

令和元年12月6日

あきる野市議会議長 殿

会 派 名 自由民主党 志清会

代表者氏名 堀 江 武 

会派の(調査研究・研修) 報告書

このことについて、下記のとおり実施したので報告します。

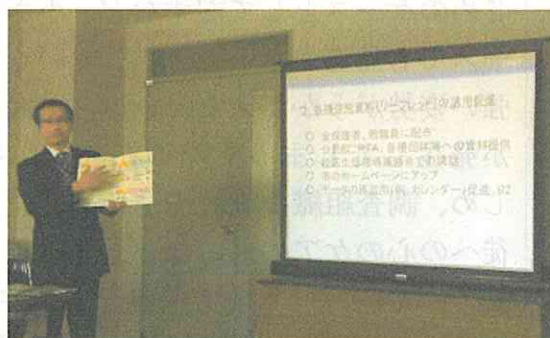
記

1 調査研究または 研修実施日	令和元年 11月 6日(水)～ 令和元年 11月 8日(金) 2泊3日
2 調査研究または 研修の場所	11月6日(水) 鹿児島県鹿児島市 11月7日(木) 第81回全国都市問題会議(鹿児島県霧島市) 11月8日(金) 第81回全国都市問題会議(鹿児島県霧島市)
3 調査研究事項 または研修名	11月6日(水) いじめ・不登校対策について 11月7日(木) 第81回全国都市問題会議(1日目) 8日(金) 第81回全国都市問題会議(2日目) ※2日目はパネルディスカッション
4 参加者氏名 (9 名)	堀江武史 子籠敏人 天野正昭 中嶋博幸 村野栄一 ひはら省吾 中村一広 臼井 健 窪島成一
5 調査研究または 研修の概要及び 感想等	別紙のとおり



視 察 報 告

1 視察日	令和元年11月6日(水)
2 視察場所	鹿児島市教育総合センター
3 視察項目	いじめ・不登校対策について
4 ☐ 視察地概要 ☐ 視察調査概要	(1) 視察地概要 人口は60万人弱で、福岡市、北九州市、熊本市に次ぐ九州第4位の人口を擁する中核市。面積は547.55km²で、薩摩川内市、霧島市に次ぐ県内第3位の広さ。明治22年に市制を施行し、今年で130周年。市内にある桜島には近年、訪日外国人観光客が急速に増えているほか、「鹿児島市ふれあい長寿社会宣言」などの都市宣言も行っている。 (2) 鹿児島市内の市立学校数 小学校78校、中学校39校、高校3校の計120校 (3) 具体的な視察調査内容 ① 鹿児島市いじめ防止基本方針の概要と特徴について ② いじめ防止啓発強調月間(ニコニコ月間)の取り組みについて ③ いじめ問題・不登校対応等リーフレットの活用について ④ 学習支援員の派遣制度について (4) 各視察調査内容の概要 ① 鹿児島市いじめ防止基本方針の概要と特徴について 市では平成26年10月に方針を策定し、より実効性のあるものにするべく同30年3月に改定も行っている。冒頭の「いじめの定義」では、いじめの態様例を細かくかつ分かりやすく列記し、いじめに対する市や学校等の具体的な行動についてもまとめている。いじめ防止対策の強化に向けては、学識経験者や関係機関の職員、そして公募も加えて組織している「鹿児島市青少年問題協議会」や教育委員会内の「いじめ対策検討委員会」で議論を深めて展開。方針の中では重大事態が発生した際の緊急対応や調査の実施、児童生徒への心のケア、報道取材への対応等も記している。



また、いじめに関する各種施策の実施要項をはじめ、「学校いじめ基本方針の様式例」や「緊急対応と背景調査」など、様々な資料を添付している「巻末資料」の充実点などが評価され、NPO法人「ストップいじめ！ナビ」が平成28年に行った調査で全国1位を得たこともある。

② いじめ防止啓発強調月間（ニコニコ月間）の取り組みについて

全市的な取組として、5月25（ニコ）日から6月25（ニコ）日を「いじめ防止啓発強調月間（ニコニコ月間）」とし、各学校でのいじめ防止に関する集会をはじめ、小中高校生を対象にしたポスター・標語の作品コンクールの実施および作品展の開催、保護者や市民への啓発活動等を行っている。

③ いじめ問題・不登校対応等リーフレットの活用について

教育委員会ではA4サイズの「いじめ対策リーフレット」や「いじめ問題・人間関係づくりリーフレット」など様々なリーフレットを作成して活用。近年ではSNS等のネット上のトラブルから子どもを守るために新たに「ネット対策リーフレット」も作成。ネット上で最近起こっているいじめの特徴などを紹介し、学校での活用はもちろん、家庭で様々ないじめについて話すきっかけにもなっている。

④ 学習支援員の派遣制度について

学習意欲があるにもかかわらず、不登校の状態にある児童生徒や保護者が希望すれば、自宅等に教員免許を持った学習支援員を派遣する制度。1日2時間程度で、週1回または2回、2か月程度の範囲で支援を行う。学習支援を通じて、適応指導教室への通級や再登校につながっている。なお、学習支援員が訪問している時は保護者も在宅している必要がある。

（5）考察

いじめ防止基本方針では、冷やかし程度でも「いじめの態様例」に具体的ないじめのケースとして記すなど、小さなケースでも見逃さない、対応していくとの強い姿勢がうかがえた。一方、重大事態が発生してしまった際の初動対応をはじめ、調査組織の設置や進め方、児童生徒への心のケアの対応など、事細かく載せている内容は本市でも参考とすべきものが多かった。また、不登校対策として行っている学習支援員の自宅への派遣制度は年々成果を上げている取組で、本市の不登校対策に参考となる内容だった。



●第 81 回全国都市問題会議

「防災とコミュニティ」

〈研修日時〉 令和元年 11 月 7 日 (木) 9:30~17:00・8 日 (金) 9:30~11:50

〈研修場所〉 霧島市国分体育館

基調講演

鹿児島県の歴史から学ぶ防災の知恵

講師：志学館大学人間関係学部教授

原 口 泉 氏

1 南九州のシラス文化と自然災害

南九州の江戸時代の災害史をみると、「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。

南九州のシラス台地は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誕生した。温度の低下と共にガスが抜け、「ガマ」と呼ばれる空洞(洞窟)や亀裂がいくつもできた。ガマとは鹿児島と沖縄の方言で、「川の緑の洞窟」を意味する。

ガマが夏は涼しく、冬は暖かいという快適な場所であった為、縄文時代は、縄文人の住まいとなった。古代には、律令政府に対し、熊襲・隼人が軍事拠点にして抵抗をしている。中世には山岳密教の寺院の役割を果たし、山伏たちの修験の道場となった。近世になると、年中室温が一定のガマは、食料の貯蔵庫として使われ、湧き水が豊富で、井戸にもなっている。また、農具や肥料を保管する作小屋としても使われている。南九州では一農家の所有耕地は、あちこちに散在している。これは、作業効率を犠牲にしても、台風の被害で一農家の耕地が全滅するのを避けるためである。この防災農法では、散在する耕地に重い農具や肥料を持ちまわる必要が生まれるが、ガマがその保管庫になった。

近代では、西南戦争の時に、西郷軍が身を隠す場所として使われた。また、太平洋戦争末期になると、アメリカ軍の上陸が予想された志布志湾沿岸や南薩地域に、旧日

本軍が軍事基地として数多くの地下壕を掘ったとみられている。

シラス台地は数年ごとの集中豪雨によるガマ侵食によって自然の深い堀ができる。降雨は空堀に流れ込み、空堀が土石流のはけ口となる。シラス台地の下に「洗出（あれだし）」という地名があるが、そこが土石流のはけ口であった為にそう呼ばれている。湧水源でもある山城の麓に立地する田畑は集中豪雨の時、洗出からあふれた土石流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」は災害常襲地帯の南九州に生まれた独自のシラス文化と言える。

鹿児島県内には多くのガマが存在した。2001年の調査では、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（ガマ）内で一酸化炭素中毒を起こし死亡した事件をきっかけに埋められていった。ガマを生活に利用している時代は、内部では火は燃やさないというリスクマネジメントがあったが、ガマの存在やガマで育まれた文化が忘れられ「危険」だけが残ってしまった。

2 門割制度という防災農法

「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変えをする制度である。東北地方や西日本の河川流域など、局所的にみられる制度だが、薩摩藩（含琉球王国）では全領域に施行されていた。耕地を割るかえるという一見面倒な制度だが、防災の観点から見ると理に適うものである。災害による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り、その知恵は大きく二つある。

一つ目は、「被害の均分」である。例えば、土石流で耕地が壊滅的な被害を受けると、ただちに村の人々全員で災害復旧に取り掛かる。復旧後は、被害を受けなかった耕地

も含めて、区割りを決めて新たに配分する。被害を受けた人も、受けなかった人も新しい耕地が配分される。(配分はくじ引き)

二つ目は「危機の分散」である。新しく配分される耕地は一カ所にまとまってはいない。細かく分けられた耕地を、あちこち組み合わせたもので、一人の耕地があちこちに散在している。一見すると作業効率が悪く、無駄の多い配分方法のように見えるが、実は危険を分散させることに結びつく。もし、耕地が一カ所にまとまってあり、そこに台風の「突風」があつたら全滅してしまう。しかし、耕地があちこちに散在していればなんとか被害の軽いところが残し、完全に農家がつぶれるということがない。領主にとっては、農家がつぶれるという危険を分散させることで農業経営を安定させ、一定の税(年貢)を確保できるという長所がある。農民にとっても、支配する領主にとっても都合の良い制度ということである。門割制度は、災害などによって困窮した農民を救い、村の崩壊を防ぐための救済策だったといえる。このように南九州では、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たと考えられる。「災害は自分の身近なところで起こりうる可能性がある」という意識をもって、災害対策を考えるべきである。



3 人災から歴史資料を守る

近年、地震や豪雨、台風など自然災害が多発している。そのたびに貴重な歴史資料が失われるのではないかと危惧している。

明治6年鹿児島城の御楼門と本丸が焼失した。放火とも雷ともいわれるが原因は不明である。残っていた私学校（旧厩屋）と二の丸（現鹿児島県立図書館）も西南戦争で灰燼に帰した。旧厩屋には藩記録所文書蔵（六ヶ所蔵）があったが、戦闘の直前に搬出され奇跡的に難を免れた。島津家の家扶・東郷重持は決死の覚悟で資料の引き渡しを政府軍にかけあい、やっとのことで、文書箱七十九点を救出することに成功した。源頼朝以来の島津家にとって大事な資料であった。これが、現在東京大学資料編纂所にある国宝島津家文書である。

鹿児島藩では明治2年に藩内の寺院が全廃されていた。廃仏毀釈の模範を全国に示すためであり、島津家の菩提寺を含む寺院資料が焼き尽くされた。明治維新の目標が「四民平等」と「万国対峙」を達成することであり、旧体制の徹底的破壊である「御一新」が唱えられた。廃藩置県により鹿児島県の権参事となった大山綱良は、新しい県政の邪魔になるため明治5年に旧記録所にあった膨大な行政文書を焼棄し薩摩藩の藩政の資料が失われてしまった。

西南戦争の戦火により、鹿児島城下の武家地は焼失した。次いで太平洋戦争の時は空襲で鹿児島市街の95%が焼失した。この時、鹿児島県立図書館所蔵の旧藩からの文献8万冊は、郊外の伊敷村に疎開し戦火を免れた。また、GHQが昭和22年軍国主義に関連する図書を焼き払うようにと命じてきた際は、当時館長であり児童文学作家の椋鳩十氏（久保田彦穗）が、同じ過ちをくり返さないようこれらの図書を廃棄してはならないとGHQに抗議して認められている。

歴史資料は、このような災難を免れて残された国民の財宝といってよい。

主報告

霧島市の防災の取組み 一火山防災一

講師：鹿児島県霧島市長

中 重 真 一 氏

1 初めに

平成 17 年 11 月 7 日、1 市 6 町の合併で誕生した霧島市は、鹿児島県本土のほぼ中央部に位置し、人口は県内 2 番目となる 12 万 5,478 人（令和元年 8 月現在）、面積は 603.16 K m²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有し、南部は錦江湾に接しその海岸線は約 35 kmにおよび、桜島を望むことができる。また、数多くの支川を合わせながら、霧島市を貫流する天降川、その流域に広がる豊かな田園、山麓から平野部にわたる温泉群などを有しており、山、川、海、田園、温泉など多彩で豊かな自然に恵まれた地域である。この豊かな自然や、天孫降臨神話などの歴史・文化、安全・安心で豊かな「食」など、多彩な観光資源を有するとともに国際空港や高速道路、鉄道などが整備された霧島市は、「世界にひらく、人と自然・歴史・文化がふれあう都市」の実現を目指し、まちづくりを進めている。

平成 22 年 9 月、鹿児島市と宮崎県の両県にまたがる霧島山を中心とする環霧島地域が「霧島ジオパーク」として日本ジオパークに認定された。ジオパークとは、地域の貴重な地質遺産を保護し、それらを生態環境や歴史、文化などの要素と結びつけながら持続可能な開発を行う地域を目指し、地球科学を教育や防災、観光などの様々な分野に活かすものである。

2 鹿児島県の自然災害

近年、全国各地で集中豪雨による浸水や土砂崩れ等のほか、地震や火山噴火などによる災害が発生している。鹿児島県本土の大部分は、主に始良カルデラから火砕流として噴出したシラスや溶結凝灰岩によって広く覆われており、このうち火山灰からな

るシラスは、水を含むと崩れやすい特性があり、これまでも梅雨期や台風時等の豪雨により、がけ崩れ等の土砂災害が多く発生している。

また、鹿児島県には 11 の活火山があり、全国有数の火山活動が活発な地域といえる。鹿児島のシンボルである桜島の日常的な噴火・降灰のほか、平成 27 年には口永良部島においても、噴石、火砕流により島外避難を行う大きな噴火が起きている。

霧島山においては、平成 23 年に約 300 年ぶりに新燃岳が噴火し、霧島市をはじめとする周辺自治体に大きな被害をもたらした。



3 新燃岳噴火における市の対応

平成 23 年 1 月 26 日 15 時 30 分頃、新燃岳で本格的なマグマ噴火が起こり、約 300 年ぶりとなる大噴火となった。2 月 1 日の爆発的噴火では、「空振」と呼ばれる衝撃波によって火口から約 12 km のところまで施設・住宅の窓ガラスが破損するなどの被害が発生した。その後新燃岳は平成 23 年 9 月まで噴火を繰り返したことから、観光客の減少など霧島市の観光にも大きな打撃を与えた。10 月以降、火山活動は徐々に低下し、

平成 29 年 5 月 26 日に噴火警戒レベル 1 になったが、同年 10 月 11 日、約 6 年ぶりに再び噴火が起きた。直ちに、気象台は噴火警戒レベルを 3 に引き上げ、警戒範囲を新燃岳火口から半径 2 km とし、10 月 15 日には半径 3 km とする噴火警報を発表した。10 月 31 日以降、火山活動は収まったかのように見えたが、平成 30 年 3 月に連続的な爆発的噴火が起きたことから、市では、災害警戒本部体制をとり、新燃岳周辺の一部の道路や登山道の通行規制を行うなど噴火対策の徹底に努め、人的被害防止を第一にいつでも安全策がとれるよう 24 時間体制で気象台をはじめとする防災関係機関との連携を図った。

また、平成 23 年の噴火時は、正確な情報が伝わらず観光客が激減した教訓から、風評被害を抑制するため、積極的に現地の状況についての情報発信に努めた結果、宿泊のキャンセル数は少なかった。

新燃岳の噴火は平成 30 年 6 月 28 日以降観測されておらず、噴火レベルは平成 31 年 4 月 5 日から 1 となっており、平穏な状態が続いている。

4 火山防災の取組

(1) 住民、登山者への安全対策

避難勧告、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。

霧島市では、新燃岳火口からの距離表示、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・連絡先を掲載した「新燃岳安全対策マップ」を作成し、地域住民等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掛けている。さらに、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および伝達方法を掲載した「霧島山（新燃岳）の噴火活動が活発化した場合の避難計画」を作成して市ホームページで公表している。

情報伝達においては、避難対象区域である新燃岳火口から半径 5 km 以内の世帯、事

業所、観光施設に設置した防災行政無線の戸別受信機や同無線屋外拡声子局により、正確かつ迅速な火山情報の提供を行い、早期の避難行動を呼びかけることとしている。避難対象区域の住民について、各世帯の移動手段や避難先（指定避難所または個人的な避難先）を把握するとともに、指定避難所まで新燃岳から遠ざかる方向に短時間で避難できる経路を定めており、避難行動要支援者についても、名簿を作成し、住民や施設入所状況等の把握に努めている。

（2）農業被害対策

噴火時には、白菜やキャベツなどの結球野菜類やほうれん草などの葉物野菜への火山灰の混入や付着などによる著しい品質低下、園芸ハウスの日照不足に伴う生育不良、工芸作物である茶葉の生育障害、しいたけ、センリョウ等の特用林産物の品質低下や生産量の減少、家畜飼料の収量減少など、多くの農業被害が懸念され、降灰の洗浄においても多大な労力と用水の確保および経費が必要となる。平成 30 年 4 月には霧島山の硫黄山が 250 年ぶりに噴火し、この噴火による霧島市への直接的な影響はなかったものの、噴き出した泥流が宮崎県や鹿児島県を流れる川内川に流入して水質が悪化し、流域では当年の稲作を断念せざるを得ないほどの被害を与える事態となった。

霧島市においては、新燃岳の噴火による河川の濁りはあったものの、河川や水路における水質検査結果は、農林水産省の農業用水の要望水質基準の範囲内であったため、稲作への大きな影響はなかった。この水質検査は、現在も稲作の取水期間中に継続して実施しており、水路の見回りを随時実施するとともに、火山活動等の状況によっては、臨時に検査を実施することとしている。

（3）観光業界等の被害対策

平成 23 年の噴火時には、噴火の映像が連日のように全国で報道される中、宿泊のキャンセルが相次ぎ、噴火が収まりつつあっても宿泊客の回復は鈍かった。市の観光

統計によると噴火から4か月ほどの宿泊数は、前年同期を大きく下回り、平成23年1月から3月までの観光に関する経済損失額は、約19億5,000万円と試算している。平成23年の噴火では個人的被害を防止するため情報発信を続けたが、平成29年及び翌年の噴火時は、住民や観光客の安全対策に充分留意しつつ過度の不安を与えることのないよう、警戒すべき範囲と主な観光地との距離関係などの情報発信に配慮した。このことにより、平成23年のような宿泊の大量キャンセルには至らなかった。

(4) 自治体間、関係機関等との連携・協力

新燃岳の噴火を通して、災害に対するさまざまな連携、協力が行われている。中でも、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県境を越えた広域連携による防災対策を推進している。

また、鹿児島・宮崎両県の関係自治体や気象台などの関係機関のほか、火山専門家で構成する「霧島山火山防災協議会」では、火山活動状況に関する情報共有や、関係自治体の地域防災計画の見直しなどに関する協議を行っている。

5 終わりに

火山を有する霧島市は、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、霧島山は、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では、「きりしまジオツアー」や「子ども火山スクール」などを開催し、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。

本報告では火山災害を取り上げたが、6月末から7月にかけて九州南部を襲った大

雨では、霧島市においても、「レベル4 避難指示」を全域に発令する事態となり、住民へ自ら命を守る行動をとるよう呼び掛けた。こうした大雨、台風による豪雨災害の防災対策についても向上を図っていく必要がある。

近年、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、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きたい。



一般報告

災害とコミュニティ：地域から地域防災能力強化への答えを出すために

講師：尚絅学院大学人文社会学部長

田 中 重 好 氏

1 初めに 注目されるコミュニティ防災、「共助・自助」

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てきたのは、1955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」という認識もなされるようになった。

さらに、阪神・淡路大震災は「ボランティア元年」といわれている。阪神・淡路大震災後、それ以前には社会福祉分野に偏りがちであったボランティア活動の領域が、量的にも質的にも拡大し、加えて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。「共助・自助」の面でも、各地で、伝統的に行われてきた防災訓練や自主防災組織の強化にとどまらず、新しいアイデアを盛り込んだ「災害図上訓練（Disaster Imagination Game：DIG）」「防災まちあるき」「防災マップ」「災害時危険箇所のチェック」「地区別防災カルテ」など、自主的な防災への取り組みが進められてきた。

発展途上国への国際支援活動の成果が、一度の災害によってすべて無駄になった経験から、地域の発展のためには防災対策が不可欠であり、その防災対策を、コミュニティを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。このようにコミュニティを防災対策に生かすという政策は、国内外で進められている。だが、こうした動きを研究上も、実践上も、充分理論的に整理されているとはいえない現状にある。

2 コミュニティをどう捉えるか

コミュニティは自治会、町内会の別名と考えている人が多いが、こうした捉え方はコミュニティという概念を正確に捉えているとはいえない。コミュニティに自治会・町内会が含まれるが、それだけの意味であれば、コミュニティという用語は不要である。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。

- 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塊である。ここでは、学校、企業もコミュニティの一構成要素である。
- 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もっている。
- 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である。
- 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、自生的な存在である。

3 災害時のコミュニティ

(1) コミュニティと避難行動

東日本大震災での津波からの避難においては、コミュニティは重要な働きをした。一般に、津波の避難行動は、「津波てんでんこ」という言葉に示されるように、個人個人が、襲ってくる津波よりも高い場所に上がればいいし、津波警報が発令されて、その警報をいち早くキャッチして、あるいは行政などが伝えて避難すればいい、それほど複雑な行動ではないと考えられがちである。

「気象庁の警報発令⇒警報伝達⇒避難」という安全確保のシナリオでは不十分である。実際、東日本大震災の時の人々の位置情報に関するビッグデータからは、発災後に、海に向かって多くの人々が動いたことが観察されている。

どの点に欠陥があるのか、どこに基本的な間違いがあるかといえば、避難行動を「個人ごとの行動」と捉えている点である。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。避難行動は、三つの環境、すなわち、物理的な環境、情報環境、組織環境の三つの環境のなかで行われるものである。

(2) コミュニティと復興への取り組み

日本では復興が行政を中心に進められてきたために、一般的には、復興に果たすコミュニティの役割はそれほど大きくないと思われがちである。だが、実際には、雲仙普賢岳災害での集落移転や再建、あるいは、阪神・淡路大震災での真野のまちづくりなど、コミュニティは「見えない」力を発揮してきた。

4 現在の防災 復興対策におけるコミュニティに関連する課題・問題点

復興政策については、第一に中央集権的な行政主導の考え方が基礎にある。この中央集権的な復興政策の端的な現れは、政府の復興事業における補助金の上乗せである。第二は、政府・自治体の双方の「行政的立場からのサプライサイドの復興支援」である。これは被害者への救助の内容や程度を判断するのは行政であり、その際「平等性の原則」「必要即応の原則」「職権救助の原則」「現物給付の原則」「現在地救助の原則」に従って行われてきた。さらに、その復興事業は「公共性の高い」と行政が判断する公共資本整備を中心とする「復興事業」として進められてきた。

こうした考えの下で進められてきた防災・復興対策の中では、コミュニティという

社会的ユニットは明確に位置づけられてこなかった。また、地域や、地域住民自身が「自分たちの防災対策を自分たちで責任を持って考える」主体という自覚を持たないまま、中央依存的な防災対策となりがちであった。その結果、住民は自治体に依存し、自治体は政府に依存するという「依存の悪循環」が生じがちであった。

こうした現状が、1990年代、雲仙普賢岳災害から少しずつ変化し、阪神・淡路大震災を契機に登場した「公助・共助・自助」論でさらに反省されるようになってきた。

以上の防災対策、復興行事にみる変化を整理すれば、行政中心から社会的なセクターの重視へ、中央集権から地方分権的な政策の推進へ変化しているとまとめることができる。こうした流れの中で、具体的な動きとしては、コミュニティの防災対策、防災や復興過程におけるボランティア活動の重要性、企業を中心としたBCP（事業継続計画）の策定があり、中央防災会議での議論としては、「住民の主体性」（「住民の主体的、自主的な取り組み」）、「民間の力」、「多様な主体」などとして言及されている。こうした変化の過程の中で、改めて重要性を指摘されているのは地域防災というテーマであり、その推進主体としてのコミュニティなのである。

5 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考える

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ている。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判断し、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。防災力を判断するための防災力診断マニュアルがあり、三つの部門からなっている。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。

現在必要なのは、コミュニティの内部から、自分たちの地域の防災力を強化しようとする動きであり、行政の立場からすれば、そうした自発的な動きをどう誘発し、促進するかが問われている。

(2) 自治体の側から考える

自治体の側からの地域防災力強化の政策において、欠けているのは、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事であり、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事にもつながっている。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」個別的な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上げなければならないのである。

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、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。しかし、行政からなにも働きかけができないのかというと、そうではなく、一般的に行政からの生活コミュニティのかかわり方を考えてみると、第一にコミュニティの基礎体力は防災対策に限らない。その自治体ごとに、住民にとってもっとも切実なテーマで、協働のまちづくりをしていく過程で、基礎体力は向上する。逆にいえば、「住民にとって切実だ」を認識されないテーマは、空振りに終わりかねない。

第二に、市域の中でも、「自分たちの地域は、他の地域より地域防災力を高めることが切実だ」とする地域から、コミュニティ政策を導入することが大切だ。こうした切実感を持たない地域や時点で、行政側から見ていかに「客観的に必要だ」と判断しても、コミュニティ政策は成功しない。

第三に、コミュニティごとの特徴を自治体が正しく把握して、コミュニティ政策を推進することが重要である。とかく、「全市一律の基準を守る」ことが重要だとする「伝統的な」やり方では成功しない。その意味で、実施過程では、コミュニティの個性、特徴に合わせていくことが求められている。



6 結論として

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、「地域ごとに答えを出す」という自覚から生まれるものである。

全国の地域ごとの経験を「横に結ぶこと」が大切である。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」が実現する近道なのである。

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

講師：広島県広島市長

松 井 一 實 氏

1 初めに

この場をお借りして、平成30年7月の豪雨災害に対し、全国から義援金、寄付金が寄せられ、また市内外から多くの方々にボランティア活動にご参加いただくなど、温かいご支援をいただきましたことに心から感謝を申し上げます。

2 災害の概要

台風7号は7月4日15時に日本海中部で温帯低気圧に変わったが、この低気圧から延びる梅雨前線が西日本に停滞、暖かく非常に湿った空気が前線に供給され続けて、広島市では6日昼過ぎから7日朝にかけて大雨となった。

6日12時の1時間雨量が30－60ミリ程度の激しい雨が続き、安芸区役所に設置された雨量計では、18時から19時までの1時間に72ミリを観測した。

大雨に伴い、広島市東部を中心に、土石流やがけ崩れ、河川の氾濫が相次ぎ、大きな被害が発生した。最大で145施設の避難場所を開設し、避難所の最大避難者数は8,423人にも達した。

3 災害応急対応

(1) 組織の集約・整備

広島市は、平成26年8月の豪雨災害以降、災害対応に係る組織・体制の強化を図った。

危機管理部門を消防局から独立させると共に、複数局に分散していた危機管理機能を集約した危機管理室を新設した。

(2) 体制の見直し

災害リスクが高まった際、災害対応に必要となる人員をすみやかに配置することができるよう、これまでの、“災害警戒本部”、“災害対策本部”に加え、災害リスクに応じて、“注意体制”、“警戒体制”を新設し、手順を踏みながら迅速かつ柔軟に動けるようソフト面の整備を行った。さらに、ハード面として、避難に関する判断や指示の前提となる、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た。

こうした対策により、今回はかなり早い段階から整理された情報を得ることができたため、次の一手を見通した判断ができた。

(3) 救助活動の様子

救助活動は、広島市の消防局のほか、警察や陸上自衛隊など、全国の関係機関の協力を得てすみやかに展開した。

現地指揮本部において、消防、自衛隊、警察の各機関が活動分担について協議し、各機関が分担して救助活動を行った。

各機関が円滑な活動を展開するには、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が大切である。

(4) 状況の把握

被災状況は、土石流の発生により、家屋を破壊し、宅地、あるいは農地などに大量の土砂やがれきが堆積していた。また、土石流が流れ込んだ河川では濁流に侵食されて橋が落ち河川に沿って走る道路は地盤が現われ陥没していた。

被災状況の把握にあたっては雨が小康状態となった発災翌日の7日に、市長自身がヘリで上空から状況把握を行った。さらに、天候が回復し当面の発災リスクが下がった7月10日と11日には、市内全域の状況の現地施策を行った。

こうした幹部の視察は現場対応の邪魔になると言われることもあるが、危機管理室

が調整役となることで、最前線で災害対応にあたる区役所などに無理な負担をかけることなく現地視察が可能となった。

4 生活再建に向けた取組

(1) 現場優先という意識

災害時においては、「温かい食べ物がほしい」といったイレギュラーな要望をくみ取ることが求められる。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」という癖があるが、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る。そのためには、首長が、現場で行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となる。

(2) 生活再建に向けた日用品の提供

災害救助法により給付される生活必需品の被災者の視点に立った充実を図った。現状、災害救助法により給付される生活必需品は最小限なものに限られている。

この豪雨災害では、住宅・家財を失った被災者の早期の生活再建を図るため、まずは、従前と同じような生活環境を整えることで、再建に向けた意欲を引き出すことが何よりも重要であることから、広島市においては被災者の視点に立った独自の支援策として、テレビ、冷蔵庫、洗濯機等の身の回りの生活用品も給付することとした。

(3) 民有地に流入した土砂の撤去

大規模土砂災害において、被災者の生活再建のためには、道路はもとより民有地の土砂撤去が不可欠である。一夜明け、被害の全容が判明した翌7日には、民有地の土砂を市で撤去することを決定し、11日には下水道局に専門チームを設置した。

これにより、重機を所有する土木業者との連携など、いち早く初動体制を整えるこ

とができ、その後の土砂撤去を加速度的に行うことが可能になった。

(4) 罹災証明発行のための認定調査

民有地内の土砂やがれきだけでなく、全壊・半壊となった家屋の撤去についても、幅広く市が作業を行うこととした。

こうした作業に着手するためには、罹災証明の被害認定調査の実施を待つことになるが、前回の被害では、被害認定調査事務を担うことになる税務部署の職員も避難所の運営に従事していたが、今回の災害では、これらの職員を初期段階から認定調査に専任させることにより、天候が回復した発災4日後には被害認定調査を始めることができた。(前回よりも8日早くスタートできた)

5 周辺町への災害対応職員の応援派遣

今回の災害は、広島市のみならず、周辺市町を含め広範囲で発生している。隣接する市町より、災害対策本部運営や罹災証明の発行手続きについて、知見を有する広島市職員の派遣要請があったことから、これに出向き、助言をさせていただいた。

6 本格復旧に向けた取組

本格復旧にあたっては、単に原状に戻すということではなく、改良復旧に主眼をおき、住民が安心してその地域に住み続けられるよう取り組むこととしている。

災害を起こさないための取組が必要であることは言うまでもないが、完全に防ぐことはできない。不幸にして被害が起きた時に、その地域をどのように蘇生させるか、そこにいる方と一緒に考えて考えることが重要である。



7 平成30年7月豪雨災害を受けて

平成30年9月に「平成30年7月豪雨災害における避難対策等検証会議」を設置し、避難情報の発令・伝達と避難行動などについての検証が行われ、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こととして認識してもらう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」という指摘をいただいた。

こうしたことから、これまで広島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養成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、住民の参加を期待できるような避難訓練の実施に向けた取組を支援するとともに、住民が災害の危険性を我がこととして認識できるような取組を支援することで、地域防災力の強化を図っていくこととしている。

8 皆様にお伝えしたいこと

日本は、その位置、地形、地質、気象等の自然的条件から、台風、豪雨、豪雪、洪水、がけ崩れ、土石流、地すべり、地震、津波、火山噴火等による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。

広島市の経験や、教訓を、これからの皆様方の災害危機対応や、防災活動に活かしていただき、不幸にも今回のような災害が生じた際、皆さんの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進むことを切に願っている。

火山災害と防災

講師：国立研究開発法人防災科学技術研究所
火災研究推進センター長

中 田 節 也 氏

1 おとなしい日本の火山活動

「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年の御岳山や2018年の本白根山の噴火では犠牲者も出ており、そのうち御嶽山では戦後最大の犠牲者であったのに何故と思うかもしれない。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、大噴火はといえば北海道駒ヶ岳の噴火以来約100年間起きていない。もっと古くまで時代を遡り統計的に処理すると、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くる。

2 火山監視・観測と予測

日本では、地震観測網と同様に整備された火山観測網により、世界でも有数の火山監視・観測体制を誇っている。それでも地震の予測が困難であるのと同様に、火山噴火の予測は簡単ではない。多くの火山噴火は前兆現象を伴うので観測網でその異常を比較的捉えやすい。しかし、水蒸気噴火のような小規模な噴火はその前兆シグナル(地震、地殻変動など)が小さく、噴火の直前にしか現れない。そのためほとんどの場合タイムリーな予測が困難である。

火山噴火の予報に関して、日本における責任機関は気象庁であることが2007年に法律で定められた。この法制定に関しては多くの火山研究者から疑問が出された。まだ研究段階のものを実用化するには早すぎるという批判が主であった。しかし、気象庁は有珠山2000年噴火の予測成功に自信を得たこともあり、噴火予報が気象業務法として明記されるようになった。これに連動して導入されたのが各火山の「噴火警戒レベル」である。さらには、気象庁が常時観測を行っている火山ごとに「火山防災協議会」が設けられた。新燃岳2011年噴火を踏まえて指針化され、御岳山噴火直後の2015年に設置が義務付けられたこの火山防災協議会とは、地方自治体関係者や国の防災機関担当者および火山専門家が参加するもので、噴火警戒レベルに直結する地方自治体の対応はこの火山防災協議会で定めておくようになっている。

3 日本における火山防災の特徴

日本の火山防災体制は世界的にはやや特殊である。それは、日本特有の縦割り行政が如実に反映されているからである。日本と火山を有する主な国の火山防災・研究体制を比較すると日本だけ火山研究と噴火警報の発信を担当する部局が分かれている。諸外国ではほぼ同一部局で観測研究に基づいて迅速な情報発信が行われているが、日本では気象庁と大学や国立研究機関との間に垣根がある。

日本では火山観測研究が始まってから、まだ規模の大きな噴火を観測した経験はな

い。大きな噴火の警報を出した経験がない中で噴火警戒レベルの上げ下げのマニュアルを作成してきている。それに対して、観測体制や研究が日本に比べて充分ではないインドネシアにおいては、日本が最近観測したことのないいくつかの大噴火に際し、噴火警戒レベルをタイムリーに上げ下げして災害を最小限に抑え、避難先から住民の帰還も素早く実行してきている。このようなインドネシアの実績を考えると、日本のように観測網を充実して細かいデータが集まれば、タイムリーな噴火警報が奏功するというわけでは必ずしもないといえる。諸外国では研究機関と火山防災担当機関が一体化しており、観測による速やかな活動評価と情報発信の決断力に関して日本と大きな違いがあるように感じる。現在の日本の体制がいますぐに大きく変わることは考えにくいので、観測研究を担う機関と情報発信を担う防災機関とが今後いかにうまく連携していくのが、将来の大きな噴火に無事に対応するための鍵であると思われる。

4 終わりに

近い将来、日本には私たちが最近経験してい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まだまだ不十分であることを理解し、来るべき大きな噴火の対策を国任せにするのではなく、私たちが協働して行う必要があるだろう。

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に、地域の構成員全体が協働で作業できる仕組みを作り、活用することによって長続きする火山防災への取り組みが可能になるだろう。

〈感想〉

昨今、今迄に体験をしたことのない災害等がたびたび起き、「こんなことが起きるとは思ってもいなかった。」「生まれて初めての体験だ。」という声が聞かれる。これ

からは、どんなことが起きてもおかしくないという考えを持つようにし、できる限りの準備をしていかなければならないと感じる。それでも、足りない部分や、考えの及ばないことは多々あると思うが、心の準備だけはしっかりとしておきたい。

また、火山噴火や大津波など、昔から何十年、何百年に一度起きているといった話も聞かれる。あきる野市でも時代をさかのぼり、今までに起きた災害などを参考にしたり、近年においても開発によって山を削ったり、埋め立てたりした部分など、危険性を充分に考えながら、しっかりとした準備を行っていくべきと感じる。今回の霧島市の事例や、その対応、取り組みの姿勢なども参考にし、あきる野市において、どのようなことが起こりうるのかを予測し、準備をしていく必要があると感じた。

