はじめに

災害対策は災害対策基本法にもとづき、政府と自治体による公的責任としての公助がベースである。

しかし、だからといって行政任せだけでは国民・住民の生命や財産、生活を守れないことは、災害の発生の原因やメカニズムの事前の把握がいまだに困難な面もあるほか、その情報の伝達や受信の齟齬（そご）、通信機能の不全、危機管理の不足などによって未然に防いだり、減災にしたりすることが困難な場合もないわけではない。

現に、たとえば地震の予知について困難という研究者も少なくなく、毎年、３００億円前後も計上されている政府の地震予知研究関連の予算はいかがなものか、との指摘さえ一部で聞かれている。また、東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）で児童・生徒、教職員計84人が宮城県石巻市の指定した新北上川の避難場所に避難し、津波に襲われて死亡したため、遺族が市と県を相手取り総額約22億６０００万円を求める損害賠償を仙台地方裁判所に提訴、同14億３０００万円の支払いを命ずる判決を勝ち取ったものの、市と県はこれを不服として仙台高等裁判所に控訴、同高裁は同１０００万円を積み増した判決を下したが、市と県はこれも不服とし、最高裁判所に上

告、２０１８（平成30）年８月現在、係争中である。

一方、同じ東日本大震災で、岩手県釜石市の小・中学校の児童・生徒は明治、昭和と続いた三陸沖地震を教訓に、先人たちの遺訓である「津波てんでんこ」に従い、近くの裏山や高台に避難した結果、99・8％の生存率を記録した。このため、「行政に全幅の信頼を寄せるのではなく、まずは自分の命を最優先し、高台など安全な場所に避難すべきだ」との称賛の声があがっている。

ましてや、日本では有史以来、各地で災害が繰り返し起きており、その都度、貴い生命や財産、生活を失っているものの、歴代の自民党などの政権は戦後約70年経った今なお対米従属、政官財の癒着による土権型公共事業や防衛費の増額などを優先、災害対策や社会保障は二の次、三の次というのが実態である。そればかりか、東京電力福島第一原子力発電所事故ではだれも責任をとらず、鹿児島県の九州電力川内原発などを相次いで再稼働させている。

そこで、筆者は江戸中期、上野国吾妻郡鎌原村（現群馬県吾妻郡嬬恋村鎌原地区）の浅間山「天明の大噴火」被災地の生存者の自助や互助、周辺の村の名主の共助を教訓に、全国どこでも政府と自治体の公的責任としての公助をベースにしながらも国民・住民も自助や互助、共助に取り組むとともに、万一、災害に見舞われたらどのように生命や財産、生活を守り、かつ被災地の復旧・復興のための共助に努めるべきか、防災福祉コミュニティの形成のため、その実践編としてまとめたのが本書である。

その意味で、既刊の『地域福祉源流の真実と防災福祉コミュニティ』『地方災害と防災福祉コミュニティ』『大都市災害と防災福祉コミュニティ』の三部作と併せ、お読みいただければ幸いである。

最後に、本書の上梓にあたっても先の三部作と同様、その編集の労をとっていただいた大学教育出版社長の佐藤守および社彩香の両氏に対し、貴重な紙面をお借りして深く感謝したい。

２０１８(平成30)年　初秋

川村　匡由

防災福祉コミュニティ形成のために　実践編
――公助をベースとした自助・互助・共助――

目　次

はじめに……1
第1章　災害の種類と発生の原因……13
1　災害の種類……13
（1）自然災害　13
（2）人為的災害　15
2　災害の発生の原因……18
（1）地　震　18
（2）津　波　25
（3）風水害　28
（4）火山噴火　30
（5）原子力災害　35
第2章　災害情報……42
1　防災気象情報……42
2　緊急地震速報……43
3　避難情報……44

4 支援物資物流情報……46
5 医療情報……47
6 震　度……48
7 マグニチュード……49
8 長周期地震動の階級……49
9 津波情報……50
10 台風情報……51
11 雨情報……51
12 水害危険度分布情報……52
13 風情報……53
14 噴火警戒レベル……54
15 原子力災害影響度指標……56

第3章 自　助……63
1 地　勢……63
2 立　地……64

3　地　名……65
4　自宅の点検……67
（1）戸建て住宅の場合　67
（2）集合住宅の場合　69
5　備蓄用品……70
6　災害に備えた損害保険……72
7　災害情報の共有……73
8　避難場所の確認……74
9　関係機関の動向……74
10　地震の際の避難行動……76
（1）自宅にいた場合　76
（2）屋外にいた場合　78
（3）就寝していた場合　80
（4）外出していた場合　81
（5）出火した場合　82
（6）自動車を運転していた場合　83
（7）電車やバスなどに乗っていた場合　84

11 津波の際の避難行動……85
12 火山噴火の際の避難行動……86
13 風水害の際の避難行動……88
14 原子力災害の際の避難行動……88
15 救急医療……90
16 避難場所……92
17 避難所などでの行動……94
18 生活再建……97

第4章 互助……101
1 家族や地域での絆づくり……101
（1）家族で防災会議と防災訓練……101
（2）隣近所での付き合い……103
（3）地域活動への参加……105
（4）趣味のサークル活動……107
（5）社協の会員になる……108

2 防災・減災への備え …… 110
（1）周辺のチェックと備蓄のシェア 110
（2）自主防災活動と防災訓練 112
（3）イベントの開催 114
3 災害時の活動 …… 115
（1）安全の確保と避難行動 115
（2）避難生活と生活再建 116
4 被災後の振り返り …… 123
終章 共助 …… 126
1 被災地の視察や観光 …… 126
2 瓦礫（がれき）の撤去や田畑の掘り返し …… 129
3 災害対策本部や災害ボランティアセンターの支援 …… 131
4 義援金・支援金や支援物資の送付 …… 132
5 観光・学校行事による「広域災害」への対応など …… 134

参考文献……143
おわりに……145
資　料　チェックリスト……149
1　備　品……151
2　非常用持ち出し袋……152
3　連絡カード……153
4　防災関係官庁一覧……154
5　災害種別避難誘導標識システムで使用する図や記号……154
6　障害者などに関するマーク……156
7　ウェブサイト……161

第1章　災害の種類と発生の原因

1　災害の種類

（1）自然災害

災害対策は政府と自治体の公的責任としての公助をベースにしながらも、国民・住民もそれぞれの地域特性や過去の災害の有無、周辺の生活環境などを把握し、自助や互助、共助に努めることが重要だが、その前提としてまず災害そのものを知るべく、その種類と発生の原因について述べたい。

災害というと、だれもがまず地震や津波、高潮、液状化、台風や豪雨、洪水、河川の氾濫（はんらん）、土砂災害などの風水害、火山噴火などを思い浮かべるかもしれないが、これらは自然災害である。なぜなら、基本的にはいずれも人為的ではなく、文字どおり、自然現象による災害だからである。

写真1−1　急傾斜地の宅地開発は典型的な「人災」
（土砂災害の被災地の広島市郊外にて）

現に、被災者生活再建支援法第2条第1号によると、災害とは「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害」と定めている。このため、自然災害は「天災」ともいわれているが、その種類や原因、被災の内容、程度、家屋の損壊などの原因が人為的なものにより生ずる場合もあるため、「天災」と即、断言できないこともある。なぜなら、自然災害でも人間の故意や過失によって起きることもあるため、人為的災害、言い換えれば「人災」ともいえる場合もあるからである。

たとえば、沖縄や九州、四国地方は〝台風銀座〟といわれているが、毎年のように台風や豪雨、洪水などの風水害を受けているのは災害対策が十分行われていないからで、この

ような年中行事化した災害はもはや「天災」ではなく、「人災」といわざるを得ない。２０１４（平成26）年、折からの集中豪雨によって急傾斜地の住宅地に土石流が襲い、災害関連死を含む住民77人が犠牲となった「広島土砂災害」はその典型的なケースである（写真1―1）。

（2）人為的災害

これに対し、人間が引き起こした事故や自然破壊、環境汚染、殺人やテロ、戦争などの有事、強奪、放火、暴力、自動車や列車、電車、船舶、航空機事故、ダムや堤防の決壊、火災、爆発、原子力災害など人間の故意や過失による災害は人為的災害という。なぜなら、これらの災害は自然現象による「天災」ではなく、人為的な原因によって生じる「人災」だからである（図表1―1）。

その象徴が２０１１（平成23）年、マグニチュード（M）９・０９、震度7、高さ15メートルを超える津波のため、岩手、宮城、福島県で死者１万５８９３人、行方不明者２５５３人、震災関連死３５２３人と史上最大規模になった東日本大震災の際、宮城県石巻市の大川小学校の児童・生徒が津波に追いつかれ、犠牲となった津波災害で、遺族が県と市を相手取り、仙台地裁に損害賠償を求める裁判を起こし、その原因の解明や市、県の責任の追及、賠償額をめぐる仙台地方裁判所の判決を不服とし、仙台高等裁判所の控訴審、さらに最高裁判所の上告審で係争中である。

また、同県南三陸町では町の職員や住民計43人が町の防災総合庁舎にとどまったものの、津波