

## □地区防災計画の理念

兵庫県立大学防災教育センター長 室崎 益輝

### はじめに

平成25年6月に災害対策基本法の改正が行われた。その中で、居住者や事業者が自らの地域の防災活動の内容を定める「地区防災計画」の制度が導入された。これにより、行政主導の地域防災計画と地域主体の地区防災計画が車の両輪として機能する、防災制度体系の基礎がつけられたといえる。私は、この地区防災計画制度により、防災における官民の連携がはかれるとともに、自発的な地域防災活動の強化がはかれるものと期待している。そこでここでは、地区防災計画の取り組みが広範囲に普及することを願って、その理念や課題について、私見を述べることにする。

### 地区防災計画制度の背景

地区防災計画制度が生まれた背景には、阪神・淡路大震災や東日本大震災の教訓がある。これらの大震災では、行政などの公的機関の力だけでは、巨大災害に迅速かつ的確に対処できないことが明らかになった。同時に、地域ぐるみの助け合いや事前のまちづくりが、被害軽減に欠かせないことも明らかになった。私自身も、阪神・淡路大震災での住民の消火や救助さらには復興まちづくりの活動を目の当たりにして、安全のためには公助や自助に加えて共助や互助が力を持たなければと、痛感した。

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、コミュニ

ティ防災の活動が全国各地で積極的に取り組まれている。国レベルでは、消防庁の「防災まちづくり大賞」が大震災の翌年にスタートしている。自治体レベルでは、神戸市の「防災福祉コミュニティ」が震災の直後から始まっている。これらの先導的な動きを受けて、阪神・淡路大震災時に40%程度であった自主防災組織の組織率が、その10年後には70%近くまで上昇している。

とはいうものの、住民の自発性に任せているだけでは、実効性のある地域防災力につながらないことを、東日本大震災で思い知らされた。減災に欠かせない装備を持っていない、地域の実態に即した取り組みでない、行政や企業などとの連携が取れていない、計画に具体性が乏しく実践につながらないといった問題点ゆえに、事前に避難訓練などに取り組んでいたコミュニティでも、多くの犠牲者を出すことになってしまった。

ということで、防災を官民一体となって推進すること、制度面で位置づけて市民権を与えること、専門的な知見も加えて充実をはかることの必要性が、確認されたのである。そのコミュニティ防災の制度化あるいは協働化ということで、平成24年3月に、都市再生特別措置法の改正が行われ、「都市再生安全確保計画」が都心業務地区で策定されることになった。また、平成25年12月には、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が成立し、「地域防災力充実強化計画」が立てられることになった。

こうした動きに連動する形で設けられたのが、

「地区防災計画制度」である。この地区防災計画制度は平成26年4月から施行され、全国の多くの地域コミュニティでその策定が始まっている。

## ボトムアップ型の率先的な計画

地区防災計画の制度化は、2つの大震災の反省を踏まえている。その反省は、上からの防災だけでは駄目で下からの防災もいる、ということだ。防災の冗長性を高めるには、公助に加えて共助や互助の取り組みがある。さらに、防災の率先性を高めるには、押し付けでない下からの内発的な取り組みがある。この冗長性や率先性を高めるには、トップダウン型に加えてボトムアップ型の防災が必要になってくる。このボトムアップ型の防災を、制度として防災全体のフレームの中に位置づけることを目的に、今回の改正が行われた。

行政が住民の保護責任を果たすということで、従来の防災ではトップダウンで行政が主導するものとされてきた。羅針盤としての地域防災計画が「自治体の業務計画」としてつくられてきたのは、その反映である。地域防災計画の策定をはかる防災会議の構成員も、東日本大震災までは行政関係者と公的機関メンバーに限定されていた。自主的な防災活動は奨励されていたが、それはあくまでも任意の取り組みでしかなかった。しかし、それでは巨大災害に効果的に対応できないということで、地域に密着した下からの防災に力を入れることになった。

そこで改めて、ボトムアップ型の防災の有効性を確認しておこう。コミュニティレベルの防災では、自発性、自律性、即応性、即地性、共助性、共働性が欠かせない。この2つの「自」と2つの「即」と2つの「共」のために、住民主導型のボトムアップが求められるのだ。上から自助だ、共助だと強制されても身につかない。わがこととして率先して取り組もうと思ってこそ、内発的な力や創造的なエネルギーが発揮できる。自分たちで

決めた計画であるからこそ、皆でそれを実践しようという気持ちにもなる。自律性とか規範性が働いてこそ、実行度や実践率が高まるのだ。

それ以上に、即応性や即地性といった面で、ボトムアップ型の防災の果たす役割は大きい。即応性というのはファーストエイドということだ。最初に手を差し伸べることができるのは、身近にいる人でありコミュニティである。即地性というのは、地域の実情に即した対応ということだ。一人ひとりに寄り添って細やかに対応ができるのは、地域をよく知った人でありコミュニティである。地域の資源を生かす、地域の力を合わせるのも、コミュニティである。地域でしかできない防災、みんなで力を合わせる防災、それがコミュニティ防災である。

## 地域に即した緻密で多様な計画

地域密着ということでは、具体性がありリアリティがあること、個性が生かされバラエティがあることが要求される。リアリティということでは、「誰が、どこで、何時までに、どのようにして」といったことが、現場に即して具体的に詰めることができる。その結果、絵に描いた餅状態から脱却することができる。みんなが参加する訓練で計画の内容を具体的にチェックすることもできる。地区防災計画では、緻密でリアリティのあるものにすることができる。

バラエティは、計画に多様性があるということである。ところで、地区防災計画の特質は、プロセスとしてのボトムアップということに加えて、コンテンツとしてのバラエティというところにある。地域は多様である。その地形や資源も多様である。防災の担い手も防災の課題も地域によって違ってくる。その多様性や違いを踏まえた計画とすることが、地区防災計画では求められる。画一的な上からのお仕着せは、自由を奪い独創を抑えることにつながり、時として地域の安全に背を向

ける結果になる。その画一性のもたらす弊害の排除を、地区防災計画に期待している。

行政の対策は、個別性に配慮しては、対応が遅れるあるいは効率が悪いということで、一般的なものになりがちである。避難場所は小学校や公民館に、避難は自動車でなく徒歩で、避難所の食事はみんな同じにといった形で、画一化されることが多い。ところが、地域によっては近くの民間施設に避難すること、被災者によっては避難に自動車を利用することが、有効な場合がある。

ということで、「自動車による避難を認める、避難食を注文で提供する」といった「特殊解」を引き出すことも、時と場合によって必要だ。画一的な基準に従うのではなく、創造的な基準を生み出すのである。セルフサービスでオーダーメイドの計画の方が、被災地の状況や被災者のニーズに合致させることができ、わがこと意識や自立しようとする意欲を育むこともできる。その結果として、計画の実行性も有効性もあがることになる。

地区防災計画の取り組みが始まって2年を経過した。実に多くのコミュニティで率先的な取り組みが行われている。私の知る限りでは、全国の少なくとも500を超えるコミュニティが地区防災計画の策定に取り組んでいる。その中で、従来の自主防災活動では見られなかった「新たな動き」が広がっている。それらは、コミュニティ防災の既存概念を打ち破るもので、地域に即してあるいは課題に即して防災を考えるという「地区防災計画の自由度」から生まれている。

その既存の枠を破る取り組みは、第1に一般解を超える、第2に行政界を超える、第3に居住者を超える、第4に防災軸を超える、といった形で整理することができる。第1の「一般解を超える」というのは、行政の一般解でない地域の特殊解が、地区防災計画の中に提起されていることだ。地区防災計画として、先に示した自動車避難や注文避難食といった提案を認めるのである。夜間の避難では、学校などの遠方の指定避難場所に避難

するのではなく、すぐ近くの安全性の高い民家や民間施設に避難することを、地区防災計画でオーソライズすることもできる。

第2の「行政界を超える」というのは、同じ災害のリスクを持つ区域を自由に定め、町丁や学区といった行政的な境界に縛られずに、対象区域を定めることだ。市町村域や町丁域を超えた形で、防災計画をつくることが許される。河川の氾濫に関していうと、上流と下流が一緒になって計画をつくる、右岸と左岸が一緒になって計画をつくる、ことが、推奨される。内閣府がモデル事業として展開している事例の一つに、石川県と福井県の県境にある吉崎地区がある。そこでは、避難先が同じだということで、県境をまたいで地区防災計画がつけられている。この行政界を超えるということでは、マンションを単位とした地区防災計画づくりが活性化していることも見逃せない。マンションという同じリスクを共有する居住者が、一緒になって防災に取り組む必要性が高いからである。

第3の「居住者を超える」というのは、防災の担い手を地域の居住者に限定せず、働いている人や利用している人を含めて捉えることだ。地域の中の事業所が積極的に参画して、居住者などと一緒に防災に取り組むのである。商店街や学校あるいはオフィスも、地区防災計画の重要な担い手になる。都心の業務地域などでは、事業所やビルのオーナーが中心になって、帰宅難民対策などの地区防災計画を策定することになる。第4の「防災軸を超える」というのは、地区防災計画の中で防災だけを取り扱うのではなく、高齢者の福祉や文化の継承なども取り扱って総合化をはかる、ということだ。アメニティやコミュニティがあれば、セキュリティもついてくるという考え方が、ここでは生かされる。

## 協働を基礎にした提案型の計画

地区防災計画は、「みんなの地域をみんなで守る、そのための計画をみんなで作る」ことを基本としている。その基本を踏まえるならば、策定する過程での自発性と策定される計画の妥当性、さらには実行する過程での規範性が求められることになる。自発性ということでは、誰もが自由に発言する場が保障されなければならない。プロセスを大切にすることである。

妥当性ということでは、その計画が恣意的なものであってはならないし非科学的なものであってもならない。この点では、行政と専門家の協力やチェックが欠かせない。私は、専門家との協働があつてこそ、真に実効性のある計画になると考えている。防災研究者だけでなく防災士や消防団員なども含めて、様々な専門家が策定段階に関わるようにしたいと思っている。アドバイザー派遣制

度などがあつてもよい。

それ以上に大切なのは、計画の妥当性を行政レベルでチェックすることである。地区防災計画策定の中で、市町村の防災会議に応諾義務が課せられているのは、その計画がコミュニティにとって適切なものかどうか、広域レベルの防災対策と対立するものでないかを、行政としてチェックする必要があるからである。行政はお墨付きを与えるとともに、背中を押す役割を果たさなければならないのだ。コミュニティ任せにするのではなく、コミュニティの力を引き出す高いレベルでの官民協働が求められているといつてよい。

最後の規範性は、みんなで決めたことはみんなを守る責務があるということだ。行政に要求するだけのコミュニティではなく、自ら責任を果たすコミュニティへと進化することが、地区防災計画制度の普及には欠かせない。