

なまずの会

1. はじめに

地域防災拠点には市が作成した「開設・運営マニュアル」があります。地域防災拠点に関係していない方々にご存知ないかもしれません。今期の「なまずの会」は、この「開設・運営マニュアル」を読み込み、そこから、実際に地域防災拠点がすべきこと、町会がすべきこと等を紐解いていきたいと考えました。今期の「なまずの会」は、様々な人で構成されています。地域防災拠点に長く関わっている人もいれば、関わったばかりという人もいますし、町会には関わっているけれど地域防災拠点には関わっていない人もいますし、そのどちらにも関わっていない人もいます。

いざ、読み込みを始めると、同じ文章でもその関わり方により解釈の仕方が全く違うということが多々あり、文章を書き手の意図通りに伝えることの難しさを痛感しました。実際にはどのような解釈が正解なのかを行政にお尋ねしながら理解を深め、その上で地域防災拠点と町会の役割について整理ができるようにと考えました。

2. 地域防災拠点「開設・運営マニュアル」とは

このマニュアルは、地震発生から 72 時間までの間を目安に、運営委員と避難者が一体となって地域防災拠点を開設・運営するために横浜市が作成したものです。2019 年 7 月に最新版が改訂されました。全 23 ページ、「開設準備編」「開設編」「運営編」の 3 部で構成されています。これとは別に資料編という冊子（2019 年 7 月）があり、それぞれの分野における Q&A が計 17 問記載され、後半は様式集、データ集が掲載されています。64 ページあります。様式集、データ集を省けば本体内容は 37 ページとなります。

「地域防災拠点」 開設・運営マニュアル

運営委員だけが頑張り過ぎないように！
拠点の生活は
避難者全員が協力することが大事です。

平成 25 年 4 月

(100.4 一冊改訂版)

総務局危機管理室

「地域防災拠点」 開設・運営マニュアル

(資料編)



2019 年 7 月

総務局危機管理室

横浜市に地域防災拠点制度ができてからずっとマニュアルは存在しましたが現在のものとはだいぶ違います。東日本大震災を契機に現行のものへと変化していき、内容も大きく変わってきました。

以前のものは、庶務班、情報班、救出救護班、食料物資班の活動内容が詳細に記載されていましたが、現行のものは、災害時の実際の事例等も報告しながら班が何をするというよりも、やるべきことが大項目として掲げられ、それについて記載するという方式です。最近、女性対策、要援護者対応、ペット対策、補足的避難場所等が追記されてきています。

3. 読み込んでみて

前述のように、今期の「なまずの会」は様々な立場の方で構成されています。立場によって同じ文章でも解釈が異なり、疑問点も多数でした。さらに、書かれている項目によって表記が違う箇所、内容に整合性が感じられない箇所や時系列的に間違いがあると思われる箇所もありました。そこで、読み込みが終了したのちに、全部会員に各自疑問に思うところを記載提出してもらいました。被る質問を整理しても、280 の質問数となり、市役所危機管理室へ 237 問、区役所へ 43 問の質問書を提出しました。

開設・運営マニュアル 23 ページと資料編本体 37 ページ合計 60 ページに関し 280 もの質問が出るということは、おそらく初めて見る方やあまり詳しくない方には分かりにくいマニュアルなのでしょう。

4. 回答および勉強会

予定では、市役所、区役所、それぞれからご回答をいただき、さらなる疑問点を直に担当者にお尋ねすることになっていました。区役所からのご回答はいただき、担当者との勉強会もさせていただきました。

市役所からのご回答は新型コロナウイルス感染症が拡大してからいただきました。1 回目のご回答をいただくと半数以上が空欄のままで、コロナ禍でもあり、もはや回答は期待できないと思っていたところ、半年近くたってから全問回答をいただきました。よって、市役所担当に対する再質問をする機会が得られないまま第 20 期を終えることになってしまいました。大変残念です。

市役所からのご回答は図 1 のように分けることができます。

A:ご回答のあったもの

B: 今後の参考にしますという回答

C:質問と回答がずれているもの

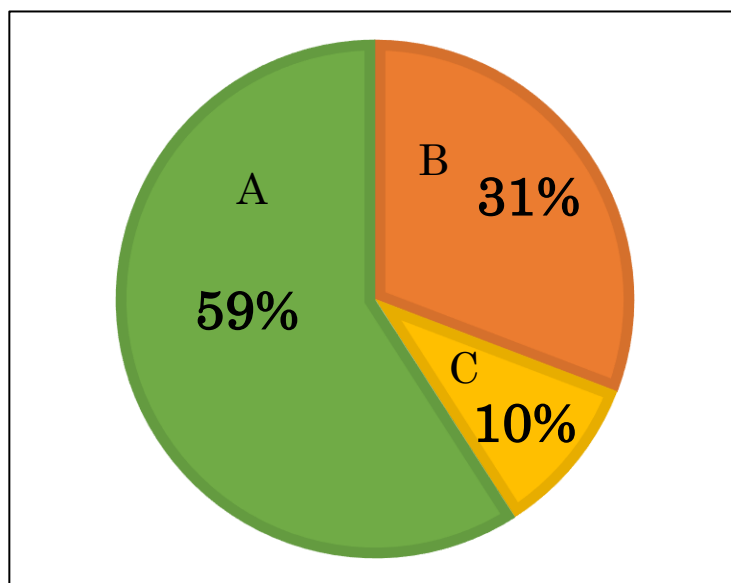


図 1

さらに、Aのご回答いただいた中でも、「実行できるようご検討ください」や「ご理解ください」が多く、全体として未消化の感が否めません。また、質問をマニュアルのページごとにし

たためか、似たような内容のものがあるのに、回答がページによって違い、どちらが正解なのかわからないという整合性がとれない事案が複数発生しました。

Bの「今後の参考にします」という回答については、第 21 期になり活動テーマが変わっても、今後マニュアルの修正が施された場合に、本当に参考にされたのかどうか見続けていこうと思います。

一番お聞きしたかった内容（地域防災拠点と町会の連携の在り方、要援護者対策、災害ボランティア対応、救出対応、防犯パトロール等）について納得しうる十分な回答を得られなかったことは残念でなりません。

5. 質問内容および回答

紙面の都合上、全ての質問および回答内容を記載することはできませんので、質問をすることによって判明した内容をいくつかご紹介したいと思います。

●学校再開準備

学校長・教職員によって構成されるため、地域防災拠点運営委員は関わらない

●下水管の確認

水を流し、建物内や周辺道路のマンホール等から流した水が溢れていないことを確認。水を流さない場合の確認は目視での確認となるが、専用の器具が必要となるので、水を流す確認が難しいようであれば、トイレパックや仮設トイレの使用を検討

●体育館区割りのための資機材配送

段ボール製品については、協定に基づき、概ね発災後 4 日目以降から要請することになると想定

●ごみ収集

生活ごみについては、発災後 72 時間以内に通常の集積場所（在宅避難者用）、地域防災拠点ともに収集を開始する予定。片付けごみは別途回収するが、収集開始については発災後、被害状況等を踏まえて判断・広報

●アレルギーの自己申告

食物アレルギーのある方には、物資を配布する際に原材料を周知し、個人で飲食可能か判断してもらう

●災害ボランティアの身分証の確認

災害ボランティアセンターで発行されるシール等証明物などボランティアと分かるものを提示してもらい確認

●災害ボランティアとトラブルになった場合

拠点運営委員会で対応してから区本部へ連絡を想定

●自家用車

緊急車両や物資等運搬車両等の通行の妨げとなるので怪我人、要援護者も車での避難は想定していない、車を乗り入れた時は上記説明の上、退出してもらう

●身体障害者

横浜市では、障がい者ではなく、障害者という表記を使用

行動障害とは、直接的な他害（噛みつき、頭突き等）、間接的な他害（睡眠の乱れ等）、自傷行為が通常考えられない頻度と形式で出現している状態

内部障害者とは、身体内部の機能が恒常的に働かなくなっている部位があるため、通常の生活を送る上で困難があり、何らかの支援が必要な状態、中には、重い荷物を持つこと、走ること、階段や長い距離を歩くと疲れやすくなるなど、身体的に負担を伴う行為に制限がある場合もある

●車椅子出入り用スロープ

必要な備品は地域防災活動奨励助成金を活用し揃えること可能

●給水体制

発災後は、医療機関優先で給水

地域防災拠点への給水は他都市の応援者が行う予定、3日以内に応援隊到着と想定しているがすべての地域防災拠点で応急給水ができるわけではないので、各家庭での飲料水の備蓄を

受水槽は使用毎に試薬を使用、夏場は3日程度、冬場は7日程度使用可能

●トイレ消毒

クレゾール等の消毒液は各拠点で準備

●下水直結式トイレ

半分程度まで水を貯めるが、最上流部の蓋から見て水が張っているのが確認できる程度が管の半分程度

●寝たきりで介護者がいない要援護者への対応

支援者や、近隣の方の協力で避難してきた場合

●福祉避難所

保健師派遣開始は3日後、区内全拠点を回るのには、災害の規模や体制によるが、およそ1週間程度

福祉避難所は移動が決定した場合、利用対象となる者として家族を含めて差し支えないとされている

●高齢者のコミュニティスペース

高齢者が孤立しないために、高齢者専用の部屋の他に、高齢者が雑談等行える部屋を想定

6. 地域防災拠点と町会の役割分担

今回の質問では市役所、区役所ともに欲しかった回答をもらうことはできませんでした。現行のマニュアル通りであるとするなら、地域防災拠点の運営委員は、地域の被災状況を調べ、怪我人情報を集め、怪我人の救出も行い、要援護者のお世話をし、地域の災害ボランティア対応もし、地域の防犯パトロールをし、ペットの受入もし、子どもたちの心のケアもし、後述するコロナ感染症対応もする…年々市からの要請が増えてきており、実際の災害時に本当に実行できるのだろうかと不安になります。

コロナ禍により、十分な部会活動はできませんでしたが、コロナ禍になる前に部会員から提出を受けた地域防災拠点と町会の役割分担に対する提言の一部を記載します。

内容	地域防災拠点	町会
救出	町会からの情報収集、資機材貸与	救出
安否確認	町会からの情報収集	安否確認実行
被災状況確認	町会からの情報収集	状況確認実行
在宅避難者の把握	町会からの情報収集	把握実行
在宅避難者の避難 カード	町会から受け取る	カード回収
地域防犯パトロー ル	拠点内部のみパトロール	地域パトロール実 行
支援物資配布	町会からの申請数を区本部へ伝 達、受け取り後町会に連絡	希望の聞き取り、拠 点への伝達、物資受 け取り

町会 ⇄ 地域防災拠点 ⇄ 行政

という関係性が明確になれば、町会も日頃からそのための方策を検討するでしょうし、地域防災拠点は開設・運営という一番重要な点に集中できると考えられます。行政もなんでもかんでも地域防災拠点におろすのではなく、町会の協力を得られるところは周知を図る等の創意工夫をしていただきたいと思います。

区との勉強会では、以下の提言をさせていただきました。

「マニュアルを読んでいると、拠点の役割と町会の役割が混在し、分かりにくくなっている。市で町会の役割や拠点と町会の連携を明確に区分けしたマニュアルが作れないのであれば、区で独自に補助マニュアルを作成してはどうか。あるいは町会向けの発災時の活動マニュアルを作成してはどうか。」

現在は、町会に対しては個別に対応しているそうです。どんな形でも良いのですが、いざ発災時に行政も町会も地域防災拠点も、日頃の連携不足で機能しない事態だけは避けてほしいと願うところです。

7. 台風およびコロナについて

第20期は、神奈川区に台風が上陸したり、コロナ禍にみまわれたりと危機管理能力が必要とされる場面が多くありました。災害は地震だけではありません。自然災害含め様々な事案に迅速に的確に対応できるかどうかは危機管理の基本です。

神奈川区は台風に関してはできうる限りの対応をしていたと思います。もちろん、不足する部分やもっとこうすれば良かったというご意見もあるかと思います。避難場所の周知方法等改善の余地はあるのでしょうか。台風関係で区役所からいただいた回答をご紹介します。今後に備えた改善に期待したいと思います。

「台風の規模、進路等を踏まえ今後も避難場所を決定します。台風で避難場所がわからない住民は区総務課で問い合わせを受けます。台風時は、区や市のホームページ、ツイッター、エリアメールで広報したほか L アラートと呼ばれるテレビでの避難情報も掲載しました。被害状況の把握は区民からの通報の他、消防、土木、警察からの情報共有により把握しています。被災した市民は、被害の程度により災害見舞金等の交付や市税の減免等の支援、屋根等の修繕に係る工事費を補助

する支援制度もありますので市のホームページをご確認ください。昨今の全国的な風水害



での被害から、風水害対策についてさらに力を入れて取り組んでまいります。」



コロナ禍になってからも神奈川区の対応は早い方だったと思います。コロナ禍でも地震が起きない保証はなく、万が一に備えることが必要です。神奈川区はコロナ禍における地域防災拠点運営に何が必要かを考え備品を各拠点に配備してくださいました。その後、市が同様のことを考え、区の配備品が届いてから2か月ほどして配備品が拠点に届けられました。万が一を考え、いち早く行動に移せることが危機管理には必要であると感じます。

また、市はコロナ対応のマニュアルを追加発行しました。避難所で感染予防のマスク、手指消毒、ソーシャルディスタンスの確保等は平常時でも行っているため抵抗なくできると思います。受入前に聞き取り調査、健康調査を行い、検温をし、感染者、濃厚接触者、感染疑い者、発熱者とそれ以外の人の動線を分け、なおかつそれぞれ専用の部屋を用意するという点が最大のポイントです。感染拡大防止のために必要な措置であることは十分理解できますが、前述した負担がさらに大きくなることとなります。

8. 終わりに

現行のマニュアル通りに任務を遂行すると仮定しても、町会との連携は不可欠です。このマニュアルは地域防災拠点運営委員しか見ていない可能性も大きく、町会長向けに資料を配布する等しないと、発災時に機能しないように思われます。この点、市は「自治会町内会向けの研修等で周知を図っていきます」と回答しています。現在のところ、そのような研修会は開催されておられません。今後、一日も早く研修会が開催され、全ての町会長達が地域防災拠点と町会の関わりを熟知し、深い連携がとれるようになることを期待しています。