

みんなで作る地域の防災活動プラン

—福岡県みやま市本郷校区まちづくり協議会—

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

今回ご紹介するのは、福岡県みやま市本郷校区まちづくり協議会の取り組みです。

平成24年7月11日から14日にかけて九州北部を襲った豪雨は、死者30人をはじめ大きな人的・物的被害をもたらしました。みやま市本郷地区でも7月14日には川の増水や堤防の決壊により多くの住民が避難を余儀なくされるとともに、多数の床上・床下浸水の被害が発生しました。その経験から本郷地区ではまちづくり協議会が中心となって対策に積極的に取り組んでいます。その一環として九州北部豪雨から1年後に実施した防災避難訓練がNHKの全国ニュースで「住民が作った防災計画で避難訓練」として報じられるなど、まちづくり協議会の活動に大きな注目が集まっています。



1. 九州北部豪雨時の本郷地区の防災避難活動

本郷地区（瀬戸島地区）は、国管理河川の矢部川と県管理河川の沖端川に挟まれた中州状の地域です。そのため、もともと浸水しやすいところでしたが、それまでは下流域で決壊することが多く大事にいたることはありませんでした。

九州北部豪雨時、上流部の大雨により矢部川、沖端川が増水し、14日午前7時42分にみやま市から全市域に避難勧告が、また同9時00分に本郷地区に避難指示が発令されました。しかし、市の指定避難所の本郷小学校へ行くには増水した矢部川に架かる約200mの橋を渡らねばならず、そのことに怖さを感じた住民は地区内の本郷コミュニティセンターに避難しました。その後、状況がさらに悪化したため、沖端川にかかる約50mの行基橋を渡り県営筑後広域公園の体育館に避難しました。しかし、そこも危ないということになり隣接する筑後市の福祉センターに避難しました。避難に際しては、要援護者などを消防団員や民生委員が消防車や車で避難所まで運びました。

筑後広域公園体育館へ避難してほどなく（避難指示から30分後）沖端川の行基橋付近堤防が決壊し、本郷地区（瀬戸島地区）に水が流れ込みました。



2 被災体験から見えてきた課題

九州北部豪雨の被災体験をもとに、まちづくり協議会では本郷地区の課題を以下の4つに

整理しました。

課題1：被災当日の本郷地区の矢部川、沖端川の水位状況（危険の切迫状況）に対し市からの避難勧告・指示には時間的な遅れがあった。

課題2：避難者は本郷コミュニティセンター⇒県営筑後広域公園体育館⇒筑後市福祉センターと避難所を転々とするのを余儀なくされた。

課題3：みやま市からの防災行政無線（屋外スピーカー）を通じた避難勧告・避難指示が住民に十分届かなかった。室内では日頃から屋外スピーカーは聞こえにくいうえ、当日は雨音、テレビ音でなおさら聞こえにくかった。

課題4：要援護者への対応が確認できていなかった。

3. 課題解決のための対策

前述の課題を解決するためには、自分たちのことは自分たちが中心になって動く計画（＝本郷校区独自の防災計画）を持つ必要があると考え、本郷校区まちづくり協議会で自主防災計画を策定しました。その構成は表1のとおりです。

表1 本郷校区自主防災計画の構成

1	目的	8	特に、災害時要援護者支援プラン
2	基本的な考え方		①要援護者の範囲
3	各団体の役割		②要援護者の把握
4	組織	9	要援護者の避難支援計画
5	組織の基本的な班編成	10	災害時要援護者マップの作製
6	風水害時の活動	11	災害時要援護者支援のしくみ
7	緊急災害対策本部の設置について	12	支援者について
	①災害対策本部員の招集について	13	避難所について
	②災害対策本部員について		①地震、台風の場合
	③災害対策本部の設置場所について		②洪水の場合
④災害対策本部での主な協議事項に	14	特に車等の避難については	
		15	的確な情報伝達について

この自主防災計画の中で、前述の課題1～4を次のように解決しています。

課題1（市からの情報の時間的な遅れ）に対しては、緊急時には市からの情報を待つのではなく、自分たちが地区内の状況を見極めて適切に対応することが必要と考えました。そこで、状況に応じて緊急災害対策本部を設置し、必要な場合には校区独自の「避難準備情報」(※)を校区住民に伝達する仕組みを作りました（計画の7及び15）。

本郷校区まちづくり協議会事務局長の中原正勝氏は、「最も力を注いだのは緊急災害対策本部体制の整備です。また、校区独自の避難準備情報の発令が計画の中核です。」と話しています。

(※) 市町村からも「避難準備情報」が発令されますが、ガイドライン（「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（平成17年3月）」）に示されたものであり、法で定められたものではありません。

課題2（避難所の問題）に対しては、県と市が協議し、県営筑後広域公園の体育館をみやま市の避難所として使用できることになりました（計画の13）。

課題3（屋外スピーカーからの避難勧告や避難指示が雨音等で聞こえなかったという問題）に対しては市も対策を検討していますが、校区では消防団の消防車が半鐘を鳴らして「危ないから逃げろ」と情報を流すことにしました（計画の15）。

課題4（要援護者の問題）については、校区の総代会（区長のもとで校区のことを話し合う住民の代表の組織）を中心に要援護者1人に対して支援者2人をあてる体制で対応することになりました（計画の8～12）。

4. 地域防災活動プラン作成上のヒント

（1）プラン作りには、しっかりした課題認識と危機意識が必要

本郷校区では、九州北部豪雨の体験から地域の課題が整理されていたことが校区住民の危機意識と相まって実践的な自主防災計画の作成に結びついています。

前回紹介した赤穂市塩屋向自治会自衛防災隊の例でも、図上演習（DIG等）や訓練を通じた「地域の防災上の課題の把握」が住民の危機意識を喚起し防災活動を活性化させる基礎となっています。

このように、自分の地域にどのような課題があるかを把握することが何より大切であり、それがなければ地域防災活動プラン作りは始まらないと言えます。

（2）本郷校区自主防災計画は地域防災活動プランの一モデル

本郷校区自主防災計画は、被災体験に基づく緊急かつ切実な問題への対策を示している点で地域防災活動プランの一つのモデルとも呼べるものです。さらに、充実した内容は内閣府のガイドラインに例示されているところの「地区防災計画」といってもよいものです（※）。

（※）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。

この意味で本郷校区自主防災計画をプラン作りの参考にすることは良いことです。しかし、それをそのまままねてもうまくいかないでしょう。なぜなら、本郷校区自主防災計画は、九州北部豪雨が突き付けた課題の解決策を独自に追求した結果であり、出来合いのものを持ってきたわけではありません。

（1）の指摘とも重なりますが、大事なことは、災害時に予想される問題・課題（地域で何が起きるか、どこが弱いか、何が使えるか等）を見きわめ、自分たちの地域の条件に即して対策を考えることであり、そのステップを踏まずに他所の計画をまねて作成しても役に立たないでしょう。

（3）まちづくり協議会でプラン作りに取り組むことの利点

地区内の組織・団体の多くが参加するまちづくり協議会を主体とすることで、「まち」の問題・課題を多数の関係者が共有し、それぞれの役割に応じた解決策を追求できるという利点があります。ちなみに、本郷校区自主防災計画では、組織（自主防災組織）の構成は図1のようになっていますが、計画の内容はこの構成を生かした実践的なものとなっています（表1参照）。

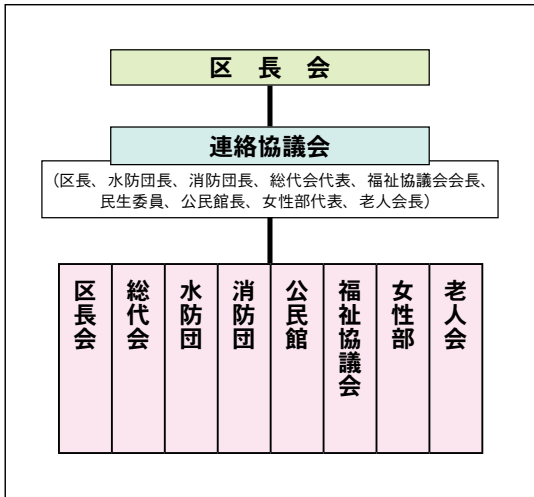


図1 本郷校区自主防災計画における組織（自主防災組織）の構成

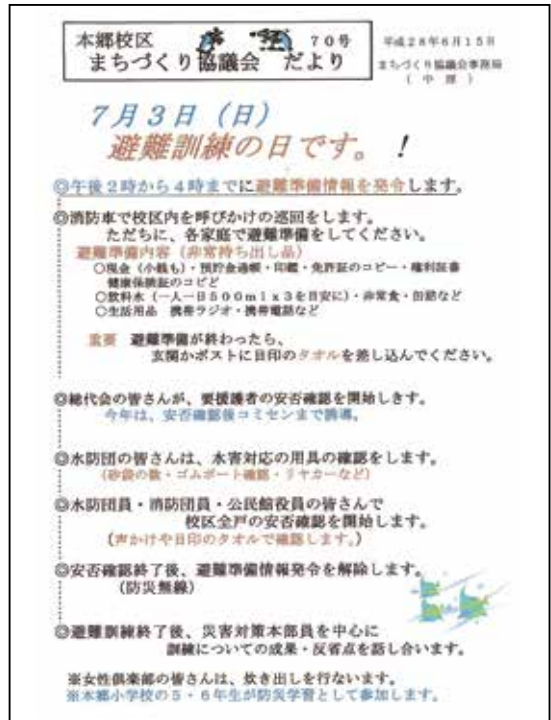


図2 本郷校区まちづくり協議会だより(70号)

(4) プラン（計画）の作成がゴールではなく、訓練等により防災意識・能力を維持することが大切

「プラン（計画）を定めれば何とかなるというものではありません。訓練をしなければ最終的には校区住民の命を救う、安心、安全を確保することはできません。」（中原事務局長）

このような認識のもと、まちづくり協議会では、毎年7月14日前後の日曜日に避難訓練を実施しています。今年は7月3日に実施することとし、まちづくり協議会だよりで訓練の流れを住民に案内しています（図2）。

「避難訓練では、緊急災害対策本部を設置し、そこから校区独自の避難準備情報を発令します。消防団の消防車等を通して呼びかけます。それから、総代会を中心に要援護者への支援活動を計画に沿ってやります。最後に各家庭で避難準備情報に沿って準備してもらい、準備が終わったところは必ず玄関、郵便ポストにタオルを入れてくださいとお願いしています。安全確認を一々行う手間を省くために行っています。訓練を重ねることで、住民の防災意識が非常に高まったと思います。そして、おじいちゃん、おばあちゃんへの声かけも増えたと思っています。時の経過に伴い組織のメンバーの交代は避けられないため、意識的に取り組んでいないと防災意識も能力も低下してきます。その意味でも訓練は重要です。」（中原事務局長）。

このように、プラン（計画）作成がゴールではなく、プラン（計画）に命を吹き込むためには、訓練等により緊急時・非常時の動きを確認し実効性を検証することが重要です。