

“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）

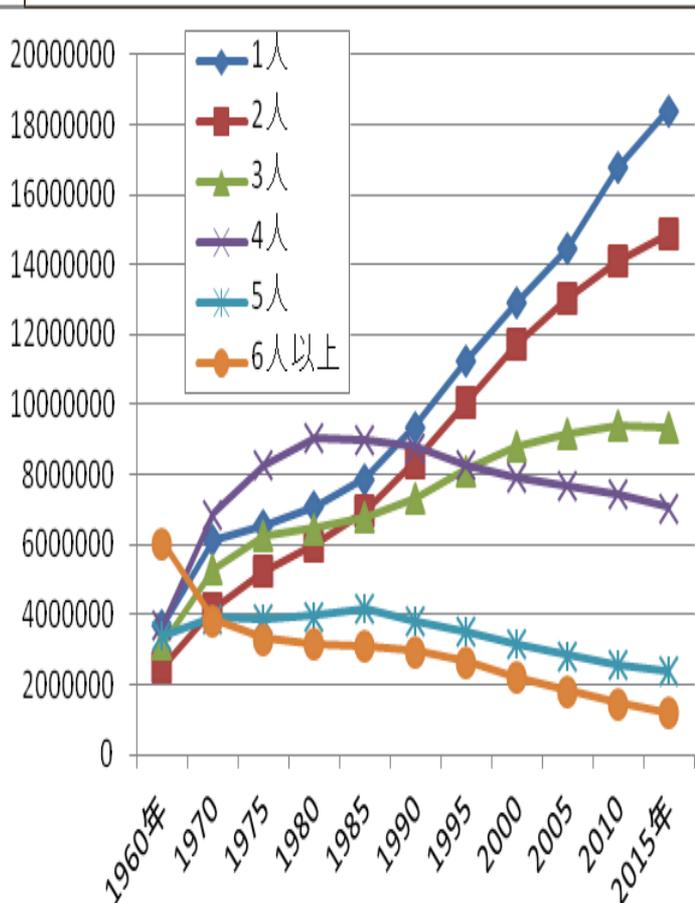
・・・が、大事といわれています。

とはいえ、近年、公助や自助に“ほころび”が・・・



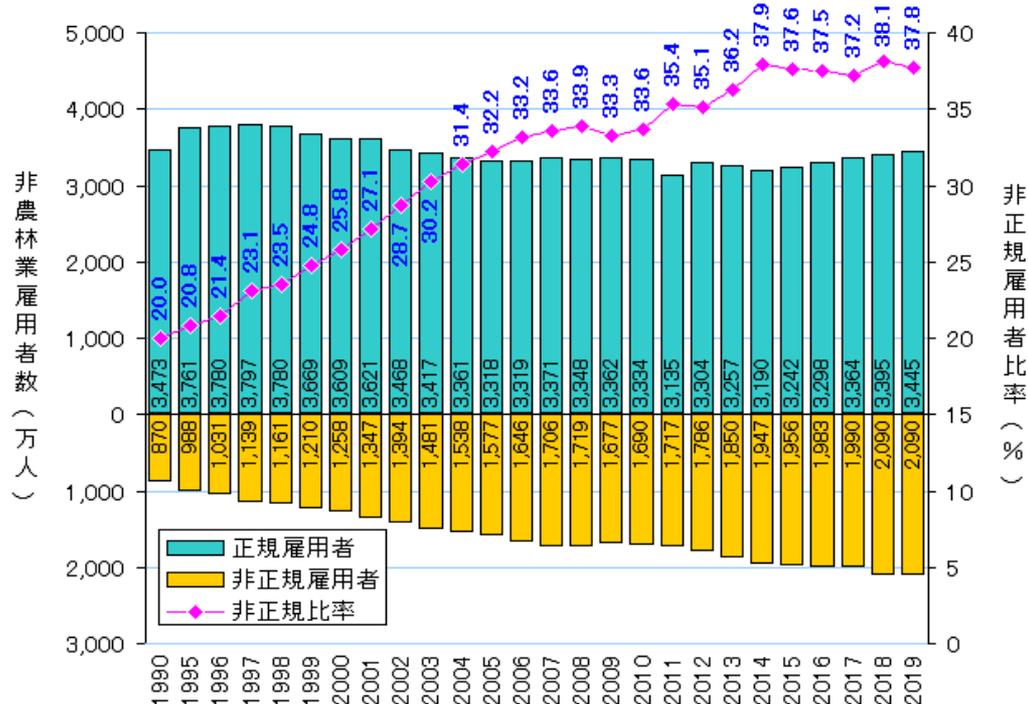
自助の懸念① 単身世帯や非正規雇用の増加

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。

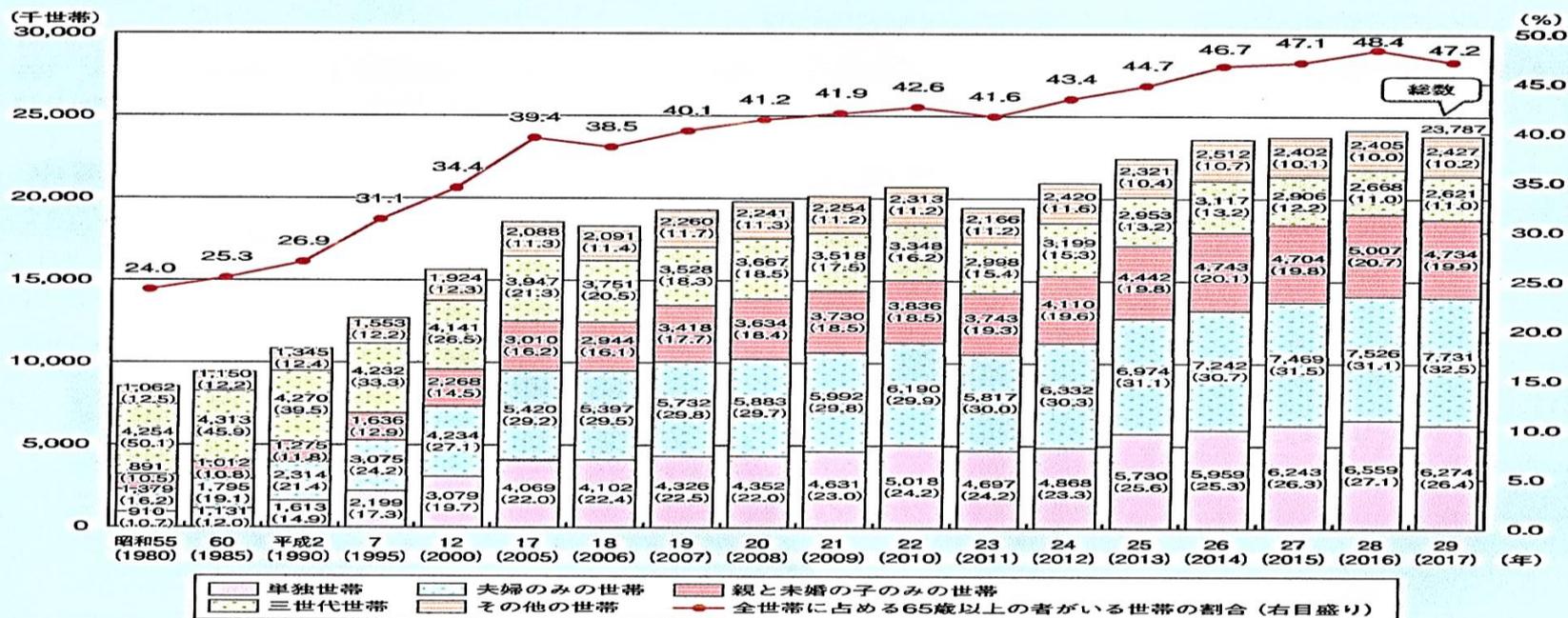
(資料) 労働力調査(詳細集計)

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

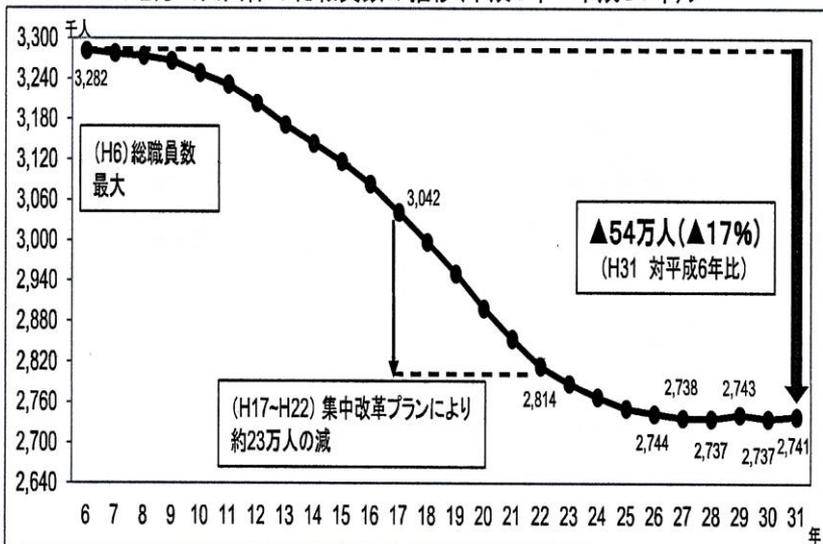
平成31年地方公共団体定員管理調査結果のポイント

(平成31年4月1日現在)

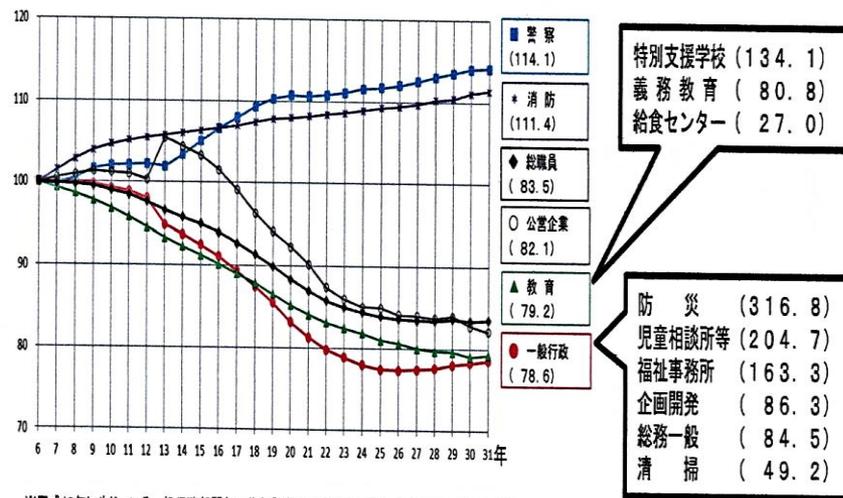
○ 総職員数は、対前年比で3,793人増加し、274万653人。平成6年をピークとして平成7年から減少していたが、平成28年以降はほぼ横ばいで推移。〔対平成6年比で約54万人減少〕

- 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。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。

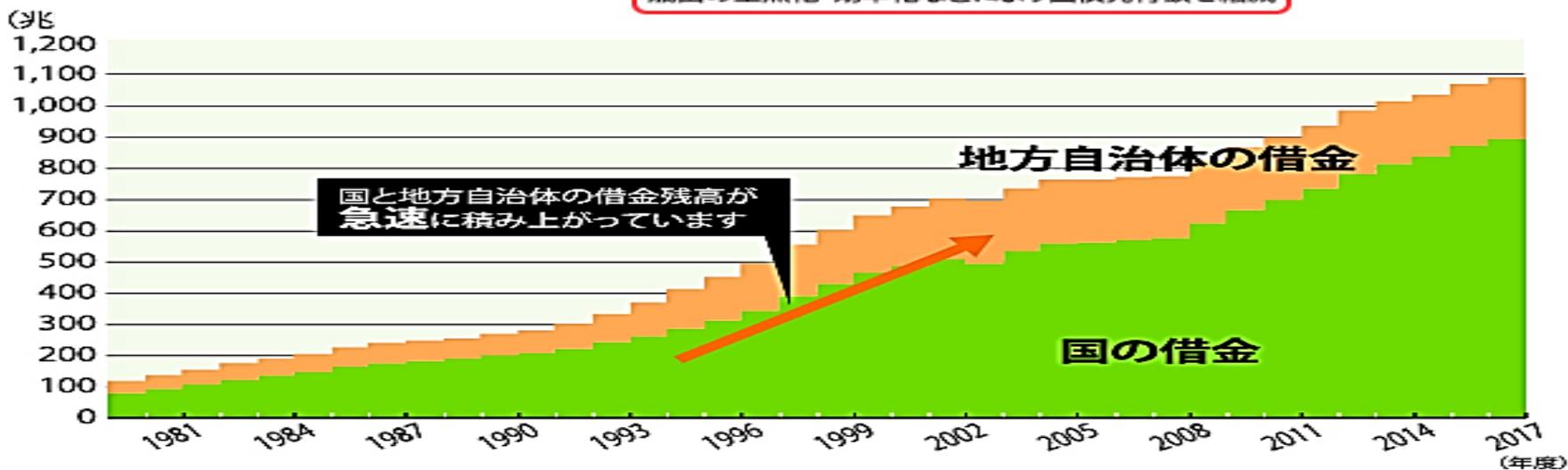
公助の懸念② 悪化する行財政

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>

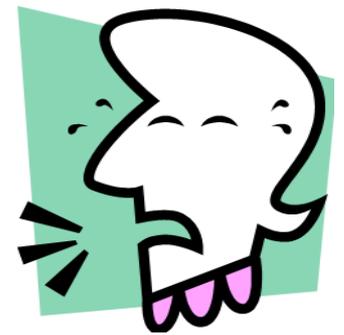
- 「防災＝男性の仕事」という旧来の性別役割分担意識が強い（女性の中にも「防災なんて無理」という意識がある）
- 自主防災組織（行政の防災部門や消防でも）の担い手は健常者の男性が多く（とても熱心で頭が下がるが）、女性を含む多様な人たちのニーズは見落とされがち
- 訓練などでも女性は「炊き出し班」や「救護班」に回され、防災のスキルやリーダーシップを習得する機会が少ない
- ★多くの地域で「災害対応」が、**発災当日の避難訓練**だけになっていることも問題

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」

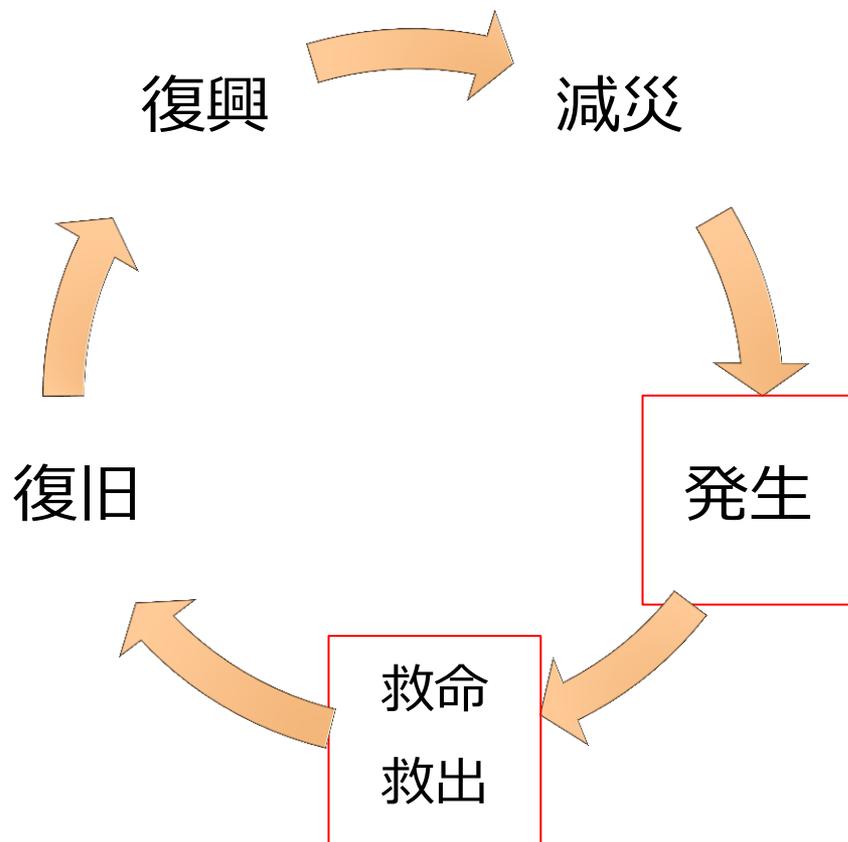
⇒災害はその時々で様相が異なり、逃げ方も種別や時間帯によって異なる

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？

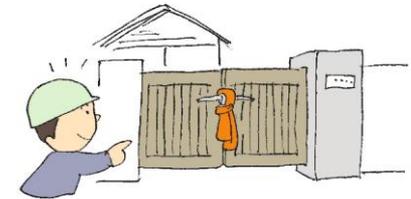


災害にも強いまち、とは

- 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

