

みんなで作る地域の防災活動プラン

—兵庫県赤穂市塩屋向自治会自衛防災隊—

Blog 防災・危機管理トレーニング主宰（消防大学校客員教授）

日野 宗門

1. はじめに

連載第1回で室崎益輝さん（神戸大学名誉教授）が解説されていましたが、平成25年の災害対策基本法の改正で、「地区防災計画」という仕組みが定められました。これは、地区居住者等により自発的に行われる防災活動に関する計画ですが、その項目例（イメージ）として、表1のものが示されています。項目例どおりに作る必要はないのですが、それでもいきなり地区防災計画を作成しようとするハードルが高いと感じる地域住民等は少なくないと思われます。



そのような地域では、「自分たちの地域の防災活動上特に大切なこと、本当に役立つこと」を自分たちのやり方でとりまとめることから始めてみましょう。たとえば、豪雨時の具体的な避難方法を話し合い、それをメモやマップに整理することから始めるのもよいでしょう。

このようにして「形」になったものが私のイメージする最もシンプルな「地域防災活動プラン」（以下、「活動プラン」と略す）です。地区防災計画の形にはなりません、その重要部分をカバーしていますので、将来的にも地区防災計画への展開がスムーズに運ぶものと思われる。

表1 地区防災計画の項目の例（イメージ）

△△地区防災計画	
1 計画の対象地区の範囲	4 防災活動の内容
△△市△△町	(1) 防災活動の体制（班編成） (2) 平常時の活動 (3) 発災直前の活動
2 基本的な考え方	(4) 災害時の活動
(1) 基本方針（目的） (2) 活動目標 (3) 長期的な活動計画	(5) 復旧・復興期の活動 (6) 市町村等、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携
3 地区の特性	5 実践と検証
(1) 自然特性 (2) 社会特性 (3) 防災マップ	(1) 防災訓練の実施・検証 (2) 防災意識の普及啓発 (3) 計画の見直し

（出典）内閣府：地区防災計画ガイドライン

以上を踏まえ、今回からは活発な防災活動を行っている地域を訪れ、そこにおける防災活

動の特徴や活動プランの考え方等を記事にしていきます。訪問先には活動プランを作成済みの団体に限らず未作成の団体も含む予定です。それは、多様な視点で活動プラン（の作成・運用）を捉える必要があると考えるからです。

これからの連載が、皆さんの地域での活動プランの作成・運用の参考となることを願っております。

さて、今回の訪問先は、平成22年度第15回防災まちづくり大賞（消防科学総合センター理事長賞）を受賞した兵庫県赤穂市塩屋向（しおやむかい）自治会自衛防災隊（以下、「塩屋向自衛防災隊」と略す）です。

2. 塩屋向自衛防災隊の特徴と活動

（1）地域の特徴

塩屋向地区は赤穂市南部に位置しています。地区の東側は旧市街で古い家が多く高齢者の比率が高いところです。一方、西側地区は近年水田を埋め立てて宅地造成された地域で若い住民が多く住んでいます。

この地区は、昭和49年、51年に豪雨による洪水災害を経験するなど水害危険を有しています。また、南海・東南海地震、山崎断層帯地震による被害（建物倒壊、地盤の液状化、津波）も心配されています。

（2）防災活動の活性化の経緯

赤穂市では平成18年に市内自治会に対し、それまでの自衛消防隊から自衛防災隊への組織変えを要請しました。それを受け塩屋向自治会で議論を行ったところ、自治会員（役員も含む）が町内の防災上の課題を十分には理解していないことがわかりました。

そこで、自治会役員、自治会員、老人クラブ、幼稚園児の母親、子ども会役員、中学生などさまざまな階層から参加者を募り、以下のことに取り組みました。

○町内を地震、水害を想定しながら歩き、街構造や居住者の避難上の問題などを実地検証

○実地検証後、地域の防災上の課題把握に適した図上演習手法であるD I G

（ディグ：Disaster Imagination Game）※を実施

※D I Gについては本誌No.5の「地域防災図上演習の進め方」を参照

D I Gは、金曜日の夕方に山崎断層帯地震が発生し塩屋向地区で震度6強の揺れとなったとの想定で実施されました。終了後の反省会で、「この時間帯は仕事で赤穂市にはいないため、動けと言われてもできない」

（自治会員）、「私たちは災害弱者ではないのだから役割があっても良いと思う」（中学生）といった意見が出されました。さらに、「隣のおじいさんやおばあさんを誰が助けるの?」、「やはり自分たちがやらなければならないのでは?」といったように、活発な意見交換が行われました。

この取り組みは、塩屋向地区の防災上の課題に対する地域住民の理解を深め、その後の防災活動が活発化するきっかけとなりました。



(3) 活動例

塩屋向自衛防災隊の活動例を以下に紹介します（まちづくり大賞受賞時の資料等から要約しました）。



①総合防災訓練

住民主催で「自助共助」の観点から、ジャッキを使用した瓦礫救助、おんぶ帯を使用した搬送、一人暮らし者の安否調査などの訓練を実施。



②ファーストエイドラリー

医師、看護師、消防職員など20名がボランティアで指導となり、集団災害、応急手当、洪水避難・誘導などをテーマとしたリアリティのある訓練を実施。

③豪雨災害から命を守る

－クロスロード－

豪雨災害をテーマにしたクロスロード*により、住民同士が議論し、早期避難や近隣者への声かけの重要性を学ぶ。

※クロスロードについては本誌No.2（2015年6月号）の「地域防災図上演習の進め方（28ページ）」を参照



④女性や高齢者のための避難所生活（勉強会）



⑤子ども消火訓練

塩屋向自衛防災隊の関係者の話では、活動プランの類いのものは作成していないとのことでした。しかし、以下に紹介するように、塩屋向自衛防災隊の活動成果の中には活動プランに近いものやすぐにでも転化可能なものがあります。

3. 塩屋向自衛防災隊と地域防災活動プラン

(1) 塩屋向自衛防災隊の組織表及び規約（防災活動体制）

塩屋向自衛防災隊には自衛防災隊組織表と規約があり、防災活動体制は明文化されています。また、組織表において看護師、福祉推進委員、民生児童委員といった地域の人的資源を

登用するなどの工夫がみられます。しかし、DIGの反省会（2の（2）参照）で出された「勤めの関係で活動できないときがある」といった問題は人手不足もあり十分には解決されていません。これを地域住民の協力を得て解決すれば、立派な活動プランになると思われます。

（2）避難支援マップ

塩屋向自衛防災隊では、「災害等発生時の避難に支援を希望される方の調査」を行い、それをもとに要支援者宅を落としたマップを作成しています。このマップには、ひとりぐらし、高齢者夫婦、障害者、幼児のいる家庭、グループホーム・社協施設、日中ひとりぐらしの家庭、自治会館（災害時における直近の避難所）が色別に表示されています。関係者は、このマップを用いれば要支援者宅の位置と要支援内容、避難所までの経路を即座に把握することができます。

プランというと文章で整理されたものを思い描きがちですが、実用性の高いこのマップは活動プランを構成する重要資料となるでしょう。

（3）訓練等の実践の中で培った豊富な経験知

塩屋向自衛防災隊は、訓練等の実践の中で多くの経験知を蓄積してきていますが、その活動プラン化を意識することはこれまでなかったそうです。そのため、上述の（1）、（2）のような「形」にまとめられたものは多くはありません。しかし、今後、豊富な経験知を整理すれば、容易に活動プランの素材へ転化できると考えられます。

4. 地域防災活動プラン作成上のヒント

塩屋向自衛防災隊の関係者との話は大変刺激に富んだものでした。それに触発され筆者の頭の中に、下記のような活動プラン作成上のヒント的なものが浮かびました。

（1）「地域の防災上の課題の把握」を活動プランの必須内容とする

地域にどのような防災上の課題があるかを地域住民等が知ることが全ての活動の出発点になります。塩屋向自治会等が実施した「DIG」等の成果（2の（2）参照）は、このことを見事に証明しています。

そのため、「地域の防災上の課題の把握」を活動プランの必須内容とするべきだと考えます。

（2）経験知をメモやマップに整理することが活動プランへの近道

塩屋向自衛防災隊のように、経験知は豊富にあるが活動プラン化を指向してこなかったところは多いと思われます。これは実にもったいない話です。そのようなところでは、経験知をメモやマップの形で整理してみましょう。それが活動プランへの近道です。

（3）まずは、地域住民等が当事者意識の持てる災害を対象として活動プランを作成する

地域住民等が当事者意識をもって取り組むか否かが防災活動の成否を大きく左右します。塩屋向自衛防災隊においても、町内に水害の体験者が多いことや近隣市町村で近年風水害が発生していることから、地震危険よりも水害危険を対象とした方が当事者意識をもって真剣に防災に向き合ってもらえるとのことでした。

そこで、地域住民等が当事者意識を持てる（住民の関心が高く、できればリアリティを伴ってイメージできる）災害を対象とした活動プランから作成することをおすすめします。