

□自治と協働の防災拠点づくり

—練馬区の避難拠点運営連絡会と新しい防災住民組織—

東京都練馬区総務部防災課 防災計画主査 高橋 洋

はじめに

練馬区では、阪神・淡路大震災を契機に、震災対策のあり方が大きく変わりました。

大震災から8年たち、全国的に防災への関心が薄れているといわれます。しかし、練馬区では必ずしもそうではありません。そのうえ、防災に取り組むPTAの保護者等の現役年齢層が、増加しつつあります。区職員に「災害対策は自分たちの仕事である」という意識が、徐々にではありますが、定着し始めています。

今後のために必要となるこのような変化は、これまでも少しずつ姿をあらわしていましたが、今年度から全区的に広がることになりました。それは、練馬区教育委員会が、大地震が発生した場合を想定した「引取訓練」や「下校訓練」を軌道修正して、各学校で行う児童生徒への教育の一環として、学校ごとの防災教育・訓練への道に踏み出したことです。なかでも、地域の消防団や防災住民組織(自主防災組織のこと)の協力によって、子どもたちへの防災教育を進めることは、開かれた学校づくり、防災の後継者づくりの両方にとって、それぞれに貢献する

事業だと言えます。

これらの動きの源は、阪神・淡路大震災直後から、103の区立小中学校を「避難拠点(=避難所+防災拠点)」と定め、区職員等を要員として配置し、その後に「避難拠点運営連絡会」という防災住民組織の組織化を呼びかけたところにありました。

(練馬区は、行政区ではなく「特別区」です。おおむね市町村と同じですが、上下水道や消防行政の権能をもっておりません。

人口は約68万人。常勤・非常勤を合わせた防災担当者は22名)

1. 地域の区立小中学校を避難拠点に

阪神・淡路大震災から、自治体の長は、そして職員は、それぞれ何を学んだのでしょうか。

練馬区において、今年引退された前区長は、大震災から4年目に、つぎのように言いました。「私はあのとき何日も何日も、被害を伝えるテレビにクギ付けであったことを、まるで昨日のように感じております。」前区長の脳裏には、空襲の後のような場所

と、地域の小中学校に避難している多くの被災者の姿が焼き付けられたことでしょう。それは、「大多数の区民が東京都指定の広域避難場所に避難する」ことを前提としていた練馬区の防災計画が、音をたてて崩れて行く光景でした。

それまで大地震災害時の避難行動様式とされていた「一時避難場所⇒広域避難場所→避難所」という図式を読み替えて、一時避難場所かつ避難所であり、地域の防災の拠点ともなる「避難拠点」として区立小中学校を位置づけ、そこが大火災等で持ちこたえられない場合だけ、広域避難場所を使用する計画に軌道修正しました。

これにともなう大きな変化は、二つありました。

第一【職員体制】阪神・淡路大震災以前は、震度 5 以上の地震で区役所に緊急初動要員が参集し、その後災害対策本部の動員により、職員が広域避難場所での救護活動や避難所の運営等、各種災害対策にあたる計画でした。これを根本的に組立て直し、避難拠点とそれを支える情報拠点(区の出張所)、そして区役所のそれぞれに緊急初動要員を配置しました。これらの要員は、各拠点の近隣居住者をあてています。避難拠点要員の中心メンバーである係長クラスの中堅層は、その地域の出身者であるか、持ち家(戸建、マンション)の住宅ローンを抱えている者が多いため、長期間にわたって同じ避難拠点の担当になっています。(若い人は、引越しや妊娠・出産でメンバーの入れ替わりがあります。)

第二【備蓄体制】それまで、区内にいくつかある大きな倉庫に集中していた緊急用備

蓄物資(乾パン、アルファ米、毛布他)を、103の避難拠点に分散備蓄し、災害対策用の備品類(発電機、バーナー等)を配置しました。飲料水は、高性能のろ過器でプール水を利用できます。生活水の確保のために、全避難拠点で井戸を掘削しました。このような体制により、大地震発生から 1 日程度の緊急初動段階では、大きく物資を動かす必要がなくなりました。

以上のような避難拠点に、従来から地域で組織されていた防災会(防災住民組織)が、地域の人々を避難誘導してくるというのが、当初の考えでした。この段階(平成 7 年、1995 年)では、区民の側の行政依存体質はまだ強く続いていました。むしろ阪神・淡路大震災直後であるため、各避難拠点において「区はなにをやってくれるのか?どこまで助けてくれるんだ?」という空気が、支配的でした。

2. 「避難拠点運営連絡会」の結成をよびかけた

防災対策のうちの避難および避難拠点(所)の運営等は、前述のように改められました。しかし、一か所当たり平均で 600 人と想定している避難者に対して、避難拠点要員 10 名(区職員 5 名、学校 5 名)では、到底対応が不可能ということと、地域の組織がしっかりしていた所は避難所の運営もうまくいったという阪神・淡路大震災後の教訓もあって、平成 10 年(1999)の 3 月から、避難拠点の運営に協力する防災住民組織を、学校毎に結成するよう、呼びかけました。

103 の区立小中学校全てに、この組織が結成

されたのは、平成14年(2002)6月でした。本年(2003)6月現在の実情を言うと、このうち7割の学校で、いろいろな活動が行われています。活動内容や状態は、千差万別です。大変自主的で活発な所(自分たちで、数百人から千人規模で、地域での総合的な防災訓練の企画・進行まで行う能力のある避難拠点)から、地域・学校・区の関係者の顔合わせ的な会合を行っている程度の場合まであります。残りの3割は、結成はされたものの休眠状態で、「組織を作ってくれと区が言うので作った」というような拠点です。

ある程度活動をしている拠点、現在まさに休眠状態を脱しようという拠点を、次の項目で事例紹介します。

3. 地域での協働を目指す

地区によって事情がそれぞれ違います。

基本的構造として、小中学校を単位に「地域(防災会・町会・自治会・管理組合)一区職員(避難拠点要員)一学校(含PTA)」の三者の協働の枠組みがあります。そのうえで、これまで個々の防災会などでバラバラに活動していたものが、避難拠点を軸として複数の防災会が合同で訓練を行う、防災会を組織していた人々だけではなくPTAなどがいっしょに活動するほか、区との協定団体等が訓練に加わるなど、防災に関する地域の協働が進む事例が出てきました。

今年度の目標として、災害要援護者等の当事者や支援団体と、地域的団体との協働を目指して、訓練等を積み重ねていくことにしています。

実例1【Y小学校避難拠点】

Y地区は、もともと地元単一町会を基盤とした防災会活動が、それほど盛んな地域ではありませんでした。区の西方に位置して、環状八号線より外側にあり、地域は密集していないため、その状況を反映していたものでしょう。

この小学校では、PTAとして、両親が参加可能な土曜日に「役立つ防災体験」というイベントを企画し、消防署・消防団・区役所の協力で行いました。はしご車体験、仮設トイレ組立て体験、防災アニメ上映、消火器・消火ポンプ体験、救助犬見学、防災備蓄庫見学など、まるで「地域の総合防災訓練」のようでした。区防災課の担当だけではなく、避難拠点要員が備蓄庫の説明などを行いました。(イベント当日、区内全体で4か所の防災訓練、ボランティア講習会、会議が1か所ありました。防災課の職員だけでは、この数の多さに対応できません。筆者は、この日ボランティア講習会の講師を担当しました)

「役立つ防災体験」が地域への刺激になり、現在では避難拠点運営連絡会の会合が行われて、自分達で会議や防災訓練に取り組んでいこうという機運が盛り上がっています。

このような段階になりますと、「大地震=避難」という図式だけではないことが、だんだんと理解されてきます。自ら考えて活動を始めた人々には、「耐震補強の取り組みをしないと犠牲者は減らせないので、防災住民組織でもこの問題に取り組みましよう(本年5月から呼びかけ中)」とか、「まず重要なのは地域での出火防止や救助活動であり、避難所の運営などは二次である」とい

うことが、十分に理解されてくるのです。

実例2【N小学校避難拠点】

区の北東地域にあり、都心にも比較的近く、最近の家々が建て込んできていました。

5町会・自治会、PTAで構成されています。地元は、それなりに災害対策に関心があり、2つの町会では防災会活動も行われています。

複数の団体が関与しているためか、名目だけの避難拠点運営連絡会であり、5年間全く活動がありませんでした。区が主催する講習会や交流などで、防災住民組織同士の交流を図っているのですが、たまたま出席した「N小学校避難拠点」の会長が、「自分たちのところでは、区は何もやってくれない、云々」という発言をされました。そうしたところ、まわりの避難拠点のみなさんから、「区が行うのではなく、自分たちのまちは自分たちで守るために、自分たちでやることを、区がバックアップしてくれるのだ」との意見をもらったのです。

新会長に交代して、会合がもたれました。行政依存的な考えを述べる方もいましたが、今後定期的に会合を開いて、防災活動を考え、実施することになりました。防災課が頼んだわけではありませんが、教育関係部署の係長である避難拠点班長が、「これまでN小学校避難拠点での活動はなかったが、自分は拠点要員として講習・研修を受け、訓練にも参加してきた。防災課も103の避難拠点を抱えて、いつも来ることはできないでしょう。地元の活動が軌道に乗るまで、私の方で会長をバックアップさせていただく」という発言があり、この避難拠点の活動は継続されていくという確信が持てました。

4. 職員教育の重要性

自治体職員にとって、災害対策は当然の責務といえます。しかし、個々の自治体で見ると、たびたび災害が起きるというわけではないので、どちらの自治体でもこのことが職員に認識されにくいのが現状といえるでしょう。

練馬区では、平成7年8月1日に、災害時の緊急初動要員として本部要員・避難拠点要員・情報拠点要員を任命し、以来これらの要員への説明会や、職員研修所主催の緊急初動要員研修を繰り返してきました。

一方、災害対策を真剣に考えている区民は、自ら学び、区が主催する講習会を受講し、防災訓練を実践してきました。

そこで生じてきたのは、よく勉強し活動している区民と、区の避難拠点要員との、災害対策に関する識見の差でした。これは、彼らを含む緊急初動要員の教育・訓練を充実することで、徐々に解決する問題です。逆に、N小学校避難拠点のように住民組織が不活発のところでは、避難拠点要員教育が効果を発揮しています。

昨今は、区の内部でも、防災研修を受けている職員と、それ以外の職員との意識の差が大きくなってしまいました。

そこで、今年度から更に防災研修を充実しています。防災課は、研修講師を務めたり、研修所の求めに応じて、P師の先生方を紹介しています。

【今年度実施予定の防災関係研修】新規採用者研修(消防による救急救命、防災課による講話・ビデオ上映とシュミレーション訓練等)。区長・助役・収入役・教育長、全部長、全筆頭課長が参加する「防災トップマ

ネジメント研修」。緊急初動要員に任命されていない係長級職員の防災研修。緊急初動要員研修。

5. 全く新しい防災住民組織の発生

練馬区での防災住民組織(自主防災組織)は、町会・自治会を母体に防災会が作られ、近年いわゆるマンションの管理組合による防災会が増えています。加えて2で説明した避難拠点運営連絡会が、これらとPTA等を加えて立ち上がってきました。総じて、区内の一定の地域を基盤とした組織でした。

一方で、練馬区では防災という目的をもった、有志参加の全区的組織の活動が始まっています。区として、このような組織を自主的な防災活動と捉えて、それを支え、防災住民組織として位置づけています。そして、区と協働で事業を行い、助成金の対象としています。次に紹介する会のほか、登録を予定している団体ももう一団体あります。

「心のあかりを灯す会」

平成14年(2002)1月17日、神戸市東遊園地に灯されている「希望のあかり」を、分灯していただき、19日に練馬区立南町小学校で「希望のあかりを灯す会」が、地域の人々・小学生等の参加で行われました。

この行事を行う母体となったのは、避難拠点などで防災活動を行う区内の人々です。

また、区内に本拠を置く劇団が協力し、消防署や防災課等がこの活動を支えました。

その後、この活動に参加した人々が中心になって、「心のあかりを灯す会」が設立さ

れ、神戸からいただいた「希望のあかり」を灯しながら、練馬区の子どもたちに、命を大切にすることなどを理解してもらうための活動が進められました。平成15年(2003)3月「心のあかりを灯す会」は、練馬区の防災住民組織として登録されました。

おわりに

練馬区では、5つの項目で述べたように、自主防災活動の再生の動きと、質的転換が始まっています。阪神・淡路大震災以降の区からの問題提起に対して、真剣に取り組み実践してこられた、防災住民組織のみなさんの努力のたまものだと思います。

この考え方については、防災住民組織や消防団などで活動する区民を主体とした「防災懇談会」から区長に提出された「災害対策条例」の制定を求める提言に、詳しく書かれています。興味のある方は、下記をご覧ください。

URL<http://www.city.nerima.tokyo.jp/bousai/plan.html>