

地域社会の実際と 地区防災計画に期待される役割を考える（概要版）

本冊子は、公開研究会の概要を、広く一般の方にお知らせするために作成いたしました。



公開研究会の様子

本公開研究会は、地域社会をベースに先駆的な活動をすすめている3つの団体を招き、地域防災を含む地域社会での取り組みに関してその背景となる問題意識、実際の取り組みを紹介する。後半のパネルディスカッションでは、それを素材として地域社会における実際の活動をふまえて、地区防災計画の地域社会における意義、その運用のあるべき方向性について議論を深める。

開催概要

主催：東京大学生産技術研究所加藤孝明研究室
地区防災計画学会
後援：（財）東京都都市づくり公社
場所：東京大学生産技術研究所S棟1階ホール
日時：2015年8月23日（日）14:30～17:20

プログラム

1. **開催趣旨説明**
加藤孝明（東京大学生産技術研究所准教授）
2. **話題提供**
 - 2-1：葛飾区新小岩北地区における
大規模水害に備えるまちづくり
～地域の底力を活かす育つ輪中会議～
渡邊喜代美
（NPO法人ア！安全・快適まちづくり理事）
 - 2-2：墨田区密集市街地における
「ふじのきさん家」を中心とする取り組み
土肥英生
（NPO法人すみだ燃えない壊れない会議理事
／都市プランナー）
 - 2-3：「いたばし まちの学校」における市民
の取り組み・問題意識
篠原恵（いたばし総合ボランティアセンター）
3. **パネルディスカッション**
「地域社会の実際と地区防災計画」
4. **閉会**
筒井智士（地区防災計画学会事務局長）

趣旨説明

加藤孝明
（東京大学生産技術研究所
准教授）

タイトルの「地区防災計画」とは、行政の「地域防災計画」ではない。2013年に災害対策基本法が改正となり、新しく「地区防災計画制度」が創設された。2014年度から本格的に運用が始まっている。

私は、この地区防災計画は、これまでの行政の計画とは全く性格を異にし、画期的で潜在的な可能性を有しているものだと思っている。地区防災計画の「地区」とは、基本的にはコミュニティを指す。コミュニティベースで防災計画を自分たちで作っていいという意味である。防災というと自助・共助・公助といわれるが、その共助の部分を膨らませていくための制度として位置付けられている。

行政の地域防災計画は災害対策基本法に基づいて策定が義務付けられているが、「地区防災計画」は義務ではない。作りたいコミュニティは作ってもいいという仕組みになっている。また、通常、計画を作るときは行政の指導があるが、地区防災計画はコミュニティ



地区防災計画とは、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が共同して行う当該地区における自発的な防災活動に関する計画である。平成25年災害対策基本法の改正により創設された。

地区防災計画学会とは、地区防災計画に係る普及啓発、調査研究等を行い、地域防災力の向上や地域コミュニティの活性化、まちづくり等に資することを目的として、産学官のメンバーによって創設された学会である。

趣旨説明（続き）

から提案する形を取る。多様な固有の地域特性をそれぞれの地域で反映していく。さらに、この制度を運用していく目的の一つとして、地域の創意工夫の促進がある。

ただ、「地区防災計画」がうまくいくかどうかはまだ分かっていない。今日は主に、地区防災計画制度をうまく社会に根付かせていくために議論が必要な事項に焦点を当てたい。

私は、これまで防災まちづくりについてさまざまな研究あるいは実践的な活動を行ってきた。その経験から、防災まちづくりを進めていく上で重要なキーワードは3つあると思う。一つ目は**自分たちがやりたいからやる内発性**である。二つ目は**活動しながら活動の内容が膨らんでいく自律発展性**である。三つ目は**防災も含む形で総合的に地域のコミュニティを強くする総合性**である。この3点セットが防災まちづくりの肝であると感じている。

ところが、今後、地区防災計画制度を行政が運用していこうとするときに、過去を振り返ると、行政が住民を指導して計画を作らせがちになる可能性がある。ひな型を作り、それを地域住民に見せて、名前を入れてくださいという形になる可能性がある。

理念は素晴らしい。実際の運用を考えていくと、素晴らしい地域の文化にもなり得るし、魂の入らない書類が積み上がる可能性もある。今後の運用について社会全体できちんと議論して、より良い形で社会に定着させる必要があると考えている。そこで、今日の研究会は、それを考え、まずは地域社会の実際を見つめる趣旨で企画した。

今後の地区防災計画

- ・ 理念は素晴らしいが、現実にはどうか？

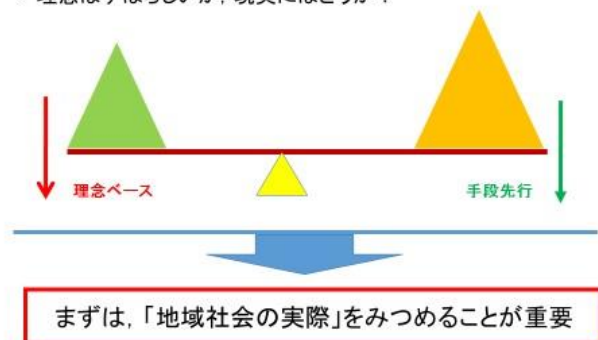


図1 趣旨説明

話題提供1（概要）

地域の課題：大規模水害

キーワード：持ち味を生かした多様な担い手
弾力的な刺激でモチベーションの維持
連鎖的で主体的な活動

葛飾区新小岩北地区における 大規模水害に備えるまちづくり ～地域の底力を活かす育つ輪中会議～



渡邊 喜代美
(NPO法人
ア！安全・快適街づくり理事)

1. 東京における広域ゼロメートル市街地

葛飾区新小岩北地区は東部低地帯にある。いったん堤防が破堤越流すると、浸水する市街地である。しかし、地域の人々はその危険性に気づいていなかった。そこで、知らせるためのワークショップから活動は始まった。

2. 大規模水害に対する浸水対応型街づくり(葛飾区新小岩北地区の事例)

活動の第1段階は「知る」ことから始めた。GISによる客観的情報で勉強し、さらに頭で考えているだけではなく、実際に水深メジャー付ポールを持って街を歩き、浸水の深さや時間をフィールドワークで確認した。また、自助・共助・公助のあるべき姿について関係性を整理した図も作成した。自分たちのことは自分たちで調べた防災資源（避難所や備蓄倉庫等）マップを、水害対策支援システムから出力したGISによる客観的情報を基に大学が作成したハザードマップに、新たに重ね合わせる作業などワークショップは活気に満ちていた。

活動第2段階では、地域で取り組める対策の検討を始めた。ボート体験は、楽しいこととともに防災を学んでいく親水型の良い手本である。わいわいと多くの人が集まった。新小岩北地区での活動に協力、あるいは学ぶ大学生たちが、50年後の街の姿や長期的対策についても検討した。地域の人たちと川から街を見る体験もした。これは、街が水面より低い所にあることを“知る”体験学習である。

活動の第3段階では、地域で主体的な対策の実践が始まった。町会作成の防災計画、防災グッズ、避難グッズ、

話題提供1（概要）

近年では、赤旗・白旗よりに救援システムなど、実に創造的である。葛飾から市川方面への長距離避難訓練では、多くの人が動くことは困難であることを知った。一般的な避難生活訓練もした。「親水」と「浸水」をテーマにして、シンポジウムの開催、あるいは、浸水時の取り残され対策の救助訓練など大イベントを仕掛けると、消防も、警察も、区も、地域の人みんなイベントに参加する。地域の力が動きはじめると、NPO法人の活動も生きてくる。

世代間交流や伝承のため、学校の子どもたちや高齢者、地域の人が織り交ざったワークショップを行った。これは実に有効であった。シンポジウムを開催する時には、“宣言”をつくると、指針のようなものも見えてくるので、それをみんなで共有しながら先に進んで、多様な人々の参加を促してきた。こうして活動がだんだん成熟し、現在はさらに企業の協力も得ている。

小学校の親子フェスティバルでは、PTAと一緒に全校の小学生を対象にボート乗船体験学習を実施した。このアトラクションをとおして子どもたちは、水上での不安定感や水との関係性も覚えらる。これは毎年開催しようという話になって、PTAも地元のおやじたちも元気になっている。

3. 活動がめざすこと（後から振り返れば）

「市民先行・行政後追い」であることには注意したい。市民が先行しなければ、本日、発表、問題提起したことはなかなか起こらないことを体験した。この点はバランスが大切である。

また、専門家の情報と地域の人のアナログ情報を共有すると大変に説得力のある情報になっていくことを体験した。取り組みへのモチベーションを保ち続けるには、楽しいイベントも重ねて実施する必要性もわかってきた。先を見つけながら、長期的な対策と短期的な対策のバランスに配慮した形にしていかなければならない。

4. なんだかチョッといえること

最後に、活動をふまえて言えることをまとめる。広域ゼロメートル市街地では、大規模水害に対する決定的なソリューションが見当たらない。解決の決定打はひとつではないだろう。自分の命が助かるために、地域に合った自律発展、人間力、地域力、暮らし力を創造していくしかない。同時に、そのことがまちづくりに大いにつながっていく。防災【も】まちづくりという基本的な姿勢で仕組みを大いに議論していくきっかけになればと思う。

また、持続させる仕組みなくして共助は絵にすぎない。内閣府が出す制度も、その持続方策、社会的システム化

が問われる。共助力は、大変に精度の高い社会システムだと私は思う。そこまでどのようにしてたどり着くかを皆さんで議論してもらいたい。

実際に地域で活動してみると、自助には格差がある。地域の人と一体的になって進めない限り、「防災【も】まちづくり」は、なかなかうまくいかないと考える。行政、NPOや大学などが地域を支援する複合的な協働体制は欠かせないと考える。そして、人口論だけで分析するのではなく、そこに“人”がいることを指摘しておきたい。

公助から通知があつてから取り組む他力的行為は、自助・共助の自律発展の阻害要因になる。だからといって、公助が知らんぷりすることは、もちろん大間違いである。その辺のバランスが求められる。また、縦割りの公助、専門助は横割りに変身し、総合性、多層性を備えることが必修である。

さらに、専門力はうっかりすると強力に変身するかもしれないので、そこには細心の注意が必要である。これからも輪中会議が長続きすればいいなと考えている。災害には境界がない。町会や行政境界を越えた広域のリスクの共有が必要になる。共助力を育むには、境界を越えていくしかない。その中で生まれてくる人材こそが、地域社会のキーパーソンになっていくと考えている。



図2 地域内の活動主体の緩やかな連携

話題提供 2 (概要)

地域の課題：密集市街地の新たな防災対策

キーワード：高齢者福祉を軸に
総合的・包括的問題解決
多層・多重的なパートナーシップ

墨田区密集市街地における ふじのきさん家^ちを中心とする取り組み



土肥 英生
(NPO法人
燃えない壊れないまち・
すみだ支援隊理事
／都市プランナー)

1. 背景と経緯

「ふじのきさん家^ち (以下、ふりがな割愛)」は、墨田区北部の木造密集市街地にある。この活動の背景には、木造密集市街地の燃えない壊れないまちづくりの推進がある。

墨田区では30年ほど前から、不燃化促進事業が実施されてきた。その結果、建物の自然更新促進可能な建物が減る一方、地域の高齢化により古い建物を取り残され、住民の福祉・生活面から不燃化・耐震化が進まないという実態であった。こうした背景を踏まえ、墨田区は、北部木造密集市街地における燃えない壊れないまちづくり推進方策を検討するため、ハード対策に加えて福祉施策の連携も視野に入れ、平成21年度に区長の諮問会議である「すみだ燃えない壊れないまちづくり会議」を立ち上げ、学識者、専門家と区の都市計画部に加え、福祉保健部や企画経営室も入って議論を始めた。

その検討の結果、東向島地域で「東向二四地区まちづくりを考える会」が立ち上がり、寄合いニーズの強い指摘、空き家の防火・耐震化改修モデル整備の提案があり、「東京都（生活文化局）新しい公共支援事業」を利用して平成25年3月30日に「ふじのきさん家」がオープンした。そして、同施設を運営・管理するためNPO法人燃えない壊れないまち・すみだ支援隊が立ちあがり、「ふじのきさん家」の多様な取り組みが動いている。

2. ふじのきさん家のこれまでの取り組み

安心・安全な拠点として、活動のテーマは2つある。1つが地域の絆・居場所づくり、もう1つは、不燃化・耐震化のための啓発と発信である。ふじのきさん家の立

ち上げに際しては、早稲田大学長谷見雄二研究室、東京大学生産技術研究所加藤孝明研究室、建設4団体・区内町会・自治会で構成される墨田区耐震補強推進協議会、2町会、1商店街で構成される「東向二四地区まちづくりを考える会」、福祉やまちづくりに強い「NPO法人すみださわやかネット」、「NPO法人長寿安心会」、(一財)都市防災研究所、墨田区が連携して整備、運営をしている。

「ふじのきさん家」は、以前は事務所として使われていた古い木造空き家の内部の防火改修と耐震改修の両方を施工したものである。改修部材はほとんどメーカーからの寄付である。

ふじのきさん家という名前の由来は、近くにあるふじのき公園である。また、「藤」の花言葉に「歓迎」の意味があることから、周辺にお住まいの皆さんの提案で名付けられた。火曜日から土曜日の10～17時が開所日である。ぜひおいでいただきたい。

使い方は、2階は多目的空間でいろいろなイベントや講座を開催、1階はカフェである。また、ふじのきさん家では、月に1～2回建築の無料相談を実施してきた他、茶話会と称して、地元町内会との協力し、お食事会と様々なイベントを実施してきている。

寄合い機能としては、見守り相談室による認知症講座やお茶会、幼児がいるお母さんたちのヨガ教室、東京クリーニング生活衛生同業組合の協力の下、シミ抜きやアイロンがけの講座、なお、閉じこもりがちな高齢者の居場所としても機能するものを目指し、活動を実施している。

3. ふじのきさん家の平成27年度の取り組みと課題

寄合い活動を広げるため、「ふじのきカフェ」の開催日を今年7月後半から週3日から週5日に増やした。また、地元の方をスタッフとして雇用し、責任を持って運営、カフェで食事を出せるようにした。

これから超高齢社会になると、高齢者が地域で働くことが地域社会で大きなテーマになる。ものづくり・手仕事づくりとして、地域の人々が使える防災エプロンづくり



住所〒131-0032
東京都墨田区東向島2-4-3

図3 ふじのきさん家外観

と防災用品づくりを検討している。これには、この住宅を提供してくれた篤志家が経営している合成樹脂製品の製造、販売を行っている地場企業やものづくり専門家に協力いただいている。

ただ、課題も多く、ふじのきさん家での活動が、本当の地域の絆・居場所づくりや地域防災力の向上につながる突破口となるかはこれからと認識している。課題の一つ目は、高齢化・固定化が進む町内会の人材と子育て世代などの新たな担い手のマッチング、二つ目は寄合い処運営の事業性の確立のための来客者の多様化とふじのきカフェの収益確保、三つ目は他の組織との連携拡張、四つ目は安定的なパートナーシップの発展と継続である。

4. 地区防災促進の観点からの課題

地区防災を促進するための課題として、まず、町内会役員の高齢化が著しく、現場で実働できる人材不足が挙げられる。一方、地域の側から見ると、行政からは**防災部局と、福祉、都市計画などなど、地元町内会にそれぞれアプローチと対応が求められ、その時間とコストの負担感が大きくなり、人材とタスクがミスマッチとなっている。**

寄合い処活動を行って見えてきたことは、従来町内会がつかないできた、世代を超えた活動と人のつながりが薄れ、日常的に地域にいて活動している人材（主婦層、自営業）や高齢者がばらばらになって見えてこないという現状である。地域の潜在的な資源を「見える化」し、つないでいくかが大きな課題と考えている。

こうした課題の解決を図る地区防災計画策定に向け問題提起をしたい。まずは地区防災計画を担う主体がエリアマネジメント機能を担う環境づくりが急務である。日常の営みに根付いた活動の中で防災風味のまちづくり活動を行うことにより、結果として地域防災力が高まっていく発想が必要である。

地域に埋もれた人材資源を活かし、持続可能な活動を行うという観点から、従来のコミュニティ組織である、町内会等の自治組織とそれ以外の地域組織や人材とのパートナーシップを地域の中で新しく作り出すことで魅力ある地域づくりを進めていくことが、今こそ、必要ではないか。

行政の単年度主義的あるいは縦割りの的なものを超える包括的なアプローチを前提としたうえで、地区防災計画を考えるコミュニティと行政が一緒に組んでいくことによって、地区防災計画が機能するのではないかと考える。逆に言うと、コミュニティ側がある程度包括的に考え地域の課題を解決するという発想があれば、コミュニティに支えられた地区防災計画が実現できる可能性があると思う。

話題提供3（概要）

地域の課題：高齢者福祉と防災

キーワード：地域の中の様々な分野の活動の
担い手の参加
総合的取り組み

「いたばし まちの学校」における 市民の取り組み・問題意識



篠原 恵

（いたばし総合
ボランティアセンター
所長）

1. 板橋区といたばし総合ボランティアセンターの概要

板橋区は東京都 23 区の北西部に位置し、23 区で 9 番目に広い。人口は 54 万人、高齢化率 21%である。いたばし総合ボランティアセンターは、板橋区に 1 カ所しかないボランティアセンターである。また、区民、NPO 法人、社会福祉協議会、板橋区の 4 者協働で設置・運営している珍しい運営形態である。平成 23 年度から NPO 法人ボランティア・市民活動学習推進センターいたばしが事務局運営を受託している。

2. いたばし まちの学校

NPO 法人ボランティア・市民活動学習推進センターいたばしは、区からボランティア・NPO 推進の委託事業を受けた中で「つながりと協働」という自主事業も提案している。この中で「いたばし まちの学校」を実施した。第 1 ステージが平成 25 年 9 月から平成 27 年 3 月まで、18 地域センターごとに 3 回の学習会を行っている。

「いたばし まちの学校」の目的は、地域を構成している住民、事業所、学校、病院といったさまざまな主体が集まって共通の課題について学び合い、また、地域資源としてお互いに知り合って、課題を出し合い、共有し、課題解決への活動を協働で生み出すことで、多様な主体によるネットワークをつくることである。

「いたばし まちの学校」の参加者は、住民、町会関係者や民生・児童委員、地区の NPO 法人やボランティアグループなどがある。また、各地域の高齢者施設や障害者施設、事業者、保育園、病院の地域連携室や相談室、訪問看護ステーション、独自参加の医師もいる。全ての

それから、18の地域センターで実施したので、ボランティアセンターや板橋区役所から遠いところに住むか

今後の「いたばし まちの学校」の予定は、もう一度同じ学びをするセカンドステージを18地域センターで予定している。板橋区医師会からの認知症の学習の提案がでている。それぞれの地域で温度差があったり、主体が異なったりはするが、内発的、自律発展的に地域の活動が展開している。

つながりと協働事業
『いたばし まちの学校』 実施



いたばし まちの学校 開催風景
講師は、加藤孝明
写真提供：いたばし総合ボランティアセンター

パネルディスカッション

地域コミュニティをベースに市民との協働で防災まちづくりに
取り組む地域からの報告を素材として、経験の共有を図る



パネルディスカッションでは、話題提供者と地区防災計画学会会員をパネリストとして、地区防災計画の可能性について話し合った。

パネリスト

西澤 雅道（前・内閣府（防災担当）普及啓発・連携担当参事官室総括補佐）

中澤 幸介（新建新聞社リスク対策.com編集長）

渡邊喜代美（NPOア！安全・快適街づくり 理事）

土肥 英生（NPO燃えない壊れないまち・すみだ支援隊理事／都市計画プランナー）

篠原 恵（いたばし総合ボランティアセンター 理事）

コーディネーター

加藤 孝明（東京大学生産技術研究所 准教授）

パネルディスカッション第一部 事例報告のまとめ

加藤 パネルディスカッションを始めます。最初に私が話題提供の事例3者に共通することをシンプルかつ強引にまとめると、次の5つのことが言えるかと思います。1つ目は、多様な担い手の参画です。町会に代表される固定的な既存組織以外と連携する点が3者に共通していました。2つ目は、総合的・包括的アプローチです。多目的であり、縦割り横断的であり、脱・単年度主義でした。3つ目は、あらかじめ計画され活動ではないことです。連鎖的、主体的、かつ発展的な活動が、結果として今の活動になっています。あらかじめ計画して、計画通り進める活動とは異質です。4つ目は、最初はお客さまだった参加者が、いつの間にか主体的な行動をとるようになっただけのことかと思えます。5つ目は、境界を越えた経験の共有展開があることで

す。これについても、3者とも同じことをお話ししていたと思います。

ここで会場から、聞き足りないことについて、質問を受け付けます。

●会場から話題提供者への質問＜各地域でのマンションでの活動の様子＞

会場1 東京の場合は、約35%の世帯がマンションに住んでいます。しかし、今日の葛飾、墨田、板橋の事例発表では、マンションという言葉が一度も出てきませんでした。それぞれの地区の方に、マンションでの活動の様子、あるいはその位置付けを簡単に伺えますか。

土肥 私が墨田区で関わっている町内会の取り組みを紹介すると、新しくマンションが建つ前に交渉して、入会してもらっているケースはあります。また、マンションの居住者の方々と相談して、外の町内会と一緒に防災訓練をすることもあります。大きなタワーマンションの足元の空地を使って一緒に防災訓練をすると、そこでマンション居住者と町内会入会者の意思疎通が図れます。きっかけをつくって関わっていく進め方が現実的ではないかと思います。

渡邊 葛飾区新小岩北地区の話題提供の中で赤旗と白旗を用意する町会のユニークな自主活動を紹介しました。1戸1戸廻ることは容易ではありませんが、マンシ

加藤がまとめた事例に共通する5つのポイント

1. 多様な担い手の参加
2. 総合的・包括的アプローチ
3. あらかじめ計画した活動ではない
4. お客さまだった参加者が主体的行動者に変化
5. 境界を越えた経験の共有

ンの高い階の居住者が赤旗を掲げることによって町会の人たちがそのマンションや住戸に駆け込めるようにするなど、いろいろな工夫がされて、町会とマンション住民との交流、「輪中会議」への参加も進んでいます。

篠原 板橋では地域センターごとの「まちの学校」において、必ずどここの地域でも指摘されたことがあります。マンションと町会がうまく連動して防災訓練を実施することができないことや、インターフォンを押してもマンションの住民が応答しない場合があって、地域の支え合いの障壁になっていることなどです。ただ、18地域の中には工場が撤退した跡地にマンション群がどんどん建っている地域もあります。そうした地域での「まちの学校」の参加者はマンションの人だらけです。それぞれの地域でそれぞれの課題が話し合われている状況です。

加藤 多分、いずれの事例も、基本的にマンションは地

区内で独立して存在してはいません。葛飾区新小岩北地区の場合は、「地震のときは町会に任せてくれればいいけれども、水害のときは頼むね」という相互補完性が成り立っています。地区全体で見たときは地区に内包されて一緒に考え、マンション単独で見たときはマンション単独で考えるべきこともあると感じました。

板橋区の宮元町会では、町会でホームページを作ったところ、5年で10万アクセスあったと聞きました。一見、町会に関心がなさそうだけれども、潜在的には関心を持っていて、情報が出されればすぐに食い付ける態勢にある人が大勢いたのでしょう。何かきっかけがあれば、地区の中のマンションは内包できるのかもしれない。

加藤 それでは次の話題です。地区防災計画制度を創設した西澤さんからご説明を頂きます。

制度創設者から地区防災計画制度の解説

地区防災計画制度について～地域住民が主体となり、共助によって地域防災力を強化する法制度～



西澤 雅道
(前・内閣府（防災担当）
普及啓発・連携担当
参事官室総括補佐)

1. 制度の背景

阪神・淡路大震災が発生したときに、家屋が倒壊して生き埋めになった人を、誰が助けてくれたのかを示すデータを紹介する。はっきりしているのは、いざとなったときに助けてくれるのは家族や地域コミュニティの隣近所の人しかいないことである。

東日本大震災では津波でたくさんの方が亡くなり、家も流されたので、阪神・淡路大震災のような統計的な数値はない。しかし、「釜石の奇跡」といわれている事例や防災白書に記載された事例を見ると、津波で多くの行政職員が亡くなり、本来、被災者を助けるべき人がいなくなった中では、生き残るために共助が重要であったことがはっきりしている。地域コミュニティにおける普段の関係がものをいった。

2. 地区防災計画制度の先例

大規模広域災害時には、公助は当てにできず、普段のコミュニティでの関係がものをいう中で、首都直下地

震や南海トラフ地震といった大地震にどうやって備えるかの問題意識から出てきたのが、地区防災計画制度である。

神戸市には、防災活動と福祉活動を組み合わせ、地域コミュニティ・町内会・小学校区単位で取り組みを推進していく「防災福祉コミュニティ」があるまた、京都市でも、小学校区単位で自主防災コミュニティが形成されている。東京都の森ビルは、企業が主体となって地域の防災活動に取り組んでいる。地区防災計画は、町内会や小学校などの地域コミュニティや企業がベースになり、ノウハウや人材を生かして取り組むことに一つの意味がある。

実際の取り組み事例を紹介する。岩手県大槌町では、東日本大震災の津波で町長が亡くなったことを受けて、被災後に日本で最初の地区防災計画を作成した。和歌山県串本町では、防災活動によって地域コミュニティ全体の関係が良くなり、コミュニティの再生につながった。特に若者と高齢者とのネットワークがつくられた事例として取り上げられている。また、ソフトとハードをうまく組み合わせた事例として、全地区のワークショップと県内市町村の自主防災会による避難路整備作業が紹介されている。

3. 地区防災計画制度の要点

地区防災計画制度の要点だけ説明する。従来の防災計画は、1961年に災害対策基本法ができて以来、国の中央防災会議の基本計画に始まり都道府県と市町村の地域防災計画まで、トップダウン型で行政が何とかする（公助）形で作られてきた。しかし、大規模広域災害時には、公助では限界がある。地区防災計画は、共助や自助を生かす観点から考えた。

地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画

地区防災計画は、地区居住者等により自発的に行われる防災活動に関する計画であり、地区居住者等の意向が強く反映されるボトムアップ型の計画です。また、地区居住者等による計画提案制度が採用されていることもボトムアップ型の一つの要素です。

地区の特性に応じた計画

地区防災計画は、都市部のような人口密集地、郊外、海側、山側、豪雪地帯、島嶼部等あらゆる地区を対象にしており、各地区の特性（自然特性・社会特性）や想定される災害等に応じて、多様な形態をとることができるように設計されており、計画の作成主体、防災活動の主体、防災活動の対象である地域コミュニティ（地区）の範囲、計画の内容等は地区の特性に応じて、自由に決めることができます。

継続的に地域防災力を向上させる計画

地区防災計画については、単に計画を作成するだけでなく、計画に基づく防災活動を実践し、その活動が形骸化しないように評価や見直しを行い、継続することが重要です。

図5 地区防災計画制度の3つの特徴

地区防災計画制度については、大きく3つの特徴がある。1つ目は、地域コミュニティからのボトムアップで作られること、地域住民自身が作り、それを市町村に提案する形を取ることである。

2つ目は、地域特性に応じた計画作成の可能性である。実際に地域住民がまち歩きをして、自分の地域の特性を把握した上で、市町村と連携して作るイメージを持っている。したがって、海に近いか山に近いか、人が多いか少ないか、企業の支援を得られるかなど、それぞれの地区によって異なるものができることが前提である。全国一律に金太郎飴のような計画ができることはないと思っている。ひな型を示して市町村と一緒に進める方法には一つ議論があると思うが、少なくとも制度をつくった時点ではそうしたことは想定していない。

3つ目は、ただの飾りではない計画を作ることである。今日はコンサルタントの方々も出席しているので話しておきたい。お金と時間をかけて高いレベルの計画を作っ

ても、いざというときに住民が使えないのでは、全く意味がない。実際に使えるもの、いざというときに備えて活動が続けられるものでなければいけない。

この3つの特徴は、少なくとも地区防災計画制度をつくったときは強く推進していた。防災白書でもこの特徴について取り上げられている。地区防災計画の運営者・立案者としてキーワードと考えていたのはソーシャルキャピタルである。社会学では、互いに信頼関係があって、助け合い、ネットワークがつくられている地域には発展性があるとよくいわれている。地区防災計画はそうした地域の発展の一つの契機になるのではないかという前提の下、ある意味ではまちづくりや事前復興とも関係が深いという思いで制度はつくられた。昨年度から内閣府が地区防災計画モデル事業を実施している。先ほど問題点の指摘もあったが、内閣府としては全国に展開できるモデルをつくり、それをベースにこの制度を普及させていく立場に立っている。

パネルディスカッション第2部 地区防災計画制度の理念が発揮できる使い方

地域の取り組みの総合性を後押しする 地区防災計画制度の使い方

加藤 まず、地域社会でいろいろな活動をされているお三方から、地区防災計画制度に関して聞きたいことや、この制度の理念が発揮できる使い方のアイデアがあれば、提示をお願いします。

渡邊 3つの事例の地域の活動プロセスから推測すると、地区防災計画に求められているのは総合性です。総合性が求められている制度だと自覚して活用しないと、地域力で創生されたボトムアップの形ではなく、上から下に流れてくるマニュアル化に戻ってしまうのではないかと危惧しています。災害対策基本法に基づく住民主体の制度であるならば、この制度活用の持続

性をどのように持たせていくのか、お考えをお聞かせください。

加藤 活動事例3つに共通するのは総合性です。例えば高齢者福祉と防災を一緒に考えて地域での支え合いをつくっていくものであったり、墨田区のケースも、地震火災対策から包括的に地域の課題を解いていく方向性で地域社会が動いています。一方、地区防災計画は防災だけが特出しで拾い上げられそうな感じがしています。今の質問は、地域で取り組まれている総合的なアプローチを後押しするような地区防災計画の使い方はないかというご質問かと思います。

○事業の総合性に加えて、住宅、マンション、企業に応じた総合性

西澤 防災は、老若男女を超えて、もしくは仕事を超

えて比較的議論しやすいところがあります。また、**地区防災計画を検討した時期は、みんな首都直下地震などを気にしていて防災に対して意識が高くなっていたので、議論しやすくなっていました。**その中でまずは防災から取り掛かろうという**考え**がありました。

そのことを確認した上で、**ご指摘の総合性について私の考えをお話します。**コミュニティ全体の**理想的な関係に資する**ということを考えると、総合性というのは理想だと思います。例えば、神戸市の「防災福祉コミュニティ」は、福祉や防犯など、いろいろな活動が一緒に含まれています。先ほどの加藤先生のお話にもあったように、私は内発性や自律的発展性などを合わせての総合性だと思っています。**地区防災計画は、そうした多様な活動であると考えていきたい**と思います。

それから、先ほどマンションの話がありました。最近、**私ども地区防災計画学会ではマンションにも大変注目しています。**最近、中高層マンションが増えています。また、防災に対する意識が高くなっていて、**マンション単位で町内会をつくることも結構あります。**町内会は、**その区域や組織のあり方、規約などを法律で決められていませんので、どんな大きさのものでもつくれます。**そこでの活動には結構光るものがあり、先ほど紹介があった**新小岩地区の事例などは素晴らしい**と思います。そうした**マンションと町内会の協定締結のような比較的新しい観点からも地区防災計画に取り組んでいくべきだ**と思っています。

最初に事例で示された総合性はどちらかというと事業的な総合性だと思います。**それに加えて、地区の総合性、つまりマンションや住宅、事業者など、いろいろなものに応じた計画にしていけることが理想だ**と思います。ただ、まずは、防災をきっかけに地域の活動の活性化につながればと考えています。

○地域をつなぐ総合性―計画と現場の考えをつなぐ・具体的なリスクとできることの共有

土肥 私が一番重要だと思うのは、計画を作る主体の**考えと実際に現場で防災活動をする主体の考え**の関係がうまくつながることです。一般的な防災計画は基本的に上位計画から書いていきます。そのため、現場で実際に動く人たちの苦労や実際の活動とはほとんど関係なく検討されることもあり、結局、**上位計画に従うルーチンワークになってしまうことがある**と思います。そうではなく、先ほど言ったような**地域コミュニティからの積み上げで地区防災計画作成を進めていく**ためには、活動の主体になる人たちが具体的なリスクをき

ちんと共有する必要があります。小さいことでもいいので、自分たちが実施可能なことをリスト化できると、大変、分かりやすく共有できると思います。防災活動でも福祉活動でも何でもいいので、それが現実に着地するかどうかにかかわらず、自分たちがこれを実施したらいいと思う**活動**を具体的かつ明確に共有することが**地区防災計画作成にとって必要なことの一つ**です。

もう一つ、防災の話の中でとても重要だと思うのは、現場で実際に動く人は誰かということ、例えば民生委員かもしれないことです。民生委員は**防災関係者とは全く異なるネットワークを形成していますから、きちんと福祉事務所に地区防災計画の趣旨を説明して、防災活動自体を福祉活動そのものとつなげていかない**といけません。防災だから何でも町内会長が引き受けることになると、結局は元の木阿弥、つまり、**地域コミュニティからの積み上げではなく上意下達の計画になってしまうのではない**かと思います。**地域コミュニティの防災の担い手を増やしていく観点でも、総合性、つないでいく発想で進めていくことが重要だ**と思います。

○日常的な要素を拾い上げてシステムにする仕組み

渡邊 輪中会議には地域や区、国交省からも人が参加しています。そこに新たに医師や消防団員といった防災活動において人の命を救う立場の人たちが参加するようになり、境界のない多様性・多層性で、非常に輪が広がったように感じます。多様な人の関係性は、非常に日常的な要素も含んだものが実は入っていて、それが非常時にどのように生きていくか、日常こそ大切という視点が**地域防災には必要**です。容易ではありませんが、**非常時に生きる日常的な要素、日常的な要素が非常時に生きることを自覚的に拾い上げてシステムにしていく仕組みが地区防災計画だ**と思います。

行政が地区防災計画制度を生かすための悩みと課題

渡邊 今日は行政の方も多く参加されているようなので、**地域コミュニティが積み上げて、地域特性に応じで作成される地区防災計画が制度として地域で本当にうまく生かせるのかを伺いたい**と思います。行政マンは異動して、いろいろなポジションを回ることによって総合性を身に付けていくと思います。行政の人たちが今回の**地区防災計画制度をどのように捉えるのか**を聞いてみたいと思います。

加藤 地区防災計画を生かすも殺すも、自治体の制度に対する姿勢の固め方が最初のハードルのような気がします。今の段階でどんな悩みがあるか、あるいはどのように考えられているか、行政の方に伺います。

〇問われるのは地域住民の主体性

(会場3) 渋谷区から来ました。地区防災計画は、理念的には非常に素晴らしいと思いますが、地域住民の主体性が問われると思います。地域住民がどれだけ防災について思いをしっかりとって、自分たちで作り上げていくかが課題になると思います。

今、渋谷区には105の町会があり、その105町会がそれぞれ自主防災組織をつくっています。その105の町会はさらに11地区という連合に分かれ、それぞれ連合単位で防災訓練を行っていますが、かなりの部分で行政に頼っているのが現状です。また、渋谷区には31の避難所があります。そして、自主防災組織の皆さんには、何年も前から各避難所の運営委員会を立ち上げ、避難所の運営マニュアルを作ってくださいと投げ掛けています。ひな型もありますが、実際にできているのは1カ所だけです。そういう現状がある中で、この地区防災計画をどれだけ住民主体で作り上げていけるかは疑問だと思っています。

例えばある地区では、盆踊り大会は地域の人が実行委員会をつくって運営していて、行政が何も手を出さなくてもにぎやかです。一方、防災訓練は参加者が少ない状態です。参加者のほとんどは、自主防災組織の方や高齢者です。そういう実情がある中で、地区防災計画を実体的に作り上げていくには時間も相当かかるでしょうし、ただ、地域住民に投げ掛けても行政がかなり関与していないと恐らく何らまとまらないのではないかと懸念しています。理念的には地域からの積み上げで作成できれば素晴らしいのではないかと考えています。

〇地区防災計画の内容にする基準

(会場4) 名古屋市防災危機管理局から参りました。名古屋市では2つの地域で地区防災計画の取り組みを始めたところです。ひな型がないと、どういうものを作っていけばいいのかよく分からないことが悩みです。先ほど自由に作れるというお話がありました。しかし、計画提案を受ける立場としては、地域の人々が主体的に取り組むことは何となく分かっているのですが、計画内容を地区防災計画に取り入れる基準の捉え方が、よく分かっていません。そのため、地域からの提案の受け皿の作り方は悩むところです。

一方で、地区防災計画という名前だけでなく、地域の方々がいろいろな取り組みをしているのを目にしてきました。例えば防災に熱心な会長さんが高齢者サロンを3カ所も4カ所も立ち上げ、どんどん活性化していった事例も見てきましたし、民生委員さんが頑張っている地域が防災に取り組んだ事例も見てきました。防災と福祉という一見異なる分野などにおいても地区防災計画でつながられればいいと個人的には思っています。ただ、行政

としての地区防災計画の取り入れ方や、何を地区防災計画とするのかが難しいという悩みがあります。

〇都道府県の対応が重要、また、基礎自治体に対応できる体制にあるか

会場5 埼玉県危機管理課職員です。基礎自治体である渋谷区と名古屋市とは異なり、埼玉県は広域自治体として63市町村を補完する立場にあります。63市町村もあると、防災に対する取り組みにかなり温度差があります。その中では県の関わり方が非常に重要です。防災には地域や市町村が主体となって取り組むことが基本的な考え方かと思います。県としても温度差をできるだけなくそうと試行錯誤しながら取り組んでいて、地区防災計画についても普及から入っているところです。地区防災計画作成の話が具体的に上がってきたときに、市町村がどのように対応できるかがこれからの課題ではないかと考えています。

地区防災計画制度が地域特性に柔軟に対応できる仕組みの可能性

渡邊 防災といっても、それぞれの地域の関わりによってあり様は異なるのではないかと思います。例えば私の住んでいる港区のある地域では洪水による水害はありませんが、内水氾濫や地震被害はあるかもしれません。その土地の持っている災害の特徴を行政マンたちが把握していくことが、大いに重要だと思います。一方、国の制度が地域の特性に基づいて柔軟に対応できる仕組みになっていく可能性の有無が強く問われている気がします。言わば公助の主体性、そこはいかがでしょうか。

〇「限界があることを前提に地区防災計画制度を普及させていく手立て」・「地域の主体性を上手に引き出す方法」の発明が必要

加藤 そのとおりだと思います。ただ、名古屋市などは面積も人口規模も大きな自治体です。それぞれの地区できちんと取り組めば、良い地区防災計画ができるに違いありません。しかし、明らかに行政だけでは支援しきれません。私も名古屋市内の地区の支援に携わっていますが、時間的に厳しい場面が当然出てきます。ですから、この理念に即した地区防災計画を全国展開するためには、単に今までの自主防災組織のように、行政が指導、指摘をして一個一個作っていくことには限界があると思います。限界があることを前提に地区防災計画を普及させていく手立てを考えていく、多分、一種の発明が必要です。

地区防災計画制度が設定されたときは、これは「地区防災計画ガイドライン」(内閣府平成26年3月)にも「専門家のアドバイスの重要性」として記載されています。現在のモデル事業では、専門家が支援しています。先ほ

ど渡邊さんのお話の中で専門家の「うっかり**強力に変身**」という言葉がありました。そんなことをしない気の利いた専門家がどれほどいるかというと、行政職員の数よりもっと少ないです。行政や専門家による十分な支援が見込めない中では、地域の中で横に広げていく方法論を全体の課題として共有しておく必要があると感じます。

また、先ほどの渋谷区の話の中で主体性をどう引き出すかという話がありましたが、今、方法論としては良いものはありません。上手に主体性を引き出す方法の発明があれば、盆踊り大会のようなにぎやかな訓練ができるかもしれません。地区防災計画の仕組みは、従来の自主防災組織に照らし合わせると、新しい考え方なのではないかと推測していました。

○市町村と連携して実際に地域の防災力を上げる

加藤 こういう公開の場でははっきり言いにくいかもしれませんが、その辺りの関係はどうなのでしょう。自主防災組織はもちろんあった方がいいに決まっています。しかも、2000年代半ばに地震防災戦略として自主防災組織率を高めるという行政目標ができたので、とにかく組織をつくって、数字として計上することになりました。しかし、国の施策として自主防災組織率の達成目標が示された結果、魂が入らないものになってしまう。それと同じことになってはいけないという議論はあったのでしょうか。

西澤 ご指摘のとおりです。自主防災組織は消防庁の手引に沿って防災機能をつくっていくことが多いですが、そうすると、全国で同じようなものができてしまったという指摘もありました。地区防災計画制度をつくっても、従来の自主防災組織の計画が、単純に地区防災計画に置き換わるだけでは困るという指摘は、確かにそうだと思います。

ただ、私は自主防災組織が悪いとは全く思っていません。自主防災組織の取り組みは、地域によって全く異なると思います。地域の特性に応じて自主防災組織の活動に取り組んでいくことが重要だと思いますが、片や組織率を上げたいという思惑があると、金太郎飴のような計画を作ることによって、組織化が進んでいることにしてしまう場合もあると聞いています。

しかし、今回の地区防災計画はそうした**金太郎飴化**を打破したいと考えています。自主防災組織の計画を活用していただくことは大変いいことですし、今回の地区防災計画制度でも自主防災組織を重要な担い手として考えているのは事実です。ただし、形骸化した従来の活動を置き換えて地区防災計画作成件数を上げるのでは意味はありません。地区防災計画制度を法制化したわけですから、法律にのっとって考えて欲しいと

思います。つまり、市町村と連携して実際に地域の防災力を上げるものにするを考えて欲しいということです。

○「地区」設定の考え方ー実際に防災活動活動が行える範囲

渡邊 私の実例発表では、地域力アップのためには経験の共有も重要で、町会の境界を越える必要があるから、輪中会議をつくったと言ったつもりです。内閣府は町会単位で考えているのですか。

西澤 地区防災計画の「地区」というのは、市町村の中であれば自由に設定できるようになっています。つまり、町内会であろうが、小学校区単位であろうが、輪中会議のように広い流域で設定することもできるようになっています。狭い単位でも、広い単位でも、実際に防災活動が行える実態があるかどうかで「地区」設定を考えます。

楽しいこととの組み合わせが人を育む

渡邊 もう一つ気になったのが、盆踊り大会には集まるけれども、防災訓練では集まらないという渋谷区のお話です。人はわがままなもので、楽しいことと面倒なことを組み合わせないと、なかなか集まってきません。面白い例として「首都防災ウィーク」という催し物があります。ここでは囲碁のプロ集団による囲碁まつりやカフェを開いたりをしながら、防災計画を立てたり、防災についてもシンポジウムや議論したりします。これは本格的なお茶でもてなし対話するなど、今や被災地でも有効になっています。

また、私も支援に関わっていた新潟県中越地震の被災地の集落では、プロたちが囲碁大会を催し継続しています。そこは**大変な豪雪地帯ですが、美しい土地と人柄のよいところです**。築200～300年の古民家があったので、建築家集団がそこに入って調査を、古民家を再生したり、限界集落といえども廃校を宿に、地場でしか食せない食事を集落の女性の手作りでまかないます。そして、同時に囲碁集団が入り活性化しました。テレビにも出てくるような人たちが集落に来て、本格的に囲碁を打つわけです。そうすると、町の中からも外からも人が集まってきます。こういう活動の仕方を見ると、防災だけで突っ走ってもどうしようもない。防災【も】まちづくりというところがあると感じます。人が集まる中で人が育まれキーパーソンが育ちます。

内閣府も「みんなでつくる地区防災計画」と言っていますが、「みんな」であることがとりわけ重要です。私の10年間の体験から考えると、行政だけで頑張っても無理があるのではないかと思います。「みんな」という人育てが欠かせません。

地区防災計画の評価の視点

○行政組織として通用する評価

加藤 自治体の行政組織だけで地域防災力を上げきれわけではない前提を置きつつも、やはり自治体の受け止め方が重要です。その中で、自治体は、何か仕事をしたら評価を受けなければいけません。人件費などのコストを掛けて取り組んで、最終的に何ができたかを問われたときに、「住民のマインドが上がりました」という成果では恐らく通用しません。マインドが上がって、それが次にどんどんつながればいいのですが、行政組織としてそれで通用するかは危惧しています。

○地区防災計画制度外の既存の活動を防災活動に取り込む発想

土肥 本日の配付資料に、大阪市の地区防災計画策定状況リストがあります。港区は11の地域全てが策定し、地区防災計画作成がうまく進んでいます。区民が盛り上がって動きました。私は関わっていて大阪の事情が分かりますので、その経緯をお話します。

大阪市は地域活動協議会を、橋下さんの肝煎りで立ち上げています。地域活動協議会の予算は町内会から集めて、民間とも組んで横断的にさまざまな分野で活動できるようにする発想でした。ですが、大阪の連合町内会からは反発があり、うまくいかない地域もありました。ただ、港区の場合は当時の区長が最初から地域に財布を渡したのです。足を運んで、徹底的に合意形成をしました。そして、地域活動協議会の柱の中に防災計画があり、できあがったものの防災分野についてまとめたものが、そのまま地区防災計画になりました。法律とは関係なく出来上がってきたところで地区防災計画制度ができたので、計画の作成が大いに進みました。お互いにできを競うようにしながら作っていった、うまく演出したわけでもなく、勝手に進んでいったような形でした。

策定が進んだのは、大阪だからという面もあるかも

しれません。しかし、それだけでなく、他の分野も含めて地域で計画を決めることによっていろいろな具体的なアクションが実行できる場、プラットフォームがあることが一番大きい要因ではないかと思います。何もないところに新しく計画を書くことは非常に難しいことです。それぞれの自治体でどこか制度外で作成された計画を地区防災計画に取り込む発想を取り込んでもらうことに意味があると思います。

○無償の行為の評価

渡邊 NPOや専門家、地域の人々の無償の行為を金額にして合算すると、途方もないことになるのではないかと思います。NPO活動などは、“無償”が当たり前という感覚に陥りやすい日本の後進性には問題がありますが、そういう点を含めてどうでしょうか。

土肥 NPO的な活動を評価することは、私も大変に重要だと思います。当事者もそうですが、特に行政側に何らかの形で地域の活動を評価する視点を持つてもらうことが重要ではないかと思います。その姿勢が備わっていると、一緒に地域の防災活動に取り組んでいける気がします。篠原さんは、いかがお考えですか。

篠原 私たちは行政も運営に加わっているものの中間支援組織ではあります。しかし、それでも地域に入っ

て地区防災計画を作っていく上で、地区の区民や事業者等が連携していくのはなかなか難しいと思います。

「まちの学校」や輪中会議のような横串を刺す外部機関だから初めて地域に入ってつなぎ役が務まることを行政にも高く評価してもらいたいと常々思っています。

加藤 NPOや中間支援組織の社会的役割に対する応援方法に工夫が必要ですね。みんなで作ろう、みんなで変わろう。みんなで変わって地区防災計画を作ろうということだと思います。

予定の時間を過ぎていますが、今日はせっかく全国の地区防災を取材している中澤さんが会場にいらっ

しゃるので、一言、お願いします。

公開研究会で話し合われた地区防災計画制度を使いこなすキーワード

地域課題は複合化している。今の時代、多様な担い手が連携して地域課題を総合的に解くことが地域社会には求められている。地区防災計画制度は地域社会にどのように運用されるべきか、地域社会の実態を見据えた議論が必要である。この研究会はその端緒と位置づけられる。今後も議論を深めていきたい。（加藤孝明）

地域の活動の総合性を後押しする使い方（事業の総合性／地区の中をつなげる総合性／計画と現場の総合性／日常と非日常をシステムにする総合性）

地区特性に柔軟に対応する（限界があることを前提に普及させていく手立ての発明／地域の主体性を引き出す方法の発明／行政と連携して実際に地域の防災力を上げる／実際に防災活動が行える地区設定）

地区防災計画の評価の視点（行政組織の中で通用する評価の視点／専門家や地域の方々の無償の行為の評価の視点）

全国の事例を取材している防災ジャーナリストの「地区防災計画への期待」

地区防災計画への期待



中澤 幸介（新建新聞社リスク対策.com編集長）

1. 地区防災計画の課題

各地の防災活動を取材をしている観点から感じていることを話す。地区防災計画については、まず、**地域の特性を生かすことが大事だ**とはいうものの、行政の方は、標準的な方法で進めたいと考えている点は、大きな課題だと思う。また、ボトムアップとはいいいながら、誰かがリーダーシップを取らなければいけないので、その主体性を誰がどうやって取っていくのか。それから、総合性が重要といながらも、その中で防災という専門的な部分をどうやって進めていくのか。こうした矛盾した問題の解決策を模索する意味で、横串的な活動には多くのヒントがあると思う。

今日、皆さんから既に横串が刺されている先進的な活動を聞いて、なるほどとは思った。一番大変なのはスタートアップの横串を刺すときである。いろいろな主体を呼び入れるときの苦労は非常に大きい。昨年、私が長野市で地区防災計画作成のお手伝いをしたとき、「地区防災計画の集まりに出て何のメリットがある

のか」と言いながら、みんながぞろぞろ出てきて話をしていた。あるとき、「これだけのメンバーが集まるとは大変に素晴らしいことではないか」という話があった。地区防災計画という制度ができたから、いろいろな主体が集まることができた。その意味では、この制度を一つの横串的な役割として使うことが非常に重要ではないかと思った。地区防災計画制度は、完璧なものではない。私は「地区防災まちづくり計画制度」ぐらいにしてもよかったのではないかと思う。地区防災計画を作成することによって地区が安全になることが担保されるわけでも何でもないが、活動が続けていって、行政が何らかの形で後押しをできればいいのではないか。

2. 徳島県のまちづくり事例

例えば徳島県の上勝町では、おばあちゃんたちが拾ってきた葉っぱを料理の「つま」にするビジネスを始めて、今、それが年間2.5億円ぐらいの事業になっている。それは1980年代に4人で始めたビジネスであるが、地域のおばあちゃんたちみんながこのビジネスを続けていくときに、共同受託に防災無線を使っているうちにそのありがたさが分かるようになったという。また、今となっては地域のおばあちゃんたちは大切な働き手なので、見守り隊のような活動が必要となり、構造改革特区制度を利用して、有償ボランティア輸送事業が行われるようになった。

このように、特殊性から入っていても、総合性に広がってくる面が多々ある。行政の中でも福祉と防災と地域経済の担当がうまく連携を取っていければいいのではないかと感じている。

パネルディスカッション 第3部 参加者の感想

●会場の感想（市民から）―地域の実情を把握したうえで公助が必要―

加藤 ありがとうございます。経験や工夫を共有するという意識を持つこと、共有の場をつくること、それから連携のチャンスはたくさんあるのに見逃している場合が多いので、それをどうきちんとつかんでいくかではないかと思います。

最後のまとめに入っていきたいと思います。ここでまとめるよりは、むしろ皆さんからご感想を頂くことでまとめにしたいと思います。まずは市民サイドから、板橋のボランティアセンターの方をお願いします。

●博覧会のように参考になった

会場 6 私は板橋のボランティアセンターから来ました。今日は博覧会のようにそれぞれの立場からそれぞれのやり方を聞くことができて、勉強になりました。課題に立ち向かう一人一人の力の素晴らしさを感じ、一方で、それはまだ非常に小さい、点までもいかないうぐらいの動きではないかと思いました。

●行政はいきなり突き放さず、寄り添う気持ちを持ってほしい

会場 6・続き 今日は行政の方が7割ぐらい来ているということでお伝えしたいことがあります。私は板橋の町会の副防災部長を務めています。昨日、高齢者関係の講座があり、「行政はお手上げなので、地域の皆さ

ん、共助でよろしく願います」という内容でした。命や個人の尊厳に関わることでですから、本来は「行政がもっとあなたたちらしくやりなよ」というのが住民の本音だと思います。ところが、突然、自立を求められ、寄り添うプロセス、力が行政にはありません。無償で働く人間の心理も分からなければ、そのノウハウも持っていません。上から突然、住民の皆さんが共助でやってください」となるからうまく動かないのです。地域の人たちは、自分たちでやらなければいけないという危機意識は持っています。しかし、町会の関係者は忙しく、年に1回実施する古典的な総合防災訓練以上はなかなかできません。地域にいろいろなジレンマがある中で、行政が公助としてどう振る舞いをするのか。あなたたちはそれで飯を食べているのですから、その真骨頂が試されています。行政マンが昨日の講座のような突き放した態度を取っていることが一番の課題ではないかと思います。

●地域の活動をつなぐ横軸の概念を作り上げる必要性

会場6・続き また、人間が何かに属するという一番根本的な課題を持っていると思います。例えば防災だったら防災に属して、福祉なら福祉に属して、子育てなら子育てに属して活動してしまうわけです。横軸の概念、つまり、横軸の言葉、思想をつかまないと、次に進まないのではないかと思います。横軸の人たちが並んで支え合う地域づくり、例えば防災・福祉・子育てがつながる新しい概念を、行政自らがつくり上げて「私たちも真剣にやりますから、地域の皆さんも一緒にやっていきましょう」という投げかけ方をすれば、無償で動く人間も新しい時代の中で立ち向かうという意識になるのではないかと強く感じます。

●会場の感想（行政職員から）—地区防災計画は、既に取り組まれている。しかし、継続性に課題がある

会場7 葛飾区の防災課から来ました。今日は他の地区の事例も含めて聞けて、大変に参考になりました。私が今日この研究会に参加した理由は、地区防災計画というものが全く分からないからです。今日来ている自治体のほとんどは、この制度がなくても、これと同じ

ことを実施してきていると思います。葛飾区も地域防災会議をつくって皆さんと一緒に地区防災計画のようなものを考えたり、20年前に地区まちづくり懇談会に防災部会をつくって防災計画を作ったりしてきました。

地区防災制度の大きな特徴として「地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画」と「地区の特性に応じた計画」の2点が説明されています。この2点は、今までずっと追いつけてきたことだと思います。また、実際に先に述べた防災計画を作る際も、行政が支援し、ある程度できていた部分が多かったのです。ただ、実際にはそれが年月とともに埋もれてしまうという課題がありました。最終的に地域防災力を向上させる計画にするために、活動の継続が重要だといわれています。どう継続していくかを非常に模索しています。

●継続する仕組みを一緒に模索したい

会場7・続き ずっとまちづくりに関わっていますが、やはり継続していくためには地域の人材が重要です。継続しているところの多くは町会長世代の人材がいて、かつ、それを継ぐ新しい世代がいます。先ほどの事例紹介の新小岩地区であれば、町会長の下に引き継いでいく新しい人材がいる体制になっています。さらにサポートする外部の専門家がいて、初めて継続できているのが実情だと思います。今回、この地区防災計画ができたので何かが変わるかという、今の段階では何も変わらないのではないかと思います。今日はそれについて何か議論できるのではないかと思います。参加した次第です。今後、私たち行政が地区防災にかかわる中で、継続する仕組みを皆さんと一緒に模索していくことになると思います。すぐに出る簡単な答えはないでしょうから、こういう機会を通じて、引き続き皆さんと議論できればと思っています。

●行政の限界と努力

会場7・続き 最後に、板橋の方から少しきつめのお話を頂きました。行政もいきなり皆さんに共助で地域の課題解決に取り組んでくださいと言っているのではなく、引き続き公助として取り組むべきことは実施していきます。ただ、例えば葛飾区では、対象とする災害が今まで地震防災だけだったものが水害などの新たな課題も含めて進めているように、行政だけではどうしても進まない部分があります。その部分を区民の皆さんにもお願いしている状況です。また、行政マンの多くが地域に根付いていて、当然のように地域活動をしています。私も職務での防災訓練がなければ、土日のほとんどを少年野球の審判をして過ごしています。行政マンもみんな地域に根ざした市民ですので、皆さん



パネルディスカッションの様子

と同じような課題を持ちながら**地域活動**に取り組んでいます。皆さんと意識を共有しながら、協働して取り組みを進めていければと思っています。

加藤 今、葛飾区の方から、そもそも地区防災計画が分からないというご意見がありました。実は私もそう感じています。ないよりはあった方がいいかもしれませんが、もっと生かせる方法が潜在的にあるのに、それが具体的なものとして見えてこない思いは共通しているはずです。最後に、文科省地域防災対策支援研究プロジェクト担当の松井さんにコメントを頂いて、閉会につなげていきます。

松井 文部科学省地震・防災研究課の松井です。今は行政の立場からものごとを見ております。もともとは違う立場に所属しておりましたので、先ほどの行政側の意見もよく分かりますし、また市民側の意見もよく分かります。その上でお互いどこかで歩み寄らないと、お互いの意見はとてもつながらないなという印象を強く受けました。また、それには市民側の行政側に対する理解も必要と思います。

一方、行政は行政でシステムが縦割りである上に、防災担当がどんどん代わっていきます。また、防災担当が必ずしも防災分野に興味があったり、好きでやっているわけではありません。ただ、行政は持ち回りでいろいろな分野の仕事を担当していますから、防災分野を担当したときにもいろいろなことを考えています。そこにどうやって横串を入れていくかというときに、行政側に継続的に防災分野を担当していく人がいればいいという意見もありましたが、個人的にはそれは難しいのではないかと感じています。横串を入れるために行政側と市民側をつなぐ「もう一つのシステム」が必要になって、それが橋渡しをするものになるのではないかと、話を聞いていて感じました。

加藤 ありがとうございます。今ここに参加している人は、基本的に当事者です。市民も、NPOも、行政もそうです。文科省は第三者的に引いたところから眺められる立場なので、社会がより良くなるような支援を頂ければと思います。最後に、閉会の辞を筒井事務局長に述べていただきたいと思います。

閉会の辞



筒井 智士

（地区防災計画学会事務局長
前内閣府（防災担当）普及啓
発・連携担当参事官室企業等事
業継続担当主査）

本日は長時間の協力に感謝する。それぞれの主体に連携というキーワードがたくさん入っていた。皆さんが主体になってアピールしていただければ、**地区防災計画**自体が発展していくと思った。

今日の参加されている行政の方々にお話したいことがある。地区防災計画の制度自体はシステムだが、これは真っ白なキャンパスでもある。これにどんどん絵を描き込んでいったら、町も防災も活性化していくと思われているかもしれない。それを鉛筆で描くのか、筆で描くのかは何も指定していない。何で描くかが難しいので、ここにいらっしゃる方々は、どうやったらきれいな絵になるかと努力しておいでなわけだが、まさにそういう感覚を持っていることは素晴らしいと思う。

地区防災計画自体一つ一つのコーチング、あるいは補助をしていくことは、計画が多くなればなるほど大変になる。ただ、行政が主体になるのは「われわれの地域、地区、市町村で考えて皆さんに作ってもらいました」と言って地区防災計画という絵の展覧会を開催できる、プロデューサーやディレクターの立場ある。一つ一つよりも全体を考えることが、まさに重要になってくると思っている。

そのとき、その計画を立てていくための**留意点**、プロデュースするための方式はまだ分かっていない。われわれもどんどん勉強しながら、学会が中心、柱となって、プロデュースの方法、絵の描き方を皆さんとともに出していきたいと考えている。



♪加藤研究室からお知らせ♪

政府インターネットテレビに加藤孝明が出演しました。ぜひ、ご覧ください。

「徳光・木佐の知りたいニッポン！～みんなの力で楽しみながら！防災に役立つヒントを見つけよう」
「政府インターネットテレビ」＆「加藤孝明」で検索！

この公開研究会は、文部科学省地域防災対策支援研究プロジェクト地域報告会と位置付けて開催しました。また、(財)東京都都市づくり公社都市づくりに関する共同研究「都市防災の再定義と新たな展開」（研究代表・加藤孝明）の一環です。