

平時の地域コミュニティ活動が生み出す防災力

熊本大学大学院先端科学研究部教授 竹内裕希子



1. 平成28年熊本地震

平成28年熊本地震は、布田川・日奈久断層帯の活動に起因する地震で、2016年4月14日21時26分に震度7の前震が発生し、28時間後の4月16日1時25分に震度7の本震が発生しました。震度7が2回発生した地震は観測史上初であっただけでなく、前震・本震以外にも震度5強以上の強い揺れが熊本県内各地で22回、震度1以上が2,959回発生しており、阪神・淡路大震災(230回)、新潟県中越地震(680回)と比べても多いことが特徴でした。この地震で30km近くにわたり地表地震断層が発生し、そのうち益城町福原・杉堂・堂園の3箇所が国の天然記念物に指定されています。福原ではV字型に割れ目が生じる「共役断層」が現れ、堂園では最大変位である2.5mの横ずれがみられました。

この災害による人的被害は、直接死50名、関連死225名であり、住家被害は全壊8,657棟、半壊3万4,489棟、一部破損15万5,239棟でした(2025年4月現在)。地震の揺れによる被害は、道路や橋梁、鉄道、河川堤防などのインフラ、熊本城などの文化財にも及び液状化の発生や阿蘇地域の多くの斜面では立野地区に代表される大規模な土砂災害も発生しました。また、最大時熊本県民の1割にあたる18万3,882名が855箇所の避難所に避難しましたが、その中には車中泊等は含まれておらず、実際にはもっと多くの人が避難をしたと考えられています。平成28年熊本地震では、車中泊の多さも特徴の一つですが、その理由として余震が多く3回目が来るのではないかという不安から建物内に入ることが難しかったこと、プライバシー確保やペット等との避難が困難であったことが背景といわれています。

最後の避難所は平成28年11月に閉じました。応急仮設住宅やみなし仮設住宅には最大時4万7,800人が利用し、その後自宅再建や災害公営住宅への転居が進みました。最後の仮設住宅が閉鎖したのは発災から8年目直前の令和5年3月末でした。

2. 熊本市中央区黒髪校区第4町内自治会自主防災クラブ

熊本市中央区黒髪校区第4町内は、黒髪小学校区18町内の1つで、861世帯1,411名が居住しています(令和7年7月現在)。隣保数は24組で約3割の世帯に災害時要援護者がいます。

黒髪第4町内がある地域は、北部に立田山があり傾斜の多い土地になっています。南部には一級河川「白川」が流れており、1953年(昭和28年)年6月26日や2012年(平成24年)7月12

日には大雨により氾濫していますが、黒髪第4町内は白川よりも高台に位置しているため洪水の影響はほとんど受けずに来ています。立田山西側には立田山活断層が存在し、熊本市のハザードマップでは震度6弱の揺れが想定されています。

町内には、熊本大学教育学部附属特別支援学校と熊本市立桜山中学校の2つの学校があり、そのうち桜山中学校は熊本市の指定避難所になっています。熊本大学と接しているため多くの学生が居住していますが、学生は自治会に加入していないため、正確な人数を把握できていません。

黒髪第4町内では、熊本市中央消防署職員より地域防災の必要性を説明されたことを受けて2000年2月1日に自主防災クラブを発足させました。当初21名だった会員は25年後の2025年には50名と増加し協力団体も4団体となりました。会員の年齢層は広く、平均年齢は70歳を超えています。

第4町内自主防災クラブの活動内容は、不安全箇所の拾い出し、消火栓の調査、消火バケツの配布、カーブミラーの調査、自主防だよりの発行、定例資源回収、地域版ハザードマップの作成、児童の登校の見守り・あいさつなど多岐に渡ります。これらの活動は25年以上の時間をかけて徐々に増えており、他地域の災害からの教訓を取り入れるなどして活動内容は多様化してきました。第4町内自主防災クラブのメンバーは活動時には必ずオレンジ色のビブスを身に付けており、住民に広く認識され安心の象徴となっています。

3. 顔が見える関係を構築する資源回収活動

黒髪第4町内自主防災クラブの活動として最も頻度が高いのは、月2回行っている資源回収です。これまで子ども会が資源回収を行っていましたが少子化の影響を受け、2004年から黒髪第4町内自主防災クラブが引き継ぎました。

資源回収は各戸訪問を基本とし、訪問時に最近の災害や「寒くなってきたらストーブ気をつけてね」などの季節変化に伴う備えなどを話題にしています。住民からは「足が悪くなってきたて重いものが持てず新聞を束ねられなかった」、「夫が入院したので一人暮らしになった」、「子どもの所に行くことになった」などの話がされることもあり、これらの話題は「災害時一人で避難が難しい」、「空き家になるので見回り不要」という情報に整理され自主防災クラブ内で共有されています。個人情報保護が壁とな



資源回収の様子

る要支援者情報を黒髪第4町内自主防災クラブでは、顔が見える関係が構築された資源回収という活動を通じてほぼリアルタイムに住民から直接収集し災害時の行動計画に反映しています。

回収した新聞や雑誌、カン・ビン等の資源はリサイクル業者に買い取られ、得られた金銭は活動資金源となっています。これらの資金を元手に発電機やリヤカー等の防災資機材を整備するだけでなく、資源回収時に使用する車両も2台所有し1台は放送システムを搭載しています。

黒髪第4町内自主防災クラブでは、資源回収活動は資金獲得だけでなく「地域の美化、安否確認、資材点検、クラブ員のコミュニケーション活性、参加者の健康づくりにつながる『一石六鳥の活動』」と称して楽しんで活動を継続しています。



資源回収の役割と効果



車両を2台所有。うち1台には放送システムが搭載されている。

4. 平成28年熊本地震の対応

自主防災クラブのメンバーは熊本地震発生直後、地域に認知されているオレンジのビブスと帽子を身に付け、道路に座り込む大学生に避難を促し避難所に向かいました。その後、車に搭載している放送システムを活用して「大きな地震が発生しました。桜山中学校が避難所となっています。避難をしてください。避難が難しい方は家の中の安全なところで待っていてください。後で自主防災クラブがお声がけにまわります。」と地域に声掛けを行いました。通常であれば「後で自主防災クラブがお声がけにまわります」と聞こえたところで、「どうせ来ないだろう」と捉える人が多いと思います。しかし、資源回収を通じて顔が見える関係が構築されているこの地域では、足が不自由であることや高齢であるなど誰が避難が難しいのかを把握しています。地域の方は「自分は認識されている」と信じることができ、実際に訪問してきた自主防災クラブの存在に安堵していました。

避難所となった桜山中学校では、これまで自主防災クラブで買い揃えて来たダンボール間仕切りや毛布、椅子などを貸与した他、食事・トイレ・給水などの運営を自主防災クラブが中心

に行いました。本震後は避難者が増加したことにより食料不足に陥りましたが、配布方法を徹底したことからトラブル等はありませんでした。普段の活動時から身につけているオレンジ色のビブスは、避難所運営者を周りに知らせる役目を果たすだけでなく、地域の人にとって見慣れた姿と存在は、避難所の秩序を維持し安心感を与えていました。

平成28年熊本地震では、行政職員自体も被災したこと、避難所開設・運営について準備がされていなかったこと、事前に地域と市、学校の間で避難所の開設と運営について話し合いが行われていなかったことなどの理由により運営に課題が発生した避難所が多数ありました。このような状況の中、黒髪第4町内自主防災クラブは率先して避難所運営にあたり、発災から12日間で延べ200名のメンバーが参加し、平時に構築した関係性や準備を礎に課題の少ない避難所運営を行うことができました。



平成28年熊本地震時の様子
(提供：木村彰)

5. 平時の関係が安心につながる

熊本市は、熊本地震で発生した行政と学校・地域住民の連携課題を解決することを目的に、平常時に「校区防災連絡会」を組織して避難所運営体制を整え、市内252箇所の指定避難所に熊本大学が熊本地震時に避難所運営を経験した自主防災組織や学校へのヒアリング調査を基に開発した「避難所初動運営キット」の設置を行っています。組織や備品を整えることは重要ですが、事前に避難所運営に関わる行政と学校・地域において顔が見える関係を構築することは、円滑な避難所運営を行う上でさらに重要な要素となります。

顔が見える関係を災害発災後突如構築することは困難です。黒髪校区第4町内自治会自主防災クラブは平均年齢70歳をゆうに超える団体ですが、日常の活動を通じてゆっくり、かつ確実に顔がみえる関係を構築し、平時の見守りや災害時の安否確認につなげています。高齢であっても地域防災力の主軸となれる取り組みです。



熊本大学開発避難所初動運営キット
熊本市中央区黒髪校区第4町内自治会自主防災クラブは、第16回（平成23年度）、第28回（令和5年度）防災まちづくり大賞を受賞しています。