

1-4 きっかけと持続性の提供の取組

地域防災課題解決プロジェクトの成果物である手引書『「共助」の取組促進の手引き』の2事例、A-115(地区カルテ(試作))、A-341(地域にきっかけと持続性を提供する試み)の概要を以下に示す。
現状の体制の中で、地区自らが動くための動機づけ＝「きっかけ」となり、持続性も備えた情報提供を市町から行うことを想定した試みである。

0 現状と課題

1995 年兵庫県南部地震、2011 年東北地方太平洋沖地震からそれぞれ 21 年、5 年が経過した H28 年度の県の自主防災組織活動実態調査によれば、「要援護者」避難支援の方法を決めているのは組織全体の 11%、避難所運営マニュアルを作成しているのは 12%と、ともに低率である。していない理由については、前者は「支援方法を検討するきっかけがない」38%(複数回答の筆頭)、後者は「作成する機会がない」42%(一択の筆頭)と、行動の「きっかけ」が少ないため取組が遅れている可能性がある。

また、熊本地震における熊本県の検証では、避難所運営に関して、熊本市では 3 週間余り 3600 人の職員の 1/3 程度が、益城町(避難所運営マニュアルなし)では地震後 1 か月半の間の職員従事内容の半分近くが、避難所関係に従事し、「本来行うべき復旧業務に支障が生じた」とあり、事前取組の拡がりが限定的だと、同様の事態が予想される。しかしながら、取組を行うための市町職員のマンパワーが足りないといった状況もある。

そこで市町職員や地区の取組に要する負担を軽減しつつ、多くの地区で取組を実施できるよう、広範囲に簡易な手法で取組の「きっかけ」を作り出す手法を試行することとした。

なお、広く展開する取組についての先例等についてインターネット検索を試みたが、見つけられなかった。活動組織に対する県域全体の調査は自主防災組織実態調査がある(最新は平成 28 年度)。

1 取組方針・体制

(1) 取組＝試行の考え方

市町の現在の職員体制を勘案し、関りが浅い中で一定の効果を期すためには、地区自らが動ける、または市町職員と意思疎通等を行うための情報が必要と考え、その作成、提供を試みることにした。情報としては、①地区の防災面の特性や活動を客観的に示すいわゆる地区の防災カルテの試作版(以下「カルテ」という)と、②簡単な活動手引き(以下「簡易手引」という)であり、これらにより動きが(少)ない地区に「きっかけ」が提供され、いわば「はずみ車」が回り出すようになることを企図するものである。

(2) 取組期間 令和元年度単年

(3) 対象範囲 地域防災課題解決プロジェクト(以下「PJ」という)参画3市(伊勢市、松阪市、伊賀市)全域。情報提供先は、前2者は概ね小学校区単位の協議会、他は後者は自主防災組織とした。

協議会か自主防災組織かは、各市の意向によった(試行でなく実際に市町で行う場合は自ら決める)。前者が後者に対し指導的な関係性がある(または作れる)なら、協議会あてとすることは可。(参考数:伊勢市は 23 あるまちづくり協議会、松阪市は 43 ある住民協議会、伊賀市は 306 ある自主防災組織(一部は複数組織が連携して活動。なお、住民自治協議会数は 39))

（４）具体的な作成物、提供情報

作成にあたっては、担当者がひとりでもできそうなものとする等市町職員・地域ともに負担感が少なくなるように努めた。

①カルテ【別添 1】

項目は名古屋市各区の地区カルテ(地図も多数取り込み全 20 頁程度)を参考にした。それを 12 項目（地域特性（人口等 3 項目・ハザード等 4 項目）、防災活動 5 項目）で 1 頁になるよう簡素化を主眼に取捨した。（下表参考）

各項目を 5 段階評価し、概ね市町の平均を 3 となるようにし、市町内の自地区の強み弱み等の位置づけと自地区の動きを把握できるようにしている。

○名古屋市地区防災カルテ項目と地区カルテ(試作)との対比

名古屋市地区防災カルテ(現行項目。固定的ではないとのこと)		地区カルテ(試作版)
1-1-1	地理的・地形的状況	
1-1-2	都市的状況(木造密集地域、町並み保存、工場・住宅エリア、幹線道路)	2 一戸建住宅世帯率
1-1-3	人的状況(年少・高齢人口、昼間人口、世帯数、町内会加入率)	1 高齢化率 3 世帯人員
1-1-4	-1 災害履歴 -2 浸水実績図	
1-1-5	-1 地域の歴史(土地の成り立ち・伝承) -2 地名 -3 古地図 -4 盛土造成地	
1-2-1	地震 (1)震度 (2)液状化可能性	4 被害想定棟数
1-2-2	〃 (1)倒壊危険性(街区単位) (2)道路閉塞危険性 (3)火災延焼危険性	
1-2-3	土砂災害(特別)警戒区域	7 土砂法区域
1-2-4	津波 (1)浸水深 (2)浸水開始時間	5 津波浸水域(4 の内数)
1-2-5	洪水 (1)洪水 (2)内水氾濫	6 洪水浸水域
1-2-6	その他 活断層による想定震度 -7 災害リスクまとめ	
1-3-〃	指定避難所等 地図 -1, -2 一覧(災害種別) -3 備蓄 -4 要配慮者施設	
1-5-〃	学区独自の取組、行事等 -6 特記事項 -7 災害リスクレーダーチャート	
2-1-〃	防災意識・自助力 -2 地域における防災講座 -3 自主防結成状況	
2-4	避難行動(計画、マップ、訓練等)	8 防災マップ作成 9 避難マニュアル作成
2-5	助け合いの仕組みづくり(要配慮者の安否確認、避難行動に関する取組)	10 要援護者台帳等作成 11 個別支援方法決定
2-6	指定避難所開設・運営訓練	12 避難所運営マニュアル作成
2-7-〃	宿泊型訓練 -8 災救地区本部運営訓練 -9 総合訓練 -10 耐震化促進事業	
2-11-〃	地区防災計画 -12 学区独自の活動 -13 特記 -14 防災活動レーダーチャート	

○地区カルテ(試作版)での 地域特性(1～7)の補足

・1～3は国勢調査結果で、インターネットで入手可能。また、次の2項目は不安／安心の両面がある。

ここでは、率・値が小さいほど不安側評価。

2 一戸建住宅に住む世帯率＝不安要因：停滞・流動性小／安心要因：人間関係の安定

- ・ 3世帯人員＝不安要因：支援される側の人が多い／安心要因：支援する側の人が多い
- ・ 4被害想定全壊・全焼棟数＝棟数を主世帯数で割っているの、複数棟を有する世帯や空き家が多い地区は値が大きくなりがち。
- ・ 5津波浸水、6洪水浸水＝原則、町丁目（概ね自主防災組織）の範囲において、浸水する範囲が過半かを点数化、協議会単位で平均を算出し5段階判定
- ・ 7土砂災害＝上同様に町丁目単位とし、地区内の特別警戒区域内にかかる建物の有無、（特別）警戒区域の有無を点数化、協議会単位で平均を算出し5段階判定

○地区カルテ（試作版）での 防災活動（8～12）の補足

- ・ H28 に県が実施した「自主防災組織実態調査」の設問の一部について、取り組んでいる組織を、協議会単位で集計。

○地区カルテ（試作版）での 評価 5段階評価としており、値が大きいほど

上7項目地域特性は 地域特性(人口・災害予測)で 不安材料が多い

下5項目防災活動は それに備える防災活動で 活発である としている。

※ 地域特性の数字が高く、防災活動の数字が小さい場合はよくない状態。

②簡易手引【別添2】（名称：設問に答えて簡単な防災手引をつくろう）

各地区が自ら検討が可能となるよう、簡易な【設問】に回答する形式の簡易な手引きを作成した。これら設問の回答を検討する際に参考となる「各取組の説明資料」も同時に提供（見開きにして左を説明、右を設問と）することで、各地区が自ら検討できるよう工夫した。説明により被災をイメージして設問に答え、不備なら現状をふまえて平時の現時点で取り組む簡単なことを示唆して、行動を促すものとしている。

具体的には「被災直後」「避難計画」「要支援者」「避難所運営」の取組に分類し、各々の検討に必要となる項目を【設問】とし、また、各地区が継続して取り組めるよう、【設問】を複数年度に分けて持続性をもって検討できるような構成とした。（仮に1年ごとに3つ程度の設問とし、「〇年目分」と表記）

いわば、「きっかけと持続性の提供」である。

これにより、地域住民協議会・自主防災組織等地域防災の担い手が地域防災のPDCAの輪の中へ簡単に入れることになる。地域防災の取組の行動のよりどころ（手引）を地区が自らで検討が可能となる。

先立ち、活動についてのアンケート調査を実施し（依頼時にカルテも添付）、その結果の提供に合わせて行うことで、結果に応じた対策立案につながる。

各者にとっての（想定）意義は以下のとおりと考えている。

- ・ P Jにとっては、事例同等の試みとして手引書に掲載。
- ・ 市町（地域との関係が乏しい市町、新たに広く展開を考える市町）にとっては、地域単位の取組情報が得ることができ、模擬試行でない場合は、定期的な実施で持続的な展開が可能。また、無回答の場合の最小限のアウトプットとしては、地区への情報提供。
- ・ 地区にとっては、取組のきっかけとなる情報が得られる。

（5）体制等

連携協力員が3市連携研究員と協議しながら進めた。また、工学研究科川口准教授にも助言をいただいた。

この取組は3市の地区での実践とは直接的には関係ないことから、P Jとしては、市の既存取組や今後の取組への影響がないよう配慮した。また、結果を受けて次年度以降3市でフォローしていくこともしない。

対外的には県防災対策部防災企画・地域支援課の自主防災組織実態調査（直近 H28）の作業に準じた。また、カルテの防災活動もその調査結果を使用した。

2 取組経過・成果

(1) 取組の過程で発生した主な問題点・課題及びその解決策

問題点・課題	解決策
効果の検証をどのような手法で行うのか。	今回は広く「きっかけ」を提供することを重視して設問資料への回答は「不要」として実施した。
説明なしに資料が送付されると唐突感があり、資料に目を通すことが損なわれるのではないか。	事前に地区の活動についてアンケートを実施し、その結果をふまえた設問資料を送付することとした。 なお、今回は提供資料への回答は不要としたが、設問の回答を求めたうえで、設問に対するフォローアップを行うことで、各地区の状況把握と活動促進のアドバイスを行うことができると思われる。
回答不要とする場合であっても、提供す資料は少なくする必要がある。	提供する資料については極力少なくなるよう精査を重ね、当初作成時点から 3 割削減するとともに、設問の選択肢にに応じて、次の行動を示唆できる表現とした。

以下経過に応じ、協議時に出された意見と対応（→：今回の対応、⇒：実際に市町でカスタマイズする余地など）を中心に記述する。

(2) 5 月 検討着手

- ・PJとしては2年目、1年限りの取組となり、効果の検証ができないのではないか。

→広くきっかけを提供する取組はあまりないように思われ、また、提供すること自体の意義を重視して実施した。

⇒いったん提供した後に複数年に分け地区を訪問し助言するという方法も可能。

- ・簡易手引は回答不要とするものではあっても提供物は「軽く」する必要がある。

→当初作成した量を3割減とし、また、設問選択肢に応じた次の行動の示唆の表現も妥当とする（この時点では、当初は回答が不備の場合の取組も示唆し、約3か月後の取組・検討結果（途中経過）も含め「回答」の形で返事をもらう構想だった）。

⇒地域の意欲が高ければ、もう少し「重い」＝実際の行動を促すものとする余地はある。

※ 川口准教授からは、市町で実施する際には、1 回目のごく簡単に、2 回目に面談的な方法をし、持続的に展開していければよいとの示唆をいただいた。

(2) 9 月上旬 3 市各防災担当課と協議

実施については、内容等の修正を前提として理解いただけた。まずアンケート、結果の報告と提供（実施済のところも含め一律）という修正案で了解いただく。

- ・提供を受ける住民側としては、前触れなしの提供は唐突感ばかりとなり、見てもらえるかさえ疑問。

→2回に分ける。事前に活動についてのアンケートを実施し、その結果をふまえた提供という形とする。結果的には、川口准教授のイメージしていたものに少し近づく。アンケートは A4 紙 1 頁と簡易なものとするので、県の平成 28 年度の自主防災組織実態調査の防災活動取組の有無と、うち 3 つの活動について取り組めていない理由の筆頭・次点を問う。

⇒提供先が一堂に会する機会では説明できれば、アンケートなしでも可能かもしれない。

(3) 10月上旬 アンケート発送【別添3】

- ・伊勢・松阪は協議会・伊賀は各地区センター経由自主防災組織へ郵送
- ・発送数計 342=伊勢 23+松阪 43+伊賀 276（一部は協議会単位で一括対応を勘案済）
- ・伊勢・伊賀ではアンケート発送にカルテを同封

(4) 10月18日 期限 結果まとめ

市別回答率：伊勢 19/23=83%、松阪 34/43=79%、伊賀 183/276=66%
防災活動を行っていない理由：問2の3つの活動、避難計画・個別支援・避難所運営マニュアルについて、できていない理由（一番の理由を1、次を0.5と重みづけ）については、活動別の理由の合計で多いのが、避難計画は③きっかけ・機会不足、個別支援・避難所では④人不足だった。

(5) 12月下旬 アンケート結果と合わせ簡易手引を提供

持続性を組み込んだ取組のきっかけ「設問に答えて簡単な防災手引をつくろう」を提供した。その後特設の問い合わせ電話はなかった。

3 この取組によるPDCAの促進等

(1) カルテ：手引書の第1章第1節 取組準備 にあたるものであり、比較的軽易な作業で、市町内各地区の状況が把握でき検証が可能なものとした。これを起点に弱点を有する地区の対策等へ進んでいくことや、活動の進捗管理に使える。

(2) 簡易手引の提供：地区の活動が全般に低調で、一方で市町としても当面十分な働きかけができない場合に提供して、地区の動機づけに資することが効果といえる。

それにとどまらず、市町から働きかけができる場合は、組織の役員等と懇談する材料として使用すること、市町域・ブロック単位での書き方説明会、回答を得て地区側とのコミュニケーションツールとして使うことも期待される。さらに、各地区の検討の段階に応じて新たな設問を設けることで、継続的に検討することが期待でき、このように、設問への回答という小さな「きっかけ」から徐々に検討の内容を深めていく手法は、広く展開が可能ではないかと考えられる。

別添資料

別添1 地区防災カルテ試作版

別添2 簡易手引「設問に答えて簡単な防災手引をつくろう」
送付状 裏面はアンケート結果

別添3 アンケート本体 依頼文（簡易手引提供に先立つ。カルテは同時）

地区カルテ(試作)

白地に黒文字が目立つのがあまりよくない状態。

1 - 4 別添 1

		項目	説明		〇〇市の 値	5段階の刻み 2,3以外は値が大きい 方が大きな評価				
1	地域特性 (人口等 ハザード等)	高齢化率	65歳以上人口比率		28.1%	5 : 42%以上 4 : 42-35 3 : 35-28 2 : 28-21 1 : 21未満	4			
2		一戸建て住宅に住む世帯率	一戸建て住宅に住む世帯/一般世帯数(住宅の建て方総計)		74.2%	5 : 65%未満 4 : 65-75 3 : 75-85 2 : 85-95 1 : 95以上	1			
3		世帯人員	主世帯人員/主世帯数(住宅の建て方総計) 国調第8表一世帯当たり人員		2.525	5 : 2.228人未満 4 : 2.228-2.460 3 : 2.460-2.692 2 : 2.692-2.924 1 : 2.924以上	2			
4		被害想定全壊全焼棟数	分母：仮に「主世帯数(住宅の建て方総計)」 頓宮断層 冬 夕		51.1%	5 : 20%以上 4 : 20-15 3 : 15-10 2 : 10-5 1 : 5未満	1			
5		津波ハザードマップ浸水域	町丁目単位(≡自主防)で点数：区域の過半5点、未満4点、なし0点→平均		非集計	5 : 2点以上 4 : 2-1.5 3 : 1.5-1.0 2 : 1.0-0.5 1 : 0.5未満				
6		洪水ハザードマップ浸水域	町丁目単位(≡自主防)で点数：区域の過半5点、未満4点、なし0点→平均		非集計	5 : 2点以上 4 : 2-1.5 3 : 1.5-1.0 2 : 1.0-0.5 1 : 0.5未満	5			
7		土砂災害特別警戒区域	町丁目単位(≡自主防)で点数：赤・建物重なる5点、赤黄あり4点、赤黄なし:0点→平均		非集計	5 : 2点以上 4 : 2-1.5 3 : 1.5-1.0 2 : 1.0-0.5 1 : 0.5未満	5			
8	防災活動	防災マップ作成 自主防割合(訓練以外の取組)	分母は協議会内 自主防数	H28 Q9選択肢①	18.3%	5 : 30%以上 4 : 25-30 3 : 20-25 2 : 15-20 1 : 15未満	4			
9		避難マニュアル作成 自主防割合(訓練以外の取組)	分母は協議会内 自主防数	H28 Q9選択肢②	7.6%	5 : 20%以上 4 : 15-20 3 : 10-15 2 : 5-10 1 : 5未満	3			
10		要援護者台帳等 作成自主防割合	分母は協議会内 自主防数	H28 Q20	34.6%	5 : 60%以上 4 : 50-60 3 : 40-50 2 : 30-40 1 : 30未満	1			
11		要援護者個別支援方法決定自主防割合	分母は協議会内 自主防数	H28 Q22	10.1%	5 : 20%以上 4 : 15-20 3 : 10-15 2 : 5-10 1 : 5未満	1			
12		避難所運営マニュアル作成自主防割合	分母は協議会内 自主防数	H28 Q24	9.2%	5 : 20%以上 4 : 15-20 3 : 10-15 2 : 5-10 1 : 5未満	1			

QはH28三重県実施の自主防災態調査の設問

参考提供物(保存版試作)

■■■■設問に答えて 簡単な防災手引 をつくろう■■■■

地域防災の取組の下の■4 つについて、取組の手引に相当する内容を設問にし、被災地の例等の説明も加えてまとめました。

(数字は最終頁の引用文献番号など)

少しずつでも取り組むことで一定の備えとなるものと考えています。

①お手元で保管していただき

②例えば 1 年ごとにご検討いただき充実させていく

ような使い方ができますので、ご活用いただければ幸いです。

(仮に 1 年ごとに 3 つ程度の設問とし、「〇年目分」と記述しています)

目次	構成は見開き		1 回目		〇回目	
	左頁	右頁	検討	改善	改善	
	説明	設問	年月日	年月日	年月日	
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
■ 災害(地震)直後の動き(「直後」と略称)						
1 年目分のみ	2	3 (直後Q1~5)	_____	_____	_____	
■ 避難計画 (「避難」と略称)						
1 年目分	4	5 (避難Q1~3)	_____	_____	_____	
2 年目分	6	7 (避難Q4)	_____	_____	_____	
■ 避難行動要支援者の支援(「支援」と略称)						
1 年目分	8	9 (支援Q1~3)	_____	_____	_____	
2 年目分	10	11 (支援Q4)	_____	_____	_____	
■ 避難所運営マニュアル(「避難所」と略称)						
1 年目分	12	13 (避難所 Q1~3)	_____	_____	_____	
2 年目分	14	15 (避難所 Q4~6)	_____	_____	_____	
3 年目分	16	17 (避難所 Q6~9)	_____	_____	_____	

直後 説明 1 年目のみ

■はじめに

共助による迅速な取組結果の例：阪神淡路大震災時のアンケート調査の結果から、倒壊した家屋などの下敷きになって自力で脱出できなかった人をおよそ 3.5 万人、うち約 2.7 万人は近隣住民が救出して生存率は 80%を超えていたとの推計があります。1-04010101

■設問について被災地での先例・留意点 ※引用もあり、語尾が不揃いです。

1 資機材

・救出用資機材は不足し、思い付く資機材全てが利用された。阪淡

2 消火

・手順の例：揺れがおさまったら、使用中の火気をすばやく消す。避難時にはガスの元栓を閉め、電気のブレーカーを切る。近隣にも声がける。初期消火は一般的に火が身長の高さもしくは天井に燃え移るまでなので、無理はしない。 01p81,82(抜粋)

・消防団との平常時の連携例：自主防災組織が主体となる取組に消防分団も参画しマップ作り、避難所運営マニュアル策定、訓練等／DIG・HUG・訓練等の企画に分団が指導役として参画／防災組織連絡協議会(消防団も構成員)の子ども・女性対象の取組・訓練

3 救出

・木造家屋から 1 人を救出するためには、平均で 84 人・分、RC 建物の場合には 188 人・分の人数・時間を要したという試算もある。阪淡 1-04010401

・西原村：安否確認の段階で倒壊家屋・・・9 名の生き埋めになった住民を消防団が中心となった救出作業で 3 時間以内に助け出すことができた。この救出作業において、前年の総合防災訓練で行った、屋根を切り開き上部から救出する救出方法も実践、・・・熊本県の資料

4 避難(名簿) 5 避難所(鍵) ・4 は「避難」、5 は「避難所」各 1 年目分参照。

■実践の重要性

・「自分だけは大丈夫」「自分たちの地域だけは大丈夫」と思っていると、実際に災害が発生したときに、被害を拡大させてしまいます。普段からできないことは、災害時に急にできるものではありません。このため、災害時に適切に行動できるよう、実践的な訓練を行っておくことが重要です。01p46

■その他

・大人数で話し合う等してしっかり検討を行う場合は、今回調査元へご相談ください。

直後 設問 1 年目のみ

これまでの災害事例から、大規模災害の発生直後における救出・救護や避難所開設・運営は、共助(住民自治)による迅速な取組が重要となります。

下表のような「3・3・3の原則」があります。津波浸水区域は別です。

～3分	30分	3時間	3日	3週間
・自身・家族の身の安全を確保	・救助体制の確保 ・地域の集合場所に集まる ・安否確認 ・救出・救護	・危険な状態にある人の発見・救出 (自身と家族の身の安全の次に)	・全ての人の安否確認と安全な避難を行うことが理想	・避難所生活の安定～統廃合の検討

直後Q1 備蓄品・資機材の点検方法

いつ 誰が どのように

直後Q2 消火 次項「救出」も含め消防団の方々と日常の連携はありますか？

☐両方ある ☐片方ある(☐消火 ☐救出) ☐ないが連携を試みている

直後Q3 救出 今地震が起き、近くの耐震化をしていない家が潰れ、生き埋めの方があるとして、地域で救出はできそうでしょうか？
(主観的判断でよいです)

☐できそう ☐現時点では困難 →さしさわりが何かを考えて、今のうちに(少)なくしましょう。

・消火・救出では行動するみなさんの安全確保に注意が必要です。

直後Q4 避難 安否の確認に使う名簿はどれですか。

☐地区で作成している名簿
☐地区にある連絡網の類 等
☐その他 ()
☐ない

直後Q5 避難所の鍵は誰が持っていますか？

- ・解錠は避難所開設準備の第一歩。解錠はすばやく！（避難者の入室はまだ）
- ・他の鍵は一般的には行政・施設管理者が保管。不在時に備えて事前の協議。
- ・〇市の地震時の避難所開設基準は震度〇以上です。

避難 説明 1 年目分/2

■はじめに

風水害の避難のきっかけとなる 5 段階の「警戒レベル」中 3, 4 は以下のとおりです。

警戒レベル 4 全員避難	速やかに避難先へ避難しましょう。 公的な避難場所までの移動が危険と思われる場合は、近くの安全な場所や、自宅内のより安全な場所に避難しましょう。
警戒レベル 3 高齢者等は避難	避難に時間を要する人(ご高齢の方、障害のある方、乳幼児等)とその支援者は避難をしましょう。その他の人は、避難の準備を整えましょう。

・土砂災害の前兆現象例：湧き水、地下水が濁り始めた、量の変化が確認されたとき／溪流付近での斜面崩壊、斜面のはらみ、擁壁・道路等にクラックが確認されたとき／山鳴り、流木の流出、斜面の亀裂などが確認されたとき(H29.3 改訂『四日市市避難勧告等の判断・伝達マニュアル』)

・西日本豪雨で 11 人が犠牲になった宇和島市課長「記録的短時間大雨情報が発表された 7 日朝は、すでに危険な状態だった。その前の段階で早めの避難を促す工夫をしていきたい」2018.8.27 第 30 面

・避難して事なきを得たら(いわゆる空振り)、「損した」でなく「何もなくてよかった」

■設問について被災地での先例・留意点 ※引用もあり、語尾が不揃いです。

1 避難先 2 名簿 3 安否確認 熊本地震益城町 07p48 下 2 つは阪淡

①自治会としての対応について

・地震直後は自治会内で連絡を取り合うことすらできず、状況把握ができなかった。災害の規模が大きすぎたので、自治会組織としてすぐに活動するのは非常に困難だった。多くの区長や役員が被災した状況だった。

②被害状況・安否の確認について

・地震後 1～2 時間後に 1 人暮らしの家を区長が確認してまわった。同じ地区といえど、住民全員の顔と名前を知っているわけではなかったため、完全に状況把握するのは困難だった。

・震災直後は自分の家族や隣近所の安否確認を実施した。震災翌日に地区全体の被害状況の確認や、高齢者宅等の確認を行った。

・区長が連絡網を作成しており、全家庭に連絡を入れて確認したが、自宅外に避難している世帯が多く、うまく機能しなかった。

・一人暮らし宅・高齢者宅を区の役員に指示して確認してもらった。

・自然発生した自宅近隣の第一次避難所(数時間から数日で解消)が重要な役割を果たしたとの指摘もある。阪淡 1-03010302

・北淡町は当日中に住民全員の安否確認を行い、直ちに本格的な復旧作業に入ることができた。阪淡 1-04010603

避難 設問 1 年目分/2

・地震時には、地域の集合場所へ声がけをしながら集まり、安否確認、出火対応・救出救護（「直後」の取組）。その後指定避難所へ向かう方法があります。

また、津波で浸水する所は、一刻も早く避難できるかどうか、生死の分かれ目になります

・風水害は早めに避難所等へ移動することが必要で、逃げ遅れたら、自宅内の少しでも安全な場所（例：2階・がけ側でない部屋）への退避が必要です。

避難Q1 避難先 指定避難所名

避難先の種類 主に 11p3

・(市町の指定)避難所：学校等既存の建物で被災者等を一時的に収容保護する所。在宅や車中避難者にとっては支援拠点、観光客・付近の従業者にとっては一時的な利用施設等の機能もある。災害の種類に応じた指定がされている場合がある

・広域避難場所：講演や緑地。面積 10ha 以上。

・一次(時)避難場所：「広域」へ移る前の一時的な様子眺め・集団形成の場。

これ未満で、地域の集合場所を決めておく状況に対応しやすくなります。

避難Q2 安否の確認に使う名簿はどれですか？

☐ 地区で作成している名簿

☐ 地区にある連絡網の類 等

☐ その他（ ）

☐ ない

・状況等によっては避難行動要支援者への対応との兼ね合いも生じます。

避難Q3 安否確認の方法 誰が

どのように

・津波で浸水する所は時間制限が必要です。

・安否が「否」の場合には、対応が必要です。消防団との連携など。

（個人の行動について）

・地域の安否確認に先立つ、自身と家族の身を守ることや家族間での安否確認のためのとりきめも重要です。離れていれば災害用伝言ダイヤル等。

・安全・避難済の意思表示(門扉にタオル等)を決めておくことも有効です。

・介護施設利用の方で不定期に週〇日宿泊サービスを利用している場合や台風に伴い離れた家族・親戚の所へ行く場合等への対応も地域としては一考です。

避難 説明 2 年目分/2

4 避難経路

・道路の閉塞：国土交通省の沿道耐震化の考えでは、道路境界のブロック塀がそのまま倒れるのに近い考えで、反対の境界から見て、建物が見上げ角度 45° を超えていると、仮に倒壊した場合、道を塞ぐ可能性から耐震診断義務化の対象としています。

・火災学会によるアンケート調査結果では、震災当日に避難した人のうち避難所や親戚宅へ向かう途中で火災に行く手を遮られた人の割合は全体で 11.4%だったとされる。

1-03010203

その他の参考

・津波避難での「てんでんこ」：地震の後、直ぐさま宿のおくさんが「津波が来るから早く逃げなさい」と、大声で注意してくれた。そこで「靴をはこうとしていたところ」、かさねて「靴なんか履いてる場合じゃない」と怒鳴るように急き立てられたので、裸足で屋外に飛び出し、真っ暗な夜道を高台に向かって走った。お陰で自分は、きわどいところで助かった。奥尻 3-4.1.17

・再避難の様子：(神戸市立魚崎小学校) 11 時頃、避難勧告が出された。ラジオの情報と同時に、警官 10 人程度が運動場に入ってきて大声で避難勧告をした。避難先を言わず、ただ逃げてほしいという内容だったので、避難者の多くはかなり切迫した状態だと感じ、あわてて避難を開始した。自力で避難できない弱者は、地元の会社の寮から避難してきていた若い男性 20 人程が、職員室の椅子を車椅子代わりにしたり、一輪車に乗せたりして運んだ。また、警察の護送車とトラックも利用して、全員の避難を完了させた。阪淡

1-03010201

■実践の重要性

・特に短時間で津波で浸水してしまう所では、とるものもとあえず行動しなければなりません。動転した心もちでも行動できるよう体で覚えておく＝訓練が必要です。

・訓練は多くの人に参加しやすい日時に実施することが望ましいですが、夜間や地域住民が少なくなる平日の昼間等に行うことも必要です。11p17

・訓練で安否確認を行う場合は、あらかじめ「否＝確認ができない方」を設定しておくことで実践的なものとなります。事前の想定通りこなしていただくが訓練ではありません。

・地域の観点・時間の経過も含めれば、避難する方の異動はあり、避難経路沿道にある物も時とともに変わります。一定期間ごとにそれぞれを確認する必要があります。

■その他

・大人数で話し合う等してしっかり検討を行う場合は、今回調査元へご相談ください。

避難 設問 2 年目分/2

避難Q4 避難経路（例えば地域の集合場所から指定避難所へ）は安全ですか？

- ☐ はい 安全な状態を保ちましょう。
- ☐ いいえ 違う安全な道を選ぶ、危ない物を除く等しましょう。
- ☐ わからない いろいろな状況（時間・天気）の安全を確かめましょう。

・地域の集合場所へ集まっているなら、周辺の安全に気を付けながら指定避難所へ。事前に街歩き等をして経路を決めておくと安心です。

防災点検マップづくりでの気になる△・役立つ○場所（例） 01p28,29

△海岸部（津波・高潮）、急傾斜地・背後に山がある宅地（がけ崩れ等）、建築年次の古い住宅が密集した地域、ダムの下流地域、河川面や海面より低い地域

△危険物（毒劇物、石油・ガソリン等）を取り扱う施設周辺

△商店街・アーケード・ビルからの落下物 △自動販売機等路上にあるもの

△幅の狭い道路、交通渋滞が発生しやすい道路、路上駐車が多い道路

△倒壊の危険性のあるブロック塀や門柱

△電柱（大きな揺れが起きた場合は傾斜する可能性） など

○一時的な避難場所や災害時の活動場所として活用できる場所（公園・駐車場等）、一時的な避難所として活用できる施設（学校・公民館等）

○病院・診療所、福祉施設 ○安全に避難できる道路

○地域に立地する企業、災害時の協力事業所

○河川、ため池、プール、貯水槽、防火用水、井戸などの水源 など

・個人と地域の津波避難を考える「My まっぷラン」というやり方があります。そのプロセスは、「住民一人ひとりの津波避難計画を住民自らが作成することから始め、ワークショップ（グループに分かれた話し合い）を通じて、地域全体の津波避難計画につなげていく」というものです。

I. 対象地域の設定 以降の具体的な流れは以下のとおりです。

II. コアメンバーの人選

III. ワークショップの開催（5 回程度のプログラムを想定）

第 1 回（コア会議）ワークショップの企画

第 2 回（全体会議）タウンウォッチング等で地域の課題を認識

「My まっぷラン」を配布し、各自で一人ひとりの津波避難計画を作成

第 3 回（全体会議）「My まっぷラン」を集計し、避難行動を検討

第 4 回（全体会議）津波避難訓練を実施し、今後の取組を検討

第 5 回（コア会議）地域の津波避難計画を作成し、今後の取組を検討

↓

地域の津波避難計画の策定

・津波避難では歩行速度も重要です。H30.2『松阪市津波避難対策基本方針』では、歩行困難者で 0.5m/s です。

支援 説明 1 年目分/2

■はじめに

東日本大震災では死者全体のうち 65 歳以上の高齢者は 6 割を占め、また、障がい者では、死亡率が 2 倍、さらに消防団や民生委員等の支援者もお亡くなりになっています。

それに対し法律で、災害時に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難を図るため特に支援を要するもの（避難行動要支援者）の名簿を、みなさまもその一角を占めるだろう避難支援等関係者に提供する等のしくみができています。

■設問について被災地での先例・留意点 ※引用もあり、語尾が不揃いです。

1 安否の確認に使う名簿(平時に作成)

・市町における「避難行動要支援者名簿」の作成・活用について

①要配慮者の把握：市町内部で体制づくり。要介護者障がい者等情報の把握。

②要支援者名簿の作成：要配慮者から要支援者を抽出する要件を設定。これは適宜更新。

③避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供：

②の名簿に載る要支援者に対し、提供することに対する同意の可否を照会。

その結果つまり同意者名簿を提供するかたちとなる。提供される側との調整も必要。

なお、不同意の方の名簿は災害時には市町からの提供が可能となる。

④活用は、提供先である避難支援等関係者に対し、訓練での活用等を勧める例がある。

※このような提供・活用は、同意内容との兼ね合いがあるので、扱いは市町により異なる。

・以前は「災害時要援護者名簿」として対応しており、これを踏襲している例もある。

・停電で名簿が使えなかった。22p276 事前に紙で渡していた名簿で対応。22p248 資料を紙媒体で準備していたため対応できた。22p249

2 情報伝達

不確かな情報やデマによって混乱しないよう、自主防災組織が中心となって、正確な情報を収集し、住民や関係機関に伝えましょう。

行政等から正確な情報を入手し、地域住民に性格に伝達してください。聴覚に障害のある方やお年寄り、外国人の方などにも配慮し、すべての住民に情報がいきわたるようにしましょう。Z86

3 安否確認

・市としては、前年度の反省事項であったにもかかわらず、情報収集や電話対応に追われ、自主防災会への安否確認実施の依頼ができなかった。自主防災会が自発的に行動できるよう・・・22p267

・発災後の地域における支援体制なく・・・行政からの要請を待たずに自主防災組織による自発的な安否確認が行われる状態にあるのが望ましい 22p278

・被害が大きすぎる所からは安否情報が出てこない。久慈市 22p237

支援 設問 1 年目分/ 2

東日本大震災の教訓を受けた災害対策基本法の改正では、避難行動に支援が必要な方の名簿を市町が作り、みなさまもその一角を占めるだろう支援する方々に渡し、安否確認や避難誘導をしようとするしくみができています。

避難行動に支援が必要な方（要支援者）を選ぶ考えは県内市町ごと異なり、結果として要支援者人数を人口比でみると2%～30%台と幅があります。

支援する人(避難支援等関係者)は、法律では、消防機関・警察・民生委員・社会福祉協議会・自主防災組織その他で、介護福祉事業者も関係します。

支援の動きは、予報できる風水害と地震では異なります。風水害の避難のきっかけとなる5段階の「警戒レベル」3は以下のとおりです。

警戒レベル3 高齢者等は 避難	避難に時間を要する人(ご高齢の方、障害のある方、乳幼児等)とその支援者は避難をしましょう。その他の人は、避難の準備を整えましょう。
-----------------------	---

支援Q1 安否の確認に使う名簿はどれですか？

- ☐市町が作成する避難行動要支援者名簿(非提供の場合あり)
- ☐地区で作成している名簿
- ☐地区にある連絡網の類（必要に応じ情報追加） 等
- ☐その他（ ）
- ☐ない

・「避難行動要支援者名簿」は法律で市町に作成義務。自分の情報を地域に出すことに同意された方の名簿（災害発生時には同意に関わらず地域に提供できる）ですが、日常の見守りには使えません。

- ・全市町で名簿はできており、提供の考え方は市町により異なります。
- ・日常の見守りが大切との観点から、地域で名簿を作っている例もあります。

支援Q2 情報伝達 うまくできそうですか？

- ☐はい ☐いいえ

支援Q3 安否確認 どのような方法でなされますか？

- ☐4の個別計画があるのでそれによる。
- ☐ // ではないが、個別対応。
- ☐当地区での通常の確認方法
誰が・どのように（ ）
- ☐決めていない

・支援する人の安全確保が第一で、支援は可能な範囲、また責任を負うものではないと定めている例があります。特に津波対策では時間制限が必要です。

支援 説明 2 年目分/2

4 個別計画(平時に立案) 個別計画の課題の一つは支援等関係者不足。対策例

・(まずは自力確保として) 要支援者本人が支援者を記入。東松島市 22p215。加えて自分で
きる範囲での災害への備えを促す。大分市 22p219

・個人支援に加えて団体支援を推進。十数世帯の「班」単位で支援体制づくりを自治組織
に依頼。廿日市市 22p83 個別での支援からグループによる支援へ。ひたちなか市 22p223

・各町会自治会で結成した要配慮者サポート隊が支援に協力することとしている。墨田区
22p123

・限られた支援人材であるので、一般の方も含めた安否確認全体として最適な方法を探ると
いう点で考える必要がある。

・既存の福祉の分野(見守り・介護事業者等)との連携。支援度が大きい方は社会福祉協議
会が対応

・災害ボランティア制度を活用し、登録者が災害時避難拠点に参集し、名簿による安否確認
等を補助する。22p82

■実践による見直し

・例えば、例年の避難訓練に要支援者の方が参加することにより、要支援者の方自身にし
ておいてほしいことがわかってくる等いろいろなことが見えてきます。

・津波避難については、完全な対応策はなく、常に最善と考えられる方法を地域で検討し
準備しておくことが重要であり、自動車による避難や津波からの避難のための新たな施
設・設備等も含めて、総合的な対応策を検討しておく必要があります。11p54

■その他

・大人数で話し合う等してしっかり検討を行う場合は今回調査元へご相談ください。

参考：配慮が必要な方の特徴と対応のポイント(ごく一部。27p26～引用・参照)

○認知症の方：自力で判断し、行動することや、相手に自分の状況を知らせることが難しい。

→対応ポイント：予期しない行動をとる場合でも、決して叱らないようにしましょう

○視覚障がいのある方：情報収集が難しい／状況が変わってしまった地域や避難所では、自
分ひとりでは動くこと、避難することができなくなる。

→対応ポイント：音声による災害情報の伝達／避難誘導をする際は、ゆっくり、自分が先を
行き、段差や行く先について、声をかけながら安全に誘導しましょう。

○内臓部に障がいのある方：障がいの程度や種類によって必要な支援が大きく異なる／外
見だけでは障がいの有無がわかりにくい／医薬品・医療不足が命に係わる場合がある

→対応ポイント：事前に、かかりつけの医療機関や必要な医薬品等を確認しておきましょう。

○精神障がいのある方：災害による環境変化により、精神的な動揺が見られる場合がある

→対応ポイント：恐怖感を与えないよう、優しい言葉をかけ不安をやわらげてやりましょう。

支援 設問 2 年目分/ 2

支援Q4 個別計画が未定なら作成を試みましょう。

・名簿登載者だけでなく、地震でけがをする等家族のだれもが支援が必要になる可能性があることを認識し、他人事ではなく自分に起こり得ることとして認識する必要があります。11p54

・p9に記載の避難支援関係者のみなさんで検討することが望めます。

・内容の一例：必要な配慮事項／緊急連絡先／寝室等位置／避難時の目印
(例：門扉にハンカチ)／支援する人(複数)／避難経路(注意箇所)

・検討を進めるにつれ、リヤカー等の避難のための設備の確保や車の利用といった課題も出てくるかもしれません。

・共通の支援方法(様式)を決めてから個別に当てはめていく方法や、「A さんに対しては…」と個別の検討から始める方法があります。

文献 27 の4 避難支援等関係者の取組の流れ は以下のとおりです。

- (1) 避難支援者の決定・周知：支援体制(ここは、個別の支援者ではない)
- (2) 避難行動要支援者の所在把握：市の提供名簿の活用
- (3) 避難行動要支援者宅への訪問：状況把握。個人情報に注意
- (4) 支援内容の検討：近隣の支援する人や班で直接支援できる体制を構築
- (5) 支援内容・支援方法の確認：訪問しコミュニケーションを図り確認
- (6) 避難訓練(防災訓練)：上の内容がうまくいくか確認
- (7) 日頃からの声かけ：平常時から相互に良い関係を築くよう努める
- (8) 災害発生時の対応：情報提供・安否確認・避難誘導等あらかじめ決めた支援を実施

・とりあえず、役員さん同士で、自らのご近所での個別対応について、話し合うことから始めてはどうでしょう。

避難所 説明 1 年目分/3

■はじめに

避難所は避難者が一定期間、集団で共に生活を行う場であり、県では避難者が自立的に運営を行うものと考えています。仮住まいや自宅の修復までの 過渡的なものであるので、期間はできるだけ短くすることが重要で、また、体調が悪化しないようにする必要もあります。31p はじめに

避難者数は中越地震時小千谷市では人口の 7 割、熊本地震時益城町では同 5 割でした。

設問選択肢の手引類の補足等：県『避難所運営マニュアル基本モデル』、詳細版は H30.11 修正『三重県避難所運営マニュアル策定指針』。市町では標準的な運営手引を作成しているところがあります。

■設問について被災地での先例・留意点 ※引用もあり、語尾が不揃いです。

1 準備のための解錠 鍵のありか

(検討のためのワークショップでの発言例) 避難所の解錠については現在すでに、避難所の鍵を事前から活動熱心な自主防災組織の代表者 5 名に一本ずつ渡しておいて、そのうちの誰かがいち早く避難所の解錠を行う体制にあるという事例が発表されました…ただし、大半の地域では行政や施設の職員が不在の場合は、避難してきた住民は避難所の窓や扉を破って侵入するという意見が多かったのも事実です。 31p22

2 受入準備 施設の点検

・文献 31 資料編 様式 1 構造別「建物安全点検用紙」所収。

・市町によっては専門家が、市と連携して、または、自動的に避難所の点検をする協定を結んでいます。

・すぐ入る切迫性があるのに点検者不在の場合、点検の役目を担うのは誰でしょうか。

・ひとつめの「・」の文献 31 所収の点検用紙では天井材の落下・落ちそうな状態は「要注意」であり、「危険」ではありません。建物の骨組みを判断の一番目に行っているからです。一方で、熊本地震時には指定避難所体育館の天井のずれにより開放せず、住民 800 人と一悶着。その後の本震で天井が落ちた との例もあります。

3 レイアウトづくり

・横になれる 2 m^2 /人以外の必要面積は、災害直後は 1 m^2 /人 長期化なら 3 m^2 /人。(逆説的ですが) 例えば広いと持ち込み荷物が増えいろいろと不都合も。31p26

・〈ご入館いただける方 ご病気の方 お子様(3才以下) 60才以上の方〉1階に貼られた紙には、こう記されている。地元住民の代表者で話し合い、ルールを決めた。館内に避難中の約 250 人はほぼ全員が高齢者。対象外の住民は駐車場で車中泊をしている。住民の代表の一人、○さんは「人間らしい生活をするために譲り合いをしている」。4/25 第 29 面

避難所 設問 1 年目分/3

指定（または地域で決めている）避難所名
ここに避難してくる可能性の高い地区・人口

避難所は一時にとどまらず長期化することもあり、自宅に戻る・仮住まいに移るまでの間、一定の生活環境の確保が必要。

長期化に備え住民のみなさんで行えるようにしておく必要があります。

避難所Ｑ０ 運営の参考になる手引類で手持ちのものの口欄に印をしてください。

- ☐この避難所用 このパックの中身等を検討したもの。なければ、
☐市の標準的な運営手引 なければさらに一般的になりますが、
☐県の「避難所運営マニュアル基本モデル」
☐その他（ ）

1 解錠は避難所開設準備の第一歩。解錠はすばやく！（避難者の入室はまだ）

避難所 Q1 鍵は誰が持っていますか？

--

- ・他の鍵は一般的には行政・施設管理者が保管。不在時に備えて事前の協議。
- ・〇市の地震時の避難所開設基準は震度〇以上です。

2 受入準備 いち早く安全確認して使用できる場所を確保しよう！

避難所 Q2 避難所の点検は、誰が 何により 行うか知っていますか？

- ☐はい ☐いいえ →今のうちに確認しておきましょう

- ・必要に応じ専門家等の点検までのしのぎ方の検討が必要です。
- ・建物構造だけでなく火災や津波、洪水、土砂災害等の危険にも注意が必要。

32p20

3 あらかじめきちんとレイアウトすることが混乱をなくします！

避難所 Q3 レイアウトづくりは
できていますか？

- はい $\rightarrow 4 \sim$

- できていますか？

- まだ→下行へ

→できた所までチェック ☐ 平面図入手 ☐ 町会ごと等で大まかなレイアウト

- ・避難者一人当たりの最低面積は横になるなら2㎡。何人入れるでしょうか。
- ・2年目の「6 要支援者」も参照してください。

避難所 説明 2 年目分/3

4 避難者への開設・受付開始 受付

- ・設問では初期の課題の名簿に触れましたが、他には旅行者、や帰宅困難者、在宅避難者など。また、管理する側への配慮不足の被災者の方による熊本地震での以下の例あり。
- ・名簿の作成を行った避難所においても、車中泊や自宅から支援物資だけを取りに来る方や、避難所内の避難者の出入りも激しく、名簿自体が機能しなくなり、管理することができなくなってしまい、打開策として夜間に避難者をカウントするなどに対応したが、名簿の必要性について地道な呼びかけや協力をお願いをしていくしかないと感じた。05

5 トイレ

- ・断水のためトイレが使用不能になっていたのを、夜中に校長が自らビニール袋を手袋がわりにして汚物を取り出し、プールからの水で流していたのを見た人たちが、自分達がやらなければいけないと気づき・・・阪淡 2-01010102
- ・・・「女性が搬送されるケースが多いのはトイレを我慢しているためだと考えられる」と話す。女性は「トイレがない」「トイレが混んでいる」といった状況だと水分をとるのをおさえてしまう。4/20 第 2 面
- ・ルールを徹底しなければ感染症の拡大など健康に影響を及ぼすことも危惧される。ほとんどの避難所では、トイレの使用後には靴を消毒するようにしたり、専用のスリッパを用意しており、さらには体調不良者専用のトイレを別に設けていた。05

6 要支援者

- ・「支援」説明末尾に、いくつかの要支援者の状況と対応ポイントを挙げています。
- ・東日本大震災でも、避難所の生活を続けることで心拍数や血圧が上がった状態が続き、心筋梗塞や心不全、脳卒中でなくなる人がいた。高齢者はもともと血液を送り出す心臓の力が弱まっていて、高血圧やストレスによって心不全になりやすい。いつもは血圧が正常な人も注意が必要。4/21 第 2 面
- ・要配慮者への個室提供が困難であったため、他の避難者と同様に体育館内に分散して生活していたり、区画もばらばらの状態があった。一方で、避難所をゾーン分けして、要配慮者を目の配りやすい場所に避難させていた避難所もあった。05

避難所 設問 2 年目分/3

- 4 避難者への開設・受付開始 人数把握を迅速に行うことが
円滑な避難所運営につながります！

避難所Q4 受付に使用する名簿はどれですか？

- ☐地区で作成している名簿
☐地区にある連絡網の類（必要に応じ情報追加） 等
☐その他 （ ）
☐ない

- ・避難所に来るのは近隣住民だけとは限りません。

5 トイレ

避難所Q5 想定避難者数に対し、いくつ必要ですか？ 基

・神戸市では、仮設トイレの設置目標を順次高め、当初は避難者 150 人に 1 基、次いで 100 人に 1 基を目標にした。100 人に 1 基行き渡った段階で設置についての苦情はかなり減り、75 人に 1 基達成できた段階では苦情が殆どなくなった。阪災 1-08020204

・（その施設の）日常のトイレ数は、避難所という異常時の利用数とはまったく異なります。特に女性や高齢者にとっては、トイレの我慢は精神的肉体的に言い知れない苦痛を与えることになります。避難所に寝泊りする必要が生じた場合、仮設トイレの設置や既存のトイレの衛生管理は必須条件であり、トイレ使用のルールづくりも真剣に行わなければなりません。31p97

- ・断水時のことも考えておきましょう。

6 要支援者 介助が必要な方等(避難行動要支援者)

避難所Q6 Q3のレイアウトで要支援者の勘案はできていますか。

- ☐はい ☐いいえ →部分的に見直しましょう

- ・避難所到着までの配慮が途切れないようにする必要があります。

避難所運営における支援の例 27p13

- ・開設期：入口段差の解消等バリアフリー化、通路幅員確保／居住空間の配慮
- ・情報提供：音声、掲示・ビラ（文字）等複数の方法により伝達
- ・物資提供：できる限り柔らかいもの、温かいものなど個々に応じたものを供給
／車椅子や介護用品など可能な限り確保供給

避難所 説明 3 年目分/3

7 班分け

- ・班長は平時の役員さんに「充て職」のように割り当てておくのも一手。
- ・業務に必要な最小人員に留めず増やして、みんなで運営している意識の醸成も有効かもしれません。

8 ルールづくり

- ・「設問」で触れた、基本的なルールを簡潔に述べている以下の例があります(39)。

「必ず守る生活ルール」の筆頭にある「自分たちの避難所で守る生活マナー」

- 避難生活上の規則を守り、互いに励ましあう
- 人が気分を害するような迷惑行為、暴力的な言葉づかいはやめる
- 高齢者、障害のある人、乳幼児、病気のある人をいたわる
- 自分でできることは自分でする
- 各活動班に協力し、積極的に運営に参加する
- 体の具合が悪くなったときは、活動班員に申し出る
- 具合の悪そうな人を見つけた時は、活動班員に知らせる

・さらに余裕があれば、班の仕事に対応するルールも考えておきましょう：ルールの項目例：情報は常に「見える化」を！／トイレの優先利用と水分補給の促し／座位確保／プライバシーと見守りの折り合い／ペットと衛生管理（専用スペースなど）／配慮が必要な方への対応(女性・障がい者・高齢者・子ども・外国人)／在宅避難者への対応／観光客等帰宅困難者への対応／32p27,28

9 状況に応じた再編

- ・被災者が避難所から脱出することをひとつの生活の復旧段階とみなすと、それは、上水道の復旧とガスの復旧に規定されているように見える。
- ・被害の大きかった震度7地域・・・回復時期（使用可能率が50%を超えた時期）は、電気・電話が震災後2～4日、トイレ・水道・交通機関が震災後2週間～1ヶ月、ガスが震災後1ヶ月半以降であった。
- ・（ある避難所では）発災二週間後くらいから勤めに出ていく人が出てきて・・・
- ・住民のリーダー役の人たちは、仕事に復帰し、自宅を修理し、次第に避難所を去ってゆき・・・避難所の運営にはどうしてもボランティア・リーダーの助力が必要だった。
- ・4月に入ると3月から動きのあったボランティアの大幅な縮小時期を迎え・・・避難者の世話をする人の人材難の時期が到来した。 以上5項目 阪淡 3-01010101,02,03
- ・避難者が過ごす区画を再編成しようとしている。だが、居場所が固まった避難者に移動してもらうのは容易ではないという。4/25 第29面

避難所 設問 3 年目分/3

7 班分け

避難所Q7 班の構成はどうしますか？ ☐下の例程度でよい
☐地域の事情があるので別に考える

班・業務内容の例：31p36～。

- ・総務：避難所運営委員会の事務局／ルール作成と風紀・防犯対策／取材への対応
- ・情報：避難所内外での情報収集と広報
- ・被災者管理：避難者名簿の作成・管理／問い合わせや避難者の呼び出し、郵便物等
- ・施設管理：危険箇所への対応／施設利用スペースの確保／必要となる設備の確保／防火対策／生活水の確保
- ・食料物資：物資・食料の調達／同 受入れ／同 配布／同 管理／炊出しへの対応
- ・救護：医療救護の体制づくり／要配慮者の支援
- ・衛生：衛生管理の体制づくり
- ・ボランティア：受入れ、管理

8 ルールづくり

避難所Q8 避難所のルールは決めてありますか？

- ☐ある → 一定期間ごとに、訓練で見直しましょう。
- ☐ない1：必要がない → 以下考えられる理由の前提【 】内にご注意を。
- ・顔なじみの関係でしのげる 【小規模・外部者は来ない】
 - ・リーダー任 【人望・統率力がある】
 - ・「そのとき」にすればよい 【不安・混乱の程度が小さい】
- ☐ない2：検討を始めたい
- ☐その他()

・簡潔なルールの例(39)：「必ず守る生活ルール」の筆頭にある「自分たちの避難所で守る生活マナー」については「説明」の方で挙げます。また、ルールを作成するときのルールの例 4 点は以下のとおりです。：○生活ルールは、運営会議で話し合っ
て決める／○本当に必要なルールだけを定める／○ 避難生活からの復興を妨げ
ない／○（引用注：学校の場合）学校再開のことを考慮する

- ・3のレイアウト図にはルールを掲げる場所（掲示板）も決めておきましょう。
- ・さらには「説明」にあるような班の仕事に対応するルールもあるとよい。

9 状況に応じた再編

避難所 Q9 「説明」等を参照し、時間とともにどのように変化していくか、
見ておきましょう。 ☐見ました

■実践による見直し

・役員さん方でのみ検討された場合は広く意見を求めてみることや、半数程度の自主防災組織は避難訓練を行っていますので、その延長で少しずつ手を加え、最初は室内に腰を落ち着けるまでをやってみる、次は要支援者について重点的にやってみる等、検討した内容を実践（試行）し、必要に応じて検討済結果を見直しましょう。

・避難所運営ゲーム(HUG)の活用も一手です。01p74

・内閣府『地域主役の避難所開設・運営訓練ヒント集』H25.3 も参考にしてください。

■その他

・大人数で話し合う等してしっかり検討を行う場合は今回調査元へご相談ください。

引用・参考文献

全般

- ・01 県『自主防災リーダーハンドブック』
- ・05 内閣府『平成 28 年度熊本地震における避難所運営等の事例（途中経過）』H28.10
- ・06 熊本県『熊本地震の概ね 3 か月間の対応に関する検証』H29.3.31
- ・07 益城町『平成 28 年熊本地震 益城町による対応の検証報告書』H29.11
- ・阪淡（数字） 内閣府 web 防災情報のページ『阪神淡路大震災教訓情報資料集』
- ・奥尻（数字） ” ” 『北海道南西沖地震教訓情報資料集』
- ・（日付） 『朝日新聞』日付のみは 2016 年

避難関係

- ・11 県『津波避難に関する三重県モデル事業実施報告書』H25.3
- または、『「My まっぷラン」を活用した地域における津波避難計画策定の手引き』

避難行動要支援者関係

- ・21 内閣府『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』H25.8
- ・22 内閣府『避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集』H29.3
- ・27 津市危機管理部・健康福祉部『津市避難行動要支援者避難支援対策マニュアル』
H28.1

避難所運営関係

- ・31 県『三重県避難所運営マニュアル策定指針』H30.11 修正
- ・32 県『避難所運営マニュアル基本モデル』
- ・39 日本女子大学家政学部住居学科平田研究室『生活ルールブック version.2』
2011 年 4 月版

地域の協議会・自主防災組織等 地域防災に取り組むみなさま向け
アンケート結果・参考提供物 の送付

令和元年 12 月

三重県・三重大学 みえ防災・減災センター

地域防災課題解決プロジェクト

(県と大学で設置した組織において、市も交えて地域防災促進を検討しています)

10 月のアンケートにおいては、未着手の事項もあったかもしれませんが、ご協力ありがとうございました。

アンケート結果が裏面のとおりとりましたのでお送りします。

あわせて、参考提供物（設問に答えて簡単な防災手引をつくろう）も同封させていただきます。回答は不要です。

未着手の事項に対しては、これを一つのきっかけにするなどしていただき、少しずつでも取り組むことで一定の備えとなると考えていますので、ご活用いただければ幸いです。(取り組まれているところへも同封させていただきます。)

事務担当 三重県・三重大学 みえ防災・減災センター

地域防災課題解決プロジェクト（連携協力員小川）

電話 059-231-6290 ファクシミリ 059-231-9954

電子メール ogawak01apmlj@opri.mie-u.ac.jp

参考提供物は試作したものです。

内容についてお気づきの点があれば、ご一報いただければ幸いです。

1 アンケート・集計の概要

プロジェクト関係3市を対象に、伊勢市・松阪市は協議会へ、伊賀市は自主防災組織へ郵送配付、返送も郵送で実施。(伊賀市配付は市民センター経由)

回答数/配付数(回答率)は、

伊勢市19/23(83%) 松阪市34/43(79%)

伊賀市183/276(66%)。

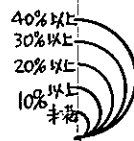
2016(H28)年度に県から自主防災組織に類似の調査を行っており、問2の結果図表にはその結果も記載します。

2 問2 行っている防災活動の概要

取組数合計を配付数で除した平均の活動数では、伊勢市5.0件、松阪市5.3件、伊賀市3.3件。協議会は管内自主防災組織のいずれかが行っていれば回答すると思われ、その影響があると思われます。

各市とも、最も実施されているのは訓練です。市別に選択肢1～3を見れば、伊勢市は3避難所は高く、2要支援者は低い、松阪市は2要支援者が低く、3避難所では動きはあるが次に進んでいない、伊賀市の1避難・2要支援者も松阪市後段同様、といった傾向がうかがえます。

問2 結果図表
行っている
防災活動



		1 避難経路など			2 要支援者関係			3 避難所関係								
		1-1	1-2	1-3	2-1	2-2	2-3	3-1	3-2	4	5	6	7	8	9	
		タウンウォッチング	防災マップ作成	地区避難計画作成	名簿の受取保管	名簿の活用	個別支援方法検討	HUG(避難所運営ゲーム)	避難所運営マニュアル作成	研修会等の開催・参加	備蓄の整備・点検	広報紙の作成等啓発	地域の巡回・巡視	啓発・指導(耐震・火報)	訓練	
伊勢2019	回答数	6	10	6	7	5	4	9	9	14	11	11	7	1	14	
	配付数23	26%	43%	26%	30%	22%	17%	39%	39%	61%	48%	48%	30%	4%	61%	
	伊勢2016 配付数127	9%	22%	7%	24%		17%		16%	23%	45%	12%	28%	9%	74%	
松阪2019	回答数	17	15	15	9	10	12	17	9	27	19	19	17	9	32	
	配付数43	40%	35%	35%	21%	23%	28%	40%	21%	63%	44%	44%	40%	21%	74%	
	松阪2016 配付数327	9%	18%	8%	11%		10%		9%	17%	20%	9%	19%	17%	63%	
伊賀2019	回答数	33	87	62	79	68	34	30	41	94	67	44	88	39	146	
	配付数276	12%	32%	22%	29%	25%	12%	11%	15%	34%	24%	16%	32%	14%	53%	
	伊賀2016 配付数288	3%	25%	10%	19%		15%		10%	18%	21%	8%	27%	14%	59%	
単純計2019	回答数	56	112	83	95	83	50	56	59	135	97	74	112	49	192	
	配付数342	16%	33%	24%	28%	24%	15%	16%	17%	39%	28%	22%	33%	14%	56%	
	伊賀2016 配付数742	7%	21%	9%	16%		13%		11%	18%	25%	9%	24%	14%	63%	

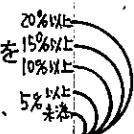
選択肢 10 その他 11 なし は省略

3 問3 3つの防災活動を行っていない理由

問2の3つの活動、避難計画・個別支援・避難所運営マニュアルについて、できていない理由を問うものです。

図表の率は、一番の理由を1、次を0.5と重みづけて配付数で除したものです。活動別の各市の理由の合計で多いのが、避難計画は③きっかけ・機会不足、個別支援・避難所では④人不足です。

問3 結果図表
3つの防災活動を行っていない理由(一番目の理由、二番目の理由)



		1 避難経路など 1-3地区避難計画				2 要支援者 2-3要支援者個別支援検討				3 避難所関係 3-2避難所運営マニュアル作成			
		一番目	二番目	加重	+分母	一番目	二番目	加重	+分母	一番目	二番目	加重	+分母
伊勢2019	必要なし・未検討①	1	2	2.0	9%	2	1	2.5	11%	1	2	2.0	9%
	わからない②	0	0	0.0	0%	0	0	0.0	0%	0	0	0.0	0%
	きっかけ機会③	3	1	3.5	15%	2	1	2.5	11%	3	0	3.0	13%
	人不足④	2	1	2.5	11%	0	2	1.0	4%	3	2	4.0	17%
松阪2019	必要なし・未検討①	4	0	4.0	9%	1	0	1.0	2%	1	0	1.0	2%
	わからない②	2	1	2.5	6%	4	0	4.0	9%	5	1	5.5	13%
	きっかけ機会③	3	2	4.0	9%	1	3	2.5	6%	2	3	3.5	8%
	人不足④	5	5	7.5	17%	9	4	11.0	26%	7	3	8.5	20%
伊賀2019	必要なし・未検討①	18	6	21.0	8%	12	2	13.0	5%	15	4	17.0	6%
	わからない②	27	7	30.5	11%	21	8	25.0	9%	36	8	40.0	14%
	きっかけ機会③	45	22	56.0	20%	44	18	53.0	19%	29	22	40.0	14%
	人不足④	11	38	30.0	11%	27	36	45.0	16%	16	41	36.5	13%

比較的低率の選択肢 資機材⑤ その他⑥ 別組織⑦ は省略

市町別に多い理由を見ると、3活動の合計では、伊勢市・伊賀市は③きっかけ・機会不足、松阪市は④人不足です。

活動別に見ると、
・伊勢市では、避難計画・個別支援は、③きっかけ機会不足、避難所では④人不足、
・松阪市では、3活動とも④人不足で、加えて他の選択肢より際立っており、
・伊賀市では、3活動とも③きっかけ・機会不足、との結果でした。

※ みなさまにきっかけ・機会の提供ができるのではないかと別添の資料を試作してみました。活用いただけたら幸いです。

**地域の協議会・自主防災組織等 地域防災に取り組むみなさま向け
アンケートのお願い**

令和元年 10 月

三重県・三重大学 みえ防災・減災センター
地域防災課題解決プロジェクト

(県と大学で設置した組織において、市も交えて地域防災促進を検討しています)

日頃は防災の活動にご尽力いただき、誠にありがとうございます。

さて、当センターでは 地域の防災については、「きっかけ」を提供すれば一層
進む余地がある と思われることから、下記のアンケート調査を考えました。

そこで、お忙しい みなさまには誠に申し訳ありませんが、調査へのご協力に
ついて、よろしくお願いします。

いただいた回答は集計し、参考情報を添え後日提供させていただく予定です。

記

- 1 アンケート：別紙のとおり
- 2 回答方法：郵送（同封の返信用封筒をご使用ください）
- 3 回答期限：令和元年 10 月 18 日(金)

このアンケートについてのお問い合わせは、市役所でなく、下記事務担当まで
お願いします。

回答内容は、地域防災を進める目的に限って、市・県と共有しますのでご理解
ください。

事務担当 三重県・三重大学 みえ防災・減災センター
地域防災課題解決プロジェクト（連携協力員小川）
電話 059-231-6290 ファクシミリ 059-231-9954
電子メール ogawak01apmlj@opri.mie-u.ac.jp

同封の「地区カルテ」（試作）について

■この地域の状況を一定の考え方により五段階で判定したものです（試作）。

五段階の数字が高いほど

上 7 項目は 地域特性(人口・災害予測)で 不安材料が多い

下 5 項目は それに備える防災活動で 活発である
としています。

※ 地域特性の数字が高く、防災活動の数字が小さい場合はよくない状態です。

参考事項

・項目の設定では、みなさまでも更新可能な項目としています。

■地域特性

・上から 3 項目は国勢調査結果で、インターネットで入手可能。

・次の 2 項目は不安／安心の両面があります。ここでは、率・値が小さいほど不安側評価。

2 一戸建て住宅に住む世帯率＝不安要因：停滞・流動性小／安心要因：人間関係の安定

3 世帯人員＝不安要因：支援される側の人が多い／安心要因：支援する側の人が多い

・ 4 被害想定全壊・全焼棟数＝棟数を主世帯数で割っているので、複数棟を有する世帯や空き家が多い地区は値が大きくなりがちです。

・ 5 津波浸水、6 洪水浸水＝原則、町丁目（概ね自主防災組織）の範囲において、浸水する範囲が過半かを点数化、協議会単位で平均を算出し五段階判定

・ 7 土砂災害＝上同様に町丁目単位とし、地区内の特別警戒区域内にかかる建物の有無、（特別）警戒区域の有無を点数化、協議会単位で平均を算出し五段階判定

■防災活動

・ H28 に県が実施した「自主防災組織実態調査」の設問の一部について、取り組んでいる組織を、協議会単位で集計しました。県内の平均は概ね「3」です。

・選んだ防災活動は次の 5 項目です。 8 防災マップ作成／9 避難マニュアル作成／10 要援護者(要支援者)台帳等作成／11 同 個別支援方法決定／12 避難所運営マニュアル作成

自分のところが直接それをする役目でない場合の考え方は、協議会の方は、管内自主防災組織の動きを一定お分かりと思いますので、それについてお書きください、

問1 あなたが所属する協議会の名称をお答えください。

名 称	
-----	--

問2 あなたのところではどのような防災活動を行っていますか。

〔該当するものすべての番号に○をしてください〕

下線引き項目を行っていない場合は「問3」もお願いします。

○ 避難経路など		
1-1 タウンウォッチング	1-2 防災マップの作成	<u>1-3 地区避難計画作成</u>
○ 避難行動要支援者関係(要援護者・要配慮者を含む)		
2-1 名簿の受取保管	2-2 名簿の活用	<u>2-3 要支援者の個別支援方法検討</u>
○ 避難所運営関係		
3-1 避難所運営ゲーム(HUG)の実施	<u>3-2 避難所運営マニュアル作成</u>	
4 研修会等の開催や参加	5 備蓄(食糧や資機材)の整備や点検	
6 広報紙の作成・配布などの啓発	7 地域の巡回・巡視	
8 啓発・指導(住宅耐震・火災警報器設置等)対象()		
9 訓練(避難・消火・避難所開設等) 内容()		
10 その他 ()	11 特になし	

行っていない場合は、問3へ

問3 問2の下線引き3つについて、行っていない理由は何ですか

〔理由の一番目、二番目について囲み内○数字からお選びください〕

行っていない理由の 一番目 二番目

1-3 地区避難計画作成	()	()
2-3 要支援者の個別支援方法検討	()	()
3-2 避難所運営マニュアル作成	()	()

- ① 作成する必要がある(必要かの検討をしていない)
- ② 作り方がわからない
- ③ 作成するきっかけ・機会がない
- ④ 作成・検討する人や支援する側の人が不足している
- ⑤ 支援に必要な資機材がない
- ⑥ その他 ※余白に具体的な内容の記入をお願いします
- ⑦ 別の組織で作成・検討することなのでわからない

問4 地域の防災について、お困りごとがあれば、お書きください。