

災害被害を軽減する国民運動をめざす地方自治体の耐震化誘導事業に関する 考察

Evaluation of Local Governments' Projects and Actions for Regional Disaster Mitigation Activities to Induce the National Movement of Disaster Damage Reduction

川端寛文, 福和伸夫, 飛田潤, 護雅史

Hirofumi KAWABATA¹, Nobuo FUKUWA², Jun TOBITA³
And Masafumi MORI⁴

¹ 愛知県庁

Aichi prefectural office

² 名古屋大学大学院環境学研究科

Graduate School of Environmental Studies Nagoya Univ.

³ 名古屋大学大学院環境学研究科

Graduate School of Environmental Studies Nagoya Univ.

⁴ 名古屋大学大学院環境学研究科

Graduate School of Environmental Studies Nagoya Univ.

To spread seismic retrofit of houses drastically to reduce the damage of coming large earthquakes, the concept of “the national movement of disaster damage reduction” is effective. In the present paper, some projects done by the local government of Aichi prefecture are introduced and evaluated considering the effectiveness for inducing local people to do their own actions for disaster mitigation. After the analyses, fundamental factors for “the national movement of disaster damage reduction” and their effective application are shown.

Keywords: Disaster mitigation, Local government, Seismic retrofit, Collaboration, The national movement of disaster damage reduction

1. はじめに

2005年3月の中央防災会議において東海地震、南海地震、南海地震に対する地震防災戦略として、その時点から10年間で、住宅の耐震性を向上させるなどして、被害を半減する目標が立てられた。さらに、2006年4月に「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針」¹⁾が定められ、様々な団体が連携して被害軽減に取り組んでいく方向性が定められた。

地震による被害軽減には、住宅の耐震化や家具固定等の具体的な対策が、量として実現される必要がある。

住宅の耐震化を例にとると、現在ではかなりの府県で木造住宅の無料耐震診断制度が実現し、さらに耐震改修の補助制度も整備されている。しかし、どの府県でもその実績が目標件数に比べるとあまり伸びていないのが現状である。

愛知県で最近実施された防災の意識調査²⁾によると、対象となる昭和56年以前の本造住宅の居住者でも、本造住宅の無料耐震診断制度を知っている人は79.0%、耐震診断を実施した人は28.9%である。一方、2008年5月に実施された田原市赤羽根地区の耐震診断ローラー作戦では、訪問戸数221件に対し耐震診断申し込み件数は122件となっている。地域の自治会と協力して対象住宅を漏れなく訪問し、直接働きかけを行うことによって、半数以上の人が耐震診断を実施することになった。田原市では、これ

までも、無料耐震診断を啓発する取り組みはいろいろ取り組んできたが、その効果は十分でなかった。今回、直接所有者に働きかけることによる効果が示された。対象住宅の所有者は、市町村に申し込むだけで耐震診断が実施できる状況にあっても、すぐに申し込むわけではなく、何らかの働きかけがあって初めて、申し込むようになると考えられる。

対象者への働きかけを強めるためには、「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針」で示されているように、様々な団体が連携し、かつ主体的に災害被害を軽減する国民運動を展開することが求められる。また、それらの国民運動は自然発生的に湧き起こるわけではなく、目的意識的に起こしていく必要がある。

耐震診断、耐震改修などを量的に拡大してゆくためには国民運動を広く起こしていくだけではなく、さらに、国民運動による意識の高まりを耐震診断や耐震改修などの件数増に確実に結びつけるような仕組みづくりが必要となる。このためには県や市町村等の地方自治体を中心となって国民運動を推進することが重要であると考えられる。

愛知県では、2005年度から表1で整理するように災害被害を軽減させる目的で、地域組織や地域の団体と連携して防災まちづくりを進める取り組みを行ってきた。その結果、地方自治体を中心として、地域組織や地域の団体と連携して進める被害軽減の国民運動の要素がほとんど揃い、耐震診断や耐震改修の件数増にもつながる仕組

表1 愛知県におけるまちぐるみの耐震化を目指す取り組み一覧

年度	取り組み項目	概要	施策項目
2005年度	防災まちづくり企画提案事業	12団体が企画提案した防災まちづくりに関する企画を一件当たり約50万円助成して実施し、教訓を取りまとめる。	・助成
	防災まちづくりマネジメントシステムモデル実施	半田市岩滑区、田原市加治区の2地区において、地震時の被害低減を目指す防災まちづくりマネジメントシステムのモデル実施をし、それを元に教本パンフレット作成	・地域連携 ・枠組みの開発 ・助成
2006年度	防災まちづくりの登録制度	地域組織が新たに「防災まちづくり」を開始する場合、県に登録し、県が講師派遣等の支援	・人材派遣
	県営新渡場住宅家具対策モデル事業	大学の研究者や建築士と連携した県営住宅における家具対策プロジェクト	・地域連携 ・枠組みの開発
	防災まちづくりアドバイザー養成事業	防災まちづくりを地域で推進するための人材養成	・人材養成
	耐震化アドバイザー養成事業	地域で耐震化の相談役や推進役として活動する人材の養成(建築士対象)	・人材養成
2007年度	みんなで楽しむ防災まちづくりフェスティバル開催	半田市内の様々な団体が、防災イベントのテーマライゼーションを目指した企画	・地域連携 ・人材派遣 ・他からの助成
	地域の耐震改修推進組織立ち上げ	地域の木造住宅の耐震改修を推進するための組織を立ち上げる	・地域連携 ・他からの助成
	耐震診断モデルローラー作戦実施	町内会、学区などの地域組織と建築士と県・市が連携して耐震診断を勧誘するイベント	・地域連携
	中学校を対象とした耐震出前講座モデル実施	地域の建築士と大学と県が連携して中学校で防災まちづくりの出前講座をモデル実施	・地域連携 ・助成
	防災まちづくりアドバイザー養成事業	防災まちづくりを地域で推進するための人材養成	・人材養成
	耐震化アドバイザー養成事業	地域で耐震化の相談役や推進役として活動する人材の養成(建築士対象)	・人材養成
	耐震化まちづくり活動助成事業	防災まちづくりを開始する団体と地域の耐震改修推進組織を立ち上げる団体に30万円助成	・他からの助成
	高齢者住宅耐震改修促進事業	高齢者住宅において耐震化を推進するための取り組み項目を企画しモデル実施した上で、市町村等が実現する施策をメニュー化	・枠組みの開発 ・地域連携

みも整いつつあると考えられる。

本論文は、表1に示した、愛知県におけるそれぞれの取り組みについて、地域組織や団体が、取り組みを実施することとなった背景、その後の展開、地方自治体との関わりなどを分析することによって、地方自治体が地震防災戦略を実現するための地域組織や地域の団体との連携した施策のあり方を整理・考察しようとするものである。

2. 住宅の耐震化を目指した国民運動の枠組みと各事業の位置づけ

住宅の耐震化を目指した国民運動の枠組みを考えた場合、運動の主体としては、①町内会、自主防災会などの地域組織、②建築士・大工などの建築専門家、③その他の防災ボランティア、福祉関係者など防災まちづくりを応援するさまざまな団体や個人の3者に分けて考えることとする。そこで、地方自治体が主導する国民運動は図1のように、地方自治体の企画支援の下にその3者が連携協力しながら国民運動を進める枠組みを考えることができる。

地域組織は、独自の課題として地震被害を低減する防災まちづくりを立ち上げ、取り組むことが求められている。建築専門家は、地域組織に対して耐震化を支援する役割があり、それを進めるため地域ごとの組織化が課題となっている。その他の団体は、地域組織の防災まちづくりを支援するほか独自の災害被害低減の取り組みを担っている。また、それぞれの主体が連携した取り組みは協働の場作りに位置づけることとする。そこで表1の事業の位置づけを、3つの運動の主体の1つを対象としたものは中に入れ、それぞれの主体の連携によって実施するも

のはその間に位置づけることとした。また事業の間の矢印は事業の時間的な順序を示している。

この図によって、愛知県の取り組みが各主体への広がりを持ちつつ、互いの連携の下に進められたことがわかる。

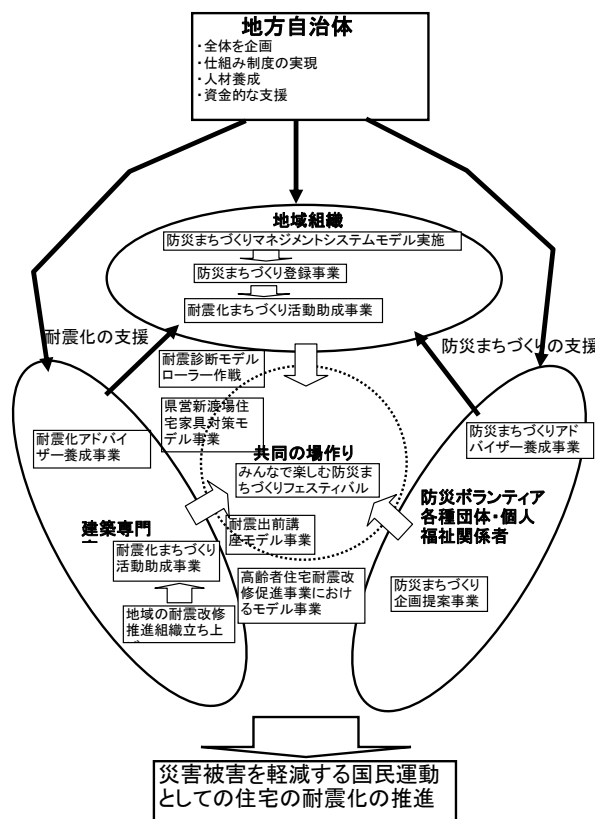


図1 災害被害軽減の国民運動の枠組みと各区事業の位置づけ

3. 愛知県における災害被害軽減のための取り組み

3.1 2005年度の取り組み

愛知県では、木造住宅の耐震診断件数や耐震改修件数が計画に達しないことから、新たな耐震化に向けた施策の切り口として地域と連携した取り組み支援を施策化することとした。そこで、

- (1)「防災まちづくりマネジメントシステムモデル事業」
- (2)「防災まちづくり企画提案事業」

の2つの事業に取り組んだ。

(1)は、町内会、自治会などの地域組織に住宅の耐震化など地震時の被害軽減の取り組みを開始、運営させるツールとして、防災まちづくりマネジメントシステムを開発するために2地区でモデル実施したものである。(2)は、NPOや建築関係団体などが、各団体の問題意識に基づいて防災まちづくりに関する企画を提案し、県からの助成金によって提案内容を実現するものである。各事業の概要や得られた成果等について、以下に示す。

(1)防災まちづくりマネジメントシステムモデル事業

愛知県や静岡県においては、ほとんどすべての地区に自主防災会が設置されているものの、その活動が避難訓

練や避難用品の備蓄に止まり、地震時の被害を軽減させ

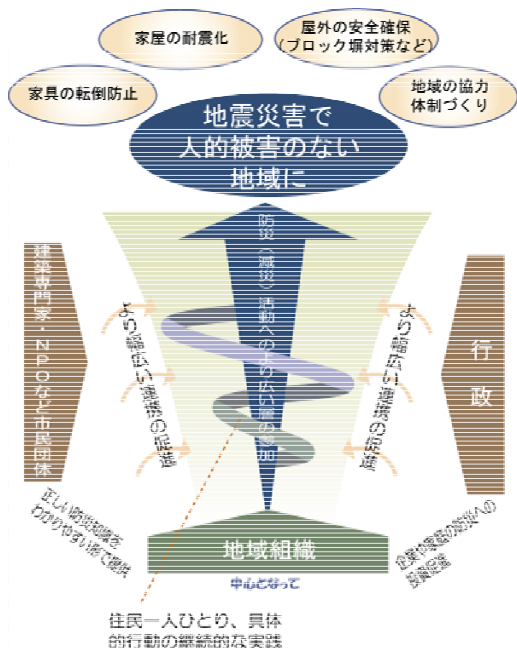


図 2 被害軽減を目指した防災まちづくりの取り組みイメージ



写真 1 防災まちづくりの取り組み例

る取り組みがほとんどなされていないことを踏まえて、この事業が構想された。事業では、図2のように、町内会、自主防災会などの地域組織が、①住宅の耐震化、②家具の転倒防止、③ブロック塀対策や自動販売機対策など屋外の安全確保、④安否確認など地域の協力的体制作りを目指して、自らが計画を立て実施し点検し計画を見直すPDCAサイクルを実現させる仕組みづくりをモデル的に実施した。地区の選定については愛知県内の市町村から推薦してもらい、直接県が地区の役員会にお願いして役員会の賛同を得た。その結果、モデル事業対象地区として、半田市岩滑区、及び田原市加治区が選定された。モデル実施の進め方としては、愛知県及び県が委託するコンサルタント、地元市、地区の役員で検討して実施項目やスケジュールを決めていった。

また、各地区の活動資金を確保するため、防災まちづくり企画提案事業に、各地区が自主的に進める事業を提案し、県が助成した。

半田市岩滑区では、小学校の体育館で住民300名を集めた発会式で「地震時に死者を出さないまちづくり」という

キックオフ宣言を掲げた。まず、ワークショップによる計画づくりに取り組み、高齢者世帯の災害時の助け出しのための体制作りと家具の転倒防止を結びつけた「家具の転倒防止とコミュニケーション」、及び避難訓練と結びつけた安否確認システムの整備などを行った。ここで実施した、ワークショップによる計画作りは、地区ごとにグループが作られて、地区ごとの課題を検討したこと、ワークショップのアイデアを役員会で検討して区としての計画にまとめたこと、区としての計画を区の住民に全戸配布して周知したことなどの特色があり、ワークショップを活用した防災まちづくりの基本形を創出したと考えられる。また、この進め方は、岩滑区における防災まちづくりの住民への普及にも大きな役割をはたした。

田原市加治区では、「死者ゼロは隣近所のお付き合い」をスローガンにして、キックオフ宣言式を開催し、役員の問題意識である、全員参加の防災をめざして、地区ごとに神戸の語り部を呼んで実施する防災懇談会や、全員参加を目指し地区ごとに分散開催する総合防災訓練などを計画として定め、実施した。

この2地区では、モデル事業が住民の多くにも好意的に受け入れられ、現在も被害軽減を目指す防災まちづくり活動が続けられている。

また、愛知県では、モデル事業の成果を踏まえ「地域組織のための防災まちづくりガイド」を作成して地震時の被害軽減につながる防災まちづくりを普及してゆくこととした。

(2) 防災まちづくり企画提案事業

この事業では、NPO等が地域で持続的に展開しうる防災まちづくりを1名以上の建築専門家が関わって実現することを条件に募集し、12の団体に実施してもらった。

各団体の応募内容は表2のようなものである。

なお、(1)で示した防災まちづくりマネジメントシステムのモデル実施団体である2地区については、整理上表から除外している。

実施団体の内訳は、防災を目的としたNPOが2団体、防災活動に特化した任意団体が3団体、福祉活動を目的とした団体が5団体、建築専門家団体が2団体であった。活動内容はいずれも各団体の特色を生かしたもので、助成事業がきっかけとなりその後も継続発展されているものも多くある。

その例として、半田市で実施した4団体の場合についてここで示す。なお、上述したように、防災まちづくりマネジメントシステムのモデル実施をした岩滑区もこの事業に参加している。

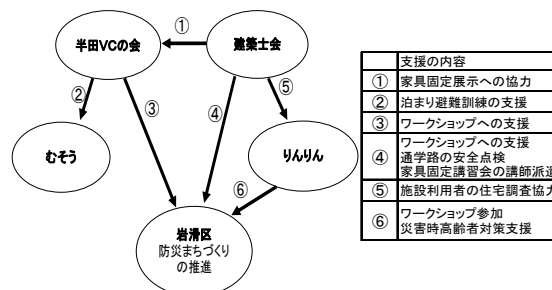


図 3 半田市における各団体の連携

半田市の場合、各団体が連携しているのが大きな特色である。半田市では、10年近くにおよぶ「人にやさしいまちづくり」活動(後述)の伝統があり、福祉とまちづくりが連携する活動の経験が積み重ねられている。これに

表2 防災まちづくり企画提案事業の概要

番号	グループ名	団体の性格	建築専門家の関わり	提案事業名	事業の内容
1	福祉住環境コーディネーター中部推進協議会(通称「わがやネット」)	福祉団体 福祉リフォーム支援	大学建築学科の支援 家具固定の技術支援 建築学科大学生の参加	かぐてんぼう隊の養成と派遣事業	・隊員養成研修(家具固定方法等) ・かぐてんぼう隊の派遣事業
2	名古屋ライトハウス	福祉団体 視覚障害者支援	専門的立場からの提言	災害時における視覚障害者の「避難路イメージマップ」づくりにつながる歩行体験イベントの開催	・視覚障害者の避難体験イベントの実施 ・ことばの地図の作成及び情報発信
3	半田市災害支援ボランティアコーディネーターの会	防災に特化した任意組織	高校生の家具転倒防止対策の指導	高校生との協働による防災学習のプログラムの実践と防災啓発の拠点作り	・半田防災活動センターの開設 ・半田市内の高校生と会員による、家具転倒防止等の安全対策の展示。 ・防災活動をパネル化して展示。 ・防災用品の展示 ・防災啓発拠点として運営。
4	西尾・幡豆防災リーダー会	防災に特化した任意組織	スタッフの一人として参加	住民発!「他人事から自分事への防災まちづくり」	・防災診断カルテの作成 ・地域防災ワークショップの開催 ・同上による防災診断カルテの検証
5	特定非営利活動法人 NPO愛知ネット	防災NPO	防災まちづくりのコーディネーター役	安城まちの「防災コーディネーター」プロジェクト	・建築士などを対象にしたワークショップのコーディネーター・ファシリテーター養成講座の開催 ・各地区でのワークショップの開催とアクションプランの作成
6	特定非営利活動法人レスキューストックヤード	防災NPO	家具固定講習会の講師 家具固定の技術支援	災害時要援護者支援防災リーダー育成事業	・災害時要援護者安全対策研究会の実施 ・北区金城学区セタ自治会での防災プランの実施と報告書の作成 ・北区金城学区での防災研修会の実施
7	特定非営利活動法人 りんりん	高齢者支援NPO	・建築専門家として企画全体に関わる。 ・高齢者宅の耐震上の問題点の指摘	災害時の生活を支える～介護付きミニ避難所の開設モデルと、ネットワーク化へ～	・対象者の防災用データベース(マップ含む)の作成(建築専門家と連携した訪問による情報収集) ・ヘルパーへの防災知識普及と耐震改修、家具固定など事前対策の推進 ・介護付きミニ避難所の開設実験
8	特定非営利活動法人地域福祉サポートちた	福祉活動支援NPO	・建築専門家として企画全体に関わる。 ・講習会の講師	アクティブシニア防災まちづくり担い手育成事業	・防災まちづくり担い手育成講座
9	社会福祉法人むそう知的障害者授産施設アートスクウェア	社会福祉法人知的障害者支援	・社会福祉法人の役員として参加(特に明確な役割なし)	むそうにおける防災プログラム(知的障害者支援施設における地域連携による防災)	・スタッフ、利用者、家族、地域それぞれに防災意識を高めるワークショップ開催 ・非常品の準備 ・地域での防災訓練 ・利用者による避難体験、その他
10	社団法人愛知建築士会瀬戸支部	建築専門家団体	防災まちづくりのコーディネーター役	住民主体の防災まちづくり	・耐震診断の受診調査結果調査及び啓発 ・住民と建築士の防災についての勉強会 ・防災まちづくりワークショップの開催 ・防災マップの作成
11	(社)愛知建築士会半田支部	建築専門家団体	建築の専門家としての役割発揮	市民の手による安全なまちづくり支援事業	・通学路の安全点検 ・小屋組補強の実践と普及 ・我が家の地震対策講習会の開催
12	名古屋みなと災害ボランティアネットワーク	防災に特化した任意組織	・家具の固定を支援(地元の建築士) ・家具の固定の講師	「災害に強いまち・こうらく」防災プラン	・学区民を対象にした防災アンケートの実施 ・避難所運営マニュアルの検討・検証 ・災害時要援護者の支援体制づくり ・防災マップ作り ・地域の防災安全点検とその対策 (独居老人宅の家具対策、自販機の点検、通学路の点検)

表2 防災まちづくり企画提案事業の概要

加えて、半田市災害支援ボランティアコーディネーターの会(以下「半田VCの会」という。)に各団体のメンバーの一部が参加しているというようなつながりがあり、連携が進みやすい環境があった。

各団体と岩滑区を含めた連携の状況は図3のようになる。各団体が、岩滑区の防災まちづくりに大きく関わったほか、団体相互にも協力し合っている。半田VCの会が実施している「半田防災活動センター」開設の取り組みは市全体の防災まちづくりのセンターとしての役割をはたすようになっており、県の助成事業終了後も、場所を移しながら活動が続けられている。今後、この防災活動センターを活用して耐震改修の相談会を実施することなどが検討されている。

3.2 2006年度の取り組み

2006年度においては、前年度に開発した「防災まちづくりマネジメントシステム」を普及させるために、

- (1) 新たに実施する地域組織に対する防災まちづくりの登録制度、及び講師派遣などの支援
- (2) その中の一団体である、県営新渡場住宅の自主防災会との連携による「県営新渡場住宅家具対策モデル事業」
- (3) 地域での防災まちづくりや耐震化の人材育成である「防災まちづくりアドバイザー養成事業」と「耐震化アドバイザー養成事業」
- (4) 半田市において、前年度の取り組みと「人にやさしいまちづくり」を結びつける取り組みとしての「みんなで楽しむ防災まちづくりフェスティバル」事業を実施した。

(1) 防災まちづくりの登録制度

防災まちづくりの立ち上げを支援する目的で制度化した。しかし、地域組織として、今までの防災訓練を中心にした防災活動に加えて、地震時の被害軽減を目指した防災まちづくりを実施することを組織として意志決定することは予想していた以上に困難性が高く、なかなか登録する団体が無かった。このため、市町村や防災リーダー会、防災ボランティアなどに個別に働きかけることによってようやく新たに地域組織が4つ登録され、キックオフ講演会の講師派遣などの支援をすることができた。

また、これらの活動をインターネットで公表する枠組みも作ることにした。³⁾

(2) 県営新渡場住宅家具対策モデル事業

県営住宅では家具を固定できないという、誤った考え方が広まっていること、RC中高層の県営住宅における家具固定には技術的課題もあると考えられたことから始めた事業である。防災まちづくりの登録を行い、かつ家具対策にも意欲的であった新渡場住宅の自主防災会や研究者と連携して、家具固定の実態を正確に把握し、技術的にも合理的な対策案を作成することを目指して同事業を実施した。

まずは実態を把握するため、家具被害を研究する研究者と住居学を研究する研究者の協力を得て、入居者の家具の状況や住まい方について詳細な聞き取りと実測調査を行った。次に、その実測調査を基に固定対策の検討を行った。固定対策については、家具対策を専門とする建築士の協力を得た。

新渡場住宅は、昭和54年築の住宅で、家具固定用の付

け鴨居のないタイプで、鉄筋コンクリートの壁の上に木質パネルを貼った構造であり、家具の固定について技術的に困難性が高かった。そこで、家具量が多く地震時の危険性の高い住宅に対して、家具対策を専門とする建築士の協力を得てモデル対策を実施し、それを基に対策マニュアルを定めた。また、大きなたんすの下で寝ている場合が数例あったこと、反対に転倒しそうな家具をほとんど置かないで暮らしている例があるなど、問題の重要性を気づかせたり、あるいは今後の解決の方向性を示す事例が発見できたことなどの成果があった。

なお、この成果については県営住宅の家具対策マニュアルとしてまとめインターネットで公表している。³⁾



写真2 新渡場住宅の家具対策

(3) 防災まちづくりアドバイザー養成事業と耐震化アドバイザー養成事業

半田市岩滑区のモデル事業でワークショップが大きな役割を果たしたことから、ワークショップを企画運営できる防災まちづくりのコーディネーター役を養成する目的で、4日間のカリキュラムの防災まちづくりアドバイザー養成講座を開始した。定員100人いっぱいの応募があり、内容的にも参加者の満足度の高い講座となった。

また、耐震化アドバイザーに関しては、地域の耐震化の推進役としてまた、木造住宅所有者の抱える疑問に答える相談役としての役割を期待する人材養成としてスタートした。この講座については建築士を対象にした新しい資格として注目され、土曜日曜の4日間の講座内容に関わらず、応募が殺到する状況となった。この講座も当初定員50人であったものを2回開催して100名養成することとなった。

両養成事業とも、2007年度以降も継続され、地域での防災まちづくりの立ち上げや耐震化の取り組みの推進役として機能しつつある。

防災まちづくりアドバイザーでは、地域の防災まちづくりの立ち上げに積極的に関わるケースが出てきており、後述の耐震まちづくり活動助成で防災まちづくりの立ち上げを登録した7つの団体のうち、4つについて防災まちづくりアドバイザーが積極的に関わっている。また、耐震化アドバイザーについても地域の耐震改修組織の立ち上げに積極的に関わる場合や、耐震化アドバイザーだけを組織化して地域の耐震化に取り組む例などが生まれている。

(4) みんなで楽しむ防災まちづくりフェスティバル

愛知県では、障害者や高齢者などすべての人が同じように社会参加できるような地域づくりを進めることに関



写真3 みんなで楽しむ防災まちづくりフェスティバルの主な取組

して「人にやさしい街づくり」という言葉が定着している。また、半田市では、1999年度に「半田市人にやさしいまちづくり基本計画」を策定し、その後2000年度から半田市の5つの中学校区と知多半田の駅前を対象にして毎年1つの地区でワークショップを実施し、2005年度で一通り終了していた。

この間に、

- ①工業高校で機械科の学生が、鉄板を加工して施設のスロープを造るとか、建築士会の半田支部で毎年、自分たちで作業をして公民館などにスロープを設置するなどの活動が生まれた。
- ②「人にやさしいまちづくり」のワークショップの運営を支援する「人まちクラブ半田」が作られるなど、人的な広がり生まれた。
- ③環境、観光、国際交流、防災など様々なことに関心を持つ人が、ワークショップに参加するようになり、当初は段差の解消など内容が人にやさしいまちづくりの狭い範囲に限られていたが、徐々に防災まちづくりなど内容に広がりが出てきた。
- ④ワークショップを受託している半田市社会福祉協議会が中学校、高等学校の総合学習を対象に福祉実践教育として「人にやさしいまちづくり」を取り組む

表3 フェスティバルの企画を担った半田市内の団体

団体名	構成員	フェスティバルでの役割	通常の目的・役割
キリンの会	60人	絵本「千の風、千のチェロ」の読み聞かせ	絵本などの読み聞かせボランティア
ゆりかご	50人	ファミリーコンサートの企画運営	子育て支援、託児ボランティア
人まちクラブ半田	18人	防災と人に優しいを結びつけたパネル展示 フェスティバルの記録、インターネットでの発信	各中学校区での人に優しいワークショップの運営企画(人に優しいまちづくり支援)
ひかり友の会	70人	手話劇、手話コンサート	手話サークル
NPOりんりん	30人	高齢者の手作り製品の販売、防災活動のパネル展示	高齢者介護のNPO
社会福祉法人むそう・ふわり	27人	駄菓子等の販売、防災活動のパネル展示	知的障害者の支援団体、授産施設として喫茶店や駄菓子屋などを運営
半田災害支援ボランティアコーディネーターの会	100人	フェスティバルの企画運営、防災カルタ、防災クイズ、ロープワーク、災害用トイレ作り、防災グッズの販売、防災紙	ボランティアコーディネーターの育成、半田市全体の防災の取組支援、半田防災活動センターの運営

ようになった。

などの成果があった。

このような、半田市における「人にやさしいまちづくり」の歴史と2005年度に防災まちづくり企画提案事業で形作られた各団体の連携協力関係を継承する目的で、「みんなで楽しむ防災まちづくりフェスティバル」が構想された。

この企画は、日本建築学会災害委員会の防災市民講座助成事業として30万円の助成を得て日本建築学会東海支部都市計画委員会と半田VCの会が中心となり、愛知県、半田市、地元町内会、福祉ボランティア団体など16団体が参加する実行委員会の下で開催された。

障害者、高齢者、子供などすべての人が楽しむことのできる防災イベントとして開催することを目指した。

会場は、2006年春に完成した名鉄知多半田駅前の再開発ビルにある半田市民交流センターを借り切って実施された。当初は、大きなホールでの企画も検討されたが、大きなホールは子供や精神障害者に優しくないという議論があり、小規模なホールや部屋で並列的に取り組みを企画することとなった。

この取り組みでは、表3のように半田市内の様々な団体が企画に関わることとなった。このフェスティバルのために準備したそれぞれの企画が、その後もさまざまなイベントで活用されるようになった。

3.3 2007年度の取り組み

2007年度は、地域での取り組みを耐震化に結びつけることを重点に

- (1)地域の耐震改修推進組織の立ち上げ
- (2)耐震診断モデルローラー作戦
- (3)中学校を対象にした耐震出前講座のモデル実施
- (4)耐震化まちづくり活動助成事業
- (5)高齢者住宅耐震改修促進事業における地域連携に関するモデル事業

が取り組まれた。

- (1)地域の耐震改修推進組織の立ち上げ

愛知県では木造住宅耐震改修補助件数が2007年度に大きく落ち込むという状況があった。対策を検討する中で、県民が耐震改修を相談したり、発注したりする業者の情報の入手が難しいという実態が明確になった。一方で、静岡県の焼津市や神奈川県の平塚市で耐震改修を推進する組織を建築士などが立ち上げて効果を上げているという情報があったので、愛知県でもそのような組織の立ち上げを目指した。

意欲のある建築士に働きかけ、建築士会の助成事業をうまく結びつけることが出来たために、安城市の安城暮らしと耐震協議会と知多半島10市町を対象にした木造住宅内心ネットワーク知多の2団体が設立された。このような組織は中心となるキーパーソンが重要であるが、さらに、必要経費を助成するとスムーズに進むという経験を積み重ねることができた。



写真4 地域の耐震改修推進組織の設立

(2) 耐震診断モデルローラー作戦

木造住宅無料耐震診断の件数増を図るため、耐震診断の対象住宅を戸別に訪問して無料耐震診断の申込みを勧誘する耐震診断モデルローラー作戦を導入することとした。焼津市などで行われていたのを参考に、多少愛知県の状況に合わせるように工夫した。

焼津市などでは、建築士や大工など専門家と行政が連携して進められているようであるが、愛知県の場合、さらに地元の町内会など地域組織の役員も一緒に回ってもらうようにした。2007年度はモデル的に実施し手法として確立することを目指した。まず各市町村からモデル実施する団体を募集し、申し出のあった5市で実施することとした。最初に、実施する地区の集会所等で県が防災講演会を主催し、その後、実施する市がローラー作戦を企画実施した。ローラー作戦は、土曜日又は日曜日の午前中に2時間程度で行われた。実施状況を表4で示す。はじ

表4 耐震診断モデルローラー作戦の実施状況

市町村名	名古屋	岡崎市	一宮市	知立市	田原市
事前講演会参加者(人)	50	30	140	50	106
訪問住宅(戸)	198	84	231	192	227
面談住宅(戸) A	108	56	176	132	102
申込み数(戸) B	15	27	36	31	43
申込み率(%) A/B	13.9	48.2	20.5	23.5	42.2



写真5 知立市耐震診断モデルローラー作戦

めての試みで、ノウハウが確立されていなかったり、天候の状況も違うので一概に比較できないが、概して地元の地域組織の協力の程度が結果を左右していると思われる。田原市では実施地区で2005年度から防災まちづくりが取り組まれていたため大きな効果があり、その地区の昭和56年以前の対象木造住宅の半数を超える耐震診断率が実現された。

耐震診断ローラー作戦はこれまでの紙媒体を配布するだけの啓発に比べて密度が濃い上、高齢者などこれまであまり情報が行き届かなかった層に働きかけができること、地域組織の防災まちづくりの取り組みが直接耐震化に結びつくことなど効果的な手法と考えられる。

(3) 中学校を対象にした耐震出前講座のモデル実施

地域における耐震化の啓発を進める上で、子供に対する啓発が重要である。子供に対する取り組みは、子供を通して親や地域全体の耐震化に対する理解を促すということもあるし、耐震化が息の長い取り組みであることから将来を担う世代に伝えるという意味もあると考えられる。2007年度は、モデル実施によって成果の確認や問題点の把握ということに加えて、県の予算確保のためのアピールという側面も持っていた。

実施に関しては、2006年度に愛知建築士会の10支部にモデル実施の実現を中学校に働きかけてもらって、表5のように3つの中学校で実現することとなった。中学校の年間予定はかなり前に確定している場合が多く、各支部から働きかけても実現しない場合も多くあった。

表のように出前講座の内容は、講義形式のものとワークショップ形式のものと2種類実施した。内容については大学の研究者にもお願いして、建築士による講義やワークショップと大学の研究者による講義の2本立てとなった。

実施の結果、建築士会の支部に達成感が強くあり、建築士としての社会貢献活動として出前講座を強く認識するようになったこと、愛知県で一般的に実施するための教科書の作成や建築士を対象にした講師の養成などの予算を確保できたことなどの成果があった。

表5 耐震出前講座モデル実施状況

対象中学校	対象	概要
小牧市立 篠岡中学校	1年生3クラス 2年生3クラス	武道館に各学年全クラス合同の防災講義を90分ずつ実施した。60分は大学の教官が講義を行い、20分は建築士が日ごろの耐震診断の知識やノウハウを活用して講義を行った。
半田市立 半田中学校	1年生8クラス	最初に全クラスを対象に大学の教官が防災の講義を行い。別の日に、4クラスを9班に区分し、それぞれに建築士がつき、学校の周りを調査し、ハザードマップを100分で作成するワークショップを2回実施した。
碧南市立 中央中学校	1年生4クラス PTA役員	PTAと中学生と一緒に体育館で防災の講義を受けた。ここでも、篠岡中学校と同じく60分大学の教官が講義し、20分建築士が講義をした。



写真6 中学校の出前講座

(4) 耐震化まちづくり活動助成事業

地域組織の防災まちづくりや地域の耐震改修推進組織がなかなか立ち上がらない理由に、当初の立ち上げのための活動助成がないということも大きいと考えられたこ

とから、財団法人愛知県建築住宅センターの公益事業と連携して、地域組織が被害低減を目指した防災まちづくりを立ち上げる場合と、建築士などが地域の木造住宅耐震改修推進組織を立ち上げる場合に30万円助成する制度とした。ここでは、年度限定事業として実現した。実現の運びになったのが遅かったので、2007年度は応募決定だけ実施し、実際に活動するのは2008年度という条件になっている。表5のような団体に助成することとなった。キックオフ講演会の講師派遣だけではなかなか、登録団体が集まらなかったが、助成を絡めると意欲のある団体が手を上げてくれるということが確認できた。

表 6 耐震化まちづくり活動助成事業助成団体

番号	助成対象の種類		団体名	市町村	構成員人数 又は世帯数
	防災まちづくり	耐震改修推進組織			
1		○	(仮称)田原住宅耐震改修推進協議会	田原市	20人
2		○	吉良安全安心まちづくり隊	吉良町	60人
3		○	(仮称)豊明市木造住宅耐震補強推進協議会	豊明市	20人
4	○		(仮称)はるひ防災まちづくり協議会	春日町	2,963世帯
5	○		一色防災ネットワーク	一色町	7,204世帯
6	○		桜町自主防災会	西尾市	1,041世帯
7	○		西成岩防災連絡会	半田市	1,700世帯
8	○		竜美南町内会	岡崎市	697世帯
9	○		津島市東小学校区自主防災会	津島市	3,800世帯
10	○		藤丸町内会	笠江町	650世帯

(5) 高齢者住宅耐震改修促進事業における地域連携に関するモデル事業

高齢者住宅耐震改修促進事業では、地震時の被害が大きいと思われる高齢者住宅について、モデル事業を行った。耐震改修の啓発方法などを検討する目的で、高齢者に対するアンケート調査や、福祉関係者の講習会用のビデオ作成などを行うと共に、モデル的に表7のような地域と連携した啓発の取り組みをした。

耐震改修の掘り起こしを目指して、高齢者介護のNPOと連携した相談会の開催や、耐震診断実施者にダイレクトメールを郵送して相談会の予定を知らせて相談会を実施するダイレクトメール相談会、地域組織と連携して、区民文化祭などのイベントと連携した相談会の開催、高齢者と接する機会が多い福祉実務者に耐震診断や耐震改修の意義を伝える研修会、地域組織と連携した耐震診断耐震改修の相談会などである。

ダイレクトメール相談会以外は対象者が耐震化についてはなじみのない人が多く、無料耐震診断の申込みを働きかけ、その場で申し込んでもらえる場合も多くあった。ダイレクトメール相談会の場合には、耐震診断実施者が対象であるので、耐震改修について切実な相談が多く寄せられ、相談会の効果が確認できた。また、福祉関係者への講習は、反響も多くあり効果が大きいことが確認できた。福祉関係者は実際に高齢者住宅の中に入っているため、無料耐震診断の申込みや家具の固定などを働きかけることは可能であり、この層に耐震化の運動に加わってもらうことが効果的であると考えられる。

4. 被害軽減に向けた耐震改修促進のための市町村連携について

2005年度から2007年度まで愛知県で進められてきた、様々な団体と連携して耐震化を進める取り組みは、それぞれの取り組みとしては大きな効果があることが確認された。

例えば、防災まちづくりを取り組んでいる地域組織と地元市町村が連携して耐震診断ローラー作戦を実施すると申込件数が伸びたということや、地域の耐震改修推進

表 7 高齢者住宅耐震改修促進事業における地域連携モデル事業

事業名	概要	実施回数と 延べ参加者数
福祉NPOと連携した高齢者向け耐震相談会	高齢者介護を業務とするNPOの施設でNPOの会員や職員に耐震診断や耐震改修を相談	3回・22名
ダイレクトメール相談会	知立市の過去3年分の耐震診断で1.0以下の人にダイレクトメール446通で開催を知らせて耐震改修に関する相談会実施	3回・24名
地域組織と連携した相談会	地域の集会所で地域組織でのチラシの配布や老人会を通して案内し相談会を実施	2回・12名
福祉実務者耐震改修研修会	高齢者に接する機会が多いケアマネージャーなどに、耐震改修や家具の固定の重要性を研修	3回・63名
地域組織と連携した耐震改修講習会	地域の集会所で地域組織に参加者を集めてもらって、耐震化のビデオと耐震診断員による講演、	2回・12名



写真 7 高齢者住宅耐震改修促進事業における地域連携モデル事業

組織を設置し、月2回程度耐震改修技術に関する勉強会を実施したところ、その地域の耐震診断員のほとんどが参加するようになり、耐震改修に関する全体の知識レベルが目に見えて向上したといったことが確認された。

これらの事業はモデル事業として取り組まれたため、行政の力を集中できたことや、活動資金の助成もできたことなどモデル事業としての好条件もあったと考えられる。これらの経験を通して、複数の取り組みを組み合わせれば、耐震診断件数、耐震改修件数、家具対策件数など被害軽減のための取り組みが量的に拡大出来る見通しもある程度持つことができた。

今後はこれらの取り組みを横展開して多くの地域で実施することが課題であると考えている。

これまで、県が中心となってモデル事業を実施してきたが、今後は市町村が主体的に実施するようになれば運動は大きく広がることが期待出来る。そのための条件を考えると、第1に市町村自身がこの活動に熱意を持って取り組むこと、第2にどの市町村でも取り組めるようわかりやすくメニューとして整理し、実行マニュアルを整備すること、第3に建築士などの専門家が対応できるようになっていること、第4に事業を円滑に進める予算的な裏付けをどの市町村でもできるようにしておくことなどが課題であると考えられる。

愛知県の場合で考えると、第1の点は県内のほとんどの市町村が2007年度に市町村建築物耐震改修促進計画を定めたところであり、建前的には耐震改修に力を入れる緒に就いた段階であり、説得は比較的しやすい環境にある。現時点で耐震診断ローラー作戦の実施を表明している市町村は愛知県内の61市町村の内、17市町となっており、昨

年度の3倍以上になっている。第2の点については、2008年度に、市町村職員を対象にした耐震診断ローラー作戦のモデル実施に取り組むことや、相談会のやり方などをまとめた高齢者住宅耐震化促進戦略などを作成し配布している。第3の問題については、県単位の建築士団体と協議を進め、最終的には支部単位で対応するように進めて行く予定である。第4の点については、愛知県としても今後予算獲得に努める予定であるが、耐震化の施策については国の補助制度があり県が補助できない場合でも、補助事業の進め方を県単位でオーソライズすれば、予算的には市町村のみでも事業実施が可能ではないかと考えている。

県と市町村が連携協力し、さらに地域組織や建築専門家、防災ボランティア、福祉実務者など(以下「地域組織等」という。)と連携して災害被害を軽減する国民運動に取り組めば、現在の耐震化の進捗状況を大きく伸ばすことが期待できる。そのイメージを図4とまとめた。県としては全体の企画を立案しつつ、人材養成や補助制度の設置など県としての役割分担をはたすこと、市町村は地域組織等を直接支援する立場にあり、無料耐震診断や木造住宅耐震改修補助制度を直接実施するほか、ローラー作戦や相談会など、地域組織等と連携した取り組みを企画し、地域組織等が国民運動に関わる場作りを進めることが求められる。

愛知県では、「災害被害を軽減する国民運動」を推進する全体の枠組みとして「あいち防災協働社会推進協議会」が設置されている。そこにおいて、各市町村の経験が交流されたり、様々な団体との連携が進むことが期待される。

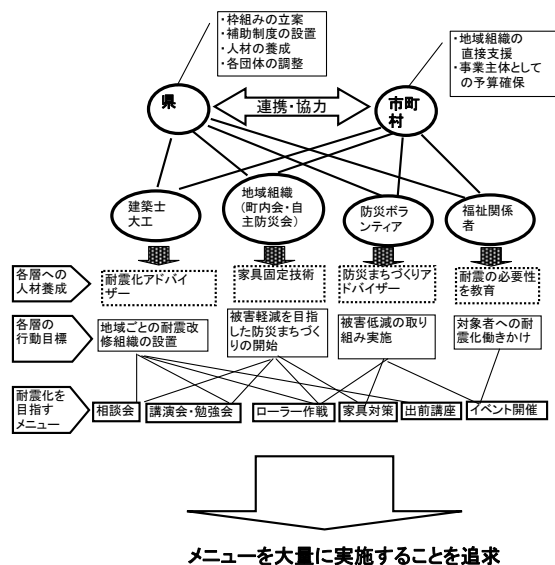


図4 県と市町村が連携する国民運動のイメージ

5. 結論

愛知県は、2005年度から耐震診断、耐震改修の件数増を目指して地域組織等と連携した取り組みを企画実施してきた。それらを整理し分析することによって次のようなことが言える。

- (1) 「災害被害の軽減する国民運動」を広範に展開しようとする場合、地方自治体の役割が決定的に重要である。特に市町村は地域内の国民運動の担い手となるすべて

の団体と結びつきがあり、団体側の自発的な取り組みであっても、市町村が積極的に評価し支援することによって大きく発展するといえるし、量的拡大という視点では、市町村が積極的に各団体に働きかけていく必要がある。

- (2) また、それらの市町村の取り組みを支援する県の役割としては、各取り組みを進め方やノウハウをわかりやすく整理し、示していくことが重要である。たとえば耐震診断ローラー作戦の場合、モデルで取り組んだ5市の結果をわかりやすく整理し、市町村に情報提供していることが、その後の取り組みの広がりにつながっている。
- (3) 各団体が取り組みを進めるにあたって、立ち上げ資金の確保が重要である。2005年度の防災まちづくり企画提案事業では、各団体に50万円づつの助成金が活動の活性化の原動力となったし、2007年度の地域の耐震改修推進組織の立ち上げでも、建築士会からの助成金が大きな役割を果たした。設立に関わった人から「設立の重要性はわかるが、自腹を切ってまではできない。」と率直な感想が述べられており、立ち上げ時の費用負担の重要性を示していると考ええる。さらに2007年度の耐震化まちづくり活動助成事業でも、立ち上げ時の助成が団体に活動を開始させる上で有効であることが示されたといえる。
- (4) 地域の耐震化推進という視点で今回の取り組みを見ると、防災まちづくりのように地域の耐震化を目指して取り組んでいるものや耐震診断ローラー作戦のように耐震診断件数を直接伸ばす働きがあるもの、出前講座のように即効性はないが、地域の雰囲気作りや将来の世論形成に役割を果たすものなどあったが、耐震化の推進には大きな効果があった。今後どの程度耐震化に結びついていくのか、事例を重ねることによって評価が定まると考えられる。また、これらを複合化することによる効果もあると考えられる。半田市のように、いくつかの取り組みが複合的に組み込まれ、取り組む主体もいくつも育ってきたことにより、相互に連携しあって、耐震改修だけでなく家具の対策、災害時用支援者の対策、及び災害に対応するコミュニティ作りなどが総合化されて進む「災害被害を軽減する国民運動」の理想形のような展開が生まれている。
- (5) 今回の取り組みは、実施することによってノウハウを蓄積するという側面が大きく、防災まちづくりや耐震診断ローラー作戦など、実施例を基に取り組みを広げてゆく側面が大きいと考えられる。このため、それぞれの取り組みを持続的に観察し記録に残すことが重要である。

今回取り上げたそれぞれの取り組みは、現在もさらに発展させる形で取り組まれている。その結果、耐震化を推進する方策のメニューとしては、出揃ってきたと考えている。これらをより広く普及するとともに、質的にも高めることによって、耐震化の推進についてさらに取り組んでゆきたい。

謝辞

本稿で紹介した個々の取り組みは、多くの団体で取り組まれたものであり、それぞれ真摯な活動の結果である。参加していただいたすべての方々に謝辞を表したい。特

に、半田市の岩滑区の方々、半田市災害支援ボランティアコーディネーターの会の方々、愛知建築士会半田支部の方々をはじめ、NPO やその他防災に関わっていただいた方には、貴重な実践例を示していただいた。また、さまざまな場面で励ましやアドバイスをいただいた。厚く謝意を表したい。

1)中央防災会議資料

<http://www.bousai.go.jp/kokuun/houshin.html> .

2)愛知県防災局：平成 19 年度防災(地震)に関する意識調査のあらまし pp. 4「市町村の無料耐震診断，耐震改修補助」および「無料耐震診断の受診」, 2008. 3

3)愛知県建築物地震対策推進協議会のホームページ

<http://www.aichi-jishin.jp/>

(原稿受付 2008.5.24)

(登載決定 2008.9.13)

参考文献