

地域における災害時に向けた備え



都市・住宅・地域政策グループ
主任研究員

鈴木 圭一

1 はじめに

東日本大震災では、自然の猛威に対してハード対策だけでは被害を防ぎきれない場合もあることが改めて明らかになった。災害時における行政の対応（公助）に期待するところは大きいですが、大規模な災害であるほど行政による対応には限界があり、地域住民、企業、ボランティア等の各主体が被災者等の救助、避難所運営等の担い手と期待される。そのためにも地域住民、行政、企業、ボランティア等の相互連携、相互支援を強め、地域の防災力を向上させることが大切であり、自助、共助による地域づくり、公助による連携を普段から進めておくことが必要である。

自助、共助による防災まちづくりの取組みについては、「地域力による都市の安全性向上の手引き（資料編）」¹⁾等で事例紹介されているが、本稿では、JICEが平成25年度に実施した社内自主研究²⁾において、モデルスタディとして選定した東京都板橋区清水町地域³⁾を取り上げ、当地域での自助・共助の取組みやここから得られた知見について紹介する。

2 板橋区清水町地域の概要

2.1 板橋区清水町地域の位置

板橋区清水町地域は、板橋区の南東部にあり、国道17号（中山道）の東、環状七号線の北側に位置する（図2-1）。また、清水町地域の東側は北区の境界に隣接し、東京都が広域避難場所に指定している国立スポーツ科学センターや東洋大学総合スポーツセンター等が立地している。



図2-1 板橋区清水町地域（青色）

2.2 板橋区清水町地域の地域特性

板橋区清水町地域は、住宅・商業・工場等が混在した地域である一方、木造建築物が密集し、狭隘道路や行き止まりの道路が多数存在することから、火災延焼や延焼による逃げ遅れといった課題を抱えている。

3 板橋区清水町地域の活動

3.1 おたがいさまネットワーク

平成21年4月、「豊かな支えあいの地域づくりが出来たら」との思いから、清水町近隣地域住民の参加により、「おたがいさまネットワーク」が設立された。安全・安心・支え合いの小地域福祉活動を進める団体として、板橋区清水町地域を拠点に活動している。

3.2 おたがいさまネットワークの活動

おたがいさまネットワークでは、高齢者や障害者の介護、地域包括ケアシステムはじめ、子育て、防災等と幅広くテーマを持って活動している。参加者は、地域住民（障害者を含む）、サロングループ、ボランティア団体から、清水町地域に立地する視覚障害者団体職員、保育園の先生等幅広い。月1回の定例会（写真3-1）を中心に学習会やイベント等を開催し、地域との交流を深め、お互いを理解し、人や地域のネットワークを広げている。



写真3-1 おたがいさまネットワーク定例会風景

4 防災・減災合同体験学習

4.1 第1回「防災・減災合同体験学習」

平成24年度に第1回「防災・減災合同体験学習」が実施された。この訓練は、行政や自治会が開催するものとは別に、高齢者・障害者を支援することも含めて訓練できるよう、おたがいさまネットワークが地域に呼びかけ実現したものである。

実施内容は、防災に関する講演会、救助方法・消火方法等の体験、2グループに分かれ2町会をまち歩き、であった。

4.2 第2回「防災・減災合同体験学習」開催に向けた準備

平成25年度も引き続き第2回「防災・減災合同体験学習」が企画された。実施内容は、(1) 初期消火訓練、(2) 要援護者支援訓練、(3) 避難経路点検、の3構成とし、これらを実施することになった（表4-1）。

(1) 初期消火訓練は、板橋区清水町地域が密集市街地で、ひとたび火災が発生すれば、地域一帯を全焼してしまう地域であり、初期消火が大事であることを学習し、これを実践するために組み込んだ。

表4-1 第2回「防災・減災合同体験学習」のプログラム

- 日時：平成26年2月16日（日）
 場所：板橋区立志村第三小学校体育館
- ◆午前9時に発災（地震・火災）を想定
 - (1) 初期消火点検（自助・共助）
 - ・チェックリストをもとに自宅と自宅周辺を点検
 - ・一部の町会・自治会で消火器やスタンドパイプを使い消火訓練
 - (2) 要援護者支援点検（共助）
 - ・車いすを利用する障害者の安否確認、救助及び避難
 - (3) 避難ルート点検（共助）
 - ・チェックリストをもとに避難経路を点検しながら、避難所（志村第三小学校）まで避難訓練
 - ◆午前10時からワークショップ開催（JICEが進行役）
 - ・町会・自治会毎に分かれて避難経路点検マップを作成
 - ・後半は、作成した避難経路点検マップを町会・自治会毎に発表

(2) 要援護者支援訓練は、災害時の援護者の不在、行政等支援機関の機能停止を想定し、その状況下でも要援護者が

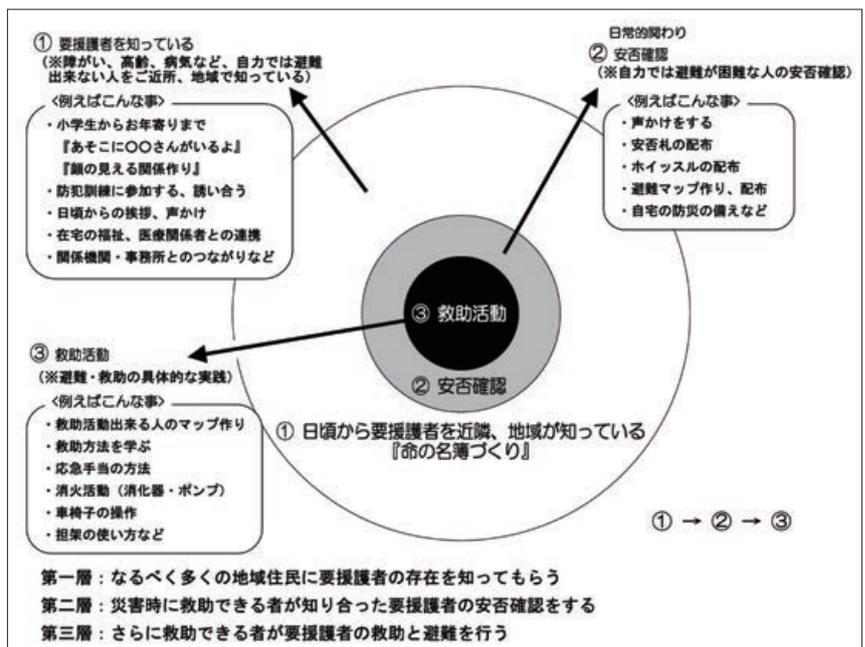


図4-1 三層システムの概念図²⁾

救助される可能性を高め、支援の範囲を広げる（「三層システム」、図4-1）ことを、おたがいさまネットワーク、地域に居住する要援護者とその家族が中心となって提案しており、これを実践するために組み込んだ。

(3) 避難経路点検は、JICEの社内自主研究である「避難施設等のバリアフリー環境整備に関する研究」の一環であり、地域の安全マップ作成につながることから組み込んだ。

また、それぞれの訓練を実施するに当たりにチェックリストを作成した（図4-2）。

1 初期消火チェック		
家を 出るまで	状況チェック	実施した方は○、しなかった方は×
	・自身の身の安全、家族の安否確認	
	・自宅の火の始末（主電源・ガスの元栓）	
	・自宅の消火器の確認	
	・街頭消火器の確認	
・自宅の戸締まり確認		
2 要援護者支援チェック		
家を 出るまで	状況チェック	問題なし○、問題あり× その他気づいた点△
	呼び出しから応答までの時間（2分程度を目安）	
	外に出るまでのバリア（扉の開閉、段差等）	
	資機材（車いす、白杖、携帯電話・薬等）が出しやすい	
	救助済みの目印（避難したことを扉等に明記する） その他	
3 避難ルートチェック		
家を 出た から	状況チェック	良い点○ 悪い点× その他気づいた点△
	道の広さ（道が狭い、歩道が狭い）	その場所を 地図に番号 で記入
	自動車通行量（多くて危険）	
	駐車している自動車（通行のじゃまになっている）	
	段差等（階段がある、 unnecessaryな段差がある）	
	見通し（みとおしがきかない）	
	サイン案内（避難場所の案内、誘導ブロックがある）	
	危険なもの（倒れそうな看板、ブロック塀、家屋等がある） その他	
4 避難開始から避難場所に移動するまでに要した時間と避難ルート		
避難に要した時間		分
避難したルート	別紙の地図に記載して下さい	

図4-2 各点検項目のチェックリスト

4.3 第2回「防災・減災合同体験学習」の成果

要援護者支援点検については、要援護者が居住する町会・自治会で実施され、身体障害者に接する機会が普段ない参加者にとっては、貴重な体験となった。

避難経路チェック後のワークショップでは、町会・自治会毎に用意された大きな地図に、各自チェックした結果が書き込まれた。特に老朽化した家屋やブロック塀の倒壊、道路の狭さや見通しの悪さ、サイン案内の未整備等が指摘された。これにより、自分たちの地域の課題が認識され、かつ情報が共有された。

さらに、町会・自治会毎で作成した避難経路点検マップは、「安全点検マップ」としてJICEが1つの図面に集約・取りまとめ（図4-3）、印刷したものを、おたがいさまネットワークを経由して地域の方々に配布された。

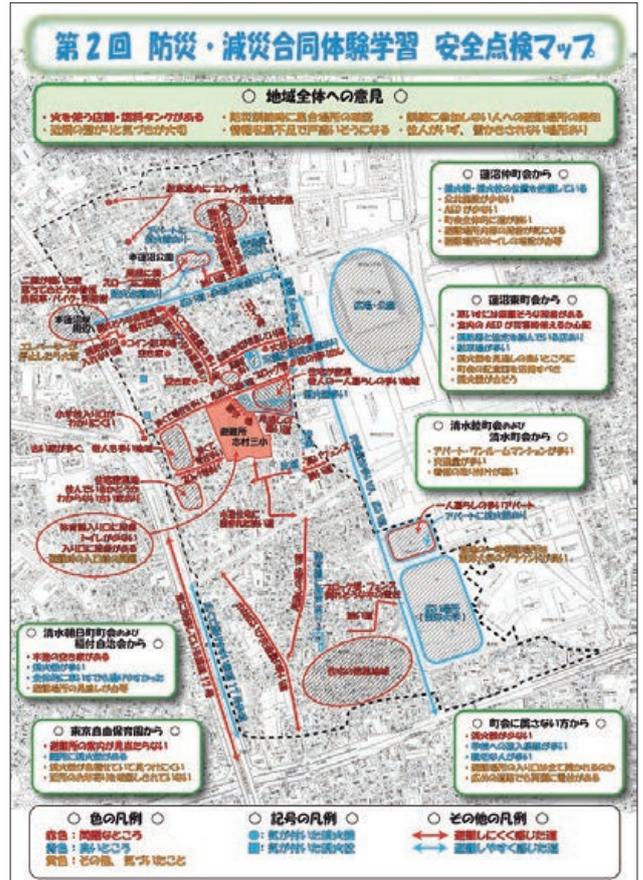


図4-3 安全点検マップ（上:表面、下:裏面）

5 防災力向上のためのキーポイント

今回、板橋区清水町地域における自助、共助の取組みをテーマとして研究を行った。そこから、地域の防災力の向上につながるキーポイントを抽出し、以下に整理した。

(1) 緊急時・災害時に備えた安全マップを作成

避難経路の点検・ワークショップを通じて、板橋区清水町地域オリジナルの安全点検マップが作成された。これを活用することで、今後災害が発生した場合、危険と思われる個所を事前に回避し、安全で迅速な避難につながる。また、要援護者が予め安全点検マップにバリアのない避難経路を書き込んでおくことで、支援者は円滑な避難誘導を行うことが可能となる。

さらに、行政と連携することで、避難経路の幅員拡幅・バリアフリー化、公園・緑地や避難場所等の整備にもつながり、避難施設の環境向上が期待される。

(2) 高齢者等の要援護者対策を実施

高齢化が進展していく中、災害時の避難対象としては、健常者のみを対象とした対策だけでは不十分であり、高齢者等の要援護者も対象とした対策が必要である。板橋区清水町地域内では、地域住民に要援護者の所在を知ってもらい、災害時には地域住民が駆けつけ要援護者を救護、避難誘導を行う訓練を実施している。

(3) 多様な人材ネットワークによる多面的な活動

板橋区清水町地域には、地域住民はじめ、社会福祉施設職員やNPO、ボランティア、地区センター職員、保育園の先生や身体に障害を持つ方を含んだ多様な人材が地域内外から集まり、それぞれの得意分野を持ち出しつつ多面的な活動を実施している。

高齢者等の要援護者に対する取組みが、可能となっている理由としても、こうした多様な人材の存在によるところが大きい。

(4) 外部アドバイザーの活用による組織の活性化

外部から実務者、学識者等のアドバイザーを招き、講演してもらうことで、自分たちの知識を増やすとともに、組織の活動も活性化している。また、人脈のネットワークも広がっている。

JICEからも職員を派遣し、バリアフリーの視点からの防災に関する講演や防災・減災合同体験学習の準備にあたっての技術的な助言等を行った。

(5) 日頃から顔の見える関係づくり

日頃から顔の見える関係づくりにより、安心した地域づくり、いざという時の助け合いの体制づくりにつながっている。

6 おわりに

災害時において地域における自助・共助の取組が果たす役割は大きく、これら地域の力を最大限に発揮するためにも、自助・共助の平時からの取組み、そして公助との連携が必要である。

今回の板橋区清水町地域における自助、共助の取組みが全国的にも広まり、災害等に強い国土の形成につながることを期待される。

JICEとしても引き続き地域における防災力の向上に関する研究に取り組んでいきたいと考えている。

注釈

- 1 平成25年度の社内自主研究として、「避難施設等のバリアフリー環境整備に関する研究」を実施した。この研究は、平成24年度に国土交通省総合政策局より受託した「災害時・緊急時に対応した避難経路等のバリアフリー化と情報提供のあり方に関する調査研究」で提案された避難環境の整備に向けたチェックリスト（案）を地域特性に応じて適用し、検証することを目的に行ったもの。
- 2 本稿では、清水町睦町会、清水町会、清水朝日町会に加え、蓮沼仲町会、蓮沼東町会、稲付自治会を含めたエリアとする。

【参考/引用文献】

- 1) 地域カワーキンググループ（2013）、「地域力による都市の安全性向上の手引き」、国土交通省都市局
- 2) 要援護者の助け合いシステムを進めるネットワーク、「誰もが参加できる地域の日頃の助け合い三層システム」
- 3) 朝日向猛・沼尻恵子（2014）、「避難施設等のバリアフリー環境整備に関する研究」、日本福祉のまちづくり学会第17回全国大会論文集