

特集：健康先進国に求められる文化に即した保健医療—災害保健活動に焦点を当てて—

<総説>

文化と災害支援

—地区防災計画による地域コミュニティ強化に関する一考察—

鍵屋一

跡見学園女子大学

Culture and disaster support: One consideration for the reinforcement of local community through a community disaster management plan

Hajime Kagiya

ATOMI University

抄録

本稿は、住民が主体的に取り組む地区防災計画作成が地域コミュニティ強化にどのように関連しているかを考察することを目的としている。このため、地域防災計画を横引きするだけでなく、地域特性や住民のコミュニティ状況を踏まえて、具体的活動計画を創出したり、地域防災計画には規定されていない空白域を補完したり、ガイドラインづくりに取り組んだ事例を抽出した。事例の地区では住民インタビューやアンケート結果により地域コミュニティ力を高めていることが明らかになった。地区防災計画は自らルールを定めて自らルールを守る自治の中核概念を具体化する。このように自治力を高める取り組みが防災だけでなく、地域コミュニティの活動全般に良い影響を与える。

キーワード：地区防災計画，地域防災計画，地域コミュニティ，自治力

Abstract

This report is intended to consider how a community disaster management plan formulated by proactive inhabitants is related to local community reinforcement. Therefore, not only a wide pull did a municipality disaster prevention plan, but also, based on the community situation of an area characteristic and inhabitants, created a concrete activity plan and supplemented the blank area that was not prescribed for a municipality disaster prevention plan and the making of guidelines. It was revealed that I raised a local community power through the personal interview and questionnaire results in the example district. A community disaster management plan will put a core concept of the self-government to establish a rule by oneself, and to follow a rule by oneself into shape. An action to raise a self-government power in this way is not only good for disaster prevention, but also positively influences the overall good of the local community.

連絡先：鍵屋一

〒352-8501 埼玉県新座市中野1-9-6

1-9-6 Nakano, Niiza-shi, Saitama 352-8501, Japan.

Tel: 048-478-3451

Fax: 048-478-3746

E-mail: kagiya@atomi.ac.jp

[令和元年9月23日受理]

keywords: municipality disaster prevention plan, community disaster management plan, local community, self-government

(accepted for publication, 23rd September 2019)

I. 緒言

東日本大震災を受けて、公益社団法人土木学会は地域防災計画の問題点や課題の整理・分析を行ない、地域防災計画のあるべき姿、実現方策について報告を行っている[1].

課題の一つは、「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、防災担当者は具体的に何をしたらよいかかわからないという批判があった」となっている。

地域防災計画がこのようなものであれば、多様な豊かさをもった地域コミュニティや、人々の価値観を反映するものとはなりえない。すなわち、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、人々の共通の基盤である地域コミュニティと強く関連する。だとすれば、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。特に、平成の大合併などにより市町村が拡大すれば、ますますこの傾向が強まる。

このジレンマの解決に資すると期待されるのが、2013年6月の災害対策基本法改正により創設された地区防災計画である[2]。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。

地区防災計画の作成方法については、法的な定めはないが、内閣府の地区防災計画作成ガイドライン[3]において、住民参加でワークショップを活用することが推奨されている。これにより、単なる住民参加にとどまらず、住民主導のボトムアップ計画という自治的な性格が強まっている。それでは、ワークショップで地区防災計画を作成するプロセスは、地域コミュニティにどのような影響を与えているのだろうか。

本稿では、特色ある地区防災計画を作成した3地区の事例を取り上げ、それが効果的な防災計画であるばかりでなく、地域コミュニティの強化につながっている状況

を考察する。また、超高齢社会に向けて、福祉施設と地域コミュニティの連携により、災害時だけでなく平時も安全安心なコミュニティづくりを形成する可能性について展望する。

II. 地区防災計画とコミュニティづくり

これまで、国は大きな災害があるたびに被害を分析し、新たな知見、対策を加えたガイドラインを作成し、自治体や関係団体に示してきた。しかし、東日本大震災、九州北部豪雨災害、西日本豪雨災害など、住民の早期避難が必要な災害において、十分な成果を挙げているかは疑問の残るところである。

早期避難の成否は、結局は住民一人ひとりの決断にかかっている。その決断を正しく導くためには、行政からの避難勧告等の発令、マスメディア等による情報提供はもちろん重要であるが、自助として住民が正しく決断をするための教育、計画、訓練の場や機会が必要だ。また、誰一人取り残さないためには、共助として町内会・自治会、福祉関係者、事業所など近隣による組織的対応が不可欠である。同時に、自らが学び、考え、計画化し訓練を重ねて検証するプロセスを繰り返すことが重要だ。

このように効果的な地区防災計画を作成したとすれば、単に地域防災計画を横引きするだけでなく、地域特性や住民のコミュニティ状況を踏まえて、具体的な活動計画を創出したり、地域防災計画には規定されていない空白域を補完したりするに違いない。さらには、自治体全域の地区防災計画づくりを中間支援するガイドラインづくりに、多くの住民が自ら手を挙げて作成する事例も出てきた。

そこで、このような特徴をもつ地区防災計画作成地区を事例にインタビューやアンケートを用いて、地域コミュニティの強化につながっているかを考察していく。

III. コミュニティ再生の契機に～岩手県大槌町安渡地区～

1. 地区防災作成のプロセス

安渡地区は東日本大震災で218名、11%強の住民が亡くなる津波被害を受けた。住民は東日本大震災での被災、災害対応の検証や災害対応のルールと事前対策の検討のため、内閣府モデル事業開始以前から、「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グ調査や懇談会・検討会を重ね、地区防災計画を策定していた[4].

内閣府モデル事業開始後、安渡町内会防災計画づくり検討会、町内会・町合同防災訓練及びその反省会として

の検証会議等、活動を重ね、その成果を国連防災世界会議[2]で発表している。なお、安渡地区防災計画では法律用語の「災害時要配慮者」を「要援護者」と記している。本稿でも安渡地区に関しては原文をもとに、要援護者と記述する。

2. 主な支援ルール

- ・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）。
- ・予め登録している（一定の自助活動を行っている）要援護者を対象とする。
- ・要援護者の家族は、移動に必要な準備や避難訓練に参加する。
- ・地震時に、家族は要援護者を玄関先まで出す。
- ・車避難は、要援護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逃げ遅れる。多くの避難行動要支援者がいる中で、自治体や国が「車避難は止めましょう」と言うだけでは解決できない。

では、どうすれば良いのか。大槌町地域防災計画でも「◎避難に当たっては徒歩によることを原則とする。」（総則編14p、震災対策編 2-7-2）となっている。原則となっているが例外の基準はどこか、原則を破った場合のペナルティはあるのか、などは記述されていない。町全体の計画であるため、抽象度が高くなるからだ。

一方、大槌町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でる。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災害時要援護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」という取り組みを地域住民が共有化し、納得する。

これは、安渡地区住民が、行政や誰かを批判したり、任せたりするのではなく、自らが主体的になぜそうなのか、解決策はあるのか、自らや地域が何を果たせば良いのかを真剣に議論し、車避難の実行可能性を検証した成果と見なすことができる。

3. 内閣府モデル事業の成果

科学的な調査結果をもとに、町内会の支援時間を15分とするなど、要援護者避難支援に関する地区のルールを見直した。また、新しいルールに従って訓練シナリオを作成し、合同防災訓練のなかで行う要援護者避難支援訓練を通じて検証を行い、そこでの課題の検討を始めて次年度の訓練でその議論の成果を問う、PDCAサイクルを回している。

4. 地域づくりとの関係

安渡地区の検討会は、最初の地区防災計画を作成する

まで11回開かれたが、住民が真剣な議論を続けるため、1回の会議時間は3時間から4時間かかっている。そして、一度決めたことでも、誰かが問題があるといえ、何度でも話し合いをしてやり直しをするというルールで進めた。決して結論を急がずに、全員が納得するまで心を寄せ合っていく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んだ。自分たちは、経験したから、もし次の津波があっても助かるだろう。しかし、新しく地区に引っ越してきた人たち、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」と答えていただいた[5]。

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。

IV. 「地域のつながりで、楽しく安心して暮らせる、災害に「も」強いまち」～高知市下知地区～

1. 地区防災計画作成の経緯

高知市下知地区は、人口34万人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。人口は、約1万6千人であり、高知市全体の約5%を占めている。地区防災計画の作成主体となった「下知地区減災連絡会」は、2012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。町内会等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2015年度地区防災計画のモデル事業に取り組んだ。なお、高知市は2014年10月修正の高知市地域防災計画において、「住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。

2. 事前復興を取り入れる必然性

下知地区は「必ず来る南海地震、必ず来る復興」を念頭に2015年度から3年間にわたって事前復興計画を含んだ地区防災計画の作成に取り組んだ[6]。南海トラフ地震対策と災害後も持続可能なまちづくりを共に進めるには、地区防災計画の中核に平常時からの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たからだ。

まちづくりにはハードの要素もむろんあるが、良い人間関係、良いコミュニティが重要である[7]。これは行政よりも、むしろ地域住民が主役であり、地区防災計画の理念に叶っている。

3. 地区防災計画作成の状況

地区防災計画の検討は、著者がアドバイザーとして加わり、参加者（毎回20名～40名程度）がワークショップにより行った。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。しかし、多くの場合、「仏（計画）作って、魂（意欲）入らず」となってしまう。実際に効果のある「生ける計画」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。

4. 地区防災計画とコミュニティ

12回の全体ワークショップ等をつうじて、最終的に事前復興の基本コンセプトは次のようになった。

「伸び伸び遊ぶ子どもたちを中心に、地域のつながりで、楽しく安心して暮らせる、災害に「も」強いまち下知」

また、分野ごとの目指すべき姿は次のようになった。

- 1) 子どもについての復興の方針
子どもが伸び伸びと元気に遊べるまち
- 2) 高齢者・障がい者についての復興の方針
お年寄りや障がいがある人が安心と生きがいをもって暮らせるまち
- 3) 働く世代についての復興の方針
産業が活発で働きやすいまち
- 4) 災害に強いまちについての復興の方針
魅力があり、災害に強いまち
- 5) コミュニティについての復興の方針
地域活動が盛んで、名前前で呼びあえるまち

5. 「人の復興」に資する地区防災計画

阪神・淡路大震災の復興過程における生活再建の課題について、林(2001)は、「すまい」「まち(まちづくり)」「つながり」「そなえ」「くらしむき」「こころとからだ」「行政とのかかわり」の7要素が重要であることを示した[8]。

この中で、「すまい」「まち(まちづくり)」「行政とのかかわり」については、住民と行政の強い連携が不可欠だ。一方で、「つながり」「そなえ」「くらしむき」「こころとからだ」は、地域住民のイニシアティブが重要であり、行政は環境整備などの支援を行う。前者は「まちの復興」の要素が強く、後者は「人の復興」の要素が強いと言える。

佐藤ら(2013)によれば、東日本大震災の岩手県、被

災自治体の復興計画には、ハードによる津波防災対策および、リスク回避策としてのすまい再建に関する計画は、被災地地域の関心が高く、復興計画中にも重点的に記載されている。

一方で、佐藤は、今後、長期にわたる復興への過程においては、「すまい」「まち」に関連する施策のみならず、これらに関連する施策にも被災者自身に関心の視野を広げてもらう必要がある。」と述べている[9]。

東日本大震災後の非常に厳しい状況において、短時間でまとめた復興計画では、すまいの確保や津波の抑止力を高める施策・計画、すなわち「まちの復興」に高い関心が寄せられたのも無理はない。しかし、そうすると「人の復興」の要素が相対的に弱体化する懸念がある。

東日本大震災と同様な大規模な津波災害地域での地区防災計画において、事前復興計画に取り組むことで、災害後に相対的に弱くなりがちな「人の復興」に寄与する可能性が高いことが明らかになった。

6. 地区防災計画と地域コミュニティ

地域コミュニティのつながりは、災害が発生したからといって急にできるものではない。平時からのつながりがあるからこそ、災害時にも避難行動支援や避難生活での支え合いがしやすい。

地区防災計画への取り組みが、災害時だけでなく平時の地域コミュニティのつながりを高めるとしたら、特に高齢者や障がい者等の安心安全につながる。

そこで、地区防災計画の作成研修がどのような効果を上げたかをアンケート調査を行った。

全項目で地区防災計画研修に顕著な効果が認められるが、特に「地区防災計画の作成はコミュニティ力を高めることに有効だ」「地区防災計画の作成は地域の防災力を高めることに有効だ」「ワークショップ研修はコミュニティ力を高めることに有効だ」

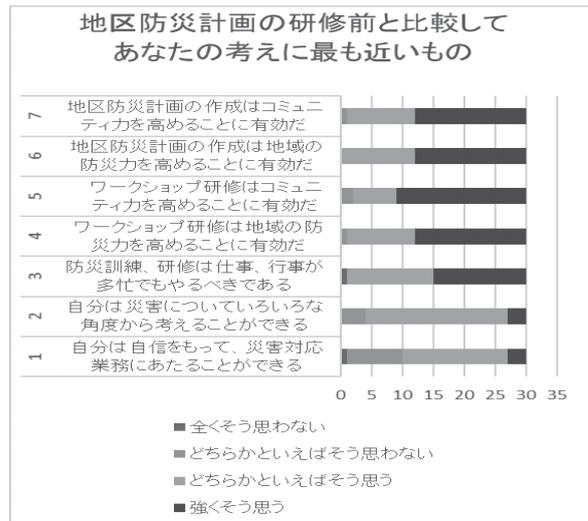


図1 下知地区ワークショップ参加者が地区防災計画「研修前」と比較したアンケート調査 (N=30)
2017年12月6日(著者作成)

ニティ力を高めることに有効だ」「ワークショップ研修は地域の防災力を高めることに有効だ」が多かった点に注目したい。すなわち、研修参加者は地区防災計画の作成及びワークショップ研修は、地域防災力を高め、地域のコミュニティ力を高めると評価した。

これにより、目的としての地区防災計画の作成と手法としてのワークショップ研修が、地域の防災力及びコミュニティ力を高め、災害発生後の応急対応時、復旧・復興時に有効であるとともに、平時においても安全安心な地域生活に資することが示されたと言える。実際に、下知地区の事前復興計画では、地域コミュニティの復興方針を「地域活動が盛んで、名前呼びあえるまち」としている。

防災の話し合いをしながら、地域コミュニティの価値を新たに創発したのである。

V. 住民主体で地区防災計画ガイドライン作り ～千葉県市原市～

1. 地区防災計画ガイドライン作成の経緯

千葉県市原市は人口27万7千人、北部は東京湾に面する臨海工業地域で製造品出荷額が全国3位の日本を代表する工業都市である。千葉市に隣接する住宅地域であり、農産物も多く残っている。このような多様な地勢、居住環境に対応する防災計画が求められていた。

2017年度、市原市危機管理課は、「地域の実情に即した「地区防災計画」が地域主体のもと作成され、また、その計画に基づく防災活動の実践を支援することで、地域コミュニティの活性化を図り、市原力で防災対策の実効性を高める。」ことを目的に、「いちほら防災100人会議」を設置した。

委員構成は、各地区の団体から選出された委員60人に加え、幅広い住民から多様な意見を引き出すため、20歳以上の住民の中から無作為で2000人を抽出して委員を募った（ブライマンクスツェル方式[10]）。無作為抽出による委員の参加者が63名いたために、結果として100人を上回る123名となっている。

2. 手引き作成のプロセス

いちほら防災100人会議は、多様な住民感覚を集合知に紡ぐために、下記のように全6回、アドバイザーの簡単な説明の後、それぞれ異なったテーマによりワークショップにより実施された。1回目は、準備段階として説明時間を長くとりながら、ワールドカフェ方式で話し合い、グループでアイデアを考えていただいた。2回目から5回目までのワークショップは、委員がテーマに関する資料を読み込み、重要なポイントを付箋に記入し、これをもとにワールドカフェ方式で話し合い、グループで具体的アイデアを出した。6回目は、委員がそれぞれのアイデアに点数を付けてランク付けした。

表1 いちほら防災100人会議ワークショップのテーマ

回数	日時	「いちほら防災100人会議」におけるワークショップのテーマ
1	18.2.3. AM9	一人暮らし、車いすの高齢者を守るために、災害前にしておくこと
2	18.2.17. AM9	水害時に自らの避難や要配慮者の安否確認、避難支援のために重要なこと
3	18.3.17. AM9	大災害後の避難生活で、高齢者、障がい者、子ども、地域住民を守るために重要なこと
4	18.4.21. AM9	大地震後の市原市の高齢者・障がい者、稼働世代、子どもの課題と解決策を考える
5	18.5.12. AM9	(1)住民の自助を高めるため、いつ、どこで、誰が、どんな方法で進めるかを考える (2)地区防災計画の継続アイデアを考える
6	18.6.9. AM9	「自助」「避難」「避難生活」「事前復興」のベスト10を選出する。さらに総合ベスト10を選出し「いちほらベスト10」とする。

会議では、多様な項目が上がったため、優先順位をつけることとし、100人会議が各地区に特に推薦する項目を「いちほらベストテン」と名付けた。その順位は次のとおりである。

- ①心のケア体制・環境の確保
- ②情報収集手段の確保
- ③防災教育・講習会
- ④地域のコミュニケーション
- ⑤特技等の活用
- ⑥復興支援体制の構築
- ⑦自助リストの配布
- ⑧復興体制の確保（住民）
- ⑨要支援者情報の共有
- ⑩地域の災害リスクの把握

1位は、災害後の子どもたちを対象にした「こころのケア」であった。これまでの防災計画では決して最優先でないものがトップになったことが注目される。ほかにも、5位に避難生活での特技等の活用、7位に自助支援の「自助リストの配布」、8位に住民の「復興体制の確保」などがユニークである。

一方で、住宅の耐震化、家具固定、トイレや水の備蓄、自主防災組織の拡充、避難所運営など、重要な防災対策は入っていない。当然のこととして順位が低いのか、水害と地震災害を分けていないために水害に寄ったのか、あるいは事前資料にその項目が少なかったせいなのかは、今後の精査が必要である。

3. アンケートに見る100人会議の効果

100人会議参加者へのアンケート結果を次に示す。100人会議実施前後を比較すると、全項目で会議参加者に顕著な効果が認められるが、特に「地区防災計画の作成はコミュニティ力を高めることに有効だ」「地区防災計画の作成は地域の防災力を高めることに有効だ」「ワークショップ研修はコミュニティ力を高めることに有効だ」

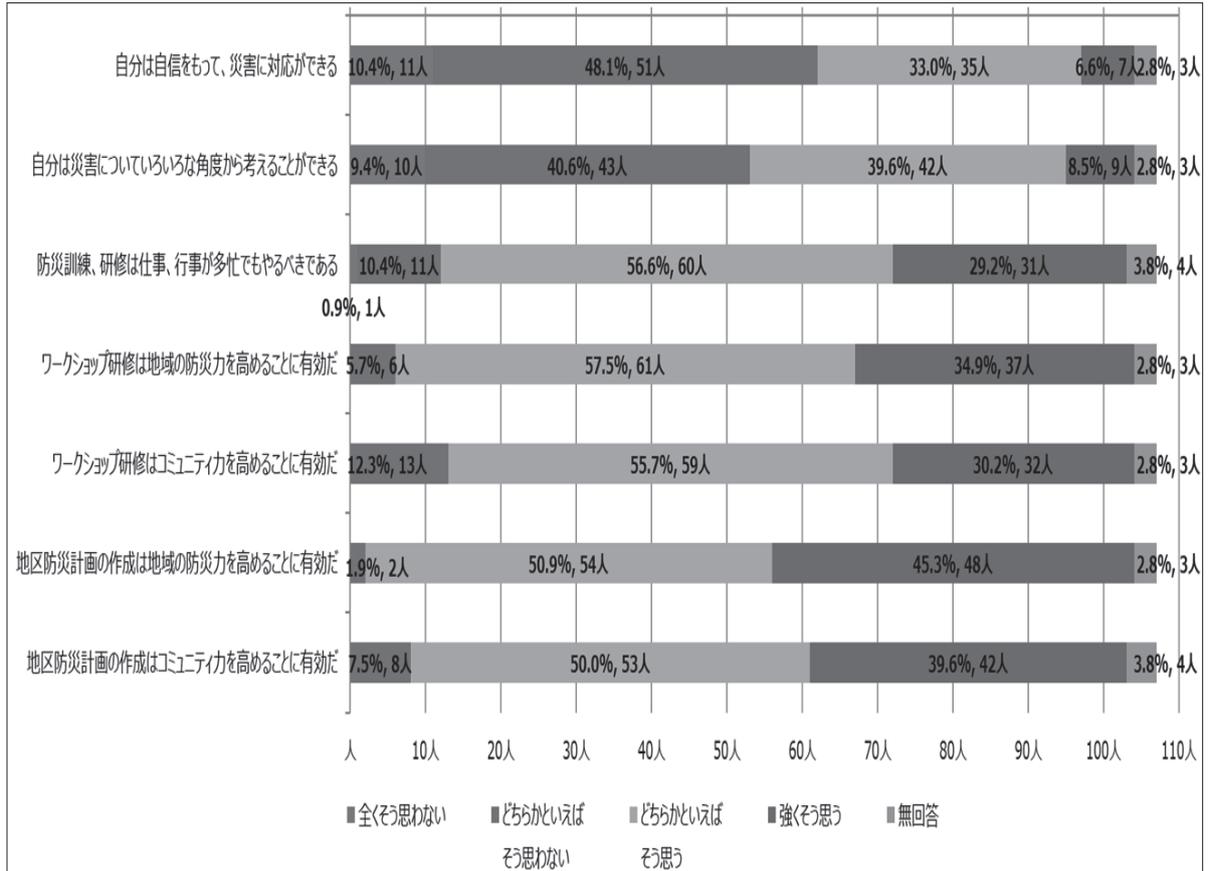


図2 会議前の参加者意識 (著者ら作成)

問3. 以下のそれぞれの項目を読み、「100人会議参加前と比較して、あなたのお考えに最も近いと思われる番号1つに○をつけてください。」

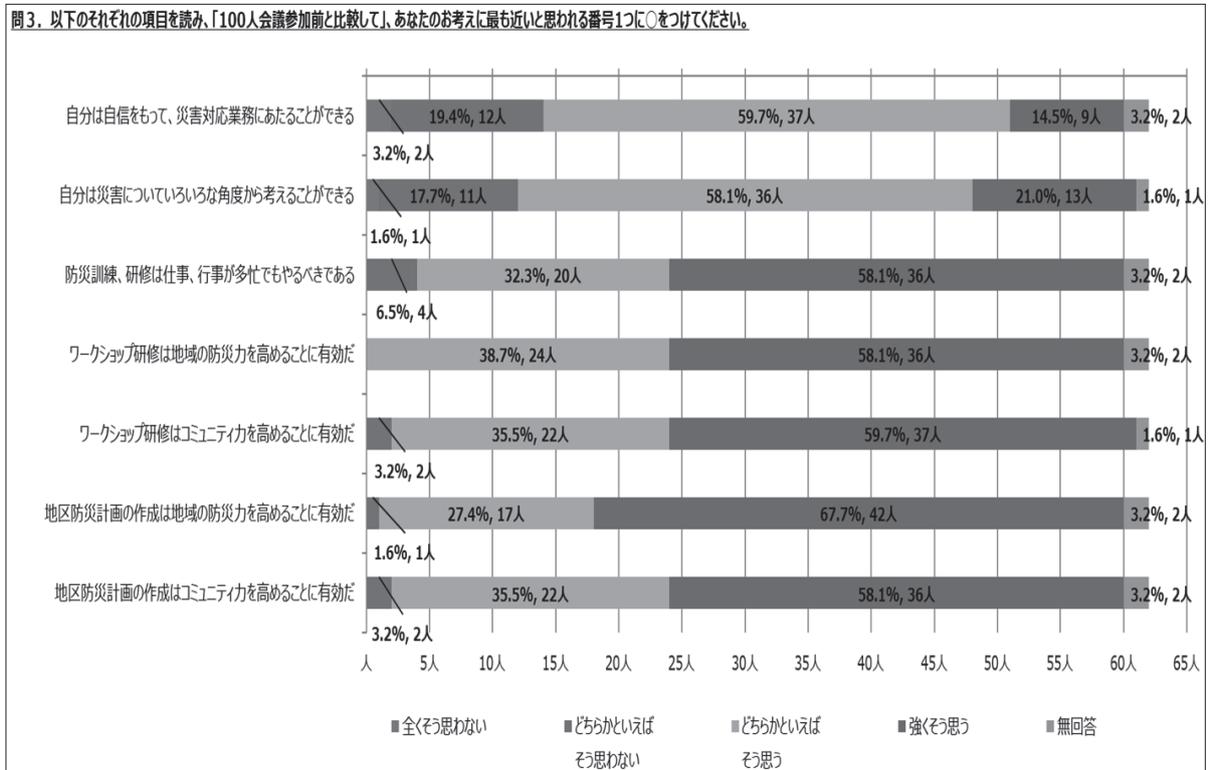


図3 会議後の参加者意識 (著者ら作成)

「ワークショップ研修は地域の防災力を高めることに有効だ」が多くなった点に注目したい。これは、前述した下知地区と同じであり、会議参加者は、地区防災計画の作成及びワークショップ研修が地域防災力を高め、地域のコミュニティ力を高めると評価した。

これにより、地区防災計画の作成とワークショップ研修が、地域の防災力及びコミュニティ力を高めると評価されていることが示された。

4. 今後の取組と考察

市原市は、最終的には、手引きを活用して46の全小学校区（閉校小学校含む）で住民参加により地区防災計画を作成することを目標としている。このため地域特性、住民感覚を生かした地区防災計画にするためには、国のガイドラインを参考にしつつも、住民が手作りで「地区防災計画の手引き」を作成した[11]。そして、単に手引きを作るだけでなく、その作成過程に多くの住民参画を得ることで、それだけ各小学校区で地区防災計画を作成するときにも、重要な担い手となることが期待できる。

このように多くの住民参画で防災計画のガイドラインを作成する試みは、その後の地区防災計画づくりにおいても住民が主体的に役割を果たすことが想定でき、防災による自治的な地域づくりの発露といえる[12]。

VI. 福祉と防災の連携

1. 東日本大震災時の避難行動の情報源及び支援者

津波災害、風水害においては、早期避難が重要であるが、自らの力では避難が難しい避難行動要支援者については、誰かの避難支援が不可欠である。内閣府が東日本大震災の被災地で高齢者、障がい者など避難支援が必要だったと答えた人々に、誰が避難支援者だったかというアンケートを行った。その結果は表2、表3のとおりである。

これまで災害時要配慮者に対する避難情報源、避難支援者としては、家族以外では近隣の助け合いが最も重要とされていたが、福祉関係者が同程度に重要な役割を果たしていたことが明らかになった。

介護保険、障害者総合支援法などが整備され、相当程度の福祉支援が必要な人は、福祉関係者とつながっている。このため、避難行動が難しいという状況を最も良く知っているのは、日常生活を支援している福祉関係者である。その声掛けや避難行動支援が多かったのは当然と言える。

しかし、災害時に福祉関係者を体系だって専門的に支援する制度は存在しない。高齢者のケアプランにも、障がい者の個別支援計画にも災害時の対応が書かれていない。災害時の福祉支援に関する厚生労働省のイニシアティブはほとんど感じられない。

表2 避難行動に関わる情報源

(東日本大震災の被災地で避難支援が必要だったと答えた783人のうち、実際に避難された方315人が回答対象)

項目	人数
近所の人、友人等、面識ある人からの連絡や声かけ	97
民生委員からの連絡や声かけ	7
福祉施設や団体の職員、ケアマネージャー、ヘルパー等からの連絡や声かけ	74
警察、消防（団員含む）からの指示	30
市役所、町村役場からの指示や勧告連絡	21
家族など同居している人の判断	101
メール等の緊急速報やインターネット	16
テレビやラジオ等の情報	34
その他	48

出典：内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」2013年

表3 避難行動における支援者

(東日本大震災の被災地で避難支援が必要だったと答えた783人のうち、避難されたときに支援者がいた方197人が回答対象)

項目	人数
近所の人、友人等、面識のある人	60
民生委員	4
福祉施設や団体の職員、ケアマネージャー、ヘルパー	53
警察	0
消防（団員含む）	11
市役所、町村役場の職員	8
家族など同居している人	85
その他	25

出典：内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」2013年

2. 福祉施設の避難確保計画

一方で、2017年6月に水防法、土砂災害防止法が改正され、国土交通省が主導して浸水想定区域及び土砂災害警戒区域内の社会福祉施設等は、避難確保計画を作成することが義務付けられた。2016年8月の台風10号により岩手県岩泉町にある認知症グループホームで入居者9名全員が亡くなったことが契機となった。

これまで、自治体は要配慮者施設の利用者については施設が災害対応し、在宅の要配慮者は自治体が地域住民とともに災害対応するとしていた。このため、要配慮者名簿に施設入居者は記載されないのが一般的だ。これは、施設の災害対応力が十分であることを暗黙の前提としている。

しかし、台風10号水害で施設が十分な災害対応力を有していないことが明らかになった。法令上、施設は災害計画を作成し、訓練することとなっているが、どのような災害を対象にするかは明確でなく、計画や訓練を自治体が監査することもほとんどなかった。現地では、間一髪で被害を免れた施設がいくつもあり、ほんのちょっと



写真1 認知症グループホーム楽ん楽ん
2016年10月15日 著者撮影

判断ミスがあれば、もっと大きな被害になったと思われる。

台風10号災害では、いくつかの被災施設が指定避難所ではなく自分たちで考えた場所に避難している。行政は、避難所と言えば小中学校を指定するが、実際に要配慮者はかなり個性が強い。バリアフリー環境があったり、近いところを選んだりしなければならない。

避難方法についても、認知症患者、知的や精神の障がい者、視覚障がい者、車いすなど、それぞれ個性がとも強い。

そうであれば、施設は施設の特性、各利用者の個性に配慮して、計画、訓練、見直しを真剣に行い、実効性を高めなければいけない。さらには、近年の災害の激甚化にも対応するとすると、計画の基準となる被害想定までも超えているわけだから、施設職員の判断力を高めることまで必要だ[13]。

3. 福祉施設と地域等の連携

台風10号災害後に設置された国の検討会[14]報告では、施設の災害計画、訓練の実効性を確保するために、災害計画作成に際しては専門家等の助言を受け、訓練は市町村、消防団、地域住民等と一緒に行うことで、専門性と受援力を高めることを提言している。

前述した認知症グループホームの隣には、写真で見ると大きな工場があった。もし、災害前から連携して避難訓練を行っていたなら、きっと工場の従業員は支援に駆け付けてくれたのではないだろうか。また、施設長も支援をお願いできたと思う。

人も組織も孤立すると弱くなる。災害時は特にそうだ。施設、病院、学校、企業等は地域社会につながって助け合うことで災害時の安全性を高められる。それは平常時の良い関係、地域コミュニティづくりにも資するはずだ。

2019年度の内閣府の地区防災計画モデル地区募集においては、福祉との連携に取り組む地区を新たに対象とした。今後、地域コミュニティと福祉事業者等が連携して地区防災計画を作成することにより、一層の安全安心な地域づくりが進むことが期待される。

VII. おわりに

地域住民が協議して地区防災計画を作成し、その内容を共有化することで、住民は納得感と自己統制感をもつようになる。たとえば大槌町安渡地区のように「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でる。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災害時要援護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」という取り組みを地域住民が共有化し、納得する。そのような合意を地域で共有しているのに、もし災害時要援護者の支援を怠ったり、自分だけが車で避難したら後で周りから強く非難されるだろう。だからルールを守ろうという自己統制が効く。これにより防災が他人事からわが事、わがまち事と進化する。

下知地区の地区防災計画では、災害後まで想定して自らが望ましいと考える地域の姿をデザインした。市原市では、手を挙げた住民が主体となって地区防災計画のガイドラインを作成して、市域全域での防災計画づくりを中間支援する役割を担った。今後、超高齢社会にあって、福祉関係者と地域コミュニティが連携をとることにより、高齢者や障がい者の安全安心を平時も災害時も高める活動につながるであろう。

自らルールを定めて自らルールを守る状況を作り出すことは、西尾勝がいう自律 (autonomy) と自己統治 (self-government) の結合であり、自治の中核となる概念である[16]。地域住民が地区防災計画作成に取り組むことは、まさに自治力を高める活動となる。そして、自治力を高めることは防災だけでなく、地域コミュニティの活動全般に良い影響を与えることは明らかである。内閣府は、2014年防災白書[17]において「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」としているほか、「防災活動が地域活動を通じてソーシャル・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きっかけになる」ことについても触れている。

一方で、地区防災計画への取り組みが、どの分野で、どの程度まで地域コミュニティを強化するか、今後研究を深める必要がある。

謝辞

本稿は、地区防災計画作成に汗をかかれたみなさまのご努力によってまとめることができました。安渡町内会長の佐々木慶一氏、下知減災連絡会副会長の西村健一氏、事務局長の坂本茂雄氏、高知市地域防災推進課の山中晶一氏、橋村彩香氏、中山瑞稀氏、地域防災アドバイザー

の山本美咲氏, 高知大学の大概知史准教授, 国際航業の鍵山直司氏, 長谷川亮氏, 市原市役所危機管理課長の佐久間重充氏, 前危機管理課の高澤良英氏, 大関一彦氏, 勝又亜彩氏には深くお世話になるとともに, 本論文への掲載許可をいただきました。ここに心から感謝の意を表します。

文献

- [1] 公益社団法人土木学会地域防災計画特定テーマ委員会. 地域防災計画の策定と運用に関するガイドライン(案). 2012年12月. <http://committees.jsce.or.jp/2011quake/node/144> (accessed 2019-07-28)
Koeki Shadan Hojin Doboku Gakkai Chiiki Bosai Keikaku Tokutei Thema Innkai. [Chiiki bosai keikaku no sakutei to unyo ni kansuru guideline (an)] 2012 nen 12 gatsu. (in Japanese)
- [2] 西澤雅道, 筒井智士, 金思穎. 地区防災計画制度の創設の経緯並びにその現状及び課題に関する考察—東日本大震災の教訓を受けた災害対策基本法の改正を踏まえて—. 国土交通政策研究所報. 2015;56(10):138-149.
Nishizawa M, Tsutsui S, Kim S. [Chiku bosai keikaku seido no sosetsu no keii narabi ni sono genjo oyobi kadai ni kansuru kosatsu: Higashi Nihon Daishinsai no kyokun o uketa saigai taisaku kihonho no kaisei o fumaete.] PRI Review. 2015;56(10):138-149. (in Japanese)
- [3] 内閣府. 地区防災計画ガイドライン—地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて—. 2014. Cabinet Office, Government of Japan. [Community disaster management plan guidelines.] 2014. (in Japanese)
- [4] 安渡町内会安渡防災検討会. 第3回国連防災世界会議パブリック・フォーラム「地区防災計画モデル地区フォーラム(地区防災計画のモデル事業報告会). 2015年3月14日. <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/pdf/20150314forum/happyshiryo11.pdf> (accessed 2019-07-28)
Ando Chonakai Ando Bosai Kentokai. [Dai 3 kai Kokuren Bosai Sekai Kaigi Public Forum “Chiku bosai keikaku model chiku forum (Chiku bosai keikaku no model jigyo hokokukai).] 2015 nen 3 gatsu 14 nichi. (in Japanese)
- [5] 第3回国連防災世界会議パブリック・フォーラム. 地区防災計画モデル地区フォーラム—仙台市東京エレクトロンホール宮城(宮城県民会館)401中会議室でのインタビュー—. 2015年3月14日19時.
[Dai 3 kai Kokuren Bosai Sekai Kaigi Public Forum “Chiku bosai keikaku model chiku forum Sendaishi Tokyo Electron Hall Miyagi (Miyagi Kenmin Kaikan) 401 chukaigishitsu deno interview.] 2015nen 3gatsu 14nichi 19ji. (in Japanese)
- [6] [高知市]下知地区減災連絡会. 下知地区防災計画2016年度版. 2017.
[Kochi City]Shimoji chiku gensai renraku kai. Shimoji chiku bosai keikaku 2016 nendoban. 2017. (in Japanese)
- [7] 鍵屋一. 「人の復興」を強化する地区防災計画の基本的考察—高知市下知地区防災計画「事前復興計画」の事例をもとに—. 地区防災計画学会誌. 2017;11.
Kagiya H. [Hito no fukko o kyoka suru chiku bosai keikaku no kihonteki kosatsu: Kochishi shimoji chiku bosai keikaku “Jizen fukko keikaku” no jirei o moto ni.] C+Bousai. 2017; 11. (in Japanese)
- [8] 林春男. 地震災害からの復興過程とその対策計画. 地学雑誌. 2001;110(6):991-998.
Hayashi H. [Long-term recovery processes and their planning from devastating earthquake disasters.] Journal of Geography. 2001; 110(6):991-998. (in Japanese)
- [9] 佐藤翔輔, 今村文彦. 東日本大震災における震災復興計画の巨視的分析—岩手県・宮城県の沿岸市町村を対象にして—. 自然災害科学. 2013;31(4):305-315.
Sato S, Imamura F. [A macroscopic analysis of disaster recovery plans in the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami Disaster: Focus on plans of coastal municipalities' affected by the tsunami impact in Iwate and Miyagi Prefecture.] Journal of Japan Society for Natural Disaster Science. 2013;31(4):305-315. (in Japanese)
- [10] 日本プランニングスツェレ研究会. <http://www.shinoto.de/pz-japan/index.html> (accessed 2019-09-21)
Nihon Planungszelle Kenkyukai. <http://www.shinoto.de/pz-japan/index.html> (accessed 2019-09-21) (in Japanese)
- [11] 市原市. 地区防災計画策定の手引き. 2018. https://www.city.ichihara.chiba.jp/kurashi/bohanbosai/bousai_top/torikumi/chikubousai.files/chikubousai_tebiki.pdf (accessed 2019-09-21)
Ichiharashi. [Chiku bousai keikaku sakutei no tebiki.] 2018. https://www.city.ichihara.chiba.jp/kurashi/bohanbosai/bousai_top/torikumi/chikubousai.files/chikubousai_tebiki.pdf (accessed 2019-09-21) (in Japanese)
- [12] 鍵屋一, 高澤良英, 大関一彦. 住民主体で作成した地区防災計画作成の手引き—市原市を事例に—. 地区防災計画学会誌. 2019;14.
Kagiya H, Takasawa Y, Ozeki K. [Jumin shutai de sakusei shita chiku bosai keikaku sakusei no tebiki: Ichiharashi o jirei ni.] C+Bousai. 2019; 14. (in Japanese)
- [13] 鍵屋一, 柄谷友香, 指田朝久, 上園智美, 田中秀宜. 障害福祉施設の事業継続計画 (BCP) 作成プロセスの研究—施設職員の災害対応力向上を目指して—.

- 地域安全学会論文集. 2015;27:113-120.
- Kagiya H, Karatani Y, Sashida T, Uezono T, Tanaka H. [Approaches to the identification of issues regarding disaster management in welfare facilities for the disabled and to the formulation of a Business Continuity Plan (BCP). Institute of Social Safety Science. 2015;27:113-120. (in Japanese)]
- [14] 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会. 平成28年台風第10号災害を踏まえた課題と対策の在り方 (報告). 平成28年12月. http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/guideline/pdf/161226_hombun.pdf (accessed 2019-09-21)
- Hinan Kankokuto no Handan / Dentatsu Manual Sakusei Sakusei Guideline ni kansuru Kentokai. [Heisei 28 nen taifu dai 10 go saigai o fumaeta kadai to taisaku no arikata (hokoku)] Heisei 28 nen 12 gatsu. (in Japanese)
- [[15] 鍵屋一. 地域防災力強化宣言 (増補). 東京: ぎょうせい: 2004.
- Kagiya H. [Chiiki bosairyoku kyoka sengen. zoho.] Tokyo; Gyosei: 2004. (in Japanese)
- [16] 西尾勝. 行政学の基礎概念. 東京: 東京大学出版会; 1990.
- Nishio M. [Gyoseigaku no kiso gainen.] Tokyo: University of Tokyo Press; 1990. (in Japanese)
- [17] 内閣府, 編. 防災白書 平成26年版. 東京: 2015. Cabinet Office, edited. [Bosai hakusho heisei 26 nenban.] Tokyo: 2015. (in Japanese)