(5) 防災まちづくりにおけるリスクコミュニケーションのプロセス

以下では、防災まちづくりにおける行政（公助）と地域（自助・共助）の間での具体的なリスクコミュニケーションの方法について、取組のプロセス（STEP１～STEP５）ごとの例と、行政担当者が留意すべきポイントについて記載する。

【STEP1】推進体制の構築

自助・共助の取組の推進体制の構築にあたっての課題及び地域（住民や企業等）を主体とした推進体制を構築するためのポイントや具体例等を以下に示す。

リスクコミュニケーションの目的	**・自助・共助の取組主体となる住民等を巻き込んだ推進体制を構築する。**
行政担当者が取り組む際に想定される課題	✓ 防災の取組を積極的に行っている既存の団体がない ✓ 町内会、自治会、管理組合等の活動が活発ではない（マンション、新興住宅地、若者の一人暮らし（学生街等））

【①防災講座の開講】	*市民向けに、わかりやすく、受講しやすい講座を開催する。*
【②専門家等による講演等】	*防災または関連する分野の講演等によって地域の人々を集める。*
【③イベントの実施】	*防災に関係のないイベントを通じて、多くの人が顔なじみになる。*
【④資格の創設・利用】	*「市民防災推進委員」等、地域独自の資格を付与する。*

リスクコミュニケーションの内容	**・地域でアクティブな活動を行っている団体に、防災に関する取組を働きかける。** **・災害時の活動に備えて、地域の住民、企業等に相互に「顔見知り」になってもらう。** **・なるべく多くの人に地域の行事に参加してもらい、自助・共助による安全・安心まちづくりの話題に触れてもらう。**

行政担当者の取組ポイント①　防災以外の取組を行っている地域の団体に対して働きかける

防災の取組を積極的に行っている既存の団体がない場合、自助・共助の取組を働きかける「相手」として、町内会や自治会、マンション管理組合、業務地であれば商店会や防火（防災）管理協議会等の地域防災に対して関心があると想定される団体や地域防災に対して意識の高い人々に

対し、最初のリスクコミュニケーションを図ることが有効である。

例えば、千代田区では、帰宅困難者対策が必要と考えられる駅周辺地区において、地域の中心になるような大企業に対し、避難誘導、帰宅のための情報提供、飲料水の配布などの支援を区と一体となって行う支援組織である「帰宅困難者対策地域協力会」への参加を個別に説得する形で進めている。平成 21 年４月までに、秋葉原駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会を含め４地区において帰宅困難者対策地域協力会が設置されている。また、高知市では、市の総合計画に位置付ける地区レベルの課題と対応について検討する「コミュニティ計画策定市民会議」を設置しており、参加者は住民の公募によることとしている。

行政担当者の取組ポイント②　防災講座、専門家等による講演

自助・共助の取組は、住民・企業等自らが主体として行うものであるが、そのことを強調せず、誰でも参加が可能な企画を実践することも考えられる。

A2～A5 のプロセスは、できるだけ住民等による「自助・共助」で取り組んで頂きたい内容であるが、防災についてほぼ何も知らない人々に、自主的な取組を要請することは、参加を躊躇させる可能性が大いに考えられる。したがって、初めのうちは「受け身」の参加で構わない内容とすることで、できるだけ多くの人に参加して頂き、その人々が後日、一緒に「自助・共助」にチャレンジするような過程とすることで、A2～A5 の自助・共助の活動に対する警戒心を和らげながら進めていくことも必要と考えられる。

取組ポイント①で挙げたような既存の団体等に対し、複数名で参加できる防災講座の開講を働きかけたり、専門家（行政担当者を含む）による講演会を実施することなどが、参加しやすい企画として考えられる。

例えば、興津小学校では、防災教育のプログラムにおいて、まず専門家（大学の防災研究家）による講演を行っている。その際、学校の児童生徒等にとどまらず、保護者や地域住民等も受講している。また、国分寺市では防災まちづくり講座により関心の高い市民を幅広く募集している。

行政担当者の取組ポイント③　イベント等による集客

過去に地域内の住民同士が一同に会する機会が無かったような場合は、最初から「防災」にテーマを絞らず、イベントの開催などにより、できるだけ多くの人が参加しやすい雰囲気づくりを優先することも考えられる。それにより、まず地域内の住民や企業等が顔見知りになることで、コミュニケーションのきっかけづくりとなることも期待できる。有識者ヒアリングによれば、地域のお祭り等のイベントが「楽しく、目立つ」点で人を集める点で有効であり、こうしたイベントを活用して地域内の住民や企業等のコミュニケーションのきっかけづくりを進めることも考えられる。

例えば、加古川グリーンシティ防災会では、防災とは関係なくサッカーの試合を集まって観戦する「パブリックビューイング」を企画し、マンション住民（児童や若者も含む）に対して防災会の存在を強くアピールすることに成功している。

行政担当者の取組ポイント④　「市民防災推進委員」等の資格の創設

防災に関するイベント等に参加したことによる具体的な「成長の証」を付与することが、防災

に対する意識向上に役立つと考えられる。そこで取組ポイント②のような講座等への参加を通じて、「〇〇市市民防災推進委員」等、肩書や資格が得られるようにすることが有効と考えられる。また、地方公共団体や消防署等の防災訓練では、参加者に「参加賞」として防災用品や非常食を配布していることがあり、こうした取組も、幅広い参加者を求めるための工夫として有効と考えられる。

例えば、国分寺市では約１年間の防災講座を修了した市民を「国分寺市市民防災推進委員」として認定している。また、加古川グリーンシティ防災会における AED の利用技術の講習のように、救急救命等の具体的なノウハウを得られることも、参加のきっかけとして有効である。

【STEP2】リスク把握

リスク把握にあたっての課題及び自助・共助の主体となる住民等が地域の問題点（リスクの種類、程度等）を理解するための基本的な考え方や具体例等を以下に示す。

リスクコミュニケーションの目的	**・自助・共助の取組主体となる住民等が地域の問題点（リスクの種類、程度等）を把握し、自助・共助の取組を行うことが必要であると認識してもらう。**

行政担当者が取り組む際に想定される課題	✓ 地域の課題を主体的に考えることに慣れていない（定期的な防災訓練の実施のみを行ってきている等）。 ✓ 自助・共助に取り組む住民等の固定化・高齢化等により、それ以外の人の地域のリスクに対する関心が薄い。

【⑤地区カルテ】	*データ等から地域の長所・短所等を発見してもらう。*
【⑥ハザードマップ】	*地図を見ながら課題や対策を自ら考えてもらう。*
【⑦防災まち歩き】	*実際にまちを見ながらリスクや対策拠点等を探してもらう。*

リスクコミュニケーションの内容	**・住民等が主体的に自らの地域のリスクについての検討を実施してもらう。 ・住民等の検討を、簡単なアウトプットとしてまとめ、地域全体に周知する。 ・活動の初期段階では、企画・運営や検討後の整理については行政がサポートする。**

行政担当者の取組ポイント①　地域の特色に関連する活動を企画

リスクに関する検討を行う際に、普段から生活している地域の特色に関する具体的なデータ等があると、考えやアイデアが比較的浮かびやすくなると考えられる。地域の人口構成、地勢、歴史等を整理したデータをもとに、地域のリスク等について自由に発言してもらう等の企画が有効と考えられる。

例えば、国分寺市では、積極的に地区カルテ、災害危険診断地図、防災情報地図等防災関係の情報を公表・提供することで、住民が自発的な行動を起こし、主体的に防災活動を行うことができるように努めている。また、高知市では、地域社会づくりのための「コミュニティ計画」を、住民の参加による「コミュニティ計画策定市民会議」によって策定する取組が進められており、その際に基礎的な検討データとして、安全性、衛生面、利便性及び快適性といった市民生活に密

接に関わる 67 項目について現状分析を行った「地区カルテ」を行政が作成し、住民に提示している。

行政担当者の取組ポイント②　リスクを把握し、アウトプットを整理して地域全体に周知

地域のリスクの把握を行った成果は、簡単にアウトプットとして整理することで、まとめ方のノウハウを知ることと同時に、「地域のために貢献している」という、自助・共助による取組のモチベーションの維持につながることが期待できる。実際に自分たちで地域内を歩きながらリスクを点検（防災まち歩き）し、地図上にまとめて「〇〇地区のハザードマップ」として整理すること等が有効と考えられる。

例えば、興津小学校では、児童がまち歩きを行い、安全な避難場所への避難を目的としたカラーの手作りマップを作成している。さらに、現在の避難場所の課題を調べ、行政に対して解決への提言も行い、ハード整備にまでつなげている。また、国分寺市では、防災まちづくり推進地区の活動として、防災まち歩きを行い、道路、町並み、防災関連施設、樹林地、空地等、自分たちの住んでいるまちの実態を調査し、住民による防災診断地図（ハザードマップ）やまちづくりニュース等の情報誌作りに活用している。

有識者ヒアリングによれば、アウトプットは参加者だけにとどまらず、清書等した上で地域全体に周知していくことも有効である。

行政担当者の取組ポイント③　企画の準備、活動の整理、アウトプットの周知を行政等が支援

取組ポイント①で示したデータ（地区カルテ）の準備、取組ポイント②で示した防災まち歩きの準備（地図、筆記用具、デジカメ等の資機材、事前の点検ルートの設定、スケジュール設定、参加者の募集及びグループ分け等）及びアウトプットの整理等については、事前の資料作り等にある程度のノウハウと時間と労力が必要であり、そのための費用も発生する。

したがって、特に活動の初期段階では、これらの準備や検討・防災まち歩きの際の事務、アウトプットの整理等については行政が代替すること、資金援助を行うこと、専門家等を派遣して住民等の活動をサポートすることなどが必要である。

例えば、国分寺市の防災まち歩きでは、市が専門家を派遣して、まち歩きやハザードマップの作成など実際の活動をサポートしている。

【STEP3】対策検討

リスクを改善する対策を検討するにあたっての課題及び地域の問題点を解決するための対策を実施するため並びに対策を実現するための計画を策定するための基本的な考え方や具体例等を以下に示す。

リスクコミュニケーションの目的	**・自助・共助により、地域のリスクを改善する具体的な対策について実現させるための検討ができるようにする。**

行政担当者が取組む際に想定される課題	✓ 地域の災害時におけるリスクは把握しているが、具体的な改善策に関する知識がない。 ✓ 短期的、中長期的な対策の実現性がわからないため、何から手を付けるべきか、方向性が整理できない。

【⑧地域の防災計画】	*発見した地域の課題と今後の対応策を整理してもらう。*
【⑨防災マニュアル・マニュアルの手引き】	*具体的な役割分担や班分け、自ら準備する物資等を検討してもらう。*
【⑩専門職員・専門家等の派遣】	*道路や建物の整備等のハード対策をマネジメントしてもらう。*

リスクコミュニケーションの内容	**・リスク改善について、具体的な目標の検討を促進** **・具体的な対策案を整理した計画等のひな形の提供、専門家の派遣等**

行政担当者の取組ポイント①　リスク改善の具体的な目標像に関する検討促進

リスク改善の目標像について、住民・企業等で具体化できる場合（例えば、協働で３日分の備蓄物資を確保、危険なブロック塀を撤去、幅員６ｍの避難道路を整備等）も考えられるが、アイデアが出ない場合等は、適宜、行政等から目標像のアイデアやたたき台を提案することも必要と考えられる。また、目標像の検討が次の具体的な活動プロセスにつながることを理解してもらうために、目標像に至るスケジュールを明示する（１年間で「〇〇地区防災計画」を策定等）ことも必要と考えられる。

例えば、国分寺市では、防災まちづくり推進地区に指定された活動の３年目において、地区防災計画書を作成することになっており、１年目から２年目にかけて整理してきた防災課題を踏まえ、地区防災計画書に記載するための防災対策の検討が行われている。

行政担当者の取組ポイント②　リスク改善の目標像を整理した計画等の策定を促進

取組ポイント①に記載したリスク改善の目標像の検討を踏まえ、計画等を策定することで、そ

の後の短期的・中長期的な対策等の整理をすることが可能である。そのため、計画等の策定のために行政等から計画のひな形等を提供すること等が、具体的な対策を検討するための誘導策として有効と考えられる。

例えば、旧居留地連絡協議会防災委員会では、阪神・淡路大震災で得た「自分（自社）の命と財産は、自分（自社）で守らなければならない」という防災予防原則を前提とし、それでも不足する事柄については相互支援策を準備するという視点と、１万人にも達する来訪者の人命維持のために、行政機関の救護体制が整うまでの間、支援の手を差し伸べるという視点の二つの視点から、「旧居留地・地域防災計画」を策定した。また、企業が防災マニュアルを策定するための参考となる手引きも作成している。

また、計画策定やハード整備については、専門的なノウハウが必要なため、行政から専門家を派遣することも考えられる。

例えば、国分寺市では、防災まちづくり推進地区に指定された地区に３年間、市の委託費用によりコンサルタント派遣が行われている。また、高知市では、住民参加によるコミュニティ計画の策定において、市の職員がまちづくりパートナーとして参加し、検討の場に相談役や進行役として出席するほか、資料づくり、情報収集等の支援を行っている。

【STEP4】対策の実施（ソフト、ハード）

対策の実施（ソフト、ハード）にあたっての課題、【STEP3】で検討・計画化した対策を実施するための基本的な考え方や具体例等を以下に示す。

リスクコミュニケーションの目的	**・公的施設の整備や行政による対応等で限界がある部分について、自助・共助による対策を実施する。**

行政担当者が取組む際に想定される課題	✓ 自助・共助の具体的な目標の実現に向けて、取組を進めている住民や企業等の活動だけでは完結しない。 ✓ ハード整備にあたり、資金面が障害となっている。

【⑪協定書】	*他の組織と、担当してほしい役割等に関する協定を締結する。*
【⑫特技や技能の把握】	*特技や技能を持つ地域住民を把握し、災害時の対応をお願いする。*
【⑬防災訓練】	*日常生活に合わせた実践的な訓練を企画してもらう。*
【⑭日常活動での防災イベントの開催】	*地域で興味の高いイベント等に防災の要素を加えてもらう。*
【⑮条例の制定】	*建築・開発行為に合わせて、地域に資する施設等を確保してもらう。*
【⑯財政的な支援の仕組み】	*行政の補助等で住民等の活動が支援できることを理解してもらう。*

リスクコミュニケーションの内容	**・防災訓練等の具体的な対策を実施** **・主体を拡大するために、協定書のひな形等について提案** **・ハード事業に対する行政からの補助**

行政担当者の取組ポイント①　取組主体以外の住民・企業等との連携

自助・共助による対策をより具体的な内容にしていくためには、地域内または周辺の様々な住民・企業等とも連携し、取組主体に加わって頂くことも必要である（例えば、事業所を津波避難ビルや帰宅困難者の受け入れスペースとして活用する等）。そのため、他の住民・企業等との間で、安全・安心まちづくりに関する活動内容や役割分担を検討し、協定を締結したり、連携して訓練やイベント等を行うことが有効であると考えられる。

例えば、山治ビルでは、自ら協定書案を行政に提示し、協定を締結している。

加古川グリーンシティ防災会では、マンション内の住民が持つ特技や技能等を調査し、防災活動で支援してもらうために整理した「町内チャンピオンマップ」を作成しているほか、災害応急

対応に関する訓練（DIG）を行っており、そのツールをホームページ上で公開し、ノウハウの共有を行っている。興津小学校では、炊き出しに地域住民等も参加してもらい、地域のイベント的なものとして訓練を実施している。また、西宮マリナパークシティ協議会では、周辺の学校等と連携し、児童生徒がマンションの高層階に避難する訓練を行っている。

また、住民や企業が主体的に活動するにあたってはノウハウも必要と考えられるため、行政が様々な組織との連携、様々な施設の活用による防災訓練のプログラム例を提示し、指導しながらノウハウ確保を図り、徐々に自助・共助の活動に移行していく方法も考えられる。活動ノウハウのほか、マニュアルや協定書等の作成を促すにあたって、ひな形を提示することも考えられる。

例えば、秋葉原駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会では、発足から２年間は、区が主導しながら活動を行うことでノウハウを確保して頂き、３年目からは地域主体で活動を行うという流れになっている。また、中央区では、協定書を締結するにあたり、締結先が協定内容を理解しやすいよう説明する目的と個々の事情や特性に応じた協定を作成できるよう、協定書のひな形を提供している。

【STEP2】、【STEP3】で記載したリスクの把握や対策の検討を行う活動は、ハザードマップや防災マニュアルのようにそれ自体がソフト整備になっている場合もあり、防災意識の向上や避難ルートの確認等の防災対策としても有効である。

行政担当者の取組ポイント②　人気のあるイベントを利用し、多数の主体への防災教育

自助・共助で防災に取り組んでいる主体だけではなく、地震ならば歴史に関する研究会、津波ならば海岸の環境保全を行っている会というように、つながりのある活動を行っている組織に働きかけ、その会の活動の範囲内で防災に関連するイベントを行ってもらうことで、新しい住民層への防災教育の場を作ることも可能である。

例えば、NPO 江東区の水辺に親しむ会では、河川・水路等の水辺を活用したまちづくり活動の中で「防災船着場を知る」イベントを実施することで、水辺に興味を持っている住民の防災に関する意識啓発につなげている。

行政担当者の取組ポイント③　行政による制度的、財政的な支援

リスク改善のためにハード整備が必要なケースにおいては、公助による支援や大企業等を巻き込んだ共助による体制の確保が必要となることも考えられる。自助・共助ではノウハウや資金等の面で困難な面があるハード整備について、補助金制度や公的な整備を提案公募する仕組み、地域内の建築・開発行為に合わせて防災に資する整備を課す条例の制定等、行政側で支援することが有効と考えられる。

例えば、東京都中央区では、まちづくり基本条例に基づき、企業の開発行為の際に、地域の生活環境の向上に資する整備項目を加えることを指導しており、これまでにマンホールトイレや防災用品を格納する倉庫の整備が実現している。加古川グリーンシティ防災会では、兵庫県の「ひょうご安全の日推進事業助成金」を活用し、ハード・ソフト両面での様々な活動を継続して実施してきている。また、高知市では、地元の金融機関等と連携してまちづくりファンドを設置し、高知市を住みよいまち、豊かな地域社会にしていくために行うまちづくり活動を対象に助成を行っている。

【STEP5】継続させるための仕組みの構築

【STEP2】～【STEP4】の取組を一過性の取組で終わらせずに、継続的に実施するためには、取組を継続させる仕組みの構築とともに住民や企業等が継続的に参加するためのインセンティブを付与することが重要である。

【⑰情報交換の場の提供】	*他の活動について知り、自分たちの新しい活動内容に活かしてもらう。*
【⑱防災コンテスト等の場の提供】	*自分たちの活動内容を他の人々にアピール、紹介してもらう。*

行政担当者の取組ポイント①　継続させる仕組みの構築

従来の防災に係る取組では、単年度の事業（予算）のため行政が継続的に関与しにくい場合や自助・共助の取組主体が臨時的な組織の場合には、一定の目的が達成された後に解散する場合等があり、継続的な取組が困難となるケースも散見される。

このため、自助・共助の取組を継続的に実施するためには、【STEP1】～【STEP4】に記載した行政担当者の取組を繰り返し実施していくことや公助による支援のしくみを確立していくことで、継続的に自助・共助の取組が行われるように働きかけることが重要である。

例えば、高知市では、「市民活動サポートセンター」を設置し、市民がコミュニティ活動のための支援を必要として相談した場合に、前述の「まちづくりファンド」を紹介するなどのサポートを行っている。

行政担当者の取組ポイント②　継続的に参加するためのインセンティブの付与

自助・共助の取組を継続させる仕組みが構築できても、住民や企業等が積極的に参加しなくなってくるような場合には、活動が活性化しにくく、継続的な取組が困難となる可能性がある。

自助・共助の取組を継続している多くの事例では、毎年のイベントの中身を少しずつ変えることで参加者を飽きさせないこと、そのために同様の活動を行う組織と情報交換を行うこと、連携相手を増やし新たなイベントを増やしていくことも意欲の向上につながるものである。

例えば、国分寺市では、全市的な組織である防災まちづくり推進委員会があり、各地区の防災まちづくり推進委員同士の交流や情報交換等が行われているほか、地域内の平常時からのコミュニティ活動として「むかしの井戸」において井戸端会議が行われている地区があり、推進委員の意見交換の場として活用されている。

有識者ヒアリングによれば、リスクが着実に減っていくこと（自らの知識や能力等が向上する、地域の問題が改善される等）を実感してもらうこと等に留意することが重要である。

また、国や地方公共団体、民間企業等が自助・共助の取組を収集した事例集等を発行したり、取組に対する表彰・コンテスト・発表会等における評価や交流の機会等を設けており、これらへの参加を取組の継続のためのモチベーションとさせることも有効である。

例えば、興津小学校では、「ぼうさい甲子園」や「防災教育チャレンジプラン」等の全国的なイベントに参加するほか、地域内でも学習発表会等を実施しており、情報発信の機会に向けた活動・取りまとめという形でモチベーションが維持されている。