

# 《10》 自助・共助を支える行政の役割

## 1 自助・共助による防災・減災行動はなぜ必要か？

「横浜市災害時における自助及び共助の推進に関する条例」第3条では、市民及び事業者が、自己の責任により、災害から自らの安全を自らで守るといふ「自助」（第1項第1号）と、市民及び事業者が、地域において互いに助け合い、互いを災害から守るといふ「共助」（同項第2号）の基本理念を掲げている。

また、同第5条では、本市の責務として、この自助・共助の理念を推進するために、体制整備、啓発、情報提供等を行い、市民及び事業者の自発的な防災に関する活動の促進を図るとともに、各区の地域性に応じて、自助及び共助の理念に基づく防災に関する施策を講ずるとしている。

本市防災計画「震災対策編」においても、応急対策の基本として、市民の一人ひとりが「自らの命は自らで守る。皆のまちは皆で守る。」との自助・共助の認識をもつて、自らの身の安全を確保した後は、人命優先の観点から地域住民がお互いに助け合い、初期消火、救出救助、避難誘導などを協力して実施しなければならない。」としている。

ところが「自らの命は自らで守る。皆のまちは皆で守る。」との自助・共助の認識をもつて、自らの身の安全を確保した後は、人命優先の観点から地域住民がお互いに助け合い、初期消火、救出救助、避難誘導などを協力して実施しなければならない。」としている。

実際に、阪神・淡路大震災においては、救助の主体は近隣住民であり、生き埋めや閉じ込めからの救出も90%以上が自力や家族、友人の手によるものであったという。

しかし、内閣府が実施した防災意識調査（H28・5）によると、防災活動に取り組むことができる人として、隣近所や自治会町内会、地域の防災組織への期待が大きいが、これらの人々との間で日常的に意思疎通を図っている人は比較的少ない。

一方で、職場や趣味のグループ活動等で日常から意思疎通を図っている人々といっ

しょに取り進むことへの期待が大きくなっている。

また、同じ調査では、情報収集に最も利用している媒体はテレビであるが、他は、若年層になるほどICTの割合が高く、高齢層になるほど新聞等の紙媒体の割合が多くなる。また、今後利用したい情報媒体としてICTが大きい期待されている。

こうした傾向は、本市においても同様に当てはまるものと思われる、自助・共助の取組や、公助としての情報発信を進めるうえで考慮すべき点である。

長期的な人口減少や年齢構成変動により、今後の市民のライフスタイルが大きく変わることが予想されるなかで、住み慣れた街で安心して生活を続けるとともに、発災時に、命を守り、経済的・物的な被害を最小限にとどめるためには、減災に向けた安全な都市づくりとあわせ、地域住民が主体となった防災・減災

対策を幅広く展開していくことが肝要である。

あわせて、行政には、こうした地域住民による取組を支援する体制づくりや支援の範囲・内容を明確にすることが求められる。

発災直後は命を救い、次に命をつなぐための食料と水、そして避難生活を続けるための生活必需品、さらには体と心のケアへと、時間経過や復旧段階に応じて、被災者が求める支援の内容と範囲は変化するとともに、より一層多様化・専門化し、医療・福祉・教育等にまでわたる広範な分野でのきめ細かな対応も必要となる。

これらに対して、人口370万人超を擁する横浜では、市職員等だけでは人数も経験も不十分であるばかりか、職員自身も被災者であることから、公助による救出救助、多種多様な被災者ニーズに対応した公的支援には限界があると言わざるを得ない。

### 執筆

鈴木 卓

総務局危機管理室情報技術課長

和知 治

総務局危機管理室危機対処計画課長

以前は、市民の命は行政が守るもので「公助」に頼るものと考えられていたが、こうした限界を前に、市民・事業者は行政側に過度に依存せず、地域の安全と地域住民の命は地域で守る。ことが求められる。そして、このため

に必要であるのが、地域ぐるみの「自助・共助」であり、地域住民と行政との深い連携であり、顔が見える地域内のコミュニケーションである。

しかし、「公助」一辺倒から「自助」「共助」への意識改革は、次第に浸透してきたとはいえ未だ不十分であり、引き続き「自分や家族のために」「地域のために」という「自助」「共助」の意識を育てていかなければならない。

さらに、自助・共助・公助による取組は、個々に独立して展開されるのではなく、相互に連携・補完させ合いながら効率的に組み合わせることで、発災直後の限られた時間と厳しい被災地環境において、より実効性あるものとなる。

例えば、29年度から15区で試行実施し、実務上の検証を行う「緊急時情報システム」は、災害等に関する緊急情報を、電話を利用して発信するものである。

区役所は、地域における自助・共助の中心である地域の防災組織の長（自治会町内会長）に対して直接発信し「公助」、情報を受信した自治会町内会長は、それぞれの地域内での連絡体制を用いて各班

長や消防団、家庭防災員、民生委員に確実に伝達し「共助」、さらに地域住民の避難行動等の「自助」につなげていただくこととしている。

さらに、このシステムは双方向機能を有しており、区役所は自治会町内会長から、緊急情報を確実に受信したか、地域防災拠点が開設されているか、被害が発生しているか等の情報の返信を受けとることができ、公助による応急対策を、より迅速かつ効果的な展開とならしめる可能性がある。

## 2 熊本地震から学ぶ

### ①熊本地震は特異な地震だったのか

平成28年4月14日21時26分、熊本県熊本地方を震央とするマグニチュード6.5の地震が発生し、益城町で震度7を観測した。

その28時間後の4月16日1時25分、同じく熊本県熊本地方を震央とするマグニチュード7.3の地震が発生し、益城町と西原村で震度7を観測した。

これらの地震は、それぞれ日奈久断層帯、布田川断層帯の活動によって引き起こされたものであったが、その後、

半年以上にわたり熊本県阿蘇地方から大分県中西部にかけての広い範囲で4.000回を超える有感地震が続いた。

14日夜にいったんは避難したものの、「一度大きく揺れたら、それを越える余震は起きない」との経験則から、翌日に避難先から自宅に戻った後に、2回目の地震で家屋が倒壊して亡くなった方が多かった。10月に発生した鳥取地震の際には、再び同じようなことが起きるのではないかと、高齢者をはじめ多くの方が避難所に留まったという。

熊本地震のような活断層型の地震で、震度7以上を2回連続して観測したのは初めてであったのみならず、マグニチュード6.5以上の地震の後に、これを上回る地震が発生したために、従前の本震―余震型の地震活動を対象とした余震確率評価手法を適用できなくなり、政府地震調査委員会では、新たな「大地震後の地震活動の見通しに関する情報の有り方」を検討するきっかけともなった。

### ②避難生活から見えてきた自助・共助

熊本地震では、本震発生の翌日には、熊本市内だけでも約11万人が避難所で生活する

こととなった。

避難生活により人々のあたりまえの日常は一変する。それは、住み慣れた家や生活の喪失感であり、家族との別離であり、情報からの隔離であり、経済的困窮であり、これらは長期化により一層深刻なものとなる。

避難所においても、応急仮設住宅に入居した後も、周囲は他人ばかりで、ある日突然、見知らぬ者同士が共同生活や近所づきあいを始めることとなる精神的な負担は計り知れない。

このような状況で、地域住民による避難所の自主運営を円滑かつ負担なく進めるためには、お互いに顔が見える良好なコミュニケーションづくりこそが最大の課題であり、地域における防災組織のキーマンである自治会町内会長や地域防災拠点運営委員長等の役割が重要になってくる。

本市防災計画「震災対策編」では、避難所である地域防災拠点の運営は、地域住民による相互扶助によって行うことを基本としている。

避難所では、避難している人たちがそれぞれの役割分担を明確にしたうえで、皆で協力し合って取り組むことにより、地域のことは地域でやる

うという主体性や責任感が育ち、その後の復興や生活再建へもつながる大きな力となる。

しかし、家族構成や年齢層、生活様式等が異なる避難住民全員が、共助のもとに一丸となって行動することはなかなか難しい。

こうした共助の難しさを補い、また、避難所運営の負担を軽減せしめるのが、経験値が高い災害ボランティアやさまざまな分野の支援団体であるが、実際に活動するうえでのトラブルも少なくないと聞く。ボランティア活動は、住民の安寧な生活の維持・向上を第一に考え、地域住民による自助・共助と十分に調整を図りながら行われなければならない。

共助によるセーフティネットから外れてしまいがちな人々もいる。

避難所においても障がい者や単身高齢者は孤立しやすい。支援の手が十分には届きにくい。例えば、認知症の高齢者や耳が不自由な「ろう者」にどのように情報を伝えるか：外見からでは症状が判らないうえに重要な情報を伝えられず、避難所に居ながらも支援が後回しになって取り残されてしまうおそれがある。

「子どもが泣いたら周囲に迷惑」「集団生活では衛生面が心配」と避難所生活に不安を感じている乳児を抱えた母親や妊娠中の女性のケアには女性目線が不可欠である。

このほか、環境の変化に馴染めなかつたり集団生活に耐えられず止む無く避難所を去った人、飼いだといっしょでは避難所に入らずに倒壊した自宅の軒先で過ごす高齢者、人との交流が不得手で自宅にこもりがちな人、こうした災害弱者や在宅被災者が支援の対象から外れず地域で支えていくにはどうしたらいいか、避難所の外での共助の仕組みづくりにも課題は多い。

東日本大震災に起因する孤独死は200人を超えたという。九死に一生を得た命を、このような形で失うことは決してあってはならない。

また、熊本では、避難住民の留守宅を狙った空き巣被害が多発した。これは、応急危険度判定の結果、倒壊の危険を知らせる『赤紙』が、皮肉にも、その家の住民が避難して留守であり、容易に不法侵入できることを知らせることもなっていたためだとい

う。家主自らが不寝番せずとも、自警団による巡回パト

ロールによる防犯活動もまた、共助の力に依るところが大きい。

### 3 発災時における情報の役割 ～命を救い、命をつなぐ情報～

このようなさまざまな場面における自助・共助による行動の端緒となり、のちに自助・共助を支え、円滑ならしめるものに「情報」がある。

#### ① 命を救う情報

地震発生の情報提供は「緊急地震速報」から始まる。

緊急地震速報は、最大震度が5弱以上と推定される場合に、強い揺れが到達する数秒から数十秒前に、専用の警告音や音声等により配信されるもので、この間に安全な場所に避難し、身を守る行動をとることができると有効な情報である。

この緊急地震速報の存在を知り、仕組みと内容を正しく理解すると同時に、速報を受信した際に、市民一人ひとりが「自助」として、地域の防災・減災活動の担い手がそれぞれ立場と役割において「共助」として、どのように対応し、行動に踏み出すかで、生きた情報となるかどうか

かが決まる。

それには、人々の内心に潜む「自分は大丈夫」という思い込み（正常性バイアス）を捨て、迫り来る危険を一人ひとりが「我がこと」として認識し、「避難勧告を聞いても自分は被害に遭わないから逃げない」という考えを改めて、まず「自分が逃げる」と「自分が逃げよう」と周囲の人に避難を促すこと」が発災時の自助・共助の第1歩である。

東日本大震災から5年8か月経った平成28年11月22日早朝、福島県沖を震源とするマグニチュード7.4の地震が発生し、仙台港では気象庁の予想を上回る最大1.4mを超える津波が観測された。

東日本大震災以降の一連の地震活動が今なお続いていることを再認識させられる地震であつたが、時の経過とともに薄れゆく記憶と教訓の中で、図らずも、その後の対策の成果や意識の変化を検証する機会ともなつた。

サイレンが鳴り響くなか「一刻も早く高台に逃げなければ」と足早に避難する人々、ただ戸惑うばかりでその場に立ちすくむ人や第三者的な意識で逃げずにとどまる人の姿も多く、高台へ向かう

車の渋滞や途中で車を乗り捨てて徒歩で避難する光景も見られた。

今もなお行方不明の方を含め18,400余名の尊い命が奪われた東日本大震災の被災地においてさえ、津波襲来に備えた意識や行動の差が大きい現実がそこにあつた。

高齢者の手を引いたり車椅子を押して避難する姿は、幸い、地震発生が早朝であつたために見られたのだろうか：家族や若者が外出している時間帯であつたら、同じ時間経過の中で無事に避難できたのだろうか：。

今回、NHKや民放テレビ各局から聞こえてくる語気は明らかに違つていた。「すぐ逃げて！」「命を守るためにすぐに高台へ避難してください！」「強い口調で繰り返される避難を促す言葉と赤字に白文字で強調された「つなみ！すぐにけて！」のテロップは、迫り来る津波の危機感を如実に伝えていた。

テレビ画面には外国人向けの英語表記も見られた。当初、宮城県に発表されたのは「津波注意報」であつたが、予想を上回る高さの津波が観測されたことを受けて、気象庁は「津波警報」に切り替えた。

発生した地震の規模や震源の位置をデータベースと照らし合わせて津波の高さを予想したが、想定していた断層の向きの違いや地形による波の反射で不規則に波が高くなつたことが原因と言われている。

しかし、津波の予想高にとられず局的に予想よりも高くなることも考えて避難行動をとり、避難した場所も、ここなら安心だと思わずに、より高い場所を目指して避難し、警報等が解除されるまでは海岸はもとより河川や橋梁にも決して近づいてはいけないことを、大きな犠牲と引き換えに学んだはずである。

果たして、避難しなかつた人の心に「津波注意報」だから大したことないだろうという驕りはなかつたのだろうか。自助の意識が薄らいではいなかつたらどうか。

本市沿岸部には津波浸水想定区域が設定されており、区域内に89基の津波警報伝達システム（屋外スピーカー）が設置されている。スピーカーが発報したら速やかに避難行動に結びつけるために、対象区域の住民は、まずはシステムの存在とスピーカーからどのような放送が流れてくるかを知り、住民同士で十分な意識共有がなされなければなら

ない。

折しも、この半月前の11月5日は国連が定めた「津波防災の日」であった。

1854年の安政南海地震で津波が押し寄せた際に、和歌山県広村（現在の広川町）の商人が稲むらに火をつけて村民たちに津波の襲来を知らせたとの故事逸話（「稲むらの火」）に由来している。

時は流れ、拡声器を取り付けたドローンが避難を呼びかける実証実験が行われたと聞くが、昔も今も避難行動の端緒は津波の襲来を知らせる情報である。

命を守るためにまず逃げる：「緊急地震速報」や「津波警報」はいずれも命を救う情報であり、この情報を耳にしたら直ちに危機感を抱き、命を守る行動に移す意識づくりもまた、自助・共助の力に依るところが大きい。

## ②命をつなぐ情報

救われた命を明日へつなぐためにも、情報の果たす役割は大きい。

公助として行政から発信する情報は、どこで何が起きているか、どのような状況であるかがわからない不安を和らげ、自助・共助による主体的な行動を喚起し、一人でも

多くの人々がお互いに助け合う意識を抱く端緒となる大きな要素のひとつである。

防災直後の錯綜した場面においては、情報がないままに行動することでかえって危険に陥ったり対応の手戻りを招いてしまうおそれがあるため、如何にして正確な情報を選択し、有効な情報のみを躊躇なく速やかに発報するかがポイントとなる。

時間の経過とともに、単に状況を伝える情報から、市民がどう対処すべきかがわかる情報、すなわち地域住民を主体的な行動へ導く情報へと変化していく。

人々が避難生活を過ごす地域防災拠点においても、情報は運営委員を中心とした組織的かつ円滑な避難所運営に活用できるものでなければならぬ。

熊本地震では、物流が滞り、各地から送られてきた支援物資が山積みのまま供給が停止したり、倉庫が満杯となり受け入れを中断した自治体があった。

カップ麺やアルファ化米が届いても水がない、お湯を沸かせない、箸やスプーンがないから食べられないといった事態も起きたと聞くが、物流体制の見直しと並行して、情

報伝達体制の不備による物流の停滞が共助を阻害することになってはならない。

また、同じく熊本地震でクローズアップされたものに車中泊があるが、あれほど多くの車中泊避難が発生した背景には、たとえ住家に大きな被害がなくても、必要な情報が伝わってこない恐怖や孤独感から戸外に避難しようとした被災者心理が働いたと聞く。

公共施設や民間の大規模駐車場を転々と移動していたために共助の枠組みに入らず、公助による物資も情報も届かない結果となったが、こうした避難行動を抑制し、自助による安心できる自宅避難を促すためにも、詳細な災害情報や具体的な生活関連情報をさまざまな方法を組み合わせることで確実に発信することが求められる。

## 4 自助・共助につながる情報とは：

共助を推し進めるためには、情報は、行政側から一方的に発信されるものであってはならず、被災者である市民が求める情報ニーズをできる限り把握し、これに相應るアップトゥデートなものでなければならぬ。

防災時には種々雑多な情報が飛び交うことが予想され、ツイッターやフェイスブック等のSNS（交流サイト）を通じたデマの拡散も危惧される。疲弊と負担が日々積み重なる被災地においては、整理されていない情報は、市民にとっても行政にとっても混乱の種であり、時には避難生活や応急・復旧・復興対策の妨げとなることも考えられる。

また、市民それぞれが感じる脅威のレベルや年齢、時刻、場所等によって、情報を得るために用いるツールが異なる。ここに情報発信する側の難しさがある。

### ①市民等はどうような情報を求めているのか？

本市では、情報の内容や伝える相手、状況等にに応じて、防災情報Eメール、ツイッター、市ホームページ、Jアラート、Lアラート、テレビの文字放送、広報車等のさまざまな伝達手段を組み合わせ（通信インフラの冗長化）、迅速かつ効果的に発信しているが、これらのほかにも、情報関連技術の進展により新たな仕組みやツールが次々と開発されている。特に、スマートフォンの普

及は著しくWiFiスポットの設置や無料開放が進むなど、どこにいてもインターネット経由で容易に情報を得られる環境が急速に整っている。

本市においても、ツイッターのフォロワー数が防災情報Eメールの登録者数を上回ったことは、情報伝達手段としてのスマートフォンのポテンシャルの高さや普及拡大傾向を表しているといえる。一方で、スマートフォンは高齢者が扱いに慣れていないという実情もある。

また、通信インフラが被災した場合には送信そのものができるなくなるばかりか、携帯各社が基地局にあるバッテリーの大容量化を進めているものの停電が長期化すれば機能停止に陥る可能性もある。そこで、速報性や詳述性に優れ、被災者の心の支えや地域コミュニティの形成にも役立つラジオ放送の活用が考えられる。

近年は、ラジオ放送がインターネット上でサイマル配信されるようになり、スマートフォンとの普及とも相まって聴取範囲が格段に広がった。

被災地では、高齢者を中心に、情報は壁新聞の文字から得たいという声と同様に、人

の声を聴いていたいというラジオ放送への期待が少なくない。

コミュニティFM放送局が発信する情報は、地域を知り尽くした地元放送局ならではのフットワークを駆使して集めた地域のための生きた情報である。

複数のラジオ局が情報収集や発信機能面で相互に連携し、広域情報から地域情報まで、時間の経過や復旧・復興の進捗よく、共助による地域活動の状況にあわせて、時にはメッセージ性を伴って発信することが、被災者の生活を落ち着かせ、被災者に安心を届ける。

これらスマートフォンやラジオ放送のほか、年齢や生活様式等の属性を問わず一人でも多くの市民の方々が、自助・共助に役立つ情報に容易にアクセスできるように、既存の情報伝達システムのさらなる有効活用を図らなければならぬ。加えて、民間アプリの活用やデジタルサイネージ等の他の広報媒体との連携策を検討し、これらを組み込んだ情報発信体系を整理することが必要である。

ところで、地震直後以降の検索サイトのデータから市民が求める情報がある程度知る

ことができる。

ある時点での、ある災害関連項目の検索数が減っていたれば、市民が求めていた情報を行政が発信できていたことの証であり、その逆の場合は、適切な情報発信ができていなかったことを意味する。

リアルタイムで検索データを分析できれば、市民ニーズにピンポイントで合致する効果的な情報発信ができることとなり、自助・共助による地域での取組を進めるための大きな力となることが期待される。

さらに、2019ラグビーワールドカップ（TM）、2020東京オリンピック・パラリンピックを控え、外国人に対する情報発信も公助として取り組むべき課題である。震災時には、一刻も早く被災地から脱出しようとする外国人がターミナル駅等に集まることを予想されるが、交通機関は動いておらず、慣れない土地で遭遇した悪夢にどうしたらいいかわからず恐怖も増すことだろう。

日本語はもちろん英語も理解できない外国人観光客や居住者も多く、文字表記だけではなく、ピクトグラムや多言語放送を用いた情報発信により、外国人自らの避難行動を

促すことができる。

**②情報を自助・共助に活かす**  
行政は、公助として、(1)情報を受け取る側に立った情報提供のあり方を整理・検討し、(2)通信技術や社会環境の変化に合わせて常に見直し、(3)情報発信手段の多様化を進めるとともに、(4)発信訓練を重ねて操作習熟度を高め、(5)あらゆる機会を通じて繰り返し市民に広報・周知する責務を負う。

一方で、地域においても、情報をただ受け身で待つのではなく、(1)積極的に情報に耳を傾け、(2)信頼できる情報を賢く取捨選択し、(3)内容を正しく理解し、(4)自らの命を守り、お互いに助け合う主体的な行動につながる意識を育てていただくことを期待する。

この際、どの情報源からどのような内容の情報が発信されているか、どうすれば入手することができるかをあらかじめ知っておき、実際に災害に直面した際に自分が行動する情景を具体的に思い浮かべながら理解することが大切である。

さらに、地域の防災組織のキーマンは、できれば情報収集手段や情報源を複数備えておくとともに、入手した情報

に基づいて適切に判断するため、事前の知識や地域のリスク等を共有しておくことが、いざという時の「自助」としての行動、「共助」としての助け合いにつながる。

## 5 熊本地震を踏まえた震災対策の検証

### ①被災地域への支援

熊本地震では、本市も食料、飲料水などの物的支援や、約600人の人的支援を行った。

人的支援では、避難所運営の支援、被災者の健康相談、建築物の危険度や被害に関する調査、雇証明書の発行、水道や下水道の復旧、廃棄物の収集運搬等の業務について、被災地域の自治体の支援にあたった。

### ②本市の震災対策上の課題

熊本地震の状況を踏まえ、本市の震災対策の検証を行った。

検証では、派遣職員や現地調査を通じて被災地域の状況を確認し、見直しが必要な本市の震災対策について、対応の方向性を定めた。

これまで積み重ねてきた様々な取組を引き続き推進していくことはもちろんである

が、検証の結果、特に充実強化の必要性がある次の事項について、新たに取組を進めている。

#### (1)被災者の避難対策

災害時要援護者の避難対策について、被災地域では特別避難場所（本市における福祉避難所の名称）で受入れがでない方がおり、一般の避難者が多数いた状況も見られたことから、大規模な災害でも必要な方が特別避難場所を利用できるように、より迅速に受入対象者の選定や受入調整を行うための仕組みの整理、福祉人材の応援派遣や要援護者の市外受入れなど他都市との相互支援協力協定の締結などについて対応を検討し、関係マニュアル等を改正することとした。

また、車中泊避難に関して、地域防災拠点を中心とした本市の避難対策における車中泊の位置づけ及びその対応方針を明確化するとともに、車中泊避難の対策を整理することとした。

#### (2)物資

被災者への支援物資の供給について、被災地域では物資の輸送手段の手に配に時間を要した等の課題があったことから、新たな物流事業者とも連携して、物流センターの提

供、物資の荷役及び輸送等を含めた物資供給体制を強化した。

また、物流回復後における物資提供の基本的ルールがなく、避難所によっては無料のコンビニのような状況が生じていたことから、通常物流回復後における避難者の被災状況に対応した食料等の配布に関するルールを整理し、関係マニュアルを改正することとした。

### (3)建物・家屋

被災家屋の修繕や建替え等の相談対応について、被災地域では家屋の修繕などの相談窓口が少なく住民の不安が大きかったことから、住まいに関する相談体制について、住宅復興に関する実務マニュアルを作成して必要な内容を盛り込むこととした。

また、建物被害認定調査について、当初は建物被害調査の2次調査に関するマニュアルが整備されていない状況が見られたが、本市においても震災時の被害認定に関する職員向け手引きに2次調査に関する調査手順を追加する必要があり、対応することとした。

さらに、建物に関する応急危険度判定調査や建物被害認定調査等について、調査内容や目的が被災者に十分周知さ

れていないことが見受けられたため、各種調査に関する市民向けリーフレットを作成し、調査の拠点となる区役所等で保管することとした。

### (4)災害廃棄物

被災地域では、災害廃棄物が分別されずに一斉に排出されたため処理・処分に支障を及ぼしたほか、災害廃棄物が道路上に放置され通行に支障が生じた等の課題があったことから、災害廃棄物を効率的に収集するための検討を行い、災害廃棄物の処理に関する計画を新たに策定することとした。

### (5)行政システム

被災地域では、自治体の防災システムで短時間に集中した膨大な情報を処理できなかった等の課題があったことから、既存の防災システムや、システム化されていない業務処理を統合した扱いやすい危機管理システムの構築について、検討を進めることとした。

## 6 最後に

ここまで、本市における震災対策の経緯や現状をさまざまに、防災・減災に向けた今後

の取組の方向性を概観してきた。

そこからは、本稿全体を通じたテーマである「市民力による自助・共助の取組を通じた防災・減災行動」を、さらに推し進めていくことが最も重要かつ効果的であることが理解できる。

地域にはそれぞれ特色があり、住民によって築き上げられた人と人とのつながりが市民力となり、自助・共助の取組の原動力となる。

一方、公助の主体である本市には、その全組織・機能を動員して市民の生命・財産を守る責務があるが、各地域の特性や状況に応じてきめ細かく展開するためには、そこで生活する地域住民の力が不可欠であり、積極的に地域と関わる必要があることとなる。

あわせて、本市には、地域における自助・共助の取組を、自治会町内会から地域防災拠点、区内全域、さらには市域全体にまで地域特性に応じて拡げていくために、体制整備や制度・仕組みづくりに加え、人材育成や防災知識等の普及啓発を図るなど、直接的間接的に支援する役割がある。

翻って、こうした公助としての支援の受け皿としての地

域での良好なコミュニティ無くして、共助のつながりや拡がりはない。

ここに、地域と行政との総合的な連携をさらに進めることの大切さがある。

関東大震災の6年半後には帝都復興祭が行われた。

しかし、東日本大震災から既に6年余が経過しているが、被災地には今なお大きな爪痕が残り、復興というには程遠い。13万人を超える避難者は未だ日常を取り戻すことができず、分断されたコミュニティの再生は困難を極めている。

避難生活における自助・共助にとどまらず、心身のケアや生きがいづくり等の「心の復興」においてもコミュニティは不可欠である。

震災は、季節や時刻を選ばず発生する。

地震の発生間隔は、プレート境界付近で発生する海溝型地震でも数10〜数100年、活断層のズレにより内陸部で発生する直下型地震ともなる千年単位〜万年単位であるため、実際に、発災時における自助・共助の行動経験がある人は稀有で、震災の記憶を風化させず教訓を長く後世に語り継ぐことは難しい。

さらに今後は、高齢化の進

展や生活様式の個別多様化によって地域力の低下も懸念される。

行政による応急対策が功奏するためにも、日ごろから市民一人ひとりが、自分の身の回りの災害リスクを把握し、自らの命を守る行動をあらかじめ認識しておくことも忘れてはならない。

あわせて、自助・共助による防災・減災行動の端緒となる効果的な情報発信、迅速な避難が困難な高齢者や障がい者等を地域で支える仕組みづくり、企業の専門性やノウハウを発揮した社会貢献の視点も、自助・共助を考えるうえで不可欠である。

今後も、これまで職員一人ひとりが体得してきたさまざまな経験と、組織が積み上げてきたノウハウを継承しつつ、全国各地で発生する災害の教訓や最新の知見等をきめ細かく検証し、適時取り入れながら、市民、事業者、防災関係機関をはじめとした皆さんと力を合わせて震災対策に万全を期してまいりたい。

そして、こうした取組は、自助・共助によって形あるものになるのである。