
地区防災計画制度の課題に関する一考察 —地域防災におけるローカル・ガバナンスの観点から—

日本大学危機管理学部 専任講師 山下 博之

- I はじめに
- II 地域防災における共助の2つのアプローチ
- III 防災に関するローカル・ガバナンス
- IV 防災に関するローカル・ガバナンスの現状と地区防災計画
- V むすびにかえて

I はじめに

本稿は、2013年の災害対策基本法（以下「災対法」とよぶ。）改正で創設された地区防災計画制度に着目し、この制度の抱える課題について検討することを目的としている。

東日本大震災以降、災害に対する地域住民の「共助」をどう育成するかという問題が、政府、自治体などの焦眉の課題となっている。その背景には、第1に、東日本大震災では、被災地の自治体、消防、警察などの行政機関において、いわゆる公助の限界が改めて認識されたという点がある。例えば、地震及びそれに伴う津波発生後、救命・救助や火災の鎮火、情報提供といった支援を求める住民の要請に対し、被災地の自治体が十分に対応できたとはいえない。後述のとおり、多くの自治体でマンパワーや資機材が不足し、そうした住民の要請に対応するどころか要請を把握することすら困難な状況だった。津波被災地では庁舎や設備、職員など、行政機関そのものが甚大な被害を被り、行政機能を喪失してしまうケースも見られた¹。

こうした公助の限界を、しばしば地域住民相互の助け合いである共助が補ったという経験が、共助の注目されるもう1つの背景である。例えば、多くの避難所で自主防災組織や有志による炊き出しが行われ、避難者の要望の集約や情報提供、トラブルの仲裁、行政機関との交渉など、避難所の運営を担うケースもあった²。また、消防団や自主防災組織、近隣の人の声かけや誘導により、津波から逃れることができたという人も少なくなかった³。

こうして東日本大震災では、公助の限界とともに住民の共助の重要性が認識されたのである。ところで、地域住民の共助をどう育成するかという問題は、東日本大震災によって初めて浮上してきたわけではない。むしろ、巨大災害が発生するごとに繰り返し議論されてきた問題だといえることができる⁴。そして、このような共助の育成の問題に対し、これまで政府と自治体の進めてきた代表的な施策が、自主防災組織を整備するというものであった。自主防災組織という共助に対する従来のアプローチに対し、本稿で着目するのが

2013 年の災対法改正により新たに創設された地区防災計画制度である。地区防災計画は、地域住民や事業者、NPO 等の地域組織が、平常時や災害時に取り組むべき活動、役割分担、スケジュール等をまとめた計画である。詳細は後述するが、自主防災組織が自治会・町内会のようなコミュニティ組織を基盤として設立されてきたのに対し、地区防災計画では自主防災組織だけでなく、小中学校や PTA、社会福祉協議会、民間企業など、地域の様々な組織が連携して取り組むことを想定している。前提とする組織的基盤、または理論的背景がそれまでの自主防災組織と大きく異なっているのである。

では、このように公助の限界を背景として創設された地区防災計画制度には、共助を育成する方策としてどのような課題があるのだろうか。以下、本稿では、まず共助の重要性が訴えられるようになった背景である公助の限界の問題に目を向ける。共助の重要性を再確認させられるような問題がいかなるものだったのかを確認する。次に、地区防災計画制度が創設されるまで、住民の共助の育成策として、国と自治体の中心的な取り組みだったといえるのが自主防災組織の整備である。自主防災組織という従来からの共助の育成策の経緯と課題を確認し、これと対比させながら地区防災計画制度の特徴を検討する。先取りすると、この 2 つのアプローチの大きな違いの 1 つは、両制度を支える組織的な基盤である。特に、地区防災計画制度が前提する「ローカル・ガバナンス」に着目し、その現状について、筆者が全国の地方自治体（以下「自治体」とする。）に対して実施したアンケート調査結果をもとに検証する⁵。最後に、検証結果を踏まえ、地区防災計画制度が直面する課題について考察を試みる。

Ⅱ 地域防災における共助の 2 つのアプローチ

前述のとおり、本稿の目的は、地区防災計画制度の課題を検討することである。差し当って本章では、地区防災計画が創設された背景を確認し、本稿の問題の所在を明確にする。

1 「公助」の限界の問題

2014 年に刊行された『平成 26 年版 防災白書』では、「共助による地域防災力の強化～地区防災制度の施行を受けて～」と題した特集が組まれている。この特集で地区防災制度の創設の背景の 1 つとして挙げられているのが、東日本大震災において被災地の行政機関自体が被災したという「公助の限界」の問題である。

東日本大震災の地震または津波により、本庁舎が被災したという自治体は、震度 6 弱以上の揺れが観測された地域に限定すると、実に 354 団体のうち 237 団体に及ぶ⁶。例えばそうした自治体の 1 つである岩手県大槌町では、津波がコンクリート 2 階建ての庁舎の 2 階天井にまで達した。宮城県南三陸町では、津波により木造の本庁舎がコンクリートの基礎を残して流失し、隣接する防災庁舎も骨組みだけを残して流失した。

自治体が災害対応を行う上で、庁舎施設や設備・資機材以上に重要な資源が、自治体職

員である。東日本大震災では、被災地の多くの自治体職員が、津波や地震により死傷するケースが発生している。例えば、陸前高田市では津波が庁舎の4階部分、市民会館の3階部分まで達し、職員443名のうち111名が死亡した。また、上述した岩手県大槌町でも、職員139名のうち町長を含む40名が死亡している⁷。

2 住民の共助に対する国と地方自治体のアプローチ

このように東日本大震災では、災害に対して一次的に対応すべき自治体そのものが、被災するケースが数多く見られた。庁舎や職員など、行政機関に欠かすことのできない資源が被災すれば、災害に対し本来想定された役割を自治体が十分に果たすことは困難となる。ただし、災害によって自治体が被災するようなケースは、東日本大震災に限ったものではない。阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、熊本地震、常総豪雨など、むしろ災害が発生するたびに多かれ少なかれ繰り返し見られてきた問題だった。

そして、このような意味での公助の限界の問題を背景として、住民が求められてきたのが共助である⁸。共助とは災害に対して住民が協力しながら対応したり、平常時に協力しながら災害に備えるなどの取り組みを示す概念である。公助の限界をカバーしうる地域住民の共助をいかに作り出すか、あるいは災害時に効率的に機能するよういかに組織化するか、という共助の育成の問題が、国や自治体の防災政策における重要な課題の1つとなってきた。以下では、このような意味での住民の共助の育成に対する国や自治体の取り組みとして、2つの施策を概観する。

(1) 自主防災組織の整備

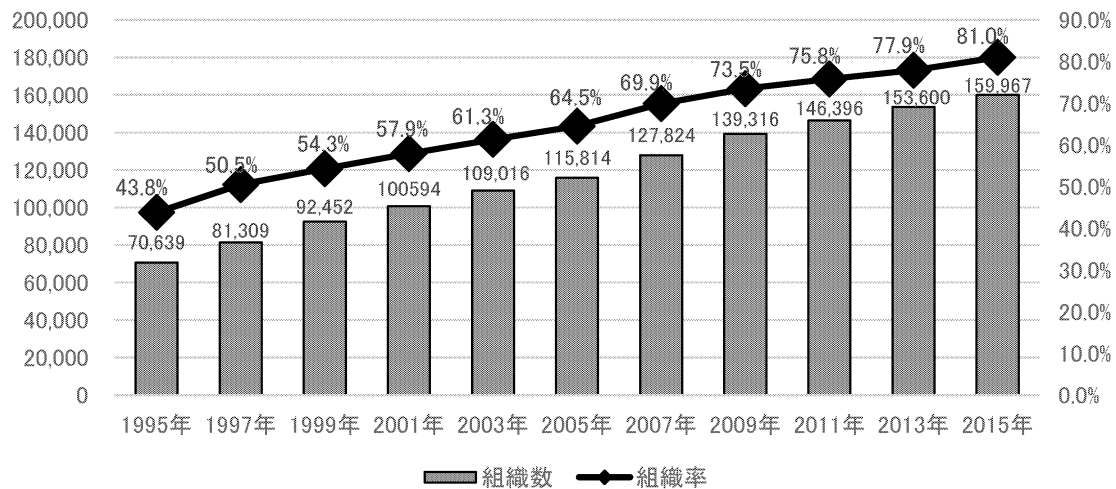
災対法の制定された1961年以降、住民の共助の育成策として政府と自治体を実施してきたのが、自主防災組織の整備である。

自主防災組織が結成される発端となったのは、1959年に発生した伊勢湾台風である。死者・行方不明者合わせて5000名以上の犠牲者を出した伊勢湾台風は、当時のわが国の防災・危機管理政策の様々な面で多くの教訓を残した。そうした教訓を踏まえて制定されたのが、災対法である。災対法により、自主防災組織は「住民の隣保協働の精神に基づく自発的な防災組織」として位置づけられることとなった⁹。

だが、その後の自主防災組織の整備は、必ずしも順調だったとはいえない。組織率で見ると、災対法制定から約20年が経過した1980年の時点でも組織率は約21%、阪神・淡路大震災の発生直後の1995年でようやく43.8%ほどであった¹⁰。こうした自主防災組織の整備の動きの転機となったのは、阪神・淡路大震災である。震災により住民の共助の必要性が謳われ、そのための方策として自主防災組織のさらなる整備と充実が目指されることとなったからである。以降、自主防災組織の整備に関わる国庫補助、組織に対する資機材の提供など実施されるなどしながら、組織の整備が図られることとなった¹¹。

1973年に初版が作成された『自主防災組織の手引き』には、自主防災組織の組織編成、平常時に備えておくべき資機材や訓練等、災害時の活動方法が示されている¹²。特に重要

図表 1 自主防災組織の結成状況



出典：内閣府『平成 28 年度版 防災白書』附 63 をもとに作成

と考えられるのが、組織構成に関する点である。「自主防災組織の設置にあたって町内会規模程度が効果的であるとし、組織化の方法についても町内会組織の活用を提示し」ているからである¹³。実際、消防庁の調査では、**2016 年 4 月時点で 161,847 組織中 152,893 組織（約 94.5%）が町内会単位で組織されている**¹⁴。多くの自主防災組織は、自治会・町内会などの地縁組織を基盤として設立されているといえよう¹⁵。

こうしてこれまで、住民の共助の育成は、自治会・町内会を基盤として自主防災組織を整備していくことによって進められてきた。上述のとおり、阪神・淡路大震災の発生した **1995 年時点で 43.8% だった自主防災組織の組織率は、2017 年には 2 倍に近い 82.7% に達した**。**1995 年には 70,639 組織だった自主防災組織の数も 2017 年には 16 万 4,195 組織と倍以上に増加している**。このように数字だけ見ると着実に整備の進む自主防災組織にも、問題がないわけではない。例えば、消防庁が **1996 年 3 月に出した「自主防災組織の活動体制等の整備に関する調査研究報告書」**によると、高齢化や昼間活動要員、リーダーの不足、住民意識の低さや活動のマナー化といった課題が指摘されている¹⁶。こうした問題はその後解消されず、多くの自主防災組織が今だに抱え続けている。

(2) 地区防災計画制度

① 地区防災計画とは何か

このように、自主防災組織を整備するというアプローチは、量的な面で成功していたとしても、組織のメンバーや活動の内容など質的な点では、むしろ課題に直面し続けてきた。東日本大震災はこうした自主防災組織のあり方が模索される中で発生し、上述のとおり公助の限界と共助の重要性が再確認されることとなったのである。震災後、中央防災会議の専門調査会として設置された「防災対策推進検討会議」は、最終報告書において「多様な主体の協働」を可能とする制度的基盤の整備を求めた。これを受け **2013 年の災対法改正に盛り込まれたのが、地区防災計画制度であった**。

図表 2 地区防災計画で想定される防災活動の例

①平常時	②発災直前	③災害時	④復旧・復興期
・防災訓練、避難訓練（情報収集・共有・伝達訓練を含む） ・活動体制の整備 ・連絡体制の整備 ・防災マップ作成 ・避難路の確認 ・指定緊急避難場所、指定避難所等の確認 ・要配慮者の保護等地域で大切なことの整理 ・食料等の備蓄 ・救助技術の取得 ・防災教育等の普及啓発活動	・情報収集・共有・伝達 ・連絡体制の整備 ・状況把握（見回り・住民の所在確認等） ・防災気象情報の確認 ・避難判断、避難行動等	・身の安全の確保 ・出火防止、初期消火 ・住民間の助け合い ・救出及び救助 ・率先避難、避難誘導、避難の支援 ・情報収集・共有・伝達 ・物資の仕分け・炊き出し ・避難所運営、在宅避難者への支援	・被災者に対する地域コミュニティ全体での支援 ・行政関係者、学識経験者等が連携し、地域の理解を得て速やかな復旧・復興活動を促進
・消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携			

出典：内閣府『地区防災計画ガイドライン』24 頁から抜粋。

地区防災計画は「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）が行う自発的な防災活動に関する」計画である¹⁷。災対法第 42 条の 3 は、計画に定める防災活動として「地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動」を挙げている。内閣府の作成した『地区防災計画ガイドライン』（以下、『ガイドライン』とよぶ。）は、計画に『災害時に、誰が、何を、どれだけ、どのようにすべきか』を、直前、初動、応急、復旧・復興の各フェーズに分けて整理し、災害時の体制と手順を明確に「するよう求めている。『ガイドライン』には、計画に定める防災活動の例として図表 2 のような活動が示されている。

② 自主防災組織の整備の取り組みとどう異なるのか

自主防災組織という組織体を整備していくことと、地区防災計画という計画を策定することとは、当然のことながら、全く性質の異なる取り組みである。しかし、ともに住民の共助の育成を狙っているという点は同じであり、この 2 つは住民の共助に対し異なる観点からアプローチをしようという取り組みであると考えることができる¹⁸。

一方で、自主防災組織と地区防災計画が大きく異なるのは、共助の担い手として想定するアクターのあり方である。前述のとおり、自主防災組織の多くは自治会・町内会を単位として組織され、また自治会・町内会のメンバーが自主防災組織を担っているケースが少なくない。自主防災組織の育成という取り組みは、共助の担い手として主に自治会・町内会のような地域コミュニティを支える地縁組織を前提としたアプローチだったといえるのである。

一方、地区防災計画制度が前提とする組織基盤のあり方はこれと様相を異にする。地区

防災計画の担い手として、災対法では「市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者」が想定されている。災対法はこれらを「地区居住者等」と呼んでいる（災対法第 42 条の 3）。こうした「地区居住者等」として、『ガイドライン』は「地域住民、自主防災組織」、を始めとして、他にも「企業、地域の協議会、学校、病院、社会福祉法人等」を挙げている¹⁹。また、地区防災計画の作成、活動に際しては、さらに行政関係者、学識経験者等の専門家のほか、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携・協力が重要であるとされている。上述のとおり、自主防災組織の整備で共助の担い手と位置付けられていたのは、自治会・町内会という地縁組織だった。これに対し、地区防災計画では地区内で活動する個人、企業や地域団体、協議会等の様々な組織が連携・協力をしながら活動に取り組むことが想定されているのである。

Ⅲ 防災に関するローカル・ガバナンス

1 地域防災におけるローカル・ガバナンス

前章では、共助の育成に向けたアプローチとして自主防災組織の整備と地区防災計画制度について確認した。理論的な観点からすると、従来の自主防災組織は、自治会・町内会を中心に住民たちが地縁で結びついた地域コミュニティを前提としたアプローチと捉えることができる。一方、地区防災計画はそうした地域コミュニティにおける地縁組織だけでなく、企業や学校、病院、各種地域団体、ボランティアなど、地域の様々な組織が連携・協力しながら活動をする、いわゆる「ローカル・ガバナンス」を前提としたアプローチとして捉えることができる。次章では、こうしたローカル・ガバナンスの現状を踏まえた地区防災計画の課題について考察していく。差し当たって本章では、ローカル・ガバナンスによる防災の取り組みが、どのようなものであるのか確認しておきたい。

地域の問題に自治会・町内会といった地縁組織や NPO など、地域の様々な組織が連携して取り組んでいく動きや、連携する組織間のネットワークは「ローカル・ガバナンス」とよばれている²⁰。地区防災計画制度はこうしたローカル・ガバナンスを前提とする制度と考えることができる。もちろん、防災分野におけるローカル・ガバナンスそのものは、地区防災計画制度の創設によって初めて生まれたものではない。むしろ、次に紹介する 2 つの事例のように、制度の創設以前からローカル・ガバナンスの枠組みを通じて地域の防災活動が行われているケースも見られた。

2 港区地域防災協議会の事例

東京都港区では、阪神・淡路大震災後の 1996 年から、小学校区の範囲を基本に防災住民組織と事業所、PTA 等地域団体が連携をとって防災活動を行う地域防災協議会の結成を進めている。2009 年 4 月 1 日時点で 22 の協議会が設立されている。会の運営や防災活動については協議会自らが検討、決定し、実施しており、区の大きな役割は各協議会と協議

会に参加する防災会（町会単位）に補助金を助成するとともに、会合へ出席し情報提供と情報収集を行うこととされている²¹。

例えば、品川駅の東側に位置し、「商業・オフィスビル街や住宅地、倉庫群」からなる江南地区で、**1998** 年から活動を行っているのが江南地区防災協議会である²²。協議会は自治会、防災会、マンション管理組合、企業・事業所などによって構成される。訓練の他、港南地区独自のマニュアル整備、講演会の開催、広報誌の発行・配付などの活動を行っている。

3 千代田区帰宅困難者対策地域協力会

次に東京都千代田区のケースである。千代田区は秋葉原や有楽町のような商業地区、丸の内のようなオフィス街、霞ヶ関を代表する官庁街など、多数の顔を持つ。また、昼間人口が **819,247** 人であるのに対し、夜間人口は **47,115** 人に過ぎず、昼夜間人口比の際立っていることも、千代田区の特徴となっている（**2010** 年）。

千代田区では、直下型地震が発生した場合、**57** 万人もの帰宅困難者の発生が予想され、特にターミナル駅である東京駅、飯田橋駅、四ツ谷駅、秋葉原駅では滞留者対策が課題となっている。そこで千代田区が進めているのが、各ターミナル駅周辺の「地域（町会）および地域事業所で構成する」「帰宅困難者対策地域協力会」の設置である（図表 3 参照）。

帰宅困難者対策地域協力会の例として、最も早く設置された東京駅・有楽町駅周辺帰宅困難者対策地域協力会の例を見てみよう。

大手町、丸の内、有楽町地区の地権者が参加する「大手町・丸ノ内・有楽町地区再開発計画推進協議会」（**1988** 年発足）の有志社が、**2004** 年に東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会（東京駅周辺防災隣組）を設立した。協力会は、「大手・丸の内町会、有楽町町会及び内幸町町会（以下「**3** 町会」という。）において組織されている地域防災組織を母体とし、その他 **3** 町会内に在住する区民及び事業所で構成」されている。現在、**67** 社の東京駅周辺企業が参加する²⁴。

組織名に「帰宅困難者対策」と謳われているものの、実際に東京駅・有楽町駅周辺帰宅困難者対策地域協力会が実施している防災活動は平時・災害時とも多岐にわたる。平時には、帰宅困難者対策訓練、講演会等を開催・運営する他、防犯パトロール、資機材・食料の備蓄、防犯情報の配信等の活動も行っている。災害時には、安否・被害情報の収集・伝達、

図表 3 帰宅困難者対策地域協力会の設置状況

会名称	代表企業名	設立年月
東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会 （東京駅周辺防災隣組）	財団法人都市防災研究所	2004年（平成16年）1月
富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）日建設計	2005年（平成17年）12月
四ツ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）セブン&アイHLDGS	2006年（平成18年）11月
秋葉原駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	（株）オノデン	2009年（平成21年）4月

出典：千代田区ホームページをもとに作成²³。

帰宅誘導、応急救護、食料・飲料水の配付、区災害対策本部への支援要請、ボランティアの統括、国等行政情報の収集等の活動を行うことが想定されている。

Ⅳ 防災に関するローカル・ガバナンスの現状と地区防災計画

1 防災活動に取り組む組織・団体の連携・協力に関するアンケート調査

前章で確認した 2 つの事例のとおり、地域防災におけるローカル・ガバナンスとは「地域住民、自主防災組織、企業、地域の協議会、学校、病院、社会福祉法人等多様な者」が活動を分担するという地区防災計画制度の想定する活動そのものであるといえる。では、実際のところローカル・ガバナンスに基づく防災活動はどの程度行われているのか、そしてどのような地域組織が連携しているのか。以下では、筆者が 2012 年に携わった「防災活動に取り組む組織・団体の連携・協力に関するアンケート調査」結果の分析をもとに、防災活動に関わるローカル・ガバナンスの現状を確認する。そうしたローカル・ガバナンスの現状を踏まえた上で、地区防災計画にはどのような課題があると考えられるのか、検討する。

調査の概要は次のとおりである²⁵。

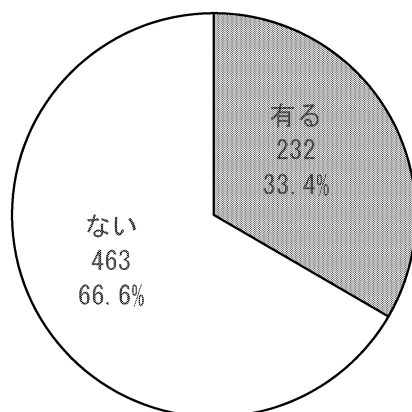
- ・調査名：「防災活動に取り組む組織・団体の連携・協力に関するアンケート調査」
- ・調査者：一般財団法人日本防火・危機管理促進協会
- ・調査対象：1657 市町村（岩手県、宮城県、福島県の特定被災地域を除く全市区町村）の防災担当部局。
- ・調査方法：郵送調査法（2012 年 9 月 26 日～2012 年 10 月 19 日）
- ・回答数：697 票（回答率 42.11%）
- ・有効回答数：695 票

2 地域防災におけるローカル・ガバナンス事例の分析

(1) ローカル・ガバナンス事例の有無

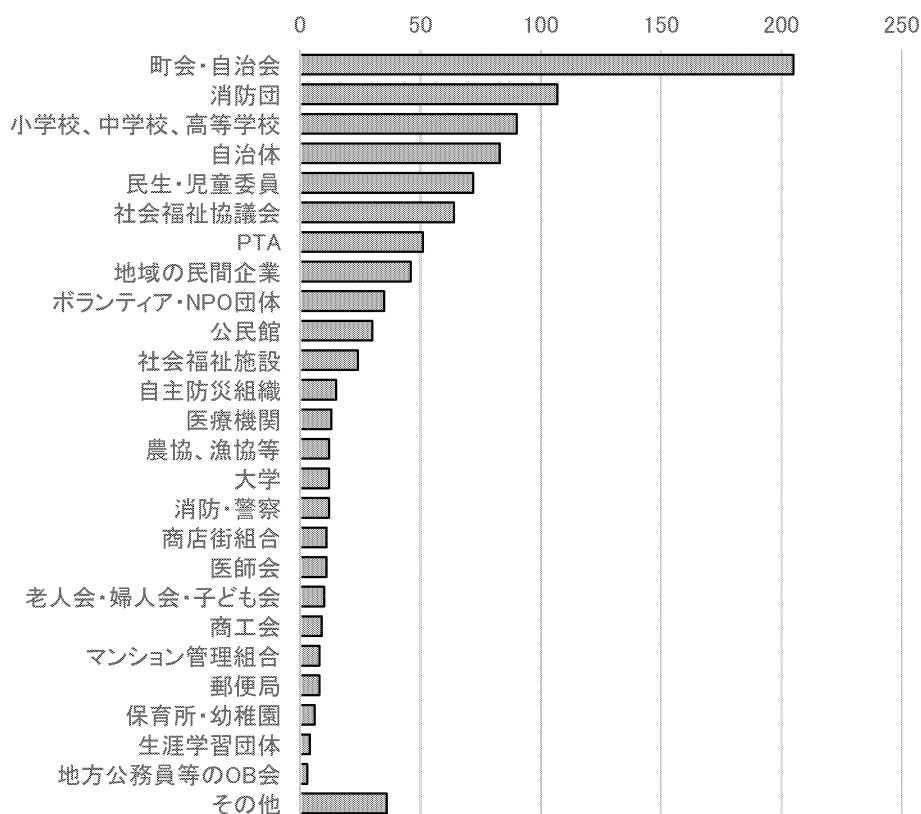
まず、アンケート調査で得られた 695 票のうち「複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる事例」の有無を確認すると、「有る」と回答した市町村は 232 件だった（33.4%）（次頁図表 4 参照）。アンケート調査で見える限り、地域の「複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる」というケースは、一部の市町村でしか見られないことがわかる。

図表 4 複数の地域組織が連携・協力しながら防災活動に取り組んでいる事例の有無



出典：筆者作成

図表 5 連携・協力しながら防災活動に取り組んでいる地域組織



出典：筆者作成

(2) ローカル・ガバナンス事例の比較

さらに、このアンケート調査では「複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる事例」が「有る」と回答した自治体に、そうした「事例が展開される代表的な地区を一つ」ずつ挙げてもらっている。こうして挙げられた 232 件の各事例において「連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体」とその内訳

図表 6 連携・協力する事例の分類

分類	事例の数	回答に 占める割合	連携・協力する組織の数	
			平均	最大
連携・協力が無い	—	66.6%	1 組織	1 組織
狭い連携・協力	128 件	18.4%	2.21 組織	4 組織
広い連携・協力	104 件	15.0%	7.31 組織	17 組織

出典：筆者作成

を示しているのが、前頁図表 5 である。このように各事例で挙げられた「連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体」の数の中央値は 4 である。「連携・協力して防災活動に取り組んでいる組織・団体」の数が中央値以下の事例を「狭い連携・協力」、中央値よりも大きい事例を「広い連携・協力」とし、各事例を分類する。図表 6 に、分類された事例の数、割合、連携・協力する組織の数を整理している。そもそもこうした事例がないとした 463 件の回答も加えている。

まず、狭い連携・協用に該当する事例の数は 128 件で、連携・協力する組織の数は平均で 2.21 組織、最も多い事例で 4 組織というものだった。一方、広い連携・協用に該当する事例の数は 104 件で、連携・協力する組織の数は平均で 7.31 組織、最も多いものだと 17 組織が連携・協力しているという事例も見られた。「複数の組織が、組織の単位を超えて、互いに連携・協力して防災活動に取り組んでいる事例」という条件で挙げられてはいるものの、連携・協力する組織の数は事例によって大きな差があることがわかる。

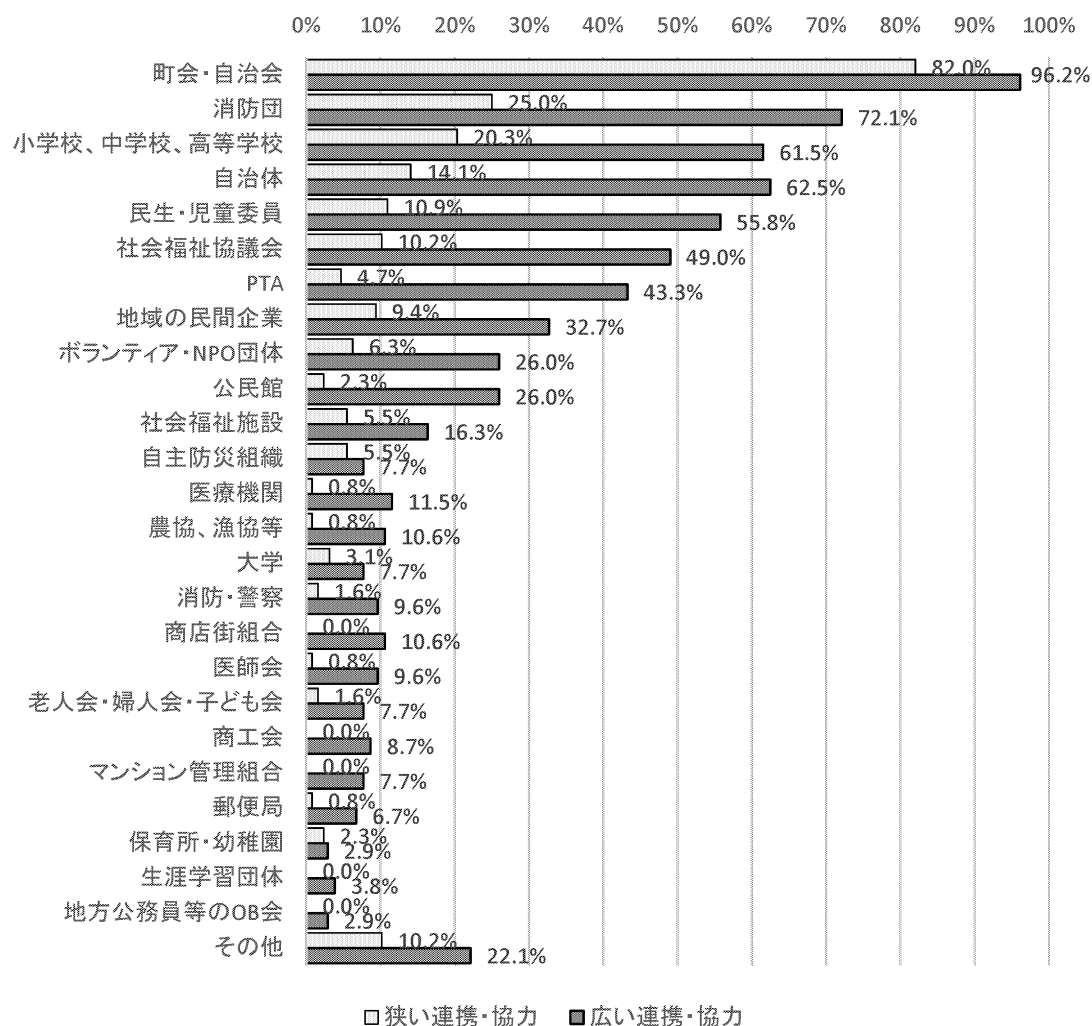
(3) 連携・協力する地域組織の種類

次に、連携・協力している組織の種類や数を分類ごとに分けて示したのが次頁図表 7 である。各連携・協力の分類に共通しているのは、どちらものケースでも、連携・協力する組織として「町会・自治会」が最も多く挙げられているという点である。「町会・自治会」が連携・協力している事例は、狭い連携・協力では 82% (105 件)、広い連携・協力では 96.2% (100 件) を占めている。どちらの分類においても、ほとんどの事例に「町会・自治会」が加わっているということができよう。

一方、「町会・自治会」以外の組織が連携・協力しているかどうかは、両分類によって大きく異なっている。狭い連携・協力の事例では、「町会・自治会」の次に連携・協力する組織として挙げられていたのは「消防団」だが、それでも同じ分類のうち 25% (32 件) の事例で挙げられているに過ぎない。以下、「小学校・中学校・高等学校」は 20.3% (26 件)、「自治体」が 14.1% (18 件)、「民生・児童委員」が 10.9% (14 件)、「社会福祉協議会」が 10.2% (13 件) が、ようやく 10% 以上の事例で挙げられたという組織となる。

広い連携・協力の事例では、狭い連携・協力と比べると幅広く様々な地域組織が連携・協力していることが分かる。例えば、「消防団」(72.1%、75 件)、「自治体」(62.5%、65 件)、

図表 7 各ローカル・ガバナンスにおいて連携・協力している地域組織の種類



出典：筆者作成

「小学校、中学校、高等学校」(61.5%、64 件)、「民生・児童委員」(55.8%、58 件)などは、半分以上の事例で挙げられていることがわかる。また、狭い連携・協力ではようやく 10%を上回る程度だった「社会福祉協議会」や、あるいは 10%を下回っていた「PTA」(4.7%、6 件)、地域の民間企業(9.4%、12 件)が、広い連携・協力ではそれぞれ 49%、43.3%、32.7%だった。

3 ローカル・ガバナンスの現状と地区防災計画の課題

本章では、筆者が携わったアンケート調査をもとに、地区防災計画制度が前提としている地域のローカル・ガバナンスの現状について、ここまで分析してきた。

前述のとおり、地区防災計画が想定しているのは「地域住民、自主防災組織、企業、地域の協議会、学校、病院、社会福祉法人等多様な者」が自治会・町内会のような従来の共助の担い手とともに防災活動に取り組んでいくというものだった。アンケート調査の分析

において、こうした地区防災計画の想定に近接しているのは、もちろん広い連携・協力に分類された事例である。広い連携・協力の事例では、「町会・自治会」や「消防団」のように防災に関連した組織で、かつ地縁的な繋がりを基盤とするような組織だけでなく、「小学校、中学校、高等学校」、「民生・児童委員」、「社会福祉協議会」のような教育・福祉関係の組織、あるいは企業など、様々な組織基盤で成り立っている幅広い分野の組織が、地域の防災活動に連携・協力していることが、アンケート調査から確認された。

こうした様々な地域組織が地域の防災活動に連携・協力するよう求められるのは、これらの組織が従来の自治会・町内会または自主防災組織の持たないリソースを持つからである。例えば、自治会・町内会や自主防災組織の役員の高齢化が以前から指摘されてきたが、小中学校、高等学校はもちろん、地域の企業では、自治会・町内会と比べるとはるかに若い人材を期待することができる。また、小中学校は災害発生時に避難所になる可能性がある。そうした避難施設も自治会・町内会にはないリソースの1つということになる。また、企業は若い人材だけでなく、場合によっては避難所や避難場所となりうる施設、あるいは車両や重機など、自治会・町内会がそもそも持っていないリソースを保有する場合もある。地区防災計画の想定するように、このように地域の様々な組織がともに地域防災に取り組むことによって、自治会・町内会や自主防災組織では決定的に欠けていた様々なリソースを活用できるようになることが期待されるのである。

しかし、先述のとおりアンケート調査の回答者全体で見ると、ローカル・ガバナンスとよべる事例は、わずか15%の自治体で確認されているに過ぎない。地区防災計画制度の想定するローカル・ガバナンスの姿が、現実には限られた地域でしか確認することができないという状況が、分析から伺うことができるのである。そもそもローカル・ガバナンスの存在していない地域に、ローカル・ガバナンスを求めなければならないという難しさを、地区防災計画制度は抱えているといえよう。

Ⅳ むすびにかえて

ここまでのアンケートの分析でいえば、ローカル・ガバナンスの見られない地域で、ローカル・ガバナンスを前提とする計画や活動を整備するという問題は、多くの自治体が直面するであろう課題ということができる。最後に、このようにローカル・ガバナンスのない中で地区防災計画に取り組む自治体職員が、留意すべき点について検討し、それを踏まえた本稿の次の研究課題をまとめたい。

自治体職員が第一に留意しなければならないことは、従来の共助の取り組みとの整合性を確保しつつ、同時に違いを明確にする必要があるという点である。ローカル・ガバナンスのない中で、地区防災計画制度を進めようとするれば、計画の作成、運用について現に共助に取り組んでいる自治会・町内会または自主防災組織に頼らざるをえない。この場合これまでと同様の共助の担い手が計画の作成、運用に取り組んでいくことになる。このため

自治会・町内会や自主防災組織がこれまでに取り組んできた活動の延長上に地区防災計画を位置づけ、これまでの取り組みとの違いを明確化する必要がある。明確化できなければ、それまでの取り組みと余り変わらなかったという、地区防災計画のレゾナートルに疑義を招く結果に陥るかもしれないからである。

次に、地区防災計画の作成、活動に伴う負担感に配慮する必要があるという点である。特に、自治会・町内会の役員は既に地域における様々な役割を抱えているというケースが少なくない²⁶。地区防災計画という新しい仕事ができただけで、自治会・町内会の役員たちの負担が増え、より一層首が回らなくなったり、あるいはそうした役員たちを見た他の地域住民が、ますます役員になりたがらなくなるという結果を招くかもしれない。こうした負担感を解消できなければ、自治会・町内会が地区防災計画への取り組みに躊躇し、作成に踏み切れなくなる可能性もある。ローカル・ガバナンスのない中で地区防災計画制度に取り組んでいくというアプローチには、このような課題があるのである。

こうした課題や留意点を踏まえた上で、自治体は地区防災計画にどのように取り組めば良いのだろうか。創設から間もない地区防災計画の普及に関わる自治体の取り組みについては、十分な研究が行われているとはいえない。だが、本稿で用いたアンケート調査結果で見られた「広い連携・協力」と「狭い連携・協力」との違いが生じる要因について分析を行うと、各事例に関わる様々な要因の中でそうした連携・協力のあり方と最も強い相関関係がみられたのは、自治体の支援だった。逆説的ではあるが、共助が育成されるかどうかにも最も影響するのは、実は公助であるということを、この分析結果は示唆しているのである。地域における地区防災計画の普及についても、当然のことながら自治体の取り組み方が大きく影響するものと考えられる。そこで、地区防災計画に対し自治体がどう取り組んでいるのか、あるいは取り組み方が自治体によってどう異なっているのか、それが地区防災計画の普及にどうかかわっているのか、これらの点を明らかにしていくのが本稿の次の研究課題である。

¹ 次を参照。山下博之（2018）「災害に対する地方自治体組織のレジリエンス—確保の取り組みの現状と課題—」『インテリジェンス・レポート』No.120、pp47-60、一般社団法人総合政策研究所。

² 次を参照。乾亨（2011）「コミュニティの＜防災力＞に期待する」『都市とガバナンス』第16号、pp58-66、財団法人日本都市センター。

³ 津波発生時の消防団や自主防災組織の活動については、消防庁（2013）『東日本大震災記録集』及び消防庁（2013）『東日本大震災における自主防災組織の活動事例集』を参照。

⁴ 例えば、伊勢湾台風（1959年）後、1963年に作成された「防災基本計画」において既に「住民の隣人互助の精神に基づく自発的な住民防災組織を助長育成し、それぞれに具体的な役割を附与することにより、災害応急活動が能率的に処理されるよう、これらの組織の協力体制を確立しておく」ことが推奨されていた。

⁵ 本稿で「地方自治体」または「自治体」と呼ぶ場合、断りない限り市町村などの「基礎自治体」

を意味している。

⁶ 内閣府（2012）『平成 24 年度版 防災白書』9 頁を参照。庁舎の被害そのものは震度 5 強以下の地域でも発生している。例えば、東京都豊島区では、分庁舎で壁にひびが入るなどの被害が発生している。致命的な被害ではなかったものの、豊島区では分庁舎に入る部署の移転が行われた。葛飾区「葛飾区総合庁舎整備のあり方検討委員会」第 7 回資料（2011 年 4 月 25 日）を参照。

⁷ 陸前高田市（2014）『陸前高田市 東日本大震災検証報告書』陸前高田市、110 頁を参照。

⁸ こうした文脈の中でしばしば用いられてきたのが、日本火災学会が著した『兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書』である。報告書で示されている地震で生き埋めになった人を救助したアクターの種類についての調査結果は、地区防災計画のガイドラインなどでも用いられている。

⁹ 公的文書として初めて「自主防災組織」という言葉が用いられたのは、1963 年に定められた国の「防災基本計画」であるとされる。黒田洋司（1998）『『自主防災組織』その経緯と展望』『地域安全学論文 報告集』第 8 号、日本地域安全学会、254 頁を参照。防災基本計画の第二章第二節「2 自主防災組織の確立」として「住民の隣人互助の精神に基づく自発的な住民防災組織を助長育成し、それぞれに具体的な役割を附与することにより、災害応急活動が能率的に処理されるよう、これらの組織の協力体制を確立しておくものと」された。消防庁（2011）『自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり—[改訂版]』9 頁を参照。

¹⁰ 次を参照。消防団と地域の自主防災組織等との連携のあり方に関する検討委員会『消防団と地域の自主防災組織等との連携のあり方に関する報告書』消防庁ホームページ。<http://www.fdma.go.jp/syobodan/data/policy/kentoukai/1206renkei.html#syou2>（最終確認日 2018 年 10 月 30 日）。なお組織率とは全世帯数における「自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数」の割合を指す。2008 年以降は「自主防災組織活動カバー率」とされている。消防庁（2017）『平成 29 年版 消防白書』367 頁を参照。

¹¹ 同上、367 頁。

¹² 『自主防災組織の手引き』は、その後 2003 年と 2007 年に大幅な改訂が行われている。本稿執筆中の 10 月 30 日時点での最新版は、地区防災計画制度の活用が盛り込まれた 2017 年改訂版である。消防庁（2017）『自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり—[改訂版]』を参照。また、現在、自主防災組織は、国民保護法で想定される武力攻撃事態や緊急対処事態発生時に、警報内容の伝達などの活動をすることも想定されるようになっている。消防庁国民保護室（2006）『市町村国民保護モデル計画』46 頁を参照。

¹³ このように自主防災組織の設立基盤として自治会・町内会が挙げられるという点は、その後も変わっていない。実際、2011 年及び 2017 年に改訂された『自主防災組織の手引き』においても「自治会等の地域で生活環境を共有している住民により、地域の主体的な活動として結成・運営されるのが望ましい」とされた。『自主防災組織の手引き』（2011）13 頁及び同（2017）15 頁を参照。

¹⁴ 『自主防災組織の手引き』（2017）180 頁を参照。「町内会単位」という場合、組織的な基盤としての意味だけでなく、自主防災組織がカバーする空間的な範囲の意味として捉えることも可能である。参照元にはどちらの意味で用いられているのか明確にされていないが、恐らく両方だろうと推測される。例えば、静岡県内では 4819 組織中 74% の自主防災組織の会長が町内会長との兼任となっている。静岡県 危機管理局 危機情報室、2009 年『平成 21 年度 自主防災組織実態調査報告書』静岡県、4 頁を参照。

¹⁵ 庄司知恵子（2011）「町内会と自主防災組織」吉原直樹編『防災コミュニティの基層—東北 6 都市の町内会分析』御茶の水書房、90-91 頁を参照。

¹⁶『自主防災組織の手引き』（2011）11 頁を参照。

¹⁷ 内閣府（防災担当）ホームページ「地区防災計画ガイドライン（概要）～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～」http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline_summary.pdf（最終確認日 2018 年 10 月 30 日）。災害対策基本法第 42 条の 3 において、地区防災計画は「市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者（以下この項及び次条において「地区居住者等」という。）が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画」と定義されている。

¹⁸ 地区防災計画制度の創設以前から、消防庁の『自主防災組織の手引き』は自主防災組織が防災計画を作成することを推奨している。しかし、自主防災組織の防災計画は法的な位置付けがなく、策定するケースも一部の自主防災組織に限られてきた。これに対して、地区防災計画は災対法に規定された計画であり、上位計画である地域防災計画に位置付けられることとされている。『自主防災組織の手引き』（2011）19 頁及び西澤雅道・筒井智士・金思穎（2015）「地区防災計画制度の創設の経緯並びにその現状及び課題に関する考察～東日本大震災の教訓を受けた災害対策基本法の改正を踏まえて～」国土交通省国土交通政策研究所『PRI Rev』（56）、143 頁を参照。

¹⁹ 内閣府（防災担当）（2014）『地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～』18 頁を参照。

²⁰ 「ローカル・ガバナンス」については、主に辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会―第 1 回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社、独立行政法人防災科学技術研究所編（2009）『防災科学技術研究資料 第 330 号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』、辻中豊・伊藤修一郎（2010）『ローカル・ガバナンス―地方政府と市民社会―』木鐸社を参照。

²¹ 熊谷誠・小田淳一・永松伸吾・長坂俊成（2010）「東京都港南地区のガバナンスについて」『防災科学技術研究資料 第 330 号 地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』独立行政法人防災科学技術研究所、7-10 頁を参照。

²² 同上 7 頁を参照。

²³ <https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/kurashi/bosai/kitaku/kyojo.html>（最終確認日 2018 年 10 月 30 日）。

²⁴ 東京都総務局総合防災部防災管理課（2012）『東京防災隣組第一回認定団体活動事例集』26 頁を参照。

²⁵ アンケート調査の詳細は、一般財団法人日本防火・危機管理促進協会（2013）『地域社会の防災ネットワークに関する調査研究 報告書』を参照頂きたい。http://www.boukakiki.or.jp/common_new/pdf/20130906H24houkoku.pdf（最終確認日 2018 年 10 月 30 日）。この調査は本稿執筆時から約 6 年前に行われたものであり、データの新鮮さに疑問を持たれる方がおられるかもしれない。だが、少なくとも同様のアンケート調査はその後ほとんど行われておらず、既存のデータの中では本データはまだ「新しい」データであるといえる。また、本稿がローカル・ガバナンスそのものではなく、あくまで地区防災計画の課題を検討することを目的としていることから、データの新鮮さに見劣りがあっても、そうした目的の支障にはならないと考える。

²⁶ 辻中・ペッカネン・山本『現代日本の自治会・町内会』123 頁 -131 頁を参照。