

共助に関する行政連携についての の考察

～行政と地域で考える住民のBCP～
倉敷市真備町川辺地区活動より



第11期行政・企業防災・危機管理マネージャー養成コース（香川大学）

松本竜己
山下祥弥

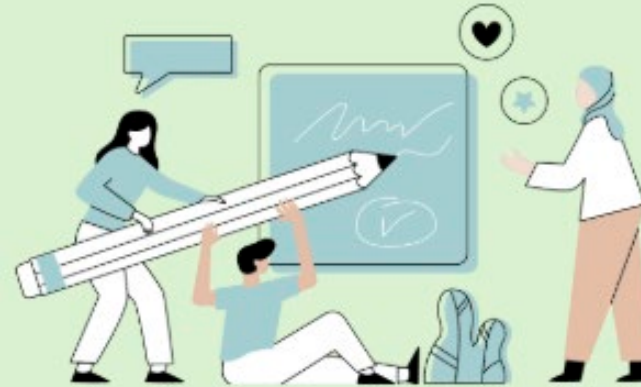
（倉敷市真備町川辺ぼうさいチームコアメンバー）
（香川県高松土木事務所都市港湾課）

活動通じ での考察 イメージ



行政×企業×地域 で学びを活かした 地区防災計画へ！

大切な自助を
共助（地区防災計画）で
バツクアップ！



災害を経験した人、その後ボランティアやぼうさいに関わる人には想いがあります。想いは具体的な形にすることでみんなの役に立てる可能性があり、災害を経験していない人とも理解を共有することで大きな備えにできると信じています。

倉敷市真備町川辺地区在住で6年前の**平成30年7月豪雨**で被災し自宅全壊の経験以降防災に関わる。

<データ>

真備町人口約2万人
(当時：真備町死者51名)

川辺地区人口約4千人
(当時：川辺地区全壊約90%)

1. 取り組み背景
2. 真備町川辺地区の共助ディスカッション
3. 川辺地区での共助アプローチ
4. 活動を通じての考察

疑問 共助はどう定義されている??

平成26年版

防災白書



内閣府

平成26年版 防災白書 | 特集

第1章 3 大規模広域災害と自助・共助の重要性

3 大規模広域災害と自助・共助の重要性

首都直下地震や南海トラフ地震のような大規模広域災害が発生した直後には、状況にあわせて適切な避難行動を行う等自分自身の命や身の安全を守るとともに（自助）、

隣近所で協力して生き埋めになった人の救出活動を行ったり、子供や要配慮者の避難誘導を行う等地域コミュニティでの相互の助け合い等（共助）が重要になってくる。

また、東日本大震災においては、地震や津波によって、市町村長が亡くなったり、多くの市町村職員が被災する等本来被災者を支援すべき行政自体が被災してしまい、行政機能が麻痺した。このように大規模広域災害時における「公助の限界」が明らかになり、自助、共助及び公助がうまくかみあわないと大規模広域災害後の災害対策がうまく働かないことが認識された。

で、具体的には誰が何をどうやって??

（皆さんにとって共助は大切ですか？ご家族にとって何が大切ですか？）

疑問**共助の役割を考えてみると??**

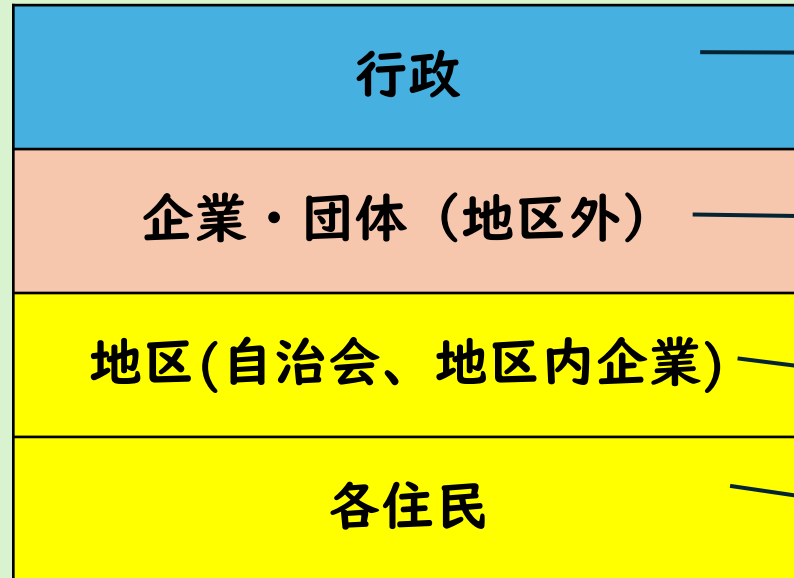
	公助	共助	自助
行政	◎主体	△支援	—
企業・団体 (地区外)	—	△支援	—
地区 (自治会、地区内企業)	—	◎主体	△支援
各住民	—		◎主体

で、それぞれ何をどんな役割で準備するの??

(自分にとって大切な準備とは? ご家族にとって大切な準備とは?)

疑問 共助としてそれぞれ何を??

(本当に役立つものになっている?)



行政は、地域防災計画を作成しています。

企業や法人は、BCP(事業継続計画)を作成しています。

自主防災組織を作っている？
地区防災計画を作っている？

何かやっている??

あくまでそれぞれ個別の計画で繋がっていない!!
(いざという時に役立つ?)

地区防災計画について地区、住民として具体的に何かやっているのでしょうか？

現実 自助はどれくらい進んでる??

(本当に災害があった時に命を守り、生活をつなぐことができる?)

自助の備えは

食料や水の備蓄 40.8%

家具などの固定 35.9%

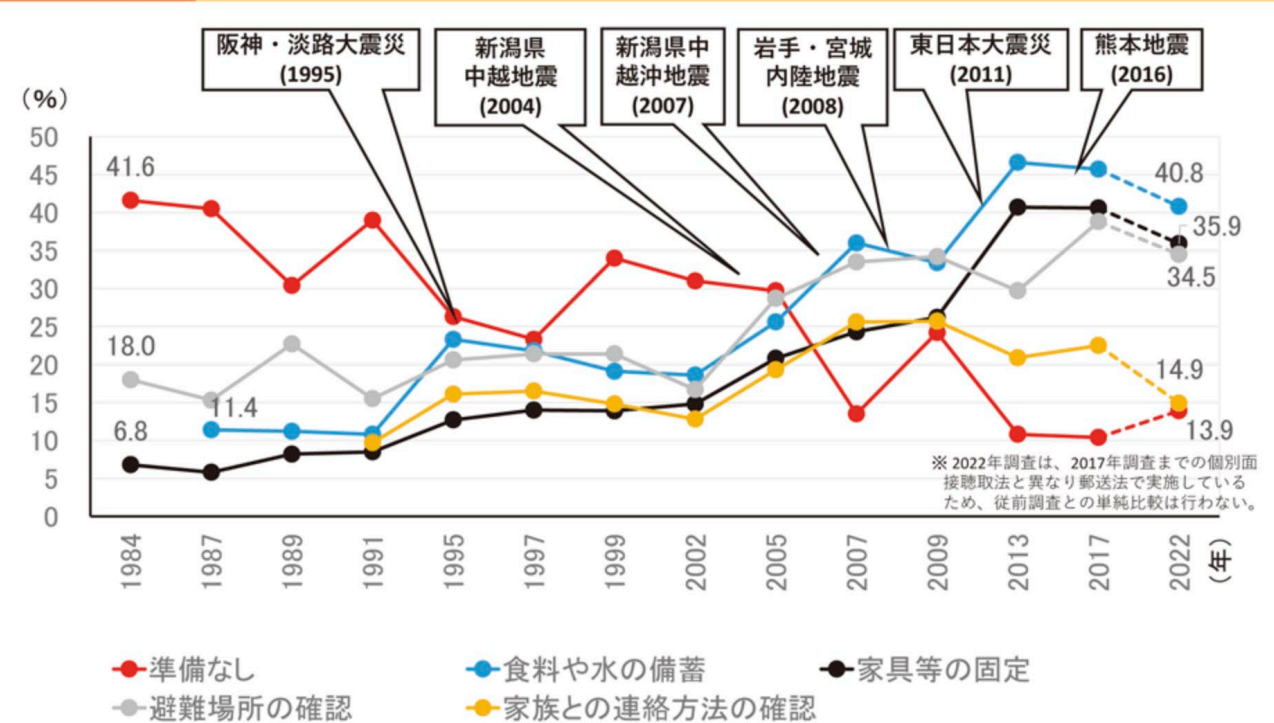
避難場所の確認 34.5%

家族との連絡方法 14.9%

注1) 川辺地区では、住民約4100名に対して避難所(川辺小)
収容人数はせいぜい200~300名程度

注2) 上記調査に含まれていないトイレその他など広域大地震
発生時に対する備えはほぼされていないと思われる

図表2-9 大地震に備えた自助の取組に係る選択率の推移(防災に関する世論調査)



出典：内閣府「防災に関する世論調査」

現実 地区防災計画は進んでる??

(実際の単位（地区単位）で見るともっともっと少ない進み具合となる?)

<<市区町村単位で見ると>>

地区防災計画を
地域防災計画に

反映した市区町村

12.4% (216)

計画策定中の市区町村

22.3% (389)

注) 比率は日本の市区町村数1,741(2024年度)として計算

図表1-5-1 地域防災計画に反映された地区防災計画数（令和5年4月1日現在）

◆地域防災計画に反映済み：**43**都道府県、**216**市区町村、**2,428**地区
(R4年度に新たに反映された計画 367地区) ※調査対象：市区町村
 ※R5.4.1時点の集計値

都道府県名	市区町村数	地区数	都道府県名	市区町村数	地区数	都道府県名	市区町村数	地区数
北海道	10	51	石川県	1	1	岡山県	4	10
青森県	0	0	福井県	1	1	広島県	1	1
岩手県	5	49	山梨県	10	553	山口県	3	87
宮城県	3	61	長野県	13	106	徳島県	1	1
秋田県	2	2	岐阜県	7	27	香川県	4	32
山形県	5	51	静岡県	6	29	愛媛県	7	86
福島県	2	7	愛知県	9	23	高知県	3	44
茨城県	6	83						
栃木県	8	17						
群馬県	2	34						
埼玉県	7	21						
千葉県	3	10						
東京都	11	186						
神奈川県	4	38						
新潟県	2	2						
富山県	2	2						

出典：内閣府資料

図表1-5-2 地区防災計画の策定に向けて活動中の地区数（令和5年4月1日現在）

◆地区防災計画の策定に向けて活動中(注)
 : **46**都道府県、**389**市区町村、**6,510**地区
(注)市区町村に提案済みだが地域防災計画には未反映分を含む ※調査対象：市区町村
 ※R5.4.1時点の集計値

都道府県名	市区町村数	地区数	都道府県名	市区町村数	地区数	都道府県名	市区町村数	地区数
北海道	11	46	石川県	12	379	岡山県	9	130
青森県	3	11	福井県	16	846	広島県	5	100
岩手県	4	15	山梨県	13	86	山口県	3	26
宮城県	9	370	長野県	18	147	徳島県	8	22
秋田県	0	0	岐阜県	6	57	香川県	14	48
山形県	6	120	静岡県	6	89	愛媛県	6	33
福島県	11	51	愛知県	12	27	高知県	1	1
茨城県	6	32	三重県	14	100	福岡県	9	100
栃木県	22	91	滋賀県	8	177	佐賀県	1	1
群馬県	5	76	京都府	6	33	長崎県	3	24
埼玉県	10	164	大阪府	12	379	熊本県	28	841
千葉県	7	46	兵庫県	9	406	大分県	1	305
東京都	8	69	奈良県	5	14	宮崎県	8	46
神奈川県	9	150	和歌山県	2	13	鹿児島県	13	585
新潟県	8	172	鳥取県	3	8	沖縄県	6	19
富山県	9	28	島根県	4	27	計	389	6,510

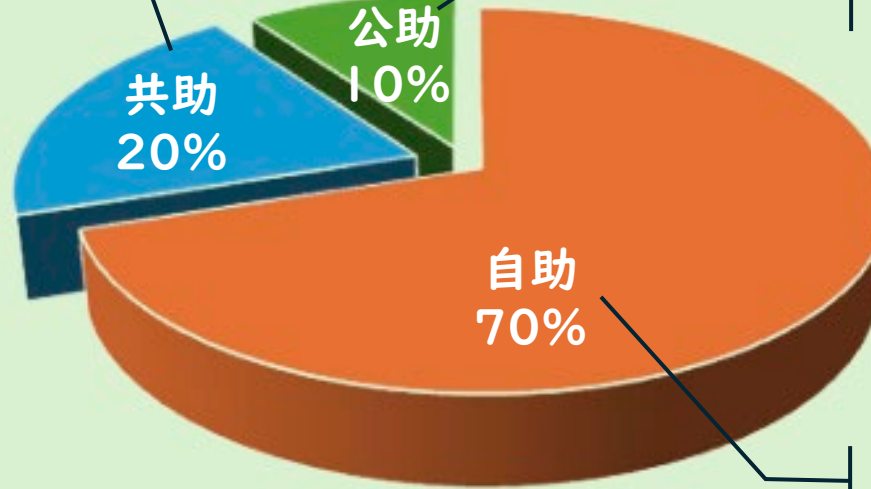
出典：内閣府資料

確認

自分達の共助実装が必要では??



共助実装の具体化で
効果の最大化必要



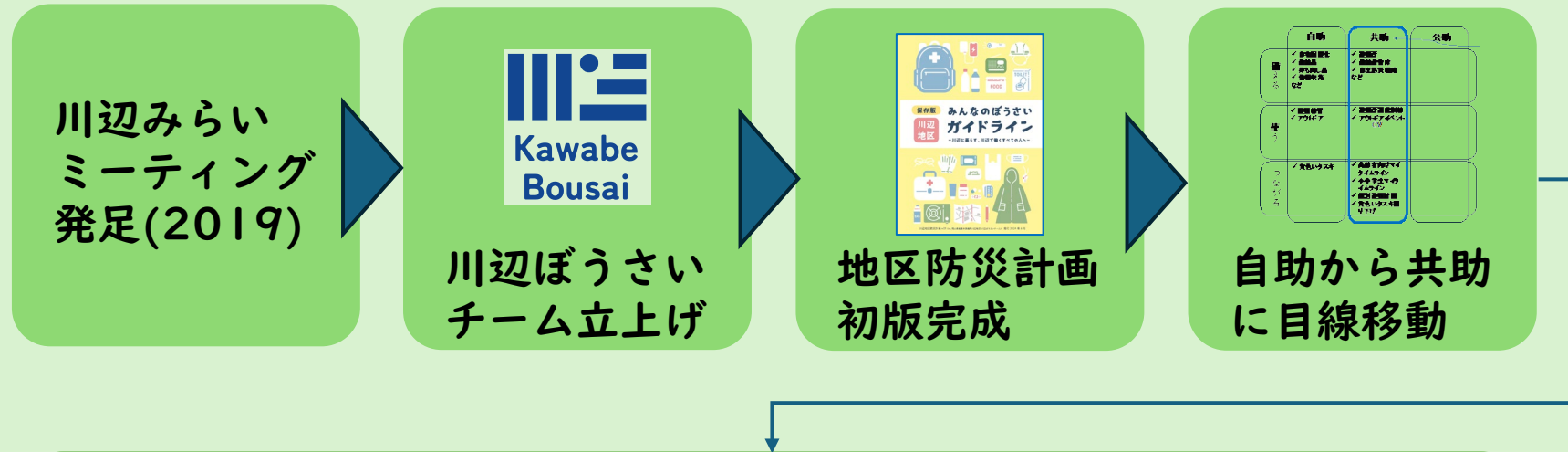
効果の最大化は地域
との共助連携が重要



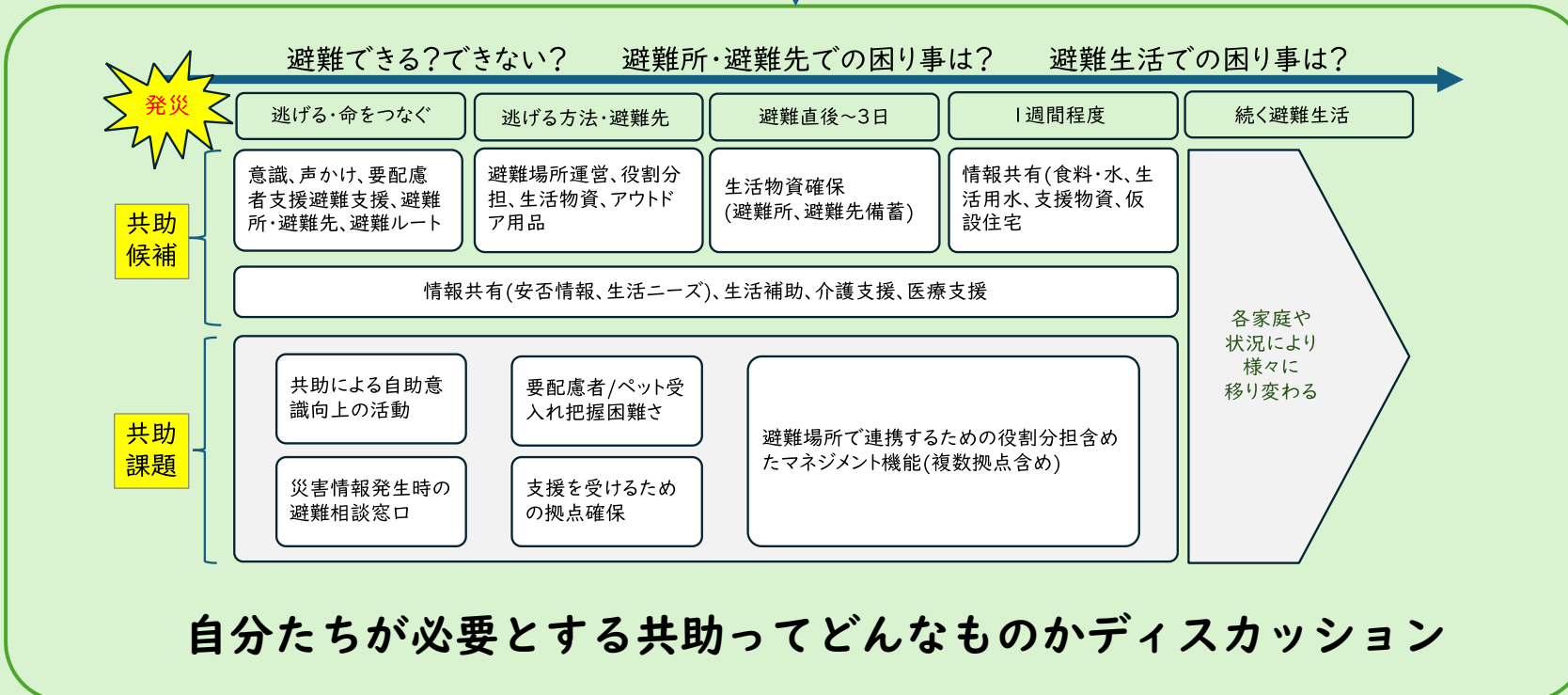
まだまだ不十分だが
継続努力が重要

自助がまだまだなのだから、有事の命と生活をまもるため、今は**共助を実装**
していくことにも注力必要

1. 真備町川辺地区の共助ディスカッション



現在

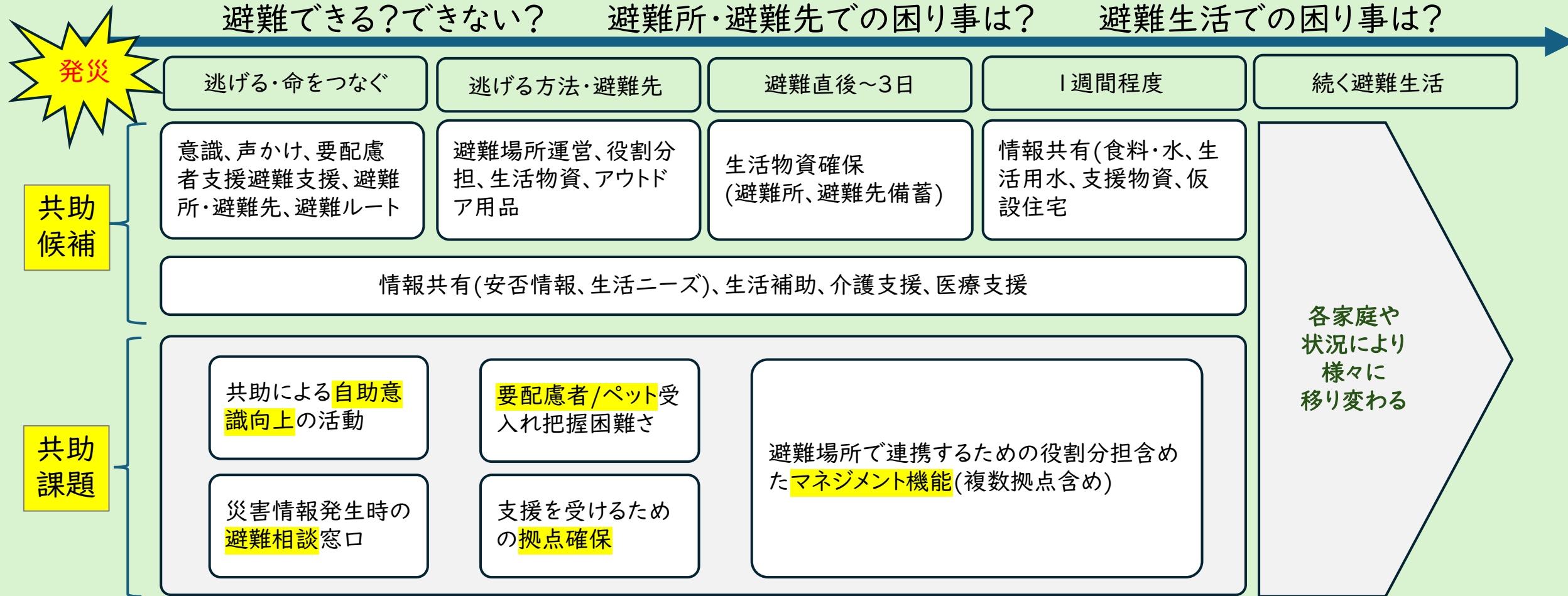


みんなで協力しないと準備などできない！！



自分たちが必要とする共助ってどんなものかディスカッション

(補足) 自分たちに必要な共助ってどんなもの？



災害後の時間経過による共助候補と主な課題

2. 川辺地区での共助アプローチ

コアメンバーだけの理解で良いか

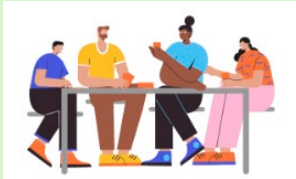
やはり多くの住民で知るべき

まず避難所を知ることから

避難所運営訓練&イベント(2月)

- ✓ 参加者 : 避難所はみんなの運営
- ✓ 運営メンバー: まずは受付を考える

まずは避難所運営を知る



川辺ぼうさいチーム
HUG体験
(11/4実施済み)



川辺地区防災訓練
避難所開設・運営体験
(2/9実施済み)

川辺小学校での
避難所訓練検討中

避難所・避難先の確保（備蓄品・量・配置含めて）検討

川辺ぼうさいチーム
での整理・検討

行政・企業との
連携・相談

避難先・備蓄品の
具体的な備え

地域外に避難する人も
いるため何名分の収容
能力必要か

川辺住民約
4,000人の
収容は不可

川辺小
避難所

200人?
~300人?

避難所
+
協力
避難先

500人?
~1000人?

避難所
+
協力避難先
+
自宅・空き地
アウトドア避難

1000人?
~4000人?

どんな状態を目指
す?の議論が必要か

みんなでみんなを
避難してきた人も
助けられる地域

4000人?
~5000人?

可能な限り多くの人の命と生活を繋ぐための避難先と備蓄の確保をどのようにするのが良いか

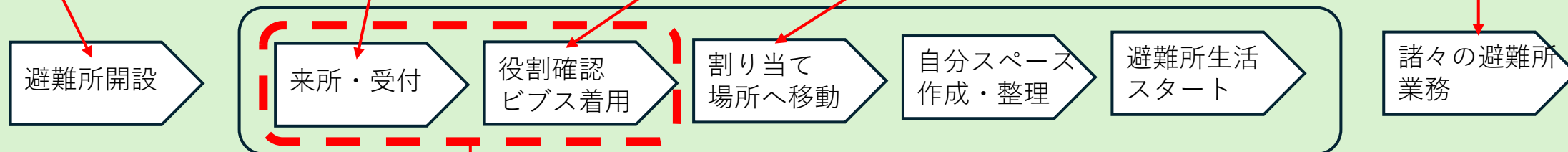
- ✓ 避難所(地震)としての川辺小学校は、明らかに川辺住民全員は避難不可
- ✓ 車があっても液状化などで移動が困難となることは容易に想像できる状況
- ✓ つまり、住んでいる自宅周辺(可能な場合、自宅)を避難先とするしかない可能性は高い
- ✓ また、自助でどれだけの備蓄をしているか、持ち出し可能かわからない、つまり共助での備蓄定義は難しい

開設キットには何が必要？ 受付シートはどんな内容？

来場者の役割 どうするか？

場所をどう割り振る？ 病気・怪我・ペット？

何人まで受け入れ？
備蓄や装備は足りる？
行政・医療などの連携は？
その他、...



川辺地区では、
まずは受付業務に絞って
訓練してみた。

受付シートどんなの作る？

- ・ 簡易受付と詳細記載の両方いるね。
- ・ 代表者は家族分も必要？
- ・ 来所者のみ？家族全員記載？
- ・ ペットのことどう書くの？
- ・ 退所日も書くの？
- ・ 紙だけじゃなくデジタル入力できない？
- ・ 担える役割も書き込み必要だね。
- ・ 経験を書き込んでもらえると良いな。
- ・ などなど、もっと疑問が。。

食糧市避難所運営マニュアル 様式集

京落下防止対策がなされている場合の判定結果は「施設が危険又は注意を要する状態」

文部科学省「学校施設における天井等落下防止対策のための手引」（平成25年8月）を参考に作成

ひなんじょうりょうしやとうりゅうきよう

避難所利用者登録票(初日簡易版)

記入日		年	月	日	避難所名	受付番号	
同行ペット					有 () ・ 無 ()		
住所	滞在を希望する場所				☐ 避難所(ゾーン) ☐ テント(避難所敷地内に設置) ☐ 車庫 (避難所敷地内に設置)		
電話番号	()	()	()	()	車種:		
携帯電話	()	()	()	()	色:		
					ナンバー:		
避難所を利用する人(人々別で記載)					現在の体温など 計測中、使用できる資源など、特に配慮 が必要なことに○	必ず確認！ 安否確認 への対応表	
氏名	年齢	性別			現在の体温	度	公開
代表者	() 歳				症状の無・有 ()		公開
					・アレルギー・食事、要介護		非公開
代表者以外の人	男	女			体温不調・発熱の人はいるか		公開
人数・性別	人	人			症状の無・有 ()		公開
					・アレルギー・食事、要介護		非公開
時間に余裕がない場合は、以下の記載は不要							
	() 歳				現在の体温	度	公開
					症状の無・有 ()		公開
	() 歳				現在の体温	度	公開
					症状の無・有 ()		公開
	() 歳				現在の体温	度	公開
					症状の無・有 ()		公開
	() 歳				現在の体温	度	公開
					症状の無・有 ()		公開

・世帯(家族)ごとに記入して、総合受付に提出してください。

・ご記入いただいた情報は、食料や物資の配給や健康管理などの支援を行うため、避難所運営のために必要最低限の範囲で共有します。また食費市災害対策本部にも提供し、被災者支援のために食費市が作成する「被災者台帳」にも利用します。

※安否の問い合わせがあった場合に、住所(〇〇町〇〇丁目まで)と氏名、ふりがなを公開してもよいが個人ごとに必ず確認してください。

様式集3

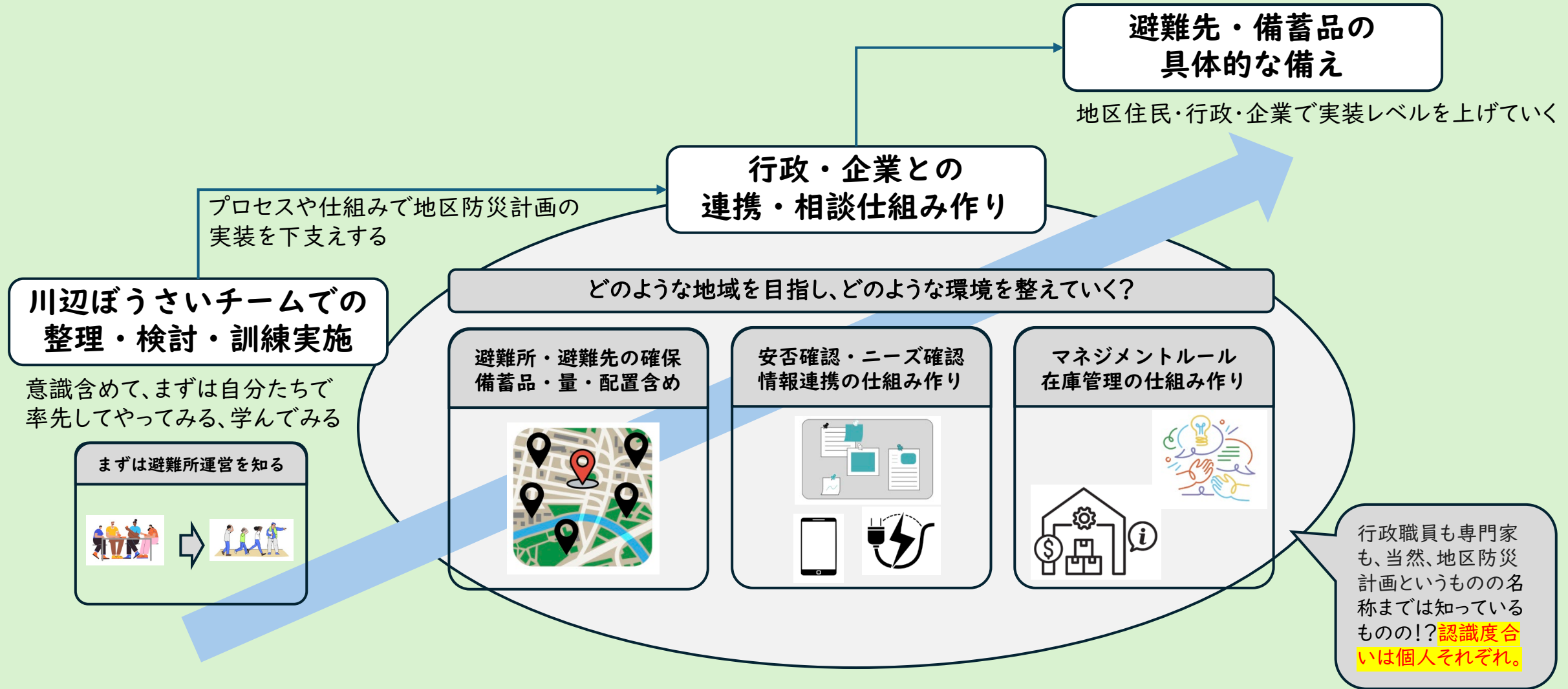
来場者全員ビブスに役割を書いてもらったらお互いに声かけしやすかった！

受付業務を考えることで、いろんなことが見えてきた！



川辺地区で避難訓練実施（2月9日@川辺小学校）

(補足) 避難所を知ってどうするのか？



3. 活動を通じての考察

<行政・企業・地区住民での共助の実装に向けたプロセス全体イメージ>

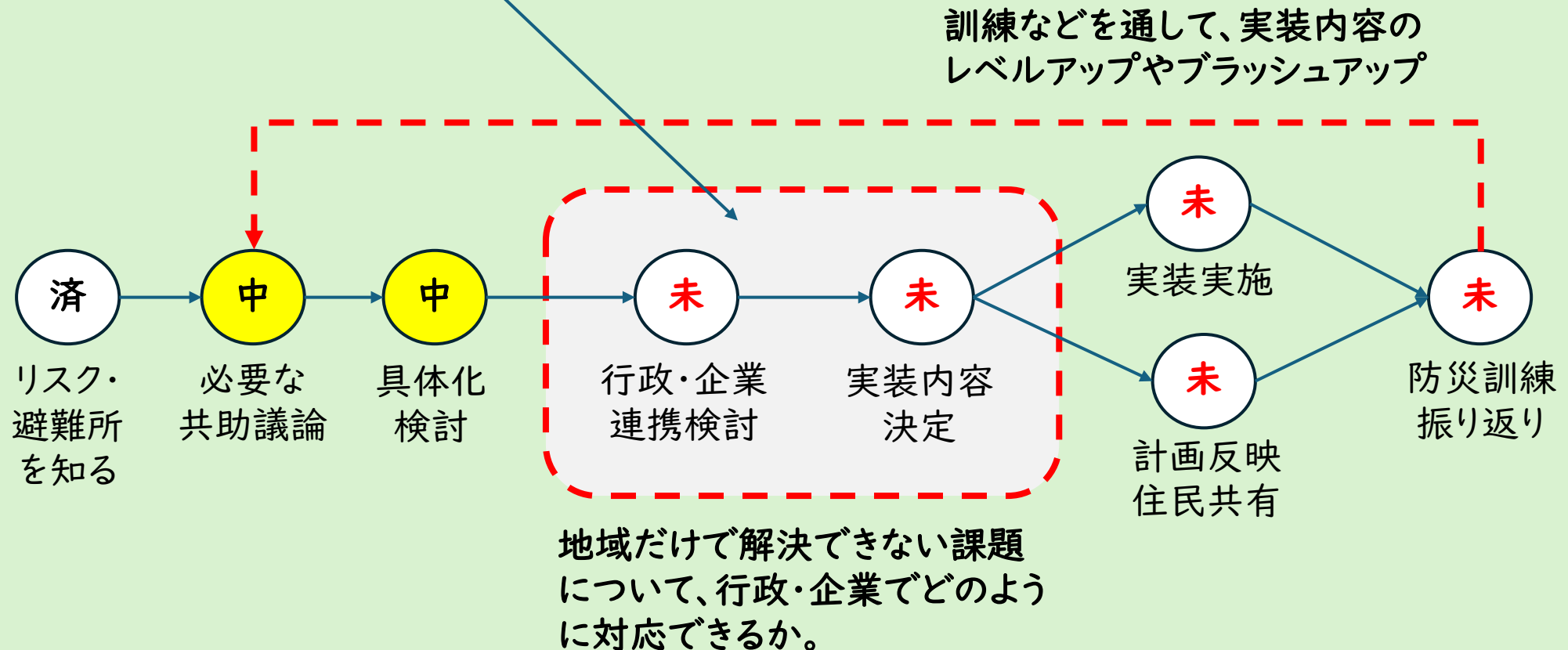
- ・ 地区住民だけの準備は困難
- ・ 行政はマンパワー、予算に限界
- ・ 一緒にどのように最善を検討できるか

川辺地区での取り組み

済: 済み

中: 検討中

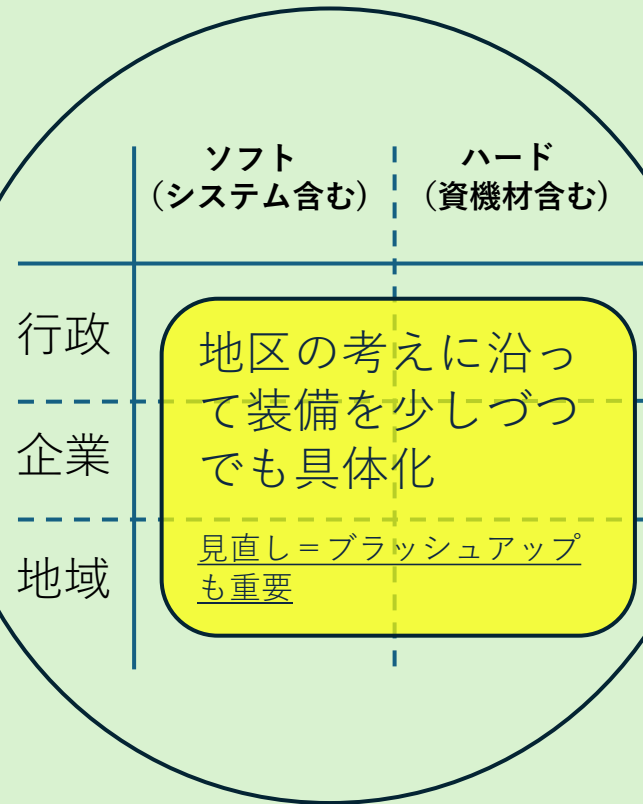
未: 未実施



(補足) 連携の内容をもう少し具体的に考えてみると？

単純に計画作ったから“装備”をくださいね、ということではない。自分たち(地域)が“xxxxxはやる”ので備えに協力してもらいたい、というニュアンス。訓練など含めて装備点検や利用も自分たち(地域)でやっていくことも大切。

地区防災計画



取り組み例)
計画連携で装備最大化と継続的な見直しで効果最大化と地域の意識向上を狙う



地域防災計画

企業連携？

企業協力を求めることができるか(地域の働きかけ大切)

インセンティブ？

例えば、ハード/ソフト提供前提は地区防災計画の作成・提出

参考

(全体補足) 行政職員はどのように認識しているのか？

(あくまで参考として行政職員へヒアリング)

● 職員の理解度の偏りがあると感じている

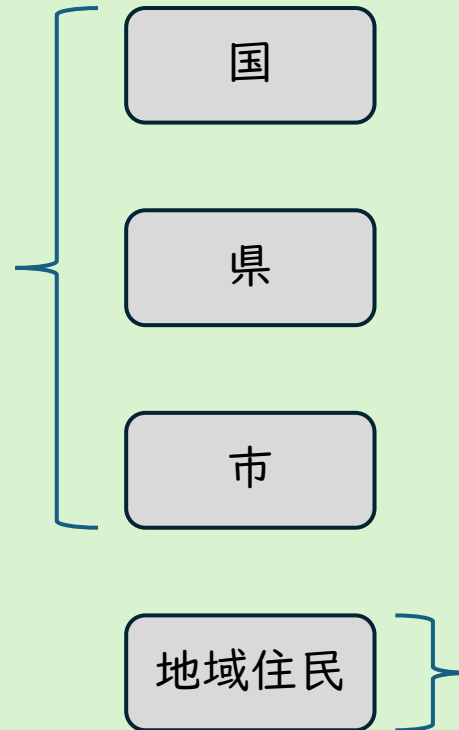
地区防災計画に関わる行政職員数が限られており、計画に対する理解度の高い職員が少ない。所属部署では、防災計画について詳細に説明できる職員がほとんどいないのが現状。部署は主にハード面での整備を担当しており、防災に対する意識が低いわけではないが、役割が異なるため、直接的な関与が少ない。ハード面での防災計画については一定の知識があるが、良くも悪くも組織が縦割りであるため、知識や情報が特定の部署に偏りがち。

● 行政のリソース配分に課題（問題？）を感じている

行政には、事故が発生してから交通安全対策を講じたり、死亡事故が起こってから危険個所の改善を行ったりするなど、事象が発生しないと対策に力を入れないという特性がある。災害についても同様で、東日本大震災や能登半島地震で被災した地域には計画策定のための予算や人員が割かれるが、災害が発生していない地域では他の業務にリソースが割かれがち。このような行政の体質には改善の余地があるが、簡単に体制は変えられないのが現実である。

● 住民と距離感を感じている

県では計画の策定を推進しているが、実際に地元住民と接する機会が多いのは市や町である。県や市や町での連携が密に取れているとは言えず、県でも地元へ直接足を運ぶ機会を増やすべきである。しかし、県単位だと考えると管轄範囲が広いため、人員的な問題から現実的ではないという課題もあり、市や町との連携が必要。



● 地域住民の防災意識が低いと感じている

地域住民の中で地区防災計画に熱心な方が少ないため、県では積極的に推進する意欲が湧かないのではないかと意見がある。この意見に対しては、職場内でも「確かにその通りだ」という声は聞かれた。地元自治体と災害時の対応について相談する機会は少ないながらも、防災意識が低い自治会も多い。地区防災計画の策定や実施を推進するだけでなく、住民の防災意識を高めるための別のアプローチも必要と感じる。

● 住民の意識改革の難しさを感じている

住民の意識改革には時間と労力がかかり、必ずしも成果が実るとは限らない。そのため、防災グッズの提供など、すぐに効果が出る防災推進の方法に力を入れた方がよいのではないかと意見もある。結局、そのためには自治体が必要と考えるものを検討するための防災意識の向上が必要になるかもしれない。

(全体補足) 活動を通じて私が大切だと感じていることは？

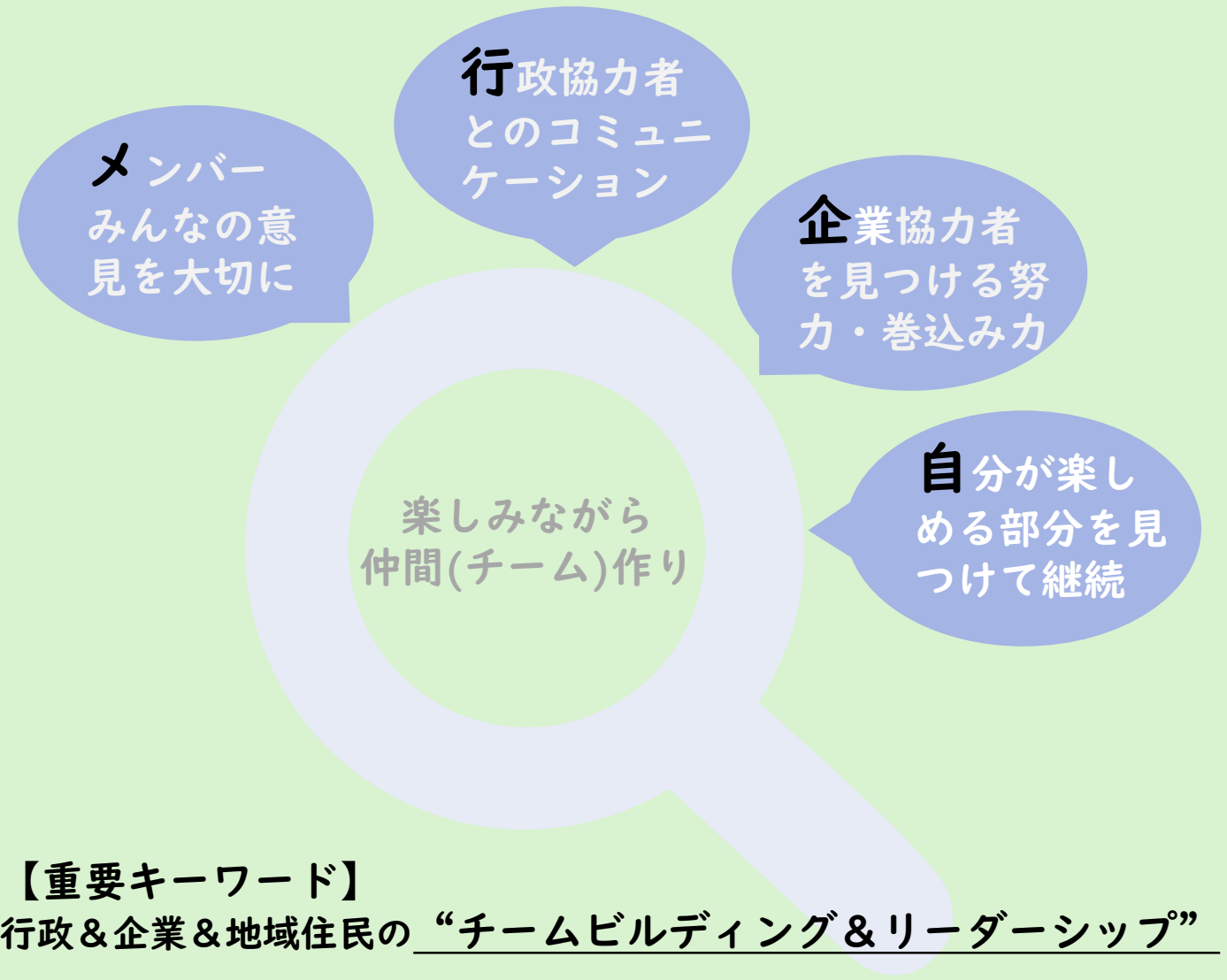
共助実装のために

論理的な整理、専門知識の習得、課題やプロセスの定義、デジタルを活用すること、継続的にコツコツと積み上げていくことなどは基本的に大切。。ですが、

協力してくださる関係者や意見・情報提供者とのコミュニケーションを大切にしながら**仲間（チーム）作り**をしていくことがアナログであってもとても大切であると信じています。

子どもの居場所作り活動で学生や保護者ともつながりも活動に関わる小学生たちや中学生たちとのつながりもアウトドアに興味ある方たちとのつながりもドッグラン作り活動でペット好きの方達ともつながりも認知症家族の会で困っているご本人やご家族とのつながりも介護施設や医療関係の方達とのつながりもとても大切。

もちろん、防災の学びを指導してくださる香川大学先生方と一緒に学ぶみなさんとのつながりも!!



(全体補足) もっと先の真備の未来に向けてどうしたい？

