

全国都市問題会議 ～防災とコミュニティ～

令和元年 11 月 20 日

貝塚市議会議長
真利 一郎様

参加者

新政クラブ代表 南野 敬介
阪口 芳弘
(議長) 真利 一郎

はじめに



令和元年 11 月 7 日、午前 8 時 30 分頃 鹿児島県霧島市国分清水 309 霧島市国分体育館へ到着。

午前 9 時 30 分より開会式が行われました。

開会式では、全国市長会会長の立谷秀清群馬市長より主催者挨拶があり、開催市市長の中重真一霧島市長、来賓として三反園訓鹿児島県知事の代理として副知事よりご挨拶をいただきました。

報告 1 基調講演

基調講演は、「鹿児島の歴史から学ぶ防災の知恵」と題して、志学館大学人間関係学部教授の原口泉氏より行われました。

霧島はシラス台地で構成されており、江戸時代には「洪水→台風→早魃→害虫→疾病」のサイクルを繰り返していた。

さらに火山の爆発、地震などによる津波被害なども増幅してきた。

霧島はシラス台地で 29000 年以上前の火山の噴火による火砕流が高温で堆積できました。

中世の山城もシラス文化のたまものである。シラス台地は集中豪雨などで自然の深い堀ができてそれを加工すれば立派な空堀となる。その周りに土壁を作れば立派な山城の完成となる。

この空堀やシラス台地が土石流を流すしくみとなり、集中豪雨時の被害を最小限に抑える役割も果たすこととなった。

狩猟の社会から農耕の社会へ変化に伴い、自然災害が発生した場合は祈るしかないようになりました。



その後歴史は米作で都市を生み出した。自然災害を受け入れる鹿児島という土地もある。
門割制度という防災農法について、江戸時代の土地制度で4~5戸の農家の集まりごとに耕地を割り当てる制度で、薩摩藩では全地域で行われていました。
防災の観点から見ると理にかなった制度であります。
その特徴は「被害の均分」と「危機の分散」とされています。分散しているということは一か所でまとまっていると全滅してしまう事が安易に予想されます。
その事によって農家が全滅することを防ぐ意味からも門割制度は防災の点から理にかなったといえるのです。
南九州では少なくとも前近代において災害が起きることを前提として社会が築かれていたのではないのでしょうか？と締めくくられました。

主報告霧島市の防災の取組－火山防災－



主報告として霧島市長の中重真一市長より行われました。

霧島市は「世界にひらく、人と自然・歴史・文化がふれあう都市」の実現を目指してまちづくりをすすめています。

平成22年には鹿児島県と宮崎県にまたがる霧島山を中心に環霧島地域が「霧島ジオパーク」として日本ジオパークに認定されました。

ジオパークは地域の貴重な地質遺産を保護し、生態環境や歴史、文化など結びつけながら持続可能な開発を行う地域をさしています。

鹿児島県は11の活火山があり火山活動が活発な地域でもあります。桜島は日常的に噴火・降灰があり、霧島山において平成23年に300年ぶりに新燃岳が噴火し周辺自治体も含めて多大な被害をもたらしました。

その新燃岳噴火による市の対応として、300年ぶりの大噴火が起きる前でも警戒レベルは2であったが噴火直後から警戒レベル3に引き上げられ、火口よりおおむね2km以内を警戒範囲とされました。

霧島市でも災害警戒本部を立ち上げ、24時間体制を整えました。市民・観光客・登山者への避難誘導など取り組まれました。

その後平成29年5月に警戒レベル1まで引き下がるまでの間、観光客の減少など大きな打撃を受けました。

一旦落ち着いたかに見えましたが平成30年に連続的な爆発噴火が発生。市では災害警戒本部体制をとり、警戒にあたったそうです。

その際過去の経験を活かし、風評被害を食い止めるために積極的に状況の発信に努めた結果、宿泊などのキャンセルは以前より少なく済みました。

住民・登山者への安全対策として、迅速かつ安全に避難できるように正確かつ迅速な情報発信が求められています。

新燃岳安全対策マップにより、火口からの距離の表示・避難施設の表示に取り組まれました。

さらに火口より5km以内の家庭・事業所に防災行政無線の戸別受信機などを設置し、正確かつ迅速な情報が発信されることで早期の避難行動などを呼び掛けるようになりました。

観光客向けにも火山における安全対策や火山情報を館内提示するとともに火山情報を掲載した観光リーフレットを配布し安全対策を図っています。

関係する自治体間の協議も重要で、霧島山を取り巻く5市2町で構成する「環霧島会議」を組織し、相互応援協定を締結し広域による対応が進められています。

行政においても地域・住民の取り組みの支援は地域社会を中心にした取り組みの推進に努めながら、いつ発生するかわからない災害に対応しうるコミュニティづくりが大切で、さらにめざしたいと締めくくられました。

一般報告 災害とコミュニティ-地域から地域防災力強化への答えを出すために

尚絅学院大学人文社会学群長田中重好氏より一般報告として行われました。

まずコミュニティをどうとらえるか。コミュニティという概念の「捉え難さ」があります。

コミュニティは自治会・町内会の別名ととらえている方は多い。それも含まれるが。

コミュニティは様々な地域の総称であり、個性的であり、多様であり、行政から作る事のできない自生的なものと定義される。

スマトラ地震時に過去2番目に大きい地震といわれ地震学者も100年で2・3回しか起こらない地震の規模であったと言われていました。

しかし阪神淡路大震災・東日本大震災が発生し、100年のうちに2度目3度目の世界規模の地震が発生してしまった。

そんな中地域の実情把握が必要でありコミュニティが役立つともいわれています。

阪神大震災では公助の限界が見え、共助の重要性が再認識されました。

災害時にいくらトップダウンで指示しても何の役にも立たないと指摘もされました。

災害復興にはもう一つの側面があり、伝統的な祭りに取り組んでいる地域では祭りの復活も早いし、復興も早いと指摘されていました。

私たち新政クラブのメンバーは、だんじり祭りに携わっているメンバーです。

3名ともこの指摘には納得でき、腹に収まる指摘だと感じました。

普段祭りを通じて連絡網、連携、指示系統がきちりしていることがいざとなったら役立つことも経験していました。

昨年の台風21号の被害の後、祭礼団体の活躍で「がれき」「ごみ」等いち早く回収作業ができたのも祭りを通じてのコミュニティの醸成があったからではないでしょうか。

また氏は極端な話ですが日本は地震国家であり日本中で安全な場所はないと指摘。



青森県弘前市では積雪 6mを超える地域があり、30 万人口で世界中で見るとこんなところは日本だけであると指摘。それらの自然環境と共存する中で防災意識を高めなければならないといわれました。

さらに東日本大震災時には「命が危ないので逃げてください」と防災無線などで放送されていました。

しかしどこかで「自分は大丈夫」「ここは大丈夫」と過信があったのではないのでしょうか。

今後は「あなたが逃げないと周りの人や消防団の人に迷惑をかけます」とアナウンスを変えるべきだと指摘されました。

自分は大丈夫だが他人の迷惑になる意識を植え付ける意味でも「アナウンス」の言葉、訴えも大切であると指摘されました。

さらに釜石市の奇跡を例にあげ、普段の訓練の大切さが訴えられました。いくら防災設備などを整備しても訓練なしでは無用の長物となると指摘。

例えば防災無線を整備しても聞こえないところは必ず出てくる。その事を考えると FM ラジオなど配布し、市の情報が聞けるようなシステムづくりの方が役に立つし低価防災に取り組めるとご指摘いただきました。

もっともな指摘ととらえ貝塚における防災の取り組みにつなげたいと感じました。

一般報告 平成 30 年 7 月豪雨災害における広島市の対応と取組について



広島市松井一實市長よりご講演。

平成 30 年 7 月に台風 7 号の影響で広島市東部を中心に土石流やがけ崩れ、河川の氾濫が相次ぎ死者 26 名など大きな被害が出ました。

広島市では平成 26 年 8 月の豪雨災害以降、災害時の体制の強化に取り組んでいました。

具体的には危機管理部門を消防より独立させ危機管理室として機能を集約させました。

さらにハード面で避難に関する判断の指示の前提となる情報収集分析をするための防災情報共有システムの構築を図りました。

避難所アプリの開設や防災アプリなどにも取り組んできました。

今回の豪雨時市長はシンガポールへ出張予定であったそうですが、被害が出そうな状況の下、キャンセルしたそうです。

先方も理解を示してくれたとの事でした。

話を戻します。今回の救助活動は、消防局のほか、警察、陸上自衛隊など全国の関係機関の協力で速やかに展開できました。

平時から関係機関と連携が重要で今回は実を結んだようです。

前回の豪雨被害の教訓から、被害認定調査事務を担うことによる税務部署の職員を初期の段階で認定調査に専任させることにより天候が回復した 4 日後には被害者認定調査を始めることができたそうです（前回より 8 日早くスタート）

平成 30 年の豪雨災害を受けて同年 9 月には「避難対策等検証会議」が設置され避難情報の発令・伝達、避難行動などについて検証が行われ同年 12 月に提言がまとめられています。

その中で「災害が発生した場合に人命が失われる事を防ぐためには、災害の危険性を我がこととして認識することが極めて重要であり、避難についてはコミュニティの役割が大きい」と指摘されたようです。

その事から地域コミュニティにおいて実効性があり住民参加を期待できるような避難訓練の実施に向けた取り組みの支援をすることで地域の防災力の強化を図っていきたくまとめられました。

一般報告 火山災害と防災

国立研究開発法人防災科学技術研究所火山研究推進センター長の中田節也氏よりご講演。

日本は火山列島であるが火山活動は穏やかと位置付けられる。確かに御嶽山などで犠牲者は出ているが、全体的に見て巨大噴火は富士山の噴火以来 300 年近く発生していないし、北海道駒ヶ岳以来 100 年くらいは起きていないのが現状である。

そのような中で、日本は地震観測網と同様に火山観測網により世界でも有数の観測体制を誇っています。

一方火山防災に目を向けると世界的にはやや特殊であるといわれている。世界各国ではほぼ同一部局で観測研究に基づいて迅速な情報発信が行われているが、日本では気象庁・大学・国立研究機関との間に垣根がある事がうかがえる。

その事が防災活動に後れを取っていると指摘せざるを得ない。逆にその事がクリアー（仕組み作りも含め）できれば速やかに対応することが可能だともいえます。

火山災害軽減に関する啓発活動も国・自治体・地域で個別に行われている。ただし 2011 年の東日本大震災の地震津波や 2014 年の御嶽山の火山災害以来、国が主導して進めるやり方が活動間隔の長い火山活動に対して対応しうるものかはいささか疑問であると指摘されました。

防災を考える中で「ジオパーク」を活用するののも一つの手段である。自然プログラムの一つでジオパーク活動を通じて自治体の防災活動に取り組むケースが多く連携した取り組みが可能であるといわれています。

近い将来大規模噴火が発生することを念頭に国任せでなくジオパーク連携という視点、協働という視点で対応していくことが重要で長続きする火山防災に対する取り組みが可能になると指摘されまとめられました。



パネルディスカッション 防災とコミュニティ

○コーディネーター

田中 正人 追手門学院大学地域創造学部地域創造学科長・教授



○パネリスト

大矢根 淳 専修大学人間科学部教授

磯打千雅子 香川大学地域強靱化研究センター特命准教授

持留 憲治 霧島市国分野口地区自治公民館長

豊岡 武士 静岡県三島市長

神出 政巳 和歌山県海南市長

豊岡氏「安全・安心なまち三島をめざしてー地域防災とコミュニティー」

三島市では国内9地域目の世界ジオパークに認定された伊豆半島が位置するなど観光地が多い。東京品川駅まで「ひかり」で37分と通勤圏に位置する三島です。

三島市の被害想定は、静岡県第4次地震被害想定では、南海トラフ地震で震度6弱が89%。また相模トラフ地震は震度6強で70%と高い予想となっています。建物被害では南海トラフで400棟、相模トラフで2700棟と予想されています。

三島市では防災対策に関する計画を作成し個別マニュアルは全82件に及びます。

さらに災害協定締結も、自治体間単独相互応援協定を4市と、その他自治体協定・覚書を19自治体と、民間事業者との協定・覚書については116件に及んでいます。

毎年各避難所において避難訓練を実施しています。発電機やろ水機操作、仮設トイレやマンホールトイレの設置訓練、自主防災に貸与している無線機を使用した通信訓練なども行っています。全23の避難所で取り組まれています。

さらに市職員によるオフロードバイク隊12台を用意したり、ドローンを活用しての情報収集訓練も行われました。

避難所を活用するにあたって基本マニュアルを策定しました。中には、女性専用の対応マニュアルもあり、女性の更衣室、授乳室、物干し場などスペースを確保しているとの事です。

避難所開設時には女性の職員も配置し、女性視線にたった避難所開設も目指しているとの事です。

さらに小学校区で年2回の防災の議論をしていただき、地域の実情にあったマニュアル作りにも取り組まれています。

一方担い手の確保として人材養成講座や、小中学校を対象にジュニアレスキュー隊、チャリンコ隊を結成し、要援護者の状況確認など訓練されています。



また ICP（大規模災害や事故が発生した場合に備え、復旧を優先すべき重要業務システムを事前に特定しておき、それらを準備しておくことにより重要業務システムをなるべく中断させず、中断してもできるだけ早急に復旧させるための計画）を開発中との事でした。

いずれにしても備えあれば患いなしの精神で取り組まれています。

神出氏「防災活動を通じた地域と連携一更なる信頼関係の構築にむけて」



海南市は南海トラフ地震の被害想定で沿岸部で 670ha が浸水、死者 4000 名、建物も全体の 4 割にあたる 11700 棟が全壊すると予想されています。

そんな中で防災意識の高い地域であるといえます。

南海トラフ地震に備えては、総事業費 450 億円で国内最大級の津波対策工事が国直轄事業として取り組まれています。総延長は 6.9 km となり令和 5 年度の完成を目指して進められており、減災効果が期待されています。

また市役所庁舎も移転しました。旧庁舎は昭和 40 年に建設され、南海トラフ地震時には浸水 4 m が予想されている地域に建設されており、平成 29 年 11 月に高台へ移転されました。

また移転後は最新の防災機能を十分に発揮するために年 1 回全職員対象に避難訓練も行われているようです。

その際「的確な行動・判断を心がける」ことを念頭に置いて取り組まれています。

地域と密着した取り組みの一つとして、ブロック塀撤去改修工事も挙げられます。市民との共同を視点に市民通報 50 件を参考に取り組まれました。

さらに市民一斉訓練にも取り組まれ自治会、自主防災、行政が一丸となって取り組まれています。

また、重点地区訓練と位置づけ 1~3 地区で自らの防災対策などを検討する訓練、また要援護者救出訓練などにも取り組まれています。

最後に防災活動は「自助」と「共助」の意識を高めるだけでなく地域と行政の信頼関係を築き上げることが大切だとまとめられました。

大矢根氏「コミュニティ・レジリエンス醸成のカギをさぐって一結果防災（活動・組織）の掘り起こし」

1995 年の阪神淡路大震災で全国各地のボランティアが駆け付け自助・共助の役割が極めて大きく評価されました。一方で公助の限界が浮き彫りとなりました。

しかし共助がうたわれてきたところで「のど元過ぎれば・・・」で防災に関する学習や訓練への参加は低迷しました。

防災マップづくりや見守りフラワーポットなどの取り組みにみられる地域一体とした取り組みも重要ではないか。



一方災害時に個人情報保護がうたわれる。個人情報保護は必ず守らなくてはならないが震災時に第23条の(2)人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合と、災害時に同法は適用外と認識しており、災害時には命を守るための取り組みは必要であると提起されました。

また防災倉庫の整理の仕方についても、災害時にまず何が必要かを考えながら収納する必要があると指摘されました。

たとえば、鍵の開かなくなった倉庫では何の役にも立ちません。鍵をこじ開けるパールの保管位置をどうするかは案外大切なものと指摘されました。

磯打氏「目標と限界を共有する戦略的な連携計画ー地域継続計画DPCー」



BCP 事業継承計画 DCP 地域継続計画について考えたい。災害時にどの時点でどんな行動をし、誰が決断し、誰が実行するのか。またその計画はいかにあるべきかなど検討したいと思います。

企業や行政が取り組むBCPがあり、地域全体で取り組むDCPがある。SDGsにつながるものであると認識しています。

災害を前提に対応計画。携わる方の雇用の確保。防災計画となる。サービスをどう提供するかが重要であり、時間の概念。いつまでに提供するかを明確に取り組むことが大切です。

しかしすべてに対応することはできないですし、最も重要な取り組みを考えることがBCPであると考えます。

現在大企業ではBCPを作成することは当たり前の時代となっています。

しかし中小企業ではまだまだ作成に至っていません。大企業にアンケートを取った時、震災時の安否確認をとるシステムがあるのが全体の約7割と回答がありました。

一方小規模事業所ではわずか7%であり、話し合ってもいない企業が約4割となっているのが現実です。

ここで香川県地域継続検討協議会が香川大学が事務局となり設立されました。香川県は比較的南海トラフ地震の被害が小さいと予想されている地域であり、四国の主要な拠点施設が集まる高松市を中心に四国全体の復興拠点目標となります。

取り組みの事例として、土器川(1級河川)における流域DCPがあげられます。

最後に香川県での自治体ではDCP作成率が100%となっています。

連携計画であるDCPの概念や事例からBCPと地区防災計画制度の関係性を考慮し多様な主体の連携がもたらす地域へ発展していきました。

公的サポートが行われにくい環境もあったのではないかと指摘もありましたが、地区防災計画ができてきてこの制度を介して地域・企業・行政のコミュニケーションが図ればより一層進んでいくと考えられます。

トップダウンでなく住民・企業がボトムアップで連携を深めたい。その結果「自助・共助・公助」という言葉が推進する言葉であったが、現在はそれぞれの役割を担うことが重要であるとまとめられました。

持留氏「地域コミュニティの強化をめざして」

野口地区は1471世帯3000名の人口が暮らしている地域です。高齢化率15.5%、自治会加入率33.3%の地域であります。

山間部が少なく高台に位置する野口地区の防災事業について説明いたします。

これまで災害は「天災は忘れたころにやってくる」から「天災はいつでも発生するかわからない」時代となりました。

大規模災害が発生した場合は「自助」「共助」が大切だと考えますし、「自分の命は自分たちで守る」「自分の地域は自分たちで守る」という意気込みで進めています。

防災事業の年間計画については、4月に防災事業計画を策定し、6月には自主防災組織に招集をかけて会議を開催、10月に防災訓練実施計画を作成し11月に防災訓練を実施します。

それを受けて次年度の計画に反映させるというサイクルで進めています。

訓練の流れは、防災行政無線放送から住民がそれぞれの避難所へ避難し、そこで一旦点呼をとります。そこから地区の野口生活改善センターへ全員が集まり合同訓練を行うという流れとなります。

さらにアンケートを実施し回答率は75.2%と高い数値でした。

家屋建築年は昭和56年5月以前が22%、以降が78%で、「危惧する災害の種類」については地震災害が84%となり火山を抱えている地域でありながら火山災害が0%という数字になりました。

「防災対策状況調査」については、消火器設置、家具などの転倒防止、非常持ち出し品の確保、非常食の確保がなされていない数字が高く、危機管理能力が十分であるとは言えないことが判明しました。

行政及び企業などとの連携については、行政とは防災訓練、講話などで連携。学校とも連携を密に取り組みを進めています。

企業などでは避難所の提供など協力を求めてきました。一つでも多くの企業の協力を頂けるように取り組みます。

地域コミュニティの強化について、アンケート結果からみられるように住民の防災意識の改革は必要と感じています。

自主性の高い防災組織の構築を目指して取り組みたいです。さらに訓練についてもこれまで、災害後の訓練を中心に行ってきましたが、今回は「予防・抑止」を視野にいれた訓練内容となるよう企画していきます。

「向こう三軒両隣」地域としての連携をすすめながら要支援者も地域全体で見守りたいと考えています。

二つ目にアパート・マンション居住者の参画を求めていきたいと思っています。行政による防災組織の連携も含めて取り組みを強めます。

最後に人材育成です。これまで県の「地域防災リーダー養成講座」を受講させてきました。

今後は新人自治会長の参加を求め、安全安心で住みやすい地域をめざして取り組みます。



こののち若干の意見交換、質疑応答が行われパネルディスカッションは終了し予定の日程が終了しました。

