

■ 平成 27 年度 市町村議会議員特別セミナー～災害に強い地域づくり～

研修日時：平成 27 年 10 月 26 日（月） 午後 1 時 30 分～16:45

「日本の火山活動と防災」静岡大学防災総合センター教授・副センター長、教育学部教授 小山真人 氏

「災害時の要援護者支援」跡見学園女子大学観光コミュニティ学部 コミュニティデザイン学科教授 鍵屋 一 氏

平成 27 年 10 月 27 日（火） 午前 9 時 00 分～12 時 15 分

「災害時の議会の役割」山梨学院大学法学部教授・大学院研究長・博士 江藤 俊昭 氏

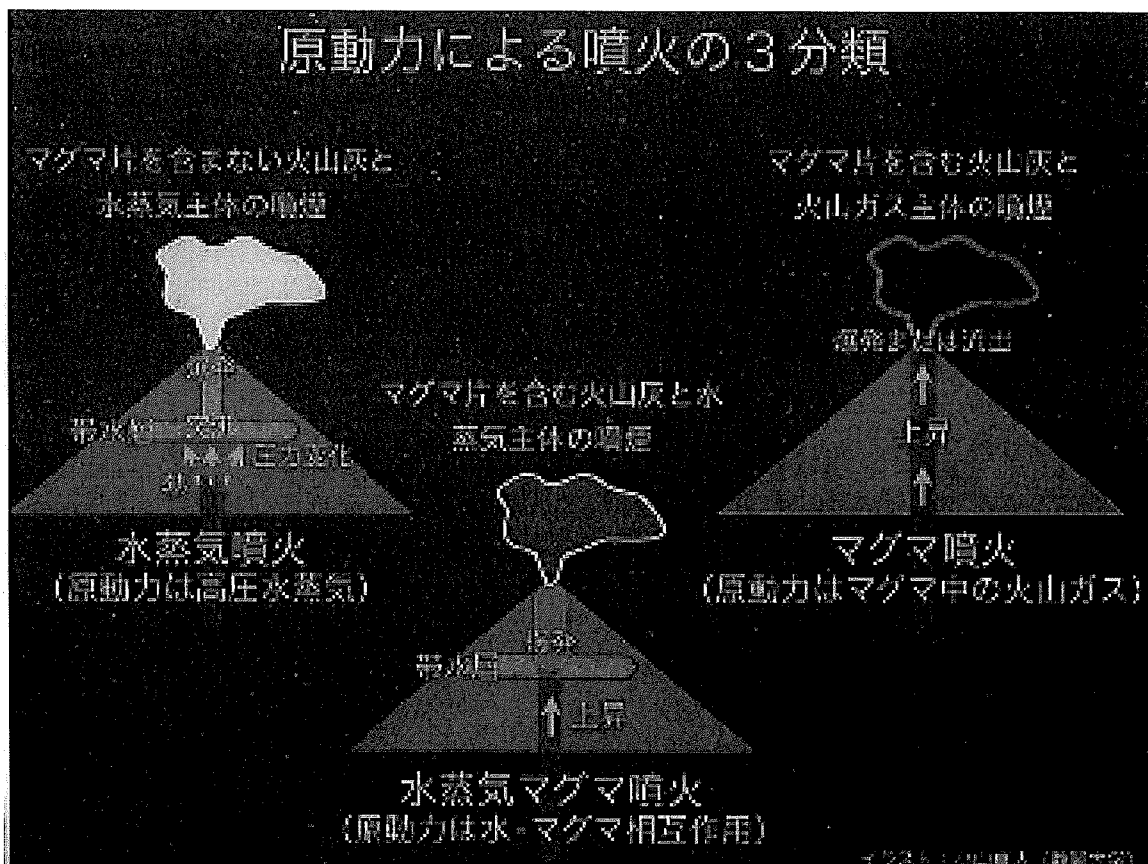
「東日本大震災被災地・南相馬市議会の経験とこれからの防災対策」南相馬市議会議長 平田 武 氏

「日本の火山活動と防災」

静岡大学防災総合センター教授・副センター長、教育学部教授 小山真人 氏

表題では「日本の火山活動と防災」となっていますが今回は、富士山をメインに講演されていました。

まず噴火の原動力について



火山で起きる危険な現象

空から降る

- ①火口から放射線を描いて飛んでくる一弾道岩鬼（火山弾＝大きな噴石）
- ②火口から噴煙として立ち上がり、風に流された後、浮力を失って地上に落下する一降下火山灰（<2mm）、降下火山れき（2～64mm）（＝小さな噴石）

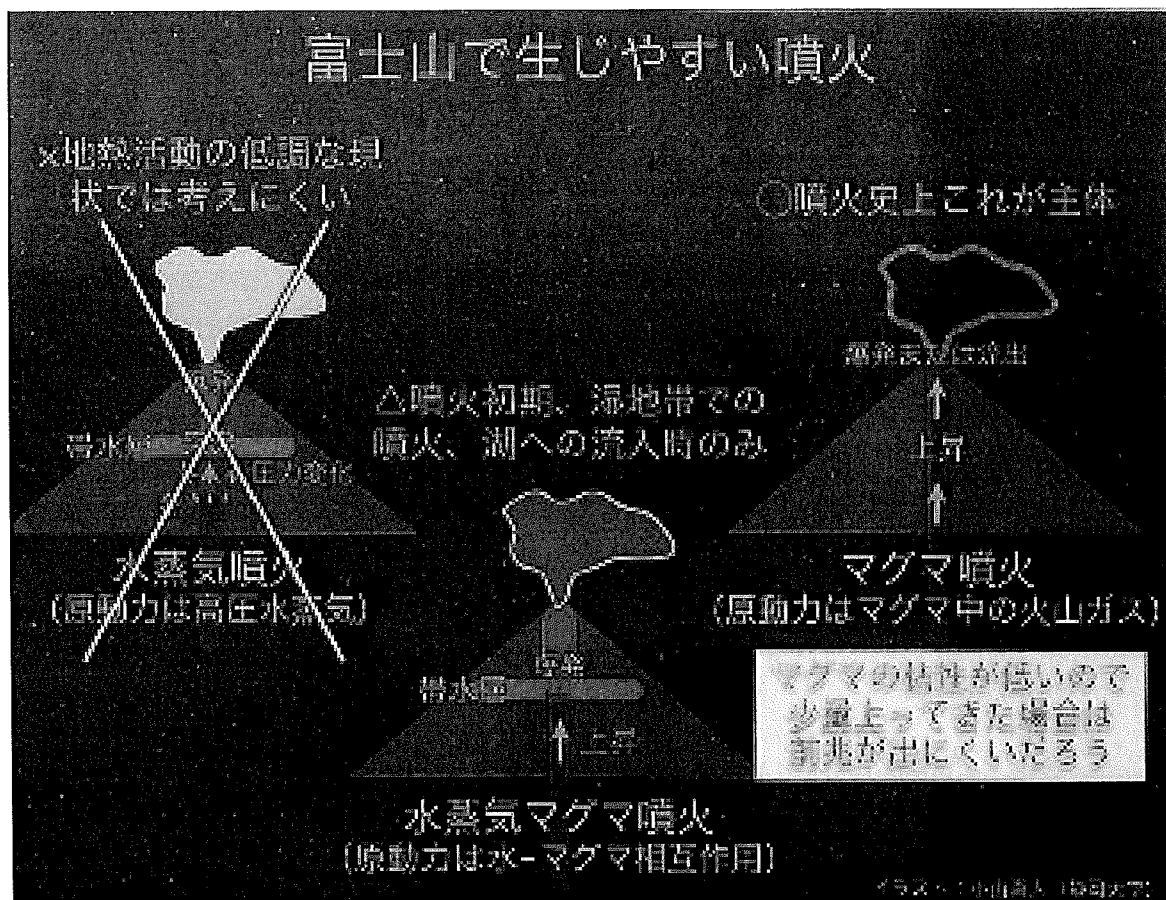
火口から流れる

溶岩流、火砕流、火砕サージ、ラハール（火山泥流・土石流）、岩屑なだれ
 火口から漂う
 火山ガス

火山ガスとその特徴

- ・火山ガス：マグマ中に溶け込んでいる揮発性成分が気化したもの
- ・火口や噴気孔から放出されるほか、噴出物からも少量放出される。たいていは空気より重く、低地に滞留する。
- ・主要成分：水（ H_2O ）
 - 二酸化炭素（ CO_2 ）
 - 硫化水素（ H_2S ）
 - 二酸化硫黄（ SO_2 ）
 - 塩化水素（ HCl ）
- ・毒性：水以外は猛毒（濃度が高い場合）。匂いがするうちは低濃度

富士山で生じやすい噴火



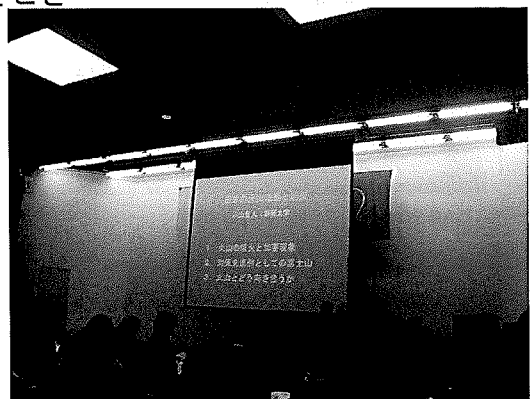
富士山（山全般）でシオルター設置の前にやるべきこと

- ①登山客対策に関する行政上の縦割りの解消
- ②ヘルメットを含む安全装備の着用義務化
- ③入山登録の義務化
- ④緊急警報システムの配備
- ⑤登山客の抑制
- ⑥噴火警戒レベル2の活用
- ⑦登山客の避難ガイドラインの策定
- ⑧登山客への普及啓発

以下の8項目が重要とありました。

富士山（山全般）で噴火に遭遇したら

- ①火口や噴火場所を周囲の状況を見て把握する



- ②場所が分かったら、できるだけ火口から離れる
- ③その際、火口の下流方向には近づかない
- ④場所によっては、登山道を目指してもよい
- ⑤風が強い場合には、小さな噴石や火山灰を避けるために、風下方向へ近づかないようにする。
- ⑥地形がわかる地図があれば、火口の場所、周辺の状況、逃げられる方向について地図から判断する

自然の災害と恵みは表裏一体

小山講師は、短期的には悲惨な災害であっても、長い目でみれば大きな恵みを人間社会にもたらしているものが多いと話していました。

自然理解の基本については、このことに気付かないと、災害は単なる不条理でしかなく、苦しいだけのものとなる

⇒災害は暗い、考えたくない

⇒不熱心、逃避、いやいや

防災教育＝火山のリスクとベネフィット（恵み）の両者についてバランスのとれた教育が必要なのがよく理解できた。

火山の恵み

- ①広くなだらかな山麓と平野
- ②風光明媚な山体と高原
- ③湖
- ④豊富な地下水
- ⑤美しい造形
- ⑥肥沃な土壌
- ⑦火山特有な鉱山資源
- ⑧温泉

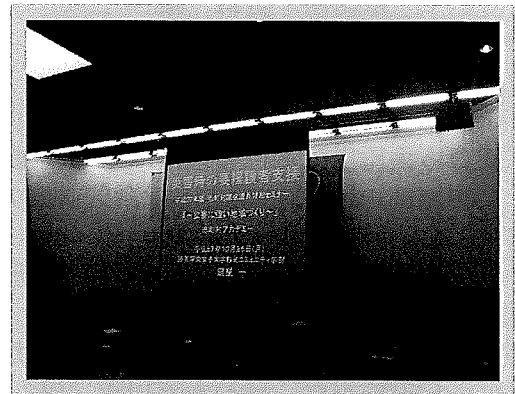
「災害時の要支援者支援」

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部 コミュニティデザイン学科教授 鍵屋 一 氏

まずこの要支援者支援の報告に入る前に東日本大震災での死者について

- 高齢者が死者の約6割、障がい者の死亡率は2倍、3、194名の震災関連死（15.4復興庁）
- 死者は自治体職員221名、消防団員254名（13.9.9NHKオンライン）民生委員56名。福祉施設職員86名（11.12.13河北新報社）
- ・地域とのつながりが弱い方
- ・安全だと思われた福祉施設や病院
- ・要支援者の避難支援に向かった支援者
- ・移動中、避難所や福祉避難所で衰弱

分かりやすい防災での支援体系がありましたので、添付させていただきます。



防災の正四面体

自助(備蓄)

(減災対策、家族情報、持ち出し品)

わが家の防災スタートブック

(新たな)
共助

(ボランティア、
NPO、企業
など)→協定

(近所)

近助

(従来からの共助)

(近所、消防団、自
主防災会など)

→コミュニティ活
動・防災訓練

公助

行政(国、自治体、警察、消防、自衛隊)、病院、
学校など)→防災計画、BCP、広域連携

自助は家族防災会議から！

◎テキスト

わが家の防災スタートブック

◎内容

- ①持ち出し品(備蓄)は共通物と特別なニーズに対応する物
- ②家族の個人情報や連絡先
- ③減災対策(家具固定、ガラス飛散防止など)
- ④地震その時の行動例

◎備蓄としては

日傘雨傘は必須とっていました。

- ・猫砂、携帯トイレ
- ・水道水・食料・薬
- ・カセットコンロ
- ・ラジオ、携帯
- ・新聞紙、レジ袋、風呂の残り湯など+特別なニーズに必要な物

東日本大震災における近所に人と福祉関係者の避難支援

(内閣府)「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」2013年

○避難行動に関わる情報源(315人、複数回答あり)

- ・家族など同居している人の判断 101人
- ・近所の人、友人等からの連絡 97人
- ・福祉関係者からの連絡や声かけ 74人

○避難行動に関わる支援者(197人、複数回答あり)

- ・近所の人、友人等面識のある人 60人
- ・家族など同居している人 85人

・福祉関係者 53人

ここでよく分かったのが、近所の人と福祉関係者の役割が大きいという事です。

東日本大震災から、高齢者の事例や障がい者の事例の解説がありました

高齢者の事例

- ・避難所では高齢者が冬のような寒さから体力が著しく低下した。
- ・環境の激変で認知症状が悪化し、オムツをしているが介護者がいない。
- ・仮設住宅や集合住宅になじめず壊れた家に戻って暮らしていた。
- ・大丈夫と言っていたが、さまざまな手続きが困難だったり判断が難しい人もいた
- ・仮設住宅が窮屈な環境で家族とずっと一緒にいて関係が悪くなった
- ・家から閉め出され、行き場がなくなった

障がい者の事例

- ・在宅の障がい児者を高齢者が世話をしている家庭も多かった。残念なことに、高齢者の判断が遅れ、ともに逃げ遅れた事例がいくつもあった。
- ・自閉症の子どもがいることを近所の方が前から知っていたので、支援に駆け付け、一緒に避難して助かった
- ・多くの被災者を回った経験からは、残念なことに障がい者にとって地域の助け合いは重要だが、必ずしもうまく行われていないと思う。

ここでは、特別支援学校は要援護者が安心して避難できる避難所であることが理解できた。

地域（近助）の役割

「こころ」の支援！

- ・心配され、気遣われるのがうれしい。
- ・モノや手伝いは心を伝える手段。
- ・「こころ」の支援ならだれでもできる。
- ・役に立たない人はいない。

◎要援護者こそ、すぐれた「こころ」の支援者になる。

災害時の決めては「ご近所力」だといっていました。普通に考えてそうだろうと思いますが、都会ではこのご近所力が希薄化しているのも事実のようです。

ご近所力①

◎社会関係資本 Social Capital

人や地域のつながり＝信頼の絆＝ご近所力

社会関係資本は、人々を賢く、健康で、安全で、豊かにし、公正で安定した民主主義を可能とする。

※「ご近所力」は付加的価値ではない

※「ご近所力」こそが、安心安全の源泉

地区防災計画と難しく考えないで「ご近所力強化計画」です。

ご近所力②

◎ご近所力＝コミュニティには2つの意味

①地縁的・財産管理的な組織

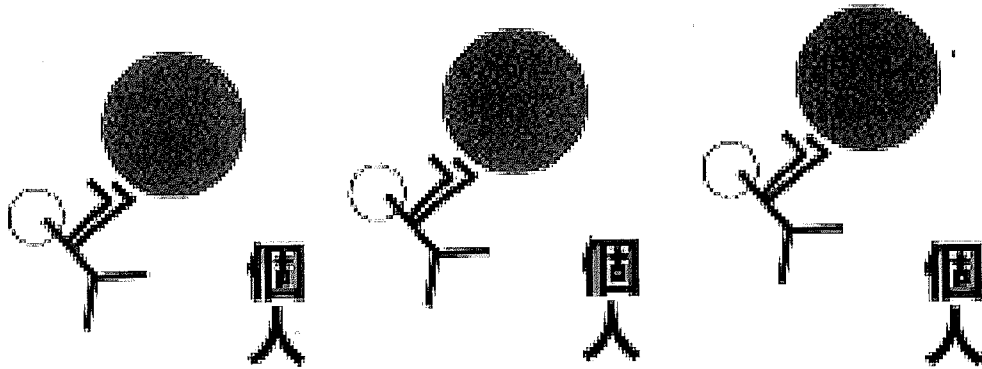
・自治体・町内会・学区組織・マンション管理組織・・・

②普通の目的・価値で活動する組織

・消防団、PTA、商店街、地域ボランティア・NPO・・・

地区防災計画では①②を縦横斜めに連結し、地域全体の防災力とコミュニティ力、個人の幸福感を高める「可能性」をもつ

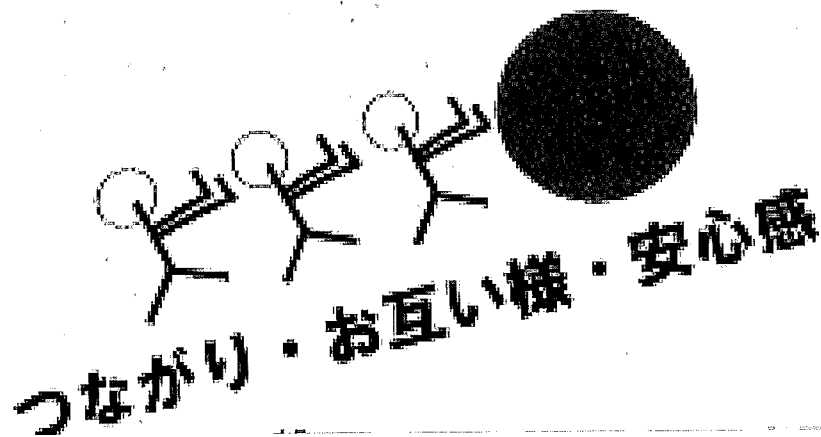
ご近所力のないモデル



家具固定・備蓄
情報入手・避難

ご近所力のあるモデル

ご近所力は、地域防災の相当部分をカバーできる！



地区防災計画

災害に強い地区のキーワード

◎ハード×ソフト×ハート

- ・耐震性、設備、備蓄
- ・計画、訓練、自治体、地域連携
- ・あいさつ、おしゃべり、イベント、まちづくり活動などで顔の見える、助け合える関係

「災害時の議会の役割」

山梨学院大学法学部教授・大学院研究長・博士 江藤俊昭 氏



議会基本条例での災害時でのルール化の意味

①平時と災害時をつなぐ（つながらないと議会はバラバラ）→首長による地域経営

②ルール化

- ・平時、及び災害時をつなぐ
- ・災害の対応の明確化
- ・その実践としての見直し、訓練

議員個人として動くのではなく議会として災害時は動く必要性は重要。

「議会BCP（業務継続計画）」を策定する。

議会は、災害の状況に応じ、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。

情報をまとめ、災害情報を市本部に提供していく。ここで重要なのは、提供はあくまでも、災害対策会議を通じて行う。

その後、必要に応じて、国、県、関係機関等に対し、要望活動を行っていく。この場合においては、広域的な視点に立ち、関係自治体の議会と十分な連携を図る。（災害対策会議のメンバーについては、議長、副議長、各会派の代表者で構成する）

大津市や大船渡市などは、想定する災害について明記していることも紹介されていました。

議員は日常活動からも危機管理について考えていなければならない。

「東日本大震災被災地・南相馬市議会の経験とこれからの防災対策」

南相馬市議会議長 平田 武 氏

東日本大震災での南相馬市の被害の状況

☆人的被害（平成27年6月17日現在）

①死者 1, 109人（うち震災関連死473人）

②行方不明者 0人

③負傷者 59人（重傷者2人、軽症者 57人）

住家被害（平成27年7月31日現在）

☆全世帯数23, 898世帯（全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊 地震・津波に区分）

☆医療関係の状況（平成27年8月1日現在）

施設数は震災前8施設ありましたが、現在稼働施設6（休止1 廃止1）



国からの原発事故による避難指示等の状況

南相馬市は原子力発電所から半径10km～30kmと距離事に避難指示が異なり町ごとに避難の指示が異なりどのように対処したのか非常に興味がありました。

市全体での行動がとれない状況は大問題かと

国からの原発事故による避難指示等の状況

平成23年

- 3月12日 5:44 福島第一原子力発電所から半径10Km圏内の住民に避難指示
- 3月12日 18:15 福島第一原子力発電所から半径20Km圏内の住民に避難指示
- 3月15日 11:00 福島第一原子力発電所から半径20Km以上30km圏内の住民に屋内退避の指示
- 4月22日 0:00 福島第一原子力発電所から半径20Km圏内を警戒区域に設定
- 4月22日 9:44 福島第一原子力発電所から半径20Km以上30km圏内の屋内退避を解除、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域を設定
- 7月21日 12:30 特定避難勧奨地点として57地点(59世帯)を設定
- 8月 3日 12:00 特定避難勧奨地点として65地点(72世帯)を設定
- 9月30日 18:11 緊急時避難準備区域を解除
- 11月25日 12:00 特定避難勧奨地点として20地点(22世帯)を設定

平成24年

- 4月16日 0:00 警戒区域及び計画的避難区域を、避難指示解除準備区域、居住制限区域及び帰還困難区域に見直し

平成26年

- 12月28日 0:00 特定避難勧奨地点を解除

平成28年

- 4月 避難指示解除準備区域解除を目標としている

議会での活動状況では、議員が独自に収集した情報や市民からの要望を議会とし集約・整理し、災害対策本部へ情報として提供した。その後、避難所現地調査として市外避難所 37ヶ所を訪問したようです。その後、現地調査などにより明らかとなった問題について、国や県、関係機関へ要望書を提出。

放射能との戦いは始まったばかり

- ◎復興にはスピードが大切
 - ・放射能の除染と除染廃棄物の処理が進まないと帰還が進まない。
 - ・時間の経過により帰還への意欲が減退する。
 - ・避難生活の長期化により地域コミュニティが崩壊する。
- ◎世代を超えた長期的な戦い
 - ・セシウム 137 の半減期は 30 年である。
 - ・核燃料の取出しに 30 年以上はかかる。
 - ・国の「森林除染は必要性に乏しい」は被災地にとって受け入れがたい。
 - ・長期にわたる健康被害の対策が必要となる。

原発事故からの教訓（南相馬からの問題提起）

1. 原子力防災計画の必要性
 - ⇒国は 10 km 圏内の原子力防災計画は必要がないとしてきたが、住民の緊急避難の対応には不可欠である。
2. 警戒区域等の指定は市町村単位が基本
 - ⇒国は原子力発電所からの直線距離（10 km、20 km、30 km）による同心円で警戒区域等を設定したことにより市が分断された。
3. 広域的な援助体制の確立と長期的な支援体制の確立
 - ⇒広域災害に対応するために、全県全市町村をエリア分けした援助協定が有効である。

以上

南相馬市議会災害対策支援本部設置要領
(災害時議員行動マニュアル)

南相馬市議会

(平成25年6月26日 制定)

南相馬市議会災害対策支援本部設置要領

平成25年6月26日制定

(趣旨)

第1条 この要領は、南相馬市において地震等の災害が発生したときに、南相馬市議会が南相馬市災害対策本部（以下「市災害対策本部」という。）と連携し、災害対策活動を支援するとともに、議員自らが迅速かつ適切な対応を図るため、必要な事項を定めるものとする。

(災害の定義)

第2条 ここでいう「災害」とは、市災害対策本部の設置に該当する災害をいう。

(災害対策支援本部の設置)

第3条 南相馬市議会議長（以下「議長」という。）は、地震等の災害により市災害対策本部が設置された場合、これに協力するため、南相馬市議会内に南相馬市議会災害対策支援本部（以下「災害対策支援本部」という。）を設置することができる。

(災害対策支援本部の構成)

第4条 災害対策支援本部は、本部長、副本部長、本部役員及び本部員をもって構成する。

- 2 本部長は、議長をもって充て、災害対策支援本部の事務を総括し、本部役員及び本部員を指揮監督する。
- 3 副本部長は、副議長をもって充て、本部長を補佐し、本部長に事故あるときは、その職務を代理する。
- 4 本部役員は、各常任委員会の委員長をもって充て、本部長及び副本部長を補佐するとともに、災害対策支援本部の事務に従事する。
- 5 本部員は、本部長、副本部長及び本部役員を除く全ての議員をもって充て、本部長の命を受け本部の事務に従事する。

(災害対策支援本部の任務)

第5条 災害対策支援本部は、次に掲げる事務を行うものとする。

- (1) 議員の安否等の確認を行うこと。
- (2) 市災害対策本部から災害情報の報告を受け、各議員に情報提供を行うこと。
- (3) 災害情報を収集・整理し、市対策本部に提供すること。
- (4) 被災地及び避難所等の調査を行うこと。
- (5) 必要に応じて国・県等への要望を行うこと。

(6) その他、本部長が必要と認める事項に関すること。

(議員の対応)

第6条 議員の対応は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 自らの安否及び居所又は連絡場所を災害対策支援本部に報告し、連絡体制を確立すること。
- (2) 災害対策支援本部から情報の提供を受けること。
- (3) 各地域における被災地及び避難所等での情報収集を行い、必要に応じて災害対策支援本部へ報告すること。
- (4) 各地域における活動に協力すること。
- (5) 各地域において被災者に対する相談及び助言等を行うこと。

(議会事務局の対応)

第7条 議会事務局の対応は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 事務局長は、市災害対策本部の会議等に出席し、情報収集に努めるとともに、災害対策支援本部へ情報提供を行う。
- (2) 事務局職員は、災害対策支援本部の業務に従事する。

(市災害対策本部への要請等)

第8条 市災害対策本部への要請及び提言については、本部長を通じて行うものとするが、緊急の場合にあってはこの限りではない。

ただし、緊急的に行った要請及び提言については、その内容を本部長に報告するものとする。

(市災害対策本部との協議)

第9条 市災害対策本部から災害対策支援本部として緊急の判断を求められた場合は、本部長及び副本部長が協議のうえ対処するものとする。

(記録)

第10条 災害対策支援本部は可能な限り活動記録を作成するものとする。

(その他)

第11条 この要領に定めるもののほか、必要な事項は本部長が別に定めるものとする。

附 則

この要領は、平成25年6月26日から施行する。

『災害時行動マニュアル』

災害対応

○ 初 動

- ① 市に災害対策本部が設置されるような甚大な災害が発生した場合、議長及び副議長は議会事務局に参集
- ② 市が災害対策本部を設置した場合、事務局長から議長に対し、その旨を連絡
- ③ 議長は副議長と協議し、議会災害対策支援本部の設置を決定
- ④ 議会災害対策支援本部を議会控室に設置
- ⑤ 議員及び市に対し、議会災害対策支援本部の設置を報告

○ 初 期

- ① 各議員は自身の安否・居所・連絡先等を議会災害対策支援本部に連絡
- ② 各議員は本部の指示に基づき本部に集合、または現地における情報収集及び支援活動へ協力

○ 中 期

- ① 市災害対策本部との情報交換及び諸要請の実施
- ② 被災者に対する助言及び相談

○ 後 期

- ① 全員協議会を開催し、被災状況の掌握
- ② 市災害対策本部への協力
- ③ 被災地、避難所等の視察
- ④ 県、国への要望活動
- ⑤ 必要により臨時会の開催