

仙台市防災会議報告

「地域版避難所運営マニュアル作成 への取組について」

平成27年1月23日

仙台市連合町内会長会

会長 阿部 欣也

東日本大震災の振り返り

～今後の地域防災上の原点・教訓～

これまでの想定(S53の宮城県沖地震・津波程度)を超える
大地震・津波の襲来 大きくまとめて次の5つ

- 1 個人・家族・地域・市の「備え」「対応」の課題が浮き彫りに。
- 2 行政(国・県・市)の初動を中心とした対応の限界と地域・NPO・企業・他都市支援の力の大切さが明確に。
- 3 被災の大きさ、ライフラインの復旧面で市内の立地状態等により格段の差が生じた。
- 4 避難所運営面等で様々な地域差が生じた。
しっかり準備していた所とそうでない所の差が生じた。特に避難所運営訓練をしている所が極端に少なかった。
→ 備えや具体的で差し迫った想定 of 欠如。
- 5 避難者と避難不要者の区別がない中での避難となった。

新しい地域防災計画の特徴

(平成25年4月策定)

- 1 自助、共助、公助の役割の明確化
- 2 「全市一律」と「地域主体」の備え・対応の両立
⇒ 地域版避難所運営マニュアル作成
- 3 避難体制・避難所運営体制の見直し
・指定避難所、補助避難所、地区避難施設等
避難所体系の再構築
- 4 災害時要援護者対応
- 5 帰宅困難者対策
- 6 物資対策(各家庭での1週間分の食料備蓄など)

新しい地域防災計画に生かされた「町内会の声」

○避難所運営マニュアル(素案)に関する意見

～ 市内1, 321の町内会から提出され、要約された「706件の意見」～

「市民協働のまちづくり」をさらに発展させるため、避難所運営マニュアルの仙台モデル構築の引き金となった。

【主な内容】

- ①マニュアルの基本原則の明示
- ②全市版マニュアルを補完する「地域版マニュアル」整備の提案
- ③平時の準備、発災時の迅速な取組み、長期的な取組みの対応の明示
- ④自助・共助・公助のあり方・役割の明確化
- ⑤指定避難所を補完する地域避難所(集会所など)の新設(地域の自主運営が条件)
- ⑥平時における関係者の年1～2回程度の定期的な顔合わせと事前協議と確認
～その主導者として連合町内会長を明示すること～
- ⑦指定避難所ごとの避難所運営を含む訓練やリーダーの複数育成
- ⑧災害発生時の地区対策本部の立上げの重要性

地域版避難所運営マニュアル「必要性の気づき」

○地域の特性、事情が様々であり、定型のマニュアルが通用しない。

- ・指定避難所の立地状況や数、避難施設の内容が地域によって異なる。
- ・補助避難所や地区避難施設などの立地状況が異なる。
- ・指定避難所などへの避難ルートが一様でない。
- ・地域で災害対応にあたる団体などの状況が異なる。
- ・住居形態、住みつき状態、住環境などが異なるなど。

○避難所に最も直近の場所で、迅速な対応を取りやすい。

- ・学校との取決めにより避難所の安全確認や開錠が円滑になる。
- ・最も緊要な事前協議に基づく初動対応が取りやすくなる。

○地域に見合ったマニュアルにより、使いやすさや主体性が高まる。

- ・身近なマニュアルが地域内で共有され、使われやすくなる。
- ・マニュアルに基づく訓練などを通じて地域主導が取りやすくなる。

仙台市連合町内会長会としての励行 ～重点事項への位置づけと4次の進捗状況調査～

平成25年7月からスタートした「地域版避難所運営マニュアルづくり」が、概ね平成27年3月末をもって完了することを目的に、地区ごとに4次にわたって進捗状況を調査し、作成の励行に努めた。

仙台市の指定避難所ごとの進捗状況の調査と並行することにより、より正確な進捗状況の把握に努めた。

- 第1次 … 平成25年7月31日 取組み体制や完了の目安
- 第2次 … 平成25年10月1日 進捗状況、問題事項、完了の目安
- 第3次 … 平成26年3月31日 進捗状況、訓練予定、地区避難施設活用
- 第4次 … 平成26年9月30日 進捗状況、訓練予定

この結果、作成の進み具合には、温度差があったが、11Pの表のとおりで平成27年3月末までにはほぼすべての地区の作成完了が見込まれている。

地域版避難所運営マニュアルの主な作成行程

- 地元・施設管理者(学校)・市の避難所運営担当課との顔合わせ
- 地元の実施メンバー編成と打合せ
連合町内会、地区社会福祉協議会、民生委員・児童委員協議会、共同募金会、日赤奉仕団、学区民体育振興会、PTA、子ども会育成会等
- 地元と市の避難所運営担当課によるマニュアルづくりの協働作業
- 作成したマニュアルの地区内周知と実地訓練
- マニュアルの不断の見直しと継承

地域版避難所運営マニュアルのパターン

～指定避難所ごとマニュアル～

○パターン1 … 40%

全市版マニュアルに市の所定項目を事前協議で決定した事項を書き込む形

○パターン2 … 18%

全市版マニュアルに地域独自の新しい項目などの追加

○パターン3 … 18%

地域の既存マニュアルに全市版マニュアルの追加

○パターン4 … 24%

市のマニュアルをもとに新規に別途作成

作成済み地域版避難所運営マニュアルの特徴

- **1地区＝1避難所のケース**
避難所運営組織が設けやすい
- **1地区＝複数避難所のケース**
地区本部設置、町内会の割り振りなどの苦勞
- **数地区＝1または複数避難所のケース**
避難所運営組織・町内会の割り振りが複雑化
- **指定避難所・補助避難所・地区施設間の連携**
身近な利用が可能となり、機能性に優れる
各避難所の運営組織の複雑化と要マンパワー

地域版避難所運営マニュアル作成上のポイント

○避難者の特定

訓練及び安否確認または一時避難所への避難段階での徹底

○主導者の明確化

事前協議、訓練、発災時、避難所運営時の主導者（代理者含む）の明確化 ⇒ マニュアルで決定

○マニュアルの共有

完成したマニュアルの地区内住民、関係者間での共有

○マニュアルの不断の見直しと継承

作成したマニュアルを訓練などを通して最適版に保ち、継承していく。

地域版避難所運営マニュアル作成の進捗状況

1. 本会調査（地区別、平成26年9月30日現在）（単位：%）

	連合会数	完了地区	26/12完了	27/3完了	時期未定	未回答
青葉区	37地区	48.6	67.6	75.7	5.4	18.9
宮城野区	13地区	38.5	46.1	61.5	0.0	38.5
若林区	9地区	44.4	77.8	100.0	0.0	0.0
太白区	23地区	73.9	78.3	78.3	0.0	21.7
泉区	31地区	64.5	74.2	83.8	3.2	16.1
市全体	113地区	56.6	67.2	78.8	1.8	19.5

未回答には、ほぼ27年3月までの完了が含まれている。

2. 仙台市調査（指定避難所別、平成26年11月30日現在） 作成済み：67%、作成中：29%、未着手4%

地域版避難所運営マニュアル作成の成果と課題

【成果】

- 地域特性や事情を生かしたマニュアルが完成。
- 事前準備や有事対応の段取り・役割が明確化。
- より現実的、実地的な実地訓練が実施される。
- 地域の主体性や地域内連携が強化。

【課題】

- 複数地区による同一避難所の合同使用。
- マンション居住地区・職住分離地区の問題。
- 完成後の実用とその後の定着と進化。
- 一定年数経過後の意識衰退の歯止め。

この取り組みの世界への発信

～ 第3回国連防災世界会議 ～

【仙台市の町内会としての参加行事-シンポジウム-】

- ・日 時 平成27年3月17日(火)午後
- ・場 所 仙台市シルバーセンター交流ホール
- ・標 題 「大災害から学ぶ災害に強いまちづくり」
～仙台から始めよう、町内会中心の
地域主体の災害対応～
- ・パネルフォーラム
「町内会が震災にいかに立ち向かい、今後、
どう備えようとしているか」
- ・世界へのメッセージ
「これからの震災対応に向けて」

おわりに

地域にとって、「防災・減災を主軸とするまちづくり」は、喫緊・緊要の課題であり、「町内会活動の原点」。

東日本大震災によって、このことが改めて明確になり、「町内会の本当の価値を多くの人々にわかってもらえる本筋である」ことにも気づかされた。

そして、地域版避難所運営マニュアル作成により、そのことは明確に証明されたのではないか。

ご清聴ありがとうございました。