

岡崎市議会議長 様

支出番号

会派名 公明党
代表者名 畑尻宣長



下記のとおり、政務活動を実施したので報告します。

政 務 活 動 旅 行 報 告 書

令和2年1月7日提出

活動年月日	令和1年11月7日(木)～8日(金)	
氏名	畔柳敏彦 井手瀬絹子 野島さつき	
用務先 及び 内 容	1	用務先 鹿児島県 霧島市
	11月 7日	内 容 第81回全国都市問題会議(1日目)
	2	用務先 鹿児島県 霧島市
	11月 8日	内 容 第81回全国都市問題会議(2日目)
	3	用務先
		内 容
		用務先
		内 容
備 考		



政務活動調査報告書

調査日	令和1年11月6日～8日
視察場所	鹿児島県 霧島市国分体育館
調査項目	第81回全国都市問題会議 防災とコミュニティ
視察者名	畔柳敏彦 井手瀬絹子 野島さつき
市の概要	面積：603.18 km ² 人口：125,857人 人口密度：209.17人/km ² 世帯：59,720世帯 経常収支比率：87.3% 実質公債費比率：8.8%

<内容>

基調講演「鹿児島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 〇〇〇氏

主報告「霧島市の防災の取組」

鹿児島県霧島市長 中重真一氏

一般報告「災害とコミュニティ」

尚絅学院大学人文社会学群長 〇〇〇氏

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」

広島県広島市長 松井一實氏

一般報告「火山災害と防災」

防災科学技術研究所 〇〇〇氏

2日目 パネルディスカッション「災害とコミュニティ」

コーディネーター 追手門学院大学地域創造学部 〇〇〇氏

パネリスト 専修大学人間科学部教授・・・・・・ 〇〇〇氏

パネリスト 香川大学地域強靱化研究センター匿名准教授・ 〇〇〇氏

パネリスト 霧島市国分野口地区 〇〇〇氏

パネリスト 静岡県三島市長・・・・・・ 豊岡 武士氏

パネリスト 和歌山県海南市長・・・・・・ 神出 正巳氏

■ 1 日目 9:30～17:00 基調講演「鹿児島県の歴史から学ぶ防災の知恵」

講師・・志學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

南九州はシラス台地でできている。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、温度の低下とともにガスが抜け空洞（洞窟）や亀裂がいくつもできた。

これを「ガマ」という。縄文時代は縄文人の住まいに活用。古代は「ガマ」は軍事拠点として、中世には山岳密教の寺院や修験の道場に使われた。近世では年中室温が一定のガマは農具や肥料を保管する作小屋として、近現代では西南戦争のときに西郷軍が身を隠す場所として使われてもいる。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いえる。2005年に市内の中学生4人がガマ内で、一酸化炭素中毒で死亡した事件をきっかけに埋められた。ガマを生活にしている時代は中では火を使わ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生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で農家の集まりごとに耕地を割り当てて、一定期間ごとに割替えをする制度である。災害により作物被害で収穫できない場合、被害にあわなかった耕地を（分配）割り当てることにより、社会全体で被害が集中しないようにしている。これにより、一定の年貢が確保でき、農民にとってもよい制度が行われていた。災害が起こることを前提とした防災対策でもある。

③ 人災から歴史資料を守る

近年、地震や豪雨、台風などの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ている。歴史をたどると、嘗て、放火といわれているが、鹿児島城の御楼門と本丸が焼失し、残っていた私学校と二の丸は西南戦争で失った。鹿児島藩では廃仏毀釈の模範を全国に示すため、島津家の菩提寺を含む寺院史料が焼き尽くされた。これを憂いて、戦後 GHQ が軍国主義に関連する図書を焼き払うように命じたときは、抗議して認められた。歴史資料は災難を免れて残された国民の財宝である。百年後の国民に今の歴史を伝えるために公文書館を設立するのは私たちの責任であろう。

主報告「霧島市の防災の取組」

講師・・鹿児島県鹿児島市長 中重真一氏

① 鹿児島県の自然災害

平成 22 年 9 月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。現在、ユネスコ世界ジオパークの認定に向けて取り組んでいる。

ジオパークとは、地域の貴重な地質遺産を保護し、生態環境や歴史、文化などの要素を結び付けながら、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、観光など多様な分野に活かすものである。鹿児島県本土は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で覆われており、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、崖崩れ等の土砂災害が数多く発生している。鹿児島には 11 の火山があり、全国有数の火山活動が活発な地域といえる。平成 23 年 1 月、新燃岳でマグマ噴火があり、約 300 年ぶりの大噴火となった。警戒噴火レベルを 2～3 へ引き上げ、火口から約半径 2 km を警戒範囲とする噴火警報を発表した。災害警戒本部を立ち上げ、全庁挙げて 24 時間体制をとった。住民や観光客、登山者に対して新燃岳方面の登山道を閉鎖。火山情報の周知や観光客、登山者の避難誘導を行うなど経験したことのない対策を行った。平成 30 年 3 月連続的な爆発的噴火が起きたが前回の経験を活かした対策が取れた。平成 23 年の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。

② 火山防災の取り組み

避難勧告、避難指示は、人命第一の視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、地域住民に配布することにより普段からの備えを呼びかけている。また、「新燃岳の噴火活動が活発化した場合の避難計画」をホームページで公表している。情報伝達については、避難対象区域である新燃岳火口から 5 km 以内の世帯、事務所、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、火山情報の提供、早期の避難行動が呼びかけられる体制ができている。

③ 自治体間、関係機関等との連携・協力

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し、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、火山専門家で構成する「霧島山火山防災協議会」では火山活動の状況や情報共有、関係自治体の地域防災計画の見直しなど協議を行っている。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り組みでは「霧島ジオツアー」や「子ども火山スクール」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。

<所 感>・・・畔柳敏彦

「防災とコミュニティ」をテーマとした第 81 回全国都市問題会議に参加させていただきました。

基調講演では南九州はシラス台地でできており、これに、始良火山の大爆発により火砕流が高温で堆積し、温度の低下とともにガスが抜け空洞（洞窟）や亀裂がいくつもできた。この洞窟を「ガマ」というらしい。このガマは縄文時代には縄文人の住居として、時代の変遷の中で密教の修行の場として、ガマの中は一定の温度が保たれているために野菜などの保管にも活用されて来た。有名な西南戦争の時には政府軍に抵抗する西郷軍の隠れ家としても活用されてきた。しかし、2005 年に市内の中学生 4 人がガマ内で、一酸化炭素中毒で死亡した事件をきっかけに埋められてしまった。ガマを生活に活用された時代には、中では火を使わないというリスクマネジメントがあり、そのリスクを自然に伝えられていたが、ガマの存在やガマで生まれた文化が忘れられた現在は「危険」だけが残ってしまったようである。考えてみれば、防災とはリスクマネジメントそのものといえると思います。辞書によるとリスク(risk)の語源は「絶壁の間を船で行く」だといわれています。その意味は、あえて絶壁の間を通過して行かなければチャンスに巡り合わないということです。つまり防災減災におけるリスクもまた不確実なことといえます。しかし、不確実であるが最悪の状況を想定してその状況をどのように対処することが、より安全に命を守れるのかの課題を解決できる糸口であろうと思いました。岡崎市においても行政が発行しているわが街ガイド（ハザードマップ）、わが街ガイド（災害危険度判定(地震)）、岡崎市の地質と活断層、南海トラフ地震被害予測調査、浸水実績図、土砂災害ハザードマップ、ため池ハザードマップなど自分が住んでいる地域のリスクなど知る情報は大量にある。これらの情報をどれだけの人が見ているだろうか。西日本豪雨では、気象庁が事前に記者会見するなどして警戒を繰り返し呼びかけていたが、数十年に 1 度の大雨が予想される「大雨特別警報」の発令後も、ただちに避難しなかった人が多かった。人はなぜ逃げ遅れるのか。専門家からは、人間の心理的特性である「正常性バイアス」が働いたことで行動が遅れた可能性を指摘する声が上がっているという記事があったが、この「正常性バイアス」自分だけは大丈夫という心理・意識を自分も危ないという心理に転換させていかなければ、今後も被害の軽減はできないだろうと考えた。次にパネルディスカッションで特に印象に残ったのは静岡県三島市長の豊岡武士氏の話である。地域のことは地域で考え、住民が主体となって課題解決の取り組みをする「ご近所力」を高める取り組みである。この言葉自体は一般的であるが具体的な実践ができていることがすごいと感じた。市内小学校 14 校、中学校 7 校、県立高校 2 校を避難所に指定しているが、毎年、年度当初にすべての避難所で自主防災会、民生委員、教職員、避難所運営支援を行う市職員、危機管理課職員による避難所運営会議を開催し、避難所運営組織の確認、「避難所運営基本マニュアル」の周知を行い情報の共有をしていることである。この毎年がなかなかできないと考える。どの自治体も毎年、防災の日には防災訓練を実施していますが、三島市は避難所開設訓練を行っている点が注目される。実際息からがら避難所にたどり着いた避難住民をいかに避難所で整理し、それなりの快適な生活を送ることができるのは大切なことだと思います。内容は訓練参加者全員で体育館のレイアウトを作成、避難者役の参加者が体育館に入室し、避難者名簿作成までの流れを確認、次に発電機、ろ水機等防災倉庫内の資器材の操

作方法の習得。仮設トイレやマンホールトイレを実際に設置して災害時の汚物処理方法の確認、自主防災会に貸し出している無線機を使用した通信訓練など実践的な訓練ができているのはすごいと思いました。通常は地域の役員さんたちが事前に準備しておいて避難訓練の住民があとから来て企画された中で参加する手法は目から鱗でありました。また、200世帯を超えるマンションでは、防災人材の育成として小中学校による「ジュニアレスキュー隊」を結成している。停電によりポンプが使用できなくなることを想定して、上層階への水の搬送等訓練を実施されている。幅広い世代が災害時に助け合える風土の醸成につながる三島市の取り組みは本市の防災訓練のあり方にも大変参考となりました。尚、一部の地域で避難所開設訓練等取り入れているところもあると付け加えておきます。

<所 感>・・・井手瀬絹子

日本が世界的に見ても災害が多い国であることは多くの人が実感し認識していることです。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います。地球温暖化による気候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が懸念されています。こうした中、人々の災害、防災への関心は高まりを見せ、特に、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、防災の原点としての住民一人ひとりによる「自助」とともに、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きます。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」をテーマとして2日間にわたり開催されました。特に感じた部分について報告させていただきます。

第1日目

基調講演では、「鹿児島県の歴史から学ぶ防災の知恵」と題して、志学館大学人間関係学部教授 氏による講演を拝聴いたしました。

「ガマ文化」とは、

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。この厳しい環境下で南九州人はどのように暮らしてきたのか。29,000年以上前に誕生したシラス台地が温度の低下とともにガスが抜け、空洞や亀裂がいくつもできた。これを「ガマ」という。近世になると、ガマは食料の貯蔵庫として使われ、井戸にもなっている。また、一農家の所有耕地はあちこちに散在していて、これは、作業効率を犠牲にしても、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るため、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ている。また、中世の「山城」もシラス文化の賜物であり、「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いえる。

「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。耕地を割り変えるという一見面倒な制度だが、防災の観点からみると、とても理に適うものである。災害によって作物の収穫ができなかつ

たり、減少したりという被害が出た場合、その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ります。

一つ目は「被害の均分」

被害を受けた人も、全く被害を受けなかった人も新しい耕地が配分されるということ。

二つ目は「危機の分散」

新しく配分される耕地は、一か所にまとまっていない。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散在していることになるが、これは一見すると、作業効率が悪くなるだけで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付く。

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たと考えられる。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」という認識を持って防災対策を考えるべきではないか。との、〇〇〇教授の講演は大変示唆に富んだ内容と受け止めさせていただきました。

主報告では、中重真一霧島市長による火山災害を中心にお話がありました。

次に一般報告では、3名の方による報告がありましたが、松井一實広島市長の「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」は、広島市の経験や教訓が本市の災害危機対応や防災活動に大変参考になると思い報告させていただきます。

- ・広島市では、大雨に伴い、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人、行方不明者2人など大きな被害が発生しました。避難所は最大で145施設の開設、避難所の最大避難者数は8423人にも達しています。
- ・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・体制の強化をソフト・ハードの両面から図ってきたことにより、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、市長として次の一手を見通した判断ができたそうです。
- ・救助活動においては、消防、自衛隊、警察の各関係機関との平時からの連携が重要でコミュニケーションの大切さを感じたそうです。
- ・状況の把握では、市長等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りますが、広島市の場合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り、これにより、市長と現場との間で現状認識を共有することができ、自らが五感で感じたことをもとに、素早い判断や指示に繋げることができたと感じたそうです。
- ・生活再建に向けた取組では、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、その判断ができるかがポイント
- ・生活再建に向けた日用品の提供について、広島市では、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。
- ・罹災証明の発行のための認定調査については、まず、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事とした。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、前回の災害では、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ましたが、今回は、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、前回よりも8日早くスタートできた。

- ・本格復旧にあたっては、単に現状に戻すという事ではなく、改良復旧に主眼をおく。地域の話をお聴いた方が実際に対応するときに物事がスムーズにいく。自分たちがお願いしたことであれば地域は協力を惜しみません。行政がやることを決めて、その後に地域に説明するのか、先に地域の意見を集約するのか、手順の問題ですが、それだけで被災地の雰囲気は変わってくる。
- ・7月豪雨災害を受けての提言では、「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ご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」との指摘があった。

第2日目、パネルディスカッション

コーディネーター1名、パネリスト5名によるディスカッションが行われました。中でも、霧島市国分野口地区の〇〇氏の「地域コミュニティの強化を目指して」には課題の共通性もあり紹介させていただきます。

- ・人口は3,007名、世帯数1,471世帯、公民館は6自治会で構成、自治会加入率は35%
公民館活動団体、消防団・育成会（PTA）・老人会
昔から農業中心の地域だったが近年商業地域に変貌しつつあり、転入者の多くは若い世代でアパートやマンション入居世帯が多く、公民館員の増加に反映していない状況で、公民館活動においてはその担い手不足が課題である。
- ・前任の公民館長が阪神・淡路大震災で被災された体験をもとに、地域としての防災活動の重要性を感じ、平成20年に防災会組織を発足させ、地域の人達がお互いに協力して、迅速かつ適切に行動できる様に、繰り返し防災訓練を実施してきた。事業継続の鍵は、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極めて重要な課題で、担い手不足にある地域では、人材育成の仕組みが重要になってきている。
- ・防災事業の年間計画をたて、11月に自主防災訓練実施計画に基づき訓練を行い、実施後には問題点や反省点などを整理し、次年度計画に反映させるなど、P,D,C,Aサイクルを確実に実行し継続的な改善を実施している点や防災に対する住民意識をさらに向上させるための基礎データを得る目的で全世帯に対し「自助活動アンケート」の実施をするなどの模範的な活動は見習いたいところです。
- ・今後の取り組みとして、防災訓練の参加者数の低迷に対し、防災に対する住民意識をさらに向上させることに加え、公民館を取り巻く地域コミュニティの連携強化を目指した取り組みも重要であることから、防災マップを活用して避難場所や危険場所を日頃より自覚すること、要配慮者と日頃から向き合い向こう3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ない行動ができる「ふれあいの地域」をつくること。
- ・アパート、マンションの急激な増加により、自治会未加入の増加が進んでいる事態に対しては、行政支援の下、自治会未加入世帯にも居住単位で防災組織を編成してもらった上で、その組織と公民館との連携を図っていく体制にしたいと考えている。また、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図っていききたいとの具体例は本市においても参考になると考え、生かしていければと思います

<所 感>・・・野島さつき

「防災とコミュニティ」をテーマに基調講演、主報告、一般報告、パネルディスカッションが行われました。ここ数年においても、日本では大規模な自然災害が発生しており、南海トラフ巨大地震への備えのみならず、台風や局地的豪雨による浸水被害、河川の氾濫、土砂災害などの気象災害に対しても対応が求められています。「公助」だけでは限界があり、住民一人一人による「自助」とともに、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きました。しかし、高齢化や人口減少により、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る地域も増え、職住分離の生活が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、居住する地域への愛着や帰属意識が希薄になりがちであります。地域を取り巻く環境が様々に変化する中で、従来の地域の在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出てきました。

平成 30 年 7 月豪雨災害に見舞われた松井広島市長の報告の中で、「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いただく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」とありました。そして、平常時から、自分の市町は大丈夫であろうと予断を持たず、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には、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。復旧にあたっては、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、常に検証を行い、必要な改善を行うこと。災害を記録に残し、継承を図っていくことを皆さんに伝えたいと言われました。経験に基づく報告は大変参考になりました。

ディスカッションでは、各地域で取り組んでいる活動の紹介があり、無関心層へのアプローチについても話し合われました。自主防災組織でも地域によって温度差があるが、その解消には人材育成が必要であること。住民アンケートで、自主防災組織や防災訓練への参加の有無を問うことで意識を高める。日頃から地域の課題を共に考える機会を持つ。企業の持っている人と人が繋がっているサービスを活用するなど意見が出されました。

まとめとして、市民と行政の信頼関係・協力関係をつくることの重要性や、「自助」「共助」「公助」の3分論をつなぎ合わせるものが「地区防災計画」であり、自治体は地域継続を支援する伴奏者として地域の担い手とともに走り続けることで、災害に立ち向かい、乗り越えることができるのではないかと結論されました。

本市においても、防災に対する取り組みに地域の温度差があると感じていますが、広島市長が言われた「平常時から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ことを、ことある事に訴え、「地区防災計画」を多くの地域で作成していただくよう働きか

けていくことの重要性を感じました。

以上