第１章 地域力による都市安全性の向上とは

1. 自助・共助の取組を通じて目指すところ

■防災における自助・共助の必要性

東日本大震災では、自然の猛威はハード対策で実施可能な防災力を上回り、それだけでは被害を防ぎきれない場合もあることが、改めて明らかになりました。災害対応において行政の責任は大きいですが、一方で行政による対応には限界があり、住民、企業、ボランティア等の民間各主体が、必須の担い手と期待されます。まず、住民一人一人が防災に対する意識を高め、自らの命と生活を守れるようにすべきであり、それが可能となるように住民のエンパワーメント（※問題を解決するための知識・能力の向上）を行政や官民の諸団体が後押しすべきです。また、災害時には、地域で市民同士が助け合い、行政とも連携しつつ市民の協働による組織・団体が積極的・主体的に地域を守るような社会づくりを普段から進めておくことが必要です。（防災対策推進検討会議最終報告（平成２４年７月３１日決定）より引用）

■平時における自助・共助の取組

「はじめに」において取り上げた東日本大震災における釜石市の事例のように、平時に自助・共助の取組を行うことによって、災害による被害の軽減や、災害直後における円滑な避難行動など、災害が発生した際に非常に大きな効果が期待できます。

以下に平時における自助・共助の取組の例を示します。

（ソフト対策の取組の例）

- 災害におけるリスクを把握するためのまち歩き、ハザードマップ作成
- 津波・火災等による死傷リスクを低減するための避難訓練や救出・救助訓練、消火訓練等
- 帰宅困難者に対応するための支援体制の構築、支援施設の確保、対応計画の作成等

（ハード対策の取組の例）

- 自宅等での死傷リスクを低減するための建築物の耐震化、家具等の固定等
- 津波による死傷リスクを低減するための津波避難ビルの確保（民間建築物の活用等）
- 延焼リスクや津波・火災等による死傷リスクを低減するための道路拡幅への協力（延焼遮断帯や避難路として役立つ）
- 延焼火災による死傷リスクを低減するための建築物の不燃化、木造建物等の共同化等
- 避難路や緊急輸送道路等の閉塞リスクを低減するための沿道建築物の耐震化（倒壊による人的被害も低減）等

■都市部局が防災の自助・共助に関与する意義

行政が防災に係る自助・共助の取組と連携しようとする場合には、防災部局の職員が中心となって行われることが多いものと思われます。しかし、リスクの把握や対策を検討する際に必要となる地域の情報の多くを保有し、自助・共助の取組を行う主体となるような個人・団体（自治会やまちづくり協議会等）と日常の業務の中で関わりが深い都市部局が、積極的に防災に係る自助・共助の取組と連携することで、非常に効果的に都市の安全性を向上させることが可能になります。

また、先に例を示した平時における防災に係る自助・共助の取組は、都市計画やまちづくりの施策を進めるにあたっても活用できるものが多く、都市部局の従来の業務において防災に係る自助・共助の取組と連携することで、道路の拡幅や緑地の確保、共同化等による土地の有効利用、地域コミュニティの強化、地域のにぎわいの向上等といった都市部局の従来の業務への効果も期待することができます。

本手引きの使い方として、例えば、都市整備に関して進めたい施策が既にある場合に、第３章に記載している自助・共助の取組等を活用して、当該施策の推進等に結び付けていくという使い方も考えられます。

（例）

都市部局の従来の業務の範疇である木造住宅密集対策等を検討している場合に、本手引きを参考に住民参加による防災まち歩きを行うことで、住民が延焼火災等に係る地域の危険性を把握し、密集対策に対する理解が深まり、合意形成が円滑に進められる効果があります。同時に、まち歩きにおいて地震や洪水等の災害に係る地域の危険性の把握も行うことで、多様な災害に対応できる対策を講じることも可能となります。

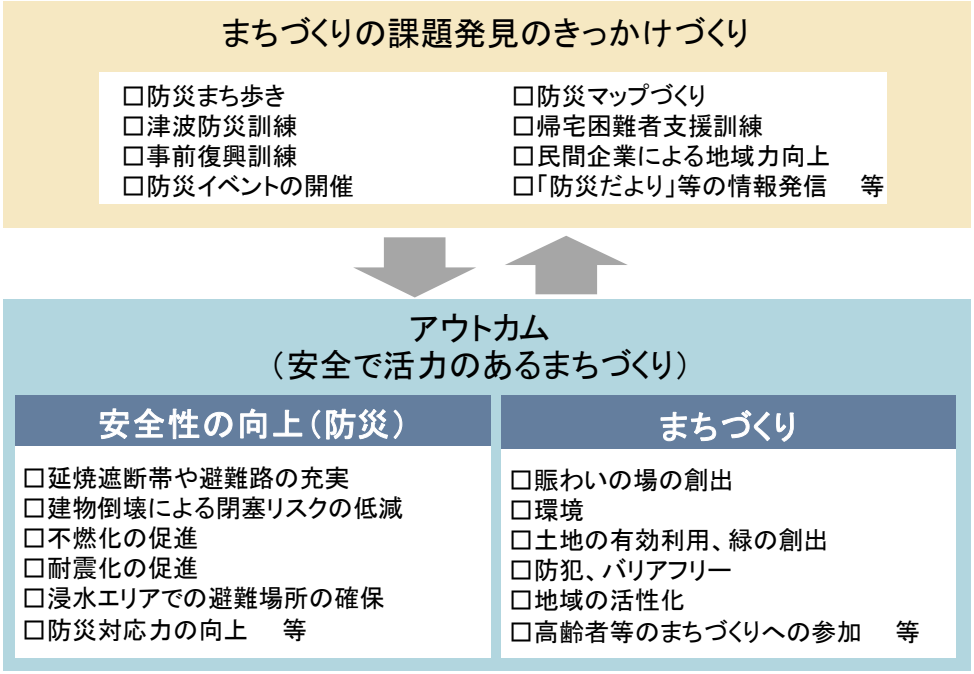

図　まちづくりにおける自助・共助の取組のイメージ

2. 自助、共助、公助の関係

自助・共助の取組と連携するにあたっては、支援される自助・共助と支援する公助という関係ではなく、それぞれが得意な部分で頑張り、相互に協力して地域の課題を解決していこうという関係が重要です。

［ポイント］相互に補完し合い、別の主体の対応策につながるよう留意

〔津波避難訓練の例〕

自治体や地域住民等が主体となって子供や高齢者を巻き込んだ津波避難訓練を実施することで［共助、公助］、避難の際に子供や他の住民に迷惑をかけてはいけないという意識が高齢者に芽生え、自ら避難するために必要なことを考えるようになりました［自助］。また、津波到達までに高台に避難できない住民が多数いることが明らかとなったため、マンション住民と話し合い、津波避難ビルとしての利用について了解を得る［共助］とともに、公的な財政支援を活用することで津波避難ビルに係る必要な整備等を行いました［公助］。

自助、共助、公助が個別に対応策を検討し実施するのではなく、相乗効果が期待できるように補完し合うことが重要です。そのためにも、自助、共助、公助の各主体が相互に情報交換をしながら地域の課題を解決できる協力体制を構築することが必要です。

また、ある主体の対応策が別の主体の対応策の前提となったり、呼び水となるように、各対応策を関係づけていくことも重要です。

［ポイント］既成概念にとらわれず、それぞれの立場でできることを検討

〔家具固定の例〕

家具固定等は各自で行うものと考えがちであるが［自助］、購入した金具等を高齢者が自分で設置することは大変なため、地域のボランティアや防火点検を行う消防職員等が取り付けることで、対策が広く行われるようになります［共助、公助］。

地域力を最大限に発揮するためにも、家具固定等は自助、施設整備や訓練等は公助といった既成概念にとらわれずに、各主体がそれぞれの立場でできることを検討することが重要です。そのためにも、実施主体を決めてから対応策を考えるというアプローチとともに、対応策を考えた上で、既成概念にとらわれずに自助・共助・公助それぞれでどういった貢献の仕方があるかを考えるアプローチも重要と考えられます。

3. まちづくりを促進するための公助の連携

自助、共助、公助の連携にあたっては、自助・共助と公助という関係の連携だけでなく、公助の主体となる行政内での連携も重要となります。

第一に、自治体内で都市部局や防災部局、福祉部局等といった「組織内連携」が重要です。都市部局と防災部局等が連携して得意な部分で情報提供等を行うことや、各部局が関係する整備事業や支援事業等を連携させてハード対策やソフト対策を進めていくことで非常に効果的な対応策とすることが可能になると考えられます。

第二に、市区町村、都道府県、国といった「組織間連携」も重要です。例えば、異なる管理主体が関わる水害対策や帰宅困難者対策等、広域的な対応が必要な取組においては、自治体が単体で取組を行うより、都道府県や国とも連携することで非常に効果的な対応策とすることが可能になると考えられます。

［参考１］都市部局や防災部局等が連携した総合的な施策展開

「組織内連携」の方法として、複数の部局が連携して施策展開するために、「ハード対策を担当する都市部局の視点」や「きめ細かな防災対策を行う防災部局の視点」等、都市の安全性向上を総合的に企画・調整する体制を構築することが重要です。その部局が防災においても主導的な役割を果たすとともに、街路や公園等の都市環境整備を担う都市部局と十分に連携していくことにより、総合的かつ効果的な施策の推進が期待できます。

〔例〕東京都国分寺市では、以前は防災まちづくり事業は都市建設部の所掌でしたが、現在は総務部くらしの安全課が所掌しており、ソフト対策とハード対策を合わせたまちづくりを展開しています。

［参考２］市民向けイベント等を組織横断的に実施

「組織内連携」の方法として、各部局が持ち回りで防災に係る講演やイベントの企画等を行うことで、防災まちづくりと各部局の業務の接点を理解・共有することや、部署間での連携を考えるきっかけになることなどが期待できます。

〔例〕東京都国分寺市の「市民防災まちづくり学校」では、防災と関係が深い水（上下水等）やごみ、みどり、都市づくり等の様々なテーマについて各部署と協力して企画し、講義や見学会（浄水場、清掃センター等）を行っています。

［参考３］様々な公的機関と民間が連携して会議等を開催

「組織間連携」の方法として、ＮＰＯ等が主催する民間が開催する会議に、市区町村、都道府県、国等が参加するとともに連携して支援することが考えられます。

〔例〕葛飾区新小岩北地区ゼロメートル市街地協議会では、運命共同体として水害に備える地域を「輪中地域」と位置づけ、地域の様々な担い手が協働して取組む「輪中会議」を開催しており、区や都、国の関係者も出席しています。