

## 災害時における市の役割・市民の役割に関する調査 総務常任委員長報告

総務常任委員会において行いました「災害時における市の役割・市民の役割に関する調査」の経過並びに結果につきましてご報告申し上げます。

近年、我が国においては、大規模地震や地球温暖化の影響に伴う集中豪雨が頻発し、人命や財産に甚大な被害を及ぼしています。

本市においても、令和元年東日本台風の際、河川氾濫による広範囲にわたる浸水など甚大な被害が発生しました。その後も、震度6弱の地震が毎年のように発生するなど、災害への備えは常に欠くことができません。

このような状況において、本市では、危機管理室を市長直轄組織とし、災害対策オペレーションシステムを整備するなど、体制の強化を進めております。

しかし、最終的に市民の生命を守るためには、市の発する情報が正確に市民へ伝わることはもとより、市民自身が避難などの行動を取ることが重要であります。

このような観点から、災害時に市、市民双方が互いに必要な行動をとり、被害の軽減に資するため「災害時における市の役割・市民の役割に関する調査」を調査事項として決定し、令和4年1月より計13回の委員会を開催いたしました。

はじめに、調査の経過について申し上げます。これまで、市当局から詳細な説明を聴取するとともに、参考人として杉妻地区防災計画の策定に携わられた元杉妻地区町会連合会会長の尾形武治氏、災害心理学の専門的知見を有する福島大学理工学群共生システム理工学類教授の筒井雄二氏を招致し、さらに、市内全域が浸水想定区域である埼玉県戸田市、南海トラフ地震が発生した際に甚

大な被害が懸念されている愛知県豊橋市、阪神・淡路大震災により甚大な被害を受けた兵庫県神戸市へ行政視察を行うなど、詳細な調査を実施いたしました。

次に、提言に先立ち、調査により得られた避難行動に資する災害心理学の知見について、2点にまとめて申し上げます。

1点目は、リスクリテラシーの向上及び情報と行動のパッケージ化です。災害時において、人は認知バイアスの影響を受けやすい直感的な思考で判断して行動する性質があります。認知バイアスには、迫りくる災害を過小評価する正常性バイアスや主体的な判断ができず多数派の行動に同調する同調性バイアスなどがありますが、これは進化論的に人々に染み付いた行動パターンのため、取り除くことは困難です。よって、いかに認知バイアスを排除し、正確なリスク認知を行わせ、適切な行動に繋げるかが鍵となりますが、考え得る対策として、災害などのリスクについて主観的な認知のみならず情報を集めて活用できる能力である、リスクリテラシーを向上させること、また、事前訓練の徹底により認知バイアスのかかった判断をさせない対応である、情報と行動のパッケージ化が図られることが挙げられます。

2点目は、避難トリガーです。実際の災害場面において、避難情報が発令されたにもかかわらず人々が避難しなかったとの指摘がある一方で、非日常的な事態が生じていることの伝達の人々を避難させるきっかけである避難トリガーとして有効であったことが確認されております。

これらの調査活動を踏まえ、平常時におけるリスクリテラシーの向上に資する取組及び情報と行動のパッケージ化に資する取組、並びに災害時における避難トリガーに資する取組の3つの観点から、本市の現状と課題を踏まえて、以下提言いたします。

はじめに、リスクリテラシーの向上に資する取組について申し上げます。

第一に、防災意識啓発の拡充についてであります。本市では、ぼうさい体験パッケージや街なか減災・防災体験コーナー&防災ワークショップを開催するとともに、オンラインによるおうち防災運動会を実施するなど、ICTの活用を含め先進的な防災啓発へ取り組んでおります。

一方で、LINEを活用したアンケートでは、市民の防災意識向上対策の充実について意見がありました。

よって、さらなる防災意識の啓発、ひいては市民のリスキリテラシーの向上に資するため、次の2点について提言いたします。

1点目は、防災体験機会の拡充であります。街なか減災・防災体験コーナーでの各種展示は、防災意識の向上に効果的な取組でありました。この取組を一過性のものとするのではなく、来庁された市民に見て触れていただく機会を継続的に創出するため、市役所本庁舎や支所において、同様の展示を常設すべきであります。また、災害時における実際の脅威を体験できるVRを用いた災害疑似体験は、世代を問わず防災意識の啓発に資するとともに、特に、若年層が防災への興味、関心を持つきっかけづくりに寄与することから、ぼうさい体験パッケージなど、市当局において実施されている取組にVRを用いた災害疑似体験の機会を加えるべきであります。

2点目は、子どもの興味、関心を引く防災啓発の拡充であります。次世代の地域防災の主役として期待される子どもやその保護者に防災への関心を持つていただくため、子どもの興味、関心を引く防災キャラクターを製作し、市が行う各種イベントや防災啓発活動での活用を検討すべきであります。また、近年は、YouTubeでの動画配信が子どもたちの間で人気を博しております。防災トイレの作り方など、防災に係る情報を市職員がユーモアを交えて発信することは、子どもたちが防災への興味、関心を持つきっかけとして効果的です。福

島市公式 YouTube ふくしまチャンネルで、このようなコンテンツの配信を検討すべきであります。

第二に、地区防災計画制度の効果的な運用についてであります。本市では、令和8年度までに全16地区での作成を目標に、地区防災計画及び地区防災マップの作成を支援しており、昨年度、本市初の地区防災計画が杉妻地区で策定されました。この取組は、地域共創のプロセスを含めて、地域におけるリスクリテラシーの向上が期待されます。

一方で、地区防災計画は、幅広い世代の方にわかりやすい内容であることが重要です。尾形参考人によれば、杉妻地区防災計画は、詳細かつ多岐にわたる内容で策定されている反面、理解が難しいなど消極的な意見も住民よりあったとのことあります。また、災害対策基本法では、市と地域コミュニティが綿密に連携して地域防災力を高めることを想定し、地区防災計画を市が定める地域防災計画に規定することができる制度設計がなされておりますが、本市ではその手続方法についての周知、広報がなされておられません。

よって、地区防災計画制度の効果的な運用による地域のリスクリテラシーの向上に資するため、次の4点について提言いたします。

1点目は、制度の周知であります。地区防災計画の地域防災計画への規定方法には、市防災会議の判断で地域コミュニティにおける防災活動に関する計画を地域防災計画に規定する方法と、地域コミュニティの地区居住者などが計画の素案を市防災会議に提案し、市防災会議が地域防災計画に定めるという2つの方法があります。法に基づく制度の運用及び透明性の確保を図るため、地区防災計画の地域防災計画への規定に関する具体的な手続方法に係る要綱を策定し、制度の概要とともに、適切に周知、広報すべきであります。

2点目は、わかりやすい地区防災計画の策定支援であります。杉妻地区防災

計画は、一部難しい表現が用いられており、コンパクトな概要版も作成されておりますが、計画策定に当たり、表現やレイアウトを工夫することが必要です。よって、誰もがわかりやすい地区防災計画の策定に資するための調査研究を求めるものであります。

3点目は、地区防災計画策定マニュアル及び地区防災マップ作成マニュアルの作成、公開であります。計画で定めるべき事項や策定行程を示したマニュアルが作成、公開されていれば、これから計画策定を考えている地域住民の参考となるなど、計画策定促進の一助となります。また、地区防災マップについては、本市自主防災組織活動支援マニュアルでもその整備を促進しておりますが、自宅、町会、そして小学校区などへとボトムアップ式で作成できるマニュアルを作成、公開することで、家族や町会でのマップ作成のきっかけづくりに寄与するものとなります。よって、計画及びマップ作成に係るマニュアルを作成し、市ホームページで公開すべきであります。

4点目は、地区防災計画策定後における学習の機会の確保であります。地区防災計画などの事前情報は、災害心理学の観点から、行政と地域住民が共に深め理解する場が必要であり、計画が策定された際には、市当局と地域住民が計画を共有する学習の機会を確保すべきであります。なお、学習の場は、町内会単位での開催、開催時間帯を複数設けるなど、より多くの幅広い世代の方々が参加できる配慮が必要であります。

第三に、市民との共創による防災条例の策定についてであります。防災対策に関する条例は、多くの自治体において制定されており、本委員会における過去の所管事務調査「危機管理体制に関する調査」においても条例制定の検討について提言しておりますが、制定には至っておりません。

条例は、普通地方公共団体が有する自治立法権に基づき定立する自主法であ

り、理念条例など基本的な施策に関する条例の策定に当たっては、パブリック・コメントの実施を経て最終的な意思決定がなされるものと認識しておりますが、市民との共創による取組とするためには、策定当初から共に進めていくことが不可欠です。

そのためには、公募市民をはじめ多様な構成での市民会議を立ち上げるとともに、より多くの意見を反映させるべく防災意識に関する市民アンケート調査を実施し、その結果を条例へ反映していくべきであります。

防災事情に精通した市当局と市民との共創による防災条例の策定は、プロセスを含めて本市におけるリスクリテラシーの向上に資するとともに、本市の財産となるものであります。

次に、情報と行動のパッケージ化に資する取組の観点から、自主防災組織の活性化及び防災活動への支援について申し上げます。

情報と行動のパッケージ化が促進されるには、自主防災組織における防災訓練をはじめとした防災活動が活発に行われることが効果的です。

本市の自主防災組織は、概ね町内会単位で構成されており、市当局は、自主防災組織などを対象とした防災講演会を毎年実施するとともに、詳細な活動支援マニュアルを作成、公開しております。また、優良自主防災組織の市長表彰によりその啓発を図っております。

一方で、自主防災組織の状況は、令和4年4月1日現在、組織数 596 組織に対して活動率 32.2%という状況であり、活動が形骸化している組織もあります。また、LINE を活用したアンケートでは、災害時の地域活動の必要性について啓発が必要との意見もありました。

よって、地域における防災訓練をはじめとした活発な防災活動の実施、ひいては情報と行動のパッケージ化の促進に資するため、その前提となる自主防災

組織の活性化に係る取組などとして、次の4点について提言いたします。

1点目は、防災リーダー養成講座の実施であります。活動支援マニュアルに記載のとおり、自主防災組織の活動が活発に行われるかどうかは、リーダーの資質と熱意によるところが大きいといっても過言ではありません。一方で、同マニュアルでは、地域においてリーダーを育てる方法が記載されているものの地域のみで育成していくことは困難です。よって、本市が主体となった防災リーダー養成講座を実施し、人材の育成に努めるべきであります。なお、講座の実施に当たっては、受講の機会を幅広く確保し、特に、若い世代の担い手を育てる観点から、中・高生なども対象とすることが肝要です。また、カリキュラムの工夫により、講座を修了することで防災士の受験資格を取得することができる内容とし、地域における防災士の増加を目指すべきであります。加えて、自主防災組織の会長は、その多くは町内会長が担っておりますが、講座修了者が地域の防災アシスタントを担う仕組みづくりにより、町内会長の負担軽減が図られるものと考えます。

2点目は、自主防災組織連絡協議会の設立及び防災活動への支援であります。組織間の横の連携による多様な防災訓練が実施されることが、情報と行動のパッケージ化の促進に繋がります。活動支援マニュアルでは、自主防災組織連絡協議会の設置により地域内での防災活動を活性化する効果が期待できると記載がありますが、その設立は進んでおりません。よって、連絡協議会の設立及び防災訓練をはじめとした防災活動の推進に向け、市当局による支援を求めるものであります。なお、本市における地区防災計画の策定は、概ね小学校単位で進められており、同単位での連絡協議会の設立推進は、各地域における地区防災計画策定と紐づけて進めることができるものと考えます。

3点目は、優良自主防災組織の活動事例の広報手法の工夫であります。市ホ

ホームページに掲載されている優良自主防災組織の活動事例は、年度ごとの表への掲載のみであり、積極的な広報姿勢とはいえません。伝えることすなわち伝わることにはなりません。市長表彰を受けた優良自主防災組織の活動内容がしっかりと他の自主防災組織に伝わり、相乗効果による活性化に資するため、現在の掲載方法を見直すとともに、広報手法について様々な媒体を用いるなどの工夫をすべきであります。

4点目は、地域防災活動の支援体制の拡充であります。自主防災組織の活性化を促進するためには、これまでの取組に加え、新たな地域防災活動の支援体制が必要です。民間のノウハウを活用する手法も検討すべきであり、市が橋渡し役となり、専門的な知識、コンテンツを有する団体などを自主防災組織に紹介し、その防災活動にいかしていただく取組は、自主防災組織の活性化に効果的です。また、自主防災組織での防災活動に対するモチベーションを高める取組として、地域特性に応じた防災活動や他の地域では行われていない先駆的な防災活動を提案型で募集し、その取組に係る費用の一部を助成する制度を創設すべきであります。

最後に、避難トリガーに資する取組の観点から、避難行動に繋げる取組の推進について申し上げます。

本市では、災害対策オペレーションシステムにより、適切な避難情報の発令と情報発信の多重化を図っております。一方で、避難情報が必ずしも避難行動を促すものではないことにも留意すべきであり、その情報がどのように人々の心理に作用するのかを考慮した取組も必要です。

このことから、避難情報の発令とともに実施すべき避難行動に繋げる取組として、次の3点について提言いたします。

1点目は、避難インフルエンサーの取組であります。災害時には、避難する

タイミングが判断できない曖昧な状態の方もおります。このような方や認知バイアスにより避難行動を起こさない方の同調性バイアスを逆手にとって避難行動を促進する取組は、災害心理学の観点から効果的です。よって、率先避難者を避難インフルエンサーとして各自主防災組織で選任し、災害時に近隣住民へ声掛けいただく取組を推進すべきであります。なお、この取組は、善意に基づく活動であり、緊急の際には避難インフルエンサー自身の避難行動を優先させるべきものであること、また、呼びかけができなかったことに対して責任が生じないように留意する必要があります。

2点目は、家族からの緊急避難連絡の取組であります。高齢の方など情報端末による情報収集が苦手な方もおり、また、家族からの避難の呼びかけが避難トリガーとなった事例があります。よって、一人暮らしの高齢の方や情報収集が苦手な方の家族に本市が発信する災害情報を登録いただき、避難情報などが発令された際に連絡いただく取組を推進すべきであります。

3点目は、危険の切迫性の伝達手法であります。市長自らの避難の声が避難トリガーとなった事例があります。このような取組や危険の切迫性を伝えるため避難の呼びかけを命令調とするなど、災害時には人々の感情に訴える伝達手法を採用すべきであります。また、発信する情報をシンプルでわかりやすいものとする工夫も必要です。

以上、平常時におけるリスクリテラシーの向上に資する取組及び情報と行動のパッケージ化に資する取組、並びに災害時における避難トリガーに資する取組の3つの観点から提言を申し上げましたが、災害による被害を軽減するためには、災害時、そして平常時から市と市民が綿密に連携し、その役割を果たすことが不可欠です。そのためには、市の取組に対して、市民が積極的に応えていく風土の醸成がかかせません。

結びに、今回の調査にあたりご協力をいただきました市当局をはじめ関係各位の皆様には厚く御礼申し上げますとともに、市と市民が互いに手を取り合い、災害に負けないまちづくりが促進されることを祈念いたしまして、総務常任委員会の「災害時における市の役割・市民の役割に関する調査」の報告といたします。