

防災対策推進検討会議「中間報告」等に対する被災自治体の意見概要

資料3

1. 被災自治体からの意見聴取の概要

意見聴取の目的	「防災対策推進検討会議中間報告」に対する意見及び東日本大震災の課題・教訓を被災地方自治体から広く聴取し、今後の国の防災対策に資する。
意見聴取の期間	平成24年4月11日(水)～12日(木)、5月10日(木)～11日(金)、6月12日(火)～13日(水)
聴取先	岩手県:岩手県庁、大槌町 宮城県:宮城県庁、仙台市、石巻市、南三陸町、福島県:福島県庁、相馬市
被聴取者	県 庁:災害対策室長、危機管理官(監)、総務課長、消防課長等 市町村庁:総務部長、総務課長、危機管理官(監)等

2. 被災自治体の意見概要

		意見概要
応 急	災害対応組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 災害時の政府の現地対策本部の役割については、防災基本計画にも詳細は記されておらず、不明確であるように感じた。地方自治体としては、平時の国との窓口で調整を実施した方がオペレーションが円滑に進んだのではないかと感じており、現地対策本部を上手く機能させるためには、総合調整事務など、その所掌について、各地方自治体に徹底することが必要。</li> <li>● 政府の現地災害対策本部の権限・役割が不明確であり、県対策本部との連携が十分に取れなかったのは事実。業務を実施していく上で、平時より県行政と関わりの少ない中央省庁(エネルギー庁、公正取引委員等)との調整(仲介)、各省との横断的な業務の調整(ボランティアとの連携等)、主体が決まっていない業務(災害廃棄物)に関する相談等の役割を果たしていただいたが、今後、地域防災計画への反映を視野に入れ、政府の現地対策本部の権限・役割を防災基本計画等に明記するなどの整理が必要。</li> <li>● 政府の現地対策本部に派遣された要員は、中央省庁よりある程度の調整権限を持たされた者、連絡要員的な者等、各府省庁によって様々であり、県として活用が困難であった。今後は、ある程度、即断・即答できる権限を持った要員が派遣されるのが望ましい。</li> <li>● 平時における各部署そのままでの災害対応は、縦割り行政の弊害が発生。総合的調整など、特別な権限を有した者を長とする意思決定の早い組織の必要性を改めて認識。</li> </ul>

		ご意見概要
応急	情報・通信	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 災害時に航空機における無線の共通周波数のようなものがあれば、共通無線機等を開発・装備することなく、機器の一部改良のみで、現場における自衛隊・警察・消防相互間の連絡・連携強化が可能となるのではないか。</li> <li>● 大規模災害時には、通常想定されている被災市町村から県への状況報告等が困難となるため、発災後、可能な限り早期に、衛星携帯電話等を携行させた上で、国や県の職員を市町村に派遣し、積極的に情報収集や国の対応の説明等にあたらせることが必要。</li> <li>● 被災に備えて、防災無線、衛星携帯電話等の通信機器は、複数の手段を保持するとともに、分散して保有することが必要。</li> </ul>
	人的・物的支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 発災当初は、被災市町村にあっては、絶対的に人手不足となる。特に被災情報を収集する部隊(人員)、住民を救出する部隊(人員)を優先的に派遣願いたい。物資については、3日間は支援がなくても多くの場所で、市町村、住民の努力で対応可能であった。</li> <li>● 職員が大量に被災し、行政事務が行えない状況が発生した場合、被災状況の把握(住民の安否確認が主)、各種状況に対して意志決定するための情報分析、上級関係機関との調整の事務が困難となる。発災当初は、その場で意思決定できる知識・能力をもった上級関係機関の職員が市町村対策本部等の現場に必要。</li> <li>● 大規模災害の発災当初の物資調達・供給は、必要な物や必要数を把握しては、間に合わない。多少のロスが出て、ある程度の品物をパッケージにして一定量を送り込む、プッシュ型で対応することが必要。</li> <li>● また、平時より国と人的・物的支援の調整等のスキームについて計画を作成し、発災時、適時適切に人的応援、物資の供給を受ける体制を整えることが重要。</li> <li>● 個人からの小口物資の支援については、規格、数量ともバラバラなものを仕分けした上で避難所に配送する必要があったが、そのための人手がなく、倉庫に山積することとなった。個人等からの現物の小口支援は、送らない、受け取らない等の共通のルール策定、国民運動による周知等が必要ではないか。</li> </ul>

		ご意見概要
応急	避難者・避難支援者の行動	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難者・避難支援者の行動については、災害・地形等の様々な考慮すべき要素があり、一律の基準を設けることは困難。消防団の避難に関するガイドライン等を参考としつつ、地域の特性に合わせて各地方自治体が基準を作成する必要がある。</li> <li>● 避難計画は市で策定していたが、これはどちらかと言えば、市の職員が避難誘導等をするためのものであり、住民自身が町内の避難計画を策定するところまでは徹底されていなかった。今後は、市として、各町内の避難計画の策定を指導する必要がある。</li> <li>● 車での避難は、要援護者の避難などやむを得ない場合もあることから、必要性は認めざるを得ない。ただし、車での要援護者の避難等を認めた場合、同様に車で避難しようとする者を抑制することは困難になることが予想されるため、そのための余裕をもった道路幅の拡張等の環境整備を進める必要がある。</li> <li>● 当地では、結果として、保有する消防車両60余台のうち、震災直後の火災消火のため出動した23台を津波のため失った。これとは対照的に、津波の襲来を予想し、直ちに全車両を高台に上げた他の地域では、津波の難を逃れた。大規模地震直後の出動にあたっては、津波に十分警戒することが必要。</li> </ul>
	報道・広報	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 今回の震災では、地元がどうなっているのかといった情報を入手する方法は、テレビ、ラジオ等のマスコミしかなかったが、福島原発の事故のため、報道が集中し、地元の情報がほとんど入手できなくなった。放送局として、報道のバランス等に配慮いただきたい。</li> </ul>
被災者支援	避難所運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難所運営にあたっては、過去の災害における経験者が、次の被災地に行って指導にあたることとそのノウハウ等を活用する観点からも望ましい。</li> <li>● 「避難所を物資集積拠点として活用すべき。」との意見には、相当な違和感がある。当地にも避難所と物資集積拠点を兼ねた場所があったが、被災者からのクレームが出る等、雰囲気が悪くなったため、すぐに別の場所に変更した。</li> <li>● 避難所においては、疾病等の流行による集団感染等を防止する観点から、隔離スペースを確保しておくことが望ましい。</li> <li>● 避難所におけるペットの取扱いについては、鳴き声や匂い、衛生面での問題等があることから、被災者とともに生活するスペースを提供する場合には、基本的には、他の被災者と隔離された空間を確保する必要がある。結局、対応できるかどうかは、災害の規模や、その時々状況によるものと考えられる。</li> </ul>

		ご意見概要
被災者支援	行政サービス	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 被災自治体としては、職員の殉職や被災による人手不足のところへ、罹災証明の発行という事務も加わり、非常に対応に苦しんだ。施策を打つ場合には、もう少し慎重に手段の検討をお願いしたい。</li> <li>● 本震災では、各種行政サービス等の特例・緩和措置、法律の弾力的な運用等が実施されたが、問題が発生してから後追いで対処した措置(被災(罹災)証明の発行等)があったのも事実。地方公共団体ができない理由を住民に説明した後に、そうした措置がとられた場合、お互いの感情にしこりが残り、住民と接する側として、一つの問題となった。今後は、来るべき大震災に備え、各措置等の実施が迅速にできるよう準備が必要。</li> </ul>
	広域避難	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 広域避難は、行政機能を含めた移転を前提とするものでないと、行政サービスを必要とする住民の同意は得られない。また、各市町村としても、一度住民を移転させると帰って来ないのではないかな等の不安があるため、賛同は得られにくい。本震災でも避難所をまとめることを考えたが、一部しか実施できなかった。</li> <li>● 広域避難については、個々の被災市町村が調整を行うことは困難であるため、国主導で、各都道府県との間で、受け入れ先等の広域的な調整を行ってほしい。</li> <li>● 平素から、広域避難の用に供する避難所については、受援側・応援側で調整して取り決めておき、あらかじめ協定締結や情報交換を実施するとともに、それぞれの住民に周知しておくことが必要。</li> <li>● 発災直後は、被災住民の把握、罹災証明の発行、住民の不安感の抑制等、被災者支援の対応が必要。これらをスムーズに進められるよう、被災地方公共団体は、各避難所などに加え、受入地方公共団体にも職員を速やかに配置することが必要。</li> <li>● 行政区域を超える広域避難の受け入れ側において、受け入れにかかった経費(避難所運営等に係る食糧費、トイレ等の環境・衛生費、電気・燃料等の水道・光熱費)のうち、国庫負担の対象となる項目と限度額等、請求に際し分かりにくかった。</li> <li>● 広域避難の避難所の長期運営においては、被災者の協力が必要。きめ細かい行政サービスをするためには、被災者の中でリーダーを決め、避難所周辺の自治会に入会してもらい、そこでのコミュニティを形成することが重要。</li> </ul>

		ご意見概要
被災者支援	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 居住していた地域外に自主避難した被災者の安否確認については、被災者からの連絡を待つしか方法はなかった。テレビ、ラジオ等のマスコミ等を通じて、近くの自治体への連絡を呼びかける等の周知が必要。</li> <li>● 被災地における高速道路の無料化は、被災者にとっては基本的にありがたい政策だったが、不要不急の方の利用により、本当に急ぐ時には、混雑により使えないという問題が生じた。</li> <li>● 想定外だったことの一つとして、発災当初に、ご遺体に係る物資(お棺、ドライアイス)の確保が困難であった。より大規模な震災に備え、その対策を検討しておくことが必要。</li> </ul>
	復旧・復興	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 震災当初、地域のコミュニティーでの中心になっている方々が、災害時要援護者の救出のため二次被害に遭い、多数亡くなった。このため、避難所運営におけるリーダーの決定、避難所から仮設住宅への移住の住民の説得等、復興への各種施策の遅れにつながった。</li> <li>● 新たなまちづくりにあたっては、病院、学校など、要援護者を多く抱える施設は、高台に設置するなど、あらかじめ配慮することが望ましい。</li> <li>● 避難の際、多くの住民は車を捨てて避難したが、車が無いことが高台移転などの各種復興計画を進めるにあたっての支障となっている。避難における車利用のあり方について、再考すべき。</li> <li>● 復興計画の策定にあたっては、それぞれの地方の気候、風土や産業等のニーズに合った計画とすることが望ましい。</li> <li>● 安全性に配慮するとともに、住みやすさ、暮らしやすさに配慮したまちづくりが必要。</li> </ul>

		ご意見概要
予 防	啓発・防災教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>● どんなに立派な防波堤を作り、地震・津波に配慮したまちづくりを行っても、住民の防災意識が高まらないと何にもならないことを痛感した。防災教育の基本は、自分の命は自分で守るという住民（学童、生徒等を含む）の意識を高めることにある。</li> <li>● 地震・津波の被害を抑えるためには、今回の過酷な被災体験を将来にわたって風化させることなく、世代を超えて伝承していくことが重要。</li> <li>● 常日頃から学校の防災教育において、震災時における食糧の大切さを教育していた。本震災当初は、子供に優先的に食事を配給した。その子供たちが、少ない食事を自ら分け、大切に食いつないでいたのは、教育の賜物であった。</li> <li>● 社会人に対する防災教育については、今後も引き続き、努力を続けることは必要であるが、講習会や防災訓練の出席者には偏りがあり、活動には停滞感があるのが現状。社会人に対する防災教育の先行きについては、極めて悲観している。こうした現状を踏まえると、学校における防災教育、とりわけ、義務教育課程である小学校、中学校での防災教育の果たす役割は極めて重要。</li> <li>● 今回の震災では、津波からの退避行動について、地域により大きな差が見られた。学童・教師の過半を失った大川小学校のような例がある一方、「釜石の奇跡」のように、既に帰宅した児童・生徒も含め、犠牲者がほとんど出なかった地域があった。これまでの各都道府県、各学校、各教師の取組に任せた防災教育を見直し、政府が責任を持って、全国的な取組としてカリキュラムの中に防災の時間をきちんと位置付け、継続的に実践的な防災教育に取り組む必要がある。</li> </ul>
	地域コミュニティー・自主防災組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地域の中でも、都市部の自主防災組織の組織率の低さは悩みの種。都市部では、役所からの情報の伝達どころか、町内会費の徴収すら満足にできないところもある。これでは、とても、自主防災組織の組成や災害時の要援護者の支援などおぼつかない。</li> <li>● 地域社会の共同体としてのまとまりが強い漁村、農村地域については、殊更に自主防災組織と謳わなくとも、自然にお年寄りを大切に、近所で助け合う習慣が一般に根付いていることから、地方自治体の防災教育、防災訓練といった取組についても、都市部に比較すると浸透しやすい傾向がある。</li> </ul>

		ご意見概要
予 防	応援協定 受援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 今後、県等が作成する受援に関する計画は、各市町村がどんな人員が必要であったかを整理し、詳細な計画を作成する必要がある。また、応援職員の必要性は、発災後、時系列により変化するため、下記の事項に留意することが必要。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 発災当初は、住民の状況（住民の安否確認、避難者の受入）を把握するための職員等が不足。</li> <li>・ 避難所の設置後は、要援護者対応も含め、避難所運営のための福祉、保健に係る職員が不足。</li> <li>・ 復旧・復興期においては、瓦礫処理、仮設住宅、まちづくりに関連した職員の増援が必要。</li> </ul> </li> <li>● 応援協定は必要なことだと考えるが、それだけでなく、平素から応援する側、応援される側で顔の見える信頼関係を築いておくことが、有事の際の円滑な応援、受援につながる。</li> </ul>
	ハザードマップの活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 本震災では、作成されたハザードマップどおり、役場は浸水した。実践的なマップの活用の一つとして、被災が見込まれる行政機能の中核等は、移築、補完設備の整備等を検討すべき。</li> </ul>
中間報告について		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 最終報告で、地域防災計画に反映できるような具体的な内容が記述されれば、地方公共団体として各種施策に反映しやすい。</li> <li>● 中間報告は、市町村が行政機能を喪失した東日本大震災レベルを前提に記載されている。最終報告に向けては、都道府県レベルの行政機能喪失を前提として、諸外国・被災地外の各地方自治体の活用や被災地外に及ぼす影響など、国家レベルでの対策を盛り込んでいただくことを希望する。</li> <li>● 中間報告において、災害救助法における現物支給の原則について、現金支給も検討すべきとの指摘もあったが、平等かつ確実に行政サービスを実施する観点からは、現物支給の方が望ましい。現金給付の方が事務手続的には楽であるが、その用途は被災者側に委ねられることとなり、物資の流通状況や現金の他への流用により、必要な物資が被災者の手元に行き渡らないおそれがある。したがって、現金支給の妥当性は災害の状態・時期等により変化するので、他の法制度等も勘案し、慎重に議論することが必要。</li> <li>● ぜひ複合災害の位置づけを明確にして欲しい。各法律によって各災害対策本部が立つ仕組みになっているのが現状であるが、被災者は同一であり、スムーズな被災者支援を行えるよう、各省等の横断的な調整等は、一つの本部で意志決定し、各種政策を実施して欲しい。</li> <li>● 本震災における応急対応に際して、一番時間を要し、障害となったのは、法律上の解釈（航空法における積載物の制約、瓦礫の処分要領等）に係る調整であった。今後、発生が予測される南海トラフの巨大地震のような緊急事態においては、規制等を一斉緩和して応急対応ができる特区の指定といった対応策の検討が必要。</li> </ul>