

大地動乱・気候変動の時代

空洞化する地域の防災力

伊藤 久雄（認定NPO8法人まちぽつと理事）

今年の台風15号、19号の猛威は全国に深刻な被害をもたらした。近年の自然災害は、台風のみならず地震災害、大
水害（豪雨災害）などが頻発している。また災害の態様が
大きく変化し、大型化、広域化しているのが特徴である。

そうした激変する自然災害に対して、地域の防災力がハ
ード的にもソフト的にも空洞化がすすみ、「想定外」という言
葉に象徴されるように、まさに手をこまねいている状況で
あって、市民の安全が脅かされている。

このような深刻な事態はもはや異常なことではなく、常
態化することは衆目の一致するところだ。大地動乱という
言葉は、石橋克彦氏が1994年に上梓した『大地動乱の
時代―地震学者は警告する』（岩波新書）によって広まった
が、さらに気候変動―異常気象によってまさに「天変地異」
といったよい事態となっている。では私たちはどうすれば

よいのか。筆者は防災の専門家でも土木技術者でもない市
井の一市民に過ぎないが、その地域に暮らす一市民としの
立場から地域の防災力をいかに高めるかを考えたいと思う。

1. 最近の主な災害と特徴

■大規模地震・大噴火

・雲仙岳噴火―1991年6月発生 火砕流による死者43
人（行方不明者を含む）

・阪神・淡路大震災―1995年（平成7年）1月17日発
生 最大震度7（気象庁の地震機動観測班の現地調査に
よって判定） 死者6434人 行方不明3人

・三宅島雄山噴火―2000年9月2日から全島民（38
00人）が島外へ避難（全島避難指示から4年5カ月、一
部を除き避難指示が解除）

・新潟県中越地震―2004年10月23日発生 最大震度7
(震度計による。以下同じ) 死者68名

・東日本大震災―2011年3月11日発生 最大震度7の地震と大津波、福島第一原発の爆発災害 震災による死者・行方不明者は1万8429人(2019年7月9日時点)

・御嶽山噴火―2014年9月発生 噴石等による死者63人(行方不明者を含む)

・熊本地震―2016年4月14日発生 最大震度7(2回観測) 死者(直接死50人)

・大阪北部地震―2018年6月18日発生 最大震度6弱 死者6人

・北海道胆振東部地震―2018年9月6日発生 最大震度7 死者42人

■最近の地震災害等の特徴

・東日本大震災後の大津波、原発災害のほかにも以下のような特徴がある。

・液状化、がけ崩れ(中越地震)、土石流、地すべり、がけ崩れ(熊本地震)、土石流、がけ崩れ、液状化(北海道胆振東部地震)など。東日本大震災でも千葉県浦安市で大規模な液状化が発生。

・北海道胆振東部地震では、北海道全域に及ぶ大規模停電(ブラックアウト)が発生。

・事前に予知できない大噴火が多い。

■多雨風・豪雨災害

・伊豆大島土砂災害―2013年10月15日から16日(2013年台風第26号による記録的な豪雨) 大島では24時間雨量が800ミリを超える記録的な大雨となり、大規模な土石流が発生。36人が死亡、3人が行方不明

・2014年8月豪雨(西日本から東日本の広い範囲で大雨、8月15日〜8月20日)―特に、2014年8月20日に広島県広島市北部の安佐北区や安佐南区の住宅地等で発生した大規模な土砂災害

・2018年7月豪雨(前線及び台風第7号による大雨等)―2018年6月28日〜7月8日 死者224名、行方不明者8名(特に岡山県の被害甚大)

・2017年7月九州北部豪雨(福岡県と大分県を中心とする九州北部で発生した集中豪雨) 福岡県朝倉市で1時間雨量129・5ミリを記録 死者40人、行方不明2人

・九州北部豪雨(九州北部地方を中心に記録的な大雨)―2019年8月26日〜8月29日 死者40名、行方不明者2名

・台風15号（2019年9月7日～9日）千葉市で最大瞬間風速57・5^{メートル}を観測するなど、多くの地点で観測史上1位の最大風速や最大瞬間風速を観測する記録的な暴風となった。住宅の全壊・半壊合計2345棟のほか、屋根の破損などの一部損壊は40000棟近くに及んだ。大規模停電と停電にともなう断水も発生

・台風19号（2019年10月12日～26日、台風通過後の低気圧を含む）死者98人、行方不明3人。人的被害・住宅被害が集中したのは関東・東北の各県、長野県、新潟県などだが、被害は北海道から九州まで広域化した。河川の堤防決壊は74河川140カ所、越水は304河川という広範囲に及んだ

■最近の多雨風・豪雨災害の特徴

・1時間100^{ミリ}、24時間800^{ミリ}を超える雨量（期間雨量は1000^{ミリ}を超えるとところもある）

・線状降水帯の発生（気象学的に厳密な定義は存在しない。2000年頃に日本で作られた新しい用語）

・大規模な土石流の発生（森林破壊、山腹崩壊などを含む）
・台風19号に特徴的に表れた災害の大規模、広域化（台風15号による森林倒木は暴風が原因であるが注目する必要がある）

■災害関連死の発生

・政府は地震などに「直接死」によるほか、負傷の悪化や避難生活の負担が原因で死亡する「災害関連死」を定義し、自治体に通知した。

・災害関連死の概念は、1995年の阪神大震災で生まれた。東日本大震災の災害関連死は、東京電力福島第一原発事故により避難した住民にも適用され、福島県では直接死の死者数を上回った。東日本大震災の災害関連死は3723人に及ぶが、うち福島県は2272人（復興庁調べ、2019年3月31日現在）。

・熊本地震でも、直接死が50人だったのに対し関連死は218人で、避難所の環境改善が指摘された。

・インフルエンザなどの感染症、エコノミークラス症候群の発症（中越地震が初めて）なども死因としてあげられる。避難生活中の自殺が関連死と判断されたケースもあった。

2. 注目された江戸川区と長崎県壱岐市

①江戸川区ハザードマップ

昨年江戸川区は、水害ハザードマップを改訂し、各家庭に配布した。その表紙に記されていたキャッチコピーが江戸川区民に衝撃を与えた。それは「想定最大規模の巨大台

風や大雨で、荒川と江戸川が氾濫したら……、高潮が発生したら……、『ここにはダメです』『区内に止まるのは危険です！』江東5区を出て、標高が高い地域や浸水の恐れがない地域へ避難（広域避難）しましょう』と、広域避難を呼びかけるものだったからである。

江戸川区は江東5区（江東区、江戸川区、葛飾区、足立区。墨田区）に属する東京東部低地帯にあつて、大規模水害があれば全区が「水没」する地域である。なお、江東5区全体では250万人が住んでおり、2016年8月「江東5区広域避難推進協議会」を設置、5区とも区域外への広域避難を目指す。

もちろん、広域避難を呼びかける水害ハザードマップを配布し、説明会を開いただけでは現実性はない。実際にどこに避難するのか、その優先順位はどうするのか、などの現実的な計画が策定されなければならないとの批判も多い。

なお江戸川区では、今年の台風19号の際には約40万人に避難勧告し、約22000人が避難したとされている。また葛飾区では約14000人が避難している（江東5区として250万人の避難計画を検討したとされているが公表されていない）。避難勧告、避難指示の権限は市区町村長にある。とはいえ、江東5区が計画する広域避難は東京

都や近隣の千葉県、埼玉県、神奈川県などの協力がないと実現不可能である。特に東京都のリーダーシップが問われている。

② 岐阜市「気候非常事態宣言」

岐阜市の「気候非常事態宣言」が国内初めてということもあり、注目されている。今年9月25日の市議会で、同宣言に関する議案が可決された。岐阜市のホームページでは、市民に次のように呼びかけている。

「気候非常事態宣言」についての連携を広く呼びかけます！

2019年9月25日、岐阜市議会定例会9月会議において「気候非常事態宣言」が可決承認されました。

本宣言は、人間活動に起因する地球温暖化が、既に人間社会や自然界にとつて著しい脅威となつているという認識に立つて、非常事態を宣言し、地球温暖化を回避するための脱炭素化の実現に向けて、SDGs未来都市として岐阜市全体で取り組むべき活動を打ち出しております。

9月23日に開催された国連気候行動サミットにおいても、2050年までに温暖化ガスの排出量を実質ゼロにするという国連事務総長の呼びかけに77カ国が誓約し、同サミットで演説した16歳のスウェーデンの環境活動家グレタ・

トウンベリさんを中心とする世界の若者の気候変動（地球温暖化）対策についての活動は大きな注目を集めています。

市民の皆さまにはもちろん、国内外の地方自治体をはじめ、あらゆる機関、団体に、気候非常事態の認識を共有していただき、地球温暖化防止対策に向けて連携を賜りますことをお願い申し上げます。

老岐市に続いて、鎌倉市も10月4日の市議会と同様な宣言を可決した。老岐市の呼びかけにある国連気候行動サミットでは、安倍首相も演説を要望したが国連側から断られている。東京新聞（11月29日朝刊）は、「二酸化炭素（CO₂）の排出が特に多い石炭火力発電の推進方針が支障になったという」と述べている。

今後は、「気候非常事態」を宣言する自治体が増えることが期待される。かつて公害対策などの環境問題の解決に向けて、環境基本計画や条例策定などの策定を通じて、自治体が国に先駆けて取り組んだように、安倍政権の無為無策にかかわらず、自治体の取り組みが先行することは確実にある。

3. 自治体の防災計画等の策定の課題

自治体の防災計画としてはすべての都道府県、市区町村が策定する「地域防災計画」がある。しかし3・11後の災害対策基本法改正では、自助及び共助に関する規定がいくつか追加されたが、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、市区町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が新たに創設されている（平成26年4月1日施行）。

また3・11後、災害時受援計画の策定が注目されたがすすんでいない。自治体における受援計画の策定状況は、都道府県約4割（12/29都道府県）、市町で1割強（19/168市町）となっている（出典：「震災対策の推進に関する行政評価・監視」災害応急対策を中心として）勧告（概要）」（総務省、平成26年6月）。

① 災害時受援計画

2018年10月産経新聞を引用する。

〈西日本豪雨進まぬ「受援計画」、ノウハウなしの課題も
（産経新聞、2018・10・5）〉

西日本豪雨では、被災した自治体で災害時に他自治体からスムーズに人的・物的支援を受けるための「受援計画」がないため、応援に来た職員の役割分担などで混乱した

ケースがみられた。災害時に支援が必要な小規模な自治体は策定のノウハウを持ち合わせていないとの声も上がっており、課題が浮き彫りになった。(中略)

西日本豪雨では、被害の大きかった岡山、広島、愛媛3県で、住宅の全半壊被害が100棟を超えた14自治体のうち受援計画があったのは岡山市のみだった。岡山県倉敷市には、1日当たり100人近い応援職員が全国から派遣されたが、受援計画がなかったため、発災直後の現場が混乱した。同市真備(まび)町の市立二万(にま)小学校には連日20人以上の職員が応援に入ったが、同市の女性職員は「当初は指揮系統がはつきりせず、誰がどこで何をしているのか分からなかった」と振り返る。(中略)

一方、今年3月に計画を策定した岡山市は、市災害対策本部内に「受援係」8人を配置。延べ応援職員約500人の配置を決め、市危機管理室の担当者は「受援計画があった分、混乱は少なくスムーズに受け入れが進んだ」と話す。9月6日に発生した北海道地震でも、震度7を観測し被災した厚真(あつま)町や安平(あびら)町、むかわ町でいずれも計画が未策定だった。知識やノウハウが不足する小規模な自治体にとって、計画策定そのものが重荷になっているとの見方もある。ただ、今回の地震では道と各自治

体が結んでいた相互の応援協定に基づき、道内の他市町村から応援職員が派遣され、現場で目立った混乱は起きなかったという。

▽ ▽ ▽

大規模、広域化した災害では、都道府県や市区町村という行政区画単位の受援計画では不十分である。今後は、流域を網羅した広域の受援計画など検討されるべきである。

②地区防災計画

現在、地区防災計画を策定した市区町村は約1000地区程度だと思われる。地区防災計画は、小学校区単位等、できるだけ小さい地区を単位として策定することが望ましい。それは次のような理由による。

- ・ 地域の状況は異なることー浸水予測のあるところ、ないところ。土砂災害の危険のあるところ、ないところなど、それぞれに異なる。
- ・ 地域の歴史が異なることー地質や地形の成り立ち、地域開発の経緯(宅地化される前の成り立ち)などが異なる。
- ・ 地域の世帯構成、人口構成が異なることー高齢化率など、地域によって異なる。
- ・ 公共施設の配置が異なることー小中学校、さまざまな公共施設などの配置が異なる。

したがって、地区防災計画策定単位ごとに、ハザードマップの勉強会、丹念なまち歩き、その他の学習会などをもとにしたワークショップなどを繰り返し、地域と自らが住んでいるところの状況をよく知り、身を守るためにどうするか、どのような場合に、どこに避難するのかなど、丁寧な議論を行いながら計画を策定すべきである。

そして、その地区防災計画をもとに防災訓練を行うことが重要である。たとえば、世田谷区では27地区で地区防災計画が策定されているが、基本的には当該地区のすべての団体計画づくりに参加している。

③大規模盛り土マップの作成と活用

国土交通省は今年9月2日、全国の盛土造成地の安全性把握状況を公表した。それによれば、「どの盛土から安全性把握を行うかを定める計画」の作成、「盛土造成地の安全性の把握」について、今年度末には、全国1741市区町村において、「大規模盛土造成地マップの公表」がすべて行われる予定。9月時点では、公表率が76・2%（1326市区町村）である。

「どの盛土から安全性把握を行うかを定める計画」の作成は、2020年度までに約半数（50・9%）の市区町村が着手を予定している。地盤調査等による「盛土造成地の安

全性の把握」は、2020年度までに57市区町村が着手を予定している。大規模盛り土マップもハザードマップなどと同様、いかに活用するかが課題である。

▽ ▽ ▽

安倍政権の国土強靱化計画によるカネのバラマキは、まったく無意味であった。避難所の運営も大地震時と水害（豪雨災害）時では異なることも明確にされた。避難所や仮設住宅の劣悪さはまったく改善されていない。都道府県は国の画一的な計画や指示に従うだけでは市民・住民の命や暮らしを守れないことを自覚すべきである。

市区町村も同様である。まず自ら策定する市区町村レベルの計画、小さい単位の計画すべてにおいて、その計画地域・地区にある地域資源を動員し、市民の自覚を促しながら実効性のある計画、方針を策定し、常に検証していくことが求められる。市民も、行政の計画策定などに参加するとともに、危機に際したときの判断力を常に磨きながら、地域の高齢者、障がい者などを支え、豊かなコミュニティを築いていくことが期待される。