

災害に備える安心安全な地域づくり

防災ミッション

～自主防災力強化のために～

第一章 現状

1. 災害における地域コミュニティの役割

日本は、その位置、地形、気象などの自然条件から世界でも希に見る災害多発地域である。これまでの数々の被災経験を通じて、災害、特に大規模な災害が発生した場合、行政による対応のみでは被災者の救助や消火活動等に限界があり、地域の実情を最も適切かつ詳細に把握している地域コミュニティによる活動が大きな役割を果たすことが明らかになってきた。実際に、阪神・淡路大震災では、瓦礫の下から救出された人のうち約8割が家族や近所の住民らなどによって救出されたという報告がある。

しかし、地域コミュニティに求められる役割が増大する一方で、少子高齢化、人口構造の変化、地縁的なつながりの希薄化などによりその機能や自主性は弱体化してきており、災害等の危機的状況時に対する共助機能は失われつつある。

2. 地域コミュニティの防災活動の現状

このような状況を受けて行政では、住民による自発的な防災活動に関する組織「自主防災組織」の結成・育成に向けた取り組み、支援を行っている。ただし、あくまで各地域コミュニティの自主性に任せられている。

茨城県内の状況をみると、防災組織活動カバー率（全世帯数に対する自主防災組織が活動範囲としている地域の世帯数の割合）は、全国平均が77.4%なのに対して茨城県は全国39位の62%（平成25年度版防災白書）とかなり低く、そもそも組織的に防災活動が行われていない地域コミュニティが少なくない。

県内の10自治会の防災活動状況について調べた結果を表1.2-1に示す。地域コミュニティが実施している防災活動はコミュニティによってまちまちであり、災害対応力の程度にもばらつきがあるだろうことが容易に想像できる。

表1. 2-1 自治会の防災対策例

	防災組織	防災対策
日立市塙山学区住みよいまちをつくる会	あり	学区総合防災計画, 防災訓練拡充, 備蓄倉庫の整備
結城市公達内会	あり	防災訓練, 防災講座
結城市西の宮町内会	なし	
ひたちなか市相金自治会	あり	救急蘇生法講習
ひたちなか市東中根団地自治会	あり	防災訓練実施(要援護者確認, 避難訓練など)
守谷コモンズ自治会	あり	役員・班長宅へ消火器設置, 防災倉庫・防災資機材の購入管理, 防災訓練実施など
東海村外宿1区自治会	あり	防犯パトロール
東海村フローレスタ須和間区自治会	なし	防災訓練
取手市戸頭町会	あり	防災講習会・教室, 防火資機材, 要援護者支援対策
つくば市花畑自治会	あり	要支援者の把握, 非常持出し品準備の啓発, 救出資機材確保

3. 東日本大震災にみる自主防災組織の災害対応力

自主防災組織を有する常陸太田市の2自治会について、東日本大震災における活動事例を表1. 3-1に示す(消防庁国民保護・防災部防災課の「東日本大震災における自主防災組織の活動事例集」より)。どちらの自主防災組織も毎年地区全体で行う防災訓練へ参加していたが、実際には停電による電話連絡の不能、備品等の不足など、現実に即したイメージで準備ができていなかったことがわかる。

表1. 3-1 東日本大震災における自主防災組織の活動事例

	平常時の活動	東日本大震災時の活動	大震災を経験しての課題
西染町自主防災会	防災訓練 備品等調達管理	安否・被害状況の確認報告, 避難所への避難呼びかけ, 避難所開設	・連絡手段が確保できなかった ・備品と燃料の不足
真弓ヶ丘団地自主防災会	防災意識啓発 防災訓練 備品等調達管理	被害状況の確認, 避難場所の解放 周知, 住民誘導, 自家発電・飲料水の提供	・非常食の備蓄をしていなかった

第二章 課題・研究内容

災害の被害を最小限に抑えるためには、「自助（自分の命は自分で守る）」、「共助（地域住民による助け合い）」、「公助（公的機関によって提供される援助）」がそれぞれ連携することが重要である。特に、大規模災害発生時においては、地域住民一人ひとりが地域を守るのは自分たちであるという固い信念と連帯意識の下に、表2-1のような活動を行うことが必要不可欠であり、また、平常時においても、避難訓練や防災資機材の整備など、地域の災害対応能力を高めていく核心は、地域コミュニティが担う「共助」にあると言える。

表2-1 災害発生時の共助の役割

災害発生からの時間	共助で受け持つ役割
災害初期（災害直後）	収集伝達 避難誘導 救出・救護活動
災害中期（避難所到着後）	避難所開設
災害後期（避難所生活）	炊き出し等

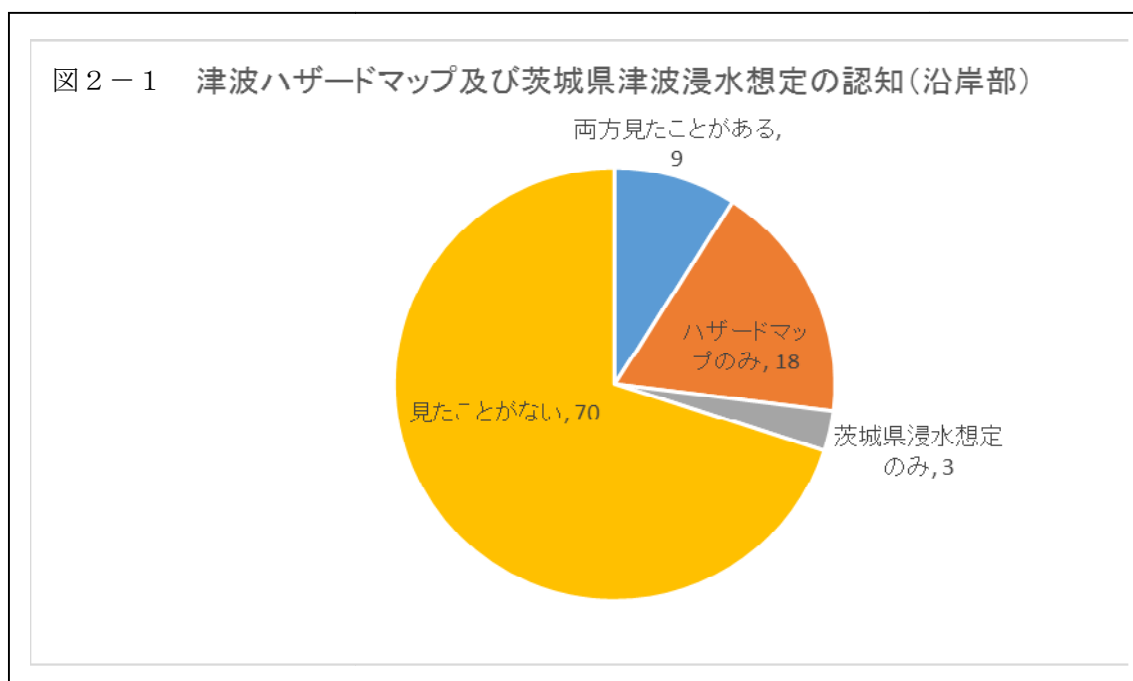
地域コミュニティによる共助が災害の時に大きな役割を果たすこととなるが、実際には地域コミュニティにおける自主防災力はまちまちで、大きな地域格差がある。大規模災害が発生した時には行政の救助が入るまでには自助・共助で対応しなくてはならない。そうした時に共助力の低い地域では被害が甚大なものになってしまう。さらに、災害の直接的な被害だけでなく、社会・経済の波及的な影響を鑑みると、全ての地域で防災活動を実施し自主防災力の底上げを行うことは必須である。

また、行政側でも地震や雨水災害について、ハザードマップなどを作り各市町村で公表をして住民の自主防災力向上の政策を実施しているが、実際の住民の認知度としては図2-1のような調査結果も出ており、ハザードマップを有効に活用できていない例が多い。茨城県は平成25年度版防災白書によると都道府県別自主防災組織カバー率が62%と他の都道府県と比較しても低く、自主性に任せた防災組織作りには限界があるものと思われる。そのため、行政主導によって地域防災力を強化することが一つの課題となる。

また、地域に内在する災害リスクはその地域ごとに様々なものがあり、その災害対策も

また地域ごとに合わせたものが必要である。策定されているハザードマップについても地域の実状を完全に把握しているわけではないため、安心・安全な地域づくりには、それぞれの地域の特性に合った防災計画を策定し、住民の防災意識及び自主防災力を向上させることが2つ目の課題となる。

地域で実際に生活している住民が地域に内在するリスクを見つけ、それを認識したうえで対応策を考えていく必要がある。これらのことから、住民が自分の住む地域の災害リスクに目を向け、その対策を自ら策定するように導く必要がある。



※H23 茨城県地域防災計画改定調査県民アンケートより

第三章 現地調査をとしての考察

1. 調査の目的

第2章でも述べたように、現状として地域コミュニティにおける防災活動とそれに伴う自主防災力にはバラつきがある。その点を踏まえて、地域の実状にあった対策を立てる取り組みを調査した。その中で、防災科学研究所において、防災マップを作成し地域コミュニティの防災活動の支援を行っている事例があることが分かった。この取り組みは地域の実状に適した対策を立てることができるため、私たちの研究の目的と一致する部分があった。

また、防災科学研究所の取り組みの調査を行い、現状の課題等について聞き取りを行うことは、私たちのもう一つの課題である地域コミュニティによる自主防災力のバラつきと、自主防災力が低い地域の防災力の底上げをするための行政主導での取り組みという方向性の裏付けを行うことができると考え、防災科学研究所を選定した。

2. 独立行政法人防災科学研究所の取り組みについて

防災科学研究所では、地域のことを一番よく知ることができる住民が主体となって、地域の様々な主体と協働して地域の具体的かつ詳細な脆弱性を多角的に評価することや、災害時に役立つ地域の社会資源を発見し地域固有の防災対策の知恵を集め、地域防災に役立つ絆づくりを支援する地域防災の取り組み方について研究を行っている。

防災科学技術研究所では、地域コミュニティの防災活動支援を目的としたグループウェア（e コミュニティプラットフォーム）を開発した。これは、自治会、NPOなどの地域の情報共有や防災活動に使われており、様々な背景地図やハザードマップ等を下敷きにしながら防災マップ等の地図を作成することが可能で、作成した地図（e コミマップ）はネット上で公開されている。このe コミマップなどの防災マップを作成するには、まず災害に対するリスクを調査する必要がある。これには、地元の自主防災組織や自治会、また地元企業やNPO団体、行政などの地域知・経験知・専門知が重要であり、これらを集結させるためにワークショップなどを実施することにより災害の際の被害を想定し、それに対する対策を検討することが可能となる。その後、実際に防災訓練等で動いていき、地域のみんなで対策の問題点等を共有し再検討することで、リスク情報が統合され総合的な地域防災力の向上が図られる。

3. 調査結果

聞き取り等の調査を行った結果、茨城県内ではつくば市の筑波小学校区において防災マップの作成に取り組んでおり、住民自ら避難体制を計画し、地元にある宿泊施設にも避難所として協力していただいている。さらに、常総市においては、一人暮らしで避難困難で

ある要援護者の情報収集を行い、事前に自治会の代表者などに情報として知らせている。しかしながら、研究員の話の中で、これらには住民参加や継続性について課題があることが分かった。行政から住民へミッションを出すことで住民参加を促すという面では、藤沢市において、防災科学研究所と平成16年度から地域の防災力向上を目指して、さまざまな実証研究を協働で行ってきている。当初、藤沢市の一部の地域では自主防災組織はほとんど活動しておらず、また、指定避難所である小学校を利用する町内会の組織も連携ができていない状態であった。その後、地域で発生しうる災害の種類や内容について、町内会役員や住民の方々に加え防災科学研究所の研究員を交えて議論を行い、防災マップの作成はもとより、地域防災ワークショップの実施や地域の災害リスクシナリオを住民主体で検討し、防災ラジオドラマまで作成されている。このことは、私たちの研究の中で、行政主導によって地域の実状に合った対策を立てる裏付けとなった。

第四章 現地調査をふまえての政策提言

1. 政策

「全ての地域で実施する」「地域の実情に即した災害対策を講じる」この2点を軸とした政策を提案する。それは、リスクコミュニケーションの手法を用いた防災対策構築のためのワークショップを全ての地域で実施することである。このワークショップは、行政がサポートを行いながら、地域コミュニティの住民自らが地域の実情にあった災害対策を策定するというものだ。地域住民に動いてもらう点、全ての地域で実施する点からこの政策を「防災ミッション」と呼ぶ。

2. 政策根拠

地域コミュニティにおける防災活動は、その地域コミュニティによってまちまちであり、それに伴い自主防災力にも地域コミュニティによって差が生じている。こういった中で、防災の取り組みが不十分な地域における被害は甚大なものとなってしまう。また、災害の直接的な被害だけでなく、社会・経済の波及的な影響を鑑みると、全ての地域で防災活動を実施し自主防災力の底上げを行うことは必須である。

さらに、災害発生時において各地域に起こる被害は一律ではない。地域に内在するリスクは地域によって様々であるからだ。地域の実情に即した対策を講じる必要がある。

上記の2点の課題が政策を導き出すにあたっての成因となった。

しかし、全ての地域で住民参加によるワークショップを行う中で、防災意識の低い地域において実行できるかが問題となる。防災科学技術研究所における調査の中で話を聞くことができた「藤沢市における取組事例」は行政が主導し、実際に住民参加での取組を成功させている。この防災意識が低い地域における住民参加の事例は、本政策を提案するにあたっての裏付けとなった。

さらに平成25年度防災白書によれば、防災用具等の準備をしている者は8割前後まで増加しているが、その一方で避難場所の確認、応急手当の知識を取得している者等は減少しているとのデータが示されている。また、リサーチバンクという民間企業の震災対策に関する調査結果によれば、76%が「防災訓練は必要」と考えているが、実際の訓練参加者は24%程度となっている。

このことから「防災に対する意識は上昇しているが、実際に災害が起きたときにどう行動すべきかわからない人が増えている」と考えられる。つまり、行政側から住民に対し「防災ミッション」という形である程度の強制力を持って働きかければ、住民側はそれに応じる誘因は存在するのである。

3. 政策内容

具体的な政策のプロセスは以下のとおりとなる。

- ① 勉強会
- ② まち歩き
- ③ 防災マップの作成
- ④ 防災マップの公開・配布
- ⑤ 防災マップを利用した防災訓練
- ⑥ 住民討論による振り返りを活用した今後の課題抽出と対策決定
- ⑦ 防災マップ・対策の更新
- ⑧ 行政内の態勢作りと支援

勉強会

行政主導でまち歩き・マップ作りのポイントや災害に関する講義・情報提供を行う。まち歩きやマップ作りの方法を住民が習得することを目的とする。また、後に行われる防災マップを利用した訓練での想定をこの段階で設定する。

想定(例) 地域の集合場所(一時避難所)に住民が集まり、そこに集まらなかった独居高齢者などの災害弱者を捜索、救出し、各町内会の住民がまとまって広域避難所へ避難する。

まち歩き

勉強会の段階で設定した想定を元に地域住民がまち歩きを行う。その際に、消火器や消火栓などの設備の設置場所、危険箇所の確認を行い、最終的に避難経路を決定する。地域に内在するリスクを住民が把握することを目的とする。

防災マップの作成

まち歩きで確認した情報・決定した避難路を元に防災マップを作成する。地域住民が主にマップ作成を行うが、行政側も助言や情報提供などのサポートを行う。参加者全員が作成に携われるよう手書きでのマップ作成が望ましい。

防災マップの公開・配布

防災マップの作成に参加していない地域住民に防災マップを周知し、地域内で災害リスク情報を共有するため、防災マップを配布・公開する。広報誌へ掲載する、市のホームページで公開するなどの方法が考えられる。

防災マップを利用した防災訓練

防災マップを利用して防災訓練を行う。訓練の想定は、その地域の災害リスクを想定し

たものとする。リスクを反映し、避難しづらい状況を設定するなど工夫を施す必要がある。

例) 各自宅から避難所へ避難するという流れ。状況カード役割カードなどの利用

住民討論による振り返りを活用した今後の課題抽出と対策決定

防災訓練を行った中で判明した課題の抽出とその対策を決定する。地域住民が主役となって対策を立てるが、地域住民だけでは避難経路や改善策のアイデアが生まれない場合には、行政が助言をする。または、先進事例の情報提供や専門家による講演等を開催することによって支援をする。

防災マップ・対策の更新

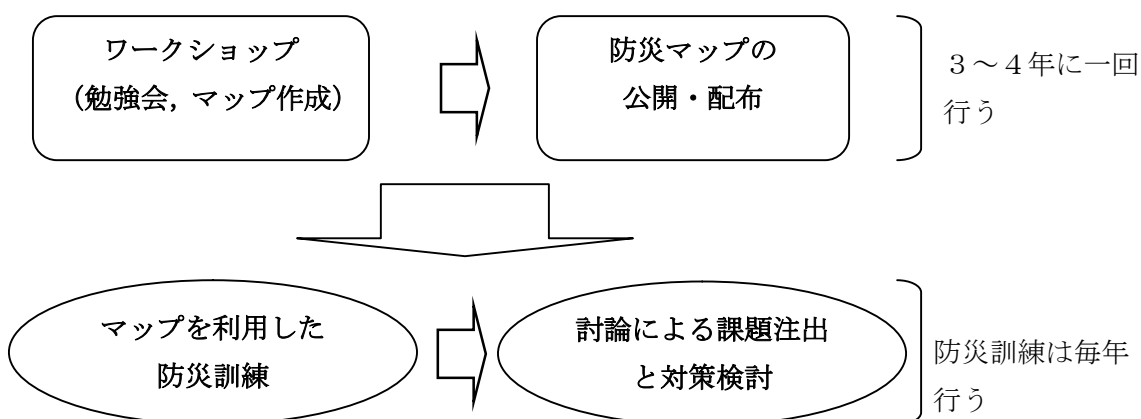
防災訓練は毎年継続的に行う。防災マップも、住民の入れ替わりや環境の変化等に対応するため更新を行う。取組みの持続性の担保という側面も持つ。

行政内の態勢作りと支援

本政策を実行するにあたり、まず自助・共助の取り組み主体となる地域住民を巻き込む態勢作りが行政に求められる。

住民の協力要請については、行政の持つチャンネルを利用することになる。例えば、地域住民には自治会担当部署が働きかける、学校には教育委員会が働きかける、企業・商店街には商工担当部署が働きかけるといった具合である。このような働きかけをするためには、防災担当課を中心とした行政内部における部署を横断した連携態勢作りが必須となる。

ワークショップの各段階においては、地域住民がスムーズに活動できるよう細やかな支援を要する。例えば、勉強会の段階における地域リスク情報の提供・必要であれば専門家の派遣、防災マップ作りの段階での記録用の文房具や模造紙の提供、防災訓練の段階における職員派遣でのマンパワー不足対策、対策の策定の段階においてアイデアが生まれない場合の先進事例の情報提供や専門家による講演の実施などである。



第五章 政策の評価

1. 期待効果

本政策では、まち歩き、防災マップの作成、防災マップを利用した訓練、課題の抽出・対策の策定といった流れで地域住民自身が地域に適した災害対策を策定する。

政策実行においては、地域のことを一番よく知っている地域住民が主体となるため、地域に内在するリスクを具体的かつ詳細にそして多角的に評価することができる。また行政、住民それぞれの課題、役割が明確となる。これによって、地域に適した防災対策の策定が可能となる。

また、地域内の多様な主体が参加することにより主体間での協働を誘発し、協力関係・連携体制が確立されることが期待できる。これによって、行政では動きを取りづらい部分の補完が可能となる。例えば、飛び地の場合の避難計画が挙げられる。飛び地の場合、避難所が地理的に近いが、別の行政区ということで効率的な避難計画が立てられないということがある。しかし、地域住民の連携によって、行政区に縛られない効率的な避難計画を策定することも可能である。

さらに全ての地域でワークショップを実施するため、地域情報の管理が一元化されることによる共助の力の強化が可能となる。重ねて災害は、直接的な被害だけでなく、社会・経済の波及的な影響をもたらすことを鑑みると、全ての地域で防災活動を実施し自主防災力の底上げを行うことは評価できると考える。

本政策は、全ての地域において実施するため、どうしても「強制」という負のイメージを連想してしまう。しかし、行政は情報提供や助言、専門家や職員の派遣など、しっかりとした支援を行い、地域住民と共に災害対策を構築する。その点で、この政策は協働の枠組みの政策であると言える。確かに政策の初期段階や協働がうまく進められない場合には、行政が主導する役割を担うことになる。しかし、政策の一連の流れの中で、地域住民は危険な場所を避けたり、そこを安全な場所に変えたりする必要性を強く感じるようになる。そうなれば、自分達で改善できる場所については改善に着手したり、改善できない場所については行政などに改善を要求したりするなど、最終的に自立した災害対策の構築へつながると考える。そういった点で本政策は、発展する政策であると言える。

2. 付随効果

昨今、地縁的なつながりの希薄化が叫ばれている。本政策を実行する中で、地域住民間での信頼、絆、価値観が共有されることが期待される。副次的に地縁的なつながりの再評価・再生に結びつくことも期待したい。そして、最終的には行政が主導しなくても、地域住民が自主防災力を高める対策を講じる災害に強い文化が醸成されることが目的である。

3. 政策内在リスク

防災マップを作成すること・対策の策定をすることが自己目的化してしまう可能性が内在する。地域に内在するリスクを炙り出し、それに適した対策を講じることが政策の要であるが、それで安心して取り組みが終わってしまえば、災害時の対応がうまくいかない危険性がある。住民が「常に危機感を持つ」という意識を醸成することが本政策の目指すところである。それが、想定外の災害が発生した場合の対応力に結びついてくると考える。ワークショップや振り返りの段階において、想定外の災害が発生した事例を交えて説明するなど、「常に危機感を持つ」という意識を住民に持たせるように留意する必要がある。

4. 政策実行リスク

政策を実行するにあたり、地域内の様々な主体に参加を要請することになる。そのためには、主体の関係部署に協力を依頼し、参加を促してもらう必要がある。それには、行政内部における部署を横断した態勢づくりが肝心となる。また、ワークショップにおいてはマンパワーが不足することも想定されるため、行政が職員を派遣するなどの配慮が必要である。さらに、地域コミュニティの住民だけでは、災害対策を策定できないことも考慮しなければならない。そういった場合のため、先進事例の情報提供や専門家による講演等を開催するなどの支援を行う必要もある。

また、防災に関する専門知識を有する自治体職員は多くはないのが現状である。研修などにより行政職員が知識を取得するほか、ワークショップ実施時のために国や大学、独立行政法人などの防災の専門家に協力を要請することも視野に入れなければならない。

調査先

独立行政法人 防災科学技術研究所

資料・出典

『平成25年度版防災白書』 内閣府

『平成23年度茨城県地域防災計画改定調査県民アンケート結果報告』 茨城県消防防災課

『防災力を向上する地域コミュニティの自治と絆』 独立行政法人 防災科学技術研究所

『みやぎ住民参加型防災マップ作成ガイドライン』 宮城県