

東三河の くらしと自治

「住民と自治」2020 年 3 月号付録
会報：「東三河くらしと自治」
2020 年 2 月 10 日 第 78 号
発行：東三河くらしと自治研究所
発行人：宮入興一（代表世話人）
住所：豊橋市中柴町 100-1
東三河労連内：0532-54-2011
HP <https://kurashitojichi2019.jimdofree.com/>

第 3 回地方行財政部会結果概要

「どうなっている？東三河の防災と減災」

部会責任者（副代表）牧野幸雄



2019 年 11 月 30 日、「東三河の防災対策」をテーマに、第 3 回地方行財政部会を豊橋市職労会議室で開催しました。参加者は 10 名でした。その概要をご紹介します。

報告者 豊橋市議 斎藤啓氏、研究所副代表 牧野幸雄

報告内容 斎藤市議から「豊橋市の防災対策」

牧野から「豊橋市を除く東三河自治体の防災対策」

○ 報告の主な内容

「豊橋市の防災対策」と題して、最初に斎藤市議から次のような報告がありました。

1 こんにちの災害の実態と自治体のあるべき対応について

2011 年の東日本大震災のあれだけの規模の地震・津波による災害被害があり、豊橋市民にとっても大変関心のあるテーマになった。

しかし、市町村と防災の取組について、市民の素朴な疑問に応えることが意外にできていない状況が続いている。今日は、災害に関してそもそも論と、市民の関心ある事と、本来あるべき災害対策をまじえて話したい。

今日の異常気象とその背景にある地球温暖化による影響で、台風の強大化と頻発する豪雨がみられる。噴火も相次いでいる。

そんな中で、国と自治体はどういう考えを強めてきているか。看過できない議論が、自助、共助、公助という考え方の中に出てきている。自助、共助、公助が 7 対 2 対 1 という話がある。これはもともと阪神淡路大震災のときに命を取り留めた人の割合が、自分でがんばって逃げ出した人が 7 割、地域の人達に助けてもらった人が 2 割、消防署とか自衛隊という公の力で助かった人が 1 割だったというのがもとの根拠だそうである。それをなにやら地震が起きても災害があってももう市役所は助けてくれない。自分たちで命を守らないといけないという議論に使われるようになっていったようだ。しかし、この考え方は根本的にまちがっている。どんな人でも自分の命を守るためには全力を尽

くす。それをわざわざ公の力が及ばないのだから自分でがんばれというのは、裏を返せば公の責任、国や県や市町村が本来地域の住民の命を守るという責任を放棄するような議論に使われてしまっている。私たちはここを絶対落とすわけにはいかない。大きな地震が起きたときにすぐに消防の人が助けに来てくれる可能性は少ない。だから私たちは家具の固定をしたり、備蓄をしたり、あるいは知識を備えて、いざというときに火をおこせるとか、トイレを使用できる知識を身につけるということは大事なことである。そうした知識も身につけながら自分たちの命と暮らしを守る手立てをとりましょうと、啓発する責任は公にある。基盤は公の力でどれだけ市民の命と暮らしを守り、壊された生活を元に戻すために必要なことが何なのか、それを考えぬくというのが公の責任である。公の力で市民生活を守る仕組みをしっかりと作った上に、市民の一人ひとりががんばることにより質の高い防災の取組になっていく。こういう仕組みをちゃんと考えておかないと、市役所や国や県が逃げてしまう。そのような責任逃れになってしまう議論に絶対にするわけにはいかない。それらを前提において、豊橋の防災の取組をみていきたい。

2 豊橋の防災の取組について

今、どの自治体も地域防災計画を作っている。本編よりも資料編が面白い。残念なことに市役所はホームページに資料編を載せていないが、資料編には例えば、避難所に何人入ることができるといったことが書いてある。避難所の住所はもちろん書いてある。河川浸水想定区域の要避難者利用施設、すなわちお年寄り子ども、障害をもっている方が利用する施設がそれぞれにできているか、どこが対象か載っている。

それらを踏まえ、豊橋市はどうやって防災力を強化するかを考え、一つは防災危機管理課という防災の専門部局を作った。また、危機管理監（今は危機管理部長）という部長職を作り、危機管理の対応をやる部局を作った。そこで想定しうるいろんな防災の取組をどうするか検討していくことになった。

市民向けには「豊橋防災ガイドハンドブック」という、市民向けの啓発パンフを作った。右肩上に保存版と書いてあり、なかなか考えて作っていると思う。2枚目に、我が家の防災メモという欄があり、家族みんなで学べるようなパンフとして作られている。これに沿って話したい。

まず一つ目ですが、地震災害については、豊橋は二つの地震想定に基づく被害予測をしている。一つは、今までにあった一番大きな揺れがあったときにどういう被害がおきるか計算をして数値を出している。これを過去地震最大モデルと言う。

過去にあった地震で一番でかいものがきたらどうなるのか研究して、家がいくつぐらい倒れる、人がどれくらい死ぬ、津波が来たらどれぐらいということを校区ごとに全部計算している。

風水害についてもいろんな想定をもとにどんな被害があるかをハザードマップで知らせるということをやっている。その他にも、火事、土砂災害などについても同じように

記載されている。

具体的に豊橋市がどんな取り組みしているかということについては、10 ページくらいにわたって記載されている。それでここからは、私が市民の皆さんからよくきかれる疑問から、どんな取り組みになっているのか述べたいと思う。

① 防災無線が聞こえない。

豊橋では非常によく聞く話である。災害時に市民の皆さんにどうやって災害情報を伝達するのか、最も頭を悩ましている問題になっている。

豊橋の場合、だいたい4つの方法があるが、一つは、防災無線。豊橋市内に 63 カ所、主に海沿いに集中して設置されている。

二つ目は、豊橋ほっとメールというメールで豊橋の災害の情報を流す。

それから一番大事にしているのが、豊橋防災ラジオ。これは災害があったら勝手に電源が入って大音量で防災情報を流すということになっている。これは豊橋では高齢者の皆さんには購入補助の制度があり安く買える。ありとあらゆる公共施設に置くということになって、民間の学童クラブにも豊橋市は置いている。

そして、エフエム豊橋。豊橋市と契約を結んで、災害時には災害情報専用ラジオ局になる。

その他に、広報車がまわる。市の職員も回る。

ということで市民の皆さんに災害情報を伝える仕組みになっている。

② 高齢者・障がい者の皆さんの避難

高齢者・障がい者の皆さんの避難する仕組みはどうなっているか？

避難行動要支援者事業というのがあり、これは手上げで、登録させてくださいと言ったら台帳に登録をしてくれる。これだけです。ここにすぐに逃げるのが困難な人が住んでいるという名簿を作り、個人情報上の配慮をしながら地域の防災組織にその名簿の提供はすると。安否確認や避難行動はその地域でよろしくやってください、という以上のものではない。

そういう意味ではまだお年寄り、障がい者、あるいは子どもなどのご家庭に対する避難行動の援助は十分ではない。

③ 避難所の数は？その環境は？

避難施設はざくっと言うと、7つあります。

第一指定避難所、第二指定避難所、福祉避難所、津波防災センター、津波避難ビル、帰宅困難者等支援施設、指定緊急避難場所という分類をされている。

三日間すごせるよという人でいうと 11 万人あまり。長期で暮らす人ということであるといと 7 万 5 千人ほどが用意されているということになる。

福祉避難所というのは福祉施設なので、障がい者や高齢者が普通の避難所に 1 回行ってもらったあと、そこでは受け止めきれないとなった場合に移動することが前提である

けれども、それでも数は全然足りないという状況になっている。

そして避難所の環境の水準。トイレ、キッチン、ベッド、いわゆる TKB の三つが十分に用意されているとはいえない状況。豊橋の場合、畳屋さん、ダンボールベッド屋さんとは協定を結び、畳を供給してもらい、ダンボールベッドを置いてもらうという仕組みを作っている。おそらく 3 日目くらいからはだいたいどこでも届くという協定になっているそうである。

けれども全部にいきわたる水準ではない状況であり、いい環境とは言えない。

④ 避難者への対応

昨年 4 月に 10 戸未満の小規模な災害における、全壊あるいは大規模半壊になった家に対する被災者生活再建支援制度、最大 300 万円というのを豊橋市と愛知県に働きかけ、出させる制度を作らせることができた。

この間の台風被害などによって農業被害が相当あったところについても、くりかえし働きかけをし、国、県、市あげて農業被害への対応をさせるという仕組みも作ってきた。しかし、最近はっきりしているのは毎年のように災害が来る。こういう状況のもとで、どういう支援の仕組みを作っていくのか、今日問われると思っている。

「豊橋市を除く東三河自治体の防災対策」の報告

続いて、牧野から、次の 2 点を念頭に置き、豊橋市以外の東三河自治体の防災対策を報告しました。

- ・ 地域防災に関し、各市町村にどのような計画があるのか？
- ・ それらの計画に基づき、どのようなことが進められているのか？

豊川市

豊川市では、中心となる計画として、豊川市地域防災計画と豊川市水防計画がある。これらは毎年 2 月に改定され、最新のものは平成 31 年 2 月に改定されている。

このほか、豊川市地域強靱化計画、豊川市地震対策アクションプランといった 3 つの計画やプランがある。

豊川市地域防災計画の内容は、地震・津波災害計画、風水害等災害計画、および原子力災害計画からなっている。

このうち、地震・津波災害計画の目次をみると、主な内容は次のようになっている。

第 1 編 総則

被害想定、減災効果、基本理念など

第 2 編 災害予防

自主防災組織、ボランティアとの連携、建築物の安全化、中山間地における孤立対策、液状化・土砂災害等の予防など

第 3 編 災害応急対策

災害対策本部など組織の動員配備、災害情報の収集・伝達・広報、
救出・救助、消防活動、医療救護、保健衛生、避難所、
ライフライン施設等の応急対策、住宅対策、応急危険度判定など

第 4 編 災害復旧・復興（略）

第 5 編 東海地震に対する事前対策（略）

以上のうち、まず総則の被害想定が重要。

過去に起きた南海トラフ地震から想定される「過去地震最大モデル」と、あらゆる可能性を考慮した「理論上最大モデル」の二つに分けて、具体的数字が示されている。

例えば、過去地震最大モデルでは、全壊棟数が 2,900 棟、死者約 100 人、避難者数約 9,800 人といったことが記載されている。

風水害については、地震・津波のような被害想定を表し方でなく、豊川市のハザードマップ上に浸水範囲を示す方法をとっている。

次に、地域防災計画やアクションプランのうちポイントと思われる点は、次のとおり。

- ・建物耐震化などの事前防災対策を講じ、死者数や全壊建物数を減少させる。
- ・コミュニティ防災に力を入れる。
- ・三遠南信地域の 14 市町村などとの広域連携

以上の計画のもと、豊川市では、最近の取組みとして、次の 2 点があげられている。

（豊川市防災会議 2019 年 5 月 29 日会議録より）

- ・防災情報伝達システム（防災行政無線）の新システムへの更新（基本設計）
- ・防災センターの建設（2020 年 4 月供用開始）

以上の豊川市の防災対策を紹介の後、蒲郡市、田原市、新城市、設楽町、東栄町、豊根村についても地域防災計画と最近の動きを紹介しました。

（※両報告のレジュメは、事務局にご連絡いただければご提供します。）

○ 二人の報告のあと、宮入興一代表から、両報告に対し貴重なコメントを沢山

いただきました。誌面の都合上、ここでは 2 点だけ紹介します。

① 自助、共助、公助の考え方の紹介があった。阪神淡路を経て東日本大震災の頃までは、自然災害は天災だから、それによる被害は基本的には個人の責任でやってもらう以外にはない、政府の言うには責任は誰にもないのだから、被害を受けた個人はあきらめて自助でやってもらう、というのが一般的な考え方であった。

しかし、東日本大震災に至ってくると、そのようなことは段々言えなくなってきた。そこで出してきたのが想定外論。それまで天災論だと言っていた時代はまだ政府のほうは公助というのを前面に出していた。何もやらないわけにはいかないから、国を中心にしながら、公助という形で対応していた。

ところが東日本大震災の頃になってくると、想定外論。そうなってくると、国のほうは公助をずっと引っ込めてしまって、出してきたのが自助、共助、公助という形で順番



を変えていく。各審議会や政府の文書はその辺が変わってくる。したがって、最近の国関係の文書をみると、必ず最初に自助、次に共助、公助が来る。そうすると自治体の文書も同じように、自助というのが一番で、次いで共助、公助と。この点については、災害に対する社会的責任というのは、明らかに公助が一番で、次に共助、自助という従来の順番ではないかと思う。

災害は被害を受けるまえに予防することが大事。しかし、いくら予防しても災害で被害を受ける。そうなればそれに対する緊急対応をしなければいけない。それから、復旧、復興、そして次に来るであろう災害に対する事前対策をやらなければいけない。その全体のことは、公である国や自治体が本来社会的責任としてやるべきことである。被害にあった人はそういったところから立ち直れない、そのときに公の部門が何かやらないという、そんな国や自治体はいらない。それこそが国家というもの、自治体というものの存在意義であり、最も重要なことである。だとすれば社会的責任というのは公が最大の責任をもつ、そしてあとはお互いに助け合う共助でやるということが大切だと思う。

そのことが1点と、もう一つは災害時の実施の主体というのはちょっとちがってくる。公助が一番だからと言って、実際に災害にあったときに消防が来てくれるまで俺は待っているのだと。これはちがいますね。つまり社会的責任というのと災害時の実施主体と分けて考えないといけない。その場合には自助、共助、公助というふうなことは当然ある。そうしなければ実際に命を長らえることはできないというようなことがある。そのへんをごちゃまぜにして考えてしまうのは明らかにまちがいだと思う。

② 地域防災計画の他に、地域強靱化計画というものが、2014年に作られた国土強靱化法に基づいて作られている。また、3年前に防災減災3箇年緊急対策というのが国土強靱化法に基づいて作られたが、今回の水害をみると、3か年の緊急対策に定められたかなりの堤防が破堤してしまった。このようなことで見直しの話が出ている。

強靱化計画というものがいいかげんだったのかということだが、今回の水害で言えば、連続堤防で洪水を河道の中に押し込めるという明治以来の河川法のやり方がいいのかと

いう問題が実は古くからある。江戸時代の知恵である^{かすみ}霞提とか遊水地とかそういったものをきちんと設けて置く、そういう形で根本的にあり方を変えなければいけないのではないか。堤防を高くするのは限界があるから、上流にでかいダムを、設楽ダムみたいなものをこしらえるというふうなことをどんどん建設省時代から進めてきたが、そのようなやり方が果たしていいのかどうか、根本的な問題が実は問われている。そのことに金がかかるために、河川の中の砂利をさらったり、河川の中に生えている樹木を伐採して河道域を広く確保する、そういったことには金をあまり使わない。そういうあり方が今回の水害を引き起こす大きな理由になったのではないか。この辺のところを見直さなければいけない。これから検討する課題ではないかと思う。

〈出された質問、意見〉

・ 蒲郡市は競艇の関係で箕面市と応援協定を結んでいる。去年、近畿地方の災害で箕面市から蒲郡市にブルーシートの要請があった。そのときに蒲郡市がブルーシートの備蓄ゼロ枚という、なさないことが発覚した。おかげで蒲郡市は今年度 100 枚備蓄したが、やはり他の自治体との比較が大事と思って、県下の自治体の一覧表をみたところ、蒲郡市と名古屋市だけがブルーシートゼロ枚とわかり、ちょっとびっくりした。

・ ハザードマップの浸水想定区域と立地適正化計画の居住誘導区域とが蒲郡では重なっているところがある。作る前から言っていたので、急傾斜地のようなところはさすがに除外したし、2メートル以上もつかるところは除外したと言うが、1メートルくらいまで除外すると居住誘導区域がなくなってしまうと職員が言う。それはだめと言っている。

・ それはあぶない。日経新聞に出ていたが、それによると居住誘導地域、全国 269 市町村のうち 238 市町村、約 9 割で浸水想定がある。全国的にも居住誘導区域でありながら、ハザードマップとあわせてみると浸水するというのをやっている。

・ 家屋の耐震化だが、家屋の診断はしていただいたが、必要な耐震改修工事はできない。

・ 耐震改修工事の補助は年々金額が上がり、最高 95 万円くらい出るが、工事金額は何百万とかかる。実際に耐震改修工事を行っている人が年間何件あるかということ、蒲郡市では年間 1 件か 2 件。

・ この先、研究したいテーマがいくつかもある。

一つは、自衛隊の位置づけの問題。自衛隊の持っている機能は、自律性、即応性。逆に言うと、そういう災害救援をできる全国組織を別に作ればという議論が当然出てくる。

二つ目にダムのある方。浸水対策、河川の対策が議論になっている。この辺を豊川あたりでも研究すべきと思う。

三つ目に立地適正化計画と災害対策の考え方。もっと言うと、災害に強いまちづくりを考えたとき、災害リスクの高いところには住まないという都市計画が求められているという議論。

四つ目に連携の相手。考え方で言うと、太平洋側と日本海側が望ましい。

五つ目に受援体制。

六つ目に地域防災力の問題。町レベルの防災会が避難訓練をしているが、でこぼこがあるという問題。

最後に、住宅耐震化や公共施設の問題。学校施設の耐震化は終わっているが、公共施設の中には残っているところがまだある。

などなどいろんな課題がある。東三河自治体の比較をし、お互いの取組を紹介しながら検討できたらと思う。

牧野…防災対策については今回 1 回だけで終わるのでなく、ぜひ続きをやりたい。

(以上の他、たくさんのご質問、ご意見をいただきましたが、紙面の都合上省略させていただきました。)

念願の当研究所のホームページが開設しました！

充実した内容になるよう頑張ります。

会員の皆様、ぜひご覧ください。またお知り合いなどにも
広めて頂けたらと思います。アドレスは下記です。

<https://kurashitojichi2019.iimdofree.com/>

又、ホームページへ繋がる QR コードも作成しました！



第 23 回サイエンスカフェ決定！ 是非、お越し下さい。



日時：5 月 23 日(土)

午後 2 時～4 時（受付 1 時 30 分）

場所：アイプラザ豊橋 205・206 会議室

講師：関根 佳恵 氏（愛知学院大学准教授

家族農林漁業プラットフォーム・ジャパン常務理事）

内容：国連「家族農業の 10 年」に学ぶ世界の新潮流

～持続可能な社会に向けて～

参加費：資料代(カンパ)