

自治労大阪府本部では、5月に「防災と市民が主体のまちづくり」をテーマに大阪地方自治研究センターと共催で第25回大阪地方自治研究集会を開催しました。集会では、巨大災害、防災・減災研究の第一人者である関西大学特別任命教授の河田恵昭さん、都市計画の専門家としてまちづくり活動や市民活動の支援を行ってきた近畿大学名誉教授の久隆浩さんから記念講演を受け、参加者から募集した質問をもとにディスカッションを行いました。

防災と市民が主体のまちづくり

—— 大阪府本部の自治研活動 ——

大阪府本部／山田 朋広

1. はじめに

近年、全国各地で地震・豪雨・台風・土砂災害などの自然災害が激甚化・頻発化し、これまでの想定を超える被害が相次いで発生しています。また、関西においては南海トラフ地震発生の可能性が相対的に高まっており、いつ起きてもおかしくない状況とされています。とりわけ大阪府域では、最大で震度6弱～6強の強い揺れが広範囲で想定され、沿岸部や河口部、埋立地などでは地盤が緩く、道路や上下水道管の損傷、港湾施設の機能停止などに加え、液状化による被害も想定されています。さらに、広い範囲での津波発生により、甚大な人的被害・建物被害が試算されています。

このようなリスクと被害想定を私たち公共サービスの担い手がしっかり押さえることは、住民のいのちとくらしを守るために今何をすべきかを現実的に考える出発点になるとともに、一方で現場の実態を一番よく知っている私たち公共サービス労働者が被害規模に対応しうる十分な人員・体制を確保できているのか、訓練やマニュアル整備が行われているのか、地域住民のコミュニティは十分に機能するのかなど、あらためて見つめ直すとともに、業務を実施していく中で職場や地域に具体的に提起していくことが私たちの重要な役割といえます。

2. 集会テーマ・開催概要・次第

- | | |
|-----------|-----------------------------------|
| (1) 集会テーマ | 「防災と市民が主体のまちづくり」 |
| (2) 開催概要 | |
| 日 時 | 2026年5月30日(土) 13:30 ～ 16:50 |
| 場 所 | PLP会館5大会議室 |
| 参 加 | 25単組125人 |
| (3) 次 第 | |
| | 開 会 司会 自治研推進委員会事務局次長 門川 尚史 |
| | あいさつ 自治労大阪府本部執行委員長 国眼 恵三 |
| | 記念講演①「大阪は南海トラフ地震によって、大被害を受けないのか？」 |
| | 講師 河田 恵昭 さん(関西大学特別任命教授) |
| | 記念講演②「住民主体の防災・地域づくり」 |
| | 講師 久 隆浩 さん(近畿大学名誉教授) |
| | ディスカッション |
| | 進行 自治研推進委員会事務局次長 横田 友彦 |
| | 特別報告 「昨今の下水道について」 |
| | 自治労大阪府本部公営企業評議会事務局次長 楠 良輔 |
| | 閉会あいさつ 自治研推進委員会委員長 金子 俊雄 |

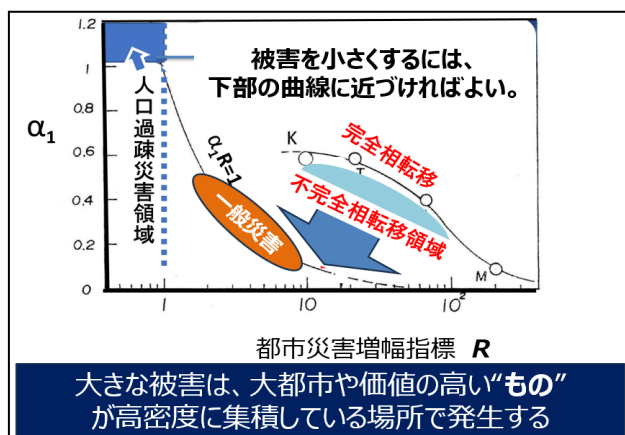
3. 南海トラフ地震に関わって（河田恵昭特別任命教授の講演から）

（1）南海トラフ地震は必ず起きる

南海トラフ地震は、過去9回起こっています。前回の昭和南海地震が起こってからはすでに80年が経過しています。想定される地震の激しい揺れはマグニチュード8で1分間、9ですと3分間続きます。この揺れで、高層・超高層マンションの家具や古い木造住宅が凶器となり犠牲者や負傷者が出ます。さらに地震後の災害関連死は15年間続くといわれ、その90%は後期高齢者と予想されています。

昨年3月に南海トラフ地震の新しい被害想定が出され、大阪の津波による被害も9割減ることとなりましたが、これは大津波警報が出たときに住民が避難することが前提の数字です。東日本大震災では、1万6000人が津波で亡くなりましたが、実は岩手、宮城、福島の三県のうち津波で浸水していたところに住んでいた人は57万人、そのうち27%の人が避難せずに多数が亡くなっています。大阪でも27%の住民が避難しなければ13万人が亡くなることとなります。津波は50分間隔で6時間続くこととなり、大阪市域の海拔ゼロメートル地帯は、地下鉄など地下空間を含め、必ずすべて水没することとなります。さらに、長期広域停電による帰宅困難などが起こることも想定され、自分自身がそういう状況に置かれたときにどうするかを考えておかねばなりません。

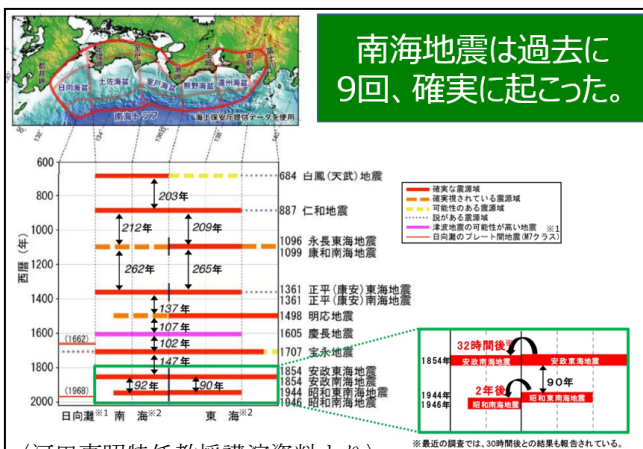
（2）「社会現象の相転移」が起こると多くの人が亡くなる領域に入る



（河田恵昭特任教授講演資料より）

大阪市は1平方キロあたり約1万2千人が住んでいます。日本

全国の人口密度が315人で、大阪市はその40倍であることから、ひとたび災害が起き相転移が出現すると、人的被害は通常の16～20倍大きくなります。政府の被害想定は大阪府全体で9710人ですから、大阪市の人口割合を考慮すると32%が大阪市域での被害想定となります。つまり、3100人が被害者となり、その16～20倍となると、被害想定は4万9600人～6万2000人に増幅する危険があります。大阪市では、1854年の安政南海地震以来、大きな津波被害は経験しておらず、津波避難訓練も実施されたことがないことから、市民は大津波の恐ろしさを経験しておらず、大津波警報が出て避難指示が発表されても多くの人が避難をしないことが想定されます。これらのことにより、大阪で「社会現象の相転移」が起きるのではないかと思います。一方で、現在、大阪は首都機能のバックアップを担う「副首都」への指定をめざしていますが、大阪は1934年の室戸台風、1961年の第2室戸台風で大阪市の低地が高潮により広域に水没した経験があること、江戸時代には津波で二回浸水した記録があることから、**政令指定都市の中で一番危ないのが大阪市**といわれています。**経済的なメリットと政治的な理由だけで首都機能のバックアップを担うことは大きな誤りにつながることになります。**



（河田恵昭特任教授講演資料より）

「副首都」に手を挙げるにあたって、行政に求められることは、短絡的な発想ではなく、その土地の歴史をしっかりと評価し、副首都が東京より安全であるためにまずは何をすべきかを災害の専門家の意見を参考にして考えなければならないということです。

4. 住民主体の防災・地域づくり（久隆浩名誉教授の講演から）

（1）災害における支え合いの再発見

阪神淡路大震災時に全国からボランティアが集まり様々な支援、活動が取り組まれました。後にこの1995年は「ボランティア元年」といわれるようになりました。また、災害に匹敵するコロナ禍でも同じような支援や協力の輪が見られました。なぜ災害時に支え合い活動が起こるのかというと、災害時には市場（私）は完全に止まってしまいます。それを埋め合わせるのが、行政（公）ですが、行政には仕組み上、スピード感がないという課題があります。このように公も私も動けなくなったとき、みんなで支え合わないといけない（共）という状況が起こります。

（2）コミュニティのあり方の変化

江戸時代には、伝統的共同体である「村」が、墓地や水路の管理をはじめ「共」の役割を果たしてきました。ところが、明治以降、「村」が担ってきた役割を政府や自治体が「公共サービス」として引き取り、「公」が担わないものは「私」として、民間企業等が担い、市民はサービス料と引き換えに公共サービスを消費するという形に変わってきました。このように「近代」という時代が、私たちが自ら動かなくても、誰かが解決してくれるという社会にしてきたという流れがあります。その結果、快適で便利で安全な社会ができた一方で、市民が力を合わせてコミュニティを担う力量が急速に失われていきました。

いま、組合に加入しない人が増えています。本来、組合というものはみんなで支え合いながら社会を良くしていく、職場をよくしていくためにあるのですが、組合費を払っているから執行部にやってもらうという見返りを求めることが当たり前になっています。このことが加入者が増えない原因になっており、自治会なども同様で、誰かがやってくれるという社会を変えていかない限り加入者が増えることはありません。

一方で、1980年代後半あたりから、NPO、市民団体、民間企業を含め、いろいろな主体が公共サービスを担うことになってきています。このような社会現象を「新しい公共」と呼んでいます。大阪市の生涯学習計画では、「多様な主体の連携、協働によるつながりづくり、いわゆる新しい公共を担う人づくりを進めます」と定義づけています。あらためて公・共・私という考え方でいうならば、行政サービス（公）や民間サービス（私）に任せてきたものを、多様な主体が連携しながら公共を担っていくことが「新しい公共」につながるといえます。

（3）地域の自治を育むには～「ネットワーク型」の活動が必要

いま、地域に求められることがますます増えています。一方で、人口減少や高齢化により地域活動の参加者が減少するなど、いわゆる「地域力」が落ちています。特に地方部でこの現象が顕著になる中で、全国200以上の市町村で小学校区単位の自治組織が作られています。この自治組織は、これまで個別に活動していた地域組織に加え企業やNPOなど、様々な組織が一つになって多機能で活動を展開しており、この仕組みを「小規模多機能自治」と呼んでいます。

そのような中で、これからの行政には新しい公・共・私、相互間の協力関係を構築するプラットフォームビルダーの役割を担うことが求められています。プラットフォームとは、いろいろな人たちが集まってくる場所で、地域の人々が意見交換をできる場所づくり、地域への人材・財源の確保にむ

けた支援や環境整備も必要となります。

また、地域組織の一つである自治会では、全国的に加入率が低下し活動の行き詰まりが指摘されています。しかし一方で、むしろ若い人の社会活動は活発化している現状があります。自治会組織をはじめ、これまで

	階層組織型	ネットワーク型
構成員の関係性	上下関係	水平関係
意思決定	上層部で決定	みんなで考える(意思決定がないときも)
活動形態	指示・命令で一丸となって動く やらねばならないことを使命感で	自発的に、できること／やりたいことを行う やりたいことを楽しく
秩序形成	管理	自律
核となる人	リーダー	ファシリテーター
即効性・持続性	即効性：高 持続性：低	即効性：低 持続性：高

（久隆浩名誉教授講演資料より）

の組織の大半は、上下関係があり、命令をおろして一丸となって動く「階層組織型」の活動が主であることに対し、今の若い

人の活動は、誰かが呼びかけて、呼びかけに興味を持った人が集まってグループが生まれる「ネットワーク型」の活動であることから、階層組織型の活動にはかかわりたくないと考えています。

地域の自治を育むには、やりたい人にやりたいことを任せられるかということがポイントになります。①地域組織は、これまでのトップダウン型の活動から今の若い人が望む活動の仕方に変えていくこと、②住民には自分で動かしてもらうことを通して自治の意識を持ってもらうこと、この2つがうまくいけば地域づくりにかかわる人が増えてきます。そして、行政は地域の要求を丸呑みするのではなく、うまくバランスを取りながら距離をとっていくことが求められ、そのことが自治を育むことにつながります。

5. おわりに

住民が津波を経験していないことによって、ただちに避難という考えに至らないことが東日本大震災の事例からも明らかになるとともに、「社会現象の相転移」によって、特に大阪市における被害が甚大になること、一方で市民には被害から身を守る情報が届いていないこと、さらに行政の啓発が全くないことも大きな問題です。本来、行政は、こうしたリスクを前提に、最悪の事態を避けるための手立てを打っていかねばなりません。住民の命とくらしを守る私たちが、これまで以上に、公共サービスと地域の双方に足場を持つ存在として、防災・減災にむけ必要な取り組みを行政に求めていかねばなりません。

また、これまでの教訓からも、災害時に（公）と（私）が機能不全に陥る中で、住民同士の助け合いである（共）が大きな力を発揮することが明らかとなっています。地域コミュニティの再構築にむけ、行政には地域の多様な主体が出会い、意見交換できる「場づくり」の整備を求めるとともに、組合もそのプラットフォームづくりに協力していくことが必要です。そのためにも、一人ひとりの組合員が職場と地域をつなぐ担い手として、「防災と市民が主体のまちづくり」にむけ自分にできる一歩を踏み出すことが住民のいのちとくらしを守ることにつながる、そのことを今回の集会の共通の確認とし、実践を通じての「新たな自治研活動」の活性化に期待したいと思います。

6. 参考資料（参加者アンケートから）

（1）講演①「大阪は南海トラフ地震によって、大被害を受けないのか？」への主な意見

多くの参加者が、防災や南海トラフ地震への危機意識を高める機会になったと回答しました。

- ・ 災害を自分事として捉える必要性を感じた
- ・ 津波や避難行動について具体的にイメージできた
- ・ 日頃の備えや避難訓練の重要性を再認識した
- ・ 行政からの情報発信や防災対策の課題を考えさせられた
- ・ 動画や具体的な数値を用いた説明が分かりやすかった

（2）講演②「住民主体の防災・地域づくり」への主な意見

防災だけでなく地域づくりや組織運営、自治のあり方について多くの示唆が得られたとの意見が多数寄せられました。

- ・ 地域コミュニティやネットワーク型組織の考え方が参考になった
- ・ 労働組合活動にも応用できる内容だった
- ・ 「公・共・私」の役割分担について理解が深まった
- ・ 地域づくりには住民主体の参加が重要だと感じた
- ・ 若い世代の参加や主体性を引き出す組織運営のヒントになった

（3）次年度集会への要望

参加者は、公共サービスへのニーズが変化している現状をふまえ、より実践的な学びと情報交換の機会を求めているといえます。

- ・ 地方自治研究や職場実践の発表機会を増やしてほしい
- ・ 地域づくりや住民自治についてさらに掘り下げてほしい
- ・ 河田先生や久先生の講演をより長時間聞きたい
- ・ 参加者同士で議論する時間を確保してほしい