

住民・地域組織による自主避難基準策定プロセスに見る地区防災計画制度のあり方

香川大学危機管理研究センター 正会員 ○磯打千雅子
愛媛大学防災情報研究センター 正会員 二神 透

1. 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¹⁾。

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を定めることを提案できることである²⁾。

ここで、個組織が作成する従来の防災計画と地区防災計画の関連を図-1 に示す。

図では、地域（ここでは空間的な地域を意味する）を共有する個が自身の防災力・事業継続力を高めるプロセスにおいて個単独での対応の限界を知り、他との連携の必要性の認識することにより（Ⅰ）連携を前提とした BCM が構築され（Ⅱ）、連携の連鎖が地域継続力向上につながり多様な主体の連携による地域機能の継続性担保（Ⅲ）がはかられる。Ⅲの状態の連携の連鎖を恒久的なものとするサポートが地区防災計画制度であるといえる。また、布施^{補注 1)}は、地域コミュニティの代理変数としてソーシャルキャピタルを事例に、地域内組織のつながりを「社会関係資本」とよび、地区防災計画制度は、社会関係資本を視覚化する制度であることを指摘している。

2. 自主避難基準策定プロセスに見る地区防災計画制度のあり方

本稿では、中山間地に位置する地区で地区防災計画を策定した事例を基に、地区防災計画制度のあり方を述べる。

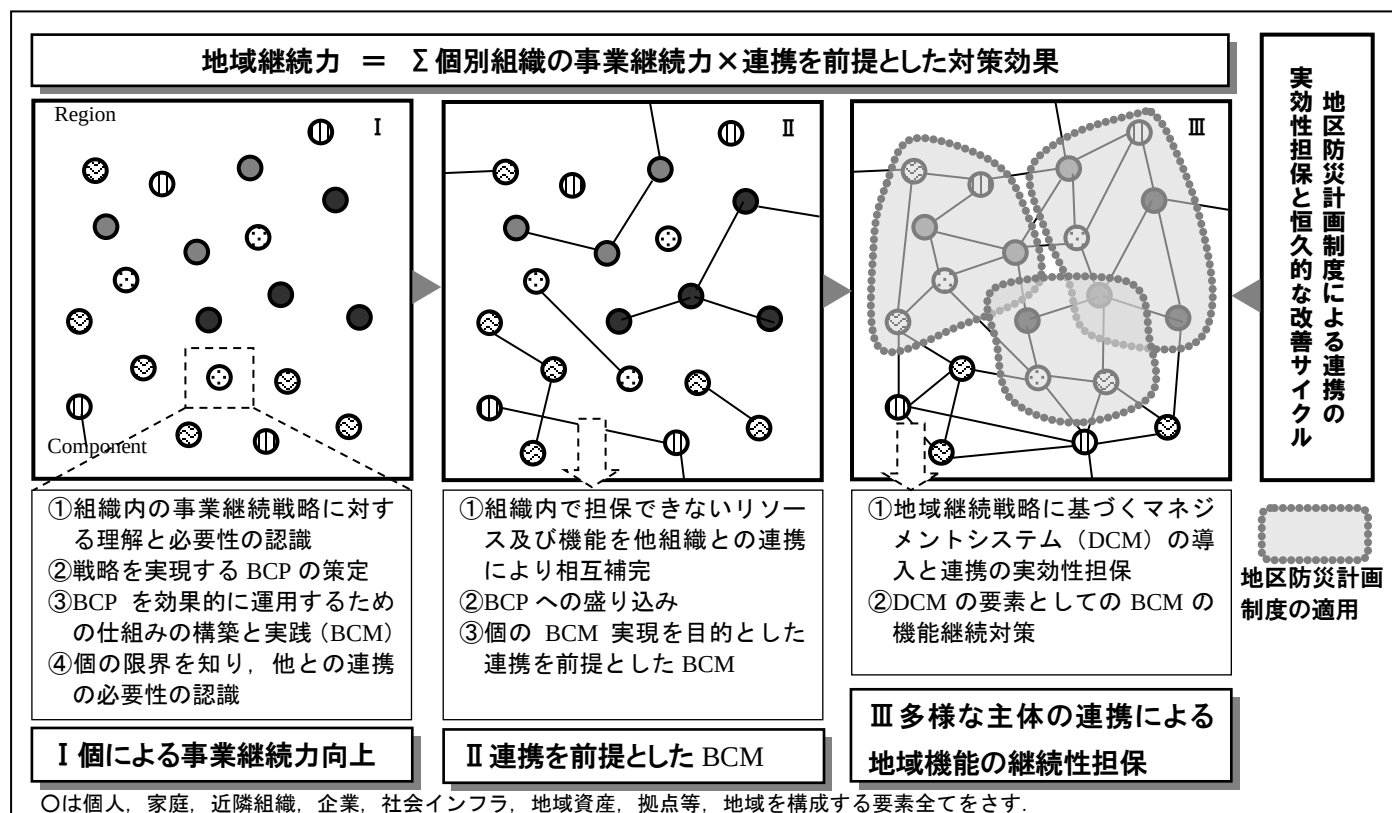


図-1 個組織が作成する事業継続計画と地区防災計画制度の関係性 ¹⁰⁾に加筆

当該地区は、市中心部から車で 30 分程要する中山間地に位置し、人口 500 名ほどが居住する。地区内の主要道は迂回路がない場合が多く、特に山際の奥まった場所では高齢者の独居宅もあるなど、ひとたび道路が寸断されると孤立化が懸念される立地である。

平成 27 年 7 月の台風 11 号では、急激な時間雨量の増加に対して、気象情報発表や市役所からの避難勧告等が相次ぎ、地区内の防災士が対応に追われた経験を有している。当時、地区の中心に位置する公民館に夕方 15 時頃避難所が開設され、19 時過ぎに避難者を受け入れた。その後雨量の増加に伴い、深夜 3 時にはより安全な地区外の小・中学校へ避難所が変更となったことにより、当該地区から高齢者を含む避難者が移動することとなった。このような対応の最中も雨量は激しさを増し、時間雨量 20mm に達する状況での避難者の移動となったことは、二次被害発生の危険性を有していた。現に、地区内には約 30 か所の土砂崩れが発生していた。

当時の対応行動による教訓をもとに、地区内の防災士や関係者が集い、避難のルールづくりを検討する場を設けた。地区防災計画策定の担い手となった防災士らは、此度の台風被害以前から防災活動に熱心で、子ども達による防災ポスターづくりや訓練の開催など、様々な地域活動を実践してきた。今般の計画策定にあたっては、地区内の防災士有資格者はもちろんのこと、町会、学校、公民館、研修施設、郵便局等の地域組織が公民館を拠点として集い、議論と現地調査を重ねながら自主的な避難のルール作りを検討した。

検討にあたっては、当該地に立地する愛媛大学の二神研究室が開発した土砂災害時の避難行動シミュレーター³⁾により、科学的知見に基づいた避難時間の検証を行った。

結果、急激に雨量が増加した場合に備えて緊急避難場所を地区内の主だった集落ごとに設定、台風 11 号の教訓と気象情報をふまえた地区独自の避難の目安となる時間雨量・累積雨量の検討、情報伝達ルートの検討、無線の利用等を定めた。

3. おわりに

本事例では、一連の計画策定プロセスにおいて市行政の担当者は、専門家への顔つなぎや関連資料の提供等といったコーディネーションに徹し、意思決定はあくまでも地区内の担い手が、議論と現地調査、検証を時間をかけて協働で行っている。

地区防災計画制度の趣旨は、取り組みの結果として得られる規範や資源に重きをおくのではなく、取り組む過程と得られる成果の維持継続に注力することが要諦である。また、本制度には、行政やサポーターの協力が欠かせないが、その役割は①情報の提供（計画策定に必要な情報の提供サポート）、②場の設定（地域住民が考える場のきっかけづくりをサポート）、③ツールの提供（計画に必要な例えば地図等の提供）であり、本事例では行政や大学、防災士がまさにその役割を担っており、地区防災計画制度の有り様を表する好事例であるといえよう。

補注

1) 布施匡章：地区防災計画学会第 2 回学会大会「ソーシャルキャピタルが防災活動に与える影響に関する実証分析」口頭発表より。

参考文献

- 1) 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—、福岡大学法学論叢第 59 巻第 1 号抜刷，平成 26 年 6 月。
- 2) 磯打千雅子・有友春樹・白木渡・井面仁志：減災対策・災害復旧における地域継続マネジメントの導入に向けた建設業の事業継続計画（BCP）策定の提案と実践，安全問題研究論文集 Vol.5，（社）土木学会安全問題研究委員会，pp13-18，2010 年 11 月。
- 3) 愛媛大学二神透研究室：<http://www.cee.ehime-u.ac.jp/~keikaku/futagamiken.html>（2016.3.11 閲覧）