

## 6. 区民レベルでの対応

### (1) 地域組織と区民の意識づくり

#### ① 対策の現状

これまで杉並区では「地域防災力の向上」を重視し、家庭で行う防災の指導、自主防災体制の強化、防災市民組織の育成、ボランティア連携などを進めてきたが、いずれも「震災」を想定したものである。一方、水害に対する備えは、水害ハザードマップ（浸水予想図）や防災ガイドを挿入したくらしの便利帳の発行、雨期に備えた広報による普及啓発などを行ってきたが、地域防災計画には区民や事業所についての役割は明記されていない。

#### ② 今回の教訓

今回の水害では、防災市民組織の活動は部分的であった。

最大の要因は、事前から水害に関する活動の準備をしていなかったことであるが、各組織に配備されている防災無線（固定系）で区から情報が流れなかったことも大きい要因と考えられる。

しかしながら、自発的に対応した地域住民の活動が見られた。

桃井第三小学校の避難所は、震災救援所運営に参加する地域住民が区職員到達前に開所し、被災者受け入れの準備を行って、後に区にひきついだものである。これは同日午後に震災を想定した防災訓練があり、自発的に行われた。

その他にも、東田中・大宮中の震災救援所運営連絡会メンバーが喘息児を救出したり、避難所開設準備を行っている。

このような自発的な先例を考えると、震災だけでなく水害に対しても区と協働して地域が対応することは十分な可能性がある。そのためには、事前からの取り組みが重要であり、水害に対する防災市民組織の役割を設定し、訓練を行い、災害発生時にそれが起動する情報連絡態勢をつくっておくことが必要になる。

## (2) 日常的な備え

### ① 対策の現状

#### 1) 水害経験

近年になって、名古屋市(平成12年9月11日東海豪雨、大河川の破堤)、福岡市(平成15年7月18日福岡水害、地下街への浸水)、三条市(平成16年7月12日新潟水害、高齢者等の被災)、福井市(平成16年7月17日福井豪雨、河川氾濫)などの水害が相次いだが、杉並区民にはやや他人事となっていた感がある。

また、水害常襲地である下流域に環七調節池ができてから被害は軽微であり、水害に対する意識は希薄であった、とあってよい。

前述の東大廣井研アンケートでは居住歴別の水害経験の有無を聞いている。居住歴が30年以上の人は半数弱が水害の経験をもっているが、居住歴30年未満の人には水害経験者は少ない。

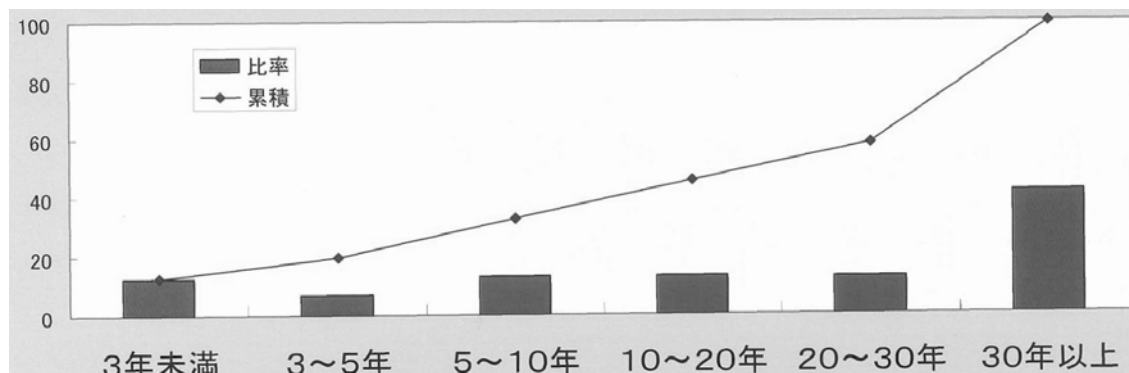


図 3-21 被災区民の居住歴と平成5年水害体験

(出典 東大廣井研アンケートH17\*と表記)

#### 2) 水害への意識

従来経験したことがないような豪雨があったわけであるが、「川があふれるとは思わない」「整備されているので心配がない」と思った人が多く、不安を感じた人は半分弱であった。

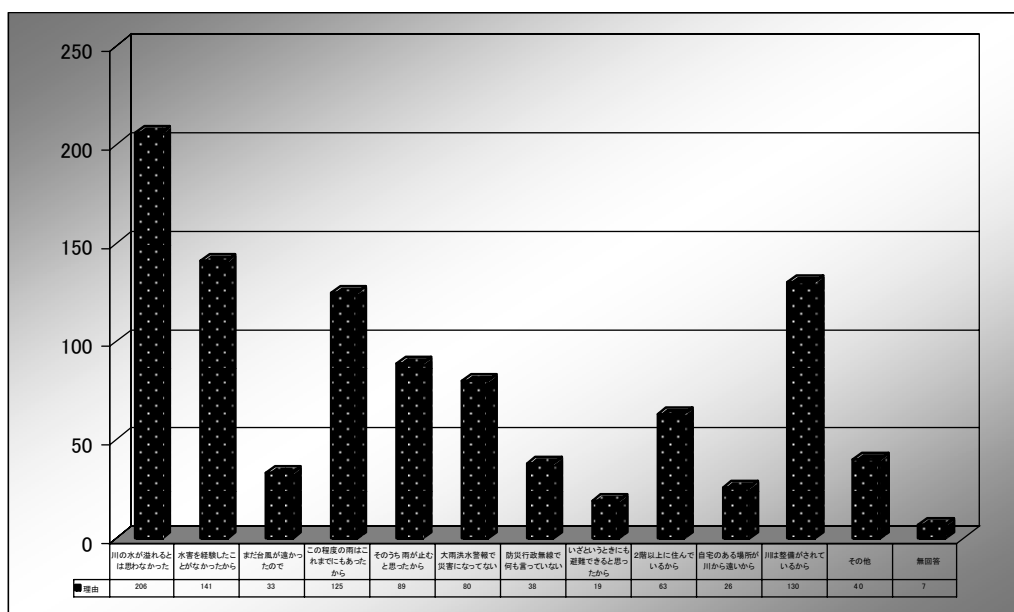


図 3-22 被災区民の「不安にならなかった理由」(複数回答)

(出典 東大廣井研アンケートH17)

しかし、水害後に区に寄せられた区民の意見では、「道路が高いため下水が逆流する」「にわか雨程度で冠水する」などの意見もあり、これまでも被害にならないまでの浸水(短時間の滞水)箇所があることに気づいている区民もいることがうかがえる。

これまで致命的で重大な被害にならなかったため区民も区も水害に対して意識が薄かったが、これを機会に水害への意識づけが始められる可能性がある。

### 3)洪水ハザードマップの認識

杉並区では平成16年3月「洪水ハザードマップ」を作成し、公表している。しかし、アンケートによれば72%の人が見ていない。また、見た人でも、自宅は水害が起きない、という理解をしたことが考えられる。

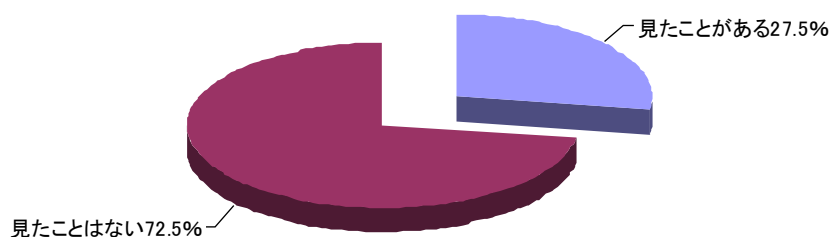


図 3-23 ハザードマップを見たか(出典: 東大廣井研アンケートH17)

なお、東大廣井研アンケートでは、杉並区における河川や下水道の排水能力に関して、「環七調節池について知っていた」62%、「環七調節池の整備で氾濫しなくなると思っていた」42%、「雨量50mmを超えると排水処理できない可能性を知っていた」25%という調査結果がだされており、区民の水害に関する意識は決して高いものではなかった、と推定される。環七調節池は、それより上流からの水量を一時貯留するものであり、下流域の浸水を軽減する役割はあるが、上流には効果がないことはあまり知られていなかったと考えられる。

#### 4) 半地下建築物の水害対策の不備

東大廣井研アンケートで、被災した半地下建築物34件では、「水害のことを考えて設計または選択しなかった」が4割とされている。また、「止水板を用意していた」26.5%、「土のうを用意していた」14.7%、「排水設備を用意していた」32.4%、「特に何も用意していなかった」38.2%という結果であった。即ち、半地下建築物の所有者において水害の意識は低い状況にあったといえる。地下がない建築物の所有者ではさらに水害意識はなかった、と推定できる。

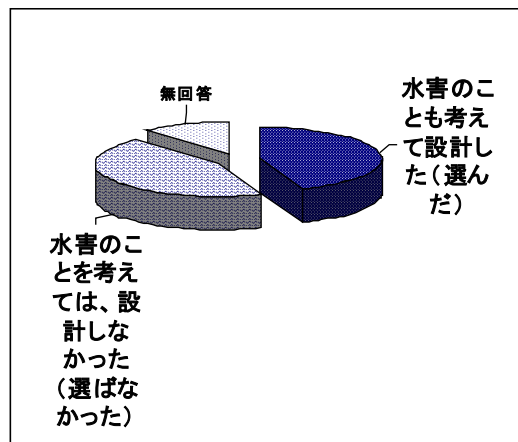


図 3-24 半地下建築物の4割以上が水害のことは考えて設計(選択)していない(出典：東大廣井研アンケート H17)

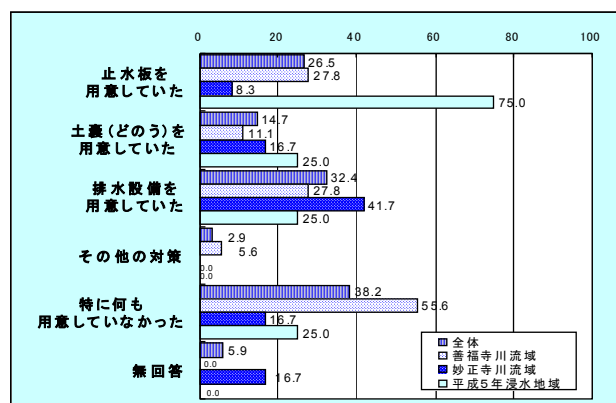


図 3-25 半地下建築物の約4割が対策を実施していない(出典：東大廣井研アンケート H17)

② 今回の教訓

1) 水害への意識づくりの重要性

今回の水害の被災体験を通じて、区民が住居を建築したり日常生活を営むうえで水害への意識をもつことが重要であるという認識を得ることができたことは大きい教訓である。

東大廣井研アンケートでも、水害危険の情報提供、危険性認識、地下利用の規制等を多くの人が肯定している。

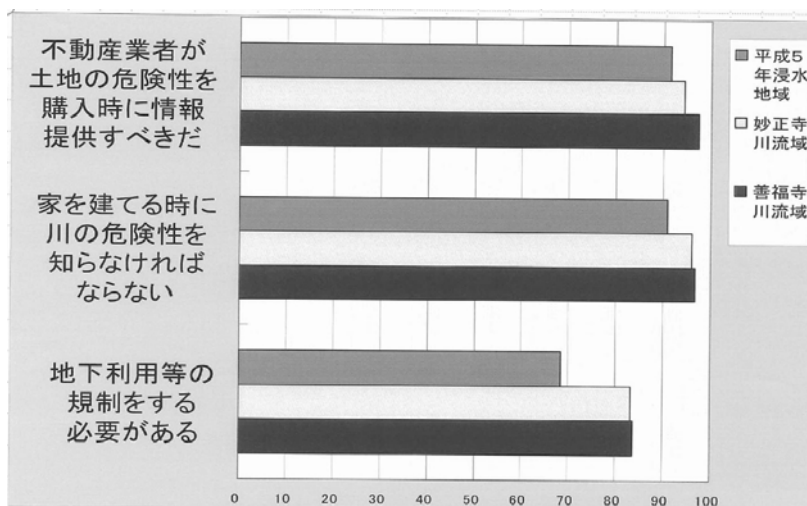


図 3-26 建築等への対策の必要（出典 東大廣井研アンケートH17）

### (3) 水害時の対応

#### ① 区民の対応活動

東大廣井研アンケートでは、被災者の多くは、避難せず自宅にいたにもかかわらず、ほとんどの人は荷物を上階に上げず、何もしなかった（できなかった）人が多かった。

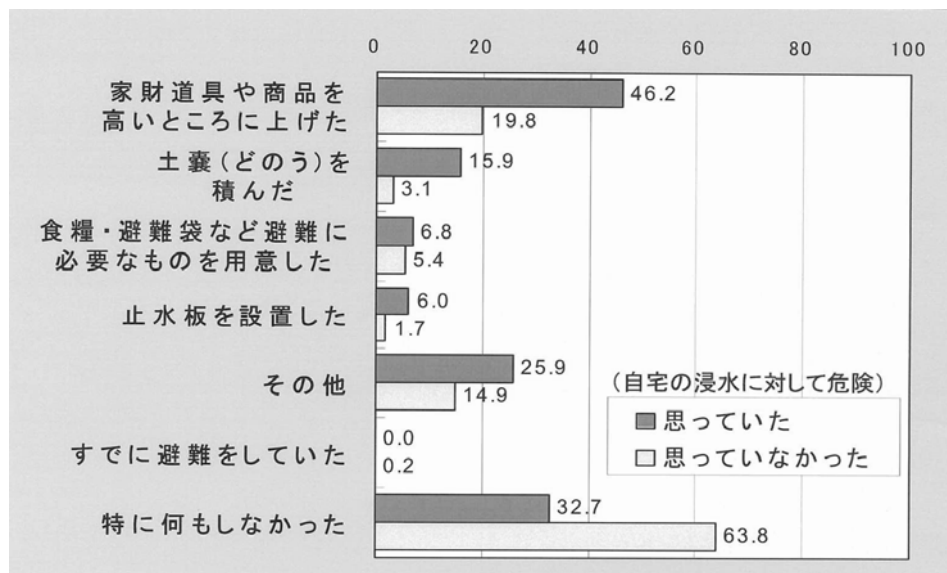


図 3-27 浸水危険認識別の水防活動状況（出典 東大廣井研アンケートH17）

また同アンケートでは「避難勧告がでなかったことで対応に困った」という人が 30%、避難しなかった人が 88%で、そのうち 8 割は避難を考えなかったという結果も報告されている。

	調査数	わど かこ らに な避 か難 つす たべ きか	わそ かの ら晩 なう かう つ過 たご すか	が家 い族 ての 不安 でだ いっ つな たい 人	かた わの かで ら、 告が ずど 、う 困す なっ たき	が地 つ下 たから 上階 に上	無 回答
全体	894	161	130	73	286	63	364
	100.0	18.0	14.5	8.2	32.0	7.0	40.7

表 3-11 避難の状況（出典 東大廣井研アンケートH17）（複数回答）

	調査数	避難しなかった	自宅の2階以上に上がった	近所の家や親戚・知人の家に避難した	難し建物の中などに避難した	の高い階段や高台ビル等	マンションやビル等	役所に指定した避難所に避難した	その他	無回答
全体	1000 100.0	867 86.7	156 15.6	10 1.0	2 0.2	2 0.2	2 0.2	40 4.0	1 0.1	

表 3-12 自宅にいて水害にあった時の状況（出典 東大廣井研アンケートH17）（複数回答）

## ② 今回の教訓

今回の大きい教訓は、区民レベルでも可能な水防活動を行うことが重要であることが示された。以下の点が教訓となろう。

### 1)水害に対する情報の入手

従来は、個人が気象情報を得るには、マスコミや防災無線（放送塔）などが頼りであった。近年では、インターネットの普及により防災気象情報サービス、東京都水防災総合情報システム、東京アメッシュ等で個人でも把握できるようになっている。

区から発信する情報はインターネットやケーブルTVが活用されている。しかし今回の水害では区のHPには、水害直後の情報の掲載は行われず、ケーブルTVも活用されなかった。また、携帯電話の普及によりメール配信も一部の分野で始まっていたが、災害対策分野では未着手であった。

このようなことから区民が情報を入手できなかった可能性はあるが、今後は、区民も多くのルートで情報を確保することが重要である。また、降雨の状況をみて水害の発生に備えることも重要な心得となる。

なお、高齢者等にはパソコンや携帯電話などのシステム機器の未使用者が多い。高齢者等への情報伝達について検討しておくことが重要になる。

### 2)避難対策

以前は、災害に対して区民ができる主な対応は、「避難」であったが、近年震災においても自己の安全確保、災害防御など主体的な対応を図ることが推奨されている。

震災時には区が避難所を開設し受け入れるということが即座にはできないことが理解されつつあり、地域と協働で避難所開設や運営を行う、という意識が広がりつつある。

避難時期について、杉並区の水害の場合、出水中に避難するかどうかに

については多くの場合は疑問がある。一般家庭等では建物上階への一時的避難で対応できる。一般住宅は二階、集合住宅では上階に避難するなど安全な箇所に一時的に退避し、災害が収束し、居住ができなくなった場合に避難所に行くという避難方法を推奨すべきである。

ただし、要援護者等の事前避難は必要である。二階がない住宅、高齢者等援護が必要な人の避難は、事前に地域で対応することにし、その場合は「避難準備・水防準備」を呼びかけることをきっかけに早めの避難を行うことが考えられる。

今後、家庭、集合住宅や事業所単位で水害時にどうするか、万一一時退避や避難をしたらどうするか、事前に相談しておくことが望まれる。

### 3) 区民ができる水防対策

もう一つの教訓は、区民が自ら実施できる水防対策を身につけることである。家具などを上階に移動する、浸水してくる箇所に土のうを積むことや自動車を移動することなどは区民でも対応できる対策である。区はこの水防の心得についてガイド作成、講習、訓練などに取り組むことが必要になる。