

# 第 81 回全国都市問題会議研修報告書

委員名： 愛敬 重之

1. 研修場所：霧島市

2. 研修日時：令和1年11月7日（木）13時30分～8日（金）11時30分

3. 研修事項：防災とコミュニティ

4. 研修を通しての考察・参考となった事例・感想等

—基調講演—

志學館大学人間関係学部教授

原口 泉氏

「鹿児島の歴史から学ぶ防災の知恵」

シラス文化と自然災害の説明から防災の知恵を学ぶ。

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。南九州人はこの厳しい環境化でどのように暮らしてきたのか。シラス台地は2万年以上前の始良火山の大爆発により誕生し、高温で堆積したため亀裂が走り、ガスが抜け、空洞（洞窟）がいくつもできた。ガマと呼ばれる洞窟は縄文人の住まいとなる。

古代は、律令政府に対し、熊襲・隼人がガマを軍事拠点にして抵抗している。（720年隼人の反乱）

中世は、ガマは密教の寺院となり、山伏たちの修験の道場にもなった。

近代は、ガマは食糧の貯蔵庫として使われる。もちろん井戸でもあった。鹿屋市の観音淵では、シラス台地の基幹産物でもある大豆からモヤシが栽培された。年中室温が一定のガマは、主食のカライモ等の貯蔵庫に適していた。

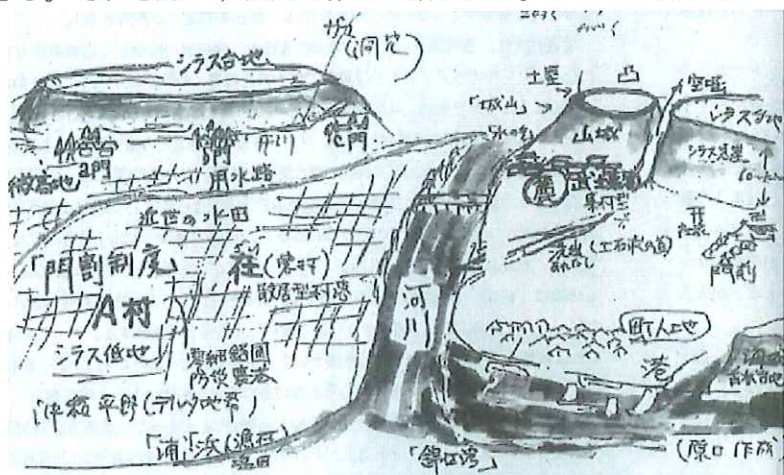
南九州では、一農家の所有耕地は、あちこちに散存している。これは、作業能率を犠牲にしても台風の筋（突風）に当たり、一農家の耕地が全滅するのを避けようとする防災農法である。そのため散存する耕地に重い農具や肥料を持ち回る必要が生まれるが、ガマがその保管庫になった。

人里離れたガマは、ご禁制であった浄土真宗の隠れ念仏たちが、密かに南無阿彌陀仏を唱える集会所でもあった。近現代は、西南戦争のとき、城山の洞窟が西郷軍の隠れ家に使われることや、太平洋戦争中では防空壕となった。

このように「ガマ文化」は災害常襲地帯の南九州に生まれた独自のシラス文化だ。

中世の「山城」も、「シラス文化」の賜物であろう。シラス台地は数年ごとの集中豪雨によるガリ浸食によって自然の深い堀ができる。それを加工すれば立派な空堀となる。さらに空堀によって孤立した山のまわりに土塁という土壁を築けば、山城が完成。

削平された山上の降雨は土塁によって空堀に導かれ、空堀が土石流の吐け口となる。今でもシラス台地の下に「洗出」という地名があるのは、そこが土石流の吐け口であったからであろう。湧水源でもある山城の麓に立地する田畑は、集中豪雨のとき、洗出から溢れた土石流だけはかぶることになるが人手による回復不可能というほどの被害には至らない。





(危険を分散させる効果)そこで数年ごとに農民はクジびきで復旧した田畑を再配分する。これが、「門割制度」という。この門割制度は、大災害にならないようにうまく地形を利用し、被害は全員で均分して受けようという考えに基づく土地制度。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たと考えられる。私たちが「災害は自分の身近なところで起こりうる可能性がある」という認識を持って、防災対策を考えるべき。

#### —「仮想現実」だけ頼る脆弱さ—

私たちのほとんどは、現場を見ることなく、メディアを通じて、ものごとを認識する。つまり、メディアが作り出したイメージを現実として促えている。自身の五感や身体性を重視しなければならない。

#### —台風 15 号の教訓—

##### 「完全防災から非脆弱へ」

15号の特徴はインフラ被害に対する応急対策が長期化している点である。初動の遅れが響いている感が否めない。台風通過時に政府やメディアの関心が都心部に集中し、地方への注意が薄かったことの影響もあるだろう。昨年の台風21号は通過が日中で、SNS投稿で被害状況がつぶさに発信されたのに対し台風15号の通過は夜間だったため映像が発信されず、朝には、通信網が途絶え、被害状況が伝えることが出来ず影響も大きかった。現代社会において電力はエネルギーだけでなく、通信インフラも担っており、特に危機状況では後者の役割が重要である。情報があれば一定程度の生活面での制約は耐えうるが、情報インフラが破壊されてしまうと救助を訴えることもできず、行政も被害状況を把握できない。通信インフラとしては、発電能力よりも送電網の保全や非常時の蓄電能力が重要となる。「非脆弱」とは、一定の損害を受けた上で、生命や生活への被害を極小化する考えかたをしなければならない。

#### —まとめ—

今や、AIや5G等いわれているが、「災害と教育」「環境と教育」は必要かと思う、AIにないもの愛敬である。顔の見える関係も必要かと思う。

#### 主報告

##### 「霧島市の防災の取組（火山防災）」

鹿児島県霧島市長

中重真一氏

火山を有する本市は、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、霧島市にとっては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組など開催し、現地で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。

「霧島会議」=霧島山を中心に広がる鹿児島県、宮崎県の両県が、県境を越えて連携し、環境、防災、観光などの共通する課題解決に向かって協働することで地域活性化を目指すことを目的に平成19年11月9日発足しました。

火山をもつ地域特有のコミュニティの取組といえる。

本報告では火山活動を取り上げたが、今年の6月末から7月にかけて九州南部を襲った大雨では、「レベル4避難指示」を全域に発令した。大雨、台風による豪雨災害の防災対策についても向上する必要がある。

全国的に多発する大規模な災害に対し、住民一人ひとりによる「自助」、地域住民やボランティア、企業等が協力して取り組む「共助」が重視されている。行政においては、地域、住民の取組への支援はもとより、地域社会を中心としたコミュニティの防災への取組の推進に努める。

#### 一般報告

##### 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

##### 注目されるコミュニティ防災、「共助・自助」

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たのは、1995年の阪神・淡路大震災以降であろう。この時を境に「公助・共助・自助」という言葉が一般的になり、同時に「行政の限界」という認識もされるようになった。





阪神・淡路大震災は「ボランティア元年」ともいわれた。

## コミュニティをどう捉えるか

ここでは、コミュニティという概念を正しく理解するためには、次の点を理解する必要があるとされ、説明されました。

- 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境界をもった住民の魂である。ここでは、学校、企業もコミュニティも一構成要素。
- ②コミュニティはさまざまな地域の総称である。
- ③コミュニティは重層的な構造を持っている。
- 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だ（ここでは生きものだともいってました）
- 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、自主的な存在だ。

## 自治体で、どうコミュニティ対策をしていったらいいのか

### (1) コミュニティの側から

コミュニティの内側から、自発的に地域防災力を高める努力が求められる。

コミュニティが自分の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ための活動を行う。さらに、こうした防災力診断を定期的実施することによって、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。この防災力診断マニュアルは三つの部門からなり、第一は「コミュニティの基礎体力」診断、第二は「コミュニティのリスク」診断、第三は「コミュニティの災害対応力」診断である。この例に見るように、現在必要なのは、コミュニティの内部から強化しようとする動きが必要。

### (2) 自治体の側から

自治体の側から地域防災力をどう高めるか考える

自治体の側からの地域防災強化の政策において、欠けているものは、なによりも、防災を担当している行政職員自身が、自分の市域のコミュニティの状況を正しく認識していないことである。＝市域内のコミュニティの多様性を正しく認識できていない。

地域防災力強化の行政一般について考える。

行政は「公平性の原則」があり、それが住民への行政サービスの指針となっている。しかし、地域防災力政策は、この原則にとらわれているとうまくいかない。地域防災力向上の政策は、第一に「ゆるい全市的な基準」と、コミュニティごとの「その地区の実情に合わせた」個別対応が必要となるのである。

第二に、地域防災力向上はあくまで、コミュニティの内発的な努力によらなければならないことを考えると、行政が「協働の事業」を進め、行政はあくまで地域のバックアップの役割にとどまりながら、なおかつ、地域の防災力向上の実質をあげなければならないのである。

その上で、災害対策の総合行政的な性格を考えると「防災の主流化」と称され、すべての行政施策や行政事業を「防災の観点からチェックする」必要がある。さて最後の、しかし、重要な問題は、コミュニティの「基礎体力」とか、「生活コミュニティ」と呼んできた部分をどう向上させるかである。生活コミュニティは、特定の行政施策を進めれば形成されるような性格のものではなく、自生的なもので、いわば、地域住民が日々の暮らしの中で「自然と育ってゆく」ものである。

## 結論として

どうしたら地域防災力が向上していくかの解答は、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えを出してゆかなければならない」課題なのである。こうした「地域ごとに答えを出す」という自覚からこの問題は出発するのである。

全国の自治体が「実験的に試み、成功、あるいは失敗した」地域防災力への取組みを、全国の自治体の共同の経験にしていくことで、「地域からの答え」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。

### 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

松井一貫氏

7 月豪雨災害を受けて組織の集約・整備、体制の見直しなど伺いました。

松井市長の災害時の対応の中で「現場優先という意識」という報告が印象的だったので記載します。

災害時においては、「あたたかい食べ物がほしい」といったイレギュラーな要望をどうくみとるかが求められると思います。日頃、行政は、「例外はなるべくやらない」、つまり、「一般化した対応でやろう」という癖があります。現場優先という意識のもと、「例外」を恐れずに進める必要があります。そのためには、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ります。その決断ができるかがポイント。

皆様にお伝えしたいこと

#### 【平常時】

- ・自分の市町は大丈夫であろうと予断をもち、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持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、近隣の市町との危機管理体制の連携を図ること。

#### 【災害発生の可能性が高まった時】

- ・狼少年論を恐れることなく、人命を大切にすることに最善を尽くすのみという覚悟をもつこと。

#### 【復旧・復興期以降】

- ・復旧にあたっては、単に機能復旧するだけでなく、その地域に住んでいる住民が、これからも愛着を持って住み続けられるような「まち」にしていくという視点をもつこと。
- ・前例にとらわれず、常に検証をおこない、必要な改善をおこなうこと。
- ・災害を記録に残し、継承を図っていくこと。

### 火山災害と防災

国立研究開発法人

火山研究推進センター長

中田節也氏

防災対策としてジオパークの活用

ジオパークはその地域の住民から行政、さらには研究者を含む全員が作り上げる社会活動であるので、今の防災対策でありがちな、住民が取り残されてしまうような先走りの計画など、異なる立場間にありうる垣根は取り払って日常的な対話が生み出されている。これらのメリットを生かしジオパークの活動は防災に強く結びついている。例えば、ジオパークが前述の火山防災協議会の構成員になっている場合が多く、自治体の防災を含む基本計画の中にジオパーク活動が位置付けられている場合もある。

日本のジオパークの特徴

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高校において実施されている。

まとめ

ジオパークにおける防災活動のポイントは、日頃我々が恩恵を被っている火山という自然を認識し、それらを有する地域の魅力を再確認しながら、発生頻度の低いながらも必ずやってくる火山災害について理解をすることである。誇りある地域を自然災害から守り持続的に発展するため、地域の構成員全員が関わって作り上げるジオパークのような仕組みを活用することによって、長続きする火山防災への取組みが可能になる。

2 日目

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 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 大屋根 淳



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  
霧島市国分野口地区自治会公民館長 持留憲治  
静岡県三島市長 豊岡武士  
和歌山県海南市長 神出政巳

#### —防災とコミュニティ—

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）の掘り起し—

専修大学人間科学部教授

大屋根 淳氏

結果（生活）防災の工夫～「土手の花見」

まずは私たちの年中行事である「土手の花見」を振り返ってみる。川の土手に桜が植えられていて街の名所になっているところも多く、春先には花見が行われている。近世から続くこの年中行事は、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いわれる。毎年必ず花見を楽しみ、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。防災、普請、動員といわずに、年中行事を楽しむ中に防災が適切に盛り込まれていた。

最近では住宅地や商店街の一角にフラワーポットが置かれているところも多い。これは街や通りに潤いをもたらすものであるが、実はもう一つ別の意義がある。早朝未明から午前様の帰宅時間帯まで、近隣の年齢各層がここを通り、四六時中これを眼差して水をやり愛でる。これらの**視線の交錯する範囲は該当居住者のいわば縄張りであるから（領域性の確保）、部外者が悪さをしにくくなる（監視性の強化）**。メンテナンス費用のかさむ防犯カメラより効果があるのではないか。

**あるものをつかう＝一步踏み込んでみる必要があります。**

目的と限界を共有する戦略的な連携計画

#### —地域継続計画DCP—

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

DCP＝ある一定の圏域である「地域」の継続を目的とした計画を指しその地域継続は**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経済活動の復旧・組織間連携の回復**、といった段階を経て実現され、多様な主体の連携の形である。

地域継続で考える「地域」の範囲は、近所の範囲から町内会、連合町内会、小学校区、行政単位等が想定されるが、その取組の担い手は範囲内に所在する地区居住者・事業者等であり、地方自治の担い手の地域継続を支援する伴走車である。しかしながら、昨今の災害による被害は突発的で甚大となる傾向があり、伴走車であるはずの地域自治体そのものが機能不全に陥る可能性がある。伴走車がいなければ、走者は走り続けることができない。地域継続の担い手を中心とした伴走機能の継続が必要であり、DCPを通じて走者目線で機能継続対策を検討する必要があると考えている。

地域コミュニティの強化を目指して

霧島市国分野口地区自治会公民館長

持留憲治氏

防災事業の継続には強いリーダーシップとその実務を担う防災担当の知識と経験が必要であり、継続的な人材育成がきわめて重要な課題である。防災に関しては企業に学ぶべきところもあり情報交換をしたいところだが出来ていない。今後の取組みについては、より自主性の高い防災組織の構築を進めていく必要性を感じている。具体的には、各世帯に配布された霧島市総合防災マップを活用して避難場所や危険個所を日頃より自覚することと、要配慮者と日頃から向き合い、向こう三軒両隣の助け合い単位活動を通じて災害発生時にも迅速で漏れの無い行動ができる、**ふれあいの地域をつくっていききたいと考える。**

**企業**と避難場所の提供に関する協定などを締結し、地域コミュニティの充実をはかっていきます。

**人材育成**については、これまで防災担当者を中心に鹿児島県の事業である「地域防災リーダー養成講座」を受講させていただきます。

## 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—

静岡県三島市長

豊岡武士氏

避難所運営に関する取組では、運営会議を定期的実施しており、避難所運営基本マニュアル、避難所開設アクションシート、避難所開設訓練と実施している。特に三島市での特徴ともいえる小中学生の育成である。

**ジュニアレスキュー隊**=200 を超える世帯数を有するマンションでは、情報収集や避難支援を行っている。運動会でも防災に関する競技を実施し、多くの地域住民が触れ合える機会をつくることにより、災害時の助け合い風土を醸成し、地域の絆づくりを生かした自主防災組織の活性化も進展している。

### 防災活動を通じた地域との連携

#### —更なる信頼関係の構築に向けて—

和歌山県海南市長

神出政巳氏

海南市の特徴としては以下の活動があった

**市民一斉訓練**=行政と自主防災会等が一体となって行う防災訓練として、例年2万人以上の市民の皆さまに参加いただいている。

**重点地区訓練**=年間2地区から3地区を重点地区指定したうえで、南海トラフ地震や風水害に対する避難訓練だけでなく、要配慮者への支援方法や避難した後の行動など、一人ひとりが「自助」「共助」の重要性を認識する機会となるよう平成22年度から実施

**ミニ説明会**=説明会では、災害に対して地区にどのようなリスクがあるのか、過去にどのような災害が発生したのか、行政はどのような対策を実施しているのか、そして、大規模災害時における行政の限界や、地域で取り組んでいただきたい要支援者対策等、防災活動全般について説明している。

### パネルディスカッションでのまとめ

- 市民と行政の信頼関係の構築をつくっていく
- あるものを使う、一歩踏み込んで
- 自称・共助・公助の三文論を十分にいかす