

# 都市の リスクマネジメント

第140回

## 「コミュニティ防災」と自治体の課題

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授

室崎益輝



自然の凶暴化と社会の脆弱化の中で、災害の巨大化、頻発化、多様化、複合化が進んでいる。この災害の時代にあつて、自治体の災害対応の大転換が求められている。その転換の方向性を、この「リスクマネジメント」の連載の中で探ってきた。その中で、「減災」や「危機管理」さらには「連携協働」といった視点から、新たな防災体制を構築しなければならぬことを明らかにした。その減災や連携協働の具体化の核心となるのが、コミュニティ防災である。

そこで今回は、その核心となるべきコミュニティ防災の在り方に触れておく。

### コミュニティ防災の大切さ

減災のためには「人間の足し算」が必要なこと、人間の足し算では「行政とコミュニティの連携」が必要なことを、このシリーズの中で繰り返し述べてきた。というのも、災害の激甚化や多様化に備える上でも、自

助と公助の限界を埋める上でも、身近な防災の日常化を図る上でも、地域密着型のコミュニティ防災の充実が欠かせないからである。

巨大災害や広域災害においては、広域応援に過大な期待をかけることは許されない。例えば、南海トラフ地震が起きた場合、ボランティアなどの資源の供給力を超えた規模となり、全ての地域に必要とされる資源を提供できなくなる。孤立無援の地域が生まれてしまう。その場合は、内部支援で急場をしのぎざるを得ない。コミュニティが頼りという状況になる。

多様な災害が次々と襲ってくる状況においては、地震や豪雨、あるいは感染症などに対して個々に備えることも大切だが、それら全ての災害に共通する減災の基盤をつくっておくことが大切である。万病に通じる公衆衛生的な対策に力を入れないといけない。この公衆衛生的な対策として、自助としてのライフ

スタイル、互助としてのコミュニティの見直しが求められることになる。

### 地区防災計画の特質と役割

コミュニティ防災の必要性が高まる中で、行政が主体のトップダウン型の「地域防災計画」に加えて、コミュニティが主体のボトムアップ型の「地区防災計画」の整備が図られつつある。地域防災計画と地区防災計画を車の両輪とした減災の取り組みが進みつつある。連携協働の時代にふさわしい、新たな防災の枠組みがつけられたといつてよい。

この地区防災計画は、現在の防災対策の隙間を埋め、行政の負担を軽減する役割を果たす。学校の先生が生徒の背中を押してその学力の向上を図るように、行政がコミュニティの背中を押してその減災力の向上を図るのである。スタートラインでは、その背中を押すという行政の負担は生じるが、ゴールでは、コミュニティに助けられ行政

# Risk Management

の負担が軽減される。自治体にとってもプラスになる取り組みとして、その強化を図ってほしい。

ところで、この地区防災計画の取り組みは、地域密着性、創意創発性、自律規範性、公民連携性といった特質を持っている。地域密着性というのは、地域がなすべき課題や地域でしかできない課題を、コミュニティが率先して実践することをいう。隣同士で声を掛け助け合って避難するという「みんな避難」は、コミュニティでしかできない。被災者の状況に応じて避難所の食事を提供するという「オーダーメイドの食事」もコミュニティでしかできない。

創意創発性というのは、みんなの意見やアイデアを引き出して、独創的で効果的な課題解決の道を開くことをいう。それにより、画一的な防災からの脱却が可能になる。地域それぞれの特徴のある取り組みが生み出される。そのことが「わが計画意識」にもつながり、次の自律規範性にもつながる。自律規範性というのは、みんなの計画をみんなが責任を持って実行するという関係性が生み出されることをいう。自主的な企画が自発的な実行を生み出す。避難所運営などをみんなで分担することが可能になる。

最も大切なのが、公民連携性である。コミュニティで策定された地区防災計画は、行政の公的な認定を受けて地域防災計画に

盛り込まれる。そのことにより、地区防災計画は公的なものとなる。地区防災計画は、コミュニティが勝手に進めるのではなく、行政との連携の下に進められるべきものである。それゆえに、コミュニティの背中を押す役割や柔らかな介入による支援が自治体には求められる。

## コミュニティ防災の再構築

「地区防災計画に総力を」といっても、高齢化や空洞化が進む現在のコミュニティでは不可能という声が多く、多くの自治体から返ってくる。確かに、今までのコミュニティや自主防災の概念では、地区防災の展開は難しい。新しい協働防災や相互扶助の考え方に軌道修正しなければならない。画一的な自主防災から、弾力的な地区防災への転換がある。

第一に、コミュニティ防災の単位を、町内会や小学校区といった行政的な境界に縛られて決める必要はない。共通する課題や利害に即して自由に決めてよい。河川の上流と下流が一緒に計画を作る、斜面の土砂災害危険地だけで計画を作る、マンションだけで計画を作ることがあってもよい。避難所を共通にする町会が集まって計画を作ってもよい。

第二に、住んでいる人だけでなく、働いている人や交流している人も含めて、地区

防災に取り組むことが推奨される。コミュニティ防災の主体の多様化を図るのである。高齢化の弱点を、郵便局やコンビニで働く若者で補う。近くに大学や高校があれば一緒に取り組んでゆく。さらには、福祉施設や商店街をも巻き込むことが求められる。

第三に、小学校の先生や消防団員さらには防災士といった、地域に密着した専門家をアドバイザーとして積極的に取り込むことが求められる。地区防災計画のアドバイザー制度が求められるゆえんである。

## 筆者プロフィール

### 室崎益輝 (むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長を経て、2017年より兵庫県立大学大学院滅災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』（勁草書房）、『建築防災・安全』（鹿島出版会）、『大震災以後』（岩波書店）など。