

第13節 防災体制の強化（地域防災力の向上）

互助意識の高い地域で「自主防災組織の組織化」を推進し、学校教育では多様な形態の災害に対する「防災教育プログラム構築」を推進した

【評価、経験と教訓の発信のポイント】

- 互助意識の高い被災地域において、①体系化された災害への対応、②多くの応援・支援者やボランティアの受け入れ、等は思った以上にハードルの高いものであった。
- 経験をふまえ、必要性を共有した上で、互助意識の高い地域において「自主防災組織の組織化」を推進した。
- ボランティア活動を支える仕組みを導入した。
- 学校教育においては、地域の人材育成のためのマルチハザードに対する「防災教育プログラム構築」、「教員の養成」を推進した。

1 自主防災組織の支援

(1) 被災地の状況・課題

互助意識の高い地域が多くあり、当時は全国と比べて自主防災組織率は低く、地震発生直後は、停電等で情報伝達機能が麻痺し、各地域の被災状況や避難状況の把握に時間を要するなど適切な初期対応が困難であった。

(2) 復旧・復興施策

ア 地域防災力向上支援事業(自主防災組織育成支援事業)(県単事業 平成18年度～)

地域での防災意識・防災力の向上において自主防災組織の役割が大きいことから、結成促進及び活動の活性化のために、防災資機材の購入等に要する経費を市町村が補助する場合に、当該市町村に対して補助を行った。なお、補助対象は次のとおり。

- ・ 自主防災組織が行う防災資機材の購入や自主防災活動に補助する市町村(自主防災組織の育成に積極的に取り組む市町村)に対する一部費用
- ・ 災害時孤立集落に所在する自主防災組織が行う防災資機材の整備、衛星携帯電話等の通信手段の確保又は食糧等の備蓄に補助又は現物支給する市町村に対する一部費用
- ・ 県が登録した自主防災コーディネーターを研修等の講師として招請する市町村に対する一部費用
- ・ 地域の自主防災組織が学校や事業所等と連携して行う防災訓練や講演会の開催、

防止防災資機材の整備に補助する市町村に対する一部費用補助

当該事業は、平成 18 年度から「自主防災組織育成支援事業」として始まった事業であるが、平成 20 年度からは、「孤立集落防災対策モデル事業」が含まれることとなり、平成 21 年度からは、事業名が変更となり「地域防災力向上支援事業」として事業を実施している。これまでの補助実績は次のとおり。(表 13-1)

表 13-1 地域防災力向上支援事業の補助実績

区分(所要経費)	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25(見込)
自主防災組織育成(防災資機材等購入)	8,344	1,729	4,919	6,489	1,435	0	1,564	1,170
孤立集落対策(衛星携帯電話等購入)		4,484	168	676	972	242	392	819
自主防災コーディネーター活用(講師費用)	117	77	117	54	284	174	134	126
地域防災力向上モデル(学校、事業所等と連携した訓練等)							275	0
計	8,461	6,290	5,204	7,219	2,691	416	2,365	2,115

イ 自主防災組織リーダー等研修(県単事業 平成 17 年度～)

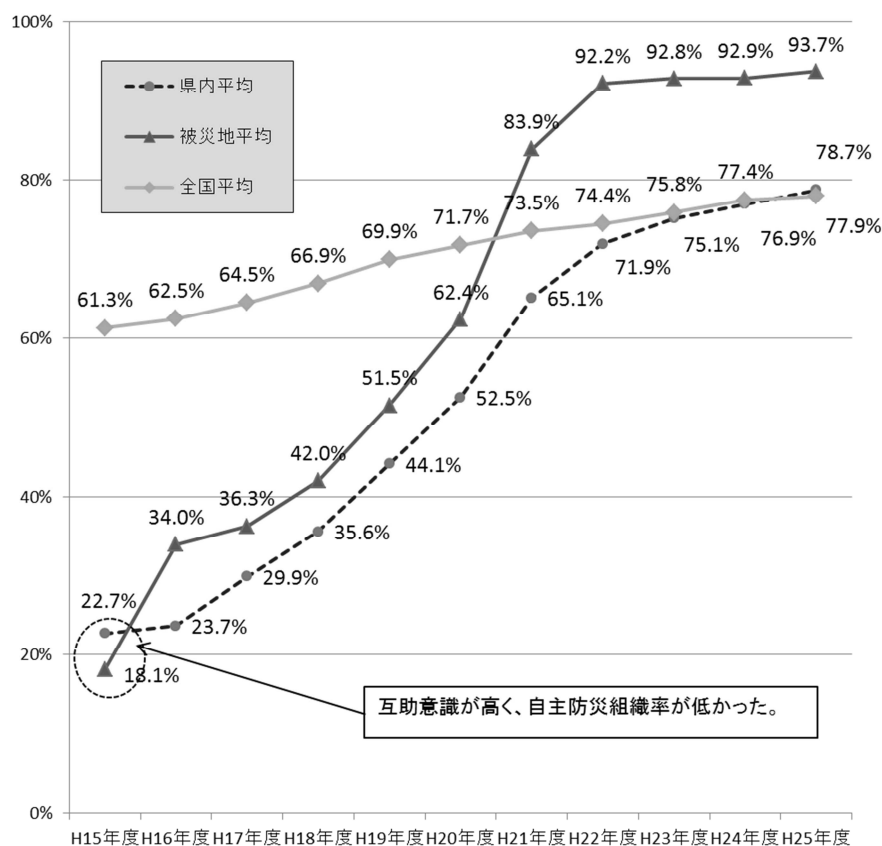
自主防災組織の結成促進、及び活動の活性化に対し、地域のリーダーの果たす役割が大きいことから、自主防災組織の指導的立場にある者又は今後自主防災組織を結成しようとする団体の構成員等のレベルアップを図るため、県内の自主防災組織指導者等を対象に、座学、実技などを内容とした研修会を実施した。

平成 17 年度から事業が始まり、平成 25 年度末までに県内の多くの地域において研修会を開催し、約 3,500 人が受講している。

(3) 成果・効果

新潟県内の自主防災組織率は、平成 17 年 4 月 1 日現在では県平均 29.9%と全国平均 64.5%と比べて低率であったが、自主防災組織育成支援に係る施策を展開したことにより、平成 25 年 4 月 1 日現在では県平均は 78.7%に上昇し、全国平均 77.9%を超える組織率となった。被災地では、9 割以上の組織率となっている(表 13-2)。一方で、組織化が遅れている一部市町村も見られる。

表 13-2 自主防災組織の推移



※被災地・・・仮設住宅設置7市町村(長岡、柏崎、小千谷、十日町、見附、魚沼、刈羽)

2 児童生徒に対する防災教育の充実

(1) 被災地の状況・課題

中越大震災では児童の尊い命も失われた経験から、地域の将来を担う青少年等が防災力を身につけることができるよう、防災を身近に感じられる防災教育などの取組が求められた。

当時、県教育委員会では防災教育に係る資料がなく、防災教育推進のために指導内容や指導方法を整理する必要性が高まった。

(2) 復旧・復興施策

ア 学校における防災教育(県単事業 平成21年度～)

7.13水害、中越大震災、中越沖地震の経験から学んだ対応や記録をまとめた「学校における防災教育資料(骨子)」を活用し、児童生徒の「災害から生き抜く力」を育むことを目的として、平成21年度から学校における防災教育を推進することとなった。

平成21年度から平成23年度においては、小・中学校の総合的な学習の時間等の

授業において「学校における防災教育資料(骨子)」を活用し、防災教育の推進を図った。また、平成 23 年度には、東日本大震災を踏まえて、義援金を財源とした復興基金事業として、新潟県で起こりうる災害に対応した教員用学習指導案や資料(画像・映像等)をまとめた「新潟県防災教育プログラム」の制作を開始した。

平成 24 年度には、新潟県防災教育プログラムの「津波災害編(試行版)」の実践モデル校として新潟県内 12 校の小中学校を選定し、ワーキンググループによる授業実践や検討会を通じて「津波災害編(平成 25 年度版)」が県内の学校に配付したほか、「地震災害」「洪水災害」「土砂災害」「雪災害」について、それぞれモデル校が選定され、試行版の制作が開始された。

平成 25 年度新潟県防災教育プログラムの「津波災害編」学習指導の手引き(平成 25 年度版)を活用し、小・中・特別支援学校における防災教育の授業が行われた。また、「地震災害」「洪水災害」「土砂災害」「雪災害」が完成し、新潟県内の学校に配付された。

現在、94.9%の小・中学校において、「新潟県防災教育プログラムの「津波災害編」学習指導の手引き(平成 25 年度版)」を活用した防災教育が展開されている。なお、防災教育を実施するための時間確保が課題とされている。

イ 防災教育プログラム制作事業(基金事業 平成 23 年度～)

新潟県中越大震災義援金配分委員会から「震災の経験を生かした青少年のための事業」の実施のために拠出を受けた財源を活用し、防災教育プログラムの制作を開始した。

東日本大震災の発生を受け、児童生徒の生き抜く力を育むことが急務となったことから、第 1 弾として本プログラム制作事業を開始。「釜石の奇跡」などでも知られる群馬大学工学研究院の片田敏孝教授を統括として、これまで 5 つの災害種別ごとにプログラムを制作した。

これにより、平成 26 年度以降、学校現場において本プログラムを活用した、生き抜く力を育むための防災教育が本格的に進められることとなっている。なお、原子力災害編についても制作を予定している。(表 13-3)

表 13-3 防災教育プログラムの推進状況

	H23	H24	H25	H26	H27	H28
津波災害編	プログラム教材制作		全学校(※1)でプログラム教材利用(※2)			
	<モデル校> ○新潟市: 桃山小、東青山小、宮浦中、五十嵐中 ○柏崎市: 松浜中 ○新発田市: 藤塚小 ○村上市: 岩船小 ○糸魚川市: 大和川小、糸魚川東中 ○上越市: 八千浦小、八千浦中 ○佐渡市: 両津小					
地震災害編		プログラム教材制作	全学校でプログラム教材利用(※3) (学校現場の意見をフィードバック)			
		<モデル校> ○長岡市 川崎小、四郎丸小 宮内中、旭岡中				
洪水災害編		プログラム教材制作				
		<モデル校> ○三条市 井栗小、旭小、保内小 須頃小、長沢小、第四中				
土砂災害編		プログラム教材製作				
		<モデル校> ○糸魚川市 根知小、中能生小 能生中				
雪災害編		プログラム教材制作				
		<モデル校> ○妙高市 妙高高原北小 妙高高原南小 妙高高原中				

※1 県内の小学校510校、中学校239校、中等学校7校、特別支援学校34校の計790校

※2、※3: 学校の実践活動に対して「ふるさと新潟防災教育推進事業」による補助を実施

参考: 原子力災害編についても制作を予定している。

ウ 小・中学校安全教育指導者研修(県単事業 平成21年度～)

小・中学校の学校安全指導者の養成を行い、学校における安全教育の充実に資することを目的に、安全教育担当者を対象に児童生徒の防災を含めた安全意識の高揚と実践力を育てるための指導法について研修会を実施した。

学校安全(生活安全・交通安全・災害安全)に関する指導者養成研修では、「交通安全」や「生活安全」に重点が置かれたが、中越大震災等を契機に特に「防災教育」に重点が置かれている。

また、全ての学校において実効性のある学校防災マニュアルの見直しが行われているとともに、防災教育の重要性と指導方法について理解が深めさせることができている。なお、毎年、指名研修として学校指定により行っているが、県内全ての小・中学校が参加するまでには至っていない。研修会の実績は次のとおり。

- ・ 平成21年度: 開催回数4回、参加人数102人
- ・ 平成22年度: 開催回数4回、参加人数100人
- ・ 平成23年度: 開催回数4回、参加人数95人

- ・ 平成 24 年度：開催回数 4 回、参加人数 95 人
- ・ 平成 25 年度：開催回数 4 回、参加人数 95 人

(3) 成果・効果

学校における防災教育により、多くの小・中学校等において、防災教育の授業が展開されるようになった。また、各地域で多様な場面想定避難訓練が実施されるようになった。

小・中学校安全教育指導者研修の実施により、各校や各地域で防災教育の指導者の立場になり得る教員が地域格差なく育ており、防災教育の推進につながっている。

3 地震保険等の加入促進

(1) 被災地の状況・課題

被災地は農業地域であり、JA の建物更正共済の加入率が高かった (ex. 川口町：68.4%) ことから建物再建に大いに助けになった (JA 建物更正共済は、地震による損害も補償される)。

その一方で、地震保険の加入率は、伸び悩みを見せていたことから、地震保険や共済への加入促進が求められた。

(2) 復旧・復興施策

ア 住宅再建等支援制度の検討事業 (県単事業 平成 18 年度～平成 20 年度)

被災者の生活再建や被災地域の復興を進める上で、被災者個々の生活基盤である住宅の再建は最も重要な課題の一つであると考えられたことから、平成 18 年度に新潟県地震被災住宅再建支援研究会を設立し、今後の地震災害の発生に備える地震被災個人住宅の再建支援のあり方について、耐震化促進への効果や既存制度等の関連性を踏まえた上で、総合的な研究を行った。

新潟県地震被災住宅再建支援研究会では、「自助・共助・公助のバランスのとれた支援」「住宅被害を抑制する耐震化促進との連動」「大きな震災を経験した新潟県として、地域特性を踏まえた、全国に発信できる支援」を論点に、計 6 回の研究会において議論を行い、平成 20 年 8 月 25 日に知事に研究報告を提出した。なお、研究会での議論が「地震保険等加入促進事業」の創設につながった。

イ 地震保険等加入促進事業 (県単事業 平成 21 年度～)

新潟県地震被災住宅再建支援研究会での研究を踏まえ、地震被災個人住宅の再建支援に取り組むことになった。

地震被災後の住宅再建に有効な地震保険等の加入促進を図るために普及啓発活動を展開するとともに、高齢者等を含む世帯を対象に木造住宅の全体改修・部分補強工事費用や地震保険料等費用を補助する市町村に対して県補助を実施した。(市町村補助額に県補助額を上乗せするもの) 県補助事業は、平成 22 年度の 2 件、平成

25年度の1件の実績にとどまっている。

普及啓発活動では、平成21年度に普及啓発シンポジウム(長岡市)を開催。平成22年度には新潟県地震保険・共済普及協議会を設立したほか、普及啓発シンポジウムの開催やラッピングバスを実施した。平成23年度からは新潟県地震保険・共済普及協議会として「防災フェア(長岡市)」「リフォームフェア(新潟市、長岡市、三条市)」などの関連イベントにおいて、パネル設置、セミナー開催など民間と一体となった普及啓発活動を実施した。

(3) 成果・効果

地震保険等加入促進事業により、地震保険や共済への加入率は、事業開始前の平成20年の43.5%から平成25年の45.4%へと年々増加している。(表13-4)

表13-4 新潟県における地震保険・共済加入件数、加入率の推移

	加入件数	加入率	全国順位
平成20年	359,906件	43.0%	15位
平成21年	367,252件	43.5%	15位
平成22年	369,956件	43.6%	15位
平成23年	372,779件	43.6%	15位
平成24年	383,053件	44.6%	16位
平成25年	392,300件	45.4%	14位

4 災害ボランティア活動の支援

(1) 被災地の状況・課題

中越大震災、同年の7.13水害と度重なる災害を経験し、災害ボランティア活動団体間の連携推進、ボランティア活動への迅速かつ適切な支援が課題となった。

地域と連携した災害復興活動や将来の災害に備えて、NPO法人の活動の基盤整備の支援が課題となった。

被災地で復興支援に携わるボランティアグループやNPOは、応急仮設住宅における生活支援などをはじめ、活動の長期化が見込まれ、活動資金面への影響が懸念された。

(2) 復旧・復興施策

ア 新潟県災害救援ボランティア活動連絡会の設置(平成17年度～)

災害発生時に円滑なボランティア活動が実施できるよう、平常時からの人材育成や活動マニュアルの整備、ボランティア団体とのネットワーク化などを図るため、平成17年5月に新潟県災害救援ボランティア活動連絡会を設置した。その後、平成18年6月に、新潟県災害ボランティア活動連絡協議会(以下「連絡協議会」という)に名称を変更するとともに、連絡協議会に「新潟県災害ボランティア基金」を設置

し、基金の活用等によりボランティア活動を支援することとした。

連絡協議会は新潟県、新潟県社会福祉協議会、NPO 等で構成され、主に、災害ボランティア活動を行う団体間の連携、県災害救援ボランティア本部の設置及び運営、市町村災害ボランティアセンターの設置及び運営の支援、災害ボランティア活動に関する人材育成、情報発信などを事業とする。

その後、連絡協議会の組織体制等が見直され、新たな組織として、平成 22 年 4 月に「新潟県災害ボランティア調整会議」が立ち上がり、現在に至っている。

イ 公益信託にいがた NPO サポートファンド助成事業(平成 17 年度～)

NPO 法人の立ち上がり期や新たな事業展開期における経費の一部を助成し NPO 法人の自立を支援するため、NPO 法人を対象に、地域と連携して実施する災害復興活動や今後の災害などに備えた活動の基盤整備について支援した。

信託銀行(みずほ信託銀行株式会社)に NPO を支援する公益信託基金を設置し、県が 3 千万円(平成 15 年～17 年まで毎年 1 千万円)を出捐。さらに、信託銀行は、平成 20 年 1 月に(財)民間都市開発推進機構の「住民参加型まちづくりファンド」から 800 万円の資金を受け入れて 3,800 万円程度で運用し、基金を取り崩しながら 10 年にわたり助成する。助成対象事業及び実績は次のとおり(表 13-5)。

- ・ 地域の活性化を図る活動
- ・ 高齢者の社会参画を進める活動
- ・ 子どもを産み育てる環境を整える活動
- ・ 地域の自立を促すため、地域と連携して実施する災害復興活動及び今後の災害に備えた基盤整備活動
- ・ 地域住民と連携して施設、設備等の新設、改修等を行い、魅力あるまちづくりに貢献する活動

表 13-5 公益信託にいがた NPO サポートファンド助成事業の実績

単位(千円)

事業年度	件数	助成額
平成17年度	1件	200
平成18年度	3件	850
平成19年度	1件	100
平成20年度	1件	250
計	6件	1,400

ウ 復興ボランティア活動支援(基金事業 平成 18 年度～平成 22 年度)(再掲)

被災地で復興支援に携わるボランティアグループや NPO は自己負担や所属団体からの資金援助を得ながら復興支援活動を行っていたが、応急仮設住宅での生活支援等をはじめ様々な支援活動の長期化が見込まれたため、それら活動に対する支援が必要とされた。

このため、被災者を対象に支援活動を行うボランティアグループやNPO等の拠点整備に要する経費に対して復興基金により補助を行い、必要なボランティア活動の円滑な継続を図った。補助対象及び実績は次のとおり(表13-6)。

- ・被災地におけるボランティア活動の実施・コーディネートのための活動拠点整備事業
- ・市町村、市町村社会福祉協議会や他のボランティア団体等の指揮・調整のもとに行われるボランティア活動
- ・独自に活動計画を企画・策定し、自立的・主体的に行うボランティア活動

表13-6 復興ボランティア活動支援の実績

単位(千円)

	H17	H18	H19
件数	1	4	16
助成金額	1,500	2,003	2,847

	H20	H21	H22	合計
件数	11	4	2	38
助成金額	1,426	722	600	9,098

(3) 成果・効果

新潟県災害救援ボランティア活動連絡会の設置により、関連団体が数多く結集し、横断型の組織形態により、災害時のボランティア活動団体間の連携推進やボランティア活動への迅速かつ円滑な支援ができるようになった。

復興ボランティア活動の支援により、NPO やボランティアを支援する中間支援組織の活動拠点の整備、関係機関のネットワーク化や防災情報等の受発信の強化は、被災地の継続的な支援につながった。これにより支援された中越復興市民会議は中越地域の復興活動を行う中心的な役割を担う存在となった。

委員 田村 圭子

中越大震災は、災害発生直後、中山間地域に広がる災害の全体像を把握することが困難であったこと、避難生活者が被災地人口の8割を越え長期化したことから、地域の共助力で支えるべき期間が長く続いた。新潟県、特に中山間地域における「伝統的に地縁に基づく互助力による支え合い」はそのような状況下であっても積極的に機能したが、災害の規模はその機能を越え、災害全体像の把握のための情報共有、被災地におけるニーズ把握・対応、行政や各対応機関との連絡調整に対し、苦慮することとなった。その経験と教訓を踏まえ、より組織的な対応を実現するための自主防災組織体制の確立に取り組んだ。

応急期を過ぎ、復旧・復興期が長期化する中で、力を発揮した災害ボランティアの活動基盤の構築の必要性を実感し、災害救援ボランティア活動連絡会を設置した。中越大震災における新潟のボランティア活動は「中越復興市民会議」という中間組織を生む結果と成り、ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災以降のボランティア活動の成熟期を実現した。

県民への継続的な防災啓発については、小・中学校安全教育指導者研修、児童生徒への防災授業の実施、地震保険への加入促進、等を通じて積極的に取り組んだ。

<経験・教訓の発信の基礎となる主だった取組の成果>

- 1 **自主防災組織の支援**：自主防災組織率は、平成17年4月で県平均29.9%と全国で圧倒的に低率であったが、支援施策を展開後、平成25年4月では県平均は78.7%に上昇し、全国平均を越えたが、組織化が遅れている市町村も見られる結果となっている。
- 2 **児童生徒に対する防災教育の充実**：小・中学校安全教育指導者研修の実施により、各校や各地域で防災教育の指導者的立場になり得る教員が地域格差なく育っており、小・中学校等における防災教育、地域における訓練が実施されている。
- 3 **地震保険等の加入促進**：地震保険等加入促進事業により、地震保険や共済への加入率は、事業開始前の平成20年の43.5%から平成25年の45.4%へと年々増加している。
- 4 **災害ボランティア活動の支援**：NPOやボランティアを支援する中間支援組織の活動拠点の整備、関係機関のネットワーク化や防災情報等の受発信の強化は、被災地の継続的な支援につながった。新潟県災害救援ボランティア活動連絡会の設置により、横断型の組織形態により、災害時の連携推進やボランティア活動への迅速かつ円滑な支援ができるようになった。