（一財）地域活性化センター
令和７年度自主研究事業
「地震との向き合い方、被災地復興のあり方」

一般財団法人地域活性化センター
令和７年度自主研究事業

地震との向き合い方、被災地復興のあり方

グループ構成員　　（氏名　所属課　派遣元）

管理者	：	田中　信彦	（セミナー統括課長　岡山県より派遣）
リーダー	：	永野　豪人	（企画・人材育成グループ　高知県から派遣）
メンバー	：	得丸　萌	（企画・人材育成グループ　埼玉県から派遣）
		加藤　あさみ	（移住・交流推進課　山形県米沢市から派遣）
		藤森　遼樹	（企画・人材育成グループ　宮崎県から派遣）
		井上　智貴	（企画・人材育成グループ あいおいニッセイ同和損害保険株式会社から派遣）
		八重樫　由卯	（地方創生・情報広報グループ　岩手県北上市から派遣）

（一財）地域活性化センター
令和７年度自主研究事業
「地震との向き合い方、被災地復興のあり方」

目　　次

１．はじめに……1
⑴背景……1
⑵調査の目的……1
２．調査地域選定……2
３．視察・ヒアリング調査……3
⑴宮城県石巻市……3
⑵熊本県益城町……7
⑶愛媛県松山市……11
⑷高知県……14
⑸鹿児島県鹿児島市……17
４．調査・分析結果……20
５．提言……22
６．結びに……22

１．はじめに

(1)背景

日本は全国各地で地震が頻発する地震大国であり、東日本大震災や熊本地震をはじめとする大規模災害によって、人的・物的に甚大な被害を受けてきた。今後も、南海トラフ地震や首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震など、大規模災害の発生が高い確率で想定されている。

そのため、地方公共団体には、発災後の対応のみならず、平時から復興を見据えた備えが求められている。令和６年８月に南海トラフ地震臨時情報が発表されたことは、こうした危機が現実的な課題であることを社会に強く認識させる出来事であった。

過去の被災地における復興の過程を振り返ると、復興方針やまちの将来像をめぐり、行政と住民の間で認識のずれが生じ、合意形成の停滞や復興の長期化を招いた事例も少なくない。特に、住民の意向が十分に反映されないまま事業が進められることは、地域外への人口流出や地域コミュニティの弱体化といった新たな課題を生む要因となってきた。

こうした経験を踏まえ、近年では、復興まちづくりにおいて住民の主体的参画や行政との協働関係の重要性が強く認識されるようになっている。しかしながら、実際の現場においては、住民主体の取組をどのように支え、継続的な活動として定着させていくかについて、十分に整理されているとは言い難い状況にある。活動が一部の担い手に集中しやすいことや、時間の経過とともに住民の復興まちづくりへの関与が薄れていく傾向は、多くの地域に共通する課題となっている。

また、地方公共団体は、限られた人員や財源の中で対応を迫られ、行政のみで復興や防災対策を完結させることには構造的な限界がある。そのため、住民や民間団体、大学等の多様な主体と連携を強めることが、これまで以上に重要となっている。

(2)調査の目的

本調査の目的は、大規模地震発生後の復興まちづくり及び地域防災の実践を通じて、地方公共団体と住民が協働しながら取組を進めるために必要な考え方や仕組みを明らかにするとともに、発災前からの関係構築の重要性を整理することである。

本調査では、東日本大震災や熊本地震の被災地における復興過程の実態を整理するとともに、将来的に大規模地震が想定される地域における平時からの防災活動や地域づくりの取組についても調査を行う。その結果から、住民参画の形成過程、行政の支援手法、多様な主体との連携のあり方を分析する。

さらに、復興まちづくりの活動の継続性や住民の参加の広がりに関する課題にも着目し、協働体制を安定的に維持していくために必要な取組を整理する。

最終的には、地方公共団体が、平時から住民との関係構築を進め、発災後の復興を

円滑に進めていくための提言を行う。

２．調査地域選定

本調査では、復興まちづくりの実践と将来への備えの双方から知見を得るため、過去の大規模災害からの復興に取り組んだ二地域と、今後の大規模災害の発生を想定して特徴的な取組を行っている三地域を調査対象として選定する。

調査地域	選定理由
宮城県石巻市	東日本大震災で津波による甚大な被害を受けた。特に津波による被害が甚大だった北上地区では、行政・住民・専門家が協働し、多数決や抽選という手法に頼らず、100％話し合いによる復興を進めた経緯があるため。
熊本県益城町	熊本地震の震源地であり、甚大な被害を受けた。小規模行政単位ごとの「まちづくり協議会」の設立など、復興過程において住民の参画を重視した取組を進めており、住民参画の実態及び課題が把握できるため。
愛媛県松山市	市町村単位の防災士の数が全国１位であり、防災士の養成や自主防災組織の体系化など、市全体で防災意識を高める支援を行っているため。
高知県	県沿岸部は南海トラフ地震で津波の甚大な被害が予測されている地域であり、防砂活動をリードできる女性の育成や「こうち減災女子部」という住民主体の防災団体が活動しているため。
鹿児島県鹿児島市	南海トラフ地震による被害想定区域に含まれている地域である。また、火山災害や水害など複合的な自然災害リスクを抱えており、災害対応に関する行政の認識や課題を把握できるため。

３．視察・ヒアリング調査

(1)宮城県石巻市

①調査地の概要

人口：約 13 万人（令和 7 年 11 月 30 日現在）
面積：554.55 ㎢
概要：宮城県の北東部に位置し、東は太平洋に面し、北上川が流れる自然豊かな地域である。平成 17 年に石巻市・河北町・雄勝町・河南町・桃生町・北上町・牡鹿町の 1 市 6 町が合併し、人口は県内で仙台市に次ぐ規模である。
全国有数の水産都市として知られ、三陸沖の豊かな漁場を背景に、かつお、いわし、さばといった多種多様な魚介類が水揚げされるほか、カキやホヤなどの養殖業も盛んである。

②東日本大震災の概要と被災状況

平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分に発生したマグニチュード 9.0 の東日本大震災において、石巻市は最大震度 6 強を観測した。地震による被害もさることながら、太平洋に面した地理的特性と複雑な海岸線が影響し、甚大な津波被害を受けた。

地震発生から約 30 分～1 時間後には津波が到達し、最大で 10 メートルを超える津波が観測された。この未曽有の災害により、死者（震災関連死含む）3,500 人以上、行方不明者 400 人以上と甚大な人的被害となった。また、建物被害も深刻で、20,000 棟以上の建物が全壊、13,000 棟以上が半壊となり、家や財産等の生活基盤を失った住民が多数に上った。

津波と火災の被害を受けた門脇小学校

津波に流された消防車

③震災時の行政（北上総合支所）の対応

特に甚大な被害を受けた北上地区では、死者・行方不明者が 200 人以上に及んだ。北上川の河口に面していた北上総合支所は津波により壊滅的な被害を受け、建物は全壊し、職員 34 人中 17 人が犠牲となった。

a．発災から 72 時間以内

庁舎が全壊したため、災害対策支部を高台にある避難所内に設置した。パソコン等も全て津波で流されたため長机 1 つしかなく、1,000 人以上いる避難者からの要望への対応に追われていた。災害対策支部としてはほぼ機能しない状況であった。

また、地区内には 29 か所の避難所が設置されたが、支所の職員の半数が犠牲になったため、避難所運営は住民主体で行わざるを得なかった。

支援物資や救助隊を受け入れるために道路の復旧が最優先事項であった。そのため、発災翌日には災害協定を締結していた地元の建設会社に国土交通省管轄の堤防の復旧を指示し、車両が通行できるよう道路の復旧に着手した。建設会社の作業員も被災しているため、避難所で重機の操縦ができる人を募り、夜通しで作業を行い、道路の復旧に取り組んだ。

b．72 時間以降

災害対策支部をより広い別の施設内へ移転し、市、消防、警察、自衛隊が一堂に会する連携体制が構築された。

津波でライフラインを全て失ったことにより、電話やインターネットも使えなかったため、情報伝達方法がアナログのみとなった。災害対策支部まで片道数時間かけて住民が避難所の課題を訴えに来る状況だった。

その後、発災の 4 日後には、地区内に 29 か所ある避難所を 13 ブロックに分け、各リーダーを集めた避難所リーダー会議を始めた。全ての避難所の情報を市、消防、警察、自衛隊、各避難所のリーダーが共有することで市全体の課題が明確になり、方針を決定しやすくなった。

毎日夕方には、市、消防、警察、自衛隊が集まり課題の共有と今後の方針の検討を行った。その方針は、翌日午前 6 時からの避難所リーダー会議で共有された。「うちの避難所ではこのように対応をしている」「こうすれば自分たちでできる」という情報が共有され他の避難所の状況がわかることで、市に頼りすぎない住民主体の避難所運営につながった。

また、北上地区には保健師が 2 名しかおらず、29 か所の避難所を回ることは不可能に近い状況であった。しかし、リーダーが避難者の情報を詳細に報告することで、保健師は正確な情報を把握することができ的確な指示を出すことができた。これは、そ

の後の DMAT（災害派遣医療チーム）の受け入れ時のスムーズな調整につながった。

④一般社団法人ウィーアーワン北上による復興への取組

a. 団体概要

一般社団法人ウィーアーワン北上（以下、ウィーアーワン北上）は、東日本大震災後の石巻市北上地区において、復興の過程に関わる活動を継続してきた団体である。

北上地区では、津波により北上総合支所自体が被災し、発災当初は職員がほとんどいない状況となった。市として十分な対応が難しい中で、住民や民間団体がそれぞれ動き始める状況が生じた。ウィーアーワン北上も、震災以前は復興を目的として組織されていたものではなく、そうした流れの中で北上地区に関わることとなった。

b.復興過程における取組・対応

北上地区では、震災時に新たなリーダーが生まれたのではなく、平時から地域に存在していた緩やかな人間関係やネットワークが、そのまま非常時に機能した。中山間地域や沿岸集落では、普段から自然とまとめ役となる人が地域ごとに存在しており、非常時にはそうした人が前に出て調整を行う形となった。

一方で、震災をきっかけに、60 代以上の女性が前面に立って動く場面が多く見られた。平時には前に出る立場ではなかった女性が、避難所や集落ごとの話し合いに加わり、住民同士の調整や市との連絡調整を担った。従来の北上地区では、男性高齢者が中心となる慣行があったが、震災後は生活の中で家事（全般）を担ってきた女性が自然と中心的な役割を担うようになった。

北上地区では 13 の浜が被災し、最終的に 11 の集落に分かれて集団移転が進められた。市から集団移転という選択肢が示される前の段階から、避難所では住民同士で「この先どうするのか」「どこに行くのか」といった話が始まっていた。集落ごとに状況が異なるため、移転の進み方には差が生じた。

ウィーアーワン北上を含む民間側は、集団移転の方針を決める立場ではなく、話し合いが円滑に進むように、ワークショップの運営補助、何を話し合う必要があるのかの整理、建築家など外部の専門家との調整などを行った。市だけでは対応しきれない部分を補う形で関与する場面が多かった。

また、復興の過程で住民アンケート調査を実施した。調査は世帯単位ではなく、中学生以上の住民一人ひとりを対象とした。設問についても住民自身が関わり、実際に回答してみて分かりにくい点や答えにくい点を確認した上で作成した。調査では、暮らしの状況、近所づきあい、地域活動への関心、移住に対する受け止めなどを把握し、結果は全体及び世代別に整理して住民に示した。

⑤課題と教訓

a．住民との協働

震災前には、市、消防、警察、自衛隊、住民が一体となった避難訓練を実施していた。そのため、東日本大震災発災時においても概ね訓練通りの行動をとることができた。しかし、想定を上回る津波が押し寄せたことにより、被害が甚大なものとなってしまった。

市職員も被災し人数が足りない中、住民にも自分たちでできることは自分たちで行わなければならないという意識が芽生え、リーダーとなり調整役を担う人が現れるなど、住民主体の動きが見られた。

市が全てをやらなければならないという意識を改め、住民の主体性や共助に任せるべきところは任せ、それを市がバックアップする仕組みが必要である。

そのためには、市は住民の意見をしっかり聞いた上で、できること、できないことを把握するとともに、住民の協力が必要な事項を明示し、住民の理解・協力が得られる体制を作ることが必要となる。

また、住民が復興に関わり続けてもらうことの難しさがある。高台移転が進んでいる間は、多くの住民が復興に関わっていたが、移転が完了すると関わりは次第に薄れていった。住まいの再建という大きな課題が一区切りつくと、地域全体の将来について考える取組に関わる人は限られるようになった。

復興の取組について知っていることや理解していることと、実際に関わり続けることの間には違いがあることが明らかになった。地域全体を同じ温度感で巻き込むことは難しく、関わり続けることができる人の数にも限りがあった。

ウィーアーワン北上では、被災跡地の一部を活用した「平地の杜づくりプロジェクト」を進めている。集団移転が完了した後に残された土地をどのように使うかという問題意識から始まった取組であり、共感した人が関わり続ける形で進められている。今後は、この取組を継続しながら、次の段階を検討していくこととしている。

b．地方公共団体内部の調整

これほどの大規模災害は想定されていなかったため、マニュアルがない中で現行のルールにどう当てはめていくかが全て手探りの状態であった。そのため、市役所内部での調整が難航した。

復興までに時間がかかるほど住民は地域から離れていく。そのため、公平・公正を重んじるあまり特定地区の復興の先行を認めないのではなく、モデル地区として先行して復興に取り組むことで、いち早く課題を把握し、他の地区でも対応策を早く練ることができる。これにより、他の地区でのよりスムーズな復興につながると考えられ

る。

想定を上回る甚大な被害の場合、前例やマニュアルがない中を手探りで対応をしなければならず困難を伴う可能性がある。その際に、前例がないことを理由に何もしないのではなく、どうすればできるのか、住民にとって何が最適なのかを職員一人ひとりが考え行動することが必要になってくる。

c．民間団体との連携

ウィーアーワン北上では、復興の取組を振り返り、市との連携における担当職員の異動が大きな課題になっていたことを挙げている。

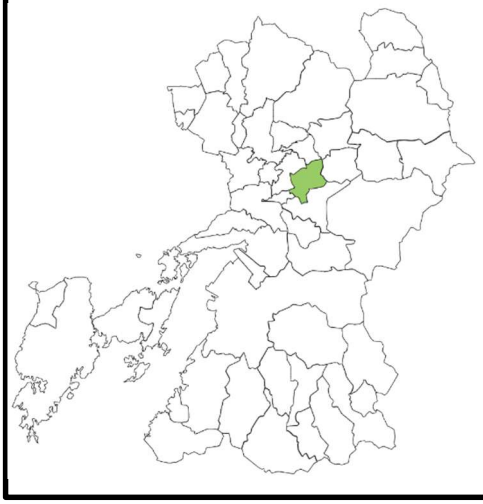
地域の状況や経緯を理解している担当者の場合は話が進みやすかったが、異動によって担当者が代わると、それまで積み重ねてきた話が引き継がれず、同じ説明を繰り返すことになった。

また、市と民間団体が協力した方が円滑に進むと想定される場面でも、市職員自身が対応を続けてしまい、復興の取組がスムーズに進まなかったこともあった。

このような経験から、復興の現場では制度や手続きだけでなく、市職員が現場の状況を見ながら人と人との関係を築いていくことが重要であることが分かった。行政がすべてを抱え込むのではなく、外部の力を使ったほうが良い場面もあることを前提に、市職員が住民や民間団体との関わり方を考えていく必要がある。

(2)熊本県益城町

①調査地の概要



人口：約３万４千人（令和７年 12 月１日現在）
面積：66.67 ㎢
概要：熊本県益城町は、熊本市に隣接する町で、阿蘇くまもと空港や高速道路へのアクセスに恵まれ、高い交通利便性を有している。農業を基幹産業とし、新鮮な農産物の生産や地産地消が盛んであるほか、商業やサービス業も発展している。住宅地や教育・医療施設も整い、住みやすい環境づくりが進められており、持続可能で魅力ある町づくりに取り組んでいる。

②熊本地震の概要と被災状況

熊本地震は、平成 28 年 4 月に熊本県を中心に発生した一連の大規模な地震災害である。4 月 14 日夜に熊本県益城町を震源とするマグニチュード 6.5 の地震が発生し、最大震度 7 を観測した。その後も余震活動が活発に続く中、4 月 16 日未明には、同じく益城町付近を震源とするマグニチュード 7.3 の地震が発生し、再び最大震度 7 を記録した。

この一連の地震は、最初の地震が「前震」、後の大規模地震が「本震」と位置付けられ、日本の地震観測史上初めて震度 7 が短期間に 2 度観測された事例となった。

地震の影響は熊本県内全域に及び、特に益城町や熊本市を中心に、住宅や公共施設、道路、橋梁などに甚大な被害が生じた。歴史的建造物である熊本城も石垣の崩落や建物の損壊など大きな被害を受け、文化財保全の面でも大きな課題を残した。また、地盤の液状化や土砂災害が各地で発生し、交通網やライフラインが長期間にわたり寸断され、住民生活に深刻な影響を与えた。

人的被害は、熊本県全体で死者 248 人、重傷者 1,165 人であった。このうち益城町では、死者が県全体の約 16.1%にあたる 40 人、重傷者は約 11.5%にあたる 134 人を数えた。住家被害は、県全体で全壊が 8,649 棟、半壊が 34,235 棟、一部損壊が 153,898 棟であった。このうち、益城町では、全壊が県全体の約 35%にあたる 3,026 棟、半壊が約 9.4%にあたる 3,233 棟、一部損壊は約 2.8%にあたる 4,325 棟と甚大な被害を受けている。

この地震では、多数の住民が避難生活を余儀なくされ、指定避難所だけでなく車中泊など多様な避難形態が見られたことも特徴である。これにより、避難所運営の在り方や、災害時における健康管理、要配慮者支援の重要性が改めて認識された。熊本地震は、内陸直下型地震の脅威をまざまざ見せつけるとともに、防災・減災対策、地域コミュニティの役割、災害対応体制の強化について多くの教訓を残した災害である。

③震災時の益城町の対応

a. 取組に至った経緯

熊本地震により、益城町はほぼ全域が被災し、住宅や公共施設のみならず、地域コミュニティそのものが大きな打撃を受けた。発災直後は、行政区長[1]や消防団などが中心となり、避難誘導や安否確認、支援物資の配布などをしていた。特に区長は、自ら地域を見回り、住民の状況把握に奔走しており、各行政区の体制が初動期の支えとなっていた。

一方で、避難所生活の長期化や、仮設住宅への分散入居、一部の住民が自宅避難に

[1] 自治会・町内会単位の会長のこと。益城町は、５つの町村が合併してできた町であり、旧町村を基礎とした５つの小学校区がある。さらに、各校区内の小さな自治会・町内会規模の地域単位を益城町では「行政区」と呼称しており、68 の行政区が存在する。

切り替わることにより、従来の地域単位のつながりは徐々に弱体化していった。行政区によって被災状況や復旧の進み具合に大きな差があり、支援物資の配送が困難な行政区も存在するなど、町だけで地域の実情を把握し、きめ細かく対応することには限界があった。

こうした中、町では、復興を進めるにあたり、ハード整備だけでなく、教育や福祉を含めた総合的な復興の方向性を示す必要があると判断し、平成 28 年 12 月に「益城町復興計画」を策定した。この策定過程では「住民主体の検討団体を設置し、行政と協議しながら復興を進めることの重要性」が強調された。

復興計画の検討にあたっては、町内各地で延べ 21 回に及ぶ住民説明会・意見交換会が開催され、延べ 1,700 人が参加するなど、多くの住民が議論に関わった。

この議論により、自宅避難者が 4 割以上を占めていた状況下において、行政からの情報が十分に届かないという課題も明らかになり、「住民に伝える・届けるための新たな仕組み」が必要であるとの認識が共有されていった。

これらの状況を踏まえ、行政区において住民が主体的に議論し、行政と協働する枠組みとして「まちづくり協議会」を設置する方針が固まり、協働のまちづくりの取組が本格的に始動した。

ｂ．まちづくり協議会での取組内容と成果

平成 29 年以降、町内の各行政区でまちづくり協議会の設置が進められた。町内には 68 の行政区が存在するが、必ずしも行政区単位だけで完結するのではなく、複合集落を含む広域地域で協議会を立ち上げるケースも多く見られた。設立にあたっては、行政区長向け説明会や地域内での勉強会が開催され、早い地域では平成 28 年 10 月頃から準備が進められていた。

町職員は、単なる協議会の事務局支援にとどまらず、説明会やワークショップにおいて自らファシリテーターを務めるなど、住民内での議論を支える役割を果たした。また、熊本大学をはじめとする大学関係者が発災直後から継続的に関与し、専門的知見を提供してきたことも、協議会活動の質の向上に寄与している。現在でも、週末を中心に大学関係者が各行政区に足を運び、住民との対話が続けられている。

協議会の活動内容や温度感は地域ごとに大きく異なっていた。例えば、消防団活動が震災前から活発で、比較的若い世代の参加が多い地域では、発災時から防災・支え合い活動が円滑に機能し、その流れが協議会活動にもつながっていった。一方で、被害が特に大きかった地域では、生活再建が最優先となり、まちづくり活動に割ける余力が限られる場合もあった。

町ではこうした違いを前提に、画一的な進め方ではなく、各地域の状況に応じた伴走支援を行った。地域おこし協力隊や集落支援員の配置を通じて、住民と行政の間を

つなぐ役割を担わせたことも特徴である。

まちづくり協議会の取組は、防災分野とも強く結び付けられた。震災以前は一時避難場所が十分に整備されていなかった地域も多かったが、現在は、被災経験を踏まえ、住民の主体的な議論により立てられた計画をもとに避難場所の整備が進められている。また、益城町では水害リスクが高いことから、2 年に 1 回程度の頻度で発生する水害を念頭に置いた防災意識の醸成が図られている。

自主防災組織は、町の防災部署と地域コミュニティをつなぐ存在として位置付けられ、防災教育にも力が入れられてきた。これにより、防災が「特別な活動」ではなく、日常的なまちづくりの取組の延長として捉えられるようになってきている。

④課題と展望

まちづくり協議会の取組の課題としては、住民参加は 20～30 人程度に固定化する傾向があり、キーパーソンの有無によって活動の活発さに差が生じていることが挙げられる。参加している住民も一枚岩ではなく、生活再建の進捗や価値観の違いから、復興への向き合い方は多様である。

また、震災から 10 年を見据える中で、「次の共通の旗印となる目的をどう設定するか」という課題も浮上している。人口流出を防ぎ、住民が元の生活を取り戻したいという思いは共有されているものの、その先に何を目指すのかについては、引き続き丁寧な対話が必要である。

行政としては、個々の要望に応えるだけでなく、全体最適の視点から利害調整を行い、自助・共助・公助のバランスを取る役割が求められている。その基盤となるのが、日頃から重視されてきた職員と住民とのコミュニケーションであり、震災以前から築かれてきた行政と住民との距離の近さが、協働のまちづくりを支える土台となっている。

熊本地震を契機に進められてきた益城町の協働のまちづくりは、単なる復興の取組にとどまらず、将来の災害対応や地域課題の解決に活かすことのできる重要な経験となっている。今後は、この経験を継承し、持続的な活動として定着することが期待される。

(3)愛媛県松山市

①調査地の概要

人口： 約 49 万 4 千人（令和 7 年 12 月 1 日現在）
面積： 429.4 ㎢
概要： 四国の北西部に位置し、瀬戸内海に面した温暖な気候が特徴である。県庁所在地として行政・商業機能が集積し、四国最大規模の中核市として発展している。市域は平野部の市街地に加え、沿岸部や島しょ部（離島）も含むなど地形が多様で、地域ごとに暮らしや産業の形が異なる。道後温泉などの観光資源にも恵まれ、観光・商業・サービス業が発展している。

②取組内容

松山市は、防災士を中心とした市民主体の地域防災体制の構築を進めてきた地方公共団体である。本節において、「地区」とは主に中学校区単位で構成される地区を指す。

愛媛県は防災士登録者数が全国最多であり、その中でも松山市は県内でも特に多くの防災士を有している。

また、市内全域で自主防災組織が結成されており、行政・住民組織・教育機関が連携した防災体制が構築されている点が大きな特徴である。この体制により、松山市では、行政に依存しない、住民主体による防災活動が展開されている。

a. 取組に至った経緯

松山市は、阪神・淡路大震災、芸予地震、東日本大震災など全国的な大規模災害を契機として、災害発生時における住民の初動対応力の重要性を強く認識するようになった。そこで、自主防災組織の結成促進など、住民主体の防災活動の強化を進めてきたが、地域からの防災訓練の要請は年々増加してきた。しかし、行政や消防職員のみで対応するには限界があり、訓練派遣に必要な人員確保が課題となっていた。

こうした状況の中で、住民の間でも「自分たちだけで対応できる力を身につけたい」という意識が高まりつつあった。

このような背景から、松山市は、住民が主体的に防災活動を担える体制整備の必要性を認識し、住民の中心となる防災リーダーの育成に着目した。しかし、市独自の防災リーダー制度を新たに創設することは、持続性や水準の維持など課題が多く、住民に広く浸透しない可能性があった。そこで、住民が全国共通の基準で防災知識と技能を体系的に学ぶことができる防災士資格に着目し、自主防災の要となる人材の育成を目的として、公費による資格取得支援を行う方針を決定した。

この取組は、行政を補完し、住民自らが動ける地域社会を構築するという松山市の防災理念のもとに展開されてきたものである。

b．取組内容と成果

（1）防災士の養成

松山市は、全国で初めて、自主防災組織を通じて地区から推薦された人材を対象に、防災士の資格取得費用を全額公費で補助する制度を導入した。また、愛媛大学と連携した公開講座の仕組みにより、公費取得以外でも、住民が自発的に防災士の資格を取得し、体系的に防災知識を学べる環境を整備してきた。

この結果、市内の防災士数は現在約 1 万人を超えるまでに拡大している。防災に関する専門知識を有する住民が地区内に多数存在することで、防災士が地域訓練や避難所運営などの実践の場で役割を担うようになり、住民主体の防災活動を支える基盤が形成されている。

（2）自主防災組織の体系化

松山市では、市内に約 740 の自主防災組織が組織されている。また、市内全 41 の地区毎に自主防災組織連合会が組織されている。さらに、各地区の自主防災組織連合会の代表者で構成される「松山市自主防災組織ネットワーク会議」を設置することで、防災士、自主防災組織、行政が連携して防災活動を進める体制を整えている。ネットワーク会議では、地区ごとの訓練計画の調整、防災講座の企画、避難所運営の検討などが行われている。

こうした日常的な組織づくりと訓練の積み重ねは、実災害時の住民行動にも結び付いている。平成 30 年 7 月豪雨の際に、土砂災害リスクが高い状況となった高浜地区では、住民同士の声掛けと迅速な避難行動が実現した。

（3）全世代型防災教育

松山市では、小学生から高齢者まで切れ目のない全世代型防災教育を掲げ、大学・高校・小中学校を巻き込んだ教育プログラムを展開している。

愛媛大学では、短期集中講座「環境防災学」が開講され、防災士資格取得と連動した教育が実施されている。資格を取得した大学生は「防災リーダークラブ[2]」に参加し、地区防災計画づくりや学校での防災教育、地域防災訓練などに参画している。

また、小中学校では、まち歩きや防災工作、一人ひとりの避難行動計画（マイタイムライン[3]）の作成などを通じて、防災意識が醸成されている。さらに、小学 5 年生から

[2] 愛媛大学の講義「環境防災学」で防災士資格を取得した学生を中心に結成された団体
[3] 台風や大雨などの水害時に備え、住民が避難のタイミングや取るべき行動をあらかじめ時系列で整理しておく個

高校生までの児童・生徒が参加できる「ジュニア防災リーダークラブ」を結成し、消防局や気象台の見学のほか、防災キャンプなどを通じて、次世代の防災リーダーを育成している。

加えて、防災士資格取得者を対象とした「防災士フォローアッププログラム」を展開し、災害時のトイレ対策や避難所運営、要配慮者支援など分野ごとの学びを深めることのできる体制を作っている。その他、事業所や福祉施設を対象とした研修も開催し、様々な場面で防災を学ぶ環境が整っている。

以上のように、松山市では、防災士養成、自主防災組織のネットワーク化、全世代型防災教育を組み合わせることで、防災施策を行政主導型から住民主体型へと転換し、地区内で初動対応を完結し得る体制の構築を進めている。

③課題と展望

松山市の防災施策は、防災士を中心とした住民主体の防災体制を構築し、実災害においても一定の成果を上げてきた。一方で、こうした体制を今後も持続的に機能させていくためには、いくつかの課題が残されている。

松山市は全国でも突出した防災士数を有しているが、自主防災活動への関与の度合いには個人差が見られる。今後は、防災士が担う役割を明確化するとともに、フォローアップ研修等を通じて、資格取得後も継続的に活動へ参加しやすくする仕組みづくりが求められる。

また、自主防災組織についても、地区間で組織運営や活動内容に差があることから、自主防災組織連合会や「松山市自主防災組織ネットワーク会議」等を活用した横断的な支援や事例共有が重要である。

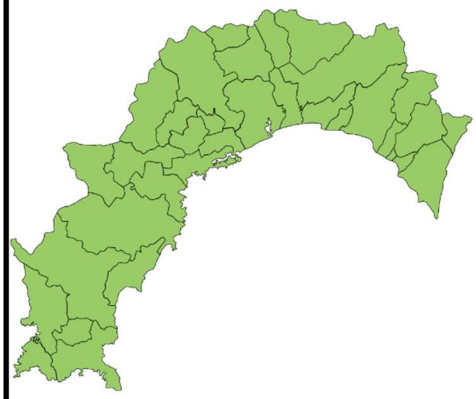
さらに、大規模災害時を見据え、行政と住民の役割分担を整理し、各地区の自主防災組織が自律的に初動対応を行える体制を強化していく必要がある。

このように、松山市の防災施策は「量の拡大」から「質の向上」へと移行する段階にあり、人材育成や多様な主体の参画を通じて、防災を地域社会に根付いた文化として定着させていくことが期待される。

人の防災行動計画

(4)高知県

①調査地の概要



人口：約 64 万 3 千人（令和 7 年 12 月 1 日現在）
面積：7,102.28 ㎢
概要：四国の南部に位置し、太平洋に向かって大きく弓なりに開いた地形が特徴で、海岸線は約 713 キロメートルと長い。県の北部から東西にかけて、険しい四国山地がそびえ立ち、徳島県や愛媛県との自然の境界線をなしている。気候は太平洋を流れる暖流・黒潮の影響を強く受け、一年を通して温暖である。日照時間は全国でもトップクラスである一方、多雨地域でもあるという特性を持つ。

②取組内容　高知県では住民団体の「こうち減災女子部」が女性の視点を活かした防災・減災活動に取り組んでいる。メンバーは多種多様で、仕事や家庭と両立できるよう、誰もが参加しやすい緩やかな運営を特徴とする。現在のメンバーはおよそ 50 名である。講演会や防災冊子の作成を通じ、災害を具体的に想像することや、ローリングストック[4]の重要性を発信するとともに、防災とは日々の「つながり」を築くことでもあると伝え、持続可能な活動を実践している。

a. 取組に至った経緯

「こうち減災女子部」の設立は、平成 23 年の東日本大震災を契機とする国の防災政策転換に端を発する。同震災では、避難所運営等における女性特有のニーズへの対応が課題として顕在化した。これを受け、国は地方公共団体に対し「女性の防災リーダー育成」を推進する方針を示した。

高知県においても、防災分野における女性の参画や女性リーダーの育成は課題とされていた。平成 28 年度からの「こうち男女共同参画プラン」においても、防災分野における男女共同参画の推進は重点項目として示されている。

こうち男女共同参画センターでは、平成 29 年度から高知県立大学大学院看護学研究科と連携し、既存の考えに女性の視点を加えるのではなく、女性が一から考えて発信する「女性から考える減災活動」として、地域の防災活動をリードできる女性を育成

[4] 特別な長期保存食ではなく、普段の食料品を少し多めに購入し、使った分を買い足し、常に一定量の食料品を家に備蓄する方法。

する「女性防災プロジェクト」を実施した。講座は約 30 名が受講する 1 年間のプログラムであったが、講座終了後も継続を希望し、翌年度以降もオブザーバーとして参加する修了生もいた。

本プロジェクトではプログラムの中心的な課題として、参加者各自が「自身が被災した際の課題」を設定し、その解決策を具体的にまとめた「アクションプラン」の作成・発表を行った。この実践的な演習を通じて、参加者が防災を自らの課題として捉える意識を醸成した。

また、共通の課題に取り組む過程で、講座に参加する多様な属性の女性たちのネットワークが形成され、後の「こうち減災女子部」の組織化における基盤となった。

「こうち減災女子部」設立の直接的な契機は、平成 30 年に発生した西日本豪雨である。プログラムの一環として甚大な被害を受けた被災地である岡山県倉敷市真備町を訪問し、支援物資の提供やボランティア活動を行った。参加者たちは、自身も被災者でありながら避難所の運営や炊き出しといった支援活動に励むたくさんの女性の姿を、現地で目にした。この視察で厳しい被災現場の現実を目の当たりにしたことで、被災していない自分たちも目に見える形で地域に貢献するような活動をしたいという機運が高まった。

視察を終え、高知に戻ると、プロジェクトの 1 期生から 3 期生までの有志が主体となり、防災活動をテーマとする女性コミュニティとして「こうち減災女子部」を令和元年に設立した。

b. 取組内容と成果

こうち減災女子部の活動に共通しているのは「女性の視点」と「生活者の実感」を基軸に置いている点である。主な取組としてイベントや学校での講演やワークショップ、防災国体への参加などの活動を行っている。

団体の最も中心的な活動が情報発信である。年間 10 回以上にわたり、県の防災イベントや学校、子育て支援センターなど、様々な場所で講演やワークショップを実施している。その内容は単なる防災知識の伝達にとどまらない。

例えば、防災の基本とされる「ローリングストック」については、備蓄すべき品目や量を提示するだけでなく、「なぜそれが必要なのか」を各家庭の状況に即して考えるプロセスを重視する。家族のアレルギー歴、常備薬、乳幼児向けの食事といった、日々の生活を支える者だからこそ把握している詳細な情報を、防災計画に落とし込む方法を具体的に提示する。これにより、備蓄品が「使えないもの」になる事態を防ぎ、実用性を最大化することを目指している。

また、独自に作成した「KOCHI みんなの減災ハンドブック」では、「めぐろーる」という思考訓練を推奨している。これは、ハザードマップが示す浸水深や津波到達時間

といった情報に加え、一人ひとりが「発災が夜間だったらどうするか」「避難経路が寸断されたらどうするか」といったシナリオを想定し、具体的な行動計画を時系列でシミュレーションするものである。

この訓練を通じて、災害を漠然とした恐怖の対象ではなく、いつでも自分の身に降りかかる可能性がある出来事として捉え直すことを促し、日頃の備えと被災時のシミュレーションの大切さを伝えている。

また、地域の女性コミュニティづくりや防災に関するネットワークの構築も活動の一つである。活動は高知県内だけでなく、「ぼうさいこくたい（防災推進国民大会）」をはじめとする全国規模のイベントや研修会へも積極的に参加している。これにより、他県の防災関係者、特に同様の課題意識を持って活動する女性団体との情報交換や連携を図っている。この外部とのネットワークは、新たな知見や先進事例を学ぶ貴重な機会となるだけでなく、自らの活動を客観的に評価する、振り返りの機会にもなっている。

さらに、こうち減災女子部の特徴としてあげられるポイントが持続可能性を重視した組織運営である。メンバーの多くが仕事や家庭、介護など、様々な背景をもつ女性であるという実態を踏まえ、厳格な出席ルールを定めない、柔軟な運営形態を採っている。活動の告知や連絡は主にグループ LINE で行われ、メンバーは各自の都合に合わせて、参加可能な時に、できる範囲で活動に参加する。「幽霊部員 OK」という、この緩やかな活動方針は、防災活動への参加の敷居を下げ、参加者の間口拡大に一役買っている。

こうち減災女子部の活動成果は、防災や減災の啓発にとどまらない。その最大の成果は、防災に関心を持つ女性たちのための、安定的かつ機能的なコミュニティが形成されたことである。

一般に、地域活動は依然として男性、特に高齢者が中心となる場面が多く、女性が主体的に関与するには見えない障壁が存在する。防災士の資格を取得するなど高い意欲を持つ女性でさえ、その知識や経験を活かす地域活動の場に参加するには、同じ女性や同年代者が少ないと気後れしてしまうなど心理的なハードルがある。

こうした状況において、こうち減災女子部は、地域社会の中で感じていた悩みや課題を気兼ねなく共有し、困難の乗り越え方や成功体験を情報交換する、防災の枠を超えたプラットフォームとなっている。防災にとどまらず、女性同士がエンパワーメントできる場となっていることにメンバー自身も価値を感じている。この緩やかなつながりこそが、現代の地域社会に求められる組織のあり方ともいえる。

③課題と展望

これまでのこうち減災女子部の活動では、中心となるメンバーの尽力が大きかった。

しかし、組織が長期的に存続していくためには、中心メンバーが担ってきた企画・運営のノウハウをマニュアル化するとともに、次世代の担い手が参照できるような形で蓄積・継承していく仕組みが必要である。

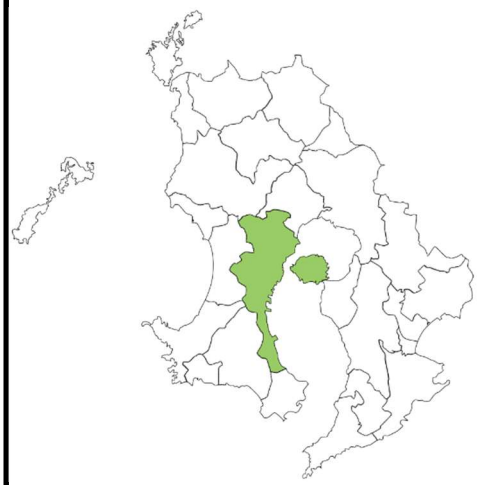
また、担い手の育成と活動の負荷分散のためには、中心メンバーが他メンバーの活動のサポートをしながら経験値を高めていくことにより、活動の中核を担える人材の層を厚くしていくことも重要である。

さらに、より多くのメンバーが小さな役割でも関われるような、多様な活動も検討されている。そして、「ぼうさいこくたい」などを通じて構築した全国のネットワークを活かし、他地域の先進事例を積極的に学び、自らの活動を常にアップデートし続ける学習する組織へと進化していくことを展望している。

生活者の視点に根差したこうち減災女子部の活動は、地域社会の防災力を根底から、そして着実に向上させる確かな力を持っている。彼女たちの活動がさらに発展していくことは、高知県のみならず、日本の防災の未来にとっても重要な意義を持つと言えるだろう。

(5)鹿児島県鹿児島市

①調査地の概要



人口：約 57 万 9 千人（令和 7 年 12 月 1 日現在）
面積：547.61 ㎢
概要：九州の南端、鹿児島県本土のほぼ中央部にあって、北は姶良市、西は日置市、南は指宿市などと接している。市街地は、鹿児島湾に流入している甲突川等の河川により形成された小平野部にあり、その周辺は、海抜 100m から 300m の丘陵地帯（シラス台地）となっている。鹿児島市街から錦江湾越しに眺める桜島が、景観的にナポリ市街からナポリ湾越しに眺めるベスビオ火山に似ていることから「東洋のナポリ」と呼ばれている。

②取組内容 a．取組に至った経緯

近年、日本各地で大規模地震が相次いで発生し、地方公共団体における防災体制の強化が強く求められている。令和 6 年 1 月に発生した能登半島地震では、広範囲にわたる被害とともに、行政支援が行き届くまでに時間を要する現実が浮き彫りとなり、

災害対応における事前準備の重要性が改めて認識された。このような全国的な状況を背景に、各地方公共団体では地震対策を含む防災施策の見直しが進められている。

鹿児島市は、活火山である桜島を抱える都市であり、火山災害への対応を長年にわたり積み重ねてきた地域である。その一方で、南海トラフ地震の防災対策推進地域にも含まれており、地震及び津波災害への備えも不可欠となっている。鹿児島市においては、地震による様々な災害が想定される一方で、火山災害という性質の異なるリスクを同時に抱えていることから、災害対策を単一の事象として捉えるのではなく、複合的な視点で整理する必要があった。

市では、平成 25 年に実施された鹿児島県地震等災害被害予測調査を踏まえ、地震発生時に想定される避難者数や建物倒壊数などを整理し、行政として対応すべき規模や体制の検討を進めてきた。しかし、こうした被害想定は主に行政計画や備蓄計画の基礎資料としての性格が強く、住民の行動変容に直接結び付けることは必ずしも容易ではない側面があると考えられる。

また、災害対応においては、行政が担う役割には物理的・人的な限界があることも明らかであり、災害発生直後の初動段階では、自治会・町内会等の地域単位での対応力が被害軽減に大きく影響することが想定されている。このような背景から、鹿児島市では「行政がすべてを担う防災」ではなく、「行政が基盤を整え、地域の防災活動を支える」ということを目標に、地震対策の取組を進めている。

b．取組内容と成果

鹿児島市における地震対策の取組は、行政としての責務を果たしつつ、自治会・町内会等の地域の防災力を底上げすることを目的として、多角的に展開されている。

まず、防災訓練の実施である。市では、毎年シェイクアウト訓練[5]及び津波避難訓練を実施し、地震発生時の安全確保行動や津波発生時の避難行動の確認を定期的に行っている。

シェイクアウト訓練では、地震発生時に「まず身を守る」という初動を定着させることを重視しており、日常生活の中で無理なく実践できる行動に焦点が当てられている。

津波避難訓練においては、津波避難ビルの協力を得て、実際に避難行動を行う形式が採用されている。震度 7 の地震が発生した場合、津波到達までが約 13 分と想定されている中で、避難に要する時間を実測する訓練は、行政として想定しているリスクを具体的に伝える手段として機能している。

次に、自主防災組織への支援である。鹿児島市では、概ね町内会を単位として自主

5 「地震を吹き飛ばせ」といった意味の造語で、2008 年にアメリカで始まった「3 つの安全確保行動」を実行する、どこでも、だれでも気軽に参加できる地震防災訓練のこと。

防災組織が結成されている。令和 7 年 4 月現在、自主防災組織に加入している世帯数は約 90％となっている。市は、防災資機材整備補助や防災活動助成を通じて、自主防災組織が主体的に防災活動を継続できるよう、財政的な支援を行っている。また、出水期[6]前に実施される地区別防災研修会では、行政から最新の防災情報や被害想定を提供し、地域防災の基礎的な理解を促している。

さらに、鹿児島市の特徴的な取組として、地域防災推進指導員の配置が挙げられる。指導員には主に消防士などの OB が再任用されており、専門的な知見を活かしながら、自主防災組織への助言や助成申請手続きの支援を行っている。この取組は、制度や文書だけでは伝えきれない防災の考え方を、対話を通じて補完する役割を果たしており、行政と地域をつなぐ中間的な存在として機能している。

加えて、地域や職場における自主的な防犯、防災等の活動を推進していく人材を育成するための事業である「安心安全アカデミー」を通じた防災士資格取得のための講座開講や、出前トーク、各種研修会の実施により、防災知識を体系的に学ぶ機会を確保している。

③課題と展望

鹿児島市の地震対策は、制度整備や支援体制の構築という点では一定の成果を上げている一方で、行政として対応が難しい構造的課題も存在している。

第一に、防災施策の効果を定量的に把握することである。防災訓練や啓発活動は、被害が発生しなかった場合には成果が見えにくく、行政として評価や改善につなげにくい側面を持つ。また、訓練参加率や意識変化を一律に測定することは現実的に困難であり、施策評価の限界がある。そのため、定量的指標だけでなく、住民との継続的な対話や訓練後の振り返り等を通じ、多面的に施策効果を検証していくことが求められる。

第二に、地理的・環境的な多様性への対応である。鹿児島市は、旧市街地から新興住宅地、桜島を含む広域な市域を有しており、地域ごとに防災上の課題や関心分野が大きく異なる。そのため、画一的な施策では十分な効果を得ることが難しく、行政としては柔軟な対応が求められている。

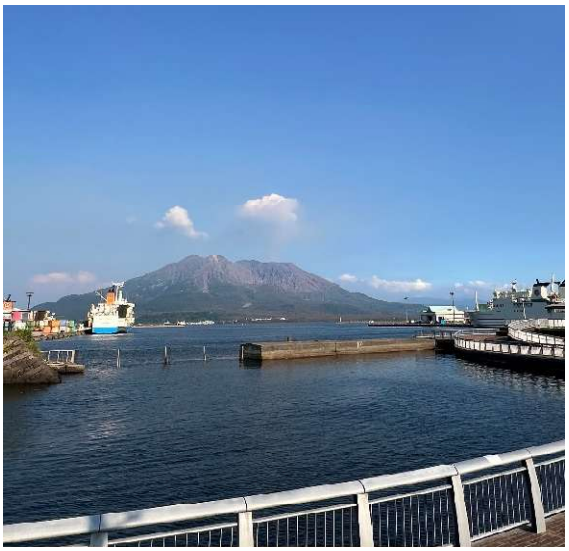
第三に、復興段階を見据えて、事前に復興に向けた考え方・方針を示すことである。現行の鹿児島市の防災計画では、復旧までの考え方は整理されているものの、復興段階における方向性については今後の検討課題とされている。復興は被災後に初めて具体化する側面が強く、事前に詳細な計画を定めることには難しさが伴うが、行政として一定の考え方を整理しておくことが求められる。

---

[6] 川が増水しやすい時期のことで、融雪の時期、集中豪雨（梅雨）や台風の多い時期が出水期にあたる。

今後の展望としては、地域防災推進指導員などの人材を活用しながら、行政と自主防災組織等の地域コミュニティとの間に継続的な関係性を構築していくことが求められる。また、防災施策を「特別な取組」とするのではなく、福祉施策やまちづくり、学校教育における防災学習など、日常的な行政運営の中に位置付けていくことが重要である。例えば、高齢者の避難支援を福祉部門と連携して進めることや、地域行事と併せて防災訓練を実施することにより、住民が日常生活の延長として防災に関わる機会を増やすことが期待される。

鹿児島市役所



桜島

４．調査・分析結果

本調査の結果、復興まちづくり及び地域防災における住民参画のあり方は、一様ではなく、調査地域の状況に応じて複数の形に整理できることが分かった。

また、いずれの調査地域においても、住民が主体となって動ける体制づくりと、その担い手となる人材育成が取組の実効性・継続性を左右する重要な要素であることが確認できた。

石巻市及び益城町の事例からは、発災直後から復興過程に至るまで、行政のみで対応することの限界と、住民主体の対応の重要性が明確に確認できた。

発災直後においては、人員不足により行政機能が低下し、十分な支援体制を構築することが困難となる。その中で、この二つの事例では、既存の地域コミュニティや緩やかなネットワークに属する住民が、避難所運営や行政等との情報共有の中核を担っていた。

石巻市北上地区では平時から地域に存在する緩やかなネットワークが非常時に機能

し、避難所リーダー会議などの情報収集・共有体制、避難所の住民による主体的な運営体制が形成された。また、益城町では、震災直後は行政区長や消防団などが中心となって初動期の対応の支えとなり、復興期に設置されたまちづくり協議会は、住民の復興への参画の基盤として機能した。

これら二つの事例から、発災時には行政機能が低下する中で、初動対応や避難所運営、復興の過程において住民の主体的な活動や参画が重要となることが示唆される。

南海トラフ地震の被害想定地域である松山市、高知県、鹿児島市の事例では、平時からそれぞれの調査地域の状況に応じた防災活動が行われていることが確認された。

松山市では、防災士の養成と自主防災組織のネットワーク化により、住民主体の防災体制が制度的に支えられている。

高知県のこうち減災女子部では、柔軟な組織運営と生活者視点に基づく活動により、参加のハードルを下げ、多様な層の参画を促進している。これは、従来の地域防災活動に参加しづらかった層を取り込む有効な組織のあり方である。

鹿児島市では、地域防災推進指導員など中間支援人材を活用することで、行政と地域をつなぐ体制が整備されている。専門性と継続性を兼ね備えた支援体制が、地域防災活動の安定化に寄与している。

これらの事例では、自治会・町内会などでの各地域の災害対応力の強化に向けて、「地域コミュニティの形成」と「学びの場づくり」に取り組んでいる。事例ごとに、専門人材による伴走支援や、助成金などの制度による支援、住民の自主的な活動など、様々な形で実施されている。

また、これらの取組では、参加する住民の固定化や後継者不足など、活動の継続性に課題があることが分かった。

事例全体を通じて、住民のキーパーソンと行政とのつながりを保ち、地域での住民主体の取組の継続性を確保するために、人材育成に取り組むことや、育った人材が平時でも活躍する場を作ることが重要になることが分かった。

防災分野に特化した人材育成は、その専門性の高さゆえに活躍の場が限定されやすく、日常的な活動機会の確保が課題となっている。こうした状況を踏まえると、防災人材の育成は、まちづくり人材の育成と連動して進めることが有効であると考える。

また、住民主体の体制を基盤としつつ、行政による防災士資格取得などの制度的支援と大学や民間団体などの外部組織との連携を組み合わせることにより、持続可能な復興・防災体制の構築が可能となると考える。

５．提言

以上の調査・分析結果を踏まえ、今後の復興まちづくりに向けて、防災人材とまちづくり人材の育成を連動させた施策の推進を以下のとおり提言する。

第一に、防災研修や防災士養成講座に、まちづくりや地域経営、合意形成に関する内容を組み込んだ統合型人材育成プログラムを整備が求められる。これにより、防災知識と地域運営能力を併せ持つ人材の育成が可能となる。

第二に、若年層や学生を対象とした地域実践型学習を推進する必要がある。防災訓練や復興ワークショップへの参加を通じて、実践的に地域運営能力を習得する機会を提供することが望ましい。これにより、若年層の防災意識を向上させるとともに、地域への愛着や関心を高めることができる。結果として、防災知識と地域運営能力を併せ持つ将来の地域リーダーの養成につながる。

第三に、防災人材や地域リーダーが継続的に活動できるよう、行政による伴走型支援体制の強化が求められる。相談体制や専門家派遣制度の充実は、人材の定着に寄与すると考えられる。

第四に、大学や民間団体との連携を活用し、人材育成プログラムの高度化を図ることが重要である。外部の専門性を取り入れることで、より実践的かつ多角的な育成が可能となる。

第五に、上記の防災人材育成の成果を定期的に評価する制度を構築する必要がある。定期的な効果検証を行うことで、防災施策や育成プログラムの改善が可能になる。

６．結びに

本調査を通じて、復興まちづくりは災害後の対応にとどまらず、平時からの人材育成と地域づくりの積み重ねによって支えられていることが明らかとなった。防災とまちづくりを一体的に捉えた人材育成は、防災活動の持続性と災害対応力の向上につながると考えられる。

今後、大規模災害の発生が懸念される中で、本調査で得られた知見が、各地方公共団体の特性に応じた人材育成と防災・復興体制を構築するための参考となり、災害に強く持続可能な地域社会の形成に寄与することを期待したい。