

横浜防災シンポジウム 2024.7.14

# 能登半島地震の教訓を どう生かすか

高林秀明

熊本学園大学教授

# 横浜市 「地域防災拠点」開設・運営マニュアル

## 「地域防災拠点」開設・運営マニュアル



【金沢区区割り訓練】

**運営委員だけが頑張らないうえに**

**拠点の生活は避難者全員が協力することが大切です。**

令和5年9月  
総務局危機管理室

## 横浜市防災計画

### 第4節

### 指定避難所(地域防災拠点)

#### 1 開設

○ **地域防災拠点運営委員会を中心とする地域住民を主体として開設することを原則とする。**

## はじめに

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、運営委員の方々と避難者の方々が一体となって地域防災拠点を開設・運営していくための手順をまとめたものです。

開設・運営にあたっては、

- ◆ 地域防災拠点(以下、「拠点」という。)では、避難者の全員が運営の支援を担っていくこと
- ◆ 運営委員会の方々だけが頑張りすぎて疲労しないこと
- ◆ 災害時には、拠点と在宅被災生活者などがいる地域とも密接に連携して行くこと

このように開設・運営していくことが重要です。

普段からの運営委員会で、このマニュアルについて、みんなで共有しておきましょう。

# 能登半島地震 半年

# 復興の実感 「ない」7割

北國新聞社は、能登半島地震発生から1日で半年を迎えるのに合わせ、被災者にアンケート調査を行った。210人が回答し、「復旧・復興している実感があるか」の質問に約7割が「ない」「あまりない」と答えた。特に公費解体や道路の修繕に遅れを感じる人が多く、生活環境がなかなか改善しない中、石川県や各市町の対応に不満を募らせている傾向が浮かび上がった。

## 北國新聞社アンケート

アンケートは6月18～26日に実施し、10～80代以上の男女が答えた。復旧・復興の実感については77人が「ない」、72人が「あまりない」としたのに対し、「ある」「どちらとも言えない」は10人だった。復興の遅れを感じる点は「公費解体」とする人が136人と最も多く、次いで「道路の修繕」123人、「地域経済の再生」89人、「復旧業者の確保」75人、「仮設住宅の整備」68人だった。「その他」68人だった。「その他」の41人は、復興の進み具合に地域差があることなどを理由に挙げた。

「自治体対応に不満」5割  
県や市町の対応には「不満」が71人、「やや不満」が34人で、合わせて5割を占めた。復興の遅れを理由とする人が多く、「補助金が足りていない」（珠洲市・40代女性）、「進半壊と半壊で支援内容が大きく違う」（輪島市・70代男性）などの声もあった。行政の取り組みについて情報が少なく、住民とのコミュニケーションが不足しているという指摘も

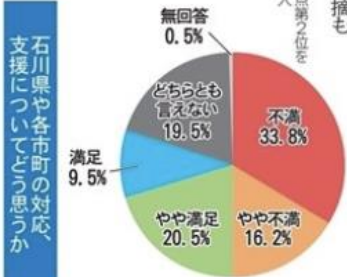
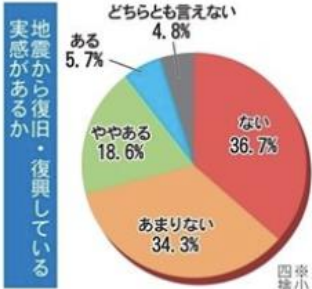
目立ち、「住民の意見を聞く姿勢がうかがえない」（内灘町・70代女性）、「人ごたごた思っているように感じる」（穴水町・50代男性）と憤る人も見られた。一方、「満足」と答えた人は20人、「やや満足」は43人で、「自身も被災している中で、自治体職員は全力を尽くしてくれている」（珠洲市・40代女性）、「1、2月に比べると生活再建できている」（能登町・10代男性）とする声があった。「どちらとも言えない」の41人は、復興の進み具合に地域差があることなどを理由に挙げた。

復興の進みに遅れを感じる点

公費解体	136人
道路の修繕	123人
地域経済の再生	89人
復旧業者の確保	75人
仮設住宅の整備	68人
その他	20人

※複数回答可

〔13面に続く〕



## 避難者なお2288人 公費解体完了、想定4%

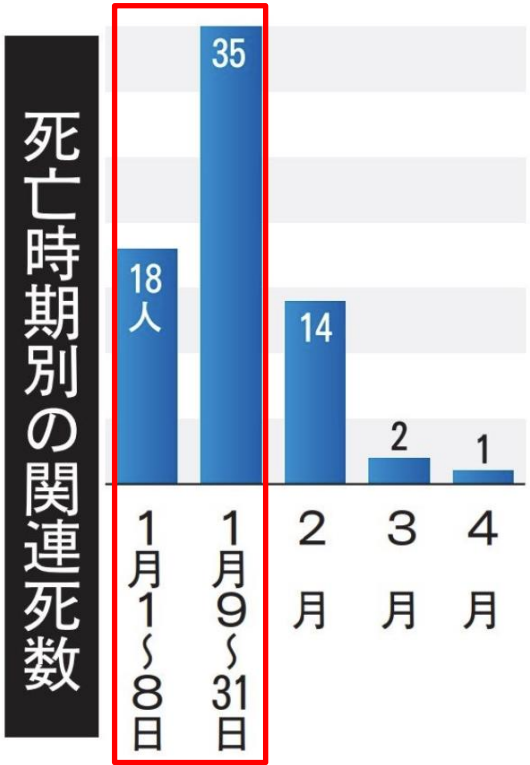
能登半島地震では、死者が災害関連死を含めて299人となる見通しで、今なお2288人が避難生活を続けている。全半壊となった建物を自治体が解体する「公費解体」の完了数は911棟で、想定される2万2千棟の4%にとどまっております、復旧・復興の迅速化が課題となっている。

犠牲者は直接死の229人に加え、関連死52人、関連死に認定される見通しの18人がおり、さらに増える可能性がある。計299人の死者は、2016年の熊本地震の276人より多い。

# 能登半島地震の災害関連死の認定数は70人 (死者数299人)。150人以上が認定申請中。

年齢別(非公表の人を除く)では90代以上が15人、80代が20人、70代が8人、60代が2人。ほとんどが70歳代～90歳代以上。避難生活に伴う心身の負荷や、施設の損傷で必要な介護が受けられなかったことなどが原因で死亡した。

75%が1月に集中



循環器系	21人
うっ血性心不全、急性心筋梗塞、くも膜下出血、心破裂など	
呼吸器系	9人
肺炎、誤嚥性肺炎、細菌性肺炎など	
体力低下	4人
消化器系	3人
肝不全、消化管出血など	
低体温症	2人
敗血症	1人
誤嚥	1人

	1月	2月	3月	4月	合計
輪島市	288	18	11	7	324
珠洲市	119	4	3	2	128
穴水町	71	9	2	2	84
能登町	66	6	1	1	74
七尾市	79	15	0	0	94
中能登町	3	2	0	0	5
志賀町	44	7	1	4	56
羽咋市	6	0	0	0	6
合計	676	61	18	16	771

※各地元消防への取材に基づく

2024/5/16 北國新聞デジタル

1月の避難所からの救急搬送数は676件

関連死(関連疾患)は避難環境の劣悪さが原因

# 珠洲市馬縹町 中平正巳さん(享年84)

- ・ 約3年前に前立腺がんと診断され、投薬治療を続けていた。昨年の暮れからめまいや吐き気が出て体調は優れなかったが、妻よう子さん(80)と一緒にグラウンドゴルフなどを楽しんでいた。元日は自宅の居間でこたつでくつろぎ、長女(58)が孫娘とオードブル持参で訪ねてきたところを地震に襲われた。木造の2階の床が一部抜け、中規模半壊と判定された。
- ・ 8日夜まで軽ワゴン車の後席を倒して夫婦で毛布にくるまり、ほとんど車内で過ごした。近所の人たちは町内の避難所で、正月用に買ってあった食料で鍋などを作ったが、夫は「胃がもたれる」などと言ってあまり食べなかった。この頃から下痢が続き、断水で風呂に入れなかったこともあって肌のかぶれが起きていた。
- ・ 約1週間の車中泊を経て、同じ石川県**珠洲(すず)市内の長女宅に移った**ものの起き上がれなくなった。地震から1カ月余り後、俳句を愛した夫は金沢市の病院で息を引き取った。毎日新聞 7月1日 ウェブ

# 令和6年能登半島地震に係る災害関連死の認定について

## 5月14日に開催した輪島市災害弔慰金等認定審査会の審査結果

番号	年代	性別	経緯・認定理由
1	90代	女性	避難所で新型コロナウイルス感染症に感染した結果、うっ血性心不全のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。
2	80代	女性	近隣のビニールハウスに避難しており、トイレが使用できないため近くの畑へ行き転倒、自力で動けない状態となり、低体温症のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。
3	60代	男性	避難所への避難による生活環境の激変により心身に相当の負荷が生じ、専門的な医療を受けることができない状況で基礎疾患が悪化した結果、肝不全のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。
4	70代	女性	震災後の避難所生活や水分の補給不足、薬の不足、睡眠不足、運動不足、転居など生活環境の激変により心身に相当の負荷が生じた結果、急性心筋梗塞のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。
5	70代	男性	避難所でインフルエンザに感染した結果、両側肺炎のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。

他2件の70代・女性と90代・男性は非公開

輪島市の6月の審査結果：審査件数23件（認定19件、継続審査4件）

福祉施設に避難、福祉施設で被災して、停電のために暖房が使えず、心不全や肺炎のために死亡という例も複数あり。

輪島市HPから

# 石川県「能登でM8.1」試算を知らながら防災計画は「M7.0」想定 知事は「震災少ない」と企業誘致に熱



能登半島の北方沖では、かねて複数の活断層の存在が指摘されていた。国の研究機関「産業技術総合研究所」の岡村行信氏らは10年の「能登半島北部周辺20万分の1海域地質図説明書」で四つの活断層を記載した。産総研によると、半島北岸の5～10キロ沖で海岸と平行に逆断層が分布し、一つ当たり20キロ前後の長さで四つに区分される。

12年3月にあった経済産業省原子力安全・保安院の「地震・津波に関する意見聴取会(活断層関係)」では、北陸電力志賀原発(志賀町)の審査に際し、岡村氏が委員として出席。四つの活断層が連動する可能性に触れた。議事録には「多分連動するような断層の配置」「考慮して当然」といった岡村氏の発言が残る。

これを受け、北電は「約95キロ区間の連動を考慮すると、**マグニチュード8.1相当になる**」という試算を報告した。岡村氏は取材に「原発の安全性審査のためには、最大クラスの地震規模を想定することが必要だった」と当時を回想した。

政府の有識者検討会は13～14年、日本海側全体の海底活断層を調査。海底地形のデータなどから60カ所について、活断層が動いた場合に起こる地震や津波の程度を予測する「断層モデル」をつくり、公表した。

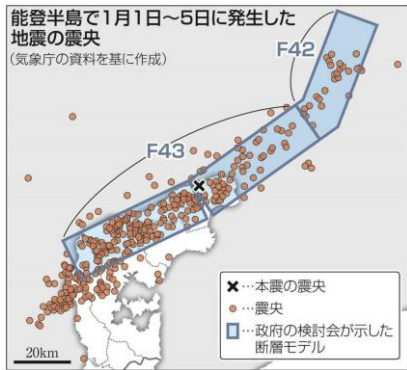
今回の震源域には「F42」「F43」という断層モデルがあり、1日の本震後に起きた余震の震源域とほぼ重なる。検討会は、F43で地震が起きた場合は**M7.6になると想定**していた。

## 石川県は地震想定を小さく据え置いていた

不可解なのが、県の地震対応だ。地域防災計画の地震災害対策編では「能登半島北方沖でM8.1」を盛り込まず、1997年度公表の想定を据え置いた。**記載した地震の規模は「北方沖でM7.0」。地震による被害も「ごく局地的な災害で、災害度は低い」とし、死者は7人、建物全壊は120棟、避難者数は約2780人と見積もった。**

こうした想定は備えを鈍らせなかったか。本来は多数の家屋倒壊や道路の損壊といった地震の被害を念頭に置き、耐震化の予算を付け、孤立対策などを準備すべきだったのではないか。

東京新聞web 2024.1.18  
<https://www.tokyo-np.co.jp/article/303471>









石川県輪島市中心部



過酷な環境の避難所

# 発災2週間時点



2024年1月13日（発災2週間）の輪島市の避難所

# 発災1ヶ月時点

2024年1月29日（発災1ヶ月）の輪島市の避難所

1ヶ月間、段ボールベットやパーテーションなく、雑魚寝状態。

2月17日(発災1ヶ月半)の避難所







車中泊

HUFFPOST Naoko Kawamura 2024.3.13 記事

「『食べるものは、あればいい』？ 続く避難生活、能登半島地震被災地の『食』の現状 東日本大震災から13年。災害大国の『食』の課題は能登半島地震でも」より転載



3月、石川県珠洲市で配られた、自衛隊の炊き出し

3月4日の炊き出し。小魚とかぼちゃの煮物、コメ、味噌汁 住民提供

災害救助法では炊き出し費用は1人1日当たり1,230円以内と定められており、多様なメニュー、栄養バランス、質などに配慮することが求められています。

今回の災害においても、量と質の面で問題があったと思います。(災害救助法の食事は在宅の人たちも対象としています)。

食べることから健康の維持、生活の再建ははじまります。この問題にもっと目を向けるべきです。

## <避難所の食事の問題>

オンラインメディアのハフポスト(HUFFPOST)が、能登半島地震の避難所の食事の問題点を書いています。

私も1月に輪島市の避難所で6泊し、被災者の食事(自衛隊の炊き出し)を近くでみていました。その内容は、記事の食事(写真=珠洲市の避難所の3月の自衛隊の炊き出し)とほぼ同じで、悲しくなりました。

もう一つの写真は、私が撮影した、3月18日の輪島市内の避難所の昼食です。かなり改善されています。

ただ、避難者は「今日はかなりマシな方です。できれば肉も食べたい」と言われていました。



3月18日 輪島市のA避難所の昼食

高林 撮影

# 3月18日 輪島市三井長沢の 農業ハウス避難所への物資提供





能登半島地震で甚大な被害を受けた石川県では、今なお8千人超が避難生活を送る。県は被災者の避難先把握を進めているが、自治体の運営する避難所を離れ自宅や車中泊をする被災者もおり、難しくなっている。専門家は「これまでの災害の教訓が全く生かされていない」と指摘する。

手書きで書類提出

県は避難生活を送る被災者の所在や連絡先などの情報を得るため、窓口を設置。市町と情報を共有し、データベースを進めている。ただ把握できているのは、地震後に避難した約3万4千人のうち約2万1千人にとどまる。担当者によると、避難所では避難者一人ひとりに手書きで書類を提出してもらう以外に方法がなく、効率的な把握が困難という。

関西学院大学災害復興制度研究所の山中茂樹顧問

（災害復興学）は「本人が届け出ない限り、追跡が不能になっている。時間がたつてから全員を把握するのは非常に難しい」と指摘。正月に地震が起きたことが

ら帰省者も多く、把握がより難しかったとした一方

被災者が過ごす珠洲市大谷町地区の避難所  
11月31日午後



届け出ないと追跡できず

で、集落単位での2次避難を行わなかったことが「最大の失敗だ」とした。

集落単位で仮設を

山中氏は、2004年の新潟県中越地震で旧山古志村から長岡市へ全村避難したように「集落単位で入れる仮設住宅を作るべきだった。（元の居住地に）戻る人も減り、一気に過疎化が進む危険性がある」と話す。避難者の把握が進まず支援が途切れることで、災害関連死の把握も困難になると危機感を示した。

山中氏によると、東日本大震災では、行政から委託を受けた県人会組織などが県外避難者の情報収集を進め、支援情報が避難者につまく届けられたケースもあった。同氏は「今回もNPOなどに協力を求める必要がある」とした上で「過去の災害を教訓として生かさなければいけない」と語った。

避難者把握 教訓生かす

物資配布に長蛇の列



今回の災害でも、在宅避難者、車中泊、納屋・倉庫避難、ビニールハウス避難、親戚宅避難など避難場所は多様。

しかし、実態は把握されていないし、支援も届いていない。



輪島市の避難所数は1月末時点で87ヶ所  
(避難者2,833人) 1ヶ所平均32.6人

2024年1月31日石川県資料

# 在宅避難 届かぬ支援



身を寄せていた長女から自宅に戻った男性(手前)。壁には力が窮乏しているが、足が腫ため浸水した靴部分で着る。奥はエアコンを取り付ける支援団体「minority(みのり)」の黒木智史代表

8月26日 人吉市

## 食事不十分、ガスや風呂使えず… 全容把握遅れ 命の危険

熊本豪雨は発生から2カ月近かつたが、生活環境が元に戻らず、深刻さを増している人たちがいる。行政による被災者の所在や避難状況の確認は全容把握には至っておらず、中でも支援や情報が届きにくい在宅避難者は孤立を深めている。

球磨川が氾濫した人吉市の市街地。8月25日の昼下がりに、上薩摩瀬町の女性(49)は自宅2階でテレビを見て過ごしていた。周りには発泡スチロールやカセットコンロなどが雑然と並ぶ。パニック障害と睡眠障害で「人の横では眠れない」ため、避難所は敬遠した。水に漬かった1階は床板をはがした状態だ。

食事は、近くの避難所で受け取る弁当が頼り。1食分を夜と翌朝に半分ずつ食べ、昼は抜く。医療機関を通じて支援に入った熊本学園大の高林秀明教授(地域福祉論)らが相次いで、熱中症対策でエアコンを急ぎ設置した。近所付き合っていないという女性は「エアコンがないままだったら1人で死んでいた」と話した。

九日町の女性(74)は同居の次女と孫に持病があり、避難所暮らしは難しかった。自宅2階で過ごすのが、ガスや風呂が使えず状況は厳しい。「大変だけど、ここで生活できない。温かいみそ汁や生野菜が食べたい」とつぶやいた。

人吉市健康福祉部によると、これまでに保健師らが避難所や被災家庭を訪ねて被災者の健康状態を調べる「1次調査」を実施。罹災証明に必要な家調査なども並行してきた。しかし在宅避難者の数は分らない。仮設住宅への入居が始まる一方で未復旧の自宅に戻る人もおり、被災者の実態把握は急務だ。市は外部への調査委託も検討している。

駒井田町で1人暮らしの男性(81)は近くの長女(48)

宅に身を寄せたが、23日に自宅に戻った。耳が遠く、足も不自由。浸水した自宅はカビの繁殖も目立つ。それでも自宅に帰ると言っていて聞かなかったという。

要介護認定は要支援1で、週2回のデイケアと週3回のホームヘルプのみ。長男(30)は自宅での生活にこだわる父を見つめ、「もっと介護サービスが利用できないか」とおもんばかった。

在宅避難者らに食事を届けている同市の農村レストラン「ひまわり亭」の代表、本田即さん(65)は「被災した家に戻る人は他にもいる。それぞれに事情や思いがあり、適切な支援が必要だと指摘する。高林教授は「在宅避難者の多くは劣悪な環境で、放っておけば状況は悪くなる。関連死の心配もある」と懸念。「行政は在宅避難者を支援の対象に明確に位置付け、制度設計を急ぐべきだ」と訴えている。

(福井一英、小多智恵)



熊日、2020.9.3  
熊本豪雨の際も在宅避難者の把握・支援は遅れた

# 5月17日 輪島市河井小学校避難所

禁煙





# 5月18日 能登町 避難所

どなたでもどうぞ

# たこ焼き 交流会

一緒に焼きませんか？

5/18 土

11:00~14:00

柳田公民館

熊本から  
能登へ  
復興支援



主催：くまもと学生災害ボランティアグループ

協力：災害支援団体 チーム神戸

1月から毎月、  
能登にて活動し  
ている学生です



# 能登半島地震の 学生ボランティアを 支援ください

学生ボランティアを支援する会

被災地内外の大学生や高校生が、必死に支援活動を行っています。その若者たちの活動を経済的に支援するために、皆さんのお力をお貸しください。

学生災害ボランティアを支援する会  
室崎 益輝



## ●クラウドファンディング挑戦中!

1月に発生した能登半島地震では、現地へのアクセスが限られる状況等でボランティアが被災された方の元へ円滑に駆け付けることができず、被災地と被災者は困り果てています。

その中で、被災地内外の大学生や高校生が必死に支援活動を行ってくれています。その学生の支援活動のための移動交通費や資材購入費を支える事によって、被災地を支援頂けないでしょうか。若者たちの活動を支援するために皆さんのお力をお貸しください。

どうぞ苦しんでいる被災者を思い、必死で活動してくれる学生を思い、物心両面からボランティア活動を支えてください。若者は、被災地復興の力です。未来社会づくりの力です。

## ●1000円からのご支援が可能です

・目標金額：500万円

・募集期限：2024年8月31日

ご支援頂いた方には、学生ボランティアの活動・支援ワークショップを記録した報告書や、活動報告会へのご参加などをご用意しています。

## ご支援はこちらから!

●WEBページからの方法  
「能登半島地震の学生ボランティアを支援ください!」で検索  
<https://camp-fire.jp/projects/view/760859>

クラウドファンディングサイト  
“CAMPFIRE”からのご支援方法



- ① ご支援のリターンを選択
- ② お支払い方法を選択(クレジットカード、コンビニ、銀行振込、キャリア決済、電子マネー)
- ③ 情報確認とご支援実行完了  
※スマホからでも可能です

●銀行・郵便局のお振込みによる方法  
▶振込先：三菱UFJ銀行聖護院支店  
口座番号：普通 0189272  
口座名：ガクセイサイガイボランティアヲ  
シエンスルカイ ムロサキ ヨシテル

ご依頼人・通信欄に必ずご自分のご連絡先と振込目的「能登半島支援」をご記入下さい。

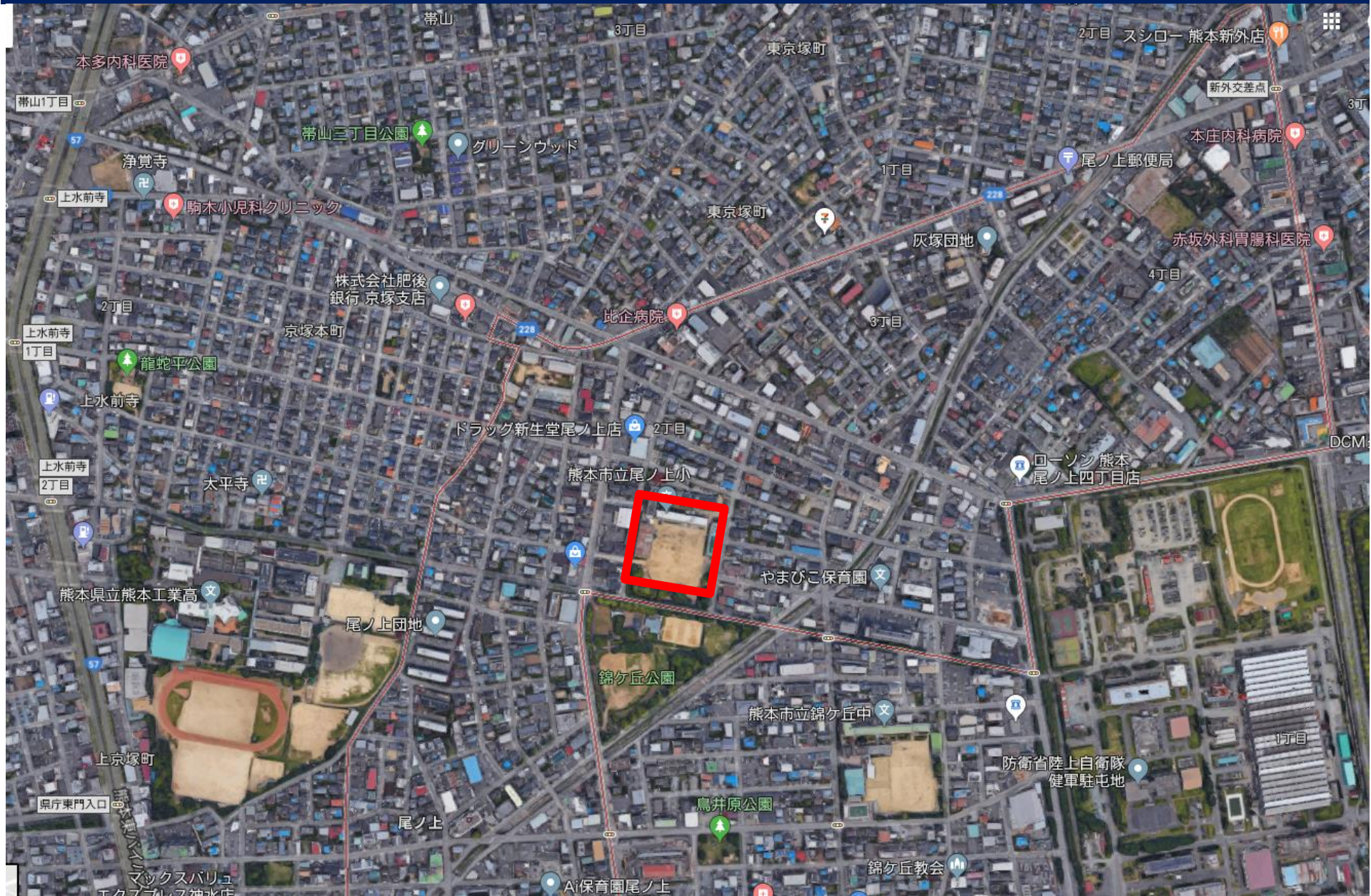
## ▶お問い合わせ

学生災害ボランティアを支援する会  
/磯打千雅子  
メール：[isouchi.chikako@kagawa-u.ac.jp](mailto:isouchi.chikako@kagawa-u.ac.jp)  
お電話：087-832-1652





# 尾ノ上校区と尾ノ上小学校



# 2016年熊本地震の前震から28時間後の本震

震度6弱と震度6強の揺れを体験し余震も続き、家財は散乱し、水やガスが止まった



2016年4月16日1時25分～、  
未明の尾ノ上小学校体育館

皆が同時にこれほど不安な状況に遭うことも稀だが、これほど多くの住民が進んで協力し合う経験もない。



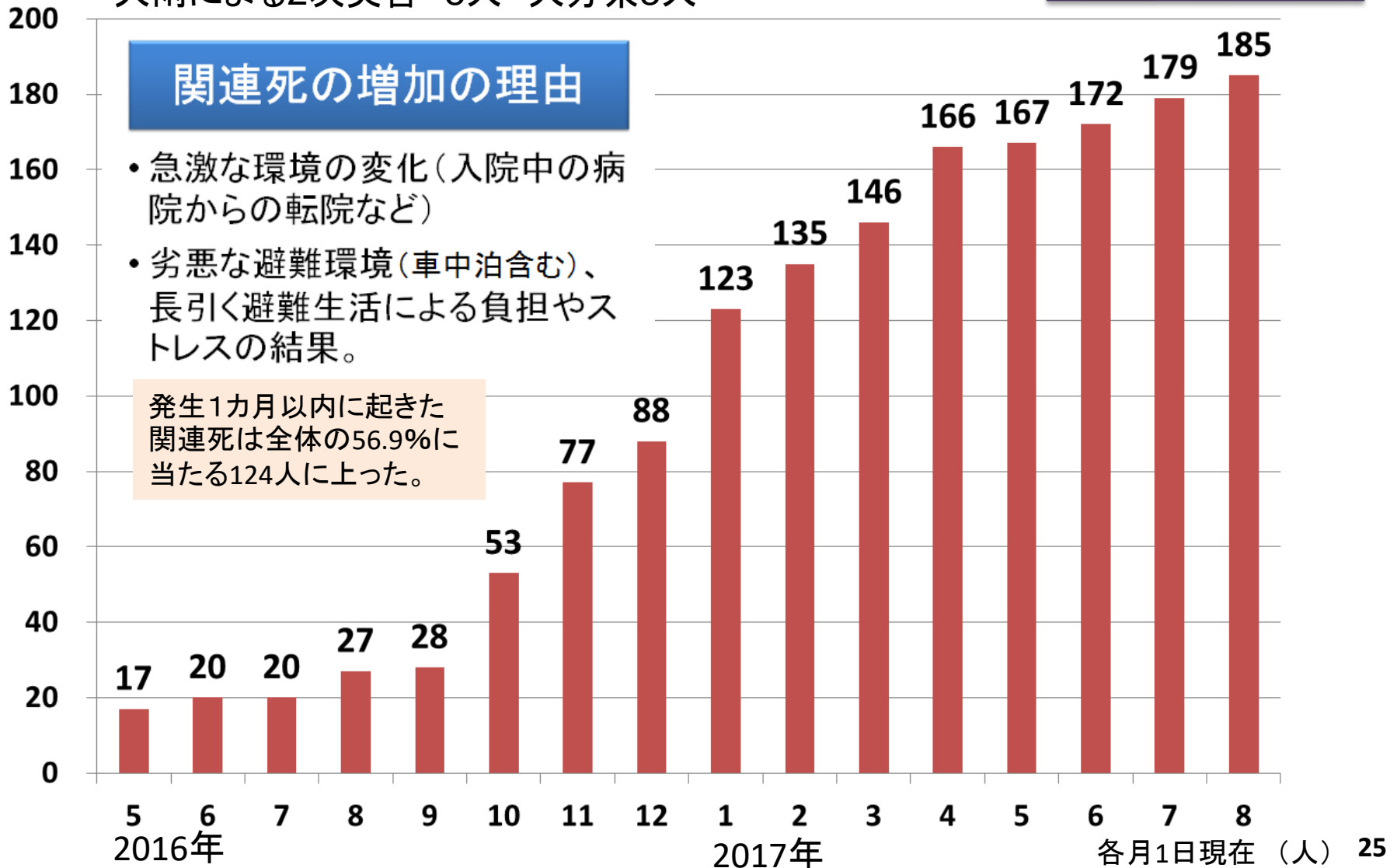
# 熊本地震の関連死の推移

(グラフは各月の認定件数であり死亡した月ではない)

直接死 50人

大雨による2次災害 5人 大分県3人

関連死218人





あるお宅(マンション5階) 前震後



熊本市東区尾ノ上  
校区  
あるお宅(マンシ  
ョン5階) 本震後

# 校長・PTA会長が避難者に ボランティアを呼びかける



**切迫した状況、不安、校長の良心と勇気**

この指とまれでお互いに協力することを事前に共有しておくスムーズに行くはず

# 余震が怖い、水、電気、ガスが止まる どうするか、避難者、学校、行政の話し合い

本震当日と翌日、その後不定期の会議



# 避難者による自主運営のために組織づくり

—調整班・食事班、雑用班、救護班、女性班など



尾ノ上小指定避難所の自主運営組織

「調整班」(運営組織の総務的な役割)

「食事班」(食事の配給)

「雑用班」(トイレ用の水くみ、掃除、ゴミの分別、夜警など)

「救護班」(避難者の健康管理)

「女性班」(授乳室の整備など)

「運動場係」(校庭の車の整理)



当初から自治会・民生委員と協働する地域支援班が必要だった<sup>29</sup>!

4月17日

避難者の人数			他	
(1F)		(2F)		
1-1	31 <sup>29</sup>	2-1	0	ミシン室 19
1-2	41	2-2	34	家庭科室 53
生活科室	16	2-3	31	PTA会議室 6
1-3	37	3-1	12	6-1 25
1-4	30	3-2	22	6-2 15
		3-3	10	6-3 29
		3-4	35	6-4 18
				体育館 318
<hr/>				車 436
155 <sup>153</sup>		144	483	



教室も体育館もグラウンドも・・・ 17日



# ボランティアが水を学校に届けた 17日



避難所において  
避難者によるボラ  
ンティア始まる

# トイレの水はプールから(雑用班) 17日



# 避難者・住民・教師による朝夕の食事づくり

食を通じた協力



中高生も活躍



避難者による食事班・先生たち・地域住民が協力

家庭科室が調理場としてフル稼働  
(プロパンガスでよかった)

結果的に元気が出る避難所になった。



住民の知恵

# 1000人以上の避難者がいても 避難者のアイデアで食事配布の列ができない

体育館は10のブ  
ロック(班)に分けて



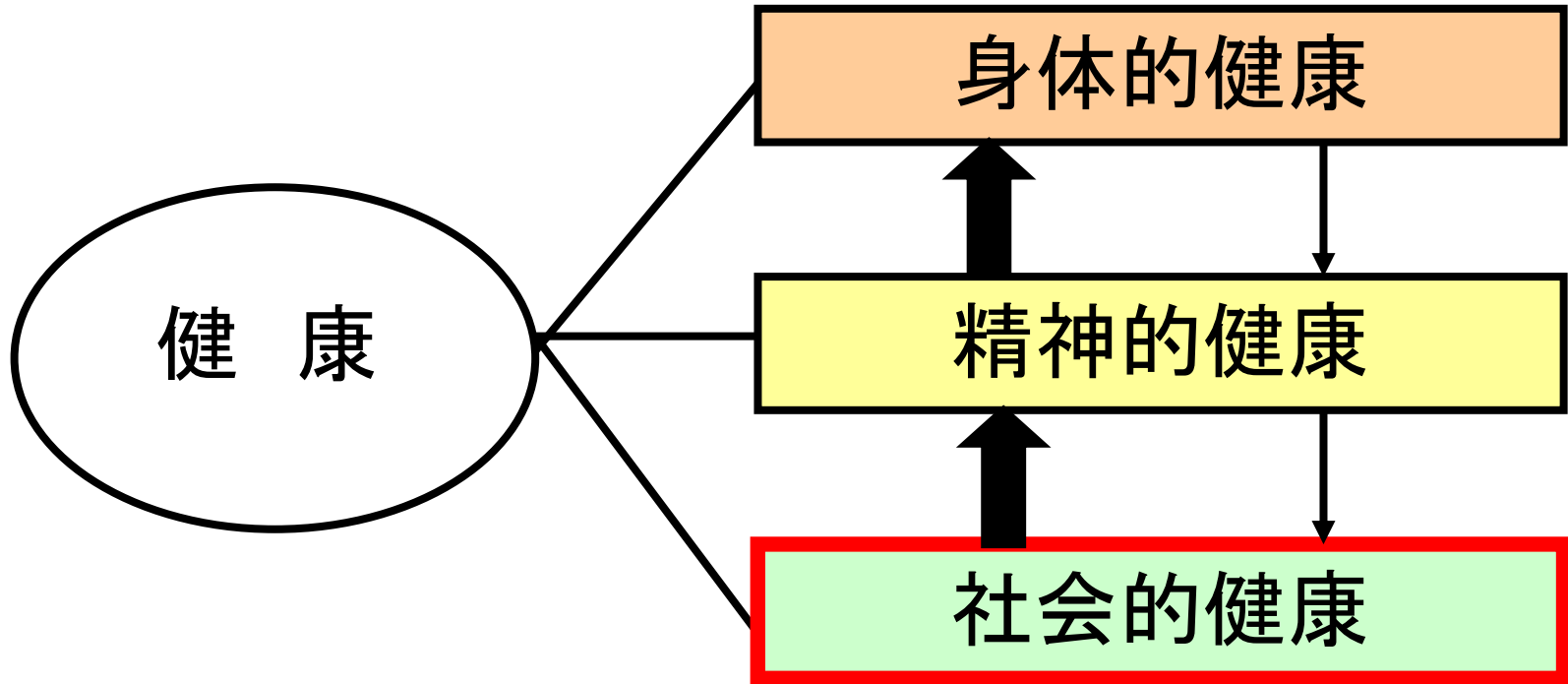
子どもたちも協力



段ボールトレイが大活躍



# 社会的健康あつての 精神的健康・身体的健康



## 人間は基本的に社会的存在

# 救護班

## 訴えに傾聴、チームで対応



看護師と医師のボランティアチーム(校医と近所の医師が毎日訪問)

- 避難した看護師がリーダー
- 周辺の病院を確認
- 多様な訴え、救急搬送もあり
- 近隣の医師等が参加
- 避難所内、公園等を巡回

# 尾ノ上小避難所の障害のある人たち

- 車椅子使用(2人)・・・家族とともに(体育館1人、教室1人)、トイレは校舎内がバリアフリー
- 視覚障害者(1人、盲導犬と)...最初は教室、後に体育館
- 聴覚障害のある夫婦・・・体育館で
- 精神疾患のある方(10名程度)・・・単身の方は体育館、家族連れは教室。

ペット連れには、専用の部屋(教室)を確保した

# 熊本市にも存在する避難所運営マニュアル

＜災害の発生後の2日目～1週間程度＞

- 住居の被災やライフライン等の被災状況などにより、避難生活の長期化が予想される場合、避難所の運営は、避難者の自立再建の原則に基づいて、**避難者を主体とする避難所運営委員会が**避難所の運営を担う…

熊本市『避難場所開設・避難所運営マニュアル』平成25年3月より

被災者・避難者が「お客さん」にならないこと

## 地域の高齢者の多くは 避難所に行けなかった

- ①避難所は避難者で溢れ、余震に震えトイレで1週間じっと座っていた独居高齢者（後に栄養失調で入院、熊本市）
- ②1週間の車中泊で認知症が悪化した高齢者（益城町）
- ③飼い犬がいるため避難所に入れず車中泊を続け、本人も犬も体調悪化した高齢女性（益城町）
- ④認知症の高齢者も食事を配る列に並ばないといけな  
いと言われて、避難所に行くことを断念した息子と親  
⇒無理をして体調を崩した人たちが少なくない。

# 避難所の物資をどんどん地域へ、交流をつくる



避難所は地域(包括)の拠点、  
すべての人にかかわるもの



地域防災拠点の「拠点」という考えが重要

# 熊本市東区尾ノ上小学校

## 災害ボランティアセンター始動

2016年4月26日～

新たな仕組みを作り、共同性を広げる



自治会、民生委員と連携して小学校で片付け等のニーズを把握し、熊本市社協の協力でボランティアを受け入れて地域に派遣

尾ノ上小学校災害ボランティアセンター ニーズ件数・派遣人数

町内	4月					5月											合計
	26	27	28	29	30	1	2	3	4	5	7	8	14	20	28		
ニーズ件数(実施件数)	5	7	6	5	7	14	12	12	11	11	6	2	2	2	1	103	
ボランティア派遣人数	8	24	20	50	30	47	48	30	30	10	27	4	8	8	4	348	



# 尾ノ上小学校の避難所の特徴

1. 自主運営組織によってお互いに協力  
(本震当日の校長の呼びかけがカギ)
2. 学校設備のほとんどを利用した
3. 食と交流を大事にして健康を守る
4. 自治会や様々な団体・機関(病院、NPO、企業、行政、自衛隊等)との連携
5. 地域支援の拠点となった(自宅避難者への物資配給・ボランティア派遣)

「仕組み」と「自治」を基本に避難所の環境を改善する

「TKB」は災害関連死の防止につながる避難所の環境整備の目標

# ①仕組み、②自治、③環境 (TKB)

トイレ・キッチン・ベットなど

事例	属性	場所	仕組み	自治	環境	健康状態
Aさん	高齢者	避難所	×	×	×	×
Bさん		避難所	×	×	○	△/×
Cさん		避難所	○	○	○	○
Dさん		在宅	×	×	×	×
目標	地域住民	在宅/車/避難所等	○	○	○	○

平時への教訓



平時から



今後の大災害の想定・準備

# 震災後、熊本市は校区単位に校区防災連絡会と避難所運営委員会を設置、訓練も



## 「校区防災連絡会」の体制

平時から…

### 校区防災連絡会

「避難所運営委員会」を組織し、地域の特性を生かした「避難所運営マニュアル」を作成

結成率 **54.2%**  
(2018年7月31日現在)



地域(校区自治協等)



地域在住の市職員



施設管理者  
(学校長または代表者)

平時から組織することで、日ごろから「顔の見える関係づくり」を目指します

結成率 **100%**  
(2024年7月現在)

発災時には…



公園・広場など



在宅避難者



屋外(車中)避難者



地域公民館など

### 避難所運営委員会

情報収集  
物資配分



結成率 **90%弱**  
(2024年7月現在)

小学校や公民館など市指定避難所

あらかじめ組織された避難所運営委員会が  
迅速に避難所を開設・運営



地域(校区自治協等)



地域在住の市職員



施設管理者  
(学校長または代表者)

連携



区対策部

連携



熊本市災害対策本部

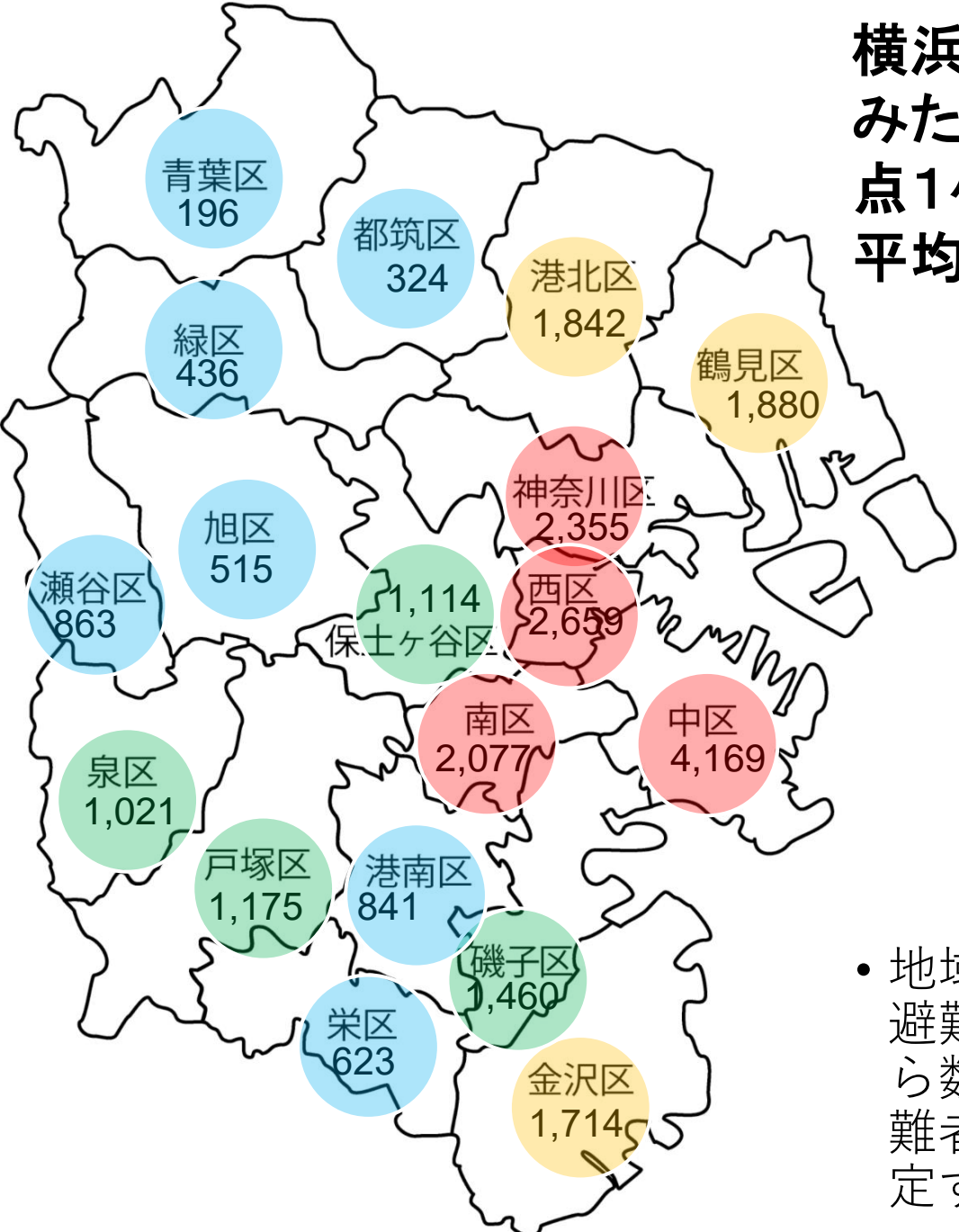
震災翌年4月16日の  
避難所設置・運営訓練

# 横浜市の災害時の避難者想定

令和6年4月1日現在

		世帯数	人口	人口密度	前年同月比の 増減（人口）	地域防災拠点 数	一拠点あたり の人口	H24防災計画改定 時想定避難者数	想定避難者 割合（%）	一拠点当たりの 想定避難者数
横浜市		1,807,344	3,767,635	8,602	-1,029	459	8,208	577,000	15.3	1,257
1	鶴見区 つるみく	149,698	296,286	8,919	782	31	9,558	58,283	19.7	1,880
2	神奈川区 かながわく	134,855	250,351	10,550	1,562	25	10,014	58,870	23.5	2,355
3	西区 にしく	59,502	106,481	15,147	419	12	8,873	31,905	30.0	2,659
4	中区 なかく	88,158	152,192	7,001	1,140	14	10,871	58,370	38.4	4,169
5	南区 みなみく	108,762	199,296	15,755	1,175	25	7,972	51,926	26.1	2,077
6	港南区 こうなんく	97,588	212,959	10,701	-1,075	31	6,870	26,061	12.2	841
7	保土ヶ谷区 ほどがやく	101,327	205,494	9,370	-297	27	7,611	30,066	14.6	1,114
8	旭区 あさひく	108,682	241,091	7,366	-859	37	6,516	19,064	7.9	515
9	磯子区 いそごく	80,005	164,679	8,645	-737	21	7,842	30,664	18.6	1,460
10	金沢区 かなざわく	90,690	194,028	6,267	-1,320	26	7,463	44,565	23.0	1,714
11	港北区 こうほくく	182,461	364,075	11,595	1,449	29	12,554	53,404	14.7	1,842
12	緑区 みどりく	81,974	182,654	7,160	-16	22	8,302	9,591	5.3	436
13	青葉区 あおばく	136,108	308,304	8,754	-1,605	40	7,708	7,834	2.5	196
14	都筑区 つづきく	88,679	214,752	7,705	-56	27	7,954	8,735	4.1	324
15	戸塚区 とつかく	125,632	282,432	7,891	-723	35	8,069	41,112	14.6	1,175
16	栄区 さかえく	54,536	120,648	6,514	-65	20	6,032	12,454	10.3	623
17	泉区 いずみく	64,470	150,625	6,388	-555	22	6,847	22,455	14.9	1,021
18	瀬谷区 せやく	54,217	121,288	7,064	-248	15	8,086	12,948	10.7	863

# 横浜市の区別に見た地域防災拠点1ヶ所当たりの平均避難者数



- 地域防災拠点の避難者の同数から数倍の在宅避難者がいると想定すべき

## 2 運営

○ **地域住民の相互扶助による運営を基本とし、避難してきた者全員が協力する。地域防災拠点運営委員会は、学校・行政と連携して、地域防災拠点がその機能を発揮するよう、運営する。**

○ 市(各区)は、避難所に関する情報を把握し、必要に応じて、被災者支援チームと調整する。

○ 地域防災拠点運営委員会の主な活動は、次のアからシに掲げる。中長期化する場合は、避難所の衛生管理、被災者のこころのケアなどについて、区役所やボランティア団体と連携して、運営する。

- ・ ア 避難者の誘導、運営マニュアルに基づく作業分担の割当て
- ・ イ 負傷者の応急手当、医療機関への誘導
- ・ ウ 防災資機材等を活用した救出・救助
- ・ エ 負傷者及び高齢者、障害者、乳幼児、児童、妊産婦等で援護を必要とする避難者の把握・援護
- ・ オ 仮設トイレの設置、清掃、防疫対策などの環境衛生
- ・ カ 備蓄食料、救援物資等の要請・配布、炊き出し
- ・ キ 地域の被災情報及び生活情報の収集・伝達
- ・ ク 公的避難場所以外での避難者への情報提供、救援物資の要請受付
- ・ ケ ボランティアに関する対応(区災害ボランティアセンターとの受入調整、避難地区内のボランティアニーズの把握、情報提供)
- ・ コ 防犯パトロールの実施
- ・ サ 「ペットとの同行避難対応ガイドライン」に基づく対応
- ・ シ その他必要な事項



# 1. 拠点の開設運営と班編成

# 2. 班編成と各班の事務分掌

※ この表は、事前に記載しておきましょう。

<p><b>地震発生</b></p> <p>1時間</p> <p>↓</p> <p>3時間</p> <p>↓</p> <p>1・2日</p> <p>↓</p> <p>3日程度</p> <p>↓</p> <p>数週間</p> <p>↓</p> <p>「閉鎖へ」</p>	<p>【 庶務班 】</p> <p>【 情報班 】</p> <p>【 食料物資班 】</p> <p>【 救出・救護班 】</p>	<p>「拠点の開設準備」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>運営委員の参集</li> <li>避難者に協力の呼びかけ</li> <li>体育館、トイレ、ライフライン、防災備蓄庫の確認</li> <li>避難者受付の設置、避難者カード、集計用ボードの準備</li> </ul>		
	◇受付担当の配置	◇開設連絡（区本部） ～ 避難者受入 ～	◇備蓄庫の点検	<p>救助資機材の点検</p> <p>↓</p> <p>避難者と班編成</p> <p>↓</p> <p>救出・救護活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>救出者集計</li> <li>エリアの把握</li> </ul>
	<p>生活基盤の形成</p>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇避難者の班分け</li> <li>◇区割り指示</li> <li>◇ごみ分別準備</li> <li>◇未使用室の明示</li> <li>◇専用スペースの確保 高齢者、障がい（児）者、女性等</li> <li>◇拠点ルール</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇区本部に連絡                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難者数集計</li> <li>・負傷者数集計</li> <li>・死者情報集計</li> <li>・備蓄物資情報</li> <li>・周辺被害情報</li> </ul> </li> <li>◇メディアの情報収集</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇飲料水の確保</li> <li>◇トイレ対策</li> <li>◇物資の配布</li> <li>◇食料の持ち寄り</li> <li>◇炊き出しの準備</li> <li>◇停電対策</li> </ul>	
	<p>拠点運営</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>◇町内会との連携</li> <li>◇自治の形成</li> <li>◇会議の開催</li> <li>◇ニーズ毎の対応</li> <li>◇健康状態の把握</li> <li>◇運営状況の管理</li> <li>◇ボランティア受入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇情報板の設置                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所ルール</li> <li>・炊き出し</li> <li>・被災者支援情報</li> <li>・医療情報</li> <li>・住民の安否情報</li> <li>・ライフライン</li> <li>・復旧、復興情報</li> <li>・救援物資情報</li> <li>・その他行政情報</li> </ul> </li> <li>◇在宅被災生活者の把握</li> <li>◇任意避難場所把握</li> <li>◇ボランティアニーズの把握</li> <li>◇健康巡回の要請</li> <li>◇衛生指導の要請</li> <li>◇疎開者の把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇物資の管理・要請</li> <li>◇炊き出しの実施</li> <li>◇電池、燃料の確保</li> <li>◇情報ツールの充実</li> </ul>		
◇縮小・統合・閉鎖の調整	◇行政からの被災者支援情報集約・掲示	◇不要物資の返却 ◇備蓄庫への再備蓄	<p>【学校再開準備班】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇学校再開の協議                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・再開時期</li> <li>・避難エリア</li> <li>・授業方法</li> <li>・PTA</li> <li>・青少年指導員</li> <li>・近隣学校</li> <li>・教諭の確保</li> <li>・学用品の把握</li> </ul> </li> </ul>	

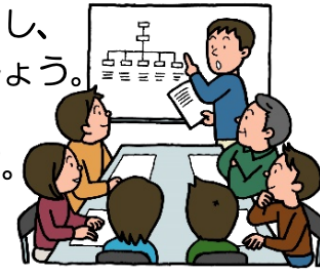
運営委員長		
副委員長		
班	班 長	事 務 分 掌
庶務班	班長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・拠点開設・運営に関する総合調整</li> <li>・区本部との各種連絡、調整に関する事項</li> <li>・会議の開催に際する事務局</li> <li>・ボランティアの受付、その他対応</li> <li>・拠点の秩序やルールに関する事項</li> <li>・その他、他の班に属さない事項</li> <li>・在宅被災生活者の支援調整に関する事項</li> </ul>
情報班	班長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各種の情報の管理</li> <li>・町内会区域内の被災情報のとりまとめ</li> <li>・拠点の情報発信拠点機能に関する事項（掲示板の掲出・掲出情報の管理）</li> <li>・区割り及びスペースへの割り振り</li> <li>・避難者カードの管理・避難者リストの作成</li> <li>・町内会（拠点以外の避難者）との情報受伝達</li> </ul>
救出救護班	班長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の救出、救護活動に関する事項</li> <li>・負傷者の医療機関への搬送に関する事項</li> <li>・町内会の区域内の被災状況の確認</li> <li>・拠点と地域の防犯パトロールに関する事項</li> <li>・要援護者の状況確認</li> </ul>
食料物資班	班長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水（飲料水、生活用水）の確保に関する事項</li> <li>・食料の調達、配布に関する事項</li> <li>・備蓄品の管理、リストの作成</li> <li>・救援物資の管理及び配布</li> <li>・トイレ対策に関する事項</li> </ul>
学校再開準備班	班長	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇学校の状況により、学校長・教職員により構成                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・PTA、保護者会への説明会の開催</li> <li>・暫定カリキュラムの編成</li> <li>・教育委員会との連絡調整</li> </ul> </li> </ul>

※ 班については、あくまでも一例となります。各拠点に応じて必要班の編成をお願いします。  
 ※ 女性と男性では災害から受ける影響やニーズが異なることを配慮し、班長等の責任者に女性と男性の両方を配置する等の配慮をお願いします。

## 「拠点を運営していくための体制づくり」

発災時には性別や立場を超えて様々な方が避難をしてきます。そのため、拠点の運営体制としても、一部の性別や世代に偏らないよう注意しましょう。

また、拠点の運営は地域住民による相互扶助によって行うことを基本とし、原則、避難してきた者全員が拠点の管理運営に参加することを説明しましょう。



- ◇ 拠点でも、ひとつの自治会町内会と同じように組織・体制を作ります。
- ◇ 「一定の区割り」や「部屋」ごとに部屋長（リーダー）を決めます。
- ◇ 女性と男性では災害から受ける影響やニーズが異なることを配慮し、男女両方のリーダーを決めます。
- ◇ 避難者との情報の受伝達は、原則として、

避難者→部屋長・地区の代表者→情報班→運営委員長

とします。情報班は、運営委員長から各班への指示、各班からの報告や要請など、情報の集約を行います。（負傷者の対応状況、水・食料や物資状況等、機材の状況など）

部屋・区割り	リーダー氏名	部屋・区割り	リーダー氏名

### 【拠点運営会議】

毎日	朝： 時 分 / 夜： 時 分
場所	
参加者	運営委員会、学校施設管理者、行政職員、部屋長



## 発災時（開設・運営）のチェックリスト

### 発災直後

✓ここをチェック

- 安全で行きやすい場所への男女別トイレの設置（照明や場所の工夫）
- 要援護者に配慮した多目的トイレの設置
- 女性専用スペース（単身女性や女性のための世帯）の設定
- 異性の目線が気にならない男女別更衣室、授乳室の確保（簡易テントの活用）
- 防犯（女性への暴力の防止等）に対する啓発チラシの掲示

### 発災2～3日後

- 拠点運営に参画していただける女性の確保
- 女性トイレ、女性専用スペースへの女性用品の常備
- 女性や子育て家庭の意見及びニーズの把握（プライバシーを確保できるトイレ等への意見箱の設置）
- 女性用品の（生理用品、下着等）の女性の担当者による配布

### 発災1週間後

- プライバシー及び安全・安心の確保のための間仕切り用パーテーション等の活用
- 異性の目線が気にならない物干し場の設置
- 避難者による食事作りや片付け、清掃等の役割分担（性別や年齢によって役割を固定しない）
- 就寝場所や女性専用スペース等の巡回警備など性暴力を許さない環境づくり
- 不安や悩み、女性への暴力等に対する相談窓口の設置（あわせて男性相談窓口も設置）



## 女性の視点を盛り込んだ避難所づくり

過去の災害時には、女性に必要な物資の不足、更衣室や授乳室の未設置、女性や子どもを狙った犯罪の増加など、様々な問題が発生していました。

そのため、平時から避難所運営に男女共同参画の視点を取り入れ、男女ニーズの違いへ配慮を行います。



## 平常時のチェックリスト

裏面に発災時のチェックリストもあります！

✓ここをチェック

- 拠点ごとの開設・運営マニュアル等に、男女のニーズの違いに配慮した拠点の開設・運営のポイントが入っている
- 訓練の時から、女性、子ども、高齢者、障害のある方、外国人等、様々な人々へ配慮した内容で行っている
- 拠点として利用する学校の体育館や教室について、様々な人々に配慮した使い方があらかじめ決まっている
- 多様な主体の意見を踏まえた拠点運営を行うため、拠点の運営委員会には男女両方の役員がいる
- 食料、生活必需品等について、男女のニーズの違いや子育て家庭等のニーズに配慮している

### こんな家庭にはこんな非常持出品も!!

#### 乳幼児のいる家庭で用意するもの

ミルク、ほ乳びん、離乳食、スプーン、おむつ、おしりふき、着替え、ベビー毛布、おんぶひも、乳幼児のおもちゃ



#### 要介護者のいる家庭で用意するもの

着替え、おむつ、障害者手帳、補助具等の予備



#### 妊婦のいる家庭で用意するもの

さらし、脱脂綿、ガーゼ、母子手帳、新生児用品

# 体育館のレイアウト例

地域防災拠点の開設・運営においては、避難生活を送る上での女性・子どもへの暴力防止対策や男女のニーズの違いへの配慮が必要となります。

発災直後は混乱しており、すべてに対応することは難しい場合もあるため、**最初は裏面のチェックリストを活用し、できる範囲から取り組みを進めましょう。**



## 【ポイント】

女性用品を常備しておくことで、ストレスなく物資を利用できます。

## 【ポイント】

・拠点以外の避難者の物資は、体育館以外の場所に集積することも考えましょう。  
・『どこに』『何が』『どのくらい』あるかが分かるように集積し、配置図も作成しましょう。

## 物資集積スペース

掲示板



● 物資集積の例

## 【ポイント】

女性用トイレだけでなく男性用トイレにも意見箱を設置することで、隠れた多様なニーズを把握できます。

女性用トイレ

本部

女性更衣室

授乳室

キッズスペース

男性更衣室



● 女性用品の配備の例

受付

居住スペース

介護や介助等が必要な方のスペース

男性優先スペース  
(単身男性や男性のみの世帯など)

## 【ポイント】

・プライバシー確保の観点から、間仕切り用パーティション等を活用することも考えられます。  
・それぞれの区画の中にも、適宜通路を設定する

## 【ポイント】

衛生面に配慮し、居住スペースとは別に食事ブースを設けると好ましいです。

出入口

掲示板

通路

通路

通路

女性優先スペース  
(単身女性や女性みの世帯など)

一般世帯

通路

## 【ポイント】

世帯の属性ごと（子育て世帯、高齢者世帯など）にスペースを分けることで犯罪防止やお互いのストレス軽減に努めましょう。

男性用トイレ

食事ブース

物資集積スペース

## 【ポイント】

・拠点の避難者の日用品の中に集積しておくことで便利  
・女性用品は女性が配布し



ステージ

## 【ポイント】

女性や子どもへの犯罪防止の観点から、トイレ周辺や導線上に照明を確保し、暗がりや死角をなくすなどの工夫が必要です。

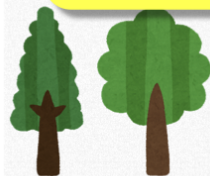


## 【ポイント】

女性、乳幼児、高齢者、障害者、感染症患者等に配慮し、あらかじめ学校管理者及び拠点運営委員会で協議し、概ね3教室分のスペースを確保するように決めておきましょう。

## 【ポイント】

洗濯物干し場の設置場所、管理方法や利用ルール等も事前に検討しておくことで安心です。



白根小学校地域防災拠点

# 「ハマッコトイレ」訓練

組立や注水方法を確認

社会

白根小学校地域防災拠点（稲垣紀一運営委員長）で7月10日、災害時下水直結式仮設トイレ（通称・災害用ハマッコトイレ）」の組立・注水訓練が行われた。

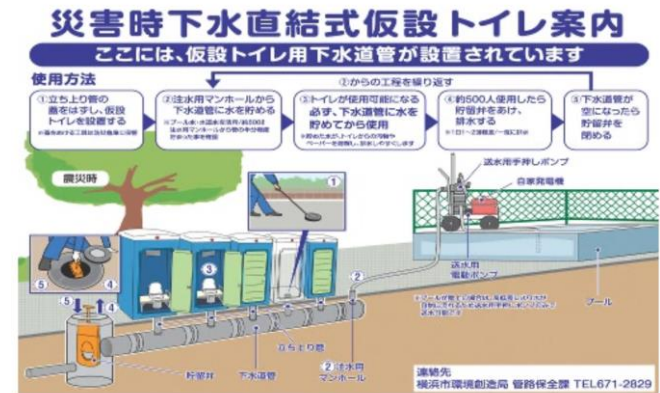
横浜市は現在、地域防災拠点などに仮設トイレ用の下水道管を設置し、順次仮設トイレの整備を進めている。同拠点では昨年8月に整備が完了。10月に運営委員らが説明を受けた後、今回が初の実践的な訓練となった。

当日は運営委員や市環境創造局職員ら約50人が参加。備蓄倉庫からトイレを運搬し、5基のうち車いす用を含む3基を組み立てた。汚物を流すための水は設置場所から約100m先にあるプールから汲み上げるため、ポンプや給水パイプを接続。市職員から発電機を使用する際の注意などを聞き、送水が無事に行われると参加者からは安堵の声があがった。

- 2021年7月21日 タウンニュース 旭区版
- <https://www.townnews.co.jp/0105/2021/07/22/584004.html>



組み立て後、車いすの利用なども想定し、確認した

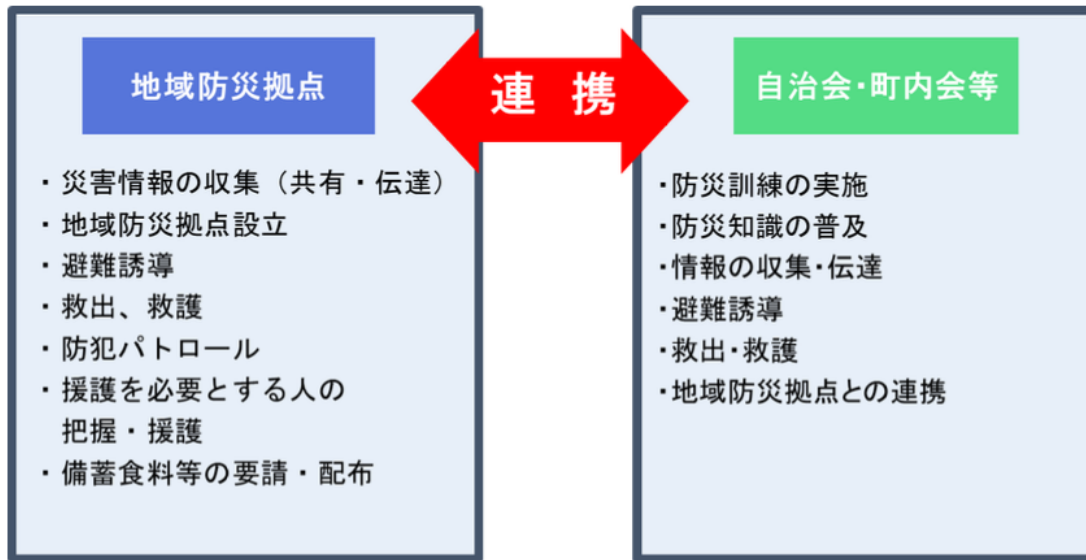


横浜市内に472ヶ所設置  
(令和5年度末現在)

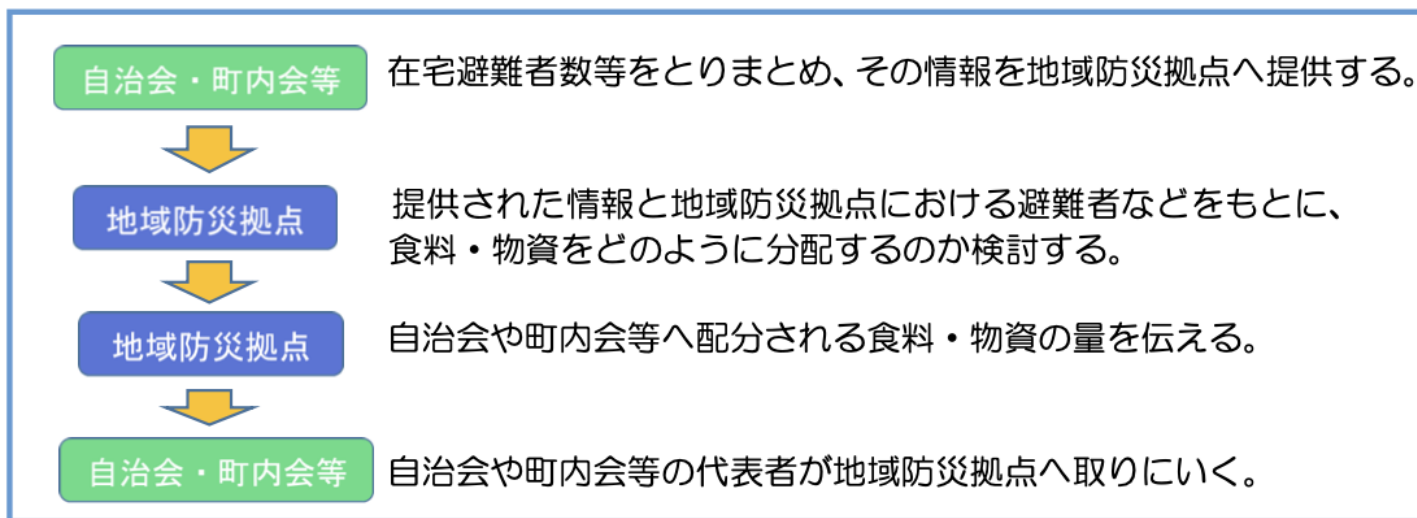
# ゾーンディフェンスの拠点

## 自治会との連携が重要

### 【自治会・町内会等との連携例】



### 【自治会・町内会等との連携具体例】



# 拠点という視点の大切さ

#### ⑤ 拠点以外の避難者への対応

◇ 拠点以外の避難者についても、食料・水や生活物資等の配給を希望する人については、拠点へ避難して来た方と同様に配給対象として計上します。その際、物資などの情報を拠点内に掲示しておきます。

◇ 自宅で避難生活をしている要援護者は、拠点まで物資を取りに来ることが困難であるため、配送を行うなどの協力をお願いします。

# 地域防災拠点の運営のポイント

1. 避難者・被災者・住民が主体  
(平時から「公共の場」への参加を)
  2. 仕組みをつくり活用する  
(平時から安心できる制度づくりを)
- \* 日頃の「生活防災」を大切に  
(できる範囲で地域活動に参加してみる)