

地区防災計画が築く未来の減災社会

兵庫県立大学減災復興政策研究科 科長・教授
室崎益輝

1. 減災社会を目指す

教訓としての「減災」

減災の視点から地域防災のあり方を考える！

▶ 減災は、防災とどこが違うか？

大きな自然に対する小さな人間
大きな災害には、防災でなく「減災」で

▶ 減災を、いかにはかるのか？

→「被害の引き算を、対策の足し算で」
対策の足し算を、戦略的かつ効果的に
時間の足し算に加えて、人間の足し算や
空間の足し算をはかることが欠かせない
さらには手段の足し算もある



空間の足し算・・地域の重要性

▶ 大きな空間レベルの対策に、小さな空間レベルの対策を
足し合わせる・・国土、都市、コミュニティのレベルの対策
を足し合わせる

▶ モナカの理論・・大きな公共(カワ)と小さな公共(アンコ)
の足し算をはかる 幹線道路だけでなく路地裏を大切に
する

→地域密着型の防災＝「地域での安心まちづくり」こそ、減
災の基本にしなければならない

小さな公共としての地域

下からの防災としての地域

互助の場&総合の場としての地域



人間の足し算・・協働の重要性

- ▶ 多様な減災の担い手の力を、自律連携や補完協働の原則で合算する
- ▶ 行政、住民、中間組織を結合する・・行政や住民だけでなく、NPOや学校、事業所、社協、生協、農協、消防団、民生委員などの力を足し合わせる

減災協働の正四面体

コミュニティ、行政、企業、NPO

得意技を持ち寄る仕組み

→人間の足し算＝「協働」「共助」「連携」をはかるには
コーディネーターやリーダーが必要になる



2. コミュニティと連携協働

コミュニティ防災の必要性

- ▶ 阪神淡路大震と東日本大震災の二つの大震災は、防災のための「地域コミュニティでの取り組み」が欠かせないことを、被災や復興を通して教えてくれた。
 - (1) 自衛性・公助や自助で対応できない時、地域の力を合わせた互助で補完するしかない
 - (2) 即応性・レスポンスタイムなどの制約があるときは、その場にいる人が協働し迅速に対処するしかない
 - (3) 自律性・監視性、連帯性、管理性のある地域を日常から育てておくことが欠かせない
 - (4) 共創性・お互いの利害を調整しつつ減災まちづくりや復興まちづくりに取り組むことが大切



コミュニティ防災での協働

- ▶ 「2つの協働」が地域減災には求められ、その協働の「要」としてのリーダーが求められる
 - (1) 協働の四面体の構築・外との協働
コミュニティの外にある多様な組織との連携をはかる
公的機関、NPO、企業、コミュニティの連携をはかる
 - (2) 多様な人的資源の統合・内での協働
コミュニティの中にいる多様な人材の力を総合する
消防団員、民生・児童委員、保健師、建築士、防災士・・・などの協働をはかる



行政その他の組織との連携

- ▶ 行政と地域は互いに支えあう関係・「もたれあう関係」や「押しつけあう関係」からの脱皮をはかる
自助：共助 & 互助：公助は「5：∞：5」
 - (1) トップダウンとボトムアップ
 - (2) マスクケアとアンメットケア
 - ▶ 共助の大切さ・企業やボランティアとの連携も
互助はコミュニティケア、共助はボランタリーケア
コミュニティの弱さを、民間の力を借りて補完する
 - (1) ボランティアの力
 - (2) 専門家の力・防災士など
-



3. 地区防災計画の制度

地区防災計画の制度化

- ▶ 阪神・淡路大震災やその後の大規模災害で明らかになった教訓としての「減災や協働さらには共助」の考え方を具体化するものとして、2013年の災害対策基本法の改正によって位置付けられた

(1) 大震災の経験を背景に制定

「消防団を中核とした地域防災力充実強化法」と車の両輪の関係にある

(2) 減災や協働の考え方の具体化

時間の足し算、空間の足し算、人間の足し算をコミュニティではかる



地区防災計画の定義

- ▶ 一定地区の防災・減災に実効性を待たせるために、地区居住者等に共有化された「自発的な防災活動に関する規範と実践計画」を「地区防災計画」という

(1) 新しいコミュニティ・・従来の居住者あるいは自治会に限定したコミュニティではなく、運命共同体的な関係にある「任意の一定の地区」を対象とし、居住者以外の事業者その他の「協働関係にある地区関係者」も担い手となる

(2) 自律的な協働規範・・自発的なボトムアップ型の計画であり、みんなの命や暮らしをみんなで守るための自律的な計画

(3) 実効的な実践計画・・被害の引き算を着実にはかる目標と戦略を持ったリアリティのある実践計画

(4) 地域防災計画との協奏・・コミュニティの安全のために、自治体の責務を定めた地域防災計画と居住者の責務を定めた地区防災計画は協働の関係



地区防災計画の理念

- ▶ 地区防災計画の基本理念は、「みんなの地域をみんなで守る」、「みんなの命を助け合って守る」
 - (1) 率先提案型、地域密着型、持続向上型
 - (2) 自発、自律、即地、即応、共助、共創
 - (3) オーナーシップとパートナーシップ
 - (4) 相互補完と自律責務
-



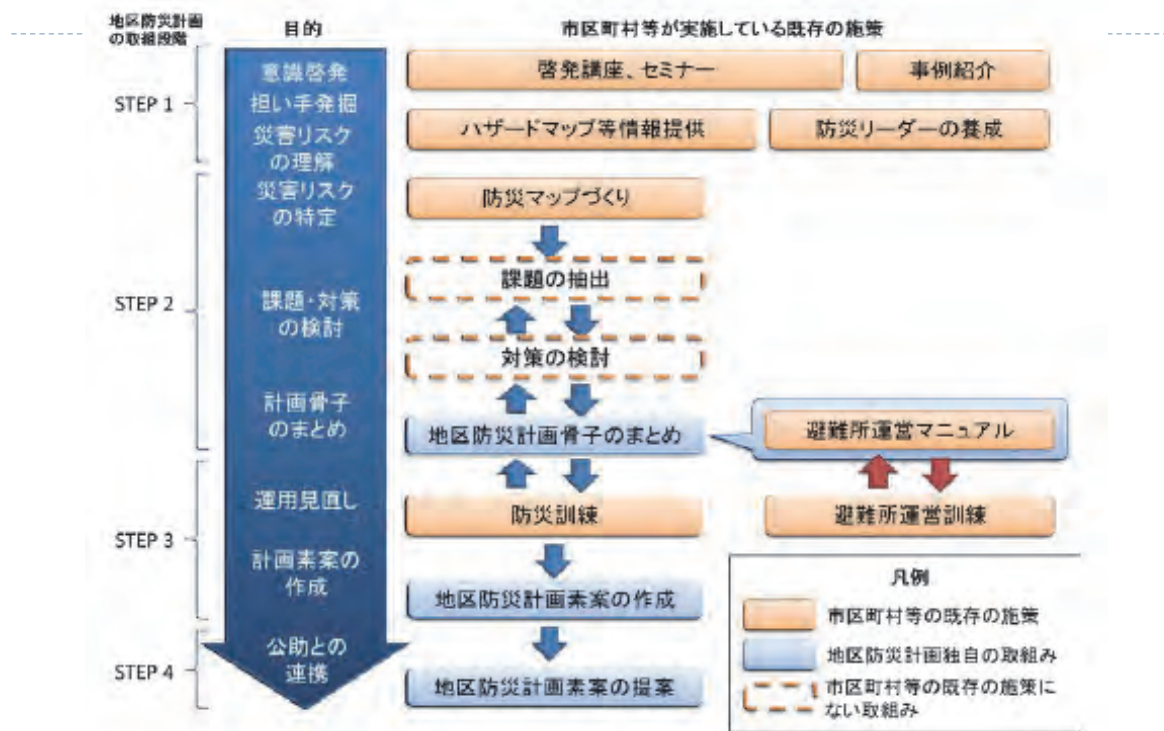
地区防災計画の留意点

- ▶ 地区防災計画についての誤解を解くことが欠かせない（☞ 京大・矢守教授のご指摘）
 - (1) 地区防災計画は行政がするものではありません
 - (2) 地区防災計画は報告書をつくることではありません
 - (3) 地区防災計画はどの地区も一緒のものではありません
 - (4) 地区防災計画は一度切りで終わりではありません
 - (5) 地区防災計画は行政に迷惑をかけるものではありません
-



4. 地区防災計画の策定

地区防災計画策定の流れ



(1) 課題を発見する

- ▶ 「みんなでまち歩き」「みんなでワークショップ」をして、コミュニティとして取り組むべき課題を明らかにする

(1) 事前の対策・・・備えと構え

家具やブロック塀の転倒防止、防災意識の向上、コミュニティ備蓄のあり方、態勢づくり、・・・

(2) 応急の対策・・・初動と制御

警報伝達、安否確認、鎮圧防御、緊急避難、救命救護、・・・

(3) 事後の対策・・・避難と回復

避難所運営、復興計画策定、復興まちづくり、・・・



参考 地区防災計画の内容

大切なことから、出来ることから

①平常時	②発災直前	③災害時	④復旧・復興期
<ul style="list-style-type: none"> ・防災訓練、避難訓練（情報収集・共有・伝達訓練を含む） ・活動体制の整備 ・連絡体制の整備 ・防災マップ作成 ・避難路の確認 ・指定緊急避難場所、指定避難所等の確認 ・要配慮者の保護等 地域で大切なことの整理 ・食料等の備蓄 ・救助技術の取得 ・防災教育等の普及啓発活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・情報収集・共有・伝達 ・連絡体制の整備 ・状況把握（見回り・住民の所在確認等） ・防災気象情報の確認 ・避難判断、避難行動等 	<ul style="list-style-type: none"> ・身の安全の確保 ・出火防止、初期消火 ・住民間の助け合い ・救出及び救助 ・率先避難、避難誘導、避難の支援 ・情報収集・共有・伝達 ・物資の仕分け・炊き出し ・避難所運営、在宅避難者への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者に対する地域コミュニティ全体での支援 ・行政関係者、学識経験者等が連携し、地域の理解を得て速やかな復旧・復興活動を促進



(2) 解決策を見いだす

- ▶ みんなで知恵を出しあい、専門家のアドバイスも受け、どうすれば課題の解決やリスクの解消が図れるかを、みんなで考える

ハードウェア、ソフトウェアだけでなく、ヒューマンウェアも

- (1) 創意工夫・・・既成観念に縛られず、アイデアを出す
- (2) 資源活用・・・地区の中にある多様な資源を活用する
- (3) 求援補填・・・不足する資源や技術の確保策を考える

例題・・・避難所でフルコースの食事をどうすれば提供できるか



(3) 実践計画をつくる

- ▶ 課題解決のための目標とその目標達成のための実践計画をつくる・・・誰が、何を、なぜ、どのようにして、何時までに(5W1H)を明確にする

大切なのは、役割分担とタイムライン

- ▶ みんなで手分けし、助け合って取り組む・・・そのための役割分担を予め決めておく

得意技を持ち寄る・・・無理強いはしない

避難所の食事・・・素材の調達是谁が何を

高齢者の誘導・・・誰が誰をサポートするのか

防災訓練実施・・・訓練の資材を誰が調達するのか



(4) 計画の公認を受ける

- ▶ みんなで作った計画を行政に提案し、その内容を行政に認めてもらい、行政の地域防災計画の中に位置づけてもらう
 - (1) 行政の計画あるいは他地区の計画と矛盾・対立しないように調整をはかる
 - (2) 行政の理解と支援を受けて計画の実現を図って行く・・協働を前提としたマイプラン
- 行政とともに減災に取り組む
-



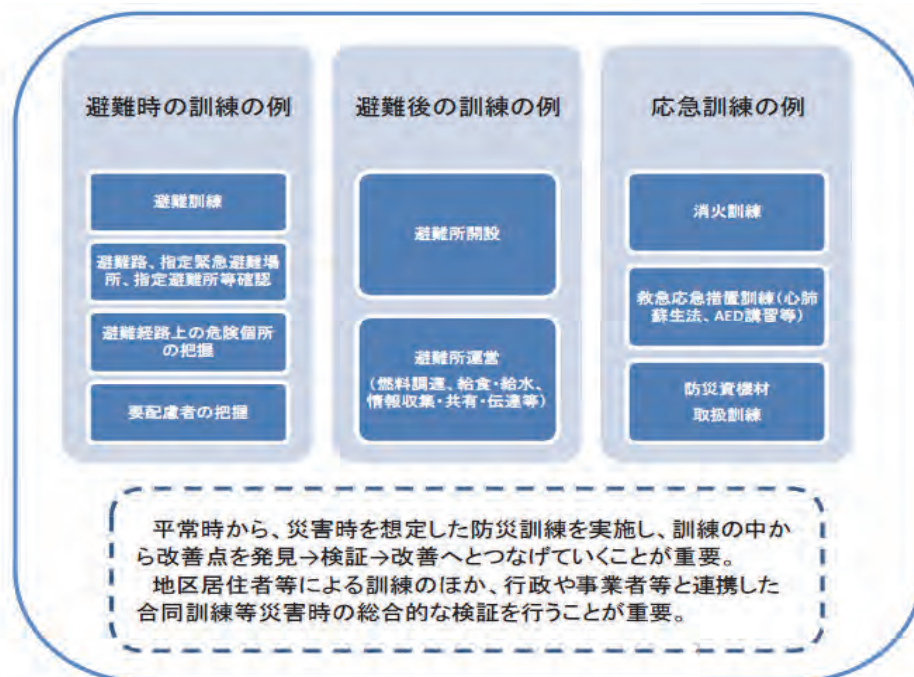
(5) PDCAサイクルをまわす

- ▶ 絵に描いた餅にしない、できもしない計画は作らない・・PDCAサイクルをまわす、持続的に進化をはかる
 - P(plan)計画をつくる→ D(do)計画を実践する→ C(check)実践結果を検証する→ A(action)計画を改善する
- 最初から満点の計画をつくろうとせず、コミュニティの持続的な取り組みの中でブラッシュアップしてゆく
-



参考 訓練と検証

計画の習熟と進化につなげる PDCAサイクル



5. 地区防災計画の実践

先進的事例に学ぶ

- ▶ 地区防災計画の取り組みは全国で「燎原の火」のごとく広がり始めている 優れた事例から学ぶ必要がある・内閣府「モデル事業報告書」参照

「盗む」「真似る」だけでは駄目 地域に根ざし創造的に発展させること

- (1) 行政との連携・黒潮町
- (2) 企業との連携・大塚製薬 & 周辺自治会
- (3) 行政区域を超えた取り組み・あわら市吉崎地区
- (4) 地区継続計画・高松市2番丁
- (5) 事前復興計画・高知市下知地区



防災教育を重視する

- ▶ 居住者等の意識や防災力を高めることが欠かせない・そのための教育計画を持つ・プラスアーツのカエルキャラバンなど

名称	内容	詳細(WEBサイト)
クロスロード	災害時の切迫した状況下での判断や行動を二者択一で選択していくカードゲーム。緊急時対応への心構え(多様な選択肢があること)を学習できる。	http://maechan.net/crossroad/toukou.html
災害図上訓練(DIG)	地図上の訓練。地区に災害が発生したことを想定し、入手した情報を整理しながら、災害の状況、予測される危険等の情報を大地図に記入していくことで対策が学習できる。	http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-qaikes/manabu/
避難所運営ゲーム(HUG)	避難所運営シミュレーションゲーム。避難所に見立てた平面図に適切に避難者を配置できるか、トラブルにどう対応するか等を模擬体験できる。	同上
避難行動訓練(EVAG)	災害時の避難行動を体験するシミュレーションゲーム。豪雨災害の発生を想定し、子どもや一人暮らしの若者、妊産婦、高齢者、外国人等の地域の様々な人になりきって、様々な事情を抱えた住民の避難行動を考える。	http://www.joe.co.jp/business/research_dev/07/
防災運動会	防災訓練をシミュレーションした運動会(担架リレー、バケツリレー、土嚢積みリレー、防災クイズ等)。地区行事とともに実施することができ、幅広い年代が参加できる。	-

表5 防災体験ゲーム等の例



クロスロードを活用したワークショップ DIGを活用したワークショップ EVAGを活用したワークショップ



ネットワークを育む

- ▶ コミュニティ、行政、企業、NPO、学校、専門家の協働の取り組みを発展させる

(1) 地域の担い手や組織との連携

民生委員や自治会リーダー、社会福祉協議会や民間企業、・・・など
郵便局、ガソリンスタンド、コンビニ、・・・

(2) 防災専門家の協力が欠かせない

消防団、女性消防クラブ、防災士、学識経験者、・・・

(3) 小学校や中学校との連携

学校とコミュニティが一緒に取り組む



計画を日々進化させる

- ▶ 地域と地区防災計画に期待される役割は、沢山ある！

- ・コミュニティ備蓄・・・リヤカーもジャッキも、プロパンつき調理鍋、・・・
- ・避難所運営・・・1週間分の自炊献立、花の飾ってある避難所、・・・
- ・子どもの教育・・・地域独自の減災教育、爺婆による伝承教育、・・・
- ・コミュニティ情報基地・・・如何に情報を集め如何にすばやく伝えるか、・・・
- ・高齢者避難・・・個別避難誘導計画、自動車を有効に使った避難、・・・

