

第 49 回 防災講演会記録

テーマ：みんなで考えよう自分のまちの特性に応じた防災計画

講師：

基調講演 室崎益輝 先生 兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科 科長

パネルディスカッション：コーディネーター 室崎益輝 先生

パネリスト：

神戸市 危機管理室 計画担当課長 清水 陽 氏

京都市 都市計画局まち再生・創造推進室 密集市街地・細街路対策課長 足立和康 氏

泉南市 自主防災会連絡協議会会長、樽井区自主防災会会長 岡崎幹男 氏

日時：平成 29 年 8 月 5 日(土)13：30～16：45

場所：大阪府立大学 I-site なんば C2 および C3

参加者：47 名（講師、パネリスト 3 名除く）

片瀬範雄理事による司会で開会し、伊藤理事長の挨拶のあと、室崎先生による基調講演が始まりました。



伊藤理事長



片瀬理事

【室崎先生による基調講演】『地域防災計画の取り組み と これからの連携協働』

今日は、表向きの地区防災計画というより、地区防災計画の裏にある精神についてお話をします。

制度面として、2013 年の「災害対策基本法の改正」により地区防災計画を作っていいことになりました。コミュニティ、地域住民が中心となって、地区防災計画を作って良いということです。ただし強制ではありません。それを作ることになったら、行政がサポートする制度です。

同じ年に、「消防団を中核とした地域防災力充実強化法」が成立しました。地区防災計画を作っていいという法律改正と、消防団を中心とした法律は、兄弟の関係にあります。

これまで、防災は「地域防災計画」を中心として行政が主導的に行っていましたが、それだけでは足りないということがわかってきました。住民主導の地区防災計画と、行政主導の地域防災計画を、車の両輪として安全な社会を作っていかなければならないという趣旨でつくられました。その根底には、阪神・淡路大震災や東日本大震災の、行政だけでは防災はうまく行かなかったという苦い教訓があります。

いま、行政で「防災」という言葉を使っているところはほとんどなく、「減災」が流行り言葉のように使われています。しかし、「防災」を使っている防災計画と、「減災」を使っている防災計画の違い



基調講演 室崎益輝先生

は何度読んでもわかりません。全く同じです。言葉だけが「防災」から「減災」に変わったというだけです。「防災」から「減災」に変わるのであれば、本当は計画の中身が変わらねばならないし、究極は制度が変わらねばなりません。そういう意味では、(阪神・淡路大震災や東日本大震災の) 教訓を制度に変えたものとして、「地区防災計画」というものができたといえます。

少し横道にそれますが、「減災」の意味について詳しく説明します。「防災」は人間の「力」や「技術」によって災害を止めるという発想です。巨大な堤防を作って津波を防ぐとか、建物をコンクリートにして地震が来ても壊れないようにする、というようなことです。

しかし、「力任せではうまくいかないんだ」というのが 阪神・淡路大震災や東日本大震災での教訓でした。自然はとても大きなもので、人間は小さな力しか持っていないかもしれないということに気が付きました。小さな力しか持たない人間が、大きな自然に向かって、災害を防げるなどと過信してはいけないということに気が付きました。もっと謙虚になって、巨大な自然に対してどう向き合うかと考えるようになって「減災」という言葉に切り替わったのです。

被害をゼロにはできないかもしれないけれど、なんとかして災害の被害を少しでも少なくしたいという「気持ちの違い」が、防災から減災に変わった根本です。

では、少しでも被害を減らすという目的のためにはどうすればよいのでしょうか？

色々な対策の足し算で、被害を引き算していきます。例えるならば、(何も対策しなければ) 大津波が来て 1000 人の命が奪われるということであれば、頑丈な防波堤を造ることによって 500 人を助け、地域のコミュニティをしっかりと作って、その助け合い、避難誘導の仕組みで 200 人位が救えるという話です。堤防を造り、避難誘導の仕組みを作っても、家が壊れて閉じ込められてしまうと逃げられなくなるので、家の耐震補強をしておこうということになります。これでまた 200 人くらいが救われます。1000 人から堤防で 500 人、コミュニティと避難誘導で 200 人、耐震補強で 200 人救えると、のこり 100 人になります。残った 100 人をどうするのかというと、学校の防災教育をしっかりとすることで自然に対する理解を深めていこう。それで 50 人位は救われるかもしれない。このように、ハードな対策やソフトな対策を組み合わせることで被害者を減らしていこう、というのが減災の考え方です。

対策の足し算というのは何でしょうか？「多層化」という概念です。レジリエンスに近い概念です。質の異なる対策を並列で組み合わせていくのが対策の足し算の基本です。電気がストップしてもガスで対応していく。ガスがストップしても、人間の腕力で対応していくというような考え方です。

対策の足し算、組み合わせというのはどういうものがあるのでしょうか。今日の資料には書いていないのですが、ここは私の一番得意なところですが、それは、ハードウェア+ソフトウェア+ヒューマンウェアの手段の足し算です。いま、ヒューマンウェアが非常に大事になってきていますが、地区防災計画にはヒューマンウェアは直接関係がないので今日の話からは外しています。

人間は大昔から自然と向き合ってきました。一番初期段階では、人間は「諦める」ということをおぼえました。山に登っていて富士山が噴火し始める、溶岩にぶち当たる。「ああ、これは仕方がない」と諦める。船でクジラを取りに行っていたときに台風が来る。これも「仕方がない」と諦められる。というような具合です。このような「諦める」というのは、とても重要な防災対策です。実は我々はそういうことを日頃やっています。たとえば自動車で毎年 4000~5000 人が命を落としますが、自動車をやめろということにはなりません。津波や地震で一年間に亡くなるのは、せいぜい 1000 人なのに、です。

津波に対して巨大な堤防を作って、高台に移住するというのは、「犠牲者をゼロにする」という発想

です。高台に行くと山津波のリスクが出てくるのですが、そのときそのことは忘れていません。リスクをどこまで認めるのか、どこまでは認めないのか。車で年間 4000 人の犠牲者は認めていて、津波では一人も認めないというのは極端な考え方です。人間は、メリットとデメリットを考えて、ある程度のリスクを認めてきてきました。ただ、原子力の問題など確率的には非常に小さいけれど、人類の存続に関わる難しい問題もあります。飛行機にのる時には、人は落ちたら死ぬと諦めて乗っています。

「諦める」ことの次（2段階目）に人間がやったことは、「祈る」ということです。日常の生活をきちんとしたり、家族を大事にしたりすることで、死んだときに地獄に落とさないでくださいと「祈る」ことに通じます。これは素晴らしいことです。家庭や職場の人間関係をきちんとしますとか、飲酒をしすぎないとかいう「清く正しく生きる」ことが「祈る」に通じます。これは防災にとってもとても重要な事です。

3段階目が「避ける」です。高台に住むなどがそれに当たります。縄文時代になると海の怖さがわかってきて高台移転が進みました。危険と一緒にいちゃいけないということがわかってきたのです。ただ、それだと生活に面白みがなくなります。美味しい魚が捕れない、きれいな朝日が見れないなどです。そしてハイリスク・ハイリターンを覚悟したうえで低地に住み始めます。

4段階目で、人間は「逃げる」ことをおぼえます。自然の理解が進むと避難ができるようになります。山に黒い雲がかかると集中豪雨が起きるかもしれないので川から離れる。海の波が荒れてきたら台風が来るかもしれないから海から離れる。などで「避難」ができるようになります。

5段階目は、「そらす」です。自然のエネルギーをそらすことをおぼえます。串本の古い家の石垣は、津波の威力を少しでも小さくできるように、船の舳先のように僅かに湾曲しています。このことによって、津波が母屋にぶつかるエネルギーを少しだけでも「そらす」ことができます。武田信玄は、川の堤防に全て穴を開けて（注記：信玄堤あるいは霞堤のこと）、上流部のなにもないところでわざと氾濫させて、下流の城下町への影響を小さくしました。城下町の近くでも、城下町側の堤防を高くして、反対側を低くして、氾濫が起きても城下町から洪水が「それる」ようにしていました。

6段階目は、「やわらげる」「弱める」です。免震構造や、防潮林、防風林などゾーンを作ってエネルギーを弱めることをおぼえました。この先は、「耐える」など8段階目まであります。

（注：後の質問時間で、7段階は「耐える」、8段階は「封じる」と説明されました）

このように、対策にはいろいろな方法があり、トータルで目的を達成するという発想がないとうまくいきません。これが「対策の足し算」です。今日は、対策の足し算の話をするのが本来の趣旨ではありませんが。

対策の足し算以外に、「時間の足し算」、「空間の足し算」、「人間の足し算」があります。時間も空間も人間も、「間」があります。「間」というのは、関係性のことです。

人間の足し算とは、人と人との関係性を足し合わせることで、親子の関係性をどうするのか、夫婦の関係性をどうするのか、ということがキーポイントです。いろいろなことで人間が力を合わせるということが人間の足し算ですから、行政だけが頑張ってもダメだし、住民だけが頑張ってもダメです。

阪神・淡路大震災の教訓として、自助：共助：公助＝7：2：1の原則というのができました。これを強調しすぎて、本来は公助と自助が力を合わせないといけないという趣旨なのに、「これは自助の世界の話だから自己責任だ」とか、「防災は公助なのだから行政がなんとかしろ」、という責任を押し付け合う話になりがちでした。自助・共助・公助は、お互いが協力し合うという包括的な概念で捉える必要があるのに、押し付け合いの関係、責任逃れの関係になることがあります。行政の方の中には、自分の責任を回避するために7：2：1の原則を使う人がいます。「行政は災害の時には何もできません。

(分担は) 1しかありません。自助は7あるのですから自助でやってください。防災は自己責任です」というのは誤りです。根底は自助・共助・公助が協力し合うことです。

「地区防災計画はボトムアップだからコミュニティに全部任せる」のではなく、「コミュニティが頑張るのであれば、行政が後ろから応援しますよ」ということです。

行政とコミュニティの関係は、学校の先生と生徒の関係に近いです。昔の「防災は全て公助」、と言っていた時代は、学校の先生が生徒の宿題をすべてやるというようなことです。実はこれはとても楽です。教えるというのはとても難しいものだからです。

同様に、住民に防災を教えることはとても難しく、行政が全部やったほうが簡単です。しかし、それだと住民は賢くならない、強くならない、ということになります。

やる気を起こさせてコミュニティ力=自助の力がつくようにするのは公助の責任です。そのように共通の目標に向かって互いに協力し、人間の足し算を行うというのが、今日の結論に近いものです。

空間の足し算というのは、「大きな公共」として幹線道路や巨大な防潮堤とか巨大な防災拠点を作ること、住民・コミュニティの側の「小さな公共」を良くすることです。行政は、大きな施設建設は公有地で行うことなので、こういうことはできます。しかし人様の土地で、台所が汚いとか、庭が草だらけだからといって、それに対して強制的に何かをするということではできません。行政ができるのはお菓子のモナカの皮の部分をつくることで、アンコの部分をつくることはできません。アンコとは居住者やコミュニティのことです。つくればしまませんが、それを行政が応援することはできます。アンコの部分の防災力を強めなければなりません。隣の家との境界のブロック塀を生垣にするとか、井戸のそばに消火用のバケツを置いておくという「小さな公共」の部分はどう良くするかということが大切です。

日本の社会は、アンコの部分が良くありません。ボロボロの住宅の建て替えが進まないとか、高齢化社会になって空き家がいっぱいとか。そこを良くすることなしに、本当の防災を良くすることはできません。重要なことは、小さな公共=コミュニティを良くすることを抜きにして防災はできない、ということです。

次に、**時間の足し算**の話をしてします。日本の古い防災は、「起きてから頑張る精神」という独特のものです。関東大震災のときに、バケツリレーで火を消し止めたということがありました。たまたまその風向きが良かったという歴史的事実を勉強しないとイケません。戦争の時、国は、空襲を受けたら竹槍とバケツリレーで食い止めると、その時の例を持ち出して言いました。その「竹槍とバケツリレーの文化」は、いまでも不思議と続いています。これは「起きてから頑張る」という精神です。

バケツリレーは、火が出てすぐであれば効果があります。しかし、ある程度の大きさの火になるとバケツリレーでは消せるはずはありません。

いま研究の世界では、救助ロボットやドローンの研究にはたくさんの研究費が出ます。でも、救助ロボットは、家が倒れてからが出番です。その前に家が壊れないように、燃えないようにするという「予防」が手を抜かれています。

首都直下地震が起きると、80万棟が火事で燃えて10万人が焼け死ぬかもしれないが、「これどうしたらいいんですか？」と尋ねると、いまだに「自主防災組織でなんとかする」という話になります。バケツリレーの技術が格段に上がっているわけでもないのに。不思議な考え方です。

事前の対策にもっと力を入れないといけないのに、それができていません。時間の足し算の結論は、**事前の取り組みをもっとしっかりしましょう、**ということです。事前の取り組みの中には、地域の中の防災教育や、コミュニティをしっかりと作っておくということなどがあります。

減災や協働の具現化には、人間の足し算、空間の足し算、時間の足し算が必要なのですが、そこには全てコミュニティが関わってきます。「減災」を突き詰めると、コミュニティ自身が地区防災計画を作ることなどによって減災に取り組んでいく行動ということになります。長くなりましたけれど、地区防災計画の根本は、それに尽きます。

これまでの防災計画は、「一人も死者を出さないようにする」といった絵に描いた餅のようなものでした。実際には犠牲者は出てしまうかもしれないことを言わなければならなかったのです。いまは、「対策をして死者を半分にしましょう」という上手な表現に変わっています。

大阪では日本でもっとも多い密集市街地を、10年で半分にしようという国交省の計画がありました。それから7-8年位経過しましたが、むしろ密集市街地は増えています。できない理由は、やり方がまずいのか、やる気が無いのか、もともとできないのか区別ができないのですが、できないことを計画しても意味がありません。

大阪では普通の計算では地震が起きたら火事が200-300件発生することになっています。しかし、本当は2000件かもしれません。2000件の火事を大阪の消防は消せるのか？「それだけ起きたら消せないこともありますよ」と言わなければならないのに、あたかも消せるような計画となっています。人間の能力でできないことがあります。できないことを、できるように書いておくよりは、想定外のことが起きた時にはこうしましょうということを考えておかねばなりません。減災計画というのは、コミュニティで最低限できる「小さなこと」を積み上げていくことです。実効的な実践計画になるからです。

行政の作成した「地域防災計画」では、真夜中でも避難勧告・避難指示が出たら、延々と1kmくらい歩いて山の上の小学校に逃げなさいとなっています。でも、真夜中で風が吹いて雨がザアザア降っている中で、そんなことを言っていると、誰も行く人がいなくなります。いまは、それに助け舟を出す人がいて、「逃げ遅れたら2階へ垂直避難しなさい」ということを言います。でもそういうことを言うと、みんな2階に逃げて避難所に行かなくなります。本当は、「流される家と流されない家があるので、山裾の家や川沿いの家は2階でもダメですよ。この家の人だけは2階でも大丈夫ですよ」、と言ってあげなくてははいけません。それなのに「2階に逃げろ」というと、真夜中に長距離避難する人など誰もいなくなります。

一方、町内で集まって、「私の家は昨年頑張って3階建のコンクリートの家にしました。一番上にお座敷を作っています。この地区の、Aさんのおじいちゃんと、Bさんのおばあちゃんは、夜中にそんなに逃げられないだろうから、うちの3階においでなさい。来る時には、家の冷蔵庫からお肉を持っておいでなさい。元気なお兄ちゃんは、頑張って小学校まで逃げて」というような話をするのが地区防災計画です。行政の計画（地域防災計画）と、地区の計画で、どっちが本当に命を救えるかという、あとの話の方（地区防災計画）です。

行政の計画では、避難所に来たら食事を与えますよ、となっています。熊本地震では、ある避難所で食中毒が起きてしまいました。そのとたんに、避難所では炊き出し禁止になりました。1ヶ月、冷たいおにぎりをもらうために、1時間並ばないといけなくなりました。これだと栄養が偏って、体調を崩す人が出てきます。熊本の幾つかの小学校では、調理師免許を持つ人に炊き出しをしてもらいました。これはOKです。実態は同じなのですが、調理師資格を持っている人だと責任の所在がはっきりするからです。まさに行政的な発想です。

事前に町内会で集まって議論すると、「(冷たくて不味いご飯) そうするのは嫌だ。味噌汁係、ごはん係

など自分の担当を決めて、避難所に行くときに持っていくようにしよう。」とすれば、避難した次の日から美味しい食事を取れるようになります。そういう議論をしていると、ビールは誰が持ってくるのかと言うような議論も出てきます。地区防災計画では、畑から野菜を採ってくるなどの確実にできることなどを決められるので実効性が高いのです。また、地区防災計画は自分たちで決めるので、決めたことに対して嫌だという人はあまりいません。

東北の地震の被災地では、(復興計画などを) 行政や大学の先生が決めたので嫌われて悪口を言われています。自分たちで作った計画でないとそうなります。自分たちで作ったものであれば、より良くするための改善もできます。計画を立てる時に自分たちの気持ちが入っているかどうか重要です。自分たちで作ってれば、自律的な協働規範＝ルールを守ることができるということです。

地区防災計画には縛りはありません。何でもありです。行政が金太郎飴みたいな地区防災計画モデルを作って配っているところもありますが、それでは身につけません。地区防災計画は、県をまたいで作ってもいい。川の上流部と下流部とが共同で作ってもいい。マンションだけで作ってもいい。範囲も自由。住んでいる人だけでなく、働いている人たちも含めることができます。今流行っているのがマンションの防災計画。コミュニティが乏しかったマンションが地区防災計画でまとまってきています。

地区防災計画では、課題も全てをやる必要はなく、なにか一つだけでもいい。避難所の食事についてだけでもいい。年寄りが避難するのに、車を使うことを計画に入れてもいい。うちの地区は、避難所に逃げないぞということでもいい。自発性、自律性をもって地域の実情に合わせて決めていけます。自分たちで決めたので守る責務があります。行政は、取り締まるのではなく、後方支援に徹します。

地区防災計画は、行政ではなく住民が作るもの。報告書を作ることはありません。報告書をつくるとホッとしてしまいます。作っておしまいではなく、何度も何度も見直していくものです。次々と発展していくものです。そういうところが地区防災計画の優れたところです。

そのほかは、内閣府がガイドラインを作成してHPに載せています。全部をやる必要はなく、ひとつだけ、できるものやっていくのが大事なところです。また、地域の教育・訓練プログラムは地区防災計画の中で重要な部分です。型にはまったものではなくゲームのようなものでも良いです。

コミュニティ防災は、顔の見える関係というのが重要です。信頼関係があると個人情報には偏見に繋がりにません。また、地域の中で専門家を見出していくことも大切です。(13 : 35～14 : 27)

【パネルディスカッション】

(司会より) まず、神戸市、京都市、泉南市の取り組みについて、それぞれ10分程度で説明してもらいます。



講演会場の様子

(1) 神戸市 清水陽氏（神戸市危機管理室計画担当課長）（14：37～14：49）

『神戸市における地区防災計画策定の取組について』

神戸市危機管理室は、平成14年にできて、現在30名くらいの職員がいます。事務職・消防職・土木職などの職員がいます。私は土木技術職で、計画担当をしています。計画担当は、地域防災計画や帰宅困難者対策、業務継続計画などを担当しています。

神戸市の現在の防災施策は、阪神・淡路大震災の経験をふまえた内容となっています。震災後、神戸市では大きく3点の取り組みを進めました。まず1点目が地震の災害想定の見直しです。阪神・淡路大震災前は最大震度5を想定していましたが、震度7に見直しました。2番目は公助の強化です。庁舎が倒壊したなどの経験から、ハード面で強化に努めています。消防力も強化しています。3つ目が自助・共助の重要性ということで、今日のテーマとなると思います。阪神・淡路大震災では地震後14分で54件の火災が発生しています。神戸市消防局の体制は、大きな火災が同時に発生した場合には、3つの火災に対応できるものとなっています。市全体が被害をうけるような事態では到底対応できません。当時は自助・共助で救出された方がたくさんいらっしゃいました。震災後は、共助の担い手ということで地域防災福祉コミュニティ（通称は防コミ）を、小学校区を単位として立ち上げてもらいました。

立ち上げた理由は、震災のときに自助・公助の取り組みが進んだところは普段から地域のつながり

が強かったところだったからです。

防災だけでなく、普段の福祉活動などとセットで活動してもらおうようにしています。神戸市にはもと「ふれあいまちづくり条例」があり、地域の高齢者や障がいをお持ちの方、子どもを含めて触れ合いながら快適な日常生活を送れるようにということで、「ふれあいまちづくり協議会」が立ち上がっていました。その団体を母体としている団体が多くあり、自主防災組織としての機能を併せ持つ形としていただきました。地域の中のいろいろな団体が一体となっています。防災訓練などの防災活動や、福祉活動をしています。その活動拠点として、震災前から整備されていた地域福祉センターを活用しています。



神戸市 清水 陽氏

活動としては、平時には防災訓練などをしていただき、災害発生時には避難誘導や初期消火などをしていただくこととなります。現状では、活動の盛んなところと、そうでないところなど地域差がありますが、子どもさんが参加しているところは活発な傾向があります。

行政としては、活動費、資機材、防災リーダー育成支援を助成しています。「こういうことをしたい」というところには提案型の活動費の助成もしています。お金の面での支援だけでなく、普段は消防署がおつきあいをしていますが、相談に乗るなどの支援もしています。

防コミのなかでは、計画づくりを進めています。まず災害初動計画では災害発生時に本部をどこにおいて、どう動くかなどを定めた「地域おたすけガイド」を作成しています。そのほか、地域津波防災計画や、避難所運営マニュアルなどを作成しています。

防コミは全部で191ありますが、「地域おたすけガイド」はすでに60ほどで作成されています。南海トラフ地震に対する津波防災計画も進んでいます。避難所運営マニュアルは先進的なところでは策定が進んでいます。

地区防災計画が法律上の制度としてできましたので、それを神戸市としてどう活用していくかということですが、法律上2つのやり方があります。自治体の防災会議を自身が位置づけるというパターンと、地域住民が提案するというパターンがあります。神戸の場合、防コミが作成する際に行政も一緒になって作成をしていますので、「防コミ連携型」として防災会議自身が位置づける形をとっています。作成された「地域おたすけガイド」や避難所運営マニュアルなどテーマ毎の計画作成が進めば、順次追加をしていくような形を取っています。

神戸市の地域防災計画では、自己決定力の向上を基本理念としています。3年前に定めましたが、「自ら考えて備え、判断し、行動する」というものです。

(2) 京都市 足立和康氏 (京都市都市計画局まち再生・創造推進室 密集市街地・細街路対策課長)

(14:50~15:06)

『京都市の密集市街地・細街路対策～地域と行政の連携による「防災まちづくり」～』

地区防災計画というテーマですが、我々が行っているのはそちらではなく、災害が起きる前に被害をどれだけ軽減させるかというハード改善を中心とした取り組みです。地域と行政の連携による「防災まちづくり」と呼ぶ取り組みをご紹介します。



京都市 足立和康氏

京都市の密集市街地は、戦災による被害が少ないので、旧市街地を中心に密集市街地が広く分布しています。全国共通指標に基づいて、学区単位で70地区を選定しています。それぞれの市街地の成り立ちは異なっています。

本市の密集市街地の特性は、中心部の整形な街区の中に細街路が集中していることです。戦前の木造住宅、京町家が多くあり、その佇まいが京都らしさとなっています。その中で京都ならではのコミュニティが育まれてきました。

西陣地域の仁和（にんな）学区を例に説明します。「木造建物の分布状況」の図で赤く着色しているところが裸木造（木の壁などを外部にあらわした建物）です。「細街路の分布状況」の図で赤く着色してあるところが幅員4m未満の細街路です。この2つの図を重ねると、細街路が集中しているところに裸木造が集中していることがわかれると思います。H21年当時28000戸の京町家がありましたが、昨年の調査では20000戸くらいになっており、京町家の保全を進めていくための条例の準備をしているところです。

また、密集市街地では、たくさんの京町家が立ち並んでいます。H21年当時約48000戸の京町家がありましたが、昨年の調査では約40000戸になっており、京町家の保全を進めていくための条例の準備をしているところです。

幅4m未満の細街路は、H23年度調査では、京都市内で約13000本、延長で約940kmあります。西陣地域などで細街路が密集しています。全体の1/4が現行施策では建替え不可の道で、行き止まりの道、すなわち袋路も全体の1/3となっています。袋路は、人が入ってこないのが良好なコミュニティが培われている場所です。最近インバウンドに関連した民泊の問題が課題のひとつとなっています。

対策の方向性について説明します。法規制の関係で建物の更新が進みにくく、老朽化が進み、耐震性も低いので、地震などが起きれば避難や救助、消火に支障をきたす可能性があります。一方で、歴史都市京都の魅力として町家やコミュニティが大切な資産となっており、全国一律の対策では京都の文化性を損なう恐れがあります。それらを維持・継承していくためには、現在の町並みを踏まえつつ、着実に安全性を向上させる「修復型のまちづくり」による取組をしていく必要があります。

修復型のまちづくりの柱として、建築基準法の特例を活用した建て替え促進といった「規制誘導策」や、細街路の避難安全性を高めるための「助成制度」を活用しながら、地域ごとの特性を考慮した「防災まちづくり」を軸とし、住民と行政が一体となってオーダーメイドのまちづくりを進めていくこととしています。

助成事業としては、路地の安全性を高めるために、緊急避難経路の確保、袋路入口建物の耐震・防火改修、袋路入口の拡幅整備の支援を行っています。また、まちの安全性を高めるために、老朽木造建築物の除却や、除却したあとの土地を「まちなかコモンズ（防災ひろば）」に整備したり、危険なコンクリートブロック塀を改善することに対して支援を行っています。

規制誘導策としては、2項道路（※）に面した建物は建て替えの際に必要な道路幅員を確保するだけ後退する必要がありますが、敷地が狭いため、その基準を緩和するなどしています（3項道路※指

定)。

(※注記：2項道路とは、建築基準法第42条第2項の規定により、幅員4m未満でも「建築基準法上の道路」とみなされる道のこと。3項道路とは、幅員2.7m以上4m未満で特定行政庁が指定した道路)

防災まちづくりの先進事例として、六原学区での取組を紹介します。(資料 p.14) 青と赤が細街路で、赤は建物が建てられない狭い道や袋路を示しています。その中には、築100年を超えているような長屋が、綺麗に維持管理され、京都らしい風情が残っているところがあります。一方、細街路は私道です。道路に(個人所有の)ものが置いてあったりするようなところもあります。

まずは、地域のことを知るため、防災まちあるきで、課題だけでなく魅力も探しましょう、という取り組みをしています。その課題を共有するために、「防災まちづくりマップ」というものを作って全戸配布しています。ニュースやセミナー、イベントを通じて情報発信もしています。課題に対してどのような対策をするのかを、ワークショップやアンケートを行い検討しています。実際に六原学区では、トンネル路地の耐震・防火改修をしたり、袋路の奥に避難扉をつけてもう一つの袋路とつなげたりしています。

「防災まちづくり計画」を作る際には、住民参加のワークショップなどで防災まちづくり方針を決め、学区単位で方針を具体化します。六原学区では4つのブロックに分けて具体的なアクションプランを作っています。

現在、「優先的に防災まちづくりを進める地区」11学区全部を含む14学区で取組を進めており、さらに市全体に広がっていているところです。計画を作って終わりではなく、どうやって取組を継続させていくかということが課題となっています。

(3) 泉南市 岡崎幹男氏(泉南市自主防災会連絡協議会 樽井区自主防災会会長) (15:07~15:19)

『泉南市樽井地区防災計画について』

泉南市は大阪府南部にあり、関空の対岸に位置する、人口約6万3千人(2万6千世帯)の都市です。泉南市には33区あり、樽井区はその中で最大の区で、人口1万人、3000世帯です。市からの要請があり、平成26年に自主防災会を設立しました。



泉南市 岡崎幹男氏

地区防災計画の経緯について説明いたします。地区内の幼稚園が統廃合により廃園となり、その跡地の活用案を考えました。地域の防災拠点やコミュニティセンターとして活用する案が計画されました。それを実現するためには、地区防災計画を策定し、活用目的を位置づける必要があります。市と連携して樽井地区防災計画を策定しました。泉南市の最初の地区防災計画でした。組織編成は、会長・副会長を柱に、役員・各種団体の皆様方のご協力を得て、役割分担等を決めています。これは目新しいものではありません。

連絡網は、役割分担がわかるように作成しました。消火班、情報班、炊き出し班などの個人個人の任務分担を決めて、わかりやすくするとともに、災害時の緊急連絡網にもなりますので、住所・電話番号などを書き入れています(本日の資料では抜いています)。

自主防災会活動マニュアルは、地震等の大規模災害が発生した際に避難所が開設されたとの想定で、

地区防災計画とは別に策定しました。震度 5 強以上の地震が発生すると避難所が開設されます。

我々は災害が発生すると避難者の一人となります。まず初動措置を実施してください、自分及び家族の安全の確認、ライフラインの確認を実施してください、安全が確認されたら、隣近所の声掛けを実施してください、そして直近の避難所に、ヘルメットとベストを着用して避難してください、としました。ヘルメットとベストを組み合わせたのは、避難所に行ったときに、役所関係、建物関係者との連携をうまくいかせるために敢えて強調しています。ここは、自助・共助にあたります。

避難したあとの、避難所の主な活動と、指揮連絡系統を図面にしました。指揮本部は、防災コミュニティセンターに置き、会長・副会長（2名）・樽井区長が担当します。他の防災会員は4箇所の避難所に行きまして、指揮本部と各避難所、行政との連絡・情報収集、避難所運営を行ってまいります。

樽井地区防災マップの作成にあたっては、会員・地域住民・行政の協力の下、2日間まち歩きし、過去に浸水・冠水した地区、水路、および狭隘道路の倒壊危険物等の確認をしました。日常およびいざという時にわかりやすいところ、例えば冷蔵庫などに貼っておいてください、とお願いしています。

ため池ハザードマップは、樽井地区にある大きな2つの池が決壊した時を想定して作成しました。

樽井地区の防災計画には、訓練実施を謳っていますので、実際に避難所を開設して防災訓練を実施しています。当防災会は発足してから4年目になりますが、過去2回区民を対象に大掛かりな防災訓練を実施しました。訓練の内容は、活動マニュアルに基づいています。苦労話としては、参加者が少ないことが挙げられます。

今年の4月1日に幼稚園跡を改修して泉南市立樽井地区防災コミュニティセンターができました。災害時の防災拠点、避難場所として活用しています。若干の非常食・資機材も倉庫に常備しています。健康あつての防災なので、健康増進の場所としても活用しています。

今後の取組ですが、現在の地区防災計画は完璧なものではありません。更なる充実を目指します。防災コミュニティセンターを活用した防災会議・防災講演会・防災訓練を実施し、自主防災活動マニュアルの充実と実践も目指します。

樽井地区防災計画は、行政・防災会議・区民の協力があつてできたものと感謝しています。少しでも何かの参考になればありがたいと思っております。

(4) パネルディスカッション (15:20~15:47)



パネルディスカッションの様子

コーディネーターの室崎先生から；3人の方の話を聞いて、地域によって取り組みの方法が異なる

ことがわかりました。私は地域提案型の活動が良いと言っていますが、結果として自発的な地域の防災活動が強くなれば良いので、大きく網をかけるやり方や、少しずつ引き上げていくやり方など、いろいろな方法があつていいと思います。

はじめの質問ですが、地域住民の主体性をどうやって引き出すか、どう力を入れたか、重要なポイントは何か、あるいはどこが課題なのかということに関するご意見や感想を話いただければありがたい。どうすればみんなが動いてくれるか、ということのお考えをお聞かせください。

岡崎氏（泉南市）；それについては、逆に私が聞きたいくらいです。物事をするには、力・人、それに予算が必要です。その予算は、行政にお願いするのか、地域の企業にお願いするのか、そのあたりがなかなかうまくいきません。備蓄・資機材の設置には完璧なゴールはありませんが、最終的には予算に関係してきます。防災、減災といっているわりに予算が少ないと感じています。私の地区は、比較的規模の大きな災害が少なく、全体に関心が少なく、もっと PR する必要があると思っています。

室崎先生；ありがとうございます。神戸市も京都市も、いいことをすると助成する制度をもっていますが、お金に関しては、「お金がないからできないんだ」という住民の側に甘えが出てきます。お金がなくてもできることをするというのもひとつの考え方かもしれません。大きな課題だと思います。岡崎さんのご意見を踏まえて、神戸市、京都市の考え方をお聞かせください。

清水氏（神戸市）；神戸市は震災後に、市から働きかけて防災福祉コミュニティを作ってもらったという経緯があります。活動してみると、もともとベースがあつた地域では活発に活動してもらえますし、ベースはなくても活動する中で自発性が出てくる地域もあります。計画づくりがきっかけになることもありますので、初動の活動計画となる「おたすけガイド」を作ってくださいということで、コンサルタントを派遣して何回かワークショップを開いて取り組んでもらいます。地域の皆さんが集まって、自分たちの地域にはどんな災害リスクがあるのか、危険箇所がどこにあるのか、災害が発生したときにどう動くかということを考える過程で、やる気が出てくるがあります。

室崎先生；神戸市のいいところは防災だけでなく、福祉などを組み合わせ、コミュニティを重視しているところです。防災だけだと横を向く人も出てきますが、福祉など人々に関心をもつところを組み合わせるとうまくいきます。また、神戸市は、お金だけでなく、アドバイザーを派遣して知恵を与えています。結果として地域の一人ひとりが考えられる場を作つていっています。

足立氏（京都市）；京都市では、「優先的に防災まちづくりを進める地区」11 地区を京都市が指標により選定したので、地域の人達に理解してもらって協力してもらうことが難しかったです。まず袋路に扉をつけるなど目に見える実績を作り、安全になったのを見てもらうことで、少しずつ機運が盛り上がってきたと思います。

「防災まちづくり計画」の中に、具体的な取り組みを幾つか挙げていて、毎年その内のひとつに取り組み、ワークショップを開いて住民の方々と一緒に考えていっています。途中経過を地域行事の中でお披露目したり、意見を聞いたりしながら、サイクルを作つて継続的に進められるような工夫をしているところもあります。組織の中の人材が高齢化していますので、若い人に入ってもらうなどが今の課題だと思っています。

室崎先生；京都市の話に興味を持ったのが、防災と都市景観・歴史と組み合わせているところです。神戸市は防災と福祉、泉南市は防災コミュニティセンターで防災以外のコミュニティの活動をするなど、防災単独でないことが、3 市に共通しています。街を歩いて問題点を見つけ、課題を解決していく

という「見出すプロセス」を大切にされていることも共通しています。2つ目の質問ですが、教育とか訓練について、地域の住民の教育訓練で心がけていることを教えてください。

岡崎氏（泉南市）；過去に2回総合訓練しました。当地区には4ヶ所避難所がありますが、ヨーイドンで、何も言わず自分の直近の避難場所に行ってくれということをやりました。消防署の協力を得ながら行ったごくありふれた訓練です。とりあえず避難場所を知ってもらうことが目的でした。

室崎先生；そのときにお土産が出たりするのでしょうか。みんなが参加してよかったと思ってもらうには、そういうものも必要かもしれません。

岡崎氏（泉南市）；それにも予算がかかりますが、そのまま帰ってもらうわけにもいかないのです、最低限度の備蓄品を持って帰ってもらいました。非常食やタオルなどを渡しました。

室崎先生；次の防災訓練はこういうことをしたらどうか、というような意見が出てくるのが地区防災計画の良いところですね。避難所に到達する時間を計測するとか、ゲームをしてみるとか、防災訓練のプログラムを見直してみるのも良いと思います。神戸市などは、とても面白いプログラムを作られています。大学生などを交えたととても面白いものをつくることがあります。訓練の魅力化はとても大切なことです。

清水氏（神戸市）；防災福祉コミュニティに1年間14万円出しています。そのノルマは訓練を年1回行うことです。小学校区全体で1回、ブロックごとに1回です。マンネリ化を避けるため、地域担当になっている消防署員が相談に乗っています。特徴的なところをご紹介しますと、長田区の真陽地区というところでは、南海トラフ地震の津波の浸水想定区域に入っているのですが、「おたすけガイド」のなかで、地域の中で住民を避難誘導しようかということ決めました。そこでステップアップして考えだしたのが、1軒1軒インタホンを押して誘導するのではなく、トランジスタメガホンでサイレンを鳴らしながら街を歩くということでした。訓練して、検証してより良くしています。これは地域の人達の中から自発的に出てきた話です。

足立氏（京都市）；防災訓練自体は消防局が担当をしていますが、詳細を把握していません。それ以外の話では、日々街は変わって行くので、毎年定期的にまち歩きをする地区もあります。地域をブロックごとに分けて、一時的な集合場所を決め、そこから避難所に向かう経路の中で危険なところはないか、安全に避難できるかということを確認していただいています。

室崎先生；先進的な地域として高知県の黒潮町があります。ここは消防職員ではなく、すべての職員がすべての地域をバックアップしています。土曜日でも日曜日でもそこに会合があれば、必ずその地域の担当者が出席する仕組みになっています。行政の人が入って行って地域の人と一緒にやっているのが、この地域が成功している一つの理由だと思います。

京都市のように、モデル地区をつくり、先進事例を作ってどんどん引っ張り上げていくというのもとても重要です。泉南市全部に地区防災計画ができていのかどうか知りませんが、樽井地区がパイオニアとなってまわりを引き上げていくということだと思います。以前は、皆足並み揃えてやるという行政指導だったけれど、今は進んでいるところはどんどん進んでいってもらい、遅れているところがそこを追っかけていくというやり方になってきています。横並びではなく、進んだところが遅れているところを刺激していくようになってきています。

パネラーの皆さんから最後に一言ずつお願いします。

清水氏（神戸市）；制度ができた時、神戸市としてどのように取り入れるか議論しました。もともと防災福祉コミュニティにいろいろ活動してもらっていたので、これまでに作ってもらったものを

形式に拘らずに地区防災計画にしようと考えました。「おたすけガイド」では、ある程度ひな形を決めて作ってもらっていますが、形にとらわれずにやっていただき、継続的な活動にしていきたいと思いますと考えています。

足立氏（京都市）；密集市街地・細街路対策ということで地震が起きたときの防災性の向上を考えていますが、狭い道の奥は建て替えできませんのでコミュニティが今後残って行くかという問題もあります。路地単位のコミュニティなど京都らしい文化や魅力を維持し、未来に引き継いでいくために、地域の活性化や街の再生を図る取組を進めていきたいと考えています。

岡崎氏（泉南市）；こういう席で話をさせてもらうのは初めての体験でした。PRばかりさせていただきました。ひとつ質問があります。上町断層がどこからどこまでか、聞くたびに違います。私が知っている範囲では岸和田なのですが、和歌山のあたりまで伸びているという人もいます。正解はないのでしょうか？

室崎先生；正解はありません。絶対こうだとわかる人はいないです。見えていない部分も多いし、幾つかのものが連続していることもあります。一斉に同時に動く場合もあるし、一部が動く場合もあります。南海トラフ地震でも、高知の南までだったものが、九州大分付近まで動くという人もいますし、沖縄まで動くという人もいます。防災上は、一番長い範囲で考えておきましょうということになると思います。

（パネルディスカッション終了）

【質疑応答の時間】



（司会）会場の方から質問用紙で受けた質問をしていきたいと思います。

Q；室崎先生の話された（安全のための8段階活用の）8番目は何ですか？

A（室崎先生）；7番目は「耐える」。耐震建築にするとか耐火構造にするなど。8番目は「封じる」。

「封じる」が、いまできているのは雪対策だけ。屋根に雪が積もったらヒーターで溶かしてしまう。大元を断つということ。台風のコースを変えるのはまだ難しいが、雨の降る場所を変えるのはもう少しのところまで来ている。ただ、地震を止めるのはできない。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q ; 地区防災計画の「地区の規模」はどう考えたら良いでしょうか？

A (清水氏) ; 神戸市では防災福祉コミュニティの範囲は、基本は小学校区。組織は、運営する本部組織とブロック組織。本部組織は小学校単位。ブロック組織は自治会単位など。標準形としてはこのようなことだが、それとは違うところもある。マンションの管理組合もひとつの単位と考えられる。

A (室崎先生) ; ひとつ事例を紹介する。相模原市に大きな住宅地があり、避難所に複数の自治会が入ってくるので混乱するので、避難所単位で作成している例もある。避難と避難所運営が重要だと考えたからそうだった。

A (清水氏) ; 小学校が統廃合されたりすると、あっちの小学校には避難したくないという話もでてくる。地域性を考えることが大事。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q ; 町家保全と文化住宅の建て替え促進と使い分けはありますか？

A (足立氏) ; 全部を凍結保存するということではなく、いろいろなシナリオがあると思っている。今後も使っていく京町家は保全するべきだと思っている。路地も広げて車を通していくと、コミュニティに悪影響が出る可能性がある。道は狭いままで建て替えていく場合もある。1mくらいの細い路地で建物が迫り、ずっと住み続けることができないような場合には、路地全体で再生していくという場合もある。密集市街地の特性によって変えていく必要がある。



京都市 足立和康氏

Q ; 消防車が入れない場合は？消防車に工夫するとかいうことがありますか？それとも別の工夫がありますか？

A (足立氏) ; 消火の話はわからないが、工夫という点では、路地毎の防災ベルがある。火事があるとベルを鳴らして路地の人に知らせる装置で、まち歩きしているときに、管理されていない防災ベルを見つけることもある。また、路地毎に井戸があり、災害時に使える場合もある。昔ながらの設備も大事にしなくてはならない、と地区の中で話している。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q ; 地域の方々がなかなか危機感をもってもらえない。災害想定が大きくなればなるほど、住民にイメージを持ってもらいにくい。どういうふうになれば、そのイメージを持ってもらえるだろうか？

A (岡崎氏) ; 過去にあった災害かどうかが重要。過去になかったとなれば、危機感は薄く、完全に無視される。何度も何度も説明しないとイケない。神戸のような被災地や、和歌山のように行政が何度もPRするところでは無視するわけにはいなくなる。

A (足立氏) ; 京都も大地震が100年以上ないためイメージをもちにくい。火災に対する関心は高く、

自分のところから火を出さないという意味が非常に強い。消防局が、火災の延焼シミュレーションを地域のセミナーなどで見せている。継続して言い続けるしかないと思う。

A (清水氏) ; 神戸市では六甲山の南側は、地震当時の被害が大きく、津波の想定もあり、比較的危機感が高いが、郊外のニュータウンの方では阪神・淡路大震災のときの被害も小さく、新しい街で津波の想定もないので比較的危機感が少ない傾向にあるように思う。ただその中でも頑張っている防災福祉コミュニティもある。郊外のニュータウンでは南海トラフ地震の震度は、阪神・淡路大震災のときの震度よりも高いということで、火災や下水の損傷などの想像をしてもらっている。

A (室崎先生) ; 究極はイメージ力。それを身につける方法はいくつかある。ひとつは、過去の歴史を学ぶ。日本書紀以降の短い歴史ではなく、地球の歴史まで遡って学ぶ。東日本大震災のときは、明治や昭和の津波のように海岸線から 1km のものしか想像していなかったが、869 年の貞観地震は海岸線から 5km 遡っていた。みんなそれを忘れていた。熊本も 125 年前の熊本城が壊れた地震を忘れていた。熊本市民は皆地震が来ないと思いこんでいた。二つ目は、津波が来たら、火災が発生したら、山が崩れたら、雨が降ったらといったシミュレーションの映像を見せるのが最も良い。地区防災計画でお金のあるコミュニティは、大学などに頼んで自分の街の映像を作ってもらうのが良い。そうすると、自分の家がどうなるのかが見えるので、我が事として感じるができる。三つ目は、自分で体験すること。ちゃちな装置で揺らすような体験ではなく、本物に近いものを体験する。阿倍野防災センターなどではそれができる。四番目は、イメージゲーム。想像力を高めていくことができる。そうやっていかないと意識は変わらない。意識が変わることが一番大事なこと。意識が変わればやる気が出る。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q ; 地区防災計画の中での個人情報の取り扱いをどうするか？

A (清水氏) ; 神戸市では、地域によっていろいろだが、おたすけガイドに連絡網を付けている。連絡網は、住民全員ではなく役員だけ配っている。要援護者支援に関しては条例を作っている。市は要援護者リストを持っているので、地域から要援護者支援をしたいという要請があれば、本人に確認して防災福祉コミュニティに提供している。

A (岡崎氏) ; 神戸市と同様のことをしている。会員は高齢者が多いので自分は詳しくないが、ゆくゆくは IT (LINE などの利用) でやっていくのが良いと思う。現段階では連絡網をつかっている。



神戸市 清水 陽氏

Q ; 要援護者は、目に得る形の場合や、高齢者は外面でわかるが、精神的な要援護者は（外形的に判断できないので）難しい。そういうことに対してどういうふうに行けるだろうか？

A (室崎先生) ; 社会全体が偏見や差別意識を無くさねばならない。コミュニティの信頼関係ができないと難しい。情報共有はコミュニティの信頼関係の醸成をした上で取り組む必要がある。ただ、明日地震がきて、助けなければならない人を助けられないと困るので、なんとか対応しなければならない。その対応方法には三段階の方法がある。第一段階は、「助けて欲しい人は手を上げてください」というお手あげ方式。第二段階は、説得と納得方式。説得する側が、いざという時には迷惑をかけないので

名簿を公開していいかと言って説得する。現在はそこまできている。しかし、緊急時にはそれでも対応しきれないかもしれないので、第三段階は、金庫の鍵開け方式を使う。非常事態が発生したら自動的に鍵を外しなさい、とする。行政が非常時にその情報を各コミュニティに送れるかどうかは鍵になる。それができないと、情報公開にOKしていない人が取り残されることになる。自治会長に名簿を予め渡しておいて、災害が起きたときに初めて鍵を開けるという方式もある。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q ; 地区防災計画を作って、子どもも含めた若い人たちはどうなったか？地域は変わったか？

A (岡崎氏) ; 子ども対応は、学校関係とのコミュニケーションが難しく、現時点ではまだできていない。子どもに限らず、地域の住民、事業所にもこれから対応していかなければならないと考えている。しかし、地区防災計画を作ったものの、地区には高齢者が多く、実際にうまく運用できるかどうか確信が持てない。そういう段階なので、子どもや事業所の方までまだ対応ができていない。

A (室崎先生) ; そのためには教育委員会というか、校長先生が変わらないといけない。校長先生の中には頭の固い人もいる。夏休みに泊まりの防災訓練などとてもない、防災よりも、算数や社会といった勉強ができるのが一番重要と考えている人も多い。そういうところではうまくいかない。校長が変わると学校の先生が変わる。先生が変わると生徒が変わる。生徒が変わると、親が変わる。親が変わると、最後に地域が変わる。地域から変えていこうとするのは難しいので、学校から変えていくのが良い。地区防災計画を作成するときのメンバーには校長先生を入れておくのが良い。



室崎益輝先生

A (清水氏) ; 神戸市では、地域によって色々だが、避難所運営マニュアルの場合は計画の対象が学校となることが多いので学校がはいってくる。防災訓練や防災教育では、学校と連携している防災福祉コミュニティもある。人的サポートにかかるお金は、例えば、「おたすけガイド」はコンサルタントを3回つけるのが基本メニューになっている。津波防災計画のときの街歩きやワークショップについても3回程度。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q ; 津波や火事のシミュレーションを作ってもらうのにどれくらいのお金がかかるか？

A (室崎先生) ; 大学の先生がボランティアでやるのがいいが、1地区10万円くらいでやってもらえるといい。しかし、正直にやれば、100~1000万円かかるので、コミュニティで対応できなくなる。火事のシミュレーションは簡単な部類。津波も地形図があればやり方が出来上がっているのもそれほど難しくない。それらを映像にするのにお金がかかる。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q ; 河内長野から来ました。8月11日に子どもを対象に防災デイキャンプを行います。子どもを巻き込むコツは、「遊び」にすること。いま学校の教科書にマッチの付け方すらない。教えたけれど

教える場所がないと先生方が言っている。炊き出しから子どもたちと一緒にやると盛り上がる。小学校の避難所に、炊き出しベンチを設置してもらうように市に要望している。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q; 奈良から来ました。自己決定力の向上についてのお話がありました。避難準備、高齢者避難、避難勧告、避難指示を行政として出していかなければならないが、行政としてもどのタイミングで出していくのか迷うところがある。どういったところにボーダーラインを作ったらよいか？泉南市は自主防災組織として、「そろそろ逃げようか」などについて、どの程度の判断をもっているか参考のために教えて欲しい。例えば奈良の場合、大和川が亀の瀬でボトルネックになっており、水位が上がってきたときに、どの段階で避難準備を出そうかという基準は作ってあるが、そういった判断基準を他の地域でどのように決めているのか教えて欲しい。



泉南市 岡崎幹男氏

A (岡崎氏) ; 樽井区では、震度 5 強で自動的に避難所が開設される。避難所が開設されたら、防災会議は指示が出ていよいよとまいと避難所に行くことになっている。ただし、いままでそのような災害がないので、実際に住民が避難所に移動できるかどうかは確信が持てない。「自主」防災なので、強制力はない。

A (清水氏) ; 地震の場合、津波警報は自動発動する。風水害は基準を決めており、それに対応している。洪水は、水位が目安となる。いろいろな情報を考慮して判断するが、最終的には氾濫危険水位に達したら避難勧告となる。溢れそうか溢れた時点で避難指示となる。土砂災害の場合は土砂災害警戒情報が気象庁や都道府県から出れば避難勧告となる。それら基準は地域防災計画に記載してある。

★☆☆☆☆☆☆☆☆☆☆

Q ; 神戸市民です。市民でありながら、「おたすけガイド」の存在を知らなかった。どの地区は作成済み、あるいは作成中と言うような情報をホームページなどで確認できるか？避難所運営マニュアルについては、避難所となる小学校などの施設管理者は学校長だと思うが、学校の職員は組み込まれているか？

A (清水氏) ; 神戸市には、191 の防災福祉コミュニティがある。現在 60 強の「おたすけガイド」がある。津波は浸水想定区域の 18 箇所のマニュアルがある。避難所運営マニュアルは、まだ数が少なく、把握されているのはまだ 3 ヶ所。法律上の地区防災計画にする手続きは、現在進めている途中。それを最終的に、神戸市の地域防災計画に位置づける防災会議が 8 月 25 日に開催され、そこで決まればホームページに掲載される。他の地域にもこういう地区防災計画ができていくということを知らせることができるのが、この制度のメリットである。避難所運営へは、施設管理者として学校も関わる。地域防災計画に記載している。代表は学校長だが、教員の方々も協力して運営していくことになる。



片瀬理事

A (片瀬氏) ; 阪神・淡路大震災のときは、公立の小学校・中学校だけを避難所指定した。これだけでは足りない。民間の施設や民間の大学も活用し避難所指定した。その施設の内、学校側に温かく迎えてもらったとこ

ろは、避難所運営がうまくいった。「自立」できていた避難所は被災者も自立していた。逆に、行政に頼っていたところが、うまくいかなかった。行政は、公平・公正でなければならないので、例えばおにぎりが 100 個あって避難者が 200 人いたら、それを配れなくなる。地区防災計画は、そういうことを解消できると思う。

A (室崎先生) ; 避難所運営は、行政と学校と被災者住民と、場合に

よってはボランティアが共同で行うが、一番重要なことは運営の主体となるのは被災者自身であるということ。学校の先生は、施設管理者としては関わるが、子どもに対して責任を持たねばならないので、そちらに力を入れることになる。トイレの掃除などを学校側がする必要はなく、被災者自身が行わねばならない。行政は、基本的には、施設の鍵を開けるという設置責任があるだけ。校舎の管理責任は学校。避難所の運営責任は被災者自身だということを明確にする必要がある。それが不明確だと、被災者が全部を行政に依存しはじめ、とんでもない状態になる。

(質疑応答終了 16:45)

(記録：太田記録、向井、伊藤、大野、片瀬修正)

(岡崎氏、清水氏、足立氏、室崎先生確認済)