

第5章 災害文化の形成

【災害時の状況】

豊岡市では、古くからある家屋は山沿いに立地しており、今回の水害でもほとんど被害を受けなかったが、田畑を埋め立てて整備された新しい市街地は水没した。

このように、たびたび災害に襲われる我が国では、過去の災害の経験や教訓に基づき、制度やライフスタイルに災害対応が刷り込まれている例が多い。しかしながら、世代交代や他地域からの住民の流入等により、いつの間にか地域で災害経験が風化してしまうことも少なくない。

二度と同じことを繰り返さないためにも、災害の教訓を人々の暮らしや地域社会、企業、行政など社会全体に文化として根付かせる必要がある。すなわち、災害を総合的にとらえ、平素から減災を考えて取り組みを進める「災害文化」を育み、次世代に継承する努力が求められる。

【評価】

<有効であった対応>

1 自主避難による被害軽減

但東町では、行政からの避難勧告を待たず、自主避難して難を逃れた例が報告されている。豊岡市においても、自主的に避難した住民は多かった。

地域の災害特性を熟知し、前兆現象を捉えて早期に避難することは、住民すべてに求められる、災害対応の基本である。

2 住民とボランティアの協働による早期復旧

西脇市などに見られるように、住民がボランティアと一緒に復旧活動に取り組むことにより、早期復旧が可能となった。

3 自治会、自主防災組織等住民組織の活躍

阪神・淡路大震災では近所の人たちによる助け合いが多くの命を救ったが、今回も自治会、自主防災組織等の住民組織が避難の呼びかけや避難支援を行い、行政が対応できない部分を補った。

<主な課題>

1 住民の早期避難等、主体的な防災活動の促進

以前からその地域に居住していない場合など、地域の危険性への認識が希薄で、避難を呼びかけても避難しないことがある。

人口の流動化、都市化の進展により過去の災害経験が引き継がれず、危険な地域への人口流入が見られる。

避難の準備をしていながら、行政からの避難勧告などが無い限り動かないというケースがある。

2 平時における災害時対応の視点の検討

防災は災害から住民の生命・財産を守ることを目的としており、福祉の目的に近いものがあると考えられるが、介護保険制度や障害者福祉制度、個人情報保護制度などの中で、災害時の対応が十分に想定されているとはいえない。

具体的には、市町が有する災害時要援護者の情報は、防災目的には使用できない。介護保険事業者のヘルパーが高齢者の安否確認や避難支援を行っても、介護保険の対象にはならない。

また、土地利用計画の際にも災害危険度は十分考慮されているとは言えない等である。

防災は、福祉やまちづくり、教育など行政各分野と並列的にとらえるのではなく、行政各分野の取り組みのなかに災害時の対応が組み込まれていることが必要であり、いわば縦横の関係にあるととらえるべきである。

【提 言】

<基本的考え方>

1 災害の経験と教訓の継承

日本においては災害、とりわけ風水害の頻度が高いため、県、市町、住民等は、災害の経験や、そこから得た教訓を、日常生活に組み込み、地域の住民と共有し、次世代にも継承される災害文化として定着を図ることにより、次の災害に備えることが重要である。

県及び市町は、災害の教訓を文化としての確に組織内に維持・伝承し、組織としての災害対応力を高めるため、災害のたびに災害対策本部の対応記録(災害予報・警報の伝達、水防、避難、災害ボランティアの活動等)の整理、事後検証、業務マニュアルの作成・改善を行い、ノウハウを蓄積することが重要である。

2 災害対策における自助・共助・公助の分担の明確化

本来災害対策は「自らの命は自らが守る」自主防災の精神のもと、住民自らが家族や地域を守るのが原点である。しかし、近年、都市化や住民の地域コミュニティへの帰属意識の希薄化などを背景に、ともすればそうした意識が薄れがちな面もみられる。

減災は自助・共助・公助がバランスよく機能してはじめて十分な効果が得られるものであることから、行政、住民ともに公助には限界があることを認識したうえで、自助、公助、共助の役割分担について、フォーラムや研修会等を通じて議論し、共通理解の形成を図る必要がある。

自主防災意識の浸透・徹底

避難等における行政の役割と自己責任

地域における災害時要援護者対策の徹底

行政、ボランティア、地域住民等の関係

減災意識の浸透(発災時の被害を軽減する努力) 等

<災害文化の定着方策>

1 社会制度等への防災的視点の導入(非常時対応がビルトインされた社会の形成)

災害に備えた制度や仕組みは、日頃使用していないものはいざという時に役に立たないことから、土地利用や福祉、教育などの日常業務の中の計画や制度に、防災的視点を導入しておくことが重要である。

災害時要援護者の多くは、平時も福祉サービスを受けていることから、一人ひとりの災害時要援護者へのフォローの仕組みづくりにあたっては、平時の福祉サービスと緊急時対応を不可分のものとする視点から検討を加える必要がある。

2 住民意識やライフスタイルにおける災害への備えの定着(防災リテラシーの向上)

県及び市町は、地域全体の防災力の向上を図るため、教育、訓練等を通じて住民の防災リテラシー(災害から自らの生命を守るのに必要な能力や態度)の向上を図るべきである。

(防災教育への総合的支援)

県及び市町は、防災教育への支援を体系的に実施するため、学校教育、地域での学習その他様々な場面における支援を総合的に推進すべきである。

出前講座の推進

教材等の開発・提供

防災講座の開催
防災訓練等の実施 等

(防災教育の推進)

ア 県及び市町等は、阪神・淡路大震災を教訓に実施されている防災教育について、風水害対応などの充実を図るべきである。

また、防災教育をさらに推進するため、県は各学校のカリキュラムの中で防災教育が体系的に実施されるよう指導・支援すべきである。

なお、国においては、防災教育を正規のカリキュラムの中で体系的に実施する制度の導入を検討することが望まれる。

イ 県及び市町等は、災害対応をリアルに伝えるため、防災教育に水防の体験談を話せる人（語り部）を活用するなどの工夫をこらすべきである。

(地域における防災学習の推進)

ア 県及び市町は、ハザードマップを活用して、住民の平常時からの防災学習を支援すべきである。

イ 市町は、ハザードマップや住民参加の防災マップづくりなどを通じて、危険個所の事前周知を図る必要がある。

第6章 風水害対策の総合的推進

計画やマニュアルの充実

【提言】

- 1 台風災害等を踏まえた「地域防災計画」の見直し
県及び市町は、台風第23号災害の検証結果をもとに、風水害対策について再点検し、地域防災計画に反映を図る必要がある。
- 2 「ひょうご治山・治水防災基本計画」の策定（再掲）
県は、水系一貫の防災対策を計画的に推進するとともに、計画を超える外力をも想定した減災対策等を総合的に推進するため、ハード・ソフト両対策について基本方針と実施計画（10年間）を定める「ひょうご治山・治水防災基本計画」を策定すべきである。
- 3 「災害時要援護者支援指針」の策定（「災害弱者支援指針」の見直し）
県は、災害時要援護者支援の徹底を図るため、災害弱者支援指針を見直し、「災害時要援護者支援指針」の市町等への普及浸透に努めるべきである。
- 4 「災害ボランティア活動支援指針」の見直し
県は、災害ボランティアの受け入れや支援が円滑になされるよう、災害ボランティア活動支援指針を見直し、市町等への普及浸透に努めるべきである。
- 5 検証結果を踏まえた取り組みの推進
県は、検証の結果を今後の防災・減災に活かすため、たとえば地域防災計画を踏まえて、風水害対策について、いつまでに誰が何をするのかを明確にしたアクションプランを作成するなどにより、進行管理に努めるべきである。

防災訓練の実施

【提 言】

1 風水害を想定した実戦的な防災訓練の充実

県、市町その他関係機関は、災害対応力の向上を図るとともに、課題を発見し、災害への備えを充実させるため、繰り返し実戦的な防災訓練を実施するべきである。

- ・風水害を想定した総合防災訓練
- ・県・市町間、市町・住民間の情報伝達訓練
- ・災害時要援護者を対象とする避難訓練
- ・ボランティアの受け入れ訓練 等

2 地域における参加型防災訓練の充実

県及び市町は、大規模災害の発生頻度が少ないことを勘案し、学校とも連携して子どもも参加した防災訓練を行うことにより、次世代に教訓を伝える努力を続けるべきである。

市町は、より多くの住民の参画と自主防災意識の普及を図るため、地域単位の防災訓練の充実に努めるべきである。

訓練の実施にあたっては、過去の災害事例などを参考にしたシナリオのもと、参加した住民がリアルな体験ができるよう、工夫するべきである。