

平成 20 年度広域ブロック自立施策等推進調査

犠牲者ゼロを目指した住民力の強化による
安全安心なまちづくり方策に関する調査

集 成 版

平成 21 年 3 月

国土交通省 都市・地域整備局 都市・地域安全課

目 次

第1章 調査概要	1
1-1 調査の背景	1
1-2 調査の目的	1
第2章 災害リスクと土地利用の関係の分析結果	3
2-1 地震リスクと土地利用の関係	3
2-2 水害リスクと土地利用の関係	3
2-3 津波・土砂災害リスクと土地利用の関係	4
2-4 災害リスク情報の提供方法と認識状況の関係	4
第3章 安全安心に対する市民意識・ニーズの把握	5
3-1 行政に対する市民意識・ニーズ	5
3-2 地域の活動に対する市民意識・ニーズ	6
第4章 モデルコミュニティにおける住民力強化のための社会実験等の実施	7
4-1 社会実験の実施	7
4-2 社会実験の結果	8
第5章 住民力の強化による安全安心なまちづくり方策	11
5-1 新潟市における安全安心なまちづくりモデルの概要	11
第6章 今後の課題と展望	14
6-1 住民力の強化による安全安心なまちづくりの課題と展望	14
6-2 新潟市のまちづくり施策としての課題と展開	16

第1章 調査概要

1-1 調査の背景

近年、自然災害、犯罪被害、環境、心身の健康、子育て、介護、食の安全の問題など、市民生活を取り巻く様々な不安が広がっており、「人々が安全に安心して暮らせる社会」の構築が喫緊の課題となっている。特に、同時に多くの人に被害が及ぶ自然災害が発生した場合には、人と人が助け合い、支え合う地域コミュニティが果たす役割は重要であるとの指摘があるが、従来型の地域コミュニティは、個人意識の高まり、核家族化、少子高齢化の進展と相まって急速に空洞化が進んでいる。

一方で、社会の成熟化、社会への貢献意識の高まり等により、NPO、企業、住民団体等の多様な主体によるボランティア活動等の広がりがみられており、災害時等においても防災に向けた取組みを、自らあるいは共に進めていく「自助」、「共助」を促進していくことが期待されている。

安全安心なまちづくりを進めていく上で、ハザードマップなどの災害リスク情報が重要な役割を果たすことが期待されることから、適切な災害リスク情報の提供のあり方やそれを踏まえた住民力強化による安全安心なまちづくり方策の検討が重要となっている。

1-2 調査の目的

本調査は、新潟市をモデルとして、住民、学校、事業所、NPO等の多様な連携を促し、防災を軸とした安全安心なまちづくりの方策を検討するために必要な情報を整理・分析することを目的とする。

また、新潟市をモデルとして、安全安心なまちづくりに対する市民意識・ニーズを把握するとともに、安全安心を軸として住民力を強化し、安全で安心なまちづくりにむけた実現化方策の検討と犠牲者ゼロを目指した安全安心なまちづくりモデルの構築を目的とする。

なお、本調査は「犠牲者ゼロを目指した住民力の強化による安全安心なまちづくり方策に関する調査（その1：災害リスクに関する情報整理等）（以下、「調査その1」という。）」と「犠牲者ゼロを目指した住民力の強化による安全安心なまちづくり方策に関する調査（その2：新潟市における社会実験等）（以下、「調査その2」という。）」の二つの調査の連携により実施したものである。

【検討項目】

- 1) 新潟市における災害リスクと土地利用の関係の分析
- 2) 安全・安心に対する市民意識・ニーズの把握
- 3) モデルコミュニティにおける住民力強化のための社会実験等の実施
- 4) 安全安心なまちづくりへの意識や市民主体の価値観を醸成するための課題や方策の検討
- 5) 安全安心なまちづくりのための調査検討委員会の開催
- 6) 調査プロセスと成果の情報発信

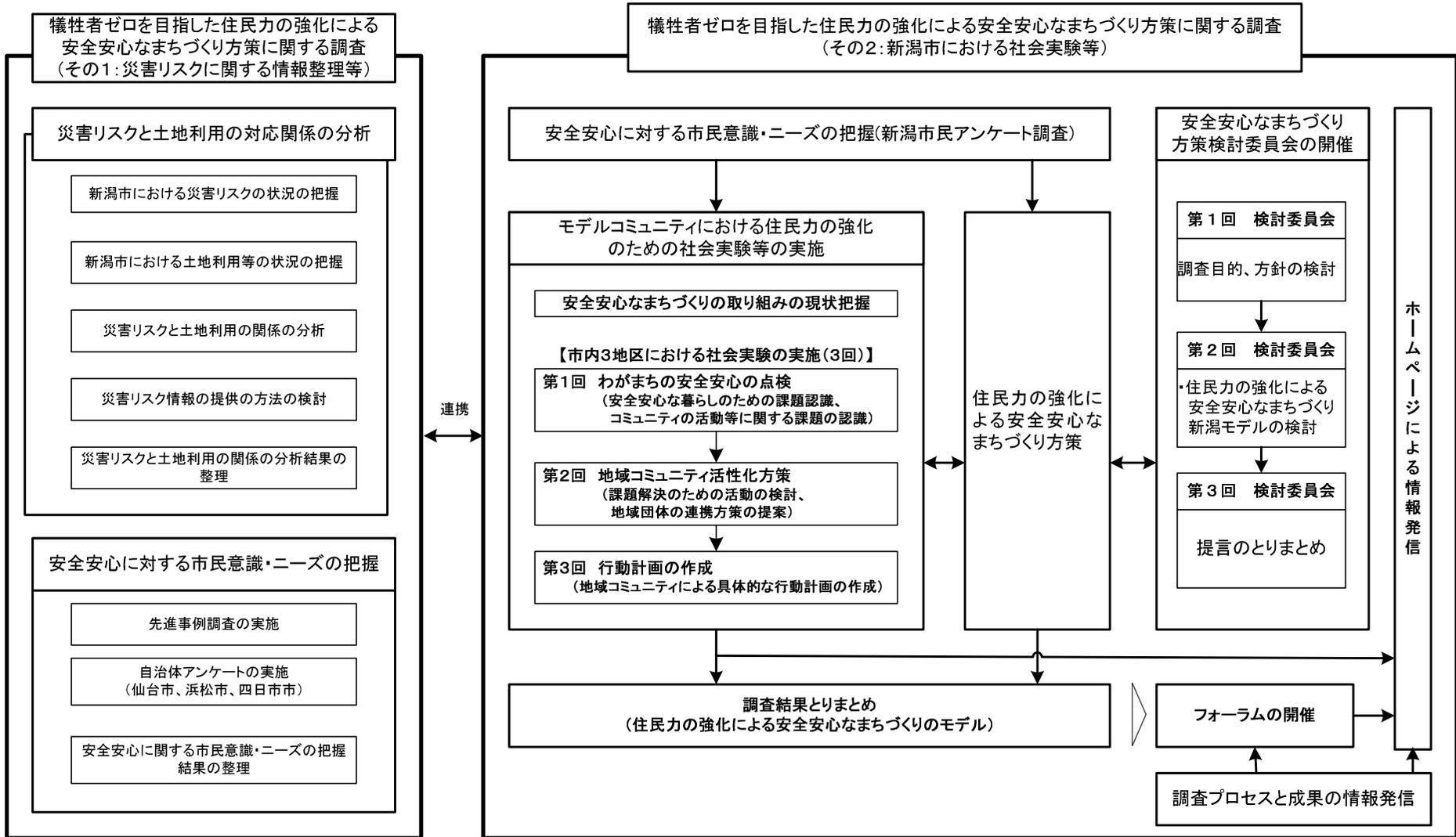


図 1-1 調査フロー

第2章 災害リスクと土地利用の関係の分析結果

新潟市における災害リスク情報および都市構造、社会特性、防災拠点に関する情報の重ね合わせ等を行った結果を災害種別ごとに以下のとおり整理した。

2-1 地震リスクと土地利用の関係

新潟市の市街地は、未固結の厚い堆積物からなる軟弱な越後平野に位置し、広範囲で震度6強の揺れが想定され、新潟砂丘および信濃川周辺の地域は、液状化危険度の大きい地域と評価されている。

震度5以上を記録した昭和39(1964)年の新潟地震では、軟弱地盤上の市街地で揺れや液状化現象による建物被害が発生し、全壊2,338世帯の被害が発生した。また、液状化現象および津波による浸水被害も広範囲で発生し、床上浸水10,283世帯の被害を生じたが、砂丘上の市街地は無被害地帯となっていた。

地震時に、建物倒壊による人的被害が発生する可能性のある震度6強以上の範囲は、市の全面積の約52%(約377km²)を占めており、その地域に市の全人口の約67%(約54.6万人)が居住している。また、市内の全市街化区域面積の約72%(約78km²)が震度6強の範囲に該当している。

また、災害時に特に配慮を要する施設として、市役所に加え、中央区、東区、江南区、南区、西区の5区役所、避難施設や要援護者施設等の2/3程度が、想定震度6強の地域内に立地している。市の面積の大部分が軟弱地盤上に位置し、広範な区域で震度6強の震度が想定され、人口も集積していることから、地震災害に対して脆弱な都市構造であると考えられる。

2-2 水害リスクと土地利用の関係

新潟市の市街地は、信濃川、阿賀野川をはじめとして多くの河川が入り組む低平な越後平野に位置している。

過去、越後平野は平野一面が浸水するような大規模な水害を頻繁に経験してきた。そのため数々の治水対策が実施されてきており、大正11(1922)年には、信濃川の河川水を日本海に放流する大河津分水路が完成している。

近年では、昭和53年、昭和59年、平成10年に大規模な水害が発生しており、その要因は市内に自然排水ができない低平な市街地が広範囲に存在するため、排水ポンプの容量を超える規模の降雨の際には、内水被害が懸念される。全国的に異常気象に伴う短時間における集中豪雨が頻発しており、新潟市の水害リスクも高くなっていることが想定される。

新潟市では、信濃川等の11河川を対象にして浸水想定区域が設定されており、その浸水想定区域は市の全面積の約85%(約620km²)、浸水想定区域に居住する市民は市の全人口の約74%(約59.9万人)と、市内の大部分が浸水リスクのある区域となっている。

新潟市の集落形成過程からは、古くは自然堤防や砂丘など周辺から1m程度標高が高く浸水リスクの低い地域で集落が形成されていたが、市街地の拡大に伴い、低地部に新たな市街地の形成が進展した経緯が見られる。

災害時に特に配慮を要する施設である、警察署・消防署（出張所を含む）の約 93%、病院の約 61%、要援護者施設の約 76%が、浸水が想定される区域内に立地している。

新潟市の河川堤防の破堤による浸水想定区域は、低平な地形特性から市の大部分に広がっており、洪水に対して脆弱な都市構造であると考えられる。

2-3 津波・土砂災害リスクと土地利用の関係

日本海を震源とする地震により津波が発生した場合に、津波による浸水が想定される範囲は信濃川河口部（新潟西港周辺）に集中しており、他の災害に比較して限定的である。該当する区域には市街化区域が含まれており、さらには昼夜間人口比が 500%を超える地域や高齢化率の高い区域も含まれていることから、夜間に比較して昼間に津波が発生した場合の被災人口が多くなりやすい。

また、新潟砂丘と越後平野の低地の境界部には急傾斜地崩壊危険箇所がある他、新津丘陵周辺では土砂災害警戒区域等に指定されている区域があり、土砂災害による被災リスクへの留意が必要である。

2-4 災害リスク情報の提供方法と認識状況の関係

各種ハザードマップ等の情報について、調査その2で実施する社会実験の場を活用して、災害リスク情報を提供し、住民の評価結果から検討を行った結果は以下のとおりである。

（1）新潟市における災害リスク情報の提供状況と認識状況

新潟市では、「洪水ひなん地図」を全戸配布、「防災カルテ：地震・津波・洪水・土砂災害に関する情報」を市のホームページで公表している。

災害リスク情報の認識状況に関する調査結果から、洪水については約 56%が、その他の地震・津波・土砂災害については約 63%の新潟市民が、各災害のハザードマップを「見たことがない」と回答している。また、「見たことがある」市民の 30%以上が「わかりにくい」と回答している状況である。

（2）災害リスク情報の提供方法と認識状況の分析

社会実験では、参加した住民に対して、既存の災害リスク情報を重ね合わせ、自宅周辺における地震や洪水の想定被災範囲が具体的にわかる縮尺の地図として整理した形で提供した。あわせて、写真等を活用した被災イメージ等に関する説明や意見交換を行った。

その後、災害リスク情報の「わかりやすさ」についてアンケートを行った結果、わかりやすいとする回答が約 90%であった。

現在の災害リスク情報について、より住民がわかりやすい形として整理・提供する工夫の余地があり、今後の検討が重要である。

第3章 安全安心に対する市民意識・ニーズの把握

安全安心なまちづくりに対する市民意識・ニーズの把握を目的とする市民アンケート調査を実施した。対象都市は、自然災害に対して住民が主体となった活動等による取組みが進められている仙台市・浜松市・四日市市の3市とした。

3-1 行政に対する市民意識・ニーズ

(1) 災害への取組みに対する市民意識・ニーズ

災害に対する行政の取組みについては、「地域の危険性に関する情報を公表すること」とする回答が最も多い。

次いで、「避難場所などの防災拠点の整備」が多く、「住民の防災教育」や「建築物の耐震化」、「危険性の高い土地の開発の規制」などが必要とする回答も比較的多い。

(2) 地域活動への支援に対する市民意識・ニーズ

地域での住民活動に対する行政の支援については、「地域の危険性に関する情報の提供」とする回答が最も多い（70%～80%程度）結果となった。

次いで「住民の活動に必要な資材・資金の提供」とする回答が多い。

(3) 災害リスク情報に関する市民意識・ニーズ

1) ハザードマップの認識の現状

市民から行政に対するニーズとしては、「地域の危険性に関する情報の提供」が多い一方で、既存のハザードマップ等について、「見たことがない」と回答する市民が最も多い（50%～70%程度）結果となった。

各市におけるハザードマップ等の公表は、全市・全種類がインターネットを利用して公表されている他、閲覧や紙媒体での配布により進められている。

2) ハザードマップの確認による市民の意識・行動の変化

ハザードマップを確認したことで「災害に対する意識が向上した」とする回答は、比較的多い市でも30%～40%程度である。また、ハザードマップを見た後の行動の変化として、「特に新たな行動は行っていない」とする回答が最も多い（30%～40%程度）結果である。また、「特に意識の変化はなし」、「安心した」とする回答も一定程度選択されていることなどから、ハザードマップの確認による意識や行動への影響は、現状では限定的と言える。

3-2 地域の活動に対する市民意識・ニーズ

(1) 安全安心なまちづくりにむけて地域が行うべき活動に対する市民意識

安全安心なまちづくりに向けて地域が行うべき活動としては、「高齢者や身体障害者を助け
あう仕組みづくり」とする回答が最も多く、60%程度の回答率である。

次いで、防災に関する学習や地域点検などの取組みが重要とする回答が多い。

(2) 地域活動に対する市民意識

安全安心に関する地域活動に対する参加意欲について、「積極的に参加したい」「できれば参
加したい」とする回答を合計すると約80%程度となる。ただし、今までの参加の有無につい
ては、「参加したことがある」とする回答は30%~50%程度となっている。

特に、単身世帯や居住年数が少ない(5年未満程度)世帯において、地域活動に参加したこ
とがあるとする回答率が低い傾向がある。

地域活動の単位のイメージについては、「町内会・自治会程度の範囲」を中心として、概ね
「小学校区程度の範囲」までとする回答が多い。

第4章 モデルコミュニティにおける住民力強化のための社会実験等の実施

安全安心なまちづくりにおいて、人と人が助け合い、支え合うコミュニティは重要な基盤である。特に、自然災害時に被害を最小限に止め、また、犯罪を未然に防ぐためには、地域コミュニティが果たす役割は非常に重要である。

しかし、伝統的な地域コミュニティは急速に空洞化が進んでおり、そのことが人々の不安を増幅する要因の一つになっている可能性がある。今後、少子高齢化や核家族化の進展が予想される状況では、地域コミュニティの形成はさらに難しくなることが想定される。

安全安心なまちづくりに向けた取組みを進めるためには、地域活動が衰退している地域コミュニティの再生と活性化を図ることが重要である。また、地域ごとに地理的・社会的・歴史的な要因が異なり、また、住民意識においても地域差があることなど、地域特性への配慮が必須であり、モデル都市を設定した具体的な検討が有効である。

そこで、新潟市をモデル都市として、市内3地域を対象として社会実験を行い、現状の課題や地域ごとの特性を整理し、その結果を踏まえた住民力を強化する方策の検討を目的とした。

4-1 社会実験の実施

4-1-1 社会実験の目的

住民力の強化による安全安心なまちづくりの実現のためには、多様な地域コミュニティが連携し、地域住民が主体的・継続的・総体的にまちづくりに取り組むことが有効であるとの仮説に基づき、そのために必要となる仕組みの検討を目的として社会実験を実施した。

具体的には、政令市への移行を契機に、小学校区を基本的な範囲とする「コミュニティ協議会」を立ち上げ、防災をはじめとして福祉、防犯、環境整備、子供の健全育成など、多様な課題に取り組むはじめた新潟市において3つのモデル地区を選定し検討を行った。

各地区で住民参加によるワークショップ形式での検討を行い、地域の不安要素や地域コミュニティの状況を把握したうえで、安全安心なまちづくりの実現に向けて、地域住民・地域コミュニティ自らが地域の課題を解決していくための取組みを検討し、今後の地域住民の行動計画としてとりまとめた。

4-1-2 社会実験の進め方

市民が、自らわがまちの安全安心の要素を確認しあい、地域の課題を共有した上でその解決方法を見出し、自らの行動計画としてとりまとめる流れとして社会実験を行った。

社会実験は、新潟市内で3つのモデル地区（有明台小学校区、松浜小学校区、亀田西小学校区）を設定し、各地区の住民（地域コミュニティ協議会をはじめ自治会等の住民団体）、事業者、学校など、地域の安全安心なまちづくりに関係する様々な人々を集め、ワークショップ形式での検討を各地区で3回ずつ行った。

なお、ワークショップには各地区を管轄する警察、消防、社会福祉協議会等の関係者のオブザーバーが参加することにより、情報の共有化を図った。

4-2 社会実験の結果と課題

(1) 社会実験の結果

社会実験の検討経緯の概要は、表 4-1 のとおりである。

表 4-1 社会実験（ワークショップ）の検討経緯

	有明台小学校区	松浜小学校区	亀田西小学校区
第1回 ワークショップ テーマ： わがまちの安全安心の点検	<ul style="list-style-type: none"> ・有明台小学校区は、新潟市内でも高齢者・単身者の多い地域であり、災害が発生した場合の高齢者対策を中心に議論が進んだ。 ・地域内で、古い建物が多く狭い道も多いことから地震災害に対する不安が多く出され、また、新潟地震の経験から、液状化への不安を話す人も多数いた。 ・地域活動の点からは、アパートや寮に住んでいる人との交流がないことを課題として挙げていた。 ・その他、停電や道路交通など、生活に関連した不安に関する意見が出された。 	<ul style="list-style-type: none"> ・松浜小学校区は、地域内での標高の高低差が大きく、大雨が降ると高いところから低いところへ一気に水が流れるため、低いところに住んでいる住民の方から、平成10年の8・4水害を例に出して水害が不安であるとの意見が出された。 ・堤防が古くなっているため、津波が一番不安であるとの意見もあった。松浜小学校区は、海と川に囲まれた0m地帯であることをはっきりと認識したほうがよいとの指摘もされた。 ・外国人に関する意見もあり、コミュニケーションをとることが難しいということが課題として挙げられた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・亀田西小学校区は、全体的に標高が低く、水害に対して不安を感じる人が多かった。 ・亀田西小学校区は、9～10月にも同様のワークショップを実施していたためか、「あいさつをころがる」、「中学生を地域の活動に巻き込みたい」など地域活動を活性化させるための具体的な議論が進んだ。 ・学校の先生からは、避難所は必ずしも「安全な」場所ではなく、①校舎も体育館も耐震性に関して不安がある、②児童・生徒を安全に下校させることも不安である、③教職員は地域外に住んでいる人が多く休校日に災害が発生した場合対応できない可能性が高い、という意見が出された。
第2回 ワークショップ テーマ： コミュニティ活性化方策の検討	<ul style="list-style-type: none"> ・有明台小学校区は、新潟市の中心部近くにあるため事業所が多く、事業所の人たちにも地域のことを知ってほしい、企業の所有するビルの屋上に上げてほしい、病院として無料で応急手当講習をできるか、といった意見が出された。 ・地域活動に人を集めるためには、ポイントや景品を出すのがよいとの意見が出されましたが、景品ばかりに目がいついて、安全・安心について地域で考えるという本来の目的を忘れてはいけないという意見も出された。 ・アルビレックス応援やもちつき大会など、それ自体楽しめる活動も多く挙げられた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・バーベキューで火の始末を子供にやらせ、子供に火の扱い方を教えるなど、防災を前面に出すのではなく、「それ自身が楽しい」イベントにさりげなく防災要素を組み込むのがよいとの意見が出された。 ・松浜地区は新規住民が多いため、自分の故郷や会社などを紹介したり、習字や詩吟など自分の特技を披露する場を設けることが交流の拡大に良いのではないかという意見が出された。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公園清掃、廃品回収に、学校と地域が共同して実施し、子どもの参加のついでに親にも参加してもらい、参加層を拡大させることができるという意見が出された。 ・中学生に子どもの世話をさせるなど地域の役割を与えることで、中学生を地域活動に巻き込もうという意見が出された。 ・若い人への個別参加依頼は難しいので、部活など若い人の含まれる団体そのものに呼びかけるのがよいという意見が出された。 ・学校内に地域活動の掲示板を置かせてもらい、地域に子どもを呼び込む他、学校の近くに子どもの「たまり場」をつくり、そこに地域が入っていく方法も提案された。 ・亀田製菓など、周辺の企業の工場見学を企画してはどうかとの意見が出された。
第3回 ワークショップ テーマ： 行動計画の作成	<ul style="list-style-type: none"> ・防災運動会を参加しやすくして魅力的な企画を盛り込むことで、多世代の参加を促進する。 ・清掃活動など日常から取り組む活動について、地域や学校などの主体が個別に取り組むのではなく、多様な主体が連携して取り組む。 ・災害記憶の風化を防ぐと共に、地域を知らない人に地域を知ってもらうきっかけづくりとしての地域マップや写真展示会を開催する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人が多く集まる祭りや地引網などに、安全安心の要素を取り入れることで、多世代や外国人とのコミュニケーションを図る。 ・既存の団体の連携により、各団体が有している情報網などを上手に活用し地域のネットワークを強化する。 ・地域が活動しやすい場所としての学校や公共施設を活用する。 ・複数のイベントや活動を合同で開催することで、活動主体間の連携・交流を促進したり、新たなリーダーの育成を強化する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・小中学生は地域の宝という認識を持ち、地域と学校が連携を強化することで、地域活動の活性化による安全安心な地域づくりや地域の力を利用した教育などの相乗効果が期待できる。 ・地域を知ることが安全安心につながるため、企業と連携した地域見学や地域だよりの作成を行う。 ・情報発信の方法は既存のツールだけでなく、学校などを活用してより多くの人に発信していくことが提案された。

(2) 安全安心なまちづくりの取組みにおける課題

社会実験の結果を踏まえ、住民力の強化による安全安心なまちづくりの取組みにおいて重要と考えられる課題を以下のとおり整理した。

1) 人と人、人と地域とのつながりを醸成する取組みが重要

- ・3地区で共通に指摘された意見として、単身の高齢者や若年層世帯などの地域活動や地域組織への参加が少なく、地域活動を実施した際にメンバーが固定化していることが問題として挙げられた。
- ・地域活動の担い手の不足などの問題から、それまで続けられてきた地域のイベント（地域運動会）が実施できなくなった状況の中で、地域の行事を新しい形で復活させたいなどの意見も挙げられた。
- ・地域活動に参加していない人を、今後どのように地域の輪に取り込み、地域づくりに参画してもらえるかが重要な課題となっており、地域に対する愛着や共同体としての意識を共有することが重要となる。
- ・「わがまち」の共同体としての意識の共有化とその醸成に向けて、隣近の住民との相互の連帯感の形成が重要である。現状では社会的な孤立状態にある人々も地域の一員であり、地域住民で相互に認識しあい、互いに助け合う仕組みや、地域活動の場に内発的に参加しなくなるような工夫について、地域で発案し、具体的な行動へとつなげていくことが重要である。

2) 地域に対する責任と自覚の醸成に向けた地域活動が重要

- ・自分たちが暮らしている土地やその地域にとともに暮らす人々や日常の地域活動など、地域コミュニティに対する愛着や郷土愛、地域の誇りを持つことが、安全安心なまちづくりにおいても重要であるとの意見が多く出された。
- ・郷土愛等の醸成には、地域住民、行政、民間企業、NPO等まちづくりの参加者全員が、地域の価値や地域で実現したい暮らしを考え直して、自らにとって「いいまちとは何か」を考えると意識改革が不可欠である。
- ・まちづくりを進める上では、その活動に対して責任感を持って取り組むことが重要であり、そのためには、自らが主体となって、地域の特性に応じたまちづくり活動を継続していくことが重要である。

3) 地域コミュニティを強化するための多様なネットワークと場づくりが重要

- ・社会実験の参加者は、地域コミュニティ協議会、自治会、サークル活動、PTA、地元企業関係者など、多様なコミュニティ活動の実践者で構成したが、それぞれの団体が個別に行っている活動やイベントの問題点として、参加者の固定化や活動組織そのものの形骸化などが指摘された。
- ・それに対して、既存の組織等が、テーマを共有して活動することや、合同でイベントを開催するなどにより、参加者の固定化の解消や、活動組織の活性化につながるという期待が

多く寄せられた。

- ・現在ある地域活動の芽を、これからの地域資源として最大限に活用するためには、活動組織間をつなぐネットワークの形成が重要であり、そのための機能と場づくりが重要である。

4) 楽しさや充実感の実感につながる活動プログラムが重要

- ・防災や防犯といった取組みは、非日常的な状況を対象としたものであることから、「命を守る」重要な取組みであることは概念的に理解できるものの、日常的な活動として継続していくことが困難な性格を持っている。
- ・社会実験の場においても、「活動を継続することが困難なこと」、「多世代の参加や多様な主体の参加が結果として得られないこと」などが課題として挙げられた。
- ・一方、地域活動において「楽しさ」や「充実感の実感」があることは、活動の継続性に資するものであり、ひいては活動の実効性を向上させるとの意見も出された。
- ・地域が主体となった行動計画等の作成にあたっては、「楽しさ」や「充実感」などの視点から取組み内容の検討を進めることが重要である。

5) 自主性・自立性を確保するための取組みが重要

- ・現在の地域活動ではリーダーの負担が大きい状況であり、結果として活動そのものの停滞や、若い世代への交代が進まないなどの意見が聞かれた。
- ・地域の課題を地域自らが解決できる能力を地域活動が保有するためには、地域住民によるボランティアなどの協働によるアプローチだけではなく、様々なノウハウや財政的な対応能力が必要であるとの指摘が挙げられた。
- ・地域活動において、自分たちの活動だけで解決しえない問題については、行政あるいは企業等に対して積極的に提案や働きかけを行うなどにより人材や資金を調達するなど、様々な工夫により自立性を確保する必要がある、そのための取組みが重要である。

6) 行政と地域コミュニティの対等な協働体制の構築が重要

- ・住民力の強化による安全安心なまちづくりにおいて、従来の行政主導型から住民主導型への転換が不可欠であるという認識は、社会実験の参加者においてある程度共有することができたが、「行政は活動のはじめだけ支援をしてその後は支援をしないことが問題である」という個別の指摘も挙げられた。
- ・行政には、まちづくりの活動の内容によって、対応する窓口（部局）が複数に跨る場合があり、住民側から見た場合のわかりにくさなどにつながっているとの指摘もあることから、今後、住民が主体となったまちづくり活動に対して行政が支援する際には、対等でわかりやすい協働体制の構築が重要である。

第5章 住民力の強化による安全安心なまちづくり方策

新潟市における社会実験において、地域住民が主体的に行動計画を策定し、住民力強化による安全安心なまちづくりの取組みが端緒についたところである。

今後、全国の自治体で安全安心なまちづくりが進められることを期待して、新潟市での取組みから得られた知見と課題をもとに、新潟市をモデルケースとした安全安心なまちづくりの進め方について検討を行った。

5-1 新潟市における安全安心なまちづくりモデルの概要

住民力強化による安全安心なまちづくりは、地域住民が何らかの地域活動に参加し、多様な活動組織が相互に連携・交流することにより住民と地域との連携が強化され、地域住民が主体的に災害に対応することで実現されるものと考えられる。

新潟市をフィールドとして、安全安心なまちづくりの実現に向けた取組みについて検討を行った結果、以下の視点から活動を展開し、その推進のために必要な体制づくりを進めることが重要と考えられ、これらの取組みを総称して「安全安心なまちづくり新潟モデル」とする。

(1) 安全安心なまちづくり新潟モデルで展開する活動の視点

1) 地域資源の活用

安全安心なまちづくりの展開に向けて、地域に伝わる歴史や文化、既存の活動や施設など今ある地域資源を最大限活用することを基本とし、その上で、必要となる新たな取組みや活動等の展開を図る。

新潟市で進められている「地域の茶の間」、「うちの実家」、「ごちゃませネット」等の既往の取組みや施設などを地域資源として、その効果的な活用を図ることを前提に安全安心なまちづくりの取組みを進める。

2) 地域コミュニティ協議会を中心とした地域活動の展開

地域が中心となって安全安心なまちづくりを進めていく上では、様々な問題・課題の発生が想定される。その解決のためには、安全安心なまちづくりに関わる多様な主体を総合的に調整するための仕組みづくりが必要である。

新潟市では、「地域コミュニティ協議会」を地域活動のプラットフォームとして活用し、多様な主体を総合的に調整し連携を促すための機能・組織・体制づくりを進める。また、組織の円滑な運営に向けて、地域活動のリーダーの育成を図るとともに、地域コミュニティ協議会の機能強化を図る。

3) 小中学校を地域の活動拠点として活用

住民が主体的に安全安心なまちづくりに取り組むためには、多種多様にわたる地域活動に対応できる活動拠点が必要である。

新潟市では、平成19年度から「地域と学校パートナーシップ事業」として地域に開かれ

た学校の取組みが進められており、地域と学校の連携の素地ができていることから、学校施設を地域の活動拠点として検討する。

4) 地域住民による行動計画づくり

住民力による安全安心なまちづくりに向けて、市民が自らの役割について考え、具体的な行動内容やそのために必要となる要素などについて主体的に検討することが重要である。そのために、行政から地域の災害リスクなどの情報提供を行い、地域住民は、自らが取り組む内容を検討し、行動計画としてとりまとめる。

新潟市では、社会実験をとおして、3地域で地域住民が自ら地域で行う取組みの検討と行動計画としてのとりまとめが行われている。今後は、3地域における行動計画を推進し、市内の他地域における行動計画の策定を進め、地域の主体的な取組みを促進する。

5) 地域のニーズに柔軟に対応できる行政の体制づくり

行政は、安全安心なまちづくりに取り組む地域の一員として、災害リスクに関する情報の提供や地域活動への支援など、地域ニーズの把握と柔軟な対応ができるような体制づくりを進める。

新潟市では、地域活動のプラットフォームの事務局に対応する窓口の設置、担当部局間の横断的な連携の強化などの体制づくりの検討を行う。

(2) 安全安心なまちづくり新潟モデルで進める体制づくり

安全安心なまちづくりに向けて、様々な主体が連携して取り組むことが重要であり、そのための体制づくりを進める。

特に、地域と行政は対等な協働関係を構築することが重要であることから、地域と行政が相互に意識や情報を共有できるような窓口機能の設置を検討する。

また、安全安心なまちづくりに向けた活動の場が必要であることから、学校を地域活動のための拠点として活用する。

- ・ 地域コミュニティ協議会が中心となり、地域内の多様な主体が連携する仕組みとして地域活動のプラットフォームの構築を図る。
- ・ 行政は、窓口機能や庁内の連携を強化し、地域のニーズや取組みに対応し、安全安心なまちづくりを推進するための地域に密着した体制づくりについて検討を行う。
- ・ 地域と行政が協働して安全安心なまちづくりの取組みを推進するために、地域側の窓口となる推進事務局と行政側の総合的な窓口が協議を行う体制づくりについて検討を行う。

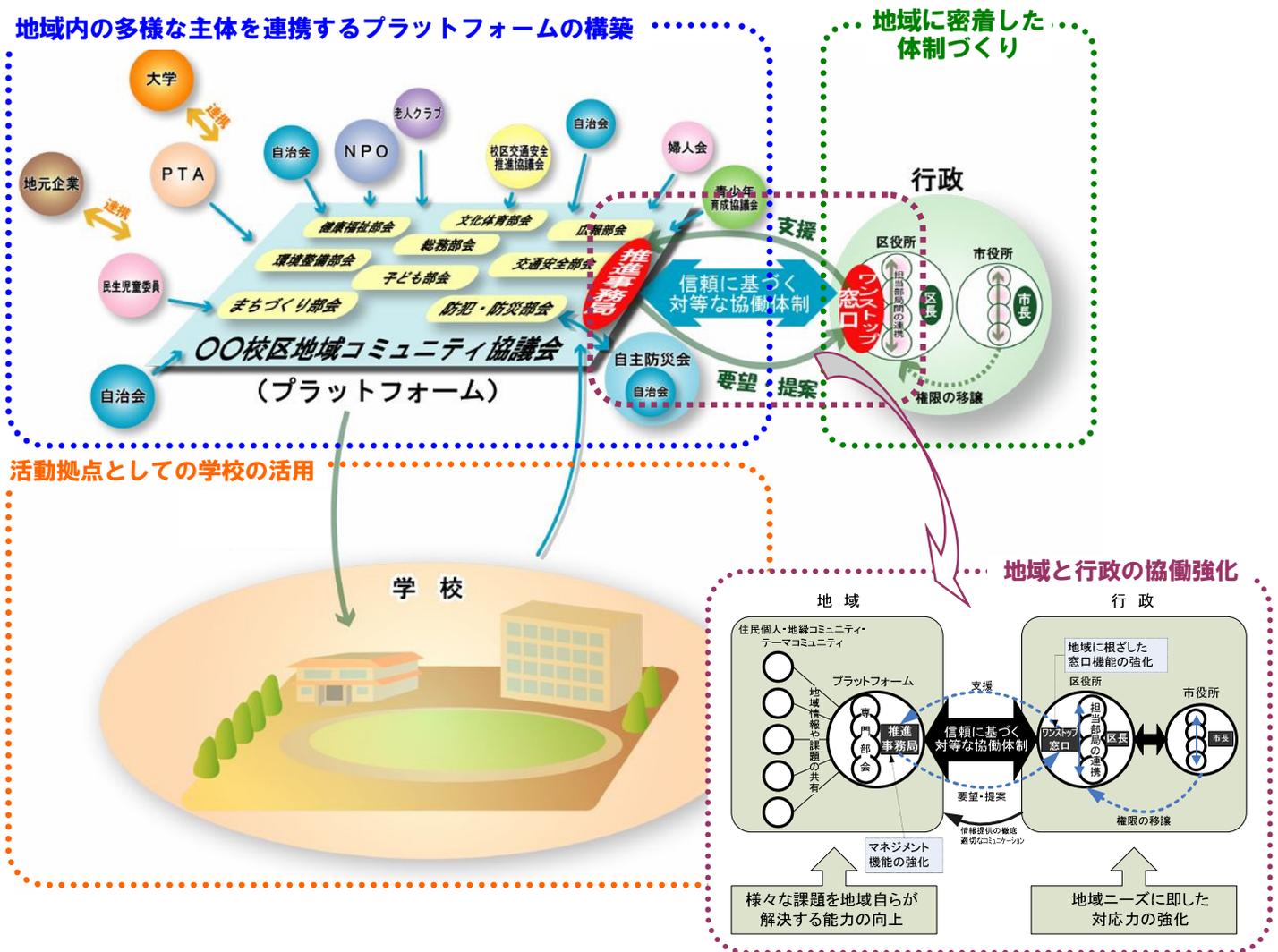


図 5-1 安全安心なまちづくり新潟モデルの体制イメージ

第6章 今後の課題と展望

住民力強化による安全安心なまちづくりを進める際の課題と展望および新潟市における安全安心なまちづくりにおける課題と展開を以下に整理する。

6-1 住民力の強化による安全安心なまちづくりの課題と展望

(1) 住民に伝わりやすく理解しやすい災害リスク情報の提供

- ・本調査での市民アンケート調査から、住民のハザードマップ等の災害リスク情報に対する認知状況として、半数以上が「見たことがない」という状況にある。
- ・災害リスク情報を地域住民に提供することは、意識啓発の有効な手段であるとともに地域による災害対応力の向上に資すると考えられ、災害リスク情報の作成・提供・公開の取組みが進められている。ただし、「見たことがない」とする市民が多い状況を踏まえると、災害リスク情報自体の認知度を向上するための工夫が必要である。
- ・また、今回の社会実験で確認されたように、現在のハザードマップ等をそのまま提供するのではなく、適正な縮尺やハザードマップに掲載する情報等、住民がよりわかりやすい形として整理した上で、内容の具体的な説明や住民相互での情報・意見交換の場の提供などにより、災害リスク情報に対する住民の認知と理解の向上を図る工夫が必要である。

(2) まちづくりにおける災害リスク情報の活用

- ・本調査では、新潟市をモデルとして災害リスク情報と土地利用等の情報の重ね合わせを行った。新潟市の市街地の大部分は、地震時には大きな揺れが想定され、洪水時には浸水が想定される。しかしながら、内水や液状化などによる被害が想定される範囲は比較的限定的である。
- ・安全安心なまちづくりの推進にあたっては、災害リスク情報としての被害想定結果と土地利用の関係性を分析し、対応方策を検討することが有効である。ただし、災害リスク情報は、被害想定時の災害の発生確率や影響範囲等が災害の種別毎に異なっており、単純な比較が困難であることに留意する必要がある。
- ・なお、自治体により、発生が想定される災害の種別や影響が想定される人口などの条件が異なることから、地域特性を考慮し取組み方策を検討することが重要である。

(3) 住民と行政が一体となって災害リスクに対応する安全安心なまちづくりの推進

- ・安全安心なまちづくりに向けた様々な地域課題の解決において、住民力強化による取組みが有効と考えられ、その取組みの一環として、新潟市をフィールドとした検討を実施した。
- ・住民力の強化による安全安心なまちづくりには、地域住民は何らかの地域活動に参加することによる人のつながりが重要と考えられるが、地域活動に全く参加できていない住民が存在しており、参加者が固定化していることが課題となっている。一方、市民アンケートの結果では、市民のおよそ4人中3人程度は、地域活動への参加意欲を持っていると回答しており、今後は、具体的な参加・行動につなげるための工夫が重要である。

- ・そのためには、地域住民の様々な属性やニーズ等に対応した地域活動のメニューや組織づくりと活動のための場づくりを進めることが有効である。
- ・また、住民の災害リスクに対する認識を高めるために、地域の状況が具体的に把握できる縮尺の災害リスク情報や想定される被災状況に関する具体的な説明の実施など、災害リスクの認識向上に向けた取組みを進めていくことが重要である。
- ・地域住民が主体的に取り組む安全安心なまちづくりにおいては、活動メニューを住民が自ら検討し、その結果を行動計画としてとりまとめ、具体的な行動として推進していくことが重要である。また、多様な主体が相互に連携し交流することは、地域活動の活性化や持続性の向上において重要であり、そのためには、地域活動のプラットフォームとなる仕組みづくりとその機能強化の取組みが必要である。

新潟市では、住民力強化による安全安心なまちづくりの取組みとして、小学校を地域活動の拠点とし、地域コミュニティ協議会が地域のプラットフォームとして様々な地域活動が連携する仕組みづくり、そして行政側は地域に対応できる体制づくりの検討を進めることとなった。また、新潟市の社会実験では、地域が自ら取り組む行動計画の策定を行っており、行動計画の具体的な実践と見直しが課題となる。

今後、本調査で検討した「安全安心なまちづくり新潟モデル」を参考として、全国の自治体や、まちづくりに関わる地域の多様な活動主体が連携しながら活動を展開し、国民運動として安全安心なまちづくりが進められることを期待する。

6-2 新潟市のまちづくり施策としての課題と展開

本調査における社会実験の結果、今後、新潟市が安全安心なまちづくりを実現していく上での課題と展開について整理すると以下のとおりである。

(1) 新潟市地域防災計画における防災啓発事業の推進

- ・地域コミュニティ協議会が中心となり、様々な主体が連携した防災への取組みを今後推進していくことが課題である。
- ・具体的な推進方策としては、地域コミュニティ協議会主催の他分野行事と防災訓練の共催などが考えられる。

(2) 地域コミュニティ施策と教育施策の総合的取組み

- ・学校教育への地域コミュニティの活用の一層の推進が課題であり、そのためには、現在モデル校において実践している地域と学校パートナーシップ事業を市内の全ての学校に展開することが有効と考えられる。
- ・また、学校を拠点とした防災への取組みを推進する必要がある、具体的な推進方策としては、地域と学校パートナーシップ事業と防災の取組みの連携などが考えられる。
- ・地域活動の場としての学校施設の活用環境づくりを推進することが課題であり、地域コミュニティ協議会や地域教育コーディネーターなどが連携し、多世代の地域活動の活性化につながる学校施設のあり方について検討を進めることが重要と考えられる。

(3) プラットフォーム機能の強化

- ・地域コミュニティ協議会が、今後、安全安心なまちづくりをマネジメントしていくためには、プラットフォームとしての機能の強化が課題である。
- ・そのために、現在の事務局を「推進事務局」と位置づけ、各地域コミュニティ協議会のリーダー交流会、講習会、アドバイザー派遣などを実施し、地域のリーダーやコーディネーターの育成を支援していくことが有効であると考えられる。

(4) 行政の取組みの強化

- ・安全安心なまちづくりの実現に向けて、行政の立場から効率的・効果的な施策展開を図るためには、庁内の組織連携の強化が必要である。
- ・そのためには、防災・防犯、地域コミュニティ、福祉、子育て、住民サービス、教育、区役所など多様な地域課題に対する各担当セクションが連携して地域と相対していくことが重要であり、その一步として、地域へのサポートの強化を目的とした区役所窓口機能の改善について、今後、検討を進めることが重要と考えられる。

(5) 継続的な活動の展開

- ・本調査では、モデル地区で安全・安心ワークショップを開催し、地区別の行動計画の作成を行った。今後は、これを契機として、市内の他地区に水平展開し、将来的には市内全域

で、住民が主体的に安全安心なまちづくりの活動に取り組んでいる状況となるために必要な支援を行うことが必要である。

- ・さらなる継続的な展開として、本調査での連携自治体をはじめとして、他の市町村と地域コミュニティレベルでの情報交換が行えるような取組みを行い、それぞれの地域コミュニティが活動状況を報告し、互いに啓発しあえるような取組みなどについて、今後、検討を進めることが有効と考えられる。