

# 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 論点素案

## 1. 趣旨

近年、地方都市を中心に大規模な地震が頻発し、大きな被害にみまわれた地域も多いが、それらの被害を詳細に見てみると地方都市特有の課題も明らかになってきている。その一方で各地の取り組みにおいて有効な対策として今後の地震対策に活かすべき教訓も得られている。

全国の何処でも発生が予想される大規模地震に対しては、様々な対策の充実に必要がある。とりわけ、防災対応力の強化という点で重点的な対策が必要となっている地方都市の地震対策に関しては、地方都市地域で発生した地震被害で得られた各種の教訓や課題等について調査検討を行い、地方都市の特性を踏まえたより強化すべき対策や支援方策についてとりまとめることが重要である。

## 2. 主な検討項目と論点

### (1) 孤立集落対策

#### ① 孤立集落における情報確認、伝達手段の確保

中山間地等に散在する集落において、地震発生による道路の不通等で孤立化する可能性がある集落は全国で1万7千余に上っている。こうした孤立集落では、通信手段の断絶、道路等外部との物理的アクセスの断絶等によって、情報確認、情報伝達が取れない状況が発生することや初動期の救助・救援活動の遅れが懸念されている。

近年発生した地震による孤立集落での地震対策の教訓から、通信機器の整備に取り組んでいる自治体も増えている。また、高齢者が多い孤立集落において、それらの通信機器の使用に慣れることや、通信機器を用いず容易に外部との情報のやり取りを行うなど、情報伝達手段の確保のあり方についての検討を行う。

#### 【検討項目】

- ・衛星携帯電話等災害時の有力情報手段の整備、予備バッテリーの確保
- ・防災行政無線機器及び非常用電源の操作訓練等、日常からの事前対策の検討
- ・住民が容易に利用できる情報伝達手段の検討

## ②孤立集落における平時の備え

近年、多くの地域で「自主防災組織」の結成による平時からの地震対策が進められており、特に地震を経験した自治体の孤立可能性のある集落で増加している。

これらを踏まえ、被災時の集落の体制として自主防災組織の有効性や活動内容について被災市町村の事例から検証し、平時からの備えのあり方について検討する。

### 【検討項目】

- ・ 発災時の孤立集落内の被害状況やニーズの把握、地域住民による救助、避難、物資配給等のための自主防災組織を中心とした体制の構築、日常的な治療に必要な医薬品類の支援体制等、孤立化に備えた対策の検討
- ・ 関係機関（都道府県、市町村、自主防災組織）が実施すべき孤立集落対策の整理
- ・ ヘリポートの整備

## ③土砂災害への対応

中山間地の地方都市等では急峻な地形も多く地すべり、土砂崩れ等の発生による道路交通の不通、集落の孤立化、河道閉塞（天然ダム）の発生で背後地区の家屋が水没する等の被害が発生している。

河道閉塞（天然ダム）の有無の把握等の情報収集を早期に実施するためには、ヘリコプターによる対応が有効であるが、ヘリコプターの活動をより円滑に実施するための方策について検討する。また、土砂災害に伴って孤立集落が発生した場合の、ヘリコプターにより把握した情報の国、地方公共団体の情報共有のあり方や、被災後の降雨に伴う二次被害に対する方策を検討する。また、ヘリコプターを活用した迅速な救助、避難、物資供給の体制を検討する。

### 【検討項目】

- ・ ヘリコプターによる情報の共有方策の検討
- ・ ヘリコプターの円滑な運行のためのルール等の検討
- ・ 河道閉塞（天然ダム）発生後の降雨による二次被害軽減方策の検討

## (2) 発災時の情報共有と連携

### ①被災市町村の地震対応

地震により被災した市町村では、発災時から庁舎等も被災した中で、初動体制の確立、限られた職員の中での人員の適切な配置、被害情報の収集、負傷者の救出・救護、避難者対策等の膨大な作業を迅速に対応することが求められる。

これらを踏まえ、被災経験のない市町村が先を見越した円滑な対応を図れるよう、被災経験市町村における発災時から行われた各種対策について発災後から時系列でまとめる。

**【検討項目】**

- ・発災時から3時間、24時間、3日後等の時系列での対策の実施状況と教訓

**②被災市町村との情報共有と支援**

地震により被災した市町村では、膨大な作業に追われる一方、情報不足や各種対策のノウハウの不足等により、被災市町村のみでの対応では限界がある。

こうしたことから、国、都道府県等による支援やそのための情報共有について検討する。また、平時からの周辺市町村間の協力連携体制や同時被災の可能性の低い市町村間での協力、連携体制等の方策について検討する。

**【検討項目】**

- ・被災市町村への支援
- ・国・都道府県、市町村の情報共有のあり方の検討
- ・市町村間における相互協定等の連携協力体制の検討

**(3) 情報発信、広報**

被災した市町村においては、被災住民や全国の関係者に適宜・適切な情報発信、広報活動を行っていくことが重要である。

このため、被災市町村の広報に関する経験や教訓を整理することで、市町村の対策本部の情報発信や広報活動の充実につながるような方策について検討する。

**【検討項目】**

- ・市町村災害対策本部における広報
- ・専属の広報担当官の設置とその対応内容

**(4) 避難生活対策**

**①物資調達、供給対策**

発災当日から数日は避難者に対する食料等物資の配給が必要であり、備蓄品がある場合も含めて緊急的に物資の調達が必要となる。また、調達した物資を各避難所に配送するための人員が不足する自治体において、配送するためのノウハウ等も重要となっている。

さらに、被災地には全国から到着する大量の救援物資の管理が必要となるが置き場の不足や復旧や避難者対策等で手一杯の自治体の職員だけでは対応が困難な状況が発生することは既存事例からも明らかとなっている。

こうした中、宅配便業者やコンビニエンスストア等の民間ロジスティクスは経験も豊富であり、各地から物資調達、避難所への配送において活用することは有効な方策である。

ここでは、物資調達及び救援物資の仕分け、管理等において民間活用方策を検討するとともに、より効率的な物資供給や物資調達ルートの複数化など円滑な物資供給を図るための対策について検討する。

#### 【検討項目】

- ・ 現物備蓄と流通備蓄に適した物資の整理
- ・ 物資調達、供給対策における民間の有効活用・ノウハウの活用等の検討
- ・ 物資調達、供給対策における事前対策の検討
- ・ 支援物資に対する対応方策の検討

### ②避難者のプライバシー、高齢者対策、乳幼児対策、健康管理等対策

避難所におけるプライバシーの確保や高齢者・乳幼児対策などについてはこれまでの地震で教訓が得られており、それらの対策について検討する。

高齢者は健常者が通常受忍できる避難生活でも体力的に困難な場合が多く、福祉に配慮した工夫や高齢者にも使い易い施設設備が必要である。一方、福祉避難所という本格的な施設ではなくても、一般の避難所において福祉に配慮した避難生活空間を整備することなどの対策について過去の教訓を参考に検討する。

乳幼児についても、高齢者と同様に福祉に配慮した工夫が必要であり、保護者・乳幼児ともにストレスを軽減するための対策について検討する。

また、避難生活の長期化に伴う生活環境の変化から、身体的、精神的ストレス等に対する健康管理が重要である。このため、避難所のスペースの工夫や体操の実施等の体調管理のための各種の仕組みについて検討する。

#### 【検討項目】

- ・ パーティション等を利用した避難所のプライバシー確保対策の検討
- ・ 福祉に配慮した避難所の工夫の検討
- ・ 避難者の健康管理対策の検討

### (5) 長期避難生活後のコミュニティ再建

中山間地等の集落においては、地域全体が孤立した場合や、地域内で仮設住宅用地の建設が可能な用地の確保にも限度があった等の理由で、集落単位で市街地への避難を行わざるを得なかった事例もある。しかし、復興期において経済的理由や利便性の高い市街地へ移転を希望する住民も多く、集落再建、集落維持が困難となるなど大きな課題がある。

このため、これまでの被災事例に見る集落ごとに再建した対応等を教訓に、避難期、仮設住宅生活期、再建（帰村）期といった再建プロセスを踏まえた

集落再建の方策を検討する。また、平常時からの地域コミュニティの活性化が防災力の向上につながることから、地域コミュニティの再建についても検討する。

**【検討項目】**

- ・ 孤立集落の再建方策の検討
- ・ 地域コミュニティ再建についての検討

**(6) 産業の再建**

地方都市では農林業等第 1 次産業が産業の主体となっている地域が多く農林業基盤への被災で事業の再建が困難な場合が多い。また、全国的に厳しい地方都市の商店街においては被災によってさらに打撃を受けることから事業再建への支援等が必要となっている。

こうしたことから、災害復興基金を活用した資金的援助方策、地場産業や観光産業の復興、住民の商品等購買活動につながるような応急、復旧、復興対策について被災地の教訓を参考にその方策について検討する。

また、地元の業者が連携して復旧・復興対策を実施することにより、被災者の雇用・収入を維持し、地域経済の再建に繋がるような方策を検討する。

**【検討項目】**

- ・ 被災地の産業再建における資金支援方策についての検討
- ・ 災害復興基金等活用方策の検討
- ・ 地元の業者が連携した応急、復旧、復興の方策についての検討

**(7) ボランティア活動への支援**

被災地では、多くのボランティアが各地から訪れ復旧・復興に一定の役割を果たしている。しかし、地域によって支援の受入に対する考え方が異なる場合もあり、各々の地方の特性を踏まえた効果的なボランティアの受入方策が必要である。

こうしたことから、ボランティアの活動事例等被災地域での教訓を踏まえボランティアが一定の役割を果たしてもらうための地元の受入体制のあり方を検討する。

また、ボランティアにふさわしい活動場所や内容、受入れのしくみについて、これまでの被災地において有効だった事例を抽出し整理する。

**【検討項目】**

- ・ ボランティアコーディネータやボランティアセンター等受入体制についての検討
- ・ ボランティアによる復旧活動の効果的事例の整理

## (8) 震災廃棄物対策

被災した市町村では、通常処理量の数倍から数十倍に上る量が発生する震災廃棄物を適切に処理することは、円滑な復旧、復興を進める上での課題となっている。

被災市町村では、震災廃棄物を処理するためにごみの仮置き場の確保や民間業者の活用によるごみの分別が有効である等が教訓となっており、これらを参考に震災廃棄物対策を検討する。

### 【検討項目】

- ・震災ごみの最終処分場や仮置き場の確保や指定等の震災廃棄物対策の検討
- ・ごみ処理における民間の活用や他自治体との広域連携等効率的な震災廃棄物処理方策の検討