

② 地域で取り組む防災・危機管理

編集部

1 強まる住民の防災・危機管理意識

阪神・淡路大震災の発生は、あらゆる人々に大きな衝撃を与えた。安全で快適だと考えていた都市生活が、一瞬にして崩壊する姿を目の当たりにして、災害の恐ろしさを感じなかった市民は皆無であっただろう。

また、行政機関の力のみに依存しては、自らの命と財産が守りきれないという教訓を与えてくれたのもこの災害であった。ライフラインが断絶され、情報の入手すらもままならない震災直後から行政機関による救援活動開始まで、あるいはその後の避難生活の中で、被災地の住民が強いられた苦労は、それまでの感覚からはおよそ想像できないものであった。

市民による地域防災活動は、震災以前から各地で行われ、さまざまな取り組みで展開されていたが、阪神・淡路大震災は、地域防災に関する考え方を直す契機となり、さまざまな地域で、防災活動が新たな展開を見せ始めた。それぞれの地域の特性に沿った地域防災体制の強化が、住民主体で進められていったのである。

2 地域防災の事例

ここでは、阪神・淡路震災以前から防災を地域の重要課題の一つとして捉え、活動を積み上げてきた二つの地域の事例を紹介する。

① 汐見台自治会連合会

⑦ 地域の特性

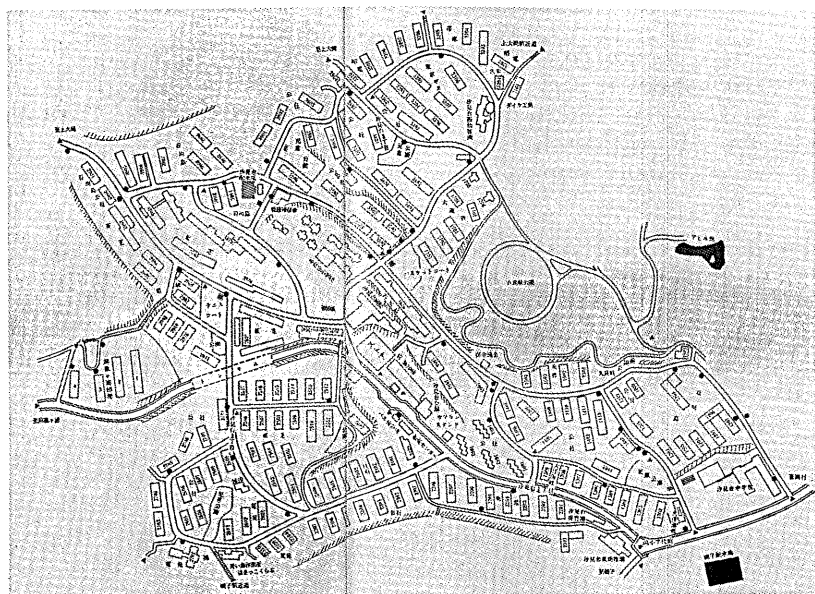
磯子区にある汐見台自治会連合会は、世帯数約四千・人口約一万人を擁する大規模な地域組織である。地域主体の福祉対策が大規模に展開されるなど、自治意識の強い地域であり、防災に関しても、阪神・淡路大震災発生以前から重要な課題として取り組みを開始していた。

また、汐見台団地が広域避難場所に指定されていることから、地域住民のみでなく避難してきた人々への対応も視野に入れなければならないという特性も持っている。

④ 地域防災に関する考え方

汐見台地域防災研究特別委員会では、防災の基本はまず「個人・家庭」だと考えている。災害が大きければ大きいほど、自治体や国が行う個人に対する初期救助あるいは援助は十分とはいえない状態になるはずである。生き延びるためには、住民一人ひとりが日頃か

図-1 汐見台防災マップ



- 消火栓
- 学校プール
- 防災用水
- 配水場
- TTTT ガケ

1 強まる住民の防災・危機管理意識
2 地域防災の事例

ら最低限の準備をしておかなければならない。そして、この基本があつてこそ、次に重要な地域での助け合いが実現できるのだという考え方である。

このような理念に基づき、汐見台地区における平常時の防災活動は、「大規模災害の発生直後に住民自ら生き延びるために、今できることとすべきこと」を着実に積み上げていく形で進められている。

④ 防災ハンドブックづくり

◎経緯

東海大地震が話題となっていた一九八五年、汐見台地域防災研究特別委員会では、大地震発生時の地域の対応について議論を重ね、住民向けに防災のための小冊子「警戒宣言」を発行した。

その後、想定される自然災害に対して、新たな観点から、住民が対応でき得る準備について取りまとめる必要性を認識し、平成六年八月頃から「防災ハンドブック」の発行に向け、準備を進めていた。

阪神・淡路大震災が発生したのは、作業も大詰めにさしかかった平成七年一月のことであつた。死者が五千人を超えるこの大震災の想像をはるかに超える被害の様子が報道される度に、防災研究特別委員会では、災害が対岸の火事ではないという認識を新たにし、住民の意識づくりの必要性を強く確認したのであつた。

◎内容

この防災ハンドブックは「防災の基本は個人・家庭」という原則に基づき、災害時に住民が生活をするために必要な知識を中心に構

成されている。また、汐見台防災マップ(図-1)や地区の防災体制の現状と課題を掲載し、地域単位の防災についても、住民に広報している。さらには、汐見台の防災の課題とビジョン(試案)として、単位自治会・自治会連合会ごとの対応策や情報伝達網の整備、広域避難場所としての災害援助を提言し、将来にわたる防災活動の推進をも住民に呼びかけている。

以下は、第二章「家庭における防災」いざという時のために」から、特徴的な記述を抽出したものである。

△防災に対する心構え▽

- ・ 災害は必ずやってくる。
- ・ 自分自身で災害から身を守る最低限の準備をしておく。
- ・ 二次災害を出さない(火災、パニック)↓他人に迷惑をかけない
- ・ 他人に頼らない

△災害時サバイバルの基本条件▽

- ・ 生への執着心一どのような条件下でも生き残るという意思。
- ・ 環境への対応一周囲の状況に対応し、時には耐える。
- ・ 知識・判断力一サバイバルの方法
- ・ 精神力・体力一生への執着心に裏打ちされる

△水▽

飲料水の確保が難しい場合には、ビニールシートを利用し、雨水を収集(盛夏期には週一回程度、それ以外の季節は三日に一回降雨がある)。目の細かい布でろ過し、一分半(汐見台の高度による、低地では一分)沸騰

させ、コップ一杯の水に対し、ヨードチンキまたはうがい薬一〜二滴をたらす。(図-2) △食糧▽

・ 通常三日分が必要といわれている食糧だが、三日目から援助がすみずみまで行き渡るとは限らない。最低限一週間分の用意が必要。

・ 可能ならまず、冷蔵庫のものから整理をする。この場合早めに調理して保存食としてしまふ。調理のポイントは、単品ごとに油で炒めるか揚げる(空気との接触を絶ち腐敗を防ぐ)、味は薄めに等

・ 米については、水の確保が安心してできるまでは、一度に多く炊く・とがない。冷飯は焼き・揚げおにぎりにして保存する。

△住▽

・ トイレは食料と並ぶ大きな問題。最も衛生的かつ安心できる方法はゴミ袋で簡易トイレ

図-2 雨水浄化方法



—汐見台防災ハンドブックより—

を作ること。

・夢々外の空き地に穴を掘ってなどと容易に考えてはいけない。よほど神経が図太い人でなければ外で用は足せないもの。これは最後の手段と考えるべきである。

・ファミリーサバイバルグッズは最低一週間分を用意する。(表1、注：飲料水は重くかさばるので別扱いに) 保管・運搬はポストンバックで十分。これを予め決めておいた脱出場所の近く、または自動車のトランクに保管する。車は冬の避難場所としても有効。

△安否確認▽

発災後は、無事な家庭は緑、手助けが必要な家庭は赤の布を外からよく見えるところに結ぶ。

①近隣地区との連携

阪神・淡路大震災発生後、市内の小中学校に設置された地域防災拠点、連合自治会の範囲を超えて、運営委員会が組織されている場合が少なくない。汐見台地区には二つの拠点が存在するが、ここでは、近隣地区と協力しながら、地域防災拠点運営マニュアルづくりに取り組んだ。防災ハンドブックで培った手法と知識を情報として提供しながら、基本形に地域の視点を十分加味した、具体的なマニュアルを作成したのである。

④今後の課題

防災ハンドブックは、関東大震災や戦災経験者からのヒアリング結果、また住民である建築家・気象専門家等の知識を内容に活かすと共に、イラスト・マップ作成に至るまで、地域内の人材を活用して完成したものである。今後の課題の一つとして、ハンドブックでも

呼びかけているように、有事の際に地域防災に役立つような人材のシステム化があげられる。特定の住民だけでなく、多くの住民による地域防災体制の確立が望まれるところであろう。

また、地域防災研究特別委員会では、体制充実に必要な基礎的データとするため、汐見台地区が災害に見舞われた場合の、二次的影響に関する研究の実施を計画している。地域における防災体制をより具体的に充実したものとすることが課題の一つであるという考えがその根底に存在しているのである。

さらに、地域防災拠点運営委員会での活動等を通じて、近隣地域との連携をより一層深め、大災害発生の際に、効率的に対策を講じることのできるような体制づくりを進めていくことも今後の課題である。

「地域では解決できない大がかりなハード面の整備は行政の施策で、行政では成し遂げられない地域に根ざしたソフト面の整備は地域住民の手で」を基本に、汐見台自治会連合会は、今後も活動を着実に進展させていく予定である。

②くぬぎ台団地自治会

⑦地域の特性

保土ヶ谷区と旭区の区境に位置するくぬぎ台団地(一千百世帯・人口三千人)は、①の汐見台団地同様、広域避難場所に指定されている地域である。また、団地全体が、賃貸住宅であり、毎年住民の1〜2割が入れ替わるという、地域づくりにとって困難な課題を抱えるところでもあるが、定住化意向を持つ住

民も多く、住民主体のまちづくりが進められてきた。

④自主防災活動の歩み

「自分たちのまちは自分たちの手で」を理念に住民主体のまちづくりを進めてきたくぬぎ台団地自治会に自主防災委員会が発足したのは、昭和六十年六月のことである。

防災委員会は、防災本部長・副部長の下に、運営委員・情報班・消火班・救出救護班・避難誘導班・給食給水班が設置される形で構成され、現在五十人を超える委員が地域の中心となつて活動している。

こうした自治会組織内の特別委員会が活動を継続するのは難しいものだが、くぬぎ台では、安心して暮らし続けるためには日頃から

表一 用意しておきたいファミリーサバイバルグッズ

名称	数量・目的・使用法など
食糧	米 必要人数×2食/日×7日
缶詰	1缶を4人で×2食/日×7日 (味が薄く、そのまま食べられるもの)
あめ	適当数、ドロップなど甘酸っぱいものがよい
小物	百円ライター かまど点火用
布製ガムテープ	窓の修復、ガラス除法ほか万能用途あり
携帯ラジオ	カーラジオでも代用可。予備電池も
油性マジック	残った家族の移動先を知らせる伝言用
軍手	家族分を安全用として
ロウソク、マメライト	夜間の照明用
日用品	石鹸、タオル、ウェットティッシュ
衛生	救急セット 怪我の応急処置
うがい薬	薬品名(イソジンなど)ー水浄化用。傷の消毒も可。
ゴミ袋	簡易トイレ用ほか万能用途あり
脱出用ロープ	地上までの高さの2倍の長さ以上
その他	現金他 小銭を含む。保険証。通帳はコピーで
衣類等	長袖シャツ、長ズボン、運動靴などを家族分
スペアキー	玄関、車
ビニールシート	雨水収集用

これら以外にあったら便利なものとしては、キャンプセット(テント、コンロ、燃料、ケロシンランプ、食器、ポリタンクなど)があります。

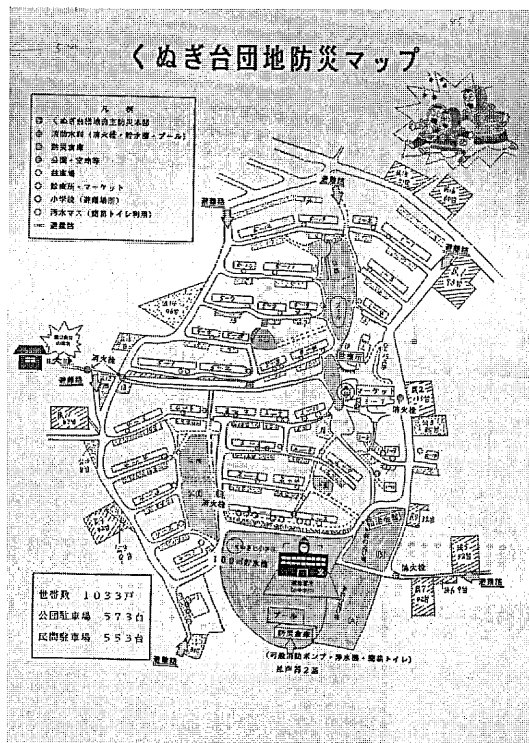
また、サラダオイルも調理以外に燃料の代わりとなるので有用です。

ー汐見台防災ハンドブックよりー

表一 2

昭和60年	自主防災委員会発足 台風の被害状況調査実施 防災訓練に情報伝達訓練導入
昭和61年	地震(M 6.9)発生を想定した情報収集訓練実施 防災日より発行開始
昭和62年	団地運動会に防災競技を取り入れる
昭和63年	カード式防災訓練実施
平成元年	任期終了後の家庭防災員の自主防災委員会加入を決議
平成3年	運動会に防災競技(防災クイズ/ケガ人搬送/ペランダ仕切り板を使った脱出等)導入 パニック防止のために移動放送設備開発着手
平成4年	区境を超えた三連合同防災訓練実施
平成5年	防災運動会実施 自主防災委員会のあゆみ発行
平成6年	防災訓練に放水訓練導入
平成7年	地震に関する意識調査実施・同報告書作成 自主防災ハンドブック作成 防災用品の斡旋 汚水ますを利用した簡易トイレの開発 ミニ防災展開催 防災ボランティアネットワークづくりに着手(アンケート実施)
平成8年	地域の老人福祉施設と防災協定締結 地域のスーパーマーケット・薬局と緊急物資に関する協定締結

図一 3 くぬぎ台団地防災マップ



の防災意識が重要と考え、その活動は、常に生活に密着した住民に親しみやすい形で、さまざまな工夫を重ねながら展開されてきた。(表一2)

◎活動の特徴

- ・毎年実施する防災訓練では、カードを使用した情報受伝達(ケガ人の救助など災害時に想定される事態を疑似体験させながら、カードに記入された情報を入つてに伝達する訓練)、競技方式、ゲーム方式等を取り入れる工夫がなされている。また、毎回行われる炊き出しは、まきを使って釜で炊飯するところから始められる。自主防災委員会給食給水班のメンバーを中心に、団地の女性たちが集まつて行われているその作業は、年々速度を増しており、瞬く間に食料が用意されていく様子を目にすると、災害時には欠かせない食料の調達に関する訓練が着実に身に付いていることが

わかる。

- ・住民の意識醸成は、広報・啓発を地道に繰り返していくことから始めると考え、防災日より定期的に発行するほか、防災ハンドブックやあゆみの発行・防災マップ(図一3)の作成も行っている。さらに、各種アンケートを実施し、その結果を住民に情報提供してきた。学習会・研修会もより具体的な内容のものを繰り返し実施している。
- ・災害発生時に必要な機材も、一般的に言われているものの範囲にとどめず、より生活に密着した形で点検・検討を行い、パニック防止に役立つ移動放送設備・汚水ます利用の簡易トイレ(共に手作り)などを開発し、来るべき災害に備えている。
- ・平成七年に発足したくぬぎ台小学校地域防災拠点運営委員会の組織づくりや運営にも積極的に参画するほか、災害時に地域の老人福

祉施設の救助活動に協力するための協定を結ぶなど、団地を超えた近隣地域との協力体制も強化している。

◎阪神・淡路大震災後の活動

平成七年一月十七日の阪神・淡路大震災発生直後から、自主防災委員会は緊急活動を開始した。その行動はまさに迅速であったが、これは、この大災害の教訓を防災活動に生かすためには、住民の意識が高揚している時期を逃してはならないと判断したためである。

発生二日後の一月十九日には、緊急三役会を召集し、緊急の取り組みとして、次の五項目の実施を決定した。

- ・防災ハンドブック作成
- ・義援金呼びかけ
- ・地震に関する意識調査実施と同報告書作成(図一4)
- ・防災用品斡旋

・非会員に対する自治会加入呼びかけ

また、震災に関する新聞記事等情報のスクラップの実施し情報収集に努めるかたわら、かねてから検討していた汚水ます利用の簡易トイレ製作にも着手。六月には、これらの取り組みの結果を住民に周知するため、ミニ防災展を開催した。

これらをわずか六カ月間に行った自主防災委員会の委員が費やした時間と作業量は膨大なものであり、議論や作業はしばしば深夜に及んだという。それぞれが仕事を持ちながら、夜間・休日を使つての地域活動であることを考えると、その熱意には並々ならぬものが感じられる。

そして、この震災を契機に、自主防災委員会の活動はさらに広がりを見せることとなった。

◎地域防災拠点運営委員会での活動

自主防災委員会は地域防災拠点運営委員会に積極的に協力することで、団地自治会のみならず、地域連合を超えた範囲の地域との連携を深めていった。

・防災訓練

地域防災拠点単位の防災訓練は、自主防災委員会で培った経験を活かした形で実施した。特に拠点運営委員会発足直後の平成七年九月の訓練では、会場（拠点）を二つにわけ、屋外での訓練の他、阪神・淡路大震災の情報はじめとした各種情報の展示や、ライフラインである電気・ガス・電話関連企業にも呼びかけ、災害時に必要な知識の啓発も行った。

「防災とは広報活動なり」という自主防災

委員会での趣旨を拠点運営委員会にも活かし、

防災拠点ニュース・冊子「防災拠点とは」を発行。また、借り物ではない地域の実情にあった地域防災拠点運営マニュアルづくりを推進し、運営拠点に集まることのできた住民が誰でも災害時の拠点運営に携わることのできるよう、「災害時の活動モデル」「拠点収容モデルプラン」（図-5）「震災時広報文例集」などを盛り込んだ、阪神・淡路大震災の教訓を徹底的に議論、検討した極めて具体的なマニュアルを完成させた。

◎近隣施設との連携

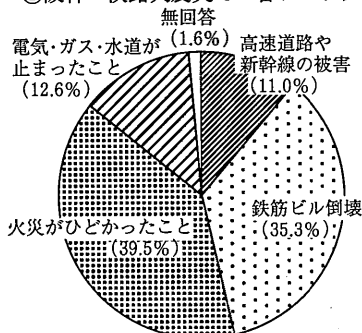
自主防災委員会では、地域内に存在する老人福祉施設で災害が発生した場合に消防活動の応援協力を行うという協定を締結する形で、団地内住民の安全確保に留まらない防災活動の拡大にも着手した。この協定締結に際しては、関連機関にも協力を要請し、災害の発生が瞬時に確認できるよう、同施設への大型スピーカー設置も実現させた。

◎地域内スーパーマーケット・薬局との提携

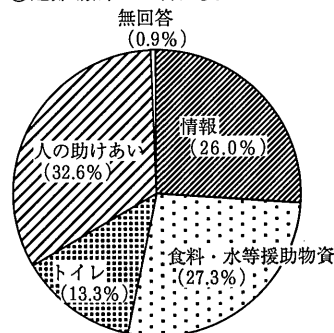
災害時は、最初の三日間を地域がどう乗り越えるかが肝心であるという考え方に基つき、多数の住民を抱えるくぬぎ台地区で災害時にも食糧や医薬品が最低限確保できるようにと、地域内のスーパーマーケットと薬局と協定を結んだ。協定は、災害時に店内にある物資を自治会に優先的に供給し、自治会は災害対策特別積立金から代金を支払うという内容（例えば、医薬品は二十二品目、六十万円相当にも及んでいる）になっている。二つの店舗とも「地域のために役立てば」と積極的に提携に応じ、ここでも新たな連携が図られた。

図-4 地震に関する意識調査結果（抜粋）

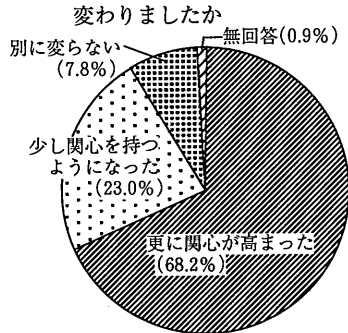
①阪神・淡路大震災で一番ショックは



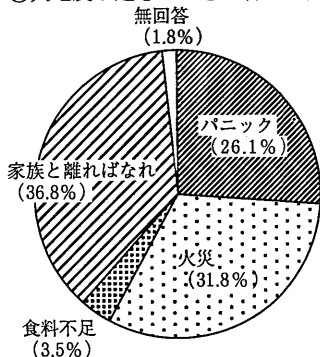
②避難場所が一番必要なものは



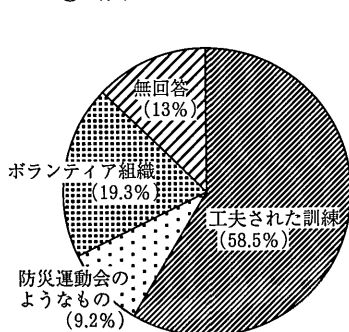
③今日の地震で地震への関心度が変わりましたか



④大地震が起きたとき一番の心配は



⑤当団地のこれからの防災訓練は



⑥ボランティアに参加したいと思いますか

