



宮崎県内の災害対策

～ 企業の防災力向上による地域貢献を考える ～

日本政策投資銀行
Development Bank of Japan

2006年6月

1. 宮崎県の水害の状況

宮崎県は、日照時間、年間平均気温が上位にランクインされる等、恵まれた自然環境にある。しかし一方で、昨年起きた台風14号による自然災害を例にとっても明らかのように災害多発県の一つであることも事実である。

水害を例にとってみると、経済規模に比べて水害被害額が大きいのが宮崎県の特徴となっている。過去10年間の水害被害額の対県内総生産比を比較してみると、九州地域では最も高く(図表1)、全国でも4番目に高い割合である。

水害統計に表れてくる被害額は、河川や道路のような社会資本や、企業や一般の人々の資産、企業の営業停止など、経済的に換算できる被害額である。もちろん自然災害による被害は、そういった経済的損失ばかりでない。尊い人命が失われることによる損失は計り知れない。また、災害多発県というイメージは、地域の信頼性を損なうと同時に本県の重要な産業である観光業への影響など、間接的・潜在的経済損失にも繋がりがねない。更に、それら社会資本の復旧のために投資が行われることは、別な側面からみれば、宮崎経済の活性化に向けた新たな社

(図表1)

水害被害額 九州各県比較 (単位: 百万円)

	過去10年間 水害被害額 (H7年価格)	県内総生産 (H15年度基準)	水害被害額/ 県内総生産
宮崎	111,193	3,545,529	3.14%
福岡	158,101	17,455,958	0.91%
佐賀	18,571	2,822,325	0.66%
長崎	31,935	4,248,345	0.75%
熊本	124,761	5,752,413	2.17%
大分	99,992	4,422,968	2.26%
鹿児島	159,268	5,238,679	3.04%
沖縄	31,383	3,575,514	0.88%

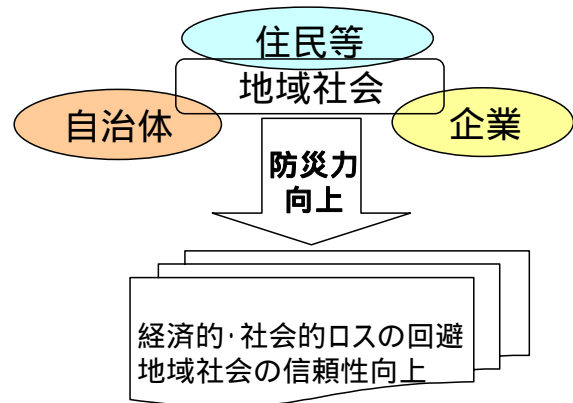
資料: 「水害統計」(国土交通省河川局)

会資本整備投資の機会を犠牲にしている可能性もある。

こうした、経済的ロスの回避、地域の信頼性確保には地域の防災力向上が不可欠である。「安心・安全」がまちづくりのキーワードとなっている昨今であるが、「防災・減災」への取り組みはその重要なファクターである。

地域を支える主体は大きく「行政」「住民等」「企業」に分けられるが、それら各主体はそれぞれ防災・減災に対して重要な役割を担っていると考えられる(図表2)。

(図表2)



つまり「行政」は河川整備、避難誘導、早期復旧などのインフラ整備や総合調整を担う。

「住民等」に関しては、地域住民で組織する自主防災組織を基礎とした防災活動に取組み、災害直後の復旧活動では、災害ボランティア等と連携しつつ主体的な初動活動を担う。また、「企業」は従業員の安全確保、2次被害の抑制や操業の早期回復等、自社の災害対策に加えて、「行政」と協力しインフラ復旧の補助、「住民等」への救援物資の供給等の役割を担う。このように各主体が連携しあって、それぞれの役割を果

たすことが、地域の防災力を高めるものと考えられる。

本稿では、宮崎県での水害対策を主な例にとり、災害による人的・経済的ロスの回避や軽減を図るために、「行政」「住民等」「企業」が現状どのような取組みを行っているかを明らかにし、加えて、災害に強い地域づくり・まちづくりの実現に向けて取り組むべき課題や今後の方向性について考えていくこととしたい。

2. 「行政」の役割と課題

ここでは、地域の主体のうち「行政」の果たすべき役割及び現状を把握し、そこで生じている問題点を探り、今後の方向性について考えていくこととしたい。

まず挙げられるのが、河川整備などインフラ面の整備であろう。宮崎県を流れる一級水系（大淀川水系、五ヶ瀬川水系）の堤防整備率は80%を超える高い整備率にある。しかしながら、浸水被害は後を絶たないのが現状である。昨年の台風14号の被害を踏まえて、地元住民、学識者等からなる「大淀川水系水害被害に強い地域づくり委員会」「五ヶ瀬川浸水被害軽減対策委員会」等が組織され、地域住民と連携した治水事業を行っている。具体的事業として、平成17～21年度の5カ年に亘り、大淀川水系では総額272億円、五ヶ瀬川水系では総額212億円の河川激甚災害対策特別緊急事業が採択され順次実行に移されている。

次に、災害発生時に被害を極力抑える「減災」に関して、行政に求められる役割としては、適切な避難誘導が挙げられる。その指針となるのが、「洪水ハザードマップ」である。平成17年7月の水防法改正により、市町村長に洪水ハザードマップを作成・公表することが義務付けられ、その対象河川が中小河川まで拡大された。そこで、平成18～21年度を事業期間とし浸水想定区域に基づく洪水ハザードマップを作成するため、避難場所や避難経路等の検討に要する費用が補助される制度が策定され、未整備自治体の洪水ハザードマップ作成を支援している。宮崎市では、昨年洪水ハザードマップの全

戸配布を実施しているが、この動きが県内の他自治体にも更に広まることが期待される。

また各自治体では、災害発生後の早期復旧を図るため、周辺自治体と防災相互応援協定を締結し、有事の円滑な協力体制を構築している。加えて、県では平成18年度に建設協会、生コン協会と災害時協力協定を締結し、インフラ面での早期復旧体制づくりを行っている。また、宮崎市は百貨店やコンビニエンスストアなど14社と災害時の物資供給協定を締結し、延岡市なども災害時に物資提供可能な企業を募るなど、災害時の早期ライフライン確保に重点を置き、自治体と企業の協力体制も徐々にではあるが、整備されてきているところである。

3. 「住民等」の役割と課題

続いて、住民や災害ボランティアの役割や課題等について考えていく。

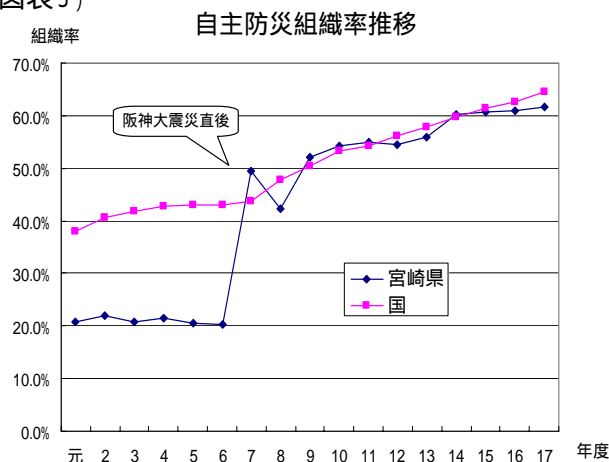
前述したように、地域の防災力を高めるためには行政主体の災害対策、所謂「公助」に加えて、地域住民を中心とする「自助」、「共助」、つまり地域住民同士の自主防災組織等を基礎とした相互の助け合いが必要である。しかし、避難時や災害発生直後は、自主防災組織が果たす役割は大きいものの、復旧活動には地域（被災）住民の力だけでは限界がある。その限界を補うのが災害ボランティアの存在である。その意味で地域住民と災害ボランティアの連携という観点も重要となってくる。

これらの、現時点での対応状況や新たな動きについて、見ていきたい。

地域住民による防災-1「自主防災組織」

地域住民が主体的に取り組む防災対策の指標としてしばしば取上げられるのが自主防災組織率である。自主防災組織とは災害対策基本法第5条第2項において各市町村長が「当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図」らなければならないと定義されている。本県の自主防災組織率は、毎年上昇傾向にあるものの全国平均をやや下回っているのが現状である（図表3）。

(図表3)



資料：「消防白書」(総務省消防庁)

このような状況下、県では自主防災組織を実効性あるものにするために、地域の防災リーダーを育成する「自主防災組織活動強化事業」を平成18年度に立ち上げた。つまり、自主防災組織率の向上だけでなく併せて、組織が有事に意味のあるものとして活動できる真の地域防災組織を育成することに重点を置いている。

地域住民による防災-2「Myハザードマップ」
住民が適切に避難するためには、洪水ハザードマップが重要な役割を果たすことについては前述したが、自治体が発表する洪水ハザードマップがあれば万全の備えかといえば答えは否である。重要なのは洪水ハザードマップの各地域版、所謂「Myハザードマップ」の作成である。自治体が作成する洪水ハザードマップはあくまでも管轄河川全域を対象としたものであり、有事に有効なものとして活用できるものとするには、住民が自分たちの地域を見てまわり、地域の実態に沿った「Myハザードマップ」の作成が不可欠である。更に地域の地盤、流れる河川、危険箇所、避難場所等を確認し、実際の避難経路等を様々なシチュエーションを想定して図上演習するDIG(Disaster(災害)、Imagination(想像力)、Game(ゲーム))も有効である。避難時には、隣人の家族構成や高齢者・弱者の有無等を知っていること、そしてこれから自分たちが避難する経路、避難場所の地盤を知っているということ、つまり人が人を知

っている、地域を知っているということが迅速な避難に繋がるのである。

災害ボランティア活動と地域住民との連携

前述したように、住民の力だけでは限界がある復旧活動に災害ボランティアが重要な役割を果たす。県内に限らず全国的にみても過疎地域での雪下ろしなど、災害ボランティアと地域住民(自主防災組織)の連携の重要性については消防庁も注目しており、全国での事例集¹もまとめられている。

本県においても、昨年の台風14号被害時には図表4のとおり被災各地にセンターが設置され、多くの災害ボランティアが復旧活動に従事したことは、各報道により広く知れ渡っているところである。

災害ボランティアセンター設置状況	
9月7日	宮崎県災害ボランティアセンター設置～宮崎県社会福祉協議会
9月7日	宮崎市、東郷町災害ボランティアセンター設置
9月8日	日向市災害ボランティアセンター設置
9月9日	延岡市、西都市、高岡町、国富町災害ボランティアセンター設置
9月10日	北方町災害ボランティアセンター設置
9月21日	県及び各市町に設置されていた災害ボランティアセンターを閉所

出典：各種資料より作成

また、県及び各市町に設置されていたボランティアセンターが閉所された後には、被災した要支援者を対象にNPO法人、市民活動団体を中心となって、『みやざき災害復興支援ネットワーク(通称:MRS)』が組織され、行政だけでは対応できない被災者ニーズの解決を図るなど、「共助」の点でも県内では活発な取り組みが行われている。

しかしながら、災害ボランティアと地域住民が復旧活動当初からうまく連携がとれていたかについては、課題が残る。

ボランティア活動をサポートする立場にある宮崎県社会福祉協議会の担当者は、「ボランティアに頼めることと行政の仕事との区別ができていない住民が多い。一度、ボランティア活動に何らかの形で従事した人は、『これは自分たちでできる。』『これはボランティアにお願いしたい。』『これは、行政の仕事だろう。』と

区別ができています。」と語っている。こういった点からも、普段からボランティア活動に関心を持ち、実際に参加してみることも必要であろう。

また、昨年の台風 14 号の復旧活動時に問題となったのは、ボランティアの配置バランスが適切でないということである。昨年の教訓を活かし、災害現場でボランティアのリーダーとなる災害ボランティアコーディネーター（SVC）の育成が進められている。しかしながら、その SVC と同様あるいはそれ以上に必要とされるのが、そもそもボランティアをどのように配置すべきかを決定する指揮者である。

従来は、ボランティアが A 町のボランティアセンターに登録すると、たとえ、5m しか離れていなくても A 町外へ出て活動することは不可能であった。その一番のネックとなっていたのが、ボランティア保険の問題である。ボランティア保険は、登録した地域のみで有効であり、その地域外での活動には適用されないというところに、このボランティア配置のミスマッチ問題の根本があるといわれる。

この問題を解消するために、宮崎県は災害ボランティア保険に県が一括加入し、県外からのボランティア参加者も活動しやすい体制づくりを行っている。これは、自治体もボランティアの存在を重視し、災害復旧時の強力が貴重な戦力として考えている現われである。こうした取組みは、都道府県単位としては先進的といえるであろう²。

地域住民と NPO の連携という点で、防災訓練について特徴ある取組みをしている MRS の中心的団体でもある「NPO 法人きよたけ郷ハートム」の事例³を紹介したい。ハートムでは毎月 1 回開催しているフリーマーケット（朝市）において、折に触れて炊き出し訓練を実施している。年 1 回定期的に実施される災害訓練だけでは、その場では理解しても時間と共に忘れてしまう。そういった意味でも、ハートムが取組んでいる炊き出し訓練は、朝市という休日の楽しみの中に身構えることなく防災訓練が含まれているという貴重な取組みである。安

心・安全なまちづくりは行政によるインフラ整備も必要であるが、地域住民同士の顔が見える、そういった住民主導のまちづくりとの連携もより重要になってくるであろう。

4. 企業の防災に対する取組みの新たな視点

ここまでみてきたように、宮崎県内では昨年の台風 14 号の被害を契機に「行政」「住民等」が非常に高い意識を持ち、積極的に防災活動を推進するようになってきている。それでは、地域社会を形成するもう一つの主体である「企業」の防災に対する取組みは如何であろうか。

自然災害発生時には、企業に対しては、まずは、地域の雇用や地域内外の生産システムへの影響を回避・軽減するために、自社の経済活動を早期に再開することが要請される。それだけではなく、地域の社会的損失をこれ以上拡大しないように協力することも求められるであろう。なぜなら、企業は地域によって生かされているといっても過言ではないからである。

しかし、国内企業の防災への取組みは、現段階ではまだ十分とはいえないようである⁴。ただ、以下の観点からも、企業が防災に取り組むことが、企業自身のメリットになると考えられる。

(1) リスクの事前回避

災害時、企業側としてはまずは従業員の生命確保、続いて周辺地域への 2 次被害防止や自社の経済活動の早期の再開に努めなければならない。自然災害による 2 次被害を起こしてしまった場合は、その復旧費用、信用失墜による顧客流出等、被害は計り知れないし、復旧の遅れは自社及び地域内外の生産システムや顧客の損失を拡大させる。そのような状況が発生する前に対応しておくことが不可欠である。一方、今すぐに収益を生み出さない費用に資金を投入することに対して消極的になるのも事実であろう。しかし、言い古された言葉を用いれば「備えあれば憂いなし」である。平時の備えがあればこそ有事の損失を回避できるのである。防災力が優れていれば、それを一つの戦略的武器として顧客網を拡大することもできよう。地

域社会の信頼性を確保することは、企業活動を持続させていく重要な要素である。

(2) 企業の社会的責任(CSR)の遂行

災害発生時のボランティア活動への参加も企業に期待される重要な役割であろう。復旧資源の提供だけではなく、マンパワーが必要となる場面ではトップからの指示により従業員が動くという組織形態が整備されている企業の参加は非常に有効的である。企業には、元々行動規範が備わっているため、指示が通りやすいという利点がある。災害協力協定を締結している企業だけでなく、潜在的にはボランティア活動に関係したいという企業は多いという。「ボランティア活動とはどのようなものが、簡単で構わないのでまずは参加してもらうことが重要」と宮崎県社会福祉協議会の担当者は語る。また、併せて前出の NPO 団体代表者は、「企業は NPO 団体活動に共感を覚えるのであれば、企画をどのような形でも構わないので様々な企画を後方・側面からバックアップしてもらいたい。企業ができることを、手を挙げて発表してもらいたい。そのコーディネートは、NPO 団体が行なう」と述べている。

現在、県内では「県防災ネットワーク」(仮称)の設立準備委員会が開かれ、企業の防災活動への参加を促すなど、企業主導の取組みも出始めている。地域に生かされているという認識を持って、地域社会への貢献・還元の一環として、地域での防災活動・ボランティア活動にも積極的に関与することが、企業の評判を高め、地域内外の信頼性を確保し、ひいては企業価値の向上に繋がるのではなかろうか。防災力向上による地域貢献は企業の社会的責任(CSR)の一環であるといえるだろう。もちろんそのためには、前述した自社の防災力を高め、持続的経営体制を構築・維持することが大前提となる。

(3) 公的な支援

このような企業の防災対応については、その強化が政府の中央防災会議でも取り上げられ、国の政策としてサポートしていくことが確認されている。

その流れを受けて、本行では、平成 18 年度

より「防災対策促進事業」融資制度を設立し、企業のリスクマネジメント構築をサポートする体制を築いている。本制度は、災害に強い経済社会を構築する目的から、企業の事業継続の社会的価値つまり防災対策評価に基づき優遇金利による融資を行う世界初の「防災格付融資」である。具体的には、中央防災会議(内閣府)『防災に対する企業の取組み』自己評価表』をベースにした本行独自の設問を加えた評価表に従って「防災格付」を行い、対象企業の防災対策状況を評価することとなる。対象となる資金は、企業の防災対策に必要な事業資金全体(設備資金、非設備資金)を支援する新たな取組みである。

5. 終わりに

今までみてきたように、宮崎県内では地域社会を形成する「自治体」「住民等」「企業」の各主体が自分たちのフィールドで地域防災力向上に向けた積極的な取組みを行っている。本レポートでは、水害を例にとって各主体の現状での取組み、課題等について考えてきたが、これらは水害に限らず他の自然災害にも当てはまるはずである。県内の防災に関する新たな動きを一過性のものとせず、地域に根付かせていくことが重要であろう。今後の防災力向上による地域の信頼性確保及び各主体の持続的発展に期待したい。

-
- 1 総務省消防庁 HP 参照
(<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/180516-1/180516-1jireisyuu-sb.pdf>)
 - 2 宮崎県庁 HP 参照
平成 18 年度重点施策の推進方針
(<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/parts/000045586.pdf>)
 - 3 助け合いのまちづくり協議会[2006]参照
 - 4 日本政策投資銀行行政政策企画部[2005]参照

【参考文献】

助け合いのまちづくり協議会[2006] 「IT と人のネットワークを融合した助け合いのまちづくり調査報告書」警察庁生活安全局
総務省消防庁[2006] 「災害ボランティアと自主防災組織の連携に関する事例集」
日本政策投資銀行行政政策企画部[2005] 「企業の防災への取組みに関する特別調査」

〒892-0842 鹿児島県鹿児島市東千石町 1 - 38
日本政策投資銀行南九州支店(支店長：吉田和正)
お問い合わせ先：企画調査課 菊地真吾
Tel : 099 - 226 - 8208 E-mail snkikuc@dbj.go.jp