

## □タイムラインと地区防災計画制度

香川大学 四国危機管理教育・研究・地域連携推進機構 磯 打 千雅子

### はじめに

東日本大震災を経て、広域で甚大な被害が発生した場合の公助の限界が明らかとなり、あらためて共助の重要性が問われ、平成25年の災害対策基本法改正において共助に関する規定が多く盛り込まれた。特に地域コミュニティの住民および事業者によるボトムアップ型の自発的な防災活動に関する計画である「地区防災計画制度」が新たに創設され、平成26年4月から施行されている<sup>1)</sup>。

ここで注目すべきは、住民参加によるボトムアップ型の仕組みを採用し、災害対策法制の分野で初めて計画提案の仕組みを採用されていることであり、住民や事業者は市町村防災会議に対して地区の特性に応じて地区防災計画（Community Disaster Management Plan：CDMP）を定めることを提案できることである<sup>2)</sup>。制度の特徴の一つに、活動の継続性が重視される点と、地区の多様性に応じた一般に「計画」と呼ばれる形式化された成果を求める点がある。

本稿では、地区防災計画制度を事例にタイムラインの意義と効果を概観する。

### 1 地区防災計画制度創設の背景と概要

地域と行政が相互に助け合い、連携を前提とした取り組みを日常的に実施することを目的に、平成25年の災害対策基本法改正において防災計画体系に地域コミュニティにおける共助の推進を重視

した「地区防災計画制度」が新設された。

同制度では、地区居住者等（地域の居住者、事業者など）が作成する地区防災計画と市町村役場が作成する地域防災計画が連携することにより共助の取り組みを加速させることを目的としている。

制度の特徴は、以下の通りである。

- ① 計画提案制度が採用される等ボトムアップ型の計画
- ② 地域に詳しい地区居住者等が作成する「地区の特性に応じた計画」
- ③ 計画に基づく活動の実践、定期的な評価や見直し、活動の継続等を重視した「継続的に地域防災力を向上させる計画」

地区防災計画は、連携を前提とした制度であり、取り組み主体・計画内容の多様性や作成した計画に対する取り組みの継続性が重視される（図1参照）。

目的は、地区を構成する活動主体との連携活動であり、計画書作成ではない。連携のきっかけとして活動を文書化し、共有することにより、活動プロセスそのものを多様な主体で協働し、策定した計画を維持・運営・改善していくことが重要となる。

制度詳細については、「地区防災計画ガイドライン（内閣府防災担当）」や「地区防災計画制度入門—内閣府「地区防災計画ガイドライン」の解説とQ&A（西澤雅道、筒井智士）」を参照されたい。

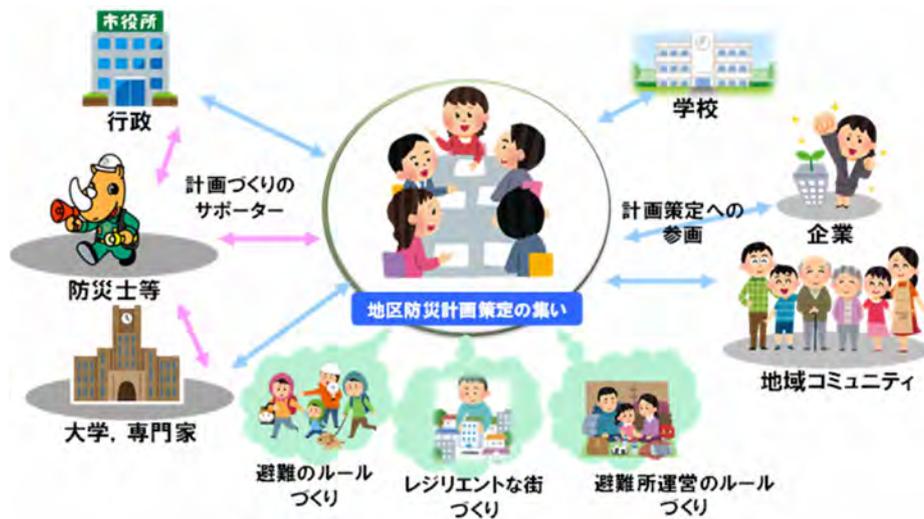


図1 多様性と継続性が重視される地区防災計画制度<sup>3)</sup>

## 2 タイムラインの策定と地区防災計画

本稿では、香川県の土器川におけるタイムラインの策定プロセスを通じて様々な地域防災活動への発展につながった事例を紹介する。

土器川は、香川県中央部に位置する一級河川で、その流域は南北に長く帯状を呈している。この地域は、扇状地に水稻や畑作を中心とする田園地帯が広がり、臨海部では第二次産業の集積が見られるなど、地域における社会・経済・文化の基盤をなしている。

河川の特徴は、河口付近まで河床勾配が急勾配で、流路延長が短く、洪水は短時間で一気に河口まで到達する特性を有していること、さらに、平野部の地盤高は土器川洪水時の水位よりも低いことから潜在的に堤防の決壊による被害拡大の危険性を有している。

既往最大の洪水である大正元年9月の洪水が再び発生した場合や、既往最大を上回る洪水が発生した場合には、堤防の決壊による大規模な水害が発生する恐れがあり、甚大な人的・物的被害が発生するとともに、被災した地域の復旧・復興には多大の費用と時間を要することが想定される地域である。

当該地域では、2013年度より国土交通省四国地方整備局香川河川国道事務所の事業により、流域と氾濫域自治体（丸亀市、坂出市、善通寺市、宇多津町、琴平町、まんのう町の3市3町）の住民、事業者、行政による大規模水災害に適応した対策検討会が設置され、住民目線と行政目線で検討がなされた。2016年度の事業終了までには、活動の成果として住民目線でのタイムライン策定や自治体向け行動計画書が策定された<sup>4)</sup>。

取組初年度は、流域と氾濫域にある3市3町の沿川の連合自治会長等役員と行政職員による意見集約ワークショップを開催。得られた意見は、「私たちの大規模水害対策」として「目標：①犠牲者ゼロ、被害最小化、②避難を実行、③実効性を確保」と「戦略：①情報、②地域連携、③施設整備」を明確にした。

2年目、3年目は、モデル地区を設定し初年度に設定した方針に基づく具体的な対策立案と行動主体の設定（役割分担）を定めたアクションプランの検討を実施。対象範囲の内、氾濫による浸水深と滞水時間が最も厳しい最下流部で、かつ商業地と居住地が混在する丸亀市臨海部の地区を検討のモデル地区として設定し、行政職員による優先度の高い対策一覧ロードマップ、対策マップ、災

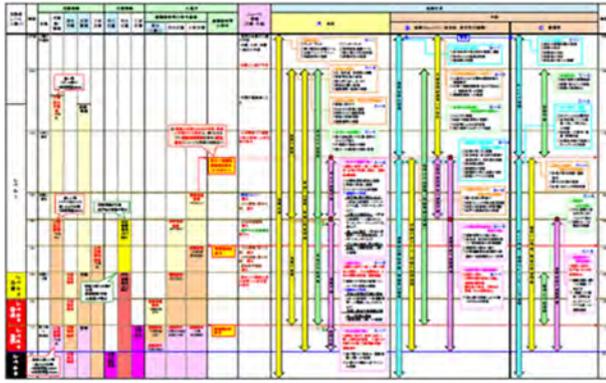


図2 作成したタイムライン

害警戒期のタイムライン（防災行動計画書）を策定した。

加えて、住民による初年度の基本方針に基づく意見を基に、掘り下げるべき課題として①自主的な避難判断の目安の設定（自助）、②助け合っの避難誘導と事業所との連携（共助）を設け、ワークショップで個人（自助）と地域（共助）の住民目線タイムラインを作成（図2参照）。本タイムラインは、個人が独自のタイムライン情報を書き込めるような工夫を加えてパンフレット形式に整え、各戸へ配布することとした。

4年目は、行政目線と住民目線のタイムライン融合と破堤後の復旧・復興段階における行動計画についても検討を行った。

事業は4年目の2016年度で終了し、行政からの支援は途絶えたものの、このことをきっかけにして地域で主体的に地区防災計画へ発展させようという取り組みや様々な波及効果があった。

一つは、初年度の参加者が地域で独自に洪水対策を考える住民主体の協議会を設置。香川河川国道事務所の協力のもと河川事業の現場視察の開催や、町内会単位での洪水避難グループワークの開催、子ども会と連携したまちあるきと防災マップ作成の取り組みなど、様々な活動に発展した。子ども達により作成された防災マップは、地域コミュニティの企画により子ども達自身の手から市長へ報告された（図3参照）<sup>5)</sup>。自分達が住んで



図3 子ども達が作成した防災マップを丸亀市長へ報告

いる街がどのようにして作られ、行政は何をしているのか。地域に関心を持ち、将来もまたコミュニティに帰ってきたいと思えるような地域ならではの教育に発展している。

二つ目は、モデル地区のその後である。モデル地区となった土器コミュニティでは、従来から土器コミュニティセンターを拠点としたまちづくり活動が実践されてきた。国土交通省による事業終了後は、「住みたくなるまち土器 自主防災会」が担い手となり、得られた成果を地区防災計画へ発展させる活動を始めている。

まず、あらためて地域の災害環境や財産を確認するまちあるきを実施。得られた知見は防災マップにまとめた（図4参照）。作成したマップは土器コミュニティセンター祭りで展示し、多くの住民の目に触れる工夫を予定している。今後は、当



図4 作成された防災マップ

面の予定として3年計画で地区防災計画策定と市への提出、訓練を通じて計画のブラッシュアップと啓発活動を計画している。

当初、本事業の開始時点では、平時には伏流区間もある土器川に対して、参加者は洪水対策に取り組む意義を見出しにくい状況であった感は否めない。しかし、4年間の事業を通じて参加者によるグループワークやタイムラインの策定、シミュレーション動画の視聴など、事業支援者であるいであ株式会社の技術者による様々な技術的支援の結果、多くの取組が始動した。

土器川流域のように直近の被災経験が乏しい地域では、活動の成果である「計画」の妥当性や納得性が担い手間で共感し難い。ここに専門家の助言や科学的根拠に基づくシミュレーション等の支援技術の重要性が示唆されるが、その機会としてタイムライン策定プロセスは有効である。

タイムラインの策定には、多様な関係者による協働作業を伴い、とりまとめ役となる事務局の存在が必要で、かつ長期間の活動の継続性が求められるが、このことが逆に多様な組織や専門家の助言を得やすい環境をつくり、取組プロセスにおいて得られる成果は土器川の例に見ても様々な波及効果をうむ。

地区防災計画では、活動の継続性が重視されることから、介在する参加者の数やイベント性と

いったアクティビティの維持が着目されがちであるが、活動の成果として何を不得、どのように形式化するのかという点において、タイムライン策定の取組はその一つの解決手段となることが期待される。

### 3 おわりに

繰り返しとなるが、地区防災計画の目的は地区を構成する活動主体の連携活動であり、計画書作成ではないものの、価値ある記録をどのように生み出すかにも尽力すべきであり、実はこれは容易ではない。本稿ではタイムライン策定を事例としたが、価値ある記録には形式化する段階において綿密な準備と協働作業、加えて責任が伴う厳しい判断が付随する。この判断には、キーパーソンとなる人物の存在が欠かせないし、決断を可能とする活動メンバー間の信頼できる関係性や科学的知見に基づく専門家の助言が必須であり、行政や様々な属性の支援者が必要である。

地区防災計画は、多様性と継続性を重視する概念であり制度である。多様性とは、互いの共通点を見つける努力をし、違いをコントラストと認めること。継続性とは、地域に対する所属意識、貢献意欲の高揚、共通目的を共有し、日々の住まい方を見つめなおすことにある。その目線を未来に

継ぎ、次世代へ繋げることは、即ち地区防災計画の継続的な取組みに他ならない。

タイムラインは時系列目標を共有し、継続的に多様な担い手が時間をかけて地域防災を目的に取り組める点において地区防災計画制度と親和性が高い。今後全国で取組が進展し、地区防災計画における一つのロールモデルとなるよう期待したい。

謝辞 本稿の執筆にあたっては、「住みたくなるまち 土器」の取組について香川県防災士会近藤騰氏から資料を提供いただきました。記して感謝申し上げます。

1) 守茂昭・西澤雅道・筒井智士・金思顛，“東日本大震災を受けた地区防災計画制度の創設に関する考察～災害対策基本法改正及び内閣府の「共助による支援活動調査」を踏まえて～，”

地域安全学会梗概集 No.34, pp35-pp40, 2014.5.

2) 井上禎男・西澤雅道・筒井智士，“東日本大震災後の「共助」をめぐる法制度設計の意義－改正災害対策基本法と地区防災計画制度を中心として－，”福岡大学方角論叢第59巻第1号抜刷，2014.6.

3) 磯打千雅子：地域と企業，地区防災計画学会，ISBN 978-4-908771-02-6，2017.2.

4) 磯打千雅子：土器川流域における気候変動に適応した強靱な社会づくりDCP（地域継続計画）策定プロセスにみる多様な地区防災計画展開の可能性－地域継続計画DCPと地区防災計画の関係に着目して－，地区防災計画学会誌第5号，pp17-29，2016.

5) 城北コミュニティ「明倫の里 城北」ホームページより，<http://johoku-c.her.jp/>（2017.1.4 閲覧）