

# 市政

令和8年2月号

# 特集

## 地域住民と協働で進める 災害対策

大規模災害から住民の命と生活を守るために、自助・共助を柱とした災害対策が不可欠です。その観点から、各自治体では、住民・地域コミュニティと連携した災害対策を活発に進めています。

特集では、学識者から、地域のつながりが希薄化する中でも機能する、柔軟な共助のスタイルの有効性とその具体例などについて寄稿いただきました。また、東日本大震災の教訓を生かした災害に強いまちづくり、発災直後の混乱期を乗り切る、自助・共助に力点を置いた災害対策、多様な主体と連携した、実効性のある地域防災の仕組みづくりなど、効果的に災害対策を進める都市自治体の取り組みを紹介します。

寄稿 1

### 柔らかな「共助」のかたち

京都大学防災研究所教授 矢守克也

寄稿 2

### 災害に強いまちづくりを目指して

～自助・共助・公助が一体となった災害対策～

名取市長 山田司郎

寄稿 3

### 地域住民と協働で高める自助・共助の力

海南市長 神出政巳

寄稿 4

### 長崎市における地域防災力向上への取り組み

長崎市長 鈴木史朗



# 柔らかな「共助」のかたち

京都大学防災研究所教授

矢守克也  
やもりかつや



## 1 伝統的な「共助」のイメージ

災害対策における「共助」とは何か？防災関係機関のウェブサイトなどを参照すると、多くの場合、次のように説明されている。「災害時には、まず自分自身や家族の安全を確保した後に、近所や地域の方々と助け合うことが大切です。また、災害時に円滑に助け合いができるように、日常から地域での助け合いについて備えることも重要で、このような取り組みを『共助』と言います」。その上で、「共助」をより有効に機能させるために、「防災の日」などに合せて、消防訓練、避難場所まで逃げる避難訓練、避難所の仮設・運営訓練などが行われることが一般的である。中には、さらに進んで、近隣に暮らす高齢者や障がい者を対象にして個別に避難を手助けする訓練を行っている地域もある。

こうした「共助」に立脚した災害対策は、

言うまでもなく重要である。そのことは、約30年前に発生した阪神・淡路大震災以降、繰り返し強調されてきた。しかし同時に、こうした伝統的な「共助」のスタイルに限界が来ていることも、近年つとに指摘されている。「特に都市部では近所付き合いがほとんどない（したがらない人が多い）」「自主防災組織のメンバーのなり手がない」「助けられる側も高齢化して『共助』なんてできない」。こういった声をしばしば耳にする。

## 2 「近所で、一斉に、対面で」でないとダメか？

発想の転換が必要である。そのためには、1節で概観した伝統的な「共助」の活動の多くが、陰に陽に一つのスタイルを当然視し、それに立脚していることに気づく必要がある。それは、「近所で、一斉に、対面で」というスタイルである。このスタイルを取りやめた。代わりに、2週間程度の幅を持たせて訓練期間を設定し、都合のよい時に世帯ごとに訓練する方式を導入した。すると、子育て世代を中心に例年よりも訓練参加者が増えた。しかも、「訓練中に気づいたことがあれば自治会長までお知らせください」と依頼しておいたところ、予想を超え

の備えにも、大きな役割を果たす。だから、決して不要と言うわけではない。しかし、「近所付き合いなんてごめんだ」と思っている人たちが多数に上る都市部のコミュニティで、このスタイルに固執することは、防災対策上、決して得策とは言えないだろう。

実際、これまでの「共助」とは色合いの違う新しいアプローチが芽生えている。例えば、京都府福知山市内のある集落で、数年前、一もともとはコロナ禍で「三密」を避けたいというのつべきならない理由で一実施日時を定めて避難所（地区の集会所）に住民が一斉に避難するという従来の避難訓練を取りやめた。代わりに、2週間程度の幅を

るファイードバックが寄せられたのだという。

ニュアンスは少し異なるが、似たような

事例がもう一つある。こちらは、大阪市淀

川区内の集合住宅（マンション）における防

災活動でのエピソードである。このマンションには、土地柄、単身赴任者も多く、週末

には東京に暮らす家族の元に帰るというライフスタイルがごく普通に見られる。そのため、「近所で、一斉に、対面で」実施する

防災活動には参加することができない住人

も多い。そこで、避難訓練の様子や防災倉

庫のストック品の確認作業など、マンション

の防災活動をショート動画に撮つて、住

人限定で、ネット上で見られるようにした

ところ、ここでも予想を超える人が見てく

れたという。「動画を見ているだけじゃダメだ」などと言う勿れである。そうした堅苦しい姿勢が、多くの人を逆に防災から遠ざけている。

「近所付き合いは遠慮したい」「土曜日曜く

らいは一人あるいは家族で過ごしたい」という人々は、若い世代を中心に相当数に上る。こうした世代の訓練参加率はこれまで非常に低いとされてきたが、必ずしも防災に対する関心がないわけではなかったのだ。「この日は防災活動に取り組む日です」と指定されて、「近所で、一斉に、対面で」何かをするという伝統的なスタイルに抵抗感を持つていたのである。実際、福知山市の事例では、

少くない訓練参加者が、自分たちが避難訓練しただけでなく、そこから得られた「気づき」を自治会に「共有」までしてくれた。大阪市の事例でも、これまでマンションの防災活

動に全くノータッチだった人たちが、曲がりなりにも防災倉庫の中に何があるか（あるいは、ないか）を知ることになった。「共助」には、今後、こういったより柔らかなカタチも加えていく必要があろう。

### 3 「誕生日には大切な人に 防災グッズを贈ろう」

「防災の届け方にメスを入れる」をキヤツチフレーズに、新しいスタイル

E Aという名の学生団体がある<sup>(\*)</sup>。OLEAは、「誕生日」や「防災の日」に「防災用品を大切な人にプレゼントする」

活動を進めている。そのため、ギフトに使ってもおかしくない防災用品を自分たちの鑑識眼でえりすぐり、ネットやポップアップストアで紹介・販売している。大切な人の手作りディナーのテーブルに置いておしゃれなソーラー式ライトとか（図1）、

いが、実は裏側に簡易トイレが隠れている商品とか、そういういたアイテムである。

(\*1) <https://expo2025olea.my.canva.site/>

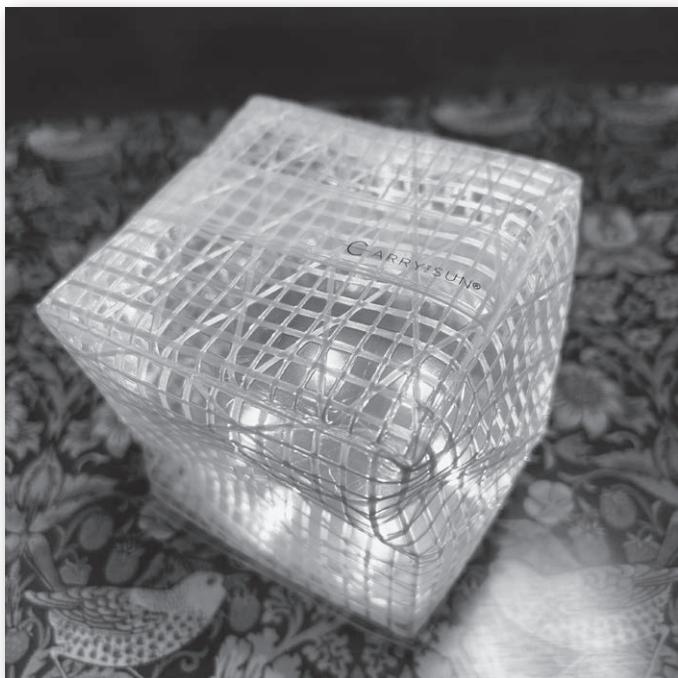


図1 オシャレなソーラー式ライト(筆者がOLEAのポップアップストアで購入)

こうしたグッズが今流行のフレーズフレーズを「両にらみ」する発想)の考えに即している点も要注目だが、筆者としては、それよりも、「防災の日」だけでなく「誕生日」(プレゼント)に目を付けた点が秀逸だと感じる。防災・減災を、行政主導で国民が一斉に実施すべき義務的活動という堅苦しい鑄型から解き放ち、一人一人が自分の事情

や感性を生かして柔らかく取り組んでよい

築き上げたのだ。

ことへと変身させるための仕掛けが、ここ

「お、お力ナリ」——三三三三萬夫一の声が上るには埋め込まれていて、「典助」が、文字通り

最初の一歩が、近所の人たちからスタート

しなければならない必然性はないはずだ。むしろ、自分にとつて大切な人——例えば、恋人や遠くに暮らす祖父母など——への思いやその人たちとのつながりが「共助」の原点であつてもよいだろう。

このような新しい「共助」のカタチは、他にも各所で誕生している。「マンションに暮らすママ発信の自助防災コミュニティ」を掲げる「南草津マンション防災委員会」も、その一つである<sup>(\*)</sup>。「マンション」と銘打たれているが、決して、近隣住民（だけ）の集まりではない。「共助」へ向けて参加者たちを結び付けているのは、地縁ではなく参加者に共通する「問題意識」の方である。新興のマンション街で、「実家が遠い」「土地勘がない」

4 「テイサービス避難」

最後に、「共助」の最難関とも言える災害時要支援者を対象にした取り組みを一つ紹介しておこう。実際の災害発生時に自力で逃げることが難しい高齢者や障がい者に対

難生活サポート」と呼ばれる有償のボランティアスタッフ、つまり、一般市民である。

しては、むろん、「公助」（行政）による手厚い支援が求められる。しかし、全ての要支援者に、きめ細かく、しかもタイムリーに（手遅れにならないよう）支援することは、自治体の力だけではなかなか難しい。そこで「共助」の出番となるわけだが、1節で述べたように、地域社会の高齢化や近所付き合いの希薄化などによって、伝統的な地縁ベースの「共助」のパワーは目に見えて減退している。

要支援者の近隣に住む住民とは限らないと  
いう点である。高齢者などの車両移送や避  
難先での生活支援について講習を受けた一  
般市民が、居住地とは関係なく、その都度  
の必要性に応じて、また、対応側の事情に  
応じて、マッチングされる仕組みになつて  
いる。だから、A地区に暮らす「サポーター」  
が、半日後に最接近する見込みの台風に備  
えて、河川近くのB地区で暮らす車いす生  
活の独居高齢者の福祉避難所への移送につ

「夫が昼間不在」、だから、「昼間に何かあれば子どもを守るのは私だけ」という共通の問題意識（防災上の課題）を持つ女性たち（男性メンバーも一部存在）が、「共助」のためのネットワークを、従来から存在していた自治会や自主防災組織とは別に、全く新たに

このような事態を受けて、福知山市では、防災と福祉のコラボレーション事業として、「デイサービス避難」と呼ばれる新しい取り組みを開始している。「デイサービス避難」とは、デイサービス施設へ避難することではない。あたかもデイサービスへ出掛けそし

いて、市役所から要請を受けて「出動」するといったことが生じ得る。ここにも、「近所で、一斉に、対面で」という、旧来の、いささか堅くて四角張った「共助」の枠を超えて、斬新で柔軟な「共助」のカタチを確立するための確かな一步を認めることができる。

て帰宅するときのように、手厚い送り迎え

の付いた避難（ないし、その訓練）のことである。

ある。この事業には、行政（市役所）だけでなく、土木・舗装・美化（一・二・三・四）、トラン

なく、社会福祉事業者（ケアスタッフ、介護の専門家など）も関与するのだが、より大切

## 災害に強いまちづくりを目指して

～自助・共助・公助が一体となつた災害対策～

名取市長（宮城県）

山田 司郎やまだ しろう



### はじめに

名取市は宮城県東部に位置し、仙台市と隣接している。人口は約8万人で、都市の利便性と豊かな自然環境が調和した都市である。市内には東北自動車道や仙台東部道路が通つており、交通の要衝として仙台都市圏の一部を構成し、重要な役割を果たしている。また、本市には仙台空港が所在し、国内外へのアクセス性に優れていることから、経済および観光の両面においても活気のある都市となつてゐる。一方で、宮城県の沿岸部に位置する地理的条件から、地震や津波などの自然災害に対する高いリスクを抱えている。特に平成23年の東日本大震災においては甚大な被害を受け、多くの教訓を残すこととなつた。

大震災後の復興過程においては、自助・公助・公助が一体となつた防災対策を基本理念に据え、とりわけ共助の取り組みとして自主防災組織の設立支援に重点的に取り組んできた。

### 自主防災組織の設立支援

本市では、災害発生時に迅速な対応を図るために、自主防災組織が重要な役割を担つている。自主防災組織は、市民自らが主体となる。組織され、地域ごとに防災活動を実践するための基盤であることから、本市では、地域の特性に応じた災害対策を講じることができよう、同組織に対する支援を継続的に行つてきた。

具体的には、自主防災組織を設立するために必要な初期費用の一部を補助する「自主防災組織支援事業補助金」と、自主防災組織が必要とする防災資機材の購入費用に対し補助する「防災資機材購入補助金」の2種類の補助制度を活用し、設立支援を実施してきた。

これらの継続的な取り組みの結果、令和7年4月1日時点における自主防災組織数は126組織（組織率83・4%）となり、震災後と比較して41組織の増加を達成している。

### 自助・共助・公助が一体となつた取り組み

本市では、年に1度、総合防災訓練を実施し、自助・共助・公助が一体となつた実践的な訓練を行つてゐる。訓練は、住民の指定避難所への避難訓練を起点とし、避難所における開設訓練を行政と市民が共同で実施するほか、自主防災組織を中心とした共助訓練として、応急担架搬送訓練、応急炊き出し訓練などを実施している。さらに、市消防本部や自衛隊による公助訓練として、倒壊家屋救出訓練や高所救出訓練などを実施している。

また、本市独自の訓練の取り組みとして、災害時応援協定事業所と連携した訓練を実施している。令和7年4月1日時点、本市と民間団体との協定締結数は68に及ぶ。毎年度、訓練の目的に応じ、複数の協定締結団体に協力を求めており、令和7年の訓練では、宮城キッチンカー協会と連携し、災害時に迅速に温かい食事の提供がなされるよう、炊き出し訓練を実施した。この訓練では、本市の女性

防火クラブが配給を

支援し、行政が配給

列の誘導を担うな

ど、自助・共助・公

助が一体となつた効

果的な訓練となつ

た。その他にも、協

定締結団体の協力の

下、過去には、ド

ローンを活用した情

報収集訓練や、コン

クリートミキサー車

により消火用水の供

給を実施した火災防御訓練など、多岐にわた

る訓練を実施している。これらの訓練は、山

間部、平野部、沿岸部の3地区に分け、輪番

で開催しており、それぞれの地域特性に応

じた災害を想定している。津波災害・風水害、

土砂災害など、開催地ごとの特性を反映させ

た訓練を行うことにより、本市の地域特性に

適した防災対応力の向上を図っている。

また、本市では、地域ごとの特性を考慮し、

住民の防災意識の向上を目的として、地区別

防災マニュアルを作成している。マニュアル

の作成に当たっては、各地区的区長や町内会

長を中心とした防災リーダーが参画し、マ

ニュアル作成のためのワークショップを開催

している。これらのワークショップでは、防

災マップ上に冠水しやすい箇所や渋滞が発生

しやすい箇所など、地域住民からの意見を反



総合防災訓練の様子

映させることで、地域の実情に即した実効性の高いマニュアルとなるよう工夫している。

本マニュアルは、平成25年から平成27年にかけて、公民館区を単位として11地区分を作成した。令和7年からは2度目の更新に着手

しており、現在は東日本大震災により甚大な被害を受けた沿岸部の2地区（閑上地区、下増田地区）を対象に更新を進めており、更新に際しては、令和7年4月に策定した「名取市津波避難計画」を基に、防災マップ上に津

波避難における避難経路を新たに反映させるなど、災害時における円滑な避難の確保に向けて、さらなる利便性の向上に努めている。

もう一つ、自助・共助・公助が一体となつた取り組みとして、本市が実施する「出前講座」を紹介する。出前講座では、座学による

防災講話に加え、防災資機材の使い方や有用な備蓄品の紹介、指定避難場所や指定避難所への避難訓練など、多岐にわたる内容を実施している。

実施回数は年々増加しており、令和6年度に実施した件数は、震災前の平成22年度と比較して、防災講話が20回増の28回、防災訓練が6回増の15回となり、地域と行政が一体となつた取り組みの拡大が進んでいる。また、近年では企業向けにも講座を提供し、市内企業に対する防災講話も実施している。さら

に、市民向けには、令和7年に新たに「マイ・タイムラインをつくろう」という講座を開設した。この講座は、台風や大雨による風水害

に備え、住民一人一人が自分の避難行動を時系列で整理し、個人の防災行動計画を作成するものであり、個々の防災力の強化を目指したものである。

## さらなる地域防災力の向上に向けて

前述のとおり、本市ではこれまで自主防災組織の設立に向けた各種補助制度による支援を実施してきた。東日本大震災後の継続的な取り組みにより、組織率は大きく向上しており、さらなる地域防災力の向上を図るため、令和7年から、「名取市自主防災組織活性化補助金」を新設した。本補助金は、自主防災組織がより活発に活動し、地域の防災力を高めることを目的として、設立後の活動に対して支援を行うものであり、補助上限額は2万円としている。

補助対象は、自主防災組織が実施する防災訓練や避難訓練などの各種訓練のほか、必要な備蓄品の購入や炊き出し訓練にかかる材料費など、多岐にわたる。本補助金創設の背景には、共助の要である自主防災組織と行政との接点が必ずしも十分とはいえない状況があつた。これまで行政は、主として組織設立段階における支援を行ってきたが、設立後の中継続的な活動支援には十分に至っていないかった。このため、自主防災組織の活動を継続的に支援する仕組みとして本補助金を新設したものである。

本補助金の申請に当たっては、組織体制や

活動計画の事前提出を求めており、計画段階から行政が関与する体制を整えている。これにより、自主防災組織の活動状況や課題、ニーズを把握し、行政による継続的な支援体制の構築につなげている。

次に、本市は避難所の環境整備と備蓄品の拡充に積極的に取り組んでいる。

まず備蓄体制については、令和元年に策定した「名取市災害用生活物資等の備蓄計画」に基づき、東日本大震災クラスの災害を想定した最大避難者数1万1000人分を見込んでいる。各指定避難所や市役所などへの配備を進めており、また、要配慮者向けの備蓄品や離乳食の拡充に努めてきた。

さらに、避難生活の質の向上に向けた環境整備も推進している。避難所となる施設へのエアコン設置を進めるとともに、現在は国のが「新しい地方経済・生活環境創生交付金」を活用し、簡易ベッドやパーテーション、発電機などの資機材を拡充している。これにより、避難者がプライバシーを確保しつつ快適に過ごせる空間の構築を図っている。加えて、課題であつた保管場所の確保についても、市役所敷地内に新たな大型防災倉庫を整備することで、備蓄・供給体制のさらなる強化を進めている。

もう一つ、さらなる防災力の向上に向け、令和7年から新たに開始した施策を紹介す

る。「災害時協力井戸制度」である。災害時に

おける水の確保は極めて重要な課題であり、とりわけ地震や津波などの大規模自然災害が発生した場合には、ライフラインの寸断により水の供給が停止する可能性が高く、住民生活に深刻な影響を及ぼす。本市では、こうし

た事態に備え、「災害時協力井戸制度」を導入し、地域ごとの水資源の確保と、住民相互の助け合いによる水供給体制の構築を進めている。制度設計に当たっては、内閣官房水循環政策本部が実施する水循環アドバイザー制度を活用し、有識者からの助言を受けながら検討を進めた。本市における制度の特徴の一つ

は、申請時に実施する水質検査にある。本市では、井戸水の利用用途を生活用水（トイレ、洗濯など）としている一方で、水質検査については飲用井戸と同等の検査項目を採用している。これにより、万が一利用者が誤って口に含んだ場合であつても安全性が確保されるよう配慮し、より安心・安全な水資源の供給体制の構築を図っている。

また、本市の「災害時協力井戸制度」のもう一つの特徴として、井戸所有者のプライバシーへの配慮が挙げられる。井戸の提供に係る個人の情報は、原則として井戸の位置情報のみに限定して公開するとともに、のぼり旗が協力井戸の敷地内に掲げられている場合のみ利用可能であることを本市ホームページに



災害時協力井戸ののぼり

## 結びに

本市では、災害に強いまちづくりの推進に向け、地域住民、企業など、関係機関と行政が一体となつた取り組みを継続的に進めている。災害発生時に地域住民と行政が迅速かつ的確に対応できる体制を構築するため、自助・共助・公助が連携した訓練の実施や、防災マニュアルの整備に取り組んできた。

市民一人一人が防災意識を高め、相互に協力し合うことにより、本市における地域防災力は今後さらに向上していくものと期待している。今後も、地域住民との連携をより一層強化しながら災害対策の充実を図り、将来にわたって安心・安全な社会を築いていくために全力を尽くしていきたい。

# 地域住民と協働で高める自助・共助の力

海南市長（和歌山県）

神出政巳



## はじめに

四季を通じて温暖な気候に恵まれた海南省は、和歌山県の北西部に位置し、世界の玄関

口・関西国際空港から30km圏内、海・山の豊かな自然に恵まれ、非常に住みやすく、伝統文化や義理人情を大切にする地域コミュニティが、安全・安心で心豊かなまちづくりの一翼を担っている。

また、市域南部の下津町で生産されるミカンは、全国の市町村の中で第6位の産出額となつており、中でも、土壁の蔵にミカンを貯蔵して熟成させる「下津蔵出しみかん」は、平成31年に農林水産省の「日本農業遺産」に、そして、令和7年8月には、「有田・下津地域の石積み階段園みかんシステム」として世界農業遺産に認定された。

臨海部の和歌山下津港和歌浦海南港区には、石油精製、鉄鋼関連工業のほか、世界的シェアを誇る化学工業など多様な企業が立地し、生産物流拠点を形成しており、紀伊水道

に面したリアス式海岸という地形的特徴から、昭和南海地震など過去の大規模地震において津波浸水被害を度々受けてきた地域である。

現在、公表されている、東海・東南海・南海3連動地震の津波シミュレーションによる被害想定は、津波による海南市の建物全壊数は5100棟、海南地区の被害想定額は約4400億円、今後30年以内の発生確率が60～90%程度以上とされる南海トラフを震源とした地震・津波への対策が、まさに喫緊の課題となつている。

## 自助・共助～地域との協働～

南海トラフ地震のような大規模災害の発災直後は、道路や橋梁などのインフラ被害が広域に及ぶこと、また市職員も被災し、消防や救急の機能が著しく低下することが予想される。多数の負傷者や建物倒壊など、被害が甚大な場合には、「公助」として救助・援助する側の人手が不足することは不可避であり、支

援が到着するまでの間は、自らの力（＝自助）と地域の協力（＝共助）を合わせて、倒壊家屋から人を助け出したり、近所同士で声を掛け合つて、津波から逃げていただかねばならない。

令和6年の能登半島地震では、多くの家屋が倒壊した地区で、住民の共助による迅速な安否確認や救助活動により、多くの命が助かったという事例があるように、人命救助が最優先となる発災直後の3日間は、特に、自助と共助の実効性を高めることが重要だ。

本市では、住民への意識啓発はもとより、住宅耐震化や家具転倒防止、感震ブレーカーの設置、ブロック塀撤去など、自助の実効性をより高めるための各施策を推進するとともに、共助に対しても、要となる消防団や自主防災組織の維持・浸透に注力し、自主防災組織については、令和6年度には結成率が100%となつた。

以下の課題は、結成された自主防災組織が、大災害発生時に、強固に連携・活動するよう、普段から訓練やシミュレーションなどを重



内海地区での夜間訓練(発電機の起動確認)

内海地区は、臨海部に広がる工業地帯に面した地区である。当該地区では、地区内の三つの自主防災組織と地元企業のENEOS和歌山石油精製株式会社で結成された「自治会自主防災会・臨海企業連絡会」が、地区防災計画を策定しているが、計画策定の際には、「自分ごと」として、地区の住民に、関心・理解を深めていたことに重点を置いた。

本市としては、研修やワークショップを開催し、サポートを行う程度の関わりとしたが、アドバイザーとして参画された京都大学防災研究所の牧紀男教授の助言をいただきながら、時には、計画を検証するために、実際に避難訓練を行うなど、

地域が主体となつて地区防災計画をまとめ上げた。

そして、計画策定後も、毎年、自治会自主防災会・臨海企業連絡会などが主体となり、夜間の津波避難訓練が行われるなど、地区防

ね、顔の見える関係を維持・継続していくことであり、本市としても、地域と連携・協働して行う研修会や避難訓練などに重点を置き、取り組みを推進している。

### (1) 地域が主体となつた地区防災計画と

#### 防災活動

災計画は着実に地域に継承され、住民の防災意識向上に役立てられている。

### (2) それぞれの地域で「動ける人」が動く

塩津地区は、海岸沿いの急な斜面に住宅が密集する地区である。当該地区では、地域の組合などが連携する「塩津区防災会」という自主防災組織を結成し、地区住民が一体となつた取り組みが実践されている。

例えば、地区内の世帯ごとの家族構成や連絡先などを記入した独自の住民台帳を作成し、いざという時の安否確認を迅速、確実に行えるよう備えているほか、避難所への誘導、

避難所運営、炊き出しなどについても、当該地区ならではのコミュニティの結びつきの強さが生かされている。

高齢化が課題となる地域ではあるが、有事の際には、子どもから高齢者まで、それぞれが役割をしっかりと担い、動ける人が動く仕組みが確立された地区である。

また、内陸部に位置する南野上地区では、本年度、「協働」に重点を置いた避難所開設訓練を実施した。発災時に、避難所では、早期に避難者を受け入れるための居住スペースを整える必要があるため、訓練では、住民と職員が協力し、パーテイションや簡易ベッド、簡易トイレなどの設営に取り組むとともに、設営時間の目標を決めた訓練とした。

時間目標を決めた訓練としたことで、自然

### (3) 発災直後を「自助」と「共助」で乗り切る

こうした「自助」「共助」の意識を高め、取り組みを広く市の全域に展開していくことは容易ではないが、一歩ずつでも、着実に前進していくかねばならない。行政としては、地域で動ける人に、どう動いていただくかを考え、消防団や自治会、民生委員・児童委員、企業などが協働する枠組みの訓練などを、繰り返し、実施していくことが必要だ。

冒頭で述べたとおり、災害発生直後の3日



住民との協働による避難所開設訓練

間は、人命救助が最優先となる。交通網の寸断などにより、市や消防、関係機関などの「公助」がすぐに行き届かない状況・場面でこそ、自主防災組織や地域消防団が協力して助け合う「共助」、自分や家族の安全を自ら守る「自助」が、その威力を發揮する。

一人でも多くの命を守るため、自助・共助が、それぞれの地域でしっかりと機能し、特に、災害弱者、避難行動要支援者に対しては、要支援者名簿や個別避難計画を活用した支援が着実に行き届くよう、平時から備えておかねばならない。

## 地域とボランティア

初動期から応急段階に入れば、ボランティアの方々との連携・協働も重要だ。さまざまな災害の場面で、ボランティアの方々からいただく支援には勇気づけられる。本市も、令和5年6月の豪雨災害の際、全国から延べ1800人を超えるボランティアの方々に、多くの市民が助けられたことは、本当に感謝の念に堪えない。

各地の災害においても、ボランティアによる支援が展開され、物資の仕分けや避難所の運営支援、被災家屋の片付けなど、「自助」や「公助」では対応し切れない被災者のニーズに即応していただいている。

地域とボランティアが連携することで生ま

れる「共助」の

力は絶大で、行政としては、いち早く、関係団体と連携し、ボランティアセンターの立ち上げや情報集約・発信を進めることが重要だ。

## 自助・共助・公助の力を結集して 大災害に向き合う

昨今、公助に対し、より幅広く、充実した内容が求められる風潮もあるが、最も大切なのは、「まずは自分で準備し、足りない部分をみんなで助け合う」とこと、その上で、自助・公助・公助の力を結集させれば、災害への構えが、より強固なものになる。行政としての



ボランティアの方々に多くの市民が助けられた(令和5年6月豪雨)

役割は重要で、例えば、公的備蓄については、「家庭備蓄を持ち出せなかつた」「避難所へたどり着くのが精いっぱいだった」という被災者のための備蓄であること、そのため、各自が、家庭備蓄として最低3日分、できれば7日分を準備する必要があることを、しっかりと伝えていかねばならない。

他にも、住民・地域・行政の力を結集するための「基盤整備」、それらを使いこなす「仕組みづくり」も重要であり、生活再建に向けた準備や、あらかじめ、復興へと向かう道のりを描いておくなど、行政が担う公助の役割は大きい。

本市ではこれまで、臨海部を守る津波対策事業や市庁舎の高台移転、防災道の駅の整備、受援拠点やボランティアセンターの活動拠点となる防災公園の整備などを推進してきたが、今後は、これらを生かし、「自助」「公助」の意識を高めていく流れを、創り出していかねばならない。

いずれ、私たちは南海トラフ巨大地震などの大規模災害に向き合う時が来る。一人一人を助け、守るために必須となるのは、自分の命は自分で守る「自助」と、隣近所で助け合う「公助」に他ならない。それまでに、できる限り自助・共助の実効性を高め、被災したとしても、市民が住み慣れた地域で、安心して住み続けられるまちづくりを進めていく。

# 長崎市における地域防災力向上への取り組み

長崎市長（長崎県）

鈴木史朗



## 長崎大水害の教訓を胸に

長崎市は、昭和57年7月23日に発生した長崎大水害により、死者・行方不明者262人（長崎県内では299人）という甚大な被害を経験した。この災害を教訓に、市民の防災意識の向上と地域防災力の強化が喫緊の課題として認識されてきた。近年、全国各地で頻発する豪雨灾害や大規模地震の発生が懸念される中、行政による「公助」だけでは限界があり、住民自身による「自助」と地域で協力し助け合う「共助」の重要性がますます高まっている。

本市では、令和3年5月の災害対策基本法の一部改正により、市区町村に個別避難計画の作成が努力義務化されたことを契機に、地域住民と協働した災害対策の取り組みを本格化させた。特に、避難行動要支援者（以下「要支援者」）への対応については、令和6年度末時点で2万5989人に上る要支援者の名簿情報を専用システムで一元管理し、消防や警察、民生委員や自治会などの「避難支援等閲

係者」に対し、同意が得られた者の情報を梅雨時期の前に年1回提供している。

しかし、地域における課題も山積している。自治会員の高齢化や住民の減少により、防災活動の担い手不足が深刻化しており、令和6年度に全ての自治会長に対しても行った自治会アンケート調査（以下「自治会アンケート」）では、自主防災組織を結成していない理由として、「自治会員の高齢化」が35・1%、「自他会単独では困難」が19・8%、「リーダーがない」が14・9%を占めており、地域防災体制の構築に苦慮している実態が浮き彫りになつた。こうした状況を踏まえ、本市は多様な主体と連携しながら、実効性のある地域防災の仕組みづくりに取り組んでいる。

## 多層的な地域防災体制の構築 自主防災組織の結成促進と活動支援

### 市民防災リーダーの養成

地域防災の推進役として、平成21年度から市民防災リーダーの養成を開始し、これまでに1361人を認定している。2日間14時間のカリキュラムで、本市の防災体制、災害の仕組み、避難所運営、普通救命講習、初期消

り、令和7年12月現在、630組織が結成されている。

結成促進に当たっては、自治会アンケート

において、結成に前向きな回答を得た自治会への個別訪問や説明会を実施しており、自治会単位だけでなく、地域の多様な団体の代表により構成される地域コミュニティ連絡協議会や連合自治会を単位とした広域での組織結成も促進している。自主防災組織結成時には、防災用資機材の助成を行っており、避難や避難誘導に使用する担架、拡声器、避難誘導用ロープなど必須資機材5品目と、地域の実情に応じた27品目から選択できる仕組みを整備し、活動を支援している。

火訓練など、地域で実践的に活動できる知識と技術を習得する。認定後も毎年フォローアップ研修を実施しており、令和6年度には気象災害の講話や防災マップ・コミュニティタイムラインの作成方法などをテーマに185人が受講した。

市民防災リーダーの主な活動は、平時においては、その防災知識・技能を生かして、地域での防災イベントの開催のほか、防災講話や訓練の企画、地域防災マップづくりの補助など地域全体の防災力向上および自助・共助の体制整備に取り組んでいる。また、災害発生時においては、行政や消防の支援到着までの間、自治会、自主防災組織の一員として、初期消火・救出救護・避難誘導などの応急防災活動に従事いただくことを期待している。

## 地域防災マップと コミュニティタイムラインの作成支援

平成23年度から地域防災マップづくりを推進しており、令和7年12月現在、590自治会で作成されている。地域住民が参加するワークショップ形式で、危険箇所、避難所、避難経路、防災に役立つ施設や人材などを地図上に書き込み、災害への備えを話し合う。作成したマップは全世帯に配布し、防災まち歩きや避難訓練に活用されている。また、作成から5年を経過した地域には見直しを提案し、地域の実情変化に対応している。

令和6年度からは、コミュニティタイムラ

イン（水害版）の作成も開始した。これは、災害発生前から発生後までの間に、誰が、いつ、何を行うかを時系列に一覧化した地域における防災行動計画である。地域住民が自ら適切な避難行動ができるようになることを目的としており、地域防災マップの見直しや新規作成に併せて提案し、合意が得られた地域で作成を支援している。マップとタイムラインを1ページに落とし込み、地域の全世帯に配布することで、日頃から活用できる実践的なツールとなっている。また、本年度には、水害版に加え、地震版のコミュニティタイムラインも整備し、地域の特性に応じた防災力の向上を図っている。

## マイ避難所の周知啓発

災害による被害を軽減するためには、早めの避難行動と日頃の備えが重要である。

本市では、平成30年度から「マイ避難所運動」を推進しており、市民それぞれの環境に合わせた避難行動の事前準備を啓発している。

マイ避難所とは、災害の発生の恐れがある場合など、「いつ」「だれと」「どこに」避難するかを決め、市民が「マイ避難所シート」（本市ホームページからダウンロード可能）に記載する。

避難先は、市が指定する避難所に限らず、安全な自宅（在宅避難）や親戚・知人宅（縁故避難）、ホテル・旅館など多様な選択肢があることを啓発している。



マイ避難所啓発動画



マイ避難所啓発動画  
二次元コード

また、さまざまな世代の市民へ「マイ避難所」についての認識を深めてもらうため、令和7年8月に「マイ避難所啓発動画」を作成した。

## 地域と連携した避難所運営事業

平成27年度から実証実験を開始し、平成29年度から本格実施している本事業は、地域と市が連携して避難所の開設・運営を行うことで、安心して迅速に自主避難できる環境を整備するものである。令和7年12月現在、57カ所で覚書を締結し、市内37中学校区中27校区で実施している。

「運営型」は市職員一人と地域の方一人で避難所の開設から運営、閉鎖まで行う方式で、現在20カ所で実施している。「開設型」は地域の方が避難所を開設し、市職員到着後は市が運営および閉鎖を行う方式で、37カ所で実施している。謝礼金については、運営型は1回につき6時間ごとに5000円、開設型は1回1900円を支払い、地域の協力に報いている。



## 長崎市長と長崎市介護支援専門員連絡協議会役員

日頃から要支援者の身体状況や家族・環境を把握し支援しているケアマネジメントの参画が不可欠であった。

協議会とは、新型コロナウイルス感染症を共  
越えた関係性があり、「利用者の安全確保はケアマネジャーにとつても重要であり、BCP策定も求められている。ぜひ参画したい」と賛同いただき業務委託を行った。計画作成が目的とならないよう協議会と話し合う場を設け、計画の様式を市民になじみのある安心カードの災害時対応版とした。協働で研修会を開催し、初年度は3カ月間で104件を作成し、全員が情報提供に同意した。

翌年度以降は、要介護度が高く、二割を占める高齢者については、新たに人暮らしや避難支援者がいない者を優先的に作成している。要支援者の約8

## 地域防災訓練の展開 防災意識の継承と実践的な

「災害が起きたもみんなで助かるまち」の実現に向け、令和3年度に内閣府の個別避難計画作成モデル事業に応募し、長崎市介護支援専門員連絡協議会（以下「協議会」）と連携を取り組みを開始した。共助につなげるためには、名簿提供の同意者を増やすこと、防災情報の入手方法や避難場所を決め避難時の必要な品を準備するといった自助力の向上が重要であり、日頃から要支援者の身体状況や家族・生活環境を把握し支援しているケアマネジャーの参画が不可欠であった。

協議会とは、新型コロナウイルス感染症を共に乗り越えた関係性があり、「利用者の安全安心の確保はケアマネジャーにとっても重要であ

要支援者を誰一人取り残さない取り組み

要介護1以上の認定を受けた者を対象に郵送と電話勧奨での同意確認を行っているが、令和6年度の新たな対象者3913人における同意は約4割にとどまるものの、ケアマネジャーによる計画作成者については9割を超える同意があり、日頃の信頼関係と丁寧な説明の賜物だと実感している。

本市における課題として、自治会員の高齢化や住民の減少による地域防災活動の担い手不足への対応が挙げられることから、自治会単位だけでなく、地域コミュニティ連絡協議会や連合自治会を単位とした広域での自主防災組織の結成をより促進し、組織の脆弱性から災害時に対応ができない小規模な自治会が生じないよう、複数の自治会が連携した防災体制の構築を進めていく。また、令和6年度に無作為に抽出した市民の約250人を対象に実施した、「マイ避難所」のアンケート調査結果では、「マイ避難所を決めている」と回答した割合が約30%であつたことから、本年度に作成した「マイ避難所啓発動画」と併せ、公共交通機関を活用したポスター啓発、本市ホームページやYouTubeなどのSNS、多くの市民が目にする市内のデジタルサイネージなどで、「マイ避難所」のさらなる啓発について取り組んでいく。

「自助・共助・公助」の精神の下、互いに連携した災害対策を推進することで、全ての市民が安心して暮らせる災害に強いまちづくりを実現していくとともに、長崎大水害の教訓を胸に、地域住民と行政が一体となつた防災体制を構築し、次世代に引き継いでいくことが私たちの使命である。

## 今後の展望と課題

## 今後の展望と課題