上回る津波被害想定が出ました。そうした中で、市民の命を守るためには、ソフト面の対策、とりわけ防災教育が欠かせないと私は考えています。特に、昭和62年の千葉県東方沖地震をはじめ、度重なる被害を受けてきた本市にとっては、これは何よりも大きな課題です。

そのような問題意識の下に、いすみ市では、毎月5日を「市民防災の日」と定め、市民と協働で防災教育を進めることにしました。その合言葉は「心に防波堤を築こう」。東日本大震災を機に高まった市民の防災意識を、震災時には適切な避難行動につなげるため、これから3年間にわたって、啓発、訓練などを順次、行っていきます。

中でも力を入れていこうと考えているのが、子どもたちへの教育です。親から子どもへ、災害に対する体験を伝承する機会が少なくなっている中、逆に子どもの言葉や行動から、大人をテーマの一つです。まずは、各事業所などにどれくらいの対象者がいるのか、事業者はどう対応策を講じているのか、そうした状況を把握するためのアンケート調査を実施するなど、対策を進めています。

横田 雲仙普賢岳を抱える本市は、これまで度重なる噴火災害の被害を受けてきました。1792年には、噴火とそれに伴う津波災害により、死者、行方不明者は1万5000人。ま

防災を担う自治会に、
災害を自らの問題と
認識してもらうこと。
そして、参加意識を
持つってもらうことが大切。



清水 泰
焼津市長(静岡県)

動かし、ひいては市全体の防災力を高めていきたいと考えています。既に小・中学生向けに教本を製作し、これをもとに防災教育を行っているほか、今年度は「防災カルタ」を製作し、遊びの中でも啓発していく予定です。

清水 先日、内閣府の検討会が発表した南海トラフ地震による津波の予想高さは、10・1m。海抜5m以内に市民の半数強、10m以内に8割以上が居住する、焼津市の地域特性を考えると、市民へのさらなる啓発は欠かせません。特に平成21年に発生した駿河湾沖地震では、対象者の約6%の市民しか避難しなかったことなどを考え合わせると、今後は、積極的に防災教育を推進しなければならぬと考えています。

とりわけ本市では、いすみ市と同様に子どもに対する教育に力を注いでいこうと考えています。これまでも海抜の低い小・中学校では防災教育を実施してきましたが、今後は市全域を対象を拡大。総合的な学習の時間などを利用して、小学生は4時間、中学生は3時間を確保して、地震の知識、備え、避難方法、備蓄の在り方などを系統的に教えます。



また、防災防犯訓練に関しても各校、年間10回ほど実施します。予告なしの訓練はもちろん、昼休みや放課後などにも行う予定です。

た、平成2年から5年間にわたって発生した噴火活動では44名が犠牲になり、全国的にも大きく報道されました。

とはいえ、その噴火災害が発生してから20年以上が経過した現在では、むしろ災害体験の風化が心配な状況です。そこで、島原市では、6月3日を「いのりの日」と定めて、教訓や経験を伝承する各種取り組みを実施しています。噴火から20年を経た昨年は、追悼式やパネル展、シンポジウムなどを開催。同時に、災害発生20周年の記録集「雲仙・普賢岳噴火災害の記憶」を製作しました(発行は今年)。

各小中学校でも「いのりの日」には、被災した住民の体験談に耳を傾けたり、噴火災害に対する学習を行うほか、学期ごとに避難訓練を実施し、避難経路や方法の確認を行うなどしています。さらに、平成23年度には、文部科学省の指定事業として副読本「雲仙火山とわたしたち」を発行し、平成24年度から小中学校での防災教育に積極的に活用してまいります。

ただし、本市ではこのように防災対策に取り組む一方で、「火山との共生」を市政振興の柱に据え、それをもとにした地域振興も図っています。この地の恵みを受けてこそ、生活を営み、発展してきたまちの歴史があるからです。平成21年に、雲仙市、南島原市とともに、「世界ジオパークネットワーク」に加盟が認定されたのも、そのような歴史や取り組みが評価されたものだった。このような「火山との共生」の考えは、これからもずっと持ち続けたいと考えています。

市民の意識・関心を高めるためには

細野 昨年の東日本大震災を機に、危機感を持



横田 修一郎
島原市長(長崎県)

噴火災害の教訓や
経験の風化が心配。
そこで、6月3日を
「いのりの日」と定めて
伝承しています。

の地区ごとで差が出てくるはずですが、その意味では市の中の住民同士の支え合い、協力も欠かせないでしょう。

太田 大事なものは、被害を受けなかった市民が、被害を受けた市民をどのように支援するか、その支え合いの仕組みをつくることだと思えます。そのために、市としても内陸にある施設と

つ市民が増えていて一方で、いまだに防災意識の希薄な市民も少なくないと思います。各市ではこの温度差をどのように解消しようとされているのか、その対策をお話してください。

太田 南海トラフ地震の被害想定では、市民の多くが被害を受けることが見込まれます。もはや、私たちの生活は災害と常に隣り合わせにあると考えなければなりません。

しかし、このような想定が出て、全市民がすぐに危機感を持つわけではありません。だからこそ私たちは腰を据えて、継続的に取り組まなければならないと思います。

すぐに1000点に到達できるとは考えずに、毎月5点ずつ点数を着実に加算し、3年で全市民が「心の防波堤」を完成させるぐらいのスタンスで臨みたい。それが結局は市民の温度差を解消する近道だと思います。

清水 私も活動の継続的な実施が大切だと思います。焼津市では、東日本大震災の発生後、3回にわたって、全市民を対象にした避難訓練を実施しました。避難時間を沿岸部では5分、内陸部では10分と決めて、それまでにどれだけ逃げられるのかを目的とした、実践的な訓練です。回数を重ねることに参加人数も増加するなど、市民の関心の高まりを感じています。

小田 市民の温度差を解消するためには、地域力の向上も欠かせないでしょう。本市では基本的には自治会が災害対応の役割を担っています。地域の中でも人間関係が希薄になっている時代ですから、中にはうまく機能しない場合もあります。そこで、さらに強力な地域組織にすべく、小学校区単位の「地域コミュニティ協議会」を設置しています。PTA、民生児童委員、



小田 豊
長岡京市長(京都府)

市民の災害に対する
温度差を解消するためには、
地域力の向上、
地域コミュニティの
醸成こそが欠かせません。

防犯委員、保護者など、さまざまな組織が一堂に会する組織です。

われながらユニークだと思うのは、それぞれの協議会ごとに、学校の校長、市役所・消防職員のOBなど、地域に深くかわる人を「地域コーディネーター」として配置していること。この

協定を結び、被災住民を受け入れる体制をつくっていくことに取り組んでいます。

小田 自主防災組織同士の横の連携、ネットワーク化も重要ですよ。東日本大震災以降、自主防災会の関係者にも参加いただき、研修会や防災シンポジウムを開催するなどしています。が、より一層、日ごろから連携・交流する機会を設けたいと考えています。

災害弱者への対策の進め方

細野 災害が発生すると、高齢者や障がい者などの「災害弱者」をどのように避難させ、ケアするかといった問題も発生します。このような「災害弱者」への対応について、どのように行っていくか、お話しください。

小田 本市では、子ども、女性、高齢者、障がい者など、いわゆる災害弱者の皆さんへの対応をことのほか重視しています。防災に関する会議の委員にも女性を登用し、女性視点での意見やアイデアを積極的に市の制度に生かしているほか、民生委員の力を借りて、要支援者の名簿の整理なども行っています。加えて、「地域コミュニティ協議会」でも、さまざまな関係者に携わっていただき、地域力で災害弱者への対応を進めていこうと考えています。

太田 東日本大震災では、自分の身を顧みず、災害弱者の方の助けに向かい、犠牲になられた方も大勢います。そのような犠牲を出さずに、地域の中で災害弱者を支え、助ける仕組みづくりが必要だと私は考えています。

昨年は、市の福祉問題の在り方を市民自らからメンバーとなって討論する「福祉を語る会」において、「災害弱者への対応」をテーマに議論を行

のコーディネーターが、協議会を取りまとめるとともに、行政との折衝にも当たります。この新たな仕組みにより、「共助」の役割を果たすべき地域コミュニティの機能は、ぐんと強化されたと思います。

横田 先ほど申し上げたように、噴火災害から20年以上も経過した今、その教訓や経験が風化されることを大変危惧しています。災害対策の基本となる自主防災組織にしても、本市では、組織率こそ100%を誇っていますが、実際に機能しているかといえ、やや不安です。特に、自主防災組織のリーダーは、自治会長や町内会長が兼務している場合がほとんど。頻繁に交代しますので、うまく継承されていないケースもあるのです。その意味で、長岡京市の「地域コーディネーター」は非常に参考になります。

清水 防災を担う自治会に、災害を自らの問題と認識してもらうこと。そして、参加意識を持つってもらうことも重要です。そのための一策として、焼津市では自治会主導で、地区ごとに津波避難マップを作製する取り組みを行いました。海抜や指定避難所の位置、避難可能な施設、ブロック塀などの危険箇所を、自治会のメンバーで検証しながら、マップに書き入れ、住民に配布します。自分たちが避難するための資料ですから、皆さんの色が違います。

また、市では昨年末までに、1000カ所にも及ぶ場所に、海抜表示板を設置したのですが、これを担ったのも各自治会の皆さんです。行政に依存せずに、自ら防災対策にかかわることで、住民の防災意識も高まっています。

細野 一言で地域コミュニティといっても、ひとたび災害が起こると、被害の及び方も、市内



いました。そこで話題になった支援方法、モデルづくりについても、さらに具体的に考え、新しく市の制度に反映させていきたいと思っています。

横田 島原市では、地区ごとにまちづくりの方策を市民と行政が話し合う「市長を囲む地域懇談会」を定期的に開催しています。その中で、耳が不自由な方にはケー

ブルテレビなどを通じて文字による伝達を十分に行うこと、逆に目が不自由な方には音声での伝達を積極的に行うことなど、障がい者に対する災害時の対応について、具体的な提言が数多く出されました。こうした提言を重視しながら、災害弱者への行き届いた対応をしていきたいと考えています。

清水 私は可能な限り、災害弱者の方々に積極的に避難訓練に参加してもらうことも重要だと考えています。本市では障がい者も訓練に参加しますが、やればやるほど効果が出ています。当初は避難場所にたどり着くまでに20分ほどもかかっていましたが、5回ほど訓練をすると5分足らずで避難できるようになりました。私も積極的に参加者に対して、励ましやいたわりの声を掛けているのですが、そうするとがぜん皆さんもやる気になって、積極的に取り組んでいただけます。



細野 助博
(中央大学総合政策学部教授)

災害対応における行政の役割

細野 小田・長岡京市長がおっしゃったように、災害対応は「自助」「共助」「公助」の3つの要素から成り立ちます。最後に、各市が行う「公助」の対策についてもお聞きしたいと思います。

小田 本市では公共施設の耐震化、備蓄物資の対応、市民への啓発などさまざまな対応を行っています。震災時に避難所として活用される小・中学校の機能強化には特に力を入れています。校庭の一角に災害用マンホールトイレの設置を進めているほか、ライフラインの寸断に備えて、学校の中庭に井戸と手押しポンプも設置。

さらに、地域コミュニティ協議会の活動拠点として専用のクラブハウスも建設しています。よ

り、市民が災害時に活動しやすいように支援するものも市の役割の一つだと考えています。

清水 焼津市では、私が市長に就任後、当初の計画を前倒しして、学校施設の耐震化を進めてきました。さらに、これから5年間で市内各所に津波避難タワーを30基設置します。そのタワーの高さも、従来のハザードマップで想定されていた高さの約3倍の12mに設定しました。

先日発表された、南海トラフ地震の被害想定では、津波の予想到来高さが大幅に上がりましたが、十分にクリアできています。

太田 いすみ市では従来のハザードマップでは津波の高さは4mと想定されていましたが、東日本大震災の津波被害を教訓に、独自に8mの津波を想定して、「津波緊急避難地マップ」などを作製しています。地元の新聞社などにも、「どうして8mなのか、非現実的だ」との指摘を受けたのですが、歴史を調べたら、過去に約8mの津波が到来したこともあるのです。

東日本大震災の教訓の一つは、市民の命を守るためには、絶対に「想定外」のことがあつてはいけないということ。行政としては万全の対応策を取ることが大切だと感じています。

横田 災害を経験した他地域との交流・連携を担うのも、行政の役割の一つです。昨年末には東日本大震災で被災した地域の小中学生を招いて、本市の子どもたちと交流する機会を設けました。もはやわが市の小中学生は災害を経験していない世代のため、直に被災地の子どもたちと交流することで、より防災に対する意識も高まったようです。

ほかに、5年前の火山都市国際会議のイベントに引き続き本年5月12日からジオパーク国際ユネスコ会議を島原半島3市一体となつて日本でも初めて開催するほか、火山地域の市民団体を構成される「火山市民ネットフォーラム」を支援したりしています。財政難の中で、交流の経費をどうするかといった、頭の痛い問題はつきまといますが、何とか支援を続けられればと考えています。

細野 防災教育を切り口に、いかに災害に強

いまちをつくっていくか、地域の防災力を高めていくかという点についてご議論いただきました。その具体的方策として、各市とも行政だけではなく、地域コミュニティの力の積極的な活用を挙げられたのは、大変印象的でした。

わが国は災害大国である以上、地方自治体は常に防災を意識せざるを得ません。国では、今年の2月に「復興庁」を創設しましたが、皆さんのお話をお聞きすると、むしろ被災地に限定しない形で「災害庁」を設置し、災害に強い国土づくりも同時に進めるべきではないかと感じた次第です。

今後とも、防災教育を積極的に進め、市民と協働で災害対策に取り組んでいただきたいと強く願っています。本日は長時間にわたり、ありがとうございました。

(平成24年4月11日、日本都市センター会館にて実施)

本コーナーは隔月掲載となります。次回は7月号に掲載予定です。

