

大須賀地区の防災事情

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-01-11 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 渡邊, 春 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10297/9970

大須賀地区の防災事情

渡邊 春

- 1 はじめに
- 2 住民や施設の方の防災意識、防災対策
 - 2.1 横須賀、大淵の住民の声
 - 2.2 介護施設の関係者の声
 - 2.3 保育所の先生の声
 - 2.4 浜岡原発に対する思い
- 3 新しい防災
 - 3.1 今の横須賀地区の防災の問題点
 - 3.2 新しい地域防災活動
- 4 おわりに

1 はじめに

東北地方に大きなダメージをもたらした東日本大震災から 5 年が経過している。被災地の復興は遅れ、未だに立ち直ることができていないのが現状である。そして 2016 (平成 28) 年 4 月 14 日に熊本地震が発生した。最大震度 7、死者 50 人以上を出した大災害であった。この時、新聞やニュースの間で熊本県および熊本市の非常用備蓄品の不足や、これまで大規模な地震を経験していない熊本県民をはじめとする住民の防災意識の低さが露呈することになった (朝日新聞デジタル 2016 年 4 月 18 日 23 年国民健康栄養調査報告)。

静岡県でもかれこれ 40 年間東海地震が来ると恐れられている。東日本大震災によって津波の危険性が認識され、東西が太平洋に接している静岡県は各地に津波避難タワーを増設することになった。また、福島原子力発電所の事故によって、震源域側の海岸沿いに位置する浜岡原子力発電所が、静岡県だけでなく全国でその危険性を指摘され、2011 (平成 23) 年 5 月以降停止されたままである。このように静岡県は多くの防災上気をつけるべき点を持った県ではないだろうか。特に震災の影響を受けやすい海岸に近い住民はどのような防災意識を持っているのか、興味を持ち調査することにした。

掛川市南部に位置する大須賀地区は東海地震の予想震源域である遠州灘に面している。私は今回、大須賀地区の中心地と見なされ、伝統的な町並みを保存している横須賀と海岸沿いから北の小笠山まで広がる大淵の防災事情について調査した。

調査地概要のとおり、かつて大須賀地区の海岸線は現在とは大きく異なっていた。横須

賀湊は 1707（宝永 4）年の宝永地震によって土地が隆起し、港としての能力を失い、衰退し、輸送の中心が水運から陸運に移った。また、低地であるためたびたび高潮によって堤防が破壊され、住宅にまで被害を及ぼしていた。そのため、高潮対策と津波対策を兼ねた築山が弁財天川左岸に作られた。その後もたびたび高潮や地震による被害を受けたが、大須賀地区に大災害をもたらしたといえるものは宝永地震以来起きていない。

また、大須賀地区は浜岡原子力発電所から約 20km の所に位置しており、県が指定する避難必要区域に大須賀地区全域が該当している。東日本大震災によって引き起こされた福島原子力発電所事故以降、大須賀地区の住民にとっても、浜岡原発のことは目を逸らすことができない問題になっているのだろうか。原発に対して住民の思いも調査することにした。

今回私が注目したのは、東日本大震災で話題になった「災害弱者」である。正式名称は「災害時要援護者」である。「災害弱者」とは、1992（平成 3）年に公表された「平成 3 年度防災白書」によると、「危険を察知する能力、危険に対して適切に行動を取る能力、危険を知らせる情報を受け取る能力、危険を知らせる情報に対して適切に対応する能力のうちいずれかが実施不可能または実施困難である者が該当する」と国土庁によって定義されている。東日本大震災で、避難行動や避難所での彼らへの対応において行政が苦戦を強いられたことが話題になり、特に海岸沿いの幼稚園や介護施設では、避難行動が遅れ津波によって多大な被害者を出すという惨劇も見られた。大須賀地区では、幼保一元化の機運もあると知り、災害があると問題になりやすい「災害弱者」と関わる人びとから、来たる災害に対する対策や心構えについて多くの話を聞いた。

2 住民や施設の方の防災意識、防災対策

2.1 横須賀、大淵の住民の声

「災害弱者」と関わる人びとについて記述する前に、「災害弱者」とそうではない地域住民の防災意識や対策を比較するために、まずは「災害弱者」ではない地域住民の代表として、遠州横須賀倶楽部のリーダーとしてまちおこしを主導している鈴木武史氏（男性、50 代）と、以前自治防災組織の会長であった小石川悦夫氏（男性、60 代）から話を聞いた。まず、私にとっては意外なことであったのだが、鈴木氏からすると東海地震はそれほど恐ろしいものではないという。鈴木氏の家も含め、横須賀では建造されてから長い年月が経った家が多く、老朽化による耐震性の脆弱さが心配されていることは事実である。しかし、鈴木氏は、今までの町並みを保存するため、また経済的な負担も無視できないため建て替える気はないという。「もしこの家が崩れることがあれば、俺も一緒におさらばだな」と軽く冗談めかして語っていた。また、横須賀は海拔 13m であり、海岸線からそう遠くなく以前の津波浸水予想でも結構な被害が予想されていた。しかし、鈴木氏は「三熊野神社は 1300 年前からある神社。ここが今まで大丈夫なのであるから津波が来ることはあり得ない」と

断言していた。

一方、小石川氏はこの地域の人びとの防災意識を憂慮していた。小石川氏によると、横須賀の人びとの防災意識はずっと低いままだという。大須賀地区では、宝永地震以降は大規模な地震は起きていない。そのような事情もあり、横須賀の人びとの防災訓練の参加率は 4 分の 1 程度であり、東日本大震災が起こった後も特に参加率の改善は見られていないという。もう一つ小石川氏が問題点として挙げていたのは、寝たきりの人などの情報が、最近になってプライバシーの保護が尊重されるようになり、不明確になっていることである。このため、町内会単位でも各世帯にいる「災害弱者」を把握することができない。この他にも、全国に共通するような防災上の問題を話していた。

私は横須賀の人びとの声だけでなく、大須賀地区全体の防災事情を調べたいと思い、大淵に住む伊藤達氏（男性、60 代）から話を聞いた。伊藤氏の話は鈴木氏の話とは大きく異なっていた。大淵の中心地区は海拔 6～8m と横須賀と比べると低く、また液状化も心配されている地域である。伊藤氏は、最近変わった津波到達予想に対しても信頼していない。2012（平成 24）年に改定された津波予想では、国道 150 線以北には津波は到達しないと予想されている。しかし、伊藤氏はこれを全く甘い予想であるとし、警戒を解いていない。そのため、大淵にある介護施設や保育所は決して安全な所にあるとは言えない、と心配していた。

2.2 介護施設の関係者の声

大須賀地区の住民の防災意識や対策を聞いていたが、「災害弱者」の関係者の人びとは大須賀地区の住民と比べてどのような防災意識をもち防災対策をしているのかを調べるため、3 つの介護施設に話を聞いた。

介護施設 A は海拔 4m ほどの場所に位置している、定員 80 人の 2 階建ての介護施設である。毎月、火災または地震訓練のいずれかを職員が行っている。施設は築 20 年以上経ち設備の遅れも見逃せないため、いずれは同じ法人が作った内陸部にある介護施設に移転させる予定であるという。地震だけでなく火災の危険性も重視しており、非常扉を活用した訓練を行っている。ただし、訓練で利用者全員を避難させることは困難であり、結局一部の元気な利用者に避難させることを繰り返しているというのが現状である。訓練の一環として、地域交流を重視し、年に 1 回地区の代表者と懇談会を実施している。また、花火大会を施設内で開いて周辺地域の住民と距離を縮めることで、非常時に地域住民が避難行動などを手伝ってくれるのではないかと期待している。原発の問題であるが、今のところ対策はしていない。私が話を聞いた施設長は原発に対して本心は快い思いをしていないが、今のところ何かできるわけではない、と語っていた。利用者をどこに移すかなどもまだ想定できていないのが現状である。

介護施設 B は A の隣にある介護施設であり、海拔も同程度である。しかし、A と異なるのは屋上付の 3 階建てであり、なおかつ市によって緊急時避難場所と指定されていること

である。建物もまだ新しくオール電化にしているため、火災の心配もほぼないという。訓練も行っているが、そもそも避難所に指定されているため、外に避難する訓練は行わず、利用者の一部を上階に上げる程度の訓練をしている。避難場所に指定されているため、隣接する幼稚園の園児が年 2 回避難訓練で屋上まで来るという。また地域の自治防災会長も年に 1 回避難経路の視察などに訪れる。一見問題はなさそうだが、実際は A が抱える問題と同じように、利用者をどうやって上階へ上げ安全に避難させるか、という問題を抱えている。またオール電化のため、停電が起こった時は対処のしようがない。さらに避難所と指定されている施設独特の悩みとしては、避難してきた住民に避難所のスペースを確保することはできても、避難者のための非常食や布団の備蓄は一切ないことが挙げられる。自治体の援助がないと避難所として機能しないことを施設の関係者が憂いていた。

介護施設 C は横須賀の南方に位置している介護施設である。ここでも A や B と同じような話を聞いたが、ここの施設で特異だったのは近隣の幼稚園との交流が活発なことである。ここの施設には外付けの階段があり、年に 2 回幼稚園の児童が避難訓練で利用する。その避難訓練の終了後、毎度幼稚園と施設の利用者が交流会を開いている。利用者と園児の双方が共に楽しむことができ、幼稚園と介護施設の結びつきも強くできるなど、理想的な形で活動している。その一方、他の介護施設との関わりはほぼないという。私が話を聞いた関係者は以前静岡市の介護施設で働いており、その時は各介護施設で連携を取っていたといい、掛川市でも早急に連携を取るべきではないかと話していた。

以上の 3 つの介護施設から話を聞いたが、どこもそれぞれ工夫を凝らした対策をしていると同時に、多くの問題を抱えていた。またいずれの介護施設でも東日本大震災以来、介護施設での防災対策の重要性が話題になり、施設関係者の認識の変化も目立った。次に、幼稚園の先生から聞いた防災意識や幼稚園の防災対策について記述していく。

2.3 保育所の先生の声

「災害弱者」の対象となる人びとには、介護が必要な高齢者だけでなく、幼児も含まれている。私は大須賀地区内にある 3 箇所の保育所から話を聞いた。

保育所 A は、前述した介護施設 A と同じ法人が経営している保育園である。また介護施設 A、B の向かいに位置しており、前述したように海拔 4m の場所に位置し、また液状化も心配されている。火災訓練、防犯訓練、防災訓練のいずれかを毎月している。避難訓練では、目の前に同じ法人が経営する 2 階建ての介護施設 A があるが、安全を優先して、3 階建ての屋上を有する介護施設 B に避難している。実際の地震による避難行動を円滑にするため、保育所 A と介護施設 B との間で毎年 1 回懇談会をしている。

ここでは乳児保育もしており、職員たちが乳児を抱きかかえて避難所まで移動する必要がある。そしてその時に哺乳瓶やオムツなどの乳児の必需品も携行しなければならない。そのため、地域住民や避難先、さらには保護者との連絡体制の強化が必要であるという。

保育所 B は保育所 A の北に位置し、海拔は約 13m と、私が聞いたどの介護施設や保育所

と比べても高い。そのため、私はこの保育所は津波の心配をしなくても良いのではないかなと思ったが、保育所としては東日本大震災の時想定外の地域まで津波が来た事実から、警戒を解いていない。そのため去年緊急時の第2避難先を、保育所Bより海拔は低いが広域避難所に指定されている中学校から、特に避難所の指定はされていないが、海拔は高い神社に変更した。ただ、土砂災害が起きたときは中学校に避難するよう臨機応変な対応ができるようにしているという。

またこの保育所では園児の発達段階に合わせた防災教育の話を聞くことができた。保育所の安全計画及びマニュアルによると、まだ入園したての年少の4月の段階では、年中や年長の園児の避難訓練をただ眺めているだけであり、あとは防災頭巾のかぶり方を学ぶ程度である。5月になると、保護者の人と共に行う引き渡し訓練があり、そこで初めて移動や整列をするが、まだ訓練としては機能しないという。6、7月からようやく、第2避難所まで避難できるようになれるという。この保育所では、園児の成長に合わせた無理のない訓練をしているようだ。

保育所Cは介護施設Cの近くにある保育所である。この保育所では、防災訓練の避難先を1km程度離れた高校に指定していた。以前の避難先の高校は距離が遠く、避難経路では横須賀中心部の地域を通るのだが、横須賀の中心部は道幅が狭く、地震や火災に弱い建物が多い。そのため、前の保育所長が高校から保育所により近い介護施設Cに避難場所を移動させたという。保育所Cでは乳児保育はしておらず、先生一人あたりの園児の数も保育所Aに比べて多いため、園児一人ひとりが自分で避難できるようになってもらう必要がある。しかし、実際の地震で避難する時は走る必要があり、年長と年少の園児の体力差は無視できず、衝突などの二次災害が起きる可能性が高い。私が話を聞いた園長は、「横須賀の人びとは一見震災に対して楽観視しているように見えるが、保護者たちはみなこの保育所の立地や原発問題に危機感を持っている、私たちは園児を守り抜かなければならない」と話していた。

以上3つの保育所から話を聞いたが、私は話を聞いた先生たちから、園児を守ることへの強い責任感を持っているように感じた。どの保育所も立地の差はあるが、行政以上に災害対策に敏感であり、津波、火災、地震、そして原発のいずれも警戒していた。発達段階に分けた防災教育や、介護施設などを使って地域の人びとと交流をしながら防災訓練をしていた。一方で、多くの問題を抱えていることも事実であった。

次項は、大須賀地区に住む人びとの原発に対する思いについて記述していく。

2.4 浜岡原発に対する思い

私は大須賀地区の地域住民や保育所、介護施設の関係者の人びとに防災関連の話を聞きつつ、原発に対する考えについても多くの話を聞いた。もちろん浜岡原発を信頼している人もいたが、多くの人は原発に対する不信感を抱いていた。2016（平成28）年現在、浜岡原発は停止しているが完全に安全であるとはいえない。特に、鈴木氏は原発に対して大き

な反感を抱いていた。「何で自分たちが暮らしてきた土地を追い出されるリスクを負わなければならないのか」と話していた。介護施設の関係者も、「もしここをすぐ離れなければならないという事態に陥った時、利用者の方はすぐに避難することは不可能であり、福島原発事故の時のように置いていかれてしまわないか」とリスクを心配していた。保育所関係者も、「幼い子どもは、原発事故が起きたときの発がん性増加などの悪影響を一番受けやすく、子どもの将来を左右しかねない」などと多くの立場の人が原発に対して良い思いを抱いていなかった。

4年前、本研究室は浜岡佐倉でフィールドワーク調査をした。浜岡佐倉はその地区の中に浜岡原発があり、もし事故があったら最初に被害を受ける場所である。しかし、報告書によると、浜岡佐倉の人びとは原発を信頼している人がほとんどであると記述されている。なぜ、最もリスクが高い浜岡佐倉の住民が原発を信頼して、リスクが浜岡佐倉より低い大須賀地区の人びとが不信感を抱くのか当初は不思議であった。しかし、話を聞いていくうちにその理由がわかった。まず、浜岡佐倉にはその原発で働く人や関係者がいる。そして浜岡には原発が存在することによって、浜岡原発を運営する中部電力が浜岡の自治体、民間企業を潤している。一方、大須賀地区には、浜岡原発と直接関わりのある人は少なく、また特に自治体や民間企業に利益があるわけでもない。大須賀地区に残るものはリスクだけである。この、大須賀地区が浜岡原発から近すぎもせず遠すぎもしない所に位置していることから起きる事実も、大須賀地区の住民が反感を抱く理由の一つだろう。



写真 1 大須賀地区から見た浜岡原発（渡邊撮影）

3 新しい防災

3.1 今の大須賀地区の防災の問題点

今回大須賀地区の人や施設の関係者に話を聞いていくにつれ、大須賀地区だけでなく全国の介護施設、保育所の問題点が明らかになった。まず、横須賀、大瀬ともに人によって防災への姿勢が全く違っていることである。小石川氏は、自分が当時役員だった頃に、DIG（ディグ）という、参加者が地図を使って防災対策を検討する訓練をはじめたという。DIGとは、Disaster Imagination Gameの略で、地域の防災力を高める画期的なものだが、大須賀地区内のほとんどの町内会は実施していない。小石川氏のように熱心に防災活動をしている人から、特にほとんどこれといった防災活動をしていない人まで見られた。そのため、最低でも1世帯に1人は参加すべき防災訓練にも参加していない世帯も多く、この防災意識のギャップが大須賀地区での課題の一つである。

「災害弱者」の関係者に多くの話を聞いたが、浮かび上がってきた問題は、「訓練の非現実性」であった。いうまでもなく、保育施設や介護施設の人の防災意識や責任感は強く、設備も整備されている。しかし、介護施設の避難訓練では全員の利用者を避難させることはまずない。どの介護施設でも訓練で避難させるのは一部の簡単に移動させることができる利用者のみであり、実際の災害で避難する必要があるとしても、全員を避難させることはほぼ不可能に近い。また保育所では、子どもが実際の災害でショックを受けて動けなくなる恐れもある。このように、避難訓練で実際の地震に対応することには限界がある。

また、特に避難所と指定されている介護施設では地域の自治防災組織と懇談する機会が設けられている。一見この懇談会で地域住民と介護施設の防災意識のズレを修正できるように思えるが、結局懇談会に参加する人は代表者のみであり、地域住民にまで伝わっていない。そのため、懇談会を設けていても、地域住民は「とりあえず介護施設に避難すれば大丈夫」と、介護施設の実質的な受け入れ体制を知らないままにいる人も多い。近年の日本の社会問題として繋がり希薄化が問題になっており、その影響により「災害弱者」が増えているという。大須賀地区も決して例外ではなく、どう繋がりを取り戻していくべきか考える必要がある。

もう一つ、浜岡原発の問題である。先述したように、浜岡原発から近距離にある大須賀地区の多くの方は浜岡原発を信頼していない。しかし、多くの人が原発事故に対する防災対策をしていないのが現状である。「原発は恐ろしいけど今更どうしようもないよね」などと、事故が起こったらもう諦めるというようなことを話す人が多かった。掛川市としても、特に原発事故対策として何かしているわけではない。このように大須賀地区には多くの防災上の問題が存在していた。次項では、これらをどう解決すべきなのか、私なりに考えたことを記述していく。

3.2 新しい地域防災活動

災害人類学者である木村周平は災害における文化人類学の意義の一つとして、『実際には重要な働きをしておきながら「コミュニティ」を実体視することで視野から逃れてしまう人びとのつながりを可視化していくこと』と述べている（木村 2014）。今回の調査でも大湊と横須賀、また「災害弱者」と呼ばれている人とそうでない人というように、行政による区分が存在する。しかし大須賀地区ではその行政による区分を超えた繋がりが存在することが明らかになった。この繋がりをこれから維持していく必要があるように感じた。

前項に述べたように、大須賀地区には多くの問題が存在している。まず、人びとの意識の差をどう埋めるかだ。この問題を対処するには、人びとの関心をより人びとに身近なものに結びつけ、防災と接する機会を多く設けることも一つの方策ではないか。堀井秀之・奈良由美子によると、大事なのは住民の心に寄り添う姿勢であるという。ただ防災の専門家が防災意識が低いと責めるのではなく、住民の立場を鑑みる必要がある。行政や自治防災が、自分たちの防災意識を押し付けず、かといって防災意識が低い人の防災意識を受け入れることもせず、お互いが合わせられる第3の防災意識を探し出すことが良いと述べている（堀井・奈良 2014）。たとえば、避難を諦めている高齢者には、もし避難しなかったら自分の子どもをはじめ、多くの人が悲しむ。自分の命は自分一人のものだけでなく、皆のものであると気づかせることで、避難の必要性を理解してくれるのではないか。このように、防災意識の差を埋めるためには、意識の低い人と積極的にコミュニケーションをとり、意識を高くできるよう活路を見出すのが肝要ではないだろうか。

介護施設や保育所の災害への対応には限界があるという問題もある。特に、介護施設の利用者の大多数の人が避難することが難しいことは早急に解決しなければならない。そのためには地域の人びとの助けが必要不可欠なのではないか。介護施設関係者と地域の人びとがさらに交流を深める必要があるように感じる。すでに介護施設側は地域住民との交流に努めている。しかし、その一方で介護施設側と住民の間で避難場所の備蓄などの見解にズレがある。そのズレを埋めるべく、花火大会などの交流行事の中に防災に関する懇談会を入れるなどしてはどうだろうか。地域住民同士の交流も大切であるが、地域住民と周辺施設の交流もまた大切であるように思う。

最後に浜岡原発に対する問題である。2016（平成28）年現在、浜岡原発は停止中であるが、リスクは依然として存在し続け、また近いうちに再開することもあり得る。そして原発は非常に難しい問題である。大須賀地区にも確実に原発を信頼していない人もいれば、信頼しきっている人もいる。さらに政治的な問題もあってももちろん一枚岩ではない。しかし、この問題も地域住民同士や行政、あるいは中部電力との話し合いを活発化させることである程度は解決できるのではないだろうか。お互いの主張をぶつけて、浜岡原発自体の防災能力を底上げさせることができるかもしれない。そうすれば住民の理解もある程度は得られるだろう。私は、少しでも住民と行政、電力会社の軋轢をなくし人びとを安心させるためには、話し合いが最も重要であると考えた。

以上解決策のように述べたが、結局は地域住民、周辺施設、行政それぞれの話し合いや信頼度を高めることが最も重要ではないだろうか。「災害弱者」の人びとを介護施設や保育所の関係者だけで災害から救助するのは困難であり、間違いなく地域住民や行政の助けは必要である。2011（平成 23）年に起きた東日本大震災でも「絆」という言葉が流行した。去年も同様に研究室で調査実習を実施したのだが、その中で防災については繋がりや絆といった言葉がクローズアップされていた。このように行政、住民、施設の人びと全員が団結しなければ、震災を乗り越えられなかったのだろう。私は、東海地震もまたそれぞれが団結して、少しでも被害や犠牲者を減らすことができるように努力する必要があるのではないかと考えた。

4 おわりに

今、大須賀地区は津波被害を防ぐために、行政と住民が団結して海岸の植樹運動をしている。東日本大震災によって津波の脅威を認識させられたことから始まったという。学校行事としても植樹運動が行われており、これからもその運動の広がりが期待される。いつか来るといわれている東海地震、それに私たちは備えなければならない。他にも地域住民ができる活動はあるはずである。前述のように、地域住民間でも、また行政や周辺施設でも話し合う機会、または合同で防災活動を展開することができるはずだ。私たちも、改めて自らが住んでいる地域の防災意識や防災活動を見直す良い機会になるのではないだろうか。

参考文献

朝日新聞デジタル

- 2016 「『時時刻刻』物資、避難所に届かない 尽きる備蓄、長期化を危惧 熊本地震」(2016 年 10 月 24 日取得、
<http://www.asahi.com/articles/DA3S12315572.html>)。

木村周平

- 2014 「日常でみえる『防災』ーイスタンブルでの文化人類学的参与観察」木村周平・杉戸信彦・柄谷友香『災害フィールドワーク論』古今書院、317・505。

国土庁

- 1992 『平成 3 年度 防災白書』国土庁。

堀井秀之・奈良由美子

- 2014 『安全・安心と地域マネジメント』一般財団法人 放送大学教育振興会。