

平成31年度 総務常任委員会行政視察報告書

1 期 日 平成31年4月23日(火)～25日(木)

2 視察先

【宮城県仙台市】

- ・自主防災組織の取り組みについて
- ・自主防災組織先進団体の活動について

【岩手県大船渡市】

- ・災害時の市議会の対応について
- ・自主防災組織の活動状況について

【大船渡津波伝承館】

- ・語り部による東日本大震災津波被害の伝承

3 参加者 (8名)

委員長 清水 敏夫

副委員長 上田 謙市

委員 山田 忠平、兼山 悌孝、山川 直保、原 喜与美

議会総務課長 齋藤 貴代

総務部総務課長補佐 朝日 章太

4 研修結果 以下のとおりである。

宮城県仙台市

【概要】

○人口 108万5,235人 (H31.4.1現在)

○面積 786.30km²

○議員数 52人

【視察項目】

① 自主防災組織の取り組みについて

② 自主防災組織先進団体の活動について

説明者：仙台市危機管理室減災推進課減災推進係長	藤澤 誠
〃	主査 折腹 久直
東北工業大学名誉教授	田中 礼治
東北大学大学院教育学研究科准教授	谷口 和也
八木山連合町内会長	齋藤 満男
仙台市議会事務局調査課長	松村 光
〃 主任	今野 知子

①自主防災組織の取り組みについて

○仙台市自主防災組織の活動

自主防災組織は、災害時に初期消火、被災者の救出・救護、避難等地域における組織的かつ実効性のある防災活動を実施するため、単位町内会等一定の地域で生活環境を共有している住民等により結成・運営されることを基本とした組織であり、地域特性に応じた防災活動を実施することとしている。

市では、地域コミュニティ活動や住民自治活動の単位である町内会を基本として自主防災組織の結成を推進し、設立時には組織の規模に応じて防災用品の助成を行っている。また、訓練資機材の貸出、訓練指導、地震体験車の派遣等の支援を行うほか、防災訓練や各種研修会等に講師の派遣などの支援を行っている。

連合自主防災組織及び自主防災組織結成状況（H31.3月末現在）

	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	合計
連合町内会数	38	13	9	23	30	113
連合自主防災組織数	21	8	9	12	15	65
結成率	55.3	61.5	100.0	52.2	50.0	57.5
町内会数	513	215	180	274	209	1,391
自主防災組織数	501	211	169	274	209	1,364
結成率	97.7	98.1	93.9	100.0	100.0	98.1

○仙台市地域防災リーダー（SBL）の養成

昭和53年6月12日に発生した「宮城県沖地震」を受け、全国に先駆けて『防災都市宣言』をし、町内会を中心に自主防災組織を結成した。平成22年度には自主防災組織結成率95.3%となったが、活動内容の固定化等の問題が顕著化していた。

平成23年3月11日、東日本大震災が発生し、そこで、災害発生時「自助」・「共助」の重要性を再認識することとなり、平成24年度から「地域防災リーダー」の養成に取り組み始めた。

連合町内会における地域防災リーダーの内訳

連合町内会	青葉区		宮城野区		若林区		太白区		泉区		合計
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	
	38		13		9		23		30		113
H24年度	7	3	10	—	8	2	10	—	9	1	50
H25年度	45	5	7	8	7	5	22	10	30	8	147
H26年度	45	10	10	6	13	8	30	12	47	14	195
H27年度	47	14	15	4	12	5	31	16	36	12	192
H28年度	15	3	6	1	2	1	12	3	9	2	54
H29年度	13	1	8	1	4	2	9	1	8	5	52
H30年度	15	8	23	6	8	0	11	3	24	4	102
計	187	44	79	26	54	23	125	45	163	46	792
	231		105		77		170		209		

平常時には地域の特性を考慮した自主防災計画づくりや効果的な訓練の企画立案を実践するなど災

害予防活動の中心的役割を担い、災害時には地域住民の避難誘導や救助・救護活動の指揮を行う地域の自主防災活動の核となることを目的としている。

地域防災リーダーには、町内会等の一員として、連合町内会など地域内の連携した防災活動を推進する自主防災活動の中心的な役割が求められている。市では、地域防災リーダーを養成するための養成講習会を実施し、講習終了後も知識や技能の向上を目的とした講習・訓練を継続的に実施するなどのバックアップを行っている。

地域防災リーダーは各連合町内会に概ね5名程度配置し、全体で600名程度維持できることを目標とし、平成31年4月1日現在、654名が活動している。

○女性の人材育成事業の推進

市では、住宅火災の防止対策として、家庭における防火の中心的な役割を担っている女性に対する火災予防の知識、防火意識の啓蒙の必要性から、昭和38年に「婦人防火クラブ」を設立した。東日本大震災の経験を踏まえ、女性の視点を反映した避難所運営等の重要性を再認識し、避難所運営体制の整備や災害用備蓄物資の整備を行った。

「男女平等のまち・仙台」の実現に向け、「男女共同参画せんだいプラン 2016」において重点課題とし、防災・復興の取り組みに必要となる女性リーダーの人材育成や、育成した人材のネットワーク化の推進に向け取り組みを行った。

○地域防災リーダー育成の課題

高齢化・固定化が進み、現在の平均年齢は64.5歳と、次世代のリーダーが地域に定着できていないことが大きな課題となっている。また、女性の役割の重要性は認識しているものの、女性リーダーの割合は平成30年度で20.4%と少ないのが現状である。

課題解消に向け、ネットワークを活用した、若い年齢層への働きかけや、女性が活躍している場を通しての防災活動の普及啓発、女性の社会活動や地域活動を支える団体等との連携を模索している。また、防災教育を受けた児童・生徒が将来的に地域で防災活動を行える環境づくりのために、学校単位での地域防災訓練への参加等、若い年齢層が参加しやすい防災訓練の企画や、市内の大学等での防災活動組織との連携を図っている。



仙台市役所で地域防災リーダーについて説明を受ける

②自主防災組織先進団体「仙台八木山防災連絡会」の活動について

○仙台八木山防災連絡会の歴史

仙台市八木山地区は、仙台市の南側の丘陵地に昭和40年代に団地開発された街である。地域の特徴として、小学校から高校、大学までの各種学校だけでなく、動物園、遊園地、放送局、病院など他にはない様々な組織・機関が半径1km以内にあり、2つの連合町内会で合わせて約7,500世帯が集まっていることが挙げられる。

平成17年に「『わが町八木山を防災する』実行委員会」が市民センター事業に応募し、「八木山防災連絡会」が創設された。立ち上げには東北工業大学の田中礼治教授や斎藤満男連合町内会会長等が関わっている。

八木山中学校では「耐震診断授業」が若手参加型自主防災組織づくりの一環として実現された。その後中学校では、防災や地域ボランティアが中心的な教育として位置づけられ、地域住民と学校教員

との交流も進んだことで、中学生が地域の多くのイベントで活躍するようになった。

八木山地区を超えた他地区での防災シンポジウムも開催されるようになり、平成25年には「八木山防災連絡会」は「仙台八木山防災連絡会」と改称し活動を広げていった。

中学生たちは地域ボランティアが当たり前となり、個人単位や部活動単位でどんどん地域に飛び出していった。平成27年3月には国連防災世界会議に数多くのブースを出している。八木山防災パフォーマンスチームによる「ボウサイ仮面」と中学生が小さな子にダンスを教えたり、東北工業大学の学生が中心となって消防団に加入したり、活動が多岐にわたっていった。

○「40人にひとりプロジェクト」

年々活動の範囲を広げてきたが、もう一度地域防災の原点に戻ろうという機運が高まり、そこから、平成29年には避難所に行かず自助・共助で助けあう地域をつくることを目的として、「40人にひとりプロジェクト」へと発展していった。

東日本大震災が発生した際、多くの地域住民が避難所に集まったが、収容人数は限られており、全員が避難所に避難する必要がないこと、家で過ごせる人は家で避難していればいいという考えから、「避難所に行けるのは40人に1人、残りの39人は家にいる」ことを目指すものである。これまで築き上げてきた世代を超えた八木山地域の連携をもとに、お互いが助け合い支えあう地域づくりが形になったものと言える。

○仙台八木山防災連絡会の組織論

設立当初から、若者や学校との連携に関わる「若者部会」、医療・福祉に関わる「医療関連部会」、町内会の防災訓練に関わる「助け合い部会」、土木・建築に関わる「住みよい街づくり部会」の4つの部会と役員会が作られているが、事業の性格や内容に応じて、その都度柔軟に対応し協力している。

予算は会員の会費自体は年10数万円しかなく、各事業を行うための予算は所属する各団体からの支出や、外部資金の獲得などネットワーク型の調整・協力組織となっている。

既存の組織を束ねた組織ではなく、「地域防災に協力したい」、「地域に貢献したい」という思いでお互いの強みを生かしつつ、協力するネットワーク型の緩やかな組織であり、「助けてくれる」、「助けてあげる」という設立当初の精神を具体化した組織となっている。

●主な質疑応答

Q 地域防災リーダーの災害時の活動に対する補償は

A ボランティアでお願いしており、リーダー養成講習や防災訓練の時は保険をかけているが、実際の災害発生時の補償については検討していない。

Q 地域での関わりは

A 実際に住んでいる各町内会に入っただき活動してもらっている。地域防災リーダーの募集の段階で、町内会長推薦というのがあり、地域で歓迎することを前提に認定しているが、実際の活動については地域によって様々である。前の町内会長から推薦をもらったが、町内会長が変わったら居場所がなくなったという声も聞いている。

Q 防災士と地域防災リーダーの位置づけは

A 防災士は特別に養成していない。地域防災リーダーの人材育成を行っているので、地域での防災訓練にも地域防災リーダーには参加してもらっている。

Q 地域防災リーダーの資格を得るためのカリキュラムは

A 実技と座学で2日間の講習を受講してもらっている。毎年バックアップ講習会も受講してもらっている。バックアップ講習会は市全体のものと行政区ごとのものがある。

- Q 学校での防災教育は授業の一環で行っているのか
- A 3つのパターンがある。1つ目には総合的な学習の時間 70 時間の中で自由に使える時間が 10 時間あるので、その中で行っている。2 目には教科の中でも実施しており、地震に強い家具について家庭科で学んだり、応急措置について体育で学んだりしている。3 目には地域の課外活動、地域の防災訓練に参加するといった学習方法もある。
- Q 各町内会の任期はどれくらいか。地域防災リーダーの退会と関連があるのか
- A 町内会の任期はそれぞれの町内会での規約によるもので、また地域防災リーダーには任期が特に設けられていない。
- Q 実際に大災害が起こると行政も機能しなくなる。一番頼りになるのは隣近所であると認識しているが、避難についての時間的なスケジュールは
- A 地域によって土砂崩れが心配される場所、津波が心配される場所、高いマンションでは水が心配される場所などそれぞれの特性がある。自治組織ごとにしか考えられないので市が考えるのではなく、自治組織それぞれが地域の特性を考える。避難の初動としてはまず隣近所の小さな組織である。八木山地区では 40 人に 1 人しか避難所で生活できない計算になるため、残りの 39 人が取るべき行動は、自宅で過ごすということである。「何かあったら避難所に行く」行動をやめ、隣近所で確認し、行くべき人が避難所に行くようにしないと行政がパンクしてしまう。
- Q 人とのつながりがポイントになるが、議員が地域の自治会に呼び掛けても面倒くさがられる
- A 重要なのは命を守るための居住施設である。その次に命があって食べることが出来ること。そのため耐震補強は重要である。宮城県内は 90%ほど耐震補強が済んでいる。1 カ月もすればボランティアも来るし、食料は復旧するが、家が潰れてしまったらどうもならない。あとは障がい者と高齢者の問題である。東日本大震災の時よりも今後その割合が 2 倍になるという話もある。急激に増えてくるので、議会においても特別委員会を作って挑戦していただきたい。
- Q 町内会において、災害時援護者のリストや対応・対策マニュアルはあるか
- A 八木山地区は比較的進んでおり、要援護者の避難先が指定されている。災害時の要援護者の登録制度を設けており、区役所の障害高齢課に登録し、それを市役所がまとめ町内会や民生委員に情報提供している。ただその情報を全員で共有するわけにはいかない。町内会長や民生委員と中高生をつなぐことを地域が考えていく必要がある。
- Q 要援護者をどう避難させるのか
- A ある地区ではリヤカーを集会所に常時置いている。動けない人を現実に何人も運んだ。高齢で 1 人暮らしの方を乗せる訓練もしている。一番の問題は避難所に来られない人である。町内会長や地域の防災担当を中高生が補助する形で動いてもらう。普段から町内会長と中高生の集まりを作っておりボランティアに参加してもらうことで動くことができた
- Q 仙台市が防災に関して予算を多額に持っているのか。力の入れどころはあるのか
- A 予算はどれだけあっても完全ではない。どこまで自助・共助でやるべきか考えなければいけない。「やってもらって当たり前」と思っているような地域の人を育てる避難訓練はやめたいと思っている。自分たちができることをやることは、結果的にコスト削減につながる。
- Q 議員の関わり方について
- A 東日本大震災発生時は議会も予算特別委員会が行われていた。建物には被害がなかったが、議員は災害が起こると地元に入り災害状況を確認する。地域に入れば地域の要望をいろいろ言われる。55 名の議員がそれぞれの地域でそれぞれが当局に要望を伝えたことで、それが当局の全体の動きの妨げになってしまった。仙台市議会の災害対応指針で、災害が起きたらまず議会事務局で集約し、そこから当局に伝えることを決定した。議会として当局と連携しながら市民生活の復旧を図らなければならないことは常日頃考えておかなければいけないところである。

岩手県大船渡市

【概要】

- 人口 3万6,234人 (H31.4.1現在)
- 面積 322.50km²
- 議員数 20人

【視察項目】

- ① 災害時の市議会の対応について
- ② 自主防災組織の活動状況について

説明者：大船渡市議会議長	熊谷 昭浩
大船渡市議会議長総務常任委員長	船野 章
〃 副委員長	湊上 清
〃 委員	畑中 孝博／志田 嘉功／平山 仁／伊藤 力也
大船渡市総務部防災管理室次長	大浦 公友
〃 係長	鈴木 文武
大船渡市議会事務局長	金野 好伸
〃 書記	新沼 孝太

①災害時の市議会の対応について

○東日本大震災発生時及び現在の被災状況

平成23年3月11日、14時46分

三陸沖 深さ約24km

大船渡市の震度 震度6弱

津波高 16.7m / 遡上高 40.1m

避難所数 60カ所、8,737人(平成23年3月15日時点)

応急仮設住宅 37カ所、1,801戸

人的被害 死者340人、行方不明79人

建物被害 5,592世帯

(全壊2,791/大規模半壊430/半壊717/一部損壊1,654)

物的被害額 約1,077億円

(平成30年9月30日現在)

○大船渡市議会の対応

東日本大震災を受け、平成23年6月17日「災害復興対策特別委員会」を設置。その後、議会改革調査特別委員会を開催し、議会機能強化部会・議会活性化部会・開かれた議会部会の3部会を設置し、議会機能強化部会において「災害対応マニュアル」の策定に取り組んだ。

三陸沿岸においては、発生頻度の高い津波の常襲地帯とされ、この100年の間に、明治29年明治三陸地震津波、昭和8年昭和三陸地震津波、昭和35年チリ地震津波と約40年間隔で大津波が発生している。しかし、40年の歳月は、人々の災害に対する警戒感を薄くしてしまう。そのため、今後も予想される災害に対し継続的な警戒とその対応のためのマニュアルを作成することで災害時に議会はどう動くべきか、統一した見解を確立することとした。

○大船渡市議会災害対応指針・災害対策会議設置要綱の概要

今後大震災等が発生した場合、大船渡市災害対策本部と連携し、災害対策活動を支援するとともに、被災者との情報共有・連携・相談等を行うことを目的に策定した。

(具体的な対応)

- ・災害状況に応じ、大船渡市議会災害対策会議を設置し、災害対応に関する事務の統括に当たる。
- ・災害対策会議の設置基準は、市内で震度 6 弱以上の地震発生、三陸沿岸に津波発生、その他台風などの災害が発生し被害の拡大の恐れがある時や、大規模火災など重大な災害が発生した時とする。
- ・市本部との連絡調整は議長が行う。
- ・議長は議員に対し、収集・把握した災害情報を提供する。

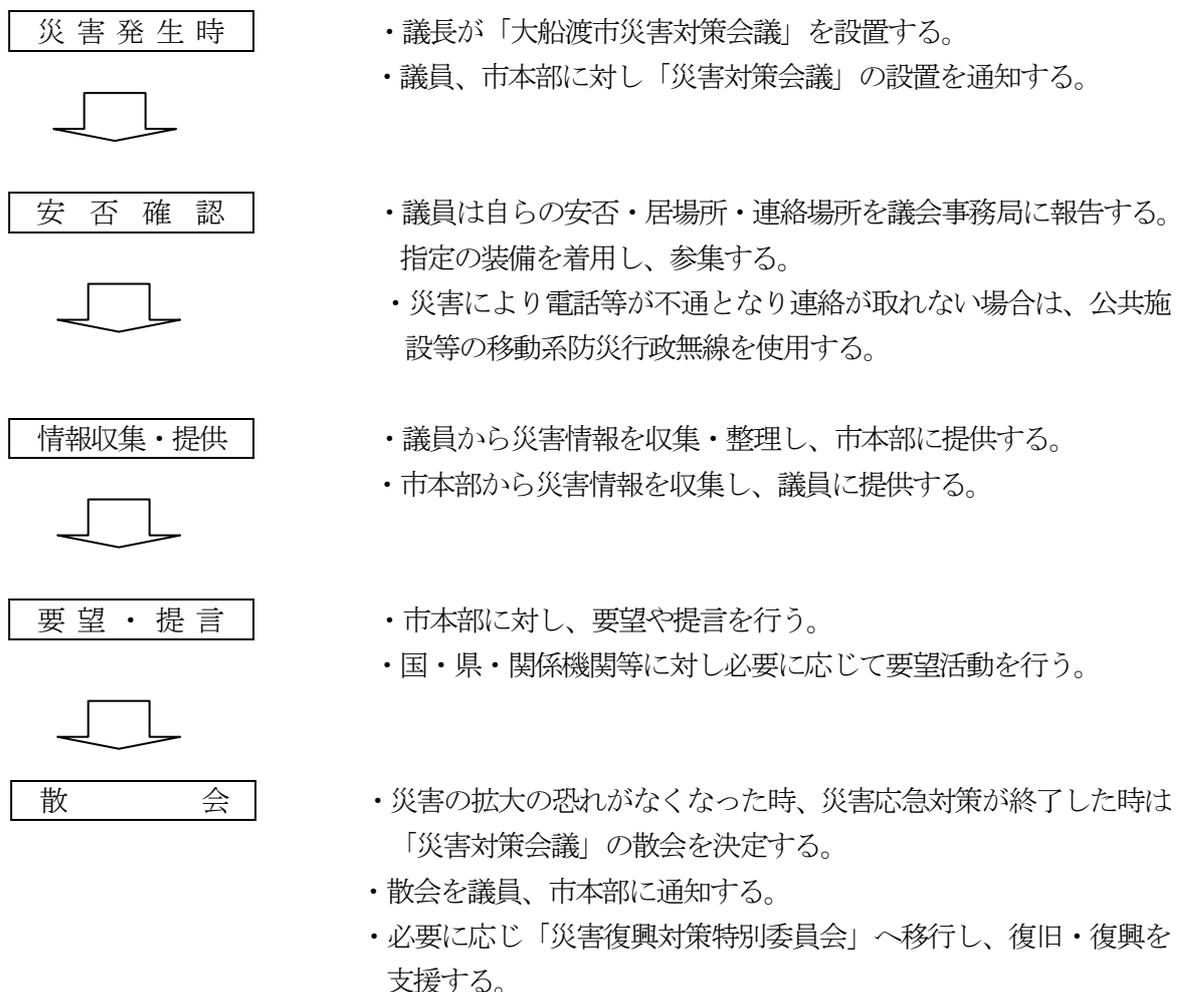
(主な議員の役割)

- ・災害対策会議が設置された時、自らの安否・居場所・連絡場所を議会事務局に報告し、参集する。
- ・道路の寸断等により参集できない時や各地区において活動する時は、各地区本部等と連携して情報収集し、被災状況等について災害対策会議に報告する。
- ・災害対策会議に参集する時や活動する時は、作業服・ヘルメット・安全靴等指定の装備を着用する。

(主な議会の役割)

- ・災害状況に応じ必要な体制を取るとともに、市本部と連携し災害情報の収集に努める。
- ・自ら収集した情報を市本部に提供する時は、災害対策会議を通じて行う。
- ・関係自治体の議会と十分連携を図り、必要に応じて国・県・関係者等に対し要望活動を行う。

○大船渡市議会災害時行動マニュアル (災害対策会議設置の流れ)



○議員による防災訓練の実施

災害対応指針等に基づき、大規模災害時における議会または議員の初期対応を再確認するため、平成26年度から議会として防災訓練を実施し、その後も継続して実施している。

(開催時期及び時間)

・例年12月～2月 午前9時～12時

(訓練の重点項目)

- ① 大船渡市議会災害対策会議の設置及び議員への通知
- ② 議員自らの安否、居所及び連絡場所の報告
- ③ 災害対策会議への参集
- ④ 災害情報の収集、整理
- ⑤ 地域要望のとりまとめ、報告

(訓練の内容)

- ① 大船渡市議会災害対策会議の設置
- ② 災害対策会議の設置を議員へ通知、議員自らの安否、居所及び連絡場所の報告
- ③ 災害対策会議の開催(各町からの現状報告・地区要望報告)
- ④ 被災状況の地図への書き込み
- ⑤ 市当局への情報提供
- ⑥ 防災対策無線操作訓練
- ⑦ 救命講習(心肺蘇生法・AED操作・止血法・気道異物除去法等)
- ⑧ 反省会

(災害想定)

- ・訓練に際し、震度6弱の地震発生時刻を毎年変えながら、災害状況を想定して実施。
(被害報告書の作成)
- ・被害を想定して、被害状況を詳細に報告する。



大船渡市議会総務常任委員より災害時の市議会の対応について説明を受ける

○市議会による災害対応における課題

市本部との連携を確実に実施することや、訓練内容として、現在は地震・津波を想定して実施しているが、あらゆる災害に対応できるよう、風水害等の災害も想定して実施する必要がある。

今後は、救命救急等も含めた定期的な訓練に加え、より実践的な訓練も検討していく。

②自主防災組織の活動状況について

○自主防災組織の結成状況

市内126地域のうち、105地域で自主防災組織を結成している。自主防災組織は地域公民館単位で結成しているが、2つの地域公民館が一緒になって組織しているところもある。組織の構成は地域公民館の役員が中心となっている。

自主防災組織の任期はそれぞれの規約によるが、概ね地域公民館の役員の任期となっているところが多い。組織の役割分担には、隊長・副隊長・事務局・避難誘導班・情報連絡班・食料供給班などがある。課題としては、自主防災組織の役員の高齢化と、若い世代の参加率が低いことが挙げられる。

○自主防災組織の活動

- ① 地域内の1人暮らし高齢者等の避難行動要支援者の把握
- ② 地域内の避難場所や避難路の確認
- ③ 地域内の危険箇所の把握
- ④ 資機材の整備
- ⑤ 津波避難マップの作成
- ⑥ 市の防災訓練への参加
- ⑦ 自主防災組織での訓練の実施

○自主防災組織の結成のための支援策

未結成の地域に対して、自主防災組織の必要性や活動内容を説明するパンフレットと結成の依頼文書を送付し、結成の促進を図っている。また自主防災組織を結成した地域には、自主防災組織の本部旗及び腕章を配布するが、市長から渡してもらい、報道関係に情報提供することで市全体にアピールすることに努めている。

自主防災組織で必要となる資機材の購入に対する補助を行っている。補助率は3/4、限度額は10万円となっている。主なものは、発電機やトランシーバー、ヘルメットなどで、各地域に配備している。また、自主防災組織リーダー研修会に参加するための旅費についても補助している。平成30年度の参加者は1人にとどまっているが、遠方に泊りがけで研修に出向くことを躊躇されるケースも多いので、現在は陸前高田市で実施している「防災マイスター」養成のための研修を、今後は大船渡市・陸前高田市・住田町の近隣2市1町で合同開催するよう検討している。

○防災倉庫・備蓄品の整備

日本赤十字社の支援により、災害時に必要な物資等を保管する防災倉庫を市内18カ所に整備している。各地区の拠点に設置し、倉庫のカギは施設の管理者にも渡してある。

防災倉庫には、アルファ米・飲料水・毛布・発電機・簡易トイレなどを配備している。食料や飲料水は毎年度購入し、期限が近くなったものについては防災訓練や、学校での防災教育に利用してもらっている。備蓄については、各自主防災組織でも独自に行っているが、あくまでも費用は地区の負担であり、市が提供するものは旗・腕章のみである。

目標として、備蓄は想定される人数の3日分としているが、実際は1日分しか備蓄できていないので、各自備蓄しておくよう呼び掛けている。

○避難所運営マニュアルの整備

平成28年度に市内各地区を回り、震災時の避難所の状況を聞き取り、「避難所運営マニュアル」を作成した。基本的には避難所の運営は、原則として自主防災組織などの自治組織と避難者が協力して行うこととしている。

(マニュアルの主な内容)

- ① 災害発生前の事前準備
 - ・運営の基礎知識（運営の基本方針、運営主体、運営にあたり気を付けることなど）
 - ・運営の事前準備（鍵の管理方法、関係者、使用できる場所、避難所内のレイアウト、初動体制、要配慮者への対応、生活の基本ルール）
 - ・訓練の実施
- ② 災害発生時の避難所運営
 - ・避難所の開設から避難者の初期受け入れ（避難所への避難・一時待機、居住スペースの割り

振り、避難者の誘導、避難者名簿の作成、地区本部への報告、避難所運営委員会の立ち上げなど)

・避難所の運営（各活動班による活動一覧・役割など）

③ 避難者名簿、安全点検チェックリストなど、避難所で必要な様式集

④ 参考資料（避難所生活での細かなルール例：トイレ使用、ペット飼育、感染予防、心の健康、段ボールトイレの作り方、主な関係機関連絡先一覧など）

●主な質疑応答（事前質問含む）

Q 市議会と執行部との災害時の連携は

A 市議会では発生時に各議員が各地区において被害状況及び地区要望を収集・整理し、市議会災害対策会議で報告する。報告された情報を取りまとめ、市本部へ提供する。市本部は提供された情報、要望を災害対応に活かしている。市本部の情報は、議会事務局長が収集し、市議会災害対策会議で報告することにより議会内で共有し、災害対応に活かしている。

Q 災害発生時の個々の議員の役割、対応は

A 災害発生後、各地域の諸活動を支援するとともに、担当地区の被害状況の把握や要望を取りまとめる。その情報や要望は「市議会災害対策会議被害報告書」にまとめ、報告した後、市本部に提供する。議員個人の安否や居所を電話やデジタル行政無線等を使い報告する。会議参集時には総務常任委員長が取りまとめ議長に報告している。

Q 東日本大震災発災直後は、議会一般質問の最中であつたと聞かすが、その時の状況は

A 急きょ閉会とし、それぞれの地域に戻つたが、自宅にたどり着けない議員もいた。

Q 地域の自治会長などとの連携、協力関係は

A 被害の大きかった海側の地区の議員はリーダーシップを持って動かなければいけなかったが、被害の少ない山側の地区の議員については、活動状況がつかめず、議員の顔が見えないという声も伝わってきた。すべての議員の居場所があつて対応できるような仕組みを作る必要性を感じた。

Q 地区の避難所で実際に行ったことは

A 地区の色合いにもよるが、沿岸部の地区で最初に行ったことは人の捜索であつた。これにも連携が必要と感じた。毎朝ミーティングを行い、その日の行動計画の連絡を取り合った。支援物資の分配なども地区本部で段取りをした。

震災当時はトイレに困つたが、合併浄化槽が役に立った。その次に困つたのが水である。3～4日すれば食料も入ってきた。支援物資の分配の中で、自転車、野球選手が使っているマットレスなど値段の張る物資の分配先に苦慮した。適当に配布すると人間関係まで悪くなる。平等な分配に心がけないと後々大変である。

Q 斎場の状況は

A ご遺体が多く、市内の斎場では対応しきれないため、盛岡市、花巻市、遠くは150キロも離れた北の斎場まで搬送して火葬した。

Q 議員それぞれの活動はどういう状況か

A 災害対応指針の中で、議員個々の活動は取り決めていない、今後強化していく必要がある。議員と議会の役割を明確にすることで個々の対応についてもクリアできるのではないかと議論を始めたところである。

Q 災害対策会議設置基準が震度6弱以上とあるが基準はそれでいいのか

A 様々な議論はあつたが、この地区では震度5と震度6の境がはっきりしており震度4から5の地震発生率は高い。震度5くらいまでの地震は比較的建物内の倒壊が多く、震度6になると道路

や塀、公共施設などの倒壊が多くなる。そうした経験上、震度6が境であるとして決定した。

Q 耐震補強などの財政支援は

A 震災前からあるもので昭和56年以前のもの、これからリフォームするものについて助成することが、定例会で可決されたところである。国の事業の拡充で、高台への移転に対する補助と、崖地からの集団移転に対する利子補給制度を利用した。また、その対象に漏れている部分について、自主再建される方への支援として利子補給することとしたが、財源には復興交付金を充てる。

Q 自主防災組織の規模と構成は

A 避難所を運営するのは地区公民館が主体であるが、その下に地域公民館があり、自主防災組織は地域公民館に1つ置いている。役員は実際に活動が可能な方で、公民館長、婦人部長、青年部長、体育部長など得意とする分野に就いてもらっている。昭和53年頃から自主防災組織は出来ていたが、東日本大震災の後、それまで94だった自主防災組織は106まで増えた。残り20の地域公民館で自主防災組織を結成してもらうため、市としても足を運び、お願いの文書を出し、100%にしていきたいと考える。

Q 避難所施設として、トイレ改修などハード面での改修の予定は

A 復興に向け8年かけて公民館や学校は高台に移転した。津波で流された地域公民館の再建は、議会でも問題提起され、教育委員会の補助を、今までの60万円から1,000万円まで引き上げた。部分的改修については、自力で行うことが原則で、小・中学校、大きな地区公民館が避難所として使われる部分は市の予算で対応している。

Q 介護の必要な方などを避難所に移すマニュアルはあるか

A 地域防災計画の中で「福祉避難所」を設けている。平成28年度に26カ所の福祉施設と協定を結び、有事の際は連絡を取り合いながら避難していただく。

Q 誰が対象者かという情報は把握しているのか

A 福祉避難所は一般的に公開されている避難所ではなく、必要と思われる方について通常の避難所から移送する、「2次移動」としている。

Q 災害弱者のリストを市で整えているか

A 要支援者名簿としては、申請書を提出し承諾された対象者について作成している。同じ名簿を民生委員や公民館長、消防団に渡してある。

Q 自主防災組織ごとの備蓄品の状況は。またその財源は

A あくまでも地域の負担になっている。自主防災組織の結成時に自主防災の旗、腕章を渡している。必要な備品については市に申請していただき、10万円を限度に補助している。

Q リーダー研修会の参加状況は

A 県が旅費の補助をしているが、一泊二日の研修を受講される方は少ない。参加者はここ10年で5人もいない。今後近隣市町と合同での研修会を検討している。

Q 避難所施設の耐震化の状況は

A 避難所は耐震化が終わっており、その他の施設も耐震診断はほとんど終わっている。今までは津波にばかり目が向いていたが、今後土砂災害や洪水についての対策もとるよう、議会から問題提起されている。

Q 自主防災組織への指導を教育委員会が行っているのか

A 自主性に任せているので特に指導はしていない。避難所にはその地域に住んでいる市の職員が2~3人配置され、地域と市のパイプ役となっている。避難所には必要最低限の職員のみであとは引き上げた。そうしないと行政が回らなくなるし、地域が行政におんぶにだっこの状態になってしまう。

大船渡津波伝承館

【概要】

○利用施設：大船渡市防災観光交流センター（名称・おおふなぼーと） 2階多目的室

○施設概要：延床面積 3,200.50㎡

1階 観光交流施設

2階 多目的室・展示室・和室・会議室など

3階 展望デッキ・屋上広場・備蓄倉庫

○指定管理者：一般社団法人大船渡観光物産協会（大船渡市が管理業務を委託）

JR大船渡線大船渡駅に隣接した立地を生かし、観光案内機能を設けた観光交流施設として、市内の観光資源及び物産等の情報提供を行う。2階はフリースペースとして多くの人の交流を図る場となっている。津波伝承館は常設ではないが、展示室において津波の被災状況をパネル展示したり、多目的室を利用し、津波の脅威、自然災害から身を守る大切さについて語り継いだりする場を設けている。

施設3階の屋上広場は津波襲来時の一時避難場所として利用することもできる。



東日本大震災の被災状況をパネルで展示

【視察項目】

① 語り部による東日本大震災津波被害の伝承

説明者：一般社団法人大船渡津波伝承館代表理事・館長 齊藤 賢治

東日本大震災で被災した館長が、自ら撮影した津波襲来時の映像や津波前後の写真などを基に、「語り部」として多くの人に津波の脅威や防災の大切さを伝える活動をしている。平成23年3月に津波伝承館を設立した。当初は館長が被災当時にも専務として勤めていた「さいとう製菓」の一角を間借りした形で活動していたが、平成30年6月より、新しく作られた「大船渡市防災観光交流センター」内に活動拠点を移した。

大船渡市の防波堤は、昭和35年のチリ地震の際の津波の高さが基準となって作られたものであるが、今回の津波ははるかに大きく、ことごとく破壊されてしまった。従前の堤防の倍以上の大きさのものが作られ、防潮堤も大きなものがあちらこちらに作られているところである。現在のものは鉄筋が入っており、鉄パイプが地中に深く挿し込まれている。従前はコンクリートの重さで水を抑えることが基本的な考え方で、そこを超えるということは想定されていなかった。津波が超えてしまうと水は陸地側をえぐり、海に戻る時に海側の基礎部分までえぐり取って、完全に水没してしまったため改善された。しかし、コンクリートの耐用年数はわずか50年。津波は数十年、100年を単位として繰り返される。いかに強固なものを作っても、高台に避難することが大事である。過信することなく避難することである。早い時間に高いところ、それも取り囲まれてしまうと逃げ場を失うので、連続的に高いところに逃げるのが一番である。それが助かる条件である。

地震、津波に襲われると、大体の人はパニックになる。普段からの心構えがないと、右往左往して海方向に向かってしまうこともある。「津波でんでんこ」は、それぞれが逃げようという教えである。家族を探しに戻り犠牲になった方が多い。その場から安全な場所に避難する、みんな逃げていると信じて自分も避難することである。

地元新聞社の調べでは、亡くなった方の被災場所の44.9%が自宅、19.3%が道路上である。一概には言えないがこの人々は早い行動をとることで助かった人ではないかと思う。また避難場所で亡くなった方も9.5%いる。避難場所は行政が指定する場所でここに来れば命が助かるはずである。それなのになぜそんな場所で亡くなったのか。陸前高田市のある避難所は明治29年の大津波以来その奥までは津波が来なかったこともあり、地上4mの堤防が守ってくれると大きく勘違いしていた。議会でも審議されたそうだが、避難所となる体育館は3階までであるので大丈夫だということになった。しかし東日本大震災では避難した100人ほどのうち、奇跡的に助かった人は3人だという。車の中で亡くなった方は9.1%。逃げるのには便利だが、車の中からは津波が迫ってきていることが分からない。分かった時にはもう遅いのである。亡くなった方の70%はしっかり逃げていたら助かったのではないかと考える。

「今まで津波が来たことはない」「まさか来るとは思わなかった」という人がいるが、三陸沖ではそんなことはあり得ない。根拠のない「大丈夫」こそ危ないものはない。

地震のための対策はとっているかと津波伝承館を訪れる人に聞くが、取っていると答える人は5%以下である。それだけ日本人は防災意識が低い。しかし地震は場所を選ばずに必ず来る。いつ来るかも分からない。震度6以上の地震が日本の国土の10%で起きている。しかも断層は2,000カ所以上あり、発見されていない断層も2,000カ所以上あると話す学者もいるくらい地震大国である。普段から防災意識を高めていただきたい。



館長自ら撮影した津波襲来の映像で説明を受ける

●主な質疑応答

Q 津波伝承館と市との関りは

A 特にないが、この施設の部屋を無料で借りている。津波伝承館は常設ではないので、視察依頼があるたびに申し込んで借りている。展示室も常設ではない。展示物は津波伝承館で用意しているが、皆さんからの視察手数料で賄っている。

Q 建物を新たに建てる場合の建築確認申請などの縛りはあるか

A 線路より海側には住居は作ってはいけないことになっている。この建物には外階段もついており、津波の時に一時避難できるようになっている。

Q 地権者などとの関係について問題はないか

A 詳しくは把握していないが、区画整理するにあたり道路や川幅を広げたので、その際地権者が反対運動を起こしていたことは大きな問題となっていた。

5 所 感

仙台市

① 自主防災組織の活動について

・宮城県沖地震（昭和53年）や東日本大震災（平成23年）の発生を受けて、自助・共助の重要性を踏まえ、平成24年度から「地域防災リーダー（SBL）」の養成に着手。連合町内会ごとに各5人のリーダー配置を目標（全体で600人）に取り組み、平成31年4月現在では654人が活動されている。

課題としては、リーダーの平均年齢が 64.5 歳であることから、高齢を理由にリーダーの辞退も一方で見られ、次世代のリーダー定着が進まない現状にある。

・住宅火災の防止対策として、女性リーダーの人材育成が進められている。課題としては、女性リーダーの割合が 20.4%（平成 30 年）と少なく、若い年齢層が参加しやすい防災訓練の企画や市内大学等との連携を模索されている。

② 自主防災組織先進団体の活動について

・仙台市には、平成 17 年に創設された「八木山防災連絡会」があり、団地開発された八木山地区の特性を活かし、小学校から高校、大学をはじめ、動物園、放送局、病院など様々な組織のノウハウを最大に活かした活動が多岐に行われている。中でも八木山中学校における「耐震診断授業」は若手参加型の自主防災組織づくりの一環として成果がみられている。

また、創設に際し、大学教授や連合町内会長等が核となり、津波被害のみならず建築物の耐震等、専門性の高い視野から防災意識の高揚に効果を挙げている。

更に、平成 29 年からの「40 人にひとりプロジェクト」は自助・共助で助け合う地域づくりによって生まれたもので、東日本大震災の体験が活かされた活動と言える。

大船渡市

① 災害時の市議会対応について

・三陸沿岸は、元来発生頻度の高い津波の常襲地域で、この 100 年間に 40 年間隔で大津波が発生しており、人々の災害への警戒感が薄くなる中、先の東日本大震災を教訓に平成 23 年「災害対応マニュアル」を策定して、災害時に議会はどう動くべきかについて、議会の統一した対応が確立されている。

・災害発生の場合、市の災害対策本部と連携し「議会災害対応指針・災害対策会議設置要綱」に基づき、災害対策活動を支援するとともに、被災者との情報共有・連携・相談等行うために、具体的な対応を定めている。

また、議会の災害時行動マニュアルでは、**災害発生時**→**安否確認**→**情報収集・提供**→**要望・提言**→**散会**といった流れが明確に示されており、更に平成 26 年からは、震度 6 弱の地震発生を想定して、発生の時刻も毎年変えながら災害状況に対応した議会としての防災訓練を継続実施されている。

② 自主防災組織の活動状況について

・市内の 126 地域中、105 地域で自主防災組織が結成されている。また、組織の構成は地域公民館単位で公民館の役員が中心となり、任期もおおむね公民館役員の任期のところが多い。

組織には、隊長、副隊長、事務局、避難所誘導班、情報連絡班、食料供給班など役割分担が決められている。課題としては、役員の高齢化と若い世代の参加率が低い。

・自主防災組織の活動内容としては、1 人暮らし高齢者等の避難行動要支援者の把握や避難所・避難路の確認、自主防災組織での訓練の実施など 7 項目を定め活動されている。

・防災組織未結成地域には、防災組織の必要性のパンフレットを作成して、結成を依頼し促進が図られている。なお、自主防災組織を結成した地域には、本部旗及び腕章を市長から渡すとともに、組織で必要となる資機材（発電機・トランシーバー・ヘルメット等）の購入補助制度がある。

更に市内 18 カ所に防災倉庫を整備し、アルファ米・飲料水・毛布・発電機・簡易トイレなどを配備している。ただし備蓄量については想定されている人数の 3 日分としているものの、実際は 1 日分しか備蓄できていないので、各自での備蓄を呼び掛けている。

- ・避難所運営マニュアルを平成28年度に作成。基本的には避難所の運営は原則として自主防災組織など自治組織と避難者が協力して行うと定めている。マニュアルには①災害発生時の事前準備と②災害発生時の避難所運営に区分し具体的に何をすべきかを明確にしている。

大船渡津波伝承館

・平成30年に建設された「大船渡市防災観光交流センター」内で「語り部」による津波の脅威や防災の大切さを伝える活動が行われている。語り部の大船渡津波伝承館長さんはどんなに強固な防波堤が整備されても、それに過信することなく「地震が発生したら津波が起きる。早い時間に高台に避難にするのが助かる条件の一番だ!!」と普段からの心構えの大切さを熱く語られた。

併せて日本人は防災意識が低い。しかも地震はいつ来るかも分からない。震度6以上の地震が日本の国土の10%で発生している。しかも断層は2,000カ所以上あり、発見されていない断層も2,000カ所以上あるとも言われている。地震大国日本は普段から防災意識を高めていただきたいとのアドバイスを得た。

総括(まとめ)

・議会の災害時対応は、仙台市・大船渡市ともに「市議会災害対応指針」、「災害対策会議設置要綱」を定めており、さらに「市議会災害行動マニュアル」により議会としての防災訓練も実施されている。特に災害時において市災害対策本部に対して議員個々の行動・活動は市の災害対応に混乱が生じた例の指摘もある。したがって議員個々ではなく議会で集約した情報を市災害対策本部に提言することが重要であるとの理解を得た。

郡上市議会でも平成24年3月に「災害時議員行動マニュアル」を策定し、市民に甚大な被害を及ぼす風水害・地震等における議員の対応、行動は定められているが、今回、視察研修した2市をモデルに、更にもその精度を高めなければならない。

・自主防災組織については、仙台市八木山地区での地域ぐるみで活動している組織のあり方や、大船渡市の公民館活動の一環として組織された自主防災組織の活動例は郡上市の自治会中心の防災組織構成に一石を投じるものと思われた。

郡上市にとって、どんな防災組織が市民の安全・安心確保のために必要なのかを、市当局とともにさらに検討を進める必要がある。

6 視察経費

視察費 507,657円 (随行職員2名分旅費を含む)

一人平均 84,610円 (委員6名)

以上、視察研修の主な結果について報告します。

令和元年 6月28日

郡上市議会議長 兼山 悌孝 様

郡上市議会総務常任委員会
委員長 清水 敏夫