

2018 年社会構築論系
地域・都市論ゼミ 2 ゼミ論文

コミュニティ防災で南海トラフ地震に備える
—高齢化の加速する高知市を事例に—

主査 浦野正樹教授

早稲田大学 文化構想学部
社会構築論系 4 年
浦野ゼミナール所属

1T150834-3

藤本 裕貴

目次

序章	3
序-1 研究動機・調査対象地	3
序-2 問題意識	3
序-3 研究方法	3
序-4 先行研究	3
第1章 コミュニティ防災の可能性	5
1-1 コミュニティ防災とは	5
1-2 防災コミュニティ活動による関係性の構築	5
1-2-1 防災コミュニティ活動に必要な地域要件	6
1-3 地区防災計画の必要性	6
1-4 地区における防災コミュニティ活動	7
第2章 南海トラフ地震を知る	9
2-1 これまでの南海トラフ地震	9
2-1-1 1944年：東南海地震	9
2-1-2 1946年：昭和南海地震	10
2-2 南海トラフ地震による被害想定	10
2-2-1 どのようにして地震が起こるのか	10
2-2-2 想定される被害	12
第3章 高知市の概要について	16
3-1 はじめに	16
3-2 歴史・成り立ち	16
3-3 地勢・土地利用	17
3-4 人口・高齢化率	19
3-5 防災対策	21
3-5-1 高知市地域防災計画(地震・津波対策編)	21
3-5-2 住民の防災意識	24
第4章 高齢化率に負けない地域づくり	27
4-1 はじめに	27
4-2 浦戸・種崎地区	27
4-2-1 現状と課題について	28

4-2-2	地区における取り組み.....	29
4-3	下知地区.....	31
4-3-1	現状と課題について.....	32
4-3-2	地区防災計画の策定と防災活動.....	33
第5章	高知市におけるコミュニティ防災の展望.....	36
5-1	浮き彫りとなった高知市の課題.....	36
5-2	よさこい祭りの力をコミュニティ防災に.....	36
5-2-1	よさこい祭りとは.....	36
5-2-2	万々商店街の事例から防災を展望する.....	37
終章		
終-1	総括.....	39
終-2	論文の図式化.....	40
参考文献	42

序章

序-1 研究動機・調査対象地

日本は「地震大国」と呼ばれるほど日常的に地震に見舞われており、世界全体で起きたマグニチュード6以上の地震のうち、日本で起きた地震は全体の約2割にも及ぶ。特に、近年発生した巨大地震は1995年1月17日の阪神・淡路大震災や2011年3月11日の東日本大震災、2016年4月14日の熊本地震などが例として挙げられるが、そのなかで今回研究対象に設定した「南海トラフ地震」についても近々の発生が危惧されている。地震自体を防ぐことは不可能であるが、人々の協働次第では減災に結び付けることが可能であるという考えのもと、来るべき南海トラフ地震に備えて地域社会のなかで一体何が出来るのかということについて強く関心を持った。

また、今回の調査における対象地は高知県高知市を想定している。これは、私が高校時代までの多くを高知市で過ごしてきたことと、南海トラフ地震発生に備えて、高知市の行政や住民はどのような対策を講じているのか、つまりは高知市のコミュニティ防災の可能性について模索したいと感じたことに強く起因している。

序-2 問題意識

高齢化・福祉・医療・環境・犯罪・交通・失業などの地域社会の中に山積みとなった様々な社会問題は、とくに震災直後、ひいては復興に際して非常に大きな課題として降りかかってくる。対象地として選定した高知県(高知市)は、甚大な被害が想定されていると同時に、他県に先行して高齢化が深刻化していることから、本論文では特に地域社会における「高齢化」について焦点を絞ることとする。つまり「高齢化率が深刻」な「高知市」におけるコミュニティ防災のあるべき姿を模索していく。

序-3 研究方法

本論文における調査対象地は高知市に設定しているが、調査を進めていく上ではあまりにエリアが広すぎることから、より特定の地域・地区に絞って調査を進めていく。ここでは特に高知市の浦戸・種崎地区、下知地区について調査を行った。なお、エリア選定理由等の詳細については後述する。

本テーマへのアプローチに関しては、コミュニティ防災や地区防災計画について取り扱った文献のほか、高知市の統計データや防災意識調査などの資料も参照しながら論じていく。

序-4 先行研究

「防災コミュニティ研究会」に所属する中村八郎、森勢郁生、岡西靖の3者は、「市民それぞれが行う対処や災害時の対応ではなく、市民・住民による防災コミュニティ活動を通じ

て、普段から安全・安心な地域づくりを推進すること」(中村, 2010, pp. i)に焦点を置いた地域防災に関する考察を行っている。彼らは「少子高齢化と人口の減少、産業構造の転換と地方経済の衰退、地方分権化と自治体の自立などにより、私たちの地域社会が大きく変動している中で、地域生活圏における支えあいと住民自治の充実、それを通じた独自の地域づくりがますます重要性を強めている」(中村, 2010, pp. i)。そして「何よりも災害の危険性が一般化する一方で、被害および対策の「自己責任論」が強まっている」(中村, 2010, pp. ii)と主張したのち、「現状の市町村の地域防災計画は、こうした地域社会における民間団体や市民組織との連携・協力、あるいは協働を通じて総合的に防災対策を推進していくという視点が大きく欠落しています」(中村, 2010, pp.25)。「災害は地域社会においてその多くが発生することから、コミュニティは地域防災の舞台であり、コミュニティ防災の促進こそが自治体防災の核心であるといっても過言ではありません。しかし、ほとんどの市町村防災会議のメンバーに地域団体の代表は入っていませんし、自治体と地域団体との間に連携の仕組みもできていません」(中村, 2010, pp.26)。さらに、災害対策基本法の第8条2項のなかで、行政は18項目にわたる広範な実施事項を求められているにも関わらず「これらの多くの事項は行政内組織で言えば、通常の「防災部署」以外のセクション、たとえば都市計画、都市施設管理、保健福祉などが所管する事項が少なくありません」(中村, 2010, pp.26)。「事務事業が分化した行政組織では、それぞれの部署が所管する事務を防災面から独自に遂行することはあまり考えらず、日常業務にかかわる防災対策はつねに置き去りにされることとなります」(中村, 2010, pp.26)。と述べ、防災行政の対応の不十分さ、また防災行政が地域コミュニティから遊離していることを課題として提示した。

第1章 コミュニティ防災の可能性

1-1 コミュニティ防災とは

一般的には、共通の課題をもった地域社会のなかで発生する災害に対して、自治体と地域住民が中心となって災害対策に取り組むことを指す。ここで言う「コミュニティ防災」は「地域防災」と呼ばれていることもあるが、本論文においては両者を同義と捉え、一律「コミュニティ防災」として以降論じていく。

コミュニティ防災では、災害に真っ先に最前線に対応するのはコミュニティであると認識し、コミュニティ内の共助による活動をプロジェクトの中心に捉えている。近年、公助だけでは住民の安全を守ることができないという認識が広まり、行政側からも自助・共助に強い期待が寄せられるようになってきた。しかし、住民の自助・共助の意識が低いにも関わらず、行政がそれを過大評価して災害対応を住民に委ねれば、有事の際に悲惨な結果に繋がることになる。そうした事態を防ぐためにも住民がしっかりとリスクを認知し、地域社会に参画していく必要があるとしている。

1-2 防災コミュニティ活動による関係性の構築

住民にとっての防災コミュニティ活動とは、前提として市民が発意・計画・実行に至るまでの全過程にかかわることが求められている。それにより地域への責任が生まれ、行政への参加・参画の意義が生まれるのである。また、中村は「地方分権時代における自治体として、政策面で独自の(地域特性をふまえた)政策立案能力が強くと求められている今日、地域社会における多様なコミュニティ活動の開花によってこそ、政策の立案が可能となり、自治体政策の推進もまた現実化します。こうした点からみて、地域活動としての防災コミュニティ活動は、住民自治を進展させることは言うまでもなく、自立した自治体としての行政力を高めていく上で、欠かせない課題なのです。なお、今後、自立した自治体運営を進めていくためには、被災後の応急対策や復旧・復興対策よりも、いかに被害を抑制するか、という未然防止対策に重点を移さざるを得ないことから、市民組織の防災コミュニティ活動を通じた災害に強い地域づくりが、自治体防災と目的を共通にすることは必然です。」(中村, 2010, pp.63)と主張しており、地域社会を構成する市民団体、事業所、自治体や関係機関が連携し、協働して活動に取り組む必要があるとしている。

注意すべき点としては、このような地域づくりのなかでは、地区内における住民相互の連帯・協同・扶助といった「人の関係性」が、方策の選択を強く左右するということである。住民相互の絆や信頼関係が希薄であれば、地区内で住民合意を形成することは難しくなってくる。そのため、より多くの住民が地域づくりに関与することによって、地域の安全や安心づくりに関心が高まり、責任が自覚されると同時にそれぞれの生活との関係や協同の重要性が理解されていくとしている。¹

1-2-1 防災コミュニティ活動に必要な地域要件

地域の市民団体が、防災コミュニティ活動を推進する場合、最も重要な要件の一つは、率先して中心的に活動できる市民の存在である。これについても中村は、「組織活動には、運営会議、さまざまな事業の企画と実施、住民への公報(回覧やニュース、ホームページなど)、研修や学習会、外部機関・団体との折衝、活動記録の整理、経費の収支事務などなど、いろいろな仕事が必要になり、できるだけ多くのメンバーが分担して取り組まないと、活動は続けられません。」(中村, 2010, pp.76)と、防災活動を日常的・総合的に進めるにあたって、数人ではなく、数十人規模の率先活動市民が必要である旨を述べている。また、ほとんどの市民は、それぞれの地域がどのような災害危険にあり、どのような対策が必要か、あるいは講じられているかといった知識は持ち合わせていないことから、市民生活による地域防災活動を醸成するためにも、率先活動市民の育成や、その地域と関係の深い災害や防災対策について学習する機会を市民に提供するといったことが欠かせないのである。

もう一つの要件としては団体間の連携(ネットワークの形成)が挙げられる。地域における高齢化・環境悪化・コミュニティや商店街の衰退・交通安全などの山積みになっている課題は、防災問題と深くかかわっており、災害対策は地域課題をぬきして考えることはできない。こうしたことから、地域で防災課題に取り組む場合、さまざまな地域課題にかかわっている団体やグループと連携することが必要であり、とくに住民の生命と財産の保護にかかわる防災活動では、対象が広範におよぶことから生命線ともいえるのである。²

1-3 地区防災計画の必要性

有事の際に地域におけるコミュニティ防災力を十分に発揮するために、地区防災計画というものが存在する。地区防災計画とは、一定の地域コミュニティの中で、災害の事前準備と災害時の行動指針についてまとめた計画のことを指し、コミュニティの範囲に関する制限は特に定められていない。商店街・マンション単位でも作成可能な計画であり、住民主導で行われるものである。居住者の防災活動の経験やレベル、地区の特性などに応じて、オリジナルな計画を作成することが求められる。³

前節においても少し述べたが、阪神・淡路大震災や東日本大震災において「公助の限界」という考え方が浸透したことで、自助・共助が重要視されるようになってきた。実際に「東日本大震災では、地震・津波によって一部の市町村行政機能が麻痺したため、地域住民自身による自助、地域コミュニティにおける共助が、避難誘導、避難所運営等において重要な役割を果たした」(西澤・筒井, 2014, pp.46)とされており、これにより国民の意識も同様に変化している。これについては「平成 25 年 11 月～12 月に内閣府が実施した「防災に関する世論調査」では、国民が重点を置くべきだと考えている防災政策に関する質問で、「公助に重点を置くべき」という回答が 8.3%と大幅に減少し(平成 14 年比 16.6 ポイント減)、「公助、共助、自助のバランスが取れた対応をすべき」という回答が 56.3%と大幅に増加しています(同 18.9 ポイント増)」(西澤・筒井, 2014, pp.46)という部分か

ら明らかである。こうした社会全体の防災に対する認識の変化を踏まえて、平成 25 年 6 月に災害対策基本法が改正され、市町村の一定地区内に居住する住民や事業者を対象に地区防災計画の策定が制度化されるようになった。

1-4 地区における防災コミュニティ活動

東日本大震災における教訓や災害対策基本法の改正により、全国各地で地区防災計画の作成に向けた取り組みが進められてきた。内閣府はホームページ上において、計画作成の参考となるような様々な地区の先進的な取り組み事例を紹介しているが、ここではその中でも特に岩手県大槌町、高知県黒潮町の 2 地区について活動の詳細を見ていく。

①岩手県大槌町の活動

「安渡地区は、平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災によって、犠牲者 218 人(地区人口比 11.2%)という甚大な被害に見舞われた。町内屈指の防災活動が活発な地区と評されながら、なぜこれほどの被害が出てしまったのか。安渡町内会では、平成 24 年 6 月、防災専門家、町役場の支援を受け、「安渡町内会防災計画づくり検討会」を立ち上げ、東日本大震災の検証と新しい防災計画づくりに着手した。町内会では、検討会を平成 24 年度内に 8 回開催し、地区住民の避難行動、死亡状況、避難生活、地域防災活動等に関わる各種調査や津波シミュレーション、土石流調査の結果等をもとに、毎回 4 時間以上の熱心な議論を経て、安渡地区防災計画(案)を取りまとめた。そして、平成 25 年 4 月、町長に対して、計画案と併せて町内会と町役場との懇談の場を求める「要望書」を提出し、「安渡町内会・大槌町懇談会」の設置に結びつけた。同懇談会では、町との連携が必要な検討課題 7 項目の具体的な協議を行い、合同防災訓練の実施やコミュニティ施設(避難所)の整備等の防災施策への反映を果たした。安渡地区防災計画(案)は、その後の懇談会や住民意向調査での結果を反映し、平成 25 年 10 月に「安渡地区津波防災計画」(以下「地区津波防災計画」という。)として成文化された。地区津波防災計画は、避難行動と避難所運営についての東日本大震災の教訓とルール(行動規範)、安渡町内会の防災組織体制及び今後の予防対策の 3 章構成で、避難行動のルールを時系列に 12 項目、避難所運営のルールも同様に 23 項目に分けて規定した。地区津波防災計画の検証結果や考え方は、平成 26 年 3 月に公表された「大槌町東日本大震災検証報告書(平成 25 年度版)」に反映され、検証報告に基づき修正された「大槌町地域防災計画」に地区津波防災計画の全編が収録されたほか、内容を検証するため平成 26 年 3 月には「安渡町内会・大槌町合同防災訓練」も実施された。」(平成 26 年度版、防災白書)

②高知県黒潮町の活動

「2012 年 3 月 31 日、黒潮町に衝撃が走った。「町が日本最大の津波高 34.4m に襲われる可能性がある。」ということが中央防災会議から公表されたのである。しかも、最大震度は

7、高知県には最短 2 分で津波が到達するかもしれないというものであった。マスコミからは「町が消えてしまう」等の報道が流れ、多くの住民にあきらめの声が広がった。しかし、町は「避難放棄者を出さない」という基本的な考え方を示し「あきらめない。揺れたら逃げる、より早く、安全なところへ。」を町民が共有するメッセージとした。また、全町職員に防災業務を兼務させる「防災地域担当制」を導入した。全職員(約 200 人)を消防分団管轄地域に振り分けて、自主防災会や消防団と協働して地域の防災対策に取り組む制度である。さらに、津波浸水危険区域で住民一人一人の避難行動を調査することとし、2013 年 2 月～2014 年 1 月にかけて地区の最小単位である「班(10 軒～15 軒)」ごとにワークショップを 202 回実施し 3,079 の「世帯別津波避難カルテ」を完成させた。このワークショップへの参加率は 63.33%、カルテの回収率は 99.98%である。このカルテにより、津波浸水危険区域の住民が「自力避難ができるか」「家族の力だけで避難できるか」「避難方法」「避難経路と避難場所」「住宅の耐震状況」「避難上の課題」等が明確になってきた。この情報は、避難行動要支援者台帳や今後作成する避難行動要支援者の個別計画や地区防災計画に反映させていく予定である。(平成 26 年度版、防災白書)

以上のように、岩手県大槌町では東日本大震災の教訓から、高知県黒潮町では南海トラフ地震に備えて、行政と住民の協働によるコミュニティ防災を図っている。いずれにおいても住民がいかに地域社会に参画し、主体となって活動を推進させていくかがカギであると考えられる。

第2章 南海トラフ地震を知る

2-1 これまでの南海トラフ地震

地震調査委員会の調べによると、2018年現在から30年以内の発生確率が70%~80%であると推測される南海トラフ地震は、なにも今回のみに限った地震ではない。南海トラフ地震は確認されている最も古いもので684年の白鳳地震にまでさかのぼる。以後100年~200年を周期として主に駿河~南海トラフの陸側の海底~沿岸陸地の地下を震源域にくり返し発生している地震なのである。なかでも特徴的なのは、過去の南海トラフ地震はほとんどがM8以上の巨大地震であるということ、それから東海道沖・南海道沖で2つの地震が同時もしくは数年以内時間差をもって発生する可能性のある連動型の地震であるということであり、これらについては過去の地震から理解することができる。過去最大のM8.6を観測したとされる1707年の宝永地震は、2つの地震が同時に起きた事例のひとつであり、数年以内の時差をもって連鎖的に発生した地震は、「1096年永長東地震/1099年康和南海地震」、「1361年康安南海地震/同年、康安東海地震」、「1605年慶長九年地震/1614年慶長十九年地震」、「1854年安政東海地震/同年、安政南海地震」などが挙げられる。しかしここでは、いわゆる上で挙げたような「歴史地震」と呼ばれるものではなく、器械的地震観測が始まったとされる近世以後(昭和)に発生した2つの南海トラフ地震について、その概要から見ていくことにする。

2-1-1 1944年：東南海地震

「アジア・太平洋戦争の開戦からちょうど3年が経過し、日本の敗戦が濃厚になっていた1944年(昭和19)年12月7日、13時35分に熊野灘でM7.9の巨大地震が発生した。東北地方南部から大分県の一部までが震度3以上の揺れを感じ、三重県・愛知県・静岡県西部と周辺地域が震度5以上の激しい揺れに見舞われた。」(石橋, 2014, pp.8)全般的に揺れ方は急激ではなく緩慢ではあったが、伊勢湾西岸と東海地方の沖積地には震度6(一部は7)を観測した市町村が多く分布している。

被害は、死者・行方不明者1183人、住家と非住家の全壊がともに、津波によるものを含めて1万7000棟以上、流失家屋約3200棟であり、道路・鉄道・橋・堤防・港・船・農地などの被害も甚大であった。愛知県では名古屋周辺の重工業地帯での圧死者が多く、三重県では熊野灘沿岸での津波による死者が大部分を占めていた。なかには「地震後5~15分の第1波以降、5、6回津波が押し寄せ、最初は避難できたのに、自宅に戻って第2波で遭難した人がいたという。」(石橋, 2014, pp.14)こうした津波の教訓は現在の住民の防災意識の根底にあるように思える。

航空戦力が潰滅に瀕していたなかで発生した巨大地震は、軍需工場に大きな打撃を与えたが、これらの事実を国民と外国から隠すために地震情報は極秘扱いにされ、翌日の新聞においても戦意高揚の紙面の隅で簡単に報じられただけであった。しかし、強烈な地震波

は地球内部を駆けめぐって世界中の地震計に記録されたために、本州付近で巨大地震が発生したことは連合側にも知られていた。実際に、翌日のニューヨークタイムズ紙において大きな被害が生じた可能性を伝えていたのである。こうして本震以後の余震活動を含め、敗戦間際の日本を巨大地震が襲撃した。⁴

2-1-2 1946年：昭和南海地震

1945(昭和20)年8月ようやく戦争が終結したものの、「翌1946(昭和21)年12月21日4時19分、またしてもM8.0の巨大地震が今度は西日本を襲った。揺れは東北地方南部から九州全域まで感じられ、紀伊半島、四国南半、瀬戸内海沿岸、大分県、東海地方などが震度5ないしそれ以上となった。」(石橋, 2014, pp.19)この地震は、前項で論じた東南海地震と連動して発生した事例であり、その間の期間は2年と14日となっている。

地震・津波による被害は中部地方から九州までの25府県に及び、主に高知県を中心として死者・行方不明者1443人、建物全壊1万1661棟、家屋流失1451棟となっている。また、前述の東南海地震同様、道路・鉄道・橋・堤防・港・船・農地にも甚大な被害を及ぼしたとされている。

津波に関しては早いところでは地震後5~10分と襲来が早く、これまでの歴史地震と比較すれば津波は高くなかったが、「多くの場所に共通する特徴として、①最初は静かで流速が小、②大波は3~4回で第2波や第3波が最大、③第1波の前に退潮があったらしい」(石橋, 2014, pp.23)といわれている。また、今回の津波は地震以上の猛威をふるったとされ、和歌山、徳島、高知の3県において貯木場の木材が流出して凶器になるなど、とくに甚大な被害をもたらした。

本地震は、敗戦の痛手から立ち直ろうとしている西日本に大きな打撃を与えたものではあったが、前述の1854年の安政南海地震や1707年の宝永地震に比べれば、各地の地震動や津波も明らかに弱いことから、地震そのものの規模が小さかったと推定されている。⁵

2-2 南海トラフ地震による被害想定

前節では、これまでに発生した幾度にも渡る南海トラフ地震は、人々に多大な被害をもたらしたこと、また南海地震・東海地震が連動して引き起こる可能性があることを歴史的な視点から紹介した。本節では、こうした南海トラフ地震がいかんにして起こっているのか、そのメカニズムを明らかにした後、次回の南海トラフ地震において高知県で想定されている被害規模についても見ていくことにする。

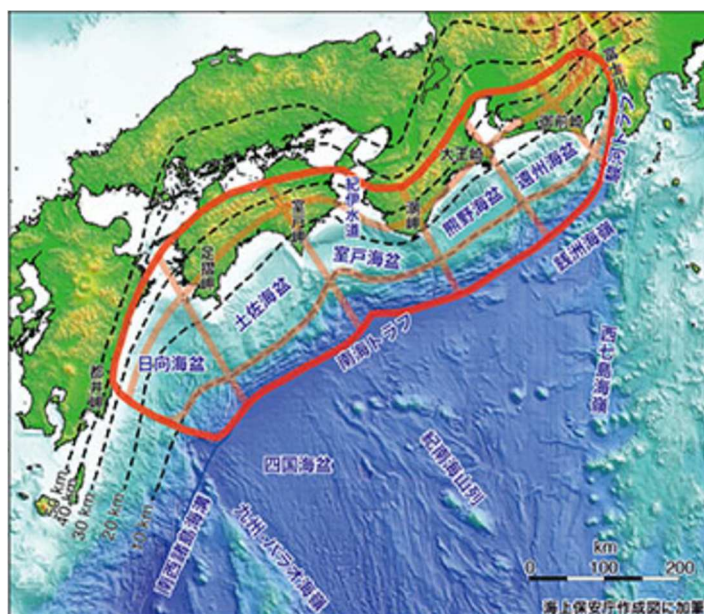
2-2-1 どのようにして地震が起こるのか

これまで「南海トラフ地震」という用語を繰り返し使用してきたが、ここであらためて「トラフ」とはいかなるものかということについて整理しておく。島国である日本には「湾」と名の付くものが200以上あるが、ほとんどは水深100m以下で、深くても200m程度であ

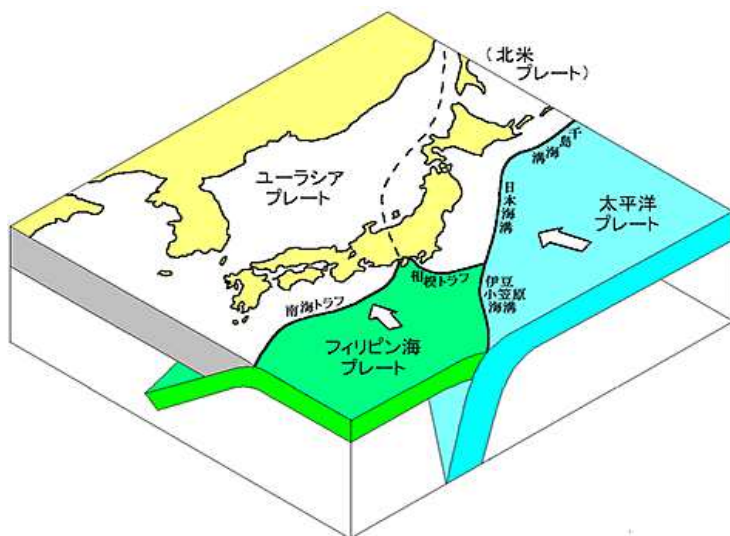
る。しかし、その中でも駿河湾、相模湾、富山湾、の3つは特別で、100m以上の水深をもち、細長い海底盆地のような構造になっているのである。これを一般的に「トラフ(舟状海盆)」と呼んでおり、深さが6000mより浅いもののことを指している。

駿河湾(最深 2500m)の中央を南北に走る駿河トラフは、御前崎の沖合で西南西に向きを変え、名称も南海トラフに変わって(最深約 4900m)、九州南端の東沖まで続いている。(図2-1)また、駿河～南海トラフと相模トラフより南、伊豆・小笠原海溝より西の太平洋の海底(伊豆半島を含む)はフィリピン海プレートと呼ばれており、これが駿河～南海トラフから、西南日本の陸のプレートの下へ北西向きに年間 5 cm前後の速さで地球内部へ斜めに沈みこんでいる。(図2-2)それに伴い2つのプレートの間にはひずみが蓄積され、過去1400年間を見てみると、前述の通り南海トラフ地震は約100年～200年の周期でこの蓄積されたひずみを解放する大地震が発生しているのである。2018年1月現在では、東南海地震・昭和南海地震発生から既に70年が経過しており、南海トラフにおける次の大地震発生の可能性が高まってきている。

▼図2-1 南海トラフ(地震調査研究推進本部)



▼図 2-2 フィリピン海プレート(防災科学技術研究所)



2-2-2 想定される被害

以下では、これまでに発生した歴史的な南海トラフ地震と現時点での最新の科学的知見に基づいて、高知県危機管理部南海トラフ地震対策課が出した発生しうる最悪のケースの被害想定について、主に窪田の『高知県の南海トラフ地震対策について』という資料をもとに論じていく。

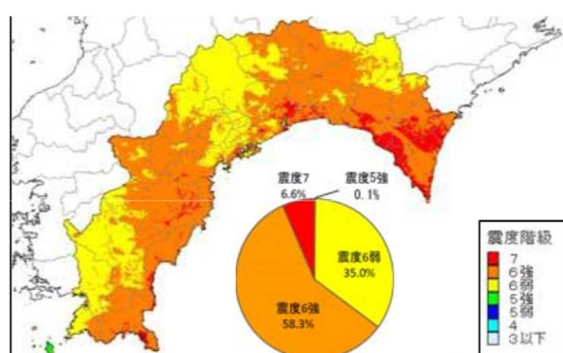
①日本全国における被害

南海トラフ地震については、以前から中央防災会議のもとで地震対策が進められていたが、これは過去のくり返し発生が確認される地震だけに基づいていた。ところが、2011年3月11日に発生した東日本大震災は、同様の手法による予測をはるかに超え、想定を超越する災害をもたらしたことから、南海トラフ地震についても再検討が急務となったのである。「2012年8月と2013年3月に発表された内閣府と中央防災会議の検討結果は、可能性は低いものの、最大級の南海トラフ巨大地震はマグニチュード9.1で、震度7の揺れが静岡県から宮城県までの10県に及び、高さ20m以上の津波が7県と伊豆諸島を襲って、風の強い冬の深夜だった場合、津波で23万人など合計32万人余の死者を生じるというものであった。建物の全壊・消失は最大約239万棟で、経済的損失は最大で220兆円にのぼるという。」(石橋, 2014, pp.vi)この新たな検討結果は、以前の中央防災会議での想定をはるかに上回るもので、想定死者数は従来の1.3倍、経済的被害は国家予算の2倍を占めるとされている。また、全国面積の約32%にあたる30都道府県750市町村が被災することが想定されているが、これらの市町村は全国民の53%が居住し、かつ全国の約66%もの製品出荷額を占めていることから、その被害の深刻さがうかがえる。

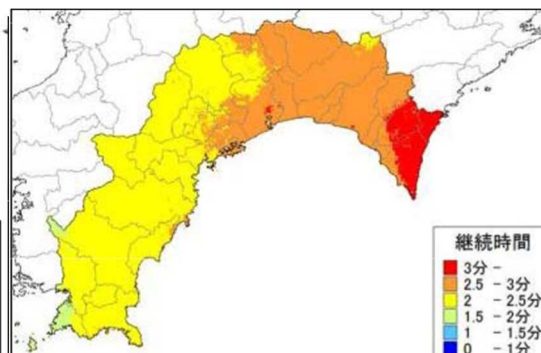
②高知県における被害

ここでは、以下の図をもとに高知県における被害について計数的な観点から見ていく。尚、津波の詳しい被害想定については次の項目で取り扱うこととする。高知県では県内全域で震度6以上の強い揺れが起こるとされ、震度6強が県内の58.3%、震度6弱が35.0%、そして震度7にまで至る地域が6.6%を占めている。また、揺れは短くても2分間ほど続き、長い地域では3分間にも及ぶことが想定されているが、図2-3、2-4からは、主に高知県東部(室戸岬周辺)を中心に強い地震が発生し、かつ長時間に及ぶ揺れに見舞われるであろうことがうかがえる。

▼図2-3 震度分布予測



▼図2-4 地震継続時間予測



(ともに高知県危機管理部より)

次に高知県内で想定される死者数(図2-5)について見ていく。死者数は約42000人と全体の約13%を占めており、その内訳としては津波による死者数が約36000人と非常に多く、次いで建物倒壊の約5200人となっている。

▼図2-5 負傷者・死傷者の内訳(高知県危機管理部)

	負傷者数	死者数
建物倒壊	約33,000人	約5,200人
急傾斜地崩壊	約140人	約110人
津波	約2,900人	約36,000人
火災	約300人	約500人
合計	約36,000人	約42,000人

また、建物の全壊・焼失建物棟数(図2-6)については約153000棟と全体の約6%で、これについては津波による約66000棟よりも、揺れによる約80000棟がわずかに上回った。

▼図 2-6 全壊・焼失建物棟数の内訳(高知県危機管理部)

液状化	約 1,100 棟
揺れ	約 80,000 棟
急傾斜地崩壊	約 710 棟
津波	約 66,000 棟
火災	約 5,500 棟
合計	約 153,000 棟

他にも給水人口の約 82%にも及ぶ断水、停電率に至っては 99%など(図 2-7)、高知県単独の被害に関しても目を見張る必要がある。

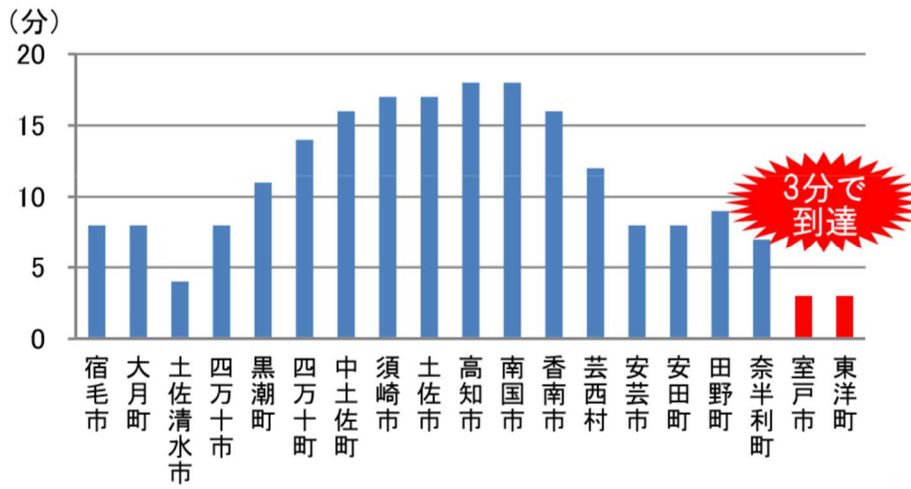
▼図 2-7 想定される主な被害(高知県危機管理部)

全壊・焼失建物棟数	約 153,000 棟
負傷者数	約 36,000 人(うち重症者数約 20,000 人)
死傷者数	約 42,000 人
断水人口	約 575,000 人(給水人口の約 82%)
停電棟数	約 521,000 軒(停電率約 99%)
避難者数	約 438,000 人

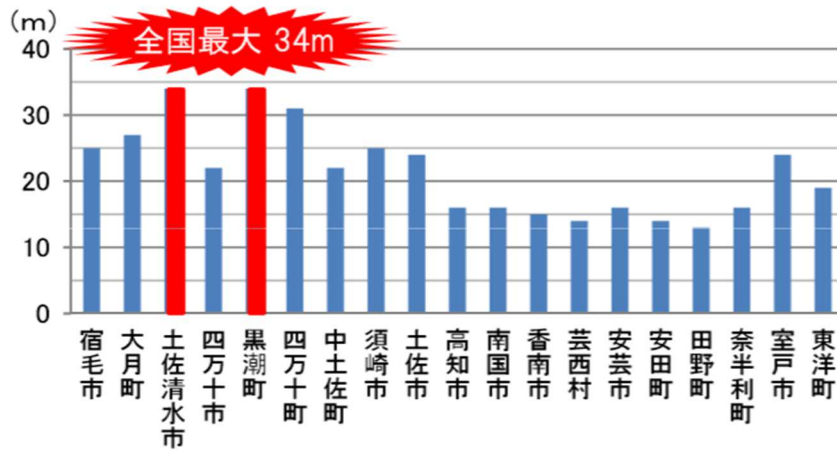
③津波・浸水の被害(高知県)

高知県の津波被害に関する特徴は「早くて高い津波」の到来である。1mの津波が室戸市、東洋町など早いところでは地震発生から 3 分程度で海岸線に押し寄せ、またほとんどの海岸線において津波の最大の高さが 10mを超えると想定されている。特に土佐清水市や黒潮町では、全国最大の 34mにも及ぶ。以下の図 2-8、2-9 は高知県の市町村を西に位置するものから順にグラフに並べられたものであるが、この図から高知県の東部において最も津波の到達速度が速く、西部において最も高い津波が観測され、高知市を含む中部は県内においては比較的被害は小さいと想定されているということがうかがえる。さらに高知県では、地震発生による地盤の変動により、標高の低い土地が海面より低くなることで長期にわたる浸水に見舞われる恐れもある。これは高知市においてより被害が大きく、地震発生時に約 1.5m地盤が沈降するため、さまざまな都市機能が集中する中心市街地が約 2 か月にわたり 2800ha も浸水状態となることが想定されている。高知県危機管理部は、これに関して浸水区域外に避難できない市民は約 6 万人、救出完了には 40 日を要するとしている。

▼図 2-8 海岸線への津波(津波高 1m)到達時間(高知県危機管理部)



▼図 2-9 各市町村の海岸線での最大津波高(高知県危機管理部)



第3章 高知市の概要について

3-1 はじめに

本章では、本論文の調査対象地である高知市の概要についての詳細を論じる。具体的には、高知市の歴史や土地利用について触れた後、人口や高齢化率などの統計データを分析することで、高知市が抱える課題を浮き彫りにしていく。併せて、東日本大震災の発生によってあらためて南海トラフ地震の危険性が再認識されたが、それに基づき高知市が定めた地域防災計画や住民の防災に関する意識の変化についても見ていきたい。

3-2 歴史・成り立ち

①江戸時代以前

10世紀の高知市は、紀貫之が編纂した「土佐日記」によると、一体が海底であったとされている。それから400年後(南北朝時代)には、鏡川から押し流された土砂によって現在の高知城を中心に大三角州ができ、大高坂郷という村落が形成された。実質的なまちの誕生はそれから約200年後の1574年(天正2年)に土佐を統一した長宗我部元親によるものである。元親は居城をここに移し市街を開いて家臣を移住させたが、市外の整備工事が完了しない間に鏡川の洪水に幾度も見舞われたことで、廢地同様の寒村となってしまったため、1591年(天正19年)に現在の浦戸に城を移したとされている。

②江戸時代

現在の本市の中心市街地のまちなみの基礎といえる計画的な城下町づくりを行ったのは、1603年(慶長8年)に土佐国守として高知城に入城した山之内一豊であった。10年程度で完成し、この地を「河中(こうち)」と命名したが、水害に引き続き悩まされ続けていたため、2代忠義のときに「高智」と改名した。これが現在の高知の名のはじまりとされている。また一豊は、高知城下町を構想するにあたっては、新しい領主の権威を示すと同時に、水防のために周囲の郷村との区別を堀や堤防で明確に区別する近世の典型的な都市計画を実施している。以降町域は拡大していき、城を中心とする郭中と東の下町、西の上町に大きく分けられた。

③明治時代

1871年(明治4年)の廢藩置県、1888年(明治21年)の市制発布によって城下町は高知市となった。高知郭中は本来、高知城の周辺に家臣を住まわせてつくった武士の住宅街のことであったが、次第に郭中と下町、上町との境界がなくなったことで、武士の多くが東京に移住したとされている。加えて、中心商店街は西の帯屋町の方へ移動し、下町の方も市街がさらに東へと延びたようである。

④大正・昭和時代

大正時代になると、高知市の産業は海運を利用したセメント・石灰・製材・鯉節・珊瑚加工などの地場産業が活発になり、県営平山発電所により近代産業が誘発されるようになった。そして、大正時代から昭和時代の初めにかけて街は活況を呈し、特に四ツ橋から種崎町・浦戸町・堺町・京町・新京橋界限は大いに栄えたとされている。特に1935年(昭和10年)には、国有鉄道である土讃線が開通し、それに際して高知駅前からはりまや橋方面への幹線道路ができた。これにより中心市街地の幹線道路は東西方面のみだけでなく南北方面にも広がる十字型へと変化し、現在でも中心市街地において重要な役割を果たしている。

しかし、1945年(昭和20年)7月の大空爆により、中心部の建物の大半が焼失した。また、翌年12月には南海地震が発生し、1.2mの地盤沈下と津波による甚大な被害を受けた。戦後の災難に見舞われた高知市であったが、その後の目ざましい復興への取り組みによって、高知県の中核都市として発展していった。

⑤平成時代

高速道路の市内乗り入れや、高知新港の一部供用開始など、平成時代になると高度開放化時代への幕開けとなり、1998年(平成10年)には四国初の中核都市へと移行した。また、同年9月に発生した集中豪雨災害では、市内東部の大部分が浸水するとともに129か所で崖崩れが起こるなど、甚大な被害をもたらしたとされている。

2008年(平成20年)には、JR土讃線連続立体交差事業並びに、弥右衛門、潮江西部、及び高知駅周辺の3土地区画整理事業が既成するなど、南北交通の円滑化や都市機能向上のきっかけとなった。現在では、鏡・土佐山村・春野町との合併などによって県人口の約半数(約45%)が集中する都市となっている。⁶

3-3 地勢・土地利用

2014年に改定された高知市の都市計画マスタープランにおいて、高知市の地勢について以下のように記している。

「本市は、四国南部の中央付近、東経133度31分53秒、北緯33度33分32秒に位置し、東西最長21.49km、南北最長24.83kmであり、市域面積は309.22km²となっています。市の北部には急峻な四国山地があり、標高1,176mの工石山を有する山地が東西に連なっています。また、南部では丘陵地帯が浦戸湾を挟んで東西に連なっています。これらの産地、丘陵部は市の西端部でつながり、三方を山地、丘陵部に囲まれた形で高知平野が開けています。本市を流れる代表的な河川としては、一級河川の仁淀川、二級河川の鏡川、江ノ口川、久万川、国分川、舟入川、下田川、長浜川などがあります。中央の平地部は、鏡川、国分川等により形成された沖積平野となっており、標高が低く、高知駅付近で海拔1.0m、県庁前で3.0mであり、河口付近には7km²の海拔ゼロメートル地帯が広がっていることから、過去において幾多の水害を経験しています。南西部は、市域の西端を流れる清流仁淀川の堆積作

用によって形成された低地に田園が広がるとともに、太平洋に面した長い海岸線を擁しています。また、これまでに土佐湾沖約 100 kmにある南海トラフを震源とした南海地震により大きな被害を受けています。」(高知市都市計画マスタープラン, 2014, pp.43)

高知市の土地利用については、市の面積 309.22 km²のうち森林面積が 174.27 km²と約 56% (平成 18 年現在)を占めている。その他、住宅が 10.77%、農用地が 8.99%、道路が 6.17%と続く。森林面積や農地利用の割合は、鏡村・土佐町村・春野町との合併によってより一層増加しており、合併前と比較して、自然的な土地利用が目立つようである。

以下の図 3-1 は、高知市の土地利用をゾーニングした市街地図である。図からも分かる通り、住居系の土地利用は高知駅より西側のエリアに多く、マンション等の集合住宅が立ち並んでいる。また、フィールドワークやヒアリング調査からは、東側・南側の住居系土地利用エリアではあまり開発が進んでいないことが明らかとなり、木造住宅の多さや高齢化率の高さが課題として挙げられた。産業系の土地利用では、商業・事務よりも工業が圧倒的に多く、自動車関連の会社やさまざまな工場などが高知駅より東のエリアで南北に広がっているようである。

高知市は都市計画マスタープランにおいて、将来の都市構造として現状の地域の特性を活かしていくとしている。また、「都市の魅力と競争力を高め、質の高い都市づくりを行うため、都市機能を集約する都市の各拠点交通軸や産業軸で結び交流や連携を図るとともに、高知の自然を活かし、山・川・海を結ぶ環境軸により人と環境が共存する潤いのある都市づくりを目指します。」(高知市都市計画マスタープラン, 2014, pp.68)と記している。

▼図 3-1 都市拠点(高知市都市計画マスタープラン)



3-4 人口・高齢化率

続いて、高知市の人口の変遷や高齢化率などの統計データについて行政資料をもとに分析していく。以下の図 3-2 は、平成 29 年度版の高知市統計書をもとに作成したものであるが、人口の総数は平成時代以降 33 万人前後を横ばいに推移していることが分かる。しかし、人口の年齢別構成比を見てみると、生産年齢人口が近年では減少傾向にあるのに対し、老年人口が年々顕著に増加している。つまり、高知市全体の人口に対する高齢者の割合、いわゆる高齢化率は拡大傾向にあるということである。また、内閣府の調査によると平成 29 年度現在における日本の高齢化率の割合は 27.3%であるが、高知市の平成 27 年度現在における高齢化率は 27.7%であることから、この時点で高知市の高齢化率は全国平均を上回っており、他の地域社会に先行して高齢化が深刻化しているといえる。

次に、世帯数についても見ていきたい。図 3-2 によると、高齢化率同様、年々世帯数は増加傾向にあることが分かる。近年の高齢者数の増加を考慮すると、これは高齢者単身世帯数の増加を示唆しており、このことは高知市が出した統計データ(図 3-3)を見るより明らかである。全世帯数における 65 歳以上単身世帯割合が 36.9%を占めていること、平成 22 年からの増減率が 22.5%増であることにも目を向ける必要がある。

図 3-4 では、近年の高知市における社会動態を図に示した。毎年転出人口の方がやや多

めではあるが、両者 1 万人前後で推移している。高知市職員へのヒアリング調査によると、住民の転入・転出が盛んに行われる時期は毎年 3 月であり、労働など環境の変化が大きく影響しているようである。また、具体的な住民の動きとしては、高知市外の市町村から労働環境を求めて高知市に参入してくる住民が多く、転出者は大半が県外へと流れていることが明らかとなった。

高知市は労働環境・教育・交通・医療などの都市機能が充実しており、消費生活においても人々の需要を満たしているため、県内人口の約半数が集積する「一極集中」型都市となっている。とはいえ、さまざまな課題が埋もれており、特に高齢化率については目を見張る必要があることを本節では論じてきた。県全体と比較すると人口減少率や高齢化率は低いものの、高齢化率は確実に拡大傾向にあるのである。さらに、単身世帯の高齢者が年々増加しており、高知市は人々の転入・転出も盛んに行われていることから、地域社会の結びつきはますます希薄になっていくと考えられる。これらの状況下において南海トラフ地震にどのように備えるべきなのか、高知市におけるコミュニティ防災の展望について探っていく必要がある。

▼図 3-2 年齢別(3 区分)人口及び世帯数の推移(高知市統計書)

	人口				総世帯数
	総数	年少人口 (0 歳～14 歳)	生産年齢人口 (15 歳～64 歳)	老年人口 (65 歳以上)	
昭和 45 年	240,481	50,481	170,319	19,588	80,201
昭和 55 年	300,822	67,137	204,125	28,903	108,346
平成 2 年	317,069	57,041	216,199	40,890	121,022
平成 12 年	330,654	47,335	221,951	60,130	139,997
平成 22 年	343,393	45,274	212,868	79,935	150,857
平成 27 年	337,190	42,364	197,306	91,788	153,594

▼図 3-3 高齢者単身世帯数等の推移(高知市ホームページ)

	平成7年	12年	17年	22年	27年	増減数 (27年-22年)	増減率(%) (22年-27年)
一 般 世 帯 数	128,571	138,966	143,293	150,567	153,246	2,679	1.8
65歳以上の世帯員のいる世帯数	34,339	40,868	45,908	53,173	60,513	7,340	13.8
65歳以上の高齢単身者(世帯)数	10,175	13,366	15,852	18,241	22,340	4,099	22.5
【内訳】 男	1,902	2,949	3,784	4,442	6,545	2,103	47.3
女	8,273	10,417	12,068	13,799	15,795	1,996	14.5
65歳以上単身世帯割合	29.6%	32.7%	34.5%	34.3%	36.9%	-	-
夫65歳以上・妻60歳以上世帯数	8,754	11,133	12,133	13,946	16,036	2,090	15.0
夫65歳以上・妻60歳以上世帯割合	25.5%	27.2%	26.4%	26.2%	26.5%	-	-

(注) 世帯割合は「65歳以上の世帯員のいる世帯数」に対する割合

▼図 3-4 社会動態(高知市統計書)

	転入			転出		
	総数	男	女	総数	男	女
平成 25 年	9,699	5,091	4,608	10,072	5,264	4,808
平成 26 年	9,143	4,885	4,258	9,734	5,101	4,633
平成 27 年	9,378	4,919	4,459	9,857	5,131	4,726
平成 28 年	9,183	4,936	4,247	10,087	5,367	4,720
平成 29 年	9,159	4,939	4,220	9,657	5,097	4,560

3-5 防災対策

南海トラフ地震が危惧され、東日本大震災によってその認識が改められた高知市において、防災に関する行政の取り組みや住民の認識について見ていく。具体的には、高知市が策定している地域防災計画や、高知市が複数の地区の住民を対象に行った防災意識調査を扱う。それに加えて、2つの資料を閲覧したうえで実施した高知市防災対策部の職員へのヒアリング結果もここに盛り込みながら論じていく。

3-5-1 高知市地域防災計画(地震・津波対策編)

本計画は、高知市防災会議によって作成された計画で、本書には「災害対策基本法(昭和36年法律第223号。以下「災対法」といいます。)第42条の規定に基づき、市の地域に係る地震・津波災害に関し市民の生命、身体及び財産を保護するために市の処理すべき事務又は業務を中心として、防災関係機関、市民、民間事業者、地域団体等がそれぞれ相互に協力した災害予防、災害応急及び災害復旧活動に当たるための諸施策の基本を定め、市の総合的な災害対応力の向上を図ることを目的としています。」(高知市防災会議, 2017, pp. 1)とある。本計画には「地震・津波編」の他に、台風・豪雨なども含めた総合的な防災計画について記載されている「一般編」と、さらに「資料編」が存在するが、ここでは「地震・津波編」についてのみ扱うこととする。

「地震・津波編」では、次なる南海トラフ地震による被害を想定し、(1)総則、(2)重点施策、(3)災害予防対策、(4)災害応急対策及び(5)災害復旧・復興対策についての諸施策について盛り込んでいる。とくに地震、津波、浸水、二次災害などの一般的な課題や、避難経路の確保、避難所運営、情報伝達、防災啓発など多岐に渡る項目に関して、「自助」「共助」「公助」それぞれの観点から、その実施主体と行動内容が明記されている。

中でも住民への認識の広がりが高知市が力を入れている項目が、(2)重点施策である。南海トラフ地震に際して最も重要な防災対策を4本柱として定めており、その詳細について以下で明記する。

①揺れから命を守る対策

地震の揺れから命を守るためには、揺れ始めてからでは逃げられないとして、住宅の耐震化や家具の固定など事前の備えが重要であることを訴えている。高知市では、旧耐震基準(昭和56年5月以前)で建築された木造住宅で、高知市が実施している耐震診断(無料)を受診した住宅の耐震改修を行う方に対して、耐震改修計画作成と耐震改修費用の一部を助成する事業を実施しており、ほかにも家具の転倒防止に関する施策や老朽した住宅を除去する事業、危険性の高いブロック塀の撤去や安全なブロック塀への改修等を行っている。特にブロック塀に関しては、2018年6月18日に発生した大阪北部地震で小学生の児童がブロック塀の下敷きになって命を失ったこともあり、重点的に取り組んでいるようである。

②津波から命を守る対策

南海トラフ地震・津波に備えるため、高知港海岸においては、三重防護の方針により海岸保全施設を整備することで、地域の安全・安心を守っている。高知市には、県人口の45%が集中するとともに、社会・経済基盤が集積していることから、約600億円もの費用を費やして取り組んでおり、平成28年度から開始されたこの事業は平成43年に完了予定である。

河川・海岸堤防の耐震補強も含めたこれらのハード面の整備も必要不可欠であるが、特に先の事業に関しては、完了前に南海トラフ地震が発生することも大いに考えられるため、公助に依存しすぎるわけにはいかない。高知市は、群馬大学大学院の片田敏孝教授の避難三原則(①「想定にとられるな」②「最善をつくせ」③「率先避難者になれ」)の教えを大切にしており、その考えをもとに津波が来ない自然地形の高いところに逃げることを基本としている。そして浸水想定区域内において居住する人口を避難対象者とし、当面約13万人が避難できる対策を推進するために、地区別の津波避難計画の策定や、津波避難経路及び避難場所の整備、さらには津波避難ビルを指定することで、これらを津波から命を守る対策として位置付けている。

③守った命を繋ぐ対策

地震などの大規模災害発生時は、行政が主体となって避難所の開設をすぐに行うことができないため、地域住民が主体となって避難所を開設・運営する必要がある。そのため高知市では、避難所が自ら避難所を開設し、運営できるよう、避難所運営マニュアルの作成を推進している。これは、地域住民が主体となって施設ごとに作成し、避難所にあらかじめ保管しているもので、2019年度には施設数は100に及ぶ予定であるとされている。また、避難所において長期間過ごさなければならない状況も大いに考えられるため、災害時に必要となる食料等について、高知市の地理的条件や被害想定規模、指定避難所の状況、中長期的なコスト、県や他機関との連携等、様々な観点から検討している。

さらに、高知市は南海トラフ地震発生後、長期浸水に被害に見舞われることも想定されている。これについても平成25年3月に高知県がとりまとめを行った「南海地震長期浸水対策検討結果」に基づき、各関係機関で対策を推進しており、高知市では平成27年1月に「高知市南海トラフ地震長期浸水対策連絡会」を設立した。具体的には、高知市を8エリアに分類し、エリアごとの救助・救出ルートや優先順位等について各種検討を重ねている。

④地域の防災力向上対策

平成30年現在の高知市総世帯数が163,441世帯であるのに対し、自主防災組織がカバーしている世帯数は155,219世帯と、自主防災組織のカバー率は95.0%、自主防災組織の数は797団体にも及ぶ。自主防災組織における日常の活動は、防災訓練や防災知識の広報・啓発、地域の災害危険の把握などが挙げられ、行政としては組織の結成促進と活動活性化への補助、特に活動に必要な資金の補助や、自主防災組織が実施する資機材整備の補助を行っている。

また、高知市は大規模災害に備えて、地域の防災力向上に貢献できる『災害に強い人』を育成するため、「防災人づくり塾」と呼ばれる防災に関する各専門分野の講師による防災講座を全8回開催している。平成29年度までの修了生は2,012人にも及ぶが、防災人づくり塾は事業開始後すでに10年経過しており、修了生の知識や意識に変化が生じ始めていることから、より専門的な知識を習得し、実践的に地域防災をリードしてもらうため、さらなる人材育成強化(防災士の育成)を目指している。

以上が、高知市が重点施策として捉えている防災対策の4本柱である。地域の特性なども踏まえた高知市特有の地域防災計画でとなっており、地域防災推進課の職員も「特に津波・避難対策、要配慮者に関しては他の市区町村よりも力を入れた計画である」と述べていた。要配慮者(乳幼児・高齢者・障害者)に対する取り組みに関しては、次章において特に高齢者に焦点を当てて、地区単位で詳しく見ていくことにする。また、自助・共助の重要性が増してきたとはいえ、災害時に避難を行うべきか否かという判断は、自主防災組織

よりもできるだけ行政側が行うよう努めているようである。自主防災組織の判断によって避難した避難先が、必ずしも安全な状況であるとは限らないため、行政側が各地の状況を素早く確認し、住民に通知するという体制をとっている。しかしながら、当然ながら有事の際に行政側が機能しないことも大いに考えられるため、どちらにせよ公助に依存しすぎることなく、自主防災組織は自分たちの判断によって行動する力を養っておく必要がある。

3-5-2 住民の防災意識

高知市は、南海トラフ地震への備えをはじめとする防災対策の参考とするとともに、高知県が行う津波シミュレーション事業の基礎資料として活用することを目的として、「防災意識調査」を実施した。調査期間は平成28年5月9日～平成28年6月8日の間で行われ、本調査では、長期浸水被害の想定区域内(下知・江ノ口・潮江・高須)の満20歳以上の市民、5000人に対して調査が実施された。主な調査項目としては、南海トラフ地震の長期浸水について、災害に対する備えについて、地域の自主防災活動についてなどであり、全体の回収率は44.4%と約半数にのぼった。(図3-5)また、回収率の年齢分布は70歳以上が25.2%と最も多く、反対に20歳～29歳の若年層の回収率が7.7%と他の年齢層と比較して顕著に低い回収結果が得られた。⁷

▼図3-5 防災意識調査回収状況(高知市防災意識調査)

	母集団人口*	抽出サンプル数	回収数	回収率
全体	62,310	5,000	2,218	44.4%
性別				
男性	28,094	2,223	857	38.6%
女性	34,216	2,777	1,334	48.0%
			無回答27	
年齢				
20～29歳	7,442	570	181	31.8%
30～39歳	9,562	758	287	37.9%
40～49歳	11,903	936	366	39.1%
50～59歳	9,488	787	381	48.4%
60～69歳	10,522	864	458	53.0%
70歳以上	13,393	1,085	520	47.9%
			無回答25	
地域				
下知	13,237	1,060	470	44.3%
江ノ口	14,974	1,204	556	46.2%
潮江	23,716	1,900	833	43.8%
高須	10,383	836	359	42.9%

▼図 3-6 性別年齢別にみた有効回収状況(高知市防災意識調査)

年齢	男性		女性	
	回収票数	割合 (%)	回収票数	割合 (%)
20～29歳	76	8.6	105	7.7
30～39歳	104	12.2	183	13.6
40～49歳	140	16.2	226	17
50～59歳	155	18.3	225	16.6
60～69歳	197	23.2	259	19.8
70歳以上	182	21.4	331	25.2
合計	854	100	1,329	100

ここからは、本調査の結果に関して特に疑問や問題に感じたことを、高知市防災対策部へのヒアリング調査も交えながらいくつか紹介していく。「自宅で過ごしている時に、南海トラフ地震が発生した場合、いつ避難しますか？」という質問に対しては、「地震の揺れが収まってから避難する」が 52.1%と最も多く、次いで、「津波警報又は大津波警報が発令されてから避難する」と回答した住民が 18.1%となっており、性別や年齢、地区によって大きな違いは見られなかった。しかし、注目すべきなのは、居住形態によっては回答結果が大きく異なるということである。一戸建てやアパートで「避難しない」と回答した住民はそれぞれ 3.5%、8.3%と低い割合であったにも関わらず、本質問に対して持ち家(分譲マンション)では 47.6%もの住民が「避難しない」と回答した。特に、高層階に居住する人の津波に対する避難の考え方が現れていると考えられる。防災対策部・地域防災推進課の職員によると、「分譲マンションに居住する住民は近所付き合いを敬遠する傾向にあり、これは自主防災組織の活動参加率にも顕著に表れている。津波被害に対しては比較的安全だと感じているため、わざわざ避難しようという意識は薄い。」と述べていた。これまで幾度も紹介してきたが、高知市は広範囲にわたって長期浸水に見舞われることが想定されているため、長期浸水の被害に対して近隣住民と助け合っていく必要がある。これは分譲マンションであっても避けられない課題であるため、津波・長期浸水に対する危機感の薄さ、自主防災活動への参加の敬遠に関しては疑問が残る。また、本質問に「避難しない」と回答した住民に対する「なぜ避難しないと回答したのか」という質問に対しては、持ち家(分譲マンション)であれば「自宅が津波避難ビルなので避難する必要がない」と回答した人が最も多かった。一方、持ち家(一戸建て)では「自宅にいれば安全だと思っている」が 41.3%、借家(民間一戸建て)では、「どこに避難すればいいのか分からない」が 50.0%にもものぼった。全体から見ると小さな割合ではあるが、一戸建てに住む住民の長期浸水への認識の甘さ、防災意識の低さが一部垣間見えた。

また、「あなたがお住まいの地域に自主防災組織はありますか？」という質問に対しては「知らない」とする回答が最も高く、次いで、「ある」の 32.5%となっており、地域の自主防災組織の認知度は低いことがうかがえる。年齢別の傾向に目を向けると、「知らない」とする回答が 20 歳～29 歳で 80.1%、30 歳～39 歳で 79.8%と若い世代で自主防災組織の認

知度が非常に低く、年齢が上がるにつれ認知度が上がっていく傾向にあるようである。ここで問題視すべきなのは、若い世代の自主防災組織の認知度の低さも勿論であるが、中でも「借家(民間のアパート・マンション)」、「社宅・寮」において、その割合が8割を超えてしまっているということである。「持ち家(一戸建て)」、「持ち家(分譲マンション)」においても、本質問に対して「知らない」と回答した住民は半数近くに及んだが、先の居住形態と比較すると、その割合は低くなっている。このことから、特に若い世代で、仕事のために社宅や寮で高知市に居住している住民は孤立しており、近隣住民との関わりは希薄化しているということが容易に推測できる。また、本質問に対して「ある」と回答した住民でも、そのうち42.5%の約半数が自主防災組織の活動に参加したことがないという。実際に、高知市側の「自主防災組織の活動に参加していない理由を教えてください。」という質問に対しては「仕事や家事が忙しいから」という回答が全体の51.3%を占めた。これについては性別・居住地域・居住形態ともに大きな差はないが、やはり年齢によってその結果は大きく異なるようである。30歳～39歳では80.6%を占めており、50歳～59歳という比較的高めの年齢層においても70.5%にも及んだ。一部、「近所付き合いが苦手」という回答も少なからず見受けられたが、高知市としてもこうした課題については問題視しているという。「自主防災組織の活動に参加するよう強制することはできないため、市として施策を講じつつも地域で巻き込んでいくしかない。」と述べおり、歯痒さが残る結果となった。

高知市の防災意識調査から、さまざまな課題が浮き彫りになってきたが、行政の積極的な取り組みもあり、住民の防災意識は年々高まりつつある。実際に、2018年に3月1日から31日にかけて実施された「全国統一防災模試」では、県単位ではあるが宮城県に次いで全国2位にランクインした。そこで次章では、本章で明らかとなった高齢化率・コミュニティの希薄さに特に焦点を当てつつ、よりミクロな視点から、地区単位での取り組みや実態について見ていくことにする。

第4章 高齢化率に負けない地域づくり

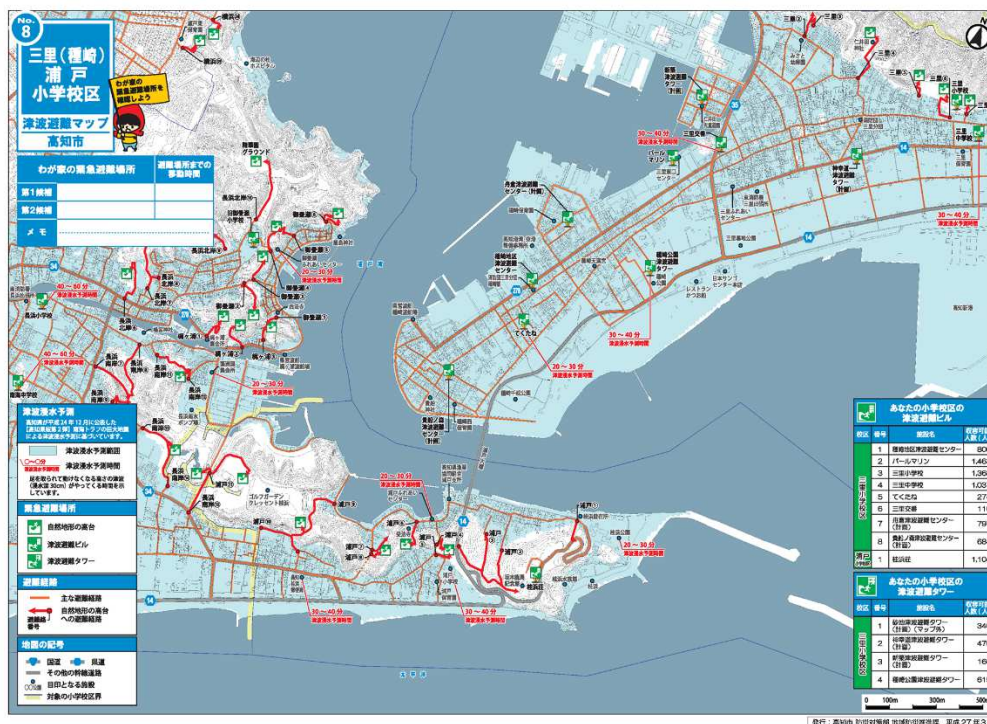
4-1 はじめに

ここで改めて、本論文のテーマについて振りかえっておく。ここまでコミュニティ防災の概要や重要性、そして南海トラフ地震についての詳細や今回調査対象地として設定した高知市の実情について論じてきたが、本論文では、テーマを『コミュニティ防災で南海トラフ地震に備える』と設定し、副題として「高齢化の加速する高知市を事例に」を付帯させている。そこで、前章までは高知市全体の取り組み等について紹介してきたが、本章では、より地域住民同士の関わりや高齢化率などの細かな課題についての実態を明らかにしていくために、特定の地区に焦点を当てて見ていくことにする。なお、本章においても高知市防災対策部・地域防災推進課の職員へのヒアリング結果を交えながら論じていくが、具体的な展望や高知市におけるコミュニティ防災のあり方等については次章で取り扱う予定である。

4-2 浦戸・種崎地区

まず浦戸・種崎地区の2つの地区について見ていく。この両地区は高知市南端の太平洋に面した地区であり、桂浜などもここに含まれている。最も海に近い地区であるため、両地区ともに南海トラフ地震発生から早くても20分、遅くても40分のうちには到達するとされている非常に危険な区域である。

▼図4-1 浦戸・種崎地区ハザードマップ(高知市防災対策部地域防災推進課)



4-2-1 現状と課題について

本章において、この両地区に焦点を絞ったのには「非常に高い高齢化率」が大きく影響している。前述の通り、本論文では「高齢率が深刻」な「高知市」におけるコミュニティ防災のあるべき姿を模索していくとしているため、この両地区は調査を進めていく上では外せないと考えた。実際に平成27年10月1日現在における両地区の人口と高齢化率は、浦戸地区が909人に対して高齢化率(老年人口割合)は47.7%、種崎地区が人口1892人に対して高齢化率(老年人口割合)は40.6%をも占めている。両地区とも高齢化率は4割を超え、これは市内の平均値である27.7%を大きく上回っていることから、その深刻さは数値を見るより明らかである。こうした非常に高い高齢化率と、海岸線に面しているため津波到達時間が非常に早いことを考慮すると、より活発な防災コミュニティ活動が必須であるように感じるが、他にもまだ課題は集積している。本項では、以上の2地区における現状と課題について、それぞれフィールドワーク調査も交えながら論じていく。

①浦戸地区

当地区は、元あった地形に少しの埋め立てを加えてできた地区で、県内外からの観光地としても有名な桂浜が存在する。この桂浜の近くには山があり、地形を利用したゴルフ場なども建設されているため、地区人口は非常に少ないが休日や祝日は比較的多くの人が浦戸地区を訪れているといった印象である。しかし、こうした山などの自然地形以外の部分では、海岸近くの地域であれば早くても20分で津波が到達するとされており、その他のすべての地域は津波によって浸水することが想定されている。浦戸地区の住宅は津波避難ビルに指定されているような高いビルやマンションなどもなく、耐震改修工事も行っていないような古い木造住宅が多く存在しているため、南海トラフ地震のような大規模な地震が発生した際にはすべての住民が山などの自然地形の高台や、その近辺にある津波避難ビルに避難しなければならない。とはいえ、避難の際に通過する避難経路は狭く複雑な道が多い。そのため、高齢者の非常に多い浦戸地区では、これらの避難経路を活用しながら山などの高台に向かって避難を成功させるためには工夫する必要がある。このような深刻な状況下に置かれている当地区では、自主防災組織の活動が重要になってくるが、高知市防災対策部・地域防災推進課の浦戸地区担当職員は、「自主防災組織の活動に参加している住民は若くても40代であり、住民の防災意識や活動自体が活発化しているとは言い切れない。」と声を漏らしていた。また、浦戸小学校や長浜小学校、南海中学校などの小中学校も近くにいくつか存在していることから、高齢者・子どもたちと一体となった防災・避難活動が求められるのである。

②種崎地区

当地区も浦戸地区同様、人口が少なく高齢化率の非常に高い地区である。浦戸地区とは浦戸大橋によって結ばれており、種崎地区一帯は当地区以北に位置する三里地区とまとめ

て呼ばれる場合が多い。当地区には浦戸地区のような山などの自然地形の高台がなく、堆積作用によって形成された自然堤防と埋め立て地に立地しているため、津波からの避難が難しいとされている。実際に、海岸から最も近い太平山までは約 3 km も距離が離れており、最も近い小中学校である三里小学校・中学校は図 4-1 の津波避難マップよりもさらに北に進んだ場所に位置しているため、当地区の避難場所にすらなり得ない。当地区にはマンションなどの津波避難ビルのなるような住居もなく、過去の宝永・安政南海地震においては津波によって種崎地区はすべて流され亡所となったとされていることから、南海トラフ地震が発生した際には避難することは必須である。加えて、当地区は埋め立て地であることから液状化現象の発生も視野に入れておかなければならない。それらを踏まえて、現状では 7 つの津波避難施設(津波避難ビル指定 3 棟、津波避難センター 3 基、津波避難)が設置されているが、地震発生から津波到達までいかに早くこれらの避難施設に避難できるかが重要となる。

4-2-2 地区における取り組み

続いて、本項においては、前項で論じた浦戸・種崎両地区の現状や課題を踏まえた上で、実際に行政や住民は一体地区の中でどのように動いているのかということについて論じていく。

①浦戸地区

当地区では、各団体による連携・協力によって、地域課題の解決に散り組むと共に地域の活性化を目指すことを目的として、平成 29 年 6 月 3 日に「浦戸まちづくり連携協議会」が設立された。本協議会は、高知市消防団や浦戸小学校、浦戸校区交通安全会議、町内会など 15 の団体で構成されており、体育会の開催や子どもおたのしみキャンプ、お花見会などの各種イベントを実施することによって、地域を活性化させるとともにコミュニティの構築に関して力を入れている。中でも、阪神淡路大震災や東日本大震災などの近年における大規模地震に伴う防災・減災の重要性、自助・共助意識の高まりによって津波防災対策には注力しており、浦戸地区津波防災検討会を中心として地区防災計画策定のための検討会の実施や防災マップの作成、更には浦戸小学校や南海中学校と一体となった避難訓練や防災イベントなどにも積極的に参加しているようである。前項でも論じた通り、当地区は大部分の浸水が想定されていることから、山などの自然地形や津波避難部ビルをうまく活用した迅速な避難が求められる。そのため、繰り返し実施された検討会では、高齢者をいかにして巻き込み、どのような経路をたどって避難すべきかといった事項に対して慎重な吟味があったという。実際に、地区における避難訓練等に関しては、検討会で出た課題をもとに市の地区担当職員と共に避難経路を確認し、さらに避難にかかった時間を計測している。そしてその結果をもとに、より良い避難経路や避難時間を短縮する方法はないか等を検討し、繰り返し実施しているようである。また、地域間の連携をより高めるために若い世代が高齢者の車い

すを押しながら避難する訓練も行われたようであるが、高知市防災対策部・地域防災推進課の浦戸地区担当職員は、「若い世代が高齢者を巻き込んで迅速な避難ができればよいが、これだけ高齢者が多いと高齢者が高齢者を助け合っていく構図も考慮しなければならない。」と述べていた。そのため、近隣の高齢者同士の情報共有や交流を非常に大切にしており、地震が発生して避難する際にもスムーズな対応ができるように努めているようである。幸い、当地区では近隣住民同士はお互いに顔と名前を知っているという世帯が多く、これは年齢層が上がるにつれて関係性も良好であるように思えた。とはいえ、やはり津波避難においては若い世代の力が重要であり、そのための自主防災組織への活動の参画による防災意識、周囲との関係性の向上は必要不可欠である。前述の通り、浦戸地区の自主防災活動に参加している年齢層は高く、若くても40代であるという。さらにその住民は仕事後、遅れての参加ということであったため、圧倒的に若い世代の自主防災組織への参画が遅れている現状にあるといえる。

また、高知市は旧耐震基準(昭和56年5月以前)に建築された木造住宅で高知市が実施している耐震診断を受診した住宅の耐震改修を行う方に対して、耐震改修計画の作成と耐震改修費用の一部を負担するとしている。木造建築の住宅が多く、道路も狭い浦戸地区において、家屋の倒壊による避難経路の封鎖は避けなければならない問題であるが、市からの補助金を得られたとしても、金銭的にも改修を行うことのできる住民は少なく、実際に改修を行った住民はいないようである。

②種崎地区

当地区においても、「災害に向き合い、災害に強い街づくりへ」をスローガンとして「種崎地区津波防災検討会」を中心に各種取り組みが行われている。先ほど、種崎地区は堆積作用によって形成された自然堤防と埋め立てによってできた土地であるため、近くに山などの高台が存在しないと論じた。そのため、津波避難場所への移動可能エリアを半径300mとし、それをもとに7つの避難施設を設置している。そして、毎年行われている県内一斉避難訓練に併せて、これらの津波避難タワーや津波避難センターを用いた避難訓練、さらに初期消火訓練や救命訓練なども実施しているようである。種崎地区は浦戸地区同様、高齢者が住民の多くを占めており、自主防災組織への活動の参加率の悪さ、自主防災組織に対する関心度の低さについて非常に問題視していた。そこで、種崎地区では住民全体の防災意識啓発のため、若い世代の自主防災組織への活動参加を促すために、「子どもから大人まで楽しみながら防災を学ぶ」ことを目的として、14年間、毎年7月・8月に「防災夕涼み会」を開催している。ここでは、夏祭りに併せて防災クイズ、造波模型体験、大声大会など子どもたちと一緒に楽しめるイベントが実施されているが、開催とは裏腹にこうした地区レベルの小さな防災イベントでは、あまり影響力が感じられていないというのが現状である。一方で、県や市が主催する比較的大きな防災イベントにおいては、若い世代や学生、家族連れなどの参加率や関心度も高いようであるため、こうした規模の大きなイベントを繰り返し行って

いくことで住民の防災意識の向上に繋がり、ひいては地区単位におけるイベントへの参加、コミュニティの醸成に結び付くのではないかと考える。

また、ハード面の整備については、種崎地区西の突端、海拔 2m の場所は、満潮時に南海トラフ地震が発生した場合、逃げる時間がないことから、常時閉鎖ができるように高知県に対してゲート改良工事の要望を出している。他にも、浦戸地区同様、全体的に道路幅が狭く、ブロック塀や空き家が多いため、倒壊による避難経路の封鎖を危惧して、危険と見なされるブロック塀の除去や、空き家対策を行っている。特に、種崎地区ではブロック塀ではなく生垣によって敷地を隔てていることも多く、そうした場合にはブロック塀ではなく、あえて生垣を活用し続けることで、安全な避難経路の確保、景観の保全に努めているようである。

以上のように、当地区では種崎地区津波防災検討会を中心として各種取り組みがなされてきているが、このような活動の担い手自身の高齢化が進んできているという問題も存在する。会長を次世代に継承していかなければならない時期が近づいてきているが、その担い手が検討会の中にはいないのである。地域内の防災活動をより活発化させ、若い世代を取り込んでいくためにも、今後いかにして改善策を探っていくのかが大きな課題になると考えられる。

4-3 下知地区

次なる地域として、下知地区を扱う。本地区は高知市中心部のはりまや橋から東方面へ約 1 km のところに位置し、中心市街地の東側を形成している。また、三方を川で囲まれており(鏡川・久万川・国分川)、平野部は河川の堆積作用などで形成された海岸平野(標高 0m~2m)に盛土をして形成されているため、高台などもなく、軟弱な地盤となっている。また、前節で取り上げた浦戸・種崎地区同様、最大クラスの地震が発生した際には、早いところでは約 20 分~30 分で津波が到達するとされ、最大で 1.7m も地盤が沈下するため、下知地区全体が長期にわたって浸水するとされている。(1 か月半から 2 か月程度)⁸

▼図 4-2 下知地区の位置①(地理院地図)



▼図 4-3 下知地区の位置②(高知市洪水ハザードマップ)



4-3-1 現状と課題について

下知地区の人口は、平成 27 年度の国勢調査によると 16,646 人であり、これは高知市の人口の約 5%を占めている。このうち 65 歳以上の人口割合、いわゆる高齢化率は約 22%

と、高知市全体の平均を下回っているため、浦戸・種崎地区と比較してもかなり穏やかであるように思える。しかし、本節において下知地区を扱う理由は他のところにあり、高齢者が多く区居住しているからではない。なぜならば、高知市において最も住民主導で先進的な取り組みがなされている地区であると判断し、これについては高知市防災対策部・地域防災推進課の職員、さらに下知地区の住民双方が自負していたからに他ならない。本論文の問題意識としている「コミュニティ防災のあるべき姿」について考える際の一助になればと思い、本地区における調査を進めた。なお、具体的な活動については次項において詳しく見ていく予定である。

本地区は、下知地区減災連絡会の防災・減災活動によって、前述の通り南海トラフ地震への備えと、住民の防災意識は高まってきたとはいえ、課題はまだ山積みであるといえる。下知地区該当エリアの中央には、江ノ口川が横切るように流れており、それによって大まかに北側エリアと南側エリアに分かれている。北側エリアには、工業系の会社(特に自動車関連)や飲食店が多く、マンションなどの開発も盛んに行われているため、幹線道路も整備されている。日中は多くの労働者が当エリアに集まり、国分川を渡って市外から多くの労働者が流れてくることもあり、通勤・退勤時には道路は自動車で混雑している様子が見られた。また、北側エリア単位自主防災組織の空白地帯が多くあり、やはりマンション居住者と町内会などとの交流の難しさや、事業者とのコミュニティ形成の難しさは顕在しているようである。一方、南側エリアは、北側エリアと比べてマンションの開発などはあまり盛んに行われておらず、南東側に行くにつれて日中は閑散としている。ここには低層の住宅が多く、木造密集地帯となっているような場所も存在するため、津波避難ビル指定が可能な高い建物等が少ない現状にある。そのため揺れによる倒壊から命を守る必要があり、耐震化の促進も急務とされているのである。また、高齢化が進んだ地域をはじめ、要配慮者への避難支援や長期浸水対策が重点課題と捉えられており、地区内には高知市指定の津波避難ビルが 35 か所設置されている。しかし、その設置場所の偏在は否めず、高知市指定の避難施設が少ない地域では、単位自主防災組織独自の地域指定ビルを設置しているが、こうした避難施設には市からの直接的な補助が受けられていないことから、長期浸水対策のための資機材配備は不足しているといえる。

4-3-2 地区防災計画の策定と防災活動

これらの現状と課題を踏まえて、下知地区では内閣府による平成 27 年度地区防災計画のモデル事業として、地区防災計画の策定を開始した。計画の策定に当たっては、下知地区減災連絡会が主体となり、下知地区住民、昭和総学校(教員・児童)、福祉関係者、地元企業、高知市など多くの参加者と一体となって行われている。注目すべき点は、下知地区防災計画は、「伸び伸び遊ぶ子どもたちを中心に、地域のつながりで、楽しく安心して暮らせる、災害に「も」強いまち」をコンセプトとして作成され、平成 30 年 5 月 17 日の高知市防災会議に提案、平成 30 年 8 月 2 日に開催された同会議において高知市地域防災計

画に位置付けられているということである。ここから高知市において他の地区よりも先進的な活動を行っている地区であるということ、地区住民の主体性がうかがえる。

下知地区防災計画には、南海トラフ地震からの復旧・復興を見据えて、災害復興の目指すべき将来像を提示する「事前復興計画」と、災害に備えて、生命と暮らしを守るために地区で行う具体的な計画を設定する「個別計画」が盛り込まれている。まずは前者の「事前復興計画」について注目していきたい。阪神・淡路大震災や東日本大震災においては、被災後によく復興計画についての検討を行ったため、住民意見を反映するには時間が足りなかった。このことを踏まえて下知地区防災計画では、平時から被災後のまちづくりについて考えておくことが重要であるという認識のもと、まず「事前復興計画」について検討し、計画への記載を行っている。本計画では、災害に備えて命を守る防災対策も重要であるが、命を守った後の将来に希望が見えなければならぬとして、子ども・高齢者・働く世代すべてが幸せに暮らせるような構想を描いており、以降災害に強いまちとするために避難施設の増設や、コミュニティ形成(世代間交流)のためのイベントの実施などについて盛り込まれている。

下知地区防災計画では、はじめに明るい将来に向けた「事前復興計画」が記載されているが、事前復興計画の内容を実現するためには、災害前にできることを災害が起こる前から取り組んでいく必要がある。「個別計画」では、それらの実現へのステップを具体的に考え、「いつ」、「誰が」、「どこで」、「何を」、「誰に協力してもらうのか」について整理されており、それら多くの計画の中でも効果や実現可能性、下知地区の現在の状況を考慮して、「下知ベスト 10」として優先的に取り組むべき対策について明記している。これは、第 12 回検討会において、参加者が「コミュニティ対策」から 3 項目、「揺れ対策」から 2 項目、「津波避難・長期浸水・避難所対策」から 3 項目、「復旧・復興対策」から 2 項目を選出したものであり、地区の現状をよく理解した参加者(住民)による選出であるため、現実的であると同時に他の住民にもわかりやすい構成となっている。

下知地区では下知地区減災連絡会を中心として、こうした明確な地区防災計画の策定や防災訓練の実施、講演会などの開催に積極的に取り組んできた。その結果、「自分たちのまちは自分たちで守る」という考え方が生まれ、自主防災組織単位でも盛んな活動が行われているようである。特に、地区内でも高齢化の進んだ二葉町では、平成 19 年の単位自主防災組織結成時と、平成 22 年、26 年の度にわたって、町内の全世帯を対象に防災世帯調査が実施された。調査項目には、世帯主と家族の病歴、介護歴、服用薬の種類、緊急連絡先、所持している資格(看護師・介護士・調理士)などがあり、この調査結果から地域の年齢構成や、要配慮者(80 歳以上の高齢者・障がい者・10 歳以下の子ども)を地域別に把握し、地図に表示した。そして、それをもとに町内に指定避難ビルを 15 か所設置し、さらに大規模災害時には要配慮者をすみやかに搬送するよう救助支援者側に伝達するようにしているという。⁹

本項においては、住民主導で地区防災計画を策定し、先進的な取り組みが行われている

下知地区での動きについて取り上げたが、二葉町活動事例においても防災世帯調査の回収率が57%であるなど、とても十分な回収率であるとは言いきれない。下知地区減災連絡会がいくら力を入れて地区防災計画を策定し、高知市から評価されていたとしても、それらの防災意識や防災知識が各自主防災組織・住民に落とし込まれていなければ意味がないのである。このように、減災連絡会の取り組みと住民の防災意識との間には大きな乖離が見られた。実際に下知地区在住の20代男性2名にヒアリングしたところ、それぞれ「小学生時代に津波避難マップを作成するなど、防災に力を入れていることは知っていたが、特に活動に参加したことはない。」「そもそも自主防災組織が何かを知らない。」という回答結果が得られた。確かに、下知地区には自主防災組織が未結成のエリアや、活動が盛んに行われていない自主防災組織も存在しているため、現在進行形でまだまだ課題は残っているといえる。今後も、地区全体の防災意識の向上のために地区防災計画に盛り込まれている内容をいかにして単位自主防災組織に落とし込んでいくのかということまで含めて、地区のあり方に目を見張る必要がある。

第5章 高知市におけるコミュニティ防災の展望

5-1 浮き彫りとなった高知市の課題

第3章では、統計データを用いて高知市の高齢化率が年々上昇傾向にあること、高齢者単身世帯数が年々増加傾向にあることに注目し、社会動態の変化も交えながら地域社会における世代間の繋がりが希薄化しているのではないかと推測した。それを踏まえて第4章では、高知市の中でもより高齢化が加速している浦戸・種崎地区と、先進的な住民による活動が行われている下知地区に焦点をあて、高知市防災対策部・地域防災推進課へのヒアリング調査をもとに各地区における住民の活動内容や防災意識について触れた。これらから明らかとなった高知市の課題は「若い世代が仕事などの理由で自主防災活動に参加することができないこと。また、それに伴う世代間交流の消失。」と、「下知地区のような住民主導で明確な地区防災計画が策定されているような地域でも、自主防災組織によって活動内容や住民の防災意識に差が生じていること。さらに実施している自主防災活動に住民がついてきていない場合があること。」の2つが挙げられる。しかし、前者に関しては、若い世代が仕事によって自主防災活動に参加できなくなる事態を避けるために、比較的遅めの時間帯や休日を利用した自主防災活動も行われていることから(浦戸地区)、説得力のある根拠にはなり得ない。実際のところ、若い世代は近所付き合いを敬遠し、すでに出来上がっているコミュニティに入ることにに対して抵抗感を抱いているのである。加えて、自主防災組織に参画することで、「若いから。」という理由で高齢者からトップダウン式でさまざまな仕事を任されるようになることに懸念しているのではないだろうか。一方で、高齢者側はそのような若い世代を目の当たりにして「協力的ではない。」と感じており、このような事態はどこの市区町村においても比較的共通した課題であるように思える。こうした世代間の意識のすれ違いがいつまでも生じてしまっているのは、どれほど市が力を入れて施策を講じたとしても、住民主導による地区防災組織が策定されたとしても、南海トラフ地震が発生した際に、お互いが助け合ってスムーズに避難することのできるような地域社会の構築は望めないのである。

5-2 よさこい祭りの力をコミュニティ防災に

それでは、今後高知市が来るべき南海トラフ地震に備えて、いかにして世代間の隔てなくコミュニティを形成し、高齢者と一体となった防災・減災を実現すれば良いのだろうか。本論文のテーマ、さらには第1章で述べた問題意識に対する明確な回答として、高知市の特性を活かした「よさこい祭りのチーム結成によるコミュニティの形成」を提案したい。ここからは、その具体的な展望策と根拠について順に論じていく。

5-2-1 よさこい祭りとは

よさこい祭りとは、高知県高知市において毎年8月9日～8月12日にかけて行われて

いる、伝統的な鳴子を用いた祭りのことを指し、阿波踊り、新居浜太鼓祭りと共に四国三大祭りに位置付けられている祭りである。市民・県民にとって1年間のなかで一大イベントであるため、帰省者も多く、よさこい祭りの時期は市内の中心街は最大の熱気に包まれる。基本的に、よさこい祭りは主に企業や各団体などでチームを結成し、本祭に参加することが多いが、現在では全国的にも盛り上がりを見せており、他県からの参加チームや、よさこいサークルを結成する大学なども年々増えてきているようである。現状では、県内の化粧品会社や織物メーカーなどのチームが大賞や金賞の受賞を目指して活動に力を入れており、多くの踊り子の人気を集めている。

5-2-2 万々商店街の事例から防災を展望する

高知市におけるコミュニティ防災の展望に関しては、結論から示すと地区などのコミュニティ単位でもよさこいチームを結成し、本祭に参加することである。高知市ならではのよさこい祭りに参加するという共通の目標に向けて地区住民が練習していくなかで、住民同士のコミュニケーションが生まれ、関係性が構築されていくのではないかと考える。既にコミュニティ単位でよさこいチームを結成している地域はいくつか存在しているが、まだその広がりには浅く、ほとんどの地区によさこいチームは存在していない現状である。地区内の若い世代がコミュニティに入り込んでいくことで世代間の繋がりが生じ、ひいては地区内の防災コミュニティ活動にも大きな影響を与えていくのではないだろうか。

高知市の北西部には、南北 800m にも及ぶ「万々商店街」が存在する。商店街周辺のTUTAYA やダイソーなどとも連携・協力しながら各種イベントやスタンプラリーなどを実施することによって「ふれあいと愛着のある商店街」を目指している商店街である。他にもイメージソングやイメージキャラクターを作成し、経済産業省中小企業庁より「新・がんばる商店街 77 選」を受賞するなど商店街の活性化に力を入れてきた。しかし、近年ではよさこいチーム活動による住民同士の関係性の構築についても注目を集めている。万々商店街では、2006 年より万々商店街踊り子チーム「万々歳」を結成し、これまで活発によさこいチームの活動を行ってきたことで3年連続「地区競演場連合会奨励賞」を受賞した。そのため、万々商店街の担い手やその近隣の住民同士の関係性は向上し、賑わいのある温かいまちとして発展しているのである。また、万々歳の踊り子たちは受賞を目指して毎年真剣に練習に取り組んでいるため、万々商店街の関係者やそれらを応援する近隣住民の結びつきは他の地区よりもはるかに強いものがある。しかし、万々商店街では防災に向けた取り組みやイベント等は現段階では特に実施されていないようであるため、あくまで現段階ではこうした結びつきの力が防災コミュニティ活動にまで及んでいるとは言い切れない。

とはいえ、よさこいチーム活動による地域住民同士の関係性の構築については、非常に良い効果が期待できると想定している。踊り場のない若い世代が、地区単位のよさこい練習に参加することで自然と近隣住民との触れ合いの場が構築され、関係性も向上していく。また、高齢者の多くが踊り子としては活動に参加できなくとも、近隣で行われている

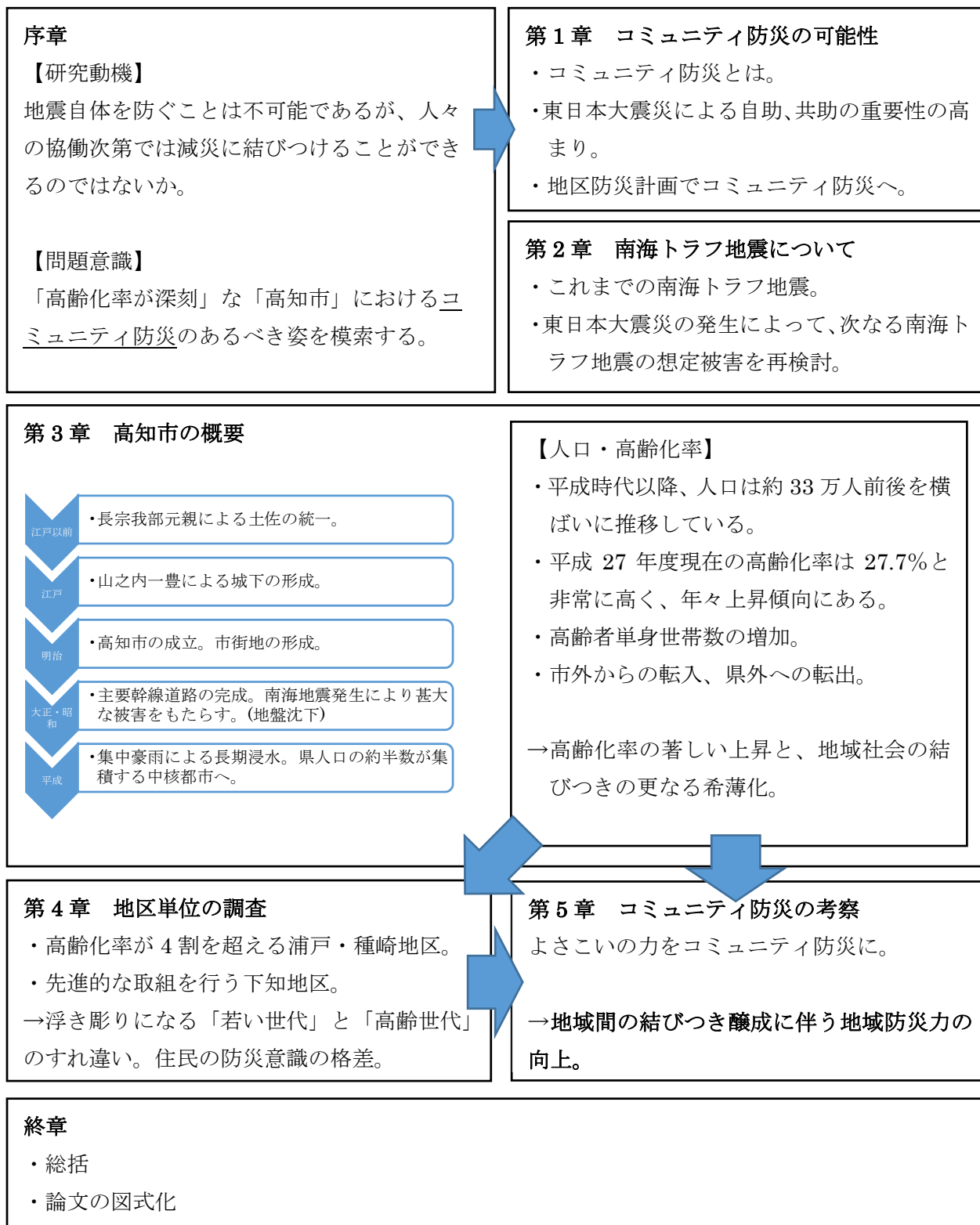
日々の練習に顔を出すことで、世代間の交流も生じるのである。実際に、下知地区で行われた防災ワークショップでは、地域防災力向上のための対策について、住民から「よさこいチームのパワーを防災のパワーに変えられないか。」という声もあがっているようであった。高知市特有の「よさこい」を利用して地域社会における交流を深めておくことで、南海トラフ地震発生時においてもコミュニティの力を発揮し、減災に繋げることができるのではないだろうか。

終章

終-1 総括

本論文においては、南海トラフ地震に備えるためにはコミュニティ防災が重要であるとして、高齢化の加速する高知市を対象に市・地区単位での取り組みに注目しながら、コミュニティ防災のあるべき姿について模索してきた。高知市には、高齢化だけでなく高齢者単身世帯数の増加や、コミュニティの希薄化、自主防災組織における若い世代の不在など、あらゆる課題が山積みになっているが、高齢化が加速しているからこそ高齢化に負けないまちづくりを住民主導で行っていく必要があると感じている。そのためには、若い世代の参画は必要不可欠であり、世代間交流を積極的に醸成していかなければならない。それらを踏まえて、第5章では「よさこい祭り」を用いた高知市における展望を示した。よさこいチーム活動を通じた世代間交流が盛んに行われ、活気に満ちたまちづくりが行われている万々商店街の事例を参考に、こうした地域間のパワーをコミュニティ防災に繋げられないかということの本論文の結論としている。県民・市民の多くが誇りに感じている「よさこい祭り」の力で、今後少しでも多くのコミュニティが形成され、若い世代と高齢者が連携しながら減災に繋げられる地域社会へと移り変わっていくことを願っている。

終-2 論文の図式化



-
- 1 (中村, 2010, pp.64)
 - 2 (中村, 2010, pp.78-81)
 - 3 地域住民や事業者の方々自身が、自分たちの計画と作るというボトムアップ型の仕組みを重視していますので、その具体的な内容については、地域コミュニティの特性に応じて、かなり自由に決めることができるようになっています。(西澤・筒井, 2014, pp.7-8)
 - 4 (石橋, 2014, pp.15)
 - 5 (石橋, 2014, pp.24)
 - 6 高知市における都市の現状と課題について時代別に記述している。(高知市都市計画マスタープラン, 2014, pp.39-40)
 - 7 高知市が実施した住民の防災意識調査に関する概要。(高知市, 2016, pp.1-9)
 - 8 下知地区の基本情報。(下知地区減災連絡会, 2018年, pp.3-7)
 - 9 下知地区防災計画に盛り込まれている基本方針自主防災組織の活動についてまとめた。(下知地区減災連絡会, 2018, pp.15-36)

参考文献・参考 URL

- ・石橋克彦『南海トラフ巨大地震—歴史・科学・社会』(岩波書店、2014年)
- ・井野盛夫『地域を「地区防災計画」で守る』(羽衣出版、2018年)
- ・茨城大学地方政治論ゼミナール『震災とコミュニティ力・限界・可能性—』(志学社、2015年)
- ・浦戸まちづくり連携協議会ホームページ、2018年11月29日参照。
<http://www.urado.sakura.ne.jp/tunami.html>
- ・大阪市立大学都市防災教育研究センター『コミュニティ防災の基本と実践』(大阪公立大学共同出版会、2018年)
- ・鍵屋一『図解 よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』(学陽書房、2011年)
- ・梶秀樹・塚越功『都市防災学 地震対策の理論と実践』(学芸出版社、2007年)
- ・高知県庁ホームページ、2018年11月29日参照。
<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/>
- ・高知市公式ホームページ、2018年11月29日参照。
<http://www.city.kochi.kochi.jp/>
- ・高知市地域防災計画(地震・津波対策編)、2018年11月29日参照。
file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/EXNRTJYC/80770_264650_misc.pdf
- ・下知地区防災計画、2019年1月15日参照。
<file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/ZUJ4CMTM/70177.pdf>
- ・内閣府 防災情報のページ みんなで減災、2018年11月29日参照。
<http://www.bousai.go.jp/>
- ・中村八郎・森勢郁生・岡西靖『防災コミュニティ—現場から考える安全・安心な地域づくり』(自治体研究社、2010年)
- ・中山久憲『住民主権型減災のまちづくり—阪神・淡路大震災に学び、南海トラフ地震に備える—』(ミネルヴァ書房、2015年)
- ・日本弁護士連合会『災害時における高齢者・障がい者に関する課題』(あけび書房、2012年)
- ・万々商店街ホームページ、2019年1月15日参照。
<http://www.mama-banbanzai.com/>
- ・吉原直樹『防災コミュニティの基層 東北6都市の町内会分析』(御茶の水書房、2011年)
- ・2014高知市都市計画マスタープラン、2018年11月28日参照。
<file:///C:/Users/Owner/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/ERLR40IR/26670.pdf>