

防災シンポジウム

災害からいのちとくらしを守るために — 問題提起 —

2019年11月24日

コーディネーター 岡田 知弘（京都橘大学）

1 「大災害の時代」の到来

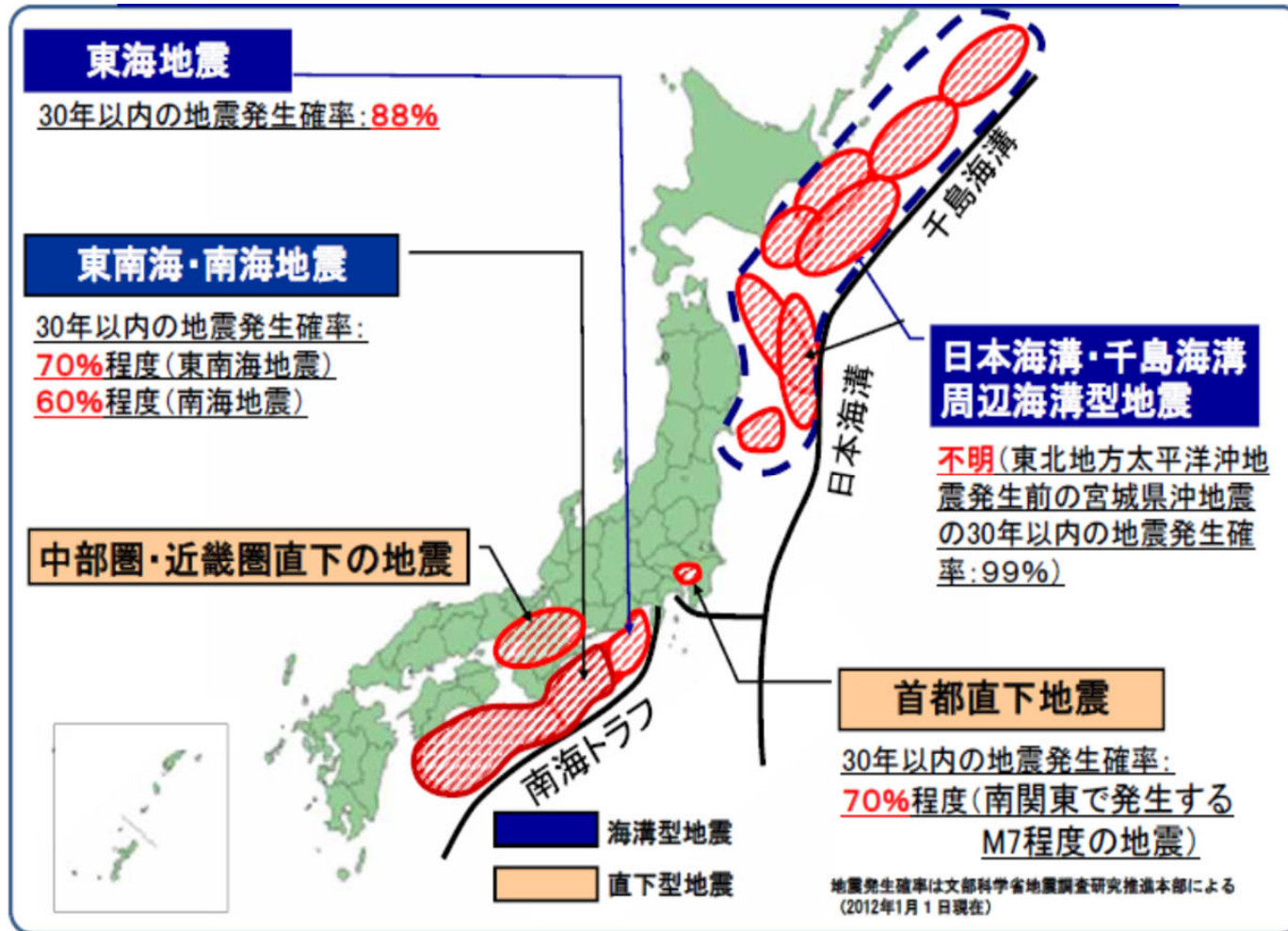
1) 自然史的に見ると「大災害の時代」に入った日本列島

① 石橋克彦『大地動乱の時代』岩波新書、1994年のあとで、阪神・淡路大震災、中越地震、東日本大震災。その後も、熊本地震、鳥取県中部地震、北海道胆振東部地震、大阪北部地震が続く。御岳噴火をはじめ火山活動も活発化。

② 貞観年間(859～877年)の災害列島 越中・越後地震(863年6月)、富士山噴火(864年5月)、阿蘇神霊池噴火(864年10月)、豊後鶴見岳噴火(867年1月)、阿蘇山噴火(同年5月)、播磨地震・**京都群発地震(868年7月)**、**陸奥海溝地震・津波(869年5月)**、**肥後国地震・大和地震(同年7月)**、鳥海山噴火(871年4月)、開聞岳噴火(874年3月)【保立道久『歴史のなかの大地動乱』岩波新書、2012年】。**仁和の大地震(887年8月26日、M8.0～8.5、南海トラフ沿い巨大地震と津波)**

③ 気候変動による集中豪雨水害・土砂災害、強力な台風の都市圏直撃の頻発。昨年の西日本豪雨、台風21号災害、今年の台風15号災害による大災害

2)30年以内の大規模地震発生確率





(出所)『毎日新聞』2016年4月16日付

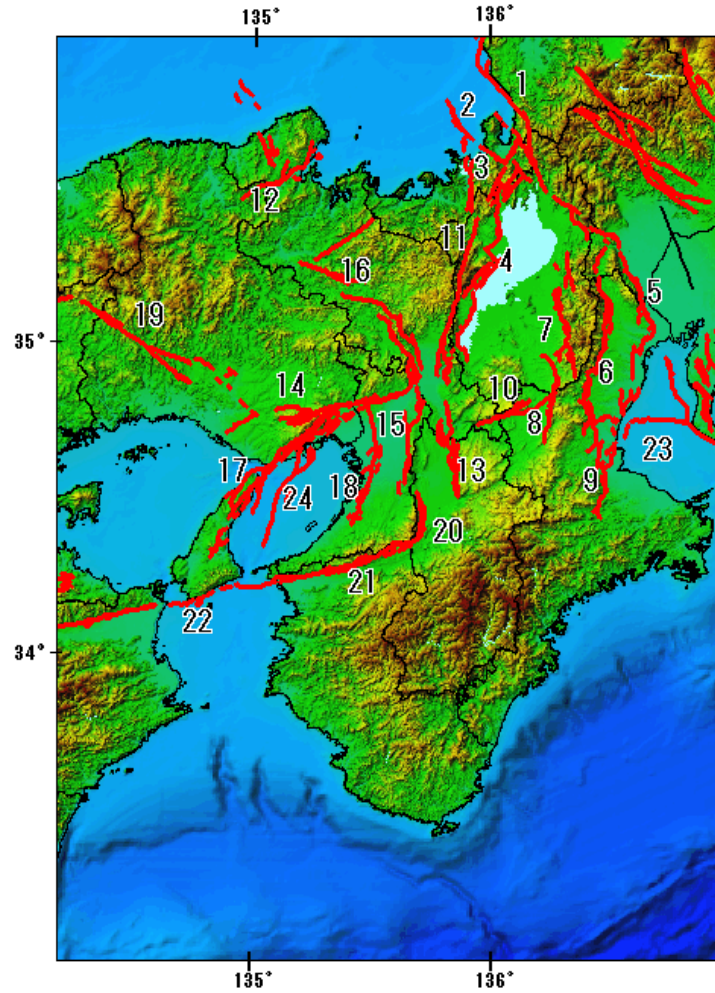
熊本地震では、比較的新しい住宅兼事務所も全壊
(2016年6月2日 益城町で)



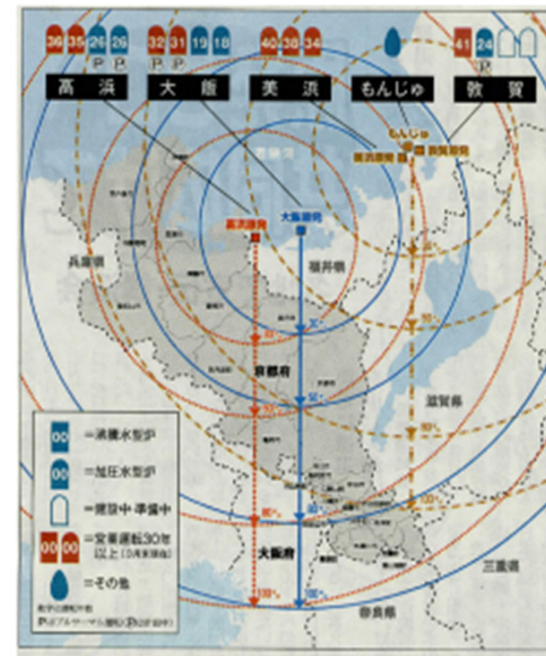
直下型地震の危険性

10: 木津川断層帯 13: 京都盆地-奈良盆地断層帯南部(奈良盆地東縁断層帯)
 15: 生駒断層帯 20, 21, 22: 中央構造線断層帯

出所: 地震調査研究推進本部ホームページ



若狭原発群と京都・琵琶湖



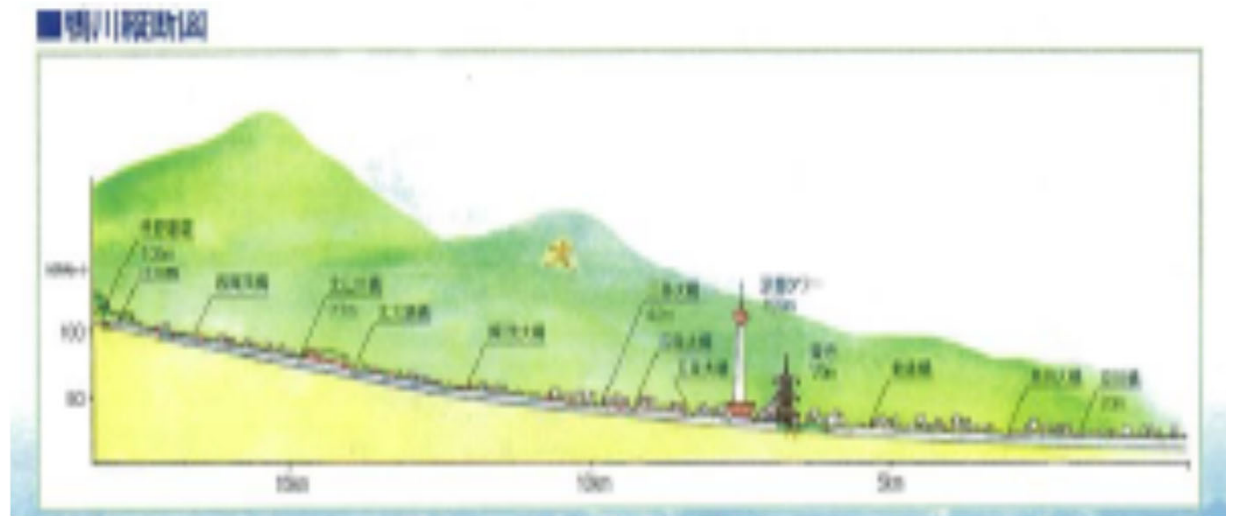
出所: 京都民報社による。

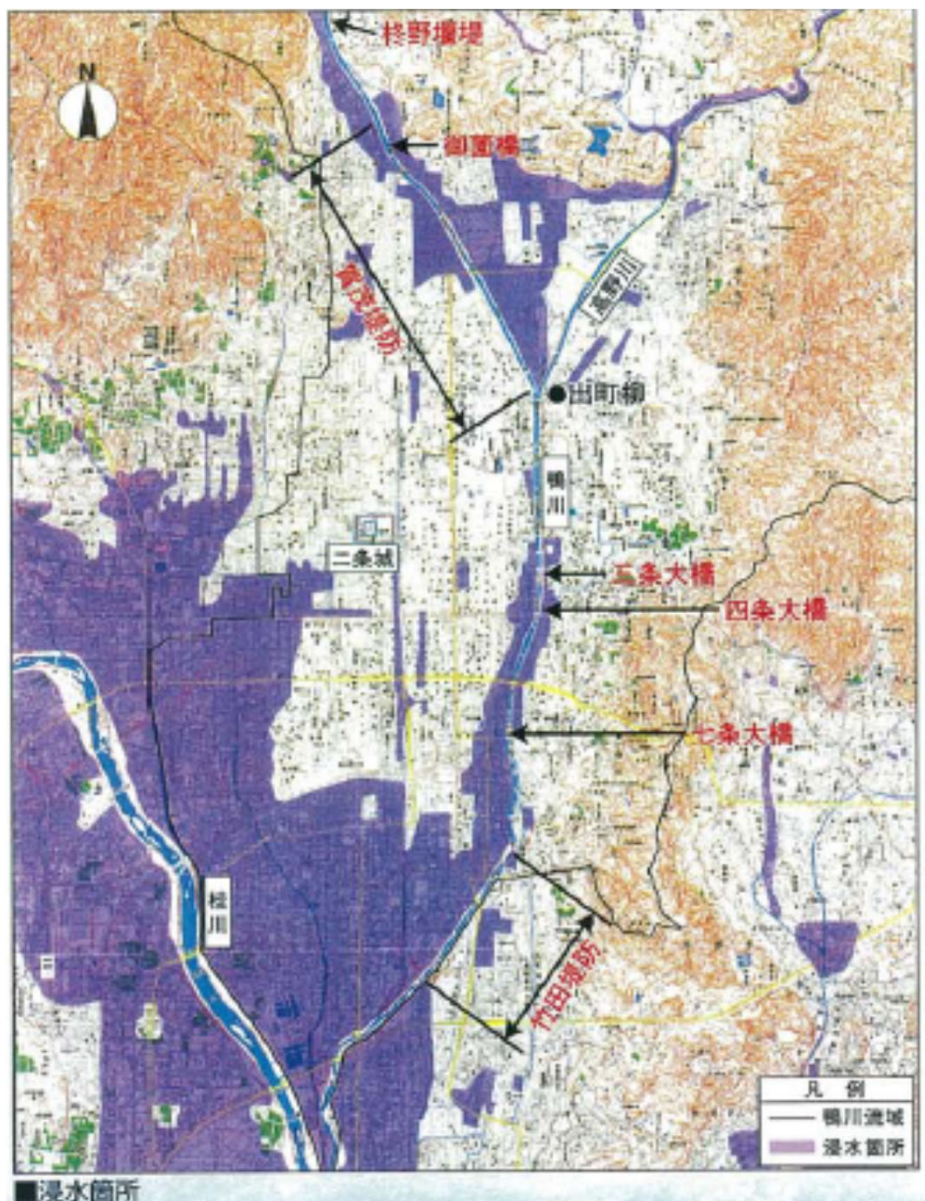
被災1年後。福島県川俣町山木屋地区
(計画的避難区域)



鴨川流域の地形図と断面図ー山と川と街ー

出所：京都府『千年の都と鴨川治水』2005年





1935(昭和10)年6月 鴨川大洪水

日雨量約270mm(⇔2019
年台風19号での丸森町の
日雨量は587mm)

出所:同上。

鴨川大洪水の被害状況			
死傷者	家屋流出	家屋全半壊	床上床下浸水
12名 (83名)	137棟 (187棟)	158棟 (295棟)	24,173棟 (43,289棟)

()は京都市全域

3) 生かされない「被災・復興の教訓」 ～タイムラインで見る～

① 災害直後

- 劣悪な「避難所」の生活 社会的弱者へのしわ寄せ
- 自治体の災害対応の弱体化(市町村合併、職員の量と質、防災意識)

② 避難期

- 仮設住宅、復興住宅の居住性、立地条件の悪さ。孤独死の増加
- 自治体間連携、ボランティア受け入れ、救援物資送受の齟齬
- 復興期にかけての時間が長くなるにつれ震災関連死が増加

③ 復興期

- 産業・生活再建の遅れと「復興格差」の広がり← 国・自治体施策
「罹災証明書」発行の遅れ、生活・産業再建施策の硬直性
復興財源の制約と「義捐金」依存体質(全壊1世帯当り最大80倍の差)
- 惨事便乗型復興による「復興災害」(塩崎賢明)と被災地復興の遅れ

II 災害の時代に備える「事前復興」

1) 災害直後

① 自治体の防災計画、事業継続計画が「絵に描いた餅」or未整備

② 避難誘導體制、災害弱者、避難所設置・運営上の問題

日常的なコミュニティ活動、学校と地域の関係性、公共施設の耐震性、専門家・ボランティアの受け入れ態勢(「受援力」)、ジェンダー・マイノリティ視点の重要性

③ 災害対策の市場化

2) 復旧・復興段階

① 過去の災害における復旧・復興事業の検証～計画策定から事業実績まで

○14兆円超の官民復興事業の9割を域外資本が受注(兵庫県10年検証委員会)

「地元発注率が高ければもっと復興は早まった」「平時から地域産業を育成しておくことが重要」との指摘(林敏彦大阪大学名誉教授)。

② 復興計画・政策の意思決定過程 調査に基づいた科学的なものか

3)最終的に「人間の復興」をしなければ意味がない

★関東大震災と福田徳三・東京商大教授の「人間の復興」論→現行憲法の生存権(25条)へ

「私は復興事業の第一は、**人間の復興**でなければならぬと主張する。**人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。**今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会(此を総称して営生の機会という)の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならない」



III 災害の時代を通じた地方自治体の役割

- 1)自治体の目的は、「儲ける」ことにあるのではない 「住民福利の増進」こそ最大の責務
- ①災害に際しての基本的観点は、憲法13条「幸福追求権」、25条「生存権」、29条「財産権」の保障におかれるべき
 - ②この観点は、「未被災地」における自治体行政、地域づくりにおいても普遍的なもの
 - ③SDGsや防災を「公共サービスの産業化」からとらえ、住民の命と暮らしを二の次にする自治体にはならない。
 - ④団体自治と住民自治を結合した地域づくりの重要性（陸前高田市、高知県黒潮町）
 - ⑤災害史や危険施設の開発史を含む地域史の整備と危険施設の除去や学校・社会教育の場での防災学習の強化を通じた住民参加型のまちづくりの重要性（黒潮町）

2)自治体と住民・企業・経済団体との戦略的連携の取組み

- ①阪神・淡路大震災、東日本大震災の教訓 地元の中小企業、コミュニティの重要性
- ②中小企業・小規模企業振興基本条例を活用 3.11後、防災を意識した条例が急増
- ③官公需適格組合制度の活用 命を守るための随意契約、指名競争入札を地域貢献型協同組合に
- ④公契約条例による地域経済貢献企業、組合と自治体との連携
- ⑤契約制度独自の工夫 神奈川県「いのち貢献度指名競争入札制度」

益城町で営業中の個人商店(2016年6月2日)



表 京都市の本所所在地別従業者数(2012年)

本所所在地		従業者数	構成比
東京都区部		67,473	9.3%
大阪市		32,863	4.5%
名古屋市		2,985	0.4%
その他		40,293	5.5%
京都市	本所	147,255	20.3%
	支所	86,826	11.9%
京都市単独事業所		349,140	48.0%
京都市内従業者計		726,835	100.0%
(出所)「経済センサス」			

【資料2】 過去5か年の市内中小企業者への発注状況の推移 (財政局契約部契約締結分)

上段:件数(件)・金額(百万円) 下段:構成比率(%)

	工 事				物 品				委 託			
	市内中小企業 契約実績		契約実績 (単独随意契約及び 大規模契約を除く)		市内中小企業 契約実績		契約実績 (単独随意契約及び 大規模契約を除く)		市内中小企業 契約実績		契約実績 (単独随意契約及び 大規模契約を除く)	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
19年度	2,308	55,062	2,482	75,513	2,893	4,461	3,140	5,365	1,170	9,898	1,263	10,932
	93.0	72.9	-	-	92.1	83.2	-	-	92.6	90.5	-	-
20年度	2,740	74,341	2,946	104,179	2,952	4,527	3,341	7,788	1,190	9,990	1,281	11,035
	93.0	71.4	-	-	88.4	58.1	-	-	92.9	90.5	-	-
21年度	2,869	80,812	3,021	96,932	2,794	4,263	3,405	6,894	1,298	10,957	1,377	14,136
	95.0	83.4	-	-	82.1	61.8	-	-	94.3	77.5	-	-
22年度	2,678	70,602	2,823	91,199	3,244	4,097	3,767	6,241	1,275	10,741	1,358	11,675
	94.9	77.4	-	-	86.1	65.6	-	-	93.9	92.0	-	-
23年度	2,526	73,094	2,686	96,977	2,785	4,253	3,176	6,226	1,263	8,000	1,342	8,615
	94.0	75.4	-	-	87.7	68.3	-	-	94.1	92.9	-	-

※ 「契約実績(単独随意契約及び大規模契約を除く)」は、中小企業庁が行っている「官公需契約実績額等の調査」と同様に、競争の余地がない「単独随意契約」及び中小企業者の参入の余地が少なく入札参加者を市内事業者に限定できない「大規模契約(政府調達協定(WTO)対象契約)」を除いたもの

(出所)横浜市『平成23年度横浜市中企業振興基本条例に基づく取組状況報告書』2012年9月

3)京都市の防災対策を住民のいのちと暮らしを守る視点から検証

①災害時に対応できる市役所・区役所体制か

○住民だけでなく、観光客をいかに安全に誘導できるか

○区役所と住民の生活領域の遠さ 災害対応できず

②小中学校の統廃合・他用途転換・民営化による災害対応力の低下

③市の産業・宗教政策は、防災を意識したものになっているのか

④世田谷区から学ぶ

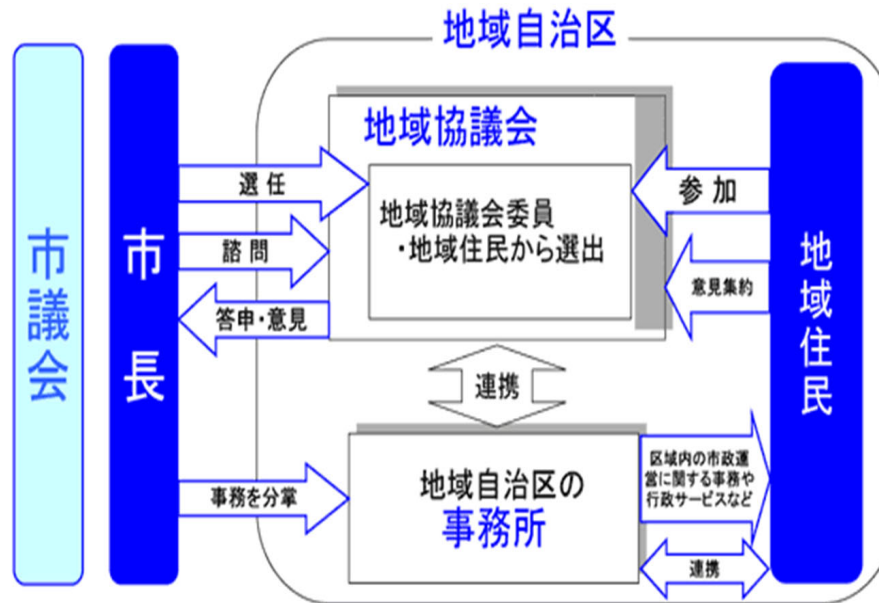
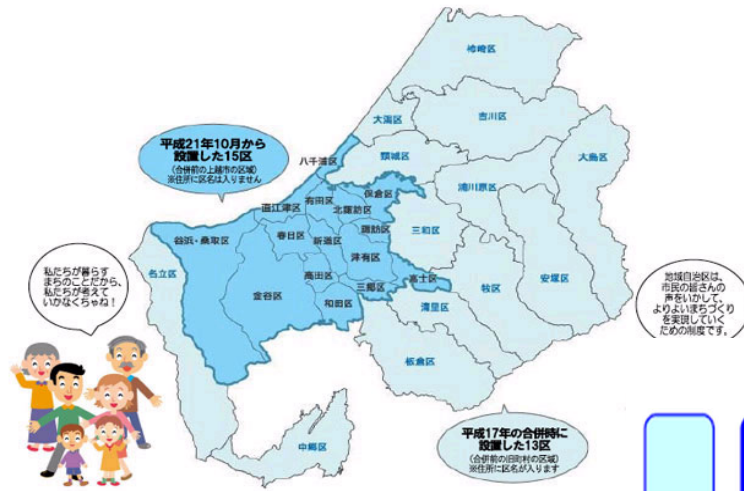
本庁－出張所(7箇所)－まちづくり出張所(20箇所)の3層構造

首都直下型地震に備えて地域建設業を育成(産業振興計画と公

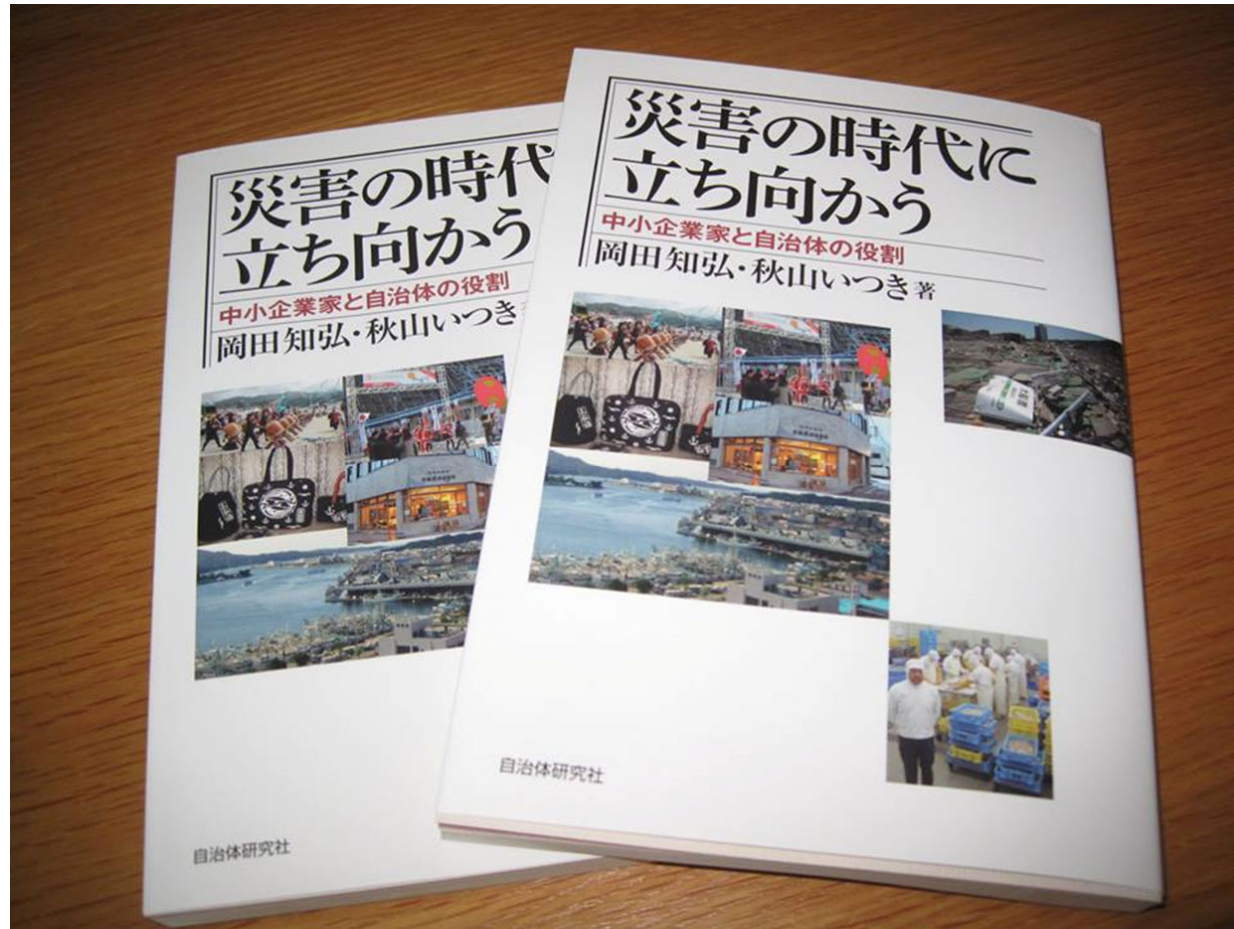
契約条例の結合)

⑤区に地域自治組織を置くかどうかは、市長・市議会の判断次第

新潟県上越市の地域自治組織



「人間性の復興」と「事前復興」の重要性



本日のシンポジストの紹介

①災害時の学校現場(＝避難所)の対応について

西明和彦さん(京都市教職員組合)

②学校統廃合と避難所のあり方について

大屋 峻さん(植柳校跡地問題を考える会)

③避難所の課題とあるべき姿

水谷嘉浩さん(Jパックス株式会社 避難所・避難生活学会)

④ハザードマップと黒潮町の取組み

西田隆二さん(元 京都市職員)

⑤縮小する区役所で災害時に対応できるのか

永戸育子さん(京都市職員労働組合)

本シンポジウムの進め方

○シンポジストの1回目の発言

○休憩

○フロア発言

○シンポジストの2回目の発言

○コーディネーターのまとめ