

それは、未来をつくれるか。



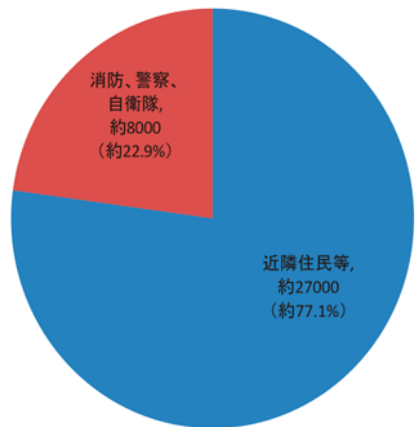
防災を「自分事」にするために

2016年3月1日

構想日本 代表
加藤 秀樹

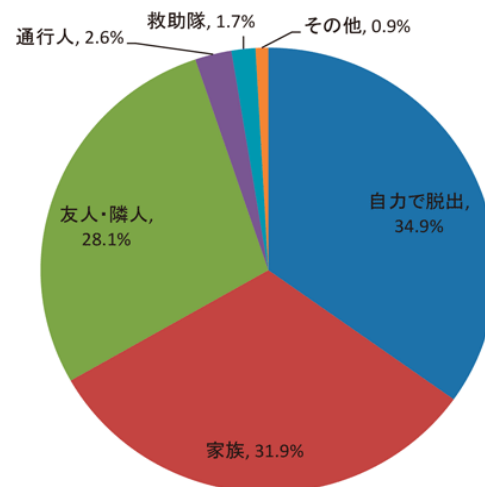
防災を「自分事」とする必要性

図表1 阪神・淡路大震災における救助の主体と救出者数



推計：河田恵昭（1997）「大規模地震災害による人的被害の予測」自然科学第16巻第1号参照。ただし、割合は内閣府追記。

図表2 阪神・淡路大震災における生き埋めや閉じ込められた際の救助主体等



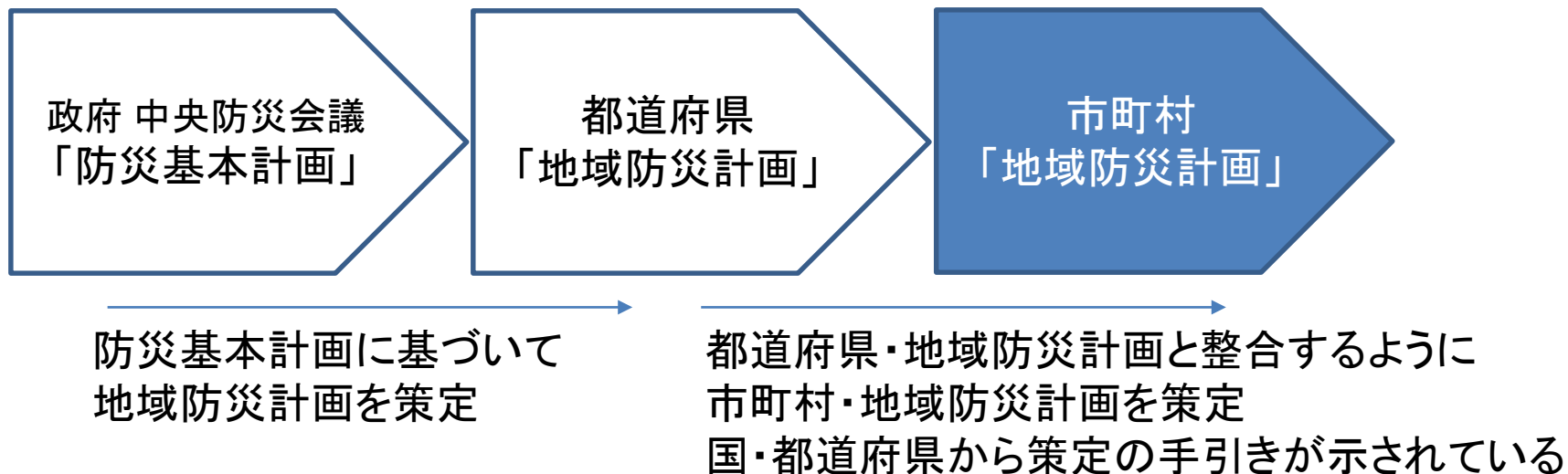
標本調査：(社)日本火災学会（1996）「1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」参照

被災地における共助について

内閣府は、平成26年2月～4月に東日本大震災の被災地において共助による支援活動に関するヒアリング調査を実施した。（中略）

- 共助によって倒壊した自宅から救出された事例大船渡市のAさん（60代女性）は、海岸で仕事中に津波を目視し、高台にあった自宅の2階に避難した。しかし、津波によって自宅が100m近く流され、倒壊した自宅に閉じ込められた。たまたま、自宅が流れ着いた場所が、地域コミュニティの住民が集まっている場所だったため、多くの住民が2時間以上救出活動に参加してくれて、なんとか救出されることができた。
- 共助によって助け合って避難を行った事例大船渡市のBさん（60代女性）の場合は、発災時に自宅にいたが、地域コミュニティの住民が津波を目視し、放送等が聞こえない中で、大声でコミュニティの仲間に警告してくれた。それがきっかけとなって近隣の住民が協力あって避難をすることができた。
- 共助によって助け合って避難所の運営を行った事例気仙沼市のCさん（60代男性）は、発災時に自宅にいたが、携帯しているラジオで津波がくることを知って、家族で近隣の避難所に避難した。そこでは、自らリーダーとなって地域コミュニティの被災者たちの調整を行い、被災者をまとめて皆で掃除、消毒等を積極的に行う等助け合って避難所の運営を行った。
- 共助によって隣近所の住民が助け合って在宅避難を行った事例仙台市のDさん（30代女性）は、発災時は子供を連れて外出中であったが、発災後は在宅避難を行った。そして、町内会の役員による見回り・情報伝達・物資の支給、隣近所からの物資の支援等を受け、マンションでの在宅避難を継続することができた。

地域防災計画の策定プロセス



- 章立てや各章の構成など、掲載する項目や内容の細かな部分まで手引きで示されている。策定を外部に委託している自治体も多い。
- 策定プロセスには、住民が参加することは少なく(あるとしても一部の住民が委員として参加)、過去の被災経験などを基にした地域の情報や“知恵”が盛り込まれることはあまりない。
- 行政の動きはカバーされているが、地域の現場での動きを的確に盛り込めていないケースが多い。

課題：現場の動きの把握、計画への反映ができていない

兵庫県淡路市の場合

＜防災担当職員へのヒアリングから見えた課題＞

● 現場の初動で、最も活躍するのは消防団

淡路市における「避難行動要支援者名簿(※)」の登録人数は約2,000人。この名簿は、行政内部では危機管理部および健康福祉部が、行政外部では民生委員が把握。
⇒一部地域では消防団と民生委員が自主的に情報共有しているが、大半の地域では消防団が要支援者の状況を把握できていない。

● 食糧等の備蓄を地域(自治会＝自主防災組織)では行っておらず、行政が備蓄を行っている。備蓄庫は行政の施設にあるため、カギの管理は行政だけで行っている。
⇒行政職員は人数が限られているし、対応しなければならないことが多くある。緊急時の地域の自主防災組織と備蓄食糧等の扱い方を共有しておけば、より柔軟に動くことが可能になる。

● 淡路市地域防災計画では、3日分の食糧の確保は住民各自で行ってほしいと記載しているが、住民や自治会などが実際にどの程度食糧を備蓄しているかの把握はできていない。

※「避難行動要支援者名簿」への登録は、行政の持つ情報(要介護者や独居等)と民生委員からの推薦、自らの手挙げによって行っている。

課題：地域防災計画と現実との乖離

千葉県富津市の場合

＜「総合戦略策定のための市民委員会」及び事業仕分け(2015年実施)の議論から見える課題＞

◆ 市が作るハザードマップが実態に合っていない。

【市民の意見】

- 市が指定する避難場所はコミュニティセンターになっているが、とてもじゃないが遠くて行けない。自分で判断して避難するようにしている。
- 市作成とは別に、行政区(自治会)独自のハザードマップを作成している地域もある。
 - 市作成のハザードマップよりも細かな避難ルートや個別の家屋に住む人の名前などが掲載されている。
 - 市の避難場所に指定されていない場所を行政区の避難場所としている場合もある。(例:教会)
- 消防を呼んで消火栓等の使い方の訓練など行政区独自で避難訓練をしている。また、行政区の集会所の海拔高度を記載。
- 市が指定する避難場所が必ずしも安全ではないことが市民に周知されていない。

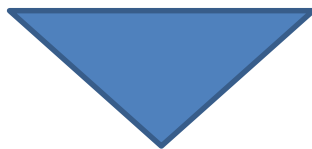


【行政の考え】

- 地域防災計画では各世帯の細かな避難経路を記載することは不可能。行政が取り組むことだけでは限界があると認識している。
- 阪神・淡路大震災の際、市役所に行くことのできた神戸市役所職員は2割。富津市で考えると約80人。震災時は市内44か所で避難所を開くことを想定しているが、とても足りない。

問題の本質は、地域防災計画作成プロセスに市民が加わっていないこと。

行政が作成し、住民へ周知する計画から



住民、企業、行政が協力して作成する計画へ

平成25年の法改正の趣旨はこのようになっている。

平成25年の災害対策基本法改正

「災害対策基本法等の一部を改正する法律要綱」より

＜市町村の責務＞

住民の自発的な防災活動の促進を追加

＜地区防災計画＞

1. 市町村地域防災計画は、市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に関する計画（以下「地区防災計画」という。）について定めることができるものとする
2. 地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができるものとする
3. 市町村防災会議は、遅滞なく、2の提案を踏まえて市町村地域防災計画に地区防災計画を定める必要があるかどうかを判断し、その必要があると認めるときは、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めなければならないものとする

防災の「自分事」化を促進する法改正と言える。方向性は良い。

では、実態はどうか。

提案:「防災・救助 住民協議会」の実施

- 災害が起こると全てが「想定外」になる。
- 行政は全てを「想定内」にはめこもうとする。
- しかも、その「想定」には多くの枠がはまっている。
(担当、権限・・・)
- 「防災・救助」という目的を最大限達成するために、
これらの細かい想定を外し、多様な知恵、過去の経験の蓄積を生かして、

議論



計画



訓練



実行

を行う。

提案:「防災・救助 住民協議会」の実施

1. 無作為抽出で住民に案内を送り、参加可能と返事した人を委員とする。
→無作為抽出で案内を送ることで、日頃から防災について強い関心を持っているわけではない人たちにも参加してもらうことができる。



2. 行政が持っている情報を住民に示し、住民が地域での過去の被災経験や多様な知恵を持ち寄って議論して、地域の防災・救助についての計画をまとめる。



3. 作成した計画を地域に持ち帰り、実際の被災を想定した避難訓練を行う。

住民自身が作成することで防災計画が「自分事」となる。

<p>目的</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 身近な問題を行政任せにせず、町民自らが自分事として、町の状況を知り意見を出し合う。 ● 「自助－共助－公助」の役割分担を、行政の取組の中から具体的に考え課題解決を目指す。
<p>特徴</p>	<p>■「行政対住民」から「住民同士」の議論へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ○行政が住民を「説得する」ための資料ではなく、町の実態、事実を住民に対して「さらけ出す」ための資料作成を行う。 ○行政は進め方のシナリオは作らない。外部からのコーディネーターの下であくまでも説明者、討論者の一員として参加する。 <p>■委員は無作為抽出で選ぶ</p> <ul style="list-style-type: none"> ○無作為に抽出した住民に案内を送付し、応募のあった人が委員として参加する。 <p>■「個人でできること」、「地域でできること」から考える</p> <ul style="list-style-type: none"> ○行政への要望に終始するのではなく、課題解決のためにまずは自分たちでできることから考える。 ○「言いつぱなし」で終わらないように、参加者は具体的な課題とその改善策を記入する。
<p>実施概要</p>	<p>【テーマ】</p> <ol style="list-style-type: none"> (1)「ゴミ行政」(2014年) (2)「地域包括ケア(主に介護予防)」(2014年) (3)「地域自治団体と行政の役割」(2015年) (4)「子育て支援」(2015年) <p>【参加者】</p> <p>住民協議会委員(無作為抽出の住民)、テーマの担当課職員、コーディネーター(議論の進行役)、ナビゲーター(解説および議論のリード役)</p> <p>【住民参加状況】</p> <p>2014年度:送付961、応募者89人(応募率9.3%)、参加者46人(抽選により選出)</p> <p>2015年度:送付589、応募者48人(応募率8.1%)、高校生(町在住者)9人、参加者56人(1人辞退)</p>



選挙権年齢引き下げを踏まえて今年度は高校生が参加するなど、さらに進化。

参考：住民協議会委員の変化

住民協議会参加による「変化集」

1. 協議会に参加するまでゴミ出しをしたことはほとんどなく、ゴミを減らすことにも実感がなかった。協議会でゴミをテーマに議論し、ゴミを減らすことの意義を知った。そして、靴を買いに行った際、「靴を入れる箱はゴミになるからいらぬ」と申し出た。
(60代男性)
⇒ この行為だけでゴミが減るわけではないが、男性は日常的にゴミの減少を考えるようになる。そのこと自体が重要。
2. 行政の仕事に関心を持ち、大刀洗町の公務員採用試験を受験。(20代女性)
3. 協議会での議論を踏まえ、自分自身も当事者になりたいと考え、NPO法人を立ち上げるべく準備中。(50代男性)
4. 転入4年目で子どもは独立しているため小学校との接点はまったくないが、協議会の議論を通して自分の地域の小学校との関わりを持ちたいと考え、初めて小学校に入って見学をしてきた。(70代男性)
5. 学校への関わりが必要だと感じ、PTA会長の選挙に立候補、就任。(40代男性)

意識だけでなく行動に移すほどの変化が起きている。

参考:「地区防災計画」推進に関する事業

＜内閣府 事業番号0040「防災に関する普及・啓発に必要な経費」＞

※行政事業レビューシートより

(事業目的)

南海トラフ巨大地震等の広域大規模災害の発生が懸念されている中、災害被害を軽減するためには、公助だけでは限界があり、自助・共助が重要となる。いつ起こるか分からない災害に備え、被害を軽減するために自助・共助のための普及啓発を行うことにより、社会全体における防災力の向上を目指し、学校や地域コミュニティにおける防災教育等の普及・啓発活動を促進する事業を展開する。

事業の趣旨は良い

(事業概要) ※地区防災計画部分のみ抜粋

行政による公助のみならず、地域の住民や多様な主体の自助・共助の精神に基づく防災活動が極めて重要であり、このような取組を一層促進する観点から、住民等による防災訓練や物資等の備蓄、災害時の住民等の助け合いなどのコミュニティレベルでの防災活動の促進を内容とする地区防災計画制度の推進を図る。

活動指標及び活動実績 (アウトプット)	活動指標		単位	24年度	25年度	26年度	27年度活動見込	
	地区防災計画モデル事業地区件数	活動実績		回	件数が少なすぎないか		15	
当初見込み			回			16	20	
単位当たりコスト	算出根拠		単位	24年度	25年度	26年度	27年度見込	
	『地域防災力向上のための経費』/ 地区防災計画モデル事業地区件数		単位当たりコスト	百万円	-	-	1.5	1.8
			計算式	/	-	-	22百万円/15回	36百万円/20回

成果目標及び成果実績 (アウトカム)	定量的な成果目標	成果指標	単位	24年度	25年度	26年度	目標最終年度 28年度	
	ポータルサイト「みんなでつくる地区防災計画」に各種事例を掲載、6万件以上のアクセスを目指す。	サイトのページビュー数	成果実績	件	成果はウェブサイトのページビュー件数?		72,476	
			目標値	件			60,000	80,000
			達成度	%			120.8%	