

都市の リスクマネジメント

第113回

地区防災計画と 地域コミュニティの活性化(1)

跡見学園女子大学教授

鍵屋



地域防災計画の課題

東日本大震災を受けて、2012年12月、公益社団法人土木学会は地域防災計画の問題点や課題を整理・分析し、地域防災計画のあるべき姿、実現方策について報告した。

課題の一つに「地域防災計画は、以前から地域の自然環境や社会状況などが十分に反映されず、どの市町村の計画も画一的かつ抽象的な内容である場合が多く、防災担当者には具体的に何をしたらよいか分からないという批判があった」と挙げている。

地域防災計画がこのようなものであれば、多様な豊かさを持った地域コミュニティを反映するものではないし、新たな地域づくりの形成に資するものでもない。防災と地域が切り離されて、無機質な防災計画がそこにあるだけとなる。

しかし、地域における防災は、人命を守

り、つなぐことはもちろん、人々の生活基盤である地域コミュニティと強く関連する。だとしたら、無機質な防災計画に地域の魂を吹き込み、人々の実感に即した「生ける計画」に変えなくてはならない。

一方で、市町村といえども広範囲であり、災害をもたらすハザード、暴露量、社会の脆弱性^{ぜいじやく}などが地域によってバラバラであるため、市町村一体の計画にするには抽象度を高めざるを得ない。

地区防災計画の概要と 地域コミュニティとの関係

このジレンマの解決に資するのが、2013年6月に創設された「地区防災計画制度」である。市町村の一定の地区内の居住者および事業者（地区居住者等）による自発的な防災活動計画である。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。

2014年の防災白書では、防災活動と地域活動との関係は極めて深く、地域活動を通じてソーシャル・キャピタルを促進し、日頃の地域コミュニティにおける良好な関係を維持することが、いざというときに地域コミュニティにおいて効果的な防災活動を実施することにつながる、としている他、防災活動をきっかけに地域活動を通じたソーシャル・キャピタルが活発化し、地域コミュニティの良好な関係を構築することについても触れている。

コミュニティ再生の契機に 安渡地区

岩手県大槌町安渡地区は東日本大震災で218人、11%強の住民が亡くなる津波被害を受けた。住民は「安渡町内会防災計画づくり検討会」を中心に避難行動等のヒアリン

Risk Management

グ調査や懇談会・検討会を重ね、地区防災計画を策定した。主な支援ルールは次のようなものである。

- 町内会の支援内容を限定する（安全な避難場所に向かって率先避難、声かけ、避難所運営等）。
- あらかじめ登録している（一定の自助活動を行っている）要配慮者を対象とする。
（傍線は筆者が追加。米国のハリケーン対策でも、登録した要配慮者は行政が避難支援している）
- 要配慮者の家族は、移動に必要な準備や避難訓練に参加する。
- 地震時に、家族は要配慮者を玄関先まで出す。
- 車避難は、要配慮者との同伴避難に認める。

津波避難においては、短時間での避難方法が最大の課題である。皆が車で逃げれば渋滞が発生し多くの人が逃げ遅れる。ではどうすればよいか。大槌町の地域防災計画でも「避難に当たっては徒歩によることを原則とする」（震災対策編2-7-12（P.14）第

2章災害予防計画」となっているだけだ。

一方、安渡地区の地区防災計画では、前述したように、一定の条件の下で車避難を認めている。「健康な人も含めて皆が車で逃げると、渋滞で多くの犠牲者が出る。だから、徒歩避難できる人は徒歩で避難する。徒歩避難ができない要配慮者は、家族や近隣の支援者と車で同行避難する。誰が車を使ってよいかは事前に話し合っておく。こうすれば地区の全員が助かる」というルールを地域住民が共有化し、納得する。

安渡地区の検討会は、住民が真剣な議論を続けるため、1回の会議に3〜4時間かけている。そして、一度決めたことでも、誰かが問題があると言えば、何度でも繰り返し話し合うというルールを進めた。結論を急がずに、全員が納得するまで心を寄せ合う姿勢に胸を打たれる。

なぜここまで努力したのかという私の問いに、安渡町内会長佐々木慶一氏は「自分たちのためではない。自分たちは経験したから、もしままた津波が襲ってきても助かるだろう。しか



こすばる（いやがる）老人を説得して避難支援

筆者プロフィール

鍵屋 一（かぎやはじめ）

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士（情報学）。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画（BCP）作成ガイド』など

し、新しく地区に引っ越してきた人たちが、これからの世代が生き残るために、私たちがここまで考え、議論した経過を見せることが大事だ。だから、誰かが問題があると言えば、何度でも、どんなに時間がかかろうと見直す。そして、この計画を、新しいコミュニティ再生の契機としたい」と答えてくださった。

安渡地区では、地区防災計画が東日本大震災の津波で大きな被害を受けた地域コミュニティ再生の重要な契機となっている。