

2023年度都市防災システム

地域の自主防災活動

地域力と防災力が命を守る

まちの防災研究会 理事長 松森和人

1

近年に発生した災害

2011年から10年

まちの防災研究会

2

2

2011年 東北地方太平洋沖地震(東日本大震災) 2011年3月11日
 2011年 長野県北部地震(保村大震災) 2011年3月12日
 2011年 台風12号 2011年9月2日~3日 死者・不明者92人
 2013年 台風26号 死者行方不明者39人
 2014年8月 豪雨による広島市土砂災害 死者74人
 2014年 御嶽山噴火 死者57人
 2016年 熊本地震 2016年4月14日・16日 死者272人
 2016年 台風第7号、第11号、第9号、第10号及び前線による大雨・暴風 2016年8月16日~8月31日 死者25名
 2017年 7月九州北部豪雨 2017年7月5日~6日 死者行方不明者42人
 2018年 7月豪雨(西日本豪雨) 死者行方不明者271人
 2018年 大阪北部地震 2018年6月18日
 2018年 北海道胆振東部地震 2018年9月6日 死者36人
 2019年8月 九州北部豪雨 死者3人
 2019年9月 台風19号 死者・不明者108人
 2020年7月 令和2年7月豪雨 死者84人

まちの防災研究会

3

3

自然災害は
いつ・どこで発生してもおかしくない



まちの防災研究会

4

4

しかし現代社会は

人口減少

自治面積の
増大

税収減少

少子高齢化

職員数の
縮小

自然災害の多発化

とてもじゃないけど行政だけでは無理！
住民自身による仕組み、**地域力・防災力**が必要に

まちの防災研究会

5

5

地域力とは何？

阪神淡路大震災の発生に際し
災害に強い地域を形成する上での原動力として
まちづくりプランナー宮西悠司(神戸市民)により提唱された概念

まちの防災研究会

6

6

地域力とは

地域資源の蓄積力	地域における環境条件や地域組織及びその活動の積み重ね
地域の自治力	住民自身が地域の抱える問題を自らのことととらえ、地域で解決する力
地域への関心力	地域の環境に関心を持ち可能性があるなら向上していこうとする意欲

住民の地域に対する参加意識

7

7

防災力とは (地域防災力)

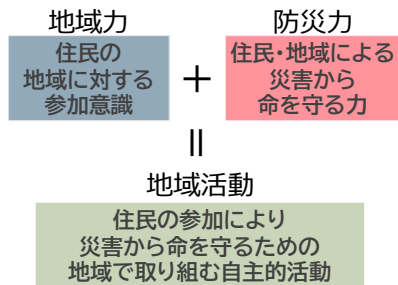
防災 災害等により人命が失われないこと

力 物事が変化する原因となるもの

地域・住民による災害から命を守れる力

8

8



9

9

地域の状況について

絆

10

10

2011年の漢字「絆」

「きずな」
家族の絆・友情の絆など自然と形成される相互扶助関係

「ほだし」
一定の組織または地域のシステムを形成するために必要となる、半強制的な相互扶助関係
昭和前半期の「村の消防団」や「青年団」、「結い」「講」などの仕組み

なぜ消えてしまったのか？本当に消えたのか？

11

11

「地域のつながり」とは

もともと「生きる為に必要な手法」だった

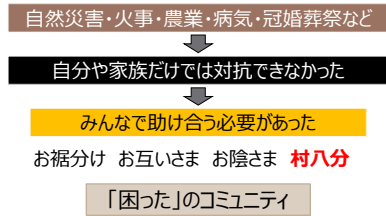
- 集落単位での農作業の互助
- 集落での葬儀
- 火災時の消火・救援など

「つながり」を必要とする明確な「原因」があった → 自主性にまかせては成立しない → 絆

12

12

生きていくために昔は



13

13

村八分の社会システム

「絆（ほだし）」システムを実行するためのペナルティ

・村の共同作業や「しきたり」などを破ったときに課せられる罰則で、一定の付き合いを禁じる内容が多い。

しかし 何故「村十分」でないのか？

・病気、火災、災害などの命にかかわることに関しては、「つながりを絶たない」ことから八分ということに

14

14

「地域」の「つながり」の現状

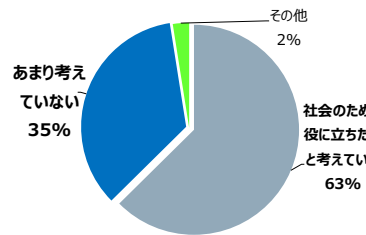
平成19年 国民生活白書より

15

15

平成19年 国民生活白書より

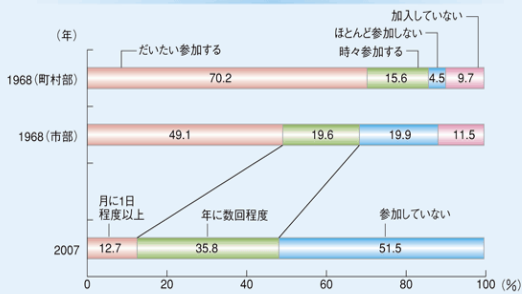
社会への貢献意識



16

16

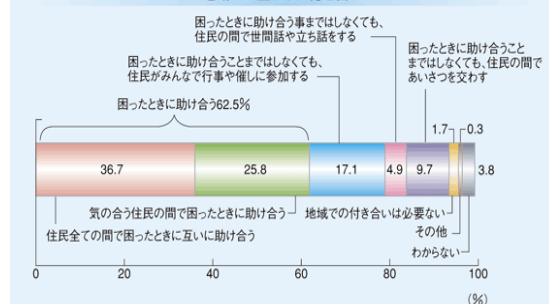
町内会・自治会の参加頻度



17

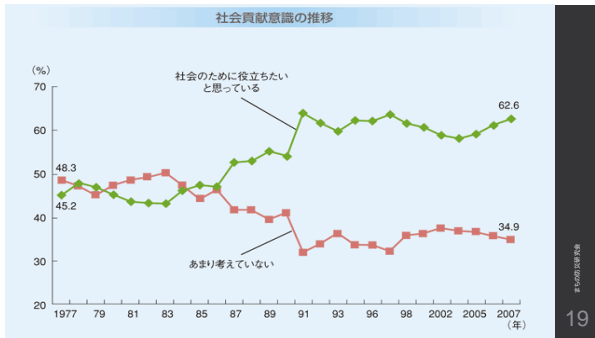
17

地域での望ましい付き合い

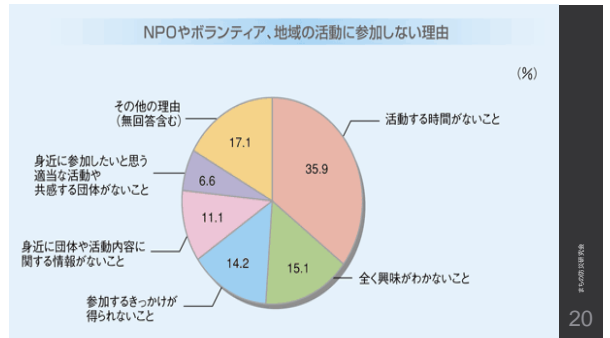


18

18



19



20

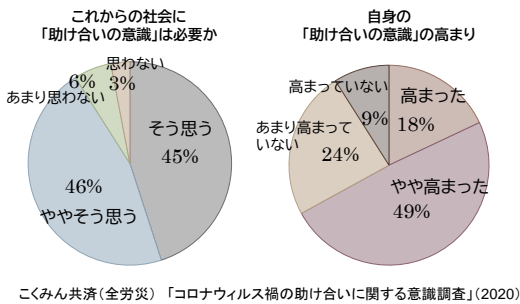
問題は「運営側」にある？

21.7%	<ul style="list-style-type: none"> 全く興味がわかない 参加したいと思う適当な活動や共感する団体がない
ミッションが不明確で 事業内容が住民ニーズから離れてしまっている	
25.3%	<ul style="list-style-type: none"> 参加するきっかけが得られない 身近に団体や活動内容に関する情報がいない
広報などのマネジメント力の不足 事業のマンネリ化	

21

コロナ禍の現代はどうか？

22



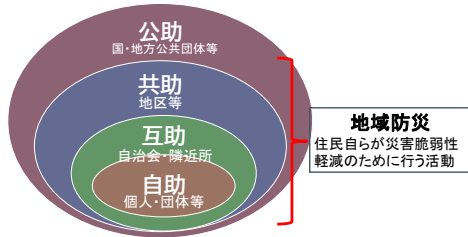
23

今、求められる地域力と防災力を合わせた地域活動とは

課題は何か そして解決策とは

24

地域の防災活動とは



25

25

地域での防災活動の必要性は
1995年から言われているが

今、最も重大な
地域防災の課題点とは

26

地域防災の課題点

1. 風水害からの要援護者等の避難対策

風水害で亡くなる方の9割近くが高齢者
・避難支援個別計画 ・避難所問題

2. 災害関連死への対策

地震時の避難生活が精神的・肉体的負担が大き
く、直接死の4倍以上の死者が発生している
犠牲者の殆ど(約9割)は高齢者

3. 地域防災活動の低迷化

地域での活動者の高齢化、弱年齢層の欠如問題

27

27

1. 風水害からの要援護者等の避難対策

28

28

1. 風水害からの要援護者等の避難対策

風水害で亡くなる方の9割近くが高齢者
・避難支援個別計画 ・避難所問題

西日本豪雨災害避難実施率 (2018/7/7)

0.5%

約600万人⇒約2.7万人

29

29

令和3年5月20日から



避難指示で必ず避難

避難勧告は廃止です

内閣府

30

警戒レベル	新たな避難情報等	これまでの避難情報等
5	緊急安全確保 ※1	災害発生情報 (発生を確認したときを含む)
4	避難指示 ※2	・避難指示（緊急） ・避難勧告
3	高齢者等避難 ※3	避難準備・高齢者等避難開始
2	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)
1	早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

内閣府

31

居住者が持つべき避難に対する基本姿勢

居住者等は、行政主導のソフト対策には限界があることをしっかりと認識し、自然災害に対して**行政に依存し過ぎることなく**、「**自らの命は自らが守る**」という意識を持ち、**自らの判断で主体的な避難行動をとることが必要**である

- | | | | |
|----------|---------|---------|---------------|
| 災害リスクを理解 | 安全な避難経路 | ご近所との連携 | 自主的で適時的確な避難行動 |
|----------|---------|---------|---------------|

居住者自らの判断で主体的な避難行動をとる

32

逃げない人

逃げられない人

33

自力での避難が困難な人への支援
要援護者対策

34

様々な要因により、避難に支援が必要な方が

- 耳が聞こえにくい方
- 判断が難しい方
- 歩行が困難な方
- 視力が弱い方
- 車いすの方
- 寝たきりの方
- 持病がある方
- 体力の弱い方
- 精神疾患など

その人に適した 個別の 避難計画が必要

- 木造平屋で土砂災害危険エリア
- 木造2階建てで1級河川横に居住の方
- 河川などからは遠く低浸水予想エリア
- 中山間地域の急流河川沿いに居住

35

個別避難計画を作るには

- | | |
|--------|----------------------------|
| 身体的状況 | 情報の理解・判断能力
移動のための能力 |
| 環境別危険度 | 住んでいる場所の危険度
住んでいる建物の安全度 |

+ 家族環境など

36

地区 町

みんなで助かる避難計画(個別カルテ)

住所	〒	町	番地	号
氏名				
性別				
年齢				
職業				
緊急連絡先(電話番号)	区	番	号	
その他				
家族構成(同居の家族を記入してください)				
同居の家族の人数				
同居の家族の氏名				
同居の家族の年齢				
同居の家族の性別				
同居の家族の職業				
同居の家族の電話番号	区	番	号	
その他				

住宅地図

37

せめて
自力での避難が
困難な方々だけでも
地域の中で

命を守るコミュニティ

38

地域全体で避難デザイン(計画)を

避難する方の身体的状況によって避難する場所に必要となる機能・環境は異なってくる

医療的支援や介護が必要な方が避難できる場所	専門的知識や資格を有した支援者が配置されており、ベッドなどの必要な備品等も配備されている
高齢者や障がいのある方が安心して避難できる場所	バリアフリーや車いす用トイレなどが設置されており、杖や車いすでも安心して移動でき、ベッドのなども配備
多少不便でも体力的に大丈夫な方が避難できる場所	一定レベルの感染対策が講じられており、基本的に避難者自身で清掃や会場の設営などにも協力する

39

2. 災害関連死への対策

39

40

40

2. 災害関連死への対策

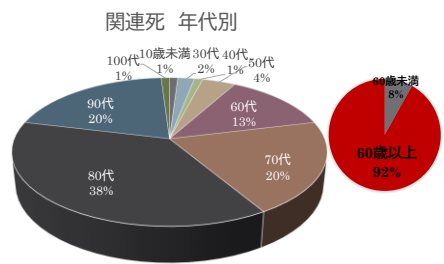
地震時の避難生活が精神的・肉体的負担が大きく、直接死の4倍以上の死者が発生している 犠牲者の殆どは高齢者

2020年12月
熊本地震による災害関連死が222名を超えた！



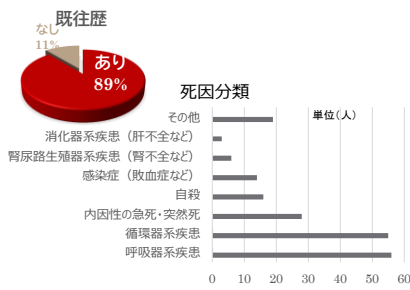
41

熊本地震 関連死データ 2017年8月末現在

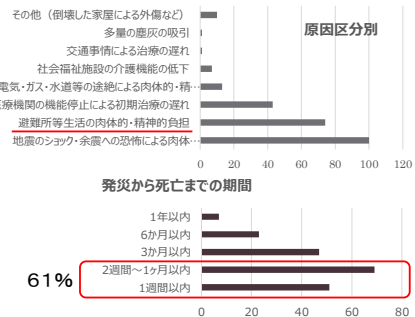


42

熊本地震 関連死データ 2017年8月14日現在



43



44



45

3. 地域防災の低迷と行政防災の限界

46

- 2011年 東北地方太平洋沖地震(東日本大震災) 2011年3月11日
- 2011年 長野県北部地震(栄村大震災) 2011年3月12日
- 2011年 台風12号 2011年9月2日～3日 死者・不明者92人
- 2013年 台風26号 死者行方不明者39人
- 2014年8月 豪雨による広島市土砂災害 死者74人
- 2014年 御嶽山噴火 死者57人
- 2016年 熊本地震 2016年4月14日・16日 死者272人
- 2016年 台風第7号、第11号、第9号、第10号及び前線による大雨・暴風 2016年8月16日～8月31日 死者25名
- 2017年 7月九州北部豪雨 2017年7月5日～6日 死者行方不明者42人
- 2018年 7月豪雨(西日本豪雨) 死者行方不明者271人
- 2018年 大阪北部地震 2018年6月18日 死者2人
- 2018年 北海道胆振東部地震 2018年9月6日 死者36人
- 2019年8月 九州北部豪雨 死者3人
- 2019年9月 台風19号 死者・不明者108人
- 2020年7月 令和2年7月豪雨 死者84人

47

自然災害は
いつ・どこで発生してもおかしくはない
今、求められる
地域の防災活動とは

48

しかし現代社会は



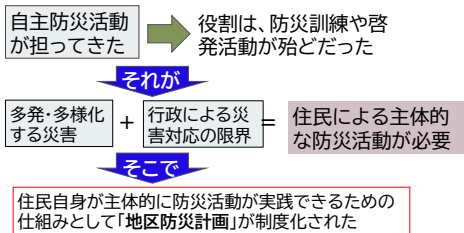
とてもじゃないけど行政だけでは無理！
住民自身による仕組み、**地域力・防災力**が必要に

49



50

地域での防災の課題点



51

地区防災計画とは

平成25年の災害対策基本法改正において、**地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進**の観点から、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）が行う自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が新たに創設されました。

- 防災計画 - 計画的防災対策の整備・推進
- ・中央防災会議 防災基本計画
- ・指定行政機関、指定公共機関 防災業務計画
- ・都道府県、市町村防災会議 地域防災計画
- ・市町村の居住者、事業者 **地区防災計画**

52

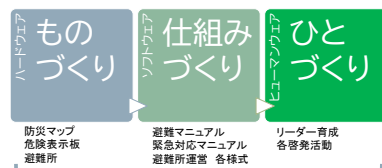
地区の特性に応じた計画

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、地区居住者等が活動する**地域コミュニティが主体となつたいわゆるボトムアップ型の計画**です。



53

防災まちづくりのポイント



防災まちづくりのビジョンや戦略を指し示す防災計画

地区防災計画

54

吉田松陰



故に
 夢なき者に理想なし
 理想なき者に計画なし
 計画なき者に実行なし
 実行なき者に成功なし



2021年11月
 敦賀市北地区で防災計画を策定

項目づくりについて

決定事項：各危機事象に応じて活動項目を策定する

	平常の取組			発災時の取組		
	自助	互助	共助	自助	互助	共助
地震津波対策						
風水害・土砂災害対策						

体制等の整備
 組織体制・連絡体制・備蓄体制など

地域・津波グループ

	平時の取組	発災時の取組
目的	<ul style="list-style-type: none"> 「地域防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 「防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 「防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> 「地域防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 「防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 「防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。
内容	<ul style="list-style-type: none"> 「地域防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 「防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 「防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> 「地域防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 「防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。 「防災計画」に基づき、防災活動の推進を図る。
その他		

地区防災計画策定の課題点

ボトムアップ型での策定
 意見集約方法が一般住民では困難

防災・まちづくりに関しての
 専門知識

計画内容の整合性と自治会等との関連性

計画実行可能な体制づくり

活動要員(リーダー)の不足・住民理解など

図表 1-5-1 地域防災計画に定められた地区防災計画の状況について (令和3年4月1日現在)

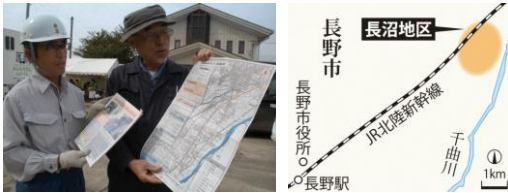
◆地域防災計画に反映済み: 37都道府県, 140市区町村, 2,030地区 (19年度に新たに反映された計画 316地区)

※調査対象: 市区町村数 市区町村数 地区数 (19年度に新たに反映された計画 316地区)

都道府県名	市区町村数	地区数	都道府県名	市区町村数	地区数	都道府県名	市区町村数	地区数
北海道	9	39	石川県	1	1	岡山県	3	3
青森県	0	0	福井県	0	0	広島県	0	0
岩手県	4	32	山梨県	5	529	山口県	1	7
宮城県	1	11	長野県	11	163	徳島県	0	0
秋田県	2	16	岐阜県	4	16	香川県	4	21
山形県	1	38	静岡県	6	23	愛媛県	4	32
福島県	2	3	愛知県	8	12	高知県	3	42
茨城県	6	82	三重県	3	14	福岡県	2	18
栃木県	4	5	滋賀県	0	0	佐賀県	0	0
群馬県	1	16	京都府	2	41	長崎県	1	9
埼玉県	6	28	大阪府	2	11	熊本県	6	158
千葉県	1	2	兵庫県	3	133	大分県	0	0
東京都	11	168	奈良県	2	5	宮崎県	1	1
神奈川県	5	284	和歌山県	0	0	鹿児島県	10	39
新潟県	3	22	鳥取県	1	4	沖縄県	0	0
富山県	1	2	島根県	0	0	合計	140	2,030

台風19号(2019)で千曲川決壊で被災した長野市長沼地区
(4区・約900世帯・約2300人)

2015年に地区防災計画を作成し、その中で「避難ルールブック」を作成し、市からの避難情報だけでなく、独自の避難判断基準を設けていた。
今回の台風災害時は、市からの避難情報よりも早く要援護者の避難を開始していた。



61

2018年 西日本豪雨災害

愛媛県大洲市三善地区
『みんなが我がこととして』



62



63



三善地区 窪田区長会長

**命を守ることは本気で
やらないかん！**

自分たちで考えて
自分たちで作った！

だから
みんな知ってる！！

64

The end
ご清聴ありがとうございました

まちの防災研究会
URL <http://www.machinobousai.jp/>
TEL 0770-47-5028 FAX 0770-47-6029
Email machibousai@live.jp

65