

「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」研究開発領域
研究開発プロジェクト事後評価報告書

平成 29 年 5 月 19 日

研究開発プロジェクト名： 大規模災害リスク地域における消防団・民生委員・
自主防災リーダー等も守る「コミュニティ防災」の創造
研究代表者： 松尾 一郎（特定非営利活動法人 環境防災総合政策研究機構
環境・防災研究所 副所長）
実施期間： 平成 25 年 10 月～平成 28 年 9 月（36 ヶ月）

（１）． 総合評価

成果は得られたが限定的であると評価する。

本プロジェクトは、目指す社会の姿として“全員で命を守り、守られるコミュニティ”を掲げ、災害時の地域の守り手の安全を確保することをテーマにしつつも、防災組織間の連携、コミュニティ全体の防災能力の向上、という地域防災活動の根幹に関わる課題解決につながる個々の成果を積み上げた。現在のコミュニティにおける防災体制では、“守り手の被災をどう防ぐか”という視点が欠けており、守り手および守られる人の双方に人的被災が拡大してしまい、結果的に防災機能の低下につながる。我が国では、今後も南海トラフ等の地震・津波災害や洪水はん濫等の大規模災害が懸念されているが、東日本大震災と同様の惨劇を繰り返さないためにも、本研究開発は社会的に大いに意義があると評価できる。

その特徴は、“コミュニティの構成員は自分と地域を守るために活動”し、“地域の守り手はそれを支援し、最も危険な段階では被災回避をする”ことが出来る自律型地域防災コミュニティを構築することにある。これらの課題解決をするために、①コミュニティの類型化と評価手法の開発、②地域の防災組織の連携手法の開発、③地域の守り手の安全確保支援策の開発目標が掲げられた。

具体的な成果の一部としては、自治体だけでなく消防団や民生委員、自主防災組織、自治会など地域コミュニティを支える多くのステークホルダーを交え、防災・減災の具体策として事前防災行動計画「タイムライン」を活用する提案が全国に普及しつつある。

しかしながら、企画調査およびプロジェクト採択の時点で活動の中核的アプローチと見受けられた「コミュニティの類型化」は最終的には、付帯的成果に留まった。コミュニティ自己診断チェックリストが最終段階で開発されたものの、実フィールドにおける検証には至っておらず、試行的な仮案の域を出ないと言わざるを得ない。

また、今後、紀宝町やそれに続く地域が中長期的に運用する体制やプログラムの提示という観点からしても、必ずしも自律的に当事者たちが動けるような枠組みには未だ至っていないと思われる。今後はモデル地区での実装を完了させ、PDCAを回しながら他地域への展開ができるような体制や枠組み作りに尽力されることを期待したい。

(2). 個別項目評価

1. 対象とする問題及びその解決に至る筋道（ストーリー）

1-1. 対象とする問題と目指す社会の姿

妥当であったと評価する。

東日本大震災では、多くの消防団員に加え、地区のリーダーである地区長などが避難誘導に当たり逃げ遅れ命を落としたが、そのような状況は今後の災害では二度と繰返されてはならない。災害時に特に密接な連携が求められる地域の守り手である消防団員・民生委員・自主防災組織役員・自治会役員および自治体が連携し災害に立ち向かうためには、対象ハザードに応じた撤退ルールを定めることが重要であり、守り手自身も守ることで地域全体の防災力を高めるためのコミュニティを形成する、という目標設定とそのアプローチの構想は、本領域の方向性に一致する。

本プロジェクトは、「プロジェクト企画調査」から取り組んでおり、対象となる多様なコミュニティにおける防災組織やそのリーダーの基礎的調査は充分に行われていた。そして、プロジェクトが進捗するにしたがい、防災組織やそのリーダーのみに着目するのではなく、一般市民も含めたコミュニティ全体の防災能力向上が重要であることを認識するようになり、「自律的地域防災コミュニティ」づくりを目指すこととしたことは適切であり、そうしたコミュニティ防災の在り方を目指す減災プロジェクトとしての意義は大きい。

1-2. 問題解決に向けての具体的な目標と達成方法

妥当であったと評価する。

地域の守り手の安全性の向上や連携手法の構築するにあたり、コミュニティの実状に合わせた取り組みが必要との視点に立ち、①コミュニティの類型化と評価手法の開発、②地域の防災組織の連携手法の開発、③地域の守り手の安全確保支援策の開発、と3つの目標設定がなされた。選考当時、いずれの目標、方法も妥当で領域目標との親和性も高いと判断して事業が開始された。特に、②における事前防災行動計画「タイムライン」の手法を取り入れた実践的アプローチが特徴的である。しかしながら、実施グループ間でコミュニティの概念が共有されておらず、各グループの統合的成果の道筋が十分に示されなかった。特に、共通基盤と成り得る①のコミュニティの類型化は、企画調査段階の成果が十分に活かされておらず、プロジェクト全体に与えるインパクトが弱いとの印象を最後まで持つこととなった。

1-3. 成果の社会への影響

妥当であったと評価する。

事前防災行動計画（タイムライン）の作成プロセスを通じて地域の防災組織やリーダーが連携を深める手法は有効であり、他地域への展開も期待できる。成果の発信などアウトリー

チ活動も活発に行われた。守り手自身のみならず、守り手にそのミッション与える立場の自治体をターゲットとした研究成果の実装を指向されたことは、今後の中長期的な仕組みの定着に有効であったと考える。

しかしながら、自治体を対象に作成したとする自主防災組織等の活動自己診断チェックリストや安全管理マニュアルなどは、どのように広めるのかについては十分検討されていない。提供すれば採用されるという保証はなく、広める方策が必要である。

2. プロジェクトの運営・活動状況（プロセス）

適切であったと評価する。

幅広い対象者と多岐に亘る数多くのワークショップ等を展開されてきたことは評価する。特に、タイムラインの作成プロセスを通じて、防災組織やそのリーダーの役割や連携の明確化と撤退基準についての議論を深めたことは、地域の守り手を過度に危険にさらすことを防ぐとともに、体系的・効果的な防災活動の構えをとる上で有効な取り組みであったと考える。

また、「自律的地域防災コミュニティ」づくりへのスコープの広がりや、防災リーダーが職務を果たしつつ本人の安全を確保するために、地域住民全体の災害対応能力を高めることの本質的重要性に着目したものと考えられる。プロジェクト期間内では、高校生以下の児童生徒を対象とした防災教育が主であったが、すべての年齢層への拡大が期待される。

一方、「住民」という位置づけで諸活動に参加された方々の代表性についての検証がもう少し具体的にあっても良かったと考える。代表性については、当初、もうひとつの大きなモデル地区として位置づけられた豊岡市ではなく、紀宝町の事例に終始することになった経緯と、その結果についての解釈をもう少し丁寧に解説することが期待される。

なお、研究代表者自身が1グループを中心的に担うことにより、本来の目標に沿った、プロジェクト全体のリーダーシップを十分に果たすことができなかつた印象が否めない。当初の志は非常に良かったが、実行段階で3年の時間の枠の中に成果が収まらなかつた。例えば、「企画調査」段階で得られた、多様なコミュニティにおける防災組織間連携の調査成果が、地域の類型化とこの類型に対する処方箋作りにつながることを期待されていたものの、本プロジェクトにおける類型化と防災診断の取り組みは、そのような連続性をもつたものにはならず、成果も自己診断手法の検討に留まった。

3. 目標達成の状況等（アウトカム）

3-1. 目標達成の状況

一定の水準にあると評価する。

地域の防災組織の連携手法の開発では、地域防災市民会議として三重県紀宝町に「紀宝町町民防災会議」を設置している。町民防災会議の活動では、地域の守り手による自発的な活動が行われ紀宝町役場からの協力も得られており、プロジェクト終了後も継続した活動が行われるものと評価できる。三重県紀宝町で策定された「台風等風水害に備えた事前防災行動計画（タイムライン）」は、当初の提案には含まれておらず、プロジェクト開始後に追加したものである。その中で、米国のタイムラインでのゼロアワーと同様に、最も危険な時間帯には消防団や警察が撤退する計画となっている。幅広いステークホルダーを巻き込んで、最終的には町の事前防災行動計画として具現化し、さらに本年度には実運用に至ったという点は、地域の守り手の安全確保にも資するものと評価する。

地域防災市民会議を恒常的なものとする制度設計として予定していた条例の制定については、目標を達成できなかったが、モデル地域と継続した取り組みが行える関係性を構築しているため、研究開発終了後も目標達成に努めることに期待がもてる。

その一方で、「安全管理マニュアル」に関しては、目的・課題などの解説は充分あるものの、実施の手順や段取りについてのガイダンスが充分でないなど、改善の余地がある。自己診断チェックに関しても、自己診断チェックリストと題していながら、専門家はその診断結果を見ることが必要とされるルールでは実効性が高くないと思われる。成果物を活用するために必要な仕組みを示すことが求められる。

3-2. 想定外のアウトカム

成果が得られたと評価する。

三重県紀宝町での事前防災計画策定の取り組みにおいて記載されている、「通常より一歩踏み込んだ情報提供や平時からの町の防災活動への協力」を本プロジェクトの想定範囲外と位置付けることに疑問は残るが、本プロジェクトでの取り組みが地域の防災組織の連携を高めた1つの事例といえる。