

ローカル・ガバナンスとしての 地区防災計画制度の検討

— 地区防災計画策定に関するヒアリング調査から —

飯塚 智規

城西大学 現代政策学部

要 旨

本稿の目的は、地区防災計画づくりを通して、地域行政と地域社会の間でガバナンス・ネットワークが構築されたのかどうか、そして地区防災計画制度がローカル・ガバナンスに寄与するかどうかを明らかにすることである。地区防災計画づくりを通して、地域行政と地域社会の間でガバナンス・ネットワークが構築され、両者間には自律的・水平的な関係が築かれ、そしてメタ・ガバナンスやトランスフォーメーションといった相互作用が行われることができれば、地区防災計画という制度はローカル・ガバナンスを構築する取組であると言えるだろう。埼玉県内の基礎自治体や住民団体へ実施したヒアリング調査から、実際に地区防災計画づくりを通して、メタ・ガバナンスやトランスフォーメーションが行われたのかどうかを考察していく。

キーワード：地域防災、地区防災計画、ガバナンス・ネットワーク、インタラクティブ・ガバナンス、コーディネーター

1. はじめに

2011年（平成23年）3月11日に発生した東日本大震災を契機に、2013年（平成25年）6月に災害対策基本法が改正され、その翌年6月の改正法施行により、地区防災計画制度が創設された。この制度が推奨している地区防災計画とは、「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」である⁽¹⁾。要約すれば、地区防災計画とは地域住民及び事業者による地域コミュニティにおける自発的な防災活動に関する計画のことであり、地域コミュニティ、つまり共助が主体であることを念頭に置かれたものである。

もちろん、地域防災の主体は共助だけではない。地域防災は自助・共助・公助の三助により構成される。従って、これら三助の各主体が、防災におけるそれぞれの役割を果たさなければならないことは言うまでもない。しかし、それだけでは地域防災の取組としては不十分である。例え

ば、2013年12月に制定された「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」の第2条では、地域防災を「地域における多様な主体が行う防災活動」であり、「防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力」と定義している⁽²⁾。つまり、地域防災の取組を通じて、地域行政と地域社会が相互に連携協力することが必要なのである。そして、連携協力することにより、地域防災の主体としての当事者意識を醸成・共有していくのである。

こうした地区防災計画制度の取組は、ローカル・ガバナンスを築く取組であると言える。ガバナンスとは、「住民の行政需要と行政のサービス供給能力との間にあるギャップを埋める仕組み、ないしは仕組みとしての制度の構築」であり、あるいは「共通の目的を達成するための集合行為に基づいたプロセス」である⁽³⁾。そしてガバナンスにおいては、この制度構築ないしはプロセスの中の主体間のネットワークを重視する。ガバナンス・ネットワーク内における、主体間の関係は自律的・水平的で相互依存的なものであり、相互に影響を及ぼし合う⁽⁴⁾。地区防災計画制度に当てはめて考えれば、地域行政と地域社会の連携協力が、このガバナンス・ネットワークと言えよう。従って、両者の関係は自律的であり、水平的であり、相互依存的であり、相互に影響を及ぼし合うはずである。

そこで本稿では、地区防災計画づくりを通して、地域行政と地域社会の間でガバナンス・ネットワークが構築されたのかどうかを検討していく。そのために、まずはインタラクティブ・ガバナンスの考え方に則り、地域防災におけるローカル・ガバナンスの条件を提示する。それに基づき、筆者が2020年（令和2年）9月に行った地区防災計画に関するヒアリング調査の結果を通して、どこまでガバナンスの条件をクリアしているのか分析していく。内閣府の『地区防災計画ガイドライン』によれば、「地区防災計画を作成する目的（基本方針）は、地域防災力を高めて、地域コミュニティを維持・活性化すること」にあるとしている⁽⁵⁾。つまり地区防災計画づくりは、単に地域防災に寄与するだけでなく、それにより構築されたローカル・ガバナンスにより、まちづくりや地域おこしにも寄与していく可能性を秘めたものなのである。

2. インタラクティブ・ガバナンス

個人による防災の取組である自助、地域コミュニティによる防災の取組である共助、そして市町村行政による防災の取組である公助。これら三助の主体が自らの役割を理解して、連携協力することが地域防災には必要であり、そのための仕組みづくりとして期待されているのが地区防災計画制度である。この制度の理念として重要なのがガバナンスである。

上述のとおり、ガバナンスとは、共通の目的を達成するための集合行為に基づいたプロセスであり、そのための制度構築である。地区防災計画制度においても、ガバナンス・ネットワークにおける各主体が地域防災の活動をするにあたり「共通の目的」を持つことが必要となる。目的が共通化されなければ、地域防災においてどのような役割を各主体が果たさなければならないのか分からないし、他の主体の役割を把握していなければ、連携協力することもできない。また、ガ

バナンス・ネットワークにおける主体間の関係は自律的・水平的で相互依存的なものであり、相互に影響を及ぼし合うのであれば、地区防災計画を作成している団体は、市町村行政の防災政策に対して、何らかの変化を及ぼしているはずである。同様に、市町村行政の方でも、何らかのかたちで自身の防災の取組に住民組織を取り込んでいるはずである。つまり、地区防災計画制度を通して、両者の間には相互作用（インタラクション）が発生していることが考えられよう。こうしたガバナンスのネットワーク内での社会アクター間の相互作用をトーフィング（Jacob Torfing）、ピーターズ（B. G. Peters）、ピエール（Jon Pierre）、ソーレンセン（E. Sørensen）はインタラクティブ・ガバナンスと呼び、「共通の目的を達成するための、社会アクター間の多様な相互作用による複雑なプロセス」だと定義する⁽⁶⁾。

インタラクティブ・ガバナンスにおいては、社会アクター間の相互作用は規範的で制度化されたフレームワークの中で進行し、自己規制的に社会問題の明確化・解決方法・解決に従事していく。様々な社会アクターは自身の規範や規則、有しているリソースに基づいて活動し、他の社会アクターとリソースを交換したり、共同で利用したり、また、リソースを負担したりする。こうした社会アクターの活動に対して、政府は社会的目標の設定（Designing）、運営（Managing）、指導（Directing）といった社会的ガバナンスの枠組を提供することで、社会アクターの行動に影響を与える。つまり、ガバナンスにおける政府の役割とは、ガバナンスの枠組みをコントロールするメタ・ガバナンス（Meta-governance）と言えるのである。同様に、様々な社会アクターが政府に働きかけることによって、政府のメタ・ガバナンスの在り方にトランスフォーメーション（Transformation）を及ぼすことができる。こうした政策過程の中で社会や経済が統治（Governing）されてゆく、というのがインタラクティブ・ガバナンス論の特徴である。

このインタラクティブ・ガバナンス論を地域防災に当てはめて考察すると、次のようになる。政府からの社会・経済への統治が公助、社会アクターからの統治が自助・共助である。政府と社会アクターの間相互作用であるメタ・ガバナンスは行政からの自助・共助のための支援・働きかけであり、トランス

フォーメーションは公助への参加と言えよう。これにより、地域における適切な災害対応が行われる（図1）。インタラクティブ・ガバナンスの制度設計を地区防災計画制度とみなすことができるかどうかは、地区防

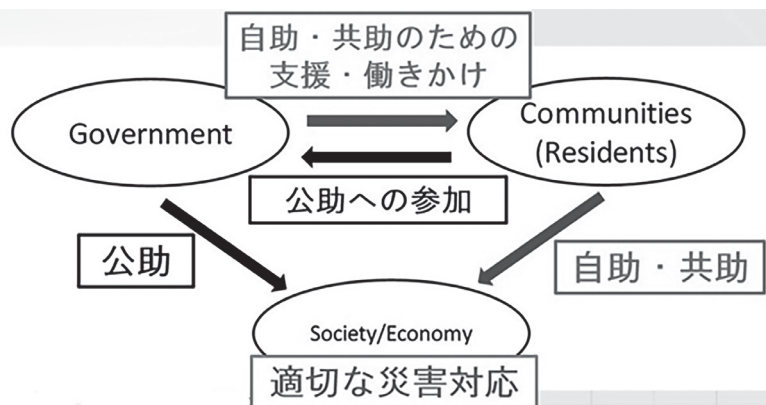


図1 地域防災におけるインタラクティブ・ガバナンスの概念図

出典：Torfing, Jacob B. G. Peters, J. Pierre, and E. Sørensen (2012) Interactive Governance: Advancing the Paradigm, OXFORD: Oxford University Press, p. 5. を参考に筆者作成

災計画づくり（計画作成後の防災活動を含む）を通して、メタ・ガバナンスとトランスフォーメーションが行われているかどうか、つまり相互作用が発生しているかどうかを条件として考えられよう。

3. 地区防災計画制度

上述のとおり、2013年（平成25年）6月の災害対策基本法改正により創設された地区防災計画制度の目的は、地域防災力を通じた地域コミュニティの維持・活性化であり、その特徴を、①「本制度が行政による従来のトップダウン型のものではなく、地域住民を主体としたボトムアップ型の計画であること」、②「地域性を重視し、各地域コミュニティの特性に応じた計画であること」、③「継続性を重視しており、PDCAサイクルに基づき、訓練の実施、訓練の評価・検証、そして計画の見直しを行う」、という3点にあると内閣府は定義している⁽⁷⁾。①については、地区防災計画を作成するにあたっては、地区居住者等の意向が強く反映されることと、地域住民が市町村防災会議に対して、自分達の地区防災計画を地域防災計画の中に定めることを計画提案できることを意味している。②については、計画の作成・活動主体の設定、防災活動の実施範囲、計画の内容等についても、地区の特性、活動主体のレベルや経験等に応じて、自由に決められることを意味する。そして③については、単に計画を作って終わりということにならないよう、計画に基づき防災活動を実践し、定期的に評価や見直しを行って、防災活動を継続することを意味する。

ボトムアップ、地域性、継続性の3点に基づいた共助による防災計画が、この地区防災計画である。従って、地域コミュニティの維持・活性化させる目的を達成する方法として、地域防災力を向上させるための地区防災計画を作成し、実施・点検・改善をしていくことが望まれている。しかしながら、単に自治会・町内会の活動計画として地区防災計画を捉えると、地域防災力の向上には寄与しないものになってしまう。この点については、『地区防災計画ガイドライン』においても、本制度の特徴の一つである継続性の説明で、「防災活動の主体である地区居住者等と市町村等が連携すること」が記載されており、地区防災計画が「地域住民及び事業者が行政と連携して共同して行う防災活動に関する計画」として定義し、本計画の実施主体に行政も含まれることを明らかにしている⁽⁸⁾。たとえ地区防災計画の主体が共助だとしても、そこには自助と公助との接点があり、その接点の部分にガバナンス・ネットワークにおけるメタ・ガバナンスやトランスフォーメーションといった相互作用が現れるのである。従って、地区防災計画の中で個人・地域コミュニティ・行政によるそれぞれの活動の接点が明確になるかどうかは、ガバナンス・ネットワークの連携協力を検討する上で重要なポイントとなる。

また、内閣府の『地区防災計画モデル事業報告書』によれば、地区防災計画の取組の意義として、基礎自治体にとっては、「地区で実効性のある計画を作ることで、避難所運営などの自助・共助が担う役割と、緊急時の生活再建支援や復興計画の策定等の公助との役割分担が明確にな

り、災害時の自助・共助、公助の連携が図られ、効果的に地域全体の防災総合力が向上する。これは行政負担の軽減に資する」としている⁽⁹⁾。そして地域住民にとっては、「地区のルールを自ら決めて共有するとともに、実践的な訓練等を実施することで、自助・共助の意識が高まり、災害による被害の軽減や迅速な復旧・復興につながる」、「住民参加型の取組プロセスを通じて、地域コミュニティにおける良好な関係づくり、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与することが期待される」という意義を示している⁽¹⁰⁾。端的に言えば、三助の役割分担と連携、そして地域行政と社会との良好な関係づくりが、地区防災計画制度の意義と言えよう。

以上、地区防災計画制度の概要を整理すると以下のようにまとめられる（表1）。これら目的・方法・特徴・意義は、ガバナンスにおけるメタ・ガバナンスとトランスフォーメーションを生み出すのに必要な与件である。これら与件に対して、住民団体・事業者がどこまで行われているのか、また市町村行政がどこまで与件の整備に寄与しているのか。地区防災計画を策定している団体が、これら与件を整備しており、そしてメタ・ガバナンスとトランスフォーメーションが官民双方で行われていれば、地区防災計画制度はガバナンスとして機能していると考えられよう。

表1 地区防災計画制度の概要

●制度目的	地域コミュニティの維持・活性化
●目的を達成するための方法	地域防災力の向上、そのための地区防災計画の作成と実施・点検・改善
●計画の特徴	地域住民によるボトムアップ型の計画 地域性・コミュニティ特性の重視 PDCA サイクルに基づく継続性の確保
●計画の意義	自助・共助・公助の役割分担と連携 地域行政と社会の良好な関係づくり

出典：筆者作成

4. 地区防災計画制度に関するヒアリング調査の概要

地区防災計画の作成により、ローカル・ガバナンスがどれだけ整備・機能しているのかを調査するため、内閣府の「内閣府戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）：国家レジリエンス（防災・減災）の強化：災害時や危機的渇水時における非常時地下水利用システムの開発」の一環で、ヒアリング調査を実施した。ヒアリング対象は、内閣府の地区防災計画のホームページより、埼玉県内で地区防災計画を作成している団体のある3市町村の防災担当部署、及び地区防災計画を作成した住民団体の代表者である⁽¹¹⁾。その詳細は以下のとおりである。

●ヒアリング調査対象：市町村

・秩父市危機管理課

日時：2020年8月31日（月）13時30分～14時40分

場所：秩父市役所3階 危機管理課

- ・熊谷市危機管理課

日時：2020年9月8日（火）13時30分～14時20分

場所：熊谷市役所4階 危機管理課

- ・狭山市危機管理課

日時：2020年9月29日（火）13時30分～14時45分

場所：入曽地域交流センター2階 会議室

●ヒアリング調査対象：住民団体代表

- ・熊谷市奈良自治会連合会

日時：2020年9月15日（火）13時30分～15時20分

場所：熊谷市役所5階 会議室

- ・秩父市巴川町会

日時：2020年9月16日（水）13時30分～14時45分

場所：秩父市役所・歴史文化伝承館3階会議室

- ・狭山市自治会連合会

日時：2020年9月29日（火）13時30分～14時45分

場所：入曽地域交流センター2階 会議室

※狭山市危機管理課へのヒアリング調査と合同で実施。

調査対象を行政と住民団体と両方に実施した理由は、上述のガバナンスの理念で示したとおり、地区防災計画の作成・実施に対して、行政と住民の双方がどのような認識を持っているのか、その認識は共有されているのかどうか、お互いの役割をどのように考えているのかを把握するためである。そのため、ヒアリングの質問項目は基本的に同じ内容にしている。また、ヒアリングの質問項目は、「地区防災計画作成に関する認識」・「地区防災計画に基づく防災活動に関する認識」・「地区防災計画制度を通じた官民のつながりに関する認識」・「地域における災害時の地下水利用に関する認識」の4点とした。質問項目の作成にあたっては、表1の地区防災計画制度の概要で示されているとおり、「目的」・「方法」・「特徴」・「意義」の4つに基づき、地区防災計画が作成され実行に移されているのかを考慮した。質問項目とそれらに対する主な回答の概要は以下のとおりである。

●質問項目と回答の概要：市町村

問1 当該地区が地区防災計画を作成する上で、どのように係わってきたかをご教示ください。

- ・外部（大学の先生）からの働きかけがあって取り組んだ。

- ・市の事業として住民に提案した。
- ・危機管理課の職員も先生に教えてもらう立場（計画作成のノウハウはない）。
- ・地区にやる気があり、市は会議に参加した程度。
- ・この制度提案・発信は市から。住民もやる気があった。市としては、事務局に徹し、ファシリテーターはしなかった（行政が誘導するのを避けるため）。
- ・計画の内容や構成なども市が素案を提示したわけではない。
- ・実際に災害に遭遇しないと、住民はやる気になかなかならない。

問2 当該地区の地区防災計画に基づく活動について、どのように関わっているのかご教示ください。

- ・市として積極的な活動の関与はしていない。
- ・職員は訓練に顔を出しているが、一緒に訓練はしていない。
- ・台風が来ても計画通りに避難をしていない。
- ・職員が不足し、とても地区の活動に関わる余裕はない。
- ・住民の活動に補助金を出すのは難しい。事務局代行やファシリテーター派遣には協力する。
- ・地区の役員が変わると活動が停滞する。
- ・計画作成団体の住民代表を他の団体に派遣し、地区防災計画作成の普及に努めている。

問3 住民とのつながりについてご教示ください。

- ・役員とは頻繁に交流。
- ・市の現状について意見交換するようになった。
- ・計画づくりをきっかけに支所の声を本庁が吸い上げるようになった気がする。
- ・住民の活動が市の防災政策に影響を及ぼしているとまでは感じられない。

問4 災害時の地下水利用についてご教示ください。

- ・年に1回水質調査を実施。災害時協力井戸の登録申請もお願いしている。
- ・災害時、水質調査をするまで井戸の利用を止めさせことはできない。生活用水としての利用を推奨している。

●質問項目と回答の概要：住民団体代表

問1 地区防災計画の作成プロセスをご教示ください。

- ・防災意識は高くなく、地元の危険箇所も把握していないほどだったが、近年の災害もあり市からの提案に住民が乗ったかたちで始まった。
- ・危機管理課から地区防災計画づくりが進まないという話をされたことが、きっかけ。自治会側からは活動資金と人材がいないと無理だと話をしたら、翌年、事業申請が行われたので手をあげた。
- ・きっかけは、平成28年の台風19号。計画を作ろうという提案は市から。策定協議会

を作った際に、埼玉県自主防災組織リーダー養成指導員がファシリテーターとして加わった。

- ・もともと、防災意識が高かったわけではない。やはり台風で被害を受けたからが大きいい。やるとなれば熱心に取り組むので、自治会長達のリーダーシップが重要。
- ・防災士が8人（現在11人）消防団にいて防災に関する人材がコミュニティにいた。
- ・計画は自分たちで作ったオリジナル。

問2 当該地区の地区防災計画に基づく活動について、ご教示ください。

- ・計画作成後も訓練は継続している。だが活動が形骸化していると感じる。
- ・作成前から積極的に訓練を行っている。
- ・市の総合防災訓練とも連携した訓練を自主的に提案し実施した。
- ・コロナ禍のため今年度（2020年度）は活動できていない。
- ・結局、台風が来た際に計画通りに避難をしなかった。
- ・昨年の台風19号では避難所を開き、自分達で一晩運営し、県からも表彰された。
- ・昨年の台風19号で分かったが、避難所を運営する行政にはスタッフが足りない。避難者の協力が必要であり、自治会や社協を運営メンバーに入れるよう提案する。
- ・市に頼らず、市に協力をするようにとの呼びかけは联合会内でも話をしている。避難者はお客様ではなく、避難者の面倒を自分達でみてもらうようにしないといけない。

問3 市町村とのつながりについてご教示ください。

- ・見守り活動等、市と連携して活動している。
- ・役員は危機管理課と親密だし課題認識がなされていると思うが、一般の住民はそうではない。
- ・当該地区がモデルケースとなったことで、市民協働の地区防災計画策定事業として、毎年度、市から予算が付けられるようになった。
- ・計画づくりを通して、市との交流は良くなった。小さなことでも電話で相談しやすくなった。直に話し合いをする機会が増えて顔の見える関係になった。

問4 災害時の地下水利用についてご教示ください。

- ・今の隣近所付き合いでの利用が、災害時でもそのまま引き継がれることになると思われる。
- ・農業用井戸が多くあるが米作りにしか使っていないし、市の災害用井戸にも未登録。
- ・農業用井戸の多くは、手押し型。高圧ポンプの利用や予備電源は想定していない。
- ・水害想定地区防災計画なので、今後、地震を想定した場合、地下水利用を検討する可能性はある。

5. ヒアリング調査結果の分析

市町村・住民団体代表の両回答を受けて、設問ごとにポイントを整理した⁽¹²⁾。先ず「地区防災計画作成に関する認識」の回答からは、地区の中に中心となる人物の有無や多寡が計画作成に影響力を及ぼすことが明らかとなった。行政は計画作成の中心となっていないし、そのノウハウもないことが市町村の回答結果に示されている。一方、住民団体の中でそのノウハウを有しファシリテーターとなっていたのは、防災士といった資格（防災の知識）を有する者であり、また学識経験者のような外部の人間であった。計画づくりをリードするファシリテーターの存在は欠かせないが、行政が計画づくりをファシリテートしてしまえば、地域住民からのボトムアップ型の計画とはならず、行政主導型になってしまう。その意味で、地区防災計画づくりは、官民の従来の縦型の関係ではなく、パートナーシップ型の新たな関係構築を模索する契機となっていると言えるかもしれない。

次に「地区防災計画に基づく防災活動に関する認識」の回答からは、計画作成後の活動が積極的で当事者意識が醸成されている団体と、活動は行われているが形骸化してしまっている団体との二極化が見られている。また、行政側からは住民達の活動に積極的に関与しているとの回答は聞かれなかった。市の総合防災訓練と合同で防災訓練を行っている団体では、市の訓練と同日同時刻に安否確認訓練を行い、安否確認結果をトランシーバーで市の災害対策本部に伝達するといった取り組みをしているとの話を聞いたが、それも彼らの方から市に働きかけて実現したものであり、計画づくりの中心を担ったコーディネーターも引き続き活動に参加している。一方、活動の形骸化を危惧する住民代表からは、避難訓練を毎年行ってはいるが、計画づくりをしていた時のような熱意・問題意識はなく、実際に台風が来ても事前に避難所を開設して避難行動を取ることにはなかったとの話を聞くことができた。この団体は計画づくりをしている時は外部の有識者がコーディネーターをしていたが、その有識者の研究費（外部資金）の研究期間の終了とともに、その後の活動にはタッチしていないとのことであった。つまり、制度目的である地域コミュニティの維持・活性化が実現されるかどうか、コーディネーターの有無が重要とも言える。

そして「地区防災計画制度を通じた官民のつながりに関する認識」では、市と住民代表との交流は担当者と団体役員との間でしかないながらも、「電話で相談しやすくなった」、「直に話し合いをする機会が増えて顔の見える関係になった」、「市の現状について意見交換するようになった」といった好意的な意見が官民双方から寄せられている。計画づくりを通して、計画の意義である地域社会の良好な関係がつけられつつあると言えるだろう。この効果は、単に官民のつながりが強化されたというだけでなく、「計画づくりをきっかけに支所の声を本庁が吸い上げるようになった気がする」というコメントがあるように、本庁と支所との関係に代表される行政制度内の組織間関係にも影響を及ぼしていると考えられる。またメタ・ガバナンスに対するトランスフォーメーションの観点からコメントを見ると、「住民の活動が市の防災政策に影響を及ぼして

いとまでは感じられない」とのコメントにあるように、行政側からは必ずしもこの活動の住民側からの影響力は感じられていない。しかし住民側からは「当該地区がモデルケースとなったことで、市民協働の地区防災計画策定事業として、毎年度、市から予算が付けられるようになった」とのコメントにあるように、手応えを感じているようである。それは、上述の市の総合防災訓練への参加のコメントからも推察できよう。

以上の結果を整理すると、以下のようにまとめられる（表2）。冒頭で、ガバナンス・ネットワーク内における主体間の関係は自律的・水平的で相互依存的なものであり、相互に影響を及ぼし合うと述べたが、今回のヒアリング調査の結果を見る限りにおいては、行政による他律性は見られず、住民の自律性を尊重して水平的関係を築くよう努めていた。住民側から見ても、行政へ過度に依存するような傾向は見られず、自律的に活動を行っていた。両者の関係が相互依存的とまでは言えないが、住民側からの行政の防災活動に提言したり参加したりするような動きは、地区防災計画制度における行政側からのメタ・ガバナンスに対するトランスフォーメーションであると言えよう。従って、地区防災計画の作成や実行を通して、ガバナンスにおける相互作用が醸成されつつあると考えられる。ただし、活動が形骸化しているところでは、コーディネーターの存在が欠けていた。ガバナンスにおけるコーディネーターの存在は、災害復興におけるガバナンスにおいても、その重要性を証明しており、ガバナンスのキーマンとして見ることができる⁽¹³⁾。つまり、住民の立場にいて議論をリードし、計画づくりのためのワークショップのノウハウを持つ、そして行政と住民との間を仲介する存在の有無が、この制度をガバナンスとして機能させる鍵となるのかもしれない。

表2 地区防災計画制度の特徴に見るヒアリング調査結果

制度の特徴	制度の特徴の内容	ヒアリング調査結果
●制度目的	地域コミュニティの維持・活性化	活動が活性化している団体と形骸化している団体が存在している。
●目的を達成するための方法	地域防災力の向上、そのための地区防災計画の作成と実施・点検・改善	作成した計画に基づき訓練を実施しているが、点検や改善までは至っていない。
●計画の特徴	地域住民によるボトムアップ型の計画 地域性・コミュニティ特性の重視 PDCA サイクルに基づく継続性の確保	いずれの団体も、行政が計画作成の中心とはなっていない。コーディネーターにより住民の議論がリードされ、住民自身の手で地域性・コミュニティ特性を踏まえて作成している。PDCA サイクルが回っているとは言い難いが、継続性は確保されている。
●計画の意義	自助・共助・公助の役割分担と連携 地域社会の良好な関係づくり	活動が活発な団体では、市の防災政策に提言・協力したり、訓練に参加したりしており、行政と住民の間でトランスフォーメーションの動きが見られる。

出典：筆者作成

6. おわりに

本稿は、地区防災計画制度がローカル・ガバナンスを構築する可能性を検討してきた。地区防災計画づくりや計画の実行を通して、地域行政と地域社会の間でガバナンス・ネットワークが構築され、両者の間には自律的・水平的な関係が築かれつつあり、そして相互作用の片鱗が窺えたのであった。もし地区防災計画が普及し、その活動のキーマンであるコーディネーターがこの制度のPDCA サイクルを回すことができれば、この制度は地域のガバナンスを構築することができるであろう。さらには、防災の政策から始まったガバナンスが、他の政策分野にも波及していくかもしれない。

もちろん、地区防災計画制度は創設からまださほど時間を経過しておらず、この制度が今後どのような動きを見せるのか注視していかなければならない。2019年（令和元年）4月1日現在、3,028地区で地区防災の策定に向けた活動が行われ、さらに827地区では地区防災計画が地域防災計画に定められたが、全国の自治会・町内会数が約30万であることを考えると、まだ制度が普及しているとは言い難い現状が存在する⁽¹⁴⁾。今回取り上げたのは、埼玉県内のわずか3市と3つの住民団体の事例に過ぎず、他の都道府県の基礎自治体や住民団体でも同様の傾向にあるのかは未知である。今後、全国調査を行い、今回の結果のように、この制度が本当に機能しているかどうか精査する必要がある。

本研究は、内閣府の「内閣府戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）」として、引き続き調査を行っていく予定である。本稿を執筆している現在、全国の基礎自治体を対象とした地区防災計画に関するアンケート調査を進めている。今回のヒアリング調査の結果を踏まえて、アンケートの質問項目を作成しており、行政側の側面からガバナンスとしての地区防災計画の可能性をさらに検討していく次第である。

謝 辞

この研究は、筆者が大阪府立大学地域防災センターの客員研究員として、内閣府の「内閣府戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）：国家レジリエンス（防災・減災）の強化：災害時や危機的渇水時における非常時地下水利用システムの開発」に参加し、その助成金交付で行われたものです。また、狭山市・熊谷市・秩父市の危機管理課の皆様、狭山市自治会連合会・熊谷市奈良自治会連合会・秩父市巴川町会の皆様には、ご多忙の中、ヒアリング調査にご協力頂きました。この場を借りて深く御礼申し上げます。

《注》

(1) 災害対策基本法 第42条第3項

市町村地域防災計画は、前項各号に掲げるもののほか、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（同条において「地区防災計画」という。）について定めることができる。

- (2) 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 第2条
この法律において、「地域防災力」とは、住民一人一人が自ら行う防災活動、自主防災組織、消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動並びに地方公共団体、国及びその他の公共機関が行う防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力によって確保される地域における総合的な防災の体制及びその能力をいう。
- (3) 中邨章 (2007) 『自治体主権のシナリオ』 芦書房 p.31。並びに、Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, OXFORD: Oxford University Press, p. 14.
- (4) Sørensen, Eva and J. Torfing (2007) 'Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation' in Sørensen, Eva and J. Torfing (Eds) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 9-11.
- (5) 内閣府 (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～』 p.21。
- (6) Jacob Torfing B. G. Peters, J. Pierre, and E. Sørensen (2012) *op. cit.*, p. 14.
- (7) 内閣府 (2014) pp.17-19。
- (8) 同上 p. 19、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～」 『国土交通省政策研究所報』 第56号 2015年春季 p.144。
- (9) 内閣府 (2017) 『地区防災計画モデル事業報告——平成26～28年度の成果と課題——』 p.3。
- (10) 同上。
- (11) 内閣府「地区防災計画ライブラリ」のホームページを参照。<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/chikubo/chikubo/index.html>
- (12) ただし、「地域における災害時の地下水利用に関する認識」については、厳密には地区防災計画の内容とは異なるので分析を割愛する。
- (13) 例えば、飯塚智規 (2020) 「試論——防災集団移転促進事業における合意形成プロセスの研究」日本法政学会『法政論叢』第56巻第2号にて、東日本大震災における防災集団移転促進事業でもコーディネーターの存在が重要であったことを説明している。また、飯塚智規 (2013) 『震災復興における被災地のガバナンス』芦書房においても、中越地震の復興における中間支援組織の存在がコーディネーターとしての役割を果たしたことを説明している。
- (14) 地区防災計画の策定団体数については、内閣府 (2020) 『令和2年版 防災白書』を参照。http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r02/honbun/1b_1s_01_05.html
また全国の自治会・町内会の数については、総務省ホームページを参照。https://www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf

Examining the System of Community Disaster Management Planning in
Local Governance:
A Survey of a Community Disaster Management Plan

Tomoki IIZUKA

Summary

The purpose of this paper is to examine if there is an organized system of governance networking between local governments and the community, and to establish if community disaster management systems contribute toward local governance. If a community disaster management system creates autonomous and horizontal relationships between a local government and the community and leads to meta-governance and transformation of governance networking, this will allow for an improved community disaster management planning system which will contribute to improving local governance. The author undertook a case study of a local government and community in Saitama Prefecture and considered if meta-governance and a transformation of governance networking took place through the creation of a community disaster plan.

Keywords: local disaster prevention, community disaster management plan, governance network, interactive governance, coordinator