

《8》 自助・共助・公助に関する取組 行政が取り組む備え

① 公助の取組の実態

本稿では、本市が公助の側面から進めている震災対策について説明する。本市では、事前の対策から災害発生時の対策に至るまで、主に次のような震災対策を行っている。

1 事前対策の概要

① 地震に強い都市づくり

本市では、都市計画法に規定する「市町村の都市計画に関する基本的な方針」である横浜市都市計画マスタープラン、これまでのまちづくりの成果及び過去の震災の教訓を踏まえて、防災都市づくりを計画的に推進している。

(1) 災害に強い都市構造の形成
ターミナル駅等における震災時等の混乱防止対策や帰宅困難者対策の推進を図る。具体的には横浜、新横浜都心及び駅を中心とした生活拠点の機能強化等を進め、拠点ごとの機能分担を図ることで災害

に対応できる都市構造を目指し、人口や都市機能が集中する「みなとみらい21地区」、「横浜駅周辺地区」、「関内・関外地区」及び「新横浜地区」については、都市型災害や帰宅困難者対応等について整備を進める。また、大規模災害にも対応できる都市の骨格を形成するため、横浜環状道路、幹線道路等による体系的な道路ネットワークの整備を進める。

(2) 地震火災対策の強化

地震被害想定では火災による被害が大きいことから、地震による火災被害を軽減するため、全市域において減災・防災力の底上げを図るとともに、施策の対象地域を絞り込んで重点化を図り、出火率の低減や初期消火力の向上等の「地域防災力・消防力向上施策」と、火災に強い都市空間の形成に資する「防災まちづくり施策」との両輪で、「燃

えにくいまち、燃え広がらないまち」の実現を目指す。

(3) 都市計画等に基づく防災力強化の推進

防火・準防火地域等の地域地区や地区計画、防災再開発促進地区の指定や建築基準法に基づく防火規制の導入など、都市計画等の法制度を有効に活用して、災害に強いまちづくりを計画的に推進する。特に、防火地域の指定区域の拡大や建築基準法に基づく防火規制の導入等により、幹線道路沿道の不燃化を促進し延焼遮断帯の形成を図るなど、都市の防災骨格を形成するとともに、木造住宅密集市街地等の延焼の危険性が特に高い地域における面的な不燃化を促進する。

(4) 災害に強い市街地整備の推進

都心等拠点においては、市街地再開発事業、土地区画整理事業等の面整備事業を活用

し、建物の不燃化や道路・公園などの都市基盤施設の整備を行い、都市の防災性を高める。また、木造住宅密集市街地等の延焼の危険が特に高い地域においては、面整備事業との連携を図りつつ、住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）等による老朽建築物の除却・不燃化建替、狭あい道路の拡幅整備、広場・公園整備等を促進する修復型のまちづくりを積極的に進める。

(5) 地域主体の災害に強いまちづくりの推進

地域における住民等や行政との協働による防災まちづくりの一層の推進を図る。また、発災時の応急対策においては、市民相互の助け合いや民間企業等の協力により要援護者に配慮した被災者への救援、支援活動などが必要であり、これらに関する事前の備えを進めるため、コミュニ

執筆

和知 治

総務局危機管理室危機対応計画課長

テイの醸成、企業との協定等による災害対応力の強化を図る。

②防災体制の構築

本市では、行政として速やかに的確な災害応急対策を実施するため、次の取組などを進めている。

(1)災害対策本部

次の場合には、災害対策基本法の規定に基づく市の災害対策本部を設置し、総合的な災害応急対策を実施する。

ア 市域において震度5強以上の地震が発生したとき。

イ 津波予報区「東京湾内湾」に津波警報又は大津波警報が発表されたとき。

ウ 大規模地震対策特別措置法による「警戒宣言」が発令されたとき。

エ 市域において地震による大規模な災害が発生し、又は発生するおそれがあるとき。

この場合には、行政区においても区の災害対策本部を設置し、地域の被害等の状況に応じた災害応急対策を実施する。

また、特にア・イ・ウの場合には市の全職員を配備・動員し、横浜市の総力を挙げて対応することを事前に定めている。

(2)防災関係機関との連携

地震の規模や被害状況に応じた災害応急対策を行うためには、自衛隊、他の地方公共団体及び民間事業者等の協力を頂きながら対応することが不可欠である。このため、法令や協定等に基づき、横浜市の災害応急対策への協力を得る体制づくりをしていく。

ア 自衛隊、消防機関、地方公共団体職員等の応援派遣

消火や救助等、人の生命の危険に直接影響する応急活動は特に緊急性が高く、発災初期に被災地域へ人的・物的資源を集中して対応することが必要であることから、法令等に基づき自衛隊や他の地方公共団体の消防機関等の応援を受けて対応する。

なお、自衛隊、緊急消防援助隊及び警察の広域緊急援助隊は、被災地域で円滑に応急活動を実施するために、三ツ沢公園（神奈川県）、根岸森林公園（中区）や県立保土ヶ谷公園（保土ヶ谷区）等を宿営地等の活動拠点（広域応援活動拠点）として活用する。

さらに、地域防災拠点（指定避難所）の運営支援・衛生確保、支援助物の受入れ・配分、建物の被害認定調査や罹災証明書の発行等のほか、震災時に必要となる様々な業務について、法律や相互応援協

定に基づき、他の地方公共団体から職員の応援を受けて対応する。

イ 事業者との協定等の締結
災害時に本市と防災関係機関・事業者等が相互に連携して対応し、市民の安全と市民生活の安定を確保するため、災害応急対策の様々な分野に渡り、協定等の締結を進めている。

例えば、市域外からの支援助物資等の受入れに必要な物流センターの提供及び地域防災拠点への支援助物資の輸送等については、日本通運株式会社及びヤマト運輸株式会社関東支社と締結した協定に基づき、事業者の協力をいただくことで、市民の避難生活等に必要な物資を確保する。

また、津波避難対策においても事業者の協力を得て対策を進めており、避難者の受入れについて協力をいただける民間施設と協定を締結し、市所有施設とともに津波避難施設として指定している。

(3)業務継続計画（BCP）
大地震の発生時には、発災後3日間は人命救助を最優先に対応し、その後も災害応急対策に集中して取り組む。通常時の市の業務に従事する人員が大幅に不足すること

になるので、発災後1か月以内に実施すべき優先度の高い通常業務とその再開時期について、市民生活への影響度を考慮した上で、「横浜市業務継続計画」を定めている。

(4)地震情報等の収集と活用

初動体制の確保や効率的な災害対策のため、速やかに市内の震度情報を収集する強震計ネットワークシステムや、被害推定、被害情報の収集・集約のためのシステムを構築している。

これらのシステムにより初動段階の地震情報等を収集し、災害対策本部における活動方針の決定などに活用するとともに、強震計で得られた市内の観測データをインターネット等で公開している。

(5)防災情報通信基盤網の整備
各種気象警報、地震情報等の受伝達や市内の被害状況の集計等を市内LANを通じて行うシステム（危機管理システム）や、市役所・区役所等の庁舎や防災関係機関等を結ぶ防災行政用無線網などの、応急対策を情報面から支援する設備を整備している。

(6)消防力の整備

消火や救助などの消防活動のため、消防水利としての防火水槽等の整備、消防署所の適正配置や一部の消防出張所

への消防職員待機宿舍の設置等を行うほか、大地震発生時の同時多発火災に対応するため、非常用消防車を含めた消防ポンプ自動車等を整備している。また、消防団に救助活動用資機材等を配備するなど、消防団の消防力の強化を図っている。

③ 防災備蓄の確保

震災発生直後には物資の確保や輸送が困難となることを考慮して、市民向けの食料、水、生活用品及び資機材等の備蓄を進めており、発災後3日間はこれらの公的備蓄と家庭内備蓄等を併せて対応する。

(1) 備蓄庫の整備

食料、水缶詰及び防災資機材等は、地域防災拠点や区役所に整備した備蓄庫のほか、市域を分割し方面別に設置した備蓄庫等に備蓄されている。

(2) 備蓄物資の整備

被災した市民の避難生活に必要な物資を整備している。食料(主食となるクラッカーや保存用ビスケット等、水缶詰、高齢者用のおかゆやスープ、乳児用の粉ミルク)、生活用品(毛布、アルミブランケット、紙おむつ、生理用品、トイレットペーパー、LED

ランタン、移動式炊飯器等)、仮設トイレ、その他の資機材(防災資機材や救護用品等)を主に備蓄している。

(3) 水の確保

市内22か所に整備した配水池と、地域防災拠点を中心に整備している災害用地下水給水タンク(災害時給水所)に飲料水を確保しているほか、地震に強い配水幹線から耐震管路を敷設し、その先端に緊急給水装置を取り付けて給水する緊急給水栓を、地域防災拠点のほか、区役所、公園等に設置している。

④ 避難場所等の指定

地震による延焼火災の輻射熱や煙から市民の生命、身体を守るために一時的に避難する場所として、広域避難場所を整備している。また、津波からの避難者を受け入れるために、海拔5メートル以上の高台又は鉄筋コンクリート造等の頑丈な建物の3階以上の場所を目安として津波避難場所を確保する。

さらに、身近な小中学校等を地域防災拠点に指定し、被災した住民の避難生活の場所や在宅被災者支援のための情報受伝達の拠点、住民による救助・救護活動や、食料・飲料水等の必要物資の備蓄機能

を備えた拠点として整備している。

また、避難生活に支援が必要な要援護者を受け入れるための社会福祉施設等を活用した特別避難場所や、主要駅等を中心として、滞留者の安全を確保し災害関連情報を提供する、帰宅困難者の一時避難場所や一時滞在施設を選定している。

⑤ 帰宅困難者の安全確保

交通機関の不通などにより帰宅困難者への対応が必要となったときに備えて、帰宅困難者の安全確保や災害関連情報等の提供を行う帰宅困難者一時滞在施設として、民間の事業所、商業施設やホテル等に協力をいただいているほか、公共施設や学校等を指定している。

また、災害時における施設の受入れの可否などの情報を携帯電話で検索できるシステムである、帰宅困難者一時滞在施設検索システム(一時滞在NAVI)を運用している。災害時に徒歩で帰宅せざるを得ない方々への支援については、災害時帰宅支援ステーションとして協力をいただくコンビニエンスストアやガソリンスタンド等で、水道水、トイレ、一時的な休憩場所や

道路状況の情報等を提供する取組を九都県市共同で実施している。

⑥ 災害医療体制の整備

震災により多数の負傷者等が発生した場合、医療資源の総力を結集して対応する必要があることから、負傷者等の緊急度や重症度に応じて医療提供主体を分担する。

重症の負傷者は災害拠点病院で、中等症の負傷者は災害拠点病院以外で負傷者等を受け入れる病院(災害時救急病院)で、軽症の負傷者等は受入れが可能な診療所や地域防災拠点等の避難場所等で応急医療を行うチーム(1チーム約5人で編成する医療救護隊)等によって、災害時の医療を行う。

2 災害発生時の対策の概要

大地震の発生時には、人命を守ることを最優先として様々な対策を行うが、その概要は次のとおりである。

① 災害対策本部の設置

横浜市災害対策本部及び区災害対策本部を速やかに設置するとともに、市内の災害の規模や状況等を早期に把握

し、対処方針を迅速に決定する。

② 消火、救助及び救急活動

特に、発災後72時間は極めて重要な時期であり、人命の安全確保を最優先として消火、救助及び救急の活動を実施する。

③ 災害医療

火災、建物の倒壊、津波等により、多数の負傷者等が発生することに対応して、災害医療体制を迅速に確立して被災者の救護にあたる。

④ 避難対策

津波や火災の延焼拡大等による危険から市民等の安全を確保するために避難勧告・避難指示等を発令するとともに、地域防災拠点等の避難場所を開設して住家に居住することができなくなった被災者を受け入れる。

なお、地域防災拠点の運営は、地域住民による相互扶助で行うことを基本としている。

⑤ 帰宅困難者対策

鉄道等の交通機関の運行停止などに伴い、主要駅を中心として多くの滞留者が発生することに对应して、鉄道機関

及び駅周辺の事業者等と連携して、帰宅困難者や徒歩帰宅者への支援を行う。

⑥ 物資等の供給

市民生活の安定を図るため、被災者等に飲料水、食料及び生活必需品等の救援物資を供給する。

これらの物資は、本市が備蓄する物資を活用するほか、市内事業所や他の地方公共団体等の協力を得て調達し、地域防災拠点の被災者等に供給する。

⑦ 災害廃棄物等の処理

地域防災拠点等におけるし尿処理のための仮設トイレ等の設置やくみ取り作業を行うとともに、家庭系ごみの収集や、家庭系ごみの収集が安定した段階で行う粗大ごみの収集等を、順次実施する。また、損壊した建物等の撤去などに伴い発生するコンクリートがら、廃木材及び金属くず等を含め、災害廃棄物を一時的に保管するための仮置場を設置する。

⑧ 建物被害認定調査、罹災証明書等の交付

地震により被災した住宅等の被害状況を調査するため、二次災害の防止を目的として

被災建物の倒壊危険性を判定する応急危険度判定や、建物の全壊・半壊等の損害状況を判定する被害認定調査を実施する。

さらに、住宅等の被害程度について証明する、罹災証明書の発行を行う。

⑨ 応急仮設住宅の供与

住宅を失い、又は住宅の破損等により居住することができなくなった被災者に対して、神奈川県と共に応急仮設住宅の供与や住宅の応急修理を行う。

3 まとめ

本市が公助の側面から進め

ている震災対策の概要を見てきたが、公助といっても、行政機関が対応すれば足りる、というものではない。大規模地震の発生時には、横浜市は防災関係機関と連携し、市の総力を挙げて応急対策に取り組むが、国・他の地方公共団体の応援や、事業者、ボランティア及び市民からいただく協力も、欠かすことのできる大きな力となる。

また、公助の取組が円滑に行われるとしても、市民や事業者による自助・共助の取組

は不可欠なものである。

地震発生直後の火災等への対応には、消防機関等の対応に加えて市民・事業者による初期消火や助け合いが必要である。また、通常物流が途絶えた場合には、被災者向け物資の供給が開始されるまでの間は、自らの備蓄で対応することが必要となる。

震災対策は、自助・共助・公助の取組がそれぞれの強みを活かすとともに、相互に補完をしながら行うことによって成り立っているということができ、本市では、今後も、自助・共助・公助の連携による「横浜市地震防災戦略」の推進など、横浜市防災計画に基づく様々な震災対策を進めていく。