

## 6. 住民主導による安全・安心な居住環境形成のあり方に関する検討

わが国では、防災や社会福祉など様々な活動において、住民・地域・地方公共団体などの主体の役割は補完性原則を前提としている。そのため、自助、互助などを前提に公助が限定的になされており、住民が主体的に動かずコミュニティが機能しなくなった場合には、住民自らに重大な不利益が発生することが懸念される。その観点で、コミュニティが希薄化している今日、改めて住民主導により自助、互助あるいは共助、公助を有機的に組み合わせることで、安全・安心な居住環境を形成する方向性が求められている。

5. に記した地デジ防災情報提供の実証実験における取組を例に挙げれば、情報を能動的に取得して避難勧告前に自らの判断で避難を準備すること（自助）、地域の人が災害弱者の事前の避難を促したり、避難を手助けしたりすること（互助あるいは共助）、これを支える公共機関からの情報提供や避難所の整備、住民の防災意識の向上策（公助）の連携によって、災害時には情報提供から自主的な避難活動につながるものと考えられる。

住民主導により取り組まれるべき地域活動の内容としては、主に居住環境の快適性や安全・安心に関することと考えられる。居住環境の内容は、利便性（公共交通・商業施設等の充実）、快適性（公園・緑地の充実、市街地の美観）、保健性（騒音や大気汚染の程度）、安全性（安全・安心＝防犯・防災：本業務の主題である安全・安心とほぼ同義）などの要素に大別することができる。既往の学術調査では、住民が住まいを選ぶときには、警察署・派出所や夜間照明の充実などを重視しており、今回の調査での状況把握も含め、現在のところ、居住者の意識の中で安全性の評価はまだまだ限定的ではないかと思われる。

このため、防災全般と広範な防犯にまで住民の関心が至るのにはまだまだ行政の取組が必要と思われる。防犯・防災などの観点での自助・互助による地域力が求められているにも拘わらず、住民の意識・認識・知識のレベルから、まだまだ活発に取り組む必要がある。

### 6.1. 大和川沿川の市街地における安全・安心な居住環境形成のあり方等に関する検討

実証実験の対象となる大和川沿川の堺市7小学校区（三宝、錦西、錦綾、浅香山、東浅香山、新浅香山、五箇荘東）は、堺市の中でも自治会活動や防災意識が進んでいると言われる。沿川市街地において、安全・安心な居住環境形成の適切な役割分担と活動を念頭に、今後のあり方について、具体的な提案を行う。

#### 6.1.1. 自発的な防災・防犯活動を促す方策について

- ・大和川沿川の堺市7校区では、自治会を主体として、防災・防犯活動が既に活発である。
- ・例えば、校区毎に、地震や洪水などの水害時の避難について、堺市が作成したハザードマップを基に、勉強会を開催している。その中では、単町会毎の安全な避難経路の策定や一時避難場所の見直し、避難経路上の危険物の認識などの検討を独自に実施している。また、防犯のための見回り活動なども行われている。
- ・既にある防災・防犯活動（見回り、連絡網整備、不審者情報発信、防火訓練）を活性化して、さらに良好な居住環境を形成していくため、住民や民間企業等を含め自治会の活性化を行い、コ

コミュニティの機能を維持することが重要である。

- ・この7校区は、既に自発的な取組がなされている地域ではあるが、このような住民の自発的な活動を充実したものとしていくためには、初期において公的な支援を行い、主体となる自治会が自律的に活動できるように徐々に促していくことが考えられる。

#### (1) 公的支援と地元主導への移行

- ・防災や防犯にかかる所管関係省庁の事業制度等を活用し、地元の基礎的自治体である堺市が音頭をとって目的別に地元組織を立ち上げ、活性化していくことが重要であり、期待される。
- ・住民主導活動の初動期においては、自治会等の地元の既存組織を活用・支援することになると思われる。当該市街地では、自治会組織が活発に運営されており、その一環で防災・防犯活動も行われていると認識される。現状ではこの自治会組織を基盤として、コミュニティ活動を高めていくことが地域の防災力を高めることにつながると思われ、コミュニティ活動を活発化させる取組・工夫が重要である。地域での互助あるいは共助がなされるためには、防災・防犯活動に限らず、基盤となるコミュニティが活発であることについて、密接に関連するからである。
- ・このように、公的支援を念頭に地元組織の活動を盛り上げるのが、徐々に地元主体となるように誘導していく過程で重要である。

また、既に先進的な取組を行っている校区の自治会では、モデル的な取組としてその先進性を延ばすと共に、周辺地域については、活動のすそ野を広げるために地域に根ざした様々な活動を支援することも有意義である。

#### (2) 住民活動の周知・広報・リテラシー向上

- ・既に住民主体で生活を支援する取組が一定程度なされていることから、これらを周知することが必要と考えられる（自治会など活動団体による情報発信）。活動が内外から知られることにより、ひいては、意識ある住民の呼び込みや定着、コミュニティの育成にもつながり、行政からの的確な支援を受けることが可能となる。
- ・なお、5. の実証実験では、実際の降雨時に河岸に出向き、避難勧告などが発令される前から河川の水位に注意を払う人がいる一方で、避難勧告が出る水位まで特段の避難への意識が生まれぬ人、更には避難勧告が出ても避難する気にならないという人までいた。この実証実験に参加するという住民活動への参加意識が高い人であってもそのような現実にあることから、防災についての住民意識には大きな個人差があることに留意する必要がある。さらには、コミュニティが希薄であることに危機感がない住民や、地縁的なつながりを煩わしく感じ、コミュニティが希薄であることをむしろ評価している人もいると思われる。防災や社会福祉においては、公的な施策だけでは限定的な支援しか得られないことなどを紹介して、コミュニティの必要性について基本的な理解を促すことも必要と考えられる。
- ・この実証実験の参加者の年齢層が高かったこと、地域の住民も今後高齢化が進むことにも留意して、定年後の余暇の社会貢献への利用を期待しつつ、災害弱者への対策についても考える必要があることを日頃から地域社会に理解（リテラシー）を促し、危機意識から来る地域の連帯意識をより強く持っていただくことも必要と考えられる。

### (3) 堺市などの役割

・コミュニティ活動の活性化に関して主体となるべき公的主体としては、住民にとって最も身近な基礎的自治体である堺市と考えられる。堺市は、現在でもまちづくりの中心となっている。一方、大阪府や国は、その取組がスムーズに行えるよう、側方から補助金等の資金的支援や技術面での人的な支援を行う必要があると思われる。なお、現在でもまちづくり活動支援として活用できる補助制度等もあり、堺市は効果的に用いていくことが期待される。

住民の自助、互助の活動につながるような継続的な支援が段階に応じた的確に行われることが望まれる。

#### 《参考：自主防災組織の必要性の増大について》

- ・我が国の大都市では、地域コミュニティの喪失が指摘されているところである。
- ・災害時の不安も指摘されている。
- ・また、高齢化が進展してきており、日常の安全・安心のためにも防災・防犯の必要性は高まっている。
- ・(財)消防科学総合センターの「地域防災データ総覧」では、風水害に対する自主防災組織の必要性について次のように示している。

#### ○自主防災組織の必要性（「地域防災データ総覧」より）

大規模災害や風水害時には、災害が同時・多発的に発生するとともに、電話の不通、道路の寸断・冠水等によって防災機関の活動が制限される。このため、平常時に期待されている消火、人命救助などの応急対策のサービスを受けることができなくなる。このような場合に近隣の協力で、初期消火、被災者の救出、応急手当、情報の収集・伝達などを行うことが、被害を最小限にするために重要である。自主防災組織は、地域住民による自主的な防災活動の母体となるものである。

「大都市震災対策推進要綱」（1971年）において、地震災害の初期消火の徹底などを目的に、自主防災組織の必要性が最初に明示された。平成11年度版消防白書）によれば東海地震に関わる地震防災対策強化地域及びその周辺地域である静岡県、山梨県、愛知県などで結成率が90%を超えている。しかし、地震を対象としているため、地震のおそれが小さい地域では自主防災組織の結成は進まなかったようである。

1982年7月23日の長崎豪雨災害時に地域のコミュニティが形成された地区では、近隣の協力によって事前避難を行い、土砂崩れによる被災が未然に防がれた。これを教訓に長崎県では豪雨災害時の避難に備えて自主防災組織が長崎市の主導で結成された。その後、九州では自主防災組織は風水害の被災地を中心に結成されている。しかし、風水害時の避難だけの活動では、平常時の活動が少ないために組織の定着や活性化については、課題が多いようである。自主防災組織を活性化するために、リーダーの育成、地域内のスポーツ大会等のイベントの実施、避難訓練の実施、防災マップの作成などによる災害情報の提供などによる支援が必要とされている。

地方都市においても近隣のコミュニティが少なくなっているとともに、高齢化が進展してきており、自主防災組織の必要性は高まっている。1995年1月17日の阪神・淡路大震災でも、初期消火や被災者の救出などに果たす自主防災組織の必要性が再認識された。改訂された防災基本計画及び災害対策基本法において、自主防災組織の役割が強調されている。全国平均で見ると、結成率は1994年の43.1%から1999年の54.3%と10.2%増えている。1998年までに都道府県地域防災計画における地震対策が見直されたり、あるいは新たに策定され、次いで、市町村地域防災計画における地震対策が作成されつつある。これを契機に市町村は、防災マップなどによる情報提供とともに、自主防災組織の必要性を市民に示すことが必要である。

### 6.1.2. 住民合意による地区計画・協定や住宅市街地整備を契機とした地域支援の可能性

- ・流域単位の広大な地域における居住環境形成のためには、地区計画・建築協定などの住民合意に基づく規制誘導方策の導入が有効である。2.2. で基礎的情報収集を行っている。
- ・住宅市街地整備の支援も重要であり、再開発事業などの事業導入は広大な地域に局所改善的な効果を発揮する。しかし、多大な投資を前提とするため、全体的な居住環境の形成という点からは規制誘導方策が有効で、特に改善を要するところ、地権者等の合意形成が順調に進む場合などに有効である。費用を抑制する観点では、洪水、高潮及び津波に対しては一時避難が可能なビルの指定も有効である。
- ・住民合意の熟度が高まったところでは、抜本的な市街地の整備と併せたソフトな住民活動支援をすることも効果的である。
- ・居住環境形成のための規制誘導方策には次の(1)～(5)のような手法がある。

#### (1) 地区計画等

##### ■根拠法：都市計画法（昭和四十三年六月十五日法律第百号）

###### （地区計画等）

第十二条の四 都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる計画で必要なものを定めるものとする。

- 一 地区計画
- 二 密集市街地整備法第三十二条第一項の規定による防災街区整備地区計画
- 三 幹線道路の沿道の整備に関する法律（昭和五十五年法律第三十四号）第九条第一項の規定による沿道地区計画
- 四 集落地域整備法（昭和六十二年法律第六十三号）第五条第一項の規定による集落地域地区計画

###### （地区計画）

第十二条の五 地区計画は、建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画とし、次の各号のいずれかに該当する土地の区域について定める。

- 一 用途地域が定められている土地の区域
- 二 用途地域が定められていない土地の区域のうち次のいずれかに該当するもの
  - イ 住宅市街地の開発その他建築物若しくはその敷地の整備に関する事業が行われる、又は行われた土地の区域
  - ロ 建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一定の土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの
  - ハ 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域

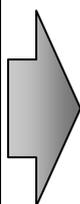
- ・地区計画の効果：地区計画が定められた場合、当該地区における行政・住民の行動指針として機能する。また、地区整備計画が定められた場合、地域における建築行為等に対し、地区整備計画に定める行為規制に照らして、市町村に対して届出が必要となる。また、市町村長は必要に応じて勧告を行うことができる。
- ・さらに、地区整備計画の内容を建築基準法第六十八条の二に基づく条例（地区計画建築基準法条例）として定めた場合、建築確認の対象となる。

表 6-1 地区計画制度の変遷

昭和 55 年（1980）	地区計画制度創設
昭和 56 年（1981）	地区計画制度施行
昭和 63 年（1988）	再開発地区計画制度
平成元年（1989）	集落地区計画 立体道路制度
平成 2 年（1990）	用途別容積型地区計画 住宅地高度利用地区計画
平成 5 年（1993）	誘導容積制度 容積適正配分制度 地区整備計画の要請制度 市街化調整区域への適用
平成 7 年（1995）	街並み誘導型地区計画
平成 8 年（1996）	沿道地区計画
平成 9 年（1997）	防災街区整備地区計画
平成 10 年度（1998）	市街化調整区域の対象追加 用途変更先導型開発地区計画
平成 13 年（2001）	用途地域が指定されていない区域への拡大 都市計画提案制度
平成 14 年（2002）	地区計画制度メニューの統合

○従前

地区計画	誘導容積 容積適正配分 用途別容積率 街並み誘導 立体道路 市街化調整区域
再開発地区計画	再開発地区計画 立体道路
住宅地高度利用地区計画	
防災街区整備地区計画	
沿道地区計画	沿道地区計画 容積適正配分
集落地区計画	



○現在

	地区整備計画の特色となる特例					
	誘導容積	容積適正配分	高度利用	用途別容積率	街並み誘導	立体道路
地区計画	○	○	○	○	○	○
防災街区整備地区計画	○	○	×	○	○	×
沿道地区計画	○	○	○	○	○	×
集落地区計画	×	×	×	×	×	×

## (2) 建築協定

### ■根拠法：建築基準法（昭和二十五年五月二十四日法律第二百一号）

（建築協定の目的）

第六十九条 住宅地としての環境又は商店街としての利便を高度に維持増進する等建築物の利用を増進し、かつ、土地の環境を改善するために必要と認める場合においては、土地の所有者及び借地権を有する者が当該土地について一定の区域を定め、その区域内における建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準についての協定を締結することができる。

- ・建築協定は次のような内容の制限を協定することができる。

<ul style="list-style-type: none"><li>・敷地：分割禁止、最低敷地面積の制限、地盤高の変更禁止、区画一戸建てなど</li><li>・位置：建築物の壁面から敷地境界や道路境界までの距離の制限</li><li>・構造：木造に限る、耐火構造など</li><li>・用途：専用住宅に限る、共同住宅の禁止、兼用住宅の制限など</li><li>・形態：階数の制限、高さの制限、建ぺい率や容積率の制限など</li><li>・意匠：色彩の制限、屋根形状の制限、看板など広告物の制限など</li><li>・建築設備：屋上温水設備の禁止、アマチュア無線アンテナの禁止など</li></ul>
---

### (3) その他法定制度の活用

- ・都市計画法の「用途地域」「特別用途地区」、密集市街地における防災街区の整備に関する法律の「避難経路協定」などの活用が考えられる。

### (4) 条例の活用

- ・法によらず、自主条例により居住環境形成を図る方法もある。
- ・国の法令が全く規制していない領域については、条例で任意の規制ができるとされている。

### (5) 住宅市街地整備の支援

- ・静岡県沼津市では、津波避難ビルの指定により、津波時に緊急避難できる3階建て以上のビルを指定している。堺市大和川沿川でも、既にある校区では、自治会により水害時に避難できるビルが指定されている。このような取組については、事業費をほとんどかけることなく避難の可能性を広げられるものとして有効である。

当該市街地では、新たに建設されたマンションに高層が見られる一方で、従来の市街地は2階建て戸建てを中心としており、水害危険性が高い市街地では、一時避難を許容するビルをビル所有者・管理人の了解のもと指定する取組が有効と思われる。

- ・他方、安全・安心な居住環境へと抜本的に変えるためには、4. で示したように地震時の細街路の閉塞を防いだり、その後の大火を防ぐために消防水利を整備したりすることも必要である。また、公的賃貸住宅の耐震化のための建替・既設改善や、都市計画道路や堤防整備などに併せて周辺市街地の再整備することも必要と思われる。

特に当該市街地には、古くからの市街地が部分的に残存しており、戦災で焼失を免れたことから、道路の区割りは規則正しいが、細街路が残っている。そのような街区では、共同建替に併せた道路拡幅や、個別建物の建替時の不燃化・耐震化の推進により、街区の安全性を向上する取組が求められる。

- ・また、公営住宅団地があるが、建物単体の耐震化だけでなく、周辺市街地との連携しながら災害時に備えたコミュニティの強化につながるソフト面の取組も期待される。
- ・地域住宅計画に適切に位置づけることによって、これらの取組は国からの支援対象ともなることから、地域の実情に合わせた制度の積極的な活用が期待される。

### 6.1.3. 地域活動・地域交流の発展を促すための方策

- ・当該市街地では、校区自治会の連合会長を何期にもわたり務めている方がおり、地域の中心となって活動されている。地域の活動は熱心なリーダーの存在によって活発化することが多いため、このようなリーダー層を受け継げる人材が、多く育っていくことが重要である。
- ・また、活動を持続可能にするためには、様々な主体からの参加を受け入れてすそ野をひろげて参加機会を増やし、全体の活動内容と参加者を増すことも重要である。
- ・地域で顔見知りをつくり、互いに挨拶ができる関係となることで、避難活動や防犯活動などの円滑さが増すと考えられることから、様々な地域活動・地域交流を発展させることが重要であり、地域におけるコミュニティ活動が重要である。

#### (1) コミュニティの重要性

- ・我が国では地域コミュニティの象徴として古くから「お祭り」が行われてきて、今日もコミュニティにとって重要であると考えられる。
- ・加えて、コミュニティの活性化という観点、住民同士の交流を更に活発化させる観点では、自治会、趣味のサークル活動、セミナーの開催などを地域で行うことは、交流強化として現状にも増して求められる。
- ・これら交流強化は、活動を持続的に行い、かつ全体に波及させるためのすそ野を広げることにつながる。一見関連が薄そうな趣味のサークル活動も、地域交流の規模を維持しながら、活動内容が広がれば、将来的には防災・防犯活動などの担い手になっていくことも十分可能ではないかと思われる。

#### (2) コミュニティ・ビジネス的活動との連動の可能性

- ・当該市街地では、既にある地道な防犯活動が転じて災害時の活動を容易にすると思われる。さらに、次にあげた取組の中で、昨今注目されているコミュニティ・ビジネス的な取組があれば、ひいては安全・安心活動を容易にすると考えられる。
  - ① 高齢者生活支援（庭の草取り、掃除、洗濯、ゴミ出し、日用品の買物代行、銀行手続、安否確認）
  - ② 子供の育成（託児所、学童保育、スポーツ・文化のクラブ活動）
  - ③ 公民館、公園、道路、河川、山の美化等の管理（貸出し受付、掃除、樹木、植木鉢などの手入れ、木・竹製品などの制作）
  - ④ 団地再生のためのサポート活動（DIYの手伝い、リタイア技能者等によるリフォーム、コミュニティ情報誌の発行・配布、クーポン・地域通貨の発行）
  - ⑤ 駐車場の運営、空き家・空き地の紹介（近隣のお店を利用する人向け、住宅向け）
  - ⑥ 地域住民の交流（自治会、祭り、趣味のサークル活動、セミナーの開催）
  - ⑦ お店の運営（地区センターや街区内で欠けているお店の運営）
  - ⑧ 福祉交通（福祉施設への送迎、乗合タクシー、団地内循環バス）

- ・高齢者や離職者などの地域の人的資源を活用したコミュニティ・ビジネスの動きの例もあり、これらの中には、活動の内容を趣味と実益を兼ねた、住民の動機付けが得られやすい活動が含まれていることは注目される。

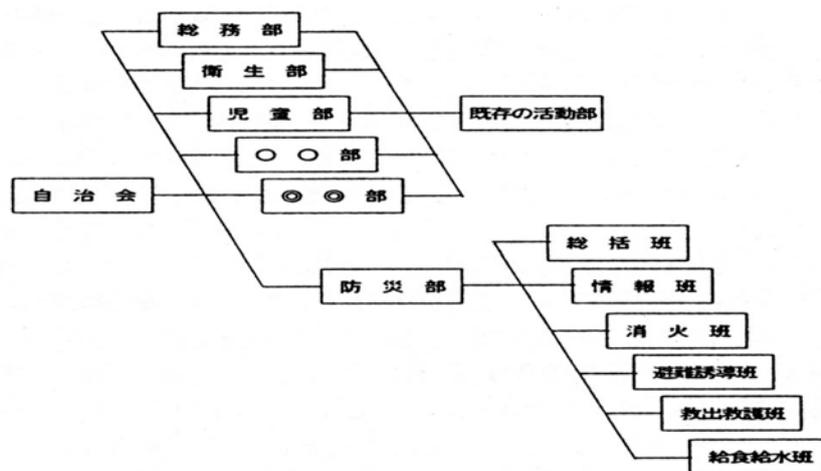
地域の中で経済循環する取組は、中長期的な地域経営の到達点としても意識されるべきであるが、防災・防犯活動の観点でもその成立の可能性を検討されることが望ましい。

### (3) 担い手の育成と持続可能性の向上

- ・支援施策の基本的方向としては、このような認識を踏まえ、現在行われている様々な活動の全体の底上げを図る支援が重要である。
- ・また、5. の実証実験のように、トップランナーのモデル的取組への支援や、啓発などでの地域のリーダー層となりうる人材の育成支援と地域全体のリテラシーについても必要と思われる。
- ・これは、地域貢献への住民意識が様々なレベルにあると思われることや、ニーズに応じて展開されているサービスは、リーダーの資質を持った個人の努力により維持されていると思われること、急速に高齢化することを踏まえて、短期的に活動の成果と活動体制を地域に波及させる必要があるからである。
- ・なお、(財)消防科学総合センターの「地域防災データ総覧」では、風水害に対する自主防災組織の編成について次のように示しており、参考となる。

#### ○自主防災組織の編成（「地域防災データ総覧」より。部分的に加筆修正）

自主防災組織の活動が行いやすい適正な規模及び地域を単位として自主防災組織を編成する必要がある。具体的には自主防災組織の編成には、自治会・町内会等の既存の地域集団を活用する方法と防災活動のための新規集団を結成する方法の2つがある。いずれの方法も長所・短所があるので、地域の実情に合わせた活動しやすい組織づくりがポイントである。九州における自主防災組織の編成は、町内会・自治会下部組織型もしくは重複型がほとんどである。



自主防災組織が活動するためには組織内の担当を決め、担当には責任者をおいて組織的に活動できる体制が必要である。長崎市の例を示すと上図のようになる。自治会長が自主防災組織の会長となる場合が多いと思われるが、自治会長が交代しても活動方針や意志が変わらないように、自治会内に防災専門のリーダーになれる人を選ぶことや育てていくことが望まれる。

	重複型	下部組織型	別組織型
	町内会役員が自主防災組織の役員も兼務する。	町内会長(=自主防災組織会長)の下に独自の役員をもつ自主防災活動部門をつくる。	町内会が中心になって、町内会とは全く別個に自主防災組織をつくる。
長所	組織づくりが容易、活動を継続しやすい。	会長以外の役員の負担が軽い。	役員の負担が軽い。
	住民にとって組織の仕組みがわかりやすい。	経験が貯蓄され専門性が高まる。 活動の独自性を発揮しやすい。	
短所	町内会の役員交替によって活動方針や熱意が変わる。		地域内に二人の長がいて、混乱や対立が起こりやすくなる。

また、自主防災組織の活動には平常時の活動と災害時の活動があり、活動内容は、次の表のようにまとめられる。これらをすべて行う必要はなく、活動内容は地域の災害環境や特性を踏まえて決定すればよい。また、自己完結型の組織にならないように、地域にある消防団、警察署、近隣の自主防災組織などと連携ができる体制づくりが必要である。

活動内容 担当部	平常時の活動 (防災に対する関心を維持し、災害時における行動力を養う)	災害時の活動 (災害の実態に応じた応急活動体制をとる)
総務部	<ul style="list-style-type: none"> <li>防災計画、訓練計画の作成</li> <li>組織の連絡調整</li> <li>資機材の整備と管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>防災関係機関との連絡調整</li> <li>各部の調整、指導</li> <li>資機材の配布</li> </ul>
情報部	<ul style="list-style-type: none"> <li>防災知識の普及</li> <li>情報の収集及び伝達</li> <li>情報の収集・伝達訓練</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報の収集及び伝達</li> <li>避難勧告等の伝達</li> </ul>
消火部	<ul style="list-style-type: none"> <li>火災予防活動</li> <li>初期消火訓練</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>出火防止の呼びかけ</li> <li>初期消火活動</li> </ul>
救出救護部	<ul style="list-style-type: none"> <li>応急手当知識の普及</li> <li>応急手当の訓練</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>負傷者等の救出活動</li> <li>応急手当等の救護活動</li> </ul>
避難誘導部	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難路、避難所(場所)の周知</li> <li>身障者、高齢者の把握</li> <li>避難訓練</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所等の指示及び避難誘導</li> <li>身障者、高齢者の避難介助</li> </ul>
給食給水部	<ul style="list-style-type: none"> <li>炊き出し訓練</li> <li>給水訓練</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>給食活動</li> <li>給水活動</li> </ul>

#### 6.1.4. 住民の自発的な情報共有、避難に関するあり方や取組

## (1) 情報提供のあり方

- 本検討では5. で洪水を対象に自主避難のための防災情報提供実証実験を実施した。多くの参加者から、状況理解に役立つ、わかりやすいといった評価が得られた一方で、避難勧告発令前に避難を開始するとした人が少なかったという実験の結果から、住民への情報伝達には以下の2つのパターンが想定される。
  - ①防災に関する知識が乏しい場合には、危険性に対する認識や、危険が迫っている状況に関する理解が難しく、避難の準備や自主的に避難を行うことは困難である。避難勧告や避難指示など、理由は問わず信頼のおける公的機関からの避難の後押しで避難行動に移ると思われる。
  - ②防災意識の高い住民を対象に、河川水位や雨量、避難勧告などの情報を提供した場合でも（情報を入手されても）、提供される情報の読み方・理解の仕方に対する知識を教えてもらっていないならば、直ちに自主避難行動には繋がらない。現状では、避難勧告や避難指示などの前には避難できず、公的機関からの避難の後押しがあつて避難行動に移ると思われる。
- ①と②は結果として同じであるが、今回の参加者では相当意識の高い住民もいることから、①だけでなく、②のパターンも起こっていたと考えられる。防災担当者が災害時のみならず、平常時の施設の維持管理も兼ねて使用している水位や雨量のデータ（図）は、そのままでは、住民に危険を伝える情報とはならないことが判明した。
- 当該市街地では、今回の実証実験で、リーダー層の知識と意識に働きかけることができたと思われるが、今後の実用化にあたっては、さらに危険性を伝えるためのデータ（図）の形式・体裁を工夫するとともに、データの読み方・理解の仕方も伝える必要がある。

## (2) 自主避難について

- 堺市が作成したハザードマップだけで自主避難に繋げるのは困難と思われ、ハザードマップは、地域で避難経路などを検討するスタート台とし、避難を円滑に実施するためには、地域固有の制約条件を住民とともに把握・整理する必要がある。
  - 具体的には、避難経路上の危険性の想定、一時避難所、広域避難所の立地や距離、設備の妥当性検証、災害時要援護者の避難のタイミング、支援方策の検討など、地域固有の状況毎に、答えの異なる事項を各校区・町会で個別に決められるように、きめ細かく地道に取り組んでいく対応が求められる。
- このような検討整理がなされた上で、本当にどのように自主避難が可能となるのか、実現させるためには、どのような取組が必要なのか明確になると考える。

### (3) 住民主導による安全・安心の取組に向けて

- ・本検討において防災情報提供実証実験を実施した大和川沿川の堺市7校区（三宝、錦西、錦綾、浅香山、東浅香山、新浅香山、五箇荘東）は、台風時には河川堤防を見回りしたり、堺市に働きかけて避難所開設を促したりするなど、自治会の役員の方々の防災・防犯意識の高い地域である。
- ・このような地域なので、自治会独自に堺市提供のハザードマップについて、避難所の位置の見直しや避難経路を詳細地区毎に定めたり、避難経路上の危険性を点検したりといった取組を始めている。このような防災・防犯意識の高い地域であるため、自治会独自の取組に対して、必要な情報や知識・知見を行政がサポートして、住民主導での防犯・防災の体制・仕組みが構築されていくことが期待される。
- ・一方で、防災意識が低い住民に対して、地域の防犯・防災に対する危機意識を如何に高められるかは課題であり、初歩的な防災知識の提供による意識の啓発は、様々な取組の波及効果に関係すると考えられる。

## 6.1.5. 段階的な安全・安心な居住環境形成への働きかけ

当該市街地で啓発・誘導・支援を実践するにあたっては、防災に対する地域力の段階を意識して地方公共団体等が啓発・誘導・支援などの働きかけを行うことに留意するべきである。また、住民主導を達成するためには、受け皿となる組織の強化（リーダー育成と、様々な人を巻き込んだ地域交流促進と基礎的啓発）が必要である。

### (1) 基本的な考え方

- ・地域における防災意識の程度に配慮し、次の①から③にあげる段階に応じた取組が必要である。当該市街地では、リーダー層においては、かなり防災意識が進んでいるので、地域全体の底上げを図ることが重要であり、また、リーダー層の活動に対しては、特に③の段階の支援を検討する必要がある。

①住民主導による安全・安心な居住環境形成のあり方を促進するために、行政機関が住民にとって必要な情報をできるだけ公開し、情報の読み方などの啓発活動を通じて「安全・安心」に対する危機意識を住民の中で醸成していく。

②安全・安心な居住環境形成に向けた様々な要望が行政に対して寄せられるとともに、災害弱者（要援護者）の避難支援や防犯のための見回り、避難経路における安全確認など行政だけでは手が回らない事項に対して、自治会を中心に検討がなされる段階になる。このころは、行政への要望活動・行政との協働などのコミュニケーションの中で、行政と住民との相互理解を深めて、住民の認識が高まるように誘導していくことが重要と考える。

- ③住民の中で自ら行動を起こす状態に対して、住民活動をサポートする情報を行政が提供したり、検討の手法を伝える勉強会を住民組織や行政が開催したりするなど、住民自ら実施する対策を支援し、住民の知識を充実させる。

## (2) 具体的な啓発・誘導・支援のイメージ

- ・住民主導による安全・安心な居住環境形成を促進するためには、住民に対して、意識・認識・知識の働きかけが重要であり、そのための情報を様々な情報伝達手段で提供することが必要である。
- ・例えば、阪神・淡路大震災の被災を受けた西宮市では、そのような働きかけをする仕組みとして、市の web サイトに防災・防犯の専用サイトを設けて、知識の普及から日頃の備え、いざという時の対応まで、充実した情報を提供するという先駆的な取組を実践している。(2. の事例 4-1-②参照)
- ・大和川に関しては、近畿地方整備局大和川河川事務所の web サイトに、Cプロジェクト(大和川の再生)、流域の活動情報・報告などに加えて、防災情報があり、浸水想定区域図(ハザードマップ)、洪水予報区間、大和川流域浸水実績図、防災関連リンクなどの情報がこのサイトから入手できる。  
堺市でも、不審者情報等の子どもの安全にかかわる事案の発生日時、場所、状況などを知らせる安全安心メールの配信を行うサービスを教育委員会が行ったり、堺市の web サイトに防災・安全に関するページがあり、ハザードマップ、避難場所、自主防犯パトロールなどについて紹介されたり、警察署の web サイトには、犯罪発生マップが示され、ひったくり、路上強盗、子供被害情報などの発生箇所が確認できたりしており、web サイトは主体ごとに分かれるが、充実している。
- ・情報提供項目としては、現状のものでも充実していると思われるが、各 web サイトの情報の一元化、あるいはリンクを貼って簡単に情報を得られる工夫があると、住民にとって利便性が高まるものと思われる。また、今後、地域の要請に応じ、下記の地域別の詳細な付加項目も情報として提供されると更に良いと考えられる。

① 防災・防犯に係る資機材の情報

② 自治会を通じた自治体から住民、住民から自治体への情報伝達体制・仕組み  
(災害時の被害状況の把握の仕組み)

③ 消防に関する情報

- ・家庭の防火耐性の点検・指導
- ・消火器の使用に関する知識
- ・災害時の出火防止及び初期消火

④ 災害時の救出・救護及び応急手当

⑤ 避難経路・避難方法に関する情報(避難経路の点検手法と点検結果)

⑥ 災害への備蓄

- ・家庭食料、給水備蓄
- ・災害時の提供食料及び救援物資の配布及び炊き出し等による給食

## 6.2. 住民主導による安全・安心な居住環境形成のあり方等に関する検討

わが国で、コミュニティが希薄化している今日、改めて住民主導により自助、互助あるいは共助、公助を有機的に組み合わせることで、安全・安心な居住空間を形成する方向性が求められている。

6.1. に記した堺市大和川沿川の7小学校区で考え得る方向性をもとに、さらに他の地域で同様な展開をする際の課題や留意点をまとめる。

### 6.2.1. 自発的な防災・防犯活動を促す方策について

- ・既にある防災・防犯活動（見回り、連絡網整備、不審者情報発信、防火訓練）を活性化して、さらに良好な居住環境を形成していくため、住民や民間企業等を含め、地域に根ざした主体の組織化とその活性化を行い、コミュニティの機能を維持することが重要である。
- ・まだ、活発な防災・防犯活動などが見られないところでは、既にあるコミュニティに関する組織の活動の一環で、防災・防犯活動を行い、さらにその活動を活発化させる工夫をするといった、段階的な取組が必要である。

#### (0) 地元での活動主体の把握

- ・公的な支援なども積極的に行われるべきであるが、まずその前に、既にあるコミュニティに関係してどのような組織があるか、地域の防災・防犯関係の主体と取組内容を把握して、地域における活動の全体像を把握することが必要である。
- ・最初からすべてが揃っている既存組織は希であり、その発展の仕方も一様ではないと考えられるので、既にある組織とその動きを助長することによって、徐々に取組が幅広くなり、充実した内容になるためにどのような支援が必要か、判断できる。
- ・このような住民の自発的な活動の主体としては、自治会の防災委員、消防所管の自主防災組織、警察所管の防犯組織、河川所管の水防団、社会教育所管のPTA、都市・建築所管のまちづくり組織、その他、商店街などの既存の組織の活用が考え得る。

#### (1) 公的支援と地元主導への移行

- ・防災や防犯にかかる所管関係省庁の事業制度等を活用し、基礎的自治体である市区町村を中心に音頭をとって目的別に地元組織を活性化支援していくことが重要である。

- ・住民主導活動の初動期においては、自治会等の地元の既存組織を活用・支援することになると思われる。自治会組織が活発に運営されていない場合は、自主防災組織、防犯組織、水防団などを基盤として、基盤となる組織を活性化することが必要である。
- ・コミュニティ活動を高めていくことが地域の防災力を高めることにつながると思われる、コミュニティ活動を活発化させる取組・工夫が重要である。地域での互助あるいは共助がなされることと、防災・防犯活動に限らず、基盤となるコミュニティが活発であることが、密接に関連するからである。
- ・このように、公的支援を念頭に地元組織の活動を盛り上げ、徐々に地元主体となるように誘導していくことが重要である。

また、既に先進的な取組を行っている地域では、その先進性を延ばすと共に、周辺地域については、活動のすそ野を広げるために地域に根ざした様々な活動を支援することも有意義である。

## (2) 住民活動の周知・広報・リテラシー向上

- ・住民主体で生活を支援する取組などが一定程度なされている場合、これらを周知することが有意義と考えられる（活動団体による情報発信）。活動が内外から知られれば、ひいては、意識ある住民の呼び込みや定着、コミュニティの育成にもつながり、行政からの的確な支援を受けることが可能となる。
- ・なお、住民の活動参加意識の高さや防災意識の高さには、通常大きな差があることに留意する必要がある。防災や社会福祉においては、公的な施策だけでは限定的な支援しか得られないことなどを紹介して、コミュニティの必要性について基本的な理解を促すことも必要と考えられる。
- ・これからの超高齢社会では、地域住民にも高齢者が多いことにも留意して、定年後の余暇を社会貢献への利用を期待しつつ、災害弱者への対策についても考える必要があることを日頃から地域社会に理解（リテラシー）を促し、危機意識から来る地域の連帯意識をより強く持っていただくことも必要と考えられる。

## (3) 市区町村などの役割

- ・コミュニティ活動の活性化に関して主体となるべき公的主体としては、住民にとって最も身近な基礎的自治体である市区町村が考えられる。市区町村は、現在でもまちづくりの中心となっているはずであるが、一部の市区町村では、財政的人的な資源が乏しい場合がある。都道府県や国は、市区町村の取組がスムーズに行えるよう、側方から補助金等の資金的支援や技術面での人的な支援を行う必要があると思われる。なお、すでに国や都道府県はまちづくり活動支援として活用できる様々な補助制度等があり、専門家・職員などの派遣をする取組もあり、市区町村は効果的に用いていくこ

とが必要である。

このようにして、住民の自助、互助の活動につながるような継続的な支援が段階に応じた的確に行われることが望まれる。

### 6.2.2. 住民合意による地区計画・協定や住宅市街地整備を契機とした地域支援の可能性

- ・流域単位などの広大な地域における居住環境形成のためには、地区計画・建築協定などの住民合意に基づく規制誘導方策の導入が有効である。
  - ・住宅市街地整備の支援も重要であり、再開発事業などの事業導入は広大な地域に局所改善的な効果を発揮する。しかし、多大な投資を前提とするため、全体的な居住環境の形成という点からは規制誘導方策が有効で、特に改善を要するところ、地権者等の合意形成が順調に進む場合などに有効である。費用を抑制する観点では、洪水、高潮及び津波に対しては一時避難が可能なビルの指定も有効である。
  - ・住民合意の熟度が高まる気運のあるところでは、抜本的な市街地の整備と併せたソフトな住民活動支援をすることも相乗効果が期待できる。
- ・居住環境形成のための規制誘導方策には 6.1.2. で例示した地区計画等、建築協定、その他法定制度の活用、条例の活用の手法がある。
- ・他方、安全・安心な居住環境へと抜本的に変えるためには、4. で示したように地震時の細街路の閉塞を防いだり、その後の大火に備えて消防水利を整備したりすること、公的賃貸住宅の耐震化のための建替・既設改善や、都市計画道路や堤防整備などに併せて周辺市街地を再整備したりすることも必要と思われる。
- わが国では地震時の建築物の倒壊・避難路の閉塞や大火の危険性の高い密集市街地の解消が緊急の課題となっている。古くからの市街地などで道路基盤が未整備であったり、老朽住宅が多く残ったりする住宅市街地では、市区町村による密集市街地への総合的な整備に加え、局所的であっても共同建替に併せた道路拡幅や、個別建物の建替時の不燃化・耐震化の推進することにより、街区の安全性を徐々に向上する取組が求められる。
- ・また、公的賃貸住宅団地の周辺では、周辺市街地との連携しながら災害時に備えたコミュニティの強化につながるソフトな支援事業の取組が期待される。
  - ・地域住宅計画に適切に位置づけることによって、これらの取組は国からの支援対象ともなることから、地域の実情に合わせた支援制度の積極的な活用が期待される。

### 6.2.3. 地域活動・地域交流の発展を促すための方策

- ・地域の活動は熱心なリーダーの存在によって活発化することが多いため、このようなリー

ダ一層になれる人材が、多く育っていくことが重要である。

- ・また、活動を持続可能にするためには、様々な主体からの参加を受け入れてすそ野をひろげて参加機会を増やし、全体の活動内容と参加者を増すことも重要である。
- ・地域で顔見知りをつくり、互いに挨拶ができる関係となることで、避難活動や防犯活動などの円滑さが増すと考えられることから、様々な地域活動・地域交流を発展させる地域におけるコミュニティ活動が重要である。

#### (1) コミュニティの重要性

- ・今後、自発的な住民主導を促し、自助と互助に基づく地域づくりを行うためには、地域の住民や民間企業が地域への愛着を感じて、地域の一員であることを自然に感じられることが重要と考えられる。そのために、まずは近隣の住民や地域に働く人たちが顔見知りの関係を築くことが契機となる。
- ・我が国では地域コミュニティの象徴として古くから「お祭り」が行われてきて、今日もコミュニティにとって重要であると考えられる。とはいえ、現代社会の防災・防犯という観点でのコミュニティとは、特定の利害・目的のために人為的に結合するアソシエーションに対して、地縁的に営まれる自生的な共同生活と捉えるのではなく、地域での生活から派生してくる共同体感情と、地域性をもとに成立している地域社会といった意味合いで考えるのが妥当である。
- ・加えてコミュニティの活性化という観点、住民同士の交流を更に活発化させる観点では、自治会、趣味のサークル活動、セミナーの開催などを地域で行うことは、交流強化として現状にも増して求められる。
- ・これら交流強化は、活動を持続的に行い、かつ全体に波及させるためのすそ野を広げることにつながる。一見関連が薄そうな趣味のサークル活動も、地域交流の規模を維持しながら、活動内容が広がれば、将来的には防災・防犯活動などの担い手になっていくことも十分可能ではないかと思われる。

#### (2) コミュニティ・ビジネス的活動との連動の可能性

- ・地道な防犯活動などが転じて災害時の活動を容易にすることがある。さらに、昨今注目され、6.1.3.で活動を例示したコミュニティ・ビジネス的な取組があれば、ひいては安全・安心活動を容易にすることがあると考えられる。地域の中で経済循環する取組は、中長期的な地域経営の到達点としても意識されるべきであるが、防災・防犯活動の観点でもその成立の可能性を検討されることが望ましい。
- ・その観点で、安全・安心な居住環境形成に直接つながる防災・防犯活動の支援のみならず、コミュニティ・ビジネスを通じた地域の活性化の支援策が、全国各地でなされているが、これらを有効活用して、地域に根ざして活発に活動する組織が形成されることは意義がある。

### (3) 担い手の育成と持続可能性の向上

- ・ 支援施策の基本的方向としては、このような認識を踏まえ、現在行われている様々な活動の全体の底上げを図る支援が重要である。
- ・ また、地域のリーダーとなるトップランナーに対するモデル的取組への支援や、啓発などでの地域のリーダー層となりうる人材の育成支援と地域全体のリテラシーについても必要と思われる。
- ・ これは、地域貢献への住民意識が様々なレベルにあると思われることや、ニーズに応じて展開されているサービスは、リーダーの資質を持った個人の努力により維持されていると思われること、急速に高齢化することを踏まえて、短期的に活動の成果と活動体制を地域に波及させる必要があるからである。

## 6.2.4. 住民の自発的な情報共有、避難に関するあり方や取組

### (1) 情報提供のあり方

- ・ 5. で自主避難のための防災情報提供実証実験を実施した結果として、多くの参加者から、状況理解に役立つ、わかりやすいといった評価が得られた一方で、現在用いられている、平常時の施設の維持管理も兼ねて使用している水位や雨量のデータ(図)は、住民に危険を伝える情報とはならないこと、意識の高い住民においても、自主避難には繋がりにくいことが判明した。
- ・ 現在、岐阜県や京都府で実用化され、いくつかの先進地域で徐々に検討が進んでいる防災情報の提供の実用化にあたっては、さらに危険性を伝えるためのデータ(図)の形式・体裁を工夫するとともに、データの読み方・理解の仕方も伝える必要がある。
- ・ また、情報提供者は、安定した情報提供体制を検討・構築することに加えて、住民が日頃見慣れない水位や雨量のデータ(図)の見方について普及啓発する中で、個々の情報が持つ意味と情報を受けて何をすべきかについて、住民に理解していただく工夫を並行して進めるべきである。

### (2) 地上デジタルテレビ放送で防災情報を提供するにあたっての留意点

- ・ 5. の実証実験並びにその情報提供体制を検討する過程での2. の情報収集及び3. の放送事業者へのヒアリング等により把握した現状と問題点は次のとおりである。
- ①放送事業者が、責任を持って情報提供するため必要な、情報内容の責任分担の合意、放送可能な形式の防災情報がほぼ自動的に安定的に提供できる体制のない地域が多い。全国展開できる汎用性のある責任分解点や、情報提供体制のモデルが

あると好ましいが、少なくとも放送事業者の放送エリア単位で情報提供体制がないと、放送事業者が情報提供することは困難である。

また、データ放送のうち、番組と連動しないものについては、現在のところ、財源について、放送事業者とクライアントとの間で明確なルール・慣習がない状況である。視聴率など放送事業者の評価に繋がる要素でも因果関係がはっきりしないこともあり、データ放送に対して放送事業者が資源を投入しづらい状況にある。このため、広告収入の多寡の差がある民放キー局と県域放送事業者との間では、データ放送コンテンツの質量ともに大きな差ができています。また、公共的なコンテンツを提供する要請を感じる放送事業者は多いが、導入の動きは緩やかである。

②特に近畿圏などの広域放送事業者においては、放送波に載せられる地域別データの許容量に限りがある。地上デジタルテレビ放送や BS デジタル放送において、データ放送に割り当てられる通信速度は 1.5Mbps～2.0Mbps 程度である模様である。視聴者が苦痛を感じない 10～30 秒程度の時間の中で受信機が取得できるデータ放送の情報量は、現在多くの放送事業者がほぼ容量まで送出している。実用化段階で、番組情報や気象・渋滞などの他のコンテンツと容量を分け合いながら送出可能なものは、5. の実証実験で流したものよりかなり簡素な文章や図であることが想定される。

③メール配信サービス、パソコン用サイト、携帯電話用サイトや地上デジタルテレビ、地上デジタルラジオなど様々なメディアが既にあり、それぞれが防災情報の提供の工夫をしている。汎用性と専門性（メディアの普及の程度と機器の操作の容易さなど）、伝えられる情報の容量、固定端末か移動端末かなどのメディアの特性を踏まえて、メディアごとの情報提供のあり方を考慮した上で情報提供内容などを考えなければ、期待する情報伝達が十分にできないこともある。

上記の課題に対応するため、今後、地デジのデータ放送により、災害情報を提供する場合には、次のことに留意されるべきである。

①提供体制構築には、情報提供者と放送事業者の双方に費用と労力が求められることを前提に、適切な役割分担での体制づくりや放送業界での評価がされること。まず、行政などの情報提供者が安定的に情報提供できるシステムの構築・運用が必要である。例えば複数の行政機関が発出する情報を収集して同一のデータサーバに蓄積し、一元的に提供できるシステム、提供する情報を自動的に標準的な形式に転換するシステム、震災時の継続性などシステムの冗長性の確保、情報提供者と放送事業者の責任分担などについて、事前に関係者間で合意した上で、それに則って情報提供者等が安定的な情報提供システムのハード・ソフト面の構築をする必要がある。

また、データ放送のコンテンツを制作し放送することについて、放送事業者が投資しやすくなるためには、放送事業者のビジネスモデルで適切に評価されるなど、放送事業者が採算を確保できることも求められる。

②視聴者に必要十分な情報が伝えられるコンテンツの工夫が必要であることに加えて、視聴者の防災情報の理解力の向上が不可欠であること。

放送波に載せられるデータの許容量に限りがあることから、データ放送では簡素な文章と画像で災害情報を伝達する必要がある。このため、視聴者が直感的に理解できるようなコンテンツの工夫に加えて、視聴者が受け取った情報をもとに避難等の行動に移せるように防災情報のリテラシー向上が必要である。

③情報提供者は様々なメディアを組み合わせ活用して、住民全体に災害情報が円滑に伝わるための工夫が必要であること。

メディア別にどのような情報項目・内容がカバーされるべきかについては、メディアの能力、特に汎用性と専門性、情報容量などを踏まえて考えられるべきである。その際には、TPOごとに情報取得方法に冗長性を持たせることも重要であり、どのような活動状態でも住民がいくつかのメディアから情報を取得できることで、住民全体への情報伝達が図られると考える。

なお、ICT（情報通信技術）の発展・普及をふまえた情勢の変化に応じ、今後の対応の方向性が異なってくるものと考えられる。

### (3) 情報提供の多様化と今後の可能性

- テレビをインターネット接続した場合やケーブルテレビなど有線でテレビ放送を送る場合は、ケーブルの容量にもよるが、放送波に加えて通信（インターネット）の活用により、より詳細な情報を送れる。このように、将来の各メディアの発展の可能性も視野に入れて拡張可能な情報提供体制を構築することも望まれる。
- 大手のケーブルテレビでは、現在はデータ放送を導入していないが、通信（インターネット）で類似のサービスを行っており、料金が高い場合は、そのサービスがもれなく使用可能である。
- 総務省は僻地にはケーブルによるテレビ放送を考えている模様であり、また、総務省が同じく力を入れているNGN（次世代ネットワーク）による光ケーブルが普及することも考えられる。将来的には、重いデータも放送ではなく、通信によって、テレビ画面で見られる世帯が大幅に増えることは充分あり得る。このことは、現在行われている、国土交通省、地方公共団体等における、放送事業者への情報提供内容を検討する際に、十分に勘案されるべき状況と言える。
- 電波により情報を送信する放送についても、2011年以降の実用化を目指した研究開

発レベルでは、更なる大容量電送がBS放送などで動きがある。将来スーパーハイビジョンやデータのダウンロードなども可能となる中で、現在のデータ放送でできなかったことが、放送技術の進展により解決される可能性もあると思われる。

- ・また、移動端末を用いた情報提供については、最近端末の高機能化もあって、様々な新しい取組が行われており、今後の防災分野での情報提供手法としてさらに期待される。

NTTでは、「災害用伝言ダイヤル」（大地震や台風発生後に電話で伝言を録音し、録音された伝言を電話で聞き、連絡を取るシステム）を運用しているが、携帯電話・PHSのキャリア（電気通信事業者）のうちNTTdocomo、au(KDDI)、SoftBank、WILLCOMでも、携帯電話で安否の確認ができる「災害用伝言板」サービスを運用している。顧客が安否情報のメッセージを登録すると、携帯電話やパソコンのインターネットを通じて、全国から確認できるシステムとなっている。また、顧客が安否情報を登録した際に、あらかじめ指定した家族や知人へ安否情報が登録されたことをメール送信されたりもできる。

- ・また、「緊急地震速報」を情報料・通信料無料で提供する動きもある（NTTdocomoは平成19年12月から、auは平成20年春以降実用化）。気象庁が配信する緊急地震速報をKDDIが、一部のハイエンドの機種に対してメッセージを配信するもので、緊急地震速報を受信すると、専用警報音、バイブレーションにより着信を知らせ、位置、規模、想定される揺れの強さを知らせる。さらに、地方公共団体による災害情報や避難情報などの緊急情報を、混雑時でもプッシュ配信可能とする動きもある（NTTdocomo）。

- ・既に、先進的な地方公共団体では災害や防犯に関するメール配信サービスを行っており、（大阪府（防災）、堺市（防犯）、世田谷区（災害・防犯）など）、大雨・洪水等の注意報・警報、地震・津波情報、災害時の緊急なお知らせ、週末の天気予報、防犯情報、雨量・水位情報、土砂災害警戒情報などを提供している。配信を希望する住民等の事前登録により、Eメールの情報料は無料、通信料は受信者も負担とされている。安全・安心に力を入れる地方公共団体が増えれば、携帯端末により、場所を選ばず簡単な情報が迅速に提供される。

#### (4) 自主避難について

- ・自治体から提供されている各種ハザードマップだけでは、自主避難に繋がらないと思われ、ハザードマップは、地域で避難経路などを検討するスタート台とし、避難を円滑に実施するためには、地域固有の制約条件を住民とともに把握・整理する必要がある。

- ・具体的には、避難経路上の危険性の想定、一時避難所、広域避難所の立地や距離、設備の妥当性検証、災害時要援護者の避難のタイミング、支援方策の検討など、地域固有の状況毎に、答えの異なる事項を、各地域で個別に決められるように、きめ細かく地道に取り組んでいく対応が求められる。
- ・このような検討整理がなされた上で、本当にどのように自主避難が可能となるのか、実現させるためには、どのような取組が必要か明確になるのではないかと考える。行政から、検討の結果としてのバザードマップを提供されるだけでなく、住民達が避難方法を考える中で具体化する過程で、避難方法が住民により理解されると思われる。

#### (5) 住民主導による安全・安心の取組に向けて

- ・ 5. の対象市街地のように、住民組織の動きが活発で、独自にハザードマップにある避難所の位置の見直しや避難経路を詳細地区毎に定めたり、避難経路上の危険性を点検したりといった取組を始めているような防災・防犯意識の高い地域であれば、住民組織独自の取組に対して、必要な情報や知識・知見を行政がサポートして、住民主導での防犯・防災の体制・仕組みが構築されていくものと考えられる。しかしながら、一般的には、意識は低くて、ここまでの取組がなされていない地域は多く、最大の課題は、地域の防犯・防災に対する危機意識を如何に高められるかである。初歩的な防災知識の提供による意識の啓発は、様々な取組の成果の普及に関係している。

「彼を知りて己を知れば百戦して<sup>あやう</sup>殆<sup>ぶ</sup>からず。彼を知らずして己を知れば一勝一負す。彼を知らずして己を知らざれば戦うごとに必ず殆<sup>ぶ</sup>し」（孫子）との格言があるように、防災施設があるレベルまで整備された我が国は、災害に対して、「彼を知らずして己を知らざる」状況になっているのではないか。

- ・ 防災の基本に立ち返り、「彼を知りて己を知る」ために、地震や津波、大火、高潮、洪水などの個々の災害の発生メカニズムを理解し、どのような場所や状態が災害に対して弱いのか、防護・対策の仕組みや現状はどうなっているのかを、住民や国民に対して積極的に情報提供して、知識・認識を啓発していくことが肝要であり、その基礎の上に、自主避難並びに自主避難を実現するための住民主導の取組が身になっていくものと考えられる。
- ・ 防災・防犯を対象に、「彼を知りて己を知る」ための情報提供を積極的に実施していく必要がある。

#### 6.2.5. 段階的な住民主導による安全・安心な居住環境形成への働きかけ

- ・ 各地域で啓発・誘導・支援を実践する際の留意点として、防災に対する地域力の段階を

意識して地方公共団体等が働きかけを行うことに留意するべきである。初動期と、軌道に乗ってきた段階では、講じるべき対策は異なることから、地域の実情に応じて展開を工夫されるべきであるとともに、住民主導へ移行するためには、受け皿となる組織の強化(リーダー育成と、様々な人を巻き込んだ地域交流促進と基礎的啓発)が必要であり、同一地域でも対象となる住民等を意識した取組の展開が求められる。

### (1) 基本的な考え方

- ・地域における防災意識の程度と対象となる住民に配慮し、次の①から③にあげる段階に応じた取組が必要である。

①住民主導による安全・安心な居住環境形成のあり方を促進するためには、まずは、行政機関が住民にとって必要な情報をできるだけ公開し、情報の読み方などの啓発活動を通じて「安全・安心」に対する危機意識を住民の中で醸成していくことが第一である。

②次に、住民の中の「安全・安心」に対する危機意識に基づき、行政に対して安全・安心な居住環境形成に向けた様々な要望が寄せられる。その中では災害弱者(要援護者)の避難支援や防犯のための見回り、避難経路における安全確認など行政だけでは手が回らない事項に対しては、住民自らが汗をかかなければ、安全・安心な居住環境は形成されないこと(補完性原則に基づく適切な役割分担)が認識されだす。この段階では、行政への要望活動・行政との協働などのコミュニケーションの中で、行政と住民との相互理解を深めて、住民の認識が高まるように誘導していくことが重要と考える。

③その次の段階として、住民の中で自ら行動を起こす状態に対して、住民活動をサポートする情報を行政が提供したり、検討の手法を伝える勉強会を住民組織や行政が開催したりするなど、住民自ら実施する対策を支援し、住民の知識を充実させる。

### (2) 具体的な啓発・誘導・支援のイメージ

- ・住民主導による安全・安心な居住環境形成を促進するためには、住民に対して、意識・認識・知識の働きかけが重要であり、そのための情報を様々な情報伝達手段で提供することが必要である。
- ・6.1.5.で述べたように、阪神・淡路大震災の被災を受けた西宮市では先進的な取組があり、大和川、堺市でもそれぞれ情報提供に工夫を凝らしている。
- ・また、情報の提供手段は、従来からある配布物やインターネットのwebサイトだけではなく、テレホンガイドやコミュニティFM、ケーブルテレビ、携帯電話用サイト(i-mode、EZweb、Yahoo!ケータイ)、メール配信など、各地で近年、急速に多様な

手段で情報が届くよう心がけられだしている。

- ・情報提供項目としては、かなり充実しているが、まだ完備していないハザードマップの作成・普及に加え、今後は、地域の要請に応じ、地域別の詳細な付加項目も情報として提供されると更に良いと考える。