

湖 議 第 26 号
平成 25 年 2 月 19 日

湖西市議会議長 菅本 利隆 様

防災対策特別委員会
委員長 藤井 靖夫

防災対策特別委員会調査結果最終報告書

本委員会の調査が終了しましたので、会議規則第100条の規定により別紙
のとおり報告します。

防災対策特別委員会調査結果最終報告書

1 調査事項

東海・東南海・南海地震を想定した避難及び災害対策等について調査検討

2 調査期間

平成23年6月22日から平成25年1月16日まで

3 委員会開催等の状況と内容

回	開催日	内容
1	平成23年6月22日(水)	・正副委員長を互選 ・閉会中の継続審査の申出決定
2	平成23年7月6日(水)	・今後の進め方について協議
3	平成23年7月26日(火)	・地域防災計画について
-	委員派遣 平成23年7月28日(木) ～7月29日(金)	・被災地フロントライン研修視察 (岩手県陸前高田市・大船渡市・釜石市・上閉伊郡大槌町・下閉伊郡山田町・宮古市)
4	平成23年8月22日(月)	・災害危険個所の現地確認
5	平成23年10月20日(木)	・過去の災害における歴史的検証 ・東日本大震災以後の防災への取り組み内容と今後行われる防災対策強化への取り組みについて
6	平成23年11月22日(火)	・中間報告について
7	平成23年12月5日(月)	・中間報告及び中間答申の内容確認
-	平成23年12月7日(水)	・議長に中間報告を提出
-	平成23年12月12日(月)	・議長が市長に提言書を提出
8	平成24年1月10日(火)	・自治会連合会理事との意見交換
-	平成24年1月25日(水)	・地域防災指導員との意見交換
9	平成24年3月27日(火)	・小中学校教育における津波防災教育について ・災害発生時における議員の行動の申し合わせ事項について ・今後の活動計画について

回	開催日	内 容
10	平成24年4月25日(水)	・内閣府の発表内容について
11	平成24年5月29日(火)	・津波避難デッキ及び津波避難路の整備予定地の現地確認
12	平成24年7月12日(木)	・自治会連合会理事会との意見交換
-	委員派遣 平成24年7月26日(木)	・静岡県危機管理センター及び地震防災センターの見学
13	平成24年8月7日(火)	・地域防災指導員との意見交換
14	平成24年8月23日(木)	・自治会連合会理事との懇談会後の委員の意見集約 ・災害時の議員行動について ・行政視察について
15	平成24年10月29日(月)	・防災課との協議 ・市長への提言について ・行政視察について
-	委員派遣 平成24年11月7日(木) ～11月8日(金)	・東日本大震災後の復旧と復興の取り組み及び議会の対応について (宮城県登米市・名取市)
16	平成24年12月18日(火)	・災害時の議員の行動の申し合わせ事項 ・市長への提言について
17	平成25年1月16日(水)	・最終報告の確認 ・市長への提言について ・調査の終了について
-	平成25年1月30日(水)	・湖西市議会災害時行動マニュアルを議長に提出

4 調査の概要

(1) 過去の災害における歴史的検証

- ・869年貞観地震はマグニチュード9であり、大津波が仙台平野を襲った。
- ・1498年明応7年の地震・津波により、東海道沿岸の被害があり、浜名川河口に存在していたと思われる港湾施設の被災により、流通が大きく変動した。
- ・1707年宝永4年の地震・津波により、白須賀宿で大きな被害があり、坂下から坂上へ移転が行われた。新居の関所や新居宿は町ごと全部の引っ越しを行った。
- ・1854年安政東海地震では、新居宿800棟の内170棟が全半壊した。津波の

高さは浜の方で7.8メートル、関所で3メートルであった。

- ・昭和19年東南地震では、湖西地区一帯で200棟以上の全半壊、東海道線（鷺津 - 新所原間）でも被害があり、乗客への救助や炊き出しが行われた。

(2) 被災地フロントライン研修参加による被災地視察

平成23年7月28日～29日に「東日本大震災による被災現場から、様々な分野の多くの人々が、それぞれの視点で災害を研究し、今後の地域づくりに生かす」という趣旨の三陸鉄道株式会社による被災地フロントライン研修に参加した。

各視察先及び被災地の状況は以下のとおり。

【陸前高田市】

陸前高田市役所周辺を現地視察。被災前は、陸前高田市役所周辺は住宅地、商業地で建物が密集している状況であるが、山から平坦地になると風景は鉄くずとなった車、ガレキの山が点在している。ガレキ等がなければ、宅地造成中のように平地ばかりの状況であるが、建物基礎が残っているため、想像以上の被害の大きさであった。大半が津波によるものであった。

陸前高田市役所では、3階以上まで津波がきた痕跡があり、120名ほどの職員が亡くなった。

国道45号沿いの海岸には、砂浜・松林・堤防があったがそのすべてを津波は超えて、河川を中心に広範囲に被害をもたらした。

【大船渡市】

JR大船渡駅跡周辺でNPO法人「夢ネット大船渡」代表の岩城氏より以下のとおり説明を受ける。

海岸近くの被害が大きかった。地盤沈下は70センチメートルほど沈下しており、液状化も発生。これにより満潮時の浸水もひどい状況。

現在、津波の痕跡がわかるものを残しておくべきという意見もある。亡くなった人は一度避難したあとで、家に戻り被災した人が多かった。

被災者によると、市の同報無線では津波の一報が「20センチメートル」、二報が「2メートル」と報じたので、住民は安心していた状況もあり逃げるのが遅れたようであった。車での避難は、主要な道路や交差点で、信号も点いてない状況では無理ということを確認してもらいたいとのこと。車での避難により、渋滞を引き起こし、逃げ道がなくなる。交通事故により亡くなった人もいた。

貴重品の持ち出しについては、今回昼間ということもあり避難するのが精一杯で家に戻ることが出来なかった。家の中で家具等の倒壊もあった。

【釜石市】

釜石港を現地視察。大型貨物船が港に乗り上げており、移動することができない状態であった。地盤沈下により、満潮時には冠水している状況。

【大槌町】

大槌町役場周辺を現地視察。防災会議中に、津波が来て町長、職員が亡くなった。

【山田町】

バス車内から現地視察。半島へ向かう道路沿いの堤防は倒壊していた。半島のため両側から津波の被害があり、介護施設の屋根には小型自動車に乗っていた。

【宮古市田老地区】

高さ10メートルの防潮堤を現地視察。津波が防潮堤を乗り越え、住宅などすべて水没、倒壊。港横の崖壁に、「昭和8年の津波高さ」「明治29年の津波高さ」が表示されていたが、今回は過去のものより高い津波であった。

高さ10メートルの防潮堤が壊れたため、その防潮堤が重い石の塊となって津波と共に流れ込み、被害は甚大であった。

(3) 自治会連合会理事及び地域防災指導員との意見交換

平成24年1月10日・7月12日に自治会連合会理事、平成24年1月25日・8月7日に地域防災指導員と、湖西市の防災に関する意見交換を行った。

(4) 宮城県登米市及び名取市への行政視察

東日本大震災後の復旧と復興の取り組み及び議会の対応について、平成24年11月7日宮城県登米市、8日同県名取市への行政視察を行った。

各視察先の状況などは以下のとおり。

【登米市】

地震（震度6強）による死者は市内で発生しなかったが、災害関連による死者が出た。また、建物や道路をはじめ、多くの公共施設に甚大な被害を受け、通信手段の途絶、避難所トラブル、燃料の確保が困難になったことなどの問題が生じたとのことであった。

発災後の行政の取り組みとして、被災した市民に向け、各種支援制度をまとめた「被災者支援制度のお知らせ」を発行していた、また、「登米市震災復興計画」が策定され、被災者の生活再建、破壊されたライフラインの修繕、原子力発電所事故への対応を行っていた。

国の災害査定については、現在も継続中であった。復旧工事については、件数が多く工事業者が対応しきれない状態が続き、多くの工事において入札不調となり、市民生活への支障も生じていた。

議員は、発災後、各地域において災害状況確認、情報収集、避難所運営の支援活動を行っていた。議会としての災害時対応要領を作成中とのこ

とであった。

【名取市】

地震（震度6強）・津波（高さ9.1メートル、浸水面積27平方キロメートル）による被害が甚大であり、約16,800棟の建物被害、約950人の人的被害があった。特に被害が大きかった閑上（ゆりあげ）地区においては、堤防や砂浜に守られているという感覚から避難勧告を聞いても避難しなかった住民が多かったとのことであった。また、停電による信号機の消灯により、避難する車の大渋滞が発生し、津波にのまれる被害も多かったとのことであった。避難所においては、帰宅困難者なども避難してきたことから、避難所の自主運営に問題が生じたとのことであった。

発災時には、市長の指示の下、道路の復旧やがれきの撤去などインフラ整備の復旧に対し素早い対応がなされていた。また、「名取市震災復興計画」が策定され、災害への多重防御、土地利用方針を取り決め、特に閑上地区については堤防・宅地・道路の大幅なかさ上げを計画していた。議員は、発災後、避難所での被災者の要望収集などを行い、定期的に関催する情報交換会を設け、議会として復興支援への議決や要望活動を行っていた。

(5) 東日本大震災後に湖西市が行った防災対策の取り組み

< 防災計画・体制づくり >

- ・ 市内津波プロジェクトチーム立ち上げ
- ・ 市の防災組織の変更
- ・ 発災時に迅速に対応する調査体制の構築
- ・ 避難計画策定指針及び津波避難計画策定
- ・ 暫定的な津波対策範囲の指定
- ・ 地域防災計画の修正
- ・ 県外市との災害協定締結
- ・ 備蓄食料や飲料水の補充
- ・ 津波避難ビルの選定、依頼、指定
- ・ 海拔標識の設置
- ・ 高台避難路整備
- ・ IPネットワークを構築し、津波予報発表を迅速化
- ・ 津波監視WEBカメラの設置

< 訓練・周知の強化 >

- ・ 被災地研修
- ・ 防災講演会開催
- ・ 防災に関する出前講座開催

- ・ 2 m間隔で標高が分かる防災マップの作成、全戸配布
- ・ 3月11日に夜間避難訓練を実施
- ・ 市職員個別訓練
- ・ 医療救護訓練
- ・ 本部運営訓練
- ・ 女性職員ワーキング会議開催
- ・ 防災ほっとメール加入促進
- ・ 避難者の視覚化訓練
- ・ 津波レスキューBOX実証実験及び展示
- ・ 防災キャンプの実施
- ・ 情報伝達網の整備（同報無線統合卓、Jアラート、エリアメール）
- ・ ホーンアレー・フラッシュサイン実証実験
- ・ 津波避難に関するリーフレット配布

<地域防災力向上>

- ・ 自主防災組織と連携して被災情報収集体制の強化
- ・ 地域防災指導員の育成推進
- ・ 湖西市自主防災会資機材整備事業補助金制度制定
- ・ 津波避難施設整備事業補助金制度制定
- ・ 自主防災活動マニュアル作成・配布
- ・ 自主防災会実態調査
- ・ 自主防災会説明会開催
- ・ 自主防災会規約作成例、自主防災会防災計画作成例、自主防災会初動マニュアル作成例、自主防災会避難計画作成例の提示
- ・ 企業防災連絡会開催

(6) 東日本大震災後に湖西市教育委員会が行った防災教育の取り組み

- ・ 自分の身は自分で守るため、避難訓練を複数回実施
- ・ 避難訓練実施方法や防災体制を見直し、子どもの命を守る体制づくりの強化
- ・ 登下校中や家にいる時に発災した場合の避難場所や方法について話し合い、保護者に決めてもらって地図上で把握し家庭と学校で保管
- ・ 子どもの長時間保護に備え、保護者負担による水や食料の備蓄強化
- ・ 子どもの主体的な避難力育成
- ・ 教職員を対象とした防災教育研修会の実施
- ・ 東日本大震災の教訓を生かしたマニュアルへの改善指導
- ・ 子どもたちが防災に関心を持ち、地震や津波から身を守る方法をわかりやすく学べるようにDVD教材や書籍の活用
- ・ 子どもや保護者を対象とした防災講演会の実施
- ・ 引渡訓練の実施

5 中間提言

平成23年6月22日発足から同年12月5日まで計7回にわたる特別委員会の開催と被災地フロントライン研修における調査検討結果から、中間報告書及び中間提言書を作成し、同年12月7日に議長へ提出した。

その後、同年12月12日に議長から市長へ提言された。提言の内容は次のとおり。

① 地域の防災計画の早期策定

- ・津波被害の歴史的検証等から最悪の想定を基に、全庁的なプロジェクトチームによる地域防災計画を早期に策定すること。また、山崩れ、高潮、台風などの複合災害に対する備えにも十分配慮すること。
- ・住民の避難行動については、自主防災委員と連携して、各町内会単位で避難計画を策定するよう指導すること。
- ・高齢者・障害者等要援助者に対する避難計画を早急に策定し、周知・徹底すること。

② 市民の防災意識の向上

- ・防災に関する広報誌の特集や映像資料等を活用した各自治会等への出前講座を積極的に行い、市の推進している建物耐震化・家具転倒防止など防災諸対策の周知・徹底を図り市民の防災意識の向上を図ること。

③ 防災教育の推進と効果的な避難訓練の実施と検証

- ・形式的な避難訓練から脱却し、地域の実情にあわせた効果的な避難訓練の実施と検証を行うこと。また、教育現場における防災教育の推進と避難行動マニュアルに基づく避難訓練の励行に努めること。

④ 災害対策本部機能の確保と住民連携による施設整備

- ・災害発生時、市災害対策本部の機能の喪失を防ぐとともに、確実な災害情報伝達機能の確立に努めること。
- ・津波対策を推進するため、避難タワー・避難路の整備や避難ビルの運用について地域住民との連携を強化し、推進を図ること。

6 湖西市議会災害時行動マニュアルの作成

東日本大震災時の被災地における議員の行動や他自治体における災害時の市議会及び議員の行動の取り決め事項等について調査検討し、湖西市議会においても市議会及び議員の災害時における役割や行動を明確にする必要性があることから「湖西市議会災害時行動マニュアル」を作成した。

同マニュアルは、平成25年1月30日から運用を始めることとした。

7 最終提言

平成 23 年 6 月 22 日発足から平成 25 年 1 月 16 日まで計 17 回にわたる特別委員会の開催、管外視察、自治会連合会理事や地域防災指導員との意見交換などの調査検討結果から、湖西市の防災対策には、様々な課題があり、その解消には多くの取り組みがこれからも必要とされている。

市民の安全と安心のため、湖西市のさらなる防災体制の確立、市民への防災意識の向上が必要であることから、次のとおり提言する。

1 全庁的な防災対策体制の確立

全庁的な防災対策の取り組みは喫緊の課題である。市民の安全・安心の確保のため、強いリーダーシップと責任分担を明確にした実効性のある全庁的な体制を確立すること。

(解説)

現在予想されている巨大地震などへの防災対策については、防災課が中心となり推進している。しかし、これら巨大地震やその他災害から湖西市民6万2000人の生命・財産を守るためには、各部課の専門性を生かした全庁的な防災対策の取り組みが求められており、喫緊の課題である。

市民の安全・安心の確保のため、強いリーダーシップと責任分担を明確にした実効性のある全庁的な体制を確立することが必要である。

2 市独自の被害想定による防災対策（計画）の作成

過去の災害記録から学ぶ意義は大きい。独自の被害想定による防災対策（計画）を進めている他自治体もある。市民の生命・身体・財産に対する最大限の「減災」を図るため、市独自の被害想定に基づいた防災対策（計画）を策定し、第4次被害想定が発表され次第、必要な修正を加え、対応すること。

(解説)

平成24年8月末に公表された内閣府の南海トラフ巨大地震の本市の最大被害想定はマグニチュード9、震度7、津波波高は16メートルとされている。過去の災害記録においては、家屋流失・浸水被害の記録などもあり、学ぶ意義は大きい。独自の被害想定による防災対策（計画）を進めている他自治体もある。

市民の生命・身体・財産に対する最大限の「減災」を図るため、国や県の被害想定のみならず、市独自で津波堆積物や過去の災害記録を調査し、地震動・火災・山崖崩れ・大雨など複合災害の最悪のシナリオによる被害想定に基づいた防災対策（計画）を策定し、第4次被害想定が発表され次

第、必要な修正を加え、対応することが必要である。

3 防災情報の共有化とリスクコミュニケーションの推進

市民ニーズの把握と自助・共助・公助の「行動原則」の市民への徹底は大きな減災効果があることから、市民・関係機関・行政による防災行政情報の共有化とリスクコミュニケーションを推進すること。

(解説)

「行政による防災の指導やPRが不足しており、行政はもっと地域へ出かけ、積極的に働きかけていくことが必要である。」との市民の声から、行政による働きかけの要望が伺える。

市民ニーズの把握と発災時における自助・共助・公助の「行動原則」の市民への徹底は大きな減災効果があることから、国や県からの防災行政情報を市民・関係機関・行政が共有化するよう推進するとともに、防災出前講座などのきめ細かなリスクコミュニケーションの推進が必要である。

4 防災情報の伝達方法の多重化

確実な防災情報の伝達は防災活動の中で極めて重要であることから、個別受信機（ラジオ）の導入や地域FM局の開局など、さらなる情報伝達方法の多重化をすること。

(解説)

防災情報の主な伝達手段として同報無線が使われているが、難聴地域の市民から、苦情が寄せられているのが現状である。これら苦情に対して、ホンアレイスピーカーの導入、防災ほっとメールやエリアメールなどの改善策が推進されているところではあるが、風雨などの騒音時や窓の密閉時などは「全く聞き取れない」との同報無線への苦情がいまだ存在している。

確実な防災情報の伝達は防災活動の中で極めて重要であることから、東日本大震災の被災地で実証されているように、個別受信機（ラジオ）の導入や地域FM局の開局など、さらなる情報伝達方法の多重化が必要である。

5 防災教育の計画的な推進

東日本大震災における宮城県釜石市の「釜石の奇跡」は、防災教育の重要性を証明している。防災教育は、子供たちの生命を守るだけでなく、教育的効果、家族への防災意識啓発効果があることから、計画的に推進すること。

(解説)

東日本大震災時、群馬大学片田敏孝教授から防災教育を学んだ宮城県釜石市の小中学生の避難行動は、「釜石の奇跡」として賞賛されており、防災教育の重要性を証明している。そして、片田教授は、防災教育は人間教育まで

広がる効果があったと述べている。

防災教育は、子どもたちの生命を守るだけでなく、地域防災訓練の積極的な参加から生ずる社会の一員としての自覚を持つことへの教育的効果や、家族への防災意識啓発効果があることから、教育委員会と防災課が連携を強化し、計画的に防災教育に取り組むことが必要である。

6 地域防災指導員の早期育成と自主防災組織の機能強化による地域防災力向上

災害発生時における地域住民の防災活動は、まず自主防災会が担うこととなる。そのため、地域防災指導員を早期育成し、自主防災組織の機能強化を図り、地域防災力を向上すること。

(解説)

現在、自主防災組織においては、各地域で編成され、年間計画に基づいた各種訓練が行われている。しかし、地震や津波などの災害が発生した場合、指揮命令系統の不統一、画一的訓練の実施、訓練参加率などの組織上の問題点から、自主防災組織に託された機能が想定通り発揮できるかどうか危惧するところである。

地域の安全・安心な社会を市民と行政が一体となって構築するため、自主防災組織へきめ細かな指導が行えるよう地域防災指導員を早期育成するとともに、自主防災組織の機能強化を図り、地域における防災力を向上することが必要である。

7 津波避難デッキなどハード対策の整備計画早期作成と整備事業の推進

地域の防災対策にはハード対策も重要である。市民の安全・安心のため、津波避難デッキなどハード対策の整備計画を早期作成し、計画的な整備事業の推進をすること。

(解説)

地域の防災対策には、ハード対策も重要である。

市民の安全・安心のため、建物の耐震化や家具等転倒防止の啓発を継続するとともに、津波避難デッキなどハード対策においては市民との合意形成に基づいた整備計画を早期に作成し、計画的な整備事業の推進が必要である。