

□ コミュニティタイムライン

東京都足立区 第18地区町会・自治会連絡協議会

水害対策委員会 代表委員長 門南部町会 会長 今坂昭夫

環境防災総合政策研究機構 環境・防災研究所 研究員 作間 敦

## 1. 東京都足立区 第18地区町会・自治会連絡協議会での取り組み

東京都足立区 第18地区は足立区最東部に位置し中川と荒川に挟まれた地域で、14の町会・自治会が連携し「第18地区町会・自治会連絡協議会」として活動を行っています。

昭和22年にはカスリーン台風で被災したものの、その後大きな水害は発生しておらず、住民の意識も高いとは言えない状況でした。タイムラインに取り組むきっかけとなったのは、平成27年9月の関東・東北豪雨です。中川の水位が上昇し、住民の避難が必要となる氾濫危険水位に到達したものの十分な対応が行えなかった反省から、中川沿いの6町会・自治会で水害対策委員会を発足させました。

当初は役員と国土交通省や足立区役所との検討会議を実施するといった活動をしていました。しかし、やはり住民の方に危機感を持ってもらう必要があり、自分たちが何をしなければならないかを地域全体で考えていくために、平成29年より「水害から命を守るコミュニティタイムライン策定部会」を設置し、第18地区町会・自治会連絡協議会コミュニティタイムラインの検討を開始しました。現在までに5回の検討会が実施され、試行版のタイムラインを作成しています。検討会では、専門家や防災機関による河川や気象についての講義と、

防災行動や課題を洗い出すワークショップを住民や関係機関が協働して実施しています。毎回80～100名が参加し、熱心な議論のもとタイムラインの検討を行ってきました。



ワークショップの様子

平成29年10月には、台風第21号へのタイムラインを用いた試行的な対応も実施しています。台風第21号では、10月22日深夜から早朝にかけて中川の水位が上昇し、氾濫危険水位まで到達しています。足立区からは3時30分に避難準備情報、6時33分に避難勧告が発表されました。長門南部町会では、試行版タイムラインを参考に、発表された情報を高齢者へ呼びかけ、1階建て平屋に住む1人暮らしの高齢者を近隣住民宅へ避難させるといった活動を行いました。幸いにして、中川が氾濫するようなこともなく、被害は発生しませんでした。台風が過ぎた後には、台風第21号での対応

をふりかえる会議を町会で実施し、情報収集や伝達の方法、避難所の開設に関する学校等との連携やタイムラインの効果や課題について意見交換を実施しました。また、会議には足立区災害対策課にも出席頂き、区の対応や避難勧告の発表状況について意見交換も行いました。



台風第21号の振り返り会議で出された意見

今後は第18地区町会・自治会連絡協議会として作成していたタイムラインを各町会・自治会に展開し、町会・自治会ごとのコミュニティタイムラインを作成し、より詳細な行動や役割を検討していく予定です。

## 2. コミュニティタイムラインの意義と効果

今坂様よりご紹介頂いた足立区第18地区町会・自治会連絡協議会での取り組みのように、コミュニティタイムラインに主体的に取り組む地域が増えてきている。筆者の所属するNPO法人環境防災総合政策研究機構では、これまで三重県紀宝町

や大阪府貝塚市、高知県大豊町、熊本県球磨村といった地域でコミュニティタイムラインの策定を支援してきた。当初は自治体の声掛けによって取り組みを始める地域も多かったが、最近では第18地区町会・自治会連絡協議会のように、地域が主導して取り組みが始まることも増えてきている。タイムライン防災が浸透してきたとともに、地域コミュニティにおいてもその有効性が認識されてきたと感じている。ここからは、筆者が策定を支援するなかで感じた、コミュニティタイムラインの意義と効果について紹介したい。

## 3. コミュニティタイムラインの意義

近年の災害対応は、地域コミュニティの力を生かすことに力が入れられ、期待もされている。地域コミュニティに大きな期待が寄せられるようになったのは、我が国で発生した大規模災害の経験による。阪神淡路大震災では、能力の限界を超える量の活動が集中し行政機能が麻痺する一方で、家族や近隣住民によって多くの人が救出されている。その結果、自助・共助の重要性が認識され、地域コミュニティを対象とした防災対策が社会的に推進されるようになった。また、東日本大震災では、行政が被災し十分な役割を果たせなかった一方で、消防団員や民生委員等の避難誘導によって多くの命が救われている。そのため自助・共助への期待はますます高まりを見せ「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」の制定や、地区防災計画制度の導入など、地域コミュニティを核とした防災対策が推進されるようになっている。

コミュニティタイムラインも同様に地域を核とした取り組みである。地域でどのような災害が起き被害が発生するのか、被害を防ぐためにどのような対応をいつ行えばよいのか、地域で議論し計画としてとりまとめ合意する。災害時には、合意した計画に基づき防災対応や避難を実施する。対応後はふりかえりを実施し、課題を議論し改善す

る。このようなコミュニティタイムラインの取り組みの意義として、早めの対応が行えるようになること等も挙げられるが、筆者が最も重要として考えていることは、各主体の持つ知識や経験を共有することによって地域の防災力を底上げできることだと考えている。コミュニティタイムラインに取り組む地域の人からは、取り組んでみて良かったこととして「様々な役割の人と議論しながらタイムラインを考えられたことがよかった」ことが挙げられている。地区で活動する消防団員や自主防災組織、民生委員、自治会等は、これまでの活動によってそれぞれが豊富な知識や経験を持つ。消防団員や自主組織役員であれば地域で起こり得る災害や危険個所に詳しく、民生委員や自治会役員は高齢者や独居者など地域にどのような人が住んでいるか詳しい。これらの情報は地域を守るために非常に重要な情報である。彼らの知識や経験を、地域を守るための計画として1つにまとめられることがコミュニティタイムラインの意義である。

また、他に良かった点として「これまで避難しなかった高齢者が避難するようになってきた。タイムラインが地域の約束事として浸透してきている」といった声も聞かれる。タイムラインは、普段は防災に関わらない人も巻き込んだ取り組みでもある。コミュニティタイムラインを作る際は、支援する人が退避することを重要な活動として位置づけ、計画に盛り込んでいる。彼らのような地域を守るために活動する人が災害時に犠牲になることは地域の衰退につながる。そのため、住民が避難することも地域を守るための重要な行動であり、住民にも避難の必要性や災害時の行動について考えてもらえる取り組みとしている。防災に関心のある一部の人だけでなく、地域に住むすべての人が関われる取り組みであることもタイムラインの重要な意義と考えている。

#### 4. コミュニティタイムラインの効果

コミュニティタイムラインの意義として、地域で活動する各主体の知識や経験を1つにまとめられること、防災に関わらない人も巻き込んだ取り組みであることを挙げた。ここからは、実際にコミュニティタイムラインの作成に関わり感じた効果を3つ述べたい。

1つは、地域コミュニティで活動する各主体の役割が地域で共有・理解されることである。例えば、避難の呼びかけといった防災対応は、河川管理者、気象官署からの情報によって、自治体から避難情報が発表される。それを受け、警察や消防、消防団員は避難の広報を行う。また、地域では自主防災組織や自治会が住民へ避難を呼びかけ支援を行う。また、民生委員が高齢者に避難を呼びかけている地域もある。地域コミュニティでの防災対応に関係する組織・機関は多岐にわたり、それぞれの役割を理解することは容易ではない。しかし、タイムラインとして1つに取りまとめることでそれが可能となる。

このことは、地域の課題を解決することにもつながる。民生委員が災害時に高齢者等に呼びかけを行うことになっている地域は多いものの、いつ実施するのか整理されていない地域や、一人で数十人の高齢者に呼びかけることになっている地域など、実効性のない対応となっている地域も多い。各主体の役割や活動が整理されることによって課題も共有され、解決に向けた議論がコミュニティで始まり、連携した対応や実態に即した対応が行われるようになる。ある地域では、自主防災組織と消防署が連携して避難誘導が行われるようになり、効率的な防災対応が実現されている。このことも、タイムラインの効果の1つである。

最後に効果として挙げたいのは、コミュニティタイムラインが地域の自律を促すことである。タイムラインの作成はワークショップ形式の参加者による議論を中心に行われている。検討する際に

は河川管理者や気象台、専門家等による講義も交え、学びながらタイムラインを作成していく。当初は積極的な議論を行っていなかった参加者が、知識を得ることによって地域の課題を解決するために何をすれば良いか考えるようになる。ある地域では、コミュニティタイムラインに取り組んだことによって、地域の危険箇所や避難ルートが十分に理解されていないことに問題意識を持ち、地区独自の防災マップが作成されるようになった。また、別の地域では指定されている避難場所の安全性や利便性を考慮し、新たな施設を避難場所にした例もある。地域において「いつ」「何を」「誰が」を決めるコミュニティタイムラインの取り組みは、各主体の積極的な議論を生み、地域コミュニティの自律的な防災活動を促す。このことが、各地域

での取り組みに関わり感じた最も大きな効果である。

## 5. おわりに

コミュニティタイムラインの取り組みはこれまでの主流であった上から地域コミュニティへ押し付ける防災対策ではなく、地域で活動する各主体の議論を中心とした下からの防災対策であり、大きな可能性を秘めている。始まったばかりの取り組みであり事例も多いとは言えないが、東京都足立区 第18地区町会・自治会のように現在協力させていただいている地域に根付かせると同時に、様々な地域に展開していきたいと考えている。