

防災活動における地域組織間の連携に向けて
（地域社会の防災ネットワークに関する調査研究報告書 概要）

（一財）日本防火・危機管理促進協会

目次

1	はじめに.....	2
1. 1.	東日本大震災における地域住民の活躍（第2章 2.1節）.....	2
1. 2.	自主防災組織の整備（第2章 2.2.1節）.....	2
1. 3.	自主防災組織の課題（第2章 2.2.2節）.....	3
1. 4.	防災ネットワーク（第2章 2.2.2節）.....	3
1. 5.	防災ネットワークの可能性（第2章 2.2.2節）.....	3
2	防災ネットワークの現状（アンケート調査結果）第3章.....	4
2. 1.	防災ネットワークの所在.....	4
2. 2.	防災ネットワークの構成（全体）.....	4
2. 3.	防災ネットワークの構成（中心）.....	5
2. 4.	連携の仕方.....	5
2. 5.	平常時の防災活動の内容.....	6
2. 6.	災害発生時に行う防災活動の内容.....	6
3	目指すべき防災ネットワークのあり方.....	7
3. 1.	村落型の防災ネットワーク.....	7
3. 2.	都市型の防災ネットワーク.....	7
4	防災ネットワークの事例.....	8
4. 1.	村落型の防災ネットワークの事例.....	8
	（1）静岡県東伊豆町 自主防災会の事例.....	8
	（2）静岡県袋井市 自主防災隊の事例.....	9
	（3）島根県安来市 自主防災組織の事例.....	10
4. 2.	都市型の防災ネットワークの事例.....	11
	（1）東京都豊島区 地域防災組織の事例.....	11
	（2）調布市 まちづくり協議会の事例.....	12
5	防災活動における組織間の連携に向けて.....	13
5. 1.	連携・協力対象となりうる組織.....	13
5. 2.	連携づくりの課題.....	15
5. 3.	連携づくりの取り組み.....	16

1 はじめに

1.1. 東日本大震災における地域住民の活躍(第2章 2.1節)

大規模な自然災害の発生時、地方自治体などの行政機関による公助の活動には限界があります。そのため地域住民が互いに協力し、助け合う共助の力が重要であるとされています。

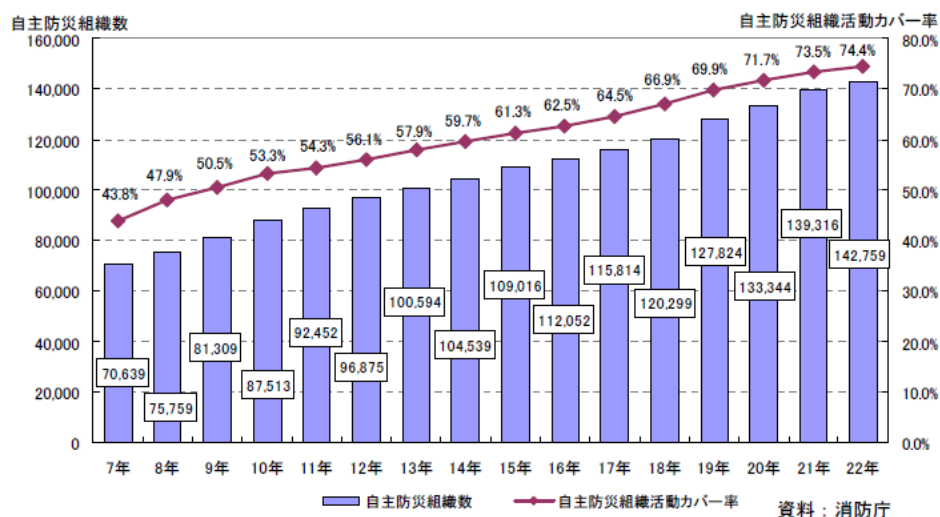
まだ記憶に新しい東日本大震災においても、こうした地域住民の共助の力が発揮されています。例えば、地震直後には隣近所に避難を呼びかけ、お年寄りや体の不自由な人の手を取って避難を誘導した方々がいました。避難所では率先して炊き出しを行った方々がいました。また、自宅避難の方々を忘れることなく、食料や水の配給を配り歩いた方々がいました。また隣近所の安否を確認して歩いた方々がいました。

東日本大震災では、地域住民の共助の力がいかに重要であるかを、教えてくれているといえるでしょう。

1.2. 自主防災組織の整備(第2章 2.2.1節)

このように、災害時に住民の共助が重要であることは言うまでもありません。では、住民の共助をどのように育成すれば良いのでしょうか。

わが国で「地域において『共助』の中核をなす組織」と位置付けられているのが、自主防災組織です(消防庁 2011,6)。市町村は「自主防災組織の育成、強化を図り、消防団とこれらの組織との連携を通じて地域コミュニティの防災体制の充実を図る」ことが責務とされています¹。現在、自主防災組織は、全国 1742 市区町村中 1640 市区町村で設立され、全世帯数に対するカバー率は 77%を超えます。災害に対する住民の共助の育成は、自主防災組織の整備を通じて進められてきたといえるでしょう。



¹ 『防災基本計画』(平成 24 年 9 月改訂版)の「第2編 地震災害対策編 第1章 災害予防」を参照。また、災害対策基本法では、自主防災組織の育成は市町村の義務と位置付けられている。

1.3. 自主防災組織の課題(第2章 2.2.2節)

こうして現在わが国では、自主防災組織を整備することによって、地域住民の共助の育成が図られています。しかし、こうした自主防災組織の整備にも課題がないわけではありません。

例えば、消防庁が1996年3月に出した「自主防災組織の活動体制等の整備に関する調査研究報告書」によると、高齢化や昼間活動要員、リーダーの不足、住民意識の低さや活動のマンネリ化といった課題が指摘されています(消防庁2011,11)。こうしたことから、地域住民の共助をいかに育成するか、という問題が改めて課題とされてきているのです。

1.4. 防災ネットワーク(第2章 2.2.2節)

そこで、近年注目されるようになってきたのが、防災ネットワークです。

例えば、消防庁が設置した「地域の安全・安心に関する懇話会」(2003年)は、自主防災活動の活性化方策の一つとして「自主防災組織と他の組織(婦人防火クラブ、日赤奉仕団等)との連携」が提案されました。2004年から2008年にかけて国が実施した地域安心安全ステーション整備モデル事業では、地域の自主防災組織や他の組織が連携・協力して活動するための拠点整備が行われています。

一方、こうした地域組織間の連携・協力は、地方自治体では、既に行われてきた事業でもあります。そこでは、自主防災組織だけでなくPTAや小中学校・高等学校、社会福祉協議会、地域の民間企業、大学などが、連携・協力して防災活動に取り組む様子が見られます。

こうした、地域の防災活動における地域の様々な組織間の連携が防災ワークです。

1.5. 防災ネットワークの可能性(第2章 2.2.2節)

このような試みは、次のような理由から、自主防災組織によって担われている防災活動の課題を克服する方法になりうると考えられます。

■ 参加者の確保

町会・自治会を基盤として整備されている自主防災組織の参加者は減少傾向にあります。防災ネットワークは、町会・自治会以外の組織、メンバーを防災活動に取り込み、防災活動への参加者確保の可能性に道を開きます。

■ 高齢化対策

自主防災組織には、メンバーの高齢化という課題もあります。防災ネットワークは、PTAや小中学校・高等学校など、比較的若いメンバーの参加を得ることで、防災活動における高齢化対策に繋がる可能性がある。

■ 町会・自治会の負担軽減

自主防災組を担う町会・自治会は、その他にも多くの公的サービスを担っています。防災ネットワークは防災活動に他の組織が参加することで、こうした負担の軽減にもつながります。

■ 活動のマンネリ化対策

また、こうした地域組織間のネットワークは、防災活動だけでなく、地域の福祉、環境などの地域の課題に取り組むための資源にもなります。

2 防災ネットワークの現状（アンケート調査結果）第3章

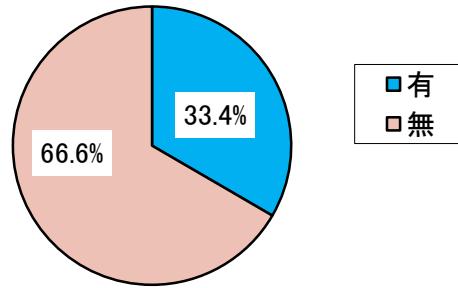
では、実際のところ、防災ネットワークはどのくらいあり、どのような地域組織がどのように連携しているのでしょうか。また、どのような防災活動に取り組んでいるのでしょうか。こうした点を確認するため、アンケート調査を行ったところ、次のような結果が見られました。

- 調査方法：郵送調査法（平成24年9月26日～平成24年10月19日）
- 郵送数：1657票（岩手県、宮城県、福島県の特定被災地域を除く全市区町村）
- 回答数：697票（回答率42.11%）
- 有効回答数：695票

2.1. 防災ネットワークの所在

まず、「住民組織や商店街組合、地元企業、学校、社会福祉協議会などの複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる事例」の有無を質問したところ、「有る」としたのは、回答の33.4%（232件）でした。全体で見るとそれほど多いわけではありませんでした（図表1）。

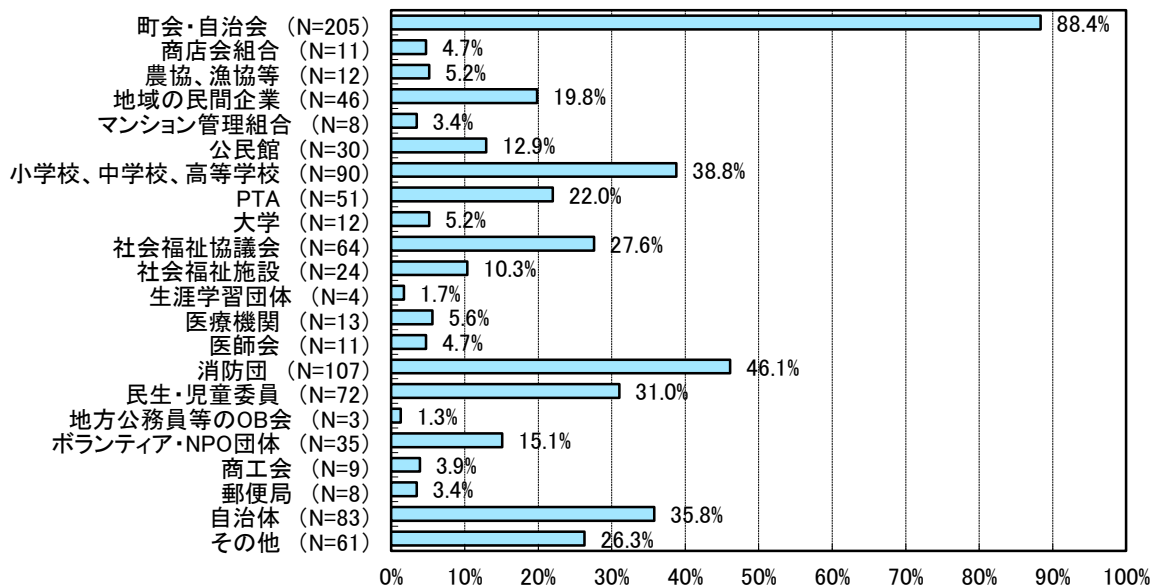
図表1 防災ネットワークの有無(N=695)



2.2. 防災ネットワークの構成(全体)

また、アンケートで得られた防災ネットワークの多くに、町会・自治会が参加し、その他、消防団、小中学校・高等学校が参加する例も少なくありません。

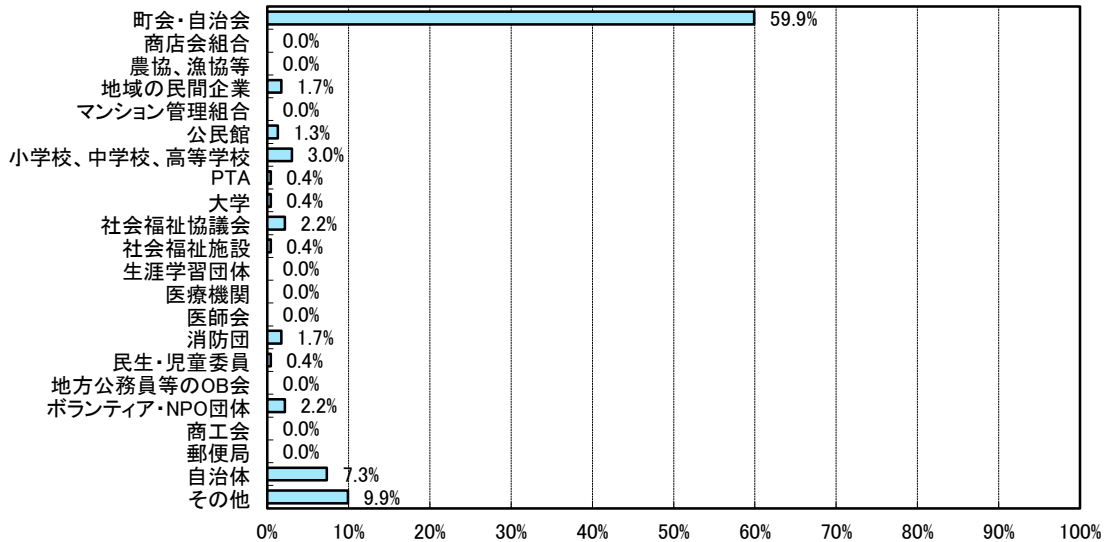
図表2 防災ネットワークを構成する地域組織



2. 3. 防災ネットワークの構成(中心)

また、アンケートで得られた防災ネットワークでは、多くの地域組織の中でも、町会・自治会が中心になっている事例が多く見られました。

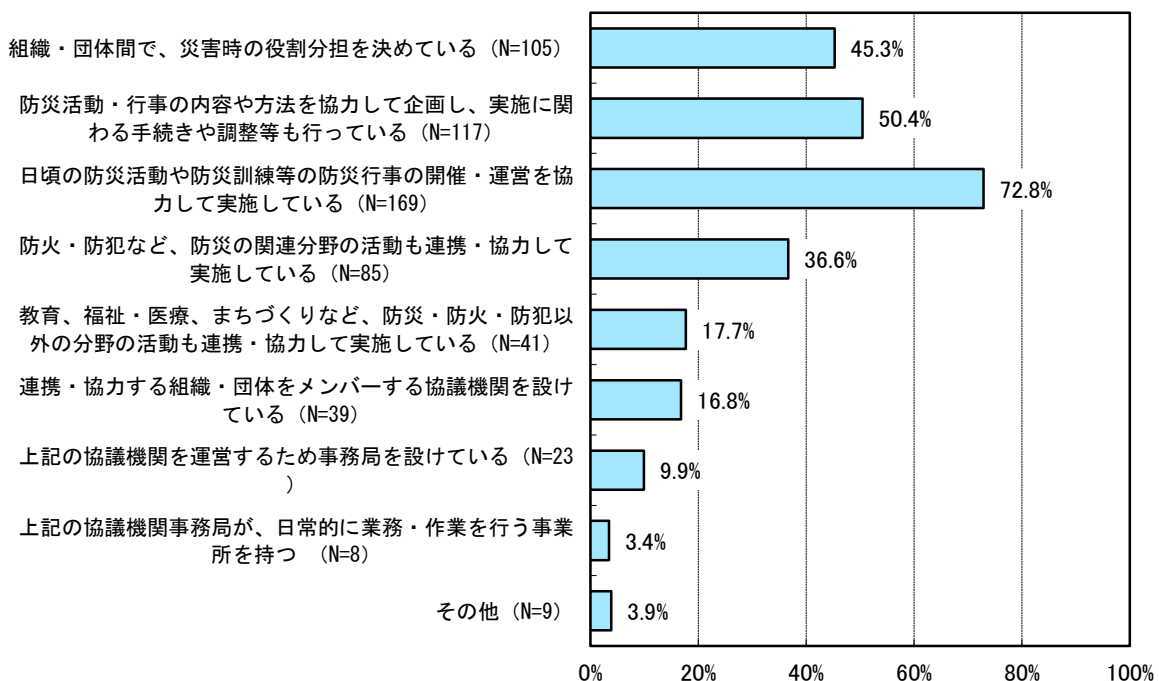
図表 3 防災ネットワークの中心となっている地域組織



2. 4. 連携の仕方

こうした地域組織は、どのように連携しているのでしょうか。アンケートでは組織間の連携の仕方について尋ねています。最も多いのが「日頃の防災活動や防災訓練等の防災行事の開催・運営を協力して実施している」(75.4%)、次がそのために「内容や方法を協力して企画し、実施に関わる手続きや調整等も行っている」とする回答でした。また「災害時の役割分担を決めている」とする回答も少なくありませんでした。

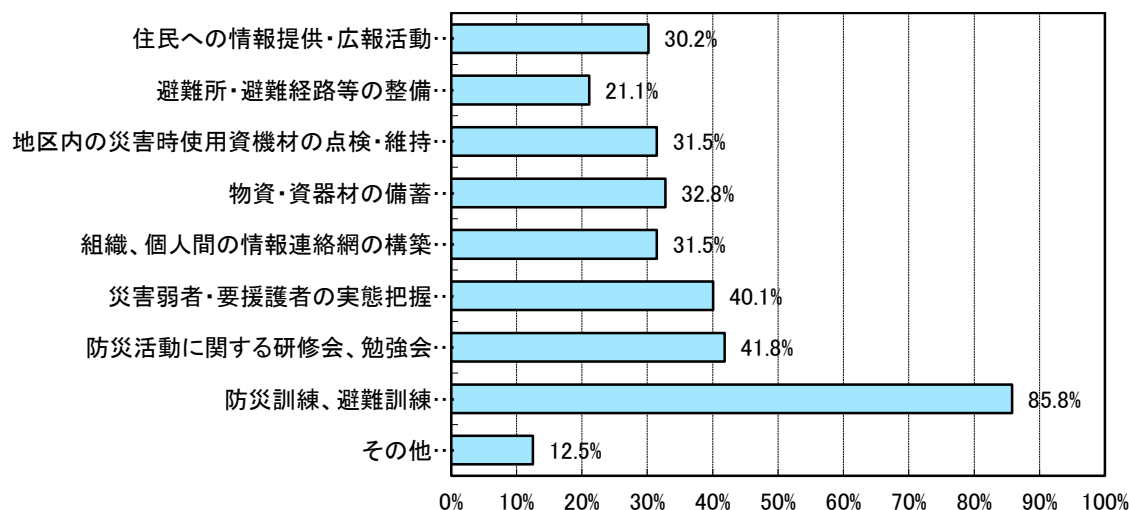
図表 4 地域組織間の連携の仕方



2.5. 平常時の防災活動の内容

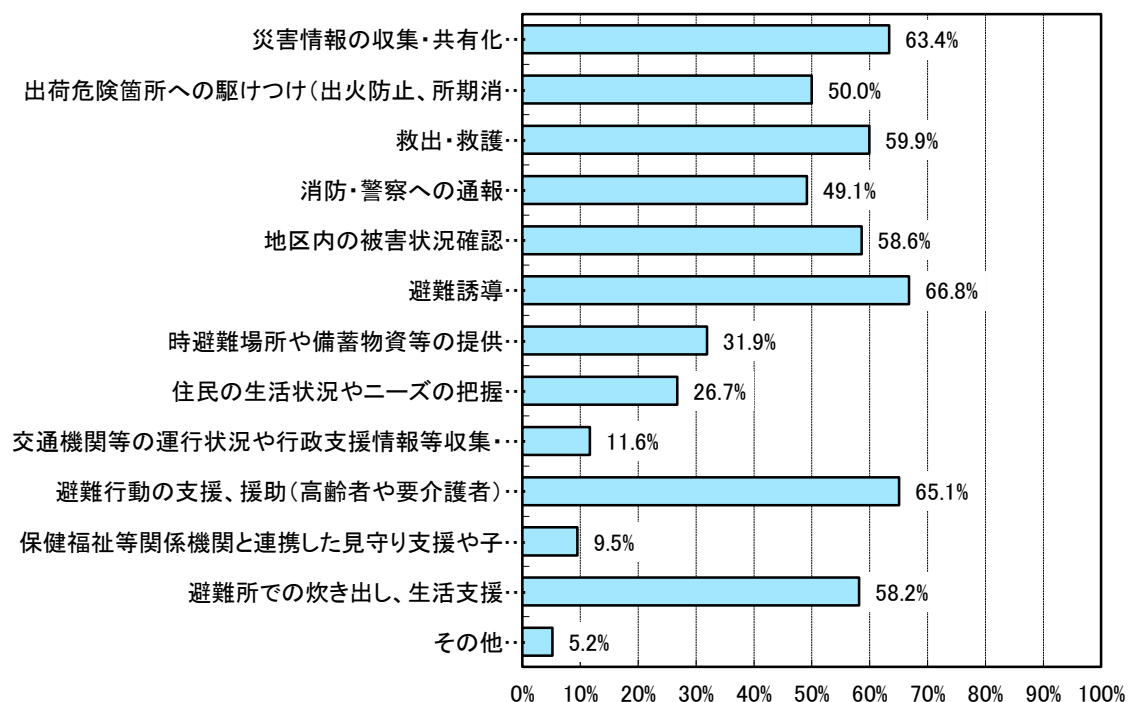
こうした地域組織が、平常時に連携しながら行っている防災活動とは、いったいどのようなものなのでしょうか。アンケートで尋ねたところ、最も多かったのは「防災訓練・避難訓練」(89.6)で、ほとんどのネットワークで実施されている活動でした。全体で見ると、その他の活動は半数以下の事例でしか実施されていませんでした。

図表5 連携・協力しながら取り組んでいる防災活動



2.6. 災害発生時に行う防災活動の内容

また、防災ネットワークを構成する地域組織は、災害発生時には連携・協力しながらどのような防災活動を行うのでしょうか。アンケートで尋ねたところ、「避難誘導」(70.8%)、「避難行動の支援、援助」(68.9%)、「情報収集・共有」(67.1%)、「救出・救護」(63.5%)、「地区内の被害状況の確認」(62.1%)、「避難所での炊き出し、生活支援」(61.6%)などの活動が、多く想定されていました。



3 目指すべき防災ネットワークのあり方

こうした防災活動に見られる地域組織間の連携には、2つの方向性があります。

3.1. 村落型の防災ネットワーク

第一に、町会・自治会を中心に、消防団など限られた範囲内の組織と連携・協力し、防災活動を行っていく方向性です。

アンケート結果では、こうした限られた範囲内の地域組織が連携・協力している事例の中でも、緊密に連携している事例ほど、平常時から幅広く防災活動が行われ、また災害時も広く様々な活動を行うことを想定している事例が多く見られました。

こうした地域組織間の連携では、町会・自治会というコミュニティ組織の重要性が相対的に高まります。アンケート結果では、こうした連携は、人口規模の小さな地方自治体に多く見られたことから、いわば村落型の防災ネットワークとよぶことができるでしょう。

3.2. 都市型の防災ネットワーク

次は、やはり町会・自治会が中心になる場合が多いものの、消防団だけではなく、小中学校・高等学校、PTA、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、公民館、あるいは地方自治体など、幅広くさまざまな組織と連携を取りながら活動していくという方向性です。

アンケート結果では、このように幅広く様々な組織が連携している事例の中でも、特に緊密に連携している事例ほど、平常時の防災活動が幅広く、災害時にも広く様々な活動を行うことが想定されているケースが多く見られました。

防災に限らず、近年、このように地方自治体や町会・自治会だけでなく、地域の様々な組織が連携・協力して、地域の福祉や環境の問題に取り組むケースが見られます。アンケート結果では、このような連携は人口規模の大きな地方自治体に多く見られたことから、このようなネットワークを都市型の防災ネットワークとよぶこともできよう。

このような連携・協力はローカル・ガバナンスと呼ばれることから、こうした地域組織間の連携をガバナンス型の防災ネットワークとよぶことができるでしょう。

4 防災ネットワークの事例

では、具体的には地方自治体は、どのようにネットワーク作りや運営に取り組んでいるのでしょうか。ここでは、村落型防災ネットワーク、都市型防災ネットワークの5つの事例を見てみましょう。

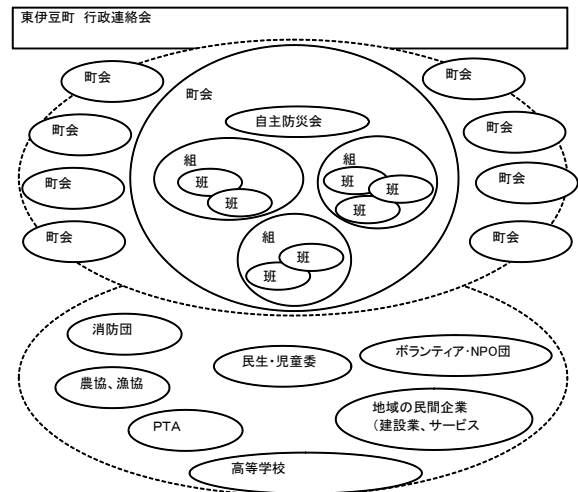
4.1. 村落型の防災ネットワークの事例

(1) 静岡県東伊豆町 自主防災会の事例

① 防災ネットワークの構成

東伊豆町では、すべての町会(9地区:大川区、北川区、奈良本区、片瀬区、白田区、入谷区、田町区、西区、東区)ごとに自主防災会が組織されています。町会は複数の組から、組は複数の班によって、班は概ね5世帯で構成されます。

また、東区等はホテルや旅館で町内会、自主防災会を設置し、別荘地では管理組合が町内会を組織します。また、観光客の避難誘導等の安全確保については、東伊豆町観光協会(熱川・稲取)の防災協力会が担っています。



② 防災活動の状況

東伊豆町では、各町会(自主防災組織)が年2回の訓練を実施しています。訓練内容は応急救命講習、津波避難訓練、避難所運営訓練等幅広く、また漁師会(船舶を利用した救出・救助訓練)や医師会(トリアージ説明会)の他、海上保安庁(海上輸送訓練)や陸上自衛隊(トラック輸送訓練)が参加する訓練も行われています。

③ 町の取り組み

■ 助成

活動運営費で9万円/年間を支給し、町で購入した防災資機材を自主防災会に貸与しています。

■ 防災活動へのアドバイス

自主防災会が実施する訓練の企画の際、過去の自主防災会で実施された訓練計画・報告などを参考としたアドバイスを行っています。

■ 関係機関との調整

訓練実施の際の自衛隊、海上保安庁、警察、消防等の関係機関との調整を行っています。

■ 担い手の確保、活動継続の取り組み

介護事業者10事業所から、災害時要援護者の受け入れの申し入れがあり、町として災害地等における福祉避難所の設置運営に関する協定を締結しています。また、災害時の安全確保を前提に、静岡県立稲取高等学校や静岡県立下田高等学校の生徒が救護等の防災活動に取り組むこととなっています。

(2) 静岡県袋井市 自主防災隊の事例

① 組織・体制

袋井市では、自主防災隊が自治会レベルで153組成され、近接する複数の自主防災隊を束ねる組織として自主防災連合隊が24組成されています。

② 防災活動の状況

自主防災隊の訓練は、年1~2回実施されています。訓練の内容は、発災直後の家族や隣家の対応・自主防災隊本部の対応訓練、住民避難誘導訓練、倒壊家屋救出救助訓練、炊き出し訓練、仮設避難所設営訓練、医療救護トリアージ訓練、避難所電気設備点検・復旧訓練、ろ水機取扱訓練、可搬ポンプによる放水訓練など幅広く行われています。

また、袋井市上山梨自主連合防災隊では、平成17年度より、同地区に店舗を構えるパティオショッピングセンター・イオン(株)の他、災害支援団体「災害即応パートナーズ(運営委員会 NPO 3団体:ピースウィングス・ジャパン及びADRA Japan、難民支援協会)の協力の元、共同防災訓練を実施しています。

③ 袋井市の取り組み

■ 助成

自主防災隊への支援として、ポンプ、ホース等の資機材購入費の補助(平成23年度から9割補助)を行っています。

■ 防災活動へのアドバイス

訓練企画、訓練実施等の指導・アドバイザーとして、自主連合防災隊で地域防災指導員1名(自主連合防災隊の推薦)を配置しています。

■ 担い手の確保、活動継続の取り組み

袋井市では、自主防災組織台帳の整備が進められています。自主防災組織台帳には、災害時の安否確認のほか、災害時に役に立つ資格(看護師等の資格)など、いざという時に備えています。

また、上山梨地区ではこの台帳に基づき、自主防災カード(住所氏名・生年月日・血液型・連絡先・持病の有無等が記載され、平時は厳重に管理)を作成しています。災害時には住民が避難所受付で自分のカードを受け取って着用し、受取り手のないカードが残った場合は、自主防災組織台帳と照らし合わせて安否の確認に役立てることができます。

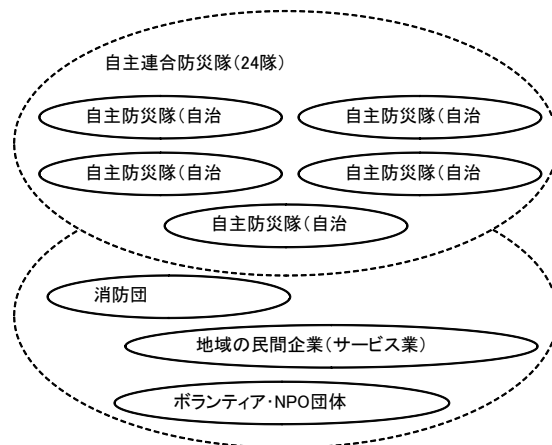
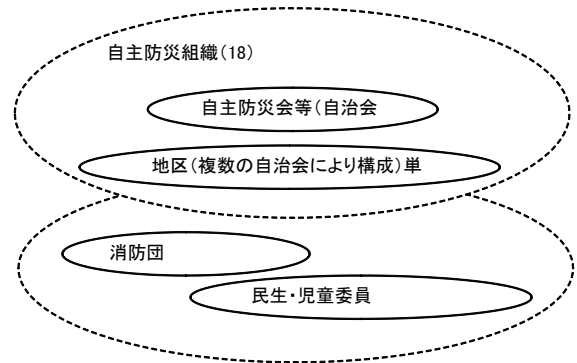


図: 合同訓練の様子

(3) 島根県安来市 自主防災組織の事例

① 組織・体制

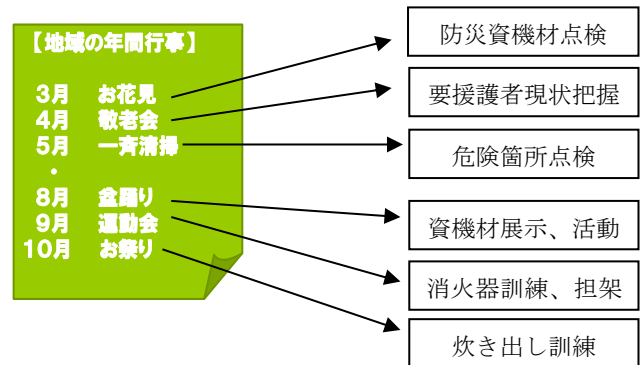
安来市では、自治会単位及び地区（複数の自治会により構成）単位で自主防災組織が構成されています。特に、日常生活をする上で介助を必要しないお年寄りに対しては、災害に関する知識や経験を生かし、率先して活動の担い手になって頂くよう啓発を行っています。



② 防災活動の状況

自主防災組織の訓練は、年1~2回実施されています。訓練の企画に関する助言や指導は、消防機関（安来市消防本部）が行っています。また、訓練には消防機関、警察が参加します。

日頃から行う防災活動では、活動の負担にならないよう、また参加者が限られている場合でも、継続して取り組めるよう、地区の行事に合わせて実施する工夫もしています。



③ 自主防災組織にかかる行政における支援

■ 防災出前講座

平成22年度から、危機管理課が、各自主防災組織の求めに応じ、地区において出前講座を行っています。講座は、概ね1時間（講座40分、質疑20分）程度で、講座を通じ、自助・共助の重要性を啓発しています。

■ 防災指導者講習会

東日本大震災を踏まえ、平成24年度より、島根県、気象台、消防、警察等の協力を得て、自主防災組織の長を対象に防災指導者講習会を企画・実施しています。

■ 担い手の確保、活動継続の取り組み

防災リーダーの負担をできるだけ減らすよう、自治会長と防災会長（委員）を別にする、防災会長（委員）の任期を複数年にし、次期会長（委員）にはその下で活動していた副会長（副委員）や事務局長を充てる等の工夫が行われています。



図：防災出前講座の様子

4.2. 都市型の防災ネットワークの事例

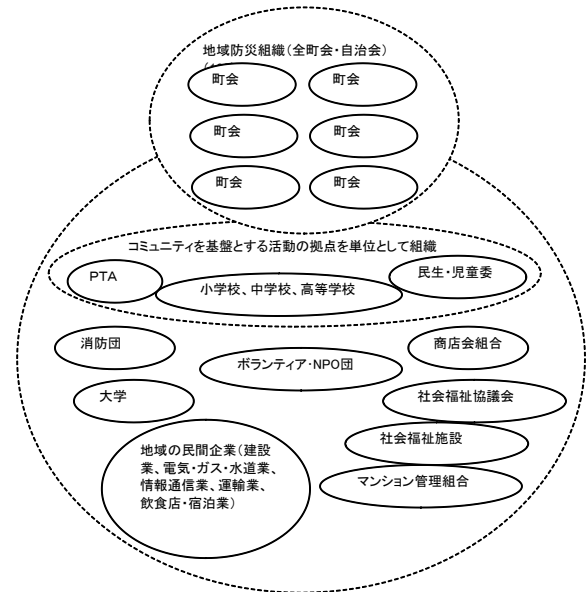
(1) 東京都豊島区 地域防災組織の事例

① ネットワークの構成

東京都豊島区では、130 の地域防災組織(全町会・自治会)が結成されています。

地域の防災という共通の目的のもと、町会・自治会や自治会組織などを単位に設立されています。また、PTA、学校、地元事業所等、様々な団体に対しても参画・協力を募り、多様な属性団体と連携・協力のもと防災活動を推進しています。

各地域防災組織の規模は、人口や世帯数によって異なりますが、各組織の役員は、概ね10名前後で構成されています。会長、防災部長をはじめ、それぞれの班長(部長)クラスまでを含めた指導的役割を有しています。



② 豊島区の取り組み

■ 広報

訓練などの広報には広報誌、としまテレビ(ケーブルテレビ)の他、豊島区安全・安心メール(「防犯情報」「防災情報」「気象情報」「地震情報」など)を活用しています。

■ 助成

地域防災組織への支援として、防災活動運営費(住民数によって5万円~10万円)、訓練実施補助費:2万円(訓練実施1回につき)、ポンプ、ホース等の資機材購入費:5万円を支給しています。

■ 防災指導員の派遣

訓練企画、訓練実施等の指導・アドバイスとして、防災指導員を派遣しています。防災指導員には、豊島区の非常勤職員(消防機関(東京消防庁)のOBを採用。防災指導員としての報酬は20万円/人・月(月16日勤務))しており、現在8名が在籍しています。

■ 担い手の確保、活動継続にかかる工夫

担い手の確保については、地域防災組織の役員がコーディネータとなって、PTA、学校、地元事業所等、様々な団体に対して、地域防災組織への参画・協力を募っています。

■ 近隣地域防災組織との連携

豊島区は、周辺地域防災組織との連携体制の構築単体では、マンパワーや資機材が十分でなく、災害時の活動に支障が出そうだと判断した地域防災組織に対しては、近隣の地域防災組織と発災時の役割分担等を協力して行うよう調整を図っています。



図:南長崎五丁目町会(池袋防災館での体験学習)

(2) 調布市 まちづくり協議会の事例

① ネットワークの構成

調布市では、町会単位の自主防災組織と別に、小学校区単位でまちづくり協議会を設置しています。

まちづくり協議会は、自治会・子ども会・民生委員・PTA・消防団・商店会・ボランティアサークルなど、多様な組織がそれぞれの目的に応じた活動を行い、地域の活動団体や個人を横糸で結んだネットワーク組織です。現在、13の協議会が活動しています。協議会の活動は、環境や福祉、健康など幅広く、防災はそうした取り組みの一つとして行われています。

町会単位よりも広い小学校区で防災ネットワークを形成し、防災活動を進めることで、多様かつ多数の担い手の確保が容易となり、訓練内容や活動内容にバリエーションを持たせることが可能になると考えられます。

② 活動例

たとえば、緑ヶ丘・仙川まちづくり協議会では、東日本大震災を機に平成24年に検討委員会を設け、調布市が策定した市立小中学校の「震災時対応シミュレーション」に基づき、学校ごとに担当団体の割り当てを行いました。また、複数の団体に重複して所属する人も多く、災害時に、どちらの団体に活動、支援するのか、どのような支援を行うか、確認検討を行いました。

③ 調布市の取り組み

■ 組織間の調整

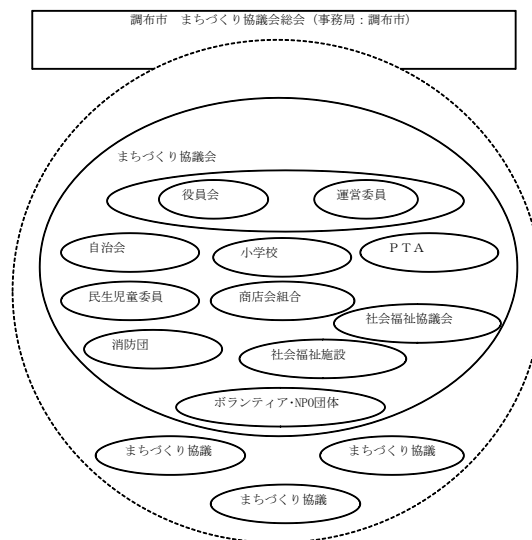
協議会の全体調整等は、調布市生活文化スポーツ部協働推進課を中心に、テーマごとの環境、防災、福祉部局等が協力しながら行っています。

■ 助成

協議会の活動費として、一協議会当たり50万円/年間が助成されています。その他、訓練の実施の際に使用する資機材については、防災課が自主防災組織の活動に対する補助金（一年目：45,000円：町会500世帯まで、500世帯以上は一世帯当たり90円増：二年目以降：30,000円）で購入したものを使用しています。

■ 防災活動へのアドバイス

また、協議会で実施される防災活動に関しては、協働推進課と防災課が協働で実施します。訓練企画の際には、過去の協議会で実施された訓練計画・報告などを参考にアドバイスを行い、訓練実施に際の関係機関との調整なども行っています。



図：災害救助犬を招いた防災訓練（八雲台小学校区域）

5 防災活動における組織間の連携に向けて

では、地域の防災活動において、どのように組織間の連携づくりを行っていけば良いのでしょうか。その際の課題と具体的な取り組み策について見てみましょう。

5.1. 連携・協力対象となりうる組織

まず、どのような組織・団体間の連携・協力を進めるとよいのでしょうか。アンケート調査結果では、多くのケースが①町会・自治会を中心としながら、②消防団、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、小中学校・高等学校、PTA と連携・協力していることがわかります。日頃、消防・防火活動に取り組む消防団はもちろんですが、その他の組織にも、施設・設備、独自のネットワーク、情報等の点で様々な資源を有し、それぞれ日頃の防災活動や災害時の活動に有効に活用するものであると考えられます。

■小中学校・高等学校

小中学校・高等学校は、災害時には地域の避難所に指定されているケースが少なくありません。近隣住民を収容するスペースや避難生活を送るのに必要最低限の設備を備えています。また、避難所運営で学校施設・設備を知る教職員との連携は不可欠です。小中学校・高等学校との連携は、教職員との人的ネットワークを構築する上でも役立つと考えられます。一方、こうした学校は、防災教育の現場として、将来の防災力の担い手を育てる場所となります。

■PTA

防災活動へのPTAの参加には2つのメリットがあると考えられます。第一に、一般的に大人の目線で考えがちな地域の防災活動に対し、児童・生徒など子どもの目線も取り入れることです。第二に、児童・生徒の父兄には、比較的若い年齢層の地域住民が少なくありません。PTAとの連携はこうした若い地域住民の防災活動への参加を促し、防災活動に関する情報の周知を図るのに役立つものと考えられます。

■民生委員・児童委員

民生委員・児童委員は、日頃から高齢者や障がい者、妊婦、乳幼児など、いわゆる災害時要援護者の相談・支援、見守り等の活動を行っています。こうした活動で作られた人的ネットワークや情報は、災害発生時には避難や安否確認等の局面で、有効に発揮すると考えられます。

■社会福祉協議会

市町村の社会福祉協議会は、地域で「高齢者や障がい者の在宅生活を支援するために、ホームヘルプサービス（訪問介護）や配食サービスをはじめ、さまざまな福祉サービスを」行っています。したがって、社会福祉協議会も民生委員児童委員と同様、地域の高齢者や障がい者、その家族などの支援者との人的ネットワークを作っている組織です。また、社会福祉協議会は、災害時のボランティアセンターとして、NPO との連携・協力の道を開く可能性があります。

トピック 防災まちづくり大賞の優良事例に見る防災ネットワーク²

■薩摩川内市立佐西小学校（鹿児島県薩摩川内市）の例

薩摩川内市立佐西小学校は、一級河川の川内川、その支流の春田川、平佐川、山堂川に囲まれ、古くから水害に襲われてきた地域に位置する。こうしたことから、小学校では「児童の命を水害から守るための対策や安全教育の充実」を目的に、児童の防災教育や、PTA など地域組織と連携した防災活動に取り組んでいる。

特に、PTA との連携は、児童の考えや目線の防災活動への反映、保護者間の広報に役立っているものと考えられる。たとえば同小学校による「校区防災マップ」の作成では、PTA 専門部（生活指導部）や自治会等と連携し、児童の通学路に面した河川や水路等の危険個所が把握され、作成した「校区防災マップ」は保護者にも配布されている。

■泉台校区市民防災会（福岡県北九州市）の例

北九州市小倉北区の泉台校区は、高台となっている南部に高齢者が多く、「大規模災害時の避難に支障をきたすおそれがあり住民の不安となっている」とされる。

この地域では、従来、市民防災会（自主防災組織）が防災活動に取り組んできたが、2002年4月に自治会、社会福祉協議会、婦人会、老人会、子ども会などで構成される「まちづくり協議会」を設立することとなった。以降「個々の団体での活動を統括し、各団体の連携を強め、統一した防災活動」に取り組んでいる。同年9月には地区の大学、高校、中学校、小学校、保育所、自動車学校、高齢者施設、NGO、災害ボランティア、消防団、消防団、消防、警察、区役所なども参加し、幅広いネットワークを形成している。

こうしたネットワークをもとに取り組んでいる防災活動の中でも、特に特徴的なのが要援護者対策である。要援護者の把握や連絡網の確立はもちろん、避難時の運搬手段への自動車学校のマイクロバスの確保、大学生によるボランティアなど、ネットワークを活用しながらの活動が行われている。

■地震に強いものづくり地域の会「あいぼう会」（愛知県豊田市）の例

東海地方は、自動車や石油化学などわが国でも主要な産業の集まる地域である。そのため東海地震、東南海地震が発生した場合には、その被害は東海地方だけでなく、わが国全体に影響するものと考えられている。

こうしたことから、愛知工業大学地域防災センターを中核として企業、県と市の参加する「あいぼう会」が設立された。企業の防災担当者が主体となって「企業の防災力の向上、ひいては地域防災力の向上に結びつく活動を実践している」。たとえば、「毎月1回半日に及ぶ、分科会・勉強会・見学会を実施し、年度末には必ず成果を冊子にまとめ、内部公表している」。

大学は会の事務局として参加すると同時に、「先進的かつ専門的な情報・研究成果」の提供者としての役割を果たしている。

² 以下の内容は、断りのない限り「消防防災博物館ホームページ」（財団法人消防科学総合センター）の「防災まちづくり優良事例リスト」を参考にしています。次を参照。「防災まちづくり優良事例リスト」http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index2.cgi?ac1=B745&Page=hpd2_tmp（最終確認日 2013年3月1日）。

5.2. 連携づくりの課題

では、こうしたネットワークを作るには、どのような課題に取り組まなければならないのでしょうか。アンケート調査結果では、次のような点が挙げられています。

課題1

ネットワークの立ち上げに関する課題

■ ネットワークの存在意義

アンケート調査では、地域防災におけるネットワークを組成していない事由として、「自治体規模が小さく、特段の協力体制が必要性感じられない」との回答が見られました。

■ ネットワークの基盤

アンケート結果からは、都市部ではそもそも地域コミュニティ活動が不活発であることや、地方では高齢化、過疎化が著しいことなど、ネットワークを作るための基盤が脆弱であることが課題として指摘されています。

■ 地域による組織の偏在

都市部では、町会・自治会などの住民組織以外にも、民間企業やNPOなど力を有する組織が、比較的多く見られますが、地方ではそうした組織は比較的少なくなります。

課題2

ネットワークの促進・維持に関する課題

■ 担い手の確保

アンケート調査では、連携・協力の促進、維持に関する課題として、「防災活動の担い手の不足」が多くあげられ、また「地区協議会や防災訓練等への参加者の固定化、高齢化」も課題としてあげられています。

■ 防災活動に関するノウハウや知見の蓄積の継承

連携・協力の促進、連携・協力体制の維持に関する課題として、「自治会・町内会役員の高齢化に伴う、次世代へのノウハウや知見継承」が課題としてあげられています。

■ 防災活動継続にかかる財源

地方自治財政の逼迫により、自主防災活動にかかる補助や助成等についても減少傾向にあります。多くの自治会・町会では、会費により活動が維持されている。住民人口減少の進展が顕著な地区では、今後、会費のみでは十分な防災活動が継続できなくなることも懸念されます。

5.3. 連携づくりの取り組み

では、こうした課題に対しては、どのように取り組めば良いのでしょうか。以下では、ヒアリング調査を行った地方自治体が行っている取り組みの中から、有効であると考えられる点をご紹介します。

取り組み1

ネットワークの立ち上げのための工夫

■ 広報

各種団体や住民相互の防災意識の共有を目的に、広報誌やメールマガジン等多様な広報手段を用いて、地区ごとの防災活動内容や有効性について広く周知し、活動への理解を図ることができます。

■ 場の提供

意見交換会や交流会を開催するなど、町会・自治会、自主防災組織及び関係団体から地域の問題点や課題に関する意見を聞くと同時に、各団体間の交流を図ることが望まれます。

■ 関係部局との連携

各団体と関係をもつ他の部局と連携を取ることが望まれます。

■ 顔の見える関係づくり

多様な団体への担い手の参画・協力の依頼は、顔に見える関係づくりの意味からも、町会・自治会が自ら行い、相手団体との面識等がない場合は、自治体が災害時の候補団体との窓口となることが望まれます。

■ キーパーソンの育成

町会や各団体の長を対象とする防災指導者講習会等を企画・運営するなど、組織の中心で牽引するキーパーソンとなる人材の継続的な育成の工夫も必要です。

■ 活動の分担

自治会長と防災会長（委員）を別にする、防災会長（委員）の任期を複数年にするなど、役割に係る負担を分担するための工夫も必要です。

■ 他の活動・行事との抱き合わせ

防災活動の負担を省き、継続性を確保するために、地区の様々な行事の開催に合わせて、防災活動を実施する工夫も必要です。

■ 高齢者の防災教育・訓練

高齢者自らが防災活動の担い手となる取り組みを行う場合には、救急隊到着前に必要となる救命講習等、活動を絞り込んだ重点的な教育・訓練を行うことも必要です。

■ 消防OB・地方自治体OBの活用

災害対応について豊富な経験を持つ消防職員・地方自治体職員OB等の防災指導員を配置し、防災訓練の訓練企画・運営にアドバイス・助言を常時受けられる環境を整えておくことは、防災活動を維持していく上でも有効であると考えられます。

■ 過去のドキュメントの活用

地方自治体が、過去に実施された防災訓練・講習の計画や報告に関するドキュメント等を保管し、地域組織が防災活動を企画する際など、閲覧可能な環境を構築しておくことが有効です。

防災活動における地域組織間の連携に向けて

(地域社会の防災ネットワークに関する調査研究事業報告書 概要) (第2版)

編集発行者 一般財団法人日本防火・危機管理促進協会

〒105-0001 東京都虎ノ門2丁目9番16号 日本消防会館4階

T e l 03-3593-2823

F a x 03-3593-2832

U R L <http://www.boukakiki.or.jp/>

発 行 2013年8月

この事業は、財団法人市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。