大震災を経て検証された都市防災のあり方、問われる自治の力
－自治体政策研究会

報告：伊 藤 久 雄（東京自治研究センター）

3月11日の東日本大震災から約7カ月。10月15日(土）に「大震災を経て検証された都市防災のあり方、問われる自治の力」をテーマに、自治体政策研究会が開催された。被災地復興や原発災害の課題など、被災現地の重い課題と同時に、東日本よりもきわめて脆弱な東京という大都市における地域防災もまたきわめて重い。当日パネラーの1人を務めた伊藤から、研究会の概略を報告する。

■　首都圏の自治体は何を学ぶか

まず最初に標記のテーマで、防災都市計画研究所の吉川忠寛所長から問題提起があった。吉川さんは阪神淡路大震災から都市における防災のあり方をさまざまな角度から研究してこられ、3.11以降は岩手県大槌町をはじめとして現地に入り、被災地救援から復興計画までサポートしてこられた。また都内自治体の地域防災計画見直しにも関わられている。当日はそのような経験を踏まえて、次の3点を話された。

1．東日本大震災の津波被災地から学ぶ
2．東日本大震災の首都圏に学ぶ
3．首都直下地震の災害対策を考える。

まず第一のテーマは、大槌町の被災状況を紹介しながら提起された。大槌町の被災当時の人口は15,239人であったが、大震災によって死者802人（うち町の職員32人、消防団職員30人）、行方不明551人、全壊住宅3,677棟、仮設住宅入居者4,697人という大きな被害に見舞われた。この大被害の経験を通して吉川さんは、「なぜ死ななければならなかったのか?」と問いかけ、次の諸点を課題としてあげられた。

○当初の津波警報「3ｍ」に油断して逃げ遅れた。
○要援護者が逃げ遅れた。
○要援護者を誘導するため、逃げ遅れた。
○防潮堤が整備され、油断して逃げ遅れた。
○堤防で津波が見えずに、逃げ遅れた。
○火災による焼死者も相当いるらしい。

このような大槌町の経験から、「避難者も支援者も、個々の状況判断で動ける体制づくりが重要」であると強調された。

第二のテーマは、すなわち首都圏における防災の課題である。吉川さんが用意されたことは、①集客施設での滞留者対策（避難運営対策とも関連）、②原発事故への対策（主に首都圏での計画停電）、③液状化対策の3点であったが、時間の関係で①にしぼって話された。この集客施設での滞留者対策については、吉川さんご自身が関わってこられたという上野駅周辺の滞留者対策を例に、「本質的な課題」として「直接被害を受けた場合と受けない場合の相対化」を行い、「避難所対策も見直す」ことを提起された。

◇直接被害を受けた場合
・事業所等での一時待機・仮宿泊
・生徒・避難者・帰宅困難者のすみ分け
・受け入れ空間の追加指定
・公助による支援が困難（自助・共助が主体）

◇直接被害を受けていない場合→3.11など
・事業所等での一時待機・仮宿泊
・生徒・帰宅困難者のすみ分け
・公助による支援が可能

第三のテーマである首都直下地震の災害対策は、「想定外と向き合う」ことの重要性が話された。東北の津波被災地の「想定外」とは第一のテーマで触れられたことだが、これらを踏まえた首都圏の「想定外」とは、「災害に備えるべき範囲」（問題意識）を超えたものだという吉川さんの認識から、「想定外」に向き合うこととして、次のような提起がされた。

＝事前に「最悪の被災・対応イメージ」を描き、その実効性を検証していくこと

ここで話された「最悪の被災」をイメージして備えることは「とても大事なことだ」ということを、研究会参加者は共有したことだと思う。吉川さんは最後に首都直下地震の災害対策で大事なこととして、常に「安全性と生活継続」を思い描き、「防災、防災対策の日常化」と「生活防災」（私の言葉でいえば、日々の生活を常に防災を意識しながら暮らすこと）の重要性を訴えられて締めくくった。

■　避難拠点と運営－練馬区の経験から

次のパネラーは高橋洋さんであった。高橋さんは元練馬区危機管理室職員（その後福祉関係の職場に移動し、現在は都市計画関係の職場）であり、その経験を踏まえて、現在はＮＰＯ災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードの理事もされている。

高橋さんは最初に、研究会参加者を対象にミニワークショップ（頭の防災訓練）を行った。詳細は割愛するが、そのミニワークショップを通じて強調したのは、「命を守る」こと、「生きる」ということで、今後起きる大地震に備える行動の第一の基本、優先行動は、生きるための行動であるということであった。

その上で高橋さんは、練馬区民とともにすすめてきた練馬区の防災対策と避難拠点について経験を話され、問題を提起した。まず最初に、阪神淡路大震災を契機とした地域防災計画の転換である。その要点は、①広域避難場所への避難行動中心から避難拠点を中心として災害対策へ、②避難拠点への要因の配置、③大規模倉庫から小中学校への備蓄物資や資機材の集中、④避難拠点運営連絡会とＰＴＡや避難拠点に配置された要員との協働の追求であった。

そのような転換は、区民の視点を大事にしてすすめたことに特徴がある。年度ごとに防災懇談会を開催し、平成17年度以降は避難拠点の運営と防災カレッジを課題に行われてきたことを話されたが、もう1つの特徴はその避難拠点である。練馬区は、避難拠点を避難場所という意義づけだけでなく、プラスして防災拠点の役割も持たせようとしてきたことに特徴がある。

高橋さんは遠慮がちに「まだ防災拠点でありたいと思っている段階」といわれたが、そのことを目的意識的に追及していることはきわめて大切なことだと思う。その結果、行政だけでは無力だから協働を大事にすること、避難拠点を防災拠点の場として考えること、児童・生徒の防災教育に地域の力を生かすこと、などが追求されてきたわけである。

避難拠点運営連絡会は10年度末の呼びかけから14年度末には103校目が結成されている（現在は光が丘地区の統合があって99校）。練馬区の運営連絡会が他の自治体から注目されているのは、地域の住民と区の職員、学校当局の力を合わせた活動を展開していることだ。その結果、避難拠点活動は多くのバリエーションができるようになっている。ワークショップ、防災まち歩き、防災講話などの「頭の防災訓練の推進」、耐震診断勉強会や家具の固定等の講習などの「事前対策の推進」、児童・生徒やＰＴＡなどの「防災教育」、帰宅困難者対策、災害医療訓練、ペット同行訓練などが取り組まれている。

以上のような避難拠点の運営の中から、災害協定団体との協働訓練、災害時要援護者の団体や地域の人々との避難拠点での受け入れ訓練、設備事業者や蕎麦商組合などの協力体制の構築など、協働事例が積み重なってきている。

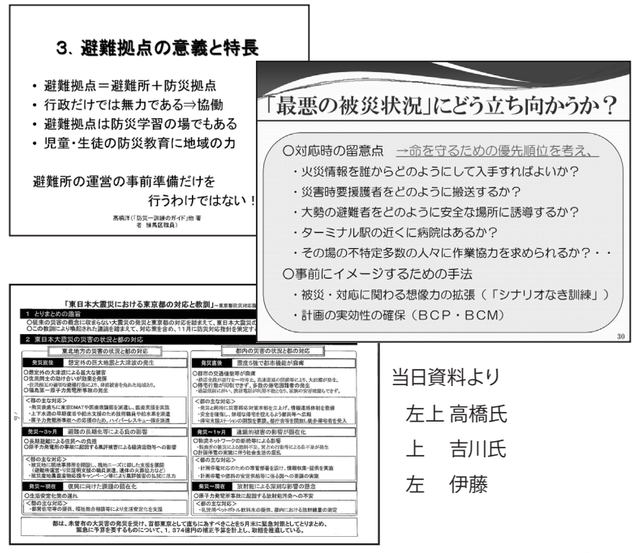
最後に高橋さんは、23区における東京消防庁の特殊性と地域での消防団の連携のあり方、災害救助法において都道府県知事が市町村長にその権限の一部を行わせることができるとされていること、などの課題をあげた。都道府県と市区町村との連携は、きわめて重要であり、今後の課題である。

■　東京都地域防災計画見直しの論点と質疑

パネラーの3番目に伊藤が標記テーマで簡単に報告した。まずはじめに、現在東京都で検討が進められている課題と検討組織を報告した。第一は、首都直下地震帰宅困難者等対策協議会であり、3.11で露呈した帰宅困難者やターミナル駅での滞留者対策である。第二は、東京都防災会議「地震部会」で検討が始まった「被害想定の見直し」である。第三は、すでに公表されている「東日本大震災における東京都の対応と教訓」であり、この教訓を踏まえて11月を目途に「東京都防災対応指針（仮称）」を策定し、今後の首都東京の防災対策の方向性と対応策を明らかにするとしていることである。

論点は、「対応と教訓」などを見ていただくとして割愛し、伊藤が懸念していることを数点あげたい。たとえば、高橋さんも言われた都と市区町村の連携の問題、台風15号時における名古屋市の100万人を超える避難勧告、避難指示の教訓、江東区などにおける「狩野川台風（1958年）の被害」を超えるかも知れない今後の災害、情報通信途絶の課題、区役所庁舎等の耐震化、県域を超えた広域災害協定などである。

研究会は3人からの問題提起を受けて、坪郷實さんをコメンテーターに、パネラー同士の質疑、参加者との質疑を行った。紙幅の関係で割愛するが、参加者それぞれが地域において学習会などを行いたいという意欲が強くみられたことが収穫であり、研究会でも継続して取り組んで頂きたいと思う。



当日資料より
左上 高橋氏
上　吉川氏
左　伊藤