

平成24年度笠間市行政評価外部評価委員会 会議録

1. 日 時 平成24年7月30日（月）
2. 場 所 笠間市役所本所3階 全員協議会室
3. 出席者 委 員 井上 操  
岡野 博之  
赤津 長弘  
大関 賢一  
中澤 まさ  
横須賀 徹  
所管課 （総務課）桜井課長，柴田課長補佐，松田危機管理室長，橋本主査  
事務局 深澤市長公室長，（行政経営課）野口課長，高松主査，石塚主事
4. 傍聴者 3名
5. ヒアリング事務事業 自主防災組織育成事業
6. ヒアリング内容

【事業説明】 総務課

【質疑議論】

○委員

それでは，自主防災組織育成事業について，各委員の意見あるいは質問等をよろしくお願ひします。

○委員

現在，パブリック・コメントを実施している笠間市地域防災計画ですが，その中に自主防災組織の関係で，市は県と連携し自主防災組織の結成や育成の強化を図りと新たに付け加えられた部分ですが，この文面からしますと地域防災体制の充実を図るということからいえば，自主防災組織の結成が前提でなければ成り立たないかと思う。

逆からいえば，自主防災組織が結成されなければ，地域の防災体制が図れないといっても過言ではないと思います。事前質問で現在の結成状況等の数値をいただきましたが，現在56組織で23.21%と大分結成の動きが出てきています。

しかし，具体的な結成に向けた取り組みの姿勢，目標を出していかないと，結成率向上に結びつかないと思います。その点について具体的にお話しいただければと思います。

## ○総務課

具体的にという意味でいうと、今あることを推進していく以外には無いのではないかと考えます。他の仕掛けでいえば、既存の自主防災組織のリーダーの方々に各地域の中で、自主防災組織があるということができると説明の中で危機感を感じていただいて、結成していただくしかないと思っています。

実際に、他の自治体ではほぼ100%の結成率があるところもあります。ただそういうところは行政が単に網をかけて、この区域の自主防災組織は区長が行ってくださいとしています。更に大きな意味でいえば、社会福祉協議会の範囲、小学校区を自主防災組織のエリアというような決め方で、上から行政が網をかけて進めている自治体もあるのは事実でございます。

平成23年の震災にどのように対応できたのかという反省からすれば、やはり地域のリーダーとそのエリアの人たちのつながりが緊密であればあるほど助け合い、いわゆる救助が進むと思っています。行政が網をかけて、トップがいて、トップの指示からでないで先に動かないというようなものだと、トップがいなくなれば、誰から指示が来るのだろうかということになってしまうと思います。

大規模な震災でいえば、行政としては3日間の備蓄をお願いしたいと。自助として自分で何とかしていただくのは3日間お願いしたいと。その中でも3日間何もできないような人たちを守っていく、その地域の中で何とかしていただきたいというようなものとして自主防災組織があると思っています。

阪神淡路大震災の結果として、行政が助けへの手を出せたのは、大規模な火災があったことでもあります。5%ぐらいといわれています。95%は隣近所の方々のお手伝いで何とかだったという事実からして、やはりその地域の方々の防災意識の向上によって生まれた自主防災組織が、その地域に役立つ自主防災組織になるのだろうということが前提にあって進めているところです。

具体的にといえば、既存の自主防災組織の長の方、リーダーの方たちの活用を、今後図っていくという意味で協議会の設置を考えているところです。答えとしては不十分かもしれませんが、平成24年度はそのように進めていきたいと考えております。

## ○委員

はい。協議会を設置して、そのノウハウを持っている人たちが未結成のところ働きかけていくということは必要だろうと思います。

それと未結成箇所に対する説明会等を行って、具体的な現在の結成状況とか、それから平成25年度から、補助制度を廃止するという方向性が出ているわけですから、明確に知らせて取り組むような働きかけをすべきだろうと思う。組織率を見ると、全国平均で75%、県平均でも61%で、まだ笠間では23%ですね。この数字からすると、協議会を立ち上げて情報交換するのもいいと思いますが、まず結成をすることに重点を置いた取り組みを

していくべきだろうと思います。結成することによって、地域の防災意識の高まりは必ず出てきます。地域住民の意識改革を目指して、まず結成することによって、変えていくのだという意識を持って取り組んでいただきたいと思います。

#### ○委員

牛久市の方では、78%の結成率ということで、笠間市と比べたら高い結成率と思うのですが、牛久市は資機材等の準備で100万円まで補助がある。防災コーディネーターという方がいるとなっています。笠間市では、防災コーディネーター的な方がいらっしゃるのか。なぜ結成率が低いのに補助制度を廃止してしまうのか。その点についてお答えいただければと思います。

#### ○総務課

防災コーディネーターの件につきましては、笠間市ではそういう名称の者はありません。実際に、ここにいる危機管理室にいる職員が出向いて説明をしています。防災コーディネーターというのは、県からの派遣で設置する制度がございます。

結成の補助ですが、先ほど、ご説明したように、広いエリアの中で結成を促す場合には、資機材として必要なものを一挙に備えなければならないのではないかと想像でしかいえませんが、大きな網の中でできる組織を牛久市では想定をしていることから、上限が100万円だと思います。

笠間市では、最高で20万円というところは、いわゆる行政区単位での自主防災組織を念頭に置いています。資機材の具体的な例でいうと、発電機、倉庫、照明器具、調理器具というようなところで、20万円ぐらいで整備できるのではないかと想定のもとに行っています。動ける範囲とすると50人から100人ぐらいの行政区単位が好ましいと動ける範囲という部分が念頭にあります。牛久市では大きな備蓄倉庫、もしかすると食糧関係でも、5年間保存できるような非常食まで用意するようなことまで考えた組織ではないかと想像ですが思っております。

補助金の制度につきましては、廃止するという補助金の制度は平成23、24年度でしている時限付の10分の10の補助金です。それがもとに戻って2分の1が自己負担になるというものです。残念なことに国の方の補助金も今年度で終わってしまい、その関係もでございます。平成23年度に補助制度を改めたときに2年間という時限的なところを外に出しており、PRが不足しているのかもしれませんが、今後のことについては冒頭の説明でもいいましたとおり、結成のインセンティブ、きっかけづくりというのでしょうか、結成できれば優遇制度がありますというようなことを、行政としては補助制度を当然検討していかなければならなく、来年度の予算確保について検討課題だと思っております。

#### ○委員

補助金の関係は、現在の400万円というものは、平成25年度からゼロにするようになっていますよね。今の説明だと平成23、24年度2カ年に限り資機材の10万円の分の補助を廃止するというので、結成補助の10万円と2分の1の資機材の10万円は継続するというのでしょうか。10分の10の10万円は廃止すると要綱上はなっているが、予算確保の検討をします。それはいつ決まるのですか。

○総務課

早急に決める予定でおります。

○委員

はっきりさせて、皆さんに知らせていかないとまずいのではないかと。今現在一生懸命取り組んでいるところもあるわけですよね。

例えば、補助金のことで言えば、まだまだ笠間は発展途上ですよ。ある一定の水準まで、総合計画では40%が目標となっていますが、県、国から比べるとまだまだ低いわけです。少なくとも県平均レベルまでいかないと、補助制度は廃止してはいかんと考えています。

○総務課

今後とも推進していくことで考えております。

○委員

笠間の場合の最大の想定災害は何ですか。そのときは、どういう役割分担での自主防災組織なのか。

○総務課

笠間市では、地域防災計画を見直し中ですが、想定しているのは、現在、国の方で、県南、千葉方面で起きる地震を想定した被害が出ていません。

今までのもの。茨城県南の直下型地震を想定している被害状況でいえば、死者が400人を超えて、負傷者も11,000人。木造の全壊等が笠間市で12,600戸。非木造であれば480戸と想定しているわけですが、その中で被災者が、近いエリアで助け合いが生まれればということで、自主防災組織の結成を推進している。

○委員

今の想定というのは、県南というか、首都直下に近いような話だと思うが、そのときの想定は、少なくともこの間の地震より高いわけですよね。

○総務課

笠間市全域で、震度7で想定しています。

○委員

震度7で想定している。震度7の想定だったら分かります。震度7の想定で、そのときの役割分担としては、この自主防災組織はどこまで分担するのかというのも説明会でやり取りしているのですね。

○総務課

大まかなことでいうと、被災されたときには、自分の身は自分で守っていただくようなことはしていただくというPRをしています。3日間を何とか自分の力でできるようにお願いしたい。行政は行政で業務を継続するために、ライフラインの確保であったり、その災害によって出た被害者の方の救済に当たったりというようなことになっていくと。それ以外の部分は自主防災組織の中で、一人一人というよりは、その地域の中であるものを有効活用して、いわゆる災害に遭った中でも資源を活用して、生活改善が図られるようなことを行ってほしいということでの自主防災組織の推進ということです。

○委員

今の時代に笠間で3日間、自分たちでどうにかしろという話が成り立ちますか。現実的には成り立たないのではないかな。近火山あたりの完全に孤立してしまった集落だとかなら、3日でも1週間でも頑張らないといけないのかもしれない。笠間の平地の中で、少しは山があるけど、ほぼ平地の中で、普通に集落の形であるところの人たちに3日間自分たちで何とかしてくださいというのは難しいよね。それで納得していただいているのですか。それだったら、逆に組織は増えないと思う。3日間自分たちでどうにかしなければいけないのでは。考え方は3日間生き延びなくてはならないですよ。理屈では。理屈は3日間自分で生き延びなくてはいけない。そうすれば大体どこにでも救助に来る。だけど少なくともそういう組織ができて、その組織ができたところは避難場所が決まっているのでしょ。避難所単位のケアは、公助でできるのでは。

○総務課

拠点避難所は6箇所つくります。ただ避難所に行ける人は、自宅が全壊であるとか、大規模半壊で、自宅が使えない人が来るようなことを想定しての避難所ですので、今回のようにライフラインが途絶えて、電気がこない、水がこないといったとき、3日間自分で水は3日分ぐらい何とかするというようなところがないと暮らしていけませんと、実際に給水車が来るまで確保できなかったわけですから。

○委員

現実的に、それは今の時代、あり得ないと思う。この間の地震の1番被害が大きい地域でも、そういう状態には至らなかった。救助になかなかいけなかったところは、最後に米軍が入っていた。そういう状況は笠間にはない。障害物はあるかもしれないけど、行政は助けにいけるよね。笠間の市内すべてに。だから、自主防災組織に公助の役割まで、負担させる考え方になってしまう。3日間、自分らで凌げというのは。

公助は、確かに公がやるばかりではなく、地域でやるのも公助ですよ。共助は、極端なこと言ったら、Aさん一緒に逃げないと危ないから逃げましょうというのが共助。自分1人が走って逃げるのが自助。だけど、共助はあくまでも、身近な単位と一緒に逃げる。だから身近な単位を区にしているということになる。区は自分で3日間生き延びろという話になったときには、これはほぼ公助になってしまう。その公助のところに公が、この話を聞いていると入っていかなくても、いいように聞こえてしまうわけです。でも、そうじゃないと思う。どのように自主防災組織とやり取りをしているのが疑問と感じる。3日間頑張らなくてはいけないのだから、組織してください。何が3日間自分たちでやらなくてはいけないのかという話になってしまうのではないですか。それは今の時代にはあり得ない。

どんな場所でも、避難所はつくらなければいけないです。1人でいるお年寄りを、家に置いておくわけにいかないわけだから。どこかに集めて、水でも食料でも供給することはやらなくてはいけないのです。それは、やはり公助と共助を、この組織がどのように役割分担するのかもう少し明確にして、どこまでだったらやる、一生懸命やるというのを示さないと組織は増えていかない。

もう一つは、補助金廃止は2ヵ年と決めたからというのは、このパーセンテージではあり得ない。考え方としては、その補助金の中で、食料の備蓄もということですよ。それはないのか。備蓄は市が責任を持つてするということか。

#### ○総務課

備蓄については、拠点避難所、各支所に避難された方々のものは確保しようと。

#### ○委員

そこは違う。自主防災組織で3日間生き延びなくてはならないのに、そこには備蓄はしていない。確かに現実を見ると、この間の地震では、避難所になるような場所に人が集まって、それで自分たちで冷蔵庫のもの全部持ってきて、ソーラーパネルのある家でご飯を炊いて、バーベキューをして結構いいご飯食べたらしい。それで地域の中で優先順位を決めて、何歳以下の子供、次にお年寄りと食事を配給した。でも結果的に全員が食事をできた。そういう状況は仙台あたりで1日だそうです。1番遅くても2日だったそうです。それ以外に、半島に取り残された集落とか、そういうところだけです。3日以降遅いところは1週間何も来なかったというところは。

最低でもいいので、備蓄の食糧はそういうところにある程度回さないといけない。10

万円を何に使うのかだって、備蓄食料ばかり買っていては、機材何も買えないのだから。もう少し考え方を整理する必要があるのではないのでしょうか。行政区が正しいのかどうかという判断も難しいのではないかと。行政区の大きさが余りにもバラバラでしょう。それで、均一10万円ですよ。それも考えようによってはおかしい。200人とか300人の行政区もある。でも10人台20人台の行政区もあるのでしょうか。理屈上は、そういう話になってしまうのではないかと。だから、もう少し整理が必要ではないかと思う。

結成したからには、リーダー研修とか行っているのでしょうか。リーダー研修、組織が自分たちで訓練する。研修するといったら、きちんと人を派遣しないとだめですよ。リーダー研修は、しつこくやらないといけない。あとはディグ訓練というのだけど、組織ごとにシミュレーションしてもらわなくては駄目です。こういう災害が起きたらこの地区では、どうするのだからというのを一緒にディグ訓練をしないと。自主防災組織ができ上がっても、何の意味もない。

これからは、地震もあるかもしれないけど、大規模水害も考えなくてはならない。1日で700ミリ降ったという事例も出てきているわけだから。そういうことに対して、どのように組織と行政が関わるのかというところが、この資料では一切見えてない。これからですといえば、それまでなのだけど、これからですでは伸びないよね。ただ組織をつくっているだけでは。

#### ○委員

要するに、自主防災組織の中身の問題ですね。実際に動くかどうか内実化させるというのが見えないのではないかと。自主防災組織をつくる時、あるいはつくったあと、その活動を如何に内実化させるか。訓練等を通じて本当にその構成員となる人たちが、本気になってやれるようなシステムというのできあがるのかというところが心配なのが、委員の指摘であるし、私も本当に動くのかという疑問がありました。

#### ○総務課

自主防災組織の運営につきましては、結成のときに事業計画を立てていただきまして、その中には半年に一回必ず防災訓練を行っていただきたいと日程も決めていただくようになっています。また自主防災組織の中に班編成で役割分担も決めていただいて、シミュレーションのようなものを進めていただきたいとしております。

そのときに行政が関わる部分であれば、総務課の方が対応します。身近な防災というと、地震は大規模になりますが、火事が1番に想定されます。河川の近くであれば洪水というようなこともありますので、当然消防との協力によって派遣依頼、地元の消防団との連携によって訓練に役立たせるというようなところまで想定していただいた計画をつくっていただくようにしています。

ただ、計画どおりに進んでいるのか結成された地区のリーダーの方々には連絡調整とい

うようなことで意見交換会も必要と考えております。

また、円滑に進んでいる自主防災組織のリーダーの方に、未結成の地区に出向いていただくというお手伝いも必要だと思いますが、順調に行っている地区には結成されたあとのレベルアップにもご活躍いただきたいということもあり、そのような場となる協議会を立ち上げたいということで動いています。

#### ○委員

各組織の計画に基づいた防災訓練、あるいは研修会、講習会の実績はどの程度行われているのでしょうか。

#### ○総務課

非常に少ない状況にはあります。去年からの例で言えば、1番進んでいる団体は、自主防災組織の中で回覧文書をつくり、防災の啓発を何カ月に一度行っているところもあります。

また、ある団体では、防災訓練のようなものを行っていただいております。ただ、行政に要請があって行っているかといわれると行っていなかったりしますし、その地区の消防団に要請をして、集会場で消火器の消火訓練と併せて自主防災組織の活動を行っています。自主防災組織の活動報告を受けていませんので集約はありません。

実際に行っている団体もありますので、半分ぐらいが震災時に動けた団体だろうということですので、既存の自主防災組織のレベルアップも必要だという認識はあります。

#### ○委員

認識があるとの答えしか戻ってきていなくて、現実が一切見えない。要するに、自助と共助だけで行くのであれば、行政はいらない。リスクマネジメントするために、行政がある。リスクマネジメントするのは、笠間だったら笠間市役所です。だから、災害対策基本法にも責務を負うと載っているのではないですか。責務を負うというのは、やるということです。行政が組織としての根幹のわけです。根幹の部分をきちんとやらなくてはならないが、平時は皆忘れてしまうわけです。大震災みたいのものがあって思い出す。それでどうするのだという話になるわけだけど、基本的な責務を負ってやっているのだから、やはり、結成するときも、でき上がったときも手を掛けないといけないのではないかと。担当者は物凄く大変だと思うけど。

図上シミュレーション物凄く流行ですよ。地区の写真、地図を使い、ここでこれが起きたらどうするか。どう逃げるか。ここの誰さんと誰さんをどう助けなくてはならない。これを図面上で行う。それを繰り返していれば、ある程度、現実のときに対応できる。それを行政が積極的に自主防災組織に行って、どこが危険だという点検をしてもらって、そのとき起こることを想定しながら、この誰さんを誰さんが助けなくてはならないと細かく



やるのが普通のやり方です。

笠間のように集落がある程度散らばっているところでも行っているし、東京近辺の密集地でコミュニティーがないようなところでも行っている。やはり、もう少し本気で手を入れないと。職員を増やしてほしいというぐらいのこといいながらやらないと駄目ではないかと思う。

#### ○総務課

要援護者等、人の生命を守るということは防災の中で重要な位置を占めているわけですが、情報を一手にもっている民生委員に頼っている部分が非常に多いです。あとは福祉関係のセクションが当然にその人の把握を台帳管理しています。

昨年からです。笠間市では行政区の区長と民生委員の連絡調整の話し合いを設けていただいて、要援護者に対してどのようにして地域が守っていくのか。どのようにした方がいいのかという部分の意見交換を進めています。前回の地震のときは、障害者の方、高齢者の方、すべての方々が被災者だったというようなこともあって、手が届かなかった部分がありました。その教訓をもとに、地域での連携を深めていくというようなことを進めているところです。

#### ○委員

行政組織機構的に、自主防災組織の所管は、市民活動等の担当課にあるところも多いが、総務課とか、笠間市でいう市長公室のようなところに、この所管を他市町村では動かしている。

防災組織は縦割りではなくて、全部が防災担当課の枠の中に入ってやらないと駄目だということが分かっているから縦割りの話はないのです。今の話を聞いていると、縦割りとか、地域割に切っていくという話で、それでは防災は絶対できない。完全に統括しなくては駄目である。

笠間は総務課の中にあるというのは組織的には、物凄く進んでいると思う。でも、そこで、それは民生委員とか、それは福祉課とってはいけない。統括できていないといけない。

#### ○委員

それでは、時間です。評価の方をお願いいたします。

#### 【評価】

#### ○委員長

全委員とも改善し、継続です。

意見の中には、議論に出たとおり、組織率が低いことから組織されることも必要だが、更に必要なのは、でき上がった組織を如何に動かしていくのか。内実化させていくか。そのための財政的支援も継続すべきではないかという意見がありました。

今後ともこの組織率を上げるという反面、でき上がった組織を如何に動かしていくかということ災害行政担当課として力を入れてほしいと思います。