

## 地域防災力の向上にむけた

## 地域連携の必要性と課題

名古屋大学大学院人間文化研究科准教授 三浦 哲司

## 一・地域防災をめぐる状況

わが国は今日、低頻度巨大災害の時代に突入したといわれる。たしかに、地震災害についてみると、一九九五年一月に発生した阪神淡路大震災、二〇一一年三月に発生した東日本大震災のふたつに代表されるように、低頻度で巨大な災害が発生し、壊滅的な被害をもたらした。

他方で、風水害に関しては、「数十年に一度」といわれるレベルのものが毎年のように発生し、全国各地に甚大な被害を与えている。最近では、二〇一七年七月に発生した九州北部豪雨により、福岡県や大分県では短期間のうちにかつてないほどの雨量を観測し、河川も氾濫して大規模な床上浸水が発生した。この豪雨では死者が三七名、行方不明者が四名と、尊い命が失われている。同様に、二〇一八年七月に発生した西日本

豪雨では、中国・四国地方を中心に記録的な大雨をもたらし、河川の氾濫によって広範囲にわたる床上浸水が生じている。このときには、死者が二二四名、行方不明者が八名と、多数の住民が犠牲となり、平成で最悪の豪雨災害となった。とりわけ、愛媛県西予市の野村ダムでは、豪雨のなかでの緊急放流も重なり、下流の旧野村町エリアに深刻な被害を与えてしまった。

このようにみると、低頻度巨大災害の時代とはいわれるものの、大きな被害をもたらす風水害は、毎年のように発生している状況にあることがわかる。この点に関して、片田敏孝は、台風の発生件数自体は減少しているものの、甚大な被害をもたらす台風が毎年発生するようになってきている、と指摘する<sup>①</sup>。上記のとおり、風水害による被害は決して小さくなく、実際に多くの人命が失われ、

家屋の倒壊なども起こる。そのため、わが国ではもはや、どこに居住しても、いつかは何らかの災害が発生する可能性があることを、住民一人ひとりが認識する必要性が生じているといえよう。ちなみに、二〇一九年に入っても、たとえば七月に鹿児島県では梅雨前線が活発化し、鹿児島市は市内全域のおよそ二八万世帯五九万人に避難勧告を出すうごきがあったのは、記憶に新しい。

そこで、本稿ではとりわけ風水害に焦点を当て、毎年発生する風水害に備えるうえで、地域連携という観点からいかなる対応がありうるのかについて検討する。以下ではまず、名古屋市にとって欠くことができない教訓としての伊勢湾台風について概観する。あわせて、地域防災をめぐる状況も確認していく。続いて、地域防災を展開するうえで必要な地域連携について、いかなる実践の可能性

が考えられるかを検討する。そのうえで、地域防災の深化に伴う課題を整理してみたい。

## 二・伊勢湾台風と災害対策基本法

そもそも防災とは、「国民の生命・身体・財産を守るために災害の発生を防止・抑制する取り組み」といわれる<sup>②</sup>。こうした防災について、わが国で戦後に大きな関心を高める契機となったのは、伊勢湾台風の発生であった。伊勢湾台風とは、一九五九年九月に東海地方を直撃した台風一五号であり、当時の名古屋港では最大瞬間風速で五〇・二 $m/s$ を記録している。伊勢湾台風が東海地方を通過したのは九月二六日の晩から二七日の未明にかけてで、当時は名古屋港の満潮時刻とも重なり、広範囲で大規模な浸水被害を及ぼすことになった。具体的には、この台風によって、東海地方を中心に全国各地で死者・行方不明者が五〇九八人、被災世帯が約三五万世帯、罹災者が約一六〇万人を記録している。建物への被害も大きく、全半壊が約一四万戸に上り、被害総額は七〇〇億円といわれた。このようにみると、戦後に発生した風水害のなかでは、伊勢湾台風は空前

の規模であったことがわかる。

当時の名古屋市への被害についてみると、この頃はすでに東京・大阪と並ぶ日本有数の大都市として、名古屋市は戦後復興を遂げつつあった。こうしたなかで発生した伊勢湾台風は、大都市としての名古屋市内に甚大な被害をもたらすことになる。具体的には、伊勢湾台風による名古屋市内での死者が一八五一人、行方不明者が五八八人、全壊家屋が六万一千五百七戸、床上浸水家屋が三万四千八百三戸であった。名古屋市内のなかでも、とりわけ被害が大きかったのは港区と南区で、これら二区の激甚被災地の大部分が海抜ゼロメートル地帯であった。こうした地域に関しては、戦後の都市開発のながれなかで防災対策がほとんど考慮されず、災害時への備えはきわめて脆弱という事情があった。しかも、臨海部には貯木場が多数点在し、一本あたり長さ五m、太さ直径一m、重さ数トンもの巨大な原木が大量に積み重なっていたという。伊勢湾台風の直撃時には、ここから流れ出た流木が周辺家屋を否応なく襲い、多数の死傷者を生んでしまった。

その後、国内外からの支援もあって、人員・機材・物資が各所

から届き、本格的な復旧・復興が始まる。とはいっても、上記のとおりすでに大都市であった名古屋市の被害規模があまりにも大きく、また海抜ゼロメートル地帯が広範にわたるために、排水に多大な時間を要することとなった。結果として、名古屋市内で完全排水が達成されるまでには、三、四か月の時間がかかったといわれる。ともあれ、こうした甚大な被害をもたらした伊勢湾台風の発生を受け、国の側は災害対策基本法の制定にうごくことになる。実際に、一九六一年一月には災害対策基本法が成立し、わが国の防災政策の礎が築かれている。この法律に関しては、災害対策に関する国・都道府県・市町村の役割を規定した内容で、戦後において毎年のように発生してきた災害から国土を保全するうえで、重要なものとなっている。

### 三、地域防災をめぐる状況

もつとも、その後の推移のなかで、上記のとおり低頻度巨大災害としての阪神淡路大震災が発生したことをきっかけに、災害応急時のボランティアの役割に注目が集まるようになった。現在では、地

域防災の観点を重視し、多様な主体による地域の防災力の向上が問われてきている。続いて、地域防災をめぐる状況についてみていこう。

わが国で地域防災への注目が高まったのは、阪神淡路大震災の発生が契機であった。しばしば言及されるように、阪神淡路大震災において、大多数の被災者が自力でがれきのなかから脱出し、または家族や周囲の人々によっても同様に救い出されたといわれる。換言するならば、このときには住民相互の救出活動が、大きな役割を果たしたのである。そもそも、災害発生時に行政が迅速に住民の生活現場へと救援に来てくれるとは限らない。場合によっては庁舎自体が被災し、完全な機能マヒに陥る場合さえありうる。こうした事情もあって、上記のとおり、一九九〇年代後半からは、わが国も地域防災の時代を迎えることになる。

地域防災に関しては、多様な捉え方がみられるが、ここではひとまず「それぞれの地域社会の事情に応じた防災」として把握しておこう。こうした地域防災においてしばしば説かれるのは、自助と共助の重要性である。というのも、

上記のとおり災害発生時に行政そのものが被災する可能性も高く、その場合には救援活動が極めて困難となるからである。そうであるならば、災害発生時にはまず「自分や家族の身は、自ら守る」という自助が基本となり、その延長線上で「地域の住民同士で助け合う」という共助が要請される。実際に、国の側も行政主導の防災の限界を認識し、地域コミュニティレベルの防災力をいかにして高めていくかに大きな関心を寄せている。

たしかに、名古屋市を例にとると、定住人口で三二万人が居住しており、昼間人口はいつそう増加するなかで、二万四〇〇〇人ほどの名古屋市職員で対応できる範囲には、自ずと限界がある。もちろん、現実には県や国、さらには自衛隊等も救済にあたるが、それでも名古屋市民一人ひとりを救援するのが不可能なのは、自明といえよう。そうであるならば、行政主導の防災のみでは対応困難ななかで、いかにして地域主導の防災を進めていくかが問われざるを得ない。その際に重要となるのは、多様な主体同士が関わり合う地域連携といえる。そこで、続いて地域連携を基盤とする地域防災の実

践についてみていこう。

#### 四、地域連携による地域防災の実践

わが国では現在、数多くの場面で地域連携の概念が登場し、さまざまな実践もなされている状況にある。背景には、少子高齢化の進展など地域社会をめぐる状況が大きく変容し、それに連動して地域課題がいつそう多様化・複雑化し、単一の主体の力量のみでは課題解決が困難な事態に陥っているという事情がある。そのため、たとえば地域活動に関する情報発信のように、既存の自治会・町内会のみでは容易に対応しきれない活動に対して、プロボノワーカーによる支援が注目されることになる。プロボノとは、「社会的・公共的な目的のために、自らの職業を通じて培ったスキルや知識を提供するボランティア活動」<sup>(3)</sup>であるが、これなどは典型的な地域連携のカタチといえよう。

もっとも、「地域連携とは何か」に関しては、必ずしも明確な定義があるわけではなく、論者によって捉え方はさまざまである。「地域協働」「地域共創」のように、地域連携に類似した用語も把握される。また、連携する内容しだい

でも、地域連携の性格は大きく変わってくるように思われる。そこで、ここでは「地域連携とは何か」に関する議論は避け、地域防災との関係に絞って、地域連携について検討しておきたい。

ところで、防災を考える際には「災害予防」「災害応急対策」「災害復旧・復興」という大きく三つの段階に区分される場合が多い。また、これらの段階に応じて、地域社会の側が担う役割もある。たとえば、第一段階の災害予防に関しては、日ごろからの防災訓練、物資・資材の備蓄や管理などが考えられる。また、第二段階の災害応急対策については、現場での被災者の救援・支援、避難所の運営などに相当する。第三段階の災害復旧・復興においては、地域の復興にむけたまちづくり活動において、いかに合意形成を進めていくかが問われることになる。

こうした各段階において、多様な地域連携の可能性が考えられるが、その際にはいくつかの論点も存在する。たとえば、「地域の側として、どのような主体と連携していくか」という連携主体をめぐる論点である。地域防災に関していうと、当該地域に存在する企業や学校など、多様な主体との連携

可能性がありうるだろう。また、「どのような内容で連携していくか」という連携内容をめぐる論点もある。これに関しては、上記の防災の三段階に応じて、さまざまな連携のカタチが考えられよう。さらに、「どのような目的で、何を目標にして連携するのか」という連携目的・目標をめぐる論点も存在する。地域防災という領域において、何のために連携し、何の達成をめざしていくのが明確でなければ、地域連携それ自体が目的化してしまうおそれがある。換言するならば、地域連携はあくまでも手段であり、目的は別のところにある点に、常に自覚的である姿勢が求められる。この点に関連して、「いつからいつまで連携するのか」も論点となつてこよう。

それでは、果たして地域防災という領域においては、いかなる地域連携の可能性がありうるのか。上記のとおり、防災の三段階それぞれにおいて、多様な地域連携のカタチが存在する。ただし、日ごろからの災害予防の取り組みが災害時の対応の成否を大きく左右する事情をふまえ、ここでは災害予防の段階における地域連携に絞ってみていくことにしたい。たとえば、さまざまな客観的なデータを

活かした、防災ワークショップの実践を通じた地域防災力の向上があげられる。

名古屋市では現在、市民経済局が中心となり、年度ごとですべての学区で「生活環境指標」を整えている。ここには、学区内の人口や世帯数はもちろん、高齢者の割合や独居世帯の割合などのデータを包含している。これらのデータを活用し、年度ごとにグラフに落とし込むことで、学区内の経年的な変化が把握できるようになる。また、防災危機管理局が中心となり、二〇一八年度には地区防災カルテも整備した。ここには学区別のハザードマップ等を掲載しており、当該学区が災害に対していかなる位相にあるかがリーダーチャートで把握できるようになっている。こうした客観的なデータを活用し、地域防災にかかる現状を住民自身が把握・共有し、何が課題であるかを明らかにしたうえで、課題解決に向けた活動を実践していくことで、地域防災力の向上が期待できる。こうした防災ワークショップの際に、たとえば大学等がファシリテーターの役割を果たすなどができれば、地域防災の領域における地域連携のひとつのカタチが創出されよう。

## 五・地域防災をめぐる課題

本稿のまとめにかえて、最後に地域防災力の向上にむけた地域連携の実践にかかり、いくつかの課題を整理しておきたい。ここでは、大きく三つの課題を指摘しておく。第一には、地域防災の実際の担い手をどのように確保していくか、という課題である。地域防災の担い手としては、周知のとおり消防団や水防団が存在し、名古屋市の場合には区政協力委員が災害対策委員を兼ねることになる。ただ、こうした委員のなり手不足がいたるところで深刻化している。

このような状況は地域防災に限らず、地域福祉の領域でも散見され、実際に民生児童委員のなり手不足が課題となっている。そうであるならば、どのようにして担い手不足という課題を解消していくのか、そもそも時代状況に見合った担い手のあり方が考えられないか、などの検討を進める必要がある。

第二には、地域防災の実践において中心的な役割を担うことが期待される地域コミュニティそれぞれ自体について、状況変化が生じている局面にどう向き合っていくか、という課題である。わが国では地域社会の中心的な存在として大き

な役割を果たしているのは、自治会・町内会である。自治会・町内会が現在直面する運営上の問題状況は、何も地域防災の領域に限った話ではない。他方で、実際に自治会・町内会の存在をそのまま自主防災組織と位置づけている自治体もみられる。こうしたなかで、周知のとおり、自治会・町内会は社会状況の変化のなかでしだいに組織率が低下しており、地域活動と無縁なところで生活する住民が増加しつつある。それゆえに、基盤としての地域コミュニティをどのように立て直していくか、あるいは時代に合った地域コミュニティをどのように創造していくか、も課題となる。

第三には、名古屋市のような大都市に関していうと、都市特有の事情に対して地域防災面でどのように向き合っていくか、も課題となろう。具体的にいうと、都市部は昼間人口と夜間人口では大きな開きがあり、日中に大規模災害が発生した場合には、通勤者・通学者の安全確保も要請される。帰宅困難者が大量に発生しうるなかで、企業や学校からの協力をどのように確保していくのかは、喫緊の課題となろう。また、近年に増加している外国籍住民に対してどのよ

うに支援していくかも、当然のことながら課題となってくる。

このようにみると、防災の第二段階としての「災害応急対策」における地域連携もまた、きわめて重要であることがわかる。そうであるならば、やはり第一段階としての「災害予防」において、どのようにして地域防災力を向上させていくかが、何よりも問われているのではないだろうか。

(1) 片田敏孝『人が死なない防災』集英社、二〇一二年、二六～二七ページ  
参照。

(2) 磯崎初仁、金井利之、伊藤正次『ホーンブック地方自治 第三版』北樹出版、二〇一四年、一七六ページ。

(3) 嵯峨生馬『プロボノ―新しい社会貢献 新しい働き方』勁草書房、二〇一一年、二四ページ。

### 〔付記〕

本稿は名古屋市上下水道局主催の「伊勢湾台風六〇年事業講演会―過去の災害を風化させないために」（二〇一九年八月開催）に登壇した際の報告原稿が基になっています。登壇の機会を与えてくださった関係各位に、この場をお借りして御礼申し上げます。また、本稿は令和元年度名古屋市立大学特別研

究奨励費「大都市の地域コミュニティの持続可能性を高めるコミュニティ・マネジメントの国際比較研究」（代表：三浦哲司、交付番号：1913017）の研究成果の一部です。