

第5章 まとめ

東日本大震災以降、国では災害対策法制の在り方が議論され、見直しの検討がされてきた。東日本大震災における災害応急対策等を通じて得られた教訓から今後の大規模災害に備え法制度の整備が進められ、被災者の支援法や復興にかかる特別法など複数の法律が制定されている。また、2013年12月27日には首都直下地震対策特別措置法が施行された。この法律については、首都圏域において震度6弱以上の地震が想定される神奈川県内の自治体において、今後の対策に大きな影響を及ぼすと考えられるが、ここでは、これまでの訪問調査自治体の調査結果を基に、災害対策の基本バイブルである災対法の改正内容などを踏まえ、円滑な避難所運営を進めるための取り組みに関し取り上げた共通課題について整理していきたい。

1 災害対策基本法の改正

東日本大震災の教訓をいかし、今後の防災対策を充実・強化するための災害対策法制見直しの一環として、2012年6月に第1弾の、続く2013年6月に第2弾の災対法の改正が行われた。

第1弾の見直しでは、団体間の応援や国、都道府県の調整機能の拡充といった大規模災害時における即応力の強化、広域災害時における被災者対応の改善、災害教訓の伝承といった防災教育の充実などについて定められた。第2弾の見直しでは、第1弾の改正時に附則で示されたとおり、東日本大震災に対してとられた措置の状況を引き続き検証し、防災上の配慮を要する者に係る個人情報の取扱いの在り方や災害からの復興の枠組み等を含めた防災に関する制度の在り方について、中央防災会議防災対策推進検討会議の中で協議されてきた全般的な検討結果が反映され、各分野にわたる大幅な改正となった。災害対策に対する基本理念のほか、国、自治体、住民等各主体の責務や地区防災計画の位置付けなど取り組むべき事項がより具体的に規定されている。主な改正内容については、表5-1のとおりである。これにより各自治体においては、地域防災計画の見直しが求められることになる。

表5-1 災害対策基本法の主な改正内容

No.	取組事項	取り組むべき内容	法施行日
1	避難行動要支援者名簿	災害時要援護者の避難支援等のため、予め支援が必要な者の名簿を作成し、平常時から関係者に提供する。	2014年 4月1日
2	地区防災計画	地域住民からの発意による地区防災計画の提案があった場合には、内容を防災会議で判断し、地域防災計画に位置付ける。	2014年 4月1日
3	避難所における配慮	避難所の生活環境向上、多様なニーズへの配慮、福祉避難所の管理・運営、在宅避難者への支援等を総合的に取り組む。	2013年 6月21日
4	被災者台帳の整備	被災者支援を正確かつ迅速に実施するため、被災の情報を一元化した被災者台帳を整備する。	2013年 10月1日
5	罹災証明の交付	罹災証明書を遅滞なく交付するために必要となる体制を整える。	2013年 6月21日
6	指定緊急避難場所	災害時に緊急で避難する避難場所（屋外、施設問わず）を、法に定める災害の種類ごとに、地域防災計画に位置付ける。	2014年 4月1日
7	指定避難所	発災後、一定期間滞在する指定避難所が法に明記された。既存の避難所を見直し、修正がある場合は地域防災計画に位置付ける。	2014年 4月1日
8	屋内退避等の安全確保措置の指示	風水害時に屋外避難（水平避難）が困難な場合に、自宅の上階部分等に留まること（垂直避難）を市民へ周知する。	2013年 6月21日
9	安否情報の提供	発災後、被災者の安否について照会があった場合に安否情報を回答する。※個人情報の取扱について法に明確な根拠が規定された。	2013年 10月1日
10	物資供給事業者等との協定	災害時の物資供給について、民間事業者等の流通備蓄等を活用するための協定を締結する。	2013年 6月21日
11	インターネットの優先利用	災害時のインターネット優先利用等について事業者と協定の締結に向けて協議する。 ※市か県か実施主体の調整が必要	2013年 6月21日
12	避難指示等にかかる助言	災害時の避難指示等に必要となる専門的な助言を国・県から受ける連絡体制を構築する。	2013年 6月21日

（主に市町村地域防災計画に関係するものを抜粋）

2 円滑な避難所運営のための取り組み

所属自治体における共通課題としては、避難所を円滑に運営するための運営組織、行政の担当職員の配置、運営マニュアル、避難所の収容能力、物資の備蓄、要援護者に対する対策などが挙げられているが、今回の調査結果から、どこの都市においても震災時については、少なからず同じような状況であったことが分かる。結果的に多くの避難者を出すような大規模な災害を経験していなければ、事前の計画だけで円滑な避難所運営をするには難しい面があるということであろう。しかしながら、無作為ではいられない。未曾有の大震災を経験したこの国では、その震災の経験と教訓を踏まえた対策を標準装備とすることが急務になるのではないだろうか。

避難所の運営体制について言えば、行政職員の配置体制を手厚くするというより、いかに地域住民の主体的な運営組織の方が大事であるか調査結果の実例からも見てとれる。一方で、石巻市において活躍したNPOなどボランティアの数は、日に最大で3,000人、年間で28万人にもおおよび、その活動により1日に提供される炊き出しの数量は自衛隊よりも多い17,000食にもなった。その実績が示すとおり避難者の支援に大きく貢献している。これまで、災対法には、災害対策の基本理念が盛り込まれていなかった。しかしながら、今後、南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の発生が懸念されている中、これらの大規模災害に備え、対策の充実・強化を図るためには、減災の考え方や「自助」「共助」「公助」等の基本的な考え方を共有し、関係者が一体となって災害対策に取り組む必要がある。その体制を整えるために災対法に基本理念が盛り込まれたのだ。特に、その自主性の発揮から取り組みの姿勢や手法に特徴が出ると言われるNPOなどのボランティア活動団体と共通の基本理念の下、災害対策の取り組みを推進することは、まさしく協働型社会の表れとなるだろう。

もう一つの大きな課題となる避難所の収容数であるが、まず、災対法の改正における避難所の取扱いとして、従来、切迫した災害の危険から逃れるための避難場所と、避難生活を送るための避難所が必ずしも明確に区別されておらず、東日本大震災では被害拡大の一因ともなった。このことから、災害時における緊急の避難場所と、一定期間滞在して避難生活をする学校、公民館等の避難所とを区別し、緊急の避難場所は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案して、洪水や津波など異常な現象の種類ごとに安全性等の一定の基準を満たす施設または場所を「指定緊急避難場所」として、避難生活をする避難所は、想定される災害の状況、人口の状況等を勘案して、一定の基準を満たす適切な施設を「指定避難所」として指定することが新たに設けられたことを押さえておきたい。その上で、収容能力を超える災害が発生した際の避難生活をする避難所(収容数)の確保について考えてみると、大規模震災が発生した場合は、余震の不安や停電、断水等ライフラインの途絶によることなどから避難者が多くなることが想定される。そのため、ライフライン等が途絶した場合であっても、自宅におい

て一定の生活環境が確保できるよう備蓄に対する啓発は必需であろう。また、調査結果の実例のとおり、地域住民の自主的確保による避難施設の活用は否定できるものではないはずで、企業や旅館・ホテルといった民間事業者との協定に基づく避難所となり得る施設とともに公共施設では確保できないエリアを補うことになろう。そうした多様な避難所を確保する上で大事になるのは、上記した法的な避難所等を含め、しっかりと避難所の区分や支援の在り方を定義し、安全性に配慮した上で地域住民の理解、協力関係の下に推進していくことではないだろうか。

3 終わりに

被災地に訪れると最初に言葉にする印象が人によって違うと聞いた。街を見て「すごい復興した」と言う人と「ひどい状況」と言う人がいる。これは、被災地に足を運ぶ回数によって感じる意識の差である。震災を受けての被害の状況、震災の教訓、震災後の取り組みなど、今の時代メディアを通じて、インターネットで検索して掴める情報は数々ある。それで分かったつもりになることが多い。しかし、本当にそれで良いのだろうか。本調査研究を終えて思うところは、実際に被災地に赴くことの大切さである。私たちは大規模な災害を経験したことがない。だから被災地に赴き、震災を経験した方々の生の言葉を聞くことでリアリティを感じることができ、記憶に刻むことができると感じた。今回の調査を通して、災対法が大きく改正された主旨や背景というものが素直に感じ取れたことは大きな収穫になったことに間違いはない。

東北地方においては、2015年3月に第3回国連防災世界会議が仙台市で開催されることが決定している（第1回は1994年に横浜、第2回は2005年に神戸で開催済）。この会議は、各国の首脳や閣僚級の要人が集まり、10年先までの世界の防災戦略を検討する重要な場である。この会議を通じて、これまでの復興への歩みと被災地の経験や教訓を世界に発信することで、これからの防災・減災への道標となり、日本の国際的な貢献が果たされることを信じ、また、東北地方の素晴らしさが世界に伝わる良い機会となることを願いたい。そして、被災地全体が完全に復興したと言えるときが1日も早く訪れることを祈念する。

最後に、今回の調査研究に当たり、本研究会の視察を快く受け入れていただき、貴重な経験や各種の取り組みについて熱心に教示して下さった関係機関、応対いただいたみなさまに深く感謝し厚くお礼申し上げます。

【参考文献等】

内閣府等『災害対策基本法等の一部を改正する法律について』

『改正災対法の施行に向けた主な準備等スケジュール・地域防災計画への記載事項について』

調査研究を終えて

平成25年度の課題テーマは、昨年度に続いて「大規模災害における自治体のあり方」である。研究員は市町長から推薦された主に防災関係に携わる職員で、課題テーマに高い関心と強い意欲を持っている10人で構成されている。

研究員は6月から3回の集合研究会やインターネット上での電子会議室を活用して事前の研究を重ね、調査訪問先や調査目的、調査項目等の絞り込みを行った。調査研究を進めていく中で「避難所」に焦点を当てることとし、各研究員の市町における避難所に関する現状や課題について熱心に議論を重ね、訪問先での調査項目等を取りまとめた。また、現地調査については、発災から間もなく3年を経過しようとする東日本大震災で甚大な被害を被った宮城県を訪問先とした。

現地調査は、当初、10月16日から18日に行う予定であったが台風の影響により、日程をやむなく再調整することとなり、11月13日から15日に変更し実施した。

初日は、内陸地区の大崎市と沿岸地区の名取市の2班に分かれ、調査した。

大崎市役所の訪問調査には、海岸線を持たない相模原市、秦野市、厚木市、大和市、海老名市、箱根町の6人の研究員が赴き、市民協働推進部 危機管理監 佐藤 政重 氏をはじめとする3人の職員の方々にご対応いただいた。事前にお問い合わせした質問事項について、写真入りの分かりやすい資料をご用意くださり、防災安全課兼放射能対策室 課長兼室長 門脇 喜典 氏から丁寧な説明を受けた。

大崎市は津波の被害がなかったこともあり、大きく取り上げられることは少ないが、内陸部としては地震動による被害が一番大きかった地域である。しかし門脇氏の説明によれば、地震後2時間で指定避難所を開設し、職員の割り振りをしたとのことで、直ちに迅速な対応がとられ、難しい局面はあったものの、状況を踏まえながら時宜に適った対策がなされてきたことがうかがえる。また沿岸部の避難者を二次避難所として長期にわたり受け入れるなど、大崎市の震災時の対応には目を見張るものがある。

その際に浮上した課題を検討し、構築された震災後の明解な防災ビジョンも含めて、学ばせていただきたい大変参考になる内容をご提供いただいた。

名取市役所には、沿岸に面した市町の研究員を中心とした小田原市、茅ヶ崎市、三浦市、中井町の4人で訪問した。対応してくださったのは市防災安全課長兼震災記録室長 大久 初見 氏と防災係長 佐藤 浩 氏で、佐藤係長は発災当時から担当をしているとのことで、地震・津波の概要や災害への対応の経過について、パネル写真を交えて、沿岸側は壊滅状態であったとの生々しい説明をいただいた。また、震災の教訓を活かし、市民向けの講演等の中で、「日々の積み重ねが大切である」「行政では対応しきれない場合がある」「自助・共助が大切」であることへの理解に努めているとの話を聞き、防災意識を改めて再認識させられた思い

である。

2日目は石巻市に全研究員で訪問し、市議会議員・税理士で、元市立湊小学校避難所現地対策本部長 庄司 慈明 氏から、被害の概要や津波の体験話、避難所運営等の説明をいただいた。ご本人も仮設住宅で生活を送っていることを聞き、後世に伝承したいこととして、「津波てんでんこ」「避難は徒歩で」「正常化の偏見」を力説していたことが、命を繋ぐ判断として、重要であることを強く学んだ。また、市総務部危機対策課長 二上 洋介 氏からは調査項目への回答をいただき、昼食や午後の調査訪問にも同行していただいた。

みらいサポート石巻では、専務理事 中川 政治 氏に震災におけるNPO・ボランティアの活動や貢献等の説明をいただき、ボランティアの存在が非常に大きく、その必要性を実感させられた。また、石巻日日新聞社では、今も外壁に浸水した痕が残っていたが、このような光景は駅前でも見られた（表示板あり）。その後の市内調査においても、石巻市が眼下に見渡せる日和山や小学校・沿岸部といった津波被害地跡を回ったが、この辺りは津波が7～8mあった場所と聞き、改めて津波の恐ろしさを痛感した。

3日目の仙台市では宮城県市町村振興協会に会場をお借りし、市消防局防災企画課防災企画係長 山田 浩幸 氏をはじめとする4人の職員の方々から、市の被災状況や防災対策等の説明をいただき、その後は大内研究員のガイドのもと、かつて発災後に被災地支援で携わったという宮城野区蒲生地区を調査したが、未だ取り壊しが行われず、取り残された家屋や基礎だけが残っている光景が次々と目の前に現れ、悲痛な面持ちになり、ただただ言葉を失うだけであった。

以上、3日間に渡って現地調査を行ったが、研究員は各訪問先で熱心に研究され、大変貴重な経験をされたことと思われる。そして、貴重な経験は事務局にとっても同様といえる。

研究員はその後も研究を重ね、このたび、調査した内容を取りまとめ、調査研究成果として報告書を作成したので御参照ください。

そして、この研究成果が今後の市町村に大いに活かされることを期待する。

最後に、未だ災害の傷跡が残り、復興を進めている状況下において、親身に対応をいただき、体験話等貴重な説明をくださった訪問先の方々には心から感謝を申し上げたい。

併せて、訪問調査を効率よく終えることが出来たのも、研究員の皆様のご協力によるものと御礼を申し上げます。

(事務局)