

減災対策推進特別委員会  
令和6年4月18日(木)

令和6年 月 日

(案)

横浜市会議長

瀬之間 康 浩 様

減災対策推進特別委員会

委員長 竹野内 猛

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

関東大震災から100年を契機に考える災害弱者を守る取組について

## 3 テーマ選定の理由

地震などの災害の際には、「私たちの命は私たちで守る」ことが重要であり、そのためには、一人ひとりの事前準備と住民相互の助け合いの取組が不可欠である。

しかし、災害が起きた時、高齢者や障害者、乳幼児、妊産婦、外国人など何らかの支援が必要な人たちが災害から身を守るためには、本人、家族などによる十分な事前準備、周りの人たちによる安否確認、避難支援などの手助け、行政からの情報提供、避難場所でのプライバシー等の配慮が、より一層必要である。

災害弱者には心身の状態により周囲のサポートが必要な人もいれば、必要な情報が提供されれば適切に行動できる人もおり、対象者に合わせて取組を進めていくことが求められる。

今年度は関東大震災から100年の節目である。近年、首都直下地震や南海トラフ地震の発生も高い確率で予測されるなど、大地震への備えは喫緊の課題である。100年前と現在との状況の違いを考慮し、災害に備える必要もある。

そこで、今年度は災害弱者の自助・共助を推進するため、「関東大震災から100年を契機に考える災害弱者を守る取組について」というテーマで調査・研究を行うこととした。

#### 4 委員会活動の経緯等

##### (1) 令和5年6月7日 委員会開催(第1回)

###### ア 議題

令和5年度の委員会運営方法について

###### イ 委員会開催概要

令和5年度の委員会運営方法及び今年度の調査・研究テーマ案について、委員間で意見交換を行った。その後、本年度の調査・研究テーマを「関東大震災から100年を契機に考える災害弱者を守る取組」についてと決定した。

###### ウ 委員意見概要

- ・ 関東大震災を振り返っての災害弱者を守る取組は、特に対策や検討が必要である。中心は地震対策となるが、日本は火山帯も多いため、近年起こっている気候変動によることも含みながら調査・研究すべきである。
- ・ 災害弱者の自助・共助を推進することには賛成だが、公助の在り方も検討すべきである。自助・共助・公助の3つの関連で有機的に結びつけながら支援を進めるという意味で、表現としては公助も入れ、3つの連携をどうするのかを強調すべきである。
- ・ 地震だけではなく噴火等の災害が起き得て、その中で備え、災害弱者を守っていくことが非常に重要であるという考え方は、一つのテーマとして今後取り組んでいくべきである。
- ・ 本市として各種団体等と災害協定も結んでいるため、避難支援などの取組等の中で今年度のテーマに沿った取組が行われているかについても勉強する機会があるとよい。
- ・ 関東大震災から100年という節目の年に当たって、本市としてどのような災害の取組を行っていくのかも、一つ議論のテーマにするべき。
- ・ 選定理由の中に、一人ひとりの事前準備と住民相互の助け合いの取組が不可欠とあるが、達成には結構なハードルがあると考える。本市の中で関係する取組や、他都市で同様の取組があれば、勉強したい。

##### (2) 令和5年9月26日 委員会開催(第2回)

###### ア 議題

調査・研究テーマ「関東大震災から100年を契機に考える災害弱者を守る

取組」について

## イ 委員会開催概要

調査・研究テーマに関連する施策について、当局から説明を聴取し、意見交換を行った後、行政視察の調査活動から得られた他都市の事例などの報告を行った。

【説明局】総務局・国際局・こども青少年局・健康福祉局・医療局

## ウ 当局説明概要

横浜市の災害弱者を守るための取組について

### (ア) 災害弱者

災害弱者とは、内閣府の平成3年度版の防災白書で初めて定義が示され、現在は災害対策基本法の要配慮者と同義で扱われている。本市では、横浜市震災対策条例にて、災害時要援護者として、高齢者、障害者、その他地震が発生した場合の対応に困難を伴うことが予想される者としている。

具体的には要介護高齢者、障害児・者、難病患者、妊産婦、乳幼児、外国人等が挙げられる。本市では市民周知用に冊子、地域ぐるみで災害対策災害時要援護者支援ガイドを作成し、災害時要援護者のための心構えと事前準備、支援者の理解促進のための配慮事項を伝えている。

## 1 災害弱者とは



具体的には、  
要介護高齢者・障害児者・難病患者・妊産婦・乳幼児・外国人等



冊子「地域ぐるみで災害対策  
災害時要援護者支援ガイド」

災害時要援護者のための心構えと事前準備、支援者の理解促進のための配慮事項をまとめています。

(委員会資料から抜粋)

### (イ) 高齢者、障害児・者等の災害時要援護者支援の取組

#### a 災害時要援護者支援の概要

本市の災害時要援護者支援の取組は、地域の自助、共助の取組から始まった背景があることから、自助、共助を基本とした取組となっている。本市では災害時要援護者のうち、特に自力避難が困難と想定される対象者を横浜市震災対策条例施行規則で定め、災害時要援護者名簿を作成している。

b 災害時要援護者名簿

災害時要援護者支援における、平時の取組は、福祉制度等の本市システムから名簿を作成し、区役所から名簿掲載者へ、地域への情報提供について確認する通知の発送をしている。そして名簿提供を希望する自主防災組織と本市の間で協定を締結し、個人情報関係の研修を実施している。また、災害時要援護者支援の活動事例集を作成し、名簿を活用した活動の周知に取り組んでいる。

発災時での取組は、安否確認、避難誘導、救出・救助等のため、避難支援等を行う関係者へ地域への情報提供不同意者も含めた名簿提供をすることとなっている。

また、個別避難計画の作成に取り組んでいる。個別避難計画とは、災害時要援護者ごとに支援する人や避難先等の情報を記載した計画で、令和3年5月の災害対策基本法改正により作成が市町村の努力義務となった。これを受けて本市では、令和4年度に風水害を想定し、鶴見区、港北区の一部でモデル事業として作成を実施した。支援者がおらず要介護度等の高い対象者を抽出し、作成に取り組んだ。令和5年度はモデル事業の結果等を踏まえ、洪水浸水想定区域等に住んでいる要援護者から対象者を抽出し、ケアマネジャー等に作成協力を依頼し、鶴見区、南区、保土ヶ谷区、港北区、戸塚区の5区に拡大して実施予定である。

《参考》自主防災組織等への名簿提供イメージ図と活動事例集



(委員会資料から抜粋)

c 福祉避難所

福祉避難所は、地域防災拠点での避難生活が難しいと判断された方を受け入れるための二次的な避難所であり、特別養護老人ホームや地域ケアプラザなどの社会福祉施設等に開設されることになっている。

平時の取組では、施設がバリアフリー化されているなど要援護者の利用に適している社会福祉施設等を福祉避難所として区と協定を締結している。また、避難生活に必要な食料、水、生活用品等の施設への備蓄を行っている。

発災時の取組では、区災害対策本部の保健活動グループが巡回等により、要援護者の健康状況、生活状況及び環境衛生等を把握し、福祉避難所への避難の必要性の判断を行う。その後、区が福祉避難所へ開設を要請し、要援護者の受入れを決定する流れになっている。発災時に備えて、福祉避難所の開設等、訓練を実施している施設もある。

d 医療的配慮を要する市民への対応

災害時に医療的配慮を要する市民への対応の一つとして、透析患者への対応を行っている。透析患者は継続して週3回程度の透析を受ける必要があり、かかりつけの透析医療機関が被災した場合、市内の災害拠点病院を中心とした11ブロックに分けた透析医療機関が連携して透析患者を受け入れる体制をとっている。被害が市内の広範囲に及ぶ場合は、被

災地外への搬送の調整も行うとしている。その他、在宅酸素療養者及び I V H 中心静脈栄養への対応として、在宅酸素療養者の酸素ボンベや中心静脈から投与する I V H が不足する場合は、協定を締結している事業者に供給を要請するとしている。

(ウ) 乳幼児、妊産婦

a 対象者数と特性

令和 3 年度の妊娠届出者数は 2 万 6142 人、0 歳から 6 歳までの人口は、令和 5 年 1 月 1 日現在で 18 万 2637 人となっている。

乳幼児は自力で災害情報の把握や避難が難しく、全面的に家族や大人の支援が必要不可欠である。また、急激な環境の変化で思わぬ事態が起きる場合も考慮する必要がある。妊産婦は災害時に避難行動が遅くなる傾向があり、身体に配慮した適切な誘導等が必要不可欠である。また、妊婦は分娩のための場所、新生児には衛生的な場所の確保も必要となる。

b 取組内容

平時では自助を促す取組として、こんにちは赤ちゃん訪問の際に、配付している冊子の中で、いざというときの災害の備えについて周知を行っている。複数の区において、子育て家庭向け防災ハンドブックや防災啓発グッズの作成をしている。母親教室などの機会に配付し、備蓄品や家の中の安全対策、避難先の確認などの周知・啓発を行っている。さらに広報よこはま市版・区版、防災の教科書、防災よこはま、地域の防災訓練等を活用し、在宅避難についてや家庭・心身の状況に合わせて備蓄することを啓発している。

共助を促す取組では、地域防災拠点での、妊産婦が休息できるスペースや授乳スペースの確保、乳幼児のプレイルームの確保などの配慮が必要なため、地域防災拠点開設運営マニュアルに、妊産婦や乳幼児への配慮事項を記載している。

医療面での取組では、医学的見地から助言・調整を行う災害医療アドバイザーを医師に委嘱している。災害医療アドバイザーは発災時に、市災害対策本部の医療調整チーム員として対応をする。

また、県は、小児周産期医療に関する傷病者の受入れや人的支援等の

医療調整を行う災害時小児周産期リエゾンを医師に委嘱している。発災時には市から県に職員を派遣し、災害医療アドバイザーと連携しながら、市外搬送などの調整を行う体制となっている。

発災後の取組としては、備蓄している粉ミルクや紙おむつなどの地域防災拠点での備蓄品の提供を行うとしている。さらに地域防災拠点、在宅への巡回健康相談等の活動として、区災害対策本部、医療調整班保健活動グループが巡回等により被災者の保健活動を実施する中で、要援護者の健康状況、生活状況、環境衛生等を把握し、要援護者が必要とする支援を行うこととなっている。

その他にも、出産取扱施設の確保として、市災害対策本部医療調整チームが、分娩予定者や切迫早産、急な診察に対して市内の出産取扱施設をはじめ、県保健医療調整本部と連携して被災地外出産取扱施設の確保に取り組むとしている。

## (エ) 外国人

### a 対象者数と特性

現在、市内には約11万人の外国人が在住しており、今後も増加が見込まれている。また令和4年の市内外国人延べ宿泊者数は約14万人となっている。

特性としては、短期滞在者だけでなく、日本語で日常会話ができる外国人でも避難や支援物資など災害時特有の言葉が分からない可能性があること、防災に関する知識が不十分なケースが多いこと、文化の違い、地震に関する経験や教育がない場合には心理的負担が一層大きくなることなどが挙げられる。

### b 取組内容

平時の取組では、在住外国人向けの普及啓発を行っている。多言語リーフレットで防災への備えを案内するほか、外国人が参加しやすい防災訓練の工夫や災害を模擬体験できる機会などを提供している。また、国際交流ラウンジでは、外国人と日本人と一緒に市民防災センターを見学した後、防災について考えるワークショップなどを実施している。一部の区では、防災マップの多言語化や外国人向けの防災講話に取り組んで

いる。外国人旅行者向けの普及啓発としては、Safety tipsやYOKOHAMA TRAVEL GUIDEの普及、横浜観光情報公式サイトでの情報提供、防災ガイドブックの配布などを通じて、旅行中の災害等に遭遇した際の安全確保等の知識を普及している。

その他の取組として、地域防災拠点開設運営マニュアルに外国人への配慮事項を記載し、地域防災拠点のコミュニケーションボードの配備、機械翻訳等により市ホームページで発信する情報の多言語化、ウェブの震災ハザードマップの多言語対応を行っている。

発災後の取組では、災害時広報として、マスメディアを通じて外国語放送による地震情報、安否情報、被災情報等を提供、災害時通訳翻訳ボランティアの協力により広報を実施、公益財団法人横浜市国際交流協会の災害情報ウェブサイトが多言語での情報を発信、横浜観光情報公式サイトやSNS、観光案内所、横浜駅のデジタルサイネージ等において外国人旅行者に対する情報提供を行うとしている。また、津波避難情報板に多言語表記を行うほか、津波警報発令時には防災スピーカーで多言語による避難の呼びかけも実施するとしている。

横浜市外国人災害時情報センター（以下、センターという。）の設置については、市災害対策本部が設置された場合、市は公益財団法人横浜市国際交流協会に対してセンターの設置運営を要請し、センターでは、外国人への相談対応の実施、災害情報ウェブサイト等での多言語での情報発信、避難所等への災害時通訳、翻訳ボランティアの派遣、災害発生に関する情報の翻訳を行うこととなっている。

## エ 行政視察報告概要

### （ア）公明党

日 時：7月12～13日

視察事項：災害時の被災者対策について【大分県臼杵市】

別府モデルについて【大分県別府市】

視察委員：竹野内委員長、斉藤委員、武田委員

臼杵市での特徴的な取組として、防災リーダーの育成など、災害に強い人づくりが挙げられる。平成25年には防災士連絡協議会を設立して、

防災士としての知識、技能の向上、防災士相互の連携に取り組んでいる。そして全国的にも例が少ない女性防災士連絡協議会を設立しており、女性の視点による防災ハンドブックの作成・配布などにも取り組んでいる。

白杵市は人口約3.5万人で、要支援者名簿の掲載同意者が672名、そのうち個別避難計画の作成希望者が259名、このうち63%に当たる164名が計画作成済みとなっている。作成した個別避難計画を、地域の防災訓練や地区防災計画に活用をしている。本市に比べて個別避難計画の作成が進んでいる要因は、現場の経験が長い消防、救急の元隊員が、今は福祉課の職員として作成に携わっているためである。一般的に行政の職員が地域へ行った場合には、要望する側とされる側の関係となってしまう、地域との隔たりができて、協働が難しくなることが多くなってしまふ。しかし、元消防職員が現地に行くことで、地域の方も消防の方が来てくれたことで安心し、隔たりなく同じ目線で計画作成に進めることができたと聞いている。その後の個別避難計画の作成も、福祉課の担当者が中心となって作成を進めていた。経験のあるスペシャリストが中心にすることで、個別避難計画の作成が円滑に進むと感じた。

個別避難計画の策定に当たっては、人工呼吸器など高度な医療機器を使用している要支援者について、地域が開設する自主避難所に避難をしても、何もできない。そのため、個々人に合わせた避難計画を作成していく必要があること、そしてスピード感が課題となっていた。

また、発災時に避難の協力をお願いする近隣近所の支援者からは、どの程度まで責任を負わされるのか、また避難したくないという方をどのように扱えばいいのかといった懸念や課題もあった。そのような中で、2023年3月に、避難行動要支援者も一緒に参加する防災訓練を実施し、近隣の方が実際に車椅子を押して、段差など避難所までの動線を確認するなど、実践に即した訓練を行った。様々な不安はあったが、まずは一歩踏み出すということが大事と思い、一度避難訓練をやってみると、様々な発見があったとのことであった。要支援者にとって、地域の方に心配をされているという意識が訓練に対して後ろ向きの感情にさせていたが、訓練を通して前向きに変わり、そして近隣近所の支援者の不安も解消す

ることができた。そして、担当者からの地域のつながりが強いところが結局のところ災害にも強いという話が印象的だった。

別府市では、障害者の災害対応を条例に盛り込んでおり、これを具体的なものとするために2016年より個別避難計画のモデルづくりを行うとともに、地域共生社会の実現を意識し、地域づくりに着手している。そして、行政をはじめ福祉フォーラム、民間N G Oやアドバイザーも加わって構成される別府市インクルーシブ防災業務検討委員会を設立した。

障害者の支援について、障害がある当事者、その家族も参加をして、地域へ出向いての説明会を行った。当初は、荷が重くて地域では面倒見られないという反対意見も出たが、担当者の粘り強い対話で、課題の解消を一緒に考えていこうと意識醸成を図った。避難訓練の実現までに大変な苦勞があったが、担当者が何度も地域へ足を運んで、話し合いを行ったことで避難訓練の実現につながった。

別府市においては、昔から町内会長はじめ、地域の方の意識が高く、理解をいただければ行動に移せると考え、障害者のための取組ではなく、年を取れば誰もが障害者になっていくという観点から、皆の暮らしやすい地域にしていく取組であるということで理解を得た。行政側が足繁く現場に通い、積極的に関わり、そして熱量を持ち、自分たちの地域は自分たちで守って行くことを訴えることで、地域の方の心が変わっていくことが大事であると感じた。業務を委託して報告を待っているような姿勢ではいけないということを感じた。

個別避難計画を机上のものと終わらせないためには、障害者と地域との交流や、地域側の理解と心構え、準備が必要となる。そして実際に障害者を中心とした避難訓練を実施することで、多くの課題と教訓が見えてきた。計画策定に当たっては福祉職への負担が大きい、特にケアマネジャーの負担が大きいという課題について、仕事内容に見合う報酬とすべきで、個々人の善意に頼るような現在の在り方は問題がある。持続可能な日本とするために、この点の改善をしっかりと図っていくべきとの御意見を担当者よりいただき、そのとおりで感じた。

計画策定が目的ではなく、日常を守るためのものにしなければならな

いという担当者の言葉を改めて肝に銘じ、日常的な人のつながり、弱者に寄り添う温かな地域づくりが災害から命を守るということを実感した。

(イ) 自由民主党

日 時： 8月21～22日

視察事項：男女共同参画の視点に立った防災について【熊本市男女共同参画センターはあもにい（熊本県熊本市）】

災害弱者への避難・防災対策について【社会福祉法人福岡市社会福祉協議会（福岡県福岡市）】

視察委員：山下副委員長、佐藤委員、白井委員、伏見委員、藤代委員

熊本市の男女共同参画センターはあもにいでは、熊本地震の経験を基に、災害時に男女共同参画センターが担うべき役割について学んだ。指定管理者であるはあもにいは、熊本地震があった際は指定管理の契約初期ということで、地震に対する特別な備えはできていなかった。しかし、阪神・淡路大震災、新潟県中越沖地震や東日本大震災など、過去の震災での経験を聞くことや報告書を見ることや、様々な団体からアドバイスをもらったことで性被害等の問題に適切に対応することができた。

また、性被害は避難所だけでなく、親戚を含む、被災者が集まってきた家庭でも起きるとのことで、男女共同参画センターは駆け込み寺としても、情報が集約する場所としても、大変意義がある実態を学ぶことができた。

次に、福岡市社会福祉協議会では、個別避難計画について視察をした。災害時に公的な支援をすぐに行うことが難しいため、弱者となってしまう要援護者を誰がどのように援助するのかを具体的に決めておく個別避難計画が大変重要となる。福岡市では個別避難計画作成のワークショップを開催するなど、校区ごとに見守りマップの作成や、ケアマネジャーだけではなく災害時要援護者を支援する取組を進めていた。

個別避難計画をつくるための情報元となるのが、避難者名簿だが、福岡市では情報提供に同意しているのが73%、27%の方は障害を周りに知られたくない、自力で何とかなるといった様々な理由で同意していなかった。こうした状況は本市でも起きると考えるが、先行している自治体が

あるため、積極的に情報収集を行って、誰一人取り残すことのない個別避難計画になるよう本市でも取り組むべきでと感じた。

個別避難計画の作成は、福岡市はケアマネジャーが行っており、本市でもケアマネジャーにお願いしているが、現在の逼迫した介護事業者の状況等を鑑みて、ケアマネジャーに頼り切ると大変な状況になってしまうため、ケアマネジャーのフォローについても当局で考えてもらいたいと感じた。

#### オ 委員意見概要

- ・各地域で、福祉避難所に入れるのか不安に思っている方に対して、広報を積極的に行っていくべきである。
- ・災害時、駅には人が集中するので、駅でいかに防災の情報を発信できるかが、情報伝達の意味において極めて重要になってくる。積極的に情報発信に取り組むべきである。
- ・粉ミルクはお湯が必要になったり、熱い温度で溶かさないで殺菌できないので、液体ミルクの備蓄を率先して行うべきである。
- ・紙おむつの備蓄について、5年で入替えをしているとのことだが、新しい商品に変わっていくと、使用時に親が対応できないことがあるので、消費期限の年数よりも商品の状況などを考えながら、対応できるようにしていくべきである。
- ・災害は土日・夜間に起こる可能性がある中で、常にマニュアル通りに進むとは限らない。関東大震災から100年を機に特別委員会で議論しているため、現実的にどのように対応するのかを改めて確認するべきである。
- ・個別避難計画は、計画のための計画では意味がないため、地域の方の力も借りつつ、ふだんから会っている関係、災害弱者と言われる方が見守られているという安心感が本人にとっても心の糧になる。そのような視点を持って取り組むべきである。
- ・行政としての、発災時の公助に限界があるということを市民に広報すべきである。また、現実的にどうかを改めて見直していくべきである。
- ・個別避難計画がなかなか広がっていない。発災時、自宅で準備ができていれば自助でいいが、いざというときに車椅子を押して地域防災拠点へ行き、

また福祉避難所に行くということは決して現実的ではない。そこを再度考えるべきである。

- ・ いろいろな状況、交通が寸断されて大変な状況の中で安否確認はどこまで行うのか。特に高齢者や障害者はどうしても漏れる可能性がある。安否確認が一番重要であるため、過去のいろいろな他県の教訓や総括を生かして、現実的にどうするのか、体制づくりをしっかりとすべきである。
- ・ 自助、共助、そして公助があるということを、市民にしっかりと今後も訴えていくべき。
- ・ 東日本大震災のときを思い出しても、道路の陥没等がなかったにしても、交通渋滞等で公設の消防あるいは救急隊も動けない状態になった。そのような中で区のほうから情報を届けることは、難しい状況のため、日々検証して、しっかりと取り組むべきである。
- ・ 個別避難計画は今後非常にキーになってくる。令和4年度はモデル事業で3区増やしたが、課題も多いと思うので、しっかりと整理、検証し、個別計画をどのようにしていくのか、しっかりと考えるべきである。
- ・ 個別避難計画の作成依頼をケアマネジャーにすることだが、ケアマネジャーも今少ない状況にある。どのようなやり方があるのか今後考えていかなければいけない。作成に協力することになるため、モデル事業の検証、手法をしっかりと考え、確認して事業に取り組むべきである。
- ・ 本市は公助だけで377万人全て対応するのは現実的には不可能である。そのため、自助、共助の部分を市民が認識すべきである。
- ・ 大都市横浜は、地方都市と違って地域の関係が希薄になっている。地方都市へ行くと隣近所、隣の晩ご飯まで知っているような地域とは違う。その大都市ならではの課題を認識し、本市として災害時の特に要援護者、弱者に対する対応を考えていくべきである。
- ・ 大都市のオペレーションをもう一度想定し、横串を刺したものにしないと、関東直下型地震と言われたときに、発災時の対応は現実的に不可能である。現実を見た上で横浜スタイルを考えないと、本当に救える命が救えなくなってくるという懸念を持っているため、非常に重く、難しい問題であるが、検討すべきである。

- ・青葉区だと楽天ができたときから外国人の社員の方が住んでいる。日本語を話すことができるが、地域とつながっていない。これからお祭り等を通じて、地域と顔の見える関係をつくり、外国人も弱者ではなく支援する側になってもらう発想を持つべきである。
- ・377万人いる中で、高齢化が進み4人に1人が御高齢者になると、本当に必要な薬の数も大量なものになる。住んでいる方たちの疾患も個人情報等との関係があると思うが、薬が必ず必要だという方や、災害弱者になり得るということをしつかりと伝え、どこに連絡すれば薬が調達できるのか、地域で啓発を進めるべきである。

(3) 令和5年11月30日 委員会開催(第3回)

ア 議題

参考人の招致について

イ 委員会開催概要

本委員会の付議事件に関連して、参考人からの意見聴取を行うことを決定した。

参考人：跡見学園女子大学教授兼一般社団法人福祉防災コミュニティ協会  
代表理事 鍵屋 一 氏

案件名：災害時に誰一人取り残さない社会を目指して

(4) 令和5年12月5日 委員会開催(第4回)

ア 議題

災害時に誰一人取り残さない社会を目指して

イ 委員会開催概要

参考人の鍵屋代表理事から講演をいただいた後、質疑を行った。

ウ 参考人講演概要

(ア) 過去の災害からの教訓

令和5年は、関東大震災から100年の節目の年であり、東日本大震災を含めた過去の災害から学び生かしていく必要がある。

関東大震災では、消防車等の近代化が進み、町火消が減ってきた中で、震災が発生したが、消防車は渋滞や断水の影響で思うように消火が行えず、それにより犠牲者が増えてしまった。また、様々な流言により正しい情報

が伝わらず、多くの二次災害を生むことになった。

行政は遺体の処理や情報統制に追われ、生存者への支援が遅れ、これらは、阪神・淡路大震災や東日本大震災でも起こったことである。そのため、災害時には人をいかに死なせないかが重要である。

#### (イ) 防災に対する考え方

どのような災害であっても、人は逃げ遅れてしまう。理由は、正常化の偏見という、「何とかなるという思い込み」のためである。人間には誰でもこういった思い込みがあり、自分にとって都合の悪い情報を無視し、過小評価してしまう特性を持っている。

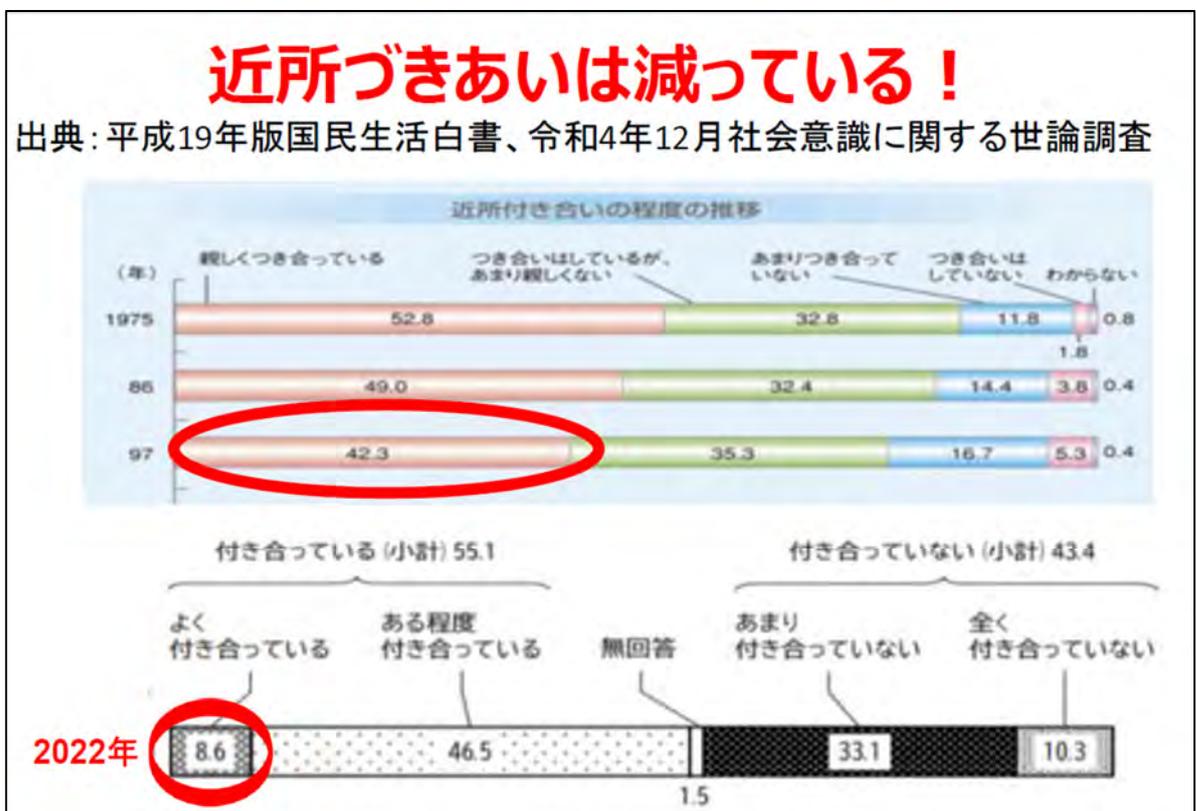
そのため、市民の防災意識は、教育を行い、計画を作り、訓練を繰り返して行っていない限り、高まらないものである。行政及び民間の職員も防災以外の部署は、あまり災害対策に熱心に取り組んではいない。我々は上手に逃げられない生き物であることを自覚し、その上で本気になって訓練を行う必要がある。そうすることで、防災訓練が力の入ったものになっていく。普段は明るく前向きに生き、人を信じて協力していくことが重要であるが、台風接近時や、1月17日、3月11日、9月1日の過去に大地震が起こった日等に改めて防災について考えるときに、しっかりとスイッチを入れて考えることが大事である。これが防災力や危機管理能力を高めるために最も重要なことである。

#### (ウ) 災害弱者

災害弱者と呼ばれる、高齢者、障害児・者、妊産婦、乳幼児、難病患者、外国人等にとって、避難は大変難しいものである。これは社会の脆弱性と呼ばれ、このような方たちをどのように支援していくかが課題となっている。

高齢者の現状としては、65歳から74歳の方は元気に自立して生活をしている人が多く、割合としては96%もいる。75歳を超えると、30%が要介護・要支援になるが、それでも70%近くが自立して生活している。90代でも自立している方は約50%いるが、要介護になると状況は変わり、自分でお風呂に行けない、50メートル以上歩けないという人が70%近くいる。また、階段を上り下りできない人は約80%となる。そして、排せつの失敗をして

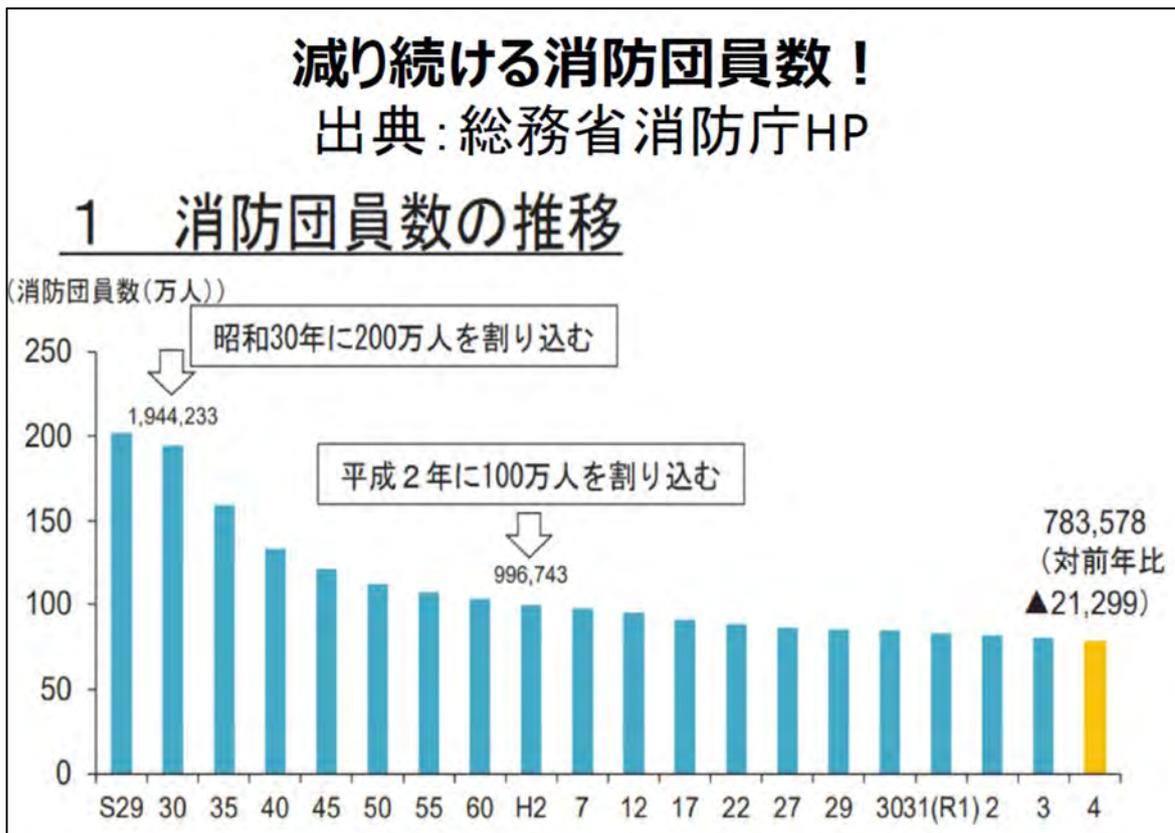
しまう人が60%から70%となっている。このような人が避難所まで徒歩で向かうことは現実的ではない。家族や近隣住民で助け合っていくことになるが、高齢の単身者は25年間で3.2倍に増えている。そして、障害者は60%以上増え、難病患者は3.24倍の増加となっている。家族も少なく、または遠方で支援をするのが大変な家庭もある中で、単身世帯への家族からの支援は難しい。そのため、近隣住民での助け合いが必要になるが、御近所で親しく付き合っている人は、25年前では約43%となっていたが、今は8.6%とかなり数字が低くなっている。急激に御近所付き合いが少なくなっていると言える。



(委員会資料から抜粋)

また、町内会・自治会の活動も減り、消防団員も減っている現状があり、団員数は昭和20年代は6000万人の人口に対して200万人であったのが、令和4年では1億2500万人に対して78万人となっている。そして、行政の職員も16.5%減少している。このことから、地域の支える力が年々弱くなっていると言える。支援を必要とする人が増えているが、支える力が弱く

なっているのが、今の防災対策の最大の問題となっている。



(委員会資料から抜粋)

#### (エ) 共助の必要性

共助への課題解決のヒントは、過去の災害に学ぶことである。東日本大震災の際に助かった高齢者や障害者に誰が逃げろと伝えたかというアンケートを取った結果、1位が家族、2位が近所、3位が福祉関係者、4位が警察・消防・消防団であった。また、誰と一緒に逃げてくれたかでは、1位が家族、2位が近所・友人、3位が福祉関係者という結果であった。このことから、災害時に支援ができるのは、家族以外では近所と福祉関係者が大半を占めていることが分かる。一方、助からなかった人は、近所や福祉とつながっていない人が多かった。近所の人からの声かけやあと少しの支援があれば、逃げ遅れずに助かっていた可能性があった世帯が数多くあったと考えられる。

近所の方の支援により助かった例として、自閉症の子供がいることを近所の方が前から知っていたという事例がある。発災時に近隣住民が母親だ

けでは子供を外に出せないのではないかと思い、確認に行くと、子供が柱にしがみつき逃げようとしなかったため、柱から引き離し車へ乗せて助けたという例である。このように支援があれば助かることも大いに考えられるが、多くの被災地を回り得た経験としては、障害者にとって地域の助け合いは重要だが、必ずしも行われていないということだった。

また、行政職員、消防団員や民生委員など多くの支援者も逃げ遅れて亡くなっている。それぞれが、災害時に自らの仕事を行うことを優先するため、災害の被害を受け亡くなってしまふ。仕事の優先順位と自分の命を守る基準が明確にないため、支援者が亡くなるという事態が繰り返し起こり、支援者が亡くなることで、要支援者も亡くなる可能性が高くなる。高齢福祉施設や病院の職員は、利用者が施設にいるため置いて逃げることができずに亡くなってしまふ。

#### (オ) 共助に取組易くするための対策

このような被害を減らすために、要支援者に対する避難計画を立てるべきであるが、しっかりとした計画を立てるのは非常に難しい。そのため、まずは「どこに」、「誰と」、「どうやって」逃げるかの3つを決めるだけの簡単な計画でもよく、「どこ」に避難するかは、災害時に自分はここに逃げるといった、近隣の避難場所を何箇所か把握しておくことでもよい。

「誰と」の部分については、理想は家族だが、家族がいない場合や日中独居であれば、近隣住民と一緒に逃げる。しかし、地域のつながりが少ない現状では、近隣住民は負担を感じてしまうため、お願いする支援は、簡単なものにすべきである。そのようにすることで、近隣住民への負担は軽減される。

また、要支援者一人に対して近隣住民一人では、近隣住民の負担が大きいため、複数人で一人の支援者の対応を行うことを確認すべきである。避難方法は都市部では、徒歩でも行ける避難所が多いが、移動が困難な場合は車の利用も考える。事前に、「どこ」に「どのような」災害弱者がいて、「どうすれば」助けられるかを、支援者・要支援者のお互いで簡単に確認しておくだけで、支援者の命を守ることができる。防災危機管理というのは、一歩ずつの積み上げで出来上がるものであり、それにより助かる確率

が上がる。簡単な計画であっても、それにより助かる確率は大幅に上がることをしっかり認識すべきである。

最後に、計画の作成には、情報連携・共有が必要である。行政では独り暮らし、障害があること、乳幼児がいる世帯などしか把握しておらず、日中に見てくれる人の有無や、近隣住民との関係性までは把握できていないことが多い。そのため、福祉専門職、地域住民や行政の情報連携が必要になる。福祉専門職、地域住民や行政が顔を合わせる場があることで、情報連携・共有ができ、さらに顔の見える関係になることができる。顔を合わせる場は、防災訓練などのしっかりした場ではなく、避難所までみんなで歩く等のイベントのような場にすると参加しやすくなる。イベントの最後に懇談会等があれば、日常会話や歩いてみた結果を話し合うことができ、振り返りや地域のつながりを強くすることができる。

#### (オ) 避難所での問題

災害弱者の避難所での問題は2つある。1つは、高齢者や障害者は一般の避難所に行きにくいと感じてしまう人がいることである。避難所では福祉避難スペースを設けることもあるため、そこに避難すれば問題ないように感じるが、他の被災者がいるなかで福祉避難スペースのような恵まれた場所に避難することに後ろめたさを感じてしまうこともある。また、自立してトイレができない高齢者が、和式の可能性がある小学校のトイレに行くのは難しく、避難することをためらう人もいる。

2つ目の問題は、体調が悪くなった被災者を避難所から移送することである。体調不良者の移送は大変であり、多くの時間と支援が必要である。本人及び家族の意向を聞き、福祉避難所の空きベッドを確認し、福祉避難所側の受け入れ可否を確認し、再度、本人に避難先を確認する。その後、移送日時、方法を決め、家族も付き添う。移送先で話し合い、ルール等の確認をして移送が完了する。この一連の作業を、行政職員が支援や避難所運営を行いながらは、現実的ではない。国が改定した福祉避難所ガイドラインでは、市町村は災害時、あるいは高齢者等避難が発令された場合には、福祉避難所を開け、直接避難することを促進している。

熊本県の球磨村では、災害を受けた際に、福祉避難所をすぐに開設した

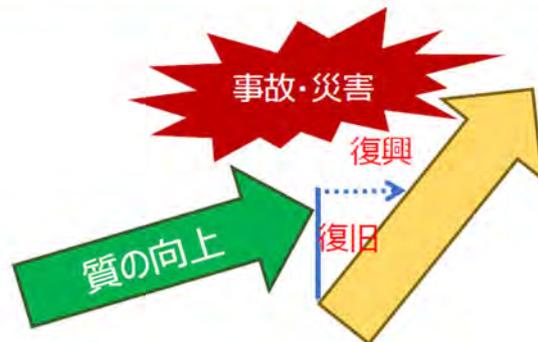
がどのような人が、何人来るかわからないという心配もあった。この問題を解決するためには、やはり事前マッチングを行うという意味からも、避難計画を作ることが有効である。

(カ) まとめ

要支援者・支援者が一人でも多く助かるための防災対策は、やはり近所づきあいである。アメリカの政治学者ロバート・D・パットナムの著書に、「孤独なボウリング」というものがある。アメリカのボウリング人口は減っていないが、1人でやるが増えたため、ストライクを取ってハイタッチする相手もいない、そのような人と人とのつながりという社会関係資本が失われることへの寂しい社会を哀れんだ。以前のアメリカは、30%の人が協会のボランティアに参加し、地域活動やPTA、地域社会も多く、人がそれらの活動を通じてつながっていたが、2000年頃は10%となった。これは日本とほとんど同じ値であるが、アメリカにおいては、それが治安の悪化、格差拡大、社会がうまく進まなくなることにつながった。人と社会の、人と地域のつながりのことを彼はソーシャルキャピタルとしているが、日本語で言うと御近所力に該当する。

これらのことから言えるのは、人を健康で幸せにするのはよい人間関係であるということである。これからの防災は、人間関係と近所関係をよくし、価値向上型の防災で、誰一人取り残さない魅力ある地域社会をつくっていくことである。困り事があるからこそ、人はつながることができる。困り事を通じて、人間関係、御近所関係をつくっていく。結果として災害に強くなる。日常からの防災で質の向上を目指していくことで、災害があっても落ち込みが少なく復旧復興のばねが効く地域社会をつくることができる。そのための個別避難計画であり、地区防災計画であり、福祉避難所の整備であると考えられる。

# 価値向上型防災の概念



- ◎価値向上への継続的取り組み
  - ◎質の低下を最小に、早期に復旧復興を進める
- ⇒両方を実現する防災・BCへの取り組み

**今日を愛し、明日に備える**

(委員会資料から抜粋)

## エ 委員意見概要

- ・大都市の悩みに地域の希薄性というのがあると思っている、大規模な災害が起きると、助け合いである自助と共助がないとなかなか難しい現状となっている。
- ・福祉避難所に避難する方の避難訓練が進んでいないと感じるが、実際に避難訓練を進めようとしても、なかなか進まないというのが現状の課題となっている。
- ・本市側からの平時、緊急時の情報が、町内会組織に頼っている伝達方法であり、誰一人取り残さないために、町内会組織だけに頼らない情報伝達の仕方を考えていくべきである。
- ・日常生活と災害対策とをつなげ、誰もが幸せな生き方をどう保障するかを考えていくべきである。

(5) 令和6年2月7日 委員会開催(第5回)

## ア 議題

調査・研究テーマ「関東大震災から100年を契機に考える災害弱者を守る取組」について

## イ 委員会開催概要

令和6年1月1日に発生した能登半島地震について、当局から説明を聴取し、意見交換を行った後、行政視察の調査活動から得られた他都市の事例などの報告を行った。その後、調査・研究テーマについて委員会中間報告書構成案及び報告書のまとめについて意見交換を行った。

## ウ 当局報告概要

令和6年能登半島地震について

地震の発生時刻は1月1日16時10分、マグニチュードは7.6、発生場所は石川県能登地方、輪島の東北東30キロ付近で深さは16キロ、最大震度は7となっている。

能登半島地震で起きた主な事象には、多数の建物が倒壊・損壊し、木造密集市街地で大規模な火災が発生したこと。液状化現象、土砂崩れ、地盤隆起による道路・ライフライン、通信網等の損壊で支援や物資が届かないこと。断水で生活用水が確保できないため、水洗トイレが使えないこと。断水が続く中、避難所生活が長期化し、衛生環境が悪化したことが見られた。

2月5日時点での石川県の被害状況は、人的被害は死者240人、重傷者312人、軽傷870人で、人的被害の合計は1422人となっている。住家被害は、全壊、半壊、一部損壊、床上・床下浸水を合わせて5万2337棟、非住家被害は、公共建物が192棟、その他が753棟となっている。

人的被害や物的被害は、発災後徐々に明らかになり、発災1か月後には人的被害が1421人、物的被害が住家4万9440棟、非住家945棟となっている。避難所は、発災1か月後で開設数283か所、避難者数8029人であり、徐々に減少しているものの、多くの方が避難所生活を送っている状況である。ライフラインは、発災3日後に3万戸あった停電が1か月後には2100戸に減少し、断水も8万戸から4万戸になるなど、徐々に復旧が進んでいる。

1月1日の地震発生後、本市防災計画に基づき横浜市応援連絡体制を確立し、翌1月2日には、横浜市被災地支援チームを設置して被災地支援を開始した。1月5日には市長を本部長とする横浜市災害応援対策本部へ移

行し、全庁的な支援体制をとっている。2月6日時点での本市の支援状況は、下水道施設の復旧、応急対策職員派遣制度による支援、水道施設の応急復旧や応急給水、トイレ対策、緊急消防援助隊、保健師による健康支援、モバイルファーマシーの派遣支援（横浜市薬剤師会）、JMAT（横浜市医師会）への職員派遣を行っている。2月5日時点では、現地で活動している職員が108人、これまでの派遣者は949人となっている。

市内で実施している支援では、1月4日から市役所や区役所等で募金を実施しており、2月5日時点での募金額は約2600万円となっている。本市へ避難された方などに対する支援として、市営住宅での避難者受入れや市税等の減免などの取組を行っている。また、被災地支援の取組を市ホームページやX、LINE等で積極的に発信している。

今後も現地のニーズを捉えて、被災地が一日も早く元の生活に戻れるよう全力で支援し、また、能登半島地震をはじめ、過去の災害の教訓などを踏まえた検討を進め、本市でも、新たな地震防災戦略を策定していく。

#### エ 委員意見概要

- ・ 現地の状況はやはりそこにいた人間でないと体感することができない。阪神・淡路大震災からもそうであるが、特に東日本大震災以降、避難所に一時的に滞在することになるが、その環境が非常に劣化しているのは耳にしている。
- ・ トイレの問題は、やはり相当劣悪な状態になっていると報告を受けている。トイレが汚物で詰まり、自治体職員が水が流れないから手がかき出しているといった、報告を受けている。恐らく横浜でも同じような状況になったときに、やっぱり市の職員が何かをやらなければいけないとなってくる。せっかく行政当局の方々が行かれていますので、現地の市役所の職員の目線で職員がどのような動きをしているのか、職員も被災者なのでどれだけのストレスがかかっているかを行政職員の目線で報告をまとめてもらいたい。
- ・ トイレトレーラーの件について、これは国に対して根本的な解決をお願いしなければならない。一自治体でできる問題ではない。そのため、その辺の視点も含めて国に言うべきことについても、自治体職員の目線で提言書ないし報告書をまとめ、また常任委員会等で御報告してもらいたい。

- ・現地の方から本当に本市の支援、皆さんに感謝しているという話を聞いた。テレビ等々で報道されるような状況ではなく、現地は大変に劣悪な環境だと聞いている。現地の知り合いからは、本市消防局のはまちどりで母親を金沢の病院まで搬送してくれたということですのでごく感謝していた。
- ・発災以降、市職員も現地や国との連絡調整のため、多くの職員が動いたのだと思う。報告は派遣された人数しか出てこないが、各局を超えて多くの職員が動いていたはずである。そのような職員の数の状況もぜひ教えてもらいたい。
- ・能登半島地震における被害の状況、災害関連死について、発災以降のこの関連する死者数というものが、情報をいただく中で非常に多い傾向にあると聞いている。

今回のこの調査・研究テーマで災害弱者ということで、やはりどれだけ発災もしくは発災以降、この災害弱者の方々を守っていくのか、体制を整えていくのかというのが今回のこの委員会のテーマである。

- ・災害関連死も大きなテーマの一つであるので、本市の携わり方、被災地に行かれてどういう対応をされているのか、そういう情報も少しまとめてもらえるとありがたい。そこを調査するのはなかなか難しいと思うが、今回携わった方の意見も少し集約し、聞かせてもらいたい。

## オ 行政視察報告概要

### (ア) 立憲民主党

日 時：11月8～9日

視察事項：災害時の障がいがある人へのサポートについて【福岡県春日市】

要配慮者への支援について【福岡県】

視察委員：田中副委員長、谷田部委員

春日市は、障害の種別ごとに支援のポイントや関わり方を分かりやすく示した手引を作成していることが大きな特徴である。障害特性に応じた手引は、個別避難計画には及ばないにしても災害時には障害を抱えた方を支援する家族や地域住民に役立ち、重要な取組である。特に人口規模の多い本市においては、個別避難計画策定における様々な課題はある

が、災害弱者を守るには個別避難計画策定を早急に実施しなければならない状況となっている。このような障害特性に応じた手引をベースとし、個別性を加えるなど、本市独自の策定方法を検討することにも生かすべきである。

福岡県では、大きな取組が2点あり、1点目は、個別避難計画作成推進事業である。県内の作成率が低い市町村を対象として、作成時の課題となる避難支援者の確保、作成に向け協議を行う場の設置、市町村独自の取組への支援などを行っている。2点目は、各市町村における防災力向上を支援する取組として福岡県防災ハンドブックを作成し、著作権フリーで市町村が活用できる取組を行っている。福岡県防災ハンドブックは情報量が多く、対象者が必要な情報を読み込むのは難しいと考え、高齢者、子供、外国人など各特性に合わせたハンドブックも作成している。また、インバウンド向けのポケットサイズのリーフレットも発行している。

春日市の取組と併せて、今年度の本委員会の調査・研究テーマである災害弱者を守る取組について、本市においても参考になる点が多い視察であった。

#### (イ) 民主フォーラム

日 時：11月13～14日

視察事項：要配慮者への対応について【広島県広島市】

やまぐち防災ガイドブックについて【山口県】

視察委員：二井委員

広島市の災害では、平成30年7月の豪雨での被災が記憶に新しい。広島県内は、土砂災害警戒区域が約4万7500か所と全国で最多となっている。約7割が山地である広島県は、平野が少なく、山里まで宅地開発が進んでいるが、局地的大雨の増加に伴い土砂災害が増えており、また広島市内中心部は三角州の地形が特徴で、過去に繰り返し浸水被害にも遭っている。

多くの災害を実際に経験したことで、説明者の当事者意識の高さが印象的であった。「災害をたくさん経験しているから」と話していたが、

災害を自分事として捉え、対策をより実効性あるものという思いを強く感じた。そうした中で要配慮者の対応について、広島市では、災害時に区役所や地域の関係者が避難行動要支援者名簿を活用し、避難の声かけや安否確認を行った。避難行動要支援者のうち自身の情報の外部提供の同意者で、災害危険区域に居住し、かつ家族などの支援を受けられない方を個別避難作成の優先対象者として、令和5年3月末時点で対象者の約4分の1が個別避難計画を作成済みである。また、優先対象者のみならず、要支援者全員を対象とし、個別避難計画の書類を郵送して、自助の一環として、まずは本人による作成を促す取組を行っている。

共助の取組としては、災害区域に居住しているが、家族などの支援を受けることができない対象者宅を自主防災組織や民生委員・児童委員の方が訪問し、地域主体での避難計画の作成も進んでいる。

福祉専門職の参画を得た公助の取組と併せ、自助・共助・公助のどれで計画の作成を進めていくのかも分かりやすく体系化されており、同時進行で進めているという点が非常に参考になった。

次に、山口県は知事をトップとする会議体を組織して、県内における災害予防、災害応急対策及び復旧・復興に関し、県市町などが行うべき業務を定めた山口県地域防災計画を策定している。山口県は政令指定都市を持たず、災害時の対応は県が中心となることも多いため、やまぐち防災ガイドブックは、県民に幅広く防災文化を根づかせることを目的に作成されており、過去の災害や取るべき行動、行政の取組、各市町の好事例の取組など、掲載内容が網羅的に幅広くまとめられている。

このガイドブックと併せ、市町向けの避難所運営マニュアル策定のための基本方針や住民向けの避難所運営の手引も作成し、県内に展開しており、災害の種類や規模、地域の特性に応じ、発災時に速やかに対応ができるような体制を整えていくため、県と市町の連携強化に日頃から注力しているのを感じた。

今回の行政視察を通じ、自助・共助・公助の取組いずれにおいても災害を自分事として捉えていくこと、また人と人とのつながりがどのような場面においても大切になるということを改めて実感した。他都市の取

組において、本市と異なる点や工夫されていることを参考に、本市の防災力強化に貢献できるように取り組んでいきたい。

(ウ) 日本維新の会

日 時：11月16～17日

視察事項：遠野市地域防災計画について【岩手県遠野市】

東日本大震災での経験を生かした災害対策について【北良株式会社（岩手県北上市）】

視察委員：伊藤委員

遠野市は、東日本大震災の際に後方支援という形で活動を行っていたため、非常に重要なことだと感じ視察を行った。

遠野市が後方支援を打ち出したのは、市長自ら震災の対策のためには後方支援が必要と考えたためである。遠野市は内陸にあるため津波などの影響がなく、沿岸部の被災地に対し、自分たちが中継地としての役割を果たさなくてはならないという思いから、行政や市民に自ら必要性を訴えて支援の体制を築き上げた。

取組としては、岩手県総合防災訓練を行ったことである。平成20年に東北方面の地震を想定し、被災地に対する様々な支援を想定し訓練を行ったが、実際には地震が起きるわけではないと思っていた。しかし、東日本大震災が起き、当時の訓練のおかげで中継地点として様々な取組が可能となった。

地震が起きた際に、まずは遠野市内の安全、安否確認を行い、市役所自体が全壊して全く機能しない中、テントを立てながら様々な後方支援を行った。例えば広域支援部隊の一時集結のベースキャンプを設け、支援物資の集結・分配、災害時ボランティア活動支援、災害医療支援を行った。この取組を通して、本市においても一律の災害対策ではなく、区によっては地形により様々な状況があるため、その区に合った役割分担や対策を考えていかなくてはいけないと感じた。次に、地元でガス会社を行っている会社である北良株式会社は、東日本大震災の経験から災害対策の取組に力を入れ、二度と災害で命を落とす人を出したくないという思いで様々な取組を行っている。

主な取組として、在宅医療安否確認システムのANPY、無給油で3000キロ走る災害支援車両の開発、災害時のインフラとして、イベント等のシャワーキットとしていつでもどこでもシャワーが使えるようなもの、誰でもどこでも自由に暮らす完全オフグリッド型モバイルユニットなどを自社開発している。在宅医療安否確認システムは、医療用酸素を必要としている方が、災害時にどこにいるのか、どのように避難したのか分からないという経験を通し、どこに避難し医療用酸素が必要かどうか分かるように対象者の自宅に専用端末キットを設置している。

このシステムは本市でも使用が可能な状況だが、管理を誰がするのか、発災したときに酸素などを持っていくのは誰がやるのかなどの課題もある。

他にも様々な取組を行っているため、大変勉強になった。2日間の視察で学んだことを、災害弱者の支援として生かしていきたい。

(6) 令和6年4月18日 委員会開催(第6回)

当日の概要を記載

## 5 関東大震災から100年を契機に考える災害弱者を守る取組についてのまとめ

今年度は、「関東大震災から100年を契機に考える災害弱者を守る取組について」を調査・研究テーマとし、当局からの説明聴取や参考人招致等を行い、様々な立場の方からの意見を伺うことで、多角的に調査・研究を行ってきた。

### (1) 本市を取り巻く状況

我が国最大の人口を抱える基礎自治体としてこれまで発展を続けてきた本市も令和3年をピークに人口が減少しており、今後、人口減少局面を迎え、生産年齢の人口減少、少子高齢化がさらに進むことが予想される。これに伴い、社会のあらゆる分野で担い手が不足し、地域コミュニティや市内経済の活力低下が考えられる。また、都市インフラの老朽化も想定される。

そのような状況がますます深刻化していく中、今後30年以内にM7程度の首都直下型地震が発生する確率は70%程度と予想されている。大規模地震が起こった際、ハード・ソフト両面における被害を最小限にとどめ、復旧・復興を迅速に行うための減災・防災の取組が急務となっている。

### (2) 地震に対する本市の取組

本市においても、震災から人命と社会経済活動を守るために、多くの取組が進められている。横浜市中期計画2022～2025の中では、不燃化推進地域内の耐火性の高い建築物の建築件数を4年間に2700件にすることや、住宅の耐震化率を95%にすることを目標に掲げ、耐震強化岸壁の整備や緊急輸送路の無電柱化等の取組も行われている。

あわせて、地域で支える防災まちづくりとして、切迫する地震等の災害から身を守るため、市民一人一人の備えや「自らの命は自らで守る」という防災意識を醸成するための取組、防災・減災推進員の育成やアドバイザー派遣といった地域防災の担い手の育成、マンション防災力向上認定制度の活動等による防災組織の体制の充実等、自助共助の取組が進められている。

### (3) 今後の課題と対策

370万人を超える人々が生活している本市においては、その一人一人が様々な属性やニーズを持っている。外国人が多い地域や、高齢者が多い地域というように、それぞれの地域におけるコミュニティの在り方も多種多様であり、地域特性も大きく異なり、地形によって、地震により受ける被害が異なってく

るため、その地域に応じたさらなる取り組みが必要となる。

また、今後、取組を進める上で、一人で避難することが難しい災害弱者への対応が、特に重要になってくるが、災害弱者には、要介護高齢者、障害児・者、外国人等の方がおり、一人一人の状況が違う中でサポートを行っていかねばならない。周囲のサポートが必要な人もいれば、必要な情報が提供されれば適切に行動できる人もおり、統一的な支援だけでは十分とは言えず、対象者も非常に多いため、公助のみで全ての方を支援するのは難しい。

参考人の講演にもあったとおり、東日本大震災時のアンケート結果からわかったことは、災害弱者に対して手を差し伸べることができるのは、家族やご近所の方であるということである。そして、周囲の方が災害弱者に手を差し伸べるためには、その周囲の方がしっかりと災害に対して備えておくことが重要である。

また、これまで全国で起こった大地震をみても、指定避難所の開設が進まず、定員の大幅超過につながった事例が多い。このような状況であるからこそ、我々一人一人が発災時にいかに行動するのかについて「改めて考える」機会を作るべきではないだろうか。

#### (4) まとめ

高齢者や障害者、乳幼児、妊産婦、外国人など何らかの支援を必要としている人たちが災害から身を守るためには、十分な事前準備による自助、近隣住民からの支援などの共助が、大変重要である。公助も非常に重要であることは言うまでもないが、発災時の公助には限界がある。そのため、自助、共助を最大限に発揮し被害を最小限にとどめることが、多くの災害弱者を救う最も有効な方策である。

地震は風水害と違い突然前触れもなくやってくる。そのため、柔軟な対応ができるよう事前の準備が非常に重要である。町内会や隣近所での日頃からの関係性の積み上げが災害の被害を減らし、命を守ることにつながる。そのためは、行政、市民が一体となって日頃から主体的に活動を行い、防災訓練を通じて災害に備える必要がある。訓練ができなくても、地域での街歩きやお祭り等の地域イベントの際に防災の視点を加えた取組を進めることで防災意識の醸成につながっていくと考える。

地域の関係性の希薄化が叫ばれている昨今ではあるが、そのような活動を通じて、災害弱者の情報を含め、地域の実情をしっかりと把握することが共助の体制の強化への第一歩であり、それが地域の活性化にもつながっていく。日頃から人間関係や近所を良好にすることで、誰一人取り残さない地域社会ができるのではないだろうか。

個別避難計画の取組も現在5区で行われているが、計画の現実性や作成の負担など課題が多いのも事実であり、モデル事業の検証をしっかりと行い、全区で計画を実施できるよう取組を進める必要がある。また、福祉避難所も市内に557か所、約1万5000人分を確保しているが、発災した場合は、怪我などで支援が必要な要援護者が増えることを踏まえると、まだまだ足りない状況である。また、実際に災害が起きた際には、計画どおり、マニュアルどおりにはいかないものである。当局もしっかりとその認識を持った上で、今後の取組を進めていただきたい。

令和5年は、関東大震災から100年の節目となる年である。また、令和6年元日には能登半島地震があり、今こそ一人一人が改めて災害に対してしっかりと考える契機である。我々も含め、行政、市民、地域が改めて防災を考え、様々な課題解決のために一歩ずつ行動を起こしていくことが、災害に強い横浜をつくっていくことになる。

当局におかれては、本委員会のまとめを踏まえながら様々な取組を推進し、減災・防災のさらなる取組を進めていただくことを期待する。

○ 減災対策推進特別委員会

委員長	竹野内	猛	(公明党)
副委員長	山下	正人	(自由民主党)
同	田中	ゆき	(立憲民主党)
委員	佐藤	祐文	(自由民主党)
同	白井	亮次	(自由民主党)
同	伏見	幸枝	(自由民主党)
同	藤代	哲夫	(自由民主党)
同	斉藤	伸一	(公明党)
同	武田	勝久	(公明党)
同	谷田部	孝一	(立憲民主党)
同	伊藤	くみこ	(日本維新の会)
同	大和田	あきお	(日本共産党)
同	二井	くみよ	(民主フォーラム)