

**防災に関してとった措置の概況
平成26年度の防災に関する計画**

第186回国会（常会）提出

この文書は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第9条第2項の規定に基づく防災に関してとった措置の概況及び平成26年度において実施すべき防災に関する計画について報告を行うものである。

目 次

特 集 共助による地域防災力の強化

| | | |
|-----|---------------------------------------|----|
| 第1章 | はじめに ～首都直下地震、南海トラフ地震等の発生の懸念～ | 2 |
| 1 | 平成25年版防災白書特集との関係 | 2 |
| 2 | 首都直下地震及び南海トラフ地震 | 2 |
| 3 | 大規模広域災害と自助・共助の重要性 | 3 |
| 第2章 | 「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性 | 4 |
| 1 | 大規模広域災害時の自助・共助の例 | 4 |
| 2 | 地域コミュニティにおける共助による防災活動 | 8 |
| 3 | 防災に関する国民の意識 | 13 |
| 4 | 消防団及び自主防災組織の状況 | 14 |
| 5 | 事業者の状況 | 17 |
| 第3章 | 平成25年災害対策基本法改正と地区防災計画制度 | 19 |
| 第4章 | 地域コミュニティにおける先進的な取組の事例 | 22 |
| 1 | 先進的な取組の事例 | 22 |
| | (1) 町内会、小学校区単位等での取組の事例 | 23 |
| | (2) 事業者と行政の連携、事業者間の連携等に関する 取組の事例 | 32 |
| | (3) 大学を中心とした取組の事例 | 35 |
| 2 | 各事例の特色 | 36 |
| 第5章 | まとめと今後の方向性 | 37 |
| 1 | 「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性 | 37 |
| 2 | 自助・共助に関する国民の意識の高まりと 地域コミュニティにおける活動 | 38 |
| 3 | 地区防災計画制度の活用 | 38 |
| 4 | 今後の方向性 ～ソーシャル・キャピタルと地域防災力の活性化～ | 38 |

(3) 大学を中心とした取組の事例

ここでは、地域の大学が中心となって、行政、事業者、地域住民等と連携して実施されている地域レベルの事業継続に関する事例を紹介する。

大学が中心となった「地域継続計画（DCP）」の策定に向けて （香川県高松市）

香川大学を事務局として、香川県内の行政機関、事業者等で構成する「香川地域継続検討協議会」が発足し、「香川地域継続計画」(DCP)の策定に向けた取組を進めている。

① 南海トラフ地震に対応するための地域継続計画（DCP）

今後発生が想定される南海トラフ地震による被害は、個々の組織に止まらず広域的な災害が発生し、地域が機能不全に陥る恐れがあることから、大規模かつ広域的な災害発生を想定した地域継続計画（District Continuity Plan：DCP）の策定・運用が必要である。

香川県は、南海トラフ地震が発生した場合に四国の緊急災害現地対策本部が設置される等四国の防災拠点としての役割が期待されていることから、このDCPの策定に着手した。

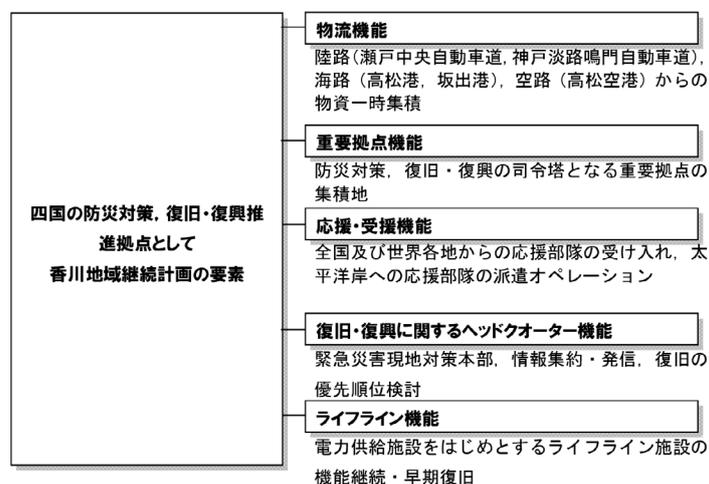
② DCPの観点からの行政、事業者等のBCPの見直し

DCPの策定のため、香川大学危機管理研究センターが事務局となって、国・県・市等の行政機関、ライフライン企業、商工会議所、経済同友会で構成する「香川地域継続検討協議会」を平成24年5月に設立し、各機関が既に策定しているBCPについてもDCPの視点から見直し・改善を図った。

③ 「香川地域継続計画」の策定に向けて

その後、協議会では、DCP策定に先立って、その方針を示す観点から「香川地域継続計画骨子」を策定することとしており、骨子を受けて、DCPにとっての重要機能について検討を行い、今後DCPが作成される予定となっている。

（活動の詳細は<http://www.kagawa-u.ac.jp/csmrc/ccckr/> 参照）。



香川地域継続計画で想定した5つの重要機能

2 各事例の特色

ここまで、(1) 町内会、小学校区単位等での取組の事例、(2) 事業者と行政の連携、事業者間の連携等に関する取組の事例、(3) 大学を中心とした取組の事例に分けて紹介してきたが、これらの事例をさらに分析すると、以下のような特色がある。

① 一般的な地域活動（地縁活動）の活性化

兵庫県神戸市では、福祉活動と連携して防災活動を行う自主防災組織である「防災福祉コミュニティ」において防災活動の活発化が進んでおり、地縁活動（福祉活動）と防災活動が効果的に連携している。

② 防災に関する人・組織の整備・充実と行政による情報支援の強化

京都府京都市や広島県広島市の自主防災組織は、地域コミュニティにおけるしっかりとした活動体制があるところに、行政からの情報が提供されて効果的な取組が進んでいる。また、やや性格は異なるが、宮城県仙台市、愛知県名古屋市緑区、高知県黒潮町でも、地域住民等が主体となって行政と連携して特徴のある取組を実施している。

③ 事業者と地域住民との連携・共生の促進

東京駅周辺防災隣組、森ビル株式会社及びかんさい生活情報ネットワーク協議会では、地域コミュニティ、事業者、行政等との連携体制・協定の構築、協議会の設置の取組を進めている。なお、やや性格が異なるが、香川県高松市では、大学が中心となって行政・事業者等との連携を図っている。

④ 地区防災計画制度を踏まえた計画作成

北海道石狩市及び岩手県大槌町安渡町内会では、地区防災計画制度の施行前のものであるが、地域住民等が主体となって地区の特性に応じた防災計画を作成し、地区の防災計画と市町村地域防災計画の整合を確保したり、地区の計画を市町村地域防災計画に盛り込む等しており、地区防災計画制度を踏まえた取組が先行して行われている。

⑤ 地域防災力向上のための取組からの地域再生

和歌山県串本町では、地域コミュニティにおける地域防災力向上のための取組が、地域コミュニティと行政との一体感の再生や地域コミュニティの活性化へとつながっている。

第5章 まとめと今後の方向性

東日本大震災等では、行政が全ての被災者を迅速に支援することが難しいこと、行政自身が被災して機能が麻痺するような場合があることが明確になったことから（「公助の限界」）、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害時の被害を少なくするためには、地域コミュニティにおける自助・共助による「ソフトパワー」を効果的に活用することが不可欠である。

この点、以下のような点が分析から明らかになった。

- ①一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が防災活動の活発化・地域防災力の強化にもつながる可能性。
- ②行政が、地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要になる可能性。
- ③事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながる可能性。

このような状況において、地域住民や事業者による防災活動を活性化させるには、地区の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災計画であり、地域コミュニティと行政の連携によって地域防災力の向上を図るための制度である地区防災計画制度を普及させていく必要がある。

また、地域コミュニティの活性化と地域防災力の向上は、表裏一体の関係にあることから、今後、地区防災計画制度が、地区居住者等主体で、地域防災力の向上だけでなく、地域コミュニティの活性化を通して、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与する可能性がある。

1 「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性

第1章・第2章で紹介したように、東日本大震災等の大規模広域災害の発災時には、行政が全ての被災者を迅速に支援することが難しいこと、行政自身が被災して機能が麻痺するような場合があることが明確になった（「公助の限界」）。

そのような場合には、発災後しばらくの間は、行政の支援を受けることなく、地域住民が自発的に避難行動を行ったり、地域コミュニティで助け合って、救助活動、避難誘導、避難所運営等を行うことが重要になってくる。また、災害からの復興に当たっても、地域住民一人ひとりや地域コミュニティ全体が主体的にかかわることが「よりよい復興」にとって不可欠である（自助・共助）。

また、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害での被害を少なくするためには、地域住民一人ひとりや地域コミュニティ全体が、「災害はひとつごと」と思わず、いつ発生するかわからない災害に備え、自分でできること、家族でできること、隣近所で力を合わせてできること等を考え、また、相互に助け合うことが重要であり、地域コミュニティにおけるこのような自助・共助による「ソフトパワー」を効果的に活用することが不可欠である。

2 自助・共助に関する国民の意識の高まりと地域コミュニティにおける活動

第2章で紹介したように、国民は自助・共助による地域防災力の必要性を強く感じており、また、地域防災力を強化するための防災活動を自ら実施する強い意欲を持っている。

また、地域コミュニティにおける一般的な地域活動（地縁活動）と防災活動の関係は深くなっており、一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が防災活動の活発化につながり、それが地域防災力の強化にもつながると思われる。

次に、国民は、地域の防災活動の活性化のためには、地域コミュニティにおける防災に関する人・組織がしっかりしていること、また、公助において、関連制度や支援に関する情報をしっかり発信することを求めていることから、今後、行政が地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要になる。

さらに、事業者による地域との連携・共生の重要性が指摘されるようになってきていることから、防災に関する事業者と地域コミュニティとの協力関係も進展しており、今後、事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながっていくと思われる。

3 地区防災計画制度の活用

前述のような地域住民や事業者の防災活動を活性化させていくためには、第3章で紹介したように、平成26年の「災害対策基本法」で創設された地区の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災計画であり、地域コミュニティと行政の連携によって地域防災力の向上を図るための制度である地区防災計画制度を普及させていく必要がある。

また、現在全国で地区防災計画の作成に向けた取組が進められており、第4章のコラムで紹介したような、地区防災計画の作成に当たって参考となるような取組事例が広がりつつあることから、これらの事例を広く普及させていくことが重要である。

さらに、並行して、第2章のコラムで紹介した釜石市の出来事のように、過去の災害教訓を地域コミュニティにおける子供等に対する防災教育の中でしっかりと後世に伝える必要がある。また、地域コミュニティにおける防災活動を活性化するためには、第2章で紹介したように、関連する制度や支援に関する情報が不十分であると国民が感じていることを踏まえ、地域コミュニティにおける情報の収集・共有・発信、各種ツールの活用等が重要になってくる。

4 今後の方向性～ソーシャル・キャピタルと地域防災力の活性化～

このように地区防災計画等自助・共助による防災活動を強化することが、大規模広域災害に対処するためには不可欠である。

一方で、社会の変化に伴い、都市部においては、人間関係の希薄化等が進み、また、地方においては、人口減少や平均年齢の上昇等が進む等地域コミュニティの脆弱化が懸念されていることから、地域防災力を向上させるためには、地区防災計画に基づく防災活動が地区居住者等によってしっかり実施されるように、地域コミュニティそのものの強化や活性化が必要である。

また、地域コミュニティにおいて、①人的なネットワーク、②お互い様の意識（規範・互酬性）、③相互の信頼関係等が構築されている場合は、共助による活動が盛んであり、防災や復興にも良い影響があるともいわれており、このような①～③の要素を中心として、社会的な効率性を高めるものとして、「ソーシャル・キャピタル」という用語が学術的に使われることがあるが、第4章のコラムの事例等を踏まえると、地域コミュニティ内での防災に関する話し合い等をきっかけに、コミュニティ内でのメンバー同士のネットワークが形成されたり、お互い様の意識（規範・互酬性）

や信頼関係が醸成されており、防災をきっかけに地域コミュニティの「ソーシャル・キャピタル」が活性化している。

このように、地域コミュニティの活性化と地域防災力は表裏一体の関係にあることから、地区防災計画制度が、地域防災力の向上だけでなく、地域コミュニティの活性化を通して、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与する可能性がある。

今後、自助・共助による「ソフトパワー」を強化するとともに、地域コミュニティにおける「ソーシャル・キャピタル」を促進することによって、地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化が促進されることが期待される（図表19）。

図表19 まとめと今後の方向性

「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性

東日本大震災等では、行政が全ての被災者を迅速に支援することが難しいこと、行政自身が被災して機能が麻痺するような場合があることが明確になったことから、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害による被害を少なくするためには、自助・共助による「ソフトパワー」の活用が重要。また、復興に当たっても、地域住民一人ひとりや地域コミュニティ全体が主体的にかかわることが「よりよい復興」にとって不可欠。

自助・共助に関する国民の意識の高まりと地域コミュニティにおける活動

国民は自助・共助による地域防災力の必要性を強く感じており、自ら防災活動を行う意欲がある。また、以下のような点が分析から明らかになった。

- ①一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が防災活動の活発化・地域防災力の強化にもつながる。
- ②行政が地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要。
- ③事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながる。

地区防災計画制度の活用

地域住民や事業者による防災活動を活性化させるには、地区の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災計画であり、地域コミュニティと行政の連携によって地域防災力の向上を図るための制度である地区防災計画制度を普及させていく必要がある。

今後の方向性～ソーシャル・キャピタルと地域防災力の活性化～

地域コミュニティの活性化と地域防災力の向上は、表裏一体の関係にあることから、今後、地区防災計画制度が、地区居住者等主体で、地域防災力の向上だけでなく、地域コミュニティの活性化を通して、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与する可能性がある。