

みんなで作る地域の防災活動プラン

—よこすか海辺ニュータウン ソフィアステイシア自主防災会—

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

今回は本連載では初めてとなるマンションの自主防災会の事例を紹介します。訪問先は、神奈川県横須賀市東部の東京湾に面した埋立地に立地するマンション「ソフィアステイシア」です。

ソフィアステイシアは、入居開始が平成15年で、309戸、約1000人が居住する地上8階～14階建て4棟からなる大規模マンションです。平成17年にマンション自治会が設立され、それと同時に自治会と管理組合の合同組織として自主防災会が設立されました。当自主防災会の実践性を追求した防災活動はしばしばマスコミ等で紹介されてきましたが、平成26年度に内閣府の地区防災計画モデル地区に選定されたのを契機に約360頁に及ぶ地区防災計画を策定しさらなる高みを目指して挑戦を続けています。

取材では、管理組合で第1・2期理事長、自治会と自主防災会で第1期～第5期の会長を務められた安部俊一氏（よこすか海辺ニュータウン地域運営協議会会長）に自主防災会の活動、地区防災計画の内容・成果及び地域防災活動プラン（※）への助言等を伺いました。

（※）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. 地域の災害特性

神奈川県地震被害想定（平成27年3月）によれば、ソフィアステイシア周辺の地域は埋め立て地のため地震の揺れが大きくなりやすく、震源によっては震度7の激しい揺れが想定されています。また、同じ理由から液状化危険も大きいとされています。

さらに、「神奈川県津波浸水予測図」（平成27年3月）によると、地震発生から20分後に3.6mの最大波高が当地区に到達するとの予測があります（相模トラフ沿いの海溝型地震・西側モデルのケース）。また、到達した津波が陸地を遡上した時の浸水深のうち最も過酷な想定（同・中央モデルのケース）では、ソフィアステイシアの敷地内で1.0m～2.0m、ソフィアステイシアの外周市道で2.0m～3.0m浸水すると予測されています。

2. 東日本大震災時の対応

平成23年3月11日（金）14時46分に発生した東日本大震災では、広域停電によりソフィアステイシア周辺地域も停電しました。マンションのエレベーターが停止し、上下水道及びトイレも使用不能となったため、高層階の高齢者を中心に生活困窮者が多数発生しました。しかし、自主防災会の役員が多くを占める現役世代が勤務先などで地震に遭遇して帰宅困難者となり、マンション内にいた防災役員（定年退職者、専業主婦、高齢女性）及び協力者での対応を余儀なくされました。これらの役員等は直後から津波への警戒避難活動及びエレベーターへの閉じ込め・火災・負傷者・建物損傷等の事案発生の確認活動を開始しました。

また、足腰の丈夫な人たちが高層階の要援護者宅に20ℓ入りのポリタンクで給水支援を行いました。



インタビューの様子（安部氏と筆者（後向き））

非常階段を使つての高層階との往復は大変な苦勞でした。その中であつて高校生が何度も高層階を往復し水を届けました。このことをヒントにその後、中高生で編成するジュニアレスキュー隊を発足させました。

3. 自主防災会の活動

自主防災会の活動のうち筆者が特に興味深く感じたものを紹介します。

(1) 防災物資の備蓄

① 自主防災会の備蓄

自主防災会では、マンション全体で使用する避難誘導用具、救助・救護用具、発電・照明、共同炊事用具等の防災器材と、マンション内の臨時避難所に避難した居住者（傷病者、要援護者、帰宅困難世帯の幼児、津波浸水被害を受けた居住者など）向けの食料、飲料水、簡易トイレ、寝具、照明、卓上コンロ等を備蓄しています。

② 各家庭での備蓄指導

自主防災会では、各家庭で災害時の食料・飲料水・簡易トイレ・生活用品などを最低7日分（保管場所にゆとりがあれば食料と水は2週間分）備蓄するように指導しています。

(2) 居住者台帳による災害時要援護者の情報の100%把握

ソフィアステイシア自治会では「居住者台帳」を作成しています。この台帳は居住者が表1に示す項目欄に記入し、自己申告するシステムです。

これほど詳細な個人情報の収集は困難と思われがちですが、各居住者に対し「災害や緊急事態が発生した時に、台帳を届けておくことで自主防災会から助けてもらえる確率が高まる」、「命より大事な個人情報はなし」と説得した結果、現在では全世帯の96%が名簿を届け出ており、災害時要援護者や一人暮らし高齢者に関しては100%把握できているとのこと。過去には単身高齢者の救急救命に役立ったこともあったそうです。

表1 居住者台帳の項目

- ・生年月日
- ・性別
- ・血液型
- ・自力避難に支障のある事項(注)
- ・常用薬
- ・禁忌薬
- ・かかりつけ医療機関
- ・診療科目・担当医
- ・帰宅困難者に該当するか否か
- ・昼間の居留場所
- ・緊急連絡先

(注) 避難援助方法選択のため、寝たきり・車椅子使用・杖使用などを具体的に記入する。

(3) 実践的な防災訓練

自主防災会では、毎年12月に「具体的な災害の連鎖をイメージした実践的な」防災訓練を実施しています。このことについては、5の(1)で触れていますのでそちらを参照ください。

(4) 実践的な班編成

地区防災計画の作成を契機に、防災訓練や東日本大震災の経験・教訓を生かし、自主防災会の班構成を従来の5班編成（避難誘導班・情報班・消火班・救出救護班・給食給水班）から10班編成（避難誘導班・情報班・消火班・救助班・救護班・設備復旧班・警備班・給食給水班・生活支援班・衛生管理班）とし、実践性を高めました。

なお、避難誘導班は生活ブロック（30世帯前後）ごとに11班が編成され、全ての世帯が加入する最も基礎的な班です。ソフィアステイシアは免震構造であり震度7にも耐えられると判断されることから、自主防災会では在宅避難を目指しており、避難誘導班はそれを維持する役割を担っています。

(5) 「危機管理マニュアル」、「地区防災計画」の作成・全戸配付

自主防災会では、「住民共助の防災読本：ソフィアステイシア危機管理マニュアル」を作成し、全戸に配付しています。この冊子では、住民が遭遇する可能性のある様々な危機への対処方策が具体的に記述されています。

また、これを基礎資料として地区防災計画（本編）が作成され、その概要版である「わが家の防災ハン

ドブック（地区防災計画 家庭用概要版）」は全戸に配付されました。

この防災ハンドブックは表2に示す三部構成をとり、それぞれの活動をだれの責任で実行するかについて、「家庭」、「避難誘導班」、「マンション全体」別に記述するなど、本編の実践性を引き継いでいます。

(6) 避難誘導班ごとの防災講習会

自主防災会では、毎年、避難誘導班ごとに防災講習会を実施しています。前述の危機管理マニュアルと防災ハンドブックは、そのテキストとして活用されています。

(7) 6階以上に防災箱を設置

津波被害を想定して6階以上に避難誘導班ごとの避難集合場所があり、そこに防災箱が設置されています。その中には作業手順書、安否確認用チェックリスト、初動対応用具が収納されています。

表2 わが家の防災ハンドブックの構成
(地区防災計画 家庭用概要版)

I	災害に備える防災活動（平常時から備えておくこと）
II	災害発生直後に行う初動対応～ 応急対応～ 在宅避難生活の継続～ マンションの復旧・復興までの活動
III	災害対応マニュアル

4. 地区防災計画の作成経過と内容

(1) 地区防災計画の作成経過

- ①内閣府（防災担当）から地区防災計画制度の創設情報を入手し、平成26年6月の管理組合総会及び自治会総会において地区防災計画策定委員会の設置、計画策定予算、モデル地区への応募を議決した。
- ②平成26年7月に地区防災計画策定委員会が発足した。委員は住民から公募し、防災士3名の他、横須賀市防災指導員、陸上・海上自衛隊員、消防士、看護学校副校長、建築・設備の実務経験者等17名の委員を任命した。アドバイザーとして（一社）マンションライフ継続支援協会に業務支援を委託した。
- ③委員会は26年7月から27年3月まで毎月2回の定例委員会の他、臨時委員会を随時開催し、平成27年3月末に地区防災計画が完成した（この間の平成26年10月に内閣府より地区防災計画モデル地区に選定された。）。
- ④下段の表3「地区防災計画の構成」におけるA～Gについては、地区防災計画の策定に着手する以前から防災計画（ソフィアステイシア危機管理マニュアル）の中に反映していたことから、地区防災計画ではA～Gをブラッシュアップするとともに東日本大震災の教訓等を踏まえH及びIを重点的に検討した。

表3 地域防災計画の構成

A	地域の災害リスクの調査・分析（当地で発生する可能性のある自然災害の種別と発生確率、影響範囲等）	F	災害時要援護者の避難支援、近隣居住者の避難誘導、班別指定避難場所に集合しない住戸の安否確認、初期消火、傷病者の救出と応急救護
B	その災害が発生した場合の人的・物的被害の最大値と最小値の予測	G	エレベーター、階段、共用通路等、危険個所の点検と立入禁止措置及び応急復旧
C	被害の最小化の方策（誰が・何を・どんな方法で・いつまでにやるか）	H	在宅避難生活の継続と生活支援
D	災害発生前の事前の備え（住民情報の詳細把握、防災研修、防災訓練、建物・設備の耐震性能強化、住戸内家具・家財の転倒防止、防災資機材及び災害対策用品類の備蓄・更新等）	I	復旧・復興、マンション生活の再建まで
E	発災直後の命を守る行動（自分と家族の安全確保、「自宅から怪我人出さない・火を出さない！」）		

(2) 地区防災計画の内容

ソフィアステイシア地区防災計画は表3の内容で構成されています。ここでも「実践性」が追求されています。

5. 地域防災活動プランの作成を検討中の団体へのアドバイス

筆者からの(1)～(4)の質問に対し、安部氏から地域防災活動プランの作成を検討中の団体へのアドバイスをいただきました。ぜひ参考にしてください。

(1) 地域防災活動プランがいう「特に大切なこと」、「本当に役立つこと」はどのようなものとお考えでしょうか？

最重要のポイントは、「災害で死にたくないと思っている本人自身(住民自身及び住民で構成する地域団体)」が、「身の回りで災害が起きても死なずに済む方策」を真剣に考えることに尽きます。

そのためには、地域防災活動プランを策定する際にも、防災訓練を行う際にも、自分が住む地域で起こり得る災害リスク(災害の種別、発生確率、影響範囲、被害規模など)を正確に把握しておくことが必須です。

全国各地の町内会・自治会が年中行事で実施している防災訓練では、実際に大災害が発生した場合には「住民の命は守れない」と思っています。最大の理由は、自分の居住地域で実際に起こり得る具体的な災害をイメージすることなく、消防署が準備した訓練メニューを無作為に組み合わせているに過ぎないからです。

一般的な自然災害は、殆どの場合、副次的な要素の組み合わせで連続的に住民を襲います(例:地震⇒家屋倒壊・急傾斜地崩壊・火災・広域延焼・津波・津波火災など)。これらの災害の連鎖をイメージして、次に襲ってくる二次的・三次的災害から住民自身が命を守る退避行動を迅速に取れなければ、犠牲を拡大してしまいます。

私共の防災訓練では、毎年災害想定を変えて訓練のシナリオを作っています。実際に発生する可能性がある災害が、本当に発生した時に、どう対応すれば住民の中に犠牲者を出さずに済むかということを考えながら訓練を行っています。

従って、訓練の準備には毎年3～4か月を費やしています。

(2) 地域防災活動プランの作成作業は、何から着手するべきでしょうか？

自分が住む地域で起こり得る災害リスク(災害の種別、発生確率、影響範囲、被害規模など)を正確に把握すること、及び、地域内に住む住民の情報(特に災害時要援護者の情報)を漏らさず把握すること、災害時要援護者ごとに近隣支援者を指名しておくこと、個人の困りごとを地域の困りごととして共有できるまでに地域コミュニティを充実させることです。

(3) 地域防災活動プランに必ず記載するべき項目は何でしょうか？

その地域で起こり得る災害リスクと発生確率、想定災害が発生した時の影響の範囲と被害の規模、被害を最小化するための方策、災害対応行動の実施主体と実施期限、災害対応予算の財源確保策と予算執行責任者など。

(4) 地域防災活動プランを「みんな」で作成するためには、どのような工夫が必要でしょうか？

まず、自分の命は自分で守る⇒自分が怪我していなければ家族を守れる⇒ご近所の仲間も救える⇒地域全体で仲間を守れる・・・至極、単純明快。

人間は誰しも「自分が災害で死んでも良い」と思っている者はいない。それにもかかわらず、「自分の命を自分で守る努力」はおろそかになっている。

「災害で死にたくないと思っている者」同士が、「みんな」で力を合わせて、「災害の怖さを知り」、「災害が起きても死なずに済む仕組み」を作り上げれば良いだけのことです。