

第6章 提言

第1節 提言に際して

地震時の地域の安全・安心のためには「自助及び近隣住民同士の共助体制の強化」が重要であることは論をまたない。

自助の強化のためには、都民は防火防災訓練に参加し、体験することで自助力を身に着けることが必要である。消防署は区市町村の防災部署等の関係機関と連携して、訓練未経験の都民に訓練の参加を促していくことが必要である。また、消防署は都民個々にどのような自助力を身に着けてもらいたいのかという明確な目的像を設定し、都民に対して周知していくことが必要である。

一方、共助体制の強化には、町会・自治会などの地域に根付いた地縁による団体の活性化・活躍が最重要となる。町会・自治会員が防火防災訓練に継続して参加し、より実践的である共助体制を構築することは当然必要である。さらに、消防署が働きかけて展開する様々な集まりでの防火防災訓練に、町会・自治会員や消防団員が参加して、それを契機に地縁による団体との橋渡しを促していく状態が望まれる。その状態を継続していくことで、地縁による団体の活性化とこれまで地域活動に参加してこなかった人の防災意識の向上により、地域一体となった防火防災訓練を根付かせて共助体制の強化が図れることであろう。消防署はそのような環境作りに協力していく必要がある。

近い未来には、前述のような状態像が望まれるところであるが、都民の半数以上が防火防災訓練未経験である状況を考慮すると、現在は未経験者に一度訓練に参加してもらおうという訓練未経験者への参加促進、防火防災訓練を普及していくフェーズである。

しかし、これまでの防火防災訓練を振り返ってみると、訓練に若年者等が参加していないといったターゲットの偏りが課題として挙げられる。その理由として、これまでの消防署のスタンスは、町会・自治会、自主防災組織等からの依頼があった防火防災訓練に対して、技術指導に向かう状況であったためであると言えよう。

また、ヒアリング及びアンケートの分析並びに実地検証より、防災に関する意識や身に着けたいスキル、防災に関するニーズはライフステージにより異なることが明らかとなった。しかし、都民個々のニーズに応じた防火防災訓練を開催しているとは言えない状況である。

さらに、健康や体力、生活様式などの都民個々の状態が異なることから、消防機関が都民個々に望む防災行動力も異なる。これらを踏まえると、都民の誰に対しても画一化した内容の訓練で展開していくことは得策でない。

この度、「地域特性等」を踏まえた防火防災訓練のあり方について審議を実施したが、木造住宅密集地域、商業地域といった「土地利用的な地域特性」よりも、この地域にはどのようなライフステージの人々が多く居住しているといったような「地域社会の特性」に応じて防火防災訓練を企画し推進していくことの方が防火防災訓練の参加者向上に寄与することが分かった。そのような対象者に合わせた防火防災

訓練を手作りで一つずつ作っていくことで、参加に継続性が生まれ、参加者も興味がわいてくるであろう。

現在のフェーズにおいて、数多くの都民が防火防災訓練に参加して、防災行動力を向上させるために東京消防庁が優先して進めていくべきことは、対象者を絞り、その対象者の特徴とニーズを踏まえた上で、それにフィットした内容を中心に構成し、対象者を狙って防火防災訓練を展開していくことである。その上で、最後には狙った対象者から幅を広げていくことが必要となる。

そして、推進方策について、訓練に参加したことがない人に防火防災訓練の開催情報や重要性を「知ってもらおう」、訓練に参加意向がある人に対して訓練環境を整えて「参加してもらおう」、既に訓練参加経験がある人に「続けてもらおう」の段階に分けて提言を行う。

第2節 対象者に防火防災訓練を知ってもらうために

1 防火防災訓練の必要性の周知

これまでの防火防災訓練の広報を一言で表現すると、「防火防災訓練に参加しましょう」という訴求であった。そのため開催の告知も開催日時や場所、訓練内容の種別のお知らせがメインであった。これは、広報を受け取る側に防火防災訓練の必要性を訴求できていない広報であったと言える。つまり、広報を受け取った側への参加の動機付けが行われてこなかった。

さらに、防火防災訓練とは何を目的として具体的に何を実施する訓練なのかのイメージできない広報では参加の動機付けができない。

開催日時等の基本情報を告知していくことは最低限必要であるが、それ以外に「なぜ防火防災訓練に参加する必要があるのか」、「この内容が何のために必要であるか」といった必要性の周知及び動機付けの視点並びにイメージを彷彿させる広報を重視していかなければならない。

2 対象者に合せた広報手段と内容の選択

都民の属性により、地域情報の取得方法に差があることがアンケートにより確認された。これは、対象者によって効果的な広報手段が異なることを意味する。ライフステージや居住環境により防災に関するニーズが異なることも確認された。

したがって、防火防災訓練を対象者に知ってもらうためには、署担当者は画一的な広報を実施するのではなく、対象者ごとに訴求効果が高い広報手段と内容を選択して知らせていく必要がある。

3 消防署と区市町村とが連携した広報

区市町村は、効果的な情報発信手段を消防署よりも多く持っている。このことは、区市町村の広報紙から地域情報を得ると回答した割合が高いアンケート結果からも明らかである。

また、区市町村には防災部署以外にも、福祉関係部署、高齢者関係部署、子育て支援関係部署等の様々な部署があり、それぞれにコミュニティを抱えていることもある。

したがって、署担当者は今まで以上、区市町村に広報に関する協力を得る行動をとる必要がある。そのためには、消防署と区市町村の関係をより一層強固にしていく必要がある（図6-2-1参照）。

4 外国人居住者に対する防火防災訓練の展開

実地検証において、外国人居住者に対して防火防災訓練を展開するために必要な事項の一部が明らかになった。国際協会等の外国人居住者を把握している団体に協力を依頼することで、外国人居住者に対して効果的に告知することができることが判明した。地域において外国人居住者のリーダー格の人に協力を得ることで、効果的に情報を広めることが可能になることが分かった。

地震時の人的被害の軽減を図るためには、外国人居住者にも地震時に備えた対策の必要性を訴えていくことが必要であり、都内人口の約3.6%を占める外国人居住者（平成29年1月1日現在、住民基本台帳による東京都の世帯と人口より）にも防火防災訓練の存在を知ってもらう必要がある。

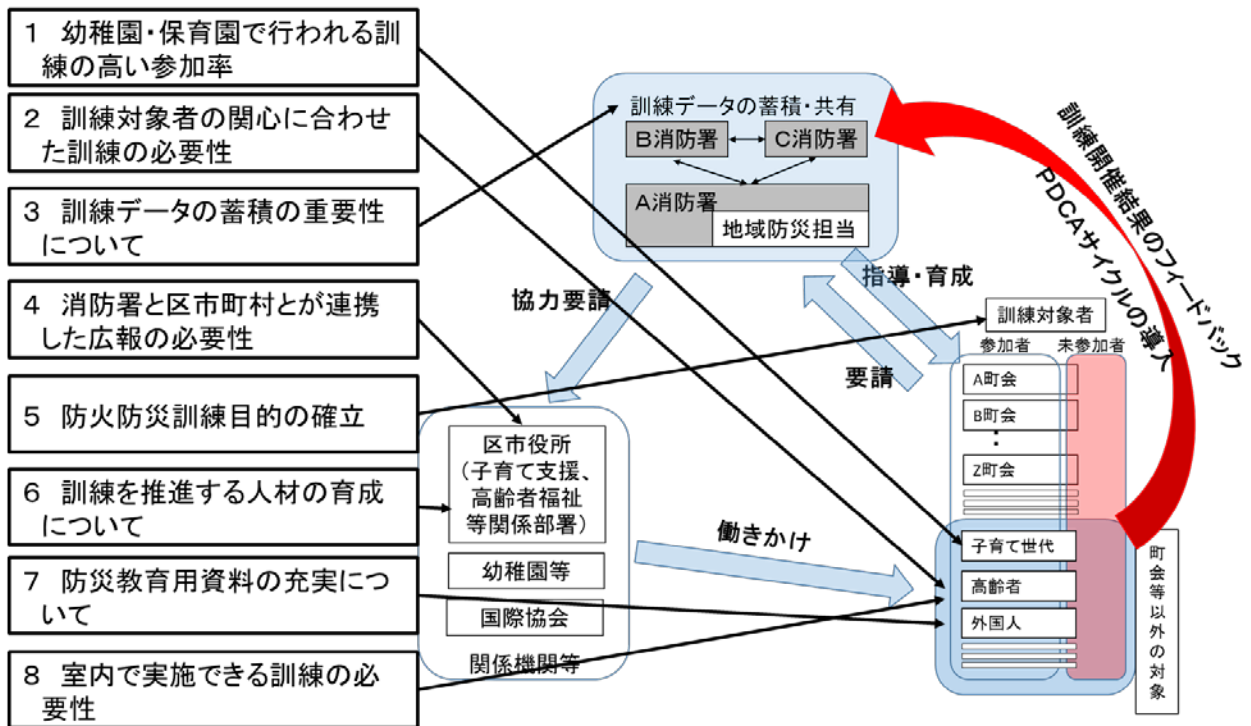


図 6-2-1 防火防災訓練推進に係る消防署、地域住民、関係機関等の理想像

第3節 対象者に防火防災訓練に参加してもらうために

1 対象者に合わせた明確な目的の設定

防火防災訓練の目的として年間200万人の参加者を確保する、都民の防災行動力を向上させるといった、具体的ではなく、全体的で大まかな目標や目的が掲げられている。

それ故に、対象者が違っても一様な内容で防火防災訓練を展開しがちである。その結果、防火防災訓練に興味を持たず、参加したことがない都民にいつまでも参加してもらえない状態が継続している。

81か所の消防署ごとの地域特性や消防署の特性及び方針に応じて、独自性を持って防火防災訓練を推進していくことは当然必要である。しかし、その前段階に、東京消防庁として都民個々に対して、防災行動力の向上として何をしてもらいたい、どのようになってもらいたい、個別具体的な理想像、目的像を明確にすることが必要である。

そのような目的像の設定の際、地震時に命を守れるようになる、怪我をしないように対策をとれるようになるといった内容を最優先に考えなければならない。

2 対象者のニーズや関心に沿った防火防災訓練の構築

実地検証において、防火防災訓練開催を周知するために任意の共同住宅の全戸に広報を実施して新たな内容も取り入れて開催したが、特定の人しか集まらない結果となり、開催を知らせるだけでは解消しないことが浮き彫りとなった。一方、幼稚園や保育園で保護者のニーズに沿った内容を中心に防火防災訓練を構築して広報した場合、参加率が高い結果であった。

対象者のニーズをくみ取り、ニーズにフィットした内容を中心に構成していくことで、これまで参加したことがなかった人が参加するようになることが示唆された。

したがって署担当者は、訓練の対象とする人の立場に立ち、何のニーズがあるかイメージして防火防災訓練内容を構築していく必要がある。さらには署担当者が地域を回り、住民と接する場でニーズを拾い上げていく必要がある。

3 訓練対象の責任者や協力を得られる機関との相談の実施

実地検証を通じて確認できた事項の一つとして、対象者に参加を促す際の署担当者と相手側責任者との相談の重要性である。相談の中で、消防署として相手側にどのようになってもらいたい、という意思を伝え、一方で、相手側が望んでいる事項を聞きだし、相互の意思疎通をしていくことで、訓練開催と広報、実施に関して積極的に協力していただけるようになった。また、区市役所の防災部局など防火防災訓練実施に際して協力を得られる機関の担当者と相談しながら防火防災訓練を計画していくことで、参加者に広がりを持たせることができた。

これらのように、署担当者が相手と相談して防火防災訓練を推進していくことが成功させていく一つの方法であることが確認できた。

したがって、署担当者は一方的な働きかけでなく、対象者となる相手の責任者と相談しながら訓練を計画していくことを心掛けなければならない。

第4節 対象者に防火防災訓練を続けてもらうために

1 参加者のスキルやステージを踏まえた動機付け

東京消防庁では、子供に対して発達の段階に応じた到達目標を示し、地震・火災・都民生活において生ずる事故に関する教育として総合防災教育を推進している。子供の成長が進むにつれ、行動範囲が広がり子供ができる防災対策も変わってくることから、その親である保護者も子供の成長に合わせて子供が学んでいる内容を知っておくべきである。家庭内で防災について話し合う際に、防災に関して子供が有している水準を踏まえて、子供に教育できるようになるべきである。

2 災害イメージを与える効果的な防火防災訓練が実践できる車両や指導資器材の導入

実地検証において、参加者に災害をイメージしてもらうことが、訓練を実施し防災行動力を向上させることの必要性の理解に繋がり、その結果、参加者が積極的に訓練に取り組むようになることが窺えた。

災害をイメージしてもらう手段の一つとして、視聴覚資料は有効である。したがって、対象者を集める場所で視聴覚資料を用いた訓練を展開できるような車両やツールを準備することは有効である。

また、新しい指導資器材を訓練で用いることで、リピーター参加者の興味を引きマンネリ化を防ぐ効果があることもヒアリングや実地検証で示された。都民が継続して防火防災訓練に参加できる環境を整えるために、災害イメージを与えられる新しいタイプの指導用資器材は必要である。

3 防火防災訓練を指導し推進する人材の育成及び支援への取組み

都民に防火防災訓練に継続して参加してもらうためには、開催回数も増やす必要があり、それに合わせて指導者の数も増やしていく必要がある。

消防職員の人数には限りがあるため、消防職員以外にも指導者を育成していくことで対応できる。

また、消防職員以外の地域の中に訓練を指導する人材を育成することで、地域住民が中心になって災害に立ち向かおうとする意識が芽生えることが期待できる。

(1) 消防団や東京消防庁災害時支援ボランティアの防火防災訓練での更なる活用

防火防災訓練の指導員として、消防団員や東京消防庁災害時支援ボランティア（以下「支援ボランティア」という。）を更に活用していくべきである。消防団員は既に防火防災訓練の指導役割が規程化されており、実際に指導に当たっている。支援ボランティアも指導役割が指針において明記化されている。

したがって、両者に対して署担当者が十分な指導を実施し、消防職員と両者が一緒になって防火防災訓練指導を実施する状態を作っていくことで、より多くの都民が継続して防火防災訓練に参加できる受け皿が提供できるようになる。消防団員と支援ボランティアにとって防火防災訓練を指導することは、自身のスキルアップや防災行動力の向上に繋がるという利点があることを付加してお

く。

(2) 地域で防火防災訓練を推進できる住民の指導育成と支援

現在、地域でリーダーとなり大規模災害に備えて防火防災訓練を企画し、積極的に取り組んでいる方々が存在する。そのような事例は、各消防署で把握しており、東京消防庁が主催する地域の防火防災功労賞の受賞団体の事例で抽出されている。

そのような取り組みを自律発展的に推進していく住民リーダーが生まれる環境、気運を東京消防庁として作っていく必要がある。例えば地域で活発に活動している女性団体のリーダーを対象として、防火防災訓練に関する指導・支援を行い地域住民の防災行動力の向上を図るなどが考えられる。

また、共同住宅の管理組合の役員など、地域でそのような取り組みを始めていきたいがどのように取り組んでよいか困っている住民が存在する。そのような方々にノウハウを伝えるような支援をする取り組みも必要であろう。条件を満たすようになったら資格を与えるような制度を取り入れることも効果的であろう。

第5節 全般的事項

1 防火防災訓練のPDCAサイクル化の確立と訓練データの蓄積・共有体制の構築

防火防災訓練の現状を確認すると、訓練開催後の振り返りが十分ではなく、計画して実施することが目的となっている状況が課題として挙げられた。どのような訓練に参加者が集まる、効果的であるといった上手くいった事例や、予想通りに参加者が集まらなかった、新たな参加者が少なかったといった上手くいかなかった事例の原因分析が不十分であり、積極的に共有もされてこなかった状況がうかがえた。今後、防火防災訓練の未経験者に参加を促進し、防火防災訓練を効率的に展開していくためには、PDCAサイクルで推進し、奏効点や失敗点を数多く共有していく必要がある（図6-5-1参照）。

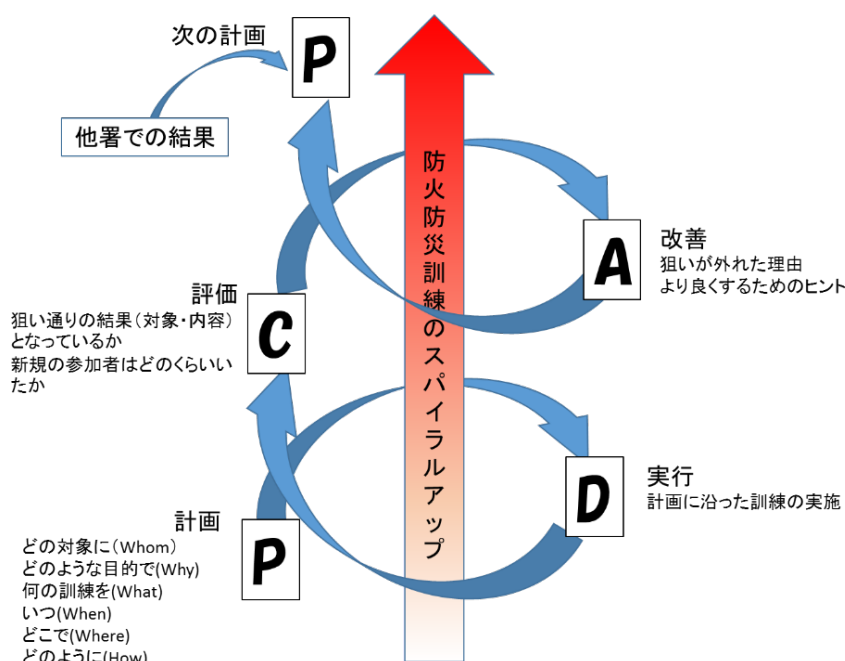


図 6-5-1 PDCA サイクルを踏まえた防火防災訓練の推進のイメージ

(1) 防火防災訓練推進のPDCAサイクル化、トライアルアンドエラー

防火防災訓練の未経験者の掘り起しを前提とした効果的な防火防災訓練を模索するためには、一つ一つの訓練に対して、計画し実施した後に評価する必要がある。適切に評価し、それに対する改善を図り、次回の訓練に取り入れていくことが求められる。したがって、訓練推進にPDCAサイクルを取り入れて、試行錯誤していくことが必要である。

(2) PDCA型防火防災訓練実施手引きの活用

実地検証を通じて得られた事項を反映してPDCA型防火防災訓練実施手引きを構築した。防火防災訓練の担当を初めて経験する署担当者が、本手引きを参考にして防火防災訓練を計画、実施、評価、改善できることを目標に作成した。どのように訓練を推進していくか迷っている署の担当者が活用することで、効果的に訓練を推進できるであろう。

また、将来的には区市町村や地域での防火防災訓練推進者、自主防災組織でも活用できる形で修正して提供することで、自主防災組織も自律的に防火防災訓練を推進していくことができるであろう。

(3) 防火防災訓練データの蓄積、共有体制の構築

東京消防庁管内では、年間一万数千件の訓練が開催されているが、現在の防火防災訓練に関する課題の一つとして、訓練過程の共有が不十分であることが示唆された。

訓練の中でも未経験者の掘り起しを意図して開催した訓練に関しては、どのようにPDCAサイクルを回していったのかを記録として残し、東京消防庁内で共有することが大切である。署担当者は記録に示された失敗例を教訓としたり、奏効例を参考にしたり、さらに工夫を加えて自身の新たな計画とすることができる。

したがって、そのような共有体制を取れるようにしていく必要がある。そのためには、訓練のデータをどのように蓄積していくかについて東京消防庁内で検討し体制を構築していくことが望まれる。その際、署担当者がアクセスしやすい状態にしておくことが必要となる。

(4) 防火防災訓練資器材や講演内容の共有

前(3)に加え、各消防署が防火防災訓練において用いた教材や資器材も重要な財産となる。工夫が凝らされて効果的である教材や資器材についても蓄積し、共有体制を構築しておくことで、効果的な防火防災訓練が実施しやすくなる。

2 消防署員のスキル向上への環境整備

ここまでの提言を実行していくためには、署担当者及び防火防災訓練の指導に携わる消防署員のスキルアップは欠かせない。そのためスキルアップを図るための環境を整備することについても提言する。

(1) 防火防災訓練の企画力向上のための制度、研修

防火防災訓練における戦略を立てるためには、対象者の候補を上げて絞り込む作業が必要である。防火防災訓練の内容を計画するためには、対象者層のニーズを把握する必要があり、それらを実施するための企画力が必要である。

現状は、署担当者の努力と経験で備わった技量に依っている状態であると言える。したがって、東京消防庁内に防火防災訓練の企画力向上を目的とした制度や研修を設ける必要がある。

その際、研修講師が一方的に講義をするだけでなく、ふりかえりシートで評価が高い防火防災訓練を担当した署担当者が発表を行うなど、双方向のやり取りができる研修とすべきであろう。また、署担当者同士のブレインストーミングも、お互いの推奨できる防火防災訓練を取り入れるきっかけや新たな防火防災訓練を生み出す効果が期待できるため、推奨すべきである。

(2) 防火防災訓練指導者の指導力向上のための制度、研修

計画を基に防火防災訓練の指導を行うのは、署担当者だけでなく消防署員も

指導を行う。訓練指導に当たる消防署員の指導力の向上は必須となる。

したがって、研修等の機会を設けることが必要であり、そこでは訓練指導手法を教えるだけでなく、都民に対してリアリティを持った指導をするため過去の災害で得られた具体的な教訓、事例を伝えることが必要である。

(3) 担当者自身の自己啓発

制度や研修に頼るだけでなく、署担当者自身の自己啓発も必要であろう。他署で開催されている防火防災訓練を見学することで、推奨事項も反省事項も含めて生きた事例を学ぶことができる。

また、実地検証において確認できた事項として、消防署員は初期消火技術や応急救護技術に関する知識は豊富であるが、地震火災や地震被害に関する知識量が少ないことも露呈した。このような知識を補うために、過去の地震事例を学ぶことも必要である。学べる環境を組織として整えていくことも必要である。

(4) 地域防災担当業務体制の見直し

東京消防庁として防火防災訓練に新規参加者を引き込み、参加者の増加を図っていくためには、対象者の責任者との相談や区市町村の防災部署との交渉が必要になってくる。

したがって、防火防災訓練を推進していく核となる管理職の立場の消防署員を増やす必要がある。さらに、増加していく防火防災訓練参加者数に対応するため署担当者も増やしていく必要がある。併せて、定期的に業務量の見直しを図る必要もある。

第6節 特に効果があり、すぐに推進すべき手法

1 子供の保護者を対象とした防火防災訓練

(1) 幼稚園や保育園に通う子供の保護者に対して

アンケートやヒアリングにおいて、未就学児の保護者のセグメントは子供を守るという意識が非常に強いことが確認された。そのような意識が高まる時機に防災行動力を向上させるよう仕掛けていくことは重要である。

幼稚園や保育園を利用した実地検証では、園からのお便りで開催告知が全ての保護者に届くことが確認できた。未就学児の保護者のニーズや関心に沿った内容を中心に防火防災訓練を構成したことから、参加率が高く、今まで防火防災訓練に参加したことがない人も数多く参加した結果であった。幼稚園や保育園を媒介として推進することで効率的に推進していくことが確認できた。

したがって、幼稚園や保育園に協力を得て保護者に対する防火防災訓練を推進すべきである。幼稚園や保育園では定例的に園児の引き取り訓練を実施している。それに合わせて防火防災訓練を開催させてもらうことも効果的である。

引き取り訓練に対して、防災に精通している署担当者がアイデアを提供することで、引き取り訓練がより充実して参加者も増え、結果として防火防災訓練の参加者も増加するであろう。

(2) 小学生の子供の保護者に対して

学校に協力を得て、授業参観や公開授業の一部を使って防火防災訓練をすることも可能である。小学校によっては保護者に対するメール配信システムが確立されている学校もある。そのような対象となる相手が保有している情報伝達ツールを上手く活用させてもらうことも必要であろう。

2 区市町村の安心・安全メールを活用した防火防災訓練開催告知

実地検証で防火防災訓練の広報に複数の手法を試して実施したところ、区の安心・安全メールによる手法が参加促進に効果的であることが判明した。安心・安全メールは、安心や安全に関心がある人が登録をするメールマガジンの類であるので、災害の際の被害を軽減することを目的とした防火防災訓練との親和性が高いことは当然である。このようなメールサービスはほとんどの区市町村で実施している。例として、杉並区の防災メールは約17,000人が登録している（平成29年1月27日、読売新聞より）。協力を依頼して、防火防災訓練の開催告知の手段として積極的に利用していくべきである。