

□ 体験的「コミュニティ防災」論 その後

— 団地の自主防災組織のリーダーの立場から —

東京理科大学総合研究機構 教授

博士（工学） 小林 恭 一

阪神・淡路大震災から15年が経った。あの時、消防庁の特殊災害室長として地震直後の神戸に入り、その惨状に驚いて、自分の住む団地の自主防災組織の立ち上げに積極的に関わった。団地自治会に「防災部」という自主防災組織ができたのは、その年の7月のことだった。

この時の経験は、「体験的「コミュニティ防災」論」と題して雑誌「地方自治」（平成8年4月第581号）や「近代消防」（平成8年8月号）に発表し、様々な反響を呼んだ。（http://gcoe.moritalab.com/archive_cms/kobayashi-k/?cat=55 参照）

当時は、大地震が起これば自宅にいられない立場だったため、防災部の中で重要な役割を引き受けるわけにもいかず、団地の防災計画の作成とマニュアルづくりに携わった後は、無役の防災部員として部会に出席して意見を述べたり、防災行事に協力したりする程度の関わり方しかできなかった。

その後、静岡県防災局と総務省消防庁で6年4か月に及ぶ危機管理宿舍生活を余儀なくされ、平成18年に退官してようやく自

宅に戻ったところ、待ち構えていたように「防災部長」に推挙され、平成19年4月から我が団地の自主防災組織のリーダーを務めている。

（活動内容は、<http://www.geocities.jp/iri-bousai/index.html> 参照）

実際に防災部長になってみると、紙の上で颯爽と論じたようにはとてもいかない。何とも情けないが、私の悩みはおそらく他の多くの自主防災組織にも共通するところがありそうだ。

本稿では、自主防災組織活動の推進に資するため、恥ずかしながら、そんな私の経験を整理してお示しすることとしたい。

[当団地の被害想定]

自主防災組織の活動を考える場合に、まず行わなければならないのは被害想定だ。大地震が発生したとき、自分たちの住む地域ではどんなことが起こり、どんなことは起こらないか、ということをしてできるだけ具体的に予測して、それに応じた組織編成と対応計画を作ることから始まる。この辺り

の経緯については、前出「体験的「コミュニティ防災」論」に詳しいが、本稿でも簡単に整理しておこう。

私の住む団地は千葉県浦安市にあり、昭和54年に東京湾岸の埋め立て地に旧日本住宅公団が建設した低層集合住宅団地だ。3階建てのフラットとメゾネット及び2階建てテラスハウス合計64棟519戸からなり、敷地面積は8.1haある。最小2戸（テラスハウス）から最大18戸（フラット）までの小規模な低層集合住宅が、広いオープンスペースを介して計画的に配置されている。

建物構造は鉄筋コンクリート壁式構造で、新耐震基準施行以前に建設されているが、極端な壁の偏りや過剰な開口部があるプランはなく、普通に施工されていれば新耐震基準相当以上の耐震性能を有していると推測できる。

敷地は埋め立て地であるため軟弱で、特に液状化については、東京湾岸地域の中でも最悪クラスの脆弱性を持っている可能性がある。

M7.4の東京湾北部地震に直撃された場合、以上のような特性から推測できる被害想定は次のようなものになる。

- ① 建物がつぶれて死者が出ることはない（はず）。
- ② 建物の一部損壊、破損・脱落、家具転倒等により、かなりの数の死傷者が出る可能性がある。
- ③ ドアが開かずに閉じ込められる人が出る可能性がある。
- ④ 液状化により傾いたり転倒したりする建物が出る可能性は極めて高く、最悪の場合は、人が住めないほど傾

く住宅が相当数に上る可能性もあるが、これにより死者が出ることはない（はず）。

- ⑤ 液状化によるライフラインの損壊は激しく、地震後当分の間使用不能になる。なお、制度上、団地の敷地内の配管の修復は自前で行う立て前になっているため、団地外のライフラインの修復と一緒に工事してもらえよう働きかけることは、オープンスペースの多い当団地で忘れてはならない事項である。
- ⑥ 液状化や揺れにより建物と地盤の境界部等でガス管が破断して、ガス漏れ火災が起こる可能性がある。
- ⑦ 液状化や水道管の破損により、団地敷地の一部は一時冠水する可能性がある。
- ⑧ 火災は最悪で2～3件発生する可能性はあるが、団地全体に燃え広がる可能性はない。
- ⑨ 避難所に指定されている隣接小・中学校の体育館へは、地震後最初の夜は多くの住民が避難する可能性があるが、自宅の整理ができれば戻る人が多くなる（はず）。
- ⑩ 長期間避難所暮らしが必要になる人は、火災発生住戸、その下で水損を受けた住戸、液状化で転倒したり激しく傾いたりした住戸、生活上不可欠な部分が激しく損傷した住戸等の住民に限られる（はず）。
- ⑪ 津波の被害を心配する必要はない。
- ⑫ 安否確認のできない住戸が相当数出る可能性がある。特に、一人暮らし

の老人世帯をどうするか、検討しておく必要がある。

[大地震時の対応]

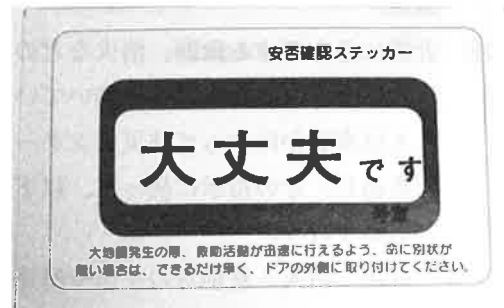
以上のような想定に基づき、大地震が発生したら、当団地の住民は以下のように対応することとしている。

- ① その時各住戸内にいる家族等は、大声で相互に状況を確認しあう。
- ② 火災の発生状況を確認し、発見したら消火器で消火する。
- ③ 家具等の下敷きになっている家族等を助け出す。
- ④ 応援が必要な場合は、活動しながら大声で助けを求める。

という、一般的な対応に加え、我が団地特有の対応行動として、以下のようなことが考えられている。

- ⑤ 玄関ドア内側に貼ってある安否確認ステッカー※（「救助求む」又は「大丈夫です」）を、状況に応じてどちらか選択し、玄関ドア外側に貼り付ける。

※ 「安否確認ステッカー」は、大地震時に団地内の安否状況の全体像をできるだけ早く把握し、効率的な救出活動につなげることができるよう、あらかじめ各住戸に配付してあるマグネットシートの上ステッカー。「大丈夫です」が貼ってあるだけでも、貴重な救助資源をより効率的に活用できる可能性があると考え、他団地での実施例を参考に、当団地でも平成19年度



から導入。

- ⑥ 棟当番※（本人又は家族が死傷している場合は、前年の棟当番。以下同じ）は、自分の棟の全住戸の安否確認ステッカーを確認し、ステッカーが貼られていない場合は戸をたたいたり大声で声をかけたりしてできるだけ状況を確認する。特にお年寄りだけの世帯は、積極的に確認する。

※ 「棟当番」は、自治会組織の役割の一つで、毎年度各棟一人選任され、自治会活動の連絡役を果たすとともに、自治会行事の際には棟の代表として活動する。

- ⑦ 棟当番は、配付されている所定の用紙に当該棟の全住戸の安否情報を書き込み、管理組合集会所に開設した防災センターに報告したあと、その指示に従って⑩のような活動を行う。

- ⑧ 家族等がとりあえず無事であった人は、大声で隣近所の人と状況を確認しあい、助けを求めている人がいれば応援する。
- ⑨ 負傷している人がいる場合は、とりあえず隣近所で助け合って手当をするが、重傷の場合は防災センターに運ぶ。
- ⑩ 近隣に急を要する救助、消火などの事態がなくなったら、手の空いている人は声をかけあって防災センターに集結し、その指示に従って、以下の活動を行う。
- a. 救出、消火、重傷者の手当や搬送の応援
 - b. 消火、救助、救急用具等の貸し出し
 - c. 報告がない棟の状況の確認、手伝える人の増強・確保
 - d. 運ばれてきた負傷者の手当て
 - e. 全住戸の安否状況リストの作成及び安否不明住戸における安否確認の努力
 - f. 重傷者の病院への搬送及び搬送された者と搬送先のリストの作成
 - g. 消防や市との連絡、状況報告
 - h. 避難所の開設
 - i. 団地内外の状況の把握
 - j. 各種記録の作成、掲示、団地住民への状況説明

この対応計画の最大の特徴は、防災部を消火班、避難誘導班などに編制せず、防災部がコントロールタワーになって、棟当番を中心とする住民に適宜活動していただくようにしている点だ。

[どうやって徹底するかが難しい]

以上のような対応は、当団地建物の構造、住棟や住棟配置の特性、管理体制、自治会組織の仕組み、団地夏祭りや餅つき大会など各種イベントを担当する仕組みなどを踏まえて考えたものだが、この考え方を団地住民に徹底することはとても難しい。

防災部ができた直後に、被害想定などと合わせて解説したマニュアルを作って各戸に配付した。当時は阪神・淡路大震災の直後だったため住民の関心も高く、結構読んでいただけて、ある程度の理解も得られたようだが、その後はマニュアルの存在も忘れられ、防災部のイベントなどの際に参加者に複製版を配っても、なかなか理解されないのが実態だ。

[腕章の配付]

平成18年度から、当該年度の棟当番に「防災部」という名称と棟番号の入った腕章を配ることになった。当初は、「大地震の時と訓練の時にこの腕章をつけて活動してください」というだけで、詳しい説明はしなかったのだが、それでも、腕章を渡されると「いざというとき、棟当番は何かしなければならんだな」という自覚が生じるようで、防災訓練（後述）にも腕章をつけて出てくれる人が多くなり、訓練参加者数がかなり増えた。

[防災訓練]

当団地では、毎年11月初めに、消防署に

指導をお願いし、隣接の小・中学校で防災訓練を行っている。なるべく多くの方に参加してもらおうと先人が知恵を絞り、防災訓練の後にバーベキュー大会を行うことにしているためか、毎年、子供を含めて100人近い住民が参加する。

だが、その訓練内容は、消防定番の消火訓練、通報訓練、煙ハウスでの避難体験、応急救護訓練等であり、前述した地震時の対応行動の訓練は含まれない。訓練指導にあたる消防隊員は当団地の防災計画を知らないのだから当然のことだ。当団地特有の訓練を行おうと思ったら、指導の消防隊員が到着される前に独自の訓練を行うか、別の日を設定して訓練を行うしかない。だが、年1回の防災訓練だけでもかなりの負担なのに、これを年2回にすることは大変だし、参加者の確保も難しい。

[安否確認訓練]

というわけで、私が防災部長になっても定番訓練だけでお茶を濁していたのだが、平成19年度に安否確認ステッカーを配ったことから、これを使った安否確認訓練をやったらどうか、という意見が防災部の議論の中から出て来て、平成20年度から、訓練指導の消防隊員が会場に到着される前に、実施してみる事となった。

訓練は以下の手順で行う。

- ① 訓練開始前に玄関ドアの外側に安否確認ステッカーを貼り出しておく旨を各戸に配付して徹底しておき、直前にハンドマイク等でさらに呼びかける。

- ② 棟当番（腕章着用）は、訓練会場に来る前に自分の棟の安否確認ステッカーを確認し、配付しておいた用紙に記入する。

- ③ 棟当番は、その用紙を訓練会場に設営した防災センターに提出する。

- ④ 防災部員はその用紙の情報を、所定の集計表を使って集計する。

まだ2回しか実施していないが、参加率は思ったよりはるかに高く、平成20年度は70%、21年度は84%の住戸でステッカーを貼り出してくれており、棟当番も21年度には96%の方が訓練会場まで報告に来てくれた。そのまま防災訓練に参加する人が多かったため、ここ2年の防災訓練参加者は150人前後になり、以前より50人ほど増えた。

平成21年度は初めて、棟当番を全員集めて防災マニュアルの複製版を配り、前述の被害想定と大地震時の対応に関する説明会を開催した。そのためか、報告後に何かの活動指示があるのではないかと考えていた棟当番もいたようで、そんな人には確認と報告だけでは物足りなかったようだ。

このため、今年は安否確認訓練をもう少し充実し、防災センターの指揮訓練を追加したいと考えている。安否確認訓練の際にダミーで「救助求む」の情報を入れて、集まってきた棟当番を何人か救出班に編制して該当する住戸に派遣するとか、その際に救助資機材を携行させるとか、トランシーバーを使って報告しあうとか、いろいろとバリエーションも考えられる。安否確認の集計も、集まってきた棟当番にお願いしてみたい。防災部員はヘッドクォーターに

徹し、実動は棟当番、という作戦がようやく可能になってきた感じだ。

[防災資機材と棚卸し]

当団地の防災資機材は充実している方だろう。浦安市から貸与されている可搬式動力消防ポンプなど消火や救助のための資機材のほか、市からの補助金のおかげで炊き出し用の災害用炊飯器や発電機などを着々と買い揃えることができたためだ。市からの補助制度は、防災資機材の購入に毎年20万円を限度に補助率3分の2を頂ける手厚いものだ。これに、当団地の管理組合から頂く10万円を補助裏負担金として用いることにより、年間最大30万円分の防災資機材を自治会の負担なしで購入できる。

防災資機材が増え、保管しておくプレハブ倉庫も複数になって来ると、どんな防災資機材がどこにどのくらいあるか、わからなくなる。それではいざという時に役に立たないため、毎年度初めに防災資機材の棚卸しをすべきことを防災部要綱に明記して、員数確認や古いもののチェックを実施している。テント、発電機、照明器具、炊き出し用の炊飯器などは夏祭りや餅つき大会で毎年何回か使用するし、可搬式動力消防ポンプは防災訓練の時に必ず使っているが、全く使わないものもあるので、この棚卸し作業は、防災部の活動としては大事なものとなっている。

こう書いてくると、結構うまく行っているように見えるかもしれないが、首都直下地震がいつ起こるかわからないことを考え

ると、以下のように、不安要素はたくさんある。

[マンネリ化と参加者の固定化]

防災部としては、防災訓練のほか、ハイキングを兼ね、年2回、東京方面各地から歩いて団地まで戻ってくる震災時帰宅訓練を行ったり、市のバスを借りて千葉県の防災センターや東京消防庁の本所防災館での体験学習と梨狩り等をセットにしたイベントを行ったりしている。各イベントとも毎回20～40人の方に参加頂いているが、参加者がかなり固定して来ているのが悩みのたねだ。

本当は、防災部員の図上訓練やDIGのような住民参加型の訓練なども行いたいと思っているのだが、年間通じて結構な量のイベントが並んでいるため、その上さらに新たなイベントを加えるのは大変だし、伝統的な自治会イベントをやめることも難しいと考えて、新規企画を始めることを躊躇しているのが実情だ。

[防災部員の高齢化]

防災部の最大の悩みは高齢化だ。防災部員は現在、男性25人、女性7人、合計32人いるが、私（61歳）より若い男性は一人しかいない。15年前は全員今より15歳若かったわけで、毎年1歳ずつ平均年齢が上がっている。

若手が入って来ないので、防災部長の役も引き継ぐ相手がいない。元気なうちはいいが、下手をすると、あと10年経っても防

災部長を続けていて、心身ともに衰えて来た頃に首都直下地震に遭遇することにもなりかねない。当団地は、世代交代で若い人たちも再び増えて来ているが、最近の経済・社会情勢を反映してか、若いお父さんたちは疲れていて余裕がなく、お母さんたちも働いている人が多くて、地域の活動には参加したくてもできない、という状況が生じているようだ。

団塊の世代のリタイア組が増えているのでスカウトしようとしてはいるが、当面パワーアップにはなっても、所詮私と同じ年代では後継者にはならないのがつらいところだ。

というわけで、先人たちが悩みながら作り上げてきた防災部の活動スタイルを踏襲しつつ、シミュレーションなど新しい考え方も取り入れたいと思いながら、防災部員の熱心な声に引っ張られる形でしか前に進めないでいる、というのが実態だ。

だが、棟当番の安否確認訓練参加は、防災センターにおけるシミュレーション訓練につなげていける可能性を持っている。少しずつでも前に進める道筋がようやく見えてきた気もする。成果が上がるまで、首都圏直下の地震が待っていてくれればよいのだが。