

□ 市民が主役の防災まちづくり

(身近な地域の市民防災行動計画づくり)

京都市消防局安全救急部市民安全課

【はじめに】

平成 15 年は、宮城県沖地震、宮城県北部地震、十勝沖地震の大地震をはじめ、土石流災害や台風災害などが頻発するとともに、消防組織法及び消防法の一部を改正する法律が平成 15 年 9 月 1 日に施行され、国及び地方公共団体は、自主防災組織に対し、教育訓練を受ける機会を提供するよう定められました。

しかしながら、災害に強い自主防災組織を育成指導するに当たって、指導する職員側のスキル不足や住民との協働不足、更には地域コミュニティの低下など、多くの課題があります。

また、平成 15 年 12 月には総務省消防庁から「自主防災組織の新たな在り方」について、地域の安全・安心に関する懇話会の最終報告において、自主防災活動の活性化に向けた、様々な提言がなされたところです。

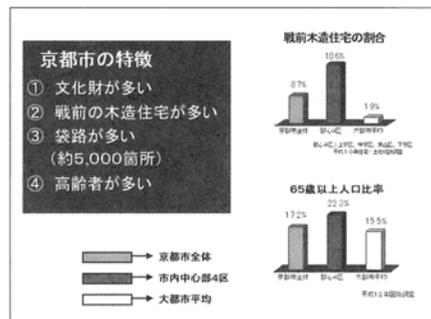
このような中、京都市では消防署員が、昭和 30 年代から積極的に住民との協働による安全なまちづくりを行ってきた伝統を生かし、平成 12 年度から、ノートパソコンやプロジェクターの活用によるビジュアルな防

災情報の提供を通じて、災害に強いまちをつくる取組を進めていますのでご紹介します。

【京都のまちの特徴】

現在の京都市消防局が行っている自主防災組織に対する育成指導の紹介をする前に、京都のまちの特徴や約半世紀にわたって市民と共に取り組んできた「災害に強いまちづくり」について、まず簡単に説明をしておく必要があります。

京都市は、戦前からの古い木造住宅や文化財が市内のいたるところに残り、5,000 箇所近い袋路や狭い道路に接する住宅も多く、



また、高齢者の占める割合が政令指定都市で2番目に高いなど、他の大都市に比べて火災や地震などの災害に対してぜい弱であります。

### 【市民と消防局との協働】

また、これらの地域特性であるが故に、消防署員が地域に出て積極的に住民とかかわってきた歴史は古く、昭和31年から消防署員が年1回各家庭を1軒ずつ訪問して防火の診断をする「一般家庭の防火診断」を制度化。昭和34年には、各町内ごとに「防火委員」の選任を依頼して「町内自主防火制度(小学校区単位で防火委員会)」を発足させ、

#### 昭和36年(1961)当時の防火指導



防火座談会

#### 昭和36年(1961)当時の防火指導



消火器取扱訓練

昭和36年にはこの制度を市内全域で展開し、毎年1回以上、消防署員が各町内へ出向いて行う防火座談会、消火器取扱訓練、防火映画会などを地元消防団員の協力を得ながら開催してきました。

このように積極的な取組を市民と共に進めてきたことが、京都市の大きな力であり、昭和56年から小学校区を単位に結成されていた防火委員会を自主防災会へと移行して、防火防災に広く取り組んでいく体制が、平成10年度中には、市内全域で完了しました。

### 自主防災組織の育成

(昭和56年度から平成10年度)

#### 防火委員会→自主防災会

(小学校区域ごとに、221設置)

【自主防災会のブロック組織】

#### 自主防火町→自主防災部

(町内会ごとに、6,161設置)

また、221の各自主防災会は、それぞれの会の防災計画や規約をもとに、阪神・淡路大震災以降は、年々活動が活発となり、各自主防災会ごとに趣向を凝らした、地域発災型訓練、夜間防災訓練、各種防災研修などが毎年実施できるようになってきました。

さらには、京都市消防局が、京都市地域防災計画に沿った、様々なハード事業やソフト事業も展開しており、なかでも平成10年度から開始した自主防災リーダーの養成人員が、平成15年度末で、1万1千人を超えるとともに、自主防災会と事業所との連携における協力事業所数も100を超えるなど、大規模災害時における災害対応力は着実に向上しています。

### 【いざ!というときは隣近所】

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災には、京都市消防局から多くの消防署員が応援部隊として活動し、大地震のあとに発生した火災など、大震災になっていった過程、自然災害の脅威、地域防災力向上の必要性など様々な教訓を得た職員が多くいます。

また実際、被害の軽減に成功した地域の要因は、日ごろの地域コミュニティが活発な住民による、組織だった震災直後の初期活動であり、京都市では「大地震」を「大震災」へと発展させない自主防災組織の育成指導を目指すこととなりました。

具体的には、自主防災会のブロック組織として、お互いが顔見知りの住民で構成されている自主防災部(町内会などを単位に6,161組織、平均100世帯で構成)の住民自らが、それぞれの地域実情を把握していただいたうえで、自主防災会で策定されている防災計画とは別に、地域実情にあった防災行動計画を作って、その計画に基づいて実践していただくことが、真の災害対応力向上につながるという発想により、考え出したのが「身近な地域の市民防災行動計画づくり」であります。

### 【防災指導の新発想】

そのため、どのようにして地域実情や地域災害対応力を住民の皆さんに知っていたのか、地域の実情にあった防災行動計画を住民自らの手で作る方法はどうすればできるのかなど、防災指導の手法を考えるためのプロジェクトを平成10年度から京

都市消防局で立ち上げました。

また一方で、様々な立場の市民15人で「災害に強いまちづくり」について議論をしていただくための市民委員会を設け、9回の会議やワークショップを経て、京都市自治100周年を記念すべき年の平成11年1月17日、「防災はまちづくり」、「まず行動を起こそう」などを趣旨とした『市民防災アピール』を、同委員会から146万市民と行政に対して提言されました。

**市民防災アピール**

「防災はまちづくり」、そのために大切なことは、

- ◆ 人と人のつながり
- ◆ 気持ちづくり(防災意識づくり)
- ◆ パートナーシップ

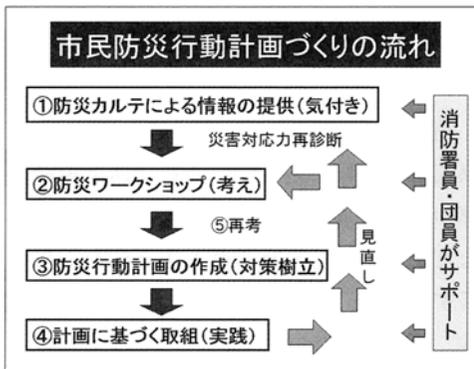
でも、「大切なことがわかった」という気持ちだけではいけません。 **まず、行動を起こしましょう。**

「行動提起」として次の五つのことを呼びかけます。

- ① 一人ひとり家庭でできることをしましょう
- ② 隣近所、町内、地域でできることをしましょう
- ③ 防災組織を活かしましょう
- ④ 市民防災ネットワークをつくりましょう
- ⑤ 行政がそれらを支えましょう

さらには、この提言に加えて、「市民がつくる京都のまち」を一つの基軸とした2025年までの京都市基本計画も同時期に策定され、「主役が市民」であるという共通認識のもとに、一歩踏み込んだ自主防災組織の構築を目指すこととなりました。

実際にたどり着いた防災指導の図式とは、①防災カルテによるインパクトの強い防災情報の提供、②問題点を解決するために住民自らの防災ワークショップ、③防災行動計画の作成、④計画に基づく活動の実践と反省、⑤計画の見直し作業、という下図に示すような流れのなかで、消防署員や消防団員がファシリテーター(進行役)としての防災指導を実施するというものです。



#### 【完成した防災カルテプログラムとは】

市民自らが災害を知り、防災対策の必要性に気付いて、防災行動を起こそうという気持ちになっていただくために、インパクトが強くてビジュアルな防災情報を、即座に提供できるよう開発したものが、防災カルテプログラムです。このプログラムは、平成10年4月から平成12年9月までの2年6箇月かけて、京都市消防局が開発したもので、「災害対応力診断」、「延焼シミュレーション」、「地震被害シミュレーション」、「トピックス」、「デモ」といった5つのメニューを持っていて、これらをノートパソコンにインストールしました。

#### (1) 災害対応力診断

各自主防災部の防災行事実施回数、町内や自宅で保有している消火器数、普通救命講習受講者数などの13項目についてデータ入力し、その入力された数値を基にして、当該自主防災部の災害対応力を、①消火能力、②救出能力、③応急手当能力、④搬送能力、⑤食糧自給力の5つの項目に分けて、評価するとともに、診断結果を五角形のグラフで表示し、市民に分かりやすく自分たちの

自主防災部の災害対応力を知っていただくことができます。

また、診断結果は履歴として保存できるので、再診断した際や他の自主防災部との比較も行うことができます。



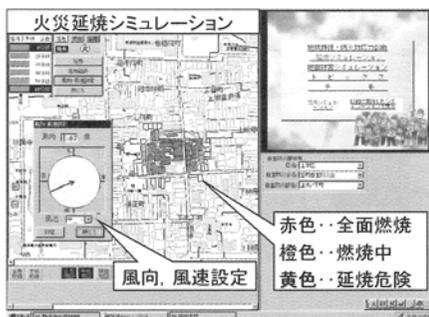
#### (2) 延焼シミュレーション

地域内の任意の場所に風向も自由に設定して模擬火災を発生させることができるとともに、風速については4段階で設定することが可能です。

そして、火元建物を決定すると、その周囲にある建物や道路の状況、風向、風速をコンピュータが自動計算して、60分間、何も消火活動を実施しなかった場合における火災の延焼拡大状況が、地図画面上でシミュレートできるものです。

また、延焼結果については、何回でも再生することが可能であり、10分後から60分

後まで、10分ごとに延焼していく状況を再確認することができます。

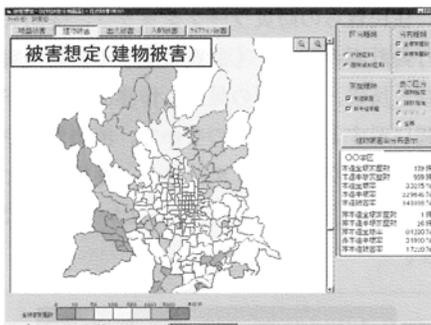


### (3) 地震被害シミュレーション

京都市内と周辺にある活断層系を中心に地震が発生した場合にどれくらいの被害が発生するかを、コンピュータによりシミュレートできるもので、破壊方向、地震規模、発災日時を自由に入力することができます。

結果は、京都市内における地盤被害、建物被害、出火被害、人的被害及びライフライン被害の各状況が数値や色別により表示できます。

また、地盤被害、建物被害及び出火被害については、各自自主防災会ごとの地域に換算して表示することができます。



### (4) トピックス

消防署員が独自に作成した防災情報や、京都市消防局で定めている自主防災組織指導のための通達や要綱、各種パンフレットなどが、いつでも見られるようになっています。

### (5) デモ

パソコンの操作が苦手な職員や話の組立てに不安がある消防署員などを対象に開発したもので、事前に防災情報の提供を行う自主防災部の「災害対応力診断」、「延焼シミュレーション」、「地震被害シミュレーション」を作成しておけば、消防署員がクリックしてだけで、順番に各種のスライド画面や動画画面に切り替わるので、それぞれの画面に合わせて話をすれば、簡単に住民の皆さんに対する防災情報の提供ができます。

### 【身近な地域の市民防災行動計画づくりとは】

京都市消防局では、平成12年度から平成15年度にかけて、防災情報提供用のノートパソコンに、防災カルテプログラムをインストールして、すべての消防署と消防出張所・駐在所(47箇所)に配備しました。

また、平成13年1月からパイロット地域を選定して、署員がコンパクトスクリーンやプロジェクターとともに、地域の自治会館などに持参して、災害対応力診断、延焼シミュレーション、地震被害シミュレーションなどの防災情報を映して説明し、自主防災部単位で、京都市消防局の持っている情報を住民の皆さんに提供することとしまし

た。

### 消防署員が防災情報を提供



そして、自助、共助、公助の役割を明確に示して、以前は、消防署員が主役で市民に指導する手法から、住民の皆さん自らが気付いたことを「防災ワークショップ」(防災の話し合い)により、自分たちが住んでいる町の防災について考えていただくよう、消防署員や消防団員がファシリテーターとしての役割を担うような指導方法に改めました。

### 住民による防災ワークショップ

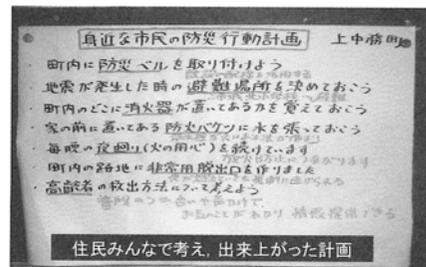


もちろん、防災指導の方法を 180 度転換したことにより、消防署員に戸惑いも生じたため、平成 12 年度から平成 14 年度までを、助走期間として位置付け、ワークショップの手法などを勉強する職員教育も充実させるとともに、指導に伴う Q&A 集や取組事例集を作成して、消防署員のスキルアップに努めました。

また、市民の皆さんに『身近な地域の市民防災行動計画づくりとは、何か?』を理解していただくための、事業紹介用のビデオ、CD、パンフレット等の広報媒体についても充実を図り、あらゆる機会を通じて PR に努めています。

この取組は、毎年除々にペースアップを行い、平成 15 年度からは、808 人の消防署員が防災行動計画づくりを指導してきたところ、住民自らが地域の実情を反映させて作る、身近な地域の市民防災行動計画(町内版の地域防災計画)が、1,546 の自主防災部(平成 16 年 3 月末現在)において策定されています。

### 身近な地域の市民防災行動計画策定例



また、市民防災行動計画の内容は、自分たちのまちの弱点を少しでも改善するためのハード面とソフト面の計画が盛り込まれ、この計画を検証するための訓練や研修が実践されていることで継続した防災活動と防災力の向上につながっています。

そして、今までに策定された 1,546 の防災行動計画は、マニュアルどおりの計画はなく、下表にもあるような地域の実情に合った、特徴のある計画が次々と誕生しています。

### 身近な地域の市民防災防炎行動計画

#### 【特徴のある計画内容の一部を抜粋】

- ◆A町・防災器材格納庫と防災器材購入
- ◆B町・非常ベル発信機設置、非常持出袋及び粉末消火器を全世帯に設置
- ◆C町・防災用ヘルメットを全世帯で設置
- ◆D団地・各種役員による定期的巡回広報と団地内照明灯の計画的な増設
- ◆F町・要介護者を支援する避難訓練実施
- ◆G町・要配慮者把握地図をはじめ、井戸などの水利を明記した4種類の地図を作成
- ◆H町・町内にある事業所（大手ドラッグストア及びプールのあるスポーツ施設）と大規模災害時の支援協力体制締結

#### 【おわりに】

「身近な地域の市民防災行動計画づくり」は、地域防災力の向上はもとより、希薄になりつつある地域コミュニティの再構築をも目指しています。

そして、どちらかというと地域活動に無関心といわれている、今後の自主防災活動を担っていただく若い世代の皆さんに、この計画づくりや計画の実践をきっかけとして、様々な地域活動に参画・参加していただくことを期待しています。

さらに、2010年には、京都市内のほぼすべての自主防災部にあたる6,000の自主防災部において、市民の皆さん自らにより防災行動計画が策定され、実践していただく目標を京都市基本計画に掲げ、消防署員・消防団員が日々努力を重ねているところであり、是非ともこの目標を達成させて、真の安全で安心して暮らせる世界に誇れる京都市になることを願っています。