

## 行政視察報告書（個人用）

知立市議会議員 田中 健様

令和元年11月12日  
報告者 民友クラブ 稲垣達雄

### 「全国都市問題会議」

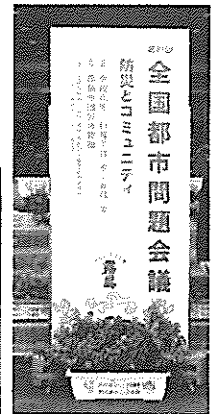
—防災とコミュニティ—

日 時 令和元年11月7日（水）8日（木）

参加者 民友クラブ3名

神谷文明・杉浦弘一・稲垣達雄

視察（研修）場所 鹿児島県霧島市



### 日 程

第1日 11月7日（木）

|       |      |                      |       |
|-------|------|----------------------|-------|
| 9:30  | 開会式  |                      |       |
| 9:50  | 基調講演 | 志學館大学人間関係学部教授        | 原口 泉氏 |
| 11:00 | 主報告  | 鹿児島県霧島市長             | 中重真一氏 |
| 12:00 | 昼 食  |                      |       |
| 13:10 | 一般報告 | 尚絅学院大学人文社会学群長        | 田中重好氏 |
|       | 休憩   |                      |       |
| 14:40 | 一般報告 | 広島県広島市長              | 松井一實氏 |
| 15:50 | 一般報告 | 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 |
| 17:00 | 終了   |                      |       |

第2日 11月8日（金）

|       |                      |                          |        |
|-------|----------------------|--------------------------|--------|
| 9:30  | パネルディスカッション          |                          |        |
|       | コーディネーター             | 追手門学院大学地域創造学部<br>地域創造学科長 | 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 |
|       | 霧島市国分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  |
| 11:50 | 閉会式                  |                          |        |
|       | 昼食                   |                          |        |
| 閉会后   | 行政視察                 | 【希望者のみ】                  |        |

全国の市長らが参加し都市が抱える課題を話し合う「全国都市問題会議」が鹿児島県霧島市で開催され、全国の市長や市議会議員、自治体職員ら 2042 名が出席し、「防災とコミュニティ」をテーマに話し合われました。

初日の 7 日は、志學館大学の原口 泉教授が「鹿児島の歴史から学ぶ防災の知恵」という演題で基調講演を行い、薩摩藩が台風などの災害リスク分散のため、いくつかの農家単位で耕地の割り当てを一定期間ごとに変えていた土地制度について紹介されました。又、霧島市中重真一市長が霧島連山周辺の 5 市 2 町で火山防災マップを作成するなど、広域連携による防災対策を進めていることが報告されました。

## 議題 防災とコミュニティ

1. はじめに
2. 日本人と災害・防災
3. 変化・多様化する災害と防災
4. 防災におけるコミュニティ
5. 地域コミュニティによる防災の取り組みと課題
6. おわりに



### 1. はじめに

日本が世界的にみても災害の多い国であることは、認識している事である。日本は、世界の活火山の約 1 割が存在する有数の火山国である。また、日本とその周辺地域で起きる地震は、世界で起きるすべての地震の 5 分の 1 に達し、その地震等によって発生する「TUNAMI」は世界共通語である。そして、日本全体の年間降水量は約 1,700mm で、世界平均の約 2 倍に達し、風水害、すなわち集中豪雨、台風の来襲、豪雪等の被害を受けやすい。ここ数年においても、日本各地で大規模な自然災害が発生しており、発生 of 切迫性が指摘されている南海トラフ巨大地震や首都直下型地震、地球温暖化による気象変動が大きな影響を与える気象災害など、今後も大きな自然災害の発生が懸念されている。「天災は忘れたころにやってくる」という言葉があるが、「忘れぬうちにやってくる」と言うべきかもしれない。こうした中、人々の災害、そして防災への関心は高まりを見せている。特に阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模災害や近年の幾多の気象災害の経験を通じて「公助」の限界が認識されるようになった一方で、災害の原点としての住民一人ひとりによる「自助」と共に、近隣住民などの地域コミュニティによる「共助」が再評価されるようになっている。自然災害そのものを避けることは難しい。しかしながら私たちは、災害が惹き起す様々なリスクを少しでも事前に予防し、その災害を乗り越えていかねばならない。近年、災害を事前に予防する力と、しなやかに災害を乗り越える力、即ち「レジリエンス」を高めておくことが重要であると指摘されるようになってきた。この「レジリエンス」を高めるに当たって、その地域の資源を的確に把握し組み合わせたいけるのは地域に密着した都市自治体を始めとする市町村であり、地域コミュニティに

おける住民が災害に見舞われた際には、住民に最も身近な都市自治体行政が第一線に立って住民の生活を支えることが期待される。と同時に、行政の支援が遅れたり不十分であったりする場合もあることから、自助の基本に立ち返りつつ、共助と公助を組み合わせる防災に当たらなければならない。その意味で、防災における都市自治体行政と地域コミュニティの役割は非常に大きいといえる。とりわけ、様々な公的な領域において住民や企業、NPOなどとの「協働」が求められている今日、防災においても、多様な主体が連携して取り組む必要があることは言を俟たないであろう。こうした認識の下、今回の全国都市問題会議では、「防災とコミュニティ」をテーマとした。以下では、災害や防災の取り組みを概観しつつ、そこでも地域コミュニティを始めとするコミュニティの役割等について大まかに整理し、議論を進めていく上でのきっかけとしたい。

## 2 日本人と災害・防災

日本は、大昔から幾多の災害に見舞われてきた。台風、洪水、雷などは毎年発生する自然現象であり、地震や火山噴火、さらには津波の被害についても、多くの歴史書や古文書が記すところである。そして、こうした災害が国内情勢を左右し、時代の転換点の引き金となったりすることもあった。自然現象によってもたらされる災難を日本では、「天災」と呼んできた。昔の日本人には「天災だと思ってあきらめる」という意識が強かったようである。古くは、災害による損害は寺田寅彦が「天災と国防」(1934)で語っている言葉を借りれば、いわば「個人の迷惑」であり、基本的には個々人による回復に委ねられた。「火事と喧嘩は江戸の華」と言われた江戸を始め、木造家屋が多い日本の都市は、火災には脆弱であった。地震が火災を誘発する事も稀ではなく、幾度となく深刻な被害をもたらしてきたことは歴史が示すところである。勿論、火除地の設置や瓦葺きの推奨といった対策は行われたものの、やはり個々の人が日頃防火から復興復旧までの責任を持つというのが基本である。洪水災害に関しても、河川の付け替えや地区堤防の治水事業も行われてはいるが、河川の氾濫常襲地帯には住居を構えず、ある程度以上の洪水は氾濫に任せ、その被害を最小化する「洪水と共生」が治水の基本であり水害に見舞われた際の避難は自助・共助が基本であった。しかしながら、都市社会が発展し、都市の内外に道路や水道、さらには情報通信網といったネットワークが張り巡らされるにつれ、ひとたび災害が起こると、社会全体の機能が麻痺してしまいやすくなる。とりわけ人口が集中する都市では、人や建物に対する被害も深刻になる。つまり、災害が「個人の迷惑」だけでは済まなくなるのである。そこで、行政による防災施策、すなわち公助としての防災が講じられることとなる。例えば、河川堤防や津波防波堤の構築といったハード整備や、常備消防の整備などのほか、防災的観点による都市計画や、防火・耐震基準の厳格化などが挙げられる。しかし、こうした公助による防災が充実していく一方で、防災は「行政任せ」となり、自助や共助の意識が薄れてきてはいないだろうか。つまり、行政が防災に手を尽くすことが、かえって住民の防災意識を削いでしまっているかもしれないということである。近年、防災の場面において個々人の自助やコミュニティによる共助

に注目が集まっている事は、こうした文脈でとらえる必要もあるかもしれない。

### 3 変化・多様化する災害と防災

#### (1) 多様化する近年の災害

##### ア) 火災

住宅の不燃化技術の向上により、近年の出火件数、火災による死者数は共に概ね減少傾向にある。しかし、死者数に占める 65 歳以上の高齢者の割合は増加傾向にあり、特に 81 歳以上の割合は全年齢階層の平均の 4.4 倍に上る。火災で死亡した高齢者の多くは住宅火災で死亡しており、今後一層高齢化が進む中では、高齢者に対する火災予防が重要になることが窺える。

##### イ) 気象災害

近年、局地的豪雨や台風によって、大規模な浸水被害や河川の氾濫、土砂災害等の被害が発生している。1 日当りの降水量が 100mm 以上の大雨の日数は増加傾向にあり、1 時間降水量 50mm 以上の短時間強雨の発生も増えている。実際、昨年（2018）は、平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）で大きな被害がもたらされ、台風についても勢力を保ったまま通常とは異なる進路をたどるのが少なくなかった。また、気候変動によって、稀に降る大雪が増加する可能性も指摘されている。例えば平成 26 年豪雪のように、普段降雪の少ない地域が突然大雪に見舞われることも実際に発生している。さらに、近年は夏季の気温上昇が著しく、真夏日・猛暑日の日数が増加している。昨夏に気象庁が「猛暑を災害と認識」という見解を示したように気温の上昇にも対応が求められるようになってきている。

##### ウ) 地震・津波災害

ここ数年、東日本大震災を始め、熊本地震、大阪北部地震、北海道胆振東部地震など活発な地震活動に見舞われている。また、国の地震調査委員会によると、南海トラフで想定される巨大地震については今後 30 年以内に 70～80% の確率で発生されるとされている。首都直下型地震の発生も予想されており、大規模地震はまさに「いつ起きてもおかしくない」と言ってよいような状況にある。特に中央防災会議によると、南海トラフ巨大地震については死者約 32 万人、経済被害約 220 兆円、首都直下型地震については死者約 2.3 万人、経済被害約 995 兆円という被害想定がなされており、強い警戒が必要である。

##### エ) 火山災害

火山大国である我が国では、火山災害も身近な災害である。昨年の草津白根山噴火や 2014 年の御嶽山噴火など、近年も火山活動によって犠牲者が発生している。また、富士山をはじめとして今後活動の活発化が懸念されるものもある。火山災害については、火山周辺の地域における噴火現象等による被害はもとより降灰が広域に及ぶことや、火山活動の活発化当初からの沈静化後まで続く風評被害なども含め、住民生活や経済活動に大きな影響がある。その半面火山は温泉や景観といった恩恵を我々にもたらす重要な地域資源でもある。その恩恵を活かしつつも防災対応に当たる必要があるという点で一定の難しさがある。

#### (2) 地域や社会の変化

防災について考える際には、このような災害の多様な特性を踏まえて検討することが重要である。さらに、地域や社会の変化も考慮しなければならない。例えば今日では、災害発生後の救助・復旧はもちろんであるが、災害による被害を未然に防止する事前復興や減災の観点が重要となっている。例えば水害にしても、津波災害にしても、過去には居住されることがなかった地域への居住地が拡大してしまっていることが、被害が拡大する要因の一つであるともいえる。また、都市自治体においては、市内の建築物・インフラ施設等の老朽化や空き家などの増加が、今後対応すべき大きな課題の一つと認識されている。特に公共施設については災害時の避難場所・避難所、災害対応の拠点としての役割が期待される。都市計画、あるいは施設の配置や維持管理の視点など、まちづくりの全体像を踏まえながら防災・減災を検討する必要があるだろう。また、既に一部の地域において顕在化しつつあるように、今後多くの地域で、高齢化や人口減少の進行によって、地域における住民の暮らしの維持が困難になることが予想されている。また、職住分離の生活は多くの人々にとって当たり前になっており、人口流動性の高い都市部においては、居住する地域等への愛着や帰属意識が希薄になりがちである。このように地域を取り巻く環境が様々に変化する中では、従来の地域のあり方を前提とした災害対応には限界もあることから、地域の将来像を見据えながら防災に取り組む必要があるだろう。

#### 4 防災におけるコミュニティ

住民個人、あるいは行政だけで防災の応急活動や復旧・復興、あるいはそれに事前に備える防災活動に取り組むことは現実的でない。前述の通り「協働」が当たり前となっている近年は、防災の場面においても、自治会・町内会をはじめ、消防団、水防団や自主防災組織、自治体や企業、NPOなど一定の地域性と共同性を有する多様な主体が関わりながら、取り組みを進めていくことが期待されている。そこで、次では、防災の場面において様々な役割を果たすコミュニティのうちのいくつかについて、概観したい。

##### (1) 地縁型コミュニティ組織

地縁型のコミュニティ組織が行っている活動の上位に「防災」が挙げられていることや、特に自主防災組織の8割が自治会・町内会を単位としているとされることから分るように、自治会・町内会などの地縁型のコミュニティ組織は、地域における防災コミュニティの中核的存在としてイニシアティブをとってきた。自治会・町内会で行われている防災活動を具体的にみると、単身高齢者等の災害時要配慮者の把握や住民間の連絡に関すること、避難場所に関すること、防災訓練への参加などがある。自治会・町内会が概ね“全世帯加入”が維持されている場合には、特に住民の把握や連絡体制は有効に機能するだろう。また、近年では、地区防災計画や地区事前復興計画の策定過程への参加や、コミュニティ・タイムラインの策定に取り組む自治会・町内会も少なくない。しかし、少子高齢化や地域への帰属意識の希薄化が進行する中で、都市部・農山漁村部を問わず、多くの地域で自治会・町内会等の担い手不足に悩んでいる。

こうした中、各都市自治体では、都市内分権組織として、小学校区や中学校区あるいは旧町村といった単位で、協議会型の住民自治組織を設置するようになってきている。自治会・町内会もその構成主体であるこの組織では、担い手を確保しつつ、地域福祉やまちづくりなど様々な活動を行っているが地域防災組織としての役割も重視されている。

## (2) 学校

小学校や中学校も、地域コミュニティ単位の防災に当たっては欠かせない存在である。学校には、そこに通う児童・生徒のほか、保護者や教職員、そして地域住民や卒業生など多様な人々が関わりを持つ。また、避難訓練などの行事や授業を通じて防災教育が行なわれる場でもある。さらに、学校施設は避難所としての機能を果たすことも多い。そこで学校を防災活動の核の一つとして、地域・家庭、行政との連携による取り組みが行われるようになってきている。避難所の設置運営や防災資機材の備蓄、災害発生時の子どもの引き取りや連絡体制等を円滑に行うためには、日頃からの他の主体との関係構築が重要であろう。

## (3) 事業所・産業界

事業所では、自らの施設における災害を予防するための自主防災体制が取られているが、過去の大規模災害時には、住民と協力して消火活動を行ったり、事業所の体育館を避難所として提供したりと、自主的に地域コミュニティの一員として、災害対応に当たっている。さらに近年は、事業所が自治体や地域の自主防災組織と事前に協定を結び、地域の防災力を高めようとする例もある。また、阪神・淡路大震災以降、多くの事業所で施設、設備の破損や従業員の被災等、事業活動そのものに関する大きな被害が発生することがあると認識されるようになった。そのため、事業所の防災対策には事業継続の観点を取り入れられるようになってきている。さらに、災害による直接の物理的被害だけでなく、前述した風評被害のような地域の産業への間接的影響にも対応が求められる場合もある。例えば、火山の周辺地域は観光地である場合が少なくないことから、事業継続や広域対応などの災害対応は、通常とは異なった工夫が必要となろう。

## (4) 自治体間連携

コミュニティを「“共属意識”と“連帯感”を拠り所とする集団」と捉えれば、防災に関するコミュニティは、狭い地域性を有する地域コミュニティばかりではない。例えば、自治体同士の連携も一種の「コミュニティ」と捉えることができる。霧島市をはじめ、霧島山を取り巻く5市2町で構成される「環霧島会議」は、「霧島山」を軸に市町境や県境を越えて連携を図るものであるが、霧島山（新燃岳・硫黄山）は火山活動が活発であることから、同会議では防災を活動の軸の一つに位置付けている。具体的には、防災相互応援協定の締結や「霧島火山防災マップ」の作成など、共通の課題に連帯して協働している。また、遠隔地の自治体間においても、例えば、平常時から交流のある自治体の間で災害時相互応援協定を締結したり、実際に発災した際に、救援物資の搬送や応援職員の派遣を行ったりする動きもみられるなど、防災分野での連携は広がりを見せている。さらに、近年では、情報通信手段等を活用した新たなコミュニティも生まれている。東日本大震災では、インターネット

を介して、国内外の人々が支援を呼びかけ、支援を行うなど、人々の連携を創りだした。今後の技術革新等を通じて誕生し変化する多様なコミュニティが、防災の場面でどのような役割を果たしていくか、注目される。

## 5 地域コミュニティによる防災の取り組みと課題

前章で述べた防災に係る「コミュニティ」は、それぞれ様々な取り組みを行っている。本章では、コミュニティが行う多岐にわたる防災の取り組みやその課題のうち、地域コミュニティに関するものの一部を紹介したい。

### (1) 地区防災計画等の策定

地域コミュニティの共助の役割を果たすことを確実にするものとして、2014年の災害対策基本法改正で盛り込まれた地区防災計画制度がある。これは、商店街や学校区、複合ビルといったコミュニティレベルで、住民や企業などによる自発的な防災活動について計画を策定するものであり、防災における共助を強化するための制度として位置づけられる。多様な地域特性を計画に反映して行くことに眼目があることから、策定は義務ではなく地域コミュニティから自発的に提案する形を取っている。災害発生時の初動対応においては、地域コミュニティには、地区住民の安否確認、人命救助、初期消火活動から安全な避難場所への誘導、避難所の開設・運営といった役割が求められる。その際「資源」の適切な配分ができれば、初動対応が短時間で達成できる。特に大規模広域災害を念頭に置いた場合には、地区防災計画は地域コミュニティ版の業務継続計画（BCP）であるということもできる。また消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律に定められている「地域防災力を充実強化するための具体的な事業に関する計画」の策定においても、地域の防災に関わる組織が参画し、地域防災力のあり方について議論することを通じて、その地域ならではの防災に関する役割分担や連携協力、協働がなされることが期待されている。大規模広域災害を念頭に置いた防災計画の一つの形として、タイムライン防災が注目されている。「いつ」「誰が」「なにをする」かについて協議し、事前の防災行動計画として文書化しておくものとされるこのタイムライン防災の策定主体は、市区町村単位である場合も多いが、自治会・町内会の策定事例もあり、地域で集まって議論するボトムアップ型の取り組みとして注目される。なおタイムライン防災は、風水害のように一定の段階・期間がある災害でより効果を発揮するが、地震・津波災害や火山災害にも適用可能なものと考えられており、実際にそうした取り組みも行われている。

### (2) 防災教育等を通じた防災意識の醸成

地域コミュニティにおいては、地域に属する一人ひとりの防災意識を向上させ、地域の防災力を強化するために、防災教育や防災訓練が行われている。これらを通じて、地域の防災履歴や防災に関する様々な知識を習得するとともに、災害に立ち向かう態度や安全な避難や的確な救命救急などを実践できる技能を身に付けることが重要である。特に近年の大規模災害以降、「稲むらの火」や「津波てんでんこ」といったエピソードを通じて、地域の被災経験の伝承や、防災をめぐる様々な社会心理に対応すること等に改めて注目

が集まっている。なお、地域の防災マップづくりを通じた防災意識の醸成の取り組みもみられる。地域の防災マップ自体は、災害時に役立つ、あるいは注意が必要な施設・場所などを地図上に表示したものであるが、住民自らが現地調査等を行いながらマップを作成することで、地域を見直し、防災意識を高め、地域の防災力の向上を図るきっかけにしようということである。

### (3) 要配慮者を含む多様な人々への対応

東日本大震災では、高齢者や障がい者といった配慮が必要な人や、その支援に回った消防職員・消防団員、民生委員等が多数犠牲となった。こうした教訓を踏まえて市町村に作成が義務付けられた避難行動要支援者名簿については、既にほとんどの市町村で作成が行われており、条例で特別の定めをすることにより、避難支援等の実施に必要な限度で、平常時から避難支援等関係者へも提供されている。さらに避難要支援者のほか、外国人、ペットとともに生活している人々、一時的に移動が困難な状況にある人々、通勤者、旅行者など、多様な人々に着目した取り組み、即ち包摂的な地域防災への対応の必要性も指摘されている。

### (4) 防災の担い手の確保・育成

地域における防災組織としては、自主防災組織、消防団、水防団、防火・消防クラブ等がある。このうち自主防災組織は、地域住民の連帯意識に基づき自主防災活動を行うもので、平常時においては、防災訓練の実施、防災知識の普及啓発、防災巡視、資機材等の共同購入等を行っており、災害時には、初期消火、避難誘導、救出、援護、情報の収集・伝達、給食・給水、災害危険箇所等の巡視等を行っている。また、避難所運営に当たったり、外部ボランティアの受け入れを行ったりする場合もある。消防団や自主防災組織の中心を担う自治会・町内会は、これまで、上述の取り組みをはじめ、地域の防災に関する住民の理解の不足、担い手確保の困難、活動費や資機材の不足といった課題が指摘されている。特に、防災活動の参加者やリーダーの確保・育成が難しくなっていることについては、住民の防災意識の低さのほか、他の地域コミュニティ活動と同様に、高齢化や共働き世帯の増加、活動の負担感の大きさ等もその要因として考えられる。「防災士」の資格取得や大規模災害団員、学生消防活動認証などの仕組みを通じた担い手不足への対応・人材育成を進めつつ、地域の実態を踏まえた組織・担い手の在り方が模索されている。

## 6 おわりに

災害時には、それまで顕在化していなかった課題が顕在化する事がある。そして、その課題は多岐にわたり、それぞれ関連し合う。したがって、災害時のレジリエンスを高めるには、事前の防災に関する取り組みはもちろん、まちづくりや福祉的な活動を含めた様々な活動に日常的に取り組むことを通じて、多様な主体が多層的なネットワークを気付いていくことが有効であろう。このような取り組みを積み重ねることが「コミュニティレジリエンス」「地域レジリエンス」を高め、地域コミュニティが緊急時に共助の役割を継続して果たすことにつながるということである。そして、個々人の自助を基本としつつ、行政による公序、そしてコミュニティによる共助が相互に機能し、

総合的な取組みがなされてこそ、災害に立ち向かい、乗り越える事が出来るのではないか。つまり、公・共・私による協働、即ち防災ガバナンスの構築がレジリエンスを高めるカギとなると言えよう。既に、都市自治体においては防災やコミュニティに関する様々な取組みがなされている所であるが、今回の既あぎでは、そうした取り組みやこれまで述べてきたような視点などを振り返りつつ、改めて防災とコミュニティについて議論を進めたい。

#### 所感

「備えあれば憂いなし」～どうしたら地域防災力が向上していくのかの回答は、従来のように公に頼るのではなく、「それぞれの自治体が答を出してゆかなければならない」課題である。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を出してゆかねばならない」課題なのである。こうした「地域ごとに答を出す」という自覚から、この問題は出発するのである。又、全国の地域ごとの経験を「横に結ぶこと」である。全国の自治体が「実験的に試み、成功、あるいは失敗した」地域防災力への取り組みを、全国の自治体の共同の経験にして行く事で、「地域からの答」が生まれてくる。経験の共有化によってこそ、「地域からの防災力強化」が実現する近道である。当市の防災力強化においても大いに参考とすべき。