

# 東部第二分団 自治会連合会役員会

2018年3月11日（日）

蓑田圭二

（学校法人自由学園 危機管理本部）

防災士／危機管理士（2級）／

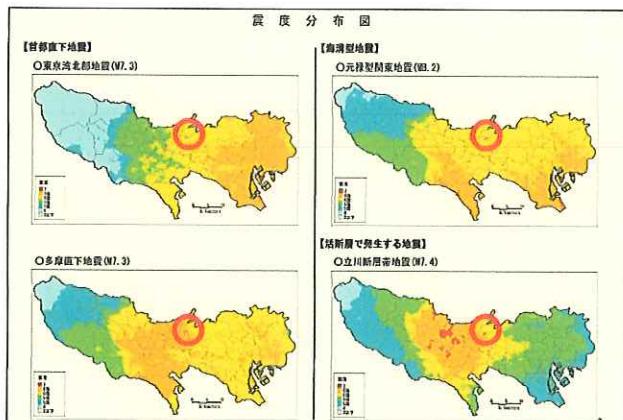
防災トイレアドバイザー

**JIYU** 一生につなぐ毎日がここにある  
学校法人 自由学園

## 本日の内容

- 1 ) 避難所を利用する対象者
- 2 ) 避難所で生活すること
- 3 ) 避難所運営の実務
- 4 ) 避難所における課題

# 首都直下型地震等による東久留米市の被害想定



「東京都の新たな被害想定について  
首都直下地震等による東京被害想定  
東京都防災ホームページ  
平成24年4月18日公表」

- ・東京湾北部地震（M7.3）、元禄型関東地震（M8.2）、  
**立川断層帯地震（M7.4）においては震度6弱の予測**
- ・多摩直下地震においては**市内西部が6強、東部が6弱の予測**

			多摩直下地震						立川断層帯地震					
			冬18時	冬12時	冬5時	冬18時	冬12時	冬5時	冬18時	冬12時	冬5時	冬18時	冬12時	冬5時
建物全壊棟数	ゆれ	木造	風速8m/s						風速4m/s					
		非木造	64(1.6%)									21(0.5%)		
建物半壊棟数	液状化					0						0		
	急傾斜地崩壊					13						13		
建物半壊棟数	ゆれ	木造				2347						1817		
	非木造				205							100		
	液状化				13							5		
	急傾斜地崩壊				31							32		
出火件数		6	8	2	6	3	2	2	1	1	2	1	1	1
	倒壊建物を含む	768	189	123	727	179	117	230	103	67	220	99	64	
死者	消失件数	747	184	119	708	174	114	228	102	66	217	98	64	
	倒壊建物を含まない													
		44	25	49	44	25	49	16	11	20	16	11	20	
	建物被害	28	20	44	28	20	44	11	8	17	11	8	17	
	急傾斜地崩壊	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	火災	15	3	3	14	3	3	4	2	2	4	2	2	
	ブロック崩壊など	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
避難者		22450	20089	19820	22285	16721	19798	16721	17134	16987	17607	17117	16978	

(東京都,首都直下地震等による東京の被害想定－概要版－より一部抜粋し編集)

## 1)避難所を利用する対象者

### (1) 災害によって現に被害を受けた者

- ア 家屋の倒壊等により、自宅では生活できない者
- イ 水、食料、生活物資が不足するため、自宅では生活できない者

### (2) 災害によって現に被害を受けるおそれがある者

- ア 避難勧告・避難指示が発せられた場合
- イ 避難勧告・避難指示は発せられていないが、緊急に避難する必要がある場合

(東京都福祉保健局,避難所管理運営の指針(区市町村向け),p4,平成25年2月)

# 東部第二分団自治会連合会の避難者収容力

資料番号 指定避難所一覧							
(平成28年2月1日時点)							
No	施設名	住所	蔵元印	既本交付	活動室	面積(㎡)	収容人数
1	第一小学校	中央町6-11-1	○	○	171-0011	2,196	1,310
2	第二小学校	新川町1-14-6	○	○	171-0151	2,261	1,372
3	第三小学校	中央町1-16-1	○	○	171-0191	2,261	1,373
4	第四小学校	南大4-6-1	○	○	171-5813	2,655	1,615
5	第五小学校	金山町1-17-1	○	○	171-3370	2,191	1,195
6	第六小学校	南山7-26-30	○	○	171-0111	2,811	1,701
7	第七小学校	南山3-2-30	○	×	171-2549	2,356	1,499
8	第八小学校	相生5-9-43	○	×	171-9156	2,327	1,119
9	第九小学校	中央5-5-4	○	○	171-1691	1,842	1,116
10	神宝小学校	神宝町1-6-7	○	○	171-4106	2,071	1,256
11	本町小学校	本町3-2-23	○	○	161-2068	2,266	1,381
12	鶴村小学校	鶴丸2-3-1	○	×	171-0191	2,316	1,403
13	下里小学校	下里3-11-25	○	×	171-2117	2,166	1,339
14	板中学校	上野原2-1-40	○	○	171-2763	2,357	1,116
15	西中学校	南山2-3-23	○	○	171-1400	2,196	1,339

第二小学校 1,372人

第六小学校 1,455人

神宝小学校 1,256人

No	施設名	住所	蔵元印	既本交付	活動室	面積(㎡)	収容人数
16	中央中学校	宇都原2-1-23	○	○	171-9573	2,724	1,650
17	下里中学校	下里3-2-1-1	○	×	171-2118	2,492	1,319
18	中央中学校	中央町5-7-6-5	○	○	171-6851	2,289	1,397
19	東久留米市スポーツセンター	大門町2-14-3	○	×	170-7900	3,014	1,927
20	東久留米市総合女子校	金町5-8-4-6	○	×	171-2510	2,818	1,707
21	東久留米市立高等学校	野火止2-1-4-4	○	×	171-2055	1,620	901
22	自由学園	宇都原1-3-1-5	○	○	172-3110	1,174	1,077
23	クリスチヤン・アカデミー・イン・ジャパン	新川町1-2-11	○	○	171-0022	1,806	1,090
24	芸芸大学附属特別支援学校	西吉田1-6-1	○	×	171-5270	1,030	624

合計 8,701人

東京ドームスポーツセンター  
1,827人

自由学園（しののめ茶寮）  
1,077人

クリスチヤン・アカデミー・イン・ジャパン 1,090人

芸芸大学附属特別支援学校  
624人

東部第二分団自治会連合会10町  
人口：17,610人  
(平成28年2月1日時点)

※各指定避難所の床面積を「3.3」で割って「2」をかけた数字  
(指定避難所での個人スペースは3.3m<sup>2</sup>に対して2名が基準値となっている)

## 2) 避難所で生活すること

避難所生活における「愁訴（不満）」と日々向き合うことになる

- ①生活空間の広さ（畳2帖あたり2人などの窮屈さ）
- ②避難所の温度（自分にあった温度調節ができないなど）
- ③明るさの問題（完全消灯ができないなど）
- ④音の問題（避難者同士の話し声など）
- ⑤においの問題（空気がこもるなど）
- ⑥風呂の問題（使い勝手の悪さなど）
- ⑦トイレの問題（汚れなど）
- ⑧その他の設備（生活用備品の不足など）
- ⑨プライバシーの確保（着替えなど）

（永幡幸司・金子信也・福島哲仁、「避難所における生活環境の問題とストレスとの関係」,平成17年10月新潟中越地震による全村避難地域の復興に関する文理融合総合研究 ([https://www.sss.fukushima-u.ac.jp/~nagahata/research-j/earthquake/temporary\\_shelter\\_j.pdf](https://www.sss.fukushima-u.ac.jp/~nagahata/research-j/earthquake/temporary_shelter_j.pdf)) ,2005年）

## 避難者の背景

被災状況は人それぞれで異なる

一人ひとりが様々な不安やストレスを抱えて  
避難所へやってきています

自分たちも『東京』の立派な山下トレーナー

そこにいる全員（運営スタッフも含めて）が  
被災者であることにも気づかないかもしれません

など

## 避難者の 避難所生活に対するイメージ

- ◆ 「避難所へ行けば何とかなる」 ◆
  - ◆ 「誰かがやってくれる」 ◆

高ストレスな雰囲気の中で作られる  
「する人」「してもらう人」の関係は  
避難所の良好な運営の妨げにも

### 3) 避難所運営の実務

避難所を運営することは  
生活空間として  
ストレスフルな側面も持ち  
かつ様々な背景のある  
不特定多数が利用する場所を  
動かすこと

# 避難所運営の実務は山積

☆避難所運営本部の設置・組織編成

☆避難者名簿の作成・管理

☆避難者へのスペース割り当て（部屋割り）

☆地域情報の収集・掲示

☆支援物資の仕分け

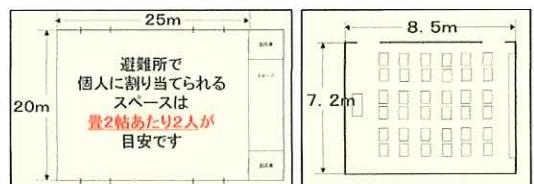
☆避難所内の掃除（トイレ管理）

☆ゴミの管理

☆避難所内・周辺の見回り

☆ボランティアとの打ち合わせ

☆炊き出し



加藤 篤（NPO法人日本トイレ研究所）  
「トイレが変われば、暮らしも変わる」より



写真提供：三菱地所レジデンス（株）

など



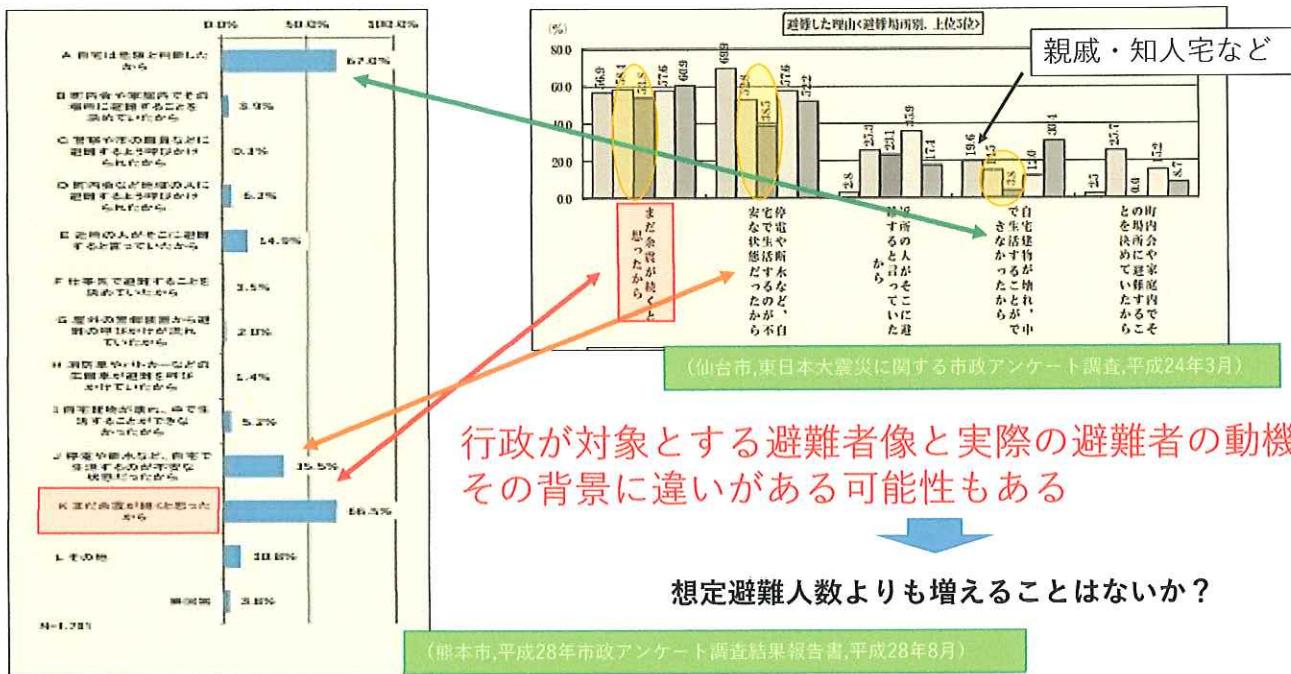
避難者の様々な要望に耳を傾けて  
それに対応してゆかなければなりません

## 積極的に対話を 行う必要性

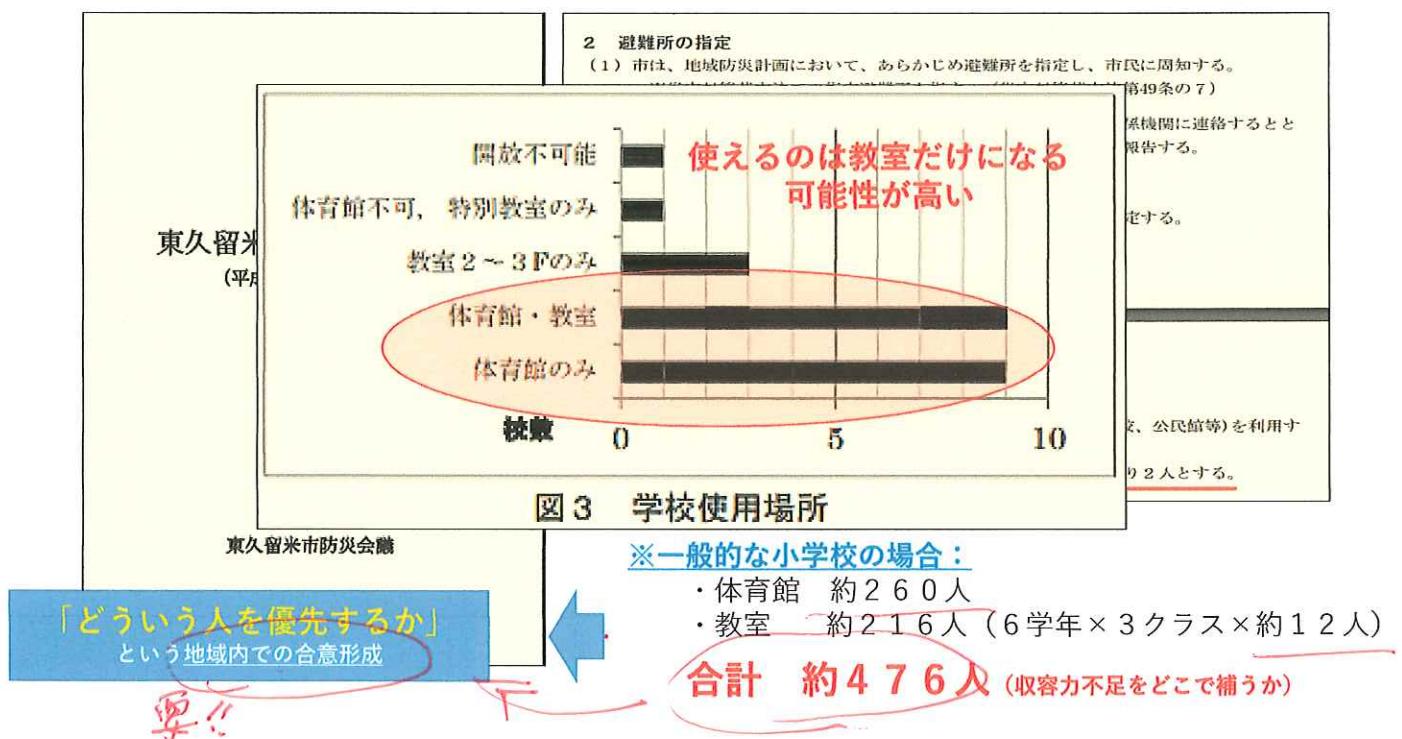
この認識の上に立って  
意見を調整して結論を出す

## 4 ) 避難所における課題

## ①避難所利用者像の齟齬 (避難者が避難所を利用した理由)

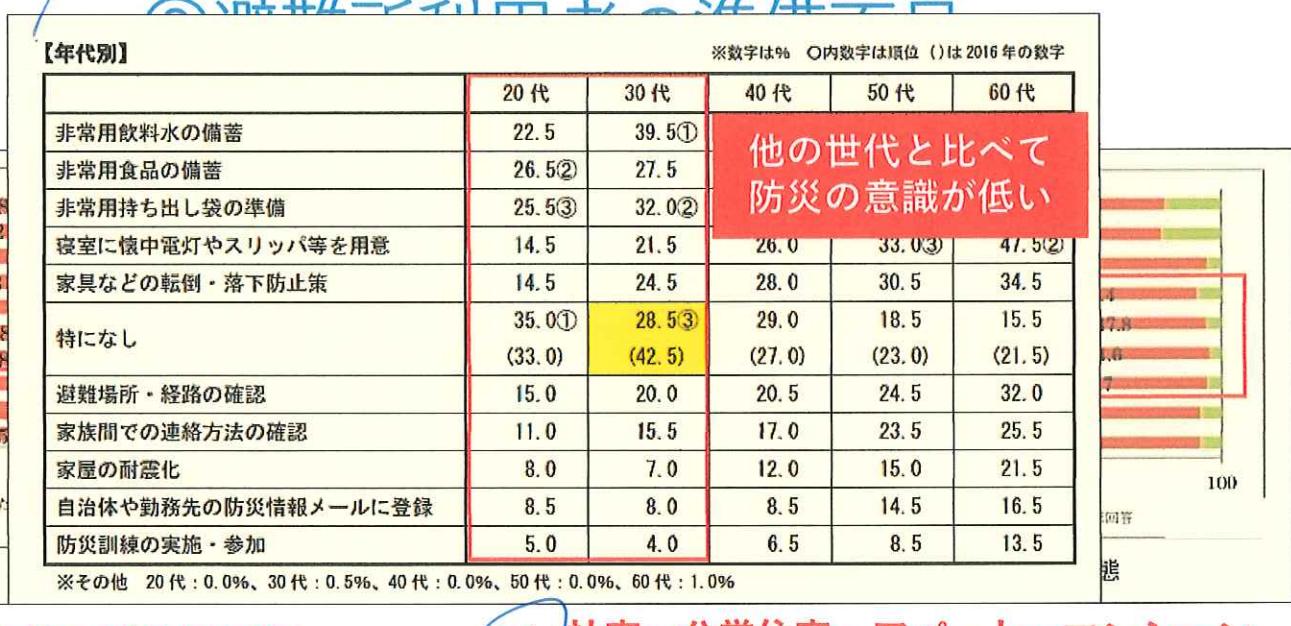


## ②避難所収容人数の不足



質1.

質2



✓ 20代・30代の利用者が多い  
→町内活動への参加率が低い世代

✓ 社宅・公営住宅・アパート・マンションからの利用者が多い  
→自治会（自主防災組織）との関わりが薄い

## ④他人頼みの意識は変わらない

問11 本市では、「避難所」の運営を町内会など地域の方々と協力して行うこととしていました。しかし、今回の震災時には行政のマンパワーが不足したこともあり、行政だけでは避難所対応が十分ではない避難所もありました。今後、「避難所の運営」は、どこが主体となり行うと良いと思われますか。

III 避難所について

【全体合計の割合】

選択肢	割合
A 行政	17.2%
B 町内自治会等の地域	39.1%
C ボランティア団体	7.0%
D その他	6.1%

【集計分析】

- 全体では、「A 行政」を選択した方が**47.2%**と最も高く、次いで「B 町内自治会等の地域」が**39.4%**と高い状況になっている。
- 避難所の運営は「行政」が行うべきという回答が多くなっているが、回答の中には「行政だけで行うのではなく、地域や各団体と行政が連携して行うべき」、「避難所のある地域のことを理解した職員を配置するべき」といった意見もあった。
- また、「B 町内自治会等の地域」を選択した方では、「地域のことは地域が一番よくわかる」といった意見等があった。
- 区別では、すべての区において「AとB」が高くなっているが、南区と北区においては特に「A 行政」を選択した方が多い状況となっている。

【その他 主な意見】

- ・活動可能な避難者が組織となり運営を行う。
- ・町内自治会と行政、避難者代表などが連携して行う。
- ・基本は町内自治会など地域の人間と、避難者ボランティア等で行い、行政は側面からの支援を行う。
- ・行政がおこなうべきであるが、避難所においてリーダーとして指揮をする人の教育が必要。
- ・行政や地域、各団体などの役割分担を明確にすることが必要。

### 被災後であっても

「避難所運営の主体は行政や自治会（自主防災組織）」とする回答がほとんどを占めるというのが現状

### ◆被災後何を望むのか◆

☆短期的な視点で現状の不都合の解消か  
☆中・長期的な視点で復興のスピードアップか  
⇒行政や自治会（自主防災組織）への要望が  
変わる

今後の課題 地域をはじめとする  
連携を強化する!!

(熊本市政局、平成28年熊本地震における地域防災活動  
状況等アンケート調査結果報告書、平成28年9月)

## ⑤これまでの地域防災の考え方が通用しない可能性

### 1) 学校施設（公共施設）等が避難所として使えることが前提

⇒そのために、校舎の耐震化や屋内の非構造部材固定などを推進

※耐震化の目安は「震度6～7程度でも倒壊しない（屋内の人命が守られる）ということ。

⇒文部科学省は「公立学校施設は、児童生徒の学習や生活の場であるとともに、地震などの災害時には地域住民の避難場所等ともなることから、耐震化によって安全性を確保することは極めて重要です。（中略）公立学校施設の構造体の耐震化及び屋内運動場等の吊り天井等の落下防止対策はおおむね完了した状況となりました（平成28年4月1日現在）。」としていた。

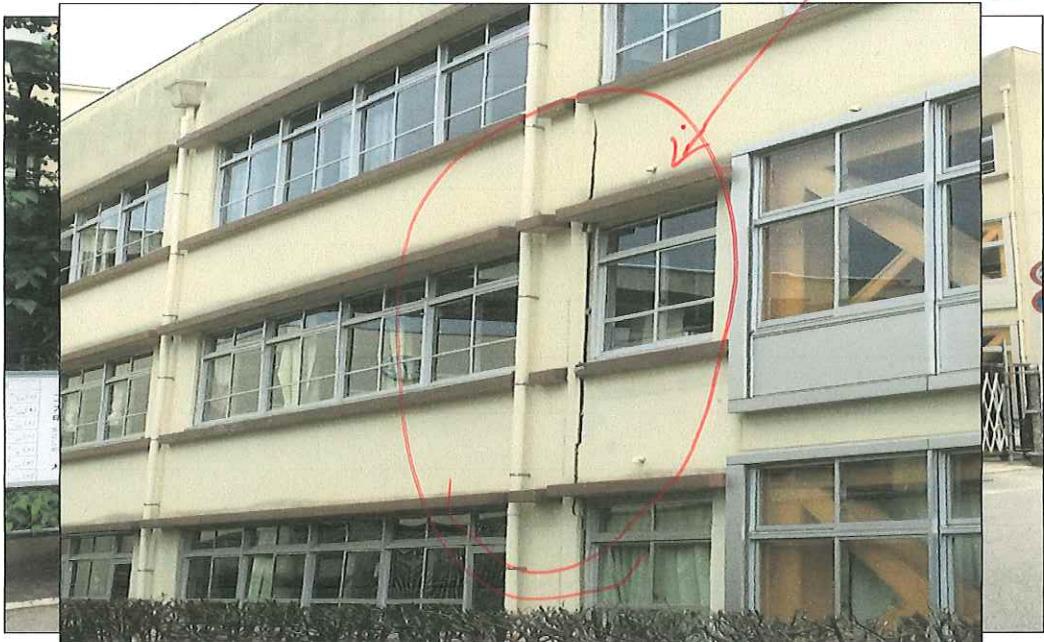
耐震工事完了! 後も

↓

セismikai

↓  
本当に何とか?

## 熊本市立 東野中学校 (布田川断層帯から約4km)



## 熊本県益城町 町立体育馆 (布田川断層帯から約1.5km)



写真提供：三菱地所レジデンス（株）

### 3 熊本県における学校施設の避難所利用状況

1 【避難所としての利用】 公立学校 **223校** (全体の**37%**) が避難所となつた。

校種	全校数	避難所開設	うち指定避難所	開放割合	最大避難者数	最大避難者発生日等
公立小学校	364校	140校	137校	38%	41,936人	熊本市(4/17時点) + 外市町村(4/27時点以降)
公立中学校 (注1)	161校	59校	58校	37%	23,242人	
県立高等学校	54校	20校	12校	37%	10,670人	4/17 1校最大は、第二と東陵の2000人
県立特別支援学校	17校	4校	0校	24%	610人	4/16 1校最大は、かがやきの森の550人
計	596校	223校	207校	37%	76,458人	

注1:県立宇土中・玉名中・八代中は、高校と一緒にカウントするため件数からは除く



避難所として利用された体育館（南阿蘇村南阿蘇中）

2 【避難所として使えなかった施設】 避難所となつた公立学校223校のうち、

73校 (33%) で体育館が避難所として使用できず。

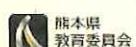
校種	避難所開設	避難所として使えなかった施設			使用不可施設があった学校
		校舎	体育館	計	
公立小学校	140校	3校	43校	46校	熊山、託麻西、御船、益城中央等
公立中学校 (注1)	59校	1校	22校	23校	花陵、城西、高森等
公立高等学校	20校	0校	7校	7校	熊本、第二、東陵等
公立特別支援学校	4校	0校	1校	1校	熊本支援
計	223校	4校	73校	77校	

注1:県立宇土中・玉名中・八代中は、高校と一緒にカウントするため件数からは除く

※校舎が使用できなかつた学校:阿蘇西小(阿蘇市)、湯尾小(伊都町)、木山中(姶良町)、乙女小(甲佐町)



体育館の床に突き刺さつた屋根構造材（熊本高授）



## 2) 各自治会（自主防災）組織が動けることが前提 (東京都福祉局)

「災害発生直後は、管理責任者の到着が困難な場合も予想されます。」

（中略）管理責任者の到着が遅れる場合等も、混乱なく避難者の誘導等が行えるよう、日頃から自治会・町内会等と役割分担を決めておくなどの対策を立てることが重要です。

「学校は在校生および教職員の安否確認、安全・安心確保のために、避難所運営に関わる人員の確保が難しい。」

⇒そのために、自主防災組織の編成、地区防災計画の策定、避難所運営マニュアルの作成、防災備品の整備などを推進

## 地震発生後の自主防災組織の活動

表2-2(a) 地震発生後の自主防災組織の活動(回答数)

	全体	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	吉根合支所
回答数	1171	341	170	165	244	165	66
役員を中心に皆で協力し合いながら活動した	401	83	69	66	87	78	28
主に役員のみで活動した	452	142	60	52	111	69	18
主に隊長(町内会長)一人で活動した	105	36	12	19	12	12	14
特に目立った活動はしなかった	208	80	29	36	33	25	5
無回答	5	-	-	2	1	1	1

表2-2(b) 地震発生後の自主防災組織の活動(相対度数(%))

	全体	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	吉根合支所
相対度数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
役員を中心に皆で協力し合いながら活動した	34.2	24.3	40.6	33.9	35.7	42.2	42.4
主に役員のみで活動した	38.6	41.6	35.3	31.5	45.5	37.3	27.3
主に隊長(町内会長)一人で活動した	9.0	10.6	7.1	11.5	4.9	6.5	21.2
特に目立った活動はしなかった	17.8	23.5	17.1	21.8	13.5	13.5	7.6
無回答	0.4	-	-	1.2	0.4	0.5	1.5

## 活動する上での苦労

表2-5(a) 活動する上での苦労(回答数)

	全体	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	吉根合支所
回答数	951	261	141	129	211	169	60
自宅の被災がひどく、活動するまでに時間を要した	103	14	24	27	25	12	1
役員が不在で、活動するまでに時間を要した	213	36	38	33	49	44	13
親から助けてもらわなければならなかった	113	35	18	7	17	28	7
特に苦労したことはなかった	220	69	23	25	53	25	24
その他	220	75	25	28	47	34	13
無回答	92	31	13	10	20	16	2

表2-5(b) 活動する上での苦労(相対度数(%))

	全体	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	吉根合支所
相対度数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
自宅の被災がひどく、活動するまでに時間を要した	10.7	5.4	17.0	20.9	11.8	7.5	1.7
役員が不在で、活動するまでに時間を要した	22.2	13.8	27.0	25.5	23.2	27.7	21.7
親から助けてもらわなければならなかった	11.8	13.8	12.8	5.4	8.1	17.6	11.7
特に苦労したことはなかった	22.9	26.4	16.3	20.2	25.1	15.7	40.0
その他	22.9	28.7	17.7	20.2	22.3	21.4	21.7
無回答	9.6	11.9	9.2	7.8	9.5	10.1	3.3

(仙台市消防局、東日本大震災時の自主防災活動に関する調査報告書、平成24年5月)

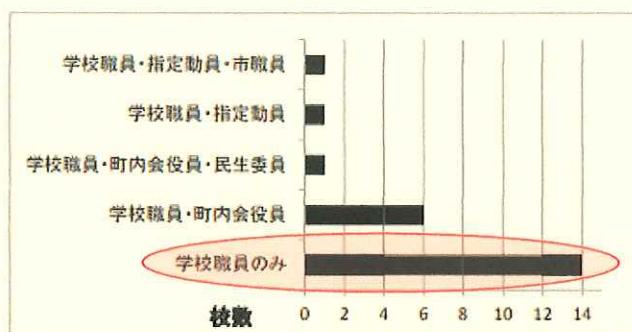


図2 3/11の避難所運営者

18/24

避難所運営の課題は二つある。一つは運営主体が誰かということである。発災が午後3時頃であったことから、学校職員が当初、運営をリードした。しかし、夕刻からは町内会等の地域団体が協力できたはずである。それができなかつた避難所は十分検証する必要がある。そうすれば、町内会や地域福祉団体などを中心に地域の避難所となる学校との日頃の連携がいかに重要であるかが理解できるだろう。

避難所開設時には仙台市職員が派遣されることになっていたが、表2で示したように市職員が運営にかかわったのは1校のみである。混乱の中で適切な対応ができなかつたことや、市職員の避難所運営についての研修が不十分であった事なども検証し、改善する必要があるだろう。

(消防防災博物館、東日本大震災 避難と避難所から見えるこれからの防災、SONAE 仙台防災学習研究所 古橋信彦、平成25年)

## 今回の熊本地震でも

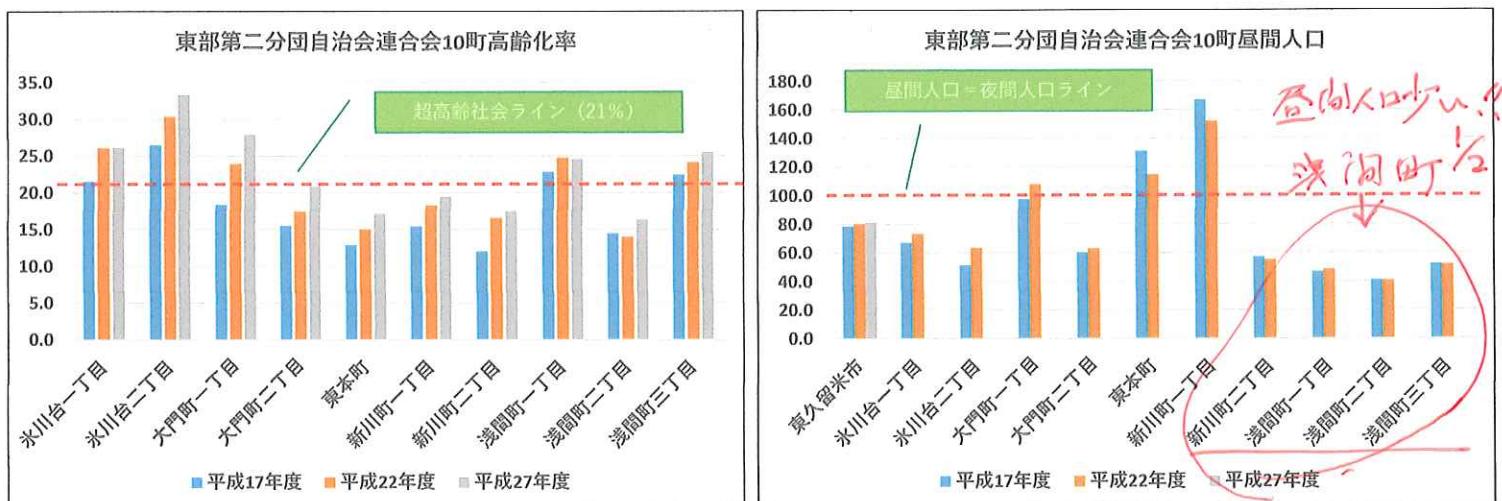
### 【学校関係者との連携】

- 避難所の多くが学校に開設されたことから、初期段階では教職員に大きな役割を担ってもらった。

学校再開も見据え、初期段階から災害対応の担当職員が学校関係者とも連携を円滑化するための方策を速やかに講じる。

(熊本地震に係る初動対応検証チーム、「平成28年熊本地震に係る初動対応の検証レポート」、平成28年7月)

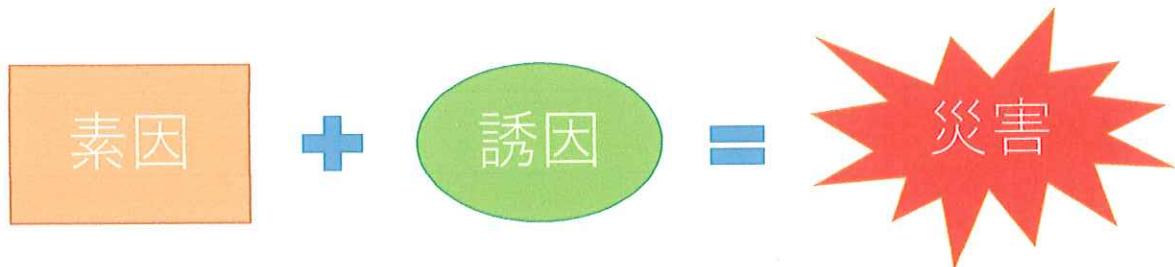
## ⑥地域の人的リソースの問題



まず「自助」を行い、家族や自宅の安全を確認した後、所属する自治会（自主防災組織）の「共助」に参加しつつ、並行して「避難所運営」業務を行えるか

## 災害発生に関わる「素因」と「誘因」

- ・「**素因**」・・・それぞれの土地が持っている性質。地形、地質、気象などの“自然素因”と、人口などの“社会素因”がある。
- ・「**誘因**」・・・地震、豪雨、津波など、被害（災害）を発生させる直接的な引き金。



(牛山素行、「地域の調べ方講座」,古今書院)

## 誘因事例

東部第二分団自治会連合会の“自然素因”および“社会素因”

東部第二分団自治会連合会固有の被害（災害）状況の想定

想定を基に東部第二分団自治会連合会の課題の抽出

事前準備（備蓄）

地震災害の  
発生

被害の  
低減化

ご清聴ありがとうございました

**JIYU** 一生につなぐ毎日がここにある  
学校法人 自由学園