

地区防災計画から波及する多様な展開の可能性

香川大学 四国危機管理教育・研究・地域連携推進機構
地域強靱化研究センター 磯打 千雅子

Future plan of Community Disaster Management Plan
ISOUCHI Chikako, Kagawa University

For emergency responses, it is necessary to prepare the community continuity response by residents. Residents working on planning CDMP is to be required diversity and continuity of activities. In this study, we elaborate the ripple effect of CDMP planning.

1. はじめに

東日本大震災を経て、広域で甚大な被害が発生した場合の公助の限界が明らかとなり、あらためて共助の重要性が問われ、平成 25 年の災害対策基本法改正において共助に関する規定が多く盛り込まれた。特に地域コミュニティの住民および事業者によるボトムアップ型の自発的な防災活動に関する計画である「地区防災計画制度」が新たに創設され、平成 26 年 4 月から施行されている¹⁾。

ここで注目すべきは、住民参加によるボトムアップ型の仕組みを採用し、災害対策法制の分野で初めて計画提案の仕組みを採用されていることである。住民や事業者は市町村防災会議に対して地区の特性に応じて地区防災計画（Community Disaster Management Plan：CDMP）を定めることを提案できる²⁾。制度の特徴の一つに、活動の継続性が重視される点と、地区の多様性に応じた一般に「計画」と呼ばれる形式化された成果を求める点がある。

この特徴が取り組む主体にどのような効果をうみ出しているのか、本稿では事例とともに考察し、地区防災計画制度の多様な展開の可能性を概観する。

2. 地区防災計画制度の概要

地域と行政が相互に助け合い、連携を前提とした取り組みを日常的に実施することを目的に、平成 25 年の災害対策基本法改正において防災計画体系に地域コミュニティにおける共助の推進を重視した「地区防災計画制度」が新設された。同制度では、地区居住者等（地域の居住者、事業者など）が作成する地区防災計画と市町村役場が作成する地域防災計画が連携することにより共助の取り組みを加速させることを目的としている。

制度の特徴は、以下の通りである。

- ①計画提案制度が採用される等ボトムアップ型の計画
- ②地域に詳しい地区居住者等が作成する「地区の特性に応じた計画」
- ③計画に基づく活動の実践、定期的な評価や見直し、活動の継続等を重視した「継続的に地域防災力を向上させる計画」

地区防災計画は、連携を前提とした制度であり、取り組み主体や計画内容の多様性や作成した計画に対する取り組みの継続性が重視される。

目的は、地区を構成する活動主体との連携活動であり、計画書作成ではない。連携のきっかけとして活動を文書化し、共有することにより、活動プロセスそのものを多様な主体で協働し、策定した計画を維持・運営・改善していくことが重要となる。

3. 地区防災計画の取り組み事例からみる多様な波及効果

本章では、地区防災計画に取り組む地域の事例を概観し、取り組み過程から波及する様々な効果について述べる。

1) タイムライン策定と地区防災計画

本項では、香川県を流下する土器川流域におけるタイムライン策定の取り組みから波及した様々な効果について述べる。

土器川は、香川県唯一の1級河川である。河川の特徴は、河床が急勾配であること、流路延長が短く洪水は短時間で一気に河口まで到達する特性を有していること、さらに流域平野部は地盤高が低いことから、土器川流域一帯は潜在的に堤防決壊による被害拡大の危険性を有している地域である。

当該地域では、2013年より国土交通省四国地方整備局香川河川国道事務所の事業により、流域と氾濫域自治体（丸亀市、坂出市、善通寺市、宇多津町、琴平町、まんのう町）の住民、事業者、行政による大規模水災害に適応した対策検討会が設置され、住民目線と行政目線で検討がなされた。2016年度の事業終了までには、活動の成果として住民目線でのタイムライン策定や自治体向け行動計画書が策定された³⁾。

事業は2016年度で終了し、行政からの支援は途絶えたものの、このことをきっかけにして地域で主体的に地区防災計画へ発展させようという取り組みが始まった。一般に行政主導の弊害は、事業終了とともに半ば義務的参加であった担い手の取り組みも同時に終了することにあるが、本事例では様々な波及効果があった。例に挙げると、初年度の住民主体グループワーク参加者の一人が、本事業がきっかけとなり防災活動の重要性に気づき、自ら防災士を取得した。次年度以降の事業では、若手ながらも防災士としてグループワークのリーダーを務め、現在は地域主体の地区防災計画策定の旗振り役となっているとともに、本取り組みが香川県防災士会におけるリーディングプロジェクトに位置づけられている。

他の参加者では、地域で独自に洪水対策を考える住民主体の協議会を設置。香川河川国道事務所の協力のもと河川事業の現場視察の開催や、町内会単位での洪水避難グループワークを開催している。

また、子ども会と連携したまちあるきを毎年継続しており、着実に防災マップ作成に取り組んだ児童・保護者が増えている。子ども達により作成された防災マップは、地域コミュニティの企画により子ども達自身の手から市長へ報告された（図1参照）⁴⁾。子どもたちは、自分達が住んでいる街がどのようにして作られ、守られ、行政や地域コミュニティは何をしているのか、自らが生まれ育った地域に関心を持ち、将来もし地域外へ転出することがあっても、またコミュニティに帰ってきたい



図1 子ども達が作成した防災マップを丸亀市長へ報告⁴⁾

と思えるような地域への愛着形成へとつながり、結果として地域の価値や持続性を高める取組に発展している。

本事例の波及効果の特徴は、タイムラインの取組の特徴をよく表している。当初、本事業の開始時点では、平時には伏流区間もある土器川に対して、参加者は洪水対策に取り組む意義を見出しにくい状況であった感は否めない。しかし、4年間の事業を通じて参加者によるグループワークやタイムラインの策定、シミュレーション動画の視聴など、事業支援者である建設コンサルタントいであ株式会社の技術者による様々な技術的支援の結果、多くの取組が始動した。

タイムラインの策定には、多様な関係者による協働作業を伴い、とりまとめ役となる事務局の存在が必要で、かつ長期間の活動の継続性が求められるが、このことが逆に多様な組織や専門家の助言を得やすい環境をつくり、取組プロセスにおいて得られる成果は土器川の例に見ても様々な波及効果を発出する。タイムラインは時系列目標を共有し、継続的に多様な担い手が時間をかけて地域防災を目的に取り組める点において地区防災計画制度と親和性が高い。この点においても正の波及効果が発出しやすい特性を有しているといえよう。

2) 小規模多機能自治と地区防災計画

本項では、小規模多機能自治に取り組む地域が地区防災計画策定プロセスにより得られた波及効果について述べる。

小規模多機能自治とは、小規模ながらも様々な機能をもった住民自治の仕組みを指す⁵⁾。その単位は、概ね小学校区程度の区域において目的型組織や地縁型組織等のあらゆる団体が結集し、地域課題を自ら解決し地域運営を行う仕組みである。取組にあたっては、公民館等拠点施設を有する点も特徴である。

岡山県津山市は、「小さな拠点・地域運営組織（住民自治協議会）」をテーマに、地域づくりのステージを第0ステージ（まちづくり・地域づくりの発意）から第4ステージ（地域運営組織の効果的な運用）の5段階に設定した目標指向型の取組を推進している。

本項で紹介する岡山県津山市城西地区は、人口約4,800人で15の町内会で構成される地域である。城西地区では、1996年からまちづくり活動に熱心に取り組んでおり、現在は先に述べた地域づくりステージの中間ステップに位置している。

このようなまちづくりの取組により、城西地区は平成28年度内閣府地区防災計画モデル事業に選定された。津山市を含む岡山県は災害が少なく温暖な気候が特徴で、地域防災に関心が向くような被害やきっかけがない。それでも広範囲な城西地区の中には、吉井川沿いの町内会では河川の洪水に関心があり、比較的低い土地に位置する町内会では大雨時の内水氾濫を気にしていた。

内閣府モデル事業が開始される直前の10月には、津山市北部から程近い倉吉市で最大震度6弱を観測する地震が発生。その際に城西地区でも震度4程度の揺れがあった。当該地では有感地震は稀で、近県で発生したこの地震は城西地区の住民に危機感を与えるのに十分であった。

このような背景から、モデル事業の実施時には月1回の検討会（まちづくり協議会の防犯・防災部会の位置づけ）に毎回100名に達する参加者があり活況を呈した。参加者は、若い消防団員



図2 防災マップづくりに取り組む子どもたち まち歩きに参加

から町内会の役員まで年齢層も様々で女性の参加も多い。モデル事業が年度の3月で終了した後も、月1回の部会活動により活動を継続し、15の町内会単位でのまち歩きの実施と防災マップを作成(図2参照)、11月には地区全体の訓練と研修を行い、いずれも100名を優に超える参加者があった。

城西地区の事例では、従来のまちづくり活動で培われてきたノウハウや人的・関係性リソースが防災目的活動に大いに活用された結果、従来のまちづくり活動にも様々な波及効果が得られた。従来のまちづくり活動は、内容別の部会活動として行っていたため部会間の連携はそれほど見られなかったものの、防災を目的にすえたことによって連携が促進され、かつ、これまでまちづくり活動に参加してこなかった新しい住民も活動に加わるようになった。

防災マップは、津山工業高校生徒による印刷版への図化支援も得られ、マップづくりで浮かび上がった要支援者への課題は福祉部会で見守り名簿づくりといった活動へ発展した。本稿執筆現在でも、支援者や担い手を多く巻き込みながら活動が継続的になされており、今後さらにどのような展開となるか期待をもって注目したい。

4. おわりに

本稿では、地区防災計画が従来の制度と異なる特徴的な点である継続性と多様性が取り組む主体にどのような効果をうみ出しているのか、事例をもって概観した。事例では、当初の活動目的からは思いもよらない波及効果が得られた。加えて、その波及効果は地域の価値をより一層高めるものであり、地区防災計画が求める継続性と多様性をさらに確実なものとしている。

ここに、地区防災計画制度の多様な展開の可能性を見た。

参考文献

1. 守茂昭・西澤雅道・筒井智士・金思顥, “東日本大震災を受けた地区防災計画制度の創設に関する考察～災害対策基本法改正及び内閣府の「共助による支援活動調査」を踏まえて～,” 地域安全学会梗概集 No.34, pp35-pp40, 2014.5.
2. 井上禎男・西澤雅道・筒井智士, “東日本大震災後の「共助」をめぐる法制度設計の意義-改正災害対策基本法と地区防災計画制度を中心として-,” 福岡大学方角論叢第59巻第1号抜刷, 2014.6.
3.) 磯打千雅子: 土器川流域における気候変動に適応した強靱な社会づくりDCP(地域継続計画)策定プロセスにみる多様な地区防災計画展開の可能性—地域継続計画DCPと地区防災計画の関係に着目して—, 地区防災計画学会誌第5号, pp17-29, 2016.
4. 城北コミュニティ「明倫の里 城北」ホームページより, <http://johoku-c.her.jp/> (2017.2.17 閲覧)
5. 内閣府: 小さな拠点情報サイト, http://www.cao.go.jp/regional_management/ (2017.2.17 閲覧) 朝日新聞: 福祉避難所「受け入れ可能」4分の1のみ熊本地震, 2016年7月1日記事, URL: <http://www.asahi.com/articles/ASJ6Y4TBVJ6YTIPE022.html> (2017/4/19 閲覧)