防災と福祉が連携した
市民協働で取組む災害に強いまちづくり

■　要援護者に配慮した自主防災組織の活性化に向けて　■

住民による避難所自治運営訓練

（Ｈ．１７　松本市総合防災訓練から）

松　　本　　市

防災と福祉が連携した　市民協働で取組む　災害に強いまちづくり

■　要援護者に配慮した自主防災組織の活性化に向けて　■

松本市総務部総合防災課
防災まちづくり担当

１　はじめに

予測を超えた災害が、全国各地で発生しています。大規模な災害は、いつ・どこで発生するかわからないことから、災害からの被害を少しでも減らすためには、日頃から自助・共助を育みながら公助との役割分担をした地域コミュニティーの活性化を図り、地域防災力を高めておくことが求められています。

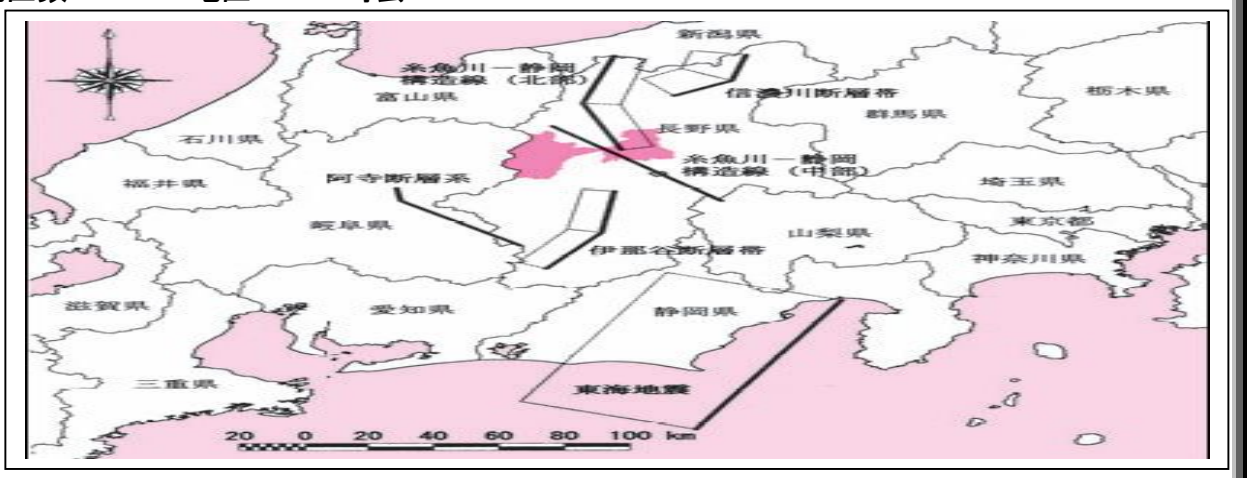
そのため松本市では、平成１６年度から市民防災意識の啓発・高揚、地域防災リーダーの育成等をねらいとした研修を通し、自主防災組織活性化に向けたモデルとなる先進事例創出事業に着手しました。

ことに平成１８年度からは、松本市総合計画、松本市防災会議／自主防災組織活性化推進部会からの提言及び地域福祉計画等に基づき、国の動向にも目を向けながら庁内部局横断によるプロジェクトチームを結成し、「防災と福祉の連携」による減災活動の推進に力を注いできております。

その結果、高齢者や障がい者等災害時要援護者に配慮しつつ「市民協働で災害に強いまちづくり」の実現に向けた取組みが、これまでにない広がりと奥行きをもちながら、市民も行政も互いが防災と福祉の視点で結び付けられた姿で進められています。

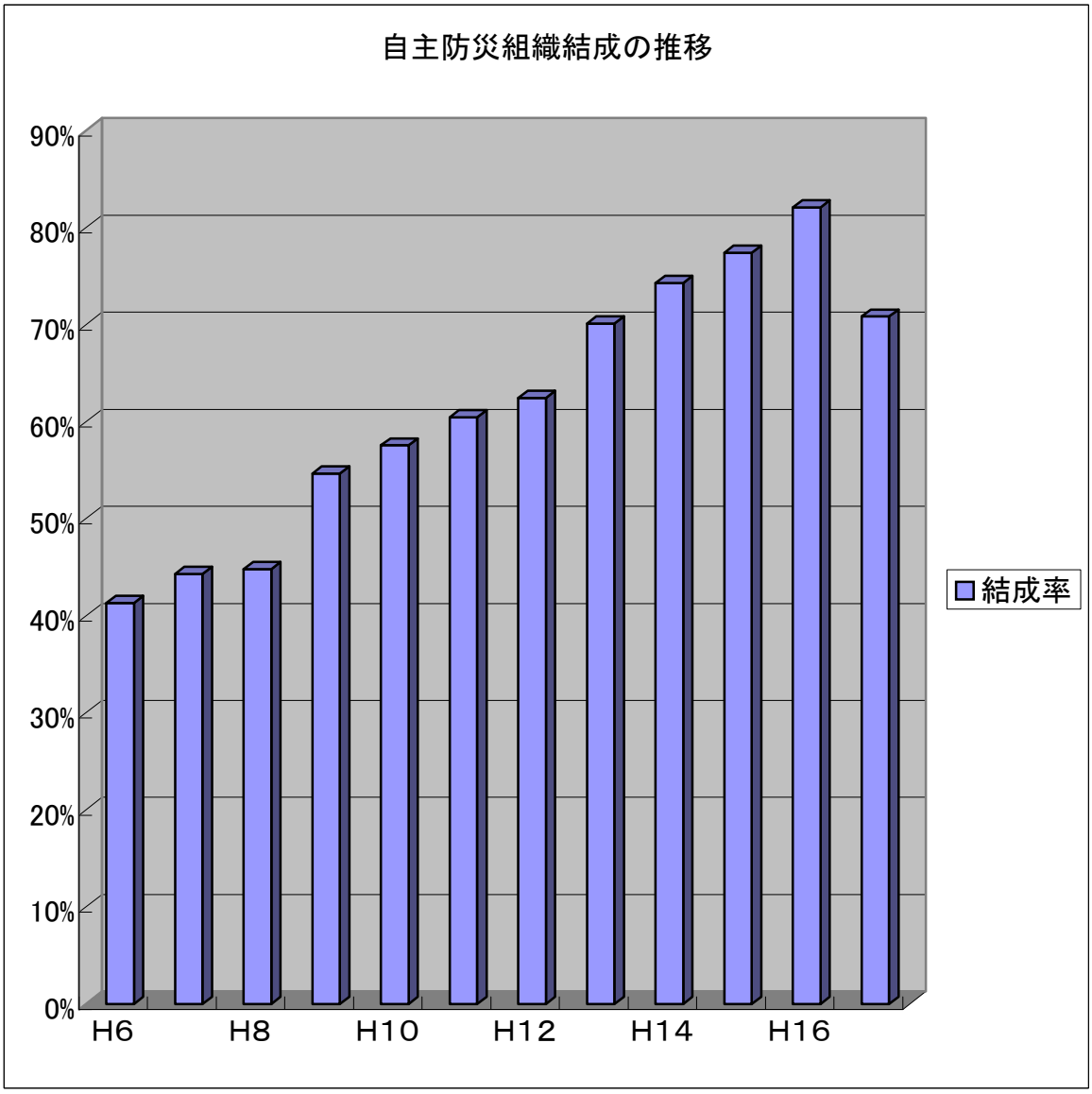
２　松本市の概要

⑴　広　さ　　東西５２．２ｋｍ　　南北４１．３ｋｍ
⑵　面　積　　９１９．３５㎢　（合併前は、２６５．８７㎢）
　　※　H17.4.1 合併後、面積は約３倍強となり、広さは県内随一の自治体となった。
⑶　人　口　　２２８，５８２人［特例市］　　（Ｈ．１８．８．１　現在）
⑷　地区数　　３４地区４６４町会



３　自主防災組織の現状

⑴　事業取組み年度　　昭和５７年度
⑵　組織数　　３３９町会
⑶　組織結成率　　７３．０６％　　（旧松本市では、８７．５３％）
⑷　資機材整備組織数　　２６２町会
⑸　資機材整備率　　５６．５９％　　（旧松本市では、６８．０５％）



４　自主防災組織活動をめぐる課題

松本市では、昭和５７年度から町会組織を単位として「自主防災組織」が結成されてきており、旧松本市（平成の大合併前）では、８割を越える地域で組織化が進められてきております。

しかし、被災経験の乏しさからか、市民の災害に対する危機感は漠然としており、したがって防災に対する意識もけっして高いとはいえません。

このため、折角結成された「自主防災組織」も町会役員の改選や防災訓練のマンネリ化等により活動そのものが低調となるとともに、いつしかその存在すらも忘れられ、整備した防災資機材も知らぬ間に埃まみれとなってしまっている状況がみられます。

５　地域防災力（＝自主防災力）の強化に向けた取組み

「安全で安心なまちづくり」を公約に掲げる菅谷市政誕生（平成１６年３月）以来、本市防災対策の柱の一つとして、地域防災力（＝自主防災力）の強化による、災害に強いまちづくりを進めるための**「自主防災組織活性化支援事業」**に着手しました。

⑴　事業の経過

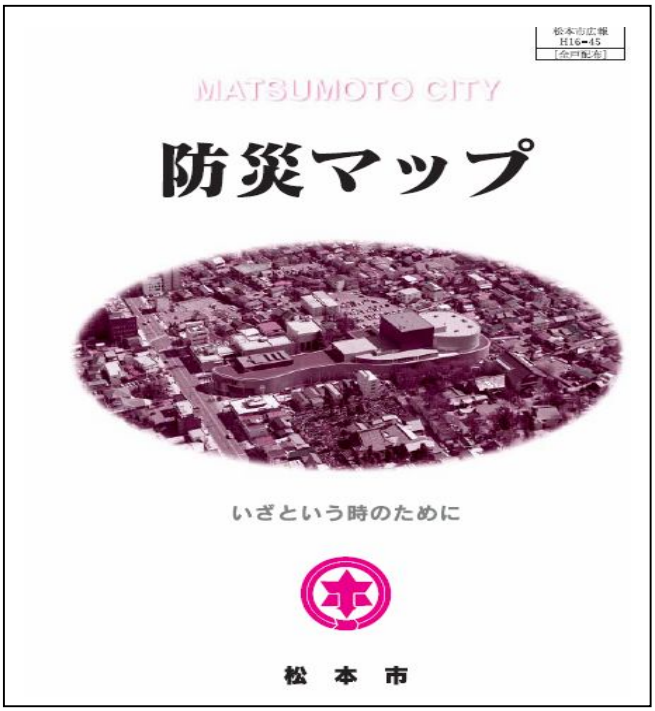
ア　平成１６年度の取組み

㈠　啓発・研修事業

事　　業　　名		目　　的　　等	講　　師　　等
自主防災組織 活性化支援事業 （モデル事業）	城北地区	地域防災リーダーの育成等 自主防災組織活性化に向けた先進事例の創出 （実態調査と研修）	（有）コラボねっと 石井　布紀子氏
	里山辺地区	同　　上	同　　上
	本郷地区	同　　上	同　　上
市民防災セミナー		防災意識の啓発と高揚	同　　上
職員防災研修		防災意識の啓発と高揚	同　　上

㈡　広報等

活断層や土砂災害危険個所等を記載した**「防災マップ」**を作成し、全世帯に配布。



イ　平成１７年度の取組み

(ｱ) 啓発・研修事業

★　重点方針　災害時要援護者に配慮し、福祉と連携した減災活動の推進

事　業　名		目　的　等	講　師　等
自主防災組織 活性化支援事業 （モデル事業）	城北地区	地域防災リーダーの育成と自主防災組織活性化先進事例創出のための実態調査と研修（要援護者登録カードの作成と配布の実施。）	（有）コラボねっと 石井　布紀子氏 Ｊ．Ｐ．Ｃｏｍ 桑原　英文氏 ほか
	里山辺地区	同　上 （要援護者に配慮した自主避難と避難所での自治運営訓練の実践）	同　上
	本郷地区	同　上 （要援護者に配慮した災害時の連絡網の整備と支援体制の検討）	同　上
市民防災セミナー		民生児童委員等福祉関係に従事する市民の防災意識の啓発と高揚	（有）コラボねっと 石井　布紀子氏
福祉と防災のまちづくり 市民シンポジウム		被災地や身近な地域での事例を参考にしながら、参加者とともに「福祉と防災のまちづくり」を推進していくための課題と方法を模索 <福祉部局・公民館と共催>	新潟県中越復興市民会議 事務局長 稲垣　文彦氏 （有）コラボねっと 取締役 石井　布紀子氏 ほか
職員防災研修		災害における行政職員の役割	旧消防研究所　理事長 室崎　益輝　氏
		被災から現在まで、住民とむきあった行政運営	旧山古志村　教育長 草間　頼雄氏 （有）コラボねっと 石井　布紀子氏

要援護者カード作成に取組む「城北地区」

防災グッズ作りと活用を体験する「本郷地区」

避難所自治運営訓練に取組む「里山辺地区」

(ｲ) 自主防災組織活性化に向けた行政支援プラン策定事業

自主防災組織活性化に向け、松本市防災会議の専門部会として、「自主防災組織活性化推進部会」を設置し、先進地（神戸市）の視察を皮切りに、全５回の検討・協議を経て、平成１８年１月に提言としてまとめられました。（資料別添）

課　　題	提　　案
１　市民防災意識の啓発と高揚	１　防災ビデオの活用や防災マップの作成等による市民防災意識の啓発 ２　防災研修の充実 ⑴　保護者参加に配慮した学校教育（幼・保も含む）における防災教育、防災訓練の見直しと充実 ⑵　社会教育、ことに公民館活動における防災学習の充実 ３　防災リーダー等の育成 ⑴　地域防災リーダーの育成 ⑵　こどもや女性防災リーダーの育成 ⑶　こども災害ボランティアリーダーの育成
２　地域コミュニティーの再生	１　市民と行政全部局との協働による地域コミュニティー再生プロジェクトの創設 ２　「福祉と防災との連携」をめざした市民と行政とによる協働の推進 ⑴　行政内の円滑な部局間連携による地域防災力の強化 ⑵　「福祉ひろば」を活用した地域防災の推進 ⑶　町会・隣組を単位とし、世代間交流に配慮した各種事業の推進 ⑷　町会、民生児童委員協議会などが連携した市民自主防災活動の推進
３　自主防災組織の活性化	１　“住民が自ら考え、行動する”「自主防災組織活性化支援事業」（要援護者台帳作成、防災マップ作成、避難所設置運営訓練など）の一層の充実及び事業成果の迅速な全市的展開 ２　世代間交流を取り入れた地域行事の推進やアイディア溢れる防災訓練（クイズラリー、親子炊き出し訓練など）の普及 ３　消防（団）ＯＢや事業所等地域の人材、資材を活用した自主防災組織の編成（再編成）促進 ４　個々の自主防災組織を支える中間支援組織の結成促進と育成支援

	５　「松本市自主防災組織施設整備費」補助制度の充実と拡大 ６　優良防災組織への顕彰制度の充実 ７　広域的な防災ネットワークづくりと取組み

(ｳ)　広報等

合併４地区の活断層や土砂災害危険個所等を記載した「防災マップ」を作成し、合併地区全世帯に配布。

(ｴ)　その他

ａ　菅谷市長は、公約である「１０のまちづくり」を進めるための重点施策として、「健康づくり、危機管理、子育て支援」の３つを柱とする**「３Ｋプラン」**を提唱。

ｂ　松本市総合計画（基本構想２０１０及び第８次基本計画）の策定。

◎　松本市総合計画・基本構想の概要

項　　目	内　　容
まちづくりのキャッチフレーズ	自然の躍動　文化の鼓動　人の動き　つながり ひろがり　はばたく　まつもと
わたしたちがめざす将来のまちの姿	１　みんなでつくる協働の　まち ２　いつでも健康ではつらつと生きる　まち ３　安全で安心してゆとりをもって暮らす　まち ４　美しい環境を大切にして未来につなぐ　まち ５　熱気と活気にあふれ輝く　まち ６　心豊かに夢がふくらみ育つ　まち
基本理念と経営方針	別　添　資　料　参　照

◎　第８次基本計画の概要

項　目		項目数	内　　容
分野別体系	政策の柱	６	上記将来のまちの姿　参照
	主要政策目標	１８	別添資料参照
	基本施策目標	６０	別添資料参照
リーディングプロジェクト	**最重点プラン**	３	１　いきいき健康のまち **２　あんぜん・あんしんのまち** ３　笑顔あふれる子育てのまち
	重点プラン	８	別添資料参照

c　地域づくり推進システムの構築

総合計画に定めた目標を実現させる方法の一つとして、「地域づくり推進システム」を構築し、「自主防災組織活性化支援事業」と「要援護者避難支援プラン策定事業」の２つをモデル事業として取組むことに決定。

d　地域福祉計画の策定

地域福祉計画は、住民との協働の取組みを通じて策定され、その中で「防災と福祉が連携したまちづくりの推進」が大切な柱の一つとして位置付けられています。

地域づくり支援推進システムについて

理論

【都　市　内　分　権】

（調査･研究への取組みを第８次基本計画で位置付け）

松本市地域づくり推進検討委員会（都市内分権全般に係る協議･検討組織）

（既設）

《今後の取組み（概ね平成１８年度～１９年度》

○ 先進都市の多様な事例の整理
○ 本市にふさわしいあり方の研究

団体自治の強化
(市役所組織の検討)

住民意識の醸成･高揚
（自助・共助・公助の理念）

地域自治の充実
(住民自治の仕組)

実践

《地域支援の庁内体制（平成１８年度着手）》 新規

【地域づくりを支援する事業】
地域住民が自立し、安心し、いきいきと生活できるための住民自らの活動を支援する事業

【モデル事業】
○地域防災力の強化、地域コミュニティ再生
(自主防災組織活性化支援事業)
○ H18 年度　新規３地区

[総合防災課]

《ﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄﾁｰﾑ》
○地域関係課等
・支所出張所
・地区公民館
・地区福祉ひろば･･･
○課題関係課等
・福祉･健康･環境
・建設･商工･･･

【モデル事業】
○地域福祉計画推進支援
(要援護者支援プラン策定事業)

○H18 年度　３地区

[福祉計画課]

《ﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄﾁｰﾑ》
○地域関係課等
・支所出張所
・地区公民館
・地区福祉ひろば･･･
○課題関係課等
・福祉･健康･環境

地域づくり支援庁内調整会議
（部局横断組織）
○ プロジェクトチームの運営上の課題の協議･調整
○ 庁内体制の改善等の協議・調整

≪地域づくり支援モデル事業≫

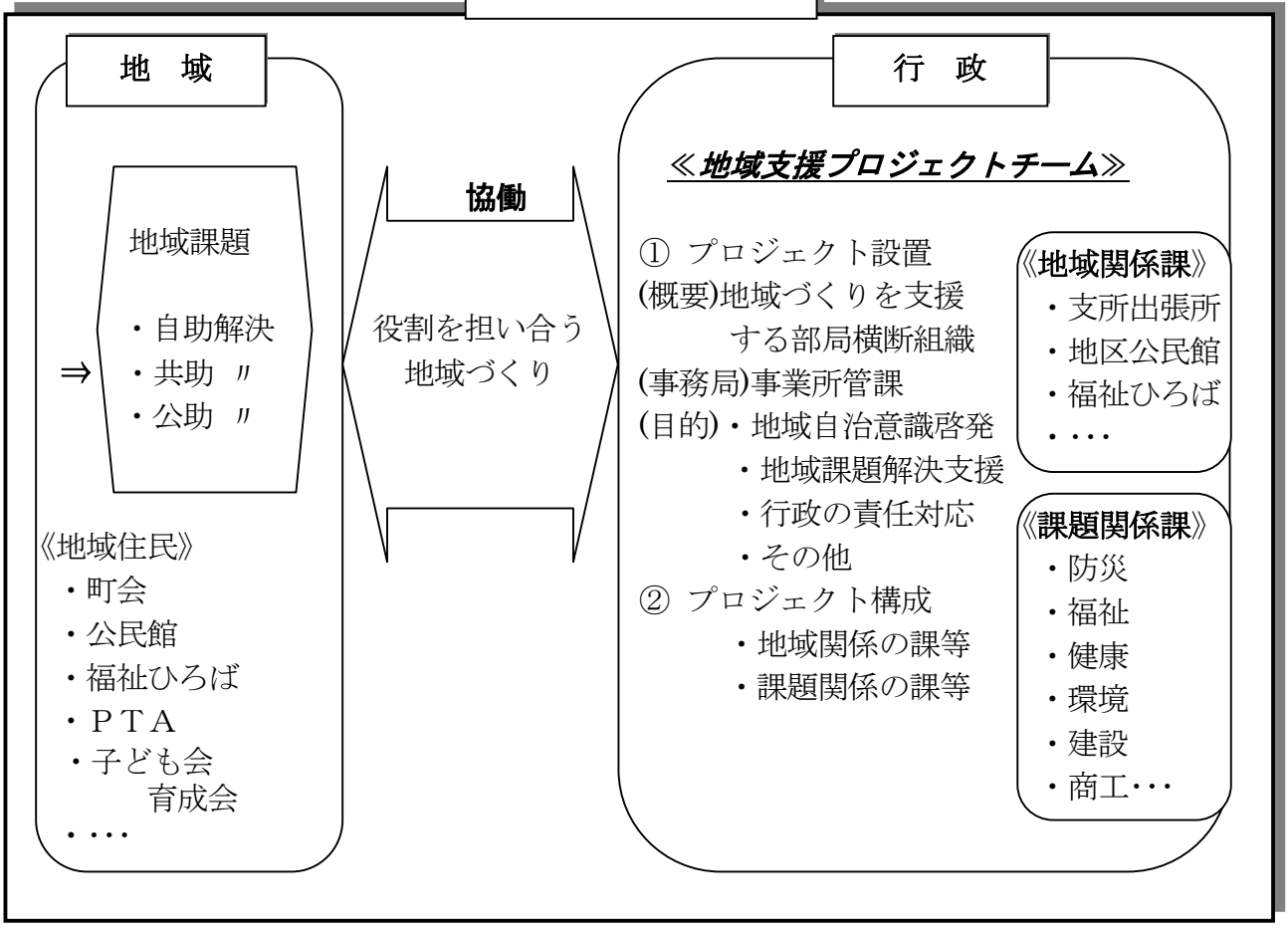
○　**【総合防災課】地域防災力の強化･地域コミュニティの再生**
　（自主防災組織活性化支援事業：H18 年度　新規３地区へ着手予定）

○　**【福祉計画課】地域住民が行う地域福祉計画の推進の支援**
　（災害時要援護者支援プラン策定事業：H18 年度　３地区へ着手予定）

※運用状況に応じて他の事業への拡大を検討します。

○「地域づくり」
　地域住民が自立して、安心して、いきいきとした日常を生活することができるための取組み
○「地域づくり支援事業」
　地域住民の自主的な活動を支援する事業

地域支援のイメージ



６　１８年度体制と「防災と福祉が連携したまちづくり」の推進

市民生活上の安心と安全は、自助・共助・公助のバランスのもとで保障されています。
防災も福祉も、こうした点で共通し密接に関わりあっていると考えております。

ことに福祉行政の上では、平成１２年に改正された「社会福祉法」で地域福祉の推進が明確に位置付けられるとともに、地域福祉計画の策定が平成１５年度から施行されております。
本市では、各地域ごとに住民が主体となって策定されている地域福祉計画の中で、「地域福祉を進める上で、福祉と連携した防災の取組みが、不可欠である。」という認識が示されました。

また、防災行政におきましては、災害で高齢者等弱い立場の者の犠牲が増加しているという現実から、新たな避難勧告等の判断基準や災害時要援護者の避難支援プランのモデルが国から示されました。
そして今、各自治体では、減災の視点から、災害時要援護者に配慮した防災対策を推し進めるため、「防災と福祉」が連携した新たなまちづくりに取組みがはじまってきています。

こうした時代の要請、これまでの２年間にわたる本市自主防災組織活性化支援事業等の蓄積、自主防災組織活性化推進部会からの提言及び地域福祉計画等を踏まえ、松本市では、総合計画の中で定めた「一人ひとりが大切にされるまち」と「協働の取組みで災害に強い安全なまち」の実現に向け、防災と福祉とが互いに連携した新たな体制で歩みはじめております。

⑴　体制の整備

松本市では、総合計画の中でリーディングプロジェクトの最重点プランの一つとして位置付けた「協働の取組みで災害に強い安全なまちづくり」を実現させるため、庁内各部局が連携し地域づくり推進プロジェクトチームが事業を推進していく「地域づくり推進システム」を構築しました。

そしてこのシステムが有効に機能できるかの検証の意味も含め、「自主防災組織活性化支援事業」と「要援護者避難支援プラン策定事業」の２事業をモデル事業に指定しています。

また、今年度から防災全般を所管する総務部総合防災課の中に、防災まちづくり事業を担当する防災まちづくり担当課長が新たに配置されました。

⑵　効果等

平成１８年度事業については、端緒についたばかりですが、すでに次のような効果が生まれてきております。

ア　福祉と連携した防災の取組みは、市民にやさしくわかりやすいものとなっています。
イ　参加者層に変化（ことに女性参加者の増）が現われてきています。これまでの町会長を中心とした町会役員に加え福祉・保健関係団体からの出席者が目立ってきました。

ウ　研修のための研修から、意欲が感じられる雰囲気に変わってきています。
エ　ともに考え、ともに解決しようとする芽が育ってきています。

⑶　事業実施計画

★　重点活動　さまざま資源を生かし、福祉と連携した減災活動の推進

事　業　名		実施時期	内　容　等	備　考
防災意識等実態調査		１０月	全市全地区を対象に、調査を実施	アンケート方式
自主防災組織活性化支援事業	モデル事業	８月から	モデル３地区の最終年度として実施	庁内横断プロジェクトチーム
	自主防災組織推進事業	８月から	上記３地区の成果を他地区に普及させ、組織の活性化を推進させるため、３地区を対象に実施	庁内横断プロジェクトチーム ２年計画で、６回／年の研修を基本
市民防災セミナー		１１月 １月	先進地や身近な地域での取組みを学び、防災意識を高める学習の機会を創る。	２回／年 うち１回はシンポジウム形式で開催
職員防災セミナー		１１月 ２月	災害に対する理解を深めるとともに、災害時の対応能力を向上させる研修会を開催。	２回／年

※　プロジェクトチーム・・・支所・出張所職員、公民館主事、福祉ケースワーカー、保健士、福祉ひろば職員等

⑷　松本市における福祉資源から

■　民生児童委員数　　５０３人（世帯数換算　民生児童委員１人／１８１世帯）
■　あんしん電話設置事業　　１，２４８世帯（平成１７年度末実績）
■　地区福祉ひろば　　２９地区で施設整備し、選任職員を各１人配置
★　「福祉ひろば」は、松本市独自施策による地域福祉を推進する拠点
○　施設内容　　各施設に教養娯楽室と事務室等を整備し、公民館、児童センター、通所介護施設等と併設。　　（施設総面積は、１３５～１５５㎡）

福祉ひろば（城北地区）

活動例：ふれ合い健康教室（征矢野町会）

スタートした新年度自主防災組織活性化支援事業

城北地区

要援護者カードの保管等を考える城北地区

里山辺地区

訓練等について検討する里山辺地区

芳川地区

災害の実情と教訓を学ぶ芳川地区

四賀地区

避難所の実情と自治運営を学ぶ四賀地区