

地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書(案)の概要

資料2
(平成23年12月 消防庁防災課)

背景

- 東日本大震災では、地震・津波等による甚大な人的・物的被害が発生。
- 地方公共団体においても、災害対応の拠点である庁舎や避難所等が被害を受け、住民の避難誘導等に当たる職員や消防団員等も犠牲に。

⇒ これまでの防災・減災のための対策や体制を見直し、再構築する必要性

緊急点検通知の発出

消防庁は、本年5月6日に「地域防災計画等に基づく防災体制の緊急点検の実施について」通知を地方公共団体に発出し、緊急点検を要請。

中央防災会議

- 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の設置(9月28日に報告取りまとめ)
- ⇒ 報告を踏まえ、防災基本計画を改定
(※ 災害対策基本法上、地域防災計画は防災基本計画に基づき策定)

検討の目的

東日本大震災における地方公共団体の災害対応等の検証を行い、地方公共団体が行う地域防災計画の見直し等を支援

【地域防災計画の見直しに係る留意点等及び参考事例の取りまとめ】

- ◆ 検討体制： 有識者や地方公共団体の防災担当者を委員とする検討会を設置(座長：室崎益輝・関西学院大学教授)
- ◆ 検討経緯： 年4回開催(第1回 6月、第2回 7月、第3回 10月、第4回 12月)

各種調査の実施

1. 被災3県沿岸市町村調査(初期の災害対応等)

- (1) 実施時期： 平成23年7月
- (2) 調査対象： 岩手、宮城、福島県の3県の沿岸市町村(37団体)
- (3) 調査方法： 防災担当者からの聞き取り

2. 地域防災計画の見直しに関するアンケート調査(被災3県除く)

- (1) 実施時期： 平成23年8月(7月末現在)
- (2) 調査方法： アンケート調査票による調査

【都道府県】

44団体(岩手、宮城、福島県の3県除く)

回収数：44団体(回収率：100%)

【市区町村】

622団体(岩手、宮城、福島県の3県を除く海岸線を有する団体及び津波被害が想定される団体)

回収数：588団体(回収率：94.5%)

報告書の主な内容

東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直しに係る留意点等

全般的事項

- 実効性ある計画に！
- 特に災害初動期対応、住民の避難を重視して！

- 簡潔明快で、数値目標設定等定量的な記述とし、実行計画として機能するものに
- 災害の初動対応について時間経過に即して作成(マニュアル等)
- 住民避難を柱とした応急対応に留意(住民への避難等の情報伝達)
- 災害対応力を失った場合の受援について必要な事項を定める(都道府県においては市町村への迅速かつ適切な代替措置を)
- 防災組織体制等の整備方針、整備水準等の基本的考え方を明らかにすることが適当
- 緊急防災・減災事業(単独)を活用した避難対策等の一層の推進

I 被害想定等

1 大津波等による被害の想定

【主な委員の意見】

- 想定外のことが起きないように津波の高さを精緻に予測するなどのリスクマネジメントと、それでも想定外のことが起こった場合のクライシスマネジメントの2本立てで考えるべき。 など

【補足説明(主なもの)】

- 44都道府県のうち、7月末時点で地域防災計画の見直しに着手している団体は、37団体(84%)、17団体では津波被害想定の見直しにも着手。沿岸等市町村でも、588団体のうち、130団体(22%)が地域防災計画の見直しに、62団体(11%)が津波被害想定の見直しに着手。
- 専門調査会報告で示された今後の津波対策の方向性(2つのレベルの津波想定)をはじめ、津波防災地域づくり法に基づく国土交通大臣が策定する基本指針、都道府県知事による津波浸水想定の設定、市町村による津波防災地域づくりを推進するための計画等との整合性、関係性にも留意が必要。

I 被害想定等

2 市町村の災害対策本部機能の喪失又は著しい低下等への対応

【主な委員の意見】

- 防災対応に当たるべき基礎自治体である市町村が壊滅的な状況に陥ったが、その対応を検討すべき。
- 市役所、警察署、消防署、基幹病院等の設置場所、耐震化、通信基盤等の点検、見直しを行うべき。 など

【補足説明(主なもの)】

- 主な被災3県の沿岸37市町村のうち、22団体(59%)において、本庁舎又は支所等が全壊、半壊、浸水等の被害を受けた。また、19団体(51%)で、災害対策本部の設置場所の変更を余義なくされた。
- 市町村庁舎・消防署や避難所等の移転を含めた安全対策、非常用電源設備などの点検、整備を推進。非常用電源については、設置場所や燃料等の備蓄も含め、必要な時間を確保すべき。想定復旧期間を十分上回る期間の発電が可能となるような燃料の備蓄等に努める必要がある。
- 市町村が壊滅的被害を受けた場合を想定し、都道府県は迅速な支援、バックアップ等ができるような仕組み・体制を整備すべき。

【参考事例】災害発生時における都道府県の市町村への支援の取組

①ひょうご災害緊急支援隊(兵庫県)、②県境なき技師団(新潟県)、③緊急防災推進員制度(大阪府)

II 避難対策等

1 津波に関する避難指示等の住民への伝達体制等

【主な委員の意見】

- 和歌山県の沿岸市町村で避難指示、避難勧告が発令されたものの、避難者数(避難所での確認人数)は少なく、今後の大きな課題 など

【補足説明(主なもの)】

- 津波に関する避難勧告等に係る発令基準の策定状況(平成22年11月1日現在)は、津波が想定される656団体のうち445団体(67.8%)が策定済、147団体(22.4%)が策定中。速やかな策定と策定済みの場合の内容の再点検が必要。
- 情報伝達時、避難時等において、災害時要援護者に配慮するとともに、避難対策の見直しが必要。

【参考事例】日頃からの避難訓練(年4回)により助かった沿岸部の介護施設の入所者・職員80名(宮城県石巻市)

2 津波に対する避難指示等の住民への伝達手段

【主な委員の意見】

- 防災行政無線等の電源確保、避難所への情報伝達手段の確保・整備 など

【補足説明(主なもの)】

- 主な被災3県の沿岸37市町村のうち、避難指示等の住民への主な伝達手段は、①消防団による広報、②防災行政無線(屋外拡声器)、③防災行政無線(戸別受信機)、④広報車の順に多かった。このうち、避難指示等と併せて、大津波警報の津波の高さまで伝達した団体は約3割であり、その主な手段は防災行政無線(屋外拡声器)、防災行政無線(戸別受信機)であった。

- J-ALERTの活用とともに、防災行政無線、コミュニティFM、緊急速報メール(エリアメール等)、衛星携帯電話など多様な伝達手段の確保と住民への確実な伝達を推進。併せて、耐震性の向上、津波の影響を受けない場所への移設、非常用電源の確保なども重要。

【参考事例】防災行政無線による緊迫感を持った避難の呼びかけ(茨城県大洗町)、ツイッター(宮城県気仙沼市)やコミュニティFM(宮城県山元町)の活用

3 沿岸部の地形や都市化の状況など地域の特性も考慮した、避難場所、避難路等の整備・確保

【主な委員の意見】

- 避難所に避難している者に対する細やかでローカルな避難や被害に関する情報提供のあり方の検討が必要
- 車を使って良い人・悪い人、使って良い地域と悪い地域などの棲み分けも必要かもしれない
- 歩行速度も含め、避難時間を考慮した避難の実動訓練の実施
- 国民保護との連携も視野に入れ、自衛隊車両等の幅などを考慮した避難路等の整備を進めることが必要 など

【補足説明(主なもの)】

- 避難場所、避難所等の点検、見直しを一層推進すべき。併せてこれら施設への情報伝達の体制・手段を整備・確保を一層充実すべき。
【参考事例】県主導による沿岸市町村の避難所、避難場所の点検及び安全レベル(3段階)の設定(和歌山県)
消防防災GISを活用した津波浸水想定区域の表示と活用(三重県伊勢市)
小学校における避難スロープ(岩手県大船渡市)や避難階段(同県岩泉町)の整備、畜光石を用いた夜間でも見やすい避難誘導看板(高知市)
- 徒歩による避難を原則として、地域の実情を踏まえつつ、できるだけ短時間で、津波到達時間が短い地域では概ね5分程度で避難が可能となるようまちづくりを目指すべき。ただし、地形的条件や土地利用の実態など地域の状況により、このような対応が困難な地域については、車による避難も含め、津波到達時間などを考慮して津波から避難する対策を十分に検討することが必要。
- 主な被災3県の沿岸37市町村のうち、津波避難計画を策定している団体は、14団体(39%)、平成22年度に津波防災訓練を実施したのは30団体(81%)。一方、沿岸市町村等588団体(主な被災3県を除く)のうち、津波避難計画の策定は119団体(20%)、住民が参加する津波避難訓練の実施(毎年実施)は、131団体(22%)に留まっている。
【参考事例】住民参加による夜間の津波避難訓練の実施(徳島県阿南市)

Ⅲ 災害応急対策等

1 初期の情報収集手段

- 災害時は通常の通信手段が使用できないことを想定し、様々な情報収集手段を事前に確保・整備。
【参考事例】消防団によるトランシーバーを活用した連絡(岩手県山田町)、衛星携帯電話を活用した救助要請(宮城県女川町)
町内会による迅速な安否確認の取組[世帯全員が無事な場合、玄関先に黄色い旗を掲げて避難](宮城県仙台市)

2 防災事務に従事する者の安全確保

【主な委員の意見】

- 行政職員、消防団員など、現場の第一線で働いている職員、団員が犠牲に。これら職員や団員の安全確保の検討が必要

【補足説明(主なもの)】

- 主な被災3県の沿岸37市町村のうち、14の市町村で職員が死亡又は行方不明となり、消防団員の死者・行方不明者は254人であった。
- 主な被災3県の沿岸37市町村では、職員等の安全確保について必ずしもマニュアル化されていなかった。沿岸市町村等588団体(主な被災3県を除く)のうち、地域防災計画等において避難指示等や水門閉鎖に当たる者等の安全確保について定めている団体は46団体(8%)。
【参考事例】水門閉鎖対応時間の設定(兵庫県洲本市)

Ⅲ 災害応急対策等

3 住民の安否情報の確認

【主な委員の意見】

- 孤立集落対策が重要。無線や衛星携帯電話の整備も重要だが高齢者が使いやすいような仕組み等の構築が必要 など

【補足説明(主なもの)】

- 携帯電話、インターネットなどの手段により、災害用伝言ダイヤル、伝言板、検索機能付き避難者名簿のほか、地方公共団体においても避難者名簿のホームページ掲載などの取組が行われたが、今後の災害に向けて、安否確認や避難先の情報提供などについて、手段の多様化、情報提供内容等の充実を推進する必要がある。

4 中・長期にわたる災害対応

【主な委員の意見】

- 住民に関するデータのバックアップの検討・整備が必要
- 非常用電源は設置の有無のみならず、電源確保時間が重要 など

【補足説明(主なもの)】

- 主な被災3県の沿岸37市町村のうち、庁舎被災などを含め、災害対策本部が設置された施設において、非常用電源の整備がなされていた団体は26団体(70%)であった。また、震災前に災害対応を行う施設(災害対策本部の設置場所)の代替施設を定めていた団体は14団体(38%)。なお、沿岸市町村等588団体(主な被災3県を除く)のうち、災害対応を行う施設(庁舎)の機能喪失又は著しい低下等に備えて代替施設等を定めているのは、169団体(29%)。

【参考事例】LGWAN-ASPサービスを活用した情報のバックアップ(埼玉県皆野町)、被災者支援システム(兵庫県西宮市)

Ⅳ 災害予防等

1 物資等の備蓄・輸送等

【主な委員の意見】

- 自治体備蓄の在庫管理及び輸送手段に係るシステムの構築が重要。また、津波浸水の影響を受けない備蓄場所かどうかの点検も重要。
- 津波浸水予想地域の住民に対し、高台の避難所に非常持出し品を預けるシステムの検討(例:避難所に箱を用意し、住民が持ち寄り、自治体が保管) など

【補足説明(主なもの)】

- 大震災を踏まえ、備蓄しておくべき物資の品目、数量等の検討、確保が必要。その際、男女共同参画の視点に留意すべき。
- 物資の仕分け、配送等民間の物流専門事業者の活用を事前に検討すべき。

【参考事例】県主導による市町村の備蓄品目、数量の点検、洗い出し(和歌山県)
物資の仕分け、配送における民間事業者の活用(宮城県気仙沼市)

2 都道府県の区域を越えた災害時の相互応援協定の締結等

【主な委員の意見】

- 施設整備などのハード整備だけでなく、訓練や協定締結などのソフト対策も含め、見直す必要がある。 など

【補足説明(主なもの)】

- 平成22年4月1日現在、市区町村1,750団体のうち、1,571団体(89.8%)が防災に係る相互応援協定を締結。このうち、他の都道府県の市区町村との協定締結は、820団体が行っている。

【参考事例】岩手県の被災沿岸市町村への後方支援の取組(岩手県遠野市)

関西広域連合によるカウンターパート方式による支援の取組、全国知事会・市長会・町村会の取組

- 災害時の応援の受け入れを想定し、受援計画の策定を検討すべき

【参考事例】四国4県広域応援協定に基づく広域受援計画の策定(愛媛県)

3 住民の防災意識向上のための普及啓発

【主な委員の意見】

- ハザードマップそのものが安心マップになっていた感がある。マップ^①に示されていない危険性をどう住民に理解してもらうかが重要。ハザードマップは一つのモデルであり、全てではないことを住民に丁寧に説明する必要がある。ハザードマップを介在させた住民と行政との協働による点検・話し合いが重要。

- 釜石市の小・中学校における児童・生徒の避難の成功事例があるように、防災教育が重要。自治体のトップに対する研修も重要。など

【補足説明(主なもの)】

- 主な被災3県の沿岸37市町村のうち、36団体(97%)が津波ハザードマップを作成。沿岸市町村等588団体(主な被災3県を除く)では、327団体(56%)が作成していた。

- 今回の大震災では、改めて、自助・共助の必要性、防災教育の重要性が再認識された。とりわけ、市町村においては住民とのリスクコミュニケーションを充実させることが重要。

【参考事例】小・中学生を守った防災教育の取組(岩手県釜石市)

V その他

【主な委員の意見】

- シンクタンクに地域防災計画を作成してもらう自治体が多い。計画の見直しは、自治体の担当者自らが関わり、その見直す過程に価値がある。など

【補足説明(主なもの)】

- 地域防災計画の策定、見直しに当たっては、時系列災害対応の明示、災害対応業務の優先順位の設定、数値目標の設定など、実効性ある計画の策定、見直しを行う必要がある。

【参考事例】時系列の災害対応を明記した地域防災計画(震災対策編)(新潟県、兵庫県伊丹市)

「津波から『逃げ切る!』支援対策プログラム」の策定～避難準備完了時間を設定した対策～(和歌山県)