

□ 地区防災計画制度創設の経緯とその概要

内閣府大臣官房総務課企画調整官 西澤 雅道  
 専修大学社会知性開発研究センター客員研究員 金 思穎  
 前内閣府防災担当主査 (NTT 東日本) 筒井 智士

1 背景 ～阪神・淡路大震災及び東日本大震災の教訓～

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災においては、倒壊した家屋による圧死や火災によって6,400人以上の死者・行方不明者を出した。大規模広域災害であるため、行政が全ての被災者を救出することが難しく（公助の限界）、助かった人の大半は、家族や近隣住民等によって救出されたことが明らかになり、共助の重要性が強調されるようになった（図1参照）。

そして、室崎（2005）では、災害に強い都市づくりの課題について述べる中でコミュニティレベ

ルでの防災計画づくりを強く推奨し、この計画づくりによる日常でのまちづくり、地域のNPOや企業とのつながりの構築等を提唱していた。これが後に、内閣府における「地区防災計画制度」の法制化やガイドライン作成に強い影響を与えた。以下は、その抜粋である（下線は筆者）。

防災都市づくりのフレーム

防災都市をつくるということは、災害に備えるためのハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアを充実することに他ならない。ハードウェアとは「ものづくり」、ソフトウェアとは「しくみづくり」、ヒューマンウェアとは「ひとづくり」である。すな

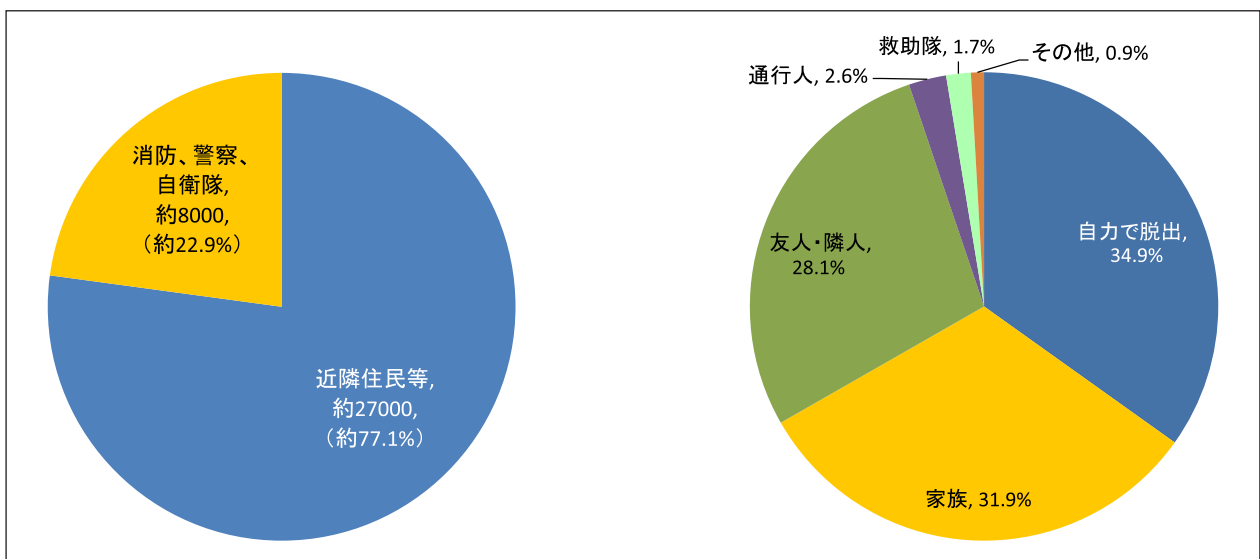


図1 阪神・淡路大震災における救助の主体（左：河田（1997）、右：日本火災学会（1996）参照）

わち、防災都市づくりは、防災ものづくり、防災しくみづくり、防災ひとづくりに分けられる。

(中略)

#### (4) 計画策定によるしくみづくり

しくみづくりでは、防災都市のビジョンや戦略を指し示す防災計画の策定が欠かせない。いうまでもなく、行政レベルの地域防災計画の充実をはかることが欠かせないが、市民も参加した形でのコミュニティレベルの防災計画づくりを推奨したい。そのなかで、非常時の高齢者等に対する支援の具体化をはかる、日常時の防災まちづくりの協議をみんなで進める、地域のNPOや企業などとのつながりを築く、といった取組みが期待される。

この計画策定においては、行政の計画であっても企業の計画であっても地域の計画であっても、その進捗状況を絶えずチェックしその効果を検証するという実行管理が欠かせない。(後略)

その後、2011年3月に発生した東日本大震災でも地震及び津波によって1万8,000人以上の死者・行方不明者が発生した。行政自体も大きな被害を受け、例えば、岩手県大槌町では町長以下の多くの職員が津波によって亡くなり、行政が被災者を支援することが難しくなった(公助の限界)。このような状況において、岩手県釜石市の小中学校の児童や生徒が、高齢者を介助しながら避難したり、児童や生徒の避難行動の影響を受けて、地域コミュニティの人々が一緒に避難する等共助による活動が重要な役割を果たした(釜石の奇跡)。また、地域コミュニティにおける共助が、被災者の生活の維持にも大きな役割を果たしており、地域コミュニティにおいて、倒壊した家屋から共助によって人を救出したり、助け合って避難を行ったり、助け合って避難所運営や在宅避難を行った例がみられた。

## 2 災害対策基本法の改正と地区防災計画制度の創設

このような地域コミュニティにおける共助の動きを受け、共助に係る災害対策基本法(以下「災対法」という。)の改正が行われてきた。まず、阪神・淡路大震災での教訓を踏まえ、1995年の改正でボランティアに関する規定が追加された。また、東日本大震災での教訓を踏まえ、2012年の改正で、教訓伝承、防災教育の強化等に関する規定が盛り込まれ、さらに、2013年の改正で、「地区防災計画制度」の創設が行われた。

同制度に関する政府の関係会議における議論を紹介すると、2011年に開催された「災害対策法制のあり方に関する研究会」(座長：林春男京都大学教授、座長代理：室崎益輝神戸大学名誉教授)では、①住民主体の「地区防災計画」の策定等に関して、自主防災組織の業務として、「地区防災計画」を法定化すべきであり、地方公共団体による費用面での支援が必要とする意見、②援護者対策等地区でしか解決できないようなことは、地区に委ねるべきとする意見、③河川流域の協議会を例に、行政と地域住民が、連携して地域の防災に取り組む重要性を指摘する意見等があった。上記の議論を引き継いだ「防災対策推進検討会議」(座長：内閣官房長官)では、①地域に根差した形で地区防災計画づくりに住民が関わっていくのはよい取組であり、地域の防災力を高めていく具体的な手段として意味がある等の意見があった。そして、2012年7月にまとめられた同会議報告書では、「コミュニティレベルで防災活動に関する認識の共有や様々な主体の協働の推進を図るため、ボトムアップ型の防災計画の制度化を図り、可能な地域で活用を図るべきである。」とされた。

これを踏まえ、内閣府で災対法改正について検討が行われ、自主防災組織の取組のほか、①阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、地域の防災活動と福祉活動を組み合わせた神戸市の「防災福祉コミュ

ニティ」<sup>1</sup>、②京都市の「身近な地域の市民防災行動計画」<sup>2</sup>、③大手町・丸の内・有楽町周辺の事業

者が中心となり、帰宅困難者対策を行っている「東京駅周辺防災隣組」等が参考とされた<sup>3</sup>。

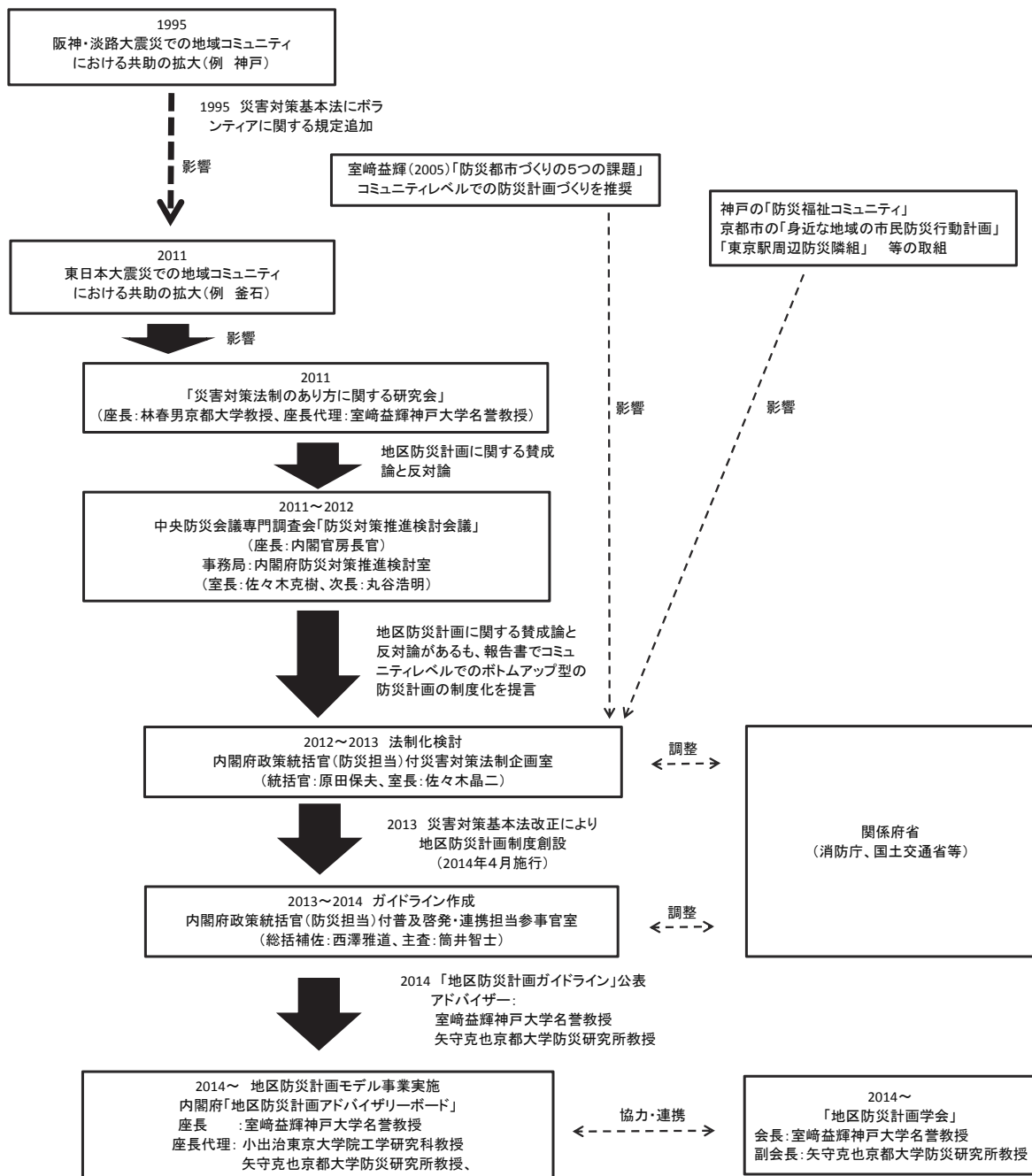


図2 地区防災計画制度創設までの流れ(金・西澤・筒井(2015)98頁参照)

<sup>1</sup> 神戸市内全域191地区でコミュニティが結成されており、自治会、婦人会、事業者、消防団等によって組織され、平常時の福祉的な活動を重視しつつ、災害時も活動できる組織である。  
<sup>2</sup> 京都市では、災害による被害の未然防止及び軽減を目的に市内全域で自主防災組織が結成され、町内会単位の「自主防災部」、「自主防災部」を概ね小学校区単位で束ねた「自主防災会」が組織されている。そして、自主防災部では、町内版防災計画である「身近な地域の市民防災行動計画」が作成されている。  
<sup>3</sup> 2004年に帰宅困難者対策のために東京駅周辺防災隣組を設立し、千代田区より帰宅困難者対策地域協力会として指定され、区と連携した帰宅困難者避難訓練の実施、まちの防災・防犯機能の向上等に取り組んでいる。また、発災時の活動ルールを定めており、その活動は、「千代田区地域防災計画」の中に盛り込まれている。

制度の創設に当たっては、計画の作成主体の在り方が大きな論点となり、自主防災組織の高齢化や形骸化等を踏まえ、計画の作成主体を活動の推進母体となりえる事業者とする考え方と、地域住民や自主防災組織を中心に据える考え方があった。前者は、主に都市部を想定し、後者は、主に地方を想定した考え方であったが、最終的には、各地

区特性を活かした多様な計画を推進する観点から、計画の作成主体を地域住民及び事業者とし、両方の主体を網羅することになった（全体の流れは図2参照）。なお、国会審議については、詳細には触れないが、災対法改正案は、2013年6月12日に可決された（図3参照）<sup>4</sup>。

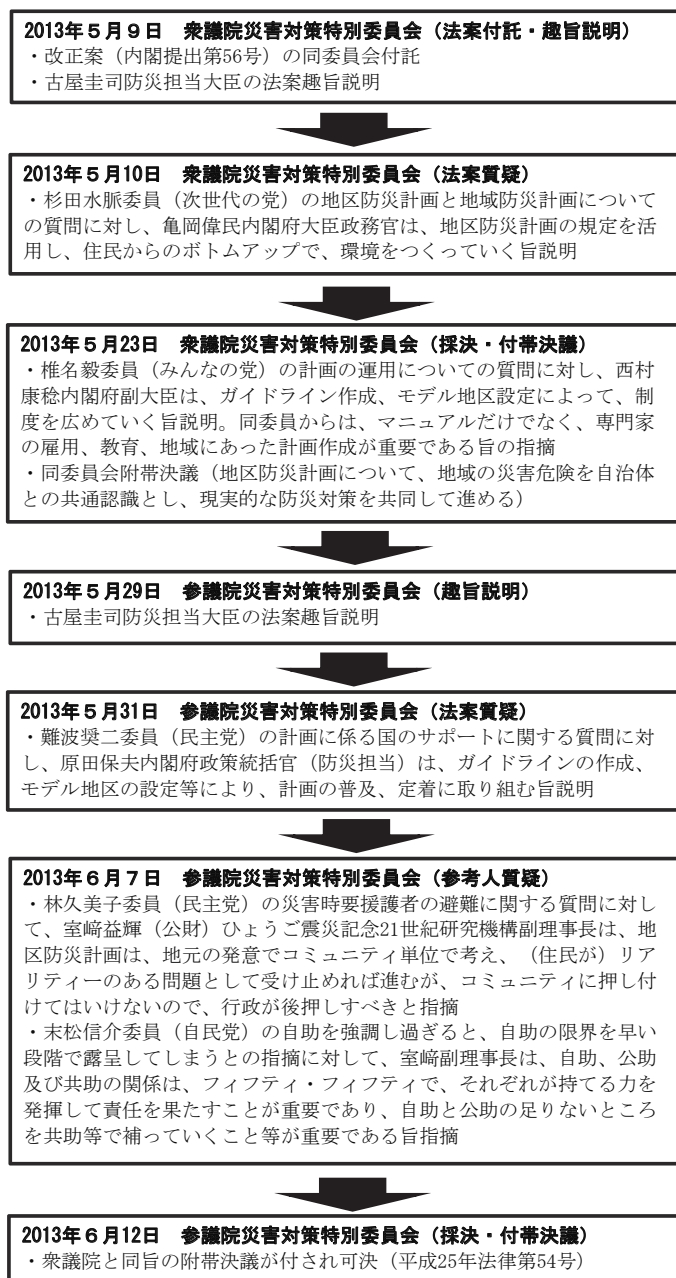


図3 2013年災害対策基本法改正に係る国会審議の流れ（金・西澤・筒井（2015）95頁参照）

<sup>4</sup> 2013年12月には、議員立法により「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」が制定され、市町村は地区防災計画を定めた地区に、地区居住者等の参加の下、地域防災力を充実強化するための具体的事業計画を定めることとされた。

### 3 地区防災計画制度の概要

ここで改めて「地区防災計画制度」の概要について整理しておきたい。

我が国では、従来、防災計画としては国レベルの総合的かつ長期的な計画である「防災基本計画」と、地方レベルの都道府県及び市町村の「地域防災計画」を定め、それぞれのレベルで防災活動を実施されてきた（図4参照）。しかし、阪神・淡路大震災及び東日本大震災では、自助、共助及び

公助がうまくかみあわないと大規模広域災害後の災害対策がうまく働かないことが認識され、自助・共助による防災活動が注目されるようになったことから、2013年6月の災対法の改正では、地域コミュニティにおける共助による防災活動を推進する観点から、地域コミュニティの住民及び事業者が実施する自発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が創設され、同制度は、2014年4月から施行された（図5参照）。

「地区防災計画制度」の特徴は、①地域住民等

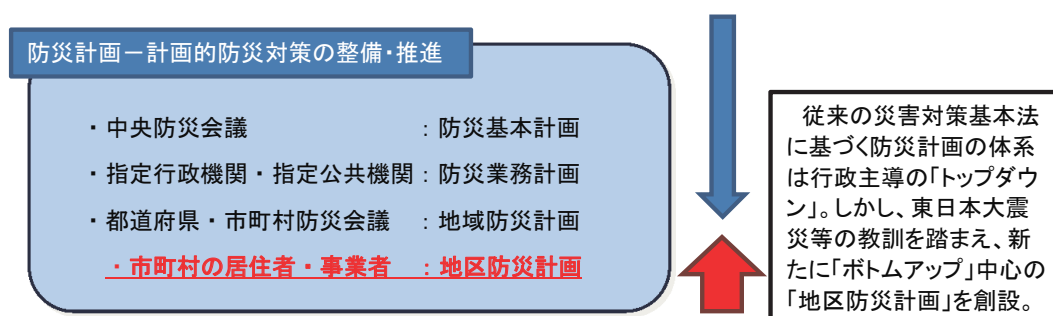


図4 災害対策基本法に基づく防災計画（内閣府（2014b）9頁に筆者加筆）

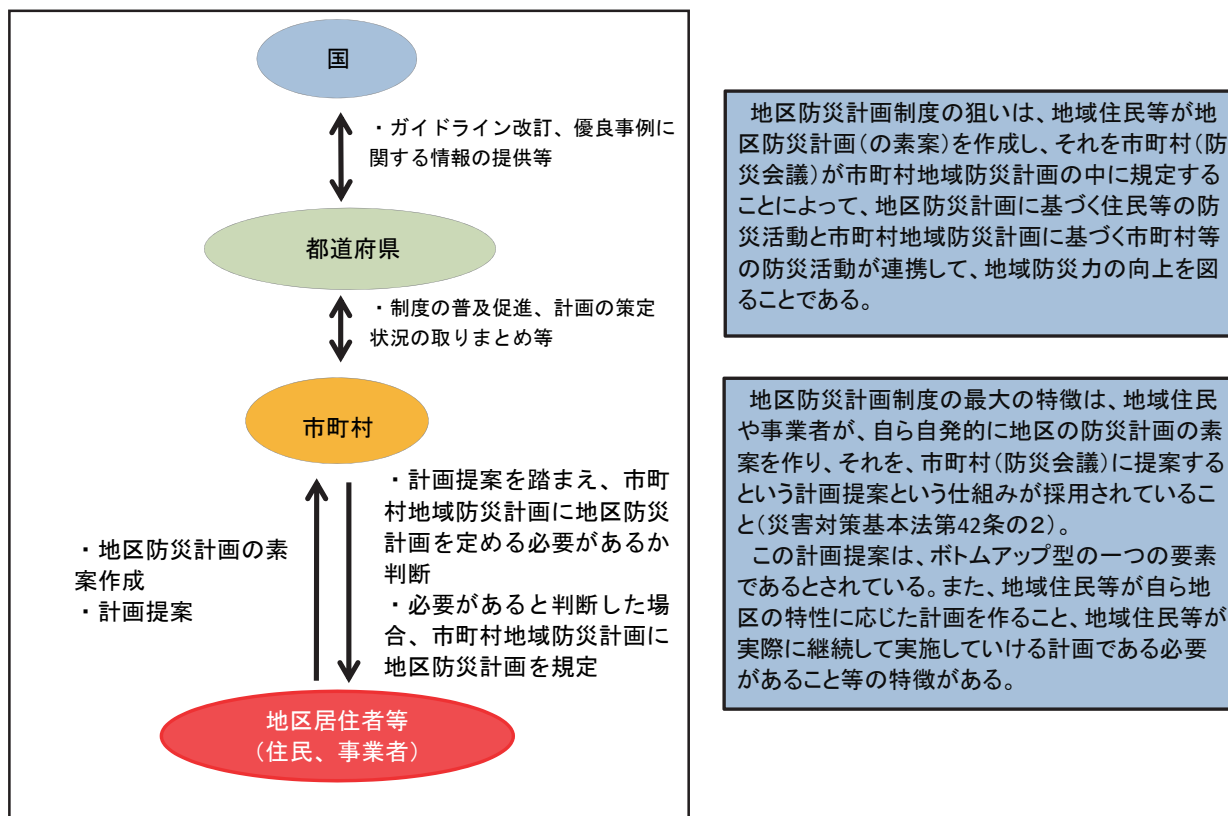


図5 地区防災計画制度の全体像（内閣府（2014a）20頁に筆者加筆）

を主体としたボトムアップ型の計画であるほか、②地域のことに詳しい地域住民等が作成する「地区の特性に応じた計画」であり、③計画を作成するだけでなく、計画に基づく防災活動が実際に実践され、定期的な評価や見直しが行われ、その活動が継続的に実施されること（継続性）を重視して点にある（図6参照）。

特に、住民参加によるボトムアップ型の手法として、地域住民等による計画提案の仕組みを採用しており、①市町村の判断で地区防災計画を市町村地域防災計画に規定する場合のほかに、②地域住民等が、市町村防災会議に対して地区防災計画

を定めることを提案することができることとしており、市町村防災会議には、計画提案に対する応諾義務が課せられている（図7参照）。

#### 4 防災活動をきっかけにしたソーシャル・キャピタルの向上と地域コミュニティの活性化

発災時に、地域住民等が、地区防災計画を活用して、行政と連携して、地域コミュニティごとに効果的な防災活動を実施できることは、地域防災力の向上につながるほか、平常時・災害時等を通

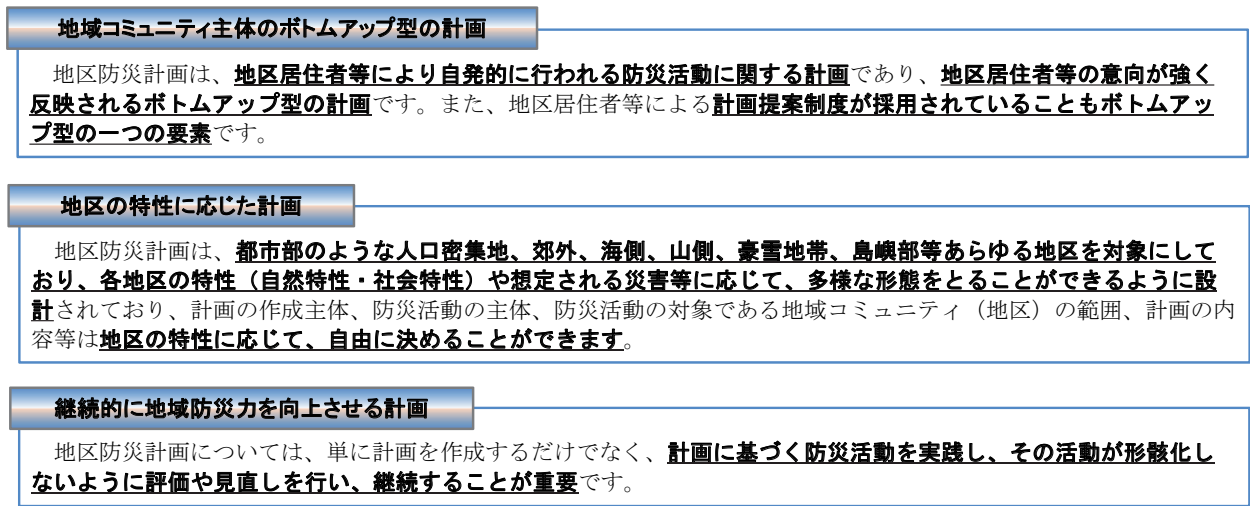


図6 地区防災計画制度の特徴（内閣府（2014b）概要参照）

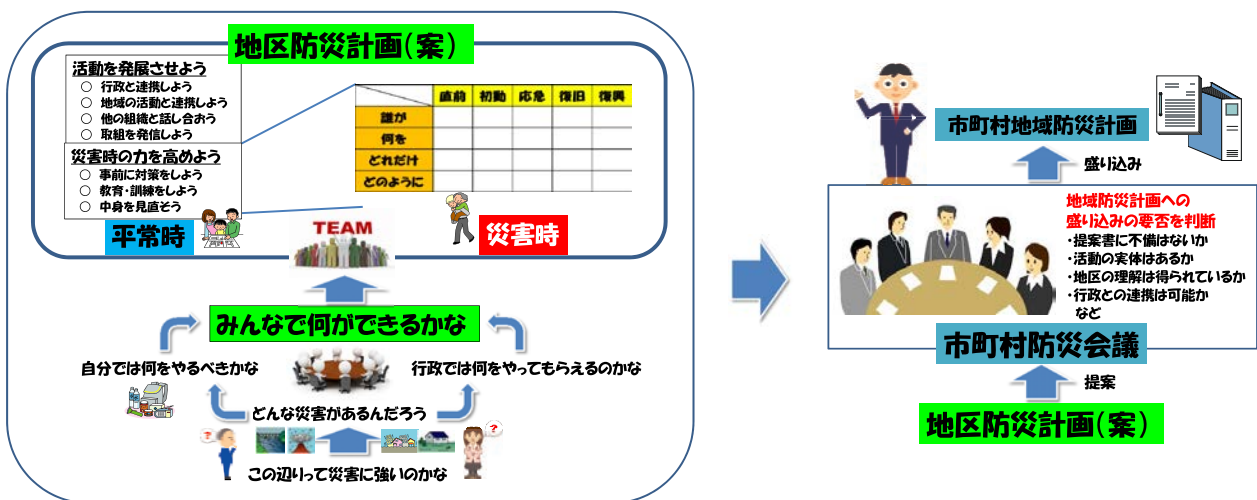


図7 地区防災計画制度における計画提案制度の概要（内閣府（2014b）概要参照）

した地域コミュニティにおける住民等の活動の維持・活性化につながる。また、地域コミュニティにおいて、①人的なネットワーク、②お互い様の意識（規範・互酬性）、③相互の信頼関係等が構築されている場合は、共助による活動が盛んであり、防災や復興にも良い影響があるともいわれており、このような要素を中心として、社会的な効率性を高めるものとして、「ソーシャル・キャピタル」という用語が使われるが、この「ソーシャル・キャピタル」を促進することによって、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。なお、防災活動をきっかけに共助による活動が活発化して、地域コミュニティの良好な関係を構築するともいわれており、「地区防災計画制度」が、地域コミュニティの維持・活性化を通して、

地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりや事前復興等にも寄与することが期待されている<sup>5</sup>。

#### （参考文献）

- ・河田恵昭（1997）「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学』（日本自然災害学会）16巻1号
- ・金思穎・西澤雅道・筒井智士（2015）「コミュニティにおける防災活動に関する実証的考察」『都市問題』（後藤・安田記念東京都市研究所）106巻10号
- ・内閣府（2014a）『平成26年版防災白書』
- ・内閣府（2014b）『地区防災計画ガイドライン』
- ・西澤雅道・筒井智士（2014）『地区防災計画制度入門』NTT出版
- ・日本火災学会（1996）『1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書』
- ・室崎益輝（2005）「防災都市づくりの5つの課題」『ひょうご経済』（ひょうご経済研究所）85号

---

<sup>5</sup> 同制度の詳細については、Q & A 形式で整理した西澤・筒井（2014）133頁以下参照。