

みんなで作る地域の防災活動プラン

—岩手県大槌町安渡地区—

Blog 防災・危機管理トレーニング主宰（消防大学校客員教授）

日野 宗門

今回の訪問先は、東日本大震災の津波で大きな被害を受けた岩手県大槌町（おおつちちょう）安渡（あんど）地区です。

大槌町は太平洋に開いた大槌湾以外の三方はすべて山に囲まれており、その山あいを縫って流れる大槌川と小鏡川が大槌湾に注いでいます。この二つの河川が形成する沖積平野が地域の中心をなしています。

安渡地区（安渡1丁目～3丁目、港町、新港町）は大槌湾に面した漁業中心の地域です。その地域特性上、過去に何度も津波の被害を受けており、その経験を踏まえた安渡地区の防災活動は大槌町屈指といわれるほどの高い水準にあり、東日本大震災前も年4回程度の津波避難訓練を行っていました。

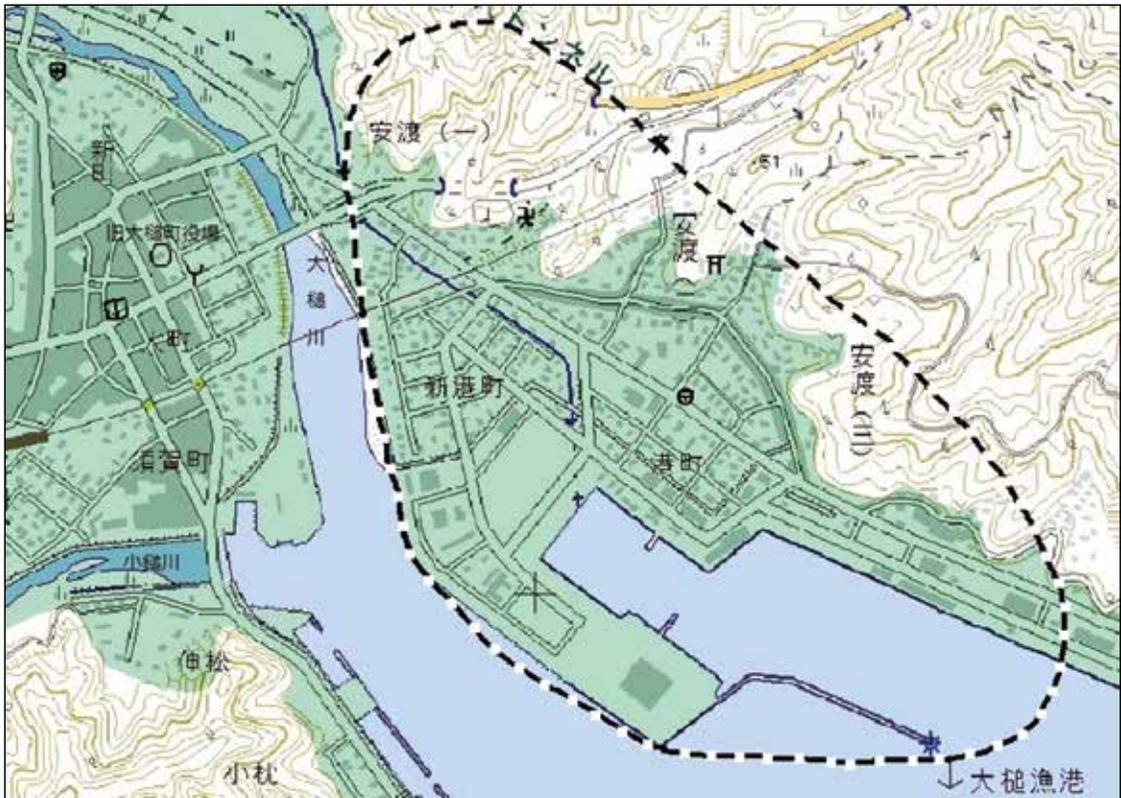


図 安渡地区（破線は概ねの範囲）と東日本大震災時の津波浸水範囲

（注）「東日本大震災津波浸水地マップー岩手県大槌町ー」（岩間直人、平成23年4月）に一部加筆。
 マップURL：<http://iwama.in.coocan.jp/20110311/ooutimati.pdf>
 なお、安渡地区の津波浸水高（遡上高を除く）は12m～13m程度（標高0m基準）とされています（「東日本大震災 津波詳細地図」、（原口強・岩松暉、平成23年10月、古今書院）。

それにもかかわらず、東日本大震災では安渡地区で多数の津波犠牲者が出ました。安渡町内会（※1）ではその痛切な体験からの教訓を後世に継承するべく、住民の避難行動等の検証と防災計画の見直しに精力的に取り

組み、その成果は「安渡地区津波防災計画」として結実しました。

取材では、安渡町内会第2代会長 佐々木慶一氏、大槌町危機管理室主査 渡邊善明氏、同主事 田村直大氏に、東日本大震災時の状況、津波防災計画の成果・課題及び地域防災活動プラン（※2）への助言等を伺いました。

（※1）平成24年4月に安渡1丁目～3丁目の3つの町内会を統合して安渡町内会が設立されました。

（※2）ここでは、内閣府のガイドラインに示された「地区防災計画」という整った形にはならなくても、「自分たちの地域の防災活動上特に大切なこと、本当に役立つことを自分たちのやりかたでとりまとめたもの」を地域防災活動プランと呼んでいます。



インタビューの様子

（左から佐々木氏、筆者（後向き）、田村氏、渡邊氏）

1. 東日本大震災における安渡地区の人的被害と避難が遅れた理由

東日本大震災前の安渡地区には1,943人が居住していましたが、その11.2%にあたる218人が津波で亡くなりました。この数字は、大槌町全体の死亡率（行方不明者を含む）の7.7%を大きく上回っています。

その理由を表1が示唆しています。表1は、東日本大震災時の安渡地区住民の避難状況調査において、「避難開始が遅かった」と自己評価した人にその理由を聞いたものです。それによると、「地震発生当時にいた場所まで津波が来るとは思わなかったから（想定外）」（49%）、「津波が来るまでに、まだ時間があると思ったから」（31%）の2つが顕著に多いという結果になっています。また、比率は小さいですが、これら以外の理由にも考えさせられるものがあります。

表1 「避難開始が遅かった」理由（複数回答、回答者数97人）

理 由	度数	比率
地震発生当時にいた場所まで津波が来るとは思わなかったから（想定外）	48	49%
津波が来るまでに、まだ時間があると思ったから	30	31%
道路が渋滞していたから	11	11%
大切な人（家族・親戚・従業員など）の安否確認を行ったから	9	9%
大切なモノ（防寒着・薬・携帯電話・財布・車・ペットなど）を取りに戻ったから	5	5%
家族に要援護者がいたから（避難が困難だった）	7	7%
要援護者の安否確認や避難誘導などを手伝いに行ったから	4	4%
その他	21	22%

（出典）吉川忠寛「安渡（2）：津波被災地域における防災計画づくりの教訓」

（浦野正樹他著『津波被災地の500日』、早稲田大学ブックレット、早稲田大学出版部、平成25年4月25日）

2. 安渡地区津波防災計画の作成経緯、内容及び効果

(1) 作成経緯

東日本大震災で多数の津波犠牲者を出したことを踏まえ、安渡町内会は、当時の住民の避難行動や避難所運営を検証し、既存の防災計画を抜本的に見直すことを目的に、平成24年6月、町内会役員を中心に、大槌町、外部専門家で構成する「安渡地区防災計画づくり検討会」を設置しました。

そして、平成24年9月の住民の避難行動等に関するアンケート調査、平成24・25年度の全11回の「安渡地区防災計画づくり検討会」、平成25年4月の「大槌町長への計画案報告会」、同8月の「安渡町内会・大槌町懇談会」、同9月の「住民意向調査」等を経て、同10月に「安渡地区津波防災計画」を作成・発刊しました。

この計画の要約版（平成25年10月版）は、平成26年3月に大槌町地域防災計画の資料編に収録されました。

さらに、平成26年10月に内閣府より地区防災計画モデル地区に選定されて以降も、前述の「検討会」、「懇談会」及び「安渡町内会・大槌町合同防災訓練・検証会議」を精力的に重ねてきました。その成果は、平成27年3月の国連世界防災会議で発表され、注目を集めました。

(2) 内容

大槌町地域防災計画資料編に収録されている安渡地区津波防災計画（要約版）の構成は表2のとおりです。

表2 安渡地区津波防災計画（要約版）の構成

1 3.11の教訓とルール
(1) 避難行動
1) 3.11での避難行動の教訓
2) 避難行動のルール
(2) 避難所運営
1) 3.11での避難所運営の教訓
2) 避難所運営のルール
2 安渡町内会の防災組織図
3 今後の予防対策
(1) 基本的な考え方
(2) 今後の主な検討事項
1) 地域や学校での防災教育の活性化
2) 想像力・実行力を高める防災訓練の絶えざる工夫
3) 今後益々の高齢社会に向けた災害時要援護者支援 対策の検討
4) その他

この計画には種々の津波避難関連のルールや対策が示されていますが、特に注目されるのは、以下の①、②に示す要援護者支援に関するルールです。

①町内会は、要援護者支援に関わる基本任務（率先避難、声かけ、避難所運営等）と、それを超えて対応する場合に備えるべき条件を考えること

<要援護者支援に関わる条件（例示）>

- 支援の時間を限定する(地震後15分以内を目安)
- 避難のタイミングを知らせる無線機を携帯する
- 支援の内容を限定する(安全な避難場所に向かって、率先避難、声かけ、避難所運営等)
- 予め登録している(一定の自助活動を行っている)要援護者を対象とする
- それ以上の支援は、自己責任で行うものとし、町内会の任務としない

②要援護者の家族は、必要な移動手段の準備や避難訓練への参加などの一定の自助を行うこと

(3) 効果

安渡地区津波防災計画の効果として、次のことが指摘されています。

○東日本大震災の教訓を次世代に継承する素材ができたこと（防災計画、検証記録等）

○防災の基盤ができつつあること（PDCAで改善が図られていること）

（東日本大震災の検証→防災計画→防災訓練→事前対策→計画見直し）

○行政との連携がより強化されてきたこと（合同防災訓練、町との懇談会等）

3. 安渡地区の今後の課題

岩手県が平成29年4月27日に公表した「社会資本の復旧・復興ロードマップ（大槌町）」によれば、平成29年度～30年度にかけて、防潮堤建設、土地区画整理及び災害公営住宅建設等の事業が次々と完了する予定です。

しかし、佐々木会長によれば、震災発生から既に6年半が経過しており、前述の事業の完成後にどのくらいの住民が帰還するか予想できないということです。また、防潮堤（高さ14.5m）や地盤のかさ上げ工事により「安全が確保された」と考える住民が増え、結果として防災意識の低下を招く恐れがあることを懸念されています。

なお、現行の津波防災計画は、復旧・復興事業の完成前の状況を前提として作成されたもので、住民が帰還後には新たな地域環境を踏まえ見直す必要があるとのこと。

4. 地域防災活動プランの作成を検討中の団体へのアドバイス等

（1）地域の災害危険を正しく知り、過去の経験にとらわれずに対策を考える

佐々木会長が繰り返し強調されたのは、「①何より重要なことは地域の災害危険を正しく知ることである。また、②過去の経験にとらわれず、想定を超えた災害が発生することを前提に対策を考えておくべきである」ということです。

前半部分（①）については本連載で紹介した団体の方々から何度も指摘されたことですが、改めてその重要性を確認したいと思います。

後半部分（②）については、理解はしているつもりでも果たしてどこまで具体的な被災イメージを持って対策を考えているのでしょうか。「まさか自分の地域でそんなことが起きるわけがない」といった思考停止に陥っていないでしょうか。佐々木会長はそのことを強く戒めています。

（2）津波避難訓練は実践性を追求する

安渡地区では東日本大震災時に、「家族等の安否確認やペットを連れだす等で時間を要して犠牲になった（危ない目にあった）」、「こすばる（避難を嫌がる）老人の説得に時間を要し援助者も犠牲になった」、「避難した高台から低所の自宅等に戻って犠牲になった」等の避難に関する問題状況が生じました。

佐々木会長のお話しでは、これらの状況への対処は知識があるだけでは不十分であり、疑似的な状況下での訓練により体得させることが必要だとのこと。事実、安渡地区では前述の問題状況を組み込んだ津波避難訓練を実施しています。

より高いレベルの津波避難訓練を検討している団体の皆さんには、安渡地区の実践性を追求した訓練に学ぶべき点は多いと考えます。

安渡地区に住民が帰還した後、新たな環境においてどのようなコミュニティが再生されるのか、そのとき住民の防災意識はどう変化するのか等々、現時点では予想できないことばかりですが、これまでも幾多の困難を乗り越えてきた安渡町内会なら今後も大槌町のフロントランナーとして走り続けるであろうとの思いを強くして大槌町を後にしました。