

□事前復興を中核とした地区防災計画について ～高知市下知地区の取り組み事例を中心に～

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授 鍵屋 一

はじめに

東日本大震災の被災地では官民を挙げて復興事業に取り組んでいるが、大規模広域複合災害の対応の困難さが足枷になり、復興の遅れと地域の衰退が懸念されている。避難者は約17万4千人（平成28年2月12日、復興庁調べ）に上り、しかも福島原発事故地域を中心に帰還のあてのない方々が多数いる。生活の基盤となる住宅の確保では、高台移転は30%、災害公営住宅は47%の完成率だ。

一方、南海トラフ巨大地震が発生すれば、最大死者32万人、全壊焼失流出住家は240万棟に達すると想定されている。東日本大震災をはるかに上回る規模であり、復興も著しく困難になることが容易に想像できる。すでに、この地域の地方都市では高齢化、人口減少といった持続可能性を脅かす課題を抱えているが、震災はこれらの課題を加速化する。

そこで、今の段階から、震災を想定に入れた持続可能なまちづくりを強力に進めなければならない。このまちづくりは住民の命と生活全般に大きく関わることから、地域住民の大方の合意を得るのが望ましい。それには、行政主導ではなく地域住民の積極的な参画と合意形成のプロセスが不可欠である。

ところで、2013年6月の災害対策基本法改正により地区防災計画制度が創設された。市町村の一定の地区内の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災活動に関する計画である。い

わば、顔の見える地域内で個別、具体的な「共助」の計画を作成するものだ。しかも、単に共助の地区内で紳士協定的に約束するものではない。いったん、地区防災計画が作成されると、市区町村防災会議に地域防災計画の一部とするよう提案することができ、市区町村はこれに応答する義務があるという公的な性格をもつ。

地区防災計画は共助が中心だからといって、単なるソフト面での防災計画にとどめる必要はない。行政とのすりあわせを行い、ハード面まで含めたまちづくり計画にしたほうが効果が高いのは言うまでもない。

そして、地域の持続可能性と南海トラフ地震対策を共に進めるには、地区防災計画の中核に平常時から魅力あるまちづくりを含んだ事前復興計画を据えることが有効と考えている。地域の持続可能性を考えると、平常時から住民が住み続けたい、住んでいて幸福だと実感できる魅力あるまちづくりが求められるからだ。同時に、この魅力あるまちづくりが南海トラフ地震対策を含むことで、被害の縮減を図ることができる。さらには、地区防災計画検討の過程で住民参画の場、合意形成の仕組みを築けるため、震災後の復興計画、事業の検討が進みやすくなり、より迅速な復興を可能にする。

本稿では、地区防災計画の中核として事前復興計画を検討している高知市下知地区の事例について、その経過を報告する。

下知地区の被害想定

下知地区は、人口34万人の高知市のほぼ中央に位置し、中心市街地の東側を形成している。

地区人口は、平成28年1月1日現在で15,935人（住民基本台帳）であり、高知市全体の約5%を占める。

最大クラスの南海トラフ地震が発生すれば、下知地区では震度7、津波浸水深最大3～5m、津波到達が地震発生から20～30分程度と予測されている。地区全体が浸水し、避難場所がビルの中高層階に限られているなど、大変厳しい環境にある。また、高知市付近では2m近い地盤が沈降するとされていて、津波が収まっても浸水は解消されない長期浸水が生じる恐れがある。



活動主体及び計画作成のプロセス

「下知地区減災連絡会」は、平成24年に地区内の自主防災組織などの連合組織として発足した。現在は16団体が加盟し、避難計画の作成、防災訓練の実施、講演会の開催などを実施し、内閣府の平成27年度地区防災計画のモデル事業に取り組んでいる。なお、高知市は平成26年10月修正の高知市地域防災計画において、「市民と行政が協働して行う安全・安心なまちづくりの推進」として「地区防災計画」を位置づけている。

ワークショップは、私が内閣府のアドバイザーとして加わり、参加者（毎回20数名程度）がワークショップにより検討を行った。また、高知市職員、昭和小学校教員なども参加し意見交換を行った。参加者が自由に意見を言いながら、集合知を紡ぐ手法としてワークショップにワールドカフェを活用した。これは「カフェにいるときのようなリラックスした雰囲気の中で、会議のような真剣な討議を可能にする」ように設計されており、参加者ひとり一人の知識や力を引き出し、そこからグループ全体の意見へとつなげていく点に特徴がある。

一般に、計画は少数の人が作り、関係者に説明し意見を求めるという順番で進む。そして、多くの場合、「仏（計画）作って、魂（意欲）入れず」となってしまう。生きた計画にするには、順番をひっくり返し、まず多くの関係者で魂を作り共有してから、仏を作るのが大事なのではないか。このような手順で作った仏は、みんなのものとなり、さらに仏を磨く（より良いものに見直す）意欲も出てくるに違いないからだ。

地区防災計画の検討経過

(1) 第1回検討会（平成27年9月）

・テーマ「都市復興を考える」

各グループで評価の高いアイデアは次のとおりであった。

- Aグループ 五台山にゆめのアーチ。頂上に貸別荘。観光
- Bグループ 事前に災害公営（民営）高層住宅を建築
- Cグループ 低い土地に高層ビルを建てる。下階はテナント、駐車場。商売も必要
- Dグループ 高齢者や子供達が楽しく歩きながら交流出来る自然公園が欲しい
- Eグループ 非居住区域を高さが指定した複合高層住宅の再建

Fグループ 世代間交流が盛んな街（花火大会、町全体が公園、保育園や老人ホームなどを複合施設に）



(2) 第2回検討会（平成27年11月）

- ・テーマ「生活復興を考える」
- ・被災後の高齢者、稼働世代、子どもの課題について、ワークショップで検討し、各グループで評価の高いアイデアは次のとおりであった。

子ども班1 自分からSOSを出すこと

子ども班2 子どもの可能性を信じる

高齢者班1 仕事探し、市民農園をする、何かの仕事を与える

高齢者班2 トレーナー配置、野菜作り、百歳体操

稼働世代班1 家族で避難、集合場所を決めておく。

稼働世代班2 住宅ローン等の債務に対するの解決策

(3) 第3回検討会（平成27年12月）

- ・テーマ「復興のコンセプトを考える」



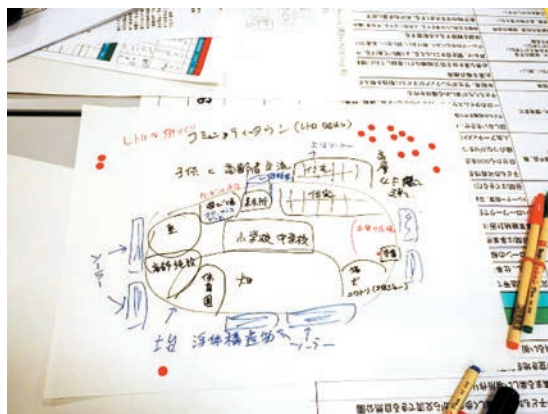
- ・事前復興の優先付け及びコンセプトについて、ワークショップで検討

これまでの議論の結果（課題・解決案：41項目）について、参加者各自が重要性・実現可能性について5点満点で点数を付与し、重要性点と実現可能性点を掛け合わせ（25点満点）、合計し順位付けをした。

- 1位：子どもの可能性を信じる、子どもの気持ちを安定させる
- 2位：子どもに話し合いをさせ、ルールを自分たちで決めさせる、前向きに進める
- 3位：お薬手帳の携帯
- 4位：子どもが自分からSOSを出す、受援力をつける
- 5位：縦のつながりをつくる（昭和の小の縦割り掃除）

子どもに関することが上位を占めた。次に震災後の下知をこういう街にしたいという「事前復興のコンセプト」について検討した。各班のコンセプト案は以下のとおりである。

- 1班 子ども中心の町づくり、世代間交流の出来る町、助けあえる町
- 2班 未来へつなぐ街（世代間交流、安心安全、経済的な安定）
- 3班 子どもとともに笑顔の下知へ、子どもがつなぐ笑顔の下知へ
- 4班 子どもが希望の持てる街
- 5班 レトロな街づくり、コミュニティタウン（レトロ昭和）



(4) 第4回検討会

- ・テーマ「幸せになる物語を考える」
- ・平成28年1月
- ・コンセプトを達成するための幸せになる物語を、ワークショップで検討

ワークショップから作られたイメージは「子どもたちが伸び伸びと遊べる、どこか懐かしいまち、下知」であった。平常時も災害時も幸せであるためには、住民が合意形成できる「幸せになる」物語が必要である。各班の主な物語は以下のとおりであった。

- 1班 中心に明るく開けた大きな公園があり、ここでは高齢者から赤ちゃんまで集える場所（はだしで歩ける芝生、キャッチボールのできる広場）。その公園のそばには川が流れ、泳いだり、魚つりも出来、また、母親たちが買物に出かける店がある。そして何世代も集えるガラスばりのコミュニティーがあり、世代を越えた絆の深い安心・安全な町に住んで「幸せになる物語」
- 2班 地域の人みんな知っている！皆が名前呼びあう！お話ししたことがある、遊んだことがある！地域が家族みたいで「幸せになる物語」
- 3班 広い場所で制約なしに遊べる場所で「幸せになる物語」
水遊びと舟遊びができる水上公園で「幸せになる物語」
- 4班 昭和村テーマパーク（運営企画：住民）。現在・過去・未来で「幸せになる物語」
- 5班 学校、地域、商店、畑などで、ものづくりを体験して「幸せになる物語」
- 6班 運河と牧場が近辺に広がる“おいしんぼ”都市。取れたての魚、新鮮なお肉いっぱい「幸せになる物語」

まとめと考察

下知地区の事前復興を中核とした地区防災計画には次のような特徴がある。

(1) 組織及びコアメンバー

下知地区減災連絡会は、地区内の自主防災組織などの連合組織であり、熱意あるコアメンバーが数人いる。その上で、行政や学校、研究者などとも連携し、外部の力と知恵を導入している。しっかりした組織作りとコアメンバーの確保は、地区防災計画の成否、熟度、実効性を高めるうえで、重要ポイントと思われる。

(2) 課題意識の共有

高知市はこれまで南海トラフ地震対策として、各種のハザードマップを整備し、過去の災害履歴を残している。地区防災計画への取組みは、改めてこれを住民間で理解、共有する機会となった。

(3) 住民ワークショップ

住民に広く声かけをしてワークショップを行った。自主防災会だけでなく、他分野で活躍している人に声かけるなど、キーとなる人材の発掘に努めている。特に、学校の教員はワークショップのような作業に慣れていて、しかも人の話を上手にまとめたり、聞き出すことが得意であることが判明した。議論を自由闊達に行うことで、住民間のコミュニケーションが良くなり、信頼関係が築かれていくと実感した。

(4) 事務局

ワークショップをするとき、会場確保、関係者への連絡、記録取り、成果のまとめ、次回の方向付けなどをする事務局が活躍した。住民の中に事務局機能を果たす人が複数名いるほか、行政職員、コンサルタントが協力して実施した。これにより、スムーズな会議運営、成果の抽出、共有化ができた。

(5) 計画作成手順

現在は、計画作成という成果を急がずに、住民参加で地区防災計画への取組みをしているが、今後、幅広く参加者を募り、深く検討することで、まちづくりコンセプトを下知全体でつくり上げる予定だ。それに基づいて都市計画等の専門家が具体的なまちづくり案を提案し、住民や行政がすりあわせすることで、事前復興計画の姿が見えてくると思われる。

おわりに～地区防災マネジメント～

多くの住民にとっては、地区防災計画の議論に実際に参加するのは簡単ではない。また、計画が実効性をもつかどうかもわからない。そこで、検

証のために訓練をすることが必要だ。その訓練結果を踏まえ、さらにワークショップなどで計画の見直しを図っていく。できるだけ多くの住民が参加することで、計画の周知と実効性の確保が図られる。

実は、訓練と計画の見直しによる住民啓発こそが、地区防災計画の最大の意義と言えるかもしれない。このように地区防災計画を活用して、継続的に防災力を高める手法を地区防災マネジメントと呼びたい。地区防災マネジメントは、地区の共助力を上げるだけでなく、参加した住民の自助の意識を高める。また、多くの地区が地区防災マネジメントを行って災害に強くなれば、公助の支援がより弱い地区に集中でき、地域全体の防災力を飛躍的に高めることが期待される。