

“ほっとまち”構想の  
さらなる実現に向けて  
災害時も助けあえる  
まちづくりへ



特定非営利活動法人NPO政策研究所  
専務理事 相川 康子

2020年2月8日  
於：桔梗が丘市民センター



災害時の対応を考えることで、  
**ふだんの暮らしぶり** や、  
**桔梗が丘の地域コミュニティ活動**  
・・・を点検してみましよう

- 災害時はふだん、やり慣れていることしかできません
  - ⇒ふだんの暮らしぶりが、いざという時の安全・安心につながります
- 災害対応は、当日だけではありません
  - ⇒取り残される人を出さないためには、発災前の取組が不可欠です
  - ⇒関連死など二次被害を出さないためには、発災後の取組が重要です

# 導入) 大規模災害で被災する、ということ①

## ～突然に「日常」が奪われる～



- (今までの) 台風のように「1～2日我慢すれば自宅に戻れる」ことはない ～数カ月から数年間に及ぶ避難生活、さらに自宅のあった場所に戻れない場合もある
- 怪我をしたり、病気になったり（悪化したり）することも多い
- 家族や友人ら、大切な人を失うこともある
- 仕事（生計）を失ったり、大幅に収入が減ったり恐れがある
- ライフラインが破壊され、日常生活や移動の負担が増える
- 住み慣れたまち（ふるさと）や思い出の品、場所を失う
- 恐怖が何度も思い出されたり（フラッシュバック）、自分だけが生き残ったことに後ろめたさを感じたりする
- 局地的な災害の場合、他地域の人に事情や気持ちが分かってもらえない辛さを抱える

# あまり知られていない事実

- 行政庁舎や病院など公共施設も被災する
- 行政職員や消防・警察の署員はもちろん、自治会長や民生・児童委員らまちのお世話も被災する⇒**いざという時、あてにできないかも**
- 阪神・淡路大震災では、生き埋めの人（約3.5万人）の8割近くは、近隣住民が救出した ⇒**日頃の近隣関係と機材・備品等の備え**
- 当日、助かっても、その後の過労や環境悪化で亡くなる「**災害関連死**」が続出している

阪神・淡路大震災で919人（**兵庫県の10年検証 犠牲者全体の14.4%**）

東日本大震災では3,739人（**復興庁調べ、2019年9月末時点**）

熊本地震では、直接死（50人）の4倍以上の関連死が出ている

**※緊急一時避難場所に連れだつて逃げるだけが「災害対応」ではない**

# 一般の人の「防災」のイメージって...

なんだか、  
難しそう...

怖いから、あまり  
考えたくないな。

いま、考えても  
仕方ない。いざ  
という時に考え  
ればいいや。

災害が起きても、行  
政や地域の役員が、  
何とかしてくれるん  
じゃないの？

高額な耐震化工  
事をする蓄えも  
気力も無いから、  
諦めているの。

このあたりは  
昔から災害な  
んて無縁の安  
全な地域だよ

私が生きてい  
る間は大丈夫  
なんじゃない  
かな

とりあえず避難所  
にいけば大丈夫。  
必要なものは揃っ  
ているわよね。

# 考えてみましょう

- 災害に遭った際に、自分が困ること
- “ ”、ほかの人が困ること（ご近所で脆弱性が高そうな人）

心身の健康、障がいの有無、住まい、暮らしぶり、人脈 etc.

## 不安を解決（緩和）の手段として、

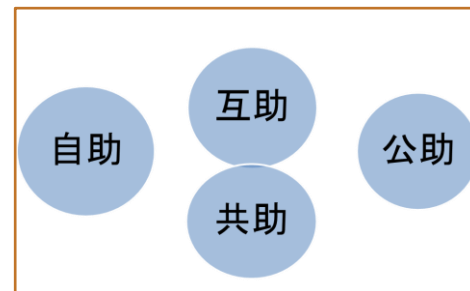
- 自助（自分や家族で対応すべきこと）
- 互助や共助（助け合うとできること）

近隣同士の互助、仲間同士やボランティアを含む共助

- 公助（行政でなければできないこと）

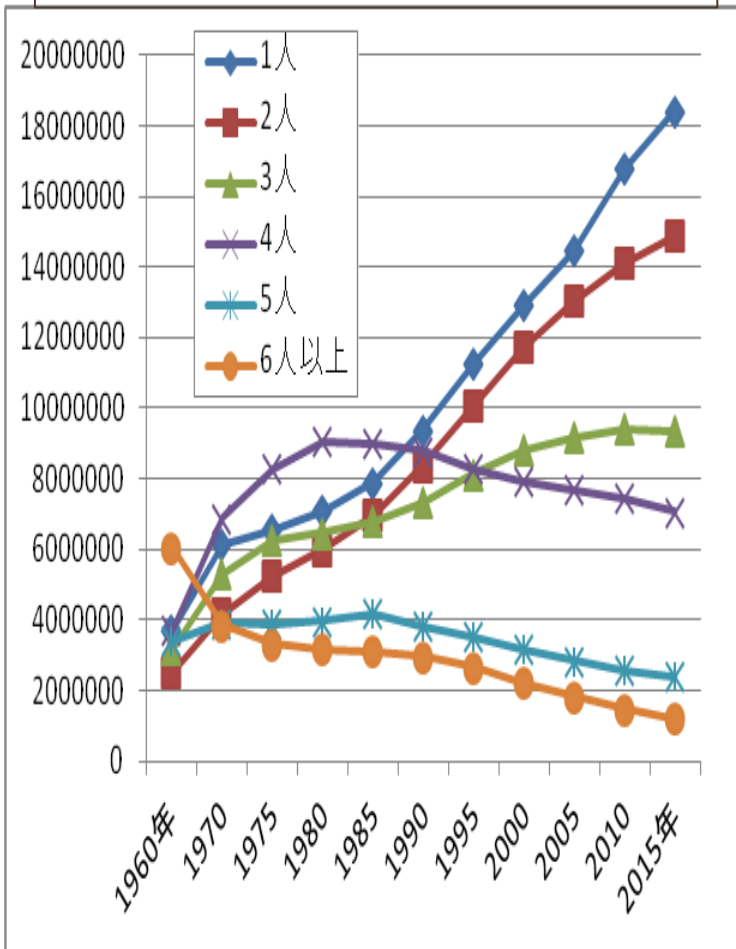
・・・が、大事といわれています。

**とはいえ、近年、公助や自助に“ほころび”が・・・**



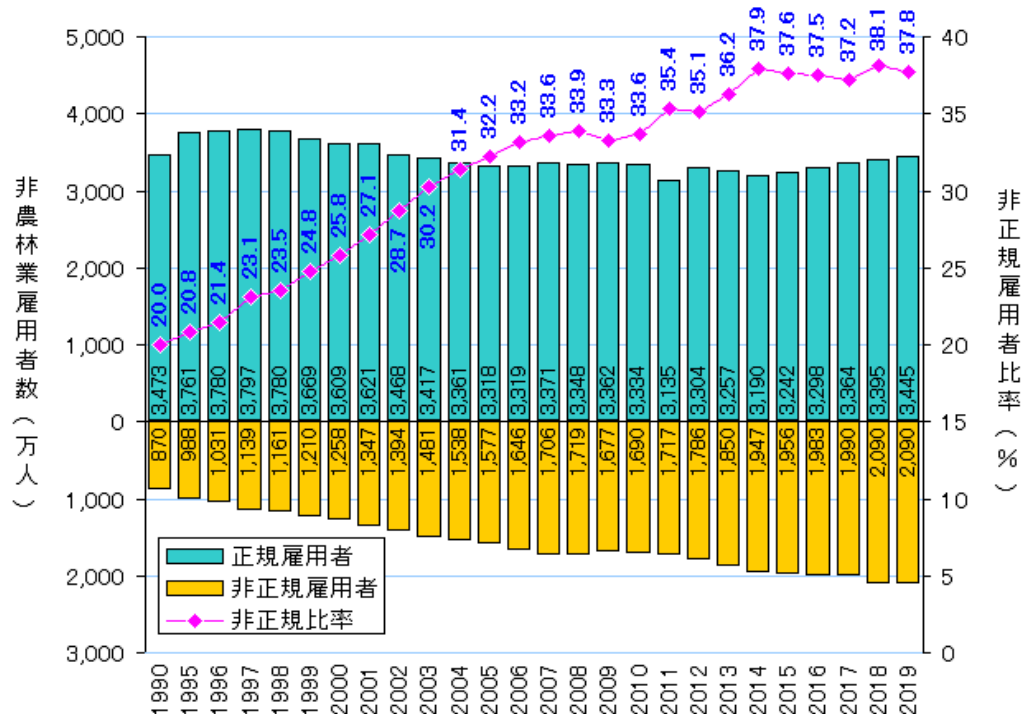
# 自助の懸念① 単身世帯や非正規雇用の増加

一般世帯の世帯構成数員数の変化  
(国勢調査結果より作成)



正規雇用者と非正規雇用者の推移  
本川社会実情データ図録より

<https://honkawa2.sakura.ne.jp/3240.html>



(注) 非農林業雇用者(役員を除く)が対象。1～3月平均(2001年以前は2月)。男計と女計を合計した結果。非正規雇用者にはパート・アルバイトの他、派遣社員、契約社員、嘱託などが含まれる。2011年は岩手・宮城・福島を除く。

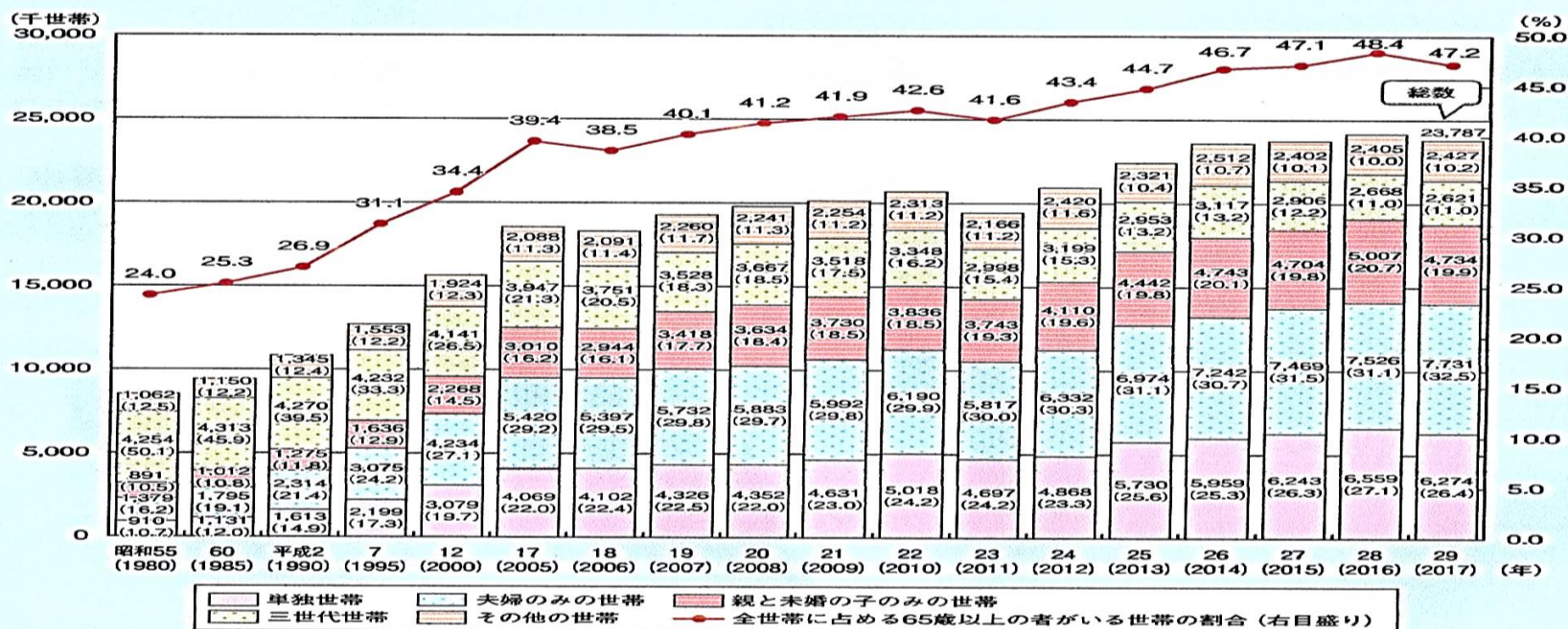
(資料) 労働力調査(詳細集計)

# 自助の懸念② 高齢者世帯の増加と構成

出典：令和元年版高齢社会白書

図1-1-8

65歳以上の者のいる世帯数及び構成割合（世帯構造別）と全世帯に占める65歳以上の者がいる世帯の割合



資料：昭和60年以前の数値は厚生省「厚生行政基礎調査」、昭和61年以降の数値は厚生労働省「国民生活基礎調査」による  
 (注1) 平成7年の数値は兵庫県を除いたもの、平成23年の数値は岩手県、宮城県及び福島県を除いたもの、平成24年の数値は福島県を除いたもの、平成28年の数値は熊本県を除いたものである。  
 (注2) ( ) 内の数字は、65歳以上の者のいる世帯総数に占める割合 (%)  
 (注3) 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。

65歳以上の人がある世帯は、平成29（2017）年現在、2378万7千世帯と、全世帯（5042万5千世帯）の47.2%を占める。うち夫婦のみの世帯が一番多く32.5%で、単独世帯（26.4%）と合わせると半数を超える。また、高齢者と未婚の子のみの世帯も19.9%と多く、将来が懸念される。



# 自助の懸念③ ひとり親世帯の増加

平成28年度 全国ひとり親世帯等調査の結果より

【母子世帯と父子世帯の状況】

	母子世帯	父子世帯
1 世帯数【推計値】	123.2万世帯 (123.8万世帯)	18.7万世帯 (22.3万世帯)
2 ひとり親世帯になった理由	離婚 79.5% (80.8%) 死別 8.0% (7.5%)	離婚 75.6% (74.3%) 死別 19.0% (16.8%)
3 就業状況	81.8% (80.6%)	85.4% (91.3%)
就業者のうち 正規の職員・従業員	44.2% (39.4%)	68.2% (67.2%)
うち 自営業	3.4% (2.6%)	18.2% (15.6%)
うち パート・アルバイト等	43.8% (47.4%)	6.4% (8.0%)
4 平均年間収入 【母又は父自身の収入】	243万円 (223万円)	420万円 (380万円)
5 平均年間就労収入 【母又は父自身の就労収入】	200万円 (181万円)	398万円 (360万円)
6 平均年間収入 【同居親族を含む世帯全員の収入】	348万円 (291万円)	573万円 (455万円)

○児童がいる世帯（1166万6千人の約7%（81万）が1人親世帯である。

○25年間で、母子世帯は1.5倍、父子世帯は1.3倍に増えた。

○母子世帯の母親の82%が働いているが、正社員とパート・アルバイトがほぼ同数（44%）であり、年間平均就労収入は200万円しかない。

※（ ）内の値は、前回（平成23年度）調査結果を表している。

※「平均年間収入」及び「平均年間就労収入」は、平成27年の1年間の収入。

※ 集計結果の構成割合については、原則として、「不詳」となる回答（無記入や誤記入等）がある場合は、分母となる総数に不詳数を含めて算出した値（比率）を表している。

# 公助の懸念① 地方公共団体の職員は減少

出典:総務省HP

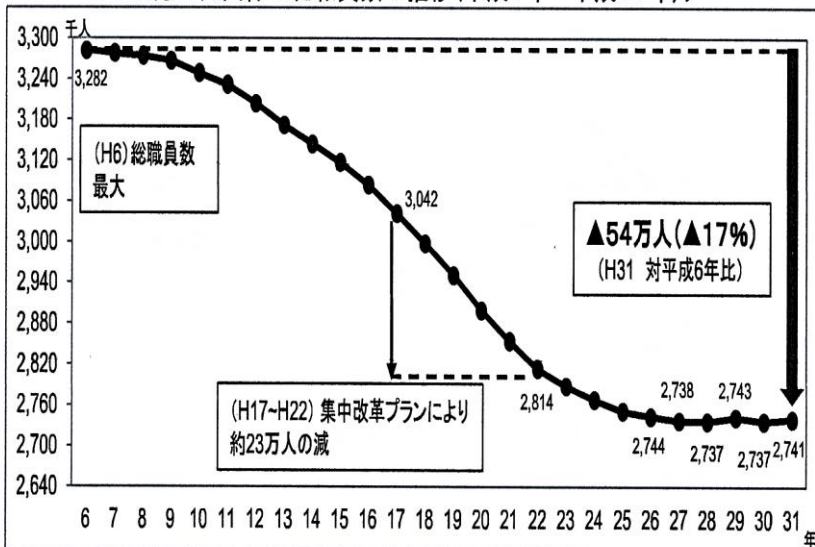
## 平成31年地方公共団体定員管理調査結果のポイント

(平成31年4月1日現在)

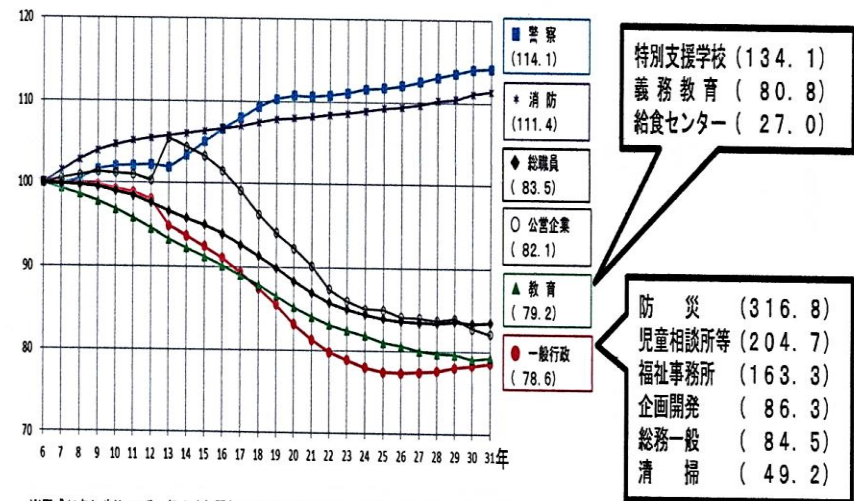
○ 総職員数は、対前年比で3,793人増加し、274万653人。  
平成6年をピークとして平成7年から減少していたが、平成28年以降は  
ほぼ横ばいで推移。〔対平成6年比で約54万人減少〕

- H31 (2018) 年の総職員数は、対前年比で3,793人増加し、274万635人。
- H6 (1994) 年をピークとして、約54万人 (▲17%) の減少。ここ数年は横ばい。
- 部門別にみると、一般行政部門はピーク時を100として平均で78.6。教育は79.2。逆に警察は114.1、消防は111.4と微増。

<地方公共団体の総職員数の推移(平成6年~平成31年)>



<平成6年からの部門別職員数の推移(平成6年を100とした場合の指数)>



※平成13年に生じている一般行政部門と公営企業等会計部門の変動は、調査区分の変更によるもの。

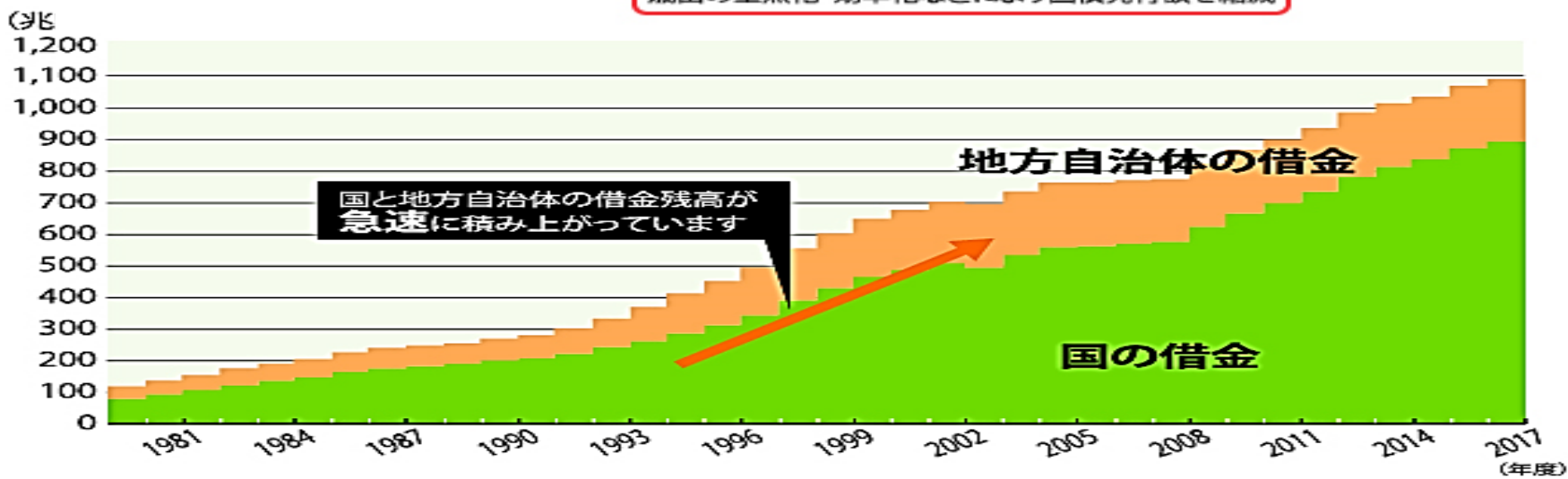
# 公助の懸念② 悪化する行財政

出典：政府広報オンライン

ン

	約30年前 (1990年度)	2014年度	現在 (2017年度)	
社会保障費	11.5兆円	30.2兆円	32.5兆円	約3倍に!
国債発行額	7.3兆円	38.5兆円	34.4兆円	約5倍に!

経済成長や消費税率引上げ等による税収増、歳出の重点化・効率化などにより国債発行額を縮減



国の借金は2017年度末に898兆円にもなりますが、これを年収631万円の家計にたとえる※と、8984万円の借金を抱えながら、さらに毎月29万円の借金をしていることに!  
 ※2017年度の国の税収+税外収入63.1兆円を家計の年収631万円にたとえています。

▶ これが将来世代の負担として先送りされています。

自助や公助が先細る中で  
「**互助**（主として近隣コミュニ  
ニティの助け合い）」

や

「**共助**（空間域に捉われない  
助け合い）」 ←ボランティア等  
を、どう充実させていくか  
が重要です。

# 互助を考える

## コミュニティワーク担い手の変遷

○区長・自治会長や民生・児童委員さらに保護司や調停委員、PTA会長ら、住民の束ね役・お世話役は、かつては地元の名望家や有力者が務めることが多かった。

= 無償で担うことができた（ノブレス・オブリージュ的な感覚）

○産業構造の変化や人口移動に伴い、サラリーマン世帯が増加

= 「世話役」が負担になってきた

勤め先に対する忠誠が求められ時間拘束が増す反面、地域への関心が薄れる

○少子化・高齢化や世帯の変化に伴い、従来の人材輩出ルート（青年団・消防団→PTA→自治会→民生児童委員や地区社協の役員）が機能しなくなってきた

※桔梗が丘のようなニュータウンでは、比較的早い時期に入居した人や、退職者、PTA経験者らをコアメンバーとして、一般的な役職は当番制で回すケースが多いが・・・この方式も、さらに高齢化が進むと先細りになりがち

一部の役員だけに負担が集中する地域運営手法ではこの先、長続きしないことは明白

## では、どうするか？

○多くの人に、まちづくりに関心を持ってもらう

地域のデータを示す

参加のきっかけとして関心のあるテーマを設定する

「防災」  
は最適！

○まちづくりの将来像をみんなで検討し、掲げることで、今やるべきことを示す **これが「ほっとまち構想」**

○一部の人に負担が集中しないよう、事業や作業の棚卸しを行う（無駄を省く、パーツに分けて外注する）

○潜在的な人材を掘り起こし、参加の障壁をなくす

**老若男女＋外部人材。  
まずは人口の半分（以上）いる  
女性たち。**

# 女性と地域の防災活動



## <現状は>

- 「防災＝男性の仕事」という旧来の性別役割分担意識が強い（女性の中にも「防災なんて無理」という意識がある）
- 自主防災組織（行政の防災部門や消防でも）の担い手は健常者の男性が多く（とても熱心で頭が下がるが）、女性を含む多様な人たちのニーズは見落とされがち
- 訓練などでも女性は「炊き出し班」や「救護班」に回され、防災のスキルやリーダーシップを習得する機会が少ない
- ★多くの地域で「災害対応」が、**発災当日の避難訓練**だけになっていることも問題

いざという時に、  
これで大丈夫？

- ・土日か休日に実施
- ・地域役員が勢ぞろい
- ・その指示に従う

# 見落とされがちな課題

- 家族や世帯の変化、子育て・介護環境の変化  
単身世帯や一人親世帯が急増している
- 地域コミュニティのセーフティネット機能の低下  
さまざまな問題を抱えた人（心身の障がい、経済問題、家族間トラブル、社会的排除等）が潜在化している
- 女性やマイノリティーに特有の困りごとやニーズ  
身体や心のトラブル  
家事・育児等の負担増大、仕事と家庭責任との板挟み  
高齢者、子ども、障がい者、外国人に必要なケア
- 公的な避難所に行かない・行けない人の存在
- 避難生活上の諸課題  
在宅避難や指定避難場所以外の避難者も含めて





## 考える視点①災害は想定外に起きる

平日の日中など、家族がバラバラ、地域に女性や高齢者しかいない時間に起きたら？ ←東日本大震災はこのケース

### 今のままの「防災訓練」で大丈夫なの？

男性が「仕切り役」

女性は「炊き出し」「救護」

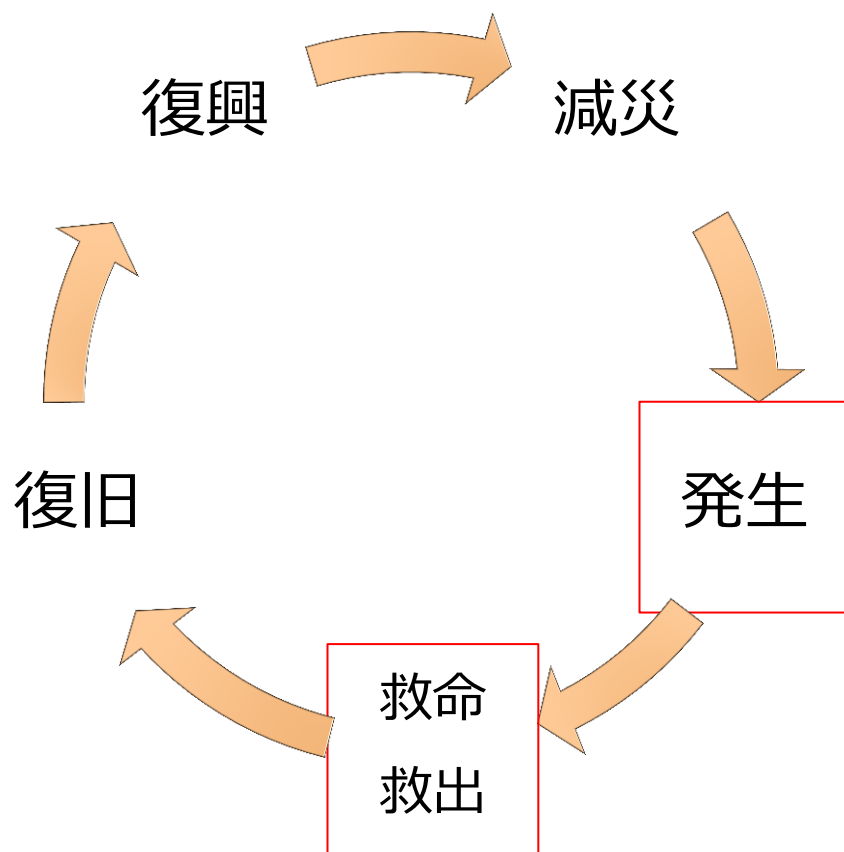
⇒災害はその時々で様相が異なり、逃げ方も種別や時間帯によって異なる

### 過去の事例に基づくマニュアルが役に立たないことも

マニュアルは大事だが、とらわれ過ぎないことが大事

**⇒各自の対応力（自助）を高める重要性**

## 考える視点②長いスパンで考えよう



「発生」と初期の「救命・救出」だけが注目されがちだが...



一連のプロセスを考えれば、老若男女みんなの主體的な参画が不可欠！

# とくに地域防災では連続性が重要

## 発災前

### 面識社会をつくる

- 取り残されそうな人（脆弱性の高い人）の把握
- 日常的なケア（声掛け、交流行事など）

## 発災当日

### 安全な場所へ逃げる

- 自分（+家族）の身の安全を確保
- 避難行動要支援者への対応、安否確認

## 発災後

### 災害関連死を出さない

- 地域のローラー点検
- 避難先での要援護者（要配慮者）のケア
- 復旧に向けた取組

連続して（分断なく）取り組めるのは地域コミュニティだけ

## 考える視点③潜在化しやすい人権問題

- 「非常時だから」という名目で、しなくても良い我慢までしてしまう・させられてしまう

立てられなかった衝立、ハンドクリームやリップクリームは「贅沢品」？

- 嫌なことがあっても訴え出にくい雰囲気

**訴えたとしても対処が遅れがち**

- 災害後に増えるドメスティック・バイオレンスや子ども、高齢者への虐待

**ふだんから周辺化しやすい少数者の課題やニーズは、棚上げされたり、後回しにされたりしがち**



**リーダーの人権意識が低く、対応が後回しになると、  
深刻な人権侵害事案が起きる恐れがある**

# 過去の災害からの教訓

- 災害時要援護者や女性達への対応は、あらかじめニーズやリスクを想定し、マニュアルに組み込み、研修しておく必要がある（**その時、その場ではできない**）
- 災害の各段階を想定し、長いスパンで考える

※「**災害弱者**」の枠に閉じ込めない

## 両立すべき2つの視点

- ① 災害時に、不可欠なニーズを満たし、不利にならないよう支援する
- ② 防災・減災・復興の主体としてエンパワーメント（カづけ）する

※**当事者意識の醸成と当事者参加の保障**



女性たちが災害対応に参画することで  
何が変わるか？ 何を変えるか？

## 健全な男性の視点や価値観だけで考えられがちな災害対応 に「別の視点」を持ち込むこと

(例) 世帯の変化や地域コミュニティの実態  
世代間格差、マイノリティ（少数者）の存在  
避難所に行かない人・行けない人の存在



**※防災・減災・復興の各段階での当事者参加の道を拓く**

お仕着せの「〇〇の視点」や「〇〇の役割」の問い直し

**※女性も男性も多様。分野や可能性を狭めない**

具体的な避難所運営の注意点などについては、内閣府男女共同参画局が「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（H25）を公表したり、各地の啓発資料のリンクを張ったりしている

22

<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/>

# どのようなアプローチがあるか

「災害発生時」からではなく「平時」から改善する取り組みが不可欠＝防災の日常化、まちづくり

- 人材育成と多様な人たちの参加・参画の保障

- 課題の見える化

共助のほころび、現行計画の「穴」

災害時要配慮者たちの存在、状況の把握

- 課題を共有し、解決策を話し合う「場」

- さまざまな防災・減災学習

地域特性の把握／人権の視点

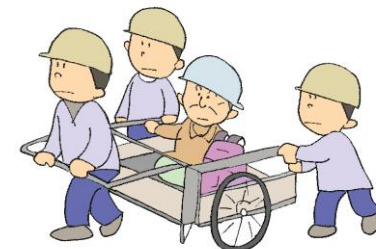
地形などのハザードだけでなく、昼夜間人口比や世帯など「人」の把握も

- 「地区防災計画」の策定とフォローアップ



これって、まちづくり計画の策定・実践に似てませんか？

## 地域防災（互助・共助）の本質を考える



### ① 要配慮者対策

災害時要配慮者（←避難行動要支援者だけではない）に対する支援は「避難支援」だけか？

「戸板に載せて運んででも、指定避難所に連れて行かねばならない」という思い込みがあるが・・・

- 安全な自宅に住んでもらう（耐震化、家具の固定化、水・食料・薬等の備蓄）
- 心身に負担がかからない垂直避難や近隣避難の可能性を探る
- 自助の心構え（3日～1週間は自力で生き残る）を持ってもらい、具体的な備えを手伝う
- SOSの出し方（個人情報の開示方法も含めて）を伝える
- 避難先での体調管理や情報伝達に気を配る
- 復旧・復興段階で取り残されることがないように気を配る



## 地域防災の本質を考える

### ②避難場所を居心地良く

せっかく当日、生き延びたのに、避難所や仮住まい、仮設住宅等で、心身を壊して亡くなる「災害関連死」が続出している。

#### <避難所で指摘された問題点>

- 安全ではない（場所＋環境＋衛生）  
真夏の体育館など熱中症の危険も
  - バリアフリーでない
  - プライバシーが保てない  
女性にとっては辛い事態
  - トイレが使えない・使いづらい  
我慢して体調を壊すことも
  - 女性やLGBT、高齢者、障がい者、外国人らへの配慮に欠けている
- ※避難の長期化につれて課題が続出**

運営の工夫でカバーできることもあるはず。  
誰が気づく？  
誰が実践する？

# 避難所の物資配布

この少女は、何をためらっているのでしょうか？

図の著作権は「東日本女性支援ネットワーク」にあります

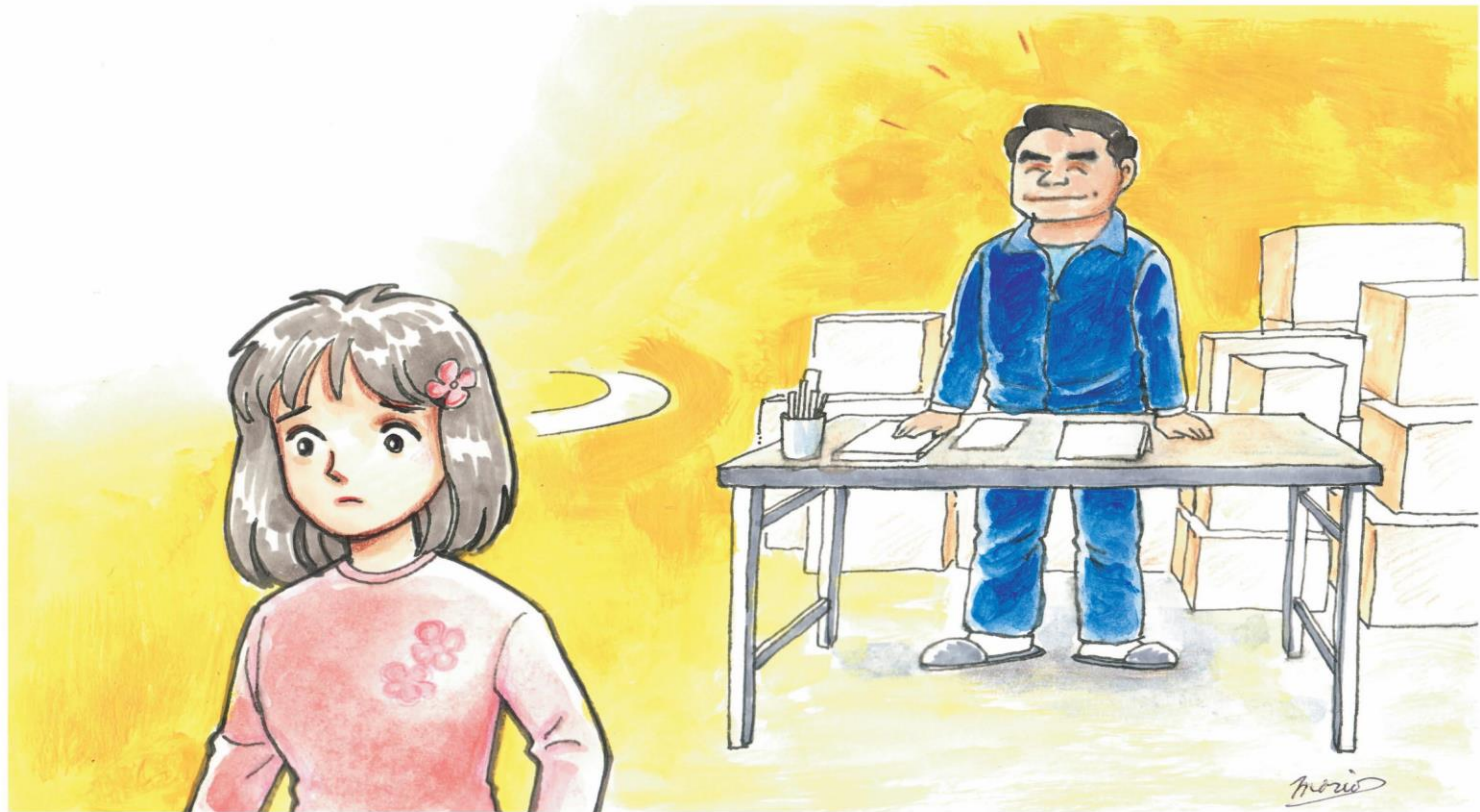


イラスト 森生 文乃 © 東日本大震災女性支援ネットワーク

# 仮設トイレの設置 何が問題で、どう改善すればいいでしょう？

図の著作権は「東日本女性支援ネットワーク」にあります



イラスト 森生文乃 © 東日本大震災女性支援ネットワーク



イラスト 森生文乃 © 東日本大震災女性支援ネットワーク

## 地域防災の本質を考える

### ③ 避難所以外の被災者

#### 避難所に行かない人・行けない人をどう扱う？

地域の指定避難所に「行かない・行けない」という人は、案外多いが、その存在が防災リーダーには見えていない恐れがある

- 心身の障がいや怪我、病気などで物理的にいけない
- 集団生活に耐えられない、迷惑をかけたくない（乳幼児、認知症など）
- 一人暮らしの女子学生や会社員
- 在日外国人（とくに日本語が理解できないニューカマーたち）
- ペットと離れられない人
- 最近引っ越してきた等、地域に馴染みがない人 等々

・・・「わがまま」とみなす？ 支援物資なども届けない？

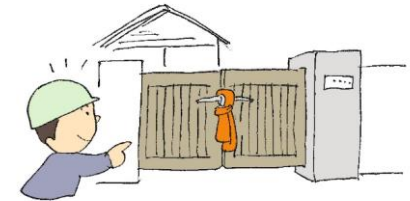


# 災害にも強いまち、とは

- 普段から住民同士の関係が良好である  
近所づきあい、諸団体のネットワーク  
**女性も、高齢者も、子どもも、新参者も**  
**誰もが声をあげられる風通しの良さが重要**
- 住民が地域への愛着や心意気を持つ
- 住民が地形特性など災害リスクを周知
- 外部に対しても開放的（支援者の受入）



- 周囲の里山や水路がよく管理されている
- 内外との連絡手段が複数ある



※旧来の性別役割分担意識に、とらわれない

※たくさんのネットワークを張り巡らせる

※怖がらせるだけでなく「楽しく持続できること」を探す

# <なぞなぞ> のようですが… 「防災」といわない防災を考える



## ○地域福祉のアプローチ

要援護者になりそうな人の把握、声かけ  
複数の見守り体制、防犯との連携

## ○環境保全のアプローチ

緑化、雨水利用、井戸や水路の保全

## ○生涯学習からのアプローチ

郷土の災害史、地名や建築の再発見、マップ作成

## ○青少年健全育成からのアプローチ

楽しみながらのサバイバル訓練

## ○地域連携からのアプローチ

都市農村交流や姉妹都市提携に災害相互協力協定を入れておく

○普段の取り組みで、  
応用できそうなことは？

○老若男女で、楽しく取  
り組めそうなことは？

# まとめにかえて これからの地域防災戦略

- 環境の変化 → 自然災害の増加、激化
- 便利な暮らしのせい弱 ← ライフラインに依存
- 家族や地域の変化 → 新たな「互助」や「共助」の模索

★ しなやかな減災社会に向けて

集中→分散、ハード整備+ソフト対策

防災の日常化=ふだん暮らしや地域活動の見直し

これさえやっておけば大丈夫という秘策はないので

たくさんの知恵を集めて模索するしかありません

★ 当事者参加の原則、その前提としてのエンパワーメント

**男女共同参画の浸透はその第一歩**

御静聴、ありがとうございました

