

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

平成24年3月

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

目 次

I. はじめに	1
II. 本専門調査会における検討の視点	4
III. 今後の対応の方向性について	19
1. 発災時の円滑な対応	19
(1) 課題	19
(2) 対策の方向性	19
①防災対策の検討体制等	19
②市町村の災害対応力の強化	19
③連携体制の整備	21
2. 情報発信・広報	24
(1) 課題	24
①情報収集	24
②情報の選別・整理・評価の仕組み	24
③情報共有・伝達	24
④迅速かつ正確な情報提供を行う仕組み	25
⑤情報提供手段	25
⑥流言飛語への反応	25
(2) 対策の方向性	26
①情報収集	26
②情報の選別・整理・評価	27
③情報共有・伝達	28
④広報対応体制	29
⑤情報提供手段	31
⑥風評被害対策	32
3. 被災者の生活環境対策	33
(1) 課題	33
①避難所の確保	33
②物資の調達、提供	33
③避難所等における生活環境の確保	33
④避難所等における健康管理	34

⑤避難中の被災者の不安等への対応	34
(2) 対策の方向性	34
①避難所等の確保対策	34
②物資の提供、管理対策	35
③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 ...	36
④健康管理対策	38
⑤被災者の相談対応等	39
4. 特別な配慮が必要な人のための対策	40
(1) 課題	40
①特別な配慮が必要な人についての共通認識	40
②特別な配慮が必要な人の受入れ体制	40
③健康状態の悪化や災害関連死の発生	40
④生活不活発発病の発症	41
⑤特別な配慮が必要な人の把握と安否確認等	41
(2) 対策の方向性	41
①特別な配慮が必要な人についての共通認識の共有	41
②特別な配慮が必要な人の避難所等の受入れ体制の確保	42
③特別な配慮が必要な人とその配慮事項の周知	43
④災害後の健康状態悪化や災害関連死の予防	43
⑤生活不活発発病の予防	43
⑥こころのケア	44
⑦特別な配慮が必要な人の把握と迅速な安否確認等の支援の ための取組	44
⑧多様な被災者に応じた情報提供手段の活用	44
5. 孤立集落対策	46
(1) 課題	46
①初動期の情報通信の途絶	46
②孤立集落での救助・避難	46
③孤立地区、その他中山間集落における物資の不足	46
④土砂災害の発生	46
(2) 対策の方向性	46
①孤立集落における情報確認、伝達手段の確保	46
②孤立集落における平時の備え	48
③的確なヘリコプター等の利用	49

④土砂災害への対応	50
⑤その他	51
6. 自助・共助の促進	52
(1) 課題	52
①避難所開設・運営体制の確保	52
②避難所の生活環境確保	52
③物資や食料の調達・配布	52
④配慮が必要な人への対応の理解	52
⑤地域コミュニティによる助け合い	53
(2) 対策の方向性	53
①自助の促進	53
②共助の促進	54
7. ボランティア、民間企業の役割と連携	56
(1) 課題	56
①防災ボランティア活動に対する社会認識	56
②災害ボランティアセンターの設置と運営体制	56
③被災者ニーズの把握とボランティアコーディネート	56
④防災ボランティア活動のための資機材等	57
⑤民間企業との連携不足	57
(2) 対策の方向性	58
①災害ボランティアの活動環境の整備	58
②ボランティア、NPO、NGO 等と地方公共団体等との協働	58
③災害ボランティアセンターの運営	59
④被災者ニーズの把握とボランティアコーディネート	59
⑤防災ボランティア活動への支援等	61
⑥民間企業等との連携	61
8. ライフライン・インフラの早期復旧	63
(1) 課題	63
(2) 対策の方向性	64
9. 中山間地等の復興	65
(1) 課題	65
(2) 対策の方向性	66

①望ましい復旧・復興の進め方	66
②コミュニティ、生活、集落の再建	67
③産業の再建	70
10. 災害廃棄物対策	73
(1) 課題	73
(2) 対策の方向性	73
①災害廃棄物発生量の検討	73
②ごみ排出時の分別と収集	73
③仮置き場の確保	74
④震災時の相互協力体制の整備	74
⑤災害廃棄物処理計画の策定	74
IV. おわりに	75

I. はじめに

これまで中央防災会議では、阪神・淡路大震災等の教訓を踏まえて、近い将来発生が想定される東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震及び中部圏・近畿圏直下地震といった大規模地震について、予防対策から発災時の災害応急対策、災害復旧・復興対策までの防災対策について検討し、これまで対策を推進してきた。

このような中、平成 23 年 3 月 11 日に東北地方太平洋沖地震が発生し、これまでの想定をはるかに超えた地震・津波により、東北地方を中心に甚大な人的・物的被害が発生した。今回の災害は、地震の規模、津波高、浸水の広さ、人的・物的被害の大きさなど、いずれにおいてもこれまで想定されていた災害のレベルと大きくかけ離れたものであった。このことを重く受け止め、地震・津波の想定から個々の対策までの手順全体について徹底的に見直しを行い、防災対策全体を再構築するとともに、我が国のどこでも地震が発生しうるものとして、これまで大きな地震・津波を経験していない地域であっても備えを万全にする必要があることが再認識されたところである。そのため、中央防災会議に「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」が設置され、平成 23 年 9 月 28 日に報告がとりまとめられるとともに、同年 12 月 27 日に同報告を踏まえて防災基本計画に津波災害対策編を新設する等の所要の見直しが行われたところである。

一方、日本全国には陸域に約 2,000 箇所活断層があると推定されており、東北地方太平洋沖地震の発生以前より、新潟県中越地震（平成 16 年 10 月 23 日）、福岡県西方沖を震源とする地震（平成 17 年 3 月 20 日）、能登半島地震（平成 19 年 3 月 25 日）、新潟県中越沖地震（平成 19 年 7 月 16 日）、岩手・宮城内陸地震（平成 20 年 6 月 14 日）など、主として地方都市等が被災する地震が頻発し、人的・物的な被害に加えて土砂災害に伴う交通の寸断や情報通信の途絶による孤立集落の発生など大きな被害に見舞われた地域が多い。また、地方公共団

体は地震災害の対応に不慣れな場合も多く、対応に混乱が生じている事例も見られており、全国のどこでも発生が想定される大規模地震に対して、事前の備えや災害時の円滑な対応など様々な対策の充実を図ることが喫緊の課題となっている。

また、それらの地震による被害を詳細に見ると、とりわけ高齢化や過疎化といった地方都市等に特有の課題が地震発生時の被害や復旧・復興対策等に大きな影響を与えていることが明らかになっており、それらを踏まえつつ、充実・強化すべき対策や支援方策について検討することが必要である。

このため、平成 22 年 1 月に、中央防災会議に「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」が設置され、計 10 回にわたる審議を行うなど鋭意検討を進めてきた。本専門調査会では、被災範囲がほぼ同一都道府県内の単一或いは複数市町村となる比較的被災範囲の狭い直下型地震災害を対象に、地方都市等の地域性に係る課題、災害対応力に係る課題及び阪神・淡路大震災以降特に顕著となっている課題に焦点を当て、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つつ、地震防災のあり方について審議を重ねてきた。

この間に発生した東北地方太平洋沖地震による被災範囲は、複数の都道府県にわたる広域的なものであり、また多数の市町村が同時被災する巨大な災害となり、本専門調査会で検討対象とする地震による被害の規模と大きく異なるものであった。しかし、東北地方太平洋沖地震で発生した課題や教訓のうち、例えば避難所における環境改善等は被害の大きさや被災範囲に関わらず、本専門調査会で対象とする地震に対しても有効な教訓となることから、これらの事例等も検証しつつ検討を進めた。

本専門調査会が対象とした比較的被災範囲の狭い直下型地震であっても、市町村単独での対応では限界があることから様々な支援が必要となる。その際、複数の市町村の状況を俯瞰した総合調整や都道府県間の応援、受援に係る調整、また、国との連携や国の制度適用の指導等を実施する意味においても、とりわけ都道府県が果たすべき役割は

極めて重要であることに十分に留意しておく必要がある。

本専門調査会では、地方都市等が被災した近年の地震発生時等における課題を踏まえ、今後の対応策をとりまとめ、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できるように今回の報告を作成した。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は有効であるため、参考にしていただきたい。

Ⅱ．本専門調査会における検討の視点

地方都市等は、中山間地、積雪寒冷地や離島など、その立地条件が多様であるため、地理的特性に応じた地震防災対策が必要である。一方で、高い高齢化率、低い居住密度、強い地縁ネットワークを有する等の社会的条件や、中小企業が多く農林漁業や観光業が主な産業である等の経済的条件について共通する点も多い。

市町村は災害対策の第一次的な実施主体であるが、特に地方都市等の市町村では、災害対応に当たる職員数が限られていること、災害経験が少なく対応ノウハウが共有できていないことなど、大規模地震が発生した場合に最大限の人的・物的資源と知見を導入したとしても、円滑に対応できないことが想定される。また、中山間地等は、そもそも人口が減少し、地形的条件等から災害に対して脆弱である等の様々な課題を抱えていることから、このような地域の保全を如何にすべきかという視点を持ちつつ、地震防災のあり方について検討することが求められる。

近年、地方都市等において発生している次の地震災害においては、個々の地理的・社会的条件、発生時期や被害状況等において様々な特徴が見られる。

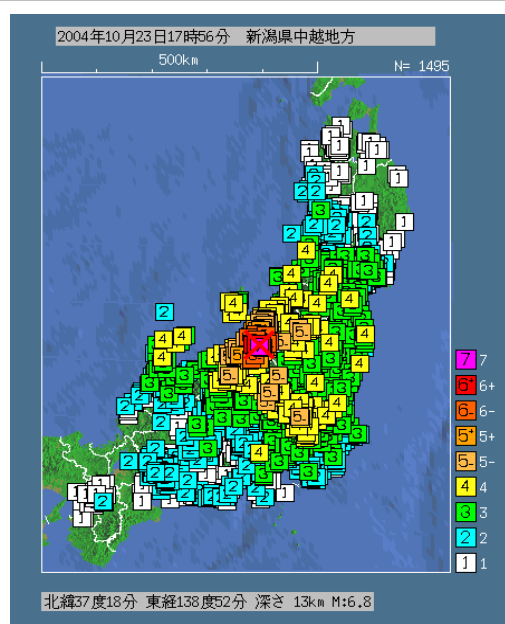
表 近年発生している地方都市等における直下型の地震災害

発生日時	地震名	マグニ チュード	最大 震度	死者、 行方不明者	負傷者	全壊 棟数	ピーク時 避難者数
H16. 10. 23 17:56	新潟県中越地震	6.8	7	死者 68	4,805	3,175	103,178
H17. 3. 20 10:53	福岡県西方沖を 震源とする地震	7.0	6 弱	死者 1	1,204	144	2,984
H19. 3. 25 9:41	能登半島地震	6.9	6 強	死者 1	356	686	2,627
H19. 7. 16 10:13	新潟県 中越沖地震	6.8	6 強	死者 15	2,346	1,331	12,724
H20. 6. 14 8:43	岩手・宮城 内陸地震	7.2	6 強	死者 17 行方不明 6	426	30	322

上記の地震による被害とその特徴の概要を以下にまとめる。また、本専門調査会の直接の検討対象ではないが、東北地方太平洋沖地震の被害等も追記する。

①新潟県中越地震（平成 16 年）

- 発 生 日 時 平成 16(2004 年)
 10 月 23 日(土) 17:56
- 震 源 地 新潟県中越地方
 (北緯 37 度 17.5 分、
 東経 138 度 52.0 分)
- 震源の深さ 13km
- 規 模 マグニチュード 6.8
- 各市町村の最大震度(震度 6 強以上)
 震度 7 新潟県 川口町(現長岡市)
 震度 6 強 新潟県 小千谷市
 山古志村(現長岡市)、
 小国町(現長岡市)
- 被 害 状 況 人的被害 死者 68 名
 負傷者 4,805 名
 住家被害 全壊 3,175 棟



○地方公共団体の被災

- ・川口町（現長岡市）、小千谷市では、庁舎の被災により庁舎内での災害対策本部機能の確保が困難となった。
- ・停電に対する備えが不足し、防災行政無線も停止するなど通信機能が失われた。
- ・震災後、災害対策本部体制の見直し（新潟県）や、災害の検証を踏まえた地域防災計画の改定（長岡市）等が行われた。

○多数の避難所の分散配置

- ・地域の集会所へ自主避難するケースや近隣住民同士が集まって避難生活を送るケースなど、学校等の指定避難所以外の避難所が多数発生し、避難状況の把握や物資の配布等が円滑に実施されるまでに時間を要した。
- ・自家用車等への車中避難が常態化し、長時間狭い車内で生活する

ことによる^{じょうみやくけっせんそくせんしょう} 静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）が発生した。

- ・民間企業が、テント（バルーンシェルター）を提供し、避難所として活用された。

○大量の支援物資の受入れ・管理・配分

- ・被災地を支援するために大量の支援物資が送られたが、受入れ側の市町村で十分な保管スペースや人員が確保できず、保管場所の不足や管理・配分上の混乱等につながった。
- ・物流アドバイザーの派遣により、物資の管理体制が改善された。

○孤立集落の発生

- ・小千谷市、山古志村（現長岡市）など 7 市町村 61 地区、1,938 世帯が孤立した。これらの地区では、通信手段が途絶し、外部との情報が遮断された。
- ・山古志村では、地すべり等による二次災害の危険があることから、ヘリコプターによる全村避難が行われた。

○災害ボランティアの宿泊、移動手段の確保

- ・中山間地で災害ボランティアが数日間以上にわたって活動する際の宿泊場所が問題となった。また、被災地が中山間地であるため、公共交通機関による被災地へのアクセスが困難であった。
- ・災害ボランティアセンターが、災害ボランティアの移動のためのバスの手配や宿泊施設等の確保を行った。

○河道閉塞（天然ダム）の発生に伴う避難の実施

- ・河道閉塞（天然ダム）の上下流域の集落では避難が実施された。

○長期避難に伴う生業の保護、財産等の確保

- ・全村避難となった山古志村では、主要産業である酪農等の再開を考慮して、ヘリコプターや陸路による牛の移動が行われた。一方で、飼育者が避難した影響で多数の牛や鯉が死亡した。
- ・中山間地での住民生活に不可欠な自家用車の持ち出しや片づけ等のための一時帰村など長期避難中の住民対応が必要となった。

○復興後の集落の人口減少やコミュニティの変容

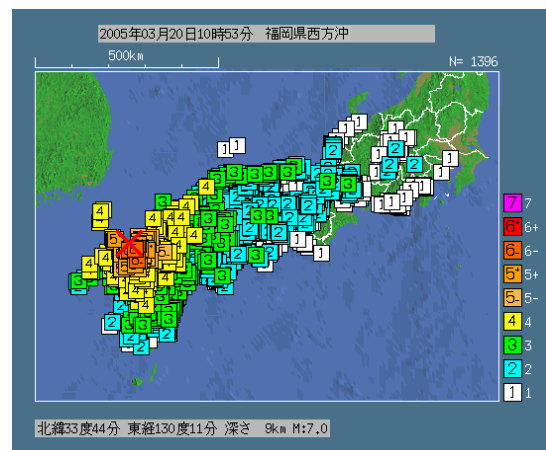
- ・ 中山間地等の集落の復興では、従前の居住地からの移転に関して意見が分かれ分散移転となった例や、都市部での長期避難に伴い集落に戻らない例など人口の減少やコミュニティの変容が生じた。
- ・ 従前の地域コミュニティの継続を図るため、集落毎にまとまった応急仮設住宅への入居が進められた。

○生活不活発病（廃用症候群）の発生

- ・ 地震発生後、歩行状態が低下し、その状態が続くなど生活不活発病による生活機能の低下が発生した。

②福岡県西方沖を震源とする地震（平成 17 年）

- 発 生 日 時 平成 17 (2005 年)
3 月 20 日 (日・祝) 10:53
- 震 源 地 福岡県西方沖
(北緯 33 度 44.3 分、
東経 130 度 10.5 分)
- 震源の深さ 9km
- 規 模 マグニチュード 7.0
- 各市町村の最大震度(震度 6 弱以上)
震度 6 弱 福岡県 福岡市、
前原市(現糸島市)
佐賀県 みやき町
- 被 害 状 況 人的被害 死者 1 名
負傷者 1,204 名
住家被害 全壊 144 棟



○離島からの集団避難

- ・ 玄界島の全島民が、消防や海上保安庁の船艇により島外に自主避難した。また、負傷者はヘリコプターで島外に搬送された。
- ・ 大勢の島民が体育館で集団避難生活を送る上で、プライバシー確保やストレス軽減のために間仕切りが設置された。

○半島部の道路寸断、漁港等の被災

- ・ 半島部で道路被害による通行止めが発生し、全線開通まで 1 年半を要した。また、漁業や海上交通の要である玄界漁港など漁港等も大きな被害を受けた。

○警戒区域の設定

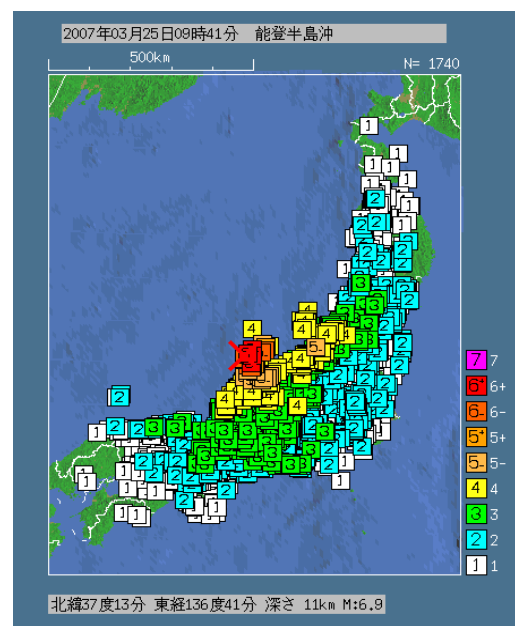
- ・玄界島では、大規模ながけ崩れの危険性があったため、警戒区域を設定した。

○住民参加型の復興への取組

- ・玄界島の住宅再建に際しては、復興まちづくりワークショップ等により、より安全で暮らしやすい住環境の整備が進められた。

③能登半島地震（平成 19 年）

○発 生 日 時	平成 19(2007 年) 3 月 25 日(日) 9:41
○震 源 地	能登半島沖 (北緯 37 度 13.2 分、 東経 136 度 41.1 分)
○震源の深さ	11km
○規 模	マグニチュード 6.9
○各市町村の最大震度(震度 6 弱以上)	
震度 6 強	石川県 七尾市、輪島市、 穴水町
震度 6 弱	石川県 志賀町、中能登町、 能登町
○被 害 状 況	人的被害 死者 1 名 負傷者 356 名 住家被害 全壊 686 棟



○高齢化率の高い地区での被災対応

- ・高齢化率が特に高い地区での災害であり、避難生活中的健康管理等が重要視された。そのため、保健師等の専門家チームを避難所に派遣し、健康管理対策を実施した。
- ・民生委員が地区の高齢者等の安否確認を自主的に行った。
- ・生活機能低下予防にむけて生活不活発病対策を発災3日目から被災地域全高齢者の生活機能把握にもとづき実施した。

○孤立地域等の発生

- ・輪島市門前町では、唯一の避難路である市道が大規模地すべりにより埋塞するとともに、迂回路である林道も路面の亀裂等により

車両通行が困難となり、六郎木^{ろくろぎ}地区と深見地区の住民 45 世帯 103 名が孤立したため、住民は船で避難した。

- ・能登有料道路が大規模崩落等で通行できなくなり、別所岳^{べっしょだけ}サービスエリア（SA）では、観光バス 4 台を含む 137 名が孤立した。そのため警察や消防等が、マイクロバスで林道を通して救出に向かい、SA 直近の側道から七尾市中島支所に搬送して救出した。

○伝統産業や文化財等の被災と復興

- ・伝統産業である輪島塗の事業所や酒造業者の酒蔵が被災するなど地場産業に大きな被害が発生した。
- ・住宅再建の際に、地域産の木材を利用したり、街並みに考慮した外観とすることで、経費補助が受けられる仕組みが構築された。

○国、県、市町による合同対策会議

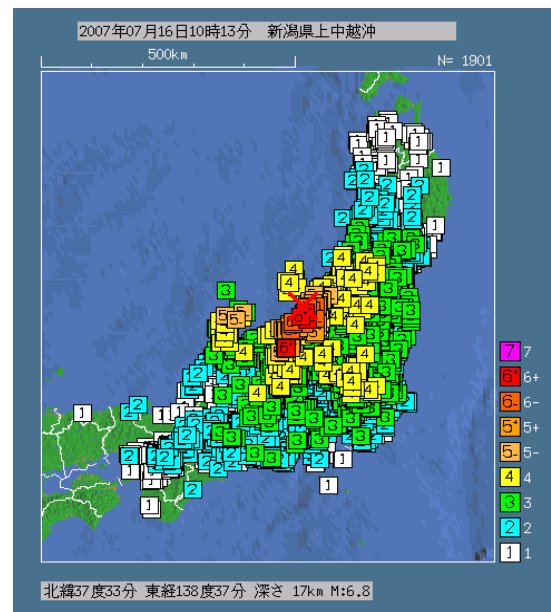
- ・石川県（現地災害対策本部を輪島市役所内に設置）、輪島市、穴水町のほか、内閣府、厚生労働省、国土交通省北陸地方整備局など政府現地連絡室（輪島市役所内に設置）のメンバーが輪島市役所で合同対策会議を開催し、会議の模様を中央省庁へ生中継して迅速な情報共有と対応が図られた。

○地域の実情に詳しい職員を活用した対応

- ・輪島市の門前総合支所では、初動期に職員が不足していたが、避難所対応のために地元出身の職員等を現場に派遣し、効率的に情報収集等を行うための工夫が図られた。

④新潟県中越沖地震（平成 19 年）

- 発 生 日 時 平成 19(2007 年)
7 月 16 日(月・祝) 10:13
- 震 源 地 新潟県上中越沖
(北緯 37 度 33.4 分、
東経 138 度 36.5 分)
- 震源の深さ 17km
- 規 模 マグニチュード 6.8
- 各市町村の最大震度(震度 6 弱以上)
震度 6 強 新潟県 柏崎市、長岡市、
刈羽村
長野県 飯綱町
震度 6 弱 新潟県 上越市、小千谷市、
出雲崎町
- 被 害 状 況 人的被害 死者 15 名
負傷者 2,346 名
住家被害 全壊 1,331 棟



○復興途上での再度の被災

- ・新潟県中越沖地震の被災地は、新潟県中越地震の被災地でもあり、復興途上の地域が再び被災した。
- ・新潟県中越地震から再建した住宅が再び被災した被災者は、再建のために二重ローンを抱えるなど負担は大きかった。

○真夏の発災時の対応

- ・避難所での暑さ対策が急務となり、扇風機やエアコン、冷風機、氷柱の確保が行われた。

○サプライチェーンの被災による全国的な生産活動への影響

- ・自動車部品メーカーの大手工場が被災し、生産がストップしたため、国内の自動車産業全体へ影響が波及した。
- ・工場再開にあたり、水道の確保が急務であったため、行政と連携した復旧対策が進められた。

○災害ボランティアの受入れ体制の確保

- ・新潟県中越地震後、行政と社会福祉協議会、ボランティア関係団体等が連携して設置した新潟県災害ボランティア活動連絡協議会が、発災後迅速に災害ボランティアの対応体制の確保を行った。

○商店街の被災と復興

- ・ 古くからの地元商店街が被災し、商店主等にとって再建が負担となった。
- ・ NPO や地元の大学等の支援により、商店街活性化に取り組みながら復興を進めるためのイベント開催等の工夫がされた。

○原子力発電所における火災発生等

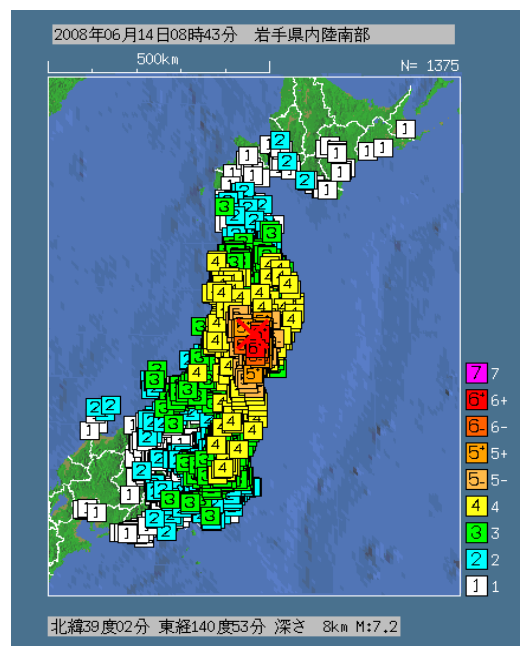
- ・ 東京電力柏崎刈羽原子力発電所で火災が発生し、消火作業が遅れる等のトラブルが発生した。
- ・ 原子力発電所から放射性物質の外部放出等は発生していないが、ヨーロッパのサッカーチームが来日を取りやめるなど風評被害につながった。

○災害廃棄物の処理

- ・ 大量の災害廃棄物が発生したほか、廃棄物処理工場が被災し稼働不能となり、通常ごみの処理にも遅れが生じた。
- ・ 周辺市町村や広域支援により、廃棄物の輸送、処理を実施した。

⑤岩手・宮城内陸地震（平成 20 年）

- 発 生 日 時 平成 20(2008 年)
 6 月 14 日(土) 8:43
- 震 源 地 岩手県内陸南部
 (北緯 39 度 01.7 分、
 東経 140 度 52.8 分)
- 震源の深さ 8km
- 規 模 マグニチュード 7.2
- 各市町村の最大震度(震度 6 弱以上)
 震度 6 強 岩手県 奥州市
 宮城県 栗原市
 震度 6 弱 宮城県 大崎市
- 被 害 状 況 人的被害 死者 17 名
 行方不明者 6 名
 負傷者 426 名
 住家被害 全壊 30 棟



○大規模な土砂崩れ、河道閉塞（天然ダム）の発生

- ・中山間地で大規模な土砂崩れが発生した。
- ・岩手・宮城両県で 15 箇所の河道閉塞（天然ダム）が発生し、水位上昇時に警戒避難を実施した。
- ・荒砥沢ダムで発生した大崩落（山体崩壊）は、国内最大規模の地すべりとなった。

○緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）による緊急調査等

- ・緊急災害対策派遣隊は、土砂災害危険箇所、道路施設等の緊急調査等を実施した。
- ・栗原市は、河道閉塞（天然ダム）の越流や決壊、余震や豪雨による法面崩壊の可能性等に関する調査結果を基に避難指示・勧告を発令した。

○ヘリコプターの運用調整

- ・被害確認や救助活動等に際し、機関からのヘリコプターが支援のために被災地で活動した。効率的なヘリコプターの運用を行うため、関係機関による運用調整会議が開催された。

○複数の避難所開設に対応した情報伝達

- ・広い市域内に複数の避難所が同時に開設されたため、避難者への均一かつ正確な情報伝達が困難な状況となった。

○孤立集落の発生

- ・宮城県栗原市、岩手県一関市の山間部において、集落の住民のほか、温泉や研修施設等への来訪者等が孤立した。
- ・ヘリコプターによる救助が実施されたほか、被災地から自力で下山するケースもあった。

○中山間地の生業への深刻な影響

- ・高冷地や清流など中山間地の特性を活かし、イワナや銀鮭の養殖、高原いちごや高原大根の栽培等を営んでいた多くの被災者は、道路の寸断、避難指示により避難生活を強いられ、生業の営みにも深刻な影響を受けた。

(追記) 東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）（平成 23 年）

○発 生 日 時 平成 23(2011 年) 3 月 11 日(金) 14:46

○震 源 地 三陸沖（北緯 38 度 06.2 分、東経 142 度 51.6 分）

○震源の深さ 24km

○規 模 マグニチュード 9.0

○各市町村の最大震度(震度 6 強以上)

震度 7 宮城県 栗原市

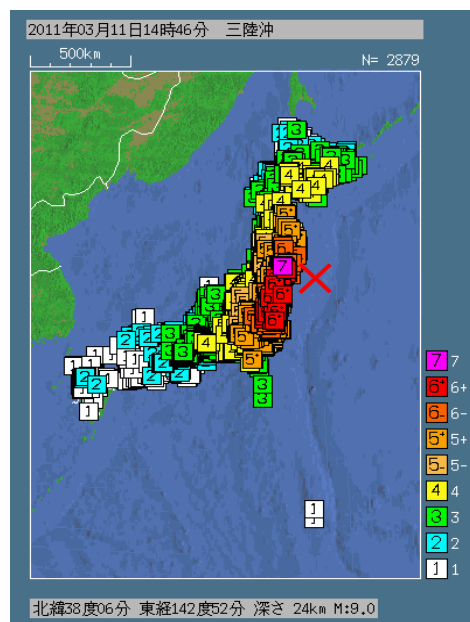
震度 6 強 宮城県 涌谷町、登米市、美里町、
大崎市、名取市、蔵王町、
川崎町、山元町、仙台市、
石巻市、塩竈市、東松島市、
大衡村

福島県 白河市、須賀川市、国見町、
鏡石町、天栄村、檜葉町、
富岡町、大熊町、双葉町、
浪江町、新地町

茨城県 日立市、高萩市、笠間市、
常陸大宮市、那珂市、
筑西市、鉾田市、小美玉市

栃木県 大田原市、宇都宮市、真岡市、市貝町、高根沢町

○被 害 状 況 人的被害 死者 15,854 名、行方不明者 3,155 名、負傷者 26,992 名
(H24.3.14 現在) 住家被害 全壊 129,248 棟



○市町村庁舎や職員の大規模な被災

- ・宮城県南三陸町や岩手県大槌町等で庁舎全体が壊滅的な被害を受けるとともに、多数の職員が死傷したため、災害対策本部機能や行政機能が大きく低下した。
- ・プレハブの仮設庁舎の確保や、周辺および全国の市町村等からの応援職員の派遣を受け、業務体制を確保した。
- ・関西広域連合は、支援する担当県を決めるカウンターパート方式の支援（対口支援^{たいこう}）を実施した。

○後方支援拠点の確保

- ・岩手県遠野市は、大震災以前より沿岸部における津波災害発生時の後方支援拠点構想を有しており、東北地方太平洋沖地震の発生後、自衛隊や緊急消防援助隊の後方支援拠点となった。
- ・また、遠野市は災害ボランティア団体の拠点としても機能し、災害ボランティアの宿泊や情報交換の場所となった。

○燃料の確保困難

- ・燃料の不足が行政機能や経済活動の継続に大きく影響を与えるとともに、車両による物資の輸送が困難となった。

○生活不活発病（廃用症候群）の発生

- ・生活不活発病の発生が、避難所だけでなく自宅で生活している被災者や、直接的な被災地域以外にも見られた（日常生活での役割や社会参加の低下が大きく影響していた）。

○応急仮設住宅の確保対策

- ・内陸部にある岩手県住田町は、地場産の木材を使ったログハウス型の応急仮設住宅を設置し、沿岸部の被災住民を受け入れた。
- ・被災者が自ら確保した賃貸住宅について、「みなし仮設」としての認定がなされた。

○ヘリコプター拠点の被災

- ・仙台空港と松島空港が被災し、地震発生直後はヘリコプター等の運用拠点としての機能が失われた。

○貯水池（ため池）の決壊

- ・福島県須賀川市^{すかがわ}の藤沼貯水池が決壊し、家屋の流出および死者・行方不明者が発生した。

○ライフライン・インフラ復旧のための補助率のかさ上げ

- ・ライフライン・インフラ復旧のため、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」により、事業費の補助率のかさ上げがなされた。

○がれき仮置き場の確保

- ・膨大な量のがれきが発生したが、仮置き場の確保が困難となった。

このような地方都市等における地震災害の特徴等を踏まえ、本専門調査会では、以下の 10 の項目を中心に検討した。なお、10 の項目に共通する対策等については、それぞれ該当する項目毎に記載している。

本専門調査会の審議の途中で東北地方太平洋沖地震が発生した。東北地方太平洋沖地震は、海溝型の巨大地震による災害であり、比較的被災範囲が狭い直下型地震を検討対象としている本専門調査会の直接の検討対象ではないが、課題、教訓や対策等が共通する項目もあることから、東北地方太平洋沖地震における対応状況も踏まえつつ、検討内容の充実を図った。

（１）発災時の円滑な対応

被災した市町村では、庁舎等も被災した中で、発災当初から初動体制の確立、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・救助、避難者対策など膨大な業務を迅速に行うことが求められる。

このため、被災経験が少ない市町村が円滑に災害対応を行うことができるよう、都道府県や国等による支援や関係機関との情報共有、平時からの周辺市町村間や同時被災の可能性の低い市町村間での協力、連携体制等について検討した。

（２）情報発信と広報

被災した市町村では、被災住民や関係機関、ひいては広く全国に対して適宜・適切に情報発信や広報活動を行うことが必要である。

このため、過去の地震で被災した市町村の広報に関する経験や教訓等を整理し、市町村等の災害対策本部における情報発信や広報活動を充実・強化するための対策について検討した。

（３）被災者の生活環境対策

地震発生後、自宅の損壊やライフラインの途絶等により、多くの被災者が避難所に避難する一方で、自宅の被害が軽微であったり、集団生活が困難な被災者等は自宅での生活を継続する場合もある。

この際、食料や水等の物資の配給、トイレ、入浴等の実施、避難生活後の自宅再建等の相談など、避難所の設置・運営や被災者の生

活環境の改善等の面で様々な問題が発生することが想定される。

このため、避難している場所によらず、支援を必要とする被災者に対し、地方公共団体が中心となっていくべき支援方策について検討した。

（４）特別な配慮が必要な人のための対策

過去の災害では、高齢者や障がい者など特別な配慮が必要な人が、避難所等での過酷な生活の結果、体調を崩す事態が起きている。また、日常生活が不活発になることで、心身の機能が低下する生活不活発病の発生が懸念されている。

このため、特別な配慮が必要な人の具体像、福祉避難所の確保や避難生活中の様々な分野の支援等の対策について検討した。また、災害関連死の防止やこころのケアのあり方についても併せて検討した。

（５）孤立集落対策

地震発生による道路の寸断等で孤立する可能性がある中山間地等に散在する集落では、通信手段の途絶による情報の確認や伝達の困難、道路の寸断等により初動期の救援・救助活動に遅れが発生することが想定される。また、土砂崩れに伴う河道閉塞により、上流地区の家屋が水没する等の事態も懸念される。

このため、孤立する可能性のある集落における通信伝達手段の確保のあり方や集落の自主防災組織の組織化など平時からの備えのあり方、さらには、迅速な救助、避難、物資供給体制、土砂崩れ等による大規模な河道閉塞の発生時の二次被害対策等について検討した。

（６）自助・共助の促進

地方都市等では、地方公共団体の災害対応力の限界、情報インフラ等の整備率の低さや利用上の不慣れ、避難所等の生活環境の維持・確保の困難、孤立集落の発生等により、特に災害発生直後にお

いて行政や民間の支援が十分に行き届かないことが懸念される。

そのため、行政等の「公助」による支援だけに頼らない「自助・共助」での防災体制について検討した。また、地方都市等では、日常生活の中で地域コミュニティが果たしている役割が大きいいため、それらを最大限に活かした予防対策や災害応急対策について検討した。

(7) 災害ボランティアや民間企業の役割と連携

被災地では、多くの災害ボランティアの活動が、災害発生後の初期から復旧・復興期までの様々な局面において大きな役割を果たしている。また、ニーズやタイミングに合わせて物資の管理や輸送等を行うロジスティクスをはじめ、民間企業による支援やそのノウハウの活用が発災時の円滑な対応にとって有効である。

このため、災害ボランティアができるだけ不自由なく支援活動を行えるよう活動場所や内容とその受入れの仕組み、民間企業との連携のあり方について検討した。

(8) ライフライン・インフラの早期復旧

地震発生後において住民の生活基盤である電力、上下水道等のライフラインや、道路、港湾、漁港、鉄道、バス等のインフラを確保するためには、あらかじめ施設の耐震化を推進するとともに、仮に被災したとしてもできるだけ早期に復旧することが必要である。

このため、地域の再建や生活にとって不可欠なライフライン・インフラの復旧の進め方等について検討した。

(9) 中山間地等の復興

中山間地等の集落では、災害発生を契機に限界集落化したり、高い高齢化率、自然環境との共生など都市部の集落とは異なる問題が顕在化する可能性がある。また、集落単位で長期避難を行わざるを得なかったり、復興期において経済的理由や利便性等から住民が市

街地への移転を希望し、集落再建、集落維持が困難となる等の課題がある。さらに、農林業基盤の被災や風評被害により生業等の再建が困難な場合もある。

このため、中山間地等の集落における望ましい復旧・復興の進め方、再建プロセスや法制度を考慮した集落再建の方策、生活再建を円滑に実施するための体制、地域コミュニティの再建や復興に備えた平時からの地域コミュニティ活性化等について検討した。

(10) 災害廃棄物対策

被災した市町村では、通常時の年間処理量の数倍から数十倍に上る災害廃棄物が発生し、それらを適切に処理することが、復旧、復興を円滑に進める上での大きな課題となっている。

このため、災害廃棄物を処理するにあたって、仮置き場の確保や民間企業の活用によるごみの分別、行政間や民間企業との連携方策について検討した。

Ⅲ. 今後の対応の方向性について

1. 発災時の円滑な対応

(1) 課題

- 都道府県や市町村の防災会議は、地方の行政機関や公共機関を中心に委員が構成されており、防災に関して継続的に自助や共助の取組を実践している地域の方が参画しているケースが少ないのが現状である。
- 市町村は平時においても職員が十分とはいえず、また、防災担当職員が少ない。そのような中で、被災経験がない状態で初めて災害対応を経験するため、災害への対応力に限界がある。
- 平時の備えとして、市町村における業務継続体制の整備や業務継続計画（BCP）の策定は、ノウハウ不足等の理由からあまり進んでいないのが現状である。

(2) 対策の方向性

①防災対策の検討体制等

- 地域における生活者の多様な視点を反映した継続的な対策を実現し、併せて地域防災力の向上が期待できることから、防災対策の検討にあたって、防災会議へ自主防災組織の委員や女性委員を積極的に登用するなど、これまで不十分であった地域や女性の視点を取り入れることに配慮する必要がある。
- 組織全体の防災意識の向上と具体的な防災対策を推進するため、都道府県や市町村において防災専門の組織体制を整備することも有効である。

②市町村の災害対応力の強化

市町村の防災担当職員の増員等の方策は、近年の厳しい財政状況を踏まえると現実的には困難であることから、市町村の対策本

部の組織体制、業務継続計画の策定・運用、災害対応のスキルやノウハウの継承等の観点から、市町村の災害対応力の強化のための取組が必要である。

a) 災害対策本部の組織体制

- 市町村では、災害対策本部の組織体制においても、原課を中心として体制を構築している場合が多いが、指揮命令系統の明確化、平時の職務から離れた職責の実現、平時からの全庁的な防災・減災への取組意識の涵養、果たすべき目標の明確化等の観点から、災害対応で果たすべき機能を念頭に置いた組織体制に見直す必要がある。
- 国、都道府県、市町村が合同で災害対策本部を構築し、被害の大きな集落や支所など関係者が参加するような体制について、事前に検討しておくことが必要である。

b) 業務継続計画の策定・運用等

- 災害対応業務は、非常に短い時間に大量の業務が発生するが、未経験の業務を迅速かつ適切に処理しなければならないため、市町村において、業務継続計画を策定し、発災時に起こる状況と地震対応の基本的な流れ、対応時期の目安、災害対策本部の代替設置場所や意思決定者の代行順位等をあらかじめ検討しておく必要がある。
- 従来の業務継続計画の多くは、職員の一部が負傷等により業務に従事できなくなる可能性を考慮して策定されているが、東日本大震災での教訓を踏まえ、職員の安全確保に十分に配慮するとともに、職員の死傷が多数に上った場合や、首長や幹部職員が被災したために初動対応に影響が出た場合等を十分に想定した業務継続計画の策定が必要である。
- 庁舎が地震により被災し、災害対応に使用することが困難になる場合や、停電により災害対応に支障が生じる場合が想定

されることから、庁舎の耐震化、非常用発電や非常用通信設備の整備、燃料の備蓄等の対策を計画的に進めるとともに、停電の長期化等に備えた燃料の確保策をあらかじめ検討しておく必要がある。

- 万が一、庁舎を移転することとなった場合に備えて、庁舎の代替施設や仮設庁舎の確保策を検討しておくとともに、仮設庁舎が確保されるまでの業務の空白をできるだけ回避するために、庁舎被災時の仮設庁舎の導入手順や必要な資機材等についても、事前に整理し、準備しておく必要がある。

c) 災害対応のスキル・ノウハウの継承

- 災害対応業務は、防災担当職員以外でも必要な業務に対応できるよう、過去の災害対応の記録を体系的に保存し、職員間で継承することで災害対応のスキルを維持する必要がある。
- 専門機関が実施する災害対応に関する研修への積極的な参加や他の市町村の災害対応支援への参画により、災害対応のスキルアップやノウハウの蓄積に努める必要がある。
- 過去に災害を経験している都道府県や市町村等には様々なノウハウが蓄積されているが、これまで災害を経験していない都道府県や市町村との間でそのような貴重なノウハウを共有する機会がないことから、経験をまとめ、共有し、伝える取組が必要である。併せて、地方公共団体が防災に関して様々な相談ができる仕組みを検討する必要がある。

③連携体制の整備

災害対応業務では、被災市町村だけの対応では限界があることから、応援を要請することが必要となる場合が多い。このため、都道府県や国等の関係機関の連携による支援体制を検討するとともに、被災した市町村では受入れ体制（受援力）の強化を図る必要がある。また、広域災害応援協定の締結、後方支援拠点の確保

やこれらの連携を踏まえた訓練の実施など、災害発生時に迅速に体制を確立するため、平素から備えておく必要がある。

a) 関係機関の連携による支援体制の構築

- 都道府県、国や専門機関等が、被災市町村のニーズに応じて、公共土木施設の災害復旧、医療・保健分野など専門の技術が必要とする技術的支援、り災証明の発行など過去の災害対応経験やノウハウを活用した支援、市町村事務への支援など人員不足を補うための人的支援を実施することが有効であるため、必要な支援体制を整備しておく必要がある。
- 被災した市町村に対し、被害状況等の情報収集・共有や災害応急対応から復旧・復興に至るまで長期間継続して支援する観点から、被災した市町村が属する都道府県が主導して支援を行う体制を整備する必要がある。
- 被災した市町村へ迅速に支援できるよう、近接する市町村と連携した災害時の相互支援体制を整備しておく必要がある。その際、あらかじめ災害時における応援協定等を締結し、職務内容を具体化しておく必要がある。
- 個々の市町村間での支援だけでなく、被災した市町村に対し担当する都道府県を割り当てて支援するカウンターパート方式や、被災地へのアクセスが良い市町村を後方支援拠点とする方式など、被災した市町村に対する全国的な支援体制も検討しておくことが望ましい。
- 都道府県や市町村は、被災した市町村の支援に備え、派遣する職員やその担当業務をあらかじめ決定しておくとともに、研修等を通じて当該業務の習熟を図る必要がある。
- 応援協定等に基づく連携対応が実際の災害時にも円滑に実施できるようにするため、平素から地方公共団体間での定期的な会合を開催し、関係する首長や職員同士で応援事項の要望について連絡し合える関係づくりが有効である。また、合同

での訓練等を通じて内容を確認し適宜見直すなど継続的な取組が必要である。

- 災害対応に関する都道府県職員の経験不足を少しでも補うため、都道府県と国が共同で行う支援方法についても検討することが望ましい。

b) 市町村の受援力の強化

- 国の現地対策本部等は、市町村や都道府県の状況を積極的に把握し中央省庁と迅速な連絡調整を行うほか、例えば法制度の適用に関する助言を行うなど重要な役割を担っている。
- 市町村は、専門技術を有する職員が少なく、少ない人員で災害業務が多忙になることから、他の市町村から応援職員の派遣を受けることが想定される。
- このため、市町村や都道府県においては、国の現地対策本部等や応援職員を円滑に受け入れることが可能となるよう、作業スペースや担当すべき業務内容をあらかじめ整理しておく必要がある。
- 医師や看護師など海外からの専門家が、被災した市町村や都道府県の災害対応を支援した事例もあり、市町村や都道府県は、国と連携しつつ海外からの支援を受け入れる体制について検討しておくことが望ましい。

2. 情報発信・広報

(1) 課題

①情報収集

- 地方都市等において大規模地震が発生すると、中山間地を中心として、道路の被災によるアクセスルートの寸断、通信手段の途絶等により、情報収集が困難な状況の発生が懸念される。
- 発災直後に積極的な情報収集を行わなければ、緊急的に実施すべき事項への対応が遅れ、被害が拡大・深刻化する可能性がある。また、被災者の多くが必要とする情報が得られず、不安が増大する事態も懸念される。

②情報の選別・整理・評価の仕組み

- 災害発生時、災害対策本部には様々なルートから数多くの情報が入ってくることから、災害対策本部が必要とする情報を選別・整理し、評価することが必要となるが、災害対策本部における体制が不十分な場合や情報管理に関する役割分担が曖昧な場合には、情報整理・集約を十分に行うことができない事態の発生が懸念される。

③情報共有・伝達

- 発災直後の組織間の情報共有や伝達において、情報通信手段が機能しなかったり、情報連絡系統が不明確である場合、都道府県と被災市町村の間の被害情報等の情報連絡が円滑になされない可能性がある。
- 組織内や組織間の情報共有を円滑に行うことを目的に、情報共有システムが運用されている場合があるが、情報入力を担当する職員の不足や情報入力ルールが統一されていないなど運用上の問題が発生する可能性がある。

④迅速かつ正確な情報提供を行う仕組み

- 「誰に」「何を」「どのような手段」により情報提供するかなど、市町村において情報提供の考え方が十分に共有されておらず、正確で迅速な情報提供ができない可能性がある。
- 職員不足等の問題を抱える地方都市等の市町村は、膨大な災害対応や報道機関への対応に追われ、本来充実させるべき被災者向け広報を正確かつ迅速に行う体制が手薄になってしまう事態が懸念される。

⑤情報提供手段

- 被災者はテレビ、ラジオ、新聞をはじめ、インターネットなど様々な手段を用いて情報を収集するほか、地域のネットワークが強い地方都市等では、口コミによる情報収集も考えられるが、こうした有効な情報収集手段を考慮せずに情報提供を行った結果、被災者への情報伝達が効率的に行われない可能性がある。
- 被災による停電や機器の破損により、想定していた情報提供手段が使用不可能となる事態の発生が懸念される。
- 障がい者や外国人等に対しては、情報の受け手の特性に応じた情報提供を確実に行うための手段について検討が不十分な場合がある。

⑥流言飛語への反応

- 余震情報、応急仮設住宅の受付、避難所の閉鎖や窃盗団による犯罪等について、流言飛語や誤った噂が流布し、多くの被災者がその内容を信じることで混乱等が発生することが懸念される。
- 職住が近接している地方都市等においては、直接的に大きな被害を受けていないにも関わらず、被災地の周辺であるために、入り込み客の減少等の間接的な影響を被る風評被害が発

生することが懸念される。

(2) 対策の方向性

①情報収集

a) 情報収集のための多様な手段の確保

- 防災行政無線の未整備地区の整備促進や防災行政無線（同報系（固定系）及び移動系）のデジタル化を進め、情報収集・提供機能を強化する必要がある。
- 気象庁、防災科学研究所、都道府県や市町村等で観測される震度情報を集約することにより、被害の全体像や規模感を面的に把握・推定することができることから、今後、行政の情報収集と情報把握の質を向上させるためにも、震度計の配備や老朽化した震度計の更新を進めることが必要である。
- 地震により陸上系の情報通信手段が途絶した場合に備えて、衛星携帯電話等の配備を進める必要がある。その際、災害時に円滑に使用できるように、それらの通信機器の使用訓練を定期的実施する必要がある。
- 通信手段の途絶に備えて、孤立集落に事前に救援要請時に要請内容を掲示するシートを配布し、訓練で活用する等の運用について検討しておくことも有効である。
- 中山間地等における発災初動期の情報収集や物資供給の手段として、不整路や狭い道路を走行できるオフロードバイクの活用について検討しておくことも有効である。

b) 被害状況や被災後のニーズ等の把握体制の確保

- 被災した市町村では、発災時には災害応急対応に追われ、被害状況等の情報を関係機関に連絡するのが遅くなる可能性もあることから、都道府県等は被災した市町村への連絡要員（リエゾン）の派遣など積極的に情報収集を行う体制を整備する必要がある。

○被災者支援をきめ細かく行うためには、迅速で的確なニーズ把握が必要であるが、地方都市等の市町村においては、職員が膨大な災害対応業務に追われ、人員体制を整えたきめ細かいニーズ把握を行うことは難しいため、被災した市町村への応援体制の構築が必要である。

c) 過去の災害を踏まえたデータ収集の仕組みの整理

- 死者・行方不明者数、避難者数、建物被害等の人的・物的被害等に関するデータの収集にあたっては、過去の災害事例を踏まえて、必要なデータの項目、情報の整理の仕方、母数をあらかじめ整理しておく必要がある。その際、迅速な情報収集のために、全国的な統一フォーマットを整理しておくことも有効である。
- 収集した情報は地図にまとめるなどして整理し、情報収集ができていない地域の把握や対応すべき対象を明確にする仕組みを構築する必要がある。

d) 報道機関等と連携した初動期の情報収集

- 被害情報の少ない初動期に、報道機関が自社の被害状況を報道することで、地方公共団体が被害状況を理解するための参考情報となるため、災害時に地方公共団体が報道機関から受け取る被害情報等の共有に関する仕組みづくりが有効である。

②情報の選別・整理・評価

災害対策本部等において、迅速に重要な意思決定を行うためには、収集した情報から意思決定に必要な情報を選別・整理・評価する情報のトリアージが必要である。また、情報のトリアージを効率的に行うためには、情報の選別等のための体制整備や、情報の選別等の考え方や基準の整理が重要である。

a) 情報のトリアージのための体制整備

- 情報のトリアージを適切に実施するため、各部局に情報の選別を行う責任者を配置するとともに、情報の輻輳を出来るだけ避けるため、一般からの情報とそれ以外の情報で受け取る窓口を分けたり、重要な情報とそれ以外の情報で担当を分けるなど体制の構築が必要である。
- 情報のトリアージの訓練を実施し対応に慣れておくほか、専門家、マスコミ OB や応援の市町村等との連携が有効である。

b) 情報の選別等の考え方や基準の整理

- 情報管理を効率的かつ円滑に行うためには、災害時の情報の管理に関する方針や考え方を事前に明確にしておくとともに、収集、選別・分析、整理、評価、伝達など情報管理の各段階における留意事項等を決定しておく必要がある。
- 情報の選別・整理・評価の結果、不足している情報があると判断される場合には、直ちに情報収集を強化する等の対応が必要であり、何が重要な情報であるのかをあらかじめ整理しておくことが必要である。

③情報共有・伝達

a) 情報管理のあり方の検討

- 災害対策本部において情報共有・意思決定を円滑に行うため、どのような情報が必要か、どこから収集するか、誰がどのような手段で収集するか、収集された情報を誰がどうやって選別・整理するか、意思決定をどのように行うか、情報の更新をどうするかなど情報管理のルールを明確にするとともに、事前にマニュアルを作成し、情報管理の訓練等を実施しておく必要がある。

b) 情報共有システムの整備・活用

- 様々な被害情報をネットワークを使って集約し、統合した情報を表示・共有する機能等を備えた情報共有システムが整備されるようになってきていることから、今後はこれらのシステムを有効に活用することが必要である。その際、情報入力の負荷軽減や入力ルール等を検討しておく必要がある。
- 災害対策本部と現地対策本部間の情報共有や対策の協議等を円滑に行うため、テレビ会議システムを整備し、活用していくことが必要である。

c) 情報通信機器が使えない場合の多様な情報共有手段の確保

- 停電や通信の途絶等により情報通信機器が使用できない場合に備え、ホワイトボードや掲示板など、いわゆるローテクを活用した効果的な情報共有の方法について検討しておく必要がある。

④ 広報対応体制

a) 定例記者会見の計画的な実施

- 記者会見は、定期的かつある程度の頻度で実施することが望ましい。なお、結果が出るまで時間を要する問題については、途中経過を定期的に報告することが、被災者等の誤解や不安を軽減するために重要であることを広報担当者が理解しておく必要がある。

b) 国、都道府県、市町村の合同による情報発信

- 国、都道府県、市町村の合同組織が設置される場合や国、都道府県、市町村の各々が関係する重要な情報を発信する場合は、合同による情報発信活動を行うことも有効である。これにより、組織間の情報のやりとりや意思疎通がスムーズになる効果も期待されるとともに、情報発信体制を一元化するこ

とで、広報内容に齟齬が生じることを防止する効果等もある。

c) 被害状況の迅速かつ計画的な公表

○被害状況について、あらかじめ整理する情報項目を定め、情報が不足している初動期から調査の進捗も含め迅速に公表していく必要がある。なお、公表にあたっては、発災時からの時間経過に応じて公表時間及び頻度を適切に変更していくことが必要である。

d) 広報専任者の配置・強化

○災害時において、外部からの担当部署への問合せや、市町村の本庁と支所が個別に広報対応をすることにより混乱が生じる場合があることから、取材対応の広報専任者を配置するなど広報窓口の一元化、報道機関との信頼関係の構築を図る必要がある。また、広報専任者に対し、民間のサービスを活用するなどして、平素からメディアトレーニング等に取り組むことが必要である。

e) 報道機関への対応ルールの明確化

○被災地内外に広く情報を発信・提供するため、報道機関を通じた広報活動を積極的に実施することが効果的である。一方で、災害発生時には平時には経験しない規模での取材を受けることが想定されるため、市町村においては、ホームページを活用した情報提供を積極的に行い、情報提供の効率化を図るとともに、報道機関への対応ルールを明確にし、適切な対応をとれるよう体制を整える必要がある。

f) 災害対策本部会議の公開・非公開の検討

○災害対策本部会議の公開・非公開のあり方について、公開によるメリット・デメリットを踏まえつつ慎重に検討する必要

がある。なお、本部会議室のスペース等の問題など何らかの理由により非公開とした場合は、会議終了後のブリーフィング等で、報道機関に丁寧な説明を行う体制を整えるなど相互に信頼関係を築くことが必要である。

g) 対象区分ごとの情報提供方策の検討

○被災地内、管轄域内、管轄域外、海外など情報提供の対象区分ごとに関係機関と連携してコミュニケーション目標を定めた上で、情報提供することが重要である。

h) 住民等からの問い合わせ窓口の設置

○住民等の不安を軽減するとともに、本来の業務に集中する環境を作るため、住民等からの問い合わせ窓口を一元化するとともに、窓口の連絡先等の情報を広く公表することが重要である。

⑤情報提供手段

a) 多様な情報提供手段の確保

○発災時には、予定していた情報提供手段が機能しない状況が想定されるため、多様な情報提供手段を確保する必要がある。その際、避難所生活者、自宅生活者、車利用者、高齢者、障がい者、外国人、事業者等の異なる情報の受け手に対し、災害からの時間経過や障害等の特性に応じたきめ細やかな情報提供手段を確保しておく必要がある。

○情報を受け取りにくい情報弱者については、聴覚障がい者団体など関係機関とも連携し、全国的に統一されたルールを検討しておくことで、情報提供を行う側と情報を受信する側の双方が同じ意識のもとで活動することが期待できる。

b) 新しい情報ツールを活用した情報発信

○近年の災害では、Twitter や Facebook で情報提供が行われたり、マスコミや動画サイトを使った国内外への支援の呼びかけが行われており、このような新しい情報ツールを活用して、被災地内外へ情報発信する方策について検討することが必要である。

⑥風評被害対策

a) 積極的な情報発信

○風評被害が発生した後に早期収拾を図るためには、原因を調査し結果を迅速に公表することが必要である。また、風評被害を払拭するため、国、都道府県、市町村、観光協会、報道機関等が広く連携し、イベントやキャンペーン等を積極的に展開するなど、積極的な情報発信を行う必要がある。

b) 事実誤認の確認

○報道情報を被災者及び市民が誤って解釈することのないよう、報道状況のモニタリングやインターネット等における事実誤認等の確認を行う体制等が必要である。

3. 被災者の生活環境対策

(1) 課題

①避難所の確保

○避難所となり得る公的施設（公民館等）の耐震化は、着実に実施されているものの十分ではなく、特に市町村が管理する施設の耐震化が遅れているのが現状である。

②物資の調達、提供

○避難生活の長期化を想定した場合、食料等の調達物資が大量に必要となるが、保管スペースの不足や物資の仕分け、配送作業に多くの職員が必要となり、他の災害対応業務への支障が懸念される。

③避難所等における生活環境の確保

○地震が発生した当日からトイレは必要不可欠なものであり、上下水道が使用できない場合、発災直後から大量にトイレが不足することが懸念される。

○避難所生活において入浴は精神的にも衛生的にも重要であるが、避難所によっては自衛隊や災害ボランティアによる支援が受けられず、入浴ができない状況が続くことも懸念される。

○避難所生活においては、アレルギーや柔らかい献立等食事におけるきめ細かな対応、更衣室や授乳室の設置等が必要となる。

○避難所を利用せず自宅等で生活している被災者でも、電気や上下水道が復旧しない等のため、トイレ、入浴等の問題や食事等の物資の不足が懸念される。

○被災者には、特別な配慮が必要な人が少なからずおり、適切な配慮が望まれる。

④避難所等における健康管理

- 避難所は、狭い空間で集団生活を送ることに加えて、温度や湿度の調整、換気等が難しいことから、感染症等が蔓延することが懸念される。
- 避難所の環境や被災後のストレス等により、持病が悪化したり、体調を崩す被災者が発生することが懸念される。

⑤避難中の被災者の不安等への対応

- 被災者は自宅の再建や収入の確保、避難所生活中における自宅周辺の治安状況等への様々な不安を抱えたままで、避難所や応急仮設住宅等で生活を送らなければならないことが想定される。

(2) 対策の方向性

①避難所等の確保対策

a) 安全な避難所の確保等

- 住民等が安全で確実に避難できるよう、避難所の耐震化を進めるとともに、通信機能の充実や非常用電源の整備など避難所として必要な防災機能の整備を進める必要がある。
- ペットと一緒に避難することを想定して、避難所や応急仮設住宅等でのペットの受入れルールをあらかじめ検討するとともに、獣医師会や動物愛護に係る民間団体等との連携体制を整備しておく必要がある。
- 避難が長期化した場合に速やかに応急仮設住宅等の提供ができるよう、公営住宅等の空き状況の確認や応急仮設住宅の建設候補地を検討しておく必要がある。その際、応急仮設住宅の仕様等についても検討しておくことが望ましい。また、業界団体や民間企業等に対し、応急仮設住宅の供給等への積極的な取組を働きかける必要がある。
- 避難所、集会所、救護所など様々な用途に利用可能なトレー

ラーハウスの活用についても検討しておくことが望ましい。

b) 民間企業等と連携した避難場所の確保

○公的施設の避難所だけでは避難者を収容しきれない場合に備えて、民間企業との連携により企業が所有する施設や設備を活用した避難について検討しておくことが必要である。

c) 被災地周辺の市町村における広域的な受入れ体制の確保

○被災地の市町村内での避難所の不足に備えて、隣接市町村等との間で災害発生時における避難者の受入れ等に関する検討を事前に行っておくことが必要である。

②物資の提供、管理対策

a) 物資支援に関する協定等の締結等

○地震発生後、食料や水、生活関連用品等の物資やガソリン、重油、軽油等の燃料を緊急的に調達するため、地方公共団体間や地方公共団体と民間企業間で応援協定をあらかじめ締結し、支援体制を構築しておく必要がある。

○食料、物資や燃料等に関係する業界団体等に対し、災害時において適切に被災地に物資を供給できる仕組みの構築を働きかける必要がある。併せて、緊急通行車両確認標章の交付の迅速化など物資輸送の円滑化に係る検討も行う必要がある。

○被災した市町村での対応が困難な場合、近隣の市町村に物資の集積・配送拠点を設置し物流の拠点とする方策や、個人や企業からの救援物資の申し出について都道府県に窓口を一元化するとともに、被災した市町村と物資の供給先の間を調整し必要な物資のみ供給を行う方策等をあらかじめ検討しておく必要がある。

○支援物資の荷さばきや迅速な配送を行うため、医療品や医薬品等を簡単に見分けることのできる配送箱のカラーリング等

を全国統一する工夫を行うべきである。

- 被災地に個人からの支援物資が大量に送られてきたことで対応が混乱する事態が想定されるため、個人からの支援物資の受取ルールをあらかじめ明確にしておくとともに、災害時には市町村のホームページ等を活用し、個人からの支援物資については辞退する旨を周知することも必要である。

b) 民間物流業者との連携による物資の管理と配送

- 支援物資の受入れ、仕分け、備蓄量の管理、避難所等への配送など物資管理や運搬について、民間物流事業者と連携して実施することにより、必要な物資を適時・的確に避難所等へ届けことが有効である。また、地方公共団体は協定等により民間物流事業者等との連携内容を定めるとともに、合同で訓練を実施することも有効である。
- 物資の管理と配送を適時・的確に実施するには、災害時において物資に関する情報を適切に把握し共有することが重要であるため、地方公共団体と物流事業者間における災害時の情報連絡のあり方について検討しておく必要がある。

③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

a) 応急的なトイレの確保

- 地震発生時に上下水道が使用できない場合に備えて、携帯トイレや仮設トイレ、トイレトペーパーの備蓄を進める必要がある。また、必要数が備蓄でまかなえない可能性もあることから、近隣市町村や民間企業等と災害時の仮設トイレの確保について協定等を締結しておくことが有効である。

b) 入浴できる施設等の確保

- 自衛隊による設備の提供により、避難所における入浴は、地震発生後速やかに開始されるようになってきているが、衛生

面で注意が必要な妊産婦、乳幼児や自宅等で避難生活を送っている被災者への対応も念頭に、周辺の入浴施設、ホテルや旅館等と連携し入浴できる施設の確保に努めるとともに、入浴の支援を行う災害ボランティア等との連携が必要である。

○なお、入浴施設が確保できない場合は、体を拭く等の対応のための個室スペース等の確保が必要である。

c) 避難者の要望の把握と対応

○食事、トイレ、入浴、その他避難所の施設や設備等に対し、時間とともに変化する避難者の要望について、過去の事例も踏まえて事前に知識を持ち、早めに適切な対応ができるようにする必要がある。また、必要に応じて実態調査等を実施し、それらを踏まえ、被災地内外の関係機関の協力を得ながら対応を行う必要がある。なお、類似の内容を含む実態調査や要望調査が頻繁に行われることで、被災者の負担とならないよう配慮する必要がある。

○一般の避難所にも特別な配慮が必要な人がいることを認識して適切な配慮ができる体制を検討しておく必要がある。

○特別な配慮が必要な人に必要となる特別な食料、杖等の物資の提供についても、関係団体・機関等と支援体制を検討しておく必要がある。

○避難所生活中だけでなく、応急仮設住宅や民間賃貸住宅（みなし仮設）に移転した被災者の要望の把握や支援の方策について検討する必要がある。さらに、避難所や応急仮設住宅等の被災者に関心や支援等が偏らないよう被災地全体への配慮が必要である。

○避難者の多様な視点を反映した対応の実現が期待されることから、避難者の要望の把握や対応を行うにあたって、これまで不十分であった女性、高齢者、特別な配慮が必要な人の視点を取り入れることに配慮する必要がある。

d) 避難所における各種スペースの確保

- 多くの人が集まる避難所では、避難居室のほか、救護、休憩、談話の機能を有するスペースや、例えば更衣、授乳スペース、高齢者や障がい者の生活不活発病の予防のために日中腰を掛けていられるスペースなど避難者の特性に応じたスペースを設ける必要がある。個室を確保することができない場合には、間仕切り等で隔離した空間を確保するよう配慮する必要がある。その際、男女別の設置等に配慮が必要である。
- このように、特別な配慮が必要な人も考慮して、被災者にとって生活しやすく、衛生上も良好な生活環境をあらかじめ検討し、災害発生時の緊急時であっても適切に対応できるよう、行政担当者や地域住民の一般的な知識として周知しておくことが必要である。

④健康管理対策

- 医療・保健について、被災地外からの支援チームが適切に配置され、被災地の専門家による健康管理が円滑にできるよう都道府県や市町村において、あらかじめ連携体制を検討しておく必要がある。
- 医療・保健分野の専門家は、病気や怪我の診療等だけでなく、避難所等における被災者や炊き出し等の支援者への衛生指導、こころのケア、静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）や生活不活発病の予防対策等についても、避難所運営に関わる行政職員等と連携して対策を検討し、参画する体制を検討しておく必要がある。また、避難所における医療、保健、福祉分野は、専門家だけでなく、避難所運営に関わる行政職員等が連携して対策を検討し、正しい知識を持って、注意喚起等の対応をする必要がある。

⑤被災者の相談対応等

- 生活再建のために、行政が様々な分野の住民相談窓口を設置していることから、被災者の状況に合わせた対応をアドバイスできる窓口対応が必要である。
- 避難中の場所等での犯罪を防止するために、警察による注意喚起や相談窓口の設置、パトロールの実施のほか、警察と防犯ボランティアとの連携による警備体制の強化等が必要である。

4. 特別な配慮が必要な人のための対策

(1) 課題

①特別な配慮が必要な人についての共通認識

- 被災者の中には、高齢者や身体障がい者など避難等に支援を必要とする災害時要援護者のほか、有病者、精神障がい者や発達障がい児など外見から判断することが困難な人など様々な特別な配慮が必要な人が存在するが、これまでの福祉避難所の設置等の画一的な対策では十分に対応できない場合が想定される。
- 災害前から配慮が必要であった人への配慮だけでなく、災害をきっかけとした病気の発生や増悪、生活機能低下の発生や進行への対策を講じない場合、災害による要介護者の増加、障害の重度化が懸念される。

②特別な配慮が必要な人の受入れ体制

- 一般の避難所においては、高齢者等を介護するボランティアが不足することや洋式トイレ等の設備が不十分になること等が想定されることから、地震発生後、速やかに福祉避難所の設置を進め、主に常時介護を必要とする人の生活環境を確保することが求められる。
- 特別な配慮が必要な人の中には、避難所での生活環境に不安を感じ、避難所を利用しない人がいること等が懸念される。
- 行政や災害ボランティア等の支援者等は、一般の避難所に特別な配慮が必要な人がいるという認識やそれらの人への対応の知識が不十分なため、適切な配慮がなされないことが懸念される。

③健康状態の悪化や災害関連死の発生

- 避難生活による持病の悪化、疲労、ストレスの増大等による

健康状態の悪化、災害関連死の発生が懸念される。

④生活不活発病の発症

○避難所など居住する場所に関わらず、被災後は「することがない」（役割や社会参加の減少）、「（被災者だからと）遠慮」、避難所内や道路、建物の被害による「動きにくい環境」のため等により、生活が不活発になりがちであり、そのため、心身の機能が低下する生活不活発病を被災後早期に発症することが懸念される。

⑤特別な配慮が必要な人の把握と安否確認等

○災害時要援護者名簿の活用等に対し、個人情報保護の観点から懸念を示す地方公共団体が少なからず存在し、有効活用が進んでいない。

（２）対策の方向性

①特別な配慮が必要な人についての共通認識の共有

- 防げたはずの死亡（preventable death）とともに、防げたはずの生活機能低下（preventable disability）を予防する必要がある。
- 特別な配慮が必要な人について、健康状態と生活機能の両面から、その具体像とその配慮のポイントを把握しておく必要がある。
- 健康状態（病気、怪我等）に関し配慮が必要な人には、服薬中の人だけでなく食事療法など健康管理の必要な人、妊産婦、新生児、乳児、環境管理が必要な人（アレルギーのある場合、頸髄損傷で体温調整が困難な人等）等があることに配慮が必要である。
- 生命維持に直結する機器（人工呼吸器、人工透析、在宅酸素療法等）が必要な人については関連機関等との連携体制を検

討しておく必要がある。

- 災害を契機に発生・顕在化する静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）、生活不活発病、心的外傷後ストレス障害（PTSD）、アルコール依存症等の予防に留意する必要がある。
- 生活機能面で配慮が必要な人には、１）コミュニケーションに困難のある場合（視覚障害、聴覚障害、失語症等）、２）判断能力に困難のある場合（認知症、知的障害、精神障害、高次脳機能障害等）、３）パニックを生じる、同じペースで行動ができないなど集団行動の遂行に困難がある場合（精神障害、発達障害、知的障害等）、４）歩行や立ちしゃがみなど移動に困難のある場合、５）腕、手に不自由がある場合、６）耐久性が低い場合（呼吸器障害、心臓疾患、慢性疾患、体力低下等）等があることに配慮する必要がある。
- 健康状態と生活機能の両面に配慮が必要な場合は多く、医療、保健、介護、福祉等の連携が必要である。
- コミュニケーションに困難のある人のほか、文化の異なる外国人等への配慮が必要である。

②特別な配慮が必要な人の避難所等の受入れ体制の確保

- 介護が必要な被災者等を受け入れる福祉避難所や緊急受入施設の確保のほか、専門的なスタッフの確保・派遣を関係団体や施設との間で調整するなど配慮が必要な人に適切に対応できる環境づくりが必要である。このような場合、社会福祉施設の活用のほか、旅館やホテル等の協力を得ることも考えられるため、協定等を事前に締結して対応を図ることも有効である。
- 一方、一般の避難所でも家族や周囲のサポートのもとで日常生活を送ることが望ましい場合も多いため、一般の避難所において配慮が必要な人の特性に応じた適切な支援方法を検討しておく必要がある。

③特別な配慮が必要な人とその配慮事項の周知

- 防災担当者、避難所運営者、応急仮設住宅担当者、災害ボランティア等は、外見から判断することが困難な人も含め、特別な配慮が必要な人が数多く存在することを理解する必要がある。
- 避難所や応急仮設住宅等においても適切に配慮ができるよう平時から住民等への理解を促す必要がある。
- 医療、保健、福祉の専門家だけでなく、防災担当者、避難所運営者、応急仮設住宅担当者等においても、トイレの形態や段差、治療用食事（減塩食等）、離乳食やかみやすい食事等の形態、いす座位をとれる場所、移動、情報伝達法等の具体的な配慮内容を特別な配慮が必要な人との関係性と併せて把握しておくとともに、医療、保健、介護、福祉の専門分野が連携して支援方策を検討することが望ましい。
- こころのケアや生活不活発病対策等は、専門分野や領域毎ではなく、被災者に必要な予防対策として総合的に行われる体制を検討することが望ましい。

④災害後の健康状態悪化や災害関連死の予防

- 過去の災害における災害関連死の原因を踏まえ、発災直後から行政と医療、保健、福祉の専門家や団体が連携して、防止策を講ずる必要がある。
- 災害の急性期から DMAT（災害医療派遣チーム）活動等の医療支援体制の更なる充実、後方支援体制や通信体制の整備が必要である。

⑤生活不活発病の予防

- 被災地においては、避難所や応急仮設住宅だけでなく、自宅で生活している高齢者等にも生活機能の低下が見られることから、居住場所に関わらず、生活不活発病を予防するとともに

に、早期に発見し対応策を講じる必要がある。

- 生活不活発病の予防や改善のためには、仕事や地域活動により家庭や社会での役割を持ったり、趣味の活動等を行うことによって、一日の生活を活発化するなど、医療、保健、介護、福祉等の分野だけでなく、各種行政やまちづくり等の復旧・復興においても取組を促すことが必要である。
- 生活不活発病を予防するためには、平時からその必要性について意識を高めることが求められる。そのため、生活不活発病を防ぐための注意事項について、防災担当者、避難所担当者、災害ボランティア等の理解を促す必要がある。
- 生活不活発病のリスクに気付くためのチェックリスト、啓発用ポスター、チラシ（避難所用、在宅用）、具体的な指導内容についてのマニュアル等が整備されていることから、それらを有効に活用することが必要である。

⑥こころのケア

- こころのケアについては、行政と医療、保健、心理等の専門家が連携し、適切に対応する必要がある。

⑦特別な配慮が必要な人の把握と迅速な安否確認等の支援のための取組

- 災害時の迅速な安否確認や被災後の適切な支援活動のため、介護や障がい者等の担当部署と、防災部局および自主防災組織、サービス提供機関等が連携し、個人情報保護の範囲や取扱いを整理した上で、特別な配慮が必要な人と配慮すべき内容をあらかじめ把握しておく取組が必要である。

⑧多様な被災者に応じた情報提供手段の活用

- 聴覚障がい者や視覚障がい者、高齢者、外国人など多様な被災者に応じて、被災地域の生活情報の文字ニュース放送の実

施、外国人向け災害情報メールの通知、避難所でのチラシや FM 放送を翻訳するなど避難者等の特性に応じた情報提供の工夫が必要である。

5. 孤立集落対策

(1) 課題

①初動期の情報通信の途絶

○中山間地等では、孤立した集落において、固定電話の中継網の断線、携帯電話の基地局の通信ケーブルの断線や予備バッテリーの枯渇等により、通信機器が利用できなくなる事態が発生することが懸念される。また、停電や庁舎の被災により防災行政無線が利用できない可能性がある。

②孤立集落での救助・避難

○孤立集落や河道閉塞の発生箇所での災害応急活動では、車両による対応は困難であることから、ヘリコプターによる対応が必要となるが、ヘリコプター離着陸適地の確保が進まないなど体制整備が十分ではない。

③孤立地区、その他中山間集落における物資の不足

○被災市町村による備蓄が十分でない場合や道路が寸断された孤立集落においては、物資が不足する可能性がある。

④土砂災害の発生

○中山間地における地震災害では、地震により土砂災害が多数発生することが懸念される。また、土砂崩れ等により大規模な河道閉塞が発生することで、上流地区の家屋が水没したり、閉塞箇所の決壊による二次災害が懸念される。

(2) 対策の方向性

①孤立集落における情報確認、伝達手段の確保

a) 地震の発生を前提とした通信手段の確保・運用

○地震による孤立可能性のある集落において、基地局の被災や

バッテリーの枯渇、停電の発生等により陸上系の情報通信手段が途絶した場合に備えて、衛星携帯電話や充電のための非常用発電機等の配備を進める必要がある。

- その際、高齢者が多い集落において、災害時に円滑に使用できるように、それらの通信機器の使用訓練を定期的に実施する必要がある。

b) 市町村防災行政無線の充実

- 市町村防災行政無線（同報系（固定系）及び移動系）のデジタル化を進めることで、双方向での通信や音声の明瞭化など通信性能が向上することが期待されるため、そのメリットを活かした情報共有及び住民への情報提供方法を検討する必要がある。
- 一方で、防災行政無線の未整備地区での整備促進や市町村合併に伴うシステムの再構築等を進める必要がある。

c) 通信機器の不具合に備えた対策

- 孤立時にも活用可能な通信機器の確保ができていない場合や通信機器に不具合が発生した場合等に備えて、通信機器を用いない情報伝達手段の確保も必要である。
- 孤立する可能性がある集落に対し、救援要請時に要請内容を掲示するシートを配布し、訓練で利用する等の運用について検討することも有効である。また、のろしや地上に文字を書く等の手段による情報伝達と訓練の実施も有効である。

d) 情報通信機器等の緊急的な配備

- 停電の発生や電話等の不通・輻輳により情報通信が機能しない場合、緊急的な対応として移動基地局車や衛星利用の臨時基地局の配備、携帯電話など情報通信機器の無償貸与、臨時の無線免許等の付与等の対応が必要である。

②孤立集落における平時の備え

a) 物資の備蓄、調達体制の確保等

- 被災経験のある市町村では、夕方以降の地震の発生や冬季の対策の必要性等から、それぞれの集落において「投光機」「テント」「医薬品」「防水シート」「毛布」の備蓄が進められていることから、これらを参考にして、孤立可能性のある集落においては、今後地域完結型の物資の備蓄を推進する必要がある。
- 高齢者等の割合が高い集落では、災害時要援護者の情報について住民と行政が共同で整理、管理しておくことが物資の備蓄、調達の面でも有効と考えられる。特に酸素ボンベなど特殊な医療資機材や医薬品の確保は、孤立した場合に調達や輸送が困難になると考えられるため、これらを必要とする人々をあらかじめリストアップしておくことが、迅速な対応につながる。
- こうした物資の備蓄を、防災目的のみで進めるには限界があることから、複数の集落でまとめて備蓄を行ったり、防災以外の目的と併せて購入を図るなど工夫した備蓄方法を検討することが望ましい。

b) 孤立集落のニーズ把握、物資供給の手段としてのバイク等の確保

- 中山間地等における発災初動期の情報収集や物資供給の手段として不整路や狭い道路を走行できるオフロードバイクの活用について検討しておくことが有効である。

c) 孤立可能性のある集落における避難場所の確保

- 孤立可能性のある集落では集落内に避難所がなく、点在していることが考えられ、道路被害等により避難所等に到達できないケースも考えられるため、その場合の安全な避難場所の

確保を図る必要がある。また、個々の集落において、応急的な避難場所や避難方法を検討しておく必要がある。

③的確なヘリコプター等の利用

- 孤立可能性のある集落においては、救助や物資輸送の活動でヘリコプターを活用するために、ヘリポートの整備が必要である。また、ヘリコプターの大きさも考慮して、ヘリコプター離着陸適地や着陸の可能な箇所（田畑、農・林道等）をリストアップしておく必要がある。なお、降雪地では除雪等の対応を併せて検討しておくことが望ましい。
- 被災地の近傍に臨時ヘリポートを設ける場合、臨時ヘリポートへの燃料の輸送が必要となるため、航空燃料取扱い業者との間で災害時における輸送体制を確保しておく必要がある。
- ヘリコプターの円滑な離発着や地上での搭乗者の安全を確保する際、ヘリコプターの地上支援要員の確保が必要となるため、これらの専門的な知識や技能を有し対応が可能な職員OBをリストアップしておく等の対応が必要である。
- 複数機関のヘリコプターが同時に活動する場合、飛行管制や機関相互のヘリコプターの運用等を調整するための場を設置する必要がある。また、ヘリコプターの円滑な運行及び地上での救助・救急活動等の妨げとならないよう、留意点等をルール化し、関係機関で共有しておくことが必要である。
- 孤立した被災者の救助・救出の一方、孤立した集落の避難所にヘリコプターで医師等を派遣する場合が考えられるため、ヘリコプターによる医師の派遣について事前に検討しておく必要がある。
- 孤立した集落等に物資提供するため、ヘリコプター等から物資を投下できるように、必要な装備品について準備しておく必要がある。

④土砂災害への対応

- 土砂災害発生時には、二次被害の危険性を判断しながら崩落土砂の除去を行ったり、警戒区域の設定、避難勧告・指示の発令、解除等を判断するため、可能な限り迅速に専門家の協力が得られる体制を確保する必要がある。
- 河道閉塞の早期の発見が決壊時の下流域への氾濫被害等を軽減する上でも重要であるため、河道閉塞発生危険性の高い箇所を事前に調査し把握に努めるとともに、地震発生時にはヘリコプター等を用いて河道閉塞の発生状況を広範囲に調査する必要がある。
- 河道閉塞の発生が確認された場合、速やかに国に連絡し、土砂災害防止法に基づく緊急調査に該当するかの判断、また該当した場合には速やかな緊急調査の実施、および避難指示等の判断を支援する土砂災害緊急情報等の通知を要請する必要がある。
- 河道閉塞が発生した場合、決壊による下流域の氾濫に備え、円滑な避難体制の確保等の安全対策が重要である。そのため、河道閉塞付近のモニタリングなど監視体制を整えることが必要である。また、必要な資機材のデータベース等の整備、資機材等をヘリコプターで輸送するための関係機関の連携について、事前に検討が必要である。
- 河道閉塞の発生時には、排水ポンプで水位の上昇を抑えながら仮排水路を設置するなど迅速な対応が求められるが、水位が上昇した場合に、迅速に警戒避難を実施するために、事前に避難勧告・指示等の発令基準や警戒区域の設定のための判断基準等を整備しておく必要がある。
- ハザードマップの整備・配布により土砂災害警戒区域等を周知するとともに、避難勧告・指示等の発令基準や避難する場合の実施手順等についても、住民等に十分に周知する必要がある。また、それらに基づき避難訓練等を実施する必要がある。

る。

- 警戒区域の設定が長期間となることを想定した避難所の確保、避難生活への対応等について検討しておく必要がある。

⑤その他

- 国内に数多くあるため池は、築造されてから長い年月を経ているものが多く、耐震性についても不明確なため、管理者が中心となって耐震性の確認を進めるとともに、万が一決壊した場合の影響等について検討しておく必要がある。

6. 自助・共助の促進

(1) 課題

①避難所開設・運営体制の確保

○夜間の地震発生や余震の頻発等により管理者が施設に行けない場合、避難所を円滑に開設し、運営できないことが懸念される。

○避難所となり得る公的施設（公民館等）が被災したり、それらの施設へのアクセス道路が寸断されるなど、予定していた避難所が利用できない場合が懸念される。

②避難所の生活環境確保

○避難所では、ライフラインが途絶し、トイレや入浴施設等が十分に利用できないことが懸念される。また、地方公共団体の対応がきめ細かいニーズにまで及ばず、食事のアレルギー等への対応や更衣室・授乳室等のプライバシーに係る環境の確保、保健・衛生面での対応等の不備など避難所における生活環境が十分に確保できないことが懸念される。

③物資や食料の調達・配布

○地方公共団体には、食料等の調達物資が大量に到着すると考えられるが、職員数の不足等から、物資の保管や仕分け、配送作業が困難となり、避難所等で支援を待つ住民等のもとに円滑に届かないことが懸念される。

④配慮が必要な人への対応の理解

○災害発生後の混乱した状態の中で、配慮が必要な人の存在について、身近な地域コミュニティの中でさえ理解されずに、これらの配慮が必要な人の心身の負担が増大する事態が懸念される。

⑤地域コミュニティによる助け合い

- 合併した市町村では、管轄する地域が広域化する一方で、過疎化・高齢化が進んでおり、災害時における地域コミュニティによる助け合いが十分に機能しなくなることも懸念されている。

(2) 対策の方向性

①自助の促進

- 住民等に対して、“自分の身の安全は自分で守る”という意識啓発を行うとともに、耐震診断、耐震補強の重要性に関する情報提供や耐震補強への財政支援を通じて、住宅の耐震化を促進する必要がある。また、地震発生時の家具の転倒による事故の防止や円滑な避難に資するため、家具の転倒防止策を促進する必要がある。
- 行政や自主防災組織等が実施する防災訓練、防災教育等においては、地域性を踏まえて内容を工夫し、住民の積極的な参画を促す必要がある。
- 災害発生時に備えて、家族等との安否確認の方法をあらかじめ確認しておく必要がある。
- 災害発生直後には行政等からの物資等の配給が困難であることを想定して、3日分の程度の食料、飲料水、携帯トイレ、トイレットペーパー等や女性用の物資の備蓄を促進する必要がある。
- 医薬品や特殊な医療器具など自らの生命に係る重要な物資、資機材等はあらかじめ備蓄しておく必要がある。また、適切に支援を受けるためにも、医薬品の名称や服用量等をリスト化し、食料や飲料水等の避難時の持ち出し品とともに保管しておくことが望ましい。
- ライフラインやインフラの途絶時に、一定の間、日常生活と生業の維持が可能な程度の最低限の準備（燃料の備蓄、家畜

や種苗等の移動・輸送手段の確保等)をしておく必要がある。

②共助の促進

a) 自主防災組織の育成・強化等

- 市町村等との連絡や災害時要援護者の支援等の体制が集落内で適切に確保されていることが重要であるため、地域の防災リーダーや自主防災組織の育成を進めるとともに、平時の訓練や防災学習等により共助に関する意識を高める取組が必要である。
- 行政による公助には限界があることから、住民同士の連携による共助の対応が重要であるため、地域の状況に合った有効な連携方策を地域主体で地域毎に考えておく必要がある。
- 地方都市等においては、現在でも高齢化や過疎化が進んでおり、共助による助け合いの仕組みが有効に機能しなくなることが懸念されることから、地域に住む職員 OB や土木・建築事業者等を災害時の協力者として確保するような取組が必要である。

b) 地域コミュニティ主体による安否確認等

- 平時からの地域のつながりは、特別な配慮が必要な人の安否確認や他の地域から支援に訪れた保健師、災害ボランティアの誘導役など様々な対応に役立つことから、平時からの地域のつながりを高めておく必要がある。
- 特別な配慮が必要な人への対応については、防災担当者、災害ボランティア等が専門家と連携して行うほか、家族や周囲のサポートのもとで日常生活を送ることが望ましい場合も多いため、特別な配慮の必要な人の存在や特性に応じた適切な対応について地域で把握しておく必要がある。
- 特に災害経験の少ない地方公共団体においては、家族、隣近所、自治会等の地域の共助（互助）だけでは、十分でないこ

とが想定されることから、災害ボランティアなど地域外の共助との連携を想定しておくことが重要である。

c) 住民等による避難所の確保・運営体制

- 災害時に避難所運営のための職員を即座に派遣することは現実的に困難と考えられることから、地域住民に対して公助の限界の理解を求めるとともに、平素の普及啓発や定期的な避難所運営訓練等を通じて、地域による避難所の自主運営の考え方の浸透を図る必要がある。
- 集落内に避難所がないケースや、道路被害等により避難所等に到達できないケースに備えた応急的な避難場所や避難方法について、個々の集落で検討しておく必要がある。
- 災害発生後、できるだけ早く避難所を開設・運営するため、女性や若者を含む幅広い年代の地域住民や避難所となる施設の関係者（学校における教員や教育委員会等）、行政等からなる体制を整備し、生活しやすい避難所のあり方について検討しておく必要がある。

d) 住民ニーズ等の把握と対応

- 避難所や応急仮設住宅で生活する住民のニーズは多様であり、地方公共団体や災害ボランティア等がニーズ把握を行いながら対応を図るとともに、地域コミュニティが主体となってニーズ等を調査、整理して支援者に伝達、要望する、または物資等の提供元である店舗や民間企業等と直接交渉するなど被災者支援のあり方について検討しておく必要がある。

7. ボランティア、民間企業の役割と連携

(1) 課題

①防災ボランティア活動に対する社会認識

- 地方都市等に限らず、被災地の復旧・復興に災害ボランティアが大きな役割を果たしている一方で、防災ボランティア活動に対する社会の認識や理解は十分とはいえない。
- 災害ボランティアは、住民への支援のために被災地に自主的に訪れているが、災害時における作業の担い手の一部と認識されてしまうことが懸念される。

②災害ボランティアセンターの設置と運営体制

- 大規模な災害の発生時は、全国から数多くの災害ボランティアが被災地に駆けつけることが予想されるが、被災経験のない市町村においては、災害対応による混乱もあり、災害ボランティアの受入れへの対応が円滑にできない事態が想定される。
- 市町村や社会福祉協議会において、災害ボランティアセンターの設置・運営のノウハウがない場合、双方が連携した円滑な設置・運営が行われないことが懸念される。
- 市町村や社会福祉協議会において、他の災害対応業務で忙しく、災害ボランティアセンターの運営のための人員の確保が困難な場合も想定される。

③被災者ニーズの把握とボランティアコーディネート

- 災害ボランティアによる支援を必要としている被災者のニーズは、個々の被災者の状況や地震発生後からの時間の経過により多様に変化するため、適切に把握する必要がある。
- 被災した市町村だけでは、活動の際の安全面や被災者への対応に関する知識を有し、被災者ニーズに応じて適切に災害ボ

ランティアの活動指示を行うことのできるボランティアコーディネーターを十分に確保できない場合がある。

- 災害ボランティアが活動中に危険な業務等を要請されたり、災害ボランティア自身の思い込みによる行動の結果、被災者とのトラブルが発生する場合がある。

④防災ボランティア活動のための資機材等

- 地震発生時に、災害ボランティアセンターの運営や防災ボランティア活動に必要な電話回線、パソコン、ヘルメット、ビニールシート等の資機材が不足する可能性がある。
- 地方都市等、特に中山間地等では、災害ボランティアが公共交通機関等を使って自力で訪問できる範囲にも限界があるほか、車を利用することで駐車場が不足する等の問題が懸念される。
- 災害ボランティアの宿泊場所は、本来、災害ボランティアが自主的に確保するものであるが、地方都市等では地理的条件等により、宿泊場所が不足することも考えられる。
- 防災ボランティア活動中の事故等に備えるため、災害ボランティアには保険への加入が勧められているが、被災地の災害ボランティアセンターで加入する場合、被災地の社会福祉協議会等において費用や事務手続きの負担が発生することが懸念される。

⑤民間企業との連携不足

- 民間企業等による専門家派遣や物資、資機材等の提供は、被災した市町村の災害対応や災害ボランティアの活動にとって大きな助けとなるが、民間企業等と行政、民間企業等と災害ボランティアの連携が積極的になされていない、或いは既存の仕組みが十分に周知されておらず、民間企業による支援が十分に実施されない状況が懸念される。

（２）対策の方向性

①災害ボランティアの活動環境の整備

a)防災ボランティア活動の社会全体での理解に向けた展開

○防災ボランティア活動を通じて、平時から市民レベルでの助け合いが大切であることが社会全体に理解されることで、今後、災害時におけるボランティア支援の更なる展開につながることを期待される。そのため、防災ボランティア活動について、総括や反省等を行い、社会全体で共有できる仕組みを検討する必要がある。

b)多様な防災ボランティア活動の経験、ノウハウの整理

○災害直後から復旧・復興の時期（復興計画の検討、集落・地域生活・コミュニティの再建等）に至るまで災害ボランティアは活動している。行政や関係機関のノウハウ等の共有と同様に、防災ボランティア活動のノウハウ等についても、その経験を被害抑止、軽減に活かしていく仕組みについて検討する必要がある。

②ボランティア、NPO、NGO 等と地方公共団体等との協働

○都道府県、市町村、社会福祉協議会のほか、日本赤十字社や青年会議所、災害対応を専門とする NPO や NGO、災害ボランティア協議会、中央共同募金会など様々な分野の組織、団体が協働し、防災ボランティア活動を円滑に実施するための体制を確保しておく必要がある。

○これらの関係者は、災害時には災害ボランティアセンターの設置・運営の支援、専門家など外部との連携等にあたり、平時は防災ボランティア活動に係る人材育成を実施すること等が考えられる。また、防災ボランティア活動の支援のために必要な資金を確保するため、「災害ボランティア活動サポート募金」等を設立することも有効である。

③災害ボランティアセンターの運営

- 市町村や市町村社会福祉協議会は、地域内外の災害ボランティア、NPO や NGO 等と協働して、災害ボランティアセンターを設置・運営する体制を構築する必要がある。
- 市町村社会福祉協議会が実施する災害ボランティアセンター設置訓練にボランティアが参加したり、都道府県社会福祉協議会と市町村社会福祉協議会が共同で被災地の社会福祉協議会を支援する体制を構築する訓練を実施すること等が必要である。
- 災害ボランティアセンターの設置・運営支援や協働体制づくり、連絡調整、復興プロセスまでのアドバイス等ができる中核的スタッフ（運営支援者）を育成する研修を受講することで、人材を確保することが必要である。
- 災害ボランティアセンターの設置・運営を円滑に行うため、災害時のボランティアの受入れ、災害ボランティアセンター立ち上げ及び運営に関するノウハウを整理し活用することが必要である。
- 災害ボランティアセンターのマニュアル等が整理されてきた一方で、被災時にはまず被災者ニーズを的確に確認することや、被災者に対して災害ボランティアについての丁寧な説明を行うことなど、マニュアルに書ききれていない部分も重要である。そのため、被災地においては、自由度が高く、目配り・気配りが利く災害ボランティアの活動と柔軟に連携することで、被災地の復旧・復興を支援していく仕組みを検討しておく必要がある。

④被災者ニーズの把握とボランティアコーディネート

a) 社会福祉協議会職員への応援派遣に係る研修の実施等

- 被災地への応援派遣に備えて、社会福祉協議会職員に対し、被災者ニーズの把握や対応、被災者の生活環境の変化に関す

- る知識等を習得する研修を通じて人材育成を図る必要がある。
- 都道府県社会福祉協議会と市町村社会福祉協議会間で相互に被災地に職員を応援派遣するための支援協定を締結することが有効である。

b) 地元の組織等と連携したニーズの把握等

- 災害ボランティアが被災地域の方と顔なじみになることにより、被災者のニーズを把握しやすくなるなど防災ボランティア活動の円滑化にもつながると考えられるため、地域外の災害ボランティアが自治会や消防団、地域のボランティア等の地域の組織と連携して活動を行うことも有効である。

c) 地域における受入れ体制の整備（受援力）

- 被災地外から集まる災害ボランティアは、被災地の土地勘はもちろん、被災地の求めるものがわからないため、被災地側からどのような状況か積極的に伝えることが必要となる。支援を受ける地域においても、被災者からニーズを集め、適切に災害ボランティアに伝達し、効率的な活動をしてもらうための準備が求められる。
- 地方都市等の災害において、住民等が地域外から来る災害ボランティアによる支援を遠慮・辞退する傾向がみられる。住民等に、平時から災害時のボランティアの受入れに関する周知を行い、理解を得る等の防災教育も必要である。
- 特に、各避難所等で受入れ対応が異なることにより、災害ボランティアによる支援の効率性が低下することを防ぐために、避難所等における災害ボランティアの受入れルールを検討し、避難所等で周知しておく必要がある。

⑤防災ボランティア活動への支援等

a) 防災ボランティア活動に必要な資機材の事前確保

- 作業に応じ必要となる資機材等は災害ボランティアが自主的に持参することが望ましいが、防災ボランティア活動を円滑に行うためには、社会福祉協議会等が事前に準備するほか、行政、社会福祉協議会、NPO、民間企業等が連携し地震発生後直ちに調達する仕組みを構築することが有効である。

b) 関係機関間における支援内容、役割分担の検討

- 防災ボランティア活動を円滑に実施するため、移動手段、宿泊場所、資機材や燃料等の確保とその調達にあたっての役割分担について、行政や社会福祉協議会等の間であらかじめ検討しておくことが重要である。
- 平時に行われている防災ボランティア活動に関する検討会等の活動体制を踏まえて、実際の災害時において災害ボランティアへの支援を実施する仕組みを検討する必要がある。

c) 防災ボランティア活動における注意事項の周知

- 安全の確保や被災者への配慮の観点から、全国社会福祉協議会等が情報発信している「災害時のボランティアの注意事項」等について、被災地内外の社会福祉協議会や行政、マスコミ等が連携して周知する必要がある。

⑥民間企業等との連携

- 過去の災害時には、民間企業等から被災地への専門家の派遣や物資・資機材等の提供、災害ボランティアの活動拠点としての民間施設の活用等が行われており、これらが被災地での活動の大きな助けとなっている。民間企業等と行政、民間企業等と災害ボランティアの連携を高め、さらに多くの民間企業等の参画を促すための仕組みを検討する必要がある。

○東日本大震災では、海外支援経験が豊富な NGO が被災地支援に多数参加しており、資金の調達や活動拠点の確保など様々な場面で NGO と災害ボランティア団体が協力する仕組みについて検討を進める必要がある。

8. ライフライン・インフラの早期復旧

(1) 課題

①ライフライン・インフラへの高い依存

- 地域外と接続している道路、鉄道等が寸断したり、港湾や漁港、基幹的な電力・上下水道等の施設が被災すると、生業（職）と住まい（住）が近接する地方都市等、特に中山間地等では、双方に支障が出ることを懸念される。
- 道路、鉄道等の寸断、港湾や漁港の被災により、中山間地等で地域外に依存している就労・就学、医療・保健・福祉サービス等の利用困難につながることを懸念される。

②地域の復旧・復興の遅れ

- 道路、鉄道等の寸断、港湾や漁港の被災により、生活への支障だけでなく、ライフラインや他のインフラの復旧作業や、被災地に応援に向かう各機関、災害ボランティア等の活動にも支障がおよぶことが懸念される。
- ライフライン・インフラの復旧は、各施設管理者や事業者が実施することになるが、各々の復旧工程の情報を共有できないと復旧作業が円滑に進まない可能性がある。
- 復旧需要が高まることで、事業に係る人件費や資材費が上昇し、被災した地方公共団体の財政を圧迫するとともに、復旧工事の不落等により復旧工程の遅れに繋がることを懸念される。

③災害復旧に要する人材の不足

- 市町村には専門技術を有する職員が少なく、少ない職員で災害対応業務が多忙になることから、災害復旧のための計画づくり等が遅延することが想定される。

(2) 対策の方向性

①ライフライン・インフラの着実な整備、耐震性の確保等

- 地方都市等、特に中山間地等では、道路、港湾や漁港等のインフラが日々の生活で非常に重要であるため、被災した場合でも適切な迂回路等が確保できるよう優先順位を考慮しつつ、災害に強いインフラの着実な整備が必要である。
- 地震により被災しないよう、ライフライン・インフラの耐震化について、重要度や優先度を考慮しつつ着実に実施する必要がある。
- ライフライン・インフラの被災に備えて、建設事業者による道路、港湾や漁港の啓開、ライフライン事業者による電源、通信の支援など応急的な対応体制の確保が必要である。

②次の災害に備えた復旧の実施

- ライフラインの復旧にあたっては、被災原因を除去し機能を回復する復旧の方策や機能の改善を含めた改良復旧を実施するなど、次の災害に備えた復旧を行う必要がある。
- 地域の復興にあたって、ライフライン・インフラの整備は重要であり、復興の計画づくりと一体となったライフライン・インフラの復旧計画を検討する必要がある。

③関係機関との連絡調整

- ライフライン・インフラの復旧にあたる各種機関が、情報を共有することで効率的な復旧作業の進行に寄与すると考えられるため、ライフライン・インフラの復旧工程の調整等を行う場の設置を検討する必要がある。
- 復旧事業に係る人件費や資材費の上昇を監視するとともに、復旧事業の遅延につながらないよう、人材と資材が被災地に円滑に提供されるよう、業界団体等との調整を図る場の設置を検討する必要がある。

9. 中山間地等の復興

(1) 課題

- 中山間地等では、生業と住まいが近接しているため、被災によりこれらを同時に失うことが懸念される。
- 中山間地等の集落は、地域の関わり合いが深く、互助・共助が住民の生活に大きな役割を果たしているが、避難所や応急仮設住宅等居住地を離れた場合は、従前のコミュニティの維持が困難となることが懸念される。
- 中山間地等は山林や河川など豊かな自然と共存している一方、災害には脆弱であり、土砂崩れに伴う河道閉塞や集落の孤立等により長期避難せざるを得ない事態の発生が懸念される。
- 中山間地等の有する自然環境や伝統文化は、地域の産業にとって貴重な資源であるが、災害によりこれらの変容が懸念される。
- 中山間地等を抱える市町村は、現状でも限られた人員と予算の中で業務を行っており、復興への対応に必要な人員や財源の確保が厳しいことが想定される。また、市町村が何度も被災することはまれで、復興に関するノウハウ等も不足していることが想定される。
- 中山間地等は高齢化や過疎化が進み、コミュニティや集落の互助機能が低下傾向であるとともに、交通、医療、金融、教育等の維持が困難となっており、被災により更に機能が低下し、又は喪失することが懸念される。
- 中山間地等は産業や暮らしの面で条件不利地域であり、現状でも耕作放棄等による農林地の荒廃、産業の低迷やそれによる経営の悪化等の課題を抱えているが、避難の長期化、田畑、漁船や養殖いかだ等の被災、風評被害等により災害を契機として離農や廃業など地域経済の衰退傾向が加速することが懸念される。

(2) 対策の方向性

①望ましい復旧・復興の進め方

a) 復旧・復興の方向性に関する視点の整理

- 中山間地等の復興にあたっては、高齢化、過疎化など現状の課題や従来のビジョンを踏まえつつ地域の将来像を改めて検討し、地域で共有することが必要である。
- 地震発生前からあった地域の問題点等も含め、被災地の様々な取組等を総括した資料等が復興の際に役立つと考えられるため、これらの資料の記録・保存を平時から進めておくことが重要である。
- 地域の将来像の検討にあたっては、生産の場、生活の場と自然を一体として復旧・復興すること、土砂災害など次の災害に備えた復興とすること、コミュニティの維持や再構築に配慮した復興とすること等を念頭に置く必要がある。

b) 復旧・復興の進め方

- 中山間地等の復興に際しては、地域の将来像を踏まえた根本的な改善につながる取組も必要となる。このため、復興目標の設定、復興計画の策定、対策の推進にあたって住民が主体的に参加し、その意見を最大限活かすため、協議の場の設置や、世代、性別、職業など異なる立場の住民が議論しやすい工夫が必要である。
- 被災前から集落の将来計画策定に取り組んでいた地域において、集落再建・復興に関する合意形成が容易だった事例もあることから、事前に地域の将来像を議論しておくことが円滑な復興のために有効である。
- 災害復興においては、被災者の主体的な選択と取組を促す上で、関連する専門知識等を持ち合わせた専門家、NPO等の積極的な活用を図ることが必要である。
- 災害復興には被災地内外から多くの専門家やNPOが活動す

ることが想定されるため、これらの方々への情報提供や被災地とつなぐ役割等を担う中間支援機能が必要である。

c) 受援方策等の準備

- 中山間地等の市町村は、専門技術者や職員が不足しているため、復旧・復興にあたって外部からの支援が不可欠である。そのため、復旧・復興が中長期的に実施されることを念頭に、災害発生時において都道府県が被災市町村の復興対策を支援する仕組みや、被災市町村が他の都道府県や市町村、専門家、NPO等の支援を受け入れる体制を検討しておく必要がある。
- 国や関係機関等からの専門技術者の派遣の仕組みや、民間や研究機関等による専門的支援を積極的に活用するために、事前に既存の方法等について検討、整理しておく必要がある。

②コミュニティ、生活、集落の再建

a) 地域コミュニティの再建

- 中山間地等では、地域の互助・共助機能が住民の日常の生活に大きな役割を果たしているため、災害ボランティアや中間支援組織等、地域内外からの支援を受け入れながら、避難所、応急仮設住宅、恒久住宅における各段階で、こうした機能を担うコミュニティ維持や再構築を図る必要がある。
- 過去の災害等において、新しい移転先でのコミュニティを確保に関する事例やノウハウ等が蓄積されているため、これらを整理し、地域の状況に応じて活用する必要がある。
- 中山間地等の集落では、公民館など中核となる施設等の復旧・再建が集落再生の上で重要となる場合も少なくないため、それら施設等の復旧・再建を支援することが必要である。

b) 中山間地等の集落の再建

- 中山間地等においては、地域の将来像を見据えることが不可

欠であり、集落の移転・再編や集落間連携等について、行政、専門家、NPO 等と連携しながら、住民主体で方向性を定める必要がある。

- 復興の方向性や地域の将来像に併せて、社会基盤の復旧・再整備を検討する必要がある。その際には、原形復旧だけでなく、地域の実情や持続可能性を考慮して、根本的な改善を目指すことも必要である。
- 高齢化や過疎化が進む集落では、復興の長期化が過疎化に拍車をかけることが懸念されるため、早期復旧と集落の継続性を踏まえた対応を検討する必要がある。
- 施設・設備などハード面の復旧・整備ばかりでなく、医療体制や生活交通の確保、集落の維持・活性化等に向けた人的支援や人材育成など、いわゆるソフト面の取組も必要である。

c) 生業や住宅の再建を含む生活再建

- 被災者の住宅再建、生業再建等においては、多様なニーズがあり、そのニーズが時間経過とともに変化していく。個人情報保護の範囲や取扱いを整理した上で、こうした情報を被災者ごとに台帳等にリスト化し、生活再建支援に活用する仕組みについて、全国的に統一されたフォーマット等で進めることが必要である。
- 多様なニーズに対応するため、保健、福祉、法律、建築、税等の専門家による相談体制の構築を準備しておく必要がある。
- り災証明で「一部損壊」と認定された住宅に補修せず住み続ける場合、再度の地震時にはさらに大きな被害となる危険性などを理解するなど、り災証明の意味を正しく被災者に伝達することが必要である。
- 廃棄物の減少や地域固有の景観維持にも寄与することから、地域性に配慮した家屋修理に係る支援メニュー等を準備し周知するとともに、地元の工務店や NPO 等を活用し、早期に

修理を実施できる体制の構築が必要である。

- 中山間地等では、高齢化により被災者に占める高齢者の割合も高く、コミュニティの維持や被災前の住まい方との継続が特に重要となることから、公的住宅の供給に際して、このような観点からの検討が必要である。
- 公的住宅の供給については、建設費や将来の維持管理コストにも配慮しつつ、地域の将来や中長期的な観点も見据えた工夫が必要である。
- 被災者の住宅補修・再建資金の確保のため、基金を活用した融資制度の検討をはじめ、資金確保への支援策も検討する必要がある。
- 市町村において災害関連死に関する災害弔慰金の円滑な支払い等のため、過去の災害で発生した災害関連死の事例をとりまとめ、共有しておくことも有効である。

d) 長期避難中の対応

- 中山間地等の地震災害では、大規模な土砂災害の発生等に対する二次災害のおそれや積雪等による工事期間の制限等により避難が長期化しがちである。応急仮設住宅のユニバーサルデザイン化、医療、介護の適切な提供や、避難の長期化が被災者にもたらすストレスへのケアも必要である。
- 避難の長期化は、家屋や耕作地等の被害拡大等にも繋がることから少なくないため、一時帰宅等を通じた家財や自動車など財産の持ち出し支援や家屋の保全、家畜への対応が必要である。
- 避難が長期化する場合には、自宅に被害が無く生活再建支援金の支払い対象とならない被災者や避難先での就業が困難な被災者等に対し、避難期間中における生計維持、中小事業者の倒産防止等にも取り組み、生活や事業の再開が困難にならないよう配慮することが必要である。

e) 復興支援のための財政・金融上の措置のあり方

- 災害復興においては、被災者やコミュニティのニーズに即したきめ細かな支援を行うことが必要となる。こうしたニーズに柔軟に対応するためには、義損金配付、復興基金の設置をはじめとする様々な取組が必要である。
- 復興事業は、様々な既存事業を活用して実施しているが、速やかな復興のためにも、復興のための助成をかさ上げできる制度の検討が必要である。

③産業の再建

a) 農林漁業の持続可能性を高める復旧支援

- 中山間地等の第一次産業の復旧・復興においては、復興意欲の向上や農林漁業の経営体制づくりなど「持続可能性」を高めるような復旧・復興への支援を行う必要がある。
- 農林業における耕作放棄等の防止等の観点から、所有者や利用者だけでない多様な主体の参画を得ることや、それを有効に機能させる中間支援機能の充実等の取組が必要である。

b) 商工・地場産業、観光業等の再建支援

- 中山間地等における地場産業等は、衰退傾向にある場合も多いが、雇用の受け皿としてだけでなく地域活性化の貴重な資源となる可能性を有しており、そうした産業の再建は被災地の将来にとって極めて重要である。
- 個人事業主等の零細商工業者においては、個別の再建が困難な場合も少なくないため、複数事業者が個々の技能やノウハウを活かしつつ連携して事業共同化を行うなど、個別再建にとらわれない新たな事業再建のあり方も検討する必要がある。
- 中山間地等には観光地、温泉地等も多く、観光施設、温泉や旅館等の宿泊施設等の直接的な被害からの再建を支援するほか、国、都道府県、市町村、観光協会、報道機関等が広く連

携し、イベントやキャンペーン等を積極的に展開するなど風評被害への対策に取り組む必要がある。

c) 地元の業者が連携した応急、復旧、復興対策の実施による雇用・収入維持、地域経済再建の方策

- 災害対策や復旧・復興資金が地元経済へ還流するような工夫や、一次産業、二次産業、三次産業が連携した「第六次型産業」の育成につなげる仕組みを検討する必要がある。

d) 被災経験を活かした地域経済の活性化

- 災害復興を契機として、地域資源の発見等の取組を進めることや、まちづくりに取り組むなど自立した地域経営の枠組みづくり、コミュニティ・ビジネス等を目指す必要がある。その際、災害ボランティア、NPO等の外部の人材活用が有効なことも多く、被災地の救援活動等での新たな繋がりを生かすことが有効である。
- 被災経験・教訓に関する情報発信や災害遺構の保存・活用など、復興期や振興期には災害メモリアルを活用して、地域経済にも寄与するような復興計画を策定するとともに、持続的な情報発信を目指す必要がある。

e) 中小企業事業継続計画（BCP）の策定と活用

- 農業や畜産業等の一次産業の事業継続では、作物の育成や家畜等の飼育に時間を要することや地域固有の種苗の継続的確保等が必要となる。また、製造業を中心として、衰退傾向にあったり、国内外との競争にさらされている地場産業が被災した場合、早期の事業再開が重要な課題である。そのため、行政や関係者が協力して事業の早期再開や事業継続を支援する必要がある。
- 事業者における事業継続計画の策定、被災後の復旧資金の早

期調達や需要変動への備えなど、事業継続管理（BCM）への取組を促進する必要がある。

10. 災害廃棄物対策

(1) 課題

- 震災時には市町村が年間に処理する廃棄物量の数倍から数十倍にもおよぶ大量の災害廃棄物が発生するため、被災した市町村単独での処理が困難であることが想定される。
- 搬入された災害廃棄物を可能な限りリサイクルすることにより、減量化を図って最終処分量を極力減らす必要があるが、分別等に手間と時間がかかることが想定される。
- 地震により廃棄物処理施設が被災した場合、焼却処理が不能となる可能性がある。
- 被災地の安全・衛生確保や円滑な災害応急・復旧活動のために、膨大な量の災害廃棄物を受入れる仮置き場が必要であるが、騒音、振動や悪臭等の周辺住民への影響、がれき運搬車両の増加に伴う交通への影響、水源への影響、景観の悪化による観光産業への影響など様々な問題を考慮する必要性があり、選定が難航することが予想される。

(2) 対策の方向性

①災害廃棄物発生量の検討

- 震災により発生する災害廃棄物量は、がれきの仮置き場の設定、処理・処分計画の作成の検討に必要となる基礎資料であることから、地域の産業等の特性を考慮した上で、廃棄物発生量の検討を事前に行う必要がある。

②ごみ排出時の分別と収集

- ごみ排出時の分別、回収は、被災地からの撤去を優先し、仮置き場へ一端搬出した後に中間処理施設や最終処分場で処理・処分を行う「片付け優先型」と、発生現場での分別に加え、仮置き場でも分別し処理を行う「リサイクル優先型」に

大別できるが、撤去作業の迅速化、リサイクル率の向上、仮置き場の長期利用など双方のメリットとデメリットを考慮し対策をあらかじめ検討しておく必要がある。

③仮置き場の確保

- 処理しきれない災害廃棄物を一時的に保管するための仮置き場について、発生量や地域の状況等を考慮し、候補地をあらかじめ検討しておく必要がある。
- 搬入した災害廃棄物による環境汚染を防止するため、仮置き場からの排水や悪臭、廃棄物運搬車両の騒音や振動等の対策について、あらかじめ検討しておく必要がある。

④震災時の相互協力体制の整備

- 大量の災害廃棄物を迅速に収集、運搬、処理するため、協定の締結等による市町村域を越えた協力体制の確保が必要である。
- 民間廃棄物処理業者等と災害応援協定を締結すること等により、災害時における一般廃棄物、産業廃棄物、し尿、解体工事等の業務の円滑な処理体制を確保する必要がある。

⑤災害廃棄物処理計画の策定

- 大規模な災害時において、迅速かつ適正に災害廃棄物を処理・処分するため、廃棄物の運搬や発生量の推計、仮置き場の配置、災害廃棄物の広域的な処理・処分方法等をあらかじめ検討し計画を策定しておく必要がある。

IV. おわりに

東北地方太平洋沖地震では、これまでの想定をはるかに超えた巨大な地震・津波が発生し、一度の災害で戦後最大の人命が失われ甚大な被害をもたらしたことから、今後、地震・津波の想定を行うにあたっては、現時点における科学的な知見を踏まえ、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討することとされた。特に、最大クラスの津波に対しては、被害の最小化を主眼とする「減災」の考え方にに基づき対策を講ずることとされたところである。

このように発生頻度は低いものの、甚大な被害をもたらす最大クラスの地震・津波への対応が求められる一方で、東北地方太平洋沖地震以降、余震活動が活発化しており、全国各地において直下型地震の発生の可能性は高まっていると考えられることから、このような発生頻度の高い地震・津波対策をおろそかにしてはならないし、発生頻度が高いからこそ、従前にも増して、行政としてしっかりとした災害対応が求められている。

地方都市等における地震対策を検討する上で参考とした地震は、発生場所や時期、被害の様相が個々に異なっている。また、被災した行政の対応、災害ボランティアや民間企業の支援状況も、被害状況や過去の教訓等を踏まえた変化が見られる。全国の地方都市等においては、これらの地震から得られる教訓、被災地の自然、文化的条件等を自地域と比較しながら、より個々の地域特性に見合った地震対策を進めることが求められる。

また、地方都市等が地震災害から復旧・復興する際、災害に強いまちづくりを進めることは、同時に、それまで脆弱であったインフラの強化や、人口減少等に伴って放置されてきた土地や建物等の再整備につながる機会ともなる。被災した地方公共団体および住民が、復旧・復興後により暮らしやすい地方都市等のまちづくりを進めるために、今後、国や都道府県、関係団体等の役割を明確にするとともに、幅広い主体が連携して人的・物的・財政的な支援を行う仕組みを検討して

いく必要がある。

本専門調査会では、地方都市等の地方公共団体が、住民や事業者等の関係者と連携し、実践的な防災対策を進めるために必要な過去の知見を整理し、報告としてとりまとめた。地方都市等の地方公共団体における地震防災対策の充実・強化に向けて、本報告を踏まえて、国の防災基本計画や地方公共団体の地域防災計画の見直し、周辺の地方公共団体や地元の民間企業等との連携に関する検討、継続的な訓練や研修の実施、住民と協力した防災教育の促進等の対策を進めるとともに、災害が発生するたびにこれまでの取組を点検し、今後の対策に反映させることにより、どこでも発生しうる災害に対し万全に備えることを期待するものである。

参考資料

- 委員名簿
- 審議の経過

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 委員名簿

座長	河田 恵昭	関西大学社会安全研究科長・社会安全学部長・教授
座長代理	田中 淳	東京大学大学院情報学環附属総合防災情報研究センター長・教授
	石川 芳治	東京農工大学大学院農学研究院教授
	大川 弥生	独立行政法人国立長寿医療研究センター研究所生活機能賦活研究部部長
	笠原 悟	新潟県危機管理監
	栗田 暢之	特定非営利活動法人レスキューストックヤード代表理事
	佐藤 勇	宮城県栗原市長
	高橋 和雄	長崎大学名誉教授
	田村 圭子	新潟大学危機管理室/災害・復興科学研究所教授
	永山 庸男	新潟大学大学院技術経営研究科教授
	星野 裕志	九州大学大学院経済学研究院教授
	宗片 恵美子	特定非営利活動法人イコールネット仙台代表理事
	室崎 益輝	関西学院大学総合政策学部教授
	森地 茂	政策研究大学院大学特別教授
	矢田 立郎	兵庫県神戸市長
	吉井 博明	東京経済大学コミュニケーション学部教授

計 16 名
(敬称略)

審議の経過

回 数	開 催 日	検討事項
第 1 回	平成 22 年 4 月 26 日 (月)	○本専門調査会設置の背景と目的、 検討の進め方 ○近年発生している地震の概要 等
第 2 回	平成 22 年 7 月 1 日 (木)	○孤立集落対策 ・情報確認、伝達手段の確保 ・平時の備え ・的確なヘリコプター利用 ・土砂災害への対応 等
第 3 回	平成 22 年 8 月 17 日 (火)	○被災市町村の地震対応 ○国、都道府県、市町村の連携・支援 ○震災廃棄物対策 等
第 4 回	平成 22 年 10 月 26 日 (火)	○ボランティアとの連携 ・災害ボランティアセンター等の運営 ・被災者ニーズに対応したボランティアコーディネートの実現 ・防災ボランティア活動への支援 等 ○民間企業との連携 等
第 5 回	平成 22 年 12 月 17 日 (金)	○情報発信、広報 ・情報収集 ・情報の選別・整理・評価 ・情報共有・伝達 ・応急対応体制 ・情報提供手段 ・情報の受容・情報への反応 等
第 6 回	平成 23 年 3 月 1 日 (火)	○物資調達、供給対策 ○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
第 7 回	平成 23 年 12 月 7 日 (水)	○これまでの専門調査会における審議の状況 ○復旧・復興の進め方、コミュニティ・生活・ 集落の再建、産業の再建 等 ○ライフライン、インフラの復旧の進め方 等
第 8 回	平成 24 年 1 月 31 日 (火)	○ライフライン、インフラの早期復旧 ○地方都市等における今後の地震防災対策の 方向性
第 9 回	平成 24 年 2 月 24 日 (金)	○地方都市等における今後の地震防災対策の 方向性
第 10 回	平成 24 年 3 月 12 日 (月)	○地方都市等における今後の地震防災対策の 方向性