

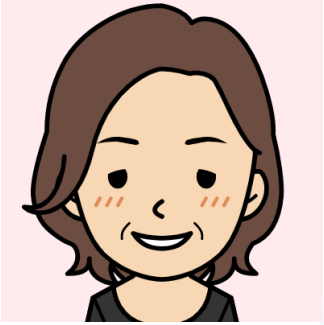






災害時に有効となる防災啓発と地区防災計画
～住民と自治体職員が手を携え、早期復興を目指すために～



四国防災危機管理プログラム
行政・企業防災・危機管理マネージャー養成コース
徳島大学 中山美紀子

自己紹介



 氏名 中山美紀子
 住所 徳島県海陽町
 趣味 100均de防災グッズ集め
 推し 烏野高校排球部
職場 徳島県立南部防災館
(徳島県南部の
防災拠点)



コテージが要配慮者
避難場所に



防災館向かい側にある
まぜのおか
オートキャンプ場



まぜのおかキャンプ管理棟

まぜのおかコテージ10棟
【要配慮者避難場所】



徳島の南端の町海陽町



防災館北側の眼下に広がる浅川港



災害時はまぜのおか一帯が災害対応施設となる

災害時に有効となる防災啓発と地区防災計画

～住民と自治体職員が手を携え、早期復興を目指すために～

1, 研究の背景と目的

(1) 近年の災害直後の状況

ア、物資の搬入が計画どおり進まない。

イ、ボランティアなど外からの支援の手が届くまで数日を要する。

ウ、人命救助、食料、住居、医療、衛生、防犯、心のケアなど、現地でのマンパワーが不足。

エ、避難所運営に職員数を取られ、応急対応業務が滞る。

ライフライン復旧・復興の遅れで不安感、特に就業者の地元離れ。(地元を離れば帰れないケースも)

(2) 南海トラフ地震→徳島県南部は震度6強～7の揺れ 東日本大震災の20倍規模の被害想定(内閣府防災情報のページ)

ア、自治体職員自体も被災。数日～数週間は100%に近い参集率は不可能。

イ、徳島県南部の啓開ルートに距離があり、国道55, 193号がひどく損傷している場合、支援の遅れの可能性。

ウ、南海トラフ半割れ、一部割れなど広域での災害が予測される場合、避難の検討や警戒体制状況に混乱。

・早期復旧・復興にはマンパワーが必要不可欠。救助やボランティアが道路状況により現地入りできないケースがある。

陸の孤島となった場合、自治体職員と住民で暫くの間乗り切らなければならない。



避難所運営を住民に委ねる手段については適当であるのか？

(3) アンケートを実施

住民は自ら避難所運営をすることについてどう考えているのか。

自分たちの力で災害を乗り越え、自立しようとする気持ちがあるか、

役場職員に依存する傾向があるかをあきらかにすることを目的として調査する。



アンケート対象3団体

	実施日	団体名	年齢(代)	人数
1	R5.11.11	A団体(図2)	30～60	9名
2	R5.12.12	Bサロン(図3)	50～80	12名
3	R5.12.17	C高等学校	18歳以下	9名

※ アンケート対象団体について

A団体：ボランティア団体に所属しており奉仕精神が高い

Bサロン：ハザードマップ上で津波浸水区域の住民である

(昭和南海地震での被災者も)

C：地元高校ボランティア部

C高等学校に対しては学校及び生徒に配慮し、聞き取り調査のみとした。

A団体 防災WSの様子



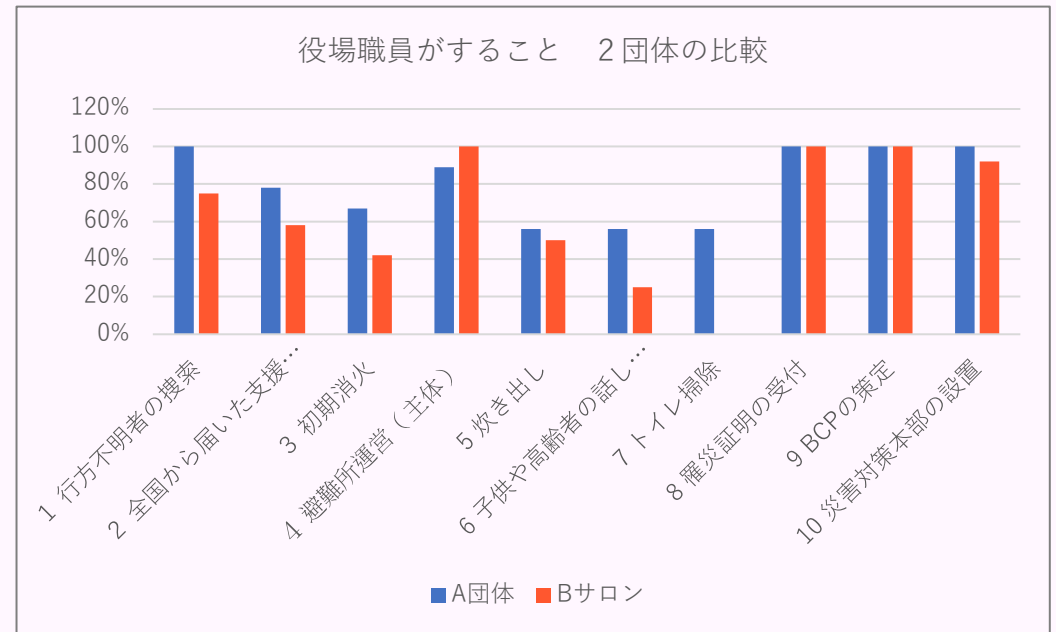
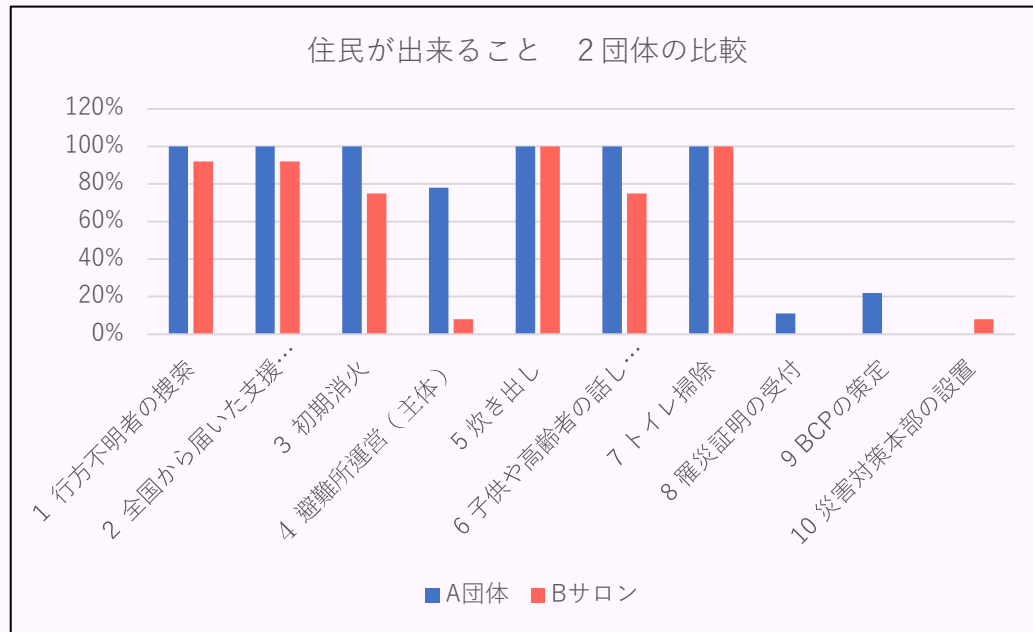
Bサロン 防災WSの様子



①どの項目であれば住民が対応できると考えているかを調査(役場職員がすること、住民がすることと思うことにそれぞれ○を付ける)

項目	住民	役場	項目	住民	役場
1 行方不明者の捜索			6 子供や高齢者の話し相手		
2 全国から届いた支援物資の仕分け			7 トイレ掃除		
3 初期消火			8 罹災証明の受付		
4 避難所運営(主体)			9 BCPの策定		
5 炊き出し			10 災害対策本部の立ち上げ		

結果

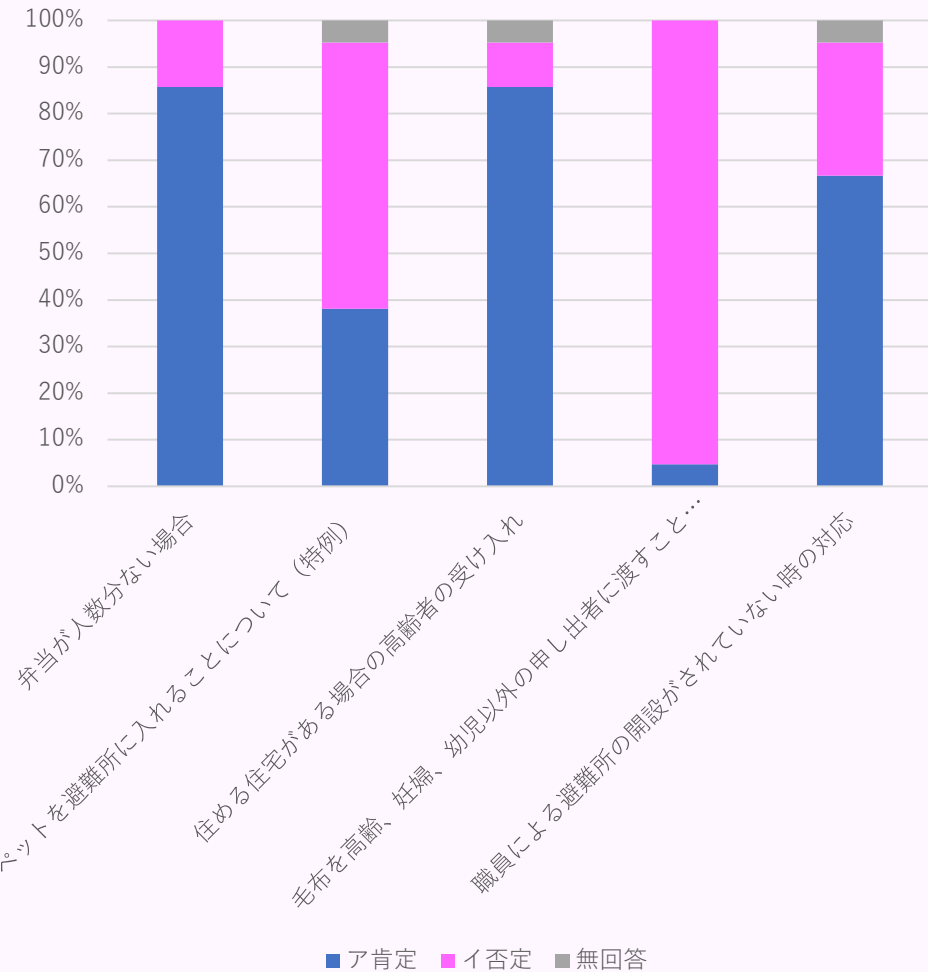


② クロスロードゲーム 避難所での出来事 (どの項目で意見が分かれるか＝もめ事になる可能性を調査)

	項目	ア	イ
問1	親しい知り合いがお弁当を30食届けてくれたが、避難所に40人は居るようだ。	お弁当を配る	お弁当を配らない
問2	ペット同行避難は避難所の中に動物を持ち込んでも良いということではないが、両親とも行方不明の子供が、飼い犬を避難所の体育館に入れようとしている。	ペットも体育館に入れる	ペットは体育館の中に入れない
問3	自宅避難でも、最寄りの避難所へ登録すれば物資の配給はあるが、一人で家に居るのが不安だと、避難所での生活を希望している高齢者がやってきた。	避難所へ受け入れる	避難所へ入れず、そのまま自宅避難してもらう
問4	避難所の体育館が寒い。役場職員が毛布を妊婦や幼児、持病のある人に配布している。残りあと数枚程度。そこへ元気そうに見える人が「体調が悪いので毛布が欲しい」と訴え、騒動になっている。	毛布を渡してあげれば良いと思う	毛布は渡すべきではないと思う
問5	地域の避難所に到着したが、役場職員はまだ誰も来ていない。受付も全くされておらず、住民が多数押し寄せ騒動になっている。	避難所の開設を引き受ける	自治体職員が来るまで待つ
問6	避難所運営のため、役場から数名来て対応に当たっているが相当忙しそうだ。今日罹災証明を提出にいった田中さんから、朝9時から並んで書類が受理されたのが午後4時だったと疲れていた。役場職員も同じく被災や諸事情で半数が出勤していないとのこと。どうすればうまくいくか (自由記述)		

結果

避難所での出来事A・B合計



③ 災害に関するアンケート

災害に対するアンケート

あてはまるものに○を入れて下さい。

※ 問1と2については複数選択でも構いません。

1 災害に立ち向かうために必要なものは何だと思えますか。

- ・行政（国や県、役場職員など）の力
- ・自助・共助など自分や近所の人
- ・他からのボランティアの力
- ・その他（



2 避難所の運営は誰がすればよいと思えますか。

- ・行政（役場の職員など）
- ・地元住民
- ・他からのボランティア
- ・その他（

3 想定外の規模の大災害発生で、役場職員が多数不明他から支援の手も届かない、ご自身も被災している状況下でのボランティアは可能ですか。

- ・どちらかといえば可能
- ・どちらかといえば不可能



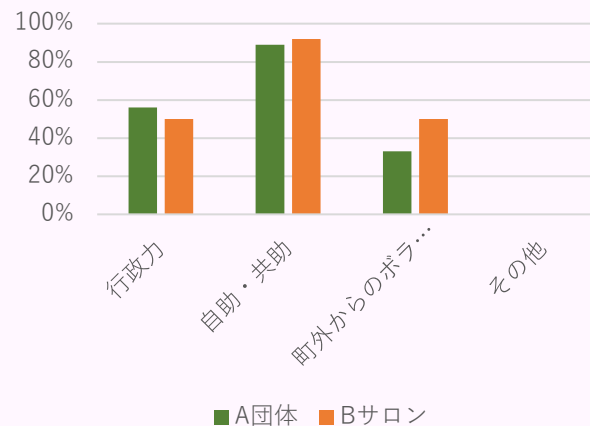
4 3で可能と答えた方にお聞きします。具体的にどのようなことが可能とお考えですか。

[]

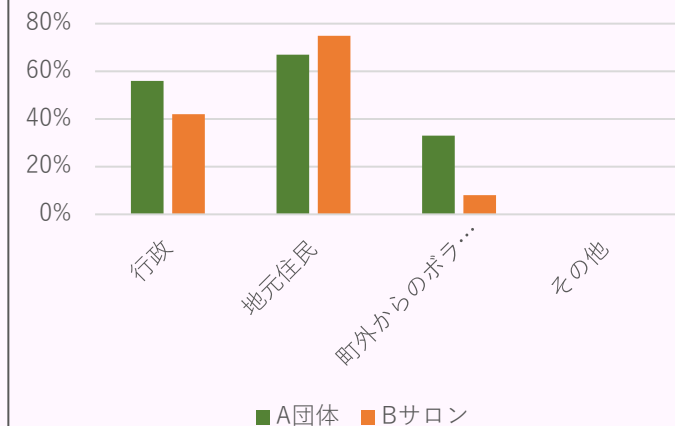
ご協力ありがとうございました

結果

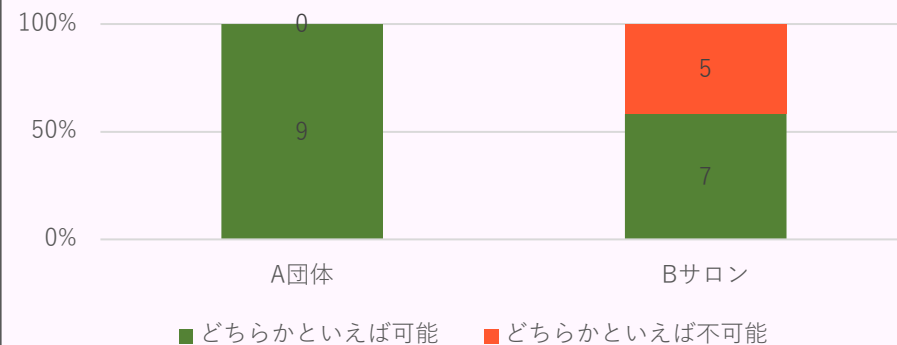
1, 災害に立ち向かうために必要なもの（複数回答可）



2, 避難所運営の主力は（複数回答可）



3, 災害時のボランティアは可能か（単一回答）



WSおよびアンケート結果から住民の考えを読み解くと・・・

被災時のボランティアについて

- ・現時点では非常に前向きである。出来ることは自分達でしようとする意欲が見られる。しかし、10, 20年後も同じように動けるのか、高齢者は不安を抱えている。
- ・高校生からは「コミュニケーションが得意なため、高齢者や外国人の気持ちを汲み取れるよう対話をする」「体の鍛錬をしており体力に自信があるため、重い物資の搬送・不明者の搜索も視野に入れている」など、具体的で現実的な回答があり、意欲的と判断した。

自助・共助・公助についての考え方

- ・災害から身を守るためには自助と共助が最も大切であると理解している。

町外からの受援について

- ・田舎独特の人見知りの可能性がある。

避難所及び運営について

- ・運営は地域の実情をよく知る住民が適当である。
- ・役場職員に依存しているわけではないが、出来れば運営を主導して欲しいという希望がある。
- ・町外からのボランティアに対して消極的である。（知らない人への人見知りは田舎独特）

● ペット問題に意見の相違がみられる

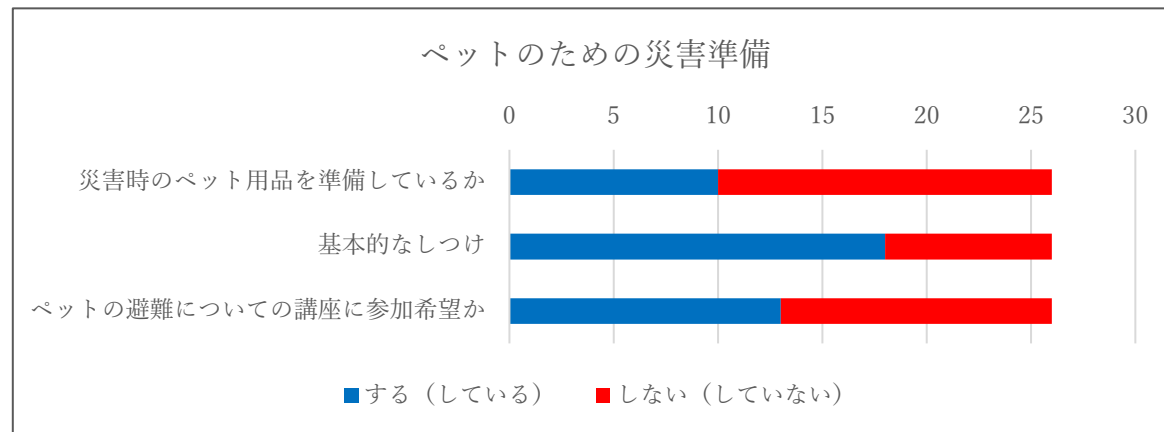
反省点 今回のアンケートでは、無関心層の意見があまり反映されていない。

災害のたびに報道されているペット問題について、次ページで考察する

ペットに関するアンケート

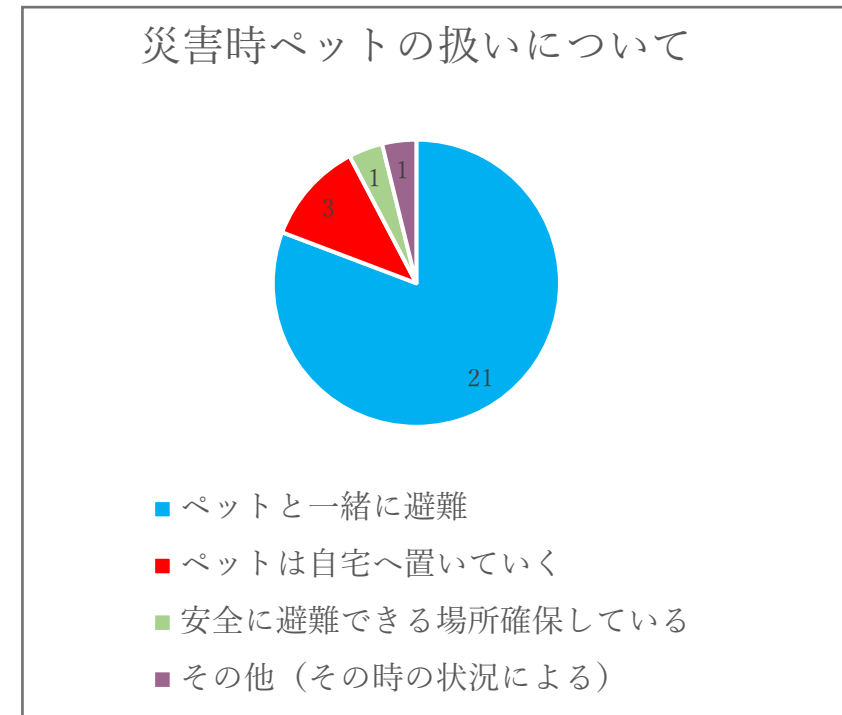
ペットのための災害準備について R4調査

項目	する (している)	しない (していない)
災害時のペット用品を準備しているか	10	16
基本的なしつけをしているか	18	8
ペットの避難についての講座に参加希望か	13	13



災害時のペットの扱いについて

ペットと一緒に避難	21人
ペットは自宅へ置いていく	3人
安全に避難できる場所確保している	1人
その他 (その時の状況による)	1人



災害時に必ず問題となる避難所でのペット問題。飼い主にとっては家族同様のペット。、受け入れ等は避難所の意向に委ねられており、具体的な決定事項のない避難所も多い。同行避難と同伴避難の違いの理解や、常時からしつけや予防接種など最低限のルールを守ることへの啓発が必要である。

最近増えつつある多頭飼いについても、注視すべきであると考えます。

結論

住民は「自らの力により災害を乗り越えたい」とする考えが強いことから、多数の役場職員を動員しなくても、住民主導の避難所運営は可能であると結論づけた。

ただ、現時点では実行困難であるため、それに向けた手段を講じる必要がある。

具体的な計画

フェーズ1として自主防災組織単位へイベント型WSで啓発を行う。

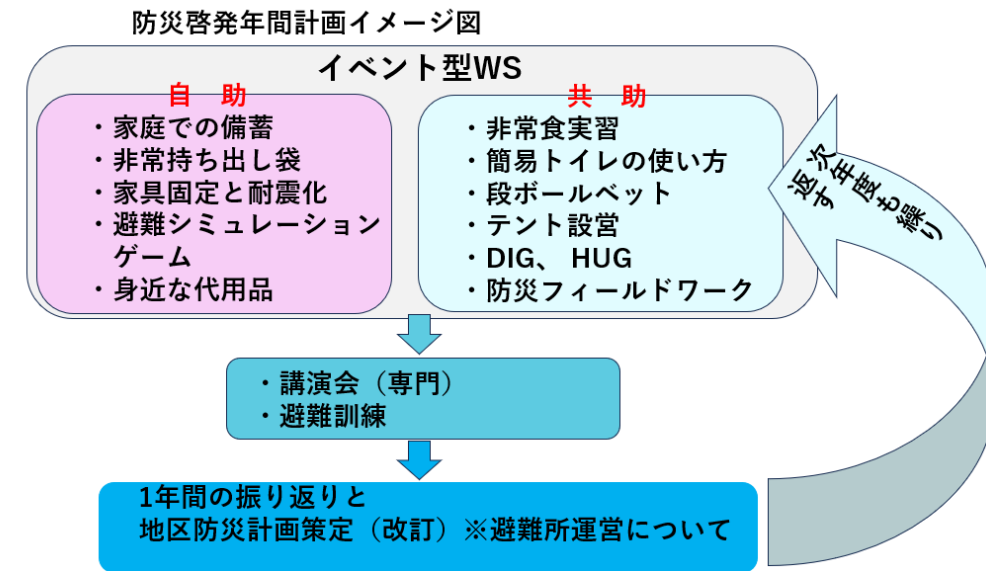
- ①知識のある方へは知識の上積みで避難所運営の中心となる人を養成。
- ②防災に無関心であった人へは身近な問題として興味を持って貰う。

フェーズ2として自主防災組織単位での地区防災計画の策定を促す。

特に避難所運営の項目については、

- ①避難所運営に混乱を来すと考えられる問題については何かを抽出し、方向性を決め、多数の合意をしていただく。
- ②近所の一人暮らしや要配慮者家庭の認識
- ③医師、教員、重機などの免許を有している、または職業や趣味などでスキル持っている人など、組織の中で“何ができるか、誰ができるか”の共通認識を持つ。

フェーズ1, 2を合わせ年間計画とし、長期計画として10年間繰り返し行うことで、即対応可能な避難所運営を可能とするよう訓練と話し合いを重ねる。また、同じ避難所を数組織の自主防が使用することも考慮し、自主防の長の話し合いや、合同練習も行う。



自主防災組織（会）へのイベントWSと地区防災計画の策定について

(年間計画表)												
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
イベント型WSの募集と受付期間	→											
地区防災計画の提案	→											
イベント型WSの開催		→										
講演会								●				
避難訓練									●			
地区防災計画の策定			→									

イベント型WSの募集、各自主防災組織への地区防災計画策定の促進 4月初旬

イベント型WS 受付期間 4月初旬～11月末日

イベント型WS開催期間 4月下旬～12月27日

徳島大学・ボランティア団体講師による講演会及び講習会 11月

自主防災組織単位の避難訓練 12月

地区防災計画の策定若しくは見直し 6～3月

地区防災計画（長期）													
	初年	2年	3年	4年	5年	6年	7年	8年	9年	10年	10年以降	備考	
地区防災計画の策定	→												1か月に1.5
地区防災計画のモデル指定		↔											
地区防災計画の改訂		→											
要支援者に対する計画の実効性の可否						→							
行政等指導による避難所運営訓練	→												
自主防による避難所運営訓練								→					

- ・ 自主防災会 85 組織（海陽町地域防災計画によるR2.3.31修正）
- ・ 地区が密接している自主防災会については、共同開催も可能
- ・ 早期に策定・改定している自主防災会の長（等）は、モデル地区として他の自主防災会の計画時に模範的サポートをしていただく。

住民

○共助の精神を持ち寄ること → 多数の命を救う最大の手段
近隣関係を強化 → 直接死・関連死、犯罪被害も最小限に抑えられる

○避難所での暮らしやすさを追求するには→共通認識を持つことが重要
トラブルになると予測される事項 例)簡易トイレの使用方法、ペット問題など
最低限のルールの設定で、スムーズな避難所運営ができる



誰もが運営
しやすく、
過ごしやす
い避難所



職員

避難所運営業務の最少人数 → 他の応急対応業務を迅速に進められる
・被災職員は自身の生活基盤の立て直しの余裕ができる
・職員同士の協力体制もスムーズ



復旧復興に向け
スピードアップ

結果 住民も職員も心身の負担が軽減できる
そのための地区防災計画の構築は急務

提 言

誰にも優しい避難所運営のために

避難生活に余裕が生まれるまでの間、避難所でのボランティアに携わる住民を、地域消防団の援助隊として位置づけする提言。（報酬や補償を提供し生活基盤を作る）

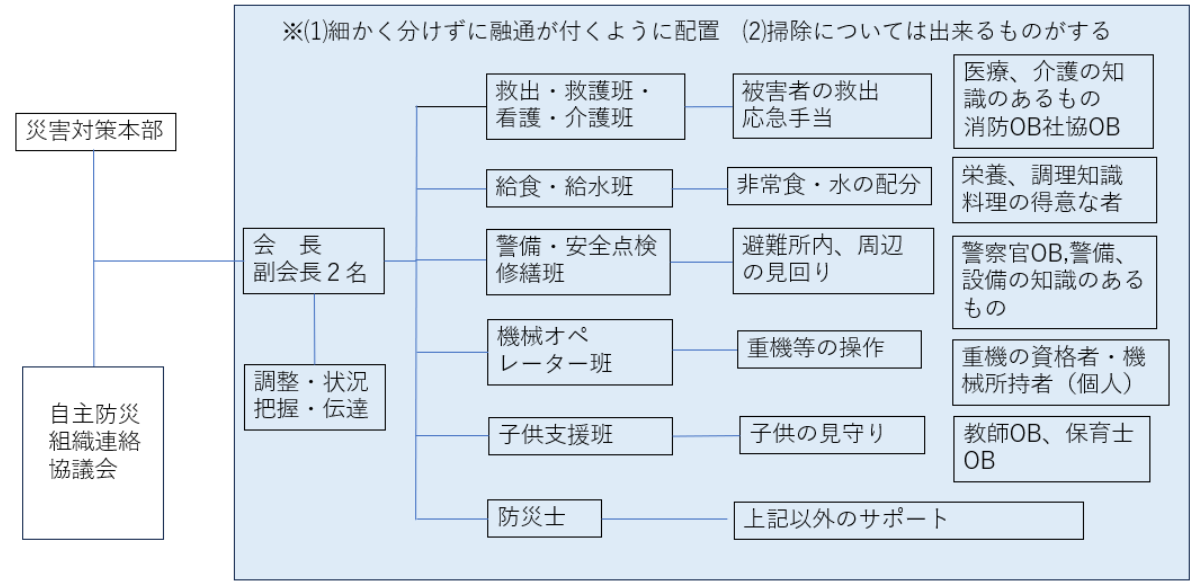
理 由

建設作業員や医療スタッフ、捜索隊など専門職→制度あり
避難所でのボランティア→明確な制度が不明
被災者は収入を失い困窮状態
危険を伴う作業なども（感染症など）

結 果

- ・ 多数の人員を確保できれば、避難所での1人当たりの作業負荷も軽減され、結果的に避難所の運営改善にもつながる。
- ・ 被災地での生活は困難を伴うが、自治体からの情報提供も受けやすく、証明書などの提出も、他県、他町に居住するよりは迅速に行える。
- ・ 住民の所在がわかりやすい。

自主防災組織 地区防災計画のうち【避難所運営配置図】



非常時 地域消防団（援助隊）として活動 出勤報酬日額など

参考文献

1 東日本大震災により被災した自治体職員の被災半年後の語りに見られた身体的精神的健康に影響する苦悩を生じた状況 日本公衆衛生看護学会誌4巻2015(1号)

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjphn/4/1/4_21/_article/-char/ja/

2 [専門家“災害後の自治体職員 公務災害と認定のケースも 過重労働防止の取り組みが重要” | NHK | 令和6年能登半島地震](#)

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240109/k10014315331000.html>

NHK news 2024年1月9日 19時56分

3 宮古市東日本大震災における災害対応行動の検証報告について

https://www.city.miyako.iwate.jp/kikikanri/saigaitaiou_kensyo.html

[東日本大震災における災害対応行動の検証報告書 \(PDF:1,275KB\)](#)

表3.1.6 職員の業務分類別従事者数の推移

4 宮城県丸森町避難所運営の実態について令和3年2月26日

[bing.com/ck/a?!&&p=82ca28eb3069f61aJmltdHM9MTcwNzAwNDgwMCZpZ3VpZD0wNjkyNTNiYy1jMzA0LTZkZDktMjdhNy00MjFkYzJiMzZjYWmmaW5zaWQ9NTIxMQ&pptn=3&ver=2&hsh=3&fclid=069253bc-c304-6dd9-27a7-](https://www.bing.com/ck/a?!&&p=82ca28eb3069f61aJmltdHM9MTcwNzAwNDgwMCZpZ3VpZD0wNjkyNTNiYy1jMzA0LTZkZDktMjdhNy00MjFkYzJiMzZjYWmmaW5zaWQ9NTIxMQ&pptn=3&ver=2&hsh=3&fclid=069253bc-c304-6dd9-27a7-421dc2b36cac&psq=避難所での自治体職員%e3%80%80白書)

[421dc2b36cac&psq=避難所での自治体職員%e3%80%80白書](#)

[&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuYm91c2FpLmdvLmpwL2thaWdpcmVwL3dnL2t5b2lrdVdHX3NndGVhbS9wZGYvMjEwMjE2X3NpcnlvMy5wZGY&ntb=1](#)

・トイレ清掃は医療チームからのアドバイスもあり小まめに実施

→高齢者が多い避難所では失敗する人も多く、職員にとって負担の多い作業



海陽町公式キャラクターふるるん