

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
(その 2 : 新潟市における社会実験等)

要 約 編

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

新 潟 市

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
1-3 調査の内容.....	1
第2章 安全安心に対する市民意識・ニーズの把握.....	3
2-1 アンケートの目的.....	4
2-2 アンケートの調査方法.....	4
2-3 アンケートの調査内容.....	5
2-4 アンケートの調査結果.....	6
第3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	8
3-1 社会実験の概要.....	9
3-2 社会実験の実施.....	10
3-3 社会実験の結果と課題.....	11
第4章 住民力の強化による安全安心なまちづくり方策	14
4-1 新潟市における安全安心なまちづくりモデルの概要	14
第5章 今後の課題と展望.....	17
5-1 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	17
5-2 新潟市のまちづくり施策としての課題と展開	19
第6章 安全安心まちづくりのための調査検討委員会の開催	21
第7章 調査プロセスと成果の情報発信.....	22
7-1 ホームページによる情報発信.....	22
7-2 「安全安心なまちづくり推進フォーラム」による情報発信	22

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これまでもなされてきたところであるが、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。

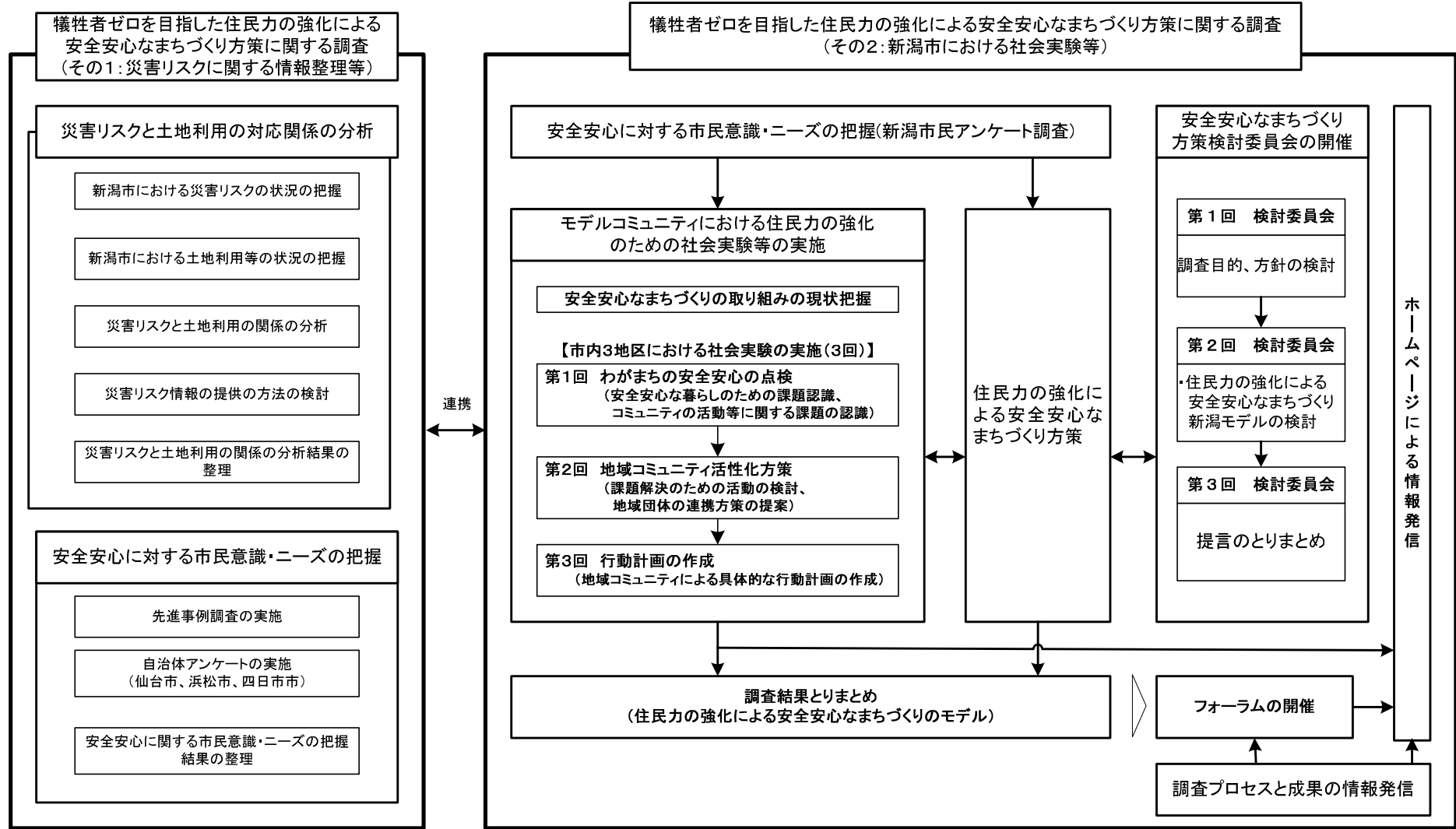
1-2 調査の目的

本調査は、新潟市をモデルとして、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。

1-3 調査の内容

本調査は図1-1に示すように、「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。

図 1-1 調査フロー



第2章 安全安心に対する市民意識・ニーズの把握

新潟市をモデル都市として、住民力の強化により、災害発生時にも地域の多様な主体が連携して地域活動を行う安全安心なまちづくりに対する意識・ニーズを把握するために市民アンケート調査を実施した。

また、調査その1において、仙台市、浜松市、四日市市（以下、3市とする。）に対して、新潟市と同様の内容のアンケート調査を実施しており、新潟市の市民意識・ニーズ等の特性を把握するために調査結果の比較を行った。3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自治体である。

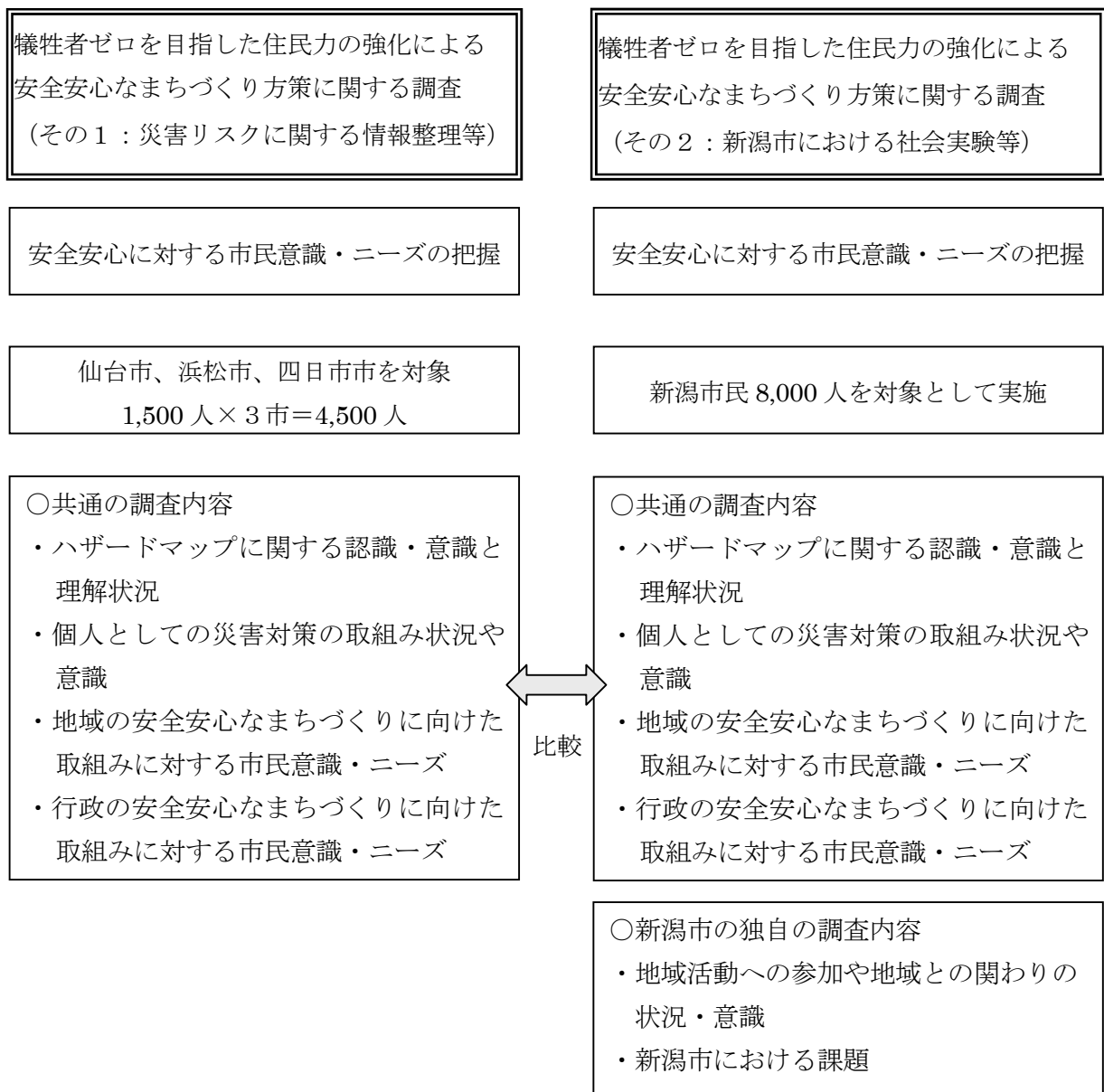


図2-1 安全安心に対する市民意識・ニーズの調査フロー

2-1 アンケートの目的

新潟市において、安全安心なまちづくりを進める上で、市民における「地域での安全安心なまちづくりの意識」や「安全安心なまちづくりを進めていく上で必要と考える取組み状況やニーズ」を把握することを目的として実施した。

また、平常時の地域活動の現況として「地域コミュニティの意識」などを把握することを目的として調査を実施した。

また、新潟市の市民意識・ニーズ等の特性を把握するために、調査その1でのアンケート結果との比較を行った。調査その1で、3市の災害に対する市民意識などは概ね同様の傾向があることから、3市の回答を合計し、先進的な自治体の市民意識として取り扱うこととした。

2-2 アンケートの調査方法

(1) 調査対象

新潟市の市民を対象として、全8区において無作為に各1,000人を抽出し、郵送配布・回収により実施した。回収率は表2-1に示すとおりである。

表2-1 新潟市アンケートの回収率

	東	西	中央	北	西蒲	南	秋葉	江南	無回答
回収数	429	453	440	425	418	377	428	433	48
回収率	42.9%	45.3%	44.0%	42.5%	41.8%	37.7%	42.8%	43.3%	—
全体	3,451通 (43.1%)								

(2) 調査実施期間

新潟市；平成20年12月18日（木） ～ 平成21年1月7日（水）

2-3 アンケートの調査内容

安全安心に対する市民意識・ニーズを把握するために、表2-2に示す地域の課題、被災経験、地域で不安を感じる項目等に関するアンケートを作成した。(詳細は参考資料を参照)

表2-2 新潟市民へのアンケート内容

設問番号	新潟市民へのアンケート内容	3市
問1	【地域の課題】あなたがお住まいの地域の課題として、どのようなことがありますか？(5つまで選択)	
問2	【被災の経験】あなたは、これまで地震や洪水等の自然災害により、自宅が被害を受けたり、避難所等に避難したことはありますか？(ひとつだけ選択)	○
問3	【地域で不安とを感じる項目】あなたがお住まいの地域で自然災害が発生した場合に、不安とすることはありますか？(あてはまるものを全て選択)	○
問4	【自治会等への加入状況】あなたの世帯は、町内会・自治会に加入していますか？(ひとつだけ選択)	
問5	【地域活動への参加状況】あなたは、町内会・自治会以外の地域の活動組織(○○地区ママさんバレー等のコミュニティ活動等)に加入していますか？(ひとつだけ選択)	
問6	【地域との絆①】あなたは、お住まいの地域で、「いざというとき助け合える人や、信頼して相談できる人」がいますか？(ひとつだけ選択)	
問6-1	【地域との絆②】「いざというとき助け合える人」は、どのようなつながりの人ですか？(あてはまるものを全て選択)	
問7-1	【愛郷心】自分は、住んでいる地域に誇りや愛着を感じていますか？	
問7-2	【地域への関心】この地域に住んでいる人は、お互い何かと助け合って生活していると感じますか？(ひとつだけ選択)	
問8	【地域との絆③】あなたは、お住まいの地域において、家族以外の人との会話やお付き合いを、どの程度行っていますか？(ひとつだけ選択)	
問9	【災害時に自分を守るための取組み】災害時に自分や家族の命を自ら守るために、現在、どのような取組みを行っていますか？(あてはまるものを全て選択)	○
問10	【イベントへの参加】あなたは、今までに町内会・自治会等で行われた安全・安心まちづくりに関するイベント(防災訓練等)に参加したことはありますか？(ひとつだけ選択)	○
問11	【マップのわかりやすさ】以下の災害のハザードマップを見て、自分の地域が危険かどうかわかりやすいと思いますか？(あてはまる箇所に○をつけてください。)	○
問12	【マップを見た後の意識の変化】ハザードマップを見た後で、意識の変化はありましたか？(あてはまるものを全て選択)	○
問13	【マップを見た後の行動の変化】「問9」で回答した取組みの中で、ハザードマップを見た後に新たに行ったものはありますか？(あてはまるものを全て選択)	○
問14	【災害への取組み要望】現在、洪水・土砂災害のハザードマップを配布していますが、その他に災害関連情報に関して必要と思われる取組みはありますか？(あてはまるものを全て選択)	
問15	【地域活動への参加意欲】あなたは、今後、地域が主体となって安全・安心まちづくりの活動を行う場合、参加したいと思いますか？(ひとつだけ選択)	○
問16	【地域活動の範囲】安全・安心まちづくりに向けた地域活動を行う際に、あなたがイメージする「地域」は、どの程度の範囲ですか？(ひとつだけ選択)	○
問17	【行政の取組みの認知】市では、地域での安全・安心まちづくりに向けた活動が円滑に行われるようにするために、以下の取組みを行っています。知っている取組みはありますか？(あてはまるものを全て選択)	
問18	【行政による取組み要望】災害に対する行政の取組みとして、どのような取組みが必要とお考えですか？(あてはまるものを全て選択)	○
問19	【地域が行うべき活動】安全・安心まちづくりに向けて、地域住民が協力し主体となってどのような活動を行うべきとお考えですか？(あてはまるものを全て選択)	○
問20	【地域活動への行政の支援】安全・安心まちづくりに向けた地域活動に対して、行政はどのような支援を行うべきとお考えですか？(あてはまるものを全て選択)	○

※3市との同様の設問については○印を記載

2-4 アンケートの調査結果

(1) 地域のつながりの現状

新潟市民の75%が「自分が住んでいる地域に誇りや愛着を感じる」としており、約64%は「お互い何かと助け合って生活している地域」であると感じている。(問7-1,7-2)

「地域において、いざという時に助け合える人」が、「大勢いる」「少数いる」とする回答の合計で80%以上を占める結果となっている。助け合える人としては、「日常的に顔を合わせて挨拶などを行っている人」が最も多い結果となっており、普段からの近所付き合いが、災害発生時の地域の防災力の評価に関係することが想定される。(問6)

また、「いざというときに助け合える人」の有無(問6)と、「平常時における地域の付き合い」の状況(問8)のクロス集計結果からは、助け合える人が「大勢いる」人ほど地域内でのつきあいの頻度が高い傾向があることがわかる。

これより、地域内で助け合える人が「ひとりもいない」とする市民への対応については、新潟市民の自治会加入率の高さ(約95%)に着目して、既存の地域内のつながりをきっかけとした取組み等を活用することが有効と考えられる。(問4)

(2) 行政の取組みに対する市民意識・ニーズ

新潟市民が行政に求める災害に対する取組みとしては、3市と概ね同様の傾向があり、「地域の危険性に関する情報を公表することが必要」とする回答が最も多く、約7割が選択している。(問18)

また、安全安心なまちづくりに向けた地域活動に対する行政の支援についても3市と同様の傾向であり、「地域の危険性に関する情報を提供する」とする回答が最も多い。(問20)

今後、必要な取組みについては、ハザードマップ等の配布に関する要望が多く、「災害発生時に、関連する情報の入手方法などに関する情報提供」、「いつ避難すればよいかに関する情報提供」など、地域の災害リスクに関する情報提供に対するニーズが高い。(問14)

ただし、ハザードマップの認知・理解度においては、新潟市、3市ともに、6割前後が「見たことがない」と回答しており、行政は、ハザードマップの作成および情報提供に加えて、認知度を上げていくための取組みが課題となる。(問11)

新潟市は、全てのハザードマップをインターネット上で公開しており、さらに洪水のハザードマップについては全戸配布している。全戸配布している洪水のハザードマップの認知度は他のハザードマップに比較して高い傾向にあるが、それでも17.5%に過ぎない状況である。(問11)

安全安心なまちづくりに向けた市の取組みについて、半数以上の市民が「知らない」と回答しており、新潟市は、今後、より一層効果的な情報提供に向けた工夫が課題である。(問17)

(3) 地域の取組みに対する市民意識・ニーズ

災害発生時に地域が行うべき活動として、新潟市では3市と同様に「災害時に高齢者や身体障害者を助け合える仕組みをつくる」とする回答が最も多く、その他、防災対策に関する学習や地域の危険箇所の点検などに対するニーズが高い。(問 19)

新潟市民の「災害時に自分を守るための取組み」の状況としては、「特に取組みは行っていない」とする回答が、3市および世論調査の結果と比較して多く、その他の取組みについても世論調査での結果と比較して低い状況にある。(問 9)

また、地域で行われる安全安心なまちづくりに関するイベントへの参加も比較的低い状況(「参加したことがある」とする回答が約 20%)となっており、今後は防災対策への意識の啓発とともに実際の参加を促す取組みの推進が課題である。(問 10)

ただし、今後、地域が主体となって安全安心なまちづくりの活動に対しては、新潟市民の71.7%が「参加したい」と回答しており、3市と比較しても概ね同様の状況にある。これらの要素は、4市をとおして共通の傾向であり、今後、地域での安全安心なまちづくりに向けた活動を展開していく際の重要な示唆と考えられる。

新潟市のアンケート結果からは、災害に対峙しているのは行政であり、住民はその庇護の下にいるとする行政依存の体質・意識構造が少なからずあることが想定される。

防災は、自分の命は自分で守ることが基本であり、今後は地域住民自身が、自助、共助、さらには公助の一部も含めて住民力としての対応力を強化し、行政と住民が並列的に一体となって災害に立ち向かう地域社会の構築に向けた取組みが重要である。

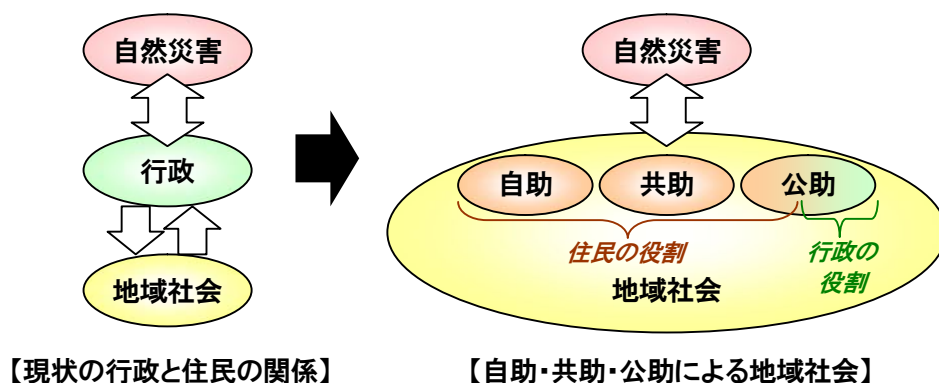


図 2-2 目指すべき地域防災の役割分担

第3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。

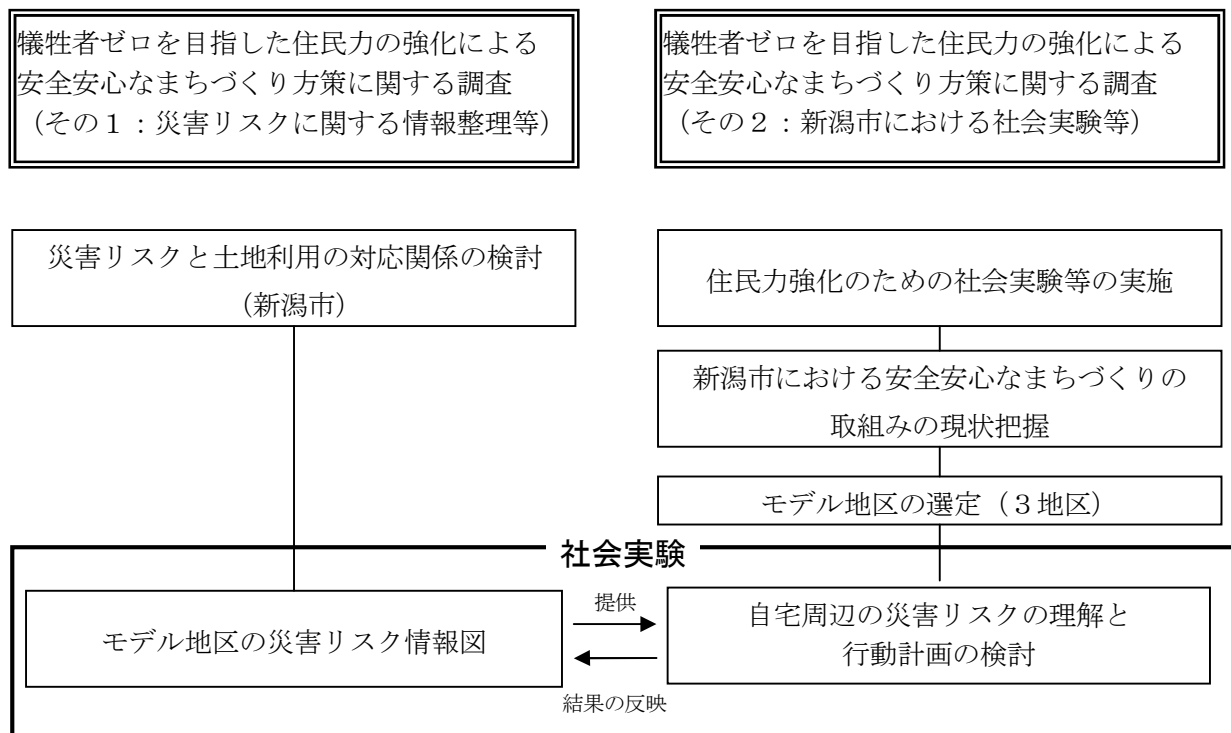


図3-1 社会実験（ワークショップ）の流れ

3-1 社会実験の概要

(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・総合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み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。

(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。

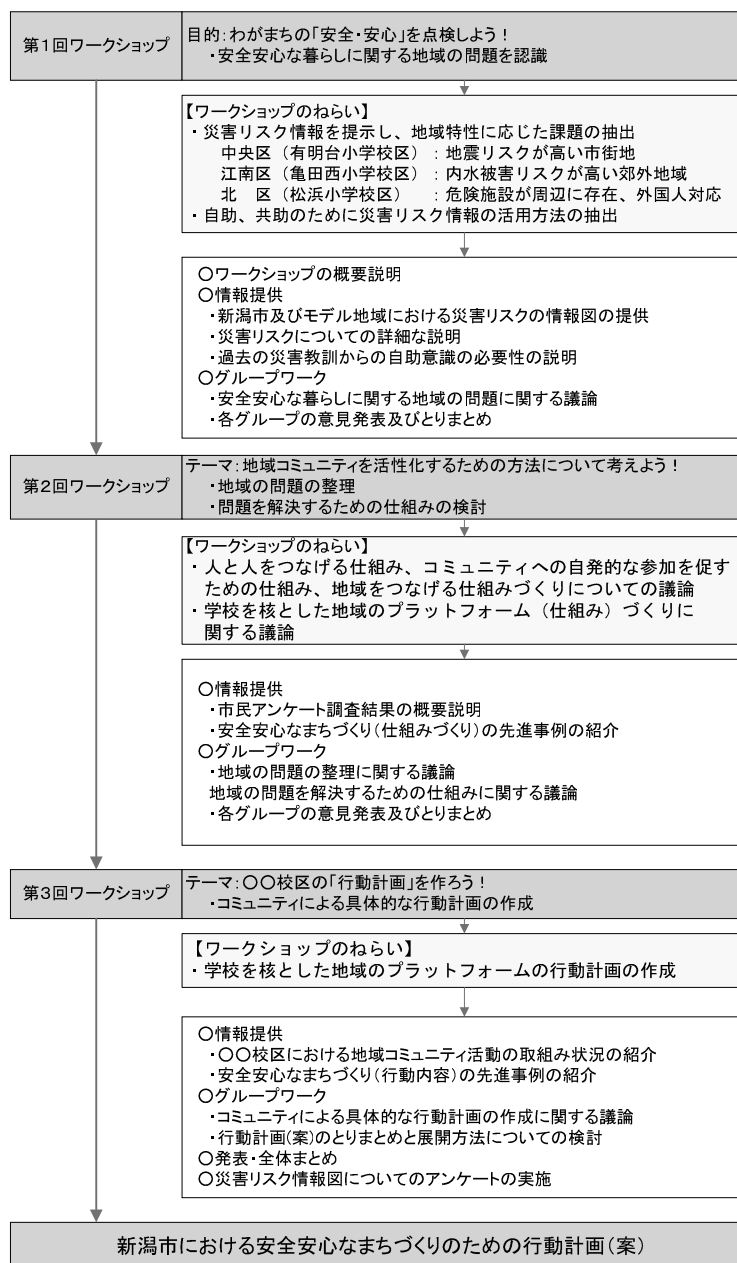


図3-2 社会実験の流れ

3-2 社会実験の実施

安全安心なまちづくりの方策を検討する上で、その課題等と解決方策には地域特性による影響が想定されることから、市街地形成の経緯や人口構成などの視点から下記の3地区を社会実験のモデル地区として選定した。

①有明台小学校区；市中心部に位置し、古くからの住宅地である。また、地域内には学校、病院、商業施設が混在し、昼夜間で人口の変動も大きく、人口密集地でもある。

当該地域は、災害発生時間帯などにより被災者の構成が大きく異なるため、迅速な対応が困難と想定され、住民だけでなく企業・商業施設も含めた取組みが必要であると考えられる。

②松浜小学校区；阿賀野川と新井郷川の河口に位置し、津波の危険性がある地域である。また、化学工場などの工業地帯と隣接する地域であり住民の不安感がある。新潟東港に近く、外国人居住者が増加している地域である。

当該地域は、災害時の情報伝達・意思疎通等で大きなずれが生じるため、地域全体での取組みが必要であると考えられる。

③亀田西小学校区；市中心部から離れた郊外型地域であり、昔からの集落と新興住宅が共存する地域である。また、昼間には多くの人が地域外へ通勤し、地域内の工場等へ通勤して来ており、人口移動が顕著な地域である。

当該地域は、昼間に発災した場合は構成人口が高齢傾向にあるため、迅速な対応が困難と想定され、住民だけでなく地元商店街や企業も含めた取組が必要であると考えられる。



図 3-3 社会実験のモデル地区の位置

3-3 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3-1のとおりである。

表3-1 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
<p>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</p>	<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がっていた。 ・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、「あいさつをこころがける」、「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教職員は地域外に居住して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。
<p>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</p>	<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、「それ自体が楽しい」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。
<p>第3回 ワークショップ テーマ： 行動計画の作成</p>	<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た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4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。

4-1 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」、「ごちゃまぜネット」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。

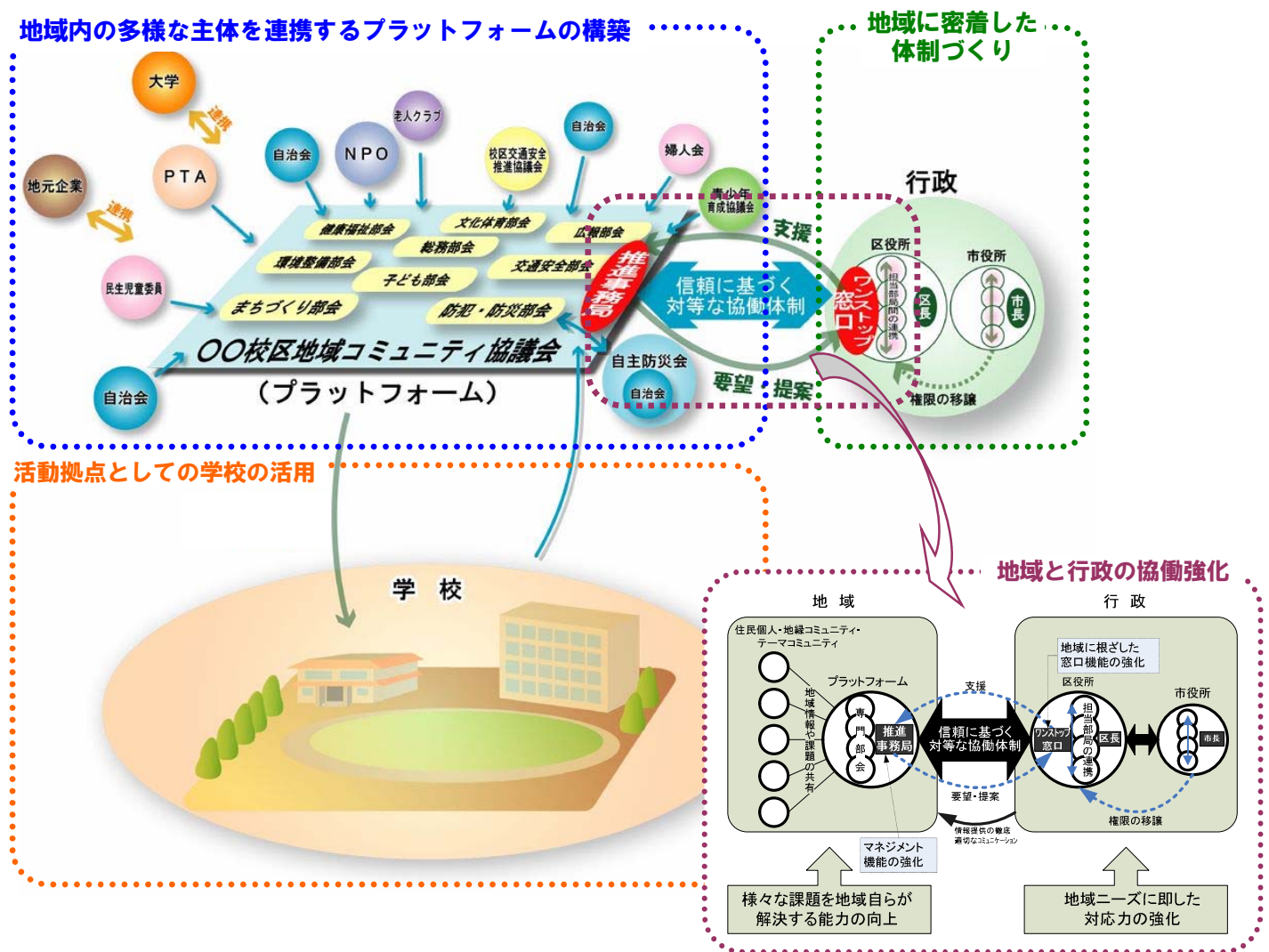


図 4-1 安全安心なまちづくり新潟モデルの体制イメージ

第5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。

5-1 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。

5-2 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、その一歩として、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。

第6章 安全安心まちづくりのための調査検討委員会の開催

学識経験者等有識者による検討委員会を立ち上げ、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に関する議論を行った。

(1) 委員会における検討経緯

「犠牲者ゼロを目指した住民力の強化による安全・安心まちづくり方策検討委員会」を3回開催し、各委員から提言された内容を「犠牲者ゼロを目指した住民力の強化による安全・安心まちづくり方策 提言書(案)」としてとりまとめた。

第1回検討委員会	平成20年11月7日
第2回検討委員会	平成21年1月21日
第3回検討委員会	平成21年3月14日

(2) 検討委員会名簿

1) 委員長・副委員長・委員

表 6-1 検討委員会名簿

氏名	所属	役職
委員長 蓑原 敬	株式会社蓑原計画事務所	所長
副委員長 倉田 直道	工学院大学工学部建築都市デザイン学科	教授
石黒 義久	株式会社ライフ技術研究所	代表取締役 新潟市経済産業アドバイザー
片田 敏孝	群馬大学大学院工学研究科	教授
国崎 信江	危機管理教育研究所	危機管理アドバイザー
小出 治	東京大学工学部都市工学科	教授
小林 潔司	京都大学大学院工学研究科	教授
小松 正明	独立行政法人都市再生機構 東京都心支社都市再生企画部	担当部長
田村 圭子	新潟大学災害復興科学センター	特任准教授
山重 明	株式会社ノーザンクロス	代表取締役
篠田 昭		新潟市長

2) オブザーバー

表 6-2 オブザーバー名簿

氏名	所属	役職
高橋 忍	国土交通省 都市・地域整備局都市・地域安全課	課長
西口 学	国土交通省 都市・地域整備局都市・地域安全課	安全企画調整官
丸茂 悠	国土交通省 都市・地域整備局都市・地域安全課	課長補佐
山本 道広	国土交通省 都市・地域整備局都市・地域安全課	企画第三係長
田尻 直人	内閣府 政策統括官(防災担当)付 参事官(災害予防担当)	参事官
藤原 哲也	警察庁 生活安全局生活安全企画課	係長
村上 明伸	仙台市 消防局防災安全部防災安全課	課長
伏見 義則	仙台市 都市整備局住環境部	参事
田脇 正一	仙台市 消防局防災安全部防災安全課	係長
遠藤 健	仙台市 都市整備局住環境部住環境整備課	係長
木下 寿幸	浜松市 生活文化部防災対策課	課長

第7章 調査プロセスと成果の情報発信

7-1 ホームページによる情報発信

本調査の目的、検討委員会の状況、ワークショップの情報、フォーラムの紹介を新潟市ホームページから下記サイトにリンクするように情報発信を行った。

URL ; <http://www.city.niigata.jp/info/bousai/2kyoujo/matidukuri/matidukuri.htm>

7-2 「安全安心なまちづくり推進フォーラム」による情報発信

本調査で実施した取組み内容について、フォーラムを開催し、情報発信を行った。
概要及び当日のプログラムは以下のとおりである。

(1) 開催概要

名 称	安全安心なまちづくりフォーラム
日 時	平成21年3月15日(日) 午後1時～午後4時30分
会 場	新潟市民プラザ (NEXT21 ビル6階ホール)
主 催	新潟市
後 援	国土交通省、警察庁生活安全局、内閣府政策統括官(防災担当)
参加者数	400名程度(定員540名)
参加対象	全市民(自主防災組織への呼びかけと共に、市報・HPでの募集を行った)
同時開催	「安全安心なまちづくりワークショップ」パネル展示
展示場所	新潟市民プラザ (NEXT21 ビル6階) ロビー

(2) プログラム

12:30	開場
13:00	開会挨拶 新潟市長 篠田 昭 関係省庁挨拶(国土交通省都市地域安全課 西口学調整官)
13:10	基調講演 「地域防災力向上の処方箋」 【講師】片田 敏孝 氏：群馬大学大学院工学研究科教授
14:30	休 憩
14:40	調査成果発表 新潟市危機管理監が調査成果を報告
14:50	調査委員会提言発表 当調査の検討委員会による提言を蓑原委員長が報告
15:10	パネルディスカッション 「幸せな暮らしのための住民力向上」 【コーディネーター】蓑原 敬氏：(株)蓑原計画事務所所長 【パネリスト】 小林 潔司氏：京都大学大学院工学研究科教授 山重 明氏：(株)ノーザンクロス代表取締役 田村 圭子氏：新潟大学災害復興科学センター特任准教授 曾我 幹男氏：新潟市中央区有明台小学校区コミュニティ協議会事務局長 篠田 昭 新潟市長
16:30	閉会