

地区防災マネジメントの基本的考察 —高知市下知地区の取組みを事例に— Basic Consideration about Community Disaster Management -Kochi City Shimozi District action in an example-

○鍵屋 一¹
Hajime KAGIYA¹

¹ 跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科
Department of Community Design, Faculty of Sightseeing Community, Atomi University

I reported progress of the Kochi City shimozi community disaster management planning and performed basic consideration of the community disaster management. As a result, I established the community disaster management to repeat the talks of inhabitants, program planning, training, an evaluation, improvement continuously, and it was revealed that it was important that it advanced steadily.

Keywords : *community disaster management planning, community disaster management, talks of inhabitants, improvement continuously*

1. はじめに

南海トラフ巨大地震が発生すれば、最大死者 32 万人、全壊焼失流出住家は 240 万棟に達すると想定されている。すでに、この地域の地方都市では高齢化、人口減少といった持続可能性を脅かす課題を抱えているが、震災はこれらの課題を加速化し、復興も著しく困難になると想定される。

地域の持続可能性と南海トラフ地震対策を共に進めるには、地区防災計画の中核に平常時から魅力あるまちづくりを含んだ事前復興計画を据えることが有効なはずだ。地域の持続可能性を考えると、平常時から住民が住み続けたい、住んでいて幸福だと実感できる魅力あるまちづくりが求められるからだ。

同時に、住民が地区防災計画検討の過程で住民参画の場を創設し、合意形成のあり方を学び、普段に訓練、検証、改善を進めるプロセスを構築することにより、予防対策、応急対策の水準向上と、震災後のより迅速な復興を可能にすると考えられる。このように地区防災計画作成を含みながら、総合的な地区防災力の向上を図る手法を地区防災マネジメントと名づけたい。

高知市下知地区は「必ず来る南海地震、必ず来る復興」を念頭に事前復興計画を含んだ地区防災計画の作成に取り組んでいる。本事例の経過を報告し、地区防災マネジメントの基本的考察を行う。

2. 高知市下知地区の取組み

(1) 被害想定

下知地区の人口は、平成 28 年 1 月 1 日現在で 15, 935 人であり、高知市全体の約 5% を占めている。

最大クラスの南海トラフ地震が発生すれば、下知地区では震度 7、津波浸水深最大 3~5m、津波到達が地震発生から 20~30 分程度と予測されている。地区全体が浸水し、避難場所としてビルの中高層階に限られているなど、大変厳しい環境にある。また、高知市付近では 2m 近い地盤が沈降するとされており、津波が収まって浸水は解消されない長期浸水が生じる恐れがある。

(2) 活動主体及び計画作成のプロセス

「下知地区減災連絡会」は、平成 24 年に地区内の自主防災組織などの連合組織として発足した。現在は 16 団体が加盟し、避難計画の作成、防災訓練の実施、講演会の開催などを実施し、内閣府の平成 27 年度地区防災計画のモデル事業に取り組んでいる。なお、高知市は平成 26 年 10 月修正の高知市地域防災計画において、「市民と行政が協働して行う安全・安心なまちづくりの推進」として「地区防災計画」を位置づけている。

ワークショップは、著者が内閣府のアドバイザーとして加わり、参加者（毎回 20~40 名程度）がワークショップにより検討を行った。また、高知市職員、昭和小学校教員なども参加し意見交換を行った。参加者が自由に意見を言いながら、集合知を紡ぐ手法としてワークショップにワールドカフェを活用した。これは「カフェにいるときのようなリラックスした雰囲気の中で、会議のような真剣な討議を可能にする」ように設計されており、参加者ひとり一人の知識や力を引き出し、そこからグループ全体の意見へとつなげていく点に特徴がある。

一般に、計画は少数の人が作り、関係者に説明し意見を求めるという順番で進む。そして、多くの場合、「仏（計画）作って、魂（意欲）入れず」となってしまう。生きた計画にするには、順番をひっくり返し、まず多くの関係者で魂を作り共有してから、仏を作るのが大事なのではないか。このような手順で作った仏は、みんなのものとなり、さらに仏を磨く（より良いものに見直す）意欲も出てくるに違いないからだ。

(3) 地区防災計画の検討経過

1) 第 1 回検討会（都市復興を考える）

- ・平成 27 年 9 月 参加者 23 名
- ・「被災後の下知地区をどのようなまちに復興するか」をテーマに、ワークショップで検討

2) 第 2 回検討会（生活復興を考える）

- ・平成 27 年 11 月 参加者 25 名
- ・「大地震後に下知地区の高齢者、稼働世代、子どもの課題は何か」について、ワークショップで検討

3) 第 3 回検討会（復興のコンセプトを考える）

- ・平成 27 年 12 月 参加者 19 名

・これまでの課題について優先順位付けを行うとともに、震災後の下知をこういうまちにしたいという「事前復興のコンセプト」を、ワークショップで検討

4)第4回検討会（幸せになる物語を考える）

・平成28年1月 参加者26名
・事前復興のコンセプトイメージ「子どもたちが伸び伸びと遊べる、どこか懐かしいまち、下知」にするための「幸せになる物語」をワークショップで検討

5)第5回検討会（下知をどう再建するか考える）

・平成28年7月 参加者33名
・下知地区の地図を広げて、事前復興のコンセプトを実現するためにどこに何を配置するかを、ワークショップで検討

6)第6回検討会（大地震後に下知をどう復興するか）

・平成28年9月 参加者45名
・参加者の幅を広げて（住民、福祉、学校、企業、団体、避難ビル等関係者）、子ども、障がい者・健康・福祉、生活・産業について、ワークショップで検討

7)ブロック会

・平成28年10月～平成29年2月（計8回）参加者合計110名

・より多くの住民の意見を募るため、下知地区を8ブロックに分割して、それぞれの地区で検討を実施

8)第7回検討会（2016年度事前復興計画の柱決め）

・平成29年2月 参加者43名
・これまでの検討結果を五つに分類し、それぞれ事前復興計画の柱となる内容をワークショップで検討

9)第8回検討会（2016年度版事前復興計画案の承認）

・平成29年3月 参加者32名
・2016年度版事前復興計画案を提案し、内容の承認
・「あいさつをするまち下知から」を実現する具体策をワークショップで検討

4) 基本コンセプトと分野ごとの目指すべき姿

最終的に基本コンセプトは次のようになった。

伸び伸び遊ぶ子どもたちを中心に、地域のつながりで、楽しく安心して暮らせる、災害に「も」強いまち下知

また、分野ごとの目指すべき姿は次のようになった。

1) 子どもについての復興の方針

子どもが伸び伸びと元気に遊べるまち

2) 高齢者・障がい者についての復興の方針

お年寄りや障がいがある人が安心と生きがいをもって暮らせるまち

3) 働く世代についての復興の方針

産業が活発で働きやすいまち

4) 災害に強いまちについての復興の方針

魅力があり、災害に強いまち

5) コミュニティについての復興の方針

地域活動が盛んで、名前呼びあえるまち

(5) 質量豊富な防災訓練

昭和南海地震70年下知地区総合防災訓練（平成28年12月）には、約1,200名が参加した。単位防災会もそれぞれ夜間・早朝避難訓練、避難所運営訓練、安否確認訓練、津波避難ビルへの避難訓練、炊き出し訓練、消火訓練、マンション上層階からはしご車救出訓練、小学校との連携防災、起震車体験など熱心に行っている。

3. 地区防災マネジメント達成度の考察

下知地区の取組みは、地区防災計画作成の過程で、住民参画の場を創設し、地区内でさらに8ブロックに参画

の場を拡充した。また、毎回行ったワークショップで合意形成のあり方に習熟しつつある。年を追うごとに訓練の質量が多くなるのは、検証、改善を進めるプロセスが徐々に定着している表れだ。地区防災計画の取組み2年目ですでに地区防災マネジメントの形ができつつある。

その要因を考察すると次のような特徴が挙げられる。

(1)組織及びコアメンバー

下知地区減災連絡会は、地区内の自主防災組織などの連合組織であり、熱意あるコアメンバーが数人いて発足当初の11団体から16団体へと拡充した。その上で、行政や学校、研究者などとも連携し、外部の力と知恵を導入している。しっかりした組織作りとコアメンバーの確保は、地区防災計画の成否、熟度、実効性を高めるうえで、重要ポイントであった。

(2)課題意識の共有

高知市はこれまで南海トラフ地震対策として、各種のハザードマップを整備し、過去の災害履歴を残している。地区防災計画への取組みは、改めてこれを住民間で理解、共有する機会となった。また、復興計画を中核とすることで未来志向の提案が多く生まれた。

(3)住民ワークショップ

住民に広く声かけをしてワークショップを行った。自主防災会だけでなく、他分野で活躍している人に声かけるなど、キーとなる人材の発掘に努めている。特に、学校の教員はワークショップのような作業に慣れていて、しかも人の話を上手にまとめたり、聞き出すことが得意であることが判明した。議論を自由闊達に行うことで、住民間のコミュニケーションが良くなり、信頼関係が築かれていくと実感した。

(4)事務局

ワークショップでは、会場確保、関係者への連絡、記録取り、成果のまとめ、次回の方向付けなどをする事務局が活躍した。住民の中に事務局機能を果たす人が複数名いるほか、行政職員、コンサルタントが協力して、スムーズな会議運営、成果の抽出、共有化を行っている。

今後、下知地区に地区防災マネジメントが定着したと言えるには、多くの住民が本気で活動に参加し、訓練と計画の見直し、改善を継続できるかにかかっている。

4. おわりに

わが国は大地動乱、気象攪乱の時代に入っている。大災害は、すべての地域にとって現実のリスクだ。しかし、それぞれの地域には、これまでの積み重ねの上に、防災へのハード、ソフト、住民意識があり、直ちに最先端の地区防災計画を取り入れても形骸化する可能性が強い。

そこで、多少時間はかかっても住民の対話、計画作成、訓練、評価・改良を継続的に重ねる地区防災マネジメントを確立し、少しずつでも前進することが重要だ。

災害はたしかに災いではあるが、地域を抜本的に変えられる貴重な機会でもある。災害後の復興を見据えた地区防災マネジメントは住民に、人とつながり、郷土を愛し、災害を克服する気概を与えるはずである。

“参考文献”

鍵屋ら（2015）「障害福祉施設の事業継続計画（BCP）作成プロセスの研究-施設職員の災害対応力向上を目指して-」地域安全学会論文集N○27。

下知地区減災連絡会「下知地区防災計画 2016年度版」平成29年3月。