

□ 地区防災計画をめぐる4つの誤解とホント

京都大学防災研究所教授 矢守 克也

はじめに

地区防災計画に関する地域社会での活動をお手伝いしていると、この仕組みの趣旨が必ずしも十分に伝え切れていないのではないかと、言い換えれば、十分理解されていないのではないかと — このように感じるポイントが、主として4つある。本稿では、これら4つの誤解について筆者なりの考えを示して、地区防災計画とは何を実現しようとする制度なのかについて、読者の理解を促進するための一助としたい。なお、筆者は、別途、「地区防災計画の3つのポイント」と題する原稿（矢守，2014）も公開しているので、あわせて参照されたい。また、地区防災計画制度の概要については、同制度のHP（<http://chikubousai.go.jp/>）、お

よび、西澤・筒井（2014）にわかりやすい解説がある。

本制度はキックオフされて間もないし、多様な可能性に開かれているべきである。筆者が下記で論じているポイントに対しても、「それこそ誤解ではないのか」との反論も寄せられるかもしれない。しかし、そうした議論をしっかりと交わすことが、スタートしたばかりの制度を実りあるものに育てていくための肥やしになると考え、今後の検討のための一つの拠点として、ここに愚見を提示する次第である。

まず、4つの誤解とそれに対する筆者の考えを図1にまとめておく。この図1は、直接的には、高知県黒潮町が進めている地区防災計画づくりの活動を筆者がお手伝いする中で（詳しくは、千々

地区防災計画の4つの誤解とホント

■ **地区防災計画は行政が行うことではありません。**

「行政から住民へ」と防災の担い手の幅を広げ、小さなことでも良いので、**住民主体**で何かにとりくむこと、それが地区防災計画です。行政はその手助け役です。

■ **地区防災計画は計画書を作ることではありません。**

計画書やマニュアルなど書類を作ることが目的ではなく、住民の視点、地区の特徴を活かした**活動を実際に進めること**が地区防災計画です。

■ **地区防災計画はどの地区でも一緒ではありません。**

「お隣では津波避難訓練をしているからうちでも…」ではなく、自分の地区の特徴を生かして、自分の地区にしかない「**オンリーワン**」の活動を手作りです！

■ **地区防災計画は一度きりで終わりではありません。**

地区防災計画とは、一度何かを実施し終わりではなく、「計画→実施→ふりかえり」を繰り返して、改善を重ねながら**長期間**続けていくものです。

図1 地区防災計画をめぐる4つの誤解とホント

和ほか（2016）、李ほか（2016）を参照）、私の研究室の大学院生杉山高志さんと筆者が作成したものである。一般の住民の方を念頭においた説明なので、もとよりアカデミックな概念に依拠した厳密なものではない。しかし、ここには、黒潮町だけでなく、地区防災計画づくりにチャレンジしようとする多くの自治体、地域に共通する重要なポイントが整理されていると考えている。

4つの誤解には、それぞれを象徴的に表現する現場の声（フレーズ）がある。第1の声（誤解）は、「役場がすることだろう」であり、これが図1の第1項（第1のホント）「地区防災計画は行政が行うことではありません」に対応している。第2の声（誤解）は、「文章を書くのは苦手だから」であり、これが第2項（第2のホント）「地区防災計画は計画書を作ることはありません」に対応している。第3の声（誤解）は、「“ひな型”はないんですか」であり、これが第3項（第3のホント）「地区防災計画はどの地区でも一緒ではありません」に対応している。最後に、第4の声（誤解）は、「やれやれ、これで終わった」であり、これが第4項（第4のホント）「地区防災計画は一度きりで終わりではありません」に対応している。

以下、4つの誤解（4つのホント）について順次述べていこう。

1. 「地区防災計画は行政が行うことではありません」

地区防災計画では、「行政から住民へ」と防災・減災の取り組みの担い手の幅を広げ、たとえ小さなことであれ、住民主体で何かにとりくむことが重要である。行政（自治体）はその手助け役として位置づけることが望ましい。しかし、往々にして、この基本原理は踏まえられていない。いいも悪いも、これまで、防災・減災の主役を行政が担ってきたからである。また、第2項とも関連し

て、地域防災計画の「計画」という言葉が自治体の業務という雰囲気を醸し出していることも災いしている。

しかし、地区防災計画では、地区の住民（事業所等の場合もある）が主体となって、住民、行政それぞれが自分たちができることを一歩ずつ進めてコラボレーションを図ることが大切である。たとえば、筆者が長く関わっている高知県四万十町では、「家具転倒防止支援制度」（これは役場ががんばった）の支援を受けながら、地元の自主防災組織（「ぐるみの会」と呼ばれる）がメンバーや中学生とともに、自分だけでは家具固定したくてもできない独居高齢者宅などを巡回して独自の家具固定の取り組みを行っている（写真1）。



写真1 地域住民と中学生による家具固定活動（高知県四万十町興津地区にて、筆者撮影）

また、住民と筆者らが協力して実施している「個別避難訓練タイムトライアル」（孫（2016）を参照）など、地域の取り組みの結果として、ある橋が津波避難の際、重要となることがわかった。多くの人がその橋を渡って高台の避難場所に向かうのだが、万一落橋等でそこが使えなくなると、大きな迂回が必要となって避難に支障を来すからである。住民からの要望でその後まもなくこの橋は耐震補強が実施された。避難の鍵を握るインフラが何かを発見したのは住民側、すぐ手を打ったのは行政側。見事なコラボレーションである。

2. 「地区防災計画は計画書を作ることではありません」

地区防災計画では、計画書やマニュアルなど書類を作ること自体を目的化させないことが大切である。そうではなく、住民の視点、地区の特徴を活かした何らの活動を実際に進めることが重要であり、地区防災計画はそのための「メモ」や「覚え書き」のようなものと理解しておく方が生産的だと筆者は考えている。実際、「文書を書くのは苦手だから…」と仰る方でも、避難訓練せよ、備蓄倉庫の中の点検にせよ、何かしようと思えば、メモの一つや二つ必ず必要だと思われるだろう。そのメモが地区防災計画に他ならない。

ただし、ここまでは理解いただいても、次には「じゃ、何から始めればいいですか？」との質問を頂戴することもある。このような疑問を投げかけられたとき、私たちは、地区防災計画のための「活動メニュー」を提示している（図2は、黒潮町に提示したメニュー表から冒頭部分のみを抜粋したもの）。もちろん、何から始めるのかを住民主体で考えていくプロセスがもっとも大切なのだ



写真2 防災倉庫の実地調査の様子（高知県黒潮町佐賀地区にて、杉山高志氏撮影）

が、そのための糸口すら見いだせないという場合もある。そのときは、「こんなものもありますよ、参考にしてください」という意味で提供しているものである。

たとえば、黒潮町では、「活動メニュー」の中から、「防災倉庫の整備」（写真2）、「地震動シミュレータを用いた体験」（写真3）などが実施されている。これらの活動をきっかけ（最初の第一歩）として、徐々に、地区独自の活動を地区固有の事情を反映させながら計画・実施していくことが大切であろう。

黒潮町 地区防災計画防災活動提案メニュー

活動名	イラスト	説明	回答欄
からだを動かすメニュー			
1 災害 避難訓練		地震・津波・台風・洪水・土砂災害に関する避難訓練。避難場所、経路、避難方法、所要時間を確認する。	実施経験 あり なし 興味 あり なし
2 夜間での 避難訓練		夜間における避難訓練を実施し、避難場所、経路、避難方法、所要時間を確認する。	実施経験 あり なし 興味 あり なし
3 要配慮者 支援の 訓練		高齢者、障害者、外国人、独居者など要配慮者を一覧にしたリスト作り、支援方法、避難場所、経路を確認する。また、要配慮者に対する応急手当訓練なども実施する。	実施経験 あり なし 興味 あり なし

図2 黒潮町地区防災計画防災活動提案メニュー（冒頭部分抜粋）



写真3 地震動シミュレータ（白山工業「地震ザブトン」）を用いた体験の場面（高知県黒潮町佐賀地区にて、杉山高志氏撮影）

3. 「地区防災計画はどの地区でも一緒ではありません」

「お隣では津波避難訓練をしているからうちでも…」ではなく、自分の地区の特徴を生かして、自分の地区にしかない「オンリーワン」の活動を手作りできまめあげることが重要である。今、試みに、全国の自治体（市町村や都道府県）の「地域防災計画」（本稿のテーマである「地区防災計画」ではなくて）を、ホームページ等を通して比較してみるとよい。その多くが、内容外観とも似たり寄ったりであることに気づくはずだ。もちろん、同じ日本社会を形づくる自治体の防災計画であるから、まるっきりばらばらになるはずはない。しかし、自然環境も社会環境も大きく異なるはずなのに、どうしてもここまで一緒なんだろうと疑問も湧いてくるはずである。

これは、一つには、同じ（ような）「ひな型」をもとに多くの地域防災計画が作成されているからである。そして、この同じ弊害が、本来、地区固有の事情を勘案して、多様なものをボトムアップに作成することが期待もされ標榜もされている地区防災計画にも及ぶ恐れは十分にある（西澤・筒井，2014；矢守，2014）。ざっくりばらんに書いてしまえば、「国や役場が作れと言ってくる。ど

うしてもやらなきゃいけないなら、周りで評判が良さそうなものを選んで、無難にこなしておこう」。こうしたことになってしまっただけでは、金太郎飴の計画が見事に「全国的に普及・浸透」して、「めでたし、めでたし」ということになりかねない。

むしろ、地区ごとの特徴、固有の事情が前面に出た計画がどんどん登場して、そのユニークさの程度、「ありえなさ」の度合いを競うのが地区防災計画だ、くらいの精神を重要視したいものである。ここでは、筆者が見聞した中からほんの数例を挙げてみよう。これ以外にも、地区防災計画に関するHP（上述）には、多数のユニークな事例が紹介されているので、ぜひ参照されたい。

高知県黒潮町の緑野地区。この地区は高台に位置している。周囲の多くの地区は、徒歩かクルマか、近くのタワーか遠くの高台かなど、津波避難を主題にした地区防災計画を策定中だが、この地区は、避難してくるクルマをどうさばくかをテーマとして設定していた。もったもだと感じた。

大阪府堺市浜寺4校区。市が全国に先駆けて設定した「津波率先避難等協力事業所登録制度」を背景に、地区内の事業所に勤める人たちが地区の高齢者等の避難支援にあたる仕組みを計画し、実際に訓練に移している。海岸沿いにカーディーラーやファミリーレストラン、郵便局などの事業所が多数立地し（これらの事業所には、昼間、若手の従業員がいる）、それよりも陸側に（少なくとも昼間）避難に困難を抱える高齢者が多いという地域性をよく踏まえた計画である。

4. 「地区防災計画は一度きりで終わりではありません」

これは、上で述べた計画の自己目的化がもたらす誤解でもある。計画は、本来何かをするためにあるものだが、計画自体が目的化すると計画が出来た段階で「やれやれこれで終わった」とな

りがちである。しかし、地区防災計画の活動では、何ごとかを一度計画してそれで終わりではなく、「計画→実施→ふりかえり」を何度も繰り返して、改善を重ねながら長期間続けていく必要がある。次の災害は明日かもしれないが、30年後かもしれないからだ。

よって、極論すれば、重要なのは、「今回」の計画（活動）ではなく、むしろ「次回」（以降）の計画（活動）である。「今回」の計画（活動）の成果、あるいは、失敗・後退を踏まえて、それを修正してまた「次回」の計画（活動）に反映することが大切である。

筆者が個人的にご縁をいただいている場所にも、たくさんよいお手本がある。たとえば、黒潮町万行地区。南海トラフの巨大地震が発生すると、20数分で10メートルを超える津波が押し寄せると想定されている。よって、津波避難が喫緊の課題である。複数の避難場所の使い分け、クルマ避難、要支援者への対応など、テーマを変えながらも5年以上、勉強会や訓練を積み重ねている。すぐ

に目に見えて何かが変わるわけではない。心配の種が直ちに雲消霧散するわけでもない。しかし、一歩一歩努力を重ねることが大切である。

【引用文献】

- 千々和詩織・中居楓子・矢守克也・畑山満則・李フシン・孫英英・杉山高志（2016）高知県黒潮町における地区防災計画の進捗報告（1）——黒潮町の地区防災計画の全体像—— 第2回地区防災計画学会大会梗概集，26-27
- 李フシン・中居楓子・杉山高志・千々和詩織・孫英英・矢守克也・畑山満則（2016）高知県黒潮町における地区防災計画の進捗報告（2）——地区防災計画推進の阻害要因—— 第2回地区防災計画学会大会梗概集，28-29
- 西澤雅道・筒井智士（2014）地区防災計画制度入門——内閣府「地区防災計画ガイドライン」の解説とQ&A NTT出版
- 孫英英（2016）個別避難訓練タイムトライアル 矢守克也・宮本匠（編著）「現場でつくる減災学：共同実践の五つのフロンティア」新曜社
- 矢守克也（2014）「地区防災計画」の3つのポイント C+Bousai / 地区防災計画学会誌，1，53-54.