

## 会派行政視察報告書

1. 期 間:令和元年 11 月 7 日(木)、8 日(金)
2. 視察先:全国都市問題会議  
会場 鹿児島県鹿児島市 霧島市国分体育館
3. 参加者:大川 陽一、矢部 伸幸、高藤 幸偉、高田 靖、今井 俊哉、高木 潔、  
松浦 武志、長 正祐、松川 翼(久保田 俊は議長公務にて参加)
4. 視察事項
  - ① 基調講演 ○志學館大学人間関係学部教授 原口 泉氏
  - ② 主報告 ○鹿児島県霧島市長 中重 真一氏
  - ③ 一般報告 ○尚綱学院大学人文社会学群長 田中 重好氏
  - ④ 一般報告 ○広島県広島市長 松井 一實氏
  - ⑤ 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
  - ⑥ パネルディスカッション ○コーディネーター 田中 正人氏

## ① 基調講演

### 鹿児島県の歴史から学ぶ防災の知恵

総括：志学館大学人間関係学部教授の原口 泉氏による基調講演

講演は南九州の土地の特徴・自然災害の歴史・そこから学んだ防災の知恵となっていた。南九州市は江戸時代から「洪水→台風→旱魃→虫害→疫病」のサイクルを繰り返し、さらに火山の噴火、地震や津波が被害を増幅させていたとのこと。

2万9,000年以上前の始良火山の大爆発により火砕流が高温で堆積しシラス大地が誕生し、そして温度の低下とともにガスが抜け、空洞(洞窟)がいくつもできた。これを「ガマ」と言い、このガマは長い歴史の中で様々な使われ方をしている、縄文人の住まいから、近世では食料の貯蔵庫、西南戦争の時の西郷軍の隠れ場所にもなったようだ。特に、年中室温が一定でわき水が豊富で井戸にもなっていたガマは、農具や肥料を保管する作物小屋としても使用され、この地域の防災農法の保管庫となったとのこと。

防災農法についての話もあり、防災農法は「門割制度」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変えをする制度であり、耕地を割り変えるという一見面倒な制度だが、防災の観点からするととても理にかなっているという。「被害の均分」例えば、土石流で耕地が壊滅的な被害を受けると、直ちに村の人々全員で災害復旧にとりかかり、復旧後は、被害を受けなかった耕地を含めて、区割りを決めて新たに配分することで被害を受けた人も、全く被害を受けていない人も新しい耕地が配分されるということで「危機の分散」となるとのこと。そして新しく配分される耕地は1箇所にとまらず、細かく分けられた耕地を、あちこち組み合わせたもので、1人耕地があちこちに散在することになる。これは一見すると、作業効率が悪くなり無駄の多い配分方法のように見えるが、実はリスク分散になっており、耕地が1か所にまとまっていた場合、台風の突風などで全滅してしまう可能性があるが農地を分散させることで全滅を防ぐ知恵になっているとのこと。このように南九州では少なくとも前近代においては、災害が起きることを前提として社会が築かれているとのことであった。

## ② 主報告

### 霧島市の防災の取り組み ―火山防災―

総括：霧島市長 中重 真一氏からの主報告

鹿児島県には桜島をはじめ口永良部島の噴火や霧島山の新燃岳など 11 の活火山があり、今も日常的に活動を続けているとのことでした。霧島市にある新燃岳噴火における対応としては避難壕を 3 か所整備し、そしてその避難壕の中には状況内容などを掲示したとのこと。また、モーターサイレンと防災無線個別受信機を整備して 5 キロ以内に 39 ヶ所設置し、ほぼ全域をカバーしたとのことでした。平成 29 年の防災対応としては市独自の火山ガスの測定を開始するだけでなく、看板を 4 カ国語に対応したとのこと。そして自治体間連携として、環霧島会議を 7 市町村で実施した。また、霧島火山防災マップを策定し、それぞれの登山道など細かく掲載するだけでなく、火口ごと、エリアごとのマップとしたところが特徴とのこと。錦江湾奥会議という 4 市による会議もあり目指す方向性を示しているという。

自助の取り組みとしては、非常食や避難場所の確認を HP だけでなく、広報紙で自助のみの特集組むなど周知を図っており、共助の取り組みとしては様々な団体の連携や自治会の自主防災訓練、要支援の方の名簿の作成など顔の見える関係を構築しているとのこと。また、公助の取り組みとしては駐屯地があるので市民と自衛隊の集いなど日頃から行っているとのことでした。

## ③ 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

総括：尚絅学院大学 人文社会学群長 田中 重好氏からの一般報告

冒頭に「政府の進めていた防災対策の到達点と限界が現場にはある」との発言。防災は実践的でなければならない。地域の現場から出発するのと、行政の財政から出発するのでは全く向かう方向が違い、条例のことは知っていても、現場を知らなければ現場では動けない。共助の重要性と公助の限界を知っておくことが重要であるとのこと。また、災害は災害対応本部のようなトップダウンではなくてボトムアップで対応していくことが重要であるとのことだった。

コミュニティは社会関係、社会集団、そして地域的アイデンティティの 3 つの要素からなり、町がなくてもコミュニティがあるとのこと。災害が発生した際には自己診断に任せなければいけない部分が多いが、現在の自治体職員のレベルは低く、もっと人事交流を進め、自治体職員の資質向上を図ることが重要であると言われ

ていた。今後、地域防災力を向上させるに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いかなければならない。そして全国様々な地域の経験を全国市長会など通じて共有の経験として活かし、各自治体の防災力強化を実現してほしいとの事であった。

#### ④ 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

総括：広島市長 松井 一實 氏からの一般報告

冒頭に平成 30 年 7 月豪雨での災害の概要、そして災害応急対応についての説明がありました。そして災害後の対策としては危機管理を消防局から独立させ危機管理室を設置し、組織の牽制順を上にしていざという時に指示ができるようにしたのと共に仕組みも整理し、注意態勢→警戒態勢→警戒本部→対策本部への細かい移行ができるようにしたという。また、防災情報共有システムを導入したとのこと。やはり平時からのコミュニケーションが大切で、陸上自衛隊との関係も深いとのこと。

そのほかにも避難所の環境整備にも着手し、被災者支援の相談をワンストップ窓口で対応。例外はやらないが例外を恐れることなく困りごとを受け止め現場優先でやる。現場優先にすることでスポットクーラーを導入するなど、また空調設備が整ったところに移動するなど弾力的な対応を心がけ、速やかな健康管理体制を整えたとのこと。

仮住宅の提供でも、市営県営住宅等の公的賃貸住宅や民間賃貸住宅を提供し、市が直接借りて提供できる住宅なども広報したとのこと。また、災害救助法の生活必需品は最低限なので、被災者の視点に立った独自の視点でテレビ、冷蔵庫、洗濯機などの設置も可能にしたようだ。

最後に常に市民のみなさんに災害への備えを取っておくこと、また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のと共に大規模・広域自然災害に備え近隣の市町村と連携を図れるように準備しておくことも重要であるとの事だった。

## ⑤ 一般報告

### 火山災害と防災

総括:防災科学技術研究所 火山研究推進センター長 中田 節也氏からの  
一般報告。

初めに日本の火山活動についての説明があった。日本の火山活動は世界の中でも穏やかな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とのことだった。日本では地震観測網と火山の監視・観測体制を誇っているが、地震の予測が困難であると同様に火山の噴火の予測も困難であるとのこと。また火砕流は死に至る厄介なもので最も注意をしなければならないものであるとっていました。火山灰は比較的被害が小さいと思われているが、火山灰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はタービンを破壊させるとのことでタービンを使っている火力発電所にとっても深刻な問題であるとのこと。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が重要であると話されました。最後には近い将来、日本には私たちが経験していない規模の大きな噴火があるだろうとのこと。現在の火災防災体制はまだ不十分であり、それをしっかりと理解し、今後の大きな噴火の対策を国に任せずにみんなで協働して行う必要がある。だからこそ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行う必要があると提案されていました。

## ⑥ パネルディスカッション

総括:コーディネーター 追手門学院大地域創造学部地域創造学科長・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

コーディネーター 田中教授

1960年～1994年までは比較的災害による死者行方不明者は少ない。自然現象、暴露性、脆弱性のそれぞれのサークルの重なる部分が災害をもたらす。都市にリスクがあり、これは文化が忘れられて危険だけが残ったことを意味している。災害リスクは、複雑化・不可視化・個人化している。自然災害は多様化・激甚化・広域化している。コミュニティは希薄化・分節化・断片化している。以上のことから防災減災→困難化していると言える。誰が防ぐのか？防災減災の主語は何か？そこで再びコミュニティの連携が必要になってきている。地域内と地域間、行政内と行政外、地域と行政の連携や統合させることでコミュニティを形成する。改めて連携・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のが重要な課題であると定義しました。

パネリスト 豊岡市長

東京への通勤通学が3,000人というベッドタウン。新幹線で37分という早さ。

被害想定をBCT、遺体措置計画や罹災証明書がタブレットを利用して出せるシステムを開発中とのこと。LINEを利用して拡散している。

35会場の避難所全てを開設し、そして使用しての訓練を2日間かけて実施しているとのこと。三島市オフロードバイク隊という市の職員の組織が1ヶ月に1回自衛隊で訓練あり、災害場所などの動画をLINEで送るといふ。各小学校区(14)で議論を行い、地域コミュニティ協議会や避難所運営会議をそれぞれ開催している。また、女性に配慮した避難所運営を心がけ、避難所運営グッズもひとまとまりになっている。その中にはピクトグラムも用意し、避難所のレイアウトも決まっており、マニュアルはわかりづらいのでアクションシートを展示することでみんなの理解を図る。地区防災計画では人材育成講座を実施。ジュニアレスキュー隊、チャリンコ隊(中高生)が町内の被害状況を把握するというオリジナルな試みもある。防災訓練の参加人数が2万人。どのように参加者を増やし自分ごとにしていくのが今後の課題であるという。

パネリスト 神出市長

防災に関しての関心が高い町だからこそその取り組みがある。日本農業遺産にもなっている、下津蔵出しみかんが有名。450億円かけて、水防対策や市役所の高台移転を実施した。市からの支出は災害復興特例など活用し38億円のうち5億円。市民一斉訓練は2万人が参加した。市民の約半数が参加している。重点地区防災訓練も実施し、地域ごとの意見を参考にして、課題を一緒に考える。行政の整備にも限界がある、地域の支援、共助が大切だ。お互いを信頼し協力し合えることが大切。南関トラフで4,000人が亡くなる想定がある。それに備え様々な

対策を講じているとのこと。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 6.9 kmに及ぶ防波堤などの津波対策事業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のこと。また、地域と連携をした防災活動も実施しており、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いるとのこと。今後、市民との更なる信頼関係の構築を目指しているとのことでした。

#### パネリスト 大矢根教授

防災の主体はなにか、その主体を育成し、そこからの連携を考える。近年人間関係が希薄になっており、これはコミュニティの崩壊を意味しているとのこと。その昔は土手の花見という物があったが、実はこの風習は災害が起こるその前にみんなでお酒をみて土手を踏み固めておこうというもの。みんなが1日楽しむだけで、酒宴によって公共土木事業が行われる結果になる。当時は農民がほとんどだったので、人口の9割から8割がみんなでお酒を踏み固めることになった。これは関東では結果防災、関西では生活防災と呼ばれ、誰が何をやるかという行為まで踏み込んでいくことが大切だということ。防災マップにしてもシナリオや防災資機材が乗っているだけのマップでは意味がない。大矢根先生が実施している、まちあるきは4世代が参加し、妊婦や車椅子の方も参加する。まちの中の危険と試練を探す。例えば防災倉庫の鍵の問題については鍵を持った人が被災した瞬間倉庫は開かない。災害の時に一番最初に使うのはバールだ。そのバールの位置がわからないと先に進まない。また、その地域独自の道具の配置を決めておかなければならない。防災倉庫を体育倉庫に学ぶべきという独自の視点も面白い。体育倉庫は必要な物が必要な場所においてある。事例紹介では、東京の地区内残留地区（避難所などがいっぱいになってしまうため自宅待機などその場に残るように指示される）にある両国高校はクラスごとに担当を決めて、マンションの上から全部走って安否確認をするというのを総合学習の中の地域に貢献するボランティア活動として実施した。また、災害の時に問題になる個人情報保護法は「人の生命財産に身体または必要がある場合は適応されない」と書いてある。法律はしっかりと理解しておくことが大切と言っていた。

#### パネリスト 磯打准教授

個別の組織の取り組みを考えていくと誰かと連携しなくてはならないと気がつく。ではその時にどういう連携をしていけば良いのか。地区防災制度において個別最適は全体最適とはならないということが特徴。お互いの目標と限界を共有しておくことが重要であるとのこと。どの時点で・どのような・誰が決断・誰が実行するのか。BCP(事業継続計画)被災を前提とした対応計

画。従業員の雇用を確保し、事業を継続していくためにどうすれば良いのか。また、通常業務から何を削ぎ落とす(絞り込む)のかを考えておく必要があるという。香川県は南海トラフでも比較的被害が少ないと想定されているので主要な拠点が集まっている高松を拠点として他地域との連携を図る。具体的には、構成員と連携して大規模豪雨が氾濫したと仮定して流域全体の広域対策などを行う。また、地域コミュニティ継続計画においては、3分論(自助、公助、共助)に分かれてしまっていることが弊害となるため、それを溶かしていくことが地域防災計画だと言っていた。

#### パネリスト 持留館長

人口は増えているが自治会加入率が減少している問題がある。理由は全体の6割がマンション住まいとなって自治会加入にメリットがないからとのこと。天災は忘れた頃にやってくる。野口地区は、自分の命は自分たちで守る、自分たちの地域は自分たちで守るを合言葉にしている。自治体加入していないマンションへのアプローチとして、人と人との絆を強くするために、無関心層の市民に関して防災活動、地域活動を行っているとのこと。

5名の報告が終わったあと、各々のパネラーから補足の意見や質問などを討論し、コーディネーターの田中氏がまとめに入りパネルディスカッションは終了となった。

#### 所感

本市では今まで大きな災害はなく、災害に無縁な地域ではないかと考えられていたが、今回の台風19号の襲来では市内各地にて大きな被害が発生した。

今回、2日間にて開催された全国都市問題会議に参加し、基調講演、いくつかの報告、そしてパネルディスカッションを通じ、感じたことは「災害は起こらない」ではなく、「起きることを前提としたまちづくりが重要」であると実感しました。また、「自助・共助・公助」それぞれの備えと連携で防災力を向上させることの重要性も改めて考えさせられました。

本市においても自然災害を発生させないようにすることは不可能なので、今後どのような災害が起こるのかを想定し、また被害を予測し、そして事前に対策をとって被害を軽減させる「減災」への取り組みを推進できるかが、今後の課題であると考えます。



