

(案)

横浜市会議長

佐藤 茂 様

減災対策推進特別委員会

委員長 福島 直子

減災対策推進特別委員会中間報告書

本委員会の付議事件に関して、活動の概要を報告します。

1 付議事件

減災及び防災対策の推進に関すること。

2 委員会運営の考え方

(1) 調査内容選定の理由等

付議事件のうち「地震被害に対する地域減災力を高めるための課題と方法」についてを調査・研究テーマとし、さらに具体的に議論する内容として「防災拠点と防災訓練の実態と課題」について及び「防災教育の現状と課題」についてという2つのサブテーマを設けた。

2つのサブテーマを設定した理由であるが、防災拠点は、本市における自助・共助施策を推進していく上でかなめとなる施設であるため、防災拠点及び同拠点における防災訓練の実態を把握し、減災力向上に向けた改善策について議論していくこととした。

また、これまで本市では防災・減災に関する市民啓発及び市民教育については十分な議論がなされていないと考えるため、まずは現状と課題について認識を深め、本市として何をすべきなのか、改善策について議論していくこととした。

(2) 調査期間の考え方

調査期間は1年間とし、まず初めに「防災拠点と防災訓練の実態と課題」についての議論を行い、その後「防災教育の現状と課題」についてを議論していくこととした。

3 委員会活動の経緯

(1) 委員会（平成24年6月6日開催）

年間の運営方法について、委員間での意見交換を行った。

(2) 委員会（平成24年7月19日開催）

年間の運営方法を決定した。オブザーバーとして政策局と消防局が出席し、「地域防災拠点の現状と課題」について、消防局より説明を聴取し、意見交換を行った。

(3) 委員会（平成24年8月29日開催）

サブテーマ「防災拠点と防災訓練の実態と課題」について、委員間での意見交換を行った。

(4) 委員会（平成24年9月20日開催）

横浜市防災計画「震災対策編」の修正のために設置された庁内プロジェクトのうち、「避難所のあり方検討部会における検討内容」に関して政策局から、「減災行動普及啓発検討部会における検討内容」に関して消防局からそれぞれ説明を聴取し、意見交換を行った。

(5) 行政視察（平成24年11月1日～2日実施）

当特別委員会の調査・研究テーマに関連して下記の項目について、統一行程で行政視察を実施した。

ア 関西大学社会安全学部（大阪府高槻市）

- (ア) 関西大学社会安全学部について
- (イ) 「防災教育から防災共育へ」について
- (ウ) 「防災心理学」について

イ 兵庫県神戸市

- (ア) 神戸市防災福祉コミュニティについて
- (イ) 神戸市における防災教育について

(6) 委員会（平成24年11月20日開催）

減災対策推進特別委員会活動概要報告書（中間報告）の素案について、委員間での意見交換を行った。また参考人の招致を決定した。

参考人：独立行政法人防災科学技術研究所 主任研究員 長坂 俊成氏

案件名：地域防災力を高める公民協働の情報共有基盤

(7) 委員会（平成24年11月30日開催）

減災対策推進特別委員会活動概要報告書（中間報告）の案について、内容を確認し、報告書を確定した。その後サブテーマ「防災教育の現状と課題」に関連して、消防局から「市民への防災啓発の現状」について、教育委員会から「市立学校の防災教育の現状と課題」について、それぞれ説明を聴取し、意見交換を行った。

また、参考人の講演を聞き、その後意見交換を行った。

(8) 委員会（平成25年2月13日開催）

減災対策推進特別委員会活動概要報告書（中間報告）の内容を鑑み、タイトルを減災対策推進特別委員会調査報告書に変更したことを確認し、その後サブテーマ「防災教育の現状と課題」について、委員間での意見交換を行った。

(9) 委員会（平成25年4月11日開催）

オブザーバーとして総務局と消防局と教育委員会が出席し、横浜市防災計画「震災対策編」の修正のうち、災害に強い人づくりの項目の主な修正点について総務局より説明を聴取し、意見交換を行った。

(10) 委員会（平成25年4月23日開催）

減災対策推進特別委員会中間報告書案について、委員間での意見交換を行った。

4 テーマに関連する本市の取り組み等について

当特別委員会では、調査・研究テーマに関連する本市における取り組みについて、関係局（政策局、総務局、消防局及び教育委員会）より説明を聴取した。下記は、その説明概要である。

(1) 地域防災拠点の現状（平成24年7月19日）

横浜市では、身近な小・中学校等を震災時の避難所として指定し、そこを情報受伝達、防災資機材等の備蓄などの機能を備えた、地域防災拠点として整備をしてきた。阪神・淡路大震災を経て、地域として身近な公共施設で一定の収容人数を確保できる市立小・中学校442校を、平成7年4月1日に震災時避難場所として指定した。平成24年4月1日現在で市立小・中学校等453箇所を指定している。避難・受入対象者としては、住家を失ったり被害を受けたりして、日常起居する居住の場所を失った者とし、現行の横浜市地域防災計画では、1拠点当たり約1000人を想定している。地域防災拠点の運営は、地域住民、学校職員、行政職員等で構成する「地域防災拠点運営委員会」が行うこととされ、運営委員会の役割として、地域住民相互による地域防災活動の促進や安全かつ秩序ある避難生活の維持を目的としている。平常時には拠点運営の研修や防災資機材の使用訓練などの実施、発災時には拠点

の管理、情報の受伝達、救護、食料等物資の配布の実施などとしている。地域防災拠点の備蓄の考え方として、食料全体の数量としては「南関東地震」における想定避難者約50万人を基礎としてクラッカーや粉ミルクなどの備蓄を行っており、1拠点当たりの備蓄状況として救助資機材19品目、救護資機材6品目、生活物資等15品目、食料品5品目となっている。

(2) 地域防災拠点の課題とその検討（平成24年7月19日・9月20日）

東日本大震災の教訓を受け、避難所に関する課題を6つの検討項目に分け、横浜市防災計画「震災対策編」で修正すべき6つの概要としてまとめている。

ア 避難所の確保

(ア) 地域防災拠点の追加指定

(イ) 女性・乳幼児・高齢者等のスペース確保

(ウ) 避難・受入対象者とその避難・受入期間

(エ) 地域防災拠点の統合等

(オ) 補充的避難場所の開設及び運営

イ 公的避難所以外に避難した避難者への対応

ウ 地域防災拠点の開設基準

エ 地域防災拠点の運営方法

(ア) 女性や障害者などの視点を反映した運営体制の確立

(イ) 特別避難所との連携

(ウ) 災害情報の入手について

(エ) 災害時のペットの受け入れについて

オ 地域防災拠点の運営委員、訓練

(ア) 地域防災拠点運営における相互扶助の推進

(イ) 避難所開設・運営訓練の推進

カ 地域防災拠点運営に関する学校と地域の連携強化

(3) 市民への防災啓発の現状（平成24年11月30日）

3つの項目に分け、災害に強い人づくり、災害に強い地域づくり、その他の市民啓発活動として取り組みを行っている。

ア 災害に強い人づくり

(ア) 市民への防災知識の普及方法の一部

- ・ 防災パンフレット「減災行動のススメ」の作成・配布
(平成23年度改訂版40万部発行)
- ・ 防災関連地図情報の提供

(イ) 横浜防災ライセンス

地域防災拠点に備えている防災資機材の取り扱い講習を行い、所定のカリキュラムを修了した方に対して「横浜防災ライセンス証」を交付し、地域における災害時の応急活動や平常時の防災訓練の場でのリーダーとなる人材を養成して、地域防災力の向上を図っている。

(ウ) 小学生に対する防火・防災意識の普及施策

- ・ お出かけ防災教室など

(エ) 家庭防災員の育成

イ 災害に強い地域づくり

(ア) 自治会・町内会等、地域への訓練指導

(イ) 地域防災拠点運営委員会が開催する訓練への支援・協力

ウ その他の市民啓発活動

(ア) 横浜市民防災センター

(イ) 消防団が行う市民啓発活動

(4) 市立学校の防災教育の現状と課題 (平成24年11月30日)

ア 防災教育

防災教育とは学習指導要領で、「体育・健康に関する指導」の中の「安全に関する指導」において、「防災に関する指導を重視し、安全に関する情報を正しく判断して安全のための行動に結びつけるようにすることが重要である」とされている。これを受け、各教科等における安全に関する指導として、例えば、理科における地震発生メカニズムの学習や、保健体育科における心肺蘇生法の学習などがあり、これらのほかにもさまざまな教科等で多様な学習活動が展開されている。また、避難訓練も防災教育の一環として行っている。

イ 本市教育委員会における最近の取り組みの一部

- 平成19年4月 防災チェックシートを市立小中学校全児童生徒に配付

○平成24年5月 防災教育の指針及び指導資料の作成開始

(平成25年度配付予定)

ウ 今後の課題

(ア) 指導時間の確保と体験的な学習の推進

(イ) 実践的な防災訓練の積極的な推進

(5) 横浜市防災計画「震災対策編」における「災害に強い人づくり」の推進について(平成25年4月11日)

ア 修正の概要

(ア) 「自助」「共助」「公助」による減災

市民や事業者の減災行動に対する理解を促進し、その実践を図るため、自助・共助・公助の定義や役割等について明確にした。

また時間軸に応じた「自助」「共助」「公助」の主な役割と取り組みを定義した。

(イ) 防災意識の高揚

a 本市職員に対する防災教育

これまでの防災教育に加え、地域防災拠点運営に関する研修や訓練等への参加についても明確に規定し、市職員の実践力の向上と地域との連携強化を図ることとした。

b 市民等への防災・減災の普及啓発

市民等に対する防災・減災の普及啓発の考え方を明記するとともに、対象者の特性に応じた普及啓発の方法、内容等についても明確に規定した。

(a) 普及啓発の考え方

- ・生活基盤を通じた普及啓発
- ・地域に入り込んだ普及啓発
- ・啓発手段の充実・整理
- ・防災訓練を通じた知識や技術の習得
- ・費用助成制度の活用

(b) 啓発対象者の特性及び属する環境に応じた普及啓発

子供、大人、要援護者、地域、企業と5分野に分け、対象者の特性に応じた普及啓発を行うこととする。

(c) 普及の方法及び内容

本市及び防災関係機関は、市民等を対象として、パンフレットの配布、講演会や防災フェアの開催、テレビ・ラジオによる広報等それぞれに適した方法で地震に関する防災知識の普及や防災意識の高揚を図り、その際には、高齢者、障害者等の災害時要援護者、外国人等に対する防災知識の普及について、十分配慮するよう努めることとする。また減災に向けた自助、共助の大切さを、世代を超えて市民の共通認識としてもらうために策定された「よこはま地震防災市民憲章」についても活用し、多様な媒体や機会を通じて普及啓発を行っていくこととする。

c 横浜防災ライセンス

ライセンスリーダーは、地域の防災力向上と発災時の災害対応活動の中核となり得ることから、地域防災拠点ごとにバランス良く取得者を確保すること及びライセンスリーダーと地域防災拠点運営委員会との連携を深めていくことについて明確に規定を行った。

d 学校防災教育の推進

体系的・継続的に防災教育を実施することや学校とPTA、地域等と連携した防災訓練の実施などについて規定した。

時間軸による「自助」「共助」「公助」の主な役割や取組

	発災前	救助・救命期（発災～3日）	応急復旧期（4日～10日）、 復旧期（11日目以降）
自助	<ul style="list-style-type: none"> 建築物の耐震性・耐火性の確保・地震保険加入 家具転倒防止、ガラス飛散防止措置等の実施 家族等との連絡方法の確認 災害危険箇所・避難所等の確認 防災訓練への積極的な参加 基本的な防災知識の習得 食料・飲料水等の備蓄 帰宅困難者にならないための事前の備え（個人） 	<ul style="list-style-type: none"> 身の安全の確保 家族の安否確認（災害時伝言ダイヤル等） 火災、津波からの避難 住民自身による初期消火 	<ul style="list-style-type: none"> 自宅の補修、建て替え
		<ul style="list-style-type: none"> 被災者の避難所への避難、在宅の被災生活 災害関連情報の収集 帰宅困難者への対策（施設での待機、一時滞在施設への避難） 	<ul style="list-style-type: none"> 疎開
共助	<ul style="list-style-type: none"> 災害危険箇所・避難所等の確認 いっつき避難場所の選定 近隣住民の安否確認方法の確認 災害時要援護者の見守り ・防災訓練の実施 ・町の防災組織による住民への普及啓発 ⇒地域の防災力の向上（自助の取組を支援） 食糧・物資の協定（事業所と地域間等） 帰宅困難者にならないための事前の備え（事業所） ・従業員への教育 ・食糧・飲料水等の備蓄 ・滞在スペースの準備 	<ul style="list-style-type: none"> 住民や自主防災組織による初期消火 近隣住民による負傷者の救出 近隣住民の安否確認 避難誘導 地域住民による避難所運営 要援護者の安否確認、救出・救護、避難誘導の支援 要援護者の被災生活の支援 災害関連情報の収集 町の防災組織、地域防災拠点運営委員会への協力 在宅被災者に対する個別的な支援活動 コミュニティの充実 ボランティア活動への協力 協定による食糧・物資の提供（事業所と地域間等） 帰宅困難者一時滞在施設の開放 一斉帰宅の抑制 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者の被災生活の支援 在宅被災者に対する個別的な支援活動 コミュニティの充実 ボランティア活動への協力
		<ul style="list-style-type: none"> 市・区災害対策本部の設置 被害情報の集約 行政機関への応援要請 行政機関からの応援受入、ボランティアの受入れ、活動支援 消防隊、消防団による消火活動 消防隊、応援隊による救助・救急活動 遺体の取扱い・火葬 応急給水、食料、生活必需品の供給 ライフライン（電気、ガス、水道、電話等）復旧対応 救援物資の要請、受入れ・配分 応急危険度判定の実施 被災者の住宅確保・応急修理 避難所の支援 災害関連情報の広報 災害廃棄物の処理（し尿・ごみ） 緊急交通路・緊急輸送路の確保 災害廃棄物の処理（解体・有害廃棄物） 応急医療の実施 ・災害拠点病院その他医療機関での負傷者受け入れ ・医療救護隊による地域防災拠点への巡回診療等 一斉帰宅の抑制 帰宅困難者対策滞在施設への避難誘導 学校児童生徒の留め置き 臨時休校措置 被災者の生活支援 ・生活相談、職業のあっせん ・各種支援金、見舞金の給付 ・被害認定調査の実施、り災証明の発行 ・公共料金の減免・融資等 被災者の心と身体健康維持 臨時休校措置・授業再開計画 復興支援 震災復興本部の設置 ・震災復興ガイドラインの策定 ・都市復興の基本方針の策定 ・震災復興基本計画の策定 ・地区別整備計画 ・地区別細部計画の提示 地域経済の復興支援 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者の被災生活の支援 在宅被災者に対する個別的な支援活動 コミュニティの充実 ボランティア活動への協力
公助	<ul style="list-style-type: none"> ハードの整備 公共建築物の耐震強化 避難場所の確保・指定 道路、河川、港湾施設、公園、鉄道の防災促進 急傾斜地対策、地盤の液化化対策 津波対策 ・防潮堤、護岸の整備、 ・海拔標示 ・津波警報伝達システムの整備 ハザードマップの作成 消防力の強化（公設・消防団）、消防水利の整備 ライフライン（電気、ガス、水道、電話等）の耐震対策 備蓄物資の確保、備蓄庫の整備 制度・仕組みづくり 民間建築物の耐震補強の促進 避難に関する情報等の住民・事業者への速やかな伝達 地域防災拠点の整備 緊急輸送路の指定 応急物資の確保などにおける事業者との協定の締結 津波対策 ・津波からの避難に関するガイドラインの策定 ・津波避難施設の指定 帰宅支援施設の確保 主要駅等における混乱防止対策の充実 事業所に対する災害時の帰宅抑制の啓発 学校児童生徒の留め置き計画 知識の普及、人材の育成（自助・共助の取組を支援） 社会教育・学校教育等を通じた防災教育の充実 地域において防災対策を担う人材の育成 ・町の防災組織への育成指導 計画的かつ積極的な防災訓練の実施 防災知識の普及と情報の提供 行政等公共機関の災害対応力の向上 	<ul style="list-style-type: none"> 市・区災害対策本部の設置 被害情報の集約 行政機関への応援要請 行政機関からの応援受入、ボランティアの受入れ、活動支援 消防隊、消防団による消火活動 消防隊、応援隊による救助・救急活動 遺体の取扱い・火葬 応急給水、食料、生活必需品の供給 ライフライン（電気、ガス、水道、電話等）復旧対応 救援物資の要請、受入れ・配分 応急危険度判定の実施 被災者の住宅確保・応急修理 避難所の支援 災害関連情報の広報 災害廃棄物の処理（し尿・ごみ） 緊急交通路・緊急輸送路の確保 災害廃棄物の処理（解体・有害廃棄物） 応急医療の実施 ・災害拠点病院その他医療機関での負傷者受け入れ ・医療救護隊による地域防災拠点への巡回診療等 一斉帰宅の抑制 帰宅困難者対策滞在施設への避難誘導 学校児童生徒の留め置き 臨時休校措置 被災者の生活支援 ・生活相談、職業のあっせん ・各種支援金、見舞金の給付 ・被害認定調査の実施、り災証明の発行 ・公共料金の減免・融資等 被災者の心と身体健康維持 臨時休校措置・授業再開計画 復興支援 震災復興本部の設置 ・震災復興ガイドラインの策定 ・都市復興の基本方針の策定 ・震災復興基本計画の策定 ・地区別整備計画 ・地区別細部計画の提示 地域経済の復興支援 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者の被災生活の支援 在宅被災者に対する個別的な支援活動 コミュニティの充実 ボランティア活動への協力
		<ul style="list-style-type: none"> 市・区災害対策本部の設置 被害情報の集約 行政機関への応援要請 行政機関からの応援受入、ボランティアの受入れ、活動支援 消防隊、消防団による消火活動 消防隊、応援隊による救助・救急活動 遺体の取扱い・火葬 応急給水、食料、生活必需品の供給 ライフライン（電気、ガス、水道、電話等）復旧対応 救援物資の要請、受入れ・配分 応急危険度判定の実施 被災者の住宅確保・応急修理 避難所の支援 災害関連情報の広報 災害廃棄物の処理（し尿・ごみ） 緊急交通路・緊急輸送路の確保 災害廃棄物の処理（解体・有害廃棄物） 応急医療の実施 ・災害拠点病院その他医療機関での負傷者受け入れ ・医療救護隊による地域防災拠点への巡回診療等 一斉帰宅の抑制 帰宅困難者対策滞在施設への避難誘導 学校児童生徒の留め置き 臨時休校措置 被災者の生活支援 ・生活相談、職業のあっせん ・各種支援金、見舞金の給付 ・被害認定調査の実施、り災証明の発行 ・公共料金の減免・融資等 被災者の心と身体健康維持 臨時休校措置・授業再開計画 復興支援 震災復興本部の設置 ・震災復興ガイドラインの策定 ・都市復興の基本方針の策定 ・震災復興基本計画の策定 ・地区別整備計画 ・地区別細部計画の提示 地域経済の復興支援 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者の被災生活の支援 在宅被災者に対する個別的な支援活動 コミュニティの充実 ボランティア活動への協力

太枠：人命にかかわる対応

（委員会資料抜粋）

5 行政視察

当特別委員会の調査・研究テーマに関連して統一行程での行政視察を実施した。下記はその中の特筆すべき内容の概要である。

(1) 関西大学社会安全学部について

ア 社会安全学部の特色

安全・安心をキーワードに、防災（災害を防ぐ）・減災（災害の被害を最小限に食いとめる）・事故防止・危機管理などの問題について、文系・理系の両面から幅広く実践的に勉強することを目的としている。これは阪神・淡路大震災以前は防災というと土木系の専門の話になってしまいうことが多く、震災時に複合的に起こる事象に対処しきれなかった反省からきている。法学、政治学、経済学、経営学、心理学、社会学、理学、情報学、工学、社会医学などを幅広く学び、さまざまな観点から社会安全を捉えることで安全・安心な社会の構築に寄与することができると考えている。

イ 社会安全士

社会安全学部が独自に認定する資格として、平成23年度に創設された社会安全士がある。この資格の取得者は、地域生活と社会活動の安全問題を読み解く能力、その問題解決に向けた方策を立案できる能力、その方策を実践するためのマネジメント能力、異分野の専門家とコミュニケーションできる能力などを備え、あらゆる災害への備えに貢献できる人材と考えている。

ウ リスクマネージャー

大学の事務職員は、リスクマネージャーとして個人を認定し、定期的に研修を受けさせることにしている。大学で災害対応をする場合に備えて、危機管理のマニュアルは策定しているが、安全・安心を研究する学部として、危機管理は経験が物を言うことを常に感じているので、マニュアル頼みではなく特定の個人が災害対応を常に行えるようにしている。リスクマネージャーが人事異動しても、一度認定された人間は関西大学にいる限りはリスクマネージャーであり、既存のマニュアルのみではなくいざという時には経験のある人間の判断で行動できるようにと考えている。

エ 社会貢献型都市キャンパスについて

社会安全学部がある関西大学高槻ミュージーズキャンパスは、高槻市が提唱す

る安全・安心のまちづくりに貢献するため、地域の防災拠点となるためのさまざまな機能を備えており、災害時には地域の緊急避難場所としての役割を果たすことができる。約400人の飲用水3日分をためることができる受水槽・貯湯槽を備え、30日分の生活用水を確保できるプール用水浄化システムなどを導入している。また周辺住民も含めた災害時における非常用の食料や生活用品、非常用ライト、救助避難用品などを保管している災害用備蓄倉庫もある。

(2) 「防災教育から防災共育へ」について

ア 阪神・淡路大震災への反応

防災対策の観点から阪神・淡路大震災へは2つの反応があった。1つは専門家による防災対策が不十分であったという点である。従来からあった理工系の防災対策の一層の推進に加え、人文社会系の防災対策を推進する必要があると考えられた。緊急地震速報や地震発生から約3分以内での津波警報など、より詳細な情報を素早く、正確に伝達するための体制が整備された。だが一方で情報受伝達手段の向上による防災対策の推進は、一定レベルになると対策に限界があると考えられている。東日本大震災において避難するまでに何をしていたのかアンケートをとったところ、テレビ等で情報を確認していたが最も多くなっており、専門家が伝えている本来とすべき「地震発生後直ちに避難」といった行動が、情報を確認するためにおくれる原因になっている。情報は提供すればするほど専門家からの情報が与えられるだろうと専門家依存の意識が強くなってしまふ。専門家任せの体制の強化では解決できない問題があることがわかる。2つめの反応として、専門家への依存体質からの脱却である。要救助者の約8割が専門家ではない近隣住民等で救助された事実から、市民自身の手でいざという時に行動できるようにならなくてはとの意識が生まれ、防災教育について研究されるようになった。

イ 防災教育の推移

阪神・淡路大震災をきっかけに防災教育について注目されるようになった。一般的に防災教育というと、防災に関する知識を伝えることだと考えられていることが多い。しかし防災教育の本来の目的である、いざという時に市民みずからが行動できるようにすることを考えると、防災教育を知識伝達とす

ることは、知識を伝えようとする人（専門家）と知識を受け取る人（市民、非専門家）という役割分担を生み、結果的に「最低限度の知識を知っていれば、いざという時には専門家が防災を担ってくれるだろう」という、専門家依存の発想を強化してしまう可能性がある。その上で次に考えられるのが専門家任せでは問題であるといった防災教育を行うことである。だが、これを伝えているのも専門家であり、市民にとっては、そう判断できるのは専門家だからと感じてしまい、専門家と市民の間の垣根をつくってしまう可能性がある。防災教育を「専門家が市民に知識を一方向に伝える活動」と捉えると、専門家依存に陥ってしまうことになるため、防災知識を身につければ行動ができるといった発想ではなく、行動しながら知識を身につけるといった参加型の防災教育を行う必要がある。

ウ 防災教育から防災共育へ

防災教育は知識を伝えるだけでなく、本物の防災活動に参加（専門家と協働）する機会を提供することが重要である。そのためには、専門家に任せられてしまった防災活動のあり方を変革する必要がある。市民が本物の活動に参加することで、防災に関して持っていた意味が変化する可能性があり、またもともと参加していた専門家が持っていた意味も変化する可能性がある。参加型防災教育によって協働で新しい意味をつくり出す作業が可能になり、そのことが日本の防災対策に求められる専門家依存からの脱却につながると考えている。

（３）「防災心理学」について

ア 人間の意識

1995年から清水寺で毎年行われている「今年の漢字」を見ると、マイナス要因から連想される漢字がほとんどである。このことから人間のイメージに残るのは、ネガティブな事象が多いことが判断できる。ネガティブな事象としては地震、水害、火災、事故、食の安全、放射能などさまざまな厄災がある。多くの厄災全てに備えるのは無理があり、またどんなに備えたとしても「想定外」に襲われるものである。まずは本当に対処すべきものを正しく理解し、対応力（＝自信）をつけることが大切である。

イ リスク情報の認知

人間の意識面で自然災害に備えることは非常に難しい。大規模な自然災害はいつ起きるかわからず、自分が生きている間には起きないかもしれない。そうすると人間は防災対策を今すぐにやる必要がないと考え、行ったとしてもすぐに結果が出ず役立たないかもしれないなら面倒くさく大変と思い、何もしなくなるものである。

ウ リスク情報の認知後の行動

防災力向上のためには、地震は怖いものといった災害に対する正しいリスクの認識を持つようにと一般的には言われているが、災害に対する正しいリスクの認識がどのような行動につながるのかの調査を行ったところ次のことがわかった。家庭内の防災については災害リスクを認識することの不安感から備えが行われるが、地域防災の備えの点では災害リスクを認識したのみでは具体的な行動にはつながらないことである。地域防災の備えを担っている人たちはもともとその地域に愛着があったり、社会に対する関心が高い人などで、災害リスクを認識することによって行動する人ではないことが多い。リスク情報は防災力向上に必要なものではあるが、必ず必要というわけではないことが分かっている。また防災意識について時期を変え4つの地域でアンケート調査を行ったところ、東日本大震災が起こる直前の仙台市においては三陸沖地震が近い将来9割の確率で起きると言われていたこともあり、他都市に比べて防災意識をあらわす行動の各項目の数字が高かった。新潟県中越地震が起きてから5年後の中越地方の数字も他都市よりも比較的高かった。だが、震災からおよそ10年経過した神戸市では他都市よりも軒並み数字が低くなっていた。この調査によっては短い期間ではリスク情報を認識することによって行動につながるが、大震災から10年もするとリスク情報を伝えられるのみでは防災対策には結びつかないことがわかる。大規模地震は50年100年スパンで起こるものと言われているので、リスク認知による効果は限定的であるといえる。

エ 防災対策を行うためには

具体的な防災対策そのものを促進していくためには、防災対策そのものに対する認識を変える必要がある。防災対策を行うためのコストを下げたり、防災対策をすることの利益をアピールするなどをする必要がある。例えば虫

歯にならないようにしてくださいとメッセージを伝えられ、虫歯の危険を知るよりも、具体的な対策を知りたいと思うのが人間である。防災についてもその観点が大事である。行政が作成する防災マップはリスク情報が載っているのみであり日常で具体的に何をすればよいか載っていないことが多く、防災対策の推進には弱い。

オ 防災力向上に必要なポイント

人間の認知のメカニズムとして十分なリソースがないとリスクを伝えられても自分にはどうしようもないと感じ、都合の悪いものは無視するようになっている。自分にとってプラスの面があり、防災がおもしろいなどと感じることで防災対策はより促進される。地域防災が活発なところは、防災に限らず、さまざまなコミュニティー活動が全般的に活発である場合が多く、活動そのものが、地域住民の自尊心や愛着を高めている。このような地域では、防災は目的ではなく、自尊心向上の手段となっている。災害というとマイナスやリスクの部分伝えて危機感をあおり、防災対策を促進することが考えられがちであるが、それでは長続きしないので、それよりもプラスの面や利益の部分より強調して伝えることによって防災を促進していくことが必要である。

カ 防災のための言葉の選び方

心理学的には人の判断は非合理的である。フレーミング効果でポジティブに表現するか、ネガティブに表現するかによってその後の影響が異なってくる。災害対策について、例えば被害を防ぐために行動しましょうと伝えるよりも、あなたの安心を獲得するために行動しましょうと伝えた方が効果的である。非常に簡単な言葉の使い方で人の意識や行動は変化するものなのである。

(4) 神戸市防災福祉コミュニティについて

ア 阪神・淡路大震災の概要

阪神・淡路大震災の神戸市は死者が4571人であり、死者の59%が60歳以上であった。また当時は木造の2階建てが多かったこともあり、家屋倒壊による圧死が死者の70%を占めた。当時の火災は109件発生しており、震災発生後の14分間で同時多発的に54件の火災が発生した。火災などの初

動対応に消防隊80隊が向かったが、1つの火災につき8隊の消防隊が必要であり、同時には10件の火災の対応しかできなかった。そのため要救助者3万5千人のうちおよそ8割が市民の手による救助であった。

イ 神戸市防災福祉コミュニティの沿革

阪神・淡路大震災では、行政は多数の火災、救助・救急事案には対応できず、市民によって消火・救助活動が各地で実施されたが、当時は神戸に地震がくるとは考えられておらず、市民が活動するための必要な体制が整備できていなかった。活動するための資機材がなく、地域防災のリーダーがいなかった。そこで災害に強い町にするために行政として、まず公的消防力の強化を行い、新しく緊急消防隊を組織した。だが行政側の強化のみでは不十分であることから、市民の自主防災力の強化を図るために、市民による市民のための組織を結成し、阪神・淡路大震災の際に課題となった資機材の配付や継続的な訓練指導や防災リーダーの育成を行政が積極的に行っていくことにした。阪神・淡路大震災の前から神戸市では市内166地区に自主防災推進協議会が結成されていた。だがこの協議会では、防災知識の普及や防災意識の啓発のための活動を主に行い、初期消火や救出・救護、避難誘導等の災害活動の位置づけが弱かったため、震災時に活動ができなかった。そのような課題を解消するために新しい自主防災組織として平成7年度から防災福祉コミュニティ事業を開始し、平成20年度中に市内全域で結成され、現在は計191地区となった。

ウ 防災福祉コミュニティの概要

神戸市には震災前から地域福祉センターを活動拠点とした福祉活動を中心に活動しているふれあいのまちづくり協議会（神戸市保健福祉局所管）があり、その結成単位が小学校区単位となっており、新しい自主防災組織を結成するに当たり、地域活動の単位を同じにして、防災活動を福祉活動に融合し、防災を福祉につなげ、福祉を防災につなげることでそれぞれの活動をより活発にしようと考えられた。そのような観点から防災福祉コミュニティの結成単位も同じようにおおむね小学校区単位とした。防災福祉コミュニティは地域の自治会や婦人会、老人クラブ、民生児童委員、青少年育成協議会、PTA、消防団、地域の事業所などで組織され、近所での助け合いの精神や顔の

見える関係を醸成し、いざという時にも活動できる組織づくりを目指している。

エ 神戸市が行っている支援

防災福祉コミュニティへは神戸市から支援を行っている。第1に防災福祉コミュニティ新規結成時の防災資機材の提供である。行政が提示した資機材のメニューの中から、地域に選択してもらい地域の公園や学校内に配置する防災倉庫に提供している。第2に活動経費の助成である。訓練費や資機材の更新や会議費などの通常の活動費として1地区あたり年間最大14万円を助成し、さらに提案型活動費として先駆的な取り組みなどを防災福祉コミュニティに提案してもらい、審査会において審査をして1地区あたり年間最大20万円を助成している。第3として市民防災リーダーの育成支援である。各消防署においてリーダーとしての役割や各種防災訓練の指導法などを学ぶ市民防災リーダー研修を主に日曜日の午前中に行っている。神戸市全域で30～50世帯（神戸市におけるごみの集積の単位と同じくらい）に1人の市民防災リーダーを目標に年間700～800人を養成している。第4として消防職員の地区担当制による支援である。各地区について実際の消防士2～3人が担当して日ごろの相談や訓練の支援、会議等への出席をしている。第5として消防団による支援である。消防団は特別職の地方公務員のため、その中で専門的な知識を有する方に平常時には地域の防災リーダーとして防災指導を実施してもらっている。第6として防災活動の手引き冊子の配布である。防災福祉コミュニティの活動活性化の一助として、助成金申請の方法やさまざまな活動メニューの紹介、その他地域での防災活動を支援するための神戸市などの取り組みなどを掲載した活動の手引書を作成し、各防災福祉コミュニティに配布している。その他の日常的なバックアップとして消防署と区役所、危機管理室が連携して支援を行っている。

オ 防災福祉コミュニティの課題

阪神・淡路大震災から15年以上が経過して課題もでてきている。活動がマンネリ化し、長年同じ活動を継続しているところもあり活動の意欲が湧きにくくなっている。活動参加者の高齢化もしてきており、震災を知らない世代をうまく組み入れる世代交代ができていなく参加者も固定化している。震

災での教訓と経験の伝承が難しくなっている。

カ 防災福祉コミュニティの学校との連携

消防局として課題を解消するための方策を検討したら、活動が活発な防災福祉コミュニティは子供を巻き込んだ活動が多いことがわかった。そこで防災福祉コミュニティとして学校と連携し子供たちへの防災教育へ参加していくことが学校、防災福祉コミュニティ双方にとってメリットがあることと考え、平成19年度から小学校における防災教育推進のためのプロジェクトを作り、検討を行ってきた。平成21年度に防災福祉コミュニティの防災教育支援ガイドブックを作成し、市内全ての防災福祉コミュニティに配布を行った。ガイドブックにはお互いの組織を知るための情報や防災教育に関するさまざまなコンテンツを記載したりしている。

(5) 神戸市における防災教育について

ア 震災後の防災教育の考え方

阪神・淡路大震災を経験し、防災教育を行う上でまずは防災教育の目指すものといった大枠を決定し、その中で具体的に今ある教科の中で取り入れられるものから取り入れていこうといった視点でカリキュラムを立てるようにした。今までの防災教育ではなく震災体験から学んだ教訓を生かすためにも災害による被害を最小限にするための取り組みとして平常時、発災時、復旧時の段階別の取り組みや震災時の思いの共有化を行えるような視点で防災教育を構築していった。

イ 防災教育のポイント

防災教育のポイントは主に5つある。1つは阪神・淡路大震災を経験し、震災直後から作成された防災教育副読本「しあわせはこぼう」の活用である。どの学校でも副読本を活用し年間で5時間の授業を行っている。2つめは各教科等に防災の視点を位置づけた年間指導計画の作成である。これはモデルケースを示して実際は各学校で年間指導計画を作成してもらっている。3つめとして防災訓練、防災マニュアルの見直しであり、地域特性に応じた防災訓練の実施を行い、保護者への引き渡し訓練も行うようにしている。さらに4つめとしてゲストティーチャーの活用であり、東日本大震災で被災した学校の校長先生を招いたり、外部講師を活用している。5つめとして地域活動、

ボランティア活動への参加促進である。東日本大震災の時には神戸市内の全中学校82校で生徒会が被災地への募金活動を一斉に行うことになり、集めた義捐金は1000万円を超えた。

ウ 防災教育の課題

学校は総合学習の時間で行いたい教育があり、防災教育のための時間を確保できないのが現状である。阪神・淡路大震災を経験している神戸市であるが、防災教育を受けている小中学生は震災以降に生まれた子供たちであり、親の世代も震災を知らない人もふえてきたり、また忘れてしまったりしていて連携をとるのが難しい。また東日本大震災以降は津波の対策も考えなくてはいけない状況であり、そのようなことから現在新たな神戸市の防災教育検討委員会を設け防災教育について検討中である。

6 参考人からの意見聴取

当特別委員会では、有識者を参考人として招致し、意見聴取を行った。

(1) 参考人

独立行政法人防災科学技術研究所 主任研究員 長坂 俊成氏

(2) 案件名

地域防災力を高める公民協働の情報共有基盤

(3) 講演概要

- ・「自助」「共助」「公助」とよく言われるが、3・11を踏まえると、この三助の考え方が責任の分界点を議論することによって変えられてしまっていて、三助が協調連携するという事にならなかった。基礎的自治体が「自助」です、「共助」ですというのは、それはあなたたちのやることです、私たちはできませんという言いわけになっている部分があった。
- ・情報に基づいて、公民協働の協調、連携が行われる。3・11の前まで自治体では、総合防災情報システムという形で、行政機関が使うための防災情報システムの開発が取り組まれてきた。しかしそこから先、市民や指定公共機関等ライフラインの企業と情報共有するという発想がなかった。ここが、3・11を踏まえて抜本的に変えていかなければならないポイントである。
- ・国、県、市、地域コミュニティー、または研究機関など、さまざまな主体が

それぞれ I S O 規格の世界標準化された仕組みで情報をインターネット上に公開しておくだけで、それを市民または行政、利用者側が必要に応じて取捨選択し、それらを組み合わせることで、分析に活用していくことができる環境が既に整えられている。

- ・ 地図上に、尺度が異なる行政の地図情報や年代の異なる行政の地図情報などのさまざまな情報を組み合わせることで、住民の方が、より具体的に自分たちの地域のハザード、リスクの特性というものがわかる。また、行政がつくったハザードマップの情報だけではなく、住民の方々が携帯電話で被災の体験または被災の映像、証言を投稿し、それを集約することで、今現在自分たちが置かれているリスクというものはどういうものなのか、どのレベルまで具体的に対策が必要かということについて、意見交換をすることができるようになる。
- ・ 行政が住民に自助・共助ということであれば、行政の情報を的確に提供しながら、住民しか持っていない地域の過去の経験値というものも統合し、ハザードからリスクのレベルにまで転換し、その対策を検討していくことが不可欠である。
- ・ 地域コミュニティによって自治の活動レベルが全く異なる。福祉分野、子育て分野、防災、交通安全、または環境改善、また地域のまちづくり、地域での社会的な起業、こういった包括的なものに取り組んでいく自治のネットワークというものがないと、自主防災組織だけつくっても何も機能しない。日ごろのコミュニティの包括的な自治を支えていく基盤をつくって、その中の一つの要素として地域の減災ということを検討できる環境を構築して地域に提供している。
- ・ マップというもので、ハザードを想定してリスクに変えながら実際の対応のシナリオを考え、このような情報を、行政だけではなくて、消防団、地域コミュニティ、市民からの信頼ある情報など、発信者が特定される形で確認されれば、大規模災害時に広域で行政が現場の確認をできなくても、信頼性ある情報のやりとりをしながら、住民と連携して救助を図っていく、また避難所の運営を図っていくことができるような実証実験を全国の自治体と進めている。

- ・ 平時の市民レベルにおける訓練として、D I G 訓練や地図を使う防災訓練などたくさんあるが、それが実際にリスクの軽減につながっているかということが極めて怪しい。私たちはマップで被害を想定して、その想定にどれだけ対策が追いついているのか、何が足りないのか、足りないときに、公助がダメなときには社会的なセーフティネットで、社会資源をどこまで動員できるかの日ごろの関係づくりをしておくべきとの考え方に基づいて、マップとシナリオ、ドラマというものをセットで地域の防災活動の基本的な核として提案している。
- ・ 学校教育の現場で一番欠けているのが、学校の先生が子供を守るための危機管理と、学校において子供に教える教育というのが、全国一般論で全く連携していないことである。子供の通学途上については、家庭の責任でもあり、地域の責任でもあるが、地域コミュニティの自主防災活動と学校の危機管理、さらには子供の防災教育がばらばらな状況にある。それをどう統合するかということについて、マップまたはシナリオを使ってやっていくことの有効性を確認している。
- ・ 地域コミュニティと学校が連携して、地域防災計画の見直しについてマップやシナリオで実証・検証し、シミュレーションした上で行政に具体的に提言することで、初めて三助の協働が成立する。地域防災計画のパブリックコメントでいつまでに出していただきのみでは意味がない。
- ・ 地域防災計画が本当に実効性ある計画に改善されていくためには、学校の危機管理、防災教育及び地域防災が連携していかないとうまくいかないと確信している。
- ・ 岩手県の大船渡市、陸前高田市、宮城県の気仙沼市の教育委員会と被災直後から防災教育について何が不足していたかを議論してきたが、3・11の前に学校として人間の生き死にかかわる教育と、あとは被災後の生活を再建していく中での地域社会の支え合いの部分を両面から教えることがなかなかできていなかったとのことであった。
- ・ 個人、世帯、地域コミュニティなどが非常に多様化している中で、それぞれに応じてリスクを評価した上で対策を検討しないと、一律に議論することはナンセンスである。

- ・登場人物とその役割、連携関係というのが時間の流れで洗い出せるというのがシナリオの手法の想定の本になる。
- ・実際に登場人物を設定し、本当にその場で、その状況下でその人がいるのかという検証、仮にその役割になれる人がいたとしたら、その人たちが連携できるのか、連携するためにはどんな機材が必要なのか、どんな情報が必要なのか全部洗い出して行って、行政にお願いする部分と地域の中の事業所にボランティアで協力要請する部分を、階層を分けて重層化していくことが、シナリオづくりの過程の中で実現していく。
- ・事前の防災対策において、被害を想定して、有効な対策や救助活動をしていくためには、航空写真は不可欠である。
- ・一つのコンテンツを音声化・映像化することで聞きやすくなり、そこに登場する声優の方々が多世代の方になってくると、その知り合いなど防災に接点がない人などへ周知が図られていく。
- ・防災ノウハウを持った職員をどうやって長期的に処遇していくか、いざとなったら本部のスタッフとして動けるような人事をしっかりと事前に取り決めておくことは、お金がかからず、該当者のキャリアも不利益にならない形で十分実現可能である。

7 サブテーマ「防災拠点と防災訓練の実態と課題」について

当特別委員会は調査・研究テーマ「地震被害に対する地域減災力を高めるための課題と方策」について具体的に議論していくために2つのサブテーマを設けたが、1つめのサブテーマの「防災拠点と防災訓練の実態と課題」については、本市での防災・減災対策を取り巻く状況を鑑み、減災対策推進特別委員会調査報告書を平成24年11月30日に作成し、議長あてに提出した。下記はその中の委員意見概要とまとめの抜粋である。なお、内容は平成24年11月30日時点のものである。

(1) サブテーマ「防災拠点と防災訓練の実態と課題」についてに関する委員意見概要

ア 地域防災拠点（拠点運営）に関する意見

- ・地域防災拠点の課題は、運営委員会のメンバーだと考える。運営委員の中

に、地域子育て拠点や福祉保健活動拠点、私立高校の関係者なども加えるなど、地域にある資源をもっと活用し、厚みを持たせて地域防災拠点の運営を行っていけば、今ある細かい課題を解決できるのではないかと。

- ・いざとなったら地域防災拠点の運営委員会のメンバーだけでは足りないため地域の方々にも協力してもらわなければいけないが、その方たちをリードしていくのは運営委員会のメンバーであり、しっかりとしたリーダーを育てることが大事である。
- ・地域の顔のつながりなどを考えると、運営委員会のメンバーなどを長くやってくれる人にはインセンティブなどをつけて、やめてもらわないような体制を作るべきである。
- ・備蓄のあり方について、住民の目線で考え直すべきである。
- ・地震災害だけではなく、豪雨災害等に共通する備蓄についても、部局間を越えて幅広くやっていくべきである。
- ・備蓄品の配布方法について、避難所と地域防災拠点の運営組織体制をしっかりとさせ、マニュアルに基づいた行動がとれるようにしておくべきである。
- ・組み立て式トイレは、数をそろえても実際には余り使えないのではないかと。マンホールの活用を考えるべきである。トイレの問題については、それぞれの地域防災拠点においてどう対応していくのか、地域での話し合いが必要である。
- ・行政ができることと、地域がやるべきことを、切り分けるべきである。
- ・地域防災拠点の開設だけではなく、閉鎖の時期や方法についてもしっかりと規定すべきである。
- ・地域防災拠点のスムーズな運営のため、地域防災拠点で情報をどこまで集約するのかということについて、共通した認識を持つ必要がある。
- ・地域防災拠点と避難所をきちんと区別すべきである。
- ・区役所は、いっとき避難場所についてきちんと把握すべきである。
- ・地域防災拠点の運営などについての地域の具体的な意見をしっかりと聞くことは、人の手がかかることだが、運営委員の温度差を解消するためには重要である。
- ・女性や障害のある方への配慮や対策が必要である。

- ・ ペットの取り扱いについて、各地域防災拠点で十分な準備ができるよう考え方を整理すべきである。

イ 防災訓練に関する意見

- ・ 地域防災拠点の認知度が低い地域もある。認知度を上げるために、例えば、バスの車内アナウンスを活用するなどの工夫をすべきである。
- ・ 我が身を守ることについて、市民への伝え方を工夫すべきである。実態をきちんと把握し、市民から見てわかりやすい方法で啓発していく必要がある。
- ・ 発災時における自分の行動を認識できるよう、「減災行動のススメ」についてもごみの分別のように家の中に張っておけるようなものにし、日ごろからいざというときにどういう行動をとればいいのか、頭の中でシミュレーションしておくべきである。
- ・ 自助・共助をどう発揮させるかということは、啓発と訓練にかかっている。そのためには、地域版の防災計画策定を全市民的な取り組みや運動にしていく必要がある。
- ・ 発生時刻や季節を想定した防災訓練が必要である。
- ・ 防災訓練を全区一斉に実施することにより、公助の限界と、自助・共助の大切さを実感することになるはずである。
- ・ 客観的な評価基準を設けて地域防災拠点のランクづけをし、行政としての支援のあり方を考えるべきである。
- ・ 地域間の温度差を是正するためには、各地域における活動の評価方法が必要であり、評価に当たっては実態の把握が不可欠である。
- ・ 共助をしっかりと行ってもらうためには、行政側の公助の範囲を明確にする必要がある。
- ・ 地域防災拠点ごとの温度差は、行政側にも問題がある。研修等を通じて、もっと職員の人たちの意識も高めていただきたい。
- ・ 市長を初めとする本市の経営責任職の職員の訓練に関する研修を行うべきである。
- ・ 円滑な運営を行うための防災訓練や減災につなげるため、他都市における防災訓練を通しての知見を集めて、本市のマニュアル等に生かしていくべ

きである。

- ・ どのような組織づくりをすればしっかりとスムーズに地域防災拠点の運営ができるのかということ、地域防災拠点の運営委員だけではなく、住民全体で理解されているようにしておくべきである。
- ・ 自助・共助は地域でやらなければいけないが、リーダーがいないと地域防災拠点の活動はうまくいかない。地域防災拠点ごとの温度差の解消も含め、啓発や人材育成に尽力していく必要がある。
- ・ 避難訓練について、顔合わせあるいは心合わせについてはどの地域も大体クリアできているが、力合わせ、知識合わせということについては不足していると思われるため、それを埋めていくことが非常に大きなポイントになるのではないか。
- ・ 土木や消防、電気、水道、建築などの知識を有する地域の人材をうまく活用し、地域防災拠点運営に生かしていければ、かなり具体的な計画に近づくのではないか。
- ・ 情報収集、消火、救出・救護、避難・誘導といった役割について横浜市防災計画には明記されているが、実際の訓練では全部は行えないため、訓練とは別に勉強する機会を設けることも有益ではないか。
- ・ 今後はより細かい組織づくりをしていくことが担い手の育成などにも通じていくのではないか。
- ・ 例えば、1000人を集めて訓練を行い、1000人が集うとどのような状況が起きるのか、トイレ、食糧、昼や夜といった時間帯の問題など、地域防災拠点の限界を地域住民に知らせることも重要である。

ウ その他

- ・ どのような立場から、横浜市防災計画「震災対策編」の見直しを行っているのか。市民のモチベーションアップが必要であり、市民に主体的に動いてもらわないといけないのではないか。
- ・ 市民の意見を聞くには、自分たちから地域に出向いていくぐらいの気概が必要である。本市は18区あり市域規模が大きいからといって、基礎自治体としての働きを放っておいてはだめである。地域ごとに事情は違う。
- ・ 地域の人たちが自分たちの生命・財産を守るためには、自分で動かなけれ

ばいけない。市民にやってもらわなければいけないことは明らかにふえて
いっている。それをきちんと受けとめることができる仕組みになっていな
いのではないか。

- ・ 減災のために人命を守ることを最優先とした対策の強化は、基本は市民が
主体になっていく。その視点をまず根本に置かないと、今までの延長線上
で議論していくのは違うのではないか。
- ・ 減災目標は、市民にわかりやすく具体的なものにすべきである。
- ・ 防災計画は市民の生活現場で有効に役立つ性格のものであるべきだ。
- ・ 地域防災拠点を中心にして、その地域にはどのような危険性があるのかと
いうことについて、コミュニティー単位や、小学校単位の防災計画をつく
る必要がある。
- ・ 各区の災害対策本部の設置については、消防局がすぐにできるような体制
づくりをすべきである。設置の仕方や責任のあり方を、防災計画において
位置づけるべきである。
- ・ 各区の防災計画の策定に消防局が積極的に関与すべきである。
- ・ 昼間に地震が起きたときのために、企業を対象としたガイドラインも作成
すべきである。
- ・ 区ごとに状況が異なるため、「減災行動のススメ」は全市統一版だけでは
なく、各区版も作成すべきである。作成に当たっては、暮らしのガイドを
作成した方式により行い、費用の削減を工夫すべきである。
- ・ 「減災行動のススメ」は、つくったら終わりではなく、常に問いかけをし
て、市民がみずからを振り返ることのできる内容にすべきである。また、
発災後3日間は自分の家族や地域で責任を持てる体制をつくり、自分でで
きない場合は、隣近所でどうやって助け合えるかという事柄も付け加え、
より実践的なものにしていくべきである。
- ・ 市民アンケートを実施し、自助・共助の取り組み状況を把握すべきである。
- ・ 自助・共助をしっかりと意識づけるためには、行政側の指導が重要である。

(2) まとめ

当特別委員会では、上半期にサブテーマの「防災拠点と防災訓練の実態と

課題」について議論を行ってきたが、その中で新たな課題も見えてきたところである。現在本市では横浜市防災計画「震災対策編」の修正作業中であるが、市民意見と合わせ、次の点について各局・区は今後の施策の参考とされたい。

ア 地域防災拠点

- ・地域防災拠点の機能の1つである情報収集については、これまで明確な規定がなかったため、今後は行政と地域が十分な議論を行い、必要な情報が速やかに、かつ適切に収集されるよう、役割分担や収集項目の範囲を明確にすべきである。

イ 防災訓練

- ・防災訓練については、地域の創意工夫を引き出すような実施方法、訓練内容とし、訓練参加者の拡充を図るべきである。また、訓練の段階的目標を明示するなど、防災・減災に取り組む個人や団体がやりがいを持ち、参加意欲がわくような訓練とし、防災・減災の市民運動へと発展させるべきである。
- ・地域によって訓練の実施状況にばらつきがあるため、地域の訓練状況を客観的に把握できるよう、評価尺度を設けるとともに、他地域の訓練状況に関する情報を容易に得られるような仕組みをつくるべきである。

ウ 市民啓発

- ・発災後、原則最低3日間は、市民みずからの備蓄（水、食糧、トイレパック等）と力で生き抜くことを明確にすべきである。
- ・地域防災拠点の意味や意義の市民への周知徹底をすべきである。

エ 公助のあり方

- ・行政としてやるべきこと（できること）と、地域の主体性に任せるべきこととのすみ分けをし、行政は地域の実情を把握するための行動を積極的に行うべきである。

- ・各区の防災計画は、市民の減災活動に最も身近で、被災時の共助の活動に直結するルールとなるため、見直し過程だけではなく、計画策定後においても、市民と協議を行えるような仕組みをつくるべきである。
- ・今後は、小学校単位や町内会単位などの地域コミュニティーにおいて、各区の防災計画に準じた計画を策定する仕組みづくりを進めるべきである。
- ・市長、危機管理監、区局長を初めとする経営責任職は、発災時における重大な判断を遅滞なく行えるよう、専門機関による研修を受講するなど平時における訓練を十分に行い、防災力向上をはかるべきである。

当特別委員会は今後引き続き、防災教育について議論を進めていくが、地域で活発な防災・減災活動を行うためには、活動の基盤となるコミュニティーの強化が不可欠であることは言うまでもない。そのために、本市会で制定してきた地域に関する各種条例の趣旨を生かし、活性化を行う必要がある。その上で、より多くの市民が「減災のために自分は何をなすべきか」をよく理解し、生活の中で日々実践するために、各局・区、自治会・町内会役員、市民一人一人、そして市民代表である市会議員が真剣に学び理解し、ともどもに「減災モデル都市よこはま」を目指し実践することを誓い合いたい。

8 サブテーマ「防災教育の現状と課題」についての委員意見概要

(1) 市民啓発に関して

- ・テレビ、ラジオ、フリーペーパーなどの広報の効果を考えて場合、やらないよりは意味があるが、現状として政治に関係するテレビなどの視聴率は低い。市民の減災や防災に関する関心度や自分に対する防衛意識は高いので、例えば消防団の募集を消防団員が制服を着て行ったら、消防団員募集のティッシュが多く受け取られるなど、ただ政治のPRをするより効果は高いので、市民の目に見えるところに広報があることなどの原点に立ち返った方法を考えていくべきである。
- ・行動はまだできていないという統計も出ているが、全市的な市民の防災に対する意識は上がっていると感じる。これからは地域別にいろいろな特色を出した防災訓練や防災に対する意識向上を図っていくべきである。

- ・まず、自分の命は自分で守らなければいけない。次に地域防災拠点に来た人は一緒に役割、任務を担っていきましょうという話である。本来的には地域の倒壊した家屋から人を救出できるまで追求していくことが重要である。すぐにはできないかもしれないがそこまで上げていく努力も必要である。
- ・震災時に壊滅的にまちの様子が変わってしまう可能性もあるので、今あるビル、建物に一時滞在施設だとわかるように標示、旗、アドバルーンなどをやるべきである。
- ・阪神・淡路大震災では自宅が倒壊して亡くなられた方が7割いる状況もあるので、防災訓練などで耐震診断の積極的なPRをお願いしたい。
- ・表彰制度をつくって、表彰状1枚出すことなどで啓発につながると思う。
- ・DIG訓練を全市に普及するために「減災行動のススメ」などに記載すべきではないか。
- ・平日の昼間に地震が起きた場合など中学生の役割が大事になってくるので、地域の防災訓練に中学生が積極的に参加するようにPRしていくべきである。
- ・防災計画の震災対策編の修正に応じて見直しをしていると考えられる啓発資料に他都市の先進事例なども取り入れるべきである。
- ・地域防災拠点の中での位置づけの中で教職員がリーダー的な意味を持たされつつあるのではないかと感じている。強制ではないが、「横浜防災ライセンス」のお知らせなどを教職員向けに行い、関心がある方には受講してもらうことが地域防災拠点の効果的な運営につながるのではないか。
- ・トップリーダーのような存在を市民の中に育てるのか、あるいは、横浜市で言えば家庭防災員のような人材を育成していくのか、恐らく両者必要なのではないか。
- ・育成するターゲットは何種類かあり、市民全般に対して防災意識を向上させるための教育がまず必要だという観点や、家庭防災員や町会の班や組という単位ぐらいで、率先して体が動かせるような人の防災意識を高めてリーダーになっていただく必要もある。さらにそれを地域防災拠点というような単位で運営していくリーダーの育成も必要で、そこにさらに地域特性

が掛け合わされることで、それぞれの地域の防災力が向上するのではないか。そういう側面をいくつか考えながら、対策を講じていく必要があるのではないか。

- ・ 今後リーダーを育成するに当たっては、区ごとではなく、18区をうまくつなげたネットワークづくりなども行い、それぞれの区のレベルアップを図る必要がある。
- ・ 防災リーダーになろうという人は、消防団員になっている人の中から、さらに上を目指してなる人がいるのではないか。ここを調べないと、防災リーダーの中身は難しいと思うが、仮にそうだとしたら、消防団員をいかにふやすかということがまず第1で、その次のステップとして、防災リーダーの育成という話になるのではないか。逆にそうではなくて、消防団員にならずに、まず頭で学んでもらうということであれば、目的を変えていかなければいけない。
- ・ 横浜市でも市民向けの研修は、一般的な研修を受ける形と、それよりワンランク上げる形の2段階で構成されているが、世代間や地域の差を埋めるためには、高校生の存在が重要になってくる。
- ・ 研修の仕方についても、今の横浜市のやり方では、学校に集まって放水訓練等を行っているが、まさにプロがやっている消防学校等で人材を育てるところに踏み出すことで、意識も高まるのではないか。
- ・ 実際に被災をされた方とされていない方とでは、感度が違うということも、見落としてはいけない重要なバックボーンになるのではないか。
- ・ 消防団も、地域の災害についていろいろな形で関与しているため、今ある組織をしっかりとさせることに注力すべきである。
- ・ 人数をふやすと言って家庭防災員の資格を取得したが、その後何をしたらいいのかということがちょっとわからない。
- ・ 防災という観点からすると、高齢化している組織については、世代交代を促すような、今の状況をさらによくするという方向への人材づくりが良いのではないか。
- ・ 地域、町内会の防災訓練に参加しない人への広報についても、何か働きかけはしていかなければ、今まで参加していない方が、新たに防災訓練に参

加することは、なかなか難しいのではないかと。

- ・市民の防災意識を高めるといのは、防災対策にとっては非常に大事な課題であり、今本当の意味でここに余力は入れられていないのではないかと。我々は、全市民に防災意識をしっかりと持ってもらうという非常に大きな課題があると捉えて、事を始める必要があるのではないかと。この市民の防災意識を高めてもらうためのリーダーをどうつくるかということが、今議論されているテーマではないかと。
- ・町内会・自治会などは、役員選出ばかりであり、各種役員は全て地域から選ぶ。だんだん、なり手がなくなってしまふ。
- ・防災リーダーは、地域のために役に立ちたいという人や、そういう職業についている人であればよいが、実際の避難場所や地域防災拠点などに集まったときに、いかに集まった人たち全員をボランティアとして使えるかというところがかねめになる。それがリーダーの育成ではないかと。多くの防災リーダーをとといのは、なかなか難しいのではないかと。
- ・市民の防災意識を高めるためには、忘れずに繰り返し行うことが大事である。毎月の市民防災の日などを活用し、「よこはま市民防災憲章」を複合的に啓発していくべきである。
- ・地域で備蓄について説明しているが、3日分の食料や水などを備蓄しているのは現状3割ぐらいであると感じる。自助としての備蓄の周知はまだまだ必要である。
- ・町内会や自治会も役員が変わるので、防災訓練をしている回数や参加者、どういったメニューを行っているかなどのチェックリストを作成し、配付して各単位でそれぞれ実践してもらふとよいのではないかと。

(2) 学校防災教育について

- ・地域防災拠点の防災訓練への参加者数をふやすためにも、小学校教育で使用されているテキストに親が地域防災拠点の防災訓練に参加しなくてはと自覚するような親子の会話のきっかけになるような工夫をするべきである。
- ・いろいろな事業を行っているが全市で何%実施されているのか。実施されていないところは何が問題なのか。それをチェックしていくことが局の役

割で、またどうすれば100%に近づけるのか。それを考えていくことが行政の役割なのではないか。消防局の「お出かけ防災教室」も未実施のところにもぜひ実施してほしい。

- ・平成25年度に防災教育の指針及び指導資料を配付するとあり、立派なものができると思うが、学校の先生は今現在でも負担が大きいので即効性を持たせるためには余り分厚くならないなどの工夫が必要である。
- ・教育現場は大変に多忙感があるのが実情なので、現場の教員がやりやすくできるように、あえて新しいものをつくるのではなく、今あるものをまず活用していくことを考えていくべきである。
- ・教育委員会から学校の先生に防災教育をやるようにとの指導、これを使って子供たちに書いてもらいなさい、やってもらいなさいも大事で絶対必要だが、実際に知っていなければいけない知識が入っているパンフレットを横浜市の全生徒に渡して教えていくことも必要なのではないか。横浜市の小学校を卒業すると大体この内容は身につけて卒業しているという状況をつくるのが大事である。
- ・東日本大震災の被災地の方の声にもあったが、自分の地域の災害の歴史や教訓などを知ることが非常に大事になってくると思うので、教育の中にぜひ入れていくべきである。
- ・やりたいことは学校の中ではたくさんあって、防災のことをやる時間がないというのが大きな理由だと考えられるが、全ての学校で避難訓練だけではなく、防災について何らかのもう一步踏み込んだ体験学習のようなものをしてほしいと思う。だがそれをすべきだということかどうかが、いま一つわからない。
- ・いろいろな費用がかかること、あるいは手間がかかることはできないかもしれないが、できることから、ある程度全体像のガイドラインをつくり、できるならやった方がいい。むしろ、やれない理由を検証していきながら、どうやったらやれるのか、どこからやれるのか、考えていくのもいいのではないか。
- ・高校生になると求められるものも違ってくる。高校生対象の防災教育を、リーダー育成にどのようにつなげていくかは非常に難しいが、関心のある

子供たちがいれば、育成方法についても考えていきたい。市内の大学と連携して、高校生にもそういう防災教育をするような場を与えるなど、何か働きかけができれば一番いいのではないか。

- ・新しい資料ができたときに、それを教育委員会とか各学校が、自分の学校の総合学習に取り組もうとか、あるいは防災教育について特化してやろうとかといったこと、それを参考にして研究してもらうことが必要ではないか。
- ・子供に対する学校防災教育の観点からすると、市立学校や私立学校の区別はない。私学協会などに情報提供をし、連携しながら私立学校の取り扱いについて考えていくべきである。
- ・学校の多忙感がある中でも生きた教育につながるように地域の危険度マップづくりなどをPTAや地域と取り組めるような環境を整えるべきである。
- ・震度5強以上で子供たちが学校にとめ置きになることの保護者の認知度を把握するべきである。

(3) 公助としての取り組み

- ・行政として何かつくる前に今どうするのかといった観点で現状あるものを利用する方法をもっと検討するべきである。
- ・市職員の防災教育について、地域の活動に自主的に参加する土壌をつくることが大事である。
- ・市職員や教職員は漠然と防災訓練に参加するのではなく、いざという時には自分たちはいない可能性があるという認識を持って、防災訓練に参加するべきである。
- ・各局が企業と防災に関する取り組みを行っているが、取り組みが単発になっているように感じる。市全体で情報を取りまとめ、企業への情報提供体制を整えるべきである。
- ・地域の自治会や町内会内の班や組など小さな単位におけるリーダーを育成する仕組みを行政として整えるべきである。
- ・自分の地域は防災の面で何が課題なのかわからない状態が最大の課題であり、課題が何であるか認識できるような道具を提供することが公助として大事ではないのか。

9 サブテーマ「防災教育の現状と課題」に関するまとめ

本市には、丘陵地、台地・段丘、低地及び埋立地などさまざまな地形が存在しているが、地形によって、水害を受けやすい地域や、急崖が多く崩壊が懸念される地域など、それぞれ異なるリスクを抱えており、災害を未然に防ぐための備えや、発災時における対応については、それぞれの地域の実情に応じた対策が求められるため、公助だけではなく、自助・共助といった、市民一人一人の防災意識の向上が不可欠である。その中で自助、共助を支えるための公助の部分として次の点について各局・区は今後の施策展開の参考とされたい。

(1) 市民の防災意識の向上

本市は369万人の人口を抱える大都市であり、さまざまな世代や環境の異なる人々が生活している。自助としての市民の防災意識を向上していくためには、市民の日常生活の中で防災知識に繰り返し触れられることが必要である。本市では平成25年3月11日に「よこはま地震市民防災憲章」を策定し、平成25年度には「減災パンフレット」の配布を予定しているが、それらを活用し一人一人が日常生活の中で防災意識を高める機会を設ける体制を整えるべきである。

例えば防災の日（9月1日）や防災とボランティアの日（1月17日）などだけではなく、毎月15日の「市民防災の日」などに、市民それぞれの日常生活の延長線上で「よこはま地震防災市民憲章」に触れる機会を設けるなど、防災・減災に関する取り組みをより日常的なものとし、具体的な活動を行うことが自分の命を救うことになることをしっかり根づかせていくべきである。

当特別委員会で視察を行った関西大学社会安全学部で、阪神・淡路大震災以降、専門機関による災害情報の提供体制が強化された結果、市民は専門家からの情報を確認してから退避行動をするようになり、地震を感じたら直ちに行うべきである退避行動が遅延することになってしまったとの話があった。

地域の減災力強化には、過度な専門家（行政）依存の市民意識を転換する必要があるとの重要な示唆ではないだろうか。

(2) 共助としての人づくり

阪神・淡路大震災において要救助者の約8割が家族や近隣住民によって救助された。この事実から、発災時に市民を救えるのはほとんどが市民自身であり、そのためには地域住民同士で助け合う「共助」の体制をいかに強化するかが求められていることになる。

まずは、活動の基盤となる地域コミュニティーの強化が、あらゆる地域課題を解決していくために必要であることを当特別委員会でも指摘してきた。地域の実情をしっかりと把握した上で地域の活性化を図ることが、地域減災力の向上への近道である。その上で地域活動が盛んな地域には、より減災力が向上するための情報を、地域活動が少なくなっているところには地域活動の強化をするための情報と支援を提供すべきである。また、地域減災力の違いを客観的に把握できる評価尺度を設けるよう試みるなど、地域の努力により地域減災力が進展していくことを市民に情報提供すべきではないだろうか。

また地域での減災力を向上させるためには、地域防災拠点、自治会・町内会、またその中の班（組）など、できるだけ小さな単位でのリーダーの育成が必要である。特に自治会町内会の班（組）は、発災時には同じ被害を受けることが多いと想定されることから、この単位でのリーダーを養成し、情報共有をスムーズに行えるよう訓練しておくことは重要である。

その上で、「横浜防災ライセンス」、「家庭防災員」などの育成促進を図るとともに、研修・講習受講後の人材の活用方法についても検討し、地域全体で減災力向上のための情報共有ができる環境を整えるよう行政は配慮すべきである。

(3) 学校防災教育

本市では防災教育の指針及び指導資料の作成が開始され、平成25年度には各学校に配付されていくこととなるが、学校現場が日々多忙化していく中で、教育時間の確保が難しいのが現状である。そこで、限られた時間の中でも児童・生徒にしっかりと意識づけを行えるようにするために、新しい指導資料などとともに既存の「お出かけ防災教室」など、今あるものを活用しながら、必要な知識を身につけられるように連携していくべきである。

その上で、地域が学校へ積極的に関わっていき、また学校も地域に積極的に参加していくような相互の関係を構築することを目指すべきである。例えば子供たち、学校、地域、保護者が地域について共通の認識を持てるように、地域の危険度マップを作成する取り組みを行ったり、地域の歴史や教訓を学ぶ取り組みをするなど、より多くの市民が学校、子供たちとともに自分の地域について理解できる機会を設けることが必要ではないだろうか。

また本市として今以上に地域、保護者に積極的な情報の提供を行い、いざという時の備えについて考えてもらうことも大事である。

さらに、地域防災の担い手としての中高生の存在が重要である。中高校生に地域の一員である意識できるような体験をさせ、中高生の自覚を促すような体制を整えていく必要がある。

10 終わりに

当特別委員会では調査・研究テーマとして「地震被害に対する地域減災力を高めるための課題と方策」について1年間議論を行ってきた。議論に当たり、サブテーマを2つ設け、「防災拠点と防災訓練の実態と課題」についてと「防災教育の現状と課題」について議論を行ってきたが、委員間による意見交換のほか、視察及び有識者からの意見聴取を実施し、より深まった議論を行うことができたのではないかと考えている。

中でも委員会全体で、阪神・淡路大震災の被災地のその後について視察を行ったことは、震災以後の対策と課題について全委員で共通認識を持つことができ、その後の議論に寄与したものと考えている。

本市や他都市の事例から、地域減災力が高いと考えられる地域は防災活動以外でも地域活動が盛んであることが多い。日常生活における人々の結びつき・交流が平素の生活を豊かにするだけでなく、災害時に互いの命を救う上で大きな力を発揮する。お互いの存在を気にかけて、助け合う風土づくり・地域づくりをしていくことが必要なのではないだろうか。

地域に防災・減災対策を根づかせ、地域減災力を高めるにはさまざまな課題があるが、行政はその一つ一つに対策を続け、議会としても引き続きあらゆる角度から議論をしていくことが重要であると考えられる。

これらのことを踏まえて、各局・区、また横浜市民一人一人がそれぞれの立場での防災・減災について考え、「減災モデル都市よこはま」を実現することを期待したい。

○ 減災対策推進特別委員会名簿

委員長	福島直子	(公明党)
副委員長	渡邊忠則	(自由民主党)
同	五十嵐節馬	(民主党)
委員	瀬之間康浩	(自由民主党)
同	高橋徳美	(自由民主党)
同	畑野鎮雄	(自由民主党)
同	川口珠江	(民主党)
同	尾崎太	(公明党)
同	行田朝仁	(公明党)
同	磯部圭太	(みんなの党)
同	平野和之	(みんなの党)
同	岩崎ひろし	(日本共産党)
同	小幡正雄	(ヨコハマ会)