

防災・減災時代におけるまちづくりとその類型化

西田結也・田中隆文（名大生命農）

自然災害には様々なステークホルダーが関わっており、多様な視点を踏まえた災害対策が必要である。そのため、まちづくりの策定や運用において住民の参画は、防災の観点からも重要であろう。愛知県豊田市旭地区は、地区全体や地区内の集落のまちづくりの方針である「旭地区まちづくり計画」を2011年に作成した。計画の中には、各集落の地域づくり計画である「集落ビジョン」が含まれている。「集落ビジョン」は旭地区全体で取り組む問題に対しての集落の取組を、住民の意見を反映して決定したため、ボトムアップが期待できる。集落ごとの取組を比較すると、地区全体が抱える防災関連の問題への各集落の認識の仕方が異なることが明らかになった。

キーワード：まちづくり、計画、ボトムアップ、防災意識

I はじめに

自然災害には様々なステークホルダーが関わっているため、多様な視点を踏まえた災害対策が必要である。例えば、倒木が道路を塞いだ際は、森林所有者、森林管理者、道路管理者、道路の利用者である住民などが影響を受けうる(1)。まちづくりの策定や運用において、ステークホルダーである住民の参画は、防災の観点から考えて重要であろう。

地域のまちづくりにおいて、行政の方針は大きな影響力を持つ。本研究で扱うのは旭地区が2011年に策定した「旭地区まちづくり計画」である。同計画は、旭地区全体の将来まちづくり構想である「旭ビジョン」とその実現に向けた「5か年計画」、旭地区の各町の地域づくり計画である「集落ビジョン」の3つで構成されている(2)。この計画に沿ってまちづくりが実行されていく。

「旭地区まちづくり計画」などに例を見る地区の方針・取組は、住民の意見を反映させたボトムアップ形式であることが望ましい。「旭地区まちづくり計画」における「集落ビジョン」では、旭地区が考えるまちづくりの構想に対しての各集落の取組が計画されている。住民との懇談会などを通して作成されたという経緯から、住民の意見を反映できたボトムアップ型の計画であると言えるだろう。その中には防災に関する取組も多く、防災の観点からのまちづくりに住民が参画できることが期待される。また、旭地区全体の構想に対して、各集落がどのように捉え、どのような取組を作成したかを把握することは、今後のまちづくりを考えるうえで重要と考えられる。

そこで、本研究では、防災に関するまちづくり方針をどのように住民が捉え、取り組む計画を立てたのかを明らかにすることを目的とした。



図-1 豊田市旭地区の位置



図-2 旭地区の自治区、町

II 調査方法

1. 調査対象地の概要

調査地は愛知県豊田市旭地区である(図-1)。豊田市は2005年に旭町を含む6つの町村を吸収合併した。旭地区は旧旭町に対応する。現豊田市は愛知県北部に位置し、旭地区は豊田市内の北部に位置し、岐阜県恵那市に接する。旭地区には5つの自治区が存在し、さらに細かい区分である39の町が存在する(図-2)。地区全体が平地の少ない中山間地であり、過去に土砂・豪雨・豪雪の被害を受けた経験がある。

NISHIDA Yuuya*, TANAKA Takafumi

Community planning and its typification in the period of disaster prevention and reduction

nisida0118@gmail.com

2. 「旭地区まちづくり計画」の概要

旭地区まちづくり計画は、「人口の減少、高齢者の増加、農地の荒廃が進んでいる状況の中で、長期的な展望を踏まえつつ、今後のまちづくりを効果的に進めること」(2)を目的とした旭地区の今後のまちづくりの計画である。まちづくりの計画を定める豊田市内の他の地区に比べて、地区内の各町の取組を定めるなど、より詳細な計画となっている。旭地域会議によって2010年に住民全体へのアンケートを実施し、アンケート結果や既存の「地域核を中心とした街づくり報告書」をもとに同年に計画が作成された。地域会議とは、豊田市地域自治区条例に基づき、各地区の住民で構成された、地区の課題の解消を目的とした組織であり、合併された旧町村の住民のボトムアップ的側面も期待されている。この計画に沿った取組を行政が設けて、住民がそれを利用・順守することで、まちづくりが実行されていく。

旭ビジョンは旭地区全体の将来のまちづくり構想である。住民全体が共有する基本理念として「美しい山河と地域の絆 結いの心が通い合う 水の郷旭」というまちづくり基本理念が設けられている。そして、目標将来像として以下の3つを挙げている。「若者が住み続けられる魅力あるまち 旭」、「地域が助け合い安心して暮らせるまち 旭」、「誰もが訪れたくなる美しい山里 旭」。このビジョンの実現のために5か年計画が定められている。

3. 「5か年計画」

「旭地区まちづくり計画」における「5か年計画」(3)は1期(2011年～2015年)、2期(2016年～2020年)に分けて行われる。「旭ビジョン」の実現のための取組が定められている。取組項目ごとに現状と課題、取組の具体的内容が数個挙げられている。

この取組項目の中で防災に関するものを抽出することで、防災のどのような分野に力が注がれているかという、旭地区が有する防災意識を把握することができる。本研究では、第2期5か年計画内の取組項目を対象に調査を行った。

4. 「集落ビジョン」

「集落ビジョン」(4)は今後の集落の方針をまとめた計画である。住民、旭支所職員が町ごとに懇談会、ワークショップ、聞き取り調査・調整などを経て集落の現状を明らかにしたうえで、作成された。「旭ビジョン」の実現のために、集落単位で取り組む事項が各集落で3～5個挙げられている。取組には目的と具体的な活動、そのために活用できる制度などが盛り込まれている。取組内容はすでに集落で行っているものを中心となっていることに加え、住民の負担を考えて具体的な年次計画を設けていないものとなっている。「集落ビジョン」

表-1 5か年計画の取組項目

5か年計画の取組項目	対応する旭ビジョン
定住促進と住居の確保 仕事探しへの支援 旭ファンづくりの推進 生活環境の整備 幹線道路・生活道路の整備 バスの利便性向上	若者が住み続けられる魅力あるまち旭
住民相互(結い)と連帯感の強化 防災体制の充実 防犯意識の高揚 健康増進の推進と福祉の向上 子育て環境の充実 生涯学習の充実 子どもたちの教育環境の充実	地域が助け合い安心して暮らせるまち旭
地域資源を活用した産業の育成 観光拠点の整備と情報発信 営農体制の充実と獣害対策 森林再生と森林資源の活用	誰もが訪れたくなる美しい山里旭

を作成した「集落」は、浅野自治区:8集落、小渡自治区:5集落、笹戸自治区:4集落、築羽自治区:9集落、敷島自治区:9集落の計35集落である。「集落」は旭地区内の各町と対応しているが、住民の住んでいない町が存在するため本論文では「集落」と表現する。

「集落ビジョン」から、各集落の考える問題点や、今後の方針を理解することができると考えられる。本研究では、「5か年計画」から明らかになった旭地区が有する防災意識に関連した「集落ビジョン」の取組を抽出した。そして、各集落の取組状況を比較し、集落ごとの防災意識の違いを探った。旭地区の防災を考える際、限られた平地の活用方法も考慮する必要がある。そのため、住民が防災を意識して設けた取組に加えて、土地利用に関する一部の取組も対象とした。

III 結果

1. 「5か年計画」における防災に関する取組項目

5か年計画内では17の取組項目が設定されていた(表-1)。防災に関する項目を以下に示す。

- ①「**防災体制の充実**」: 危険箇所マップや避難支援プランの作成、それに基づく避難訓練の実施を通して災害時の安全な避難を目指す取組内容となっていた。地域住民の防災意識の低い、危険箇所マップの活用されていないことが現状の課題として挙げられていた。
- ②「**幹線道路・生活道路の整備**」: 通行支障木の伐採が取組内容のひとつとして挙げられていた。道路状況悪いことが現状の課題として挙げられていた。
- ③「**森林再生と森林資源の活用**」: 健全な森林を増やすための取組内容となっていた。荒廃した森林の多さが現状の課題として挙げられていた。
- ④「**営農体制の整備と獣害対策**」: 適切な管理がされていない農地である耕作放棄地の活用が取組内容として挙げられていた。耕作放棄地の多さ、獣害の多さなどが現状の課題として挙げられていた。

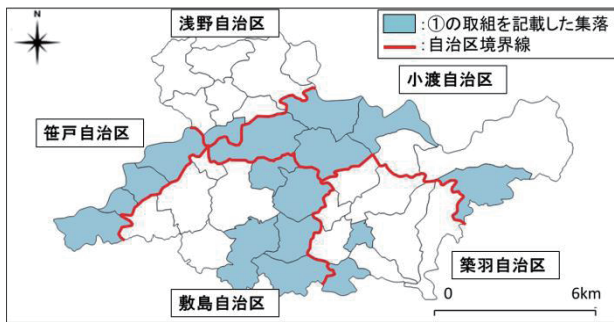


図-3 ①の取組を集落ビジョンに記載した集落

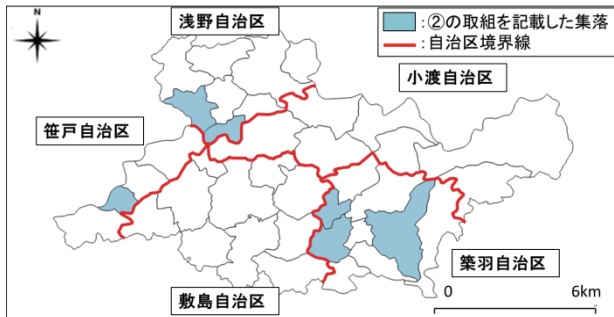


図-4 ②の取組を集落ビジョンに記載した集落

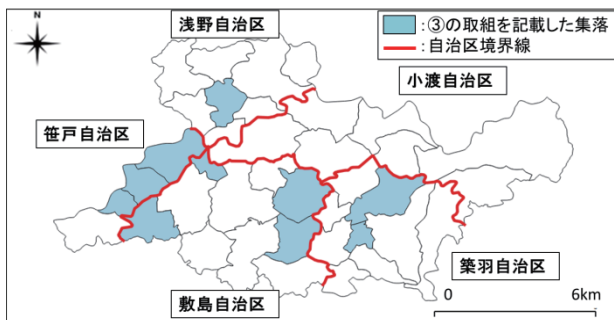


図-5 ③の取組を集落ビジョンに記載した集落

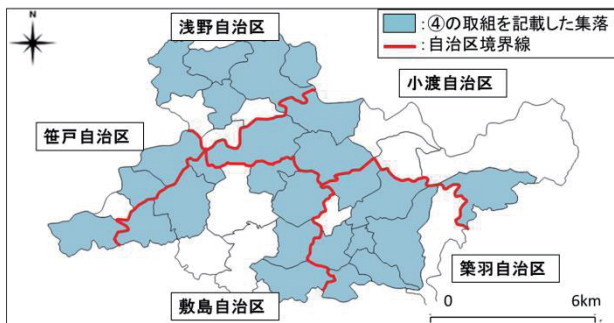


図-6 ④の取組を集落ビジョンに記載した集落

補足として、②～④の取組が防災に関すると判断した理由を述べる。

②「幹線道路・生活道路の整備」、③「森林再生と森林資源の活用」：旭地区では、2014年2月に積雪による倒木が各所で発生し、道路の不通、電線の断裂による停電、断水が生じた。この雪害の要因のひとつとして、

森林所有者の高齢化による森林の整備不足が指摘されている(5)。そのため、②、③の取組項目は防災の観点からも重要な取組であると考えられる。

④「営農体制の整備と獣害対策」：旭地区は中山間地であり、土砂災害の危険性が高い。そのため、住宅の建築が制限される土砂災害警戒区域が多く、宅地として活用できる土地が限られている。一方、農地所有者の高齢化などによって耕作放棄地が増加している背景から、農地の活用方法のひとつとして、5か年計画内には農地の宅地化に言及している。山間地における農地には優良地が多く、宅地化に適した立地も多い。そのため、旭地区の防災を考えるうえで農地問題を扱う必要があると考えられる。

2. 「集落ビジョン」における防災に関連する取組

2.1 防災意識ごとに見る「集落ビジョン」の取組

「5か年計画」から、旭地区が有する防災意識が明らかになった。「集落ビジョン」において、前節で指摘した4つの防災意識(①防災体制、②道路整備、③森林整備、④農地整備)に関連する取組が記述されているかを集落ごとに調査した。その結果を図-3、4、5、6に示す。色のついた地域が該当する取組を行っていた集落である。それぞれに関する取組を行っていたのは、①防災体制：19集落、②道路整備：6集落、③森林整備：10集落、④農地整備：26集落であった。全体としては①防災体制と④農地整備が多く見られた。

また、旭地区は5つの自治区に分割されるが、自治区ごとに「集落ビジョン」に取り入れている取組が似通っている傾向があった。例えば、小渡自治区では全5集落のうち、①防災体制の記載が全5集落、④農地整備の記載が4集落あるのに対して、②道路整備と③森林整備の記載はなかった。

2.2 取組内容の類型化

続いて、各集落の具体的な取組内容や記述を比較した。③森林整備、④農地整備に関しては、取組内容が大きく分けて2種類見られた。第一に、集落単位など集団で森林や農地を管理するという考え方である。第二に、森林や農地の所有者各位が適切な管理を行うように努めるという考え方である。取組が集団か個人のどちらを意識しているかを類型化した結果が図-7、8である。③森林整備は、集団を意識：8集落、個人を意識：2集落であった。④農地整備は、集団を意識：24集落、個人を意識：9集落であった。旭地区全体では、集団を意識した記述をした集落が多かった。

④農地整備では、個人・集団の両方を意識：7集落であった。具体的には、各世帯での耕作を基本とするなどの個人を意識した記述と、自力耕作が困難になった場合は互いに協力したり、集落営農を検討したりするなどの集団を意識した記述の両方が見られた。

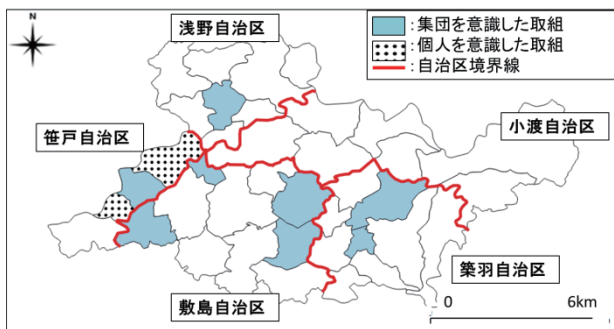


図-7 ③森林整備に関する取組の類型化

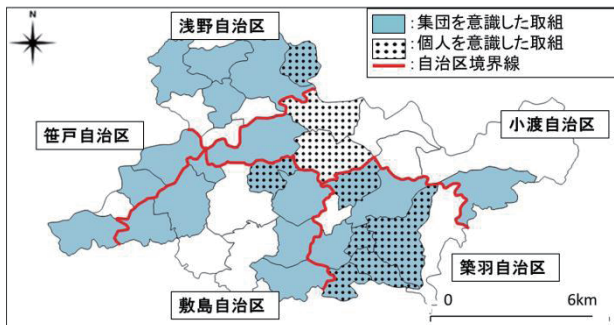


図-8 ④農地整備に関する取組の類型化

2.3 類似した取組における記述の比較

小渡自治区では、①防災体制に関する取組が全5集落で設けられていたが、取組の名称がほぼ同じであった。そこで、それらの取組の目的や具体的な活動の記述を比較した。各集落の取組名がほぼ「災害に強いまちづくりの推進」となっていた(表-2)。また、具体的な活動として、災害時避難行動マニュアルと防災マップに関する記述が全集落で見られるなど、それぞれが類似した内容となっていた。「5か年計画」においても、災害時避難行動マニュアルと防災マップの活用について言及されている。そのため、その点では、旭地区としての防災意識が反映されていることがわかる。

しかし、各集落の取組が完全に一致しているのではなく、すべての集落が他の集落には記述のないような活動を挙げていた(表-2)。記述された内容は、集落に発生すると想定する災害に対するもの(田津原町)、整備すべき防災体制に関するもの(閑羅瀬町・時瀬町)、防災に対する考え方が示されたもの(小渡町・万町町)など様々であった。これらは集落ごとに意識している課題が異なっているが、その声を反映することができた部分であると考えられる。

以上のように、集落ごとに共通した意識を持つ部分が多く見られる取組であっても、細部で集落の声を反映することができていることが明らかになった。細部を見落して取組名など要約された部分のみを見るといった手法では、集落特有の意識や意見を「集落ビジョン」からは理解することはできないということが言えるだろう。

表-2 小渡自治区における①の取組

集落名	取組名	他集落にない記述
田津原町	災害に強いまちづくりの推進	集落の孤立への備え
閑羅瀬町	災害に強いまちづくりの推進	緊急連絡先の更新
時瀬町	災害に強いまちづくりの推進	避難経路の見直し
小渡町	災害に強いまち・犯罪のないまちづくりの推進	防犯との結び付け
万町町	災害に強いまちづくりの推進	近所同士の声掛け

IV おわりに

本研究では、「旭地区まちづくり計画」から、防災に関するまちづくり方針を住民がどのように捉え、取り組む計画を立てたのかを明らかにすることを検討した。「集落ビジョン」の取組の調査から、防災意識において、集落ごとに集団を重視・個人を重視するといった違いが見られた。これらの違いを評価する際、組織と社会的統制にどの程度の価値が認められているかを比較するグリッド・グループ理論(6)を適用することを今後は考える。また、自治区ごとに取組名が似通っている事例が見られたが、その目的や具体的な記述などに集落ごとの違いが見られた。「集落ビジョン」は住民への取組の強制、行動の制限を伴わないため、集落ごとの様々な防災意識が細部に反映されていたと考えられる。まちづくりにおいて、地域全体の目標を達成するためには、計画の細部に反映された集落やの住民ごとの考え方の違いを見落とすことなく認識して、それを踏まえた議論を行うべきであると考えられる。

謝辞

本研究は、平成26～28年度国交省受託研究「効果的な防災計画と関連させるべき科学的知見および地域文化の再発見・発信とこれらを踏まえた砂防総合対策技術の開発」および科学技術社会論学会2015年度柿内賢信賞受賞研究「ローカルノレッジを防災・減災に活かすための方策の提案と試行」の一部として実施した。

引用文献

- (1)西田結也・田中隆文(2016) 中山間地のライフライン保全と森林整備. 平成28年度砂防学会研究発表会概要集. pp. B158-159
- (2)豊田市(2017) 豊田市HP「旭地区まちづくり計画」. <http://www.city.toyota.aichi.jp/> (2017.1.11 参照)
- (3)旭地域会議(2016) 旭地区まちづくり計画 第2期5か年計画[2016~2020]. 豊田市役所旭支所. 48pp
- (4)豊田市旭支所(2016) 旭地区まちづくり計画 後期集落ビジョン[2016~2020]. 豊田市役所旭支所. 75pp
- (5)豊田市旭支所(2015) : 平成26年2月の大雪に関する経過報告. 豊田市役所旭支所. 2pp
- (6)Mary Douglas(1970) 象徴としての身体コスモロジーの探求. 紀伊國屋書店(江川徹, 塚本利明, 木下卓訳) ;320pp