

地方自治体の災害対策

～地区防災計画制度を中心に～

日本自治体国際化協会 (CLAIR)

韓国地方行政研究院 (KRILA)

2018 日韓共同セミナー

2018年10月19日 (金)

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部

コミュニティデザイン学科 教授

鍵屋 一

なぜ、災害対策の優先順位は低いのか？

正常化の偏見

「自分は大丈夫！」

…自分にとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価してしまう人間の特性

ex)逃げない非常ベル

…初着のリスク情報の無視

大地震発生直後、あなたは家族と自宅
にいました。何をしますか？

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

防災の正四面体

自助

(減災対策、家族情報、持ち出し品)

(新たな) 共助

ボランティア、
NPO、企業
など)→協定

近助

(従来からの共助)

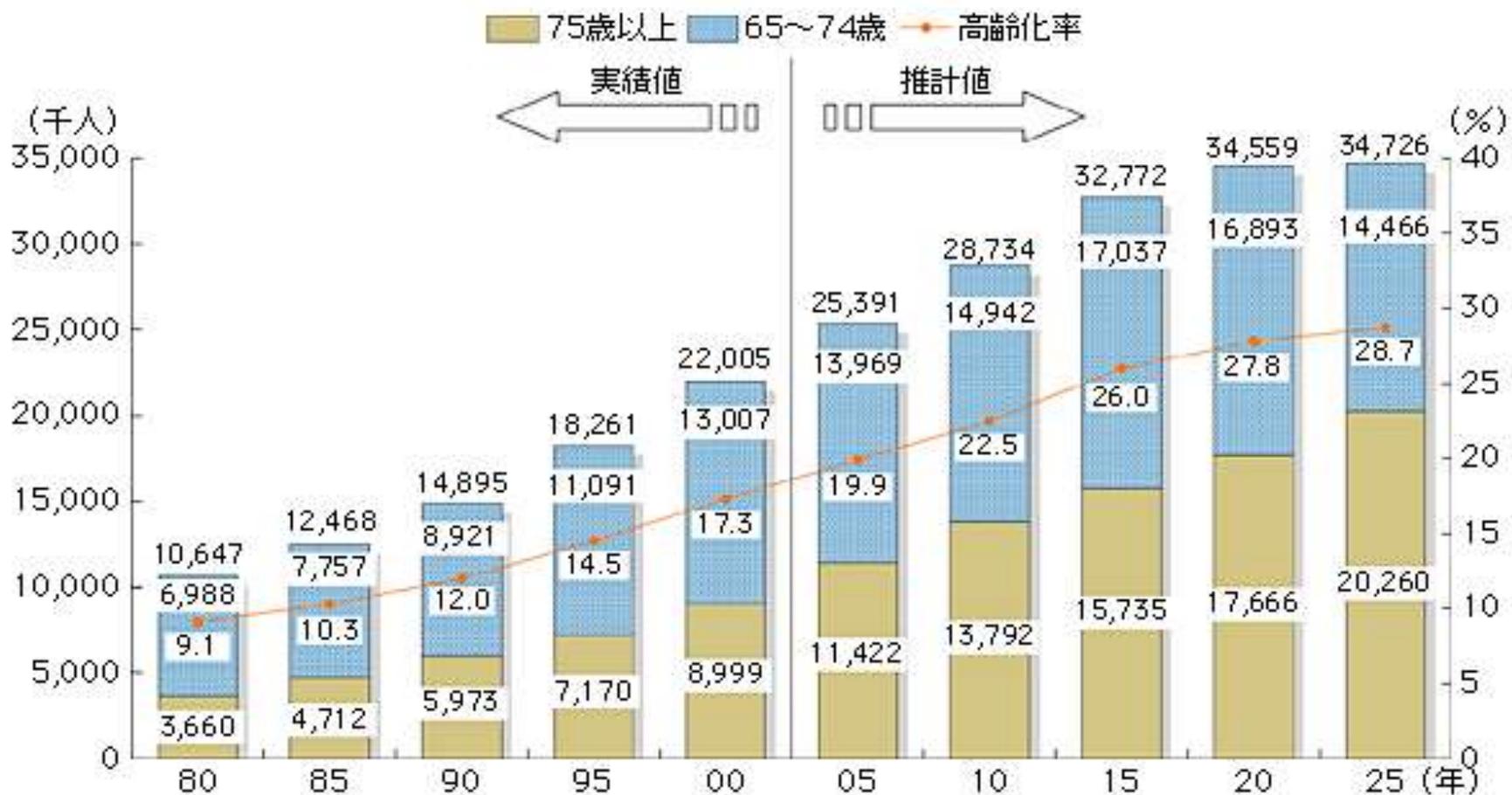
近所、福祉、消防
団、自主防災会
など)

→コミュニティ活
動・防災訓練

公助

行政(国、自治体、警察、消防、自衛隊)、病院、
学校など)→防災計画、BCP、広域連携

高齢化がどんどん進む！



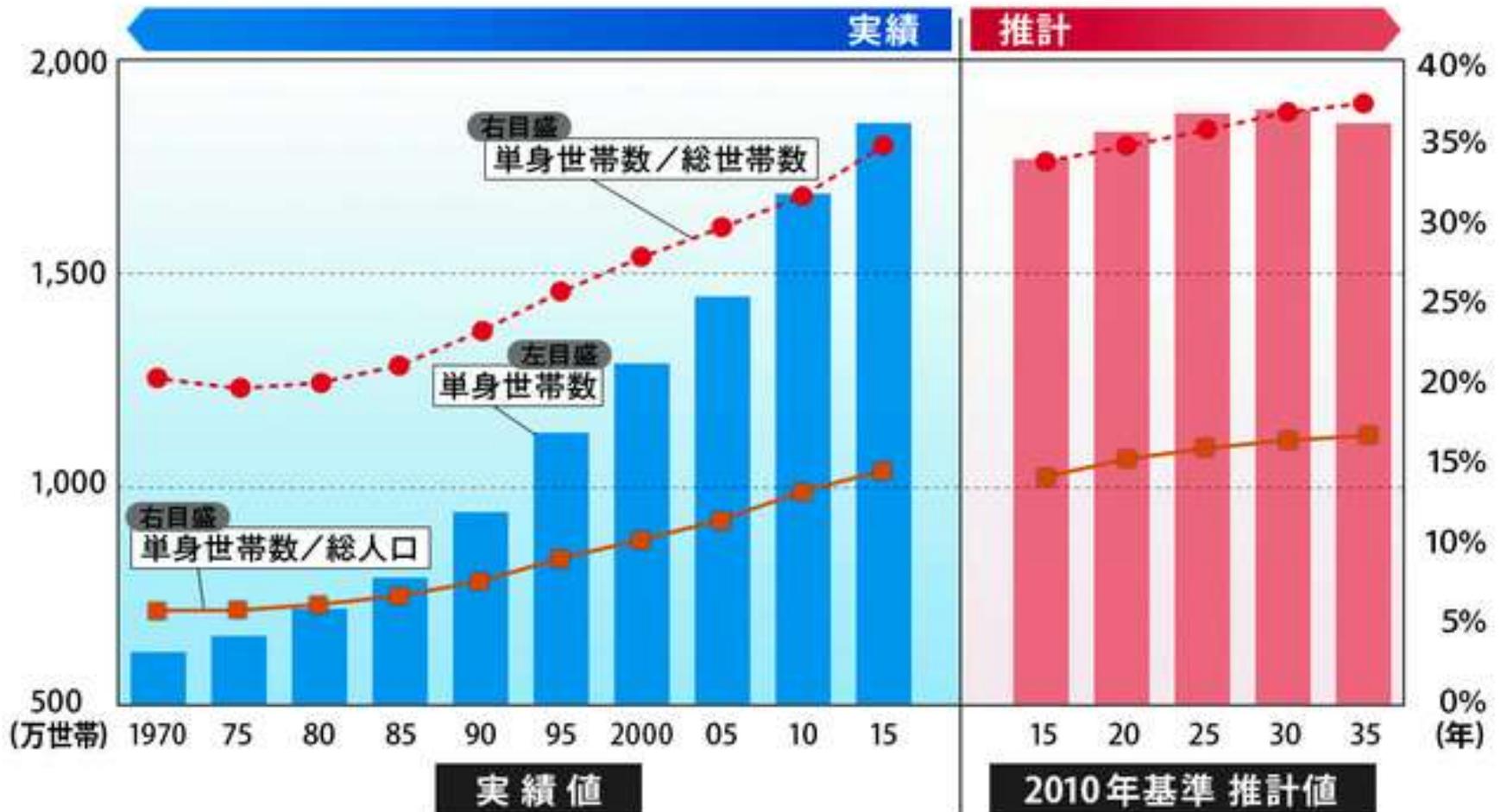
資料：2000年までは総務省「国勢調査」、2005年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2002年1月推計)

(注) 高齢化率とは、総人口に占める65歳以上人口の割合を指す。

単身世帯がどんどん増える！

出典：朝日新聞デジタル：15年までの実績値は総務省『国勢調査』（各年版）。15年以降の推計値は国立社会保障・人口問題研究所編『日本の世帯数の将来推計（全国推計）2013年

単身世帯の全体的動向 1970年からの長期的推移

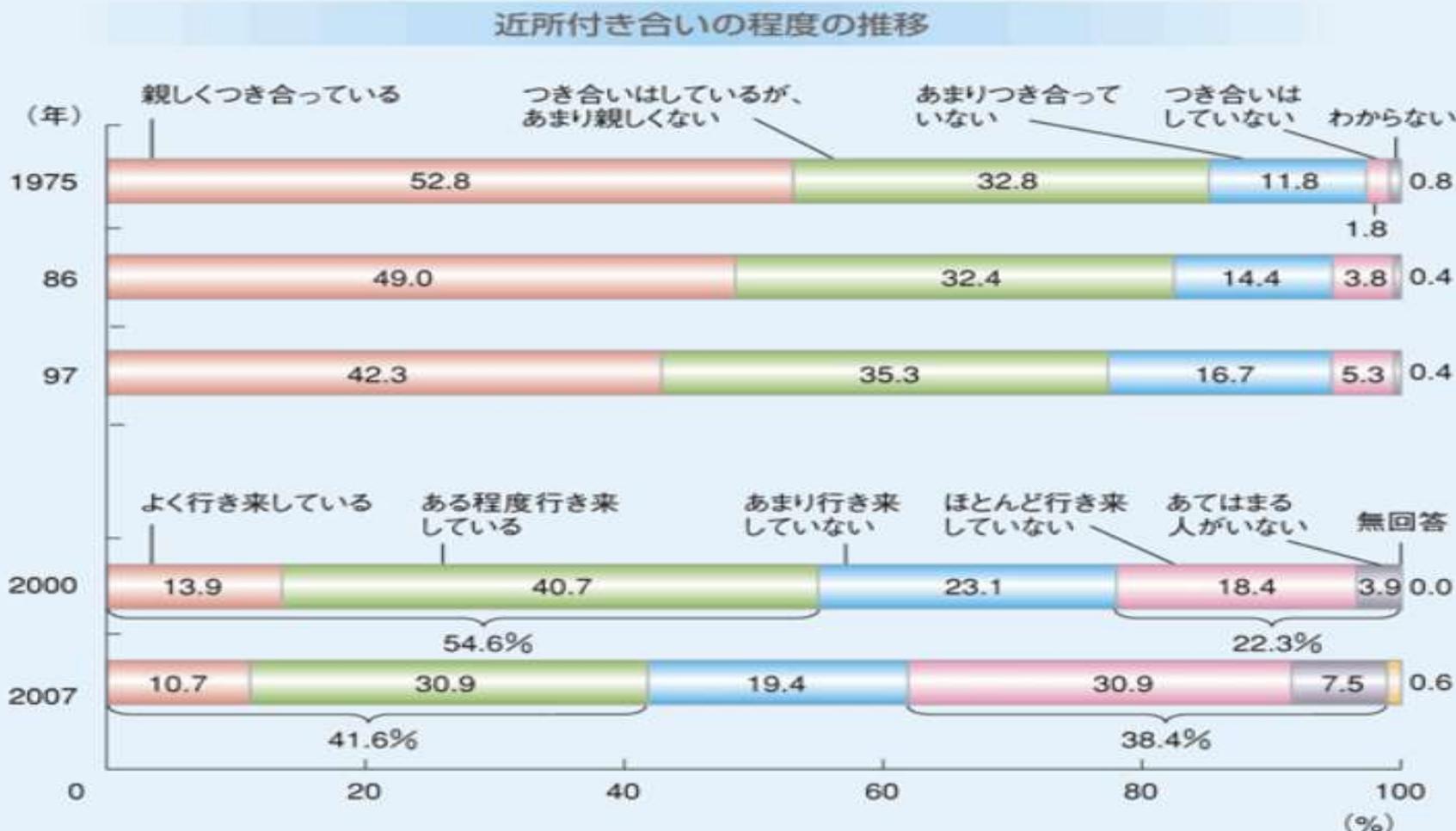


近所づきあいは減っている！

出典：平成19年版国民生活白書

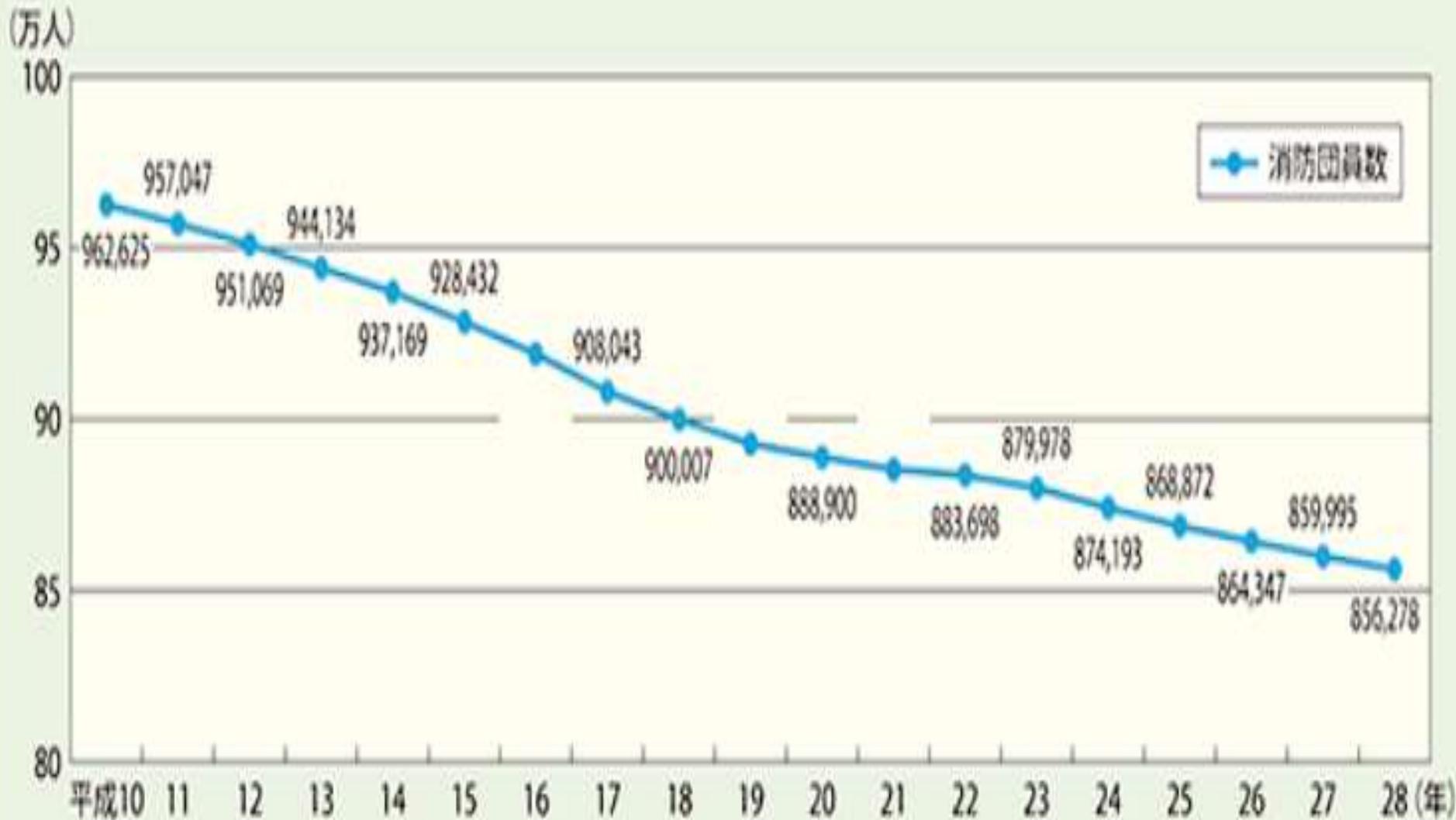
第2-1-19図

近隣関係は希薄になっている



減り続ける消防団員数！

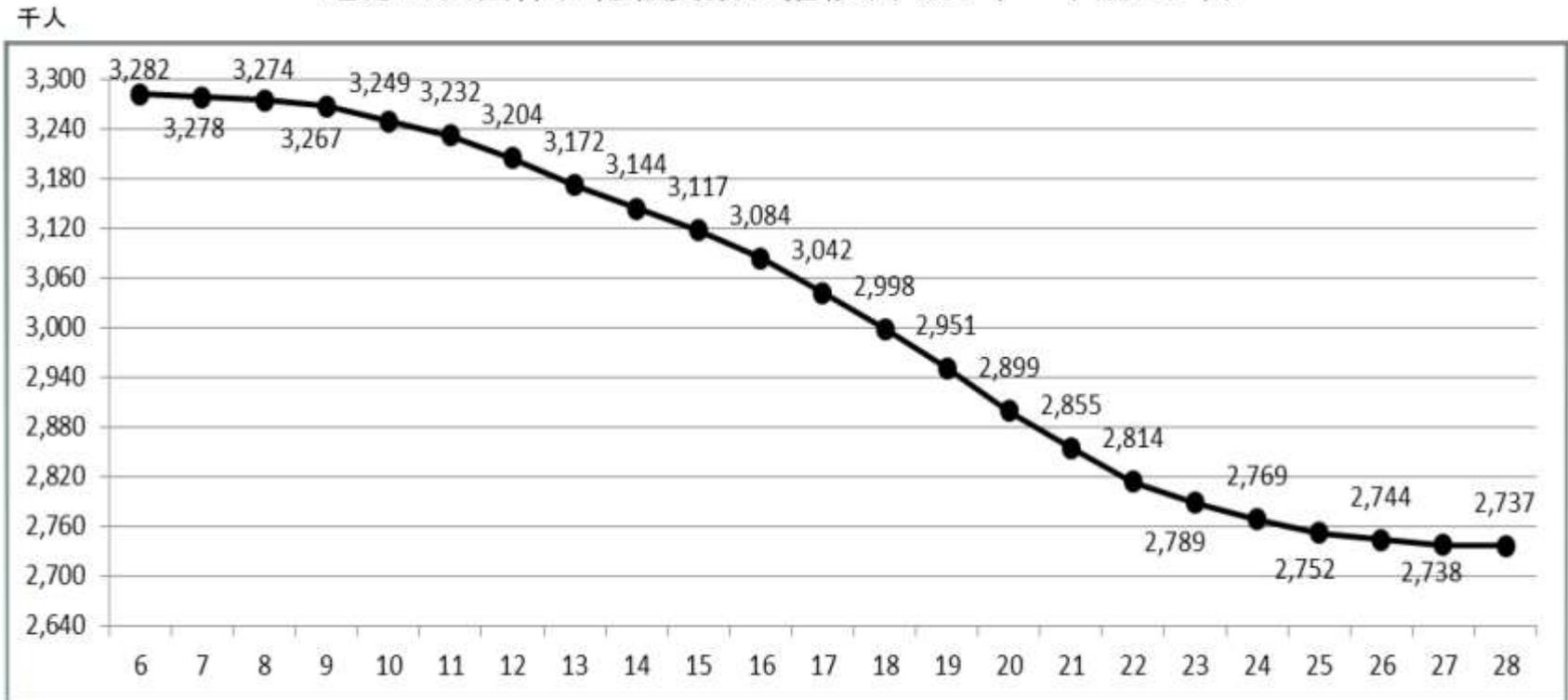
出典：総務省消防庁HP



公助にも限界が・・・ 減り続ける自治体職員！

出典：総務省HP

地方公共団体の総職員数の推移(平成6年～平成28年)



平成23年3月11日

東日本大震災

死者: 19,575名

行方不明: 2,577名

避難者: 154,782名

計: 22, 152 名

(消防庁: H29.9.1)

震災関連死: 3,674名: 復興庁. H29.9



鵜住居地区



両石地区

東京大学大学院
片田敏孝教授提供

釜石市鵜住居地区

誰が逃げろと伝えたか？

- ・第1位 101人 家族・同居者
- ・第2位 97人 近所、友人
- ・第3位 74人 福祉関係者
- ・第4位 30人 警察・消防(団を含む)

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(東日本大震災時、315人、複数回答あり)2013年

誰が逃げるのを支援したか？

- ・第1位 85人 家族・同居者
- ・第2位 60人 近所、友人
- ・第3位 53人 福祉関係者
- ・第4位 11人 消防・消防団

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(東日本大震災時、315人、複数回答あり)2013年

⇒近所・友人と福祉関係者の支援力が強い！

狙いは**近助**だ！

自助

(減災対策、家族情報、持ち出し品)

新たな共助

ボランティア、
NPO、企業
など)→協定



公助

行政(国、自治体、警察、消防、自衛隊)、病院、
学校など)→防災計画、BCP、広域連携

近助

(従来からの共助)

近所、福祉、消防
団、自主防災会
など)

→コミュニティ活
動・防災訓練

2014年度 地区防災計画制度施行

•地区防災計画
は「**近助**」の
強化を主目的



⇒近助が強くなれば、自助も新たな共助も公助も強くなる！

近助と公助の役割分担

公助1: リスクを科学的に把握する

公助2: 避難所を指定する

公助3: 避難勧告等を放送

近助1: 安否確認する

近助2: 避難誘導する

近助3: 避難所等で支え合う

地区防災計画とは？

- 市区町村内の地区住民及び事業者が行う**自発的**な防災活動計画
- 住民と企業、NPO、ボランティア、学校、医療・福祉施設などの**連携**
- 市区町村への計画提案で**公的**な性格

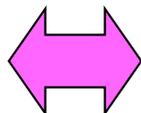
➡市民の命を守る

「近助の計画」

地区防災計画がつなぐ自助・公助

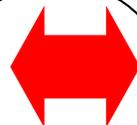


子ども

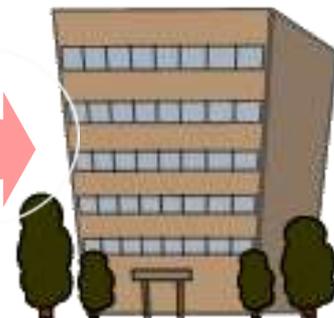
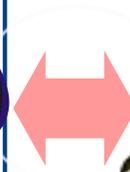
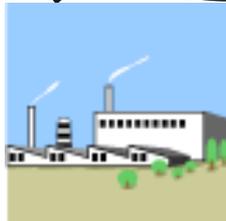


保護者

家族防災会議=
自助の計画



自治会+地域関
係者+専門家



市区町村

地区防災計画=近助の計画

地域防災計画=公助の計画

計画づくり・マニュアルづくりと、 人づくり、コミュニティづくり！

- 災害時に最適な判断、
行動ができる**人間力**
- 災害時に支え合える
コミュニティ力
- 備蓄、連絡網、地域・行政
連携など事前の備え

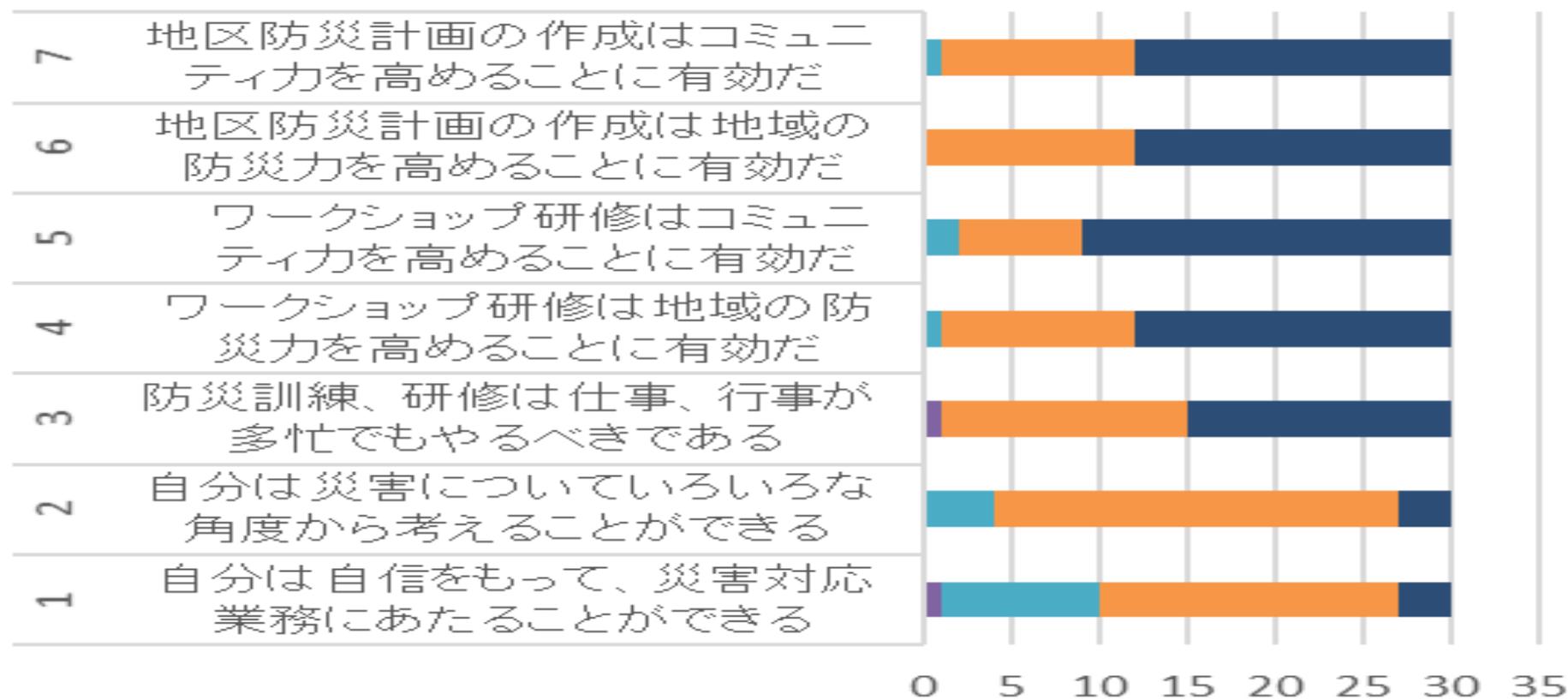
高知市下知地区 地区防災計画の事例

地域住民主体でワーク
ショップにより行うことで

⇒地域の防災力向上

⇒コミュニティ力向上

地区防災計画の研修前と比較して あなたの考えに最も近いもの



- 全くそう思わない
- どちらかといえばそう思わない
- どちらかといえばそう思う
- 強くそう思う

地区防災計画への取組は コミュニティ力「も」高める！

- 下知地区コミュニティの復興方針

「地域活動が盛んで、名前呼びあえるまち」

⇒ 高齢者や障がい者等が平時も、災害時も安心安全

孤独なボウリング

R・パットナム（米国政治学会元会長）

ボウリングする人の数は減っていないが、
みんなでする人は減り、一人が増えた！

◎アメリカの組織社会への参加率

以前のアメリカは市民の「つながり」が強かった。そのつながりが幸福な暮らしと民主主義を支えてきた。

1960年頃は30%⇒2000年頃は10%

⇒治安が悪化し、格差が大きくなり、社会の効率が悪くなった

決め手は「ご近所力」①

◎社会関係資本 Social Capital

人や地域のつながり = 信頼の絆 = ご近所力

社会関係資本は、人々を賢く、健康で、安全で、豊かにし、公正で安定した民主主義を可能とする。

※ 「ご近所力」は付加的価値ではない

※ 「ご近所力」こそが、安心安全の源泉

決め手は「ご近所力」②

◎ご近所＝コミュニティには
2つの意味

① 地縁的・財産管理的な組織

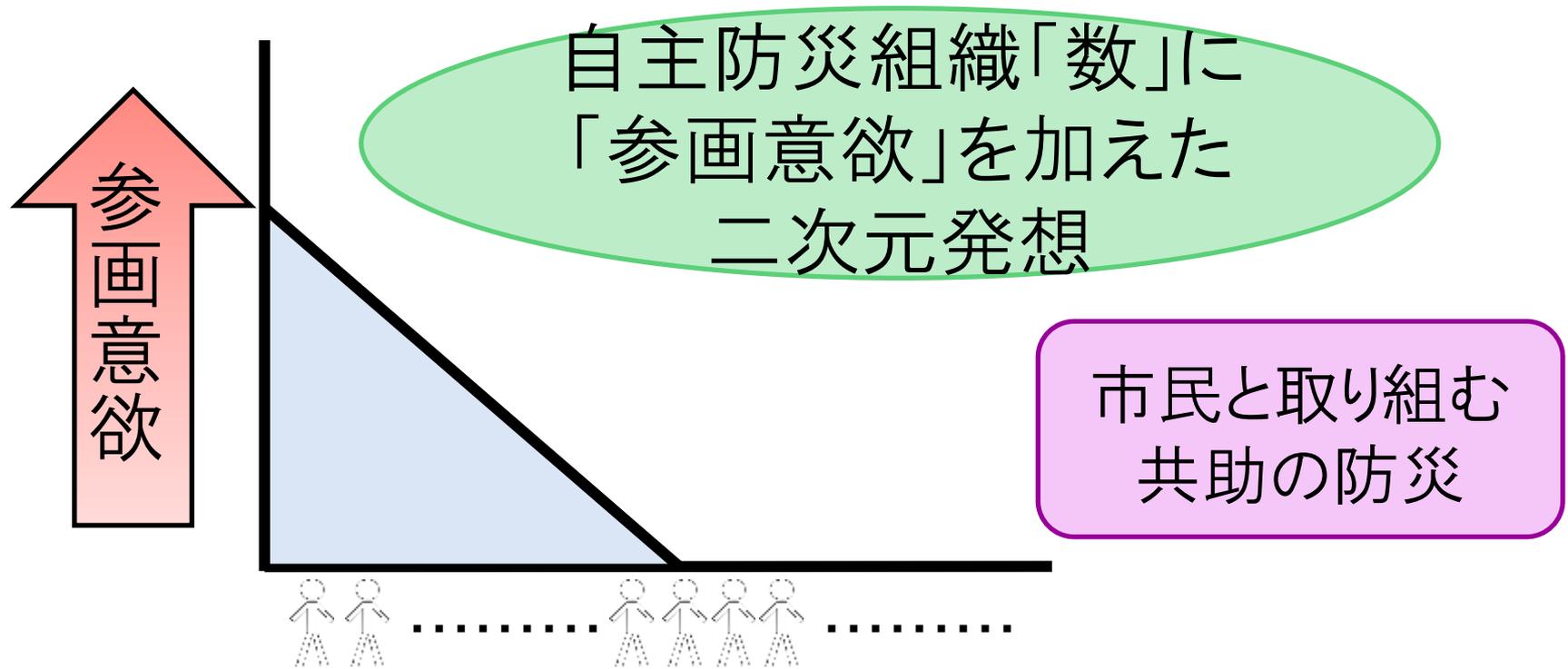
・自治会・町内会、学校区組織、マンション管理組合

② 共通の目的・価値で活動する組織

・消防団、PTA、商店街、地域ボランティア・NPO・・・

地区防災計画は、①②を縦横斜めに
連結し、地域全体の防災力とコミュニ
ティ力、個人の幸福感を高める

災害に「も」強い地域とは何か？

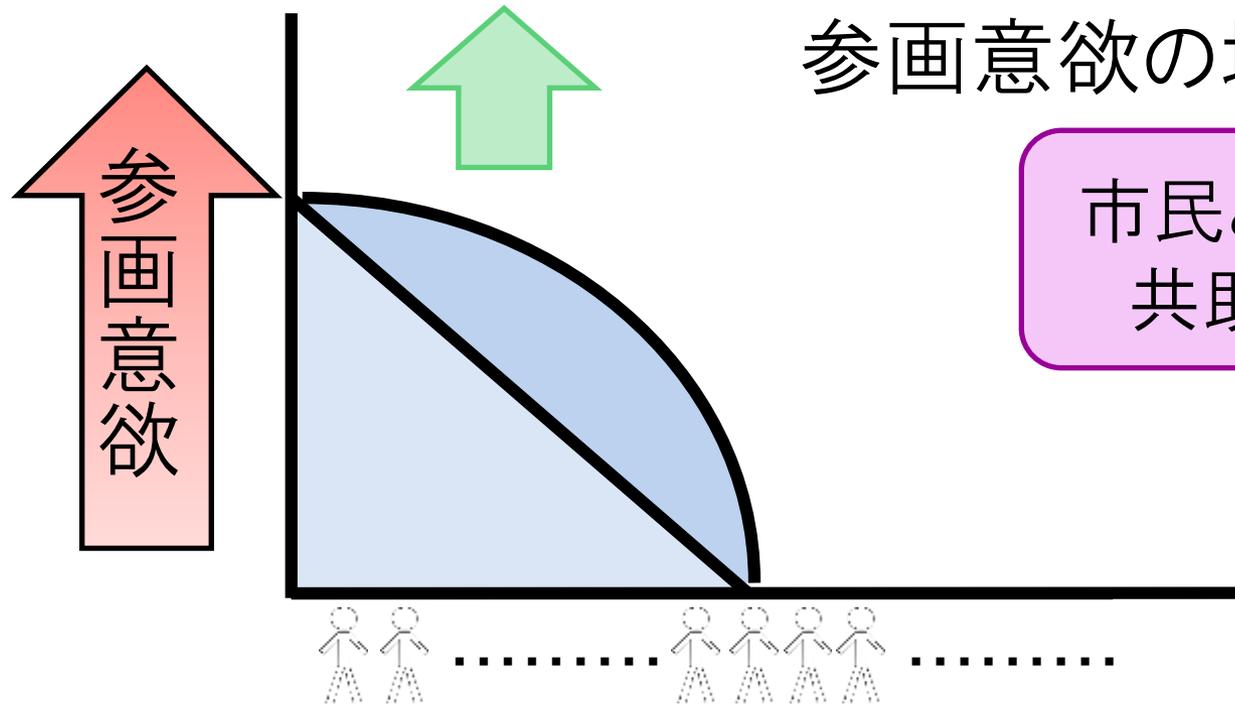


東海大学 河井孝仁
教授資料を鍵屋修正

災害に「も」もっと強い地域のイメージ

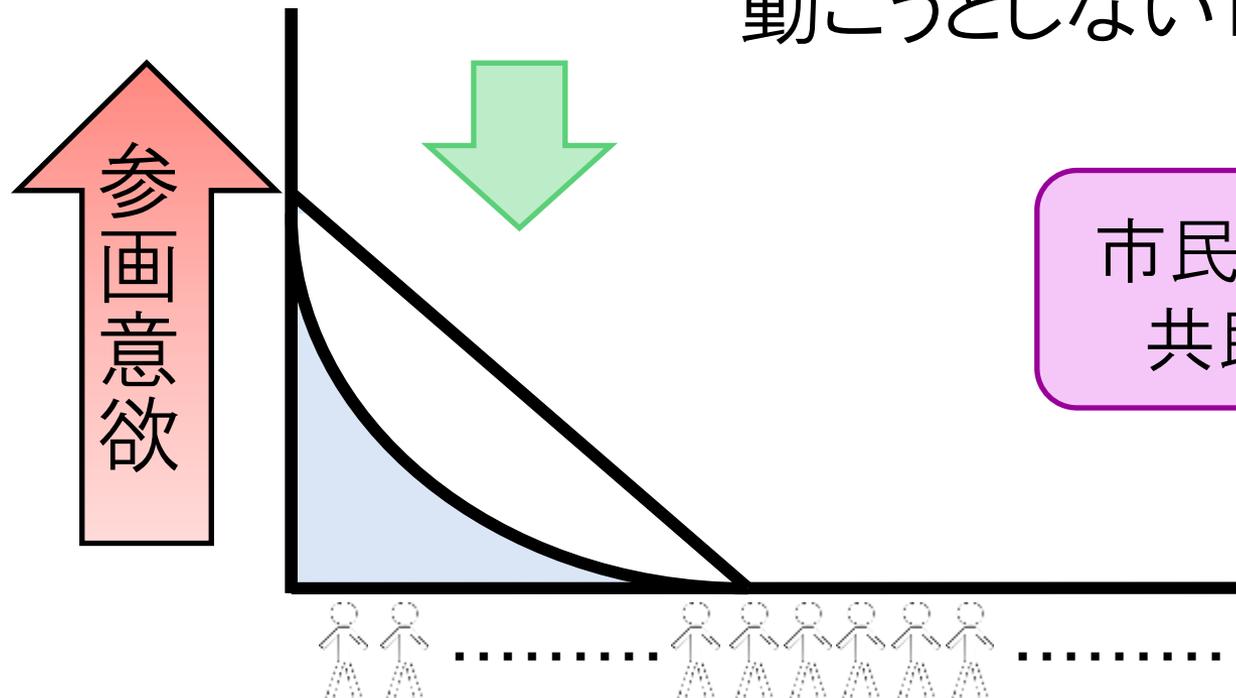
市民、NPO、企業の
参画意欲の増加

市民と取り組む
共助の防災

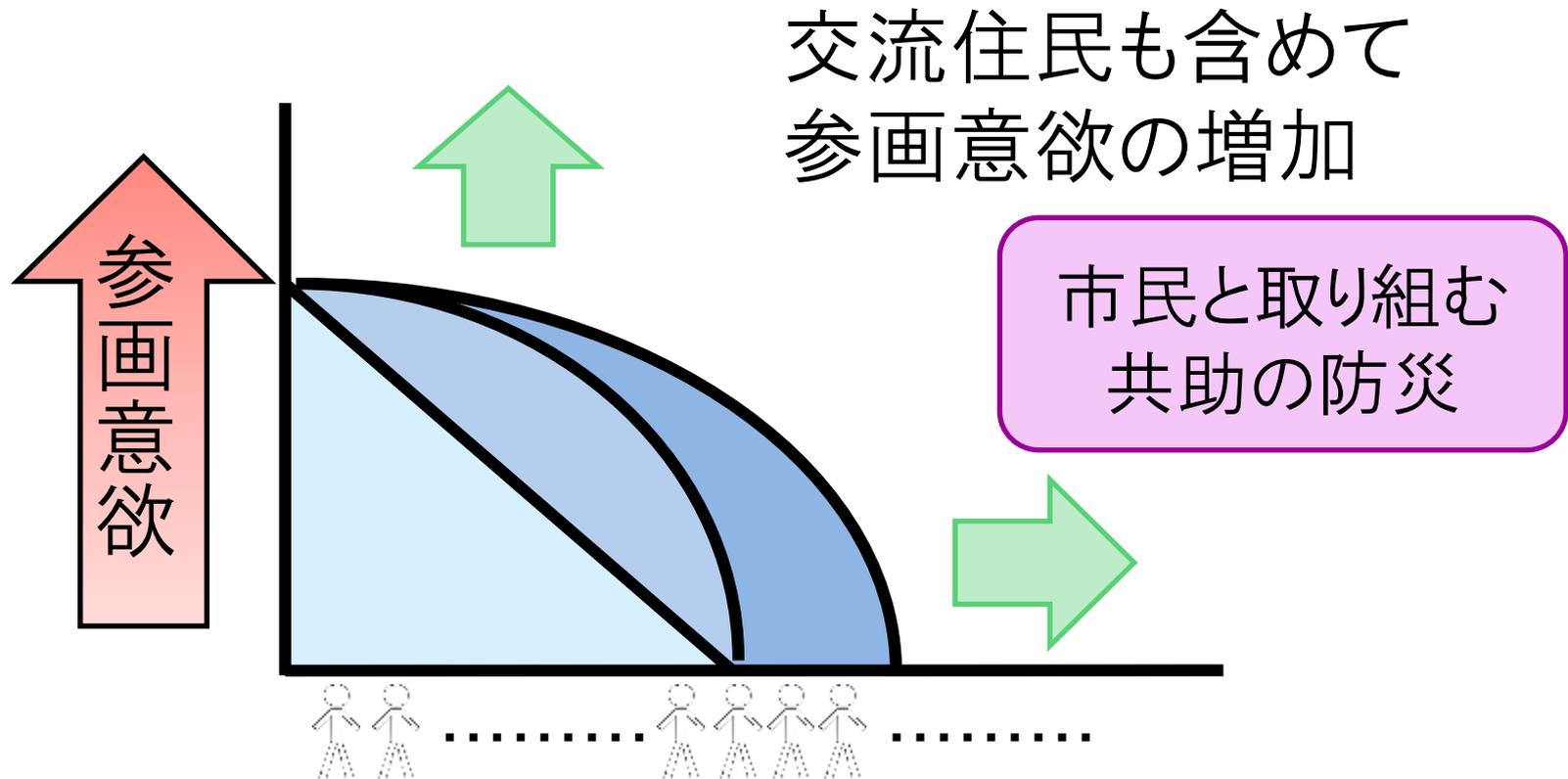


災害に「も」弱い地域のイメージ

要求するばかりで、自ら
動こうとしない市民等



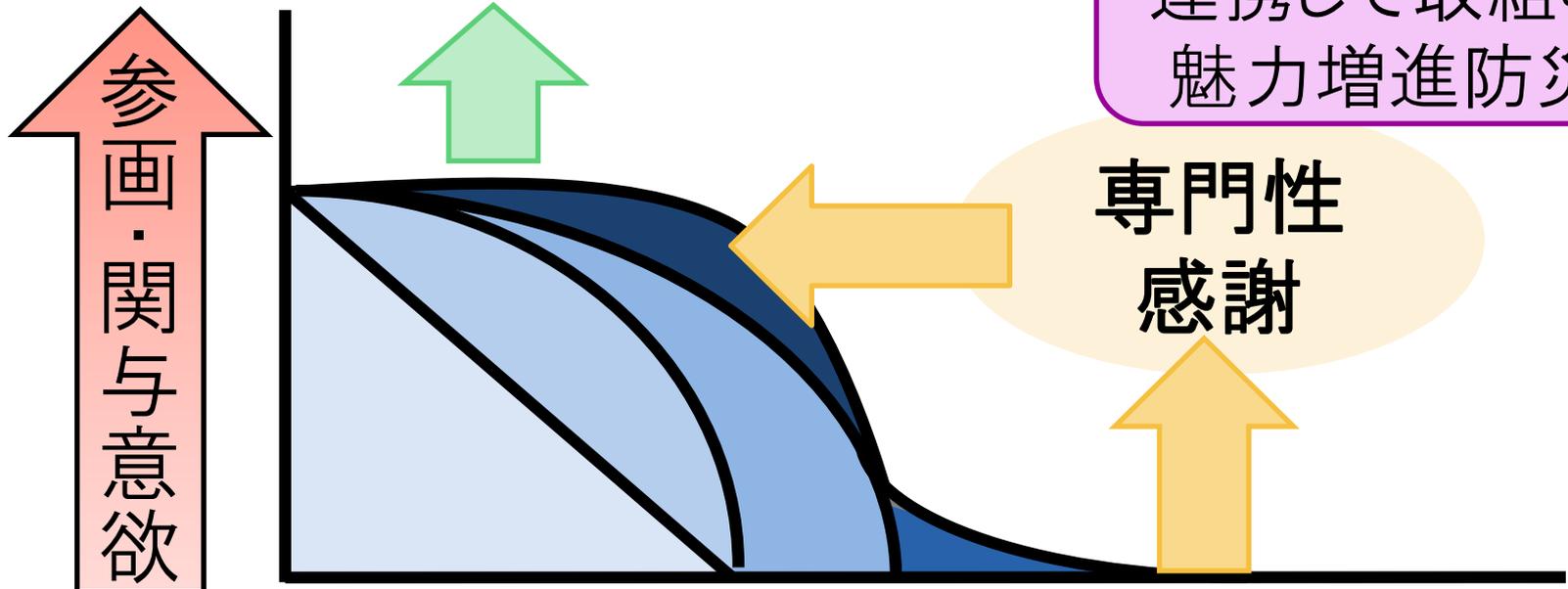
災害に「も」もっともっと強い地域のイメージ



専門家とも連携して、 災害に「も」強い地域のイメージ

専門家と市民が
連携して取組む
魅力増進防災

専門性
感謝



域外住民

東海大学 河井孝仁
教授資料を鍵屋修正

人生を幸せにするのは何？

ロバート・ウォールディングー「心理学者、ハーバード成人発達研究4代目リーダー」最も長期に渡る幸福の研究から 出典:TED.com(2016年2月2日)

- ・75年間724人の男性を追跡し 休むことなく仕事や家庭生活 健康などを記録
- ・1番目のグループはハーバード大学の2年生
- ・2番目のグループは極貧環境で育った少年達

人を健康で幸福にする
のは **良い**○○○○に
尽きる

これからの防災は？

損失を減らす防災から、

「魅力増進型」の防災へ

日常から人間関係、近所関係を
良好にし、**インクルーシブ**で**魅力**
ある地域を作ることが、**災害**や
危機にも強くなる！

魅力増進型防災の概念



◎魅力増進への継続的取り組み

◎質の低下を最小に、早期に復旧復興を進める

⇒両方を実現する防災・BCへの取組み

今日を愛し、明日に備える