

# 《6》 地域防災活動の成果と課題

## 1 はじめに

災害発生時、すぐさま行政が市内全域に十分な支援を行き渡らす体制を整えることは難しい。災害に対しては、まず、日ごろからの個人や家庭のレベルでの備えが基本であり、同時に、地域住民が主体となった各地域での備えが重要になる。地域に根付き、地域の特性に合致した、地域住民の手になる防災への取組の充実が求められる。

市民による地域での防災活動は、以前から様々な形で取組まれてきた。また、横浜市は市内全域に地域防災拠点を展開し、各拠点で運営委員会が活動している。こうした活動は、今回の東日本大震災において十分な効果を発揮しえたのか。また、震災をきっかけに新たな課題が出てきたのではないか。過去の調査季報で地域防災活動への積極的な取組を取り上げた二つの地域の話聞いた。

## 2 子安通三丁目自主防災会

### ① 子安通三丁目自主防災会の取組

子安通三丁目自主防災会の取組は、調査季報161号の特集「地域で取り組む防災」で紹介した。

この地域は、神奈川区の東側の臨海部に位置し、鶴見区に隣接する東西に細長い町で、北側をJRの線路、南側を運河に挟まれ、その間を京浜急行電鉄と国道15号線が横断している。古い戸建住宅が立ち並び消防自動車も入れない道幅の狭い地域と、工場や造船所の跡地に建設された比較的新しいマンションの立ち並ぶ地域が混在している。古くからの住民の高齢化が進む一方、マンションの住民には若い世代が多い。8割ほどがマンション等に住む新住民で、ここ十年ほどの間に急増している。

地域防災に関しては、平成17年の町内の井戸の調査が最初の活動で、以降、毎月1回定期的に開催する自主防災会

での話し合いを核に、講演会の開催、年1回の「防災フェア」、地図を用いた図上訓練などを実施してきた。

「実際にやってみる」姿勢を重視して活動しており、最近では、平成22年度に「命のハンカチ」を地域内の全1,550戸へ配布した。「命のハンカチ」とは、災害発生時に、無事であることを近隣に知らせるため、ハンカチ等を玄関先に結びつけて安否確認を行うものである。この取組は、書籍で紹介されて全国的な反響を受けており、22年度は更に一歩進めて、ハンカチそのものを配布した。ハンカチは目につきやすいオレンジ色で、「大地震発生時の五か条」、「自宅を離れる時の五か条」と題して、災害時に一人ひとりが最低限、注意すべき点が印刷されている。(写真1)

### ② 震災当日に起きたこと

(1) 想定していなかった避難者  
3月11日の地震発生の際、新子安駅前のオフィスビルへ

も大きな揺れが襲った。このため、地震のあと、オフィスビルで勤務している人たちが多数、地域防災拠点となっている子安小学校に退避した。実は、これまで、地域防災拠点に避難する人の数を想定する際には、地域住民については想定していたが、オフィスビルからの避難者の数を考慮に入れてきたことがなかったという。

今回のように、平日の日中、オフィスビルで多くの人たちが勤務する時間帯に災害が発生することは当然に起こりうる。このことも織り込んだ形で想定を見直す必要性を感じているところである。

### (2) 徒歩による帰宅者の通過

この地域を東西に貫く国道15号線は、東京都心部と横浜の中心部とを結ぶ主要な幹線道路のひとつであり、地震発生から翌日にかけて、軒並み鉄道が停止する中、車道では自動車渋滞し、家路に向かって歩く多くの人々が歩道を通

執筆

編集部

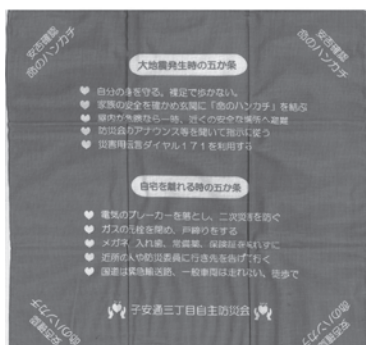


写真1  
オレンジ色が鮮やかな「命のハンカチ」

過した。翌朝、周辺では、自宅に置いてあった自転車が盗難されていたり、道すがら用を足す通行人がいたことにより悪臭がする、といった事態が発生したという。

子安通三丁目一帯では、個人レベルの取組として、自宅の戸外に貼紙して通行人にお手洗いを利用してもらった人がいた。地域としても、国道を通過する歩行者のために、休憩場所として町内会館を開放する、沿道で炊き出しをする、といったこともできたのではないかと、といった声があがっている。

### ③津波への対策

今回の震災で、子安通三丁目自主防災会の皆さんに最も大きな衝撃を与えたのは、津波による被害だった。この地域は、臨海部の海抜が低いエリアに位置しており、もし、地震による大規模な津波が発生した場合、地域全体に海水が押し寄せる可能性が非常に高いのである。3月11日の地震後も近隣の運河では水位がかなり上昇した。

これまでの活動の中で震災対策の基本として想定してきたのは、阪神・淡路大震災のような直下型地震による建物の倒壊や火災の発生に対して

如何に備えるのかということだった。こうした備えは積み重ねてきていたものの、津波を想定した備えはほぼ皆無に等しく、今後、検討すべき最大の課題となっている。

### ④津波を想定した新たな展開

(1)地域防災フェアーでの試み  
毎年実施している防災フェアーが、震災から2か月後の5月に開催された。例年300から500人もの参加があるが、今年度は震災を受けて更に高い関心が寄せられた。

地震に伴う津波の発生が意識されるようになった今回、新しい試みとして、避難の呼び掛けによる情報伝達の訓練が行われた。訓練にあたっては、大型の音響設備と発電機を積んだりマイクを用意した。通常のハンドマイクでは音量が不足だと考案されたが、訓練の際には、移動時の振動で発電機が十分に稼働しなかった。今回は失敗したが、「実際にやってみる」という自主防災会の姿勢が現れた取組である。震災時の情報伝達は重要であり、地域内のスピーカー設置の可能性についても、行政への要請も含めて検討していきたいとのことである。

(2)避難経路・避難場所の確保に向けて

東日本大震災の教訓として、津波が発生した場合、まずは何を避けても海面からの標高が高い場所へ避難することの重要性が強調された。しかし、子安通三丁目一帯は臨海部に位置するので標高が低い上、近隣の高台である子安台地区に向かうにはJ.Rの線路を越えなければならぬ。踏切がないので、現状、線路を越える手段は新子安駅前の跨線橋だけだが、今回の地震の際に、跨線橋は激しく揺れ、歩行することさえ難しくなった。また、直接、線路上を歩いて越えたとしても、線路の向こう側が急斜面で、簡単に登れないことも問題である。線路内に立ち入る形での訓練実施が難しいこともあり、今後の課題となっている。

また、地域に立ち並ぶマンションの上層階を、津波発生時の一時的な避難場所として活用できないか、今後、各マンションの管理組合と話し合いを進めたいとのことである。

### 3 くぬぎ台団地自治会

#### ①くぬぎ台団地自治会の取組

くぬぎ台団地自治会の取組は、調査季報127・131・

133号、民生活白書2006に掲載され、新聞やテレビなどのメディアでも紹介されている。

くぬぎ台団地は、相鉄線鶴ヶ峰駅からバスで5分ほどの保土ヶ谷区と旭区の区境の丘陵地に位置し、団地周辺には戸建て住宅地が広がっている。昭和46年に入居が始まった39棟の5階建の中層住宅が並ぶ1,033戸の郊外型の団地に2千人ほどが生活している。近年は単独世帯が増加するなど、世帯の小規模化に伴い、住民が減少する傾向にある。

くぬぎ台団地自治会の地域防災活動の歴史は長く、昭和50年代後半から、団地の一帯が周辺地域も含む「広域避難場所」に指定されたことをきっかけに始まり、昭和60年には、くぬぎ台団地自治会自主防災委員会が発足した。以来、長きにわたり、行政に頼らない地域独自の活動として、一人暮らしの高齢者を対象とした連絡カードの作成、独自の防災用器具の開発などを行っている。毎年実施する訓練は、参加者が魅力を感じるよう企画する側が創意工夫し、数百人単位もの参加者を集めており、日中の訓練だけでなく、夜間訓練の実績もある。こうした様々な活動の基本として、

広報・啓発活動を大切にして2か月に一度「防災だより」を発行しており、月1回は30〜40人の住民と警察・消防が参加する防犯パトロール（「非日常」の活動になりがちな防災活動を「日常」につなげる狙いもあるという）を続けるなど、日ごろから地道だが、活発な活動を続けている。

#### ②「帰宅難民防災マップ」づくり

東日本大震災では、かねてから懸念されていた帰宅難民の問題が現実のものとなった。くぬぎ台団地自治会では、この問題にいち早く関心を持ち、一般に広く問題が認識される以前から取組を進めてきた。

#### (1)「防災ウォーク」

大規模災害発生により交通機関がマヒする事態を想定して、横浜駅からくぬぎ台団地までの道のりを実際に自分たちの足で歩いてみる、という「防災ウォーク」が開始されたのは、平成12年である。大規模な災害が発生した場合、横浜駅で20万人規模の滞留者が発生することが見込まれるという有識者の話を耳にしたことがきっかけだった。企画から、入念な事前調査を経て、

12月に第一回防災ウォークが実施された。その後、16、20年にも開催され、震災後の23年5月に第4回防災ウォークが行われた。

普段の移動の際に電車を利用する人など、いざ公共交通機関が利用できないというときに、自宅まで徒歩で帰宅するルートがわからない人は多いだろう。実際に、3月11日に横浜駅周辺で防災ウォーク参加者とくぬぎ台団地の住民とが会ったことで、参加者が案内して一緒に帰宅するケースもあったという。

もちろん、防災ウォークはただ歩くだけの取組ではない。詳しくは後述するが、歩きながら災害時を想定し、道路沿いの施設、危険箇所などについての様々な情報収集を行っている。例えば、震災後の第4回防災ウォークの際には、公衆電話の設置個所の減少が改めて問題視された。自分や家族の安否確認、そのための連絡手段確保は、災害発生時、第一に優先される。しかし、震災発生当日、長時間携帯電話が通じない事態が発生した。また、高齢者は携帯電話自体を所有していないことも多く、災害時用の伝言ダイヤル操作も難しい。こうした問題を受け、携帯電話普及の陰で減少

傾向が顕著な公衆電話の役割を改めて考え直し、何らかの手立てを取る必要があるとの声があがった。

## (2)目で確かめたことを地図に

防災ウォークを、ただ単に歩くだけの取組としないため、歩きながら収集してきた「情報」を、成果として地図上に落とす取組も並行して行われた。こうして作成されたのが、「帰宅難民防災マップ」である。

防災ウォークの際には、コース上の歩道のバリアフリー化状況、点字ブロック、歩道橋(老朽化していないかなど)やブロック塀(鉄筋が入っているかなど)の状況も確認しながら歩き、地図作成に活かしている。

また、作成にあたってポイントとしたのは、公共施設の表示だった。災害の発生時間帯によっては移動せず、一つの場所に留まったほうがよいこともあるだろう。また、夜間であっても女性が安心して身を寄せられる場所が必要となる。こうしたときに想定される拠点として、公共施設を重視したのである。ただし、施設は幹線道路に面しているものばかりではなく、道路を歩くだけではわからないため、防災ウォークで得た情報に補

足をして表示した。

こうして出来上がった「帰宅難民防災マップ」は、A4判で作成し、くぬぎ台団地の全世帯に配布した。地図上には、距離約8・3km、所要3時間の道のりについて、店舗、公衆トイレといった各種施設に加え、中間ポイント間の距離、歩いた場合の歩数、自動販売機の台数までが記載されている。内容は、防災ウォーク実施に併せて再検証し、更新するようになっていく。

ひとつの地図の上には様々な情報を載せていくことにより、日ごろ見えていなかったこと、考えていなかったことがわかる面があり、この「帰宅難民防災マップ」作製は、災害に備える上で、単なる地図の作成以上の意味を持つ取組である。(写真2)

## ③これまでの活動への実証

この地域が、「帰宅難民防災マップ」作成を通じ、今回の震災でクローズアップされた帰宅難民問題について先んじて取組んできたことを紹介した。この他にも、今回の震災後、福島第一原発周辺の避難地域で空き巣が多発したことから、先に紹介した、定期的に実施している防犯パトロール活動などの意義が明らか

かになってきた。

このように、今回の震災で発生した事象から、これまでのくぬぎ台自治会の災害に対する取組の正当性が、現実によって裏付けられ、実証された印象を抱いているという。

## 4 おわりに

今回、市内の二つの地区の事例を取り上げた。どちらの地区も震災による直接的な被害が発生したわけではない。

しかし、子安通では、新たに津波の発生を想定した対策の必要性が認識されることになった。日ごろから問題意識を持つているからこそ、これまでの取組の蓄積を活かし、新たに発見された課題に対して、早々に対策を取ろうという姿勢を打ち出している。一方、くぬぎ台団地では、これまでの取組の成果を確認し、確信を深める機会になったという。

地域防災の観点から見ると、今回の震災は、これまでの各地の取組の良かった点、不足していた点を改めて考えるきっかけとなったと言える。この震災で得た知見を、今後、更に有効な取組につなげていくようにしたい。

なお、本稿は、子安通三丁目自主防災会の伊東英紀様、久保勝昭様、増田久司様、増田智代様、くぬぎ台団地自治会の鈴木方規様、戸川優子様から取材させていただいた内容をもとに構成した。篤く御礼申し上げたい。



写真2 帰宅難民防災マップ