

# 練馬区における自主防災組織の活動実態と防災訓練等に対する区民の意識調査

都市計画—都市環境と災害

正会員 久木 章江

自主防災組織 練馬区 防災活動  
防災訓練 意識調査 防災

## § 1 はじめに

近年、首都直下型地震の危険性が高まっているなか、市民の防災意識を高めておくことが必要である。地域住民の防災力を向上することは、その地域の減災に大きく寄与するため、本報では市民の防災力に大きくかわる自主防災組織に注目し、練馬区を対象に実施した自主防災組織の活動に関する調査報告を行う。訓練等の現状や問題点、自主防災組織の活動の運営者・参加者・非参加者を対象としたヒアリング調査等の結果より、自主防災活動、防災力向上に向けた様々な活動への市民参加、継続参加などの活性化につながる要因について分析する。

## § 2 自主防災組織による活動内容調査

自主防災組織は阪神・淡路大震災以降、その重要性が見直されるようになり、その後、組織率は年々増加している。練馬区の組織率は66.0%（平成16年4月時点）で、自主防災組織を「防災住民組織」と呼び、さらに大きくは4つのグループに分化している。<sup>1,2)</sup>

「防災会」が約269組織、「市民消防隊」が約27隊、「避難拠点運営連絡会」が103校で結成されており、「その他」としてレスキュー隊やボランティア等の諸団体が存在する。そこで、この練馬区の自主防災組織（以降、防災住民組織）の訓練等に参加し、活動内容とその問題点について調査した。

調査対象とした訓練は、平成17年度に練馬区で実施された12カ所の防災住民組織の活動である。概要を表1に示す。

防災住民組織の役員は全体的に高齢者が多く、参加者は高齢者と子供（小学生）がいる家族が大部分である。

## § 3 訓練の内容および参加者の評価

各訓練の内容と参加者の評価・問題点等を整理した。

### 1) 備蓄資器材の運搬・設置、操作

この訓練は組織の役員用の訓練として用意されることが多いが、市民が体験を希望する場合も少なくない。また使用法だけでなく、収納場所の情報を欲する意見もみられた。参加者からは「震災時にはじめて触るより、訓練で事前に体験し、このような機械があること自体を知ることができてよかった」「一回では覚えきれないので、何回も体験したい」といった意見がでている。

### 2) 宿泊訓練

参加のきっかけは、「避難所がどのような様子になるのか知りたい」といった意見が多いが、大人よりも子供の参加者が多く、単なる合宿のような雰囲気になる場合もある。また最初の夕方から夜にかけての時間帯は家族で参加するものの、宿泊自体は子供だけで、親は自宅に帰宅する人が多い。

なお、参加者が多いほど実際の避難所の状況と近い状

表1 各訓練の概要

注：○印は当日実施した訓練

訓練の種類	実施日	訓練時間	訓練開始時間	ローテーション訓練 訓練数	一回の体験時間	一グループの人数	備蓄資器材の運搬、設置	備蓄資器材の操作	防災備蓄庫の説明	消火訓練	パケツリレー	煙体験ハウス	ポンプ実演	救護訓練	AED	ロープ取り扱い訓練	通報訓練	はしご車	受付訓練	炊き出し訓練	配給訓練	仮設トイレ組み立て	仮設トイレ説明	宿泊訓練	寝具の配給	警備訓練	手話講習	高齢者体験	車椅子体験	視覚不自由体験	起震車	防災紙芝居	防災人形劇	震災ビデオ視聴	防災に関する講演	
A小学校 宿泊訓練	7月30日(土)	15.5時間	午後5時	9	×	—	○	○																												
B小学校 宿泊訓練	9月10日(土)	16.0時間	午後4時	14	○	30分	60名	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
C小学校 宿泊訓練	9月16日(金)	14.5時間	午後5時30分	7	×	—	○	○																												○
D中学校 防災訓練	10月1日(土)	4.5時間	午前9時	9	×	—	○	○																												○
E小学校 学校防災訓練	10月24日(月)	2.0時間	午後1時50分	11	×	—	○	○																												
F小学校 防災訓練	10月29日(土)	4.0時間	午前8時30分	11	○	25分	30名	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
G小学校 防災訓練	11月6日(日)	4.0時間	午前8時30分	11	○	30分	40名	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
H中学校 防災訓練	11月20日(日)	3.5時間	午前8時30分	9	○	20分	50名	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
I小学校 防災訓練	11月23日(水)	2.5時間	午前10時20分	8	×	—	○	○																												○

態になるため、区民にとっても運営役員にとっても、訓練の効果が高まると考えられる。そのため、大人の参加者を増やすことが今後の課題である。

### 3) 避難者受付訓練

大部分の訓練で実施されていたが、方法は統一されておらず、避難者に受付カードを記入させる組織もあれば、役員が一人一人確認する組織もある。組織によっては、この受付(受け入れ)訓練を最大の目的としているところもあったが、参加者にはこの訓練の意図があまり伝わっていない場合が多い。受付訓練の意味や重要性を市民に説明し、協力を得られるよう訓練を行うことが望ましい。

### 4) 起震車体験 (図1)

参加のきっかけになる人気の訓練である。遊び感覚で体験する子供も多いが、大人は実際に揺れを体験し、地震の怖さを再認識して



図1 起震車体験の様子

耐震対策を行うきっかけにした例もあった。区保有の起震車を利用しているため、同日に複数の訓練が重なると使用時間が限られ、全員が体験できない場合もある。

### 5) 煙体験

体験するハウスが小さいため、息をとめて体験するなど、本来の目的を理解しない体験者もみられた。「とても怖い」「体験してよかった」などの意見も多く、組織側は「市民の反応が良かった訓練」と評価している。

災害時の状況など、想定を決めてから体験させる等の工夫や、ハンカチで口を押さえた場合とそうでない場合との違い、普通の体勢で進む場合としゃがみながら進む場合の違いなど、知識の向上につながる体験方法の工夫が期待される点である。

### 6) 消火訓練 (図2)

消火器は震災時だけでなく、日常で使用する可能性もあるが、使用法を知らない人が多く、体験効果を高く評価した参加者が多い。消火器の数の問題や水の入替時間も要するので、少人数での体験が望ましい。



図2 消火訓練の様子

7) 防災備蓄庫の説明

「備蓄内容や数を聞いて、自分でももっとそろえなくてはいけないと感じた」など、説明により備蓄の大切さや自助の意識が高まる傾向がある。大人向けの内容であるが、子供にも分かりやすいように工夫し、ゲーム感覚で体験させている組織もあった。

## § 4 訓練内容の分析・評価

調査の結果、訓練内容が訓練参加者の増減に関係することや、訓練内容ごとに参加者の反応が異なることがわかった。これらの詳細について、参加者への効果や評価、実施時間や実施人数などの詳細を各種訓練ごとに分析・評価した結果を表2に示す。

表2 訓練内容に対する評価

内容種類別	受付訓練	備蓄資機材の運搬、設置	備蓄資機材の操作	仮設トイレ組み立て	防災備蓄庫の説明	炊き出し訓練	配給訓練	起震車	通報訓練	煙体験ハウス	消火訓練	ポンプ実演	バケツリレー	救護訓練	ロープ取り扱い訓練	震災ビデオ	防災に関する講演	人形劇	紙芝居	防災カルタ	サラダ油灯製作	中学生の吹奏楽による演奏	意見交換会	救助犬デモ	はしご車	警備訓練	宿泊訓練	寝具の配給	手話	高齢者体験	車椅子体験	視覚不自由	
訓練がためになった度合い	×	—	○	○	○	×	×	○	○	△	○	×	×	○	△	△	△	×	△	△	△	×	△	△	×	—	△	△	—	—	—	—	
参加のきっかけになる度合い	×	—	×	×	×	△	△	△	△	△	×	×	×	△	△	△	△	×	×	×	×	×	×	○	—	△	△	×	—	—	—	—	
継続参加につながる度合い	×	—	○	×	×	×	×	△	△	△	×	×	×	△	△	△	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
意識・知識の向上度合い	×	—	○	△	○	×	×	△	△	△	△	×	×	△	△	△	△	—	—	—	△	△	△	△	×	—	△	×	—	—	—	—	
楽しい内容	—	—	—	—	—	—	—	—	—	△	△	—	—	△	○	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
大人	—	—	—	—	—	—	—	—	—	△	△	—	—	△	○	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
子供	—	—	—	—	—	—	—	—	○	—	—	—	—	○	—	—	—	○	○	○	—	—	—	—	○	—	—	—	—	—	—	—	
この訓練があれば参加したいと思うか	×	×	△	—	△	—	△	—	×	—	—	—	—	○	△	△	△	—	—	—	—	—	—	—	×	×	×	×	×	×	×		
組織から見た参加者の反応の良い訓練	×	×	×	—	○	—	△	—	△	△	×	×	×	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
組織から見た参加者が増加した訓練	×	×	×	—	△	—	△	—	△	△	×	×	×	△	—	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
適性	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	△	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
大人向け	△	×	△	△	△	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	△	△	○	×	○	○	×	△	×	×	×	×	
子供向け	○	×	△	△	△	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	△	△	○	×	○	○	×	△	×	×	×	×	
人気度合い	×	—	△	×	×	—	×	○	×	△	○	○	△	×	×	×	×	×	△	△	○	×	△	—	○	○	—	△	×	—	—	—	—
一回に体験できる人数(人)	—	—	50	30	30	—	—	50	30	50	50	—	150	30	30	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15	—	100	—	—	—	—	—	
一回にかかる時間(分)	—	—	30	30	15	—	—	30	30	30	20	25	30	30	—	—	—	—	—	—	—	—	—	40	30	—	600	—	—	—	—	—	

凡例：○該当する △やや該当する ×該当しない —評価結果なし

組織が「参加者の反応がよかった」と評価する訓練は、参加者も「ためになった」と評価する傾向にある。「起震車体験」「消火訓練」「救護訓練」は全体的に評価が高い。

なお、組織ごとに運営方法は異なる。参加者をグループに分けてローテーションさせ、効率よく市民に訓練の体験をさせる組織もあれば、自由に訓練を体験させる組織もあるが、後者では見学のみになる体験者もできる。できるだけ参加者が全身体験できる工夫が必要になる。

また防災住民組織による各種訓練は、一般住民の参加が少ない点が課題である。参加者を呼び込む工夫や対策として、参加者の望む訓練や人気のある訓練内容を取り入れる必要があり、継続参加を促すためにも参加者の不満を生まない訓練の運営が求められる。

### § 5 訓練参加者を対象としたヒアリング調査

練馬区で実施された防災住民組織の訓練（表1）における参加者47名（組織の運営スタッフを含む）を対象にヒアリング調査を実施した。

調査内容は、訓練に参加したきっかけ、参加した感想と効果、訓練内容や運営方法に対する意見、訓練を知った理由やこれまでの参加経験、継続参加の意思、防災に対する意識、実施している備えなどである。

訓練に参加したきっかけについては、「防災に関心があり、知識を得たかった」という積極的な目的で参加した人が多かった。次いで「自治会の役員だから」「知人が役員で誘われた」など関係者からの勧誘があげられた。

訓練の情報を得た媒体については、大部分が小中学校で配布されるプリントと、町会の回覧板を挙げている。防災意識が高い市民の場合は、情報があれば訓練参加へのきっかけになるものの、一度目の参加については知人の誘いや子供の希望など、他からの影響や口コミによる影響も大きい。二度以上の参加者は、一度目の参加により防災訓練の意義を実感したために継続参加をしている人もいるが、「何度か経験を重ねないと覚えられない」という不安をきっかけの要因として挙げた人もいる。

また訓練内容に関する評価では、全体的に体験型の訓練は評価が高い。特に大人の場合、「役に立つ」「ためになる」という実感の得られた訓練の評価が高く、心肺蘇生や救急蘇生等の訓練も評価が高い結果となった。

体験型の訓練については「何回も体験して覚えるべきである」「実際に使えるように継続的に体験すべきであ

る」など、継続性に関する意見も多く挙げられた。よって、体験型の訓練内容を取り入れることは、継続参加につながる要因となる可能性がある。また、訓練項目以外で継続参加につながる要因としては、「話がわかりやすい」「効率的な訓練」「体験型の訓練を全身体験できる」

「参加者に対する配慮がある」などの意見も挙げられた。

なお、「各区分民が行うべき防災はどのようなことか」という問いでは、「自分の身を守る」「家族の身を守る」「2、3日は持ちこたえるよう備蓄する」など、自助努力を挙げる回答が多かった。その他、「近所の人との助け合い」「各家で火事を出さないようにする」「避難経路の確認をしておく」などの回答もあった。

さらに実施している災害対策として最も多く挙げられたのが「防災用品の準備」、次いで「避難場所を知る」「家具の転倒防止策」「風呂の水のため置き」であり、「防災訓練への積極的な参加」という意見は少数であった。

また居住地域に対する自主防災組織の有無を質問した結果、半数以上が「わからない」と回答し、ほとんどの住民が認知していない結果であった。防災訓練などのイベントを広報するだけでなく、自主防災組織の意味も区民に伝え、自助のみでなく、共助による減災ができるよう、地域の防災力を高める努力が今後の課題である。

なお、参加のきっかけには広報の影響が大きいことから、幅広い年齢層の参加者を集めるには、世代毎に適切な広報を行うか、誰もが目にする媒体での広報が必要である。参加者の意見では、区報や地域の回覧板・掲示板での情報提供が期待されているが、これらは10、20代の世代には認識され難い。

### § 6 防災住民組織の運営スタッフの意識

次に、練馬区の防災活動を実行している組織の運営スタッフが抱えている問題点や課題を明らかにするため、組織の役員を対象にヒアリング調査を行った。

役員になったきっかけは、「町会からの推薦」や「近所の人に誘われた」というものが大部分で、防災に対する意識が高かったからという意見はみられなかった。

また「これまでの訓練で、メニューに組み込んだら参加者が増えた」と感じた項目について質問した結果、消火訓練、炊き出し訓練、起震車体験が挙げられた。

一般住民の参加については「もっと参加して欲しい」「参加が少ないので、いざというとき連帯で行動できる

か不安である」「参加は少なくともいいので地域の防災リーダーを育てたい」などの意見が挙げられた。

現在の組織の役員は高齢者が多く、20年以上の経験者も少なくない。そのため次を担う若いリーダーがいない点を大きな問題点としてどの組織も挙げている。そのほか、「住民の防災意識が低い」「訓練の理解度が低い」「自主的な行動や助け合う精神が足りない」といった意見も挙げられた。

参加者の不足については、小学校のPTAなど、ある特定の住民に向けた広報を行っていることも原因の一つである。組織が住民に行っている働きかけを表3に示す。

広報には回覧板を使う組織が多い。しかし、最近は町会に入らない人も増加しており、回覧板のみの広報では効果が十分でない点も指摘されている。

また住民の訓練参加を促すために他の催しとあわせて防災訓練を実施する組織もあった。防災訓練への意識が薄まるといった指摘もある一方で、地域のコミュニティ作りのきっかけとなるといった回答も挙げられている。

### § 7 防災訓練不参加者の意識

さらに地域の自主防災組織の活動に参加したことのない20代の区民を対象に、防災意識や訓練不参加の理由についてヒアリングを行った。その結果、防災訓練不参加の理由は「知らなかった(情報が入ってこない)」「日時があわない」などの回答であった。また「訓練に参加するより、防災に関する情報が欲しい」という意見も挙がっており、若い世代の地域における共助等に対する認識を高めることも今後の課題である。

### § 8 おわりに

大地震の際には住民の自助努力が必要であるが、共助として住民による自主防災組織の活動も重要である。

本報では練馬区における防災住民組織の防災訓練に参加し、参加者および組織の運営スタッフを主対象に防災

表3 組織から住民に行っている働きかけ

回答者の所属	組織の存在や活動を知ってもらうための行っていること	活動への参加向上のためにしている工夫について	市民に対してどのように活動を知らせているか
町会防災部	バトカー使用して行う(町会)	レスキュー的な活動をしてみたい	回覧、町内のバトカー
団地自治会	地域の消防署に協力してもらって講演や実技指導訓練を行っている。	特になし。楽しんで参加できる内容を考えたい。	回覧板と掲示板
町会防災会	若い人でもいいから協力して欲しい。	話し合っているが、実行には移せていない。	回覧板で知らせる。
町会			回覧板
町会防災会	回覧板を回したり、掲示したりしています。またバザーなども同時に行っていて興味を持ってもらうようにします。	バザーetc. 同時に開催しています。	回覧板など
町会	ビラ配り、回覧	回覧、掲示板	回覧、町内のバトカー-掲示板
町会	多くの人に呼びかけている		回覧で
町会レスキュー隊	あらゆる手段を通じて知らしめている	町会員全員参加方式で取り組んでいる	回覧板、掲示板、レスキュー隊を直接連絡
町会	町会だより(月1回)を通して	町会だよりおよび組織員の持ち回り	町会だより
自治会防災部	回覧、子供を集めて「年末夜警」の催しをするなど。	お祭り、小学生と住民との「ふれあい広場」、敬老のつどい等々の一般的な活動を通して住民同士が知り合いになることからはじまるものだと思っている。	回覧
町会	年間の内、何度か練習をやる様にしております。	生活があります、仕事をしています、年令的に高齢になっています。やはり若い方、大学生に考えて頂ければ幸いです。	区、行政機関から知らせがあれば、町会にて観覧して知らせます。
町会	町会	なし	町会だより
青年部	回覧板等で各家庭に知らせる	特に行っていないが、炊き出し訓練等、災害には欠かせないものを行ってみたいと思います。	回覧板等で知らせている。
町会	訓練参加への宣伝		町会回覧、ポスター等
町会中部防災部	毎月1回定例の消火活動訓練を実施しています。口づたえでの参加も呼びかけています。	2~3ヶ月に1回程度皆で集まって話し合いをしています。防災話より町の話から入っていき、個々の意識疎通をはかることにしています。	町会の「カイトランパン」等、チラシ等
練馬区<防災・安全>教育推進協議会心のあかりを灯す会	毎年1月17日近辺の土曜日に「心のあかりを灯す会」をし、広報活動をしています。又、会員は各々避難拠点運営委員としてもそれぞれの場で活動し、広報活動をしている。	子供に防災意識を持ってもらうことにより、親へつなげている。次世代になう子供たちにとって防災のことを勉強してもらう。	練馬区報にのせる。ちらしを配布する。
防災委員会、避難拠点運営連絡会	基本的には掲示板、回覧板を利用したの宣伝。親しい人達を通じての口コミでの宣伝が多い。ただし、それをやってもすぐに変わると思っていない。長い時間と忍耐的な働きかけに尽きると思う。	PTAでの宣伝、町会とPTAをしているので、町会を通しての宣伝を一層熱心に訴え続ける事。	「震災の被害にあわれたとき、みなさんはどこに避難されますか?」のお知らせやポスターでの呼びかけ。また「あなたにもできます。参加してみませんか?」etc. のチラシなど町会で常に意識的に働きかけていきたい。

意識や訓練への評価等について調査を行った。その結果、防災住民組織が「地域住民に何を理解して欲しいか」という訓練目的を明確に伝えること、参加者に災害時を想定させた上で体験させること、訓練成果を確認できる訓練を行って運営側の改善を促す工夫などが、今後の課題として挙げられた。また現段階で参加者が少ない若い世代にむけた広報の工夫も必要である。さらに平日の昼間に地震が発生した場合に備え、高齢者、専業主婦、幼児が大部分となる状況でも地域の防災力として共助が期待できるよう、今後平日の訓練を検討していく必要がある。

【謝辞】 練馬区防災課および住民防災組織の皆様にご協力頂いた。また調査は篠えりか氏(元文化女子大学学生)と共に実施した。ここに深謝する次第である。

#### 【引用文献】

- 1) 練馬区防災会議:練馬区地域防災計画(平成16年修正)、<http://www.city.nerima.tokyo.jp/bousai/keikaku/modify/16/>
- 2) 練馬区総務部防災課:区民防災、平成13年(2001年)3月。

文化女子大学住環境学科助教授・博士(学術)