

防災条例と防災・減災マネジメント

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授 鍵屋 一

防災は愛～廣井先生の思い出～

いきなり個人的な話で恐縮だが、防災にハマったきっかけは、2001年、筆者が板橋区防災課長のときに東京大学の廣井脩先生と出会ったことだ。当時、先生は防災情報のトップ研究者で、国レベルの審議会に年間100以上も就任しておられた。その先生に、一面識もないのに「市民参加で防災の条例をつくりたい。ついては、座長をお願いしたい。」とメールでお願いした。すると、翌日に「自治体が市民参加で条例を作るのは大変意義のあることです。浅学菲才の身ではありますが、ぜひお手伝いさせて下さい。」との返信。全身が震えた。国レベルで防災政策を進めている先生が、一面識もない、しかも小さな自治体の条例づくりに参加して下さい。

廣井先生は「防災は愛」と、いつもおっしゃった。「金勘定、論理とかじゃないんだ。人を災害から守るということは愛に基づくものなんだ。」と。そこで、防災基本条例の基本理念に「愛」を入れたかったが、さすがに条例用語としてどうかという葛藤があった。結局、市民の議論を通じ「自立と助け合いの精神」「豊かな地域活動」「防災に関する知識、技術、行動力を高め、助け合いの精神をはぐくむ」ことが基本理念となった。「愛」が「助け合いの精神」になったが、果たして先生の深い思いに応えられたらどうか。

先生のリードのもと、市民参加で喧々譁々の議

論をして、2002年3月、板橋区防災基本条例が出来上がった。それから4年、先生は2006年4月15日に亡くなられた。哀しくて涙が止まらなかった。かけがえのない人を喪う哀しみを、人生で初めて味わった。

地域防災計画の課題

一般に地域防災計画は分厚く、多数の項目が掲げられていて、住民から縁遠いものだ。東日本大震災を受けて、土木学会は2012年12月に地域防災計画の問題点や課題の整理・分析を行ない、地域防災計画のあるべき姿、実現方策について報告を行った¹。そこにあげられた課題を概括的に紹介する。

(1) 被害抑止

社会インフラの予防計画に関しては、縦割り事業主体が作成した事業計画の転記にとどまっている。

(2) 被害軽減

「公助」・「共助」・「自助」による地域連帯、関係者や地域住民との協働の内容が希薄である。

(3) 応急対応

・対応計画は職場や組織が被災しない前提であり、業務継続計画の概念が欠如している。

- ・国を含む広域地域連携の対処方策が不十分である。

(4) 復旧：復興

実質的な内容が乏しい。

(5) 防災・減災マネジメント

減災目標の設定と達成に向けたマネジメント・サイクルが導入されていない。

課題はどれも重要であるが、順番としては地域防災に関する戦略やマネジメント方策を明示し、これに基づいて個別対策を作成することと考える。全体の中長期的な目標と方針、ロードマップを示してから、各論の具体策を充実することにより、具体策が全体の方針と齟齬をきたさず、縦割りの弊害を抑制するからである。

板橋区防災基本条例の意図と概要

防災を含め、自治体が独自の政策を実施する根拠には、首長や議員の公約の他、行政計画、要綱など様々なものがあるが、法的根拠をもって住民に強制できるほど強力なものが条例である。条例には、目標・理念を明確化する、長期的な政策実施の法的担保となる、適正な行政手続きを法的に保障する、組織・予算・制度を担保する、住民参加の法的保障などの効果がある。それゆえ、中長期的に防災・減災マネジメントを実現する手段として、板橋区は全21条の簡潔な防災基本条例を制定したのである。

その意図は、行政的には次のようなものであった。

- ① 防災・減災マネジメントの「全体像」を見える化する
- ② 「縦割り」を超えて総合的に、「人事異動」を超えて長期的に防災・減災マネジメントを実施する法的担保にする
また、条例策定における住民参加の意図は次の

とおりである。

- ① 民主的プロセスをさらに徹底し、住民ニーズを条例案に反映する。
- ② 条例制定後の政策の実効性を担保するために、住民自身が防災・減災マネジメントの担い手となる。

条例は、今後の重点的施策の方向性として「防災ひとづくり」、「防災まちづくり」、「要援護者への配慮」の3点を掲げた。特に、耐震改修促進法(1995)の内容に対する「上乘せ」として耐震性を満たさない建築物の公表規定を設けたことが話題となった。

条例制定による防災・減災マネジメントの評価

防災基本条例が制定されてから12年が経過したが、当初に意図した効果は、どの程度達成できたのだろうか。行政的に意図した各論での主な充実項目は次のとおりである。

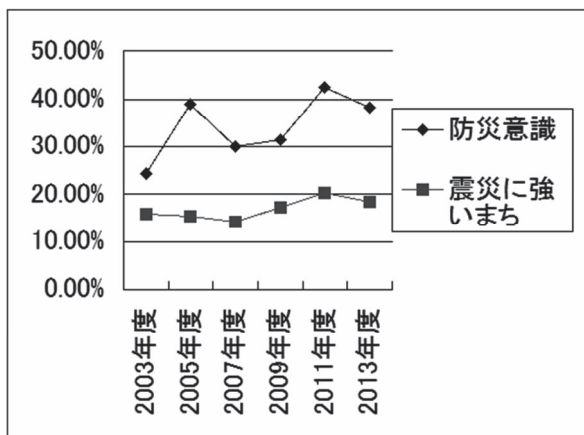
- ① 被害抑止
 - ・区内の住宅耐震化率は2008年の65.7%から2012年に81.8%へ向上
 - ・公共建築物の耐震化は2008年の68%から2012年に97%へ向上
- ② 被害軽減
 - 国に先立つ2013年2月に「板橋区災害時要援護者支援計画」を策定する。避難支援だけでなく全体的な支援策となっている。
- ③ 応急対応
 - ・2010年度 板橋区業務継続計画（BCP）作成
 - ・2011年度 165本に上る板橋区震災時職員初動マニュアル作成
 - ・2012年度 人材育成としての区民防災大学の拡充
 - ・2015年度 区内18の地域別防災対策マニュアル及び防災マップの策定支援

③ 復旧復興

- ・2004年度～ 駅前地区を中心に4ヶ所を中心に再開発等を推進
- ・2015年度 地域協働復興を中核とした震災復興マニュアルを改訂

次に、住民や事業者が防災のわが事化、わがまち化、すなわち主体性を育ててきたといえるかを考察する。板橋区が2年に1度実施している区民意識意向（満足度）調査結果を見てみる。この中で、防災に関しては「防災意識が高い」「地震の時、建物倒壊や火災の延焼等の不安が少ない」の2点について満足度を調査している。

防災意識・震災に強いまちの区民満足度
～「満足」「やや満足」と答えた割合～
(出典：板橋区民意識意向調査)



表を見ると、年度によって災害などのイベントの影響はうかがえるものの、全体として上昇傾向にある。特に、防災意識においては、10年間で1.57倍にポジティブな評価が高まった。満足度と主体性にある程度の相関関係があるとすれば、防災への住民の主体性は徐々に高まっていることになる。また、週刊ダイヤモンド2011. 5. 14号は、板橋区を東京23区で最も安全・安心な都市と評価

している。

おわりに

現在の地域防災計画は、縦割りの防災関係機関が作成した計画や、各部局が作成した「耐震化推進計画」「災害時要援護者避難支援計画」「初動対応計画」などを転記したものにとどまっている。そうすると、施策の達成状況については防災関係機関や、部局の範囲にとどまり、達成されなくとも責任を問われることはない。年限がくれば、状況に応じて新たな計画を立てればよいだけである。特に復興については所管部局がないために実質的内容が薄いまま。これでは、地域の総合的な防災・減災はなかなか進んでいかない。

自治体の「防災・減災マネジメント」とは、首長や議会を交えて防災・減災の目標を定め、これを実現する施策を各部局が立案し、年度ごとにモニタリングしながら施策の調整・変更を行い、自治体を挙げて目標実現を図ることである。目標が達成されなければ、首長の責任となり、住民に対する説明責任が生じる。

板橋区の実例からも、防災・減災マネジメントは条例化して法的拘束力を持たせることが有効であり、防災・減災目標を達成する重要なエンジンとなる。

ⁱ 公益社団法人土木学会 東日本大震災フォローアップ委員会（委員長：目黒公郎 東京大学生産技術研究所教授）地域防災計画特定テーマ委員会「地域防災計画の策定と運用に関するガイドライン（案）」2012.2