

地域防災の充実
について

伴 孝昭

大分市視察報告

(1) 大分市の概要

- ・大分県の中心部に位置する、県庁所在地（中核市）であり、北は、別府湾・東は、豊後水道に面している。
- ・人口 475,788人。 面積501,28km²
- ・気候は、瀬戸内海型気候区に属し、温暖で比較的降水量も多く、自然条件にも恵まれた市である。
- ・都市基盤の整備として、100年に一度の大事業の「大分周辺総合整備事業」が着実に進展し、新しい大分の顔として大いなる変貌を遂げようとしている。
- ・防災面においては、安心・安全に暮らせるまちづくりの基本的政策を持ち、24年度予算で全市一斉防災訓練や津波ハザードマップ作成事業の新事業やシンボルロード内飲料水兼用耐水性貯水槽等整備事業には、多額の予算を計上し防災安全の確保に向け取り組んでいる。

(2) 台風等による過去の被害状況について

1) 過去の被害状況の概要について

災害対策本部が設置された主な災害

平成5年9月の台風13号

近年において、一番大きな台風であり市の全域において被害があり、死者1名、全壊6棟・半壊38棟・床上浸水901棟・床下浸水2,713棟で、

ため池被害で土石流も発生し、災害救助法が適用され、被害総額63億円の
のぼり、断水被害対応のため、自衛隊の派遣要請をした。

平成16年 1年間に4つの台風の接近による被害

8月 台風16号の風災による被害 被害総額約89億円

9月初旬 台風18号 被害総額約21億円

9月下旬 台風21号 被害総額約6億2千万円

10月 台風23号 雨による被害で被害総額約160億円

平成17年9月の台風14号

浸水被害が多く、床上浸水126棟、床下浸水148棟被害総額10億円

その後平成18年台風10号・13号 平成19年台風4号5号と対策本
部を設置した被害が続いた。

2) 避難勧告の発令等について

「平成16年台風21号」 高さ10mほどの法面崩落があり、風雨が強く現地
の危険度の判断が困難で、避難解除に時間がかかった。

「平成16年台風23号」 大雨が続き、土壌雨量の累積による、大規模なが
け崩れが発生した。

「平成17年台風14号」 市全域に及ぶ内水被害が深刻であり、道路の寸断
による孤立地区ができ、最寄りの指定避難所の周辺が浸水し、避難誘導に課題
を残した。

「平成23年3月11日の東日本大震災」の津波警報による市内沿岸部の避難
勧告の発令において、ほとんど避難する人もなく、市民の津波への認識の低さ

や避難ビルや避難場所など津波避難のノウハウが乏しく、改めて住民の危機意識の低さが露呈した。

3) 避難勧告の課題について

- 1、自主避難や避難準備情報の活用による、早めの避難や発令のための情報収集の徹底。
- 2、避難勧告の判断・伝達マニュアルの作成
- 3、危険性の判断は、経験や知識が不可欠なため、災害訓練等の定期的な実地。
- 4、情報伝達的手段として、伝達の速さ・確実性において計画的な同報系無線の整備。
- 5、避難所運営の課題の中で、指定避難所の在り方を考える。

被害復旧においては、地域防災計画において、具体的な復旧・復興計画の設定や被害者支援体制の確立。

(3) 自主防災組織の育成について

1) 自主防災組織の概要について。

大分市では、「安心・安全のまちづくり」の一環として、自主防災組織の結成促進・育成の取り組んでおり、現在686自治会のうち682自治会で結成済みであり、結成率は約99.4%となっている。

そして結成促進の要因において、災害経験による必要性の認識の中で、自治会役員との人間関係や地域の防災リーダーの育成、自治会も数世帯から1000世帯の所もあり地域に応じた様々な組織モデルの提示の必要性がある。

また未結成の自治会の主な理由としては、：自治会長が必要性を感じていない。：防災知識・リーダーシップの不足による、住民への説明の困難さ。：マンションなどでの組織化のむつかしさ。：自治会に入っていない住民の存在など課題もある。

2) 自主防災組織の育成について

1、自主防災組織のリーダーの育成

：役員等のフォローアップ研修の実施。：防災士の育成。

：運営マニュアルの作成

2、自主防災組織の活動支援

：防災講話の実施 平成23年度においては、208自治会で実施。(危機防災課)

：防災訓練の支援 平成23年度においては、419自治会で実施。(消防局)

：防災情報の公開や技術的助言

：防災マニュアルの作成及び公開。

：資器材の充実 物資支給 (電池式拡声器2個・ライト班長分)

3、自主防災組織の補助金

：事業の項目ごとに年度内に1回申請。補助率は半分。

：限度額は、知識普及が5万円、訓練普及が10万円、資器材備蓄が15万円 (最大30万円)

：{23年度実績}

190件(148自主防災組織) 9,646,000円

: 情報伝達設備補助金（放送塔・放送機器等の整備補助）

限度額 2、000 千円「(補助率半分) 24 年決算見込み（5 件

8220 千円)

3) 今後の課題

: 組織数が多く、役員交代時に知識や経験が引き継がれない。

: 構成が都市と農村部・小さな自治会と大きな自治会と全く違う。

: 住民すべてが参加しているわけではない。

: 役員の高齢化における、若者の組織の参加促進

対策としては、

: 市民総体の防災力の向上（全市一斉防災訓練、防災マニュアル の配布）

: 祭りなどのイベントと防災活動を融合し、市民の行政や地域活動への参画
の推進。

: 先進的な防災会の事例に学ぶ。

: 職員の負担代に伴う、指導啓発を担う NPO の育成。

（4）防災士の育成について。

1) 防災士育成事業の概要

: 年 1 回防災士養成講座を実施

平成 18 年より募集をし、今回 7 期目で合計 867 名が取得。

その中に地域推薦枠以外に、市職員枠、消防職員枠、消防団枠、

女性消防団員枠を設け、幅広く受講促進を図っている。

: 参加要件として、自治会の推薦を得て、地域の防災士として活動すること

を条件。

: 経費については、講座開催に関する経費は、市が負担する。試験手数料等の
の
負担金（1万円）は、1人目は、市が負担。2人目からは、補助金として
半分支給。

2) 防災士育成に係る課題

: 防災士の高齢化（平均年齢61歳）・病気等の理由による引退

今年度受講生75名の内、60歳代39名・70歳代11名

: 防災士の数が増えることによる、育成に関する事務の増大

フォローアップ研修などにおいて、参加者が増える

: 防災会長（自治会長）の防災士への依存度の負担が増大

: 防災士の負担に対する報酬

: 情報交流の必要性

（5）その他の防災対策について

1) 津波対策事業

: 津波ハザードマップの作成（津波浸水想定区域の表示）

: 津波避難路整備事業

: 津波非難場所・ビルの指定や海拔表示板（1600カ所）の設置

: 同報系防災無線の整備

: 防災拠点整備事業

・飲料水兼用耐震性貯水槽の設置

・防災倉庫、マンホールトイレ等の整備

- ・ホルトホール大分・シンボルロードを一体とした防災拠点としての利用
- ・3, 11 東日本大震災の近い日に全市一斉の総合防災訓練の実施
- ・大分市防災メールの登録者数の促進（平成24年1月現在約23000件）

（6）所感

我々は、平成7年の阪神淡路大震災・平成13年の東日本大震災と、2つの大震災を経験し、地震や津波の恐ろしさを痛感したところである。

その中で我々は、地域における防災活動の重要性、また自分の身は自分で守る自助の心、自主防災組織や消防団、自治会など共助と言われる地域の取り組みの必要性など極めて貴重な教訓を得た。防ぐことの出来ない災害は、いつ、どこで、どのような形でやって来るかわからない。

大規模災害においては、公的な消防防災体制には、道路の寸断や発災時の人的な応援体制にも限界があり、阪神淡路大震災において、救助された約9割は、自力で、また家族や隣人によって救助され、専門の救助隊に助けられたのは、1割ほどである。このように地域住民の相互の助け合い、人命救助や初期消火に努めることが、被害の軽減に大きな役割を果たすことになり、その意味からも自主防災組織の役割は非常に大きなものである。

大津市の自主防災組織は、地域防災計画の中で「地域防災圏における防災活動を充実させるため、自主防災組織の設立や訓練等の実施を行うとともに活動支援に努める。」と基本方向を定め、平成16年頃から設立

が多くなり、平成20年には、市内36学区に「学区自主防災組織」が設立され、現在地域自主防災会も599自治会に設置され、学区への活動補助として、最初に資機材購入補助、その後の補助金においては、上限10万円×3回、上限3万円×5回：いずれも経費の50%補助の中で防災・避難訓練、研修や救命講習等を行っている。

補助金に関して比較すれば、大分市は事業の項目ごとに年度内に1回申請でき、補助率は、同じ50%であるが、知識普及が5万円、訓練事業が10万円、資機材備蓄が15万円と各項目に補助を出している。大分市の地域自主防災会の組織数は、自治会の大小があるが、598組織数と大津市と、ほぼ同じであるが、補助金は、960万円（23年度実績）で、大津市の175万（23年度実績）に比べて、補助において大きな差があり、今後各事業ごと補助を出すことも検討の余地がある。

また問題点においては、組織の高齢化や自治会役員の兼務や毎年交代する役員もあり、防災力の蓄積につながらず、防災リーダーが育たないという同じ悩みを大分市もかかえている。

また活動による地域の温度差の解消や同じ訓練の繰り返しからマンネリ化が起こり、住民への危機意識や防災意識が薄れ、参加者が減少しないように、自主的・主体的に活動できる組織とする必要がある。防災マニュアルの作成・見直しにおいても、防災会の役員の交代の時も、一目でわかるマニュアルを作り、人材の育成に努めながら、災害に強いまちづくりを構築するために、自主防災組織の強化を図らなければならない。

次に防災士について、地域の防災のために、意識・知識・技術を有す

る地域防災リーダーの育成は非常に重要であり、大津市も今後4年間で、600名の防災士の育成をめざし、昨年度は、106名の受講があった。

大分市においては、いち早く防災士の育成に取り組み、今年で7年目に入り、867名の防災士が誕生した。特に自主防災会の防災士の設置率は、86%と高く、受講料の負担金は、各防災会に1名は市が負担とし、2人目からは、補助金の半額だけと、防災士の受講において各防災会に、最初の1名分だけ補助率を上げたことが設置率の向上に役立っている。

しかし受講生の高齢化やフォローアップ研修の事務の増大・防災士の負担に対する報酬など、今後の課題もあるが、自主防災組織の規約の中に防災士の役割の明記や防災計画における防災士の位置づけなど大分市も苦慮しているところもあり、大津市も、今後育成に伴う防災士の役割や位置づけをもっと募集と同時に考えていく必要がある。

また大分市のように、自主防災組織の推薦があれば、自主防災組織の役員だけでなく、市職員・市消防隊員また消防団や女性防火クラブなどの枠をもうけ、幅広く防災士の受講を考えていくことも必要である。

その他の災害においても、大津市南部の豪雨災害などを教訓として、災害対策本部の設置や避難勧告の発令などにおける、判断・伝達マニュアルの充実や災害本部運営訓練等の定期的な実施など、他市の事例も参考に災害に強いまちづくりを構築しなければならない。

最後に、近年2度の大地震を教訓にして、災害に強いまちづくりを構築するために、市民一人一人が今以上に自助の認識持ち、地域としての

取り組みを積極的に行い、減災に取り組むためのより強固な組織づくり
が必要である。