

□地区防災計画制度の概要と策定の意義

兵庫県立大学防災教育研究センター長 室崎 益輝

はじめに

平成25年6月の災害対策基本法の改正により、地域コミュニティが主体となって策定する「地区防災計画」の制度が、法律によって位置づけられた。この地区防災計画の制度化は、阪神・淡路大震災と東日本大震災の2つの大震災を踏まえて行われたものであるが、それまでの官主導の防災から官民連携の防災に制度面での舵を大きく切り替えるという「画期的な意義」を持っている。

この地区防災計画制度が法的に位置づけられて僅か2年であるが、その歴史的な必然性があることと思うが、その策定に取り組む自治体やコミュニティが次々と現れている。燎原の火のごとく広がり始めているといっても過言ではない。とはいうものの、この地区防災計画が制度化されたことの意義が、コミュニティレベルにまで必ずしも十分に周知されていないため、コミュニティ防災活動の優れた実績があっても、それが地区防災計画の制定につながっていない。

そこで本稿では、改めて地区防災計画の概要や意義を述べて、わが国における官民連携の新しい防災システムの醸成につなげたいと思う。

1. 地区防災計画の概要と企図

この地区防災計画制度は、災害対策基本法の42条の2において、「地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができ

る」「市町村地域防災計画に地区防災計画が定められた場合においては、当該地区防災計画に係る地区居住者等は、当該地区防災計画に従い、防災活動を実施するように努めなければならない」と定められている。

災害対策基本法に地区防災計画の規定が加えられたのは、阪神・淡路大震災や東日本大震災で、従来の国や自治体の防災の取り組みだけでは限界のあることが明らかになり、減災の考え方による防災対策の推進とともに、ボトムアップ型の防災対策の推進をはかる必要性が確認されたからである。国の防災基本計画、省庁の防災業務計画、自治体の地域防災計画といった行政主導のトップダウン型の防災計画に、地域主導のボトムアップ型の防災計画を新たに加えて、減災における「自助、公助、互助、共助」の関係性をシステムとして整備することが目指されている。

この地区防災計画の背景や計画内容あるいはその進め方については、内閣府が作成した「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」（平成26年3月）に詳しく記載されているので、それを参照していただければと思う。ここでは、その重要なポイントについてのみ簡単に述べておく。その第1は、地域の防災力の向上を、コミュニティの自発的で率先的な取り組みにより実現することを、企画している。その策定を義務としないで、「提案することができる」と居住者等の自由意思に任せている。

第2に、共同体を構成する多様な担い手が連携

することを目標にしており、策定の単位を既成の自治会等のコミュニティに限定していない。策定の主体を「地区居住者等」と規定して、居住者以外の参画に含みを残している。居住者だけでなく勤務者などそこに関わりを持つ人々を加えた「新たなコミュニティ」を、ここでは意識している。また、地区の概念も幅広く捉えようとしている。従来の自治会レベルで計画がつくられることは、言うまでもなく大歓迎であるが、それに限定していない。マンション単位や事業所単位の計画策定が推奨されている。コミュニティと事業所が連携した取り組みも推奨される。

第3に、行政の地域防災計画とコミュニティの地区防災計画が車の両輪として機能することが期待されている。「市町村地域防災計画に地区防災計画を定める」とあるのは、コミュニティの自発性を尊重しつつ行政として後押しをするという関係性を提起するものである。地域防災計画との矛盾がないことを行政として確認するということもあるが、その計画の内容を理解し行政として支援するということが、ここでは求められよう。なお、行政の地域防災計画に位置付けるということには、「地域防災計画に定められた場合においては、地区防災計画に従い地区居住者等は防災活動を実施するように努めなければならない」とあるように、地区防災計画の自律性や規範性を制度的に担保する狙いもある。

2. 地区防災計画の必要性和意義

賢明な読者のみなさんには「釈迦に説法」だとは思いますが、念のため地区防災や地区防災計画の必要性に触れておきたい。2つの大震災から、地域に密着したコミュニティ防災の大切さを私たちは学んだ。予防段階ではコミュニティの自律性や監視性が、応急段階ではコミュニティの自衛性や即応性が、復興段階ではコミュニティの互助性や共創性が不可欠で、そのためのコミュニティ力の醸

成に日頃から心がけておかなければならない、ということを学んだ。

1例として、2つの大震災での応急対応を見ると、初期消火、救出救護、避難誘導、避難所運営などで、コミュニティを基礎とした互助的な対応がなんとか機能して、被害の拡大を多少なりとも防ぐことができています。この経験から、行政とコミュニティが協働し連携すること、減災対策のフレームにコミュニティを位置づけることの重要性が強く認識されたのである。このコミュニティが果たした役割を糧に、この地区防災計画が制度化された。なお、この地区防災計画の制度化とほぼ同時期に、「消防団を中核とする地域防災力強化に関する法律」も成立しているが、これもコミュニティを基礎とした地区防災の強化の流れの一つである。

地区防災あるいはコミュニティ防災の必要性を、大震災の大きな教訓である「減災」の考え方を踏まえて、交通整理しておこう。減災というのは、大災害に対しては、被害をゼロにしようとするのではなく、少しでも被害を和らげようとして手段を尽くすことをいう。被害を和らげるために手段を尽くすことは、被害の引き算を対策の足し算ではかることに通じる。その足し算には、時間の足し算、人間の足し算、空間の足し算、手段の足し算などがある。

ここでは、人間の足し算と空間の足し算に焦点をあてて、地区防災の必要性を説明しておこう。人間の足し算は、行政に加えて市民やコミュニティ、さらには企業やボランティアが協働して減災に取り組むことをいう。ここでは、公助と自助で対応できないところを、コミュニティケアとしての互助やボランティアケアとしての共助で補完することが求められる。ここからは、コミュニティやボランティアの活動の重要性を指摘できる。一方、空間の足し算は、大きな公共と小さな公共の足し算をいう。幹線道路の防災に加えて路地裏の防災がいるということである。お菓子のモナカ

でいうと、皮は大きな公共で餡は小さな公共である。美味しいモナカは餡が良いと言われるが、安全なまちもコミュニティが良くなければならない。コミュニティを良くすることは、地区防災に他ならない。

人間の足し算でも空間の足し算でも、コミュニティが欠かせない存在であることが確認できた。このほか、時間の足し算では、公衆衛生的対策としてのコミュニティ力の醸成が求められ、手段の足し算では、ヒューマンウェアとしてのコミュニティ学習の強化が求められる。巨大災害の発生が危惧されている今、コミュニティを主人公とし、コミュニティに密着した防災の取り組みが、強く求められている。

地区防災を、「地域の様々な担い手がコミュニティに密着して推進する、自発的で協働的な被害軽減の取り組み」と定義することができる。密着性、自発性、協働性、自律性が、そのキーワードである。ところで、計画なくして実践なしといわれるように、コミュニティ減災の目標をみんなで共有し、その達成をみんなで実現するための、羅針盤としての地区防災計画が欠かせない。ここでは、みんなで力を合わせるための計画、我がこととして取り組むための計画として、地区防災計画が位置づけられる。コミュニティ防災に継続性や普遍性さらには規範性を与えるために、地区防災計画が必要となるのだ。

3. 地区防災計画の方向性と課題

地区防災計画の取り組みを軌道に乗せるうえで、留意すべき課題についても触れておこう。その課題は、「地区防災自治」と「地区防災文化」という言葉で要約できる。地域防災自治は、「共同体としての自律」を実現することである。そのために、みんなで知恵を出し合って、みんなで計画を取りきめ、みんなで支え合って実践するものにならなければならない。コミュニティ自治とコミュニティ協働の成熟が求められる。後者のコミュニティ協働ということでは、地域内に居住する様々な構成員や組織が、信頼関係を気付く協働することが基本となる。自治会だけでなく事業所あるいはNPOなどの組織が連携すること、民生委員や消防団員、女性防火クラブ員が連携することが不可欠である。

地区防災文化というのは、現代社会の高齢化などのリスクを踏まえて、新しい減災のシステムや文化をつくりだすということである。ここでは、既成の概念にこだわらない、自由で創意のある計画や取り組みが、それぞれの地区から洪水のように生まれてくることを期待したい。画一的なマニュアルで縛りつけて、コミュニティの創意を削がないようにしたい。ところで、その創意を引き出して実効性のある計画とするためには、専門家のアドバイスや協力が欠かせない。防災士や消防団員や学校の先生なども含めて、多様な専門家が計画づくりに参画できる体制づくりが求められよう。