

# 市政

令和5年3月号

# 特集

## 地域防災力の強化を目指した 都市自治体の取り組み

全国で災害が激甚化、頻発化する中、各自治体では地域住民が自主的に活動し、互いに支え合う「共助」を柱とした地域防災力強化に向けて、自主防災組織の充実強化、消防団の団員確保、地域における防災リーダーの育成などの施策を積極的に推進しています。

特集では、学識者から地域防災の効果的な推進に当たり、不可欠となる要点や押さえるべき重要な概念などについてご寄稿いただきました。また、「共助」を重視した消防団組織・自主防災組織の強化や防災士の育成施策、市民の積極的参加による防災都市の実現を目指した取り組み、地域防災力の強化に向けた消防団と自主防災組織の育成支援、全地区で結成した自主防災組織の充実強化と消防団員確保対策など、地域防災力の強化を目指した取り組みを推進する都市自治体の取り組み内容を紹介します。

寄稿 1

### 地域防災の進め方

～これからの時代の地域防災を考える～

東京大学生産技術研究所教授、東京大学社会科学研究所特任教授 加藤孝明

寄稿 2

### 地域防災力強化への取り組み

～自分たちの地域は自分たちで守る～

金沢市長 村山 卓

寄稿 3

### 国分寺市における

防災まちづくりについて

国分寺市長 井澤邦夫

寄稿 4

### 住民協力による地域防災力の

強化を目指して

加東市長 岩根 正

寄稿 5

### 災害に強いまちづくりに向けて

平戸市長 黒田成彦



# 地域防災の進め方

## これからの時代の地域防災を考える

東京大学生産技術研究所教授、東京大学社会科学研究所特任教授

かとうたかあき  
加藤孝明



### 今の時代の潮流とそれへの対応

今の時代の潮流は、二つの言葉で表される。社会制度の慣性の法則とボトルの首である。

社会経済環境は、戦後一貫して成長してきたが、90年代初頭のバブル経済崩壊とともに成長から成熟に急変した。これに対して社会制度も追随しようとするが、慣性の法則が働くため、追従できず、実態との間にギャップが存在した。それが平成の時代であり、現在である。このギャップを常に意識し、それを小さくする努力が不可欠である。そのためには、前例、慣例にとらわれず、実態と真摯に向き合い、素朴に考えることが大切である。行政の仕事は法律にのっとることであり、専門家は過去の経緯について知識がある。それゆえ、慣性の法則に乗りやすい。今の潮流では、むしろ、ある種の素人感覚、生活者としての感覚が大切である。地域づくりの取り組みにおいては、この点を意識する必要がある。かつての行政の縦割り構造は、風船に例え

られる。以前は成長期であったため、それぞれの縦割りが風船のように膨らんでいた。社会のニーズに対してどこかの縦割りがカバーしていたのがかつての縦割りであった。対して現在はボトルの首型になっている。財政難、人材減によって各縦割りは、必要最低限のことしかできなくなっている。それゆえ、社会のニーズに対応できない隙間が存在している。これが縦割り構造の現代的な問題である。なお、この説明は、15年ほど前の当時、首都大学東京の客員教授竹村公太郎氏からいただいたものである。現在の社会課題はこの隙間をいかに埋めるかであり、埋める方法は二つしかないと思われる。一つは、行政以外の主体で埋めることである。その主体は共助としてくくられるものである。もう一つは、行政施策の多目的化である。行政施策は1施策1目的が原則だが、むしろ複数の目的を持つことで疑似的にボトルの首を太くするという発想が必要である。例えば、福祉政策だが防災に役立つ、観光施策だが防災に役立つといった類

いである。さらに専門家についても同様に説明できる。時代とともに専門家は専門領域が細分化し、先鋭化した結果、ボトルの首型になっている。縦割り同様に隙間が存在している。東日本大震災の復興では、この現代的特点が端的に表れた。各縦割り、専門領域がそれぞれのルールと思考に基づいて最善の結果を積み上げた結果、防潮堤が守るはずの集落は高台移転したという光景に見るように、局所最適が必ずしも全体最適には至らない。かつては、全体最適を図るスーパーランナーとも呼べる人材が存在したが、もはや現在は待望しても現れない。むしろ社会システムとして縦割りを全体最適化する機能を創る必要がある。地域づくり、地域防災では、地域社会という場を有効に機能させることが全体最適の実現への近道であると考えられる。

### 地域防災において外してはいけない

#### 三つのツボ

各地で地域防災の取り組みがあり、先駆的

と呼ばれる新しい試みが見られる。著者も経験を蓄積し、模索しながらも地域社会をベースに取り組みを進めてきた。その経験、また他の先駆的な取り組みのレビューを通して、地域防災を進めるに当たって欠かせない三つのツボが見えてきた。

第1は、災害リスクを確実に理解することである。災害現象には不確実性があり、評価された災害リスクには多分に誤差が含まれる。ハザードマップや地震被害想定など、リスク情報を単に見るだけでは確実な理解とは言えない。「災害リスク情報は、客観的に与えられるだけのものではなく、主観的に創り出すものである」とも言うべき理解が必要である。主観的に創り出すとは、限られた客観情報に基づいて評価されたリスク情報を、地域社会にある多様なアナログ情報を加えて咀嚼し、再解釈し、そして当面のリスクを受容しながら、今ここで幸せに暮らしていることを改めて自覚することが重要である。例えば、私自身が2000年代終盤に経験した事例では、高齢の町会長が町会員の集会にてシミュレーションを、条件を変えて繰り返し操作し、起こり得る災害の多様なパターンを可視化し、その上で地域社会に密着したアナログな情報(例えば、居住者の具体的な属性)を交えてリスクを共有した。ここまでやると、心底、リスクを理解したということになる。

第2は、自助・共助・公助のあるべき姿を理解し、持続する仕組みをつくることである。

自助・共助・公助は社会に広く定着した概念であるが、あるべき姿については理解されているとは言い難い。もつと言えば、軽々しく使われ過ぎているとさえ思われる。自助・共助・公助と言えば、皆が努力する社会が実現されると思われがちだが、むしろ他者依存を想起させ、持続性を失わせている側面がある。あるべき姿を周知徹底する必要がある。あるべき姿とは、二つの必要条件が満たされた状況である。第1の条件は、全ての主体がその地域で起こり得る被災状況について共通認識していること、いわば「敵」を知ることである。そして第2の条件は、相互に責任、役割分担を事前に理解し合っていることである。この二つの必要条件が満たされると、全ての主体が現状の自助・共助・公助の総和では、起こり得る災害に対応できないことを認識することができる。この状況認識に基づけば、持続する自助・共助・公助が生み出されると考えられる。この型を地域社会で創り上げることが必要不可欠である。換言すれば、内発性と自律発展性が生み出されるとも言える。内発性とは、義務ではなく、自ら取り組むべき、取り組みたいと思うことであり、自律発展性とは、取り組みながらその内容が自然に発展していくことを意味する。

さらに、この型を確立した上で、共助・公助での建設的な議論の場が必要である。あるべき姿の理解は、自助・共助・公助が総力を挙げて限界があることを知ることであるが、

あるべき姿を理解したとしてもうまくいかない場合が見られる。2パターンある。第1は、行政側が公助には限界があるので対応できない部分は共助で担うべしという姿勢を取る場合、第2は、その逆で、地域社会側が共助の限界ゆえに残りは公助が担うべしという姿勢を取る場合である。後者は、むしろ頑張っている地域社会で見られがちである。いずれも押し付けられる側にも当然限界があるので、結局、前に進まなくなる。そうならないためには、現状の限界を両者で認識し、つまり、当面のリスクの受容を納得した上で、中長期的にリスクを低減させることを考える建設的な議論の場、それができる雰囲気づくりが不可欠である。例えば、大規模水害に備えるまちづくりを進める葛飾区新小岩北地区ゼロメートル市街地協議会の事例がある。地元で活動するNPO、地元町会、そして葛飾区役所で組織する協議会でNPOと区が共同で事務局を担当している。ここでは、輪中会議と呼ばれる会議を定期的に開催しており、地域の多様な組織が参画し、防災という共通の問題意識を基盤として、それぞれの悩み、工夫、そして経験の共有を図っている。この会議に行政は、他の地域組織、市民と同様に一員として参加し、本音レベルでの意見交換を行っている。

第3は、五つのキーワードを意識することである。まず、「総合性」「内発性」「自律発展性」の三つは、地域社会に定着させるべき目標である。内発性、自律発展性については前述の



通りである。総合性とは、防災に限定せず総合的に地域課題を捉える概念である。地域社会は行政施策の最末端（先端）でもあると同時に家庭の延長でもある。地域社会の活動は前者の視点からは縦割りだが、後者の視点からは総合的なものである。地域防災に取り組む場合、むしろ後者の視点で捉えた方がよい。そして三つの概念を定着させるに当たっては、「市民先行・行政後追い」のアプローチが必須である。行政がリードして地域社会を引き上げるのではなく、地域社会が動きやすい環境を整えた上で、地域社会に先に走ってもらい、それを行政が追い掛け、丁寧な支援を講じていく、このスタイルが現在のスタンダードであると見受けられる。さらに「多様性と緩やかな連携」である。多様性とは、活動主体、内容の多様性であり、緩やかな連携とは、多様な地域密着の組織が緩やかに連携していることである。誰かが統制する固い連携ではなく、自由度を持った連携が大切である。この多様性と緩やかな連携が三つの目標の定着を確実に下支えする。葛飾区新小岩北地区では、輪中会議がその役割を担っている。

## 二つの重要な概念

三つのツボに加えて二つの重要な概念を提示する。「ブリコラージュ」と「防災【も】まちづくり」である。

モノづくりの方法は、一般にブリコラージュとエンジニアリングの二つに大別される。ブリコラージュは、未開の地域でのモノづくりであり、手近な所にある材料で行うモノづくりである。料理で例えるならば、家庭料理である。一方のエンジニアリングは、レシピを準備した料理教室的な料理である。地域防災は、ブリコラージュ、すなわち地域にある資源を地域に合った方法で最大限活用することを基本的に置くべきである。そして時々、他の地域、レシピを参考に家庭料理のレベルを高めていく。これまでの地域防災を振り返ると、レシピを入手しただけで料理した気分になっている事例が想起されよう。ここでいうレシピは国が示すトップダウンのガイドラインのようなものである。日本各地の地域特性は実に多様である。その多様さに適合した固有の家庭料理があり、それはそれぞれの地域で創り上げられるという意識が肝要である。

防災【も】まちづくりとは、防災だけでは取り組みを進めにくいことを理解し、防災の推進力、持続力を高めるための概念である。日常の営みと災害への備えを重ねることを指す。分かりやすい事例を示そう。人口わずか約1000人の陸の孤島の漁村集落、徳島県美波町伊座利集落での事例である。私自身、学ぶ場としてサテライト研究室を置いている先駆的な集落である。ここでは、南海トラフ地震津波に備

えて、平成27年、住民自ら事前復興アクションを作成した。計画策定の過程では、被害想定では可住地域の大半が浸水すると想定されているにもかかわらず、南海トラフの津波はさほど怖くないという雰囲気があふれ出た。その理由は、それ以上に大きな課題があるからである。30年で70%の確率で発生する津波が来る前に過疎化で集落が自然消滅することの方が怖いのである。こうした地域で防災だけを考えても無意味である。防災と合わせて持続性の向上を考える、あるいは、持続性を高めながら防災も確実に充実していく道筋を考える視点が重要である。短時間で10mの津波が襲来すると想定される静岡県伊豆市土肥の「海とともに生きる」観光防災まちづくりも同様に防災【も】である。津波防災も観光の維持も同時に追求する総合的なソリューションを見いだそうとしている。令和4年11月、名物の海に沈む夕日が堪能できる「観光施設」兼「津波避難タワー」が着工した。それぞれの地域特性に応じた防災【も】があり得るだろう。

## おわりに

今回限られた誌面での論説であり、消化不良の感否めないが、地域防災を進めるに当たっては、足元から着実に考え、総合的な観点から創り出すという感覚が重要であることが伝われば幸いである。

# 地域防災力強化への取り組み ～自分たちの地域は自分たちで守る～

かなざわ  
金沢市長（石川県）

むらやま たかし  
村山 卓



## はじめに

金沢市は日本海に面した本州のほぼ中央に位置し、明治22年の市制施行以来、平成8年には中核市に移行、人口46万3254人（令和2年国勢調査）、総面積468.81km<sup>2</sup>となっている。

加賀藩前田家の城下町として栄え、戦災や大きな災害を免れたため、藩政時代からの美しいまち並みが現在でも多く残っており、本市の貴重な財産となっている。

広域化、多様化するまちの安全安心を図るため、本市を含む近隣市町4市2町による「石川中央都市圏ビジョン」を推進しており、医療・救急サービスの高度化、消防の連携・協力の推進、災害対策において連携・強化を進めるとともに、地域防災力の向上を目指し、自主防災組織ならびに消防団組織の強化のため取り組んでいる。

本市では、近年、大規模な地震や広範囲にわたる水害の発生が少なくことから、災害への

の対応に当たっては、過去の大震災や大水害を参考に、さまざまな対策を講じてきている。しかし、大規模災害においては、公的機関が担う「公助」だけでは対応が困難であり、「自分の命は自分で守る」という「自助」や、「自分たちの地域は自分たちで守る」という「共助」が重要となり、日頃からの消防団組織や自主防災組織の強化、ならびに防災士の育成が必要不可欠である。本市では「自分たちの地域は自分たちで守る」という意識が古くから培われており、地域公民館の運営費や消防分団の消防ポンプ車などの購入費の一部を地元住民が負担している。これらの特色ある地域コミュニティの運営方式を「金沢方式」と呼んでいる。

今回は、消防団組織・自主防災組織の強化や防災士の育成などの取り組みについて紹介する。

## 消防団組織の強化

加賀<sup>とよ</sup>の伝統を今に受け継ぐ本市の消防団

は、郷土愛護の心意気も旺盛に、昼夜を問わず積極的な活動を行っている。消防団組織は、第一、第二、第三消防団の下に49消防分団が組織されており、各消防団の緊密なる連絡調整と健全な運営を図るため、金沢市消防団連合会が設置されている。

本市の消防団の顔ともいえる「加賀<sup>とよ</sup>梯子登り」は、平成7年10月に金沢市無形民俗文化財に指定され、さらに、平成21年12月には石川県無形民俗文化財に指定された。このしご登りを後世に残すため、本市の全消防団員で結成している「加賀とよはしご登り保存会」が伝承に注力しており、「はしご登りをやりたい」という理由で入団する人もいる。

各消防団本部には指揮車を備え、また、49消防分団は、それぞれ普通消防ポンプ車と各種資機材を装備し、事前出動計画に基づいて、水火災などの災害現場に出動し、消火活動その他の防災活動に当たっている。平素においては、消防操法訓練、火災予防広報などのほか各種公共行事にも参加するなど重要な

役割を果たしている。

消防団員数は、基本団員の定員1248人に対し、令和4年4月1日における実員は1015人(充足率81・3%)となっている。過去、実員は緩やかに増減してきたが、直近3年間においては、基本団員が1098人から1015人と83人減少しており、全国と同様の推移が見られる。

本市では、各消防団から選出された分団長以上の階級にある委員8人と消防局の課長級以上の委員1人で構成される「金沢市消防団活性化推進研究会」を平成10年度に設置し、



令和5年金沢市消防出初式

魅力ある消防団づくり、消防団を取り巻く良好な環境づくりのための調査や研究、施策の企画に取り組んでいる。中でも、消防団員加入促進策については、本市独自に毎年度制作しているポスター・リーフレットや、令和2年に総務省消防庁主催の消防団PRムービーコンテストで「最優秀賞」を受賞した動画などを活用し、各分団が地域の実情に応じた地道な勧誘活動を展開している。また、年齢階層別消防団員数の推移を分析すると、全国的な傾向と同じく、若年層の割合が低くなってきているため、本年度からは、特に若年層の入団促進策を展開することとし、国・県の「消防団員入団促進キャンペーン」期間に合わせて、「二十歳のつどい」を活用したPR活動やテレビ広報を実施し、消防団活動の「やりがいい」「魅力」「楽しさ」「入団メリット」などを発信している。さらに、近年の入団者数および退団者数の推移を分析すると、入団者数の減少、退団者数の増加が見られることから、今後、若手消防団員や女性消防団員を中心に、新たな視点での加入促進策を検討していく必要がある。

### 自主防災組織活動の強化

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災は、私たちの住む社会が自然災害に対して脆弱であり、自治体、市民、自主防災組織が連携して地域を災害から守る最善の努力を行っていく必要を改めて認識する機会となっ



令和4年度市民防災訓練の様子

た。本市では、町会、消防団、婦人会、公民館などの団体と協議を行い、平成8年3月に「金沢市における自主防災組織活動指針」を策定、「自分たちの地域は自分たちで守る」という意識の下、小学校区単位での組織編成を原則として、町会を基本単位とし、平成13年3月までに市内全ての62校下・地区で自主防災組織が編成された。

平成7年度から開始した市民防災訓練は、大規模な災害が発生した場合に備え「災害に強いまちづくり」の推進を図るべく、当初は行政主導で行ってきたが、平成21年度からは自主防災組織が企画・運営を行い、訓練を実施する市民協働型の訓練へとステップアップした。訓練は毎年、市内複数の校下・地区で



実施され、陸上自衛隊や消防団の協力も得て、さまざまな工夫を凝らし、住民の防災意識の向上と住民同士の連携強化につながる訓練を行っている。

また、本市では、地域防災力向上の一環として、防災に関するさまざまな知識や技能の習得が行えるよう、自主防災組織などを対象に防災出前講座を開催。その他、自主防災活動に必要な資機材の購入費に対して最大3分の2（上限50万円）の補助を行うほか、地域の訓練で使用する保存食等を提供するなど、活動しやすい環境づくりを支援している。

他方、住民への防災知識の普及啓発なども実施しているが、近年では、高齢化や昼間の活動要員不足、自主防災活動に対する住民の意識不足などの課題も見られる。地域における防災力の強化には自主防災組織の力が必要であり、行政としてあらゆる機会を通して防災力向上に努めていきたい。

### かなざわコミュニティ防災士の育成強化

本市では、防災士資格を持ち、居住する地域に根差した防災活動を実践していただける防災士を「かなざわコミュニティ防災士」（以下、コミュニティ防災士）と呼び、資格取得後は、地域の防災リーダーとして活動していただいている。

平成18年度に、各校下・地区の地域防災力

の向上を狙いとして、コミュニティ防災士の育成制度を創設した。この制度では、地域防災に対する意欲があり、自主防災組織の活動に積極的に参加いただける方を各地域から推薦してもらい、防災士資格取得に必要な費用を県市で2分の1ずつ負担している。近年は全国で災害が頻発し防災への関心が高まっており、コミュニティ防災士の登録者数は増加傾向にあり、令和3年度末で1205人（前年比167人増）となっている。また、避難所運営や防災対策などには女性の視点が重要であることが認識されてきていることから、女性防災士（令和3年度末374人）の割合を高める取り組みを行っており、今後も積極的な育成を行い、さらなる充実を目指す考えである。

防災士の育成強化に加え、コミュニティ防災士が自主的かつ積極的に活動を行い、その活動を通して能力の向上や防災士間の連携を図り、地域の防災力向上と本市の防災力強化につなげるため、防災士組織「かなざわコミュニティ防災士ネットワーク」を令和3年3月に設立した。同組織では、地域の自主防災組織の推薦を受けた委員を中心に、防災知識の習得や技術の向上を図る研修会の開催、防災意識の啓発活動、地区防災計画策定の推進、防災出前講座への講師派遣などの事業を行い、本市の防災啓発事業を一部委託している。

令和3年度は新型コロナウイルス感染症ま

ん延のため、活動に制限があったが、本年度は、親子で防災を学ぶ「夏休みかなざわ親子防災デー」の開催や、新人防災士・周辺自治体の防災士などとの研修会の開催、小学校での防災教育に地元防災士を派遣するなど、活発な活動が行われている。組織の活動が活発化してくる一方で、委員が不在の地域があることや、活動する防災士の固定化により、一部の方に負担が集中するなどの問題点も生じており、これらの解決を図るとともに、今後も積極的な活動が行えるよう行政としても取り組んでいく所存である。

コミュニティ防災士の皆さんが活動を通して知識・経験を積み、地域の防災リーダーとして、より災害に強い地域づくりに、一層活躍されることが期待される。

### おわりに

地域における安全安心のまちづくりには、自助、共助、公助において、市民、自主防災組織ならびに消防団、行政がそれぞれの役割を果たしながら協力して行動していく必要がある。

今後も、近隣自治体と協力するとともに、自主防災組織や消防分団の組織強化、コミュニティ防災士の育成強化に取り組み、いつ襲ってくるかわからない災害に備えるため、地域の防災力を高めていきたい。



# 国分寺市における 防災まちづくりについて

こくぶんじ  
国分寺市長（東京都）

いざわくに  
井澤邦夫



## はじめに

国分寺市は、都心からのアクセスが良く、交通の利便性が高いまちであり、農地や緑と水があふれる空間にも囲まれた良質な住宅都市である。また、国指定史跡武蔵国分寺跡をはじめとする多くの貴重な文化財が残る歴史のまちであり、日本の宇宙開発発祥の地や新幹線ひかり号の研究開発が行われた科学のまちといった顔も併せ持つ、魅力あふれるまちである。

## 防災都市の在り方について

本市は昭和49年に防災都市づくりを始め、昭和50年に大学教授や専門コンサルタント、防災業務に携わる市職員などで構成された「都市の安全性を考える委員会」を設置した。昭和52年に同委員会から出された答申を踏まえて、本市として①地域における防災まちづくりの推進、②市民の積極的参加、③防災都市づくりを行政が進める上での横断的組織体制の確立、④都市基盤整備の推進を進めるこ

とで、防災都市の実現を目指すこととした。

## 具体的な取り組みの中身について

### ①災害危険診断地図の作成

防災都市の在り方の方向性を見いだすことを目的として、昭和50～51年に「都市空間と危険性」の調査・研究を行い、その結果として得られた地区別の通常火災危険、浸水氾濫危険、崖地擁壁危険、震災危険を「わがまちの防災診断」と題して昭和52年度に市報で公表した。次いで、昭和53年にはそれらを集約した「災害危険区域図」と「震災危険度表」を作成し、市内全戸に配布した。これらは当時としては画期的な情報であったことが好評となり、多くの関心が寄せられた。市民の防災に対する関心を高めると同時に、行政と市民が共通の現状認識を持つことができたこの取り組みが、本市の防災都市づくりに対する市民の積極的参加に大きな影響を与えた。

### ②市民防災まちづくり学校

市民防災まちづくり学校は昭和53年に開講

して以来、本年度で41回目を迎えた。これまで累計1445人が修了している。

市民防災まちづくり学校は前述の防災情報の公表後、市民からどのような防災活動をしたらよいか分からないという声を受け、市民自らが安全で住みよいまちづくり、地域社会づくりに関心を持ち防災活動を行えるよう、市民へ学習の場を提供することを目的として始まった事業である。講座は、行政の防災対策などの座学に加えて、上級救命講習やスタンドパイプを用いた消火訓練などの実技、防災マップ作成のノウハウを学ぶまち歩きやグループワーク、災害対策を進める上での多様性への配慮やペット対策、避難所運営のイメージを深めるHUG（避難所運営ゲーム）など多岐にわたる。また、受講者と既に学校を修了した地域住民が交流する場を設けることで、受講者が修了後、スムーズに地域の輪に入り活動できるようにしている。本年度は6月から2月までの全11回の講座を33人が受講した。

**(3) 市民防災推進委員・市民防災推進委員会制度**

修了条件を満たした方のうち、自ら地域における防災の普及・啓発活動を行うことを意思表示された方を市民防災推進委員として認定し、本年1月1日時点では644人が活動している。

市民防災推進委員が地域で防災活動を行っていくに当たり、個人での活動の限界や、市民防災推進委員同士が交流を持つ場の必要性があるなどの意見を受け、昭和59年に国分寺市民防災推進委員会が発足した。

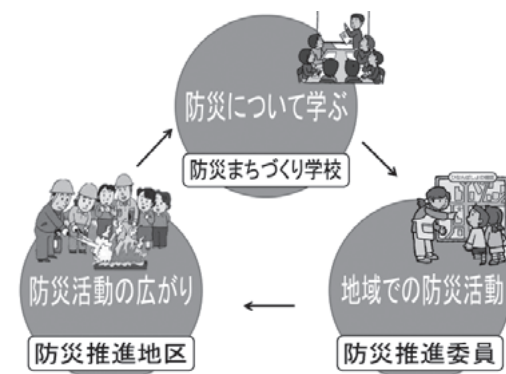
市民防災推進委員会は毎月定例会を開催し、各地区の活動報告や市からの情報提供、推進委員会主催のイベント準備などを行っている。また、市民防災推進委員向けの広報誌である「事務局通信」の毎月の発行、市民向けの広報誌である「こくぶんじ市民防災だより」の年3回の発行、防災講演会、バス研修、市民防災推進委員の交流を目的とした「つどい」の実施など、さまざまな活動を行っている。

**(4) 防災まちづくり推進地区制度**

防災まちづくり推進地区は、市民主体により「安全で住みよいまちづくり」を地域で具体的に実践していくためのものであり、市と昭和56年2月13日に防災まちづくり推進地区第1号地区である高木町自治会と協定を締結してから現在まで、15地区と協定締結を行っている。

各防災まちづくり推進地区の活動内容については、市と協定締結後3年間は市から派遣

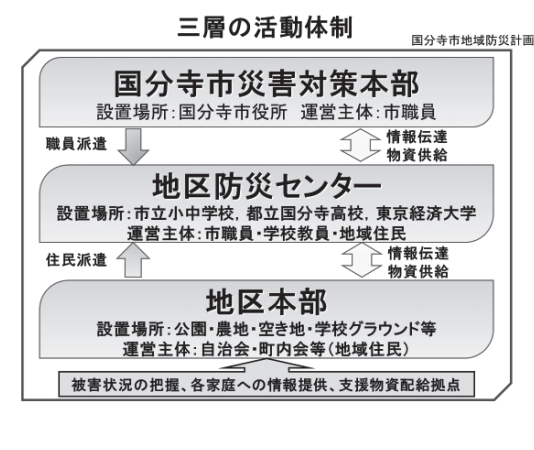
図1 防災まちづくり推進イメージ



された防災まちづくりのコンサルタントとそ  
の地区の特性に合った地区防災計画の策定を  
行う。4年目以降については、作成した地区  
防災計画を基に自立した活動を行っていく。  
市と防災まちづくり推進地区は協力関係にあ  
るため、市は防災まちづくり推進地区が防災  
力を強化しコミュニティの維持発展につなが  
るよう、協定締結4年目には100万円を上  
限とした防災倉庫の整備および防災資機材の  
購入の助成、協定締結5年目からは、年に1  
回10万円を上限とした防災視察研修のための  
バスの手配か防災資機材の助成などを毎年  
行っている。

本市では震度5弱以上の地震が発生した際  
には、市役所庁舎に設置する「市災害対策本  
部」、市内の小中高大学のうち指定された17  
校に設置する「地区防災センター」、自治会や

図2 三層の活動体制イメージ



町内会など地域ごとの拠点となる「地区本部」  
が連携を図る三層の活動体制を取ることが地  
域防災計画に定められており、防災まちづく  
り推進地区全15地区は「地区本部」を定めて、  
日頃から地区本部設置・運営訓練を実施して  
いる。

また、毎年1回、防災の専門家をコーディネーターとして招聘し、多くの市民防災推進委員が集う中で各推進地区の地区防災計画の発表を行う「地区防災計画発表会」を開催している。この発表を通して他の防災推進地区の取り組みを知り、自分たちの活動に生かすためのヒントが得られる場となっている。

**(5) むかしの井戸整備**

むかしの井戸は、災害時には生活用水の確保、平常時には地域コミュニティの場とすることを目的として、手押し式のポンプの井戸

を現在まで市内24カ所に設置している。防災まちづくり推進地区の住民を中心に、「井戸端会議」が各所で定期的に開催され、簡易水質検査を行いながら、地域の情報、防災・防犯に関する情報交換などが行われている。

### (6) 道路に面する危険なブロック塀の調査を実施

平成30年に発生した大阪府北部の地震を受け、従前より進めてきたブロック塀の撤去工事助成金について上限を撤廃するなど、拡充を行い、危険なブロック塀の一掃に向け取り組みを強化している。これにより、平成30年度は約1.3km（前年度比で約10倍）、令和元年度においても1kmを超える危険なブロック塀の撤去が進んでいる。また、令和2年度は多摩地域で初めてとなる市内の道路に面する全てのブロック塀の実地調査を行い、危険なブロック塀などを把握しその撤去の促進につなげ、災害に強いまちづくりを一層推進している。

## 今後の展開について

### (1) 幅広い世代を対象とした市民防災推進委員の認定

防災まちづくり学校を修了し、地域で防災の啓発や活動を行うと申し出た方を市民防災推進委員として認定していることから、防災まちづくり学校をどれだけ多くの市民に受講

してもらえるかが重要となる。現在の防災まちづくり学校は、1年間（6月から12月まで）の期間で11回の講座を月1回から2回程度、1日かけて受講する必要があることから、その受講生は60代以上の割合が高い。地域での防災活動の担い手は、働き盛り世代や学生など、幅広い世代で構成されることでさまざまな視点から対策が進み、網目が埋まるように地域の防災力の向上が期待できることから、若い世代でも受講しやすい防災まちづくり学校に変えていく必要がある。本年度よりオンライン受講を取り入れ一定の効果が得られているが、今後も開催日や受講方法、修了する条件も含め、全体的な仕組みを見直すことが重要である。

### (2) 防災まちづくり推進地区の活性化と新たな推進地区の拡充

防災まちづくり推進地区が維持発展するためには、前述した幅広い世代による防災推進委員の活動が重要であることから、市と防災推進地区が課題を共有するとともに、防災まちづくり学校への防災推進地区からの受講生推薦は、防災推進地区の将来のあるべき姿を見据えて行う必要がある。また、防災推進地区は範囲の広狭や地区内に居住する人口の多寡などさまざまなため、各地区の実情に応じた防災力が図れるよう、柔軟な支援についても検討する必要がある。

現在の防災推進地区の範囲は市域の約半分を占めているが、本市の目標は市域の全てが防災推進地区の範囲となることである。そのためにも、地域の自治会・町内会などに対する防災出前講座の実施や、防災推進地区として活動するメリット、防災推進地区に対するさまざまな支援などを伝え、本市の防災まちづくりの取り組みを理解していただくことが重要である。

### (3) 関東大震災から100年を契機としたさらなる災害に強い防災都市を目指して

防災まちづくり学校の修了生が、防災推進委員としてリーダーシップを発揮し、地域社会で防災の普及・啓発活動をしていく中で、新たな防災まちづくり推進地区が誕生する。そして、防災まちづくり推進地区の中から、新たな担い手が防災まちづくり学校を受講するというサイクルを繰り返すことで、新たな人材の参加と継続的な人材の育成が可能となる。この循環こそが、本市が40年以上にわたって市民参加を得ながら防災都市づくりを進めてこられた要因である。今後も社会状況の変化などにより発生する課題に対しては積極的に改善を図り、このサイクルが継続していくよう取り組みを通して、切迫性が指摘されている首都直下地震に対して市を挙げて備える、災害に強い防災都市の実現を目指してまいりたい。



# 住民協力による地域防災力の強化を目指して

かとう  
加東市長（兵庫県）

いわね  
岩根 正



## はじめに

加東市は、兵庫県の中央部やや南で、東経135度子午線上に位置している。内陸かつ中国山地の南側に位置するため、津波、高潮、雪害のリスクは低い。一方、兵庫県最大の1級河川である加古川の中流域に当たり、堤防未整備区間を残していることから風水害を中心に地震災害、大規模火災の発災を想定して災害に備えている。

過去の災害の中でも住民の記憶に残っているのは、兵庫県に深刻な被害をもたらした平成16年台風第23号である。市内（旧社町、旧滝野町、旧東条町）においても、把握している住家被害だけで2棟の半壊、55棟の床上浸水、114棟の床下浸水を被った。その後、平成18年に3町合併で本市が成立したが、平成30年7月豪雨においても多大な被害が及んだことは記憶に新しいところである。これらの災害の経験から、歴代市長は「安全・安心のまちづくり」を重点課題として取り組んで

きた。その中でも、とりわけ地域防災力の強化について、担い手である消防団と自主防災組織の観点から紹介したい。

## 「消防団のあり方に関する提言書」

昭和22年の消防団令、消防組織法の公布以降、消防団は、地域防災力の中核として欠くことのできない、代替性のない組織として存在が確立されてきた。本市は、令和2年の国勢調査人口4万645人に対して面積が157・55km<sup>2</sup>、人口密度は258人/km<sup>2</sup>で、人口密集地域ではないため、消防団の役割が都市部に比べ相対的に重要になる。しかし、時代の変遷とともに、団員確保が困難となり、操法大会や年末警戒のような活動への負担が問題となってきた。東日本大震災の発生と北はりま消防組合の発足が重なった平成23年には、消防団の重要性がますます高まり、消防団の今後の在り方について、議論されるようになった。

そのような中、本市消防団では、平成25年

に分団長75人へのアンケートを行ったところ、これらの問題を統計的にも認識することができた。この結果を踏まえ、平成26・27年に消防団、市、北はりま消防組合加東消防署の3者で消防団の在り方検討を進め、平成27年には区長、商工会、防火安全協会、防災士、消防団員以外の市民など多方面の方々の参画を得て男女17人で構成する「加東市消防団のあり方検討委員会」を設置した。委員会では6回の会議が行われ、平成29年に「加東市消防団のあり方に関する提言書」が提出された。

提言の内容は、即時対応可能な短期的に取り組むもの、中期的に取り組むもの、多くの団体と調整を要する長期的に取り組むものに分類されている。この短期的な取り組みのうち、特に若い世代に消防団の認識やその必要性が十分理解されていないことがあるとの意見から、まずは消防団の周知・啓蒙啓発を行うこととし、秋のフェスティバルでの子ども放水体験、成人式でのPR、市ホームページを通じた本市消防団のPRを行ってきた。ま

た一方で、消防団員の負担と感じている事業・活動の軽減、消防団の装備品の充実、自主防災組織との連携・協働についても取り組んできた。

平成30年には、安全・安心のまちづくりに対する市職員としての意識の向上、そして平日昼間の消防力確保のために兵庫県内で初めて本市職員による市役所分団が結成された。市役所分団の中には女性職員も団員として加入し、女性の消防団活動への参画を実現した。結成時点の市役所分団の団員数は20人であったが、令和4年12月末時点では27人に増え、うち3人が女性団員である。活動区域は市内全域で、団員を2班に分け、市域を半分ずつ担当している。活動時間は、平日の定時勤務時間内(8時30分～17時15分まで)に発生した火災(地震・風水害などは除く)に限定し、消防署や他分団の消火活動の支援を中心に行っている。令和4年上半年(1月～6月)に発生した全火災18件のうち4件に延べ10人が出動している。なお、市役所分団は、本市消防団機能別分団と位置付けており、機能別分団の特殊性を踏まえ、年額報酬や退職報償金は支給せず、火災などの出動においてのみ火災等出動手当等を支給している。

同じく平成30年、提言を受けて、近隣市町より低かった団員(年額)報酬について、近隣市町の平均値と同程度となるよう各階級の年額報酬を引き上げた。また、令和3年には総

務省消防庁が「非常勤消防団員の報酬等の基準」を示したことを受け、この基準を参考に団員から分団長までの年額報酬を引き上げるなど、消防団員の処遇改善についてもさらなる取り組みを進めている。

提言事項のうち、消防団員応援事業所については、(公財)日本消防協会で全国消防団応援の店と呼ばれている事業の兵庫県版であるが、市広報紙や団員自らの登録協力を呼び掛けることにより、令和元年の初登録を皮切りに、現在10カ所以上の事業所に登録いただいている。

提言に限らず、本市では、全75分団への消防ポンプ自動車などの市費による購入や移動系簡易デジタル無線の配備、災害・火災現場用のドローン配備、ドローン操縦者育成などについても支援を充実させている。

このように、本市では、消防団を中心とした地域防災力の維持・強化に常に取り組んでいる。

### 自主防災組織などへの取り組み

阪神・淡路大震災においては、生き埋めや閉じ込めを体験された方々への調査により、自力や家族の力でしか脱出できなかった方が7割を占めていたことから、公的機関による災害対応の限界が露呈し、自主防災組織の重要性が認識された。本市には各地区(自治会)に一つずつ、計96の自主防災組織が存在する

が、とりわけ力を入れて取り組んできたのは、避難と避難所運営訓練である。

平成18年以降、自主防災組織と市立の各学校との合同防災訓練を年2回(合併前は旧町ごとに年1回合計3回実施)継続しており、約5年に1回の頻度(平成21年、平成26年、令和4年)で総合防災訓練を実施して、災害に備えている。

避難誘導については、平成24～29年において国土交通省近畿地方整備局姫路河川国道事務所の協力の下、加古川沿いの地域の自主防災組織において、避難する上での問題点などを話し合うワークショップや危険箇所現地確認、避難訓練などを経て避難経路を考え、地区ごとのマイ防災マップが作成された。平成21年台風第9号に伴う兵庫県西・北部豪雨を教訓に始めた県内2例目の取り組みであった。

さらに、このうちの1地区(組織)では、令和元年度に兵庫県の防災と福祉の連携促進モデル事業として、個別支援計画の作成にも取り組んでいた。まずは福祉理解研修を受講した上で、避難行動要支援者本人やご家族、社会福祉協議会、福祉専門職も交えてケース会議を行い、個別支援計画を作成し、最終的には避難訓練を通して支援計画の検証まで取り組んでいた。令和3年の災害対策基本法の改正により、個別避難計画の作成が市町村の努力義務となり、個別支援計画への取り組みは形を変えたが、この取り組み

を通じて、自主防災組織における避難行動要支援者に対する避難支援への意識の高まりが感じられたところであり、この経験を基礎として、自主防災組織や福祉専門職などのあらゆる支援関係者が関わりながら、より実効性の高い個別避難計画の作成に向けて取り組みを進めている。

自主的な避難の啓発を地区（組織）主導で行えるように、本市では防災行政無線の戸別受信機を各戸無料配布しているが、地区レベルの防災行政無線のIDとパスワードを地区（組織）にも配布しており、加古川沿いの地区では大雨などによる水位の上昇に応じた情報配信など積極的に防災行政無線を活用されている。

避難所運営については、できる限り自主防災組織や避難者自らが主体となって運営されることが重要との考えから、避難者による主体的な避難所運営の基本とするため、令和3年に避難所運営マニュアルを策定し、全自主防災組織に配布するとともに、ホームページにも掲載している。また、マニュアルの配布だけではなく、令和3年から、避難所運営ゲーム（HUG）を開催し、自主防災組織や市民が避難所運営を的確に行える訓練機会を確保している。

このように「安全・安心のまちづくり」を政

策の柱として取り組んできたが、その実現には、市が主体となつて行うだけでなく、市民活動として市と市民の協働により実現していくことも重要である。自主防災組織や市民の安全・安心に資する活動を幅広く支援するため、「安全安心のまちづくり活動補助金」の名称で、平成27年から交通安全、防犯、防火、災害対策に関する活動を包括的に補助しており、その中に防災訓練や防災知識啓発といった自主防災組織などの活動に必要な経費に対する補助を含めている。

そのほかにも、農家の協力による流域治水により加古川の洪水被害が軽減されることも、地域防災力の強化を目指した取り組みといえる。播磨平野の北端にある本市では、酒米の王者山田錦が特産物であり、その山田錦を育成する田んぼや水源のため池を活用した取り組みを行っている。田んぼについては、平成26年から田んぼのせき板の配布を進め、大雨の際に一時的に田んぼ内に雨水を貯留することで、加古川への雨水のピーク排出量を低減する田んぼダムを推進しており、現在せき板の累計配布枚数は3000枚を超えている。また、ため池については、平成31年から出水期にため池の水位を下げること、雨水貯留容量を確保する取り組みに協力するため池管理者に対する補助を行っており、田んぼダム

同様、加古川への雨水のピーク排出量の低減を図っている。本年度には、約40のため池において2カ月間の取り組みを実施している。

このように、本市では避難と避難所運営を中心に、その他支援制度を設けるなど、あらゆる角度から自主防災組織をはじめとする地域や市民の主体的な活動を支援し、地域防災力が高まるように取り組んできた。

### 今後の課題

地域防災力の強化を目指して、多くの取り組みを行ってきたが、まだまだ課題は残されている。

消防団については、加東市消防団のあり方検討委員会を設置した前年の平成26年時点で団員数が1212人であったが、令和4年12月末時点では、1128人と減少が続いている。消防団のあり方に関する提言書の内容のうち、中期的な取り組み、長期的な取り組みとして提言された事項も含めて、引き続き取り組んでいかなくてはならない。

自主防災組織については、その活動が自発的なものであることから、自主防災組織ごとの取り組み意欲に差異がある。加古川沿いの地区だけでなく、全地区に共助の意識を喚起し、市全体で地域防災力が高まるように取り組んでいきたいと考えている。



# 災害に強いまちづくりに向けて

平戸市長（長崎県）  
ひらど

黒田成彦  
くろだなるひこ



## はじめに

平戸市は、全体的に平たん地が少なく起伏に富んだ地形を有し、海岸線は各所に岬が突出し、断崖などの自然景観が美しく、本市の約20%が西海国立公園に指定されている。また、古くから大陸交流の玄関口として栄え、平安時代から中国や朝鮮との交易の中継地となり、遣隋・遣唐使の寄港地として多くの人々が夢とロマンを胸に往来しており、16世紀には、日本に初めて来航したポルトガル船が平戸に入港し、南蛮貿易が行われるようになった。17世紀前半には、オランダやイギリスの商館が設置されるなど南蛮文化やキリスト教伝来の窓口となり、世界に開かれた自由な港市として繁栄を極めた。しかし、江戸時代にはキリスト教が禁止されたため、数多くのキリシタンが弾圧され殉教者も多く、その遺跡も多数残されている。こうした美しい自然景観や交易の歴史など豊富な観光資源が形

成されており、県内でも有数の観光地の一つである。

## 自主防災組織の結成が求められた背景と本市の結成状況

平成7年1月に発生し、多くの被害者を出した阪神・淡路大震災は、さまざまな災害対応や危機管理に取り組んでいるわれわれ地方自治体にいくつもの教訓を残してくれたと思っている。家屋の倒壊や家具の転倒の下敷きにより数多くの犠牲者が発生する中、救出された約8割の方々が近隣住民や家族などによって救出されるなど、最も機能したのが地域住民の力であるという結果であった。このことから、日頃の地域における防災活動の重要性や自主防災組織の必要性が問われ、全国的に自主防災組織を結成する動きを加速化させたものである。

本市でも、毎年のように台風や大雨による被害が起きるなど、環境の変化により甚大化

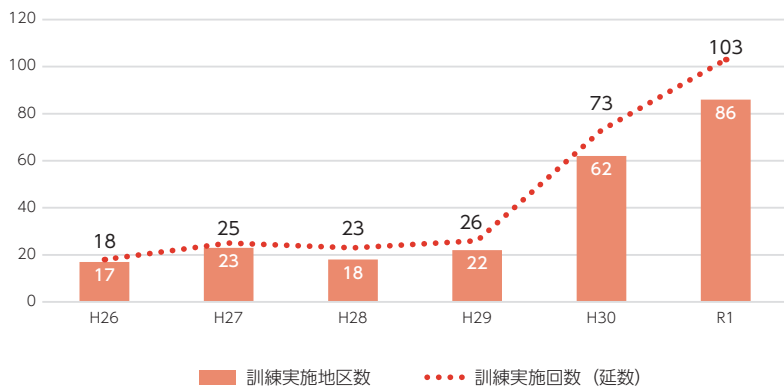
する災害に直面していたこともあったため、全ての地区での自主防災組織の結成に向け、平成24年度から3年かけて自主防災組織育成コーディネーターによる組織結成支援や防災資機材整備支援、各自治会会長や地区役員へ未結成地区への呼び掛け強化を行った。その後、平成27年1月15日に市内163地区の自治会に自主防災組織が結成され、組織結成率100%に達成したのである。

## 自主防災組織の充実・強化

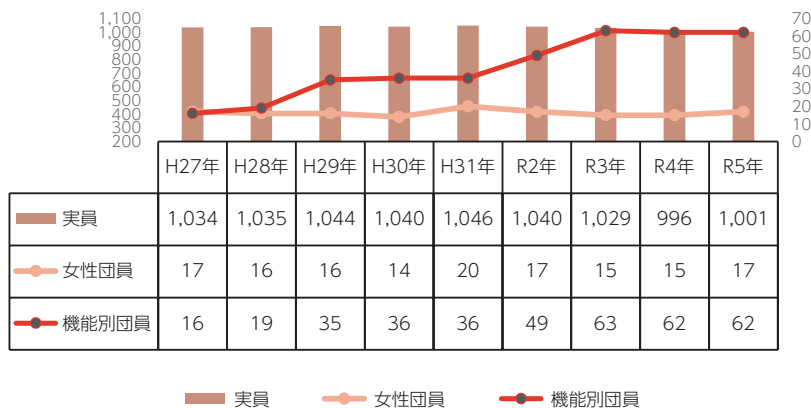
自主防災組織とは「自分たちのまちは自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づき、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織であり、災害に直面した時の機能性を持たせるため、行政は自主防災組織を育成する必要がある。

しかしながら、行政のマンパワーのみでの育成には限界もあり、そこで多くの知識と経験を有し、防災意識の高い防災士の方々に対

図表1 自主防災組織活動経過



図表2 平戸市消防団員数推移



し、行政をサポートしていただけないかと  
 諮ったところ、平成27年5月20日に災害に強  
 いまちづくりの寄与することを目的として、  
 防災関係機関や自主防災組織と連携した防  
 災・減災に取り組む「防災ネットワーク」が結  
 成された。  
 防災ネットワークは、避難訓練や防災資機  
 材使用訓練など、自主防災組織が正しい知識

と技術を習得するための育成のほか、地域防  
 災力の向上に努めている。  
 また、本年度からは、過去に訓練などを3  
 回以上実施している自主防災組織に対し、不  
 足する防災資機材の整備支援を行うとともに  
 に、積極的な防災に関する訓練実施を促し、  
 自主防災活動の強化を図っている。併せて、  
 台風や大雨時に本市が発令する警戒レベル3

消防団員確保における現状と課題

以上の発令期間に、自主防災組織が自治公民  
 館などを活用して、自主的に避難所として開  
 設した場合の一時避難所開設支援も行ってい  
 る。本年度では、警戒レベル3以上を2回発  
 令したが、その際に43カ所の一時避難所が開  
 設され、342人の市民が避難した。

消防団員は、常備の消防職  
 員とは異なり、平素はなりわ  
 いを持ちながら崇高な郷土愛  
 護の精神に基づき、消防活動  
 を行う責務を有する非常勤  
 特別職の地方公務員である。  
 全国で災害が激甚化、頻発化  
 する中、消防団は市民にとつ  
 て災害から市民の生命や財産  
 を守るかけがえのない重要な  
 組織であり、また、地域の実  
 情に精通した地域安全の核と  
 して必要不可欠な組織であ  
 り、地域住民の期待が高まる  
 状況にある。しかしながら、  
 本市も少子高齢化が進み若  
 年層の減少や勤務先が遠方な  
 どの理由により、昼間の出勤  
 団員の確保が困難になるなど  
 地域防災力の低下を危惧して  
 いる。

消防団員確保に向けた対策

本市では平成27年度から消防署や消防団を一度退職・退団した方に、その豊富な知識と経験を生かして消防団の活動に携わることができる機能別団員制度を導入した。一般家庭や高齢者宅への住宅用火災警報器の普及促進のほか、火災予防啓発活動など、さまざまな場面で活動する女性消防団を発足させ、現在17人の女性消防団員が活躍している。

また、市内の店舗や事業所がサポート店として、消防団員やその家族にサービスを提供することで消防団員の加入促進や退職・退団を食い止め、地元消防団を応援する消防団サポート事業も行っている。

平成30年度と令和元年度には、商工会や商工会議所と消防団員の加入促進や有事の際の勤務免除による災害活動支援を行うこととする「消防団活動の充実強化に向けた支援に関する協定」を締結した。

今後の展望

自主防災組織は、災害対策の最も基本となる法律である災害対策基本法において「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」として規定されていることをご存じだろ

うか。つまりは、地震や水害などの災害が発生した時には、自らの身を守るために地域で自主的に活動する組織である。

本市の自主防災組織の活動をさらに活性化させるためには、防災ネットワークと連携した防災研修や防災訓練を充実させ、これまで経験したことのない大規模自然災害による避難所開設など、自らが率先して初動対応に当たる自主防災組織を育成していきたいと考えている。

また、災害に強いまちづくりを推進するため、災害に対応できる人材の育成・強化も図っていかねばならない。避難所運営などで女性への配慮不足が指摘された東日本大震災を教訓に、災害時や防災活動において、地域のリーダーとなる女性を

育てる取り組みが全国各地自治体で広がりを見せている。このことから、本市でも少子高齢化により人口減少が進む中、防災担い手の一助として男女共同参画の視点を取り入れた、女性消防団員を核とする女性防災リーダーの育成に取り組む必要があると考える。



消防団活動の支援に団結する商工会議所と筆者

消防団員の確保に関しては、女性消防団員の入団促進など消防団員の確保に努め、引き続き消防団サポート事業をはじめ、事業所の消防団活動への協力が広く認められている消防団協力量業所制度を充実させ、防災体制全体の充実強化に努めていかなければならないと考えている。



# 市政

令和5年3月号