



平成24年4月12日  
内閣府（防災担当）

中央防災会議  
「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」  
（第10回）  
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時：平成24年3月12日（月）10:00～11:50

場所：中央合同庁舎第5号館3階 内閣府防災A会議室

出席者：河田座長、大川、笠原、栗田、佐藤、高橋、田村、宗片、室崎、吉井各専門委員、  
後藤副大臣、原田政策統括官、長谷川官房審議官 他

2. 議事概要

「地方都市等における今後の地震防災対策の方向性」について、事務局より資料の説明を行った後、各委員に御議論いただいた。

委員からの主な意見等は次のとおり。

- 半島や島しょ部に対する記述がほとんどない。離島は道路の代わりに港湾が重要なライフラインであるため、港湾の耐震化対策や船を使った避難をする場合の協定など、島しょ部に対する記述をどこかで補うべきではないか。
- 産業の再建について、営農体制や林業に対する記述のほかに、水産業に対する持続可能性を高める復旧支援についても記述する必要がある。
- 東日本大震災の検証が始まっており、今回被災地に島しょ部が入っているため、漁業の問題も含めてその検証の中で補っていく方がいいのではないかと。ライフラインや医療体制なども随分違うため、別に取り扱った方が抜け落ちは出てこないのではないかと。
- 福岡県西方沖地震の際に半島部の道路寸断や漁港の被災があり、専門調査会の課題の中に入っている。復旧やライフラインのときは議論をしなかったが、孤立集落の典型として、議論の最初の方には入っていた。報告に記述されないのであれば、半島や島しょ部の議論が別に必要であると記述するべきではないかと。
- 本専門調査会は、阪神大震災以降、地方都市で起きた災害をピックアップしたものであり、漁業等の生業の問題はあまり取り上げていない。報告には島しょ部についても対策しなければならないと記述する程度でどうか。
- 地方都市は高齢化率が高いため、持病がある人、介護が必要な人、災害をきっかけとして病気や生活機能が悪化する人が多い。さらに、医療や介護のサービス自体が余り充実していない地域が多い。特別な配慮が必要な人について、内容が充実されたことは非常にいいことで

ある。

- これまで医療は医療、介護が必要な人は介護や福祉の問題として別々に議論をされてきたが、2つの関連性も考えながら報告書をまとめられていることは画期的で、非常にいい方向性が出た。この報告をどう活かしていくかが問題だが、特別な配慮が必要な人について医療・福祉等の専門家任せではなく、防災担当等も含めてそれぞれの専門性に立ってどう対策していくか、国や自治体、専門家の集団で議論する必要がある。
- 人的被害が大きいところは 70、80 代の犠牲者がとても多い。歩行可能だった人が逃げ遅れている。避難勧告・指示を適切に出したり、防災無線を充実させたりしても、高齢者の命を担保することにつながっていない。機械的に改善できるところと、属人性に改善できるところには随分ギャップがあるが、健常者な高齢者が対策の対象から漏れているのではないか。
- 避難以外にも、避難所や仮設住宅の生活の中において、同じように漏れていると考えるべきである。あえて言えば、ステレオタイプで画一的な対応が問題である。一見健康で、自立をしていると言われている人でも、限られた物的、人的、時間的な環境でだけ自立をしている人など、実は限定的な自立の人が高齢になるほど多い。こうした人は、健康な高齢者としていない方がいい。限定的な自立の人たちにどう対応するかが大事という認識が必要である。
- 特別な配慮が必要な人について、平常時には自立していても、災害のような非日常的なとき、自立できない人がいるという認識が重要である。一方、平常時にも配慮が必要でも避難ができ、避難所の中でうまく生活ができている人たちの例もある。具体的な対策を考える際、こうした例からいいヒントが見つかる可能性があり、うまくいった例を集積する必要がある。
- 具体的な対策を誰が立てるかが重要である。介護を受けている人は、特定の介護保険サービスが提供されている。そのサービスの中で、自然災害だけでなく健康危機管理が必要な非日常的な状況への対応について、個別的、日常的にプランを立てておくことを徹底する必要がある。
- 限定的な自立の人は、多くは病院にかかっている人たちである。高齢者はほとんど何らかの病気がある。平常時に関与している専門家が防災にもっと関与してもらうことが、1つのヒントとなるのではないか。東日本大震災で、医師会はいろいろな支援チームを派遣した。地元の医師会が高齢者や障がい者の病気以外の生活の面に目を向け出したことも、1つの足がかりになる。
- 限定的な自立の人たちへ、行政として一人ひとりの個別性に合わせ、具体的にどう行動するか指導をするべきではないか。避難訓練するとき、高齢者に関してもう少し丁寧に個別的な指導、プランを立てることが必要ではないか。
- 日常的に高齢者を診ている地元の医者が、個別の対策への意識を持っている。高齢者の犠牲者が増えており、通院している人のケアをきちんとやるスキームが要るのではないか。
- 高齢者の避難や、避難所の中の管理をシステムとしてどう組むのかについて、多くの役所が一緒に取り組まないと、現実的な対策はとれない。
- 中越地震や中越沖地震が発生した当時、この事例集があれば、もっとうまくできたという気がする。いざというときにこの事例集はなかなか見られないが、各災害対策本部にアドバイザーのような人を導入し、随時アドバイスをもらうようにすれば、住民にとっても、以後の対応にとってもプラスになる。
- 市町村職員向けの研修所もあるので、防災に限らず通常の研修の中に事例集を使ったケースワークを取り入れるようになると、普通の職員の行動の中に刷り込まれていく。日ごろから職員の意識の中にこうした資料があり、スイッチを押すと出てくるようにしておくことが必要である。

- 自分で及ばないところについて、知識のある人をお願いをすることが、次のステップに行くときにも早い対応になる。この報告を各自治体で積極的に使うようになれば、災害の悲惨な状況も減り、復興も早くなる。
- 役所の職員はいろいろな部署を回るため、実際の対応を担うのは危機管理担当だけではなく、普通の職員も担っていく。だれかキーパーソンを1人置いておいて、ほかの部門からきた人間と、知識や経験をミックスしながらやることが、実際の行政の実務の上では役に立つ。
- 全国市町村会に報告や事例集を送付し、これを使った市町村職員の研修をお願いすることも考えられる。
- 災害に慣れている自治体もあれば、そうでない自治体もある。この報告や事例集の体系的な整理の仕方などを、職員の普段の仕事の中に反映させるシステムが必要である。
- 幕張に市町村アカデミーがあり、自治体職員が研修している。カリキュラムをつくっているところに事例集を送り、定常的なメニューで事例集を提供してもらうことも考えられる。いつも研修しているところがあるようにしておき、市町村に職員の受講をお願いする。小さい地方都市では、職員が少なく、こういうことに通暁している職員がほとんどいない。そこが対応の遅れにつながっているのではないか。
- 雪対策の中では高齢化の問題がある。従来は隣近所で互助的な雪下ろし、あるいは雪捨ての協力体制があったが、中山間地の奥の方は労働力として力を発揮できる世代が非常に減少している。ボランティア団体も入り、手伝いをしているが、何かあった場合のことを考え、できるだけ屋根の荷重を軽くしておくこと、避難路を設けておくことについて、積極的に自治体が対応している。いわゆる互助ができなくなった分について、自主防災組織やボランティア組織を積極的に活用していくことが、今後もっと必要になる。
- 新潟県の例だが、今年度から地元の建設業の団体との協定や話し合いにより、大雪対応へどんどん入れるようにした。個別の自治体内で手が足りなければ、もう少し大きなエリアで地方の建設業の団体と協力、更に必要なら全県体制というシステムを組んで対応した。結果としては全県まではいかなかったが、かなり遠方のところからも、積極的にボランティア的に入ろうという取組も出た。行政も関与する中で、地域外から除雪の担い手が少ない地域へ人を導入するということがうまくいった。今年は大雪だったが、実際の死亡者の減少につながっているのではないか。
- 昔からトレーニングせずにみんな雪下ろしをやっていた。今はどんどん少なくなってくるということは、いずれ中学生、高校生が成人になったとき、自分の家の屋根の雪下ろしをするのに、やったことがないということが起こるのではないか。
- 雪の多いところでは、建替えのときに自然落下等の克雪式住宅の導入が増えている。建替えまでいかない、どちらかというと高齢者が中心の家屋の大変さが増している。
- 阪神大震災がボランティアの原点、ボランティア元年と言われており、歴史も浅く、どう効率的にやるかを考えながら歩いてきた側面もある中、国の専門調査会でボランティアの項目を入れていただいた。まだまだ未成熟なところを汲み取りいただき、感謝している。
- 行政とボランティアがどう連携するかは永遠の課題だが、もう昔の市民活動のイメージはほとんどなく、連携してやることが主流になっている。阪神大震災以降、10年ぐらいはお互いの出方を見ていたという期間もあったが、2004年の台風10個が上陸した年に、全国に70か所のボランティアセンターができた。10月23日に中越地震をきっかけに連携が深まり、内閣府の防災担当との連携はますます深まっている。
- 一災害に何千人、何万人もボランティアが来ており、活用しない手はない。各地方自治体の受援力を高めて欲しいことは切なる要望であり、ボランティアをどんどん活用する必要がある。

る。

- 東日本大震災では、ボランティアの広域連携について大きな課題を残した。ボランティアは全国的な中核があるものではなく、それぞれの団体が独立している。東になって災害が起きたとき、だれか代表者を置くとか、横串を通すことが難しい。
- ボランティアの広域連携は、乗り越えなければいけない壁がたくさんある。東日本大震災ではお互い連携してやったかという、そうではない状況も多々あった。東日本大震災の教訓を活かすならば、広域連携の発想も必要であり、連携の在り方や横串をどうやってつくっていくかを話し合う場が必要である。
- ボランティア活動検討会の場があるが、もう少しメンバーを厳選して、自衛隊や消防とどう連携できるのかということを含めた議論を本格的にしていきたい。ボランティア側だけではなく、各都道府県では集約しきれない部分もあるので、国や内閣府が調整した上で、そういう検討をする必要がある。
- ボランティアが行くときに一番の問題はどこに泊まるか。被災者のそばに泊まるのが一番いいので、仮設住宅の整備の仕方も、ボランティア活動を支援するような形があってもいいのではないか。
- 東日本大震災から1年経過し、これからのボランティアは生活再建である。阪神大震災でも主婦のボランティア、いわゆる生活体験者のボランティアがとても必要になっていた。東北の場合はもともと人口が少ないが、特にそういう人が少ない。だから、余計に格差が出てきている。若者のボランティアと、技術も含めた生活の知恵を持っているボランティアの違いをどう反映していくか、これから考えていく必要がある。
- 災害ボランティアはどうしても当初の緊急救援のがれきの撤去のイメージが定着してしまっている。水害の影響もあって力のある若い男たちが重宝されるが、暮らしの再建については、ボランティアが全員帰ってもいい問題ではない。
- 東日本大震災は相当長期にわたってケアが必要である。ボランティアベースでどうケアするか議論している。ただ資金面の問題もあり、現場に踏ん張れるボランティアと踏ん張れないボランティアがいる。いつまでも上げ膳据え膳ではならず、ボランティアの質をどう高めていくか、議論する必要がある。
- 子育てのグループはどこにでもあるが、一時的に機能が低下したのでボランティアの出番となった。もともとあった機能を回復してもらうため、グループの人たちと一緒にやったやり方について工夫していかなければいけない。
- 知恵の部分は、被災地外のボランティアの持っているものと、本来地域が持っているものをどのようにミックスさせるかが課題である。
- 災害の時、首長にとって一番つらいのは、犠牲者や行方不明者の家族に直接会って、理解をもらうことである。今回の東日本大震災でも、そこが一番大切なところではないか。首長が遺族へどう対応していくかが、大きな問題である。
- 東日本大震災では、地域に自助・共助の自主防災組織が立ち上がっていたこと、関係者が一緒になって高齢者のところへ巡回していたこと、どういう形で自主防災組織と組み、どこかへ誘導するか決めていたことが成果につながった。
- 復興基金について、阪神淡路などの事例をよく検証して、いかに復興したのか、有効だったのかを確認することも必要だったのではないか。
- これからまちづくりが始まるが、そこで専門家のいろいろなアドバイスを長期的にもらうスキームが必要である。現場では、意見をまとめて、行政と交渉する方法をアドバイスできる人が必

要である。

- 今の予算の枠組みからは、コミュニティに直接使えるような資金は出てこない。復興交付金は枠組みからいっても、非常に使いづらい。
- 今、まちづくりのところで、高齢者を含む将来のビジョンをつくるのが非常に大きな壁となり、どこも苦労している。
- 東日本大震災では県レベルでの初動体制が遅かった。今、復興に向けて頑張っているが、初動体制がまるでなっていない。今回の報告が教科書になる。
- 初動を間違えたら全部後に響く。初動は初動、復興は復興ではなくて、初動からずっと続くことを認識する必要がある。
- 例えば警察庁や警察本部の理解を頂いて、現職の警察官を自治体が危機管理監として受け入れていけば、もう少し危機管理が進むのではないか。
- 地方都市の市町村では、災害が起こる頻度は非常に低い。この 20 年を見ると、情報が共有されず、災害対応、復旧対策、避難所運営、健康対策、復旧対策がばらばらで、同じことを繰り返していることが非常に残念である。報告は地震以外の災害にも使えることをしっかり伝える必要がある。
- 市町村の対策というのは基本的には自己完結であるから、なかなか他の情報が入ってこない。地域防災計画へどうつないでいくかを考える必要がある。
- 地方都市は財政と人員が厳しい。災害対応に当たる人は他の業務を兼務している二、三人で、数年で替わる。いかにこの報告を定着させていくか、方法を考える必要がある。
- 行政だけではなく、議会が予算をつけないと動けないため、議会にも情報を提供していく必要がある。
- 地方都市で高齢化が進んでくると、同じことが形を変えてまた出てくることを非常に心配していた。学会や大学等との連携、ネットワークが必要であり、どうつくっていくかを考えていた。建設業を地域に一定量残し、災害対応をやっていくことを考えなければいけない。これを実現するためには、いろいろな支援や知恵が必要である。
- 国の防災基本計画が改訂されたため、地方自治体では地域防災計画の改訂という作業に入る。コンサルタントが見直す事例が多いたろうが、この資料を本にして、コンサルタントに勉強させ、入札のときの条件にすることも考えられる。経験と体験で実務をしているコンサルタントが結構あるが、そうではないというインパクトが要る。
- 中山間地域を含む地方都市特有の課題の解き方を懇切丁寧に書いてあり、画期的である。阪神・淡路以降の事例がまとまっていることは、意義が大きい。今後地方で災害が頻発することを考えると、今回限りではなく、継続的に事例を集める仕組みが必要である。
- 個別の課題を解く重要性を問いかけている。一つひとつの課題をうまく解いていく基礎力をつけないと、東日本大震災のような応用力の要る災害には適応できない。地方都市と書いてあるからと、大きな町が読まないのでは困る。個別の課題という意味で、大きな町にも有効だと伝える必要がある。
- 報告書を読めば、多様な主体が活躍していることがわかる。この多様な主体によって地方都市の課題がこれまでも解かれてきたし、今後も解かれていくことを示した。医療、保険、福祉、ボランティア、企業の皆さんに聞くと、地域防災計画を読んだことがない人がたくさんいる。内閣府が配ると、防災の担当が読んで終わりとなるので、行政の中で多様な課に読まれるようにする必要がある。防災のときに活躍する部署や関係機関にも読んでもらえるよう、メールやホームページ等でも知らせる必要がある。

- 地方都市になると、知事や市長村長が全体を知っているかが非常に大きい。首長にも何か問いかけるため、市町村会、知事会等へ強く宣伝してはどうか。
- 東日本大震災は1年が経過して1つの区切りであるが、それぞれの地域や仮設住宅に回ると、問題は深刻化していく状況であると感じる。支援する側の立場としては、これから何をするかという課題がある。ボランティアの活動を地元の人へどう引き継いでいくかが、大きな課題である。
- 女性はケアする役割を担っている。震災を想定したとき、どんな不安や心配を抱えているか調査すると、自分の問題ではなく、子どもや高齢者、障害を持つ人といった、自分がケアをする対象である家族に対する不安や心配を抱えていた。今回、特別な配慮が必要な人に対する対策が網羅されており、女性たちにとって安心材料になるのではないか。
- 東日本大震災を1つの契機として、地域は危機感を持ち、計画や訓練の見直し、避難の在り方に関心を高めており、一緒に何かをやりたいというところが増えている。地域が具体的にどう動くかについて、一緒に考えていく必要がある。
- 今後、重要な提言やまとめが出る。これから災害が考えられる地域へ発信すると同時に、今、数多くの困難を抱えている被災地に対しても、さらに出てくる困難へのいち早い対応を期待したい。
- 阪神大震災以降、災害が起きるたびに立派な報告書がまとめられ、いいことが書いてあるが、全く普及していない。特に自治体では全く読まれていないという状況がある。実質的な対策や、自治体の防災力向上へどうつなげていくか、考える必要がある。
- 東日本大震災では、地方都市が基礎自治体として防災の最先端に立つべきにもかかわらず、いろいろなものが失われ、対応能力を失ったときの問題が大きかった。
- 国と県との連携をどうやるのか。単にリエゾンが情報を取りに行くだけが仕事ではない。具体的に国と都道府県はどこまでやるべきかを考える必要がある。例えば仮設の住宅について、市町村が選んでこないから前に進まないときは、県が出ていく仕組みをつくる必要がある。
- 災害時に地方都市は危機に瀕する。重要なことは、地方都市の自治は脅かさないという原則の下に、国と都道府県の支援のシステムをどういう形でやるのか。別途検討する必要がある。
- 復興の段階で、即戦力を持ったボランティア力をどうしていくのか。例えば若い力、大学院生を学生の身分で臨時職員として雇用してもらえないか。2年間一緒につくった復興計画を修士論文にして卒業することにしてはどうか。また、OB のシニアをどういう形で活用するか、考える必要がある。
- 民間企業で非常に優れた力を持っている人が一時休職をして、臨時職員の採用制度により地方自治体で3年間働くといった、即戦力をうまく引き出し、正規に近いスタッフとしてやれるような、地方自治体をしっかり支援していく仕組みがとれないだろうか。これから 2,000～3,000 人のスタッフが要る。そういう人たちを支えていくための制度的なバックアップについて、次のステップで考える必要がある。
- 報告書、事例集、チェックリストも非常によく書かれていて、読んで身につけてもらえれば、必ず役に立つということが出ている。一番心配するのは、教訓を学ばないケースが多いということである。身につけてもらう体制をどうやってつくるか、考える必要がある。
- 激甚災害でも、狭域の災害と広域の災害はどう対応が違うかという議論があるが、基本的に準備は同じである。準備段階、あるいは初動の応急対応について、地元でやるものを書いてある。事例集はほとんど広域災害でも使えることなので、これをベースにして広域災害もある

程度対応ができる。

- 東日本大震災では、内陸部に入った市町村の多くで庁舎が使えなくなった。庁舎が使えず外に出たが、うまく対応できない、通信手段も確保できないというケースがかなりあった。津波だけでなく、地震の揺れでも庁舎がやられ、事前の計画通りにできなくなっていた。
- 狭域災害はいろいろなところから支援が出るが、支援が多過ぎてもいけない。地元にかえって負担がかかってしまう。狭域災害で広域応援をする際、災害の状況にマッチした人、組織をいかに選別して送るかが、応援の調整の1つのポイントになる。
- 広域災害の場合は、足りないものをどうやって集め、適切に派遣して現地で活躍してもらうかが問題である。アイデアは出ているが試行錯誤している段階であり、応援体制を固めていく必要がある。
- この報告が役に立つということは、都市が高齢化していくということである。今までの地域防災計画では、うまくいかなくなる地域が多そうだ。高齢化の問題について、もう少し絞った検討も必要である。
- 東日本大震災を見ていると、都道府県レベルの連携が少なかった。都道府県がもっと頑張らなければならない。東海・東南海・南海地震や首都直下地震では、市町村レベルよりも、都道府県レベルの連携がどう在るべきかがとても重要である。
- 県レベルの意識をどうやって充実させていくか。1つは、お金のかからないところは連携することが挙げられる。お金が要るところは、国との調整が出てくるためとても難しい。各都道府県でできることを持ち合い、連携することが基本的なスタンスである。
- 都道府県レベルでの連携を、都道府県が考える必要がある。このマニュアルをいろいろなところで活用してもらうとき、国からではなく市町村から都道府県に言う必要がある。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

地震・火山・大規模水害対策担当参事官 越智 繁雄

同企画官 若林 伸幸

同参事官補佐 青野 正志

TEL : 03-3501-5693（直通） FAX : 03-3501-5199