

## 出張報告書

令和元年11月30日

釧路市議会議長 松永征明様

会派名 市民連合議員団

代表者名 佐藤勝秋



次のとおり、政務活動費による出張を終えましたので報告します。

受命者	佐藤勝秋 松尾和仁 板谷昌慶
出張先	鹿児島県 霧島市
期間	令和元年11月6日～令和元年11月9日(4日間)
用務	第81回全国都市問題会議
調査(研修)結果等の概要	<input type="checkbox"/> 場所 霧島市 国分体育館 <input type="checkbox"/> 参加 約1,800名  【第1日】 <input type="checkbox"/> 開会式、基調講演、主報告、一般報告(3本)  【第2日】 <input type="checkbox"/> パネルディスカッション、閉会式、行政視察(霧島市主催)
備考	

- 注) 1 資料等がある場合、添付すること。資料は、事務局経由で会派へ返却するので、本出張報告書(原本)とともに会派で保管すること。  
2 調査結果等の概要は、別紙による記載も認める。

## 第81回全国都市問題会議 概要報告

市民連合議員団

(会長 佐藤 勝秋)

全国市長会が主催する、第81回全国都市問題会議が、令和元年11月7日(木)、8日(金)の2日間、鹿児島県霧島市の国分体育館で開催され、全国の市長、市議、議会関係者など約1,800人が参加し、市民連合議員団からは、佐藤勝秋・松尾和仁・板谷昌慶の3人が出席しました。



全国市長会会長 立石秀清氏より開会のご挨拶がありました。

「防災とコミュニティ」をメインテーマに、2日間にわたって基調講演・主報告・一般報告・パネルディスカッション等が行われ、冒頭、主催者を代表し、全国市長会会長の立石 秀清相馬市長より挨拶があり、続いて、開催地の中重 真一霧島市長、三反園 訓鹿児島県知事(代理)より歓迎の挨拶がありました。

### □ 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部教授 原 口 泉 氏

(報告担当：佐藤 勝秋)

基調講演は、山本氏から「多様性のある江戸時代の都市」をテーマに、最初に「巨大都市と多様な町」と題した中で、江戸時代の大都市と地方都市などの特徴を、江戸に象徴される都市の巨大化と城下町・宿場町・門前町・港町など多様な町の様々なかかわりを持った発展にあると強調されました。

「三都」と称された江戸・京都・大阪は、江戸時代の象徴的な大都市であったが、江戸は徳川家の城下町であるとともに幕府の所在地であり、全国の大名が藩邸を構え、参勤交代を行って国元と江戸を往復していたため、武家人口が飛躍的に増加するとともに、商人や職人もその需要に応じるために人口を増やしてきたこと、京都は朝廷の所在地で、多くの寺社の本山もあり、伝統的な手工業の町でもあったこと、大阪は天下の台所と称されるほどの物流の中心地であり、これら大都市の発展は、諸国の城下町の発展に支えられていましたが、これは、この三都に全国の年貢米が集まっていたことにより多くの商人や職人を養うことができ、彼らの扱う商品が城下町などの需要に応じてきたことで、江戸時代の「幕藩体制」は、大都市の一人勝ちにならない構造



になっていたと分析されました。

次に「参勤交代がもたらしたもの」として、大名が江戸と国元を隔年で往復する参勤交代制度は街道と宿場町の繁栄に繋がり、街道や宿場町の整備が進んだことで、庶民の旅行も盛んに行われるようになり、特に、伊勢参りは全国に浸透し、また、善光寺や金毘羅宮など人気の観光地が各地にでき、人やモノの移動が活発になったこと

とで、そうした参拝客を迎える門前町も発展し、さらに、全国的な流通網が形成されたことで、港町も発展しました。特に、蝦夷地の海産物を運ぶ北前船は、全国の物産だけでなく、人や様々な文化を寄港する港町に伝えていきました。

最後に、このように江戸時代は、全国各地の多様な性格を持つ街が相互に連携しあって発展した時代であり、街の発展、人やモノの移動とともに、文化や情報も先進的な大都市から地方都市のもたらされていき、現在に繋がる町の形（原型）に繋がっていったと強調されました。

現代の、大都市一極集中が進む現状と地方都市の衰退が言われる中であって、今後のまちづくりにとって非常に示唆に富む講演であったと感じたところであります。

#### □ 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  
(報告担当：佐藤 勝秋)

霧島市は、平成17年11月7日に1市6町の合併で誕生し、鹿児島県のほぼ中央部に位置し、人口は約12万5400人、市の北部は日本で最初に国立公園に指定された「霧島山」、南部には平野部が波静かな錦江湾に接し、約35キロに及ぶ海岸線からは、雄大な桜島を望むことができ、清らかな流れをたたえる天降川や流域に広がる田園、温泉群など自然豊かで「食」にも恵まれ、数多くの観光資源を有する地域で、国際空港、高速道路、鉄道などが整備された県内2番目の都市であります。

また、平成22年9月には、鹿児島県と宮崎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、地域の貴重な地質遺産を保護し、生態系や歴史、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とともに、地球科学を教育や防災、観光などの様々な分野に活かす取り組みが進められており、ユネスコ世界ジオパークの認定に向けた活動も行われています。

霧島市を含む鹿児島県の大部分は、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に広く覆われており、火山灰からなるシラスは、水を含むと崩れやすい特性を持ち、これまでも台風などの豪雨時には、がけ崩れ等の土砂災害が数多

く発生しています。

また、県内には11の活火山があり、桜島の日常的な噴火や降灰のほか、平成23年1月には約300年ぶりに霧島山の新燃岳が噴火し、2月1日には爆発的噴火を起こして9月まで噴火活動が続 き、観光産業などに大きな打撃となりました。

収まったかに見えた火山活動は、平成29年10月に再び噴火が起き、平成30年3月には連続した爆発的噴火を起こしましたが、積極的に現地情報を発信し、風評被害の抑制に努めた結果、観光業への影響は最小限に止まり、6月以降、新燃岳は落ち着いた状態にあります。

中重市長は、霧島市では、これらの教訓を活かし、①住民、登山者への安全対策、②農業被害対策、③観光業界等への被害対策、④自治体間、関係機関等との連携・協力、を重点に強化を図っており、さらに、台風などの豪雨災害にも十分な警戒や防災対策の向上を図っていく必要があるとともに、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」が重視されていることから、行政においては、地域、住民の取り組みへの支援はもとより、地域社会を中心とした防災を推進し、いつでも起こり得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ことを強調されていました。

釧路市においても、活火山の雌阿寒岳を有しており、今後の「火山防災」の議論を進める上でも、非常に参考になる講演でありました。

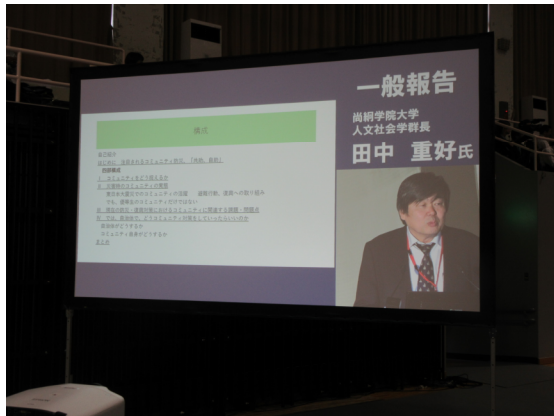


□ 一般報告1 「災害とコミュニティ：地域から地域防災力強化への答えを出すために」  
尚綱学院大学人文社会学群長 田中重好氏  
(報告担当：松尾 和仁)

(1) 注目されるコミュニティ防災、「共助・自助」

1995年の阪神・淡路大震災以降、「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。

その後、新しいアイデアを盛り込んだ「災害図上訓練」「防災まちあるき」「防災マップ」「災害時危険個所のチェック」「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。



コミュニティを防災に生かすという政策は国内外で進められてきている。

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言い難い現状にある。

(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の一構成要素だ。

- ・コミュニティは様々な地域の総称である。
- ・コミュニティは重層的な構造をもっている。
- ・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。
- ・テーマごとにコミュニティを考えることができる。
- ・コミュニティは行政からつくることのできないもの、自生的な存在だ。

(3) 災害時のコミュニティの実態

東日本大震災の中で、コミュニティがどんな役割を果たしたのか、避難行動と復興について確認。

・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。最近の集中豪雨や台風の際にも、レベル4やレベル5の警報を発令しても、その対象者の一割も避難しないことは、よく新聞で報道される。現在、「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。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推察される。避難行動は個人ごとではなく、集合的、あるいは組織的行動である。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中で行われる。

(4) コミュニティと復興への取り組み

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。現在の防災・復興対策におけるコミュニティに関する問題点・課題は。

・現在の日本の防災対策の基本は、1961年に成立した災害対策基本法によって確立した。この防災対策の基本的な考え方は二つの柱からなり、第一の柱は中央集権的な行政中心主義であり、第二の柱は「科学的な知見」

に基づいて防災計画を策定し、それを実施するというもの。

・コミュニティや住民は、行政が「守るべき対象」「政策の客体」に位置付けられ続けてきた。また、行政中心の中央集権的なシステムの下では、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もって考える」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。行政中心から社会的なセクターの重視へ、中央政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。

(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

コミュニティ側からは

・自己進化（エンパワーメント）型のコミュニティ防災力の向上戦略を紹介。この戦略はね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。

自治体側からは

・地域防災力強化の政策において、欠けているものは、何よりも防災を担当している行政職員自身が、自分の地域のコミュニティの状況を正しく認識していないこと。行政が「協働の事業」を進め、行政はあくまでも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。

(6) 結論として

どうしたら地域防災力が向上していくのかの解答は、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。

以上

□ 一般報告 2 「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  
(報告担当：松尾 和仁)



## (1) 災害の概要

- ・7月6日、安芸区役所に設置された雨量計では、18時～19時までの1時間に72ミリを観測。
- ・東部を中心に土石流やがけ崩れ、河川の氾濫が相次ぎ、死者26人、行方不明者2人など、大きな被害発生。
- ・最大で145施設の避難場所を開設。避難所の再大避難者数は8423人にも達した。



## (2) 災害応急対応

- ・平成26年8月の豪雨災害以降、危機管理部門を消防局から独立させるとともに、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。
  - ・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」「警戒態勢」を新設し、ソフト面の整備を実施した。
- ハード面としては、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た。

## (3) 生活再建に向けた取組

- ・行政は、「例外はなるべくつくりたくない」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いう姿勢を示す必要がある。
- ・生活再建に向けた日用品の提供として、本市においては被災者の視点に立った独自の支援として、テレビ・冷蔵庫・洗濯機などの身の回りの生活用品も給付することとした。
- ・罹災証明書発行のための認定調査として、今回の災害では職員を初期の段階から認定調査に専任させることにより、発災4日後には、被害認定調査を始めることができた。

## (4) 本格復旧に係る基本方針

- ・改良復旧に主眼を置き、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。現在、主な復旧工事について、災害発生後3年までに完了させることを目標に鋭意取り組んでいくこととしている。

(5) 本災害を受けて

・本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事として認識できるような取組を支援することで、地域の防災力の強化を図っていくこととしている。

(6) 皆さん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持たず、災害への備えをとっておくこと

・【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】

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持つこと

以上

□ 一般報告 「火山災害と防災」

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  
(報告担当：松尾 和仁)

(1) おとなしい日本の火山活動

・日本と同じような火山国であるインドネシアやチリに比べて、日本では、大きな噴火が最近になって少ないことがわかる。

すなわち、巨大噴火はフジサン樽前山の噴火以来 300 年近く起こっておらず、大噴火といえば北海道の駒ヶ岳以来 100 年間起きていない。

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

・日本においては、複数の機関と火山防災担当機関で実施している観測データを一元化するとともに、観測から予想される現象や災害をいち早く把握・予想し、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が重要になると考える。

・行政、研究者、地域住民が協働して、より永続的で効果ある火山防災のための取り組みに展開していく必要がある。

## (3) 防災対策としてジオパークの活用

・日本のジオパークは活動的な火山の近傍で展開されていることが多い。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、異なる立場間ありうる垣根は取り払って、日常的な対話が生まれている。

## (4) 終わりに

・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。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することである。

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り組みが可能になるだろう。

以上

## □ パネルディスカッション 「防災とコミュニティ」

### 【コーディネーター】

追手門学院大学地域創造学部地域創造学科長 田中正人氏

### 【パネリスト】

専修大学人間科学部教授 大矢根 淳 氏

香川大学地域強葉韌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  
(報告担当：板谷 昌慶)



コーディネーターの田中氏による趣旨説明がありました。

第2日は、午前9時30分から「防災とコミュニティ」をテーマに、パネルディスカッションがありました。まず田中氏から阪神淡路大震災までは大きな人的被害を伴った災害が長年なかったが、この震災から災害リスクは複雑化かつ多様化、不可視化、激甚化、広域化してきており防災減災は困難になってきている。今一度コミュニティの連携・統合・再構築が必要で行政はいかに地域とのコンセンサスを

図るかが重要な課題であると定義されました。

続いて、パネラーの静岡県三島市長である豊岡武士氏から報告がありました。三島市は、防災計画としては、昭和54年から東海地震に係る地震防災対策強化地域に指定されたことにより、市としての基本方針に組み入れてきたそうです。その後、阪神淡路大震災や東日本大震災の後、様々な計画やマニュアルを整備したそうです。そして、三島市には144の自治会・町内会がありそのすべてにおいて自主防災組織が結成されており、市内の全14小学校区においても地域コミュニティ協議会・連絡会が組織され、防災対策・防犯・高齢化・交通安全など地域が抱える課題を話し合い、課題解決に向けて、住民全体で検討されているそうです。又、市内14小学校、7中学校、2県立高校の避難所があり、その運営は年度当初には、自主防災会・民生委員・教職員・避難所運営を行う市職員・危機管理課職員による避難所運営会議を行いマニュアルの徹底や情報共有を図っているようです。又その避難所運営マニュアルにある避難所開設アクションシートを張り出し全員に分かるようにしたことがとても効果的であると言われていました。又、次世代の担い手の育成にも取り組まれていて、小中学生のジュニアレスキュー隊の結成などだそうです。最後に防災に係わる地域コミュニティの大切さを述べられていました。

次に、和歌山県海南市長の神出政巳氏から報告がありました。海南市は南海トラフ巨大地震の恐れがあり発生した場合、最大で震度7の揺れとともに8mの津波が押し寄せ、沿岸部では約670haが浸水するほか、死者は4000人、建物も全体の約4割に当たる11700棟が全壊するなど沿岸部を中心に甚大な被害が予測されています。現在では、総事業費450億円、国内最大級の水門を備えた総延長6.9kmに及ぶ防波堤等の津波対策工事が、国直轄事業として進められており大きな減災効果が期待されるようです。又地域と連携した防災活動（自主防災会の研修会・市民一斉訓練・重点

地区訓練・ミニ説明会など)も実施しておりそれぞれの立場から防災に関する情報の共有を図り防災力の向上に努めておられます。更なる市民との信頼関係を構築できるようにしていきたいと言われていました。

次に、専修大学人間科学部教授の大矢根淳氏から、コミュニティ・レジリエンス醸成のカギをさぐってというテーマでの報告がありました。

先生は、我々から見るとごく日常のことを深く掘り下げ、かつ理論づけをして、究極に研究されていると感じました。防災組織の研修や地域の防災倉庫の整理活動など身近な防災意識を高める活動を進めております。また、日常にあるものをうまく使って防災に役立てることも重要であると説かれていました。

次に、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から、地域継続計画DCPについての報告がありました。DCPを継続することが重要であるので機能永続対策を検討していかなければならないと言われていました。

最後に、霧島市小久保野口地区自治公民館長の持留憲治氏から地域コミュニティの強化を目指してというテーマで報告がありました。持留氏は地域の自治会のリーダーでコミュニティの側からの取り組みについてのものでした。自治会の世帯数は約1390世帯でその加入率は、アパートやマンションが多く38.3%だそうです。地方の割には低い加入率だと感じました。そしてその取り組みは、堤防決壊や家屋浸水を想定した防災訓練や自助活動アンケート調査を実施し、その結果を紹介して意識の向上を図り地域の防災力の底上げをされています。又、これからは人材の育成も取り組まなければならないと言われていました。

自然災害は、いつ、どこで発生するかわかりません。地域コミュニティの強化、レジリエンス(しなやかに災害を乗り越える力)の醸成等、今回の会議に出席して、常に危機意識を持ち、防災対策に取り組んでいく必要があることを再認識しました。



□ 行政視察「黒酢文化と霧島伝統工芸品を訪ねる」黒酢の郷 桝志田(かくいだ)



広大な敷地一面に広がる甕仕込みの黒酢

閉会式終了後、8コースに分かれ行政視察させて頂きました。初めに福山黒酢株式会社の黒酢の郷 栴志田（かくいだ）の視察にお邪魔致しました。鹿児島・福山の自然がつくる玄米黒酢。良質な玄米と麴、福山町の湧水、そして伝統製法によって造られた”栴志田”は水でわるだけで美味しく口にできる稀有な玄米黒酢。

“栴志田（かくいだ）”とは、清冽な水が湧き出る福山の土地に、江戸時代の上級武士が開いたとされる「隠し田んぼ」から転じた「角志田」と呼ばれる地名が残っており、それが「栴

志田（かくいだ）」の名前の由来となったそうです。黒酢は醸造年数や原料、気候、かめ壺によって出来栄えが違いますが、実は「人の力」がとても重要であり、日本酒造りのように黒酢造りにも「杜氏」が不可欠です。黒酢は醸造された年数、原料によっても出来栄え、風味が異なりますが、実は「誰の手によって造られたか？」も重要な要素で、各黒酢醸造所にはそれぞれのカラーがあり、それを支えているのが黒酢造りの熟練職人たち。黒酢杜氏には原料や麴、アマン壺の吟味から仕込み、熟成、醸造といった全工程への高い技術力と経験、知識が求められるだけでなく、多くの職人を束ねる統率力と人格も求められてきました。また自然との共同作業でもある黒酢造りには自然を読む能力も必要であることは言うまでもありません。「一つ一つ手をかけなければ本物の黒酢はできない」機械化の波が押し寄せる黒酢造りの中で頑なに伝統製法にこだわる杜氏はそう語ります。併設されたレストランにて黒酢を使った料理、また黒酢も堪能させて頂き、商品販売スペースもありスタッフひとりひとりが、商品に自信を持ち販売している姿を見させて頂き、温かさや一体感を肌で感じました。商品開発も製作も、販売も一丸となり運営していく姿勢が大切であることを改めて実感しました。

#### □ 行政視察「黒酢文化と霧島伝統工芸品を訪ねる」薩摩錫器工芸館

福山黒酢株式会社の黒酢の郷 栴志田（かくいだ）の視察後、薩摩錫器工芸館への視察に向かいました。お邪魔したのは、薩摩錫器工芸館を併設している、有限会社岩切美巧堂さんです。同社社長であり職人でもある岩切洋一さんによる錫器の体験作業もあり参加者全員で奮闘いたしました。また錫器工芸の歴史、現状なども教えて頂きました。薩摩錫器のルーツは、1656





年、八木主人佐（もんどのすけ）によって谷山に鈴山が発掘されたことに始まりま  
す。錫は、人体に害がないうえに、融点が低く、加工しやすい金属であったことか  
ら、飲食器や工芸品、大砲の砲身に利用されるなど、幅広く利用されていました。  
この発見は、薩摩藩に大きな利益をもたらすことになりました。錫器は、町人文化  
の中で高級感のあるものとして武家や商人の間で使われていたものと思われま  
す。庶民が生活用品として錫器を利用するようになったのは明治以降です。技術の向上



天皇陛下献上品（1984年）

もあり、鹿児島ではどこの家にも何種類かの錫器  
があるまでに普及し、地域特性に根差した伝統文  
化となりました。しかし、錫が戦争による軍事物  
資となってからは、その入手が困難となり、業界  
は大きな痛手を受けました。その後、原料はマレ  
ーシアから輸入された物を使用するようになりま  
す。錫器製造は国分の地で子へ、孫へと引き継が  
れ、従来の「白地（磨き）」肌から、温かみのあ  
る「梨地」の肌合いを完成させ、さらにデザインに優れた「吹雪」技法など、現代  
的錫器の開発も手掛けるに至りました。今日では、岩切美巧堂として、伝統の薩摩  
錫器を受け継ぐとともに、日本の錫器技術を担う製造元となっています。岩切美巧  
堂は、1916（大正5）年の創業以来、100余年もの時代とともに伝統の技を守り続  
け、何百万点という商品をお客様に届けてまいりました。これからも、300年もの歴  
史をもつ薩摩藩ゆかりの錫細工の伝統を大事に引き継いでいきたいと、岩切社長は  
熱くお話ししておりました。原材料が輸入となり、技術的後継者が少ない中、伝統と  
人の思いに重きを置き作業されている社長とお話しさせて頂き、デジタル依存とも  
いわれる現状で視点を変えて考える事の重要性を教させて頂きました。

以 上