

第186回「防災まちづくり談義の会」レポート
 (防災塾・だるま・ホームページ: <http://darumajin.sakura.ne.jp/>)

令和4年5月

日時: 2022年5月26日(木)15:00-16:15 場所: さくらリビング第2研修室

- ◆ 主催: 防災塾・だるま 総括運営: 鷺山 総合司会: 山田(美) 記録: 田中(晃)
 - ◆ 談義の会参加者: 38名 (会場25名(会員23名)、ZOOM: 12名、講師1名) (敬称略)
- 話題: 「地区防災計画制度創設と現状・課題・展望」

～地区防災計画を理解する「つぼ」～

講師: 加藤 孝明氏 東京大学生産技術研究所 教授 地区防災計画学会理事

鷺山塾長挨拶

「地区防災計画制度」は、2013年に災害対策基本法が改正され創設された。地域住民や事業者が主体となって地域の特性に応じた計画を作るもの。加藤先生に現状、課題、今後の展望について学び、本会の活動の基礎にしたい。

*今回の講演は加藤先生のご都合でオンラインの講演となりました。



加藤 孝明 氏 講演 「地区防災計画のポイント」

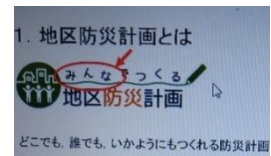
■ はじめに

私は、2006年ごろから、地域と一緒に考える防災まちづくりの支援活動で経験を積み、2010年代には活動への評価をいただき、活動の理論化を精力的に取り組んできました。地区防災計画の説明を受けたとき、地域防災計画の下位計画と思い、いらないと言った記憶があります。自分たちで考えてできる範囲で行うもので、噛めば噛むほど味が出て、今では欠かせないツールとなっています。



■ みんなでつくる地区防災計画

地区防災計画は、「みんなでつくる」がキーワードで、どこでも、誰でも、いかようにもつくれ、形式も特に定めはなく、任意のグループでつくる計画です。地区の範囲は学校でも、企業の団体でも、マンション単位でもよい。地域にある「自主防災組織の防災計画」や「住民の避難計画」、「住民による避難所運営」だけではなく、地域特性に合わせた持続性のある、形骸化しない工夫がある仕組みとなっています。



地域防災計画 (災害対策基本法 1959年策定による)	地区防災計画 (災害対策基本法 2013年改定による)
〇〇市防災会議 実質市役所等が策定しなければならない (自治体の義務) やるべきこととできることの区別が曖昧	創りたい任意のグループ。策定は任意。 災害時皆が守るべき共通ルール。地域防災計画の下位計画ではないが、提案できる。

■ 共助を育むツールとしての地区防災計画について学ぶ

- (1) 地区防災計画には、外国人対応や鷺山塾長が構築し活動してきた学校と地域の連携もある。財政難や人材不足から縦割り機能が縮む時代。いろいろなニーズの隙間を埋める。 (右図ボトル→)



- ① 新たな担い手の発掘
- ② 地域にある色々な資源を繋いで相乗効果を発揮させる。

- (2) 地区防災計画の取り組み方の特徴 特徴は「プリコラーージュ」(左図: あるもので上手につくる)と「エンジニアリング」、または「夕方の家庭料理方式」と「料理を始めるお父さん方式」の比較です。これを防災に当てはめると「ローカルティ」と「スタンダード」となる。崩壊した里山は、共有地だが、木の伐採や新造成等、個別の事情が存在する。ダンプが入れば盛り土がある。地域での固有な情報が入り、実現性が高く、価値のある地区防災計画となる。



<ローカル情報>

- ・「地域知」その地域でしかわからない地域固有の情報、
- ・口承を含みアナログ情報、
- ・マイナー層でパーソナル
- ・「人に寄り添ってはじめて分かること」、「寄り添わなければ分からないこと」

バ ラ ン ス の 最 適 化

<スタンダード情報>

- ・全国共通情報（あるべき姿）
- ・専門知・科学技術知
- ・デジタル情報
- ・メジャー層・マス情報
- ・「人の顔が見えてこない世界での定型的制度」

(3) 外してはならない3つのツボ + α : 「防災【も】まちづくり」

ツボ1 : 起こりうる災害リスクを確実に理解して共有認識する。

分からないものは入っていないので不確実性と誤差がある。

ツボ2 : 自助・共助・公助のあるべき姿を共有するため、相互の責任・役割・分担を事前に合意しておく。

地域側の「共助の限界を共助が担うべし」、行政側の「公助の限界を共助が担うべし」から、双方が「協働」する意識を持ち、その限界を両者で認識し、どうするか中長期的に考えれば、持続的に実現される。地域防災計画に地区防災計画を記載し、併せて課題（対応できない部分）を整理して、行政と地域社会の全般的な論議が不可欠です。やれない行間の情報をはっきりさせる。そのための場づくり、雰囲気作りが必要となる。

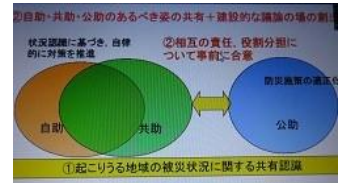
ツボ3 : 埋め込むキーワードは、防災だけでなく地域の総合的課題を考える「総合性」、自分たちでやる「内発性」、やりながら内容が膨らませていく「自立発展性」。アプローチ方法は、市民先行・行政後追いで支援がなされ、活動主体と地域組織の緩やかな連携で下支えがされる。災害への備えを日常活動に織り込み、プラス分を生み出して加速される。いくつかの活動例が紹介され、一部をピックアップしました。

防災【も】まちづくり : 防災だけで地域づくり、都市づくり、まちづくりが進んだ例はないようなので、①災害への備えを日常に織り込む。②他の地域課題とあわせて総合的に考える。③日常のプラスを生み出すことで災害への備えを加速する。その事例を上げる。

事例1 徳島県美波町 集落の持続づくり、100人だが多様な活動で25年持続

事例2 伊豆市土肥地区 5分10mの津波。観光に防災の付加価値

事例3 葛飾区 水害対策で防災の日常化



■ 今後の発展の方向性（課題）

共助への盲目的期待は禁物で、従来型の地域社会の衰えを認識し、その補完を考えるべし。

- (1) 事務局機能の強化 : 元ホワイトカラー住民が担い手の中心となり、ノウハウの蓄積と共有を支援するしくみがあるとよい。*感震ブレーカーの全戸設置事業
- (2) 活動の可視化による関与者の拡大 : 先駆的な地域でも活動関与者は全体から見れば少数で、関心を喚起するよう、口コミや紹介ですそ野を拡大、次の担い手へ引き継ぐ
*Facebook, YouTube 等で可視化して、普及拡大するメカニズムを絡ませる
- (3) 最新技術による支援 : テーマ別に摘出し、つながりを整理する
- (4) 住民の力を引き出す工夫の創出 : 学生や留学生、パパママ、女性の参加で体質転換
- (5) 担い手の拡大 地域住民以外に広げる。
- (6) オープン活動 : 茅ヶ崎で口コミのキックオフミーティング、180人が集まった

防災の根幹と災害自立（生活）圏

(1) 複合災害にも備え、膨張する需要を減らし、本質的な需要を発見する。

- ・自分でできる人の自助の増強が重要、そして支援の対象を社会的弱者に絞る。



・目指す水準：「精神的・肉体的に健康を維持できている状態」の論議

(2)資源を膨らます：遊休施設の活用、自然環境の利用、単品を持ち寄り、機能付加する。このため資源を持つ多様な主体の連携とそれを促進するコーディネート機能が不可欠。

(2)「安全のお裾分け」機能の強化：災害対応の拠点空間の整備・確保

・大規模水害被災地域における浸水対応型拠点建築物・街区

(葛飾区浸水対応型市街地構想)

・商業業務地区エリア防災拠点街区（大手町丸の内有楽町モデル）

・一般市街地における、民間施設主体の機能連携（一般市街地モデル。近々検討する）



以上の実現のため、コミュニティの力やエリアマネジメントの力を発揮する。

■新しい方向性「災害時自立（生活）圏の構築」

今後この仕組みづくりが全国各地で創出されれば、限られた公のリソースを真に必要ところへ配分できるようになる。自立圏には、高い公共性を有する4つの事例が考えられる。

・自立を目指すべき地区：①商業・業務地区 ②タワーマンション

・自立を目指すざるを得ない地区：③周辺に危険な市街地を擁する相対的に安全な住宅地 ④道路寸断によって孤立する集落

改めて地区防災計画と絡めるとよい方法に行くだろう。

■質疑応答

●生活圏の中で、行政と連携して活動しているが、寄せ集めでどう作るかわからないところには、どのようにかたちにしていくのか。

—資源のあるところやないところがあるので、走りながら下からの力に上からの力を得て進めていくことが大事だ。なお、曖昧な状態で自立していないところでは進まない。

●地域をつなぐものにインターネットやスマホ等があるが、最近の動向は。

—地域の船舶無線や、域内での情報のネットワーク化が可能になってきた。グリッド化で停電しないようにする試みや、最近のシルバーカーで山に避難する実験ではバッテリーの利用もあり、地域に合ったできることを工夫している。

●地域の資源を使ってボトムアップすると。国の防災計画の指針とどう関連付けるか。

—行政がひな型を地域に持ち込むことも必要であり、書物にして分かりやすくしていきたい。

塾長：地区防災計画について共感するところが多くあった。だるまでも勉強して展望を開いていきたい。

■記録者の感想

加藤先生が地域で支援活動した経験から、地区防災計画について沢山のヒントをいただきました。特にローカル情報は計画内容を左右するもので、信頼あるつながりの中でまとまるものと感じました。災害時に自立圏を作る考えは、情報や制度が発達すると可能となり、広がりを持つてると思います。

●次回（第187回）案内（会場参加+ZOOM参加）

・日時：2022年7月22日（金）14:00~15:30

・話題：Cサロン主催「2019年台風19号被害実態とその後から防災まちづくりを考える」

・講師：講師：河原典子氏（防災塾・だるま理事、多摩区菅町会）

・会場：横浜市青少年育成センター 第2研修室

第 186 回 談義の会についての感想

A サロン

- ・地区防災計画のいい点はよく理解できますが、どう進めるかが問題です。加藤先生の事例紹介も 4-5 年前から毎回同じ事例で増えてないように思われます。
- ・コロナでなかなか直接会っての話し合いができないのは理解していますが。できることから始めることで簡単に取組みますが、成果が出るまで時間がかかります。
- ・作り上げるまで時間がかかるが、どれだけの方が取組めるかどうか。この推進には次の点が必要です。
 - 基礎自治体が地区防災計画の推進をする（小田原市は無関心）
 - 推進するコーディネーターを養成する
- ・地方でのテーマが多く、市街地の事例が多くあるとわかりやすい。策定済みのところで調べてみたい。リーダーと骨格の積み上げ、ルールがどうなっているか興味がある

B サロン

- ・5月26日の談義の会の加藤先生の「地区防災計画についての講義」は地域の特性を考慮した、コミュニティの力を駆使した取組みの可能性を知ることができたので、皆でアイデアを出し合い連携も大事にして、だるまとしての中間支援の方法も探りながら進めていきたいと話し合うことができた。

C サロン

- ・聞けば聞くほどあった方がいいが、行政は知らない。制度の枠組みにある。地区防災計画があればいい。枠組みが曖昧。これからやろうという人に不親切。行政に積極性がないと進展しない
- ・地区によっては行政によって始めているところがある。野球の話、レシピ。みんなで地区防災のみんなの意味。過疎化している地区の防災など、加藤先生の話はわかりやすかった。
- ・お祭りなど中心に、交通安全など、地域で関わると豊かになる。筏作りをしている。「防災（も）まちづくり」人よせパンダが必要。出前鯛焼き。加藤先生の言うように日常の連携づくりが大切。
- ・行政の温度差、日赤としても、行政の対応の温度差を感じる。学校も校長により温度差があることを、学校でのボランティア活動をしていても感じる。
- ・サロンリーダーは5月16日に、加藤先生を訪問して、次の提案を試みた。
 - ① 「防災地区」区分規定：「地域防災計画」範囲内をすべての「防災地区」に区分する。
 - ② 主体と責務確認：防災地区内の全居住者、公共機関、防火対象物、事業所等、医療機関等が主体
 - ③ 行政の支援義務：「防災地区」に行政側担当者（公立学校含む）を置き、立案等を支援、調整。
 - ④ ②③は加藤先生の「災害時（自立）生活圏」構想に近いものがある。
 - ① は、が全国津々浦浦「自治体地域防災計画」内の範囲を「防災地区」に定めて、住民等のボトムアップと行政のプルアップながければ進捗しないという意見で質問したが、加藤先生は否定的であった。

このあたりが地区防備計画制度が10年たっても普及しないか、日本の地域防災を画期的に変えるかのポイントになると考えている。

D サロン

- ・地区防災計画は「地域にある資源（人材、ノウハウ、環境 etc）を活用して地域特性に合った計画にするブリコラージュ」→みんなの力を引き出すまちづくり（自由な発想で、人的交流の拡大）。希望が持てる講演だった。

以上