

地域自主防災の取り組み

—NPOとの連携による地域防災力向上に向けて—

旭川開発建設部 旭川河川事務所 計画課 ○出合 寿勇
山崎 英志
窪田 政浩

旭川市は、石狩川上流域の大小の河川が市街地を縦横に貫流し、人口資産が低平地に集中しているため、大規模水害が発生した場合は甚大な被害が想定されるが、近年は大きな災害が発生しておらず、地域住民の災害への意識低下が懸念されている。本事例は、地域に密着した活動を行っているNPOと連携し、一般住民を対象とした講習会・訓練を通して、防災意識向上を目指すとともに、地域の自主防災組織の結成に向けた取り組みについて報告する。

キーワード：防災、多様な連携・協働

1. はじめに

近年、東日本大震災を始め、ゲリラ豪雨、竜巻などの異常気象の発生頻度が多くなる傾向となっており、ひとたび大きな災害が発生した場合に、地域住民が対応しきれず、被害が拡大する懸念がある。旭川市では昭和50年と56年に洪水による甚大な被害を受けている。

そこで、旭川河川事務所では地域防災対策として過年度に「まるごとまちごとハザードマップ」の取り組みを一部の地域で住民、旭川市と協働して行い、浸水想定地域に避難誘導表示板などを設置したが、本取り組みでは、個人個人の防災力向上を図ると共に地域が一带となって防災に対して意識を高め、自助・共助の大切さを学び、地域自主防災へ発展させることを目標とした。

取り組みの実施にあたり、行政では地域住民へのネットワークが乏しいため、地域に根ざした組織等との連携により実施することとした。

本稿ではこの取り組みについて報告する。

2. 取り組みの概要

取り組みの内容は、水防災に関する自主的な活動ができる組織づくりを行い、一般住民を対象とした自主防災に関する講習会・訓練を実施することとした。

今回、連携して実施することとなったのは「NPO法人グラウンドワーク西神楽」（以下GW西神楽）。対象とする地域は西神楽地区とした(図-1)。この地区は旭川市の南東に位置し、石狩川の支川美瑛川右岸KP7.8km～KP13.6kmとそこから上流の支川辺別川右岸KP0km～KP約10kmの川沿いに細長く伸びており、地区人口約3,600人、世帯数は約1,700戸の農業主体の地域となっている。

GW西神楽は美瑛川さと川づくりなど、河川空間の利活用とまちづくりを行っており、「西神楽地域づくり研究会」として1996年発足し、2001年に現NPOとなった。

現在も西神楽地域を中心に様々な活動を行っており、地元では知名度が高く、美瑛川さと川づくりを旭川河川事務所と連携して行ってきた実績がある。



図-1 旭川市管内における西神楽地区の位置

(1) 組織づくり

本取り組みの実施にあたり、「西神楽地区水防災講習活動実行委員会」を結成することとした。参加の呼びかけは、町内会を統括する住民組織の市民委員会会長などの地域の役員や自治体、関連する組織等、幅広く行い、(表-1)の委員で構成することとなった。また、委員会の

表-1 実行委員会組織一覧

瑞穂市民委員会 (会長)	旭川地方気象台 (土砂災害気象官)
中央市民委員会 (会長)	〃 (水害対策気象官)
聖和市民委員会 (会長)	旭川市消防本部 (次長)
千代ヶ岡市民委員会 (会長)	〃 (市民安心課長)
西神楽老人クラブ (会長)	旭川河川事務所 (計画課長)
聖和老人クラブ (副会長)	〃 (調整係長)
西神楽地区社会福祉協議会 (会長)	GW西神楽 (理事長)
西神楽まちづくり委員会 (事務局長)	

主催及び事務局は、地域が主役の取り組みであることから、GW西神楽とした。

(2) 講習会の開催

災害全般に関する知識の習得と地域に特化した災害対応の机上演習を目的とした講習会を4地区に分けて実施した。

講習会は2部構成とし、前半は講演、後半はDIG形式の机上演習をグループ分けを行い実施した。

DIG（ディグ）とは、災害想像ゲーム（Disaster Imagination Game）の略語で、誰でも企画・運営できる、参加型で簡単な災害図上訓練を意味する。

講演では、旭川河川事務所から地域と行政が連携して取り組んだ例として「まるごとまちごとハザードマップ」の紹介と身近な水による災害の注意について、事務局からは防災士（社会の減災と防災力向上のため、十分な意識・知識・技能を有する者として日本防災士機構による民間資格を取得した者）による「自然災害のメカニズム」や元消防士の経験談を交えながら、災害時の心構えや必要なものなどを判りやすく解説した。

DIGでは参加者が居住している地区の大きな地図を囲み、洪水バザードマップを元に、浸水箇所や避難所、要介護者宅、避難経路などを全員が書き込みを加えながら、熱心に議論をしていき、その過程で、被害はより具体的なものとして描き出され、その地域の災害に対する強さ



写真-1 DIG 演習状況



写真-3 救護者搬送訓練の状況

弱さも明らかになり、参加者全員で地域防災力の向上について模索した(写真-1)。

(3) 訓練の実施

災害避難訓練は、従前から広く一般的に行われているが、屋外へ避難する若しくは避難場所に集合することで終了しているのがほとんどである。

阪神・淡路大震災のボランティア活動で避難所支援を行ってきた防災士は、避難所での混乱や過酷な生活を体験した経験から、重要なのは行政に頼らない、自主的で秩序ある避難所生活であると考え、本訓練は、避難所での生活を体験して学んでもらおうと、「避難所生活体験訓練」と称し、大地震発生と美瑛川の堤防が決壊する恐れがあるという想定で、実際の避難場所を使い、より現実には則した形で行った(写真-2、写真-3)。

訓練の参加募集は新聞折り込みチラシにより、地域住民の自由参加を呼びかけ、各市民委員会会長や、事務局から地域の団体等への呼びかけも行った。

集まった地域住民は94名、事務局、自治体、行政、地元消防団等も合わせると約130名となった。

訓練は総務班、生活相談班、情報班、救護・医療班、食料班に担当を分担し、各市民委員会の役員と西神楽婦人防火クラブに担ってもらった。これは、実際の避難を想定し、地域住民が自主的に行動した場合は、地域の役員の方が地域の事情に詳しく、他の地区との連携も取り



写真-2 訓練参加状況



写真-4 広報車による避難指示状況

やすいとしたからである。

訓練は11月26日15時より、自治体の広報車による避難指示から始まった(写真-4)。

避難場所は西神楽中央地区の西神楽中学校の体育館とした。他の3地区はそれぞれの町内会館に集合し、バスで送迎することとした。

参加者(避難者)は避難場所に到着次第、受付名簿に記載し、避難者カードを受け取った。

避難所では、避難者の状況を消防へ連絡、災害状況の情報連絡、急病人の救護、非常食の炊き出し(写真-5)などをアドリブを交えながら本番さながらに実施した。

また、消防本部、旭川開発建設部、北海道電力による災害対策機械の展示・説明を屋外で行い(写真-6)、旭川河川事務所、消防本部による防災関連の講演(写真-7)や消防本部による応急担架の実演(写真-8)、防災用品の展示・説明を行った。

最後に全員で非常食を試食し、運営委員長、事務局・防災士の挨拶で締めくくり、19時30分に終了した。

3. 取り組みの結果

(1) 組織づくり

実行委員会の組織については、町内会を統括する各市民委員会の会長が委員となっていたため、各地域住民のそれぞれの事情や思いなどの意見が活発で、講習会・訓

練の参加の呼びかけや運営にも大きく貢献していた。しかし、高台の住居が多い地区の住民は、災害に殆ど無関心で、本取り組みには全く興味を示さず、他の地区との意識差が非常に大きいことが浮き彫りとなった。

老人クラブや社会福祉協会からは、災害時要援護者になり得る1人暮らしの老人や歩行困難な方の把握をしていることや、独自で共助の取り組みを実施していることも分かったが、その情報がその他に共有されていない実態もわかった。

まちづくり委員会は会場の確保など地域イベント等の実施につき、協力があつた。

旭川市消防本部からは水防法改正で地域防災の強化を図っており、地域自主防災組織の結成支援に力を入れていたこともあつて、積極的な支援があつた。

また、旭川地方気象台も防災支援に積極的に協力する意向があり、民間企業からは、NTT東日本、北海道電力の協賛があつた。

(2) 講習会の開催

4地区で実施した講習会は、総勢78名の参加者であった。講習会では防災士が、地震・洪水被害に遭遇する可能性はこの地区でもあることを発生のメカニズムや統計などを基に解説し、参加者は真剣に聞き入っていた。また、DIG演習では自宅も含めた地域の図面を用いたことにより、自分が住んでいる地域の想定浸水深が洪水ハザ



写真-5 非常食の炊き出し状況



写真-6 災害対策機械の展示・説明状況



写真-7 旭川河川事務所による講演状況



写真-8 消防士による応急担架の実演状況

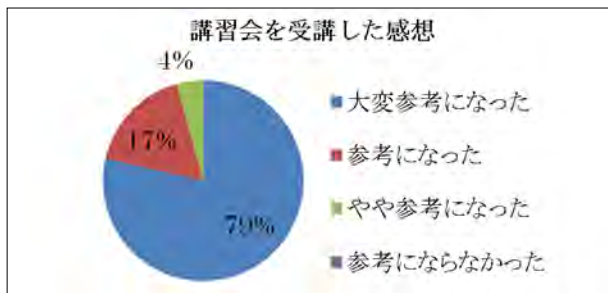


図-2 講習会アンケート結果



図-3 避難訓練アンケート結果

ードマップで示されている情報よりも詳細に知ることができ、「ここも水がつくの!？」と驚かれた方も多数おり、与えられた課題には、活発な意見が出し合われた。

参加者のなかには、災害は今までに経験が無かったので、まず来ないと思っている方も見られたが、本講習会により災害に対する意識が向上したものと考える。

また、DIG演習により、災害について地域住民同士で話し合う機会が生まれ、今後の地域自主防災について考えるきっかけが出来たものとする。

なお、事後アンケートでは「大変参考になった」「参考になった」の回答は96%(図-2)であり、継続開催を望む意見も多数あった。

(3) 訓練の実施

訓練は当初、講習会と同様に4地区で実際の避難場所を使用して実施する計画であったが、開催時期の調整により1箇所で開催することとした。

訓練の運営にあたっては、参加者募集に対して実施に協力したいと、西神楽婦人防火クラブの申し出があった。実行委員会ではこの団体について把握していなかったが、防災関連についても積極的に活動しており、本訓練の実施にあたり各役割を担当してもらうなどの協力を得た。

訓練は、一通りの流れを事前に決めていたが、あえて「ぶっつけ本番」の要素をつくり、訓練性を高めるなどして実施したが、特に混乱もなく円滑に進行された。

事後アンケートの結果では、「大変参考になった」「参考になった」の回答は90%(図-3)を占め、今後も防災に関する取り組みに期待を寄せる意見が多く見られた。

4. まとめ

今回の取り組みは、地元NPOが中心となって運営することによりその人脈を生かし、地域の主要な人員を実行委員として招集することができ、地域住民への講習会・訓練の参加呼びかけも広く行うことができた。また、会場の手配や日程の調整もスムーズに行うことができた。

本取り組みの実施にあたり、実行委員会発足当初は、人が集まらないのではないかと、災害は滅多に起こらないのに実施に意味があるのかなど、否定的な意見が多く、役員の方の大半は、町内のその他の役員を兼務すること

による負担増などもあり、モチベーションは低いものであった。しかし、講習会を行ったことにより、災害・防災への意識が向上し、訓練の実施後には地域自主防災への取り組みの今後について、より具体的な意見が活発に発言されるようになり、役員の意識が大きく向上しただけでなく、参加者アンケートの結果でも地域自主防災の取り組みについての要望が多くあり、地域住民の意識も向上したものと考える。

また、本取り組みを実施したことにより、地域の一人暮らしの老人の把握状況や、独自で活動している防災系の団体なども新たに発見するきっかけにもなった。

今後について、実行委員会では、地域防災の取り組みを継続していくことで意見が一致した。次年度からはNPOが中心となり新たな実行委員会を組織し、年度当初から地域役員で防災担当を新設し、さらなる地域連携を強化するとともに、地区ごとの自主防災組織を結成する方向性が示され、本取り組みの目標はおおむね達成できたと考える。

今後の課題として、講習会及び訓練の参加者の大半が高齢者であり、西神楽地区の人口の42%が65歳以上と高齢化が進んでいるのも一因であるが、仕事で参加できない人が多くいたと考えられる。市街中心部に近い住宅街では、町内会加入率の低下や地域行事への不参加が進んでおり、地域防災に大きな弊害となっている。地域自主防災の「共助」では全ての住民の協力が大きな力となることから、いかに多くの住民を取り込んでいくかが課題である。

また、「共助」では一人暮らしの老人や歩行困難者等の把握も必要であるが、個人情報につき行政側からは公開されないため、情報の収集が困難である。

今後は、地域としてこれらの住民を地道に訪問するなど、町内会単位等で調査し、対象者1人につき複数名が救助担当となることで、地域防災だけでなく孤立死の予防にも役立つはずである。また、これらの情報や、地域防災に役立つ情報を判りやすく掲載した防災手帳の作成を目標の一つとした。

本取り組みではNPOと連携して行政の役割と、行政に頼らない地域防災について学び、自助・共助・公助について理解を深め、地域自主防災活動を継続的に行う動機付けとなった。