

議員派遣報告書

立川市議会
対馬 ふみあき

1. 日 時：令和元年 11 月 6 日（水）～11 月 8 日（金）
2. 派遣先：鹿児島県霧島市国分体育館
3. 派遣者：
たちかわ自民党・安進会：須崎八朗・木原宏・桑川敏男・対馬ふみあき
公明党：高口靖彦・伊藤幸秀・門倉正子・瀬順弘・大沢純一
民主・市民フォーラム：大石ふみお
4. テーマ：防災とコミュニティ
5. 内容報告

概要

全国都市問題会議は市長、特別区長、議員をはじめ自治体関係者や学者、研究者が一堂に会し、理論と実際の両面から都市問題・地方自治について討議する会議である。今年度の全国都市問題会議は全国から約 1800 名の行政関係者が参加し開催された。立川市議会からは 10 名の議員が派遣され、移動日を含む 3 日間参加をした。今年度のテーマは「防災とコミュニティ」である。

初日には志學館大学人間関係学部教授の原口泉氏による基調講演、開催市の霧島市の市長である中重真一氏による主報告、尚絅学院大学人文社会学群長の田中重好氏・広島市長、松井一實氏・防災科学技術研究所火山研究推進センター長、中田節也氏による一般報告が行われた。

2 日目には追手門学院大学地域創造学部地域創造学科長の田中正人氏・専修大学人間科学部教授の大矢根淳氏・香川大学地域強靱化研究センター特命准教授の磯打千雅子氏・霧島市国分野口地区自治公民館長の持留憲治氏・静岡県三島市長の豊岡武士氏・和歌山県海南市長の神出政巳氏によるパネルディスカッションが行われた後に閉会となった。なお立川市議会は日程の都合により 2 日目のパネルディスカッションを中座して帰途についている。それぞれの内容については後述する。なお、会場内は写真撮影が規制されていたため資料として提出することはできなかった。

基調講演「鹿児島県の歴史から学ぶ防災の知恵」志學館大学人間関係学部教授 原口 泉氏

鹿児島県は錦江湾に浮かぶ桜島という高さ 1,117m 面積約 80 km² 周囲 52 km の複合火山を抱えている。約 26,000 年前に誕生してから 17 回の大噴火を繰り返し 2018 年現在でも 479 回の噴火を繰り返している。また鹿児島の江戸時代の災害史を振り返ると洪水・台風・干ばつ・虫害・疫病のサイクルを繰り返し、更に前述の火山爆発や地震、津波など災害が多かったようである。しかしながら桜島では現在約 4,600 人もの住民が暮らしており、鹿児島の人々はこのような環境下でも今日まで暮らしている。その理由について原口氏は歴史を振り返りながら 2 つの観点で説明している。

1 つは火山を抱える地域としての特殊な土地構造にある。鹿児島にはシラス台地があり、これは 29,000 年以上前の始良火山の大爆発によって誕生したものであるが、このシラス台地を形成する過程の中で火砕流が高温で体積した後温度の低下と共に固まった結果、空洞（洞窟）や亀裂がいくつもできた。これを「ガマ」と呼ぶが、この「ガマ」が鹿児島県民を含む南九州人の文化と共にあったため今日まで暮らし続けることができたという観点である。

「ガマ」は黒川遺跡（日置市吹上町）や溝ノ口岩穴（曾於市財部町）を見ると縄文時代は縄文人の住処となっていたことが分かり、夏は涼しく冬は暖かいという快適な環境であったことが推察される。また紀元後も古代に「隼人の乱」が起こった際に軍事拠点されていたことや、中世では天台・真言宗の山岳密教の寺院の役割を果たしていたなど鹿児島の人々とともに文化を育んできた歴史的証拠がある。

近世になると「ガマ」は住処から食糧の貯蔵庫へと役割を変化させている。年中室温が一定の「ガマ」は当時の主食であったカライモなどの貯蔵に適していたり湧水が豊富で井戸の代わりにもなっていた。また別の使い方として農具や肥料を保管する作小屋としても利用されている。南九州では一農家の所有耕地は散在しており、これは台風の被害によって農地が全滅することを避けるために行っていた防災農法であるが、散在する耕地に思い農具や肥料を持ちまわるための保管庫としての役割を担っていた。また、近世においても人里離れた山奥にある「ガマ」においては当時禁制であった浄土真宗の隠れ念仏が集う集会所としての役割もあった。このように「ガマ」は災害常襲地帯の南九州に生まれた文化であると言える。

鹿児島県民の文化と密接な関係であった「ガマ」は 2001 年に行った調査では 1991 カ所が確認され、その数は全国の約 4 割を占める多さであった。しかし 2005 年に鹿児島市内の中学生 4 人が防空壕跡地の「ガマ」に立ち入り火を起こしたことが原因で一酸化炭素中毒になり死亡した事故をきっかけに埋められていくこととなった。「ガマ」の中には一酸化炭素の濃度が高く火を起こしてはいけないということは計測器がなかった時代からリスクマネジメントとして知られていたが、近代ではそのような知識が引き継がれることはなく危険な存在として扱われていることから「ガマ」は 1 万年以上続いたその役割を終えようと

しているのかも知れない。しかし「ガマ」が鹿児島県民と築いてきた文化は大切にすべきである。

鹿児島県民の災害と上手に付き合ってきたことを示すもう1つの理由は「門割制度」である。門割制度とは4〜5戸の農家の集まりを「門」という単位でまとめて農地を割り当て、一定期間耕作したのちに検地によって農地を割り替える制度のことで江戸時代に東北地方や西日本の河川流域などで局所的に多くみられていた制度だったが薩摩藩では全域的に実施されていた。「門」には名頭というまとめ役がおり名頭名義で分配される農地は用農夫数で割り当てられ、農家は同じ「門」内の年貢納入の連帯責任を負った。一見すると非効率的な制度のように思えるが防災という観点からみると非常に理にかなっている制度となっている。

「門」が防災面で理にかなっている理由はふたつあり、ひとつは「被害の均分」である。例えば土石流で農地が壊滅的な被害を受けると直ちに村の人々全員で復旧作業に取り掛かる。復旧後は被害を受けなかった農地も含めて区割りを見直し再び割り振ることで被害を均分する。もうひとつは「危機の分散」である。分配される農地はある程度まとまっているわけではなく細かく決められた農地をあちこちで組み合わせることで一人が持つ農地が分散される。この分散方法は作業面では効率的でないと言えるが、他方で災害に遭った場合、農地が全滅することを避けることができるというメリットがある。これを行うことで薩摩藩や地方の領主は安定的な年貢の確保ができていたようである。またこの制度が災害の多い鹿児島の農民にとっても必要なものであったことは歴史的にも証明ができる。例えば1757年には家老から群奉公へ農民が成り立たないの門割による救済を行う旨の命令がでていて、農民側からも門割をしてほしいとの陳情が出ている。また1780年には群奉公が連名で、各郷の役人に出した陳情には門割による救済を望む農村が多数あると書かれている。

このように鹿児島では少なくとも前時代においては、災害が起こることを前提として社会が築かれていたことが分かる。現代に住まう私たちも「災害は自分の身近なところで起こりうる可能性がある」という認識をもって、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 中重真一氏

鹿児島県霧島市は平成17年11月7日に1市6町の合併で誕生した、鹿児島県本土のほぼ中央部に位置する人口12万5,478人総面積603.16km²の市である。市の北部には日本で最初に国立公園に指定された霧島山を抱える。この報告では平成23年に発生した新燃岳の噴火による被害と対策について述べられている。

霧島市と周辺自治体は平成23年1月26日15時30分頃発生した新燃岳の噴火により大きな被害に見舞われた。そもそも新燃岳は平成20年から小規模な噴火を繰り返していたこともあり噴火警戒レベル2となっていたものの、本格的なマグマ噴火を起こしたことは約300年ぶりのことであった。気象台はこの噴火の発生したことにより噴火警戒レベルを2から3へと引き上げを決め、それを受けた霧島市では早急に災害警戒本部を立ち上げ、24時間体制で住民や観光客、登山客への対策を行った。新燃岳の噴火は同年10月まで噴火を繰り返しやがて収まっていったものの、噴火により発生した衝撃波による施設や住宅への被害や観光客の減少などで霧島市に大きな打撃を与えた。

霧島市ではこの新燃岳の噴火による教訓を様々な災害対策に生かしている。まず情報面では霧島市は住民に対して「新燃岳安全対策マップ」を作成している。これは避難勧告や避難指示は人命第一の観点から住民が迅速かつ安全に避難できるよう、正確に情報を収集し適切な方法で伝えなければならないという前提で作成されたもので、地域住民に配布することにより普段からの備えを呼び掛けている。更に噴火を想定して噴火警戒レベルに対応した体制、避難情報の伝達体制、伝達方法を掲載した避難計画をホームページ上に掲載している。また登山者に対しては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基設置したほか、霧島山周辺の登山口3カ所に避難壕を設置している。

次に農業被害対策として、噴火時に火山灰の付着による品質低下などが懸念されており、降灰の洗浄が必須となることから安全な用水の確保及び経費が必要であることから霧島市では河川の水質検査を継続して行っている。実際に新燃岳が噴火した際に行った水質検査では河川に濁りがあったものの農林水産省の定める要望水質基準の範囲内であったため稲作などに大きな影響はなかったが、霧島市では今後も水利組合などの農業関係団体と連携を深め、情報交換を行いながら農業被害の低減に努めるとしている。

観光面では新燃岳の噴火当時、噴火の映像が連日全国放送で報道されたことにより宿泊のキャンセルが相次ぎ、鎮静化されてからも客足の回復が鈍かったことから平成29年に起こった噴火の際には市および観光業界において噴火現象に対する防災に加え、風評被害に対する危機意識も併せ持った対策を行った。住民や観光客の安全対策に十分留意しつつ門の不安を与えないような細心の注意を払った情報発信の成果は平成23年に起こった噴火よりも観光客の減少が抑えられたことから証明できる。

霧島市としては火山を有することで様々なリスクを抱えているものの、他方で温泉や景

観といった面で恩恵を受けており、今後も重要な地域資源として共生していく姿勢である。今後は共通する火山に関する諸課題を広域的なコミュニティで共有し対策を考えていきたいとしている。噴火だけではなく日本全体としても様々な災害に対して住民一人ひとりによる「自助」、地域住民やボランティア、企業など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や住民の取り組みへの支援やコミュニティの防災への取組の推進に努め、いつでも起こりうる災害に機能を発揮できるコミュニティの構築と災害に強いまちづくりを目指していく。

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」

尚絅大学人文社会学群長 田中重好氏

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たのは1995年の阪神・淡路大震災以降であろうがこの時に「自助・共助・公助」の概念が一般的となり、同時に行政の限界も認識されるようになった。コミュニティレベルの防災対策は国際的にも注目を浴びており、その理由は発展途上国への国際支援の成果が一度の災害によって無駄になった経験が基になっている。このことからコミュニティの発展と防災対策は密接な関係があり推進していくべきものであるが、実際にはこうした動きを研究上も、実践上も、十分論理的に整理されているとは言い難い。

原因の一つとしてはコミュニティという概念の捉え辛さにある。コミュニティと聞くと私たちは自治会や町内会の別名という認識をすることが多いが、それはコミュニティの概念を正しく理解しているとは言えない。コミュニティとは社会関係、社会集団、地域的アイデンティティの3つの要素からなる境界を持った住民の塊であり学校や企業も含まれる。更に様々な地域の総称であることや重層的な構造を持っていること、コミュニティには多様性があり、行政側からは作ることはできない自生的な存在であることを理解しなければならない。

それを踏まえたうえで東日本大震災が発災した際にコミュニティがどのような役割を果たしたかを見ると、津波に対する避難行動に表れている。一般的には津波からの避難においては個人個人が津波情報を正確にキャッチして高台に避難をすることが重要で複雑ではないと思われるが、実際は警報が発令されれば直ちに住民が避難するわけではない。実際に東日本大震災の時には避難しない住民や発災後に多くの人が海に逃げていくのが観察され津波の被害に遭っているし、このような住民が一定数以上いることは新聞でも度々報道される。この現象の原因は避難行動を「個人の行動」だと捉えていることであり、これを「コミュニティの行動」と捉えることで改善が期待できる。具体的には「危ないので逃げてください」と言うよりも「あなたが逃げないと周りの人に迷惑がかかるので逃げてください」と言った方が効果的だということである。

ではなぜ日本という国がコミュニティの役割を効果的に果たせていないのかというと、日本の防災・復興対策の中ではコミュニティという社会的にユニットに明確な位置づけがされていなかったことが原因だと考えられる。自生とは真逆の「政府が守るべき対象」として存在してきたコミュニティは住民が自治体に依存するという形で阪神・淡路大震災が発災するまでは進んできたのである。

では今後災害対策や地域防災力を向上させるために自治体として何が必要なのかと言えば、まず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理解し、公平性の原則を維持しながらもコミュニティの実情に合った個別的な対応が必要である。しかしあくま

でコミュニティが自生的に成長しなければならないため行政からの生活コミュニティへの関わり方や働きかけに関してはまずコミュニティに対してきっかけを与えることが重要である。地域防災力の向上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であることを自覚した瞬間、この問題は出発する。

一般報告 「平成 30 年 7 月豪雨被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

広島県広島市は平成 30 年 7 月 4 日に台風 7 号の被害に遭った。7 月 6 日 12 時の時点では 1 時間あたりの雨量は 10 mm 程度であったが 17 時から 20 時では 30～60 mm もの激しい雨が続き、その影響で広島市東部を中心に土石流や崖崩れ、河川の氾濫が相次ぎ死者 26 名、行方不明者 2 名など大きな被害が発生した。また最大避難者数は 8,423 名に達した。

広島市では平成 26 年 8 月の豪雨災害以降災害対応に係る組織・体制の強化を図っていた。災害対応に必要な人員を速やかに配置できるよう「災害警戒本部」「災害対策本部」に加え「注意体制」「警戒体制」を新設しソフト面の整備を行った。更にハード面では情報収集分析をするための防災情報共有システムを構築していた。

被災当時、救助活動においては全国の関係機関の協力を得て速やかに展開を行った。今回の豪雨災害は広島市だけではなく広島市が消防事務を受託する 3 町においても同様の甚大な被害が発生しており、極めて難しい環境下での救助・捜索活動となった。これには関係機関の円滑な活動が必要であり、平時からこうした関係機関との連携が重要であり、コミュニケーションの大切さを改めて実感した。状況の把握については天候が回復し当面の発災リスクが下がった 7 月 10 日、11 日に市内全域の被災状況の現地視察を行っている。こうした幹部の視察は現場対応の妨げになると言われているが、広島市の場合危機管理室が調整役となることで現場に無理な負担をかけることなく視察することが可能であり、視察を行った結果状況認識の共有ができ、素早い判断や指示につながったと感じている。

生活再建に向けて、まずは災害救助法により給付される生活必需品を被災者の視点に立って充実を図った。これは従前と同じような生活環境を整えることによって、再建に向けた意欲を引き出すことが重要だと考えたためである。また生活再建には道路はもとより民有地の土砂撤去が不可欠であったが、自己負担の原則が適さないと判断し民有地の土砂撤去を市の負担で行うことを決定した。家屋の撤去に関しては作業に着手するために罹災証明書が必要であったため、被害認定調査事務を担う職員には初期段階から認定調査に専念させることにより、素早い行動開始につながった。

被災後 9 月には「平成 30 年 7 月豪雨災害における避難対策等検証委員会」を設置し同年 12 月に提言をまとめた。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には、災害の危険性を我がこととして認識していただくことが極めて重要であり、そして、避難については地域コミュニティの役割が大きい」という指摘がされている。

日本という国は自然災害が発生しやすい国土となっている。また災害時には短期間の内に膨大な業務に対応・処理することが求められる。広島市の事例を参考にして災害危機対応や防災活動に生かして頂き、万が一被災されたときには強いリーダーシップにより、一人でも多くの命が救われ、また一刻も早い生活再建がされることを切に願う。

一般報告 「火山被害と防災」

国立研究開発法人 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

新燃岳の爆発的噴火や御嶽山、元白根山の噴火を見て分かるように日本は火山列島である。そのうち御嶽山では戦後最大の犠牲者数であったが、実のところ日本の火山活動は穏やかなのが特徴である。火山には噴火の数が少ないほど大きい噴火が多く、噴火の数が多いほど大きい噴火が少ないという規則性がある。日本と同じような火山国であるチリやインドネシアと比較した最近約 300 年間の噴火の数を比較すると、日本は最近になって明らかに大きな噴火が少ないことが分かる。つまり日本では富士山や樽前山の巨大噴火以降 300 年近くにわたって、大噴火は北海道駒ヶ岳以降約 100 年間起こっていない。しかし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。このことから分かるのは、現在はたまたま平穏であるが将来必ず大きな噴火がやってくるという事実である。

日本には世界有数の火山監視・観測体制を誇っているが、それでも火山噴火の予測は容易ではない。多くの火山噴火は前兆現象を伴うものの小規模の噴火は前兆シグナルが小さいうに直前にしか現れないし、兆候が長く続く場合もあれば兆候があっても噴火には至らないケースもあるためだ。火山噴火の予測は気象庁が責任機関であるが同時に火山防災協議会が観測対象の火山ごとに設置され、地方自治体の対応はこの火山防災協議会が定めておくこととなっている。

また日本の火山防災体制は世界的に見るとやや特殊である。それは日本特有の縦割り行政に起因する。日本は火山研究と火山警報の発信を担当する部局が明確に分かれており気象庁と大学や国立研究機関との垣根があるため、他国のように観測による速やかな活動評価と情報発信の決断力を持たない。そのため複数の期間で実施している観測データを一元化し、観測から予想される現象や災害をいち早く把握・予測し分かりやすい情報を防災担当機関や関係者に提供し、防災対策に速やかに活かす仕組みづくりが必要である。また火山被害軽減に関する啓発活動も国、自治体、地域でそれぞれ個別に行われているように感じる。2011 年の東日本大震災や 2014 年の御嶽山の火山災害以来国が主導して推し進めている防災のやり方が、地震や津波と異なり活動間隔の長い火山活動に対して継続的に適用できるとは考えにくい。行政、研究者、地域住民が協働してより永続的で効果のある火山防災のための取り組みを展開していく必要がある。

近い将来、日本には私たちが最近体験したことの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不十分だということを理解し、来るべき大きな噴火の対策を国任せではなく協働して行う必要がある。日頃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長続きする火山防災への取り組みをしていかなければならない。

パネルディスカッション「防災とコミュニティ」

追手門学院大学地域創造学部地域創造学科長	田中正人氏
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

パネルディスカッションは「防災とコミュニティ」というテーマで田中氏をコーディネーターとして開始された。最初にコーディネーターを含む6名から報告があった。

田中氏

阪神・淡路大震災において「自助・共助」が高く評価されたが、都市防災インフラが整っていくとともに防災は行政任せという一般的意識が広がっていることを懸念している。しかし実際は複雑化、多様化、広域化している。コミュニティには今一度連携の再構築が必要であり、そのために行政がどのように関わって行くかが課題である。

豊岡氏

三島市としては昭和54年から防災対策強化地域に指定されていることもあり、防災計画やマニュアルを計画してきた。三島市は全ての自治会に自主防災組織があり住民が自主的に課題検討を行っている。また行政とも会議を通して連携をしており情報共有を積極的に図っている。また次世代の人材育成にも手を付けている。

神出氏

海南市は南海トラフ巨大地震が起きた場合最大で約8mの津波に襲われる恐れがある。その場合の被害は非常に甚大であり、それに備えて対策を行っている。現在は津波対策として約450億円を投じて防波堤などの工事が国によって行われており、その減災効果に期待をしている。

旅程の関係により途中退席したため、以後の報告については拝聴していない。

以上報告する。



11月7日 全国都市問題会議の会場である霧島市国分体育館前にて