

地区防災計画制度の普及による地域防災力の向上を目指して

岩手大学農学部 井良沢道也 国土交通省新庄河川事務所 小原孝一 林野庁東大雪森林管理支署平門由佳子

1. はじめに

平成 25 年の災害対策基本法の改正で、地区居住者等による自発的な防災活動に関する計画制度である「地区防災計画制度」が創設された。しかし、本制度の創設から 3 年で（平成 29 年 3 月時点）、計画が策定済みの市町村は全国で 3 地区のみとなっており、普及が進んでいないのが現状である。そこで、地区防災計画に向けた活動が行われている全国及び岩手県内の事例において、聞き取り調査等を行い、制度の普及への課題について検討した。

2. 地区防災計画制度とは

地区防災計画とは「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もの」とされている。つまり、地区住民自らがその地区の防災計画を立てて行政に提案するというボトムアップ型の計画となっている。

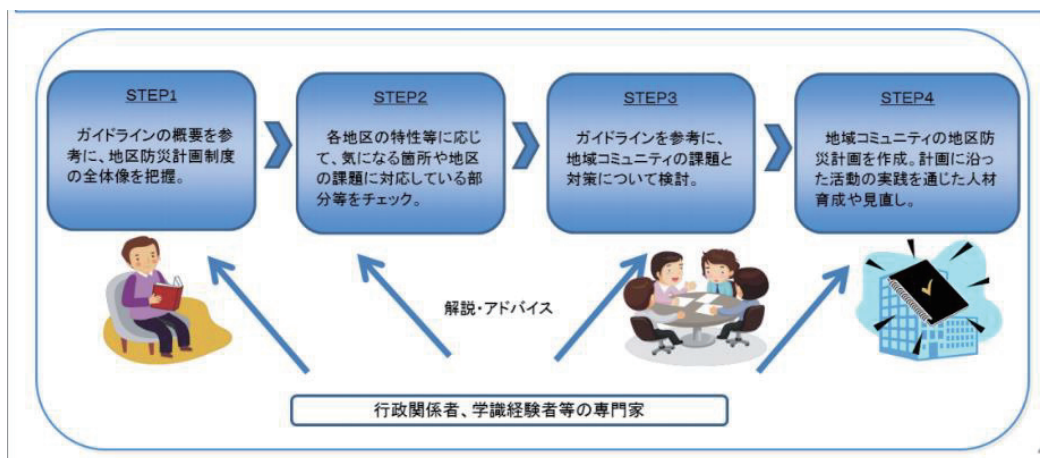


図1 地区防災計画制度 作成のステップ

都道府県や市町村などの地方公共団体には「地域防災計画」というものがあるが、これは災害時に行政がどのように動き、どのような対策を行っていくか、日頃からどのような備えをしておくかを定めたものであり、その地域住民にとってはトップダウン型の計画となっている。

The spread of area disaster-prevention-planning systems aims at improvement in local disaster prevention power.

Michiya Iradsawa (iwate Univ.), kouichi Obara (Sinjyo River Office), Yukako Hirakado (Higashitaiyetu Forest Office)

また、細かい地区毎に対策が決められているところはほとんどない。この地区防災計画制度が立ち上がった背景には東日本大震災がある。東日本大震災で公助の限界と共助の重要性が改めて認識され、公助と共助の連携が大きな課題となった。「公助の限界」が浮き彫りになっていることから、災害時の対策について「地域防災計画」だけでは十分とは言えない。そのため内閣府は平成 26 年 4 月よりこの「地区防災計画制度」を施行し、地区住民の自発的な防災活動、それにとまなう防災意識の向上を目指し地域コミュニティにおける防災活動を推進している。地区防災計画は地域特性に応じた計画を立てることができる。また、そこに住む地元住民などが作成するものであるため、住民自身も改めて地域を見直しながらか計画を立てることができる。しかし、他の地域をまねており、ただのお飾りの計画になっているところも少なからずあるという。そのようにならないよう、行政などのバックアップが必要になってくる。地区防災計画制度はボトムアップ型の制度であるからと言って行政側が待つだけという体制では、この計画制度はうまくいかないのではないと思われる。行政側もこの計画制度を住民に知ってもらい、活動を支援する体制が必要である。

3. 目的

地区防災計画を策定することは、その地区住民の命を守ることに大きな影響を与える。しかし、普及には課題が多く、全国的にも認知度は十分ではない。西日本では南海トラフ地震などを懸念して対策が取られるところが増えてきているが、東日本ではまだ防災意識が低い傾向にあり、東日本大震災で大きな被害を受けた岩手県でも認知度が低い。そのため、今現在行われている防災対策について岩手県内の地区住民、行政職員双方からの声を聞き、地区防災計画を進めるうえでの課題、その解決策を探ることとした。

4. 調査方法

全国事例の調査として、地区防災計画制度のモデル地区に指定されている 44 地区の中から新潟県長岡市、燕市、宮城県仙台市片平地区の 3 地区を選定し、実際に地区の住民代表者や担当職員の方に聞き取り調査を実施し、地区防災計画策定に向けた取り組みについて取りまとめた。また、活発な地域防災活動が行われている新潟県阿賀町、新潟県砂防課において聞き取り調査を実施し、各地域の防災活動の特徴を整理した。さらに山形県庄内町木の沢地区において新庄河川事務所、庄内町等が実施している住民参加のハザードマップづくりに参画し、アンケート調査を行い、活動の効果を考察した。一方、岩手県内事例の調査として、行政側に岩手県内の市町村役場防災担当者への聞き取り調査（5 市町村）及びメールによるアンケート調査（全 33 市町村）、地区住民側に防災リーダーへの聞き取り調査（5 地区）、防災に関するワークショップの開催（八幡平市寺田地区）（参加者：約 40 人）を行った。

5. 調査結果

調査を行った地域では、地域の特性を考慮した活動が熱心に行われていることが分かった。仙台市片平地区は防災活動をまちづくりの一環として捉えている点特徴的である。地域の小学校や大学と連携し、まちづくりを主体として防災を織り込んだ活動を行うことで、子供や若者が積極的に参加できる工夫がされている（図 1）。新潟県での調査においては、土砂災害前ぶれ注意情報やながおか土砂災害 D メールなど（図 2）の情報発信がされていることがわかった。一方で活動が沈滞化している地区もあった。地域防災力の向上を目指す上で重要なのは、地域

住民同士の交流を深め、自分の地域をより深く知ることであり、地域活動のきっかけとして地区防災計画が機能することが期待される。



図1 宝探しゲーム

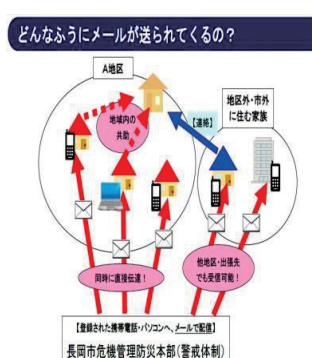
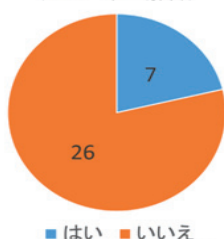


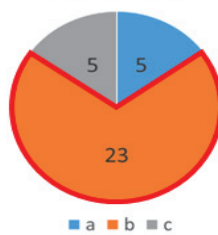
図2 ながおか土砂災害Dメール

また岩手県内全33市町村へのアンケート調査の結果から、行政側の課題として3つの課題があげられた。①職員の不足：聞き取り調査およびアンケート調査どちらでも多く聞かれた課題である。他部署と連携するなど市町村全体で取り組む姿勢が必要となってくる。②制度の理解度の低さ：市町村職員、地区住民双方に言える課題である。制度自体だけでなく自助・共助の意識も不十分な地域がある。地区の防災組織の活動の活性化など防災意識の向上が急がれる。③手続きなどの簡易化：地区防災計画は策定までに多くの会議や書類作成が必要であり、職員不足が深刻な現状では取り組みにくい。手続きや書類の簡易化が本制度普及の一助となりうる(図3, 4, 5, 6, 7)。地区住民側の課題として3つの課題があげられた。①過疎化、高齢化：特に農山村地域では深刻な問題である。高齢者をうまく活用する、PTAなどの他組織を活用するなど人材確保に工夫が必要である。②次世代育成：現在の防災リーダーは活動的であっても、その人の次を担う人材がないことが聞き取り調査で浮き彫りとなった。市町村の防災リーダー育成講座などを活用して次世代育成に努めることが急がれる。③活動内容の工夫：若い世代などは参加から遠ざかってしまうので、訓練内容などの工夫が必要である。

地区防災計画の普及活動の有無
(n=33 単一解答)



今後の普及活動への動き
(n=33 単一解答)



a. 導入に向けて活動を行っている。
b. 将来的に導入に向けた活動をしたいと考えているが今は難しい。
c. 導入に向けた地域住民への積極的な働きかけは考えていない。

図3 計画の普及活動の有無

図4 今後の普及活動への動き

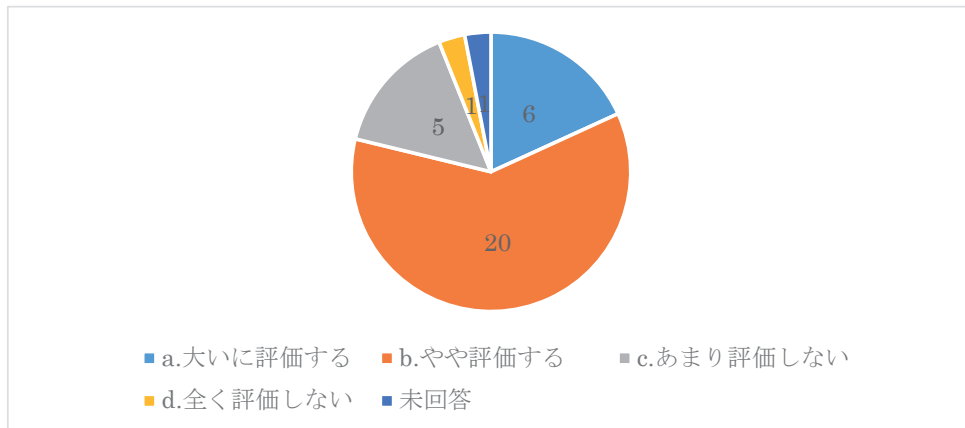


図5 地区防災計画制度の評価 (n=33 単一解答)

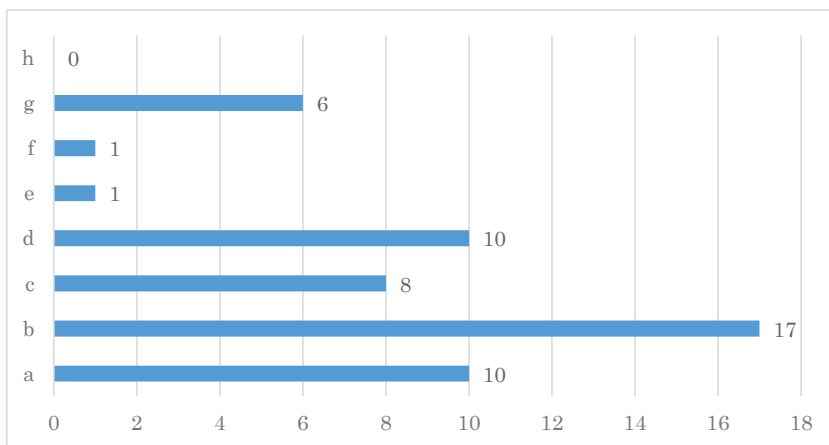


図6 地区防災計画制度の評価点 (n=33 複数回答)

a. 防災に関する意見交換や訓練を行うことで、住民の自助意識が芽生える。b. 住民自らが計画を作成することで、共助意識が向上する。c. 災害時に行う行動を事前確認することができ、災害対応力が向上する。d. 自治会(自主防災組織)の防災意識が向上し、地区内行動が具体的に提示できる。e. 地区住民の安心感が増す。f. 自治体の防災担当者の交代に影響されず継続的に活動が持続する。g. 普段からの連携により、災害発生時には行政等関係機関と地区住民との連携が発揮される。h. その他

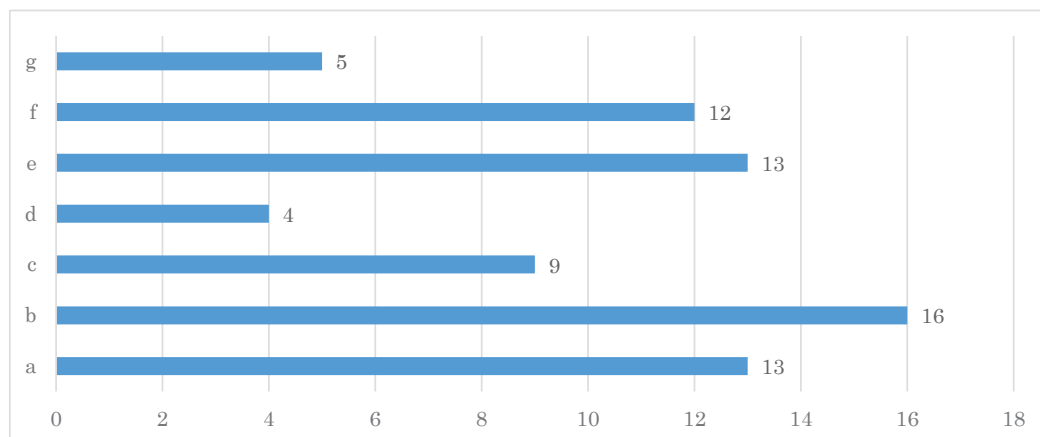


図7 地区防災計画制度の導入課題 (n=33 複数回答)

a 過疎化 b. 人口増加 c. 高齢化 d. 自主防災組織の組織率の低迷 e. 自主防災組織の形骸化 f. 地域コミュニティの活動の停滞 g. 市町村職員の不足 h. その他

6. まとめと提言

これらの結果から、今後、岩手県内及び全国において地区防災計画の普及、地域の防災力の向上を目指していくための方策を以下に提言する。

(1) 行政側の課題

市町村の防災担当職員への聞き取り調査、アンケート調査の結果より、地区住民を支援する側の行政にもいくつか課題があることが分かった。まず、多くの声が上がっていたものが職員不足の問題である。市町村職員の防災担当者は消防や防犯などの仕事と兼務していることが多く、防災ばかりに多くの時間をとれないという。これには他部署との連携によりうまくいった例がある。黒潮町「防災地域担当制度」により、町職員全体が防災担当（普通の業務と兼務）として働いている。これは極端な例ではある。しかし、黒潮町では南海トラフ地震が起こった場合、津波が34.4m押し寄せるとの調査結果がわかり、防災に対しての対応が急務となったため、町全体で防災対策の強化に励んでいる。また、行政側の負担を軽減するというのを考えれば、「公助」に頼りきりではなく自助や共助での地域防災力の向上を促すということも負担を和らげる一助になるのではないだろうか。行政としての支援の在り方を見直す動きも出てきている。行政は公的な機関であるため、公平でなくてはならない。そのため特定の地区に多くの支援をすることができない。まずは行政がどのような支援を行うことができるのか（補助金の給付、アドバイザーの派遣など）を住民に知ってもらうということが重要になってくる。いきなり「共助」におまかせとって突き放すのではなく「よりそう」という体制が望まれる。

(2) 地域住民側の課題

各地区で地区防災計画を作成するには、まず、地区の防災組織を確立しなければならない。そのため、初めに地区の防災組織体制の課題とそれに対する考察を述べる。これからの日本で高齢化は避けられない。そのため、「高齢化」を生かした地域コミュニティの形成が地域の活性化につながると考える。岩手県陸前高田市市長部地区のように高齢化を問題とせず、活用すると

いうことは一つの良い例なのではないだろうか。65歳などで退職しても元気な人は多く、地域で何か役割を与えて「生きがい」を与えることにより、お年寄りの方々の元気につながる。また、長年住んでいる人であれば、より地域を知っているため、その「知識」を生かすことができる。地域コミュニティの問題として、近年若い世代の参加率の低下があげられる。仕事などで忙しい、地域との関わり合いを避けるなど様々な理由はあるが、いざ災害となった時に頼りになるのはやはり若い世代である。そのため、若い世代の方々をどう地域コミュニティに取り込むかが課題となる。これにはまず、その子供たちからコミュニティ活動への参加をさせるということがあげられる。学校を活用する（小中高大すべて）、特に小学校区などだと地域に関わりを持ちやすい。また、PTAなどの役員を活用するという例もある（花巻市松園4区）。様々な地区に聞き取り調査をし、現在の防災リーダーは大変活発に活動しており、地区住民からの信頼も厚い人が多いことが分かった。しかし、その方々の次世代がないという地域が多くみられた。世代交代により今までの地域防災活動がストップしてしまった地域もある（燕市笈ヶ島地区）。次世代育成として、まずは地区の防災組織に若い世代を取り込まなければならない。パソコンなどのデータ管理をお願いするなど、高齢者では難しい仕事をやってもらうなど若い世代を生かした組織体制が望まれる。また、より防災に詳しい人材育成として市町村などが行う防災リーダー育成の講座への参加援助などが挙げられる。

（3）地区防災計画制度、防災活動の課題

地区防災計画制度の一つの大きな課題として手続きに膨大な手間と時間がかかるということがあげられる。市町村職員に行ったアンケート結果からも地区防災計画制度導入の課題として多くあげられた。また、現在策定されているものは膨大な資料で構成されているものが多く、これから策定を考えている住民たちにとっては大きな壁となっている。そのため、手続きの簡易化、および策定される計画内容の簡素化が望まれる。内閣府へ聞き取り調査を行った際、現在策定されている者でも肝心な避難場所や避難するタイミングなどが書かれていないものがあると述べていた。そのため、行政側からある程度どのような内容を取り入れて欲しいかなどを具体的に示すということを検討してみてもよいかもしれない。また、策定までの手続きなどをサポートするスタッフの派遣（岩手県では地域防災サポーターなどがいる）を行うなどの工夫が必要である。スタッフの派遣に関しては、計画作りが最終目標となつてはいけなため、その後の活動を行う際にもサポーターとして入ってもらうなど継続的な支援が必要である。

「防災だけ」ではなく「防災にも」強いまちづくりを行っていくことが今後の地域防災を進めていくうえで重要になる。日常に何げなく取り入れ、まちの魅力や日常生活と防災が両立することが望まれる。地域のイベントに防災を組み込むことや、また観光として防災を取り込むなど人々が関わりやすくなる工夫が必要である。

本調査は平成29年度岩手県民協働型評価推進事業の助成を受けて実施した。調査実施にあたり、岩手県政策推進室、総合防災室、仙台市及び新潟県、岩手県の市町村防災担当者らに防災リーダーの皆様へ御礼申し上げます。また、助言を頂きました国土防災技術(株)の皆様方に厚く謝意を表します。

参考文献:平成29年度岩手県民協働型評価推進事業「地区防災計画制度の普及による地域防災力の強化方策の検討」(<http://www.pref.iwate.jp/seisaku/hyouka/kenmin/060577.html>)