

みんなくりポジトリ

国立民族学博物館 学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

大規模地震に対する災害文化の形成： 和歌山県串本町自主防災組織の活動

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 昭和堂 公開日: 2015-11-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 林, 勲男 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10502/00009079

〔2〕 大規模地震に対する災害文化の形成

和歌山県串本町 自主防災組織の活動

林 勲男



はやし・いさお 災害と社会・文化のかかわりについて、社会人類学の視点から関心をもち、おもに太平洋地域と東南アジアに頻繁に足を運んでいる。ここ数年は、日本国内でも復興や防災活動に参加しながらフィールドワークをおこなっている。現在は、災害に対する社会の脆弱性の変化と対応を研究テーマとしている。

「防災(減災)」の研究には、「防災」のための研究、すなわち研究活動それ自体が防災という営みでもある研究と、「防災」という営みについての研究があります。後者は防災の実態を正確に把握し、前者の防災研究に貢献すべきものであると考えています。^{*1}この章で取り上げるのは、迫りくる大規模災害というリスクについて、人びとがいかに理解し、それへの対処をおこなっているのか、あるいはおこなおうとしているのか、和歌山県串本町における「災害文化」の形成について紹介します。^{*2}

迫りくる大地震

明らかとなる脅威

紀伊半島沖には、フィリピン海プレートがユーラシアプレートの下に潜りこんでいる南海トラフと呼ばれる海溝が東西に走り、その東端は駿河湾に達しています。この潜りこみは、年間三〜五センチメートルのスピードで進んでおり、その結果、ユーラシアプレート側に変形や歪みを生じさせるストレスが蓄積されるわけです。そのストレスが限界に達したとき、プレート境界型(海溝型)地震が発生し、広範囲にわたる強い揺れと、沿岸部には津波が押し寄せます。

本州中央部太平洋側の地震災害史をみると、一六〇五(慶長九)年の慶長地震(マグニチュード七・九、以下、マグニチュードをMと表記)と一七〇七(宝永四)年一〇月の宝永地震(M八・四)は、東海域から南海域にかけて、地震が同時に発生したものと推定されており、一八五四(安政元)年の旧暦一二月には、東海地震(M八・四)が起きた三二時間後に南海地震(M八・四)が発生しました。さらに、その九〇年後にあたる一九四四(昭和一九)年には東南海地震(M七・九)が、二年後の一九四六(昭和二一)年には南海地震(M八・〇)が発生しています。いずれもマグニチュード八クラスの巨大地震であり、沿岸部に津波が押し寄せ、甚大な被害を各地にもたらしました。

二一世紀前半に発生が予測されている次の東海・東南海・南海の地震は、同時もしくは連続して起きる、という最悪のシナリオを想定した防災対策が求められています。中央防災会議の専門調査会は、二〇〇三年四月に東南海・南海地震被害想定を、同年九月には、東海・東南海、南海の三つの地震が同時発生した場合の被害想定を公表しました。それによると、最悪の場合は死者二万四七〇〇人、全壊建物九四万棟、経済的被害額八一兆円と

推定されています。死者数には、建物倒壊、津波、斜面崩壊、火災によるものが含まれており、地震から五分以内に高台などへの避難により、死者数を約二〇〇〇人減らすことができると指摘しています。

和歌山県は、二〇〇四年に津波被害予測調査を実施し、その結果を公表しました。旧串本町はそれを受け、一九九六年に作成した津波ハザードマップの見直しを行い、旧古座町も防災マップ、パンフレットを各世帯に配布しました。旧両町は、これ以降も合併後の現在にいたるまで、来たるべき東南海・南海地震を含めた防災情報を、パンフレット、カレンダー、町のホームページなどの多様な媒体を活用して住民に発信し、また研究者による講演会の開催、防災リーダー育成研修、図上訓練や避難訓練などを実施し、自主防災組織の設立や活動の活性化のための支援をおこなってきています。さらには設立や活動の経緯がさまざまである自主防災組織をなるべく同レベルにもっていくため、自主防災組織連絡協議会を設置しました。

しかし、近い将来に必ず来襲する災害と言われても、また想定される被害が数値で示されても、これまで一度も大規模災害に遭遇してこなかった人にとっては、個人として、家族として、そして地域としていかなる事前対策をとるべきか、さらには、いざ発生したときにどのように行動すべきかがわからないのが実情でしょう。研究者や行政の担当者からの災害・防災に関する情報を地域社会に浸透させ、災害へ対応できる力を日常生活のなかから築き上げていくのが、自主防災組織であると思います。そして自主防災組織の活動が、過去の被災体験によって突き動かされるか、適切なリーダーシップに牽引されて展開していくと、その地域の災害文化が育っていくのだろうと考えます。

昭和南海地震の記憶と記録

一九四六年一月二日早朝に発生した昭和南海地震は、六〇年前のことですから、まだ多くの高齢者の方は

覚えていてると思います。紀伊半島南端の潮岬の南南西約五〇キロメートル沖を震源とし、被害は中部地方から九州地方にまで及び、死者・行方不明者一四四三名、住宅全壊一万二五九一戸、半壊二万三四八七戸、流出一四五一戸に達しました。現在の串本町を含む紀伊半島南部には、地震後五〜一〇分で津波の第一波が来襲しました。串本市街地で海拔四〜五メートル、袋地区では海拔七・九メートルまで達したとのこと。

当時の串本国民学校は地震調査班を編成し、地鳴りを聞いた者(三二〇名)や閃光の目撃者(二四六名)にその方角を尋ね、家屋の倒壊や浸水・流出被害(合計三三五棟)、死者(八名)、負傷者(四二名)などの被害状況を調べています。また、一九七七年(昭和五二年)に串本高等学校歴史部は、昭和南海地震の体験者に調査をおこない、「一九四六年南海地震の記録——体験者の証言から」という冊子をまとめました。その一部は串本町のホームページにも紹介されています(<http://www.town.kushimoto.wakayama.jp/>)。さらに、町立田並中学校では、二〇〇三年度の「総合的な学習の時間」を活用し、南海地震について学校ぐるみで調査と研究に取り組みました。昭和南海地震について調べるだけでなく、現在の田並地区住民が持つ危機感や防災の実態を聞き取り調査し、海拔五メートルの範囲や避難場所・避難路を地図上に記入し、予測されている地震や津波、それらに対する防災情報、そして自分たちの調査・研究からの提言を冊子にまとめています。旧串本町は、昭和南海地震による津波到達点を示す標柱を、一九九六年に町内一八カ所に設置しました。

巨大地震や大津波などは、人間の一生よりもはるかに長いサイクルで発生するため、ほとんどの人にとってはじめての体験となります。旧串本国民学校や串本高校歴史部、田並中学校による記録化の活動や、それをより広く情報発信する役場の試みは、過去の災害体験や教訓を継承し、後世の防災に役立てようとの意義ある試みといえるでしょう。

自主防災組織の活動

串本町の自主防災組織は、そのほとんどが自治会を基盤としています。防災訓練を実施している自主防災組織と自治会は二二あり、そのうち二一が規約をもっています(二〇〇六年一〇月現在)。ここでは四つの自主防災組織について紹介しましょう。

上野道親睦会

二〇〇二年四月に結成された上野道親睦会は、町中心部を南北に貫く商店街のボランティア団体として発足しました。この商店街の近くには、かつては町役場や銀行もあって活気を呈していましたが、昭和三〇年代に役場が移転し、商店の数も次第に減少し、現在では七軒のみとなってしまいました。二七世帯、五三人が暮らし、そのうち七〇歳以上が二五人で、ひとり暮らしの高齢者も多い地域です。

会長を務める園部健さんは、昭和南海地震当時、中学三年生であり、動転しながらも家族や近所の人たちと一緒に、西の高台まで避難したときのことを今でも鮮明に覚えています。他の役員らと会合を重ね、来るべき東南海・南海地震に備え、自主防災組織を結成するとともに、住民同士の交流の機会を増やす努力をおこなってきています。

二〇〇三年には避難場所の串本小学校裏手の高台までの避難訓練を実施し、同じ年の秋には、避難路の途中五カ所に手作りの海拔表示を設置しました。各世帯に非常用持ち出し品を入れておくリュックサックを配布し、二〇〇五年の避難訓練は、それを背負って実施しています。また、昭和南海地震が発生した一二月二一日を「南

海震災の日」として、非常用持ち出し品の点検日としています。防犯や災害時の救援要請にとホイッスルの配布もおこないました。

上野道親睦会は地域防災の原点を「日常での近所付き合」と考え、さまざまな活動を実施しています。親睦を図ると同時に自分たちの住む地域をよりくわしく知るための見学会や、高齢者を対象とした老化防止のために月一回開かれる「老化待った」の開催です。また、ひとり暮らしのお年寄りの安否確認のため黄色い旗を配り、それが玄関先に朝にかかけ、夕方に取り込まれていなければ、隣り近所が声をかけたりもしています。住民の高齢化が進んだ地域ですが、会長の高橋さんをはじめ、会員の方々は決して無理することなく、個人そして地域の安全に結ぶつく活動を主体的に続けています。

大水崎自主防災会

二〇〇〇年一〇月、大水崎区は旧串本町内でもっとも早く自主防災組織を立ち上げました。昭和南海地震から二年後の、一九四八年の宅地・観光用地造成事業で埋め立てられた約一八万平方メートルの土地が地区の大部分を占めています。そのほとんどが海拔三メートルに満たないところです。そのため、津波の被害だけでなく、地震による土地の液状化現象も懸念されています。

一九九四年に、串本町青年会議所が北海道南西沖地震（一九九三年）による甚大な津波被害を受けた奥尻町の町長を招いての講演会を開催しました。大水崎区住民有志は、この講演会を聞き、避難路の重要性を強く認識し、町役場に対して何度も避難路整備の要望を出しました。しかし、JＲ線路を横断しなければならぬなどの理由のため、なかなか取り組んでもらえませんでした。

一九九九年に結成した「避難路整備実行委員会」は、区長の尋屋義三さんを委員長として、区内の避難路整備

を独自に進めました。指定避難場所は地区の北西、海拔四〇メートルほどの高台にある総合運動公園ですが、町指定の避難経路を利用しようとすると、区内の多くの場所からはかなり迂回しなければなりません。南海地震が発生すると、串本町には七メートルの津波が六〜四分で到達すると想定されています。そこで大水崎区では、町指定の避難路以外に三つの独自のルートを設けました。そのうちのひとつは、J R紀勢線の線路を跨ぎ、湿地を渡らなければなりません。

大水崎区では、一九九九年から二〇〇一年にかけての一年あまりをかけ、古い枕木などを利用して海拔八メートルの地点までの道を住民自らの手で完成させました。費用の五〇万円は区費でまかなったのです。住民たちのこの努力は行政を動かし、この避難路を延長するかたちで、二〇〇二年に町は工事費約五〇〇万円をかけて総合運動公園まで幅二メートルの避難路を完成させました。この間に大水崎区には自主防災組織も編成されました。二〇〇四年、この「自主防災組織による避難路建設」は、第八回「防災まちづくり大賞総務大臣賞」を受賞し、メディアにも頻繁に取り上げられるようになり、国内外から多くの視察者を受け入れています。

区長の刃屋さんは、生まれ故郷である田辺市で六歳のとき、昭和南海地震を経験しています。阪神淡路大震災が起きたときは、長男が大学生として神戸市長田区に住んでいて被災しました。その長男は全壊したアパートから逃げ出し、一命をとりとめました。数日間、家族との連絡はまったくとれなかったそうです。後になってこの長男の体験を聞き、さらに前年に開催された奥尻町長の講演を聞いたことが、少年時代の南海地震の記憶を呼び起こし、避難路を建設する活動に突き動かしたと、刃屋さん自身は語っています。

大水崎区自主防災会では、避難訓練に加えて「防災スタンプラリー」や「防災カルタ」など、「遊び」の要素を取り入れながら、住民への正確な地域・避難路情報の提供や防災意識啓発の活動も続けています。

袋区自主防災会

袋区では、昭和南海地震の際に四名が亡くなり、住宅一八戸が流出しました。串本町内でもっとも被害が大きかった地区です。現在は、海岸に沿ってはしる国道四二号線沿いに住宅や民宿、ダイビングショップが並んでいます。国道山側の宅地はすぐに急勾配の斜面となっています。

二〇〇三年四月に結成された袋区自主防災会は、詳細な防災計画に加え、災害発生時の行動マニュアルも作成し、全戸に配布しました。現区長の東出明さんが、自主防災会の代表者も務めています。自主防災会を立ち上げた翌月には、国道沿いの急傾斜擁壁に、住民みずから大きな字で南海地震のときの津波到達点をペンキで標示しました。また、国道から東側の山の斜面に四本の避難路を整備しました。過去の被害や地理的条件もあつてか、地域ぐるみの防災意識はかなり高いといえます。

袋区では、財団法人自治総合センターのコミュニティ助成（「自主防災組織助成事業」）を利用して、給水タンクや炊飯装置などの給食給水装置、ハンドマイクや携帯ラジオ・無線などの情報連絡用具、担架や救急箱などの救護用具、ツルハシ・ハンマー・チェーンソーなどの工具等々を購入し、避難路のひとつの途中に設置した防災資機材倉庫に収納しています。また、この倉庫のなかには、共同購入した資機材以外に、いざというときに、身ひとつで逃げられるようにと衣類などをあらかじめ入れておく住民もいます。二〇〇四年九月五日に、紀伊半島沖を震源とするマグニチュード七クラスの地震が二回連続して発生したとき、紀伊半島沿岸の住民の非難率は低かったものの、袋区では全員が山側の避難路を使って非難したそうです。

区長兼自主防災会長の東出さんは、父親もかつて袋区長を務めた方で、昭和南海地震発生後に発行された罹災証明書を現在も保存しており、ご自身でも南海地震について資料調査をされています。

田並自主防災協議委員会

田並自主防災協議委員会は二〇〇四年六月に結成され、住民以外に事業所や小中学校が会員となっています。結成当時に代表を務めたのは、大阪で阪神淡路大震災を体験した竹中郁一郎さんです。会独自で海抜表示の設置をおこない、その数は五四にのびります。

地区内には四カ所の避難場所が設置されていますが、高齢者や身障者には遠すぎるため、高台に一時避難場所を新たに設置し、そこへの斜面の避難路を整備してもらうように町に対して申請書を提出しました(二〇〇六年一月当時)。

田並自主防災協議委員会が町内の他の自主防災組織と異なったユニークな点は、自治会組織をベースにしないだけでなく、小学校や中学校もそれぞれに一会員となっていることです。竹中さんは、将来に地域の防災になう子どもたちに、地域の問題を地域に生活する人びととともに考え、解決策を見つけていく能力を育んでいってもらいたいと力説しています。同協議委員会は、次に紹介する「防災教育チャレンジプラン」を田並中学校で実施した際にも、道路の海抜測定やプレートの取り付けに協力しています。

すでに紹介しましたが、この自主防災協議委員会のメンバーでもある田並中学校では、二〇〇三年度の「総合的な学習の時間」を活用して、近い将来起こりうる地震や津波、そしてそれへの防災情報、さらには自分たちの調査・研究からの提言を冊子にまとめています。子どもたちが地域の防災に関心をもつことによって、彼らの家族にも防災への意識を高めてもらうというねらいが、自主防災協議委員会にはあったようです。

災害文化の持続性

これまで紹介した四つの自主防災組織は、串本町のなかでもとくに活発な活動を展開しているところです。もちろんこれら四つのそれぞれの地域内の防災への関心や活動への参加には、住民ごとに、世帯ごとに温度差があります。とりわけ市街地など人口の流動が激しいところほど、他所から転居してきた人びとに、地域活動としての防災活動に参加してもらうのに苦労しているようです。一方、共通しているのは、リーダーとなっている方々の意識の高さと行動力です。そして直接的・間接的な過去の災害経験から自分たちの現在の状況を見直し、それぞれの地区にとつての課題解決にあたっている点です。しかし、次世代のリーダーの育成は、その重要性・必要性は認識しているものの、どの自主防災組織にとつても課題であるといえます。

「防災教育チャレンジプラン」

子どもたちは将来の防災の担い手です。学校・地域・家庭が協力して防災教育を推進することは、子どもたちを中心とした家庭や地域の防災力を向上させることにつながります。社会全体の防災力を向上させることを目的に、二〇〇四年度から「防災教育チャレンジプラン」の募集が始まりました。これは、防災教育のプラン開発や実践、教材の開発や作成、連携体制の構築などを実施する学校・団体・個人をサポートし、防災教育の交流の場をつくり出し、知恵や情報の共有や取り組みの活性化を図ろうとするものです（くわしくは <http://www.dosai-study.net/top.html>）。

串本町は二〇〇四年の防災教育チャレンジプランに採択されました。それは、「海拔表示プレートをつくって

津波について考えよう」というものです。中学生たちに、将来にわたって地震や津波のことを考えつつつけてもらうための一助として、居住地域の地理的条件を再認識してもらいながら、防災意識の向上を図るのがねらいです。さらには、地元の中生たちがプレートを作成し、それを地域内に設置することで、大人たちの関心を引きつけ、地域社会全体の防災意識の高揚も図ろうとするものでした。すでに紹介したように、串本町では、過去の津波到達点や海拔を表示する取り組みがすでにいくつかの地区でおこなわれていました。このチャレンジプランでは、ピクトグラムについて学ぶことで、デザインを統一することの重要性和必要性を認識してもらうことに重点が置かれました。

主体は町内の津波被害が予想される地区にある串本中学校、田並中学校、和深中学校の生徒たちです。「海拔表示プレート」を生徒たちが実際につくるわけですが、事前に地震や津波に関する説明や災害事例の紹介、ピクトグラムの機能などの説明を生徒たちに対しておこない、まずチャレンジプラン実施の目的を明確にしました。すなわち生徒たちは、最初に、地震や津波発生のメカニズムや過去の災害およびそれへの対応を学んだのです。地元に住む南海地震の体験者から話を聞くことを取り入れた場合もありました。次に、「海拔表示プレート」を人びとが集まる場所や、普段の生活のなかで利用する道路脇などに設置することで、つねに自分がいる場所の海拔を住民に意識してもらい、津波発生時の迅速な行動に結びつくようにしました。そのためには、津波を示す統一化されたピクトグラムを使うことが有効であるということを生ぶことから出発しました。

「海拔表示プレート」の作成は、型紙を切り抜き、津波ピクトグラムと海拔をアクリル板にスプレー式のペンキで吹きつけるといふものです。完成したプレートは、串本中学校分六九カ所、田並中学校分一〇カ所、和深中学校分一五カ所に設置されています。

自主防災組織を支える環境

串本町は国土交通省の「まちづくり交付金」を受けて、二〇〇五年七月から自主防災組織が防災資機材を購入する際、上限を二〇〇万円として費用の八割を補助することとしました。補助対象金額は自主防災組織に参加する一世帯あたり三〇〇〇円以内で、基本額が五〇万円に満たない場合、希望する自治会については五〇万円まで補助することになっています。

新潟県中越地震(二〇〇四年一〇月)の被災地では、自主防災組織をもっていたところはほとんどありませんでした。しかし、地盤の崩落や道路の寸断によって孤立してしまった集落では、地域住民が互いに助けあいながら避難し、そして食糧や飲料水を持ち寄って救援を待っていました。日ごろからの地域のまとまり・交流を大切にしていたことが、災害時に生かされたわけです。

地域社会の防災力を増強するためにもっとも重要なのは、組織を構成する人びとの信頼関係を構築し、人材を育成していくことでしょう。それは一朝一夕には成し遂げえません。生活する地域との関わりのなかで、自らなしていることを見つけ、それを行動に移していく努力を、一〇年後、二〇年後の自画像や家族像を思い描きながら、積み重ねていくことが大切です。今は健康で、いざというときには高齢者を助ける立場にある人も、将来いつかは助けられる立場に置かれることを想像してみることも大切です。そのとき、子どもたちとは一緒に住んでいるのでしょうか、それとも彼らはどこか遠くに住んでいる可能性があるのでしょうか。災害に対応するための文化(災害文化)を創造していくには、こうした将来に対する想像力と、将来の防災活動の担い手の育成が必要です。

●注

*1 本書の序章で岩崎信彦さんが紹介しているように、日本におけるこれまでの「災害文化」の定義には、「記述的概念」と「価値評価的概念」のどちらかが強調されてきたようです（たとえば、河田 一九九五、笹本 二〇〇三、田中・田中・林 一九八六）。そして「価値的評価概念」を、「防災」や「減災」のように「災害に対応する」という人間側の積極的な意図や行動と結びつけて、それが「価値」あるものと位置づけ、より明確化するために、ときには「防災文化」という用語に置き換えられたりもします（たとえば、佐藤 二〇〇六）。

*2 本章は、林（二〇〇五）をその後の調査データをふまえて書き直したものです。

●参考文献

- 河田恵昭 一九九五『都市大災害——阪神・淡路大震災に学ぶ』（近未来科学ライブラリー 六）近未来社。
 笹本正治 二〇〇三『災害文化史の研究』高志書院。
 佐藤忠信 二〇〇六『防災文化について』『自然災害科学』第二五巻第二号。
 田中二郎・田中重好・林春男 一九八六『災害と人間行動』東海大学出版会。
 林 勲男 二〇〇五『津波への市民防災最前線——過去に学び、現在を見据え、未来の防災の担い手を育む』『地域政策研究』第三三号。