

みんなで作る地域の防災活動プラン

神戸大学名誉教授

室崎 益輝さんに聞く

インタビュアー：佐野 忠史（(-財) 日本防火・防災協会 理事長）

◆地域防災計画の背景

佐野：本日は室崎先生、お忙しい中をありがとうございます。今、私どもでは「地域防災活動プラン」の作成を全国の防災関係者に呼びかけています。この地域防災活動プランについて、お話を伺いたいということで、今回のインタビューを企画しました。



話の手掛かりとして、まず、平成25年の災害対策基本法の改正で新たに導入された「地区防災計画」について、その背景や意義についてお話をいただきたいと思います。

室崎：地区防災計画という新しい仕組みが作られた背景ですが、その大きな流れは今から21年前の阪神・淡路大震災にさかのぼると考えています。大震災直後の消火活動だとか救助活動の現場で改めてわかったことは、やはり地域コミュニティの助け合いがないと、効果的な活動ができないということでした。大災害時には行政の手が回らない、だから地域がしっかりしないといけない、という認識が共有されるようになり、地域活動の必要性がとても強く認識をされるようになったわけです。

そのことから消防庁では「防災まちづくり大賞」という地域づくりを応援する取組を始めました。また、自主防災組織についても、力を入れた結果、阪神・淡路大震災当時の組織率が全国で4割ぐらいだったものが、10年後には7割、今では8割ぐらいにまで伸びています。

そういう形で防災まちづくりも自主防災活動も非常に活発になってきて、それなりにコミュニティ活動が定着し始めるのですが、平成23年に東日本大震災が起きたときに、それまで一生懸命、防災訓練、避難訓練をやっていたコミュニティでさえも被災者が非常に多く出た。消防団も亡くなった方がいます。それはどこに問題があったのかといえば、しっかりした行政側のバックアップ体制ができていなかったからではないでしょうか。地域の活動を制度的に位置づけて、物心両面から行政も応援する体制を作らないといけないというのが、平成25年の災対法改正の契機だったと思います。

東日本大震災の貴重な教訓が、一方では「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律(以下、消防団充実強化法という)」の制定という流れになり、もう一方で災対法の改正による地区防災計画という流れになっていった。消防団や住民の活動をきっちりと応援する制度を作らなければいけない、行政の地域防災計画は制度化されているのに、住民の防災活動は制度化されていなかった。住民の活動を制度化することによって行政の取組と住民の

取組を車の両輪にするような新しいシステムを作ろうということに繋がったと思います。

また、そうすることによって住民自身にコミュニティの自覚が出てくるし、自分たちでつくったものを行政が認めてくれるということでやりがいや心構えにも関係してくると思います。

◆地域防災活動プランを作る

佐野：よく分かりました。確かに市町村の地域防災計画の中に「地区防災計画」を位置づけることは大事なことだと思います。その一方で、現場の市町村では、法律に基づく計画ということで、地区防災計画を立派な計画にしなければならないという意識も出てきているように思います。

そこで、私どもでは地区防災計画の考え方を生かしながら、とにかく、地域の皆さんが集まって防災のための計画を作ることが大事だということで、地域防災活動プランの作成をお願いしているところです。この地域防災活動プランについてどのように思われますか。

室崎：地区防災計画が制度化されたということが大層な物をつくれと思われませんが、私は地域からのボトムアップということがとても大事だと考えています。自分達がやりたいことをやりたい方法でやるということです。昔だったら与えられた書類の空欄を全て埋めなければならないというのがありました。今回、私は「そういうものは作らないほうがいい」と思っています。

例えば、避難で言うと「車を使ってはいけない」と言われますが、高齢化が進んでいる地域では車でないと逃げられない地域もあります。そういう場合は車による避難のためだけの計画を作る。誰を誰の車に乗せるのかなど、地域の実情に合わせて計画をつくる。そして、それを行政がオーソライズをする。市町村全体の地域防災計画はそれはそれとして、その中で地域の実情に合わせた計画を作り、行政がOKをだす、自発性を認める。

また、行政の計画では避難するときに遠くの学校や公民館に逃げなさいとなっているが、夜間では行きにくい場所だとすれば、その解決策を地域が決めて、それを行政側も認める。その地域に合った防災計画を考えていく。地域の工夫と知恵を出して、マイプラン、自分たちだけの取組を進めていく、もちろん住民同士で確認し、ルール化する必要があります。型にはまったものではなく手作りの計画を皆で作る。できることをできる形で決めなさい、ということが一番重要ではないかと思います。そうすると皆やる気が出てくる。押し付けられるのでなくて、やれること、やりたいことを計画する。下からの自発性を大切にしていける。地域防災活動プランということでそうした取組ができればとても良いことだと思います。

◆地域防災活動プランと地区防災計画

佐野：地域防災活動プランがより発展していくと地区防災計画になるということでしょうか。

室崎：計画はいくつもあっていいと思います。避難誘導についてはこの計画、災害直後の救

出活動についてはこの計画、そういう計画を大きな箱に入れて、取り出していけばいいと思っています。皆で了解を取れる計画を持ち寄り、欠けていた部分を追加してもいいですね。

佐野：できるところから進めていく、必要なところから取り組むということですね。

室崎：ガイドプランや決められたルールでやろうとしない方がいいですよ。全て自分の地域のやり方でやっていくことが大事だと思います。

実は地域防災活動プランと同じようなことを国土交通省が進めています。丸の内などの事業所に「都市再生安全計画」を作るよう呼びかけています。帰宅難民に対する計画です。

これも同じ仲間として考えたほうがいいですね。大きな地区防災計画の中に帰宅難民の計画をビルの管理者が作るということだと思います。地域によって全然違うテーマが生まれます。それぞれの地域で切実なテーマを自分たちで決める。もちろん勝手に計画を決めてもうまく行かないので、行政が認めてくれるようなプロセスを組まなくてはならない。行政も間違ったことを勝手に決められては困ると思いますので。

◆リーダーが重要

佐野：そういう計画やプランを作るときに中心になる人が非常に大事ですね。全国の自主防災組織をみてもキーパーソンがいて、その人が献身的な努力をされていて、組織や活動が成り立っているように見えます。そうしたキーパーソン、リーダーには、どんな人がなりうるのでしょうか。

室崎：地区防災計画もそうだし、地域防災活動プランもそうですが、防災には知識や専門性と技術、技能が必要です。人の命を助けるわけですから、知識のない人が助けることはできない。技能とか技術も要求されます。地域の地質はどうだとか、昔どの川が氾濫したとか、そういうことを知らないとならざるを得ない。地域の防災計画は自由に作っていいですよと言いつつ、そこには科学的、専門的な裏づけがないといけません。

内閣府が進めている地区防災計画のモデルプランでは、アドバイザーとして大学の先生が地域に行かれています。全国には何万とコミュニティがあるわけですから、大学の先生だけでは対応できません。それぞれの地域でアドバイスや指導ができる人たちが必要になってくる。どういう人かという、1つは小学校や中学校の先生の力がとても大きいと思っています。2つ目は消防団の皆さんとか、普段から防火・防災訓練をされている女性防火クラブのリーダーとか、知識や技能をお持ちの方、3つ目は防災士の資格をお持ちの方。そういう方たちに地域の防災リーダーになっていただく。アドバイスをしたり専門的な裏づけをしたり、訓練の計画を作ったりするのはこういった人たちではないかと思っています。また、それが正に消防団充実強化法の本質だと思います。

消防団の任務は火を消すことだと狭く解釈するのではなく、日頃のリーダーシップを防災にも生かしていただきたいと思っています。東日本大震災でも、避難所の運営支援を消防団の方々がやったということがあった。また、交通整理に当たったりもしていました。消防団が地域全体に目を広げていく。そのことによって消防団の取組みが地域の皆さんにより一層、



佐野忠史理事長

見えるようになる、可視化できると思います。消防団のリーダーシップが地域に生かされるようになると思っています。

地域によっては自主防災組織がしっかりしていて、消防団を敬遠してしまうところもあります。そこを乗り越えないといけない。でもやり始めたら消防団の皆さんは力をもっています。グループの中で自然と頼られる存在になると思います。大変、ご苦労緒いただくわけですが、消防団の皆さんには頑張ってください。

◆活動をどう継続させるか

佐野：最後に、地域の防災活動の継続についてお話をうかがいたいと思います。リーダーが世代交代してしまうと元気がなくなってしまうという事例が散見されます。どうすればよいのでしょうか。



室崎益輝名誉教授

室崎：3つ大切なことがあって。1つは人です。世代を越えて地域防災の担い手をどうバトンタッチさせていくのか。消防団とか女性防火クラブとか継続性のある組織も大切だと思いますが、地域の中で研修・教育の場をうまく作って、年配の方が孫の世代の学校教育に関わっていく、子どもたちと一緒にやっていく、地域の中で知恵を若い人たちに伝えることができる仕組みを作っていくことです。若い人たちを育てていく場、防災教育のようなものを基本にすることが大切だと思います。

2つ目は場。みんなが集まれる場、顔を合わせたりする場が大切です。昔はそれがお祭りだったと思います。お祭りには防災の側面がありました。年に1回でも防災を兼ねた大きなお祭りを開いて顔を合わせて繋がりをもっ

ていくことが大事です。

3つ目は行政のサポート。行政は表に立ってはいけません。けれども引きすぎてもいけない。学校の先生と生徒の関係が理想的だと思います。生徒が力をつけていくためにはどうしたらいいか。先生が子どもに宿題を出しっぱなしではいけない。強制するだけでもいけない。後ろから上手に力を出させるように支えていかなければならない。

行政も常に目配りをしなくてはならないので大変だと思いますが、地域の力が強くなって一番得をするのは行政だと思います。単にお金をつけるということではない、励ましたり、発表の場を作ったり、色んな激励の仕方があると思います。こうしたことがあれば、地域の防災活動が持続するのではないかと思います。

◆実際の活動を紹介します

佐野：今日はご示唆に富んだ有益なお話をありがとうございました。

本誌としては、今後、全国各地で名称はいろいろあろうかと思いますが、地域防災活動プランの作成を進めているグループの活動を連載の形でとりあげていきたいと考えております。