

平成 22 年度地域連携型防災活動育成促進モデル事業

地域における防災活動のきっかけづくり

情報・ヒント集



平成 23 年 3 月
内閣府

本事業の概要

地震、津波、台風など自然災害は思わぬときにやってきます。災害をなくすことはできませんが、被害を少しでも減らすことは今からでも取り組むことができます。

内閣府では、災害被害を軽減するための取組みを展開しており、一人ひとりが日頃から具体的な行動（事前の備え）を行うことにより、安全で安心して暮らしていける社会をつくることを目指しています。

災害に対する安全・安心を確保するためには、行政による「公助」を充実させていくことはもとより、国民一人ひとりや企業等が自ら取り組む「自助」、地域の人々や企業・団体が力を合わせて助け合う「共助」の取組み、更にはこれらの連携が不可欠です。

今回、「災害被害を軽減する国民運動」の普及・啓発への取組みの一つとして、「地域連携型防災活動育成促進モデル事業」を実施しました。

まちや地域のコミュニティが直面する、地震、津波、台風などの様々な自然災害に対して、商店街、町内会、学校などの地域における各主体が、「地域における共助」の理念の下に集まり、手を取り合って知見を出し合い、実践的な活動を展開することが求められます。

こうした活動は全国で取り組む必要があることから、本事業では、全国 6 箇所「モデル地区」になっていただき、それぞれの地区で各主体が集まり、懸念される災害や皆さんの熟度を踏まえて、ワークショップなどの「きっかけ」を実施しました。

この冊子は、その成果を紹介しながら、皆さんの地域においても「きっかけ」づくりのアイデアの参考とできるよう、「情報・ヒント集」としてとりまとめました。

■モデル地区

(4)新潟県新潟市上古町地区

市街地にある商店街で、災害に備えて、お店どうしのつながり、お店が地域に協力できることの役割、マンション等の住民と連携した避難支援等の必要性を考え、実現に向けた道筋を構築しました。

(1)北海道根室市落石地区

漁業を中心とする沿岸集落で、平成 22 年チリ中部沿岸を震源とする地震による津波での避難行動を振り返ることで、今後の津波災害に備えて、漁業者と地区住民が連携した避難のあり方を考えました。

(5)島根県松江市白湯地区

歴史の古い中心市街地で、商店・企業・住民等が一堂に会し、防災活動の必要性を学び、今までそれぞれで進めていた取り組みについて情報共有する会を開き、今後の地域連携の連絡体制を構築しました。

(2)茨城県常陸太田市里川町地区

高齢化が進んだ山間集落で、土砂災害に備えた防災訓練を実施し、女性・子どもを含めた地区内の全員が消防技術を学ぶとともに、高齢者等守るべき人を明記した防災マップを作成し、自分の地域は自分で守る意識を根付かせました。

(6)熊本県熊本市健軍地区

地域にある商店街が、医商連携のまちづくりを進めてきた経験を活かして、お店や医療機関が災害時に被災した地域住民に協力できること等をマップ等としてまとめ、地域のお店・医療機関が持つべき防災の役割を地域にアピールしました。

(3)東京都葛飾区四つ木地区

大河川の下流部にある住宅密集地区で、ゲリラ豪雨や大規模水害に備えて地区内の町会が連携して取り組むことを確認し、地区住民への啓発を進める道筋を構築しました。

1. 北海道根室市落石地区

■概要

- 北海道根室市落石地区は、太平洋に面した根室半島南側基部に位置し、落石岬と対をなす東側の岬に囲まれた天然の良港を形成している地区です。

地区の人口は約 1000 人、世帯数は 330 世帯で、過半に当たる約 550 人が漁業に従事しています。



- 本地区では、漁村活性化に向けた様々な取組が行われており、その一環として、津波防災に対しても取組が行われてきました。平成 22 年 2 月、チリ中部沿岸を震源とする地震による津波が発生した際には、漁業者が漁船の沖出し避難を行うとともに、高台へ避難した家族へ情報伝達しました。
- 一方で、「一般人は津波を知っているようで知らなすぎるのではないか」という思いもあり、漁業者だけでなく、地区の一般住民、地区に関連のある方々への避難ノウハウの普及を図ることが課題でした。

■今回取り組んだ「きっかけ」と経緯

- 落石地区では、群馬大学と合同で、平成 18 年より津波防災に関する勉強会や漁業者自身の漁船避難の実態訓練等を実施し、漁業協同組合では独自の漁船避難ルールを決定するなどしてきました。
- 漁業者による取組が進む一方で、地区内には一般住民や漁業に従事していない人々、港などで働く工事関係者などがいることから、地域に関わるすべての人々が共通の認識を持ち、津波防災に取り組むノウハウの普及が今取り組むべき「きっかけ」であると考えました。

- ◆地域に関わる多くの人（100 名超）を集め、これまでの津波に対する取組の検証と、ノウハウの普及を行うための「講演会及び意見交換会」（平成 23 年 2 月 7 日）を開催しました。

■活動の様子と成果



「チリ地震津波から1年～落石地区での防災の取組を振り返る～」として、群馬大学片田教授による講演と意見交換を実施

■「きっかけ」をふりかえり

- 有識者による講演を中心としましたが、「一般論」ではなく、過去の災害での地区住民の取組を検証する講演であり、参加者自らが関わってきたことに対する評価を行うテーマであったため、参加者は「自分のこと」として非常に熱心に聞き入りました。
- 目標として定めた「地域のあらゆる関係者に参加して、津波を知り、防災に関する意識、行動を共有する」ことに対しては、短期間で多くの集客を図ることができたという意味で、地区内の様々な人々どうしが、共通の課題認識や知識を共有することに一定の効果があったと考えられます。

2. 茨城県常陸太田市里川町地区

■概要

●茨城県常陸太田市里川町地区は、常陸太田市の最北部、福島県との県境に位置する山間集落です。少子・高齢化により将来的に集落としての存続が危ぶまれる問題があり、伝統の祭りの復活をはじめ、地域の活性化による継続的なまちづくりが活発に行われています。



●里川町地区では、「里川町自主防災会」が設立されて間もないところであり、区内での具体的な活動を検討している段階でした。

■今回取り組んだ「きっかけ」と経緯

- 地区に居住する男性は、多くが消防団員または経験者ですが、女性・子どもにとっては、消火器、消火栓等の消防設備の使用方法の習得に課題がありました。
- 人口が少ないことで、逆に「お互いの顔が見える」関係を構築しています。ただ、災害時に連絡が取れない可能性があり得ることや、将来的な集落の存続を考えると、一人暮らしのお年寄り等の「地域で守るべき人」を防災マップとして改めて確認しておきたいと考えていました。



- ◆「里川町防災訓練」を開催し、地元の消防団員の協力を得て、消火器や消火栓、防災サイレンの使用方法を習得する実働訓練を行いました。
- ◆防災マップの作成にあたり、地区住民が持っている情報を結集させるために、災害図上訓練 DIG を行いました。
- ◆盛りだくさんの内容となるため、「婦人部」の協力を得た昼食炊き出しを行い、一日イベントとして盛り上げる工夫を行いました。

■活動の様子と成果



消火器の使用訓練



消火栓からの放水訓練



災害図上訓練 DIG



参加者全員で作成した「防災マップ」

■「きっかけ」をふりかえり

- 初めての「訓練」でしたが、にぎやかに盛り上がりました。地区のお祭りなどの行事が活発に行われている地区ですので、日頃の取り組み意欲を防災活動にも活かすことができました。
- 今回の取り組みを踏まえて、防災の視点からまちを歩き、地図で確認する取り組みや、集落ごとに実際に家から避難を体験する取り組みへ発展させることにつながります。

3. 東京都葛飾区四つ木地区

■概要

- 東京都葛飾区は東京 23 区の北東に位置し、荒川左岸に広がる四つ木地区は、「ゼロメートル地帯」と言われ、過去幾度となく水害に見舞われてきました。
- 高度成長期には、過密化・住宅難・交通難・公害等の問題を受けて、急激に宅地化が進んだため、都市基盤が未整備の市街地が広がっています。
- 平成 12 年に住民組織「ほっとマイタウン四つ木」が発足し、木造住宅、商店等が混在する地域の不燃化や狭あい道路の改善により、市街地の安全性の向上と商店街の活性化を図り、地域の発展と安全で住み良い文化的な街となるよう啓発活動を続けています。



■今回取り組んだ「きっかけ」と経緯

- 葛飾区役所からの洪水ハザードマップの説明会をきっかけとして、地区内では、これまでの地震防災に加え、水害に関する知識や避難方法等の習得等の取り組みを行う課題意識が高まっていました。
- 「ほっとマイタウン四つ木」での準備会合で取り組みのあり方を検討し、水害については様々な人々が連携した広域的対応が必要との結論に達していました。



- ◆地区内の7つの町会が連携した「四つ木連合町会」が、地区全体における水害対策の取り組み方について検討しました。
- ◆単に水防訓練を行うだけでは意識が高まらないであろうことを見据え、今後、
 - ①まず、水害に関する専門家を招いた防災講演会の開催
 - ②次に、災害時の避難や減災活動でできることを話し合う意見交換会の実施等のシナリオを検討し、「地域連携へのロードマップ」としてまとめました。

■活動の様子と成果



ほっとマイタウン四つ木での準備会合



四つ木連合町会での「ロードマップ」検討

大規模水害・ゲリラ豪雨に対する 四つ木地区での地域連携へのロードマップ

【第1段階】

水害に関する専門家を招き、四つ木地区で発生しうる水害に関する講演会の開催



【第2段階】

自分の地区で起こりうる災害を把握した上で、自分・家族・隣近所・地区全体等において、どのような取り組みが必要かについて話し合う意見交換会の開催



【第3段階】

第2段階で話し合った「それぞれでできること」を実践する水防訓練の実施

■「きっかけ」をふりかえり

- これまで四つ木地区内で取り組んできた地震防災に関する活動に加えて、水害に対する活動を行うにあたり、地区全体で連携して取り組む必要性を認識した成果がありました。
- 地区全体で連携した防災活動を継続するにあたり、熟度の段階的な醸成が必要なことを見据えた「地域連携へのロードマップ」を完成させましたが、今後は、それに基づいて企画・実践が求められます。

4. 新潟県新潟市上古町地区

■ 概要

- 新潟市上古町地区は、新潟市の中心部に位置しています。
- 地区内の商店街では、老舗や個性的な新しい店舗が共存し、路地やそれぞれの路地文化が残っています。また、白山神社や新潟県政記念館など歴史や風情ある文化的資産が数多く残る地区です。活性化の取り組みが盛んなことで全国的にも有名です。
- 新潟県中越沖地震の際には、商店街のアーケードが壊れた箇所が発生し、そのリニューアルをきっかけに、安全なまちづくりの課題認識が広まりつつあります。



■ 「きっかけ」の構築まで

- 上古町地区が属する住民組織「白山コミュニティ協議会」では、地元住民が中心となって防災訓練や防災マップの作成等の実績がある一方、上古町商店街の店主の多くは地区外居住のため、それらには参加していないなど、防災に対する意識が低い課題がありました。
- 地元住民と商店街店主の間での防災意識の大きな格差を埋め、地域が連携した防災活動を進めるには、様々な段階を追って順序よく取り組む必要があると考えました。



- ◆地域が連携した防災活動を展開するため、取り組みの順序を構築し、「ロードマップ」としてまとめ、初期段階を実践しました。

■活動の様子と成果

上古町地区における地域の様々な人々が連携した防災活動に向けてのロードマップ

【第1段階】

社会見学で訪れた小学生が店主へ防災インタビューを行い、子どもと商店街の世代間のふれあいを築くこと



【第2段階】

商店に対してお店防災アンケートを実施し、店主の防災意識を把握すること

【第3段階】

アンケートをもとに、各商店が災害発生時に支援・救援できることを記載した「防災マップ」を作成して地域住民にPRすること

【第4段階】

新潟県中越沖地震で被災し、中心市街地の復興に取り組んでいる被災体験者を招き、地区関係者を集めて講演会を行い、災害時や復興の学習をすること

【第5段階】

講演会参加者でワークショップを行い、地域全体で防災活動に取り組む必要性の合意を得ること

■「きっかけ」をふりかえり

- 防災の取組みについては、これまでの商店街を中心とした地域の活性化の取組み経験よりも大きな地域連携基盤の構築が必要でした。商店街のリーダーが協議、調整の中心的な役割を担いました。
- 「お店防災アンケート」を企画することにより、防災に関する熟度の実態を知ることができ、次の段階への課題、意義を再確認できます。
- 今回構築した「ロードマップ」に沿って、今後、防災マップの作成や講演会・ワークショップを開催し、段階を踏んで地域連携型の防災活動を展開することが期待されます。

5. 島根県松江市白潟地区

■ 概要

- 島根県松江市白潟地区は、古くからの市街地で、商店・企業・住宅・寺院等が集まる中心市街地の一角にあります。地区内の商店街等を中心に「お年寄りにやさしいまちづくり」が進められています。
- 地区住民による「防災隊」（自主防災組織）では、地区内の防災に関する詳細な情報を記載したマップを作成するなど活発な活動を展開しています。



■ 「きっかけ」の構築まで

- 地区住民による活発な防災活動がある一方、地区内の商店や企業で活動する人々は、多くが地区外に居住しています。地区内では昼夜間で人口が大きく変わる問題や、空き店舗・空き家の問題があります。
- 地区内で生活・活動する様々な主体が連携して防災に取り組む必要がある中で、地区内での防災に対する熟度が大きく異なる可能性があることから、まず、防災意識の醸成と共有することが必要と考えました。



- ◆ 「今後の活動のきっかけ」として、地区内で生活・活動する様々な人々が一同に会し、防災活動の発表や有識者の講演を通じて防災の課題や取り組みの必要性を学ぶ「白潟地域防災講演会」と、地区内の防災情報を持ち寄り、互いの関係を築く「白潟地域防災ワークショップ」を開催しました。

■活動の様子と成果



松江市職員による想定される災害についての講義



地区住民の「防災隊」による活動報告



東京 YWCA 池上三喜子副会長による講演



ワークショップで実施した災害図上訓練 DIG

■「きっかけ」をふりかえり

- 講演会の質疑応答やワークショップを通じて、白湯地区では、昼間と夜間で人口が大きく変わることに参加者全員が気づきました。防災上も問題がありますので、次の取り組みとして、地元でどういう人が夜に暮らしているかについて知り、地区住民と商店街・企業の人々とのコミュニケーションにつなげることが重要です。
- 今回のワークショップは、地区の情報をもち寄る「基本の取り組み」です。次の活動ステップとして、最近経験した雪害について、当時の地区内の様子等を振り返ることに取り組むと、今後の活動の継続にもつながります。

6. 熊本県熊本市健軍地区

■ 概要

- 熊本県熊本市健軍地区は、複数の商店街が立地する熊本市東部の拠点です。
- 地区内には、商店街と地区住民等が連携したまちづくり協議会があります。
- 地区の中核をなす健軍商店街では、これまでに「少子高齢化に対応した商店街づくり」や「医商連携のまちづくり」に取り組んでおり、地区住民等だけでなく、医師会・看護師会等とも密接なつながりを築き、地域の活性化の役割を担っています。



■ 「きっかけ」の構築まで

- 地区内での防災活動は、若葉校区自主防災クラブ（自主防災組織）等では、防災訓練等に取り組んでいます。
- 地区内のこうした活発な活動を踏まえ、防災活動でも地域全体が連携して取り組むにあたり、商店街や医療機関は、それぞれの力を活かしてどのような役割を担うべきかについて考えました。



- ◆ 商店街や医療機関は、自らの設備・技術・人員等を活用して、災害時に被災した地域住民に協力できることを考え、それらをまとめた「商店街防災マップ」を作成しました。
- ◆ マップの作成にあたり、商店や医療機関が地区住民に協力できることについては、アンケート調査で把握しました。その後、関係者によるワークショップや商店街イベントでの展示を通じて、地区全体に情報発信しました。

■活動の様子と成果



商店や医療機関の防災上の役割を考えるワークショップ



商店街イベントでの防災マップの展示



「商店街防災マップ」(左：事前の取り組みを促すマップ、右：災害時の取り組みマップ)

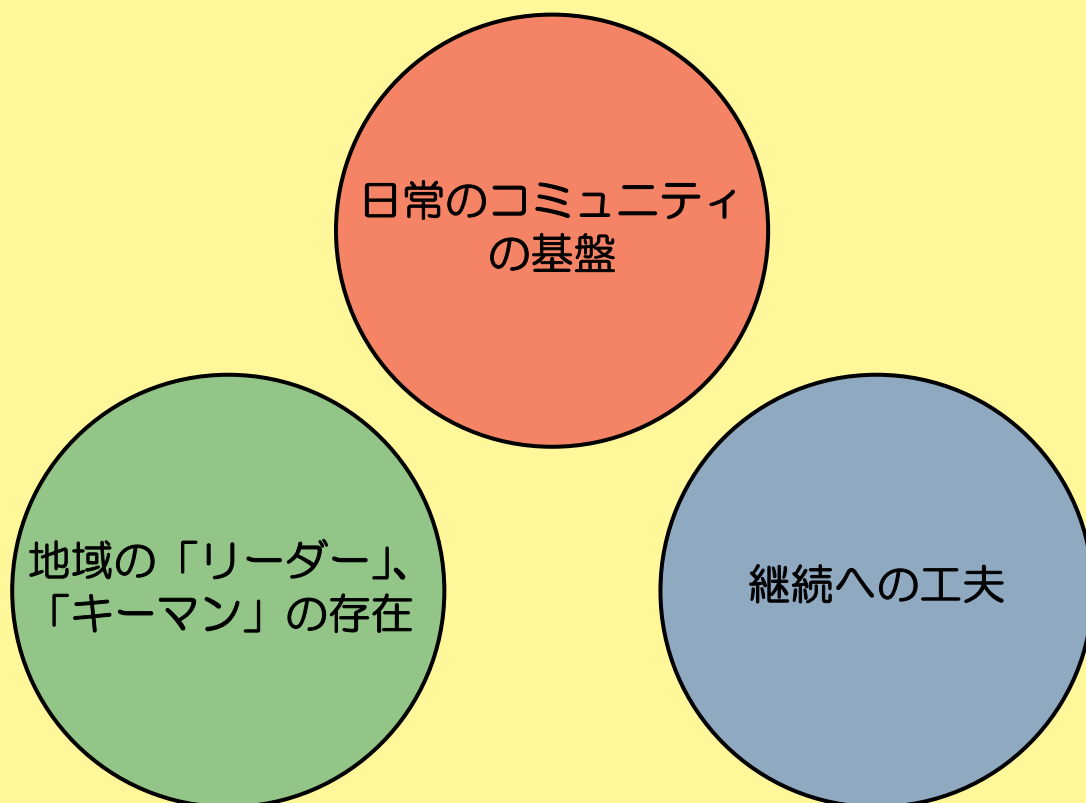
■「きっかけ」をふりかえり

- 商店や医療機関が、災害時にそれぞれの資源を活用して地域に協力することは重要な取り組みです。大規模災害の際だけではなく、お客さんが倒れたといった事案でも、「近くのお店に AED がある」などの情報が役立ちます。これを通じて、商店や医療機関による実際の助け合いにつながることを期待されます。
- 今回の取り組みを通じて、地区内の商店や医療機関それぞれにおける防災上の役割がわかりました。次の取り組みとして、「商店街防災マップ」を活用して地区住民と連携した訓練の実施や、商店の集合体としての商店街の役割の検討が求められます。

地域が連携した防災活動の 「きっかけ」づくりのポイント

- 地域における様々な人、組織が連携して防災活動を展開するには、様々な苦勞があります。
- 本事業では、全国6地区において、想定される災害や防災の取り組みにおける課題等を踏まえ、地域コミュニティの状況等に配慮しながら、「きっかけ」が見出されました。
- 「きっかけ」は、防災講演会やワークショップ、防災訓練といった行事の開催や、今後の気運の向上に向けた取り組みへの合意形成など様々な形があります。
- ここでは、6地区での取り組み全体を通じて、「きっかけ」づくりの3点のポイントについてまとめました。皆さんの地域で防災活動の「きっかけ」を見いだすにあたり、3つのバランスを考えながら、どれに主に注目すればよいか考えるヒントとして下さい。

(「きっかけづくり」の3つのポイント)



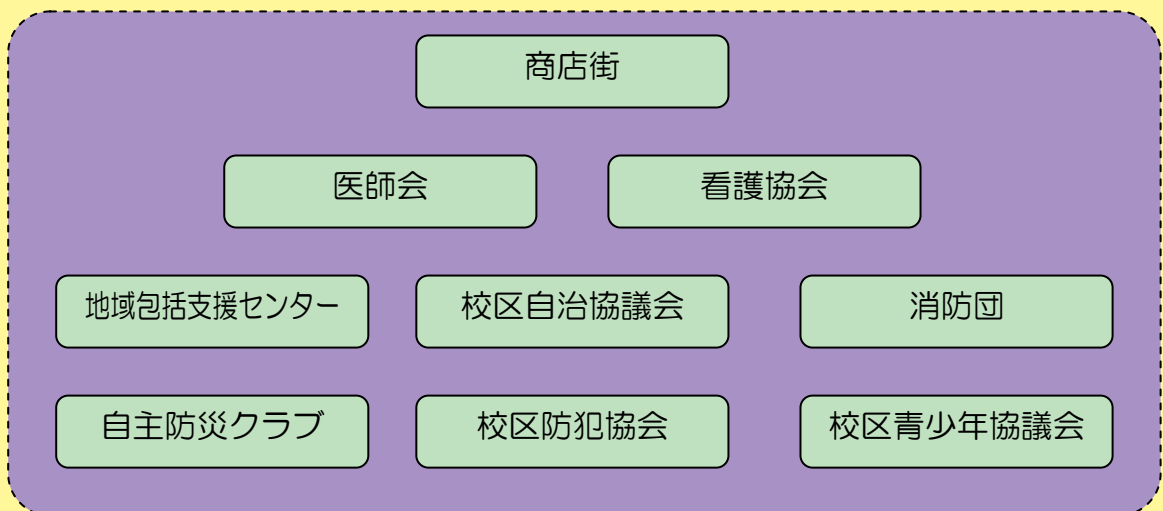
■ 日常のコミュニティの基盤

- ★地域には、「町会・自治会」といった近隣の住民が集う組織や、「NPO 団体」、「サークル活動」といったある活動を目的に人が集まった組織、「商店街」や「企業」といった経済活動を行う組織など、さまざまなコミュニティがあります。防災に関連する活動では、「自主防災組織」や「消防団」といった「防災に特化した組織」が構築されている地域もあります。
- ★地域では、防災のみならず、地域の活性化、環境美化、子育て等様々な分野で活動が活発です。しかし、防災については、定期的なお祭り等と異なり、災害の発生時期や頻度が正確に把握できないこと等から、具体的な活動を継続することに課題がある場合が見受けられます。
- ★地域における防災活動の活性化・継続にあたっては、日常的に活動しているコミュニティを活用し、その中に防災活動を含めておくことがアイデアとして重要と考えられます。

(本事業における取り組みの工夫)

【熊本県熊本市健軍地区】

- ・これまでに地区内で築き上げていた「医商連携のまちづくり」のコミュニティの連携を活かし、消防・市役所を交えて検討組織を立ち上げました。「商店街」・「医療機関」をはじめ、それぞれのコミュニティは防災においてどのような役割を担うべきかを考えながら、「きっかけ」を模索しました。



<今回活用した「医商連携のまちづくり」のコミュニティ連携>

■地域の「リーダー」、 「キーマン」の存在

- ★ある地域において、防災上の課題があることや、それに対する活動が地域のコミュニティで生まれるためには、まず、それぞれの地域・コミュニティにおいて、重要な役割を担う人物（リーダー、キーマン）が存在して、関心を持つことが必要です。
- ★地域やコミュニティで重要な役割を担うリーダー、キーマンは、情報伝達や指揮命令等において一定の影響を持っており、地域が連携・結束して活動を展開する際には重要な存在です。
- ★したがって、地域で防災活動が展開されるにあたっては、リーダーやキーマン自身が防災に関心を持つことが有効です。リーダーやキーマンは、自身が属するコミュニティに限らず、多種多様な話題、地域に対しても関心を持ち、自分の地域の課題や解決へ向けた道筋を知る努力が必要です。

（本事業における取り組みの工夫）

【茨城県常陸太田市里川町地区】

- ・「きっかけ」として企画した「里川町防災訓練」は、地区にとって初めての防災活動でした。リーダーである町会長は、地区内で暮らすお年寄り、女性、子ども等に対する防災上の様々な課題について、以前から問題意識を持っていました。
- ・町会長は、地区住民に対して回数を重ねながら活動の重要性を説き、「きっかけ」を実践することに対して、地区全体として円滑な熟度の形成を図ることができました。
- ・また、町会長が中心となって地区内の全ての動き（他のお祭り等の行事日程等）を調整することにより、準備を円滑に進め、様々な世代が参加できる形を企画しました。



■ 継続への工夫

- 本事業では、防災講演会やワークショップ、防災訓練といった「行事」の開催や、防災に関する気運の向上への「今後の取り組みの合意形成」など、「きっかけ」を様々な形で実現しました。
- しかし、「行事」を実施した場合、地域住民にとってはイベントを開催した達成感で満足し、今後継続して活動することが難しくなる恐れがあります。
- このため、「次に何をやる必要があるか」を考え、継続への工夫を事前に意識しておくことが重要です。

(本事業における取り組みの工夫)

【新潟県新潟市上古町地区】

- ・ 地区内で、様々な人々が連携した防災活動を実施するには、意識の醸成を含めて相当な時間がかかると見据え、今後、段階別の取り組みを構築して行く必要があると判断して、「ロードマップ」を作成しました。今後は、「ロードマップ」に沿って着実に取り組みが進むことが期待されます。

【第1段階】

社会見学で訪れた小学生が商店主へ防災インタビューを行い、子どもと商店街の世代間のふれあいを築くこと

【第2段階】

商店に対して「防災アンケート」を実施し、商店主の防災意識を把握し、商店が持つべき防災上の役割を検討すること

【第3段階】

アンケートをもとに、各商店が災害発生時に支援・救援できることを記載した「防災マップ」を作成して地域住民にPRすること

【第4段階】

新潟県中越沖地震で被災し、中心市街地の復興に取り組んでいる被災体験者を招き、地区関係者を集めて講演会を行い、災害時や復興の学習をすること

【第5段階】

講演会参加者でワークショップを行い、地域全体で防災活動に取り組む必要性の合意を得ること

平成 22 年度地域連携型防災活動育成促進モデル事業
地域における防災活動のきっかけづくり「情報・ヒント集」

平成 23 年 3 月発行