

減災対策推進特別委員会 平成24年度の委員会運営方法（案）

付議事件

減災及び防災対策の推進に関すること

◆ 平成24年度調査・研究テーマ（案）

「地震被害に対する地域減災力を高めるための課題と方策について」

・サブテーマ

「防災拠点と防災訓練の実態と課題について」

「防災教育の現状と課題について」

地域防災拠点の現状と課題

1 現 状

(1) 機能

横浜市は、身近な小・中学校等を震災時の避難場所として指定し、そこを情報受伝達、防災資機材等の備蓄などの機能を備えた地域防災拠点として整備を進めてきました。

(2) 整備経緯

平成 7 年 1 月 17 日に発生した、阪神・淡路大震災の教訓を生かし、地震防災対策の総点検を推進するため、議長を市長、全局区長をメンバーとする「横浜市地震対策強化推進会議」を同年 2 月 3 日に設置し、地震対策に関する検討課題 36 項目を中心に検討を進めました。その中で、地域として身近な公共施設で一定の収容人数を確保できる市立小・中学校 442 校を平成 7 年 4 月 1 日に震災時避難場所として指定することといたしました。

(3) 指定状況

平成 24 年 4 月 1 日現在で市立小・中学校等 453 か所を指定しています。

・ 453 か所 内訳
⇒ 小学校 343 か所、中学校 104 か所、その他 6 か所

(4) 避難・受入対象者

避難受入対象者は、住家を失い又は被害を受け、日常起居する居住の場所を失った者とし、現行の本市地域防災計画では、本市に最も被害を与えると想定される南関東地震で約 50 万人の避難者を想定しています。(1 拠点当たり約 1,000 人)

(5) 運営体制・役割

地域防災拠点の運営は、地域住民、学校職員、行政職員等で構成する「地域防災拠点運営委員会」が行います。この委員会の役割は、地域住民相互による地域防災活動の促進や安全かつ秩序ある避難生活の維持を目的として、

- ・「平常時」には、拠点運営の研修や防災資機材の使用訓練などの実施
- ・「発災時」には、拠点の管理、情報の受伝達、救護、食料等物資の配布の実施などとなっています。

(6) 備蓄状況

ア. 備蓄食料の全体数量

「南関東地震」における想定避難者 50 万人を基礎として備蓄を行っています。

品目	全体備蓄数量	想定
クラッカー・缶入り保存パン	約 122 万食 (予備分含む)	想定避難者の 2 食分 (高齢者・乳児除く)
粉ミルク	9 千セット	想定乳児 (9 千人) に 1 人 1 セット (粉ミルク+ほ乳瓶)
おかゆ	約 14 万食	70 歳以上の想定高齢者 (6 万 5 千人) 及び想定乳児 (9 千人) の 2 食分
スープ	約 10 万食 (予備分含む)	70 歳以上の想定高齢者 (6 万 5 千人) の 1 食分
水缶詰	約 144 万缶 (予備分含む)	想定避難者 1 人 2 缶

イ. 1 拠点当たりの備蓄状況

「救助資機材」：19 品目 「救護資機材」：6 品目

「生活物資等」：15 品目 「食料品」：5 品目

	品目	数量
救助	エンジンカッター	2台
	ジャッキ又はレスキュージャッキ	1台
	応急担架用ポール	10本
	つるはし	5本
	ロープ	5本
	ワイヤーカッター	5本
	掛矢	2個
	ガソリン式発電機	5台
	ヘルメット	10個
	担架	10本
	大ハンマー	5本
	てこ棒	5本
	大なた	5本
	投光機	5台
	金属梯子	1本
	ハンドマイク	2個
	スコップ	5本
	大パール	5本
	のこぎり	5本
救護	リヤカー	2台
	保温用シート	100枚
	グランドシート	10枚
	ろ水機	1台
	松葉杖	5組
	給水用水槽1t	1個

	品目	数量
生活	移動式炊飯器 (小学校)	1台
	ガスかまどセット (中学校)	
	高齢者用紙おむつ	210枚
	乳幼児用紙おむつ・紙パンツ	1,350枚
	トイレトペーパー	192巻
	ランタン ※	80台
	ビブス (橙・青) ※	各10枚
	アルミブランケット	240枚
	組立式トイレ	2基
	テント ※	2基
	生理用品	425個
	毛布	240枚
	トイレパック	5,000セット
	ガス式発電機 (カセットボンベ12本付) ※	1台
	モジュラーコード ※	1基
トランシーバー ※	2台	
食料	クラッカー・缶入り保存パン ※	2,000食
	粉ミルク・ほ乳瓶	19セット
	水缶詰	2,000缶
	スープ	220食
	おかゆ	460食

※は 23 年度に新たに追加した備蓄品

2 課題と検討の方向性

震災対策見直し副市長合同プロジェクト「避難所のあり方検討部会」において、次のテーマについて検討しています。

○「避難所のあり方検討部会」における検討事項（6テーマ）

- ① 現行の避難所数で充足されているかの検証
- ② 公的避難所以外の任意の避難場所の検討
- ③ 地域防災拠点の開設基準
- ④ 地域防災拠点の運営方法
- ⑤ 地域防災拠点の運営の相互扶助、拠点における訓練
- ⑥ 拠点運営における学校と地域の連携

○ 検討項目の背景と検討の方向性

- ① 現行の避難所数で充足されているかの検証

＜背景＞

▽現行の本市地域防災計画では、あらかじめ避難所として小学校及び一部の中学校を地域防災拠点に指定しており、避難所の不足が生じた場合等には、区本部長は、区内の他の公共的施設等を補足的避難場所として指定し、避難所を追加開設することとされています。

▽東日本大震災の被災地では、男女別の更衣室や授乳スペース、要介護の高齢者、感染症患者などの専用スペースの必要性が指摘されました。

▽各学校の施設状況によって使用できるスペースも異なることから、必要となる専用スペースも見込んで避難所に不足が生じないか改めて検討する必要があります。

＜検討の方向性＞

◇本市現行計画上の区別想定避難者数に対し、収容可能人数が大きく不足する区においては、活用可能な公共的施設を地域防災拠点としての追加指定を検討します。

（未指定の市立中学校・高等学校等）

◇被害想定の見直しに伴い、想定避難者数が増加した場合には、地域防災拠点の追加指定を検討します。（未指定の市立中学校・高等学校等）

◇女性・乳幼児・高齢者等のスペース確保とその基準を検討します。

② 公的避難所以外の任意の避難場所の検討

＜背景＞

- ▽東日本大震災の被災地では、瓦礫に道路を塞がれ孤立した、あるいは気兼ねしなくてよいという理由で、公的避難所ではなく、個人宅や集会所等へ複数の世帯が任意で避難するケースが発生し、容易に任意の避難場所の状況把握ができませんでした。このため任意の避難場所への支援が不十分となりました。
- ▽本市現行計画では、任意の避難場所の発生を想定しておらず、そこへの物資配分等の方法も定めておりません。

＜検討の方向性＞

- ◇任意の避難場所で避難する者の対応として、「避難場所の所在」、「避難者の住所、氏名、人数、その他必要事項」の確認手法を検討します。
- ◇任意の避難場所での避難者に対する物資配分や情報伝達方法を検討します。

③ 地域防災拠点の開設基準

＜背景＞

- ▽本市現行計画では、区本部拠点班、学校長、地域防災拠点運営委員は、震度 5 強以上の地震が発生したときに参集し、開設準備を行い、住民が避難してきたときは拠点を開設することとなっています。
- ▽東日本大震災の際、本市では、拠点運営委員が拠点到参集したものの、その時点においては、避難者が確認できなかったことから、開設しなかった拠点や、家屋被害が少なかったことから開設を要しないと判断した拠点がありません。その後、停電や余震への不安を感じた住民や、情報を求める住民が拠点避難してきたものの開設されていなかったとの苦情が事後寄せられました。

＜検討の方向性＞

- ◇本市の現行計画では開設基準について必ずしも明確でない点があり、明確化を検討します。

④ 地域防災拠点の運営方法

＜背景＞

- ▽本市が平成 24 年 2 月に実施した被災地アンケートにおいて、例えば、下着を干す場所、子どもの泣き声、高齢者のおむつを取り替える際の臭いなど、女性・乳幼児・子ども・高齢者・障害者等への配慮が必要との意見・要望がありました。
- ▽東日本大震災の被災地では、特別避難所（福祉施設等）への入所が遅れて、健常者の中で肩身の狭い思いをしたなど、特別避難所の存在を知らない要援護者が存在しました。

＜検討の方向性＞

- ◇女性・乳幼児・高齢者等のスペース確保とその基準（再掲）及び配慮事項を検討します。
- ◇特別避難所の施設特性や収容能力を確認の上、発災後に要援護者をスムーズに移動できる体制を検討します。

⑤ 地域防災拠点の運営の相互扶助、拠点における訓練

＜背景＞

- ▽東日本大震災の際、運営委員の中には過労により体調を崩す等の事例もありました。
- ▽本市現行計画では、避難者自らが発災直後から相互扶助により避難所を運営することの明確な記載がありません。
- ▽従来、地域防災拠点における訓練は、炊き出しや、消火器の使い方などを中心とした防災訓練であったことから、地域防災拠点の開設・運営に重点を置いた訓練に転換することを目指し、21 年度から訓練マニュアルや避難所運営 DVD を作成し拠点運営委員会へ配布するなど、拠点訓練の充実に取り組んできました。しかし、地域防災拠点によって取り組みの度合いは異なり、さらに実地的な拠点開設・運営訓練の推進に取り組む必要があります。

＜検討の方向性＞

- ◇避難所運営における自助・共助・公助のあり方を改めて確認し、計画への規定を検討します。
- ◇訓練に関し、地域防災拠点運営委員会への支援方法を検討します。

⑥ 拠点運営における学校と地域の連携

＜背景＞

▽東日本大震災の被災地では、交通途絶のため、自治体職員が避難所に参集できず、避難者への対応や避難所運営について、避難所となる小中学校の教職員の全面的な協力が必要となった事例がありました。

＜検討の方向性＞

◇現行計画において拠点運営委員会は、地域住民を中心として行政、学校等の三者で構成するとし、学校の役割については「児童生徒の安全確保、学校施設の管理、教育の早期再開」と規定されていますが、改めて避難所運営における学校との連携や教職員の役割について検討します。

○ 検討部会におけるテーマの他に

津波浸水予測区域の指定により代替拠点の確保が課題となっています。

⇒平成24年3月の神奈川県津波浸水予測区域の指定により、津波浸水予測区域が拡大しました。その結果14か所の地域防災拠点が、津波被害により使用できない可能性が生じたことから、代替拠点を確保する必要があります。

現在、地域防災拠点として未指定の市立中学校、市立高校、県立高校などを代替拠点として指定するため調整しています。

(該当区：鶴見区、西区、中区、南区、磯子区、金沢区)

横浜市防災計画「震災対策編」の抜本的見直しについて

1 修正の方向性

(1) 基本的な考え方

広域に渡り甚大な被害をもたらした「東日本大震災」は、**災害の発生を完全に防ぐことは不可能**であることを、あらためて明らかにしたものでした。

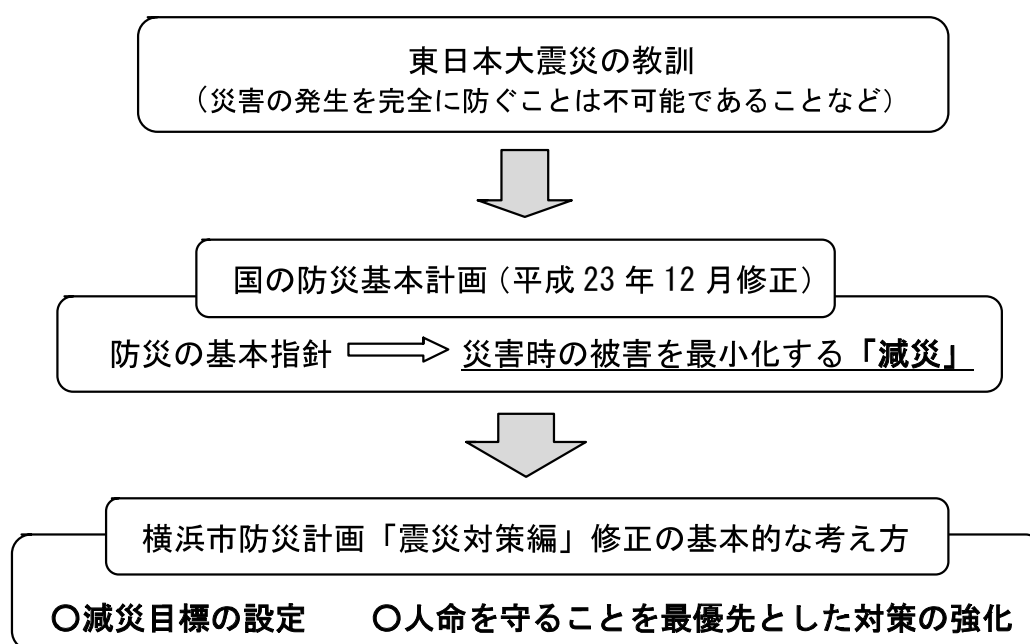
この教訓を踏まえ、国の中央防災会議は「防災基本計画」を修正し、防災の基本方針として被害を最小化する「**減災**」の考え方を新たに規定しました。

本市においては、大震災による直接的な被害は少なく、また、これまでも建築物の耐震化や情報基盤の整備など、「減災」に向けた災害対策に取り組んできましたが、想定以上の大規模な地震や津波などが発生した場合でも、被害をより一層軽減することを目的として、

①「**減災目標の設定**」

②「**人命を守ることを最優先とした対策の強化**」

を修正の基本的な考え方とし、横浜市防災計画「震災対策編」の全面的な修正を実施することとしました。



(2) 計画修正の5つの視点

「東日本大震災」での救助・救急活動、避難所運営などの様々な応急対策、被災地支援などの教訓及び国の「防災基本計画」の修正などを踏まえ、次の5つの視点をもって計画修正を進めています。

修正の視点	主な検討項目
① 減災に向けた対策の推進	○減災目標の設定 ○減災目標達成に向けた取組の強化 など
② 自助・共助体制の強化	○減災に向けた自助・共助に関する市民の基本指針を新たに規定 ○減災に向けた地域・事業所との連携強化や自助・共助の啓発 ○避難所の再検証 など
③ 情報受伝達体制の強化	○津波警報伝達システムの整備 ○複数の手段を活用した情報受伝達体制の整備 ○IT技術を活用した情報発信体制の強化 など
④ 被災者支援体制の強化	○ボランティアとの連携強化 ○被害認定調査体制及びり災証明発行体制の見直し ○応急仮設住宅等の供与体制の見直し ○迅速な応急復旧に向けた体制の強化及び復興体制の検討 ○広域応援体制の見直し及び迅速な他都市被災者・被災地支援の見直し など
⑤ 予防・応急対策の充実・強化	○機動的な市・区災害対策本部の組織の見直し ○要援護者対策の見直し ○災害時の医療体制の見直し ○遺体取扱に関する見直し ○救援物資の円滑な供給体制の確立 ○受援体制の見直し ○大規模な複合災害における広域避難対策の検討 など

2 現在の取組内容

(1) 地震被害想定の見直し

国の防災基本計画において、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波を想定し、対策を推進する」ことが規定されたことから、本市の地震被害想定についても、学識経験者やライフライン事業者などの専門家を交えた検討委員会を設置し、抜本的な見直しを進めています。

現在、想定地震の選定、地震の規模の検討、地形・地質などの分析、震度分布などについて、検討を実施しており、本年の秋ころを目途に、人的・物的被害及び経済被害の予測などを行う予定です。

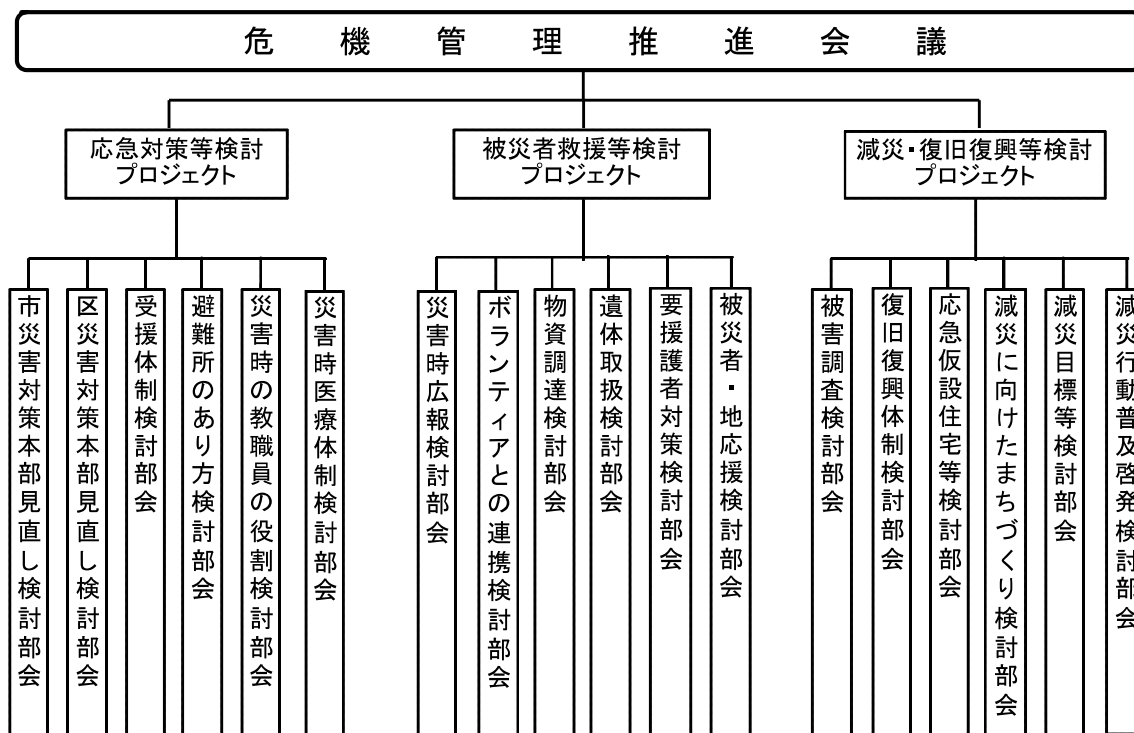
【検討中の主な想定地震】

検討中の想定地震名	想定内容
南関東地震	元禄型関東地震又は大正型関東地震
東京湾北部地震	M7.3で想定（最新の知見により、震源を10km浅く見直して解析）
南海トラフ大連動地震	M9クラスで想定

(2) 市内部での検討

消防局及び政策局が中心となり、「計画修正の5つの視点」の検討項目を、「**応急対策**」、「**被災者救援**」及び「**減災・復旧復興**」の3つのプロジェクトに分け、さらにプロジェクトごとに6つの検討部会を設置しています。

各プロジェクトについては、それぞれ3副市長がリーダーとなり、18の検討部会については、関係区局長を部会長、部長級以上を部会員として検討を進めています。



(3) 市民意見募集

計画修正にあたり、**市民の立場からの意見を反映**させ、より実効性のある計画とするため、市民意見募集を2回実施することとしています。

1回目はすでに実施済みであり、2回目は、9月頃の実施を予定しています。

第1回意見募集（4月17日～5月11日）

テーマ「横浜市防災計画（震災対策編）修正の基本的な考え方について」

■意見数

207件（48人・団体（内訳：31人、17団体）から応募）

■寄せられた主な意見

- 自助・共助・公助、それぞれの役割を明確にすべき
- 実態にあった地域防災拠点などの避難場所や情報伝達・広報手段などの検証・整備 等

(4) 有識者等との意見交換会

より実態に即した実効性ある計画とするため、自治会・町内会の代表者や最新の知見を持つ学識経験者などを交えた意見交換会を、3回程度実施する予定です。

3 今後のスケジュール

市内部での検討や有識者からの御意見などをもとに、9月までに修正素案をまとめます。その後、修正素案をもとに、関係部署や防災関係機関への意見照会及び市民意見募集を実施し、それらの意見を踏まえ、12月を目途に計画の全面的な修正案を策定、24年度末（25年3月）開催予定の防災会議での審議を経て、25年4月に修正計画の運用を開始する予定です。

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	25年1月	2月	3月
市会		第2回市会定例会 (計画修正について)				第3回市会定例会 (修正素案について)			第4回市会定例会 (修正案について)		第1回市会定例会 (防災会議・条例改正等について)	
副市長プロジェクトでの庁内検討	←→											
自治会・町内会代表者及び有識者等意見交換会			第1回	第2回				第3回				
市民意見募集	←→						←→					
庁内・関係機関等への意見照会			←→			←→				←→		
						修正素案策定						横浜市防災会議

【参考】平成23年度の修正事項

「東日本大震災」での救助・救急活動、避難所運営などの様々な応急対策のうち、市民の生命を守り、円滑な被災者支援を実施するために早急に取り組むべき点について、対策を検討し、23年度に施策を推進した「津波避難対策」、「帰宅困難者対策」及び「備蓄対策」などについて、計画を修正しています。