

我が国には、防災教育を推進する団体は数多くあるが、練馬区に存在する防災教育推進団体の一つには、長きにわたり区の防災施策の一翼を担い、総務大臣賞や消防庁長官賞等の受賞に見合う実績を有する団体がある。

この団体の結成期から現在に至る経過について、解散の危機を乗り越えたポイントなどを含めた紹介により、多様な団体と協働する自治体にとって、団体育成や支援等の参考になる点があればと思い報告するものである。

役割分担を遂行して成立する協働体制 —— 下請けではない団体と両輪となり、区事業を推進するため ——

東京都本部／練馬区職員労働組合 森野 征明

1. 平常時における公助

(1) 公助の取組をわかりやすく伝えるために

① 公助の意義

公助の役割の一つには、“発災時”における公的機関等による防災活動や支援がある。また平常時の役割の一つには、その“発災時”を想定した上での『備え』となり得る様々な訓練等の活動がある。その『備え』には、防災意識の普及啓発活動も含まれる。そのため、自治体として、住民に対し、【平常時にできないことは、“発災時”にはもっとできない。平常時から継続できる範囲で、自ら防災活動に取り組むことが大切である】というメッセージを、住民の正常性バイアス(※)と対峙しながらも、具現的な取組を適時適切に示す方策の構築が喫緊の課題であり、その具体策が求められている。自治体の力量には限界があるため、多様な団体と協定を締結する自治体は多いが、『“当該自治体の防災対策を具体的に理解”した上で、臨機応変な行動が実現できる住民やユースチャー、学生等の仲間や団体を増やすこと』がとても重要となる。

※自分にとって都合の悪い情報を無視し過小評価する認知の特性のこと

② “発災時”の公助

“発災時”における自治体は、限られた資源の中で総合的に判断し、迅速に対応策を決めることが求められる。

しかし、取り組むことができる範囲には限度があるため、令和6年能登半島地震等を踏まえ、災害対策基本法の改正が行われ、【ボランティア団体との連携】が明記された。自治体のみの対応では困難な場面での支援として、ボランティア団体への期待が高まっている。一方、『顔の見える関係』の有無が“発災時”の行動においても大きな分岐点となることから、“発災時”だけの関係性では、実行性の面での不安があることは否めない。防災意識を普及する上では、伝えるべき相手に適した説明の仕方が大切であり、多様なツールの活用も必要である。また、自治体ごとに防災対策の具体的なポイントに違いもあり、細かい点を住民に浸透させるためには、高い説明能力を有する地域密着型の団体等との連携による関係構築が不可欠である。そして、自治体としてそうした団体等を育成し、かつ活動支援を行っていくことこそが、“発災時”の公助を見据えた平常時の公助と認識することも大切である。

③ 平常時の公助

練馬区の防災施策は、区立の小中学校を防災活動の拠点として取り組むことを基本としている。そして、住民の協力を得て結成した組織（避難拠点運営連絡会）と区職員等が連携しながら、発災時の課題を事前に想定し、多様な訓練等を行っている。現状では、こうした住民主体の防災組織が、平常時の公助の役割を担っていることは、練馬区に限った例ではなく、多くの自治体でも見受けられるが、練馬区ならではの防災教育を推進する団体による防災教育活動が実績をあげていることから、そうした活動における課題や解決策等を含めてご紹介する。

(2) 防災教育推進自治体を目指して

① 協働体制の推進

区では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、全ての区立小中学校を避難拠点（＝避難所＋防災拠点）と位置づけ、その運営を担う避難拠点運営連絡会（以下、「連絡会」という。）を組織化した。その連絡会には、区および学校職員（＝避難拠点要員／学校長除く）のほかに、地域住民が参画し、区と協働して防災活動を行うことを防災施策

の基本とし、大きな地震が発生し、避難せざるを得なくなった際の避難生活の支援等を主な任務としている。

当時（約25年前）の私は、組織の結成に力を貸して欲しいと依頼するため地域に出向いた際、『防災対策は自治体の仕事だ。だから税金を払っている』とお叱りを受けたことがあった。そこで、阪神・淡路大震災や神戸市等の自治体の状況を具体例として示しながら、『自治体だけの力では全区民を助けられない』という自治体の限界を正直に説明し、話し合いを継続したことがある。ある意味、“パンドラの箱”を開けたような発言だったと思う。

その後、地域住民に協力をいただき組織を結成し、協働による防災体制が一步前進した。この連絡会は、防災会等の自主防災組織に加える形で、区民防災組織として、公助や共助の強化が実現する環境構築が図れた。

しかし、区内全域にて、組織結成への理解や協力が順調に浸透したわけもなく、地域の状況等が影響したことは言うまでもない。町会・自治体の活動が浸透している地域は、そもそも町会等を母体とする自主防災組織の防災会等が活躍していたため、連絡会の結成に関しても、同様な防災組織という認識の下、あまり時間をかけずに結成いただけた。しかし、当時の光が丘地域は、新興住宅地や高層マンションが多くで始めた時期であり、管理組合が活躍する地域であるため、新たな防災活動の結成について理解をいただくには、若干時間を要することとなった。

昼夜を問わず勉強会や説明会を定期的実施し、理解を深化させたほか、学校長に理解を得て学校防災訓練を頻発させる中で地域住民への協力を促進した対応も行った。加えて、学校単独での組織化にこだわらず、複合的な組織化を認めるなど、分譲・賃貸住宅の違いによる住宅環境等を踏まえ、多様な工夫を行ってきた。結果として、他の地域における結成時期から遅れること約2年後に、全小中学校にて連絡会が結成することができた。

ここで特筆すべき点としてその後の状況を考察すると、時間を要した点は無駄ではなく、勉強会等を定期的に行ったことなどの影響により、光が丘地域における“地域防災の重要性の理解”が大いに進み、今でも定期的な活動が継続されるなど、生活の一部として、防災教育が浸透していったことは、区としても大きな成果である。

さらに、区立防災学習センター（※）を積極的に活用するなど、多角的な取組を実践している状況であり、知識の積み重ねの大切さを痛感した状況であった。

※防災に関する知識や技術について、体験や展示、講座等を通して学習できる区が運営する施設

連絡会結成後、都区合同で防災訓練を行う機会があった。その際、通常総合防災訓練的な内容よりも、各連絡会が役割を担い、多くの住民が参加する訓練を仕掛けた。区内では、通常、東京都が先の記載なのに、『練馬区・東京都合同防災訓練』と銘打って取り組むという無謀な訓練となったが、区民主体の訓練が実現した状況である。

② 若い年齢から始めるべき防災教育

避難拠点運営連絡会の活動が進む一方で、小学校で行われている“引き取り訓練”と避難拠点との関係性について、防災教育の役割が十分に果たせていない面があるのではないかと疑問を感じるようになった。つまり、“発災時”には保護者が児童を引き取りに来校し、帰宅した後に自宅での生活が困難な場合になって改めて学校に避難してくる。自分たちが学ぶ学校が、地域にとって重要な場所であることを、児童・生徒が理解することで、学校を大切に思うとともに、地域への愛着や命の大切さの再確認、リスク管理の一助などになるのではないかと考えた。

そこで、学校長会を経て、学校での防災教育を模索したところ、新たな防災教育のステージが一段上がることができた。しかし、学校での防災教育を推進するにあたり、小学低学年の児童への指導方法が課題となった。当時の防災担当職員は男性職員が多く、児童への説明の仕方が不慣れであった。そのため、防災の大切さをゆっくりと説明する程度となり、なかなか理解してもらえない状況であった。時には、声色を変えて、紙芝居の読み聞かせも行ったこともあったが、当然のように、スベリ放題な状態であり、落ち込む日々が続いたことを覚えている。

この高い壁は、さらに高くなった。なんと、幼稚園や保育園、乳幼児の子育て広場などにも出向くようになった。

幼児期から防災を学ぶことを習慣化することが重要であると理解を得た結果であるが、担当者としては、大人と違う子どもたちへの説明の難しさを痛感し、落ち込む日々が、さらに増えたことは言うまでもない。

③ 防災教育の充実のため

防災活動は、正直言って、面倒だし、苦しいことを考えて準備しておくことは、なかなかできないものであるが、避けては通れないものである。そのため、自治体として、しっかりと住民へのメッセージを送り続ける必要がある。

その重要性を肌で感じる機会を得た。私は、学校での防災教育の実施と時を同じくして、阪神・淡路大震災後の状況を学ぶ機会をいただいたのである。震災から時間が経過していた時期で、まちの姿は、復興とともに、大震災を伝えていくための環境整備が進められていた。その際、神戸市役所の隣にある東遊園地に灯る【希望のあかり】を分灯していただくことができた。分灯していただく時、「地元に戻った際、あなたがまず点火し、ここでの想いや気づきを仲間伝えて欲しい。その行為が、分灯に値する」と教わった。まさに、語り継ぐ大切さを体感できた瞬間であった。その後、この語り継ぐ姿勢を練馬区に浸透させることが自分の目標となったような気がする。

そして、1月17日前後の日に、分灯いただいた灯りを囲みながら、阪神・淡路大震災の教訓を学ぶ防災イベントを行い、参加者に、防災意識の普及啓発を行う機会を設けてきた。ここでのポイントは、その後の運営方法である。

もちろん、区が主体的にイベントを実施することも考えたが、区職員には人事異動があり、数年で別の部署へと異動するため、イベント実施の継続性が担保できる方策の確立が課題となった。

そこで、連絡会にて積極的に活動している方々に対して『地元の子どもたちを守るため、避難拠点運営連絡会で防災を学ぶ皆さんにお願いがある。区職員とともに、区内全域の子どもたちを守るため、新たに結成した組織のメンバーとして、力を貸して欲しい。』旨、相談した。その結果、複数名の方に賛同をいただき、その方々をコメンターとして、団体の結成に至った。今思うと、区の防災施策の礎となった瞬間と言っても過言ではない。

分灯いただいた【希望のあかり】は、区では『心のあかり』と名付けた上で、イベントにて灯しながら、自然災害での様々な想いや命を守る取組、人への思いやりの大切さを伝えていく象徴として活用していった。そして、新たな団体は『心のあかりを灯す会』と命名し、団体の事務局を区職員が担うことで、区民と区が車の両輪となり、区の将来を見据えた防災対策のあり方を普及していくことができる環境となり、新たな船出をスタートさせた。

イベント（「灯そう！心のあかり～自然災害に負けずに命の大切さや人への思いやりを学ぼう～」）は今でも継続している。その要因は、区が防災イベントを実施するのではなく、ある意味、実行委員会形式で、区民とともに実施したことだと確信している。さらに、この団体の結成の効果は、学校での防災教育活動でも成果を上げた。

この団体に在籍する方々が、区の防災対策をテーマにしたオリジナルの紙芝居や人形劇を行うことで、区の防災施策をわかりやすい表現でお話いただけるようになり、幼少期からの、練馬区に独自の防災対策の意識啓発が実現したと確信できた。加えて、幼児とともに保護者に説明する際、阪神・淡路大震災の被災者の方々（灯す会のメンバー）も一緒に出向き、体験談として。説明できたことが大きなポイントとなった。被災地ではない場所での語り部活動は珍しいと思うが、今でも防災意識の普及啓発にご尽力をいただいている。

その被災者の方々も、当初は辛い想いを思い出すことは避けたいとお話していたが、その辛い想いを区の子どもたちが体験することのないように力を貸してほしいとお願いしたところ、少しでも力になれば、とご理解をいただき、協力をいただくこととなった。一つの団体の結成が、複数の課題を解決する一助となったのである。

防災対策の必要性を共有することで、防災教育の輪が広がると思う。そして、防災意識が浸透することで、様々な方による“自分のできる範囲での協力”が、自然と増えていき、まちの安全が体感できると確信している。

（３）活動団体がさらに飛躍するために

① 自治体職員が行うべきもの

結成してから時間が経過した住民による防災活動団体は、結成時を把握していない職員にとってみれば、団体の存在は当たり前と感じてしまう。仕方ない面もあるが、防災対策という厄介な取組に力を貸していただいている団体には、区として常に感謝し、団体への支援を行うことが重要である。一方で、区が防災対策のイニシアティブをもつことも大事であり、必要な情報を随時提供・共有し、一緒に学ぶ姿勢が必要となる。長きにわたり防災に取り組んできた団体は、転入職員よりもスキルが高いことは言うまでもない。その団体に指導を受けたとしても、職員は臆することなく、対等の立場であるという意識を持つことが、防災スキルを高める要因にもなると考える。

こうした点は、別の事例にも該当すると思う。一例だが、業務委託後の窓口も、同様なケースに陥ることがある。

長きにわたり活動する事業者者に在籍する従事者が、区職員よりスキルが高まってしまうことがある。業務委託のデメリットである。そうした中、区職員として、区民や従事者に本筋に伝え続けながら、レベルアップしていくことが必要不可欠である。自治体職員として、新たな一步を踏み出すためにも、常に協働や委託化等の背景を理解し、協働して区民サービス等を向上させる大切さを認識しながら取り組むことが、まずもって重要である。

② 連絡会として取り組むべき課題

防災活動団体は、新陳代謝を図ることが必要だが、地震大国の日本で生活する以上、防災の取組は避けられないことから、連絡会に関わった住民は、永久メンバーとして、負担なく、関わっていただくことが重要となる。

分灯いただいた神戸市の職員から、『リーダーも たまにボケれば あと育つ』という川柳を伺ったことを鮮明に覚えている。“リーダーだから頑張らなければならない／リーダーが頑張れば良い”という意識ではなく、その地域に住む者同士、お互いに負担なく、お互いの強さを発揮しながら、お互いの存在を認め合うことが大切なのである。だからこそ、こうした団体との関わりによって、共助という言葉の真意が、具体的に体感できるものである。

よって、目に見える防災対策に加えて、心理的な対策も地域の防災対策の一つの要素だと捉え、共助の活動として、平常時の活動に取り入れていく必要があることを、改めて認識していかなければならない。

③ 心のあかりを灯す会としての乗り越えるべき課題

自治体と連携し、区の防災施策を独自のツールを活用しながら、わかりやすく説明する団体は、あまり多くないと思う。そのため、灯す会の構成員は、必然的に、区の防災施策を学ぶ者となる関係上、連絡会等のメンバーが候補となり、連絡会担当の区職員が、灯す会のメンバーから勧誘することが必要となっていた。しかし、人事異動により転入した職員は、灯す会のメンバーに防災教育を教わることもあるため、勧誘する行為を遠慮してしまう状況も見受けられ、声がけができない状況があることも否めない。そのため、別の部署へ異動していた私に、当時の会長から、人員不足であり、何とかならないかとの相談が持ち掛けられた。当然、私が連絡会の方に声がけできる権

限はなく、別の方法を模索せざるを得なかった。そうした中、新宿区にある某大学が、防災教育に取り組んでいる報道を目にした。そこで、担当の教授とお会いし、学生さんが学べる環境を提供するかわりに、練馬区の子どもたちへの防災教育活動の支援をお願いしたいと相談を持ち掛けた。すると、教授から前向きなご連絡をいただき、ゼミ生の参加が実現した。この対応は、対症療法でしかないことは認識していたが、現役の防災担当職員に、灯す会にとってのあるべき姿を再認識してもらうきっかけとなれば成功とも考えていた。

結果として、灯す会の活動が広がり、活動に興味をもつ連絡会のメンバーが増え、灯す会に協力いただけるようになった。区職員としては、人事異動により前業務と一区切りとなるが、これまで関わってきた区民との関係を無くすことは、避けるべきと考え、裏方として、お手伝いさせていただいた。

しばらくして、別の課題が生じた。区の職員が防災体制の重要性を説明する場面にも関わらず、区が防災の説明をすべき場面でも、灯す会にメンバーに講話を依頼する事態となった。正副会長からは、本来の区のスタンスを忘れているのではないかという指摘があり、解散したいとの相談を受けた。そのため、現役の防災担当職員とこれまでの経過や灯す会がボランティア団体であることなどを改めて共有する機会を設け、担当職員と灯す会が本音で語り合う機会を提案した。その後、解散による影響をお互いに考え、解散が見送られた。頼ることと甘えることの違いを理解し、協働する者同士が、ブレることなく、歩み続けることが必要不可欠であることを忘れはけない。

（４） 目標を共有化した上での役割分担

① 協働組織への支援

区の協働相手には、弱点をしっかりと説明していくことが大切である。その弱点を協働相手にカバーしてもらう代わりに、行政でなくては取り組みえない内容において成果を上げるといった役割分担が、信頼関係を構築する上でも重要となる。さらに、定期的な情報共有の機会や、区が協働相手を教育指導する場を設けていくことも必要である。

しかし、公明正大が求められる区としては、「当たり前のようにそばにいる協働相手だから、便宜を図っているのではないか」と疑念を抱かれるような行動も避けなければならない。そうした点を留意し、灯す会をNPO化することはせずに、“区の機動部隊”のような位置づけとして整理してきた経過もある。また、連絡会からの人材受け入れの門戸を開いていることで、防災活動に興味・関心を持つ区民の選択肢を増やすことができ、区の防災教育の目指す姿を構築する一助となっているとも考えている。こうした点から、協働相手のスキルアップにつながるような定期的な勉強会が必要であり、その勉強会を通して、協働相手のレベルも適宜確認することができ、その上で、区としての必要な支援策が明確になると考える。

こうした指導・育成という行為により、車の両輪として、防災対策を推進していくことができるパートナーとして、お互いの成長につながることもになるとも確信し、これまで取り組んできたものである。

② 自治体として目指すべき公助

区では、区民が共助の重要性を学ぶ“防災カレッジ”というコースを用意しており、その受講生の多くは、連絡会のメンバーとなることが多い。そのため、受講生の受け入れ先として、灯す会をより一層PRしたり、“インターン”制度を設けるなど、共助の姿を現実的な視点で学べる環境を周知していくことも重要だと思う。

灯す会においても、現状では、子どもや食にスポットをあてているが、分科会を設けるなどして、高齢者や女性、ペット問題など、発災時に生じる課題を解決できる方策を考えられる機会を設けることで、バージョンアップした灯す会となることを求めていくことも必要なかもしれない。固定観念を捨て、目に見えない課題も可視化し、喫緊の課題を解決するための方策を、前向きに考え合える関係づくりが、真の顔の見える関係だとも思っている。

③ 誰もが生き延びるために

地域社会において、防災対策が『当たり前』となる生活環境づくりが、自治体には求められている。多様な知恵をしぼり、工夫を重ね、住民や事業者等と役割分担を行いながら、防災施策を構築していくことが必要である。

実際に、多くの自治体において、自治体と関係のある団体や事業者等との連携を駆使しているように思える。

そうした状況を踏まえると、灯す会との新たな活動の具体策として、一例ではあるが、区内の住宅メーカーと協働して、灯す会がアドバイスした住宅を設計し築いていくこともあると思う。まさに産学官連携の具現化であり、課題はあると思うが、夢のある成果になり、こうした取組が平常時の防災活動にきっかけづくりにつながると思う。

さらに、アンガーマネジメント研修などを区民とともに行うことで、発災時における“暗い部分”に光をあてることも、時に必要なことと考える。

様々な生活に密着した防災対策の提案を区民から募集し、区民とともに取り組めるような環境になれば、まさに『防災学習推進自治体』として、練馬区が宣言することも夢ではないと願っている。

以上