

② 区民協働による災害に強いまちづくり——瀬谷区まちの防災知恵袋——

1 はじめに

瀬谷区では、平成17年度から『まちの防災知恵袋』に取り組んでいる。「要援護者への支援」をはじめとしたこの事業が、今後の区政を考える上で、「鍵」となるという認識のもと、力を入れ、取り組んできた。その概要を述べ、その課題、展望を記述する。

2 きっかけは『区民』から

瀬谷区では平成16、17年度の2か年で『瀬谷区地域福祉保健計画』を策定した。計画の策定段階で、区民の意見を反映させるために行った地区懇談会（注1）の中で、多くの方から「災害時が心配だ」「特に、要援護者をどうしたら災害から守れるか」ということが、地域の課題である」という意見が出された。「発災直後の対応は地域にしかできず、そのためには平常時から地域の結束と支えあいの体制づくりがもっとも大切である」という意識は、区民の中

で高まってきていた。災害に強いまちづくりを進めていくためには、区民主体の防災活動、特に災害時要援護者への支援活動が不可欠であるとの認識のもと、平成17年度区づくり推進事業として、地域の支えあいにより要援護者への救援活動を推進する『災害弱者安心ネットワーク事業』を福祉保健課が所管して実施した。その取組の一つが、今回紹介する『まちの防災知恵袋』である。

3 平成17年度の取組——『まちの防災知恵袋作成の手引き』の検討

大地震などの災害状況を見ると、自力避難の難しいひとり暮らしや寝たきりの高齢者、障害者などに被害が集中している。これら要援護者の被害を減らすためには、発災直後の隣近所をはじめとする地域の手助けがもっとも必要とされている。『まちの防災知恵袋』は自治会町内会（以下、自治会という）単位で作

る発災直後の住民相互の支援体制の構築を目指しており、そのマニュアルとして、『まちの防災知恵袋作成の手引き』を作成した。

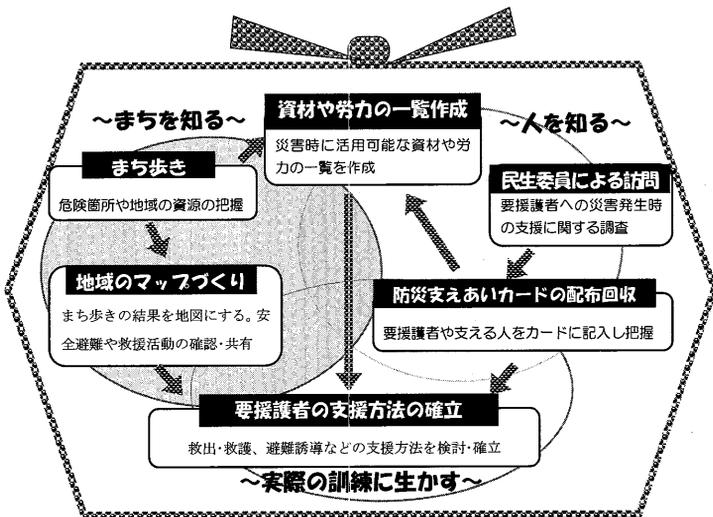
作成にあたって、区内のすべての防災拠点（15拠点）の代表者（主に自治会長）による検討会を平成17年6月から7回開催した。

そこで、地域の状況や災害時に想定される課題等を出し合い、区民とともに検討を行った。

また、15防災拠点から選ばれた14のモデル地区（22自治会）で、『まち歩き』や「マップづくり」を実施し、その成果を手引きに反映した。さらに、検討会で最大の課題と

された要援護者の把握方法については、「防災支えあいカード」を活用することとした。要援護者本人からの申し出により、災害時要援護者と支援者の把握を行うものである。なお、『まちの防災知恵袋』については、要援護者の情報など個人情報を多く取り扱う

図1 まちの防災知恵袋のイメージ



執筆

工藤 裕二

瀬谷区総務課課長補佐庶務係長

深川 敦子

瀬谷区福祉保健課課長補佐事業企画係長

（注1）

地区懇談会

地域福祉保健計画の策定にあたり、区民参画の機会、地区別計画の検討の場として、平成16年11月～平成17年2月にかけて瀬谷区内の12のすべての地区連合ことに開催した。

ことから、横浜市個人情報保護審議会での内容を説明し、了解を得た。

以上の内容に、「災害時要援護者の支援方法」の考え方を加えて、「まちの防災知恵袋作成の手引き」は平成18年2月に完成した。

4 一事業内容

『まちの防災知恵袋』は自治会単位で行う、「まち歩き」「マップづくり」「災害時要援護者とその支援者の把握」「災害時における住民同士の支援の仕組みづくり」を総称するものである。あくまでも地域が主体の事業である。そのため、地域住民が話し合い、まちの状況にあった方法を選び、最終的な目標である「住民同士の支援の仕組み」を作ることとなる。

以下、『まちの防災知恵袋』の内容について、順を追って説明する(図1参照)。

① まちを知る「まち歩きとマップづくり」

ア まち歩き
まちを実際に歩いて、災害時に危険なものや災害時に役立つ地域資源(避難場所、公園など広い場所、診療所、薬局、井戸、わき水等)の状況

を地域が点検する。情報の把握と共有を図るとともに、地区の課題と解決方法の検討につなげる(写真1参照)。
イ マップづくり

まち歩きで把握した内容を地域情報の共有を図りながら、地区の白地図に落とす。マップづくりには次のような目的がある。

- ・災害時に利用できそうな場所を確認共有し、災害時や訓練時に活用する。
- ・特に気がかりな要援護者の支援方法や、危険箇所を回避する避難経路などを地区で考える。
- ・防災倉庫や消火栓など防災施設、避難場所の機能や状況を把握する。

② 人を知る「災害時要援護者とその支援者の把握」

地域で要援護者への支援の仕組みを整えるには、要援護者がどこに住んでいるのか、どんな状況にあるのかを把握することが重要である。またそれを支援する支援者の把握も必要となる。

「防災支えあいカード」は本人からの申し出により要援護者と支援者の把握を行うことを目的としたものである。自治会は地域の要援護者等の世帯状況を把握し、それを参

考に発災時の要援護者支援の仕組みを作っていく。「防災支えあいカード」の具体的な流れは次のとおりである(図2参照)。

③ 支援の仕組みづくり

「まち歩き」「マップづくり」「防災支えあいカード」により地域の現状や要援護者の把握を行った上で、地域での要援護者支援に関する具体的な支援の仕組みを発災から避難まで災害過程に沿って検討していく。

ア 自治会から各家庭へカードを配布し、協力を依頼する。
イ 各家庭は趣旨に同意する場合、カードに記入し自治会に提出する。
ウ 自治会は各家庭から提出されたカードに基づき災害時の救援方法等を検討し、支援の仕組みづくりを行う。
エ 自治会はカードを地域防災拠点となる公的施設に保管・管理する。
オ 瀬谷区役所は自治会が実施するカードの取組を支援するとともに支援の仕組みづくりについてアドバイスを行う。

5 平成18年度の取組 「まちの防災知恵袋」の具体的な推進

平成18年度『まちの防災知恵袋』を具体的に進めるにあたり、その所管は防災関係の取組であるという点、要援護者の支援を含む事業であるということから、防災担当課である総務課と福祉の企画調整部門である福祉保健課の両課とした。要援護者の個別支援を担当するサービス課は、この時点では所管には入っていない。

① 推進地区での取組

瀬谷区には12の自治会町内会連合があり154の単位自治会がある。地域防災拠点は15ある。事業を瀬谷区全体で進めるために、瀬谷区内の自治会の包括的団体である瀬谷区連合町内会自治会連絡会と横浜市との間で、平成18年5月に「災害時要援護者の支援を協働事業として進める」といった内容の趣意書をかいた。その上で、15の地域防災拠点か

図2 防災支えあいカードの流れ

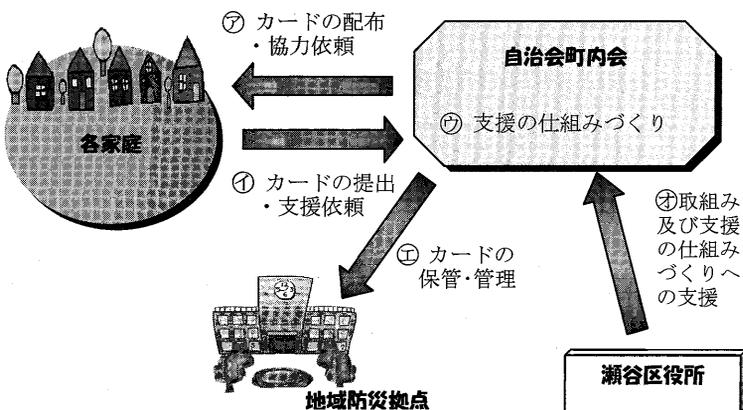


写真1 まち歩きの様子



ら各2自治会計30自治会を推進地区として選定し、まち歩きからの取組を進めることを目指した。

推進地区への支援は、地域防災拠点の参与（区役所全課の各課長、係長）があたることにした。参与の具体的な業務としては

- ・地域防災拠点の運営委員（住民の代表）への連絡及び各拠点からの推進地区の選出依頼
- ・推進地区でのまち歩き、マップづくりへの参加（実際に説明し主体となるのはコンサルタント）

「防災支えあいカード」の取組への支援（説明会の開催など）

・推進地区以外の自治会の取組への対応

実施するにあたり、参与への説明会を開催し、事業内容や参与の関わり方を説明した。

しかし、実際に推進地区として拠点から上がってきた自治会は、26自治会にとどまり、まち歩きからマップづくり

で実施できた自治会は13自治会のみであり、「防災支えあいカード」については取り組むどころか、説明会を実施した自治会すらなかった。

この原因としては

・参与の中で、「防災は総務課の仕事」という意識が強く、積極的に地域への働きかけを行わない職員が多かった

・推進地区の選定を地域防災拠点単位としたことで、連合町内会との関係が薄くなり地域の中での推進者が明確にならなかった

② 支えあいカード取組地区

一方、17年度のモデル地区としてマップ作りまで行った22自治会については、「防災支えあいカード」の取組を実施し、支援の仕組みづくりまで取り組むことを目指し説明会を開催した。説明会は20自治会に対し実施したが、実際に「防災支えあいカード」の取組にいたったのは4自治会のみであった。

取組が限定された理由としては、

・マップづくりから期間があまりに短い、防災に対する取組の意識が地域の側で薄れてしまった

・個人情報収集（防災支えあいカードの配布回収）に抵抗感があり、実際に配布回収に携わる班長や自治会員の理解が得られなかった
当初は支えあいカードの要

援護者に関する情報を区役所が電子データ化し保管することとしていたが、その有効性についての疑問が地域から投げかけられた

・区役所側の支援体制が福祉保健課のみであり、マンパワーが不足していた

ことなどがあげられる。

取組を中心に行う役員を決め、カード配布までの検討を十分に行った上で、18年度8月から11月にかけて支えあいカードを配布回収している。

それぞれが配布回収の方法や説明の文書なども工夫し、多くの自治会員から理解を得られるようにした。その結果、4つの自治会においてのカードの回収率は84・7%と非常に高くなった（表1参照）。

これらの自治会ではカードの整理を終え、現在、支援の仕組みづくりを検討している。その中で、次のような成果をあげている。

- 1 防災は自分たち一人ひとりの問題という理解が得られた
- 2 自治会と会員の信頼関係が築けた
- 3 支えあいの意識づくりが図れた
- 4 民生委員の活動と町内会との連携が図れた

5 要援護者の把握ができたほか、支援者も数多く手をあげてくれた

また今後の課題としては、

1 防災支えあいカードの更新方法

2 非自治会員への対応

3 防災組織のない自治会においてはその組織化

4 要援護者への支援体制に

基づいた防災訓練の実施があげられ、これらについては、19年度以降の検討課題となっている。

③ 事業のPRと市長記者会見

と防災大賞受賞

事業を瀬谷区全体で押し進めること、また事業実施の節目でそれをまとめ、対外的にアピールすることが重要と考え、市長記者会見やメディアへのアピールも積極的に行った。

市長記者会見は平成18年2月に行い、「区民協働による防災のまちづくり」を横浜市で初めて行うことをアピールした。

次に行ったことが『防災まちづくり大賞』への応募である。『防災まちづくり大賞』は総務省消防庁が地方公共団体等における災害に強いまちづくりの一層の推進を資することを目的とし、平成8年度から実施しているものである。

表1 4自治会での防災支えあいカードの回収状況

	配布数	回収数	回収率(%)
旭が丘自治会	370	350	94.6
橋戸南自治会	639	426	66.7
千池自治会	331	331	100
ひばり自治会	400	367	91.8

「防災支えあいカード」の取組は4自治会という状態ではあり区役所内に異論はあったが、健康福祉局から各役所が、健康福祉局から各役所が「第11回防災まちづくり大賞」は「第11回防災まちづくり大賞」は一般部門の消防科学総合センター理事長賞を受賞した。横浜市では2例目（1例目は民間）の受賞であり、この受賞がさらに取組を進めていく気運となった。

6 健康福祉局における災害時要援護者対策（災害時要援護者の避難支援システム策定の手引き）

平成18年3月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」報告「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が公表された。その中で、要援護者の避難支援は自助（本人・家族の防災行動）と共助（近隣の支えあい）を基本とし、市町村には要援護者に関する情報を平常時から収集し、保管管理するとともに、一人ひとりの要援護者に対して具体的な「災害時要援護者の避難支援プラン」を策定することが必要とされた。

このプランを受け、横浜市健康福祉局では先駆的に取組を進めていた鶴見区や瀬谷区をモデルとして「災害時要援護者の避難支援システム策定の手引き」を平成19年2月に策定した。この手引きに基づき、健康福祉局から各役所サービス課に、「要援護者リスト」が電子データで送付された。要援護3以上の高齢者や要支援以上の認定を受けているひとり暮らし高齢者などのリストである。また、要援護者本人の同意を得た要援護者の情報については、行政から地域（民生委員、自治会などの自主防災組織等）に提供できることとなった。従来は行政で保有している情報を平時には活用できなかったが、「同意を得た上で」との条件付ではあるが、この情報活用が可能になったことは要援護者支援においては大きな進歩である。

この手引きは、平成18年9月に市の全18区役所に提案されたが、その内容について非常に多くの意見が各区から出された。各区とも人的体制が十分でない中、「健康福祉局が一律にこの事業を押し付けるのか」「担当部署はどこになるのか」等の意見が課長会議等で頻出した。瀬谷区でもすでに進んでいた「まちの防災知恵袋」との整合性や局から送付されるデータの活用方法など、どのようにしたら今までの取組がより良いものになるかの検討を、19年度にむけ半年かけて行った。

7 平成19年度からの取組 — 事業の充実に向けて

このように要援護者対策をめぐる状況が変化する中、18年度までの取組からの検討課題を踏まえ、19年度は次のように取組内容を変更した。

①「同意方式」を基本とした行政保有情報の積極的活用と民生委員による訪問活動

瀬谷区では「まちの防災知恵袋」をより進めるため、健康福祉局からサービス課に送付される要援護者情報を積極的に活用することとした。送付されたデータをもとに、要援護者のいる世帯へダイレクトメールを送付し、訪問の同意を得た要援護者を民生委員が直接訪れる。

発送が、7月16日に発生した新潟県中越沖地震の直後となったため、非常に関心が高く、9月10日現在、発送数3330通に対し1332通（40.0%）の同意を得ている。

この同意情報をもとに、9月から地区担当の民生委員が要援護者を訪問し、状況や支援内容の希望等について聞き

取り調査を行っている。民生委員の活動は要援護者の把握と災害時の支援に関する意向確認にとどまる。実際に支援の仕組みをつくるのは、あくまでも自治会であり、民生委員は要援護者と自治会をつなぐ役割を果たす。「まちの防災知恵袋」に取り組んでいる自治会では、民生委員が聞き取り調査のための訪問を行う際、自治会における要援護者支援の仕組みづくりの説明をし、「防災支えあいカード」の自治会への提出を促す。

② 区の体制

ア 事務局の編成—総務課・福祉保健課・サービス課の3課体制

要援護者の事業を区役所のどこで所管するかについては、事業開始後も議論が続いていた。平成18年3月の打ち合わせの議事録には、総務課が「事業は要援護者に関することであり福祉保健課が担当するべきではないか」と発言、それに対して、福祉保健課が「防災という切り口では総務課が窓口の方が分かりやすい」と発言したことが記録されている。区役所内では総務部の総務課が防災の担当である。しかし、その防災の業務は多岐に渡り、専任の係長も

いない中、新たな事業を手がけることについては警戒心が大きかった。また、福祉部門については福祉保健センターという部に相当する組織があるが、福祉部門も高齢化や都市化に伴い様々な課題が発生する中、防災の問題まで手がまわらないというのが実情であった。

平成19年度の事業の進め方について、総務課、福祉保健課、サービス課の3課で議論をし、最終的には区長にその進め方を示して、次のような推進体制を決定した。（平成19年2月15日）

1 推進体制として、全体調整及び啓発活動は総務課が行う

2 要援護者支援データ整理等についてはサービス課が行う

3 民生委員との連絡調整は福祉保健課が行う
本事業については各課の課長が事業の必要性について十分理解をし、「やらなくては」という熱意をもってくれたことが横断的な協力体制ができた要因と考える。また、前福祉保健課長の「本事業の取組を参与のMBO（業務実績評価）の目標に記述させるようにすべきだ」、「こういう事業は人事権を握っている総務課

が音頭をとらないと進まない」といった、極めて前向きな発言、姿勢に助けられたところも大きかった。

イ 事務局の役割―区役所内 部での旗振り役

事務局の主な役目は、事業推進にあたって、必要となる事務マニュアル（「まちの防災知恵袋作成の手引き」）や各種事業説明用資料の作成、広報事務（広報よこはま瀬谷区版「まちの防災知恵袋コラム」毎月連載、特集（防災特集号時）や区ホームページでの事業の紹介）、事業全体のスケジュール管理や個別の単自治会における取組状況の把握などがある。また、事業を進めていく中で、区民からの質問、区あるいは区職員からの質問、疑問点などについては、適宜、事務局会議を開催しQ&Aを作成し、ノウハウの蓄積と職員間の情報の共有化を図っている。

ウ 地区担当（担当課）―地 元自治会とのパイプ役

平成18年度までに何らかの形で取組を進めた48単位自治会について、平成19年度はさらに取組を支援することとした。体制については、前述した3課だけでは到底担える業

務量ではなかったため、各地区に入り広聴の役割を果たしている「地区担当制」という既存の区の制度を活用することとした。総務課、福祉保健課、サービスクの3課のみですべて（土日に開催されること

の多いまち歩き、マップづくり、自治会の話し合いへの参加アドバイス）を進めることは不可能である。区役所内の支援体制についても区長まであげてオーソライズをした。特に各課への説明は時間をかけて行った。各課からは「できるだけ軽易な業務にしてほしい」「人的に困難である」等の意見が出された。これに対しても前述したQ&Aやマニュアルの作成などを行い、各課に負担がかからないようにはしているが、土曜、日曜の出勤など負担増となっている実状はある。

③自治会の動き

能登半島地震や新潟県中越沖地震などが発生し、防災に関する地区の関心は非常に高くなってきている。7月4日に開催した19年度の自治会向けの説明会には、35自治会60人が参加し、取組に向けて熱心な話し合いが行われた。しかし、こうした議論を経ても、なかなか取組につながらない

自治会も多く、役員、班長の一年交代制や高齢化など自治会組織そのものの課題もある。

8 今後の課題

①区役所の実行組織

平成19年度から前述のように事務局と地区担当による推進体制をとっているが、各課においても通常業務を担う中で本事業への取組に対して負担感が大きくなっている。今後、「まちの防災知恵袋」を一層推進していくには、現状の組織機構では不十分な点が多い。

②支えあい体制づくりの構築

先般の新潟県中越沖地震における各紙新聞報道でも、地震発生直後から「要援護者名簿」をもとにすみやかに安否確認ができた事例と、具体的な支援体制が整っていないかったために安否確認に時間を要した事例などが伝えられている。「要援護者リストの作成」すなわち「防災支えあいカード」の配布・回収ができていても、発災時に、これらの情報をもとにだれがだれの安否確認をするのか、だれがだれを助けるのかといった具体的な安否確認方法や支援方法が自治会内において定まってい

ないと、いざという時に、せっかくの要援護者情報が生かされないおそれがある。「カード」の配布が目的では

ありません。最終的な支えあいの体制づくりが大切です」区の職員が自治会に説明にでかけると何度も話す言葉である。支えあい体制づくりと言うのは簡単だが、ここがさらに時間と手間がかかることである。

平成19年8月23日に区役所、取組が進んでいる3自治会、防災に関する専門コンサルタントの3者で意見交換会を行った。このような機会をとらえ、支えあい体制のモデル構築に向け、検討・協議を進めている。前述したとおり、この「支えあい体制づくり」はこの事業の最終目的である。これが地域において、継続してうまく機能し続けるためには、どのような体制や役割分担が望ましいのか。古い言葉を借りれば、「向こう三軒両隣」の関係を、都市化が進んだ地域において、再現させるというイメージではあるが、実際、これをまちのルールとして定めるのは難しい面がある。地元住民、行政が手探りの中で、事業を進めていき、支えあい体制の一定の「モデル」を作ることは、今後

この事業の進捗にはずみを付ける上でも必要なことである。

③地域での継続した取組

多くの自治会では、会長をはじめとし、防災関係の役員や班長などは、1年〜3年ごとに交代していく。定期的に避難訓練を行うように支援するなど、今までの取組が形骸化しないよう、メンバーが変わっても、継続していく支えあい体制づくりが今後の課題である。区役所としては、これらの取組を例えば、地域での防災訓練の時に合わせて、要援護者の安否確認訓練や避難訓練を定期的に行うなど、継続的にフォローすることが必要となってくる。また、自治会役員らがメンバー交代しても、簡易に引き継ぎが行われるよう、防災知恵袋の啓発ビデオ等を準備するなど必要であろう。

④取組が進んでいない自治会への対応

前述したとおり、瀬谷区内には全部で154の単位自治会があるが、事業開始3年目の19年度で、ようやく3分の1ほどの自治会で何かしらの動き、あるいは、支えあい体制づくりの構築がはじまったという状況である。一方、残

りの3分の2近くの自治会においては、いまだ取組が進んでいないのも現実である。それぞれの地域で、先行して取組が進んでいる自治会の事例を刺激として、これらの取組がさらに広がっていく、もしくは、広がるよう支援していくことが区の役割であり、今後の課題であると考え。対応としては、定期的に防災について、自治会同士の集まり、意見交換会等の機会を設けるなどのフォローを継続する必要がある。

⑤ 要援護者の個人情報の取り扱い

個人情報保護法では5,000件以下の個人データであれば、個人情報保護法の適用はないとされており、自治会はこれに当たる。しかし、実務

上はこの法律の趣旨を踏まえた適切な取扱いが求められる。

「防災支えあいカード」に記載される要援護者の個人情報自治会のだれがどのように管理するのか、どのような場合に使用するのか、カードの更新はいつだれが行うのか、といったことについて、自治会の責任において、決定・管理していかなければならない。

区では、防災支えあいカードの取組を進める自治会と個別に協定を締結し、支えあいカードの保管場所として、地域防災拠点である小・中学校のスペースに鍵付きの保管庫を設置するなどの支援をしている。しかし一番大事なことは、その前提として、自治会内で自治会員とこれらの情報を実際に管理することとなる

自治会役員との間の信頼関係ができていくことである。

一方で、発災時の人命救助と個人情報保護の兼ねあいについて、今後の社会情勢等の変化にも注視していかなければならない。新聞などでは連日、事故・災害の発生における個人情報保護の観点から問題点が指摘されている。要援護者の取組についても、個人情報保護のいきすぎの事例として、名簿（瀬谷区における支えあいカード）の取組が進まないとの例があげられている。

各自治会に事業の説明に入っただけで感じることは、個人情報漏えいへの不安というよりも、個人情報保護の問題で、名簿などが作れない、連絡網の作成が拒否されたというような、保護のいきすぎに対する

声が強いということである。もちろん説明会などを開催すれば「個人情報はどうなるのか」「行政（あるいは自治会）には個人情報などまかせられない」といった厳しい声もいただが、総体としては本事業の推進についてはどの自治会も極めて好意的であった。

9 おわりに

以上、『まちの防災知恵袋』の取組と今後の課題について記述した。区民との協働、地域支援といった課題は今後一層強まることと想定される。防災についても地域住民が主体的となり、「防災の地域力」をつけることも重要な課題である。記述してきたように行政側の体制のあり方、進め方についても様々な課題があ

り、それにつまずきながら事業を進めているのが現状である。関連する他区役所、局の皆様からも是非遠慮のないアドバイスや提案をいただければと考えている。最後に、瀬谷区での『まちの防災知恵袋』への取組が、今後18区においても要援護者支援を軸としたまちの防災体制づくりに少しでも資することを願い、本稿を終わりとしたい。

〈関連ホームページの紹介〉
瀬谷区防災情報

<http://www.city.yokohama.jp>

[/me/seya/saigai/index.html](http://me/seya/saigai/index.html)

まちの防災知恵袋（要援護者支援） 区民協働による防災のまちづくりをすすめます

<http://www.city.yokohama.jp>

[/me/seya/saigai/chiebukuro.html](http://me/seya/saigai/chiebukuro.html)