

みんなで作る地域の防災活動プラン

—長野県長野市長沼地区住民自治協議会—

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

今回の訪問先は、長野県長野市長沼地区住民自治協議会（※）（以下、「長沼地区住自協」という。）です。

（※）住民自治協議会は、長野市の推進する「都市内分権」（「自分たちの地域は自分たちでつくる」）を支える住民主体の自治組織です。ある程度の権限と予算が与えられています。

長沼地区はこれまで繰り返し水害に見舞われており、地域住民の水害に対する意識はきわめて高いところです。この地区は平成26年度に内閣府の地区防災計画モデル地区に選ばれたのを契機に、

長年にわたる活発な取り組みを集大成する形で地区防災計画を作成しました。その作成経緯、内容、効果及び地域防災活動プラン（※）についてのご意見等を長沼地区住自協会長 田中義孝氏、同副会長 佐藤春夫氏、同事務局長 小田信幸氏に伺いました。

（※）ここでは、内閣府のガイドラインに示された「地区防災計画」という整った形にはならなくても、「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かたでとりまとめたもの」を地域防災活動プランと呼んでいます。

1. 長沼地区の地域特性と災害危険

（1）長沼地区の災害特性

長沼地区は長野市北東部に位置し、地区面積6.17km²、人口2,412人、世帯数910世帯、65歳以上高齢化率40.0%（平成29年3月1日現在）の地域です。地区は4つの区（行政区）から成り、住宅地は農用地（果樹園・水田等）区域内に点在しています。

長沼地区は千曲川と浅川に挟まれた低平地にあり、千曲川と浅川がともに増水し、浅川から千曲川への自然流下ができなくなると排水機場による排水作業が行われず（近年も複数回運転）。このような地域のため、豪雨時には地区内の小河川がたびたび溢水しています。今から275年前の1742年には千曲川が氾濫し、4mを超える浸水により168名の生命が失われ、約294戸の家屋が流失した「戌の満水（いぬのまんすい）」といわれる大水害が発生しています。

また、1941年には当地区を震源地とするM6.1の地震（長沼地震）が発生しました。震源が浅かったため震度6程度の揺れとなり大きな被害が出ました。

（2）想定される災害

長沼地区では次のような災害が想定されています。

- ・豪雨による被害：千曲川や浅川の氾濫や堤防決壊、家屋への浸水
- ・地震による被害：家屋の倒壊や火災、千曲川や浅川の堤防決壊、液状化
- ・暴風（台風や竜巻など）による被害：家屋や電柱の倒壊



インタビューの様子
（左から田中義孝氏、佐藤春夫氏、小田信幸氏）

2. 防災の取り組みの経緯

長沼地区では、昭和58年9月29日の台風第10号の際に浅川の河川流量が排水機場の排水能力を上回り広範囲で浸水被害が発生しました。この水害を契機とし翌年から長沼地区総合防災訓練に取り組むことになりました。防災訓練は農繁期を避け梅雨時の6月29日（この日を長沼地区「防災の日」と設定）に毎年実施することになりました。

平成21年3月25日、長野市の推進する「都市内分権」を支える「長沼地区住自協」の設立総会が開催されました。そして、長沼地区住自協の中に「安心して暮らせる災害のないまちづくり」を担当する「安全防災部会」が組織されました。翌年から、総合防災訓練は安全防災部会及び自主防災会連絡協議会（※）を中心に実施することになりました。

（※）長沼地区には4つの区にそれぞれ自主防災会があり、それらの連絡協議のために長沼地区自主防災会連絡協議会が置かれています。また、各自主防災会は長沼地区住自協へ協力団体として参加しています。

平成25年には、従来からの懸案である「防災マップ」の作成プロジェクトが発足し、同年12月2日に第1回防災マップ作成会議を開催しました。以降、平成26年10月20日の第5回作成会議まで、東京都板橋区舟渡地区「水害時の避難ルールブック」等を参考に防災マップ掲載事項等を検討し、長沼版「水害時の避難ルールブック」の作成作業に取り組みました。

平成26年11月6日、内閣府の地区防災計画モデル地区決定を受け、防災マップ作成プロジェクトを発展的に解消し、長沼地区防災計画策定委員会を設置しました。そして、平成27年3月6日の第5回委員会で地区防災計画、避難ルールブックの内容を確定しました。

3. 長沼地区防災計画

長沼地区防災計画（平成27年4月版）は、長沼地区住自協（長沼地区自主防災会連絡協議会）名で作成され、表1の目次構成を持つA4判11頁（別冊を除く）の冊子です。計画の中身は各項目の要点を簡潔に記述したものになっています。

なお、「4の（10）地区内の災害に関する協定一覧」では、「自主防災会・地区内事業所と特別養護老人ホーム間の災害時協力応援体制に関する協定」及び「区と地区内事業所間の洪水時緊急避難場所に関する覚書」の締結状況が記載されています。

また、「4の（11）災害時広域的一時利用施設等一覧」では、災害時に救助や物資輸送の拠点等の候補となりうる地区内施設等を掲載しています。

4. 長沼地区避難ルールブック

（1）長沼地区避難ルールブックの構成

長沼地区避難ルールブックは、厚手の紙にA4判サイズで印刷された全30頁の冊子です。地区防災計画の中では別冊扱いとなっていますが、皆さんのお話では地区防災計画のコア（中心）になるものとのことです。

その内容は、長沼地区防災マップ（全域マップ、各区分別マップ）及び避難ルール等（水害、地震・火災、共通）から構成されており、特に長年の検討成果である防災マップと水害時の避難ルールに多くの頁が割かれています。

（2）防災マップ

各区分別の防災マップ（図1参照）は縮尺1/5,000（一部1/3,500）で作成されており、大変見やすいです。また、表示内容は必要にして十分、かつ無駄のないものになっています。

表1 長沼地区防災計画の目次構成

1 基本的な考え方	1	(3) 活動体制	6
2 活動方針		(4) 緊急連絡網	7
(1) 平常時の対応	2	(5) 防災関連施設・設備	7
(2) 災害時の対応	2	(6) 防災資器材等	8
(3) 要配慮者(避難行動要支援者)等への支援	3	(7) 防災マップ	9
3 地域の特性と予想される災害		(8) 自主防災訓練の実施	9
(1) 地域の特性	3	(9) 資器材の点検	10
(2) 予想される災害	4	(10) 地区内の災害に関する協定一覧	10
4 地域の防災対策(具体的な対策)		(11) 災害時広域的一時利用施設等一覧	10
(1) 防災体制	4	(12) 防災機関に求める対応措置	11
(2) 長沼地区災害対策本部設置基準	6		

別冊 平成27年度版 長沼地区避難ルールブック

(3) 水害時の避難ルールの特徴ー住民による避難準備情報の判断と伝達ー

避難ルールブックにはさまざまな工夫がなされていますが、特に興味深いのは水害時の「【長沼地区】避難情報発令の目安となる水位」の頁です(図2参照)。この目安の水位は、過去の浸水時等の経験値を参考に防災マップ作製プロジェクトで検討し定めたものです。

なかでも注目されるのは、この水位をもとに長沼地区災害対策本部長(長沼地区住自協会長)が「避難準備情報」を出すタイミングを判断し、必要と認めた場合はその伝達を行うという点です。この伝達を迅速に行うため、住民への伝達に用いる同報無線屋外スピーカーの操作訓練を毎年の防災訓練時に行っています。

避難準備情報は通常は市町村から発令されることから、本事例は大変珍しいといえます(※)。長沼地区住民の水害に対する高い危機意識から生まれた「市をあてにするのではなく、自分たちでできることはやる」という気風を象徴するものです。

(※) 連載第3回で紹介した福岡県みやま市本郷校区まちづくり協議会においても自らの判断で避難準備情報を発令する自主防災計画を作成しています。

図1 防災マップ(部分)



図2 避難情報発令の目安となる水位

水害 【長沼地区】避難情報発令の目安となる水位	
注意時期	<p>【气象台】大雨・洪水：注意報、警報、特別警報発令</p> <p>●水位の上昇速度を見極める時点を定める。</p> <p>立ヶ花観測所における観測値7m40cmの時の前後の上昇速度を調べる。その上昇速度を基にして氾濫危険水位から逆算して、本部長は地区住民に4時間前に避難準備情報を伝達し、2時間前に避難を呼びかけ、長野市に避難勧告の発令を要請する。</p> <p>（水位の数値は上昇速度が4.0cm/時間の場合の例）</p>
避難準備	<p>千曲川</p> <p>水位が9mを超過し、さらに水位が上昇すると見込まれる時 …避難準備情報の伝達</p>
避難を開始	<p>水位が9m80cmに到達すると見込まれる時 …避難勧告を長野市に要請する</p> <p>水位が9mから9m80cmに到達するまでに約2時間かかる見込みです。</p> <p>水位が10m60cmに到達すると見込まれる時 …避難指示を長野市に要請する</p> <p>水位が9m80cmから氾濫危険水位（10m60cm）に到達するまでに約2時間かかる見込みです。</p> <p>▶長野市からの避難情報も発表されますので、情報に従って行動してください。</p>

5. 地域防災活動プラン作成上のヒント

（1）プラン（計画）を作成することの効果は大きい

長沼地区では、昭和58年の水害を契機に総合防災訓練を毎年行い、その反省を踏まえ翌年の訓練計画を作成していました。しかし、数度にわたる防災訓練の経験から、より実践的な防災訓練とするためには長沼地区の危険要因・安全要因の状況、水害時の避難のタイミングやルール等の防災の基本となるデータや方針を整える必要があると感じていました。

そこで、「2. 防災の取り組みの経緯」に記したように防災マップ（避難ルールブック）の作製に着手し検討を行ってきましたが、内閣府の地区防災計画モデル地区に決定したことにより作業に拍車がかかり、比較的早期に成案を得るに至りました。

また、地区防災計画の中にそれまでの取り組みを整理・位置付けることにより、活動内容が体系だったものになりました。

これらにより防災活動の基準や方向性が明確になったことから、質の高い訓練計画の立案が可能になっただけでなく、基準等に裏打ちされた防災訓練により対策上の不十分な点や改善事項が明確になったとのことです。

以上に述べた効果は、地区防災計画に限らず地域防災活動プランでも期待できそうです。

（2）長沼地区防災計画を参考にすればプラン作りは容易

今回対応いただいた皆さんにご意見を伺うと、地域防災活動プラン（本当に役立つことを自分たちのやりかたで（シンプルに）とりまとめたもの）においても長沼地区防災計画に示した程度の内容は必要であろうとのお答えでした。実際、要点を簡潔に記載した長沼地区防災計画は地域防災活動プランの考え方に近いと私は感じています。

この理由から、長沼地区防災計画を参考にされれば、皆さんの地域防災活動プランの作成は間違いなく容易になると思います。