

# 公明党会派議員研修行程表

## 第 81 回全国都市問題会議

### ～防災とコミュニティ～

■日 程 令和元年11月7日(木)～8日(金)

11月 7日 9:30～17:00

11月 8日 9:30～16:30

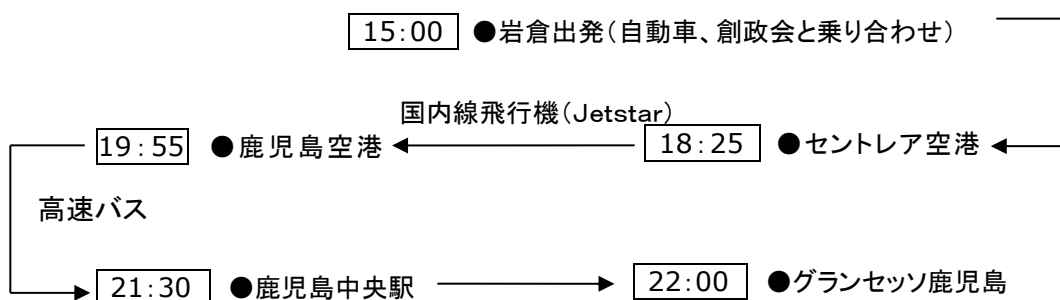
■場 所 鹿児島県霧島市国分体育館

鹿児島県霧島市国分清水309

■参加者 鬼頭博和 谷平敬子

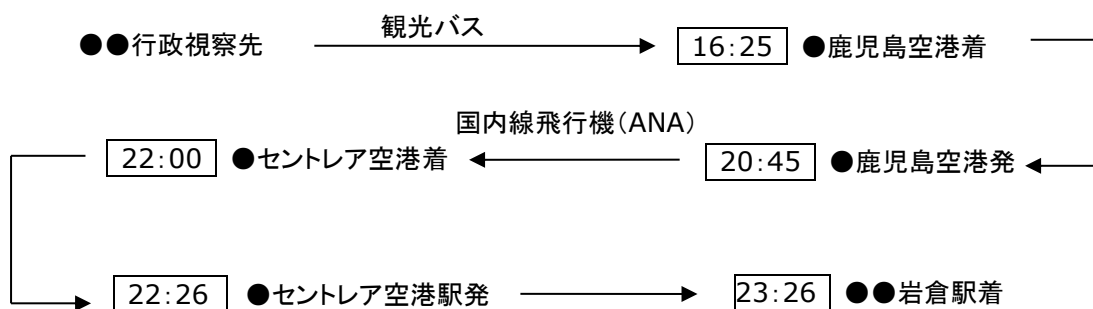
■往 路

11月6日



■復 路

11月8日



## 第81回全国都市問題会議

### 「防災とコミュニティ」報告書

報告者 鬼頭 博和  
谷平 敬子

11月7日(木) {9:50~17:00}

#### 基調講演「鹿児島県の歴史から学ぶ防災の知恵」(概要)

志學館大学人間関係学部教授 原口 泉

シラス大地は29,000年以上前の火山の大爆発により火砕流が高温で堆積し誕生したものである。温度の低下とともにガスが抜け空洞や亀裂がいくつもできた。これを「ガマ」と言う。ガマとは、鹿児島と沖縄の方言で「川の縁の洞窟」を意味するそうだ。

鹿児島の人々は縄文時代から現代に至るまで、ガマをさまざまな形で利用してきた。中世の山城は、数年ごとの集中豪雨によるガマ浸食によって自然の深い堀ができ、それを利用して空堀がつくれ土塁を築いて城を完成させた。また、集中豪雨の時はその空堀が土石流のはけ口となり、城を守ると同時に田畑の被害を最小限にするというメリットがあった。このように、ガマ文化は災害常襲地帯の独特のシラス文化となった。

門割制度とは江戸時代の土地制度のことで、門という4~5戸の農家の集まりごとに耕地を割り当て、一定期間ごとに割り換えをする制度である。薩摩藩では全領域に施行されていた。耕地を割り換えるという一見面倒な制度だが、防災の観点から見ると、とても理にかなうものである。災害によって作物の収穫ができなかったり、減少したりという被害が出た場合、危険を分散させることで、被害が地域社会にとって壊滅的な打撃とならないようにするための知恵が門割制度にはあった。

この様に、南九州では、昔から災害が起きることを前提として社会が築かれていた。私達も「災害は自分の身近なところで起こりうる可能性がある」という認識を持ち防災対策を考えるべきである。

#### 主報告「霧島市の防災の取組 —火山防災—」

鹿児島県霧島市長 中重 真一

冒頭、霧島市の紹介があり、山、川、海、田園、温泉など豊かな自然と観光資源に恵まれた地域であること、また、「自然の多様性とそれを育む火山活動」をテーマとする霧島ジオパークが日本ジオパークに認定されていることなどのアピールがあった。

住民、登山者への安全対策としては、新燃岳河口からの距離表示、避難施設や市行政庁舎、救出救助機関である消防、警察の位置、連絡先を記載した「新燃岳安全対策マップ」を作成し地域住民に配布することにより噴火に対する普段からの備えを呼びかけている。

また、登山者等の対策として、新燃岳周辺に最大可聴範囲半径2.5kmのモーターサイレンを

5 基整備したほか、万が一噴火に遭遇した場合に備え、霧島山周辺 3カ所の登山口に、噴石や降灰から身を守るための避難壕を設置しており、特に、新燃岳に比較的近い避難壕には大きな噴石に耐えられるよう上部に厚さ約 2メートルの緩衝材を設けている。

霧島市は火山活動が活発化すれば、住民生活や経済活動に大きな影響を受ける反面、温泉や景観といった恩恵も受けており、重要な地域資源である。自然の多様性とそれを育む火山活動をテーマとする「霧島ジオパーク」の取り組みでは霧島ジオツアーや子供火山スクール等を開催し、現地や霧島山の地形と噴火の歴史を知ってもらうとともに、火山の仕組みの学習を通じて、広く市民に火山防災に関する意識の向上を図っている。

新燃岳の噴火を通して、災害に対するさまざまな連携、協力も行われている。霧島山を取り巻く5市2町で構成する「環霧島会議」では、災害に関する相互応援協定を締結するとともに、警戒範囲を示す図面や火口ごとの災害予測図、噴火で起きる現象、噴火時の心得などを掲載した「霧島山火山防災マップ」を作成し、地域住民に配布するなど広域連携による防災対策を推進している。これらは、火山をもつ地域特有のコミュニティといえる。

火山を抱える霧島市ならではの取り組みは、災害がいつ起こるとも限らない状況に常に置かれていることから、住民に対する災害意識を高めることに非常に役立っていると感じました。さらに、地域社会を中心としたコミュニティの構築が災害に強いまちづくりにつながることを市長は強調されていた。

## 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を出すために」

尚綱学院大学人文社会学群長 田中 重好

1995年の阪神淡路大震災以降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。この時を境に「公助、共助、自助」という言葉が一般的になり「行政の限界」と言う認識もなされるようになった。

1998年には特定非営利活動促進法が制定され、ボランティア活動が盛んになった。防災対策をコミュニティベースに推進していくことが重要だという「気付き」から始まったものである。

避難行動は個人ごとの行動ではなく、集合的、あるいは組織的行動である。避難を促すためには「あなたの命が危険だから逃げてください」と呼びかけるよりも、「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よ」と呼びかけた方が効果的であるのは、このことの間接的な証拠である。

自治体でどうコミュニティ対策するべきかについては、自発的に地域防災力を高める努力が求められている。その方法として、科学技術振興機構の社会技術研究開発センターのプロジェクトで実施した我々の研究から自己進化型のコミュニティ防災力の向上戦略がある。まず自分の地域の防災力が順調に向上しているかどうかを確認することである。

防災力診断マニュアルは、3つの部門からなり、第1は「コミュニティの基礎体力」診断、第2は「コミュニティのリスク」診断、第3は「コミュニティの災害対応力」診断である。コミュニティの防災力診断を自分で行い、その結果を見ながら、自分たちの地域の防災力を自分たちで向上させる

ことが大切である。

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いかなければならない」課題、さらに自治体側においては「それぞれのコミュニティが自ら答えを出してゆかなければならない」課題がある。こうした地域ごとに答えを出すという自覚から、地域防災力の向上が図られていくのである。

## 「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」

### 広島県広島市長 松井 一實

平成30年7月豪雨災害では、台風7号が7月4日15時に日本海中部で温帯低気圧に変わりましたが、この低気圧から伸びる梅雨前線が西日本に停滞し6日昼過ぎから7日朝にかけて大雨となりました。大雨に伴い広島東部を中心に、土石流やがけ崩れ、河川の氾濫が相次ぎ死者26人、行方不明者2人と大きな被害が発生した。

今回の災害では、145施設の避難場所を開設し最大避難者数は8423人に達した。災害時においては、温かい食べ物が欲しい、といった要望をどう汲み取るかが求められる。日頃行政は「例外はなるべくやらない」「一般化した対応でやろう」という癖がある。現場優先という意識の下、例外を恐れず首長が現場で起こっていることにアンテナを張り、職員に現場優先でやろうと姿勢を示す必要がある。その決断ができるかがポイントである。

平成30年7月に、豪雨災害における避難対策等検証会議が設置され、同年12月に提言がまとめられた。この提言では「災害が発生した場合に人命が失われることを防ぐためには、災害の危険性を我が事として認識していただくことが極めて重要であり、避難については、地域コミュニティの役割が大きい」と言う指摘をいただいた。

こうしたことから、これまでの本市が取り組んできた自主防災組織の充実に資する地域の防災リーダーの要請を引き続き行うことに加え、地域コミュニティにおいて実効性がありかつ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を支援する。さらに、住民が災害の危険性を我が事として認識できるような取り組みを支援することで、地域の防災力の強化を図っていくこととしている。

## 「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

日本は、火山列島であるが火山活動は穏やかというと驚かれるかもしれない。昨今あちこちの火山が噴火し、2014年の御嶽山や2018年の白根山の噴火では、犠牲者が出ており、そのうち御嶽山では戦後最大の犠牲者数であったのに、何故と思われるかもしれない。

日本とインドネシア、チリと比較した最近約300年間の中噴火以上の大きさの火山噴火の記録を見ると、日本と同じような火山国であるインドネシアやチリに比べて、日本では大きな噴火が最近になって少ないことが分かる。すなわち、巨大噴火は富士山や樽前山の噴火以来300年近く起きておらず、大噴火は北海道駒ヶ岳の噴火以来、約100年間起きていない。日本を含む世界中のどの火山地域でも、同じような頻度や周期で噴火が起こっている。そのため、日本の今

は、たまたま静穏であるが、大きな噴火が将来必ずやって来る。

地域全体が防災に馴染む手段として、ジオパークを活用することが、有効な手段の1つであろう。ジオパークはユネスコの自然保護プログラムの1つで、科学的な価値のある地質、地形遺産を複数含む地域が自然と人々のつながりを理解して、それらを活用しながら地域全体が持続的に発展しようとする仕組みである。さらに、世界のジオパーク地域がお互いに連携しているのが特徴である。霧島ジオパークでは、関係者が事前にハザードマップを全戸に配布し噴火時には、屋根に積もった火山灰除去のボランティア活動を展開した。また、全国のジオパーク関係者が被災地域への支援活動を行った。島原半島や洞爺湖有珠山ジオパークでは、それぞれの直近の噴火を経験した被災地をガイドツアーで訪れられるように整備し、来訪者や地域の人に噴火の仕組みから、その脅威までを教えるとともに、日頃火山から受けている多くの恵みについてもその背景を正しく教えている。また、被災現場を訪問し考えながら学ぶ防災教育が、それぞれの地域の小中学校において実施されているのは、日本のジオパークの特徴である。

**11月8日(金) [9:30~12:00]**

パネルディスカッション

「テーマ」 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長・教授 田中 正人

「パネリスト」

専修大学人間科学部教授 大矢 根淳

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

阪神淡路大震災後、共助が謳われてきた。しかしながら、多くの自治体では、防災に関する学習や訓練等への参加が再び低迷した。地域防災計画に乗せられている共助の仕組みが、「絵に描いた餅」とならないよう取り組むべきである。

年中行事である「土手の花見」を考えると川の土手に桜が植えられている地域は多くある。これは冬に土中の氷結で緩んだ堤防を踏み固め、梅雨の増水に備える防災上の工夫と言われている。それが結果的に防災機能を担保する土手普請となっていた。先人の知恵として、防災、動員と言わずに年中行事を楽しむ中に防災が適切に盛り込まれていた。このように、普段の生活の中に防災を取り込んでいく結果防災の考え方が重要である。

防災マップ作りの企画には多様な人々の参画を前提することが必要である。例えば、小学生、妊婦、障がい者施設の職員など、4世代を前提に多様な層が参加することが大事である。

地区独自に被災対応シナリオを描きそこに登場人物が生き生きと活躍する姿が描かれていること。多様性を盛り込み多様なステークホルダーが参画する地区防災構想を策定するべきである。

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

「目標と限界を共有する戦略的な連携計画 —地域継続計画DCP—」

組織のみならず防災対策施設の機能継続を目的とした BCP さらには地域住民の生命や財産、地域の経済、文化や環境を守るための DCP の策定・実践により、地域一帯を強靱で粘り強い社会構造へ転換することが急務である。

地域継続計画(DCP)は地域の継続を目的とした計画を指し、その地域継続計画は、①地域インフラの復旧、②生活再建・個別組織の事業継続、③経済活動の普及、組織間連携の回復、といった段階を経て実現されるとしている。

地域組織が事前に合意形成を図って被害軽減方針を決定し、発災直後から各組織が戦略的に行動できるようにしておく必要がある。この地域の重要機能維持に関する戦略的計画が地域継続計画である。地域住民と、行政が協働して地域継続について考え、多様な主体が連携することで、より実効性のある地区防災計画へと発展させることができる。

### **霧島市国分野口地区自治公民館長 持留 憲治**

#### **「地域コミュニティの強化を目指して」**

野口地区の人口は、令和元年 7 月現在で 3000 名ほどである公民館は 6 自治会で構成されており自治会への加入率は約 35%となっている。最近では商業地区と変貌しつつあり人口は増加傾向である。また若い世代が多く転入しており子育て世代の人口が増加している。しかしながら実際の公民館活動においてはその担い手が不足するという課題を抱えている。

野口地区の先進的な取り組みは、地域防災活動の重要性を認識し、平成 20 年から防災会組織を発足させ、地域の人たちがお互いに協力して迅速でかつ適切に行動できるよう、繰り返し防災訓練を実施しているところである。また、年に一度の自主防災訓練に向け、年度の初めに防災事業計画を立てその後、自主防災会議、自主防災訓練実施計画を策定し訓練に臨んでいる。訓練の後には評価を行い、改善点を見つけ次年度に向けた計画に臨むといった PDCA サイクルを確立している。昨年は、「自助活動アンケート」を実施し防災に対する住民意識を向上させている。

自治会に未加入の世帯が増加していることを受け、行政支援のもと、居住単位で防災組織を編成し公民館との連携を図っていく予定である。公民館を取り巻く地域コミュニティの連携強化を目指した取り組みがとても重要である。

### **静岡県三島市長 豊岡 武士**

#### **「安全・安心なまち三島を目指して ―地域防災とコミュニティー―」**

三島市には 144 の自治会、町内会組織があり、その全てにおいて自主防災組織が結成されている。また、市内の全 14 小学校区において地域コミュニティ協議会、連絡会が組織され、防災対策、高齢化、防犯、交通安全など地域が抱える課題を話し合い、課題解決に向けた方策を地域住民が主体となって検討している。

毎年、年度当初に避難所となるすべての学校において、自主防災会、民生委員、教職員、避難所の運営支援を行う市職員、危機管理課職員による避難所運営会議を開催し、避難所運営組織の確認、避難所運営基本マニュアルの周知等を行い、避難所運営の中核となるメンバー内

での情報共有を図っている。

避難所運営基本マニュアルの特徴としては、あらかじめ各避難所のレイアウトを作成し、要配慮者や女性用のスペース、ペットの飼育場所を配置するなど過去の大規模災害の教訓を生かした避難所運営となるよう配慮したものである。さらに避難所開設アクションシートは、避難所の開設が決定した場合には、まずこのアクションシートと避難所のレイアウトを体育館内に一体的に掲示することで、誰もが速やかに避難所の開設が行われるようにしている。

各種計画やマニュアルも策定しただけでは「絵に描いた餅」になってしまうので、毎年、各避難所において、地域、学校、行政が一体となった避難所開設訓練を実施している。

防災の担い手の確保、育成の取り組みについては、地域や家庭で生かすことのできる実技(ロープワーク、重量物の除去訓練、応急手当、災害時のトイレ対策など)を中心とした各種講座を開催している。さらに、教育委員会と連携し、小中学生が地域の防災訓練に積極的に参加している。例えば、世帯数が200を超える大型マンションでは、情報収集や避難支援を行う小中学生によるジュニアレスキュー隊を結成しており、大きな特徴となっている。

三島市では、公助としての市の役割と、自助、共助としての市民やコミュニティの役割がバランスよく組み合わされている。

## 和歌山県海南市長 神出 政巳

### 「防災活動を通じた地域との連携 ー更なる信頼関係の構築に向けてー」

海南市は南海トラフ巨大地震が発生した場合、最大で震度7の揺れとともに8メートルの津波が押し寄せ、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4割にあたる11,700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る。したがってハード面においては総事業費450億円国内最大級の水門を備えた総延長6.9キロメートルに及ぶ防波堤の建設工事が令和5年の完成に向け進められている。また、市本庁舎を津波浸水区域から3キロ離れた高台に移転し非常用電源の整備や災害対策本部機能の強化など防災機能の充実を図っている。

ソフト面では自治会に加入している世帯が全体の76%と高い割合を示しているため、自主防災会等を中心に地域と連携した様々な防災活動が活発に実施されている。特に、津波避難訓練では、津波が到達するまでの間に、どのタイミングで、どのような行動が必要となるかなど災害が起きたときの判断力、行動力を身に付けるため、自主防災会や民生・児童委員、消防団員、地区を担当する避難所職員等と一緒に事前研修会や避難訓練を実施している。

行政が地域と連携して実施する防災活動は、地域の自助、共助の意識を高めるだけでなく、地域と行政との間に密接な信頼関係を築くことにつながっている。

## 「所感」

パネルディスカッションでは、5人のパネリストがそれぞれの立場で、市民と行政の信頼関係・協力関係をつくるため、様々な提言をされました。「土手の花見」の話は、特別なことを行うのではなく、日常の中に防災を取り込むとても良い例であると感じました。その地域にあった防災を構

築していくことがとても重要であり、DCP(地域継続計画)の考え方も今回学ぶことができ、とても重要な視点であると思いました。自主防災訓練をより良いものとするため、PDCA サイクルを1年かけて取り組む、霧島市の公民館長の取り組みは、地域コミュニティを更に充実させることにつながっている。岩倉市でも自主防災訓練が小学校区単位で行われていますが、このようなPDCA サイクルを採り入れた地域を増やしていくことも大切であると感じました。三島市や海南市のような津波などの大規模災害が想定される地域では、住民の防災意識が高く、コミュニティの防災力を高める素地が備わっていることが強みである。岩倉市は、まず自助の意識がまだまだ高まっていないので、そのような考え方を行政が主導しながら各自治会に浸透させる取り組みが求められると思います。その上で、地域の連携がスムーズ行われるコミュニティづくりが必要ではないでしょうか。

今回の都市問題会議では、地球温暖化に伴って日本全国どこでも豪雨災害が起こりうること、また、いつ起こってもおかしくない南海トラフ巨大地震や直下型地震に備えるためには、自助・共助が重要なポイントであり、行政による公助の充実も求められています。地域コミュニティの防災力を高めるための、様々な気付きも得ることができました。今後の議会活動にしっかり活かせるよう取り組んでまいります。

**11月8日(金) {12:15~16:25}**

**行政視察「黒酢文化と国内最古・最大級の集落遺跡を訪ねるコース」**

**会場 → 黒酢の郷梶志田(かくいだ) → 上野原縄文の森 → 鹿児島空港**

**「所感」**

黒酢の郷、<sup>かくいだ</sup>梶志田は江戸時代から続くお酢造りの伝統を引き継いだ土地で、歴史を感じました。アマン壺と呼ばれる壺が黒酢の発酵に最適な環境を作るということで、実際に黒酢の試飲をしましたが、コクがあって今まで飲んだことのない美味しさでした。当日も多くの観光客で賑わっていました。岩倉市も名古屋コーチン料理をもっとアピールすることでシティープロモーションにつながるのではないかと感じました。

上野原縄文の森は約9,500年前の縄文時代の生活が復元集落として再現されており、当時の人々の生活を知ることができ、貴重な体験をさせていただきました。国の重要文化財に指定されている7,500年前の土器や石器なども見学ができました。教科書に載っている縄文式土器をイメージしていたのですが繊細な縄目模様の土器には驚きました。規模はまったく違いますが、岩倉市の史跡公園でも古代の歴史を学べるような施設にできると良いと思いました。