

氏名：総務課 行政班 主事 小山 健二

～安全に暮らせるまちづくり～「地域における防災コミュニティを考える」について研修して参りましたので、その概要を報告いたします。

研修期間：平成19年12月13日(木)・14日(金)2日間

研修場所：電源地域振興センター研修室

1. 「地域における防災コミュニティを考える」～自助・共助・公助の役割分担～

講師：東京大学大学院 工学研究科 都市工学専攻 教授：小出 治 氏

【内容】

自助・共助・公助とは、一般的に7：2：1の割合であると言われている。これは、阪神大震災での救助の割合が自力(35%) 友人・隣人(28%) 通行人(2.8%) 救助隊(1.7%)であった実績から考えられている。自助(自分の身は自分で守る)・共助(自主防災組織など)の割合が数値を見るといかに多く重要であるかがわかるし、逆に公助(国、県、市町村、消防、自衛隊など)がどれだけ無力だったかがわかる。

中越沖地震の際、備蓄食糧千人分が避難所に届かなかったことや柏崎市の備蓄医薬品のほとんどが使用期限を過ぎていたなど新聞・報道などで取り上げられた。これは市に責任があるのか？財政的にも厳しい状況にある自治体が単体で備蓄をする。使用期限・賞味期限が切れたから更新し、いつ発生するかわからない大規模災害に対応するのは無理であると思う。

災害対策基本法で直接的な責務は市町村にあり、国においては金銭による支援ということで一歩退いた状況の対応となっているのが現状である。実に国・県・市町村の役割が不明確になっていると思う。

アメリカでは、全米相互応援協定によりハワイを除く全米各州が相互応援協定を締結しており、全米危機管理システムの導入によって全ての州及び地方政府への導入を義務付けることにより、災害体制の標準化を図っている。この特徴としては、市町村・州・政府といった各レベルでの行政機関が果たすべき責任分担を明確化、災害発生前から減災対策の必要性を強調、支援を受ける際の手続きを明確にし、どのような規模の災害が発生したとしても計画的かつ総合的な連携が図られている。

こうした先進国の事例から、大規模災害においては、被災地となった地方自治体の人的・物的資源のみでは十分な災害対応が困難であることを認識し、広域支援体制の整備、減災など災害対応に万全を期する努力をすることが大切である。

【感想】

本市においても県が仲立ちになって県北の市町村で応援協定を締結しているものの県北の市町村で合同の訓練を実施するわけでもなく、形だけになっている感じを受けるので大規模災害を想定した訓練など広域支援体制作りが重要になってくるのではないかと考えさせられました。

2. 「地域における防災コミュニティを考える」～防災まちづくりはどこへ向かう？ ～

水防リスクを考えるワークショップ(参加型講義)

講師：東京大学大学院 工学研究科 都市工学専攻 助手：加藤 孝明 氏

【内容】

A～Eの6班に分かれて参加型講義がありました。最初に自己紹介を済ませた後、簡単なアンケートが実施されました。内容は、Q1「お勤めの地域で大規模地震が発生する可能性について」で、私は「起こらない」と答えました。次にQ2「お勤めの地域で大水害が発生する可能性について」で、「30年以内に発生する」と答えました。その他にもいくつかの問いがありましたが、全国各地から出席していることであつていろいろな答えがあり、災害は住んでいる環境によって状況が異なることを感じました。

公助の役割：避難準備、避難勧告、避難指示の判断を疑似体験するというテーマで、実際に河川が氾濫したデータを使って議論しました。ほとんどの班で警戒水位の前に避難準備を周知し、警戒水位を超えた段階で避難勧告の発令、避難指示を出していました。

次に、避難勧告を発令することに対して自治体ごとに差があることの問題に触れ、避難準備、避難勧告、避難指示を躊躇する理由について議論しました。避難指示を判断する条件としては、皆 水位 雨量（時間・総）今後の気象条件などを条件とし、躊躇する理由としては、避難指示のからぶりによる避難・苦情・信用を失うなどの意見があがっていました。また、夜中は避け、早めに判断することの重要性や要介護支援者の対応など実際に行動するまで時間がかかり必要なことも発表されました。

次に避難に関する市民の意識で避難勧告が発令されても避難する市民は多くないがなぜ市民は避難しないのか？を話し合いました。その中では、（正常化の偏見）知識としてはわかっているが理由無く自分は大丈夫だろうと考える住民が多いこと、（経験の弊害）昔は大丈夫だったなどが避難をしない理由にあげられた。

次に住民への啓発方法で「ハザードマップ」の限界について議論しました。

実際に先進地で作成・配布されているハザードマップを見ながら議論しましたが、安全マップになっている。（自分の場所は危険箇所の範囲に入っていないので気にしない） あきらめマップになっている（危険箇所に入っているけど個人ではどうしようもない） マップを見ても具体的なイメージがわからない。地域の取り組みの手法としては利用できるかもしれないが踏み込んで活用するには限界があるのではないかという見解になりました。

最後に、ハザードマップに GIS（地理情報システム）を活用した対策を考え、東京都葛飾区での研究事例の紹介をして講義が終了しました。

【感想】

本市防災計画書に避難勧告、避難指示についての明確な基準が無いことなどから考えて、土砂災害等が発生した場合、本市では避難命令的な避難指示を出すことができるのか？という心配があります。このことから避難準備、避難勧告、避難指示のタイミングを本市においても、防災計画書に明記すべき事項であると感じました。

具体的には、時間雨量や総雨量、気象庁の警報等の基準数値を決めて、その数値を超えた場合、躊躇することなく指示を発令できるよう、防災会議で検討することが重要であると思います。

また、業者にハザードマップを数百万かけて作成してもらうより、行政が保有しているデータ等を有効利用することで十分補えるものが作成できることを感じました。

3. 「新潟県中越大地震 ～復興まちづくりに向けて（中越地震を体験して）～

講師：小千谷市 企画財政課 課長補佐 渡辺 辰男 氏

【内容】

新潟中越地震の体験から3年間の活動について、講演がありました。

内容としましては、2004年10月23日（土）17時56分に新潟県中越地方においてM6.8の地震が発生しました。震災の特徴としては、余震が長く続いた（発生から1年2ヶ月間で震度5弱以上の地震が710回）ことで、総人口40,058人の市で最大29,243人が避難したそうです。市職員も土曜日に地震が発生したこともあり、庁内にいた職員や他県にいた職員などさまざまだったが、18時40分に屋外にテントを張って対策本部を設置しました。

阪神大震災の教訓から自衛隊・消防の対応が早く3時間半後には先遣隊が到着したそうです。市職員も3日間は不眠不休で対応に追われたが、このままでは長期対応ができない（職員が倒れる）と判断し、2班交代制で対応したそうです。ライフラインの復旧状況としては、上水道が10月25日から自家発電による浄水を開始したが本格的な復旧が終わったのは12月15日だった。ガスにおいては、11月20日に市街地へ供給を開始し、電気は、10月26日に一部通電を開始したものの完全復旧は4月までかかった。

全国からの支援体制が早くずいぶん助かったが、災害ボランティアの対応については、社会福祉協議会にボランティアセンターを設置して、対応に追われたそうです。

被災状況としては、死亡者19人、負傷者785人等推定被害額3,400億円だったそうです。復旧については、ほぼ3年間で完了したが、約3,000億円支出があった。一般財源で支出した経費は、その多くを特別交付税で考慮していただいた。

復興計画については、12月に入って雪が降り始めるといろいろな作業ができなくなることもあり、市民・行政にとっては、復興について考える時間が生まれました。震災直前のこれからも住み続けたいか？の質問に対し86.6%の市民が住み続けたいと答えたそうです。1月から復興支援プロジェクトが始まり最終案が市長に報告されたのが7月で、その間に市民参加型でより良いまちづくりを題材に意見を集約したそうです。

この震災から助け合うことの大切さを実感し、大人から子供まで「小千谷市を何とかしなければ」と強く思った。その思いを復興計画にまとめ出来上がった計画書とともに、市民がまちづくり計画に参加したことが大きな財産であったそうです。

【感想】

大規模震災を体験したことによって地域の結びつきが強い自治体になっているように感じた。市民は行政（公助）の限界を知り、行政は市民（自助・共助）の力の大きさを体験したようである。何より市民が中心となって復興計画を策定することにより全ての面で市民が責任を持ち協働のまちづくりが確立されているように思えた。

4. 「新潟県中越大地震 ～復興まちづくりに向けて～ 川口町復興計画の事例に見る

講師：ランドブレイン（株）吉武 祐一 氏

【内容】

川口町復興計画の作成にたずさわった体験から失敗事例及び成功事例を踏まえて講義がありました。

内容としましては、住み続けたいと思える町の復興をテーマに川口町の町民、農業者、商業者が町を離れないよう、町に気持ちをつなぎとめ、住み続けたいと思わせることが必要と考え、住み続ける希望を持たせること、町を出て行かないための素早い対応、最小限の費用で基盤の強い川口町にするための復興計画を作成しました。希望を持たせるビジョンとは、震災を利用して川口町の名を全国ブランドにする。美しい河川の景観を活かす。町のシンボル施設を活かした拠点をつくること。町長も賛同したが所管課が動かず企画倒れになった。また、新しい賑わいを生むテナントを募集して共同店舗づくりを提案したが、大地主の反対で不調に終わりました。しかし、小規模集落が壊滅的な打撃を受けたことから集落を集団移転させることを計画したところ、関係機関の協力を得て、素早い対応をすることができ、震災前よりも多くの集落となっている。

行政の課題としては、復興のための復旧になるよう同時進行で進める、地域住民との合意形成、協働の必要性、短期決戦であることなど考え事前に対応する必要がある。

全体を通しての感想

大規模災害への対応とは、地域のコミュニティを高め、防災に対する対応を地域全体で考えることで、本市でも協働のまちづくりが本格的に推進されようとしているので、どれだけ防災業務を絡めていけるか、今後の平戸市防災業務を推進する大きな鍵になると思います。市民の意識改革こそが地域防災力向上の早道だと感じました。

以上