

第7回 城西現代政策研究会 地区防災計画の策定・普及に関する現状と課題

飯塚 智規

城西大学 現代政策学部

近年、私が力を入れている研究の一つに地区防災計画制度があります。近い将来、本学周辺の自治体の住民の方々とともに、実際に計画作りをやっていきたいと考えています。その地区防災計画ですが、果たしてどれだけ普及してきたのか。計画を作ったけれども、本当に計画どおりに活動等ができてきているのか。残念ながら、まだこの制度ができて8年程度しか経過していないので、現状がよく分からない。それを明らかにするために、昨年度、アンケート調査やヒアリング調査を行いましたので、その成果を共有したいと思います。

さて、地区防災計画についてお話する前に、防災の計画には、どのようなものがあるのかをお話しします。そもそもは行政が防災の計画を作るのが前提です。災害対策基本法上、国では防災基本計画を作らなければならない。それを受けて各省庁、指定行政機関は防災業務計画を作らなければならないし、ライフライン事業者である指定公共機関でも、防災業務計画を作ることが義務付けられています。都道府県や市区町村といった地方自治体では、地域防災計画を作らなければなりません。

国の防災基本計画は、中央防災会議が作成・修正し、内閣総理大臣、指定行政機関の長、都道府県知事、指定公共機関に通知・公表されると、災害対策基本法（以下、災対法）第34条に書かれています。そして、防災基本計画を参考に都道府県や市区町村も地域防災計画を作りますので、やはり構成や内容が、国・都道府県・市区町村の間で似たり寄ったりな計画になります。今日お話する地区防災計画は、行政主体の計画ではなく、地域住民、例えば自治会や町内会、もしくは事業者が作って実践しなければいけない計画です。その目的は、地域の特性に応じた防災計画を作り、その計画に基づき活動を継続して行っていくことで、地域防災力を向上させることです。要は、町内会や自主防災組織による年間の防災活動計画を作って活動をしなさいと言っています。行政が作る計画は、年間の活動計画にはなっていないし、いつ計画が改定されるのかもまちまちです。行政のほうは年間活動計画にはなっていないけれども、住民が作る地区防災計画は年間の防災活動計画になっている。ただし、地区防災計画の中に盛り込む内容は、住民で決めて良いし、計画の構成も何でも良いとなっています。

地区防災計画制度は2013年6月の災対法改正により作られました。ご承知のとおり、2011年

3月11日の東日本大震災では、迅速に津波から避難できた住民団体もあれば、避難が上手くできなかった住民団体もあった。当然のことながら、東日本大震災の前から防災に力を入れてきた地域コミュニティでは、上手く避難ができた。そういった教訓から、住民団体においても防災の計画が必要であり、その計画に基づき活動することが重要であるという趣旨から、この制度が作られたのです。災対法の第42条3項では「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」と書かれています。この計画を作って活動をする目的・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」であると、内閣府の『地区防災計画ガイドライン』で説明されています。

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 地域社会の良好な関係づくり

出典：飯塚智規（2021）「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—」『城西現代政策研究』p.75。

地区防災計画制度の概要をまとめたのが、上のスライドとなります。地区防災計画の目的は地域コミュニティの維持活性化であり、そのための方法として地域防災力を向上させる。そして地域防災力を向上させるために、地区防災計画を作る。そして作った計画に基づき活動を実施し、計画を点検し、改善していく。この計画の特徴は、行政によるトップダウンの計画ではなく、地域住民によるボトムアップ型の計画であり、地域性やコミュニティ特性を重視する点にあります。それから、地区防災計画ではPDCAサイクルに基づき作成・実施・点検・改善が行われ、継続性が確保される点を強調しています。計画の意義としては、自助・共助・公助の役割分担と連携によって地域防災を行うことで地域防災力が向上し、またそれら活動を通じて、地域社会の良好な関係づくりをしていくことがあげられています。内閣府の『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—』によると、この計画は、基礎自治体つまり市町村に

としては「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」と書かれています。一方、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」と書かれています。

さて、なぜ住民の防災計画が行政負担の軽減に資するのかを、お話ししたいと思います。平成28年の熊本地震の時の益城町の話です。前震は4月14日木曜日の夜9時20分頃発生しました。私は次の日の朝に羽田空港から飛行機に乗って熊本に行き、役場3階の大会議室に設置された益城町災害対策本部を訪ねました。本部室の中には自衛隊、日本赤十字社、警察や消防、それから国交省の出先機関からの職員が詰めていた。ところが不思議なことに、益城町役場の職員が誰もいない。実は庁舎内には、町の職員はほぼ不在でした。本部室で電話番号をしていたのが、広島から来ていた消防職員の方でした。一部の町の職員は、2階の総務課で電話番号をしていました。それから同じ階に町長室があり、その前に秘書課があって、秘書課の職員は2人いました。町長室のほうを覗くと町長はいました。しかし、他の町の職員はいなかったわけです。

問題は、なぜ町の職員がいなかったのかということです。本来であれば、町の職員が町の被害情報等を収集・共有・分析しなければいけない。ところが、災害対策本部の中に町の職員がなくて、応援機関ばかりがそこで情報の共有と分析をしている。益城町の職員は、課長クラスも含めて町の中の各避難所に行ってしまうていたのです。もちろん避難をするためにではありません。避難所対応をするために、みんな避難所に行ってしまったのです。避難所運営・避難者対応を行って、災害対策本部はもぬけの殻になってしまったわけです。

この他にも被災地の行政庁舎では、行政職員がみんなで全国から送られてきた物資を運び仕分けをしています。そうすると、これよりも重要な災害対応業務があるのにできなくなってしまいます。例えば、被害認定調査の実施、この被害認定調査が終わらなければ、住民に対して罹災証明書を発行できない。住民は罹災証明書を持っていないければ、行政からの支援が受けられません。本来、被災者にとっては何より早く罹災証明書を出してもらいたい。それが行政に求められるニーズなのですが、町の職員がみんなで避難所に押し掛けて避難所運営をやっていたら、罹災証明書を出すための調査はいつ始まるのでしょうか。

実際、益城町の『平成28年 熊本地震益城町による対応の検証報告書』には、そうした災害対応は失敗だったと説明をしています。町の職員は約250名、避難者は最大で16,000人。4月15日朝の段階で250人のうち半数もの町の職員が、避難所運営にあっていたことが確認でき、課長級の職員でも避難所運営を強いられたと報告書の中では説明をされています。もちろん、避難所の供与は災害救助法第4条に定められている、行政がやらなければいけない災害救助の内容で

す。しかしながら避難所の運営は、何も行政職員が大勢いて全てをする必要はないのです。地区防災計画があって、住民たちが避難所運営を行い、場合によっては物資の管理も行い、ということができれば、益城町みたいな事態は避けることができる。だから、地区防災計画の作成による住民の防災活動は、行政負担の軽減に資するということになるわけです。

市区町村の地域防災計画と住民による地区防災計画との関係はどうなっているのかもお話しておきたいと思います。災対法第42条3項によれば、「市町村地域防災計画は、地区居住者等の防災活動に関する計画（地区防災計画）について定めることができる」、災対法第42条の2によれば、「地区居住者等は、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案できる」となっている。また、提案されて、市町村防災会議が地域防災計画の中に地区防災計画を定めた場合、「当該地区の居住者等は、当該地区防災計画に従い、防災活動を実施するように努めなければならない」という努力義務になります。

これの要点を整理しますと、住民の計画を市区町村の計画に盛り込むということです。これが地区防災計画の特徴である、いわゆるボトムアップの計画だと言われている点です。地区防災計画が市区町村行政の地域防災計画に盛り込まれると、市区町村は住民の計画をフォローし、その計画目標を実現することが求められます。つまり、市区町村の政策目標になることを意味します。住民の目標がイコール行政の政策目標になるわけですから、行政は政策目標を達成するために、住民の防災活動に積極的に関わらなければならなくなるわけです。行政も積極的に住民の活動に参加することで、住民の防災意識も高まり、地域の活動が活性化していく。つまり計画の意義である自助・共助・公助の役割分担と連携が強まるし、制度目的である地域コミュニティの維持・活性化にもつながることになります。

それでは本題に入ります。地区防災計画はどれだけ普及したのでしょうか。令和2年度版の防災白書には、2019年4月1日現在、3,028地区で活動が行われていると書かれていました。また地区防災計画を作った827地区では、その市区町村の地域防災計画の中に地区防災計画が定められたと書いてあります。これが多いのか少ないのかが、よく分からない。ただ全国の自治会町内会の数が約30万あるので、それを踏まえるとまだ計画が普及してるとは言い難いのではないかと。また内閣府の地区防災計画のホームページで紹介されている地区防災計画は、37市区町村の中の181地区しかありません。一体この8年で、この計画はどれくらい普及したのでしょうか。また普及させるにあたって、どうやって普及させていったのか。計画作成を提案したのは誰なのか。地区防災計画の作成プロセスにおいてどのような課題があったのか。PDCAサイクルは本当に回っているのか。この計画制度の意義である自助・共助・公助の役割分担・連携はできたのか。さらにその先にある地域社会の良好な関係づくりや活性化はできたのか。これらを明らかにしていきたいのです。

さて、そこで昨年度私が行った研究が、地区防災計画についてのヒアリング調査やアンケート調査でした。まず、ヒアリング調査を通じて、地区防災計画作成のプロセスや、そのプロセスで生じた課題を明らかにしようと考えました。ヒアリング先を選定するにあたり、内閣府の地区防

災計画のホームページを参考にしました。ただ、コロナ禍という状況でしたので、遠出をすることはできない。そこで埼玉県内で既に計画を作っている住民団体のある秩父市、熊谷市、狭山市の防災課職員や住民代表の方をヒアリング対象として選定しました。そして、ヒアリング調査を実施して、そこから得られた知見に基づき、全国の市区町村を対象としたアンケート調査の質問項目を作りました。なお、これら調査は、内閣府の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」の中のテーマの一つ「災害時地下水利用システム開発～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～」の一環で行ったものです。

ヒアリング調査結果については、2021年3月に刊行された『城西現代政策研究』の第14巻第2号にもまとめていますので、詳細はそちらをお読み頂くとして、ここでは概要のみ説明します。質問項目については、四つの問いを立てて、行政側と住民代表側のそれぞれに質問を行いました。一つ目の問いは、行政には「当該地区が地区防災計画を作成する上で、どのように関わってきたかをご教示ください」と質問し、住民には「地区防災計画の作成プロセスをご教示ください」と質問をしました。二つ目は、行政には「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」と質問し、住民には「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」と質問しました。三つ目は住民とのつながり、市町村とのつながりについて、それぞれ説明をしてもらいました。なお四つ目の質問は、今回の話とは直接関わりませんので、割愛します。

回答結果についてポイントだけ説明していきます。まず行政側の認識からです。一つ目の問いについては、地区防災計画作成の主体は住民であるという認識・態度が見て取れました。課題としては、地区防災計画作成のノウハウを住民側はもちろん、行政側も持ってないため、どうやって作ればいいのか分からなかったとのことでした。二つ目の問いについては、全体的な傾向として、PDCA サイクルのPである計画作成までは行政が住民に関わっていても、それ以降の実施・点検・改善については連携ができてないし把握もできていないということです。つまり、住民任せになってしまっている。それでは三つ目の問いで、住民とのつながりはどうかを聞くと「交流は活性化した」と回答する。ただし、行政の防災政策プロセスまで住民が参加していると言えるかというレベルになると、「そこまでは言えない」という反応でした。

次に、住民側の認識です。一つ目の問いについて、作成のきっかけ、誰が作成提案したのか、作る上でキーマンとなったのは誰か、といった話を聞いたところ、提案を持ちかけたのは市のほうからだったそうです。しかしながら「実際に計画を作ったのは自分たちである」との認識でした。その中でもキーマンとなったのが防災士の存在でした。自治会長が防災士だった場合もありましたが、防災の知識やノウハウを持って人が、地区防災計画作りにおいても主動的な役割を果たしたようです。二つ目の問いについては、「活動ができています」というところと、「形骸化しています」というところに二極化しました。やはり防災士のような地域の中のキーマンが存在すると、活動も力を入れてやっていくし、市とも情報のやり取りや連携しての活動を行っている。三つ目の問いでは、活動を通して交流の機会や親密度は向上しましたという認識が聞かれて

います。形骸化したところは、訓練こそしているけれども、「ただ定例化したから、みんな訓練に参加しているに過ぎない」とか、令和元年の台風では、「結局、みんな避難所に逃げなかった」という話を聞きました。活動ができているところは、「自分たちは地域防災を担っている」という主体性が住民側に生まれてきているようですが、活動が形骸化しているところでは、残念ながら、主体性ができているとは言い難いようです。以上の内容を、この地区防災計画制度の特徴に照らし合わせた表が以下のスライドになります。

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：飯塚智規（2021）「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—」『城西現代政策研究』p.80。

制度目的を達成するための方法は「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」だとしても、ヒアリングでは、実施まではできているけど、点検や改善までには至っていない。計画の特徴である「ボトムアップ型の計画」や「地域性・コミュニティ特性の重視」は、その傾向がヒアリングの回答から見られました。計画の意義の部分についても、活動ができているところでは連携や関係づくりができていて、住民と行政の間でトランスフォーメーションの動きが見られる。トランスフォーメーションというのは、行政に対して住民の働きかけにより政策に修正や変化を加えることができることを意味します。ヒアリング回答では「市へ働きかけた結果、市の総合防災訓練の中に自分たちも参加するようになった」との声がありました。つまり、ある市の住民団体は、市の防災活動にある程度影響力を与えているという認識があるわけです。PDCA サイクルが回ってるとは言い難いけれども、市の防災政策に影響を及ぼせたという結果は、この制度の意義として、またローカル・ガバナンスを考えていく上で、非常に有効だと捉えています。ただ、それが全国的にどこまでできているのかは分からない。そこで、この調査結果をもとに質問項目を作り、全国の基礎自治体を対象としたアンケート調査を実施しました。

基礎自治体に2通のアンケート調査を送り、地区防災計画を作った住民団体がある自治体対象向けと、ない自治体対象向けの2種類の質問項目を作り、どちらかを回答してもらいました。下のスライドが、アンケート調査の質問項目です。赤字になっている質問項目は、地区防災計画を策定した住民団体がある自治体と、計画を作成中の住民団体がある自治体を比較できるように、同じ内容の質問項目を載せています。なお「現在のところ計画を作成している住民団体はありません」という自治体には、5つの質問を投げかけました。その結果、アンケート回収数は960団体で、回収率は56%です。960団体のうち202団体は地区防災計画を策定している住民団体があり、

アンケート調査方法

地区防災計画策定団体がある自治体対象の質問項目（Q17以降、割愛）

- Q1 回答者が所属している自治体名と部署名を正式名称でご記入ください。
- Q2 貴自治体が所属する地域について、該当する地域名を下記から1つお選びください。
- Q3 貴自治体では、地区防災計画を作成している団体（事業者）数はどれくらいでしょうか。
- Q4 各団体が地区防災計画の作成を完成させた時期はいつ頃でしょうか。
- Q5 当該団体の地区防災計画作成を提案したのは、住民（事業者）・行政どちらからでしたでしょうか。
- Q6 計画作成の上で、中心的な役割を果たしたと思われる人物は、どのような属性をお持ちだったでしょうか。
- Q7 地区防災計画を作成する上で、防災担当課はどのような役割を果たしたと考えますか。
- Q8 地区防災計画を作成する上で、住民（事業者）との間で意見調整を要した案件や、解決しなければならなかった課題はありましたか。
- Q9 地区防災計画を策定した団体は、地区防災計画に基づき活動をされていますでしょうか。
- Q10 地区防災計画を策定した団体は、地区防災計画の点検をされていますでしょうか。
- Q11 点検の結果、地区防災計画を策定した団体は、計画の改善をされていますでしょうか。
- Q12 地区防災計画を策定した団体が、計画の修正・改善を行っていない理由は何でしょうか。
- Q13 地区防災計画を策定した団体との普段の付き合いや活動の連携について、地区防災計画を策定する前は親密だったでしょうか。
- Q14 地区防災計画の策定後、計画を策定した団体との普段の付き合いや活動の連携が、計画作成前よりも親密になったと感じますか。
- Q15 地区防災計画を策定した団体について、計画策定前の防災意識は高かったですでしょうか。
- Q16 地区防災計画の策定後、計画を策定した団体の防災意識は、計画作成前よりも高くなったと感じますか。

29

アンケート調査方法

地区防災計画策定団体がない自治体対象の質問項目（Q14~19は割愛）*

*Q4~19は計画策定に取り組んでいる（策定中）団体がある自治体のみ回答。

- Q1 回答者が所属している自治体名と部署名を正式名称でご記入ください。
- Q2 貴自治体が所属する地域について、該当する地域名を下記から1つお選びください。
- Q3 現在、貴自治体内で、まだ完成に至っていないが、地区防災計画の作成に取り組んでいる住民団体（事業者）はありますか。
- Q4 現在、作成に取り組んでいる団体数について、該当する項目を下記から1つお選びください。
- Q5 地区防災計画の完成時期について、該当する項目を下記からすべてお選びください。
- Q6 当該団体の地区防災計画作成を提案したのは、住民（事業者）・行政どちらからでしたでしょうか。
- Q7 計画作成の上で、中心的な役割を果たしていると思われる人物は、どのような属性をお持ちでしょうか。
- Q8 地区防災計画を作成する上で、防災担当課はどのような役割を果たしていると考えますか。
- Q9 地区防災計画を作成する上で、住民（事業者）との間で意見調整を要する案件や、解決しなければならなかった課題はありますか。
- Q10 地区防災計画を策定中の団体との普段の付き合いや活動の連携について、地区防災計画を策定に取り組む前は親密だったでしょうか。
- Q11 地区防災計画の策定を通じて、計画を策定した団体との普段の付き合いや活動の連携が、計画策定に取り組む前よりも親密になったと感じますか。
- Q12 地区防災計画を策定中の団体について、計画策定前の防災意識は高かったですでしょうか。
- Q13 地区防災計画の策定を通じて、計画を策定中の団体の防災意識は、計画策定に取り組む前よりも高くなったと感じますか。

30

アンケート調査方法

地区防災計画策定団体がない自治体対象の質問項目（Q14-19は割愛）

*Q20以降は計画策定に取り組んでいる団体がない自治体のみ回答。

Q20 貴自治体で地区防災計画の作成・普及が進まない理由として何が考えられますか。自治体側の理由として該当する項目を下記からすべてお選びください。

Q21 貴自治体で地区防災計画の作成・普及が進まない理由として何が考えられますか。住民・事業者側の理由として該当する項目を下記からすべてお選びください。

Q22 地区防災計画の作成・普及のために受けたい支援はありますか。

Q23 全体的な傾向として、住民団体や事業者との普段の付き合いや活動の連携は親密でしょうか。

Q24 全体的な傾向として、住民団体や事業者の防災意識をどのように捉えていますか。

31

758団体が地区防災計画を策定している住民団体はないという結果でした。また758団体のうち、現在計画を作成している住民団体があるという自治体は70団体ありました。

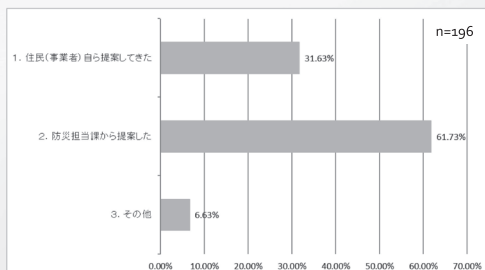
先ずヒアリング調査でも聞いたように、地区防災計画の作成提案について質問すると、地区防災計画策定団体がある自治体の回答は、防災担当課から提案したというのが6割程度、住民自ら提案してきたのが3割程度でした。一方、地区防災計画策定団体がない（策定中）自治体の回答は、防災担当課から提案したのは4割程度、住民自ら提案してきたという割合のほうが若干高くなっています（次のページのスライドを参照）。

次に、計画を作る上で中心的な役割を果たした（果たしている）と思われる人物の属性について質問をしました。当然ながら、当事者である自治会町内会役員や自主防災組織の役員は7割以上も選択されています（次のページのスライドを参照）。注目してもらいたいのは赤丸で囲っているパーセンテージの人物、つまり防災士等の防災関係の資格を持つ人物です。彼ら彼女らも、実は大きな役割を果たしていることが、今回の調査結果から感じ取れました。当事者である住民や現役の市町村行政職員だけではなく、その2つの間をつなぐ第三者の存在が重要になってくる。彼ら彼女らが、その役割を担うのだと考えます。

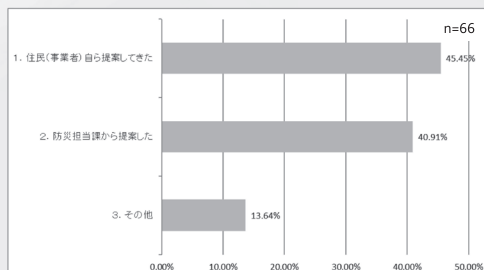
地区防災計画を作る上で、防災担当課はどんな役割を果たしましたかという質問結果です（58ページのスライドを参照）。これは、地区防災計画策定団体がある自治体も地区防災計画策定団体がない（策定中）自治体も、比較的同じような回答傾向になっております。やはり、行政でなければ持っていない地域や災害に関するデータ、地区防災計画のたたき台の提供に回答が多かった。先程のヒアリング調査では、行政も住民も地区防災計画作成のノウハウがなくて困ったという話が聞かれましたが、それでも、行政側は何かしらノウハウを提供する役割を果たさなければならないことが見えてきます。恐らくこれが、基礎自治体が地区防災計画を普及させようとした

アンケート調査結果

Q 当該団体の地区防災計画作成を提案したのは、住民（事業者）・行政どちらからでしたでしょうか。



地区防災計画策定団体がある自治体



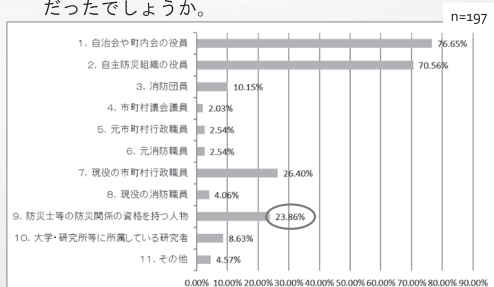
地区防災計画策定団体がない（策定中）自治体

※策定団体がある自治体では「防災担当課から提案した」割合が大きいが、現在策定中の団体がある自治体では「住民（事業者）自ら提案してきた」割合が大きくなっている。

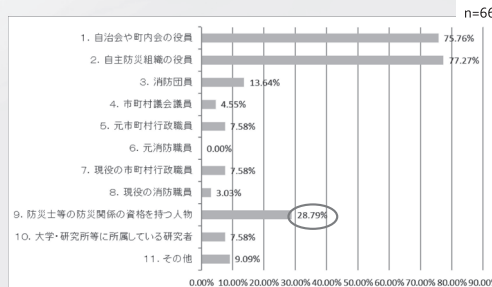
32

アンケート調査結果

Q計画作成の上で、中心的な役割を果たした（果たしている）と思われる人物は、どのような属性をお持ちだったでしょうか。



地区防災計画策定団体がある自治体



地区防災計画策定団体がない（策定中）自治体

※注目は当事者以外の存在である第三者の存在（防災士）。

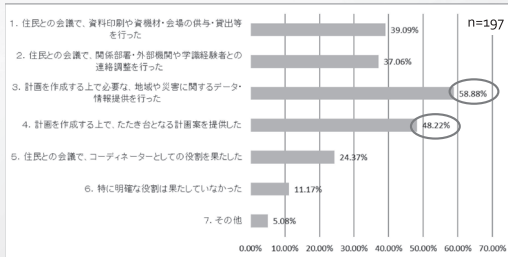
33

時に負担となります。だから負担を肩代わりしてくれる、行政でも住民でもない第三者の存在が求められることになる。そこに自治体への支援ニーズがあり、防災士のような人たちがいると、地区防災計画も普及をしていくと思うのです。

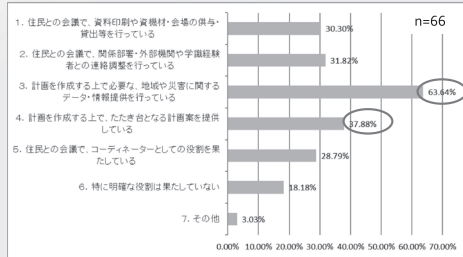
次に計画を作っている中で、住民と行政との間で意見調整を要する課題、もしくは要した課題について聞いてみました（次のページのスライドを参照）。これも総じて言えることは、やはり住民側には公助への依存、つまり行政が災害対応業務を行うべきものだという考えがあると行政から思われているし、住民による防災の取組についての理解も十分ではないと思われる。

アンケート調査結果

Q地区防災計画を作成する上で、防災担当課はどのような役割を果たした（果たしている）と考えますか。



地区防災計画策定団体がある自治体

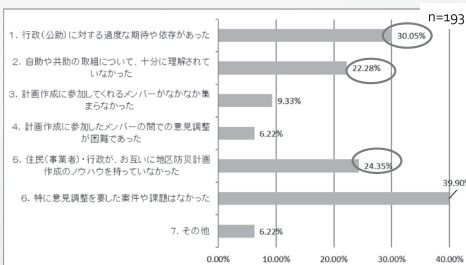


地区防災計画策定団体が無い（策定中）自治体

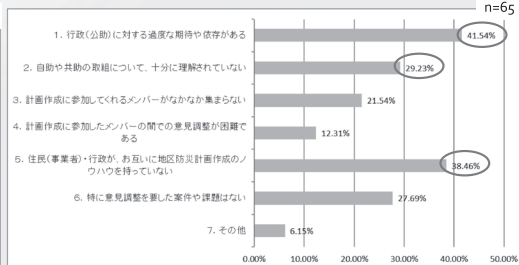
※地域行政が地区防災計画の策定で果たしている役割は、地域や災害に関するデータの提供、続いて、たたき台となる計画案の提供。

アンケート調査結果

Q地区防災計画を作成する上で、住民（事業者）との間で意見調整を要した（要する）案件や、解決しなればならなかった（解決しなければならない）課題はありましたか。



地区防災計画策定団体がある自治体



地区防災計画策定団体が無い（策定中）自治体

※公助への依存、自助・共助の取組についての理解、地区防災計画作成のノウハウが無いことが、地区防災計画作成過程での課題。

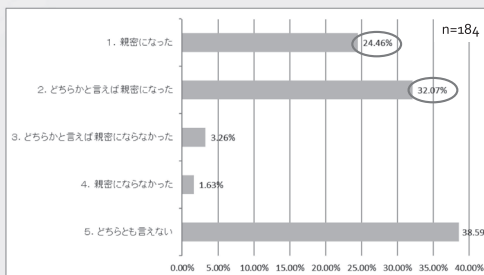
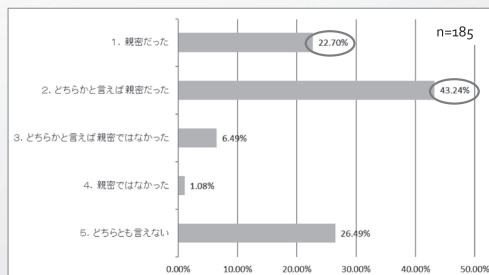
た、計画作成のノウハウの問題はここでも指摘されていて、行政にも住民にもノウハウがないことが、計画作成上の課題だったとの回答が寄せられました。

それでは、計画の作成や実施により、地域行政と地域住民の関係はどうなったかを聞きました（次のページのスライドを参照）。まず計画作成前から親密だったのかを聞いたところ、全体的な傾向として6割は親密だったと回答した。それでは計画を作ることにより親密になったか聞いたところ、これも親密になったというのは、「どちらかと言えば」を含めると大凡5割半は親密になったと回答しました。地区防災計画の作成を通じて官民の関係が親密になっているとの認識が

アンケート調査結果

Q地区防災計画を策定した団体との普段の付き合いや活動の連携について、地区防災計画を策定する前（策定に取り組む前）は親密だったでしょうか。

Q地区防災計画の策定後、計画を策定した団体との普段の付き合いや活動の連携が、計画作成前（計画策定に取り組む前）よりも親密になったと感じますか。



地区防災計画策定団体がある自治体

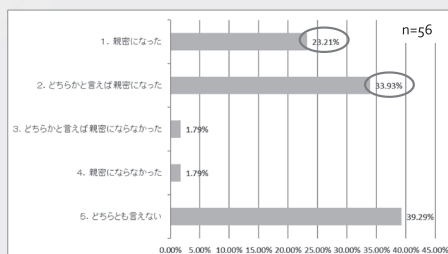
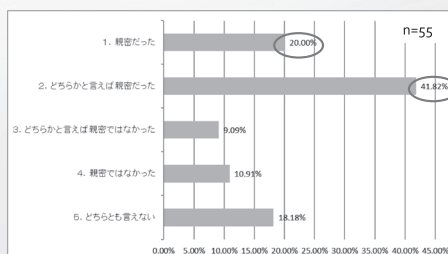
※地区防災計画作成を通じて、官民の関係が親密になっているという認識がある。

36

アンケート調査結果

Q地区防災計画を策定した団体との普段の付き合いや活動の連携について、地区防災計画を策定する前（策定に取り組む前）は親密だったでしょうか。

Q地区防災計画の策定後、計画を策定した団体との普段の付き合いや活動の連携が、計画作成前（計画策定に取り組む前）よりも親密になったと感じますか。



地区防災計画策定団体がない（策定中）自治体

※地区防災計画作成を通じて、官民の関係が親密になっているという認識がある。

37

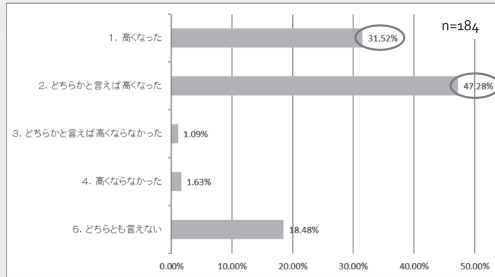
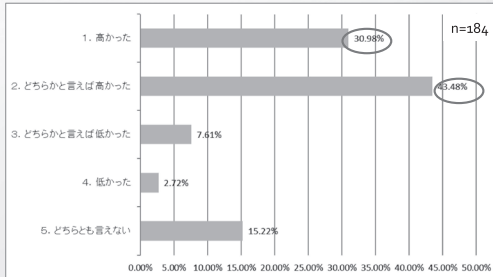
生まれているのではないかと推測します。地区防災計画を作成中の住民団体がある自治体の回答でも大体、似たような傾向でした。

続いて、防災意識が高くなったかどうかについて（次のページのスライドを参照）、計画を作る前から高いと回答したのが、全体の7割ぐらゐを占めている。一方、計画を作って高くなったという回答も大体7割から8割です。従って、地区防災計画の作成により防災意識も高まると言える。これも、地区防災計画を作成中の住民団体がある自治体の回答でも似た傾向になりました。

地区防災計画策定済みの住民団体がある自治体に対しては、PDCAサイクルのDCAはできて

アンケート調査結果

Q地区防災計画を策定した（策定中の）団体について、計画策定前の防災意識は高かったですか。
Q地区防災計画の策定後、計画を策定した団体の防災意識は、計画作成前（計画作成に取り組む前）よりも高くなったと感じますか。



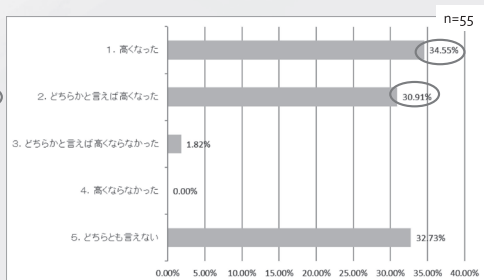
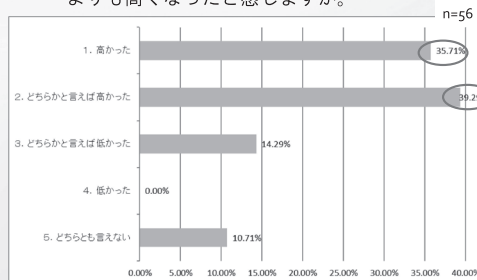
地区防災計画策定団体がある自治体

※地区防災計画作成を通じて、住民（事業者）の防災意識が高まっているという認識がある。

38

アンケート調査結果

Q地区防災計画を策定した（策定中の）団体について、計画策定前の防災意識は高かったですか。
Q地区防災計画の策定後、計画を策定した団体の防災意識は、計画作成前（計画作成に取り組む前）よりも高くなったと感じますか。

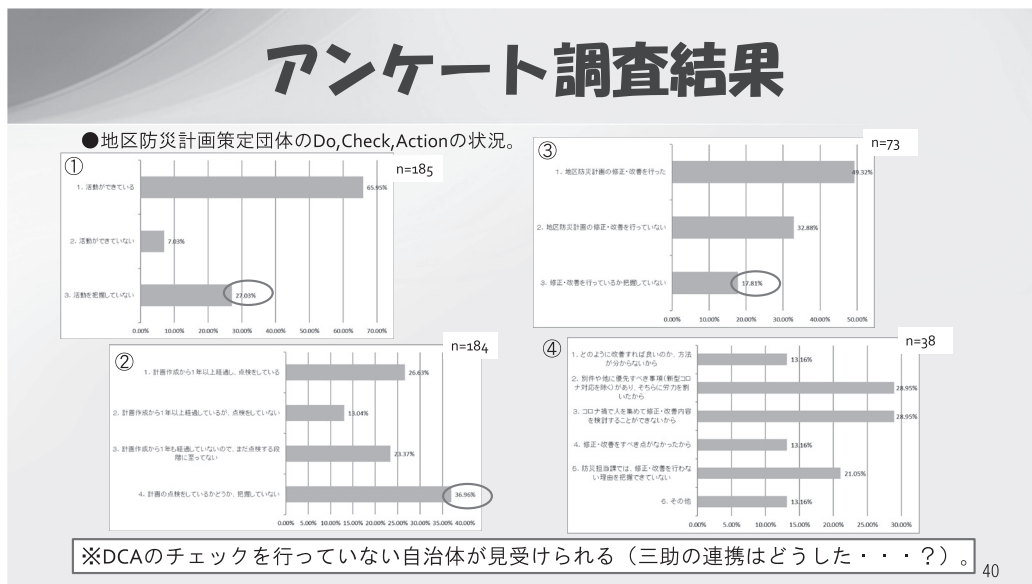


地区防災計画策定団体がない（策定中）自治体

※地区防災計画作成を通じて、住民（事業者）の防災意識が高まっているという認識がある。

39

るのかを聞きました（次のページのスライドを参照）。その結果、DCAの把握を行政が行っていないところも、結構見受けられます。本来、自助・共助・公助の連携が重要なのですから、そこをチェックして、どう改善していくべきかを協力して取り組むべきだと思うのですが、そこまではあまりできていないわけです。活動が計画どおりできているのが66%程度。そもそも活動を把握していないが22%もある。次に計画を点検しているかと聞いたところ、把握していないという回答が最も多く36%あります。PDCAサイクルのD（実施）まではできても、C（点検）になるとできている団体数も下がり、行政も把握をしなくなる。今回はD（改善）です。これは



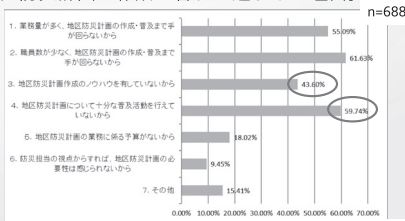
「計画作成から1年以上経過し点検をしている」と回答した自治体に聞いています。「改善した」という回答が50%程度ありますが、ここでも「把握していない」が17, 18%出てくる。また「改善を行っていない」と回答した自治体は32.88%でした。この結果から、PDCA サイクルは回せていないということ、そして、地区防災計画は住民の計画だからということで、PDCA サイクルが回っているか把握すらしてないということもあるということが分かり、驚いた次第です。地域防災計画の中に地区防災計画を位置付けたら、地区防災計画でやらなければならないことは、市町村の政策目標にもなるのだから、当然把握しているのだろうと思ったところ、実際には把握できていない自治体も少なくないということが見て取れるわけです。

最後は、地区防災計画を作成している住民団体のない自治体への質問です(次のページのスライドを参照)。地区防災計画の作成・普及が進まない行政側の理由について着目すべき点は、一つは地区防災計画作成のノウハウを有していない点、そしてもう一つは十分な普及活動を行えていないという点です。もちろん、地区防災計画の作成・普及が進まない自治体側の理由の1番2番は、人員の問題と業務量の問題なので、これが高くなるのは当然のことながら予想できました。それでは他に理由がないのかというと、ノウハウの問題は4割以上あるし、そもそも普及活動が行えていないというのは6割もある。一方、住民側の理由を見ても、地区防災計画についてそもそも知られていないからというのが66%もある。それ以外にも、公助への依存だったり、自助、共助への理解が不十分だったりといったものも3割以上、選択されています。つまり、広報と認知度の問題があるということです。これにノウハウの問題も加わる。そのため、地区防災計画の作成、普及で受けたい支援については、マニュアル類の整備が56%、ノウハウを持った人やコーディネーターを派遣して欲しいが約34%もあるわけです。このコーディネーターになるべき人物というのは、例えば防災士があげられますし、本来であれば地域連携を行うべき、わ

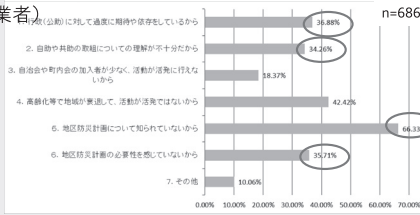
アンケート調査結果

●地区防災計画の作成・普及が進まない理由。

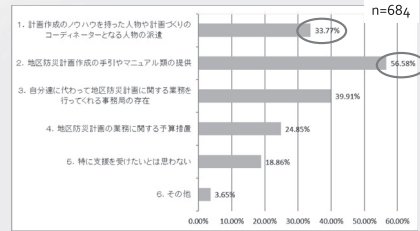
自治体側の理由



住民（事業者）側の理由



●地区防災計画の作成・普及で受けたい支援。



※地区防災計画の広報と認知度の問題。
ノウハウの不足→手引等の支援の要望。
コーディネーター派遣の支援希望も多い→防災士への期待。

市区町村対象の地区防災計画に関するアンケート調査の結果の追加

制度の特徴	制度の特徴の内容	ヒアリング調査結果	アンケート調査結果
●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。	計画の点検・改善は十分にされていない傾向にある。そもそも行政が点検・改善を把握していないところもある。普及しない理由としては、計画に関する行政の広報・住民の認知度の不足があげられる。
●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が、継続性は確保されている。	計画作成の当事者である住民や行政職員だけでなく、防災士といった資格を持った人材が中心的役割を果たしている。PDCAサイクルが回っているかどうか、行政がフォローできておらず、継続性が確保されているのか分からない。
●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。	計画作成段階では、公助への過度な依存・期待や自助・共助による取組の理解不足といった問題が見受けられたが、計画作成を通じて、官民の親密具合や防災意識が向上している傾向にある。

れわれ大学教員が頑張らなければいけないと思うところがございます。

アンケート調査結果を簡単にまとめますと、次のようになります（上のスライドを参照）。作成の提案は行政からが多いが、計画作成の上で中心的な役割を果たしたのは住民であり、その意味で地区防災計画の特徴であるボトムアップ型の計画とはなっている。それから防災士のような第三者の存在が、住民・行政双方の防災知識・ノウハウの不足を補ったり、両者の仲介役になってくれたりする可能性がある。防災担当課の役割について、これは広範にわたるわけですけど、特に災害地域のデータや情報の提供、計画のたたき台が求められている。しかしながら、地区防

災計画作成のノウハウがないという課題も存在しており、これについては、自分たちが受けたい支援としても認識をされている。また防災担当課としては、自助・共助・公助の取組や、地域防災における取組の役割分担に対する理解が住民に欠けている点を、問題として認識している。これについては、地区防災計画の作成普及が進まない住民側の理由としても認識されていました。従って、防災教育、普及啓発活動をもっと行っていくべきということにつながると思います。最後に、地区防災計画の作成を通じて官民の関係が親密になっているとか、住民の防災意識が高まっているとか、そういう認識はなされている。そして、この計画制度の特徴であるPDCAサイクルのうち、DCAについては地域行政が関与していない傾向にあって、そもそも計画がない自治体では、最初の計画を作る段階において、住民への計画制度に対する広報が足りず、本計画に関する住民への認知が十分でないということが分かりました。そういう結果を、スライドの表の中に盛り込んだ次第です。

以上の結果から、暫定的結論を言いますと、この8年でどれくらいこの計画制度普及したのかというと、残念ながら普及したとまでは言い難い。計画の作成・普及が進まない理由として「広報活動が十分でない」、「住民の認知度が低い」というのがあげられている。また、作成している住民団体のある自治体でも、提案をしたのは防災担当課の方からが多かった。地区防災計画がボトムアップの計画だとしても、住民から手を挙げてくれるのを待っているのではなくて、行政の方から歩み寄っていく必要があると考えます。ただ、この計画に対する住民の認知度が上がってくれば、住民から提案される可能性はあるのかもしれませんが。次に、計画作成過程での課題に対しては、防災士のような人たちがコーディネーターとして官民の間を仲介して、彼らが持っている防災の知識やノウハウを提供できれば、課題の解消に寄与できると言えるかもしれません。PDCAサイクルについても、回っているかどうかについて行政は関与・認知してない。本制度の特徴であるのに、これでは機能していないと考えます。しかしながら、PとDまでは何とかできていることもあり、官民の関係の良好化、もしくは防災意識の向上につながっていると考えます。従って、地区防災計画制度はローカル・ガバナンスに寄与する制度であると捉えています。

今後の課題につきましては、今ご紹介したアンケート調査は、行政側からの地区防災計画制度に関する認識を把握するためのものですから、次は住民側の認識を把握したいと思っています。特に今回のアンケート調査でも重々感じましたけれども、この制度に関して一般的認知度は調べてみる必要があるのではないかと。アンケート調査も、住民側を対象にやりたいのですが、それだけではなくて、質的調査も埼玉県内の3つの住民団体からのヒアリングだけではなく、もっと行いたい。例えば、内閣府が地区防災計画モデル事業として選定した住民団体にヒアリングをして、特にPDCAサイクルは回せているのか、回せているのであれば、どのようにして回せているのかを明らかにしていく必要があるわけですが。今後も、こうした量的・質的調査の両面から情報収集をして、この計画制度について明らかにしていく。そこで得られた知見を本学周辺での地域貢献活動にも還元していきたいと考えている次第でございます。

(開催日：2021年9月17日、於：Zoomを利用したオンライン開催)