

大規模災害対策検討
特別委員会
提言

平成31年3月

岐阜県議会

【目 次】

I	はじめに	1
II	提言のポイント	3
III	提 言	4
1.	災害発生以前における減災対策	4
	（1）自助・共助による地域防災力強化について	
	（2）河川・砂防・治山施設の充実について	
	（3）ライフライン対策について	
2.	災害発生以降における減災対策	11
	（1）災害関連情報の提供体制等の充実について	
	（2）災害ボランティアの受入体制の強化について	
	（3）避難所運営の支援について	
	（4）モノとヒトの円滑な受け入れの体制の強化について	
参 考	考	16

I はじめに

我が国では、過去から地震や豪雨、洪水など数多くの災害が発生し、大きな被害を受けてきた。近年では、東日本大震災をはじめ、熊本地震、大阪府北部地震、北海道胆振東部地震といった震度6を超える地震が全国各地で発生しているほか、気候変動に伴い、記録を塗り替えるような豪雨も多く発生している。特に、平成30年は「今年の漢字」に「災」が選ばれたように、平成30年7月豪雨や台風21号などにより、西日本を中心として甚大な被害がもたらされた。本県においても、700棟を超える住家被害のほか、公共土木施設への被害、山腹崩壊、農地や鉄道への被害、河川の氾濫、長期間にわたる停電など多大な被害を受けたところである。こうした中であっても、本県ではこれまで実施してきた防災対策や関係者による機動的な対応により、ある程度の被害を抑制することができたとも考えられる。

災害が激甚化・広域化するほど、行政が行う「公助」にも限界があり、今後発生が懸念される南海トラフ地震や水害の激甚化を踏まえると、住民が主体となった「自助」「共助」力の底上げが求められる。

しかしながら、災害に対する危機意識の薄れにともなう避難率の低下、少子高齢化などによる地域防災の要である消防団員の減少など、自助・共助力の低下は本県のみならず、全国的な課題ともなっている。

当委員会は、こういった状況を踏まえ、本県が取り組

むべき大規模災害への対策の推進に関する調査を目的に設置されたものであり、本県の更なる防災減災対策に向けて、県施策に対する議論を行い、県内外の被災地や県外先進事例の視察など2年間にわたり調査を実施してきた。

今般、これまでの委員会での調査及び検討を踏まえた結果について提言する。これまでの県の取組みを更に強化するとともに、オール岐阜県で災害に備える対策の一つとなることを願い、本提言が今後の県政運営に反映されることを期待するものである。

Ⅱ 提言のポイント

【総論】

近年発生した数多くの災害から得た教訓を踏まえ、今後発生が懸念される南海トラフ地震や直下型地震、多発する豪雨などに備え、河川改修や治山・砂防施設の整備といったハード事業のみならず、市町村と連携した的確で確実な情報発信や避難所運営体制の整備、また、県民一人ひとりの防災意識を高めるための啓発や、自治会や自主防災組織といった地域防災組織の能力向上など以下の観点からの施策の推進により、自助・共助・公助の底上げを図り、オール岐阜県で防災減災に努めるべきである。

- 防災リーダーの育成
- 消防団員の確保
- 実効性のある避難対策の充実
- 河川・砂防・治山施設の充実
- ライフライン対策
- 災害関連情報の提供体制等の充実
- 災害ボランティア受入体制の強化
- 避難所運営の支援
- モノとヒトの円滑な受け入れの体制の強化

Ⅲ 提 言

1. 災害発生以前における減災対策

(1) 自助・共助による地域防災力強化について

① 防災リーダーの育成について

近年、気象状況の変化に伴い、記録を塗り替えるような豪雨による大規模な山腹崩壊や河川の氾濫などが起こる可能性が高くなっている。こうした中で、地域において、平時には地域住民の防災意識を向上させる役割を担い、災害時には気象情報や避難情報を的確に判断し、住民の避難行動へと結びつける強力なリーダーシップを持つ防災リーダーの存在が必要である。

実際、広島市安佐南区梅林学区自治防災組織では、防災リーダーが強力なリーダーシップをとり、平成26年豪雨災害を教訓にし、避難訓練やまち歩き、連絡網の見直しといった活動を実践するなど、常に中心となって、地域の防災意識が薄れないよう取組みを行っている例がある。

県では、清流の国ぎふ防災・減災センターにおいて、防災リーダーの研修を定期的に行うなど、人材育成に取り組んでいるところであるが、今後県内に居住する外国人の増加を踏まえ、外国人防災リーダーも含めた、地域の自助・共助力向上の要となるリーダーの人材育成に向けた取組み

の充実を図ることが必要である。

【調査事例】

- ・平成26年8月豪雨災害の経験を踏まえた、広島市安佐南区「復興交流館モンドラゴン」と安佐南梅林学区自主防災会連合会の活動について現地視察・調査を実施。

②消防団員の確保について

消防団は、地域防災の要として大きな役割を果たしているが、近年の社会環境の変化等から、消防団員の被雇用者化が進むとともに、消防団員の減少が続いており、地域防災力の低下が懸念されている。

平成30年7月豪雨において、郡上市和良川護岸浸食により福祉施設入居者の避難が必要となった際には、夜中であつたにもかかわらず、地元消防団の協力により、全員が安全な隣接する建物に避難が完了した事例が報告されている。これは、地元の事情等に通じ地域に密着した存在である消防団員であるからこそ、迅速に対応できたものと考えられる。

県では、消防団員の減少に歯止めをかけ、円滑かつ安定的な消防団の活動を確保するために、「岐阜県消防団協力事業所支援のための事業税の課税の特例に関する条例」を制定し、消防団協力事業

所に対する事業税の優遇措置や、女性消防団員が活躍しやすい環境の整備に係る市町村への補助などを行っているところであるが、今後も女性や学生を含めた消防団員の確保に向け、各種支援策の充実を図ることが必要である。

【調査事例】

- ・平成30年7月豪雨災害について、和良川護岸・和良介護老人保健施設において現地視察・調査を実施

③実効性のある避難対策の充実について

避難情報を迅速な避難に結びつけるためには、わかりやすい情報提供の実施とともに、平時より支援が必要な方一人ひとりについて、誰が誰をどのように避難させるかを明確にする必要がある。また、住民主体による避難訓練の実施により、実効性を高めておくことも求められる。

平成29年7月九州北部豪雨や平成30年7月豪雨では、平時から消防団とともに避難訓練を実施していた地域で速やかな避難行動につながった事例や、歩行が困難な高齢者など支援の必要な方を近隣住民が声を掛け合って車に乗せて移動したことにより難を逃れた事例が多数報告されている。その一方、倉敷市真備町においては、亡くなった方のうち、避難行動要支援者が多くを占めていた

ことも報告されている。

災害対策基本法では、市町村に避難行動要支援者の名簿を整えるよう義務づけ、さらに、避難行動要支援者に対する具体的な避難支援の方法等を記載した個別計画の作成を求めているが、県内で同計画を作成している市町村は約76パーセントであり、計画作成の一層の促進が求められるところである。

このような状況を踏まえ、市町村に対する同計画作成の支援を強化し、要支援者も含めた住民主体の避難訓練の実施を支援する取組みの充実が必要である。

また、県民の適切な避難行動の実現に向け、住民一人ひとりが作成する「災害・避難カード」の普及促進のためのワークショップの開催など、実効性のある避難対策の充実を図っていくことが必要である。

【調査事例】

- ・九州北部豪雨災害について福岡県朝倉市役所杷木支所・福岡県朝倉農林事務所において現地視察・調査を実施
- ・平成30年7月豪雨災害について倉敷市災害ボランティアセンター・倉敷市真備町地内の被害状況の調査を実施

(2) 河川・砂防・治山施設の充実について

九州北部豪雨では、治山ダムや砂防ダムが大量の土砂や流木を捕捉し、一定の被害を抑制したことが確認されている。また同様に、平成30年7月豪雨においても、記録的な降雨量にもかかわらず、県がこれまで実施してきた河川の整備や砂防堰堤の設置、流木捕捉式治山ダムの設置などの充実により、被害を一定程度抑制できたと考えられる。

これらの状況を踏まえ、今後も河川及び治山施設が確実に機能を発揮するよう、計画的な整備、維持管理を実施していく必要がある。

加えて、激甚化する災害に備え、水防災意識社会の再構築を目指し、避難勧告等の判断に資するよう、家屋浸水被害が想定される中小河川での危機管理型水位計や監視カメラを整備するとともに、適切な避難につながるよう、これらの施設から得られた数値をスマートフォンアプリへ情報提供するなどのソフト対策と一体となった取組みの充実を図ることが必要である。

【調査事例】

- ・九州北部豪雨災害について福岡県朝倉市役所杷木支所・福岡県朝倉農林事務所において現地視察・調査を実施<再掲>
- ・平成30年7月豪雨災害検証報告の調査を実施

- ・平成30年7月豪雨災害について関市津保川氾濫箇所において現地視察・調査を実施
- ・平成30年7月豪雨災害について岡山県倉敷市末政川決壊現場において視察・調査を実施

(3) ライフライン対策について

電気・水道・ガスなどは県民生活に不可欠なライフラインであり、特に水道については、人命にかかわるものであることから、災害時でも機能するよう複線化・耐震化等の対策を講じておく必要がある。

平成30年7月豪雨においては、飛騨川の濁流により、美濃加茂市の浄水場が停止し、市内の約半数の世帯が断水となったが、県営水道の東濃西部送水幹線のバックアップ機能により給水を再開し、県営水道の有効性が確認できたところである。

一方、熊本地震や大阪府北部地震では、多くの箇所で水道管が破裂して断水や漏水が起き、老朽化や耐震化といった水道管の問題が浮き彫りとなった。

本県においても、水道管の老朽化が予測され、大規模地震発生時には多くの漏水被害の発生が懸念されている。今後は、更に老朽管の耐震化の促進に向けた対策を進める必要がある。

加えて、県土の約80%を森林で占める本県においては、災害による倒木により、電気や通信などのライフラインに対して様々な影響を引き起こす可能性がある。

平成30年台風21号では、多数の倒木が電線や電柱に寄りかかり停電が発生したことにより、携帯電話基地局の停止による通信障害や一部の市町村で上水道ポンプ停止による断水が発生するなど、県民生活に大きな影響を及ぼした。

こうした状況を踏まえ、災害時のライフライン確保のため、県は関係機関と連携し倒木により被害をもたらす可能性のある立木の事前伐採対策を進める必要がある。

【調査事例】

- ・報道から見た熊本地震の課題について K K T 熊本県民テレビにおいて現地視察・調査を実施
- ・熊本地震の災害対応及びその課題について熊本県阿蘇郡西原村役場において現地視察・調査を実施
- ・平成30年7月豪雨災害について和良川護岸の崩壊現場、下呂市上呂地区の土砂災害現場、下呂市農業施設被害箇所及び関市津保川氾濫箇所の現地視察・調査を実施<再掲>

2. 災害発生以降における減災対策

(1) 災害関連情報の提供体制等の充実について

近年、テレビ、ラジオ、インターネット、SNSなど、情報の入手手段が多様化している。個人のスマートフォン保有率は60%を超えており、今後も若い世代を中心にスマートフォンやタブレット等の通信機器による情報収集が進む傾向にある。

このような情報環境の変化に対し、県はスマートフォン向け洪水情報の運用を開始したところであるが、高齢者などスマートフォンやパソコンになじみのない世代に配慮し、テレビやラジオといった従来からある情報媒体についても、関係機関と一層の連携を図り、確実な情報提供につなげていく必要がある。

また、激しい雨音により防災行政無線の聞き取りができない中での情報提供や、今後予測される外国人労働者や外国人観光客の増加に対応するための災害情報の多言語化、障がい者及び高齢者にわかりやすい表示など、全県民がリアルタイムに情報を得られるよう、多様な情報媒体を活用した情報発信の強化を図る必要がある。

【調査事例】

- ・平成30年7月豪雨検証報告について調査を実施
<再掲>

- ・平成30年7月豪雨災害について関市津保川氾濫箇所において現地視察・調査を実施〈再掲〉

(2) 災害ボランティアの受入体制の強化について

大規模災害においては、全国から集まる多くのボランティアの支援が被災者の生活再建の大きな力となっている。被災地に開設する災害ボランティアセンターでは被災者のニーズ把握とマッチングやボランティアの保険手続きなど、膨大な事務作業が発生する。迅速な復旧支援につなげるためには、ボランティアと行政が連携し、早期に災害ボランティアセンターの運営を支援する体制を整えることが求められる。

倉敷市災害ボランティアセンター及び関市災害ボランティアセンターにおいては、平時におけるセンター運営のノウハウの取得不足と関係団体との連携不足や、発災時におけるマンパワーの確保と迅速なセンターの設置といった課題が明らかとなった。

これらを踏まえ、発災時にボランティアと行政が連携して対応できるよう、県、市町村、社会福祉協議会やNPOなどを構成員とする「岐阜県災害ボランティア連絡調整会議」を設置するとともに、平時より構成機関の役割等を予め定めたマニュアルを整備するなど、被災者支援を進めていく

体制を構築していくことが必要である。

【調査事例】

- ・平成30年7月豪雨災害検証報告の調査を実施
＜再掲＞
- ・平成30年7月豪雨による倉敷市災害ボランティアセンターの運営について現地視察・調査を実施
- ・広島市安佐南区「復興交流館モンドラゴン」と安佐南梅林学区自主防災会連合会において、平成26年8月広島豪雨災害時のボランティア受け入れの体制づくりについて現地視察・調査を実施＜再掲＞

(3) 避難所運営の支援について

避難所の運営は市町村と地元住民により行われるべきものではあるが、避難生活の環境悪化は感染症の蔓延や災害関連死にも発展しかねないことや、大規模災害時には、運営の主体である市町村職員だけでは対応が難しいことから、県としても適切な運営に対する支援が求められる。

平成28年熊本地震における避難所運営では、男女別の更衣室や授乳スペースの設置など、妊産婦や高齢者、障がい者、子ども等の要配慮者対策や外国人避難者向けの多言語による案内表記などの必要性が課題として明らかとなった。加えて、

車中泊など指定外避難所の避難者に関しては、その実態把握や支援物資の提供が困難である点や、エコノミークラス症候群が集中的に発生するなどの問題も報告されている。こうした課題に対して、今後も他県での災害対応の事例を参考に、あらゆる事態を想定し、対策を強化充実していく必要がある。

併せて、避難所運営の図上訓練（HUG）などの研修をより多くの市町村職員や県民に対して実施することで、避難所運営のノウハウの普及を図っていくことも必要である。

【調査事例】

- ・ 岐阜県避難所運営ガイドラインについて県施策の調査を実施
- ・ 熊本地震の避難運営等の災害対応について熊本県阿蘇郡西原村役場において現地視察・調査を実施<再掲>
- ・ 被災市町村に対する応援体制の強化について県施策の調査を実施

（４）モノとヒトの円滑な受け入れの体制の強化について

大規模災害が発生した際、県外からの人的支援を受け入れる体制の整備や、食料や生活用品の受入れ体制の整備が求められる。

熊本地震では、国によるプッシュ型の物資の支援が初めて本格的に実施されたが、物資の仕分けや管理ノウハウの欠如などにより、発災当初、物資拠点に物資が滞留した。そのため、物資拠点から個々の避難所までの輸送が機能せず、いわゆる「ラストワンマイル問題」が発生し、被災者に支援物資が十分に行き渡らなかったことが報告されている。

これらの教訓を踏まえ、県は災害時広域受援計画を改定し、国のプッシュ型支援が行われた際の輸送の流れと国県市町村などの役割や手順の明確化を図ったところであるが、「ラストワンマイル」問題の解決に向け、市町村が開設する物資拠点から避難所までの輸送マニュアル作成に対する支援を充実し、円滑な受け入れ体制の強化を図っていくことが必要である。

【調査事例】

- ・熊本地震の避難運営等の災害対応について熊本県阿蘇郡西原村役場において現地視察・調査を実施<再掲>
- ・岐阜県災害時広域受援計画について県施策の調査を実施

参 考

【委員会の活動状況】

1 委員会の開催

◆平成29年度

開催時期		主な調査事項
第1回	5月 8日	○正副委員長互選
第2回	5月11日	○重点調査項目について ○所管事務事業の説明聴取について
第3回	7月 5日	○岐阜県避難所運営ガイドラインについて ○応急仮設住宅供給体制の整備について
第4回	10月12日	○九州北部豪雨を踏まえた災害対策について（執行部現地視察報告）
第5回	3月13日	○中間報告作成に係る協議

◆平成30年度

開催時期		主な調査事項
第6回	5月10日	○所管事務事業の説明聴取について
第7回	7月4日	○岐阜県災害時広域受援計画について ○被災市町村に対する応援体制の強化について
第8回	10月11日	○平成30年7月豪雨検証結果について
第9回	2月28日	○提言作成に向けた協議

2 視察の実施

◆平成29年度

視察区分	日程	視察先
県外視察	1月31日 ～ 2月1日	<p>○平成28年熊本地震及び平成29年7月九州北部豪雨被災地視察・先進事例視察</p> <ul style="list-style-type: none"> ・熊本県阿蘇郡西原村役場（熊本県西原村） 熊本地震の災害対応及びその課題について調査 ・熊本城（熊本県熊本市） 熊本地震の被害状況を調査 ・KKT熊本県民テレビ（熊本県熊本市） 報道からみた熊本地震及び取材する中で見えてきた課題について調査 ・福岡県朝倉市役所杷木支所（福岡県朝倉市） 九州北部豪雨の被災状況について調査 ・福岡県朝倉農林事務所（福岡県朝倉市） 九州北部豪雨の被災状況について調査

◆平成30年度

視察区分	日程	視察先
県内視察	9月7日	<p>○平成30年7月豪雨災害県内被災地視察</p> <ul style="list-style-type: none"> ・和良川護岸浸食箇所（郡上市） 和良川における河川災害について調査 ・上呂地区土砂災害箇所（下呂市） 上呂地区金子谷土砂災害について調査 ・農業生産施設被害箇所（下呂市） 菅田地区水稻育苗ハウスの倒壊について調査 ・津保川氾濫・床上浸水箇所（関市） 関市上之保地区における河川氾濫・浸水について調査
県外視察	1月22日 ～23日	<p>○平成30年7月豪雨被災地視察・先進事例視察</p> <ul style="list-style-type: none"> ・末政川決壊現場（岡山県倉敷市） 平成30年7月豪雨災害における河川の決壊状況と復旧対策について調査 ・倉敷市災害ボランティアセンター（岡山県倉敷市） 平成30年7月豪雨災害におけるボランティアセンターの運営状況と課題について調査 ・広島県庁（広島県広島市） 平成30年7月豪雨災害の状況及び災害時の住民の避難行動と課題について調査

		<ul style="list-style-type: none">・復興交流館モンドラゴン及び平成26年8月豪雨災害土砂災害箇所（広島県広島市） 平成26年8月豪雨災害を踏まえた自主防災の取組みについて
--	--	--

【大規模災害対策検討特別委員会】

(平成29年度・平成30年度)

委員長	はや 早	かわ 川	かつ 捷	や 也	(中津川市)	
副委員長	もり 森		まさ 正	ひろ 弘	(海津市)	
委員	び 尾	とう 藤	よし 義	あき 昭	(関市)	(H29.5～H30.5)
	い 伊	とう 藤	まさ 正	ひろ 博	(各務原市)	
	や 矢	じま 島	せい 成	ごう 剛	(土岐市)	
	かわ 川	かみ 上	てつ 哲	や 也	(高山市)	
	まつ 松	おか 岡	まさ 正	と 人	(各務原市)	(H30.5～)
	やま 山	だ 田		まさる 優	(羽島市)	
	まき 牧	むら 村	のり 範	やす 康	(揖斐郡)	
	い 伊	とう 藤	ひで 英	お 生	(可児市)	
	なか 中	がわ 川	ゆう 裕	こ 子	(岐阜市)	