京都市中京区における自主防災会を対象とした参加型減災活動計画案の構築

Development of Participatory Action Plan for Community Disaster Reduction: Case study at Nakagyo Ward, Kyoto City.

岡田 憲夫
Norio OKADA

1. はじめに

地域コミュニティの防災力向上には、自助・共助・公助のネットワーク化と相互補完による多様性戦略が重要である。「自助」・「共助」の基本は、個人や地域コミュニティの役割と助け合いが鍵となることが指摘されている。助け合いの地域防災力を平時から高めておくためには、地域コミュニティレベルで実行可能な協働的防災計画を主体的に策定していくことが有効である。このような目的にかなう効果的な参加型ワークショップ手法が求められている。しかし、防災力を高めることを目的とした既存の参加型ワークショップ手法は、外部の防災の専門家などが務めるファシリテーターが設定したシナリオに沿って個人レベルを対象にした災害リスクの認識や災害時の行動判断などへの気づき(risk awareness)を促すリスクコミュニケーションに重点を置いていたものが大半である。このため参加主体の特性を考慮し、これらの手法では、地域コミュニティの人々による協働的な実践可能な計画づくりまでにはなかなか至らないのが実情である。

そこで本研究では、コミュニティの小集団によるまちづくりの実践戦略技法として鳥取県智頭町で開発された歴史を持つ、四面会議システムを用いて参加型ワークショップを実施し、地域コミュニティの防災対応力向上をテーマに自主防災会の参加型減災活動計画案の構築を行った。

2. 参加型ワークショップの概要:減災活動計画四面会議システム

本研究では、京都市中京区の中で旧来の住民が多く居住し活発な自主防災会活動を展開している朱雀第八学区の自主防災会を対象に参加型ワークショップを実施した。まず、実施地区の概要と、本地区で行った減災活動計画のための四面会議システムの適用の概要を述べる。

2.1 朱雀第八学区と自主防災会の概要

朱雀第八学区(以下、朱八学区)は中京区の西北端にあり、右京区・北区に接する。中京区の中では人口も面積も最も大きい学区である(面積:1,055k㎡・人口:10,939人:平成17年2月1日現在)。昭和3年に円町～四条間に市電が開通してから開発が進み、昭和 30 年代に

図 1 朱雀第八小学校(朱八総合防災訓練、2008年11月)

丸太町通が西へ延伸してからは飛躍的な発展を遂げ、平成 13 年には御池通りが天神川まで開通、学区内を遮断していたJR山陰線が高架になるとともに、円町駅が開業した(京都市、2007)。2008 年 1 月には京都市営地下鉄東西線の延長に伴い「西大路御池駅」が開業した。古くからの近年マンションの建設も進み、今後人口増加が見込まれる地域である。

朱八学区の防災組織は、役員の本部会と52地区(町内)で分けている支部長で構成されている。朱八防災会は、1987年から自治連合会に属して活動を開始している。朱雀第八学区の防災活動を始め、支部長に対する防災・消防の教育なども行なっている。現在、活動をしている構成員は会長をはじめ16名である(2009年2月現在)。防災関連の特徴としては、消防団と総合防災訓練や夜回りなどを一緒に行なうことでお互いに強い連携を持っている。朱八学区の自主防災活動は、フリップ防災をはじめとするわかりやすさに重点をおいた独創的な教材開発とともに展開されており、その活動は内外から注目されている。

2.2 減災活動計画四面会議システム概要(参加型ワークショップ)

本研究で用いる四面会議システムは、「SWOT 分析」・「四面会議図」・「ディベート」・「行動計画案図と発表」の 4 つのアクティビティから全体のプログラムが構成されている。全体の計画内容を 4 つの行動要素に分割し、これを四面の役割または機能として分担し、後でこれらを統合する点が特徴である。参加者は最初「SWOT分析」を通して、地域コミュニティの現状を診断して、得られた問題意識を踏まえて地域コミュニティに見合う目標を共有する。「四面会議図」では、目標を達成するために各面ごとに分かれて付箋紙を使って、部分的(職掌分担的)行動計画案を作成する。また、「ディベート」(各分担範囲ごとに、その行動計画案の整合性を論証し、他者側の不整合性を突く)ならびに、「逆転ディベート」(守備範囲を互いに取替え、再配置された(実は他者の)各分担範囲ごとに、その行動計画案の整合性を論証し、他者(実は自分の)側の不整合性を突く)で他の面の部分的計画案の整合性や実行可能性を相互に検証しあい、全体的な統合的行動計画案を確定する。最後に「行動計画案図と発表」を通して全体的計画案を採択するとともに、協働的な実践を宣言する。

3. 減災活動計画四面会議ワークショップの結果

2008年1月26日に京都市中京区朱雀第八学区で朱八防災会(8名参加)を対象に減災活動計画四面会議システムが実施された。SWOT分析から問題を探し「安全・安心マップづくり」のテーマを決めて1年の実施期間とする短期集中型行動計画案を作成した。アンケートは、2007年12月22日から2008年1月8日まで防災会・消防団・防災支部長を対象に実施した(有効回収は，防災会12人・70%，支部長37人・68%，消防団16人・54%)。事前にアンケートを取り四面会議システムの弱点である参加者だけの意見偏在化(客観性の欠如)を補完した。四面会議システムが備えている①情報・状況・問題意識の共有(SWOT分析)，②計画を立てる(四面会議図の作成)，③行動計画の検証(ディベート)の過程が協働作業として行なわれた。話し合いの結果、四面の役割構成は、①防災会、②支部長、③情報、④交流、とすることになった。

このような四面会議システムのプロセスを通して、参加者は自ら協働的行動計画案に沿って次の安全・安心マップづくりの行動指針を共有することができた。

「最初に防災会は本部会議を開き、災害リスクを認識する。その後、防災マップ製作の必要性を自治連合会などに説得する。しかし、防災マップ製作が実現するためには、マップ製作に必要な情報や資源が必要である。また、防災会だけでは情報の収集や財源の確保ができないため支部長(情報収集)と自治連合会(資源)との協働作業を進める。」

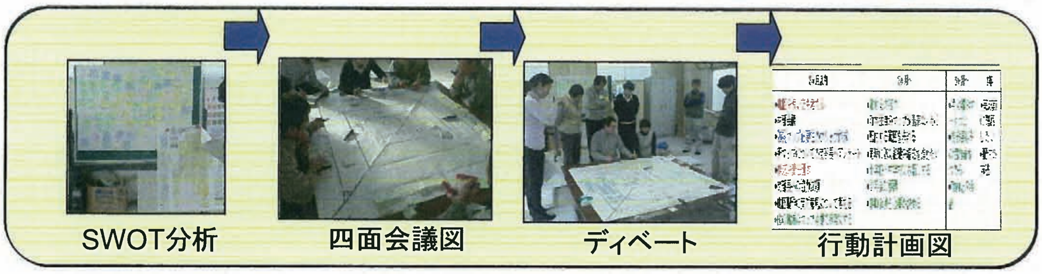


図 2 参加型減災活動計画四面会議システム(2008年1月)

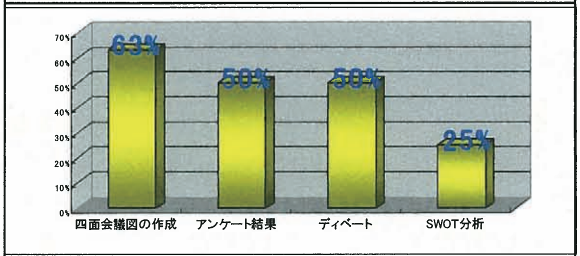
上記のような参加型の検討を経て「安心・安全マップづくり」が実現可能になることを参加者は模擬的に学習体験することができた。つまり四面会議システムを参加型ワークショップとして減災活動計画づくりに応用できることが確認された。ディベートなどを通じて他の役割と調整しあうことで、認識から知識の行動化(Knowledge to Action)へ、(職掌域)分担的行動から、協働的行動(Collaborative Action)へと、統合が進み、実践化の課題が相互検証され、実現性の高い計画案作成ができると考える。

4. 減災活動計画四面会議ワークショップに対する参加者の評価

朱八防災会を対象とした、上記の四面会議システムの後で、参加者に対してアンケートを実施した。その結果(回収は, 8 人, 100%)、「問 11:地域防災力の向上」,「問 12:防災や防災計画を理解」,「問 13:これからの災害対応の備え」,「問 14:防災会の活動を理解」, の各問いに対しては, 参加者全員が役に立つ(100%)と答えた。「これからの避難訓練等の計画や活動に四面会議を利用したいかどうか」の問いには, 88%が「利用したい」と答えた。

表 1 四面会議後のアンケートから

＊どれが面白かったですか？ [1,2を複数選択]



四面会議図の作成	5	63%
アンケート結果	4	50%
ディベート	4	50%
SWOT分析	2	25%
無回答	0	0%

減災活動計画づくりに対して、四面会議システムをワークシップで行うことを体験したことについては以下のような意見・感想が得られた。

ⅰ)「ロールプレイングのように立場を入れ替え討議するので相手立場がわかる」

ⅱ)「四面会議のお陰で、普通はなかなか言えないことまで言える」

ⅲ)「言葉だけではなく文字にすることで、足らないことや整理するべきことがよく分かる」

ⅳ)「PDCAと同じだけど、やりやすかった」

ⅴ)「同じ事に対してもSとWでありながら，それぞれの立場から見ると見方が反対になるというのが発見でした」

ⅵ)「多様にやることで意見が多角的になっていいと思います」

今回の、四面会議システムというワークシップ技法の試行は、概ね好評で、自主防災会が中心となって減災活動計画を作って行く場合に、今後の活用が期待できそうである。

5. おわりに

本研究では、京都市中京区で実施した減災活動計画の参加型ワークショップを通して、参加者は、相互コミュニケーションや問題意識の共有に基づいた行動計画案の作成と協働的行動の必要性が再認識された。また、行政の主導ではなく、朱八防災会の独自の減災行動計画を立てる中で地域防災力向上のための自助・共助の実践可能な行動計画を立ち上げる試みとなった。

四面会議システムのワークショップの実施後、他組織の連携の必要性を認識した朱八防災会には、いくつかの新しい動きがあった。2008年5月のまち歩きで防災会を中心に消防団や小学校や自治連合会などが協力・協働する総合的な地域コミュニティの防災活動が初めて実施された。2008年11月総合防災訓練にも自治連合会、京都大学防災研究所などの他組織への協力を要請し、協力的連携で協働作業ができた。

参加者が共同で論点を明確にし、相互の議論を活性化させ、「絵に描いた餅にさせない、自分たちが実践するための行動計画といえるもの」を共有しあうための参加型ワークショップはほとんど存在しない。この意味で、四面会議システムは一つの可能性を示唆している。もちろんまだまだ課題も多くある。今回は四面会議システムの本格的に活用。それは参加者が本技法になじみがなく、その理解に少し時間を要したためでもある。今後、本技法の導入に当たって、運用の方法や時間設定、ファシリテーターの役割等、いろいろと検討と改善を進めていくことにしたい。

参考文献

岡田憲夫(2006):総合防災学への Perspective、総合防災学への道(荻原良巳・岡田憲夫・多々納一編)，京都大学学術出版, 9-54.

羅貞一・岡田憲夫・竹内裕希子(2008):減災型地域コミュニティマネジメントのための戦略的リスクコミュニケーション技法に関する研究、京都大学防災研究所年報51号

羅貞一・岡田憲夫・Liping Fan(2008):地域防災力の向上のための協働的な行動実践化技法に関する研究，第27回日本自然災害学会学術講演会概要集, 95-96.