

② 横浜市防災計画「震災対策編」の修正について

1 横浜市防災計画の位置づけ

横浜市防災計画（以下、防災計画）は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に定める市町村地域防災計画としての位置づけを持つものであり、本市の災害対策の基本的かつ総合的な計画として、横浜市防災会議により作成・修正している。

2 東日本大震災等を受けた震災対策の見直しの動き

平成23年3月11日に発生した東日本大震災を受けて、震災対策の大幅な見直しが進められてきた。

中央防災会議における専門調査会である「防災対策推進

検討会議」では、東日本大震災の教訓の総括を行うとともに、防災政策の基本原則（災害対策のあらゆる分野で「減災」の徹底を図ること。）や、今後重点的に取り組むべき事項など、今後の我が国の防災対策の方向性についてまとめ

た「防災対策推進検討会議最終報告」を平成24年7月に決定した（中間報告については平成24年3月に決定）。

防災計画は、「震災対策編」「風水害等対策編」「都市災害対策編」の3編からなり、毎年それらの内容に検討を加え、必要に応じて修正をしている。

また、防災基本計画（災害対策基本法の規定に基づき中央防災会議が作成する、政府の防災対策に関する基本的な計画）については、平成23年12月に東日本大震災を踏まえた地震・津波対策の抜本的強化、最近の災害等を踏まえた防災対策の見直しの反映が行われ、以降も、災害対策基本法の改正や原子力防災体制の

充実・強化等に伴う修正が重ねられている。

3 防災計画「震災対策編」の修正経過

本市では、東日本大震災以降、政府の震災対策の見直し内容や、東日本大震災で本市が実施した応急対策上の課題、被災地域への派遣職員が持ち帰った教訓等を踏まえ、数回に分けて防災計画「震災対策編」の修正を行っている。

① 平成23年度修正

平成23年度には、東日本大震災における救助・救急活動、避難場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事項について対策を検討し、主に「津波避難対策」、「帰宅困難者対策」及び「備蓄対策」を防災計画に反映した。

(1) 津波避難対策

津波避難対策では、「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」及び「最大クラスの津波に比べて発生頻度が高く、津波の高さは低いものの大きな被害をもたらす津波」の2つのレベルの津波を想定した。

また、避難勧告・指示の発令基準を明確化するとともに、神奈川県が想定した「津波浸水予測図（想定地震・慶長型地震）」の浸水予測区域を基本として、避難対象区域を指定するとともに、「津波からの避難に関するガイドライン」を策定した。

(2) 帰宅困難者対策

帰宅困難者対策では、「むやみに移動を開始しない」という原則を周知するとともに、事業所等に対して従業員等の留め置きを啓発するなど、帰宅困難者の発生を抑制するための対策を推進した。また、来街者や観光客など、徒歩帰宅を断念せざるを得な

執筆

和知 治

総務局危機管理室危機対応計画課長

い人々が帰宅困難者となったときに備えて、帰宅困難者の安全の確保と災害関連情報等を提供するための「帰宅困難者一時滞在施設」を拡充することとした。

(3) 備蓄対策

備蓄対策では、地域防災拠点（本市における指定避難所の名称）で避難生活を送る避難者や帰宅困難者に供給する物資の備蓄について、備蓄品目を追加し、備蓄数量を充実することとした。

また、帰宅困難者用備蓄庫の整備や、帰宅困難者一時滞在施設においても可能な範囲で本市が保有する物資の保管をすること等により、物資の分散備蓄を進めることとした。

② 平成24年度修正

東日本大震災の教訓や課題などを踏まえ、「減災」と「人命最優先の対策の強化」を基本的な考え方として、横浜市防災計画「震災対策編」を全面的に修正した。

(1) 計画修正の経緯

横浜市役所全体で震災対策の見直しを進めるため、副市長をリーダーとするプロジェクトチームを設置し、その下

に、災害対策本部のあり方や避難所のあり方などを検討するため、テーマごとに18の検討部会を設けて検討を行った。

また、幅広い意見を計画に反映させるため、市民意見募集や、自治会町内会の代表者や学識経験者などの有識者等との意見交換会を開催するなど、プロジェクトにおける検討に活かした。

修正素案を作成した段階でも、地域や福祉など各種の団体へのヒアリングを行ったほか、修正素案についての市民意見募集や有識者等との意見交換会などを実施し、最終的には横浜市防災会議で審議を行い、計画を修正した。

(2) 主な修正内容

ア 地震被害想定

本市にとって、最大の被害をもたらす揺れや津波を起す地震を対象とした被害想定とした。

想定地震は、被害想定全般については元禄型関東地震、東京湾北部地震及び南海トラフ巨大地震を対象とし、津波被害については慶長型地震を対象とした。

元禄型関東地震では、横浜市内で震度5強から震度7の揺れとなり、広い範囲で震度

6以上の強い揺れとなる。また、慶長型地震では、津波による全壊・半壊建物が多数発生し、道路や鉄道も浸水の影響を何らかの形で受ける区間が多数発生する。主な被害想定は表1のとおり。

イ 減災目標の設定

国の防災基本計画で、「減災」の考え方が防災の基本方針に追加されたことなどを受けて減災目標を設定した。

減災目標として、平成25年度から34年度の10年間で、元禄型関東地震（地震動による被害が対象）及び慶長型地震（津波による被害が対象）で想定される死者数・建物被害棟数を50%減少させ、避難者数を40%減少させることとした。

また、この減災目標の達成に向けた具体的対策をとりまとめたアクションプランとして「横浜市地震防災戦略」を策定し、その内容を盛り込んだ。

地震に強い都市づくり、建物の耐震化・不燃化など、地震に強い都市づくりを推進するため、公共施設等の耐震化目標を設定することや緊急輸送路等沿道の民間建築物の耐震化を促進すること等を規定した。

エ 災害医療体制

以前は、災害拠点病院や地域医療救護拠点（中学校区に1箇所を目安に整備し、地域防災拠点と連携した運営を図っていたもの）で応急医療を提供することとしていたが、地域医療救護拠点を廃止した。

地域防災拠点での応急医療の提供を、医療救護隊（1隊5人程度を基本に医師、看護師、薬剤師等で編成し、主に軽症者に対する応急医療を行うチーム）の巡回により行うこととした。

また、災害拠点病院（主に重症者の受入れを担当）のほか、災害時救急病院（主に中等症の者の受入れを担当）での負傷者の受入れについても規定した。

オ 災害対策本部の組織・運営

従来の災害対策本部組織は、平常時の組織がそのまま災害時の組織に移行していたため、発災時に発生する様々な業務に対して組織の枠を超えた迅速な意思決定や柔軟・的確な対応が困難だったことへの反省から、横浜市災害対策本部に複数の局を統合した17の機能別チームを新たに設置した（図1）。

また、災害への対応方針等について全局長等を招集して

表1 主な被害想定

	元禄型 関東地震	東京湾 北部地震	南海トラフ 巨大地震	慶長型地震 ※津波被害のみ
建物被害(全壊棟数)	34,669棟	4,331棟	160棟	412棟
焼失棟数	77,700棟	13,000棟	5棟	—
死者数	3,260人	460人	79人	595人
負傷者数	21,700人	4,800人	347人	—
避難者数（1日後）	577,000人	234,000人	100,000人	—

決定する必要がある場合に開催する横浜市災害対策本部会議のほか、対応方針等の迅速な意思決定のために、市長、副市長、危機管理監や災害対策上の主要な局長等に限定して構成する、幹部会議を設置した。

カ 被災者等の避難対策

東日本大震災の際、本市では、地域によって地域防災拠点を開設する、しないの判断基準が異なったことから、市内1か所以上で震度5強以上の地震（気象庁発表）が発生したときは、全地域防災拠点を開設することとするなど、地域防災拠点の開設基準、閉鎖等の実施者や手順等を明確化した。

また、被災地において、避難場所運営のルールや運営体制等が不明確であったため、避難者同士又は学校職員とのトラブルが発生するなどの問題があった。そのため、地域防災拠点の運営に避難者等も協力することや、学校職員も拠点運営を支援することを明確にした。

さらに、男女共同参画の視点や災害時要援護者に配慮した対策を更に充実させる必要があると再認識されたため、地域防災拠点における専用スペースの確保など、女性や

要援護者等に配慮すべき事項について、より明確に規定した。

キ 物資の供給

救援物資を円滑に避難所等へ供給する体制を確立するため、発災直後は被災者の要請に基づかないプッシュ型での供給を行い、その後、物流機能が一程度回復した段階で、被災者のニーズに基づくプル型の供給を行うこととした。

ク 復旧・復興対策

災害救助法に定める応急仮設住宅の供与について、建設による場合の用地確保や借上げのほか、応急仮設住宅の入居対象者の考え方を盛り込んだ。

また、都市復興、経済復興、住宅復興、生活暮らし復興のカテゴリーごとに、復興の進め方をあらかじめ明確にした。

ケ 災害応援計画

被災自治体への支援体制を整備するため、災害応援対策本部の具体的な役割を明確にした。また、被災自治体からの被災者受入れについて、公共施設・公営住宅等における受入れの考え方を整理した。

③ 平成26年度修正

被災者等の避難対策として、切迫した災害の危険から逃れるための「指定緊急避難場所」と、被災者が一定期間滞在して避難生活を送るための「指定避難所」とを明確に区分して指定するなど、災害対策基本法の改正による対策を盛り込んだ。

また、地震火災対策の強化に関する取組として、地震火災の被害が特定地域に集中することが想定されるため、対象地域を絞り込んだ上で感震ブレイカー等の設置補助を行うことや、不燃化の推進が必要な地域に、建築の際に準耐火建築物以上とする防火規制を導入するなどの、「横浜市地震防災戦略における地震火災対策方針」の内容を反映した。さらに、復興に関する事前対策を充実することとした。

④ 平成28年度修正

被災者への物資の供給について物流事業者との連携を強化したこと、損壊した建物・廃棄物に含まれる石綿（アスベスト）の飛散対策、公共建築物における市民の安全確保や災害時の防災機能の確保のため定めた「横浜市公共建築物天井脱落対策事業計画」の内容等を反映した（平成29年

4月1日運用開始予定）。

4 今後の計画修正の取組

平成28年度には、熊本地震を踏まえて本市の震災対策を検証した。

検証では、被災地の支援にあたった職員への調査や、被災地域の現地調査によって課題を抽出し、震災対策の見直しの必要性を検討するとともに、対応の方向性を整理している。

この検証に基づき見直しを行う対策のうち、本市の震災対策の根幹に関わる事項については、平成29年度に改めて防災計画を修正し、震災対策の充実化の状況を反映する予定である。

5 防災対策の実効性の確保に向けて

これまで、防災計画の修正の取組について説明してきた。

防災計画が災害対策の基本かつ総合的な計画として位置付けられている一方で、防災計画を運用するための具体的な対応については、減災目標の達成に向けた具体的対策としての「横浜市地震防災戦

略」や、応急対策上必要な各種マニュアルといった様々な細部計画等を定め、取り組んでいる。

本市では従前から、防災計画の修正を含めて、実際に発生した災害の教訓を踏まえて、防災対策を推進しているが、これらの中でも、大地震発生時に行う災害応急対策については、本市、防災関係機関、市民及び事業者等が一丸となり、限られた時間や少ない情報というような状況下であっても適切に対応することが必要である。

初動期の主な震災対策として、自助・共助の分野では、自宅等の出火防止措置、近隣同士の助け合いや地域の協力による避難生活の対応などがあり、公助の分野では市・区災害対策本部による各種情報の集約、市民等への情報提供、避難対策、医療対策や、消火・救助を始めとした消防・警察・自衛隊等の対応などがある。

これらの対応をしっかりと行うために、特に本市の職員は、必要な知識を日頃から習得しておくことに加え、個々の役割に応じて、様々な分野の災害を想定した訓練や研修などに力を入れて取り組むことが必要だ。

また、防災計画や様々な細部計画を実効性のあるものとして維持していくため、このような取組を通じて、法律の見直し等の制度改正の側面からの見直しに止まらず、実際

の運用上の視点を含めて本市の防災対策を継続的にチェックし、磨き上げていくサイクルを確立していきたいと考えている。



図1 横浜市災害対策本部 組織図