

テーマ5 地域防災における福祉的視点の充実強化

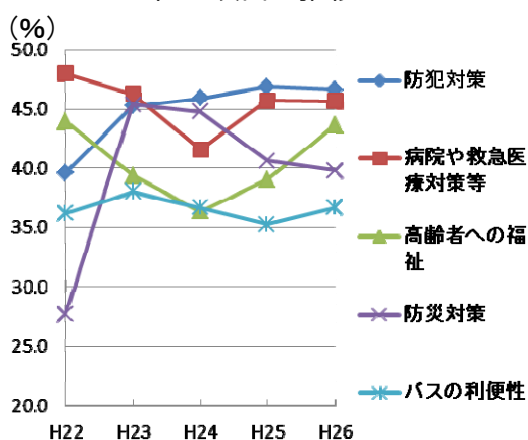
【現状と課題】

1 防災への意識

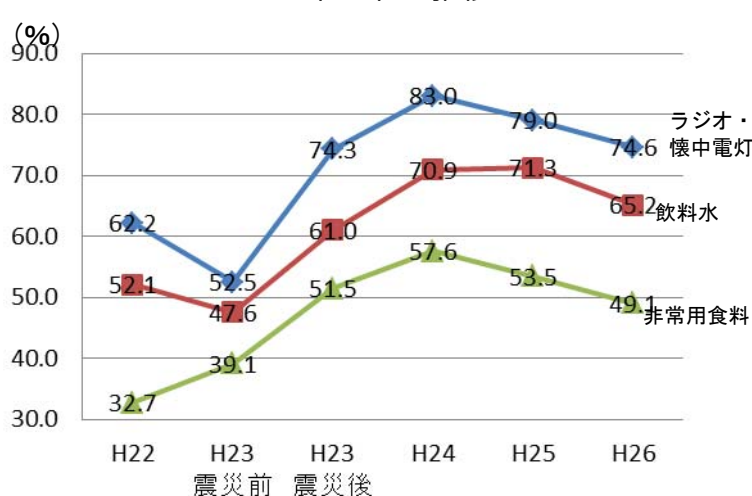
平成26年度に実施した「栄区民アンケート」の結果では、「自分の地区の避難所を知っている」方の割合が、8割を超えました。

一方で、「住んでいる地域にとって特に力を入れた方がいいと思う項目」として「防災対策」を選択した方の割合（平成22年度～平成26年度）は、平成23年3月に発生した東日本大震災を機に大きく上昇した後、3年連続で減少しました。震災等の災害に対する備えについても、同じような減少傾向があり、東日本大震災で高まった防災意識についても、風化の兆しが表れてきています。

「特に力を入れた方がいい項目」
上位5項目の推移



「震災等の災害に対する備え」
上位3位の推移



2 栄区防災計画での位置付け

(1) 避難所

東日本大震災では、決められた避難場所ではなく、身近な場所へ避難するというケースが多く見られました。災害発生の際、特定の避難所に避難者が集中することのないよう、避難所の役割を、日頃から地域で共有しておくことが大切です。

ア 地域防災拠点

地震により住宅を失い又は破損等により居住することができなくなった方が避難する場所で、区内の小中学校等から20か所を指定しています。

地域防災拠点は、情報拠点、備蓄拠点としての機能も備えています。

イ 地域避難所

災害状況や地形上の理由により地域防災拠点に行くことが困難な場合や、災害発生の際の初期や短時間の避難を想定した、自治会館、町内会館、地区センター等を活用した避難所です。栄区が独自に定めた避難所で、平成26年度から選定を始めています。

ウ 特別避難場所

災害時に地域防災拠点等での避難生活が困難な高齢者、障害者の方のために、栄区役所と『災害時における在宅要援護者のための特別避難場所の協力に関する協定』を締結した福祉施設等を活用した避難所です。栄区では、平成28年4月1日現在、区内の23か所の福祉施設と協定を締結しています。

(2) 要援護者避難支援

東日本大震災では、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍という報告がありました。避難所では、障害者の障害特性に合わせた避難生活が送れなかったということなども起きました。

栄区では、地震等の災害発生時に、両隣の方々へ声かけするなど、地域で連携した避難行動を取ります。自治会町内会は、身近な地域避難所などで、平常時から把握している要援護者等の安否確認を行います。地域防災拠点では、栄区役所から提供される要援護者名簿に基づき、自治会町内会と栄区役所が連携し、安否生存確認を行います。

また、避難された要援護者の方々については、地域防災拠点で可能な限り生活できるように、地域ボランティアによる支援を行います。集団生活が困難であったり、専門的ケアが必要な場合は、特別避難場所に移動します。

(3) 女性、障害者への配慮

東日本大震災では、生理用品やおむつ、粉ミルク等の生活必需品が不足したり、授乳や着替え、物干し場所がなかったり、「女性だから」ということで、当然のように食事準備や清掃等を割り振られた避難所がありました。

栄区では、長期化する避難所生活において、女性が安心して過ごせることができるよう、プライバシーと性差に配慮した避難所運営、避難所生活における安全性の確保、女性の声が通りやすい環境づくりを進めます。

また、高齢者が長期化する避難所生活を少しでも過ごしやすいよう配慮するとともに、障害者の障害特性に応じた視点・ニーズを避難所運営に反映できるように取り組みます。

3 取組状況

(1) 防災訓練

防災訓練は、災害発生時の混乱した状況において的確な行動を取る、また、防災への意識啓発や知識を身に付ける、さらに、地域での顔と顔が見える関係づくりを目的としています。

東日本大震災では、日頃の訓練が適切な避難行動を導き、大切な生命を守ることができた地区や施設がありました。

栄区では、地域防災拠点や自治会町内会を中心に、防災訓練に取り組んでいます。

平成26年度 地域防災拠点 訓練実施状況

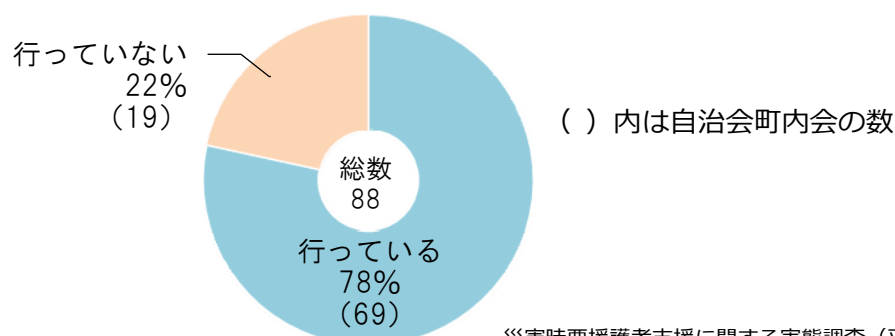
栄区の 地域防災拠点	児童生徒参加 (一部参加を含む。)	訓練実施内容		
		避難者 受入訓練	情報受伝達 訓練	炊出し 訓練
20か所	12か所	20か所	20か所	19か所

(2) 要援護者避難支援

平成27年度に自治会町内会に対して実施した災害時要援護者支援に関する調査では、災害時要援護者支援について何らかの取組を行っていると答えた自治会町内会の割合は78%と、平成25年度調査時の84%から6ポイント減少しました。一部の自治会町内会では、取組に着手したものの、役員の交代等により、取組を継続できなかったことなどが考えられます。

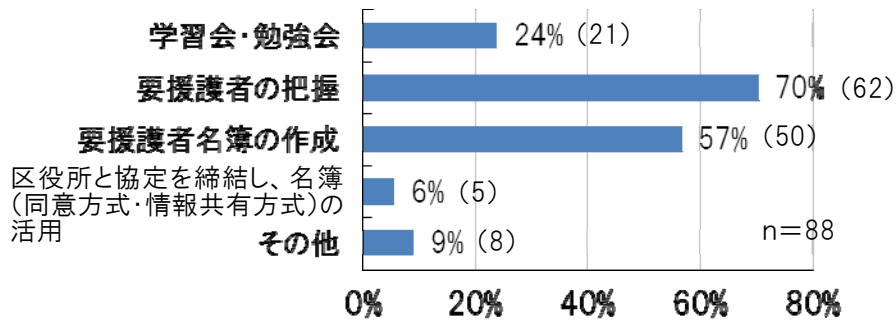
一方で、要援護者の把握や名簿の作成まで取組が進んでいる自治会町内会の割合は70%と、平成25年度調査時の55%から15ポイント増加しました。

災害時要援護者支援について、何らかの取組を行っていますか？



災害時要援護者支援に関する実態調査 (平成27年度)

行っている取組は、どのようなものですか？【複数回答可】



災害時要援護者支援に関する実態調査（平成27年度）

(3) 女性への配慮

栄区では、東日本大震災における男女別のニーズへの対応に関する課題などを受けて、性別・年齢・障害の有無などを問わず、全ての人にとって使いやすい避難所にするにはどうすれば良いかを考える参加型の防災学習会（ワークショップ）を開催しています。

その取組の中で、長期化する避難所生活において、プライバシーと性差に配慮した避難所運営、避難所生活における安全性の確保、女性の声が通りやすい環境づくりを進めるための指針となる「みんなにやさしい避難所運営ガイドライン」をまとめました。

(4) 特別避難場所の取組

特別避難場所の施設では、「特別避難場所開設・運営マニュアル」を作成し、定期的にマニュアルに基づいた訓練を実施しています。

特別避難場所としての初動対応を想定するための「開設等机上訓練」や、要援護者の特性に応じたスペースの確保等を行う「開設実地訓練」など、それぞれの訓練を通して確認した成果や課題は、定期的に行う特別避難場所連絡会などの場で共有し、意見交換を行っています。

【目指すべき地域社会の在り方】

東日本大震災での教訓から、自助・共助・公助が連携して地域の安全を守ることの重要性が改めて認識されました。これからの地域防災においては、災害時に弱い立場になる方々に対して、地域社会が適切に対応していくことが一層求められます。

栄区では、自治会町内会が、地域の防災活動の母体となり、取組を進めていますが、地域には、ボランティアなど、多岐に渡る人材も必要となるため、多くの住民が参加できる仕組みづくりも不可欠です。

1 要援護者の支援が進む地域社会

大規模災害が発生した場合に、隣近所での安否確認や、必要に応じた住民同士の避難支援が行われるように、日頃から、助け合いのためのルールづくりや訓練に取り組み、住民全体が安心感を持てる地域社会を目指します。

【地域社会の実現に向けて取り組むべき施策】

自助	知る
	<p>①要援護者側の対応 食糧、薬品、生活用品（紙おむつなど）の備蓄や、家具の転倒防止などの措置を講じます。災害が発生した場合の安否確認の方法、避難場所・避難ルートなどを家族、介助者、支援者などと確認します。隣近所との顔見知りの関係をつくっておきます。</p> <p>②支援者側の対応 隣近所で生活されている要援護者の存在を確認します。日頃から、顔見知りの間柄となり、いざというときに支援できる関係をつくっておきます。</p> <p>③自治会町内会内での情報共有 区役所職員の出前による勉強会などを通じて、要援護者支援についての制度や仕組みなどについて理解を深めるとともに、住民一人ひとりへの情報提供により、その理解を広めます。</p> <p>④災害時の弱者対応を知る 東日本大震災での教訓を踏まえ、避難所生活における女性や障害者、高齢者への配慮、また、ペットの同行避難への対応などについて学びます。</p> <p>⑤特別避難場所 特別避難場所連絡会などを通じて、施設同士の情報共有を図るとともに、施設職員の意識啓発や行動確認などを行います。</p>
共助	行動する・参加する
	<p>①訓練への参加 地域防災拠点や自治会町内会として防災訓練を実施するとともに、住民自身も防災行動力を高めるために、避難場所・避難ルートを確認するなど、積極的に参加します。要援護者避難支援などの実践的な訓練を実施します。また、避難所運営等の訓練においては、女性への配慮なども想定しながら実施します。</p> <p>②特別避難場所の訓練 特別避難場所として、開設及び運営の訓練、特に要援護者の受入訓練などを実施します。訓練を通じて確認された課題は、特別避難場所連絡会等で共有します。</p>

共 助	つながる
	<p>①要援護者避難支援の訓練</p> <p>自治会町内会として災害時にどのように要援護者の避難支援を行うかなど、実践的な訓練を実施します。その際、消防団員、民生委員などの支援スキルの高い地域活動者の参加のもと、訓練を積み重ね、実践に即した支援につなげます。</p>
	<p>②地区連合町内会としての共有</p> <p>地区連合町内会ごとで、日頃から要援護者支援の取組について情報共有を図り、自治会町内会同士の支援などにもつなげます。</p>
	<p>③特別避難場所と要援護者避難支援との連携</p> <p>特別避難場所の施設管理者及び施設職員は、近隣の地域防災拠点や自治会町内会が行う要援護者避難支援の訓練などに参加し、顔の見える関係を構築します。</p>

コラム 地域における様々な取組

（長野県白馬村の取組）

実際に災害が起きたときに、日頃からの取組が、本当に助け合いの力として発揮されるのか不安だという声をよく聞きます。

日頃からの取組が、災害時の助け合いに結びついた事例として、長野県白馬村の取組がよく知られています。平成26年11月に長野県北部で最大震度6弱を記録した神城断層地震において、多くの家屋が倒壊したにもかかわらず、死者数がゼロだった白馬村の取組は、主に次のようなものです。

- 1 住民同士の絆を深める普段の近所付き合い
- 2 「助けが必要な人」を記した住民支えあいマップの作成
- 3 地域全体の安否を迅速に確認できる仕組みづくり

日頃からの取組といっても、特別なことではなく、①近所の人と顔見知りになる、②助けが必要な人を事前に確認する、③防災訓練に参加するなど、普段からの近所付き合いをベースとした取組が、災害時の助け合いへと結びついているようです。

（横浜市内のあるマンションでの取組）

住民同士の顔が見える関係をつくるために、何をしたらよいのか分からないという声もよく聞きます。

平成27年10月、全国紙の夕刊で、長野県の業者から2頭の「除草ヤギ」を借り受けて、住民が共同飼育に取り組む保土ヶ谷区内のマンションが紹介されました。

災害時の助け合いにつなげようと仕掛けたのは、管理組合の副理事長。副理事長は、東日本大震災の際、お年寄りを子どもたちが手助けする被災地の様子をテレビニュースで目にして、「うちのマンションもこれから高齢者が増えていく。若い世代とつながりが必要なのは」と感じていました。そこで「除草ヤギ」の存在を知り、「これだ」とひらめいたそうです。

マンションでの飼育は、7月から、ヤギが中庭の雑草をほぼ食べ終える10月までの間でしたが、その間、2頭を囲んで住民の会話も弾み、「ヤギがいなくなっても、住民のつながりは残る」と副理事長は話しています。

【目指すべき地域社会の在り方】

2 切れ目のない支援ができる地域社会

災害時に弱い立場になる方々の、自宅からの避難、地域避難所・地域防災拠点・特別避難場所等での避難生活に対して、地域が行政と連携して、切れ目のない支援ができる地域社会を目指します。

【地域社会の実現に向けて取り組むべき施策】

自 助	知る
	<p>①小・中学生から始まる啓発</p> <p>小・中学生を対象とした福祉教育等において、高齢者・障害者への理解とともに、日頃からの地域のつながりが、災害時に助け合いとして発揮されることの大切さを伝えます。また、災害ボランティアセンターと連携して、小・中学生を始め、障害者、高齢者等を対象とした減災行動の啓発を進めます。</p>
共 助	行動する・参加する
	<p>①地域全体での関係づくり</p> <p>それぞれの自治会町内会に合った方法で、地域の要援護者を把握し、挨拶や声掛け、お祭りなどの行事や見守り活動を通じて、地域全体で見守り合える関係づくりを進めます。</p> <p>②区役所からの名簿の活用</p> <p>区役所と協定を締結し、要援護者情報(同意方式又は情報共有方式※による名簿)の提供を受けて、日頃からの関係づくりに活用します。</p>
助	つながる
	<p>①若い世代との連携</p> <p>平日の日中に地域にいる中高生などの若い世代に、地域防災拠点の訓練への参加を促すなど、地域における共助の取組について意識づけを図ります。より実践的行動に結びつくよう、学校が実施する訓練との連携を図ります。</p>

※ 災害時要援護者の把握方法：災害時要援護者支援の取組を進めるために、要援護者を把握する方法としては、主に次の3つの方式があります。

【手上げ方式】要援護者名簿への登録について周知し、自ら名簿登録を希望する方を地域で募ることにより名簿を作成する方式

【同意方式】区役所から対象者へ、自主防災組織に提供する名簿への登録について同意確認を行い、同意があった方の個人情報(名簿)を提供する方式

【情報共有方式】区役所から対象者へ、自主防災組織に提供する名簿への登録について事前通知を行い、拒否の意思表示がない限り、個人情報(名簿)を提供する方式

コラム 男女別のニーズへの対応

東日本大震災への対応に関する調査では、物資の備蓄、避難所の運営等において、男女別のニーズへの対応に関する、次のような課題があったことが明らかとなりました。

（備蓄・支援物資に関すること）

- 地方公共団体や避難所運営を支援した団体から、今回の震災では女性の生理用品や下着、粉ミルクやおむつなど、女性や乳幼児のニーズに配慮した生活用品の備蓄がなかった、あるいは不足していたという指摘があった。
- 生理用品は、支援物資として1週間程度で届いたが、おりものライナーや尿取りパッドといった下着替わりに使用するものがしばらく不足したとの意見があった。
- 全国から大量の物資が届けられたが、届いた物資と実際のニーズとにミスマッチが起きた。女性用下着はサイズの合うものが手に入りにくかったとの指摘があった。
- 当初はぜひたく品として扱われていた化粧品、リップクリーム、ハンドクリーム等のクリーム類は、女性から要望が寄せられたことにより提供され、実際に使われると、乾燥、日焼け、ほこりや水仕事等で肌荒れに悩まされていた男性からも多くの要望があったとの指摘があった。
- 男性、女性からのニーズは災害が起きてからではなく、平常時から聞き取っておくことが必要であり、そのような仕組みが必要だとの意見があった。

（避難所等に関すること）

- 避難所の運営者やスタッフの多くが男性で、生理用品等について要望が言いにくかったとの指摘があった。
- 女性が要望や意見を言うと、肩身が狭い思いをしたり、避難所等を出ていかなければならなくなるという不安があり、言い出しにくかったとの意見があった。
- 避難している女性の中から女性リーダーを選出し、女性の要望を取りまとめ、管理者に伝えられる体制づくりが必要との意見があった。
- トイレの周りが暗くて怖く、利用しにくいとの意見があった。
- 避難所に間仕切りや更衣室等は必要であると震災以前より指摘されていたが、今回の震災でも設置が十分ではなかった。男女別のトイレや、女性が安心して着替えをしたり、授乳したり、洗濯物を干したりできる場所が欲しいという要望があった。間仕切りについては、要望があっても、避難所運営のリーダーによる会議で、個々のプライバシー確保より、全体のコミュニケーションが重要であるなどとされ、導入されなかった避難所もあった。
- 固定的な性別役割分担意識から、避難所での食事の準備は女性が担当することとされ、被災した女性がシフトを組み、多いところは何百人もの食事をほぼ終日かけて作っており、大きな負担となっていたとの指摘があった。

※「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」（平成24年7月内閣府男女共同参画局）より一部抜粋