

第8章 提言

第1節 はじめに

2022年5月に公表された被害想定では、甚大な被害量が想定されており、翌年に改定された東京都地域防災計画（震災編）では、自助・共助への取組の必要性が改めてうたわれている。今回の被害想定は、前回公表から10年が経過しており、昨今の都民の居住形態やライフスタイル等の変化により顕在化する震災時の問題・課題を踏まえた、最適な自助・共助促進での地域防災力の向上を図る必要がある。

自助や共助の概念が定着しだしたのは、阪神淡路大震災が発生した1990年代からであり、30年が経過した現在において、今の時代に即した自助・共助の在り方があると考えられた。近年の社会情勢を鑑みると、東京都内においては、情報通信技術の進歩や新型コロナウイルス感染症の流行により広まったテレワーク、働き方改革やライフワークバランス、多様性の概念浸透などによるライフスタイルの多様化、人口増加や住居、生活に関する考え方の変化による居住形態の変化が考えられた。

このような状況を踏まえ、時代の変化に即した自助・共助対策を検討することで、地震時の被害低減と、防災に関し自立して災害に対応できる地域社会の確立を目指すための方策を示すことが求められた。本審議会では、まず、現状のライフスタイルや居住形態の実態等を把握するために、各種調査を実施し、ライフスタイルと居住形態の変化として、共働き世帯、単身世帯、共同住宅居住者の増加であることを明らかにした。また、これら住民の特徴として、町会・自治会（以下「町会等」という。）への加入割合とともに、活動への参加割合も低下しており、従来のような町会等が主体となって防災に取り組み、自助力や共助力の維持・向上を期待することが難しくなっていることが示唆された。これに対し、居住形態の変化を踏まえた自助対策と、ライフスタイルの多様化を踏まえた共助対策について仮説を立案し、検証を行うことでその真偽を明らかにするとともに、これら対策を支える資料の作成と活用について審議を行った。審議の結果、地域や住民の実情と課題に対し、居住形態の変化を踏まえた自助対策と、ライフスタイルの多様化を踏まえた共助対策が有効であること、また、地域ごとのそれら特性に応じた対策ができ得る資料も必要であることが示され、それぞれの審議を踏まえた方策を提言とした。

一方で、今回の審議においては、居住形態の変化に対する自助対策と、ライフスタイルの多様化に対する共助対策と位置付けているが、自助意識と共助意識は表裏一体であり、住民に自助に取り組んでもらうことで共助意識が芽生えること、共助の取組の中で、個人の自助に関するスキルが相乗的に身についていくことは、各章で既述のとおりである。

第2節 居住形態の変化を踏まえた地震時の自助対策

1 居住形態の変化を踏まえた自助に関する現状

アンケートから、居住形態の変化としてマンション居住者が増加していることが推察された。実際に調査すると、東京都内において、全体の約7割の世帯がマンション（「マンション」については、建築基準法及び消防法では、「共同住宅」とされており、高層から低層まで、また大規模なものから小規模なものまでを含む。）に居住し、その居住者数はおおよそ520万世帯、約900万人に上り、現在も増加傾向にあることが分かった。また、同アンケートから、共同住宅の居住者は戸建て住宅の居住者と比較すると、近隣との関係が希薄であることや、防災に対する取組意欲が低い傾向があることが分かった。このことは、地震時においてマンション内で災害等が発生した場合、マンション居住者のみでは対応できない可能性が高いだけでなく、近隣住民同士での協力も期待できない可能性も高く、マンションにおいて多数の災害や被害が発生するおそれがあることを意味している。そうなった場合、東京消防庁、区市町村などの行政機関やマンション管理会社などの民間企業が、多くのマンションからの需要に対応し切れなくなり、結果として更なる被害や災害の拡大を招く恐れがある。

一方で、東京消防庁などの行政機関等は、これまで木造住宅密集地域など、市街地リスクの特性を考慮して、町会等を中心に戸建て住宅に対する防災指導を行ってきた。ただ、昨今の居住形態の変化を踏まえると、マンションにおける災害や被害を減らすことにも目を向けて、各機関等やマンション居住者自身がマンションに対する防災対策にしっかりと取り組んでいくことが必要であると言える。

また、マンションに対する防災対策を進めていく上では、マンション居住者の特性を踏まえ、共助よりも自助に対する防災対策を優先的に取り組ませ、まずは一人一人が自分の身を自分で守れるようになるための指導をしていくことが現実的である。

しかしながら、例えば東京消防庁がマンション居住者へ防災指導を行う場合、2つの課題が挙げられる。

1つ目は、これまで戸建て住宅とマンションの指導要領に大きな差異はなかったため、マンション居住者向けの啓発資料が少なく、また実技訓練内容も具体的に提示できていないなど、マンションに即した内容の訓練方法が構築されていないことである。

2つ目は、啓発対象（マンション）が非常に多いにも関わらず、防災担当職員が少ないなど、啓発する対象と人員とに乖離があるため、消防のみでは全てのマンション居住者への啓発は困難なことである。この状況は、消防署だけでなく、東京都や区市町村等においても同様であると推察される。

こうした点から、今回の審議では、マンション居住者個々の自助力向上（図8-2-1参照）の方策として、マンションで実施すべき訓練内容や、マンションに対す

る指導体制について検討を行った。



図 8-2-1 マンションにおける自助力向上のイメージ

2 マンション居住者の自助力向上に係る提案

(1) マンションに即した内容を取り入れた啓発指導や防災訓練の推進

東京都や区市町村、消防署などの行政機関や、マンション管理会社等の民間企業など様々な機関等からマンション居住者に対して啓発や訓練等を実施しているものの、第2章のアンケートから、多くのマンション居住者が防災対策に対して具体的な取り組みにまで行動に移せていないことが判明した。原因として、マンション側から見ると居住者個々の防災意識が上がっていないことが挙げられる。一方で指導側から見ると、今まで指導していた啓発指導や防災訓練の内容がほぼ一律であり、指導先のマンションに沿った内容では無かったことが挙げられる。

そこで本審議会では、3棟それぞれのマンションにおいて、指導先のマンションに即した内容を取り入れた啓発（講話や動画）及び実技訓練を実施し検証したところ、いずれもマンション居住者個人の自助力向上や防災意識の高揚が図られていることが確認できた。

このことから、マンション居住者個々の自助力を向上させるためには、指導先のマンションに即した内容を取り入れた啓発や実技訓練等を推進していくことが重要と言える。

また、居住者個々の自助力向上が図られた先には、自立の観点を踏まえ、マンション居住者（区分所有者）から構成される管理組合が地震時に対応本部を設ける体制の構築、さらには、地震時にマンション内で発生する災害等の問題に自ら対応していくことが望まれる。

(2) 官民が連携した啓発指導や実技訓練の推進

都内に約900万人いるマンション居住者に対して、行政機関や民間企業等が啓発指導等を行っているものの、防災に係る啓発の目的が重なる点での連携も無く、各機関等が限られた人員で独自に啓発指導に取り組んでいるため、効率的に啓発できていないと推察される。

効果効率的にマンション居住者の自助力向上を図っていくためには、行政機関同士、又は行政と民間企業等が連携してより多くのマンションに対して啓発指導等を実施していくことが望ましいことから、本審議会では、消防署とマンション管

理会社が連携した防災訓練（啓発及び実技訓練）を実施し検証した。その結果、マンション管理会社が主体的に啓発指導することでもマンション居住者個人の防災意識の向上が図られていることが確認できた。

また、本審議会でのヒアリングから、マンションの防災対策を推進している東京都も、地域の特性により注力する防災施策が異なる区市町村も、マンション居住者の自助・共助力の向上を図るといった同じ課題を抱えていることから、他機関等との連携の必要性を認識しており、また、連携に対して協力的であることが確認できた。

このことから、効率的に多くのマンション居住者一人一人にアプローチするために、行政機関同士、又は官民が連携して推進していくことが必要である。

また、多様な機関が様々な内容の自助への備えをマンション居住者に効率良く促すためには、共通した目標を設定して推進していくことが求められる。

(3) 事業所従業員に対するアプローチへの期待

マンションの対象数の多さから、各機関等が連携してマンションへの啓発指導を行ってもなお、啓発指導ができる対象数に限界があるため、訓練未参加者に対するアプローチを考えた時に、一住民でもある事業所の従業員に対する自宅も含めた防災指導を行うことで、間接的にマンション居住者個々の自助力向上が図られる可能性を考えた。

そこで、事業所の従業員に対する防災指導の実現可能性について検討を行い、本審議会でも商工会議所にヒアリングを行った。その結果、事業所の多くは、従業員を人的なリソースとして非常に重要であると考えており、勤務内外問わず従業員の身の安全を守れるよう、事業継続の観点からも従業員に対する自宅も含めた防災対策を促す必要性を感じていることが分かった。

しかしながら、企業は利益の追求を優先して経営しているため、防災への取組が後回しになってしまったり、そもそも防災に対して取り組む余裕が無かったりすることなど課題があることや、事業所の規模によってそれぞれ異なる課題を抱えていることも分かった。

それらを踏まえて、行政機関等は、事業所が従業員に対して自宅も含めた防災指導を行うことが自社にとってメリットであること示し、事業所が取り組むよう促していくことが求められる。

また、BCP 策定の大前提として、従業員に対して自宅も含めた防災指導を実施するよう促すことや、短時間でも効果的に啓発ができる動画等を活用した啓発方法を促すことなど、事業所の実情に合わせて事業所が取り組みやすくなるよう行政機関等が支援することが求められ、これらの取組によって、間接的にマンション居住者個々の自助力向上が図られ期待される。

3 消防署におけるマンション居住者の自助力向上方策

消防として、マンション1件における災害対応は、戸建て住宅と異なり、立体的な消防活動困難性から多くの消防職員を投入して活動しなければならず、マンションでの災害件数が多くなるほど、投入する消防のリソースも必要以上に増えてしまうことが予想される。このことから、消防のリソースを有効活用するために、マンションからの災害需要を減らすことを目的にマンションの防災対策を進めていく必要がある。

本審議で、マンション居住者個々の自助力向上の推進方法が示されたことから、消防署としては、マンションに即した防災訓練や消防以外の機関等との連携などを推進していくことが求められる。

(1) より自分事として捉えてもらえる防災訓練の推進

本審議結果から、指導先のマンションに即した内容を取り入れた講話又は動画による啓発や、実技訓練等を推進していくことが求められる。

訓練内容としては、消防署から啓発すべき「火災」、「救助」、「救急」などに焦点を当てた内容を取り入れること、地震時におけるマンション特有の災害リスクに関して、指導先のマンションに置き換えてイメージできるような講話やストーリー性のある動画を活用した啓発、啓発内容に沿いつつ指導先のマンションの共有部分（階段、廊下、踊り場などのスペース）を活用した実技訓練を実施していくことなどが必要である。

なお、消防署がストーリー性のある動画を活用した啓発を行う際は、動画の内容が必ずしも指導先のマンションの状況に一致するわけではないため、指導先のマンションに置き換えられるよう消防職員による追加の説明資料や、マンションの指導マニュアルを併せて準備することが必要である。

また、実技訓練を行う際は、本審議会では検証した「火災」や「救急」を想定した訓練以外にも、地震によって扉等がゆがみ居室内等に閉じ込められた場合における救助対応を目的に救助資器材を活用した救助訓練など、マンション居住者一人一人が自分事として捉えてもらえるような内容を取り入れた訓練等を実施していくことが効果的である。

そして、何よりも消防署には、これらを踏まえて啓発や実技訓練の際に、指導先のマンションに置き換えた説明や、災害等の実体験（経験談や体験談）を伝えていくことで、他機関等よりも更にマンション居住者個々の防災意識を上げ、訓練後も主体的に防災対策に取り組むようになるなど行動変容まで起こす状態にしてもらうことが期待される。

(2) 区市町村及び民間企業との連携した推進

都内のマンション居住者に対して、消防署のみでアプローチして自助力向上を図っていくには限界があるため、消防署以外の団体等と連携した推進が必要である。その中で、前2(2)で示したとおり、消防署は、区市町村やマンション管理会社などの民間企業等と連携して推進していくことが求められる。

連携に関しては、各機関がそれぞれでき得る役割を主体的に担うことが望まれる。例として、マンション居住者が防災に興味や関心を持ってもらえるよう民間企業等が啓発指導を実施することで防災意識を高揚させ、その上で関心を持った居住者に対して消防が啓発の内容に沿って実技訓練を実施することで、行動変容まで意識を高揚させるなど、それぞれが役割を果たすことによって効率的にマンション居住者の自助力の向上や防災意識を上げていくことが期待される。

また、効率的にマンション居住者の自助力向上を図っていくためにも、連携する際には共通の目標を定めた上で啓発指導を実施していくことが望まれる。

そして、消防署には、区市町村やマンション管理会社など民間企業等と連携する中で、災害対応のプロとして、マンション居住者への指導の先導役となって推進してくれることが期待される。

(3) 挙署一体となった推進体制の整備

消防署として、前3(1)及び(2)を推進していくことが求められる。消防署では、地震に備えた防災指導を警防課が担っているが、訓練等を指導する防災担当職員の負担をかけず、より多くのマンション居住者や事業所等にアプローチしていくために、消防署内においても課を越えて挙署一体となった推進体制を構築していくことが望まれる。中でも、マンション居住者やマンションに係る関係者等と接触する機会が多い課との連携が望まれる。

例えば予防課であれば、自衛消防訓練や査察指導時など、マンション居住者等との接触する機会に併せて啓発することで、直接的に指導することができる。また、使用検査や中間検査等など、建物施工業者等と接触する機会に併せて事業所に啓発することで、同事業所が従業員に自宅も含めた防災対策に取り組みやすくなることなど間接的に指導することもできる。

4 消防署における町会・自治会に対する自助力向上方策

本審議会では、東京都における居住形態の変化を踏まえマンションに焦点を当てるとともに、マンション居住者が戸建て住宅の居住者に比べて近隣との関係性が希薄であることや防災に対する意欲が低いことから、共助よりも自助を優先することが現実的であると考え、マンション居住者の自助力向上の実効性について検証を行った。

そのため、町会等の自助力向上に関しては、検証できなかったが、町会等の自助力を向上させることを考えた際、マンション居住者の自助力向上方策の考え方を活用することで、より町会等加入者の自助力向上や防災意識の高揚を図ることが期待できる。

例えば、防災意識の低い町会等の場合、地震時のリスクに関して「地震に対する10の備え」や、「地震その時10のポイント」等の啓発資料と併せて、市街地の特性に応じた講話や、既存のストーリー性のある動画等を活用して啓発することで、町会等加入者が自宅及び地域で起こり得るリスクのイメージを持つことや、啓発内

容に沿った実技訓練を実施することで、自分事として捉え、訓練に積極的に取り組むだけでなく、訓練後においても防災に対して主体的に行動を取っていくことが期待できる。

また、区市町村や町会等と関わり合いのある地元企業等（本章第3節の地域連携の検証で関わる団体など）と消防署が連携していくことで、より多くの町会等にアプローチしていくことも期待できる。

さらには、事業所が従業員に対して自宅も含めた防災指導に取り組む可能性があるということは、マンション居住者だけでなく、戸建て住宅の居住者にも同様に取り組むことも期待できると言える。

このことから、今まで実施していた防災訓練が町会等加入者にとって自分事として捉えてもらえるものであったかを顧みるとともに、本審議会でのマンション居住者の自助力向上方策の考え方を町会等での訓練時に活用することで、より町会等加入者の自助力向上や防災意識の高揚を図ることができる可能性は十分にあると考える。

町会等、マンションの居住者一人一人がそれぞれ自立した地域社会に向けた第一歩として、まずは自助力を向上させることができれば、地域単位又はマンション単位での自助力の確立につながり、その後の共助へとつながっていくことで、最終的に自立した地域社会へと発展していく可能性があることを考えると、上記のような方策を推進していくことが求められる。

第3節 ライフスタイルの多様化を踏まえた地震時の共助対策

1 ライフスタイルの多様化と共助の現状

アンケート調査でも明らかになったように、第1節で示したライフスタイルの多様化等が一因となり、町会等への加入割合が低くなっているほか、マンション単位などで会費は一括で納めていても、自分たちが町会等に参加していると認識していないなど、町会等地域コミュニティへの帰属意識が薄い住民が多くなっている。この現状が引き起こす問題として、近隣住民同士の普段からの交流が無く、住民間のつながり意識の欠如から地震時に助け合う意識が芽生えにくいという、共助力の低下が懸念される。

また、これまで地域の共助力を向上させていくために、町会単位で防災訓練が実施されてきたが、この町会単位で行われる防災訓練は、町会等といった主催者と、訓練を支援する消防署という2つの要素で訓練が成り立っていた。しかしながら、近年のライフスタイルの変化や住民構成の変化等による町会構成員の変化が理由と考えられる町会自体の防災意識の低下と、訓練参加者の固定化や減少などの主催者側の理由や、担当者の不足や各町会単位での防災訓練の実施によって業務ひっ迫につながり、訓練実施が困難になっているなどの消防側の理由により、十分に訓練が実施できていないことが現状の課題として挙げられ、共助力向上の阻害要因の一つとなっている。

このような現状においても、地震等大規模災害発生時には、被害想定でも明らかにされているように、消防署は各地で発生する多数の火災を中心に、災害対応に追われることが予想され、住民の居住地や勤務地の周りで発生する災害に対する共助・協力は不可欠であり、地域内のその場にいる人たちが消防署などの手が回らない災害に対して、自分達の力で自立的に共助活動に取り組む必要がある。

今回の審議においては、共助力の低下の対策として、地域内で住民や団体が協力・連携し防災に取り組み、共助力の向上を図る地域連携の効果と実効性について検討を行った。

2 共助力向上のための2種類の地域連携の提案

(1) 2種類の連携の定義と名称

地域連携において、今回連携の在り方を2種類に大別して効果を検証した。一つは町会や自治会など、地域住民によって構成される団体等が中心となり、地域に所在する他の団体等と連携することで、共助力の向上を目指すものであり、地域コミュニティ主導型地域連携と定義した。もう一つは、地域に所在する企業等が中心となり、地域住民とともに防災に取り組むことによって、防災コミュニティを形成していくことで、共助力の向上を目指すものであり地元企業等団体貢献型地域連携と定義した。これら2種類の地域連携は本審議において地域で共助に関わる人の増加と、各々のスキルアップの向上に効果的であることが示された。

これら地域連携を推進していくことで、都内各地で防災コミュニティが形成され、単独の町会や自治会等に収まらない、より広範囲な地域での共助活動が有事の際に行われていくことに期待する。

ア 地域コミュニティ主導型地域連携

地域コミュニティ主導型地域連携では、町会等の地域住民が抱える課題を解消するために必要な要素を補う形で、他の団体等と連携し、従来の防災訓練のマンネリ化や防災意識の低下といった共助力低下を打開できる可能性がある。また、それら効果的な地域連携を実現させる方法として、いくつかのステップとそれに対する消防署の効果的なアプローチがあることが分かった。また、地域によっては、帰宅困難者対策協議会のように企業同士が中心となる連携であっても、災害時に協議会がその場で共助活動を行っていくような連携もあり、これらも地域コミュニティ主導型地域連携の一部として考えることができる。さらに、マンションのような共同住宅も住民によるコミュニティと考えられ、マンション自治会等を中心に、周辺団体と連携し、共助力を向上させていくということも期待される（図 8-3-1 参照）。



図 8-3-1 地域コミュニティ主導型地域連携における共助力向上のイメージ

イ 地元企業等団体貢献型地域連携

地元企業等団体貢献型地域連携では、町会等が活発に動けないなど、何らかの理由によって、上記地域コミュニティ主導型地域連携を推進していくことが難しい場合や、その地域の中に、地域との関わりを求めている、あるいは地域貢献意欲が高い企業等団体が存在する場合に、その地域で抱える課題を解消するために必要な連携体制を築くこと、そしてそれを通して地域コミュニティを形成していくことが期待される（図 8-3-2 参照）。この地元企業等団体とは、前述の町会等地域コミュニティ以外の団体の総称であり、民間企業や組合、法人など、あらゆる団体が、地域住民のために連携を図るというものである。本審議では、この地元企業等団体貢献型地域連携の可能性について検討し、連携の効果を実証した。



図 8-3-2 地元企業等団体貢献型地域連携における共助力向上のイメージ

(2) 地域連携の推進によって目指すべき自立した地域社会

地域連携の在り方としては、既存の地域コミュニティとしての定着度や一般度を考えると、地域コミュニティ主導型地域連携がベースになると考えられ、それらを補完する形で地元企業等団体貢献型地域連携が推進されていくべきである。

本審議においては、これら 2 種類の地域連携のみを検討・検証したことから、地域連携の種類については、地域コミュニティ主導型地域連携及び地元企業等団体貢献型地域連携のみを定義したが、各検証で明らかとなったこととして、都内各地の地域特性や実情に応じて、様々な関わりがあることや、団体も多岐にわたることから、今後地域連携が普及していく中で、新たな地域連携が定義される可能性はあるが、今回の 2 つの地域連携が組み合わせり、融合していくことで、より柔軟で効果的な地域連携が築かれていくこと、そして将来的にはこのような連携の発展、拡大、強化によって作られる広範囲なコミュニティが、地震等災害にも強靱な自立した地域社会を形成していくことが期待される。さらには、地域連携を実現・継続することによって、徐々に消防署や区市町村等によるサポートの範囲・量が減少し、ゆくゆくは行政の手を離れ、防災に関して自立したコミュニティ、地域社会となっていくことが求められる（図 8-3-3 参照）。

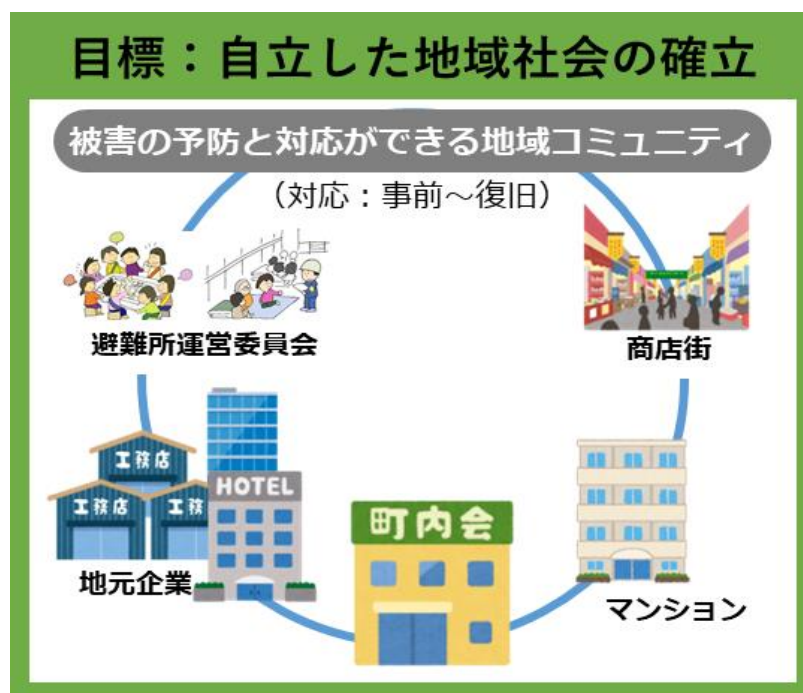


図 8-3-3 目標とする自立した地域社会の確立

3 地域連携の推進に寄与する要因

(1) 連携のきっかけのパターン

審議の結果、連携に至るきっかけには、地域や団体の特性等、あらゆる条件によって様々なきっかけがあるものの、今回の検討範囲においては、「団体が消防署へ相談すること」、「消防署が連携団体を察知すること」、「団体の組織方針が定まり、団体が目的意識を持つこと」の3種類があることが明らかになった。

「団体が消防署へ相談すること」は、審議の際に示した図 8-3-1 及び図 8-3-2 の共助力向上のイメージのきっかけと合致し、一つのきっかけとして一般的なものである。消防署と何らかの形で普段から関わりがあり、相談のハードルが低い、あるいは消防や防災に関する知識を豊富に持つことで、問題意識から課題解決の方法までを考えられるなどの場合は、消防署への相談が実現しやすい。

「消防署が連携団体を察知すること」は、何らかの形で消防署側が偶発的に連携に効果的な団体を察知することである。察知の方法は、各団体が行う防災に関する取組や地域貢献活動について消防署が情報を得ることであり、情報収集の方法は消防署が平素から実施している地域住民との交流や、地域に関する各種調査、イベント参加など、様々考えられる。ここで察知した、地域に貢献し、住民と関わりたいという団体に対し、連携先を紹介することで連携が実現するということが実証されており、きっかけの一つと言える。

「団体の組織方針が定まり、団体が目的意識を持つこと」は、団体が事業計画として防災に取り組んでいくなどの方針が定まることである。つまり、団体としての取組方針をトップダウン的に決定することであり、組織方針の決定は事業実現の強制力を発揮するとともに、方針が変わらない限り継続力も大きく、有効であるが、取組の担当者が必要性を認識、納得していることも必要な要素と言える。

これらの他にもきっかけになるものはあると予想されるが、連携を推進していくことが期待される消防署がこれらきっかけを意識しておくことは有効である。

(2) 地域連携における団体の特徴と連携可能性のある団体の見つけ方

地域連携を推進していくにあたって、どのような団体と連携することができるのか、連携先となる団体を見つけていくためには、何らかの手掛かりが必要である。本審議において、連携できる可能性がある団体の特徴として、町会等や住民と関わりを持つことに前向きな考えを持つことが挙げられる。そしてその背景には、ボランティア精神や地域貢献など、「与える意欲（動機）」と、関わることでインセンティブがあるなどの「得る意欲（動機）」があるようである。また、連携に前向きな団体は、この与える意欲と得る意欲のどちらか一方のみ持っているとは限らず、相互に関係していることもあると考えられる。

これらの動機を持つ団体の見つけ方は、団体のニーズに関する消防署等への相談を待つこと、既に何らかに取り組んでいる団体の防災活動を探すこと、団体の存在意義や活動、それらに付随する思惑などから、潜在的な意欲の有無を予想することである。

このうち、団体のニーズに関する消防署等への相談を待つことに関して、連携をサポートしていくことが予想される消防署においては、相談を待つのみでよく、最も連携の実現性が高いと考えられる。一方、消防署以外の区市町村等への相談に関しては、情報共有がされるか否かという点が重要であるため、各消防署が管轄の区市町村と積極的に情報交換をし、団体に関する情報が共有されやすい関係性を構築しておくことが効果的である。

また、既に何らかに取り組んでいる団体の防災活動を探すことに関しては、「地域の防火防災功労賞」など、東京都や東京消防庁の防災に関する事業に応募している可能性が考えられ、行政の各種事業を把握しておくことや事業内容に関して情報交換を図るとよい。

団体の存在意義や活動、それらに付随する思惑などから、潜在的な意欲の有無を予想することに関しては、まず、意欲的な団体は防災に限らずイベント等へ参加していることが考えられる。審議事例でもあったように、地域のイベントには、地域に根ざした団体や地域住民と関わりたい団体が多数参加している。同様に、地域貢献を考えている団体は、CSRの一環として協力してくれる可能性がある。CSRに取り組む企業は、ESG経営を意識している企業など、比較的経営に余裕がある企業や経営規模が大きい会社などが中心となると考えられ、企業のCSR活動を評価している媒体の活用や各企業が公表している統合報告書などの情報から防災との親和性や地域連携の可能性などを探っていくことなどが考えられる。さらに、企業活動等団体の活動そのものから意欲的な団体を推察することも団体の一つの見つけ方である。具体的には、地元住民を対象に営業し、地域連携に携わることで地域住民を顧客として獲得できる可能性がある地域密着企業や、企業が発する騒音など、団体に起因する負の要因に対し、平時から住民の理解や協力のもと成り立っているような団体、将来の担い手獲得に向けPRしたい企業等であり、これらの団体は自身の利益拡大や地域住民に対する還元やイメージアップなどの副次的な狙いのために地域連携に関わってもらえる可能性がある。企業活動の内容に関して言えば、本審議で扱った建設産業組合に加え、スポーツクラブや、パチンコ店などの災害時遊休施設¹⁾を運営する企業などは連携の可能性が高く、これら団体は地域連携に対して少なからず興味を持つと推測され、地域コミュニティ主導型や地元企業等団体貢献型の地域連携に携われる可能性が高いだろう。

(3) 地域連携の構成要素の解明

ア 地域連携の効果を最大化させるための要素

ライフスタイルの多様化と共助の現状としても述べたとおり、従来、町会等と消防署の2つの主体、要素のみで維持・向上を図っていた地域の共助力に対し、今回の審議結果から、共助力向上のための効果的な6つの要素が導出された。その6つとは、「地域住民」、「主導者」、「防災資器材」、「場所」、「サポーター」、「知識・技術」である。

これら各要素のうち、「地域住民」はその地に住み、共助活動に携わる人であり、この共助に取り組んでもらう住民が確保できないことの打開策としての地域連携であることから、地域住民を除く 5 つの要素が連携には重要である。

主導者とは、連携を推進していくキーパーソンであり、本審議では青少年育成委員長やスポーツクラブなど意欲が高い団体や人であれば誰でもその可能性がある。防災資器材は建設産業組合やスポーツクラブの様な団体が持ち合わせている可能性があること、また小・中学校には消防用設備なども含め多様な資器材があることが示唆された。場所は単純に人が集まるといふほか、訓練を実施できるスペースなどが連携の際にニーズとしてあることが明らかとなり、公園協会に加え、屋内施設を持つスポーツクラブや小・中学校などが連携先として期待される。サポーターについては消防署が中心ではあるが、連携を支援し維持・強化する意味で制限はなく、どんな団体も可能性があり、サポーターを増やすことで消防署はその支援を引き継いでいける。この、消防署の役割を引き継げる可能性という点については知識・技術についても同様であり、知識・技術を持つ団体の存在は貴重であることから、この要素を持つ団体の発見と育成は消防署にとって重要である。

イ 各要素を持つ団体との連携がもたらす効果

前述の各要素を取り揃えていくことができれば、地域の共助力は向上していくことが期待される。そして、これらの要素を効果的に取り揃えていくために必要なのが、各要素を強みとして持つ様々な団体との連携だと言える。

例えば、町会が地域の共助力の向上を考えたとき、町会が主導者となり、防災訓練等を計画していくことになるが、訓練場所が無いなどの課題に直面する可能性がある。これらの課題に対し、訓練に十分な駐車場などのスペースを持つ地元企業に連携を打診することで、場所という要素を補うことができる。この連携がもたらす相乗効果として、場所だけでなく、連携企業のチャネルを活用した訓練の広報や、従業員や企業のステークホルダー等の訓練参加も期待でき、この人たちが有事の際の共助の一員となってくれる可能性がある。また、連携企業のつながりで、サポーターや防災資器材等の要素を持つ団体と連携できる可能性も広がるだろう。このように、団体との連携は、単純に一つの要素を揃えるだけでなく、その先の発展の可能性につながることも効果の一つと言える。

これらの要素が、効果的な地域連携の実現には重要であると考えられ、今回の検証で扱った団体の様な団体と連携し、必要な要素を取り揃えていくことで、**図 8-3-3** で目標とする自立した地域社会の確立を目指していけると考える。

なお、これらの各要素は、地域連携をより良いものとするため、あるいは効果的な連携先を探す際の視点としての要素であり、これらの要素が無い団体との連携や、すべての要素が揃っていない地域連携に効果が無いという意味ではないということを強調しておきたい。

4 消防署における連携推進のための方策

本審議で示された地域連携を効果的に推進していくためには、前述の6つの要素とも密接に関係し、これまで地域の共助力向上に寄り添ってきた消防署が、2種類の地域連携及び地域連携型防災訓練を推進していくことが求められる。そのための方策を以下に示す。

(1) 消防署での防災訓練に関するパラダイムシフト

消防署において、地域連携を推進していくためには、消防署員の防災訓練に関する意識を変えていく必要がある。従来の防災訓練は、各町会等が実施するものに対して、消防署が依頼を受け、技術指導を実施することで成り立っていた。

今後、消防署の限られた人員で消防署が更に手を広げ、多様な世代、ライフスタイルの人に防災に取り組んでもらうためには、1件の防災訓練で単独町会より多くの主体に参加してもらう実施方法が求められる。消防署員一人一人がそのことをよく理解し、また、自立した地域社会を目指す意味でも、消防署が支援する防災訓練の主体を地域連携型防災訓練に変えていく事が求められる。

各消防署で地域連携型防災訓練を主体として推進していくためには、消防署の地域防災担当職員だけでなく、防災訓練に携わる全消防署員に対して、「地域の在り方と防災訓練の在り方の根幹には地域連携があり、地域連携を広め、単独町会にとらわれない訓練を推進していくべきである。」という意識改革、パラダイムシフトが必要である。このパラダイムシフトが消防署における地域連携促進の第一歩であり、職員に意識づけをした上で、各種取組を推進していくことが効果的である。

前述（前3(1)）の連携のきっかけに関して言えば、消防署が住民や団体等から相談を受けることに対し、その課題解決に他団体等との連携という選択肢があるかということ、また、その連携先の団体をイメージできていることであり、そのような相談に対する素地ができているかどうかは非常に重要である。また、連携先団体のイメージを持つためには、前3(2)で述べた連携可能性のある団体の特徴を理解し、地域にどのような団体が存在するかを調べておく必要がある、その行動に至るにも、地域連携を推進していくべきであるという意識が根付いていなければならない。

(2) 区市町村との連携推進・強化

地域連携の実現に、区・市役所が大きく寄与していた事例があり、今後都内全域で地域連携を広めていく際にも、区市町村の協力、消防署と区市町村の連携は必要になってくるだろう。また、共助力の向上のためには、実現した地域連携を恒常的なものとしていくことが求められることから、消防署は区市町村との協力体制を維持・強化していく必要がある。この際に、審議にあったように、区市町村の防災担当職員と消防署の防災担当職員の連携推進が重要となる。東京消防庁からは一部の区・市役所へ出向職員が派遣されており、この職員と消防署の防災担当の課長や係長の定期的な連携推進を目的とした情報共有の場が効果的なも

のとなるだろう。今後の期待として、そのような場が整備されることや都内全域の区市町村へ東京消防庁からの出向職員が派遣されることが望まれる。

さらに、課長等管理職間での意思疎通は事業の実現に不可欠であるとともに、早期に管理職間で意識共有・合意がされることで事業のスピード化につながることも審議で明らかとなっており、全消防署でその役割を担える消防署の担当職員の整備・強化されることが望まれる。

(3) 地域の団体との関係性創成の働きかけへの注力

連携先となり得る団体の特徴や見つけ方は前述のとおりであるが、消防署は、住民からの相談に応え、行政サービスを向上させていくことが求められるため、連携先となれる団体を積極的に開拓していく必要があるだろう。消防署は、管轄地域内の住民や団体と交流を持つ機会が多く、その機会に連携について広報することが効果的である。交流の場には、消防署長や災害対策調整担当課長など、消防署の幹部が出席することが多いことから、幹部を中心にその場で交流する団体に対し、連携を積極的に働きかけることが期待される。働きかけの方法としては、先に示したような、連携における副次的なメリットの例を示すことや、CSRの一つとして提案するなどの方法が効果的である。

(4) 職員のモチベーション向上のための連携訓練の評価

消防署で地域連携を業務の一環として推進していくには、従事する職員の地域連携実現に対するモチベーション（やる気）を向上させる必要がある。職員一人一人からこのやる気を引き出すには、消防署ごとに業務の実績として正しく評価することが求められる。東京消防庁では、消防署の年間の業務を評価・表彰する制度があることから、例えば、この評価項目に、地域連携を実現した件数や、一つの連携訓練への連携団体数等を組み込み、防災分野において個人あるいは消防署の評価として計上することなどが効果的だと考えられるため、このような評価項目を導入することなどが望ましい。

(5) 業務負担の軽減と消防署の体制整備

本審議では、地域連携の実現及び継続の阻害要因として、消防署の業務ひっ迫が明らかとなった。これを解消するためには、他の業務を削減することや消防署の人員を増強することなどが望ましいが、従来業務の必要性や職員配置定数の制限から鑑みると、実現は容易ではない。ただし、職員の配置に関していえば、災害対策調整担当課長や地域防災担当係長などはその不可欠性が示されており、不足する消防署で、課長等の役職を整備することは、優先度が高い。

また、訓練指導は、防災担当の職員が担うことが多いが、消防署内で全署員を対象とした訓練指導の教育に力を入れることにより、防災担当職員に限らず、指導できる職員を育成し増強することは可能である。このことで、交替制職員の非番勤務や、毎日勤務職員の週休日勤務での訓練指導の負担を分散することは可能だと考えられる。各消防署においてはこれら教育に注力されることに期待する。

(6) 地域連携実現の支援に資する知見の資料化

新規事業の実現には、実現イメージを持つことが重要であり、それを支援する資料が効果的である。地域連携実現の際にも、消防署員が何をすればよいかが分かり、自分でも実現できるイメージを持てる資料を整備することが求められる。

現状として、地域連携は比較的稀な事例であり、事例数が少ないことから、資料化には更なる知見の蓄積が必要である。今後、都内各地で地域連携を推進していく際には、各消防署で実現された事例を知見として収集し整理することと、知見が十分に蓄積された際の資料化が期待される。地域連携は地域特性や団体特性が影響することから、資料化の際には、事例がナラティブに示され、どの事例を真似できそうかなどの事例の特徴やポイントが見える資料が求められる。

第4節 自助・共助の推進に資する資料の活用

1 自助・共助の推進に向けた資料の必要性

(1) 地域を把握するための資料

第2章のアンケートを通じて、住民の世帯構成等のデモグラフィック属性が、防災意識や地域への関わり方に影響していることが分かり、自助・共助を考えていく上で重要な視点であることが示唆された。したがって、消防署員が地域ごとにそれらの状況及び変化を正しく捉えて地域防災業務を推進することで、地域に合った形でより効率的に自助・共助を促進することができる。

また、地域ごとに異なる地震における市街地リスクを消防署員が把握して、地域の被害様相に応じた都民指導に当たることは、地域防災業務の基本とも言える。

したがって、地域の社会的特性及び市街地リスクの把握を補助する資料の必要性があることから、本審議で検討した。

(2) マンションに即した都民指導のための資料

これまで東京消防庁は、「地震その時 10 のポイント」及び「地震に対する 10 の備え」の資料を都民指導内容の根拠として、都民の自助・共助の促進を図っていた。それらの資料には網羅的に地震対策が示されているが、地震時のマンション特有のリスクについて不十分であることが分かった。マンション居住者が増加傾向である居住形態の変化を踏まえると、これまでの地震でのマンションの被害を踏まえた都民指導資料を準備する必要があるため、事例等を調査し検討した。

2 地域防災資料の提案と活用方策

(1) 地域防災資料の提案

本審議において、消防署員が都民指導の場や地域連携の検討といった地域の住民・団体をサポートする際の活用しやすさに重きを置いて、3種類の資料を作成し「地域防災資料」として提案した。市街地リスク指標、それから判断する優先すべき訓練内容及び地域連携先リソースを記載する箇所からなる「地域防災診断表」、町丁目ごとの人口、年齢構成、社会的特性及び事業所数・従業員数を示した「人口特性・事業所データ」、市街地リスク指標及び区市町村立小・中学校の位置を示した「市街地リスク地図」の3種類である。

(2) マンション防災対策及び地域連携を推進するための地域防災資料の活用

当該資料は、第8章第2節のマンションにおいて防災訓練をより推進すべき地域の抽出に活用することができ、地域のニーズに沿う訓練の展開につながる。

また、消防署員が地域住民との関わりを始めとした各種消防業務を通じて把握した地域の団体を、本検証で明らかになった要素の観点で分類して地域防災診断表に追記することで、第8章第3節で提言した町会や自治会等の団体が連携による対応力の強化を目指すステップにおいて、消防署が連携先を検討・提案して支援する際に有効に活用することができる。

一方、住民も地域防災資料を活用して、地震が発生したときに自己の地域でどのような被害が起こり得るか、被害に対応するリソースとして地域にどのくらいのポテンシャルがあるか考え、備えを考える材料とすることができる。そのようなことを意識していくことで、自立した地域社会の確立へ近づくことができる。

また、当該資料を活用する前提として、東京消防庁は、詳しい読み取り方の補足資料を加えることや具体的事例を用いた使い方を示すことで、使いやすさの向上を図ることに留意すべきである。

(3) 今後の地域防災資料の充実に関する展望

消防署へのヒアリングを通じて、消防署員が有効に活用できる内容を把握して地域防災資料を作成した。活用していく中で、項目の追加や削除及び表示方法の変更など、消防署員にとって更に役立つ資料へと改善されていくことが望まれる。そのためには、改善の意見と要望が集まる仕組みを整えておくことが重要である。

なお、当該資料は 2023 年度から 2024 年度に審議した結果であるため、その時点を基準として国勢調査、地域別延焼危険度測定等のデータから作成した。国勢調査等の更新に合わせた、時期に応じた最新の情報への更新が必要となることから、東京消防庁ではそのような更新がなされるよう留意すべきである。

また、東京消防庁は DX を推進しており、今後システムのプラットフォームが変化、発展していくことに応じて当該資料が展開されていくことを期待する。

3 地震時のマンション特有のリスクを示す資料の提案と活用方策

(1) 啓発資料の提案

マンション特有の危険性とそれに応じた対策を居住者一人一人に周知し、居住者ができる具体的対策を促す教材とすることを目的として「3つのポイント」として啓発資料を提案した。

消防機関がマンション居住者に意識啓発すべき事項として、①在宅避難時の火災への注意、②揺れの影響でエレベーターが稼働しない状態を踏まえて、けがへの注意、③ドア等のゆがみを踏まえた閉じ込めへの注意の3点を強調する。

(2) 啓発資料の活用

マンション居住者において、在宅避難を継続している際に火災が発生した場合の危険性について知らない人が多い状況である。したがって、消防署員が内容を把握した上で、防火防災訓練で地震時のリスクを理解してもらうために啓発資料を活用していくべきである。さらに、東京消防庁はもちろん、東京都を始め連携する行政機関、マンション管理会社等のホームページへも掲載を促し、一人でも多くのマンション居住者が閲覧できる環境を構築し、啓発していく必要がある。

(3) 今後の資料の発展に関する展望

ア 啓発資料の見直し

今後、各地で地震が発生した際には、東京消防庁においてマンションの被害状況を調査し、指導のポイントを精査して啓発資料を更新することが求められる。

る。さらに、啓発資料を更新するだけでなく、広報物等に掲載し広く都民に知らせていくことが望まれる。

イ ストーリー性のある啓発動画の作成と活用

第2章のアンケートでは、防災に関する動画や教材などの視聴にニーズがあった。第5章の検証を通じて、ストーリー性のある啓発用動画の活用効果が実証された。したがって、多くのマンション居住者が認識していない地震時のリスクを周知するために、啓発資料に基づいたストーリー性のある啓発用動画を東京消防庁が作成することが望まれる。

一般的な閲覧で啓発につながるほか、本検証のように訓練での活用や、訓練に参加できない住民への対応、訓練前後の予習復習としても使うことができる。誰でもアクセスしやすい環境を整えるため東京消防庁のホームページ、動画配信プラットフォーム等に掲載し、広く閲覧されるように配慮する必要がある。

ウ 自主訓練を目的とした訓練用動画の作成と活用

居住者等が防災に関して自立化を目指して、消防署に頼らず自ら主体的に訓練を行う際には、訓練の進め方、資器材の使い方等のノウハウを知る参考として、訓練用動画が必要である。東京消防庁が整備し、幅広く活用を促していくことで、マンション単位、さらには、居住者の防災の取組を積極的に促しているマンション管理会社、不動産会社、賃貸物件の大家などの利用が見込め、マンション居住者の自助・共助の向上につながる。

エ 動画と合わせた指導マニュアルの作成、活用と事例収集の仕組み

動画は消防機関からの啓発で使用するだけでなく、東京都や区市町村の防災セミナーに併せた活用、マンション管理会社が居住者向けに活用を図ることで、より多くのマンション居住者に関心を促すことができる。そのためには、専門ではない使用者が動画の内容に関して対象者の疑問に不安無く答えられるように、適切な指導マニュアル（質疑回答集）も併せて作成することが欠かせない。充実させるために、使用者が対応した質問回答を収集して、事例を備蓄、更新する仕組みも必要である。

4 既存の資料の活用

地域防災資料以外にも、自助・共助の強化を目的として過去の火災予防審議会で提言した資料や東京消防庁で作成された資料がある。例えば、第3章のヒアリング団体の選定に際し参考とした東京消防庁が主催する「地域の防火防災功労賞」³⁾には、推奨すべき地域防災の取組事例が豊富に蓄積されている。さらに、東京都総務局は防災ブック「東京くらし防災」⁴⁾及び「東京防災」⁵⁾を都内全戸へ配布している。ライフスタイルが多様化かつ居住形態が変化しつつある現代においても、マッチする既存の資料については消防署員が適切なタイミングで用いることで、都民指導がより効果的なことから、消防署、都民共にこれら既存資料を有効に活用すべきである。

第5節 今後の地域社会の在り方と展望

1 社会情勢の変化を踏まえた災害に強い地域社会の在り方

今回検証で対策を実施した事例は、いずれも関わった団体等が検証に対し前向きに捉え、課題解決を図ったものであり、防災に関して課題意識を持つという素地や事業に協力するという姿勢ができていた町会等、団体やマンションが対象となっていた。しかしながら、社会情勢の変化とともに、東京都内にはそこに至る前の、防災を意識していない、あるいは意識はしていても、防災に取り組めていない町会や住民、団体等が増加し、住民構成の多くを占めていることが考えられる。防災力の向上は、このような層の住民が多くいる場所でこそ取り組む必要があるが、そこへのアプローチは容易でない。地域住民に真に求められるのは、住民一人一人の防災意識の醸成と行動であり、地域のあらゆるコミュニティや地元企業等団体、消防署を含む行政が一体となって、住民の意識高揚と行動変容に取り組んでいくことが求められる。本審議で提言としてまとめたマンション居住者への対策や町会等団体へのアプローチはもとより、それらでカバーできない少数派も含めて、防災でつながる地域コミュニティを形成し、災害に対応していける、自立した地域社会を形成していくことが目指すべき目標である。この目標の実現に向け、本提言で第2節から第4節に示した自助方策及び共助方策、更にはそれを支える資料の作成等の取組を継続していくことが重要である。この取組を推進していく中で、将来的に消防署や区市町村などの手を借りずとも、地域住民や地域コミュニティが自分たちで課題を見つけ解決していけるよう成長し、より良い地域社会を創成していくことが期待される。

2 今後の検討課題と期待

今回自助対策として検証し、具体的な提言として示したのは居住形態の変化部分としてマンション居住者に限定されたものである。都内全域の住民を対象に自助力を向上させていくには、従来通り、戸建てに住む人などにも継続して従来通りアプローチを継続する必要がある。検証を通じて明らかにした事項は、マンション以外にも置き換えても生かすことができるとしたが、マンション居住者以外に対するより効果的な自助対策の検討も必要である。

また、共助対策としての検証は、今回防災意識の高い町会等や団体を対象とするにとどまった。今後はその前段階として、町会等や企業等団体が防災課題を意識するに至るよう、防災意識を高めていくための検討と方策も求められる。

本審議においては、多様化するライフスタイルと居住形態の変化を踏まえた自助・共助対策について検討を行ってきたが、それら変化を踏まえた防災上の地域課題に対して、マンション居住者を対象とした自助方策と、比較的意識が高い地域コミュニティや団体を対象とした共助方策について提言することができた。

一方で、それら方策を実施・継続していくことで、前述の、災害に対応していけ

る、自立した地域社会の確立が実現していくか、またそれらが目指すべき地域社会像として妥当かどうかという部分の評価を行うためには、長期的な観察と評価が必要であり、今回の審議中にはでたどり着けなかった部分であるため、今後の展望として、目標に示した地域社会に近づいていけるかという観察と検証が求められる。

また、時代とともにライフスタイルや居住形態は随時変化していくため、これら変化に応じた自助・共助対策が必要であり、現行の対策が今の社会に効果的に作用するか吟味し、改善の必要が認められた際には、再度新たな対策を検討していく必要がある。今回は、被害様相が特殊かつ増加傾向にあるマンションにアプローチ対象を絞ることでの自助対策や地域コミュニティ間の連携による共助対策と連携による相乗効果の創出などを対策として示したが、これら対策が有効であることを確認するとともに、今のライフスタイル等に即した対策であるか、その適合性を適宜吟味するというサイクルを意識しながら住民が主体的に自助・共助対策に取り組んでいくことに期待する。

参考文献

- 1) 東京都防災会議：首都直下地震等による東京の被害想定報告書，エム・アール・アイ・ビジネス株式会社 2022.5
- 2) 金 栽滸，加藤 孝明：災害対応力の向上に向けて災害時遊休民間施設（パチンコ店）のコミュニティ避難拠点空間としての地理的立地特性の考察，地域安全学会，No.39, pp.383-390, 2021 年
- 3) 東京消防庁：地域の防火防災功労賞事例集，
https://www/tfd.metro.tokyo.jp/life/bou_topic/koroshou/index.html
(2025.3.6 最終閲覧)
- 4) 東京都総務局総合防災部防災管理課：東京くらし防災, 2023.9
- 5) 東京都総務局総合防災部防災管理課：東京防災, 2023.9