

# 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"> <li>・震源地淡路島北部（北緯 34 度 36 分、東経 135 度 02 分）</li> <li>・震源の深さ 16 km</li> <li>・規模マグニチュード 7.3</li> <li>・各地の震度 7（神戸、芦屋、西宮、宝塚、北淡、一宮、津名の一部）</li> </ul> |             |
| 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