

平成29年 月 日

横浜市会議長

(案)

梶 村 充 様

減災対策推進特別委員会

委員長 大 山 しょうじ

減災対策推進特別委員会中間報告書

本委員会の付議事件に関して、活動の概要を報告します。

## 1 付議事件

減災及び防災対策の推進に関すること

## 2 調査・研究テーマ

熊本地震を踏まえた建物倒壊及び避難者対策について

## 3 テーマ選定の理由

本年4月14日に発生した熊本地震については、その被害状況が明らかになる中で、事前の対策や被災者に対する支援など、さまざまな課題が報じられている。

横浜市としても、この熊本地震を契機として、とりわけ建物倒壊被害や、避難所の運営支援等の避難者対策に主眼を置きつつ、あらためてその課題を集約し、今後の震災対策に生かしていくべきであると考えている。

## 4 委員会活動の経緯

### (1) 平成28年6月8日 委員会開催

#### ア 平成28年度の委員会運営方法について

今年度の委員会運営方法について意見交換を行った後、調査・研究テーマについては「熊本地震を踏まえた建物倒壊及び避難者対策について」と決定した。

#### 【委員意見概要】

- ・テーマは非常によいが、同じ政令市といえども、熊本市が地震対策において事前に準備していた状況や、横浜市が現状想定しているものと随分差があるような印象を受けているので、熊本のものをフォーカスすることによって横浜らしさが余り失われないように注意したい。
- ・避難者対策について、今回、熊本においてもそうだったが、支援物資が届いても被災者の手元に行くまでにかかなりの混乱を来した。横浜市で災害が発生した場合に、370万人の方々にどういった形で食料など、全てのものを配布するか、その流れを事前に、起きてから検討するのではなく、前にもどのような形でうまく回せるのか検討することを、ぜひ一つ勉強の中に加えていきたい。
- ・ぜひ今回、支援に行かれた方の中で、私は横浜市の中でどうスピードをも

って対応していくかがそろそろ必要になってくるかと思っているので、そういう話をまとめていきたい。

- ・ 横浜市の防災計画や地震防災戦略を見ていると、冒頭に横浜市の対策の目的があって、そこに市民の命を守ることが一番大事なことで、人命被害を出さないことを最優先にしてやっていくと言われているので、この視点をもっと我々として、熊本の地震だとか言われている直下型地震の問題に照らして、中身を詰めていく必要があるのではないかな。
- ・ 横浜市で、30年以内に震度6弱以上の地震の発生確率81パーセントである。国の公式見解で、横浜市はそのように全国一発生確率が高い地区として指定されている。ところが、残念ながら横浜市の防災計画とか地震防災戦略は、このことには直接触れていないものになっている。切迫性という点では、いつ起こってもおかしくない状況であり、必ず来るという意味だから、そういう国の公式見解に照らして横浜市の計画がこれでいいのかをきちっと議論するのも、ここの責任ではないかと思う。
- ・ 調査・研究テーマ案に「熊本を踏まえて」と書いてあるので、それはいいと思うが、やはりそこから何を学ぶかが大事であり、それを横浜的に検証する必要がある。そうすると、やはり直下型地震という意味をよくつかんでおかなければいけないのではないかな。必ず起こると言われている直下型地震がこの横浜で発生したらどうなるのかがきちんと検証されていかないと、対策がおくれてしまう。直下型地震と横浜市の関係をより深く検討する場になればいいと考える。そういう意味で、ぜひ委員会として熊本とか阪神・淡路とか、それから中越地震とか、直下型地震で大きな被害が出たところを、適切な時期に視察も含めてやったほうがいい。
- ・ 今年、地震防災戦略をつくってから3年たって、ブラッシュアップした状況ではあるが、その後、熊本地震があった。それを受けて、改めて地震防災戦略が大切なのだが、特に横浜市において何が不足しているのか、何がまだまだおけているのかという部分では、建物倒壊及び避難者対策、まさにこれだと思っている。そういう意味では、ここにフォーカスを当てて研究することは大変重要なことである。
- ・ 熊本地震ということで、熊本がこういうことだったから横浜はこうするの

ではなくて、もっと横浜市というものに視点を置いてこの調査・研究をすべき。先ほど他の委員から視察という話もあったが、現状、大変混乱しているところに行くことに対しては、よくよく慎重に事を踏まえて考えていくべきだ。

- ・避難者対策という部分だが、避難者というところで一部避難をする方々にフォーカスして、避難所運営などのというように、もうちょっと全体をとると、避難対策というように少し広めにとってもいいのかなということで検討するべきだ。
- ・「熊本地震を踏まえた」となると、やはり熊本の被災地を視察するといったことも十分考えられるわけだが、余り散漫にばらばらに行ったりすると、先方もまだ復旧作業中なので、このあたりの方針であるとかコントロールはぜひ正副委員長で管理するべきだ。
- ・今回、熊本地震というところで具体的に何が特徴かというところ、家屋倒壊が非常に多かったことが挙げられる。その最大の要因は、大きな地震が2回来てしまったということだ。我が国の耐震の設計は1回しか耐えるようになっていないものが2回来たということで、家屋倒壊が非常に多かったことが特徴として挙げられる。今回、熊本地震の特徴を捉え、新たな形の震災ということもあるので、そういったところも調査のポイントとして重きを置くことも非常に重要である。
- ・今、本市の木造住宅、マンション等の耐震助成の制度も、昨年度の利用者は非常に少ない。私も本市の耐震事業に、設計事務所の仕事でかかわっているが、近年本当に利用者が少ないといえる。まだまだ30万人程の方がお住まいの住宅で耐震の補強が終わっていないので、この辺の本市の制度が市民の方の安全・安心を目指すために有効に活用されるよう、見直すようなことまで言及できればよいと考える。
- ・平成28年度予算では、木造耐震の予算は前年度から減っている。わけを聞くと、申請件数が減っているからということであった。改めて今回、熊本の地震に触れて、その大切さを感じた。5年前、東日本大震災では津波に我々は大変脅威を覚えて、津波の警報システム、また海拔表示等もやった。またハザードマップの見直しも行い、さまざまな計画をしたが、今回

改めて、建物の倒壊、避難者、復旧への対応も大事な視点だと考える。水道局、あと資源循環局の事業に関して、私も現場でいろいろと現地の声を聞いている。

- ・ 例えば避難所で、実は食料が1000人掛ける2食分しかないといった、横浜市で今何が不足しているのかといったことを把握するのが大事である。しかし行政的には、これは正直言って、これだけ頑張っているという表現はするけれども、市民に向かって、これしかないからこういう準備をしてくださいねという表現はなかなかできないというのも現実としてあるので、そのあたりをきちんと議論していくことが大事である。被災者支援システムは熊本で稼働しなかったのも、いまだに罹災証明で混乱しているということもあるので、その点で、現実に即してこのテーマのもとで議論できればよい。
- ・ 決して横浜市が震災対策をやってきていないということではない。特に安全安心特別委員会、そのまた過去を振り返ると、常にテーマとして減災、防災というのはあったわけなので、何もやっていないというところから議論をするのではなく、過去からしっかり積み上げてきた中で、どの辺が今後の対策を含めて必要となってくるかを探りながら、またお互いに共有していく、そういった視点が大事ではないか。
- ・ 安全安心特別委員会の時代に3・11が起き、そのときの特別委員会はもうその場その場で、横浜市に対して具体的な対策をもう全てやりなさいという形で議会から後押しして、何しろこれが必要、あれが必要ということをとにかくずっとやってきたという1年間であった。なので、そういった1年もあるし、あるいはこういった地域減災力を高めるための課題と方法とか、自助、共助、公助とか、防災まちづくりとか、地域防災拠点とか、災害時医療体制、こう積み上げてきているので、同じような議論をしてもしょうがない。これはお互いに過去の議論はどうだったのかもよく、資料要求があればそれぞれ資料を取り寄せて、その上で、今後どういったことが必要か考えるべきだ。
- ・ 自分も熊本へ行ってきたが、相手の状況を十分に踏まえた上で、もうそれぞれ早く行ったほうがいいのではないか。別に委員会でまとまって行かな

ければいけないということではなくて、やはり現場を見ていただくことは非常に大事だ。

- ・熊本と東日本とでは津波という問題が全く違う。それと、特に庁舎の建物に対する耐震化という意識は正直言って低かったのではないか。役所の庁舎すらも、町の状況、市の状況でなかなか予算をとり切れていなかった。ほかのいろいろなことがあって、それで宇土市役所が、あのような形になったり、あるいはそれこそ熊本城も、せっかく完成したのに非常に大きな被害を受けた。横浜市には山城はあるがああいう天守閣があるようなお城はなかったので、状況も違う。それと、熊本の場合は十分に湧いてくる水が一つの利点だったといえるが、横浜市には湧き水は余りない。なので、熊本地震を踏まえることは大事だと思うが、他の委員からもあったように、横浜ならではというか、その視点が実は非常に大事だ。
- ・避難者対策というと、いわゆる帰宅困難者の問題、外国の方の問題、あるいは最近ペットの避難対策、こういったところが大都市特有のテーマではないか。そういったところも過去、十分議論はされていると思うが、具体的に実効性があるかどうかというところも検証していかなければいけない。現実論として、地域防災拠点のリーダーの方々とも意見交換するが、ペットのことなんかやっている余裕はないという声が多数あるのは事実だが、実際にはペットを家族のように考えて避難される方もたくさんいる。だからやはり議論を逃げてはいけないと考える。そういったところもこの委員会で何かしらの提言ができればいいのではないか。
- ・横浜市も広いため青葉区と東京湾のほうとは全く違った情勢が出てくる。そういったところでの地域別の、だから私は区が大事だと思うのだが、そこら辺にかかわっては当委員会でもどう論議するかわからないが、やはり横浜市は大きいから、それぞれの市域に合った教訓というか、そういった方策も、各区でやるべきことだと思うが、方針的なことを含めて論議する必要があるのではないか。そういった意味では、避難者対策、「者」ではなくて少し広げたほうがいい。さらには「建物倒壊」に「等」を入れておけばよいと考える。
- ・テーマの主文としては、建物倒壊及び避難者対策と理解しているので、こ

れまでの特別委員会やさまざまな議論を踏まえて、今ある防災対策・計画についてもさらに深掘りしていくことが主たるテーマなのだろう。しかし、熊本地震を踏まえたとあえて提示していることも一方で重要なことで、では何を踏まえるのかが重要である。

- ・ たまたま先日、熊本出身の方と話をする中で、客観的に話をすると、やはり自然との向き合い方が、都市型のこういう大都市である横浜と熊本との違いなどもいろいろ背景があるので、諸条件としては随分違うのだろうと考える。そこから何を学ぶかということが大事だが、一番のポイントは、私たちに馴染みがなかった前震、震度7が2つ来ることは過去になかったわけで、そういう考え方もなかったというように、新たな地震のあり方、発生の仕方が大変大きなポイントなのではないか。そんなことを我々もよく理解した上で、また新たな補うべきものなどをしっかりこの中で議論できればと考える。
- ・ 熊本のある議員に聞いたが、専門家が入って家屋の倒壊の危険度を示すシールを張ったところ、市民から連絡がすごく入って混乱を来したということがあった。やはりどんないいシステムをつくっても、それを市民の方に知ってもらい、理解してもらわないと混乱を来してしまうということなので、市民の意見を広く聞いて、横浜市も巻き込んだような研究になればと考える。

## (2) 平成28年7月22日 委員会開催

ア 調査・研究テーマ「熊本地震を踏まえた建物倒壊及び避難者対策」について  
調査・研究テーマに関連する本市施策の現状や課題について、事業所管局より熊本地震に係る本市派遣者の報告及び関連する本市施策の現状と課題について説明を聴取し、意見交換を行った。

### 【派遣者報告】

(建築局)

- ・ 国土交通省からの依頼を受け、4月26日から28日の3日間調査活動を行った。建築局に在席する応急建築物危険度判定士の資格を持つ4名の職員が67棟の判定を実施した。調査を行った場所は、本震の震源地ある益城町、隣接する熊本市東区とその西隣の中央区の3カ所である。

- ・熊本地震に伴った応急危険度判定調査そのものは4月15日から5月18日まで34日間行われ、調査総数は5万5000棟で、この中で危険が約3割弱の1万5000棟、要注意が3割強に当たる1万8000棟、調査済みが約4割の2万2000棟という状況である。現地の被害状況として、報道にあったとおり、瓦屋根の落下が多く、ブルーシートがかかっている建物が非常に多かった。共同住宅については倒壊ということはないが、外壁にひび割れがあったり、外壁が落下するものが見られた。そのほかに建物の応急危険度判定、罹災証明につながっていく建物の被害認定調査が同時期に現地に入っている状況であったので、住民の方たちはどちらの調査で来たのか少し戸惑う方たちも多く、義援金などにつながっていく被害認定調査を期待している方たちにとっては、応急危険度判定の調査で来たということであると少しがっかりしてしまうという実態であった。
- ・被災宅地危険度判定調査として、建物だけではなく、住宅とか宅地の部分が崖崩れや液状化が生じ、それによって二次被害が生じることもあるため、そのための判定調査も行っている。これも国土交通省からの依頼を受けて、建築局内の被災宅地危険度判定士の資格を持っている者を派遣している。5月2日から5日までの第1班と6日から9日までの第2班という形で、それぞれ3名ずつ計6名が245件の宅地の調査を行った。こちらも建物と同様に、擁壁の損傷、土砂崩れなどの二次被害を防止するための判定を行った。先ほどと同様に、赤色が危険宅地、黄色が要注意宅地、二次被害が出ないというものが調査済み宅地という形で表示した。
- ・宅地の判定調査の結果についても、建物の入り口の見やすい場所であったり、擁壁が道路に崩れている場合であれば、道路から見えやすい場所にステッカーを張っている。そのほか実際に調査を行った職員派遣記録にも細かな所感を載せているが、実際建築物の被害調査に行った際には、現地ではバスと徒歩と路面電車の移動がメインであった。調査のためには派遣先の熊本市から乗降を自由にできるパスをいただいて移動しているが、やはり人が直接歩いて地図を追いかけていくのは非常に難しいところがあり、いただいた調査依頼の中から住所をスマートフォンに入力して、スマートフォンの地図で現地に行くということが非常に役に立つ。ただ、GPSを



使うと非常に電池が切れやすいという課題もあることを認識できた。

(総務局)

- ・派遣期間は、4月26日から5月2日まで6泊7日であり、指定都市市長会からの要請に基づく横浜市の第一次派遣隊の一員として行った。運営上の支援は五次隊まで続いていたが、その一次隊であった。
- ・派遣先は、熊本市東区の市立東野中学校で、文字どおり東区は東にあり、東に寄れば寄るほど震源に近いということで、被害も東のほうが強かったようにみえた。私どもの主な任務は、支援物資等の管理、さまざまなボランティアの方との連絡調整、また通常の避難所ではあるが、介護が必要な方がいらっしゃるケースもあったり、緊急対応もあった。避難所の様子だが、2階建ての2階が体育館になっており、1階は武道場や工作室等に分かれた特殊な部屋であった。比較的高齢者の方、動くのが辛いという方が1階に、比較的歩ける方が2階に入っていた。校庭には、よく車中泊の問題等も指摘されていたが、夜は50台ぐらい駐車していた。目視したところで車中泊は5組程度であった。
- ・いろいろな経過があって屋外に本部を設けたところで、我々も引き継いできたが、4月の末はなかなか冷え込みも厳しく、夜も当番制で交代で勤務し、皆さん防寒もして大変だという状況であった。避難所の入り口付近には携帯電話などの無料の充電コーナーやWi-Fiの施設があった。
- ・体育館は避難所として使えたが、校舎は2棟あったが、そのうち1棟は基礎が崩れて立入禁止になっていたのもので、体育館もよく無事で残っていたなという思いであった。また、地域住民の方や中高生ボランティアの方が自主的に避難所の運営をしていた。
- ・一部の本当に志のある方がぎりぎりの線で運営していて、とても負担がかかっているなと私たちも感じた。熊本市のたまたまこの日に私の拠点に応援に来た方、あとは学校の副校長先生、地域のボランティアの方で今後の運営をどうするかという話し合いを横浜市からしかけたこともあった。例えば総務役は誰、食料は誰がやる、物資等々現在は誰々さんが担当しているけれども、後任は誰がやるべきなのかということを私たち一次隊が帰る前に意見交換などをしたことがあった。その際には熊本市の避難所運営マ

- マニュアルを事前にいただいていたので、それによればということで進めた。
- ・熊本市の資料を見ると、自助・共助の考え方は当然あり、さまざまな取り組みを進めてきたが、実際発災したときに市民の皆様全体に浸透していたのかどうかについては、熊本市の職員の方もまだまだというのが現状であった。
  - ・高齢者の方からは、体育館には洋式トイレが一つもなかったもので、洋式トイレを希望する声が強くあり、結局皆さん校舎のほうまで移動されて使っていた。またおにぎり、パンなどの配給は自衛隊の方などの協力があったが、冷蔵庫を使える場所がない。冷やかな場所に置いておくこともできたのだが、6月より前にここは締まったのだが、衛生管理が大変だと思われる。
  - ・避難者自身がストレスがたまってしまうと、些細なことでけんかになるということもあり、私の行きましたところは特別避難場所に相当するところではないので、医師や保健師の方は常駐していなかった。ただ、私の目で見ても明らかに要援護者ではないかという思う方もおり、長居させることはとても危険だと思ったので、そのときにいかに早く福祉医療系の施設へ移動させられるかということも多々あった。今後必要なこととして、自助の観点から、熊本の場合も多くの方は自分たちのところで大地震が起こるとは思っていなかったわけだが、これは昨今の状況を見ても横浜でもいつ起こるかわからないと改めて思っている。やはり備蓄や家具の転倒防止など、今からできることを今やるということが本当に大切だと現地へ行って思った。
  - ・共助という意味で申し上げますと、拠点の運営体制に、たまたま私が行ったところだけかもしれないが、課題はあったと思われる。横浜の場合は当面の生活拠点としては地域防災拠点があるということになっているので、発災時に大変な中ではあるが、円滑に共同生活に入れるように、あらかじめ地域で役所も協力して避難生活のシミュレーションをしておくことが大事かと思っている。そのような取り組みを通じて、最低限御自身で何をしておかなければならないのか考えるきっかけにもなるかと思っている。自治体職員として、本市においてもさまざまなマニュアルがあるが、今回の応

援を通じて、実際にはマニュアルどおりにいかないということは多々あると実感した。今回の経験を共有し、今後の危機管理に生かしていかなければならない。

(健康福祉局)

- ・ 4月23日から28日まで熊本県嘉島町へ行き、被災地支援を行った。災害時の保健師派遣要請の原則として、地震によって甚大な被害が出た自治体は、県内や近隣県の応援だけでは対応しきれないと判断した場合は、厚生労働省へ保健師の応援派遣を要請し、厚生労働省では、各都道府県、政令指定都市などと直接派遣の調整を行うことになっている。今回の経過としては、4月16日に厚生労働省から横浜市に熊本県への保健師派遣要請の依頼があり、18日から派遣を開始した。派遣の概要としては、4月18日から6月27日までの71日間、5泊6日を1クールとして、14チーム、計42人を派遣している。派遣人数の内訳は、保健師28人、事務8人、栄養士6人であった。
- ・ 横浜市保健師の派遣された自治体は、熊本県上益城郡嘉島町で、熊本市の南部の位置し、今回の地震で震度7を観測し、甚大な被害を出した益城町に隣接した人口約9000人の小さな町であった。横浜の区で言うと瀬谷区と大体同じぐらいの規模の町になる。嘉島町は四方を川に囲まれ、湧き水が点在している。そのため、井戸水を生活水として使用していることから、発災時から水の使用は可能で、トイレなどの水の心配もなかった。
- ・ 嘉島町の被害と復興状況についてだが、嘉島町は、町の中を2本の大きな断層が横切っており、断層の近くにあった家は全壊から半壊という状況が多数あった。また町の指定避難所の町民会館は、最初の地震で住民が避難していたが、二度目の本震で施設の窓ガラスが割れるなど、かなりの部分が壊れた。そのため、このまま町民会館にはいられないと避難者の方は道路を挟んで目の前にあった町民体育館に逃げ込んで、そこがそのまま町の指定避難所となった経過がある。派遣保健師は、被災地の保健師の活動を支援するとともに、避難所における被災者の健康相談や健康チェック、衛生対策などを行う。避難所運営にかかわるとき、今どの段階の支援をしているのかということフェーズという言葉であらわす。今回は、フェーズ

2の避難生活中心の支援を中心に説明する。指定避難所の町民体育館では、当初は慢性疾患を抱えている人が多く、中には内服薬がなくなったため自己管理のできない人もいた。自衛隊が設置している診療所もあった。そのほか精神障害のある方や余震による不安の強い方もいたので、他都市から応援に来ている心の相談支援チームへの引き継ぎなども行った。嘉島町には横浜の保健師だけではなくて、さまざまな自治体などから医療やリハビリチームなどの応援が入っていたので、私たちも連携をとりながら支援を行ってきた。

- ・日中寝ている高齢者も多くなり、体を動かさないことによる生活不活発病の予防やエコノミー症候群の防止に努めていた。また、こういったごみごみした感じの集団生活の中で感染症がはやると瞬く間に広がってしまうので、うがいや手洗い、消毒薬の使用など感染症の予防にも努めてきた。このように、次に何が起こるか、何を予防しなくてはならないかを予測して対応していくことは、とても大切なことだと感じた。大きな余震の後に来た夜中の本震で、避難者の方はガラスが散乱した町民会館から道路を隔てた目の前にある町民体育館へ慌てて避難してきたため、当初は町民体育館の中は土足で入ってきたということで、そのままの状態になっていた。土足の状態の床で避難者は寝起きし、赤ちゃんや小さな幼児もたくさんいたが、その子たちは裸足で歩き回るなど環境的に大変不衛生な状態であった。そこで自衛隊やボランティア、町役場の職員とも力を合わせ、まず土足禁止大作戦を実施した。これは私の前の派遣された保健師が実施してきたことだが、避難して6日目に土足禁止大作戦を実施した。この作戦を実施するに当たっては、中には避難してきた順に自分で好きな陣地をとっていたので、自分の陣地を狭くしたくないなどの反対の意見を言う方もいたが、根気強く町の職員などと説明を繰り返して、結果的には総勢50名が参加して、半日以上かけて床の清掃や消毒を実施し、土足禁止になった。土足禁止にした直後、プライバシーを確保しようと、避難所の中にテントを持ってくる方もふえてきたため、段ボールを使用して区画整理を行った。場所を決めるときには、町の保健師などとも相談して、高齢の足元がおぼつかない要援護者などはできるだけ体育館の入り口やトイレの近くにするなど

の配慮を行った。

- ・避難所にあったごみ箱は、当初は開放的なごみ箱で、害虫発生の恐れもあったため、ごみ箱のふたを作成したり、残飯用のふたも作成した。このように避難所の清潔に関する環境整備を行うことは、とても大切なことだと感じている。避難所生活を行う方は、日中でも寝ている方が大変多く、体を動かさなくなりがちになっている。なので積極的に体を動かすように、避難所生活のリズムなどを決めて体操などを励行した。保健師みずから体操の講師になるだけではなくて、体操するボランティアも後半は入ってきているので、ボランティアと連携したり、あとは避難所の壁に情報を掲示して、避難者の方が意識的に体操に取り組めるようにした。また集団生活で感染症が起こらないように早期から啓発を行った。
- ・嘉島町の町の指定避難所は先ほどの町民体育館1カ所しかなかったが、集落ごとに区長がいて、施設や公園などに自主的に集まっている方が多くいた。区長は横浜でいうと連合町内会長や町内会長に当たる方たちである。こういった民設の避難所がたくさんあり、当初はどこにどんな避難所があるのか把握すること自体が大変であったが、嘉島町の保健師と手分けをして全避難所を回り、健康相談を実施した。事例としては、視覚障害で全盲の方も民設の避難所にいたので、指定避難所の町民体育館へ案内をした方もいた。実際に行った保健指導の内容は指定避難所と一緒にいる。こういった民設の避難所にいる方だが、余震が続いている時期だったので、家自体は倒壊していないけれども、余震が怖いとって夜だけここに寝に来るという方もたくさんいた。熊本県の方は地震になれていなくて、地震の揺れが本当に怖い。だから一人で家で寝ているのが怖いとって、夜だけ民設の避難所に来て、みんなで一緒に寝るのが安心だと来た方がたくさんいた。
- ・今回の震災で栄養士の被災地支援を横浜市としては初めて行った。先行していた保健師とチームを組んで避難所を中心に活動した。避難所では炊き出しが行われていたが、食品の保管状態が十分ではなくて、適切な温度管理や防虫、防塵など食中毒予防のための指導を行い、衛生管理について指導を行って、衛生状況が改善されていった。また炭水化物に偏った食事を

とっている避難者への指導や、カップラーメンの汁を残して塩分の過剰摂取を防ぐなどのアドバイスも行った。栄養士による衛生指導を行った結果、衛生的に配食ができるようになってきている。また糖尿病などの食事指導が必要な病気を持つ避難者への指導を行うこともあったが、公益社団法人日本栄養士会から健康食品の支援があり、いわゆるサプリメントが必要な人に摂取方法などを説明して配布を行った。

- ・ 虚弱な方の支援とペット対策についてだが、嘉島町では横浜でいう特別避難場所は当初の防災計画になかった。震災が起きてから避難してきた方を、状態を見ながら子育て支援拠点という場所に移していく。そちらの拠点には日本看護協会からの派遣チームが来ており、看護師が24時間在中していた。感染症のある方や要援護者をこちらの子育て支援拠点に避難させていたが、体調が回復すれば、またもとの避難所へ戻るといった形がとられていた。ペットについては、避難所の中に連れてくる方はいなかった。避難所の外につないでおくか、または家につないでいるので、日中餌だけやりに帰る方も多くいた。
- ・ 現在、嘉島町は仮設住宅もできて避難所を閉鎖する方向で復興に向かって頑張っていると聞いている。嘉島町の保健師の一人は、東日本大震災の保健師災害派遣を経験しており、その経験が今回の震災対応にも役立ったと言われている。私たちも支援に行きながら本当にたくさんのことを学ばせていただいた。今回の災害派遣も私だけでなく、複数の横浜の保健師が経験している。この経験を今後もしかしたら起こるかもしれない横浜の災害時に役立てることができたらよい。

#### 【当局説明】

(建築局)

#### ●耐震化の現状

①市内の「住宅」の合計：約161万戸

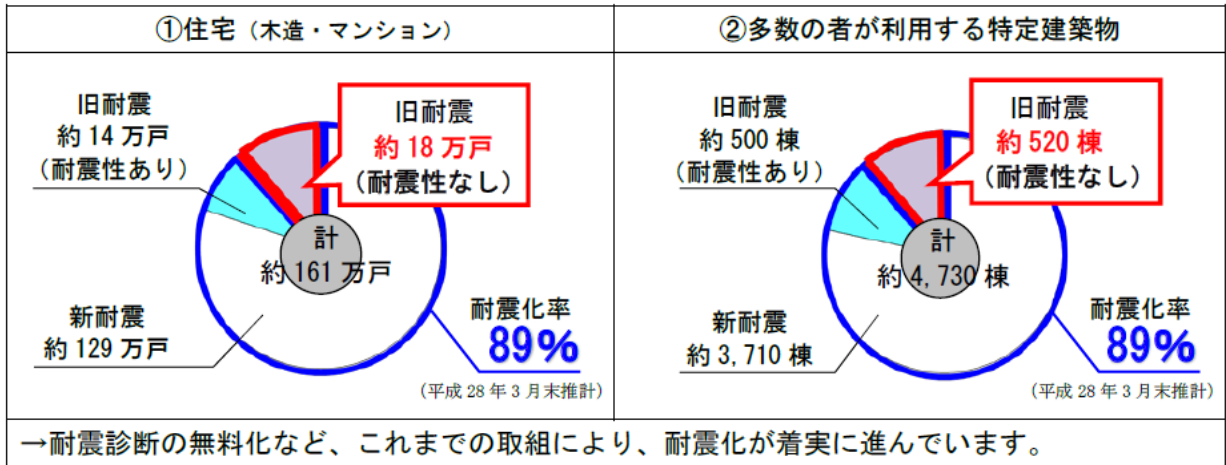
・新耐震約129万戸＋旧耐震（耐震性あり）約14万戸＝約143万戸

耐震化率89パーセント（平成28年3月末推計）

・旧耐震（耐震性なし）約18万戸の耐震化が必要

②市内の「多数の者が利用する特定建築物」の合計：約4730棟

- ・ 新耐震約3710棟＋旧耐震（耐震性あり）約500棟＝約4210棟  
耐震化率89パーセント（平成28年3月末推計）
- ・ 旧耐震（耐震性なし）約520棟の耐震化が必要

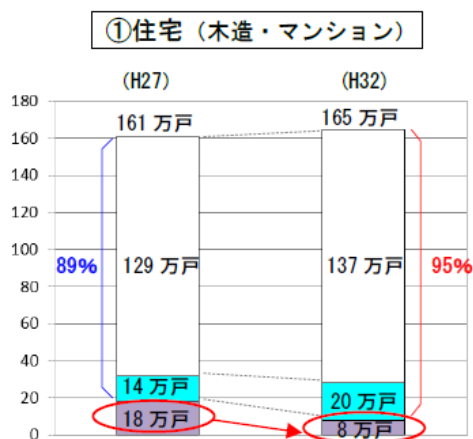


(委員会資料より抜粋)

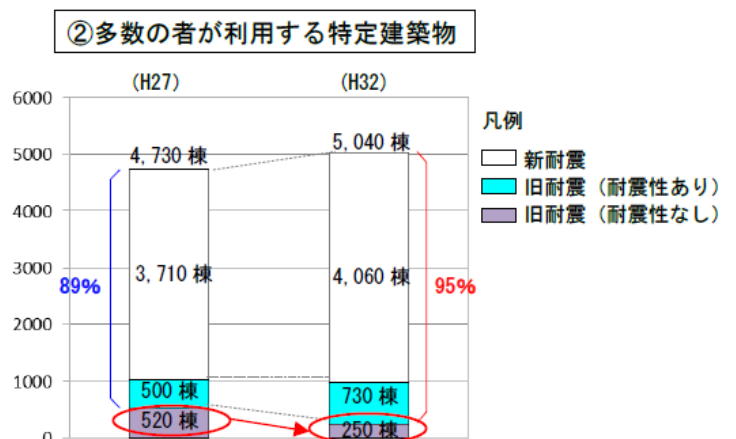
●横浜市耐震改修促進計画

- ①耐震化率の目標を95パーセントとし、耐震化に向けた今後の取り組みを策定
- ②旧耐震基準の大規模特定建築物等に耐震診断の実施と結果報告を義務付け
- ③旧耐震基準の重要道路沿道の建築物に耐震診断の実施と結果報告を義務付け

●目標達成に必要な耐震化数



旧耐震（耐震性なし）を10万戸減  
(改修6万戸、建替・除却4万戸)



旧耐震（耐震性なし）を270棟減  
(改修230棟、建替・除却40棟)

(委員会資料より抜粋)

●耐震化に向けた取り組み

①現在実施している施策

- ・耐震化のための補助制度
- ・減災対策のための補助制度
- ・普及啓発等の促進

②新たな耐震化促進策の検討

- ・建替・除却の促進策

●耐震診断の義務付けについて【大規模特定建築物等】

①義務対象：約80棟

②報告期限：平成27年12月31日

●耐震診断の義務付けについて【重要道路沿道の建築物】

①義務対象：約600棟

②報告期限：平成28年12月31日

●耐震化に向けた取り組み【大規模特定建築物等・重要道路沿道の建築物】

①現在実施している施策

- ・耐震化のための補助制度
- ・減災対策のための補助制度
- ・普及啓発等の推進

②新たな耐震化促進策の検討

- ・建て替え・除却の促進策
- ・重要道路沿道建築物の耐震化促進策

<総務局>

●地域防災拠点の運営体制

地域防災拠点では、拠点ごとに地域・学校・行政等からなる地域防災拠点運営委員会を設置しており、災害発生時には地域住民を中心として、行政・学校等により地域防災拠点を運営する。

①主な役割

- ・地域住民：地域防災拠点の開設・運営、情報の受伝達、物資の配布、相互扶助など



- ・ 行政：地域防災拠点の開設・運営を支援、物資の確保、情報の受伝達など
- ・ 学校等：児童生徒の安全確保、学校施設の管理、地域防災拠点の開設・運営の支援など

## ② 開設、閉鎖、統合

- ・ 市内1カ所以上で震度5強以上の地震が発生したときに全ての拠点を開設する。また災害の状況に応じ各段階において、区災害対策本部長である区長は、各地域防災拠点の避難状況等を考慮し、地域防災拠点運営委員長との協議を行った上で、閉鎖・統合等について決定する。

## ● 地域防災拠点における訓練の啓発

災害発生時に計画に即した行動がとれるように、各拠点では地域防災拠点運営委員会が主体となり、実効性の高い訓練ができるような企画・実施する。

## ● 食糧備蓄計画及び供給方法等

### ① 食糧備蓄計画

- ・ 発災後3日間は家庭内備蓄と公的備蓄等を合わせて対応することとしており、各家庭に対して、最低一人3日分の備蓄を呼びかけている。公的備蓄は、食料、水、生活用品、資機材等の備蓄を進めている。

### ② 供給方法

- ・ 協定に基づき神奈川県トラック協会などの物流業者が物資輸送を行うこととなっている。発災直後からおおむね3日間は被災者のニーズ把握が困難なため、いわゆるプッシュ型供給の対応となり、方面別備蓄庫にある公的備蓄物資などを、要請を待つことなく地域防災拠点へ供給する。搬送する物資は、発災後に特に必要となる主に水、食料、毛布である。発災後4日目以降の対応は、被災者ニーズに応じたプル型供給となり、地域防災拠点からの要請を受けた必要物資を供給することとなる。

## ● 熊本地震を踏まえた現時点での本市の課題と取り組みの方向性

- ・ 地震の被災地では、住民等の震災に備える意識等が十分ではなかったと報道等で指摘されているが、本市ではこれまで地域防災拠点等の整備や訓練、研修などさまざまな形で震災対策を進めてきた。しかし、昨年度実施した危機管理アンケートでは、市民の皆様の自助・共助に対する意識が低いことが結果として浮き彫りになるなど不安材料もあり、今後は市民が避難者

にならないための対策、自助・共助の取り組み支援をさらに進めていく。

<健康福祉局>

災害発生時における要援護者の避難対策について

地域の中には災害発生時の避難行動など、臨機に対応することが難しく、またその後の生活にさまざまな困難が予想される高齢者や障害者などの要援護者が暮らしている。そこで防災計画に基づき、地域防災拠点や特別避難場所等において、要援護者の特性に応じた支援を実施している。

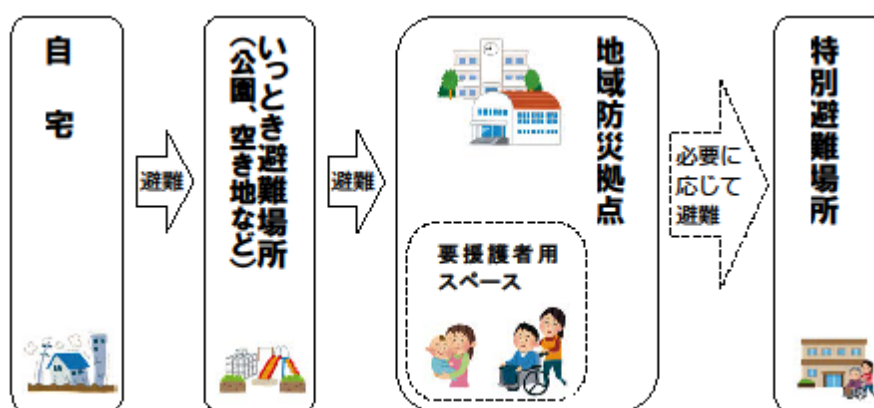
●要援護者のための避難場所の確保等

①地域防災拠点における要援護者用スペースの確保等

②特別避難場所の指定等

③在宅要援護者への支援

●発災時における在宅要援護者の避難体制



(委員会資料より抜粋)

●今後の課題

熊本地震の発生を受けて、現在区役所、また局の課長級及び熊本に派遣した者による特別避難場所課題検討プロジェクトを立ち上げて、検討を開始した。

①特別避難場所の周知のあり方

②要援護者のトリアージ実施体制

③要員の確保策

●ペットの災害対策

## ① 概要

近年ペットは家族同然という意識が一般的になりつつあり、災害時にペットと同行避難することは動物愛護の観点だけではなく、飼い主である被災者の心のケアの観点からも重要である。また、被災動物を放置した場合、野生化による住民への危害や繁殖による生態系への影響が懸念されるため、こうした事後対応の負担軽減のためにもペットとの同行避難は必要である。そこで、本市では地域防災拠点でのペットとの同行避難対応ガイドラインを作成し、地域防災拠点や飼い主の対応について周知啓発に努めるとともに、ペット同行避難のための環境整備を進めている。お手元にお配りしましたピンクの冊子が災害時のペット対策で、平成22年に作成したものだが、この中の構成を一部としてガイドラインが示してある。

## ② ガイドラインの概要

地域防災拠点には動物を苦手とする方やアレルギーなどの理由で動物と一緒にいられない方がいることを踏まえ、各地域防災拠点の実情に応じた対応が必要である。

## ③ 同行避難のための環境整備

- ・ 動物救援本部
- ・ 動物救援センター
- ・ 動物救援病院
- ・ ケージの備蓄

## ④ 同行避難のための啓発等の実施状況

本市では各地防災拠点における災害時のペット対策の具体的な計画づくりやペットの同行避難実施のための支援、飼い主への啓発に努めるとともに、発災時にペットが迷子になっても速やかに飼い主に返還できるよう、マイクロチップの装着を推進している。取り組みとしては、囲みの中にあるように、ペットの防災パネルの展示、ペットの同行避難訓練、イベント等での啓発、マイクロチップの装着費用の助成事業を行っている。

## ⑤ 課題

- ・ 地域防災拠点におけるペット同行避難への拠点における理解と準備の促進
- ・ 平常時の備えやペット同行避難の際の飼育管理実践に向けた飼い主への啓発

- ・ 行政による同行避難への理解を進める啓発及び関係団体との協働による同行避難のための実効性のある環境整備の促進

【委員意見概要】

- ・ 被災地では防災拠点の運営の備えが大変だったと聞いている。実は横浜市民からも個人的な物資を送りたいという申し出があったが、実際受ける側の拠点では、被災者全員に配れないとなかなか難しい。その辺はお互いの気持ちが若干すれ違ふといけない。そういったこともある意味市民の方にも伝えるのは必要で、確か福岡市が独自に福岡市の小学校か中学校へ個人のものも含めてとにかく物資をまず受け入れて、そこから一斉に配達するというやり方をとった経過も聞いている。いずれにしても避難所の運営は、一方で避難されている方のいろいろな思いがあるので、土足禁止の取り組みも非常に苦労したのではないか。そういった経験をぜひ今後につなげていければよい。
- ・ 委員会のテーマである建物倒壊及び避難者対策では、民間建築物の耐震化の説明があった。実際に義務づけし、各常任委員会等でも報告があると思うが、義務づけする重みを対象者の方々に理解してもらいたいということもあるだろう。木造耐震診断、旧耐震の昭和56年以前の部分で、私の緑区でも調査は受けるが、その後、補助金もあったが、実際にお金を出してなかなかそこに至らないケースや、逆にやろうと思っても手続に大分時間がかかって、なぜこんなに時間がかかるのかとかなり職員も苦労したと思っている。それぞれの意識を高めてもらうという点で、自分の家はもちろん耐震化を進めてもらい、周辺にも影響があることも引き続き理解してもらう必要がある。
- ・ 避難者対策についてだが、総務局の報告で平成27年度訓練実施したのが13万5000人であり、大変大勢来ているのは事実だとは思いますが、370万人という数値からするとなかなか苦しい。
- ・ 市民防災センターを見学したが、内容も以前と比べると随分変わっており、地震の実際の揺れの体験や煙の体験や、いろいろな情報展示、部屋があつて実際にいろいろな具体的説明もある。滑り出しとしては大勢の方に来てもらっていると思うが、体験してもらう機会を引き続き広めて、リニューアルしたという宣伝もぜひしてもらいたい。
- ・ 要援護者の被災対策とペット災害対策だが、災害弱者と言われる方々の支援

は引き続きやっていくことが必要である。ペットの災害対策だが、実はガイドラインが平成22年で、平成23年5月発行だが、ちょうどこのころ、私はこの問題を質問して、当時担当していた課長もこの間退官した。平常時の地域防災拠点で一時飼育場所の設定とあるが、あのときに環境創造局と大分やりとりし、ここに、地域防災拠点、近隣の公園、校庭の一角にペットの一時飼育場所を想定しておきましょうと書いてあるが、環境創造局は非常に抵抗し、これを載せるのが大変だった。実際、その精神が健康福祉局や環境創造局でそれ以来残っているのか。防災拠点は学校なので、いずれは小学校、中学校は授業の再開という位置づけがある中で、校庭の一角で落ち着けば、確かにそこで落ち着くが、実際に学校の運営が始まってくると、なかなか学校の中で難しいだろう。

- ・地域の連携がとれているような場所だと、避難場所へ行くよりも、かえって地区単位で避難所を開設したほうが機能するほうがよいのではないか。個人情報があってないようなものなので、隣近所がどういう状況なのか皆さんわかっていて、割と機能していたのではないか。あえてそこに集まっていたのか、避難場所が満杯で仕方なしだったのか、連携がとれて自主的に集まったのか、その辺をはっきりとする必要がある。
- ・実は災害時の避難者対策で一番大事な部分は、大都市横浜であっても地域連携ではないか。横浜は大都市で流入人口が多いと難しいところが多い。そこで、熊本地震を踏まえて現時点の課題と取り組みの方向性という中で、防災の減災対策の研修や市民防災センターの活用はもちろんだが、今回市民局は入っていないが、本来の地域社会の日常からの連携という部分が、災害時には防災拠点を立ち上げるにしても、ハンデを持った方がどういう状況であるか隣近所が一番わかっている。そういったところの連携が本来は災害時に生かされなければいけない。
- ・私たち横浜市は、2011年3月11日に横浜市地域の絆をはぐくみ、地域で支え合う社会の構築を促進する条例をつくった。あの日の午前中の常任委員会で可決し、その日の午後に起こったのが東日本大震災だった。あのときの議論の中でも、災害時にこれは大事ではないかという話をやって、だからこれをつくらなければだめだとか侃々諤々議論があった中で、苦勞してあの条例

をつくり上げた。災害だけのためではないけれども、そういったものが総務局の報告の中に、自助・共助が大事だと入っているが、もう少し日常からの地域の絆というものをしっかり育むとともに、市民局とも連携していただきたい。

- ・この委員会の中でも、消防と総務局が連携してという話があったが、市民局も入ってくるのではないか。特に日ごろからの連携がない限り、災害が起こったときにいきなり地域が連携して何かを進めることはできないし、避難者対策で一番大事なのは、そこを支える人たちがどうやって動くかというところではないか。そういう意味ではせっかく我々議員提案条例で3月11日に可決したという思いがあるので、少なくとも防災・減災対策の中には日常からの連携が大事であることも踏まえて、条例の趣旨を生かすべきだ。
- ・対策や研修をやろうが、そのことを知っている市民がいなければ、専門的なことを学んでいる人だけの知識になってしまって、発災のときに役に立たない。役に立たせるためには市民への啓発がしっかり日ごろからやられていることが大事だ。ぜひこういう課題を記述する際に啓発というものの持っている意味をもっときちんと位置づけて、啓発を徹底するための学校であり、地域であり、企業であり、啓発活動を強める場所はある程度ははっきりしているわけで、そういうところまで強化する必要がある。
- ・今回の訓練をやっている人数が13万人という形で、それ以外の方も結構いるようだが、一番怖いのは、訓練にも出てこないような方が自分たちだけで全く我々の知らないところで避難所を開設していて取りこぼしが出てくるということであり、なかなか気づかないところへの対応をどのようにするかもぜひ検討していきたい。
- ・さまざまニュースを聞いていた中で、今回被害認定調査の結果が出るのに非常に時間がかかったのではないか。応急危険度判定も行かれた日にちを見ると、2週間程度で終了するべきところが、それを過ぎてもやっていたということで、今回時間がかかったという捉えでいいのか、もしそうだったら、被害認定調査が終わらなければ生活の再建をどうするかというところもなかなか見えてこない。
- ・8月末まで派遣されている方がいるということだが、それを今度横浜に置き

かえて考えてみたときに、判定士の方がたくさんいるが、場合によっては近隣から応援の支援を要請しなければいけなくなってくる。被害認定調査だけではなくて、避難所の運営やさまざまな面で近隣からの受け入れも必要である。そのときに今回支援として行かれ、向こうとなかなかうまくコンタクトができなかったということは、横浜市で今後反映していくべきだ。

- ・私のいる区からも避難所の運営にかかわられた職員の方の話も伺った。横浜市内の皆さんに自助・共助をどうきちっと準備をしていただくかということと同時に、発災したときに全国とのつながりをつくっていくのであれば、きちっと働ける環境を整えることが必要だ。
- ・建築の話で、熊本の地震で救急病院が危険ではないかという院長の判断で、患者等を避難して病院も閉鎖したが、後日、大丈夫ということでまた機能を復帰したということがあった。特に避難所や病院、市役所等も相当被災したときに、素人ではなかなか判断しきれない、特に大きなビルとかの緊急的な安全の判断はどういう形でやればいいのか、救急病院が一個使えるか使えないかというのは、ものすごく大きい。危ないかもというときに避難するしかないと思いながらも、もうちょっと簡易な判断基準を施設のほうに伝えることができるのか、何か手だてを打つことができないか。
- ・プッシュ型供給でこちらから届けるということなので、一刻も早く被災者に届けるという観点でやっていくべきだ。冬も想定されるので毛布がないときついで、その点の対策をとるべきだ。
- ・総務局の協力で、2週間後に本市の各課が活動しているところを3カ所ほど視察し、被害認定調査に1時間ほど同行した。宅地が盛り土のところとか地盤が悪いところの家が倒壊や認定の高いスペックになっていて、住民の方の意見で非常に印象的だったのが、同じ分譲地で同じときにみんな住宅を買っているということだ。そのときはここは盛り土だとか、ここは素の地盤だとかいう情報はなく、皆さん何坪で幾らで買っていて、倒れてない家の人たちは町内で地震の話をしにくい。自分の家は何ともないけれども、盛り土の人のところは倒れてしまっているので、益城町にしても地盤が悪いところがほとんど倒壊している。本市も今液状化に関してはインターネットですぐ見られる状態になっているが、地盤に関してもっと消費者にも周知していくべき

だ。ただ、今の日本の仕組みだけだと耐震基準をクリアしていればいいということではないと今回本当に明白にわかった地震だと思っている。今調査をされている中で、今後地盤についてどう基礎自治体として住民の方に告知していくのか、また独自に命を守る、建物を守るという観点からの考え方が大事である。

- ・木造住宅耐震改修だが、国土交通省の立てられたものに沿った目標になるかと思うが、私も事業者として去年の予算特別委員会でも質問したが、今回熊本の震災が起きても残念ながら診断の依頼がふえない。東日本大震災のときは爆発的にあって、非常に処理に時間がかかった等あったが、残念ながらこれだけ大きい地震が来ても診断の依頼も来ないということは、ほぼ今の仕組みの中で需要喚起というか、周知も含めてターゲットとされている人たちにもう届かないと事業者と話していて印象を受けた。他方、去年も21件だったので、目標6万户を5年でやるのに対して、1年間20戸だととても乖離は埋まらないと思うが、新しくシェルターとベッドを普及させるのもコスト的に非常に有効な策だと思うが、私も事業者として耐震診断をしているときに、昭和56年以前の古い時代なので、北側斜線とか見なし長屋とか壁の一部がブロック塀とか今では完璧に建築基準法違反だが、なぜ建築確認がおりたかわからないような家が結構ある。こういう家は残念ながら本市の場合は違法建築を改善しない限りは認めませんという姿勢なので、そうすると本来の耐震は200万円のできるのに、それを直すと1000万円かかるから諦めるという家もすごく多い。その辺は今後ある程度本市としても柔軟にいろいろ取り組んでいかないと、これ以上木造住宅耐震改修の件数を伸ばすことは難しいと考える。
- ・今回益城町の避難所が運動公園、スポーツセンターだったが、私は被災3日後に行ったのだが、非常にうまく機能していたと思っている。帰りの飛行機で文部科学省の職員の方と隣り合わせに座ったのだが、文部科学省としてみれば、学校というのは本来授業で使うところなので、今回のように被災地区と被災ではないところが密接していると、あそこだけカリキュラムが進んで、ここだけ授業がスタートできないとなると、やはり義務教育の公平性もある。本来、子供たちの学校教育の場所なので、避難所として長く使うことは今後



考えていただきたい。そこで益城町の運動公園が広いグラウンド、広い駐車場、体育館、武道場等全てがそろっているのも、本当にうまく機能していたと思う。本市も運動公園やセンターをより有効に使っていくべきだ。そういったところは指定管理等で、益城町の運動公園はY M C Aがいろいろな事業を受けていたY M C Aがコアになって全部を取り仕切ってやっていたので、ものすごくうまく機能していた。彼らはもともとボランティアを使うノウハウがあり、そういったことも含めて運動の施設をコアにするということは、被災した後も有効に機能すると体感的に思った。

- ・民間建築物の耐震化だが、今私も市民相談の中で管理組合のないマンションが非常に困っていると相談を受けている。管理組合がないということは、共同住宅の中で積立金もない、また費用もない。管理組合がないと、いろいろなことを判断するときにはばらばらで、耐震診断を受けるとのこと自体も支援がないとなかなか話がまとまらないと相談を受けている。管理組合のない集合住宅は課題だと思っている。
- ・東日本大震災や、熊本地震での事例を考えると、要援護者の移送手段が非常に課題になっている。体育館の中でトイレへ行く要援護者を高齢者の方が温かく誘導したという話もあったが、移動するのにきめ細かい支援、フォローが必要になってくるかと思うが、特に倒壊しようとする家から避難所に、混乱状態の中で移動するのは非常に課題だという認識の中で、移送手段をどうしていくか想定すべき。
- ・公助というよりは、できれば地域の方のボランティアを前もって組織化して推進することが大事である。今後推進する上で課題を持っていただきたい。
- ・避難時の同行のときにも家族として一緒に家に住んでいるペットを外で放すというのは、自分は避難所に入って、家族であるペットは外とするのは非常にメンタル面でも辛いと思うのではないか。ペットの位置づけが市民の中でも変わってきているのではないか。災害時のペット対策の中で書いてあるのは、避難所でもなく、教室でもなく外という想定に記載されている。場所によってはなるべくテントを張ったり、ペットだから外でいいという発想より、家族としてなるべく屋根のある場所だとか、ペットを家族として一緒に避難をした方々に対してのきめ細かい配慮も必要になってくる。

- ・災害時は平時ではないので、その辺はある程度我慢、お互いにうまくいかないというところは、あらかじめ想定しておかなければいけない。このガイドラインをつくるだけでもすごく大変だったが、屋内で飼っているペットをどう預かるのかは今後の課題だと思うが、余り行政に全部かぶせるのはちょっと違う。どういうことが可能か、ペットを飼っている方々からも発議してもらい必要があるし、ペットの仲間の方々だけでも災害時にどういうことをやりましょうか、お互いに助け合いましょうと自発的なところを促していくのが原則だ。自分たちが飼っている、行政が飼っているわけではないので、そこは健康福祉局も何でもかんでもやるのではなくて、対話してどういう役割分担でいくのかしっかりやっていかなければいけない。放置するわけではないけれども、そういった時代の背景があることも理解しながら、どうできるのか。同行避難そのものを運営委員会ではペットのことなどやってられない、人間が大事だという運営委員会も現実的にあるので、いろいろなレベルがあるが、そこは今後よく調査したり、いろいろな時代の変化はあるけれども、実際行政がどこまでやれるのか考えてもらったほうがいい

(3) 平成28年9月23日 市内視察実施

特別避難場所に選定されている鶴見市場地域ケアプラザにて施設の概要について説明を聴取し、館内の視察を行った。次に、耐震改修工事を終えたホテルニューグランドにて、施設の概要について説明を聴取し、ホテル内を視察した。

(4) 平成28年11月30日 委員会開催

ア 参考人の招致について

本委員会の付議事件に関連して、次回委員会において参考人からの意見聴取を行うことを決定した。

参考人：横浜市立大学准教授 石川 永子 氏

案件名：熊本地震等の避難者対応から考える、首都直下地震への備えについて  
～熊本市の避難所調査の結果を中心に～

(5) 平成29年2月1日 委員会開催

ア 参考人の招致について

参考人招致の日程が延期となったため、委員会を開催し改めて日程を決定した。

(6) 平成29年2月10日 委員会開催

ア 熊本地震等の避難者対応から考える、首都直下地震への備えについて  
～熊本市の避難所調査の結果を中心に～

参考人として、横浜市立大学准教授の石川永子氏を招致し、「熊本地震等の避難者対応から考える、首都直下地震への備えについて ～熊本市の避難所調査の結果を中心に～」について講演をいただいた後、質疑を行った。

【出席局（オブザーバー）】

建築局、総務局、健康福祉局

【講演概要】

● 首都直下地震時の被災者対応の主な課題

- ・ 災害後の避難者数の推移からいえるのは、東日本大震災や阪神・淡路大震災の直後はインフラが通っていないため避難者数が多いが、その後は急激に減っていく。次第に時間がたってくると、最後は自宅が壊れた被災者が残っていくことになり、避難所というのはこのような避難者を受け入れなくてはいけないということである。
- ・ 東日本大震災の災害関連死に関して、特に重要なことは、死亡者の大多数は高齢者であったり、あるいは直後、1カ月後に亡くなったのではなく、かなりたってから災害関連死をされた方がいるという点である。また、避難所での肉体的・精神的な苦痛、そういったものによる災害関連死の認定はかなりの数がある。この中には慢性疾患や持病を持った方が避難所の環境の中で厳しくて疲れて病気で亡くなるということもあるが、そういうところで避難所の環境と災害関連死というのも大きな関係がある。
- ・ 在宅避難者の方への対応をしっかりとしないと、皆さん避難所に来ないと物資はもらえないし、情報は来ないし、何か不安だからということで、皆さん避難所に物すごくいらっしゃるとなってくると、避難所の環境がますます悪くなる。
- ・ 避難者数の定義とは、災害救助法で実際に避難者の数に合わせて食事や、そういったものの経費などが後々計上されてきたりするものであるが、そこに夜寝ている方だけではなく、そこにいろいろな食料を取りに来たり、情報を取りに来るといふ、地域の拠点として使う方も含めて避難者という

形で国としてはカウントしていると言われている。こういった方々を含めて避難者と考えていかなければいけないため、これは避難者、あと在宅避難者の方両方に対するケアが必要だということだ。

- ・ただ、在宅避難者の方のケアに関しても、どこまでやるかというのは非常に難しい問題で、例えば熊本市の場合だと、私は本震から6日目後ぐらいに初めて熊本に行った。そこから数日たつと、コンビニやスーパーなどは結構開き始めた。なので、実際にお金を出して物が買える状況になったところでは、在宅避難者の方の支援とかも変わってくるだろうし、インフラの状況や、食べ物を入手できるかといったことも含めて考えていかなければいけない。ただ、熊本市に比べて、首都直下地震は非常に巨大で広大なものだと思うので、そこまでの状況ではなく、在宅避難者も非常に厳しい状況になるのではないかと。

首都直下地震時の被災者対応の主な課題							災害時の 担当部署 (自治体により異なるが 一般的なものに記載)
	1週目	2週目	3週目	4週目	5週目	6週目	
指定 避難 所	●避難者数最大 ●帰宅困難者対応 ●リスト作成・要 支援者対応	●福祉避難所、 介護保険施設 災害時定員超 過受入調整	●学校再開に向 けての準備 ●避難所環境の 向上、自治運営に 向けての支援	●生活不活発病 防止		●避難所縮小に 向けて、仮住ま い、福祉施設等 行先の確保への 情報提供・支援	避難所運営担当
避難所 以外・ 在宅	●指定外避難所 への対応 ●車中泊者対応 ●在宅要支援者	●余震・大雨 等によるがけ 崩れ	●広域避難者へ の情報提供、支 援				危機管理
被災 者支 援		●り災証明書 申請受付	●被災者支援相 談、ワンストップ 窓口開設	●り災証明書発 行と仮住まい申 込の連携			物資担当・福祉系 り災証明担当 (財務・福祉等) 救助法(福祉)→被災 者支援部署新設
被害 調査	●応急危険度判 定調査(公共施 設・住宅等)						建築局住宅 課、福祉系
仮住 まい		●仮住まい個 数推定	●みなし仮設申 込 ●高齢者等の仮 住まい等のマッ チング検討		●建設仮設着工		
復興 計画		●被害把握作 業	●重点整備地区、 建築制限対象地 区等の検討、公 開		●震災復興基 本方針検討・策 定		都市局
本部 応援 受援	●受援体制の構 築、窓口の統一 (指定都市市長 会等)	●応援職員と 市職員の連携 体制の構築				●応援職員の撤 退に向けての検 討、中長期派遣 受入体制の構築	危機管理 受援・広域連携 (政策・総務等)
民間 連携		●NPO、社協、 企業等との連 携・連絡会議					市民局、社協、危機 管理、避難所担当

実際には、もっと  
多数ありますが、  
主なものを掲載

主な対応事項を時系列＝タイムラインで整理

(委員会資料より抜粋)

- ・横浜市の場合は地域防災拠点と呼ばれている指定避難所だが、地震直後が避難者が最大になり、かつ帰宅困難者対応などが出てくる。その後に二次

避難所の特別避難場所の話や、もう少したってくると、学校の再開と避難所の統合、在宅避難者、指定外避難所の話になってくる。ここの安否確認とか要援護者対応、あとは首都直下の場合は広域避難、あと避難者の方がなかなか減らないというのも含めて、宿泊施設の活用である。これは災害救助法で1泊、少し前までは5000円であったが、今は7000円台にまで上がっており、災害救助法で実際に宿泊施設を避難所として指定することにより、その費用が出る。

- ・避難所解消に向けての動きと、仮住まい、あとそれにかかわる罹災証明、あるいは被災者相談窓口、こういった話のところをどうつなげていくかということがとても大事である。避難者の相談窓口の電話の開設の仕方、あるいはワンストップ窓口の方法も含めて、避難所のことだけではなく、仮住まいに向けてのさまざまな動きの中で、さまざまな部局が連携してやっていかなければいけない。
- 熊本地震の被災者対応1：熊本市の避難所・避難所以外の避難者への対応
  - ・避難所の話というと、地域の方の体制づくり、そういうこともあると思うのだが、それだけではなく、その自治体の職員の方、あるいは応援職員の方々とどのようにうまく回していくのかというところが避難所の環境のキーになる。学校の先生方にかなり過剰な負荷がかかったので、そういったところに関して事前に考えておかなければいけない。
  - ・実際には指定避難所以外の避難所というのが非常に多く発生する。これは熊本市だけではなくて、どこの被災地でも同じであるが、そういったものに対しての対応、あとは車の所有数や、1人当たりの車の数は横浜市と全然違うので一概には申し上げられないのだが、車中泊も非常に多く、そういう状況についても考えていかなければいけない。避難所の解消について、どう考えていくのかということも必要である。
  - ・避難者の数だが、基本的に昼間の避難者の数を数えている。熊本市の場合は、避難所は昼間よりも夜のほうが多い。昼間は出ていて、夜は余震が怖くて皆さん帰ってくるので、ちょっと特異な例だが、昼間の人数と比べ、夜の人数はもっと多いという状況である。
  - ・同じ避難所の中に場所によっては昼のスペースがあつたりするので、そう

いうところには高齢者の方がいる。炊き出しをやっている避難所もあり、かなりの数の避難所は自衛隊の方が毎日毎日避難所に来るが、発注シートのようなものにチェックしてそれを渡すと、自衛隊の方が持ってきてくれる。そういった支援物資を配るという形で、余り温かいものを配るところばかりではない。熊本市でよくあったのは、横浜市以上に小中学校のトイレが和式が非常に多く、例えば学校1つが避難所になっていても、洋式のトイレは男女で2つぐらいずつしかないのが非常に多く、本当に和式のトイレばかりで、これは非常に大変だったのではないか。

- ・実際にパーテーションや段ボールベッドを配られても、使っているところと使わずに積み上げているところがあり、使い方を考えていかなければいけない。運営者の方を責めるのではなく、事前に考えておかなければいけない。
- ・要援護者への対応ということで、地域の方やPTA、そういった方々がしっかり運営しているところは、避難者のリストがある程度できていたり、要援護者の方の個別の情報がまとまっている。そういうのがないところだと、誰がいるのかがよくわからない状況になり、これは横浜市でも同じことが起こり得る。それだと要援護者の方々を実際にちゃんとケアできなくなる。
- ・障害のある方々や妊婦、そういった方々は初めは避難所に行くのだが、その後いられなくなり、あるいはうまく対応してもらえず避難所からいなくなる。あるいは妊婦はどこにいるかと言うと、校庭の車の中にいるということも結構あり、この辺の難しさはすごく感じた。女性の方や子育て世代の方、あとはペットへの配慮についても、やっているところとやっていないところがある。
- ・避難所と言えばトイレの問題だと思うのだが、避難所になるところに関しては洋式トイレをしっかりつくっておかないと、トイレの数はあるけれども、トイレができない方がたくさん出るということがある。あとは避難所に近い体育館、体育館に近いところのトイレに洋式トイレをちゃんとつくっておくということも大事である。
- ・熊本市では、小中学生、あるいは卒業生がいろいろなところでボランティア

アをやっていたのが多く見られた。物資の配布の窓口や、そういうところにたくさんの小学生がいた。これは、ただ単にボランティアをただけではなく、学校が3週間、4週間と休校になる段階で、子供たちの精神的にもかなり追い詰められたというのがある。その中で規則正しい生活、あるいは少しでも子供たちと接しながら状況を見たり、あるいは子供たちも小さいながらすごく心を痛めていて、自分たちにもできることはないかということをしごく考えており、それをうまく見つけてあげるということで、こういうことをやっている避難所も多く見られた。

- ・横浜市では指定避難所のことを地域防災拠点というが、指定外の避難所になるところがかなりたくさん出ると思われる。基本的には行政機関の中を避難所にするというのは余りやってはいけないことだと思われるが、実際市役所の1階も避難所になっていた。そういう中で罹災証明の窓口があり、途中でここを解除してほかのところに行っていたら、被災者の方々のたくさんの窓口がここにできてくるという状況になった。
- ・避難所のどこに避難者が入るのか、あるいは学校の再開をするときに避難所をどう集約していくのか、そういうことのイメージを事前につくっておくことも大事である。
- ・熊本市は福祉避難所というものを従来のおりにはやっておらず、どちらかという、福祉施設の空きベッドを一般の避難所では厳しい方々、あるいは施設に入ったほうがよさそうな方に対してマッチングしていくという方法をとっていたので、普通の特別養護老人ホームや介護老人保健施設などの施設の一部屋とかを福祉避難所として開設したのではない。福祉避難所、横浜市の場合は特別避難場所という言い方をすると思うのだが、これも基本的には二次避難所という形になり、一般避難所にまず行き、あるいは在宅の方で医療や看護のチームの判断でピックアップして入れるというのが今スタンダードになっている。ただ、私が内閣府の検討委員会の委員もしていたときによく議論になったのは、特に視覚障害とか聴覚障害、そういった方々というのは、二次避難所として行くと、なかなか厳しい。要は、一次避難所に行くのも厳しいのに、そこからまた二次避難所に行くのはなかなか厳しいので、そういった方々で、事前にある程度特定できる

方に関しては、初めから二次避難所に行っていただくことも考えなければいけないのではないかと。

- ・東日本大震災のときは、まだ昼間だったので、デイケア施設などがそのまま福祉避難所になっていた。ただ、福祉避難所になった施設もデイケアをしていたり、あるいは入所者がいると、もともとの業務の継続というのがすごく難しい話になってくる。福祉避難所というのを簡単に言うが、実際水・電気がとまった施設に入所者がたくさんいる中で、プラスアルファで福祉避難所を開くということが施設にとって非常に負荷がかかる。なので、その部分のフォロー、あとは、人材は実際に被災地外から介護士、あるいは看護師たちに入ってもらわなければならないのだが、援助を受ける体制をどうつくっていくかというのがとても大事なことである。どこの自治体でもこういった施設と協定を結んでおり、協定書も大体公開されているが、細かいところまではなかなか決まっていけないというのが現実である。
  - ・福祉避難所にどういった方にそこに入らせていただくのかというのは非常に難しい。もちろん、避難所は避難所で数日たってくると、外部の保健師も含め、巡回がだんだん始まり、ちょっと厳しいかなという方がピックアップされ、あとはもう少したつと、外部の保健師たちのチームが入り、在宅の方々のローラー作戦のようなことが被災地では実際に行われていく。そういう中で、厳しいかなという方を福祉避難所、あるいは普通の介護施設の定員を超過した緩和措置の中で施設に入れていくということが行われていくわけだが、そのマッチング、あとは移送というか、その方にそこに行かせていただくための車の手配などが、実際はすごく難しい。見落とされそうだが、そのあたりが福祉避難所の非常に難しいところであり、その辺をどう確保するかというところが大事になってくる。
- 熊本地震の被災者対応2：建物被害と仮住まい支援
- ・避難所の解消、仮住まい、あるいは被災者支援に関しては、罹災証明のための被害調査の部分で熊本市の場合も一次調査と二次調査でかなり時間がかかったため、いろいろな課題が見えてきている。横浜市は場所が限られるため、罹災証明発行や仮住まいのためのプレハブ仮設をたくさんつくるわけにはいかない。そうなってくると空き家、いわゆるみなし仮設という



ものをたくさん活用していかなければいけなくなってくる。そういうときのみなし仮設の申請の話と罹災証明の発行の順番、その辺のバランスがとれていないと非常に難しいことが起こってくる。熊本市の場合は、みなし仮設住宅が足りない状況であった。空き家はたくさんあるのだが、みなし仮設として貸してもらえるとところが少なくなってきた、どういうことをしたかという、これは横浜市だけでやれることではないのだが、熊本市の場合は、人に貸すということを前提に応急修理の補助が出た。安全性を確認して人に貸すということで、こういった支援が出た。

- ・横浜市もこれから空き家問題はたくさん出てくると思う。災害後の話は、単なる空きアパートだけではなく、こういった空き家をどう活用していくのかがとても難しく、今その研究をしている。また、あいている公営住宅、あるいは一時的に避難者の方を賃貸で住まわせてもらうなど、たくさんする方法がある。避難所を解消していったり、避難者の方にいい環境にいてもらうために、たくさんする方法がある。こういった選択肢を避難所運営は避難所運営、仮住まいは仮住まいではなくて一緒に考えていくということがとても大事で、実際熊本市のほうでは私だけではなくて何人かで一緒にやったが、福祉部局と住宅部局と災害や危機管理部局と一緒にプロジェクトチームをつくって、こういった方々をどこに仮住まいしてもらうか、あるいは緊急で少し住んでもらうかということを決めていくということをした。そのときに、放っておくと、要援護者の方や高齢者の方でなかなか家を借りにくい方がいつまでたっても住めないということが起きてしまうので、そういった方々を事前に入れるようにマッチングしたりしている。これは避難所の解消をしていくためにすごく大事なことである。

●熊本地震の行政対応の課題：本部運営・受援・官民連携

- ・今回熊本市の支援というのは、政令指定都市の応援・受援の仕組みが新しくできて初めてのケースであった。政令市はAグループ、Bグループ、Cグループ、Dグループとあり、Dグループは基本的には九州で、九州と九州の近いところ、岡山市、北九州市、広島市、福岡市、熊本市、このグループが一番の中心になって現地で進めていた。そのバックアップを横浜市がやっていた。そのときに支援の仕方は非常に難しいというのを感じた。

なぜかという、基本的に東日本大震災の後に言われたことは、なるべくアウトソーシングできる災害対応はアウトソーシングするということである。あとは対口支援といって1対1でやっていくと、きめ細かくできるというものである。あとプッシュ型の支援がすごく有効で、そんな待っていないでどんどん行きましようと言っていたと思うのだが、これはよくわかっている人がやればとても有効だと思うのだが、よくわからないままやってしまうと、被災地が大混乱を起こす。例えばプッシュ型の支援などで賞味期限の短いものを大量に送ったりすると、被災地は、要は届いたものを短い期間に避難所まで細かく運送していかなければいけなくて、そのオペレーションは物すごく大変になる。そういうのができ上がってからならいいのだが、できない前にそういうのが来てしまうと大変なことになってしまう。そういうのもあり、よかれと思ってやったことが本当にうまくいくのかどうかというのは、よく考えなければいけないというのが熊本市のときにもいろいろ出てきた。アウトソーシングというのも非常に重要なことである。例えば、被災者の支援の相談電話窓口で一般的なことに関しては基本的には電話のオペレーターの方に委託し、わかることはマニュアルをつくって話してもらい、わからないところの分だけ市の職員が引き継ぐ形にしないと市の職員はパンクしてしまう。当然、避難所の支援に全職員が行ってしまったら市役所は空っぽになってしまうが、かといって全然やらなくていいということにはならない。というのも、住民の方の目があったり、実際に地の利がわかっている、状況がわかっている人がちゃんと中にいないと、応援で来た人たちにうまく働いてもらえない。熊本市の職員も非常に頑張っていたのだが、職員がしょっちゅうかわったりすると、指示を出したりできないということが起きてくる。その辺のバランスはとても大事である。避難所のことに関しては、区役所のほうはそれぞれの避難所の情報を結構持っていたのだが、そこから避難所の情報が市役所になかなか上がってこなかったりというのがあり、どういう策を打っていいのかというのがわかりづらいというところがあった。そういう情報がちゃんと本部に上がってくる仕組みをつくるのはすごく大事である。

- ・ いろいろな法律の適用や運用、特別基準の交渉の仕方とかというのは、こ

ちら側が知識を持っていないと、なかなか難しい部分がある。なので、この辺の話というのは、事前にいろいろ考えておく必要もあるし、横浜市独特のいろいろな問題が、需要があったりすると思うので、そういうのと同じような基準がどう関係があるのかを考えておくのは、とても大事である。

- ・オペレーションに関していえば、ワンストップという方法が有効である。これは、受け付けを済ませた後、壁際にずらっとブースが並んでいて、それぞれのブースには、それぞれの証明書の発行とか各部署の方々がおり、1周して必要なところだけ回ると、最後出てくると全部終わっているという仕組みである。こういうのは被災地のさまざまな市役所で実際に行われているものである。

●熊本の教訓を横浜に生かす

- ・横浜市の場合は、木造密集市街地、戸建住宅地、集合住宅地・マンション、横浜中心部商業地など大きく分けて4つの地域性がある。それによって何をサポートしなければいけないのかというのは変わってくる。

## 横浜市の避難生活への備えを考える

### ○ 市内の地域性と避難所の運営、備えの重点項目

#### 【木造密集市街地】

- ・建物倒壊・火災
- ・高齢化率高:要援護者対応
- ・避難所に多数が避難・環境改善と地域運営+サポート人材
- ・高低差のある密集地・移動
- ・医療看護・二次避難所

#### 【戸建住宅地】

- ・建物倒壊は少だがインフラ×
- ・在宅避難中心、安否確認・空き家
- ・要援護者への医療(慢性疾患・介護など)や物資配布の対応(避難所にいかずも安心できる体制→地域防災拠点とまち防連携)

#### 【集合住宅団地・マンション】

- ・築年の古い団地:要援護者対応
- ・在宅避難中心、安否確認
- ・団地内の集会所や集会室で、住民本部など自治工夫。情報や物資配布など、事前に行政や地域防災拠点と連携の議論(指定外避難所)

#### 【横浜中心部商業地】

- ・帰宅困難者(勤務者・観光客等)
- ・企業・住民・行政の連携
- ・多様な避難者の受入れ(外国人等)・指定外避難所対応

(委員会資料より抜粋)

- ・横浜市の場合は、福祉避難所のことを特別避難場所と言うが、それで特別避難場所運営支援計画というものをつくるのは非常に難しい。要援護者の名簿の共有の仕方だが、要援護者の名簿を自治会長がもらった方がいいが、どう使っていいかわからなかつたり、余りにも重過ぎてどうしたらいいかわからないということがある。特別避難場所の協定内容を具体化し、それを実際に進めていくための研修や訓練をやっていかなければいけない。あとは、それぞれの福祉避難所、あるいは避難所の福祉スペースと言われる部分はどんなものが必要なのかということが余り標準的に決まっていなくて、実際に物が用意されていないとかということが結構ある。国の基準でいくと、福祉スペースや福祉避難所というのは、福祉用具、あるいはベッドなどのいろいろなレンタルや購入には、お金が出る。なので、かなりいろいろなことができるのだが、実際には災害が起こってから、そういうのが後追いでどんどん進んでいくので、実際にこういった施設でどんなことができるのかを考えておくのが大事である。あと、全国からたくさんの方々が来るので、それをうまく受け入れていく方法、あとは横浜市も医療対策本部ができるが、そことの連携も大事である。
- ・指定外の避難所がたくさんできるというのは、横浜市も同じことである。地域防災拠点の運営委員会で非常に一生懸命頑張っているが、それ以外にも実際にはたくさんの方々が避難所ができるということになる。避難所となっていなくても、そこに物資を届けなければいけないというところはたくさん出てきて、例えば団地の集会所、小さな公民館や、例えば栄区だと、そういうのを地域避難所と言っていたりするが、そういったものもたくさん出てきて、そういったところに物資や情報をどう届けるかということも大事である。横浜市の場合は、地域防災拠点と今言った在宅の方や、指定外のいろいろな避難所のことを考えるのは町の防災組織なのだが、その役割を一緒にどう連携していくのかということを考えていくのも大事である。
- ・たくさんの方々の避難所を見て非常に思うことは、避難所は解消が非常に難しいということである。罹災証明に関しては、住宅系の部局と災害部局、あとは福祉の部局で連携の体制をとっていかなければいけない。実際、仮住まいはどれぐらい必要なのかという話の中で、実際にどれぐらい需要があつ

て、どれぐらい供給できるのかというのを市民の方の意向調査も含めて推計する必要があり、避難後の多様な選択肢をつくっていくことが重要である。この辺が首都直下地震という巨大災害後における横浜市の避難所、避難所の解消、仮住まいに向けての鍵になっていく。

イ 調査・研究テーマ「熊本地震を踏まえた建物倒壊及び避難者対策」について参考人の講演後、本委員会中間報告書の構成案について意見交換を行い内容を確認した。

#### 【委員意見概要】

- ・熊本市の被災地に訪問して一番感じたことは、我々は耐震の問題に取り組んでいるのだが、エコノミークラス症候群や二次的な要因で亡くなる方が多かったということである。これは今後の避難所運営というものについて大きなテーマだと思っている。
- ・イタリアのラクイラというところに行ってまいりまして、2008年に大きな地震があって大勢の方が亡くなり、私自身は日本と全く違うなということに非常に驚きを覚えた。避難所運営する上で大事なものは、まず食事の問題、あと睡眠、ベッドの問題、あとトイレである。この辺のものは避難所のトイレだと、日本の場合だと工事現場用のトイレを並べる形だが、向こうはシャワー付きの個室になったトイレというのをユニットごとに政府が全部用意して避難所に届けるというのを徹底してやっている。キッチンカーが出て、温かいものをちゃんと出す。そういったところも、これも政府が中心になってやっている。もちろん政府なので、イタリア軍も入っているし、警察、消防、あとボランティア団体がきれいに組織できている。そういう学ぶべきところがあったなと思っている。
- ・段ボールベッドについてだが、昨年8月に東日本段ボール工業組合と災害協定を結ばれた。地元の家防員から、段ボールベッドを知らないが1回使いたいというリクエストをいただいたので、危機管理室に連絡し2台だけ持ってきてもらった。横浜市には一体どういう物資があって、どういう対応ができて、どういうメニューがあるのかという広報が市民に対してまだ足りていない。実際地域の防災拠点で取り組んでいるのを見て、1度そういう訓練するというのも少し考えたほうが良いと感じた。その辺の情報

提供と、では実際に地震があったときに、これは誰に連絡したらいいのかというのもまだよくわからない。いろいろな業務協定を結ぶのは非常にありがたいが、その後のフォローをもう少し丁寧にやっていると、段ボールが来たはいいが、体育館の隅っこに積み上げていましたでは、もったいない話なので、その辺のところの対応というのは今後少しお考えいただく必要があると思う。

- ・熊本市の状況だと、指定避難所と指定外避難所があったが、指定外がかなり多かったという印象がある。なので、指定外避難所の責任者の方とか連絡役の方、そういった方の把握もこれから大事になってくる。恐らくそれぞれの判断で避難所を選んだり、家に待機する方もいるだろう。そうすると、さっき言ったように、物資や備蓄が足りなくなってくると、困ったということでもらいに行ったり、そういったところの中で、防災拠点自体が遠い、あと坂があって行けないとか、いろいろな形の中で防災拠点まで行くのは物理的に難しいなという人は、今言った身近な自治会館とか、そういった施設に顔を出してくるのではないか。だから、いろいろな想定をする中で、指定外の避難所というところも恐らく検討されていると思うが、今後そういった検討も少し深めていただきたい。
- ・11月14日に熊本市に勉強しに行き、それでいろいろな教訓を得た。災害関連死がきょうまでで135人あった。私が行った時点では66人だったのだが、その後ずっとふえて、直接連絡があった方が50人ということで、この後の減災ということが非常に重要だなということを改めて感じた。特に避難所の問題、それから仮設の問題、みなし仮設の問題などである。私が視察に行ってレクチャーを受けたのは、熊本県の災害対策本部、それから実際に避難所でボランティアで頑張った方や、さまざま聞いたのだが、特にみなし仮設でコミュニティーと外れて、その人がぽつんと生活するということになると、情報や物資からも外れて、その中で孤独死するといった、さまざまな問題が起きている。横浜市の場合には、仮設住宅はなかなか困難なところがあるが、みなし仮設というのが大きな武器になる。だから、そこら辺のみなし仮設のあり方や、そこでの関連死が起きない対策が非常に重要である。

- ・熊本市へ行って感じたのは、避難所運営では最初の1週間か2週間に非常にパニックになる。ここの対応をどうするかというのは非常に重要で、人的要素というのは非常に重要である。私が行った東区の尾ノ上小学校で避難所が開かれて、その経験を伺ったのだが、ボランティアの方々が非常に活躍しているということであった。ボランティアというのは、外から来たのではなくて、避難者の間に募った。そうすると、避難所の人たちはある程度コミュニティーがあるから、どこに誰という意味の疎通だとか情報の伝達が非常にうまくいったこともあって、避難者自身がボランティアになって自分たちの避難所を運営する、さまざまな自治的なことが行われた。そう考えたときに、地域での日ごろの活動、自分のことは自分たちで守らなければいけないし、そういったつながりや、それと同時に、いざ実際に発災したときに、地域の人たちがかかわって、自分たちで避難所を運営できるシステムづくり、これが非常に有効である。
- ・トリアージに関して、さまざまところで判断しなければいけない場合が出てくるので、誰が判断するのかということが非常に重要である。適切な判断ができれば一番いいのだが、その訓練をどこかで誰がやるか含めて、それが後で非常に問題になることがあり得るので、トリアージの問題を判断する訓練、それが非常に重要だ。
- ・設置された避難所、それから地域拠点、そこがまた具体的に、例えばボランティアセンターの配置だとか、さまざまところで拠点が地域に存在する避難所以外の場所、そのところのつながりを地域の避難所や地域の拠点で把握できるシステムが本当に重要である。
- ・いずれにしろ、熊本市と横浜市は、大きさも違うし、特にまちの構造が違うので、そこら辺は今回も比較して、横浜市ならではの防災と同時に減災が必要である。
- ・首都直下型地震になると、すさまじい被災状況になることは容易に想定できるが、1つは応急仮設住宅の確保という部分になると、1000カ所ぐらい調査されたという中で、400カ所ぐらいしか候補地がなかったと覚えているが、全体で1万9000戸程度の応急仮設の確保できず、全く足りない。想定範囲より、はるかに少ない。わずかしかないわけで、そういう意味で

は、応急仮設をどのようにして確保していくのかという意味では、例えばURだとか、いろいろなところの賃貸住宅を活用するだとか、いろいろな手だてがあろうかと思うが、計画をしっかりと立てておかないと、いざ災害になって右往左往するとなるとまずいので、そのあたりをしっかりとやっていただきたい

- ・ 指定外避難所と指定避難所との対応はどう違うのか。要は、行政が指定していないところが指定外になるならば、逆に混乱するのではないか。連携、ネットワークが本当にできるのか。あくまでも任意でここを避難所に使ってくださいと言ったところは指定避難所にするという形にしなければ、指定外というのがあること自体がおかしいわけであり、そこに避難された方々は、自分たちに救援物資がないという話になるので、皆さんが避難された場所で同じ質のサービスを受けるのが大事なので、指定外避難所という言葉が極力指定外から指定に昇格させるというか、そういう形にどう持っていくのか。
- ・ 指定外避難所には物が届かないけれども、指定避難所には届くとなると不公平感があるし、その部分でまた救援物資をあちこちに分けて届けなければいけない。これでまた混乱するという部分もあるので、かといって、小中学校の拠点だけでいいのかというと、熊本市の被災地もそうであったが、例えば薬だとかの物資を送り届けたりするのも、ある面、横浜市もそうだが、統一した拠点ではなく、分散型で備蓄をしていて、薬を必要に応じて計画的にあちこちに届けていくという形のシステムをとっている。そのほうが効率的にもいいし、混乱もしない。これは健康福祉局に関係があるのかもわからないが、そのあたりの十分な調整をしていただきたい。
- ・ 消防局のほうでやるのか、総務局危機管理対策でやるのかというのも、いろいろとあると思うが、特に妊産婦や、幼児を抱えた女性はハンディキャップを持っているといえるので、女性避難所の実現に向けて取り組んでいただきたい。トリアージを行う際、優先順位をどうつけるのか、これもなかなか難しい部分ではあるが、どの女性を優先的に女性避難場所に避難させるのかどうかという問題もある。それも避難場所の数をふやせばできるわけだが、横浜市内に30も大学があるので、女子大学だったら、もう



少し限られているわけだが、あと先ほどうちで申しましたフェリス女学院大学、あと旭区の富士見丘学園高校というのと連携しながら今準備しているというところであり、ボランティアも女性を募って、そこで運営してもらうとか、さまざまな工夫をしていかなければいけない、そういう部分ではぜひ検討していただきたい。

- ・熊本市は政令市になったばかりで、他方で政令市になっていたおかげでネットワークが働いて非常に助かったというお話を聞いたのだが、私たちの横浜市も地震が襲うと、恐らく横浜市の敷地だけではとどまらずに、例えば、川崎市と横浜市になるのか、東京都、横浜市、川崎市が一斉になるのか、それとも横浜市南部、横須賀市になるのか、これもそのときの状況によると思われる。政令市といったときに、横浜市、川崎市というのは政令市なので、お互いふだんから密接な関係でさまざまな事業協力をしているのだが、例えば井田病院というのは川崎市であるが、井田病院の前の道から、こちらは港北区なので、現実、多くの横浜市民も川崎市の医療機関や、そういったところに行くということも往々に考えられると思うので、そのまた逆も、青葉区等もそうだし、そういったところが多分に予想される。そうはいっても、うちでも小学校で避難所を決めているぐらいなので、なかなか難しいかと思うが、現実的に被災したときには、隣接の政令市である川崎市と政令市のネットワークの中でお互い協力しなければならないということも多いと思われる。
- ・私は今回、熊本市をいろいろと視察し、民間団体の力は非常に大きいと感じた。例えば、医療でいけば、薬剤師協会は、薬剤師は数が結構いるので、薬剤師が衛生とか保健分野まで非常に踏み込んで避難所の公衆の衛生環境をつくったり、例えば、建築士事務所協会が倒壊の判定から始まって、うちが建つ順番も並んでいる中、行政のそれにも無料で協力していたりしている。ただ他方、引き受ける業界団体によって、例えば建築士事務所協会などは熊本市でも加入率は40%を切っており本市も加入率はかなり低く、木造耐震改修の事業も協力してくれる事務所の数も本当に減ってきてしまっている。
- ・ワンストップ被災者支援受付ということで、被災された方が何度も足を運

ぶのではなくて、1回で用事が済むということをやっていた。私は10月20、21日で熊本市に行ってきた。益城町役場に行ってお話を聞き、あちらは風水害が主なので、風水害は想定していたのだけれども、地震に関しては余り想定していなかったとのことであった。阪神・淡路大震災、あと東日本大震災などで経験された方がボランティアで入って、まずそこで窓口の一覧表をつくったほうが被災者の方にはいいということで、被災された皆様へという冊子があり、1ページ目に罹災証明や災害義援金とが一覧表でわかるものであった。いいものができて、皆さん、ありがたく使ってはいたのだが、配布が必要な方全員になかなか行き渡らないという悩みがあり、暮らしのガイドのような、あらかじめ全体に配るものにある程度の情報を載せておけばよかったという話をしていた。それを例えば防災グッズ、かばんの中に入れてもらったりあらかじめしておけば、震災後、これを配らなくても、持っている人はそのとおりにやれるということもあったので、できれば、準備というか、それを想定して万全にさせていただくという考えで取り組んでほしい。

- ・熊本市に関しては、私も地震後に4回ほど伺い、本当にいろいろな側面を感じるがあった。建物倒壊に関しては、そうはいっても、本質的には今は進めていただいているが、いかに耐震化を進めていくかというところにまずは基本的に重点を定めてやっていただきたい。大規模な特定建築物等の耐震診断の義務化とか、こういったものはもうどんどん進んでいると思うが、大規模に限らず、少なくとも特定建築物に関しては耐震化を義務づけていくという方向でしっかり進めていただきたい。
- ・一般住宅の耐震化というのは、これは勧奨していてもなかなか、一定のところでは進まなくなってしまうというところがあるので、これは全庁的に、それこそ制度的に耐震化しなければならないというインセンティブをつけていくといういろいろな方策がある。建築規制であったり、固定資産の税制などでインセンティブというか、耐震化によって差をつけていくとか、少し強力な施策を持って政策的に誘導していかないといけないと思うので、ぜひとも研究を続けて、熊本地震を経験した契機なので、よりそこに注力していただきたい。

- ・避難者、避難対策ということでは、これは本当に悩ましいところがある。今の地域防災拠点が現実的な避難場所にはなるのだが、まちの被災地の中でうまく機能するかどうかは、もう一度見直すことが必要なのではないか。
- ・横浜市の場合はどうしても人口が多いので、例えば私の連合町内会で言えば数万人の住民がいる中で、その地域防災拠点の避難所に入れるというのは数百名程度である。そうすると、避難所とか地域防災拠点のあり方というのも避難生活を送る場所ではなくて、避難生活の支援拠点みたいにならざるを得ない。もしくは、当然支援の必要な方のみが一時的にお世話をする場所としてしか運営することできない。あとは地域防災拠点に必ずしも指定されていない学校や、私立も含めてだが、そういったところも現実的には、まずは最初に命を守ることなので、避難所としてもっともっと数をふやしていくという対応が必要である。
- ・1度決まった地域防災拠点をまた2つに分割したり、移動したりするのは大変だと思うのだが、いつか手をつけなければいけないという意味では、これから近年というのは、もしかしたらタイミングになってくるのではないかと前々から学区や区や町内会の区割りというのがどうしてもばらばらになってしまっているのが横浜市の現状なので、それを見直すという作業もぜひとも次期中期計画や、そういうところのタイミングでは検討していただきたい。
- ・今後整理した形でストックをどう活用するかというところについて、ぜひ検討して、さらにそのことについては計画化されていければいい。ガイドラインや、あり方のマニュアルはあるものの、拠点の立ち上げと円滑な運営ということすら、現実にはまだなかなか難しい状況だろうとは思いますが、さらに最終的な拠点の解消に向けての検討は、まだまだこれからはなければいけないという大きな課題と認識を改めてした。そういった観点でも、今後さまざまな機会を通じて検討されていくべきだ。
- ・研究テーマが建物倒壊及び避難者対策となっているが、建物倒壊対策、の議論がやや弱かったという印象である。なぜそう言うかということ、建物を倒壊させないということが防災・減災対策上物すごい有効なことだからである。命を守れるし、午前中の話にもありましたけれども、一番ボリュー

ムの大きい在宅の避難生活を維持する上で建物を倒壊させないということが物すごい大事だということで、この対策というのを本市でも相当工夫する必要がある。

- ・熊本市へ視察に行き、震源地の益城町に行ってきたのだが、益城町は鉄筋コンクリートのものも含めて、ほぼ全棟被害を受けている。倒壊を免れたのは新耐震基準で建てられた建物が何割かということで、新耐震基準が非常に有効だということは実証された。だから、耐震強度を高めるということが1つある。それから、そうはいつでもお金の関係でなかなかそうならない住宅もあるわけである。その場合、今回予算では少し強化されているが、耐震シェルターや防災ベッド、最後命を守るという点で、1つの有効な手段になるものにもっともっと、それはそれで啓発して重視していく、そういう施策方法が必要ではないか。
- ・量的には在宅避難というのが避難所に来る人よりはるかに多い、何倍という規模で在宅で大体避難する。だとすれば、そこに対する手当て、何が必要なのか。あるいは在宅避難ということが考えられるということをよりの確に事前に啓発しておくということも大事だ。

(7) 平成29年4月10日 委員会開催

ア 調査・研究テーマ「熊本地震を踏まえた建物倒壊及び避難者対策」について

## 最終委員会後記載

### 5 熊本地震を踏まえた建物倒壊及び避難者対策についてについてのまとめ

平成28年4月14日に発生した熊本地震では短期間のうちに連続して最大震度7を記録した観測史上例のない地震であり、各地に甚大な被害をもたらした。この熊本地震発生を受け、横浜市としても建物倒壊被害や、避難所の運営支援等の避難者対策における課題を抽出し、今後の震災対策に反映させる必要があると考えた結果、今年度の調査・研究テーマを「熊本地震を踏まえた建物倒壊及び避難者対策について」に決定した。市内視察、参考人招致、行政視察等を通じて得た知見を横浜市の取り組みと突き合わせることで検証し、委員会で議論を重ねる

ことで、必要な施策に関する横浜市の現状と課題を明らかにしてきた。

市内の建築物に関していえば、建物を倒壊させないことが重要であり、熊本地震においても、新耐震基準の有効性が実証されている。横浜市においては耐震診断の無料化や大規模特定建築物等や沿道建築物の耐震診断の義務化などの取り組みを進めているところであるが、防災ベッド、耐震シェルターなどの補助制度もあわせ、さらなる取り組み強化を期待する。また、発災直後においては、市内中心部のオフィスに勤める人々や、観光客が帰宅困難者となり、自宅が被災して住みかを失った住民は避難者として、地域の避難所に向かうことになる。このため、本市としても引き続き、一斉帰宅抑制の呼びかけなどの帰宅困難者対策や、避難所となる地域防災拠点の機能強化を進める必要がある。また、発災時における本市の避難所運営は、地域防災拠点が中心になるので、日ごろからの地域住民、行政、学校が連携する避難所の整備、訓練、研修が不可欠になってくる。しかしながら、27年度に実施した市民アンケートによると、市民の自助・共助に対する意識がまだ低く、地域コミュニティーにおける今後ますますの防災意識の醸成が必要である。同時に、要援護者の避難対策も強化する必要があり、地域防災拠点における要援護者の取り扱いや、特別避難場所の設置、在宅要援護者に対する支援等も重要である。日ごろからの市民への周知や発災時の要援護者のトリアージなど、難しい課題があり、引き続き検討が必要である。また、近年のペットに対する意識の変化を受け、ペットとの同行避難に関する環境整備、啓発活動等が求められている。

現在、首都直下型地震の発生が危惧されているのは周知の事実である。事前にあらゆる事態を想定し、発災時における対応において多様な選択肢をつくっておくことで、もたらされる被害を最小限にする取り組みが推進されることを期待したい。

○ 減災対策推進特別委員会名簿

委員長	大山	しょうじ	(民進党)
副委員長	上野	盛郎	(自由民主党)
同	中島	光徳	(公明党)
委員	斉藤	達也	(自由民主党)
同	長谷川	琢磨	(自由民主党)
同	山下	正人	(自由民主党)
同	山本	たかし	(自由民主党)
同	伊藤	純一	(民進党)
同	酒井	亮介	(民進党)
同	麓	理恵	(民進党)
同	斉藤	伸一	(公明党)
同	仁田	昌寿	(公明党)
同	岩崎	ひろし	(日本共産党)
同	大貫	憲夫	(日本共産党)
同	豊田	有希	(無所属・ネット)