

## 第4章

# 災害に備える意識をどう醸成するか

—防災普及活動の現場から—

公益財団法人市民防災研究所 主任研究員

伊藤 英司

## 1. はじめに

---

我が国では、毎年のように地震や台風、豪雨などの災害が発生しているにも関わらず、市民も行政職員も災害に備える意識が低いのが現状である。もちろん、一生懸命に取り組んでいる人がいるものの、全体から見ればそう多くはないと言えるのではないだろうか。

多くの人は災害への不安を感じつつも、心のどこかで、災害が起きて自分だけは大丈夫と思っている。実際に防災講習会でこのことを話すと、そのことを自覚しているかのように、笑いが起きることさえある。

「どうしたら災害に備えてもらえるのか」これは永遠のテーマである。

一筋縄ではいかないこの課題に対して、筆者も含め多くの防災関係者が日々試行錯誤しながら悶々とした日々を送っているのではないだろうか。無力感さえ感じることもあるだろう。

どのように災害に備える意識を持ち、その行動を実践できる人を育てていくのか、難しい課題を突きつけられている。

本稿では、災害による犠牲者を一人でも減らしていくために、筆者が所属する公益財団法人市民防災研究所の防災普及の取組を紹介しつつ、防災に関する人材育成の課題を考えていきたい。

### 1. 1. 市民防災研究所とは

---

市民防災研究所は、創立者の簗野次郎が小学6年生の時に関東大震災を体験し、以来再びあのような悲惨なことがあってはならないとの思いから、私費を投じて避難研究所を設立、防災の研究に没頭したのがはじまりである。

1981年4月に「財団法人市民防災研究所」に改組し、多くの理解者と消防防災関係機関の協力のもと、市民一人ひとりが地震、火災、水害

等の災害から命と暮らしを守るための研究と、市民の立場から発想した内容の防災普及活動を行っている。

今では「防災」という言葉は一般的になったが、設立した当初は防災という言葉ですら一般的ではなく、“盆栽”の注文が来たという逸話もある。

## 2. 防災普及の取組

---

当研究所では、市民を対象とした防災講習会を中心に、地域防災リーダーの育成や行政職員対象の図上防災訓練の支援など様々な活動を行っている。ここでは、当研究所が行っている取組を紹介する。

### 2. 1. 防災アイデアを活用した講習

---

創立者の簗野次郎が考案した防災アイデアは数知れず、その中でも家庭内にある身近なものを使った手作りランプや卓上コンロはとても評判で、マスメディアにもたびたび取り上げられている。

いずれも燃料はサラダ油などの食用油で、ティッシュペーパーとアルミホイルなど身の回りにあるもので作れることに大きなインパクトを与え、人々の興味・関心をひいている。

手作りランプと卓上コンロの作り方は、当研究所ホームページ (<http://www.sbk.or.jp/>) に掲載している。

#### (1) 安全安心かんたん手作りランプ

手作りランプ(図1)は、作成時間が約10分と短時間で作ることができる。自治体や民間団体が主催する防災フェアに出展して普及に努めている。特に夏休み期間中に行われる防災フェアでは、夏休みの自由研究に最適との評判で、

多くの子どもたちがブースを訪れる。

また、防災講習会では、ただ防災講話を聞くだけでなく、ランプづくりも一緒に行って欲しいと依頼されることもある。高齢者の方には、手を動かして作業するので「ぼけ防止にもなる」との声もある。



図1 手作りランプ

## (2) サ・ア・テふしぎな卓上コンロ

卓上コンロ(通称:空き缶コンロ)(図2)は、手作りランプに比べ作成時間が長く講座の依頼は年に1~2回程度と少ない。

夏休み親子防災教室で、卓上コンロづくりとコンロを使ってのご飯を炊き、そしてカレーライスを食べるという約2時間半の講座を実施したことがある。参加者は、電気炊飯器と同じようにご飯が炊けることに驚き、身の回りにあるものを工夫すれば停電時でも温かいご飯が食べられることを実感してもらった。

講座に参加した人から後日、東日本大震災で自宅の電気・ガスの供給が停止した中、受講後に自宅で作って置いてあった卓上コンロを思い出し「ライフラインが止まっても、わが家だけは温かいご飯を食べることができました」と感謝の手紙をいただいたことがある。



図2 卓上コンロ

## 2. 2. 防災ゲームを活用した講習

防災講習会があると聞いても何となく人々に敬遠されてしまう。

当研究所では専門研究会の一つに「防災ゲーム研究会」を立ち上げ、楽しく遊びながら防災を学ぶことができる防災ゲームの開発に取り組んでいる。

防災ゲーム研究会のメンバーには、災害対応カードゲーム「クロスロード」を開発した慶應義塾大学の吉川肇子教授ら専門家のほかに、防災ゲーム教材の開発に関心のある消防職員や自治体防災担当職員、防災士など多様なメンバーがいる。

同研究会は2003年に活動を開始して以来、いくつもの防災ゲームを開発し、現在も新たなゲームの開発に着手している。

### (1) 防災ゲーム「ぼうさい駅伝」

これまで研究会で開発したゲームの中で唯一商品化したのが「ぼうさい駅伝」(図3)。すくなくゲームと三択の防災クイズを組み合わせたゲームで、2人1組で最大4グループが対抗で遊ぶことができる。グループ2人のうち1人がタスキをかけ走者となってクイズに解答し、もう一人がサイコロを振る。クイズに正解するとサイコロの出た目の数だけコマを前に進む

ことができる。不正解だと進めない。駅伝のように区間が変わるとタスキを交代する。サイコロの出た目の2倍進めるカードや1回休みになるカードなど、楽しく遊ぶ仕掛けもある。

防災クイズの問題カードには、問題に関するワンポイント情報が記載（図4）されていて、クイズに正解しても不正解でも必ず読むルールになっている。つまり、単純にクイズを楽しむだけでなく、防災知識を学ぶ仕掛けになっている。



図3 ぼうさい駅伝ゲーム

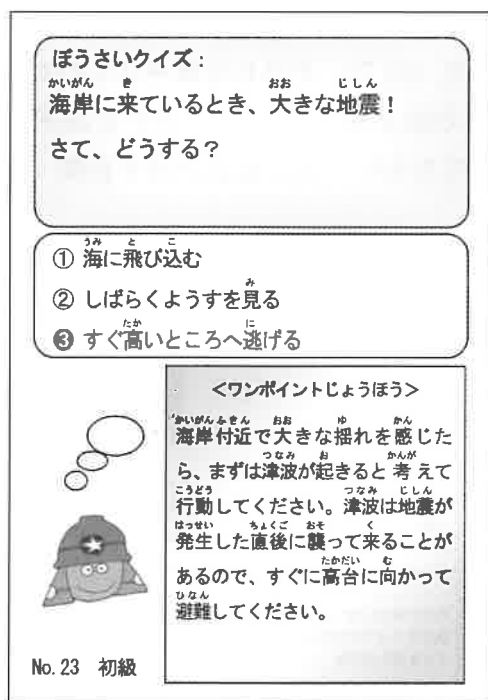


図4 防災クイズ問題カード

このゲームは小学校高学年以上が対象で、高齢者の方にもゲームを使った講座を行っているが、ほとんどの講座では笑い声が絶えず、参加者は夢中になってゲームに参加している。

防災知識を教えるとき、知って欲しいことをクイズにすることで、楽しく遊びながら防災知識を身につけることができる。防災知識の普及には、防災ゲームを活用することも有効な手段の一つである。

## (2) 防災ゲームダウンロードサイト

これまで防災ゲーム研究会が開発したゲームのうち、商品化したぼうさい駅伝以外のゲームを当研究所のホームページに「防災ゲームダウンロードサイト」を開設して、無償でダウンロードして活用できるようにしている。

現在、4つの防災ゲームを公開して、各地で利用されている。

## 2. 3. 地域防災リーダー対象の講習

近年、自主防災組織や地域防災リーダー向けの講習では、災害イメージ・トレーニングの手法を取り入れた講習を行っている。この手法は、当研究所が1994年に練馬区の防災だよりに、地震のイメージ・トレーニング（一人でもできる防災訓練）として公表している。その中には「多くの市民は地震災害のイメージがつかめないまま、何を準備し、何から訓練を始めたらいいかかわからないというのが実情のようです」<sup>1</sup>と記されている。

残念ながら公表した当時と今もなおその実情は変わらず、今でも多くの自主防災組織では、組織を結成していてもどんな活動をしたらいいかかわからないと言った声が聞かれる。

災害時に活動できる自主防災組織づくりには、災害時の具体的なイメージを持つことが欠かせない。

そこで、現在行っている災害イメージ・トレーニング（地震編）では、地震発生から3日目までの時間軸に沿って、フェーズごとに①どんな被害や問題が起きるか、②どんな対応をするか、③事前対策としてどんな備えが必要かを、ワークシート（図5）に大地震が起きたことをイメージしながら受講者一人ひとり記入してもらっている。

記入用紙			
災害イメージ・トレーニング（地震編） 地震！そのとき、あなたは何を？			
時間経過	何が起きるか？（被害・問題等）	何をします？ 何をしますか？	何が起きるか？ 被害は？
地震発生 0時 直後			
地震後 3分 から 30分			
地震後 30分 から 数週間後			
地震後 数週間後 から 数ヶ月後			

図5 ワークシート

実際にやってみるとほとんどの人はあまり記入することができていない。つまり、大地震が起きてからどんな活動（行動）をするかがイメージできていないことや、自主防災組織としてどんな活動するかを事前に決められていないことがうかがえる。

受講者から被災経験がないから書けないと言った声もたびたび聞かれるが、被災してから考えていては遅い。被災していない今だからこそ過去の災害教訓を学びどれだけ災害に備えておくかが重要なのである。

講座では、個人で災害イメージ・トレーニングをした後に、解説シート（図6）を用いて大地震時の状況を理解し、過去の災害教訓や自主防災組織の活動事例などを交え、震災時の対応や事前対策について解説している。

本講座を受講することで、明確になっていな

かった自主防災組織での取り組むべき活動目標が見えてくるのではないかと考えている。

図6 解説シート

## 2. 4. 防災訓練の企画支援

### (1) 安否確認訓練

大地震発生直後、津波が来襲しない都市部の自主防災組織では、人命救助（命を守る）と被害拡大防止（まちを守る）を主眼に活動をしていくが、そのためには安否確認と被害状況の把握をいち早く行う必要がある。

当研究所では安否確認の方法を大きく3つに分類した（図7）。それらを参考にしながら、安否確認方法と安否確認を実施する基準を地域で決めてもらい、安否確認訓練を企画・実施している。

訪問型	各世帯を個別訪問して安否を確認する方法	
構外型	無事の場合には、タオル等の安否確認ツールを門扉に掲げて無事であることを示す方法	
報告型（集合型）	無事の場合には、身近な集合場所に行って自ら無事であることを伝える方法	

図7 安否確認方法3分類

東京都内のA自治会では、その地域で震度5強の地震が発生したとき、全住民の安否確認を行うことを決めた。そして、安否確認は、まず無事の方は自ら決められた集合場所に集まり家族の安否と被害状況を伝える。安否の報告がない世帯には、直接訪問して安否確認することを決めて訓練を行った。



図8 安否確認訓練

訓練を実施した結果、訓練対象世帯の約4割が集合場所に集まり安否と被害状況の報告があった。迅速に安否確認と被害状況の把握ができることの有効性を確認できた。

地域住民同士で話し合いをしても意見の食い違いでなかなか防災の取組が進まないこともある。上記の取組のように、外部の防災専門家が地域に入り、地域住民と一緒に課題を検討し方向性を導いてあげることで、地域での取組が大きく前進する。それが、防災専門家の大きな役割の一つだろう。

## (2) 避難所開設訓練

休日・夜間に大地震が発生したことを想定して、地域の自主防災組織が中心となった避難所開設訓練を企画・実施している。



図9 避難所開設訓練

避難所運営が円滑に進められるかどうかは、避難所の開設が大きな鍵を握っていると考えている。しかし、避難所運営マニュアルが作成されている自治体も多いが、避難所を開設するときの具体的な手順を示しているマニュアルはほとんど見受けられない。

当研究所では、避難所開設時の初動組織に注目した。多くの地域では、自主防災組織と避難所運営組織がそれぞれ別々の組織として存在しているが、その一方で両組織の構成員が重複していることが多い。震災時には、どちらの立場で活動するかを明確にせずそれぞれ活動している。そこで、両組織が一体となった大地震直後の体制づくりが必要だと考えた。

大地震直後、地域の災害対応が優先され、避難所の開設には多くの人員を割くことができない。

避難所開設時の業務を大きく分けると、①避難者の対応、②施設の安全確認、③避難者の受入準備の3つがある。それらに対応するために、避難所開設時の初動組織として、全体をまとめる「総括班」、避難者の対応に当たる「避難者対応班」、施設の安全を確認し、避難者の受入準備に当たる「避難者受入準備班」の3つの班で避難所開設を行うことを提案している。このようにすることで、少ない人数を、マンパワーを分

散させずに、必要な業務に人員を割り振ることができる。

東京都内の B 地域では、自主防災組織の中に避難所初動班を設けて、避難所初動班が真っ先に避難所にかかけつけることにした。そして、避難所開設時は上記の 3 班編制に見直した（図 10）。

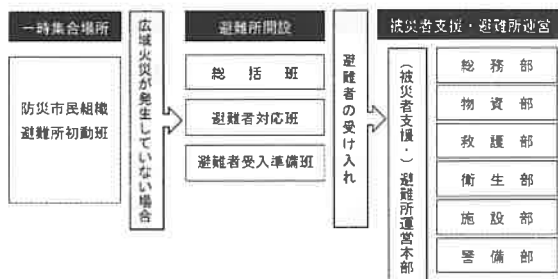


図 10 避難所初動組織の見直し

同地域では、その後、校門の鍵を開錠する訓練からはじまり、避難者を校舎内に受け入れるまでの手順を確認する避難所開設訓練を行った。

当研究所で行っている避難所開設訓練のプログラム例を図 11 に示す。

自主防災組織と避難所運営組織はそれぞれ役割が違うものの別々の組織としてそれぞれ単独で対応を考えるのではなく、地域の災害対応として全体を俯瞰して役割分担を明確にしていく必要がある。

	総括班	避難者対応班	避難者受入準備班	
			安全点検担当（避難所安全確認）	施設・管理担当（避難者受入準備）
8:00	地震発生！身の安全を確保			
8:40	■校門の開錠訓練（鍵を預かっている人対象）			
9:00	訓練参加者全員集合 「開金式」 ※体育館で実施予定			
9:10	班会議（自己紹介、役割分担、訓練内容等の確認）			
9:30	■避難所開設判断 ■避難所開設準備宣言（本部長） ■避難所開設本部の抜番			
第一フェーズ	■校舎玄関の鍵開錠 ■避難所本部キットを本部に配置 ■防災行政無線機を本部に配置 ■活動班編成表の作成 ■班長会議の開催 ↓ ■議事録の作成 ■情報収集と整理 ■作業の進捗管理	■避難者への待機指示（呼びかけ文の作成） ■避難所用防災資機材の確認 ■避難者待機スペースの環境整備 ■情報掲示板の設置 ↓ ■掲示物を作成して必要な場所に掲示 ■避難者用伝言コーナーの設置 ■仮設トイレの設置	■校舎の外観点検 ↓ ■校舎の内部点検 ↓ ■点検結果を本部に報告 ■危険箇所の立入禁止等の措置	■避難所利用計画の策定 ■避難所共通ルールの策定 ■特設公衆電話の設置 ■避難者などへの周知事項等の掲示物作成 ↓ ■必要な場所に掲示 ※震災時は、施設の安全確認後、避難者の受入準備を開始する
	10:20	■第 1 回班長会議（避難所として使用可能と判断後、避難者受入準備開始指示）		活動支援 ■トイレの使用禁止措置 ■立入禁止場所等の措置 ■体育館の居住スペースに通路設定
第二フェーズ	■区災害対策本部への状況報告（防災行政無線 透過訓練） ■避難者受付と総合案内の設営			
11:00	■第 2 回班長会議（避難者受入準備状況の確認後、避難者受入開始指示）			
11:05	■訓練参加者全員「避難者名簿カード」に記入・提出 ■避難者の受付業務			
11:25	■訓練終了宣言 訓練参加者全員「訓練実施結果の点検」			
11:45	「閉金式」			
12:00	解散			

図 11 避難所開設訓練タイムスケジュール

### 3. 人材育成の課題

#### 3. 1. 意識の問題

##### (1) 市民の意識

東日本大震災が発生してから5年半が経過した今もなお、防災講座を依頼される時、「どこに避難したらいいのか教えて欲しい」と言われることがある。自治体で発行している防災マップなどを調べればすぐにわかることでも、調べることはしない。避難場所がどこにあるのか不安を感じて知りたいのであれば、自ら調べることも重要である。

多くの市民は、表面上は災害への不安を抱えているように見えても、どれだけ本気で防災対策をしようと考えているかは疑問である。

##### (2) 行政職員の意識

行政職員向けの図上防災訓練を支援する中で、災害対応業務も含めて防災業務は防災担当部署の仕事という認識を持っている職員が多いことを痛感する。

大規模な災害が発生すれば、全庁的に対応することになり、防災担当以外の職員も災害対応に従事しなければならない。

ある自治体で図上防災訓練に参加した職員を対象にアンケート調査(2015年度)をした結果、訓練に参加することが決まってから初めて地域防災計画を読んだという人が半数近くもいた。

防災担当部署以外の職員で、普段から災害対応業務のことを考えている人はほとんどいない。

さらには、自治体に上記のことを指摘し、新たに職員研修を実施して職員の災害への意識を高めるように提言しても、何も改善されることがないまま課題は放置されたままになる。自治体の首長を含めた行政職員全体の意識改革

が急務である。

#### 3. 2. 研修の限界

ある自治体の防災推進員養成研修で、受講後の受講者アンケート(2016年度)において、研修後に地域の防災普及活動についてどう思うか尋ねたところ、約4割が「地域で普及活動を行いたい」と回答した一方で、半数以上が「活動するにはまだ不安がある」と回答している。

一度の研修を受けただけでは、地元に戻り地域で防災普及活動を行ってもらうことはそう簡単にできることではないことがわかる。

またその一方で、いくら優秀な地域防災リーダーを育成して地域に一人いたとしても地域防災力は向上しない。なぜなら地域で防災活動を推進しようと活動しても、地域の中で協力してくれる人、その活動に賛同してくれる人がいなければ地域防災は進まない。

地域防災リーダーに求められるのは、研修で防災知識や防災行動力を身につけるだけでは不十分で、リーダー自身が日ごろから地域に溶け込み地域の人と良好な関係を築いていることなども必要な要素である。

つまり研修だけでは、地域で活動できる真の地域防災リーダーを育成することはできないと考えている。

#### 3. 3. 担い手確保

全国で結成されている自主防災組織の約94.5%(2015年度)が町内会を母体に組織されている<sup>2)</sup>。

町内会の役員が高齢化している今、次世代の担い手が確保できないままでは、今後10年、20年先を考えたとき、自主防災組織の母体組織である町内会活動が衰退し、最終的には自主防災組織も機能しなくなる。

すでにその兆候は現れていて、当研究所が実



施した研修のアンケート調査（2015年度）では「以前は自主防災活動をしていたが、住民の高齢化で防災活動ができなくなった」という回答があった。

地域防災でも、人材育成の課題はもちろんのこと、それよりも切実な問題として、地域防災の担い手をどう確保するかが優先課題となっている。

#### 4. 最後に

---

人材の育成を進めていくには、まずその人が災害に備える意識を持つことから始まる。意識がなければ、災害に備える行動には結びつかない。

#### <注>

---

- 1 練馬区総務部防災課（1994）を参照。
- 2 総務省消防庁（2016）21頁を参照。

#### <参考文献等>

練馬区総務部防災課（1994）「練馬区防災だより No.13」  
総務省消防庁（2016）「地方防災行政の現況（平成26年度及び平成27年4月1日現在における状況）」

意識を醸成していくためには、防災に興味・関心を持ってもらうことがはじめの一步で、防災ゲームの活用も有効な手段の一つではないかと考えている。

当研究所では、様々な方法を用いて意識の醸成に努めているが、そう簡単に意識を高めることはできていない。しかし、少しずつではあるが、防災に熱心に取り組む人が増えつつある。

特に地域防災は、地域の人々の熱意によって支えられている。地域の人々の熱意がなければ地域防災は成り立たないのだ。

私たちは、熱心に取り組んでいる人と共に汗をかき一緒になって防災活動を進め、一人でも多くの人々が「備えていて良かった」そう思ってもらえるように、試行錯誤を繰り返しながら地道に活動を続けていくほかないのだ。