

平成26年度

課題テーマ別調査研究報告書

大規模災害における自治体のあり方

～震災からの復興、20年の時を超えて～

公益財団法人 神奈川県市町村振興協会

はじめに

「課題テーマ別調査研究（国内）」は、国内の先進的な取り組みを行っている自治体等を調査研究し、日ごろの業務に活かしてもらうことをねらいとして平成24年度からスタートしました。

今年、発災から20年の節目を迎えた阪神・淡路大震災、そして4年前に起こった東日本大震災。私たちはこれらの大震災とその復興から得た教訓を踏まえ、防災対策の充実を図っていかなければなりません。

そこで、3年目になる今年度の課題テーマも、平成24年度から引き続き「大規模災害における自治体のあり方」とし、過去に大規模災害にあった地域を訪問し、先進的な取り組みをしている現地の市町村職員の皆さんから事前の策や災害後の対応等について学ぶこととしました。

このテーマに関心と意欲を持って参加した研究員（7名）は、自分達で訪問先、具体的な調査事項を決定し、熱心に研究に取り組みました。

そして、阪神・淡路大震災の被災地となった神戸市、西宮市、淡路市を10月29日から31日の3日間、現地調査を実施し、今般その調査研究の成果を報告書として取りまとめることができました。

この課題テーマ別調査研究にご尽力いただきました関係者の方々に心から感謝申し上げますとともに、調査研究の成果と研究員の貴重な体験が、これからの市町村行政の中で活かされていくことを心から期待しております。

平成27年2月

公益財団法人神奈川県市町村振興協会

理事長 内野 優

目 次

第1章	研究概要	1
第2章	各市の概要	
1	西宮市	8
2	神戸市	10
3	淡路市	12
第3章	調査項目	
1	共通調査事項	
(1)	災害時職員初動マニュアル	14
(2)	特色ある訓練	20
(3)	災害時応援協定	25
(4)	津波対策	32
(5)	公共施設の特色	37
2	個別調査事項	
(1)	被災者支援システム	42
(2)	受援計画	44
(3)	淡路島地震	46
第4章	その他	
1	現地視察	
(1)	人と防災未来センター	51
(2)	北淡震災記念公園	52
2	茅ヶ崎市における図上訓練	54
参考資料		
1	編集後記	57
2	調査研究を終えて	60
3	平成26年度課題テーマ別調査研究(国内)実施要領	62
4	研究日程	66
5	現地調査日程・研究メンバー表	67

調查研究報告

第1章 研究概要

1 研究テーマに望むそれぞれの想い

「大規模災害における自治体のあり方」が研究テーマであることから、2011年3月11日に発生した東日本大震災という未曾有の地震と津波の被害からの復旧・復興に向けた取り組みや課題から学ぶべきではないか。また、災害は地震だけでなく2012年5月に茨城県つくば市で発生した竜巻被害や2013年9月に京都府福知山市で甚大な浸水被害を発生させた台風18号による水害を調査対象とするべきではないかなど、さまざまな視点から意見が出された。

与えられた研究テーマに対する研修メンバーの想いはさまざまであり、意見を一つにまとめることは非常に難しいと考えられたが、研修を重ねるうちに個々の興味ではなく、三浦半島断層群や神縄・国府津―松田断層帯など地震災害がより身近にある神奈川県自治体職員であることをメンバーが強く意識するようになった。

結果として、東日本大震災のような現在進行形で進められている事業や計画の進捗状況を学ぶのではなく、阪神・淡路大震災という大規模災害を経験し、そこから得た教訓や、その後の取り組みについて研究することになる。これは、各市町村において、災害時に住民を守るために策定された計画や事業が真に有効なものかを確認するとともに、研修を通して得られるエッセンスを加えることで、これまで隠れていたニーズを把握し、活かしたいというメンバーの想いが一致したからである。

2 選定テーマとそこから読み解く視察先

阪神・淡路大震災から 20 年目という節目を迎えることもあり、過去の大規模災害を経験し、先進的・特徴的な取り組みを実施している自治体をターゲットとして調査することとした。調査事項については、すべての自治体を対象とする共通調査事項、各自治体における特徴的な取り組みを対象とする個別調査事項をそれぞれ設定し、ヒアリングすることとした。

もう一つの選定する視点として自治体の規模や地域特性も加味することとした。研修メンバーは神奈川県内より集まっており、人口 70 万人を超える政令指定都市である相模原市から、約 1 万 3 千人の箱根町まで、人口や面積など自治体規模や対応すべき行政の組織力に違いがあるだけでなく、海岸線に接している三浦市や茅ヶ崎市から、山間部を抱えている相模原市、厚木市、箱根町、平野部で都市化が進んでいる海老名市、大和市など、自治体の地域性にも違いがある。また、災害時における住民への対応はもちろんであるが、日本有数の温泉地である箱根町は観光客への配慮も必要となるなど、さまざまな対応が迫られるため、それぞれの自治体に取り組むべき課題や方向性など多くの視点が存在している。そのため、実態に合わせた課題に取り組むには、その状況に則した自治体を選定することが最適であると考えた。

このような検討を経て、阪神・淡路大震災と東日本大震災時に受援・支援側として得た経験と教訓を基に「災害受援計画」を策定した『神戸市』、災害発生時に自治体の住民情報を初期データとして被災者台帳に取り込み、罹災証明や被災家屋証明の発行、義援金や被災者再建支援制度の給付管理、町別の被害状況の集計などをシステム化した『西宮市』、マグニチュード 6.3 を記録し、家屋被害が 508 件発生した淡路島地震を阪神・淡路大震災後である 2013 年 4 月に経験した『淡路市』、それぞれの自治体規模や地域性および特徴的な取り組みなどを考慮した中で、三つの自治体を視察することにした。

なお、当時の状況をメンバー自身が肌で実感できる施設として、震災の経験と教訓を未来に伝え、防災・減災社会の実現のために必要な知識を学ぶことができる「人と防災未来センター」と、地震で現れた野島断層をありのままに保存・展示している「北淡震災記念公園」を訪問することとした。

表 1-1 阪神大震災の地震規模

地震の概況	
<ul style="list-style-type: none"> ・震源地淡路島北部（北緯 34 度 36 分、東経 135 度 02 分） ・震源の深さ 16 km ・規模マグニチュード 7.3 ・各地の震度 7（神戸、芦屋、西宮、宝塚、北淡、一宮、津名の一部） 	
被害状況	
災害救助法の適用	旧 10 市 10 町
死者数	6,434 人
行方不明者数	3 人
負傷者数	43,792 人
住家被害	639,686 棟
焼損棟数	7,574 棟
避難者数	316,678 人

3 調査する項目の検討と洗い出し

各メンバーがそれぞれの自治体で課題となっている取り組みについて、全般的にわたって調査したい事項は、共通調査事項とした。また、今回視察する自治体で取り組んでいる特徴的な事柄については、きめ細かく、より深く調査するために、個別調査事項としてクローズアップした。

以上のような2つの大きな視点に分けて、次のような調査事項として取りまとめることとした。

ア 調査項目

(ア) 共通調査事項

- a 職員初動マニュアルの策定と運用状況
 - ・職員初動マニュアルの役割分担について
 - ・職員の参集について
- b 訓練や研修など効果的な取り組み
 - ・職員向けの訓練や研修について
 - ・市民向けの訓練や研修について
- c 大規模災害時に効果的な災害時応援協定
 - ・阪神・淡路大震災等を踏まえた災害時応援協定の締結について
 - ・災害時応援協定の実効性を確保するための取り組みについて
- d 津波対策
 - ・津波対策の現状について
 - ・津波対策のハード面について
 - ・津波対策のソフト面について
- e 公共施設の安全対策と機能確保
 - ・災害時の拠点となる公共施設について
 - ・公共施設の安全確保について
 - ・業務継続に対する資源の確保について
 - ・公共施設における職員に対する備蓄について

(イ) 個別調査事項

- a 西宮市の調査事項
 - (a) 被災者支援システムについて
 - ・阪神・淡路大震災当時の状況について
 - ・被災者支援システムの現状について
 - ・被災者支援システムの運用について
- b 神戸市の調査事項
 - (a) 神戸市災害受援計画

- ・計画策定にあたって
 - ・計画策定後の対応等について
- c 淡路市の調査事項
- (a) 淡路市の災害対応
- ・災害対策全般について
 - ・淡路島地震発生当時の状況について
 - ・淡路島地震被災後の対応について

4 専門家によるアドバイス

(1) より良い研修視察とするために

研修視察の訪問先と調査事項について、おおむね固まったのは第2回研究会を終えた7月中旬であった。10月下旬の研修視察まで、まだ期間も残されていたことから、私たちは調査事項のさらなるブラッシュアップを図るため、専門家によるアドバイスを求めることにした。



研究員にアドバイスをする佐藤氏

適任者を検討した中で、講師として白羽の矢が立ったのは、茅ヶ崎市で市民安全全部防災担当参与を務める佐藤 喜久二氏であった。佐藤氏は、30年勤務した陸上自衛隊での経験に基づく豊富な専門知識を有しており、現在は、茅ヶ崎市で防災対策の見直しや組織機能の強化についての的確なアドバイスを行っている。

8月6日に開催した第3回研究会に佐藤氏をお招きし、主要な調査事項について意見を伺った。佐藤氏からの主なアドバイスは次のとおりであった。

(2) 主なアドバイス内容

① 災害時職員初動マニュアル

マニュアルには、職員が迷うことなく行動できるよう、災害時の参集基準や参集先における具体的業務と実行手順などが明確になっている必要がある。

また、職員の初動対応の前提となる職員自身の自助（自宅の耐震化、非常持ち出し品の準備など）・共助（心置きなく家族を託せる地域との交流など）につい

でのガイドラインが示されていることが重要である。

② 特色ある訓練

防災に関する職員研修はさまざまな自治体で実施されているが、防災訓練については必要性こそ認識されているものの、具体的訓練の実施状況は低調である。

そこで、質問をするに当たっては、自治体ごとにどのような訓練を実施しているのかを問い、相手方の応急対策にかかわる事務内容の理解を確認するのが良い。

③ 災害時応援協定

災害時応援協定は、被害想定に照らして、補うべき不足資源とそれらの補充手段について総合的に検討し、業務継続計画との整合を図ることが必要である。

質問を行う際は、都道府県との重複や地震災害の広域性を考慮し、協定先の多様化（地域別、業種別など）が図られているかを確認するのが良いであろう。

④ 津波対策

東日本大震災を踏まえて、国の津波対策に関する考え方は変化してきている。一つは、避難対策などのソフト対策では、最大リスクを考慮した対応が求められること。二つ目は、防潮堤などのハード対策は、千年に一度のリスクではなく、頻発するリスクを念頭においた整備が求められること。これらを念頭に質問をするのが良い。

⑤ 公共施設の特色

公共施設の第一義的な使用目的を確立した上で、そのために備えるべき必要条件（利用者の避難誘導など）および十分条件（連絡通信手段など）をしっかりと整備していくことが求められるので、その点を訪問先では確認すべきである。

（3）アドバイスを受けて

佐藤氏からは、ただ単に調査事項へのアドバイスを頂いただけでなく、防災対策に必要とされる基本的な考え方を学ぶことができた。

阪神・淡路大震災からの教訓を確認することに加えて、その教訓に基づく改善策をしっかりと相手方から聞き出すことが、何よりも今後の参考になることに気付くことができたのは大きな収穫であった。



佐藤氏を囲んで

第2章 各市の概要

1 西宮市

訪問日：2014年10月29日（水）

訪問先：西宮市役所

対応者：防災計画総務課長 中川 治彦 氏

防災計画総務課係長 杉原 和彦 氏

防災啓発課係長 山本 和男 氏



西宮市役所

(1) 西宮市の概要

西宮市は、1933年に今津町・柴村・大社村、1941年に甲東村、1942年に瓦木村、1951年に鳴尾村・山口村・塩瀬村を合併して、現在の西宮市域を形成した。

西宮市は兵庫県の南東部の阪神地域（神戸と大阪の中間地）に位置し、南部の市街地から大阪・神戸の両都心へ電車利用により15分程度、北部の塩瀬地区からも電車利用により30分程度である。人口487,255人（2014年12月1日時点）、面積は100.18k㎡、市域は東西に約14.2km、南北に約19.2kmで、南は大阪湾に面しており、それに向かって南流する武庫川、夙川の扇状地である武庫平野に市街地が広がっている。この標高10m以下の扇状地北西には、比高10～20mの崖を伴って、階段状の台地である標高約70mまでの段丘が広がっている。

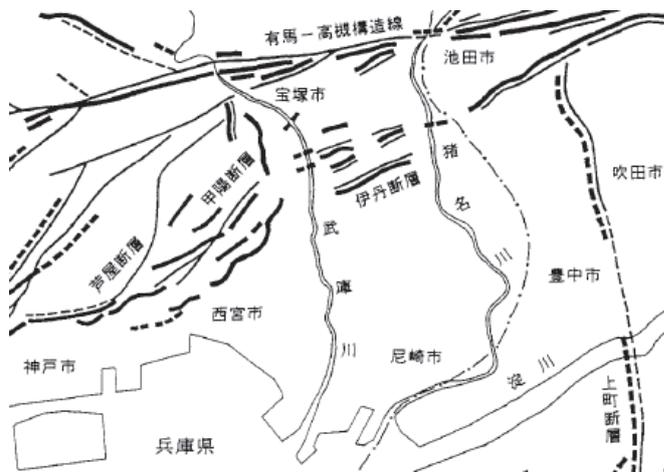
西宮地方は、六甲山地を境として南北で気候が異なり、南部西宮地方はいわゆる



西宮市の位置

瀬戸内気候区に含まれ、六甲山地が北西の冬の季節風を遮るため温暖で晴天に恵まれており、「住みやすいまち西宮」の大きな要因となっている。

農業、漁業、林業、酒造業、製紙業など伝統的生業が地域ごとにあり、特色ある文化財が伝えられている。農村部であった大社・甲東・鳴尾は、郊外住宅地として発展し、近代住宅地を覆うように市域全体の急激な都市化が進行する。



南西から北東方向に走る東六甲の断層帯のうち、甲陽断層が中位段丘の背後にあり、そのさらに北側に芦屋断層がある。甲陽断層と芦屋断層の間には先の段丘礫層などが階層状に見られる。また、花崗岩からなる標高 200m前後の通称北山山塊があり、その中央付近には、噴出した安山岩がドーム状を呈する標高約 309mの甲山がそびえる。芦屋断層を挟んで北側には、基盤岩花崗岩からなる六甲山が急峻な斜面を形成しており、六甲山最高点は、931.3mに達する。最高点を挟んで南側に五助橋断層（ごすけばしだんそう）、北側に六甲断層が走る。

1995年1月17日、兵庫県南部地震が発生し、阪神・淡路大震災が引き起こされ、甚大な被害を受けた。（表2-1参照）

表2-1 阪神大震災における西宮市の被災状況

【西宮市の被災状況】	
1. 死者	1,114人（震災関連死を含む）
2. 負傷者	6,386人
3. 家屋倒壊	61,238世帯（全壊 34,136世帯、半壊 27,102世帯）
4. 避難者数	44,351人（最大時1月19日）
5. ライフラインの被害（災害時）	
(1) 水道	154,100世帯で断水
(2) 電気	176,000件で停電
(3) ガス	停止戸数 170,400戸/172,500戸
(4) 電話	故障件数 34,000件/198,000件

2 神戸市

訪問日：2014年10月30日（木）

訪問先：神戸市役所

応対者：危機管理室危機対応担当課長

川中 徹 氏



神戸市役所

(1) 神戸市の概要

神戸市は、2014年12月1日現在、人口1,537,886人、面積553.12km²の、兵庫県南部に位置する県庁所在地であり、また、東灘区、灘区、中央区、兵庫区、北区、長田区、須磨区、垂水区、西区の9つの区からなる政令指定都市である。



神戸市の位置

市内は六甲山系により南北に二分されている。大阪湾に面した南側には神戸の中心地が位置し、ポートアイランド、六甲アイランドといった人工島を有した日本を代表する港町である。一方、北側はベッドタウンとして開発が進んでいるほか、六甲山麓には日本三古湯の有馬温泉が存在している。

この六甲山は、主に花崗岩により形成されており、岩の性質から地表部の風化が進んでいる。これは「真砂土」と呼ばれ、2014年8月に発生した土砂災害により大きな被害をもたらした広島県広島市の阿武山と同じものである。

「神戸ブランド」として、神戸プリンや神戸ビーフ、神戸ワインなどは大変有名である。また、アパレルやケミカルシューズ、真珠加工などのファッション用品の産業が盛んである。六甲山系の摩耶山から望む神戸市や大阪市の夜景は「日本三大夜景」、「1000万ドルの夜景」として親しまれている。



神戸ビーフは世界的にも有名

(2) 阪神・淡路大震災における神戸市の被害状況

阪神淡路大震災は、多くの命を奪っただけでなく、都市基盤や建築物にも甚大な被害を与え、市民に直接的な大被害を与えた。(図表2-2参照)

震災の影響により、市内の人口は10万人近く減少したが、その後震災からの復興により2004年11月には震災直前の人口を上回った。

また、港湾機能の麻痺や高速道路の寸断に伴う経済的な被害は、神戸市内のみならず日本全体にまで及んだ。壊滅的な被害を受けた神戸港であるが、1997年3月末にはすべての埠頭・コンテナバースが復旧した。

図表2-2 神戸市の被災状況

①人的被害 (H17.12.22変更)

(人)

	東灘	灘	中央	兵庫	長田	須磨	垂水	西	北	合計
死亡者	1,470	934	243	556	921	399	26	9	13	4,571
ピーク時の 避難所数	120箇所	74箇所	90箇所	96箇所	79箇所	69箇所	41箇所	16箇所	29箇所	599箇所
就寝者数	60,700	35,000	35,172	26,300	35,347	21,067	6,926	1,777	2,348	222,127
避難者数	65,859	40,394	39,090	26,300	55,641	21,728	4,747	1,787	2,360	236,899

※避難所、避難者数はピーク時であるため、各区合計は全市計に一致しない

②物的被害 (全壊・半壊H7.12.22現在 全壊・半壊・部分焼H8.2.1最終)

(棟)

	東灘	灘	中央	兵庫	長田	須磨	垂水	西	北	合計
全壊	13,687	12,757	6,344	9,533	15,521	7,696	1,176	436	271	67,421
半壊	5,538	5,675	6,641	8,109	8,282	5,608	8,890	3,262	3,140	55,145
全焼	327	465	65	940	4,759	407	1	0	1	6,965
半焼	22	2	17	15	13	9	2	0	0	80
部分焼	19	94	22	46	61	20	5	1	2	270
ぼや	2	0	8	52	1	6	1	1	0	71

※全壊：建物の主要構造部（壁・柱・梁・屋根・階段）の損害額が、その建物の時価の50%以上に達した程度のもの

※半壊：建物の主要構造部（壁・柱・梁・屋根・階段）の損害額が、その建物の時価の20%以上50%未満に達した程度のもの

出典：神戸市『阪神・淡路大震災 被災状況及び復興への取り組み状況』

3 淡路市

訪問日：2014年10月31日（金）

訪問先：淡路市役所

応対者：危機管理部次長兼危機管理課長

志智 正廣 氏

危機管理課係長 伊郷 勇一郎 氏

ほか2名



淡路市役所

（1）淡路市の概要

淡路市は、2005年4月1日に津名郡5町（津名、一宮、北淡、淡路、東浦）が合併してできた、2014年12月1日現在、人口46,429人の都市である。

市域は、淡路島の北部から中部に位置し、東に大阪湾、西に播磨灘を臨み、総面積184.28k㎡を有し、淡路島全体の約3割を占める。

地形は、旧津名・東浦町境の妙見山をはじめとして、地域の中央部を南北に貫く高原地帯が広がっているが、西側はなだらかな斜面となっている。

河川は、山間・丘陵地を源流に、まとまった流域を有する河川が少ないのが特徴で、その分、貯水用のため池が数多く見られる。

地域の特産品としては、たこや鯛、ちりめんなどの海産物のほか、びわ、カーネーション、たまねぎなどの生産が盛んである。



明石海峡大橋

また、伊弉諾神宮をはじめとするパワースポット、五斗長垣内遺跡などの文化遺産も豊富である。



特産の淡路島たまねぎ

澄んだ空気と風光明媚な地形、地域資源にも恵まれる一方で、世界一の吊橋、明石海峡大橋を抱え、本州と四国を結ぶ大動脈・神戸淡路鳴門自動車道が南北を貫通するほか、大阪湾沿いに国道28号、播磨灘沿岸に県道福良江井岩屋線、東西軸として県道富島久留麻線、県道志筑郡家線などが各集落を結ん



淡路市の位置

であり、交通の要所となっている。

こうしたことから、各地から多くの観光客が押し寄せるほか、近年では、企業から注目を浴び、企業誘致活動も活発化している。また、教育施設においても、関西看護医療大学、景観園芸学校など、高中小幼保と多種多様な施設が集まり、田園学園都市としての様相を見せている。

市の施策では、地域資源を生かした新しい地域振興モデル創出への取り組みとして、「あわじ環境未来島特区」の指定を受けており、市内では、メガソーラーや風力発電の整備が進むなどエネルギーの持続に向けた取り組みを活性化させ、「い

つかきっと帰りたくなる街づくり」をコンセプトにまちづくりを進めている。

(2) 阪神・淡路大震災における淡路市の被害状況

1995年1月17日午前5時46分、淡路市を震源地とするマグニチュード7.3の内陸直下型の大地震が発生し、淡路島の北淡町では、震源地の真上に位置していたこともあり、大きな被害を受けた。(表2-3参照)

こうした経験から、淡路市においては、被災から20年が経過した現在においても人口は当時の人数を回復していない状況だが、被災、復興の経験を活かして、各種さまざまな災害対策を行っている。

表2-3 阪神大震災における淡路市(旧北淡町)の被災状況

被害状況
避難者数 3,302人
建物全壊 1,057棟 半壊 1,220棟 一部損壊 1,030棟
死者 39名 重傷者 59名 軽傷者 811名

第3章 調査項目

1 共通調査事項

(1) 災害時職員初動マニュアル

① 災害時職員初動マニュアルの必要性

大規模な災害が発生した直後は、甚大な被害が生ずるとともに、多くの被災者が支援の手を待ち望み、行政も大きな混乱状態に陥ることが予想される。

このような非常時においては、初動時の対応によって、救われる命やその後の避難生活に大きな影響を及ぼすことが、これまでの大規模災害の教訓として証明されている。

我々自治体職員は、「住民の命を守る」ということを最優先の目標として、強い意志の下で通常の業務を離れた災害対応業務に従事することになるが、大規模災害時に職員が行動に迷うことなく、円滑に災害対応を遂行するためには、事前に災害対応業務を具体的かつ明確にマニュアルに定めておく必要がある。

特に災害の発生が勤務時間外の場合は、初動時に十分な職員が参集できないことが予想される。そのような場合でも、最低限の人員で、効率的な活動ができるよう職員一人ひとりが日頃からの役割を十分認識しておくことが重要である。

② 各市の現状

今回調査した西宮市、神戸市、淡路市については、3市とも災害時の職員初動マニュアルもしくはそれに準ずる計画などを策定しており、基本的に災害時の各部局の役割は、平時の業務とある程度かわりのある業務に従事することとなっている。その中でも、自治体の規模や実情、考え方を踏まえた役割分担で特色がみられたものに「避難所の開設」がある。

これは、大規模災害が発生し、避難所を開設する事態になったとき、誰がどのようにして避難所を開設し、運営するかというものである。

ここで3市のマニュアルを比較してみる。

ア 西宮市

西宮市の避難所開設の考え方は、各避難所の施設管理者が避難所担当を兼ね、避難所の開錠から運営までを行うというものであり、避難所の多くが小中学校であることから、主な担当部局は教育委員会となる。

災害対策統制局もしくは災害対策本部の判断により、避難所の開設を決定し、予め決まっている教育委員会の担当職員が避難所の鍵を開錠する段取りであり、避難所運営マニュアルも教育委員会により策定されている。



訪問先における調査の様子：西宮市役所

イ 神戸市

神戸市内には、小中学校を中心に指定避難所が 339 カ所ある。自治体の規模も大きく、人口は 150 万人を超える。神戸市では避難所の開設判断から運営まで各區役所の所管としており、区役所の中に避難所班を構成して対応する。

基本的には、避難所のほとんどが小中学校であるため、その学校の教諭が体育館の鍵を開錠することとなっている。

神戸市では、避難所の運営について、現在は区役所の職員が運営することとなっているが、将来的には、地域の団体が主体となって自主的な運営がされることが望ましいと考えており、神戸市地域防災計画にもその旨が記されている。

ウ 淡路市

淡路市は 2005 年に淡路町、津名町、北淡町、一宮町、東浦町の 5 町が合併して発足した。現在はその 5 つの旧町役場が出先事務所となっている。

淡路市は、市域が広いので、気象現象などによる被害も地区によって極端に状況が異なるという。淡路市の防災を考える上で、この旧 5 町の区割りが基本となっており、各々の出先事務所で体制ができています。

また、淡路市の消防は広域消防で運営されており、旧 5 町の出先事務所に消防と連携を取る行政職の消防担当職員が配置されている。

大規模災害時には、旧5町の出先事務所に現地対策本部が設置され、避難所の開設が必要になったときは、そこの消防担当職員が避難所の鍵を開けに行くこととなっている。

避難所運営については、基本的に初期の段階から避難者が居なくなるまでは、市職員が対応にあたる。淡路市では、避難所運営委員会などの地域団体が主体となって避難所を運営するという考え方は、地域活性化の一つの方法であると考えられるが、地域団体の人員が被災した場合は現実的に難しいのではないかと考えている。

③ 阪神・淡路大震災当時のマニュアル等の策定状況

各市の現状でみたように、自治体の規模や状況に応じて、それぞれ考え方に特色があり、各市では実情に合ったマニュアルが策定されていることが伺える。

そこで、阪神・淡路大震災の時は実際どう対応したのかを聞いてみた。

阪神・淡路大震災の時は、それまで関西地域で大地震が起こることは想定されておらず、まして地震で避難所を開設する事態になることなど考えられなかったようだ。もちろんその頃は、マニュアルなどもなく、開設された直後の避難所へ行っても、その場は大混乱であり、何をしたら良いのか分からなかったと言う。その時は、職員主導というよりも自然と地域の力で避難所運営がされ始めたというのが実状であった。

そうした過去の大災害を経験した教訓や反省から災害時職員初動マニュアルや避難所運営マニュアルが作成されており、現在では、そこに一定のことが記されているので、職員が初期の行動に迷うことなく円滑に対応できるのではないかと考える。

④ 職員の参集

次に職員の参集について考える。せっかく、災害時職員初動マニュアルや計画等ができていても、それを遂行する職員がいなければ机上の空論になってしまう。

発災が職員の勤務時間内であれば円滑に災害対応体制に移行できるが、それが勤務時間外であると、そうはいかない。

発災時に災害対応に従事できる職員を十分確保するため、災害時職員初動マニ

マニュアルなどに職員の参集のきっかけとなる基準が明確に記されていない。そして職員全員がそれを十分認識しておく必要がある。

ア 参集基準

この参集基準も自治体によってさまざまであるので、各市の地域防災計画などを参考に図表3-1のとおり整理した。

ここでは、大規模災害時に全職員が参集する場合の基準について整理する。

図表3-1 各市の参集基準（全職員が参集する場合）

自治体	風水害	地震	津波	備考
西宮市	台風又は集中豪雨等により、市内全域にわたる大規模な災害が発生したとき、又は被害が拡大しつつあるとき	震度6強以上	津波警報又は大津波警報(市内沿岸部を含む予報区)が発表されたとき	
神戸市	(1) 暴風警報又は大雨警報が発表され、かつ本市域内において重大な災害が予測されるとき (2) その他災害が発生し、又は発生する恐れがある場合であって、特にその対策又は防災の推進を図る必要があるとき	震度5弱以上	兵庫県瀬戸内海沿岸に津波警報が発表されたとき	
淡路市	(1) 水防指令第3号が発令されたとき (2) 大規模の災害発生が予想される気象情報が発表され、かつ市内に大規模災害が発生し、若しくは発生のおそれがあるとき (3) 市内に激甚な災害が発生、若しくは第2号配備で対応できないとき (4) その他本部長が必要と認められたとき	(1) 市内で震度6弱以上を観測したとき (2) 第2号配備で対応できないとき (3) その他本部長が必要と認められたとき	兵庫県瀬戸内海沿岸に津波警報が発令されたとき(※2号配備)	※2号配備とは、各部職員・各総合事務所職員・消防団員(おおむね7~8割)の参集

出典：西宮市『地域防災計画(災害時職員行動マニュアル)』、神戸市『地域防災計画(地震対策編)、水防計画』、淡路市『地域防災計画(風水災害等対策編)、(地震災害対策編)』

イ 参集命令の伝達手段

西宮市の場合、基本的に電話連絡網で参集命令を伝達し、それを補完する意味合いで登録制メールを一斉送信することとしている。登録制メールの一斉送信の方が、災害時には作業効率が良いと考えられるが、携帯電話を所有していない職

員や、登録制のメールに登録していない職員もいるということから、こちらは補完的な活用にとどまっている。参集者の把握は課ごとに人事課へ報告し、人事課が取りまとめることになっている。

神戸市の場合、参集基準に適合する事態が起こったときは、危機管理情報システムにより、登録制メールが自動送信される。職員のメールの登録は8割～9割なので、電話連絡網も活用する。この危機管理情報システムのメールには、アンケート機能が付いており、職員の安否確認や何分で参集できるかなどが把握できる。参集人数もこのシステム上で報告され、自動的に集計される。

淡路市では、ひょうご防災メールにより、職員を参集することになっている。

各市とも登録制メールなどで勤務時間外の職員に参集命令を伝達する手段を整備しているが、大規模災害時には、各自テレビ、ラジオなどから速やかに災害情報を収集し、対象となる情報が発表されたことを知ったときに、参集命令を待たずに自主参集することとしている。

ウ 参集行動

大規模災害の初期段階では、災害対策本部が被害状況を把握することが困難であると想定されるので、職員が自宅から参集先まで観察しながら参集することが被害状況の把握に効果的である。

また、平時から、公共交通機関不通時の参集ルートの確認やそのルートに潜むハザードを認識しておくことが重要である。大規模災害時には、平時には全く想定していない不測の事態が起こる可能性があり、道路の寸断などで予めマニュアルや計画に記された参集先まで辿り着かないこともある。そのため、このような事態を想定した第2参集先もマニュアルなどに記しておけば参集者も迷うことなく次の行動に移れるであろう。

今回調査した3市については、マニュアルなどに第2参集先は明記されていなかったが、職員の頭の中には、近くの区役所や避難所が第2参集先のイメージとしてある。神戸市の阪神・淡路大震災当時の参集率は1日目に5割程度、3日目に9割程度の職員が集まったと言う。参集ができなかった、または参集が遅れた原因には、職員自身が被災したケースや職員の家族の安全が確保できなかったことなどが挙げられる。災害時に職員が安全な状態ですぐ動くことができるように、

自宅の家具の転倒防止や発災時の行動について家族と話し合いをしておくなどの「自助」や心置きなく家族を託せる近所との関係を築いておくなどの「共助」のように職員自身の自助・共助についても日頃から啓発を行っていくことが参集率向上のための取り組みとして必要ではないかと考える。

⑤ まとめ

神奈川県の実地では、関東大震災以降、阪神・淡路大震災のような大規模災害の経験がなく、現在策定されているマニュアルなどは自らの経験を踏まえたものではないが、近い将来確実に起こると言われている大規模災害を想定したさまざまな事象ごとに訓練を重ね、その反省点を検証し、反映することで、その自治体の実状に沿ったマニュアルなどが完成度の高いものになると考える。そして、そのできあがったマニュアルなどを実行性の高いものにするために再び訓練を積み重ねていくことが大規模災害に対する不安を解消し、職員一人ひとりが迷うことなく、率先して行動できるものと考えられる。

(2) 特色ある訓練

現在、全国的に危機管理に関する職員研修はさまざまな実施主体により行われているが、防災訓練については、必要性は理解されているものの実施状況は低調であると考えられている。

そうした中、災害が発生するおそれがあり、また発生した場合の状況に応じて、迅速かつ的確に対応して被害を最小限にするためには、日頃から個人や組織の対応力を養成しておくことが必要である。

阪神・淡路大震災という未曾有の地震災害を経験した3つの自治体では、次に紹介するとおり、それぞれに工夫を凝らし斬新なアイデアを盛り込んだ訓練や研修を実施している。

① 西宮市

ア 年間訓練の紹介

(ア) 緊急情報伝達訓練

目的：有事の際に、職員へ迅速かつ正確な情報伝達を行うだけでなく、職員の危機管理意識を向上するため。

対象者：災害対策本部に所属する職員（約2,310人）

(イ) 災害応急対応対策室設置訓練（図上訓練）

目的：応急対策室で災害応急活動が円滑に行えるよう実施する。
また、迅速かつ的確な災害応急体制の強化を図る。

参加者：防災危機管理局、都市局、土木局、環境局

(ウ) 阪神広域防災訓練・西宮市防災訓練（ロールプレイング型図上訓練）

目的：災害発生時の初動期における各市ならびに防災関係機関の災害対応と情報共有、連携調整の強化を図る。

参加者：神戸市職員、陸上自衛隊、警察、阪神6市1町の防災部局等

(エ) 緊急情報伝達・職員参集訓練

目的：迅速な情報受伝達と各自緊急参集手段を確認するとともに、災害対策本部に所属する職員の意識向上を図る。

(オ) 福祉施設などを対象とした訓練（平日訓練）

目的：平日に津波が発生したという想定で学校、福祉施設等を対象に

具体的行動の確認・検証、災害対応能力の向上を図る。

参加者：181 施設 24,191 人

(カ) 災対局別防災訓練・防災研修等

目的：災害に備えるため、地域防災計画や職員行動マニュアルの把握、緊急時の対応などについて意識の向上を図る。

対象者：西宮市地域防災計画に定める各災対局

イ 特色のある訓練の紹介

防災マップの作成を通じた土砂災害避難訓練を西宮市では実施している。

西宮市は、縦に長く北部には土砂災害の危険区域が多数あるため、防災マップを作る過程で、各自治会に仮の防災マップを持っていただき避難訓練を行なった。

訓練の中で、大雨で小学校に行けない場所や、土砂災害警戒区域の中に指定避難所があり、開設できない場所などの問題を抽出している。

単に行政が作成した防災マップを配るというのではなく、一度仮の物を使って避難訓練をしながら検証をして、後で住民の意見などを盛り込み修正を掛けることで、より精度の高い防災マップとなった。



② 神戸市

ア 職員向けの訓練について

人事異動などがあるので、確認の意味を兼ねて情報受伝達訓練を行っており、平日の朝や休日など、パターンを変えて実施している。また、市民防災の日となる1月17日には、曜日にかかわらず5時46分に地震が発生したという想定で幹部職員を対象とする情報受伝達訓練が行われており、市長の訓示を受けている。

イ 災害対策本部員の訓練について

毎年1月17日の参集後に本部員会議を実施している。これは、市長、副市長、局長で災害対策本部を立ち上げ、5時46分から7時までの1時間半の状況を報告し、市長から講評をもらうという内容で訓練を行っている。



訪問先における調査の様子：神戸市役所

ウ 訓練や研修後の職員の意識の変化について

危機管理以外の部局における一般職員の防災に対する認識は「何か起きたらやればいい」、「来ていれば良い」というものが多い。そのため、職員に何故参集するのかを認識してもらうことが必要だと考えている。そこで、出前訓練的な形になるが、危機管理の知識を持った職員がそれぞれの区や局に出向き、「こんな訓練をしたらどうですか」「こういう事が大切ですよ」と説きながら訓練ができないか検討している。

エ 市民向けの訓練について

消防局が防災福祉コミュニティと一体となって年に2～3回訓練を実施している。特に2015年1月17日は、阪神・淡路大震災から20年になることもあり、全市においてシェイクアウト訓練を予定している。

オ 初動対応について

消防局は24時間対応だが、危機管理室はそうではない。そのため、土日祝日、年末年始を含めて日中は、必ず1人は危機管理室に詰めることになっており、休日の昼間は基本的に係長が詰める。また、平日の夜間については、幹部職員が輪番で、少し離れた中央消防署の待機宿舎に泊まり対応をしており、休日の夜間は室長もしくは危機管理監が対応している。消防署の待機宿舎は寮と兼ねており、深夜に災害が発生した場合、当直の幹部職員と当番の

寮生数名で危機管理室に駆け付け、災害対応にあたることになっている。そのため、寮生には簡単な機器操作もしてもらい初動対応訓練を兼ねて実践をしている。

③ 淡路市

ア 職員向けの訓練や研修について

新入職員向けの研修として、消防科学センターから講師を招き、災害時における基本的な対応研修をワークショップ的な形式で行っている。

イ 災害対応の弱点について

庁舎が倒壊すると災害対策本部会議を設ける場所が確保できなくなり、防災関連設備や通信機能が麻痺すると、職員の召集や避難者の状況把握が困難となり、かなりのリスクが伴う。

職員の参集不足について、震災で多数の職員が被害に遭うような状況の場合に誰が対応するのか、交通渋滞や道路の通行止めなどの想定をした参集訓練をしなければならないと考えている。

また、マスコミは、敵にもなるし味方にもなる。そのため、事前に担当を決めておく必要があり、神戸市の場合は、災害対策本部には入れないことを徹底している。

避難所運営についてスムーズな運営に持って行くには、かなり綿密な計画と運用する人のマニュアルが必要ではないかと考える。

ウ 市民向けの訓練について

淡路島の淡路市、洲本市、南あわじ市が年に1回10月の同じ日に一斉に訓練をしている。

メイン会場は3市による輪番制であり、2014年は淡路市で行われた。淡路市では毎年津波と高波に関する訓練を行っており午前9時にJアラートを鳴らして避難訓練を行なっている。

津波訓練では、Jアラートのサイレンが鳴る。急に鳴ったらどっちに逃げているのか人はパニックになるので、予め町内会で避難する場所を決めても

らいその場所に逃げてもらおう。それが終了したらメイン会場に集ってもらい、そこで避難所開設訓練などの色々な訓練を実施する。

防災に取り組んでいる「アース」と呼ばれる学校の先生方による防災の講話や給食センターと社会福祉協議会による炊き出しの訓練も行われ、市内の人口の9人に1人が参加しており、防災意識の高揚と災害を「忘れないように」ということで実施している。

(3) 災害時応援協定

① 災害時応援協定の必要性

大規模災害が発生した際には、行政自身も被災し、自らの対応だけでは住民の身体、生命、財産を守ることは困難であることから、関係機関との連携を強化し、応援体制を確立していくことが求められる。

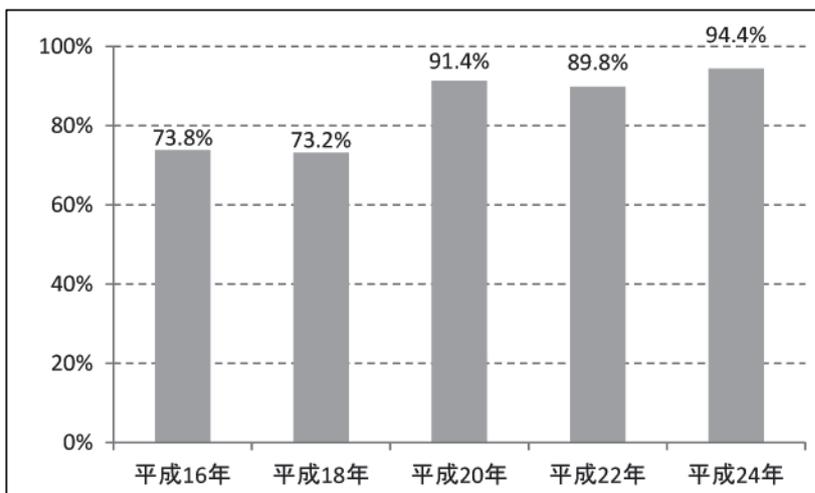
そのための方策の一つとして、災害時の応急復旧活動で必要となる人的・物的な支援について、自治体や企業などとの間で協定を締結することで担保していく災害時応援協定がある。

災害時応援協定は、阪神・淡路大震災を契機にその必要性が認識され、相互応援を主たる内容とした協定の締結が取り交わされていった。その後の東日本大震災では、協定に基づく支援活動が被災地の多くで行われ、あらためてその有効性が確認されたところである。

協定締結の相手方に応じて、自治体間の相互応援協定のほか、自治体と企業などとの間で締結する応援協定に区分される。

自治体間での相互応援協定は、同一県内の自治体間で締結する統一応援協定や同時被災のリスクが少ない広域的な応援協定など、内容の多様化が進んでおり、協定を締結している自治体の割合も増加傾向にある。(図表3-2参照)

図表3-2 市区町村間で相互応援協定を締結している市区町村の割合



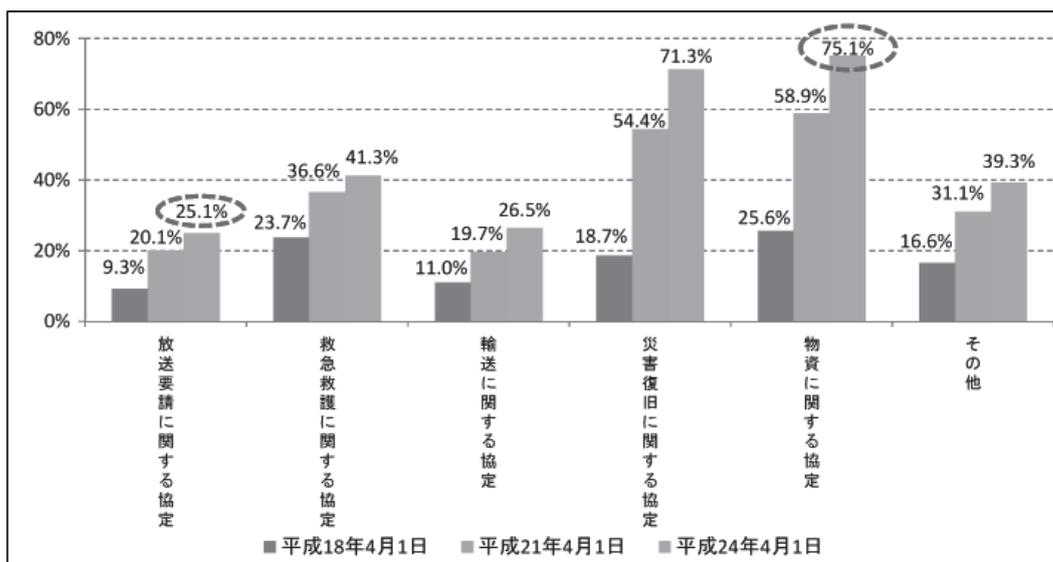
出典：内閣府『平成25年度版防災白書』

また、自治体が企業などとの間で締結する応援協定は、物資の調達から災害復

旧までさまざまな分野に及んでおり、特に東日本大震災ではこの協定による支援が果たした役割は大きかった。

今後の課題としては、分野ごとの偏りがみられることから、特定の分野だけではなく幅広く協定を締結していくことが挙げられる。（図表3-3参照）

図表3-3 企業等と協定を締結している市区町村の割合



出典：内閣府『平成25年度版防災白書』

② 調査の視点

今回の調査では、この災害時応援協定の原点とも言える阪神・淡路大震災を経験した自治体において、発災時にどれだけ有効に協定が機能したのか、そして、被災経験や課題を踏まえて新たに締結した協定はあるのかなど、協定の実効性について主に問うこととした。

以上の内容を整理した、調査の視点は次のとおりである。

- ・ 阪神・淡路大震災の発災時における災害時応援協定について
- ・ 阪神・淡路大震災等を踏まえた災害時応援協定の締結について
- ・ 災害時応援協定の実効性を確保するための取組について

③ 西宮市

ア 現状

西宮市は、2014年11月現在で83件の協定を締結しており、その内容も幅広い分野に及んでいる。このうち、周辺自治体との協定を中心に12件の相互応援協定を締結している。（図表3-4参照）

図表3-4 西宮市の協定締結一覧

協定内容	協定数	協定締結団体数
1 物資供給に関する協定	14	14
2 災害復旧に関する協定	5	6
3 仮設トイレ等に関する協定	2	2
4 水道応援に関する協定	2	2
5 交通・輸送に関する協定	3	3
6 福祉避難所に関する協定	39	39
7 その他の協定	6	6
8 自治体間の相互応援協定	12	多数の自治体
合計	83	—

出典：西宮市『災害時応援協定一覧表』をもとに作成

イ 発災時における災害時応援協定

全国各地からの応援に基づき災害対応を進められたことに、西宮市は感謝の意を表していたが、発災当時には事前に協定を締結していなかった。

ウ 被災経験を踏まえた災害時応援協定の締結

被災後は、官民間問わずに協定の締結を行い、協定の質および量に配慮した取り組みが進められている。特に近年は、南海トラフ巨大地震による津波被害の対策として、津波避難ビルの指定に注力している。公共施設のみでは十分な施設数を確保できないことから、民間マンションなどと協定を締結することにより、避難先の確保に努めているところである。

エ 実効性を確保するための取り組み

西宮市では、これまで協定と関連する業務を担当する部局が締結事務などを所管していたが、通常事務との兼ね合いで協定の見直しや更新が滞っていた。そこで、防災部局が各部署を積極的にサポートすることで、より実効性を高めるための内容見直しや協定の新規締結を行うことが可能になった。

また、西宮市の特徴的な取り組みとして、2007年7月からはじめた災害時応援協定の公募制度が挙げられる。これは、大規模災害時の協力体制を充実させるため、専門能力と組織力に優れた市内の企業、団体、事業所などに、各自が協力可能な内容の災害時応援協定の締結を募っているものである。

公募している協定は、①災害時応急対策支援活動、②災害時応急対策支援活動以外の活動（物資供給など）、大規模災害時の避難所提供・避難支援活動の3種類に大別される。予め公募内容の要件、審査基準などを公開しているほか、協定書のサンプルを用意しており、相手方が応募しやすい配慮が随所になされている。

災害時における一時避難所としての使用に関する協定（案）	
災害時における一時避難所としての使用に関し、西宮市（以下「甲」という。）と〇〇〇〇〇（以下「乙」という。）との間において、次のとおり協定を締結する。	
（目的）	
第1条 この協定は、西宮市内に大規模な津波・高潮あるいは洪水等の災害が発生し、または発生する恐れがある場合に、乙の協力を得て乙の所有する施設を一時避難所として市民を受け入れるにあたり、必要な事項を定めることを目的とする。	
（一時避難所の指定、周知）	
第2条 甲は、この協定による施設を、民間協力緊急一時避難所として位置付け、市民に周知する。	
（使用施設）	
第3条 乙は、次に掲げる施設（以下「使用施設」という。）を公共福祉の立場から一時避難所として市民に使用させるものとする。ただし、乙が被災したときはこの限りではない。	
施設名称	〇〇〇〇〇
所在地	△△△△△△△△△
所有者	〇〇〇〇〇
構造等	△△△△△△△△△
建築年	平成 年 月完了
耐震性	有り

民間協合一時避難所の協定書サンプル

④神戸市

ア 現状

神戸市は、2014年11月現在で32件の協定を締結している。中でも政令指定都市の間で結ぶ大都市との相互応援協定は、関連する部局が事務局となり庁内横断的に締結している。（図表3-5参照）

図表3-5 大都市との相互応援協定

協定名称	所管部局
1 20 大都市災害時相互応援に関する協定	危機管理室
2 災害時における連絡・連携体制に関するルール	建設局計画課
3 19 大都市水道局災害相互応援に関する覚書、同実施細則	水道局庶務課
4 19 大都市民生主管部局大規模災害時相互応援に関する覚書	保健福祉局庶務課
5 19 大都市衛生主管局災害時相互応援に関する確認書	保健福祉局庶務課

出典：神戸市『神戸市地域防災計画』をもとに作成

イ 発災時における災害時応援協定

発災時には、既に政令指定都市の間で大都市災害時相互応援協定を締結していたほか、全国の自治体からも協定締結の有無に関わらず、多大な支援を受けた。

また、この時に支援を受けた経験から発災後の初動期には、専門職（保健師や建築士など）の派遣が特に必要なことが分かった。

ウ 被災経験を踏まえた災害時応援協定の締結

被災経験を踏まえて、隣接する自治体間などで相互応援協定の締結を進めた。また、東日本大震災では、遠隔地の自治体間の相互応援協定が有効に機能したケースがあったことから、これまでの協定を活かすとともに、相互応援協定の広域化に取り組んでいる。

エ 実効性を確保するための取り組み

さまざまな協定に基づく自治体などの応援受け入れ体制を確立するため、神戸

市では 2013 年 3 月に災害受援計画を策定した。これは阪神・淡路大震災で支援を受け、東日本大震災で支援を行った双方の立場を経験した神戸市だからこそ策定できた計画であり、協定の実効性を高めるために大きく貢献するものである。

計画の詳細は、後述の個別事項の項目で紹介するが、多くの自治体はこの災害受援計画の重要性をより一層認識していく必要がある。

⑤ 淡路市

ア 現状

淡路市は、2014 年 11 月現在で 31 件の協定を締結しており、内容としては、避難場所や福祉避難所に関する協定が充実している。

このうち、瀬戸内海周辺の自治体間ネットワークとの協定をはじめとする 8 件の相互応援協定を締結している。（図表 3－6 参照）

図表 3－6 淡路市の協定締結一覧

協定内容	協定数	協定締結団体数
1 物資供給に関する協定	7	5
2 災害復旧に関する協定	3	3
3 家屋被害認定調査に関する協定	1	1
4 施設提供に関する協定	2	2
5 避難場所に関する協定	3	3
6 福祉避難所に関する協定	7	7
7 自治体間の相互応援協定	8	多数の自治体
合計	31	—

出典：淡路市『災害時における応援協定一覧』をもとに作成

イ 発災時における災害応援協定

淡路市は、2005 年 4 月 1 日に旧 5 町が合併して現在の市となったが、発災当時には、事前に協定を締結していなかった。

ウ 被災経験を踏まえた災害時応援協定の締結

今後想定される南海トラフ巨大地震に備えて、津波災害からの一時避難場所を民間企業などとの協定締結により確保している。また、避難経路を分かりやすく明示するため、道路のカラー整備舗装を併せて進めている。

エ 実効性を確保するための取り組み

四方を海に囲まれた島という立地特性を考慮し、大手ショッピングモールやドラッグストアとの協定締結により、計画的に備蓄品の増備に努めており、特に代替の効かない紙類の備蓄を重点的に行っている。

また、淡路市は市庁舎が津波で浸水した場合に備えて、市内にある複合文化リゾート施設「淡路夢舞台」の国際会議場の一部を災害対策本部として利用する協定について、施設を所管する兵庫県と結ぶなど、災害時を想定した実践的な取り組みを行っている。



兵庫県立淡路夢舞台国際会議場

⑥ まとめ

研修視察を通じて、一番印象に残ったのは阪神・淡路大震災を経験した兵庫県と私たち神奈川県に対する意識の差である。西宮市の公募制度や淡路市の災害対策本部の代替施設確保策など、そのいずれからも災害時を見据え、協定の実効性を確保するための工夫が見られた。被災経験の乏しい神奈川県内の自治体も、こうした実践的な取り組みを早急に進める必要があると感じた。

また、神戸市で多かった自治体間の相互応援協定は、被災後に自治体の業務を中断させずに継続するために欠かせないものであろう。これに併せて、協定に基づく支援が円滑に行われるためには、被災側の受け入れ態勢が重要になることから、災害受援計画の策定は自治体が取り組むべき喫緊の課題であると考えます。

(4) 津波対策

① 現状

これまでに、南海トラフを震源とする巨大地震の被害想定について、中央防災会議防災対策推進検討会議の下に設置された「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」において検討が進められ、2012年8月と2013年3月に国による被害想定が公表されている。

兵庫県では、その国の検討結果を踏まえ、県独自の津波浸水シミュレーションを実施し、2013年12月、2014年2月に津波浸水想定図を公表している。また、2014年6月には、国の想定を踏まえながら、県の浸水想定を基礎にし、地域特性を考慮した独自の被害想定を公表した。

この被害想定によると、死者は、阪神、淡路地域や神戸市を中心に24市町で発生し、最大29,100人（夏の昼間12時）となり、このうち津波による死者が約28,000人と全体の約96%を占める。なお、この死者数は、東日本大震災時の避難状況などをもとに、浸水地域の3割の人が事前に避難しないと仮定し算出されたものとなる。

西宮市で約7,000人、神戸市で約9,300人、淡路市で約250人が死亡するとみられており、発災時の混乱や渋滞などで避難が遅れた場合には、これを超える人的被害が生じる可能性がある。一方、地震発生直後に全員が直ちに避難を始めれば、津波による死者を大幅に減らすことができると見込んでいる。これは多くの死者が想定される地域はビルの多い都市部が主であり、津波到達まで比較的期間があることから、3階以上に避難すれば助かるケースが多いためである。

また、東日本大震災を教訓とした津波対策を構築するに当たって、基本的に二つのレベルの津波を考える必要があるとされている。

一つは、住民避難を柱とした総合的防災対策を構築する上で想定する「最大クラスの津波」（L2津波）で、発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす津波である。もう一つは、海岸堤防などの構造物によって津波の内陸への浸入を防ぐ海岸保全施設などの建設を行う上で想定する「比較的発生頻度の高い津波」（L1津波）で、最大クラスの津波に比べて発生頻度は高く、津波高は低いものの、大きな被害をもたらす津波である。今回調査した3市では、こうした国や兵庫県の被害想定や考え方を鑑み、津波対策を講じている。

② 津波のハード対策

ア 西宮市

西宮市の場合、地震発生から津波到達までの時間は約 112 分と想定されており、その間に確実に J R 神戸線以北まで避難することが、津波による人的被害を最小限に止める対策として最も有効である。西宮市の J R 神戸線以南の人口は約 21 万人であり、万が一逃げ遅れた場合は、市の指定する津波避難ビルに逃げ込むように呼びかけている。そのため市では津波避難ビルを 235 施設、388 棟指定しており、約 25 万 6 千人が収容可能であるが、その立地が点在しているため、今後もし新しく建てられたマンションなどを津波避難ビルとして指定していく意向である。

また、市内滞在者へのサインとして、海拔表示シートを J R 神戸線以南の主要交差点などに約 450 カ所、津波避難誘導サインを約 40 カ所設置している。津波避難誘導サインの課題は、避難誘導する方向を西宮市の基本的な津波避難の考え方である J R 神戸線以北にした方が良いのか、それとも、海岸方面ではあるが現地点から一番近い津波避難ビルの方向を示した方が良いのか、その避難するタイミングや津波到達時間により異なるという点である。これについては、一概にどちらが良いとは言えないことから、その場所ごとに、慎重に検証した上で、方向を示すとしている。



津波避難誘導サイン

イ 神戸市

神戸市では、L 1 津波に対しては、高潮対策としての防潮堤の整備により対応が可能だとの考えから、2015 年度の完成を目標に防潮堤の整備を進めている。

また、L 2 津波には「命を守る」ことを目標として、住民避難を軸に、ハード・ソフト対策を組み合わせた総合的な対策を推進している。

神戸市は、南海トラフ巨大地震に伴う津波の最短到達時間は約 80 分であり、

それまでに標高の高い場所への避難が可能であるという考えから、現状の広域避難場所などの屋外空間を津波の避難場所として指定している。

また、避難行動要支援者などの時間的に水平避難が難しい方のために、各地域内で合意形成され、かつ当該施設管理者の承諾が得られた堅牢な建物を津波避難待避所として位置づけている。津波避難待避所については、地域住民が選定を行い、施設の管理者に承諾してもらえるよう市が地域と一緒にになって施設管理者に説明を行う。これは地域住民のニーズを反映するためであり、承諾が得られれば最終的に市が施設側と協定を結ぶこととなる。

なお、神戸市が避難先情報などを提供し、民間企業により、神戸市向け災害対策アプリ「逃げナビ～神戸防災～」が 2014 年 4 月に開発された。このアプリは避難所など、スポットまでのナビ機能を備えており、神戸市に土地勘がない観光客を避難所まで誘導してくれる。これは観光客が多い神戸市にとって津波避難対策の一翼を担うものと考えられる。

ウ 淡路市

南海トラフ巨大地震による淡路市の津波の最短到達時間は約 65 分である。

淡路市のハード対策の考え方は、避難施設などの新たな建物の建設は実施せず、高台にある既存の公共施設や広場、道路路側帯などを一次避難場所として確保している。

また、基本的に地域住民の避難については、できる限り水平避難を促しており、水平避難が困難な地区では、鉄骨などで建設された 3 階以上の建物を津波避難ビルとして指定している。そのほか、住民の迅速な避難対策のため標高表示看板の設置や、避難の方向が分かり易いように避難路のカラー舗装などの対策を講じており、今後は、津波浸水想定地区に浸水想定区域図の看板を設置する予定となっている。

③ 津波のソフト対策

ア 西宮市

西宮市では、住民向けに、津波に対する避難方法を防災マップ、市ホームページ、広報誌などの媒体を活用して周知している。そのほか、防災講演会や防災訓

練、学校などへの防災教育、市政出前講座などを継続的に行うなど、防災の啓発に努めている。なかでも市政出前講座は市民からの要望が多く、市民の防災意識の高さが伺える。

イ 神戸市

神戸市では、津波ハザードマップを毎年6月に発行し、全戸配付している。

神戸市は、普段大規模災害を想定した訓練を行っていないと、有事の際に動くことができないという過去の経験から、その事象ごとに訓練を行うことが重要だと考えている。そのため、自主防災組織である防災福祉コミュニティが訓練を行う際には、必要に応じて津波避難のメニューを入れ込むなど、訓練の支援を行っている。最近では、自主防災組織同士が連携して、避難訓練と避難者受入訓練などを合同で行っている事例もある。

神戸市では、自主防災組織が活発に防災に取り組んでいる印象があり、自主防災組織が月に1回程度集まり、きめ細かくワークショップやまち歩きを行うなど、約1年程度の期間を費やして自主防災組織ごとに避難計画を作成している。

ウ 淡路市

淡路市では、年に1回、南海トラフ巨大地震を想定した総合防災訓練を実施している。訓練の実施直後は市民の防災意識の高揚が見られるが、その意識も風化してしまう傾向があることから、年に数回の訓練を継続して行うことが必要だと考えている。



訪問先における調査の様子：淡路市役所

また、訓練以外では市民向け防災講話を2012年度は49回、2013年度は31回開催しており、自分の住んでいる所にどのようなハザードが潜んでいるかを伝え、そのハザードに対する認識を深めることが、防災意識の高揚につながると考えている。

地域の自主的な取り組みとしては、阪神・淡路大震災時に、現在の淡路市で

一番被害の大きかった富島地区の県立淡路高等学校とその周辺住民により、地区のハザードマップを作成している。このハザードマップは、自主防災組織や、学校などで防災教育にも活用されており、このような取り組みが市全体で広がりを見せた時に、市民の防災意識が定着するのではないかと考える。

④ まとめ

津波対策を構築するに当たって、L1津波は主にハードの対策で対応し、L2津波については、ハードとソフトを組み合わせた対策が必要となるが、ハードの整備には、財政力を必要とすることが多い。よって限られた資源のなかで対策を構築しなければならないが、十分な対策を講ずるためには自治体の力だけでは不十分であり、津波避難ビルの確保や、防災アプリの開発には、民間の力は必要不可欠である。また、ハード整備が整ったとしても、どこに避難できる施設があり、どこまで逃げれば助かるのかという知識がなければ、その効果は薄れてしまう。津波による人的被害を最小限に止めるためには、いかに住民に防災対策にかかわる情報を啓発し、認識を深めてもらうかが津波対策にとって一番重要であると考ええる。

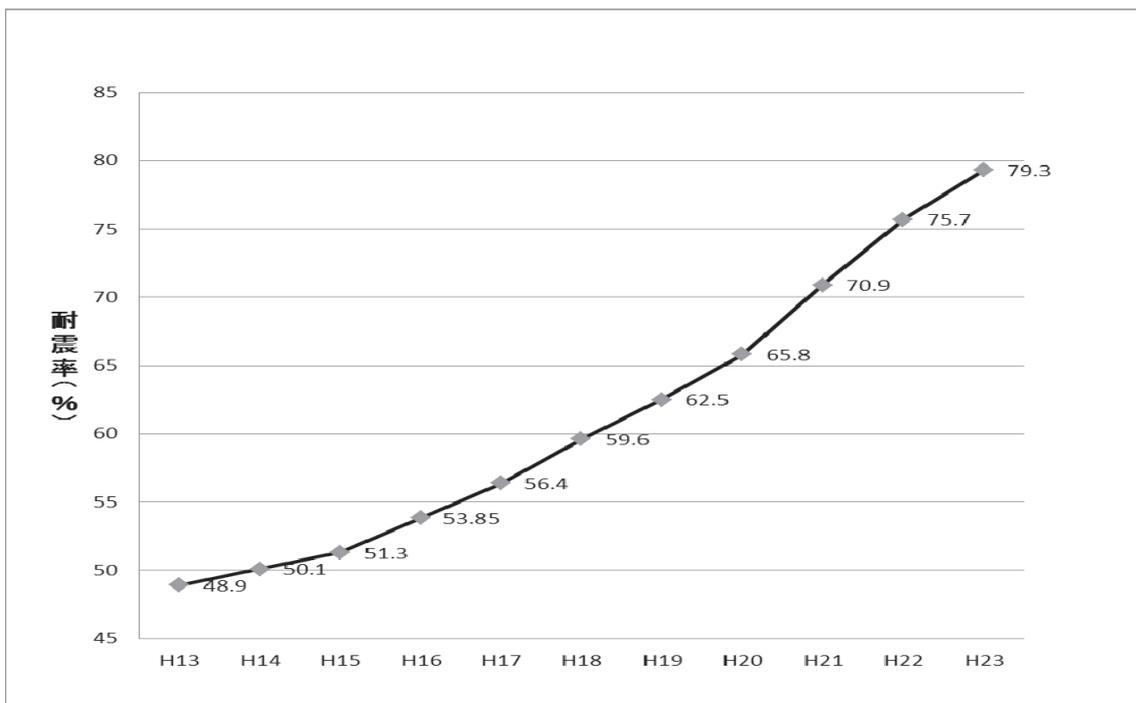
(5) 公共施設の特徴

① 公共施設における安全確保の重要性

阪神・淡路大震災では、地震による死者数の約9割は住宅・建築物の倒壊などを起因としており、建築物の耐震性能を向上させることが求められている。

多数の利用者が見込まれる公共施設については、地震災害の発生時に災害応急対策の実施拠点や避難所として活用するなど、防災拠点として重要な役割を果たすこととなる。各自治体の公共施設などの耐震率の推移を見ると、2001年には48.9%であったが、2011年には79.3%となっており、公共施設の耐震化に対する各自治体の意識の高さが伺える。(図表3-7参照)

図表3-7 防災拠点となる公共施設等の耐震率の推移

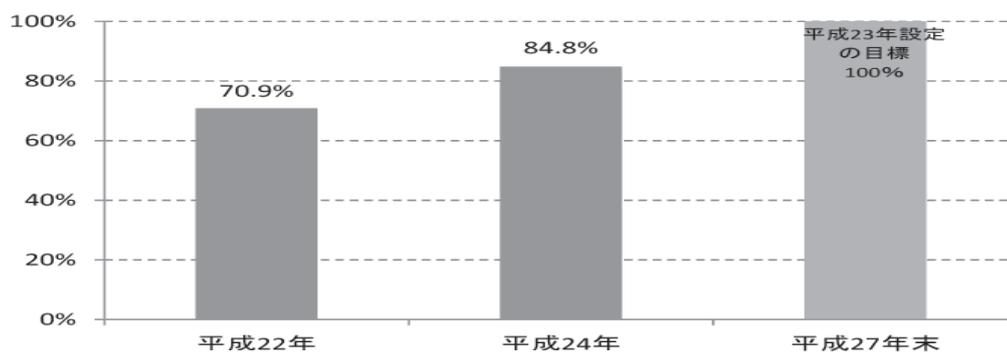


出典：消防庁『防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査』結果

特に、市役所など災害対策本部機能が設置され、職員の生命と復旧・復興の拠点となる公共施設は、安全を確保することにより、災害対応能力を著しく低下させることなく、スムーズかつ迅速に初動体制へ移行することや継続的に業務を実施することが可能となる。

また、公立学校施設は、児童生徒などの学習・生活の場であるとともに、災害発生時には、被災者の受け入れや避難生活に必要な物資、災害情報などを提供するための重要な拠点となることから、避難所として速やかに開設する必要がある。このため、国は公立学校施設の耐震化率について、2015年度末までに100%とする方針を示している。（図表3－8参照）

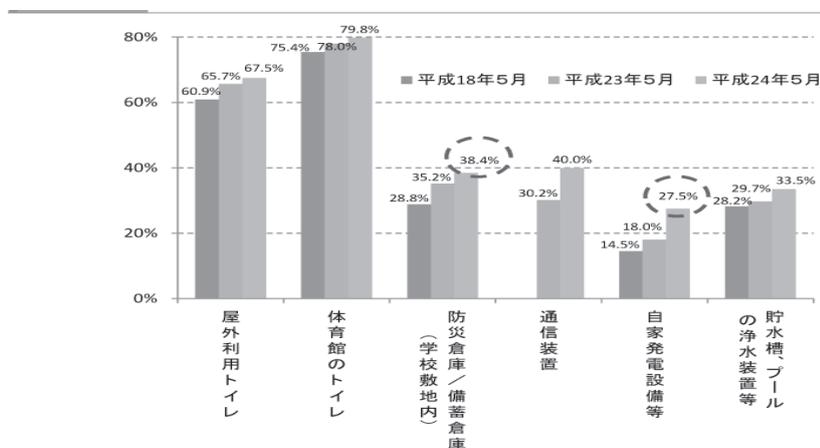
図表3－8 公立小中学校施設の耐震化の状況



出典：内閣府『平成25年度版防災白書』

避難所の開設に引き続き、災害状況に応じた運営へと移行し、地域住民の生活を維持するためには、防災備蓄倉庫や貯水槽の浄化装置など、さまざまな生活アイテムが必要となる。特に東日本大震災以降は、従前の学校施設にはない通信装置や自家発電設備などが着実に伸び始めている。（図表3－9参照）

図表3－9 緊急避難場所等に指定されている学校の防災関係施設・設備の整備状況



出典：内閣府『平成25年度版防災白書』

今回の調査では、施設の安全性と継続的な運営を行うに当たり、災害に強い危機管理の「拠点づくり」について、しっかりとしたビジョンのもとに、新たな視点からひと工夫加えた取り組みに注目することとした。

② 視察報告

災害時に拠点となる公共施設の安全対策について、神戸市では「神戸市耐震改修促進計画」に基づき取り組みを進めており、公共建物の耐震化はほぼ完了したことから、橋りょうや上下水道などのインフラについても取り組んでいる。

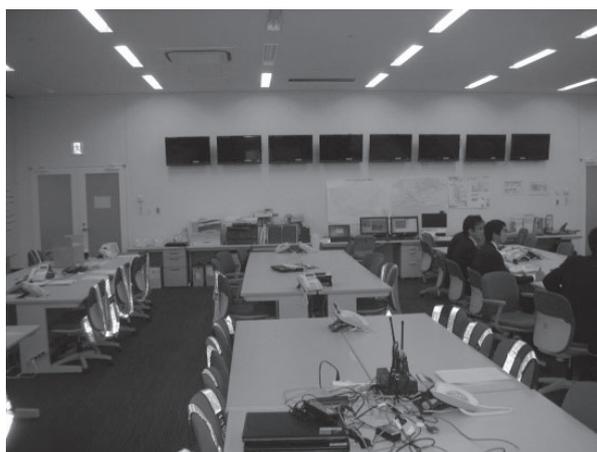
西宮市では「耐震改修促進法」に基づき耐震化を推進しており、2013年度末の耐震化率は84.2%で、学校の耐震化はほぼ完了しているが、公民館などの他の公共施設については、進んでいるとは言えない。これは、震災当時より、耐震化に高い意識を持っているが、復旧・復興に多額の事業費を要したこともあり、公共施設の耐震化事業に取り組めない状況が現在も続いているからである。

淡路市では市役所庁舎や出先事務所など順次整備を進めており、小・中学校においては、1999年度から耐震診断を実施し、耐震補強が必要と認められた校舎や体育館については補強を実施しており、2012年4月現在で耐震化率は84.7%となっている。

各自治体によって、人口や財政規模が異なるため、保有する施設数や現状にはばらつきがあり、加えて多額の事業費を要することからも取り組みには温度差が感じられた。

しかしながら、防災拠点となる災害対策本部機能を有し、危機対応を行う中枢となる拠点づくりについて、神戸市と淡路市では既に整備に取り組んでおり、西宮市においても総合防災センター構想を検討している。

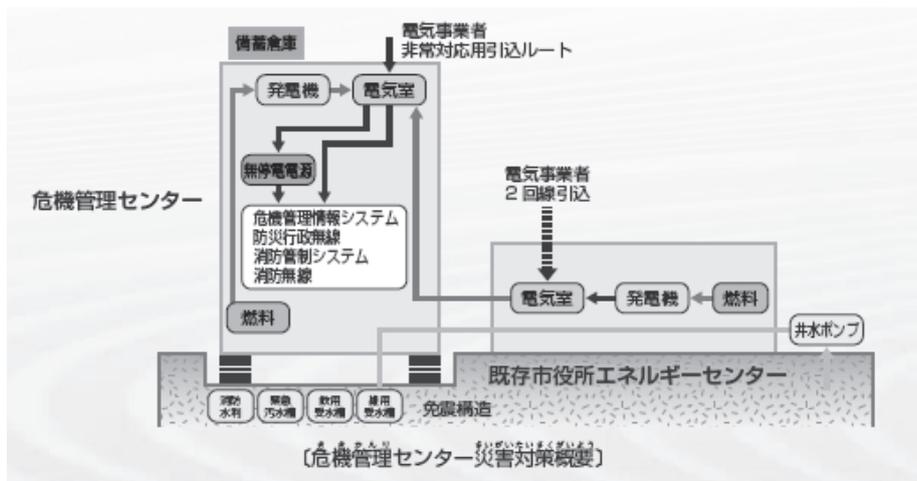
神戸市は危機管理体制の充実・強化に努めており、初動体制や危機情報の共有体制の強化、地域防災力の強化を基本方針として、風水害や震災を含めたあらゆる危機対応ができるよう「神戸市危機管理センター」を2012年に整備



2階のオペレーションセンターの状況

した。

1階の本部員会議室では、本部長、副本部長など40数名よる災害対策本部を開設できるスペースがあり、災害情報などを映し出す大型映像装置を設置している。2階は災害情報の収集、活動方針の決定、市民への情報伝達など行う場所で、危機管理情報システムや消防監視カメラ、情報収集用テレビなどさまざまな設備を備えているオペレーションセンターとなっている。4階には消防管制室、7階は水道局フロアーがあり、9階は、危機管理センター専用で3日間稼働することができる非常用発電機や食糧・水・毛布などを保管する備蓄倉庫があり、地下には飲用受水槽・緊急汚水槽を設けるなど、職員が3日間活動できる機能と設備を備えている。また、この施設以外にも本庁舎・各区役所庁舎11カ所にアルファ米、クラッカー、飲料水や缶詰など約2千200人分を職員用として備蓄している。



出典：神戸市危機管理センターパンフレット

淡路市では、安全・安心と防災知識の普及や防災活動促進を図るため、防災拠点施設となる「淡路市防災あんしんセンター」を2010年2月に完成した。

1階は配食センターとして、平常時は、市内全域の小中学校の給食配食サービスを行っている。2階は防災センターとして、危機管理課の執務室や地域住民への防災



出典：淡路市防災あんしんセンターパンフレット

意識を啓発する防災展示ギャラリー、市民の交流・憩いの場となる多目的ホールや料理研修室があり、誰もが気軽に利用できる施設となっている。

災害時には炊き出し機能を有する配食センターとして、最大4千500食を調理することが可能である。2階は災害対策本部となり、防災センターと配食センターを組み合わせることで、市民の安全・安心を確保する複合施設となっている。



1階の配食センター

③ まとめ

「あらゆる危機管理に対応できるまちづくりの推進」のため、危機管理部局に消防本部や水道局の機能を一つにまとめた「神戸市危機管理センター」では、危機管理体制の充実・強化を図り、あらゆる危機に立ち向かうため、戦略的に取り組んでいくという職員の力強い意志を感じた。

また、災害時の炊き出し機能を防災拠点と組み合わせた「淡路市防災あんしんセンター」では、地域住民の安全・安心を提供する視点から生み出され、平常時にはなかなか思いつくことがない発想を組み合わせた画期的な施設であった。

いずれの施設も阪神・淡路大震災から20年を経てそこから学んだ経験や教訓を活かし、災害時に必要とされる機能や設備を備えた素晴らしい施設であり、今後整備するために大いに参考となる事例であった。

2 個別調査事項

(1) 被災者支援システム

被災者支援システムは、阪神・淡路大震災の際に西宮市の職員が自ら試行錯誤を繰り返し、システムを構築し実践で使用された。災害に関する復興のための法整備がされた時期と重なり、1995 年度には、LASDEC の共同アウトソーシング事業の一環として共同利用が可能な汎用ウェブシステムとしてリニューアルが行われた。また LASDEC の地方公共団体業務用プログラムライブラリに登録され、総務省から全国すべての自治体に無償で提供されており、2012 年 9 月末時点において 214 団体で導入されている。

被災者支援システムは「被災者台帳」「被災者住家等台帳」を管理する被災者支援システムを中核とし、その他六つのサブシステムから構成され、災害直後に自治体が必要とする機能をすべて備えている。なお、システムはオープンソース版汎用 Web システムとして開発されており、特定機器やメーカーなどに依存することなく、容易かつ柔軟にカスタマイズが可能である。

① 被災者支援システム

システムの中核となるシステムで、災害発生時に各自治体の住民情報を初期データとして被災者台帳に取り込んで使用し、被災者の属性情報を管理する「被災者台帳」、被害を受けた住家等属性情報を管理する「被災住家等台帳」の二つのシステムで構成される。主な機能としては、罹災証明や被災家屋証明書の発行、義援金や被災者生活再建支援制度の給付管理、町別の被害状況の集計などが可能であり、発行にかかる時間を大幅に軽減することができる。

② 避難所関連システム

避難所関連システムは、災害時に各所に設置された避難所とその状況を管理し、避難所ごとの避難者の入退所情報をデータ

災害業務支援システム



ベース化して、世帯・個人別に管理することができる。各避難所に「避難者 Excel」を配布して情報を入力することで、被災時に各避難所との通信インフラが確保できない状況においても情報収集が可能となる。また、総務省消防庁の安否情報システムにも対応かつ連携している。

③ 緊急物資管理システム

緊急物資管理システムは、災害時に全国から大量に寄せられる救援物資の管理を行うためのシステムであり、緊急物資の在庫をデータベース化して一元管理することで、保管場所ごとの在庫を確認しながら、個別状況に合わせた効率の良い配布計画を策定することが可能となる。また、「出庫指示書」「出庫証明書」を発行することができ、正確な緊急物資の配送指示を行うことができる。

④ 仮設住宅管理システム

仮設住宅管理システムは、災害時に各所に設置される仮設住宅をデータベース化し、仮設住宅と入退居者の管理を行うためのシステムである。仮設住宅の戸数、部屋数、広さ、入居可能人数を管理し、仮設住宅への入退居の履歴管理や空き状況の検索が行うことができる。

⑤ 犠牲者・遺族管理システム

犠牲者・遺族管理システムは、犠牲者とその遺族の異動履歴を管理するためのシステムであり、犠牲者とその遺族を登録することで、住民記録台帳では把握できない遺族の異動先を管理することが可能となる。また、その情報を基に献納者名簿、犠牲者名簿を作成し、追悼式、慰霊祭に必要な遺族情報の管理を行い、遺族への通知、連絡を支援することができる。

⑥ 倒壊家屋管理システム

倒壊家屋管理システムは、住民からの倒壊家屋の解体申請に基づき、自治体が解体・撤去を事業者へ委託する場合の解体申請の受付や解体・撤去の施行状況の管理、瓦礫搬入券の発行といった一連の作業を行うためのシステムであり、被災者住家等台帳を基にして、倒壊家屋管理台帳を作成できる。

⑦ 復旧・復興関連システム

復旧・復興関連システムは、GIS を利用して被災状況の集計・分析を行い、復旧・復興計画の一環として利用するためのシステムである。被災者支援システムで日々更新される人的被害や倒壊家屋の状況を蓄積した被災台帳を基礎データとし、被害の状況を地図上に主題図として可視化することで被災状況の把握や分析に活用できる。

(2) 神戸市災害受援計画

① 神戸市災害受援計画の概要

神戸市では、阪神・淡路大震災時に受援を、東日本大震災時には支援を経験している。その経験と教訓を活かし、被災時に支援を要する業務や受け入れ態勢を事前に計画として定めることにより、他の自治体や機関からの支援を最大限に活用することを目的とした災害受援計画を、地域防災計画から独立した計画として策定した。

この受援計画では、阪神・淡路大震災クラスの直下型地震を災害想定とし、発災時から1カ月後までを目安にしている。策定に当たっては、情報処理・指揮調整・現場対応環境・民間との協力づくりの四つの視点を重視した。内容に目を通してみると支援受入れの担当となる「応援受入本部」や、費用負担などについて計画内に明記されている。また、具体的な対応計画として、業務ごとに業務フローと受援シートを作成し、支援を要する業務に迅速かつ効率的に対応できるようになっている。

② 特色

前述のとおり、神戸市では受援・支援ともに経験している。このことから、計画には双方の経験と教訓が事例ごとに生の声として掲載されており、現場の意見に則した計画となっていることが読み取れる。

避難所運営や物資運搬などの特定分野においては、行政にはない専門的ノウハウを持つ民間事業者やNPO、NGOなどが役割を担うことにより、行政よりも迅速かつ的確に対応できる。また、自由度の高い活動も可能となることから、協力関係づくりを重要視していることが伺える。

③ 訓練

2013年12月、本部対策訓練を行うとともに、受援計画を基にした対応訓練を実施した。この訓練は1時間を1日とみなし、3日間対応するという想定であり、外部からの支援は行わず、特定の状況を付与する形式で対応した。一方、市役所内部の応援職員については、一度応援受入本部へ出向き、その後支援先の所属へ向かうという、災害時を想定した訓練を行った。

しかしながら、本部対策訓練と同時に実施したことにより、その対応に追われ、「受援計画の訓練」としての意識が薄れてしまったため、今後は受援を主体とした訓練を実施する予定である。

また、業務の重要性や受援対象業務の選定が必要であることが訓練後に課題として挙げられたため、業務継続計画（BCP）の策定が必要不可欠である。

④ 他自治体で策定するに当たって

神戸市災害受援計画は、ホームページや各種会議を通じて情報を発信しているが、他の自治体にも荒削りでもいいので早く策定してほしいと神戸市の担当者は語る。

受援計画は、支援を受ける側だけでなく、支援をする側にとっても役立つものとなるだろう。

できるだけ計画自体をシンプルにするとともに、災害時の支援システムを導入するなど、職員の負担を軽減し、実際に大規模災害が発生した際に実効性を持たせる計画にするべきであるとアドバイスをいただいた。この計画を見ると、総則自体はシンプルであり、大部分を対応計画の受援シートおよび業務フローが占めている。視

<input checked="" type="checkbox"/> 緊急業務 <input type="checkbox"/> 給養業務		<input type="checkbox"/> ピーク期 <input checked="" type="checkbox"/> 初期対応期 <input type="checkbox"/> 応急対応期 <input type="checkbox"/> 復旧復興初期対応 <input type="checkbox"/> 該当なし
受援シート【作成例】 神戸市地域防災計画 地震対策編 応急対応計画 第12章		
（業務名）被災建築物応急危険度判定		（担当種） 都市計画部総務安全対策課
区画書の行う具体的な業務	被災建築物の応急危険度判定を行う。	
応援者に求める具体的な職種・必要資格	被災建築物応急危険度判定士として都道府県知事等の認定を受けた者。	
I 情報伝達活動		
情報収集・共有体制 <input checked="" type="checkbox"/> 会議・ミーティング <input checked="" type="checkbox"/> 朝礼・終礼	（その他） （実施前）被災状況、判定調査方法、判定判定区域等のガイダンス （実施後）判定結果、被災状況に関する新たな情報の共有	
II 指揮調整体系		
指揮命令番 （正）安全対策課長 （副）安全推進係長	受援担当 （正）建築指導部課長 係長 係長 （副）担当者	
III 現場対応環境		
執務スペース <input type="checkbox"/> 有 <input checked="" type="checkbox"/> 無（検附中） <input type="checkbox"/> 無（不要）	（場所）	
地図・資料 <input checked="" type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無（検附中） <input type="checkbox"/> ペーパー活動 <input type="checkbox"/> 無（不要）	（内容）判定実施区域及び実施対象建築物の確認のため、住宅地図等を使用	
その他資機材 <input checked="" type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無（検附中） <input type="checkbox"/> 無（不要）	（既存）判定用資機材（測定表、スタック、マニュアル、腕章等）	（検附中）被災状況によっては資機材の支援要請もあわせて行う
業務マニュアル（作成予定も含む） ①被災建築物応急危険度判定マニュアル（財）日本建築防災協会発行 ②神戸市被災建築物応急危険度判定 実施本部業務マニュアル		
IV 民間との協力関係		
民間の受入れ <input type="checkbox"/> 可 <input type="checkbox"/> 一部可 <input type="checkbox"/> 不可	<input type="checkbox"/> 一般ボランティア <input checked="" type="checkbox"/> 専門職ボランティア <input type="checkbox"/> 企業 <input type="checkbox"/> NPO・NGO <input type="checkbox"/> その他（地域住民）	協定 <input checked="" type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無（検附中） <input type="checkbox"/> 無（不要）
協定の締結先（検附中も含む） 近畿被災建築物応急危険度判定協議会（兵庫県（支援本部）から他自治体及び民間判定士へ協力を要請）		
その他特記事項 地震防災マップ（平成17年2月、内閣府発行）「②地域の危険度マップ」危険度5以上（地域内の建物の中で全数が10%以上）の区域を住宅地図と照合し、被害種数26,000棟と算出。判定士2名で1チーム、1チーム1日あたり15棟判定を行う。26,000棟÷15棟×2人=約3,500人 【連絡先：都市計画部建築指導部安全対策課 322-5596（内線5122）、FAX322-6116（内線7616）】		

受援シート作成例

覚的にも容易に頭に入り、計画書を持っていけば実際の業務に取り組むことが可能であると考えられる。「計画書」と聞くと難しい文言で書かれているイメージが先行しがちだが、実効性を前面に出すことにより、業務に対する負担感も軽減するであろう。

⑤ まとめ

今回、受援計画についての話を聞いて感じたことは、神戸市職員の災害対応への思いの強さである。阪神・淡路大震災で未曾有の被害を受けた神戸市から見た東日本大震災は、我々とは違ったものがあった。

また、受援計画を他市町村にも作成してほしいとの話からは、受援も支援も単独では成立しないということを再確認した。支援を受ける際に支援先への振り分けや業務引き継ぎなど、混乱が生じることは容易に想像ができる。支援に関する計画を策定する自治体は増えているが、受援に関する計画を策定する自治体は、まだ少ない。いつ発生するか分からない大災害に備え、策定を検討するべきであると思った。

(3) 淡路島地震

① 地震の概要

2013年4月13日午前5時33分頃、淡路島の洲本市五色町鮎原西付近の北緯34度25.1分、東経134度49.7分、深さ15kmを震源として、マグニチュード6.3の地震が発生し、震央付近となった淡路市では最大震度6弱を観測した。

淡路市では、重軽傷者が8人であったが、幸いにも死者は発生しなかった。

しかし、公共施設などの被害状況は大きく、学校施設の窓ガラスや壁の破損、市道および港湾施設における舗装の亀裂、護岸の段差など、多数の被害が発生したほか、津名地区臨海部の埋立て地では、液状化による泥水噴出や舗装面の亀裂などの大きなダメージを被った。

職員は、初動マニュアルに基づき2号配備体制となり、参集対象である約300人ほぼ全員が各々の指定場所である市内の各出張所に参集した。災害対策本部は、地震発生から約30分後の午前6時2分に設置され、大きな人的被害がなかったことが確認された後、午後6時に災害復旧本部へと移行した。

② 淡路市の対応

ア がれきの受入れ

地震によるがれきの受入れは、35 日間で 3,339 m³に及んだ。市は、県企業庁の土地を借り受け、当該用地にがれきを集積した後、運搬事業者に依頼して大阪湾の埋め立て地に運んだ。

先の東日本大震災の際にもがれきの処理は大きな課題となっていたが、職員の話によれば、あらかじめ受け入れたがれきの処理方法と処理ルートを決めておくと混乱が少なく済むとのことである。

イ ボランティアとの連携

淡路島地震の際には、社会福祉協議会がボランティア窓口を開設した。ボランティア業務の多くは、家財整理である。

被災直後は、屋根瓦の修繕やブルーシートによる応急措置依頼が多くあったが、危険を伴うためボランティアによる対応は難しいことから、市および社会福祉協議会では、専門の建設会社を紹介することにとどまった。

ボランティアの受入れに伴う対応としては、対応できない業務もあることから、どのような業務が必要であり、何名程度の人員を要請するかなどを定めた上で、団体などに依頼すると混乱を招かないとのことである。

ウ 支援物資の配給方法

今回の地震では、支援物資が必要なほどの被害はなかった。しかしながら、阪神・淡路大震災の際には、各地から多くの支援物資が集まった結果、届いたものの中に、不必要なものも多く、逆にその処分に困る事態が発生していた。その教訓から、市は、どのような物資が不足しているのか支援者に伝えるとともに、支援者には、送付する段ボールに何が入っているのかを明記してもらうよう依頼することが、後の配給作業を円滑にすることにつながるとのことであった。

また、配給作業については仕分け作業も含まれ、多くの時間を割くこととなるため、ノウハウのある専門の運送事業者に業務委託すると効率良い作業ができるとのことであった。

エ 住宅再建共済制度（フェニックス共済）

兵庫県では、阪神・淡路大震災の教訓「助け合い」（共助）の大切さを活かし、県が条例に基づき、「フェニックス共済」への加入を進めている。

フェニックス共済は、あらゆる自然災害が対象であり、建物が損壊し罹災証明が発行されていけば、ほかの保険や共済に加入している如何に関わらず、給付が受けられる。また、住宅の建築年数に限らず、年額 5,000 円の定額負担で最大 600 万円の給付が受けられる制度とし、県民の 8.8%が加入している。

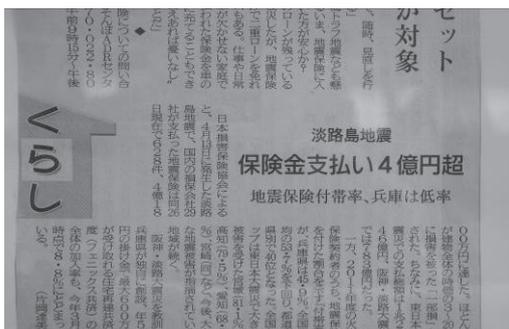
決して高い加入率ではないものの、阪神・淡路大震災の教訓を活かした公的機関が運営する共済制度として特筆すべき取り組みである。



フェニックス共済のチラシ

オ 罹災証明の発行業務

火災・風水害・地震などで被災した家屋や事業所などの被害の程度を証明する書類が罹災証明である。罹災証明は、市町村が現地調査を行い発行するもので、

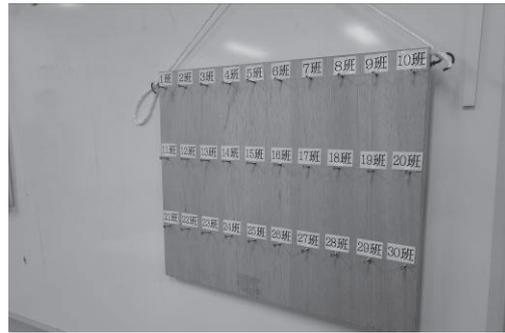


保険金支払額に関する新聞記事

また、1件の申請にかかる調査も、1軒が数棟に及ぶ家屋が多数あるため、大変過酷な状況となるとのことのことであった。

申請受付は、発災3日後の16日から、被災家屋調査は、翌17日から開始した。

県内34市町村から応援職員が集まり、最大30班体制で調査が行われたが、膨大な申請件数に対し、家屋被害調査の資格を有する職員が足りず、調査期間は長引き、同年10月まで続いたとのことであった。



調査は最大30班体制で半年間行われた

多くの応援職員の協力は非常に助力になるものだが、応援職員に貸与する調査物品や車の手配は、被災した自治体で用意することとなるため、その対応が課題となる。このため、日頃から応援要員に対応できる体制を整えておくことが肝心



調査職員へ貸与する物品の例

となる。加えて、調査には、罹災証明の発行する部局（通常危機管理部局）と税務部局の職員がペアを組んで派遣されることが多い。その際の役割分担が必要となるが、業務の一元化が難しいため、危機管理部局が主体となると円滑に業務が行えるとのことであった。

カ 罹災証明発行要員の研修

災害時、多くの被災者支援制度において、市町村が発行する罹災証明を用いられるが、罹災証明申請希望者とのトラブルを招かないためにも、十分な知識と技術をもって、即時に被害調査に従事できる人員の確保が必要となる。

このため、兵庫県では、今後発生する災害における被害調査の迅速化と統一化を担保するため、県が独自に「家屋被害認定士養成講座」を創設し、その人材育成に努めている。

③ まとめ

神奈川県内では、罹災証明発行の経験値が圧倒的に少ないことから、万が一に備え、日頃から罹災証明の発行業務のフローを作っておくとともに、人材の確保、調査器具の調達を図っておく必要があると感じた。

被災経験のある兵庫県だからこそその取り組みや施策があり、また、それらが県内市町村の意識に醸成されていたことに感銘した。

第4章 その他

1 現場視察

(1) 人と防災未来センター

① 施設の概要

阪神・淡路大震災から得た貴重な教訓を世界共有の財産として後世に継承し、国内外の地震災害による被害軽減に貢献すること、および生命の尊さ、共生の大切さを世界に発信する事を目的に設立された。



人と防災未来センター

センターには調査研究機関が置かれ、研究プロジェクトを立ち上げている。大規模災害発生時に災害対策を統括する機関に適切な情報提供が行われており、被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献するため、震災などの大規模災害および防災に関する資料の収集・蓄積・体系化・データベース化を継続して行うと同時に、災害対策にかかわるエキスパートの育成が行われている。また、アジア防災センターなどの国際研究機関を集約することにより、国際的な防災・人道支援の拠点形成を図っている。

② 博物館

博物館施設としては、2002年4月に開館した『防災未来館』と2003年4月に開館した『ひと未来館』を有している。防災未来館には、地震破壊のすさまじさを迫力ある大型映像と音響で体感する『1.17 シアター』や地震直後の



震災の記憶を残すコーナー

まち並みをジオラマ模型でリアルに再現した『地震直後のまち』、震災関係資料を提供者の体験談とともに展示する『震災の記憶を残すコーナー』や地震直後や復興過程の生活・まちの姿をメッセージとグラフィックスで解説する『震災から

復興をたどるコーナー』、ビデオで震災体験を紹介するとともに語り部が自らの体験を語る『震災を語り継ぐコーナー』などが展示されている。また、ひと未来館では、東日本大震災被災地のドキュメンタリー映像や風水害の実写映像などが上映されている。阪神・淡路大震災で起こった出来事を、次の世代の子ども達に伝えるだけでなく、災害に対する準備に役立つ知恵や情報などを発信する施設となっている。

(2) 北淡震災記念公園

① 記念公園の概要

1995年1月17日午前5時46分に発生した阪神・淡路大震災は、マグニチュード7.3、最大震度7を記録し、6,434人の犠牲者を出した。

この地震は、六甲山から淡路島に至る「六甲淡路断層帯」の一部が活動したため起こったものであり、野島断層は、震源から最も近い断層であったことから、断層面が地表に約10kmにわたって露出した。

特に露出状況が顕著であった地域を持つ旧北淡町は、その貴重性から、早い段階から現場を保存するため取り組み、実地研究を行ってきた。

その後、現場は北淡震災記念公園として整備され、1998年4月に野島断層保存館として開館、道路や畑の畦、生垣のズレなど、さまざまな地形の変化をそのまま保存・展示している。なお、野島断層は同年7月に国の天然記念物に指定されている。



断層のずれがそのまま保存される

② メモリアルハウス

野島断層の真横に位置していたにもかかわらず、震災時、ほとんど壊れなかった民家を兵庫県が買い取り「メモリアルハウス」として公開している。

室内は、地震発生直後の家具や食器などが散乱した様子を再現しているほか、家族の証言をもとに、和室の天井面や柱に水平方向、垂直方向とのズレを示す表

示をラインで示し、家が大きな揺れによって傾き、歪んでいることが実感できるよう施している。

さらに、敷地内にはしる断層により、土地が段丘状になっていることを確認でき、震動の大きさを体感できる。

このほか、毎週火曜日、震災の記憶を風化させないためにも、被災者による「震災の語り部」事業が行われている。自らの生の体験をありのままに語ることで、地震に対する備えの大切さ、命の大切さを訪れた人々に語り継いでいる。



被災した直後の部屋の様子を再現

2 茅ヶ崎市における図上訓練

第3章の「特色ある訓練」の部分において、今回視察を行った西宮市、神戸市、淡路市の3市の特色ある訓練や研修などを紹介したが、ここでは、神奈川県内の特色ある訓練として、当調査研究メンバーの一人が所属する茅ヶ崎市の図上訓練について紹介する。

茅ヶ崎市は、2011年の東日本大震災を契機に災害などが発生した場合には、縦割りの各部局の配置を崩し、即時に横断的な組織を編成して、災害に即応できるように工夫を凝らした新しい防災体制を発足させた。

その体制で、年に1回「災害対策本部運営訓練」と、それに並行して「図上訓練」を実施して、地域防災計画に書かれている内容が本当に正しいのか、また応急対策活動にかかわる計画やマニュアルが機能するのか、さらに新たに直面する課題に対応できるのかを検証している。

2014年11月18日に実施した訓練で4回目を迎え、最初の1～2回は本当に手探りの状態であったものが、3回目で何とか訓練らしい形になってきたものであり、今後はさらなる完成度を目指している。

訓練では、マグニチュード7.9（震度6強）の相模トラフを震源とする地震が発生した場合を想定し、茅ヶ崎市内において地震発生から3～4時間経過した場



災害対策本部運営訓練の様子



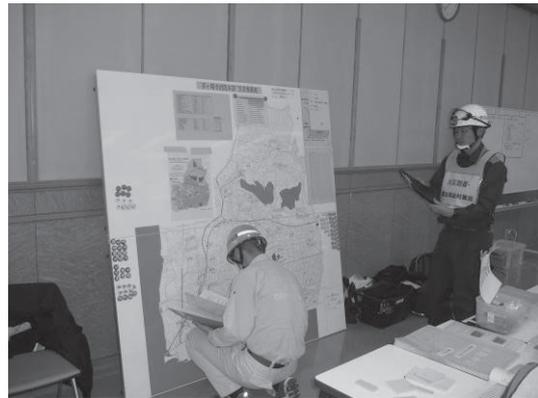
図上訓練の様子

面からスタートする。

まず、災害対策本部運営訓練が開かれ、被害の状況報告があり、それに対して、各部局から職員の参集状況や避難所の運営状況、津波の情報や燃料などの備蓄の状況などが報告され、その内容について、具体的な対策を検討していくという流れで訓練が進められた。

そこで、災害対策本部から、今後の重点課題などが次のように示された。

- ・ 火災の対応
- ・ 緊急医療の的確な配置
- ・ 的確な広域応援の要請
(優先順位を付けて取り組む)
- ・ 今後の避難者増の対応
- ・ 救援物資の的確な配給



図上訓練の様子

別の会場において実施している図上訓練参加の各班員が、モニターに映し出される災害対策運営訓練の様子をリアルタイムに見ることができ、迅速に対応できていた。



中間報告の様子

図上訓練における中間報告では、各班の責任者を集め、初期情報の時から今までの間で状況がどう変化したかの報告があった。また、報告の仕方について、ただ現状をありのままに説明する状況報告だけではなく、具体的問題点までを含めた報告が必要との指導がされていた。

時間の経過とともに被害状況や関係機関の活動状況が付与され、刻々と変化する状況に各班員は、情報を集約・分析して対策方針を検討するとともに、的確な指示を出していた。また、市役所職員と消防職員の連携も円滑に行われており、お互いの特質を活かしたものであった。

最後に訓練参加者が集結して、各班の代表者などから所見発表があり、評価・検証班の責任者から訓練の講評があった。

防災の体制を作り訓練を始めてからわずか4年で、ここまで精度の高い図上訓練に仕上げたことは凄い成果だと言える。



所見発表の様子

参 考 资 料

編集後記

調査研究会へ参加することにより、訪問先の自治体や参加自治体の危機管理体制について学べただけでなく、相模原市の危機管理体制について改めて見直すことができました。そして何より、共に調査研究を進めてきたメンバーに出会えたことが大きな収穫であると思っています。短い間でしたが、楽しく有意義な時間を本当にありがとうございました。

また、業務多忙の中対応していただいた訪問先の皆様、さまざまな調整をしていただいた振興協会の皆様、快く研究会へ送り出していただいた所属の皆様、ありがとうございました。

今回得た知識と繋がりを大切にしながら、日々業務に励んでまいります。

増渕 あすか（相模原市）

東日本大震災で被災した石巻に避難所支援へ行った経験から、今回の研究会への参加する動機となりました。

普段の業務は防災関係とはあまり深くなく、また他のメンバーの多くは防災業務に携わっているため、このテーマへの想いも強いものがあり、自分との温度差を感じさせられました。

そのような状況で、なぜか？“チームリーダー”になることとなりましたが、課題のテーマや視察先の検討など、メンバーに助けられ、無事エンディングを迎えることができました。

視察を快く引き受けていただいた自治体の方々に感謝いたします。

青木 聡（茅ヶ崎市）

この課題テーマ別調査研究に参加し、他自治体の職員と触れ合う機会が与えられたことに感謝します。

そしてそのメンバーたちとの何気ない会話のなかでも他自治体の防災対策にかかわる状況や、取り組みなどの話が聞けて、大変有意義な時間を過ごせたと感じています。この研究で得られた経験や他自治体等の仲間たちは自分にとって財産となりました。これからも行政の仕事を進めていく上で、迷ったときや、行き詰

ったときには、その仲間たちを頼りにし、自分の仕事に活かしていければと思います。

橋本 裕功（三浦市）

阪神・淡路大震災からまもなく 20 年という節目の時期に、神戸市を始めとする被災地を訪問し、この震災がもたらしたものは何か、教訓を踏まえた防災対策をどのように講じていけばよいのか、改めてその意味を問うことができたのは、自分自身にとっても非常に貴重な経験となりました。

また、今回の研修ではメンバーにも恵まれ、毎回の研究会終了後に横浜の地で、良い（酔い？）思い出をたくさん作ることができたことに感謝しています。

防災対策に終わりはありませんが、この研修で学んだ教訓と良き仲間たちとの交流を絶やさずに、地に足をつけてしっかりと取り組んでいきたいです。

秋吉 宏二（厚木市）

日常の業務は防災とは無縁な部署であり、「防災用語」の飛び交う研修についていくことは大変でしたが、青木リーダーを始め、メンバーの皆様に助けていただき、また、田中さんの素敵な笑顔に癒されることで、何とか研修を乗り切る事ができました。

この素晴らしい仲間に出会え、有意義な時間を共に過ごすことができたことは私の財産であり、このような機会を設けていただいた振興協会の皆様、ならびに訪問先にてご対応いただいた関係者の皆様に深く感謝いたします。

宮嶋 正幸（大和市）

視察先の自治体では、日頃の業務の中に災害時を想定した事項が多く取り入れられていたことが印象的でした。これらの取り組みは、神奈川県自治体職員にとっては馴染みがなく、被災経験を有する自治体で、災害時に行われていた最低限必要な事務ですら経験したことがない先進的な事務であったりしました。「百聞は一見にしかず」という言葉がありますが、正にそのとおりであると実感しました。日本ではいつ災害が発生してもおかしくありません。「被災」という辛い経験

を、今後のまちづくりに活かすためにも、視察先自治体の経験から生まれた多くの取組みや施策をしっかりと受け止め、自らのまちの施策に反映させていかなければならないと思います。

また、今回研修に参加し他の自治体職員の方々と多くの「つながり」がもてました。この「つながり」を大切にしながら、今後の自らの業務に取り組んでいきたいと思います。

久保寺 規雄（海老名市）

「震災からの復興 20 年の時を超えて」と本誌のサブタイトルにもありましたように今回私たちは、視察で 1995 年の時に戻って震災の様子を垣間見ることが出来た気がします。20 年という時の流れが、人々の心の中から震災の記憶を消し去ろうとしていますが、経験と教訓を忘れることなく世代に「伝える」、被害を可能な限り減らすため市民等総ぐるみで「備える」、震災後を生きるため「蓄える」、そして大規模災害で得た教訓や経験を訓練や研修に組み入れ、減災や防災に「活かす」という課題に積極的に取り組んでいる姿勢が、訪れた先々で強く感じられました。

今回研究員として集まった優秀なメンバーからの助言、視察先で得られた数々の教訓を、今後の防災職務に役立てていきたいと思っています。

山口 行男（箱根町）

調査研究を終えて

「課題テーマ別調査研究（国内）」は、平成24年度からスタートした事業で、その前年に発生した東日本大震災を教訓とした防災対策の充実が求められる中、「大規模災害における自治体のあり方」を課題テーマとし、1年目は自助・共助・公助のあり方について阪神・淡路大震災及び中越地震の被災地へ、2年目は避難所の開設、運営について東日本大震災の被災地を訪問し、現地の調査、研究を行った。3年目となる今回は、阪神・淡路大震災の被災地である神戸市、西宮市、淡路市を訪問し、各市で行っている先進的な事例等について調査研究を行った。

研究員は、県内の市町長から推薦された7名の職員で、6月から月1回程度集まり研究会を開き、その他に電子会議室等を利用し、各自で文献やインターネットを活用して集めた資料で情報交換をしながら研究を進めていった。

公務多忙の中、10月の現地調査に向け、数少ない研究会で研究の方向性を定め、調査項目を取りまとめ、訪問先等決めるのは大変な事だったと思うが、研究員がそれぞれの個性を發揮し、お互いに協力し合い、とても良い雰囲気の中それらの作業を進めることが出来た。研究員同士、市町村の枠を超えた良い関係を築くことが出来たのもこの研究会の成果の一つである。

現地調査では、訪問したそれぞれの市の担当の方々には、幅広い質問事項にも関わらず、細かく丁寧に説明していただいた。また、研究員の熱心な質問と担当の方々のやり取りが盛り上がり、予定時間を大幅にオーバーしてしまうという場面もあった。3日間の現地調査は、研究員の皆様の温かいご協力のおかげで、アクシデントもなく、無事に終えることができた。



淡路市防災あんしんセンターにて

現地調査終了後、研究会を重ね、その成果をこの報告書にまとめた。

今後、研究員の皆様が、この研究成果をもとに活躍されることを願うとともに、この報告書が自治体の施策の参考になることを期待したい。

最後に、この課題テーマ別調査研究の実施に当たり、研究員の研究会への出席にご配慮いただいた職場の皆さま、お忙しい中、調査に協力していただいた訪問先の方々、そして研究員の皆様に心から感謝を申し上げたい。

事務局 田中茂子

平成26年度 課題テーマ別調査研究（国内）実施要領

（目的）

第1条 本格的な地方分権時代を迎え、地方自治体はますます自立と独自性が求められ、行政の様々な分野での変革を迫られている。

そこで、県内各自治体から、課題テーマに高い関心と強い意欲を持っている職員を研究員として募り、これから求められる政策課題について国内での現地調査を含む調査研究により、地方分権時代に対応した具体的施策の提言を求める。

（対象職員）

第2条 対象職員（以下「研究メンバー」という。）は、神奈川県内市町村の職員で、課題テーマ（別紙1）に関連する職務に現在従事している者、又は課題テーマの調査研究に取り組む意欲がある者で、市町村長から推薦を受けたもの。

（募集人数）

第3条 募集する研究メンバーは、原則として1市町村から1名とする。

（調査研究方法等）

第4条 調査研究方法は、次のとおりとする。

- （1）調査研究期間は平成26年度中とし、概ね9日間程度の研究会を開催し、必要に応じ3日間程度は国内での現地調査に充てるものとする。
- （2）具体的な調査研究方法及び日程は、（別紙2）の「調査研究の方法及び研究会の開催計画（予定）」のとおりとする。
- （3）研究会において、調査研究に当たり必要があるときは振興協会と協議し、当該課題の専門家を講師として依頼することができるものとする。

（調査研究結果のとりまとめ）

第5条 研究メンバーは、調査研究結果を取りまとめ、研究報告書を作成する。研究報告書は振興協会が全市町村に送付する。

(経費の負担)

第6条 調査研究に係る直接経費は協会の規程等に基づき全額(日当は除く。)協会が負担する。

附 則

この要領は、平成26年4月1日から適用する。

(別紙1)

平成26年度課題テーマ (ねらい)

【テーマ】

大規模災害における自治体のあり方

【訪問先】

大規模な自然災害の被災地等

【ねらい】

近年、東日本大震災をはじめ行政の危機管理の想定を超える規模で災害が発生しており、神奈川県も首都直下地震や気候変動による大規模水害等の脅威にさらされている。行政職員は大規模な災害にあっては、自身も被災し、行政機能が失われるような状況の中にあっても、住民の生命、身体、財産等をいかに守るかが求められている。

現在、各自治体においても東日本大震災を踏まえての新たな視点で地域防災計画等の見直しを図っているところである。

そこで、過去に発生した大規模な自然災害を体験した市町村や先進的な取り組みをしている市町村等から、事前の策や災害直後の対応について学び、各自治体における今後の災害に強いまちづくりに活かすことを目的とする。

(別紙2)

調査研究の方法及び研究会の開催計画

1 調査研究の方法

(1) 集合研究会として、主として振興協会会議室（横浜市中区山下町75 神奈川県自治会館）にて随時行う。

なお、必要に応じ、上記以外に説明会・打合せ等を開催することがある。

(2) その他の調査研究

① 電子会議室による情報交換を常時メンバーで行う。

② 自己研究

③ 情報・資料収集（インターネット、図書、新聞、雑誌など）

(3) 国内の現地調査

上記(1)(2)の調査研究に加え、国内での先進事例や参考事例となる地域の現地調査を行う。

2 研究会の開催計画（予定）

(1) 説明会及び研究会

第1回 平成26年6月11日（水）

(2) 研究会 平成26年7月から平成27年2月まで（5回程度）

第2回 平成26年7月9日（水）

第3回 平成26年8月6日（水）

（第4回以降の研究会開催日は、研究員により決定）

(3) 国内現地調査

平成26年10月（予定）（3日間程度）

○研究日程

説明会及び第1回研究会

平成26年6月11日（水）

- ・オリエンテーション、調査研究の進め方について

第2回研究会

平成26年7月9日（水）

- ・調査訪問先、調査内容の検討

第3回研究会

平成26年8月6日（水）

- ・専門家によるアドバイスと意見交換
茅ヶ崎市市民安全部防災担当参与 佐藤喜久二 氏
- ・調査訪問先における調査項目の検討

現地調査

平成26年10月29日（水）から10月31日（金）

- ・別紙「現地調査日程」

第4回研究会

平成26年11月20日（木）

- ・調査報告書の構成、取りまとめ方の検討

第5回研究会

平成27年1月7日（水）

- ・調査報告書の取りまとめ

第6回研究会

平成27年1月22日（木）

- ・調査報告書の最終取りまとめ

○現地調査日程

第1日目：10月29日（水）

（午後）「西宮市役所」訪問調査

第2日目：10月30日（木）

（午前）「神戸市役所」訪問調査

（午後）「人と防災未来センター」見学

第3日目：10月31日（金）

（午前）「淡路市役所」訪問調査

（午後）「北淡震災記念公園」見学

○研究会メンバー表

市町村名	氏名	所属・職名
茅ヶ崎市	リーダー 青木 聡	施設再編整備課 課長補佐
大和市	サブリーダー 宮嶋 正幸	広報広聴課 主査
相模原市	増渕あすか	危機管理課 主事
三浦市	橋本 裕功	防災課 主任
厚木市	秋吉 宏二	危機管理課 主任
海老名市	久保寺規雄	企画財政課 主任主事
箱根町	山口 行男	総務防災課 副主幹
(事務局)	田中 茂子	(公財)神奈川県市町村振興協会 主査



西宮市役所にて

左から

三浦市 橋本裕功、箱根町 山口行男、茅ヶ崎市 青木 聡、大和市 宮嶋正幸

厚木市 秋吉宏二、海老名市 久保寺規雄、相模原市 増渕あすか

発行／公益財団法人 神奈川県市町村振興協会 〒231-0023 横浜市中区山下町 75 番地
TEL 045-664-7452 FAX 045-662-4414 URL <http://www.ks-sinko.or.jp/>