

《7》 自助・共助・公助に関する取組

地域での活動

①-1 地域防災拠点運営委員会への支援

1 はじめに

未曾有の大災害となった東日本大震災から6年が経過し、昨年は前例のない連続した震度7の熊本地震が発生した。この間、本市では、市民の安全・安心を確保するための様々な対策として、自助・共助・公助の推進に向けた取組を進めてきた。

本市では、阪神・淡路大震災後、今日まで身近な市立の小・中学校等458か所を震災時の避難場所として指定し、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、機能強化を図ってきたところである。

震災時に重要な役割を有する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」が行うことになっている。この委員会の役割は、地域住民相互による地域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、拠点開設・運営の訓練などを実施し、発災時には、拠点の管理、情報の受伝達、救護、食料等物資の配布などを担っている。

これらの地域防災拠点の活動は、地域住民の方々の熱心な活動によって支えられており、行政としても必要に応じてこの地域防災拠点の機能強化を図り、いざという時の災害に備えていくべきものと考ええる。

そこで、地域防災拠点の開設・運営を中心と担う「地域防災拠点運営委員会」に対して、主に東日本大震災後に公助としてどのような支援をしてきたかを、ハード対策とソフト対策の両面から紹介していきたい。

2

地域防災拠点運営委員会へのハード面の支援（地域防災拠点の機能強化）

本市での最大の被害想定とされる元禄型関東地震では、約58万人の避難者が想定されている。これらの避難者については、東日本大震災や熊本地震と同様に、本市においても数か月以上に渡る長期の避難生活となることが予測される。

そのため、東日本大震災以降、地域の方々が少しでも快適な避難生活を過ごせるよう、地域防災拠点の機能強化の一環として、関係局が連携しながらハード面の整備を行ってきた。

① 受水槽を活用した飲料水確保

震災時の新たな飲料水確保策の一つとして、小中学校等に設置されている受水槽を活用する。発災直後から応急給水が可能な災害用地下給水タンクが設置されていない拠点のうち、受水槽が活用可能な拠点について、発災直後でも受水槽からすぐに水が汲み出せるよう、受水槽の排水管に簡易給

水栓の設置を進めている（写真1）。

② 消火栓を活用した飲料水確保

発災直後から応急給水可能な災害用地下給水タンク、発災後4日目以降に水道局職員が開設する緊急給水栓、前述した学校受水槽のない地域防災拠点は、給水車による応急給水以外に代替手段がないため、消火栓を活用した応急給水について順次、訓練等を行い、応急給水装置を配備している（写真2）。

③ 災害対策LPガスボンベの常備

地域防災拠点のうち、中学校等については、炊き出し用備品として、LPガスを燃料とするガスかまどセットを配備している。震災時におけるこれらの中学校等へのLPガスボンベの輸送は、従来、協定により横浜市LPガス協議会が行うこととなっていたが、震災時には道

執筆

瀬下 英祐

総務局危機管理室危機管理課
事業推進担当係長

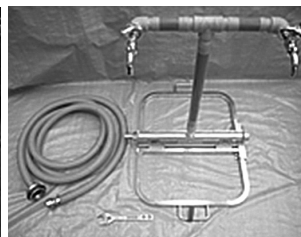


写真1 簡易給水栓



写真2 給水栓活用



写真3 LPガスボンベ庫

路渋滞が発生し、輸送の困難が懸念されている。そこで、通常LPガスボンベを使用していない中学校等にLPガスボンベを常備した(写真3)。

④ 特設公衆電話の設置

震災時に臨時に設置するNTT東日本の特設公衆電話について、速やかに運用できるように、全ての拠点に電話回線の接続端子ボックスを整備し、防災備蓄庫に電話機及び電話コードを配備した。

⑤ 多目的トイレの整備

障がい者等の避難に備え、教育委員会で行う学校トイレの洋式化にあわせて、多目的トイレが整備されていない拠点について、新たに整備を進めている。

⑥ 下水直結式トイレの整備

下水直結式トイレについては、当初、液状化想定区域にある地域防災拠点を対象に整備を進めていたが、再検討の結果、全ての地域防災拠点に整備することとなった。

今後は、液状化想定区域や想定震度の大きい地域など、大きな震災被害が予測される地域を優先に、まず平成29年度までを目的に整備を進め、平成30年度以降は、それ以外の地域について、全市的なパランスなどを考慮し整備していく(図1)。

3 地域防災拠点運営委員会へのソフト面の支援(地域防災拠点の担い手の充実)

本市では市内1か所以上で震度5強以上の地震が発生したときは、全ての地域防災拠点を開設することになっている。いざ地震が発生した際に、迅速に拠点の開設・運営を行うには、日頃からの訓練が重要であり、各拠点運営委員会では、原則として年に1回は訓練を行っている。これらの地域防災拠点の活動を主に担っている拠点運営委員会の課題として、高齢化やサラリーマン世帯の増加による、活動の担い手不足が挙げられる。

これまでは、地域防災拠点の機能強化の一環としてハード面の支援を紹介してきたが、次に、訓練や担い手の充実といったソフト面の支援を紹介していきたい。

① 地域防災拠点の訓練の充実
東日本大震災で得た「共助による避難生活」の教訓を踏まえ、従来行っていた初期消火訓練や応急救護訓練などから拠点運営委員と避難者が一体となって開設・運営する訓練内容にシフトすることとした。

そのため、地域の皆さんが具体的なイメージを持つことが

できるように、「地域防災拠点開設・運営マニュアル・DVD」等を作成し、自助・共助が発揮されるよう訓練の充実を図っている。なお、このマニュアルについては本市ホームページで閲覧できるほか、DVDについても、インターネット動画サービスで視聴することができるようにしている(図2)。

② 横浜防災ライセンス講習

幅広い地域、世代において防災活動の担い手を育成するために、前述した「防災・減災推進研修」以外にも、横浜防災ライセンス講習を以前より実施している。

これは、地域防災拠点の資機材の取扱いに関する実践的な講習を実施し、受講した資機材取扱リーダーが、地域防災拠点での防災活動に参画することで、地域防災力の向上を図ることを目的としている。

平成27年度までに、延べ9,396人のリーダーを養成し、併せて、全ての拠点でリーダーが配置されている。また、これらのリーダーを育成する指導員も149人が養成されている。さらに、各区の資機材取扱リーダーのネットワーク化も進めており、資機材取扱リーダーや指導員の交流や技術・知識の向上、地域防災拠点訓練の支援、地域の防災活動への協

力などを目的に連絡会等を立て上げ、現在9区でネットワーク化が図れている。

4 地域防災拠点運営委員会へのその他の支援

ハード面、ソフト面以外の支援として、備蓄物資等その他の支援もあるので、いくつか紹介していきたい。

① 備蓄物資の充実

東日本大震災後、新たな被害想定を受けて、地域防災拠点の備蓄品の充実が図られた。地域からのアンケートや備蓄品見直し検討ワーキングでの検討内容を踏まえ、主食系の一部を高年齢者でも食べやすいように、やわらかく食べやすい缶入り保存パンに変更した。その他に、震災時のガソリン不足を受け、ガソリン以外を燃料源とする電源の確保という観点から、使用方法が容易なガス式発電機を導入し、さらに、停電対策のためのランタンや、避難所で女性でも安心して着替えや授乳をできるよう、簡易テントを導入した。また、拠点での連絡調整の機能強化として、防災ラジオやトランシーバーも導入した。

② 「災害時における段ボール製品の調達に関する協定」の締結

東日本大震災や熊本地震では、長期の避難生活でエコノミークラス症候群等の健康被害が問題となった。また、床で寝起きをすることは、衛生面でも課題があるほか、高齢者に大きな負担となる。その解決策として、段ボール製簡易ベッド等(写真4)の段ボール製品の活用が注目されており、災害時に市民を健康被害から守る対策として、東日本段ボ



図2 訓練内容のシフト



図1 下水直結式トイレ

ル工業組合と協定締結をする
こととなった。

本協定は、災害発生時に避難
難所が必要となる、簡易ベッド
等の段ボール製品を迅速かつ円
滑に確保するため、東日本段
ボール工業組合が可能な範囲
で物資の供給等に協力するとい
うものであり、これにより、
本市も各地域防災拠点に対し、
段ボール製品の供給が迅速に
行えるようになった。

5 今後の地域防災拠点運営委員会への支援の課題

① 地域防災拠点に備蓄している資機材

阪神・淡路大震災を契機に

整備した地域防災拠点の資機材
については、整備から20年が
経過し、老朽化が進み、地域
からは「一部の資機材の使い勝
手が悪い」、「故障しやすい」
といった意見をいただいている。

そのため、拠点の備蓄庫に
ある資機材については、27年度に
区と危機管理室の合同で、見
直しの検討を行った。検討の
結果、主に救助資機材の課題
が多いということが判明したた
め、地域防災拠点へアンケート
を実施し、28年度に資機材の
見直しの方向性を取りまとめ
た。今後は、この方向性をも
とに、緊急性の高いものから順
次、更新していく予定である。

② 校地型防災備蓄庫

防災備蓄庫については、教室
型（約64㎡）と校地型（約26
㎡）の2種類があり、2階以
上の教室型防災備蓄庫について
は、発災時や訓練時に重たい
備蓄品や資機材を下まで降ろ
す必要があるため、地域の使
い勝手を考え、校地型備蓄庫
に転換する事業を行っている。

しかし、校地型備蓄庫は発
災時の使い勝手が良いが、面積
が狭いという声を地域から良く
いただいている。20年前と比べ、
備蓄してある食料や資機材も
増え、また、地域防災活動奨
励助成金で各運営委員会が独
自に購入したり、各区の予算
で区独自に購入している備蓄
品があることが要因と思われる。

この問題の解決策としては、
新たに別の備蓄庫を新設する
しかないが、多額の予算が必
要になることから、現実的に
は難しい状況である。そのため、
今後、備蓄庫内のトイレ等の
大きな資機材について、保管場
所を学校や関係局と連携し見
直すなどの対策をとっていく必
要がある。

6 おわりに

地域防災拠点は、阪神・淡
路大震災を契機に指定され20
年が経過しているが、今なお
地域防災の要となっており、ま
すますその重要性は高まってい
きたい。



写真4 段ボールベッド

①-2 単位町内会、連合町内会等共助にかかる組織への支援

1 はじめに

本市では、市域における震
災による被害の予防、応急対
策及び復旧・復興対策を実施
することにより、市民の生命、
身体及び財産を保護すること
を目的とした、横浜市防災計
画「震災対策編」を作成し、
対策を立てているところではあ
るが、行政における災害対応
のみでは限界があることは、東

日本大震災の経験から誰もが
感じているところである。

阪神・淡路大震災では、倒
壊家屋の下敷きになって自力
脱出できなかつた人の約8割は
家族や隣近所によつて救助され
ており、災害発生直後には家
族や隣近所による救助活動が
有効であり、大震災から命を
守るためには、市民の自助・
共助の活動が必要不可欠であ
る（図1）。

2 町の防災組織の課題

本市では、単位町内会、連
合町内会等で編成する自主防
災組織を、町の防災組織と呼
んでいる。

自助・共助の重要性からも、
町の防災組織における防災・
減災の推進が必要となってく
る。しかし、町の防災組織を
運営するうえで、防災・減災
活動の推進における課題は多い。

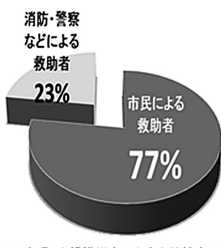
中でも、防災・減災に関心
がない町内住民に対する防災
訓練等への参加の勧誘や、防災
減災推進における役員の担い手
不足といった問題を抱えている
地域は多い。

他にも、地域でどのような被
害が発生しやすいのか？といった
地域特性の把握方法や、災
害時における地域住民の安
否確認方法をどのように進
めればよいのか？といった課題を
抱える地域も少なくはない。

執筆

花塚 公祐

総務局危機管理室危機管理課
担当係長



出典：河田恵昭「大規模災害による人的被害の予測、
自然災害科学Vol.16,N.1,pp.3-14,1997

図1

3 防災・減災推進研修の実施

本市では、前述の町の防災組織の課題解決の支援として、平成26年度から防災・減災推進研修を実施している。

この研修では、町の防災組織における課題を解決した町内会の活動を、実践的な自主防災活動の事例から学ぼうと題し、町の防災組織の活動事例として、同じような課題を抱えている町内会に紹介している。

例えば、町内住民に対する防災訓練等の参加勧誘にあつては、楽しく防災を学べるブースや、地域の事業所等を巻き込んで防災イベントを開催し、沢山の地域住民を呼び込む事に成功している町内会の活動を紹介している。

活動の事例紹介の他にも、横浜市の防災対策等を説明する講義や、震災発生から『3分まで』『3時間まで』『3日まで』と時間軸で区切り、その時に起こり得る被害等を想定し、その想定に対する備えを考えていくグループワークや、地域特性や地域の防災における資源を見つめるグループワークといった、自助、共助の意識啓発に関するグループワークも実施している。このように地

域の事例紹介を中心とした研修は、本市が行う研修の大きな特徴といえる(写真1)。

4 研修の受講者及び受講した団体に期待するもの

本市の、防災・減災推進研修は、地域の共助の力を向上させるため、最も身近な「町の防災組織」の中に、地域防災の担い手を育成し、減災活動を推進していく事を目的としている。

本研修修了者が、地域防災の担い手として、横浜市の防災・減災に関する考え方や、自助・共助の意識付け、取組を地域に広め、自らが地域の中で率先して防災・減災活動を実施し、地域は地域で守る共助の取組を進めていただく事を期待している。

5 平成26～28年度の実績

防災・減災推進研修の受講希望者は増加傾向にあり、地域の防災・減災は、市民にとって注目ある事項である事がうかがえる。3年目にあたる今年度までに、1,382名の市民に受講していただき、中期4か年計画の目標である1,600名の達成に向けて順調に進んでいる。

《防災・減災推進研修(基礎研修)実施状況》

年度	実施件数	受講希望者数	研修受講者数
H26年度	6回	612名	452名
H27年度	5回	624名	448名
H28年度	5回	667名	482名

※開催会場の定員により、全ての希望者が受講できない状況

本研修終了後のアンケートの中では、「町の防災の意識向上に役立つ」といった意見を多く頂いている。

しかしその一方で、受講されている年齢層は60代以上が76%を占めており、「地域の防災・減災において、若い方の担い手が不足している」といった意見もアンケートの中で頂いている。10年間で3,000名という目標もあり、引き続き多くの方に受講して頂きたいと考えている。

6 今後の研修の課題

防災・減災推進研修を実施していく中で、研修修了者には、「丸1日の研修メニューだけでは、それを地域に広めるのは難しい」「さらに防災・減災について学べる場が欲しい」という意見の方もいる。その理由として、「防災の必要性は理解できたものの、何

から始めていけば良いのか悩んでいる」や、「推進したい防災・減災活動はあるが、どのような方法で進めれば良いのか分からない」といった課題を抱えている地域も多いからである。そのような防災担当者や地域に対しては、地域特性や、地域における自主性を踏まえ、地域の防災・減災を推進していく上でのアドバイス等の支援をしていく必要がある。

7 フォロアアップ研修・ステップアップ研修等追加研修

本市は、前述の課題を補完するため、アドバイザーを派遣し、研修を受講された方と、受講者の地域の方々等、町の防災組織の皆さんが一緒になり地域の特性に応じた課題解決を考える、フォロアアップ研修を実施するなどの支援にも取り組んでいる。

また、平成28年度から新たに、横浜市民防災センターにおいて、防災・減災推進研修修了者を対象とした、ステップアップ研修を実施している。この研修は地震火災対策や大雨等対策などテーマ別に学ぶことができる「専門プログラム」と地域の防災力を高める組織の運営や、地域の自助・

《防災・減災推進研修項目(基礎研修)》

- 1【講義】横浜市の防災対策について知ろう
- 2【事例紹介】実践的な自主防災活動の事例から学ぼう
- 3【座談会】実践的な自主防災活動の事例から学ぼう
- 4【演習・グループワーク①】地域の特性を活かした行動目標を作ろう(震災時に地域で起きる被害を考える。)
- 5【演習・グループワーク②】地域の特性を活かした行動目標を作ろう(防災における地域の資源を考える。)



写真1

共助の意識啓発の手法を学ぶ「リーダー育成プログラム」で構成されている。

8 まとめ(地域防災拠点との連携)

本市では今後も、防災・減災推進研修を進め、町の防災組織の防災力の向上を目指していくが、地域防災を推進していく上で、町の防災組織と地域防災拠点の連携が重要である。

災害時には、様々な災害情報を交換したり、食糧や水などの支援物資を受け取るなど、お互いに連動できるように、平時から、それぞれの横のつながりを確認し、効率的な共助の体制や自主防災力の強化を図っていくことが必要となる。