

第81回全国都市問題会議報告書

令和元年11月12日

貝塚市議会議員 真利 一朗 殿

自由市民 田畑庄司
食野雅由
田中 学
(副議長) 藪内留治

[開催概要]

主催 全国市長会

(公財) 後藤・安田記念東京都市研究所

(公財) 日本都市センター

霧島市

協賛 (公財) 全国市長会館

会場 霧島市国分体育館

日時 第1日：令和元年11月7日(木) 9:30～17:00

第2日：令和元年11月8日(金) 9:30～12:00

日程 第1日：令和元年11月7日(木) 9:30～17:00

開会式

- ・ 開会挨拶 全国市長会会長 立谷 秀清氏
- ・ 開催市市長挨拶 鹿児島県霧島市長 中重 真一氏
- ・ 来賓祝辞 鹿児島県知事 三反園訓氏(代理)

基調講演

「鹿児島県の歴史から学ぶ防災の知恵」

志学館大学人間関係学部教授 原口 泉 氏

主報告

「霧島市の防災の取り組みー火山防災ー」

鹿児島県霧島市長 中重 真一氏

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」

尚綱学院大学人文社会学群長 田中 重好氏

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り組みについて」

広島県広島市長 松井 一實氏

一般報告

「火山災害と防災」

防災科学技術研究所火山研究推進センター長 中田 節也氏

第 2 日：令和元年 11 月 8 日（金） 9：30～12：00

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

追手門学院大学地域創造学部地域創造学科教授 田中 正人氏

・ パネリスト

専修大学人間科学部教授 大矢根 淳氏

香川大学地域強靱化研究センター特命准教授 磯打千雅子氏

霧島市小久保野口地区自治公民館長 持留 憲治氏

静岡県三島市長 豊岡 武士氏

和歌山県海南市長 神出 政巳氏

閉会式

次期開催市市長挨拶 青森県八戸市長 小林 眞 氏

閉会挨拶 後藤・安田記念東京都市研究所理事長 小早川光郎氏

報 告

閉会式終了後、志學館大学人間関係学部教授原口泉氏による基調講演が「鹿児島県の歴史から学ぶ防災の知恵」というテーマで始まりました。先ず南九州のシラス文化と自然災害についての説明がありました。南九州の江戸時代の災害史を振り返ってみると、「洪水→台風→旱魃→虫害→疫病」のサイクルを繰り返し、さらに火山爆発、地震、津波が被害を増幅させた。このような厳しい環境下の中で、南九州の人々は如何に暮らしてきたかを説かれていました。ガマといわれる火山噴火における火砕流が堆積して、その後ガスが抜けてできた空洞（洞窟）を住居や倉庫、などに利用してきた歴史があったと言われていました。

次に、門割制度と呼ばれる防災農法についての説明がありました。これは少数の農家の集まりで当時の薩摩藩に多く見受けられたもので、少ない耕地面積の方が、年貢が少なく済み、その上災害時には被害の分散ができ一石二鳥であったそうです。その後、原口先生は、自身の持てる知識を基に多くの事例を示して鹿児島を中心とした南九州の歴史に証明される防災についての事例を語られていました。しかしながら、我々の住む貝塚市にお

いては、地域性が大きく異なりあまり参考にはならないと感じました。



挨拶する市町会会長の立谷相馬市長



会場の様子

続いて、霧島市長中重真一氏からの主報告がありました。テーマは、「霧島市の防災の取り組みー火山防災ー」でした。最初に、霧島市のPRをされました。霧島市は人口12万人で県内第2の市で特産品や観光名所等を紹介されました。続いて、鹿児島県には11の活火山があり今も日常的に活動を続けており、それは桜島をはじめ口永良部島の噴火や霧島山の新燃岳の噴火であります。そして霧島市にある新燃岳噴火における市の対応を紹介されました。災害対策本部の設置、又、その対応の迅速さや全体のレベルアップ等の確立を紹介されました。特に前年平成23年の時は、正確な情報が伝わらず観光客が激減した教訓から風評被害を抑えるため、積極的に現地の情報発信に努めた結果、その被害は少なくなったそうです。これにはマスコミの姿勢が問われると考えます。そして、住民や登山者への安全対策、農業被害対策、観光業界等の被害対策、自治体間、関係機関等との連携・協力の報告がありました。これについても貝塚市にとって参考にするにはあまり値しないと感じました。そして昼食のため休憩になりました。

午後からは、「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」というテーマで、尚綱学院大学人文社会学群長田中重好氏からの一般報告がありました。日本において、コミュニティやボランティアによる災害時の活動が注目されるようになってきたのは、1995年の阪神淡路大震災以降である、この時から「公助・共助・自助」という言葉が一般的になり、同時に自治体の使命は市民の生命財産を守るという大前提から「行政の限界」という認識もされるようになってきた。というのも、自治体職員は条例等のことはよく知っているが、地域のことはよく知らず、もっとしっかりと地域に根付いた対応をしてほしいと言われていました。又、コミュニティをどう捉えるかを説かれた議論では、コミュニティという言葉は一般的にもよく使われている言葉だが自治会・町内会の別名と考えている人が多いが、こうした捉え方はコミュニティという概念を正確であるとは言え

ない。確かにコミュニティには自治会・町内会も含まれているが、それだけの意味ではないと言われていました。これを正しく理解するには、①コミュニティは社会関係、社会集団、地域的アイデンティティの三つの要素からなる②コミュニティは様々な地域の総称である③コミュニティは重層的な構造をもっている④個々のコミュニティは個性的であり、そのため、コミュニティは多様⑤テーマごとにコミュニティを考えることができる⑥コミュニティは行政から「つくることができない」もの、自主的な存在である。以上の分析をされていました。



一般報告の田中重好氏



会場入口で記念撮影

次に、災害時のコミュニティの実態についての報告がありました。まず、コミュニティと避難行動について東日本大震災を例に出して素早い確な情報発信が重要であると言われていました。又、コミュニティと復興への取り組みについても話され、復興は行政を中心に進められ、一般的には、復興に果たすコミュニティの役割はそれほど大きくないと思われがちだが、実際には、雲仙普賢岳災害でのまちづくりなど、コミュニティは見えない力を発揮してきたと言われていました。次に、現在の防災・復興対策におけるコミュニティに関連する課題・問題点について話されました。その中で、住民は自治体に依存し、自治体は政府に依存するという依存の悪循環が生じがちであったものが、徐々に変化をもたらし、行政中心から住民中心に変化してきたといわれていました。そして、自治体としてどうコミュニティ対策をしていけばいいのかを説かれました。まず、コミュニティの側からは、自身の内側から自己進化型の防災力の向上を図ること。それは地域の災害リスクと防災力を自己診断し、その結果に基づいて、不足している対応力を補う為の活動を行うこと。又、自治体の側からは、職員の資質を問題視しており、これからの自治体職員の資質向上を図ることを説かれていました。結論として、どうすれば地域防災力が向上していくかは、従来のように政府に頼るのではなくそれぞれの自治体が答えを出して行かなければならない、それが答えの始まりである。全国の地域から経験を、全国市長会を通して全国共有の経験として活かし地域からの答えとして防災力強化を実現してほしいと、言われて

いました。

次に、一般報告の二人目として、広島県広島市長の松井一實氏から「平成30年7月豪雨災害における広島市の対応と取り組みについて」のテーマで報告がありました。初めにこの災害の概要、続いて災害応急対応についての説明がありました。先ず、組織の集約・整備においては、前の平成26年の豪雨災害の教訓から、消防局から危機管理部門を独立させ、危機管理機能を集約させ危機管理室を新設されました。そして災害警戒本部、災害対策本部に加え、注意体制、警戒体制を新設し柔軟に動けるようにされました。そして広島市としての重なる経験を活かし防災力のレベルを向上されました。これについては政令市である広島市であるからこそできたものだと思います。その後、豪雨災害における対応を縷々説明されました。最後に我々に伝えたいこととして、自分の市町は大丈夫であると予断を持たず、災害への備えをとっておくこと、その際、いかに住民に災害は身近に起こりうるものという当事者意識をもってもらうかを意識すること、大規模・広域自然災害に備え、近隣の市町と連携を図ることを言われていました。

次に、一般報告の三人目として、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から「火山災害と防災」について報告がありました。はじめに、日本の火山活動についての説明がありました。日本の火山活動は、世界の中でも穏やかなおとなしいもので、インドネシアやチリの方が活発で災害の被害が大きく深刻であるそうです。そして、日本の地震観測網と火山監視・観測体制を誇っているが、地震の予測が困難であるように火山噴火の予測は簡単ではないようです。そして、火砕流は、死に至る厄介なもので最も注意しなければならないものです。又、比較的被害の小さな影響だと思われる火山灰は、その小さな粒子がジェットエンジンのタービンに入った場合、タービンを破壊させるそうです。それは、タービンを使っている火力発電所にとっても深刻なものだと思います。そして、日本における火山防災の特徴についての話があり、防災対策としてジオパークを活用することを力説されていました。終わりに、近い将来、日本には私たちが経験していない規模の大きな噴火が到来する。現在の火山防災体制がまだまだ不十分であることを理解し、来るべき大きな噴火の対策を国に任せにせず、私たちが協働して行う必要がある。これには自治体構成委員全体が協働で作業ができるジオパークにおける防災活動を作っていくことを提案されていました。これで第1日目の予定が終了しました。

第2日は、午前9時30分から「防災とコミュニティ」をテーマに、パネルディスカッションがありました。コーディネーターに追手門学院大学地域創造学部地域創造学科教授田中正人氏を迎え、5名のパネリストで始まりました。先ず、田中氏から阪神淡路大震災までは大きな人的被害を伴った災害が長年なかったが、この震災から災害リスクは複雑化かつ多様化、不可視化、激甚化、広域化してきており防災減災は困難になってきている。今

一度コミュニティの連携・統合・再構築が必要で行政はいかに地域とのコンセンサスを図るかが重要な課題であると定義されました。



コーディネーターの田中正人氏



5人のパネラー

続いて、パネラーの静岡県三島市長である豊岡武士氏から報告がありました。三島市は、静岡県の東部に位置し、人口約11万人、年間の平均気温15.9度と一年を通して雪がほとんど降らない温暖な気候の町です。防災計画としては、昭和54年から東海地震に係る地震防災対策強化地域に指定されたことにより、市としての基本方針に組み入れてきたそうです。その後、阪神淡路大震災や東日本大震災の後、様々な計画やマニュアルを整備したそうです。そして、三島市には144の自治会・町内会がありそのすべてにおいて自主防災組織が結成されており、市内の全14小学校区においても地域コミュニティ協議会・連絡会が組織され、防災対策・防犯・高齢化・交通安全など地域が抱える課題を話し合い、課題解決に向けて、住民全体で検討されているそうです。又、市内14小学校、7中学校、2県立高校の避難所があり、その運営は年度当初には、自主防災会・民生委員・教職員・避難所運営を行う市職員・危機管理課職員による避難所運営会議を行いマニュアルの徹底や情報共有を図っているようです。又その避難所運営マニュアルにある避難所開設アクションシートを張り出し全員に分かるようにしたことがとても効果的であると言われていました。又、次世代の担い手の育成にも取り組まれていて、小中学生のジュニアレスキュー隊の結成などだそうです。最後に防災に係わる地域コミュニティの大切さを述べられていました。

次に、和歌山県海南市長の神出政巳氏から報告がありました。最初に海南市の紹介を述べられ、次に災害への備えについての説明がありました。海南市は南海トラフ巨大地震の恐れがあり発生した場合、最大で震度7の揺れとともに8mの津波が押し寄せ、沿岸部では約670haが浸水するほか、死者は4000人、建物も全体の約4割に当たる11700棟が全壊するなど沿岸部を中心に甚大な被害が予測されています。それに備えて様々な対策を講じてきたそうです。現在では、総事業費450億円、国内最大級の水門を備えた総延長6.9kmに及ぶ防波堤等の津波対策工事が、国直轄事業として進められており大きな減災効果が

期待されるところです。又地域と連携した防災活動（自主防災会の研修会・市民一斉訓練・重点地区訓練・ミニ説明会など）も実施しておりそれぞれの立場から防災に関する情報の共有を図り防災力の向上に努めておられます。更なる市民との信頼関係を構築できるようにしていきたいと言われていました。

次に、専修大学人間科学部教授の大矢根淳氏から、コミュニティ・レジリエンス醸成のカギをさぐってというテーマでの報告がありました。先生は、我々から見るとごく日常のことを深く掘り下げ、かつ理論づけをして、究極に研究されていると感じました。申されていた一例を取り上げると、日本人が昔から行ってきた土手の花見であります。土手の花見は年に一度みんなが集まり川原の土手で花見をするものですが、それには土手を踏み固め堤防の緩みを固め皆が集まることによって堤防のチェックをしていると説かれていました。このように何でもないことをここまで掘り下げて学問にしていることに驚きを感じました。このように土手の花見をはじめ、見守りフラワーポット、防災組織の研修や地域の防災倉庫の整理活動などです。ようするにあるものをうまく使って防災に役立てておくことも重要であると説かれていました。

次に、香川大学地域強靱化研究センター特命准教授の磯打千雅子氏から、地域継続計画DCPについての報告がありました。先生は、多様な主体との連携の形DCPについての解説、BCP・DCPの効果と地区防災計画制度についての解説をされましたが、我々にとっての参考にはなりません。続いて香川県中央部に位置する一級河川土器川における流域DCPとその波及効果を解説されました。そしてまとめとして、これらDCPを継続することが重要であるので機能永続対策を検討していかなければならないと言われていました。

最後に、霧島市小久保野口地区自治公民館長の持留憲治氏から地域コミュニティの強化を目指してというテーマで報告がありました。持留氏は地域の自治会のリーダーでコミュニティの側からの取り組みについてのものでした。この野口地区は霧島市の中央部のやや西側に位置し、霧島山麓から流れる天降川の下流両側にあり標高7mから15mの高台にあるそうです。地区内の北側は天降川氾濫時の浸水指定区域になっているが、水害に関しては比較的安全な地理的条件だそうです。一方、桜島に面しているため大規模噴火や南海トラフ地震の方が、危険性が高いと言われていました。その中で自治会の世帯数は約1390世帯でその加入率は、アパートやマンションが多く38.3%だそうです。地方の割には低い加入率だと感じました。そしてその取り組みは、堤防決壊や家屋浸水を想定した防災訓練や自助活動アンケート調査を実施し、その結果を紹介して意識の向上を図り地域の防災力の底上げをされています。又、これからは人材の育成も取り組まなければならないと言われていました。

5人の報告が終わった後、コーディネーターの田中氏は、各々のパネラーから補足の意見や質問等を討論された後、まとめに入りパネルディスカッションは終了しました。

以上、報告と致します。