

「想定被災地」東京は・・・ ～東京で発生する災害と対応～

高橋 洋（防災講師、防災コンサルタント）

数字からは見えてこないもの

データブックのコラムで、のっけから「数字からは見えてこないもの」を語るというのは身もふたもないが、実際に見えてこないものが多いのです。

災害対応を進める時には、「数字」というのはとても大事です。たとえば、地域に住んでいる人々のうち、大地震で家が壊れる、あるいは火災でなくなるといった人々のおおよその世帯数・人数を見積ることができないと、避難所のおおよその収容人数を決められません。不確定なものの事前準備には、想定上の見積もりが必要です。その課題にもよりますが、数字があきらかになっても、災害対応の質の方は見えづらいです。例えば、自主防災組織がどれだけ数が多くても、その活動の質は千差万別。火災や救助対応力と言うならば、消防団 OB が中心になって行っているような自主防災組織は能力が高い。学校にある避難所の運営は、現役 PTA やその OB などの関与が強いところは力がある。自主防災組織での要配慮者対応の取組は、福祉や医療関係者が関与して、地域包括ケアの取組が進んでいるところほど、円滑にいく可能性が高い。一般論ですが、役所から言われたからやるとか、高齢の町会役員ばかりであるような自主防災組織は、活動が不活発です。（もちろん町会役員が主体でも、活発な自主防災組織もあります。）

一般住民や、地域のリーダー、一般行政職員が、どれだけ災害時の対応の基本を理解し実践しているかということも、数字では表れ

てきません。

大地震が起きても、あまり苦勞せずに過ごすためには、いくつかの条件があります。避難所に行かないで済むこと。そのためには、耐震性を備えた住宅（持ち家、賃貸、公営）に住み、家具の固定などを行って自宅内を安全化しつつ、日常の保有飲食物を中心に、必要な物品を揃えておくことです。多少の停電対策をしていれば、いろいろ困らないで済むことが多いです。当面、東京において一番警戒が必要なのは、首都直下地震です。必用な食料、水、予備電源を持ち、トイレ対策をしていれば、数日間自宅で籠城できます。数日あれば、壊滅的な被害とまで行かなかった地域では、いろいろな復旧がはじまり、急速に困難が低減すると想定されています。

災害対応の「質」は

災害との戦いは「総力戦」です。地域の、いろいろ力を持った個人、集団、法人、行政体などが、災害時に活躍できることが必要です。そのための仕掛けづくりは、災害が起きてから始めたのでは、もう遅いのです。

一例ですが、昨今話題になっている「災害時のペット問題」については、有珠山噴火災害時の救出、三宅島噴火災害（いずれも 2000 年）時の東京都と獣医師会によるシェルター運営などから、この対策が本格的に始まりました。自宅で過ごせない場合には、飼い主責任による災害時のペット同行避難、避難所での飼い主やボランティア

アによる共同飼育、飼い主死亡、不明ペット預かりの最終手段としてペットシェルターの構築準備が行われている必要があります。要になるのは、保健所の蓄犬担当、獣医師会、動物関係のボランティア（個人、グループ）であり、それらの方々と避難所の運営組織との関係性が作れていることが力となります。

災害救助法では、避難所での食事が支給されます。大地震発生直後の指定避難所では、避難所に備蓄してある食料を使います。自主避難所などでは、まず持ち寄った食べ物を食べる場合も。しかし、一定の時間がたったときには、地域の力の有無が大きく影響します。災害発生後に構築された話ですが、次のような例が参考になります。新潟県中越沖地震後の柏崎市では、当初は、被害のなかった近接他市などから、弁当などを運んでいました。夏場で、食品の配送や保管が大変だということや、交通渋滞等の影響もありました。途中から、地元の仕出し屋さんなどの組合が、市役所から提供する統一献立により、弁当などを納入するようになりました。これにより、災害救助法の食費が地元の地域経済復興に貢献し、被災者もできたてのおいしい食事が食べられました。このようなことが、事前に計画されているならばと、思わざるを得ません。

自治体行政の災害対応力

私が各地での防災講習等を行ってきて感じているのは、地元自治体の対応力の質は、その自治体の職員集団が、災害対策本部体制というものをどのようにとらえているかに、左右されているようだ

ということです。このようなことも、なかなか数字には表れてきません。

「〇〇区（市）災害対策本部＝〇〇区（市）の全行政組織」という認識が、どこまで理解されているのでしょうか。係長以上の管理監督者層の意識が、特に問題だと思います。地域防災計画において、災害時に各部署は、直ちに自らが通常管轄する行政事務に関連する災害対策業務と特命事項を所管します。（地域防災計画でそうになっていなければ、うまく動きません）この認識が、どこまで浸透しているのでしょうか。災害対策は、防災部署だけがやるのではなく、役所の全体で行う、ということが理解されていないと、役所の動きが悪くて、被災した区（市）民は、ひどい目に合う可能性が高いです。

自主防災組織の災害対応力

大災害時、まず最初の段階では、消防・警察などの公的対応力が、全く不十分であることは、少なくとも防災関係者の間ではよく知られています。

このようなことは、自らの地域で、初動期の救出や初期消火活動などの力を向上させておかなければならない理由のひとつです。少ないより多い方が良いでしょうが、単純に自主防災組織の数を出して、ほとんど意味はありません。平均して「人口〇〇人あたりに一組織」などという数字を並べてみても、災害対応の質はわかりません。

消防組織と自治体行政とのコラボレーション

東京 23 区においては、自治体と消防組織の関係が、他の自治体とは大きく異なっています。本来は、特別区の区域の消防は特別区が所管する事業（連合して行うもの）であるのですが、都知事が所掌することとなっているため、特別区側・消防組織側双方とも、「特別区の消防組織」であるという意識が希薄です。全国の市町村においては、近年消防組織の広域化により、「おらがまちの消防」的意識が薄れているとも言われますが、一般に市長部局と消防との関係は、特別区とその消防組織である東京消防庁との関係に比べると、はるかに緊密です。

大都市の特性上、東京消防庁という組織形態はやむを得ないものだと思いますが、大災害を迎え撃つにあたって、特別区と東京消防庁は、なお一層の連携を進める必要があると考えられます。このような必要性は、数字の上ではなかなかあらわれるものではありません。

福祉関係者の災害対応力

問題は阪神淡路大震災で把握され、数々の災害を経て、大災害後の人々の命や暮らしを守るうえで、福祉分野での災害対応力が極めて重要な課題であると認識されてきました。このデータブックにおいても「社会福祉施設の二次避難所数」「災害時要援護者数」が表示されています。

二次避難所は、現在法的には「福祉避難所」と位置付けられていて、被災後の要支援者を支える「決定打」という誤解まで発生しています。要支援者は、いろいろな方が、どこにでもいて、在宅避難、避難所、福祉避難所、施設・病院など、地域の総合的力で支える考え方を確立しないと、困る人が出やすくなります。

災害時要援護者は、現在、法的には「要配慮者」、その中でも「避難行動要支援者」は、自治体に名簿の作成を義務付けています。名簿を、地域の各種支援グループが保有し、大災害後に安否確認を行い、各種事業者や行政と連携して、必要に応じて在宅避難支援、避難所・福祉避難所等への搬送などの対応を行うこととなります。

日頃の生活でも、なんらかの福祉サービスを受けないと、生活が成り立たない人々が多数います。これらの人々は、大災害が起きると更に生活が困難となります。したがって、福祉分野のサービス継続は、重要な課題です。しかし、計画があればよいというわけではないのですが、実は福祉事業者の「事業継続計画」の策定率は他の産業分野に比べると極端に低い現状です。

更に、大災害後に要配慮者を支える重要な場所である「福祉避難所」の運営自体が、この間の災害の際に必ずしもうまくいっていません。協定施設数は、徐々に増えているはずですが、中身（計画策定、実動・図上訓練、行政と連携、受援）は不十分だと言ってよく、そのような事態も協定数では把握できるものではありません。