



## もくじ CONTENTS

— 特集号 東日本大災から6年目を迎えて —

- 特集号 「東日本大震災から6年目を迎えて」の発行について ..... 2  
公益社団法人茨城県地方自治研究センター 理事長 吉成 好信
- 公開シンポジウム 「大震災と防災\*茨城からの発信」 ..... 3  
(No. 109 所収 / 2012・11)
- 都市再生に資する M. E. R 研究からの課題提起と地域政策 .....65  
茨城大学名誉教授  
公益社団法人茨城県地方自治研究センター副理事長 帯刀 治  
(No. 112 所収 / 2013・10)
- 茨城県各自治体の災害時要援護者の現状と課題 .....86  
茨城大学地域総合研究所客員研究員  
茨城大学非常勤講師 有賀 絵理  
(No. 112 所収 / 2013・10 / No. 114 所収 / 2014・2)
- 公開シンポジウム 「災害時、本当の助け合いをめざして」 .....102  
(No. 115 所収 / 2014・12)
- 震災復興とまちづくり .....152  
茨城大学名誉教授  
常磐大学特任教授 帯刀 治  
(No. 117 所収 / 2015・3)
- 茨城県内の災害時要援護者の状況と今後の課題 .....163  
～重度障がい者の実態調査から～  
公益社団法人茨城県地方自治研究センター  
研究員 有賀 絵理  
(No. 118 所収 / 2015・3)
- お互いさまの心を持ち寄って—水戸市常磐地区の防災対策— .....180  
ランド常磐みんなでつくる防災ネットワーク実行委員会  
実行委員長 吉羽 文男  
(No. 120 所収 / 2016・3)

(肩書は掲載当時のものです)

# 特集号 「東日本大震災から6年目を迎えて」の 発行について

公益社団法人茨城県地方自治研究センター

理事長 吉 成 好 信

私たちは3月11日に、東日本大震災の発生、東京電力福島第一原子力発電所の原子炉溶融・放射性物質の大量飛散事故から6年目を迎えました。

政府はこの災害について、2016年度からは「復興・創生」という新たな5年間のステージに移行したとしています。しかし、岩手、宮城における復興についても様々な課題が指摘されているところですが、原発事故の影響を受けた福島県の現実は極めて深刻です。県内15の被災自治体の大多数の首長は、2020年度までに復興事業が終わる見込みがないという認識を示しているからです。\*相馬市は「わからない」、新地町は「ある」—毎日新聞アンケート結果—

私たちのセンターは、震災直後から茨城県内の被災自治体等のヒアリングをもとに、実態の把握と復興の進め方・具体的な防災の在り方を考えてきました。

被災後の5年間においては、原子力災害対策指針の策定・広域避難計画策定の要請、さらには災害対策基本法の見直しにおける自主防災組織のクローズアップなど行われました。

しかし、防災・減災の在り方について地域で生活する一人一人が何をすべきかという視点からの検証を行ってきた私たちから見れば、現状は課題の検討と実践においてやっとスタートラインに立ったばかりであるとの思いに駆られるばかりです。町内会などの自主組織の現状把握(加入状況や担い手など)、自主組織と既存の組織の連携の在り方、具体的な訓練の実施など多くの課題が残されているのです。

震災後5年間が経過をした今、そのような課題への対応を考える一助になればと、5年間にわたりセンターが送り出してきたシンポジウムの記録、政策提言の一部をまとめて発刊した次第です。

センターとしては、引き続き防災・減災の在り方、広域避難計画の内容の検証を重要な課題として活動していきますので、ご助言、ご意見等をいただければ幸いです。

**【報告】**

**公開シンポジウム**

# 「大震災と防災\* 茨城からの発信」

と き 2012年7月28日(土) 13時30分～17時  
ところ 水戸市・「フェリヴェールサンシャイン」

主 催 一般社団法人茨城県地方自治研究センター  
後 援 公益財団法人地方自治総合研究所  
全日本自治団体労働組合  
全日本自治団体労働組合茨城県本部

## 次 第

- 13時30分 主催者 あいさつ  
吉成 好信（一般社団法人茨城県地方自治研究センター 理事長）
- 13時40分 基調報告  
鈴木 博久（一般社団法人茨城県地方自治研究センター 副理事長）
- 13時50分 基調提起 I  
テーマ 「茨城における大震災と復興の課題」  
講 師 帯刀 治さん（茨城大学名誉教授 当センター副理事長）
- 14時30分 基調提起 II  
テーマ 「災害時要援護者の現状と課題」  
講 師 有賀絵理さん（茨城大学地域総合研究所 客員研究員  
茨城大学非常勤講師）
- 15時40分 シンポジウム  
パネラー  
松田輝雄さん（笠間市危機管理室長）  
  
市村正一さん（水戸市都市計画部公園緑地課長）  
  
照山興一さん（自治労茨城県本部 消防職員組織化対策委員会）  
  
有賀絵理さん（茨城大学地域総合研究所 客員研究員  
茨城大学非常勤講師）  
  
コーディネーター  
帯刀 治さん（茨城大学名誉教授 当センター副理事長）
- 17時 閉 会

## 主催者 あいさつ：吉成 好信

今日は暑い中、多くの皆さんにご参加いただきまして、本当にありがとうございます。

「大震災と防災＊茨城からの発信」をテーマとした公開シンポジウムを開催させていただきます。昨年の3月11日に東日本大震災が発生したわけでありますが、今なお、後始末がついていないという状況の中であり、地域の中で、いろいろな問題があったことについても、1年4ヶ月が過ぎようとしているわけですが、その問題が消えちゃった部分と、あるいは、今後、その問題に取り組んでいかなければならない、そういう課題がたくさんまだ残っているわけであります。今日は、各先生方に、講師になっていただきまして、茨城からの発信ということで、是非、今日のシンポジウムが成功するようにお願いいたします。

大震災では、県内では24名の方が犠牲になったというようなことで、本当に尊い命が奪われたわけでありますけれども、そういう中で、今なお、各地域で、ブルーシートの屋根がまだまだ残っているわけであります。その中で、各自治体、あるいは各職員の皆さん方も、地域の中で、後片付けが、あとをたたないというような状況であります。本当に、この災害が貴重な体験となって、これからの防災体制に繋がっていくのかというようなことで心配する動きもあるわけでもありますが、今日の資料の中にもありますけれども、写真を見ても、大きな被害になっているわけです。水戸市をはじめ自治体の庁舎問題については水戸市役所の庁舎が使えなくなってしまったと、あるいは高萩市も取り壊してしまったということで、9割が国の補助で再建ができるというようなことが新聞にも報道されているわけでありますが、他の自治体の庁舎については全額補償というわけにはならないわけでありましてこれから災害復旧ということで取り組まなければならないというような状況であります。ほんとうに財政が厳しい中で、いわゆる庁舎の建設ということになるわけであります。けれども、これはまた住民の皆さん方の安全、安心のためには、どうしてもやっていかなければならない、そういう状況でありますので、是非、理解をしていただきたいと思います。

本当に暑い中での参加、そして、今日は茨城大学の帯刀先生と、そして、有賀先生には貴重な報告を頂戴するわけでありますので、どうか最後まで聴いていただきまして、この集会が成功に終わるように、ご協力をお願いして、あいさつにしたいと思います。

本当に、今日のご苦勞さまで。ありがとうございます。

## 総合司会：千歳益彦（一般社団法人茨城県地方自治研究センター専務理事）

続きまして、当センターの副理事長・鈴木の方から、今回のシンポジウムの開催にいたる経過並びに趣旨につきまして、報告をさせていただきます。

## 基調報告：鈴木 博久

ただいまご紹介をいただきました自治研センターで副理事長をしております、鈴木と申します。よろしくお願いいたします。

本当に、今日はお暑い中、多くの方にお集りをいただきまして、心からお礼を申し上げたいと思います。

本日の開催の趣旨については、今、ご案内がありましたように、「基調報告」として掲載していますが、若干補足をしながら、提起の方をさせていただきたいと思っています。

震災から本当に早いもので、1年4か月以上が経ちました。そういった中で、皆さんもご承知のように、東北3県について、茨城、栃木、千葉も含めて、政府の方は、あるいは各県の方も、さまざまな努力をしているということですが、実際にはなかなか全体の復旧がうまくいっていないという大変な状況が続いています。国の方は、補正予算を組むなかで多くの予算を確保したという話をしていますが、それが実際に被災をされた方から見れば、目の前の現実が変わっていないという、それを見ると政府は何をやっているのかなというもどかしさが募るといえるのは理解ができるということだと思っています。

はじめの住宅災害のための仮設住宅については、阪神淡路に比べれば遅れたと言いつつも、それなりに設置をされて入居が進んでいます。問題なのは、被災をした沿岸部を中心に根っこから産業基盤が崩壊していますから、いろいろな意味で、次の一步を、生計を立てる地盤がないという、そういった中で、家だけ建てるというわけにはいきませんから、やっぱり災害復旧住宅というのが、これはどうしても必要だという議論になってきます。仮設住宅については、基本的に、皆さんもご存知の通り、3年で終わりだということで、災害復旧住宅については、10年以上という期間がありますので、やっぱり、そこで、まず住むところだけでも確保したいという思いはあると思いますが、残念ながら、これがほとんど進んでいない、計画に対して1%台だというふうに現状は報道されています。

一方で、国は、お金は確保してあるんだと。でも、これは、地方の個々の自治体から言わせれば、お金を執行する職員がいないという大変大きな問題がありまして、最近ですと気仙沼市で言えば、必要な技術系の職員がなんと4割くらいしかいないという状況です。その中で新しい住宅を建ててくれとか、あるいは、それを建てるために用地の確保を含めて住民の合意形成、

これを行なっていくのは、非常に至難の業だといえます。国から言わせれば、ちゃんと人は用意しているんだといいます。例えば、宮城県だけだというと、国交省が人材バンクを作っていますから、6月の段階で700名位の方が全国から宮城県に入っています。ただ、それが具体的に、その個々の自治体に予算があっても、これを使うための職員ということであれば、先程言いましたように5割を超えている自治体がほとんどないという大変な状況が続いています。

だから、やはり、これはもう少し、国がきちんと職員の体制についても考えないとまずいだろうというふうに思っています。その職員についても基本的には、その地域に国交省を中心に派遣をされているわけですから、その自治体で採用されて、これは年齢関係なく採用されて、そこで国や他の県から、あるいは自治体から派遣をされている技術を持った人とネットワークを組んで、採用された人もスキルを高めるという意味で力をつけるという仕組みになっていません。あくまでも、そこに手助けで行っている訳ですから、そういった意味では職員の体制についても抜本的に見直していかないと。今は仮設住宅の話をしてしていますが、その他、実際はさまざまな業務に関係がありますから、これは技術系ばかりではなくて、事務系の職員も含めて、被災3県の職員のあり方について、ほんとうに国が要請をしないと計画通りの執行が実現しないという問題が現在明らかになっているんだろうなと思っています。

そして、今回主催されます茨城を考えてみれば、東北3県に比べれば被害が少なかったと認識されています。一般的な認識だと思うんですが、これがやっぱり個々の自治体を見れば、いろいろな形で大変な影響を受けていますし、まず、災害の影響、震災だけで24名の方がお亡くなりになっているというのは本当に大変なことだろうと思っています。それで、これからのことを考えれば、茨城県では、新しく堤防をもっとかさ上げしようかという提案が上がりましたが、やっぱり、次に大きな地震がいつ来るか分からないような事が言われてますから、そういう意味では沿岸部の問題もありますし、内陸部も大きな地震が来れば、今回と同じように全壊とか半壊をする家がいっぱいあるわけです。茨城は個人の生活の範囲に限定しただけでも大変大きな被災を受けている。そして、お手元の冊子の中に6枚の写真を象徴的な写真を載せてありますが、いろいろな地域、あるいは産業で大変大きな災害を被っています。私達の今の課題は、一定程度の復興については、インフラ含めて、県をはじめ各自治体の職員の努力があって、復旧されつつあります。確かに見える部分です。例えば、ひたちなか港の大きなクレーンが1年ぶりに元に戻りましたよとか、そういう意味では、復旧は、確かに進んでいます。実際には、例えば福島に隣接している北茨城などで、どういったことが起こっているのかというようなことについては、ここの橋がまた開通したとか、そういったことは華々しくニュースとして宣伝をされますが、この夏休みに入って、大洗であるとか、北茨城に、観光、特に民宿の皆さんが、どういった状況にあるかという茨城の中の本当の今、目の前にある課題については、なかなか報道されない、あるいは追跡調査もされていないような大変な状況になっていると思います。確かに県は、いろいろな県外からの観光については、県として助成なども受けていますが、やはり、これを長期的に、観光とかで、もう一回復興をさせていくということであれば、

その課題をもう一回作り直さなければならない、そういう状況にあるんだろうなと思っています。

例えば、大津港、北茨城に六角堂があって、これが流されてしまった、これが比較的早く元の形に戻ったということについては大変いいことだと思うんですが、やはり、これから北茨城という地域が、ここで住んでいる人がもう一回自分達の生活がきちんとできるようにするためには六角堂に戻ったということだけでは駄目であって、あの六角堂を、地元の中で、どういう風に、再度位置づけて利用するかということも含めて、きちんとした道筋をあるいは具体的な工程を作らないと、大洗であるとか、北茨城とか、大子とか、一定程度観光に依存している地域についての問題というのは、前進しないと思います。

今日、この時間に、本当であれば、今日は土曜日ですから、もっと多くの方が、北茨城とか、大洗の方に来ているはずですが、しかし、来ていないんです。来ていないということは自分たちの生活ができないということです。こういう課題については、今日、いろいろな課題を詰め込むことができません。今日は、一定程度話題を限定していますが、当センターとしても、茨城で文字通り、人の命をどう守るかということから、産業とか、観光とか、茨城の現状が抱える課題について、きちんと検証して、こういう所で発信といいますか、皆さんと一緒に考えていくことを考えています。

そして、今日は、当センターとして、ご協力・講演をいただく帯刀先生の方では、多くの自治体を実際に廻っていただいて、これは沿岸部も内陸部も、後ほどご報告ありますように、その中で震災が起こった時から、どういう課題が起きていたのか、どういう課題があったのか、これが、今、どこまで解決されて、現状は、どこに至っているかについて、先生の方から、県内の調査をした中間的な取りまとめができたということでもありますので、ご報告をいただきたいと思っています。

もうひとつ、有賀先生の方からは、災害時の要支援者の支援のあり方について、ご報告をいただこうと企画しました。それで、なぜ、この企画をしたかということ、東北の3県を中心に、例えば、津波が来た時に、どうするかということで、堤防を高くしましょうとか、あるいは内陸部でありますと建物の耐震性をたかめましょうという議論は確かにあるんですが、でも少なくとも堤防をかさ上げするという作業については、事業については、これは本当に長い時間がかかります。そういう意味で、今、私達が、近いうちに地震とかが来た時に、どういう状況になるかということを考えると、これは沿岸部の津波ばかりではなくて、内陸部でも生活をしている、海に面していないところでも建物の倒壊とかが起こるわけです。その時に待たないですから、今の段階で私たちとしての問題として考えてみよう。近々起こるかもしれないということで、有賀先生の方から、ご報告をいただいて一緒に考えてみたいと思っています。堤防をつくるということは十分必要なことですから、それと同時に、今からでもできることは何なのかということを考える一つのきっかけになっていただければと思っています。

災害からの復旧については、行政の力ばかりではなくて、ヴォランティアやNPOとか、あ



るいは一般市民の方のいろいろなグループが必要だと思うんですが、やはり、一方で、各自治体が県を含めて一つの大きな拠点だということは、はっきりしています。そういう中で、まだはっきりはしていませんが、庁舎が、全く使えなくなっている水戸と城里と高萩について、これは国が災害復旧特別交付税でということ措置を作るということが、一部マスコミで報道されています。そうしますと、今日、石岡市の議員さんが参加されていますが、石岡市は、これには入ってなくて、完全に支援はできないというわけですから、そうしますと、日立市、石岡市、坂東市、かすみがうら市、行方市では、一定程度行政が、その中で仕事ができるということで、ここについてはお金が出ないということになると、これはこれで大変な議論になるという課題もあります。ただ、これらの課題について行政が各地域との関係の中で整理をしていただければいいと思いますので、当センターの方では、この復旧の進み具合に応じて、それぞれの時点で何が重要かということについて提起をこれからもしていければと思っています。

今日のシンポジウムについては、帯刀先生、有賀先生にお世話になりますが、後ほど、パネルディスカッションの方で、多くの方にご登壇をいただく予定になっています。今日、パネラーとして出席をいただく方に、心からお礼を申し上げます。併せて、今日、このシンポジウムについては、茨城交通さんの方では、チラシを置いていただきましたし、同じく、バリアフリーについて取り組んでいる第一常陽タクシーの方も、水戸市内のタクシー業者に対してシンポジウムがありますよと声掛けもいただいたところです。そういう意味で、多くの方のご支援によって、今日の会がシンポジウムが開催されているということです。最後になりますが、改めてお礼を申し上げたいと思います。これからも、さまざまな提案をしていきたいと思いますので、今日来て下さった皆さんの引き続きのご協力をお願いしまして、挨拶としたいと思います。今日は5時までの時間になりますが、最後までのご参加を、よろしく願いまして、挨拶したいと思います。今日は、ありがとうございました。

## 【基 調 報 告】

鈴木博久（一般社団法人茨城県地方自治研究センター 副理事長）

1. 巨大な地震と津波、そして東電福島第一原発事故から1年4ヶ月が経ちました。東北3県の被災地では生活の再建が様々な原因があるにせよ思うように進んでいません。大変な被害を受けた茨城県もインフラについては復旧しつつありますが、原発事故の影響により、観光や農業・漁業といった産業はきびしい状況に置かれたままです。

また、行政施設も本庁舎が使用できなくなるなどの被害を受けましたが、本庁舎の建替えについては国が補助を行わないためにその財源の確保が被災自治体で大きな問題になっています。

2. 本センターは、大震災と原発事故を受け、それらに私たちはどう対応すべきかを検証するために、自治体職員や自治体の職員組合へのヒアリングを重ねてきました。その理由は、発災時の避難・誘導、その後の避難所の運営やインフラの復旧など行政機関の役割が大きいからにほかなりません。

県内の被災自治体のヒアリングが一定程度終了し、課題が明確になってきたことから今回のシンポジウムを開催することにしました。本シンポジウムでは、はじめにヒアリングを行った帯刀治さんから基調報告をいただきます。

3. つぎに、有賀絵理さんから、災害時要援護者の現状と課題についての問題提起を受けます。

現在、全国各地で、発生が予測されている地震と津波に対する対策が進められています。また、地震については、個人・企業を問わず耐震・免振対策の必要が叫ばれています。これらは一定の時間、あるいは堤防のように相当期間が必要な減災策です。

しかし、大きな地震がいつ発生するか分からないことを考えたとき、東日本大震災で多くの犠牲者が出た災害時要援護者への具体的な対応策の確立は時間的に切迫した課題です。

有賀さんからは、この間のバリアフリーへの取組みと今回の震災を踏まえての具体的な提起をいただきます。

4. パネルディスカッションでは、3名の方から提案を受けた後、帯刀さんをコーディネーターとして、有賀さんにも参加していただいて、減災について、そして本当に命を守るための自治体をはじめとする社会組織のあり方、わたしたち一人ひとりのあり方について認識を深めたいと思います。

## 総合司会

ありがとうございます。

それでは、早速ですが、基調提起の一つ目。講師につきましては、茨城大学名誉教授の帯刀先生の方をお願いしております。「茨城における大震災と復興の課題」というテーマで基調提起させていただきます。帯刀先生につきましては、先程もご紹介ありましたように、当センターの副理事長として県内の自治体のヒアリング調査を行なっていただいています。その結果を基に提起ということでさせていただきたいと思っております。帯刀先生、よろしくお願いいたします。

## 基調提起！ 「茨城における大震災と復興の課題」

帯 刀 治 さん

ご紹介をいただきました、ちょっと変わった帯（おび）に刀（かたな）と書いて、「たてわき」と読んでいただきます。出身は、島根県出雲市、出る雲と書くんですが、天気が悪いところです。こっちは、日立市とかと書く、日が立つ、日が立つところであるとか、常陽銀行、いつも太陽と書く銀行があったりする天気がいいところなのが茨城です。そういう意味では自然環境に恵まれたいいところだなと、裏日本で生まれ育ちましたので、そう思っております。先程、ご紹介ございましたように、茨城地方自治研究センターには2011年4月から、被災地、自治体、自治体の皆さん、それから担当の職員の皆さん、それから地域によっては、ヴォランティアグループなり、コミュニティーでも、ヒアリング調査や資料を提供していただいたりして、あまりマスコミで派手に取り上げられるということはなかったようですが、それでも、大震災、津波、原発事故の風評被害、それに液状化というような被害状況は、結構、厳しくて、それぞれの自治体の皆さんも、大変ご苦労なさっていらっしゃるということがあったんだ、こういう対処をして、とても大変だったんだというお話をお聞きしながらメモに書かせていただいたんですが、その中で、いろいろな面白いというか、おや？と思うようなことも聴かせていただいたりしました。レジュメの「はじめに」に書いた一番最後の段落で、鹿島アントラーズのファンクラブ「インファイト」という、そのサポーターの都内のメンバーの方が鹿嶋市の市役所が市民に提供した農園の一角を借りられて、ホームゲームの度に、その農園で農作業をされて、鹿嶋では、そういう人を「ホームゲームファーマー in KASHIMA」と呼んでおられて、アントラーズの試合を見る度に農作業をされて喜んでいる。去年の夏は、きゅうりがたくさん採れたと帰りに自動車のトランクにきゅうりをいっぱい積んで近所に配ったら、すごくおいしいと言われたとすごく喜んでおられるような人がいるんだよと、世の中、大分変わってきて、社会学ではスモールオフィス、あるいはホームオフィスでのテレワークという、そういうテレワークイン

SOHO というような言い方でありますとか、マルチハビテーション、複数の地域で居住するというような新しいワークスタイルや新しいライフスタイルが見られるようになってきているという議論があるんですけども、実際、ホームゲームファーマー in KASHIMA の例は、そういう新しいワークスタイル、新しいライフスタイルをとる人は、鹿嶋にも現われはじめているというようなことを非常に興味深く聞かせていただいたりもしたわけです。

しかし、震災対応ということでの調査ですので、そちらの方がメインではありませんので、それはあくまでも付随的なことですが、レジュメの1『既存「防災計画・避難訓練」の機能不全』のところに、既存の防災計画や避難訓練が今回まったく役に立たなかったというのが、これは北茨城から霞ヶ浦・北浦周辺の潮来、行方も含めて、全体の皆さんのおっしゃったことがあります。それにしても、既存の防災計画や避難訓練は、今回の震災対応、被災対応には、ほとんど役に立たなかったとはどういうことか。職員が出先も含めて、多数在籍していたころの防災訓練や避難のやり方と、極度に人員削減が強行されて、あとで、ご報告あると思いますが消防署でも職員が減員されている。出先で、昔の町役場が支所になっているところも含めて、著しく職員の数が減らされてきていることを非常に強くおっしゃっていただいて、そういう時に住民団体と、どう連携を取るのかということが非常に難しかった。抜本的な防災計画の改定が必要なのではないかというようなことを特に自治労の関連の組合の皆さんが指摘されたことそれが強く印象に残っています。

世間一般では、分権型の地域社会だとか、新しい公共だとか、そういう派手な新しい議論がいっぱいありますけれども、肝心なところで人手不足というような、また、それは全国から寄せられる災害支援の物資を被災者になるだけ公平に分配するといった、場合の人手不足とか、あちこちの自治体の職員の方から聞くことができました。行財政改革への取り組みというよう



なことも、もちろん大事ですが、震災・津波、あるいは液状化、被災者への対応、原発事故対応について、今の体制で、もしやっていくんだとしたら、余程やり方変えていかないといけないということを私共に仰っていただいているのかなと思って聴かせていただき、どういう風に、これからの防災計画なり、避難訓練のあり方をご提案申し上げるか考えざるを得ないというようなことがございました。それが一つ。

もう一つは、レジュメ2『住民団体との新たな関連・「協働」』のところに、住民団体との新たな関連協働と書かせていただきましたが、それぞれの地域社会に多数かつ多様な形で存在するボランティアグループでありますとか、小学校区を単位とするようなコミュニティー、そして日本では特定非営利活動法人という法制度名ですがNPOというようなものが、それぞれの地域に少しずつですが出てきていて、震災対応というようなことにおいても、行政と、そうしたボランティアグループなり、コミュニティーなり、NPO法人なりとのパートナーシップ、あるいはコラボレーションという日本の漢字では協働、協力して働くという字をあてていきますけれども、そういうものが僅かながら模索をされつつある。特に、震災後、そういうことの重要性に自治体の職員の皆さんもお気付きになって、今回の震災対応や復興過程においても、それなりにボランティアやコミュニティー、NPOとの連携ということ取り組まないと・・・と仰っている市町村も少なくない、あるいはそういうことがこれからの課題だと仰っていただいている自治体の職員の皆さんのお話を多数聴いて、それも非常に印象に残っています。その皆さんから、行政内部での大規模な行財政改革への取り組みについては、もちろんのことですけれども、行政組織とその地域の、その市民組織と言いますか、団体との連携なり、協働のあり方などについて、こういう事が大事ではないでしょうか？というような、たくさんのご指摘と言いますか、ご教示をいただいたのも、今回の調査での成果だと言うことができると思います。

調査結果から、まだ具体的な政策提案とか、そういうところまでは至っておりませんが、導き出される2つの点ということで、レジュメ3『調査結果から提起された課題』のところで、自治体の防災政策、防災計画、そして防災体制というようなものを震災以前の職員がたくさんいたころのとは決定的に違う形で、少人数でも対応できるような政策の中身に作りかえていかないといけないという計画についても同じ、もちろん体制もそういうことになるのではないかという、そのことと、もう一つは、地域に、常に存在するボランティアなり、コミュニティーなり、NPO法人というようなものと、お役所の担当課なり、そういうところのコラボレーション、協働というようなことが、大きく課題として浮かび上がってきているのではないかというのが、私共の調査で分かったことということになります。それについて少し紹介させていただいているわけですが、被災地自治体内部の行財政改革のありように関して、特に市町村合併を経験した新市などでは、旧町役場を支所とするなど出先を含めた極端な人員削減が強行されていて、日常的業務においても多忙を極めているにも関わらず、それに緊急事態として、震災、津波、液状化といった災害対応、あるいは原発事故対応といった業務が付加されて

も、實際上、対処のしようが無かったというのが、あちこちで言われています。新市役所の本庁舎でも旧役場だった市の支所の調査でも同様であったようですが、住民の方が避難をされて来られる。庁舎の正面玄関が占拠される。飲み水の確保、毛布の配布、水道が止まってトイレが使えないというようなことまで、少ない市の職員では、どうにも対処のしようが無かったというようなこと、それから、救援物資の受け入れ、それから、その公平な配分というようなことについても、他所から来ていただいたボランティアのサポートがなければ、とてもやれなかったというようなことを各地の職員の方からお話をお聴きいたしました。こういう面での人員確保なり配置を含めての防災体制の抜本的な改革が必要だ。少ない人数でどうするのかというようなことを良いとか悪いと議論をする前に、対応策を検討せざるを得ないのではないかなというようなことが、第一点でございます。

もう一つは、先程の調査結果からも言えることではありますが、ボランティアグループなり、コミュニティーなり、NPO法人など、住民団体と言いますか、市民団体目線の課題提起ということになるわけですが、住民団体のリーダー達によりますと、役所の職員が減少しつつあるのではないかなというのは合併前後でだんだんわかってきていた、そういう印象を以前から持っていたけれども、そうした情報が一般住民にはあまり確かな情報としては伝わってなかったのではないだろうか、だから何かあるとすぐ役所へという旧来からの慣行が体質化しているのか、馴染んでいて、今回の震災時にも、すぐ市役所へということになったのではないだろうか、それに対して地区公民館とか市民活動センターとか〇〇学区コミュニティーセンターという活動拠点を持っていて、日常的にボランティアグループの活動やコミュニティーの活動、あるいはNPO法人の地域活動が展開されているところでは、日立のごく一部の学区であるとか、いくつかあったわけですが、被災直後の避難先も、コミセンとか、小学校の体育館に、そういう設定がされていて、水道が止まっても少なくともトイレの水というのは学校のプールから運ばばよかったと、地域共助活動というようなものが容易に実行されて、震災から5日、あるいは1週間程度の避難生活には、それほど支障はなかったと思うというようなコミュニティーの説明があったりもいたしました。こういう点を考えると、他の自治体でも、日頃から市内の地区内のボランティアグループとの連携、コミュニティーとのさまざまなパートナーシップ、あるいはNPOというようなものとのコラボというようなことが必要で、そのために具体的な検討も今回の調査報告の結果、そして政策提案というようなところに触れなくてはならないことなのかなというのが、私の印象でございます。

以上、2点をご紹介させて、私の話は終わりにさせていただきたいのですが、今日、皆様のお手元に配られた資料の中に偕楽園、被災から復旧、復興へと、弘道館、偕楽園のパンフレットがあります。水戸藩は天保期に大胆な藩政改革に8代の藩主でありました斉昭公の取り組みでございますが、その天保期の水戸藩の藩政改革のために造られたのが、弘道館という藩の学校で若い藩士達を文武両道で厳しく訓練するので、少しリラックスさせるために造られたのが偕楽園という、今は梅林で有名な庭園です。私の理解が間違っていなければ、日本でおそらく

非常に早い時代に高齢者福祉事業をやったのは偕楽園ではないかと私は思っているわけで、もうちょっと地元の皆さんが誇りに思われた方がいいんじゃないかと思いますが、その弘道館での水戸学の教学綱領に、若き改革派の水戸藩士に教えられたメッセージがありまして、そこに（レジュメ「まとめにかえて」）書いておきました。「衆思を集め 群力を宣べ似て地域\*無窮の恩に報い」という一節でございます。「常府制」という徳川御三家筆頭が水戸藩でしたので、水戸藩主は将軍に何かがあった時、すぐに江戸城に駆けつけなくてはならなかったのも、水戸藩の藩主は、いつも水戸藩江戸上屋敷に常駐していなかったという、それが常府政という制度であります。そうすると、今の東京ドームの辺りが水戸藩の江戸上屋敷があった所ですが、あそこに藩主が常駐していなければいけませんから江戸家老も置かなければならないわけだし、上級の武士も国元の水戸にも同じように国元家老をおかなければならないわけですから、水戸藩は二重政府だったんですね。だから大変な財政難だったわけです。それと、黄門様で有名な光圀公が大日本史編纂というような日本史の編纂事業をやっていたので、これも結構、金喰い虫でございまして水戸藩は常府制の二重政府を運営し、大日本史編纂事業という財政を非常に圧迫しており、天保期八代藩主になる時には、財政はもう破綻寸前です。そこで大胆な財政改革に乗り出すということになって、まず中央政府に下賜金、年間五千兩を五年間にわたって幕府から金を持ってくるということをやります。そのお金で藩校を作って改革派の藩士を育てるということに取り組み、藩政改革の担い手としての若き改革派の藩士を養成するための藩校、さらに郷校のようなものが各地方に作られるわけです。そこで、文武両道の鍛練をする。そこでの訓練は非常に厳しいのでくたびれてもいけないから、それを癒し詩歌を嗜む空間としての偕楽園。そして、日本でおそらく最初の高齢者福祉事業をやったのでしょ。この梅林で有名な偕楽園では、開園当初から城下の高齢者を月見の宴に招待し、高齢者が宴が終わって帰る時に、藩主自ら緋入れの袖なしを手渡して長生きするようにという風に振舞ったという記録も残っていますので、私は我が国で最初の高齢者福祉事業をやったのが偕楽園という庭園だというふうに学生にも教えているわけです。そうした偕楽園も伴った弘道館で若き藩士達に教えられていたのが水戸学の教学綱領、「学問事業、その効を殊にせず、衆思を集め群力を宣のべ、以て地域の無窮の恩に報い」という風に若い藩士に教えていきました。水戸藩天保期の藩政改革を武士だけでやるなどと考えては駄目だ。そうではなくて、民衆、大衆の思いを集めて、その大衆、民衆のもつ群れなす力をのべて（拵げて）、それによって常陸の国が私達に与えてくれる無窮、つまり終わりのない永遠の恩に報いなさいと。当時の天保期の水戸藩のリーダー達は教えていたというように思います。そういうことで、私達もここから学ぶことはあるのではないかと思います。なお、参考までに調査の途中までまとめました中間報告の一部として常陸大宮の福祉調査をはじめ、担当の職員の皆さんのご協力を得てQ&Aをさせていただきましたものを掲載しましたのでご紹介してありますので、よろしかったら参考にいただければと思います。（資料1）・（資料2）

ご清聴、ありがとうございました。

## 「茨城における大災害と復興の課題」

—大震災・大津波、液状化被害、東電福島第一原発放射性物質流出事故対応と新しい地域協働社会形成—

茨城大学名誉教授

一般社団法人茨城県地方自治研究センター・副理事長

帯 刀 治 (I.TATEWAKI)

### はじめに

2012.3.11の被災地から当シンポジウムにようこそ。学校が夏休みに入っても震災・事故対応でご多忙中のところ、今回の震災経験を踏まえた今後の防災の在り方を考えるシンポジウムにご参加いただき、ありがとうございます。主催者の一員として厚くお礼申し上げます。

福島・宮城・岩手等の被災地域的困難に比すれば、茨城の被災は・・・、ということになるかもしれませんが、それでも太平洋岸に位置する北茨城市から東海村・大洗町を経て神栖市まで、それに内水面の北浦・霞ヶ浦に挟まれた鹿行（鹿島・行方＝なめかた）地域でも「液状化」被害も含めて、相当に深刻でした。

私共は震災直後から、そうした茨城の被災地・被災者への調査を進め、役所の担当課はもとより、各単組メンバーの方からも、またヴォランティア・グループ、コミュニティ、NPOなどに対しても、ヒヤリング調査と関連資料の収集作業を続けてきました。

そうしたなかで、例えば鹿行地域の鹿嶋市では、鹿島アントラーズのファンクラブ「インファイト」の都内在住メンバーの中に、鹿島「ホーム・ゲーム・ファーマー」“Home Game Farmer in KASHIMA”と呼ばれる「オフィス・ワーカー」“Office Worker”というか、「テレ・ワーカー」“Tele Worker”が市民農園の一区画を借りて、試合前後に農作業を楽しみ、収穫されたキュウリやナスなどの夏野菜を喜んで持ち帰っている、その内の何人かは世田谷と鹿島で“Tele-work in SOHO (=Small Office &Home Office)”の“Multi Habitation”（複数地域居住）を楽しんでおられる方もいらっしゃるのでは・・・、などといった興味深い話題もヒヤリングできました。

### 1. 既存「防災計画・避難訓練」の機能不全

被災地域の自治労各単組のメンバーは、私たちのヒヤリング調査に応じて、被害状況の広範性と深刻さについて訴えられた後、ほぼ共通して「それにしても、既存の防災計画や



避難訓練は、今回の被災対応にはほとんど何の役にも立たなかった……。職員が出先も含めて多数在席していた頃の防災訓練・避難のやり方と、極度に人員削減が強行された今とでは、住民団体との関係なり、その連携の仕方などについても、抜本的な改革が必要だった」と繰り返し話しておられたことが強く印象に残っています。

私たちは「分権型地域社会の創造」とか、「新しい公共」をめぐる論議、さらには地方自治体における大規模な「行財政改革」への取り組みといった働きかけのなかで、震災・津波・液状化被災対応や原発事故対応などについて、さらに、そこからの復興再生や今後の防災の在り方についても、慎重な検討が必要であると考えざるを得ませんでした。

## 2. 住民団体との新たな関連・「協働」

各地方自治体の行政はもとより、それぞれの地域社会に多数かつ多様なかたちで存在するヴォランティア・グループ (Volunteer Group = 韓国では「自願奉仕者集団」という漢字訳語を与えています)、コミュニティ (Community = 近隣住区)、N.P.O (Not for Profit Organization = 営利を目的としない組織) 法人 (日本の法制度上の正式名称は「特定非営利活動法人」) などとの「新たなパートナー・シップ」というか、“Collaboration” を和訳した「協働」事業なり活動が、僅かながら模索されつつあって、今回の震災対応や復興過程においても、それなりの成果を挙げていることも今回の調査で明らかになりました。

行政内部での大規模な「行財政改革」への取り組みの在りようについては無論のこと、それら行政組織と地域のヴォランティア・コミュニティ・NPO 法人といった住民組織との関連および連携・協働の在り方などについて、今回のヒヤリング調査から多くの示唆というか、課題克服の方策を学習させていただきました。

## 3. 調査結果から提起された課題

### 1) 自治体防災政策・計画・体制の抜本的改革

2011年4月以降に実施された茨城県内の被災自治体・自治体労組への関連資料の収集とヒヤリング調査の中間的取りまとめ作業と復興に向けての論議のなかから提起されてきた特徴的な課題は、大きく分けて整理するなら、次の2点にまとめられるでしょう。

その第1は、被災地自治体内部の「行財政改革」の在りように関して、特に町村合併を経験した新市などでは旧町村役場を支所とするなど、出先を含めた極端な人員削減が強行され、日常的業務においても多忙を極めているにもかかわらず、それに緊急事態として、震災・津波、液状化といった災害対応、原発事故対応といった業務が付加されても、対処のしようがなかった……。といった実情報告でした。

それは、新市役所の本庁舎でも、旧町村役場だった支所庁舎でも同様だった、とのことですが、避難所とか避難場所の確保が徹底されておらず、庁舎だけが唯一の避難先と考える周辺の避難住民によって庁舎正面玄関が占拠されるといった事態が起り、飲み水の確

保から、毛布の配布、トイレの使用といった作業まで、少ない市職員では対処のしようがなかった、といった状況が続いたようです。

さらに救援物資の受け入れにも、その公平な配分にも多くの人手を必要としましたが、それも他地域からのボランティアのサポートによって、こなさざるをえなかった・・・等々。全く役立たなかった既存の防災計画・避難訓練などを想起して、こうした面での人員確保・配置などを含めて、防災体制の抜本的改革が必要である、と強く認識せざるをえなかったのです。

## 2) ボランティア・コミュニティ・NPO との連携・「協働」

第2には、ボランティア・グループ、コミュニティ・リーダー、NPO 法人の理事など、いわば住民団体目線からの課題提起となりますが、住民団体のリーダーたちによると役所の職員が減少しつつあるのではないかと、といった印象は以前から多少はもっていたが、そうしたことが一般住民には、あまり確かな情報というか、知らせとしては伝わっていなかったのではないかと。だから、何かあるとすぐ役所へ・・・といった旧来からの慣行が体質化というか、馴染んでおり、すぐ市役所へとなるのだろう、とのこと。

それに対して、地区公民館とか、市民活動センターとか、XX 学区コミュニティ・センターといった活動拠点を有し、ボランティア活動やコミュニティ活動、NPO の地域活動が日常的に展開されているところなら、被災直後の避難先もコミ・センとか、XX 小学校体育館に設定し、水道が止まっても、学校のプールの水を水洗トイレに使用するといった「地域共助」活動は容易に実行されて、5 日から 1 週間程度の避難生活は十分に対応できたようです。

現在および今後、役所の職員増員が容易に可能とは思われないので、役所の職員は今回の経験を参考に、もう少しボランティア・コミュニティ・NPO による「地域共助」活動の重要性を認識し直し、それらとの「パートナー・シップ」の在り方、「協働」事業の推進方策について検討したらよいのではないかと、といったコメントもかなり寄せられました。

## まとめにかえて

最後に、『弘道館記』の末尾から「水戸学」の「教学綱領」とされている、若き改革派の水戸藩士に教えられたメッセージにふれ、まとめにかえたいと思います。

### 「集衆思 宣群力 以報地域\*無窮之恩」

「衆思を集め 群力を宣(の)べ、以て地域\*無窮(むきゅう)の恩に報い」(\*原文は「国家」ですが、「常陸の国」を指すので、ここでは「地域」とした。)

「常府制」という御三家筆頭の水戸藩にだけ付与されていた幕藩体制のなかで、第八代水戸藩主、徳川斉昭（なりあき）は、天保期に至って、水戸藩主に江戸上屋敷での常駐を義務付けた制度の廃止を訴えると同時に、幕府から年間五千両の「下賜金」を五年間に渡って獲得し、開幕以来、続いていた水戸藩の財政赤字（「常府制」のみならず、水戸黄門で有名な第三代藩主・光圀（みつくに）公の『大日本史』編纂事業も相当の金食い虫だったようで・・・、それも含めての財政難）を大幅に圧縮しました。

それと同時に、藩政改革の担い手としての若き改革派藩士を養成するための藩校「弘道館」の開学、さらに、そこでの文武両道の鍛練を癒（いや）し、詩歌を嗜（たしな）んだ庭園「偕楽園」も同時に「千波湖」を見下ろす城下の高台に開園しました。

なお、ついでながら現在、梅林で有名なこの「偕楽園」では開園当初から城下の高齢者を「月見の宴」に招待し、高齢者帰宅の際には、藩主自から「綿入れの袖なし」を手渡しで贈るという、今でいう「高齢者福祉行事・事業」をも実践していた庭園でもありました。

そうした「偕楽園」も伴った「弘道館」で若き藩士に教えられていたのが、「水戸学」の「教学綱領」です。そこでは「学問事業、不殊共効」（学問・事業、その効を殊（こと）にせず）に続いて、「集衆思 宣群力 以報地域\*無窮之恩」と教えていたのです。

水戸藩天保期の藩政改革を武士だけで・・・などと考えていては駄目ですよ。

そうではなくて、「衆の思い」を集め、その「群れなす力」を「宣べ」（拡げ）なさい、それによって「常陸の国」（茨城地域）が私たちに与えてくれる「無窮」（終わりのない、永遠）の「恩」に「報い」なさい、と。

## 総合司会

帯刀先生、ありがとうございます。貴重なヒアリングの調査結果、それを踏まえての基調提起ということでございます。

続きまして、基調の提起の二つ目に移らせていただきます。

茨城大学地域総合研究所の有賀先生にお願いしたいと思います。「災害時要援護者の現状と課題」というテーマで提起をいただきたいと思います。有賀先生、どうぞよろしく願いいたします。

## 基調提起Ⅱ：「災害時要援護者の現状と課題」

有賀 絵理 さん

ただいま、ご紹介いただきました茨城大学地域総合研究所の有賀絵理と申します。よろしく申し上げます。

テーマは、『災害時要援護者の現状と課題』です。本日の流れとしまして、まず、現在、社会の中ではバリアフリーという言葉よりもユニバーサルデザインという言葉が多く耳にするとお思います。そこで、バリアフリーやユニバーサルデザイン、またはノーマライゼーションとは、どういうことであるかを簡単に説明します。その次に、災害時要援護者の避難の現状についてお話しします。そして、まとめとして、課題を述べていきます。

それでは、まず、『バリアフリーやユニバーサルデザイン』です。

皆さんは、バリアフリーとユニバーサルデザインと聞いた時、バリアフリーよりもユニバーサルデザインの方が耳に入ってくる機会が多いとお思います。それは、テレビや広告または街の中やデパートなどで、「ユニバーサルデザイン」という語を眼にし、耳にする機会が多いため、いつの間にか、バリアフリーという言葉よりも、ユニバーサルデザインという言葉の方が馴染んでいるとお思います。しかし、バリアフリーも、とても重要で、実は奥深いのです。

バリアフリーという言葉は、一言で、バリアフリーと使ってしまうがちですが、バリアフリーの中には4つのバリアがあり、この4つのバリアが解決しバリアフリーという言葉が成り立つのです。そして、バリアフリーの範囲が解決できた時、ユニバーサルデザインが成り立つ一歩に繋がっていくのです。

では、4つのバリアとは、①物理的バリア、②制度的バリア、③情報のバリア、④意識のバリアです。

“物理的バリア”とは、車イスを利用している人が段差や階段が上がれないなどの「行く手を阻む」バリアをいいます。また、器具類のデザインによって使えない場合もあるので、身近

なものから建物まで、設備・構造の不備に起因するバリアをいうのです。

そして、“制度的バリア”とは、法律的バリアともいいます。法令や制度などによって機会の均等を奪われている構造などをいいます。または、障がい者を受け容れたにも関わらず、障がい者の安全性や行動などを制限するなど、行政や社会制度の立ち遅れに起因するバリアも含まれます。

そして、“情報のバリア”とは、点字ブロックや案内板など、情報に不可欠なものが情報のバリアです。物事を判断する時に障壁となる場合や、点字や手話通訳などの情報伝達手段の欠如など、また五感で感じる場合に不都合が起きて、情報要素を感知できない条件で発生するバリアをいいます。

そして、“意識上のバリア”とは、今まで忘れられていた心のバリアのことです。今まで無視されていた・忘れられていたバリアであります。4つのバリアの中で根幹をなし、その解決が難しいとも易しいとも言えるでしょう。偏見や憐憫など、自分と違う人に対する理解不足や無関心から起こります。

この4つのバリアがフリーになったことをバリアフリーと言います。そしてユニバーサルデザインとは、障がい者の人たちを含んだバリアフリーの範囲の人たちも、高齢者も、妊婦さんも、子どもも、左利きの人でも右利きの人でも、男性も女性も、黒人も白人も、すべての人を含めた範囲がユニバーサルデザインといえます。ですから、バリアフリーを含めた広い範囲がユニバーサルデザインですから、ユニバーサルデザインを掲げている商品は、すべての人々が使用可能ということになるのです。しかし、実際は、わたしが使ってみるとユニバーサルデザインではなくバリアだったということもあります。その話はおいときまして、ユニバーサルデザインをご理解いただきました上で、ノーマライゼーションです。

ノーマライゼーションと言いますのは、障がい者を排除するのではなく、障がいを持っていても健常者と均等に当たり前に生活ができるような社会こそが、ノーマルな、普通の社会であるということです。いわゆる、障がい者が外に出て自由にバリアなく生活できることが当たり前であるのがノーマライゼーションです。ですから、今、世の中では、ノーマライゼーションやユニバーサルデザインが先走っていますけれども、まだまだ難しいのが現状です。まずは、バリアフリーを一人ひとりがよく理解することが大切です。

では、4つのバリアの解決法として、物理的バリアは設計、施工時から取り組むことです。建物の出入口が階段や段差になっていけば、そこにスロープを付けなければならないという、後づけの作業が入ってきます。建物にエレベーターが無ければエレベーターをつけなければいけない。防災計画からいけば、2階以上、重度身体障がい者、障がい者の人が使用していなければ、どのように避難をすればいいか、設計から考えていかなければ手直しが必要となってくるのです。ですから、物理的バリアは、設計、施工時から取り組むことです。制度的バリアは施設の公共性についての意識に関わってきます。情報のバリアは物理的バリアと同じでイメージしやすいです。点字の設置など情報伝達が必要不可欠です。そして、意識のバリア・心のバ

リアは、4つのバリアの土台であり、今まで見落とされてきた問題であり、予算的対応を必要としません。

では、社会の中には、どんなバリアがあるでしょうか。バリアはさまざま、たくさん至るところに存在しております。

例をあげます。ある商店街の写真1をご覧ください。この商店街で、もし災害が起きた際、車椅子利用者も、視覚障がい者も、足の不自由な高齢者も、子どもも、災害時要援護者は移動がとても大変になります。そして、もし、この写真1のような商店街が避難経路になっていたら、皆さん、いかがでしょうか。災害が起きた時、路上駐車をされていると、とても大きなバリアなのです。車椅子では目線が低く、反対側から走ってくる車が見えづらいです。そして、反対側から走ってくる車もまた車椅子が見えづらいです。そのため、危険が生じ、すごく注意をしなければ車椅子では走行できません。



写真1 某町商店街の様子

商店街は皆さんにとって意外な場所でのバリアの話だったかもしれませんが、災害は、いつ、どこで、どのような状態の時に起こるかわかりません。現在、世の中には、まだまだバリアが溢れているのです。

そして次に、某大学のスロープ前の写真2です。このようにスロープの前に自転車を置いてしまい、スロープが使用しにくい状況になっていました。これもバリアです。自転車の持ち主自身がスロープを使わないからスロープの前に置いてしまうのですが、このようなバリアは、この写真2の自転車だけに止まらず、皆さんの周りにも、いろいろなバリアがあると思うのです。しかし、意外と、このスロープのように自分が使わないからバリアになっていることさえもわからない人、気付かない人などが起こしてしまうバリアがあります。

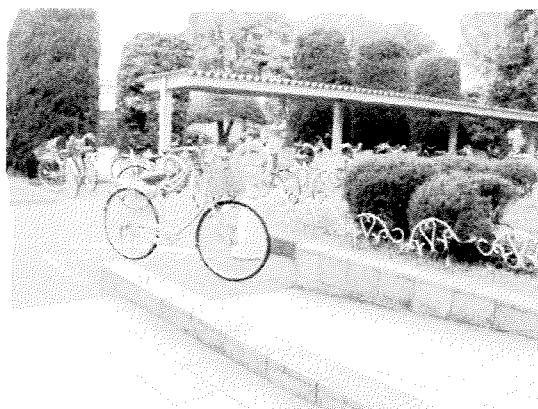


写真2 スロープ前の駐輪

「気づかないが故に・知らないが故に・わからないが故に起こしてしまうバリア」が社会の中には絶えず存在しているのです。

皆さんも健常者の生活をしていて、健常者の中でスロープ使うことはあまりないですよ。無意識に起こしてしまうのです。気づかないが故に・知らないが故に・わからないが故に起こしてしまうバリアがあるということを理解していただければ嬉しいです。

では、災害の話、今日の本題に入ります。前段が長くなりましたが、心のバリアというもの、気づかないが故に・知らないが故に・わからないが故に起こしてしまうバリアは災害時要援護者の話にも重要ですので、ご理解いただきました。

災害の種類には、人為的災害と、自然災害があります。この度の東日本大震災では、自然災害の大震災から人為的災害の原子力災害も起こりました。

災害時要援護者というのは、防災行政上では災害弱者とも呼ばれ、災害時、次の条件に一つでも当てはまる人を指します。①自分の身に危険が差し迫った時、それを察知する能力がない、または困難な者。②自分の身に危険が差し迫った時、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者。③危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者。④危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難な者。の4つです。しかし、実は、国では、この4つの条件以外、細かくは指定していません。この4つの中の1つでも当てはまる人を災害時要援護者と呼んでいるのです。例えば、原子力災害が起きた時、1番目の「自分の身に危険が差し迫った時、それを察知する能力がない、または、困難なもの。」というのには、原子力関係の仕事をしている方、携わっている方、もしくは趣味や興味があって本などを読んでいる方は、危険度合いが理解でき避難もできるでしょう。しかし、普通の生活をしている中で危険が差し迫ったことが理解できるでしょうか。「危険だから逃げないと…」ということは、よくわからないという方が大部分だと思うのです。その時に、4つの条件の1つでも当てはまる人を災害時要援護者と呼びますといわれた時、健常者の中でも当てはまる方がいるのではないのでしょうか。ですから、災害時要援護者というのは、具体的に、障がい者、そして身体の不自由な高齢者、幼児がいる家族、妊婦、外国人、観光者と明確にするべきなのです。外国人といえますのは、災害が起きた国での現地の言葉がわからない外国人を指します。そして観光客も災害時要援護者です。観光者・観光客を災害時要援護者にするかは市町村でも、さまざまです。水戸市では観光客は災害時要援護者に含まないそうです。しかし、東日本大震災時に、偕楽園は観梅の時期で観光客がたくさんいたそうです。そして、その観光客の中に聾啞者の団体がいたらしいのです。その方々は三の丸小学校に避難したそうです。また、観光地で災害が起きた場合、大部分の方が適切な行動はできないと思うのです。訪れたことがないからこそ観光に訪れると思うのです。だからこそ、観光の際、災害が起きたら、どこに避難したらよいのかわからないと思うのです。ですから、災害時要援護者に観光者も含むべきなのです。

私は災害時要援護者の研究をJCO臨界事故後に始めました。JCO臨界事故時に、私は事故現場から半径10km圏内の日立市久慈町に住んでいました。日立市は東海村の隣の市ですが、その日立市の南部に位置する久慈町の高台に住んでいました。あの事故当時は、半径5km圏内は避難勧告が要請されまして、半径10km圏内は屋内退避要請が出されました。ですから、我が家も屋内退避要請が出されたのです。その時、私は自宅にいました。JCO臨界事故は1999年9月30日、大学の夏休みでした。日立市は情報が遅かったのですが、屋内退避

という情報が流れてきましたので、自宅内で待機していました。良い天気、洗濯物をたくさん干してありましたが、とりあえず洗濯物は自宅内にはいれず、そのままにし、すごく暑い日でしたが窓なども閉め切りました。夜になるにつれ、いろいろな方々から連絡をいただきました。北海道の父の親戚からも電話があり、「大丈夫なの？危険だから、こっちに来なさい。」と言うのですが、どうしたらよいのかわからないので様子を見ていました。我が家は父がいません。兄がいるのですが他県にいます。ですから、女手しかありません。母が私を避難させるのは容易なことではないのです。避難勧告が要請されたら、果たして、この地域で、近隣の人たちが助けてくれるのだろうかと考えた時、我が地域で助けてくれる人はいません。ですから、自分の身は自分でどうにか守らなければいけないということです。

また、我が家から歩いて2分くらいのところに小学校があります。近くに小学校は、果たして、車椅子で避難できるのだろうか、あるいは避難生活ができるのだろうかと考えたのです。その時、今までの災害時、要援護者の人々は、どうしていたのだろうかと思ったのです。今までとは、JCO臨界事故以前の事です。そして、調査を始めました。災害時に障がい者がいる家族の事例ですが、いろいろな方に伺いました。すると、重複障がい者男の子と、そのお母さんは、男の子が騒いでしまうので、お母さんが避難所には連れて行けないと判断し、お母さんの車の中で生活していたそうです。そして知的障がいのある娘さんとお母さんは、知的障がいのある娘さんを理解してくれる他県の知人の家で避難していたそうです。そして呼吸器がかかせない子どもとお母さんは、呼吸器と子どもの両方をお母さんが抱えて必死に避難所に避難したそうです。呼吸器といいますのは、皆さんは無意識に息を吸ったり吐いたりしますけれど





も、その呼吸をサポートしてくれる機械です。その呼吸器が欠かせない障がい者は、電源が切れて電気が届かなくなると、呼吸が止まってしまいます。ですから、呼吸器、その当時の呼吸器というのは重かったと思いますが、その呼吸器と子どもの両方をお母さんが必死に抱え、避難所に避難したそうです。その他には、家が崩れても自宅にいるという障がい者、避難所に行って他人に迷惑はかけたくないという障がい者、家族で死ねればそれでいいという障がい者など、マイナス的な考え方の人が多くいることがわかりました。

このことを頭の隅に置いていただいて、今度の東日本大震災時はどうだったのかというのを、後々、話していきたいと思います。

では、日立市久慈学区は車椅子で避難できるのだろうかということですが、その前に、久慈学区の説明をします。JCO事故が起きた東海村は国道245号線の赤い橋を渡ってすぐの日立市の隣です。そして、日立市でも東海村に近い町が久慈町・久慈学区です。そして久慈学区は、高台にあり崖も坂も多い町です。避難所は、小学校、中学校、ゴルフ場の3ヶ所。一次避難場所は、地域内の7か所の児童公園とコミュニティーセンターです。コミュニティーセンターは平成にできた建物です。一次避難所とは、避難所に行くために一時的に集まる場所です。この避難所すべてを調査しました。

一次避難場所である公園ですが、出入口には車やバイクなどの入園拒否のための鉄棒があり、車イスでも出入りにくい状況でした。しかも、その鉄棒には鍵が閉まっているため、簡単に外すこともできません。そしてまた、公園内のトイレは使う人がいないのか、暗く、汚く、臭い状況でした。しかしながら、公園内のトイレに関しては、東日本大震災で壊れてしまったようで、現在は徐々に撤去されています。そして、少子化の影響でしょうか、使用する児童がほとんどいなく、公園内の芝生が凸凹でした。一年に数回シルバーの方々草取りにくる様子ですが、凸凹でした。そして、避難所である看板もなければ、避難所らしくない場所でした。

では、調査結果です。平成にできた久慈コミュニティーセンターは、出入り口がフラットであり、多機能トイレも設備され、エレベーターも設備ですので、車椅子で十分使えます。それ以外の避難所は、車椅子では使えない状況であることがわかりました。我が家から一番近い小学校も階段があり使えません。この時、調査研究でわかったのですが、学校と言いますのは体育館しか避難所に指定されていないそうです。ですから、教室などの他の部屋は避難所に指定されていませんので、教職員さんの許可がなければ使用ができないそうです。ですから、避難所の調査も体育館に案内されます。しかし、体育館というのは、階段や段差があり人体上がれません。スロープを持っていますが、多機能トイレもないのです。ですから、避難所は、この当時は、コミュニティーセンター以外は車椅子での使用は困難であることを理解しました。

では、車椅子では避難出来るところがない状態の久慈学区に住んでいるということを理解しました。このような状況のままではいけないと、その後、いろいろ考えていました。そんな中、JCO臨界事故後に避難訓練が多くなってきたのです。あちこちの自治体で、原子力災害など、さまざまな災害を想定しての避難訓練が増えました。もちろん、日立市でも避難訓練が増えま

した。しかし、私は避難調査の結果を踏まえた論文を日立市にも差しあげたにもかかわらず、私には一言も声をかけてくださらないのです。また、避難訓練の実施増加と共に、私も災害時要援護者の避難訓練はどうなっているのだろうかと思い、いくつかの市町村に電話で問い合わせしました。すると、災害時要援護者として限定での避難訓練実施はないものの、健康な高齢者の参加はあるため、いくつかの自治体は災害時要援護者の避難訓練の参加はあるというのです。では、車椅子での参加をと訊ねると、あまり反応を示してくださりませんでした。

そこで、災害時要援護者の避難訓練をわたし自身が実証しようと、多くの方々にご協力いただき、2007年9月28日、災害時要援護者の避難訓練を行いました。この時の災害時要援護者は重度身体障がい者の私自身です。自らモデルとなって避難訓練をして、何が要援護者の避難に、防災に、減災に、大切なのかを自分自身でシュミレーションしておこうと思いました。県や役場等の避難訓練は健常者が車イス乗って、要援護者代理をしながら行なっていて、正直、私はガッカリしました。車椅子で通れないと思ったら、車椅子から降りて自分の足で立って歩いて行なってしまうていたのです。要援護者にも成り切れていないわけで、それでは意味ない代理だなど思いながら見ていた時もありました。どうせ避難訓練を実証するならば、どうせ要援護者代理をするならば、次に繋がるような意味のある訓練をするべきだと思うのです。要援護者にとって、災害時、何が大変で、何が重要なのかをきちんと述べるため、自分の身で実証しなければわからないと試みました。たくさんの方々、母や自薦ヘルパーはもちろんのこと、テレビ局の方や、日立市の方、茨城県の方、防災士の方など、多くの皆さんに協力をいただいて避難訓練を行ないました。

避難場所は、自宅から車で約5分、コミュニティセンターに避難をするということで行いました。介助者は母と自薦ヘルパーです。身近な物を使って行いました。避難想定は、JCO臨界事故ではなく、福島原発、放射性物質が飛来するような原子力事故を想定しています。ですから、普通の防災の恰好では避難出来ないで



写真3 健常者の防護



写真4 車椅子の防護の事例

すので、雨カッパやマスクも用意しました。

では、健常者の姿です（写真3）。原発事故を想定していますので、肌が覆えるところは覆います。雨カッパを着て、つなぎを着て、マスクをして、ゴーグルをして、手袋をして、家の中のまだ汚染されていない空気を集めてビニール袋を被ります。健常者の場合、3分あれば、もしくは1から2分でできます。玄関出るまでのスタイルです。それでは、私です。重度身体障がい者ですから、何するにも介助者に手伝ってもらい生活します。ですから、避難準備も介助者に補ってもらいます。健常者と同じ恰好をします。まず、つなぎを着、玄関にある外用車椅子に移乗させます。手袋をします。雨カッパをし、マスクをします。電動車椅子の場合、バッテリーをビニールで覆います。バッテリーの中に放射性物質が入った時に取り除くことができないため覆うのです。ボディーは水をかければ流れます。バッテリーの中には水はかけられないために、汚染されないようにビニールの袋で覆いました。しかし、世の中にはいろいろな大きさの袋が売っているのですが、バッテリーに合う大きさはなかったのです。ですから、母が紐を付けゴムを付けて作りました。出来上がったスタイルが写真4です。黄色のは車椅子用雨カッパです。ここまでで、健常者は約3分でできたところ、障がい当事者である私は介助者が2人いるにもかかわらず30分かかりました。初めて行ったというのも一つの課題としてありますが、30分かかったのです。しかし、30分かかっても訓練しておかなければ、東海村第二発電所もまだ廃炉とは言っていないから、いつ再稼働して、いつ爆発がおこるかも分かりません。東海村の村上村長さんはすごく考えてくださっている方なので大丈夫だとは思いますが、いつ再稼働になるかわかりません。このような重度の災害時要援護者の訓練を、もっともって行わなければならないと思いました。

それでは、今回の東日本人震災時、障がい者は、どうだっただろうかと言いますと、まず、茨城県では避難所に行かない障がい者が多かったです。茨城県ではです。他の地域では津波とか原発などで避難せざるを得ない状況にあったのですが、茨城県では津波が来たといっても一部の話でありまして、ほとんどの障がい当事者は避難所に行かなかった要援護者が多かったのです。行けないのではないのです。もう今の世の中の避難所は、だいたいバリアフリーになっているでしょう。久慈小学校はまだバリアですが、だいたい今はもう学校の改築、耐震構造になっていて、行けない避難所は少なくなっていると思います。その状況の中で、行けないのではなく行かない障がい者が多かったのです。行かない障がい者は、どうしていたでしょうか。ある人は車中で生活していたそうです。ある人は家族の車中で生活していたそうです。ある人は崩れなかった・倒れなかった自宅にいたそうです。そして、その後、福島原子力発電の爆発事故により計画停電を東京電力や政府は実施しました。ですから、呼吸器の電源確保、生命の心配を生じた障がい当事者や家族もいました。計画停電は、私のように電動車椅子使用者の移動の問題もあります。しかし、これらはJCO臨界事故後の調査結果と同じ現状です。車中で生活していたこと、知的障がいの娘さんとお母さんが他県の知人の家に避難していたこと、そして呼吸器の電源確保の問題など、10年以上前に起きたJCO臨界事故時と同じ状況が残っ

ていたのです。

そして東日本大震災の後、今まさに言われていることは、要援護者台帳の問題です。現在は、各市町村で、内容・中身がバラバラです。回収率も低いです。例えば、日立市から水戸市に引越したら、また台帳を水戸市のバージョンで登録し直さなければなりません。このような状況でいいのでしょうか。そして支援者の問題もあります。支援者は誰になるかなどとニュースでも特集を組まれて放送されていますが、支援者の役目、役割とは一体何でしょうか。皆さんに考えていただきたいと思います。東日本大震災後に、あるNPO法人で要援護者の対策を考える委員会を作り、そこで委員長兼講師を頼まれまして調査研究をしましたが、その当時に見えてきたのが支援者という考えでした。では、誰に支援をしてほしいかというところから考え、単に、障がいを理解してくれている人がよいのか、あるいは親戚の人がよいのか、あるいは地域の人がよいのかなど。また、支援者になる側も、プレッシャーというのを少なからず感じるのではないのでしょうか。しかし、要援護者の対策を考える委員会での結論では、支援を求めているものは施設や団体にいる要援護者ではなく、在宅の要援護者だったのです。施設にいる要援護者には避難物資が届きます。避難させてくれる・支援をしてくれる介護者の手もあります。しかしながら、在宅の要援護者には、特に在宅で寝たきりの要援護者には、物資も届かなければ、介護者の手も大変であるため、支援を求めているのです。施設の人ではない。今、考えなければいけないのは、在宅の要援護者をどうするべきかということなのです。

そしてまた、東日本大震災から見えてきた課題としては、私たち一人ひとりが出来る事は何だろうかということ振り返ることの大切さです。今後の災害に備えて、今、行なわなければならないことは何だろうか、今後検討すべきことは何だろうかということ。この課題のヒントをまとめていきます。

まとめです。まず、明確さです。災害は人事ではないのです。今回の災害で支障がなかった市町村も、災害で痛い思いをした都道府県や市町村も、もう一度改めて、今後の災害に向けて考え直さなければいけないと思います。災害は他人事ではなく、日本国だけの問題でもない。世界共通の課題です。それには明確さ、避難所の理解、看板もない避難所をもう一度点検するという事です。そして、要援護者の人数把握、行政は障がい者手帳保持者や自立支援や介護保険を利用する人数は把握していますが、それらに登録していない要援護者は把握できません。その漏れている人たちを掘り起こすためにはどうしたらよいだろうか。その人々の避難方法、避難場所は、どうしたらよいだろうか。まさに、『地域力』にかかってきます。日頃からのコミュニケーション、連携の大切さが一番重要なのです。地域の人たちは、地域内の人々の情報は意外と持っています。ですから、行政と地域がどう連携していくか、それには日頃からのコミュニケーションの大切さが重要なわけです。そして、団体の方々、病院だったり、NPOだったり、さまざまな団体があります。その団体の人たちと行政と住民の連携・コミュニケーションの深さによっては、その地域力は強くなったり弱くなったりするでしょう。

そして、情報把握も大切です。要援護者個々の状態と避難方法は、例えば同じ障がい名であっ

たとしても、人それぞれ避難方法は違います。健常者の中にも十人十色いるように、障がい者も十人十色です。ですから、いろいろな人を想定して、個々の避難方法と避難のあり方の情報把握が大切なのです。

そして、今回の東日本大震災で福祉避難所という言葉を目にするようになりました。けれども、福祉避難所というのは行政ではあまり稼働しない場所です。ですが、福祉避難所のあり方も、今後の要援護者の避難には必要です。

そして、誰もが避難できるマニュアル作成、避難訓練の参加、要援護者も共に参加する大切さが重要です。例えば、地域の避難訓練時に、要援護者も参加できるようにするなどの工夫も大事でしょう。要援護者が参加することによって、地域に、これだけの要援護者がいたのだと、地域の人たちに理解してもらえることだ重要です。原因もあれば結果もあります。今までの反省も踏まえ、まさに福島原発の反省をふまえ、第二原発は、どうすべきなのかなどを踏まえ、原因の追求と今後の発展に繋げていくべきなのです。

そして、要援護者台帳です。今ある台帳を使えない要援護者台帳だったということがないように、使える台帳を作成すべきです。

まとめの最後に、誰もが、お互いを、認め合い・助け合い・支え合うこと。そして、意識のバリアの重要性です。意識のバリアの解決により、障がい者と健常者の隔たりもなくなります。これこそが、災害時、一番重要な課題です。

ご清聴、ありがとうございました。

## 災害時要援護者の現状と課題

茨城大学地域総合研究所客員研究員

茨城大学非常勤講師

有 賀 絵 理

### ・ はじめに

昨今、“ヒトにやさしい”という語を日にする機会が増えてきている。また少子高齢化が進み、災害時要援護者が増加している。災害時要援護者イコール障がい者とする傾向が強いが、現実には、高齢者や滞在国の言葉がわからない外国人、または観光客等の災害時要援護者の避難方法も同時に取り上げざるを得なくなっている。

では、バリアフリーとユニバーサルデザインとは、どういうことなのかを理解いただき、そこから災害時要援護者の現状と課題を考えていきたい。

### ・ 災害時要援護者とは

◆ 災害時要援護者とは、具体的に、どのような人々を指すのだろうか。

### ・ 現 状

◆ 東日本大震災 前後での要援護者対応について

→ 今までの災害時の要援護者の対応と、東日本大震災時の対応で、どんな変化があったのか。

◆ 要援護者台帳について

→ 現在は、各市町村で内容（中身）がバラバラである。また回収率も低い。どのようにしていくべきか。

◆ 『支援者』について

→ 東日本人震災後もニュース等で取り上げられている支援者とは、誰がなるべきなのか。

→ 支援者の役目・役割は何であるか。

### ・ 課 題

◆ 今後の災害に備えて、今、行なわなければならないことは何か。

◆ 今後、検討すべきことは何か。

◆ 私たち、一人ひとりが出来ることは何か。

# シンポジウム

## 総合司会

ありがとうございました。基調提起の二つ目としまして、有賀先生の方からは、災害時要援護者の今からすべき具体的な課題について、ご提供いただきました。

続きまして、この後、シンポジストにご登壇いただきまして、シンポジウムを開催いたします。パネラーにつきましては、4人の方にパネラーとして、ご参加いただきます。まず一人目が、笠間市危機管理室長の松田様。それから水戸市の公園緑地課長の市村様、自治労茨城県本部の消防職員組織化対策委員の照山様。それから基調提起の二つ目をいただいた有賀先生でございます。コーディネーターにつきましては、基調提起の一つ目の方でご提供いただきました帯刀先生にお願いをしたいと思います。

それでは、この後の進行は、コーディネーターの帯刀先生にお願いしまして、シンポジウムの方、進めさせていただきたいと思っております。

どうぞよろしくお願いいたします。



## コーディネーター：帯刀 治さん

それでは、パネルディスカッションということで、皆さまのご意見をいただきます。順番に問題提起というかベースになるお話を短くいただいて、会場の皆さまはそのお話についてご質問なりご意見をいただくということでやりとりができればと思います。よろしく願いいたします。

それでは、最初に、笠間市危機管理室長の松田さん、お願いいたします。

## パネラー：松田 輝雄さん

はい。ご紹介いただきました松田です。よろしく願いいたします。座らせて発表をさせていただきますので、よろしく願いいたします。

笠間市の合併の防災無線のデジタル化をはじめといたしました防災行政の総合的な見直しと取り組みですが、東日本大震災を経て、今の現在の状況をご説明をする形で状況をご説明したいと思っております。

まず、東日本大震災を踏まえて、早急な防災基盤の整備が必要だという認識を笠間市では持っております。その中で、一番大事なのは情報の提供だと考えております。今回、地域防災計画を、笠間市で見直しをしております。情報伝達のあり方などの見直しを進めているところでございます。また、そのような経緯に至った状況でございますが、笠間市は合併してから、それぞれの市民の皆様への情報伝達の媒体として、防災行政無線を備えていました。市民の方も、我々も、何か重要なことが起きた場合、すみやかに情報を伝える方法として防災行政無線だろうと考えており、市民の方も多分何か必要な情報があれば、ここから出るんだろうと聞いていたと思っております。そういった中で、東日本大震災を経験し、笠間市の旧笠間市の庁舎は被災を受け、防災行政無線が使えなくなってしまったような状況が一時ございました。支所には、災害対策本部の情報を、総務から各支所に提供して、各支所から情報を流していましたので、我々は流れていただろうという情報でも、笠間支所や岩間支所の一部では流れなかった情報もあると思っております。今はもう待たないで、防災行政無線を構築していかなければいけないというような考え方で進めているところでございます。今後の整備の方針は、3月11日にどうだったかということ振り返り、友部地区は、友部の庁舎そのものに自家発電が無かったために、発電機を持ちこみまして防災無線を稼働させた。

笠間地区は、笠間地区の母体となる支所庁舎が被災したので笠間消防本部からバックアップをして地域の方々に情報を提供したというような状況があります。本庁舎から一斉に流れるような体制に整えていかなければいけないので、現在その準備をして進めているところでございます。それから、防災行政無線は、音声ですので、音の情報のために、長い情報は、どうして



も伝えにくいというようなことが分かりました。今までは、あまり意識していなかったんですけども、今、防災無線で何を流したのか、どういうこと言ったのかというようなお問い合わせをかなりいただきました。あの災害の時に電話も使用できない事実のある中で、かなり混乱をしていて、その対応をさせていただいた状況でございます。その為に、防災行政無線は、第一的に整えていかなければいけないんだけども、今後の整備の方針としては、そういったものプラス別の手段も考えていかなければいけないというようなことで考えております。具体的に今後の整備の方向ということでご説明をさせていただきますと、災害時の市民への情報伝達は即時性が必要なことから市内全域に一齐に情報伝達することを可能とする。防災行政無線を拡張するというようなこと。またさまざまな伝達手段を多層的に利用すれば伝達する情報の内容を正確に受けての環境に応じた情報伝達を行なうことが可能になり、情報の徹底を図るために有効であり、新たな情報も積極的に導入していくというようなことです。今現在すぐにできるというような部分では、メール機能を拡充しました。メール機能も、今までは単なる行政情報とか、観光情報とかというような情報だったんですけども、防災無線で流した情報もメール機能から取り入れられるということを当面行なっています。それから、今後は、避難所と連絡が取れるような体制をしていかなければいけないということで、防災行政無線も加えながら検討していきたいと考えております。

笠間市の防災行政無線の課題と今後の取り組みというようなことで発表させていただきました。ありがとうございました。

## 「合併市の課題

# 「防災無線のデジタル化をはじめとした 防災行政の総合的な見直しの取り組み」

笠間市危機管理室長

松田輝雄

### 【はじめに】

平成23年3月11日に発生した東日本大震災で、笠間市が甚大な被害を受けた教訓を踏まえ、風水害、地震災害、原子力災害への対応を図るため、早急な防災基盤の整備が求められている。

災害への対応は、情報が大きな鍵で、市民が日常から災害の情報を、容易に入手できる環境が必要になる。

### 【検討の経過】

市民への情報伝達手段は、無線系と有線系の2つの方法に区分することができ、それぞれのシステムやネットワークにより、情報伝達の形態が異なっている。

有線系 線が切断されることにより、物理的な障害や通信の規制を受ける。

無線系 電源などの必要な対策を講じることで、災害時における有効性は極めて高い。特に、防災行政無線については、過去の災害においても、その重要性が実証されている。

### 【今後の整備の方向】

災害時の住民への情報伝達は、即時性が重要なことから、市内全域に一斉に情報を伝達することが可能である防災行政無線の拡充（既存施設の更新）を中心に進めていくこととする。

また、様々な伝達手段を多層的に利用すれば、伝達する情報の内容・性格や受け手の環境に応じた情報・伝達を行なうことが可能になり、情報の徹底を図るために有効であることから、新たな伝達手段についても積極的に導入を検討していく。

情報伝達に際しては、庁舎への非常用電源を確保し、情報伝達手段の使用が制限されることのないよう整備を行う。

## コーディネーター：帯刀 治さん

ありがとうございました。

続きまして、水戸市の都市計画部公園緑地課の市村さん、お願いいたします。

## パネラー：市村正一さん

はい。水戸市の公園緑地課の課長をしております市村です。よろしくお願いいたします。座って進めさせていただきます。

レジュメ「まちづくりと復旧の課題—ブロック塀から植栽への転換を日指して—」。をご参照下さい。私どもは公園緑地課の方で主管しております生垣の設置等に伴います水戸市生垣奨励補助金という制度がありまして、その制度に基づきまして、ブロック塀とか、大谷石、そういった既設の塀を取り壊したり、あるいは新たに設置する場合に補助金を市から出すという制度でございます。この制度につきましては、平成3年4月1日から制度ができて、現在までに21年経過しているんですが、487件の設置申請に交付しております延長的には9,658メートル、約10,000メートル近い距離の生垣を設置しております。この制度の趣旨としましては、緑豊かで安全な生活環境を確保する、そして緑地化と防犯、防災、こういったものを求めるのが趣旨でございます。生垣といいますと、ブロックに比べると比較しましても、地震で倒れるとかはございませんので、とにかく安全で安心なものだということが求められていると思います。それで、あの昨年の震災の時のことですけれども、市内のあちこちで、ブロック等が随分壊れて、道路に倒れて、破損したということもありまして、時間的にも2時46分で、ちょうど子供たちが学校を帰る時間帯に近い時間帯と思うんですが、だいぶ心配はしたんですけれども、そういった中で壊れた塀を改修するのに何か補助制度があるのかというような問い合わせが23年度は50件ほどございました。ただし、申込み、問い合わせの方も、やはり自宅に住んでいる屋根瓦が落ちたり、壁が破損したりと、そういった住居の破損というものを先に直してからでないといふ外回りまで手が回らないというようなことが現況でございました。去年は50件くらい問い合わせがあったんですけれども、実際に交付したのは22件でございました。

レジュメの3番目（成果の分析）でございますけれども、成果の分析ということで、①今お話ししましたように23年度は震災の直後ということもありまして、屋根瓦や瓦礫といった家屋の復旧が優先されて外回りまで直す余裕がなかったということがあります。ですので、②でございますけれども、資料不足が長期化し希望する樹木をまとめた本数調達することが困難で職人さんも多忙であったため、設置時期の予定が立たなかった。そして、③番目といたしまして生垣でございますので、どうしても毎年毎年、枝が伸びて、あるいはササゲが伸びてきますので、それに伴うメンテナンスがかかる手間とかを考えて、最終的にはフェンスとかいうもの

に選択したという事例もございました。そういったことで、なかなか住んでいる住宅を直してからという皆さんの意見が多かったところでございます。

まとめとしまして、大震災から1年以上経過し、1番、2番、屋根瓦とか、外壁、あるいは樹木あるいは職人さんの状況も一通り改善されつつあるかとは思いますが。市内を見ましても、ブルーシート、当時はブルーシート随分かかっていたんですけども、最近は1年以上経ってだいぶ改修されているのが目に見えて分かるかなという気がいたします。そして昨年、例年100万程度の予算でしたけれども、昨年の地震の後に6月に補正を組みまして1000万の予算を補正したということがあったんですけども、先程もお話しましたように、予定していた金額は応募がなかったと、実質22件、約200万程度だったという事が実績でございます。それでも、今年度、屋根とか家屋の改修が進みましたので、やはり問い合わせも多くなっております。そういったこともありまして、今年度も同じ去年の補正ほどではないんですけども、500万ほどの予算を組みまして市民の要望に答えていきたいと思っております。生垣には、緑化の推進防災に起用する、あるいは犯罪防犯対策、延焼防止、気温の抑制といった効果もあることで、今後も市報を通じて、制度のPRに努めながら断続的に支援していくことを考えております。話は前後しますけれども、この補助制度ですが、生垣につきましては、設置費用の二分の一、メーターあたり5,000円、限度額が15万円、既設の塀等の撤去はメーターあたり3,000円で9万円、併せまして、最高限度額24万円という制度でございます。これからも緑を増やしていただいて安心安全な町づくりを目指していきたいと思っております。町づくりの課題ということでご説明いたしました。よろしく申し上げます。

## まちづくりと復旧の課題（ブロック塀から植栽への転換を目指して）

水戸市都市計画部公園緑地課

### 1 水戸市の生垣助成制度の概要

創設年	平成3年4月
主な助成要件	<ul style="list-style-type: none"><li>住宅用地において、公道に面した個所に生垣を新設又は既存ブロック塀等を生垣に改造するもの</li><li>生垣としての外観を備えるもの（延長5m以上、樹高は概ね1m以上）</li></ul>
助成額	<ul style="list-style-type: none"><li>生垣 設置費用の1/2 （限度額：1m当たり5,000円、総額150,000円）</li><li>塀等撤去 設置費用の1/2 （限度額：1m当たり3,000円、総額90,000円）</li></ul>
実績 (H23年度末)	<ul style="list-style-type: none"><li>件数 487件</li><li>延長 9,658m</li></ul>

### 2 東日本大震災を受けての水戸市の対応について

平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、大谷石をはじめとする既存の塀等が市内各地で倒壊し、生垣設置補助に関する市民からの問合せが平成23年度当初より急増した。

そのため市では生垣設置補助費の補正予算を編成し、例年の予算規模の10倍に当たる1,000万円で事業に臨むとともに、市報やホームページを活用して制度の案内・周知に努めた。

### 3 成果の分析

過去5年間の交付実績は年平均8件程度で推移していたが、23年度分だけで22件の交付実績があった。ただし、相談件数としては50件以上あったものの、交付件数はその半分以上にとどまったため、相談者や造園業者に聞き取りをした結果、以下のような事情が浮き彫りとなった。

- ① 23年度は震災直後ということもあり、屋根瓦や外壁といった家屋の復旧が優先され、外構工事にまで手を回す余裕がなかった。
- ② 資材不足が長期化し、希望する樹木をまとまった本数調達することが困難で、職人も多忙であったため、設置時期の予定が立たなかった。
- ③ 設置後のメンテナンスに要する費用や手間を考えると、最終的には安価なフェンス設置を選択した事例もあった。

### 4 まとめ

大震災から1年以上経過し、上記①②のような状況は改善されつつあるが、現在も大きな余震が度々発生していることなどを考えると、市としては厳しい財政事情の中にあっても、生垣設置補助に関して一定の予算枠を確保していく必要がある（24年度もすでに6件の交付申請があるなど、生垣に関する市民の関心は、依然として高いと考えられる）。

生垣には、緑化の推進及び防災に寄与するほか、防犯対策や延焼防止、気温の抑制といった副次的効果もあることから、今後も市報等を通じて制度のPRに努めながら、継続的に支援していくこととしたい。

## コーディネーター：帯刀 治さん

どうもありがとうございました。市村さんのお話につきましても、ご質問・ご意見あるかと思いますが、後ほどということにさせていただいて、今度は消防関係でございますが自治労茨城県本部の消防職員組織化対策委員会の照山さんに消防についてのお話を中心にということでもよろしく願いいたします。

## パネラー：照山 興一 氏さん

照山と申します。

現在の自治体行政では、何らかの災害発生時、その対応についての名称を単に「防災」とひとくくりに表していますが、近年、「自然災害等を防ぐ」ということは難しいのではないということから、「災害を減らす」という考え方から「減災」という文言が多く使用される傾向にあり、私自身も「防災」から「減災」という言葉に変えてきております。

昨年6月から自治労茨城県本部においては、「東日本大震災」を踏まえ、茨城県内の全消防職員対し、各自治体の消防力や勤務環境などについてのアンケートをさせていただきその結果を基に今回はお話させていただきたいと思っております。

まず、レジュメの(1)の言霊世界からの脱却というのを最初に掲げさせていただきました。これはどういうことかといいますと、今日来ている皆さんは行政の方が多いと思っておりますが、どこの市町村の首長さん達でも「安心、安全な町づくり」と言っています。しかしその言葉の意味をよく考えると「安心」と「安全」は全く違う意味であるにもかかわらず、意味を理解せず単に「安心」、「安全」と唱えているだけのように思います。

古来、日本では発した言葉どおりの結果を表す力が存在し、例えば結婚式であれば「切る」とか「別れる」、また病院であれば「49」号室等など、不占な言葉を口に出すと現実化してしまう力「言霊思想」があると言われ、逆に不吉な言葉を使わないという考え方から、常に安全なことを言っていれば災害は来ないだろう、危険はないだろうということで、防災についても「安心・安全」を唱えていけば、中身はどうあれ「安心・安全が確保される」というような不思議な国が、日本ではないかと思っております。

みなさんの自治体では、災害対策を主幹とする部局、または担当する課はどこに置いているかということです。多分総務部や市民生活部（生活地域安全課）になっているのではありませんか。

日本の防災計画の基本は、災害対策基本法によって国は内閣府です。内閣府が先頭になって総務省、国土交通省等各省庁を指揮掌握することになっています。地方自治体を見ると、市民生活福祉部など、管理部局でない部局が担当されているんだらうと思うんです。なぜ私は今のことを言ったかといいますと、例えば災害対応は平常時から行政全体を管理掌握している部局

でないとなかなか効果的な指揮、命令を効率的に下すことが困難であるからです。この点が防災に関する考え方が違っているのではないかと考えています。そのトップの意識の改革、考え方を変えることによっていろいろなものが見えてくると考えています。そこで私は「言霊」的「安心・安全」ではなくもう一度、その語源から考えていただきたいと考えています。

それと、私は「消防における住民サービスとは何」と書きましたが、消防の幹部達は、常に「住民サービス」が低下するという言葉を言い出します。けれども、それぞれの幹部に質問すると答えは返ってきません。この言葉も行政用語でありスムーズに通じ抜けてしまう言葉であると考えています。私が思う消防における住民サービスは、火災であればいかに早く最小限に止めるか救急であれば、いかに早く救命できるかです。具体的に火災出動の場合はであれば、「8分消防」と言っています。8分の中に放水を開始すれば火災を最小限度に抑えることができるかとされています。参考までに「8分消防」の内訳は、119番受けて消防車両の出動までの所要時分を1分、消防車両が消火栓とか貯水槽に部署してホースを延長し放水開始に1分と考えているんですね。そうすると、この2分間を8分間から引くと残り6分間が消防車両の走行所要時分ということになり、この8分の中に消防車が到着して水が出せれば、その出火した家は燃えたとしても隣の家に延焼させないよというのが考え方なんです。救急の場合は3分以内に救急処置を開始することを言っています。同様に仮に何らかの具合で心臓が停止した場合に3分以内に措置を講じれば、後遺症の発症率が激減するというので、「3分救急」を目標としています。これらの目標に向けて初めて「住民のサービスの向上」ということになるのではと私は考えています。

それと、(2)市町村条例定数。これは、消防職員にも条例定数があるんですね。それでは消防における条例定数の「積算根拠は何か」と質問すると回答はありません。例えば水戸市消防本部では、昭和44年の頃の消防職員数は約100名弱でした。時代の変化に伴って、現在では約350人の職員数となっています。人員の増加というのは消防車両等の購入時をもって徐々に人を増やしていっただけのほとんど根拠はない後追いの条例定数です。

本来、消防職員数は国が定めた「消防力の基準」を根拠に消防職員の定数を定めるべきであります。この基準を根拠に算定している消防本部はほとんど見当たりません。

昨年の3月11日に起きた「東日本大震災」を体験した現在においても何ら見直す意識はなく、「東日本大震災」発災以前と変わらない世界です。

そういうことで、県内の消防職場を回ってみて感じることは地域の安全確保を使命とすると言っている消防が本当は守れていないのが現実です。皆さん帰って見ていただきたいと思いません。その一つの現実例えば消防車と救急車を各1車両を配置した消防庁舎があるとします。本来であればこれだけの消防車両等が配備されていれば最低でも9名の当直人員が必要であるにもかかわらず、3人若しくは4人の当直人員で仕事をしているのが実態です。それは一般地域市民から見れば車庫の中に消防車両と救急車両があるだけで安心・安全とを見せてしまいますが、救急車が出てしまうと片方の消防車に乗る隊員がいません。その場合の対策として消防

車両をシャッターで閉めて隠してしまっているのです。これが茨城県内の消防の実態です。このような状況は昨年3月11日以前であれば大規模災害などが起きないことを前提とした規定で私はやむを得ないと思っています。しかし3月11日の「東日本大震災」後については、全消防組織が自ら消防体制の検証を行い、これからの対策等について早急に構築しなければならないことが、現消防組織では見えず以前と全く同じです。それと、同様行政自体も危機管理意識が低いと思っています。なぜかという、やはり先程言った通り、自己の災害対策の根本的理念が理解していない人達の組織であることから効率的な災害対策が基本的には困難であると思っています。

今回の東日本大震災を踏まえて、今後の消防の在り方としては、消防車両や各種機材を購入したことは、災害に対処するために必要であると考えた結果から購入したのですから、これら資機材の全能力を発揮できるような人員を確保するとともに、大規模災害等が発生した場合現消防能力の限界を補うための、市民の間の自助の確立できる社会づくりを目指した自主防災組織化を向上させることが急務であると考えています。今後5年の間に70%の確立で大震災が起きると言われている今が災害対策について、どうするべきかという意識改革を深める良い機会ではないかと思っておりましたので、今日は話をさせていただきました。以上です。

## 「自治体消防の限界」

自治労茨城県本部  
消防職員組織化対策委員会  
照 山 興 一

- (1) 「言霊」世界からの脱却
  - ア 「安心・安全」な街作りを唱える自治体は
  - イ 消防における『住民サービス』とは
- (2) 市町村条例定数（積算根拠）とはどういうこと
- (3) 消防力の現況
  - ア 危機管理意識の低い消防組織
  - イ 東日本大震災を踏まえた今後の消防



## コーディネーター：帯刀 治さん

はい。どうもありがとうございます。会場の皆様のご意見、ご質問あろうかと思いますが、まずは有賀さんに代表してもらって、お三方のお話いただいたことで、有賀さん、何かご質問なり、ご意見をお願いします。

## パネラー：有賀 絵理さん

はい。まず、お一人お一人にお話させていただきたいと思います。

笠間市の松田さんのお話からですが、情報提供ということに興味を持ちました。今回、東日本大震災のことをいろいろ振り返って考えますと、視覚障がい者よりも聴覚障がい者が情報把握がとても大変だったと聞いています。もちろん、聾啞者が一番大変でしたが、視覚障がい者は耳は不自由ではないので津波の警報など、どのような状況であるかが防災無線等で聞こえるのに対し、聴覚障がい者は耳が不自由ですから無線で何を言っているのだろうか、ものすごく不安だったそうです。そのような状況を聞いていましたので、笠間市の松田さんのお話を伺ってメールにて情報を流すということは聴覚障がい者には大きな一歩になっていくだろうと未来が見えたお話でした。

次に、水戸市の生垣のお話ですが、皆さんも東日本大震災のテレビ等で情報を得ていると思うのですがコンクリート壁だと外側に全部倒れてしまっていました。先程のお話にもありましたけれども、子どもや障がい当事者、高齢者などの要援護者のことも考えると、やはりコンクリート壁で外側に倒れると道路を通らざるを得ない状況になってくると思います。しかも、大震災が起きて道路は波打っていると、避難ができにくいという観点から生垣はよいなと思います。メンテナンスの面でお金はかかりますが、要援護者にも優しい生垣ができますよという、更なるPRをしていけばお金かかっても生垣にしてみようかな、しかも助成金も出るということも踏まえて検討してくれる住民が増えると思いました。

消防の照山さんのお話は、すごく深いなと思いました。やはりトップの意識を変えるのが重要ということに同感をしました。形だけ揃えても中身がなければ駄目だということですね。まさに、私が先程散々お話しました心のバリアフリーがなければ駄目ということをおっしゃったのだと思います。

また、他人事ではなく震災を忘れないで経験を踏まえて次の災害に活かす点では、お三方の話は共通していたと思います。すごく勉強になりました。ありがとうございます。

## コーディネーター：帯刀 治さん

ありがとうございました。

それでは、会場の皆さんと少しやりとりができればと思います。どなたか発言者に絞っていただいてもいいですし、お三方に共通でも構いませんので、何かご発言・ご質問いただくことはないでしょうか。

確かに消防車が並んでいると、こんなに人が減らされていることは、薄々は感じていたけどスタッフがいないみたいなことが、もう起こっているだと危機的な状況を感じました。

何かご発言、ご質問、ご意見。はい、お願いします。

## 会場からの発言

こういう機会を設けていただいてありがたいと思っております。もっともっと広く、広めていただいて、もうちょっと我々のような一般市民がこういうシンポジウムないしは講演会をやっているんだよというのをもっと表にアピールをしていただければ大変ありがたいかなと思います。

一つだけ照山さんのお話で興味深かったのでお願いがどうかお伺いしたいのですが、実は私も一般参加とはいいいながら、地元へ帰れば、町づくりの一役員として組織を立ち上げたばかりのところですけども、照山さんが言われていることと同じことを僕らが今考えています。実際に自主防災組織を作りなさいと役所から言われまして、「はい。あなたの組織には、例えば30万円、40万円準備金としてあげますから好きにやりなさい。」といわれ、好きに何やるのか。誰がやるのか。経験もない、防災だとか経験が誰もいないのに、自治会長さんに「あなたにお金あげますからやりなさい」と石投げられたところで「我々できますか？」というのが、今年の4月のことです。まだ半年ですが、実は今日の午前中も集まりがあって、どうでしょうかと僕らも含めてですけども、私のところは、自治会組織として17自治会あるのですが、去年、とりあえず基礎が組織立ち上がりましてというだけです。去年以降、今年16あります。会長さんに伺ったところ、我々も含めて無いねというだけです。17分の1、去年立ち上げただけで、今年は、まだ話すらないという状態です。私もそこに立ち会っていたのですが、実際、役所から、お金をあげるから作りなさいよと言われた時に、30万円もらって、どうやって準備して、何をすればいいの？という。自主防災組織なんて、できるはずがないだろうと、私個人的には思っていたので、今日、たまたまこの会場にいらしていただいて、照山さんの話を聞きましたので、必要なかどうかということと、組織の作り方が、本来であれば、例えば消防署のOBだとかが誰かいて、その人たちを中心に一つの組織で立ち上げるというニュアンスだとよいのかなとは思いますが、受けて側は、誰も経験無い、人の命も預かるかもしれない、不審者対策もしなければならぬのか、そういう部分を誰も責任取れないのに準備金だけ預け

ますから作りなさいよといわれても、できないという、「できなかったのは、なんで？」と言われてしまうのです。何をすればよいのかもわからない。これはつらいなど、現場にいる人間は思うのでもしアドバイスがあればいただきたいなと思います。よろしくお願いします。

## コーディネーター：帯刀 治 さん

ありがとうございました。ご指名だから、照山さん何か、お気づきのことで、ヒントになるようなことありましたら。

## パネラー：照山興一さん

自主防災組織は、ある程度100%どこもあります。でも、これは形だけです。でも、今回の震災を踏まえて、自主防災組織がどれだけ動いたか、効率的に動いたかということは、ほとんどないです。

ただ私は、自主防災作りを含めて、今、試験として、自分の考えとして、今作ろうと思っているのは、自主防災組織という一つの単位だけで作っては駄目だと思います。

今、言ったように、ノウハウも分かんない、何も分らない、そして、それに絡むのは、どうしても行政が絡む。その時に、私が思っているのは、一つの小学校単位でもいいですけど、例えば、どこかに、さっきの避難所があったとします。それを中心として、自主防災組織を作って、トータル的には、その避難所に市役所の職員の人がいて、常に、その近くの市役所の職員がいて、行政と繋ぎを持った人がいて、その地域の人たちに、最悪の場合、ここに避難するんだよというのを、それぞれ皆が共有したものを持って、そして、今度は自主防災は、隣の人たち皆コミュニティーの人、近所づきあいをいろいろしておくことによって、例えば、一人暮らしの人、今は災害時要援護者という言葉になっていますけれども、そういう人たちを常に把握しておくには、まず自主防災の第一。隣近所とよく知りあう。昔のように、コミュニケーションをよくとるとのことだと思ふんです。それによって、その人たちを、どうやって自分が助けるか、自分の家がどうなってるか、その時に、自主防災組織を作って、30万円頂けることであれば、例えば、自分の家が壊れてたり、隣の家が壊れた時に、何を持ってやってくれるのかなど、具体的な訓練をしたり、見せる訓練、要するに、行政は、今、見せる訓練をやっているんですよ。一か所に持ってきて、例えば、消防であれば、はしご車を持っていく。見せる訓練ではなく、それぞれの地域で、地域の人たちが、家が壊れた時に、どうやって助けるのかというようなことをやるようなことを自主防災組織を作ることだと思ふんです。それには、行政が絡んでくる、お金がついてくる。ヘルメット何個用意しようか、道具を買おうというのに使うお金だと思ふんです。ですから、先にお金ありきではなくて、自分達が避難所をどうするか、その地域で、どうやって皆の身を守るような方法を考えたりするのが自主防災組織の私はあ

りようだと思っています。それには、行政の人が来て、一緒に考えるというのを作りたいと思って、少しずつ動いています。

## コーディネーター：帯刀 治さん

参考になったでしょうか。地域には空家も出たりしておりますので、何かそういうところをお借りして拠点にするみたいな形で、そこに例えば発電機を設けるとか、30万で買えるものを一つだけ置くと、それが拠点になったりするということがあり得ると思います。是非ご参考になればと思います。

その他、何かご質問、ご意見ございませんでしょうか？はい、どうぞ。

## 会場からの発言

今、防災の事が出まして、地域で防災システムを作るという場合、例えば、消防職員の経験者、いわゆるOB定年が60歳だとすれば、健康寿命からしても70までは大丈夫ではないかと。そういう消防職員のOBを中心とし、地域防災計画を立てて、その方がリーダーになれば非常に具合がいいのではないかと考えています。教育の現場でも、例えばOBが補助し、学校の教育現場においても、あるいは生涯学習においても、OBが活躍をしていると、福祉につきましても、例えば保育の臨時の保母さんもOBが不足を補うことをし、保育の現場で活躍されている。それは介護職も同じですけど、やはり、高齢化に伴って、経験のある専門職の方が、それぞれの分野で活躍していただければ、だいぶ違った形で地域防災が確立できると思っています。照山さんの考え方をお聞きしたいです。

## 会場からの発言

防災行政無線について、松田さんに質問したいんですけども、防災行政無線は、意外と近くの方は聞こえるけど遠くは聞こえにくい、聞こえない。もう一つは、風によって、風向きによって、聞こえたり聞こえなかったりするという欠点があると思うんです。そういった点で、防災行政無線を笠間市では更新すると言っていますが、機能を強化しても、ボリュームの大きいスピーカーにするのかなと思うんですけど、欠点を克服するということでメールで流すということの話がされたんですか。かなり手厚い対策を打っていると思うんですけども、意外と、聞こえないので、そういう点で何かありましたら、聞かせていただきたいなと思っています。以上です。

## コーディネーター：帯刀 治 さん

それでは、最初の消防職員のOBの方々を中心にして、地域防災なり、消防なりというのは、どうかという、前の方のご意見・ご質問に対してから、お願いします。

## パネラー：照山興一さん

私も消防職員で、それぞれが今まで培った経験を使うということは、手だと思っています。消防職員というのは、いろいろな人が最終的には同じ意見を認識し、同じ考えを、同じ気持ちがあった上で、どなたがやってもOKだと思うんです。防災であれば、消防の人がいればいいし、後は大工さんがいれば、車の修理屋さんがいればいいし、やはり修理をしている人たちというのは、いろいろなジャッキを持っていたりして使えることがあったり、いろいろなものを活用していくために、いろいろな職業の人が必要だと思っているんです。その中でも、消防は他の人よりは多少知り得ているので、そういう人たちを軸に、訓練とかをやっていったら、きっとよい地域防災になるとは思っています。

## コーディネーター：帯刀 治 さん

ありがとうございました。最初に、ご質問いただいた方のヒントに少しなるかもしれません。それでは、松山さん、防災行政無線について聞こえないというような欠点を克服する方策について、何かご検討は。

## パネラー：松田輝雄さん

はい。ご質問いただき、ありがとうございます。笠間市の状況をよくご理解いただいている方だと思います。笠間市民の皆さま方に伝達する手法が、旧友部、旧笠間、旧岩間とは異なります。屋外を使って一斉に伝えているのが旧笠間と旧友部。屋内、ご自宅に防災行政無線が流れるようになっているのが旧岩間地区でございます。まだ結果論が出ていませんが、今後、検討していくこととなります。防災行政無線が聞きとりにくい、または聞きづらいと言われている原因は防災行政無線のシステムそのものが音が小さいということもありますし、当時と状況が異なって住宅の密閉率が良くなって聞こえなくなっているということもあります。場合によっては、全く谷間になってしまって聞こえないというようなことも起こっているのが現状だと理解しております。そういったものを踏まえて、皆さま方に情報を伝達できるようにしていかなければならないと考えております。

## コーディネーター：帯刀 治 さん

ありがとうございます。技術革新と言うものもあるんですが、一方で、住宅の密閉状況が高くなっているのもあるから、ただ特に大きいマイクとスピーカーで伝えるというだけではダメでメールなりコンピューターなどで同じような情報が届くシステムも用意せざるを得ないという状況になってくるのかもしれないということです。

## 会場からの発言

照山さんに質問させていただきたいんですが、自治体消防における消防団員の役割は、どのようにお考えなのかなというのをお聞きしたいと思います。私の地元で消防団の分団の下の部長も務めておられて、一応、市の職員の立場で、もちろん市役所に勤めていたということもあるし、一方帰れば分団の部長ということで、どういうことをやってきたのかという話を聞いたりやってきたんですが、やっぱり一方でトップにいながら現場にいれないというもどかしさもあったりしたので、今後、こういうことについてどうやっていいかなと、あればですけどアドバイスいただければと思います。よろしくお願いします。

## パネラー：照山興一さん

消防団についても、これは私見として聞いてください。今の消防団は90万人を減ってしまっただんです。それで、ここ5,6年かな。地方公務員が消防団に兼務をしている人が自治体の職員は強制して、だいたい団員にしてるのが多くなってきたんです。それはどういうことか。その地域に根差していた人たちがなくなったからです。そういうことで、現実には、市の職員も、昼間、職場に行って消防団をやっていますけど、現実にはサラリーマンは難しいんです。昼間がほとんどいないから。消防団の業務をやっている中では、ほとんどがサラリーマン化していて、何を訓練するにしても、人が足りないのが現状です。そういう中からいけば、今、消防団を募集していると思いますけど、私は女性を入れるべきだと思う。女性の消防団で小さく作れば、いくらでもできます。そういう人たちをたくさん入れて、女性の消防団は現実にはマスコットですよ。今の消防団の女性は。例えば会議をやるとお茶を入れたりという程度で、あとは応急手当を教えたり、本来の消防団の役目ではない仕事をさせられているんです。そういう女性消防団ではなくて、本来の消防団を今作ろうと動いているとは思いますが、機械も運転するし、ホースを持ってすることもできる。そういうような基本の消防団を作ろうという形をしています。他の消防団であっても、私は公務員は公務員で仕事をしているのはいいですけど、近所にいる人たちを作っていかなければ、あとは都市化になればなるほど、言葉は悪いですが、水戸でいえば、村や小さな町の人たちは、ものすごく勇気がある、私たちが地元を守る

という世界の消防団だったんです、それがだんだん都市化をされてくればくるほど、常備の消防があるということで、みんな退いて行って、最後は出てこれなくなる。これは都市化の悪い傾向だと思うんです。職業としてやっている消防職員としてみれば、本来、通常の火災とかに、消防を使う必要ないと思ったんです。あくまでもバックアップ程度がよいと思う。今、国民保護法というので、もし、そういう事があった時の今の消防団の場合は国民保護法を踏まえた人を確保しなさいということで、通常の災害よりも大きいサイズ、洪水、水害とか、そういうのに、限定した方がいいんじゃないかと、私は思っています。以上です。

## コーディネーター：帯刀 治さん

女性の方というのは、1つのアイデアで、具体的に検討していく段階にきていると思いますね。それこそ、さっきの照山さんの話ではないけど、女性の消防団を組織化する、それこそ、いいチャンスが、今、私たちに来ているかもしれないという感じで、お話していただきました。その他、何かございませんでしょうか。水戸の生垣について、何かご質問なり、ご意見なり、お願いします。

## 会場からの発言

生垣について質問したいと思います。もともと平成3年に、この条例ができたのが仙台の宮城沖地震で仙台が非常に塀が倒れて被害が出たということで生垣に変えようということで、この条例ができた経緯があるんですよ。その時に、これは壊れたのを直すための条例ではなかったんです。計画的に塀を生垣に変えていこう、新しく建てる家については生垣を進めていこうという中身だったんです。10年間から20年間で400件ということは、ほとんど、その間の住民に対する啓蒙活動が進んでなかったですね。それでも400件あったわけですから、それなりに進んでいたんでしょうけれども、やはり、本当に進めようと思えば、公営住宅の駐車場設置のように、駐車場を何台か置かなければ建築許可が出ませんよという条例化して進めていかないと実際は進まないと思うんです。この条例のできた経緯を考えると中身でマニュアル化の形にしようとか、ある程度、そうしていくと、必ず、今、空家住宅があって管理ができなくなってくる家が出てきますから、そういう分も含めて、行政が何らかの責任を持って、町を安心・安全の緑豊かな町にしていくという相当な強い意志がないと進んでいかないような気がするんですよ。水戸市のお考え、これまでのあり方などありましたら、話していただければありがたいです。

## コーディネーター：帯刀 治 さん

はい。市村さん、お願いいたします。

## パネラー：市村正一さん

只今のご質問ですけれども、制度そのものは、平成3年の4月にできたものでございますけれども、条例ではなくて、水戸市生垣設置奨励補助金交付要項ということで要項です。PR等でございますけれども、レジメの2番目に書かしていただいているんですが、市報やホームページで制度の案内とか周知の活用はしているところでございます。けれども、ただ生垣の場合、どうしても暑い時、寒い時は植木が生き物ですので枯れたりしますんで、どうしても春と秋に植える方が多いと植えざるを得ないということがあります。私の方でも、春と秋に、市報とかでPRを十分しているつもりです。なかなか浸透していないといいますか、それで去年の地震の時に新聞にマスコミ関係者にPRをお願いしまして、制度を活用してくださいとPRしたところですが、やはり、先程、ご説明したように、外回りよりも、内側からというのが先にということが現状です。それから、そのマニュアル的なものですが、それは交付要項の中であらうたっておりまして、その交付要項の趣旨、あるいは対象、補助の対象とか、基本的に公共の道路に面するところに設置するものとか、そういったもので条文としましては11条まであるんですけれども、設置して要項としてあります。以上です。

## 会場からの発言

有賀先生にお尋ねします。私の親が高齢ですが、脳梗塞やりましたら右半身が麻痺して、ちょっと体調崩して、今日は、午前中、病院に連れて行ったんです。非常に歩けない、だいぶ足も弱っていて、かついで車に乗せるのも容易ではなくて、その時に、今まで考えたことも無かったんですけれども、自分が健常ですから。先程の話の要援護者の台帳、各市町村で中身がバラバラで回収率も低いということですが、水戸市で言えば、関係する課は、高齢福祉課、介護とかの課が横断的に渡ってアンケートをやっているか分かりませんが、家に来た記憶もないんです。水戸市がやっていたかどうか分からないんです。確か、行政的には、こういう方がどこにいるかは把握しなければ、災害があった時に避難所に誘導することもなかなかできないと、自分の身にさらされて初めて我に帰ったということで各市町村で中身がバラバラ、回収率も低いということであれば、現実的に、どの市町村で、どのような内容で調査し、回収率が市町村別でどのくらいなのか分かれれば、それを水戸市で若干参考にして自分の親がそういう状態だからではないんですけれども、災害が起きた時に、そういう社会的弱者がうまく避難所へ誘導されるようなこともできるようなマニュアルが作らせるようなことも考え質問さ



せていただきました。

## パネラー：有賀絵理さん

ありがとうございます。確かに要援護者が身近にいないと気がつかないですね。要援護者台帳といいますのは、障がい福祉課や高齢福祉課だけが行なっているのではなく、生活安全課だったり、地域防災課でしたりと、定まっておられません。しかし要援護者をどのくらい把握しているのかといいますと、それこそ、手帳保持者、障がい者ならば自立支援法登録者、高齢者ならば介護保険法登録者などは把握していると思います。しかも、要援護者台帳をやっている市町村もまだ少ないです。ですから、現状、水戸市で実施しているかは水戸市の方に直接伺わないと、私もパッと出てこないです。申し訳ありません。また、防災計画には要援護者という言葉では使っていないところもあります。災害弱者や社会的弱者の支援、あるいは災害弱者の支援みたいな文々で入っていると思います。実際、要援護者のリストも、行政はプライバシーや個人情報保護法があるために把握できなく、台帳の聞き取りは大部分は民生委員や児童委員の方々が行ないます。では、民生委員と児童委員の方々は、地域の人を把握しているかということと要援護者側が公表していないケースもありますので、調査も困難です。また、「うちは拒否します」という要援護者ももちろん多いですし、それを強制的に、絶対に登録をしなさいとは言えないところですので、ほんとうに難しいのです。先程、最初の市民の質問に、自主防災組織を作らなければならないが、どうしたらいいだろうかということがありましたけれども、要援護者マップを作るという自主防災組織もありでしょう。要援護者マップを作って、地域の人が地域の要援護者を助けられるような一歩にしては、いかがでしょうか。それは、行政におんぶに抱っこでなくてもできる、ある意味、行政だけではできないことを地域が手助けすることになると思います。それこそ、平成の大合併で広過ぎたから笠間市では防災無線が届かなかったというお話もありましたけれども、地域の人が自主防災組織として要援護者マップを作って、そこで逃げられない人を誰が支援するのかということの日頃から話し合っておくのもよいでしょう。

とりあえず、今回のお話は、市担当の障がい福祉課や高齢福祉課よりは、生活安全課とか地域防災課に伺って、水戸市の台帳の現状を伺ってください。申し訳ありませんが、現状では、そんなところですよ。

## 会場からの発言

話をずっと聞いてきて総合的に話を聞いてくると限界が見えるかなってところが茨城の場合には多いのかなと思いました。まず、有賀先生の話でいくと、障がい者、高齢者という形になってきますと、数的にいうと、今後、高齢者がどんどん増えてくる時代になってくる中で防災時にどのようなマニュアルを作って対応してくるのが大変になってくるだろうし、今後、

技術的にライフラインが確保できるような体制ができるのかもかかってくるだろうし、あるいは災害に強い町づくりみたいなのができるのかどうか、あるいは各家庭自身も備えられるのかということになるかと思うんです。さまざまな要因はあるけれども、高齢化は避けて通れない時代になってくる中で、お互い助けあっていこうというようなことは少ない資源の中でやらざるを得ないとは思っています。

## コーディネーター：帯刀 治さん

大変最もなご意見で、お三方にそれぞれ初心、茨城の現状を踏まえて、どういうことが、今、行政に求められているか。特に、市町村の一番、市民、住民に近いところの方で、何をということがお問い合わせなのではないかということですね。

最後になります。照山さんから、逆に、お願いしたいと思います。

## パネラー：照山興一さん

私は、防災、減災は、一番最初に首長もしくは自治体の意識を改革することと思います。まずシステムをどうするかというのを今までの地域防災計画は成り立ちえなかった。それを本来の地域防災、ちゃんと心の入った現実に動けるようなマニュアルの地域防災計画を作るべきだと思っています。それと公務員は、今、合理化、合理化で削減することを合理化だと思っていますが、合理化は文字を見ると、理にあったように変えることなので、少なくなった合理化ではありません。ある程度、人は必要。今回の震災を踏まえて職員がいないと動きが取れないということなので合理化という字の本来の合理化にしていけば大丈夫ではないかなと私は思っています。以上です。

## コーディネーター：帯刀 治さん

はい。市村さん、お願いします。

## パネラー：市村正一さん

私どもの方の課ですけれども、公園緑地課でございまして、市内に大きい公園、都市公園が128ヶ所、小さい公園が202ヶ所、合計330ヶ所ございまして。面積にいたしまして、約150ヘクタールの面積になるんです。実は、先週、ある地域の自治体で、そこに9ヶ所の公園全部に災害の避難場所と大きな看板を作って地元の皆さんと避難場所と設置したのは週末やったところなんです。当然、公園の場合OPENスペースで非常に安全・安心な場所があります

んで、そういったところに防災拠点として、我々も地元の皆さんと一緒に、行政と地区住民の皆さんと一緒に、そういった災害の時に利用できるような公園づくりをしていきたいと考えております。以上です。

## コーディネーター：帯刀 治さん

どうもありがとうございました。それでは松田さん、お願いします。

## パネラー：松田輝雄さん

笠間市全部で市民の皆様に防災意識を高めていただく、少しでも地域の方々と連携した中で住みやすい環境づくりというものを作ってその中で防災なり減災なりというものが地域の中に根付くように働きかけていきたいなと思っております。ありがとうございました。

## コーディネーター：帯刀 治さん

有賀さん、最後に皆さんにお話を一言。

## パネラー：有賀絵理さん

はい。震災後、自助、公助、共助という言葉がすごく流行り、使っている人が多いですが、私は自助、公助、共助という言葉はあまり好きではないです。公助；行政の人、共助；一緒に、自助；自分でどうにかしなければ…という枠を作るのではなく、誰でもできる支援の方法と、皆でできる支援の方法というのがあるのではないのでしょうか。もちろん、私にもできる支援の方法もあります。例えば、傾聴ヴォランティアだったり、ピアカウンセリングだったり、心の悩みを持った人の相談や、介助方法がわからない人に私の口で介助方法を伝え支えるような支援方法もできます。誰にもできる支援方法があるからこそ、行政だからとか、消防だからとか、警察だからとかではなくて、その壁を打ち破って、誰でもできる支援から、それぞれが始めようではないですかということを最後に皆さんにお伝えしたいです。そして、使える、動ける、要援護者台帳、マニュアルを作っていきましょう。それを皆さんに、最後に一言残しておきたいです。ありがとうございました。

## コーディネーター：帯刀 治さん

どうもありがとうございました。皆さんの参考になるヒントなり、情報なり、知識なりが折

り込まれていたならば幸いです。茨城は、特に裏日本出身の私から見ると、すごくお天気も恵まれていらっしゃるし、あまり台風も来ないし、大変で冬になんとかということもない土地がらで、僕たちから言わせてもらおうと、ちょっと皆さん自然災害に対しても、のんきな方が多いように思うのです。是非、今度の我々の調査報告も少しでも豊かにしていく、人材を豊富にしていく、ある程度の職員の減少は避けられないにしても効果的にしていくために、今、皆で知恵を絞って何をしなければならぬ。やっぱり有権者が、住民のみなさんの理解が無いことには、どうにもならないわけですから、その人々に届くような形で、政策提案なり、防災計画なり訓練のあり方なりというようなことについても、然るべき政策なり、計画をうまくまとめて、皆さんに納得していただけるようなものに、県民・市民、住民の人に分かってもらえるような取り組みが、これから必要になってくると思っております。

ご質問いただいた方、どうも本当にありがとうございました。もう一度改めて、パネラーの皆さんに拍手でお礼に変えたいと思います。どうもありがとうございました。これで終わりにします。

## 総合司会

シンポジウムの4人のパネラーの方とコーディネーター帯刀先生、大変ありがとうございました。

本日のシンポジウムでは、昨年の東日本大震災から、引き続き原発事故、それを契機に防災なり、減災という課題に、テーマを縛らせていただいて、考える機会を持たせていただいたところでございます。時間の限られた中でも、防災なり、減災についての課題について共有化が少しでもできたのではないかと考えているところでございます。

最後に、本日のシンポジウムを開催にするにあたり、今日ご出席をいただいたパネラーの皆さん、それから、帯刀先生、有賀先生含めまして、ご協力いただいた皆さんに感謝を申し上げて、本日のシンポジウムをこれにて閉会とさせていただきます。どうも大変ありがとうございました。

## 資料 1

一般社団法人茨城県地方自治研究センター調査研究プロジェクト

# 「大震災・大津波、東電福島第一原発放射性物質流出事故と 地域社会・住民の対応—茨城県沿岸、内水面隣接地域の場合」

調査研究プロジェクト代表

帯 刀 治

## はじめに

2011年3月11日「東日本大震災・大津波」、さらにそれに連動して「東電福島第一原発放射性物質流出事故」が同時発生した。

それによって岩手県・宮城県・福島県の沿岸地域はもとより、茨城県の北茨城市・高萩市・日立市・東海村・ひたちなか市・大洗町・銚田市・鹿嶋市・神栖市にも、また霞ヶ浦・北浦という内水面に挟まれた潮来市・行方市にも、震災・津波被害や液状化被害も原発放射能被害が波及してきた。

さらに、そうした茨城県の太平洋沿岸地域の市町村では、原発を抱える東海村を中心に「放射能汚染地域では」といった「風評被害」も取りざたされて、学校が夏休みの期間中にも、いわゆる海水浴場として首都圏および関東内陸部から多くの海水浴客を受け入れていた地域で、人込客の激減のため民宿の閉鎖などといった実際的な問題も生じている。

東北3県沿岸部での大震災・大津波の被災状況と比較すると、その規模、深刻度等において若干の相違があるとしても、茨城県の北茨城市・高萩市・日立市（一部地区）においても港湾施設の被害、家屋の崩壊・流失といった被害が発生しており、海水浴客の激減のみならず、茨城産の水産物や農作物の風評被害なども含めて検討するならば、茨城県の太平洋沿岸および霞ヶ浦・北浦に隣接する潮来市・行方市の液状化被災地・被災者が抱える現在および今後の地域問題や地域課題は広範かつ深刻といわざるをえない。

## 本調査研究プロジェクトの趣旨

大震災・大津波、液状化被災、東電福島原発事故から半年余り経過しても、該当地域では被災地再生の日途もたたず、被災者の多くが今なお避難先から元の居住地域、実家に戻れない状況におかれている。

それ自体は早急に改善されるべき事態だが、本調査プロジェクトは、テーマで明記しているように、対象地域である茨城県の太平洋沿岸地域の北茨城市・高萩市・日立市・東海村・ひたちなか市・大洗町・銚田市・鹿嶋市・神栖市における震災・津波被災の実態とまた内水面に挟

まれた潮来市・行方市にも福島原発事故が、風評被害も含めて、それら沿岸地域の地域社会と住民に与えた影響について明らかにすると同時に、それら被災地・被災者への救済ないし支援がいかに行われたか、さらに、そうした災害に対する地域防災体制なり、避難システムの整備状況について、どのような取り組みがなされていたかなどの諸点について、茨城県および対象市町村の担当部署からのヒヤリング調査と関連資料の収集を実施した。それら調査結果の分析によって沿岸地域の住民が安全で安心して住める地域「協働」社会の形成をめざす方策を政策提案する。

## 本調査プロジェクトの進捗状況

一般社団法人茨城県地方自治研究センターは、震災直後から茨城沿岸地域の被災状況、それが当該地域社会と住民に与える影響について、調査検討の必要性を認識し、3月末までに北茨城市・日立市・大洗町・鹿嶋市などにおいて港湾を中心に現地視察と被災者への簡単なヒヤリング調査を実施した。

日立市では「塙山学区住み良いまちをつくる会」における震災対応についての、役員へのヒヤリング調査と関連資料の収集を進めた。

そうした現地視察やヒヤリング調査と並行して、中央紙・朝日新聞、地方紙・茨城新聞の被災地・被災者に関する記事の収録も進め、それは現在も進行中である。

2011年10月以降は、茨城県と調査対象市町村の行政担当者および各単組のリーダーたちへのヒヤリング調査と関連資料の収集する計画に基づいて実施した。

## 「東海村 JCO 臨界事故からの再生」も参考にして

なお、本調査プロジェクト代表は、1999年9月30日に東海村で起こった「JCO 臨界事故」後、2000年から茨城大学において「原子力施設と地域社会」と題する講義の一部を分担し、その成果の概要を帯刀・熊沢・有賀編著『原子力と地域社会—東海村 JCO 臨界事故からの再生・10年目の証言』（2009年2月、文真堂）にまとめている。

同書では、「1. JCO 臨界事故と村行政の対応、2. 地球温暖化と原子力エネルギー政策、3. リスクと防災—チェルノブイリ原発事故の化学処理、リスク・コミュニケーション、避難訓練・避難所整備、4. まちづくり—リスクに向き合いながら（水俣の環境モデル都市づくり、神戸の震災復興などを参考にしたまちづくり）」について比較的手際よくまとめていると思われるので、参考に資することとした。

## 中間的報告の概要

本調査プロジェクトにおいても、上記の文献を参考に、次のような構成で中間的報告をまとめたと考えた。

序—本調査プロジェクトの趣旨

1. 茨城県太平洋沿岸、内水面隣接地域における震災・津波被害、液状化被災、原発事故風評被害の概要と行政の対応
2. 震災・津波、液状化等の自然災害に対する防災対策の策定状況とその概要
3. 風評被害対策の策定状況とその概要
4. 災害情報の伝達および“リスク・コミュニケーション”の現状と課題
5. 避難訓練の実施状況と避難所整備の概要
6. 茨城県および当該市町村における安心・安全なまちづくり方策  
総活

## 大震災後の地域課題と将来ビジョンー常陸大宮市の場合

帯 刀 治

### はじめに

2011年10月7日（金）、常陸大宮市役所において、次の8名の方の出席をえて、ヒヤリング調査を実施した。

- ・副市長
- ・政策審議室長
- ・総務部長
- ・市民部長
- ・経済建設部長
- ・企画課長
- ・坂政策審議室参事
- ・同上室員

以下は、その際のQ & Aの概要。

### Q：震災前後で変わったことは？

・副市長 Ans.：当日は県の災害対策本部にいたが、そこでは福島第一原発の事故がどうなっているか、についての関心が強かったような印象が残っている。ただ当市では家屋の損害も発生しており、水郡線も運休しており、市役所には800名の市民が集まっていたが、市民の自主的協力活動も行われていたので、常陸大宮ならではの地域的絆の存在も確認できた。

年度内に「防災マップ」の作成、全戸配布の必要を考えた。

・経済建設部長 Ans.：公共施設など地盤に注意して建設しないと…と思うようになった。

・市民部長 Ans.：平成18年度に策定された「防災計画」は、今回のような大震災を想定しておらず、ほとんど機能しなかった。

・総務部長 Ans.：当市の被害は消防庁舎など相当なもので36億円、うち20億円は基金を取り崩して対応しようとやっているが、国の支援がないと復旧できない。



・政策審議室長 Ans.：今回の大震災では、要援護者に対する支援で、特養や一人暮らしの高齢者への支援が比較的スムーズに対応できた。在宅・通所サービスも、介護施設のショートステイで対応できた。だが、常陸大宮市は広域なので、民生委員（100 数十名）の移動、支援センター職員の移動など、そうした支援活動に必要な車のガソリン不足の対処に苦労があった。

### Sub Q：既存の「防災計画」がほとんど機能しなかったのは？

・市民部長 Ans.：検証が不足していたというか、チェックが十分でなかった、ということです。市役所の新しい庁舎は、うまく免振庁舎として建設されており、電気も点いており、水洗トイレも使用可能だったし、乾パンなどの備蓄も少しだけあった。だが、避難所として想定されていたロゼ・ホール（市民文化会館）は天井が全部剥がれ落ち、全く利用できなかった。

### Q：常陸大宮市の自主防災組織は？

・市民部長 Ans.：地区組織は全市で 92 区あるが、そのうち 43 区で防災組織が結成されている。市でも美和中学校を会場に防災訓練を実施したこともあるが、実際に役立つ訓練はできていなかった。防災無線も情報不足で機能しないし、バッテリーの準備といった問題もあった。

・？ Ans.：いわゆる瓦礫の処理については、業者のも含めて、学校の校庭を地元の理解を得て、5 月の連休まで利用させてもらった。1 億円程度を想定していたが、7 千万円くらいで収まる見通しです。

### Q：今、一番困っている問題は何ですか？

・政策審議室長 Ans.：やはり、シイタケなど農産物の価格が戻らないなどの問題ではないか、と思います。他の市町村でやっているのに常陸大宮ではやらないのか、という市民・議員の要望が強く、やらざるをえません。例えば、放射性物質の検査機器 2 台で 800 万円もするのに、本市でも・・・と。

市議会も災害対策一色で、市民から対策が止まっている、とのクレームが出ないように災害査定をしっかりとのことです。これから、米やソバなども問題となるでしょう。

### SQ：観光客は？

・経済建設部長 Ans.：夏休みに少し戻ったようですが、今までのところでは例年の半分くらいです。これも、これからではないかと思います。ゴルフ場にお客が来ないといった被害もあるようです。

### Q：東京電力に対しては？

・経済建設部長 Ans.：市内に 2 つある工業団地で工場の被害があったようですが、水戸北部中

核工業団地では、被災工場は回復したとのことです。商店街については、特に何も聞いていません。ジャスコにあるまちづくり会社の方が詳しいのでは・・・。

### Q：今後の対策として、市民から何か要望されていることがありますか？

・？副市長 Ans.：議会からは避難所の設置と電気の確保が、また議員からは災害情報の伝達、給水体制の整備、学校施設の改修、トイレ対策などいろいろ要望されますが、優先順位をつけることが難しい課題です。

難しさということでは、例えば、国の補助金で防災行政無線を整備するとしても、デジタル化された無線機器を維持するのに経費がかかる。さらに義捐金を区に配分して、区の方で発電機を購入した場合、そのメンテナンスをどうするか、といった難しさもある。バッテリーから発電機といった対応一つとってみても、そのように区民なり、市民の持続的な協力がないと・・・、どれもうまくやれません。

### Q：常陸大宮市の将来ヴィジョンについては？

・副市長 Ans.：平成 24 年度から総合計画の「後期計画」が始まる。5 点の重要事項のうち「1. 安心・安全－災害に強いまちづくり」を挙げている。その具体化を、市民・市議会議員の要望を踏まえて実現する。

さらに、当市でもジャスコとかカワネヤなど 4 店との協力関係もあり、防災対策について各種の契約を検討している。ガソリンや石油の確保についても市内のスタンドと協定する。アマチュア無線の団体とも協定を結んだ。

### むすびにかえて

常陸大宮市は合併によって広域となり、(定住)人口の少ない山間集落も多く、そこでは家が離れていて、独居高齢者世帯には誰も見に来ないし、回覧を回すにも苦勞している。地域社会福祉の分野ばかりでなく、中心部のショッピング・センターはもとより、比較的近場の店さえも行けない買い物「弱者」といった高齢独居者の存在も増加している。

そうした市内山間地区の高齢者と高校生有志との交流・共生に関して、茨城大学の学生・院生が仲介者となり、地区の伝統無形文化財の保全といった従来からの取り組みのほかに遊休の林野・農地を活用した林業労働・農作業体験など、全く新しい「地域生涯統合学習」(Community Lifelong Integrated Learning) 活動とか、「市民の持続的な協力」による、「安心・安全－災害に強いまちづくり」プロジェクトの展開が必要とされている。



常磐線を超えて津波が襲った。北茨城市では津波により5名の方が亡くなった。  
また、港湾・道路・市立病院など、産業基盤が大きな被害を受けた。



大洗港沖には、第2波の津波が来襲したあと巨大な渦が出現した。  
右手奥に、苫小牧行きフェリーのターミナルが見える。



黒煙を上げる住友金属鹿島製鉄所。大きな地震の揺れは企業の生産拠点を直撃した。



大きく湾曲したひたちなか海浜鉄道の線路。JR、高速道路などをはじめとする交通網の被害は県民生活に極めて大きな影響を及ぼした。



使用ができなくなった7階建ての水戸市役所本庁舎玄関口。現在は駐車場にプレハブの臨時庁舎が並ぶ。今後については巨額の財源の手当てを含め検討中。



使用できなくなった旧笠間市役所本庁舎。新庁舎建設が進んでいる。県内では多くの自治体で庁舎が使用できなくなり、建替えのための財源の捻出に頭を悩ませている。

茨城県災害対策本部情報班

電話 029-301-2885 (防災・危機管理課内)

FAX 029-301-2898 (防災・危機管理課内)

5月25日 15:00 現在

【茨城県】

都道府県	市町村	死者人	行方不明	重 軽 傷				住宅被害					火災 件
				人	重傷	軽傷	程度不明	全壊棟	半壊棟	一部破損棟	床上浸水	床下浸水	
茨城県	水戸市	2		83	9	74	0	214	2,319	27,670	7	10	5
	巨港市	0		169	6	163	0	425	3,336	13,154	583	166	4
	土浦市	0		7	0	7	0	6	266	5,252	0	0	1
	古河市	0		3	0	3	0	8	17	2,988	0	0	0
	石岡市	0		16	1	15	0	21	178	3,587	0	0	0
	結城市	0		1	0	1	0	2	30	3,134	0	0	1
	龍ヶ崎市	1		5	0	5	0	1	77	7,836	0	0	0
	下妻市	1		0	0	0	0	45	300	2,667	0	0	0
	常総市	1		4	0	4	0	0	67	7,898	0	0	1
	常陸太田市	1		2	0	2	0	106	1,225	4,370	0	0	0
	高萩市	1		19	1	18	0	204	1,169	5,004	10	18	0
	北茨城市	5	1	188	1	187	0	188	1,282	4,712	562	163	1
	笠間市	0		49	0	49	0	17	140	7,055	0	0	0
	取手市	0		10	0	10	0	25	290	3,403	0	0	0
	牛久市	1		6	0	6	0	3	103	2,779	0	0	0
	つくば市	1		13	3	10	0	8	264	3,442	0	0	0
	ひたちなか市	2		28	2	26	0	86	796	6,089	182	142	1
	鹿嶋市	1		0	0	0	0	508	3,333	3,246	155	77	3
	潮来市	0		6	0	6	0	94	2,606	2,521	0	0	0
	守谷市	0		2	1	1	0	0	12	400	0	0	0
	常陸大宮市	0		10	0	10	0	11	82	4,480	0	0	0
	那珂市	0		1	0	1	0	64	263	6,976	0	0	0
	筑西市	0		8	1	7	0	5	156	5,363	0	0	2
	坂東市	0		1	0	1	0	4	25	2,372	0	0	0
	稲敷市	0		5	0	5	0	135	480	3,538	0	0	0
	かすみがうら市	0		4	1	3	0	7	19	1,308	0	0	0
	桜川市	0		8	0	8	0	35	607	749	0	0	1
	神栖市	0		6	0	6	0	140	1,809	3,439	25	8	3
	行方市	2		5	1	4	0	123	857	2,481	0	0	0
	鉾田市	0		15	1	14	0	113	780	4,590	43	13	3
	つくばみらい市	0		6	3	3	0	11	53	2,373	0	0	0
	小美玉市	0		3	0	3	0	17	110	4,295	0	0	1
	茨城町	0		7	1	6	0	27	577	3,126	0	0	0
	大洗町	1		6	0	6	0	14	299	1,371	205	167	0
	城里町	0		1	0	1	0	13	207	2,045	0	0	2
	東海村	4		5	1	4	0	28	157	3,692	0	12	2
	大子町	0		2	0	2	0	1	1	724	0	0	0
	美浦村	0		1	0	1	0	2	19	856	0	0	0
	阿見町	0		1	0	1	0	0	26	1,649	0	0	0
	河内町	0		1	0	1	0	5	70	965	0	0	0
	八千代町	0		0	0	0	0	0	0	4,288	0	0	0
	五霞町	0		0	0	0	0	0	0	398	0	0	0
	境町	0		0	0	0	0	0	0	1,174	0	0	0
	利根町	0		2	0	2	0	22	99	3,081	0	0	0
	計	24	1	709	33	676	0	2,738	24,506	182,540	1,772	776	31

県内避難者数	0
県内避難箇所数	0
避難所設置市町村	0
避難指示市町村数	0
避難勧告市町村数	2市町村

## 東日本大震災被害の復旧状況等（6月4日9時現在）

## 1 ライフライン・公共施設の復旧状況

	現 状	被災当初等
鉄道	鹿島臨鉄大洗鹿島線全線開通（7/12） ひたちなか海浜鉄道全線開通（7/23）	3/11 は全線運行されず，翌日から一部（常磐線 上野～我孫子，綾瀬～取手間 等）で運転再開
電気	全て送電完了（3/18）	停電 43 市町村 866,000 戸
水道	全て給水完了（5/7：神栖市が全面復旧）	・全域断水 28 市町村 ・一部断水 11 市町
道路	県管理道路 3 箇所にて通行止め ※国道 354 号（鹿行大橋） 4/28 供用開始	・高速道路：県内全線通行止め ・直轄国道：通行止め 10 箇所（うち橋梁 4） ・県管理道路：通行止め 133 箇所（うち橋梁 42）
港湾	全港湾（茨城港，鹿島港）公共岸壁 39 バースのうち，32 バースが利用可 ・茨城港常陸那珂港区北ふ頭 A 岸壁が供用開始（4/28）	全港湾で全機能が一時停止
*農地	水稲作付不能面積 1,040ha 液状化農地面積 799ha 塩害懸念面積 208ha	水稲作付不能面積 850ha（4/12 現在） 液状化農地面積 510ha 塩害懸念面積 150ha
*公立学校	923 校中，被害校 880 校（2/29 現在） うち使用不能校舎がある学校：16 校 うち近隣の学校等を利用：5 校	923 校中，被害校 848 校（4/15 現在） うち使用不能校舎がある学校：28 校 うち近隣の学校等を利用：11 校
主な県有施設の再開状況	・ J-PARC（12/9 リニアックのビーム試験運転を開始） ・ 偕楽園の全面開園（2/7）	・ 中央病院（3/15 外来診療再開 3/22 新規入院再開） ・ 近代美術館（4/29 再開） ・ つくば国際会議場（4/4 一部ホール除き再開，7/9 全館再開） ・ 霞ヶ浦環境科学センター（展示室等 5/1 再開） ・ カシマサッカースタジアム（6/4 再開） ・ 県民文化センター（7/1 大ホールを除き再開） ・ 県立図書館（9/10 再開） ・ 近代美術館天心記念五浦分館（11/1 再開）

\*：被害状況の精査等により，農地面積，学校数が増減。

2 人的被害 死亡：24 名 行方不明者：1 名 負傷者：709 名（うち重症 33 名）

3 住宅被害状況 別紙のとおり

4 住民避難の状況 0 人（県内避難所等の避難者数）

\*県内の避難所は 11/30 で全て閉鎖。ホテル・旅館は 12/22 以降受入れなし。

\*東北 3 県からの避難者は 6/7 現在で 3,914 人（公営住宅や民間賃貸住宅，親族知人宅等への避難者）

**資料6** パネラーとして参加を要請した高萩市につきましては、市の大きな行事と重なり参加ができませんでした。市の災害対策のひとつであるFM開局について掲載しました。



## 高萩市はなぜ臨時災害FMを開局したのか

【3月11日 午後2時46分】

- ①東日本大震災発生
- ②道路、電気、情報伝達等のインフラが大混乱する。
- ③高萩市の震災発生直後の情報伝達手段は、広報車と掲示板のみであった。

大 混 乱



庁舎の柱

【新たな情報手段の確保】

たかはぎ臨時災害FM開局（期間：H23.6～H25.3）

◆災害FMの特徴

- ①開局手続きが簡易である。
- ②短期間、安価な経費で開局できる。
- ③緊急災害情報（Jアラート、防災無線）との連動により防災情報の提供ができる。
- ④リアルタイムに迅速な情報提供ができる。
- ⑤きめ細やかな情報提供ができる。

新たな取組

【全世帯へ配布】

携帯ラジオ配布（約12,000世帯）

発展・充実

【今後の取組】

コミュニティFMへ移行準備

- ①平成25年4月からの開局を目指す。
- ②市民ラジオとして、地域情報など市民の身近な情報手段として活用する。
- ③防災行政無線、Jアラートとの連動による多様な防災情報伝達手段の確保充実を図る。



高萩市臨時災害放送局

**たかはぎ災害エフエム**

ジェイオーワイゼットスリーオー

**JOYZ30-FM 76.8MHz 20W**



# 都市再生に資する M. E. R 研究からの 課題提起と地域政策

公益社団法人茨城県地方自治研究センター副理事長  
茨城大学 名誉教授 帯刀 治

## はじめに

私は 2010 年 3 月まで人文学部社会科学科の「地域社会論」、同「ゼミナール」、大学院人文科学研究科地域政策専攻修士課程で「地域社会論研究」、同「演習」を担当していた。社会学の視点から地域社会および地域政策に関する調査研究を進め、テキスト・クリティーク（文献解説）とフィールド・リサーチ（現地調査）によって、既存の調査研究成果に基づく地域社会、地域政策に関する理論的・方法論課題および実証的命題を多少とも是正することが、その主要内容であった。

70 年代初頭には、国連が 1972.6 にスウェーデン・ストックホルムで宣言した「人間環境宣言」（“Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment”）に、知的ショックというか衝撃的な影響を受け、その内容の解説と同時に、それが自己の研究する社会学とか地域社会論・地域政策論に及ぼす影響なりインパクトについて考察せざるをえなくなったというか、どんな調査研究活動のなかでも常に「人間環境」（“Human Environment”）というターム（用語）や「人間－環境」関係（“Human－Environment” Relation）というコンセプト（概念）ないしフレーム（枠組み）が私の脳裏をかすめていた。

80 年代前半には、当時の「M.E.R(Man and Environment Relation)」研究、すなわち「人間－環境関係」研究に関するテキスト・クリティークを進め、まだ全容解明には至らなかったが、その概要についての論究を試みた（安江・帯刀・他共著『社会学－現代社会の研究－』（1984.3、文化書房博文社）の第 2 章「人間と環境－都市・コミュニティ・環境研究の新しいパラダイム」。なお、同書は教科書として出版され、3 年後の 1987.5 に第 2 刷が発行されるほどの読者をえたこともあって、私はその後も社会学・地域社会論・地域政策論にとっての MER 研究の意義ないし可能性について継続的に検討を進めていた）。

その後も、例えば 1999 年 9 月末に「東海村 JCO 臨界事故」が発生して、それに関する「原子力施設と地域社会」といった教養総合科目の講義を分担するなどの機会も提供された。この講義では、再発防止と地域再生を急ぐための具体的方策を直ちに確立しなければならないと考え、水俣での「環境モデル都市」とか「エコ・タウン」といった取り組みを参考に、また阪神淡路大震災の震災復興過程での問題、都市再生をめぐる争われたさまざまな課題等について検討し、東海村におけるまちづくりについて、地域社会論・地域政策論の観点から整理して紹介した。（なお、この講義の概要は帯刀・熊沢・有賀編著『原子力と地域社会－東海村 JCO 臨

界事故からの再生・10年目の証言』(2009・2、文真堂)にまとめた。)

そうした過去の事象に関する検討が、今回の2011年3月11日の東日本太平洋沿岸地域の大震災・大津波被災、そして霞ヶ浦・北浦の内水面隣接地域での液状化被害さらに東電福島第一原発の放射性物質流出・飛散事故被害(風評被害も含む)等々の被災地および被災者の復興・再生にどれほどの意味を有するか不明だが、相応の示唆ないし教訓を読み取ることができるのではないかと考え、取り急ぎ再考察に及んだ次第である。

いずれの被災地・被災者でも、その復興なり再生に完了はないので、それらに関する調査研究も今なお継続中であり、そのいずれもが中間的総括にすぎないため、前掲共編著文献での論述と重複する論究も少なくないが、2011・3・11以降、現在および今後の被災地・被災者の復興・再生に僅かなりとも貢献できるならと考え、以下の構成で論究することにした。

はじめに

1. 水俣「環境モデル都市」づくりの取り組み
2. 神戸市の震災復興過程で争われた問題
3. 東海村における JCO 臨界事故からの再生
4. 震災復興・都市再生に資する MER 研究からの課題提起
  - 1) 「ホーム・ベース」(“Home Base” = 「家庭」と「近隣」)での人間と環境
  - 2) 「アーバン・スペース」(“Urban Space” = 「都市空間」)での人間と環境
  - 3) 人間の空間行動と都市環境
5. 震災復興・都市再生に必要な地域政策

まとめにかえて

## 1. 水俣「環境モデル都市」づくりの取り組み

### 1) 「環境モデル都市」づくりと「エコ・タウン」

ここではまず、水俣での取り組みについて、広域かつ深刻な有機水銀中毒被害を生起させた水俣病の「公害都市」から「環境モデル都市」づくりに深く関わる事項のうち2点だけに絞り、事例として紹介したい。第1は水俣市が取り組んでいる「環境モデル都市」づくりと「エコ・タウン」の概要。第2は「教訓の発信」と「研修交流機能」強化への取り組み。私はこの2つが水俣の取り組みから直接に学ぶべきことだと考え、その2点を少し詳しく再検討した。水俣の「環境モデル都市」づくりと「エコ・タウン」形成だが、水俣では「国際環境都市づくり」プロジェクトだと全体を説明して、水俣病の教訓について、市民がそれを正確に理解するよう、行政もそれを踏まえた上で自然環境の破壊に繋がることや市民の健康に差し障りのあることについては一切行わないとする「環境基本条例」を制定、「環境基本計画」も立案して、「環境モデル都市」づくりを内外に宣言した。

そのための主要事業として、「自然と共生したまちづくり」、「不便さを受け入れるまちづくり」を提起し、不便でも自動車に乗ることを止めて自転車に乗換えようと公共交通機関の利便性も向上させるという環境学習都市づくり、市民が環境について十分な生涯学習を展開しているまち、それに水俣湾の埋め立て地や周辺の整備事業、さらには公害・水俣病の教訓の発信にも取り組んでいる。

この最後のところが、次のもう一つのポイントに繋がるわけで、さらに「エコ水俣委員会」を設置し、市民参加を促して「エコ・タウン」をいかに形成するかを協議してもらおう。それから国際的な「環境自治体会議」を開催し、世界の市・町・村長に参集してもらい、水俣で国際会議を開催して、「エコ・タウン」について世界の人々と一緒に考えようという取り組みである。また、「エコ・ショップ」を指定するとか、「エコ・マイスター」を認定するとか、「ISO 14001」の認定に取り組むとか、さらに未利用区画を有する工業団地にリサイクル産業を誘致するなど、市単独の環境産業を集積させるための具体的取り組みが、「環境モデル都市」づくり、「エコ・タウン」プロジェクト、「国際環境都市」づくりというプロジェクトである。

## 2) 「水俣の教訓発信」と「環境研修交流機能」の強化

もう一つ、それに関連するが、そうした「環境モデル都市」づくりに対して、世界から学者やジャーナリスト、芸術家たちが水俣に注目してくれるような「水銀汚染」に関する国際会議、「環境ホルモン」に関する国際会議を開き、世界から学者やジャーナリスト、芸術家たちに水俣に来てもらう。あるいは注目してもらって「水俣の教訓を発信」してもらう。

このように 21 世紀初頭の環境問題への取り組みを先取りする形で、水俣を「環境リスク研究のメッカ」として、市民の環境学習を推進すると同時に、それを基礎にした「環境研修交流機能」を強化して、それで水俣市全体の動きに繋げるとというのが、水俣が取り組んでいることである。

東海村はこの部分を学ぶべきではないか。前掲総合科目での吉井・元水俣市長の講義内容からも明らかなように、水俣市の取り組みは JCO 臨界事故を経験した東海村より積極的かつ具体的である。「環境リスク研究のメッカ」として水俣の将来を考える。市民の「環境生涯学習」を推進しながら「環境研修交流機能」を強化して、水俣市全体の活性化に繋げる、世界からの注目も集めるために国際会議を開催するというセンス。センスというか、基本的なスタンスがどうか。私は東海村が学ぶべきはここにあると考えていた。

それは、今回の大震災・大津波・液状化、東電福島第一原発放射性物質流出・飛散事故被災地についても同様に指摘できるだろう。

## 2. 神戸市の震災復興過程で争われた問題

### 1) 震災復興に対する市行政と市民のズレ

次に、阪神淡路大震災の被災状況詳細には言及せず、本論のテーマにかかわる神戸の震災復興過程で何が問題になっていたかに限定して整理すると、それは次の5点に分けられる。

まず、第1に、1995（平成7）年の1月17日の早朝5時発生なので、季節的にも厳しく、時間的にも大変だったが、瀬戸内海に面し比較的温暖な地域にもかかわらず、地震と火災によって、ほとんど廃墟といってもいい程の被災状況で、この震災が市民生活を危機的状态に陥れたことは指摘するまでもない。

市民はそうした危機的な状況から少しでも早く脱出しようと必死の自助努力はもとより、全国・他地域からも多量の救援ボランティアの活動も受け入れて生活再建に取り組んだが……。市行政の立場からみると、震災復興という形で理想的な都市を再建する千載一遇のチャンスが到来したというように、地方自治体とはいえ行政官僚の上層に位置していた人たちが、そう思ったのは「当然」のことだった、というべきなのだろうか。

被災者が日常の暮らしの再生に専念し、都市再建などを考える気持ちの余裕がないときに、それでもやはり行政担当として、そのように考えたのは、ある意味で、やむを得ないというか、不可避の課題だったわけだが、そこに大きなズレがあったことは確かだ。ここに、第一の論点が介在する。（今回の大震災後の水戸市でも、地震で崩壊したコンクリート・ブロック塀に代わって、生垣を！といった都市計画課の復興支援策が、殆んど機能しなかったというのもそれと同様であったが。）

それが最も表面化したのは（もとより国土交通省や兵庫県の都市計画行政が背景にあったわけだが）、神戸市が中心市街地の再開発事業に関連して、区画整備事業計画の基本計画決定を強行するという問題だった。

被災市民にとっては1月半ば過ぎに震災が起こった直後なのに、3月には既に市役所では各種行政計画の基本を策定するという対応がみられた。もっと市内それぞれの地区事情や被災市民の都合や意向を訊ねてやるべきではないのか、もう少し時間的余裕が必要だというのが当時の多数見解だったように思われる。

何故そうだったのかに関して、これは震災後に開催された国際シンポジウムで外国人研究者から「ヒストリカル・エラー」（“Historical Error”「歴史的な誤り」）などと表現されて報告されたが、神戸市の都市計画やまちづくりの方法については震災以前から課題が残されており、それを十分反省し修正しておかないと、次の都市政策・計画に誤りが生じるのではないか、という問題意識がその分野の専門家たちの間でもあったようだ。

神戸市は海浜部を埋め立てて人工用地、港湾整備や関連オフィス街、工業団地を造成するなど、いわゆる「都市開発」行政を推進し続けて大震災に遭遇している。海浜部の開発プロジェクトは、それ自体としては否定されないかもしれないが、インナー・シティーといわれる都市

の内部、駅周辺などの中心市街地や下町の老朽した木造民家の密集地には、ほとんど何も手をつけずにそのままに放置して、海浜部の埋め立てや開発事業が行われていた。そこに何も問題はなかったのか、といった批判は震災以前から提起されていたようだ。

空間的な秩序を制御することで、とにかく老朽化した木造住宅密集地区を無くすという、都市計画の専門用語では「クリアランス」というのだそうだが、そればかりを考えてきた。しかし、そこには外国人居住者を含む必ずしも裕福ではない沢山の市民が居住しているという事実があるから、そういう木造密集市街地を「クリヤー」し、下層市民を排除するだけの計画内容では、やはり誤謬ではないか。市街地再開発と区画整理事業のための都市計画についても、先程指摘したように、もう少し、それぞれの地区の地域実情を踏まえ、被災市民の生活再建を見通した、展望した検討が必要だったのではないのかと。

## 2) 市街地再開発と区画整理事業のジレンマ

第2の論点では、復興事業において市街地再開発と区画整理事業のジレンマがあったようだ。インナー・シティーの木造密集市街地は職住が接近し、安い家賃のアパートなどが提供され、商店街も近く、顔見知りの人に囲まれて暮らす高齢者や低所得層が多い地区だった。これを「クリアランス」して「無くす」というのは、都市計画上、土地利用や景観とか、そういう点では相応の理由はあるけど、では、この人たちを、どこで、どのように、この街は抱えていくことになるのか、という問題が残されたまま、復興事業を強行することになった。

そうした木造密集住宅地区もまた、神戸という都市を成り立たせていた重要な要素の一部であったから、そうした地区については、ただ「クリアランス」・「無くす」だけの都市計画決定が強行されることについては、他地区の多くの市民もそれにイエスとは言いにくかった。やはり強行されたのである。これは別に、震災地域に限らず、通常の都市計画決定の場合でも問題になるが、震災復興でより鮮明に指摘された。

## 3) マイノリティ（少数派）への視座

第3に、もう少し踏み込んで考えねばならないのは、先ほどの下町の木造密集住宅地区には、在日朝鮮人の人たちなども沢山住んでいて、そのコミュニティが形成されていた。在日コリアンが経営するケミカル・シューズ・メーカーなどの町工場は市内に散在しており、そこにベトナム難民の人たちが多数就労しているような事実があった。日本人市民と在日の方、東南アジアなどからの外国人労働者が一緒に暮らしていることを、震災復興・都市再建、被災市民の生活再生というタイミングで考えて、一緒に暮らしていくコミュニティをいかに残していくか、その再構築が問われていた。

震災以前から「アジア・タウン構想」というコンセプトで、在日コリアンやベトナム難民の方たちのコミュニティを大切にという意見もあり、神戸大学で都市社会学を研究する教員・院生・学生たちも、そういう課題に関する調査研究を続けていた。ここでは、「共生」とはどう

ということか、「共生型のコミュニティ形成」をどう考えたらいいかを以前から調査研究し、社会学会等でもその成果を報告していた。多くの学者たちの議論を参考に新たな「まちづくり」の方策とか、「コミュニティ」形成の在り方などについて調査結果をまとめていたが、それは市の再開発計画や区画整理事業の中では、ほとんど無視された。こうした課題を私たちはどう考えたらいいか。

これは現在でも私たちに共通する問題だが、日本国籍にとらわれない市民権のあり方をいかに再構成していくか。そういう科学的な研究テーマもいまだ十分には解明されていない。

東海村でも、在日外国人の方で自宅待機などの勧告が聞き取れなかった方もいて、なんで皆が騒いでいるのか わからなかったという人が実はいた。少数だが、そういうケースもある。(今回の大地震・大津波・液状化被災、放射性物質流出・飛散事故被害地域でも、そうした事態は、さらに広範囲で、より深刻に生じた。)

だから、私たちは、いつも日本語が話せる人ばかりで街をつくっているのではない、という点を考えておかないといけない。助け合っていかなければいけないはずなのに、少数派だからいいと考えるようにしていかないと・・・この問題は私たちにそうしたことの重要性を教えてくれている。そういう人たちが声高に自分たちの存在を認めろとか言わないけれども、そこは少しこちらの方、つまりマジョリティ（多数派）の側が、マイノリティの人を慮（おもんばか）らないと。

日本に居住する外国人にも、また日本人でも、小さな子どもや障がいをもつ人にしても、また高齢者の方たちにも、たまたま大震災が起これ、震災復興の過程において、ケアすべき対象ではないかという問題として提起されてきたわけだが、地域社会の中には、このような問題があるかもしれないと、こちらの想像力を働かせて考える必要がある。

#### 4) 都市の成長管理の必要性

第4番目の論点は、震災以前からの課題でもあったが、都市の「成長管理」というか、開発構想だけに止まらない、中・長期の発展構想が必要だという、震災後の都市再生期に至る過程での問題である。震災を経験することによって、開発プロジェクトを中心とした神戸市のそれまでの都市経営に重大な反省が迫られ、以前からも都市の成長を管理する必要があった、との反省ないしは批判が強調されるようになった。

ただ海浜部の埋め立てとか、インナー・シティーを再開発すればいい、あるいは郊外の農地や山林などを潰して工業団地や住宅団地をつくればというような開発一辺倒のやり方はダメだという問題である。社会資本投資の負担を抑えるためにも開発プロジェクトの総量を抑制することを、大震災なり震災復興過程で、神戸市の研究者から改めて問題提起されたのだ。

自然環境保全への配慮、中心市街地の衰退を食い止める活性化対策、低所得者住宅の供給などを盛り込んだプログラムの見直し。そのうえで成長速度を調整する一連のプログラムが必要である。5カ年の「総合計画」を見直す中長期の政策が策定され、行政施策の推進も長いタイ

ム・レンジで成長速度を抑制するとか、「成長管理」を考えないと・・・。

### 5) 「持続可能な発展」 (“Sustainable Development”)

最後に、第5の課題で、「持続可能な発展」 (“Sustainable Development” )、それには「循環型地域社会システム」を考えておく必要があった。「持続可能な発展」には、世代を超えた不平等や不公正が発生しないよう、成長速度を制御するという認識が必要だ。今の世代の人たちだけが豊かであればいい、都市の将来を担う子供たちや、これから生まれてくる人たちはどうでも、というわけにはいかない。豊かな森林や水資源はできるだけ保全し、次の世代に残しておかないと、というのが「持続可能な発展」である。

“Sustainable Development” が大事なのではないか。そのやめには、どうしても「循環型地域社会」を考えざるを得ない。都市という存在自体が自然環境を損ない、エネルギーを大量消費して、膨大な廃棄物を外部に排出する存在であるから、都市自体が「持続可能な発展」の阻害要因でもあると正確に認識した上で、神戸ではどうすべきだったかと考えるという問題である。リサイクルを徹底することによって、循環型の地域社会システムを構築することも重要な課題であった。

以上、神戸の震災復興、都市再生の過程で問題になった論点というか、地域社会論的・地域政策論的にみて、何が震災復興・都市再生で課題となったか、何が争われたかを整理すると、おおむね上記、5つの論点になる。

それでは、神戸ではこれに対して、例えば、5番目の持続可能な発展、循環型地域社会システムの構築のために、どういう取り組みをしたかを次に検討しないといけないのだが、そうしないで東海村の方に論議を移すことにする。

## 3. 東海村における JCO 臨界事故からの再生

ただ、少しお断りしておきたいのは、神戸でそのような観点から、種々の具体的取り組みが行われていることは確かだ、東海村で参考にされて然るべき事項も実は沢山あって、それも紹介しないと、悩んだのだが・・・。

神戸市の場合、人口規模が東海村と違いすぎて、東海村に直接的に適合する具体的事例なり、プロジェクトが少ないという印象が強かった。もちろん神戸市長田地区のコミュニティの再建とかでは、参考になる事例もあったが、全体として、都市のスケールが違いすぎて・・・。

むしろ、東海村にとって参考になるのは、水俣ではないかという印象が強かった。少し悩んだけれども、ここからは、東海村の再生にとって、水俣からの教訓に関わって論究することを、お断りしておきたい。

## 1) 地域イメージの問題

以上の事情から、次に「東海村における JCO 臨界事故からの再生」というテーマに移る。だが、その前に、JCO 臨界事故では、東海から少し離れた周辺地域（例えば水戸市や日立市）の出身者で首都圏の中央部に居住する人たちおよびその周辺の人から見ると、放射能で汚染された地域というようなイメージが形成され、それが容易に払拭されないまま年月が経過していった。さらに、今回の東電福島第一原発の放射性物質流出・飛散事故とその風評によって、東海村の地域イメージの悪化は倍加されたのではないかと、この見方もある。

そうすると、やはり東海村では、原子力の臨界事故を経験した地域だけれども、住民への医療や福祉サービスに優しく、環境にも配慮した、クリーンな環境共生型地域社会への再生過程を歩みつつある点をもっと強くアピールせざるを得ない。村長としての村上さんの指摘にもあるように、そうした課題に取り組まれた村上さんのリーダーシップの中身を水俣での取り組みの観点で整理してみると、神戸の震災復興より、水俣の取り組みから読み取れる教訓の方が参考になるというか、参考にしているようにみえた。

水俣での再発防止への取り組みとか、崩壊した住民相互の関係を再構築するとか、水俣病の悲劇を未来に生かすとか、将来像を明確に打ち出すとか、教訓は沢山ある。東海村の行政はもとより、原子力関係機関だとか、関係する企業も、また住民および住民団体が一体となって、健康とか福祉、環境を大切にすまじづくりに取り組むことがさらに必要だ。私は事故が起こる前から、『第4次東海村総合計画』策定に委員の一人としてかかわっていたので、以前からそうした行政と住民による「協働」(Collaboration) のまじづくりの重要性を提起していたが、JCO 臨界事故によって、より一層強調されることになるかと考えていた。

そして、今回の東電福島第一原発の放射性物質流出・飛散事故とその風評被害によって、東海村の地域イメージの悪化は倍加されたとの見方に対しても、自然環境の保全とか、住民の健康保持とか、児童・障がい者・高齢者ケアなど地域福祉を大切にすまじづくりに取り組む東海村といった地域イメージの向上が必要となるだろう。

## 2) 行政／原子力関係機関・企業／住民団体の一体化

そうした東海村で検討に値する水俣の取り組みのうち、東海村に参考となる事例を二つだけ取り上げてみる。

一つは、水俣で「舳（もや）い直し」と呼んで、市民相互の対立の解消に取り組まれていると思うところを少しだけ紹介する。この「舳い」というのは、漁船と漁船をつなぐロープ（綱）のことで、「舳（もや）い直し」とは漁港で漁船同士がきれいに並ぶために、隣の船と渡し合っているロープ（綱）を結ぶこと。それによって水俣市民の対立を解消し、市民が一体となることを目指した取り組みを、そのようなわかりやすい漁師言葉で表現したものだ。

東海村では、行政がそうした地域や住民の一体化などについて、幾分ぼんやりだったのではというのは、少し村役場の役人たちに失礼かなと思うが、村上村長は、原子力施設に依存して



いたという事実はあるので、そうした依存体質みたいなものへの反省があって、それに基づいて、少しやり方を変えていかざるを得ないとコメントしていた。

村上村長の講義でも、「依存ではなく自立」、「市民主義的に考える」、「人類共通の文化」、「人間が作りだした原子力の制御は人間にしかできない」とまとめていたが、この講座開設時の初め部分のお話で印象的だったのは、原子力の関係機関に正確な情報をできるだけ住民に明らかにして欲しいと求めると同時に、住民には冷静な対応、むやみに騒がないで「静かに正しく恐れる」ように、と話していたことだ。

表現が正確でないかもしれないが、それを求めて“リスク・コミュニケーション”によって、原子力関係機関と住民との対立なり、行政と住民の対立を克服しなければならない、という取り組みだったと聞いた。JCO 臨界事故後の村上村長を中心とするさまざまな取り組みは、そのように対話を通じて共通の価値を構築するとあるが、それを確立して行こうとする取り組みだったと思う。

そのポイントは3つあって、1つは、多様な価値観をもつ住民が存在すること。原子力に対して、賛成の方もいるし、非常に消極的な方もいる。そのことを十分に認識した上で、それでもなお、住民が顔を合わせて対話を通じて、東海村の住民みんなが追求していかなければいけない価値とは何かを、やはり模索しなければならない。これは水俣での吉井元市長の取り組みに村上村長が共鳴して、そのように取り組んできたのではないか。

それから、2つ目には、行政が住民の地域活動に参加するという、必ずしも住民の地域活動が目立って活発というわけではないが、行政が住民に働きかけるばかりではなく、住民の自主的地域活動に行政が関わりをもって参加していく面も必要だとの指摘があった。

### 3) 新しい地域課題に先進的に取り組むモデル地域

さらに、3つ目として、放射能に汚染された地域といったマイナスの地域イメージを、環境や健康や福祉といった新しい地域課題に先進的に取り組むモデル地域というプラスの地域イメージに転換していくことが大切だと考え、取り組もうとしたのではないか。ただ、環境モデル地域といった環境にやさしい地域社会をつくるというプラス・イメージの構築に、必ずしも東海村は成功しているとはいえない。現在の水俣の環境モデル都市づくりと比較して、東海村のそれは、まだ具体性に欠け、十分とはいえない。

『第4次東海村総合計画』の6つの柱は、「安心して住めるまち」というセーフティ、安全、安心。「誰もが支え合って生きるまち」、住民同士はもちろんのこと、行政と住民も、研究機関と住民も支え合う。それから「個性と生きがいを育むまち」、「新たな可能性をつくるまち」、「快適でやさしいまち」、「信頼でつなぐ自治のまち」。もちろん、これは総合計画の基本的な柱で、これに基づいて、沢山の具体的な施策があるのは明らかだが、多様な価値観をもつ住民の方を東海村という形で統合するという観点で、この6つの柱、「安心して住めるまち」から「信頼でつなぐ自治のまち」まで、それぞれ理解できなくはない。

このような柱立て自体は理解できるが、それでも、やはり東海村のプラス・イメージの構築には、やや具体性に欠けるといえるか、もう少し積極的な打ち出し方なり、より具体的な事業展開の方策があるのではないか。

なお、現行の『東海村第5次総合計画（2011～2020）』では、「世界の原子力安全に貢献する」、「21世紀型の“世界の原子力センター”」をめざして「原子力科学・原子力エネルギーと地域社会が調和したまちづくり」に取り組むとして、「過去に学び、現在を考え、未来を拓く叡智の伝承と創造」、「個人の尊重と多様な選択が可能な社会の創造」、「多様な叡智による自然との調和」が打ち出されている。

### ・「持続可能性」(Sustainability) と「環境共生」

私がこの章の論究において、最終的に提起しておきたいと考えるのは次の3点である。

第1点は、神戸の震災復興の過程においても、また水俣における環境汚染地域から環境共生型地域社会への再生過程においても、それ以降の地域再生とか、地域振興、地域発展というのは、いずれも“Sustainability”、「持続可能性」をめざして取り組まれており、「環境共生」が主要な課題である。もちろん、市民の健康づくりとか、地域福祉だとか、沢山のバリエーションはあるが、それを外しては東海の未来はない。

他にも繰り返し「リサイクル」とか、「環境共生」についての論究があると思うが、私も地域の未来を考える場合に、持続可能性と環境共生を視野に入れて、東海村の場合でも、それを水俣のように世界に発信していけるように、「世界の原子力安全に貢献する」何々事業とか活動のメッカというような形で考え、具体的な事業なり、イベントとして実施することが必要であろう。

第2点は、私たちは将来の世代のために今の何を使い、何を残しておかなければならないか。何について決定し、何について決定しないまま残しておくかを考え、そのための具体的な事業なり、実践活動を展開しなければならない。

海岸や森や林にしても、水にしても、土地にしても、有限な資源だから。また、農地を改廃して工業団地・住宅団地に転用するなどの事業も多くみられたが、農地は可能なかぎり、残しておかなくてはならないだろう。

将来の世代のために、私たちが使うことが許される範囲を厳密に規定して、何について決定するか、何について決めないままにしておかなければならないかを、私たちはもう一度、冷静に判断しなければならない。

第3点は、「持続可能な発展」とか「環境共生」についての正確な認識とは、たんに他所と比べてどうかという点ばかりではない。時間を越えた歴史的な公平性の確保、そのための決定ないし是非決定の重要性、何を使うか、何を残しておくかについて慎重に考え、決断しておくことが大切であろう。

JCO 臨界事故からの再生過程は、東海村という地域的個性、地域特性を十分に認識し、東海

村という地域社会の未来の発展の可能性を最大限考慮した上で、21世紀初めの新しい地域課題に先進的に取り組むモデル地域の形成を私たちに教えているのではないか。

その観点で、私たちは、東海村のこれからの、より中長期のまちづくりについて検討しておかなければならない。原子力研究開発施設、J-PARCといったものだけに地域の未来を委ねて良いのかも含めて、改めて考え直してみたい。と。臨界事故からの再生は無論のこと、地域イメージ戦略なども含めて現在および今後の復興・再生への取り組み、まちづくりへの参考事項が含まれていたのなら幸いである。

## 4、震災復興・都市再生に資する MER 研究からの課題提起

以上の論究を前提に、本論の主題である2011年3月11日以降の震災復興に関する調査結果の中間総括を踏まえた地域政策に資すると考えられる「M.E.R(Man and Environment Relation)」研究からの課題提起と、それを組み込んだ地域政策の概要について論究したい。

この度の2011年3月11日、三陸沖を震源とする東日本大震災・大津波、液状化被災、さらには東電福島第一原発の放射性物質流出・飛散事故の被災地復興、被災者の生活再建に関する調査研究過程において、私の脳裏に繰り返し想起されたのは、その「人間－環境関係」研究における「人間の空間行動と都市の居住環境」に関する論議であった。

「人間－環境関係」研究の詳細については前章で紹介した前掲文献に委ねるが、本論ではそのなかでも震災被災地の復興、被災者の生活再建、特に震災直後の仮設住宅から新旧居住地区の再建ないしは新造設に資すると考えられる「ホーム・ベース」(Home Base = 「家庭」と「近隣」からなる居住区)。

そして現在および今後の“まちづくり”に関して参考に資すべき「アーバン・スペース」(Urban Space = 都市空間)における「人間の空間行動と居住環境」についての論議に焦点を絞り、それから提起される新たな地域課題とその課題克服に関わる地域政策の概要というか、政策立案における基本的視座なり、主要なターム(用語)ないしはコンセプト(概念)について論究したい、と考える。

### 1) 「ホーム・ベース」(“Home Base”) での人間と環境

#### ・「ホーム・ベース」とは

M.E.R 研究でいう「ホーム・ベース」(Home Base) は、伝統的な村落・農村でも、都市の路地裏、スラム街、団地などにおいても「家庭」と「近隣」の双方からアプローチされねばならないが、それは「家屋」(House) + 「家族」(Family) = 「家庭」(Home) であり、「近所」 + 「隣人」 = 「近隣」(Neighborhood) といった幾分、複雑で錯綜する用語ないしは概念を援用しつつ、論究する必要がある。

「家屋」の所有者にとって、その境界は重要であり、それが争われる場合には、双方の合意

に基づいて、塀なり生垣などによって「なわばり」(“Territory”)が確保される。これは集合住宅でも同様で、集合住宅ではベランダがその機能を発揮し、家族にとって確かな避難場所の一つとなっている、とされる。

したがって、「ホーム・ベース」を構成する一方の主要コンセプトである「家庭」は「安全性」、「アイデンティティ」(“Identity” = 一体感) 確保、「刺激」交換という3つの要素をもつ人間の空間、環境行動のもうひとつの単位であることがわかる。その概要を簡潔に紹介すると、次のように要約できる。

#### 安全性

私たちが他家の玄関のベルを鳴らしたり、家屋に入る際に挨拶や儀礼、シグサを入念に繰り返すのは何故か。それは「家屋」が睡眠・身づくろい、生殖・子育ての場というか空間であり、安全性の確保に決定的な重要性をもつからである。

#### アイデンティティ

「家庭」の安全性は、個人の「アイデンティティ」(Identity) 確保に関係している。アイデンティティは家族の一員としての一体感ほどの意味をもつ用語だが、それでも核家族化によって、従来までの3世代同居家族のもっていた人間関係は変質しており、個々の家庭がどれほどのアイデンティティ確保を可能にするか議論も分かれるが、自宅に戻ってホッとする感覚は依然残されている。

#### 刺激交換

これは家屋の境界で認められる一種のコミュニケーションでもあり、先の「なわばり」といった人間の空間行動に不可決のものである。塀や生垣の境界線、近隣騒音などの音響環境をめぐる紛争など、広義の刺激交換、ディス・コミュニケーションを含むコミュニケーションと理解される。

以上のように、M.E.R 研究での「ホーム・ベース」というコンセプト(概念)では、「家庭」という個人的な“ホーム・ベース”の内外における人間の空間行動は、より集合的な“ホーム・ベース”、すなわち「近隣」での「安全」、「アイデンティティ」、「刺激」の規準に順応ないし反発することによって、発達したり拘束されたりする、と指摘されている。

#### ・「家庭」(Home) と「近隣」(Neighborhood)

次に、集合レベルの「ホーム・ベース」に関連する「近隣」は、そこに居住する人にとって、ホッとできる空間・環境であり、先の「家庭」を含む。この「近隣」の代表的事例は中世ヨーロッパ都市の職人街とか、日本でなら城下町の町人街となるが、近代以降そうした機能的かつ情緒的統一性を失ってはいるが、それでもなお、当該居住者自身と隣人相互のプライバシー尊厳とコミュニケーション確保を“顔なじみ”とか“生活支援”によって調整してきたのは確かであろう。

このように「近隣」とは、「近所」という空間とそこでの「隣人」の環境適応行動によって構成されており、「近隣交際」といった情報交換や相互扶助、葬儀や火災消火活動など、多く

の近隣活動が明らかにされてきた（「ムラハチブ」といった日本の伝統的な村落の習俗慣習も、その葬儀・消火を除いて・・・のことである）。また「隣人」については「近所」という空間に近接して居住する人を指すが、親族や友人とは区別される。親族は法的手段によって結合・分離されるか、死亡によって終焉する婚姻的あるいは血縁的關係である。それとは対照的に、友人関係は人が選好によって開始、終結できる関係である。

それらと異なり、「近隣」関係は法的に規定されたものでも、選好されたものでもない。それは「近所」での空間的近接という根拠によってのみ生じるものであり、「隣人」の移住によって開始されたり、終結するものである。

1930年代以降、シカゴを代表とする北米諸都市での急速な工業化・都市化によって、広範かつ深刻な都市問題・都市病理が発生し、シカゴ学派の都市研究とよばれる“センサス・トラクト”（国勢調査区域）を主要な分析対象とする人間生態学的アプローチが展開され、都市社会学という分野もそれを基礎に発展してきた。

だが、1970年代になると、それら人間生態学的アプローチは、都市問題・病理の研究に大きな成果を挙げたにもかかわらず、都市工学的視点を欠き、都市の計画的建設とそこでの物的環境ないしハード面の整備可能性について、ほとんど何らの検討もなしえていない、と批判されるようになった。

それらの批判的研究によると、人間生態学的都市研究では、都市の物的環境への人間の適応可能性について、また都市工学では、人間は意のままに「人工の物的都市環境」（Man made Physical Urban Environment）を整備・建設可能だと安易に措定している、と批判している。それらの論点を踏まえて、M.E.R.研究では、人間の空間行動と都市の居住環境との関係について、都市政策、都市計画における政策立案者やプランナーたちは、一定数の居住者・居住地区を区分して、初等教育学校・病院・公園などの施設配置の単位とする「計画された近隣」ともいべき「ネイバーフッド・ユニット」（“Neighborhood Unit”）に人間関係・社会集団・組織といった社会学的要因を加味した政策ないし計画目標を設定することになった。

・計画された「近隣」としての「ネイバーフッド・ユニット」“Neighborhood Unit”の共通目標

- 1) “Neighborhood Unit”は、居住者の私的接触を促す程度の規模で、住民の多様性や異質性が確保される5,000人程度の初等教育通学区と設定する。
- 2) そこでの近隣住区の多様性は、所得階層の混合と住宅タイプの多様性によって達成される。
- 3) この多様な人口ユニットは、明瞭に認知された境界をもつ一連の区画に配置される。
- 4) このエリア内では、居住者の日常的買い物・余暇活動が充足されるよう施設を配置し、十分なアメニティ（快適性）を確保する。
- 5) それらの施設は、それぞれの住宅から歩いてゆける距離、利便性の高い場所に配置する。

- 6) 各施設を集中配置することによって、居住者が日・週・月毎に一同に集合する機会を設ける。それはコミュニティの一体化やバランスのとれたコミュニティ・ライフを促進する。
- 7) 近隣住区レベルのコミュニティ意識を育成し、意識的な民主主義を実践することによって、社会的障壁を瓦解させると同時に、都市的大衆社会における個人の意味ある社会的役割を提供する。

こうした社会的理想と都市政策・計画を結びつけることは、当時の政策立案者やプランナーたちにもてはやされた。しかし、その後の経過をみると、自家用車の大量普及、サービス産業の発展、マーケット、コンビニエンス・ストアの展開などによって、近隣住区ユニットの必要性を大幅に減少させることになった。その結果、1970年代に至ると都市研究者やプランナーたち自身からも“Neighborhood Unit”なり、計画された近隣住区に対する批判的見解が提供されると同時に、「ホーム・ベース」自体の再構築が論じられることになった。

## 2) 「アーバン・スペース」(“Urban Space”)での人間と環境

### ・「アーバン・スペース」とは

M.E.R 研究において、「アーバン・スペース」(“Urban Space”)が「ホーム・ベース」を超える空間的広がりや規定されるのは改めて言及するまでもない。だが、それは、個人にとって多少の例外はあろうが、連続的な範疇を形成しているのではなく、都市交通、通信手段などによってネット・ワーク化されている領域である。

「ホーム・ベース」が家庭と近隣からなる行動領域とすれば、都市居住者にとっての「アーバン・スペース」は、居住地を除いて勤務先、中心街のショッピング・センター、中心街および郊外のレクリエーション領域などがその主要要素といえるだろう。

人間は誰でも、それぞれ自己の行動領域とでもいうべき空間をもっている。それはよく出入りする場所とそれを結ぶ交通手段によって、いわば一つのネット・ワークとして形づくられている。だが、その行動領域にせよ、ネット・ワークにしても、それが都市の全体領域や空間をカバーするものでないことも明らかだろう。それゆえ、都市居住者の大半は、街の限定された区画というか地区だけを認知しており、その限られた一部だけを利用しているに過ぎない。その他の部分は、その領域を利用しないため、全く知らないか、あるいは不鮮明に、もしくは誤って知覚されている場合もある。

### ・都市空間の認識パターン

環境心理学的視座によると、人間の都市空間に関する認識パターンを分析するには、次の2つのアプローチがある。その1つは、行動心理学における刺激-反応アプローチであり、これは人間が刺激と反応によって都市空間を認識する点を示唆している。もう一方のアプローチは、

個人がプログラム化された一連の反応によるのではなく、一般化された都市空間なり、都市環境についての“イメージ”によって導かれる点を示唆している。

この後者のアプローチは“メンタル・マップ”（Mental Map）として知られるが、それに関しては環境イメージによる都市空間の認識パターン研究においてK・リンチ（K・Lnch）の『都市のイメージ』（“The Image of the City” ,1960）が決定的に重要だとされる。それによると、人間は都市環境の複雑な状況に対処するため、その単純化されたモデルのようなものを必要とする。都市空間についても同様で、一定方向への空間的移動を試みる場合、幾つかの地点やそれを結ぶルートが個別に認識されるのではなく、一つのまとまったモデルとして認識される。それゆえ、人間は都市環境全体の複雑な状況をパーソナルな“メンタル・マップ”として、より単純にモデル化して都市空間・都市環境を認識するのである。

これらの諸点について、K・リンチは次のように述べている。

「環境イメージは、観察者と環境の間の双方向の作用過程の結果である。環境は区分との関係を示唆し、観察者は一高い適応性と自己自身の目的に照らして一自分が見たものを選択し、組織化して、意味を付与する。このように“メンタル・マップ”の主要な機能は、個人が通常の行動パターンを通して都市空間を移動する場合、その空間行動を方向づけることである。」

K・リンチによると、“メンタル・マップ”は街路（Paths）、街角（Edges）、街区（Districts）、交差点（Nodes）、地点標識（Land-marks）の5要素からなる。しかし、都市空間のイメージは、大きく分けて街路方向と空間知覚の2つがあり、それぞれには多様なイメージが形づくられているとした。K・リンチは、都市のイメージ研究が都市をわかりやすくするための手がかりを提供し、そうなれば都市居住者に利便性を与え、一体感を強めるだろうとも述べている。

ただし、K・リンチの研究は個人のイメージを強調したため、公共的イメージの同一性などを重視せず、異なる集団のイメージの多様性だけに注目する傾向が強かった。確かに性・年齢・職業などが主要な要因であることは明らかだが、居住年数の違いとか、労働者より中産階級の方がより広域のメンタル・マップを有するなど、個人の差異もさることながら、階層・階級格差の存在や公共的イメージの相対的優位性などについての研究も今後の都市政策・計画研究にとって必要かつ有効ではとの批判的指摘もなされている。

### ・都市環境における行動パターン

都市環境における人間の行動パターンを分析する試みも多数存在するが、その結果は、なお不確かなものといわざるをえない。比較的成果を挙げているとされる類型化の試みの一つとしてチャピンブライル（Chapin-Brail）の次のような規準による類型がある。

1) 相互作用レベル 都市における空間行動を個人一人か、家族と一緒に、それ以外の他者たちと行うか。

- 2) 位置づけ 空間的行動をどこで行うか。家庭か、近隣か、それ以外のどこか。この区分は地理的空間行動のベースを形づくる。
- 3) 義務的行動か、自由裁量に基づく行動か。個人はある行動の遂行を強要されるかもしれない、あるいは自由に任されるかもしれない。例えば家庭での義務的行動といえば家事であり、家庭外では通勤・通学、通院などが含まれる。

この類型基準では、個人の空間行動が生理的、文化的・環境的拘束の程度によって異なると思われる。生理的拘束、つまり睡眠・食事などはほとんど一定だから家庭内で、また文化的・環境的拘束によって左右される家庭外での任意の行動が中心となるが、それに関する有効なデータは得られていない。これまでに明らかになったところでは、「ホーム・ベース」での行動が中心で、それを離れる行動はほとんどが中心街区での買い物、レクリエーション、社会的集会などに絞られるという。したがって、市民の典型的な「アーバン・スペース」は家庭、職場、買い物場所、レクリエーション空間およびそれに必要な交通手段によって結ばれている空間となる。

チャピーンブライルがアメリカの43都市で実施した調査によると、大人の生活時間から義務的活動を除いた時間はおよそ5時間で、そのうちの4時間(80%)は家庭内での行動である。だが、子どもが居ない若い世帯、パートタイマーの居る世帯では、家庭内での行動には64%しか費されない。上位階層、子育て中の主婦、失業者では85%が家庭内の任意な行動に利用されている。また、豊かな市民は任意の行動を家庭から離れて行う傾向が強いなどの諸点が明らかにされている。すなわち、アメリカの都市では、家庭内外の任意の行動を左右する要因は、性・年齢・世帯規模などの相違とライフサイクルの段階、および収入・学歴による社会的地位の違いであった。

このように、アーバン・スペースにおける人間の空間行動に関する研究は、少なくとも1980年段階までの成果によると、特定の時間と都市空間に居住する特定社会集団の空間行動の調査研究に止まっており、それによって明らかにされた事象も、現在および今後の都市政策・計画の立案にとっては、なお不明な点が多い。

いずれにせよ都市空間および都市環境の認識とそこでの人間の行動パターンとの間には何らかの対応関係が存在するのは確かであろう。それを前提にすれば、都市環境や空間のイメージや認識によって、私たちはよりリーズナブルな行動に関する予測というか、それを踏まえたハード・ソフト両面からのまちづくりなり、都市形成を可能にすることができる。それによって、都市空間での移動の利便性を向上させたり、幼児・障がい者・高齢者がより自由に行動できる都市環境の形成に資する知見を獲得することは可能だろう。

### 3) 人間の空間行動と都市環境

以上のように、1970年代以降のM.E.R研究から「ホーム・ベース」および「アーバン・スパー



ス」に関する論議について検討してみると、例えば「ホーム・ベース」での「家屋」(House)・「家族」(Family)・「家庭」(Home)とか、「近所」・「隣人」・「近隣」といったコンセプトに認められるように、ハードとソフトというか、「家屋」や「近所」といった物的変数と「家族」や「隣人」といった人の営為なり関係なりを統合した「家庭」・「近隣」というテクニカル・タームやコンセプトの解釈が求められている。

そうすると、もはや家族社会学・都市社会学とか都市工学、環境心理学といった既存学説の範囲内だけで解釈可能な事象のみを取り上げて、自己完結的な言説を繰り返しても、解明困難な新たな課題を克服することはできない。

今回の震災被災地の復興・都市再生に際し、旧市街の再建にせよ、新市街地の造成にしても、また近隣住区の再建なり新造設でも、「家屋」建築だけでなく、「家族」関係の在りようも含めた「家庭」の再・新構築の在りようについての検討が必要となり、それは「近隣」住区の在り方についても、同様に指摘されねばならない。

1980年代以降のM.E.R研究によると、1960年代以降に多数みられた、いわゆる“ニュータウン”開発において、そこでの新「家屋」の建築が、用語の正しい意味で“マイ・ホーム”すなわち「家庭」の構築に繋がらなかったように、住民居住区のハード・プランだけで、住みよい「近隣」住区が構築されるわけではない、という点を明らかにした。

したがって、M.E.R研究は一方で、都市環境の物的側面に注目し、「人工の物的都市環境」(Man made Physical Urban Environment)形成に関する新たな地平の検討を試みると同時に、他方では、人間の空間・環境行動に焦点を当て、イメージ分析などの環境心理学的視座も援用して、新たなパラダイムを提起しようと試みてきた。

(なお、本章の記述に関しては、その多くをJ. Douglas Pouteous: Environment & Behavior - planning and everyday urban life. 1977, Addison Wesley に依っている。)

## 5. 震災復興・都市再生に必要な地域政策

すでに繰り返し指摘したように、本論では「人間と環境」というフレーム・ワークを設定し、その「人間」を「空間行動」の視点から、そして「環境」を都市における「居住環境」と設定して、「家庭」および「近隣」からなる「ホーム・ベース」と、ハード、ソフト両面からなる「アーバン・スペース」に分け、そこにおける人間の「空間認識」なり「空間行動」の特質について論究してきた。

こうした調査研究のパラダイムというか、分析枠組の必要性と意義については、すでに検討してきたが、やや一般化して、従来までのそれと本論で論究したパラダイム・枠組みの重要性なり可能性に関して論究すれば、それは次のように要約できよう。

例えば、社会学では個人、集団・組織、村落・都市、社会といった枠組みにおいて、行為、相互行為、社会関係・・・という概念が設定されている。だが、その個人の行為や、相互行為

のやり取りは、誰と何処で、などと問い合わせると、「自己」(Self) にとっての最初の「他者」(Other) は母親 (Mother) であり、それは父母・兄弟姉妹などの「家族」関係のなかで成立するといったように、驚くほどシンプルに説明されるだけである。

だが、その「家族」は郊外の一戸建ての個別住宅か中心市街地のアパート・マンションなどの集合住宅かは別にしても「家屋」という空間において成り立ち、「家庭」生活のなかで結ばれるものである。そうした人間の空間なり環境との適応・不適応に関して、例えば前章2ですでに論究したように、K・リンチの「都市のイメージ」とか“Mental Map”などで明らかにされたホーム・ベースやアーバン・スペースにおける人間の空間・環境適応行動をめぐる都市工学・環境心理学的研究の成果は、個人にとっての「家庭」(Home)、近所と隣人からなる「近隣」(Neighborhood)、そして「自然環境および人工の物的都市環境」(Natural Environment & Man made Physical Urban Environment) に関する研究の重要性を伝え、人間の環境行動と都市の居住環境との対応関連を踏まえた新たな課題認識というか、まちづくりなり、地域社会形成の重要性を提起している。

以上、人間の空間行動と都市環境（といっても、本論では都市の「自然環境」保全に関する詳細な検討を欠くが）の2項についてハード・ソフトの両面から論究してきた。その点を既存学説の観点から、やや一般化して言及すれば、例えば社会学では、「個人—集団・組織—社会」という枠組みで「行為—相互作用—人間関係・・・」というように構成されるが、では、その「行為」と「人間関係」は何処で、誰と、どのように営まれるか？と問われると、驚くほど単純に家、村・町、学校、会社などと答えるだけで、それらの環境の質的違いとか、そこでの空間的認識なり行動の相違などは、ほとんど考慮されていない。

もし、社会学がそうした環境なり空間の質的違いや、そこでの人間の空間的認識・行動パターンの相違を十分に前提にしていないのなら、前提にする必要がある。少なくとも本論で論究した「ホーム・ベース」や「アーバン・スペース」といった居住環境・都市空間の特質について、何らかの環境心理学的・都市工学的分析を前提として、そこでの人間行動のパターンと社会学的行為理論・人間関係論との関連を説明しなければならない。

都市空間・環境および空間行動・環境適応行動に関する環境心理学や都市工学的研究の成果は、社会学的調査研究に対して「家族」(Family) だけではなく「家屋」(House) というハードな変数も含めた「家庭」(Home) に関する調査研究の必要性を伝え、「近隣」研究についても「隣人」というソフトな変数だけでなく、「近所」といったハードな変数も組み込んだ調査研究の重要性を示唆している、と認識すべきだろう。

社会学は今後、おそらく、それらすべての変数を射程に入れざるを得なくなるだろう。だが、そのすべてを調査研究し、解明できるわけでもないだろう。ただ、それら諸学の成果を組み込んで「家庭」なり「近隣」の在りようを視座に入れた、再定義された「家族」・「隣人」および「家族関係」・「隣人関係」の調査研究の可能性を追求するだけだろう。

同様のことが都市工学についても環境心理学についても指摘できるだろう。

しがって、それら「家屋」＋「家族」＝「家庭」と「近所」＋「隣人」＝「近隣」概念の再定義を達成し、空間認識・行動なり居住環境などの関連性を解明するまでは、人間の空間行動と都市の居住環境に関する M.E. R 研究のパラダイムは相応の戦略的意味をもち続けるであろう。

それが、たとえ空間行動・情報行動と規定される範囲に止まるとか、居住環境とか情報環境にすぎないとしても、である。

そのうえで、なお、性急さに違和感が残るかもしれないが、それを承知で、あえて論究を進めるなら、2011・3・11以降、被災地の復興、被災者の生活再建に関わって、利便性や快適性の高い新たなまちづくりとか、児童・障がい者・高齢者にやさしい居住環境の整備といった論議が繰り返されているけれども、それらが従来までのニュータウン開発と同様に、「家族」関係の在りようについての検討を欠いた「家屋」再建だけに止まったり、「隣人」関係を無視した、いわゆる街路設計や集合住宅団地の造成だけに終わるのなら、1980年代以降、やや精力的に取り組みされてきた M.E.R 研究の成果をほとんど無視することになるだろう。

私たちは2011年3月末から福島県いわき市から茨城の太平洋沿岸および霞ヶ浦・北浦という内水面沿岸地域、さらには福島に隣接する茨城県北部山間地域の市町村において、防災担当行政職員および住民によるヴォランティア（韓国での漢字訳では「自願奉仕者」）・グループ、コミュニティとよばれる地域住民組織、そしてN.P.O法人（日本の現行制度では「特定非営利活動法人」）のリーダーに対するヒヤリング（聞き取り）調査と関連資料の収集活動を展開してきた。

その際、一方の対象者である市町村の防災担当職員たちが異口同音に強調したのは、「今回の大震災・大津波・液状化被災および東電福島第一原発の放射性物質流出・飛散事故では、既存の『防災計画』や『避難訓練』がほとんど役に立たなかった」と、それらの機能不全を指摘すると同時に、現行の消防署と消防団といった防災体制それ自体の抜本的改革が必要であり、さらに「消防署と消防団」に代わる新たな自治体行政と住民団体・組織との「協働」(Collaboration) が避けられない課題だ、と回答したことである。

それは、地方自治体の行財政改革として、震災以前から職員定数の削減が続いており、被災時の緊急避難活動においても、またその後の膨大な支援物資の収集・整理作業や被災者への公平な配分作業などにおいてもヴォランティアの手を借りないと対応できなかったという、自治体労働者にとって、かなり深刻な事実を反映してのことであった。

なお、幾分、論点を逸脱するかに思われるかもしれないが、そうしたヒヤリング調査の過程において、例えば太平洋岸に位置し、震災・津波・液状化被災を経験した鹿嶋市では、「鹿嶋ホームゲーム・ファーマー」(“Home Game Farmer in KASHIMA”)の存在について教えられた。それは都内在住の「テレ・ワーカー」(Tele Worker)で、熱心なアントラーズ・ファンでもある

若者が、市民農園の一角を借り、アントラーズのホーム・ゲーム観戦前後に、地元ファンの支援をえて夏野菜を栽培し、そこで獲れた沢山のキュウリを喜んで持ち帰るなど、ゲーム観戦より農園作業に熱心になったとか、そのうちの何名かは、市内の小規模な貸し農園付き小住宅を購入して、それこそ“Tele Work in SOHO”（スモール・オフィス、ホーム・オフィスでのテレワーク）& “Multi Habitation”（複数地域居住）といった新しいワークスタイルやライフスタイルを楽しむようになっているのでは、といった話題だった。また、そうした新しいスタイルはアントラーズのホーム・タウンである鹿嶋市ばかりでなく、つくば市とか笠間市周辺地域の“クライン・ガルテン”（ドイツ語で「小庭園」）でも散見されるのでは、とのことであった。

（なお、それら茨城における大震災・津波・液状化被害および東電福島第一原発放射性物質流出・被散事故の被災状況と防災体制については、帯刀治<研究ノート>「大震災・大津波、液状化被害、東電福島第一原発放射性物質流出事故と防災体制―茨城の事例―」（『茨城大学人文学部紀要 社会科学論集 No.55』2013.3）においても言及している。）

## まとめにかえて

すでに2012年7月末に開催された茨城県地方自治研究センター主催の「公開シンポジウム『大震災と防災\*茨城からの発信』」において紹介・報告されているように、茨城県北臨海部に位置する高萩市の「たかはぎ災害FM」の開局、携帯ラジオの市内全世帯（12,000戸）配布、そして2013年4月からの「コミュニティFM」開局へ、という新たな地域的情報環境なり、情報空間の形成。

また、県中央に位置し、稲荷神社や陶芸を核とした観光地でもある笠間市での「既存防災行政の総合的見直し」のなかで「防災無線のデジタル化」をはじめとした「防災情報基盤の整備」。さらには、7階建ての本庁舎自体が使用不能となり、駐車場にプレハブ臨時庁舎を並べる県庁所在都市・水戸市の「生垣助成」制度（1991年度から「住宅用地において、公道に面した箇所」に生垣を新設又は既存ブロック塀等を生垣に改造するもの。生垣としての外観を備えるもの（延長5m以上、樹高は概ね1m以上）。その助成費は「撤去費用の二分の一（限度額1m当り3,000円、総額90,000円）、生垣設置費用の二分の一（限度額1m当り5,000円、総額150,000円）」であった。

なおこの「生垣助成」制度に関しては、別章でも言及したが、2011年度当初より「市民からの問い合わせが急増した」ため、「生垣設置補助費」の補正予算を編成し、例年の予算規模の10倍に当たる1,000万円を確保して事業に臨んだが・・・、震災直後の事情とも重なって、必ずしも十分な活用がみられなかったのでは、とのやや批判的なコメントが中央紙の茨城県版の記事で指摘されていた。

いずれにしても、今回の被災地復興には、一方で、震災・津波・液状化被災および原発事故

被害からの避難住民たちの一刻も早期の帰還対応が必要であることは指摘するまでもない。だが、他方では、中心市街地の再生ないし新增設や居住地域の再建ないし新設など幾分中長期的なまちづくり事業を伴うケースにおいては、やや繰り返しのコメントになるけれども、できるだけ早めに、本論において論究した1980年代以降の「M.E.R 研究」における“ホーム・ベース” & “アーバン・スペース”に関する論議、なかでも諸学の知見を統合した「家庭」・「近隣」概念の再検討による“ホーム・ベース” (Home Base) の再構築の試みなどが重要な意味をもつことになるだろう。さらに、“アーバン・スペース” (Urban Space) での都市のイメージ分析なり“メンタル・マップ” (Mental Map) 研究での都市空間の認識や環境適応行動についての知見を基礎に、「自然環境」 (Natural Environment) 保全の在りようも含め、「人工の物的都市環境」 (Man made Physical Urban Environment) も整備された快適な居住環境の形成方策についての検討が必要となろう。

それらいずれのテクニカル・タームやコンセプトを踏まえた震災復興に資する論議に関しても、なお調査研究途上の水準に止まる知見も少なくないが、地方自治体行政とヴォランティア・コミュニティ・N.P.O 法人など市民団体・組織との「協働」によって、然るべき復興政策・計画の立案とそれに基づく事業展開が具体化されるなら、それ相応の成果が期待できよう。

# 茨城県各自治体の災害時要援護者の 現状と課題

茨城大学地域総合研究所客員研究員  
同大学非常勤講師  
有賀 絵理

## 1. はじめに

三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の「東日本大震災」とも呼ばれる東北地方太平洋沖地震が2011年3月11日（金）14時46分、発生した。

マグニチュード9.0という地震は、日本国内観測史上最大規模であり、また観測史上世界4番目の規模であった。

茨城県の最大震度は、震度6.0強であり、人は立っていれず揺れに翻弄され、また家屋は損壊した。

東日本大地震に加え、津波も発生した。それにより、ライフラインも停止した。その上、東京電力福島第一原子力発電所の爆発事故も発生したのである。東京電力福島第一原子力発電所の爆発事故は、放射性物質を大量に拡散し、周辺地域は立ち入り禁止区域が指定され、原子力発電所周辺一帯の福島県民は、他県・他市町村での長期避難を強いられることになったのである。また福島県内はもちろんのこと周辺自治体にも風評被害によって深刻な生活状況が継続している。

東日本大震災では、東日本太平洋岸域全体に及び、多くの死者・行方不明者が現在も増え続けている現状である（警察庁2013.3.11現在；24,692人）。

このような状況の中、内閣府の状況把握調査では、被災した沿岸自治体居住者の死亡および行方不明者の構成割合では、災害時要援護者である障がい者は、障がいを持たない人の2倍にも達し、災害時要援護者である障がい者の被害が大きかった事が顕在化したのである。この現状を通し、自力では避難が困難である災害時要援護者の避難対策は深刻な優先検討課題である。今回の東日本大震災では、茨城県東海村の原子力発電所に関しては大事故には至らなかったが、災害は決して他人事ではなく、東日本大震災から約2年半が過ぎた今も余震（地震）が続いていることから、原子力の今後と共に、住民の安全・安心の確保、そして災害時要援護者の対策を早急に検討しなければならない。

東日本大震災後、各市町村では、防災計画の見直しが行なわれている。多くの防災計画には、災害時要援護者の防災・減災・避難に関する具体的な支援課題の把握および体制整備が要請されているであろう。しかしながら、実効性のある防災計画の策定には、机上の計画ではなく、実際に大きな被害を被った災害時要援護者の具体的な対策を取り入れなければならない。

筆者が電動車椅子使用者であり、いわゆる災害時要援護対象者である。そして、2011年3

月 11 日に発生した東日本大震災の被災県である茨城県在住者であり、また 1999 年 9 月 30 日に発生した茨城県東海村での JCO 臨界事故時には屋内退避要請が出された学区に居住している。

そこで、茨城県内の災害時要援護者施策等の現状と東日本大震災時の災害時要援護者の状況を調査研究する。

そして、今後、東日本大震災のような大規模災害が再び起きた時、災害時要援護者の犠牲を減らすために必要な課題を把握し、提案する。

ただし、今回は、途中経過の報告であることから、まだ公表できない結果もあることを、ご理解いただきたい。

## 2. 災害時要援護者の実態

災害時要援護者とは、防災行政上は災害弱者とも言い、防災白書では、災害時、次の 4 つの条件のうち、1 つでも当てはまる人を指すと規定している（平成 3 年度版 防災白書）。

- ・ 自分の身に危険が差し迫った時、それを察知する能力がない、または困難な者。
- ・ 自分の身に危険が差し迫った時、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者。
- ・ 危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者。
- ・ 危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難な者。

具体的には、災害時要援護者とは、障がい者、心身に不自由を持つ高齢者、幼児のいる家族、妊産婦、外国人、観光者、女性等を指す（『自治権いばらき No.107』、『自治権いばらき No.109』を参考）。

## 3. 調 査

茨城県内 44 市町村；県北 9（7 市 1 町 1 村）、県央 6（3 市 3 町）、県西 10（7 市 3 町）、県南 14（10 市 3 町 1 村）、鹿行 5（5 市）の自治体を対象に、災害時要援護者台帳や東日本大震災の様子などの実態調査をした。

調査方法は、インターネットによるメール調査である。本来は、各自治体（茨城県内 44 市町村）を直接訪問し、聞き取り調査をしたかったのだが、筆者が重度身体障がい者であることから、各自治体すべての調査には多大なる時間と労力、人手と資金などが生じてくる。また郵送による調査では、開封やパソコンでの打ち込み作業、回答結果の閉じ込みなど筆者一人では困難なことも生じてくることから、メール調査にさせていただいた。しかしながら、メール調

査によるメリットは、筆者だけではないのである。回答する担当者側にもあるといえるだろう。それは、例えば郵便による回答では担当者による郵便投函などの手間が生じる。その点、メールによる回答は、多忙な業務の合間にも回答可能であり、回収率も上がると見込めたからである。

調査先であるが、自治体の中には、災害時要援護者課という担当部署課は存在しない。また、「2、災害時要援護者とは」にも述べたが、災害時要援護者とは、“障がい者”限定のことでもなく、また“高齢者”限定のことでもない。しかしながら、災害時、自力では避難が困難な者すべてを総括している部署は、どこの市町村を検索してもあり得ないのである。そのため、調査先を決定することが困難であった。各自治体のホームページを開いて検討してはみるが、明確な情報が乏しく、なかなか決定できないのである。また担当課を決定したとしても、メールアドレスが公開されていない部署課もあったのである。そこで、調査先の担当課を含め、担当課のメールアドレスについて、直接電話で問い合わせることにした。キーワード「災害時要援護者」あるいは「災害時、障がい者や高齢者など支援が必要な人に対して台帳などの調査をしている部署課」ということで、茨城県内の44市町村の自治体の代表番号へ電話による問い合わせをした。その結果、無事、44市町村の担当課を含め、メールアドレスを教えていただき、調査に至ったのである。

調査期間は、送信、再送信、再々送信を含めて、2013年6月上旬からの2013年9月上旬である。

調査目的は、今までの災害と、特に東日本大震災の危機管理などを踏まえ、各市町村が、災害時要援護者を、どのように考え、どう対応し、どのような工夫をしているかということなどの現状を聞いた。

調査事項は、次の10点である。

- ① 災害時要援護者台帳を行なっておりますか。
- ② 台帳は、いつから実施しているのですか。
- ③ 東日本大震災後、台帳の改正などは行ないましたか。
- ④ 台帳の対象者（例えば、障害者手帳保持者のみ、など）を教えてください。
- ⑤ 災害時要援護者はどのような方法で、どなたが調査を行なっていますか。
- ⑥ もし可能でしたら、台帳も添付にて送っていただけませんか。
- ⑦ 東日本大震災時の災害時要援護者の状況などを教えてください。
- ⑧ 福祉避難所は何か所ありますか。指定先もお教えてください。
- ⑨ 福祉避難所は東日本大震災時は稼働したのですか。
- ⑩ 災害時要援護者支援に際して、災害時、要援護者の犠牲を減らすために重点課題は何であると思われますか。



## 4. 結 果

結果である。調査の結果のデータを解析して、すべての結果を公表したいのだが、まだ2市(H市・K市)からの回答が得られていない。そのことから、今回は調査結果のデータは解析中とする。

今後、調査回答の得られなかった2市(H市・K市)については、再調査依頼を検討している。よって、今回は、すべての調査の結果のデータに関してはまだ公表できないため、現段階での調査結果とする。

茨城県内で、災害時要援護者の台帳を担当している課は、福祉課関連の課が約8割を占めている。その他は、生活安全課、防災課、地域安全課、消防交通課、安全安心課、危機管理課である(表1)。

県南の14市町村(石岡市、かすみがうら市、土浦市、つくば市、つくばみらい市、阿見町、美浦村、牛久市、稲敷市、龍ヶ崎市、守谷市、取手市、利根町、河内町)または鹿行の5市(鉾田市、行方市、鹿嶋市、潮来市、神栖市)に関しては、社会福祉課、福祉介護課、福祉課、生活福祉課、市民福祉課、長寿介護課を含む福祉関連の各課がすべて担当している。

表1 災害時要援護者台帳の担当課状況(2013年8月末現在)

担当課	市町村				
社会福祉課	北茨城市	桜川市	かすみがうら市	阿見町	守谷市
	高萩市	筑西市	つくばみらい市	行方市	
	日立市	結城市	稲敷市	鉾田市	
	茨城町	石岡市	龍ヶ崎市	坂東市	
	小美玉市	つくば市	取手市	牛久市	
福祉課	大子町	大洗町	常陸大宮市	河内町	利根町
健康福祉課	城里町	五霞町			
介護福祉課	東海村				
福祉介護課	美浦村				
生活福祉課	鹿嶋市				
市民福祉課	潮来市				
福祉保健課	八千代町				
長寿介護課	神栖市				
高齢福祉課	土浦市				
生活安全課	ひたちなか市	境町			
防災課	那珂市				
地域安全課	水戸市				
消防交通課	下妻市				
安全安心課	常総市				
危機管理課	古河市				

また、茨城県内で災害時要援護者の台帳を実施している市町村は、38市町村であり、県北では8市町村の北茨城市、高萩市、日立市、大子町、常陸大宮市、東海村、那珂市、ひたち

なか市であり、県央では5市町の水戸市、城里町、大洗町、小美玉市であり、県西では8市町の桜川市、筑西市、下妻市、八千代町、五霞町、境町、坂東市、常総市であり、県南では13市町村の石岡市、かすみがうら市、上浦市、つくば市、つくばみらい市、阿見町、美浦村、稲敷市、龍ヶ崎市、取手市、河内町、利根町、守谷市であり、鹿行では4市の鹿嶋市、行方市、潮来市、神栖市である。

災害時要援護者の台帳の検討中を含む実施していない市町村は、4市町村であり、現時点では、県北はゼロであり、県央もゼロであり、県西では結城市、古河市の2市、県南では牛久市の1市のみ、鹿行でも鉾田市の1市のみである（表2）。

表2 災害時要援護者の台帳実施状況（2013年8月末現在）

	県北	県央	県西	県南	鹿行
実施済	北茨城市 高萩市 日立市 大子町 常陸大宮市 東海村 那珂市 ひたちなか市	水戸市 城里町 大洗町 茨城町 小美玉市	桜川市 筑西市 下妻市 八千代町 五霞町 境町 坂東市 常総市	石岡市 かすみがうら市 土浦市 つくば市 つくばみらい市 阿見町 美浦村 稲敷市 龍ヶ崎市 取手市 河内町 利根町 守谷市	鹿嶋市 行方市 潮来市 神栖市
未実施			結城市 古河市	牛久市	鉾田市

そして茨城県内で、災害時要援護者の台帳を開始した年度であるが、早いところは、平成11年度に美浦村から始まっている（表3）。

東日本大震災後は16市町村（大洗町、大子町、東海村、茨城町、城里町、石岡市、筑西市、稲敷市、阿見町、八千代町、行方市、河内町、境町、五霞町、下妻市、かすがうら市）が台帳を開始している。

表3 災害時要援護者の台帳実施年度（2013年8月末現在）

年 度	市町村				
H11年度	美浦村				
H18年度	小美玉市	ひたちなか市			
H19年度	坂東市	潮米市	利根町	取手市	つくばみらい市
H20年度	那珂市	守谷市	土浦市	高萩市	神栖市
H21年度	日立市	水戸市	常総市		
H22年度	北茨城市	常陸大宮市	鹿嶋市	つくば市	
H23年度	桜川市	龍ヶ崎市	大洗町（3月）		
H24年度	大子町	東海村	茨城町	石岡市	城里町
	筑西市	稲敷市	阿見町	八千代町	行方市
	河内町	境町	五霞町		
H25年度	下妻市	かすがうら市			

## 5. 考 察

今回の調査のデータの結果までの考察とする。

今回の調査は、災害時要援護者の台帳に関する事項と、東日本大震災に関する調査であったが、各自治体のどの部署課宛てに調査依頼をすればよいだろうかということが困難であった。総務課であるだろうか。生活安全課であるだろうか。危機管理課であるだろうか。それとも、やはり、福祉に関することがメインになるだろうかから、福祉課関連であるだろうか。すぐに検討がつかないということは、住民に、「災害時要援護者の台帳を実施している課は？」と訊いて、すぐに「〇〇課である。」とこたえられるのであるだろうか。住民にもわかりにくいのではないだろうか。これは重要な問題である。世間では、災害時要援護者の台帳に関し、認知度が低く、台帳登録者の割合も低いといわれているが、その原因の1つとして、今回調査先で悩んだように、どこの部署課で災害時要援護者の台帳を実施しているかが明確ではないということもあるだろう。この現実を打破しなければならない。災害時要援護者とは、誰が、いつ、災害時要援護者に当てはまるかわからない。そのためにも、また住民の意識を上げるためにも、今後の課題として、災害時要援護者の台帳は〇〇課と限定せず、どこの課でも登録できるシステムが必要になってくる。

茨城県内では、災害時要援護者の台帳を実施している市町村が多いが、いまだ災害時要援護者の台帳を未実施または検討中の市町村が、4市（結城市、占河市、牛久市、鉾田市）も存在していることも明らかになった。

また災害時要援護者の台帳の実施は、東日本大震災が関係している。東日本大震災で被害が大きかった県北または県央では、東日本大震災発生後に災害時要援護者の台帳を開始している市町村が多く、調査協力いただいていない2市を除き、100パーセントが災害時要援護者の台帳を実施している。それに対し、逆に、東日本大震災で多大なる被害は見られなかったであ

ろう4市（結城市、古河市、牛久市、銚田市）は、災害時要援護者の台帳が実施していない。

## 6. 今後と課題

現時点での茨城県内の災害時要援護者の調査研究では、2市（H市、K市）からの回答がいただけず、間に合わなかった。そのため、まだ茨城県内すべてのデータが揃っていないのが現状である。その結果、このような簡素な途中経過のまだまだ未熟な研究結果報告になってしまったことをお詫び申し上げると同時に、悩ましい限りである。

しかしながら、今後も継続的に、2市（H市、K市）に、再メール調査もしくは聞き取り調査も考慮の上、再調査依頼を検討している。そして、再調査依頼にも回答が得られなかった場合は、2市についてはデータなしとして、ホームページや新聞等で可能な限り、確認し、まとめていくつもりである。

東日本大震災後の現在も災害復興事業を進めているが、未だ仮設住宅で生活し、ふるさとに帰りたくても帰れないという状況にさらされている人々も多くいる。先が見通せていない現状に、まだまだ不安の毎日を送らなければならない人々もいる。そんな状況を一つひとつ解決していくためにも、避難の際、一番困難が生じる災害時要援護者の避難の対策を後回しにせず、進めていかなければならないのである。

そのために、今後の研究として、調査事項の結果のデータ解析を含め、民生委員、または障がい当事者へのヒアリング調査も検討し、茨城県内の市町村が参考になり得る研究を年度末にはまとめていこうと取り組んでいる。

さいごになりますが、回答にご協力いただきました市町村の担当者の方々に御礼申し上げます。今後、さらに課題を深めるため、直接お伺い等による調査も考えております。その際も、ご協力のほど、よろしくお願い申し上げます。

# 茨城県各自治体の 災害時要援護者の現状と課題

茨城大学非常勤講師  
有賀 絵理

## 1. はじめに

この論文の中間報告を「自治権いばらき No.112」（2013年10月25日発行）に載せていただき、今回は完結編とする。

2011年3月11日（金）14時46分、日本国内観測史上最大規模であり、また観測史上世界4番目の規模である三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の「東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）」が発生した。

茨城県も、震度6.0強であり、人が立っていられず揺れに翻弄され、また家屋は損壊し、ライフラインも停止した。

この東日本大地震に加え、大津波も発生した。津波の影響から、東京電力福島第一原子力発電所の爆発事故も発生し、放射性物質を大量に拡散し、周辺地域は立ち入り禁止区域が指定され、原子力発電所周辺一帯の福島県民は、他県・他市町村での長期避難を強いられることになった。周辺地域はもちろん風評被害の影響は、茨城県内にも及び深刻な状況が継続している。この大震災では、東日本太平洋岸域全体に及び、3年目が近づいている今もなお、多くの死者・行方不明者がいる現状である。

その中でも、内閣府の状況把握調査では、被災した沿岸自治体居住者の死亡および行方不明者の構成割合は、災害時要援護者である障がい者は障がいのない人の約2倍にも達していたとのことである。それにより、災害時要援護者である障がい者の被害が大きかった事が顕在化したのである。この現状を通し、自力では避難が困難である災害時要援護者の、特に障がい者の避難対策は深刻な優先検討課題であることが理解できる。

一方で、今回の東日本大震災では、茨城県東海村の原子力発電所に関しては大事故には至らなかったものの、いつ大津波が襲ってくるかはわからないのである。

また、東日本大震災後、各自治体では、防災マニュアルの見直しが行われ、災害時要援護者についても名簿や個別計画等も実施され始めている。しかしながら、まだまだ災害時要援護者に関する支援内容、支援体制整備等が見えていないのも現状である。

そこで、茨城県内の各自治体の災害時要援護者に関する取り組み状況と、今後の具体的な対策を提案する。

## 2. 災害時要援護者

災害時要援護者とは、防災行政上は災害弱者とも言い、防災白書では、災害時、次の4つの条件のうち、1つでも当てはまる人を指すと規定している（平成3年度版 防災白書）。

- ・ 自分の身に危険が差し迫った時、それを察知する能力がない、または困難な者。
- ・ 自分の身に危険が差し迫った時、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者。
- ・ 危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者。
- ・ 危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難な者。

具体的には、災害時要援護者とは、障がい者、心身に不自由を持つ高齢者、幼児のいる家族、妊産婦、外国人、観光者、女性等を指す（『自治権いばらき No.107』、『自治権いばらき No.109』を参考）。

## 3. 茨城県内の災害時要援護者の状況

災害時要援護者である障がい者数の茨城県のデータを調査した。

平成24年3月31日現在で、身体障がい者数・知的障がい者である療育手帳保持者数・精神障がい者数を合わせると、約11万9千人の障がい者数がある（表1）。しかし、あくまでも、データに表されているのは手帳保持者数であり、世間には手帳の申請をしていない障がい者も多々いる。特に、今後は精神障がい者や発達障がい者は増加するであろう。

また、身体障がい者を等級別にみると、やはり、重度（1・2級）が一番多いことが理解できる（表2）。

さらには、身体障がい者の障がい区別をみると、肢体不自由者が一番多いことが理解できる（表3）。

身体障害者手帳所持者	89,401人
療育手帳所持者	18,585人
精神保健福祉手帳所持者	11,300人
合計	119,286人

表1 茨城県の障害者数 H24. 3.31 現在

身体障害者手帳所持者			89,401人
内訳	重度	1級	30,543人
		2級	15,791人
	中度	3級	14,248人
		4級	18,739人
	軽度	5級	5,347人
		6級	4,733人

表2 身体障がい者の等級別（H24.3.31 現在）

身体障害者手帳所持者		89,401人
内訳	視覚障害	5,977人
	聴覚・平衡機能障害	7,173人
	音声・言語・咀嚼機能障害	885人
	肢体不自由	48,163人
	内部障害	27,203人

表3 身体障がい者の障がい区分（H24.3.31 現在）

災害時要援護者である高齢者であるが、平成22年の茨城県の国勢調査人口等基本集計結果から、総人口2,969,770人に対し、65歳以上の人口は665,065人である（総務省統計局）。従って、65歳以上は総人口の約22.5%を占めている。

今後、益々、高齢化率が上がるといわれている社会で、災害時要援護者の対策も益々深刻に

なっていくと推測できる。

## 4. 東日本大震災時の茨城県内の障がい者

茨城県内の災害時要援護である障がい当事者または保護者に東日本大震災時のことを8名の障がい者やその関係者にインタビューした（表4）。

障がい当事者4名、障がい者が家族にいる保護者4名に、東日本大震災時の様子を一言伺った。	A氏	避難所に行けなかったわけではないけど行かなかった。行く手段がなかった。倒れなかった家で生活していた。
	B氏	周りは避難所へ行ったらしいけど、自分は避難所に行かなくても、自宅にあった蓄えで何とかなったから大丈夫だった。自宅でジッとしていた。
	C氏	人の眼が嫌だから家にいた。誰も来てくれない。声も掛からない。見捨てられた。
	D氏	マンションの上階に住んでいたためエレベーターが止まり、かつ、ライフラインも止まり、非常に困りました。家にあったお菓子などで過ごした。
A氏：身体障がい者、車椅子使用者、ヘルパー利用し、一人暮らしをしている。 B氏：精神障がい者、独歩、家族と暮らしている。 C氏：身体と軽度の知的障がい者、家族（親）と暮らしている。 D氏：身体障がい者、車椅子使用者、家族と暮らしている。 E氏：独歩の知的障がいのある家族がいる。 F氏：車椅子使用の身体・知的の重複障がいのある家族がいる。 G氏：車椅子使用の知的障がいのある家族がいる。 H氏：車椅子使用の身体・知的の重複障がいのある家族がいる。	E氏	避難所に行かなくても生きていけた。大きな声を出してしまったり状況がつかめなく他人に悪いから行かない方がいい。
	F氏	トイレが大変だから、避難所に行けるわけではない。水がでなくても家の方が何とかなる。かなり大変だったから、もう災害は懲り懲りだよ。寒いから車中で生活したり、自宅に戻ったりしていた。
	G氏	近くに〇〇ちゃん（障がい者の友達）がいたから、協力しあって生活できた。よかった。
	H氏	我が家はオール電化でしたので困り、呼吸器を使用しているので、一番近い両親の自宅で過ごしました。

表4 茨城県内の障がい者や保護者の東日本大震災時を体験した意見

そして、その他の災害時要援護の人たちは、家族の車中で生活し

ていたり、崩れなかった或いは倒れなかった自宅内で過ごしたという。

また福島原発事故による計画停電から、呼吸器の電源停止により生命の危機という状態も出てきたり、電動車椅子ユーザーの移動の制限もあったのである。そればかりではなかった。避難物資の配布の際、重度身体障がい者や対人障がいなどが家族にいる精神障がい者の家族は、障がい者が自宅にいる旨を説明しても、並んだ家族分しか配給を受け取ることができなかったという意見もあった。

## 5. 各自治体の災害時要援護者の調査

茨城県内 44 市町村；県北 9（7 市 1 町 1 村）、県央 6（3 市 3 町）、県西 10（7 市 3 町）、県南 14（10 市 3 町 1 村）、鹿行 5（5 市）の自治体を対象に、災害時要援護者台帳や東日本大震災の様子などの実態調査を行った。

調査先は、自治体の中には災害時要援護者課という担当部署課は存在しない。また「2、災害時要援護者とは」にも述べたが、災害時要援護者とは“障がい者”限定のことでもなく、また“高齢者”限定のことでもない。しかしながら、災害時、自力では避難が困難な者すべてを総括している部署は、どこの市町村を検索してもあり得ないのであるため、調査先を決定することが困難であった。困難は生じたものの、無事、44 市町村の担当課を含め、メールアドレスを教えていただき、調査に至ったのである。この件に関しては、「自治権いばらき No.112」にも記載したので参照いただきたい。

調査方法は、基本的にはインターネットによるメール調査にした。まずは、担当課に電話による趣旨説明をした後、メールを送信させていただいた。

本来は、各自治体（茨城県内 44 市町村）を直接訪問し、聞き取り調査をしたかったのだが、筆者が重度身体障がい者の電動車椅子ユーザーであることから、移動、介助者、体力など、あらゆることを想定しても各自治体すべての調査には、多大なる時間と労力などが生じてくるため、今回はメール調査を行った次第である。メール調査の返信がない自治体には再送を何度か試み、それでも返信のない自治体には再度電話にて問い合わせ、その後、茨城県の災害時要援護者の担当者には聞き取り調査を行った。

調査期間は、送信、再送信、再々送信、その後、電話、訪問などを含め、2013 年 6 月上旬からの 2014 年 1 月である。

調査目的は、今までの災害と、特に東日本大震災の危機管理などを踏まえ、各自治体が、災害時要援護者を、どのように考え、どう対応し、どのような工夫をしているかということなどの現状を聞いた。

調査事項は、次の 10 点である。

- ① 災害時要援護者台帳を行っておりますか。
- ② 台帳は、いつから実施しているのですか。
- ③ 東日本大震災後、台帳の改正などは行いましたか。
- ④ 台帳の対象者（例えば、障害者手帳保持者のみ、など）を教えてください。
- ⑤ 災害時要援護者はどのような方法で、どなたが調査を行っておりますか。
- ⑥ もし可能でしたら、台帳も添付にて送っていただけませんか。
- ⑦ 東日本大震災時の災害時要援護者の状況などを教えてください。
- ⑧ 福祉避難所は何か所ありますか。指定先もお教えてください。
- ⑨ 福祉避難所は東日本大震災時は稼働したのですか。



- ⑩ 災害時要援護者支援に際して、災害時、要援護者の犠牲を減らすために重点課題は何であると思われますか。

## 6. 調査結果

調査結果である（表5）。

一番調査時に困難を生じた担当課であるが、茨城県内で災害時要援護者の台帳を担当している課は、福祉課関連の課が約8割を占めている。福祉関連の課のうち、特に、社会福祉課が多いことが理解できる。その他は、生活安全課、防災課、地域安全課、消防交通課、安全安心課、危機管理課である。

また、茨城県内で災害時要援護者の台帳を実施している市町村は39市町村である。台帳実施は、県北は9カ所、県央は5カ所、県西は8カ所、県南は13カ所、鹿行は4カ所の39カ所である。

災害時要援護者の台帳の検討中を含む実施していない市町村は5市町村であり、現時点では、県北はゼロ、県央は1市、県西では2市、県南では1市、鹿行でも1市の県内では5市である。そして茨城県内で、災害時要援護者の台帳を開始した年度であるが、早いところは、平成11年度に美浦村から始まっている。

また、台帳の対象者であるが、障がい者関連項目が1つでも入っている市町村には丸印をし、同様に高齢者関連の項目が1つでも入っている市町村にも丸印をつけた。その結果、高齢者のみの支援という自治体は2市町あり、障がい者のみの支援という自治体は1市あり、割合は高齢者の支援をしている自治体の方が多い。

台帳対象者に台帳調査を自治体から依頼されているのが、大部分が民生委員である。

## 7. 民生委員とは

任期は3年で、再任も可能であり、3年に1度、一斉改選が12月に行われる。

定数は、厚生労働大臣の定める基準に従って、都道府県知事が市町村長の意見を聴いて定め、茨城県内の民生委員の定員は4,912名のうち、委嘱者数4,861名である（平成25年現在）。

都道府県知事は、市町村の民生委員推薦会から推薦者であり、地方社会福祉審議会の意見を聴いて推薦し、厚生労働大臣が委嘱するのである。

また、児童福祉法第16条に基づき、民生委員は、児童委員を兼ねることとされている。民生委員・児童委員の中から厚生労働大臣に指名され、児童福祉に関する事項を専門に担当する主任児童委員もいる。

民生委員法第15条により、職務遂行に当たっては、個人の人格を尊重し、平等な取扱いを行うという規定がある。民生委員法第14条において、社会福祉法に定める福祉に関する事務、その他の関係行政機関の業務に協力することとされている。

また、民生委員・児童委員は、要援護者の私生活に立入り、その一身上の問題に介入するこ

		担当課	台帳		方式				対象			
			実施	開始年度	手上げ	同意	関係機関共有	障がい者	高齢者	その他		
県北	北茨城市	社会福祉課	○	22	○			○	○	○		
	高萩市	社会福祉課	○	20	○	○	○	○	○	○	単身者	
	日立市	社会福祉課	○	21	○	○		○	○	○	自力避難困難者	
	常陸太田市	社会福祉課	○									
	大子町	福祉課	○	24	○	○		○	○			
	常陸大宮市	福祉課	○	22	○	○		○	○	○	避難時に支援を要する者 (特に限定なし)	
	東海村	介護福祉課	○	24	○	○		○	○	○		
	那珂市	防災課	○	20	○			○	○	○		
	ひたちなか市	生活安全課	○	18	○	○		○	○	○		
	県央	水戸市	地域安全課	○	21	○		○	○	○		
城里町		健康福祉課	○	24		○	○	○	○			
笠間市		社会福祉課	×	-	-	-	-	-	-	-		
人洗町		福祉課	○	23			○	○	○			
茨城町		社会福祉課	○	25	○	○		○	○			
小美玉市		社会福祉課	○	18		○	○	○	○			
県西		桜川市	社会福祉課	○	23	○	○			○		
	筑西市	社会福祉課	○	24	○	○		○	○	○	緊急時に援護者がいない者	
	結城市	社会福祉課	×	-	-	-	-	-	-	-		
	下妻市	消防交通課	○	25	○			○	○	○	自力避難困難者	
	八千代町	福祉保健課	○	24		○	○		○			
	古河市	危機管理課	×	-	-	-	-	-	-	-		
	五霞町	健康福祉課	○	24	○	○		○	○			
	境町	生活安全課	○	24	○			○	○			
	坂東市	社会福祉課	○	20		○		○	○	○	常時介護が必要な者、自力 避難困難者	
	常総市	安全安心課	○	21		○		○	○			
	県南	石岡市	社会福祉課	○	25	○			○	○		
		かすみがうら市	社会福祉課	○	17	○	○		○	○	○	
		土浦市	高齢福祉課	○	20	○			○	○	○	
つくば市		社会福祉課	○	22	○			○	○	○		
つくばみらい市		社会福祉課	○	19	○			○	○	○		
阿見町		社会福祉課	○	24		○	○	○	○			
美浦村		福祉介護課	○	11		○		○	○	○		
稲敷市		社会福祉課	○	24	○	○	○	○	○			
龍ヶ崎市		社会福祉課	○	23	○			○	○	○		
取手市		社会福祉課	○	19	○	○		○	○			
河内町		福祉課	○	24	○	○		○	○	○	町長が認める者	
利根町		福祉課	○	19	○			○	○	○		
牛久市		社会福祉課	×	-	-	-	-	-	-	-		
守谷市	社会福祉課	○	20	○	○		○	○	○			
鹿行	鹿嶋市	生活福祉課	○	22	○			○	○			
	行方市	社会福祉課	○	24	○			○				
	潮来市	市民福祉課	○	19	○					○	自力避難困難者	
	鉾田市	社会福祉課	×	-	-	-	-	-	-	-		
	神栖市	長寿介護課	○	20	○			○	○			

表5 茨城県内の自治体の災害時要援護者台帳の実態（2014年1月末現在）

とが多く、要援護者の生活上、精神上、肉体上の秘密に触れることが多いため、守秘義務が課せられている。その一方で、少子化や核家族化によって地域の繋がりが薄れている昨今、高齢者や障がい者、あるいは子育てや介護をしている地域住民などが周囲に相談できず孤立してしまうケースが増えている。そこで、地域の相談相手として必要な支援を行うのが「民生委員・児童委員」の存在でもある。しかしながら、個人情報保護法やプライバシーの問題から、立ち入ることができない不自由さも民生委員にはあるという。また、自治会離れから、民生委員の成り手が少なく、民生委員の高齢化も進んでいる。

茨城県内では、平成 25 年は 60 歳代が約 64%を占めているという。また、平成 22 年の平均年齢は 64.6 歳に対し、平成 25 年の平均年齢は 65.6 歳である（茨城県の「H25 民生委員・児童委員推薦総括表」より）。

## 8. 考 察

災害時要援護者の台帳であるが、茨城県内では約 89%が実施していることがわかった。東日本大震災の影響から、災害時要援護者の台帳を開始している市町村が多くみられた。茨城県内の災害時要援護者の台帳実施の 39カ所のうち、東日本大震災後、台帳を実施した市町村は 15カ所あり、実施中の約 38%を占めている。特に、県央、県西では東日本大震災後の実施が多くみられた。しかし、未だ災害時要援護者の台帳が未実施または検討中の市町村も 5市も存在していることも明らかになった。

また、災害時要援護者の台帳の対象者だが、各自治体ごとに異なり、または対象者の範囲が広過ぎて、現時点ではわかりにくい。障がい者といっても三障がいあり、その中でも身体障がいや肢体不自由者・視覚障がい者・聴覚障がい者に分けることができ、また等級も考慮すると、確かに、障がい者だけでも範囲が広いのが現実である。また、高齢者といっても、健康な高齢者も多々いるため、災害時要援護者とは考えにくい。このように、対象者を検討するのは容易ではないため、各自治体ごとに異なっているのであろう。

また、世間では、災害時要援護者の台帳に関し、認知度が低く、台帳登録者数も低いといわれている。その原因の 1つとして、今回、調査先で困難が生じたように、どの課で災害時要援護者の台帳を実施しているかが明確ではないからである。

今回、問い合わせた災害時要援護の障がい者または保護者すべてが、避難所に行かなかったことがわかった。避難所は、決して、設備が整っていないために避難所に行けなかったのではなく、自らの判断で避難所には行かなかったという。東日本大震災の災害時要援護である障がい者の実態から、避難所に行けなかったのではなく行かなかった事実に、まだまだ社会が障がい者を受け容れてくれない非障がい者の壁も感じるが、障がい者側の壁も否定できないのである。

## 9. まとめ

今後の災害時要援護者の避難支援対策には、『自治会の力＝地域力』にかかっているのである。まず、①「状況把握」が必要である。同じ障がい名・同じ等級であっても、個々によって介助方法など状態が異なる。だからこそ、一人ひとりの状況を把握し、災害時要援護者の事前調査(台帳)が必要である。現在指定している避難所のバリアフリーの現状などの調査の状況把握も必要である。

そして、②「災害時要援護者の事前調査(台帳)の実施」は不可欠である。誰もが避難でき、誰でも避難させられる、わかりやすい避難マニュアルや災害時要援護者事前調査書(台帳)にすることが最重要であり、先決課題である。現在、市町村レベルで台帳は決定しているが、今後は、市町村レベルではなく、国レベルでの検討も必要である。公共交通機関のバリアフリーに伴い、災害時要援護者も移動手段の幅が広がってきている。だからこそ、市町村レベルでは賄いきれないのである。総務省は災害時要援護者の避難支援を促進しているが、台帳の見直しから検討することも必要である。そのことにより、実施されていない市町村も減ってくるであろう。

それと同時に、③「災害時要援護者の事前調査(台帳)の対象者の見直し」も必要である。各自治体ごとに異なるということは、A市では対象になってもB市では対象外になる可能性もある。いかに、多くの災害時要援護者を対象者に加えられるかである。

そして、④「避難物資の配布方法と基準の見直し」である。重度障がい者の家族や精神障がいのある家族や支援者などの代理を認めるか否か。今後の重大な課題であるといえる。

そして、⑤「避難訓練への参加誘導」の大切さである。災害時要援護者も地域の一員として、避難訓練への参加を自治体が促すことにより、地域力の活性化にも繋がるのである。それにより、「避難ルートのバリアフリー化」や「避難所のバリアフリー化」にも繋がってくる。

やはり、これらを実施するにあたり、地域自治会の協力がなくては成り立たないのである。地域として、災害時要援護者の人数や状況などの把握、そして個々の避難方法、避難場所の把握、そしてまた災害時要援護者マップによる把握、その災害時要援護者の避難訓練への参加誘導、すべてにおいて「地域力」が必要である。また、自治体は災害時要援護者一人ひとりの避難誘導や救助に行くのは、災害時、とても困難である。だからこそ、地域で、家族で、市町村職員と、事前に、どのルートで避難をするのがよいだらうかを検討しておくことも大切である。それには、行政、地域住民、その地域にある団体や組織などの⑥「連携・コミュニケーション」が重要である。日頃からのネットワークの大切さ、連携の大切さ、そしてコミュニケーションの大切さである。自治会離れが見られる昨今、災害時要援護者救助のために行動することにより、自治会の良さや元気を取り戻せるチャンスとし、自治会での取り組みを自治体は促進すべきである。その1つひとつの取り組みが民生委員の若年層へのバトンタッチにも繋がるであろう。

そして、⑦「反省し、次に活かす」ことが大切である。東日本大震災の教訓を活かすためには、福島原発の災害を反省し、今後の原子力発電所の在り方も検討しなければならないのである。

そして、一番大事なことは、⑧「意識上のバリアフリー」の重要性である。つまり、一人ひとりのこころのバリアフリーが重要である。

## 謝 辞

研究の機会を与えてくださいました公益社団法人 茨城県地方自治研究センター理事長 吉成好信氏、副理事長 帯刀治先生・鈴木博久氏、常務理事 本田佳行氏をはじめ関係者の皆さまに感謝申し上げます。また、調査回答にご協力いただきました市町村の災害時要援護者避難支援担当者の方々（北茨城市社会福祉課 伊藤氏、高萩市社会福祉課 佐藤氏、日立市社会福祉課 松本正生氏・大内泰之氏、大子町福祉課 竹内玄氏、常陸大宮市福祉課 河野政輝氏、東海村介護福祉課 佐藤氏、那珂市防災課 寺門光秀氏、ひたちなか市生活安全課 佐藤氏、水戸市地域安全課 小林氏・渡部氏、城里町健康福祉課 加藤浩文氏、笠間市社会福祉課 嶋田氏、大洗町福祉課 田山氏、茨城町社会福祉課 綿引氏、小美玉市社会福祉課 櫻井氏、桜川市社会福祉課 仁平氏、筑西市社会福祉課 小林由紀子氏、結城市社会福祉課 稲葉氏、下妻市消防交通課 小松崎氏、八千代町福祉保健課 宮本氏、古河市危機管理課 櫻井裕二氏、五霞町健康福祉課 細井 文暁氏、境町生活安全課 関塚氏、坂東市社会福祉課 鶴巻章良氏、常総市安全安心課 石塚健一氏、石岡市社会福祉課 菱沼氏、かすみがうら市社会福祉課 山内美則氏、土浦市高齢福祉課 山口晃一氏、つくば市社会福祉課 武田知子氏、つくばみらい市社会福祉課 古谷氏、阿見町社会福祉課 戸井氏、美浦村福祉介護課 担当者、稲敷市社会福祉課 根本氏、龍ヶ崎市社会福祉課 清宮氏、取手市社会福祉課 豊島氏、河内町福祉課 石山氏、利根町福祉課 服部氏、牛久市社会福祉課 中村氏、守谷市社会福祉課 森山千恵子氏、鹿嶋市生活福祉課 井関氏、行方市社会福祉課 永尾浩伸氏、潮来市市民福祉課 坂田博氏、鉾山市社会福祉課 菅谷氏、神栖市長寿介護課 成山氏)、また茨城県保健福祉部福祉指導課 佐藤友美氏に御礼申し上げます。

## **報告** 公開シンポジウム

# 災害時、本当の助け合いをめざして —災害初期段階における自治会の役割を考える—

**開会 千歳益彦 専務理事**

茨城県地方自治研究センターの公開シンポジウムを開会させていただきます。

2011年3月に発生しました東日本大震災以降3年が経過をしております。それ以降地域防災の在り方について、行政、市民の双方から問われていると考えております。本日は、災害時本当の助け合いを目指して災害初期段階における自治会の役割を考えると称してシンポジウムを開会させていただきます。

本日の司会進行役を務めます、自治研センターで専務理事をしております千歳と申します。ご協力よろしくお願いたします。

早速ではございますが、当自治研センターの理事長であります吉成好信より主催者の挨拶をさせていただきます。

**主催者あいさつ 吉成好信 理事長**

こんにちは。暑い中多くの皆さんに参加をしていただきまして本当にありがとうございます。東日本大震災から3年と3カ月が過ぎたわけであります。今なお復興の最中でありますけれども、こういう中で茨城県地方自治研究センターでも、一昨年の7月28日に防災シンポジウムを開催いたしました。大震災と防災、茨城からの発信ということで多くの皆さんに参加をしていただきまして、成功裡に終了することができました。本当にありがとうございます。

まず、茨城における大震災の復興の課題ということで、帯刀先生に講演をしていただきました。そしてまた、災害時の要援護者の現状と課題ということで、有賀先生に講演をしていただきました。そしてまた、笠間の危機管理室長でありました今の西山さんの前でありますが松田さんにも参加をしていただきまして、現状報告をしていただきました。そしてまた、消防協の方々からも現状の報告を頂戴したわけであります。

その中で今回もまた、災害時の本当の助け合いをめざしてということで公開シンポジウムを開催したところであります。今日は仙台から、そして日立市からの現場の声を皆さん方と一緒に共有をしてこれからの災害に備えていきたいと考えているわけであります。帯刀先生を中心として、パネリストの3名の皆さん方にも本当の現状を報告していただいて、我々もこれからの参考にしていきたいというふうに思います。どうか今日の公開シンポジウム成功に終了するようにご期待を申し上げまして、開会の挨拶にさせていただきます。

## 基調提案 鈴木博久 副理事長

ご紹介を頂きました副理事長をしています鈴木です。私のほうから今日のシンポジウムのねらい、基本的な考え方を若干話させていただきたいと思います。今、吉成理事長からもありましたように2012年7月震災後ほぼ一年経過をした段階で、センターのほうで1年間の帯刀先生を中心にした県内における震災の深刻さ、それに対して行政を始め諸団体がどういう対応をしたかについての検証に基づいて、シンポジウムを「茨城からの発信」ということで開催をしました。その時の内容については自治研センターのホームページにすべて掲載をされていますから、お読み取りをいただければと思います。

それで3年2ヵ月以上経過をして、先ほどお話がありましたように県内で各自治体のほうで防災計画の見直しとか始まっていますが、はたしてその防災計画が本当にいざという時に役に立つかどうか、これについてきちんと検証する必要があるだろうという問題意識がセンターとしてありました。状況としても4月から改正された災害対策基本法が施行されていますし、国は行政ではなくて各地域の自主組織にも防災計画を作ってくれという要請をしてきていますから、スタート点としてどこにこれも私たちは立てばいいのかと言う問題意識があったわけです。さらにその他にも東海原発、これもなにかあったとき避難計画も不十分ですし、県南の液状化についてもまだまだこれからが本当の作業にはいるということで、3年以上が経過をした中でも茨城においては、課題は山積をしているという問題意識があります。

その中でいろんな課題があるのですが、どこから入っていけばいいのだろうという時に、センターの中で議論をしてこれは町内会ということについて改めて検討をする必要があるだろうと、それだけ地域の中で大きな役割を持っているという認識に至ってきています。

阪神淡路の大震災の時も3万人以上の方が一時的に自主避難ができないという時に、誰が助けたかという隣近所の方が、86%の方が事後の調査の中でお隣に助けてもらったという実態がありました。実際に考えても災害が発生した直後に行政であるとか、その他の公的な機関が助けに来てくれるということは望むこと自体がなかなか難しいというか、そういった展開にはならないだろうということに気が付いています。

そういった意味で私ども改めて、この間仙台の宮城野区で、さらには日立の塙山で、長い間にわたって自分たちの地域は自分たちで守るんだといった活動をされている方の生の声を改めて震災後3年を経過した段階でお聞きするのは非常に意味があるのではないかとということで今回の企画をさせていただきました。

菅原さんには今朝早く仙台のほうからお越しを頂きましたし、2番目の講演をいただく西村さんも塙山の方の活動状況をつぶさにご説明をいただけるということで今日お越しを頂いております。貴重なお話が聞けると思っております。時間的にはそう多くはありませんが、まず2人のお話を伺った後で後ほど時間は短いですですが皆さんとのやり取り、あるいはパネルディスカッションのほうも企画していますので最後までお付き合いのほうをお願いしたいと思います。

話を聞いた中で、うちの町内会では無理だと感じる方があるかも知れません。それだけ二つの町内会は長い歴史と蓄積があるということで、そういった意味で同じ方法でやるという目的でシンポジウムを開催するわけではありませんので、お話を聞く中で問題意識を持った方が一人でも二人でも増えて、そこから防災の輪が広がっていければという趣旨で開催をしていますので、会場とのやり取りの中で皆さんのほうから忌憚のないご意見が出されることを心から願っている次第です。大変雑駁になりましたが今日のシンポジウムの開催の趣旨についてお話をさせていただきました。本日は大変ありがとうございます。

### **千歳専務理事**

それでは、講演の一つ目といたしまして今ご紹介がありましたけれども、菅原康雄さん（仙台市宮城野区福住町町内会長）でございます。

テーマは「隗より始めよーできるだけ行政に頼らない地域力ー」ということで、ご講演をいただくことになっております。よろしく願いいたします。



**講演1****「隗より始めよ  
—できるだけ行政に頼らない地域力—**

菅原康雄さん  
(仙台市宮城野区福住町町内会長)

**「侮るな地域力」からのスタート**

今紹介を頂きました、仙台市宮城野区福住町で町内会長をさせていただいています菅原と申します。1時間10分ほどお付き合いの程お願いしたいと思います。これから私のほうでお話しさせて頂く内容は、今まで皆さんがお聞きになったこと、あるいはこのあとの埴山の講演の先生、あとは笠間市役所の方などいろいろとお話があるとおもいますけれども、それらと食い違いもあるかも知れませんが、あくまでも今回我々が3・11の災害を受けて一番よかれと思った、あるいは我々が実践してきた平成15年度から実践してきた事を皆様にお知らせをして、そこから皆様の地域にあったようなそういう内容をとっていただければと思っております。

ここに「隗より始めよ」ってあげたんですけれども（注 以下、パワーポイントによる説明内容は後段資料をご覧ください）、これは思い立ったが吉日のようなもので、すべて思い立ったらそこから始める、たとえば予算がない、何がないかにがないじゃなくて、何かの工夫をして皆さんで工夫をして独自でできるものから始めるということからこの言葉を平成15年度からつくらせていただいております。

平成15年度にこの自主防災的なものを設立させていただいて今年で12年目になるんですけども、この年から第1回目の防火防災訓練を行って、2011年の震災の年も第9回目の防災訓練もさせていただきました。ここに「侮るな地域力」というサブタイトルがございますけれども、この侮るな地域力ということで、減災を目的として我々はおこなっております。平成15年度から減災を目的としてやってきて、そんなに町内会でも予算はないけれども、人力があるので侮っちゃいけないよというので、このタイトルをつけてお話をさせていただきました。

3.11の災害があつてからは、下のタイトルです。「できるだけ行政に頼らない地域力」、これがわれわれにできる事の最大限のことであろうと。被災はすべての方が受けてしまうわけです。その中でも特に我々が見守らなければならない方もいらっしゃいますから、やはり行政に頼るのではなく自分たちでやるという発想、町内会の活動もすべてうちの福住町町内会は自分たちで発信をしております。誰にも文句言われる筋合いもありませんし、お金をいただくわけでもありませんから、ひも付き予算になることもありませんので自由にいい方向に向かっていけるというようなことでございます。

## 訓練の重要性

皆さんの気持ちの中にあるのは、だいたいこの5つかなと思います。1つは、命をも含めた減災をしなければならないでしょう。減災とひとりでいってもいろいろなことが想定されるわけですが、我々ができるのはまずは住宅からです。

耐震、家具の転倒防止、ガラスの飛散防止。そういうことから始めて地域の皆でマップを作って、それに伴って、どういう災害の時にはどこに逃げるか、こういう災害の時にはどこに逃げるのか、そういったことを常に訓練をする。持ち出し品を準備する。あるいは1週間から10日、あるいは2週間分の食糧、そういうものを自分たちで準備する。やはり嗜好性がありますから、今回の避難所でもそうですけれども、1日2日は皆さん我慢して食べたんです。三日目からは文句です。あればいいのにもかかわらず、文句を言い始めるんです。これは嗜好の問題がありますから致し方ありません。そうなれば自分で準備してください。そこではじめて言えるわけです。そういうふうには減災をされればいいのです。

先ほど笠間市の危機管理の方からお聞きしたんですけれども、災害については雨、水の災害はあるだろうというふうなことをお聞きいたしました。地域の災害についての減災は、地域の昔からいらっしゃる方々、有能な方がたくさんいらっしゃいます、そういう方々と行政とタイアップ、コラボレーションをして一緒に災害に立ち向かう、減災をしていくというふうなことが一番いいのではなかろうかと思っております。

90年前の関東大震災、関東大震災では火災が重点でした。また19年前の阪神淡路大震災は、6,434名の方のうち96.1%は建物由来、火災も含めたそれでお亡くなりになっています。建物の補強です。今回の3.11の震災、東北地方三陸沖地震におきましては、沿岸沿いの津波による溺死で亡くなっている方が2万名のうち大体1万8千名近く、行方不明、震災関連死の方を含めると2万人を超えています。

その方を助けるにはどうしたらいいのか、堤防作りだけではないでしょう。いろいろなことを、昔からの知識を得て、行政のお金とタイアップして作っていく、そういったことが一番の減災になるだろうと思っております。

## 大変でも、生命線としての名簿作りを

安否確認をする、助けに行く、それはどこに誰がどういう状態で住んでいるのかわからなければ、助けようがありません。これには地域、行政からいただくのではなく、皆さんで作る名簿これが一番重要になってくると思います。特に高齢者の方あるいは障がい者の方、そういった方々への処遇としては、名簿を作成して自己発信をさせていただく、名簿を作ってそこではじめて災害に遭った時には安否確認ができる。こういう訓練を常々やっておかないとそれまで

きません。

名簿を作って終り、マップを作って終りではなくてそれが基盤なんです。それに基づいて今度は活動、訓練をしなければならない。今日お集まりの方々はどういったことは十分承知でしょうけれども、重要なことですのでお話をさせていただくんですけれども、必ず賛同者は8割から9割います。個人情報保護法はこちらに置いておいて、あれは私から言わせれば悪法です。人と人を断ち切るのは個人情報保護法、名称が悪かったんでしょう。それを度外視しても命や財産を守るのは名簿を作るということ。8、9割の方々の賛同者はいますから、反対者がいて、その方を無視して賛同者で作る。それだけでは本当の名簿100%ではありません。あとの非賛同者の方の名簿も作って、それはこっそりしまっておく。常に使用するのは賛同者の名簿、こういうもので活動をいろいろしていく。高齢者の会、子供たちの入学・卒業、名簿があれば本当に助かります。そういうふうなことで使っていくことが好ましいと思います。

行政の方からは規制があります。行政の名簿は仙台市でも民生委員の方を通じて、あるいは市から直接福住町にも名簿がきております。その名簿はお返ししています。必要ありません。53名の高齢者の安否確認をしなければならないところ、行政からきた名簿には手あげ方式で数名の名前しか載っておりません。数名の方が安否確認の対象、とんでもないです。行政が決して悪いわけではありません。人命が大切だからすべての方の名簿を作って、各町内会、コミュニティーに発信するというのであればその資料は頂きますが、行政はまだそこまでしていないということです。

千葉県のある市では、市議員の方がこういうふうにしたそうです。「名簿を作ったものをコミュニティーに出すと悪さをするものがあるから出しちゃいけない。」そういう市議員の方もいらっしゃいます。これは新聞にはっきり載っていて私は憤慨しました。その人は命を自分で守ってって思いました。そういうふうな方もいらっしゃるわけです。

今回の震災もそうです。マニュアルは作ったんです。宮城県では34市町村ございます。20の市町村では作ってある程度の運用はされています。残りの14のうち10は作ってありません。4つはやっと作って、これから地域の方々と一緒にマニュアルを作ろうかなという時だったそうです。でも決まり文句は「マニュアルは役に立たなかった」そういうタイトルなんです。立てることができなかったんじゃないかと私は思います。早く公表して皆さんでコラボレートしてやっておけば、もっともっと亡くなる方が少なくて済んだのではとっております。

災害がありますと亡くなる方もいますし、重傷軽傷の傷を負われる方もいらっしゃいますから、訓練の時ぜひ医療関係者を巻き込んで教えてもらう方法をとるといいと思います。

これは阪神淡路の教訓なんです、こういった大きな会議室、小学校の体育館に避難されてきた段階で、やれやれやっとひと安心という段階でお亡くなりになってしまう方が多数いたそうです。なぜでしょう。これは次にお話しますトイレの問題なんです。生きミイラと言うか生き仏というか、3日間飲まず食わずでも、トイレはがまんできない。しかも高齢の方、障がいをもっている方がほとんどだったそうです。トイレの問題は、食べ物飲み物よりもっとも

大切だろうと。健常の方なら 72 時間 3 日間くらいは命をつなぐことはできるだろうと言われていますが、やはり高齢の方は 72 時間食べなければ死んじゃいます。それでお亡くなりになった方がたくさんいますので、福住町では平成 15 年度からこのトイレの問題、いろんなトイレがあります。通販で売ってるもの、ダンボールで作ってもいいですし、水洗トイレを水洗にしないでビニールを入れてなんでも使える工夫をしてください。田舎であれば素掘りでもいいですし、翌年種をまけば美味しいトマト、ホウレンソウなどいっぱい野菜が採れると思います。そういうふうなことでこのトイレの問題は非常に重要です。

最後は地域の復旧復興です。この復旧復興につきましては、自分たちは疲弊しています。家を直す、水を引く、いろいろやらなければならない。そこは災害での相互協力協定を、我々住民目線の協定を結ぶ、交流をする。そういったところから手介当で救援に駆けつけていただいて、お手伝いを頂くというふうなキーポイントもございますので、あとでお話をさせていただきたいと思います。

わが町ではすべて、命を含めての減災について、訓練できなかったことは実践では全然役に立たなかったということです。やはり訓練をするということ、またそれらには名簿作りから始まって、地域の協力体制がなければほとんど出来上がらない。やはり老若男女すべてのの方々の協力を得てはじめていろんな行事が町内として、コミュニティとしてできるということです。これは次の塙山の会長さんからもお話が出ると思います。すべてが皆の協力体制なんです。

一番最後が支援、別の支援があるんです。はじめは物品支援、応急処置で、復旧復興になってきますと人と人とのつながりの「支縁」(このエンはえにしの縁です)になるので、こういうふうに徐々に変わってくるはずなんです。人がつながればそこから、どんどん蜘蛛の巣状に広がっていく。「支縁」があれば非常に災害を受けた方にも笑顔が出てくるんじゃないかなと思うのでここに防災計画として上げさせて頂きました。

## 福住町町内会はこんなところ

対策本部ですとか、組織は作っていますがここには名前も何も入れません。日本の組織には、どういう役目は誰、こういう役目は誰、必ず入れますがその方がいなかったら進まない、こういうことがありました。あるところで講演をさせていただいたときに 34 の区長会があり、そのうち 4 区長会が訓練に出てこなかったそうです。なぜかと後で聞いたら防災担当者がいなかったから、何もできなかったということなんです。これが実際の災害だったら何かはするでしょうが、そういうことを考えると恐ろしくなりました、福住町では防災と防犯、これは即戦力が必要です、だから役員全員が誰でもできるように、皆さん毎日毎日訓練をおこなっております。

今、福住町の形態はと言いますと約 400 世帯 1,126 名の方が町内会に入っておりまして、53 世帯 72 名の方が、お一人暮らし、あるいは二人でいらしても一人が具合悪い方、そのぐ

らいいらっしゃいますからかなりの高率です。この方々のまず安否確認をするということを我々も常に訓練でおこなっております。そういった内容のところですから、十数件に一人の割合で31人の執行部の役員がいらっしゃいます。執行部の三役が14名います。会長、会計の他12名が副会長兼各部の部長に割り当てしておりますから、誰が休んでも楽なものです。14人の執行部がいれば何でも出来ます。この方々が防犯から防災から引き受けて一通り出来るようになっていきます。

一番キーポイントなのは、情報収集班、あるいは救援物資班、5つに分けております。分けた中、色分けで5つにしております。子供さんでも若干目の不自由な方でも、色ならだいたいわかるだろうと訓練するときのテントにこういったものを貼っておく。20班ありますから、20班のうち5つ、だいたい5年でワンクール、ひと回りするように各世帯に割り当てしております。全員参加型の防災訓練というふうに位置づけをしていますので、色分けをしてテープを肩に貼る。事前に周知していますが忘れていきますので、改めて貼る色分けも一つのポイントかなと思っております。

## 福住町の具体的な取り組み

平成14年度から考えて平成15年度には出来ましたが、この防災マニュアル、内容的にはこれだけでも1時間でも2時間でも話せる内容のものが有るのですが、これは防災マニュアルとなっていますが、マニュアル的なもので使わないで、生活便利帳、常に見ていただけるような生活便利帳として各家庭に配布しております。配布した当時はA4版サイズで表面しか刷っていませんが、53ページの物を400世帯に印刷をして配布しております。もうそろそろ更新時期になっているので、配布しなければと思っております。

先ほどの協力体制を得るということで、お祭りは今どこのコミュニティでもこれが一番トップじゃないのかなと思っております。その次に高齢者の方の食事会、あるいは茶話会、こういったものも開催しております。たまたま二級河川が福住町の南側を流れているもんですから、そこで灯籠流しを行い、灯籠流しはどのようなものかということ子どもたちへの伝承も含めながらこれもさせていただいております。これ以外の活動もやっておりますが、近々でやったのは明日、旧暦で5月5日なんです。鯉のぼりの日で、福住町公園には鯉のぼりが泳いでいます。一か月遅れの5月節句であげさせて頂いています。そんな変わったことばかりやっている町内会なんです。今日は町内会の役員3人、妻と5人で来させて頂いています。

これは転倒防止で、訓練の転倒防止。家具の転倒防止は何をどうしたらいいのか、漠然としかわかりません。ガラスの飛散防止には貼ったもの、貼らないものを倒して見せるんです。こんなに違うんだ、あるいは家具の転倒防止の金具を取り付けないときはどうか、揺らしてみる。そうすると子供から大人まで「百聞は一見にしかず」これが防火防災訓練の一つだと思っております。一つの部屋を作って内貼りをして、中に人形を置いて筆筒を置いて救出訓練、フラッ

シュバックもありますから、圧迫されているのを急に外すというのもありますから、教えていただきながらこういったもので訓練をさせていただいております。

また我々は重要支援者の位置づけをしております。重要支援者、お一人暮らしあるいはお二人暮らしでも高齢者で片方が病気の方、今 53 世帯で 72 名いらっしゃいます。結構比率的には高くなっております。この方々へいろいろ連絡をして家具の転倒防止ですとか蛍光灯の補強ですとか、執行部で実費でさせていただいております、これをやったがために 3.11 の時は微動だにしなかったというふうなことを皆さんから言われましたけれども、たった一軒だけ箆笥、食器棚が動いてしまったところがあるんです。うちだけです、安い金具で付けたものですから、倒れませんでした。金具が外れました。

昭和 53 年に起きた宮城県沖地震、50 万人以上の震災として初めての都市型震災として起きたのがこの宮城県沖地震だったんです。仙台市内全部で 28 名の方がこの震災でお亡くなりになった。うち 16 名が、ブロック塀、門柱あるいは自動販売機で圧死でお亡くなりになりました。ですからすぐに地図にも載せました。少し高いブロック塀があるというふうに載せました。三階建て以上のビルはここです、逃げる時は注意してください、今回の津波のようなときはこのビルを目指して屋上に上がってください、そういうふうなことです。消火栓、自動販売機の場所も載せました。ここは今回災害が起きました太平洋から約 6 キロのところなんです。そこに梅田川と言うのが流れています。津波の被害よりもほとんど揺れです。揺れによって床にすべての家財が落ちてしまいました。亡くなった方、けがをした方が偶然にもどなたもいらっしゃらなかった。これだけは会長として安堵したところでございます。

これは、持ち出し品。持ち出し品は 53 年の地震の時もありましたけれども、その頃持ち出し品と言っても何を持ち出せばということで、平成 15 年には阪神淡路大震災の 17 品目と言うのが出ていたので、これを使わせて頂こうと 17 品目をせめて準備しておく。プラス食糧です。そういったもの、あるいは町内会で用意したもの、動物用のもの、そういったものも置いておく。この震災前は 3 日間 72 時間耐えきればということだったが、福住町では 3 日間ではもたない、1 週間から 10 日間、2 週間だと皆さんにお話をしていたところだったんです。こんな被害のないところでも 2 週間かかったんです。皆さんてんやわんやしたんです。

これはトイレ、いろんな箱に座っていただいて用便をする真似をしていただいております。あるいは 3 番目に災害相互協力協定を結ばせていただいたニッカウキスキーのモルトを使った天水桶。雨水を中に入れて雨水をここから出して生活用水、普段は駐車場の水洗、草花への水やりで使わせていただいております。こういったものを集会所につけていただいて、本当に今回は生活用水として重要でした。約 200 リットルです。これは梅田川もありまして、ここで灯籠流しをさせていただくんですが、生活用水としては何かあればここから水をくんで来ようと考えていました。津波の事は全然抜けていました。ところがここに津波が来ちゃったんです。6 キロ先からあと 1 メートルでオーバーフローするところだった。普通より 4～5 メートル高いところに来ちゃいました。それがオーバーしなかったから良かったんですが、たまたま水門

が開いていたがために、うちの団地と隣の団地の境の一番道路の低いところはだいたい70センチくらいの高さまでヘドロがきました。残ったヘドロの量はすごい量です。たった一軒だけ住宅が津波によって損害があったんですけども、実は我が家です。その年の9月の台風では、1メートル水位が上がりましたから、水害汚染地区です。

トイレもいろいろあります。通販で売っているようなポータブル式水洗トイレ、これを高齢の方は枕元に置いて使い慣れておかないとどのように使うかわかりません。トイレに行きたくないようなときに使えばいいんです。これは普通の水洗トイレを持ってきて、中にビニールをいれて用便をします、それをブルーシートで巻いています。一枚だけでは夜電気をつけたら中で何をやっているかすべてお見通しです。ここでは昼間ですから1枚ですが、2枚3枚でないとな夜は人影が見えてしまいますということを表しています。

医療関係の方もいらしていただいて、福住の地図を置いてドクターが立っています。こちらに、死亡者、軽傷者、重症者、そういった方々を救援、救護班にお話をし、連れてこられる方は車いす、あるいはリヤカー、担架そういったもので連れてくるように。どうしても行かなければならないときは、ドクターと一緒に自宅に伺って、死亡確認の場合はブラックカード、黒カードですね、を置いてきたりします。担架は消防の方にお聞きして作っているところです。担架はなれないと大変です。4人女性の方がいても5メートルも歩けません。それより車付きがいいです。車付きなら、リヤカーなら一人で2人も運べます。搬送の訓練もやっています。いろいろあります。椅子に座っての搬送、手を組んでの搬送、あるいは毛布に包んでの搬送、いろいろありますから消防の方、そういう機関の方からお聞きになると搬送の仕方がわかりますから教えてもらえばと思います。

また動物、犬猫ではないですが、ウサギとモルモットですが、平成19年に起きた中越沖地震の時に、我々は平成15年にマニュアルを作り16年には中越地震では実践でしたが、10日後には小千谷市に伺って支援物資、義援金、動物のふれあい、複数回行ってメンタルヘルスケア的なこともさせていただいております。19年の中越沖地震の保育所に行っているときの映像です、このように食べ物を準備する。仙台市では今年も6月12日に宮城県沖の地震の時の訓練を想定してやるわけなんですけど、動物の救護所、こういったこともやっております。今言われているのは同行避難ですね。私はちょっと同行避難には抵抗があるんですけども。同行避難をすることは良いのですが、同行避難をした先が受け入れてくれないんです。さすれば以前からの散歩友達、動物病院の先生方、あるいは向こう三軒両隣の方に話をしておいて、動物がいるんですよ、何かあったら助けて下さい、収容してくださいとお願いしておけばいいんです。自分の身だけ行けばよく、自分の身もあり動物もあとなると大変なことです。今回の震災もそうです。同行避難なんて言葉は簡単ですが、実際には避難所では受け付けてくれません。受け付けてくれない所へは行ってはいけませんけど、事前からの地域とのコンセンサスがないとだめです。

## 先進的な取り組みとしての町内会同志の相互協力協定

福住町はこうしていろんなところと協定を結ばせて頂いている、交流もさせていただいている。そしてこういう講演会もさせていただいてまして、一昨年は何う、おいでになるということで50回程、昨年は46回程させていただいて、一つでもいいことをとっていただければいいなということで、役員全員が皆さんにお知らせをしています。

これが災害時相互協力協定、今日の一番のメインかなと思いますが、これは本当は近隣の方々、車で30分離れたところ、沿岸から30分離れたところは地震の被害だけでそれ以外の被害はございません。そういったところと協定を結んでおけば、いつでも手弁当で来ていただける安堵感、安心感があります。お祭りなど常に交流をして顔見知りの方が来ていただけるというようなことで。

大手町町内会というところが一番に手を挙げていただいて、今日次にお話をいただく塙山コミュニティのまちづくりの西村会長のところとも、協定を二番目に結ばせていただきました。三番目が先ほどの犬水桶、四番目が尾花沢。尾花沢は雪の多いところ。まだ雪はあります。そういうところと協定を結んで、我々は雪かき体験にもお伺いをさせていただいて、あちらからもお祭りでこちらに来ていただいて。震災前はこの四か所と結ばせて頂きました。震災後は、9回から10回、片道8時間の時間をかけて長野からおいでいただく、天竜川沿いの飯田市の飯田ボランティア協会の方々もおいでいただいております。また静岡県藤枝市藤岡自治会との協定も結ばせて頂きました。

今度は業者です。プロパンガス、町内は都市ガスなので、そこからプロパンガスを分けていただいて、発災当日からガスを使わせていただいております。こちらから提案があって、せめて集会所だけでもプロパンガスにしたらいかがでしょうか。それはいいことで、集会所はすぐにプロパンにしましたからいつ都市ガスが欠になっても、プロパンガスがありますからすぐ使える。

この協定は一項目、お一人の方から何人の方でも協定を結ばせて頂きたいと思っております。災害時相互協力協定ということで、「災害が遭った時にボランティアで、できる範囲の支援協力をおこなう」この一項目だけです。そういう協定を結ばせて頂いております。行政関係のところにもこういった小冊子が、宝くじだったかな、そちらの支援で作られていて、そこから行政のところにも、全国津々浦々にいって、塙山の西村会長のところはこれをご覧になって、それで協定を結びましょうということで結ばせていただいたんです。

## 指定避難所の課題を考える

さて、東日本大震災の発災直後、指定避難所はどうあるべきか、本当に発災直後です。ずっ



と長い目で見ると避難所の形態ではございません。広範囲でもっともっとたくさんありますが、そこまで我々は認知していません。我々がこうあるべきだなということを、お話をさせていただきたいと思います。指定避難所の運営、これは地域のリーダーが運営すると三十花丸です。やはり地域の空気の読める方がリーダーになって運営するという、これが全てではございませんが我々はそう思います。

二番目は在宅避難者、在宅避難者の方が「おにぎり一個ください」と避難所に来るんです。あなたは避難所にいないからだめ！これが現実なんです。Aという避難所に入っていた老人の方が、たまたまBが自宅の近くだったのでB地区に行ったんです。でもB地区ではおにぎりの一個さえも提供しなかった。Aの避難所からもらってください。これが何百、何千、何万と要求が殺到するならいざ知らず、せめて二日間か三日間ですから緊急な食糧難は。それでもあげられない。冷蔵庫、電子レンジ、日赤からきたものは在宅避難者の方には、壊れているにもかかわらずあげられません。これは同等にさせていただきたい。仙台市は、同等に、類似しているものはするということになりました。

三番目、ライフライン。体育館に皆さん集まってください、指定避難所に集まってください、何もありません。明かりもない、火もない、水もない、そんな所にみんな集まりますか、と言っても集まるんです。集団の心理なんです。何かあったらと行政からの話で、だから集まっちゃうんです。プチミニライフラインを置いておいたら、発電機、ガスカセットコンロ、水はペットボトル、これはあったかもしれません。そういったものを用意しておけば、すぐそこで明るく、何か作り物があれば。アルファ米はだいたい置いてあります。アルファ米は今回、ガリガリとインスタントラーメンのようにかじった人はいません。食べられないと思っているからで、かじっていると唾液が出ていっぱい食べられます。そういうことすらしらない。私が思うには、たった1日今日が3月11日であれば、今日だけ、今日の夜だけ過ごせるような食糧、水もお湯も何も使わない、煮焼きしないでそのまま食べられるものを置いておく。なぜかと言うと、我が指定避難所は翌日になって初めておにぎり一個、翌々日はパン一個、発災当日を含めると3日間それだけだったんです。それでも出たからまだいいんです。発災当日、満腹感を味わえるくらいのもので用意しておけば寒さも凌げる、暗いのも凌げる、そういうふうなことだと思えます。それから夜が明ければ皆さん食べ物を物色しにいく訳です。ですからその当日だけでいいんです。後はアルファ米だろうと、ボランティアの方だろうと二日、三日後、あるいは一か月後おいいただくことは非常にありがたいですから、それは来てくださればいいんです。その日だけです。

あとは、夏涼しく、冬暖かい、そういったものを用意しておく。そしてこれは、すべての公的施設に置くということです。公的施設に皆さんが駆け込みました。小さいところだろうと大きなところだろうと、それを想定してある程度お金はかかるだろうけれど、備蓄をしておくということが必要になってくると思います。避難所だけではないんです、皆さん逃げ込んだのは、いろんなところなんです。当然消防、病院、半公的、公的機関は全てというふうに思ってください。

動物、六番目です。必ず同行避難をするにはここに一部屋を空けておくとか、そういうふうにしてください。今回ここまでいく、地域と学校のコンセンサスを取る前に3・11が来ちゃったものですから右往左往しちゃったんです。宮城野区では5か所、そういうところがありました。5か所私のところに話がきて、全部回って行きまして、動物も一緒に部屋で飼う、テントを張っていただいて、なかに毛布を、暖をとれるような方法をして動物を飼えるようにうまく乗り切ったわけです。

動物も同行避難、今や飼われている方からみれば家族です。まったく嫌いな方から見れば、嫌いなんです。そこは話し合ってもダメなんです。新潟の中越の時はそうでした。54ヶ所の施設があって、50箇所はなんとか納得していただいて、動物も同行避難で住めるようにして、あとの4か所は全くだめで、一人か二人しかいないんです、反対する人は。その人を一部屋に集めればいい、VIPルームと称して出してしまおうという方法もあるということです。民間がやるとできるんです。

東日本大震災発災直後、福住町の住人がとった行動はこういうこと、訓練できなかったことは実際にはできるはずはありません。常の訓練が身を結んだということです。こういうことが福住であったわけです。できるだけ行政に頼らない自主的な行動は、だいたい10日から2週間。名簿による高齢者の安否確認は、53名の方々は皆さんの頭には入っていましたから、集会所に集まる前に向こう三軒両隣の方と一緒に安否確認をして、その結果を持って集会所に集まって集計をした。集計に基づいてまた今度は、ここがポイントです、拡声器を持って安否確認をするんです。必ずこの拡声器は用意されたほうがいいです。今、2,980円位のサイレン付きの物もあります。そういうものを用意しておけば向こう三軒両隣の方、皆さん顔を出します。当然地震があったから何のことかわかるわけです。そうするとその方々の安否確認が取れるわけです。全員世帯は回っていませんから、高齢者のところだけとりあえず回って、それは一時間くらいで終了、全部で30分くらいで終わります。これは瞬間でやります。俊敏にやらなければならないんです。安否確認、家が崩れて圧死、そんなことは考えたくありませんが、そういう方がいたら大変です。

先ほど名簿のところで言い忘れましたけれども、必ず民生委員の方とタイアップして、毎年来る65歳以上の名簿と照らし合わせて良いものを作るということです。民生委員の方から教えていただくのは、住所、名前、電話番号、年齢だけですから、それ以外の情報はいりません。守秘義務だと言っていますから、そこはいりません。そういうふうにしていただければいいなと思っております。

後は三番目、救急車と書いています。私は本当の指定避難所と言うのは、救急車と同じような扱い方をしてほしいということです。本当に重症な方だけに必要な救急車だろうか。4割から6割までは、救急車を必要としない方が救急車を呼んでいるんです。判断がつかない。本当に重症な方が使われているだろうか。指定避難所もその通りです。本当に必要な人がのびのび広く暖かく、涼しく使われているだろうかという、あえて救急車として、わかりやすいと思い

あげておきました。そういうことで、指定避難所を使う、できるだけ町内の集会所に避難する、今は一次避難所、一時(いつとき)避難所、あるいは仙台では頑張り避難所と言っていますが、そこが一番なおざりになっています。逆でしょう。我々は地域の集会所が一番上にきて、そこで漏れたり、本当に重症な方は指定避難所に行っていただくというそういう段取りをしたらどうでしょう。仙台市内の消防には話してあります。

学校取り巻きは一万人数です。一万人数の方が、皆さん集まってきてほしいと言っても収容できません。500人がキャパです。でもうちの校長先生はよかったもんで、500名のところ1200名から1400名収容して頂いたからそれだけ我々も働きました。皆さんを見守りました。

後は、各々の集会所にはトイレですとかそういったもの、あるいは五番目にいきますと、指定避難所等に町内会からの差し入れ調理加工、こういったこともさせていただきました。これが避難してきたところです。これはその当日から、食事の準備をしているところです。

ここは集会所、100名収容で170名ほどだったもんですから、70人の方は指定避難所に行っていました。70人の方には発災の当日から福住からおにぎりを持っていきました。福住地区だけです、その他の地区は何もありませんでした。たまたま福住地区だけ決められた場所にいたから、70人分の食料を持っていきました。13日に、災害用の釜が2器ありますから、2器でこういうふうに使っています。

## 他助—直接手渡しで支援物資を他の被災地へ—

さて、福住町の支援活動、直後から現在までの救援活動です。災害時相互協力協定、他助。聞いたことのない言葉だと思います。今、ご近所ですとかいろいろな言葉が出ていますけれども、ここは他助。メンタルヘルスケアでは3つにわけて今でも活動しています。一番の協定は備える、これに非常に強力な助っ人なんです。夏祭りとか防災訓練に参加して日頃から顔見知りになって、災害発生時には手弁当でいち早く駆けつけていただける。

そういったものを集めておいて、他に持って行く。届けられた支援物資を他の被災地へ搬送です。近隣はもとより、岩手県の大船渡から南は亶理地区の沿岸沿いで行政の手の届かない所、在宅避難者のところを調べて、そこにどンドン車で持って行く。ガソリンなければどこからかもってきて走るわけですから。どンドン行って物資を直接手渡しをして、手渡すということは相手の心情もわかること。笑顔か悲しい顔か、それもわかる。それが、ただ単に3文字で言っていますが、絆に結びつくんじゃないだろうか。さっきの支援、あとからの支援、縁(えにし)の支援に結びつくというふうなことでさせていただいています。

震災の翌年の8月までで109ヶ所、現在までで130～140ヶ所お届けしております。また、メンタルヘルスケアと書きましたけれども、ここでは動物によって、私は19年前から動物ふれあいで福祉施設ですとか、子供への命の大切さとか、させていただいていたものですから、こんなのはお茶の子でできます。16年の東日本、東日本19年、20年の内陸地震、そちらの方

へも動物を持っていき、動物では飽き足らず綿菓子とポップコーンの機械も持って行って、そこでみんなで供してもらおう。今はパンダも連れて行っています。後で写真でできます。本物です。

これは我々には絶対忘れられない日です。3月15日、埴山の西村会長さんから電話があって、被害どうですかってことでお話しいたしました。被害はさほどなかったんですが、全壊、半壊、書類上の全壊、半壊はたくさんありました、人命とかはほとんど大丈夫だったから、ご安心くださいと回答差し上げたんです。協定を結んでいた尾花沢市鶴子地区からはその日に作った、おにぎり、みそ汁、あるいはお米、そういったものを車2台、この水も含めて3月15日の午前中に届けていただきました。お昼には近くの倉庫を借りているところからハム、ソーセージを約1トン近く。

こちらは16年にお伺いした小千谷の池が原地区の方々、往復10時間のガソリンだけを車に詰めて食糧を持ってきていただきました。こちらは、長野県、占河市。これ以外にも動物から何かからかにまでです。それでこういう伝説が生まれたんです。福住町に持っていけば、他に持って行ってもらえる。送り先が皆さんわからないんです。行政にはあげたくない、どこに行くかわからないから。送りたいけど送り先がわからないということで、福住に持っていけば大体回してくれるということで、連絡をいただいて1割は福住にいただいて、9割は先ほど申しあげた、他助ということで他の地区に持って行って差し上げました。

これは福住町でカレーを作ってご飯と提供をしているところです。これは、湯気です。3月20日、発災から9日目でしょうか。毎日、朝、昼、晩、このバケツに二つか三つ、熱湯にして、我々も水はないんですが、何とか工面をしてもっと大変な方が指定避難所にいらっしゃるということで、熱湯にして持っていく。4月6日まで届けました。ここは小学校の授業に返そうということでここは閉じました。4月7日に大きな余震がきました。あるおばあちゃんが、やっとこれで、まだ雪が降っていましたが、寒い中温かいお湯で歯が磨けるなって、みんなジーンとききました。発災当初から、今日は本当はこういうスタイルで来たくはなかったんですが、いつも半袖で講演をさせていただいていましたから。ただ今日はこちらちょっと寒いかなと背広を着てきました。これも支援物資をここで作って差しあげています。綿菓子、7色です。レインボーカラー綿菓子を、皆さんたぶん報道でお聞きになっていると思います。大川小学校のもっと海寄りのところ、北上町に行って綿菓子を作り、109ヶ所109回くらいやっています。動物の診療もかねて行いました。これは2011年と2013年、四国の香川県高松に新しい飼い主を見つけたくて犬を連れて行ったところです。約14～15時間かかって2回連れて行きました。

## 女性リーダーの活用など、活動は地域実態に沿って選択を

これは教訓です。有料道路の活用、これは我が町内会取り巻きのところでは、平成16年から話をしていました。災害があった時には、この有料道路をなんとか活用できるような方法を考えてください、市、県、国にお話ししています。回答はたった一つ、「はい、良いです」で

はないんです。「あそこは車が通るところで危ないです」そんな見解だったんです。ところが震災があってから 236 名の方がここによじ登って津波から命が助かりました。それを全国にわれわれも発信したし、静岡からいろいろおいでになった時には必ず話したんです。これから来ると思われるところ、四国もそうです、四国でももう 7、8 回講演をさせていただいています。そこでも避難やぐら、タワーをつくるとか考えておりましたから、非常にいいことです。あと有料道路も活用する、これは 2012 年 1 月の朝日新聞に載っていました。高速道路でも階段のり面を利用するようにつけて被災から守る。やっと 16 年から言ってきたことが本番になって我々も良かったと思っております。

12 番、お寺の避難所利用法、お寺は亡くなってから来るものではないですよと住職さんがおっしゃるんです。お寺と言う広い境内、広いところがありますから、災害やコミュニティでの活用は生きているうち来て、お寺を活用してください。これは全国に発信しているようです。14 番、動物も家族。16 番目の中学生の協力も非常に必要で中学生も本当に力になります。

そして 15 番目、今日の二つ目のポイントはここです。求められる、女性のリーダーの目配り、気配り、心配り。優しさと思いやりがあるのは、今日もおいでになっていますが女性です。女性の力は今回本当に、まざまざと見せられました。我々の町内会も、女性の方もずっと働いてくれています。でも本当に女性の力をまざまざと見せられたのは、今回の震災なんです。それから考えも新たにしまして、災害があったらうちにいる女性リーダーを会長の上に添えて、そこから指令発信、当然我々は補佐役をするんですが、指令発信をして女性の力を十分に使う。そういうふうに変えたんです。普通は会長がトップにいても、災害があったら女性防災リーダーをトップにしてそこで運営をする。これが 15 番、今日の第二ポイントです。

17 番、これは本当です、防災は必ず歴史に学んで下さい。700 年台にも仙台市の長町郡山というところにも来ているんです。869 年には、貞観地震も同じように来ているんです。1611 年には、慶長地震が今のところまで来ている。今回来なかったのは、東部道路というのが有ったものですから、そこから陸地には津波は来なかったんです。今まで、貞観、慶長、今回の平成、3 回知りうる限りでは、それよりいっぱいあるんです。しかもおまけがついているんです。慶長 1611 年に地震があった 12 年から 13 年後、地下では連動しているんです。蔵王山が噴火したんです。今回も 10 年後は噴火します。防災は、歴史に学んでください。繰り返します。宮城県は 30 年おきに天災は必ずきています。そこも考えなければいけない所です。今までお話してきたことはこれなんです。全ての減災、名簿の作成、地域の医療、トイレの問題、最後は他地区との災害時相互協力協定。こういうものが非常に必要になっている。いざという時には、本当にいい助っ人です。安心して頼れます。今回もまた大きな余震があって必ず来ますから、埜山の会長さんには一番に電話して「トイレトペーパーとティッシュペーパー送って」とすぐ連絡します。そういうふうなことが言えるということなんです。協定を結ぶ、交流をしているということです。

事前に訓練するのは、DIG、災害・想像力ゲーム、これもやってください。あと避難所運

営ゲーム、HUG。私が重要視しているのはクロスロード、決断の分かれ道ゲーム。これはもう受けられた方もたくさんいらっしゃいますけれども、これが災害あった時のマニュアルなんです、と私は思うんです。そこでその場、その地域での一番いい回答を出すのがこの、クロスロードなんです。だから行政で作ったマニュアル、それをできるだけ熟知する。地域で作ったマニュアル熟知する。先ほどの宮城県の役に立たなかったというのはその通りなんです。まったく役に立たなかったというのは、ほとんどなんです。皆さんにそれを覚えて熟知しながら、これをやろうということなんです。その場その場での良い回答を皆さんによって出してそれに向かって進む。一つのマニュアルがすべての地区に該当するかと言うと、それはありません。全部違います。今回の津波の震災、地震の震災、違います。その決断の分かれ道、クロスロード、これが本当の真のマニュアルだろうと思います。

これは動物のふれあいを3月20日におこなったところ。ジャイアントパンダ、四川省の野生のはく製、約1.8メートル。これは日本にもこの大きさはありません、生きているものでも、はく製でも。こういうものが動物病院の受付にあります。これは大人です。こんなに大きいものです。これは東日本復興夢パンダ、「夢ちゃん」と呼んでいます。いろいろなところに連れて行って、足も触らせます。25,000の方が触れました。触れ合ったら変わる。パンダに触れたのは日本国民誰もしていません、25,000人以外は。ガラス張りにして、当然生きているものは触らせない。

最後に、止むことのない災害に強い危機管理意識を持つということが重要です。自分が助かる術を真摯に検証し、たったひとつの大切な命を守りぬく強固な意志を貫くことである。震災があった時には自分だけ助かればいいんです。自分だけです。今回はそういうことには相成りませんでした。

動物を置いてきてしまった、家族がいる、助けに行く。そこがその方の命の分水嶺なんです。助けに行ったがためにほとんどの方が津波で亡くなっています。当然、なかなか避難されなかった方を説得しながら亡くなった方もいます。今後はそういうことはやめにしてください。人がいたら、首根っこ捕まえてリヤカーに乗せて運んで来ればいいんです。特に高齢者の方です、98歳のおばあちゃんが津波なんてない、みんな逃げたらとみんな逃げました。一人だけ家に残っていました。流されて死んじゃいました。せっかく98年間生きてきて最後は津波です。ですから自分が助かる術を、助かって他を助けるということです。家族が亡くなる、動物が亡くなる、一生悔いに残ります。それは致し方のないことです。でも助かれば他を助けるということができるということです。但し、子供だけは助けて下さい。子供がいなくなったら日本の将来は、今でもそうですけれども危ぶまれます。子供がいて大人になった。それがないとだめです。子供を逃がし大人はそこで命の分水嶺を考えて、いかざるべきかいくべきか、それを考えるというふうなことでございます。

時間超過してしまいましたけれども、これを最後に終わらせていただきたいと思います。この文章をお見せしたらば、違うという意味合いの方もいらっしゃいましたけれども、私はこう

いうふうに思うんです。良寛さん、1828年に三条大地震があった。お友達とか親戚とかほとんどの方が亡くなってしまった。それを思っか自分が病気になった時にこの句をうたったんです。私はその病気になった時の句じゃなくて、今回の震災に遭われた方々の追悼の意になるかは別にしても、こういうふうなことで読ませていただいて終りにさせていただきたいと思います。

「散る桜 残る桜も 散る桜」ご静聴ありがとうございました。

## 千歳専務理事

菅原さん、たいへんありがとうございました。東日本大震災発災直後の教訓から、口頃の実践の事例ということでご講演をいただきました。

## 福住町町内会震災記 隗より始めよ

～ 橋るな地域力～  
～ 出来るだけ行政に頼らない地域力～

福住町宮城野区福住町町内会  
会長 菅原 康雄

## みんなの気持ちの中にあるもの

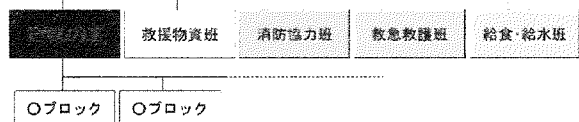
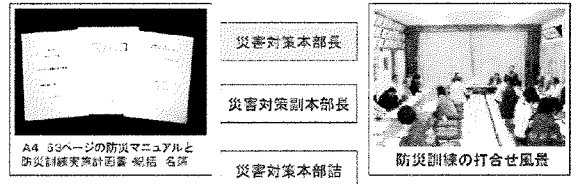
- 出来るだけ災害が少なく済むように  
「いのちを含めた減災」
- 地域や家庭にいるお年寄り等はどのように  
「名簿作成高齢者・障害者への処遇」
- 災害時や直後の大怪我等はどのように  
災害時に病気になったらどうしよう  
「災害時の地域救急医療」
- 災害が発生したらトイレはどのように  
特に女性は困りますよね  
「簡易トイレ等の衛生対策」
- 災害が落ち着いた後も、その後の復旧はどのように  
「地域の復旧復興」

## 例：わが町福住町町内会防災

### 福住町町内会防災計画

- ？ 災害予防の計画 減災)
- ？ 災害応急対策の計画と実践 訓練)
- ？ 住民全員参加型の構築 協力体制)
- ？ 災害時復旧復興の実践 支援～支縁)

災害時組織編成 2003年に防災マニュアルを作成)



### 防災マニュアルの主な内容

- 1 災害時組織編成表と役割分担 など、災害発生時の本部組織を表しています
- 2 災害調査表と集計表など、各世帯ごとの被害状況を調べる表を添付しています
- 3 仙台市の指定避難場所と町内会の地域避難場所などをお知らせしています
- 4 災害時の公共団体の連絡先をまとめています
- 5 町内のライフライン施設をまとめています
- 6 自動販売機やブロック塀の所在を図示しています
- 7 町内会の非常持ち出し品を一覧表にしています
- 8 各家庭の防災状況のチェックリストを作っています
- 9 災害が発生した場合に注意しなければならない項目をまとめています
- 10 防災関係動物ボランティア団体の被災動物用マニュアルを掲載しています
- 11 近隣市町村の町内会との相互協力関係をまとめています



町内会会員の親睦・融和を図る事業としての町内会活動の推進

町内会活動の行事が基盤である



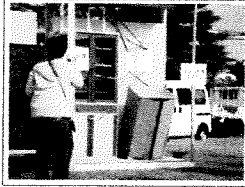
灯籠流し



町内会の食事会

町内会会員の親睦・融和を図る事業としての  
防災訓練風景

町内会活動の行事が基礎である



家具の固定の準備

町内会会員の防災活動事業としての  
家具の転倒防止の推進

重要支援者に対する減災措置が最重要



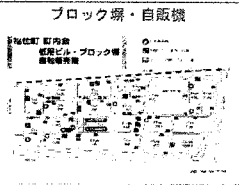
家具の転倒防止・ガラス飛散防止作業

町内会会員の防災活動事業としての  
ブロック塀・自販機の転倒防止の推進

昭和53年宮城県沖地震の教訓  
町内の住環境の減災措置が重要



塀の倒壊減災済み



ブロック塀・自販機



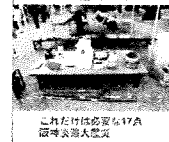
自販機の耐震固定化

町内会会員の防災活動事業としての  
備蓄品の点検と避難物資の備蓄推進

町内会会員の非常用持ち出し品の準備



町内会所有備蓄品



これだけは必要なし7A  
福住公民館震災

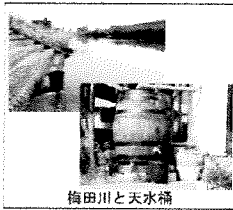


これだけは必要な非常用持ち出し品



町内会会員の防災活動事業としての  
トイレの問題と備蓄水の使用の推進

町内会会員の各種トイレの準備と  
使用上の工夫が最重要



梅田川と天水橋



創設工夫トイレ



各種トイレ

町内会会員の防災活動事業としての  
救急救命医療（BLS）の訓練

町内会会員の生命を守るため最重要



応急処置・搬送訓練



被災者用地図



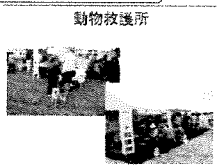
搬送された患者のトリアージ

町内会会員の防災活動事業としての  
伴侶動物のしつけ・訓練の指導

避難所など同行避難の問題解消



クレートトレーニング



動物救護所



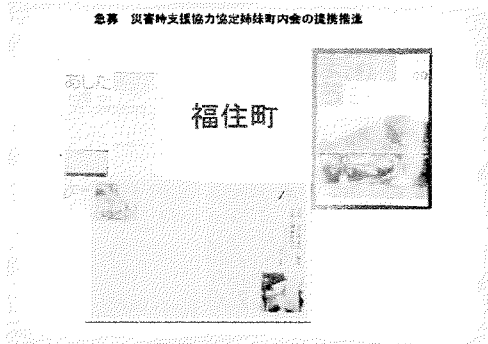
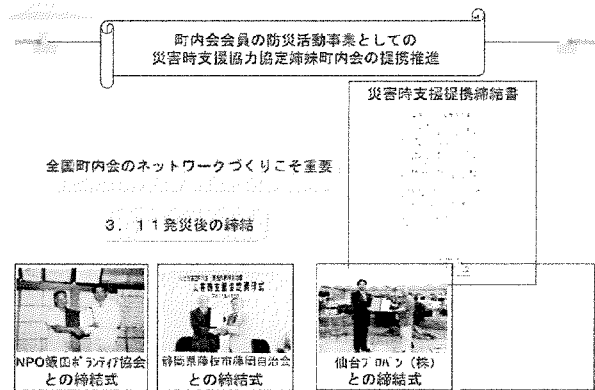
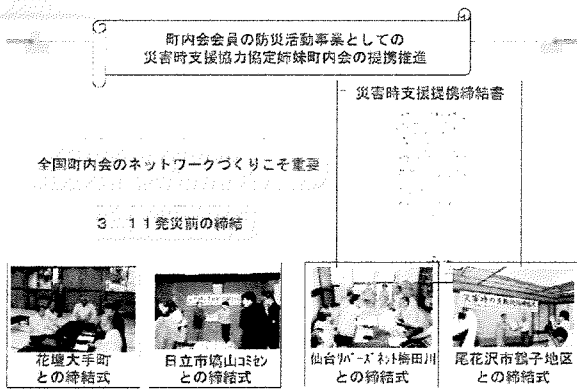
動物用緊急持ち出し品

他市町村との防災研修交流会



福住町





## 東日本大震災発災直後 指定避難所 避難者の処遇

### 避難所に必要なものの検証

- 1 指定避難所の運営  
「地域のリーダーが運営する」
- 2 在宅避難者  
「指定避難者と同等にする」
- 3 指定避難所に光熱水道設備が無い  
「ライフラインの設置」
- 4 指定避難所の備蓄品  
「簡易な食料品・冬場暖をとれる物」
- 5 避難所となりうる全ての公共施設に  
「食料他簡易なものを備蓄」
- 6 動物の同行避難  
「必ず避難場所を確保・事前の取り決め」

## 東日本大震災発災直後 福住町住民がとった行動

訓練できなかったことは、実際の場で出来るはずがない

常の訓練が実を結んだ

### 福住町住民みんなの行動

- 1 出来るだけ行政に頼らない自主的な行動  
「初期の10日 4日は自分たちで乗り切る」
- 2 名簿による高齢者の安否確認  
「1時間で終了・災害対策本部へ報告」
- 3 町内の集会所に避難、できるだけ指定避難所には行くな  
「救急車・・・」
- 4 集会所に隣接する公園  
「簡易トイレと災害瓦礫置き場を設置」
- 5 指定避難所等に町内会より差し入れ、調理・加工支援  
「他地区からの物資支援」



福住集会所へ避難 3月11日 15時25分



福住集会所 食事の準備 (3月11日 19時28分)



一次避難所 福住集会所 約100名避難 (3月11日 19時31分)



一次避難所 福住集会所 朝食の準備 (3月13日 7時34分)

## 東日本大震災発災後

### 福住町支援活動

#### 直後活動～救援活動

『災害時相互協力協定』

他 助』

『メンタルヘルスケア』

### 福住町の行動

1 災害時相互協力協定と交流 『備える』に強力な助っ人!!

「夏祭りや防火防災訓練などに参加して日頃からの交流を大切にする。災害発生時には、手弁当でいち早く駆けつける。」

2 他助に奔走 届けられた支援物資を他の被災地へ搬送

「近隣はもとより、大船渡から亙理までの津波被災者へ。公的援助の届かない地を訪問必要としている物資を直接手渡で届けています。」

3 メンタルヘルスケア

「動物によるケアが子供・避難者の心の癒しに一番効果があると思われます又、綿菓子ポップコーンも髣。」



協定提携・交流先より支援物資搬く (3月15日～7月03日)



他助 指定避難所で食材を調理・加工 (3月27日 13時37分)



他助 指定避難所にお湯を届ける (3月20日 7時29分)



他助 指定避難所で食材を調理 加工 (3月22日 14時25分)



石巻市北上町の指定避難所に支援物資と綿菓子 (4月13日 16時10分)



北上町大指 香川県獣医師会 (5月・9月 18日～21日)

## 東日本大震災発災後の

# 教訓

### 教訓と検証

- |                       |                |
|-----------------------|----------------|
| 1 資料運搬の活用             | 2 支援物資の送り手     |
| 3 支援物資の授受 配布          | 4 義援金の配布       |
| 5 ボランティアの受け入れ         | 6 食糧拠点基地       |
| 7 仕事場・居住地 被災者の立場      | 8 瓦礫の処理 (23年分) |
| 9 鼠族昆虫 へトコ粉じん         | 10 公衆電話の見直し    |
| 11 避難所に災害用はがき 安否確認)   | 12 お寺の避難所利用法   |
| 13 緊急避難カードの普及・啓蒙      | 14 動物も家族       |
| 15 求められる女性のリーダー 目 気心) | 16 中学生の協力      |
| 17 防災は歴史に学ぶ           | 18 在宅避難所 者)の処遇 |

### 災害予防計画の重要性

全ての減災

名簿作成

地域医療

トイレ

災害時相互協力協定

D I G  
 ・災害 ・想像力 ・ゲーム  
 CROSS ROAD  
 ・決断の 分かれ道」ゲーム  
 H U G  
 ・避難所運営ゲーム



仙台市高砂市民センターにて動物ふれあい (3月20日 10時51分)

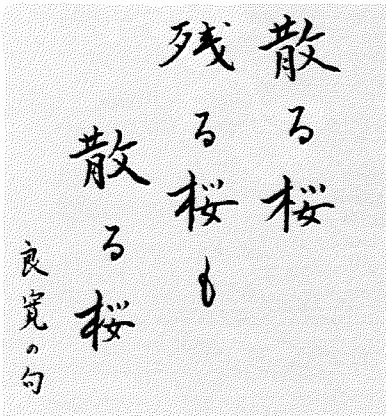
## ジャイアントパンダ



一生に一度のつらい思いで 今度は一生に一度の心に残る楽しい思い出を!!

## 最後に...

止むことのない災害に強い危機管理意識を持って、自分が助かる術を真摯に検証し、たったひとつの大切な命を守りぬぐ強固な意志を貫くことである。



## 講演2

# 「塙山コミュニティと3.11大震災」

西村 ミチ江 さん

(日立市塙山学区住みよいまちをつくる会会長)

## 365日型まちづくりの実践が結果に

皆さん、こんにちは。お隣の日立市の塙山から参りました西村と申します。どうぞよろしくお願いたします（以下、パワーポイントによる説明内容は後段資料をご覧ください）。

今の菅原さんのお話をお聞きしておりますと、日立あたりで災害はなんと小さかったかとは思いますが、備えなければいけないものを、改めて塙山で何ができてきたのかというのを今日お話ししたいと思います。

塙山学区は、塙山小学校区で活動しております。2400世帯の約7300人の人口がおりますけれども、その中で今回の3.11はどうであったかということをお話したいと思います。ここにもありますように、365日型のまちづくりの成果が今回出たのかなというふうに思いますが、福祉から、防災、防犯、青少年育成、環境問題等々たくさんのテーマで毎日みんなと一緒に活動しています。特にコミュニティ作りは誰かがやればよいというような活動ではありませんで、誰もができる仕組みをどう作っていくのかが問われるのかなというふうに思っております。

それではまず、震災があった日からいきたいと思います。3月11日を思い起こしていただきたいと思うのですが、2時46分（14：46）地震発生でございました。この時に、私も副会長も日立で会議がございまして、悪いことにその日は飲み会付きだったので車がなかったのです。それでこれは大変なことになったと思って、携帯で電話した時にはもうすでに遅し、もう何の連絡もつかないということになりました。さてどうにかして帰らなければならないなと思って、同じ方向の人を見つけて乗せてもらいました。道路、6号はすでに混み始めておりますし、電柱は今にも倒れてくるのではないかとというくらい、ゆさゆさと揺れておりました。

## 速やかに初動体制を立ち上げ

3時過ぎに到着した時には副会長と情報局長が、青色パトロールカーを持って毎日地域内を巡回しておりますが、その青パトに乗って全地域を巡回してくれておりました。その時に一番多いお問い合わせが、「子供たちはどうなっていますか」ということでした。今小学校に留めてあります、皆さんお迎えに行ってくださいということでお伝えしながら学区内を回っていました。

その間で私も帰ってきますけれども、すぐに学区の対策本部を立ち上げました。いつもは塙山交流センターが活動場所ですし、避難所にも指定をされています。そこにいる協力員がいろんな備品をひっぱり出してきて、これで何とかなるかなというところまでございました。そのころ、住民は交流センターよりは塙山小学校の体育館が避難所とっておりますので、避難が体育館のほうに始まっておりました。この時に福祉局長、女性ですけれども、民生委員に要支援援護者の安否確認を要請いたしました。とにかく手を貸すから名簿に従ってやってくれというふうをお願いをいたしました。45分くらいになりますと、今度は交流センターにいては役に立たないということで体育館のほうに移動をします。本部も移動します。その時当時事務局次長でしたけれども、避難所に来ている人の氏名を確認して広報するように指示をいたしました。

体育館に避難所を開設し、要支援者の移送を開始いたしました。民生委員が、誰々さんが避難をしたいと言っているのです、車を出して欲しいということですので、私の車は助手席が下まで降りてくるような車でございますので、それをフルに活用してもらって高齢者を運んできました。避難所は体育館と、もう一つ自主的に塙山学区の中にあります市営森下団地集会所で住民が自分たちで避難所を立ち上げてくれました。副会長が情報担当します。情報は一か所に集めることです。市の対策本部と情報確認をしますが、あまり良い通信の機械がなくて、とぎれとぎれになりながらも情報を集めました。それから児童や園児、一般の住民がぞくぞくと避難をして参りました。一番多いときが400名です。さっきも菅原先生おっしゃっていましたが、小学校は400から500が普通のところですよ。これが最初に立ちあげた時の交流センター前、玄関前で本部を立ち上げたんですが、本当は中でやりたかったんですが、さまざまなものが、中でぶら下がっているものが落ちてという状況なので玄関前で始めました。これは当時、情報を得たものはすべて書き込んでいます。何時何分にどこどこへ電話をして、結果がこうであったというようなことがすべてありまして、これをカメラで撮ってあるという状況です。これが体育館の、避難所の氏名を公表したものです。これが必要なのは「うちの家族でこういう人がきていませんか」と言われても400人を調べることは大変不可能です。そのために書きだしたのですが、フルネームを漢字で、しかもフルネームで書きだすのは大変難しく、ひらがなやカタカナ、最後は自分で探してくださいということになるんですが、それが教訓で現在では避難者カードを書いてきていただくように今はしています。これが訓練の時に大変役に立ちます。後でもう一度ご紹介しますけれども。

こんな感じで体育館は大変な騒ぎになっております。要支援者の安否確認が終了したのが5時20分くらいですので、3時から始めましたので2時間半くらいだった。そして森下団地集会所にも105名が避難してきておりました。体育館の避難所で7日間運営をしていく訳ですけども、停電で、さっきもおっしゃっていましたが、真っ暗でございました。これを何とかしなければならぬということで発電機の準備をして、当会でもいくつか持っておりましたけれども、学区内の工務店でいつもお付き合いをいただいているところへ飛び込んで行って「貸して頂きたい」と。それから私たちの仲間が持っておりました。

## 震災当日から炊き出しを実施

それから、もう5時ごろになって、3月11日は大変寒い日でした、夕食が届かないということが明らかになります。米を集めて役員宅の野外の炊事場で炊き出しをいたしました。おにぎりを作って8時頃には配布ができた。この時もまだ支援の物資は届いていません。この時に大変重要なことがあります。役員だけでやったのかというとそうではありません。会場にいらっしゃる方に「今から炊き出しをします。お手伝いできる方はお願いします」というふうに呼びかけます。みんながその時は同じ気持ちになっていますので、行くよ、行くよということでもたくさんの方が応援してくださいました。とにかく自分たちでやらねばと言うことではなくて、みんなでやるんだということをや7日間やり続けました。暖房がありません。学校のヒーターですけれども灯油が3月頃になると底をつき始めておりますので、ない。役員宅から灯油のストーブを持ってきて貸してくれた。保育園やいろんなところから毛布を集めてきます。たくさん集めてくるんですが間に合わない。

## トイレの使い方のルール化

そして、トイレ、その水があつという間になくなります、400人ですから。プールから水汲みをする、先生、プールのカギを開けてくださいということでそこから水を汲みはじめます。良いことに、常に防災訓練の時にバケツリレーをやっていたのがあって、100個くらい用意できましたので、それをもちだして、とにかくその時も応援を頼みます。私たちだけではとても無理ですから、「会場にいらっしゃる方をお願いします」と言うと、お年寄りまで自分の分は汲んでくるよっておっしゃるんですが、大変長い距離です。体育館とプールでは200メートルではきかないです。それくらい長い距離です。若いのでやりますと水汲みをして、使用のルールを決めました。そのまま流すのではだめですので、タンクのふたを外しました。大混乱ですから、タンクのねじを私はずっといる間中持っていました。なくしてしまうと大変なことです。タンクに水を入れることがルールです。そしてそこから流して欲しい、そうしなければ、あつと言う間に詰まってしまいます。そのことを会場の中に徹底していきます。ここにありますように、元気な避難者、ボランティアが水汲みを切れ間なくやってくれていました。

食糧が夜中に届きました。ちょうど夜中の12時頃でした。毎日10人くらいの役員が交代で宿泊をして見守っていたところです。その7日間のあとセンターに戻り2日間運営をしたところです。森下団地は5日間運営をしてくれています。体育館の対策本部と連絡を取り合いながら運営をしてくれました。発電機やトランシーバーなども私たちが集めたものをそこに貸し出しまして、お互い協力をしながら運営をしていくんですけれども、役員たちが持ち寄って炊き出しをしてくれました。それから明かりがないので、自家用車のバッテリーでヘッドライト

## 震災当日から炊き出しを実施

それから、もう5時ごろになって、3月11日は大変寒い日でした、夕食が届かないということが明らかになります。米を集めて役員宅の野外の炊事場で炊き出しをいたしました。おにぎりを作って8時頃には配布ができた。この時もまだ支援の物資は届いていません。この時に大変重要なことがあります。役員だけでやったのかということそうではありません。会場にいらっしゃる方に「今から炊き出しをします。お手伝いできる方はお願いします」というふうに呼びかけます。みんながその時は同じ気持ちになっていますので、行くよ、行くよということでもたくさんの方が応援してくださいました。とにかく自分たちでやらねばと言うことではなくて、みんなでやるんだということをや7日間やり続けました。暖房がありません。学校のヒーターですけれども灯油が3月頃になると底をつき始めておりますので、ない。役員宅から灯油のストーブを持ってきて貸してくれた。保育園やいろんなところから毛布を集めてきます。たくさん集めてくるんですが間に合わない。

## トイレの使い方のルール化

そして、トイレ、その水があつという間になくなります、400人ですから。プールから水汲みをする、先生、プールのカギを開けてくださいということでそこから水を汲みはじめます。良いことに、常に防災訓練の時にバケツリレーをやっていたのがあって、100個くらい用意できましたので、それをもちだして、とにかくその時も応援を頼みます。私たちだけではとても無理ですから、「会場にいらっしゃる方をお願いします」と言うと、お年寄りまで自分の分は汲んでくるよっておっしゃるんですが、大変長い距離です。体育館とプールでは200メートルではきかないです。それくらい長い距離です。若いのでやりますと水汲みをして、使用のルールを決めました。そのまま流すのではだめですので、タンクのふたを外しました。大混乱ですから、タンクのねじを私はずっといる間中持っていました。なくしてしまうと大変なことです。タンクに水を入れることがルールです。そしてそこから流して欲しい、そうしなければ、あつと言う間に詰まってしまいます。そのことを会場の中に徹底していきます。ここにありますように、元気な避難者、ボランティアが水汲みを切れ間なくやってくれていました。

食糧が夜中に届きました。ちょうど夜中の12時頃でした。毎日10人くらいの役員が交代で宿泊をして見守っていたところです。その7日間のあとセンターに戻り2日間運営をしたところです。森下団地は5日間運営をしてくれています。体育館の対策本部と連絡を取り合いながら運営をしてくれました。発電機やトランシーバーなども私たちが集めたものをそこに貸し出しまして、お互い協力をしながら運営をしていくんですけれども、役員たちが持ち寄って炊き出しをしてくれました。それから明かりがないので、自家用車のバッテリーでヘッドライト



の明かりをつけて確保してくれました。ガソリンは役員たちが持ち寄りということです。

## 地域のことは地域の人が一番よく知っている

灯油は自治会の物を使用していきまされたけれども、毎日役員が交代で宿泊をし、市の職員も4交代で宿泊を始めてくれました。市の職員の応援は、3.11の夜の8時30分ごろからでした。それは市役所と連絡調整係、炊き出し用の飲料水と暖房用の灯油だとか、それから発電機用のガソリンなどの運搬などのお願いをいたしました。それ以外のものはお願いしなかったのです。それは先ほど同じように菅原先生もおっしゃっておいりましたけれども、地域の事は地域の人が一番よく知っています。高齢者は、どういう方なのかよくわかります。この人は誰かもわかります。これは役所から突然いらしてもできることではありません。やっぱり交代ですので夜中の交代があったりします。とにかく眠れるときは少しでも寝てましようっていうふうに言いました。夜起きていても皆さん寝ていらっしゃるときは、用はありませんのでトイレにいらっしゃる方の介護をしたりぐらいですので、休みましようということで本当に一緒に運営をしてきたかなと思います。

これが400人の体育館です。これもきちんと人の通る道をとった上で休んでもらうべきだったんですけども、なにせ慌てていたものですからそこらじゅうに皆さんいらっしゃいますから、足の踏み場もないというのはこういうことを言うんですね。大変なことがおきました。こんなふうに食事の順番は子供や高齢者からということで順番に並んでいただいております。それから、新聞店さんと大変仲良くしてました。新聞をプレゼントされまして、この時初めて東北が大変なことを初めて知るんです。3日目くらいです。それまで自分たちのことで精一杯でした。先ほど菅原先生におっしゃっていただきましたが、先生のところどうなっているだろうと初めて気が付いて情けない事でした。この新聞を見て驚きです。こんなことしている場合なのかと言う感じでした。この新聞を見てまた、気が引き締まる思いがいたしました。こんなふうに中学生もいますけれども、みんなで水汲みです。後でまたお話しますけれども、看護師さんが日替わりでずっと助けてくださいました。看護師の指導で午前、午後と運動タイムをとってとにかく立ち上がってください。少し足を動かして下さいと応援を頂いたところです。携帯も私たちも含めて、携帯が使えない状態になりました。予約をしていただいて30分ごとに皆さん充電をされるという仕組みをつくったりもいたしました。それからこんなことが7日間続くんですけども、最後にお年寄りをお返ししたところですが、プールの水と一緒にお年寄りを軽トラに乗せたりして家まで送ったところです。

## 365日型の活動があって避難所の主体的な運営が可能に

この大震災で埴山ができたことですが、避難所の主体的な運営ができた。さっきもおっしゃっ

ていましたが、行政をあてにしない。本当にしなかったと思います、している暇もなかったということもあるんですけども。それから二つ目ですけども、看護師の資格を持つ看護師さんがローテーションで支援をしていただいた。市の医療チームの不足をカバーできた。これは常に365日型の活動をするうえで、毎年この4月の総会の時期までに今年もよろしくということで、10名近くの方が登録をしてくださっています。これからお祭りがあったり防災訓練があったりするときには、力を貸して頂くんですけどもこういうことが常日頃、やっていることが大変役に立ったということです。それからみそ汁やご飯を炊いて温かい食事をずっと提供できた。支援物資は、どちらかと言うとパンや冷たいものが多いのでやはり温かいものが大変よかった。カレーが食べたいという要望に応えまして、言った人は誰ですか材料がありませんので家に帰って持って来られる人は持ってきてくださいって言ったら、たくさん集まりました。ルーも集まりました。何でも不足したときは、持ってきてくださいって言って、先ほど先生がトイレットペーパーとおっしゃっていましたが、私たちも学校の使っていたらなくなるので、みなさんあったら持ってきてくださいって言ったらたくさん集まりました。

## 要援護者の安否確認も訓練の中から速やかに

それから要援護者の安否確認が早かったと思います。常日頃、この訓練をやっておりますのでいざという時は2時間半くらいでできるのかと思ったところですけども、おかげさまで飲料水やら食料等を何度も配達でき、福祉局の人達と民生委員でやれたかなと思っています。当時179名の世帯をもっておりましたので、ここを回ったということです。それから2歳以下の幼児のいる家庭の飲料水の確認と配布をおこなったところですけども、これは福島の第2原発の爆発があったという時から連絡がありまして、小さい子どもたちには水道水を飲ませるなということがございました。私たちは名簿を持っているのは、実はおもちゃライブラリーとか子育てママ楽集会などで毎日名簿を書いて頂いており、それを使ってお電話をしていますというふうに電話の冒頭でお話をしたうえで、実はこういうことですが、水を用意していますからどうですかというふうなお電話をすることができました。70世帯に配ったところでした。それから学区内の事業者からの支援がたいへんありました。先ほどの発電機、ガスとコンロ、これはガス会社からでした。ガスがいるんだろうと言っていただいたり、新聞位は見てというふうにいただいたり、井戸水はどうかとか、ご飯を炊いてやるぞとか、食料がたくさん届いてきました。おかげさまでコンビニさんだとか、飲食店さんなどはお祭りで協賛金頂戴したりしていつもお世話になっているんですが、顔がつながってありましてたいへん助けていただきました。

それから7番がとても大切だったと思うんです。自宅へ帰すためのヒヤリングをさせてもらいました。こんなこと言ったらたいへん申し訳ないのですが、最後に体育館に残られる方は10組11組くらいですか、これは学校には卒業式が近くなっている、できれば返したいお返

ししようということに決めました。私と福祉局長とそこにいる方と夜ヒアリングをいたしました。何があったら家に帰れますかとお尋ねをしました。すると水がないとか部屋を片付ければ帰れるとか、いろんな状況があります。それだったらお手伝いをしますということで、ボランティアを動かして片付けに行く訳ですけども、そうすると帰れるんですねというところだとおっしゃるので。あつという間にですね、7日間の運営で先ほど申し上げたが、このままいくと一か月でも二か月でも続くということになるわけで、どうしても生活保護をもらっている方は、自宅に帰るよりお水は出ますし、食料はきますしそんな感じで居心地がよくなるということがあります。でも何人かのために体育館を占領しておくわけにはいきませんので、お帰りいただくというふうにしたところでございました。

それから多くのボランティアが応援に駆け付けてくれました。トータルで90名くらいだったでしょうか。それは中学生や高校生を含めてたくさんの方が応援にきてくれました。それから役員が自主的に関わってくれております。

## 総合防災計画を策定し、新たな防災体制の確立へ

こんなふうに想定外の災害であった、ライフラインが10日間も完全に遮断されていた、あとは通信もほとんどダメでございましたし、交通手段もほとんど遮断されました。それから地域の初動体制をもう少し確立しておく必要がある。それからどうしても避難所の収容能力とか機能の限界が見えたということになり、そのことで学んだことがございました。いざという時に当面の生活手段は自分で確保しておくこと、暑い寒いと言っても家が壊れていなければ、家が一番だということを知りました。それから近隣の相互の助け合いが重要であるということ、そこはコミュニティが引き受ける必要がある。それから避難所の重要性は大変、大である。本当に困った方のためには重要ですので、これは公的なところでやるべきだと学んだので、すぐに私たちは災害に強いまちづくり委員会を立ち上げて、総合防災計画を策定いたしました。この時には地域の代表、諸団体が一緒になりまして10回の会議を重ねて自分たちの困ったことを書き出し、その対応策を自分たちが練ったものでございます。これが、「はなやま総合防災計画大綱」でした。計画で終わろうと思いましたが小さい物、みんな入れておくと大変長いものになりますし、これだけは書いておかなければならないというのを残した後、それを毎月のかかわら版等で皆さんに広報していこうというところでした。これがそうですけれども、自分が自分や家族のためにやらなければならない事、それから中段はコミュニティが引き受けるもの、これは行政が引き受けるべきものというふうに区別をして、これを生かしながら毎年の防災訓練をやっているところです。

それから災害時の支援協定を結びました。先ほどの応援して下さった、一番最初は菅原先生のところでしたが学区内で今、7社と協定を結んでおります。これは読売新聞さん、明治商会さんだったりというところですけども、塙山の防災訓練は大掛かりにやらせていただい

ますが、役員の非常参集は、連絡もしないで放送を流します。それによって8時までに集合してくださいと言うだけです。現地に対策本部を立ち上げた後、ここにもありますけれども、避難者カードを書いてきて下さるようお願いしています。それから住民をお願いしてあるのは、お椀とお箸をお持ちくださいと広報紙に書いてあります。それは3.11の時に水がない時に自分の物は自分でさっと拭けば使えますから、人のものは使えませんがマイ箸なら使えますから避難するときには、避難者カードを書いたものとお椀とお箸をお持ちくださいというのが合言葉です。こんなふうに、安否確認をする、避難情報を収集する、企業と連携の訓練をすることで、ありとあらゆるものをここで訓練します。個別無線機で地域の訓練を始めますと流します。そうするとバイクによる広報と情報収集ですが、これは新聞店さんをお願いをして、新聞店さんにはたくさんのバイクがあることをお忘れになっていませんか？あそこをお願いすると大変助かります。何丁目の誰々さんと言っても2400世帯もあると、私は何十年もやっていますが新聞屋さんには負けます。何かあるときには応援を頼むというのは最高のやり方だと思っております。それから自分たちで工夫しなければならないことがあります。自家用車を救護車に仕立てなければならぬこともあります。消防車、パトカー、工事車両、ガス屋さんにはボンベをお願いしながら、地域の企業さん、私たち学校やさまざまな機関と連携をしながらやらせていただいています。これがそうです、緑を着ている人たちが新聞屋さん、この人たちがどここの何丁目をまわって、避難所にいないかどうか、18か所の避難場所を用意しておりますけれども、そこを回って何人避難していますということをトランシーバーでやり取りをさせてもらいますけれども、こんなふうに関係する方々の力を借ります。これが私たちの車で高齢者を迎えに行くところです。

学校との避難訓練を3年かけて100%にしましょうというのが県からきておりまして、今年度が最後の年になるかと思えます。学校といざという時にはどういうふうにするのかということと一緒にやってきました。これがそうです、子供たちも避難をしながら、最後は私たちのところに合流してきます。地域が12地区ございましてけれども、塙山団地は赤色と決まっております。そこに子供たちが合流して来るわけですがけれども、こんな状態を見ることができません。6年生くらいになりますとバケツリレー、これが役に立ったバケツです。1年生から3年生の小さな子供たちは煙体験をします。「助けて」って言いますが声が出ない、怖かったって言ってこんな体験もしています。それから、今やAEDは誰もが使えることを目指そうということでやらせていただいています。これが児童の引き渡し訓練です。基本的には学校に児童は留めるといふことです。登校前は自宅におくということが約束事になっておりまして、いったん出て学校におります時には、保護者が迎えに来ないと返さないということになっております。

## 塙山コミュニティの原点

塙山がここまでやれてきたというのは、365日型の、しかも住民主体のまちづくりを実現

してきたお蔭だと思っております。一つは、コミュニティプランによる365日型の活動を進めておりまして、それから住民のニーズを重視してきました。そのためにアンケート調査を5年に1回やっております。今年やる年になっていまして今準備を始めています。それから情報発信を重視してやってきました。多彩な手段でやっていますけれども、かわら版も毎月一号ずつ発行しています。55年に会がスタートして以来一回も休むことなく皆さんのお手元にお届けしてきました。それととても大切にしていることが、子供と一緒に活動することです。今の子供たちは大変体験不足になっておりますし、物事を知りません。教える親もあまり知らないという状況がおきております。三世代が一緒ではありませんので、子供と一緒にコミュニティ活動をする。

それともう一つ、会費制の手介当イイズムです。お金がないからやらないということはありません。お金がなければ工面すればいいわけで、お金がないからできないというのは理由探しだと常日頃言っております。それからとても大切なのは、人材発掘と男女共同参画です。人材を育成するというより私は、発掘した方が早いというふうに思っています。多くの人でやることだと思っています。たくさんの人でまちづくりをやらなければだめです。よくみんなでまちづくりをやるんですと申し上げると、自分を除いて、まちづくりって考えていらっしゃるんですが、自分を含めてまちづくりはやる。しかもリーダーとしては、そのみんなでやる仕組みをどう提案できるかというのが問われるのかなというふうに思っております。学区内にあります団体や機関、小中学校、幼稚園、保育園とさまざまに連携する時代です。今や学校支援は、私たちには重要なものになっております。それから地区に力が少なくなってきています。高齢になっていますのでそこをテコ入れする必要があります。それから災害に強いまちづくりに役に立つような活動をしていこうとしており、新たな課題が山積してきます。それを解決していくチャレンジをしていこうというのが、私たち塙山のまちづくりの特徴です。

最初のコミュニティプランで365日型へ転換したのですが、このブルーが最初のコミュニティプランでした。この時にイベント型から365日型活動へ転換したものです。現在は5つの環でまちづくりということでやっています。これが私たちの組織ですけれども、私たちはコミュニティ活動をすると同時に「市社協が定める地区社会福祉協議会の機能を有する組織」であるというのを会則に入れ込んでありまして、住みよい街をつくる会＝地区社協ということになります。様々な福祉、様々な高齢者問題、子供の問題というものをこの組織で解決をしていきます。

高齢者などが安心して住めるための支援の体制ですけれども、まず、生きがい、居場所づくり、木曜サロンという木曜日ごとに様々なサロンの内容を変えながらやっておりますけれども、これがその一つです。高齢者の行き場所があることが大変重要です。このことが今回の3.11に大変有効に働いたと思っております。顔が良くわかっていますので、すぐに私たちが訪ねて行っても困られないということです。それから、移送サービスをやっております。木曜サロンに来て下さる方への事業ですけれども、それから暮らしサポートあんしん事業、塙山版のシルバー

人材センターの事業だと思っていただければいいかなと思います。それから何でも相談をできるようにするために、生活支援相談員を配置しています。コミュニティ・ケア会議と言うのは、一人の人が様々な課題を抱えるそれを行政や地域や民生委員やその人を取り巻く家族を含めて解決策を練るところです。それから、地域福祉コーディネーターを配置しています。この2人が組んで高齢者のところを回ってくれておりまして、課題を発見してきてくれています。

それから、要援護者の見守り体制づくりをしているところです。災害時要援護者名簿が日立市から当会に名簿がきております。この名簿を私たち会でお預かりをしています。ただ誰もが見られるようなものではありませんので、私たち役員と福祉の関係者だけです。それと民生委員さんにはそれぞれ担当区域の名簿が届いています。名簿に修正があるときには市から当会と民生委員さんに送付をされています。見守りを希望されている方、家族があれば民生委員や福祉局がチームを作っていきます。チームができたなら、市社協へ連絡をしていきます。防災訓練時には民生委員やチームのメンバーがこの名簿に従って声掛けをしているという状況にあります。

これ以外にも、「塙山安心カード」というものも持っています。先ほどの市から来る名簿とは別に、これはもっと簡単です。たとえば私のところにお電話がきた、「地域の清掃に出られない、自分の女房は少し認知症が入っているので清掃に出られない、「暮らしサポート」で人を送ってくれないか」と言う電話がございました。「地域の清掃は自分が出られなければ、そこは地域の代表にお伝えして免除してもらっていいんですよ」って言ったら、「あ、そうか」とおっしゃって、「ご自分でできますか」って言ったら「自分でしてみる」と言うので、「できたかどうかお電話したいので確認のためお名前、住所、電話番号を教えてください」といいながら情報を名簿に書いていきます。そうすると今度はしばらくしてから私のほうから、「大丈夫でしたか」って電話をすると、これがつながりになってくるんです。こういうふうにして先ほどの179名の名簿だけではなく、それ以外にもこれを持っていますので、200名超える人たちの名簿を用意することになります。こんなふうに塙山では365日型の活動をしながら、しかもそれが災害、あるいは本当に困った時に役に立つようなものにしていくということです。子供たちと一緒にやることによって、このまちづくりがずっと続いていくというふうにしていきたい、しかも現代の課題に果敢にチャレンジをしていきたいというふうに思っています。3.11に私たちの日頃の活動が役にたったのかなというお話をさせていただきました。ありがとうございました。

### 千歳専務理事長

西村さん、東日本大震災の塙山コミュニティでの実践のご報告を頂きましてありがとうございました。

## 埴山コミュニティと3.11大震災 365日型活動のまちづくりの成果



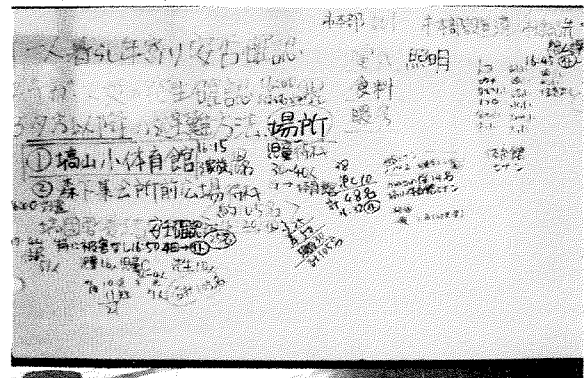
埴山学区住民のまちをつくる会

## 3・11の東日本大震災 埴山学区の活動

### ■14:46 地震発生!

- 15:00 副会長・情報局長が青パトで学区内全域を巡回
- 15:30 学区災害対策本部を立ち上げ(センター玄関前)センター協力員(当会局長・部長など)備品集め住民の体育館(避難所)へ避難はじまる福祉局長が民生委員に要援護者の安否確認を要請
- 15:45 事務局次長に避難者の氏名確認と広告を指示
- 15:00 体育館に避難所開設要援護者の移送開始(自家用車で)
- 16:20 体育館へ学区災害対策本部を移動  
避難所:小学校体育館 & 市営森下団地集会所  
副会長:情報担当 = 市の対策本部と情報確認  
児童、園児、一般住民など続々と避難

### なんでも記録! 最初はホワイトボードに



埴山学区災害対策本部立ち上げ(交流センター玄関前)

- 17:20 災害時要援護者の安否確認が終了(災害時要援護者名簿を活用)
- 17:44 避難者 森下集会所 105名  
体育館 105名(初日最終390名)

### ■体育館避難所(7日間運営)

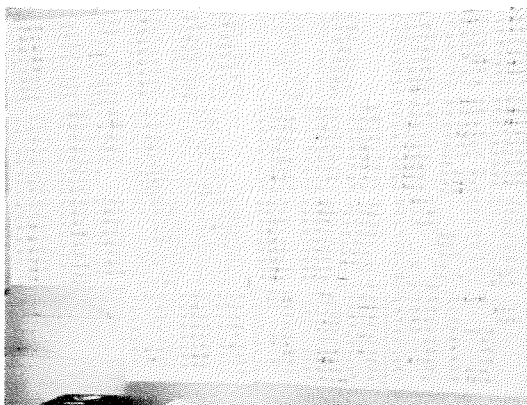
停電で真っ暗…発電機準備(当会、学区内の工務店、仲間)  
夕食届かない…米を集め、役員宅の野外炊事場で炊き出し  
おにぎり配布(20:00)  
暖房がない…学校のファンヒーター、役員宅から灯油ストーブ  
保育園、役員宅から毛布を集める  
トイレ水ない…プールから水汲み、利用のルールきめる  
(役員、元気な避難者、ボランティアなど)  
食料は夜中に届いた(24:00頃)  
毎日10人位の役員が交代で宿泊

### ■埴山交流センター避難所(2日間運営)

体育館から移動し開設(2家族3人)



体育館避難者の氏名広告  
家族の安否確認



### ■森下団地避難所(5日間運営)

団地住民が集会所に続々(16:00 避難所開設)  
体育館の災害対策本部と連絡を取り合い運営  
発電機、トランシーバーなどを貸し出し  
役員たちの持ち寄りで炊き出し避難者に配布  
自家用車のヘッドライトで灯りを確保  
ガソリンは役員が持ち寄り  
灯油は自治会所有のものを使用  
●毎日役員が交代で宿泊  
●市の職員も4交代で宿泊



### ■市職員の応援は 20:30頃から

市役所との連絡調整  
炊き出し用飲料水、暖房用灯油、発電機用ガソリン等の運搬



体育館は寒くて..足の踏み場もない



食事の順番は子どもと高齢者から



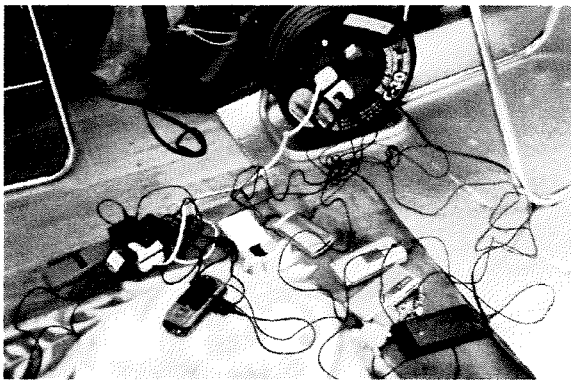
新聞店から新聞プレゼント被害の大きさに息をのむ



役員も避難者もみんなでトイレの水くみ



看護師の指導で午前と午後の運動タイム



携帯も電源確保は順番待ち



避難所退去の日は、高齢者と一緒にプールの水も

### 東日本大震災で塙山ができたこと

- 1 避難所の主体的な運営
- 2 看護師資格を持つ看護師がローテーションで支援  
市の医療チーム不足をカバー
- 3 味噌汁やご飯を炊いて温かい食事の提供  
支援物資の食料はパンが多い
- 4 要援護者の安否確認が早かった  
飲料水と食料などを何度も配達（福祉局、民生委員）  
179世帯（ひとり暮らし、高齢者夫婦、障害者など）
- 5 2歳以下の幼児がいる家庭へ飲料水確認、配給（70世帯）
- 6 地域内事業者からの支援  
（発電機、ガスとコンロ、新聞、井戸水、ご飯、食料）  
工務店、ガス会社、新聞店、管工事会社、飲食店、コンビニなど
- 7 自宅へ帰すためのヒアリング
- 8 多くのボランティアの応援  
役員等の自主的な活動



日頃の活動の成果！

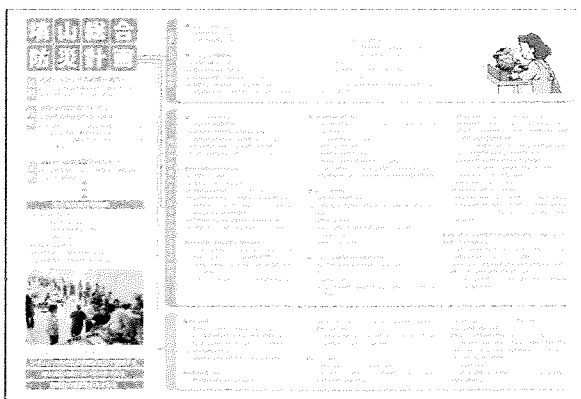
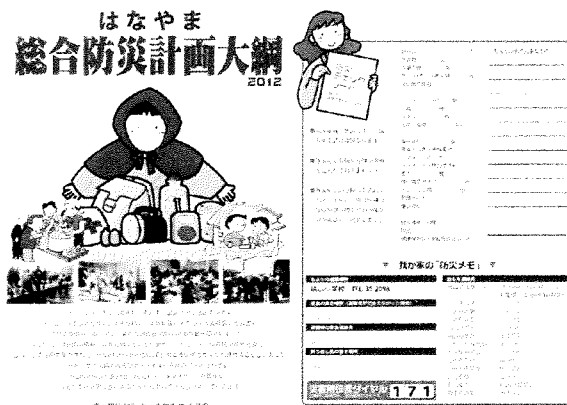
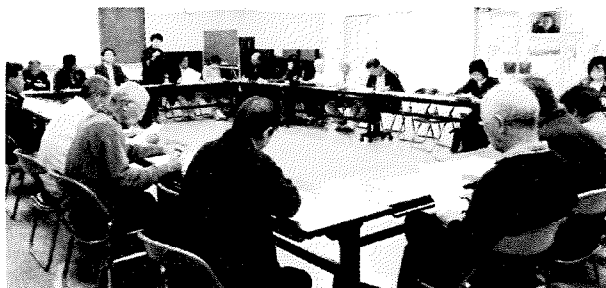
### 東日本大震災の教訓

- 1 想定外の災害であった。1000年に一度の大災害
- 2 ライフラインが数日間も完全に遮断された
- 3 通信網がほぼ遮断された
- 4 交通手段がほぼ遮断された
- 5 地域の初動体制の確立が必要である
- 6 避難所の収容能力・機能の限界が見えた
- 7 学んだこと
  - (1) いざという時、当面の生活手段は自分で確保（自助）
  - (2) 隣人相互の助け合いが重要である（共助）
  - (3) 避難所の重要性は大である（公助）

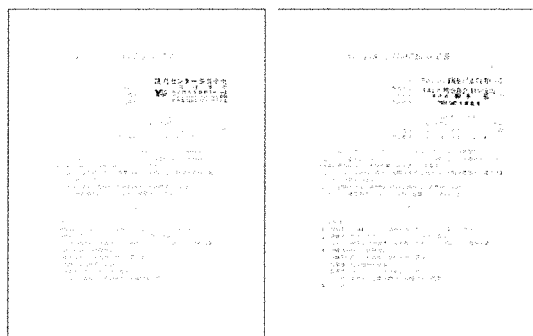




**災害に強いまちづくり委員会** 2011.6.1第1回委員会  
 3.1の教訓を生かし 地域代表・諸団体が一緒に  
 塙山学区の総合防災計画を策定 防災訓練の見直し



**災害時の支援提携を結ぶ**



学校と共催の防災訓練  
**塙山 防災訓練**

**第1部：本部訓練**

- 8 00 役員・部員の非常参集  
 災害対策本部設置、役割分担確認
- 8 30 炊き出し訓練開始
- 9 00 現地本部設置



**第2部：安否確認、避難、情報収集、企業連携の訓練**

- 9:00 戸別無線で住民の訓練開始を指示
  - (1) 児童・住民の避難開始（1次避難場所18ヶ所・塙山小学校庭）
  - (2) 災害時要支援者へ声かけ（民生委員・福祉局・高学年児童）
  - (3) 塙団・森団自治会の避難所と交信（トランシーバー）
  - (4) バイクによる広報と情報収集（焼売和田新聞店など）
  - (5) 消防車両（消防車、救急車：多賀消防署）
- 工事車両の配備（ヤカタ築造、中央工業等）
- ガスポンペの配備（明治商會）
- 9:20 (6) 地区住民の2次避難開始（塙山小学校へ）
- (7) 負傷者や歩行困難者の搬送  
 自前の救護車3台（東養寿・PTA）



戸別受信機での放送と同時にバイク隊が地域内の情報収集、本部へ連絡

**高齢者の声かけ誘導、防災訓練会場へ  
 高齢者や障害者の見守り体制の実証**



### 第3部：避難所訓練、児童引き渡し訓練

- 9:50 (1) 避難者カードの受付（地区毎）  
受付後、児童は教室へ出欠確認
- 10:10 (2) 各種訓練開始  
煙体験・大声訓練（低学年）  
消火訓練・水くみ訓練（高学年）  
救命（AED）訓練・災害用ポンプ操作訓練
- (3) 給水訓練（市企業局）  
(4) 給食準備  
(5) 救護物資配給訓練（子ども・大人）
- 11:30 (6) 閉会行事（住居者メッセージ、協力者紹介など）  
(7) 給食（お碗・ハンは持参）
- 12:00 解散（保護者、児童を除く）
- 12:30 (8) 児童引き渡し訓練（学校）  
防災訓練終了



### 校内放送で児童の避難訓練



### 避難所では12地区ごとに、地区旗のもとへ



児童の避難終了

### 4～6年生はプールの水をバケツリレー



### 1～3年生は煙体験と大声訓練 声が出ないよ～



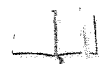
AEDの使い方を訓練



児童の引き渡し訓練 カードの照合

### 災害時要援護者名簿

- 1 日立市から当会が、塙山学区全体の名簿を預かっている。
- 2 民生委員は、それぞれ担当区域の名簿を預かっている。
- 3 名簿修正があるときは、市から当会と民生委員に送付される。
- 4 見守りを希望されている人、家族があれば、民生委員や福祉局がチーム作りをする。
- 5 チーム編成ができたならば、市社協へ連絡をする。
- 6 防災訓練時には、民生委員やチームのメンバーが、この名簿に従って声掛けをする。

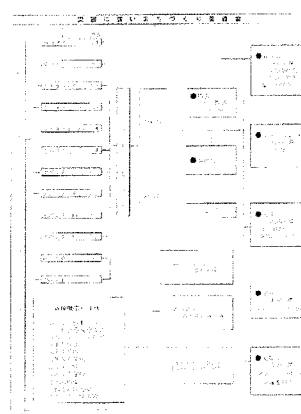


はなやま安心カード

住所	〒100-0001 東京都千代田区千代田
氏名	山田 花子
性別	女
年齢	65歳
電話番号	03-1234-5678
メールアドレス	hanayama@example.com
職業	専業主婦
健康状態	良好
家族構成	夫、子2人
趣味	読書、散歩
その他	

- 木曜サロンでの情報
- 相談窓口での情報
- ふくしかわら版の配布などの機会に得た情報

- これらの情報を「はなやま安心カード」に記録する。
- 支援を必要とした時の重要な資料となる。



●塙山学区住みよいまちをつくる会は「市社協が定める地区社会福祉協議会の機能を有する組織」である。(会期)市社会福祉協議会と連携しながら福祉事業を進めます。

●毎月、各局が局会議で事業を検討して、企画会議に提案します。

●各種事業は幹事会に提案されて、検討されます。年度当初の計画に無かった事業も企画会議や幹事会で検討して実施します。

●大きな事業は実行委員会で実施します。

- 局会議 原則月1回
- 企画会議 原則月1回
- 幹事会 月1回

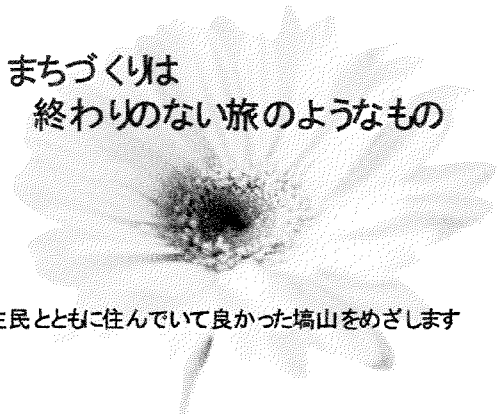
住民主体のまちづくりを実現する  
塙山のまちづくりの特徴

- 1.コミュニティプランによる365日型活動
- 2.住民のニーズを重視
- 3.情報発信を重視(多彩な手段で)
- 4.子どもと一緒に活動
- 5.会費制の手弁当イズム
- 6.人材発掘と男女共同参画
- 7.学区内団体や機関との連携
- 8.地区に支援
- 9.災害に強いまちづくり
- 10.新たな課題解決へのチャレンジ



まちづくりは  
終わりのない旅のようなもの

住民とともに住んでいて良かった塙山をめざします



## パネルディスカッション

- テーマ 「災害初期と自治会の役割」
- パネラー 菅原 康雄さん（仙台市宮城野区福住町町内会長）  
西村ミチ江さん（日立市塙山学区住みよいまちをつくる会会長）  
西山 浩太さん（笠間市危機管理室長）
- 司会 帯刀 治さん（茨城大学名誉教授・茨城県地方自治研究センター副理事長）

### <鈴木副理事長>

パネルディスカッションのほうを始めさせていただきます。まずコーディネーターには茨城大学名誉教授、当センター副理事長の帯刀 治さんがコーディネーターということでお願いしたいと思います。続きまして先ほどご講演をいただいた、菅原さん、西村さんにパネリストとしてご参加をいただきます。そしてお一方、笠間市役所の危機管理室長の西山さんにご登壇をいただきました。災害時の初期の大きな課題の中でお二人の講演の中にもありましたが、災害時の要援護者の課題ということが茨城県内ばかりではなくて、全国すべての自治組織、自治体の大きな課題になっています。茨城ではそれほど進んでいるとは言えなくて、笠間市ではこの4月から本格的に名簿作りに取り組んでいまして、担当を西山さんがされているということで、これまでの取り組み、これからの計画について若干提起をいただきたいということでご登壇頂いています。それでは以降は、帯刀先生の司会で進めていただければと思います。よろしくお願いいたします。

### <司会>

それでは時間が限られておりますので、皆さんから見て菅原さんのお話、二番目の西村さんのお話はすでにお聞きいただきましたので、口火を切っていただくのは、笠間市危機管理室長さんであります。笠間市の職員でもあります西山浩太さんから、お二人の話を聞いた感じも含めて、市の危機管理室というお立場で、こうした災害時の本当の助け合いになるという点についてちょっとだけ話をさせていただいて、あとはお三方でやり取りをしていただくというかたちでパネルディスカッションになればというふうに思っております。西山さんお願いいたします。

### <西山>

笠間市の危機管理室の西山と申します、よろしくお願いいたします。それでは皆様のお手元の資料23ページをご覧くださいと思います。「災害時避難行動要支援者に関する取り組みについて」ということで23ページの一枚の資料に基づきまして、ご説明をさせていただきます。「はじめに」のところでございますが、先の東日本大震災では被災地全体で亡くなられた方の6割が65歳以上の高齢者であったこと、また障害者の死亡率は全体の2倍に上りまたそうし

た方を支援する消防や民生委員さんも多くの方々がお亡くなりになりました。こうしたことを教訓として昨年の6月に災害対策基本法が改正されております。

この法律改正のおもな点としまして、市町村長は避難行動、要支援者名簿を作成しておかなければいけないとしております。この避難行動、要支援者というのは、災害対策基本法が改正されて名前が変わったものでありまして、以前は災害時要援護者というような呼び方をしていたものでございます。さらにこの名簿については、名簿情報の提供について同意を得た方の分は平常時にも災害の発生に備え消防、警察、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織などの避難支援等関係者に提供するものとしております。また災害が発生したまたは、発生する恐れがある場合、この場合は本人の同意なしで名簿をそれらの関係機関へ提供することができるということにしております。このあたりが明確になったのが災害対策基本法の改正の要旨でございます。

続きまして、笠間市としての「取り組みの経過及び今後の計画」でございますが、市内に行政区、区長制度と言うのを笠間市は持っております。市内には319名の区長さんがおります。それから民生委員が151名ございます。これらの方たちがそれぞれの持ち区の要支援者、要援護者情報を共有するために、毎年一回情報交換会を実施しております。

また、資料にはございませんが、災害時に要援護者の避難施設として民間社会福祉施設等を使用することに関する協定を、市内にある22か所の特別養護老人ホームやグループホーム、介護老人保健施設等の間で市は締結しております。

現在と今後の取り組みとしましては、本年3月に「笠間市災害時避難行動要支援者避難支援プラン」といった計画を策定しまして、それに基づき70歳以上の一人暮らし高齢者や障害者などの市が独自に定めた基準に基づく要支援者に対しまして、具体的な災害時の安否確認、あるいは避難誘導などの避難支援を実施していくこととしております。現在は災害対策基本法と市の支援プランに基づきまして、支援者台帳を整備するため民生委員を中心に調査をお願いしているところでございます。今後一人一人の要支援者に対しての個別計画、個別計画と言うのは避難支援、見守り支援票となっているんですが、これを作成して支援の必要度の把握や実際に支援をおこなう支援者、近隣の見守りをおこなっていただく方を明確にして災害時の支援を確立していくこととしております。

最後に今後の「課題」でございますが、この支援プランを実行性の高いものにしていくために、災害時に支援の必要なすべての方を個別計画に登録し、平常時にはその情報を民生委員、自主防災組織、行政区、消防団などの関係機関が共有し、災害発生時には避難支援をおこなうために活用することに承諾していただくことが最も必要な課題と考えております。

また区長と民生委員との情報交換会の中で地区によりましては、支援プランの個別計画登録者名簿について災害時に備えて早期に預かりたいと考えるかたがいらっしゃいます。しかしながら一方では、要介護度や障害者であることの詳細な個人情報が記載されていることから、預かるのをためらうといった方もいらっしゃるというようなことで、情報を共有する側の認識に

も温度差があることなどが課題としてあげられます。

また最後の課題でございますが、笠間市では福祉避難所というものが未指定でございます、民間福祉施設との協定を結んでおりますが、災害時に要支援者をスムーズに収容できるというようなことのためにも、福祉避難所の確保が喫緊の課題というところでございます。先ほどご拝聴させていただきましたご講演につきましては、先進的な取り組み、または3.11での対応といったことで地域の防災力を強化するために、大変参考にさせていただけるようなすばらしい取り組みをご紹介いただきまして本当にありがとうございました。やはり防災と言う観点からは自助共助ということにつきましても、地域におけるコミュニティの情勢が不可欠であり、最も重要なのかなと考えさせられました。笠間市におきましても自主防災組織の結成促進などの中で参考にさせていただきたいというふうに考えております。以上でございます。

#### <司会>

今の西山さんのお話について、菅原さん、西村さん、何かお気づきの点で一言ご発言いただくことございませんでしょうか。

#### <西村さん>

情報交換会ではどんな情報交換会をされていて、それがどういうふうに良いものになっているのか教えていただけるといいなと思います。

#### <西山さん>

情報交換会の内容につきましては、319名の区長さんがおりますけれども、区のエリアを管轄する区長さんよりも民生委員さんのほうが少し広い。約半分弱くらい数の民生委員さんがおまして、それぞれ持ち区の要支援者、災害時要援護者がどこにお住まいで、どういう方といった情報を、民生委員さんが知りうる情報を、区長さんであったり、自主防災組織の代表の方であったり、区長さんと兼ねている代表の方も多いんですので、そういった情報を共有する。災害時の安否確認などにつなげていただけるといいような場所にしていけたらなということで、こちらも震災後毎年おこなっているものでございます。

#### <西村さん>

区長さんと民生委員さんでたとえば、一人の人を見守ったりするときのチームを作ったりするのはどちらが主導権を握ったりしますか。

#### <西山さん>

一人の方を周りの方がどういうふうに支援していくかという、リーダーシップについてはまだその段階にまで至っていないというのが笠間市の現状です。

<司会>

区長さんがリーダーシップを握られるのか、民生委員の方がリーダーシップを握られるのかによって、情報の活用とかあるいは日頃の活動に何か違いが出るのかということで聞かれたんですか。

<西村さん>

私は、民生委員さんってやはり守秘義務があるとかって言ってあまり公にしたくないというのが基本的にはあったりして、それを行政が後押しして、行政もそこをはっきり言わなかったりすると、地域なんかでトラブルはないですけども、あまりいい関係が生まれていないというふうに思っていて、そこをやっぱり解決しないと本当にいいものができていかないと常日頃思っているのどうなっているのかお聞きしました。

<司会>

できるなら、民生委員さんがお持ちの情報が区長さんにうまく伝わっていて、コミュニティと区長さんとの関係があるからと言うことですか。

<西村さん>

どちらでも構わないんですけど、本当に有効な今後は、まだ今できていらっしやらないとおっしゃっていますけれども、見守りなんかをつくるときに民生委員さんより地域の方のほうが人を知っていたりと意外と良いものがあるので、あまり民生委員さんが上とか下とかと言うのではなく、良いものを作ろうとたった一つお互いがそこに引っかかってやれたらいいかなって思っているのです。

<司会>

はい、どうもありがとうございました。

<西山さん>

只今のお話につきましては、なかなかその名簿の取り扱いについて、明確な法規定であったり、と言うのがなかったというのがありましてなかなかジレンマにあったような状況があったんですが、今回の災害対策基本法の改正によりまして名簿の取り扱いがかなりきっちりとできるようになってくるということがございますので、そのあたりを解消していきたいと考えております。

<司会>

菅原さん

### <菅原さん>

仙台市でもまだ手あげ方式というもので、高齢者の方、障害者の方に要望を出しております。ですから先ほどお話ししたように、全然数も少ないし、完全ではないというふうなことです。行政のものはお返ししたというふうなことですけれども、この笠間市で今、お聞きいたしますと課題としてなんですけれども、課題の点ですべての方を手あげ方式ではなくて、すべての方を対象にする。災害があった時に非常に命に危険性があると思われる方、そういったことを先進的に考えていらっしゃるということは非常に私は嬉しく思っておりますので、ぜひ何かの折には協力をさせていただきたいと思っております。

ちょっと蛇足ですけれども、平成15年度に福住町では1100名の方がいらっしゃいまして、およそ2か月で全地域の全部の名簿を作りました。と言いますのは一つチャンスがあったんです。このチャンスとはなにか、宮城県に北部連続地震が3回程あったんです。今、作ってどこに誰がいるかわからなければだめでしょうってことで、執行部だけで個人情報保護法もありましたけれども、2か月間でみんなの協力を得てできたということなんです。そういうチャンスを生かす。今回3.11は3年も過ぎてしまいましたけれども、何か小さなものでもあった場合に、皆さんに、地域住民の方にお話しして作ると全員の名簿ができるんじゃないかなろうかと思っております。

### <司会>

はい、どうもありがとうございます。名簿がどうって言うようなすごく簡単なことのようにすけれども、災害時に70歳以上の方たちをきちんとケアするというような時に、基本的な情報がないと、皆さん網羅的にできないと体験しているからこういうお話が話題になるということ。

今日は茨城の中で災害時に高齢者、あるいは障がい者、そして茨城では外国人の方たち、つくば大学や茨城大学に留学している学生なんかも外国籍の子たちなんですけれども、一所懸命日本語を特に災害時の日本語をマスターさせるようにしっかり教育指導はしているつもりなんですけれども、そういうのも含めて実は、マイノリティーって言われているわけなんですけれども、障がい者、高齢者、外国人、この方たちに情報が正しく伝わるようになっていこうということは、阪神淡路大震災から後のところはずっと問題になってきていることで、今日たまたま名簿の扱いとかたちでお二人の方から問題提起されて、今西山さんからもそういうことについてお話いただいたんですが、こういうようなところは、少しつめて考えいくのがこれからの課題であろうかなと思います。西山さん何かその他でご指摘いただくことなり、思いついて日頃お考えいただいている、こういうことはコミュニティなり、地域の防災組織なり住民の方の何かございますでしょうか。



## <西山さん>

笠間市では自主防災組織というのを結成してずっと促進してきているわけですが、まだ結成率が50%をやっと突破したといった状況がございます。先ほどのご講演の中でもお伺いしました通り、自主防災組織の結成をお願いをしていることはどういうことかと申しますと、災害が発生した時に一体何をすればいいのかと、いきなり災害が発生して何もできない、どうしていいのかわからないというような状況を作り出さないためにも、初動体制からどんなことで皆さんが動けばいいのかということをもまず考えていただく契機として、まず自主防災組織の結成というのが一番有効であるというふうな考え方を持っております。

必ずしも自主防災組織を結成しなくても、古くから非常に隣近所の付き合いが深く、コミュニティが昔からのお祭りやそういった行事などを通して調整されているようなところでは、特に組織化しなくても対応できますと言われるような地域も中にはございます。ですから必ずしも自主防災組織がすべてを解決するものではないとは考えますが、やはり災害発生時にはこんな役割があるんだよと言ったことを自覚して頂くためにも、今後も促進を進めていきたいというふうに考えておるところではございます。結成率が100%の地域もあります。市町村によりましては、最近新聞紙上などでも問題視されている、結成されている、100%ですと言ったところの住民に話を聞くと、自主防災組織があるという自覚を持っていないと言われるようなところもあると。実態が伴わないような組織は作りたくないというふうな考え方もありますので今後とも促進していきたいと思っております。以上でございます。

## <司会>

笠間は焼き物の陶芸家の方ですとか、画家の方、彫刻の方が、いらっしゃったら申し訳ないんですけども、芸術家の方は日頃の住民活動についてちょっと違う目でご覧になっているので、たぶん西山さんも組織を名目的に作るのはすぐにできるんだけど、市民が担い手で自分もその一人だということで、自覚的に取り組んでいただくというようなところでちょっと・っというのがあるからそういうお話をなさっているというふうにお聞きいただきたいと。

今のお二人のお答えでそういうのを実質化していくのにどうしていくかということで、関西なんかでは中国や在日の方も多いので今や、なるべくカタカナで言っているのを漢字に直すという取り組みがおこなわれているんです。韓国の話ですが、「ボランティア」を漢字ではどういう漢字になるか。国語の得意な方やってみてくれる。韓国では英語のスペルを付けたうえで「自ら願って奉仕する者」「自願奉仕者」「じがんほうししゃ」という漢字をあてていたんです。お前は日本で「コミュニティ」とか「ボランティア」とかってやっているそうだけれど、この漢字訳で良いと思うかと韓国の大学院の学生に公開の席で良いかどうかって聞かれました。なんて答えたと思う。8割は英語を漢字に直していると思うけど2割漢字が欠けている感じがするって、じゃ何が欠けているっていうとそれは、ボランティアの相手の人のニーズに応えた奉仕かどうかということが大事なんだ、場合によっては余計なことをしているのが起こっている

んだ、だから対象者のニーズに応える「自願奉仕者」の活動をする、それならボランティア活動の漢字訳としてはOKだと一応言って帰ってきました。本当かウソかわかんないよ。でもそういうことが実はある。

コミュニティについても同じで、漢字で書けます？サポーターとか全部カタカナでやっているけど、本当にその担い手として自覚を持つことができるだろうか、こんなカタカナばかりで。「私は塙山コミュニティのメンバーの一人です」っていう時に、本当に塙山コミュニティでいいの？塙山コミュニティのボランティア・・・だんだんわからなくなならない？こちらへんについても、ちゃんと考えて取り組んでいかなければならないかもしれない。

被災者というようなことで言えば、芸術家だろうと学校の先生だろうと、学生や児童、生徒だろうと同じ被災者なわけじゃないですか。そうするとみんなが言ってる意味が違っていたら、お互いに担い手なんかなれないじゃないですか。だとするとこの、カタカナでやっていることについても、自分が本当の担い手であるためには、日本語に直していく、あるいはよく話し合っでメンバーの一人だ、この「メンバー」もカタカナだよ、「会員」の一人だと言うようなことについて支援者の一人だというふうに、きちんとやっていかないとまずくはないかなと言うようなことを、お話を聞きながら思ったものです。何か会場の皆さんでこのお三方についてこの点はどうでしょうかというようなお問い合わせありますか。はい、どうぞ。

### <会場から>

今日は大変貴重な話を聞かせてもらいまして、今後活用したいと思っています。ただ、一つ私が気になったのは日立の塙山の方にしても、仙台の方についても災害時援護者、今は要援護者になっていますよね、要援護者の名簿を作るということになっていますが、どうしても今、聞いている中では70歳以上とか障がい者とかそういう人たちを対象にした要援護者なんですよ。災害時の要援護者というのは、健常者でもありうることで、ただ水害は別で、震災の場合は要援護者は誰でも要援護者になりうるわけです。はじめから要援護者として災害弱者という人だけの名簿だけをとるのではなくて、第一次的にはそういう人もいるだろうけれども、全部の地域の住民が災害時の要援護者になりうるわけです。それを踏まえたものを策定しなければならぬんじゃないかというのが一つ。

それと避難者が日立でも400人くらい出た、震災については避難者はできるだけ出さないというのが前提なんです。水害の場合は危ないから逃げろという避難者、震災の場合の避難者というのは必要最小限、最低でも自分の家にいなさいというのが前提でものが進んでいかなければならないです。そういう時に日立は400人くらい避難者が出たけれどもその人たちは結果的にどういう方たちだったのかが知りたいです。

### <西村さん>

まさにおっしゃるように震災では、さっき申しあげましたけれども家が壊れたり、そこにい

られない事情がない限りは自宅が一番だと本当に思います。寒さ、暑さもまあまあ凌げますので、いらした方は意外と普段見かけなかった人が多かったりしていて、どんな人と言われると悩んじゃいますけれども、いつも話をしうまく伝わっている人たちは自宅で頑張られたと思うんです。それ以外要援護者でも本当に何人かしか会場にはいらっしやらなかったです。家で頑張りますとおっしゃるわけですから、私たちが常日頃言っていることが伝わらなかった人が多かったと思いますが。

### <会場から>

(残念ながら、会場からの声を収録できませんでした)

### <菅原さん>

現実的に避難されてきた方と言いますのは、ほとんど、後からですが考えてみますと、建物の異常がない、すべて異常がない。なぜか、それは一番余震が心配、夜の余震が怖い、停電があったんです。停電のために福住町には二週間電気がきておりません。水道は4日目から、ガスは27日以降、そこまで来なかった。一番やはり、なぜここに来たの、当然顔見知りですから、ざっくばらんに聞いたところやはり電気でした。電気が通じていなくて、日中はいいけど夜の余震が怖いということです。それが一番でした。指定避難所に行っても、電気がつき始めるころには半分ずつ帰っております。阪神淡路でもそうでしたけれども、この明かりが重要なんだなと思いました。水、食べ物よりも夜はこれなんです。それで避難してきた方が多いんです。

障がい者の方の名簿ということで今も出ております。これも作る、全員の名簿と言うふうなことですけれども、当然全員の名簿は作って、その中でまた重要支援者の方をピックアップして一番の安否確認の対象としてるんです。それ以外に私は動物を連れてメンタルヘルスケアで年間100ヶ所くらい行っているんです。その中で本当に重症な子供たち、重症な心身障がい者の施設にも毎月1回ずつ行かせて動物との触れ合いをさせていただいています。震災のあった4か月前の12月、ちょっと講演をして欲しいということで講演は何をお話ししようと思いましたが災害のお話をしたんです。今や障がいの方が、お父さん、お母さんがいても全然隠したてしないんです。昔は障がい者がいると隠してほとんど表面化させません。水面下です。今は逆です。ですから講演の内容はこういうことをお話ししたんです。自ら発信してください。「うちにはこういう障がい者がいるから、助けて下さい、いざという時には」。そういうお話をしてそれから4か月後に3.11があったんです。3.11があった月と4月と5月は動物のふれあいはその施設が傷んだためにお伺いできなくて6月に伺ったら、そこの担当の方から言われたんです。「先生あの時の講演非常によかったです」あの講演が終わってから、みなさん、うちにこういう障がい者がいるということで、自発的に町内会、区長会にみんな助けて下さいとお話したら、その通り震災があったらしてくれたというんです。そういうところで名簿づくりもできます。皆さんは障がい者の施設にあまり行ったことないと思いますが、行かれて自己発

信、ご老人にも自己発信これをすればすべて笠間市で考えているようなことはすぐにできるんです。ぜひそれもお願いしたいと思います。ちょっと蛇足ですみません。

### <司会>

すごくいいご指摘で、笠間なんかにも参考になるということだろうと思います。ただ、今美術館なんかに入るのでも、動物の扱いというものが争われたりするというのがありますので一概にはいかないかもしれません。会場の皆さんはご存じかもしれませんが、菅原さんは獣医の先生でもあって、災害時に自宅で飼っている犬や猫のケアっていうのも実はご専門です。動物愛護というようなことも絡めて、いわゆる社会的弱者の人が自己発信をしていくっていう、もうちょっと地域社会、コミュニティ、そういう町ができていけばもう少し良くなっていくんじゃないかっていうのが今のお話の中に含まれているということがお聞き止められればというふうに思います。会場に車いすに乗った方がいらっしゃるので何か絡めてご発言いただくことありませんか。

### <会場から>

茨城大学の有賀です。私は今、菅原さんのお話を伺って素晴らしいなと思い、意見を述べたいな、手を挙げようかなと思っていたら、帯刀先生にふられてしまってドキッとしましたけれども、まさに私も災害時要援護者の研究をしている一人です。お二方のご講演を伺っていて素晴らしい地域だなと思ったんですけれども、もう一步踏み出したことをしていただきたいなと私の願いでもあるんですけれども、今もう取り組んでらっしゃるかも知れないんですけれども、アクションを起こせない要援護者が必ずどの地域にもいると思うんです。笠間の方のお話で、名簿を出すのに情報が知られてしまうというような話だったり、うちは家族で死ねれば十分だよ、避難は人の手を借りてまで迷惑借りてまでいいよって、どの地域にも、田舎に行けば行くほどいらっしゃると思うんです。そんな時に先ほどの埴山学区の瓦版ではないですけれども、車いすの方も参加できますよとか、たとえば車いすのマークがあったり、みんなで避難訓練、防災訓練をやる時に、「障がい者の方もどうぞ、どんなに重度の障がい者でもどうぞ、私たちが守ります」というような言葉やマークが一言あると、さらに地域に仲間意識が強くなるとうか、要援護者側からすると「あ、仲間に受け入れてもらっている」というような感じで一人、二人もう一人と地域の中に出てこれるんじゃないかなと思うんです。

それによって要援護者側の人もしかしたら、災害が起きた時に「私はお話が得意だからコミュニケーションできるよ」「私はカウンセラーの資格を持っているから個室を用意してくれれば、心理カウンセラーできるよ」というような要援護者側も支援者とか、役員ではないですけれどもボランティアとして、手助けする何かが見つけられるということになると思うんです。先ほど要援護者は障がい者、高齢者だけじゃないというご意見がありましたけれども、まさにおっしゃる通りで私なんか3.11の時に私は何のボランティアができるだろうと思いながら

生活していたんですけれども、そんな感じでもう一步踏み出した地域に、まさに全国で世界でモデルになるような地域になっていただければな、さらに進んだモデルの地域になっていただければなと思いました。ありがとうございました。

#### <司会>

どうもありがとうございました。今日皆様のお手元のパンフレットの一番最後の表紙に、有賀さんの著作であります「災害時要援護者支援対策」という形で、こういうふうに災害時に扱っていただくと・・・ということが書かれた本が出されておりますので、ご参考までに、よろしければということでご紹介をさせていただきました。もう与えられた時間がきてしまったので、それぞれパネラーの皆様に最後の一言をいただいて閉じさせて頂こうと思います。菅原さんからお願いいたします。

#### <菅原さん>

今の要望にもありましたけれども、やはりその通りだと思います。どうしても名簿に載せられない方、必ずいらっしゃいます。理由はいろいろあります。これは、決して行政では作れない名簿を地域で作るということです。それはどういうことかといいますと、地域の方であれば、どこの誰がどういうふうに住んでいるか名簿を作らないでもわかるんです。ですから先ほどもお話ししたように、二重帳簿を作っちゃうんです。そういう参加をしない方、なぜ参加をしないのか備考欄があります。そういったことも含めながら、教えていただけない方は教えていただかない。それは対外的には出さない名簿としてとっておく。それはすでに福住では作っておりますけれども、福住では数多くの障がい者の方はいらっしゃらないもんですから、少し安堵しているんですけれども、そういうふうなことで作られるといいのかなと思います。

最後になりますが、私が思うのは、自助です。自分の命は自分で守るということ。皆さんお一人お一人が、子供さん以外は考えていただいて、子供は生かすということ、そういうふうなことを、ピラミッドの頂点に置いていただきたいと。追加させていただければ、人と動物との命を大切にということで、よろしくお願ひしたいと思ひます。以上でございます。

#### <司会>

どうもありがとうございました。それでは、西村さんお願いいたします。

#### <西村さん>

今、会場からお話を下さった、もう一步踏み出して欲しいというのは、大変チャレンジできそうなことで、意外と簡単にできるかもというふうに思ったのは、なかなか地域の中で障がいを持った方にそうそう会えなくて、お話をする機会もなくてっていう世界があって、どういふふうにして防災訓練にお誘いできるのかと思ったら、そうですね、かわら版なんか「一言声

かけて」、書いてあってそれにちょっと気持ちが引っ張られてくださると大丈夫なわけですよ。こんな簡単なことだったかと思ってしまいました。

いずれにしても、菅原先生もおっしゃいましたが、三日間くらいは自分の家族、一人で頑張るぞということのをこれからどんどん地域の中に広げていきたいと思うと同時に何がさびしいかという、一人ぼっちというのが一番さびしいのかなって言うふうに、無視されているということが人にとって一番さびしい事だと思うので、共助の部分で大丈夫ですかって、一人のところに訪ねていくようなことを、災害の時はもちろん避難所も大事ですけども、そうやって一人の人をうまく訪ねてあげる、あるいは隣の人が声をかけてあげるというような仕組みをもうちょっと確立していかなければだめかも知れないというふうに思いました。今日たくさんの事を聞かせていただいたので、二重帳簿はいいですね。ちょっと面白い響きもありますので頑張ってみます。ありがとうございました。

#### <司会>

最後になりました、西山さんお願いいたします。

#### <西山さん>

只今、最後の一言ということですので、お聞かせいただいた菅原先生、それから西村さんにつきましてなるほどなど、まったく同じようなことしか言えないのかなと思ってしまいうんですが、自らの命は自ら守る、地域防災計画、防災基本法、あらゆるものの中で一番先にそれが書かれています。まさにそこから始まらなくてはいけないのかなど。自らの命を自ら守った上で、その次に共助がくる、周りの皆と力を合わせて災害時に受けるダメージを減らすんだという減災の考え方がくる、というようなことなのかなというふうに思いました。それから一人ぼっちがさびしいというお言葉があったわけなんですけど、避難所、私どもの笠間市でも2,120名の避難者が3.11でできました。その中でもJRの常磐線が止まった影響で、帰宅困難者が友部中学校に大挙して避難してきたりとかいろんなことがありましたけれども、避難してきた人はなぜ避難しているのかというお話がありましたけれども、不安で避難している。不安というのが一番の理由なのかなというふうに思っております。そういった部分につきましても、「共助」、声を掛け合ったりして励まし合って力を合わせてといったところが一番重要になるというふうに思いました。以上でございます。

#### <司会>

お約束の時間、4時になりました。

今、「自助」「共助」、「公助」のほうは今日は話題にはなりませんでしたが、自助と共助の話ができました。

水戸学の伝統、弘道館の教えの中に「衆思を集め群力を宣べ、もって国家無窮の恩に報い」

という一節があります。弘道館は、水戸藩が副将軍だったので、水戸藩江戸上屋敷に、水戸のお城にある行政府とほとんど同じものを江戸にも置かなければなりません。ですから、二重の政府だったんです。だから水戸藩は、結構石高があり、たくさんの納税があったんですけども、この二重の政府、江戸藩水戸上屋敷と国元の政府を同時に維持しておかなければなりません。藩財政は赤字だったんです。だから弘道館を作って改革派の若い藩士を育てなければならなかったんです。その弘道館で教えていた知の体系を水戸学と言います。今私が「衆思を集め、郡力を宣べ、もって国家無窮の恩に報い」という一節は、この弘道館の教学綱領、教える際の綱領として、先生たちにちゃんと勉強して、このように若き藩士、改革派の藩士たちを育てろと教えた。いいか、住みよい国を作るのに、武士だけで作れるなんて思うんじゃない、大衆の、民衆の思いを集めないと変えられない、良い国は作れない。大衆の持つ群れなす力を広げていかないと、良い常陸の国はできない。だから水戸学のこの一節は明治維新というものを思想的に準備したものだというふうに吉田松陰がちゃんと書いています。

皆さんには「衆思を集め群力を宣べ」をもって、今日の公開シンポジウムを終わりにさせていただきます。ありがとうございました。

#### 千歳専務理事

コーディネーターの帯刀先生ありがとうございました。それからご講演をいただきました菅原さん、西村さん、菅原さんについては仙台から駆けつけていただいて誠にありがとうございました。あと行政の立場から西山さん、笠間市のほうからご参加をいただきまして、誠にありがとうございます。本日はお休みのところ県内各地から、公開シンポジウムにご参加を頂きまして誠にありがとうございました。ご講演で仙台市福住町の菅原さん、それから日立市塙山学区、地域の先進的な事例をご報告いただきました。それからパネルディスカッションでは、笠間市の危機管理室の西山さんに加わっていただきながら、行政の取り組みをご報告させていただいたところでございます。限られた時間ではございましたが、今後の地域の防災について考える機会になったのではないかなと思っています。今後の地域の防災を考えるうえで、このシンポジウムが一助になればというふうに思っております。

本日はご参加誠にありがとうございました。以上をもちまして本日のシンポジウムを閉会とさせていただきます。誠にありがとうございました。

## 「震災復興とまちづくり」

茨城大学名誉教授  
常磐大学特任教授  
帯 刀 治

はじめに

1. 神戸の震災復興過程での争点
2. 東海村が教訓とした水俣の取り組み  
附、日立 埴山コミュニティの「防災計画」(概要)
3. 新たな「まちづくり・地域社会形成」に必要な地域政策  
むすびに変えて

### はじめに

茨城県地方自治研究センターで調査・研究スタッフの一員として活動させてもらうようになってから相当な年月が経過する。自治研センター設立の当初には「メンタル・マップ」(Mental Map=「認識地図」とも訳されるもので、住民が自分の居住するまちについて描いているイメージ図のこと\*) だとか、また今回の大震災・大津波・液状化被災、東電福島第一原発事故直後には“M. E. R研究”(Man and Environmental Relation Studies=「人間—環境関係研究」\*\*) だとか、何のことだか解読しにくい論文ばかり『自治権いばらき』に発表して・・・とのクレームを頂きながら、それにもかかわらず、此の度もまた、このような機会を提供していただき、感謝している。

- \* 「メンタル・マップからみた街づくりの課題—水戸市における都市のイメージ分析を素材に」単著、1983、『自治権いばらき』茨城県地方自治研究センター、第1号(A4版、6頁)
- \*\* 「都市再生に資するM.E.R研究からの課題提起と地域政策」単著、2013/10『自治権いばらき』第112号(A4版、5頁)

一寸ばかり、言い訳がましいコメントで恐縮だが、「メンタル・マップ」とか、「都市のイメージ分析」といった調査研究手法は、今回の被災地域における原発事故「風評被害」の問題、その解消方策などを検討する場合にも相応のヒントというか、科学的知見を提供するもので、今回の被災地復興なり、まちづくり方策のノウハウにおいても重要な事項が多く含まれている。

また、“M. E. R. 研究” = 「人間—環境関係研究」の重要性についても、「自然環境」保全の必要性とか、「人口の物的都市環境」整備方策、さらにはそれら環境条件と人間生活の深い関



わりについて、例えば地球温暖化防止、CO2削減のため、マイ・カーから自転車へといった  
実に広範かつ深淵というか、広大なグローバル・スケールの環境課題と個人のごく身近な通勤  
手段の選択をセットにした議論を展開しており、震災復興過程でも、この“M.E.R研究”の成  
果を無視ないし軽視することはできない。

2010年3月末に前の職場を定年退職し、故郷・出雲で過疎振興方策の検討でもと思案中の  
ところ、2011・3・11の東日本大震災・大津波・液状化被災、東電福島第一原発の放射性物  
質流出・飛散事故が発生し、同年3月末から茨城自治研センターの調査研究チームを組織して、  
被災地自治体の防災担当セクション、農・漁協・商工会、住民組織であるヴォランティア・グ  
ループ、コミュニティ、N.P.O法人などを対象にヒヤリング（聞き取り）調査と関連資料の収  
集を進めてきた。

それら調査研究結果の概要については、すでに『自治権いばらき』第108号―第112号、『茨  
城大学人文学部紀要 社会科学論集』No.55 \*\*\*において報告しているが、今回、改めて「震  
災復興」の在りようも含めて現在および今後の「まちづくり」なり、「地域社会形成」の方策  
について論究せよとの要請である。

\*\*\* 「(研究ノート) 大震災・大津波、液状化被害、東電第一原発放射性物質流出事故と  
防災体制―茨城の教訓―」単著 2013/ 3 (B 5 8頁)

阪神・淡路大震災から20年、東日本大震災・大津波・液状化被災、東電福島第一原発事故  
被害から4年の現在、マスコミでは、改めて、それら災害時の教訓および復興・再生への取  
り組み経験から学ぶべき事項についての議論が盛んになり、「危機に弱い日本の組織文化」と  
して「事故はメイド・イン・ジャパンだ」とか、当事者の「究極の決断」が「企業責任」でな  
く「政府から言われてやる」ことに終始したとか、「予防・準備・対応する日常の備え不足」  
といった、ごく当たり前の指摘が繰り返されて、どんな災害でも「住民によるコミュニティで  
の備え活動」の重要性などが強調されていた（『朝日新聞』2015. 2. 18）

本稿では、茨城自治研センター主催のシンポジウムで報告した「東日本大震災からの復興  
とまちづくり」に若干の加筆訂正を施し、第2章末尾に附節として「塙山コミュニティ」の『総  
合防災計画』（概要）を添付したものである。

すでに『自治権いばらき』で論議した議論の繰り返しも含まれるが、それも厭わず、上記目  
次の3点について拙論を展開したいと考えた次第である。

## 1. 神戸の震災復興過程での争点

### 1) 復興政策・事業展開に対する担当行政と被災市民の「ズレ」

いずれの被災地でも、その復興・再生には完了なり終了といった事態は存在しないであ  
らうから、それに関する調査研究にも終わりはなく、そのいずれもが中間的整理に過ぎない。

ここで論究する神戸での震災復興過程で争われた5点についても同様で、今なお多くの論議が重ねられている。

神戸でも地震と火災によって壊滅的状况が広がり、市民生活を危機状態に陥れたことは周知の事実である。市民は全国からの救援ボランティアの活動も受け入れて、生活再建に取り組むが、行政スタッフの立場からすると、復興という形で都市計画行政・施策を実現できる“またとないチャンス”が到来したのだ。

そこに「ズレ」というか、「ギャップ」が生じたのは明らかである。復興政策の内容についても、各種計画・施策の策定においても、事業実施のタイミングなど、ほとんど全ての事項に「ギャップ」や「ズレ」が生じていたのである。

## 2) 「市街地再開発」と「土地区画整理事業」をめぐる「ジレンマ」

神戸も他の大都市地域と同様に、中心市街地のなかに木造密集住宅地が広がり、安価なアパートが提供され、顔見知りにもまれて暮らす低所得・高齢者、外国人居住者も多かった。震災以前からの既存都市計画でも、その密集住宅地を無くし、都市公園を造成するなどの専門用語で「クリアランス」といわれる対策が打ち出されていたが、それを具体化するには、その受け入れ先の確保とか、市民的合意の取り付けといった困難な課題が残されたままだった。

震災復興事業は、そうした課題も含めて「千載一隅」のチャンスだったが……、ここでも当該市街地住民と都市計画担当セクションの「ズレ」や「ギャップ」を容易に埋めることはできなかった。そのため都市計画担当セクションでも、市民の地区組織などでも市街地全域での大規模な再開発事業を展開するか、合意を獲得しやすい区画整理事業かをめぐっての「ジレンマ」に陥るケースも少なくなかった。

## 3) いわゆる「マイノリティ」(少数派)への視座

前項にも一部関連するが、マジョリティ(多数派)である一般市民に比して若干のハンデをもつ障がい者・高齢者・外国人など、今では「災害弱者」といった用語も使用されるようになった「マイノリティ」(少数派)の問題である。それに関しては、震災以前から「マイノリティ」の存在に注目し、たとえば外国人居住地区の現況と課題について調査研究を進め「コリアン・タウン」とか、「ベトナム村」づくりといったプランを試作するなどの試みは地元大学の都市社会学研究室の教員・大学院生・学生たちによって進められていた。兵庫県や神戸市行政がそれらを多少とも取り込んで再開発計画や区画整理事業に取り組んでいたなら……、というのが当該学会での多数見解であった。

## 4) 都市開発の制御・成長管理の必要性

やや専門的な論究に過ぎるきらいは否めないが、震災後に神戸で開催された国際シンポ

ジュウムでの外国人研究者の報告において、「震災までの神戸市の都市計画プロジェクトには“Historical Error”(=「歴史的誤り」)が存在したのでは？」といった指摘がなされ、「それを十分反省して、新たな都市計画を慎重に立案・策定しないと……」といった論議が展開されていた。

それは、神戸市では臨海部を広範囲に埋め立てて、港湾整備に連動して関連オフィス街、さらに工業団地を造成するなど、いわゆる都市開発事業を推進し続けるなかで大震災に遭遇している。海浜部の開発プロジェクトそれ自体は否定されないだろうが、それがもし、インナー・シティの再開発やマイノリティへの配慮を欠いて、海浜部開発プロジェクトだけが展開されていたとすれば、それこそ“Historical Error”(=「歴史的誤り」)と指摘されても、それを全面的に否定することはできなかったであろう。

## 5) “Sustainability” (=「持続可能性」) についての理解と認識

震災復興・都市再生をめぐる論点の最後に「サステナビリティ」(=“Sustainability”「持続可能性」)に関する理解ないし認識という課題が提起されていた。神戸でも豊かな瀬戸内海に面する海浜部の自然環境や中国山脈に連なる森林環境を出来るだけ保全し、未来を担う次の世代に継承すべきというのがその基本的理解であり、基本認識として保持されていなければならない。

都市という存在自体が、すでに豊かな自然環境を損ない、エネルギーを大量に消費して膨大な廃棄物をその外部に排出する存在だから、それ自身が有する“Sustainability”(「持続可能性」)の阻害要因に関して、正確な理解と認識をもち、循環型地域システムの構築に取り組まなければならないし、復興過程ではその必要性が多方面から強く提起されることになった。

今や、そのような課題は、いかなる地域社会においても保持されねばならない事象であり、今回の震災復興・都市再生においても同様に理解・認識され、地域一体となって取り組まれねばならない課題である。

## 2. 東海村が教訓とした水俣「環境モデル都市」への取り組み

次に、もう一つの教訓として、東海村がJ.C.O 臨界事故からの再生を図る際に参考とした水俣市の取り組みについて検討し、東海村での地域再生への取り組みから参考とすべき二、三の事項について、ごく簡潔に論究しておきたい。

水俣では長期にわたって、有機水銀中毒被害の拡大・深刻化を克服し新たな都市像を目指して、いわゆる水俣病の「公害都市」から「環境モデル都市」をめざして取り組まれた各種、多様な都市政策、地域計画および事業のなかから、東海村がJ.C.O 臨界事故からの脱却をめざし、地域再生の参考にした都市再生プランおよびプロジェクトの幾つかについて、その概要を以下に紹介する。

## 1) 水俣市の「環境モデル都市づくり」

### (1) 「エコ・タウン」の形成

水俣市では「国際環境都市づくり」と、その全体を説明し、水俣病被害からの教訓について市民がそれを正確に理解するよう「環境学習都市づくり」として住民が環境について十分な生涯学習を展開するよう促してきた。

そして「環境基本条例」を制定し、「環境基本計画」立案して、その主要事業として「自然と共生したまちづくり」、「不便さを受け入れるまちづくり」等を提起、不便でもマイ・カーから自転車に乗り換え、バスなど公共交通機関の利便性向上にも取り組んできた。

さらに「エコ水俣委員会」を設置し、市民参加を促して「エコ・タウン」水俣をいかに形成するかについての協議。そのなかから国際的な「環境自治体会議」の開催を実現して、環境問題に取り組む世界の市区町村長に参集してもらい「エコ・タウン」水俣について一緒に考えようという取り組みである。

また、「エコ・ショップ」の開店とか、「エコ・マイスター」の認定、「ISO 14001」の認定などにも取り組み、さらに工業団地の未利用区画にリサイクル産業の工場を誘致するなどの具体的な取り組みが「環境モデル都市づくり」の内実であった。

### (2) 情報発信と「環境研修交流」機能の強化

そうした水俣における「環境モデル都市づくり」の世界的認知を獲得するために、世界中から環境問題に取り組む学者・ジャーナリスト・芸術家たちが水俣に注目するよう「水銀汚染」・「環境ホルモン」等に関する国際会議を開催するなど、水俣での「環境モデル都市づくり」についての情報発信を促した、とのことである。

このように21世紀初めの環境問題への取り組みを先取りする形で、水俣を「環境リスク研究のメッカ」として、市民の「環境生涯学習」を推進すると同時に、それをベースとした「環境研修交流機能」を強化して、それを水俣全体の地活性化に繋げるとというのが、水俣の取り組みである。

それは、今回の岩手・宮城・福島はもとより、青森、茨城・千葉に至るまでの太平洋沿岸をおそった東日本大地震・大津波・液状化被災、東電福島第一原発放射性物質流出・飛散事故の被災地域の復興・再生過程においても十分参照に値する取り組みだと指摘できるだろう。

## 2) 東海村におけるJ.C.O 臨界事故からの再生

次に東海村の再生過程での問題ないしは取り組み中に課題とされた事象に関する論究に移る。

### (1) 「地域イメージ」をめぐる問題

東海村のJ.C.O 臨界事故では、村から少し離れた周辺地域、例えば水戸市や日立市の出身者で、首都圏中央部に居住する人たちから見ると、東海村およびその一帯地域は「放

射能で汚染された」地域としてイメージされ、それが容易に払拭されないまま年月が経過していった。

さらに2011・3・11から3~4年余りが経過しても、東電福島第一原発の放射性物質流出・飛散事故によって、その風評被害はさらに倍加され、東海村およびその周辺市町村全域が放射能汚染地域とイメージされたまま、例えば首都圏在住の同地域出身者の家族も含めて故郷での暮参にさえ躊躇するといった状態が続いている、とのことである。

こうしたやや深刻に過ぎる地域イメージに由来する現在の地域状況を多少とも改善するためには、いかなる対応・対処が必要であろうか。

これに関して、私は吉井正澄（元水俣市長）の講話で聞いた「舳（もや）い直し」という話を想起した。「舳い」とは水俣湾の漁港で漁船同士が秩序正しく並ぶために隣の船と渡し合うロープ（綱）のことで、それをシケに備えて結び直すのを「舳い直し」という。

吉井元市長の「舳い直し」は、有機水銀汚染によって生じた水俣市内のさまざまな利害対立を解消し、地域が一体となって新たな地域づくりに取り組むことを、そのようなわかりやすい漁師言葉で表現したものだ。

地域イメージの払拭なり解消にしても、またそのイメージ・チェンジなりイメージ・アップにしても、当該地域の住民自身が地域固有の日常用語でそれについて協議し合い、自治体行政も関係機関・企業も、さらに住民団体も「協働」(=" Collaboration" )してそれに取り組むのでなければ、風評被害といった地域課題の克服は困難であろう。

## (2) 「リスク・コミュニケーション」と「地域一体化」

村上達也（前東海村長）の講話でも、長期にわたって東海村が原子力関連機関や企業に依存してきたという事実があり、そのなかで依存体質みたいなものが生じてきたのは確かだ。J.C.O 臨界事故以来、そうした体質的依存度への反省というか、自問する住民も少なくないとして、原子力について積極的な住民も、消極的な住民も、顔を合わせて、対話を通じ、東海村がめざすべき方向についても住民が一体となって、新たなまちづくりへの取り組みが指摘されていた。

なお、その臨界事故当時の『東海村第4次総合計画』で打ち出されていた「まちづくりの柱」は、「安心して住めるまち」、「誰もが支え合って生きるまち」、「個性と生きがいを育むまち」、「新たな可能性をつくるまち」、「快適でやさしいまち」、「信頼でつなぐ自治のまち」という「6つの柱」で、それをめざしてまちづくりを進めると講義していた。

そこには、東海村では、すでに多様な価値観をもつ住民が存在すること。放射能に汚染された地域というマイナスの地域イメージを健康や福祉、環境保全に先進的に取り組むというプラスの地域イメージにチェンジするというか、イメージ・アップに取り組むこと、そのためには、必ずしも住民の地域活動が活発ではないけれども、その活性化を促すと同時に、住民たちの地域活動に自治体行政として担当職員が関わりをもち、そこに参画してゆくことが必要だ、と指摘していた。

### (3) 新たな「地域課題」に先進的に取り組む「モデル地域」

現行の『東海村第5次総合計画(2011~2020)』では、「世界の原子力安全に貢献する」、「21世紀型の“世界の原子力センター”」をめざして「原子力科学・原子力エネルギーと地域社会が調和したまちづくり」に取り組むとして、「過去に学び、現在を考え、未来を拓く叡智の伝承と創造」、「個人の尊重と多様な選択が可能な社会の創造」、「多様な叡智による自然との調和」が打ち出されていた。

このように、大規模かつ深刻な地域問題に遭遇し、広範な環境汚染に対応せざるをえなかった水俣にせよ、大震災後の復興事業に取り組んだ神戸の事例にしても、また原子力に関連して、より新たな地域問題というか、地域的課題に対して、それこそ先進的な対応を強いられた東海においても、賢明な対応策を模索しなければならなかったし、新たなまちづくりに取り組まざるをえなかったのである。

私がこの論究において、そうした事例を整理しつつ、自治体労働者諸兄に対して提起しておかなければならないと考える事項は次の諸点である。

#### ・「持続可能性」(Sustainability) と「環境共生」

私がこの論究において、最終的に提起しておきたいと考えるのは次の3点である。

第1点は、神戸の震災復興の過程においても、また水俣における環境汚染地域から環境共生型地域社会への再生過程においても、それ以降のまちづくりというか、地域再生とか、地域振興、地域発展というのは、いずれも「持続可能性」(Sustainability) をめざして取り組まれており、「環境共生」が主要な課題である。もちろん、市民の健康づくりとか、地域福祉だとか、沢山のバリエーションはあるが、これを外してはそれぞれの地域の未来は展望できない。

他にも繰り返し「リサイクル」とか、「環境共生」についての論究がありうるだろうが、私も地域の未来を考える場合に、持続可能性と環境共生を視野に入れて、東海村の場合でも、それを水俣のように世界に発信していけるように、「世界の原子力安全に貢献する」何々事業とか活動のメッカというような形で考え、具体的な事業なり、イベントとして実施することが必要であろう。

#### ・自然環境の保全に関する世代間交流

第2点は、私たちは将来の世代のために今の何を使い、何を残しておかなければならないか。何について決定し、何について決定しないまま残しておくかを考え、そのための基本的な地域政策の策定と具体的な事業なり実践活動を展開しなければならない。海岸や森や林にしても、水にしても、土地にしても、有限な資源であり、地球全体の自然環境なのだから。

1960年代以降、農地を改廃して工業団地・住宅団地に転用するなどの事業も多くみられ

たが、私たちは農地は可能なかぎり、残しておかなくてはならないだろう。将来の世代のために、私たちが使うことが許される範囲を厳密に規定して、何について決定するか、何について決めないままにしておかなければならないかを、私たちはもう一度、冷静に判断しなければならない。

#### ・「歴史的誤り」を超えて

第3点は、「持続可能な発展」とか「環境共生」についての正確な認識とは、たんに他所と比べてどうかという点ばかりではない。時間を越えた歴史的な公平性の確保、そのための決定ないし是非決定の重要性、何を使うか、何を残しておくかについて慎重に考え、決断しておくことが大切であろう。

#### ・水俣、神戸からの学び

その観点で、私たちは東海村のこれからの、より中長期のまちづくりについても慎重に検討してゆかなければならない。原子力研究開発施設、J-PARC といったものだけに地域の未来を委ねて良いのかも含めて、改めて考え直してみたいうえで……と。

そこに、臨界事故からの再生は無論のこと、地域イメージ戦略なども含めて現在および今後の復興・再生への取り組み、まちづくりへの参考事項を読み取ることができるまで……。

東海村の経験が、今回の被災地、なかでも原発事故地域周辺の被災者たちにとって、どれだけ貴重なそれとしてみられているか。私どものささやかな地域貢献である帯刀・熊沢・有賀編著『原子力と地域社会 東海村 J.C.O. 事故からの再生・10年目の証言』（2009・2）についても、その「臨界事故からの再生」に関して、実に多くのお問い合わせがあり、水俣、神戸からの学びだけでなく東海からの教えも求められる状況が生まれてきているのかもしれない。

#### 附、日立 塙山コミュニティの「総合防災計画」（概要）

なお、参考までに、今回の資料収集およびヒアリングの調査過程において、市民団体の取り組みに関して、幾つかの関連資料の収集、ヒアリング調査の機会を設け、ヴォランティア・グループ、NPO 法人、コミュニティ等のそれについても一定の資料・ヒアリング調査結果を獲得できた。

その中で、日立市塙山コミュニティの取り組みについては、その総合防災計画の概要およびそれに基づくコミュニティ活動において軽視できない内容が含まれており、そうした市民団体の取り組み成果を検討し、防災計画の検証および提言に資する必要があるのではないかと、考えるに至った。

## 日立市塙山学区すみよいまちをつくる会「はなやま総合防災大綱 2012」

この「総合防災計画」では「自助」・「共助」・「公助」を明確に区分し、そのなかで「共助」に関する塙山コミュニティの役割について詳細な規定を盛り込んでいるのは当然だが、なかでも次の指摘は、市民目線の重要な事項が提起されているように思われる。

「7、行政と連携した災害種別の図上訓練等の実施（大地震、山火事、風水害、原子力事故など）

- (1) 大地震、山火事、風水害、原子力事故などを想定した防災や避難などの検討、シュミュレーション訓練
- (2) 福島第一原発爆発事故における放射線対策の研修会開催、正しい知識の習得や情報収集と広報
- (3) 周辺の原子力発電所における災害に備え、住民への情報伝達システムの構築と訓練  
を明記すると同時に、「公助」として「行政の役割」について次の3点を指摘している。

「1. 身近な避難所づくり

- (1) 集会所など、最寄りの避難所の設置と運営
- (2) 自力で移動困難な住民のための身近な避難所設置
- (3) 核となる避難所、塙山小、交流センターの機能強化
- (4) 対策本部機能の併設
- (5) 避難所間および市対策本部との連絡手段の確保

2. 避難所設置と運営

- (1) 運営体制や系統が見える整備体制
- (2) 避難者の状態に対応した民間事業所等の多様な避難所の設置検討
- (3) 避難所体系の検討

塙山学区災害対策本部と自治会や町内会などが、集会所等に設置する避難所との連携システムの構築

3. 行政への要望

- (1) 災害時に正確でタイムリーな情報の提供
- (2) 行政と連携した介護者、病人、移動困難者等への対応、福祉避難所等の多様な避難者対応
- (3) 広場を防災公園として位置づけし、機能を整備
- (4) 核となる避難所機能の強化
- (5) 避難者の生活支援機能の整備（塙山小体育館、塙山交流センター、集会所等）食糧、飲み水、炊き出し用機材・燃料、簡易食器類、寝具、暑さ寒さ対策、障害者対応トイレ、授乳対応、井戸、照明、救急箱、発電機など
- (6) 原子力災害時の対応

原子力災害時の避難方法、情報提供のシュミュレーション及び訓練等

「(7) 避難所の機能強化」



### 3. 新たな「地域社会再生」に必要な地域政策

すでに2012年7月末に開催された（公益財団）茨城県地方自治研究センター主催の「公開シンポジウム『大震災と防災＊茨城からの発信』」において紹介・報告されているように、茨城県北臨海部に位置する高萩市の「たかはぎ災害FM」の開局、携帯ラジオの市内全世帯（12,000戸）配布、そして2013年4月からの「コミュニティFM」開局へ、という新たな地域的情報環境なり、情報空間の形成。

また、県中央に位置し、稲荷神社等の門前町で、陶芸を核とした観光地でもある笠間市での「既存防災行政の総合的見直し」のなかで「防災無線のデジタル化」をはじめとした「防災情報基盤の整備」といった取り組み。

さらには、7階建ての本庁舎自体が使用不能となり、駐車場にプレハブ臨時庁舎を並べる県庁所在都市・水戸市の「生垣助成」制度（1991年度から「住宅用地において、公道に面した箇所に生垣を新設又は既存ブロック塀等を生垣に改造するもの。生垣としての外観を備えるもの（延長5m以上、樹高は概ね1m以上）」）。その助成費は「撤去費用の二分の一（限度額1m当り3,000円、総額90,000円）、生垣設置費用の二分の一（限度額1m当り5,000円、総額150,000円）」であった。

なおこの「生垣助成」制度に関しては、別の論稿でも言及したが、2011年度当初より「市民からの問い合わせが急増した」ため、「生垣設置補助費」の補正予算を編成し、例年の予算規模の10倍に当たる1,000万円を確保して事業に臨んだが・・・、震災直後の事情とも重なって、必ずしも十分な活用がみられなかったのでは、とのやや批判的なコメントが中央紙の茨城県版の記事で指摘されていた。

また、今では「サイエンス・シティ」つくばと称される筑波研究学園都市のつくば市で進められている「つくば環境スタイル」プロジェクトについても、それは茨城県域のみならず、首都圏さらには全国的にも必ずしも認知されているとはいえなが、隣国大韓民国では注目すべき新事業として評価されている。

同国の首都ソウルから南に程近い忠清北道青州市に立地する国立忠北大学校、社会科学研究所の日本人研究員・根本真嗣准教授によると、忠清北道青州市では、そのつくば市におけるプロジェクトとして実際に取り組みされている『環境家計簿』の全戸配布によって、市内全域の電気・ガス・水道使用量の削減が図られ、さらにTX=つくばエクスプレスの終着駅前に設置されている市内公共的施設への「乗り捨て自由の無料貸し自転車」によって、都内・千葉からのマイ・カー乗り入れも、市内での自動車移動もできるだけ減らすといった取り組みが、CO2削減による温暖化防止に効果的なプロジェクトとして注目され、道議・市議を中心とする視察団が「つくば環境スタイル」プロジェクトの2事業を詳細に調査し、忠清北道・青州市での事業計画立案を検討しているとのことである。

いずれにしても、今回の被災地復興には、一方で、震災・津波・液状化被災および原発事故被害からの避難住民たちの一刻も早期の帰還対応が必要であることは指摘するまでもな

い。だが、他方では、中心市街地の再生ないし新增設や居住地域の再建ないし新設など幾分中長期的なまちづくり事業を伴うケースにおいては、やや繰り返しのコメントになるけれども、できるだけ早期に、『自治権いばらき』第112号（2013・10）掲載の拙論において論究した1980年代以降の「M.E.R研究」における“ホーム・ベース” & “アーバン・スペース”に関する論議、なかでも諸学の知見を統合した「家庭」「近隣」概念の再検討による“ホーム・ベース” (Home Base) の再構築の試みなどが重要な意味をもつことになるだろう。

さらに、“アーバン・スペース” (Urban Space) での都市のイメージ分析なり“メンタル・マップ” (Mental Map) 研究での都市空間の認識や環境適応行動についての知見を基礎に、「自然環境」 (Natural Environment) 保全の在りようも含め、「人工の物的都市環境」 (Man made Physical Urban Environment) も整備された快適な居住環境の形成方策についての検討などが必要となろう。

## むすびにかえて

私が本論で提起したかったのは、そうした先進的というか、先端的調査研究の結果なり成果について、その最新の情報なり知見を学習・修得する努力をいとわずに、そこで得た知見を可能な限り新たな地域政策・地域計画に取り込むというか反映させる営為を茨城県地方自治研究センターに結集されるリーダー諸兄たちに期待したいということである。

そこで習得されたリーダー諸兄たちの知見は必ずや住民集団・組織のリーダーにも共有され、被災地域の復興・再生政策・計画に反映されるばかりでなく、施策・事業展開においても大きな成果を挙げることになるでしょう。

それら先行研究のいずれのテクニカル・ターム（技術用語）やコンセプト（概念）を踏まえた震災復興・地域に資する論議に関しても、なお調査研究途上の水準に止まる知見も少なくないが、地方自治体行政と地域企業、さらにヴォランティア・コミュニティ・N.P.O法人など市民団体・組織との「協働」によって、然るべき復興政策・計画の立案とそれに基づく事業展開が具体化されるなら、それ相応の成果が期待できよう。

震災復興・地域再生を契機とする新しい「まちづくり」の内容は、そのための地域政策・地域計画および諸施策・所事業が、真に従来のそれらにはなかった、新規な内実を伴うものでなくてはならない。そのためにも、改めて地域住民団体・組織に位置し、それ相応の地域社会的役割を果たしている各世代のリーダーとみなされる人材たちとの“ライフロング・インテグレイテッド・ラーニング” (Life Long Integrated Learning = 「生涯統合学習」) といった新たな活動に取り組む必要があるかもしれない。

そうした新たな活動展開の開始に期待して、結びにかえよう。

# 茨城県内の災害時要援護者の状況と今後の課題

## ～重度障がい者の実態調査から～

公益社団法人茨城県地方自治研究センター

研究員 有賀 絵理

### 1. はじめに

2011年3月11日14時46分、東日本大震災が発生した。多くの死者・行方不明者数24,692人（警察庁2013.3.11）の中、東北地方の岩手県、宮城県、福島県と同様、関東地方であるが茨城県も被災県であり、茨城県では死者24人、行方不明1人である（警察庁調べ）。その中で、徐々に、「災害時要援護者」の避難の深刻さ、または困難さも明らかになった（有賀；自治権いばらき No.114）。

そして、東日本大震災から4年目が過ぎようとしている間、「災害時要援護者」の施策にも動きが生じている。まず、2013年6月、「災害対策基本法」が一部改正され、「災害時要援護者」を、防災施策において特に配慮を要する高齢者、障がい者、乳幼児等を「要配慮者」とし、要配慮者のうち、特に災害時の避難に支援を要する者を「避難行動要支援者」となった（内閣府HP）。そして2014年4月からは、要配慮者関係の改正点も、さらに含まれた。「避難行動要支援者」の名簿作成義務化である。災害発生時の避難等に支援を要する人々の「避難行動要支援者名簿」の事前整備の作成が義務付けられ、全面施行された。「避難行動要支援者名簿」とは、自治体；市町村ごとに、「避難行動要支援者名簿」の作成が必要になったのである。災害時要援護者名簿は、2006年、「避難支援ガイドライン（内閣府）」で市町村に作成を求めたが、法的な位置付けは特になかったのである。そのため、個人情報保護法が遮り、なかなか浸透できずにあったのである。しかしながら、東日本大震災時、内閣府の調査で障がい者の死亡率が住民全体の2倍であったことを教訓に、さらには個人情報保護法が壁になっていることから、「災害対策基本法」が一部改正によって、法的に名簿の作成と活用を促進するということになったのであるだろう。しかし、現状は厳しい状況にあるということも耳にするのである。

また、災害時要援護者の中で、一番避難が困難であるのが、身体障がい者の肢体不自由であることは想定できるであろう。その中でも、重度障がい者は、救助方法も個々異なり、避難するのも・避難されるのも容易ではないことが想定できる。

そこで、茨城県内の重度障がい者の特に肢体不自由者である災害時要援護者の実態を知るためにも、茨城県内の重度障がい者の関係機関にご協力いただき、東日本大震災時の様子や状況を把握する。そして、今後の災害時要支援者のマニュアル等に即した課題を見出し、提案する。なお、本研究では、「災害時要援護者」とする。

## 2. 調査

2014年7月から2015年2月にかけて、茨城県立水戸特別支援学校、茨城県内の某障がい者団体にご協力いただいた。

本研究の目的は、東日本大震災時も現在も茨城県内で生活している重度障がい者本人または家族の、災害に対する思いと現状を把握し、今後の災害時要援護者のマニュアル等に即した課題を見出し、提案する。

調査方法は、アンケート調査である。

調査先は、身体障がい者の肢体不自由が入学している茨城県立水戸特別支援学校、そして茨城県内の某障がい者団体に依頼した。茨城県内の障がい者団体については、理事・役員、会員の諸事情により名前を公表しないことが約束であるため、本研究では某団体とする。

調査対象は、東日本大震災時も被災県である茨城県で生活をし、現在も茨城県内で生活している重度障がい者である。重度障がい者の中でも避難が容易ではないと想定できる肢体不自由者を主にした。また、幼児・在学者以外を一般としたが、一般は施設入所者ではなく、主に在宅の方にご協力いただいた。アンケートは300部配布し、回答数は134部である。回答率は44.6パーセントである。

## 3. アンケート調査結果

調査結果である。

### 1) 障がい者ご本人について

年齢で最も多いのは、10代の81人で61%であり、次いで、9歳以下の23人で17%、20代の15人で11%、30代の11人で8%、40代の3人で2%、50代の1人で1%である(図1)。そのうち、幼児は1人で1%、在学者は100人で75%、一般は33人で24%である(図2)。性別は、男性80人で60%、女性53人で39%、不明1名で1%である(図3)。障がい別では、肢体不自由者132人、視覚障がい者1人、知的障がい者82人、精神障がい者3人、その他1人である(表2)。そのうち重複障がい者85人で63%、その他は50人で37%を占めている(図5)。

市町村別では、水戸市46人、ひたちなか市28人、日立市10人、那珂市10人、小美玉市8人、銚田市5人、つくば市3人、鹿嶋市3人、常陸大宮市2人、土浦市2人、大洗町2人、常陸太田市2人、石岡市2人、北茨城市1人、東海村1人、笠間市1人、城里町1人、筑西市1人、行方市1人、神栖市1人、不明4人である(表1)。

家族構成は、核家族が99世帯であり74%、その他35世帯で26%を占めている(図4)。

## 2) 東日本大震災時の様子について

質問①『当時、障がい者ご本人は、どこにいましたか。』は記述式である。回答には、“自宅” 61人で46%、“学校” 35人で26%、“病院” 12人で9%、“車中” 8人で6%、“障がい児施設” 8人で6%、“道路（路肩）” 2人で1%、“その他” 8人で6%である。そのうち、在学者と一般で分けると、在学者は、自宅に28人、学校に35人、病院に12人、車中8人、施設8人、道路（路肩）1人、その他として8人であり、一般は、自宅に32人、道路（路肩）1人である（表3・図6）。

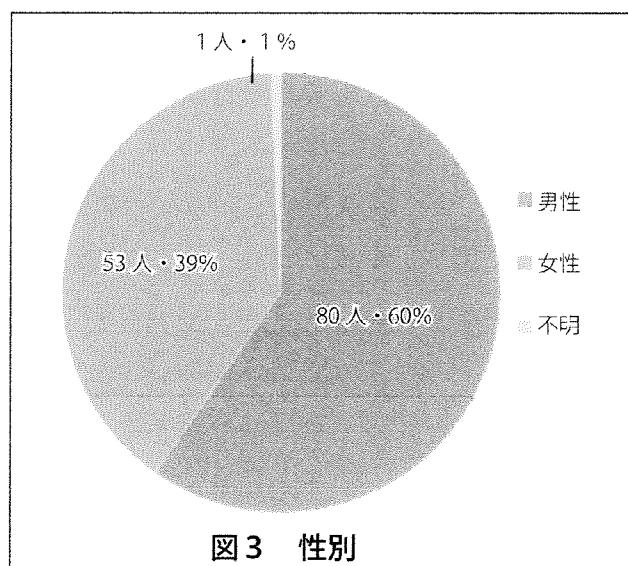
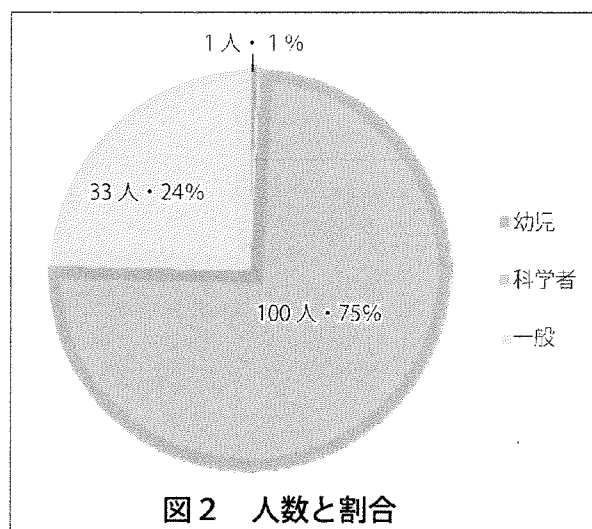
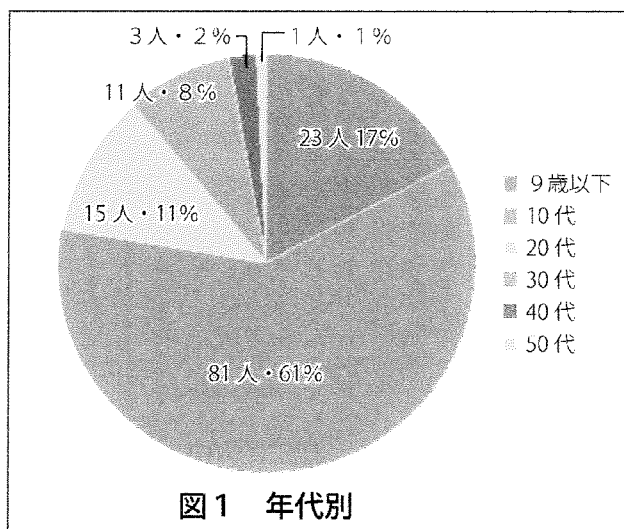


表1 市町村別の人数

市 町 村	人 数
水 戸 市	46
ひたちなか市	28
日 立 市	10
那 珂 市	10
小 美 玉 市	8
鉾 田 市	5
つくば市	3
鹿 嶋 市	3
常陸大宮市	2
土 浦 市	2
大 洗 町	2
常陸太田市	2
石 岡 市	2
北 茨 城 市	1
東 海 村	1
笠 間 市	1
城 甲 町	1
筑 西 市	1
行 方 市	1
神 栖 市	1
不 明	4
合 計	134

表2 障がい別人数

障がい	人 数
肢 体	132
視 覚	1
知 的	82
精 神	3
その他	1

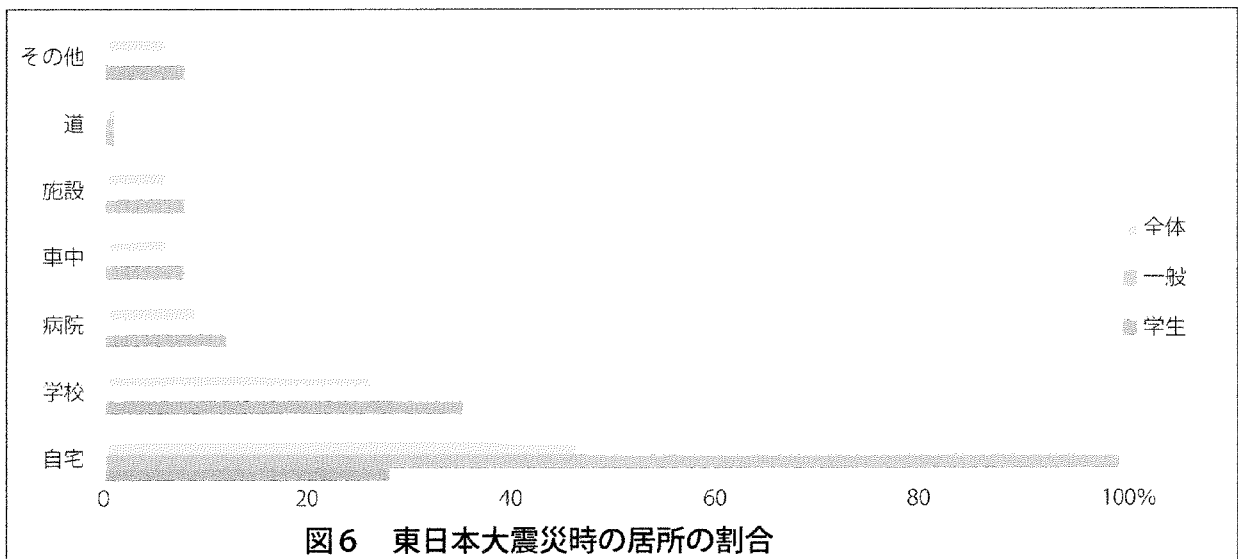
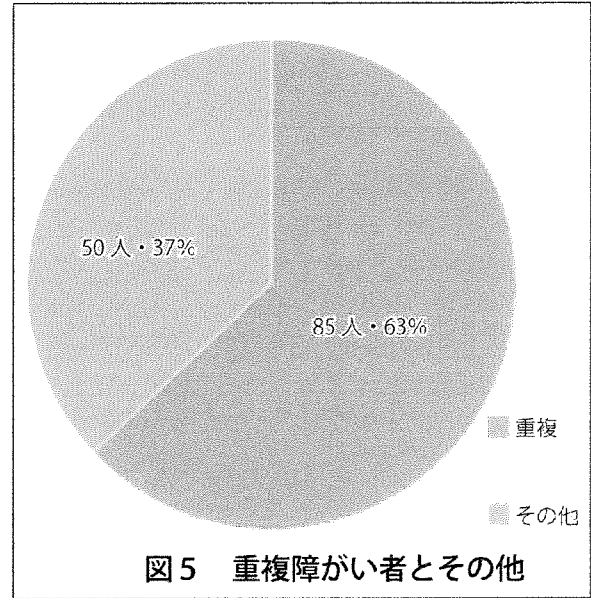
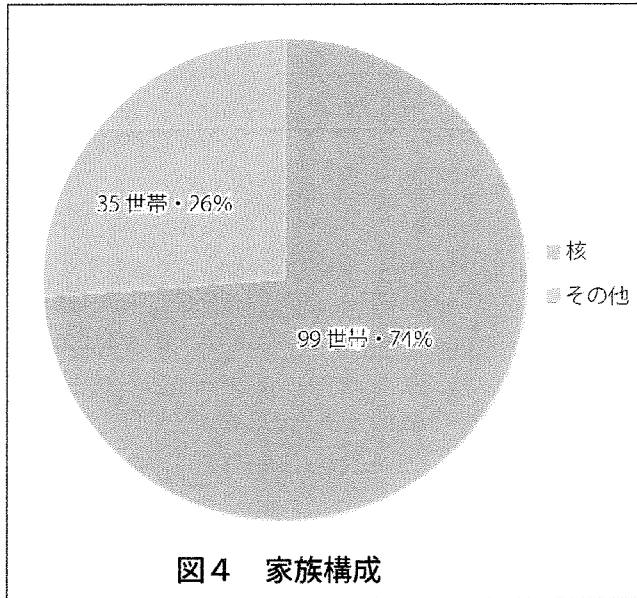


表3 東日本大震災時の居所の数

	学生	一般	幼児	合計(人)
自宅	28	32	1	61
学校	35	0	0	35
病院	12	0	0	12
車中	8	0	0	8
施設	8	0	0	8
路肩	1	1	0	2
その他	8	0	0	8
	100	33	1	134

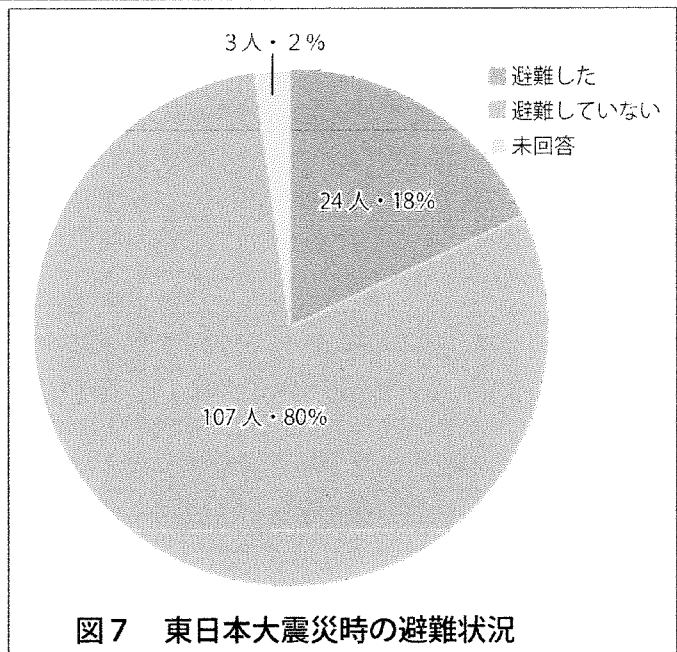


表4 東日本大震災時一番困ったこと

	人 数
ライフライン	89
物資	19
ガソリン	11
薬	5
連絡不可	5
介助困難	4
通院困難	4
衛生面	3
車の渋滞	3
体温調整	2

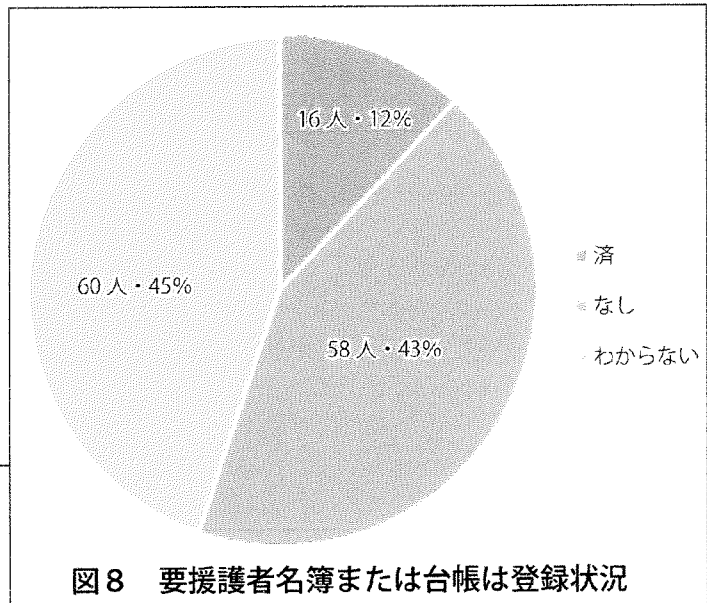


図8 要援護者名簿または台帳は登録状況

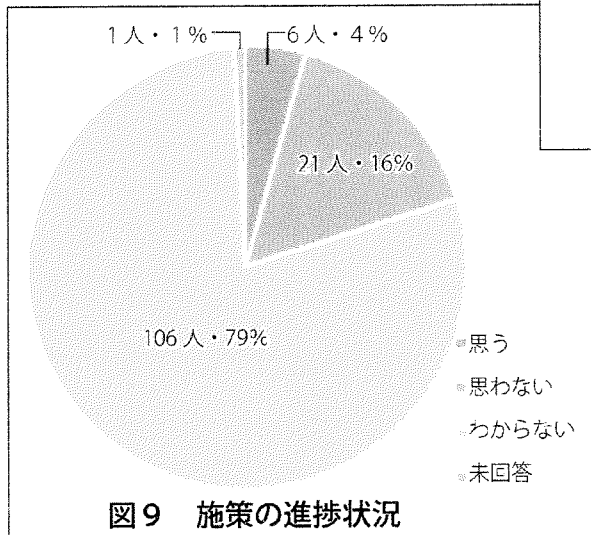


図9 施策の進捗状況

表5 支援者の必要性

	人 数	支援者数
必 要	53	1人：38人
		2人：13人
		3人：2人
不 要	67	
わからない	13	
未 回 答	1	
合計	134	

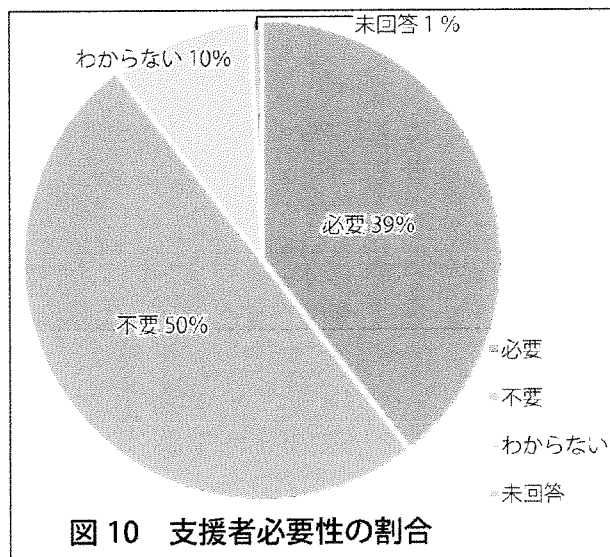


図10 支援者必要性の割合

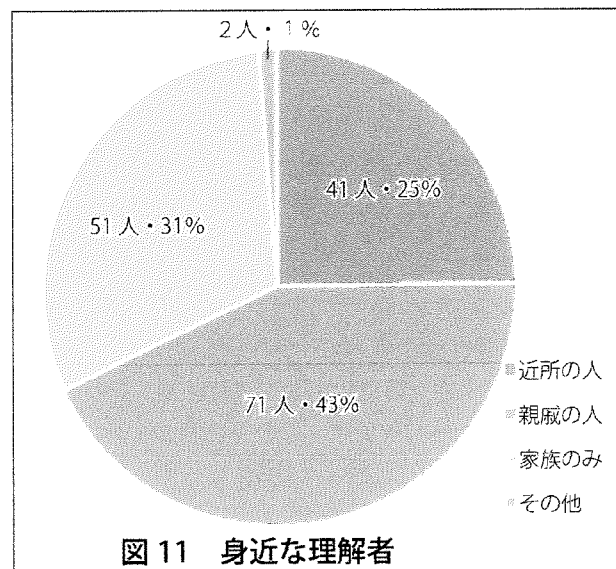


図11 身近な理解者

表6 避難バック準備状況

		人 数
障害者のみ	学校用	90
	家庭用	21
家族の分	まとめて	34
	個別に	0
準備していない		50

表7 外出回数

年間日数	回 数
5日以下	43
10日以下	9
50日以下	42
100日以下	22
100日以上	4
未回答	14

表8 外出時必要な持ち物

	人数
移動機器；車椅子・クラッチなど	115
食事用具；トロミ剤・水分・スプーン・専用箸など	63
トイレ・おむつ用品；おむつ・防水シート・簡易トイレなど	62
医療機器；呼吸器一式・吸引機一式など	49
衣類用品；着替え一式・雨具・防寒具など	45
日常生活用品；タオル・ひざかけ・クッションなど	30
薬	24
装具	3
その他；ビニール袋・手帳類・おやつなど	17

表9 一番恐怖を感じる災害

	人数
地震	64
原子力	43
水害	20
火災	3
なし	1
すべて	31

表10 一番してほしい支援

	人数
家族一緒に避難生活	62
ライフライン	50
物資	24
障害児者の安心出来る場	21
病院	11
薬	6
情報提供	5
介助	3
ガソリン	3
その他	9

表11 アンケート回答者

	人数
父	7
母	108
両親	2
本人	16
なし	1
合計	134

質問②『どこかに避難しましたか。』は選択式と理由記述欄であり、“避難した”・“避難していない”・“忘れた”の3択である。回答には、“避難した”は24人で18%、“避難していない”は107人で80%、“忘れた”は0人、“未回答”は3人で2%である（図7）。避難した先として、祖父母宅、ホテル、病院、障がい者を理解している友達宅、特別支援学校、障がい児者施設、社協があげられている。避難していない理由としては、「家の方が安心だから。」、「車中泊。」、「避難場所が障害者が使用できるのかわからないから。」、「入院中であったから。」、「家で生活できたから。」、「周りの人に迷惑をかけるから。」、「家族で生活した方が安心するから。」、「近所の人に見られたくないから・知られたくないから。」があげられていた。

質問③『一番困ったことは何でしたか。』は記述式であり、複数回答可能である。回答には、ライフラインが89人、物資が19人、ガソリンが11人、薬が5人、連絡不可が5人、介助困難が4人、通院困難が4人、衛生面が3人、車の渋滞が3人、体温調整が2人である（表4）。

### 3) 現在について

質問①『市町村の要援護者名簿または台帳は登録していますか。』は選択式であり、“登録済み”・“登録していない”・“実施されていない”・“わからない”の4択と理由記述欄である。回答には、“登録済み”は16人で12%、“登録していない”は58人で43%、“実施されていない”は0人で0%、“わからない”は60人で45%である（図8）。登録していない理由としては、「家



族でできそうだから。」「必要ない。」「登録しても、助けに、いつ来てくれるかわからないから。」「制度を知らない。」「何も聞かれていないから、何もわからない。」「行政の福祉課から書類は届いているが、内容に迷う部分があって提出していない。」「本当に必要なのか、わからないから。」「いつ誰が助けに来るか、わからないのを待っているなら、自分たちで対処した方がいいから。」「近所の方が調査に来ると聞いたから。」「そういった登録がある事知らない。」「よくわからない。」「忘れていた。」「登録書類が一度送られてきたが、どのようにすればよいのかと思っているが、その後、誰からも連絡がなく把握できていないから。」「すぐ来てくれるかわからないし、市役所の方も「子供なので…」と言っていたから登録していない。」があげられていた。

質問②『市町村の災害時要援護者の施策は進んでいると思いますか。』は選択式であり、“思う”・“思わない”・“わからない”の3択と理由記述欄である。“思う”と回答したのは6人で4%、“思わない”と回答したのは21人で16%、“わからない”と回答したのは106人で79%、“未回答”は1人で1%である(図9)。“思わない”や“わからない”を選択した理由としては、「何課にいけばいいのかわからないから。」「役所の方の話を聞いても、個人で頑張らなければいけない部分が多いと感じたから。」「軽度の方は進んでいるが、重度の方は見捨てられている気がするから。」「わからないから。」「避難マップの配布や避難場所の指定等から進んでいないと思う。」「きちんと情報収集していないため、わからないから。」「施策は私たちにも必要なことを決めているのかもわからない…。」「施策はわかりにくいから。」「全然情報が入ってこないから。」「要援護者の情報は、福祉課？まちづくり課？防災課？そういうことすら知らない…。」「特別、何もわからないから。」「こちらから動かないと情報が入らないから何もわからない。」「お知らせは何もないから。」「個人で問い合わせなければわからないの？」「どこまで支援してもらえるのかが理解できていないため。」「現時点では机上の空論に思えます。」「身近に感じていないから、わからない。」「団体の活動でも、障害の友達の中でも、話題が出た事がない。」「耳に入ってこない。」「わかりやすく知らせてほしい。」があげられていた。

質問③『障がい者ご本人は避難の際、支援者は必要ですか。』は選択式と記述式であり、“必要・支援者数”・“不要(必要でない)”・“わからない”の3択と、“不要(必要でない)”・“わからない”については理由欄も設けた。“必要”と回答されたのは53人で、“不要”と回答されたのは67人、“わからない”と回答されたのは13人、未回答が1人であり、そのうち、“必要”を選択した支援者数は、1人は38人、2人は13人、3人は2人である(表5)。割合にすると、“必要”が39%、“不要”が50%、“わからない”が10%、“未回答”が1%である(図10)。“不要”を選択した理由としては、「家族がいるため。」のみである。“わからない”を選択した理由としては、「本当に支援に来てくれるのか、わからないから。」「なぜ民生委員が支援者なのか意味がわからない。」「介助ができないと思うから。」「支援者とは、実際、何をしてくれるのかが不明だから。」「重度なので、介助困難である t p 思うから。」「介助慣れていない人が支援者になっても意味がないだろう…。」「家族が支援して介助して逃げた方が早いから。」「気疲れするか

ら。」「介護不安だから。」があげられている。

質問④『障がい者ご本人の理解者は身近にいますか。』は選択式であり、“近所の人（すべて・一部）”・“親戚（すべて・一部）”・“その他・自由欄”の3択である。回答には、“親せき・一部”と回答されたのは71人で43%、“その他・家族のみ”と回答されたのは51人で31%、“近所・一部”と回答されたのは41人で25%、“その他・母の友人”と回答されたのは2人で1%である（図11）。

質問⑤『避難バック等は準備してありますか。』は選択式の複数回答可能であり、“障がい者のみ準備している（学校または施設用のみ・学校または施設用と家庭用・家庭用のみ）”・“家族の分も準備している（1人ずつ・まとめて・その他）”・“準備していない”の3択である。回答としては、“障がい者のみ用意してある・学校用のみ”としては90人、“家族の分も準備している・まとめて”は34人、“障がい者のみ準備している・家庭用のみ”は21人、“準備していない”と回答されたのは50人である（表6）。

質問⑥『外出は年に何回くらいですか。主に、誰と出掛けますか。』は記述式である。“5日以下”と回答されたのは43人、“10日以下”と回答されたのは9人、“50日以下”と回答されたのは42人、“100日以下”と回答されたのは22人、“100日以上”と回答されたのは4人、“未回答”と回答されたのは14人であり、すべての回答者が外出は“家族と”である（表7）。

質問⑦『外出時、必要な持ち物は何ですか。』は記述式である。回答としては、車椅子やクラッチ等を含む“移動機器”が115人、とろみ剤・スプーン・フォーク・専用箸・コップ・水等を含む“食器用具”が63人、おむつ・防水シート・おしりふき等を含む“トイレ・おむつ用品”が62人、呼吸器セット・吸引機セット・カテーテル・除菌ティッシュ等を含む“医療機器”が49人で、着替えセット・防寒具・雨具等を含む“衣類用品”が45人、タオル類・専用まくら・クッション等を含む“日常生活用品”が30人、“薬”が24人、“装具”が3人、“その他”としてビニール袋・障害者手帳・母子手帳・おやつ・おもちゃ等は17人である（表8）。

#### 4) 今後について

質問①『災害の中で、一番恐怖を感じる災害は何ですか。』は記述式である。回答には、“地震”と回答されたのは64人、“原子力災害”と回答されたのは43人、“水害”と回答されたのは20人、“火災”と回答されたのは3人、“未回答”と回答されたのは1人、“すべて”と回答されたのは31人である（表9）。

質問②『もし災害が起きた時、一番してほしい支援は何ですか。』は記述式である。回答には、“家族と一緒に避難生活したい”と回答されたのは62人、“ライフライン”と回答されたのは50人、“物資”と回答されたのは24人、“障がい児者の安心出来る場”と回答されたのは21人、“病院に搬送され受け入れてほしい”と回答されたのは11人、“薬”と回答されたのは6人、“情報提供”と回答されたのは5人、“介助者確保”と回答されたのは3人、“ガソリン確保”と回答されたのは3人、その他として「車椅子貸出し」、「安否確認してほしい」、「死んでも見つ

けてほしい。」「ヘルパーに来てほしい。」「話し相手。」「健常者の中には避難したくない注目浴びるから。」「子と一緒に死にたい。」「子だけ残せない。」等は9人である（表10）。

## 5) さいごに

質問①『アンケートにお答えしてくださった方は、どなたですか。』は選択式である。回答には、“母”と回答されたのは108人、“父”と回答されたのは7人、“両親”と回答されたのは2人、“本人”と回答されたのは16人、“未回答”が1人である（表11）。

質問②『ご意見などがありましたら、何でも、お願いします。』は、多くの回答をいただいた。回答を、＜東日本大震災の経験が引き金になっているケース＞、＜災害に対する恐怖＞、＜原子力災害への思い＞、＜行政に対する思い＞、＜要援護者登録に関する思い＞、＜障がい児者がいることへの不安＞、＜その他＞の7パターンに分けた。

＜東日本大震災の経験が引き金になっているケース＞

- ・東日本大震災を経験したので、小さい地震でも怖い。
- ・東日本大震災の経験があり、とても恐怖を感じる。
- ・東日本大震災の経験があるため、家の倒壊、地割れ、火災、原発事故などが起こり逃げ場に困る気がする。
- ・東日本大震災で原発も怖いと知ったのですが、予測して準備出来ない災害が一番怖いです。
- ・大地震が引き金になっていて、津波や災害など二次災害が発生することがわかったので怖いと日々感じる。
- ・震災から月日が経つと、あの時の危機感が薄れつつありますが、微震でも怖いと思ってしまうています。
- ・東日本大震災でも被害が大きく、目に見えないので、とても恐いです
- ・東日本大震災でも被害が大きく恐いです。
- ・避難期間が長引くと将来の健康が…。
- ・今まで生きていた中で一番恐ろしかったから。もう二度と、あのような体験はしたくないです。
- ・東日本大震災の時は大変でした。学校に迎えに行っても家に帰れなかったです。
- ・3.11で思いましたが、障害者の声はなかなか届かない事が多く時間がかかります。東北ではまだ生活に戻れない方がたくさんいらっしゃいます。本気で国が考えなければいけないと思っています。
- ・東日本大震災の事を思い出し、今度は家が崩壊するんじゃないか？と思ってしまう。
- ・震災の時、避難した先では、山梨県の赤十字の方が来て下さり、障害のある子が2人（お友達と避難していました）いることを伝えると、「薬は大丈夫か…」などと、色々対応してくださりました。車の中で生活していたのですが、朝・夕の2回、車まで訪問して下さり、健康チェックをしてくださいました。本当に心強かったです。また通院しているひたちなか市

の病院の先生には、「地域医療指定病院なので、災害時などは、すぐ病院に来て下さい。」と言われ、とても安心しました。

- ・障害の重い子の避難等、3.11 から、いろいろ考えることが多くなりました。
- ・東日本大震災を経験したから、すごく色々なことに怖いと感じる。

#### <災害に対する恐怖>

- ・病院等、行けなくなる。
- ・物資が届かず、足りなくなる、薬が手に入らなくなる。
- ・通院している病院が遠い為に、体調が悪くなった時、道路が寸断してしまうと通れなくなってしまう。また、医療ケアが受けられない。
- ・家が海に近い為、災害は恐怖。
- ・我家は川のすぐそばなので、水害が心配です。

#### <原子力災害への思い>

- ・原発災害は避難生活を余儀なく強いられるから、障害者の家族には大変！
- ・原発事故は一旦起きてしまったら長い年月、その土地そのものが汚染されてしまい生活ができなくなってしまうから困る。
- ・原発災害は、家はひたちなか市でも東海村に近い方なので何かあれば住めなくなる可能性もあり、福島のことを考えると一番怖いです。どこに避難すればいいのかわからないし、自家用者でないと逃げられません。
- ・放射能を自分の目で確認できないことが怖い。もし避難勧告が出たとしたら、どこへ避難すればよいかわからない。
- ・障害児がいると、原発が20km圏内なので、家に帰れなくなる。
- ・原発災害は日にみえないし、情報が確かか、不安。
- ・原発は東海村に住んでいるので怖いですが仕方がないと思います。
- ・5km圏内に東海原発があるから、すごく心配。
- ・原発事故は一瞬で荷物も持ち出せず、遠距離へ逃げなければならない。心の準備もないまま二度と戻って生活することが出来なくなる。早く何とかしてほしい。

#### <行政に対する思い>

- ・M市の防災マニュアルでは、要援護者も、一度、一般の避難所に行ってから、特別支援学校などの要援護者避難所に移ることになっていますが、車イスでの一般避難所への移動は負担が大きいので、名簿を作るなどして、直接、要援護者避難所へ避難できるようにして欲しいです。その方が、一般避難所の混乱も減ると思います…。障害児はイレギュラーな事に対して柔軟な対応が難しいので家を離れて避難生活をするようになってしまう。災害は全て恐怖

を感じます。

- ・防災マニュアル等の早急、見直し!!!

#### <要援護者登録に関する思い>

- ・子供を抱え逃げられないし、正直、支援者登録者も抱っこできないと思う。
- ・実際、東日本大震災の時も、市の方々は忙しくて台帳に登録していても、しばらく連絡がなかったです。
- ・要援護者名簿や登録、台帳などという物がある事を知りませんでした。もし、災害が起きた時、市が、どのような対応をしてくれるのかも分かりません。“自分達の身は自分達で守る”という思いしかありません。

#### <障がい児者がいることへの不安>

- ・障害のある子供を連れて逃げられるか不安。
- ・(障がいの)子を避難させるのが一番困難。
- ・自力での避難が不可能なため心配でならない。
- ・自分で逃げる事が出来ないで、例えば、地震などで物が倒れてきた時、守りきれないと思う。自分が助けられない状況になってしまった時、一人で逃げられない息子の事を考えると怖いです。
- ・障害児がいる事で色々不便になるため、災害時スムーズに避難できる環境を願っています。避難する際、子供達の安全確保が難しいです。
- ・実際に(災害が)起きたら子供を連れて避難できるかわからない為、不安。近所の人に話をしていない為、自分1人で何とかやれるかと考えても、多分難しいと思う。
- ・(障がいの)子がいるため使う物が手に入らなくなる。
- ・アンケートをやり、いざという時、歩く事が出来ない子ども、どう安全確保できるか等、考えてしまいました。災害に対する備えも子ども用品としてはやっていませんでした。災害時の対策、家庭でもきちんと取り組みたいとアンケートから思いました。ライフラインも止まると生活に支障がでるのが心配です。近くに原発があり、何らかの事故が起きた際は放射能汚染で避難しなければいけない。
- ・3.11は1日後に、電気、2日後に水道が通ったので、あまり苦労はしなかったが、止まっている期間が長かったら…どうしていただろうと思うと怖いですね。(障がいの)子を抱きかかえて、倒れた物を跨ぐこともできないと思っています。
- ・災害が起きた時、早めに避難する事が一番と思いますが、突然起こると全介助の(障がいの)子供をすぐ抱っこして逃げる事は大変です。大きくなればなるほど…。
- ・(障がいの)子供と一緒に避難する事を考えると、どうするのが一番良いか…わからないです。
- ・障害児がいると・・・怖い。

- ・自立歩行が出来ない、意志表示が極少の為、万一保護者の対応が困難になった際は孤立して生命の危機に曝されることが懸念され不安そのものです。
- ・学校・寄宿舎に入っているうちは周りの先生達の対応も適切だと思いますので、不安はありませんが、これから社会に出てからの災害では、周りの認知も低く不安があります。いつもいつも親がいるわけではないので、本人の自覚も大切な事です。支援学校にいるうちに指導していただきたいですし、家族でも話し合いたいと思います。
- ・災害になると、皆大変だと思います。障がいがあればなおさらです。障がいと言っても多様で、軽度から重度…特に重度となると介護者がいないと命の危険が重なります。家（自宅）が安全ならば外には出ず、自宅で生活する方が介護者としても、体も心もまだ楽だと思います。一般の中に入って集団生活をすると、周囲に迷惑をかけないように気を遣うので心身共に負担になってしまいます。大きな災害が起きた時は、身近な人達と協力して頑張るしかないのかなと思っています。全く動く事が出来ず、話す事も出来ず、危機感も無く、体は母親と同じ位大きくなり、体の自由を制限されてしまっているの、親子だけでは…どうしようもなくなってしまふ。最悪は、「その時は覚悟するしかない」と思っている。
- ・障がい者がいる家族は、火災・地震・台風・水害などは避難する時が大変なので、怖いです。
- ・普段から障害者の子と2人なので、災害も変わらず生活したいけど…できないと思う。
- ・介助は呼吸器使用だから他人には手伝えないと思う。
- ・全介助のため、不安。どうかしてください。
- ・母が病気になった時などが心配。孤独になる。餓死してしまう。
- ・介助が大変になってきているがヘルパーは使っていないので介助は家族しかできないだろうと思う。
- ・まだ幼いから避難も大変ではないが、今後大きくなるに連れ、不安は増すと思うが、他人の支援は重度であるため無理だと思う。
- ・学校卒業してから、どこにも行っていなく母と2人で過ごすことが多い。どこかつながりができる集まりはないだろうか…。世の中は避難者支援ばかりだ…。
- ・生活に疲れてしまう時があり、災害も何もない。
- ・ヘルパー利用もどうしたらよいかわからないし気疲れするから使わない。
- ・どうせ死ぬなら障害の子は残したくないのが本音です。
- ・正直、介護に疲れてしまい、この先どうしたらいいか…。明るい未来は、まったく見えずつらい。
- ・災害時も家族に世話になりたい。

### <その他>

- ・災害に関するアンケートを幾度となく答えていますが、実際に改善出来ている事はありません。是非、改善に努めていただきたいと願います。
- ・現在、地域の情報や近所との交流は同居している両親の繋がりや主人の繋がり（地元なので）、

その関係者との関わりで保っていると思う。だが現実問題として、私自身、もっと考えなければならぬ思いはあるが、一步踏み込めない部分もあり、様々な面で迷いや悩みがある。人とのつながりが大切なのはわかってはいるのだけれど、障害者の集いの場はないと思う…。避難者の集いは、あちこちであるが、障害者（まだ障害児ですが）が参加できる雰囲気は全くないし、参加者や運営者にも全くない。たとえば、運営者に障害者がいれば参加しやすいし、障害児や者でも出来ないなと思っても連れていける雰囲気になるだろう。しかし、現時点で、私（父）が行っても、到底、運営者には障害者も会ったことないし。障害児や障害者が参加できるのはない。ワークショップもグループワークもできるわけない。それに障害のある児や者が参加できる情報も何もない。避難者で障害者もいることを知ってほしい。

- ・障がいを負って、まだ2年のため、情報、知識不足です。

## 4. 考 察

調査回答から、今後の災害時要援護者のマニュアルについて提案する。

### 1) 障がい者ご本人について

年齢は、茨城県立水戸特別支援学校にご協力いただいたため、幅広い年齢層からご回答いただけたため、10代は半数以上を占めている。

重複障がい児・者も半数以上であったため、重度障がい児・者からのご意見をいただきました。

障がい児・者の家庭環境に於いても、核家族が多いのも現代の世相である（厚生労働省；「国民生活基礎調査の概況」）。また“ひとり親家庭”も27世帯いた。

### 2) 東日本大震災時の様子について

質問①の回答から、障がい者の40%が自宅にいたことがわかり、そのうち、図6からも理解できるように、一般の方々は99%自宅にいた。地震発生時は平日であるが、年齢が重なるほど、介助者である親の年齢も重なり、自宅にいる時間が多くなり、外出する機会が減ることが読みとれる。

質問②の回答から、単に、避難しなくても過ごせたという理由だけでなく、障がい者であるがゆえに他人と関わりにくいという理由に分けられた。

質問③の回答から、やはり、ライフライン、物資、ガソリンがあげられているが、薬、介助、通院（病院）、衛生面、体温調整という障がい者ゆえの理由もあげられている。

### 3) 現在について

質問①の回答から、災害時要援護者の名簿または台帳（以後、「事前調査」とする）の周知が低いことが理解できる。東日本大震災から4年が過ぎようとしているにも関わらず、また

茨城県内においては、早い市町村では平成 17 年から事前調査の登載が実施されている（有賀；自治権いばらき No. 112, No. 114）。にも関わらず、“登録していない”という割合が 43%、“わからない”という割合も 45%であった。回答者の理由の「登録書類が一度送られてきたが、どのようにすればよいのかと思っているが、その後、誰からも連絡がなく把握できていないから。」「行政の福祉課から書類は届いているが、内容に迷う部分があって提出していない。」「本当に必要なのか、わからないから。」「制度を知らない。」「そういった登録がある事を知らない。」から、事前調査の登録方法が、障がい者に対しては、“手上げ方式”が多いことが原因であるといえる。「手上げ方式」とは、名簿等への登載を申し出たものだけを登載する方式である。茨城県内の市町村は、障がい者の登載に際して、この「手上げ方式」が多いのである。この方法では、他者の支援を受けなければ避難や災害後の生活が困難な者がリストアップされにくいのである。回答者の理由の「近所の人調査に来ると聞いたから。」から、聞き取り調査者が民生委員であることに対し躊躇してしまうのも原因にあるといえるだろう。また民生委員によっては、障がい者と関わったことのない人もいることにより、障がい名など普段の生活に聞きなれない、あるいはわからないことも聞き取らなければならないこともある。そのことから、調査する側も調査される側も互いに信頼性は保てなくなってしまう。それらの原因により、事前調査の登載割合が低いということが理解できる。

質問②の回答から、“わからない”が半数以上の 75%もいた。回答者の「何課にいけばいいのか、わからないから。」「役所の方の話を聞いても個人で頑張らなければいけない部分が多いと感じたから。」「要援護者の情報は、福祉課？まちづくり課？防災課？そういうことすら知らない…。」「施策は私たちにも必要なことを決めているのかもわからない…。」などという理由から、住民に情報が伝わっていないことが明らかになった。「災害」というキーワードならば、災害関連の担当課が担当になるが、「災害時要援護者」となると「災害＋福祉」というイメージがあり、そこで、担当課がわかりにくくなり得るのであるといえる。

質問③の回答から、半数が支援者不要と回答している。その理由に、「介助できないと思うから。」「支援者とは実際何をしてくれるのかが不明だから。」「重度なので介助困難であるから。」「介助慣れていない人が支援者になっても意味がないだろう…。」「家族が支援して介助して逃げた方が早いから。」「介護不安だから。」と介助に対する不安が多く、民生委員に対する不安もあがっている。

質問④の回答から、一部ではあるが、近隣住民や親戚と回答している一方で、家族のみという回答も約 30%いたのである。

質問⑤の回答は、茨城県立水戸特別支援学校の取り組みが反映された結果となっている。茨城県立水戸特別支援学校では、災害対策に意識がとても高く、外部者もメンバーに含め災害検討委員会を立ち上げ、個々の児童生徒に避難バックを準備し、学校用として保管もしている。そのことから、学校用の避難バック準備をしている人が多い。それに対して、準備していないとの回答も 50 人いた。



質問⑥の回答から、年間5日以下または週1回くらいのペースの外出者が多い。週1回との回答者の大部分がデイサービスや家族との買物と付け加えてくれていた。

質問⑦の回答から、調査対象が重度障がいの肢体不自由者が主な対象者であったため、福祉機器が欠かせなくなっている。

#### 4) 今後について

質問①の回答から、やはり、東日本大震災の影響により、地震がトップになった。次いで、原子力災害である。これも東日本大震災時に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響が強い。この事故により、自宅に戻れなく、自宅外での生活になったのは障がい者の家庭にとっても大きいことが理解できた。

質問②の回答から、“家族と一緒に避難生活したい”がライフラインや物資よりもトップにある。これも質問①と同様に原子力災害により、避難生活を生じられたという事実から障がい者の家庭にとっても、途轍もない衝撃であったことといえる。生活していく上で、家族の絆、家族が大切であると同時に、介助する側も介助される側も安心して生活できるスタイルを保ちたいということが反映されているだろう。

#### 5) さいごに

本音と捉えられるさまざまな思いのあるご意見をいただいた。固有名詞については伏せさせていただく。

やはり、東日本大震災の経験が引き金になっているケースや、災害に対する恐怖が大きいことが明らかになった。

原子力災害への思いも強い。避難を強いられては、自宅ごと移動できないことから障がい児者の福祉機器を含めた必要な物に支障が生じるという不安の意見が多くあったのである。

行政に対する思いでは、マニュアルの見直しがあがっていることから、身近に感じられる、且つ理解しやすいマニュアルの作成が必要になってくるといえる。

要援護者登録に関する思いでは、名簿や事前調査の理解不足や、登録している回答者からは登録しているにも関わらず、介助に対する不安の声があがっている。

障がい児・者がいることへの不安、その他についてであるが、「死」を感じさせる意見もいくつかあった。

### 5. 今後の課題と提案

大震災から4年が過ぎようとしている現在も、未だ心の傷痕は残っていることが明らかになった。そして、震災と共に発生した原子力災害が印象強いことが明らかになった。再稼働か、廃炉か、先が見えないのも影響しているといえるだろう。そしてまた、障がい者が重度で、しか

も年齢が重なればなるほど、主な介助者である親も高齢になり、介助への負担が大きくなると同時に、精神的苦痛も増してくることも明らかになった。

今回のアンケート調査から、災害時要援護者に対するマニュアルの見直しが必要になってくる。

まず、“事前調査である台帳の見直しと周知徹底”である。「災害対策基本法」が一部改正され、「避難行動要支援者」の名簿作成が義務化された。しかし、現状は、アンケート結果の回答には、“わからない”と回答された方々も多く、住民に伝わっていないという厳しい状況にあるということが理解できた。名簿登録者数の増加のためにも、事前調査である台帳の内容の見直しも必要である。

そして、“事前調査である台帳の調査方法の見直し”である。今後は、障がい者に対しても、「手上げ方式」ではない方がよいということも理解できる。そして、これまで通り、民生委員など町内活動をしている住民による調査であるならば、守秘義務の徹底化が必要である。今回のアンケート結果から、近隣の住民（地域の民生委員等）による調査への不満があげられていることから、今まで以上に守秘義務を徹底する必要がある。それにより、調査する側と調査される側の信頼性が上がる。信頼性が上がると、必ず、集計率が上がるであろう。

それと共に、“民生委員を含め住民への簡単な介助方法の研修”が必要である。介助は、決して、専門家しかできないことではない。アンケート結果から、他人へ対する“介助不安”または“介助困難”という回答が多いことによる。核家族化、障がい児・者の理解促進、介助慣れ、家族の負担軽減、他人がサポートしてくれることへの抵抗の軽減等を考慮すると、平常時から、または幼少期からヘルパーやボランティア等、他人との関わりを持たなければ、大人になっても、家族特に親の介助の依存に頼らざるを得なくなるからである。また親自身も他人へ任せる不安が減らないのである。そして、この悪循環は、災害時の受援にも抵抗が生じてしまうということにも繋がるであろう。

それと同時に、“民生委員を含め住民の障がい理解”も必要である。今後のインクルーシブ社会形成へのため、「障害とは？」を知り、今、一人ひとりが、何をしていくべきで、何ができるかを考え、一人ひとりが行動できることを学ぶ時である。

そして、細かい部分になるが、“避難物資の配布方法”も検討し直さなければならない。地域によっては、障がい者の家庭に避難物資を運んでくださった民生委員等もいたとのことであるが、逆に、障がい者手帳を提示しても配布してもらえなかったという要援護者家庭もある。この件については、本研究には直接の結果としては出ていないが、災害時要援護者を検討する上では重要な課題である。

さいごに、今回の調査研究から、非障がい者だけでなく、障がい者や家族の“こころのバリアフリーの促進”が必要であると強く感じた。アンケート調査の結果から、とてもさみしく、且つ、かなしいマイナス思考のご意見が多く見られた。世間は、今、2020年のオリンピック・パラリンピックに向けてバリアフリーが進み、車椅子ユーザーであっても日に日に移動しやす

い社会が構築されている。しかしながら、いくら社会が発展していても、心の乏しさ、あるいはさみしさは癒えないことが理解できた。確かに、介助や介護は容易なことではないことも理解できる。連携・支援力・受援力をたかめるためにも、非障がい者、障がい者関係なく、一人ひとりの人間力の向上、それは「こころのバリアフリー」の向上に努めることである。

これらの課題提案により、今後、さらなる災害関係部局と福祉関係部局との連携が必要である。災害時の防災・減災対応の災害関係部局と要援護者に関する情報を保有する福祉関係部局が連携し、災害時の要援護者支援体制を確立することが大切である。それにより、情報が行き届かなかった障がい児・者の家庭や多くの住民への対策にも繋がってくるのである。

## 謝 辞

本研究の掲載の機会を与えてくださいました公益社団法人 茨城県地方自治研究センター理事長 吉成好信氏、副理事長 帯刀治先生・鈴木博久氏、常務理事 本田佳行氏をはじめ関係者の皆さまに感謝申し上げます。

また、調査回答にご協力いただきました茨城県立水戸特別支援学校 校長 鈴木功先生はじめ関係者の先生方・保護者の皆さま、某障害者団体の役員・理事・会員の皆さまにも感謝申し上げます。

本研究の調査・分析を進めるに際し、自薦ヘルパー 平野寿美子氏、母（敏子）が協力し支えてくれた。また、茨城大学元教授 大嶋和雄先生には、日頃から研究する大切さをご教示いただいている。皆さまに感謝をささげる。

## 参 考

有賀絵理（2013）：茨城県各自治体の災害時要援護者の現状と課題、自治権いばらきNo.112、No.114

有賀絵理（2014）：「災害時要援護者支援対策—こころのバリアフリーをひろげよう」（文真堂）

岩波書店（2014）：『世界』11月号 川内原発「穴だらけの避難計画」が突きつけるもの

警察庁緊急災害警備本部（2015）：平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置

厚生労働省（2013）：「平成25年 国民生活基礎調査の概況」

毎日新聞（2014.10.7）：逃げられない：JC O15年・災害弱者の今／5 茨城版

毎日新聞（2014.11.30）：「大義」の断面 鹿児島版

内閣府（2005）：「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

内閣府 HP：防災情報のページ 避難行動要支援者対策

内閣府復興庁（2014）：東日本大震災における震災関連死の死者数

# お互いさまの心を持ち寄って…

## —水戸市常磐地区の防災対策—

ランド常磐みんなでつくる防災ネットワーク実行委員会  
実行委員長 吉 羽 文 男

### 〔はじめに〕

平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災は常磐地区に住んでいる私たちにとっても、まさに青天の霹靂であった。

その日まで、私たちの地域には、古くから言い伝えられている常識があった。その常識とは、「この辺一带は、神崎岩がしっかりと地盤を支えているので大きな地震は来ない」というものであった。事実、水戸上市の地震の震度は、下市のそれと較べて、1 程度低いと聞いていた。（事実はさだかではない。）だから、地震による被害は、まずなかろうというのが、物心ついでからの私の常識であった。

そのせいかどうかは別にして、その時までの水戸市常磐地区に於ける防災対策は、火災・風水害を想定して実施してきたし、学習・訓練等についてもそうであった。今から思えば防災対策は不十分であった。常磐地区全体での防災訓練は 1 回のみで、具体的な対応マニュアルも不完全なものであった。

そういう中であっても、3.11 のあの日、それぞれがそれぞれの立場で、それなりの役割を果たした。

町内会は、そのエリアを越えて、安否確認・道路の確保にあたった。たとえば松が丘 1 丁目の場合、安否確認には主に女性に担当してもらい、手分けして、全戸くまなく実施した。この時、電気を利用したインターホンは、停電のため利用できず、のどをからして名前を呼び続ける懸命の姿があった。インターホンは電池式に限ることを痛感した。また、道路の確保は、時間的に男性が少なく、散乱したブロックや大谷石の道路からの撤去に苦労をした。緊急用自動車の通行の確保が、その土地に住む者の義務であると考え、一所懸命であった。こういう状況でありがたかったのは、たまたま通りかかった人たちが進んで手伝ってくれたことであった。近所の会社からも駆けつけてくれた。当初、困難を極めていた作業も一気に捗り、半刻程で道路はきれいになった。

常磐女性会・常磐地区婦人防火クラブは、常磐小学校に避難されたみなさんの炊き出し作業にあたった。この時使用した野菜は近隣の農家の方が無料で提供してくれた。

また、常磐ふれあい電話の会は、ひとりぐらしのお年寄りの安否確認及び震災詐欺防止のため、余震の激しいなか電話をかけ続けた。

ランド常磐の会は、地区内の被害状況の把握につとめ、水道管の破裂を発見し、市に通報する等、対処した事項は 7 件あった。また、避難所の包括的な運営にもあたった。

しかし、常磐地区対策の活動は、決して万全とはいかなかった。電話の不通・ガソリンの不足により、活動したくてもできない現実があった。（自転車で走り廻っても、その活動には限界があった。）

また、飲料水・生活用水の所在が判らず、情報収集に手間どった。ようやく水の所在が判っても、その水が飲料に適するかどうか判らない。平素の情報不足をいやという程思い知らされた。

大震災からしばらくの間は、震度4クラスの地震が頻発し、会議や打ち合わせは、いつでも逃げ出せる様に、ドアや窓を開け放しにしていたため、いつも寒さに震えていた。この様な状況下では、当面の状況をどうするか論議に止めざるを得なかった。

4月を迎え、ランド常磐の会を始め、所属17団体の平成23年度総会をどう開催するか。大変に苦慮した。議案書をつくる場所もない。勿論、開催する場所もない。途方にくれるばかりであった。

しかし、人間はたいしたもの、人の智恵を持ち寄れば、何とかなるもの、ハードの難関をソフトで乗り切った。

そして、新年度、一番先に取り組んだのは、防災対策の見直しであった。勿論、これは東日本大震災の経験がもたらしたもので、体験・経験を教訓にした防災対策の抜本的な改革であった。

### 〔新たな対策本部の結成〕

前記、東日本大震災の教訓を受け、平成23年9月1日、水戸市常磐地区防災対策本部を結成した。その構成は、本部長、副本部長、部長、本部員と極めてシンプルで、メンバーには、ランド常磐の会役員、ランド常磐の会防災部会員、常磐女性会、常磐地区婦人防火クラブから40名を選出した。

結成1か月後、対策本部は、茨城県水戸生涯学習センターと提携し、防災事業を進めることとした。これは、前記センターの呼びかけもあり、3度の協議を重ねた結果であった。

この協議により、ランド常磐の会の中に、ご近所つながりプロジェクトチームを発足させた。目的は2つあった。

- (1) 地域における顔のみえる関係づくり
- (2) 災害緊急対策の推進

である。

(2)は勿論であるが、(1)についても防災事業の大きな柱であることを位置づけた。

幸いなことに、日本の歴史的文化として、「結返し」「おつけぎ」「早苗饗（さなぶり）の風習を伝承してきているし、日本人の心の中には「おたがいさま」の心が根づいている。その心を持ち寄って協働してナニカをやり遂げる精神をもっている。要するに、防災対策を進める上で前記の状況を大切にしながら、具体策をすすめていこうということで認識を統一した。

改めて言おう。

出発点は、ご近所であり、町内会であり、防災会議はまず家庭からを基本に置こう。人と人とのつながりをより深くして、いざというときには、協力して物ごとを解決しよう。と、いうことであった。

行政や警察・消防をあてにする前に、家庭・地域で災害に対処する方向性を基本点にすえたのである。

### 〔具体的活動の開始〕

まず、基本的理念を共有するために、11月9日座学による研修会を開催した。

そのテーマは、次のとおりである。

東日本大震災に学ぶ ～ご近所つながりの重要性～ コミュニティの安全管理 今後の活動計画立案
--------------------------------------------------------

この日から研修全体遂行のため、常磐地区災害対策研修会講師団を編成した。

常磐大学	坂井知志	教授
ランド常磐の会	市原 毅	会長
ランド常磐の会	吉羽文男	事務局長
特任講師		
災害復旧支援士	米沢 智秀	氏
東北ボランティア従事	寺院副住職	
「事務局」	茨城県水戸生涯学習センター	

そして、11月16日全体会議を開催し、現地研修の計画を立案し、第1回を12月7日、何が起きたのかを現認する目的で、被災地を訪れることとした。

その日は、現地の方々から、物見遊山と間違われぬ様に、バスは訪問場所に横付ける様なことはしない。(離して停める。)写真撮影は、現地の方の許可を得てから行うことを確認した。そして、午前中北茨城市大津港地区を視察、午後は福島県いわき市薄磯地区を訪問した。

薄磯地区に於いては、現地の区長・副区長と交流した。この中での区長・副区長の発言はその後の防災対策をつくりあげる上で大きな意味をもっていた。

1. いろいろな障害があり、情報がまったく伝達されなかった。
2. 助けを待っていたのでは、命を守れない。自分自身の意思と行動で身を守る様に心がけることが大切である。
3. 大洗町の情報伝達はすばらしい。地域住民への伝達が的確である。早い時点で避難指示を出したのはすばらしい。死亡者ゼロは本当にすごい。

この内容を受け、この後、次のような研修を実施した。

12月21日 現地から学ぶ  
～災害緊急時等の有効対応策を探る～  
※講師・大洗町担当係長

1月18日 ボランティア従事者から話を聞く  
～避難所運営に係る諸問題点～  
全体会議  
～現地研修から学んだことを整理～

2月1日 座学「改めて緊急時の具体的対応」  
全体会議  
～今後の防災体制の確立について～

以上で23年度の事業を終了した。

#### 〔具体的活動の第二段階〕

平成24年に入り、茨城県水戸生涯学習センターとの提携事業は、ご近所つながりプロジェクト事業のみとし、防災事業については新たな展開をすることとなった。

この年の4月以降、NPO法人ひと・まちネットワークと提携し、協議を重ねた結果、ランド常磐防災ネットワークを結成した。

#### ランド常磐みんなで作る防災ネットワーク

平成24年5月31日結成

関係団体（マルチステークホルダー）

特定非営利法人 ひと・まちネットワーク

ランド常磐の会

常磐大学（コミュニティ振興学部）

水戸市（地域安全課）

水戸市立常磐小学校

水戸市立第一中学校

また、防災ネットワークのより実効的行動展開をはかるため、実行委員会を発足させることとし、1か月に1回開催、開催毎に各団体から2～3名ずつ出席することとし、その後の実行委員会は15～16名で進めた。

実行委員会は、防災研修会・防災フォーラムの開催を基点に次の内容を決めた。

1. 防災ネットワーク小委員会の実施
2. トランシーバーを16台を常磐地区に設置
3. トランシーバーを1台について、発電機1台ずつを配置
4. 防災マップの作成

全紙大、カラー印刷、両面使用

5. 安全マイマップ

カラー7面構成、1000枚作成、常磐小学校全児童、水戸第一中学校全生徒に配布

6. 防災カードの作成

7. 炊き出し訓練の実施

8. 避難所運営ワークショップの開催

9. 広報紙の発行

10. 災害時要援護者の調査と対応

11. 常磐地区内全世帯アンケートの実施

12. トランシーバー使用訓練、1か月に2回

13. 発電機の作動訓練

14. 防災井戸を囲る歩く会の実施

※防災井戸の所在個所を確認するとともに、防災井戸と発電機の接続訓練を行う。(地区内3つに分けて実施)

15. 家庭用火災警報器の全戸設置運動

以上、各項目の詳細については、次に記載する。

ランド常磐みんなで作る防災ネットワーク実行委員会

委員長 ランド常磐の会会長 吉羽文男(代表)

副委員長 常磐大学コミュニティ振興学部教授 坂井知志(副代表)

委員 常磐小学校教務主任

委員 水戸第一中学校教務主任

委員 ひと・まちなつとわーく事務局長

委員 水戸市地域安全課

事務局 ひと・まちなつとわーく

※1か月に1度開催

防災研修会

テーマ	概要	講師等
大震災・いざという時の心構え(その1) ～専門家から学ぶ～	座学	常磐大学教授 坂井 知志 氏 市地域安全課係長 小林 良導 氏
大震災・いざという時の心構え(その2) ～体験者から学ぶ～	座学	福島県富岡町生活復興支援 「おだがいさまセンター」 吉田 恵子氏
災害発生時の初期対応 ～消防から学ぶ～	座学	市地域安全課係長 小林 良導 氏

※災害対策の基礎知識をお互いが共有するための研修を主体としたが、平成23年度の研修を一步進めることとした。



## 防災研修会

テーマ	概要	講師等
防災・減災 先進自治体に学ぶ (防災・川口市の取組み)	座学	先進自治体 川口市 危機管理部防災課
体験！炊き出し 災害発生時の初期対応等 ～警察から学ぶ～	実地体験 座学	ランド常磐の会 茨城県警察及び 水戸警察署 (警備課)
体験者から学ぶ	座学	富岡町生活復興支援
避難所の開設・運営 (HUGを使ったワークショップ)	ワーク ショップ	「おだがいさまセンター」 北村 育美 氏

※災害に直面した時の具体的対応を中心に据えた。

## 防災フォーラム

### (1) 基調講演

演題「あの時、避難所は… “おだがいさま” が支えた 169 日間」  
～ビッグパレットふくしま避難所が教えてくれたこと～  
福島大学うつくしまふくしま未来支援センター  
特任准教授 天野 和彦 氏

### (2) 事例発表

「トランシーバーを利用した地域の防災ネットワークづくり」  
NPO法人ひと・まちねとわーく  
理事兼事務局長 池田 馨 氏

※常磐地区以外にも参加を呼びかけ、常磐地区から 65 名、地区外は他市町含めて 65 名の会場定員いっぱいの方が集まってくれた。

## 防災フォーラム

### (3) シンポジウム

テーマ「大規模災害に備えた自治会・NPO・行政・大学の連携」  
コーディネーター 常磐大学コミュニティ振興学部  
教授 坂井 和志 氏  
シンポジスト 茨城県警察本部警備部警備課  
課長補佐 川見 和浩 氏  
水戸市市民環境部地域安全課  
防災係長 小林 良導 氏  
ランド常磐の会  
会長 吉羽 文男

※各団体が災害時どう機能的に連携できるか、どう連携すべきかを論点に討論した。  
なお、この模様は、NHKのカメラが入り、午後6時10分以降のニュース番組で放送された。

## 防災ネットワーク小委員会

小委員会名	委員長
トランシーバー小委員会	ランド常磐の会
防災マップ小委員会	常磐大学
防災カード小委員会	ランド常磐の会
避難所運営小委員会	ランド常磐の会
広報小委員会	ランド常磐の会

※小委員会の内容はすべて実行委員会に反映させた。

## トランシーバー

1. 設置箇所 16ヶ所（それぞれに担当箇所を定めた）
2. 訓練 月2回
3. 使用マニュアルにより
  - (1) 災害発生時の連絡体制
  - (2) 災害状況をこまめに伝達
  - (3) 災害情報の収集伝達方法の共有
  - (4) 発電機をトランシーバー配置者に設置
  - (5) 地区行事に活用

※トランシーバーを活用することにより、多くの面で能率化がはかられた。

- 1 災害発生時の常磐地区の災害状況を調査するのに約40分で終了した。（3.11の際は自転車で3日間かかった。）
- 2 一斉配信により、多くの情報を即座に伝達できるようになった。
  - (1) 常磐地区の被害状況
  - (2) 常磐小・水戸一中の登下校時間（平常時と違う場合）
  - (3) 那珂川水府橋・野口における水位状況を10分毎に入手し、30分おきに配信する。
  - (4) 被害状況をリアルタイムで水戸市災害対策本部に報告する。
  - (5) 水戸市発信の情報を配信する。  
（例・東海原発の被害状況）
  - (6) 那珂川水域の道路の冠水状況をリアルタイムで収拾、そして伝達。
  - (7) その他いろいろ

## 防災マップの作成

常磐大学大島先生を中心に研修会と検討会を開催。防災マップに載せる内容を検討した。指定・福祉避難所、広域避難場所、常磐市民センター災害時生活用水協力井戸、無線機（充電器）配備場所緊急連絡先、子どもの安全を守る家、病院、医院、郵便局、金融機関、小学校・中学校、幼稚園、大学、児童公園

※常磐地区内を30名程で徒歩で調査し、マップ上に反映させた。

## 安全マイマップ

7面構成

1. 学校で
2. 家にいる時
3. 登下校時（外にいる時）
4. 災害に備えて（食料・衣類等・安全のための物・薬品・日用品・あると便利なもの）
5. 家族との連絡方法
6. わが家の防災メモ
7. 登下校時の危険な場所と避難場所

※カラー印刷で作成。常磐小学校児童・教職員、水戸一中生徒・教職員全員に配布し、各家庭でいざという時の話し合いをしてもらい、学校ではその内容を持ち寄り、生命を守るための行動の大切さを中心に、防災教育の一助として学習した。

## 炊き出し訓練について

- 都市ガスを利用して…
- アルファー米を使用して…
- 備蓄しているプロパンガスを使用して…
- かまど、まき、羽釜を使用して…

※24年以降、6回開催

◎野菜については、災害時無料で提供してもらうよう農家と契約。

※あらゆる事態を想定して訓練している。

## 広報紙の発行

1. 広報紙「らんどときわ」の活用  
年3回 ～印刷会社に依頼する～
2. 「常磐防災ネットワーク」の発行  
随時発行 ～手づくり～

※常磐防災ネットワークは、臨機応変に発行している。多いときは、1か月に3回発行した時もある。

## 災害時要援護者の調査と対応

第1段階

ふれあい電話会員130人を対象に調査。

第2段階

水戸市地域安全課と提携し、全戸対象に調査。

※災害時要援護者の事前の登録作業を常磐地区全世帯を対象に行った。その内容は、

1. 趣意書
2. 災害時要援護者登録申請書兼関係者に対する個人情報提供に関する同意書
3. 個人情報を保護するための封筒

なお、この調査の事前にひとり暮らしのお年寄りの何人かにお願いし実態調査を行い、本調査の準備をした。

この調査の結果登録をされた方には、町内会・ランド常磐の会でお一人に三人程度の援護体制を作った。（見守り体制）

常磐地区全世帯防災アンケート

常磐地区 4,747 世帯を対象に実施して、地域住民の意識調査を行った。  
(平成 25 年実施)

ランド常磐の防災活動に期待している事 要望する事

- 避難場所を増設してください。
- 災害時、ひとり暮らしや高齢者への対応をお願いします。
- 町内毎の避難訓練を実施してください。
- 防災研修会を開催する口を知らせてください。
- 決まっていることをマニュアル等があれば配布して欲しい。
- 頑張っていることは判りますが、更にあらゆる機会をとらえてPR 活動をお願いします。
- 避難場所を増設して下さい。
- 災害のネットワーク、情報の伝達ルートを明確にしてください。
- ソフト面でのネットワークづくりに期待しています。
- ご近所のみなさんがいろいろ話し合える場所があると助かります。
- 災害時、様々な情報を発信してください。
- 3.11 の際、あまり情報がなかったのが心配でした。
- これからも防災に関する情報を続けてください。心強く思っています。
- 原発事故があった際の対応を教えてください。
- 今回のアンケートで常磐地区の防災活動のいろいろを知ることができました。これからも様々な方法で活動内容を知らせて欲しい。
- もっと勉強したい気持ちになりました。
- いろんな常磐地区の防災活動に自ら進んで参加してきました。これからもそうします。

- 地震、竜巻が発生した場合、通行が非常に心配です。
- 避難所を広報して欲しい。
- 防災カードは配布されたのでしょうか。
- 行政に頼らず、まずは各人が備えることが大切だと思います。
- 避難するとき、犬と一緒にいけるといいなと思っています。
- 広報紙は読まない人が多いと思います。もっと何か違う方法で…。
- 年をとり、避難所まで行けそうにありません。
- 防災用の街頭スピーカーを設置して欲しい。
- 大学生・高校生に災害時協力して欲しい。
- 声をかけあうことが必要だと思いますが、自分だけ逃げるような気がしています。
- 公的機関による災害用の備蓄を多くして欲しい。
- まず自分自身の対策を考えなおしたいと思います。
- 住民が一丸となって助けあいましょう。
- まず町内会で安全対策をたてます。それが基本になると思いますので…。

○防災のこと、子ども達のこと、いろいろなことに活動していただき、いつもありがとうございます。日々活動して下さる方がいらっしゃることで、心強く、安心し、自分の防災意識が高まります。これからもよろしくお願いします。

各家庭での防災対策

- 防災カードを作成し、家族全員持参しています。
- ガソリンが半分になったら、必ず給油しています。
- 灯油式ストーブを備えました。(温風ヒーターはダメ) 冬は灯油を余分に買っておきます。
- 我が家には幼児もいるので災害時の役割を決めました。
  - ◇父・母…子どもの安全確認、避難場所の確認、生活用品の調達常備。火災時の幼児・小学生・中学生の引き取り方。
  - ◇長女(中二)…木っ子の世話(年中)
  - ◇長男(小六)…家の中の確認、懐中電灯、ラジオ等の準備係
- 災害時のトイレ使用を考え、お風呂の水は切らさない様にしています。
- 携帯電話のバッテリーを余分に用意しています。
- 懐中電灯を数本用意しました。
- 卓上コンロのガスや電池、寝袋、レスキューシートを用意しました。
- アルファ米などの簡単調理食を常備しました。
- 井戸手押しポンプを設置しました。水質検査も実施しました。放射能は検出されません。
- 生活用水協力井戸を提供しました。役立てていただきたいと思います。
- 発電機、バッテリーを用意しました。
- 断水時のトイレ用として水を用意しています。

- 防災頭巾を作成しようと思っている。  
※作り方については、防災研修会で勉強しました。
- ソーラー付きガーデンライトを廊下に設置しています。
- 家のスリッパ代わりにサンダルを履いており、災害時などにそのまま外へ逃げられる様にしています。
- 懐中電灯は各部屋、枕元に置いてあります。
- 家(建造物)の危険防止対策を実施しました。
- 水・食糧の備蓄をしています。(備蓄日数は3日間が一番多く、10日以上のお宅も30軒ありました。)
- 家族との連携方法を家族で話し合っています。
- 生活用品、その他災害時に必要と思うものを準備しています。
- 家具、テレビ等の転落防止対策をしています。(背の高い家具を敬遠したり、重いものは下に収納するなどの工夫をこらしているお宅もあります。)
- 危険箇所、避難経路を確認しています。(ランド常磐防災防犯マップ、安全マイマップが役に立っている様です。)
- 庭に2リットル用ペットボトルに水を入れて20本用意してあります。
- 枕元に携帯電話、懐中電気、ズック靴を用意しております。
- 必要なものを縫いつけた防災頭巾を用意しました。

※このほか、常磐地区の防災事業の認知度合を5項目にしばって、アンケートした。

防災カードの作成配布

東日本再震災の際、自分の服用している薬が判らなくて困ったという話を聞いた事を端緒に作成し、常磐地区全世帯を対象に8万枚を配布した。1人当り4枚程度を記載してもらい、あっちのバック、こっちのポケットに入れてもらう様お願いした。

(オモテ)

防災カード (身分証)

本人	氏名	電話
	住所	
緊急連絡先	氏名	
	電話	
かかりつけの病院	病院名	電話
	所在地	
福祉施設 (デイサービス)	施設名	
	所在地	電話
被保険者番号		
㊤ 受給者番号		

(ウラ)

防災カード (身分証)

病名	
障害名	
血液型	RH +・- / A・B・O・AB
現在服用 している薬	
特記事項 (アレルギー等)	

(寸法 7.5 cm × 10.5 cm)

各種訓練

1. 総合的防災訓練 年1回
2. 常磐小学校防災訓練に参加
3. トランシーバー使用訓練 月2回
4. 発電機作動訓練 月1回

※前に記載した訓練・研修の他以上の訓練を実施している。

防災井戸を囲る歩く会の実施

防災井戸の所在個所が判らないという意見が多くあったので、みんなで連れ立ってぞろぞろと、防災井戸を囲る歩く会を実施していた。同時に発電機と防災井戸をつないで実際に水を出す訓練もした。

### 家庭用火災警報器の全戸設置運動

1. チラシの全戸配布
  2. 「ランドときわ」の活用
  3. 常磐防災ネットの発行
  4. 家庭用火災警報器設置隊の活動
- (1) ランド常磐の会役員と常磐大学学生がペアになる
- (2) 希望により、家庭で用意した火災警報器を設置するため、当該家庭を訪問する。
- ※取り付けたくても、取り付ける人がいないという声があったため。

### 避難所運営ワークショップ

- 〔課題〕 ④、防災ネットワークで作成した 21 項目からその都度 6 項目を選ぶ。
- 〔出席者〕 1 回・2 回・3 回は常磐地区全域対象
- 4 回目は常磐地区北部
- 5 回目は常磐地区南東部
- 6 回目は常磐地区南西部
- ※初めての人に出てもらう様心がけている。
- ※まず、20 分程度の防災講座から始める。
- ※課題の 21 項目については、東日本大震災時、避難所の運営上、いろいろあった争点を参考にして作成した。

### ランド常磐みんなで作る防災ネットワークの現況

平成 24 年 5 月 31 日マルチステーションホルダーは 6 団体であったが、その後次の団体の加入があって現在は 9 団体で構成している。

〔平成 27 年 8 月加入〕

茨城県立盲学校

水戸市中央高齢者支援センター

〔平成 28 年 2 月加入〕

介護小規模多機能型居宅介護事業所絆

## 【おわりに】

東日本大震災の教訓を受けて、平成24年9月常磐地区に従来の防災組織とはまるで違う自主防災組織を結成しました。

と同時に、茨城県水戸生涯学習センターと提携することにより、より強力な組織となり、数々の活動を展開しました。

殊に、5か月間で2日間の被害地研修、座学4日間の研修は、当時としては非常にハードでした。とにかく、打ち合わせはしょっちゅう行っていました。常磐地区全体に防災組織を普及するため、手を変え、品を変え、広報活動を展開しました。町内会長会議も複数回実施しました。とにかく「鉄はあついうちにうて」の気持ちでいっぱいでした。

年度が変わった平成24年4月、NPO法人ひと・まちネットワークとの協議に入りました。マルチホルダーの結成については、早い時点で決まりましたが、1団体でも多く参加していたらと努力して、結局、6団体での発足となりました。

毎月1回実行委員会を開催したわけですが、その中で出てくる意見はすばらしい内容でした。みんなで集まって論議をするわけです。従来は考えもつかないような企画が飛び出してきて、マルチホルダーのもつ意味の重要性を痛感しました。やっぱり、何をするにも、人がたくさん集まって、智恵を出し合うことが大切なんだなとしみじみ思いました。

その内容は、〔具体的活動の第二段階〕以降詳述しました。

また、6団体で発足した防災ネットワークは、活動の経過の中で3団体増え、現在は9団体で運営しております。仲間が増えることは本当に嬉しい。いろんな意味で厚みが加わってきます。

トランシーバーも状況が変わりました。2台増えて18台になりました。また、あらたに車載用アンテナ1台、車用マイクロフォン5台を追加しました。おかげでその活動も更に機能的・弾力的な展開をはかることができる様になりました。

日々前進がモットーです。

「座して死を待つのか」そんなのはいやです。多くの人の智恵を集めて、減災のための圧倒的な方向性をつくり出したいと思っております。市民運動会やすべてのイベントにも防災の要素を盛り込んでいます。

「いま、震度6の地震がきたら、どうするかということ、毎日考えることが大切だと思います。」

たとえば、病院の待合室で、車を運転中に、バスの中でとこうしたいろんな機会を想定し、地震が起きた状況を考えるおくことが必要ですし、どうしたらいいのか判らない場合は、必ず相談することです。正しい回答は必ずあります。

情報についてちょっとだけ触れてみたいと思います。

防災研修会で講師として福島から来てくださった方がおっしゃっていました。「3月11日の地震がひとまず終わったとき、横浜に住む妹から電話がかかってきました。心配して電話を



かけてくれたのだと思い『みんな元気よ。家にも被害はなかったし…』というと、私の話をさえぎるように妹が大きな声で『何を言ってるのおねえちゃん、早く逃げて!!津波がそっちへ向かうってテレビでやってるよ』この電話で、私たち家族は急いで逃げて事なきを得ました。5分遅かったら、津波に全員のみ込まれていました」

この話で痛感したのは、情報は与えられるものではないということです。もちろん、公的機関はリアルタイムの情報をあらゆる手法をつくして伝えなければなりません、情報を受け取る方も最大限の努力をはらわなければならないと思っています。因みに私は防災用に携帯ラジオを2台持っています。チャンネルは常にFMぱるるん（FM 76.2 MHz）・茨城放送（AM 1197 KHz）に合わせっぱなしにしています。いざという時にチャンネル合わせをしないで済む様입니다。勿論、電池も定期的に点検しています。また、テレビもいろいろな情報を提供してくれます。要するに情報を受け取る側も、そのためにあらゆる準備を心がけておくことが重要だと思います。

最後にくり返して申し上げます。

私たちは、「防災会議はまず家庭から」を基盤に据えています。備えも家庭からと思っています。すべてはそこから出発します。

近所の助けあい、町内会における平素の準備、地区全体における情報の収集と発信、訓練・研修を重ねることによる認識を共有する様つとめています。

あらゆることを想定し、より多くの人々の智慧を集め、具現化していくことが重要です。この際、カネ・モノ・ヒトのせいにして、やりたいこと、やるべきことをやらないと後々までの禍根を残すこととなります。外罰的傾向をもつことは避けたいものです。

人の心は集まれば集まる程、強い力を発揮します。

私たち、常磐地区のコミュニティプランのメインスローガンをご紹介します。『お互いさま』が飛び交うまち・・・です。

公益社団法人茨城県地方自治研究センター役員・研究員体制

理事長	吉成好信 (代表理事)	監事	木村重雄
副理事長	鈴木博久	監事	飯田正美
副理事長	帯刀治	研究員	岡野孝男
専務理事	黒江正臣	研究員	波多昭治
理事	堀良通	研究員	柴山章毅
理事	佐川泰弘	研究員	菅谷毅
理事	菊池正則	研究員	大高みよ
理事	石松俊雄	研究員	有賀絵理
理事	今井路江	研究員	本田佳行

自治権いばらき

No.124 2017年3月30日発行

発行所 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター  
 水戸市桜川2-3-30 自治労会館内  
 TEL 029-224-0206  
 編集・発行人 吉成好信  
 印刷 凸紋字  
 水戸市栗崎町1242 TEL 029-269-2307