

〔一般論文〕

南海トラフ地震防災活動における ローカル・ガバナンスの形成

中 村 努

I. はじめに

本稿は防災活動におけるローカル・ガバナンスの特徴を明らかにすることを目的とする。ローカル・ガバナンスは多義的な用語であるが、福祉国家の後退にともなう国家の退場や分権化を背景として、従来の政府による統治から、政府のみならず、企業や住民、非営利組織といった多様なアクターの参加による統治様式への移行を含意している点で共通している。また、国民国家の領域よりも狭域のスケールが想定されることが多い（佐藤・前田 2017）。そこで本稿では、ローカル・ガバナンスを、国家よりも狭域な地理的範囲における多元的なアクターによる統治様式と定義する。そして、防災対策をめぐる、異なった空間スケールにおいて行動する多元的なアクターの相互作用に注目する。

ローカル・ガバナンスが台頭してきた背景として、①少子高齢化の進展、②地方経済の疲弊、③公共サービスをめぐるニーズの多様化・公共的課題の拡大、④サードセクターの台頭が指摘される。日本の地方の多くは、産業構造の転換にともなって、雇用の減少と人口の流出をいち早く経験した。低成長時代に入り地方が主体となった地域運営から多様な主体の

参加による統治システムへの移行が、公共サービスに対する市民ニーズの多様化によって促された。とりわけ、住民の中には、生活水準の上昇が見込めないまま、課題を抱えても家族や地域から孤立し、支援を得られないケースも多いと推測される。こうした多様化したニーズにこたえるための公共的な事業の担い手として、NPO・市民団体などのサードセクターが重要になりつつある。ただし、サードセクターは地理的に不均等に分布しており、それぞれの地域におけるローカル・ガバナンスのあり方に影響を及ぼすものと考えられる（埴淵 2007；神谷 2018）。

たとえば、中山間地域の地域福祉では、単身高齢者の生活支援ニーズに対して、近居の家族に加えて、社会福祉協議会による集いや買い物支援が、自立した生活を支えているケースがみられる。この活動は県や町といったより広域の管轄地域を有する公的機関による助成金や委託を通じた支援によっている。このことから、中山間地域における地域福祉活動における生活支援ネットワークは、公的支援と共助による人的支援を前提とした、多元化、分権化、普遍化に基づく地域社会の福祉的対応として評価できる（中村ほか 2021）。

しかし、以上は平時のローカル・ガバナンスの特性を検討したものであり、非常時のローカル・ガバナンスの特性を検討する余地が残されている。本稿で検討するのは、非常時に立ち現れるローカル・ガバナンスを規定する、災害前の平時のローカル・ガバナンスである。確かに、非常時に備えるための防災活動は、平時の地域福祉の取り組みの延長線上に位置付けられ、地域福祉活動と同様にして、公的主体とサードセクターからなる多元的ネットワークとして展開するケースがみられる。ただし、地域によってハザードの特徴やサードセクターの分布は異なる。そのため、本稿では、地域によって異なるハザードの特徴やアクターの行動に注目して、防災活動のローカル・ガバナンスの特性とその災害耐性について検討する。

本稿では、南海トラフ地震にともなう津波に対する防災活動を取り上げる。具体的には、南海トラフ地震にともなう津波による浸水が想定される、高知県高知市の救援物資配送および黒潮町の避難行動要支援者対策を取り上げる。前者は、津波による想定浸水域が広域に及ぶうえに32.6万の人口を抱える。そのため、発災後の津波による浸水が想定される沿岸部の救援物資ルートを確保することが課題である。後者は、1.0万の人口に過ぎないものの、34.4mの最大津波高が想定されるため、避難行動要支援者に対する避難の支援が課題である。以下、Ⅱでは、先行研究から地理学におけるローカル・ガバナンス研究の論点を提示する。ⅢおよびⅣでは、高知市および黒潮町それぞれのローカル・ガバナンスの形成プロセスをハザードやアクターの行動に注目して明らかにする。Ⅴでは、Ⅳまでの分析結果を踏まえて、防災活動におけるローカル・ガバナンスの特性を整理する。最後にⅥでは、地方自治体が抱える課題として、市町村合併がローカル・ガバナンスに与える影響を中心に考察を加える。

Ⅱ. 防災活動のローカル・ガバナンスを検討する意義

従来、防災対策は住民による主体的な自助意識に支えられており、行政の役割は限定的であった。その転機は、伊勢湾台風による被害をきっかけに1961年に制定された災害対策基本法とされる。これ以降、行政主導の防災対策が推進された。具体的には、①国、地方公共団体、公共機関等の防災責任の明確化、②堤防やダムなどのハード対策、③情報伝達や避難誘導などの社会対応に関するソフト対策が進められた。こうした法に裏打ちされ、長年にわたって行われてきた行政主導の防災対策によって、多くの住民に防災は行政がすべきものであるという意識が根付いたとされる。そのため、この人為的に高める安全が、災いに備える知恵や、地域を守ろうとした共同体意識を損なうなど、人間の脆弱性を高めることにつながって

いると指摘される(堀井・奈良編著、2014)。そこで、今後の防災計画を
考えるうえで、コミュニティが有する住民の相互扶助体制が、防災活動の
重要な要素として指摘される。ただし、少子高齢化によりコミュニティが
希薄化する地域や、社会インフラが未整備の地域では、地域住民以外のア
クターも防災活動へ参画する必要がある。

菅野(2021)は、被災者の利益のために、国、都道府県、市町村、営利
企業、サードセクターの組織といった災害対応を実施するさまざまなアク
ターを規律づけるメカニズムを災害対応ガバナンスと定義した。そのうえ
で、民間企業やNPOなどのサードセクターの組織といった政府以外の担
い手も、活動するための体制や財源の公的な根拠をもって自律的に災害対
応に参画する、「災害対応のマルチセクター化」と、普遍的になった社会
保障の制度体系の中に被災者支援を位置づけて、平時の社会保障の担い手
たちが被災者支援を行う、「社会保障のフェーズフリー化」を目指すべき
とした。いずれも、従来の行政による統制的なハード中心の整備から、さ
まざまなアクターがその役割を自発的に発揮できるよう、調整と協働へと
行政の役割を変化させる動きをともなっている。それは、多元的なアク
ターが異なった空間スケールにおいて行動することによって、防災活動の
ローカル・ガバナンスが形成されるプロセスにほかならない。実際に、菅
野(2021)は、2019年の令和元年台風19号における長崎県の災害対策本
部を例に、災害発生前の長崎県の各部局や国、ボランティアなどのさまざ
まなアクターとの調整と協働が適切な災害対応に結びついたことを評価し
た。しかし、災害前に形成されたローカル・ガバナンスが災害発生時にど
のように機能したのか事後検証するにとどまっておき、ローカル・ガバ
ナンスの形成プロセスについては考察されていない。そのため、事前の多元
的アクターによる統治、すなわちローカル・ガバナンスがどのようにして
形成されるのかを明らかにすることが、防災活動の地域的最適解を提示す
るために必要である。

筆者らは南海トラフ地震発生後の救援物資配送の脆弱性について地理学の観点から検討してきた（荒木ほか、2017）。高知県においては、地震発生後の津波による甚大な被害が想定されることから、これまで高知県や各市町村による防災対策が施されてきた。しかし、公的機関のみでは専門的かつ広域にわたる救援活動を行うことはきわめて困難であることから、民間企業や組織の協力のもと、事前に物資配送体制の充実と強化を図るとともに、要支援者が避難するための個別計画の作成を推進している。特に、高知県沿岸部における今後の津波防災対策の課題として、①津波による浸水が想定される沿岸部の救援物資ルートをいかにして確保すればよいのか、②避難行動要支援者に対して、誰がどのようにして避難を支援すればよいのかの2点が指摘できる。

これらの施策を検討する主なアクターは地方自治体である。しかし、市町村の施策は、国や都道府県といったより広域スケールの公的機関による制度設計の影響を受ける。他方、市町村は管轄地域の地理的特徴や人口動態、企業やボランティアといったアクターの活動実態を平時に把握している。したがって、市町村には、より上位のスケールを管轄する公的機関による制度を踏まえ、ローカルに展開するアクターとの調整と協働を平時から進める役割を發揮しうる立場にあるといえる。その先進的事例として、沿岸部の救援物資ルートの確保に努める高知市と、避難行動要支援者を支援する黒潮町を取り上げ、それぞれのローカル・ガバナンスがいかにして形成されたか検証する。調査方法は、文献やウェブ資料の分析、地方自治体関係者へのヒアリング（2019年11月、12月、2020年3月）である。

Ⅲ. 高知市の事例

1. 高知県の物資配送計画

本章では、沿岸部の救援物資ルートの確保に努める高知市の事例を検討

する。高知県では、来たる南海トラフ地震に備えて、避難所に必要な救援物資を届けることが課題となっている。そこで、高知県は2013年3月、高知県総合防災拠点基本構想を策定し、津波の影響を受けないことや、広大な敷地のあることなどを条件に、中核的な広域拠点と、その活動を補う地域拠点の計8カ所が総合防災拠点として選定した。そのうち、高知大学医学部は医療活動の支援機能のみが想定されており、救援物資の集積・仕分け機能は、高知大学医学部を除く7カ所に設定されている。まず、総合防災拠点までの配送ルートを確認するため、国からの救援物資が最寄りのインターチェンジまで配送された後、2016年に策定された高知県道路啓開計画に基づいて、防災拠点に向けて道路啓開が行われる。同計画は、市町村と高知県が連携して選定した地域の防災拠点1,253カ所と、高知県が選定した広域の防災拠点40カ所の計1,293カ所について、啓開ルートや啓開日数、啓開作業の手順書、啓開作業にあたる建設業者の割り付けなどを定めている(中村、2017)。

高知県では、運送業者、国、高知県、複数の市町長および有識者をメンバーとする高知県物資配送計画検討協議会を設置し、総合防災拠点を活用した災害時の物資配送の体制づくりを検討している。2017年3月に策定された高知県物資配送計画では、南海トラフ地震発生後の県や市町村の備蓄物資や国などからの救援物資を、避難所に円滑に配送するための体制や手順を示している。発災後3日目までは、高知県は備蓄物資を市町村へ配送するとともに、市町村は備蓄物資放出や市町村が結んでいる協定による物資調達を実施する。発災後4日目から一週間程度にかけて、国からのプッシュ型物資配送が受け入れられる。配送手段についての高知県の基本的な考え方は、原則、県から市町村まで、市町村から避難所などまでは、トラックを用いた陸送を実施することである。配送ルートは県と市町村が、県の総合防災拠点から各市町村における原則1カ所の市町村物資集積所へのアクセスルートを協議して共有する。発災一週間以降は、各市町村

の不足する物資が個別に調達して配送される（中村、2017）。

2. 高知市の物資配送計画

以上の高知県による物資配送計画の考え方を踏まえて、高知市は2019年3月、国や県、他市町村、協定先、ボランティア、個人から送られる救援物資の受け入れと避難所への配送体制についての基本的な考え方を示した物資配送計画を策定した（表1）。同計画の対象期間は、①発災直後から3日目まで、②4日目から7日目まで、③8日目以降の3つのフェーズに分割されている。この対象期間の考え方は、高知県の物資配送の方針に沿ったものである。

表1 被災者への物資提供の基本的な流れ

機 関	被災後の時間経過							以 降
	1日目	2日目	3日目	4日目	5日目	6日目	7日目	
国				支援物資の配送（プッシュ型）				支援物資の配送 （プル型）
高知県	県備蓄物資の配送			県拠点で受入れ・集積、市拠点へ配送				
高知市	市備蓄物資の配送			市拠点で受入れ・集積被災者 （避難所へ配送）へ				
他市町村、協定先、 ボランティア、 個人	↓			↓				
被災者	県・市備蓄物資			国等からのプッシュ型支援物資				国等からの プル型支援物資

資料：高知市（2019）：『高知市物資配送計画』により作成。

おおむね100年～150年周期で発生するマグニチュード8クラスの地震（L1）による津波によって、高知市内は市街地の多くが浸水すると想定されている。これらの地域では、想定避難者数を0とし、浸水エリア外の避難所への避難者数（11.5万人）を小学校区ごとに想定している。被災状況によって、市職員のみで物資の配送業務の実施が困難な場合には、災害対策基本法に基づいた民間物流事業者への協力依頼を検討するとしている。ただし、発災後から3日目までについては民間物流事業者自体の被災に

よって協力が得られないことを想定し、4日目以降に民間事業者の協力が段階的に得られることを前提として計画が立てられている。高知市から民間物流業者への協力要請については、高知県と高知県トラック協会が締結している「災害時における救援物資等輸送力の確保に関する協定書」に基づき高知県を通じて行うことを基本としている（高知市、2019）。

加えて、高知市は2021年3月、丸和運輸が設立した中小トラック会社の経営支援団体「一般社団法人AZ-COM丸和・支援ネットワーク」、および同社傘下の中四国丸和ロジスティクスと、南海トラフ地震など大規模災害発生した際の物資配送に関する協定を結んだ（日本経済新聞2021年3月2日付）。同団体は全国に物流ネットワークを構築しており、有事に全国からの支援物資を市内の避難所にトラックで運ぶほか、運転手を確保する。中四国丸和ロジスティクスは避難所で物資の仕入れや小分けといった物流業務を担う。また、配送能力を決定する要因として挙げられる、保管スペースへの格納、ピッキング、仕分け、トラックへの荷下ろしなどに必要な人的資源について、フェーズが進めば、市の職員だけではなくボランティアの導入も考えるという。

高知市内には物資拠点か2カ所設定され、おおよそ10km以内に市内避難所160カ所の9割、25km圏内にすべての避難所が立地している（図1）。物資配送避難所には配送の優先順位がつけられており、1位小学校31カ所、2位大規模収容施設（収容者数1,000人以上）12カ所、各ふれあいセンター等（風水害時の優先開設避難所）13カ所、4位物資配送避難所の偏在や地域の実情に応じて必要な場合となっている。

配送車両が時速30kmで運行した場合、ある1台の配送車両が物資拠点から一つの配送先避難所までの到達時間は、長くても1時間以内に収まる。しかし、1,000人以上の大規模収容施設12カ所へは、前提としている4トントラックでは一度の配送が困難であり、2トントラックではトラックの台数が不足する。また、配送ルートを最短距離で算定すると、ラスト

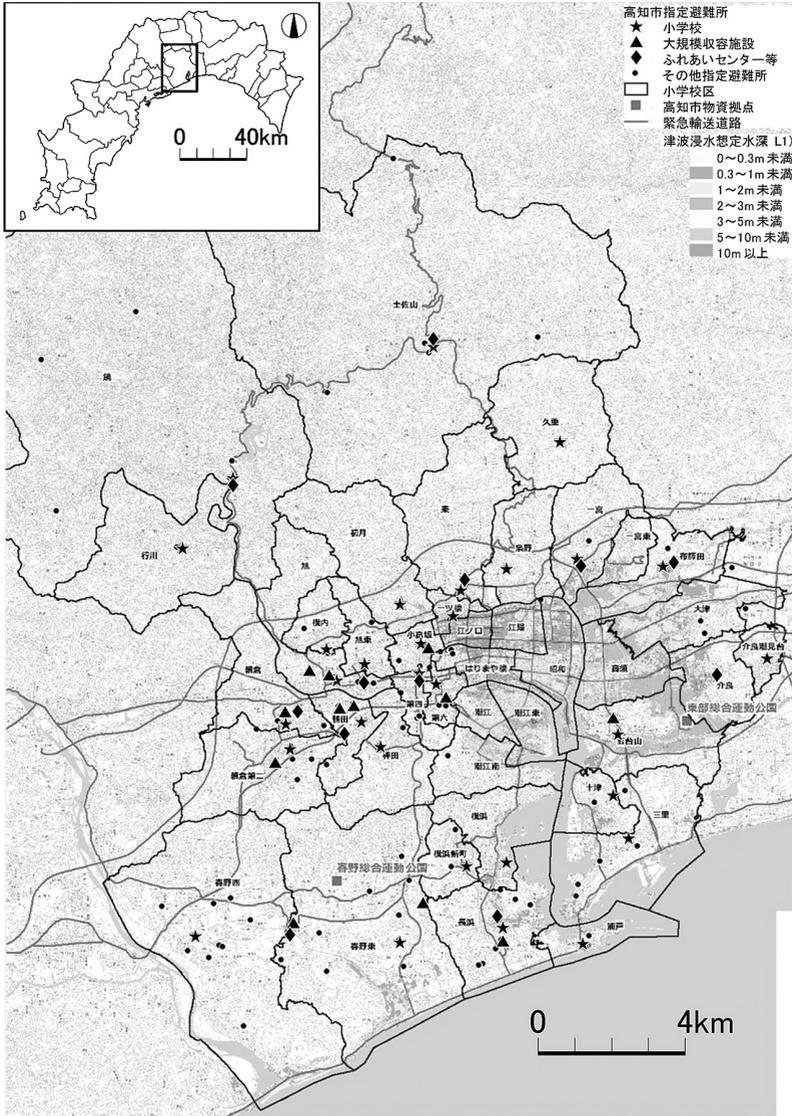


図1 物資配送先の分布

資料：高知市（2019）：『高知市物資配送計画』により作成。

マイルの狭い幅員の道路では、トラックの通行が困難なケースが予想される。浸水エリアや道路寸断による交通規制の状況によっては、配送ルートの変更を余儀なくされる。そのため、委託先の運輸者とラストマイルの通行の実現可能性を検討しているという。さらに、優先度の低い指定避難所以外の避難先への配送は想定されていない。とりわけ、浸水エリア内では籠城した方が二次的被害のリスクが低いケースが多いことから備蓄で対応することになっている。

配送人員や車両が不足する場合、赤帽や郵便局を活用した中間物資拠点を設置するとしているものの、協力体制については今後の検討課題である。ただし、こうした具体的な配送計画が実際に策定されているのは、高知県内では高知市に加えて、安芸市、中土佐町のみである。他の沿岸部における小規模自治体では、人員や配送車両が容易に調達しにくいことから、実現可能なマニュアル化が困難であると考えられる。

以上、高知市では、高知県が策定した物資配送計画を踏まえて、高知市独自の配送計画を策定した。計画では、県の防災拠点から高知市内の避難所までの物資配送業務に係るすべての業務を洗い出し、配送方法をシミュレーションによって詳細に検討し、ラストマイルの通行がボトルネックとなるなど、災害時の配送業務における課題を整理した。そこで、ラストマイルの通行の実現可能性を高めるため、全国に配送網を有する運輸業者の業界団体との協定を実現していた。

IV. 黒潮町の事例

1. 避難行動要支援者対策の課題

本章では、避難行動要支援者を支援する黒潮町の事例を検討する。東日本大震災の教訓として、障害者、高齢者、外国人、妊産婦等への情報提供、避難、避難生活への対応が不十分な場面があったことを受け、2013

年6月に災害対策基本法が改正された。これによって、災害時に自ら避難することが困難な高齢者や障害者等の避難行動要支援者について、市町村による避難行動要支援者名簿の作成が義務化された。情報提供の同意を得た要支援者の名簿は、避難支援組織に提供され、個別計画の策定に生かされる。

しかし2019年3月現在、市町村別の避難行動要支援者数に対する同意取得者数割合は平均63.5%、同意取得者に対する作成率は18.8%と低調である。また、市町村による作成率の地域差は、0%（東陽町、奈半利町、田野町、北川村、南国市）から100%（馬路村、大川村、越知町、梶原町、四万十市、三原村）まできわめて大きい。人口規模の大きい高知市では名簿作成が完了したものの、個別計画の策定は7.8%と一部にとどまる。他方、34.4mの最大津波高の想定が公表された黒潮町では、同意取得者数割合が86.0%、作成率55.8%と相対的に高い値を示す。2022年3月現在、市町村別の避難行動要支援者数に対する同意取得者数割合は平均20.8%と低下した一方、同意取得者に対する作成率は45.8%にまで上昇した（図2）。作成率が0%の市町村はみられず、100%を示す市町村が9に増加した。

こうした地域差がみられる背景として、避難行動支援者の把握と個人情報提供の同意の取得方法、情報管理のための措置、共助力の向上に向けた施策、避難支援者等の安全確保のための取り組み、不同意者への避難支援の取り決めといった制度の構築プロセスが、各市町村の裁量に委ねられていることが大きい（陸川・河田、2018）。また、自主防災組織などの支援関係組織にとって、名簿の受け取りは病気の有無や病態を含めた支援内容の情報管理の責任を負うことを意味する。これらの責任を回避しようとする支援関係組織の行動が、名簿の受け取り拒否による個別計画の作成率の低迷の一因になっているものと推測される。

2022年3月現在、黒潮町における情報提供の同意取得率は82.1%、同意取得率は100%を示す。黒潮町の避難者支援に取り組む最大の契機は

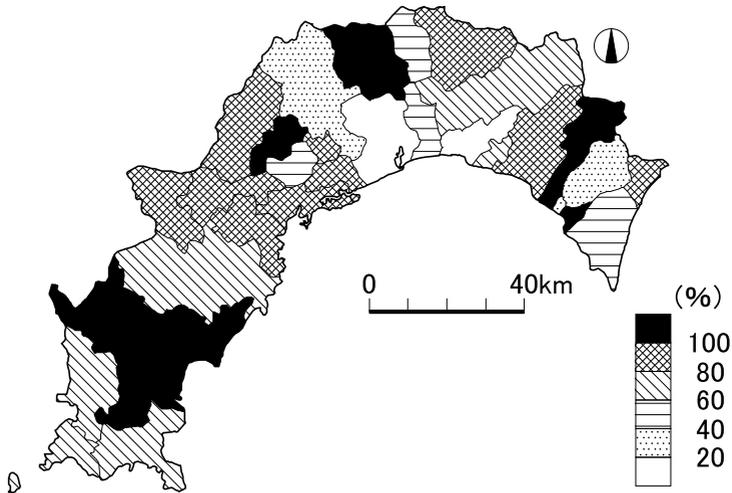


図2 市町村別に見た情報提供同意取得者に対する計画作成率

資料：高知県（2022）：『避難行動要支援者対策取組状況調査』により作成。

2012年3月、内閣府が南海トラフ地震によって全国で最大の34.4mの津波高想定を公表したことであった。同年5月には、高知県が50mメッシュで津波浸水予測を公表、8月に内閣府が10mメッシュで津波浸水想定と被害想定を公表した。高知県ではこの公表を受けて、地質データを反映した震度分布図を作成した。最新の精度の高い地形図を使用し、内閣府が推計した11ケースのうち、高知県内に与える影響が高いと考えられる6ケースについて、津波浸水予測図を作成し12月に公表した（図3）（黒潮町防災会議、2022）。

2. 黒潮町浜町地区における避難行動要支援者対策

こうした状況において、黒潮町では避難放棄者を出さないという防災計画の方針のもと、総務課から防災課を独立させ、全職員約200人を14の

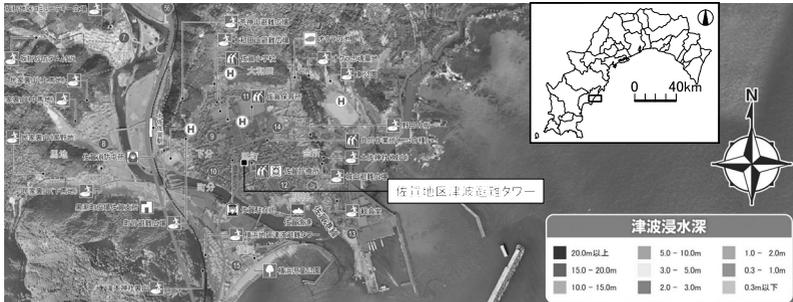


図3 黒潮町浜町地区のハザードマップ

資料：黒潮町ウェブサイトにより作成。

消防分団の管轄地域（61 地区）に割り当てた。職員の担当地区は、できる限り職員の居住地かその近所に設定するという方針があったという。そのため、ほとんどの職員が担当地区の出身であるか、住居を構えており、担当地区住民との信頼関係がすでに構築されているケースが多い。そのうえで、班ごとにワークショップを開催し、ハード面とソフト面の双方における防災対策に取り組んでいる。まず、ハード面の対策では、避難道路、避難場所、避難タワーの整備が挙げられる。その財政的裏付けは、高知県が2012年度に新たに創設した津波避難対策等加速化臨時交付金である。市町村が津波避難タワーなどの整備に国の緊急防災・減殺事業債を活用した場合、整備費用のうち市町村負担の3割が、翌年度の高知県の交付金によって充当される仕組みである（鈴木、2014）。2020年6月現在、避難道路が約250本、避難場所が約150ヶ所、避難タワーが6基整備されている¹⁾。

ソフト面では、行政と住民との協働によって、避難者支援が継続してきた。従来、黒潮町では男性が出漁で長期不在となる家庭が多く、女性が自主防災の主体的役割を担っている。旧佐賀町では19人の民生委員のうち15人が女性である。黒潮町では、自主防災組織を単位とした地区防災計画の策定を推進している。自主防災組織では、津波浸水区域の全世帯を対

象に「戸別津波避難カルテ」が作成され、避難先や避難経路、支援者が把握される。

ここで、町内において特に防災活動が活発な地区として、浜町地区を取り上げる。浜町には、2021年12月現在、322人、168世帯が居住している。そのうち、独居高齢世帯数が43、独居を除く高齢者のみ世帯数が40を数え、合わせて83世帯(49.4%)が高齢者世帯となっている。浜町地区では、30cmの津波到達時間が県の想定で15～20分とされ、最大で15mを超える津波が想定されている。このことから、黒潮町は津波避難空間の整備を緊急課題とし、早期避難率の向上や建物の耐震化を推進している。津波到達時間内で周辺山間部の高台の避難場所まで避難することは困難であったことから、2017年3月に地区中心部に建設された避難タワー(高さ22m、収容人数230名)が最寄りの避難場所になっている(写真1)。



写真1 佐賀地区津波避難タワー (2020年3月25日筆者撮影)

浜町地区の自主防災組織の体制をみると、総務情報班、水防消火班、救出救護班、避難誘導班、給食給水班、備品点検班の6つの班に分かれ、それぞれに役割が割り当てられている(図4)。自主防災組織のメンバーに

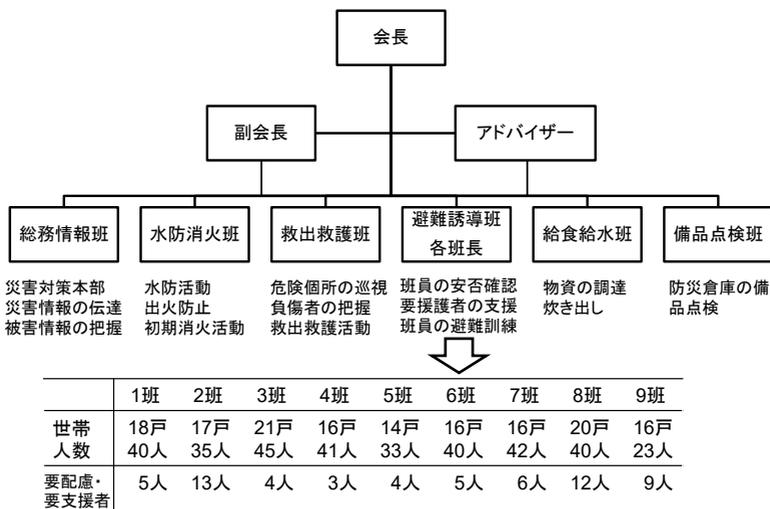


図4 浜町地区自主防災組織図

資料：第1回幡多地域NPO・社会教育実践交流会(2019年12月21日)の発表資料により作成。

は、民生委員や老人クラブの会員、デイサービス職員、美容室や衣料品店の経営者が含まれていることから、地区内の住民の避難支援ニーズを含む日常生活の実態が相互によく把握されていると考えられる。

避難誘導班は地区内の9班に細分化されており、班員の安否確認、要配慮者²⁾の支援、班員の避難誘導を行う。黒潮町は避難行動要支援者名簿に加え、要援護者台帳を有する。後者では一人暮らしで見守りが必要な者、移動の要支援者、認知症有病者、障害者が対象になっているものの、両名簿にカバーされない要配慮者が存在する。そこで、避難訓練に必要な各班の要配慮者・要支援者の情報は、要支援者避難訓練カルテとして共有され、半年に1回見直されている。要支援者には近居の親族や住民が付き添い、所定の避難場所まで避難するよう決められている。対象者は、自主防災組織の役員が長年、住民の日常生活に関する情報に基づいて決められて

おり、地方自治体では把握しきれない潜在的な生活支援ニーズにも対応していると考えられる。カルテには縫製工場に勤務する中国人7人が含まれており、災害時に配慮が必要な住民がカバーされている。

避難訓練では、小中学生が要支援者の玄関までの避難を呼びかける活動（屋内避難訓練）を行うなど、防災教育を実際の避難訓練に生かす取り組みが実現している。たとえば、佐賀中学校は学校教育目標として、「人間を大事に一自他ともに大切にすることができる」という人権教育のテーマを掲げている。同中学校と地域との協働には京都大学からの働きかけがあり、当時の区長が同校の講演に呼ばれたことをきっかけとして、保小中合同避難訓練や地域との合同炊き出し訓練、校区内の全地区の要配慮者への訪問など、防災教育、防災活動の実践を重ねている。ほかに地域内のアクターとして、社会福祉協議会との協働による避難行動要支援者個別計画の作成が挙げられる。地域外のアクターとして、明治大学による逃げ地図の作成や、京都大学による要配慮者等の個別避難訓練の支援が挙げられる。

ここで、寝室から玄関までの屋内避難訓練後に、要支援の参加者（86歳女性）から中学校に送られた手紙を抜粋する。

（前略）明日命が終わっておかしくない年迄生かして頂き、本日は又中学生の温かい御心に本当に有り難く嬉しい気持ちでいっぱいでした。（中略）わが家のせま苦しい小庵において頂き避難タワー迄何分で行けるかと調べていただきました。たった2分でタワー迄行ける事に、私自身難しいと思っていました。もう年も86歳になり何時終わってもおかしくない位迄生かして頂きました。中学生の方々と接する中で私が一番大切に思っている事は、共に生きようという思いでした。家からタワー迄かかった時間もおしえて頂き、改めて又生きようという気持ちになりました。（中略）今日は又わが家のせま苦しい家までにおいて頂き色々とお世話頂きました事、改めて御礼申し上げます。何が一番大切ですかと聞かれましたら、大切な事はこの尊い命を共に生きようという思いだけです。本日は誠に有難く厚く御礼申し上げます。中学生の皆様にご御礼申し上げます。かしこ³⁾（下線は筆者追記）

手紙の内容から、要支援者が避難行動に対して、従来の受動的な姿勢から、主体的に関わろうとする姿勢に変化していることがうかがえる。その要因として、身体的な制約から自分だけでは困難な避難行動が、中学生による屋内避難訓練への呼びかけによって、要支援者でも容易に参加できるようになったことが大きい。中学生との避難訓練を通じて、避難タワーまでの避難行動を体験したことによって、要支援者の津波防災への主体性が回復したとみることができる。以上は要配慮者の自助努力ができる側面に注目した防災実践といえる（杉山・矢守、2017）。一方、屋内避難訓練は、支援者にとって要支援者の自宅を訪問し、避難行動の際の障害を取り除く活動であるため、要支援者の日常生活の様子を把握する機会となる。

以上、黒潮町では、国や高知県が想定した津波災害の予測に対して、避難放棄者を出さないという方針のもと、ハード・ソフト両面の防災活動を展開した。少子高齢化によるコミュニティの希薄化に対して、町職員の各地区への配置によって、住民のニーズを把握し、インフラ整備や避難行動につなげていた。浜町地区の事例から、避難行動要支援者を地域全体で把握する自主防災組織の活動と、社会福祉協議会、教育機関、介護事業所、商店経営者など地域内のアクターに加え、地域外のアクターである大学との協働によって、支援避難行動要支援者の主体性を高めることで津波防災の実効性を確保していた。

V. 防災活動におけるローカル・ガバナンスの特性

本章では、これまでの分析結果を踏まえて、防災活動におけるローカル・ガバナンスの特性を整理する。本稿で事例とした高知市と黒潮町は、ともに高知県の太平洋沿岸部において、南海トラフ地震にともなう津波災害のリスクが高い地域である。この災害リスクを軽減することを目的として、両地方自治体と民間企業、教育機関、ボランティアなど複数のアク

ターとのローカル・ガバナンスが形成された (図5)。

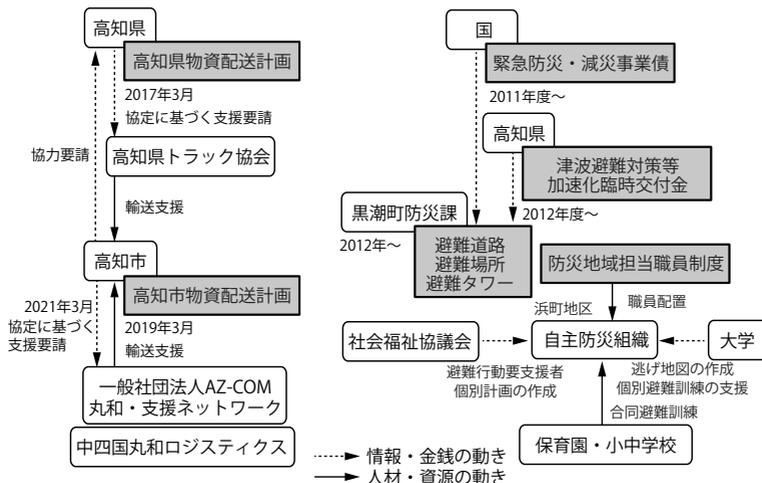


図5 防災活動のローカル・ガバナンス

資料：筆者作成。

高知市は発災後、津波浸水地域外に分散立地する多数の避難先へ救援物資を配送する必要がある。そのため、高知市では、2019年3月、独自の配送計画を策定した。それは2017年3月に高知県が策定した物資配送計画を踏まえたものであった。救援物資配送業務は、発災後3日目までは市内の備蓄品で賄うものの、4日目以降は国や県からのプッシュ型の支援物資の配送が想定されている。そのため、国や県による物資配送計画なくては、市町村の物資配送計画は成立しない。民間物流業者との協働についても、高知県への協力要請を通じて、高知県と高知県トラック協会が締結している協定書に基づき高知県を通じて行うことを基本としている。一方、高知市ではラストマイルの通行の実現可能性を高めるため、全国に配送網を有する運輸業者の業界団体との協定を独自に実現していた。すなわ

ち、救援物資配送をめぐる高知市のローカル・ガバナンスは、高知県の物資配送計画や民間物流業者との協定と、民間物流業者との独自の協働とを組み合わせられて形成されている。このことは、高知県による広域調整が、市内の物資配送にかかる資源不足をカバーする役割を果たしているともみせよう。ただし、複数の市町村にまたがる広域的な被害が生じたり、道路寸断や民間物流業者の被災といった救援物資配送に必要なインフラが想定以上に欠損したりした場合、高知県には、被害状況に応じて限られた配送資源を公平に配分するという複雑な調整が求められることとなる。また、在宅避難者、浸水エリア内にとどまる避難者、避難所外避難者の行動パターンにおいて、シミュレーションでは想定されていない避難行動がみられた場合、計画内容で示された救援物資配送ルートの変更とトラックや荷役の調整が必要となる。そうした調整のためのルールや方針をアクター間で事前に決めておくことが課題となろう。

黒潮町では、国や高知県が想定した津波災害の予測に対して、避難放棄者を出さないという方針のもと、2012年の防災地域担当職員制度によって、ハード・ソフト両面の防災活動を展開した。このうち、ハード面の整備において、国と高知県の財政的支援の果たした役割は大きい。ソフト面では、少子高齢化によるコミュニティの希薄化に対して、町職員の各地区への配置によって、住民のニーズを把握し、インフラ整備や避難行動につなげていた。浜町地区の事例から、避難行動要支援者を地域全体で把握する自主防災組織の活動と、社会福祉協議会、教育機関、介護事業所、商店経営者など地域内のアクターに加え、地域外のアクターである大学との協働が、要支援者を含めた避難訓練の実効性を高めていた。このことから、黒潮町は組織内のガバナンスを見直すことで、住民のニーズを精確にくみ取り、国や高知県からの支援を引き出すとともに、自主防災組織を中心とする津波防災の支援を通じて、避難放棄者を生まないための避難者支援をめぐるローカル・ガバナンスを形成したといえる。ただし、今後いっそう

の少子高齢化の進展を背景として、津波防災を担う人材を確保し、これまでの取り組みを世代を超えて継承することが課題となろう。

VI. おわりに

本稿で対象とした2事例では、地方自治体による公助のみでは対処しきれない災害リスクに対して、多様なアクターがその専門性を発揮できるよう、地方自治体が各アクターと調整や協働を進めていた。こうした平時の地方自治体による取り組みは、自治的かつ問題解決的なコミュニティ機能を醸成し、災害耐性を高めることに繋がるものと考えられる。両事例において、いずれも相対的に高い災害リスクが想定されたことが、アクター間の調整と協働が促進された誘因となっている。

最後に、地方自治体が抱える課題として、市町村合併がローカル・ガバナンスに与える影響を中心に考察を加えたい。それは、市町村合併が、同一市町村内において、ローカル・ガバナンスによる恩恵を受けられる地域と受けられない地域との格差を生む可能性である。高知市では、2005年に旧鏡村と旧土佐山村、2008年に旧春野町と合併した。前2者は過疎集落が点在する山間部を抱えている。そのため、津波浸水リスクはないものの、設定されている配送ルートは1つのみであり、土砂災害によって道路が寸断された場合には、高齢者を中心とする集落が孤立する可能性が高い。後者は穀倉地帯が広がる浸水リスクの高い沿岸部を擁するため、長期浸水による避難者の移動や市の中心部にある避難所に収容できない避難者の流入を想定した救援物資配送が求められる。これら旧町村では、配送順位が上位の指定避難所の分布密度は低く、1カ所の指定避難所のカバーする地理的範囲が広い割にはアクセシビリティが低い。そのため、配送資源が限られたとしても、小規模かつ分散するニーズを取りこぼさないよう、市町村には適正配分に向けた各段の配慮が求められる。

黒潮町では、2006年に旧佐賀町と旧大方町が合併した。両者ともに同様の地形的特徴を有し、限られた平野部に人口が集中する。しかし、町外を迂回しなければ、沿岸の国道56号が旧町間を結ぶ唯一の陸路であり、津波によって道路が寸断されると旧町間の往来はきわめて困難となる。その場合、役場本庁の立地する旧大方町と、役場支所の立地する旧佐賀町とで、それぞれが自律的に機能することを前提として、地区ごとに完結しうるローカル・ガバナンスを平時から構築することが求められる。ただし、同様の災害素因を有しているにもかかわらず、防災活動のローカル・ガバナンスにサードセクターを含めたアクターが活発に関与するかどうかは、地域の歴史的経緯により大きく異なると考えられる。そのため、本稿の事例地区以外、とりわけ旧大方町における事例検討も必要である。以上は、ローカル・ガバナンスにおける行政の役割を検討することにつながる。

他方、被害想定が相対的に穏やかな他の地域では、地方自治体にも住民にもアクター間の調整と協働への誘因が働きにくい。しかし、地震活動の活発化や地球温暖化にともなう異常気象の発生頻度が高まる中で、厳しい被害想定がこれまで出されてこなかった地域においてこそ、本稿で確認されたローカル・ガバナンスの形成が必要であると考えられる。加えて、都市化や過疎化によるコミュニティの希薄化、サプライチェーンの効率化と広域化を背景として、ローカル・ガバナンスに参画しうる潜在的アクターは減少する傾向にある。そのため、地方自治体はローカル・ガバナンスを形成するための具体的な取り組みを、平時の活動に意図的かつ計画的に導入しうるような支援策を講じることが重要であると考えられる。自治体やそれを取り巻くコミュニティが変化しつつあるなかで、多元的アクターがそれぞれの専門性を発揮してどのように関与すべきかを考察することは、ハザードやアクターの分布の違いを踏まえた防災のあり方について再検討するうえで重要な課題であり、稿を改めて論じたい。

謝辞

本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（C）研究課題番号 22K01067、研究代表者：中村 努）の一部を利用した研究の成果である。本稿の作成に当たって、高知市防災対策課、元黒潮町情報防災課課長（現黒潮町長）の松本敏郎氏、黒潮町社会福祉協議会、黒潮町浜町地区民生委員・児童委員の濱口由美氏をはじめ関係者の方々には、貴重なお話や資料をいただくなど格別のご高配を賜りました。記して感謝申し上げます。

注

- 1) 避難を、ふるさとを「あきらめない」。高知県黒潮町の未来をつくる防災対策（moshimo ストック編集部 2020 年 6 月 16 日付）URL: <https://moshimo-stock.jp/article/entry/2020/06/post-100/>
- 2) 内閣府では従来、災害時要援護者と呼称されていたが、2013 年 6 月の災害対策基本法の一部改正によって、高齢者、障害者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する者を要配慮者とし、そのうち災害発生時の避難等に特に支援を要する者を避難行動要支援者として、避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられた（内閣府ウェブサイト）。本稿では、黒潮町の要援護者台帳の対象者を要配慮者、避難行動要支援者名簿の対象者を避難行動要支援者とする。
- 3) 第 1 回幡多地域 NPO・社会教育実践交流会(2019 年 12 月 21 日)の発表資料「浜町地区防災会の報告—訓練に勝る防災なし」

文献

- 荒木一視・岩間信之・楳原京子・熊谷美香・田中耕市・中村 努・松多信尚（2017）：『救援物資輸送の地理学—被災地へのルートを確認せよ』ナカニシヤ出版。
- 神谷浩夫（2018）：『ベーシック 都市社会地理学』ナカニシヤ出版。
- 黒潮町防災会議（2022）：『黒潮町地域防災計画』黒潮町防災会議。
- 佐藤正志・前田洋介編（2018）：『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版。
- 菅野 拓（2021）：『災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める』ナカニシヤ出版。
- 杉山高志・矢守克也（2017）：「屋内津波避難訓練に関する一考察—幡多郡黒潮町

を例に」平成 28 年度京都大学防災研究所研究発表講演会発表要旨。

鈴木賢一（2014）：「南海トラフ地震対策の現状と課題—高知県及び黒潮町の取組を事例に」レファレンス 64（9）：85-102。

中村 努・西島文香・深山誠也・執印太郎・宮野伊知郎・玉里恵美子・下村珠美（2021）：「中山間地域の生活支援ニーズと地域福祉活動の特徴—高知県の町吾北地区を事例に」*E-journal GEO* 16：201-218。

埴淵知哉（2007）：「NGO と「地域」との関わり—日本の地方圏に所在する NGO による「地域からの国際協力」」*地理学評論* 80：49-69。

堀井秀之・奈良由美子編著（2014）：『安全・安心と地域マネジメント—東日本大震災の教訓と課題』放送大学教育振興会。

陸川貴之・河田恵昭（2018）：「避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセス」*災害情報* 16：105-116。