

自治体ホームページにみる市民への防災情報： 東京都23区と横浜市の場合

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2022-03-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 伊村, 則子 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/1694

自治体ホームページにみる市民への防災情報

— 東京都23区と横浜市の場合 —

伊村 則子

1 はじめに

1995年阪神・淡路大震災発生からはや6年余りが経過した。本震災発生後、被災地域に限らず、全国の市民は被害の甚大さを目の当たりにし、自分自身の生活のまわりには常日頃、地震、火災、水害などさまざまな災害が起こる可能性があることを再認識させられた。

これまで筆者らが行った研究によると、阪神・淡路大震災以後、住宅の安全性や地震防災に対する市民の興味は高くなったが、その興味を持続することは難しい状況にあることがわかっており、興味を持続させる一つの取り組みとして住安全・防災教育の重要性を指摘している。¹⁾ 啓発・教育活動は学校教育・社会教育・家庭教育で行うことになるが、このうち学校教育については、2002年4月から実施される新学習指導要領において、各教科を通じた横断的な防災教育が行われることになっている。社会教育における住安全・防災教育は、実状分析の結果、市民に興味をもってもらうためのしくみを導入し教育を始めた、動機づけの段階にあることがわかっている。²⁾

東京都では、昭和46年に全国に先駆けて東京都震災予防条例を制定し、予防対策を中心に震災対策を進めてきたが、制定後すでに29年が経過し、阪神・淡路大震災をはじめとする都市型地震の経験や、社会状況、都市構造が大きく変化している中で、時代の要請に応え、震災対策の一層の充実を図るには、現行条例による制度では限界があり、また、国の現行法制度だけでは大都市東京の状況に十分対応できないと考え、平成12年12月に全面的に改正して新しい条例—東京都震災対策条例（平成12年12月22日 東京都条例第202号）—を制定した。

- この条例では、地震による災害から一人でも多くの生命及び貴重な財産を守るために、
- ・第一に「自らの生命は自らが守る」という自己責任原則による自助の考え方
 - ・第二に他人を助けることのできる都民の地域における助け合いによって「自分たちのまちは自分たちで守る」という共助の考え方

の二つの理念に立つ都民と、公助の役割を果たす行政とが、それぞれの責務と役割を明らかにした上で、連携を図っていくことが欠かせない、という考え方を明確に示した点に特色がある。

したがって、震災対策の推進に当たっては、区市町村が基礎的自治体として第一義的責任と役割を果たし、その上で、広域的役割を担う東京都が区市町村及び国と一体となって、都民と連携し、都民や東京に集う多くの人々の生命及び財産を守り、首都東京の機能を維持するという位置づけを明確に示している。

このように、東京都が市民と行政（区市町村、都、国）の役割を明確に示し、それぞれの役割を果たしていこうとしていることから、住安全・防災に関する社会教育の一環として、東京都23区の自治体が公開するホームページと、参考として大都市で近隣の都市である横浜市が公開するホームページを

対象に調査（2000年度実施）し、防災に関して掲載している情報・対策の内容を分析した。今回特にホームページを調査対象としたのは、近年多くの地方自治体がホームページを開設し、市民向けのお知らせをはじめとし、情報公開や市民の啓発を目的とした情報など、さまざまな情報を発信するようになり、ホームページが広報活動の重要なツールのうちの一つとなってきていることによる。インターネットは家庭・学校・企業などさまざまな場面で生活の中に浸透してきており、ホームページ上での情報公開は、情報をほしい人がほしい時に入手でき、また情報スピードとしては迅速性に富み広く伝達することができるという特性がある。このような特性を考えると、市民教育におけるツールとして今後大きな役割を果たすと考えられる。

2 調査方法

住安全・防災について社会教育の一環として、東京都23区の自治体と横浜市が公開するホームページを対象に、どのような防災対策を行っているのか、いかにしていることを市民に知ってもらおうとしているのか、またホームページを通してどのような情報を市民に公開し知ってもらおうとしているのかについて、その内容を分析した。特に、東京都23区は数多くの地域があり、他の地域からの人の出入りが多いという特徴がある。また、比較対象とした横浜市は国際都市で人口密度の高い市であり、東京都23区にはみられない対策を実施するなどの特徴がある。

調査は、自治体の公式ホームページのうち、防災に関する部分を対象として行った。表1に、対象としたホームページのアドレスを示す。

表1 調査対象ホームページアドレス（自治体公開ホームページ）

千代田区	http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/	渋谷区	http://www.city.shibuya.tokyo.jp/
中央区	http://www.city.chuo.tokyo.jp/	中野区	http://www.city.nakano.tokyo.jp/
港区	http://www.city.minato.tokyo.jp/	杉並区	http://www.city.suginami.tokyo.jp/
新宿区	http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/	豊島区	http://www.city.toshima.tokyo.jp/
文京区	http://www.city.bunkyo.tokyo.jp/	北区	http://www.city.kita.tokyo.jp/
台東区	http://www.city.taito.tokyo.jp/	荒川区	http://www.city.arakawa.tokyo.jp/
墨田区	http://www.city.sumida.tokyo.jp/	板橋区	http://www.city.itabashi.tokyo.jp/
江東区	http://www.city.koto.tokyo.jp/	練馬区	http://www.city.nerima.tokyo.jp/
品川区	http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/	足立区	http://www.city.adachi.tokyo.jp/
目黒区	http://www.city.meguro.tokyo.jp/	葛飾区	http://www.city.katsushika.tokyo.jp/
大田区	http://oncinet.o-net.or.jp/ota/	江戸川区	http://www.city.edogawa.tokyo.jp/
世田谷区	http://www.city.setagaya.tokyo.jp/	横浜市	http://www.city.yokohama.jp/

3 東京都23区の自治体のホームページにみる防災に関する情報

3.1 各区の防災対策の比較

ホームページにみる各区の防災対策の特徴をまとめると、表2のようになる。区によっては記入の

表2 ホームページにみる防災対策

	避難所	医療体制	備蓄物資	災害対策本部	消火器の配備	災害情報の収集	災害弱者の安全確保	自主防災組織	災害時協定	防災訓練	防災マニュアルの配布	水害
千代田区	○	○	○	○	○	○	—	○	—	○	—	—
中央区	○	—	○	—	—	—	—	—	—	—	○	—
港区	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
品川区	○	○	○	○	—	○	○	△	○	○	—	—
大田区	○	—	—	—	○	○	—	○	—	○	—	—
渋谷区	○	—	—	—	—	—	—	—	○	△	—	—
世田谷区	○	—	○	—	—	○	○	○	—	○	○	—
目黒区	○	—	○	—	○	○	—	○	—	—	—	○
新宿区	○	○	○	△	○	○	○	—	○	○	○	○
中野区	○	—	○	—	△	○	○	—	—	○	—	—
杉並区	○	○	○	—	○	○	○	○	○	○	—	○
文京区	○	—	○	—	—	—	—	—	—	○	—	○
豊島区	○	○	○	—	○	○	—	○	○	○	—	—
練馬区	○	○	○	—	—	○	—	○	—	—	—	—
板橋区	○	△	○	△	—	—	—	○	○	○	○	○
北区	○	—	—	—	—	—	○	○	—	—	—	—
台東区	○	○	○	○	○	○	—	○	—	○	—	—
荒川区	○	○	○	—	○	—	○	○	○	○	—	—
足立区	○	○	○	—	—	○	—	—	○	—	—	—
江東区	—	○	○	—	○	○	—	—	○	○	—	—
墨田区	○	—	—	○	○	○	○	○	○	○	△	—
葛飾区	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
江戸川区	○	○	○	○	○	○	△	—	—	○	—	—

凡例) ○：活動実績あり △：項目としての記入あり

—：記入なし

ない項目が多数見受けられる。記入がない項目が必ずしも実施されていないとは限らないが、市民に対する広報として、ホームページには掲載されていないことがわかる。このうち、一番多くの区に掲載されたのは「避難所」に関する内容であり（23区中20区）、次いで17区が取り上げた「備蓄物資」、15区が取り上げた「防災訓練」「災害情報の収集」となっている。

また、表3に示すように、「備蓄物資」のうち、備蓄物資の具体的な内容に関する記載があった区は、東京都23区のうち10区にとどまっていることがわかる。さらに、医療救護資材について言及している区は千代田区と新宿区にとどまっている。表3からわかるように、掲載のある区のうち、食料と生活必需品については全部の区が掲載しているが、給水資材、避難所開設資材等、医療救護資材の順に掲載が少なくなっている。

表3 ホームページにみる備蓄物資

	食料	生活必需品	給水資材	医療救護資材	避難所開設資材等
千代田区	○	○	○	○	○
江東区	○	○	—	—	—
足立区	○	○	○	—	○
目黒区	○	○	○	—	—
台東区	○	○	○	—	○
板橋区	○	○	○	—	○
文京区	○	○	○	—	—
江戸川区	○	○	—	—	—
中野区	○	○	—	—	—
新宿区	○	○	○	○	○

凡例) ○：活動あり —：記入なし
 注) 上記以外の区は詳細な記載なし

3.2 主な防災対策

東京都23区のホームページでとりあげられている上記項目の防災対策のうち、主要なものをまとめると、以下の7つに要約できる。

1) 避難方法 災害発生時には市民が避難する場所が必要であり、避難に関する内容は多くの区が取り上げている。避難の方法は、東京都震災予防条例によって定められているが、図1に示すように、避難の経路は、避難が必要な際には身近な公園・広場・校庭等の「一時(いっとき)集合場所」(各町会指定)に町会・事業所単位で集まり、避難者の確認を行い、火災等の状況に応じて、警察等の誘導により「避難場所」に避難する。一時集合場所とは避難場所に至る前の中継地点として避難者が一時的に集合する場所のことをいい、避難場所とは火災、ガスなどの流出により避難勧告または指示がだされた時に応急的に避難する場所をいう。緊急を要する場合は、勧告や指示がなくても避難する。避難住民等の安全確保のため、区は警察署、消防署等と協力して避難場所の運用をしている。

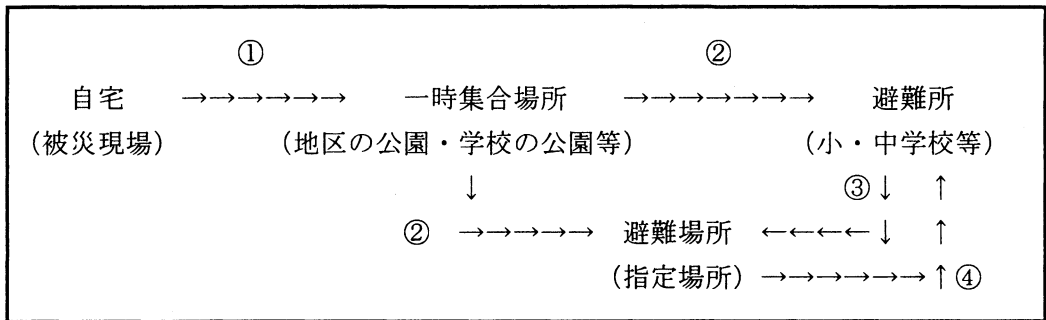


図1 大震災・火災発生時の避難経路

避難所では、情報の収集、伝達、負傷者の救護、り災者の収容などのほか、給水や給食、生活物資の配布を行う。そのため、各避難場所に、防災無線、医療資材、発電機、投光器、防災用井戸、浄水器や食糧、生活用品などを配備している。大地震などが起きた時に避難所となる場所は、区内公立の小・中学校、幼稚園、保育園、公共施設などである。

災害発生時にこれらのルートを使って安全に避難するためには、日頃から周りの人々とコミュニケーションをとり、地域防災拠点への安全な経路、場所などをあらかじめ確認しておくことが必要であり、事前の備えが重要である。

2) 防災訓練 防災訓練は市民にとって大変重要であり、自分の身を自分自身で守ることができる基本的な防災対策である。平時から積極的に防災訓練に参加することにより、疑似であるが体験できるため、いざ災害に直面した際にあわてず迅速な行動ができるように、訓練を実施する。また、防災訓練に参加することによって、市民各人あるいは家族・地域・企業といった組織全体としての防災意識も高まり、コミュニケーションも生まれる。防災訓練を通して、市民自身が防災に対する認識を形成していく。知識を身につけるだけでなく、地域住民での協力体制を作り、平時からの見直し・点検をし、まちぐるみでの防災対策を確立することが可能である。

防災訓練として、自主防災組織を中心として、事業所・学校・ボランティア等の参加・協力を求めて行われる地域住民等の連帯による地元密着型の自主防災訓練がある。

3) 備蓄物資 災害が発生し、避難所に避難した際に、区では乾パン・缶詰・ミルク・おかゆ等の応急食糧と、毛布・ゴザ・肌着・タオル・オムツ等の生活必需品等を備蓄している。表4に東京都23区のホームページにみる備蓄物資をまとめた。各区によって先進的なもの、ユニークなものなど内容はさまざまであり、また、時代の流れとともに変化している。ほとんどの区のホームページには、備蓄物資の配備はおおまかに記入があるが、医療器具などの記載がない。千代田区・新宿区は災害時にすばやく負傷者などの救助・救出にあたるように医療救護班の設置をし、協力協定により医療活動を行うとしている。一般的に、医療品の備蓄物資には図2に示すようなものがある。

このように各区では備蓄物資を用意しているが、もし大地震が100万人を超える人々が活動している昼間に発生した場合には、区の備蓄物資だけでは不足することが予想されるため、あらかじめ3日分程度の食糧・水・生活用品を各家庭で用意しておく必要がある。発災後3日間は自力で生き延びるように物資を備えておくことは、東京都23区に限らず多くの自治体が市民にお願いしている内容である。

また、飲料水・生活水の確保も、災害発生時の重要対策である。上水道が被害を受けた場合など、

表4 ホームページにみる備蓄物資の内容

一般的な備蓄物資※1	医療救護資材	避難所開設資材等	給水資材
乾パン アルファ米 粉ミルク ミネラルウォーター 毛布 ゴザ 肌着 簡易トイレ 紙おむつ トイレットペーパー ごみ袋 かまどセット テント	創傷セット 熱傷セット 蘇生セット 骨折セット 担架 簡易寝台包帯 包帯 ガーゼ	米飯炊出資材 発電機 投光器材 仮設トイレ 折畳み式救護車 折畳み式運搬車(リアカー) メガホン 懐中電灯 安全キャンドル テント	自動給水分配機 濾水機 組み立て水槽 給水タンク揚 場排水ポンプ

注) ※1 区によっては、倉庫を設置して備蓄物資を保管している所もある。

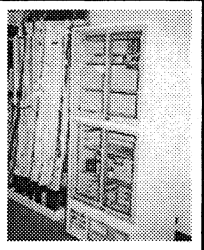
医薬品	消毒剤、止血剤、鎮痛剤、抗生物質製剤、強心剤、利尿剤、局所麻酔剤、輸液製剤、糖尿病用剤、血管拡張剤等	
医療器	注射器、輸液用具、縫合止血用具、骨折用具等	
衛生材	ガーゼ、包帯、ばんそうこ等	
医療器	担架ベッド、照明灯、毛布、酸素蘇生器	

図2 医療品の備蓄物資例

水の確保が必要となる。給水体制が確立するまでの間、被害者に飲料水や生活用水を供給するため、地域により深井戸や地下貯水槽、浅井戸などの整備を行っている。

4) 災害対策本部の設置 地震の発生時には、災害対策本部を設置し、早急に応急対策業務を実施することにより、被害を最小限に止め、2次災害の防止に努める。

勤務時間内はもとより、夜間休日等においても震度5(強)・(弱)以上の地震が発生した場合、男女職員が直ちに参集し応急対策に従事する態勢をとっている。

発生直後に参集した男性職員は、防災センター災害対策本部において、情報の収集・伝達、各機関への救援要請、避難所の安全確認等を実施する。また、参集職員は、地域の被害状況調査、負傷者の救出救護、情報の収集・伝達等の業務を区民と協力して実施、各地域センター管内の現地対策本部の役割を果たす。女性職員は避難所運営の支援業務とともに、災害対策本部との連絡調整にあたる。

5) 災害弱者の安全確保 災害が起きた時に、自らを守るための防災行動が困難な災害弱者(65歳以上の高齢者・身体障害者・知的障害者・精神障害者・難病患者等)のために、区では地域防災会を中心として地域で救援する体制づくりを進めている。また、区によって災害弱者の人々を対象とした災害時の行動マニュアル、パンフレットなどを、事前に作成し啓発に努めるとともに、希望者を対

象に名簿の作成などを行っている。

このように、寝たきりの高齢者・障害者のいる家庭や高齢者または障害者のみの家庭は、日頃から隣近所や防災区民組織と交流をもち、いざというときに避難の援助などをしてもらうように体制づくりが必要である。

6) 消火器の配備 地震の恐ろしさは、揺れとともに発生する二次災害の火災である。近隣所で助け合い、火災の被害が広がらないように、初期消火に努め被害を最小限に食い止めることが大切である。東京都23区のホームページにみる消火器の配備状況を表5にまとめた。

表5 ホームページにみる消火器の配備状況

	消火器の設置本数	
千代田区	記入なし（街路配備消火器設置）	
中央区	記入なし	
港区	街頭設置消火器	約2,000本
新宿区	区内全域・市街地等	5,000本
文京区	記入なし	
台東区 ^{*1}		1,200本
墨田区	区内全域	2,730本
江東区	街頭消火器	3,034本
品川区	記入なし	
目黒区 ^{*2}	街頭消火器	4,800本
大田区	街頭消火器	7,800本
世田谷区	街路消火器	約6,200本
渋谷区	記入なし	
中野区	街頭消火器	1街区に最低1本（概ね25世帯に1本）配備
杉並区 ^{*3}	街頭消火器	約6,000本
豊島区	街頭消火器	3,027本
	大型消火器	236本
北区		6,000本
荒川区	街路消火器	718本
	大型消火器	743本
	地域設置型消火器	4,715本
	建造物設置型消火器	3,997本
板橋区	記入なし	
練馬区	記入なし	
足立区	記入なし	
葛飾区	街路消火器を実施	
江戸川区	区内全域	約5,700本

注) ※1 ほぼ100メートル間隔に設置している。

※2 区内各所に約60メートルおきに一本設置している。

※3 40世帯に一本（火災危険地域は35世帯に一本）の割合で設置している。

7) 災害情報の収集 大災害発生時には、市民にとって、まず新しい情報や、今どのような状況にあるのかという情報が渴望され、初動活動には重要である。各区では、住民に災害情報を迅速に伝えられるように防災情報システムの整備を図っている。ホームページにみる整備状況を表6にまとめた。

表6 ホームページにみる防災情報システムの配備状況

	情報収集手段
千代田区	屋外スピーカー：区内72箇所 戸別受信機：各町会に2台（町会長や防災部長等の自宅に）設置
中央区	記入なし
港区	記入なし（水害としては記入あるが詳細は不明）
新宿区	屋外拡声器：区内各所に設置 防災ラジオ：区立小中学校、区の施設、防災区民組織のリーダー宅に設置
文京区	無線設備：区内87か所に設置
台東区	固定系防災行政無線：公園、区有施設など屋外スピーカーを設置 地域系防災行政無線：無線機を使用し連絡をとる 移動系防災行政無線：トランシーバー型無線機を使用
墨田区	無線機・無線ファックス：区内の各施設や防災関係機関に設置 スピーカー：区内小中学校の屋上や公園に設置 受令機：町会・自治会長宅等に設置
江東区	屋外拡声受信機：区内112箇所。学校や公園に設置 ラジオ型戸別受信機：災害協力隊や防災関係者に設置
品川区	記入なし
目黒区	防災行政無線スピーカー：区内58箇所。小・中学校や公園などの設置 無線機：小・中学校や住区センターに配備
大田区	屋外無線放送塔の設置
世田谷区	防災無線塔：区内187か所に設置
渋谷区	記入なし
中野区	防災無線スピーカー：区内113箇所。小・中学校や公園に設置
杉並区	記入なし
豊島区	広報無線設備（拡声器）：78箇所。小中学校や公園に設置 戸別受信機：地域防災組織の情報責任者や区施設に設置
北区	屋外スピーカー：区内106カ所に設置
荒川区	固定系屋内型：188基 固定系屋外子局：103局 移動系携帯型：30基 移動系車載型：19基 地域防災無線：219基
板橋区	記入なし
練馬区	無線通信機：区立小中学校に設置
足立区	無線送受信装置：113箇所設置。区内の公共施設、民間のビル・マンションに設置
葛飾区	防災行政無線：実施
江戸川区	屋外放送装置：公園や児童遊園などに設置 屋内受信機：学校や保育園などに設置

4 横浜市の防災対策の特徴

東京都23区の比較対象都市として、国際都市で人口密度の高い横浜市をとりあげる。横浜市の防災都市づくりの基本的な考え方は、以下の6点に集約される。

1. 防災対策について常に点検を行うとともに、「ゆめはま2010プラン」に基づき、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた安全性の確保、防災性の向上を図るための地震防災対策を実施し、災害に強い安全な都市づくりを推進する。

2. 災害に強い多心型都市構造の形成、都市基盤施設の耐震強化と災害に強いネットワークの形成、災害に強い市街地の形成等を推進する。
3. 市街地整備の中で、特に木造住宅密集地区、住工混在地区等の即成市街地について、災害に強い地域まちづくりを重点的に進める。
4. 都心・副都心等の都心拠点地区については、都市機能・施設が輻輳し、昼間人口が集中していることから、昼間発生時の災害対策を考慮しながら、再開発事業等を推進し、防災性の一層の向上を図る。
5. 日頃から災害に強い「協働」の地域まちづくりを進め、震災が発生した場合でも、復興計画にスムーズに移行できるようにする。
6. これら地域まちづくりを効果的に進めるため、市民と「協働」による地域まちづくり、まちづくり協議会等、まちづくり組織の育成・行政支援を充実することを検討する。

横浜市のホームページにみる防災対策の特徴をまとめると表7のようになるが、これには表2の東京都23区の防災対策一覧の項目にはなかった6項目が新たに加えられている。これより、横浜市の方が多岐にわたる防災対策の内容について情報発信していることがわかる。

表7 ホームページにみる横浜市の防災対策

	避難所	医療体制	備蓄物資	災害対策本部	消火器の配備	災害情報の収集	災害弱者の安全確保	自主防災組織	災害時協定	防災訓練	防災マニュアルの配布	水害	外国人支援	市街地整備	津波対策	都市施設の防災化促進	事業者の危機管理の向上	危険物施設等の対策
横浜市	○	○	○	○	—	○	—	○	○	○	○	—	○	○	○	○	○	○

凡例) ○：活動あり —：記入なし

また、横浜市の備蓄物資には、パック式トイレや、保温シート、移動式炊飯器、熱源付きおかゆ“横浜あったかおかゆ”、熱源付きミルク“横浜あったかミルク”など先進的なものを取り入れたり、ユニークなものが含まれており、住民に安心感を与えている。

5 おわりに

阪神・淡路大震災が発生してから6年あまりが経過したが、市民の住安全・防災意識は薄れつつある。日常においては当たり前前に安全に安心して生活できるため、あまり防災について対策を立てずに過ぎがちである。しかし、東京都23区など大都市においてはひとたび災害が発生すると、大混乱になることが予想されている。市民自身がいま災害が起きたらどのように対処するべきか、都などがどのような対策をとるのかなど、発災時の状況を考えていない人が多い。

市民に対する住安全・防災の啓発教育の一環とした本調査の結果からは、東京都23区では区によっ

て対策が違い、すべての区が防災対策に力を入れて情報を発信しているわけではなく、ばらつきがあったが、横浜市では幅広く細かく記載されており、市民にも分かりやすく伝わるように書かれていた。例えば、備蓄物資の表現では、横浜市では写真を載せ、どのようなものなのか具体的に示し、直接目で確かめられるという工夫をしていたが、東京都23区においては写真を載せる所は少なく、また記載内容にも丁寧さが欠け、防災対策の取り組みに消極的な印象を受ける自治体もあった。

防災対策の取り組みには、やはり地域住民の防災行動力の向上が鍵を握るため、平時から区のホームページを活用し、どのような防災対策をしているのかわかりやすく記載し、また住民自身の防災意識を高める呼びかけが必要である。インターネットの発達により、情報収集の方法や学習方法などが大きく変化している。広報活動には迅速性もあり手軽に利用できるインターネットをフル活用する時代がやってくるであろう。

今後の課題としては、市民の啓発のために、自治体側としてはもっと多くの区がホームページの活用に取り組み、防災に関する情報を市民にわかりやすい形で発信することが必要であり、市民側としては防災対策に積極的に取り組み、多くの人が意識し災害行動力を高める必要がある。

本研究は平成12年度武蔵野女子学院特別研究費の助成を受けて行い、伊村研究室卒論生藤本裕美氏に協力して戴いた。記して感謝する。

【引用文献】

- 1) 石澤栄里, 石川孝重, 伊村則子, 網谷美沙: 安全意識向上のための社会における安全教育に関する研究—その1 アンケートにみる市民の意識と啓発・教育の実施例—, 日本建築学会大会学術講演梗概集(中国)(構造I), pp.25~26, 1999年9月.
- 2) 網谷美沙, 石川孝重, 伊村則子: 安全意識向上のための社会における安全教育に関する研究—その2 心理学的側面からみた分析—, 日本建築学会大会学術講演梗概集(中国)(構造I), pp.27~28, 1999年9月.