

平成 27 年 6 月盛岡市議会定例会

危機管理・災害対策特別委員会調査報告書

平成 27 年 6 月 30 日提出

平成 23 年 3 月 11 日、マグニチュード 9.0 によって引き起こされた未曾有の東日本大震災。消防庁の発表では、平成 27 年 3 月 1 日現在、死者 19,225 人、行方不明者 2,614 人、合わせて 21,839 人（関連死を含む）、住家全半壊約 41 万棟と報告されております。一方、平成 23 年 6 月、内閣府試算の経済被害額は概算で約 16 兆 9,000 億円と推計されておりますが、未だ原発被害等の収束はなされておらず、その被害額は計り知れません。今もなお、被災地で、また避難先で、被災者の多くの方々が困難な暮らしを続けている状況です。

盛岡市においては、平成 25 年 8 月に岩手県と秋田県を中心に、降り始めからの雨量が 125 ミリとなる記録的な大雨により、市内各地で土砂崩れ、道路や農地等ののり面崩壊が発生し、人的被害 6 人や住家 5 棟の全壊を始め、多くの住家、施設、農地等が浸水や大量の土砂・瓦れきの流入等による被害を受け、その被害額の概算は 16 億 9,500 万円となりました。さらに同年 9 月には大型の台風第 18 号の影響により、玉山区好摩地区において 9 月の観測史上最大の 1 時間雨量 42 ミリを記録、同区を流れる松川等が氾濫し、住家 2 棟の全壊を始め、多くの住家、施設、農地等が被害を受け、その概算被害額は 9 億 4,000 万円となりました。

このような事態に鑑み、平成 25 年 9 月 30 日に設置された当特別委員会は、本市の危機管理計画、体制、関係団体との連携等々を再点検し、地象災害・気象災害対策の探求、災害時の議会・議員の対応指針の作成等、安全・安心なまちづくりに資するために「過去の災害対応の検証と今後想定される危機の調査」、「危機に強い安全安心のまちづくり」、「防災減災対策における多様な連携の在り方」の調査研究を行うことといたしました。

しかしながら、調査活動中の平成 26 年 4 月 27 日にも、玉山区で林野火災が発生。平成 25 年 8 月の大雨及び 9 月の台風による災害時と同様に市から避難勧告が発令され、住民が避難する事態となりました。火災は風の影響もあり延焼が拡大し、人的被害、家屋被害は無かったものの、鎮火となった 5 月 5 日までの焼損面積は 78.35 ヘクタールに達し、被害額は約 1 億 5,000 万円とされております。

さらに国内では同年 8 月，広島市の住宅地を襲い，多くの被害者を出した大規模土砂災害，同年 9 月には 50 人以上の登山者が犠牲になる戦後最大の火山災害となった御嶽山の噴火災害も発生しました。

近年は地震，局所的な豪雨，豪雪，竜巻，河川氾濫や土砂崩れ，噴火等これまで経験したことのないような自然災害が多発し，財産や国土，時には人命さえも脅かされている状況があります。

これらの経緯を踏まえ，今後も発生しうる自然災害や危機事案から市民生活を守るためにとるべき対策等について，当特別委員会が行いました調査結果を次のとおり報告いたします。

記

1 これまでの調査活動について

当特別委員会では，次のとおり調査活動を行いました。

(1) 勉強会

ア 盛岡市の危機管理について（H26.1.28 開催）

現在の盛岡市の危機管理の現状と課題及び災害対策の現状と課題について，危機管理課長と消防防災課長の両名に説明を求めました。

イ 女性防災リーダー養成の取り組みについて（H26.7.29 開催）

もりおか女性センターの運営従事者 2 名をお招きし，女性視点での危機管理・災害対策，防災への取り組みについて聴取しました。

ウ 玉山区林野火災の対応と市の防災対策について（同上）

玉山区林野火災の対応と課題，5 月 31 日に実施された盛岡市災害対策本部運営訓練の概要，成果及び課題並びに本市の避難勧告等の判断基準の策定について，危機管理防災課長に説明を求めました。

エ 消防団の活動について（同上）

本市の消防団の団員の推移，配備車両，施設，活動等の状況について，消防対策室長に説明を求めました。また，盛岡市消防団団長，副団長の計 4 名をお招きし，消防団の状況や日頃の所感，大雨災害，林野火災時の活動体験と所感，活動上の課題，装備の配備状況等を聴取しました。

オ 特別警報と市の防災対策について（H27.2.4 実施）

平成 25 年 8 月から運用された特別警報の内容と特別警報に相当する県内の過去の気象事例，市の防災対策への関わり，特別警報運用に伴う市の責務，義務事項や考え方について，危機管理防災課長

に説明を求めました。

(2) 行政視察

ア 静岡県小山町・神奈川県藤沢市・愛知県豊橋市（H26.2.4～2.6 実施）

小山町では、自然災害対策はまず地域特性を知ることとし、日頃から危機管理を支える裏づけデータの収集とその精査、処理能力向上、初動体制の整備、確立、また、目的を明確にした防災訓練の実施等を図り災害対策に取り組んでいると説明を受けました。

藤沢市では、災害時の議会・議員の対応を時系列で整理した行動原則について説明を受けました。また、自治体初のPFI的事業による消防と防災活動の中核を担う総合防災センターを視察し、民間のノウハウとシステムを生かしつつ、事業費の圧縮、財政負担の平準化を図っていると説明を受けました。

豊橋市では、結成率100%の自主防災隊の取り組みや防災リーダー養成事業、防災まちづくりモデル事業等の防災対策と南海トラフ巨大地震の想定被害等とその対策について説明を受けました。

イ 仙台市（H26.5.9 実施）

始めに仙台市議会議員から東日本大震災被災時の経験を踏まえて策定された議会の災害対応指針について、策定までの経緯や思いについて説明を受けました。その後、議会事務局より災害時の仙台市議会の対応について説明を受けました。特に大事なことは、指針や要綱を作って終わりではなく、議会全体として日頃から備えを怠らず取り組みを継続することであるとして、非常時の連絡訓練の実施や災害時連絡先確認カードを作成し議員に常時の携帯を促す等の取り組みをしていました。

ウ 盛岡東警察署（H26.7.29 実施）

ヘリポートを視察し、概要、ドクターヘリや防災ヘリコプターの出動状況、他都市の状況、運用の課題等について説明を受けました。

エ 鹿児島県霧島市・愛知県清須市・岐阜市（H26.10.20～10.22 実施）

霧島市では、新燃岳の火山災害対策として、避難計画は策定済みですが、御嶽山の噴火を教訓に整備済み避難ごうの見直しや新たな避難施設の整備等の再検討を行うこととしています。また、過去の新燃岳噴火による災害の際は、衝撃波により窓ガラスが破損する空振被害が大半であり、対策が必要であるとの説明を受けました。

清須市では、高齢化による自主防災隊の人材不足への対応策とし

て、105 あった自主防災隊を 38 のブロック防災隊に再編し人材の確保を図っています。

災害情報伝達手段については、緊急速報メールは一度見ると情報が消えてしまうため、履歴が残る登録制メールでの情報提供体制を整備し、市民へ登録を推進しています。登録制メールは、災害情報のほか、避難所情報や休日当番医情報にも活用を図っていました。

また、水害対応ガイドブックは「気づきマップ」「浸水深マップ」「逃げどきマップ」の 3 種類があり、避難所に避難するか自宅の安全な場所に避難するかなど、今どの避難行動を取るべきかを家屋の種類や地域から判断することができると説明を受けました。

岐阜市では、長良川を始め多くの河川が市内に流れ、幾多の洪水被害に見舞われた歴史があり、平成 5 年には消防団から完全分離し水防活動に特化した専任水防団が発足しております。視察時の団員数は 1,621 名（定員は 1,624 名、3 名の欠員）、一方、消防団は 1,200 名で、両団の兼任はありません。水防団は常日頃から訓練を行い、毎年実施される水防連合演習には中学生も参加し、参加者は 2,000 名を数える日本一の演習と言われています。また、総合治水対策等の水害対策について、内水対策や排水基本計画、浸水実績図の作成等の取り組みの説明を受けました。

オ 盛岡地方気象台（H27.2.4 実施）

特別警報の導入の経緯、発表基準、岩手県において特別警報の対象となる過去の大雨事例、特別警報運用の効果と課題、気象庁が発表する情報と防災対応等について気象台長、気象台次長の 2 名より説明を受けました。

（3）報告（H26.9.12）

盛岡市議会災害時における対応の指針と盛岡市議会災害対策会議設置要綱の内容を協議し、議会運営委員会に協議結果を報告しました。

2 盛岡市の取り組み

（1）危機管理専門員の採用（H25.9.13）

盛岡市危機管理指針に基づく危機管理体制の強化のため、危機管理に関し豊富な知識と経験を有する自衛隊OBが、危機管理専門員として採用されました。

（2）災害対策本部事務局体制の構築

I C S (1970 年代に消防によって開発された災害現場、事故現場等に

における標準化されたマネジメントシステム)を参考に、災害対策本部規程における各課の所掌業務の整理、役割の明確化、行動レベルの向上を目的として、事務局体制の構築を進めています。

平成 25 年 10 月から平成 26 年 8 月にかけて見直しの検討や試験的導入を行い、平成 26 年 9 月から施行されています。

(3) 危機管理の初動対応に関する要領の策定 (H26.4.1 施行)

危機管理の初動対応に必要な事項、所掌、手順等を標準化し、迅速かつ的確に対応することを目的に定められました。

(4) 災害対策本部運営訓練 (図上訓練) (H26.5.31 実施)

災害対策本部の事務局要員の対応力向上とマニュアルの実効性を検証することを目的に実施されました。

(5) 避難勧告等の判断基準の策定 (H26.7)

避難勧告を適時適切に発令するため、水害と土砂災害における避難勧告等の判断基準が定められました。

(6) 土砂災害防止用チラシの全戸回覧 (H26.9)

日頃からの土砂災害への備えの必要性和、市からの避難勧告等がない場合でも、土砂災害の前兆現象を確認した時は早めの避難が必要であることを市民に周知するため、チラシと地域の避難場所等を記載した防災マップを回覧しました。

(7) 管理者特別研修 (危機管理) (H27.1.16 実施)

危機管理に対する知識を習得し、職員の意識の高揚及び危機管理体制の充実を図るため、危機管理に関する実践的な考え方を学ぶことを目的に実施されました。

(8) 盛岡市避難行動要支援者避難支援計画の策定 (H27.4.1 施行)

災害時に特に配慮が必要となる避難行動要支援者に対する避難訓練や災害時の避難支援等について定めることにより、市と地域等との協働のもと避難支援を円滑にすることを目的に策定されました。

3 盛岡市の危機管理・災害対策の課題

(1) 全庁的な危機管理体制の確立

平成 25 年 8 月 9 日の大雨、同年 9 月 16 日の台風の災害時に、市が責めを負うべきでない事由があるにせよ、被害程度の把握の遅れや庁内の情報伝達体制に不備があったことは否定できません。これにより避難勧告が遅れるという事態を招きました。

危機管理には、各部局の情報交換、連絡調整の業務が必要であり、

かつ重要な業務となります。定められた指示命令系統の構築と全庁的協力のもとに危機管理体制の確立が求められます。

(2) 関係機関、自主防災組織等との情報共有と連携

担当する各部局においては、関係機関・団体による連絡会議の設置・運営等により、各自の取組状況や危機事象に関する知見等の情報交換、共有化を図るなど、想定危機事象に関する連携体制の整備に努める必要があります。また、危機に直面する自主防災組織等とは、情報共有と連携を密にすることが求められます。

(3) 市民への情報伝達体制の整備

防災行政無線（同報系）は、玉山区においてアナログ方式で利用されているものの、他の地域には整備されていません。現在は、協定を結んだラヂオもりおかによる災害時の割込み放送、消防団員や町内会役員、自主防災組織役員に対するメール送信等により対応していますが、防災行政無線のデジタル化への対応や防災行政無線が整備されていない地域での情報の一斉伝達体制の整備が求められます。

(4) 消防団（水防団）の人材・資機材不足、水防活動訓練の充実

全国の他の自治体同様、本市も消防団（水防団）の人材の不足が課題となっています。女性団員の拡大、事業者への協力要請等対策を施していますが大きな成果を得ていませんので、充足率向上の取り組みに一層の工夫が求められます。

平成 25 年の大雨・台風災害の経験から、特に水防団に係る資機材の整備が急務であり、併せて水防活動訓練の充実の必要性が特に高いものと考えます。

(5) 避難所の運営

東日本大震災、平成 25 年の大雨・台風災害、平成 26 年の林野火災において、避難所を開設しました。それぞれで課題があり改善を継続してきています。その中で、避難者への情報伝達、避難所間の情報共有、支援の受け入れ体制、市職員の迅速で的確な配置が課題として挙げられています。

(6) 火山災害への対応

岩手山は、火山防災のために監視・観測体制の充実等が必要な火山として火山噴火予知連絡会によって選定され、気象庁がその火山活動を 24 時間体制で常時観測・監視しています。平成 26 年の御嶽山噴火によって火山災害への備えについて課題が指摘されました。本市も既に防災マップに岩手山火山災害対策図を掲載し、被害範囲の想定を行

っていますが，市民の関心が低い状況にあります。

(7) 土砂災害危険箇所への対応

傾斜が急な山が多い日本は，台風や大雨，地震等が引き金となって，がけ崩れや土石流，地すべり等の土砂災害が発生しやすい環境にあります。市内には 596 箇所の土砂災害危険箇所があります。土砂災害の被害を防ぐためには，一人ひとりが土砂災害から身を守れるように備えておくことが重要であり，市民が適切な避難行動を取ることができるよう情報提供や啓発の取り組みを充実する必要があります。

(8) 議会・議員の災害対応

議会・議員は，災害時には当局が災害対応に専念できるよう必要な協力，支援を行います。国，県及び関係機関に対し適時適切な要望活動を行い，当局の復旧・復興の取り組みをバックアップすることが求められます。

4 今後の取り組み

(1) 庁内の体制

当局の危機管理において，平時における事前予防体制では，情報収集及びその伝達体制の整備に努め，応急対応時には，情報収集及び伝達の精度・速度を高めることが重要です。そのためには全庁的な危機管理意識の統一が前提となり，それぞれの権限と責任を自覚し最大限の対応が取れる体制の構築を求めます。

また，災害対策には，東日本大震災以降，広域での自治体の連携や官民の枠を超えた民間事業者との連携が効果を発揮することは明らかになっており，多様な団体や事業者と災害時における相互応援の協定を結ぶ必要があります。

(2) 水防団の充実

本市においても大雨，台風による被害が多くなってきており，水防団活動による減災の取り組みの重要性がこれまで以上に増しています。装備の充実は当然として，水防活動訓練の充実と予防措置への自主防災組織との連携等減災への具体的な取り組みを早急に行わなければなりません。

(3) 市民への防災意識の啓発

災害時において自らを守るための自助・共助の重要性の理解を市民に求めると同時に，避難行動を視野に入れたハザードマップの作成等市民の自助行動の向上に資する取り組みが必要です。併せて，自助行

動の向上には、防災意識の向上が必要であることから、小中学校等における体系化された防災教育や地域の防災活動の中心的役割を担う防災リーダー養成の取り組みを充実させる必要があります。市民向け防災手帳の発行等、市民の防災への関心を高めるようなグッズの作成も考察に値します。

また、実効性のある自主防災組織の育成支援を行っていかなければなりません。規模や構成にこだわらず全地域での設置と質的向上を目指した支援をすべきです。

(4) 市民への情報伝達体制の確立

自助・共助が有効に実行されるためには、市民への情報伝達が適時に確実に行われる必要があることから、地域の情報拠点の整備が必要です。また、防災ラジオの普及等、多様な手段を検討し、確実な情報伝達体制を確立する必要があります。

(5) 女性の視点を生かした災害対応

東日本大震災等の災害の経験から、災害時における女性の役割が注目されるとともに、地域防災に女性の視点を取り入れることが重要となっています。避難所の運営等は特に女性の視点を取り入れることで運営がスムーズになることから、女性の視点を災害対応に生かす取り組みを求めます。

5 結び

先の東日本大震災において、釜石の奇跡といわれたものは、「津波てんでんこ」つまり「津波が来たら、とるものもととりあえず、肉親にも構わずに、各自てんでんばらばらに一人で高台へと逃げろ」という教訓を実践することによって釜石の多くの人が助かったというものです。自分の命は自分で守るという典型的な教えとなっていますが、自分の安全の次は、近隣の安全を守る行動を起こさなければなりません。この行動で災害情報から隔絶した人や弱者を救うことができ、次に公的な救援がなされる場合が多いので、この自助・共助がいかに大事なものであるか啓発し自助・共助意識を向上させる必要があります。そして、この行動の全てには、正しい情報を収集することが求められます。市当局は、自らも危機を予防し、危急時対応においては、正しい情報を素早く収集し活用する体制を確立しなければなりません。市民への伝達を含めた活用を行わなければ、市民を守ることは難しいと言えます。

危機や災害への対応は、新たな危機への対応によって、あるいは研究

結果に基づき対策を常に見直し更新する取り組みが求められます。

当特別委員会の調査報告が，危機管理・災害対策の重要な情報・提言になるようお願いまして報告いたします。