



平成 22 年 7 月 8 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 2 回）
議事概要について

1．専門調査会の概要

日 時：平成 22 年 7 月 1 日（木）10：00～12：05

場 所：東京グリーンパレス

出席者：河田座長、田中座長代理、石川、大川、栗田、佐藤、高橋、田村、永山、星野、
武藤、宗片、室崎、森地、吉井各専門委員、
大森政策統括官、長谷川官房審議官、中島参事官、山崎参事官、青木参事官、
越智参事官 他

2．議事概要

本専門調査会の論点素案（修正案）について、事務局より説明を行った後、各委員にご議論いただいた。

また、孤立集落対策について、佐藤委員から平成 20 年岩手・宮城内陸地震への対応と復興等についてご紹介いただき、事務局から説明を行った後、各委員にご議論いただいた。

委員からの主な意見等は次のとおり。

【本専門調査会の論点素案（修正案）についての主な意見】

「(1)孤立集落対策」として、非常に深刻度の高い地域を抜き出してまとめることになっているが、他の項目と比べると特異であるため、例えば「(2)発災時の円滑な対応」のなかに含めるなどのまとめ方をしてはどうか。

発災時の応急的な対応、直後からの対応、中長期的な対応という時間軸で、項目を並べた方がわかりやすいのではないか。

中山間地はひとたび災害が発生すると、それを契機に限界集落、超高齢化社会、自然との環境共生等の大きな問題が噴出してくる。それを乗り越えるためにも、復興に対する基本方針のようなものを出していかなくてはならない。中山間地の復興は、大都市の復興とは全く違う側面を持っており、それをコミュニティ再建や産業の再建という枠のなかに入れると、大きな問題を見逃す可能性がある。中山間地の復興の全体像を視野に入れながら議論をする必要がある。

本専門調査会のアウトプットを何に活用するのかを明確にした方がよい。アウトプットが、現行の施策や防災計画と何が異なり、どこを変えなければならないか等を整理すべきである。

地方都市の中には雪国、離島など大きく地域特性が違っているものがあり、これらを個別の

問題とするのか、或いは本専門調査会で対応を考えるべきなのか、扱いを考えておく必要がある。

本専門調査会で全ての地域特性を議論するのは不可能ではないか。雪国、中山間地等の地域防災計画の雛形になるものは専門調査会終了後にパイロット事業などで作っていくのはどうか。

地方都市の特性により対策が変わるため、地方都市を見る視点の整理は早めに行い、それを意識しながら議論を進める必要がある。

ボランティアは、団体に所属して活動する場合もあれば個人で活動する場合もあるため、文中の「ボランティア団体」という記載は「ボランティア」とし、カッコ書きで(ボランティア団体、NPO、NGO、ボランティアコーディネータ、ボランティアセンター等)と修正する方がよい。

民間企業とボランティアとの連携も進んでいるので話題に入れるべきである。

個人からの支援物資は受け取らないことを地域防災計画に記載した地方公共団体もあり、大量の救援物資の効率的な仕分け方だけでなく、物資支援のあり方を考える必要がある。

議論の対象となる地方都市での被害の規模は、東南海・南海地震のような大規模地震による地震被害ではなく、限定の地域での地震被害を想定するのではないか。

【孤立集落対策についての主な意見】

今回紹介された自主防災組織の活動事例は、高齢化率が高く、お互いが被災者で、通信が途絶する中、情報収集、救出・救護、給食・給水の活動がうまく機能している。自主防災組織は今回の論点整理の中でも重要なポイントである。

自主防災組織結成を呼びかけても、住民側は必要な機材・経費等をすべて行政側で用意してくれるものという考えであった。このため、自分の地域は自分で守るものであるという説明により進めていった。その後、自主防災組織の活動として必要な防災マップ作成等のため、自治会への一括交付金制度を作った。各集落とも消防団経験者や地域のことをよく理解しているリーダーがいたので動きが早く、会議もスムーズで意識統一が図れた。

集落で見事な連携を挙げられた要因は、自主防災組織の結成だけでなく、住民同士の連携意識が強い地域だったことが挙げられる。

岩手・宮城内陸地震では、避難指示により、作物の収穫や手入れ等が出来なくなることが死活問題となった。新潟中越地震、能登半島地震では復興基金が出来、柔軟に対応している中で、基金が出来ないことにより格差が出来ているのではないか。また、商業に対する支援メニューが少なく、生計が成り立たないことに対する支援について議論を進めるべきである。

自主防災組織率が高くても、地域の防災活動に実際に参加したことの少ない住民が多数いるところもある。また、自主防災組織で実施されている訓練内容にも問題があるものもある。そういった中身が問題であり、組織率だけで議論すべきでない。

中山間地の個々の集落は高齢化が進み、弱体化しており、個々の集落単位でなく、いくつかの集落をまとめて対策を行うことも必要である。

通信の問題は重要であり、衛星電話は大きな力を発揮すると思われるが、金額が高く、整備に経費がかかる等の課題がある。例えば防災行政無線の移動端末をより活用するなど他の

方法を考えるべきである。

土砂災害について、自動的に危険区域を計算する土砂災害警戒システムが運用されている例もあり、参考に出来る。

孤立集落対策は事前対策に重きを置く必要があるが、検討項目に対応側の視点が多くなっているため、担い手が減る中でいかに防災力を高めるか、自助・共助の部分をとらえるべきである。孤立可能性のある集落は普段からサービスをやりとりしながら、自分達でネットワークを組んであるので、それらを踏まえて防災対策を考えるべきである。

集落にあるネットワークの中で備蓄以外の資源をどれくらい保有しているのか、さらにサービスが枯渇すると影響を受ける人がどの程度いるのかなどの調査が必要と思われる。孤立集落では住民の変動が少ないので調査可能ではないか。

中山間地の孤立集落が耕作放棄地を作って災害を増大させていると言われていたが、担い手が減っている中で取るべき対策の指針が何も示されていない。地方の災害対応力が弱まっていることに対して、大きな視点での提言を行うことが地域の対策を進めるのに役立つ。

山間部で道路が不通になるとヘリコプターで救助活動等を行うが、関係機関で活動の優先順位などを事前に決めておくが良い。また、撮影方法・飛行方法等が分野によって違うので、情報の共有を図ることが有効である。

孤立の原因は道路の不通が一番大きな原因であり、地震が起こる以前に、崩壊する可能性のある道路を点検し、補強・耐震化することが必要である。崩落した道路についても、優先順位をつけ、集中的に投資をする等、迅速に通行できるように応急復旧を行う必要がある。

漁業集落において、住民の避難および救援物資の輸送に船を確保する必要があるが、行政は基本的に船を持っておらず、建設業者も船を持つことが難しくなっており、これまで行ってきた借り上げでの対応が不可能である。ヘリコプターの活用だけでなく、船の確保についても検討項目に入れるべきである。

ヘリコプターは孤立集落対策で有効であるが、発災後すぐに確保・活用できるように協定・ネットワークをつくることを考える必要がある。規制緩和の課題があるが、人を運ぶためにたくさんのヘリコプターを活用できるよう検討を行うべきである。

社会的孤立が起こらないように、限られた資源の中で、必要なところに隈無く支援が行き届く仕組みを考える必要がある。例えば、姉妹都市など地方都市間等で協定を締結し、連携を行う仕組みをつくるといったことが考えられる。

道路を応急復旧するスピードをあげるための技術開発や復旧方策の検討が必要である。

情報通信の問題は、総務省等でも様々な研究が行われているので、幅広い視点から情報孤立を回復するシステムの新しい考え方が必要である。国家的な緊急時の情報インフラのシステムをどう作るかという視点で考えるべきである。例えば、孤立の可能性のある集落への可搬型の衛星基地局の配備などを今後検討すべきである。

孤立集落において、高齢化が進む中で、限られた人で自主防災組織が組織できるかが大きな問題である。自助・共助は重要だが、全て住民に任せ、資金の援助だけでは有効な自主防災組織は組織できないため、地域性に見合った方法を考える必要がある。

本専門調査会が東南海・南海地震を視野に入れるかどうかを考える際に、大は小を兼ねないということは意識をしておかなければならない。大規模災害を考えると一定の対策が取れ

ないため、中小災害でもその対策は取れないという論理がいくつか通ってきたが、それは明確に分けておく必要がある。

限界集落の特性の一つとして、職住が接近しているケースが多いことが挙げられる。この場合、被災により自宅と収入源(田畑)を一気に失われる危険性があるため、職住が接近している地域か、ある程度ばらついている地域か、地域特性を見る上で大事な視点である。

限界集落は同じような産業構造を持っており、後の活動がその産業にのみ依存してしまう特性があるので、対策面でも違いが出てくる。

限界集落は、蓄積できない医療・介護といったサービスが問題であり、水・食料はあるので備蓄の考え方が違ってくる。

住民が孤立の危険性を深刻に考えているかどうかの問題である。災害による孤立に関し、行政と意見交換をする道筋が必要である。その際、集落の住民だけではなく、そこで育った親戚・縁者も交えて問題意識を評価する必要がある。集落の住民自らが事前に考えなければ、復旧・復興も含め対応が難しいため、自治体が意見集約の役割を担い、住民に孤立の問題を考えてもらうことがまず最初である。

区長が全員の名前を覚えていたことや住民が迂回路を自分たちで作ったこと、自衛隊への炊き出しを行ったこと等、都市型災害時とは異なり、生きる力や地域力によってうまくいった事例もあるので、それらも紹介すべきである。

自主防災組織もケースバイケースで強弱があるが、作っておいた方が災害時には必ず役に立つ。

< 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 岡村 次郎

同参事官補佐 青野 正志

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