

地域社会の防災ネットワークに関する調査研究 報告書
(平成24年度 危機管理体制調査研究報告書)

はじめに

東日本大震災以降、地域住民の共助の育成が、政府、地方自治体等防災関係者の焦眉の課題となっています。

しかし、住民の共助を育成することは、それほど簡単なことではありません。高齢化や住民の近隣関係の希薄化など、むしろ逆境といえるような社会的変化の中で、共助の育成は益々困難になっていると考えられています。

また、振り返ってみると、共助の育成は、阪神・淡路大震災を始め、大きな災害が起こるごとに、たびたび言われてきた課題でもあります。このような意味で、共助の育成は未完の政策課題であり続けているのです。では、こうした中で、住民の共助をどのように育んでいけば良いのでしょうか。

このような素朴な疑問から、当協会では平成24年度の事業として「地域社会の防災ネットワークに関する調査研究」を実施しました。近年、日頃の地域の防災活動について、町会・自治会等の地縁組織だけでなく、PTAや小中学校・高等学校、社会福祉協議会や地元企業など、様々な組織が連携して取り組んでいる例が見られます。

本調査研究では、このような連携を「防災ネットワーク」とよび、どのような地域組織が、どのように連携しているのかを調査し、住民の共助の育成という観点から、「防災ネットワーク」の有効性と可能性、連携を作り・運営していく上での課題、そうした課題に対する取り組み策について検討しました。本報告書は、その成果としてまとめたものになります。ぜひご参考頂き、皆様の日頃の活動や施策の一助になれば幸甚です。

最後に、本調査研究では、アンケート及びインタビューにおいて、多くの地方自治体職員の方々から多大なご協力を頂きました。ご多忙のさなかご協力の労を取って頂いたことに、この場を借りて感謝申し上げます。

財団法人日本防火・危機管理促進協会

平成25年3月

目次

第1章 事業の目的・実施体制	1
1.1 事業の背景と目的	2
1.2 事業の内容	2
1.3 事業の経過	4
第2章 問題の所在	6
2.1 東日本大震災における住民の共助	7
2.1.1 仙台市泉区市名坂東町内会の例	8
2.1.2 仙台市太白区鉤取ニュータウン町内会の例	9
2.1.3 仙台市青葉区東六番丁民生委員児童委員協議会の例	10
2.1.4 仙台市宮城野区福住町内会の例	11
2.1.5 仙台市宮城野区西原町内会の例	12
2.1.6 仙台市太白区茂庭台五丁目町内会の例	13
2.1.7 岩手県山田町の大沢地区の例	14
2.1.8 宮城県七ヶ浜町の例	15
2.2 住民の共助に関する国と地方の取り組み	16
2.2.1 自主防災組織の整備	16
2.2.2 防災ネットワークの構築	19
2.2.3 まとめ	25
第3章 防災ネットワークの現状	28
3.1 アンケート調査について	29
3.2 アンケート調査結果（単純集計）	30
3.3 アンケート調査結果の分析	39
3.3.1 分析の概要	39
3.3.2 事例の類型化	42
3.3.3 防災活動の取り組み	48
3.3.4 ネットワークの要因	56
3.3.5 まとめ	61
第4章 地方自治体による防災ネットワークづくりの取り組み	63
4.1 ヒアリング調査の概要	64
4.1.1 ヒアリング調査対象	64
4.1.2 ヒアリング調査方法及び項目	64
4.2 ヒアリング調査結果	65

4.2.1	ヒアリング調査結果	65
(1)	豊島区 地域防災組織の事例	65
(2)	東伊豆町 自主防災会の事例	69
(3)	袋井市 自主防災隊の事例	73
(4)	調布市 まちづくり協議会の事例	76
(5)	安来市 自主防災組織の事例	80
第5章	地域防災におけるネットワークの形成・運営の課題と方策	83
5.1	地域防災におけるネットワークの有効性と可能性	84
5.1.1	防災ネットワークの有効性	84
5.1.2	連携・協力対象となりうる組織・団体	85
5.2	地域防災におけるネットワークの課題	88
5.2.1	ネットワーク形成に関する課題	88
5.2.2	ネットワークの促進・維持に関する課題	89
5.3	課題への取り組み方策	90
5.3.1	ネットワークの立ち上げにかかる工夫	90
5.3.2	ネットワークの促進・維持にかかる工夫	90
【参考資料】		93
参考資料1	「地域社会の防災ネットワークに関する検討委員会」名簿	94
参考資料2	アンケート調査Q1 1回答結果	95
参考資料3	アンケート調査Q2 0回答	104
参考資料4	参考文献リスト	109

第1章 事業の目的・実施体制

1. 1 事業の背景と目的

東日本大震災以降、地域住民の共助の育成は、政府、地方自治体等防災関係者の焦眉の課題となっている。だが、住民の共助の育成は、それほど簡単なことではない。むしろ共助の育成にとって逆境ともいえる社会状況の中で、どのように住民の共助を育てていけばよいのか、というのが本事業の根底にある問題意識である。本事業では、日常的な防災活動における町会・自治会等の住民組織、商店街組合や地元企業、集客施設等の地域の社会組織間の防災ネットワークに着目し、この問題について調査研究していく。

目的

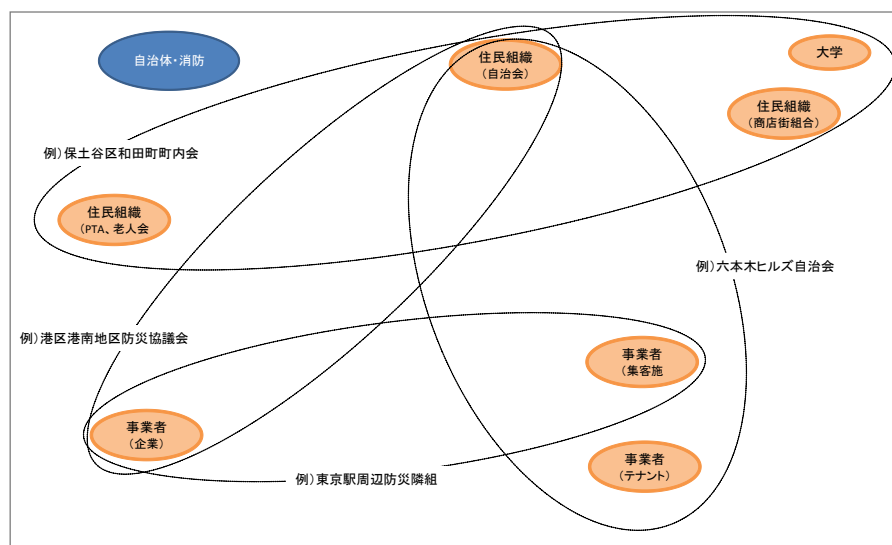
防災ネットワークの形成に当たって、どのような課題に直面し、またその課題に対しどのような取り組み策があるのかを調査研究、検討する。

1. 2 事業の内容

■防災ネットワークの構造の調査研究【アンケート調査の実施】

近年、自治会や町内会などの地縁組織を中心とする防災活動ではなく、そうした地縁組織や事業所、大学、集客施設など、地域の様々な組織が連携して防災活動を行うケースが見られる（次頁図表1 参照）。本事業では、こうした地域の防災活動における社会組織間の連携を防災ネットワークとよぶ（図1 参照）。どのような組織がどのようなネットワークを形成しているのかを明らかにすることが、本調査研究の第1の調査内容である。

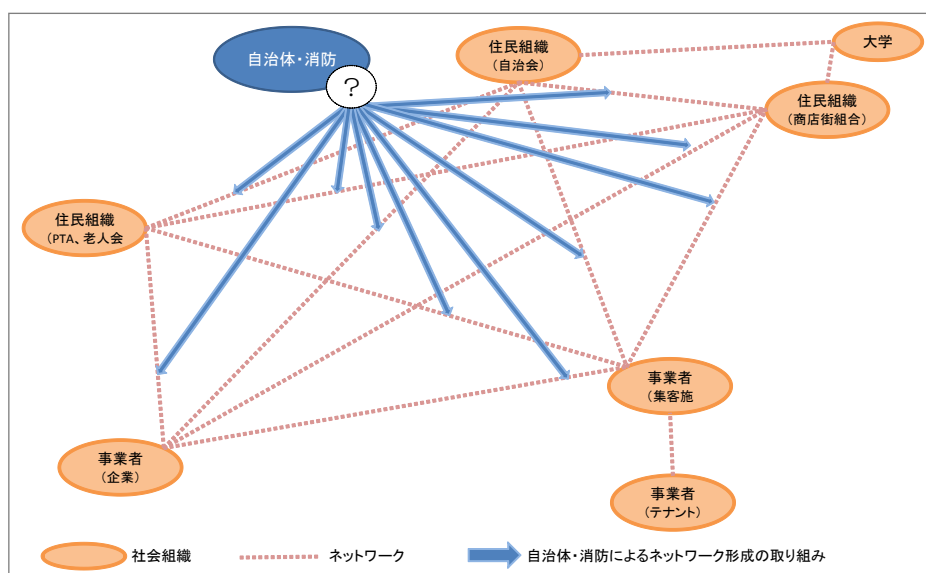
図表 1-1 防災活動の連携事例



■防災ネットワークへの自治体の取り組みに関する調査検討【ヒアリング調査・提言検討】

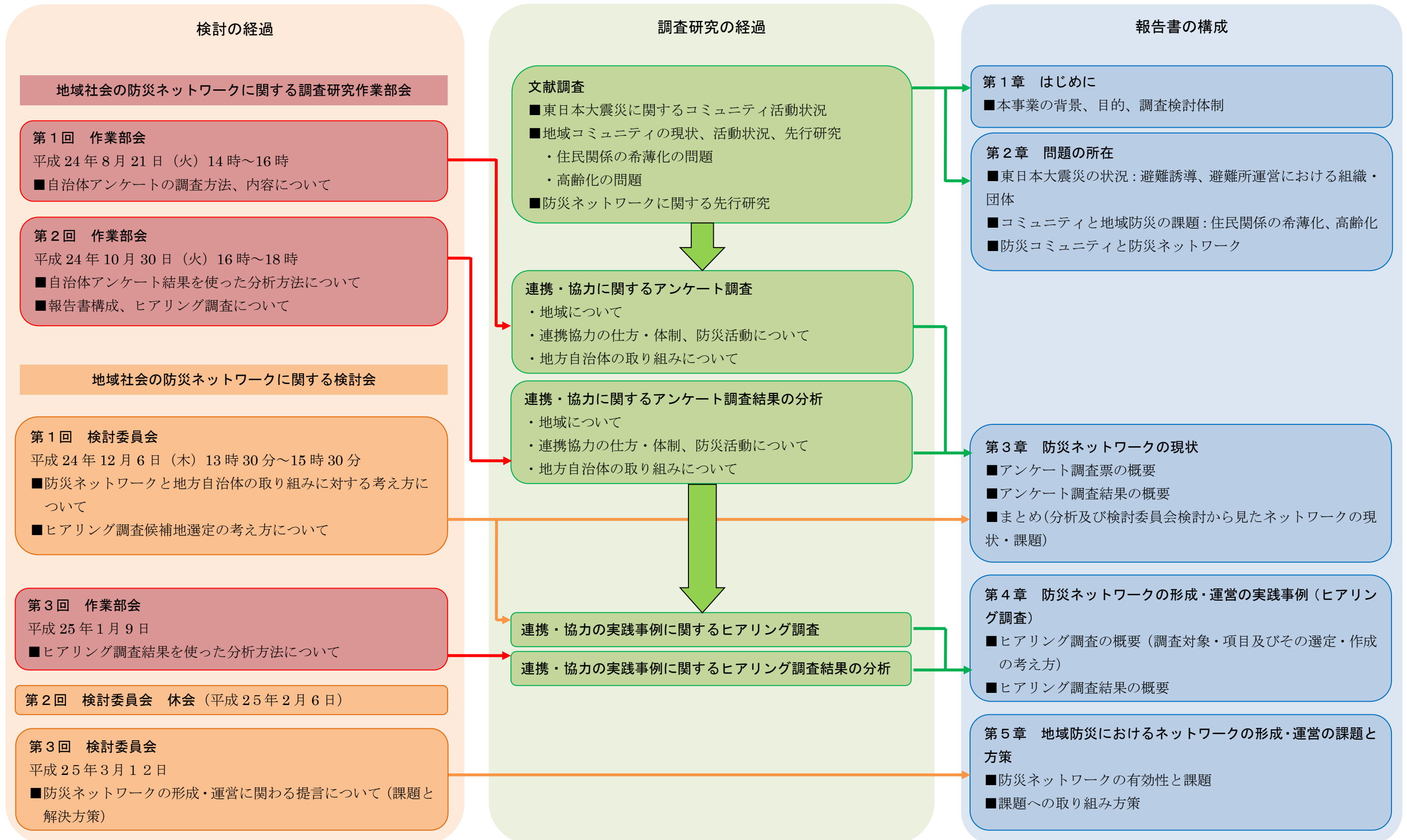
地縁関係を基盤とする従来の住民の共助の育成が困難となりつつある中で、防災ネットワークは新しい共助の枠組みとして、防災関係者の注目を集めている¹。一方で、こうしたネットワーク作りに、地方自治体（市区町村）がどのように取り組めば良いのか、という具体的な方策や手法については、これまでほとんど触れられていなかった（図2参照）。そこで、本事業では、防災ネットワーク作りへの地方自治体の取り組みや課題を整理し、それをもとに、※検討委員会で具体的な方策を提言としてまとめしていく。

図表 1-2 防災ネットワークのイメージ



¹ 例えば、消防庁では平成 17 年に「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会」、平成 20 年に「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会」、平成 21 年に「災害対応能力と地域コミュニティの基盤・機能に関する検討会」が開催され、こうしたネットワークの重要性が提言されている。

1. 3 事業の経過



第 2 章 問題の所在

2. 1 東日本大震災における住民の共助

大規模な自然災害の発生時、行政機関による公助には限界がある。そうした中で、地域住民が連携、協力し助けあえる共助が重要であるとされている。例えば、東日本大震災においても、住民の共助の重要性を示す、さまざまな事例が見られた。以下ではその中から、次の8つの事例を示す。

東日本大震災下で行われた住民の共助による活動

- ① 避難生活が新たな交流を生む－集会所が避難所機能を発揮した（仙台市泉区市名坂東町内会）
- ② 強力なリーダーシップの下での自主防災活動（仙台市太白区鉤取ニュータウン町内会）
- ③ 地域の連携。町内会や婦人防火クラブとともに（仙台市青葉区東六番丁民生委員児童委員協議会）
- ④ 広域の連携。相互応援協定が命を繋ぐ（仙台市宮城野区福住町内会）
- ⑤ 津波被害地域の自主防災活動（仙台市宮城野区西原町内会）
- ⑥ 中学生も高校生も地域の防災担当（仙台市太白区茂庭台五丁目町内会）
- ⑦ 「孤立世帯なくそう」－住民組織で救援物資配送（岩手県山田町の大沢地区）
- ⑧ 自主防災会－民生委員の連携、町－社会福祉協議会－NPO の連携による災害時要援護者への支援

2.1.1 仙台市泉区市名坂東町内会の例

(避難生活が新たな交流を生む-集会所が避難所機能を発揮した)

市名坂東町内会は、国道4号バイパスの東側にある127世帯の新興住宅地の町内会で、役員全員が女性の町内会です。

以前この地区はバイパス西側の市名坂野蔵町内会に所属していたのですが、独自に防災対策を講じようと2007年に独立しました。

3年ほど前から毎年防災訓練を行い、町内会費で備蓄米を集会所にストックするなど防災活動に取り組んできました。防災活動に熱心だったのは、他県から移り住んだ人や先の宮城県沖地震を体験していない人が多く住んでいるという理由からです。

先の宮城県沖地震時のライフラインの復旧状況を踏まえ、避難所はオール電化にしました。予想通り地震発生後3日目には電気が復旧し、煮炊きが可能となりました。3月11日避難者は約100人いましたが、小さな子供が多く、避難路にバイパスが横断し2キロも離れた指定避難所の小学校に向かうのは困難だったため、多くの住民が避難したと考えています。

町内会に入ってもらえなかったマンションの住民も分け隔てなく受け入れました。

震災で新たな交流が生まれました。マンションから避難した大学生2人は、これまで縁がなかった町内会の人たちに世話になることで、自分ができることはやらなくてはという気持ちになったようで、子供たちと一緒に遊んだり、勉強を教えたり、乳児を抱えるお母さんの手伝いをしていました。

人と人がつながり、支えあうことで、住民のほとんどが経験したことのない困難に立ち向かうことができました。

今後の備えとして防災無線のような、町内会の方々にリアルタイムに情報を提供できるものがあればいいなと考えています。また、停電に備え発電機の必要性を感じています。



オール電化の集会場に備蓄した物資

仙台市 自主防災組織 東日本大震災時の自主防災活動 あの日の時

参照URL : http://www.city.sendai.jp/kurashi/shobo/bosai/1201244_1387.html

2.1.2 仙台市太白区鉤取ニュータウン町内会の例

(強力なリーダーシップの下の自主防災活動)

【黄色いハンカチで安否確認、日頃の備えが功を奏す】

鉤取ニュータウン町内会は、地震発生後35分で全129世帯約400人の安否を確認することができました。3月11日午後2時46分の地震発生後、全世帯の8割世帯が「黄色いハンカチ」を玄関先に掲げ、家族全員が無事であることを知らせてくれました。

あとは残りの2割の世帯を町内会役員が回り、午後3時20分頃までに町内会の全員にけが人等がないことを確認しました。

鉤取ニュータウン町内会は、宮城県沖地震を想定して10年ほど前から、町内会長を防災リーダーに、各役員が支えとなり、地震発生時に「死傷者」、「火災」、「倒壊建物」を出さない「出さない君」運動を展開して、災害に強いまちづくりに取り組んできました。

避難所生活を想定して、町内会集会所に発電機、ストーブ、飲み水、プロパンガスボンベ等を備えました。

3月11日の夜は、お年寄りや幼児がいる母親ら83人が集会所に避難しました。投光機の灯りと石油ストーブの暖かさは避難者を安心させましたし、備蓄していた飲料水と米、住民が持ち寄った食材でおにぎりとお汁の炊き出しをし、集会所のテレビで情報収集を行いました。集会所に避難できない在宅避難者にはおにぎりの宅配も行いました。



避難所の様子



安全・安心の黄色いハンカチ

仙台市 自主防災組織 東日本大震災時の自主防災活動 あの日あの時

参照URL : http://www.city.sendai.jp/kurashi/shobo/bosai/1201244_1387.html

2.1.3 仙台市青葉区東六番丁民生委員児童委員協議会の例

(地域の連携。町内会や婦人防火クラブとともに)

【地域の避難所が帰宅困難者の避難所になった】

東六民児協は所属22名で、社会福祉協議会、日赤奉仕団の三位一体の組織です。

三位一体のメリットは総合的な団結の下で効果的な活動ができること、デメリットは各民生委員個々の負担が多いことと考えています。

震災当日、当地区にある東六番丁小学校、東六コミュニティセンター及び常盤木学園に多くの住民が避難しました。そのうち市指定避難所は東六番丁小学校ですが、東六民児協はここで避難所運営を行いました。

3月11日の発災当日から避難所が閉鎖された25日までの14日間、午前10時から午後24時まで交代制で活動しました。

3月11日の地震発生当日、東六番丁小学校では、校長の判断で避難所を開設し、体育館、教室、廊下を開放し、旅行者の帰宅困難者など1,800人を受け入れました。

多くの地区住民は東六小学校に避難できなかったので、これらの住民を東六コミュニティセンターへ誘導しました。

また、私たちは、75歳以上の方や気になる支障のある方々の安否確認を行いました。避難所ではこれらの方々のケア、支援物資の管理、清掃ごみ処理、体調不良者の観察等を町内会、婦人防火クラブ等地域組織と連携して行いました。



避難所運営や安否確認で活躍の東六民児協の皆さん

仙台市 自主防災組織 東日本大震災時の自主防災活動 あの日の時

参照URL : http://www.city.sendai.jp/kurashi/shobo/bosai/1201244_1387.html

2.1.4 仙台市宮城野区福住町内会の例

(広域の連携。相互応援協定が命を繋ぐ)

【地震発生後4日目に救援物資届く】

福住町の南側を流れる梅田川を津波が遡上しました。「まさか」の思いは当町内会も例外ではなく、正直のところ水位を見守るしかありませんでした。幸いにも津波が堤防を越えることはありませんでしたが、梅田川決壊時の対策、訓練は、今後の課題です。

福住町町内会は、2003年に作成した自主防災計画に基づき、毎年、独自の防災訓練を実施し、高齢者世帯の家具に転倒防止金具を取付け、また、雨水を溜める天水桶、発電機、プロパンガス、暖房器具、食糧、飲料水等を備蓄するなど、行政に頼らない“自立”した防災活動に取り組んできました。

地震発生日の夜、小雪舞う中を100名近い住民が集会所に集まってきました。

停電、断水、ガスの不通。飲料水、食料、発電機など、準備は万端。役員たちは奮い立ち訓練通りに行動しました。食糧と暖があれば3日間は持ちこたえられるという信念は少しも揺るぎませんでした。

地震発生から4日後、鉄道、道路等交通網が混乱している中、尾花沢市と小千谷市の町内会役員や市職員がワゴン車等で、米、飲料水、野菜等の支援物資を届けてくれました。

備蓄食糧や集会所に避難した住民が持ち寄った食糧が少なくなったときでしたので、本当に助かりました。

今回の震災では、防災相互応援協定を締結していた県外の町内会から支援を受け、命をつなぐことができましたが、これも、毎年、協定締結先の町内会に出向き、屋根の雪下ろしの手伝いをするなど、日頃からの交流、顔の見える関係づくりが功を奏したものと考えています。



梅田川を遡上する津波

県外の町内会から救援物資が届く

仙台市 自主防災組織 東日本大震災時の自主防災活動 あの日の時

参照URL : http://www.city.sendai.jp/kurashi/shobo/bosai/1201244_1387.html

2.1.5 仙台市宮城野区西原町内会の例

(津波被害地域の自主防災活動)

【小学校屋上に避難した住民の一夜】

西原町内会は世帯数280 世帯で構成している町内会です。今回の震災では津波により多くの町内会の人々が犠牲になり、多くの住家が流出または全壊しました。

地震発生後直ちに、役員5 名と手分けして町内会員の避難誘導している時に、携帯ラジオで津波の情報を知り、まず、一人暮らしの人を避難するように役員と手分けして町内を回り、中野小学校に避難させました。今回の震災の活動で悔しくてたまらないのは、役員の一人在活動中に津波に巻き込まれ犠牲になったことです。

津波発生直後、中野小学校の屋上に雪降るなか、550 名が避難していました。津波が引いた後は蒲生地区の住家は流出し、土台のみの情景を見た時、この世のものとは思われず呆然となりました。

また、津波が押寄せた時に、小学校の西側では流出した自動車の燃料タンクから出火し、火災が発生し、家屋の瓦礫に延焼して中野小学校の500メートル近くまでに迫り、通報手段がない中で、昨年学校に配備になった防災行政無線で、消防局にヘリコプターの出場の要請をするよう校長先生にお願いしましたが、なかなかつながらず、やっと連絡がついた時、陸の孤島から脱出できたと思い、本当にホッとしました。まもなく、暗闇の中、消防ヘリコプターから空中消火し、火災が消火した時、学校屋上の避難者から歓喜と安堵の声が上がりました。また、火災現場近くで自宅の2階に避難した方からも、後日、消火された時は本当にホッとすると感謝されました。

また、夕方、上空を飛行しているヘリコプターにけが人等を救出してもらおうと、懐中電灯でヘリコプターに合図をしていましたがなかなか来てもらえずにいた時に、自衛隊のヘリコプターが降りてきて、けが人や体調の悪い人を搬送してもらいました。

翌日、明るくなってから、消防応援隊の札幌市消防局のヘリコプターで高齢者や子供たちを優先に搬送していただきました。搬送の優先順番は年齢や健康状態を基に、町内会役員と避難住民とが話し合って決定しました。また、学校から1km近くまでの瓦礫の山が昼頃まで通れるようになり、午後から小学校の高学年や高齢者以外の人たちが市営バスで避難しました。

なお、高齢者と子供たちは霞目駐屯地を經由して、各避難所に振り分けられました。

私は市立工業高校に避難し、約300人避難している避難所の運営委員長を行いました。発災後2日目の夜も寒さのため眠れませんでした。仙台市工業高校の体育館に1ヶ月の間避難をし、校長先生はじめ、先生方に大変お世話になり感謝の気持ちでいっぱいです。本当にありがとうございました。



津波の被害（中野小屋上から西側を撮影する）



中野小に迫った火災

仙台市 自主防災組織 東日本大震災時の自主防災活動 あの日あの時

参照URL : http://www.city.sendai.jp/kurashi/shobo/bosai/1201244_1387.html

2.1.6 仙台市太白区茂庭台五丁目町内会の例

(中学生も高校生も地域の防災担当)

中学生提案の壁新聞で情報提供を行いました。

茂庭台5丁目町内会は、地震発生当日から指定避難所（茂庭台中学校）で「光と暖かさ」を確保しました。

私たち町内会は、5年前から「即効性のある備え」をキーワードに、発電機、投光器や無線機等を備えてきました。避難生活で、発電機は灯りを確保するための投光器、情報収集のためのPC、喘息の治療のための吸引器等に電気を供給しました。

無線機は地域内2つの避難所間の連絡や被害状況の把握に威力を発揮しました。

また、住民に呼びかけ、各家庭にある食料を持ち寄って食材を確保し、不要になった木材、裏山のかんばつ材をまきとして利用し、炊き出しを行いました。

中学生や高校生もさまざまな役割を担いました。

トイレに使用する水をプールから汲んだり、安否情報を知らせるポスターを掲示したり、在宅避難者に非常食、飲料水や生活用水等を宅配したりしました。避難所の壁に新聞を掲示して、地域外の情報を提供しようと提案し、実施したのも中学生でした。



飲料水の運搬を担う中学生

中学生の提案で始めた壁新聞

仙台市 自主防災組織 東日本大震災時の自主防災活動 あの日の時

参照URL : http://www.city.sendai.jp/kurashi/shobo/bosai/1201244_1387.html

2.1.7 岩手県山田町の大沢地区の例

(「孤立世帯なくそう」 住民組織で救援物資配送)

東日本大震災で甚大な被害を受けた岩手県山田町の大沢地区で、住民グループが民家を一軒一軒回って物資を届け、孤立世帯の解消に力を尽くしている。町は電気や水道のライフライン復旧に全力を挙げており、住宅への細かい支援は行き届いていないのが実情。グループは「こんな時こそ住民同士の支え合いが大切」と奔走している。

町の沿岸北部にある大沢地区には震災前、約 700 世帯が暮らしていた。海沿いなどが大津波にのみ込まれ、100 人以上が犠牲となった。

小学校などに設けられた避難所に身を寄せている住民もいるが、住宅が高台にあつて損壊を免れたり、道路ががれきで寸断されて身動きが取れなかったりして、自宅にとどまったままの住民も数多い。

このため地区のコミュニティー推進協議会が 18 日から、自宅で暮らす世帯向けに、避難所に届く水や食料などの救援物資を配送している。

避難所に物資が届いた 23 日も、会員 3 人が 2 時間以上かけて約 35 軒を回り、水やパン、リンゴ、トイレットペーパーを配給した。受け取った住民たちは「こんな時なのに、本当にありがたい」と感謝した。

推進協の昆暉雄会長 (68) は「家屋への被害が少なくても、食料の入手が困難な住民が多い。ようやく地区全体に行き渡ってきたようだ」と胸をなで下ろす。

活動は、町が把握していなかった住民の安否確認や、医師が巡回診療する際の情報提供でも役立っているという。

佐藤勝一副町長は「役場職員も多く被災し、人手が不足している。住民が地域力を発揮している大沢地区の取り組みには頭が下がる」と話している。



避難所以外の住民に食料などを配る住民組織の会員 (右手前) ら＝岩手県山田町大沢

2011 年 03 月 25 日金曜日 河北新報社

2.1.8 宮城県七ヶ浜町の例

(自主防災会－民生委員の連携、町－社会福祉協議会－NPO の連携による災害時要援護者への支援)

【自主防災会の活動】

七ヶ浜町では、災害時に備えて 13 地区(湊浜、松ヶ浜、菖蒲田浜、花淵浜、吉田浜、代ヶ崎浜、東宮浜、要害御林、境山、遠山、亦楽、汐見台、汐見台南)に自主防災会を設置している。

沿岸にある花淵浜地区では、3 月 11 日の地震発生直後、住民約 60 名が一時避難場所である同姓寺に避難していたが、大津波警報発令後、地区住民全員で高齢者の避難誘導支援を行い、高台まで避難した。

その 20 分後、同姓寺は津波により被災したには、高台到着後 20 分であった。

東日本大震災においては、行政機能が麻痺する中、民生委員と自主防災組織が連携をとりながら震災後の対応に当たり、自宅訪問などで安否確認を行い、その過程で得られた情報を災害対策本部が集約していった。また、行政からの情報を把握し、区民へ伝えるため、自主防災会本部の掲示板に掲示した。

震災当初は、町の職員が物資の配給を行っていたが、その数が膨れ上がるにつれ、職員だけでは手が回らなり、物資保管場所である、すぱーく七ヶ浜(屋内ゲートボール場)にある支援物資を、自衛隊の協力も得て、各自主防災会本部へ搬送し、高齢者世帯へは自主防災会による戸別訪問での配給という一連の流れが整えられた。

【NPO による支援】

七ヶ浜町における仮設住宅入居者(約 400 戸)に対する支援は、地元の NPO (4～5 名のスタッフ)へ見守りサポートの委託をして、活動が続けられている。

また外部からの支援としては、名古屋市の NPO 法人レスキューストックヤード(代表:栗田暢之)が震災 2 週間後の 3 月下旬～4 月上旬から現地入りし、物資保管場所であるすぱーく七ヶ浜の隣を拠点として、現在も支援を継続している。具体的には、ボランティアセンターのバックアップ、ボランティアの統率や絆工房の運営(被災者が作成した工芸品販売等による生活自立支援)等、幅広い活動をおこなっている。

NPO 法人レスキューストックヤードは、災害支援を主な活動とする NPO 法人で阪神・淡路大震災での支援活動を契機として、その後の様々な災害支援に関わってきた実績があり、七ヶ浜町と災害応援協定を締結していた。



写真左：七ヶ浜国際村、七ヶ浜町中央公民館上空から南方面を撮影

(出典：3.11_東日本大震災(東北・関東大地震)の状況について 七ヶ浜町災害対策本部)

写真右：花淵浜地区自主防災会本部 (出典：広報しちがはま 2012 年 2 月号)

2. 2 住民の共助に関する国と地方の取り組み

人口の高齢化、近隣関係の希薄化などの社会的変化の中で、共助の育成はますます困難になっていると考えられている。第1章冒頭で述べたように、本事業では、こうした中で住民の共助をどう育てていくかという問題を、防災ネットワークに着目し検討する。本節では、そもそも国や地方自治体がこれまで住民の共助の育成にどう取り組んできたのかを概観する。その上で、本調査研究が焦点を当てる防災ネットワークの防災・危機管理政策上の位置付けと意義を確認したい。

2.2.1 自主防災組織の整備

自主防災組織は「地域において『共助』の中核をなす組織」とされている（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」ことを責務としている²。国や地方自治体は、災害に対する住民の共助の育成を、こうした自主防災組織の整備を通じて進めてきた。以下では、自主防災組織がどう整備されてきたのかを確認する。

（1）制度的基盤の確立

自主防災組織の整備の発端となったのが、伊勢湾台風（1959年）である。

■ 災害対策基本法の制定

5000名以上の死者・行方不明者を出した伊勢湾台風（1959年）は、当時のわが国の防災・危機管理政策の様々な側面で多くの教訓を残した。たとえば、住民の共助についても「被災地の救助、配給、治安維持のため、PTAや青年団など、国民組織の活用を再検討」する必要があるとされた（風間 2002、29-30）。こうした教訓を踏まえ、制定されたのが災害対策基本法である。災対法第5条において、市町村長は「住民の隣保協働の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない」と規定された。住民の共助の重要性、その育成の必要性が初めて法的に認められることとなったのである。

■ 防災基本計画の策定

1963年に定められた「防災基本計画」でも、「住民の隣人互助の精神に基づく自発的な住民防災組織を助長育成し、それぞれに具体的な役割を附与することにより、災害応急活動が能率的に処理されるよう、これらの組織の協力体制を確立しておくものと」された（第二章第二節「2 自主防災組織の確立」³）。

² 『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。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。

³ これによって公的文書としては初めて「自主防災組織」という言葉が用いられたとされている。黒田（1998、254）、消防庁（2011、9）を参照。

(2) 組織像の明確化

こうして伊勢湾台風後に定められた災害対策基本法と防災基本計画で、自主防災組織の整備が謳われることとなった。だが、具体的な組織像や役割は制定当初から明確だったわけではない（風間 2002、67-68）⁴。自主防災組織のあり方が明確化され、概ね現在のような形になっていったのが、続く 1970 年代から 80 年代だった。

■ 組織構成

1971 年にアメリカでサンフェルナンド地震（ロサンゼルス）が起これると、自治省（当時）消防庁では防災業務計画が修正され、「大震火災対策のひとつとして自主防災組織の整備が初めて規定された」（黒田 1998、254）。その具体的な取り組みのひとつとして、1973 年に作成されたのが『自主防災組織の手引き』である⁵。

- ・『自主防災組織の手引き』には、「自主防災組織の規約、組織編成、平常時の備え（資機材、訓練等）、災害時の活動方法のモデルや考え方が示されている」（黒田 1998、254）。
- ・特に重要と考えられるのは、組織構成に関する点である。後述するように、現在、自主防災組織の多くは町会・自治会を基盤として設置され、町会・自治会長が防災組織のリーダーを兼任していることが少なくない。1973 年に作成された『自主防災組織の手引き』では、既に「自主防災組織の設置にあたって町内会規模程度が効果的であるとし、組織化の方法についても町内会組織の活用を提示し」⁶、現行の自主防災組織の組織編成のイメージを示した。

■ 活動内容

また、1980 年に行われた消防審議会の「地域の安全防災体制を確立するための方策に関する答申」は、自主防災組織の役割を次のように述べている。「平常時においては、防災知識の普及、防災訓練の実施、防災用資機材の整備等を行うとともに、災害時には、情報の収集伝達、出火防止、初期消火、負傷者等の救出救護、住民の避難誘導、給食給水等の活動を行うことが期待される」（消防審議会 1980、15）。この時期には、組織の活動のあり方についても、現在と概ね同じ想定がなされていたということができよう。

⁴ たとえば、1961 年 10 月 17 日に行われた衆議院地方行政委員会（第 39 回臨時国会）でも、自主防災組織のイメージに関する議員からの質問に対し、政府委員の回答は「主として地域的な組織でございます」とされるにとどまっている。次を参照。「第 39 回国会衆議院 地方行政委員会会議録 第八号」。

⁵ 以下、黒田（1998、254-255）を参照している。なお黒田は、この他に「地震災害への対応を中心に据えていること」、「都市部での災害対応を念頭に置いていること」を挙げている。

⁶ 平成 23 年に作成された最新版においても「自治会等の地域で生活環境を共有している住民により、地域の主体的な活動として結成・運営されるのが望ましい」とされている（消防 2011,6）。

■ 災害想定

サンフェルナンド地震を受け作成された『自主防災組織の手引き』初版は、特に大都市での大地震を念頭に置いたものだった。しかし、その後発生した宮城県沖地震（1978年）、長崎水害（1982年）など地方の災害や地震以外の災害を踏まえ、『自主防災組織の手引き』は1983年に改訂され、風水害など災害全般、地方も想定に含まれるものとなった（黒田 1998、255）⁷。

（3）自主防災組織の現状と課題

こうして1970年代以降、自主防災組織の組織像が確立していく。だが、実際のところ、自主防災組織の活動カバー率⁸は、1990年代前半までそれほど高かったわけではない。1980年⁹は約21%、85年が33.7%、1995年でようやく43.8%だった¹⁰。自主防災組織整備が本格化する端緒となったのが、1995年に起きた阪神・淡路大震災である。

■ 転換点としての阪神・淡路大震災

阪神・淡路大震災が自主防災組織整備の転換点となったのは、次のような理由からである。

・住民の共助に対する注目

いうまでもなく、住民の共助の重要性が再認識された点である¹¹。

・自主防災組織の整備の義務化

災害対策基本法の改正により、「初めて『自主防災組織』の育成が行政の責務の一つとして明記され」た（消防庁 2011、10）。

・制度的な支援

消防庁が市町村に対し自主防災組織の資機材整備に関する補助を実施するなど、自主防災組織の整備や活動促進に関する制度的な支援が行われた。

⁷ 『自主防災組織の手引き』は、その後2003年と2007年に大幅な改訂が行われている。2013年1月現在の最新版は2007年版を一部改訂した「平成23年3月」発行版である。また、現在、自主防災組織は、国民保護法で想定される武力攻撃事態や緊急対処事態発生時に、警報内容の伝達などの活動をすることも想定されるようになっている。次を参照。（消防庁国民保護室 2006、46）

⁸ 「全世帯数のうち、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数」の割合。全世帯数における「自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数」（消防庁 2012、332）の割合。

⁹ 2008年以降は「自主防災組織活動カバー率」とされている。

¹⁰ 次を参照。消防団と地域の自主防災組織等との連携のあり方に関する検討委員会『消防団と地域の自主防災組織等との連携のあり方に関する報告書』消防庁ホームページ。http://www.fdma.go.jp/syobodan/data/policy/kentoukai/1206renkei.html#syou2

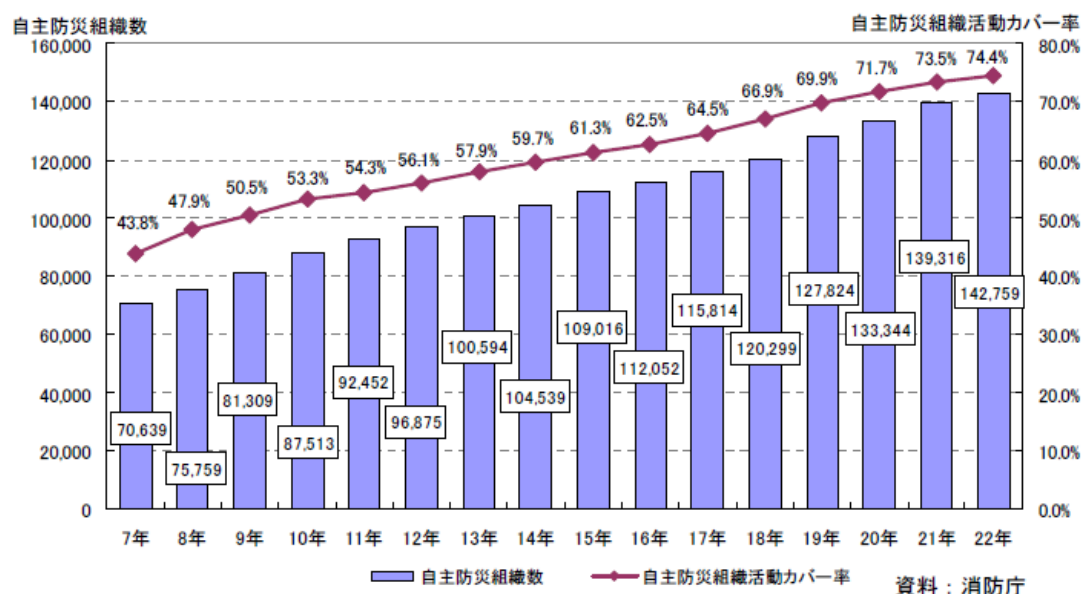
¹¹ 倒壊した家屋の生き埋めになった人のうち、9割以上は家族や近隣住民によって助け出され、消防や自衛隊等の救助隊に救出された人はわずか1.7%に過ぎなかった。この点を示す日本火災学会の調査結果は、共助の重要性を示す根拠としてたびたび使われている。

■ 結成状況（消防庁 2012）

こうして自主防災組織の結成状況及び組織的な特徴は、現在次のようになっている。

- ・組織数：15万512組織（全国1742市区町村中1640市区町村）
- ・カバー率：77.4%（図表2-1参照）

図表2-1 自主防災組織の結成状況



■ 組織的な特徴

- ・町会・自治会を基盤として組織される場合が多く（倉沢 1990・庄司 2011、90-91）、2010年4月時点では142,759組織中134,265組織が町内会単位で組織されている（約94%2010年4月時点）（消防庁 2011、181）。
- ・実際、町内会長が自主防災組織の会長を兼任するケースが少なくない。例えば静岡県内では、4819組織中74%の自主防災組織の会長が町内会長との兼任となっている（静岡県危機管理局 危機管理情報室 2009、4）。

2.2.2 防災ネットワークの構築

本事業では「日常的な防災活動における町会・自治会等の住民組織、商店街組合や地元企業、集客施設等の地域の社会組織間」の連携を「防災ネットワーク」とした。上述の通り、災対法制定以降、災害に対する住民の共助の育成は、自主防災組織を軸に進められてきた。自主防災組織の多くは町会・自治会を基盤としており¹²、実質的に町会・自治会が地域の防災活動を担っているものとも考えることもできる。では、防災ネットワークに関し、国や地方自治体はどう取り組んでいるのだろうか。

¹² 詳細は省くが、後述するアンケート調査の結果からも、このような傾向を読み取ることができる。

(1) 国の取り組み

1963年に定められた防災基本計画は、災害時の地方自治体の対応を「民生委員、保健委員等の民間協力機構はもとより、農業協同組合、森林組合、漁業協同組合、日赤奉仕団、PTA、青年団体等公共的団体及び住民隣保組織の協力がなければなしえない」（黒田1998、254）とした。防災活動は地方自治体や自主防災組織単独で行うものではなく、地域の様々な組織・団体の連携協力（つまり防災ネットワーク）のもとで行われると想定していたのである。こうした防災ネットワークの構築が、国レベルで取り込まれるようになったのは2000年代に入ってからである。

① 取り組みの背景

背景にあったのは、この頃から自主防災組織の課題が指摘されるようになったことである。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る（消防庁2011、11）。こうしたことから、自主防災活動の活性化の方策が模索されることとなったが、その手段の一つとして提案されたのが防災ネットワークの構築だった。

② 地域安心安全ステーション整備モデル事業（2004年～2008年）¹³

■ 事業開始の経緯

「地域の安全・安心に関する懇話会」（消防庁）は、自主防災活動の活性化策の一つとして、「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」を提案した¹⁴。この提言は「地域安心安全アクションプラン」として具体化する¹⁵。このプランは「自主防災組織やコミュニティ等の住民パワーを活かし、地域の安心・安全を構築するため、防災・防犯等に幅広く対応する地域拠点・ネットワークの創出に取り組むもの」¹⁶である。その一つとして、消防庁と警察庁が共同で実施したのが「地域安心安全ステーション整備モデル事業」である。

■ 事業の目的

事業は「地域コミュニティの住民パワーを活かし、地域の安心・安全を構築するために、防災・防犯等に幅広く対応する拠点を設置し、ネットワークの構築に取り組むことにより地域防災力の向上を図る」ことを目的とする（消防庁2006、1）。

■ 事業の概要

具体的には、モデル市町村を選定し、小学校区単位で公民館、消防団詰所、交番コミュニティルームなどを「地域安全安心ステーション」に指定し、「ステーションを

¹³ 消防庁（2005）及び消防庁ホームページを参照。

¹⁴ 地域の安全・安心に関する懇話会（2003年『地域の安全・安心を実現するために～自主防災組織の新たな在り方について～』消防庁ホームページ）を参照。

¹⁵ 2004年5月11日に開かれた経済財政諮問会議で、麻生太郎総務大臣（当時）が提言した。

¹⁶ 消防庁ホームページ「地域安心安全アクションプランのモデル事業の公募選定（報道資料）（平成16年7月30日）」<http://www.fdma.go.jp/html/kobo/>（最終確認日2013年1月30日）。

拠点として自主防災組織や各種コミュニティが行う」防災・防犯 活動に資器材整備やノウハウ提供などの支援が行われた。資器材整備等の経費に対しては1団体あたり250万円を上限とする助成が行われた。

■ 実施状況

この事業は、開始された2004年（平成16年度）から終了した2008年（平成20年度）までに412の団体で事業が実施された。うち実施状況が公開されている2004年（平成16年度）と2005年（平成17年度）の実施状況は次の通りである¹⁷。図表2-4に示されているように、連携する団体として最も多いのは町内会（自治会）だが、他にも消防団や防犯団体、PTAなどが連携するケースも見られる。

表 2-2 ステーションの設置場所

公民館	消防団詰め所	小中学校	空き交番	その他 公共施設	その他
59	3	6	2	28	21

表 2-3 活動実施地域の範囲

①小学校区	②中学校区	③単体の自治会 (町内会) 単位	④自治連合単位	⑤その他
44	5	33	23	10

表 2-4 ステーションの構成メンバー

町内会 (自治会)	消防署	消防団	婦人防火 クラブ	社会福祉 協議会	地元企業
108	12	34	10	13	7
医療機関	警察署 (交番等含)	防犯団体	小中学校	PTA	その他
1	22	30	13	24	36

表 2-5 防災コーディネーター

自治会役員	市町村職員 (OB含)	消防団 (OB含)	その他
91	27	17	29

¹⁷ 消防庁（2006、4-9）を参照

(2) 自治体及び地域の取り組み—首都圏の事例

防災ネットワークの構築に向けた取り組みは、国だけでなく自治体や地域住民の独自の取り組みとしても行われている。地域安全安心ステーション整備モデル事業は、資機材の整備に助成を行うなど、ハードの整備に重点を置いた取り組みだったとすることができる。一方、地方自治体や地域住民独自の取り組みには、ソフト面に重点を置いたケースも見られる。以下では、そのうち、首都圏の4つのケースを確認してみよう。

① 港区（東京都）の例

■ 防災協議会

東京都港区では、阪神・淡路大震災後の1996年から、「小学校区の範囲を基本に防災住民組織と事業所、PTA等地域団体が連携をとって防災活動をする地域防災協議会」（港区2007、73）の結成を進めている。2009年4月1日時点で22の協議会が設立され¹⁸、会の運営や防災活動については、協議会自らが検討、決定し、実施している。区は各協議会と協議会に参加する防災会（町会単位）に補助金を助成するとともに¹⁹、会合へ出席し情報提供と情報収集を行っている（熊谷・小田・永松・長坂2010、7-10）。

■ 港南地区防災協議会の例

港南地区防災協議会（設立当時は港南小地区防災協議会）は1998年に設立された。港南地区は品川駅の東側に位置し、「商業・オフィスビル街や住宅地、倉庫群」からなる（熊谷・小田・永松・長坂2010、7）。こうした地域的な特性もあり、協議会は自治会、防災会、マンション管理組合、企業・事業所などから構成される。訓練の他、港南地区独自のマニュアル整備、講演会の開催、広報誌の発行・配付などの活動を行っている。

② 国分寺市（東京都）の例

■ 「防災まちづくり推進地区」事業

1981年から、国分寺市は「防災まちづくり推進地区協定」を市と結んだ地域団体に対し、コンサルタント派遣、災害リスク把握、防災課題整理、地区防災計画策定等を支援する「防災まちづくり推進地区」事業を実施している²⁰。2009年3月18日時点で、10団体が市と協定を結んでいる²¹。

¹⁸ 港区ホームページを参照。<http://www.city.minato.tokyo.jp/bousai/bosai-anzen/bosai/daishinsai/kyogikai.html>（最終確認日2013年1月30日）。

¹⁹ 主な助成対象として、(1)総会及び役員等の会議に要する経費、(2)会報等発行に要する経費、(3)防災関連施設の見学及び研修会参加に要する経費、(4)防災講演会開催に要する経費、(5)防災資器材等の購入に要する経費、(6)防災訓練の実施に要する経費、(7)防災マップ及び防災マニュアル作成に要する経費、(8)その他、区長が必要と認める事業に要する経費の8項目が挙げられている。次を参照。港区『地域防災協議会の支援に関する要綱（平成9年）』港区ホームページ、http://www.city.minato.tokyo.jp/reiki/reiki_honbun/ag10411241.html（最終確認日2013年1月30日）。

²⁰ 以下、熊谷・小田・永松・長坂（2010、11-13）及び松本（2011、73-76）を参照。協定締結後

■ 泉三丁目地区連合自治防災会の例

1983年に設立され、10の自治会、2つの団地管理組合等で構成される。1984年に「防災まちづくり推進地区」事業に基づき、市と「防災まちづくり推進協定」を締結し、「地区防災計画」に基づいた活動を行っている。具体的には、災害危険地図の作成、広報誌の配付²²、要援護者の把握、防災倉庫の整備等の活動を行っている。防災訓練に地元企業やPTAが参加する他、商店、コンビニ、金融機関等からの賛助特別会費を得るなど、地域の組織・団体と協力している（消防庁2011、110）²³。

③ 千代田区（東京都）の例

千代田区は有楽町のような商業地区、丸の内のようなオフィス街、霞ヶ関を代表する官庁街など、多様な顔を持つ。昼間人口の819,247人に対し、夜間人口47,115人に対し、（2010年）²⁴。典型的な大都市として、千代田区では次のような取り組みが行われている。

■ 帰宅困難者対策地域協力会

直下型地震が発生すると、千代田区では57万人の帰宅困難者の発生が予想され²⁵、ターミナル駅の東京、飯田橋、四ツ谷、秋葉原の4駅では滞留者対策が課題となる。そこで千代田区が進めているのが、各ターミナル駅周辺の「地域（町会）および地域事業所で構成する」「帰宅困難者対策地域協力会」の設置である（図表2-6参照）²⁶。

図表2-6 帰宅困難者対策地域協力会の設置状況

会名称	代表企業名	設立年月
東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会 （東京駅周辺防災隣組）	財団法人都市防災研究所	2004年（平成16年）1月
富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）日建設計	2005年（平成17年）12月
四ツ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）セブン&アイHLDGS	2006年（平成18年）11月
秋葉原駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）オノデン	2009年（平成21年）4月

出典：千代田区ホームページ（http://www.city.chiyoda.lg.jp/disaster/info_020920.html）をもとに作成

1年目は地区の災害リスクの実態把握、2年目に防災課題の整理、3年目に地区防災計画を策定するという3年単位で実施される。この間、市はコンサルタントを派遣する。

²¹ 国分寺市ホームページを参照。<http://www.city.kokubunji.tokyo.jp/anzen/5967/005018.html>（最終確認日2013年1月30日）。

²² 「泉町三丁目防災ニュース」を定期的に発行し、2011年3月時点で通算286号を超える（消防庁2011、109）。

²³ 他にも、地域内の児童館との共催で毎年「親子防災映画会」を開催するなどしている。国分寺市ホームページを参照。<http://www.city.kokubunji.tokyo.jp/anzen/5967/005018.html>（最終確認日2013年1月30日）。

²⁴ 千代田区ホームページを参照。<http://www.city.chiyoda.lg.jp/service/00004/d0000462.html>（最終確認日2013年1月30日）。

²⁵ 千代田区ホームページを参照。http://www.city.chiyoda.lg.jp/disaster/info_020920.html（最終確認日2013年1月30日）

²⁶ 千代田区ホームページを参照。URLは同上（最終確認日2013年1月30日）

■ 東京駅・有楽町駅周辺帰宅困難者対策地域協会の取り組み(東京都千代田区)²⁷

帰宅困難者対策地域協会として、最も早く設置されたのが東京駅・有楽町駅周辺帰宅困難者対策地域協会である。大手町、丸の内、有楽町地区の地権者が参加する「大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画推進協議会」（1988年発足）の有志社によって、2004年に設立された²⁸。

・ 協会の構成

協会は、「大手・丸の内町会、有楽町町会及び内幸町町会（以下「3町会」という。）において組織されている地域防災組織を母体とし、その他3町会内に在住する区民及び事業所で構成」されている²⁹。現在、67社の東京駅周辺企業が参加する（東京都総務局総合防災部防災管理課 2012、26）。

・ 活動内容

組織名には「帰宅困難者対策」と謳われているが、実際に東京駅・有楽町駅周辺帰宅困難者対策地域協会が実施している防災活動は多岐にわたる。平時には、帰宅困難者対策訓練、講演会等を開催・運営する他、防犯パトロール、資器材・食料の備蓄、防犯情報の配信等の活動も行っている。

災害時には、安否・被害情報の収集伝達、帰宅誘導、応急救護、食料・飲料水の配付、区災害対策本部への支援要請、ボランティアの統括、国等行政情報の収集等の活動を行うことが想定されている。

④ 横浜市保土ヶ谷区（神奈川県）の例³⁰

ここまで挙げた3つの事例は、地域の防災を目的とするネットワーク作りの例であった。次に挙げる和田町タウンマネジメント協議会は、商店街の活性化を目的として作られた地域組織のネットワークが、防災活動にも転用されている例である。

■ 設立の背景

和田町タウンマネジメント協議会設立の発端となったのは、横浜市保土ヶ谷区と横浜国立大学との共同研究（「和田町いきいきプロジェクト」）である。2001年4月に「昔ながらの身近な商店街の将来像を考え、よりよい地域づくりを目指した商店街と地域の活性化のための協働事業」³¹として開始された³²。

²⁷ 以下「災害被害を軽減する国民運動のページ」（内閣府ホームページ）を参照。 <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/>（最終確認日 2013年8月6日）。

²⁸ その前段として、2002年に「東京駅周辺における防災対策のあり方に関する検討委員会」（委員長：伊藤滋 早稲田大学特命教授）を設置し、「ビジネス街らしい防災」「事業所間の共助」などのこの地域の防災活動のあり方の理念を示すなどの活動も行われていた（水口 2006、30-31・2007、21）。

²⁹ 「東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協会会則」を参照。

³⁰ 稲垣・永松・長坂（2010、21-26）を参照。

³¹ 横浜国立大学地域実践教育研究センターホームページを参照。 <http://www.arc.ynu.ac.jp/iki2net/wadaPJ/wadaPJ.html>（最終確認日 2013年1月30日）。

共同研究の終了後、「これまで4年間の『和田町いきいきプロジェクト』の成果を引き継ぎ、和田町商店街を中心とする地域のさらなる活性化をはかるとともに、住みやすく楽しいまちづくりをめざして、力と知恵を結集し活動することを目的と」³³して、2005年4月に設立されたのが和田町タウンマネジメント協議会である。

■ 構成

協議会は和田町商店街、和田西部町内会、横浜国立大学教員・学生等、テーマ系団体、地元企業、「その他、協議会の主旨に賛同する団体および個人」で構成される³⁴。

■ 活動内容

このように、「和田町タウンマネジメント協議会」では、ここまで見てきた港区、国分寺市、千代田区の例と異なり、防災活動ではなく商店街の活性化やまちづくりを目的としてネットワークが作られている。ただし、注目されるのは、こうしたネットワークは、商店街の活性化やまちづくりの一環として、防災活動にも取り組んでいるという点である。例えば、町内会が行う防災・防犯活動への協力の他、防災まちあるき、安心・安全マップの作成など協議会独自のイベントも企画され実施されている。

2.2.3 まとめ

(1) ここまでのまとめ

ここまで、共助の育成に関する国と地方自治体の取り組みを、大きく2つに分けて確認してきた。

■ 自主防災組織の整備

第1に、1960年代から2000年代初頭にかけて進められてきた自主防災組織の育成である。町会・自治会を基盤としながら、現在、多くの地方自治体で自主防災組織が整備されている。この取り組みは町内会の防災組織化として考えることもできる。

■ 防災ネットワークの構築

第2に、地域の防災活動の主な担い手として、自主防災組織＝町内会・自治会を想定しながらも、その役割を他の地域組織と分担しようとする取り組みである。これは、国の「地域安心安全ステーション整備モデル事業」や東京都港区など一部の地方自治体の例に見られた。本事業は「日常的な防災活動における町会・自治会等の住民組織、商店街組合や地元企業、集客施設等の地域の社会組織間」の連携を防災ネットワークとしている。この第2の取り組みは、いわば防災ネットワークの構築といえることができる。

³² プロジェクトの目標を決めるに際し、次のような背景もあった。「当時、和田町商店街の商店主は、業績不振や後継者不足を問題と感じていたが、商店街全体の課題として、商店間の意志の不統一により商店街事業が停滞し、さらに足並みの不揃いを生じさせていた。周辺住民は、積極的に商店街を評価し出かけていく人は少なく、商店街の活気のなさや足並みの不揃いなどがマイナス要因となり顧客を遠ざけていた」。稲垣・永松・長坂（2010、22）を参照。

³³ 「和田町タウンマネジメント協議会 会則」を参照。

³⁴ 「和田町タウンマネジメント協議会 会則」を参照。

(2) 防災ネットワークの可能性

防災ネットワークの構築とは、町会・自治会（＝自主防災組織）によって担われてきた防災活動に、企業や大学、商店街など、地域の他の組織の参加を促そうとする試みであるといえる。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る。

■ 参加者の確保

自主防災組織＝町会・自治会型の防災活動では、参加者をいかに確保するかという点が大きな問題となっている。先に触れたように、町会・自治会の活動への参加者が減る中で³⁵、自主防災組織の活動への参加者も減少している。防災ネットワークは、町会・自治会以外の組織やそのメンバーを防災活動に取り込むことで、防災活動への参加者の確保の可能性に道を開くものである。

■ 高齢化対策

また、自主防災組織＝町会・自治会活動への参加者の減少には、メンバーの高齢化という問題の側面がある。例えば、PTA や小中学校・高等学校などの教育関係組織との連携を通じて、生徒や若い父兄などの参加を得ることができれば、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

第一に、自主防災組を担う町会・自治会の負担を軽減することである。町会・自治会は行政の「下請け機関」と揶揄されるほど、多くの公的サービスを担っている。特に町会・自治会の役員には、大きな負担と感じられている場合も少なくない（庄司 2011）。防災ネットワークを通じて、町会・自治会以外の組織やそのメンバーが防災活動に参加することで、町会・自治会の負担軽減に繋がる可能性がある。

■ 活動のマネリ化対策

地域組織間のネットワークは、必ずしも防災活動でのみ見られるものではない。横浜市保土ヶ谷区の和田町タウンマネジメント協議会は、まちづくりを目的としたネットワークが防災活動にも利用されている例だった。ただ組織間のネットワークを防災に限定せず、地域の諸活動に利用することで、活動のマネリ化防止に繋がる可能性がある。

³⁵ ただし、町会・自治会の加入状況が大きく変わっているわけではない。総務省が 2003 年に実施した「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」によると、加入率が 90%以上の地縁団体は 6 割を超え、また 70%以上 90%未満の地縁団体で 2 割となっている（内閣府 2007、79）。一方で、大きく減少してきているのが、町会・自治会の行っている活動への参加である。1968 年に内閣府が実施した「住民自治組織に関する世論調査」によると、町会・自治会の活動に「ほとんど参加しない」とする人が町村部で 4.5%、市部でも 19.9%だった。その後内閣府が 2007 年に実施した「国民生活選好度調査」では、「参加していない」していないとする回答が 51.5%となっている（内閣府 2007、80）。そもそも回答項目が異なっていることから、厳密な比較はできないものの、一般住民の町会・自治会の活動への参加が減少してきていることが示唆されよう。

(3) 調査研究課題

ここまで見てきた国や地方自治体の例から、防災ネットワークが次の3つの意味で多様であることが示唆される。

■ 組織・団体の多様性

第一に、連携・協力する組織・団体が多様であるという点である。国の「地域安心安全ステーション整備モデル事業」では、町内会（自治会）の他に消防団や防犯協会、PTAが連携に参加していた。東京都港区の例ではマンション管理組合や企業・事業所など、国分寺市の例では、PTAや商店、コンビニなどが連携・協力する様子が確認された。このように、ネットワーク内で連携する組織・団体は一樣ではなく、地域の特性や諸事情に応じて異なっているものと考えられる。

■ 連携・協力の多様性

第二に、連携・協力して行う活動の内容、防災活動の位置づけなど、連携・協力そのもののあり方が多様であるという点である。本節では、千代田区の東京駅・有楽町駅周辺帰宅困難者対策地域協力会の例を確認した。この例では、防犯情報のメール配信やボランティアの統括のように、ネットワークを構成する企業の組織力を生かした幅広い活動が行われていた。また、横浜市保土ヶ谷区のと田町タウンマネジメント協議会のように、商店街の活性化を目的としたネットワークが、防災へと活動の範囲を広げた例も見られた。このように、ネットワークを構成する組織間の連携・協力のあり方はそのネットワークによって異なっているものと考えられる。

■ 連携支援の取り組みの多様性

第三に連携・協力に対する国や地方自治体の取り組みも一樣ではないという点である。国の「地域安全安心ステーション整備モデル事業」は、資機材整備に係る経費に対する補助を行う事業であった。こうした資機材の整備に限らず、港区では、各地区の協議会と協議会に参加する防災会の活動に対し補助と情報提供を行っている。また、千代田区の東京駅・有楽町駅帰宅困難者対策地域協力会の例では、協力会そのものは同地域の有志社が自ら結成し、東京都や千代田区はその構成メンバーとして会と会の活動に協力しているという例も見られた。連携・協力に対する地方自治体の取り組み方は、地方自治体によって異なっているものと考えられる。

このように、国や地方自治体、あるいは地域住民自らが、地域防災における自治会・町会などの地域組織間の連携・協力に取り組んでいる。では、こうした防災ネットワークについて、実際のところどのような地域組織が連携し、その連携はどのようなものなのか、また連携の仕方によって防災活動にどのような違いが見られるのか。こうした点を明らかにするため、本事業では、アンケート調査及びヒアリング調査を行った。次の第3章でその調査結果を確認し、分析する。

第3章 防災ネットワークの現状

3. 1 アンケート調査について

防災ネットワークの形成や活動、自治体の取り組みに関する既往の研究や調査の蓄積はあるが、その多くが個々の事例に着目したものである。したがって、全体としてどのようなネットワークや自治体の取り組みがあるのか、その中で個々の事例をどう位置づけることができるのかは、不明のままとなっている。そこで、本事業では「防災活動に取り組む組織・団体の連携・協力に関するアンケート調査」を行った。

- 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42.1%）
- 有効回答数：695票
- 都道府県別回答状況：

都道府県	市区町村	回答数	回答率	都道府県	市区町村	回答数	回答率
北海道	179	97	54.2%	滋賀県	19	5	26.3%
青森県	40	19	47.5%	京都府	26	12	46.2%
岩手県	14	5	35.7%	大阪府	43	17	39.5%
宮城県	4	2	50.0%	兵庫県	41	19	46.3%
秋田県	25	9	36.0%	奈良県	39	9	23.1%
山形県	35	14	40.0%	和歌山県	30	14	46.7%
福島県	24	8	33.3%	鳥取県	19	8	42.1%
茨城県	44	18	40.9%	島根県	21	12	57.1%
栃木県	27	10	37.0%	岡山県	27	11	40.7%
群馬県	35	8	22.9%	広島県	23	8	34.8%
埼玉県	64	28	43.8%	山口県	19	9	47.4%
千葉県	54	26	48.1%	徳島県	24	10	41.7%
東京都	62	23	37.1%	香川県	17	4	23.5%
神奈川県	33	10	30.3%	愛媛県	20	9	45.0%
新潟県	30	15	50.0%	高知県	34	12	35.3%
富山県	15	7	46.7%	福岡県	60	26	43.3%
石川県	19	7	36.8%	佐賀県	20	5	25.0%
福井県	17	9	52.9%	長崎県	21	8	38.1%
山梨県	27	14	51.9%	熊本県	45	20	44.4%
長野県	77	28	36.4%	大分県	18	9	50.0%
岐阜県	42	14	33.3%	宮崎県	26	13	50.0%
静岡県	35	15	42.9%	鹿児島県	43	16	37.2%
愛知県	57	31	54.4%	沖縄県	41	12	29.3%
三重県	29	10	34.5%	不明		2	0.1%

3. 2 アンケート調査結果（単純集計）

本アンケートは、自治会等の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、地域の複数の組織が連携・協力して防災活動に取り組む地域の防災体制に関する調査である。以下は、地域の防災活動における組織間の連携・協力体制の有無、体制・活動の現状と、連携・協力促進に関わる地方自治体の取り組みに関する単純集計結果である。

1. 防災活動に関する組織・団体間の連携・協力が行われている地域について

Q 1 貴団体には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はありますか？次のどちらか一つに○を付けてください。（N=695）

1. 有る・・・232 団体（33.4%）
2. 無い・・・463 団体（66.6%）

Q 2 そのような事例はいくつありますか？（N=232）

- ・ 101 事例以上・・・5 団体（2.2%）
- ・ 51～100 事例・・・4 団体（1.7%）
- ・ 21～50 事例・・・14 団体（6.0%）
- ・ 11～20 事例・・・18 団体（7.8%）
- ・ 6～10 事例・・・22 団体（9.5%）
- ・ 5 事例以下・・・132 団体（56.9%）
- ・ 不 明・・・24 団体（10.3%）
- ・ N A・・・13 団体（5.6%）

Q 3 「Q 2」の事例が展開されている代表的な地区※を一つ選び、その地区名をご記入ください。【省略】

Q4 「Q3」で選んだ地区の人口、世帯数、高齢者数（65歳以上）、面積をご記入ください（概数で結構です）。（N=232）

<p>■地区人口</p> <ul style="list-style-type: none"> ・20000人以上……………20 団体 (8.6%) ・5000～19999人……………66 団体 (28.4%) ・1000～4999人……………70 団体 (30.2%) ・100～999人……………44 団体 (19.0%) ・99人以下……………4 団体 (1.7%) ・N A……………28 団体 (12.1%) 	<p>■地区世帯数</p> <ul style="list-style-type: none"> ・20001世帯以上……………9 団体 (3.9%) ・5001～20000世帯……………34 団体 (14.7%) ・1001～5000世帯……………77 団体 (33.2%) ・101～1000世帯……………75 団体 (32.3%) ・100世帯以下……………10 団体 (4.3%) ・N A……………27 団体 (11.6%)
<p>■高齢者数</p> <ul style="list-style-type: none"> ・5001人以上……………18 団体 (7.8%) ・2001～5000人……………31 団体 (13.4%) ・1001～2000人……………40 団体 (17.2%) ・501～1000人 ……………27 団体 (11.6%) ・101～500人……………38 団体 (16.4%) ・51～100人……………11 団体 (4.7%) ・50人以下……………6 団体 (2.6%) ・N A……………61 団体 (26.3%) 	<p>■面 積</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1000㎓以上……………5 団体 (2.2%) ・100～1000㎓未満……………21 団体 (9.1%) ・10～100㎓未満……………35 団体 (15.1%) ・2～10㎓未満……………34 団体 (14.7%) ・2㎓未満……………37 団体 (15.9%) ・N A……………100 団体 (43.1%)

Q5 「Q3」で選んだ地区のタイプとして、以下から当てはまるものを一つ選び○をつけてください。（N=232）

<ul style="list-style-type: none"> 1. 住宅地……………117 団体 (50.4%) 2. 住宅+商店街……………25 団体 (10.8%) 3. 商業地域……………1 団体 (0.4%) 4. 住宅+商業地区……………24 団体 (10.3%) 5. 工業地域……………0 団体 (0.0%) 6. 住工混在……………9 団体 (3.9%) 7. その他……………40 団体 (17.2%) <p>農業地域、住農混在(16 団体)、中山間地域(5 団体)、住工商混在(4 団体)、市・町全域(3 団体)等</p> <p>N A……………16 団体 (6.9%)</p>
--

Q6 「Q3」で選んだ地区の住民のタイプとして、以下から当てはまるものを一つ選び○をつけてください (N=232)。

- | | | |
|----|---------------------|----------------|
| 1. | 古くから住み続ける旧住民のみの地区 | 27 団体 (11.6%) |
| 2. | 新住民のみの地区 | 9 団体 (3.9%) |
| 3. | 旧住民の比較的多い地区 | 118 団体 (50.9%) |
| 4. | 新住民が比較的多い地区 | 11 団体 (4.7%) |
| 5. | 旧住民と新住民の割合は同じくらいの地区 | 43 団体 (18.5%) |
| 6. | その他 | 11 団体 (4.7%) |
| N | A | 13 団体 (5.6%) |

2. 組織・団体間の連携・協力の仕方、体制について

引き続き「Q3」でご記入いただいた地区についておたずねします。この地区の防災活動に携わる組織・団体間の連携・協力の仕方、体制に関する以下の質問にご回答ください。

Q7 「Q3」で選んだ地区で、連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体の数をご記入ください (N=232)。

- | | | | |
|---|----------|---------------|---------------|
| ・ | 51 団体以上 | 8 団体 (3.4%) | |
| ・ | 21～50 団体 | 16 団体 (6.9%) | |
| ・ | 11～20 団体 | 27 団体 (11.6%) | |
| ・ | 6～10 団体 | 49 団体 (21.1%) | |
| ・ | 3～5 団体 | 53 団体 (22.8%) | |
| ・ | 2 団体以下 | 52 団体 (22.4%) | |
| ・ | N | A | 27 団体 (11.6%) |

Q8 「Q3」で選んだ地区で、連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体の属性として、次のうち当てはまるもの全てに○をつけてください（N=232）。

1. 町会・自治会……………205 団体（88.4%）
2. 商店会組合……………11 団体（4.7%）
3. 農協、漁協等……………12 団体（5.2%）
4. 地域の民間企業……………46 団体（19.8%）
5. マンション管理組合……………8 団体（3.4%）
6. 公民館……………30 団体（12.9%）
7. 小学校、中学校、高等学校……………90 団体（38.8%）
8. PTA……………51 団体（22.0%）
9. 大学……………12 団体（5.2%）
10. 社会福祉協議会……………64 団体（27.6%）
11. 社会福祉施設……………24 団体（10.3%）
12. 生涯学習団体……………4 団体（1.7%）
13. 医療機関……………13 団体（5.6%）
14. 医師会……………11 団体（4.7%）
15. 消防団……………107 団体（46.1%）
16. 民生・児童委員……………72 団体（31.0%）
17. 地方公務員等のOB会……………3 団体（1.3%）
18. ボランティア・NPO 団体……………35 団体（15.1%）
19. 商工会……………9 団体（3.9%）
20. 郵便局……………8 団体（3.4%）
21. 自治体……………83 団体（35.8%）
22. その他……………61 団体（26.3%）

消防（12 団体）、警察（7 団体）、自衛隊（3 団体）、自主防災組織（13 団体）、幼稚園、保育園・保育所（7 団体）、婦人会（4 団体）、老人会（5 団体）等

SQ Q8で「4. 地域の民間企業」を選択された方のみお答えください。連携・協力して防災活動に取り組んでいる民間企業の業種として、次のうち当てはまるもの全てに○をつけてください（N=46）。

1. 建設業……………20 団体（43.5%）
2. 製造業……………19 団体（41.3%）
3. 電気・ガス・水道業……………14 団体（30.4%）
4. 情報通信業……………7 団体（15.2%）
5. 運輸業……………7 団体（15.2%）
6. 卸売・小売業……………11 団体（23.9%）
7. 金融・保険業……………4 団体（8.7%）
8. 不動産業……………2 団体（4.3%）
9. 飲食店・宿泊業……………7 団体（15.2%）
10. 教育・学習支援業……………3 団体（6.5%）
11. サービス業……………13 団体（28.3%）
12. その他……………5 団体（10.9%）

Q9 「Q3」で選んだ地区で、このような連携・協力の中心となっている組織・団体を、以下から一つ選び○を付けてください (N=232)。

1.	町会・自治会	139 団体	(59.9%)
2.	商店会組合	0 団体	(0.0%)
3.	農協、漁協等	0 団体	(0.0%)
4.	地域の民間企業	4 団体	(1.7%)
5.	マンション管理組合	0 団体	(0.0%)
6.	公民館	3 団体	(1.3%)
7.	小学校、中学校、高等学校	7 団体	(3.0%)
8.	PTA	1 団体	(0.4%)
9.	大学	1 団体	(0.4%)
10.	社会福祉協議会	5 団体	(2.2%)
11.	社会福祉施設	1 団体	(0.5%)
12.	生涯学習団体	0 団体	(0.0%)
13.	医療機関	0 団体	(0.0%)
14.	医師会	0 団体	(0.0%)
15.	消防団	4 団体	(1.7%)
16.	民生・児童委員	1 団体	(0.4%)
17.	地方公務員等のOB会	0 団体	(0.0%)
18.	ボランティア・NPO 団体	5 団体	(2.2%)
19.	商工会	0 団体	(0.0%)
20.	郵便局	0 団体	(0.0%)
21.	自治体	17 団体	(7.3%)
22.	その他	23 団体	(9.9%)
N	A	21 団体	(9.1%)

Q10 「Q3」で選んだ地区で、組織・団体はどのように連携していますか？次のうち当てはまるもの全てに○をつけてください (N=232)。

1.	組織・団体間で、災害時の役割分担を決めている	105 団体	(45.3%)
2.	防災活動・行事の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	117 団体	(50.4%)
3.	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	169 団体	(72.8%)
4.	防火・防犯など、防災の関連分野の活動も連携・協力して実施している	85 団体	(36.6%)
5.	教育、福祉・医療、まちづくりなど、防災・防火・防犯以外の分野の活動も連携・協力して実施している	41 団体	(17.7%)
6.	連携・協力する組織・団体をメンバーとする協議機関を設けている	39 団体	(16.8%)
7.	上記の協議機関を運営するため事務局を設けている	23 団体	(9.9%)
8.	上記の協議機関事務局が、日常的に業務・作業を行う事業所を持つ	8 団体	(3.4%)
9.	その他	9 団体	(3.9%)

S Q Q10で「5. …防災・防火・防犯以外の分野の活動も連携・協力」を選択された方のみお答えください。防災・防火・防犯以外では、どのような分野で連携・協力していますか。次のうち当てはまるもの全てに○をつけてください。

(N=41)

- | | | |
|------------------|-------|---------|
| 1. 教育 | 19 団体 | (46.3%) |
| 2. 生涯学習 | 16 団体 | (39.0%) |
| 3. 福祉・医療 | 19 団体 | (46.3%) |
| 4. まちづくり | 28 団体 | (68.3%) |
| 5. スポーツ・レクリエーション | 22 団体 | (53.7%) |
| 6. 環境 | 12 団体 | (29.3%) |
| 7. その他 | 3 団体 | (7.3%) |

Q11 「Q3」で選んだ地区で、こうした連携・協力が始まった経緯について、できるだけ詳しくご記入ください。【参考資料3を参照】

Q12 組織・団体間の連携・協力の財源として、次のうち当てはまるもの全てに○をつけて下さい。【複数回答可】 (N=232)

- | | | |
|-----------------|--------|---------|
| 1. 行政からの補助金 | 120 団体 | (51.7%) |
| 2. 自治会・町会費 | 137 団体 | (59.1%) |
| 3. 構成メンバーからの徴収金 | 15 団体 | (6.5%) |
| 4. 寄付・賛助金 | 20 団体 | (8.6%) |
| 5. その他 | 32 団体 | (13.8%) |

3. 組織・団体が連携・協力して行っている防災活動について

引き続き「Q3」で選んだ地区に関しておたずねします。この地区の組織・団体が連携・協力して行っている防災活動に関する以下の質問にご回答ください。

Q13 「Q3」で選んだ地区で、平常時に組織・団体が連携・協力しながら取り組んでいる防災活動として、次のうち当てはまるもの全てに○をつけてください (N=232)。

- | | | |
|-----------------------|--------|---------|
| 1. 住民への情報提供・広報活動 | 70 団体 | (30.2%) |
| 2. 避難所・避難経路等の整備 | 49 団体 | (21.1%) |
| 3. 地区内の災害時使用資機材の点検・維持 | 73 団体 | (31.5%) |
| 4. 物資・資器材の備蓄 | 76 団体 | (32.8%) |
| 5. 組織、個人間の情報連絡網の構築 | 73 団体 | (31.5%) |
| 6. 災害弱者・要援護者の実態把握 | 93 団体 | (40.1%) |
| 7. 防災活動に関する研修会、勉強会 | 97 団体 | (41.8%) |
| 8. 防災訓練、避難訓練 | 199 団体 | (85.8%) |
| 9. その他 | 29 団体 | (12.5%) |
| 防犯パトロール (15 団体) | | |

S Q Q13で「1.住民への情報提供・広報活動」を選択された方のみお答えください。情報の提供方法として、次のうち当てはまるもの全てに○をつけてください。(N=70)

- | | | |
|----|---------------------------------|---------------|
| 1. | 定期的な防災広報誌の作成・配布 | 18 団体 (25.7%) |
| 2. | 防災啓発用パンフレットの作成・配布 | 27 団体 (38.6%) |
| 3. | ホームページでの防災情報の提供 | 12 団体 (17.1%) |
| 4. | メールサービスによる防災情報の提供 | 7 団体 (10.0%) |
| 5. | 防災関連のイベント実施 (防災学習や講演会、シンポジウムなど) | 42 団体 (60.0%) |
| 6. | その他 | 9 団体 (12.9%) |

Q14 「Q3」で選んだ地区で、組織・団体が連携・協力しながら取り組んでいる防災訓練として、次のうち当てはまるもの全てに○をつけてください (N=232)。

- | | | |
|-----|-------------------|----------------|
| 1. | 消火訓練 | 152 団体 (65.5%) |
| 2. | 避難訓練 | 175 団体 (75.4%) |
| 3. | 救出・救護訓練 | 107 団体 (46.1%) |
| 4. | 災害時使用資器材の取扱訓練 | 89 団体 (38.4%) |
| 5. | 災害図上訓練 | 35 団体 (15.1%) |
| 6. | 災害時要援護者の避難・救助活動 | 76 団体 (32.8%) |
| 7. | 避難所運営訓練 | 73 団体 (31.5%) |
| 8. | 消防等防災行政機関との合同防災訓練 | 107 団体 (46.1%) |
| 9. | 事前に参加者に内容を知らせない訓練 | 4 団体 (1.7%) |
| 10. | その他 | 29 団体 (12.5%) |
- 炊き出し訓練 (8 団体)、帰宅困難者訓練 (2 団体)、起震車体験 (2 団体) など

Q15 「Q3」で選んだ地区で、組織・団体が発災時に実施する活動内容として、以下のうち当てはまるもの全てに○をつけてください (N=232)。

- | | | |
|-----|---------------------------|----------------|
| 1. | 災害情報の収集・共有化 | 147 団体 (63.4%) |
| 2. | 出荷危険箇所への駆けつけ (出火防止、所期消化) | 116 団体 (50.0%) |
| 3. | 救出・救護 | 139 団体 (59.9%) |
| 4. | 消防・警察への通報 | 114 団体 (49.1%) |
| 5. | 地区内の被害状況確認 | 136 団体 (58.6%) |
| 6. | 避難誘導 | 155 団体 (66.8%) |
| 7. | 一時避難場所や備蓄物資等の提供 | 74 団体 (31.9%) |
| 8. | 住民の生活状況やニーズの把握 | 62 団体 (26.7%) |
| 9. | 交通機関等の運行状況や行政支援情報等収集・提供 | 27 団体 (11.6%) |
| 10. | 避難行動の支援、援助 (高齢者や要介護者) | 151 団体 (65.1%) |
| 11. | 保健福祉等関係機関と連携した見守り支援や子育て支援 | 22 団体 (9.5%) |
| 12. | 避難所での炊き出し、生活支援 | 135 団体 (58.2%) |
| 13. | その他 | 12 団体 (5.2%) |

4. 組織・団体間の連携・協力促進のための取り組みについて

ここからは、地域の防災活動に関する組織・団体間の連携・協力促進のための貴団体の取り組みについておたずねします。

Q17 貴団体の地域防災計画には、組織・団体間の連携・協力促進やその支援に関する記載（地域防災計画における位置付け）はありますか。どちらか一つに○をつけてください。

1. 有り・・・180 団体 (77.6%)
2. 無し・・・48 団体 (20.7%)
- N A・・・4 団体 (1.7%)

Q18 貴団体が実施している組織・団体間の連携・協力促進や支援策として、次のうち当てはまるもの全てに○をつけてください。（N数=232）

1. 参加していない組織・団体に対して連携・協力への参画の呼びかけを行っている
.....80 団体 (34.5%)
2. 連携・協力する組織・団体が企画・運営する防災活動・行事に参加している・140 団体 (60.3%)
3. 連携・協力する組織・団体が防災活動・行事を企画・運営する際、作業協力している
.....127 団体 (54.7%)
4. 連携・協力して防災活動を行っている組織・団体に対し助成・補助を行っている
.....93 団体 (40.1%)
5. 連携・協力して防災活動を行っている組織・団体に対し資器材等を提供している
.....90 団体 (38.8%)
6. 連携・協力して防災活動を行っている組織・団体が会合を開く際、会場の会議室を貸出す
.....49 団体 (21.1%)
7. 広報協力・支援を起こっている.....54 団体 (23.3%)
8. 防災ネットワークを構成する組織・団体を登録する制度がある7 団体 (3.0%)
9. その他.....12 団体 (5.2%)

SQ1 Q18で「4.・・・助成・補助」を選択された方のみお答えください。助成・補助額についてご記入ください。（概数で結構です）【記述】（N=93）

- ・1000万円以上.....5 団体 (5.4%)
- ・100万～1000万円未満・・・22 団体 (23.7%)
- ・50万～100万円未満.....10 団体 (10.8%)
- ・10万～50万円未満.....21 団体 (22.6%)
- ・10万円未満.....20 団体 (21.5%)
- ・N A.....5 団体 (16.1%)

S Q 2 Q18で「7. 広報協力・支援」を選択された方のみお答えください。貴団
 体が行っている広報協力として、次のうち当てはまるもの全てに○をつけて下
 さい。(N=54)

- | |
|--|
| 1. 広定期刊行物による防災活動・行事の紹介、連携・協力への参画の呼びかけ
……40 団体 (74.1%) |
| 2. ホームページでの防災活動・行事の紹介、連携・協力への参画を呼びかけ
……24 団体 (44.4%) |
| 3. メールサービスでの防災活動・行事の紹介、連携・協力への参画の呼びかけ
……4 団体 (7.4%) |
| 4. その他……………12 団体 (22.2%) |

Q19 組織・団体間の連携・協力促進や支援策を始めるきっかけとして、次のうち当て
 はまるもの全てに○をつけてください。【複数回答可】(N 数=216)

- | |
|--|
| 1. 過去に発生した災害の教訓や反省……………115 団体 (49.6%) |
| 2. 今後、発生することが懸念される災害への備えの充実……………183 団体 (78.9%) |
| 3. 首長や議会等の方針……………45 団体 (19.4%) |
| 4. 町会・自治会やコミュニティ協議会等住民からの発意……………99 団体 (42.7%) |
| 5. 商店会組合、大規模小売店舗等の地域団体からの発意……………11 団体 (4.7%) |
| 6. その他……………5 団体 (2.2%) |

Q20 組織間の連携・協力の促進、連携・協力体制の維持に関する課題についてご記入くださ
 い。【参考資料4を参照】

5. 取り組んでいる地域がない理由

「Q1」で「2. 無い」を選択された方のみお答えください。貴団体で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組織が連携・協力して防災活動に取り組んでいない理
 由として、どのような点が考えられますか？【省略】

3. 3 アンケート調査結果の分析

3.3.1 分析の概要

(1) 分析の目的

アンケート調査では、Q1及びQ3で「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」232の事例を抽出している。以下で行うのは、これらの事例の分析である。それによって「どのような地域組織が連携し、その連携がどのようなものなのか、また連携の仕方によって防災活動にどのような違いが見られるのか」（第2章）を明らかにする。分析を通じ、目指すべき防災ネットワークの方向性を検討することが本節の目的である。

(2) 分析の手順

以下では、次のように分析を進める。

① 事例の分類

上述の通り、232の事例は「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」として抽出された。だが、この中には10数の組織が連携する例もあれば、2、3の組織が連携するだけの例もある。同様に「連携・協力」といっても、「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」だけの例もあれば、「協議機関を設け」るなど連携・協力の組織化の進む例も見られる。同じ「連携・協力」の事例とはいえ、「連携・協力」の質は事例ごとに異なっているのである。本節では、こうした質の違いに着目し、232の事例の分類を試みる。それによって、アンケート調査で得られた232の事例の連携がどのようなものなのかを確認する。

② 防災活動の取り組みについての分析

その上で、各事例の防災活動への取り組みを確認する。連携の仕方と同様、各地域組織が連携・協力して行っている防災活動にも、事例に応じた様々な違いが見られる。

そこで、以下では各事例間の防災活動への取り組みの違いを分析する。その際に利用するのが、上述の分類である。以下では、事例の分類ごとに防災活動がどう異なるのか、平常時の防災活動、防災訓練、災害時の防災活動に着目し分析する。

③ 連携の仕方が異なる要因についての分析

その上で問題となるのが、そもそも事例によって地域組織間の連携の仕方が異なってくるのはなぜか、という点である。本事業の基本的な仮説は、地域組織間の連携（の広さや強さ）は、地方自治体の支援の仕方、工夫によって異なってくるというものである。だが、地域組織間の連携は、地域の人口や住民のタイプ、地域の産業構造などの地域特性に規定される可能性もある。この場合、地域組織間の連携に対する地方自治体の努力と工夫の余地は、著しく狭まってしまうことになる。そこで、地方自治体の支援と地域特性に着目し、連携の仕方に違いが生じる要因について、分析する。

(3) 分析・検討結果

分析を踏まえた検討結果は次のとおりである³⁶。

■防災ネットワークの四類型

まず、アンケート調査結果によって得られた 232 の事例を、各事例の連携の広さと強さを測定し、図表 3-1 のように広く-強いネットワーク、狭く-強いネットワーク、広く-緩やかなネットワーク、狭く-緩やかなネットワークに分類した。

図表 3-1 各事例の類型と事例数

	緩やかな連携	強い連携	総計
狭い連携	99	29	128
広い連携	60	44	104
総計	159	73	232

■防災ネットワークの 2 つの方向性

このうち、目指すべき防災ネットワークとして次の 2 つの方向性を提示した。

【 村落型防災ネットワーク 】

第 1 に、狭く-強いネットワークである。このネットワークでは、町会・自治会が消防団など限られた地域組織と連携しながら活動している例が多く見られた。第 2 章で確認したような町会・自治会（＝自主防災組織）が防災活動を担う、従来型の防災活動に近いタイプのネットワークとみることができる。平常時には幅広く防災活動を行い、防災訓練の内容についても様々な訓練が行われている。災害時にも広く様々な防災活動を実施することを想定する事例が多かった。

人口規模の小さな地方自治体ほど限られた範囲内でネットワークを結ぶ事例が見られることから、こうした事例を村落型の防災ネットワークとよぶことができる。

【 都市型防災ネットワーク 】

第 2 に、広く-強いネットワークである。このネットワークでは、町会・自治会が消防団の他に、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の組織と、幅広く連携を取りながら活動する事例が見られた。

村落型防災ネットワークと同様、平常時の防災活動、防災訓練の内容とも幅広く、災害時も幅広い活動を行うことが想定されている。また、半数以上の事例で協議機関を設置するなど、ネットワークの組織化の取り組みが行われていることも特徴の一つである。

人口規模の大きな地方自治体ほどこうした広いネットワークが見られることから、このような事例を都市型の防災ネットワークとよぶこともできる。

³⁶ 分析の詳細は、3.3.2 節から 3.3.4 節を参照されたい。

■ 地方自治体の取り組みの重要性

このように、地域の防災活動が目指すべき方向性として、村落型防災ネットワークと都市型防災ネットワークの2つモデルを示すことができる。では、2つの防災ネットワークのどちらを目指すべきなのだろうか。この問題を検討する際、次の2つの点に留意する必要がある。

・ 地域特性

第1に、232の事例の分析では、連携の広さが、人口によって異なってくる傾向が見られたという点である。

各ネットワークの連携の広さは、ネットワークの所在する地方自治体の人口規模が多いほど大きく、少ないほど小さくなる傾向があった。連携の広さは、人口規模という地域特性によって規定されているといえよう。つまり、都市型ネットワークと村落型ネットワークのどちらを目指すかは、予め人口規模という地域特性によって制約されているといえるのである。

・ 地方自治体の取り組み

その上で、第2に留意すべき点となるのが、連携の強さが地方自治体の取り組みによって異なってくる傾向が見られたという点である。

地域組織間の連携は、自治体が広く支援しているほど強く、支援が狭い場合には緩やかになる傾向があった。上述の通り、連携の広さは人口規模によって予め規定されており、連携の広さの変更はそれほど容易なことではないものと考えられる。連携の強さが地方自治体の取り組みによって変更可能だとすれば、2つのモデルのどちらを目指すにしろ、まずは、連携の強化を考えるべきといえよう。

■ まとめ

では、地方自治体のどのような取り組みが地域組織間のいかなる連携を作るのか。あるいは、地域組織間の連携の強化のために、地方自治体はどのような支援策を行い得るのか。こうした問題については、アンケート調査とその分析では明らかにすることができなかった。これらの点については、ヒアリング調査結果を踏まえながら、第4章で検討している。次の3.3.2節から3.3.5節では、分析内容についてより詳細に確認しているが、確認が不要という場合は、次の第4章へお進み頂きたい。

3.3.2 事例の類型化

(1) 事例の多様性

アンケート調査で得られた 232 の事例は、いずれも「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」である。だが、こうした連携・協力の有り様は一樣ではない。一例を見てみると、次のとおりである。

■四国地方 A 市 B 地区

・連携・協力している組織：町会・自治会、消防団。

・どのように連携しているか：

「組織・団体間で、災害時の役割分担を決めている」。

「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」。

■関東地方 C 市 D 地区

・連携・協力している組織：町会・自治会、商店会組合、地域の民間企業、小中学校・高等学校、PTA、社会福祉協議会、消防団、民生・児童委員、ボランティア・NPO 団体、自治体、警察、婦人会、子ども会。

・どのように連携しているか：

「組織・団体間で、災害時の役割分担を決めている」。

■中部地方 E 市 F 地区

・連携・協力している組織：町会・自治会、消防団。

・どのように連携しているか：

「組織・団体間で、災害時の役割分担を決めている」。

「防災活動・行事の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」。

「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」。

「防火・防犯など、防災の関連分野の活動も連携・協力して実施している」。

■関東地方 G 市 H 地区

・連携・協力している組織：町会・自治会、商店会組合、マンション管理組合、小中学校・高等学校、PTA、医療機関、医師会、消防団、自治体、住民協議会、自主防災組織。

・どのように連携しているか：

「組織・団体間で、災害時の役割分担を決めている」。

「防災活動・行事の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」。

「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」。

「防火・防犯など、防災の関連分野の活動も連携・協力して実施している」。

「連携・協力する組織・団体をメンバーとする協議機関を設けている」。

「協議機関を運営するための事務局を設けている」。

「事務局が、日常的に業務・作業を行う事務所を持つ」。

(2) 類型化の方法

以下ではこれらの事例を類型化し、類型ごとの各事例の特徴について確認する。232 の事例は①連携の広さ（「複数の組織が、組織の単位を超えて」）、②連携の強さ（「互いに連携・協力して」）を要件として抽出された事例ということができる。そこで類型化に当たっては、連携の広さと強さを指標として用いる。

① 連携の広さ

アンケート調査 Q8 では「連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体の属性」を尋ねている。町会・自治会、PTA、消防団など、該当する選択項目の数が多くなるほど、広く連携しているということができる。そこで、アンケート調査 Q8 で、各事例が回答した選択項目の数を「連携の広さ」の指標として用いる。各事例の連携の広さを測定、中央値を取り（中央値 4）、中央値以下の事例を「狭い連携」、中央値よりも大きい事例を「広い連携」とした※。

※狭い連携：128 事例（平均：2.06）/広い連携：104 事例（平均：7.03）

② 連携の強さ

アンケート調査 Q10 では、連携・協力の仕方を尋ねる選択項目を設けている（Q10-1、2、3、6、7）。該当する選択項目の数が多くなるほど、より密接に連携していると考えられることから、これを「連携の強さ」を示す指標とする。各事例の連携の強さを測定、中央値を取り（中央値 2）、中央値以下の事例を「緩やかな連携」、中央値よりも大きい事例を「強い連携」とした※。

※緩やかな連携：159 事例（平均：1.24）/強い連携：73 事例（平均：3.51）

(3) 分類結果

上記の連携の広さと強さを軸に、次のような 4 つの類型を作ることができる。この四類型に基づきアンケートで得られた 232 の事例を分類した結果が図表 3-2 である。

■ 広く-強いネットワーク（44 事例）

関東地方 G 市 H 地区など

■ 広く-緩やかなネットワーク（60 事例）

関東地方 B 市 D 地区など

■ 狭く-強いネットワーク（29 事例）

中部地方 E 市 F 地区など

■ 狭く-緩やかなネットワーク（99 事例）

四国地方 A 市 B 地区など

図表 3-2 各事例の類型と事例数

	緩やかな連携	強い連携	総計
狭い連携	99	29	128
広い連携	60	44	104
総計	159	73	232

(4) 各ネットワークの概要

図表 3-3 と 3-4 に、各類型が具体的にどのように異なっているのかを整理した。

①連携の広さに関する各類型の特徴

まず、図表 3-3 をもとに、類型ごとの連携の広さについて確認してみる。

■ 連携の広さ

狭く-緩やかなネットワークでは、連携している組織数の平均が 2.11 組織、狭く-強いネットワークで 2.55 組織である。一方で、広く-緩やかなネットワークでは 6.97 組織、広く-強いネットワークでは 7.9 組織であり、広いネットワークは狭いネットワークより 4 から 5 組織ほど広い連携であることが分かる。

■ 連携の中心

多くの事例が、町会・自治会を中心とする連携であるという点は、四類型の全てに共通している。ただし、その割合には、連携の広さを軸とする差も見られる。町会・自治会を中心とする事例の割合は、狭く-強いネットワークで 86%、狭く-緩やかなネットワークで 61%だが、広く-強いネットワークでは 57%、広く-緩やかなネットワークでは 48%となっている。町会・自治会を中心とする事例は、狭いネットワークの方が比較的多いことが分かる。その分、広いネットワークでは、広く-緩やかなネットワークでの地方自治体 (17%) など、町会・自治会以外の組織が中心となっている事例も見られる。

図表 3-3 各ネットワークの連携の広さ

比較項目	狭く-緩やかなネットワーク	狭く-強いネットワーク	広く-緩やかなネットワーク	広く-強いネットワーク
連携の広さ (平均)	2.11 組織	2.55 組織	6.97 組織	7.90 組織
主に中心となっている組織	町会・自治会 (61%)	町会・自治会 (86%)	町会・自治会 (48%)	町会・自治会 (57%)
主な連携対象 (町会・自治会を中心とする場合)	目だった連携・対象はない。	消防団(44.8)。 ※()は%	消防団(78.9)、自治体(71.9)、小中学校・高校(56.1)、社協(54.4)、民生・児童委員(52.6)、民間企業(40.4)等※。 ※()は%	小中学校・高校(74.4)、消防団(69.8)、民生・児童委員(65.1)、PTA(58.1)、自治体(55.8)、社協(46.5)、公民館(39.5)等※。 ※()内は%

■ 連携対象

町会・自治会を中心とする事例では、その連携対象となる他の組織・団体にも、連携の広さを軸とする違いが見られる。広いネットワークでは、消防団など防災組織の他、小中学校・高等学校やPTA、社協や民生・児童委員など、防災とは直接関連のない組織と連携する例も少なくない。一方、狭く-強いネットワークでは、消防団（48%）の他、目立った連携対象は見られない。狭く-緩やかなネットワークでは、最も多いものでも小中学校・高校と地域の民間企業の16.7%に過ぎず、目立った連携対象がないことがわかる³⁷。

②連携の強さに関する各類型の特徴

次に、図表3-4をもとに、類型ごとの連携の強さの違いについて確認する。

■防災活動・行事での連携の有無

防災活動・行事での連携については、企画・調整と開催・運営という2つの段階に分けて、連携・協力の有無を尋ねている。まずは、開催・運営段階から見てみよう。

・開催・運営段階での連携

開催・運営段階では、比較的多くの事例が連携していることを確認することができる。狭く-強いネットワークで96.6%、広く-強いネットワークで97.7%と、強いネットワークのほとんどの事例が防災活動・行事の開催・運営段階での連携を行っている。緩やかなネットワークも、狭く-緩やかなネットワークで57.6%、広く-緩やかなネットワークで63.3%であり、半数以上の事例が連携している。

図表3-4 各ネットワークの連携の強さ

比較項目		狭く-緩やかなネットワーク	狭く-強いネットワーク	広く-緩やかなネットワーク	広く-強いネットワーク
防災活動・行事での連携事例	企画・調整段階	やや少ない (27.3%)	多い (93.1%)	やや少ない (36.7%)	多い (93.2%)
	開催・運営段階	やや多い (57.6%)	多い (96.6%)	やや多い (63.3%)	多い (97.7%)
災害時の役割分担を定めている事例		やや少ない (26.3%)	多い (82.8%)	やや少ない (36.7%)	多い (93.2%)
協議機関を設置している事例		少ない (1.0%)	やや少ない (41.4%)	少ない (3.3%)	やや多い (54.5%)
事務局を設置している事例		全くない (0%)	少ない (20.7%)	少ない (3.3%)	やや少ない (34.1%)

³⁷ 狭く-強いネットワークでは、消防団の次に民生・児童委員の24.0%、小中学校・高等学校の20.0%が続く。狭く-緩やかなネットワークでは、小中学校・高等学校、地域の民間企業の次に消防団の15.0%、地方自治体と民生・児童委員の10.0%が続く。

・企画・調整段階での連携

一方、防災活動・行事の事前の準備の段階ともいえる企画・調整段階では、連携の強さを軸に対照的な違いが見られる。強いネットワークでは、狭く-強いネットワークで93.1%、広く-強いネットワークで93.2%となっている。開催・運営段階と同様、ほとんどの事例がこの段階から連携を行っていることが分かる。一方、緩やかなネットワークで企画・調整段階から連携している事例は、狭く-緩やかなネットワークで27.3%、広く-緩やかなネットワークで36.7%に過ぎない。強いネットワークと比べて割合が低だけでなく、開催・運営段階での連携と比べても、企画・調整を行っている事例が限られていることが分かる。

■役割分担（災害時）の有無

こうした防災活動・行事の企画・調整段階での連携と同様、災害時の役割分担を定めている事例の割合についても、連携の強さを軸とする対照的な違いが見られる。狭く-強いネットワークで82.8%、広く-強いネットワークで92.3%と、強いネットワークでは多くの事例が災害時の役割分担を定めている。一方、緩やかなネットワークでは、狭く-緩やかなネットワークで27.3%、広く-緩やかなネットワークで36.7%と、強いネットワークと比べ役割分担を定めている事例が著しく少ないことが分かる。

■協議機関の設置の有無

協議機関を設置している事例の割合はどの類型においても低い。その中で、割合が最も多いのが、54.5%の広く-強いネットワークで、次が41.4%の狭く-強いネットワークである。一方、緩やかなネットワークではこうした事例がほとんどなく、狭く-緩やかなネットワークが1.0%、広く-緩やかなネットワークが3.3%となっている。やはり、連携の強さを軸とする対照的な違いが見られる。

■事務局の設置の有無

事務局を設置している事例は、協議機関の設置以上に事例の割合が低い。こうした事例が最も多い広く-緩やかなネットワークで34.1%、次に多い狭く-強いネットワークで20.7%に過ぎない。一方で、広く-緩やかなネットワークでは3.3%、狭く-緩やかなネットワークでは、このような事例は全く見られない(0%)。全ての類型でこうした事例が少ないことが分かる。

(5) まとめ

図表 3-5 は、ここまで確認してきた点をもとに、四類型の特徴を整理したものである。

図表 3-5 四類型の特徴

ネットワーク 類型	特徴	事例数
広く-強い	<ul style="list-style-type: none"> ・平均すると最も広い連携である。 ・町会・自治会を中心とする事例が多いが、町会・自治会以外の組織・団体を中心とする事例も見られる。 ・町会・自治会を中心とする事例では、半数以上が民生・児童委員、小中学校・高等学校、消防団、PTA、自治体を連携の対象としている。 ・ほとんどの事例が、防災活動・行事を連携して開催・運営し、災害時の役割分担を決めている。 ・多くの事例が、防災活動・行事の企画、調整段階から連携して活動している。 ・半数以上が協議機関を設置し、中には事務局を設置しているケースも見られる。 	44
広く-緩やか	<ul style="list-style-type: none"> ・町会・自治会を中心とする事例が多いが、町会・自治会以外の組織・団体を中心とする事例も見られる。 ・町会・自治会を中心とする事例では、半数以上が消防団、自治体、社会福祉協議会、民生・児童委員を連携の対象としている。 ・予め災害時の役割分担を決めている事例、企画・調整段階から防災活動・行事で連携している事例は少ない。 ・事務局や協議機関を設置しているケースはほとんどない。 	60
狭く-強い	<ul style="list-style-type: none"> ・事例の大部分が町会・自治会を中心とした連携。 ・半数近く事例が、消防団を連携の対象としているが、その他の組織・団体との連携は少ない。 ・ほとんどの事例が、防災活動・行事を連携して開催・運営し、災害時の役割分担を決めている。 ・多くの事例が、防災活動・行事の企画、調整段階から連携して活動している。 ・半数近く事例で協議機関を設置し、中には事務局を設置しているケースも見られる。 	29
狭く-緩やか	<ul style="list-style-type: none"> ・平均すると、連携している属性が最も少ない。 ・事例の多くが町会・自治会を中心とした連携。 ・他の組織・団体との連携は少ない。 ・予め災害時の役割分を決めている事例、企画・調整段階から防災活動・行事で連携している事例は少ない。 ・事務局を設置している事例はなく、協議機関を設置しているケースもほとんどない。 	99

3.3.3 防災活動の取り組み

以下では、前節で確認した四類型をもとに、232の事例が平常時にどのような防災活動を行っているのか、また災害時にどのような活動を行うことを想定しているのか、類型間にどのような違いが見られるのかを確認する。

(1) 平常時の防災活動

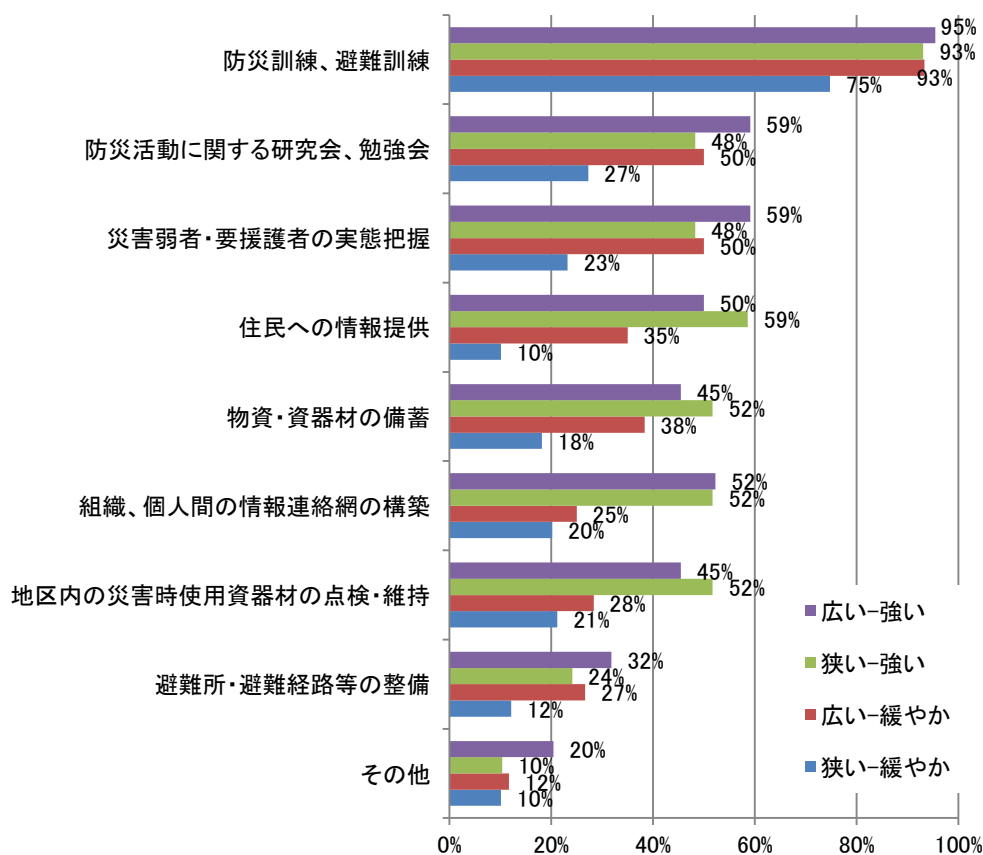
アンケート調査Q13では、232の事例について「平常時に組織・団体が連携・協力しながら取り組んでいる防災活動」の種類について質問している。図表3-6がその回答結果である。この図表では、防災活動の種類ごとに、実施している事例の割合について、前節で示したネットワークの類型別に整理している。以下では、この図表をもとに、各ネットワークの平常時の活動の特徴について確認していく。

① 全般的な特徴

■ 防災訓練、避難訓練を中心とする防災活動

「防災訓練、避難訓練」は、地域の組織が連携して実施する防災活動の中で、最も一般的な活動ということが出来る。「防災訓練、避難訓練」は狭く-緩やかなネットワークでは75%、狭く-強いネットワークで93%、広く-緩やかなネットワークで93%、広く-強いネットワークで95%の事例で実施されている。

図表3-6 ネットワーク類型ごとの平常時の防災活動の状況



■ ハード面の活動の困難

逆に、一般的な活動とはいえないのが「避難所・避難経路等の整備」である。「避難所・避難経路等の整備」は、最も多い広く-強いネットワークでも32%の事例で実施されているに過ぎない。それ以外では狭く-強いネットワークが24%、広く-緩やかなネットワークが27%、狭く-緩やかなネットワークが12%と、いずれも30%を下回っている。

「避難所・避難経路等の整備」は、道路等の拡幅・敷設、避難所の設備の整備など、費用もかかり、場合によっては地権者など関係者との調整に膨大な時間も必要となる活動である。分析の結果は、こうしたハードの整備に係る活動の困難さを示すものであるということができよう。

② 連携の強さによる違い

各事例の実施する平常時の活動の範囲と内容には、連携の強さによる違いもある。

■ 連携の緩やかなケース

まず、緩やかなネットワークでは、「防災訓練、避難訓練」への著しい偏りが見られる。狭く-緩やかなネットワークでは、「防災訓練、避難訓練」(75%)以外の活動は、次に多い「防災活動に関する研究会、勉強会」の27%を始め、10~20%台の事例でしか実施されていない。広く-緩やかなネットワークでも「防災訓練、避難訓練」が93%の事例で実施されている他、次が「防災活動に関する研究会、勉強会」、「災害弱者・災害時要援護者の実態把握」の50%、その他は20~30%台の事例でしか実施されていない。

■ 連携の強いケース

一方、強いネットワークでは、「防災訓練、避難訓練」以外の防災活動についても、比較的多くの事例で実施されている。広く-強いネットワークでは、半数以上の事例が「防災活動に関する研究会、勉強会」(59%)、「災害弱者・要援護者の実態把握」(59%)、「組織・個人間の情報連絡網の構築」(52%)、「住民への情報提供」(50%)などを実施している。狭く-強いネットワークでも、「住民への情報提供」(59%)、「物資・資器材の備蓄」(52%)、「組織・個人間の情報連絡網の構築」(52%)、「地区内の災害時使用資器材の点検・維持」(52%)などが半数以上の事例で実施されている。

■ 回答数の平均

こうしたネットワーク類型間の回答結果の違いは、防災活動の広さとして捉えることができる。各事例が回答した選択項目の数をネットワーク類型ごとに平均し、図表3-7に示した。確認すると、広く-強いネットワークが最も多く4.6項目、次が狭く-強いネットワークの4.4項目となる。一方、緩やかなネットワークでは、広く-緩やかなネットワークが3.6項目、狭く-緩やかなネットワークが2.2項目となっている。狭く-緩やかなネットワークと比較すると、狭く-強いネットワーク、広く-強いネットワークとも選択項目数が2倍あることが分かる。強いネットワークでは、広く防災活動に取り組んでいるといえよう。

図表 3-7 ネットワーク類型別の平常時の防災活動の広さ(平常時に行われる防災活動数の平均)

比較項目	狭く-緩やかなネットワーク (N=60)	狭く-強いネットワーク (N=29)	広く-緩やかなネットワーク (N=60)	広く-強いネットワーク (N=44)
活動範囲 (最大 10)	2.2	4.4	3.6	4.6

■ 活動の頻度

このように、強いネットワークほど幅広く防災活動が実施され、緩やかなネットワークほど実施される防災活動が限定的であるということが出来る。こうした防災活動の広さは、防災活動の実施頻度にも影響するものと考えることが出来る。

例えば「防災訓練、避難訓練」は、上述のとおり最も一般的な防災活動といえるものの、9月1日や1月17日など1年の決まった時期にしか行われないケースも少なくない。

一方で「災害弱者・要援護者の実態把握」、「住民への情報提供」、「情報連絡網の構築」、「地区内の災害時使用資器材の点検・維持」等の活動は、訓練のように行事として行われるよりも年間を通して活動である。したがって、強いネットワークでは、活動の幅が広いというだけでなく年間を通じて活動の頻度が高く、逆に緩やかなネットワークでは活動頻度が低いものと考えることも出来る。

(2) 防災訓練

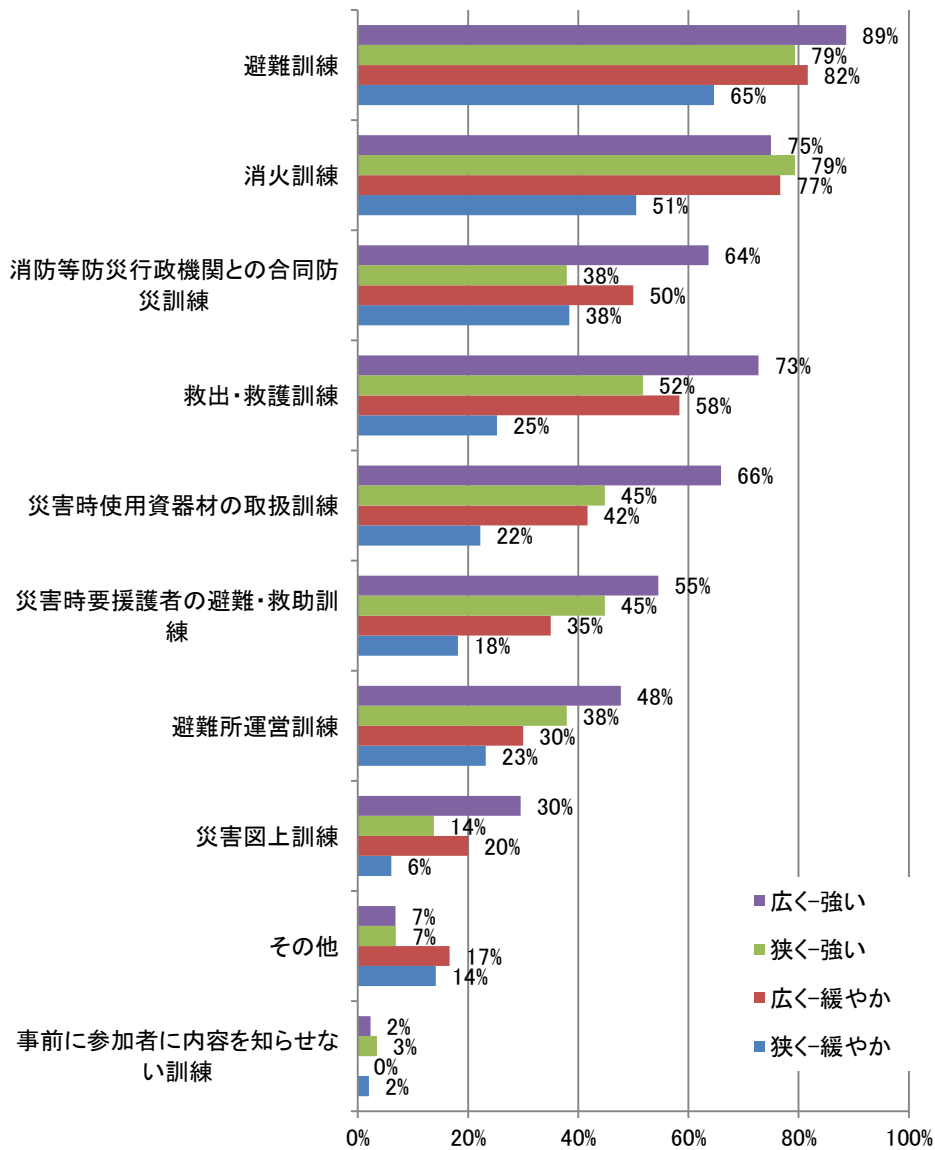
前述のように、232の事例で最も実施されている防災活動は「防災訓練、避難訓練」であり、地域の組織が連携して取り組む最も一般的な防災活動であるということが出来る。とはいえ、防災訓練にも様々な種類がある。では、各事例が実施している防災訓練には違いがないのか確認してみよう。アンケート調査Q14では「組織・団体が連携・協力しながら取り組んでいる防災訓練」の種類について質問している。その回答結果をネットワーク類型別に整理したのが、図表 3-8 である。以下では、この図表をもとに、類型別に各事例の防災訓練の特徴について確認する。

① 全般的な特徴

■ 「避難訓練」「消火訓練」を中心とする訓練

どの類型においても、最も多くの事例で実施されているのが「避難訓練」で、次が「消火訓練」である。広く-強いネットワークではそれぞれ89%と75%、狭く-強いネットワークではともに79%、広く-緩やかなネットワークでは82%と79%、狭く-緩やかなネットワークでは65%と51%であり、「避難訓練」と「消火訓練」は、どのネットワーク類型においても半数以上の事例で実施されている。2つの訓練は、地域の組織が連携・協力しながら実施する最も一般的な訓練であるといえよう。

図表 3-8 ネットワーク類型ごとの防災訓練の内容



■ 「災害図上訓練」

逆に一般的とはいえないのが、「事前に参加者に内容を知らせない訓練」と「災害図上訓練」である。「災害図上訓練」³⁸から見てみよう。実施している事例の割合が最も多い広く-強いネットワークでも30%であり、それ以外のネットワークでは狭く-強いネットワークで14%、広く-緩やかなネットワークで20%、狭く-緩やかなネットワークでは6%に過ぎなかった。

³⁸ 災害図上訓練の詳細については、次を参照。DIGマニュアル作成委員会（1999）、総務省消防庁国民保護・防災部応急対策室（2010）。

さらに「事前に参加者に内容を知らせない訓練」は、広く-強いネットワークで2%、狭く-強いネットワークで3%、狭く-緩やかなネットワークで2%の事例しか実施されていない。広く-緩やかなネットワークでは実施されている事例が全くなかった。

その他、全体的に企画や調整、資機材準備等の準備に手間のかかる訓練ほど実施されていない（災害時使用資器材の取扱訓練、災害時要援護者訓練、避難所運営訓練等）。

② 連携の強さによる違い

平常時の防災活動では、連携の強さによって各事例の活動内容の広さに違いが見られた。訓練内容では、各事例にどのような違いがあるのだろうか。

■ 回答数の平均

まず、各事例の回答数を類型別に比較してみよう。図表 3-9 はアンケート調査 Q 1 4 において、232 の事例が選択した回答の数の平均を、ネットワーク類型ごとに示したものである。数値が大きくなるほど広くさまざまな訓練が実施され、小さくなるほど実施されている訓練の種類が限定的であることを意味する。

表に示されているように、最も大きいのは広く-強いネットワークで5.1項目、次いで広く-緩やかなネットワークの4.1項目、狭く-強いネットワークの4.0項目が続く。最も小さいのが、狭く-緩やかなネットワークの2.6項目であった。

狭く-緩やかなネットワークと比較すると、広く-強いネットワークの訓練内容は約2倍、広く-緩やかなネットワークと狭く-強いネットワークの1.5倍ほど広い。狭く-強いネットワークとその他のネットワークの間に、大きな差があることが分かる。

図表 3-9 ネットワーク類型ごとの防災訓練内容の広さ

比較項目	狭く-緩やかなネットワーク (N=60)	狭く-強いネットワーク (N=29)	広く-緩やかなネットワーク (N=60)	広く-強いネットワーク (N=44)
訓練範囲 (最大 10)	2.6	4.0	4.1	5.1

■ 連携の強いケース

次に、どのような訓練が行われているのかを類型別に確認してみる。図表 3-8 に示されているように、広く-強いネットワークでは「避難訓練」、「消火訓練」の他にも、半数以上の事例で「救出・救護訓練」（73%）、「災害時使用資器材の取扱訓練」（66%）、「消防等防災行政機関との合同防災訓練」（64%）、「災害時要援護者の避難・救助訓練」（55%）などの訓練が実施されている。

一方、狭く-強いネットワークでは「避難訓練」、「消火訓練」以外にも「救出・救護訓練」が半数以上の事例で実施されている。だが「災害時使用資器材の取扱訓練」と「災害時要援護者の避難・救助訓練」が45%、「消防等防災行政機関との合同防災訓練」が38%の事例で実施されているにすぎず、広く-強いネットワークほどの訓練内容の広がりは見られない。

■ 連携の緩やかなケース

同様のことが、広く-緩やかなネットワークに対しても当てはまる。広く-緩やかなネットワークでは、「避難訓練」と「消火訓練」以外にも「救出・救護訓練」や「消防等防災行政機関との合同防災訓練」が、半数以上の事例で実施されている。だが、それ以外の訓練は、広く-強いネットワークほどには実施されていない。

さらに、狭く-緩やかなネットワークでは「避難訓練」と「消火訓練」以外の訓練は、それほど行われていない。

(3) 災害時の活動

ここまで確認してきたのは、各ネットワークに分類された事例が、平常時にどのような防災活動を行い、どのような防災訓練を行っているのか、という点であった。では、これらの事例では、災害時にどのような活動を行うことが想定されているのだろうか。アンケート調査 Q15 では、「組織・団体が発災時に実施する活動内容」について質問をしている。その回答結果をネットワーク類型別に整理したのが、図表 3-10 である。以下では、この結果を踏まえながら、各ネットワークの特徴について確認する。

① 全般的な特徴

■ 緊急性のある活動、住民全体に関わる活動

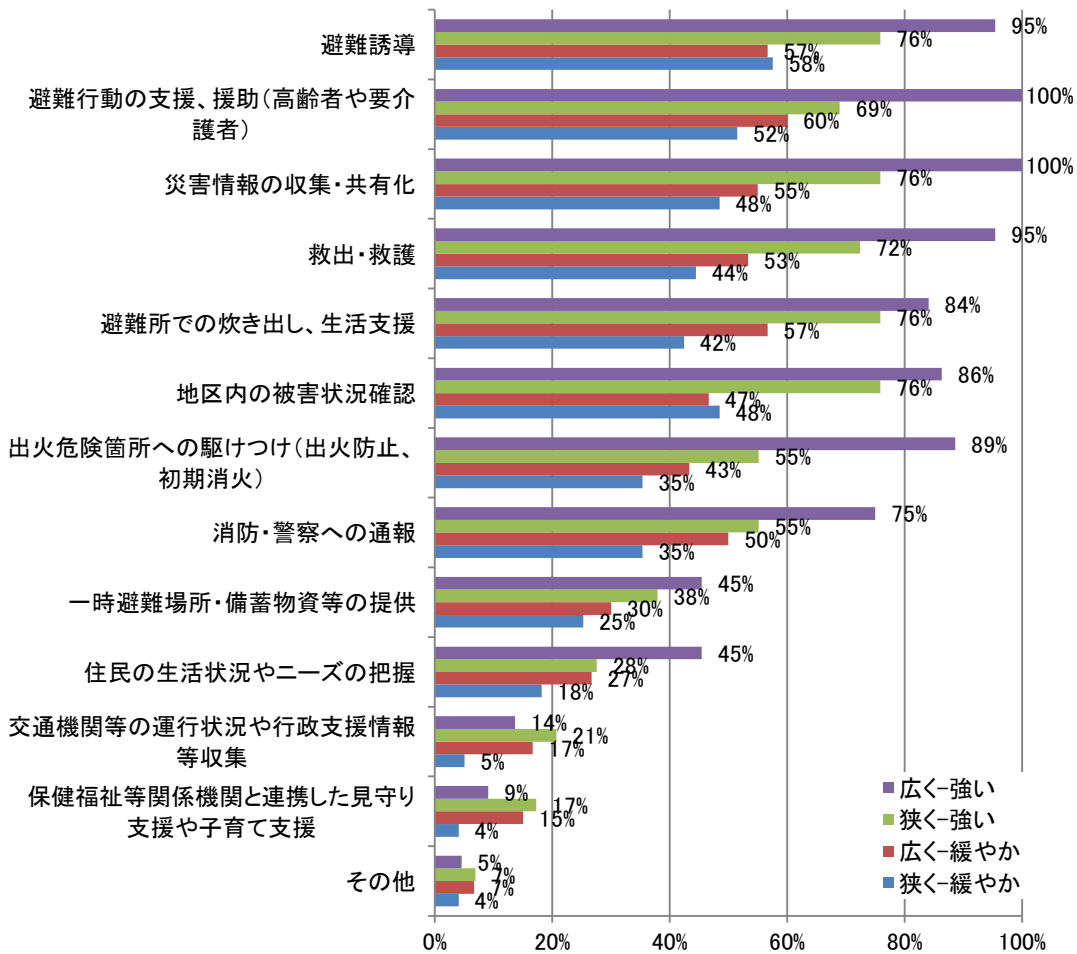
類型によって差は見られるが、比較的多くの事例で想定されているのが「避難誘導」、「避難行動の支援（高齢者や要介護者）」、「災害情報の収集・共有化」、「救出・救護」、「避難所での炊き出し、生活支援」、「地区内の被害状況確認」などの活動である³⁹。「避難誘導」や「救出・救護」のように、人的被害に直接的に関わるという意味で緊急性の高い活動、あるいは「災害情報の収集・共有化」や「避難所での炊き出し、生活支援」のように、多くの地域住民を対象とした活動が、災害時の活動として多くの事例によって想定されているともいえよう。

■ 緊急性の低い活動、一部の住民に関わる活動

逆に、人的被害と直接的な関わりがないという意味で緊急性の低い活動や、住民の一部にのみ関わる活動については、想定している事例は少なくなるものと考えられる。実際、図表 3-10 を見ると、「住民の生活状況やニーズの把握」、「交通機関等の運行状況や行政支援情報等収集」、「保健福祉等関係機関と連携した見守り支援や子育て支援」等の事例は、いずれの類型においても、災害時の活動として想定している事例がそれほど多くないことが分かる。各事例は、災害時に実施する活動について、緊急性の有無、対象とする住民の全体性を重視しているといえよう。

³⁹ 各活動に該当事例の全体の割合を見ると「避難誘導」が 67%、「避難行動の支援、援助（高齢者や要介護者）」が 65%、「災害情報の収集・共有化」が 63%、「救出・救護」が 60%、「地区内の被害状況確認」が 59%、「避難所での炊き出し、生活支援」が 59%、「出火危険個所への駆けつけ（出火防止、初期消火）」が 50%となっている。

図表 3-10 ネットワーク類型ごとの災害時の防災活動



② 連携の強さによる違い

平常時の防災活動では、連携の強さによって各事例の活動内容の広さに違いが見られた。災害時の活動についても、これと同様の違いが見られる。

■ 連携の強いケース

図表 3-10 に示されているように、災害時に緊急性のある活動、多くの住民に関係する活動を想定する事例の割合が、強い連携では際立って多いことが分かる。広く-強いネットワークでは「避難誘導」が95%、「避難行動の支援、援助」及び「災害情報の収集・共有化」が100%、「救出・救護」が95%と、ほとんどの事例が該当し、その他、「避難所での炊き出し、生活支援」、「地区内の被害状況確認」、「出火危険箇所への駆け付け」などの活動を想定している事例の割合も大きい。

また、広く-強い連携ほどではないが、狭く-強い連携でも「避難誘導」、「避難行動の支援、援助」、「災害情報の収集・共有化」、「救出・救護」、「避難所での炊き出し、生活支援」、「地区内の被害状況確認」等の活動について、7割以上の事例が災害時に想定していることが分かる。

■ 連携の緩やかなケース

一方、緩やかな連携では、強い連携と比べて事例の割合が際立って少ない。広く-緩やかなネットワークでは、「避難誘導」が57%、「避難行動の支援、援助」が60%、「災害情報の収集・共有化」55%、「救出・救護」53%、「避難所での炊き出し、生活支援」57%、「地区内の被害状況確認」47%と、緊急性のある活動、多くの住民に関係する活動についても、災害時に想定される活動としている事例の割合は5割前後だった。

さらに、狭く緩やかな連携では、「避難誘導」58%、「避難行動の支援、援助」が52%だった他は、「災害情報の収集・共有化」48%、「救出・救護」が44%、「避難所での炊き出し、生活支援」42%、「地区内の被害状況確認」48%と半数に満たなかった。

■ 活動の広さ

こうした類型間の回答結果の違いは、防災活動の広さとして捉えることができる。図表3-11は、アンケート調査Q15で232の事例が選択した回答数の平均を、ネットワーク類型ごとに示したものである。これまでと同様、数値が大きくなるほど、災害時に広くさまざまな活動が実施することを想定し、小さくなるほど活動が限定的であると考えることができる。

表に示されているように、最も大きいのは広く-強いネットワークで7.0項目、次いで狭く-強いネットワークの6.7項目、広く-緩やかなネットワークの6.2項目が続く。狭く-緩やかなネットワークが最も小さく、4.2項目となっている。先に確認した訓練内容の広さと同様、狭く-緩やかなネットワークとその他のネットワークの間で2~3項目分の差が見られる。

図表 3-11 ネットワーク類型別の災害時の防災活動の広さ

比較項目	狭く-緩やかなネットワーク (N=60)	狭く-強いネットワーク (N=29)	広く-緩やかなネットワーク (N=60)	広く-強いネットワーク (N=44)
範囲 (最大13)	4.2	6.7	6.2	7.0

3.3.4 ネットワークの要因

ここまで確認したとおり、防災活動は狭く・強いネットワーク、広く・強いネットワークにおいて活発である。では、こうしたネットワークのあり方を形作る連携の広さと強さは何によって異なるのであろうか。最後にこの点を分析しよう。

(1) 分析方法

① 概要

各事例の連携の広さ・狭さ・強さ・緩やかさと、これに違いを生み出す要因になると考えられる要素とのクロス分析を行い、カイ二乗検定により統計的有意差の有無を確認する。

② 要素（分析する変数）

■ 従属変数

- ・連携の広さ・狭さ
- ・連携の強さ・緩やかさ

■ 独立変数

- ・人口

人口規模が大きな地方自治体と小さな地方自治体では、そもそも存在する組織・団体の数が異なっている。人口規模が大きな地方自治体ほど組織・団体の数が多くなり、逆に小さな地方自治体では組織・団体の数が少なくなるものと考えられる。結果として、人口規模の大きな地方自治体ほど、連携は広くなり、逆に小さな地方自治体では狭くなることが予測される。

この点を確認するため、アンケート調査で得られた事例の所在する地方自治体を、大都市、中都市、小都市、小都市・町村に区分する。各区分の定義と事例数は、図表 3-12 に示したとおりである⁴⁰。この指標を使って、連携の広さ・強さとのクロス分析を行う。

図表 3-12 地方自治体の人口別の区分

区分	定義	事例数
大都市	人口 50 万人以上の地方自治体及び特別区。	20 事例
中都市	大都市を除く 15 万人以上の地方自治体。	38 事例
小都市	人口 5 万人以上 15 万人未満の地方自治体。	63 事例
小都市、町村	人口 5 万人未満の市、町村。	111 事例

⁴⁰ 以下の区分は、総務省統計局の「家計調査の標本設計」における都市階級区分を参考にして
いる。次を参照。総務省統計局ホームページ。http://www.stat.go.jp/data/kakei/hyohon.htm
(最終確認日 2013 年 1 月 30 日)。なお「家計調査の標本設計」は、都市階級を次のように区
分しており、厳密に言えば、本調査の区分と同じではない。

大都市：政令指定都市

中都市：大都市を除く 15 万以上の市

小都市 A：人口 5 万以上 15 万未満の市

小都市 B・町村：人口 5 万未満の市及び町村

・地区タイプ

地域組織の種類や数は、地区のタイプによっても異なってくるものと考えられる。例えば、民間企業は「商業地域」や「住宅+商業地区」、「住工混在」地域に多く、「住宅地」には少ないものと考えられる。逆に、町会・自治会や学校、PTAなどの地域組織は、比較的「住宅地」に多くなるものと考えられる。

こうして、地域組織の種類や数は地区のタイプと関係があり、特に連携の広さに影響するものと予測される。アンケート調査Q5では、232の事例が所在する地区のタイプを質問している（回答結果については図表3-13参照）。これらの指標を使って、連携の広さ・強さとのクロス分析を行う。

図表3-13 アンケート調査Q5の回答状況

地区タイプ	回答数
1. 住宅地	117 事例
2. 住宅+商店街	25 事例
3. 商業地域	1 事例
4. 住宅+商業地区	24 事例
5. 工業地域	0 事例
6. 住工混在	9 事例
7. その他	41 事例
（その他の内訳） 住農混在、農業地域等	16 事例
中山間地域	6 事例
それ以外	19 事例
NA	15 事例

・住民タイプ

アンケート調査Q6では、232の事例が所在する地区の住民のタイプを質問している。図表3-14の回答状況に見られるように、アンケート調査Q6では住民のタイプを旧住民と新住民の規模で回答してもらっている。こうした住民のタイプは、特に地域組織間の連携の強さに関係することが予測される。例えば、「古くから（その地域に）住み続ける旧住民」が多い地域では、旧来からの人的なネットワークを利用することで、組織間の連携がより強いものになると考えられる。逆に新住民の多い地域では、組織間の連携も弱まるものと考えられる。この点を確認するため、住民のタイプと連携の広さ・強さとのクロス分析を行う。

図表3-14 アンケート調査Q6の回答状況

住民のタイプ	回答数
1. 古くから住み続ける旧住民のみの地区	27 事例
2. 新住民のみの地区	9 事例
3. 旧住民の比較的多い地区	118 事例
4. 新住民の比較的多い地区	11 事例
5. 旧住民と新住民の割合は同じくらいの地区	43 事例
6. その他	11 事例
7. NA	13 事例

・連携に対する地方自治体の支援

アンケート調査 Q18 では、232 の事例が所在する地方自治体に対し、組織・団体の連携・協力促進や支援策について質問をしている。これらの回答項目と回答数を整理したのが、図表 3-15 である。こうした支援策が手広く行われている地方自治体では、地域組織間の連携はより広く、またより強くなるものと予測することができる。以下では、232 の事例の所在する各地方自治体が、Q18 の質問で選択した回答の数から支援策の広さを示す指標を作り（図表 3-16 を参照）、支援策の広さ・狭さと連携の広さ、強さとのクロス分析を行う。

図表 3-15 アンケート調査 Q18 回答項目・回答数

	回答項目	回答数
1	参加していない組織・団体に対して連携・協力への参画の呼びかけを行っている	79
2	連携・協力する組織・団体が企画・運営する防災活動に参加している	140
3	連携・協力する組織・団体が防災活動・行事を企画・運営する際、作業協力している	127
4	連携・協力して防災活動を行っている組織・団体に対し助成・補助を行っている	92
5	連携・協力して防災活動を行っている組織・団体に対し資機材を提供している	90
6	連携・協力して防災活動を行っている組織・団体が会合を開く際、庁舎等の会議室を貸し出す	49
7	広報協力・支援を行っている	54
8	防災ネットワークを構成する組織・団体を登録する制度がある	6
9	その他	12

図表 3-16 組織間の連携に対する地方自治体の支援の広さ

回答数	事例数	支援の広さ
1	19	狭い (N=122)
2	53	
3	50	
4	39	広い (N=110)
5	19	
6	22	
7	19	
8	10	
10	1	
総計	232	

(2) 分析結果（概要）

分析結果の概要を図表 3-17 に示している。

図表 3-17 地域特性及び地方自治体の支援と連携の広さ・強さとの相関関係の有無

	人口	地区タイプ	住民タイプ	地方自治体の支援
連携の広さ	◎	×	×	△
連携の強さ	△	×	×	◎
地方自治体の支援	×	×	×	

◎は、カイ二乗検定の結果 1%水準の有意確率で有意差が認められたものを示す。

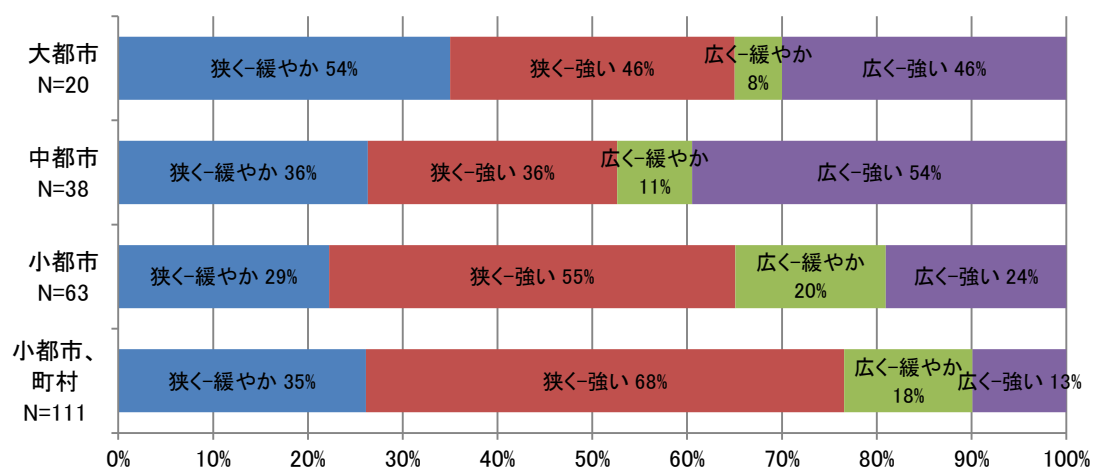
△は、カイ二乗検定の結果 5%水準の有意確率で有意差が認められたものを示す。

■ 連携の広さ

図表 3-18 に示されているように、人口、地区のタイプ、住民のタイプ、地方自治体の支援について、それぞれ連携の広さとのクロス分析を行い有意差を確認したところ、最も強い有意差が見られたのは人口であった（有意確率 0.00314）。また、先述の通り、連携の広さは地区のタイプによって異なってくるものと予測していたが、分析の結果、有意差は全く見られなかった（0.32209）。

したがって、分析の結果から、図表 1 6 に見られるように、人口規模の大きな地方自治体ほど、連携の広さが広くなる傾向が見られるとすることができる。

図表 3-18 地方自治体の人口規模と連携の広さ

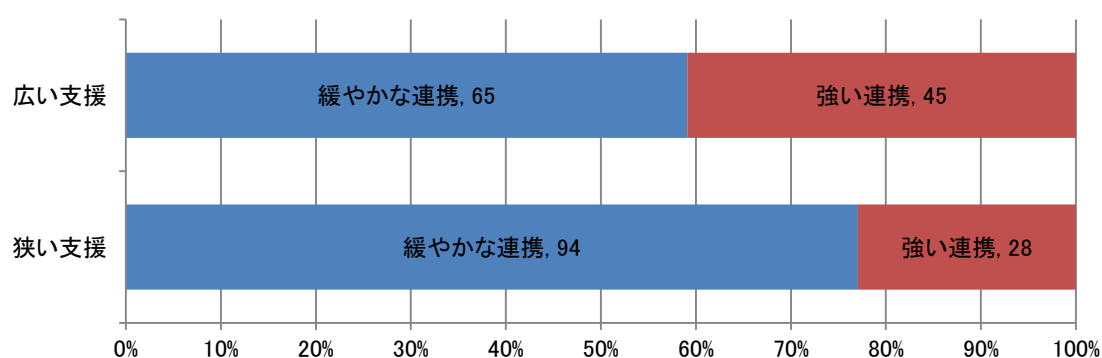


■ 連携の強さ

同じく図表 3-19 に示されているように、人口、地区のタイプ、住民のタイプ、地方自治体の支援について、それぞれ連携の強さとのクロス分析を行い、カイ二乗検定を行ったところ、最も有意差が見られたのは地方自治体の支援であった（有意確率 0.00843）。また、連携の強さは、住民のタイプによっても異なってくるものと予測していたが、分析の結果、有意差は全く見られなかった（0.12041）。

したがって、分析の結果から、図表 1 7 の示すように地方自治体の支援が広いほど、組織間の連携は強くなる傾向にあるということが出来る。

図表 3-19 地方自治体の支援の広さと連携の強さ



■ 地方自治体の支援と人口規模

ところで、こうした地方自治体の支援は、人口規模が大きくなるほど広くなると予測することも可能である。この場合には、そもそも地方自治体の規模によって、支援の広さが規定されてしまうことになる。そこで、地方自治体の人口規模を指標として、地方自治体の支援の広さとのクロス分析を行い、さらにカイ二乗検定を行った。結果、この 2 つの変数には有意差が見られず（有意確率 0.26362）、地方自治体の人口規模が大きくなるほど、地方自治体の支援が広くなるという傾向は見られなかった。

3.3.5 まとめ

本章のまとめとして、ここまでの分析からいえることを整理してみよう。

(1) 防災ネットワークの2つの方向性

第1に、防災ネットワークの方向性が確認できた点である。本章では、アンケート調査結果によって得られた232の事例を、各事例の連携の広さと強さをもとに、広く-強いネットワーク、狭く-強いネットワーク、広く-緩やかなネットワーク、狭く-緩やかなネットワークという4つのネットワークに分類した。この中で、防災活動が活発に行われているといえるのは、広く-強いネットワークと狭く-強いネットワークであった。

■ 狭く - 強いネットワーク（村落型防災ネットワーク）

・ 狭く-強いネットワークの特徴

このネットワークでは、町会・自治会が消防団など限られた地域組織と連携しながら活動している例が多く見られた。第2章で確認したような町会・自治会（＝自主防災組織）が防災活動を担う、従来型の防災活動に近いタイプのネットワークとみることができる。平常時には幅広く防災活動を行い、防災訓練の内容についても様々な訓練が行われている。災害時にも広く様々な防災活動を実施することを想定する事例が多かった。

・ 村落型防災ネットワーク

人口規模の小さな地方自治体ほど限られた範囲内でネットワークを結ぶ事例が見られることから、こうした事例を村落型の防災ネットワークとよぶことができる。

■ 広く - 強いネットワーク（都市型防災ネットワーク）

・ 広く-強いネットワークの特徴

このネットワークでは、町会・自治会が消防団の他に、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の組織と、幅広く連携を取りながら活動する事例が見られた。

村落型防災ネットワークと同様、平常時の防災活動、防災訓練の内容とも幅広く、災害時も幅広い活動を行うことが想定されている。また、半数以上の事例で協議機関を設置するなど、ネットワークの組織化の取り組みが行われていることも特徴の一つである。

・ 都市型のネットワーク

人口規模の大きな地方自治体ほどこうした広いネットワークが見られることから、このような事例を都市型の防災ネットワークとよぶこともできる。

(2) 地方自治体の取り組みの重要性

このように、地域の防災活動が目指すべき方向性として、村落型防災ネットワークと都市型防災ネットワークの2つモデルを示すことができる。では、2つの防災ネットワークのどちらを目指すべきなのだろうか。この問題を検討する際、次の2つの点に留意する必要がある。

・地域特性

第1に、232の事例の分析では、連携の広さが、人口によって異なってくる傾向が見られたという点である。

各ネットワークの連携の広さは、ネットワークの所在する地方自治体の人口規模が多いほど大きく、少ないほど小さくなる傾向があった。連携の広さは、人口規模という地域特性によって規定されているといえよう。つまり、都市型ネットワークと村落型ネットワークのどちらを目指すかは、予め人口規模という地域特性によって制約されているといえるのである。

・地方自治体の取り組み

その上で、第2に留意すべき点となるのが、連携の強さが地方自治体の取り組みによって異なってくる傾向が見られたという点である。

地域組織間の連携は、自治体が広く支援しているほど強く、支援が狭い場合には緩やかになる傾向があった。上述の通り、連携の広さは人口規模によって予め規定されており、連携の広さの変更はそれほど容易なことではないものと考えられる。連携の強さが地方自治体の取り組みによって変更可能だとすれば、2つのモデルのどちらを目指すにしろ、まずは、連携の強化を考えるべきといえよう。

(3) 残された検討課題

では、実際のところ、地方自治体の取り組みとして、どのような地域組織間の連携を作りえるのだろうか。また、連携を強化するためにどのような支援策を行えるのだろうか。この問題については、ここまでのアンケート調査やその分析では明らかにすることができなかった。そこで、この点については、ヒアリング調査結果を踏まえながら、次章で検討してみよう。

※ 以上の分析は、笹岡伸矢 広島修道大学法学部准教授と宮脇健 日本大学法学部助手（本事業の作業部会員）の協力と助言のもとに行われた。お二人には、ここで感謝の意を記したい。

第4章 地方自治体による防災ネットワークづくりの取り組み

5つの取り組み事例

4. 1 ヒアリング調査の概要

4.1.1 ヒアリング調査対象

前章では、アンケート調査結果によって得られた 232 の事例を、各事例の連携の広さと強さをもとに、広く-強いネットワーク、狭く-強いネットワーク、広く-緩やかなネットワーク、狭く-緩やかなネットワークという 4 つのネットワークに分類した。この中で、防災活動が活発に行われているといえるのは、広く-強いネットワークと狭く-強いネットワークであった。本章で取り上げるヒアリング調査では、アンケート調査で「連携が広く、強い」、「連携が狭く、強い」とした 5 団体を対象とした。下記表 4-1-1 にヒアリング調査対象を示す。

図表 4-1 ヒアリング調査対象

多様な属性団体と連携・協力して、防災活動を推進する取り組み	豊島区 地域防災組織の事例
行政区域をまたぐ地区と連携・協力して、防災活動を推進する取り組み	東伊豆町 自主防災会の事例
民間企業、NPO と協働で合同訓練等を実施することで防災活動の充実を図る取り組み	袋井市 自主防災隊の事例
防災・防火以外の分野のネットワークによる防災活動の充実を図る取り組み	調布市 まちづくり協議会の事例
高齢者自らが防災活動の担い手となる取り組み	安来市 自主防災組織の事例

4.1.2 ヒアリング調査方法及び項目

以下にヒアリング調査方法及び項目を示す。

■調査方法：担当者へのヒアリング調査（平成 24 年 11 月～平成 24 年〇月〇日）

■調査項目：下記表 4-1-2 を参照

図表 4-1-2 ヒアリング調査項目

防災ネットワークの組織・体制	主体となる自主防災組織及び行政、関係団体等を含んだ体制
訓練等防災活動状況	主体となる自主防災組織及び防災ネットワークで実施している訓練等防災活動状況
実施している行政支援	行政が実施している支援内容
担い手の確保、活動継続にかかる工夫	担い手の確保、活動継続に関する取り組み

4. 2 ヒアリング調査結果

4.2.1 ヒアリング調査結果

(1) 豊島区 地域防災組織の事例

【取り組み概要】

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ーとなって、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・協力を募っている。

豊島区では、災害対応について経験豊富な消防 OB 等の防災指導員を非常勤職員として採用し、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いる。

【課題及び方策】

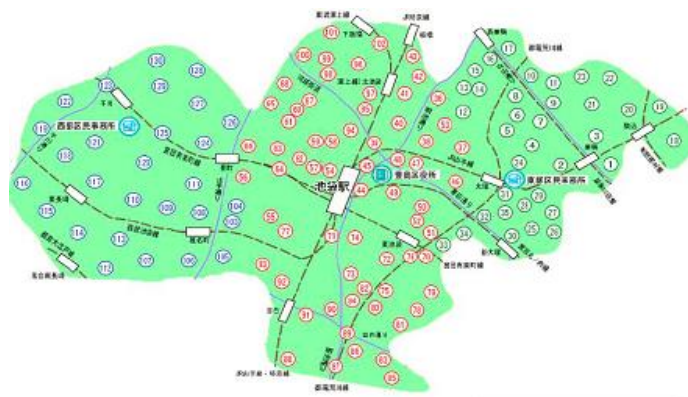
豊島区では、首都直下地震に備え、周辺地域防災組織との連携体制の構築を支援している。単体では、マンパワーや資機材が十分でなく、災害時の活動に支障が出そうだと判断した地域防災組織に対して、近隣の地域防災組織と発災時の役割分担等を協力して行うよう調整を図っている。

また、地域防災計画で地域防災組織の役割を明記し、町会単位を超え、広い連携を行う場合でも、地区ごとの防災力を一定に保つための、活動内容の標準化を行っている。なお、東日本大震災において顕在化した帰宅困難者対応に対しては、あくまでも、地域内共助として、現在のところ地域防災組織による支援まで想定していない。

① 組織・体制

豊島区では、130 の地域防災組織（全町会・自治会）が結成されている。地域社会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構成され、多様な属性団体との連携・協力のもと防災活動を進めている。

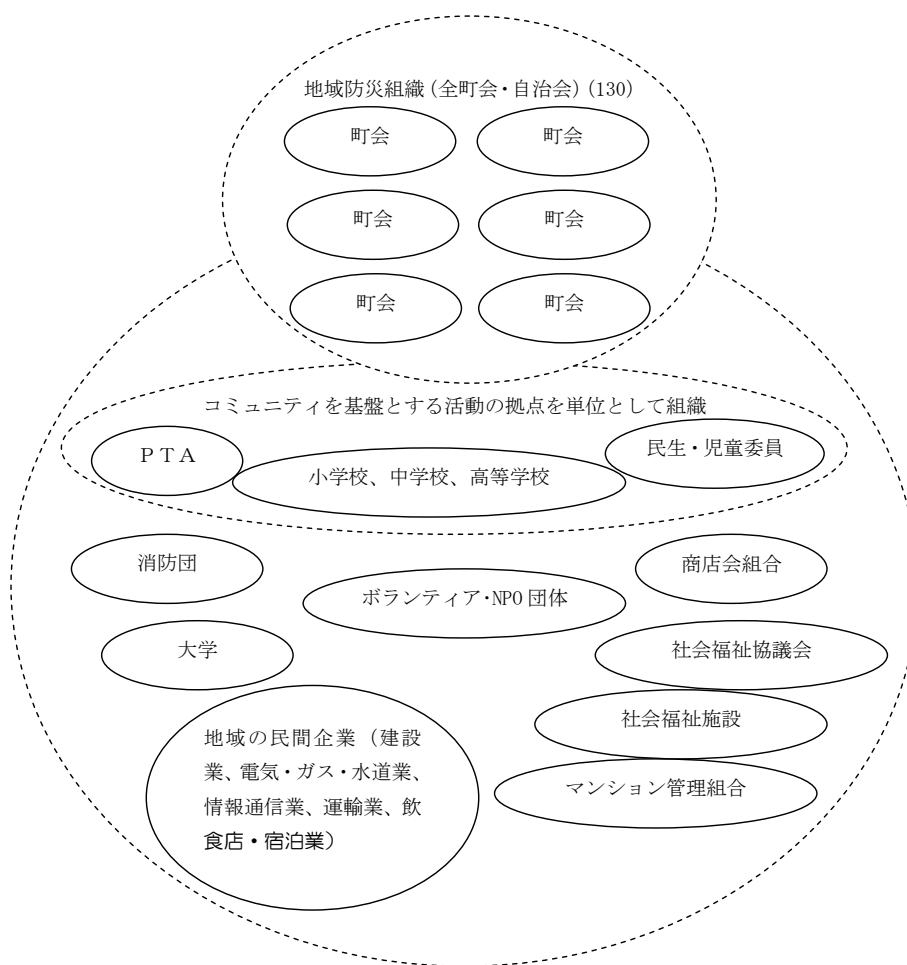
図表 4-2-1 町会・自治会区域図



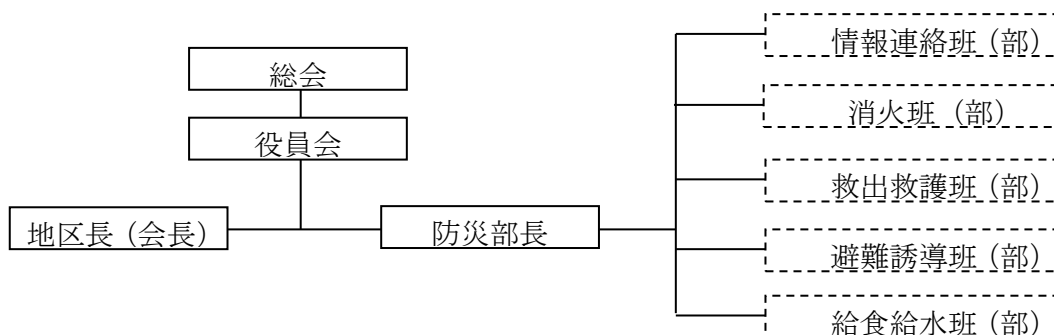
各地域防災組織の規模は、所在人口や世帯数により組織ごとに異なるが、どの組織も役員は概ね 10 名前後で構成されている。特に、会長、防災部長をはじめ、それぞれの班長（部長）クラスなどが指導的役割を有している。

また、町会単位を超える広い連携を行う場合、地区ごとの防災力を一定に保つため、地区防災計画で組織の各班（部）の役割活動内容を例示し標準化を図っている。

図表 4-2-2 防災ネットワーク構成



図表 4-2-3 地域防災組織の体制



図表 4-2-4 地域防災組織における各班（部）の役割

班（部）	災害時の役割
情報連絡	<p>発災時、地域の防災活動の拠点である地域集合場所へ向かうまでに見たり聞いたりした確かな情報を、情報連絡班が中心となって予め準備しておいた地図に書き込み、できるだけ多くの人で共有する。</p> <p>また、地域集合場所から救援センターに避難するとき、情報を反映した地図もあわせて持ち込み、引き続き情報収集・共有に用いる。</p>
防火	<p>地域集合場所での情報等をもとに地域の被害状況を把握したうえで、消火班、消防団員が中心となってミニポンプや消火器等、資器材の準備を整え、初期消火活動を行う。あわせて、出火防止の呼びかけを行う。</p>
救出・救護	<p>地域集合場所での情報等をもとに地域の被害状況を把握したうえで、消防団と協力して、備蓄した救出用資器材等を活用し、救出・救護活動を行う。</p>
避難誘導	<p>予め手渡されている手挙げ名簿（災害時要援護者名簿）情報をもとに、地域の災害時要援護者の情報を確認する。</p> <p>また、民生・児童委員は、独自に作成している地図情報等をもとに、地域に住む災害時要援護者の情報を確認する。</p> <p>その後、両者の情報を共有して、災害時要援護者の安否確認及び避難支援を行う。</p>
給食・給水	<p>救援センターにおいて、給食・給水活動を行う。</p>

出典：豊島区地域防災計画より抜粋

① 訓練等活動状況

■ 防災訓練

地域防災組織の訓練は、各自治会で年1～2回実施されている。訓練内容としては、情報連絡訓練、消火訓練、救出・救護訓練（消防機関が主催）、救急救命講習（消防機関により小・中学校で定期的開催）、避難誘導訓練、避難所運営訓練、給食・給水訓練が実施されている。

図表 4-2-5 西巣鴨睦町会（消火訓練）



図表 4-2-6 南長崎五丁目町会
（池袋防災館での体験学習）



出典：豊島区町会連合会ホームページ、参照 URL：<http://toshimaku-choren.jp/>

■ 広報

訓練の実施について広報誌、としまテレビ（ケーブルテレビ）のほか、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、暮らしに役立つ情報のメール配信サービス：約1万人登録）を利用して、周知を図っている。

■ その他

高層マンション等の防災対策及び指導については、防火管理者に対して消防機関（東京消防庁）が指導・助言を行っている。

③ 地域防災組織に対する行政の支援

豊島区から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：5万円が配布される。

また、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る。

防災指導員は、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名が在籍している。

区は、防災行政無線により災害に関する正しい情報を伝達するため、地域防災組織のリーダー（防災部長、役員）宅等に戸別受信機を配備している。

④ 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ーとなって、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・協力を募っている。

豊島区は、周辺地域防災組織との連携体制の構築を支援している。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る。

(2) 東伊豆町 自主防災会の事例

【取り組み概要】

東伊豆町では、定期的に行政連絡会運営されており、国や県からの情報が行政から町会へ適宜提供されるため、行政と自治会、住民との信頼関係が強化されている。

また、自主防災会が実施する訓練企画の際には、過去の自主防災会で実施された訓練計画・報告などを参考にアドバイスを行っており、訓練実施に際の自衛隊、海上保安庁、警察、消防等の関係機関との調整を行っている。

【課題と対策】

発生が懸念される南海トラフを震源とする地震では、町の一部が浸水、孤立が想定されている。そのため、東伊豆町大川地区において、船舶を使用した救出救助訓練を行っている大川区漁師会は、伊東市八幡野漁師会と、漁船による緊急輸送活動に関する協定を締結しており、行政区をまたがった民間団体相互でネットワークを形成している。

また、災害時には、安全の確保を前提に、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る。

① 組織・体制

東伊豆町のすべての町会（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）にそれぞれ自主防災会が組織されている。

その内、東区等はホテル・旅館で町内会、自主防災会を設置しており、別荘地については、管理組合が町内会を組織している。

町会は複数の組により、組は複数の班により構成されており、班は概ね5世帯で構成されている。

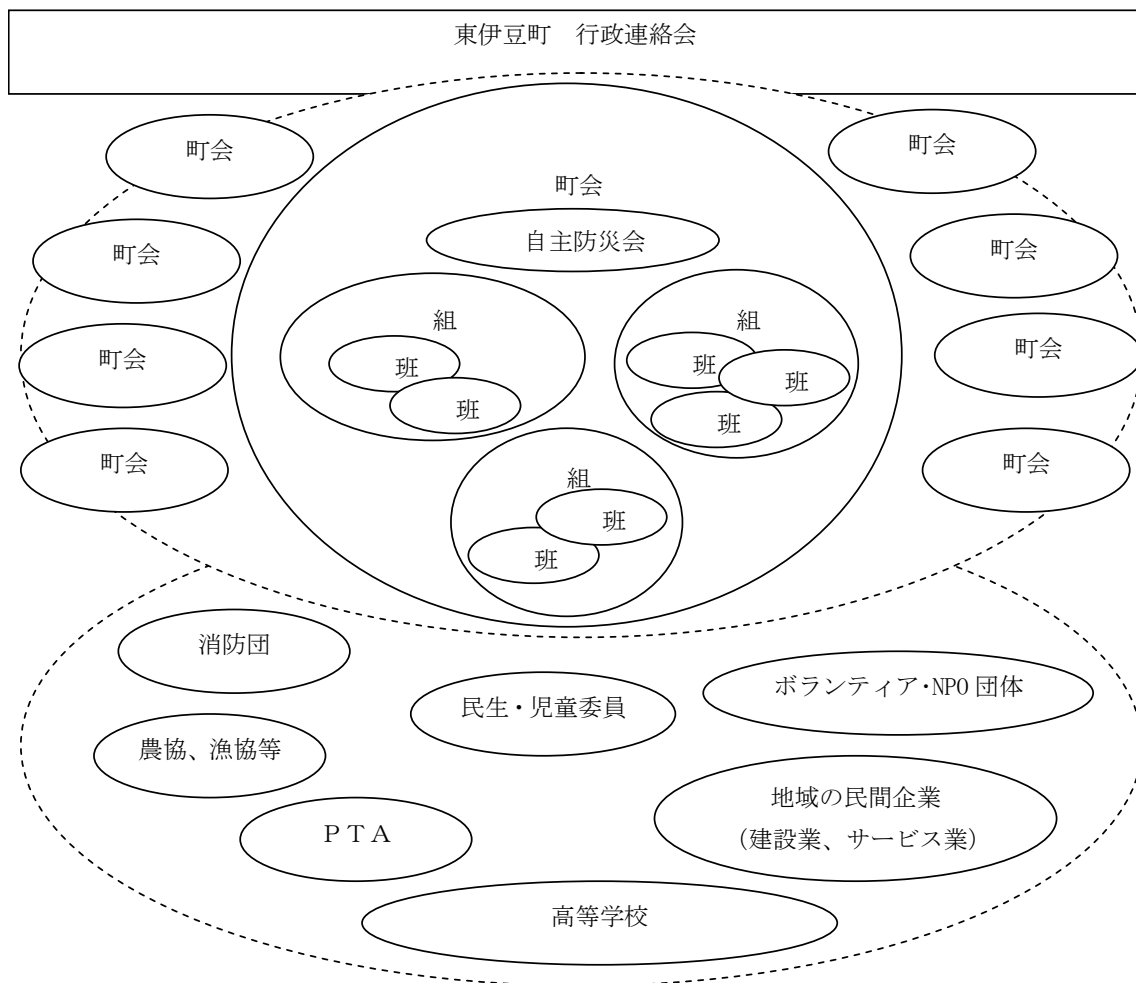
東伊豆町における町内会長（自主防災会の長）の平均年齢は概ね70歳と高齢であるが、防災に関して知識・ノウハウを有した役員が就任することとなっており、引継ぎには問題はない。

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）の防災協力会が行っている。

東伊豆町では、年に11回、各町会から行政連絡員が集まり、環境、福祉、産業等に関する行政連絡会を開催しており、防災活動に関しても、連絡会において訓練企画、判定会等が行われている。

行政連絡会では、国や県からの情報が行政から町会へ適宜提供されるため、行政と自治会、住民との信頼関係が強化されていると考えられる。

図表 4-2-7 防災ネットワーク構成と行政連絡会と町会（自主防災会）の関係



自主防災会の組織化促進のきっかけは、1978年に発生して伊豆大島近海の地震である。

伊豆大島近海の地震は、1978年（昭和53年）1月14日に、伊豆大島西岸沖約15kmを震源として発生した、マグニチュードは7.0の地震で、静岡県賀茂郡東伊豆町では、震度6相当の揺れが発生した。

図表 4-2-8 伊豆大島近海の地震における東伊豆町の被害概要

被害区分			被害状況
人的被害	死者		人
	行方不明		人
	負傷者	重傷者	人
		軽症者	人
計		人	
住家被害	全壊	棟	56
		世帯	56
		人	251
	半壊	棟	460
		世帯	478
		人	1998
	一部破損	棟	2097
		世帯	2125
		人	8053
非住家	公共建物	棟	6
	その他	棟	145
その他被害	文教施設		箇所
	病院		箇所
	道路		箇所
	河川		箇所
	水道		箇所
	崖くずれ		箇所
	鉄道不通		箇所
	通信被害		回線
罹災世帯数			世帯
被害総額			百万円

出典：東伊豆町総務課提供資料より抜粋

② 訓練等防災活動状況

東伊豆町では、町の総合防災訓練は実施していないが、各町会（自主防災組織）で年2回（9月、12月の半日8：00～12：00）に訓練を実施している。

訓練としては、応急救命講習、津波避難訓練、避難所運営訓練、リアカー、担架による搬送訓練、海上保安庁参加による海上輸送訓練、陸上自衛隊参加によるトラック搬送訓練が実施されており、町医師会によるトリアージ説明会も実施されている。

なお、ホテル・旅館で構成された自治会では、役員のみによる情報伝達訓練が実施されている。

また、1978年に発生した伊豆大島近海の地震において、大川地区は、主要道路が崩壊した際に、大川地区漁師会は自主的な判断で孤立した観光客等の海上搬送を実施した。

訓練内容として、救出救助訓練及び船を使った避難訓練やアマチュア無線家の協力のほか、中高生や地区在住の女性協力看護師が、民生委員（男性2名）と協力し合い、独居老人、災害時要援護者の見回りを実施している。

図表 4-2-9 大川港より搬送



図表 4-2-10 搬送中の漁船



出典：静岡県ホームページ 自主防災組織活動実践事例集

URL：http://www.e-quakes.pref.shizuoka.jp/manabu/jisyubou_jirei/index.html

③ 自主防災会に対する行政の支援

自主防災会への支援としては、活動運営費で9万円/年間が支給され、防災資機材に関しては、町購入のものを自主防災会に貸与している。（活動運営費と防災資機材購入で町としては年間500万円～600万円を負担）

自主防災会が実施する訓練企画の際には、過去の自主防災会で実施された訓練計画・報告などを参考にアドバイスを行っており、訓練実施に際の自衛隊、海上保安庁、警察、消防等の関係機関との調整を行っている。

また、自主防災会の求めに応じ、救出救助訓練、避難所運営訓練等に必要とされる資機材についても、町所有のものも貸与している。

④ 担い手の確保、活動継続にかかる工夫

東伊豆町大川地区において、船舶を使用した救出救助訓練を行っている大川区漁師会は、伊東市八幡野漁師会と、漁船による緊急輸送活動に関する協定を締結している。

災害時要援護者の受け入れとして、介護事業者10事業所から申し入れがあり、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るのは3事業所となっている。

また、静岡県では、静岡県地域防災力強化人材育成研修を行っており、その中で高校生防災リーダー育成研修会を開催し、災害時の防災活動の担い手としての啓発を進めている。

東伊豆町でも、災害時には、安全の確保を前提に、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る。

東伊豆町大川地区と伊東市八幡野漁師会といった行政区をまたがった民間団体相互でネットワークを形成し、防災活動を進めることは、効果的な方法である。

(3) 袋井市 自主防災隊の事例

【取り組み概要】

平成23年に発生した東日本大震災を踏まえて、防災対策に係る地域の意見集約を市民と行政のパートナーシップによって押し進め、地域の問題点や課題などを洗い出し、自主防災隊等の市民の意見を反映した、それぞれの地域における地震対策の取り組みの行動計画等を作成し、地域特性に応じた具体的な地震対策を実施している。

訓練企画、訓練実施等の指導・アドバイスを行うものとして、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）を配置している。

【課題と対策】

発生が懸念される南海トラフを震源とする地震に備えて、NPO、民間企業等と連携して、訓練を実施しており、多様な連携先と共同で訓練を実施している。

また、自主防災組織台帳の整備を行い、災害時の安否確認のほか、災害時に役に立つ資格を記入する欄を設けており、避難所等での直近の担い手の確保（例えば、看護師等の資格を有する住民の把握）を実施している。

① 組織・体制

袋井市は、東海地震への対応の一環として、昭和56年、静岡県自主防災組織活動マニュアル発刊を機に、本格的に自主防災隊の組織化をはじめている。

現在、自主防災隊は、自治会レベルで153組組織され、近接する複数の自主防災隊を束ねる組織として自主連合防災隊が24組が組織されている。

自主連合防災隊における会議は、最低でも年4回開催（期初取り組み計画、訓練計画検討、訓練実施前確認、年度総括）されている。

また、袋井市では、平成23年に発生した東日本大震災を踏まえて、防災対策に係る地域の意見集約を市民と行政のパートナーシップによって押し進め、地域の問題点や課題などを洗い出し、市民の意見を反映した、それぞれの地域における地震対策の取り組みの行動計画等を作成し、地域特性に応じた具体的な地震対策を実施している。

地域の問題点や課題などを洗い出しについては、袋井市災害対策本部の各支部19地区で、地震対策地域意見交換会を開催した。

地震対策地域意見交換会には、自治会連合会、自主連合防災隊、地域防災指導員、自主防災隊長、消防団、避難所施設代表者、民生委員、児童委員、PTA関係者、防災協力事業所等が参加した。

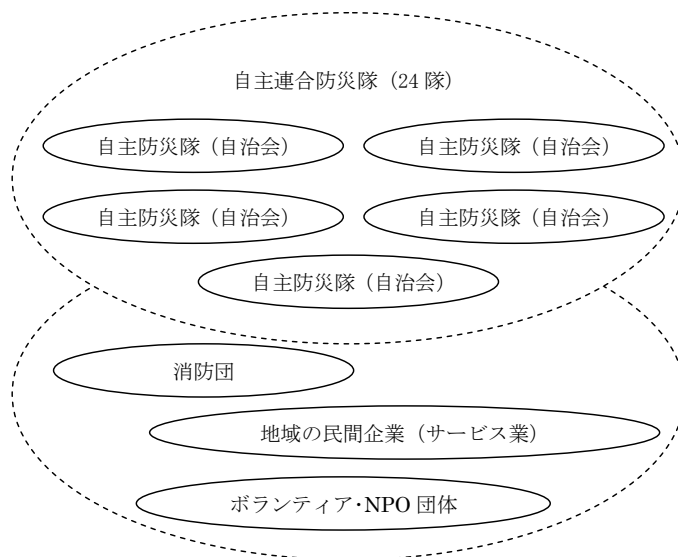


図表4-2-11 合同訓練の様子（写真奥のドーム状のものがバルーンシェルター）

静岡県ホームページ 自主防災組織活動実践事例集

URL：http://www.e-quakes.pref.shizuoka.jp/manabu/jisyubou_jirei/index.html

図表 4-2-12 防災ネットワーク構成と自主連合防災隊と自主防災隊の関係



② 訓練等活動状況

自主防災隊の訓練は、年 1～2 回実施されている。

内容としては、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を実施している。

また、地域防災訓練「公民館管内合同訓練」では、自衛隊、消防、警察等の協働で災害拠点病院への負傷者搬送、ヘリコプターや救助工作車を使用した救出救助訓練などにも参画している。

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)と共同しての防災訓練を実施している。

訓練では、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:ピースウインズ・ジャパン及びADRA Japan、難民支援協会)の協力の元、パティオ駐車場を会場にして消火訓練や炊き出し等を行うほか、上山梨地区の住民と従業員が協力して、避難所や救護所として使用されるバルーンシェルターを設営した。また、自主防災隊により、店内で発生した負傷者の搬送訓練を行われた。

③ 自主防災隊にかかる行政における支援

袋井市から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(平成23年度から9割補助)を行っている。

また、訓練企画、訓練実施等の指導・アドバイスを行うものとして、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)を配置している。

④ 担い手の確保、活動継続にかかる工夫

袋井市では、自主防災組織台帳の整備を行っている。自主防災組織台帳は、災害時の安否確認のほか、災害時に役に立つ資格を記入する欄を設けており、避難所等での直近の担い手の確保（例えば、看護師等の資格を有する住民の把握）に有効な取り組みであると考えられる。

さらに、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）を作成している。

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、その持ち主が被災している可能性が考えられるため、自主防災組織台帳と照らし合わせて安否の確認を行い、捜索・救助を実施する。

図表 4-2-13 自主防災組織台帳

記入例
自主防(自治会)台帳(個票) 〇〇〇〇 自治会 〇〇 班
(記入年月 平成 〇〇年 〇〇月)

世帯主		袋井太郎				避難先 自宅に住めなくなったとき	避難所 (〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇)		緊急連絡先(〇〇〇〇〇〇〇〇〇)	
住所		袋井市新屋一丁目1-1					電話 (43)2111			
住居状態		(ふりがな) 氏名		男・女	明・大・昭・平 年 月 日	血液型 ABO RH	昼間の居場所	緊急時の自主防への協力 可能=○ 不可能=x		防災上の参考事項 役に立つ資格・技能等 要援護者援護理由等
1	袋井太郎	男	明・大・昭・平 15・12・4	A	+	自宅	○	○	アマチュア無線	
2	花子	女	明・大・昭・平 17・5・18	O	+	自宅	○	○	元看護婦	
3	一郎	男	明・大・昭・平 40・7・20	A	+	〇〇〇〇(株)	x	○	消防団員	
4	春子	女	明・大・昭・平 42・9・15	B	+	(有)〇〇〇〇	x	○	栄養士	
5	二郎	男	明・大・昭・平 55・5・19	A	+	〇〇〇〇大学	x	○		
6	五平	男	明・大・昭・平 4・6・3	A	+	自宅	x	x	要援護(寝たきり)	
7										
8										

(注) ○緊急時の自主防への協力……協力可能な方は、該当欄に○印を記入してください。
○防災上、役に立つ資格・技能等……(例)元消防団員、保健師、助産師、看護師、元警察官、元自衛官、整体師、整骨師、栄養士、調理師、救急・水難救助資格、アマチュア無線など。
○要援護者理由……援護を要する家族がいる場合、その理由を記入。(寝たきり、歩行障害、視力障害など)

出典：袋井市総務部防災課提供資料

図表 4-2-14 上山梨自主防災カード



出典：静岡県ホームページ 自主防災組織活動実践事例集

参照 URL: http://www.e-quakes.pref.shizuoka.jp/manabu/jisyubou_jirei/index.html

(4) 調布市 まちづくり協議会の事例

【取り組み概要】

まちづくり協議会で実施される防災活動については、協働推進課と防災課等が協働で実施しており、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っており、訓練実施に際の関係機関との調整を行っている。

また、町会単位よりも広い小学校区において、広く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となっている。

【課題と対策】

広く防災ネットワークを形成する場合、個人が担い手となる団体に重複して所属している場合が多いため、個人としてどちらの団体で活動、支援するかなど、活動の実効性についての事前確認・検討を行っている。

また、まちづくり協議会発足当初、一部地区協議会に関する認知度不足により、新規の参加者の取り込みに時間・労力を要したこともあり、地区の防災活動内容や有効性について広く周知し、活動への理解を促進する取り組みも重要とされる。

① 組織・体制

調布市では、町会単位の自主防災組織とは別に、小学校区単位をひとつのエリアに、まちづくり協議会を設置している。

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、多様の団体がそれぞれの目的に応じた活動を行っており、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ある。

調布市まちづくり協議会は、平成11年に石原小学校地区協議会が発足して以来、現在、市内に13の協議会が活動している。

協議会活動として、総会は、毎年6月に各協議会代表者が集まり、調布市で開催されており、協議会連絡会議は2ヶ月に1回に開催されている。

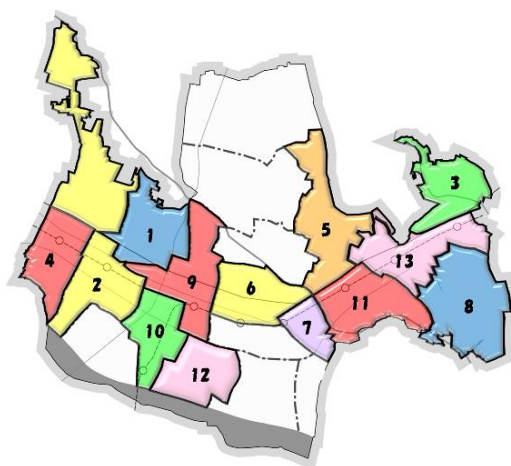
協議会総会では、各協議会の昨年度決算報告、当該年度の計画の説明、協議会連絡会議では、協議会から調布市への要望や調布市から協議会への依頼等に関する意見交換が行なわれる。

また、各協議会における会合は、概ね月1回開催されており、各協議会は、役員会と運営委員会で構成されている。

まちづくり協議会の活動内容としては、以下に示すように、多岐にわたっている。

- 住民や団体の交流を目的としたイベントの企画や協力、広報紙の発行など
- クリーン作戦や街並みの保存など、住みよいまちづくりを目的とした環境づくり
- 安全・安心なまちづくりを目指した防災訓練や防犯講習会、地域パトロールなどの実施
- 高齢者、障害者、児童などへの福祉サービスを目的とした地域福祉活動
- 地域住民の健全な心身づくりのためのスポーツ、レクリエーション活動
- 住民の芸術、文化活動を通じてのまちづくり等

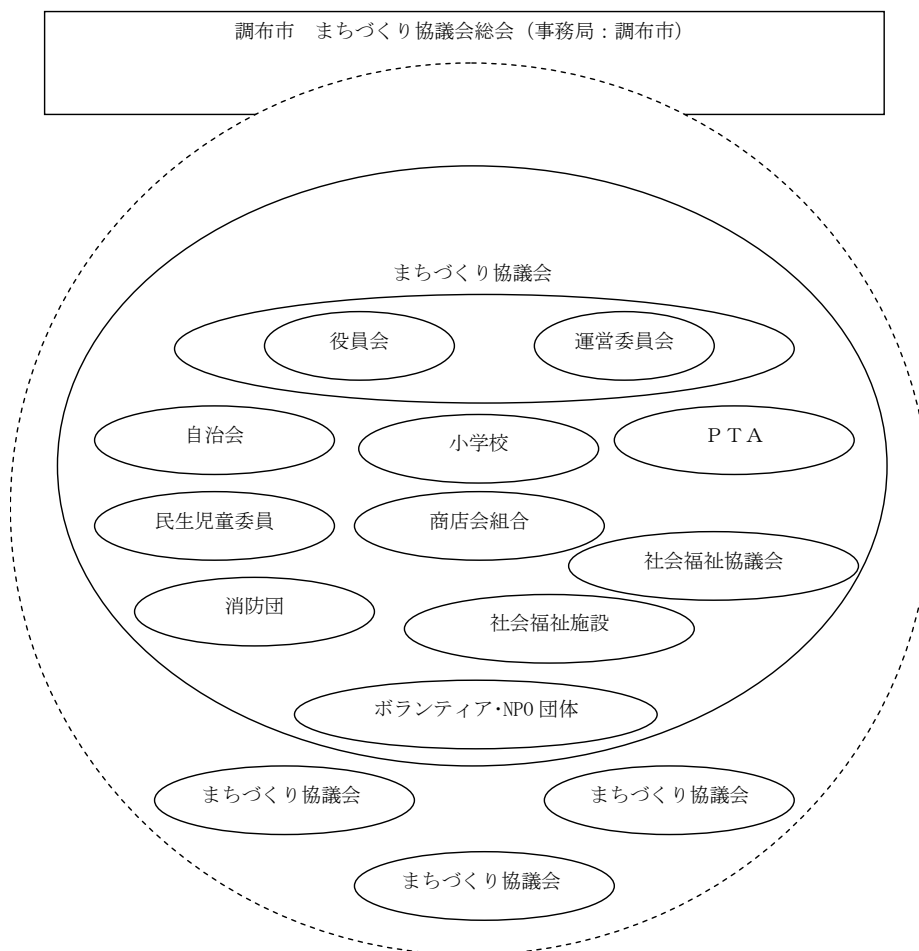
図表 4-2-15 まちづくり協議会 学区域図



図表 4-2-16 まちづくり協議会一覧

名称	学区域	設立
石原小学校地区協議会	石原小学校区	平成 11 年 2 月
上石原まちづくり協議会	第三小学校区	平成 12 年 10 月
緑が丘・仙川まちづくり協議会	緑ヶ丘小学校区	平成 13 年 6 月
飛田給小学校地区協議会	飛田給小学校区	平成 15 年 2 月
上ノ原まちづくりの会	上ノ原小学校区	平成 16 年 5 月
八雲台小学校地区協議会	八雲台小学校区	平成 17 年 6 月
こくりょう・みんなの広場	国領小学校区	平成 19 年 4 月
若葉学校地区協議会	若葉小学校区	平成 21 年 3 月
いっしょうふれあいネットワーク	第一小学校区	平成 21 年 4 月
富士見台地区協議会	富士見台小学校区	平成 22 年 3 月
ちょうわ地区協議会	調和小学校区	平成 23 年 3 月
布田小地区ハッピータウン協議会	布田小学校区	平成 23 年 7 月
さずな (滝坂小地区協議会)	滝坂小学校区	平成 24 年 3 月

図 4-2-17 まちづくり協議会総会とまちづくり協議会の関係



② 訓練等防災活動状況

富士見台地区協議会では、水ポンプを用いた「災害時水供給」のルールを作成、若葉学校地区協議会では、防災マップを作成している。

東日本大震災を踏まえて、平成 24 年、緑ヶ丘・仙川まちづくり協議会では、検討委員会を設け、東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った。また、団体に重複して所属している人々が多いため、個人として、災害時には、どちらの団体で活動、支援するのか、どのような支援を行うか、について確認検討を行っている。

また、各協議会とも年 1 回は、防災訓練を実施している。

八雲台小学校区域を対象とした防災訓練では、災害救助犬を招いて、防災訓練のプログラムに組み入れるなど、より多くの地域の方々に参加してもらうための工夫を行っている。

図表 4-2-18 災害救助犬を招いた防災訓練
(八雲台小学校区域)



図表 4-2-19 総合防災訓練での煙体験
(富士見台地区協議会)



③ 協議会にかかる行政における支援

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（地区担当4名）を中心に、テーマごとの環境、防災、福祉部局等が協力し行っている。

協議会の活動に対して、ひとつの協議会当たり、50万円/年間が助成されている。

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ており、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っており、訓練実施に際の関係機関との調整を行っている。

訓練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する。

④ 担い手の確保、活動継続にかかる工夫

町会単位よりも広い小学校区において、緩やかな連携下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となる。

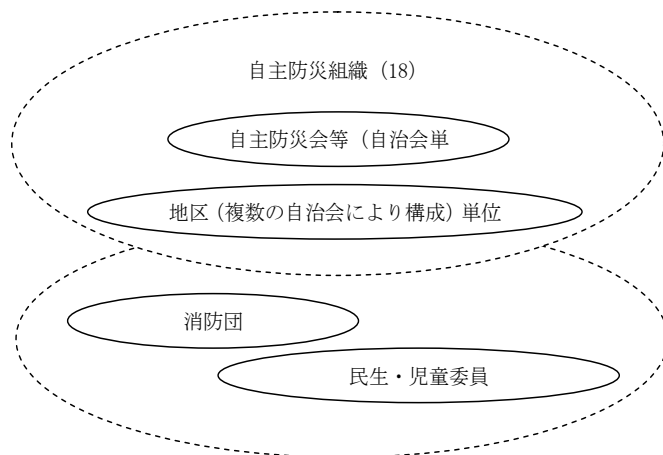
また、まちづくり協議会発足当初、一部地区協議会に関する認知度不足により、新規の参画者の取り込みに時間・労力を要したこともあり、地区の防災活動内容や有効性について広く周知し、活動への理解を促進する取り組みも重要とされる。

(5) 安来市 自主防災組織の事例

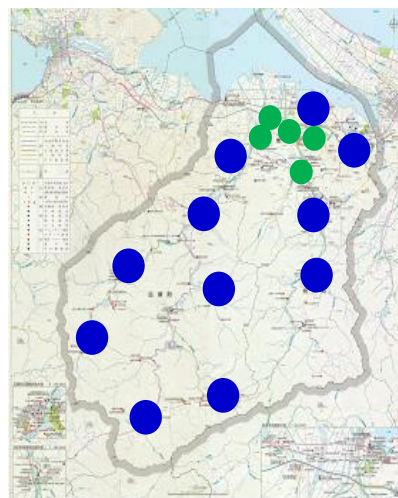
<p>【取り組み概要】</p> <p>安来市では、平成 22 年度から危機管理課が、各自主防災組織の求めに応じ、地区において出前講座を企画・実施している。また平成 24 年度より、東日本大震災を踏まえ、自主防災組織の長を対象に防災指導者講習会を企画・実施している。</p> <p>自主防災組織は、あくまで自主的な組織であるため、活動が重い負担になったり、参加者が限られている場合、継続性がなくなるようなこともあることを考慮し、地区の行事開催に合わせて、防災活動を実施する工夫を行っている。</p>
<p>【課題と対策】</p> <p>人口減少、高齢化が顕著な地区が存在しており、高齢者自らが防災活動の担い手となるため、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・訓練を行っている。</p> <p>また、自主防災組織の活動の継続性確保として、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、必ず次期会長（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負担分担にかかる配慮・工夫が行われている。</p>

① 組織・体制

図表 4-2-20 防災ネットワーク構成



図表 4-2-21 自主防災組織位置図



出典：安来市総務部危機管理課提供資料より抜粋

安来市では、高齢者で、かつ日常生活をする上において介助を必要とする以外の高齢者は、災害時等において豊富な知識や経験を生かし、率先して活動の担い手になるよう啓発を行っている。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る。島根県は、土砂災害危険箇所が全国で3番目に多く、安来市も、古くから土砂災害、水害が繰り返し発生している。

② 訓練等防災活動状況

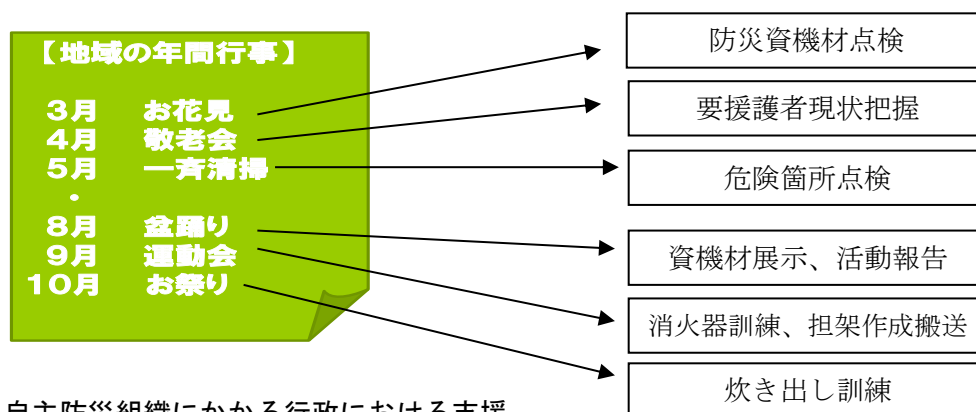
自主防災組織の訓練は、年 1~2 回実施されており、訓練企画についての助言・指導は、消防機関（安来市消防本部）が、訓練では消防機関、警察が参加している。

日頃から行う活動（防災）として、防災知識の習得、地域の危険な場所の点検、災害防止のための備え、災害時要援護者の把握、災害時に行う活動（減災）として、情報収集・伝達、避難誘導、初期消火、炊き出しを行うこととしている。

また、自主防災組織は、あくまで自主的な組織であるため、活動が重い負担になったり、参加者が限られている場合、継続性がなくなるようなこともあることを考慮し、地区の行事開催に合わせて、防災活動を実施する工夫を行っている。

地域での防災活動の日常化、平凡化には、派手なイベントを開催するより、平凡で、地味でもそれを持続することが地域の防災力につながると考えている。

図表 4-2-22 地区の行事開催に合わせた防災活動の実施



③ 自主防災組織にかかる行政における支援

安来市では、活動の支援、資機材購入の補助のほか、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る。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る。

また、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・実施している。

参加者（自主防災組織の長）は 20 名で、期間は 2 日間（座学 1 日、実技 1 日）で、実技の普通救命講習では、救急隊到着前に必要となる救命活動を重視し、心臓マッサージ、人工呼吸、気道確保、AED 使用について実技講習を行っている。

また、平成 23 年度から、自治会代表者連合会が主催し、安来市自主防災研修大会を実施しており、各自治会の防災活動が報告され、情報の共有化がなされている。



図表 4-2-23：安来市自主防災研修大会（平成 23 年度）

URL: うなみ交流センターホームページ

<http://www2.city.vasugi.shimane.jp>

図表 4-2-24 地区において出前講座の概要

【実績】	
平成 22 年度	19 件
平成 23 年度	47 件
平成 24 年度	30 件 (平成 24 年 12 月末現在)
【講座内容】	
災害について	島根県の過去の豪雨災害
	土砂災害の種類
	土砂災害の前兆現象
	土砂災害の特徴 (避難のしやすさ、しにくさ)
	土砂災害から身を守るためのポイント
	自然災害への備え
自主防災組織の活動について	自主防災組織の活動
	“防 災” 活動の進め方
	“減 災” 活動に向けて
	市内の自主防災組織結成状況
	防災上の「お年寄り」とは・・・
やすぎ市民防災マップ	
防災・災害情報の入手方法	

出典：安来市総務部危機管理課提供資料より抜粋

図表 4-2-25 安来市防災指導者講習会カリキュラム

1 日目	
オリエンテーション	安来市総務部危機管理課
講 義	『安来市の災害実績』安来市総務部危機管理課長 危機管理監
講 義	『土砂災害について』島根県土木部砂防課
講 義	『防災気象情報の利活用について』松江地方気象台
講 義	『安来市の防災対策』安来市総務部次長 統括危機管理監
事務連絡	安来市総務部危機管理課
2 日目	
講 話	『東日本大震災被災地の現状』安来警察署
講 義	『災害時要援護者施策』安来市健康福祉部福祉課長
講 義	『放射線の基礎知識及び原子力防災』島根県総務部原子力安全対策課
実 技	『普通救命講習』安来市消防本部警防課
実 技	『基本結索・消火器使用法』安来市消防本部予防課

出典：安来市総務部危機管理課提供資料より抜粋

④ 担い手の確保、活動継続にかかる工夫

自主防災組織の活動の継続性確保については、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、必ず次期会長（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負担分担にかかる工夫が行われている。

第5章 地域防災におけるネットワークの形成・運営の課題と方策

5. 1 地域防災におけるネットワークの有効性と可能性

本章では、本調査研究のまとめとして、災害に対する住民の共助の育成という観点から、防災ネットワークの有効性と可能性、課題、取り組み方策のあり方を検討していく。まず本節では、防災ネットワークにどのような有効性があるのか、そして、ネットワークに対し、どのような組織がどのような役割を果たす可能性があるのかを検討したい。

5.1.1 防災ネットワークの有効性

これまでわが国では、自主防災組織を整備することによって、災害に対する住民の共助の育成を進めてきた。だが、近隣関係の希薄化や高齢化などの社会的環境の変化により、自主防災組織そのものが高齢化、マンネリ化などの様々な問題を抱えるようになってきている。第2章のまとめで確認したように、こうした地域防災の現状に対し、防災ネットワークには次のような有効性があるものと考えることができる。

■ 参加者の確保

町会・自治会の活動への参加者が減る中、参加者の確保は自主防災組織においても大きな問題となっている。防災ネットワークは、町会・自治会以外の組織やそのメンバーを防災活動に取り込むことで、防災活動への参加者の確保に繋がる可能性がある。

■ 高齢化対策

自主防災組織への参加者の減少に付随して、メンバーの高齢化という問題も生じている。たとえば、PTA や小中学校・高等学校などの教育関係組織との連携により、生徒や若い父兄などの参加が得られれば、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

多くの自主防災組を担う町会・自治会は、防災活動以外にも多くの活動を担っている。防災ネットワークを通じて、町会・自治会以外の地域組織の参加が得ることができれば、そうした負担の軽減に繋がる可能性がある。

■ 活動のマンネリ化対策

また、地域組織間のネットワークは、必ずしも防災分野でのみ見られるものではない。中には、他の活動を目的とする組織間のネットワークが防災活動に転用される場合や、逆に防災活動を目的とするネットワークが、他の目的を持つ活動に転用される場合もある。こうして、組織間のネットワークが、ただ防災活動だけでなく様々な分野の活動に活用されることで、活動のマンネリ化対策に繋がる可能性がある。

5.1.2 連携・協力対象となりうる組織・団体

防災ネットワークに上記のような有効性があるとして、実際にどのような組織・団体間の連携・協力を構築すれば良いのだろうか。アンケート調査結果では、連携・協力の多くが①町会・自治会を中心とし、また②その多くが消防団、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・協力していることを確認した⁴¹。では、これらの組織・団体はどのように防災活動に取り組み、またこれらの組織・団体が防災活動に取り組むことに、どのようなメリットがあるのだろうか。

(1) 防災まちづくり大賞の優良事例

日頃、消防・防火活動に取り組む消防団はともかく、小中学校・高等学校、PTA、民生委員・児童委員、社会福祉協議会は、一見すると防災とは全く関係のない組織・団体である。以下では、防災まちづくり大賞の優良事例をもとに、防災活動に対するこれらの組織・団体の取り組みを確認する⁴²。なお連携・協力に参画する可能性を有した組織・団体として、大学の例も加えている。

■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箇所が把握され、作成した「校区防災マップ」は保護者にも配布されている。

■浦安市西地区民生委員児童委員協議会（千葉県浦安市）の例

千葉県浦安市は、三方を海と河川に囲まれ、4分の3が埋立地からなる。こうした地震に対し不利な立地条件に対し、浦安市西地区民生委員児童委員協議会では、「福祉と防災を結んだ『災害時における要援護者の救護対策』」に取り組んでいる。

⁴¹ 例えば、最も多くの組織・団体が連携する広く - 強いネットワークでは、小中学校・高等学校が 74.4%、消防団が 69.8%、民生委員児童委員が 65.1%、PTA が 58.1%、社会福祉協議会が 46.5%の事例で参画している。詳細は本報告書 41 頁を参照。

⁴² 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」を参考にしている。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)。

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る⁴³。こうした日頃の活動に基づく民生委員・児童委員の人的ネットワークを災害時にも発揮できるよう、同協議会では委員自らの防災教育・防災対策⁴⁴、災害時要援護者の把握、自主防災組織との情報共有等の活動を行っている。

■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、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。

⁴³ 民生委員法第14条及び児童福祉法第17条。

⁴⁴ 実際、東日本大震災では民生委員・児童委員が安否確認や避難誘導を行っている中で犠牲になるケースも見られ、まずは民生委員・児童委員が自らや家族の身を守るための防災教育、災害対策は重要であると考えられる。次を参照。「全国民生委員児童委員連合会ホームページ 東日本大震災被災地 支援活動」<http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/hisaichishien/index.html>（最終確認日 2013年3月1日）

(2) 組織・団体の持つ資源

これらの事例を踏まえながら、こうした組織・団体がなぜ地域の防災活動における連携対象となりうるのか、組織・団体の持つ資源の観点から検討する。

■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なく、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る。

特に、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あり、日頃の防災活動での小中学校・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る。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である。中高生には大人同様の体力を持つ生徒も少なくなく、防災教育によって生徒の安全が確保さえできれば、防災活動の即戦力ともなりうる。

■PTA

薩摩川内市立佐西小学校の例に見られたように、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る。第一に、一般的に大人が目線が反映されがちな地域の防災活動に対し、児童・生徒などの子どもの目線も取り入れることである。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ない。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すと同時に、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ることができる。

■民生委員・児童委員

先述のとおり、民生委員・児童委員は民生委員法及び児童福祉法に基づき、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る。民生委員・児童委員がこうした活動によって作ってきた人的なネットワークや情報は、例えば災害発生時には避難や安否確認等の局面で、有効に発揮するものと考えられる⁴⁵。

■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」行っている組織である。こうした福祉サービスの供給を行いながら、社会福祉協議会は、民生委員児童委員同様、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。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とのネットワークを有している。

⁴⁵ たとえば、東日本大震災での民生委員児童委員の活動の状況については、次を参照。「全国民生委員児童委員連合会ホームページ 東日本大震災被災地 支援活動」
<http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/hisaichishien/index.html>（最終確認日 2013年3月1日）。

■大学

大学の教員は、その多くは先進的、専門的知識を有する研究者でもある。大学との連携は、こうした人的資源やネットワークを地域の防災活動に取り入れることを意味する。また大学に通う学生は、北九州市泉台校区市民防災会の例のようにボランティアとして活動してくれる場合もある。

このように、こうした組織・団体はそれぞれ異なった資源（施設・設備、ネットワーク、情報等）を保有しており、それぞれ日頃の防災活動や災害時の活動に有効に活用しうるものである。防災ネットワークの構築とは、ただ地域の組織が連携・協力するというだけでなく、そうした組織が持つ様々な資源を防災活動に結び付けていくということであるということができよう。こうしたネットワークが機能することで、自主防災組織単独で活動するよりも有効な災害対策を実施することが可能であると考えられる。

5. 2 地域防災におけるネットワークの課題

ここまで見てきたように、防災ネットワークには参加者の確保、高齢化対策、町会・自治会の負担軽減、活動のマンネリ化対策など、現在、地域の防災活動が抱える問題への有効な解決策を示すものである。だが、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だろうか。

5.2.1 ネットワーク形成に関する課題

(1) ネットワークの立ち上げの困難

■ 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」、「地域ごとに消防団分団が存在しているため、個々の組織が連携して防災活動には取りくんでいない」等、連携の必要が見出せないとの回答のほか、

■ 中心的な組織の不在

「自主防災組織の組織化が進んでいない」といったネットワーク構築の基盤となる組織の設置の問題があげられている。都市では、「平常時からの組織間の交流・活動の停滞」、「組織間の防災意識に関する温度差があり、調整が困難」、「住民組織と企業等の接点が無く、連携・協力について中心となる役割を担う人材の不足」等の平素からの地域コミュニティ活動の不活発、住民の防災意識の違いが課題としてあげられる。

地方では、「高齢化、過疎化が著しく、組織の維持や個々の活動ができない」が課題としてあげられる。

(2) 地域ごとの組織の偏在

都市では、住民組織以外の民間企業やNPOなど、力を有する組織が多く所在するため連携を図る環境があるが、地方では、限られる住民団体での防災活動に関して発災時に機能不全に陥らないような、狭くても、強い連携体制の構築が課題としてあげられる。

5.2.2 ネットワークの促進・維持に関する課題

(1) 担い手の確保

アンケート調査では、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、「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る。

■ 関心の低さ

特に都市では「新興住宅地やアパート等が立地する地域等での自治組織への加入率の低下」といった住民の地域コミュニティへの関心に低さが課題としてあげられている。

■ 高齢化率の高さ

また、地方でネットワークに参画可能な団体が多くない地域などでは、自主防災組織と組織を構成する高齢者等のみで防災活動の一部を行わざるを得ない状況が発生することも想定される。

(2) 防災活動に関するノウハウや知見の蓄積の継承

アンケート調査では、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る。

(3) 自治体 - 自主防災組織相互との連携

地域防災におけるネットワークの活性化や維持については、自治体 - 自主防災組織相互との連携は前提であり、発災時の円滑的な防災活動を実施する上で不可欠である。

(4) 防災活動継続にかかる資金不足

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、多くの自治会もしくは町会が会費徴収により、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る。

5. 3 課題への取り組み方策

5.3.1 ネットワークの立ち上げにかかる工夫

(1) 住民、ネットワーク参画団体等への防災活動内容等の周知

自治体は、各種団体や住民相互における防災意識の共有化を目的として、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、活動への理解を促進する。

(2) 自主防災組織、自治体協働でのネットワーク参画団体の招聘

広いネットワークを組成する場合、多様な団体への担い手の参画・協力の依頼は、顔に見える関係の構築の意味からも、自主防災組織が実施し、担い手の候補団体に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る。

(3) 生活の場と営みの機能の結びつきを考慮したネットワーク組成

強いネットワークを組成する場合、自治体は、生活の場としての自治会や町会、営みの機能としての消防団、NPO、民間企業等の結びつきを意識した構築が重要である。

5.3.2 ネットワークの促進・維持にかかる工夫

(1) 担い手の確保

➤ 様々な地域行事との抱き合わせ開催

自主防災組織は、防災活動が大きい負担となる場合、参加者が限られている場合等、地区の行事に合わせて開催するなど、継続性を考慮した防災活動を実施する工夫が必要である。

➤ 高齢者が防災活動の担い手となる取り組み

自治体において、高齢者自らが防災活動の担い手とする取り組みを行う場合には、安来市の取り組み事例に示すような、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・訓練を行うことが重要である。

➤ 自主防災組織台帳

自治体において、個人情報保護に留意しながら、自主防災組織台帳等を作成して、避難所等での直近の担い手の確保等を円滑に行う仕組みを構築しておくことも有効である。（袋井市の取り組み事例）

(2) 自主防災組織等の体制維持

➤ 幹部の負担軽減

地方の人口減少、高齢化が顕著な地区については、自主防災組織の活動の継続性確保策として、「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、必ず次期会長（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」などの負担分担軽減にかかる配慮・工夫が必要である。（安来市の取り組み事例）

- **災害時におけるメンバーの所属の確認**

メンバーが複数の団体に重複して所属するような自主防災組織等では、災害時に各メンバーがいずれの団体で活動、支援するかを精査し、活動の実効性についての事前確認検討を行うことが望ましい。
 - **キーパーソンの育成**

自治体は、自主防災組織の長を対象に防災指導者講習会等を企画・運営し、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が必要である。（安来市の取り組み事例）
- (3) 防災活動に関するノウハウや知見の蓄積の継承**
- **消防職員等のOBの活用**

災害対応の経験が豊かな消防OB等の防災指導員を配置して、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、防災活動を強化していく上でも重要である。（豊島区や袋井市の取り組み事例）
 - **過去の防災関係文書の保管・活用**

自治体は、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て、事象防災組織が閲覧可能な環境を構築しておくことが必要である。（調布市、袋井市、東伊豆町の取り組み事例）
- (4) 自治体 - 自主防災組織相互との連携強化**
- **場（意見交換会、交流会等）の提供**

袋井市の事例では、東日本大震災後、防災対策の見直しの際に、地震対策地域意見交換会を開催して、自主防災組織及び関係団体からの意見を聞き、地域の問題点や課題などの洗い出しを行い、対策の検討が進められた。自治体は、地域をよく知り、発災時に防災活動に取り組む団体の意見を十分に収集・意見交換し、防災対策に反映させる施策決定プロセスをとることが重要となる。
 - **関係部局（まちづくり部局、福祉部局、消防等）との連携**

調布市の事例では、まちづくり協議会に対して、関係部局相互が協力して支援・調整を行っている。広い連携を組成する場合、必要に応じて、自治体内関係組織の垣根を越えた協働体制が必要である。
 - **活動内容の標準化**

豊島区の事例では、自主防災組織は、自主的な組織であるが、地域防災計画で地域防災組織の役割を明記している。自治体においては、町会単位を超え、広い連携を行う場合には、地区ごとの防災力を一定に保つための、活動内容の標準化を図るなどの工夫が重要である。

表：地域防災におけるネットワークの課題と取り組み方策

	課題	取り組み方策	
ネットワーク 共通	新たな地域防災におけるネットワークの立ち上げの困難さ	自主防災組織は、自助の前提であるとともに、地域防災ネットワークを構築する場合は、他地区の救援等、共助の要となるため、自治体は、町会、自治会への声がけ、情報提供等を定期的に行い、組織率向上に努める 多様な団体への担い手の参画・協力の依頼は、自主防災組織が実施し、担い手の候補団体に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る。（豊島区の取り組み事例）	
	ネットワーク参加団体の偏り	地域防災におけるネットワークの拡大において、自治体は、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、活動への理解を促進する。	
	担い手の確保の困難さ	活動が大きい負担になる場合等、継続性を考慮し、地区の行事開催に合わせて、防災活動を実施する工夫が必要である。 個人情報保護に留意しながら、自主防災組織台帳等を作成して、避難所等での直近の担い手の確保等を円滑に行う仕組みを構築しておくことも有効である。（袋井市の取り組み事例）	
	リーダーシップの育成	防災活動を維持させるには、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が必要である。（安来市の取り組み事例）	
	防災活動に関するノウハウや知見の蓄積の継承	災害対応について経験豊富な消防OB等の防災指導員を配置して、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重要である。（豊島区、袋井市の取り組み事例） 自治体は、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て、事象防災組織が閲覧可能な環境を構築しておくことが必要である。（調布市、袋井市、東伊豆町の取り組み事例）	
	自治体 - 自主防災組織相互との体制強化	地域をよく知り、発災時に防災活動に取り組む団体の意見を十分に収集・意見交換し、防災対策に反映させる施策決定プロセスをとることが重要である。 広い連携を組成する場合、必要に応じて、行政内組織の垣根を越えた体制づくりが必要である。（調布市の取り組み事例）	
	防災活動継続にかかる資金不足	NPO、民間企業等多様な連携先と共同で訓練を実施することにより、訓練等の活動の充実を図ることが重要である。（袋井市の取り組み事例）	
	広く-強い ネットワーク (都市型)	新たな地域防災におけるネットワークの立ち上げの困難さ	広いネットワーク構築する場合は、町内会、町会ごとの防災力を一定に保つための、活動内容の標準化を図り、域防災計画で地域防災組織の役割を明記するなど工夫が重要である。（豊島区の取り組み事例）
		担い手の確保の困難さ	個人が担い手となる団体に重複して所属している場合が多いため、個人としてどちらの団体で活動、支援するかなど、活動の実効性についての事前確認検討を行うことが望ましい。（調布市の取り組み事例）
狭く-強い ネットワーク (地方型)	新たな地域防災におけるネットワークの立ち上げの困難さ	自治体は、生活の場としての自治会や町会、営みの機能としての消防団、NPO、民間企業等の結びつきを意識したネットワーク構築が重要である。	
	担い手の確保の困難さ	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・訓練を行うことが重要である。（安来市の取り組み事例）	
	リーダーシップの育成	人口減少、高齢化が顕著な地区については、自主防災組織の活動の継続性確保として、会長・役員人事において負担分担軽減にかかる配慮・工夫が必要である。（安来市の取り組み事例）	

【参考資料】

参考資料 1 「地域社会の防災ネットワークに関する検討委員会」名簿

委員長 中村 功 東洋大学大学院社会学研究科 教授
委員 伊藤 廉 財団法人 日本防火・危機管理促進協会 理事長
〃 鶴飼 進 横須賀市市民安全部危機管理課 課長補佐
〃 谷延 正夫 北九州市消防局門司消防署 警防第二担当課長
〃 福田 充 日本大学法学部 教授
事務局 財団法人日本防火・危機管理促進協会、みずほ情報総研株式会社

「地域社会の防災ネットワークに関する調査研究作業部会」名簿

作業部会員 福田 充（日本大学法学部 教授）
作業部会員 宮脇 健（日本大学法学部助手、尚美学園大学兼任講師）
事務局 財団法人日本防火・危機管理促進協会 みずほ情報総研株式会社

参考資料2 アンケート調査Q11回答結果

: 代表地区での連携・協力が始まった経緯

	当市では、複数の町内会で地域毎に組織された市民委員会において、親睦と連帯、地域課題の発見と解決など、地域の実情に応じた主体的な活動を行っている中で、市民委員会会長が率先して連携・協力に係る企画・運営や地域防災コミュニティ活動を推進する防災委員会の設立など会長の強いリーダーシップによることから。
	北見市において、少子高齢化社会に対応して、地域協働による市民主体のまちづくりを進めており、市民協働組織の設立を推進している。その中で本地域で積極的に設立し、活動の一部として安全・安心部会が中心となり、防災訓練を実施するなど、安全・安心の地域づくりを推進している。
	不明（昭和33年5月に大火、昭和63年8月に水害で大きな被害を受けている）
	青年会議所の企画
	智恵文八幡地区が平成24年2月3日土砂災害警戒地域に指定された。
	中学校から防災訓練を実施したいという話があり、市と企画し、小学校や町会を交えた防災訓練を行った。
	地域防災スクールのモデル業事として、同地区の西小学校が指定され、これに伴い学校と同地区住民（町内会）が連携して開催協力が始まった。
	地域の教諭（校長）の呼びかけ
	地区的に、津波や急傾斜地の崩壊など災害に対する意識が高い所である。そのため、地域が一体となって防災活動に積極的である。
	行政からの呼びかけにより、民生委員・児童委員協議会を中心に福祉団体・町内会・関係機関が集まり、「高齢者見守りサポート事業（孤独死防止事業）」として発足（H22.5）後に災害時の避難支援についても折り込み、各町内会の協力により、手上げ方式の「福祉防災台帳」と「福祉防災マップ」を作成した。
	平成18年8月の大雨災害を受け、行政等の指導等もあり、穂別富内地区の3自治会による自主防災組織を立ち上げ、防災講演会等を協力して行い活動している。
	・平成22年度に、行政からの要請で、災害時要援護者への避難支援の協力協定を結んだ。・今年度、津波避難計画を案 策定し、自治会ごとの地域計画（避難計画、避難経路、避難方法等）を策定した。
	自治会より、今回の津波浸水予測図の発表を受け、自治会が設定した高台への避難経路を確認したいとの要請により始まった。
	生涯学習のイベントを通じて、防災の取組みを行うようになった。
	災害はいつ発生するかわからない、地域内にある自治組織（町内会）と学校（高校）が連携する事で災害弱者を少しでも支援する事が出来るのではとの教訓から。
	震災を機に、災害対応力の向上および防災意識の高揚を関ることを目的として、行政からの要請に応じて連携協力が始まった。
	その地区の町内会が集まり自主防災組織を結成し、日頃から災害への対応の必要性を感じていたから。
	柏地区は町内会単位での自主防災組織の組織率が高いことと、この地区に立地している大型商業施設であるイオンモールの「もちづくりのため地域貢献する」という経営理念や行政の立場が合致したため。
	人口減少、高齢化、消防団員減少の危機感から。
	行政からの要請に応じて連携協力が始まった。
	各行政区での自主的発生
	東日本大震災をきっかけとして、自分たちの地域を自分たちで守ろうという意識が強まったことにより、町内会・自治会等を単位とした自主防災組織の発足・活動・連携が盛んとなった。
	全生地区は、明治時代に地域活動が組織された。昭和50年代に区画整理が施行され、平成6年に住宅地整備、平成14年には市施行の区画整理事業等により世帯数が増えてきた。全

生地区連合会は全生1～3、5の4つの地区会で組織している。(全生4地区は、市営住宅)
実際に起きた災害の反省から
自助・共助の概念から
行政からの要請に応じて防災訓練への参加・協力が始まった。
東日本大震災の教訓から
土砂災害警戒区域に指定されていた為
自主防災組織の結成に伴い、町内会、自治会で防災訓練を実施しはじめた。
市では、昭和57年度から、綾瀬川断層上を震源とする地震を想定した市と地区の合同防災訓練として各地区小中学校等を会場に実施していた。(行政指導型)その後、平成10年度に見直しをし、平成11年度からは災害時に市民が実際に避難して場合と地区在住職員の参集を想定し、市民と職員の協働体制を図ることを重点目標としたより実践的な発災対応型訓練を実施している。
東日本大震災を契機に地域住民の機運が盛り上がり、行政の思惑と一致したため。
災害による被害から一人でも多くの生命及び財産を守るため、自助・共助・公助のそれぞれの立場からの連携を強化するため。
東日本大震災の経験から、地元の自主防災組織と中学校が連携することで、地域の防災体制を整えることを目的に始まった。また、中学校が地域にどのように貢献できるか、意識を高めることも、目的にされている。
行政からの要請
防災に対する意識の高まり
自助、共助の観点から防災訓練を行っている。消防署員も依頼があれば協力している。市職員も防災に関する講話を行っている。
町会長のリーダーシップ
つくばエクスプレス開業を契機に開山市・URが発起人となり設立、新市街地地区において、「安心・安全のまちづくり」を実践するために、協議会を設立した。参加者は趣旨に賛同する地域の団体。
地域の防災向上のため、自主的に自治会が防災会を設立した。
東日本大震災で被災し、防災意識が高まり、市として各小・中学校に防災倉庫を整備したことで、小学校区との連携が高まっている。
地域で自分の地域は自分で守るという住民連携に基づき、組織された。
本回答の対象である「東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会」の母体となっている「東京駅周辺防災隣組」は平成14年に設立された。これは「東京駅周辺・防災対策のあり方検討委員会(委員長:伊藤滋東京大学名誉教授)」において「企業間の協助」という考え方(DCP)による自主防災組織づくりが提唱されたことに端を発するものである。この提言を受けて、地区内企業有志により「東京駅周辺防災隣組」が設立され、その後、平成16年1月9日に千代田区が同隣組を上記の地域協力会として行政上位置づけた。平成18年3月施行の「千
区域内の避難所である小学校に多数の住民が避難し、大きな混乱が生じることが予想されており、近隣町会及び事業所が連携して自主的な防災活動を行うことにより、地域の安全を確保するために連携が始まった。
災害時には、住民防災組織を中心に初期防災活動を展開することになるが、災害が広範囲に及んだ場合は、一住民防災組織での対応が困難なことも予想され、他の組織との協力が重要となる。そこで、日ごろから地域を形成する関係団体・組織と意思疎通を図り、横のつながりを密接なものとし、一町会・自治会の枠を越えて防災上の問題解決に取り組む必要がある。このため、無線機・無線ファクシミリ・無線データ通信装置を設置した小学校を拠点とし、町会・自治会及び学校等からなる防災組織「地域防災活動拠点会議」を結成して、地域ぐるみによる防災活動
木密地域も含んでいるため、数十年前から実施している。
自治会等が組織されたときから連携協力はしている

	以前は、荒川区の震災訓練の1会場であったが、近年、自主的に訓練を実施するようになり、区も協力を行っている。
	阪神淡路大震災では、発災時、市の職員が避難所に到着することができず、住民が実質的な開設者となったことから、区から地域の方へ避難所運営会議の運営を依頼した。
	糖に阪神淡路大震災以降の住民の防災意識の高まりと、行政の震災対策の見直しの過程で、互助への取り組みを強化する必要があったため。
	自治会の組織率及び加入世帯数の減少や、コミュニティの希薄化、高齢化等を受け、既存の団体間で連携・協力体制をとれる組織として、平成8年から市内において、地区協議会の検討が始まった。平成11年に1地区目となる石原小学校地区協議会が設立され、平成13年度を初年度とする基本計画に、設立・運営支援を位置づけ、現在までに13地区設立された。概ね小学校区をエリアとして、地域で活動する各種団体や地域住民が連携・協力し自主的に活動するネットワーク組織であり、市が設立の音頭をとるが、設立後は地域団体や住民が主体的に運営し、活
	市が主催する総合防災訓練のメイン会場として同地区を選定した際、避難所の開設・運営訓練の実施に当たり近隣自主防災組織（町内会・自治会）が連携して訓練項目の検討や調整を行った。これがきっかけとなり、その後も定期的な連絡会の開催を行うこととなった。
	小学校・青少対、社会福祉協議会を中心に自主的に連携協力が始まった。
	市が認定する。「国分寺市民防災推進委員」が地域内で増え、地域の自主防災組織を作る土台ができ、昭和59年に「防災まちづくり推進地区」として市と協定を締結した。
	災害時、行政自身も被災してしまうという現実から、地域の方々に避難所の開設運営を行っていただくという考えのもと、協議会が設立された。
	自主防災会、日ごろから防災訓練等の数が多いので、学校との連携を密にして行っている。
	災害発生時における避難運営のための訓練が必要と判断し、行政からの要請に応じて連携協力が始まった。
	自治会独自における、避難施設充実を考えた結果から。
	指定避難所を利用する各自治会（3自治会）が設立する避難所運営協議会。
	防災訓練については、過去から連携協力し、実施している。又、防犯として、各地区から選出していただいた方々による防犯パトロール等を実施している。
	行政主導で平成24年11月に防災訓練を実施予定。自治会から参加者取りまとめをお願いしている。また、これを契機に次年度以降引き続き防災訓練を自主的に実施していただけるよう期待。
	平成13年に自治会を母体として自主防災組織を結成した。自主防災組織結成当初から、地区内の各団体や組織は構成メンバーとなっている。
	自主防災組織（校下単位の町会の集合体）の代表者のリーダーシップにより連携・協力が始まった。
	行政から要請
	昭和40年に台風による土砂災害があり、当該地区が被害を受け、その以降災害に対して地区全域で連携・協力体制が強くなった。
	行政からの要請や東日本大震災を目の当たりにして
	行政からの要請に応じて、地域防災懇談会を開催することになった。東日本大震災における甚大な津波被害を受けて、津波避難を検討する場を設けるに至った。
	防災訓練の計画や防災体制の構築をするにあたり、どのような団体が参加すれば良いか検討したら現在の体制になった。
	過去に同地域で発生した群発地震の経験を踏まえ、隣保・協力の精神に基づいて体制が整えられた。
	地区内自治会の提案により、始まったものである
	防災訓練の医療訓練の際に地区の自治会と包括医療協議会と日赤奉仕団との連携がはじまった。
	・自治体と町会 自治体からの要請に応じて・町会と福祉施設 福祉施設からの要請に応じ

て
行政と自治会という関係から
過去の災害により、又行政からの要請により立ち上げられた。
東日本大震災以降、自治会による防災意識の高まりから
以前より、自治会が中心となって防災に取り組んでいたが、東日本大震災を契機に、より実践に適した訓練を考え、取り組んでいる。
阪神大震災をきっかけに町内会を中心とした自主防災協議会を組織。協議会の目的は地震その他の災害に備えて防災相互並びに関係機関との連携を密にするとともに、災害発生時における防災会の災害対応能力の向上とした
阪神淡路大震災の経験から、自主防災の必要性が高まったことから、連携協力が始まる。
土砂災害危険区域指定による、各団体との協力体制。去年度の大雨による協力体制。
東海地震説が発表されて依頼、日常的に住民が災害に対する不安を感じていた。防災意識の高まりにより自主防災組織が結成され、自助・共助の精神による自主的な防災活動を進めるとともに、避難所運営についても学校と協働で行うこととした。
市内には、小学校区単位で、まちづくり推進会（議）と呼ばれる各種団体を、横断的に網羅する組織が置かれており、昔から、団体間の連携・協力を図ってきたため
市の地域防災訓練モデル地区
地域の発意
市の防災指導員の方が先頭に立ち、年数をかけて連携・協力が始まった。
大きな災害時には独立する事が想定される為、地域内で協力し合う事が必要という意識が高い。
国土交通省多様な主体の参加と連携による活力ある地域づくりモデル事業の指定を受けた「プロジェクト本地21」の内部組織として「山の田懇談会」が組織された。地元の企業団地と住民と一緒に地域のことを考える事を目的として、その具体的内容の中に企業地域が協力して防災に取り組む活動をする。
町内会が共助の観点から自らの地区の地域防災マニュアルを自発的に作成するに当たり、当該地区内の団体等に協力要請した。
東日本大震災を受けて、現在津波危険地域に指定されている小垣江地区で津波避難訓練を行うことを行政と地区が協力して企画し、地元企業、ボランティア団体と実施した。
東日本大震災による津波被害
各機関の連携を深めるためにも、市民総ぐるみの総合防災訓練のような機会が必要であるため。
・災害時に迅速かつ的確に災害ボランティア支援センターが開設・運営・閉鎖できる体制の確立を図るとともに、関連した災害対応活動を実施することにより、防災意識の高揚を促すため。
昔から校区としての結びつきが強かった。
東日本大震災により災害による地域での協力の重要性がグレイズアップされた。行政の支援を持つのではなく、地域での対策も必要との観点から協定を結んだ。
学校の防災教育の一環でボランティア団体に協力を依頼して始まった。
小学校区の自主防災会が設立された際に、消防団員や赤十字奉仕団の方に組織の役員として参加してもらったことによる。
大規模災害を想定した、防災・減災を災害時の連携強化を目的とした美浜町と日本福祉大学・日本福祉大学附属高等学校との防災協力協定の締結を契機に大学と連携協力が始まった。大学が10月の第3木曜日を安全の日と定め、その日に合同の防災訓練を実施している。
阪神・淡路大震災において、企業の自衛消防隊が住宅密集地への延焼を阻止した事例があったことから、大地震等発生時に、企業も地域の一員として地元の自主防災組織との良好な連携の下に活動を促す取組を開始した。
行政からの要請に応じて連携協力が始まった。
行政からの要請に応じ、自主防災組織を設立。防災訓練を行政と協同で行った事もある。

	自治会から、同企業に対し要請が行なわれ、協定が締結されることとなった。
	平成19年度から、地域分権制度を始めている。(細部：市ホームページ参照)
	以前から連携・協力があった。
	本市の施策として、各小学校区単位に自主防災組織を結成していただくよう働きかけを行ったことを契機に自治会が中心にその地域の各種団体が連携し取り組みを行うようになった。
	当初から各団体の連携・協力が強かったため。
	「自分たちの街は、自分たちで守る」という意識のもと、平成13年9月より実施されている。重度障害者や要介護高齢者の安否確認制度をさらに充実させ、地域で支える安心ネットワークをより強固にしていくため、平成16年3月に「藤井寺市区長会自主防災ネットワーク」を立ち上げたことから。
	岩田西校区連合会長の「安心安全なまちづくり」を目指し、相互に協力し、連携強化を図っている。
	阪神大震災を教訓に、住民が防災・減災に取り組む事とし、平成22年度から、淡輪地区の自治会長会が主となり、総合防災訓練を行った。さらに平成23年度の東日本大震災後、訓練の内容をさらに充実させ協力団体も年々増え、「住民自ら、自分の命は自分で守る」自分達の町は自分達で守る事をコンセプトにし、現在に至る。
	阪神淡路大震災の教訓
	兵庫県南部地震による要援護者の支援や見守り等の必要性の認識。地域福祉計画に基づく地域づくりの中での課題として。
	以前より地域を活性化させるために自主的に協議会が設立されていた。
	市は協定に基づき、商業施設の駐車場(1F・2F・3F・4F・RF)を指定避難場所としている緑丘地区は隣接する商業施設を地域の避難場所と定め、災害時を想定した避難訓練を実施するに際し、商業施設との連携協力が始まった。
	地域福祉の取り組みの中で災害時要援護者支援の取り組みが始まり、そこから防災体制の構築が始まった。
	阪神淡路大震災の教訓を風化させないことや、自助・共助の醸成を目的に県や自治体も訓練に関して補助金を出したことにより、学校と地域の訓練が各地で行われるようになった。さらに東日本大震災発生により、危機意識が高まり、NPO団体等も訓練に参加するようになった。
	市内には他にも18の小中学校区において、その校区単位で防災活動に取り組んでいる。複数の自治会が集まり、校区自治会長会という形で、各集落(自治会)単位よりも大きい単位での取り組みが進んでいる。
	年々防災に関する意識が高まってきたので、行政からの要請にて連携協力が始まった。
	佐用町はH17.10に町村合併した町で、新しい町づくりとして13の協議会ができた。各協議会と小中学校が地域防災強化訓練事業として行なっている。
	地元、自治会等、有志による新たに防火、防犯などに取り組む組織を住民からの発意による。
	土砂災害危険地域は市内の一部地区のみであるが、該当地区はその地域に含まれているから
	行政からの要請に応じて、自主防災組織を結成
	防犯や子どもの見守りが活発で、学校と地域の連携ができあがっていたため、防災の取り組みは自然発生的に行われるようになった。
	田野地区は、山の斜面に家が建ち並び、また、海にも面しているため、地震等の災害に備えるため、訓練が始まった。
	東日本震災をきっかけに子どもの命を守るために始まった。
	東日本大震災・台風による災害等に影響を受け、住民の防災意識が高揚し、自主防災組織を発足した。
	行政からの要請
	行政と施設が災害時の避難所協定を締結。その後、自治会と施設が避難所協定を締結。行政は総合的な調整役。
	平成12年10月6日に発生した鳥取西部地震を教訓に、行政の災害・防災活動に頼るだけ

	でなく、平行して自治会の災害・防災活動を実施、併せて連携協力することにより全体で防災活動に取り組むことが、効率的かつ被害を最小限に抑えることが出来るとの考えにより、連携協力が始まった。
	新潟中越地震を契機に、当地区も同じような地形で、災害時、孤立する恐れがあるため。
	地域のことは、地域住民で守っていくことから始まった。
	平成19年8月末大災害を受けて、地域内で協議（反省）の結果、組織を作り今後の災害に対する対応が出来る様にする。
	相互協力が必要と判断したものと思われる。
	行政からの要請に応じて連携協力が始まった。防災防犯については、10年前地区で不信火、放火が相次ぎ、地域で守る意識が高まり、発展してきた。
	地域の自治会が自主的に率先して取り組みを始めた。
	市町村合併以前は行政主導で防災訓練を行っていたが、合併後、行政主導から自治振興組織と消防団が中心となって行政等と連携が始まり、現在のような訓練の実施に至っている。
	地区自治連合会を中心として、今年度で17回目をむかえる防災訓練を実施した。地区の消防署が地元と密に連携を取り、強力なバックアップを行っている。
	平成11年9月、台風18号が本市に上陸し、多数の家屋が被害を受けた。その被害状況は、市民の想像を超えていただけではなく、行政の対応能力も超えていた。また、防災関係機関やボランティアの連携、組織化、運営がうまくいかなかった。こうした背景から、ボランティア団体、民間災害対策会社、報道機関、学識経験者、社会福祉協議会、市会議員、市役所などの有志により、NPO法人「防災ネットワークうべ」を設立したもの。
	H21年7月中国・九州北部豪雨災害以降、単位自治会ベースから、連自治会ベースでの自助、共助の主体となる連合自主防災組織を結成。地域内の各組織間の連携により地域防災力の向上に努めている。
	財団法人自治総合センターが行うコミュニティ助成事業の一環として、通地区に消火ホース・消火器具格納箱等の消火設備を整備したことがきっかけ。
	平成21、22年と2年連続して大雨により被害を受け、市のみでの対応には限界があることが判った。この為、市と自治会協議会が協力し、共助に重きをおいた自主防災事業に力を入れることとなった。この赤崎地区においても、過去に高潮被害等を経験しており、地域で自主防災への取組みを始めたもの。
	不明
	実践的防災教育支援事業に指定された。
	地区自治会で訓練を行っており、自主防災組織結成後、地区内の学校、消防団と連携し訓練を行うようになった。
	全地区で消防団と自治会との連携協力はあるが、生名地区において、建設コンサルタント社員との連携があり、地元企業等の連携が始まった。
	南海地震により津波から、小中学生を守るため、牟岐町婦人会連合会が主催となり、企画したのが始まり。
	各自主防災会の活動の中で、東日本大震災を起に、連携の気運が高まり、一人の大学生が、由岐に居住したこともあり、始まった。
	H22年4月に地域の中心にある中学校に、(財)日本消防協会の推せんにより、少年少女消防クラブを結成。このクラブの事業を推進するために、地域の連携が始まった。
	災害時における、地域での防災活動を実施する上で、企業等との連携協力をする事で、地域住民でできること・企業等でできることを把握し合って、より高い地域防災力を備えている。
	今後、発生することが懸念される災害に備えて
	行政からの要請に応じて連携協力が始まった。平成22年度から災害に強いまちづくり応援協定を締結し大規模災害時の連絡、連携、支援体制について予め定めている。
	自主防災組織を結成するにあたり、地区内の連携を強化するため地区内の団体・組織に働きかけ協力体制を構築した（H16.4）

東日本大震災以降、市で立ちあげた南海地震津波対策検討会で検討してきた事項や避難対策等を幅広く周知すること、各地域での避難訓練・防災マップの作成など地域と行政が連携して防災対策を講じていくことを目的として公民館等を事務局として、当地区を含む市内8地区で地域防災連絡協議会の立ち上げを行った。
小さな村なので各企業が協力していないといけないから
行政からの要請に応じて、自主防災組織の設立が始まった。
災害時要援護者台帳→町内全域で完了→Q3の越知地区は一例 ～事前対策
行政からの要請に応じて連携協力が始まった。
県から「模範自主防災組織の育成事業」のモデルケースとして今年度から開始
平成2年に大水害を経験したことによる
昔から、防災に対して関心が高い地区である。
行政から自主防災組織の立ち上げの要請があり、地区内での話し合いで設立した。
連携・協力関係には以前からあったが、行政からの要請に応じて応援協定が結ばれた。
行政からの要請に応じて連携協力が始まった。
自助・共助の重要性を理解し、自治会が主体となって連携協力が始まった。
従前から水害に悩まされた地域であり、消防団には、消火活動のみならず、水防団としても活動を要請している。また、社会福祉協議会、社会福祉施設には発災時の避難所の要請に加え、消防団と協力した防災訓練を行っている。
自主防災組織設立を機に地域での課題は防災のみならず、防犯や一人暮らしの方々への対応など、多岐にわたるため、地域の問題を一括して検討、対応するため協力体制を整備した。
近年の大規模災害において、行政だけでは、対応できない分野を少しでも補ってもらうため、全地区自主防災組織を立上げ、消防団、地元業者と連携を取って防災対策を行なっている。
延岡市と旭化成との間の協定に基づいています。「災害時における飲料水等の供給に関する協定書」(H22.6.10)
行政からの要請に応じて連携協力が始まった。
水除地区は、自主防火の活動が活性化しており、年度計画を立て防災訓練を定期的実施している。昨年度、避難所運営ゲームを訓練に取り入れて実施したが、この訓練に学校・消防・福祉関係者が参加している。
新町地区で自主防災組織が結成され連携協力が始まった。
行政主導で自主防災組織を設立し、その後、地域住民の中で「自らのまちは自ら守る」防災意識が高まっていった。
上記に記載しているとおり、行政からの要請に応じて、連携協力が始まった。
当市において推進している「災害時要援護者安否確認・避難支援事業」の実施要請に応じて始まった。
平成18年度に自主防災活動に取り組むコミュニティ組織づくりが始まり、現在では74行政区中、63の組織化がなされた。(結いの精神(共助)により地域づくりと災害対応力の向上がねらい)
東日本大震災以降、町内会でも防災に対する気運が高まってきたところに、施設から協定の働きかけがあり、相互安全の確保が必要という互いの認識により連携・協力が始まった。
・日立市では、各学区を単位としたコミュニティ組織が従前から結成されている。・平成3年の日立市の山火事や阪神淡路大震災などの教訓を踏まえて、各コミュニティ組織での防災意識が高まったことによる。
自主的に防災に関心のある人たちが中心となり、行政区内に防災組織を立ちあげた。
この地区は1500年代から記録が残る区長会を中心とするつながりの強い住民が住む地区であり行事には地区全体があたるという気風がもともとあるところである。40年程前に一部地区を開発したが、新住民も含めて協働して事業を行なっている。地域特有の気質であり主な団体が加わっている。
町会、商店会・企業事務所と連携して、大地震に備えた「震災対策防災協議会」を設置し、平成20年9月には災害時人々との安全と地域の復興に資するためお互いに協力し合うこ

	とを誓う「防災助け合い宣言」を行った。
	行政からの要請に応じて地域、事業所、行政で三者連絡会議を立ち上げ、災害時には連携し協力していく。
	当初は単独町会で訓練を行っていたが、地区内に防災公園が整備されたり、行政にも自治活動を支援する仕組みが出来るなど、地域の中で自然発生的に気運が高まった。
	直方地区は、八王子市の西端に位置し面積も広く、近年の宅地開発とともに人口が増加しました、都立の重度心身障害者福祉施設「八王子福祉園」を始めとし、特別養護老人ホーム等の施設も5施設を超え、防火防災対策においても重要な地域である。地域全体のコミュニケーションの核として、恩方地区町会、自治会連合会が組織されているが平成5年「地域特性を考慮しながら防災隊全体で協力体制をつくれぬか。」との話が持ち上がり、平成6年に「恩方地区防災協議会」が結成された。
	水害の起りやすい地域性や、リーダーシップの高い方々が揃っている為。
	大規模地震対策特別措置法の施行を受け、地元消防団と病院との連携で訓練が始まった。
	津波による被害が心配されるため。
	工場立地（開発）にあたり、地域へ還元という条件付けで、地域と事業所団体の協議会が組織された。
	当該地域は、平成8年に発生した阪神・淡路大震災での被害が市内でも比較的大きかったことから防災の意識が高く、個々の団体で防災活動を進めていく中で、地域全体としての防災力向上のためには地域の諸団体が連携して取り組む必要があると考えられるようになった。
	過去には個々の自主防災会や小学校園毎に防災訓練を実施していた。本市としては地域の枠を超え防災組織が連携し、より大きな規模での防災訓練実施を、推奨していたところ、東日本大震災を受け防災拠点である小学校区での学校・PTA・コミスク・自治会・自主防災会が連携した訓練必要性を重視し、進奨してきたところ、このたび宮川小学校より、学校区内幼稚園・コミスク等、地域ぐるみの総合的な防災訓練実施の要望があり、防災安全課としても実施協力を行ったもの。
	ボランティア団体より、行政に対し会議等への参加を依頼され、連携が始まった。
	行政とNPO（県外）の連携のもと、該当区に対し「防災ワークショップ」の実施を働きかけた。
	行政からの要請に応じて連携協力が始まり、災害について話し合う中で合同訓練を行うものとなった。
	東日本大震災以降、地域が連携して防災活動に取り組むべきという話が地域住民から持ち上がり、自治会と小学校が中心となって連携協力が始まった。
	昭和南海地震における津波被害を受けた地域であり、市内で最も早く自主防災組織が設立され、地区一斉での津波避難訓練を毎年行うなど、元々住民の防災に対する意識が高い地域であった。しかし、東日本大震災以降、津波避難対策の抜本的な見直しが必要となってきたことから、一時避難場所等のハード面について、地元代表者と行政で協議を行い、早急な施設整備を進める一方、ソフト対策の充実も促進していく必要から、元々一部からは連合組織の必要性がさげばれていたことから、行政側から連携協力の要請を行い、設立に至った。
	行政から「市民主体の避難所運営組織の必要性」を提唱し続けてきた結果、地域としてもその必要性を理解していただいた。地域の中で、巾広く声掛けをすることができる地域社協が音頭をとって地域住民を集め避難所運営組織を立ち上げた。
	みさき小学校が企画する避難訓練に併せ、自主防災組織が独自の訓練を企画し、連携した訓練を行ったことから。
	東日本大震災等近年の災害により、防災に関する意識が高まった。
	東日本大震災を受け、住民の防災への意識が高まったことにより行動につながった。
	西区に限らず、全市的な取り組みとして、自主防災会と社会福祉施設等の応援協定について、主に行政主導により協定締結の推進が始まった。
	「宮崎市災害時要援護者避難支援プラン」の策定にあたり、地域のとりくみにおける、モデル地区を探していたところ、地域内の民生委員から「是非やりたい」との声があがった。そ

	のため、行政も協力しながら取り組みをすすめた。
	東日本大震災を契機として防災意識が高まった。

参考資料3 アンケート調査Q20回答

：連携・協力の促進、連携・協力体制の維持に関する課題

	東日本大震災以降は、市民の防災・減災に対する意識に高まりがあるが、従前は、地震の少ない当市では、防災に対する市民の関心が低い。また、地域の連帯意識の希薄化により、町内会役員のなり手が無く、役員の高齢化が進み防災活動に取り組む町内会自体の活動が停滞している組織がある。
	事業の継続または拡大するための予算確保
	当市は、災害等が少ない地域である為、災害等に対する意識が低く、町内会等における自主防災組織の立ち上げ及びその気運が低調である。
	組織の長の交替が早く確実な引き継ぎをしている組織で少なく、このことから組織との連携・協力の促進が難しくなっている。
	新たな団体等がなかなかでてこない。(行政としての周知が不十分、中心となる町内会役員の高齢化など)
	地域のリーダー、担い手の不足が懸念される。地域によって、活動の必要性など認識が異なり、全町的な取組にはなっていないことから、組織の位置付けが課題となっている。今後、活動の推進・拡大を図るうえで、補助金の増による予算の確保が難しくなる。
	高齢化により、要援護者を支援する者も高齢者となるケースが増加すると思われる。
	自治会・町内会単位での自主防災組織の結成数も少なく、組織間の協力連携まであまりしていない。
	住民一人一人の防災意識の低下。そのため、定期的に避難訓練防災活動を続け、防災意識を高めることが必要。
	本町は過去に大きな災害が少ないため防災意識が低い。
	自治組織の枠を超えて相互協力する事は訓練実施時期や実施運営で難しい問題があり課題である事と、町主催で地域ごとに避難訓練を行っているため、連携の必要性を感じないのかもしれない。
	地域の連携意識が希薄になりつつある中で、町内会の加入率の低下、行事への参加者の固定化、高齢化も進んでいる。そのため負担と責任が一部役員に集中するなどにより、体制の維持が難しくなっている。
	業者や民間企業との協力連携を進めていく必要がある。
	町内会・自治会等を単位とした自主防災組織の発足が増えてはいるものの、市全体としての組織率はまだまだ低い。また、組織を結成しているものの、活動を行っていない組織もあるため、補助金等により啓発を行っていく予定である。
	地元企業等との連携も必要である。
	防災訓練の内容や方法が実効性あるものにしなければならないこと。年々工夫しているが大変難しい。
	今後の継続的な活動の維持
	地域の福祉施設等と連携して訓練を実施することが今後の課題と思われます。
	参画するメンバーが固定化されつつあり、世代交代等の必要性を感じている
	団体が連携・協力して実施する防災訓練がマンネリ化しないよう企画を工夫していく必要がある。
	組織ごとの意識の差が大きいため、それぞれに対応することが難しい。
	市の財政が厳しいため「各自主防災会への補助金」についての予算がカットされる事もありうる
	活動への参加者の確保
	各組織の代表者や担当者が1～2年の短い周期で交代するため、人のつながりが切れると活動の継続が難しくなる
	自治会の役員変更など、長くても2～3年ごとに人事異動が行われるため、申し送りが非常に重要であると思われる。連携・協力体制を維持するためには、自治会を例にとるが、自治会と接する機会を毎年続けていくこと。また、そういった機会に多くの人に参加してもらうことが今後の課題であると考えられる。

<p>・補助対象経費の一層の明確化・従来の「地域のボランティア組織」的な位置づけからシンクタンク機能の充実など、活動内容の高度化への対応や、「帰宅困難者対策地域協力会」活動自体の意義の再確認(制度開始から約10年)・災害時の具体的な対応マニュアルの案定・更なる会員企業の増加。</p>
<p>防災意識の高揚に伴い、連携・協力体制に必要な人的支援が厳しくなっている。</p>
<p>年々、高齢化進んでいるためと思われるが、防災訓練参加者が減少している(若い人の参加者が少ない)</p>
<p>課題ではなく調整が難しい点ですが、会場が学校施設のため、日程等の調整が難しい。</p>
<p>全区域に運営会議は発足しているが、ほとんどが町会・自治会の役員が構成員となっていて高齢化している。町会・自治会の加入率が年々減少している。</p>
<p>・町会や自主防災組織役員の高齢化等により、学校関係者などとの連携が希薄になっている地域がある。</p>
<p>・新しい人がなかなか活動に加わってくれない。・地区協議会の認知度不足</p>
<p>各組織の代表者や役員等の多くが1年交代であるため、連携に係る経緯の引継や蓄積等が難しい。</p>
<p>組織間の連携には、お互いのメリットが必要であり、連携・協力体制の構築に苦慮している。</p>
<p>若い方の参加が少ないという課題がある。</p>
<p>・防災意識のレベルを合わせる為の啓発・障害者の訓練の参加促進。</p>
<p>日頃からの組織間の交流や地域コミュニティ活動が重要だと思います。</p>
<p>組織の中心となる役員が単年で交代となるため、その年その年で積極的な場とそうでない場合が発生してしまう。</p>
<p>地域の自主防災組織の形成・活動に温度差があるため、組織化の促進をはかり、活動を充実させていくことが今後の課題。</p>
<p>・組織や組織の構成員の意識</p>
<p>地域防災懇談会は今年度立ちあがったばかりで、具体的な防災対策にはつながっていない。住民の防災意識の底上げ、コンセンサスをいかに得るかが課題。</p>
<p>地域コミュニケーションの低下により体制が弱くなっている。</p>
<p>連携・協力体制の住民末端への周知の難しさ。</p>
<p>高齢化の進展に伴って、災害発生の際に協力できる若い人が少なくなっている</p>
<p>連携・協力体制を強化・充実していく意欲ある人材の育成・確保</p>
<p>高齢化により、若年、中年への負担が大きい。(要支援者の増・訓練への不参加等)</p>
<p>一部の地区で実施するのみで、全地区に浸透するには時間がかかる。</p>
<p>自治会でも地域間で防災に温度差があり、市全体の訓練の実施が難しい。備品、備蓄をこれ以上拡大することが、予算上難しい。</p>
<p>更なる自主防災組織に対する補助制度の実施・見直しを行う必要がある。</p>
<p>住民の防災意識の向上</p>
<p>必要物資の備蓄の予算</p>
<p>あくまでも自主的な組織のため、連携を強制することが難しい。</p>
<p>・「自助」「共助」に関する住民意識の高揚・維持 ・事業所との連携の強化</p>
<p>防災への意識の違い。行政への依存意識が高い。(マスコミなどが災害の度に行政の対応や行政の支援内容について非難すると同時に、行政に依存する報道が多すぎる)自助、共助への意識が低い。</p>
<p>地域組織の連携は、区・町内会・自治会の役員が中心となるが、役員は輪番であることが多く、継続して積極的に活動することは難しい。</p>
<p>各機関における所事業務の多様化のため</p>
<p>・連携・協力のために必要な経費の確保・会員数の確保、高齢化。</p>
<p>組織構成員すべての防災意識向上</p>
<p>担当者が変わっていき、内容等の引き継ぎが不十分のため、実際に災害が起きた時には不安が残る。</p>

組織間の連携・協力促進、連携・協力体制の維持に割ける時間が不足している
本市においては、自治会を基本単位とする自主防災組織の設立支援、育成支援などを行っているものの、組織間の連携・協力の促進についてはほとんど行っておらず、今後の課題である。
組織の役員の担い手が少ない
自主防災組織の基盤となる自治会組織が高齢化しており、防災活動の維持が難しくなっている。自治会長等同じ方が複数の役職を兼任されており、新たな組織の設立や新規事業への参加に対する抵抗がある。
リーダー等の人材育成
大規模地震時の耐震補強された避難所が不足しているため、避難所運営協議会の設置及び避難運営マニュアルの作成が急務となっている。
高齢化が進んでいる為、数年の間に活動が少なくなる可能性がある。
・年月が経過することで本来の目的が希薄化してしまうこと。・市内全地区に自主防災組織がないため、他の団体・地区と全く連携がない地区もあること。(自主防災組織結成状況:45地区中20地区)
自主防災組織への運営補助金について見直しを行っている。
・町全体の防災関係団体(組織)のネットワーク体制と各団体の役割を明確にする事が必要。・防災関係の経費の予算が不足。
地域間に取り組み方に差がある。
地域により意識や取り組み内容の差が大きく、標準化が困難
・地域コミュニティ組織の維持が困難。(・少子高齢化の進展・個人情報・プライバシー保護のとりあつかい方・近所づきあいの希薄化)
地域により特色が異なるため、市域全域に取り組みを広げるのが難しい。
連携・協力のために必要な経費への予算の充当が年々難しくなっている。学校の防災教育と地域の防災活動の連携の希薄。(学校サイドが防災教育に消極的になっていると感じる)
各集落単位での自治会の取り組み行事も多くあり、校区単位での取り組みにまで手が回らない地区もある。無理のない取り組み方法を見い出していく必要がある。
必要経費の確保が難しい。ハード事業などの要望に応えられない。
現在は、連携・協力のための財源が無い。
各組織において、モチベーションに差がある。
連携協力に必要な予算が少ない
源資の主保
住民の高齢化が進み、要援護者の避難支援が困難となっている。
組織間で防災への考え方・温度に違いがある
住民の防災に対する意識がまだまだ低いため、自主防災組織の数が少ない
自治会組織のため、おおよそ2年で役員が代わるので、役員交代時には今まで行ってきた連携・協力がスムーズにいかないこともある。自治会内全体に連携・協力が浸透するまでに、多少時間がかかる。
地域間での取り組み内容に格差が生じてきた
活動の活性化
市民側の連携・協力そのものの理解とメリットについて
地域の高齢化に伴い組織活動の維持が難しくなっている。
資材や備品の購入や使用など行政が配慮しているが経費をかけないようにしている
当市では自主防災組織結成率が低く、まず組織の立ち上げを推進している段階。この度、回答した連携・協力事例は、自主防災組織の立ち上げ、活動支援で知り得た地域独自の取り組みにすぎず、市として組織間の連携協力を推進できる体制に至っていない。
自主防災組織活動の活性化や自主防災組織リーダーの育成等、自主防災組織の育成について、行政主導型となり、自主的な活動になりにくい。また、少子高齢化により、実行性のある自主防災組織の体制作りに無理がある地域がある。
組織結成後、数年は活気があるだろうが、長年継続していく為のマンネリにならない工夫をしてい

かなければならない。
働んで役をする人が減少しており、結び付きが薄くなっている。
さらなる組織間の連携・協力の促進、連携・協力体制の維持が重要となっている。
町には15の自主防災組織があり、各組織が消防団や、婦人会、PTA等と連携している。ただ、自主防の組織間の連携について、町で連絡協議会はあるものの、連携しての訓練等は、実施されていない。今後の課題として取組む必要がある。
参加者の増加が見込まれない。
三笠
行政予算の確保 組織運営のマンネリ化、参加者・担い手の固定化。
行政主導ではなく、住民主導で行う必要がある、それには地域の自主防災組織としての組織を高める必要がある。
連携・協力を進めても中身がともなわないと維持できない。
組織については、人事異動等により担当者に変更があることから、毎年、連携にかかる連絡先の情報共有を図る必要がある。訓練等を継続して行なっていく必要があるが、それに必要な経費の念出が難しい。
地域により住民意識や組織運営のあり方が異っている・リーダー不足・高齢化により組織力の低下
昨年の東日本大震災以降、防災に対する関心は高まったが、今後、徐々に風化する恐れがあり、継続的に取り組みを行っていくことが課題である。
高齢化によりリーダー不足
地域の高齢化、リーダーの不在
小学校区ごとに住民主体の自主防災組織が結成され、校区内の各団体と連携しながら訓練等を実施しているが、各団体が一体となった組織・体制には至っていない。
始めたばかりであるため、継続していけるかが課題
地域で格差がある 活発なところとそうでないところ
模範的な活動として、各自治会に紹介しているが、民間施設との協力関係がなかなか進んでいない。
連携・協力のために必要な経費への予算の充当が年々難しくなっている。
所掌する担当係の人的不足
行政が主体となって行う訓練時、発災時に限られた協力体制であり、当然、連携に特化した予算等もなく、自発的な協力体制はできないと思われる。
連絡体制の掌握と充実
1. 記述例の通り。2. 組織により防災への温度差が大きい(計画的に週辺組織と合同訓練を行うところもあれば、結成だけのところもある。
自主防災組織の結成において、高齢化・過疎化が問題になっている。
自主防災組織の育成・活性化に重点的に取り組んでいるのが現状であり、組織間の協力体制の確立までには至っていません。
・自主防災組織によっては、防災への取組に温度差がある。・地域に地域防災リーダーの存在が不足している。
・地域の防災に関するリーダーの育成が難しい。・高齢化が進んでいる。
自治会に対する人材不足
自主防災組織未組織地域における組織化
年々高齢化しており、後継者の育成が必要
構成員の高年令化が進んでいる事から、若年層の参加が望まれる。地域のネットワーク化という事で各組織間の連携が計画されているが、実施をするのは難しい。
日頃から地域と事業所が話し合いをもてる環境が必要である。
高齢化等の理由により、活動が乏しい団体の活性化。
マンネリ化
・組織の高齢化・予算の充当
若い人の協力・参加が欲しい。

	農村部は自治会、学校を中心に、様々な団体の集積が可能であるが、特に新興住宅地やアパート等が立地する地域については、防災以前にコミュニティー形成に支障が出ている。
	I 組織の活動趣旨や考え方などが異なるため防災をテーマとした活動に温度差がある。II PTAなど子育て世代が運営する団体の防災活動への参加が少ない。III 防災活動を行っている団体はおおむね高齢者で組織されており、高齢化が激しい。
	要援護者に関する支援(個人情報等)
	現時点では、そういった取り組みに至るケースが少ない。教職員や地域住民との話し合いの場を増やす必要があると考えている。
	訓練等に際し、役員のみ参加がほとんどで、マンネリ感があることと、地域に高齢者が増えてきているため、積極的な参加が難しい。
	・自治会の自主防災と消防団については連携しやすいが、他の団体との連携は大変困難。*自治会内の各組織間が連携した「自主防災組織」そのものの立ちあげ自体が大変難しいところ。・自治会独自で様々な取り組みをされているところと全く取り組んでないところが差が大きい。
	組織・団体間で交流する機会が少ない。
	・今後、訓練内容のマンネリ化が心配される。
	・発足から日があまり経っていないため、組織での取組が未熟であり、行政主導方となる面が否めないことから、今後の組織の自主性を阻害しかねない恐れがある。また、行政依存の体質となってしまうか危惧される。・組織の代表者が概ね自治会長等の役割を担っており、防災のみの職組に対応できにくい状況がある。・組織の代表者が概ね、高齢者であり、女性や若者の構成率が極めて低くなっている。(次世代への継承に問題)
	明確な役割分担が難しい
	経費及び人員の確保
	災害時における地域の防災力の担い手として中学生に着目して「中学生防災隊」を発足させている。彼らの継続的な育成、活動は地元自主防災組織の中で行われることが望ましいと考えるが、中学生防災隊の受け皿となれるだけの力がある自主防災組織に限られており、連携の強化、維持拡大に難しいところがある。
	連携・協力体制の維持に関する課題として認識しているものは特にありません。
	自主防災組織の立ち上げが進んでいない(人材不足、財源不足)

参考資料4 参考文献リスト

- 浅野幸子、2008年「地域における自主防災活動の展開」吉井博明・田中淳編『シリーズ災害と社会 3 災害危機管理論入門—防災危機管理担当者のための基礎講座』pp297-302、弘文堂。
- 新しいコミュニティのあり方に関する研究会、2009年『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』総務省。
- 渥美公秀、2011年「防災コミュニティの現状と課題～災害ボランティア・災害NPOの現場から～」財団法人日本防火・危機管理促進協会編『地方公共団体の危機管理講演録② 危機に対する地域の共助とコミュニティを考える』pp2-17、団法人日本防火・危機管理促進協会。
- 砂金祐年、2008年「地域防災力の向上とコミュニティの役割」中邨章監修・幸田雅治編『講座危機管理行政第2巻 危機発生！そのとき地域はどう動く 市町村と住民の役割』pp113-139、第一法規。
- 砂金祐年・永松伸吾・長坂俊成、2010年「茨城県日立市塙山学区のガバナンスについて」独立行政法人防災科学技術研究所編『防災科学技術研究資料 第330号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』pp15-19、独立行政法人防災科学技術研究所。
- 石沢真貴、2011年「町内会の防災活動の現状」吉原直樹編『防災コミュニティの基層—東北6都市の町内会分析』pp65-83、御茶の水書房。
- 伊藤修一郎、2007年「自治会・町内会と住民自治」筑波大学人文社会科学研究所『論叢現代文化・公共政策』Vol.5、pp85-116、筑波大学。
- 稲垣景子・永松伸吾・長坂俊成、2010年「横浜市保土ヶ谷区和田町地区のガバナンスについて」独立行政法人防災科学技術研究所編『防災科学技術研究資料 第330号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』pp21-26、独立行政法人防災科学技術研究所。
- 乾亨、2011年「コミュニティの＜防災力＞に期待する」財団法人日本都市センター『都市とガバナンス』第16号、pp58-66、財団法人日本都市センター。
- 今村晴彦・園田紫乃・金子郁容、2010年『コミュニティのちから “遠慮がちな” ソーシャル・キャピタルの発見』慶応義塾大学出版会。
- 岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編、1999年『阪神・淡路大震災の社会学 第1巻』昭和堂。
- 岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編、1999年『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻』昭和堂。
- 岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編、1999年『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻』昭和堂。
- 浦野正樹、2008年「自主防災活動の組織化と展開」吉井博明・田中淳編『シリーズ災害と社会 3 災害危機管理論入門—防災危機管理担当者のための基礎講座』pp280-290、弘文堂。
- 大矢根淳、1991年「小田原市『自主』防災組織の組織論的考察」社会学研究科紀要編集委員会編『社会学研究科紀要』第31号、pp57-67、慶応大学。

- 大矢根淳、2008年「地域防災における『自助・共助・公助』」吉井博明・田中淳編『シリーズ災害と社会 3 災害危機管理論入門—防災危機管理担当者のための基礎講座』pp291-296、弘文堂。
- 岡西靖・佐土原聡、2006年「地域防災力向上のための自治会町内会における地域コミュニティと災害対策に関する調査研究 横浜市内の自治会町内会を対象としたアンケートに基づく考察」日本建築学会編『日本建築学会計画系論文集』第609号、pp77-84、日本建築学会。
- 風間規男、2002年「災害対策基本法の制定—防災政策ネットワークの形成—」近畿大学法学会編『近畿大學法學』第50巻第1号、1-82。
- 川口啓子、1999年「大震災と地域医療ネットワーク」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第1巻』pp217-229、昭和堂。
- 熊谷誠・小田淳一・永松伸吾・長坂俊成、2010年「東京都港南地区のガバナンスについて」独立行政法人防災科学技術研究所編『防災科学技術研究資料 第330号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』pp7-10、独立行政法人防災科学技術研究所。
- 熊谷誠・小田淳一・永松伸吾・長坂俊成、2010年「東京都国分寺市泉三丁目地区のガバナンスについて」独立行政法人防災科学技術研究所編『防災科学技術研究資料 第330号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』pp11-13、独立行政法人防災科学技術研究所。
- 倉沢進、1990年「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団〈都市社会学研究叢書②〉』pp2-26、ミネルヴァ書房。
- 倉沢進・秋元律郎編、1990年『町内会と地域集団〈都市社会学研究叢書②〉』ミネルヴァ書房。
- 倉田和四生、1995年「阪神大震災とコミュニティ活動」関西学院大学社会学部・社会学研究科編『社会学部紀要』第73号、pp1-12、関西学院大学。
- 倉田和四生、1999年 a 「『自主防災』の組織化と震災時の活動—神戸市の場合—」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻』pp280-297、昭和堂。
- 倉田和四生、1999年 b 「震災後の『防災福祉コミュニティ』の展開—神戸市の場合—」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻』pp298-319、昭和堂。
- 神戸新聞但馬総局・編、2005年『円山川決壊 台風23号 記録と検証』神戸新聞総合出版センター。
- 黒田洋司、1998年「『自主防災組織』その経緯と展望」日本地域安全学会編『地域安全学論文 報告集』第8号、日本地域安全学会。
- 後藤一蔵、2011年「町内会と消防団」吉原直樹編『防災コミュニティの基層—東北6都市の町内会分析』pp109-130、御茶の水書房。
- 財団法人日本防火・危機管理促進協会、2011年『地方公共団体の危機管理講演録② 危機に対する地域の共助とコミュニティを考える』財団法人日本防火・危機管理促進協会。
- 佐藤靖夫、2011年「東日本大震災における社会福祉協議会の支援活動について」新潟医療福祉学会編『新潟医療福祉学会誌』11(2)、pp31-44、新潟医療福祉学会。

静岡県 危機管理局 危機情報室、2009年『平成21年度 自主防災組織実態調査報告書』静岡県。

柴田和子、1999年「避難所の活動の展開—神戸市中央区春日野小学校の事例をもとに」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻』pp17-35、昭和堂。

社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国地域包括・在宅介護支援センター協議会、2011年『地域包括支援センター等による地域包括ケアを实践するネットワークの構築の進め方に関する調査研究事業 報告書』社会福祉法人全国社会福祉協議会。

庄司知恵子、2011年「町内会と自主防災組織」吉原直樹編『防災コミュニティの基層—東北6都市の町内会分析』pp87-108、御茶の水書房。

庄司知恵子・伊藤嘉高、2012年「都市部町内会における東日本大震災への対応—盛岡市松園地区北松園町内会『北松園自主防災隊』の事例—」吉原直樹編『シリーズ・防災を考える1 防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて[第2版]』pp99-124、東信堂。

消防審議会、1980年『地域の安全防災対策を確立するための方策に関する答申』消防庁。

消防団と事業所の協力体制に関する調査検討会、2006年『消防団活動への一層の理解・協力を得るために—「消防団と事業所の協力体制に関する調査検討会」報告書—』総務省消防庁。

消防庁、2011年『自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり—[改訂版]』消防庁。

消防庁国民保護室、2006年『市町村国民保護モデル計画』消防庁。

消防庁国民保護・防災部防災課、2009年『災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会報告書』消防庁。

消防庁国民保護・防災部防災課、2010年『災害対応能力と地域コミュニティの基盤・機能に関する検討会報告書』消防庁。

新川達郎、2004年「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会編『年報行政研究』No.39、pp26-47、株式会社ぎょうせい。

新時代に即した消防団のあり方に関する検討委員会、2003年『新時代に即した消防団のあり方について』総務省消防庁。

新時代に即した消防団のあり方に関する検討委員会、2004年『新時代に即した消防団のあり方について 第2次報告書』総務省消防庁。

全国民生委員児童委員連合会、2008年『第2次 民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動 ハンドブック』全国民生委員児童委員連合会。

総務省消防庁、2007年『災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力・連携の促進に向けて—地域防災力向上に向けた先進事例から—』総務省消防庁。

総務省消防庁国民保護・防災部応急対策室、2010年『地方公共団体の風水害図上訓練実施要領のあり方に関する調査研究報告書』総務省消防庁。

- 平修久、2008年「住民による危機管理対応の可能性—住民による2つのタイプの防災活動—」
中邨章監修・幸田雅治編『講座危機管理行政第2巻 危機発生！そのとき地域はどう動く 市町村と住民の役割』pp83-112、第一法規
- 竹川俊夫、2006年「地域福祉の推進と公私協働の課題—社会福祉協議会と行政との公私関係における構造的問題の検証」同志社大学社会学会編『論評・社会科学』第79号、pp17-84、同志社大学。
- 棚川研、1999年「避難所運営を巡る教員、ボランティア、避難者の関係—長田区M小学校を事例として」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻』pp55-65、昭和堂。
- 地域減災しくみづくり検討会、2011年『地域減災しくみづくり検討会報告書 地域の様々な構成員が共に取り組む減災協働社会づくりに向けて』滋賀県防災危機管理局。
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘、2009年『現代日本の自治会・町内会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社。
- 角替弘志、1993年「PTAとその周辺」西尾勝編『[21世紀の地方自治戦略10巻]コミュニティと住民活動』pp111-126、ぎょうせい。
- DIG マニュアル咲くぜ委員会、1999年『災害図上訓練 DIF マニュアル（第2版）』財団法人日本都市センター。
- 独立行政法人防災科学技術研究所編、2009年『防災科学技術研究資料 第330号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』独立行政法人防災科学技術研究所。
- 内閣府、1996年『平成8年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、1997年『平成9年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、1998年『平成10年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、1999年『平成11年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、2000年『平成12年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、2001年『平成13年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、2002年『平成14年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、2003年『平成15年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、2004年『平成16年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、2005年『平成17年版 防災白書』内閣府。
- 内閣府、2007年『平成19年度 国民生活白書』内閣府。
- 内閣府(防災担当)、2005年『民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会報告書』中央防災会議。
- 長岡市災害対策本部編、2005年『中越大震災 自治体の危機管理対応は機能したか』ぎょうせい。
- 長坂俊成、2010年「災害リスクガバナンスの戦略—地域コミュニティの新たな絆と市民協働の再編による地域防災力の向上」『彩の国さいたまづくり広域連合政策情報誌 Think-ing』第11号、pp12-17。

- 中田実、1993年「部落会・町内会とその周辺」西尾勝編『[21世紀の地方自治戦略 10巻]コミュニティと住民活動』pp95-110、ぎょうせい。
- 永松伸吾、2008年『『地域防災』概念の発展とガバナンスの課題』日本自治体危機管理学会編『自治体危機管理研究』Vol.1、pp47-60、日本自治体危機管理学会。
- 永松伸吾・長坂俊成・池田三郎、2010年「地域リスクとローカルガバナンスに関する調査：目的と結論」独立行政法人防災科学技術研究所編『防災科学技術研究資料 第330号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』pp1-5、独立行政法人防災科学技術研究所。
- 中邨章、2004年「行政、行政学と『ガバナンス』の三形態」日本行政学会編『年報行政研究』No.39、pp2-25、株式会社ぎょうせい。
- 中邨章監修・幸田雅治編、2008年『講座危機管理行政第2巻 危機発生！そのとき地域はどう動く 市町村と住民の役割』第一法規。
- 西尾勝編、1993年『[21世紀の地方自治戦略 10巻]コミュニティと住民活動』ぎょうせい。
- 菱山宏輔、2011年「安心安全コミュニティと防災」吉原直樹編『防災コミュニティの基層—東北6都市の町内会分析』pp131-164、御茶の水書房。
- 菱山宏輔、2012年「防災と地域セキュリティの論理」吉原直樹編『シリーズ・防災を考える 1 防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて[第2版]』pp235-286、東信堂。
- 松井克浩、2009年「中越沖地震被災地のコミュニティとボランティア—柏崎市比角地区の事例—」新潟大学災害復興科学センター編『新潟大学災害復興科学センター年報』No.3、pp83-101、新潟大学。
- 松本啓一、2010年「国分寺市における防災まちづくりの取組み」財団法人日本防火・危機管理促進協会編『地方公共団体の危機管理講演録②危機に対する共助とコミュニティを考える』pp64-77、財団法人日本防火・危機管理促進協会。
- 松本行真、2012年「地域資源と防災力—いわき市を事例に—」吉原直樹編『シリーズ・防災を考える 1 防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて[第2版]』pp287-302、東信堂。
- 森裕亮、2002年「わが国における自治体行政と地域住民組織（町内会）の現状—行政協力制度を対象に—」同志社大学大学院総合政策学会編集委員会編『同志社政策科学研究』第3巻、pp315-332、同志社大学。
- 森裕亮、2004年「行政協力システムにおける行政機関と住民との関係—民生委員制度を題材に—」同志社大学大学院総合政策学会編集委員会編『同志社政策科学研究』第5巻、pp131-150、同志社大学。
- 森裕亮、2008年「パートナーシップの現実—地方政府・地縁組織関係と行政協力制度の課題」日本行政学会編『年報行政研究 43』pp170-188。
- 山下祐介、2008年『シリーズ災害と社会 6 リスク・コミュニティ論 環境社会史序説』、弘文堂。
- 山下祐介、2011年「NPO・ボランティアの可能性と課題」財団法人日本防火・危機管理促進協会編『地方公共団体の危機管理講演録② 危機に対する地域の共助とコミュニティを考える』pp18-35、財団法人日本防火・危機管理促進協会。

山本啓、2004年「コミュニティ・ガバナンスとNPO」日本行政学会編『年報行政研究』No.39、pp48-69、株式会社ぎょうせい。

山本隆、2011年「社会福祉行財政とローカルガバナンス」関西福祉大学社会福祉学部研究会編『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』第15巻第1号、pp9-18、関西福祉大学社会福祉学部研究会。

吉原直樹、2012年「防災ガバナンスの可能性と課題」吉原直樹編『シリーズ・防災を考える1 防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて[第2版]』pp239-251、東信堂。

吉原直樹編、2011年『防災コミュニティの基層—東北6都市の町内会分析』、御茶の水書房。

吉原直樹編、2012年『シリーズ・防災を考える1 防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて[第2版]』東信堂。

和田敏明、1993年「地域福祉推進と社会福祉協議会」西尾勝編『[21世紀の地方自治戦略10巻] コミュニティと住民活動』pp127-143、ぎょうせい。

web 資料

「災害被害を軽減する国民運動のページ」（内閣府ホームページ）<http://www.bousai.go.jp/km/gst/tsh19010.html>（最終確認日 2013年1月9日）

「地域安心安全ステーション」（消防庁ホームページ）<http://www.fdma.go.jp/anshin/index.html>（最終確認日 2013年1月9日）。

「地域安心安全アクションプランのモデル事業の公募選定（報道資料）」（消防庁ホームページ）<http://www.fdma.go.jp/html/kobo/>

「地域の安全・安心を実現するために～自主防災組織の新たな在り方について～」（消防庁ホームページ）http://www.fdma.go.jp/html/new/1512_tiiki.html（最終確認日 2013年1月9日）

「東日本大震災 被災地支援活動」（全国民生児童委員連合会ホームページ）<http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/hisaichishien/index.html>（最終確認日 2013年3月1日）

「防災まちづくり優良事例リスト」（消防防災博物館ホームページ）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）。

地域社会の防災ネットワークに関する調査研究 報告書
(平成24年度 危機管理体制調査研究報告書) (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3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。