やまなし 特集 自治の風

Vol.45 March.2019

「災害に強い地域社会」

東日本大震災をはじめ大規模災害が契機となり、地域のきずなの大切さや地域における自発的な自助・共助による防災活動の重要性が認識されることとなりました。

また、昨年発生した大阪北部地震、西日本豪雨災害及び北海道胆振東部地震等多くの自然災害に見舞われる中で、住民の安全・安心への関心が高まってきています。

こうした中、県では、県民の生活、身体及び財産を災害から守るため、自助・共助・公助が一体となり、継続的に防災対策に取り組むことにより地域防災力の向上を図ることを目的とした「防災基本条例」の施行(H30.4)を契機に、一層の地域防災力の向上のための各種事業に積極的に取り組んでいます。

今回の特集は、県の地域防災力向上に向けた取り組みをはじめ、県が策定支援した県内4圏域のモデル市町村の地区防災計画の内容について紹介します。

特集01

地域防災力を向上させるために
～地区防災計画の重要性～

山梨県防災局防災危機管理課
主任　三森 佑樹

特集02

災害に強い地域社会

南アルプス市総務部防災危機管理室
副主幹　塩沢　誠

特集03

災害に強い地域社会

山梨市総務課
副主幹　星野 正裕

特集04

逃げ遅れゼロを目指して
富士川町鰍沢中区上北地区防災計画

富士川町防災課
主幹　望月 博仁

特集05

地域で守る地域の命

富士河口湖町地域防災課
係長　渡辺 大介

特集01

地域防災力を向上させるために
～地区防災計画の重要性～

山梨県防災局防災危機管理課
主任　三森 佑樹

自助・共助の重要性

●防災・減災対策の基本は「自助」

「山梨は災害の少ない地域」と考えられがちですが、南海トラフ地震や富士山火山噴火などの大規模災害の切迫性が指摘されています。

防災・減災対策の第一歩は、人的被害を食い止めることです。そのための最も基本かつ重要となることは、住民一人ひとりによる、「自分の命は自分で守る」ための自発的な行動です。

本年度、県で実施した「県政モニター」による「防災意識に関するアンケート調査」によると、住民による家具の転倒防止や、物資の備蓄、避難路の確認などの「自助」の対策は十分とはいえない状況にあります。

私たちは、自らが災害に備えることはもちろんですが、住民に対し、常に防災意識をもち、適切に行動できるよう、「自助」の取り組みを促すことが大切な役割となります。

●いざというとき　協力しておこなう「共助」

阪神・淡路大震災では、倒壊した建物から救出され生き延びた人の約8割が、家族や近所の住民等により救出されたとの調査結果があります。

また、東日本大震災では、釜石市の児童・生徒達が、日頃からの防災教育や防災訓練により、素早い避難行動を実践し、その結果、自らの命を守るだけではなく、地域住民の避難をも促すこととなり、結果として多くの命を救う「釜石の奇跡」がありました。

発災時には、地域で協力して被害を最小限に抑えたり、避難所の運営を共同で行うことが必要となってきます。そのためにも、日頃から地域で協力しあえる体制を構築できるよう、行政が働きかけていくことが重要です。

●「公助」の限界

東日本大震災においては、地震・津波によって、首長のほか、多くの市町村職員が被災するなどして、本来被災者を支援すべき行政自体が被災し、行政機能が麻痺した事例が見られました。

防災キャラクター

また、熊本地震においては、発災直後から、多数の市町村職員が避難所の運営に投入され重要な役割を果たした一方で、避難所運営で手一杯となり、他の災害対応業務の実施に支障が生じる事例が見られました。

このように、大規模災害時においては、行政が被災者に対し十分な支援ができず、「公助の限界」が明らかになるとともに、自助、共助による「ソフトパワー」の重要性が強く認識されています。

地区防災計画の有効性

●地区防災計画とは

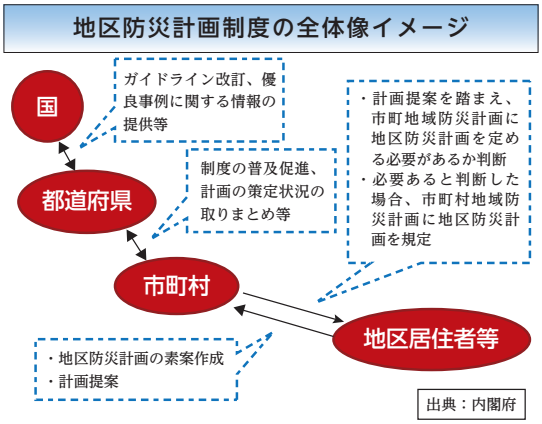
平成25年の災害対策基本法の改正において、自助・共助の重要性、特に地域コミュニティにおける共助の重要性が強く認識されたことを踏まえ、地区防災計画制度が創設されました。

地区防災計画は、地区居住者等により自発的に行われる防災活動に関する計画であり、地区居住者等の意向が強く反映されるボトムアップ型の計画です。地区居住者等が市町村と連携しながら、地区防災計画の素案を作成した後、市町村防災会議に提案し、市町村地域防災計画に定めることとなります。

また、地区防災計画は、各地区の特性（自然特性・社会特性）や想定される災害等に応じて、計画の内容等を自由に決めることができます。

さらには、単に計画を作成するだけでなく、計画に基づく活動の実践、定期的な評価や見直

し、活動の継続により、継続的に地域防災力を向上させるとともに、地域コミュニティの活性化への寄与が期待されます。



地区防災計画の普及に向けた県の取り組み

●防災基本条例の施行

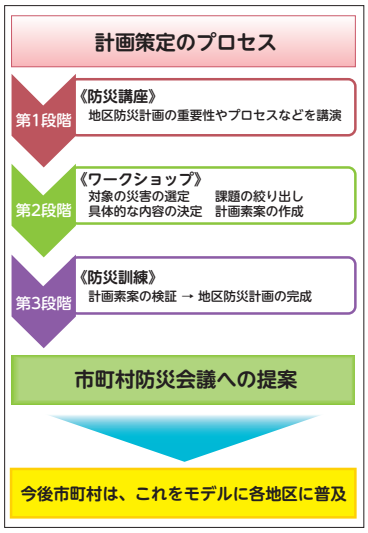
県では、平成30年4月に自助、共助、公助が一体となった防災対策を総合的に推進していくため、防災基本条例を施行しました。

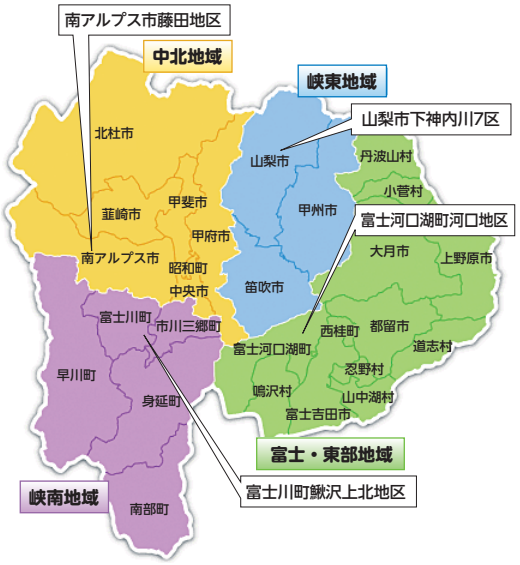
条例では、防災対策は、「自助」、「共助」、「公助」のそれぞれが効果的に行われ、防災対策の担い手となる県民等並びに県、市町村などの防災対策の主体による、「適切な役割分担に基づく協働」により推進されなければならないことなどを基本理念とし、県民や事業者、学校等の設置者等の役割や責務と、それらの主体が取り組むべき基本的な事項等を示しています。

また、条例において、県は、地域における共助を促進する上で、各地域において地区防災計画が定められ、計画が適切に実施されることが極めて有効であることを踏まえ、市町村と連携し、地域における計画策定の重要性について、普及啓発に努めるとともに、県民が行う計画素案の作成及び提案、計画に基づく防災活動の実施に関し必要な支援に努めることを規定しました。

●地区防災計画の策定支援

県では、本年度、県内4圏域で各1地区を選定の上、防災アドバイザー等の有識者を対象地区に派遣し、地区防災計画の素案作成や、計画検証のための訓練の実施などに対し支援を行っています。





地区防災計画策定支援のモデル地区

まとめ
地域コミュニティの活性化と地域防災力の向上

現在、本県においては、その発生の切迫性が指摘されている南海トラフ地震をはじめ、活断層地震などの大規模地震や、富士山噴火などの大規模災害の発生が懸念されています。

行政自身が被災して機能が麻痺するような場合にあっては、しばらくの間は、行政の支援を受けることなく、地域住民が自発的に助け合ったり、救助活動や避難誘導、避難所の運営等を行ったりすることが重要になってきます。

また、住民の一人ひとり、さらには地域コミュニティで、災害に備え「自分でできること」、「家族でできること」、「コミュニティでできること」のように、それぞれで考え、協力し合うことが重要です。

地域コミュニティの活動と防災活動の関係は相互に関係しており、地域の人的ネットワークや、住民相互の信頼関係が構築されている場合は、共助による活動が盛んであり、防災や復興にも良い影響があるといわれています。

地区防災計画を活用し、自発的に行われる防災活動の取り組みの推進と併せ、地域における自助・共助の意識の醸成を図り、さらには、地域コミュニティの維持や活性化、まちづくりへとつなげるよう、各市町村の皆様の「積極的な取り組み」をお願いします。

特集02

災害に強い地域社会

南アルプス市総務部防災危機管理室
副主幹　塩沢　誠

地域の防災リスク等紹介

藤田区は、御勅使川扇状地の南端部と滝沢川の小扇状地、及び富士川（釜無川）の氾濫原とで形成されており、山地がなく平坦な地形となっています。地盤は、御勅使川及び釜無川により運ばれた土砂によって構成されているため軟弱であり、大規模地震発生時には、液状化の危険が非常に高い地区だと予測されています。

また、河川の氾濫による洪水災害が発生する危険性は高く、地区内のほぼ全域で浸水が想定されています。

さらに、発生の切迫性が指摘されている南海トラフ地震（東海地震）や、糸魚川―静岡構造線断層帯を震源とする地震では、地区内全域で最大震度6強の揺れが想定されています。

藤田区の人口は約4，000人、世帯数は約1，500世帯で、近年も住宅地の造成などにより人口及び世帯数は増加していますが、自治会へ加入しない世帯が増え、地域コミュニティの希薄化が懸念されています。

平成7年の阪神・淡路大震災、平成23年の東日本大震災では、被害が大変大きなものであったため、本来、被災した方々を助けるはずの市町村自身も被災して行政機能が麻痺し、十分に被災者を支援することができなかったと言われています。

そのため、大規模災害が発生した場合には、まずは自分自身の命や身の安全を守った上で（自助）、地域コミュニティでの相互の助け合い（共助）が重要になってきます。

そこで、自分たちの地域は自分たちで守るという心構えで、地域のみんなで助け合いながら「災害に強い地域づくり」を実現するために、地区防災計画を策定することとなりました。

策定のプロセスと内容

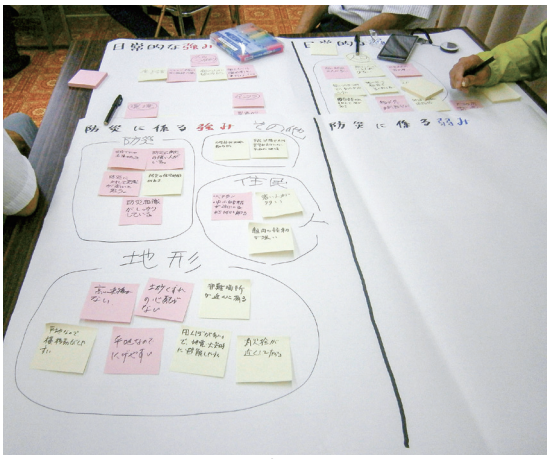
地区防災計画を策定するにあたり、自治会役員の案内により地区を歩き、被害想定や地区の地形を考慮しながら、危険箇所（地震時に倒壊の恐れがある建物等、河川氾濫による浸水被害が懸念される場所等）、地区の避難路等について確認しました。

次に、地区モデルアドバイザーより地域の防災力強化についてご講演をいただき、地区防災計画策定の意義並びに作成方法について学びました。

計3回開催したワークショップでは、多くの住民が参加し、地域の社会特性や防災特性についての強みや弱みを洗い出す作業を行いました。

地域の社会特性では、若者が多い、自然が多い地区である、お祭りなど行事への参加者が多いなどといったことが強みとして挙げられました。一方で、昼間の時間帯に人口が少ない、道路の幅が狭くブロック塀に囲まれた道路が多い、新しい住宅が増え自治会への未加入世帯も多くなったとの弱みが整理されました。

また、防災特性では、積極的な安否確認訓練を実施している、防災訓練の参加者が多い、自主防災会が頑張っているなどの強みが挙げられました。また、弱みとして、河川が多く低地である、水害や液状化が心配、狭い道路が多く建物の倒壊等により避難経路がふさがってしまう



ワークショップ（課題抽出作業）

恐れがあるなどが整理され、これら強みと弱みを踏まえて具体的な対応策を抽出しました。

このように、その地区内の地域特性や防災特性について分析や対策を整理した上で、災害に備えるため、あるいは災害時において地域コミュニティ全体で何ができるのか、また、そのための活動体制（役割分担）や手順を明確にした地区防災計画を作成しました。

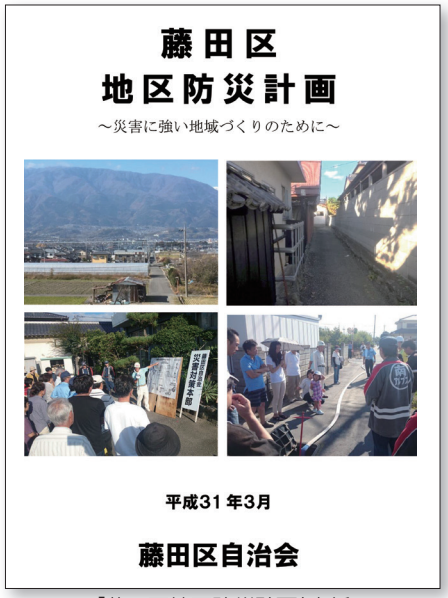
計画の特徴

活動の方針（目的）をしっかりと明示し、平常時及び災害時の活動において、何を、いつまでに、誰が、どのようにすべきなのかをフェーズごとに分けて整理しました。

例示すると、平常時における自助の取り組みについて、避難場所及び避難所の確認を（何を）9月までに（いつまでに）、世帯主が（誰が）家族会議で場所を確認することや実際に徒歩で行動してみる（どのように）といった具体的な行動計画を定めました。

また、藤田区では従前から、防災という共通課題を軸として約50世帯を目安に新旧住民の恒根を超えた「小地域防災班（第23班まで）」を編成し、自治会加入世帯に関係なく、全区住民を対象とした地域密着型の防災活動を実施しています。

しかし、新たに転入してきた世帯や若者世帯からの防災訓練等への参加者は少なく、次世代を担う人材の育成は課題であることから、小地域防災班ごとの「小地域防災マップ」を計画へ添付し、自分の住む自宅が、どこ（第〇班）の小地域防災班なのかを確認できるようにするとともに、災害が発生した場合の避難経路や避難場所を確認できるようにするなど、地域防災力の底上げを効果的に図ります。



「藤田区地区防災計画」表紙

今後の展望

「藤田区地区防災計画」をモデルケースとして、今後市内の他地区においても、地域の特性を踏まえた地区防災計画の作成が進むよう支援していきたいと考えています。

地区防災計画は、ただ計画を作成するだけでなく、その計画がしっかりと使えるものでなければなりません。そのためには、行政と各地区が連携して災害時を想定した訓練を実施するとともに、その訓練結果についてしっかりと検証を行い、活動を改善することが重要です。

いざというときに各地域で効果的な防災活動が実施できるように、地域の特性を踏まえた地区防災計画の作成を推進し、地域コミュニティにおける共助の意識を普及させていきたいと考えています。

安否確認訓練（ケガ人搬送）

応急救護訓練（三角巾の使用方法）

特集03

災害に強い地域社会

山梨市総務課
副主幹　星野 正裕

地域の防災リスク等紹介

今回事業に取り組んだ「下神内川7区」は本市の南側に位置する笛吹川沿いの平坦な加納岩地区にある人口325名105世帯の集落です。

肥沃な土壌を活用した桃栽培が盛んで、特に質の良い桃が収穫されることで有名です。また、JR山梨市駅や県立高校、市立小学校・幼稚園が近くにある住みやすい地域として住宅地が広がっており、新たに移り住んで来た人も増え、人口の多い地域となっています。

この地域における災害発生の記録は、昭和34年8月の台風7号（伊勢湾台風）による笛吹川氾濫の被害を受けて以降、被害の記録は残っていませんが、主な災害リスクを考えると地震と水害が特に懸念されます。

下神内川7区では、安全安心に関連する訓練や研修などに幅広く取り組んでおり、更なるステップアップを図るため、平成27年度に区の役員が県の養成講座に参加し、「甲斐の国防災リーダー」更に「防災士」となることでリーダー的存在を拡充しました。引き続き、平成28年度には県の自主防災組織活性化事業による図上訓練などを実施し、平成29年度には消防庁の弾道ミサイルを想定した住民避難訓練を実施してきました。

策定のプロセスと内容

この地区では、数年前から防災マニュアル作成を計画しており、その素案を元に今回の事業を進めることとしました。

山梨県峡東地域県民センターのとりまとめにより、防災アドバイザーとして防災ボランティア未来会代表の山下博史氏の協力を頂き、防災の基本となる「自助」「共助」が地区全体に浸透することを目標とし、区役員の協力を得ながら進めました。

まずは、素案を元に、防災講座・グループワークを開いて災害時に必要となる事項や地域特性を洗い出し、地区防災計画（地区防災マニュアル）の原案を作成しました。

次に計画原案の検証も踏まえた実働訓練を指定避難地（避難所）である市立加納岩小学校にて開催しました。この訓練には幼児から高齢者まで約80名の参加者があり、防災アドバイザーである山下氏の指導・解説を受けながら、災害対策本部の設置、各組での安否確認・要救助者の搬送訓練、ガレキからの救出救助・応急救護訓練、炊き出し訓練、防災資機材の操作訓練、消火器とバケツリレーによる初期消火訓練を行いました。この訓練は内容も濃く、被災者の苦

図上訓練形式の防災マップ作成

ゲーム形式バケツリレーによる消火訓練

各種備蓄食の炊き出し訓練・試食

労を疑似体験し、感じとる貴重な機会となり、参加者からも好評でした。

その後、この実働訓練に関するアンケートを行い、今回の計画に付け加えたり、見直したりする部分を洗い出し、反映させることが出来ました。

このようにしてとりまとめた地区防災計画（防災マニュアル）を今年度末に区内で全戸配布する予定です。

計画の特徴

今回の県の支援事業に先立ち、本市では「市民防災マニュアル」を作成し、平成30年6月に全戸配布しました。このマニュアルの中で、地区防災計画の特徴として「地域コミュニティが主体となって作成する計画」「地区の特性に合わせて作成する計画」「継続的に地域防災力を向上させる計画」の3点をあげ、形にとらわれることなく、自分たちが使いやすく分かりやすい、実効的な計画のとりまとめを支援しています。

今回もこの理念に基づき、実働訓練では、普段の近所付き合いを災害時に役立つ「共助」に発展させるため、子供から高齢者まで幅広い年齢層が、互いに協力し合い訓練の形をとりました。

実働訓練の後に行った区民アンケートでは、訓練の反省だけでなく、今後を見据えた地区防災計画（防災マニュアル）の必要性や内容の追加だけでなく、備蓄品や訓練・研修の内容についての要望など意見が多く寄せられましたので、当計画に反映させています。

このように、区民が助け合って災害対応する体制が、徐々に整えられ、進められて行くことが理想的な形だと思います。

隣人が協力して要救助者を搬送訓練

実際に人を使ったガレキからの救出救助訓練

身の回りにある物を活用した搬送訓練

今後の展望

今回の計画のとりまとめを通じ、住民が「自助」「共助」の大切さを理解し、様々な災害に対し、備えておく必要があることを再認識しました。

備蓄すべき物品の種類や数量、実施する訓練内容（避難所宿泊訓練・要援護者対策やペット対策）など区民から前向きな意見や要望があり、「自分の命は自分で守る」と言う「自助」の意識が高まったことも大きな成果です。

下神内川7区では、今後、災害時に各自が置かれた状況に合わせて対応できるようにするため、必要に応じて計画の随時見直しをして行くこととしています。

市としては、今回とりまとめた計画を参考に、市内全ての行政区で地区防災計画が早期に整備され、地域防災力の向上に繋げられるよう、地理的・社会的な特性を十分に踏まえた上で、支援を行いたいと考えています。

また、市が自主防災組織と連携し、より効率的な事前防災・災害対応ができるようにするため、「いつ」「だれが」「なにを」を明確にしたタイムライン（事前行動計画）の作成に繋げて行きたいと考えています。

特集04

逃げ遅れゼロを目指して
富士川町鰍沢中区上北地区防災計画

富士川町防災課
主幹　望月 博仁

地域の現状等

富士川町は、甲府盆地の南西部に位置し、一級河川富士川に沿って集落が発達してきた。西には、櫛形山や源氏山などの2，000m級の山々がそびえ、それらを源とする戸川や大柳川などが町内を横断し、人々の生活を潤してきた。

これらの山や川は、人々の生活を潤してきた一方、台風による河川の氾濫や土砂崩れを度々引き起こし地域住民を苦しめてきた。特に昭和57年の台風10号は、道路の寸断や橋梁の流出、多数の土砂崩れが発生し、被害総額は約16億円にのぼる大災害となった。

近年は、富士川の河道の開削や排水機場が整備されたこともあり、大きな被害を受けていないが、日本各地で記録的豪雨による河川の氾濫が起るなど、対岸の火事では済まされない状況となっている。

また、南海トラフ地震防災対策推進地に指定されており、高確率での発生が予想される地震への対策が急務となっている地域でもある。

計画策定プロセス

東日本大震災などの過去の大災害は、「自らの命は自らで守り、自らの地域は自らの地域で守る」という、防災における地域コミュニティ（＝共助）の重要性を思い知らせてくれた。

また、平成26年の豪雪は、交通網が断絶する中、地域住民が自発的な除雪を行い道路を復旧させるなど、地域コミュニティの大切さを知る災害となった。

これら過去の災害を教訓に、地区防災を考える上では、自発的な住民参加が不可欠であり、今回策定した地区防災計画は、発災時に重要な役割を果たす地域コミュニティが行う防災活動に関する決め事をまとめた計画となっている。

今年度、地区防災計画作成・実践支援事業のモデル地区となった上北自主防災会は、平成18年4月1日の発足以来、「行政に頼らない」「災害時の逃げ遅れゼロ」を基本方針として、地域のことは地域で解決する防災・減災活動を続けてきた他の模範となる自主防災会である。

この上北自主防災会が自主的に行動しまとめた地区防災計画の策定までのプロセスは次の通りである。

平成30年7月、上北公民館において、事業内容、今後のスケジュール及び地区防災計画の内容を検討し、「高齢者に配慮した計画にする」との基本方針を決定した。

平成30年8月、自助・共助の重要性を学ぶため、NPO法人「災害・防災ボランティア未来会」代表の山下博史氏を講師に招き、防災講座を開催した。

平成30年10月、上北公民館を中心に夜間避難訓練を実施した。この訓練は、日にちと大まかな実施時間のみを地域住民に知らせ実施した訓練で、時間帯や季節によって避難が困難になることを知る訓練となった。

防災講座（被災地の実情から学ぶ日頃からの備え）

夜間避難訓練（振り返り）

夜間避難訓練

平成30年12月、最終打合せを開催。日頃から感じていることや防災講座・夜間訓練を踏まえた意見を出し合い、上北地区防災計画の構成や内容を決定した。

計画の特徴
～小さな自主防災組織の特徴ある計画～

上北自主防災会の地区防災計画は、「高齢者が多く居住している地域の実情を踏まえた計画を策定したい」と言う参加者の強い思いから、「字を大きく」「頁数を少なく」「お金をかけず」に計画を策定した。

具体的には、高齢者向けに計画内で使用する文字を大きくするよう心掛け、頁数の多い冊子では無く片面10頁程度（両面刷りで5頁）、更に、地区防災計画の随時改訂に備え、費用のかかるカラー印刷ではなく白黒版で作成する。また、地震時と水害時とを区分する組立てとするなど、規模の小さな自主防災組織ならではの特徴ある計画となった。

今後について
～逃げ遅れゼロを目指して～

今回策定した地区防災計画は、これまで上北自主防災会が独自に作成した避難マニュアルを基本に検討を重ね、地域に合った計画を策定することができた。

発災時は、地域住民自身による自助、地域コミュニティにおける共助が重要な役割を果たすことから、上北自主防災会の「行政に頼らない」「災害時の逃げ遅れゼロ」という基本方針は、自主防災の本来の姿であると考えられる。

今後町は、上北自主防災会が策定した地区防災計画をモデルとして、町内の自主防災会に地区防災計画の策定を要請していきたいと考えている。計画を策定するだけでは無く、多くの住民が計画策定に係わることで防災意識が向上することや、自らが考え行動することが重要であることを伝えていきたい。

最終打合せ

特集05

地域で守る地域の命

富士河口湖町地域防災課
係長　渡辺 大介

他人任せにしない地区防災

●地域の防災リスク等紹介

今回の対象地域となった河口地区は、坂山系の麓に位置し、地域内には複数の河川が流れている。山と湖の恵みを受けた豊かな土壌がある地域であるが、急峻な御坂山系と河口湖の間に位置しているため、御坂山系に降り注いだ雨が河口湖に流入する場所に位置しており、土砂災害に襲われた歴史もある。

歴史を紐解くと、奈良時代頃の遺跡にも土砂災害が発生した痕跡も残っており、古代から水害に悩まされてきたことが想像される。近年、河口湖の水位調整が可能となったことにより、豊かな土壌が生み出され農業が発展し、湖畔沿いの干拓事業や道路整備により観光地としての色合いも強くなっている。

ワークショップの様子

山梨側で最後の富士山噴火となった「貞観噴火」を鎮めるために奉られたとされる、河口浅間神社を中心に発展してきた地域であり、富士山の歴史とともに歩んできた地区ともいえる。古くは、御坂峠を越えて富士山を目指す方々の宿場町とされてきた。富士信仰では、富士登山のお手伝いをする方々を「御師（おし）」と呼んでおり、最盛期には１２０軒もの御師が河口地区にいたとされている。街道から横道を入り川で禊をして宿舎に入る形式が一般的であったことから、現在も人工的に流れが作られた呑川が流れている。モータリゼーションの発展等から富士登山も五合目から登山することが主流となり、現在は宿場町としての位置づけは無くなっているが、歴史と伝統のある河口浅間神社が地域の中心であることは今も変わりない。「住めば氏子」という考え方が定着しており、地域が一体となったお祭りも行われている。

地区の課題の整理

一方で水害には現代になっても襲われており、昭和57年58年には、土砂災害・洪水災害が発生している。特に昭和58年の災害では、川に流れた流木が橋梁に掛かったことが主な要因となり多くのエリアが被害を受け、尊い人命も失った。

自然豊かな河口地区は、自然災害に近い地区とも言える。

●策定のプロセスと内容

今回の事業を行うにあたり、一番注意したことは、地域で作り上げること。このため、出来るだけ多くの方に参画していただくことと、内容を地域の幅広く周知することに心がけ取り組んだ。地域から集まった方々は59名。自治会、財産区、消防団、災害救助協力隊、民生児童委員、PTA、育成会、学校関係、老人クラブ、食生活改善推進員、サークル団体など多くの地域の担い手により計画作りが進められた。

アドバイザーからの指導

まず行ったことは、地域を知ること。参加されている方々も地域に対する考えは様々。色々な意見を出してもらうことで、気付きがある。そのために、地区の強みと弱みの整理から取り組み、次に、それを補完するための防災に対する個別課題と強化課題を拾い出し、計画にまとめることとした。

アドバイザーの鈴木猛康教授の防災講演会を最初に行い、都合3回のWSで計画にまとめていった。毎回アドバイザーの鈴木教授にご参加いただくことで、議論の軌道修正があり、短い時間の中でも充実した議論を重ねることが出来た。

この内容を地域に訴求するための、議論の内容をまとめた通信を作り地域内に回覧したことも、地域の一体感が生まれてきたと考えられる。欠席した方もこの通信を見ることで、内容をつかむことが出来ていた。

アドバイザーの山梨大学鈴木教授

●計画の特徴

計画の具体的内容については、それほど特徴的なことは無いのかもしれない。今回の事業は、地域の方々による計画作りということが最も重要な特徴だ。災害は、災害の種類、規模、発生時期により対応は異なってくる。一つの計画ですべての災害に対応することは出来ない。災害に対する地域の一体感があることで、災害に立ち向かうことが出来るのではないだろうか。地域が一体となって防災について考え、議論し、計画を作ったというプロセスが本事業の特徴だ。災害が発生した後で評価することは、誰にでも出来る。災害発生時に冷静に考え、行動できるかどうかによって被害を最小限に食い止めることに繋がる。依存型の防災対応から脱却することが求められる。本事業に取り組んだ他地域も同様なのかもしれないが、「やってもらう防災」から「やってみる防災」へ変わっていったことが、これまでの防災対策とは異なった一番の特徴と言える。

●今後の展望

アドバイザーの鈴木教授からも無理せず、楽しく、前向きに取り組んでいただき、五年後十年後には、河口地区が山梨県の防災のモデルになっていただきたいとエールが送られた。これまでのワークショップを通じて、地域に浸透してきた「地域で守る地域の命」という意識を根付かせていきたい。

親身になってご対応いただきました、鈴木猛康教授、富士・東部県民センター尾崎様、防災危機管理課三森様に感謝いたします。

講演録

講演録 13

「掘り起こせ！地域の宝 ～地域人材による魅力発信と次の時代のまちづくり～」

講師　藤田 とし子
―地域活性化伝道師（内閣府）・地域力創造アドバイザー（総務省）―

平成30年7月27日に開催した「第23回地方行財政セミナー」の講演要旨を掲載いたします。

私は全国商店街支援センターの事業統括役で、全国各地の中心市街地、中山間地を回り、日本の現状がどうなっているのか、人々の暮らしにどんな変化があるのかを見た。

また、千葉県柏市を訪れる皆さんに情報提供と、お客様には見えない魅力を発信するかしわインフォメーションセンターの事務局長をやった。まちの中心地、商店街とか人が集まる所で地域の活性化をどうしていくか、商店街、大学、大型百貨店やショッピングセンター、会議所、市役所といった多様な方と共に企画し、事業を展開していた。

商店街の皆さんが、賑わいが大事と集客イベントをしているがここ10年ちょっと、人が呼び込めないとか、その日はとんでもなく人が集まるけれど単発で終わってしまう。そんなことが全国で起きている。国、県、市から補助金をもらって、商店街や中心市街地の皆さんが事業をやるが、イベント疲れになっている。お客様の声に応えているのになぜかそのあとのリアクションがない。もっと言えば当日お客様が集まらない。なぜこんなことになるのか。

そもそも集客することイコール地域の活性化に繋がるのか。全国各地で衰退もしくは空洞化の一途をたどる、人の通らない商店街や街中に、いかにして賑わいと回遊性を演出するか。人を呼び戻せ、通行量を増やせと。国の支援策は、経産省で賑わい補助金。一商店街あたり４００万を使って賑わいをつくりなさいという趣旨のものがある。イベントで瞬間的な賑わいをつくろうとするが、国が求めているのはそれではない。人が集まると自然と地域にお金が落ちるという前提での賑わい創出。高度成長時代は、一瞬、人を集めたことで商店街のことを知ってもらい、新しいお客さんができたこともあった。しかし今はそういうパターンがほとんど見受けられない。買い物はワンストップで行ける所。消費者の購買行動が変わっている。定価販売の商店街より、ホームセンターに行くと２割、３割安い。経済面で考えるとそちらにいく。流通や構造も変わってきている。社会が激変している中で、同じ

ように人を集めればお金が落ちるという発想そのもの自体が、ナンセンスだと全国回りながら思った。地域活性化は、特に中山間地を思い浮かべて考えると、単に人が来ることだけではなく、地域の経済がしっかり回るきっかけができていく、そこで商いをしている人や暮らしている人たちがお客様を迎え、長く続くファンを獲得していくために活動する。日々の生業と日々の暮らしが活性化され、結果、その地域全体が潤っていく。心と財布が潤っていくところが着地でないと、地域活性化は形にならないとつくづく感じた。すなわち、集客は目的ではなく、そこから始まる活性化の第一歩だと捉えて考えなければいけない。

柏市は1990年代から商店街、市役所や商工会議所の皆さんが勉強会を行ってきた。衝撃を受けた講師が石見利勝さん。今、姫路の市長で、当時は立命館大学の教授。「地域イメージとまちづくり」の話で地元商業者の心に深く残った言葉は、「人はイメージにより行動する。生活者というものは商品そのものに対して、物そのものじゃなくて、物を通じてイメージされる生活のワンシーンの意味を求めている」。買うその瞬間に、イメージも含めてお金を払っている。柏市について、ノーイメージということは目指して来る人がいないということ。行ったことがない人に、あそこに行ったらこんな楽しみがあるというイメージを抱いてもらうことがまちづくりの一歩。歴史も文化も地域資源もない所でも、賑わいを作るイベントをしながら、来たお客様にこのまちってこんなまちなんだというイメージを抱いて帰ってもらうことが重要。人を集めることは集まった数ではなく、その人たちが何を持ち帰るか、どんなイメージを持ち帰るかを考えながら事業をしなさいと言われた。

市がお金を出して事務局をする異例の形でイメージアップ推進協議会ができた。柏駅周辺の商業者、大型店、大学、事業所、会議所等の多様な人たちが集まった団体でイメージアップのための事業をする。地域資源がない。あるものは何か。乗降客が千葉県で一番。JRと私鉄の路線があり、沿線に大学、高校がたくさんあり、若い人が街中に溢れていた。この若い人と若い力を生かす。地域イメージがないから、若い人たちが活躍するまち、楽しく過ごせるまちという地域イメージを発信して、まだ来ない、見たこともないという人たちを引き付けようという事業を展開した。

多くの自治体あるいは商店街が、イベントはするけど、しっぱなしで終わっている。イベントをすることに一生懸命で、そこから先の発信ということに思いが至らない。かしわインフォメーションセンターは、来街者に対して情報提供もするが、聞かれていないけど知らせたい、こんな楽しい兆しがあるといったことを積極的にリリースしている。また質問を全て記録し分析し、その時期はこんな問合せが来るとか、今若い世代はこんなことを考えてこのまちにくるというのが見えてくるので、それに対する答えを情報発信することで、ターゲットの共感を得て、口コミで広げて集客につなげ、まちのイメージを膨らませていく戦略で事業をした。

一つ仕掛けとして用意したのが、まち歩きマップのプロジェクト。地域の皆さんにボランティアでまち案内をしていただく。柏の情報で、自分の知っているいいところ、お気に入りを一緒にシェアしたら、もっとまちの情報を知ることができて楽しくなるだろうと。シェアの仕方が当時はインターネットが普及していなくて、アナログでやるしかない。高校生から80代の方までいたので、共通のツールでシェアできるものがないかと考えたのが、テーマごとのまち歩きマップというスタイル。来街者でビジネスマンが多く、目的地までの道案内をしたあとに、ラーメン屋さんを毎日何十人も聞かれるのでそのお店を紹介しよう。土日に、若い男の子が当時流行っていた原宿の古着屋の2号店が柏の裏通りにできたとくる人が多くいた。大学生のインターンシップが、男性目線で、男の人が好きなラーメン屋を調査し、古着屋は大学生から30代半ばぐらいまでの男性の問合せが主だったで、大学生の男たちを中心に

まち歩きをして、ユーザー目線のまち歩きマップ、つまりPRや広告ではないものを作った。毎年テーマごとに同じエリアを下地にして作った。このマップを使ってまちをフラフラする人がたくさん増えた。そして表通りの空き店舗はラーメン屋さんが埋まり、裏通りの空き店舗には古着屋やカフェや雑貨や、若い人が起業した。起業家の半分は市外の人。情報提供してお客様に楽しく歩いてもらうことを目的としたのが、口コミで広がったことによってそれだけ話題になる街中ならと、起業したい、出店したい人が集まるプラスのスパイラルが生まれた。

ボランティアの皆さんがまちを実際に汗を流して歩き、発信することの主体、自分事になったことで、よりまちを深く知り、柏って面白いな、ここで遊ぶと楽しいなということを自分事として感じるようになり、まちが好きになり、まちをもっと宣伝したい、そんな方向になった。気付いたのは、人がボランティアで動く、口コミで宣伝する、その原動力は何かと言うと感動と共感。感動して嬉しいなと言うと、宣伝してとお願いしなくても自ら動く。楽しいからボランティアをする。このような情報発信をしながら、このまちを元気にしたい、自分がこれから先もっとよくしたいという人たちが育っていくきっかけになると感じた。

日光市は旧今市と合併して、日光市の中心地は今市エリアに多くある。中心市街地の空洞化が止まらない状況で、街中の寂れ感、廃れ感がすごい地域になっていた。さらに中心市街地活性化の会議で、日光市の方だけが自分のまちの説明を口ごもるという事態があった。『今市』という言葉に反応してみんなが笑う。「皆さんが笑ったように、今市という言葉どおりのまちで…」。市の職員が胸を張って言えないまちって、よくなるだろうか。今市を自分が自虐的に言っては、もうそこから先がない。「中心市街地活性化事業を成功させたいなら、今市をピカイチにするぐらいの意気込みはないか」と聞くと、「そんな恥ずかしいこと言えません」と。商店街の30代の子たちは「自慢するものは何にもねえ。みんなから馬鹿にされている」と。「君たちはこのまちで生きて、商いをしていく。この先20年、30年、子育てしていくのにそれでいいのか」と聞いたら、ちょっとしゃんとした。そこで今市ピカイチプロジェクトを提案した。ピカイチのことなんて何もない。本当にそうだろうか。みんなでまち歩きをして、今市のピカイチ、小さな光でもいい。もっと言えば自分だけがいいと思っていればそれでいい。35歳以下の商店街の後継者を中心にチームを作ってくださいとお願いした。事業の旗振りは市役所。5箇年で人材を育てたいという依頼で始めたもの。市役所が事務局をやり、35歳以下のやる気のある人を集めて欲しい。最初すごい抵抗された。今までまちづくりをがんばってきた商店街や年配の皆さんが、これから活性化をしようというスタンスはあるのに、35歳以下だからあまりいい気はしない。一方で、若い人が先輩に物を言えないという雰囲気はあった。これを機会に若い人たちに自由に発言させて、うまく行こうが行くまいが、とにかく汗をかかせようと実行委員会を作った。最初は7人。当たり前の風景の中に今だけ、ここだけ、私だけのとっておきの風景をどれだけ発見できるか。それから「お年寄りからお子様まで楽しめるなんていう内容は楽しくないので、あなたたちが楽しければいい」と。30代前半のみんなが、心うきうきする、ワクワクできるものだけを集めてマップを作る。自分たちと同じ世代の人が今市いいねという流れを作るということでやったら、170か180のカードが集まった。何もないと言っていたのに。せっかくだから、今市、101のピカイチをマップに載せようとできたのが、『今市×ピカイチ101まっぷ』。これを作ったことで、見ているつもり、全部知っているよと言っていたけど、見えてない魅力や、課題があることを発見した。マップには面白いトピックだけを載せているが、あそこが問題だとか、事業がうまくいってないということを改めて感じたという課題も満載だった。それを解決するにはどうしたらいいかを脇に置きながら、自分たちが発見したまちの魅力、噛めば噛むほど味が出るまちだということが分かったので、一般の方に知らせていく事業、『飲み過ぎたる

はおよバール』という食べ飲み歩きイベント。チケットを買って、参加店でチケットを渡すと、アルコール1本とおつまみ1つが食べられる。飲食店の子は誰もいないのにボランティアで実行委員になって飲食店の参加をお願いした。ところが今市では若い人たちが、しかも無名の人たちが何か事を起こすということがなかったので、このイベントを立ち上げた時に飲食店組合から猛烈な批判を浴びた。組合長に呼び出され、委員長がボコボコになじられた。組合長からすると俺に話が通ってないとか、そういう話。もう一回行って、趣旨をこんこんと説明したら理解してもらえ「熱い気持ちがあるなら、サポートしてやる」と逆に味方になった。いがみ合った関係も大喧嘩したことで仲間になった。

今年もすごく苦労しながら彼らはボランティアでやっている。まちの魅力を自分たちが発掘して伝えるという熱い思いは、新聞、テレビ、ラジオなどいろんな形で報道してもらえ、記者が共感する。感動してもっと広めてあげたいという。頼むというより、むしろ書いてあげるよという形でマスコミのニュースで流れることで共感者が集まり、7人で始まった実行委員会が今30人近くいる。しかも増えた中で結婚する子が出てきた。35歳以下と決めて、男女がやっているから結婚して、子どもが何人か生まれている。

地域の宝って何だろう。商業も大事だが、日光は氷や水。おいしい水が地域の宝だと、水と親しむ親子のイベントを中心市街地でしたり、親子がなかなか街中に来ないという課題があり、街中でキッズゲルニカという大きな平和の絵を描こうと、小中学生を集めて作った。空き家プロジェクトでいろんな団体とゆるやかな連携をして、シェアスペースをやっている。みんなでぼちぼちお金を出しながら、拠点作りの中でタッチポイントができて、今市中心市街地を核として日光市をよくしたい人たちが情報発信に動き始めた。これが日光市。

福島県は東日本大震災で地域イメージも大きなダメージを受けている。地域に目を向けることが辛い状況が続いている中、福島県が、『ふくしまの子・ふるさとの商店街プロデュース事業』を立ち上げた。商店街とまちづくり団体で、子どもたちが商店街を歩き、商店街及びそのエリアの魅力の発信を小学生にやって欲しいという事業。ストーリーとしては美しくて、趣旨は理解できるけど、えーっと思った。小学生に商店街のいい所を見付けられるだろうか。商店街は子どもたちが楽しい場所にはもうなっていない。子どもを歩かせても悲惨なゴールが待っている気がして、「やり方を変えたほうがいい」と言ったが、「予算化して議会も通っているからやらなきゃいけないし、採択も受けているから絶対にやりたい」と。そんな中でできることは何だろう。本町商店街は観光地から外れていて、市内で一番古い商店街なので中心市街地ではあったが、郊外化しているので空洞化している。まずは商業者の皆さんが、自分たちがここで商いをしていることに対するマインドをリセットする必要がある。子どもたちのまち歩きに、商店街の皆さんにガイドをお願いし、店の歴史や、こんな思いで店をやっているといった話しをしてもらった。案の定、小学生が見た商店街は惨憺たるもの。おじいちゃんとおばあちゃんばっかりの商店街、古くて新しいものが何も感じない、死んでいるみたいな商店街。中間発表で子どもに発表してもらった。商店街の理事さん、ひっくり返って頭を何回も後ろの壁に打っていた。偉かったのは、「ショックだけど当たり前だな」。そこで終わっちゃ活性化策にならない。小学生に、「おじいちゃんばかりの商店街はどうなったらいい?」と聞いたら、「若返ればいい」。いかにも小学生らしい。「見ても古臭くて、見飽きた商店街はどうしたらいい?」。「見違えればいい」。「死んじゃった商店街はどうなるの?」「よみがえればいい」。大人がゲラゲラ笑う。子どもたちが、見違える、よみがえる、若返るで、「かえる、かえる、かえる」

でケロケロ言い始めた。新しいイメージ、ブランディングとしてケロケロ本町にする。古くて、さみしくて、元気のない商店街をよみがえる商店街にと、『ケロケロほんまちのホンマ地図』という地図を作った。お年寄りにゆっくりしてもらおうと、空き店舗をカフェにした『かふぇよみがえる』。みんなでニットのカエルの帽子を作って被り、週末はランチも出す。テレビが「このカレーおいしそうですね。大変だった点は何ですか」と聞くと子どもが「えーっと、カレーを温めたらレトルトで熱かったです」と。子どもって正直だなと、福島県にあるテレビ局全部と新聞各社が取り上げ、すごい勢いで情報が流れた。お年寄りに優しい、健康長寿のまちになるための商店街にしようという事業計画ができた。今まで通り過ぎていたお客さんが何だかんだと世話を焼くようになり、その声に応えて、お客様と一緒になってこの地域を楽しむ流れになった。例のカフェは、空き店舗の店主が引き継ぎ、地域の方が通う拠点になっている。お客さんが商店街で花植えするなら手伝うよといって、そこからガーデニング教室が始まる。夕方には小学生が来て宿題をやっていて、そこに親が迎えに来る。もう終わってもいいと言っていた理事長たちが、地域に貢献する商店街になろうと事業をしている。何もない、面白くもないという地域をまず歩いてみる。自分たちで発見し、その地域の宝を掘り起こすところから、やがてまちに対する誇りと愛着の火が着いてくる。

　埼玉県寄居町で若者会議をしている。35歳以下等、年齢を区切って次の時代を担う若い人のモチベーションを高めながら勉強会をし、様々な提案を事業化していくことで自信を持つ。空洞化したまち、若者がいない所だがSNSで呼び掛けて月に1回、週末だけやるので、東京から実家に帰って勉強会をする。山梨県下ではこういうことが絶対可能。どこの地域でも若い人たちはいないが、若者に特化した会議体もしくは事業を仕掛けてほしい。

　情報を発信しイベントをすることで共感を集める。感動と共感を集め、それぞれが発信し、さらなる共感に繋がっていくというスパイラルをうまく回すことにより、地域活性化の担い手を育てつつ、まちが好きだ、もっとよくしたいというモチベーションを高める形にしていきたい。

　寄居町は池袋から2時間。通って東京の大学に行き、通えるから就職も東京でしてしまうと、結局、住居が移っていく。高齢化も激しく、人口も減っている。若い人が高校生までしかいない。一番大きい会社が町役場で、二番目が商工会みたいな状況。大型店ができて個人商店は事業継承ができない。次のまちづくりは誰がやるんだと真剣に考えていて、町役場と商工会がマップを作りたかったが、若者がいないのでできなかった。若い人たちを集めるために若者会議を立ち上げようと、SNSで呼び掛けた。これまで口コミで様々な人たちが思いも寄らないところから集まってきたのを見た。そうしたら、帰るたびにひどくなっていく、悲しくなっていく寄居のまちが耐えられない。ずっと帰るのが辛いと思っていたけど、やるなら僕やりますという子たちが帰ってきた。町役場と商工会と、住んでいる子も集まって若者会議がスタートした。三セクでまちづくり会社ができたけれど箱しかできてない。「これじゃだめだから僕がタウンマネージャーをやります」とJTB総研に勤めていた子は会社を辞めた。若者会議をやろうと言ったが、まさかこういう展開になるとは思っていなかった。SNSの力ってすごいなと。そこには何があるか。やはり共感。寄居を何とかしたい。このまち、このままじゃだめだという思いに響き合うと行動が付いてくる。生まれた所、自分のまちは大事だというのが、みんな心の芯にある。その人たちの芯にあるところに火を着ける。行政ができることは、火を着けるところまではいかないかもしれないけど、そういう人たちが集まれる場を作る。寄居町で言えば予算を組んで若者会議をやる。日光市も歩きたくなるまちづくり委員会という、若者会議と同じ委員会を作った。その時に年齢の高い人は排除していいのかと不平等を批判される。行政は一緒に矢面に立たされるけど、長期的な目で見てどういう人材をどう育てたいか。がんばらなければいけないし、それができるのが行政。日光市は5年間付いていた市の補助金が今年度0円になった。新たな補助金を自ら取りに行って自分たちの活動を動かしていくようにやるぞ

と育った。寄居町はまだ補助金が付いている。しばらくは町がサポートするが、補助金で事業をやってもらうんじゃなくて、トライアンドエラーを繰り返しながら学んで、自分たちが自走できるように、ちゃんと飛び立って行けるように補助金、事業を使うことをすごく意識して進めている。若者がいない、担い手がいないと思っていても、できる。地域の宝を探そう、みんなでまちを歩いてみようとか、本当に小さなところでも、市民の皆さんは自分が汗をかけば自らが考えて、自らの目線で課題も発掘するし、志に火が着く。そこで火が着いた人たちは自分たちで動いていく。そういう可能性がある。

市町村のサポート、あるいは会議所、商工会が小さな予算を組んで、私が繋ぎ手となって、最終的には地域の皆さんにノウハウと知識が残っていくように、地域の人が考えて、地域の人が作り上げることで、地域の中で回っていくプログラムをやっている。

何のためにやるのか。行政の予算が付いた瞬間に、それをやるための取組みになってしまう。ゴールは何なのか。どういう波及効果が得られるのかを頭に入れてほしい。まちづくりは多様な皆さんの参加がなければいけない。民間に任せる以上は権限も譲る。だけど失敗した時は役所がフォローする。一方で任された方は逃げない覚悟があるか。税金を使う以上はきちんと事業することを民間には覚悟してもらわなければいけないので、信頼関係をしっかり作る。今どうなっているか、二重線なのか、点線なのか、繋がっていないのか、体制図を作りスケジュール管理をしっかりしていく。行政がしっかりお尻を叩いていくことも大事なこと。

集客を目的として、何人集めたではなく、そこからどうするか、波及効果をどうしていくのかということを常に考えて行ってほしい。

これからのまちづくりのキーワード。一つはリノベーション。空き家、廃校、空き店舗を改修し、新しい価値を入れていく。リノベーションをした古い旅館や廃校がゲストハウスに変わる。シェアオフィスになる。コワーキングスペースになり、ＩＴで仕事をしている人たちが事務所代わりに使えるようになっていて、そのシェアオフィスの中で緩やかな連携ができるプログラムが組まれ、その人たちが新たにこのまちでこんなものが必要だと提案があったり、外の方からの生の声を聞きながら、行政の政策に生かしたり、地元の活性化の事業にしたり、ないものを増やしていく。

もう一つ、アートプログラムや、着地型観光、体験型プログラムを作ることは大事なことで、観光地がないと人が来ない、祭りやイベントがなければ地域に元気が出ないというのは限界がある。３６５日来たいまちになる。まちづくりの時には、こういったプログラムが必要。現代アートや、着地型観光の新しいコンテンツをどう作るかが、まちの活性化、地域の再生には必要。今ある地域資源をどう生かすかだけではなく、埋もれているものがたくさんあるので、それをどうやって発掘するか、発見するか。誰にやらせるか。その担い手が次の時代を担っていく人たちになっていくので、そこから事業の作り込みを考えてほしい。

市町村の皆様にとってそのまちのサイズの心豊かなまちづくりを、行政の皆様にサポートしてもらい、市民が主役のまちづくりを推進してほしい。

藤田 とし子

地域活性化伝道師（内閣府）
地域力創造アドバイザー（総務省）

プロフィール

大学卒業後、大手流通グループ、クチコミ系マーケティング会社等を経て平成13年「かしわインフォメーションセンター」事務局長に就任。
市民ボランティア250人と共に情報発信を核としたまちの活性化事業に取組み、まちのにぎわいと回遊性創出の仕掛人として高い評価を得る。
平成19年、地方自治法制定60周年記念総務大臣表彰（団体の部）受賞。平成22年、㈱全国商店街支援センター事業統括役に就任し、全国の商店街活性化策を講じ、地域商業再生と新たな担い手育成事業を展開した。
平成23年より「まちとひと 感動のデザイン研究所」代表。市民起点の「まち歩きMAPプロジェクト」を全国で展開するほか、地域の人材を発掘育成する「若者会議」を仕掛けるなど、地域に生きる人々のまちに対する誇りと愛着を醸成し、次の時代の担い手育成に力を注でいる。
また「まち歩きMAPプロジェクト」等、クチコミ系マーケティングを核とした新たな着地型観光、地域ストーリー戦略の構築にも尽力している。