

地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会 報告概要

主旨

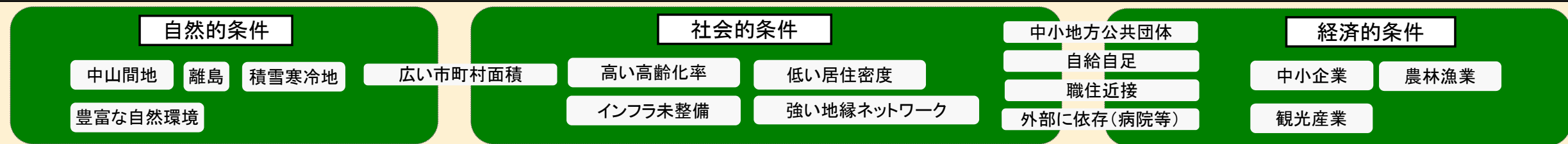
- 近年、地方都市等が被災する地震が頻発し、大きな被害に見舞われた地域が多い。また、地方公共団体は地震災害対応に不慣れな場合も多く、高齢化や過疎化といった地方都市等に特有の課題も存在する。本専門調査会は、近年発生した地震災害における教訓や対応を踏まえ、主として都道府県や市町村における今後の地震防災対策に役立てることが出来るよう、報告をとりまとめた。なお、災害事象は異なるが、近年頻発する水害や土砂災害等に対しても、本報告でとりまとめられた対策を参考にされたい。
- 日本全国には陸域に約2,000箇所の活断層があり、東日本大震災以降、余震活動が活発化している。地方都市における直下型地震発生の可能性は全国どこにおいても高まっていると考えられることから、従前にも増して、行政はしっかりとした災害対応が求められている。地方都市等の地方公共団体においては、本報告を参考に、実践的な防災対策を進めることを期待する。

地方都市の一般的特性



(特に対象とした地方都市の特性)

- ・中山間地を多く含む
- ・居住地が広範囲に点在する
- ・小規模な市町村が多い
- ・高齢化率が高い
- ・農林漁業や中小企業が多く、職住が近接している



近年発生した地方都市を中心とした比較的大きな規模の地震の特徴等

新潟県中越地震(H16.10)

- 地方公共団体の被災
- 多数の避難所の分散配置
- 大量の支援物資の受け入れ・管理・配分
- 孤立集落の発生
- 復興後の人口やコミュニティの変容等

福岡県西方沖を震源とする地震(H17.3)

- 離島からの集団避難
- 半島部の道路寸断、漁港等の被災
- 警戒区域の設定
- 住民参加型の復興への取組等

能登半島地震(H19.3)

- 高齢化率の高い地区での被災対応
- 孤立地域等の発生
- 伝統産業や文化財等の被災と復興
- 国、県、市町による合同対策会議等

新潟県中越沖地震(H19.7)

- 真夏の発災時の対応
- サプライチェーンの被災
- ボランティアの受け入れ体制の確保
- 商店街の被災と復興
- 原子力発電所における火災発生等

岩手・宮城内陸地震(H20.6)

- 大規模な土砂崩れ、河道閉塞の発生
- TEC-FORCEによる緊急点検
- ヘリコプターの運用調整
- 孤立集落の発生
- 中山間地の生業への深刻な影響等

東日本大震災の特徴等

- 市町村庁舎や職員の大規模な被災
- 全国の市町村等からの応援職員の派遣
- 後方支援拠点の確保
- 燃料の確保困難
- 生活不活発病の発生
- 仮設住宅の確保対策
- ヘリコプター拠点の被災
- 貯水池(ため池)の決壊
- ライフライン、インフラ復旧のための補助率のかさ上げ
- がれき仮置き場の確保等

地方都市等における今後の地震防災対策の方向性

発災時の円滑な対応

- ・防災対策の検討体制(防災会議への自主防災組織の委員、女性委員などの積極的な登用)
- ・災害対応力の強化(災害対策本部の体制、業務継続計画の策定・運用、スキル・ノウハウの継承)
- ・連携体制の整備(広域災害応援協定の締結、後方支援拠点の確保、受援力の強化)

情報発信・広報

- ・情報収集(多様な手段の確保、被災後のニーズの把握体制、データ収集の仕組みの整理)
- ・情報の選別・整理・評価(トリアージのための体制整備、情報の選別等の考え方や基準の整理)
- ・情報共有・伝達(情報管理のあり方の検討、情報共有システムの整備・活用)
- ・広報対応体制(定例記者会見の実施、広報専任者の配置・強化、報道機関への対応ルール)
- ・情報提供手段(多様な情報提供手段の確保、新しい情報ツールの活用)
- ・風評被害対策(イベント・キャンペーン等の活用、報道状況等のモニタリング体制)

被災者の生活環境対策

- ・避難所の確保対策(安全な避難所の確保、民間企業等との連携、広域的な受入れ体制の確保)
- ・物資の提供・管理対策(物資支援に関する協定の締結、必要な物資のみ供給を行う方策、民間物流業者との連携による物流の管理と配送)
- ・高齢者や女性など多様な被災者に配慮した生活環境対策(応急的なトイレの確保、避難者の要望の把握と対応、女性の視点の導入、避難所における各種スペースの確保、健康管理対策)

特別な配慮が必要な人への対策

- ・特別な配慮が必要な人への対策(受け入れ先の確保と適切なサポートの検討、避難所における特別な配慮事項についての防災担当者の把握)
- ・生活不活発病対策(防災担当者・ボランティアの理解、予防の周知とチェックリストの活用)

孤立集落対策

- ・情報確認、伝達手段の確保(衛星携帯電話の配備、通信機器の不具合に備えた対策)
- ・平時の備え(物資の備蓄、調達体制の確保、避難場所の確保)
- ・ヘリコプター等の運用(ヘリポートの整備、運用調整の場の設置、ヘリコプターからの物資提供)
- ・土砂災害対策(専門家との連携、河道閉塞の早期発見の調査体制、警戒・避難体制)

自助・共助の促進

- ・自助の促進(住宅の耐震化、家具の転倒防止策、防災訓練等への積極的な参画、物資等の備蓄)
- ・共助の促進(自主防災組織の育成・強化、住民等による避難所の確保・運営体制)

ボランティア、民間企業の役割と連携

- ・ボランティアとの連携(防災ボランティア活動への理解促進、災害ボランティアセンターの設置・運営支援、被災者ニーズの把握とボランティアコーディネート、受入れ体制の整備(受援力))
- ・民間企業との連携(多くの企業の参画を促すための仕組みづくり、NGOとの協力体制構築)

ライフライン・インフラの早期復旧

- ・復旧対策(着実な整備と耐震性の確保、復興と一体となった復旧計画、調整の場の設置)

中山間地等の復興

- ・復旧・復興の進め方(将来像についての地域での共有、住民が主体的に参加する場の設置)
- ・コミュニティ、生活、集落の再建(コミュニティ維持への配慮、専門家との相談体制、ニーズに柔軟に対応できる財政上の措置)
- ・産業の再建(農林漁業の持続可能性を高める復旧支援、商工・地場産業・観光業等の再建支援、災害対策や復旧・復興資金の地元経済への還流、被災経験を活かした地域経済の活性化)

災害廃棄物対策

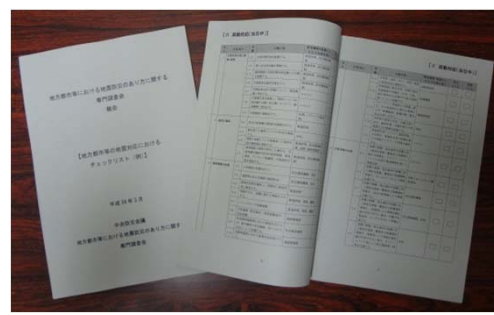
- ・処理対策(発生量の事前検討、分別と収集、仮置き場の確保、相互協力体制、処理計画の策定)

地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会 「地方都市等における地震対応のチェックリスト(例)」 「地震対応の事例集」

地方公共団体における災害対策の検討や発災時の災害応急対応等に役立ててもらうため、専門調査会報告と併せて、災害対応の効率化・円滑化を図る『地方都市等における地震対応のチェックリスト(例)』、災害対応能力の向上と底上げを図る『地震対応の事例集』をとりまとめた。これらの資料は、今後得られる教訓等を踏まえたフォローアップが必要である。

『地方都市等における地震対応のチェックリスト(例)』

- 目的** 災害発生時に必要となる**基本的な対応を事前に確認**しておくなど災害発生前に対策を講ずるとともに、**災害発生時には対応状況(指示、確認)をチェック**することによって、災害対応の効率・円滑化を図る
- 特徴** 災害対応の各段階(準備、初動、応急、復旧、復興)において、地方公共団体が実施すべき対応(18の対策項目)をチェックリスト形式で記載



基本的な対応の全体像

災害対応の各段階(準備、初動、応急、復旧、復興)

対策項目	準備段階		初動段階(発災当日中)		応急段階		復旧・復興段階	
	準備	初動	1~3日後	3日~1週間後	1週間~1か月後	1か月以降	1か月以降	
1. 災害対策本部の組織・運営	庁舎の耐震化、代替施設の確保 災害対策本部設置・運営訓練	災害対策本部設置(代替庁舎確保)	本部会議の開催 記者会見の実施	国・県・市町村等の合同による会議	行政職員のごころのケア			
2. 通信の確保	衛星携帯電話の確保、住民と連携した使用訓練 代替通信手段の検討	情報通信の疎通状況確認	孤立集落等への通信手段の確保					
3. 被害情報の収集	情報収集項目の事前整理 情報収集(ハイタッチ)体制の整備	被害状況に関する情報収集	情報処理(トリアージ)	企業等の被害情報収集				
4. 災害情報の伝達	防災行政無線のデジタル化	地震(余震)情報、津波情報、避難勧告・指示に関する情報提供						
5. 応援の受け入れ	応援団員の担当業務の整理 応援協定の締結および訓練 ヘリコプター着陸場確保	応援要請 燃料、食料、水、衛生用品等の確保	避難所等および周辺市町村の応援受け入れ					
6. 広報活動	特別な配慮が必要な方への多様な情報伝達手段を確保	住民への広報(被害情報、避難所、物資、ライフライン等)	応急危険度判定の周知	被害認定調査、被災証明の発行に関する広報	イベント、キャンペーン等の実施			
7. 救助・救急活動	医師、保健師等の連携体制確保	死傷者の捜索、救護所の設置、救出救助	救護所の設置	遺体の安置、医療チーム派遣要請	火葬			
8. 避難所等、被災者の生活対策	避難所施設の耐震化 住民と連携した避難所運営訓練	避難所安全確認、避難者受け入れ	衛生環境の確保、エコ/ミューラス症候群の防止	避難所の環境整備(配慮が必要な人や女性の視点を考慮)	ニーズ調査	避難所の統廃合、閉鎖		
9. 特別な配慮が必要な人への対策	特別な配慮が必要な人への理解 配慮が必要な人の把握、支援体制確保	福祉避難所やホテル、旅館および専門的スタッフ等の確保	チェックリスト等を用いた生活不活発者の把握	多様な情報伝達手段による広報				
10. 物資等の輸送、供給対策	物流業者等との協定 地域密着型の確保	物資支援 物資拠点確保	個人からの物資受け入れ方針を広報	給水の実施 物資拠点の確保				
11. ボランティアとの協働活動	社会全体でのボランティア活動への理解 ボランティア受け入れ NPOの団体等との事前検討	ボランティア受け入れ体制の確保、周知	社協職員や専門家等の派遣要請					
12. 公共インフラ被害の応急処置等	(ハザードマップにより、事前に土砂災害発生危険性を周知し、訓練等を実施) 耐震化の着実な実施 道路開通等の体制の検討・確保	避難勧告等の準備 避難所と連携したインフラ被害の応急処置	土砂災害発生箇所等の点検					
13. 建物、宅地等の応急危険度判定	応急危険度判定、被災証明の発行 被災者への説明	応急危険度判定士の派遣						
14. 仮設住宅	仮設住宅の建設候補地、空き家情報の事前把握 被災者に配慮が必要な人に適した体制の検討							
15. 生活再建支援	被災者支援台帳等のフォーマット等について事前検討							
16. 産業物産処理	仮置き場等の確保地選定 産業物産処理の事前検討							
17. 復興対策	地元住民、経済を活用した復興の進め方の事前検討 過去の地域の取組み等を整理した取組等の検証							

災害対応の各段階におけるチェックリスト(例)

『地震対応の事例集』

- 目的** 過去の地震発生時に講じられた**災害対応の事例・ノウハウを蓄積**し、広く共有することによって、地方公共団体の災害対応能力の向上と底上げを図る
- 特徴** 近年発生した地震において、各地方公共団体が講じてきた災害対応等の優良事例などを専門調査会報告の項目毎に92事例掲載



被災経験のある市町村からの支援(長岡市による輪島市への支援)
(出典)輪島市長 梶文秋「能登半島地震を経験して～首長としての危機管理～」



緊急物資の集積・配送における民間企業との連携
(出典)柏崎市「柏崎市の対応と復興状況」



衛星携帯電話を用いた訓練
(出典)長岡市提供



間仕切りを設置した避難所
(福岡市営九電記念体育館、福岡県西方沖を震源とする地震)
(出典)福岡市



生活不活発病チェックリストの配布
(出典)大川弥生「災害時支援の新たなターゲットとしての生活機能」



災害ボランティアセンターの設置(柏崎市、新潟県中越沖地震)
(出典)災害ボランティア活動支援プロジェクト会議「新潟県中越沖地震報告」

東日本大震災の教訓の反映

本専門調査会では、比較的被災範囲の狭い直下型地震災害を対象に、近年発生した地震災害における各地域での教訓や対応を踏まえ、検討を進めた。平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、広域的な海溝型地震であり、本専門調査会で検討対象とした地震と大きく異なるものであったが、被害の大きさや被災範囲に関わらず有効な教訓となる事例等も検証しつつ報告をとりまとめた。

東日本大震災の教訓事例

被災経験を活かした被災地への支援(神戸市、新潟市、三条市、栗原市等の多面的な被災地支援) / 自治体連携による被災地外からのペアリング支援(関西広域連合のカウンターパート式被災地支援) / 物資輸送、救援・救助活動支援のための後方拠点(新潟県の被災地向けの支援物資の経路拠点としての機能、遠野市の後方支援拠点としての役割) / 生活不活発病の発生と対策の実施(南三陸町における生活不活発病の発生と医師や専門家による活動) / 避難所への医療チームの派遣(岩手県における関係機関が連携した支援ネットワークの構築) 等