

首都直下地震対策検討ワーキンググループ  
第8回会合

# 地域防災力、防災意識の向上

平成24年10月16日  
内閣府(防災担当)

# 東日本大震災の課題、教訓

東日本大震災では、地域防災力を向上させることの重要性が改めて認識された。

災害対応において行政の責任は大きいですが、一方で行政による対応には限界があり、住民、企業、ボランティア等の民間各主体が、必須の担い手と期待される。まず、住民一人一人が防災に対する意識を高め、自らの命と生活を守れるようにすべきであり、それが可能となるように住民のエンパワーメントを行政や官民の諸団体が後押しすべきである。また、災害時には、地域で市民同士が助け合い、行政とも連携しつつ市民の協働による組織・団体が積極的・主体的に地域を守るような社会づくりを普段から進めておくことが必要である。

(出典)防災対策推進検討会議 最終報告(平成24年7月31日)

## 地域防災力の必要性に関する反省点と教訓

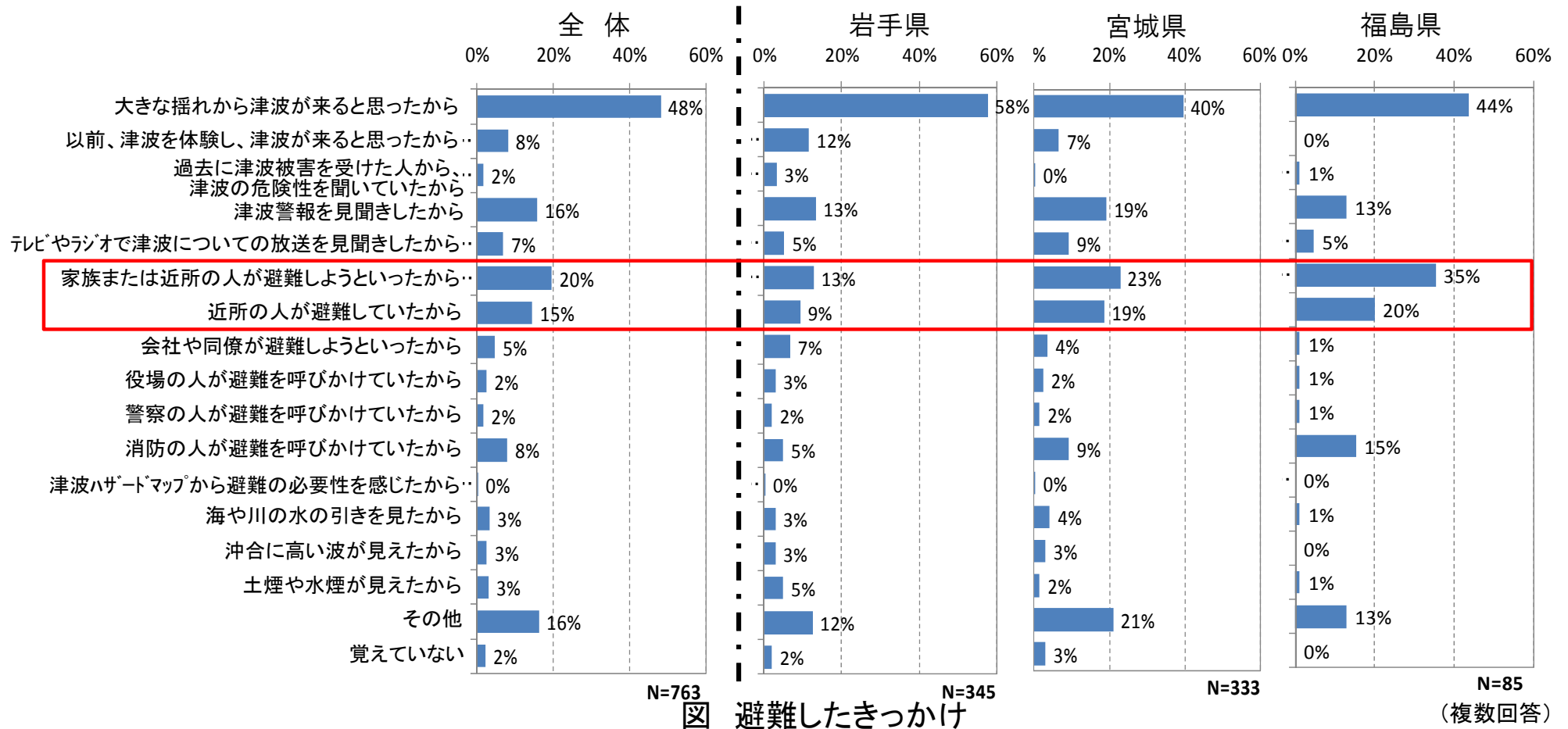
反省	教訓
<p>災害対応の現場では、<u>ボランティアによる炊き出しや片付けの支援、貨物輸送業者等による支援物資の倉庫における効率的な運営や宅配事業者による在宅避難者への生鮮食料品等の宅配</u>など、民間の各主体による活動が有効な例が多く見られた。このように、災害対策に当たって、地域、市民、企業レベルの取組を組み合わせなければ、十分な対応が行えないことを認識した。</p>	<p>地域の住民や団体等、ボランティア、企業等の多様な主体が自らの命、安全を自ら守る、地域の安全は自分たちで守るという「自助」、「共助」の意識を高め、災害対応において、周囲を支援するような地域の防災力の強化を図ることが必要。</p>

(出典)「東日本大震災の課題と教訓の総括」(中央防災会議 防災対策推進検討会議 第12回資料(平成24年7月19日))

地域における災害時の避難の呼びかけや率先避難が避難を促した。

地域防災力の必要性に関する反省点と教訓

大きな揺れから津波の襲来を察知して避難した人が多いが、地域における避難の呼びかけや率先避難が避難を促す要因となる



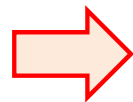
(出典)「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告(参考図表集)」

日頃からの訓練等の活動により、震災時に自主防災組織が中心となって迅速な避難を行い、その後の避難所運営も避難者間で役割分担を行う等、自主的な活動が行われた。

## 大船渡市赤崎町生形地区自主防災組織

### 訓練が効果的に作用し迅速・適切に避難

- 生形地区の自主防災訓練の住民(世帯)参加率が100% (平成22年)
  - 生形地区の自主防災組織のリーダー(赤崎地区公民館長)が、当該避難訓練における住民参加率を調査、公表することにより、生形地区内の各班長に参加率向上を促す取組みを行っていた。



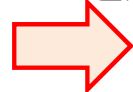
**地震発生後すぐに避難を開始、342名が難を逃れた。**  
(平地の住宅地は、ほぼ全域が津波の被害を被っており、適切な避難行動を行わなかった場合、相当数の被害が生じたことは想像に難くない)



【地図： Google Map】

### 徒歩避難の徹底、ヘリポート確保

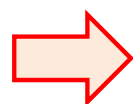
- 避難時は、公民館が孤立した際に、隣接するスペースを駐車場ではなく、ヘリポートとして確保できるよう、徒歩避難を徹底していた。



**発災後、米軍ヘリコプターがこの避難所に着陸、物資を提供した。**

### 地域コミュニティを活用した自主的な活動

- 自主防災組織リーダーが日頃の防災訓練やコミュニケーションにより、地域住民の事情を把握していた。



**米軍ヘリコプターによる食料供給時、米軍との折衝及び供給された食料の説明について、住民の中の外国出身の方に、通訳をお願いすることができた。**

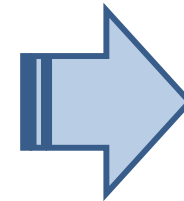
(出典)岩手県「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」

災害発生直後は市町村職員による避難所対応が困難であり、地域防災力での対応が有効であった。

## 岩手県宮古市の例

## 発災時に必要だったもの

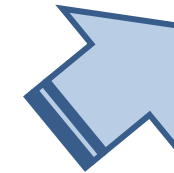
- 水、食料、石油ストーブ → 近隣住民が提供
- 毛布 → 備蓄倉庫、自主防配備品
- トイレ → 自主防配備品



日常からの  
コミュニティが  
役立った

## 市の対応が困難だったもの

- 避難所運営 → 教員自主防災組織や近隣住民が対応



## その理由

- 市庁舎が被災し、発災当日は庁舎から出られなかった。
- 公用車70台が被災したほか、停電等で情報収集・伝達が行えないなか、物資の配送や配送量に制約が生じた。
- 情報が少ないなかでも可能な限りの食料等を手配し、動ける職員は物資の配送を行った。

(出典)宮古市「東日本大震災における避難所運営と仮設住宅の状況について」(東日本大震災における災害応急対策に関する検討会 第5回(平成23年10月4日))



企業・工場等が地域住民の避難場所となる等、有効に活用された事例がみられた。

企業等が避難場所として活用された事例

### ヤヨイ食品(気仙沼市)

「ヤヨイ食品の気仙沼工場では従業員ら約350名が孤立して安否確認ができず、懸念されていたが、16日午前までに、工場内にいた全員の安全を確認した。

ヤヨイの工場は気仙沼港の岸壁の目の前にあり、同市内でもシンボリックな建物。地震発生直後から300~400名の従業員と一部市民が工場内に避難し、津波から住民等を守る役割を果たした。

(出典) 「フードエンジニアリングタイムズ Ver. 137 2011. 3. 16配信」より作成



(出典)「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告(参考図表集)」

### キンビール仙台工場(仙台市)

キンビール仙台工場では、従業員と工場関係者352名、お客様と近隣住民129名、計481名が敷地内にあるビルの屋上に避難した。

平成20年5月、仙台市と仙台工場が「津波発生時における緊急一時的な津波避難ビルとしての使用に関する協定」を締結しており、近隣住民も参加しての防災訓練が実施されていた。その結果、近隣住民の中でも仙台工場が「津波避難ビル」であるという意識が定着し、地震後素早く工場への避難を行った。なお、訓練当初は敷地内のグラウンドが避難場所であったが、大津波警報の発令を受けて、ビル屋上に避難場所を変更した結果、津波浸水を避けることができた。

(出典) 日本財団ROADプロジェクトHP

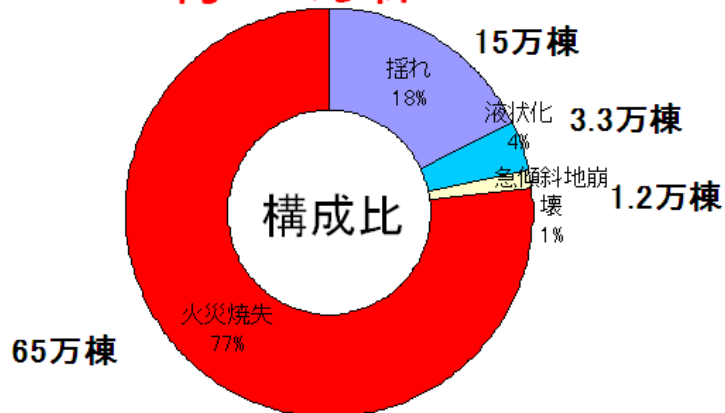
首都直下地震では、膨大な被害の発生が想定されるため、公的な被災者支援だけでは限界がある。

首都直下地震の被害想定概要(東京湾北部地震M7.3)

※平成17年2月25日

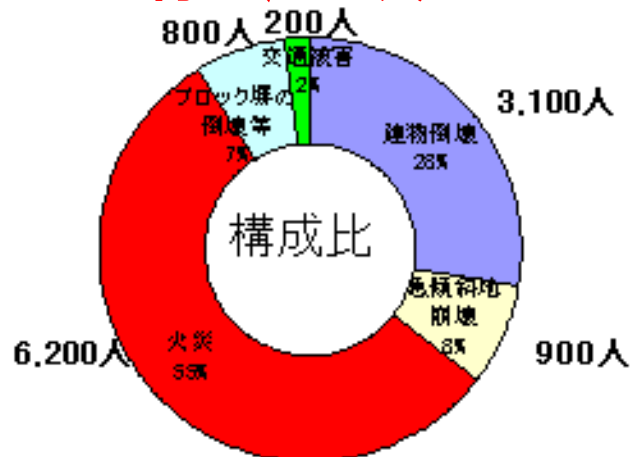
①建物全壊棟数・火災焼失棟数  
 <冬夕方18時 風速15m/s>

約85万棟



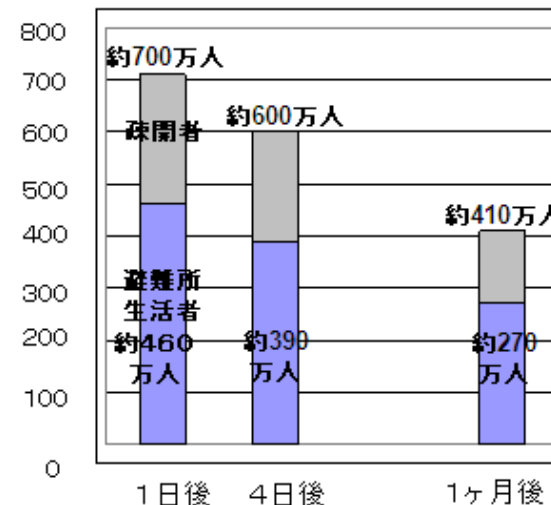
②死者数 <冬夕方18時 風速15m/s>

約11,000人



③避難者数 **最大約700万人**  
 (うち避難所生活者**約460万人**)

(単位:百万人)



④帰宅困難者数 <昼12時>

約650万人



東日本大震災当日の都庁内の状況 (東京都撮影)

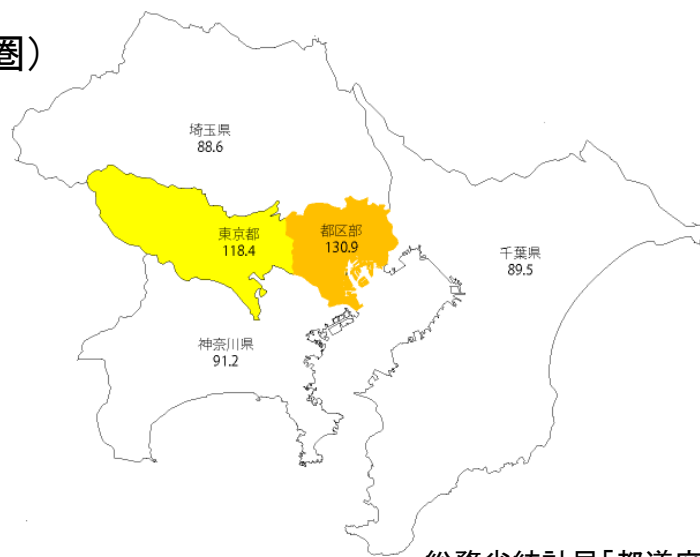
都心部(東京都特別区)では昼間人口が約1,171万人(夜間人口比約131%、千代田区では1,739%)となっている。日中に地震が発生した場合、多数の要救助者や帰宅困難者への対応は行政機関だけでは限界があると考えられるため、企業・住民等が連携した対応が求められる。

■ 東京圏における昼夜間人口(平成22年)

	昼間人口(人)	夜間人口(人)	昼夜間人口比率
埼玉県	6,373,489	7,194,556	88.6%
東京都	15,576,130	13,159,388	118.4%
うち特別区	11,711,537	8,945,695	130.9%
千葉県	5,560,489	6,216,289	89.5%
神奈川県	8,254,193	9,048,331	91.2%

出典:総務省統計局「都道府県・市区町村別主要統計表(平成22年)」

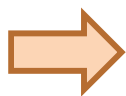
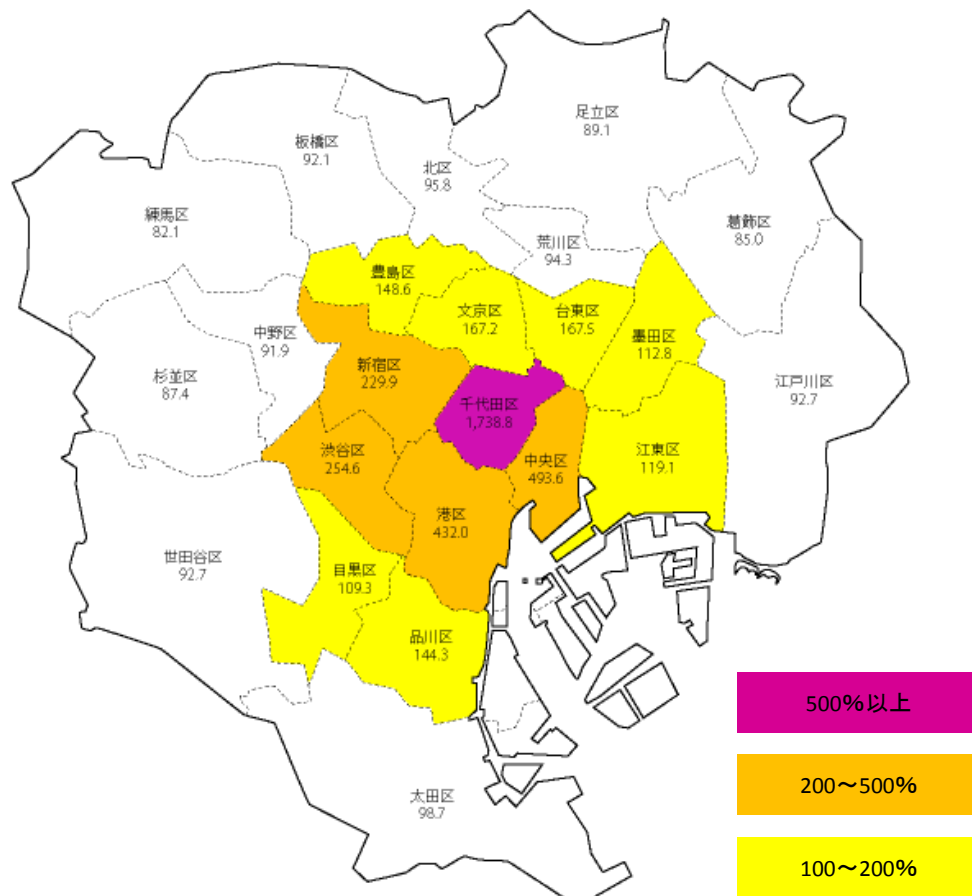
(東京圏)



総務省統計局「都道府県・市区町村別主要統計表(平成22年)」より作成

■ 昼夜間人口比率(平成22年)

- 東京都千代田区が最大(1,739%)の昼夜間人口比率
- 千代田、中央、港、新宿、渋谷の5区に、特に人口が集中



通勤・通学者、企業、家族等が望ましい帰宅困難者対応を知ることが重要



膨大な数の被災者の中には、多数の要援護者が含まれている。要援護者が必要とする対応をきめ細かに行うためには、地域住民・ボランティア・NPO等の協力が必要である。

- 乳幼児約140万人、単身高齢者約130万人
- 要介護認定者約80万人
- 難病患者約18万人
- 身体障害者約100万人、知的障害者約15万人、精神障害者約90万人

(注)重複して計上されている。

■乳幼児、単身高齢者

	都県人口 *1	0~4歳の乳幼児 *1	65歳以上の単身高齢者 *1
埼玉県	7,194,556	301,586	204,212
千葉県	6,216,289	255,768	191,292
東京都	13,159,388	500,269	622,326
神奈川県	9,048,331	386,632	308,463
<b>合計</b>	<b>35,618,564</b>	<b>1,444,255</b>	<b>1,326,293</b>

■要介護認定者

	要介護認定者 *2
埼玉県	151,358
千葉県	136,556
東京都	318,863
神奈川県	204,858
<b>合計</b>	<b>811,635</b>

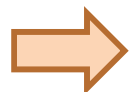
■難病患者

	難病患者 *3
埼玉県	35,495
千葉県	34,049
東京都	65,177
神奈川県	48,609
<b>合計</b>	<b>183,330</b>

■障害者

	身体障害者 *4 (身体障害児を含む)	知的障害者 *5 (知的障害児を含む)	精神障害者 *6
埼玉県	205,796	30,732	181,637
千葉県	177,813	26,553	156,940
東京都	376,416	56,211	332,228
神奈川県	258,822	38,650	228,439
<b>合計</b>	<b>1,018,847</b>	<b>152,146</b>	<b>899,244</b>

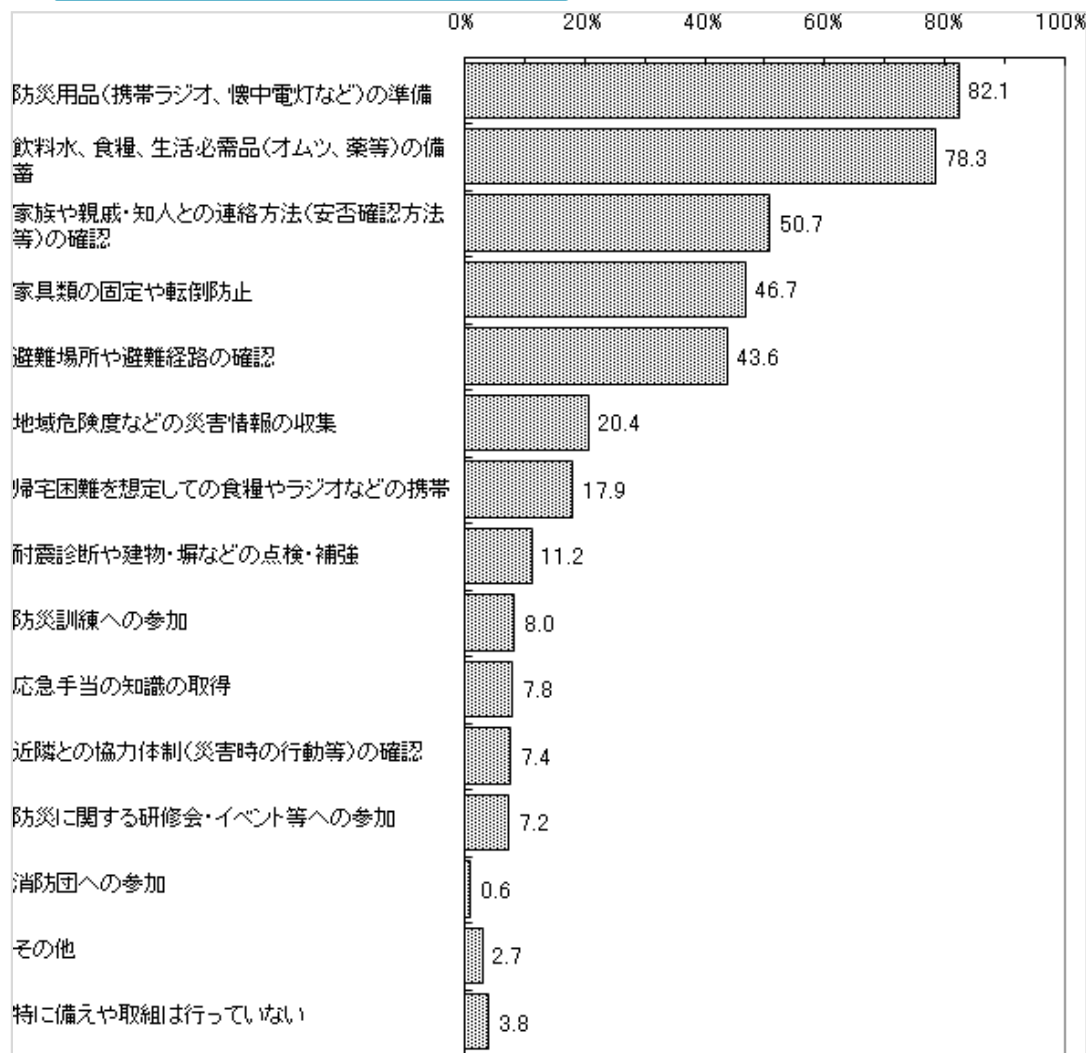
出典：  
 \*1 平成22年国勢調査人口等基本集計(総務省統計局)  
 \*2 WAMNET(<http://www.wam.go.jp/wamappl/00youkaigo.nsf/aAreaSelect?OpenAgent>) ※(独)福祉医療機構による福祉・医療・保健に関する情報提供のHP  
 \*3 難病情報センター(<http://www.nanbyou.or.jp/entry/1358>)  
 \*4 厚生労働省「身体障害児・者実態調査」(平成18年)、厚生労働省「社会福祉施設等調査」(平成18年)より推計  
 \*5 厚生労働省「知的障害児(者)基礎調査」(平成17年)、厚生労働省「社会福祉施設等調査」(平成17年)より推計  
 \*6 厚生労働省「患者調査」(平成20年)より推計



住民・企業等において、周辺の要援護者を支援する意識を高めることが重要

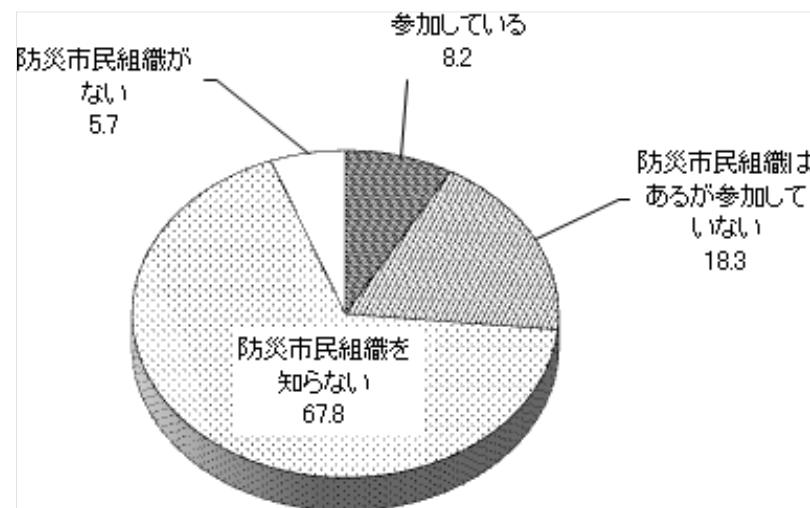
都民に対する意識調査からは、近隣との協力体制等の備えや、防災組織への参加等、地域防災力としての具体的な取組みをしている割合が低いことが懸念される。

防災に関する備えや取組

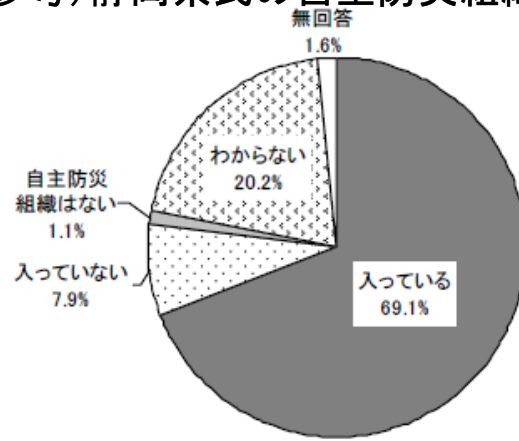


(出典)東京都生活文化局「平成23年度第4回インターネット都政モニターアンケート結果」(平成23年11月17日)

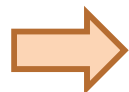
防災市民組織への参加の有無



(参考)静岡県民の自主防災組織加入率



(出典)静岡県危機管理部危機情報課「平成23年度東海地震についての県民意識調査」(平成23年11月)



地域防災活動に参加してもらうための活動環境の整備が必要

国民一人ひとりの意識向上と具体的な行動(自助)、さらに地域の多様な主体のネットワークによる協働の活動(共助)の促進により、減災社会を実現する取組みが必要である。

## 災害被害を軽減する国民運動

「安全・安心に価値を見だし行動へ」をキャッチフレーズに、自助、共助、公助の取組による日常的に減災のための行動と投資を行なう国民運動を展開する。

1. 防災(減災)活動へのより広い層の参加(マスの拡大)
2. 正しい知識を魅力的な形で分かりやすく提供(良いコンテンツを開発)
3. 企業や家庭等における安全への投資の促進(投資のインセンティブ)
4. より幅広い連携の促進(様々な組織が参加するネットワーク)
5. 国民一人一人、各界各層における具体的な行動の継続的な実践(息の長い活動)

(出典)内閣府(防災)資料

## 防災フェア等普及啓発のためのイベント

「防災フェア」等のイベントにおいて、防災に関する展示や体験の機会が提供されている。

### 【防災フェアの内容】

- 災害教訓の語り部、女性による防災対策講演会
- 首都直下地震の映像解説
- 帰宅困難者に関する取組の紹介
- 非常食の紹介・試食



(出典)内閣府(防災)HP

## 防災ポスターコンクール

広く一般から防災に関するポスターデザインを公募することにより、防災意識の一層の高揚を図るために「防災ポスターコンクール」が実施されており、児童から大人まで幅広い層からの応募を得ている。

### 【平成23年度の入賞作品(一部)】

幼児・小学1～4年生の部



小学5・6年生の部



(出典)内閣府(防災)HP



東日本大震災の教訓をわかりやすく国民に伝える等、意識啓発に向けた取組を、国や地方公共団体、個々の住民、企業等が継続して進めていくことが必要である。

## (国の取組み)災害教訓の継承

- 東日本大震災等、近年に発生した災害について、住民や企業等の地域防災力で備えられる対策を「一日前プロジェクト」でわかりやすく紹介している。
- 中央防災会議「災害教訓の継承に関する専門調査会」により、過去の多数の災害に関する報告資料が作成されている。

⇒ これらの情報を効率的に活用

## 各種防災教育活動の促進

### 「ぼうさい探検隊」マップコンクール

(主催:一般社団法人社団法人日本損害保険協会、朝日新聞社、ユネスコ、特定非営利活動法人日本災害救援ボランティアネットワーク)

子どもたちがまち中を探検して自ら防災や防犯の施設や設備を発見し、マップにまとめる実践的防災教育プログラムである「ぼうさい探検隊」活動の普及が進められており、小学生を対象としたマップコンクールにおいて、優良事例の表彰を行なっている。

### 「ぼうさい甲子園」

(主催:兵庫県、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構、毎日新聞社)

自然災害から命と安心・安全な暮らしを守るため、学校や地域、家庭などで子どもや学生が取り組んでいる活動や記録、防災に関する知恵やアイデアを募集・審査して全国大会(神戸市)で表彰及び事例発表を行なうことを通じて、将来の自然災害への備えの意識を高める。

### 「防災教育チャレンジプラン」

(主催:防災教育チャレンジプラン実行委員会)

防災教育のアイデア募集をして、優良事例につき資金を供出して、そのアイデアを実験的に行ってもらうもの。

おばあちゃんが残してくれた“備え”をご近所にもおすそ分け

Episode 1  
東日本大震災(平成23年3月)  
仙台市青葉区 30代 女性 会社員

信号も止まり、街中がまさにパニックに近い感じになっているなか、やっとの思いで自宅に帰ってきたものの、家の中はキッチンもリビングも物が散乱状態。  
母とふたり、不安になりながら最低限の片づけをしている時に、亡くなったおばあちゃんが残してくれた“防災袋”が出てきたんです。中には簡易カイロもたくさん入っていたので、早速ご近所に配りました。  
あの日は夕方から雪が降ったので、わずかな暖であっても、とても喜ばれました。もちろん私も母も“おばあちゃんありがとう”と何度も何度も感謝しました。  
震災後は、親戚や親しい知人などの連絡先となる電話番号などを、小さな紙にメモしてサイフの中に入れ、常に持ち歩くようになりました。  
当然ですが、携帯電話に連絡先が入っていても電池が切れていると何の情報も得られないわけですから。  
常日頃から“備えておくこと”の大事さをわかっていた

つもりでしたが、具体的な行動となるとなかなかできないもの。  
おばあちゃんの気遣いに助けてもらってからは、悔いを残さないためにも“思ったらすぐやる”ことを実行しています。



(出典)内閣府(防災)HP

防災施設の整備はコストや技術面の課題があるが、自主防災組織が積極的に関わり、避難路やヘリポートの整備を進めている例もみられることから、地区単位での防災対策を推進する必要がある。

### 避難階段、避難路を整備

おおみさき

#### 大水崎地区津波災害避難路（和歌山県串本町）

避難路全景



(出典)消防防災博物館HP

- ・串本町は南海地震が発生すれば5分～10分で津波が来襲する。その中でも、大水崎地区はそのほとんどが海拔3メートル以下の土地であるため、町内で津波被害が最も心配される地域である。
- ・自主防災組織が2年をかけて、海拔約10メートルの高台まで速やかに避難できる避難路を完成させ、さらに高台へと避難できる避難路を町が整備した。これにより、海拔37メートルの地点にある指定避難場所(総合運動公園)まで約15分かかっていた時間が、約5分に短縮された。
- ・また、夜間でも避難しやすいように、避難路沿いに停電しても2時間は電気がついて足元を照らす蓄電池式の非常灯が5基整備されている。

くやぶ

#### (桑藪地区)ヘリポート兼多目的広場（高知県越知町）

- ・桑藪地区は、災害などで町道が通行止めになった場合、集落は孤立する。
- ・桑藪自主防災組織ではヘリポート適地の調査を自分たちで行い、見つけた場所の地権者との用地交渉を行い、無償提供にこぎつけた。
- ・地区の人びとが、自主防災組織の人びととともに建設作業に参加した。必要な資機材などはすべて住民たちが持ち寄った。
- ・地区の人びとをはじめ地区から出ていった人たちも参加し、伐採や切り株の撤去作業、参考資料や写真を見たりパイロットの指導を受けたりしながらのヘリポート造成作業を行った。

ヘリポート全景



(出典)消防防災博物館HP

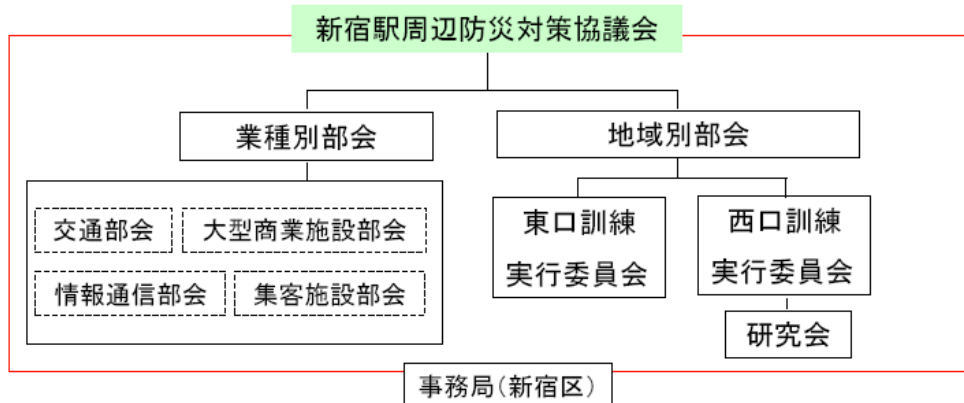


- 首都直下地震や南海トラフ巨大地震等の災害に備えるため、関係機関により構成される協議会な多数の機関が参画する場を設置し、その枠組みを活用した地域ブロック単位の訓練を実施すべきである。
- 市町村や町内会など、地域レベルでの訓練の実施に当たっては、学校、自主防災組織、地域団体、医療機関、応援協定を結ぶ民間企業、NPO、NGO等、地域に関係する多様な主体（防災活動の主体に限らず、まちづくり活動等の主体を含む）が連携し、過去の災害履歴などの地域性を踏まえた訓練を行うべきである。

(出典)防災対策推進検討会議 最終報告(平成24年7月31日)

## 新宿駅周辺防災対策協議会

新宿駅周辺では、新宿区や周辺の企業、商店、大学(学生)、病院等が連携し、帰宅困難者対策のための訓練協議会を設置し、官民で連携した訓練を継続して行っている。企業の情報提供システムの活用等、様々な試みを導入している。



## 地域で取り組む 帰宅困難者への情報提供の実験

一時滞在施設への避難誘導情報の提供等



新宿駅西口地下広場モニター



新宿駅東口アルタビジョン

一時滞在施設

都庁舎



四谷地域センター



14

(出典)新宿区「新宿駅周辺防災対策協議会の取組み」(平成24年7月11日)