

# 特 集

## 共助による地域防災力の強化 ～地区防災計画制度の施行を受けて～

首都直下地震、南海トラフ地震等大規模広域災害の発生が懸念される中で、国及び地方公共団体によるソフト及びハードの対策を組み合わせた防災・減災対策（公助）とともに、住民自身による自助、地域コミュニティ等における共助が災害対策に重要な役割を果たすようになってきている。

東日本大震災においては、地震や津波によって、市町村長が亡くなったり、多くの市町村職員が被災する等本来被災者を支援すべき行政自体が被災し、行政機能が麻痺した。このような大規模広域災害時における「公助の限界」が明らかになった一方、自助・共助による「ソフトパワー」の重要性が強く認識されたことから、平成25年の「災害対策基本法」の改正においては、地区居住者等による地域コミュニティレベルでの防災活動に関する計画である地区防災計画制度が創設された。

そこで、平成26年4月に地区防災計画制度が施行されたことを踏まえ、東日本大震災後の地域コミュニティにおける共助による防災活動について、最新データを踏まえて検証を行い、これらを活用した地域防災力の強化の方向性を考えるものとする。

## 【特集目次】

- 第1章 はじめに ～首都直下地震、南海トラフ地震等の発生の懸念～
- 第2章 「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性
- 第3章 平成25年災害対策基本法改正と地区防災計画制度
- 第4章 地域コミュニティにおける先進的な取組の事例
- 第5章 まとめと今後の方向性

## 第1章 はじめに ～首都直下地震、南海トラフ地震等の発生の懸念～

平成25年に公表された中央防災会議の首都直下地震及び南海トラフ地震に関する各ワーキンググループの最終報告では、地震による災害規模を推計するとともに、適切に防災・減災対策を講じれば、被害量は確実に減らすことができる旨指摘している。

### 1 平成25年版防災白書特集との関係

平成25年版防災白書の特集では、「指標等から見る我が国の防災対策」というテーマで、自助、共助及び公助の各種データを基に我が国全体の災害による被害の軽減に向けた取組について分析を行った。

その「まとめ」では、「首都直下地震や南海トラフ巨大地震等の大規模地震の発生が懸念される中、国及び地方公共団体における取組をさらに強化し、ソフト、ハード対策を組み合わせた防災・減災対策を進めていくことや地域住民、事業者、災害ボランティア等との連携による取組の強化等により、地域の防災力の向上を図っていくことが、ますます重要となっている。」旨指摘している（内閣府（2013）「平成25年版防災白書」P 38参照）。

平成26年版防災白書の特集では、平成25年版防災白書での分析も踏まえつつ、地域防災力向上のために、昨年6月の「災害対策基本法」の改正で創設され、本年4月から施行された地区防災計画制度を取り上げ、共助による地域防災力の強化の方向性について考えるものとする。

なお、ここでは、自助・共助・公助に関するデータのうち、特に共助の部分に焦点をあてて検証を行うが、自助についても共助とあわせて、「自助・共助」という形で記載している場合もある。

### 2 首都直下地震及び南海トラフ地震

ところで、首都直下地震及び南海トラフ地震についても、昨年から検討が進んでいることから、まず、これらについて簡単に整理しておきたい。

まず、「首都直下地震」とは、首都及びその周辺地域の直下で発生するマグニチュード7クラスの地震及び相模トラフ（相模湾から房総半島南東沖までの海底の溝）沿い等で発生するマグニチュード8クラスの海溝型地震のことである。

中央防災会議のワーキンググループの平成25年の報告では、いくつかのタイプに分けて想定を行い、30年以内に70%の確率で起きるとされるマグニチュード7クラスの首都直下地震が都心南部直下で発生した場合には、最悪の場合、死者が約2万3,000人、経済被害が約95兆円に上るとの想定が発表されている。

同報告では、建物の耐震化の推進や出火防止策の強化等事前に対策を講じれば被害は大幅に減るとし、しっかりとした備えの重要性について指摘している（中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ（2013）「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」参照）。

次に、「南海トラフ地震」とは、南海トラフ（駿河湾から日向灘沖までの太平洋沖の海底の溝）沿いで発生する最大クラスの地震（マグニチュード9クラス）のことである。

この地震については、平成25年度に中央防災会議のワーキンググループから報告が出されており、最大で死者約32万3,000人、約170兆円の直接被害と約45兆円の生産・サービス低下の影響が出るとされている。

同報告では、耐震化や津波避難対策等の防災・減災対策を講じれば、被害量は確実に減らすことができる旨指摘している（中央防災会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ（2013）「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」参照）。

なお、以前は「南海トラフ巨大地震」という用語が使われていたが、現在では、「南海トラフ地震」という用語が使われるようになっている。そのため、特集部分では、以前の報告書を引用したり、会議名等を除き、原則として、「南海トラフ地震」という用語を使っている。

### 3 大規模広域災害と自助・共助の重要性

首都直下地震や南海トラフ地震のような大規模広域災害が発生した直後には、状況にあわせて適切な避難行動を行う等自分自身の命や身の安全を守るとともに（自助）、隣近所で協力して生き埋めになった人の救出活動を行ったり、子供や要配慮者の避難誘導を行う等地域コミュニティでの相互の助け合い等（共助）が重要になってくる。

また、東日本大震災においては、地震や津波によって、市町村長が亡くなったり、多くの市町村職員が被災する等本来被災者を支援すべき行政自体が被災してしまい、行政機能が麻痺した。このように大規模広域災害時における「公助の限界」が明らかになり、自助、共助及び公助がうまくかみあわないと大規模広域災害後の災害対策がうまく働かないことが認識された。

そこで、次章では、阪神・淡路大震災、東日本大震災等の教訓を踏まえ、「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性について主要データを用いて整理する。

## 第2章 「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性

阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模広域災害時の「公助の限界」が明らかになるとともに、自助・共助による「ソフトパワー」が重要なものとなっている。

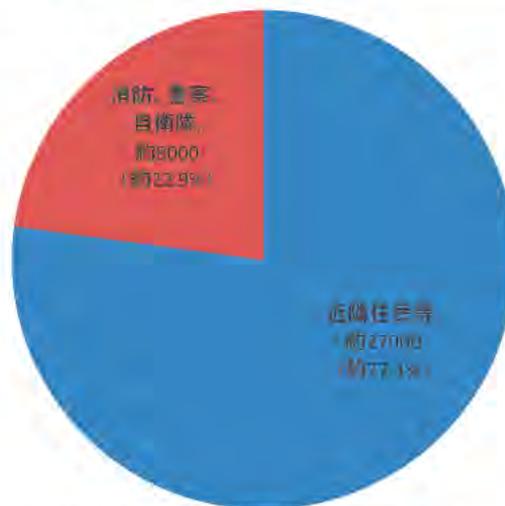
また、国民の意識の中でも、「公助に重点を置くべき」という回答が減少し、「自助、共助、公助のバランスを取るべき」という回答が増加した。

### 1 大規模広域災害時の自助・共助の例

6,400人以上の死者・行方不明者を出した平成7年1月の阪神・淡路大震災では、地震によって倒壊した建物から救出され生き延びることができた人の約8割が、家族や近所の住民等によって救出されており、消防、警察及び自衛隊によって救出された者は約2割であるという調査結果がある（図表1）。

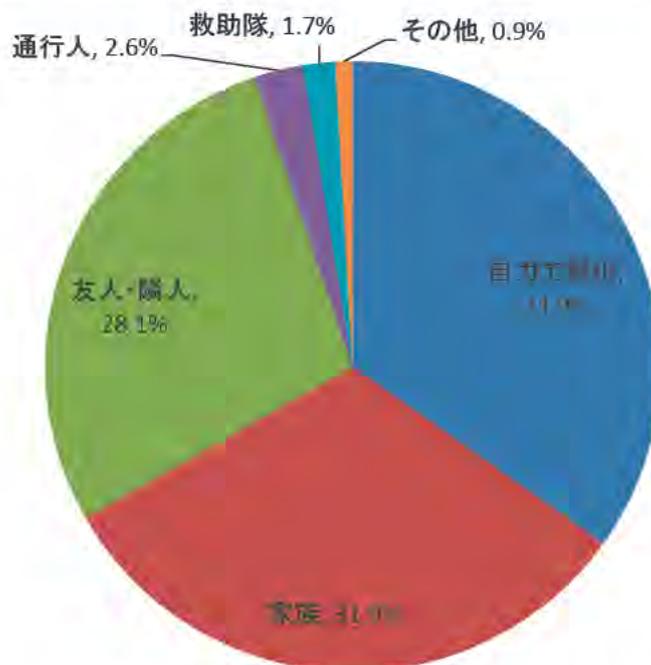
また、別の調査では、自力で脱出したり、家族、友人、隣人等によって救出された割合が約9割を超えており、救助隊によって救助されたのは1.7%であるという調査結果もある（図表2）。

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

これは、地震によって倒壊した建物に閉じ込められた人の救助と地震によって発生した火災の消火活動を行政が同時に行う必要があったため、行政機能が麻痺してしまい、行政が被災者を十分に支援できなかったこともあり、自助・共助による救出率が高くなっている。倒壊した建物に閉じ込められた人の救出は、一刻を争うが、一方で、大規模広域災害時には、全ての倒壊現場に行政の救助隊が速やかに到着することが難しい。そこで、このような状況を前提として自助・共助の強化を図るべきであるといわれるようになった。

さらに、1万8,500人以上の死者・行方不明者を出した平成23年3月の東日本大震災でも、岩手県大槌町のように町長をはじめ町の多くの幹部や職員が津波によって死亡する等本来被災者を支援すべき行政自身も大きな被害を受けた。

このように、行政が被災してしまい、被災者を支援することができなかったため、自助・共助による活動に注目が集まった。

例えば、岩手県釜石市内の児童が、自発的に避難したり、また、地域の住民とともに避難活動を行ったように、地域コミュニティが一緒になって避難をしたり、避難所の運営をするような様々な自助・共助の事例が見られた。

## 「釜石の出来事」について

釜石市は、昭和三陸地震（昭和8年）やチリ地震（昭和35年）等の津波で大きな被害を受けた経験があった。

そのため、同市では、「津波てんでんこ」（「てんでんこ」とは各自の意味。海岸で大きな揺れを感じたときは、肉親にもかまわず、各自一刻も早く高台に避難し、津波から自分の命を守れという意味である。）とよばれる自分の命を守ることの重要性や津波の恐ろしさを伝える防災教育を実施してきたほか、「想定を信じるな」、「最善を尽くせ」、「率先避難者たれ」という「津波避難の3原則」を強く訴えてきた。

こうした教えによって、例えば、全校児童の9割以上が下校していた釜石小学校では、児童全員が無事に避難することができた。さらに、児童の中には、自宅にいた祖母を介助しながら避難を行ったり、津波の勢いの強さを見て、避難してきたまわりの人々とともに、指定避難所よりもさらに高台へ避難したりする例がみられた。

このように、積み重ねられてきた防災教育が実を結び、「津波避難の3原則」がいかされ、釜石市の小中学生のほとんどが津波から避難をして助かることができた（ただし、下校後等で学校にいなかった小中学生5人が犠牲となり、また、学校事務職員1人が行方不明のままである。）。また、このような小中学生の行動の影響を受けて、地域コミュニティの人々の中にも一緒に避難をして助かる人がみられた。

## 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。

### 【調査概要】

- ①調査名 東日本大震災における共助による支援活動に関するヒアリング調査
- ②調査方法 ヒアリング調査
- ③調査対象者 18名（仙台市、大船渡市、気仙沼市で被災経験のある30～80代の男女）
- ④実施期間 平成26年2月～4月

同調査では、被災地や被災者ごとに状況は異なるものの、市町村や自衛隊等による公助のほか、地域コミュニティにおける助け合いによる共助が、被災者の生活の維持に特に大きな役割を果たしていることがわかった。

そして、ヒアリングの中では、「①共助によって倒壊した自宅から救出された事例」、「②共助によって助け合って避難を行った事例」、「③共助によって助け合って避難所の運営を行った事例」、「④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」等がみられた。

#### ①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。

#### ②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しあって避難をすることができた。

#### ③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。

#### ④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。

## 2 地域コミュニティにおける共助による防災活動

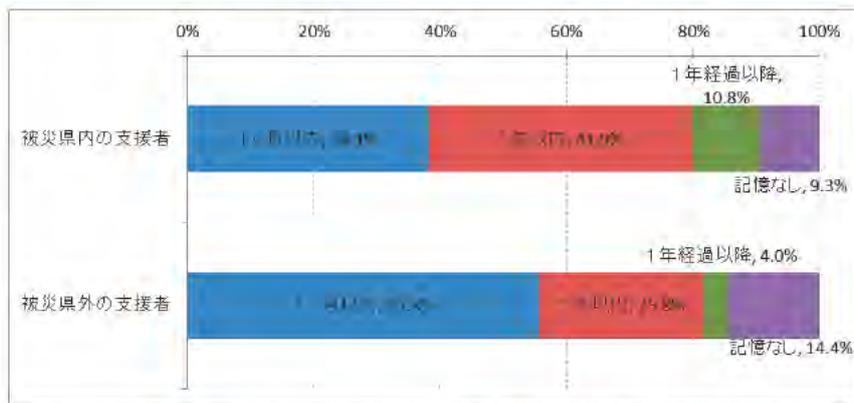
現在、東日本大震災から3年以上が経過したが、被災地における支援活動は、発災直後と比較すると少なくなったといわれている。

内閣府が平成25年に実施した調査によれば、支援活動を行っている者に対して、支援活動を開始した時期についてたずねたところ、被災県外の支援者よりも被災県内の支援者のほうが、発災から1年経過以降に支援活動を実施した割合が高いことがわかっている。

これは、被災県内においては、自身が被災した者が多いことから、その対応が一段落した段階で、被災県外の支援者よりも遅れて支援活動に入った面もあると思われるが、一方で、被災した地域コミュニティに近い者（又は自身も被災者である者）のほうが、地域コミュニティの状況も踏まえながら長く支援を続けている面もあると思われる。

そして、復興においても、地域コミュニティにおける相互の助け合い（共助）が大きな役割を果たしていると思われる（図表3）。

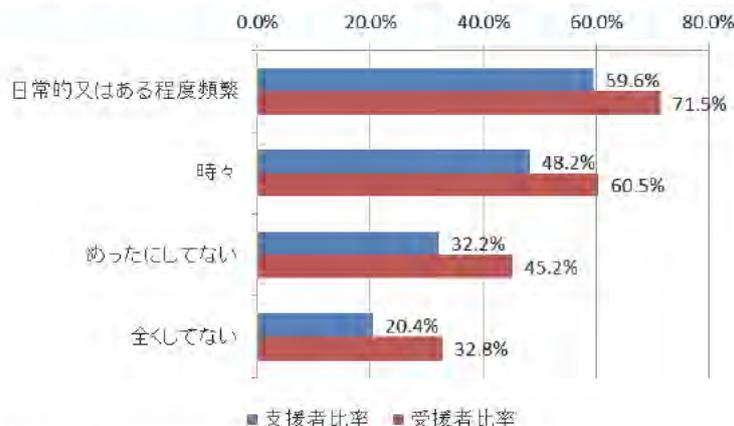
図表3 東日本大震災における支援活動開始時期



出典：内閣府（2013）「東日本大震災における共助による支援活動に関する調査報告書～支援側及び受援側の意識の変化について」より作成

また、東日本大震災の被災者に対する調査においては、東日本大震災前に自治会、町内会等の地縁活動への参加の程度が高い人たちほど、東日本大震災の際に、支援者として活動した比率（支援者比率）も支援を受けた比率（受援者比率）も高いという調査結果がある（図表4）。

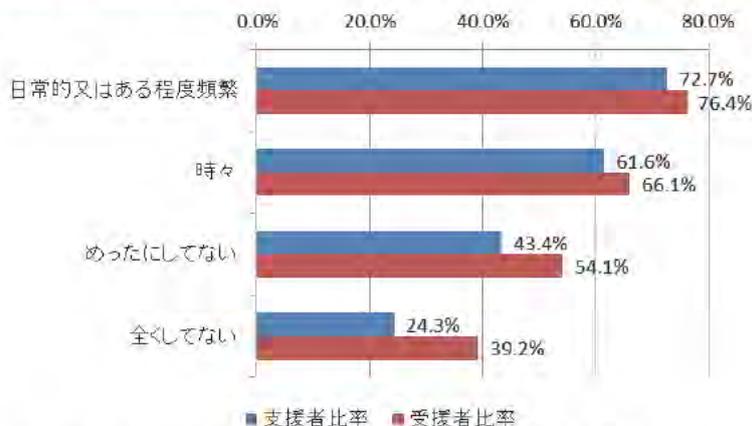
図表4 震災前の自治会・町内会等の地縁活動と支援者比率・受援者比率



出典：日本NPO学会（2014）「震災からの生活復興と民間支援に関する意識調査概要」

さらに、同調査においては、東日本大震災前にNPO、ボランティア等の活動への参加の程度が高い人たちほど、東日本大震災の際に、支援者比率も受援者比率も高いという調査結果がある（図表5）。

図表5 震災前のNPO、ボランティア等の活動と支援者比率・受援者比率



出典：日本NPO学会（2014）「震災からの生活復興と民間支援に関する意識調査概要」

これらを踏まえるならば、東日本大震災の前から、自治会・町内会等の地縁活動やNPO、ボランティア活動等への参加の程度が高い人ほど、大災害時にも孤立することなく、支援したり支援を受けたりすることができる可能性があるといえ、このような活動が地域コミュニティの防災力の向上に重要な役割を果たすと思われる。

一方、平成26年2～3月に内閣府が実施したwebアンケート調査によれば（調査概要参照）、地域コミュニティにおける防災活動を除く一般的な地域活動（地縁活動）と防災活動の関係をみると、一般的な地域活動（地縁活動）を行っている者のほうが、防災活動を実施している割合が高いことがわかる（図表6）。

ここから、一般的な地域活動（地縁活動）と防災活動の関係は深くなっており、一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が、防災活動の活発化につながり、それが地域防災力の強化にもつながると思われる。

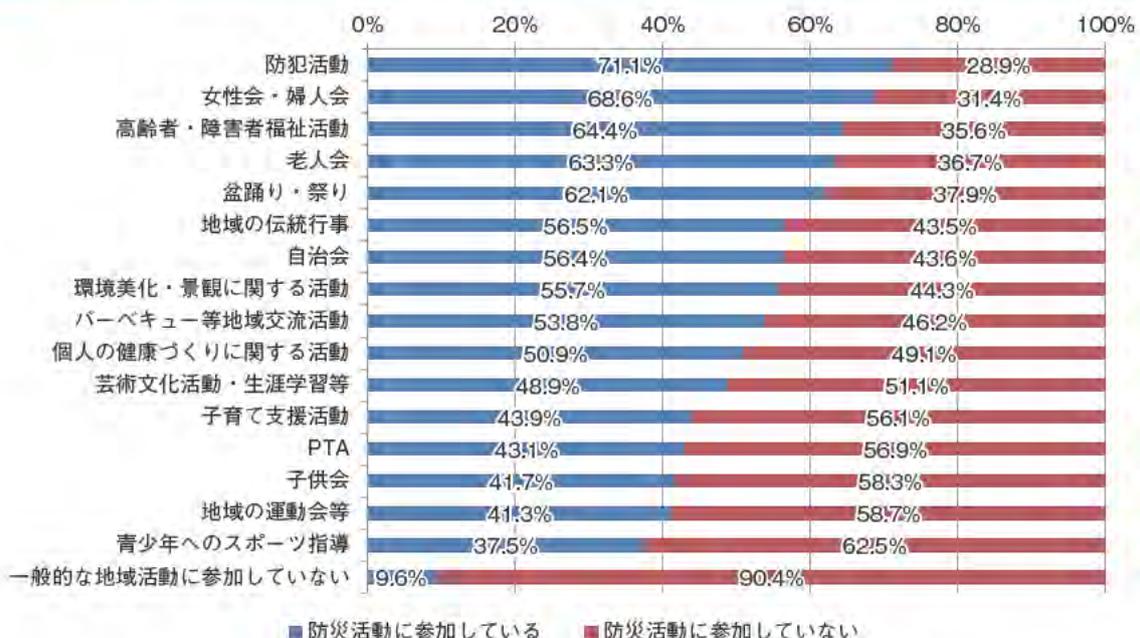
なお、地域活動の中でも、防犯活動（71.1%）、女性会・婦人会（68.6%）、高齢者・障害者福祉活

動（64.4%）、老人会（63.3%）、盆踊り・祭り（62.1%）等に参加している者は、防災活動に参加している割合が比較的高い。これらは、一般的な地域活動（地縁活動）の中でも、特に日ごろから多くの地域住民とのつながりを有していたり、その関係が比較的長く継続される種類の地域活動であるが、このような性格を持つ地域活動と防災活動は、比較的親和性が高い可能性がある。

【調査概要】

- ①調査名 地域コミュニティにおける共助による防災活動に関する意識調査
- ②調査方法 調査会社によるWebアンケート調査
- ③調査対象者 3,000人  
(20歳以上の神戸市、仙台市及び名古屋市在住者各1,000人を調査会社のモニター登録者の中から抽出)
- ④実施期間 平成26年2月27日～3月4日

図表6 一般的な地域活動（地縁活動）と防災活動との関係



出典：内閣府（2014）「地域コミュニティにおける共助による防災活動に関する意識調査」より作成

さらに、同調査において、自助・共助・公助を、それぞれ、「人・組織」、「モノ・金」、「情報」の3つの要素に分類した上で、地域の防災活動の活性化のために必要なものはどれかについて質問した。

その結果、まず、自助・共助・公助それぞれの中では、「共助」が重要だとする回答が最も多いことがわかった。

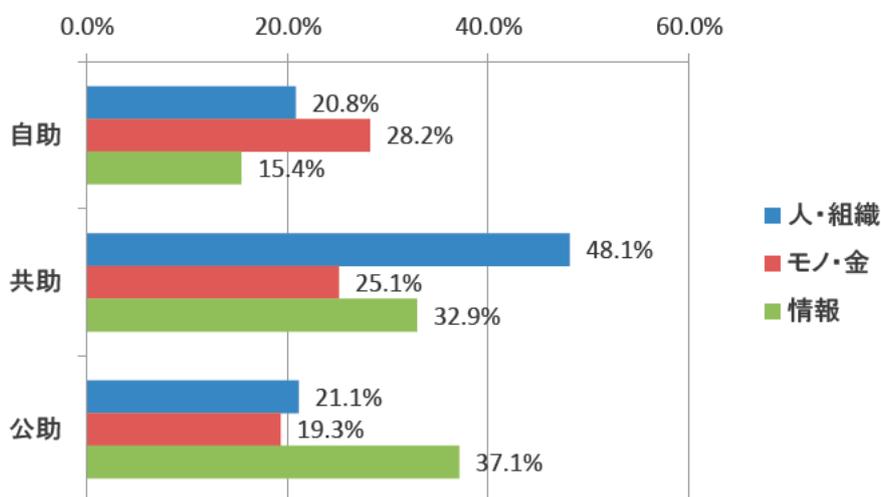
また、「共助」の要素の中でも、「人・組織」（48.1%）が最も必要だと考えられている。

そして、「公助」の要素のうち「情報」（37.1%）を必要だと回答した割合が全体で2番目に高くなっており、「公助」による情報発信が防災活動の活性化に特に必要だと考えられている（図表7）。

このことから、国民は、地域の防災活動の活性化のためには、地域コミュニティにおける防災に関する人・組織がしっかりしていることが必要だと考えており、また、同時に関連制度や支援に関する情報が不十分であることから、公助において、関連情報をしっかりと発信することを求めていると考えられる。

今後、行政において、地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要になる。

図表7 地域の防災活動の活性化のために必要なもの（2つまで回答可）



出典：内閣府（2014）「地域コミュニティにおける共助による防災活動に関する意識調査」より作成

### 企業での防災活動における情報の重要性

ここまで、地域住民を対象にした調査の分析結果を紹介して、地域の防災活動の活性化のためには、行政からの情報提供が重要であること等について述べたが、ここでは、少し観点を変えて、企業に対する調査から判明した防災活動の活性化のための情報の役割について紹介しておきたい。

内閣府の「平成25年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」によれば、大企業が重要な経営資源だと考えているものは、「情報システム」が86.5%（平成23年度比10.8ポイント増）、「通信手段」が84.3%（同10.8ポイント増）、「データ・重要文書」が73.5%（同30.5ポイント増）となっており、上位に情報関係の資源があがっている。

これは、東日本大震災等の経験を踏まえたものであると思われる。つまり、東日本大震災のような大規模広域災害時には、「何が起きたか」を判断することが重要になるが、災害時には、通信回線の輻輳等により迅速に情報を入手することができない場合があるほか、入手できた情報も不正確で信頼できない場合もある。このような場合には、情報に基づいて適切な判断や行動を行うことも難しくなる。

そこで、その解決策として、災害にも強い「情報システム」、「通信手段」の多様化による情報共有、「データ・重要文書」の保全等が重要な経営資源にあげられていると思われる。

このように、企業の観点からも、防災活動の活性化に向けて、情報の在り方がとても重要だと考えられていることがわかる。

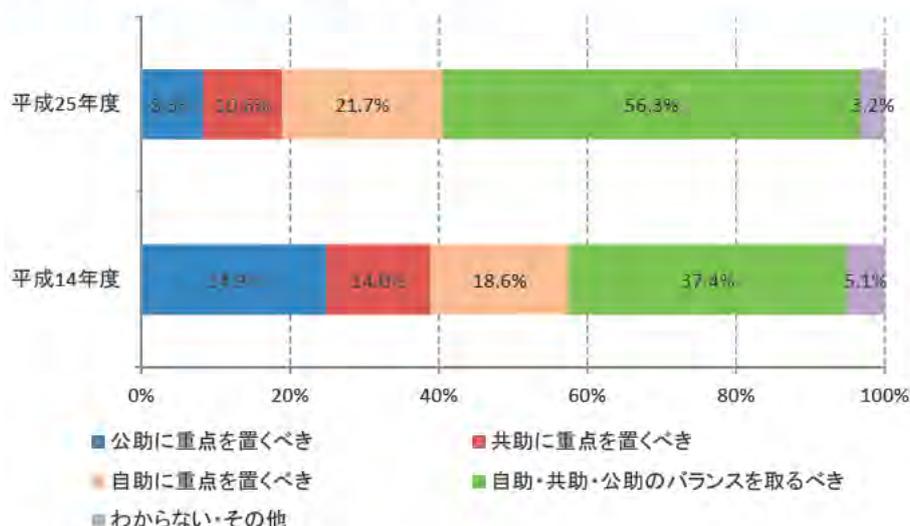
| 経営資源の種類       | 25年度調査結果 | 23年度比     |
|---------------|----------|-----------|
| 情報システム        | 86.5%    | 10.8ポイント増 |
| 通信手段          | 84.3%    | 10.8ポイント増 |
| 外部インフラ        | 81.5%    | 23ポイント増   |
| データ・重要文書      | 73.5%    | 30.5ポイント増 |
| 事務所・店舗        | 66.1%    | 25.7ポイント増 |
| 工場・施設         | 62.1%    | 16.1ポイント増 |
| 輸送手段（物流）      | 61.6%    | 30ポイント増   |
| 装置・機械・器具      | 55.2%    | 19.9ポイント増 |
| 材料・部品等        | 47.0%    | 10.2ポイント増 |
| 決済手段          | 37.5%    | 11.4ポイント増 |
| 自家用発電機、水処理設備等 | 37.0%    | 5.7ポイント増  |
| 特殊技能を有する従業員   | 32.0%    | 1.1ポイント減  |

出典：内閣府（2014）「平成25年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」

### 3 防災に関する国民の意識

国民の意識も変化しており、平成25年11～12月に内閣府が実施した「防災に関する世論調査」では、国民が重点を置くべきだと考えている防災政策に関する質問で、「公助に重点を置くべき」という回答が8.3%と大幅に減少し（平成14年比16.6ポイント減）、「公助、共助、自助のバランスが取れた対応をすべき」という回答が56.3%と大幅に増加した（同18.9ポイント増）。これは、東日本大震災での経験を踏まえてのことである（図表8）。

図表8 国民が重点を置くべきだと考えている防災政策



出典：内閣府（2014）「防災に関する世論調査」より作成

また、国民の災害（大地震）についての家族や身近な人との話し合い等についても、話し合い経験のある国民の割合が62.8%（平成14年比27.9ポイント増）と増加している。ここでも、東日本大震災での経験を踏まえ、国民の関心が高まっていることがうかがえる（図表9）。

図表9 災害（大地震）についての家族や身近な人との話し合い



出典：内閣府（2014）「防災に関する世論調査」より作成

さらに、国民が、災害対策について相談したい人や組織としては、家族・知人、市区町村（の担当者）、近所の人、自主防災組織（町内会）等が上位にあがっており、いずれも地域コミュニティに関係の深い者となっている（図表10）。

図表10 災害対策について相談したい人や組織



出典：内閣府（2014）「防災に関する世論調査」より作成

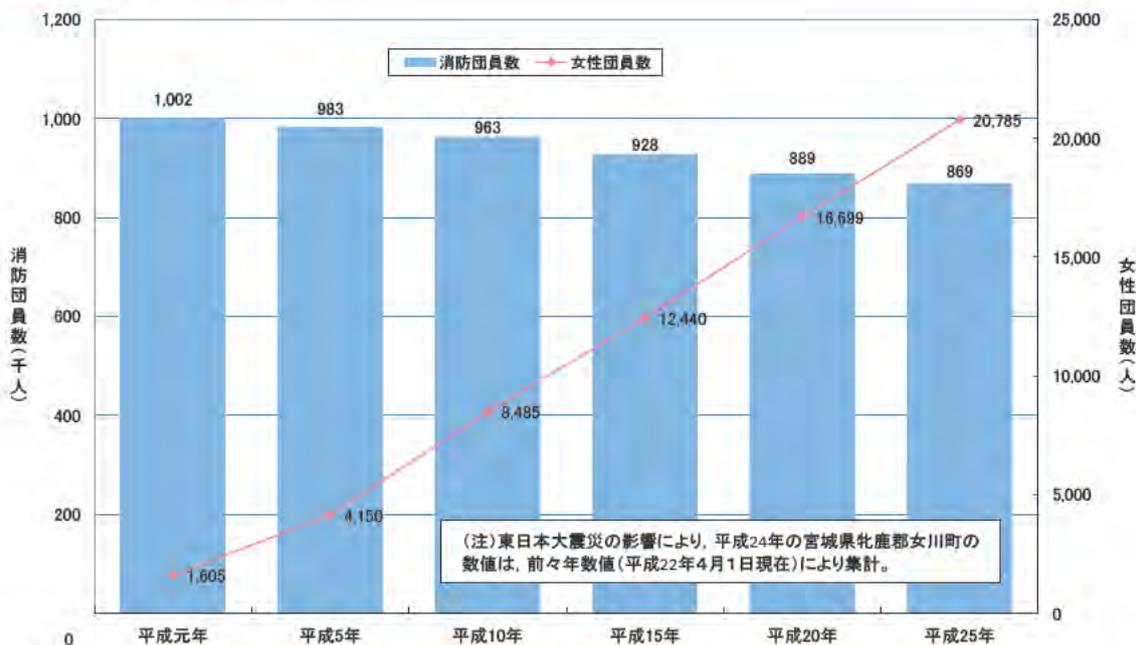
このような傾向を踏まえると、国民は、自助・共助による地域防災力の必要性を強く感じており、地域防災力を強化するための防災活動を自ら実施する強い意欲を持っていると考えられる。

#### 4 消防団及び自主防災組織の状況

このように地域コミュニティにおける自助・共助による地域防災力を強化するための防災活動の役割は大変重要なものとなっている。そこで、地域防災力の中核を担う消防団及び自主防災組織の状況を整理しておきたい。

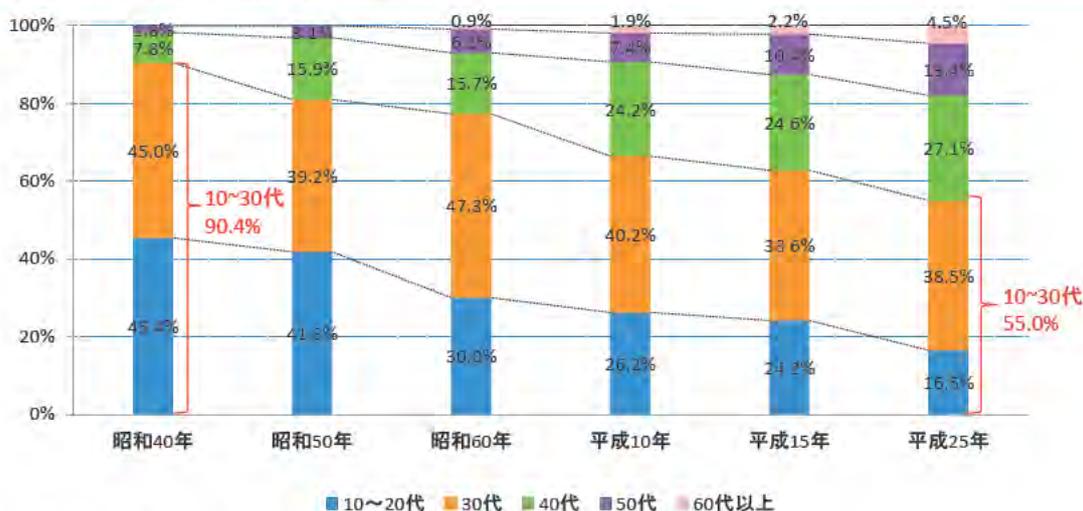
まず、消防団は、団員数が90万を切っているほか、30代以下の団員が6割を切る等団員の減少、平均年齢の上昇等が進んでいる（図表11、12）。

図表11 消防団員数の推移



出典：消防庁「消防防災・震災対策現況調査」をもとに内閣府作成

図表12 消防団員の年齢構成比率の推移



出典：消防庁「消防防災・震災対策現況調査」をもとに内閣府作成

また、住民による自発的な防災活動に関する組織である自主防災組織については、その組織数及び活動カバー率（全世帯数のうち、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数）は増加傾向にある（図表13）。

図表13 自主防災組織の推移



出典：消防庁「消防防災・震災対策現況調査」をもとに内閣府作成

このような状況を受けて、消防庁においては、消防団への加入促進、処遇の改善、装備、教育・訓練の充実強化、自主防災組織のリーダー育成等地域防災力の充実強化を図っているところである。

なお、平成25年12月に議員立法により成立した「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」では、消防団を将来にわたり地域防災力の中核として欠くことのできない代替性のない存在であると位置付けた上で、地域防災力の充実強化に関する計画の策定、消防団への加入の促進や公務員の兼業の特例等による消防団の強化、地域における防災体制の強化について規定している。

## 5 事業者の状況

また、東日本大震災等においては、事業者の自助・共助による防災活動も注目されたほか、事業者による地域との連携や共生の重要性が指摘されるようになってきていることから、事業者の自助・共助による活動についても整理しておきたい。

まず、企業における防災計画の策定率が平成25年度には75.0%（平成21年度比19.8ポイント増）になったほか、事業継続計画（BCP）の策定率が平成25年度には53.6%（平成23年度比7.8ポイント増）になる等その取組が進んでいる（図表14）。

図表14 企業における防災計画及びBCPの策定状況



出典：内閣府（2014）「平成25年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」より作成

次に、企業による防災に関する地域コミュニティとの協力の内容については、平時からの連絡体制構築（32.3%）、災害時応援協定の締結（28.9%）、平時からの協議会等設置（15.3%）等が上位にあがっている（図表15）。

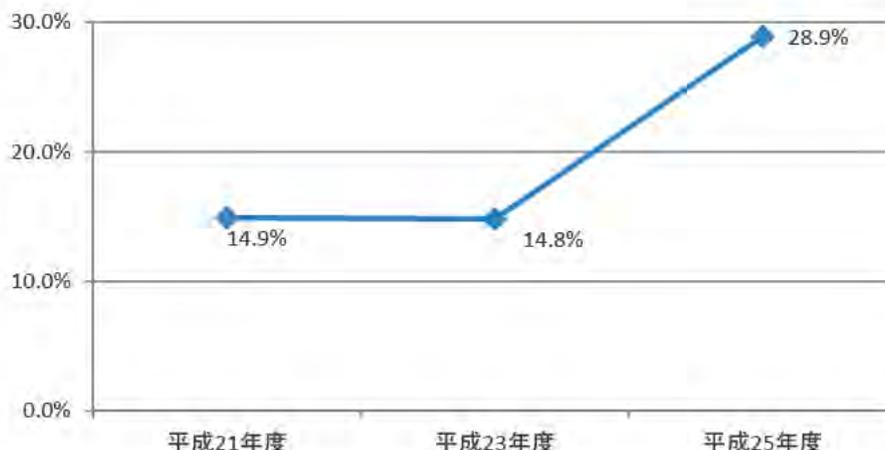
図表15 企業における地域コミュニティとの協力の内容



出典：内閣府（2014）「平成25年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」より作成

このうち、特に、災害時応援協定の締結率を時系列的にみると、前回の平成23年度調査時より14.1ポイント増加している（図表16）。

図表16 企業の災害時応援協定の締結率



出典：内閣府（2014）「平成25年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」より作成

このように事業者の自助・共助による防災活動が活発化したのは、東日本大震災等を受けて企業の防災意識が高まったためであると思われる。

ここまでで明らかになった点は、以下のような点である。

まず、自助・共助の必要性や地域防災力の強化に関する国民の意識の高まりが明らかになった。

また、地域コミュニティにおける一般的な地域活動（地縁活動）と防災活動の関係は深くなっており、一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が防災活動の活発化につながり、それが地域防災力の強化にもつながると思われる。

次に、国民は、地域の防災活動の活性化のためには、地域コミュニティにおける防災に関する人・組織がしっかりしていること、また、公助において、関連制度や支援に関する情報をしっかり発信することを求めていることから、今後、行政において地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要になる。

さらに、事業者による地域との連携・共生の重要性が指摘されるようになってきていることから、防災に関する事業者と地域コミュニティとの協力関係も進展しており、今後、このような連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながっていくと思われる。

このような状況を踏まえるならば、国民（地域住民）や事業者の防災活動の活性化が重要になることから、以下では、平成25年の「災害対策基本法」の改正において盛り込まれた、地区の居住者と事業者（地区居住者等）による自発的な防災活動を促進し、行政と連携して、地域防災力を強化することを目的として創設された地区防災計画制度について紹介する。

## 第3章 平成25年災害対策基本法改正と地区防災計画制度

平成25年の「災害対策基本法」の改正では、地区における自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が創設された。

地区防災計画制度の特徴は、①計画提案制度が採用される等ボトムアップ型の計画であること、②地域に詳しい地区居住者等が作成する「地区の特性に応じた計画」であること、③計画に基づく活動の実践、定期的な評価や見直し、活動の継続等を重視した「継続的に地域防災力を向上させる計画」であることの3点があげられる。

過去の大規模広域災害時には、自助、共助及び公助がうまくかみあわないと災害対策がうまく働かないことが強く認識された。

そのため、市町村の行政機能が麻痺（「公助の限界」）するような大規模広域災害が発生した場合には、まずは自分自身で自分の命や身の安全を守ることが重要である（自助）。その上で、地域コミュニティでの相互の助け合い等が重要になってくる（共助）。

そして、過去の教訓を踏まえて、これまでの「災害対策基本法」の改正においては、自助・共助に関する規定が追加されてきている。以下では、それらを振り返りながら、平成25年改正で盛り込まれた地区防災計画制度について紹介したい。

もともと「災害対策基本法」には、自主防災組織（現第2条の2第2号）や住民等の責務に関する規定（現第7条第3項）が置かれていた。

そして、平成7年の阪神・淡路大震災において、学生を中心としたボランティアの活動が目立ったことを踏まえ、ボランティアによる防災活動の環境整備に関する努力義務規定が盛り込まれた（第8条第2項第13号）。

その後、東日本大震災後の平成24年改正では、住民による教訓伝承（現第7条第3項）に関する規定が入り、また、都道府県防災会議の委員に、自主防災組織を構成する者を指名することができるようになった（第15条第5項第8号）。

平成25年改正では、基本理念に、住民による防災活動のほか、自主防災組織等多様な主体による自発的な防災活動を規定した（第2条の2第2号）。この多様な主体とは、地域住民や自主防災組織のほか、ボランティア、NPO、事業者等を含んだ概念である。

また、行政とボランティアの連携（第5条の3）、事業者の事業継続の努力義務（第7条第2項）等が盛り込まれたほか、地域住民の責務として、生活必需物資の備蓄や防災訓練への参加等を明記した（第7条第3項）。

さらに、東日本大震災においては、地震や津波によって、市町村長が亡くなったり、多くの市町村職員が被災する等本来被災者を支援すべき行政自体が被災してしまい、行政機能が麻痺してしまった（公助の限界）ことから、自助・共助による「ソフトパワー」の重要性、特に地域コミュニティにおける共助の重要性が強く認識されたことを踏まえ、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）による地域コミュニティレベルでの防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域防災力を高めるために、地区居住者等による自発的な防災活動に関する計画制度である地区防災計画制度が創設された（第42条3項、第42条の2）（図表17）。

図表17 地区防災計画制度の全体像



出典：内閣府資料

本制度は、地区居住者等による自発的な防災活動を対象とした計画制度であるが、住民参加によるボトムアップ型の手法を取り入れており、地区居住者等による計画提案の仕組みを採用した。具体的には、地区居住者等は、市町村防災会議に対して地区防災計画を定めることを提案することができることとした。なお、市町村防災会議には、提案に対する応諾義務が課せられている。

地区防災計画制度の特徴としては、①ボトムアップ型の計画（計画提案もボトムアップ型を象徴する手法の一つである。）であることのほか、②地域に詳しい地区居住者等が作成する計画であるため、「地区の特性に応じた計画」であるということ、③単に計画を作成するだけでなく、計画に基づく活動の実践、定期的な評価や見直し、活動の継続等による「継続的に地域防災力を向上させる計画」であるということがある（図表18）。

図表 18 地区防災計画の特徴

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <p><b>地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画</b></p> | <p>地区防災計画は、地区居住者等により自発的に行われる防災活動に関する計画であり、地区居住者等の意向が強く反映されるボトムアップ型の計画です。また、地区居住者等による計画提案制度が採用されていることもボトムアップ型の一つの要素です。</p>  |
| <p><b>地区の特性に応じた計画</b></p>           | <p>地区防災計画は、都市部のような人口密集地、郊外、海側、山側、豪雪地帯、島嶼部等あらゆる地区を対象にしており、各地区の特性（自然特性・社会特性）や想定される災害等に応じて、多様な形態をとることができるように設計されており、計画の作成主体、防災活動の主体、防災活動の対象である地域コミュニティ（地区）の範囲、計画の内容等は地区の特性に応じて、自由に決めることができます。</p> |
| <p><b>継続的に地域防災力を向上させる計画</b></p>     | <p>地区防災計画については、単に計画を作成するだけでなく、計画に基づく防災活動を実践し、その活動が形骸化しないように評価や見直しを行い、継続することが重要です。</p>  |

出典：内閣府（2014）「地区防災計画ガイドライン」概要より

この地区防災計画制度については、平成25年6月の「災害対策基本法」の改正法の成立（公布）後、平成25年10月に、「災害対策基本法施行規則」を改正し、計画提案の手続に関する規定を追加した。また、平成26年3月には、地区居住者等向けに「地区防災計画ガイドライン」を作成し、計画作成の方法、計画提案の方法等について解説を行った。そして、同年4月から同制度が施行されている。

なお、前述の「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」では、市町村は地区防災計画を定めた地区について、地区居住者等の参加の下、地域防災力を充実強化するための具体的な事業に関する計画を定めること等が規定されている（第7条第2項・第3項）。

## 第4章 地域コミュニティにおける先進的な取組の事例

平成26年4月の地区防災計画制度の施行に伴い、現在全国で地区防災計画の作成に向けた取組が進められようとしているが、地区防災計画の作成に当たって参考となるような先進的な取組事例を、(1)町内会、小学校区単位等での取組の事例、(2)事業者と行政の連携、事業者間の連携等に関する取組の事例、(3)大学を中心とした取組の事例に分けて、コラム形式で紹介する。

### 1 先進的な取組の事例

平成26年4月の地区防災計画制度の施行に伴い、現在全国で地区防災計画の策定に向けた取組が進められようとしている。

地区防災計画は、地区居住者等の防災活動の経験やレベル、地区の特性等に応じて、地区居住者等が主体となって作成する計画であり、各地区のカスタマイズ化されたオリジナルな計画を作成することが重要になるが、初めて計画を作る場合には、各地区に類似した取組の事例を調べる人が多いと思われる。

そこで、以下では、地区防災計画の作成に当たって参考となるような先進的な取組の事例を、(1)町内会、小学校区単位等での取組の事例、(2)事業者と行政の連携、事業者間の連携等に関する取組の事例、(3)大学を中心とした取組の事例に分けて、コラム形式で紹介する。

各事例は、それぞれ特色のある取組であることから、これから地区防災計画の作成に取り組む地区居住者等にとって、ヒントとなる部分も多く、理解の促進につながると思われる。

また、地区防災計画制度は、地域防災力の強化を図るための制度であり、全国民にとって重要な制度であることから、既に防災活動に取り組んでいる関係者だけでなく、全ての国民に地区防災計画制度に対して興味を持ってもらいたいと考えている。

## (1) 町内会、小学校区単位等での取組の事例

ここでは、町内会、小学校区単位（自主防災組織）等で住民が主体となって、行政と連携して実施している特色のある取組について紹介する。

### 地域特性を踏まえた地区の防災計画（地区防災ガイド）の策定 （北海道石狩市）

石狩市では、津波、河川の氾濫や土砂災害等地区によって起こり得る災害が異なる特性があったことから、地域防災計画の見直しと同時に、地域住民、事業者等が参加して、平成25年3月に各地区の特性を踏まえた防災活動に関する計画である「地区防災ガイド」を市内を8地区に分けて策定した。

石狩市は、面積721km<sup>2</sup>、人口6万人であり、西側には南北約80kmにわたる日本海の海岸線、北部は山がちの農漁村地域、南部は石狩川の沖積平野に市街地や工業団地が広がっている。このため、津波、河川の氾濫や土砂災害等地区によって起こり得る災害が異なっている。

#### ① 地区防災ガイド作成のきっかけ

石狩市では、東日本大震災を契機として地域防災計画・水防計画を抜本的に見直したが、市の特性に鑑みると、「地区レベルの防災計画がなければ災害時には役に立たない」と考えられたため、有識者からの提言を受け、地域防災計画・水防計画の改訂と並行して、各地区の防災活動に関する計画である「地区防災ガイド」の策定に取り組んだ。

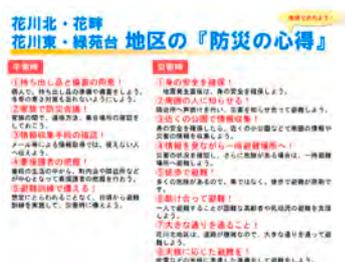
#### ② 地区防災ガイドの作成プロセスとその内容

このガイドは、市内を社会特性、地形、企業の立地、集落としてのまとまりなどを踏まえた8地区に分け、その地区ごとに町内会・自治会や教育機関、福祉・医療機関、企業関係者等で構成した「地区防災計画策定会議」が主体となって、全戸アンケート結果なども踏まえて「地域で作った計画、地域で育てていく計画」として策定した。

平成25年3月に完成したガイドは、避難経路や地区のルールを定め、地域防災計画と相互に補完するものとし、自助・共助の地区単位の行動指針として、「地区の基本的な考え方」「地区の特性」「平常時の行動」「災害時の行動」「実践」「資料」で構成されている。

#### ③ 地域防災計画と地区防災ガイドの整合の確保

地域防災計画で自助・共助の目標を明確化し、公助も含めた平常時・災害時における責務を明示したことと、地域防災計画の改訂と併せて、全地区一斉にガイドの検討に取り組むことで、地域防災計画との整合を図ることができた。



取組の紹介（石狩市ホームページ）  
～地域防災計画・水防計画全面改定・  
各地区防災計画策定会議～  
<http://www.city.ishikari>

地区防災ガイド

東日本大震災を踏まえた「地区津波防災計画」  
(岩手県大槌町安渡町内会)

大槌町安渡町内会では、東日本大震災を受けて住民、防災の専門家及び行政が連携して防災計画づくりに着手しており、地区における防災活動計画である「地区津波防災計画」を作成したほか、平成26年3月には、地域防災計画の中に位置付けられた。

① 東日本大震災を受けた町内会、防災の専門家及び行政が連携した防災計画づくり

安渡地区は、平成23年3月11日の東日本大震災によって、犠牲者218人（地区人口比11.2%）という甚大な被害に見舞われた。町内屈指の防災活動が活発な地区と評されながら、なぜこれほどの被害が出てしまったのか。

安渡町内会では、平成24年6月、防災専門家、町役場の支援を受け、「安渡町内会防災計画づくり検討会」を立ち上げ、東日本大震災の検証と新しい防災計画づくりに着手した。

町内会では、検討会を平成24年度内に8回開催し、地区住民の避難行動、死亡状況、避難生活、地域防災活動等に関わる各種調査や津波シミュレーション、土石流調査の結果等をもとに、毎回4時間以上の熱心な議論を経て、安渡地区防災計画（案）を取りまとめた。

② 地区津波防災計画の作成

そして、平成25年4月、町長に対して、計画案と併せて町内会と町役場との懇談の場を求める「要望書」を提出し、「安渡町内会・大槌町懇談会」の設置に結びつけた。同懇談会では、町との連携が必要な検討課題7項目の具体的な協議を行い、合同防災訓練の実施やコミュニティ施設（避難所）の整備等の防災施策への反映を果たした。

安渡地区防災計画（案）は、その後の懇談会や住民意向調査での結果を反映し、平成25年10月に「安渡地区津波防災計画」（以下「地区津波防災計画」という。）として成文化された。地区津波防災計画は、避難行動と避難所運営についての東日本大震災の教訓とルール（行動規範）、安渡町内会の防災組織体制及び今後の予防対策の3章構成で、避難行動のルールを時系列に12項目、避難所運営のルールも同様に23項目に分けて規定した。

③ 地域防災計画への反映

地区津波防災計画の検証結果や考え方は、平成26年3月に公表された「大槌町東日本大震災検証報告書（平成25年度版）」に反映され、検証報告に基づき修正された「大槌町地域防災計画」に地区津波防災計画の全編が収録されたほか、内容を検証するため平成26年3月には「安渡町内会・大槌町合同防災訓練」も実施された。



地区津波防災計画住民懇談会の模様（左）と安渡町内会・大槌町合同訓練の模様（右）

## 地域特性を踏まえた「地域版避難所運営マニュアル」 (宮城県仙台市)

仙台市では、地域と行政が連携して、地域の状況に応じた避難所における防災活動に関する「地域版避難所運営マニュアル」の作成を進めているが、地域が主体となって、その取組が広がりつつある。

### ① 「地域版避難所運営マニュアル」の作成推進

東日本大震災の際の避難所運営については、避難者が多く発生した中で、誰が避難所の開設・運営を行うのかが不明確であったことなどから、震災後、新たな「仙台市避難所運営マニュアル」を作成し、それを参考に地域団体、施設管理者、市の担当職員の三者による避難所運営の意識の共有化を図り、地域の状況に応じた避難所における防災活動に関する「地域版避難所運営マニュアル」の作成を推進していくこととした。

### ② 地域の町内会・学校と行政の連携

取組の内容としては、平成25年4月から本庁各課を中心に191箇所の指定避難所毎に避難所担当課を割り当て、同年7月から「地域版避難所運営マニュアル」の作成のための地域及び施設管理者（市立学校等）との事前協議を開始しており、町内会、学校及び仙台市が様々な情報や意識を共有化し、平時より「お互いの顔が見える関係」を構築して円滑な避難所運営を目指すこととしている。

また、「地域版避難所運営マニュアル」の作成を支援するため、有識者を支援アドバイザーとして派遣したり、「仙台市避難所運営マニュアル」について、視覚的にも分かりやすいように解説を加えたDVDを作成し、町内会をはじめとする避難所運営関係者に配布している。

### ③ 地域が主体となった取組の広がり

この市の取組については、地域の代表である仙台市連合町内会長会の平成26年度の目標として、平成26年度内の全地域における「地域版避難所運営マニュアル」の作成及び避難所運営訓練の実施を掲げている等地域が主体となって取り組んでおり、平成26年度中には、「地域版避難所運営マニュアル」の作成と避難所運営訓練による検証を行う予定になっている。



仙台市避難所運営マニュアル

## 宿泊型避難所開設訓練 (愛知県名古屋市緑区)

名古屋市緑区では、住民と行政の共同により、実践的な訓練を目指し、「宿泊型避難所開設訓練」を実施している。訓練を通じて課題の洗い出しや最適な運営方法を模索しており、住民の防災意識の向上と地域防災力の強化につながっている。

### ① 実践的な宿泊型避難所開設訓練の実施

名古屋市緑区は近年、区画整理事業の進展、地下鉄桜通線の延伸、JR南大高駅の開業、名古屋環状2号線の開通など都市基盤が整備され、人口も市内の行政区で最も多い約23万6,000人である。東日本大震災を契機に、避難所の開設・運営の重要性を再認識し、参加者と運営者がともに多くの気づきと学びが得られる実践的な訓練を目指し、本市で初めて、平成23年度に「宿泊型避難所開設訓練」を実施した。

発災直後には行政による地域住民への十分な対応が困難となることが想定され、地域住民が主体的に避難所を開設し、円滑に運営することが必要となるため、地域が主体となって取り組む訓練としている。

訓練は毎年6月に行い、本市の避難所運営マニュアルに基づき、避難所の鍵の開錠や応急危険度判定、施設内スペースの確保、管理・運営体制の確立など初動時の対応から始まり、区本部との無線訓練、仮設トイレ組立、地下式給水栓操作など長期にわたる避難所運営も見据え、ストーリーを重視した内容としている。

### ② 訓練の効果と見えてきた課題

平成25年度の訓練の参加者は約400名、うち宿泊者は約100名であり、親子での参加者が非常に多かった。訓練参加者のアンケートによると、訓練全体の評価について「ためになった」と回答した方が93%であった。また、避難所運営の中で協力できる取組について「何でも協力したい」と回答した方が40%と最も多く、防災意識の高まりがうかがえた。

今後は、避難所の運営者が、訓練を通じて様々な課題を洗い出し、それぞれの避難所にあった最適な運営方法を目指し、経験を積むことが必要であり、また、訓練の参加者には、避難所での様々な体験を踏まえて、必ずしも避難所に行かなくても良い対策を各家庭で取り組んでもらい、自身の被災を最小限に抑えてもらうことが必要である。



宿泊型避難所開設訓練の様相

## 「身近な地域の市民防災行動計画」による住民の防災意識・地域防災力の向上 (京都府京都市)

京都市では、住民と行政が連携して、平成12年から「身近な地域の市民防災行動計画」策定を進めている。この取組は、地域の消防署員の情報提供等の支援を受けつつ、住民自身が自らの手で地域の事情にあった計画を策定するものである。

### ① 町内版地域防災計画「身近な地域の市民防災行動計画」

京都市では、「自らの身の安全は自らが守る」、「自らのまちは自らが守る」を基本に、市民と行政が一丸となって防災・減災の取組を推進してきた。その取組の一つが、「身近な地域の市民防災行動計画（以下「行動計画」という。）」づくりである。これは、地域住民主体の町内版地域防災計画であり、おおむね町内単位で結成されている約6,300の自主防災組織を対象とし、ほぼ全ての地域で策定されている。

### ② 行動計画づくりの流れ

行動計画策定の流れは、まず、地域で集まっていただき、消防局が持つその地域の防災関連情報を提供することで、住民自身に自分の町の防災力に対する「気付き」を喚起する。

次に、「気付いた」防災上の脆弱性に対し、それを解消するためワークショップ形式で知恵を出し合い、地域の事情に合った行動計画を策定する。

消防署員の役割は、地域住民から出ていない視点からの問題提起や、参加者全員の発言を引き出す進行等中立的な立場からワークショップの調整役を担うことである。

### ③ 計画策定の効果と今後の課題

行動計画について地域住民からは、「行動計画を策定したことで減災が具体的にイメージできた。」「災害は何が起きるか分からない。計画どおりにいくかどうか。訓練による検証が必要ではないか。」等の意見もあり、本取組により、市民の防災意識・地域防災力の向上に一定の成果があった。

しかし、平成25年9月の台風第18号による豪雨災害では、隣接地域と連携した対応や連携体制の確立等の必要性が明らかになり、より広域版の行動計画の必要性も認められた。

今後は、前途の課題を解消するため、小学校区単位を対象に、町内単位の活動を集約し、避難所到達までの活動要領を明記した行動計画を策定するとともに、消防署員が行動計画の策定・維持・更新に積極的に関わり、より実効性のあるものにしていくこととしている。



ワークショップの様相

## 災害リスクの種別が異なる「防災福祉コミュニティ」間の連携訓練 (兵庫県神戸市)

神戸市では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、福祉活動と連携しつつ、防災活動を行う自主防災組織である「防災福祉コミュニティ」を結成した。住民と行政が連携して活動が活発化しており、災害リスクの種別が異なる地域コミュニティ間での連携訓練が行われる等地域間連携の強化が進んでいる。

### ① 住民主体の「防災福祉コミュニティ」の結成

「防災福祉コミュニティ」とは、災害発生時においても、市民が主体となり適切な防災活動が展開できるように地域の連帯感を強くするため、日ごろから福祉活動と連携した活動を行う自主防災組織で、阪神・淡路大震災を教訓に市内191全地区で結成された。

### ② 住民と行政の連携

「防災福祉コミュニティ」は、住民と行政が密接に連携して推進されており、行政による地域への活動支援としては、①新規の「防災福祉コミュニティ」の結成時の防災資機材の配布、②活動に必要な経費の一部助成、③「防災福祉コミュニティ」内の市民防災リーダーの育成、④津波防災マップの作成支援等を行っている。

その結果、「防災福祉コミュニティ」の活動は活発化しており、平成25年度は全市で828回の訓練等が行われた。

### ③ 災害リスクの種別が異なる「防災福祉コミュニティ」間の連携訓練

特徴的な活動の例としては、津波対策を進めている海に面した東灘区の「魚崎町防災福祉コミュニティ」と土砂災害への対策を進めている山側の「本山第二小学校区防災福祉コミュニティ」の2つの「防災福祉コミュニティ」の連携訓練がある。

南海トラフ地震発生を想定し、作成した「魚崎町防災津波マップ（改訂版）」に沿って、津波発生時を想定して、「魚崎町防災福祉コミュニティ」が魚崎地区から本山第二小学校区内の住吉川東緑地への避難訓練を実施し、その所要時間の検証等を行うとともに、避難先では、「本山第二小学校区防災福祉コミュニティ」が避難者の受入れの実施と両コミュニティ合同での炊き出し訓練を行い、訓練を通じて地域間の連携強化を図る等地域全体の防災力の向上を図った。



防災福祉コミュニティ間の連携訓練の様相

## 津波に対する危機意識から生まれる地域再生の動き (和歌山県串本町)

串本町では、南海トラフ地震による津波が最短2分で到達すると言われており、当初はあきらめの声もあったが、町民と行政が連携して自助・共助によるハード・ソフト対策を進めたところ、防災をきっかけに地域コミュニティと行政との一体感の再生につながった。

### ① 南海トラフ地震による津波が最短2分で到達

串本町は、本州最南端に位置しており、南海トラフ地震による津波が、全国で一番早い最短2分で到達すると言われている。

2分で津波が到達するという発表は、町民に大きな衝撃を与え、「逃げ切れない」というあきらめの声が聞こえてきた。

### ② 町民と行政の連携によるハード・ソフト対策

しかし、町民が避難することを助ける公助を担う行政があきらめるわけにはいかない。行政がやるべき対策を迅速に、かつ町民の理解を得ながら進めていくことにより、町民と行政の間に信頼関係が生まれ、町民による自助・共助の意識と行動も更に高まってきた。

そこで、串本町では、あらゆる防災対策に加え、町民と行政が連携して、自助・共助によるハード・ソフトの両面からの対策も推進してきた。まず、ソフト面では、全ての地区においてワークショップを開催し、町民主体での津波ハザードマップの作成、津波避難路の検討等を重ね、自発的に行うべき防災活動について整理するとともに、それを受けて、ハード面については、行政プラス自主防災会による避難路整備作業等を促進している。

### ③ 防災をきっかけとした地域コミュニティと行政との一体感の再生

「逃げ切れない」という絶体絶命の想定であったが、防災という老若男女共通のテーマをもとに、希薄化しつつあった地域におけるコミュニティと行政との一体感が今、まさに再生されようとしている。



全地区で開催したワークショップ（左）と自主防災会による避難路整備作業（右）

## 地域特性を踏まえた自主防災活動 (広島県広島市)

広島市では、地域特性を踏まえた自主防災活動を促進しており、自主防災組織と多様な主体が連携して、各地域の緊急退避施設、避難場所等を掲載した「避難計画マップ」の作成を進めている。

### ① 地域特性を踏まえた自主防災活動

広島市では、町内会、自治会単位を基本とした自主防災組織が、ほぼ市内全域で結成されている。

自主防災組織は、会長・副会長をリーダーとして、地震等の大規模災害が発生した場合を想定し、あらかじめ情報連絡班、応急活動班及び避難誘導班などの班編成を組織内で定めている。

こうして編成された自主防災組織は、地域の特性を踏まえた自主的な防災活動を行っており、大規模災害時に自主防災組織は、福祉施設入居者の避難誘導、介護援助及び初期消火活動等を行い、福祉施設は自主防災組織に対して、避難場所を提供し救護処置等の協力を行うといった福祉施設と相互応援協定を締結している。また、地元企業とは物資供給や火災消火等について協定を締結する自主防災組織もある。

### ② 各地域の緊急退避施設、避難場所、避難経路等を掲載した「避難計画マップ」

平成24年度以降は、津波、洪水又は高潮の浸水想定区域を有する小学校区において、浸水想定区域に加え浸水時緊急退避施設や地域の避難場所、避難経路等を掲載した「避難計画マップ」の作成を進めている。

このマップの作成に当たっては、自主防災組織をはじめとする地域住民が、主体的に防災に取り組む姿勢を醸成するため、マップの原案は地域実情に精通した住民が主体となって検討・作成し、行政がこれを支援することとしている。

このような取組を行うなか、工業団地と住宅地からなる安芸区の矢野・矢野西学区において、自主防災組織、町内会連合会、事業所、区役所及び消防署が協力して、高潮、洪水、津波による浸水を想定した「避難計画マップ」を作成した。



矢野・矢野西学区の「避難計画マップ」

## 世帯別津波避難カルテ (高知県黒潮町)

黒潮町では、震度7、最大津波高34mでも犠牲者ゼロをめざし、全職員に防災業務を兼務させる「防災地域担当制」を導入したほか、「世帯別津波避難カルテ」の作成を進めている。

### ① 震度7、最大津波高34mでも犠牲者ゼロをめざす

2012年3月31日、黒潮町に衝撃が走った。「町が日本最大の津波高34.4mに襲われる可能性がある。」ということが中央防災会議から公表されたのである。しかも、最大震度は7、高知県には最短2分で津波が到達するかもしれないというものであった。マスコミからは「町が消えてしまう」等の報道が流れ、多くの住民にあきらめの声があがった。

しかし、町は「避難放棄者を出さない」という基本的な考え方を示し「あきらめない。揺れたら逃げる、より早く、より安全なところへ。」を町民が共有するメッセージとした。

### ② 全町職員に防災業務を兼務させる「防災地域担当制」の導入

また、全町職員に防災業務を兼務させる「防災地域担当制」を導入した。全職員（約200人）を消防分団管轄地域に振り分けて、自主防災会や消防団と協働して地域の防災対策に取り組む制度である。

### ③ 「世帯別津波避難カルテ」の作成

さらに、津波浸水危険区域で住民一人一人の避難行動を調査することとし、2013年2月～2014年1月にかけて地区の最小単位である「班（10軒～15軒）」ごとにワークショップを202回実施し3,790の「世帯別津波避難カルテ」を完成させた。このワークショップへの参加率は63.33%、カルテの回収率は99.98%である。

このカルテにより、津波浸水危険区域の住民が「自力避難ができるか」「家族の力だけで避難できるか」「避難方法」「避難経路と避難場所」「住宅の耐震状況」「避難上の課題」等が明確になってきた。

この情報は、避難行動要支援者台帳や今後作成する避難行動要支援者の個別計画や地区防災計画に反映させていく予定である。

世帯別津波避難カルテ関係の記入シート

## (2) 事業者と行政の連携、事業者間の連携等に関する取組の事例

ここでは、事業者が主体となって、行政と連携したり、事業者間で連携を行って、特色のある防災活動を行っている事例について紹介する。

### 都心ターミナルの地域特性に応じた防災活動 (東京駅周辺防災隣組)

東京駅周辺の大丸有地区では、帰宅困難者対策のため、地区の事業者が「東京駅周辺防災隣組」を設立。その後、隣組事務局等が中心になって、同地区における自発的な防災活動に関する「東京駅周辺防災隣組ルールブック」を取りまとめ、千代田区等と連携して活発な訓練等を実施している。

#### ① 東京駅周辺防災隣組の特徴

東京駅周辺の大手町・丸の内・有楽町（大丸有地区）は、多くの大企業本社が立地し、日本の経済活動の中核機能が集中する地区であるが、平成16年にこの地区の事業者62社が中心となり、帰宅困難者対策のために「東京駅周辺防災隣組」を設立した。同年、千代田区より東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会として指定された。現在、エリア内の会社は約4,000社あり、その内約100社が加盟している。

#### ② 「ルールブック」の作成とその内容

発災時に東京駅周辺防災隣組が滞留者対策の一環として活動しうるルールを明確化し、東京駅周辺の混乱防止に役立てるため、大丸有地区における自発的な防災活動に関する「東京駅周辺防災隣組ルールブック」を東京駅周辺防災隣組事務局等が中心となって作成した。

ルールブックでは、平常時のルールとしてシンクタンク機能やコーディネーター機能の強化等を定め、発災時のルールとして情報連絡本部の開設基準や発災直後の取組内容等を定めている。

発災直後の取組内容としては、地区内を9組に分けたうえで、(1) 安否・被害情報の収集・伝達、(2) 帰宅誘導（帰宅経路の案内）、(3) 応急救護、(4) 食料・飲料水の配布、(5) 千代田区災害対策本部への支援要請、(6) ボランティアの統括、(7) 国等行政情報の収集を行うこととしている。

#### ③ みえてきた課題

東日本大震災での経験、千代田区等と連携した「ルールブック」に基づく帰宅困難者避難訓練等を通して、防災活動の検証・見直しを行い、ルールブックの改定等を実施している。

また、災害時に避難施設において収容する人数がオーバーしたときに、入所希望者を断ることが難しいという問題があることから、発災時には、インターネットを通じて避難施設に関する情報を流して避難者を誘導する等の対応が必要であると指摘されている。

## 防災拠点となる街づくり (森ビル株式会社)

六本木ヒルズ等東京都心部を中心に再開発事業を手がける森ビルでは、地域の防災拠点としての「災害に強い街づくり」を推進しており、行政や地域コミュニティと連携しつつ、社員の防災活動に関する「震災対策要綱」を定める等の取組を実施している。

森ビルでは、「逃げ出す街から逃げ込める街へ」をコンセプトに、安全な建物や街を創るのはもちろん、ソフト面でも様々な対策を講じている。以下、六本木ヒルズを例に紹介する。

### ① 地域コミュニティとの連携

居住者、テナント等多彩な構成員による自治会活動が根付く六本木ヒルズでは、消防署の協力による震災講習会、六本木ヒルズ震災訓練を実施し、日ごろから防災意識を高めるとともに、六本木エリアの清掃活動や盆踊り等のイベント活動を通じて地域コミュニティの結束を深め、「自助と共助」の意識で、災害時に地域に貢献できるように取り組んでいる。

### ② 行政機関との連携

まず、官民連携強化を目的に、2012年3月1日、港区と「災害発生時における帰宅困難者の受入れに関する協力協定」を締結し、区から要望があれば一時滞在場所の提供や、備蓄食糧・飲料水、避難誘導用具の提供等を行うこととしている。

### ③ 「震災対策要綱」の作成等防災拠点となる街づくり

また、災害時のテナント及び居住者へのサポート、地域コミュニティ及び行政機関への貢献・連携のため、社員の防災活動に関する行動基準である「震災対策要綱」を定めている。

さらに、発災後は1,400名の全社員が震災対策組織に移行し、迅速な復旧活動が行えるよう訓練を実施しているほか、休日・夜間の発災に備えて徒歩圏に防災社宅を設け、その居住者に向けた特別訓練も行っている。そして、10万食（森ビル全体では約20万食）の備蓄を行い、社員、帰宅困難者、テナント、居住者及び近隣住民に配布できるよう備えている。



森ビル総合震災訓練（左・中央）と六本木ヒルズ震災訓練（右）

事業者間での災害情報の迅速な共有のための取組  
(かんさい生活情報ネットワーク協議会)

大規模広域災害に備え、関西に拠点を置くライフラインや交通等の事業者等による災害情報共有システム「かんさい生活情報ネットワーク」が平成25年6月に発足し、異なった業種の事業者が連携して、業種を越えた危機管理や事業継続の推進を進めている。

① 事業者間の災害情報共有システム「かんさい生活情報ネットワーク」の発足

東日本大震災では、発災直後から電話やFAXが通じなくなり、さまざまな情報のやり取りができなくなり問題となったが、今後も南海トラフ地震等の大規模広域災害等において、被害の軽減を図り、また早期の復旧・復興を実現させるためには、多くの事業者や地方公共団体、報道機関、専門家等が、これまで以上に密接に連携し、災害情報を共有することが重要になる。

そこで、関西に拠点を置くライフラインや交通等の事業者、地方公共団体、報道機関、専門家等が参加し、インターネットのクラウドサービスを使って主に災害情報（停電、通信途絶、電車運行状況等）を迅速に共有するためのシステム（かんさい生活情報ネットワーク）を運営する「かんさい生活情報ネットワーク協議会」が平成25年6月に発足した。

② 大規模な異業種間連携による取組

協議会は、約100機関をメンバーに構成されているが、このような業態も規模も文化も違う団体による災害情報の共有を主目的とした大規模な連携は、日本初であるといわれている。

このシステムは、簡単・確実・安全・安価を旨としており、災害時に住民の生命や財産を守るとともに、さまざまな団体の危機管理や事業継続に貢献することを目指しているが、日本で初めて特別警報が発令された平成25年台風18号では、電力会社が定期的に停電情報を提供し、実際にメディアのL字放送で活用された。

③ 「普段使い」の促進と訓練の実施

こうしたシステムが非常時に実際に機能するために大切なことのひとつが「普段使い」であることから、平時から、「熱中症情報」、「防災番組情報」等の関係情報の共有を図り、災害時にも迅速に対応できるように備えている。なお、平成25年9月には、大阪府の「大阪880万人訓練」と連動する形で、南海トラフ地震にそったシナリオで災害情報を共有する訓練を実施した。



災害情報共有システムの概要（左）と災害情報を共有するための訓練の様（右）

### (3) 大学を中心とした取組の事例

ここでは、地域の大学が中心となって、行政、事業者、地域住民等と連携して実施されている地域レベルの事業継続に関する事例を紹介する。

#### 大学が中心となった「地域継続計画（DCP）」の策定に向けて （香川県高松市）

香川大学を事務局として、香川県内の行政機関、事業者等で構成する「香川地域継続検討協議会」が発足し、「香川地域継続計画」(DCP)の策定に向けた取組を進めている。

#### ① 南海トラフ地震に対応するための地域継続計画（DCP）

今後発生が想定される南海トラフ地震による被害は、個々の組織に止まらず広域的な災害が発生し、地域が機能不全に陥る恐れがあることから、大規模かつ広域的な災害発生を想定した地域継続計画（District Continuity Plan：DCP）の策定・運用が必要である。

香川県は、南海トラフ地震が発生した場合に四国の緊急災害現地対策本部が設置される等四国の防災拠点としての役割が期待されていることから、このDCPの策定に着手した。

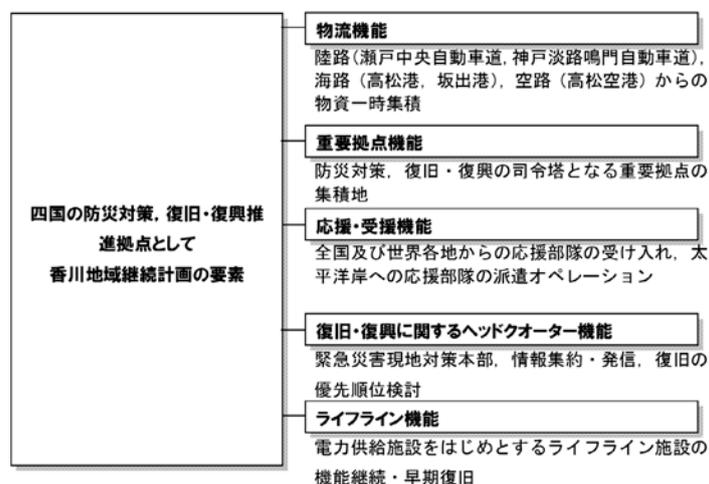
#### ② DCPの観点からの行政、事業者等のBCPの見直し

DCPの策定のため、香川大学危機管理研究センターが事務局となって、国・県・市等の行政機関、ライフライン企業、商工会議所、経済同友会で構成する「香川地域継続検討協議会」を平成24年5月に設立し、各機関が既に策定しているBCPについてもDCPの視点から見直し・改善を図った。

#### ③ 「香川地域継続計画」の策定に向けて

その後、協議会では、DCP策定に先立って、その方針を示す観点から「香川地域継続計画骨子」を策定することとしており、骨子を受けて、DCPにとっての重要機能について検討を行い、今後DCPが作成される予定となっている。

（活動の詳細は<http://www.kagawa-u.ac.jp/csmrc/ccckr/> 参照）。



香川地域継続計画で想定した5つの重要機能

## 2 各事例の特色

ここまで、(1) 町内会、小学校区単位等での取組の事例、(2) 事業者と行政の連携、事業者間の連携等に関する取組の事例、(3) 大学を中心とした取組の事例に分けて紹介してきたが、これらの事例をさらに分析すると、以下のような特色がある。

### ① 一般的な地域活動（地縁活動）の活性化

兵庫県神戸市では、福祉活動と連携して防災活動を行う自主防災組織である「防災福祉コミュニティ」において防災活動の活発化が進んでおり、地縁活動（福祉活動）と防災活動が効果的に連携している。

### ② 防災に関する人・組織の整備・充実と行政による情報支援の強化

京都府京都市や広島県広島市の自主防災組織は、地域コミュニティにおけるしっかりとした活動体制があるところに、行政からの情報が提供されて効果的な取組が進んでいる。また、やや性格は異なるが、宮城県仙台市、愛知県名古屋市緑区、高知県黒潮町でも、地域住民等が主体となって行政と連携して特徴のある取組を実施している。

### ③ 事業者と地域住民との連携・共生の促進

東京駅周辺防災隣組、森ビル株式会社及びかんさい生活情報ネットワーク協議会では、地域コミュニティ、事業者、行政等との連携体制・協定の構築、協議会の設置の取組を進めている。なお、やや性格が異なるが、香川県高松市では、大学が中心となって行政・事業者等との連携を図っている。

### ④ 地区防災計画制度を踏まえた計画作成

北海道石狩市及び岩手県大槌町安渡町内会では、地区防災計画制度の施行前のものであるが、地域住民等が主体となって地区の特性に応じた防災計画を作成し、地区の防災計画と市町村地域防災計画の整合を確保したり、地区の計画を市町村地域防災計画に盛り込む等しており、地区防災計画制度を踏まえた取組が先行して行われている。

### ⑤ 地域防災力向上のための取組からの地域再生

和歌山県串本町では、地域コミュニティにおける地域防災力向上のための取組が、地域コミュニティと行政との一体感の再生や地域コミュニティの活性化へとつながっている。

## 第5章 まとめと今後の方向性

東日本大震災等では、行政が全ての被災者を迅速に支援することが難しいこと、行政自身が被災して機能が麻痺するような場合があることが明確になったことから（「公助の限界」）、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害時の被害を少なくするためには、地域コミュニティにおける自助・共助による「ソフトパワー」を効果的に活用することが不可欠である。

この点、以下のような点が分析から明らかになった。

- ①一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が防災活動の活発化・地域防災力の強化にもつながる可能性。
- ②行政が、地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要になる可能性。
- ③事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながる可能性。

このような状況において、地域住民や事業者による防災活動を活性化させるには、地区の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災計画であり、地域コミュニティと行政の連携によって地域防災力の向上を図るための制度である地区防災計画制度を普及させていく必要がある。

また、地域コミュニティの活性化と地域防災力の向上は、表裏一体の関係にあることから、今後、地区防災計画制度が、地区居住者等主体で、地域防災力の向上だけでなく、地域コミュニティの活性化を通して、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与する可能性がある。

### 1 「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性

第1章・第2章で紹介したように、東日本大震災等の大規模広域災害の発災時には、行政が全ての被災者を迅速に支援することが難しいこと、行政自身が被災して機能が麻痺するような場合があることが明確になった（「公助の限界」）。

そのような場合には、発災後しばらくの間は、行政の支援を受けることなく、地域住民が自発的に避難行動を行ったり、地域コミュニティで助け合って、救助活動、避難誘導、避難所運営等を行うことが重要になってくる。また、災害からの復興に当たっても、地域住民一人ひとりや地域コミュニティ全体が主体的にかかわることが「よりよい復興」にとって不可欠である（自助・共助）。

また、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害での被害を少なくするためには、地域住民一人ひとりや地域コミュニティ全体が、「災害はひとつごと」と思わず、いつ発生するかわからない災害に備え、自分でできること、家族でできること、隣近所で力を合わせてできること等を考え、また、相互に助け合うことが重要であり、地域コミュニティにおけるこのような自助・共助による「ソフトパワー」を効果的に活用することが不可欠である。

## 2 自助・共助に関する国民の意識の高まりと地域コミュニティにおける活動

第2章で紹介したように、国民は自助・共助による地域防災力の必要性を強く感じており、また、地域防災力を強化するための防災活動を自ら実施する強い意欲を持っている。

また、地域コミュニティにおける一般的な地域活動（地縁活動）と防災活動の関係は深くなっており、一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が防災活動の活発化につながり、それが地域防災力の強化にもつながると思われる。

次に、国民は、地域の防災活動の活性化のためには、地域コミュニティにおける防災に関する人・組織がしっかりしていること、また、公助において、関連制度や支援に関する情報をしっかり発信することを求めていることから、今後、行政が地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要になる。

さらに、事業者による地域との連携・共生の重要性が指摘されるようになってきていることから、防災に関する事業者と地域コミュニティとの協力関係も進展しており、今後、事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながっていくと思われる。

## 3 地区防災計画制度の活用

前述のような地域住民や事業者の防災活動を活性化させていくためには、第3章で紹介したように、平成26年の「災害対策基本法」で創設された地区の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災計画であり、地域コミュニティと行政の連携によって地域防災力の向上を図るための制度である地区防災計画制度を普及させていく必要がある。

また、現在全国で地区防災計画の作成に向けた取組が進められており、第4章のコラムで紹介したような、地区防災計画の作成に当たって参考となるような取組事例が広がりつつあることから、これらの事例を広く普及させていくことが重要である。

さらに、並行して、第2章のコラムで紹介した釜石市の出来事のように、過去の災害教訓を地域コミュニティにおける子供等に対する防災教育の中でしっかりと後世に伝える必要がある。また、地域コミュニティにおける防災活動を活性化するためには、第2章で紹介したように、関連する制度や支援に関する情報が不十分であると国民が感じていることを踏まえ、地域コミュニティにおける情報の収集・共有・発信、各種ツールの活用等が重要になってくる。

## 4 今後の方向性～ソーシャル・キャピタルと地域防災力の活性化～

このように地区防災計画等自助・共助による防災活動を強化することが、大規模広域災害に対処するためには不可欠である。

一方で、社会の変化に伴い、都市部においては、人間関係の希薄化等が進み、また、地方においては、人口減少や平均年齢の上昇等が進む等地域コミュニティの脆弱化が懸念されていることから、地域防災力を向上させるためには、地区防災計画に基づく防災活動が地区居住者等によってしっかり実施されるように、地域コミュニティそのものの強化や活性化が必要である。

また、地域コミュニティにおいて、①人的なネットワーク、②お互い様の意識（規範・互酬性）、③相互の信頼関係等が構築されている場合は、共助による活動が盛んであり、防災や復興にも良い影響があるともいわれており、このような①～③の要素を中心として、社会的な効率性を高めるものとして、「ソーシャル・キャピタル」という用語が学術的に使われることがあるが、第4章のコラムの事例等を踏まえると、地域コミュニティ内での防災に関する話し合い等をきっかけに、コミュニティ内でのメンバー同士のネットワークが形成されたり、お互い様の意識（規範・互酬性）

や信頼関係が醸成されており、防災をきっかけに地域コミュニティの「ソーシャル・キャピタル」が活性化している。

このように、地域コミュニティの活性化と地域防災力は表裏一体の関係にあることから、地区防災計画制度が、地域防災力の向上だけでなく、地域コミュニティの活性化を通して、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与する可能性がある。

今後、自助・共助による「ソフトパワー」を強化するとともに、地域コミュニティにおける「ソーシャル・キャピタル」を促進することによって、地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化が促進されることが期待される（図表19）。

図表19 まとめと今後の方向性

#### 『公助の限界』と自助・共助による『ソフトパワー』の重要性

東日本大震災等では、行政が全ての被災者を迅速に支援することが難しいこと、行政自身が被災して機能が麻痺するような場合があることが明確になったことから、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害による被害を少なくするためには、自助・共助による「ソフトパワー」の活用が重要。また、復興に当たっても、地域住民一人ひとりや地域コミュニティ全体が主体的にかかわることが「よりよい復興」にとって不可欠。

#### 自助・共助に関する国民の意識の高まりと地域コミュニティにおける活動

国民は自助・共助による地域防災力の必要性を強く感じており、自ら防災活動を行う意欲がある。また、以下のような点が分析から明らかになった。

- ①一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が防災活動の活発化・地域防災力の強化にもつながる。
- ②行政が地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要。
- ③事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながる。

#### 地区防災計画制度の活用

地域住民や事業者による防災活動を活性化させるには、地区の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災計画であり、地域コミュニティと行政の連携によって地域防災力の向上を図るための制度である地区防災計画制度を普及させていく必要がある。

#### 今後の方向性～ソーシャル・キャピタルと地域防災力の活性化～

地域コミュニティの活性化と地域防災力の向上は、表裏一体の関係にあることから、今後、地区防災計画制度が、地区居住者等主体で、地域防災力の向上だけでなく、地域コミュニティの活性化を通して、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与する可能性がある。