

平成23年11月7日

生駒市議会議長 井上充生 殿

企画総務委員会委員長 下村晴意

委員会調査報告書

当委員会で調査した事件の調査結果について、生駒市議会会議規則第107条の規定により、下記のとおり報告します。

記

- 1 派遣期間 平成23年10月20日(木)～21日(金)
- 2 派遣場所 岩手県遠野市議会及び陸前高田市議会
- 3 事 件 災害時の後方支援施策及び復旧・復興施策について
- 4 派遣委員 下村晴意、白本和久、井上充生、上原しのぶ、角田晃一、
山田弘己
- 5 概 要 別紙のとおり

視察の目的

被災地区への後方支援施策、地域支援ネットワーク（遠野まごころネット）の活動状況等を研修することから、行政としての実務的な災害対策を学ぶ。

概 要

1 遠野市の後方支援拠点構想について

明治29年「明治三陸地震」、昭和8年「昭和三陸地震」、昭和35年「チリ地震津波」などにより、岩手県沿岸地方は津波災害を受けてきたこと、また、30年以内に発生する確率が99%と言われている「宮城県沖地震」に備え、支援体制の構築が求められていた。

三陸地域地震災害後方支援拠点施設の早期整備促進を図ることを目的に、平成19年11月に、釜石市、宮古市、大船渡市、陸前高田市、住田町、大槌町、山田町、川井村（現宮古市）の9市町村による推進協議会が設置され、平成20年には、今後予想される地震や津波による被害に迅速に対応できる「後方支援拠点施設整備」の必要性を国に対し提案し、併せて災害を想定した防災訓練を実施した。

(1) 国に提案された内容

①後方支援拠点となる立地環境であること

岩手県の南東部に位置し、内陸と沿岸の中間点に位置する遠野市は、内陸にも沿岸にも通じる道路網が整備された地点となっており、遠野市を中心とした半径50キロ以内に、沿岸の宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市、さらには、内陸部にある盛岡市や奥州市まで包括していることから、防災ヘリコプターで約15分、陸路でも約1時間の移動距離となっているとともに、遠野市の地質が、花崗岩で安定しており、地震に強い地盤であることが拠点となる大きな要因である。

②想定する後方支援拠点機能

1. 沿岸地域で津波災害が発生した場合、支援機関などを受け入れ集結さ

せ、各方面に展開させるため、遠野運動公園及び早瀬川緑地などを臨時ヘリポートとして活用。

2. 敷地内の空き地を野営地や駐車場として活用。
3. 総合指揮本部機能及び沿岸からの重傷者などを内陸の医療機関へ搬送できる体制を組む救急医療本部機能を有する施設。
4. 災害時に速やかに医薬品、毛布や給水ポリタンク等を支援できるよう、備蓄及び資機材倉庫を備えるほか、支援物資の収集・仕分け・搬送が可能な施設。
5. 集結した支援機関が利用できる多目的利用スペースの設置。

(2) 後方支援拠点を想定した防災訓練の実施状況

①平成20年度東北方面隊震災対処訓練（みちのくアラート2008）

開催日時：平成20年10月31日～11月1日

参加自治体数：岩手県8市町、宮城県16市町

参加人員：18,000人

車両：2,300台

航空機：43機

宮城県沖を震源とするマグニチュード8.0の地震が発生、三陸沿岸に津波が来襲したことを想定し、東北6県所在の自衛隊全部隊及び岩手・宮城両県の自治体、警察、消防などの関係機関、住民などが参加し、規模・内容ともに全国に類を見ない訓練が実施された。

2日間にわたる訓練では、震災発生直後の被害情報の収集、部隊集結、人命救助及び給水・給食・入浴支援などの民生支援までを連続して実施し、遠野市では、遠野運動公園と早瀬川緑地を中心に訓練が展開され、後方支援拠点を活用した警察・消防・医療機関・自治体・住民などとの連携と、震災対処能力向上の重要性を認識した訓練となった。

②岩手県総合防災訓練

開催日時：平成19年9月2日（遠野市）

参加機関数：87機関

参加人員：8,749人

平成20年の東北方面隊震災対処訓練（みちのく^{アラート}ALERT2008）に先立ち、平成19年には遠野市を会場に岩手県の総合防災訓練が実施された。遠野地域における震災対策と併せ、宮城県沖地震により岩手県沿岸南部を中心に地震津波災害が広範囲に発生したことを想定し、自衛隊とも連携し、中継救援基地設置運営訓練、派遣訓練、救援物資仕分け・搬送訓練を実施した。

2 遠野市の沿岸被災地域への後方支援活動の概要について

平成23年3月11日金曜日、午後2時46分、国内観測史上最大となるマグニチュード9.0の大地震が、牡鹿半島の東南東約130キロ付近、震源の深さは約24キロで発生した。

(1) 全国各地から支援部隊が遠野市に集結

①自衛隊・警察・消防

地震発生直後から全国の自衛隊、警察や消防が遠野市に向けて動き出す。遠野市は、平成20年度に実施した、「みちのくALERT2008」に基づき、遠野運動公園を開放し、市消防本部による照明器具の設置などを行うことにより、受入れ体制を整えた。陸上自衛隊3,500人、大阪市緊急消防援助隊800人、警視庁や群馬県警は地区センターなどに拠点を置いた。平成19年度及び20年度の訓練どおりの行動が取られた。

②日本赤十字・医療チーム

被災地での救助活動のため、全国から多くの医療関係団体が遠野市に集結する。（岩手医大チーム・日本赤十字社・沖縄県医師会医療チーム）

③ 県立遠野病院の後方支援

県立遠野病院は、沿岸被災地の医療機関からの患者の受け入れや医療を必要とする被災者のために医師や看護師、調理師などを派遣。医療の後方支援として、受入れと派遣の両面で被災地の救命支援に当たっている。

(2) 遠野市後方支援活動本部の動き

地震発生と同時に災害対策本部を設置した。市内全域に避難勧告が発令され、被害状況の把握に奔走し、ライフラインの復旧に努め、2日後には沿岸被災地の後方支援のため「東日本大震災後方支援活動本部」を設置、また、後方支援活動を継続的に支援するため「沿岸被災地後方支援室」を立ち上げ、専従職員を5名配置した。

また、静岡県は「静岡県現地支援調整本部」を立ち上げ、岩手県は、遠野市を「岩手県災害対策本部遠野支援基地」として位置付け、職員2名を配置、市内外の組織が連携することにより、沿岸被災地への後方支援活動を推進する体制が構築された。

(3) 物資支援の活動

震災発生次の日に大槌町への救援物資搬送を皮切りに、釜石市、大船渡市、陸前高田市、山田町へと範囲を拡大し、救援物資の搬送を行った。多くの患者を抱える県立釜石病院からの要請により米360キロを送り、職員が運搬をしていたが、途中から岩手県トラック協会や日本郵便の協力を得て、1日3往復して4月18日まで運搬が行われた。

- ① 救援物資の搬送 250回
- ② おにぎり 14万食
- ③ 燃料（1缶18リットル） 3,500缶
- ④ 衣類・寝具 12万5千枚
- ⑤ 米（1袋10キロ） 3,800袋
- ⑥ 水・飲料（2リットル） 10万6千本
- ⑦ 食料 11万箱

(4) 人的支援の活動

職員やボランティアの体制を構築し人的支援を継続している。

遠野市社会福祉協議会を中心に「遠野被災地支援ボランティアネットワーク（遠野まごころネット）」が結成されたことから、4月以降の人的支援活動は同ネットワークの活動に統合し、遠野市は、金銭的なバックアップを行い、活動に制約をかけずに、同ネットワークに全てを一任している。

◎ 遠野被災地支援ボランティアネットワーク（遠野まごころネット）

福祉センター内に拠点を置く「遠野まごころネット」には、個人的ボランティアのほか、全国から多数のボランティア団体が集結し、被災地支援に当たっている。

活動内容：①家屋清掃

②現地での炊き出し

③足湯

④整体運動

これまでに、市内の各町地域づくり連絡協議会、東京都武蔵野市、調布市などの協力を受けながら活動を行い、市内に拠点を置く「岩手県遠野災害ボランティア支援センター」や各県の自治体などと連携を図りながら、活動を実施している。

(5) 被災地及び避難者への支援活動

各地区センターなどを避難所とし、沿岸被災地からの避難者の受入れを行い、（現在は閉鎖）避難者数は462人となっている。

また、被災者向け雇用促進住宅への入居あっせんしている。

(6) 被災地及び避難者への支援活動

遠野市は、各地区センターなどを避難所とし、沿岸被災地からの避難者の受入れを行い、（現在は閉鎖）避難者数は462人となっている。

また、被災者向け雇用促進住宅への入居あっせんしている。

①個人住宅への食料・燃料の支援

避難者の受入れのほか、個人住宅への避難世帯者に対する食料や生活用品、燃料の支援を実施している。支援世帯数は延べ774軒で、屋内運動場に開設した物資搬送センターを避難者に開放し、生活用品等を提供した。

②入浴支援

市内2箇所の入浴施設を無料で開放し、大槌町と釜石市に送迎バスを運行した。(総利用者数：9,340人)

③ 避難所における健康管理活動

医療機関と保健師・看護師などが避難所の巡回診察を実施し、血圧測定や健康相談、健康教育などを実施した。

概要：①避難場所訪問 延べ205回

②対応職員数 230人

③巡回数 451回

④対応医療機関数 3機関

(7) 遠野市に集結した機関などへの支援活動

支援活動のため、自衛隊や警察・消防、電力・通信事業者が集結しているため、活動拠点として各地区センターやコミュニティセンターなどをあつせんしているほか、4月には、統一地方選挙が実施されたため、自衛官や警察官などの不在者投票や入浴支援も行った。

①不在者投票への支援

遠野市を後方支援拠点として活動している自衛官や警察官が、統一地方選挙前と後の不在者投票が行えるよう、岩手県が遠野市に臨時投票所を設置し、この投票事務には、総務省から7人、岩手県選挙管理委員会から3人、花巻市選挙管理委員会から4人の職員が選挙事務に従事した。

(総投票者数：2,702人)

②入浴支援

遠野市を後方支援拠点として活動している自衛官や警察官に市内の入浴施設を提供している。

3 施策に対する考察

(1) 災害に対する市長の認識

市長が岩手県職員時代に阪神・淡路大震災への支援活動を経験し、後方支援の重要性を強く認識していたことが「後方支援策」を有効に展開させた第1要因であると考ええる。

(2) 認識を施策として形にするための実行力

その強い市長の認識のもと、遠野市の立地環境を生かし、沿岸の9市町村と「後方支援拠点施設整備推進構想」を作成、推進協議会の設立に至り、推進協議会から「後方支援拠点施設整備」の必要性を国へ提案したことの実行力が有効に展開させた第2の要因と考ええる。

(3) 災害に備えた着実なハード整備

推進協議会が中心となり、後方支援拠点となる運動公園や臨時ヘリポート等に国や県の補助金を活用し、積極的にハードの整備を着実にやってきたことが、第3の要因と考ええる。

(4) 全国で類を見ない実効性の高い防災訓練の実施

平成19年9月実施の「岩手県総合防災訓練」及び平成20年10月実施の「東北方面隊震災対処訓練」の2つの防災訓練を実施したことが、有効に展開させた第4の要因であり、かつ最大の要因であると考ええる。

ほぼ訓練どおりに実行できたことが、後方支援を実行する際に有効であった理由であると担当者も話しており、市庁舎中央館が全壊する被害を受け、市役所機能の一部を移転しながらも、後方支援活動を中断することなく継続できたことは訓練の成果であると考ええる。

(5) 市長の迅速かつ有効的な判断

市長が最終的に全責任を取る旨の緊急指令を発令し、職員の迅速な被災地への派遣、予算の承認を受けずに必要物資の購入を行うなど、現場での市長の迅速で有効的な判断も要因のひとつと考えられる。

また、トップの判断が緊急時には、何より重要であることの裏付けであるとする。

4 委員の意見

◎地震発生直後から迅速な支援活動を展開されたことに感銘を受けた。細かいマニュアルもないという状況で適格な判断でそれぞれの部隊が被災地へ温かい手を差し伸べて救援活動に徹した背景には、大掛かりな訓練を実施したことが大きな力になっていると確信した。平常時の災害訓練の重要性を痛感した。

◎災害に備えては、防災のみならず後方支援の在り方についても日常的に訓練すべき重要性を再確認した。

◎周到な準備がされており、後方支援活動の行政版「遠野モデル」を発信したと思うが、関係公的機関との連携において規制の壁が浮き彫りにされた。阪神大震災の教訓が未だ十分に生かされていないのは、この国の危機管理のシステム、考え方に欠陥があると考え。今後早急に改善されなければならない事項である。

◎「新しい公共」のあり方、官民協働の一つの到達点としてこの「遠野モデル」を全国の自治体、ボランティア団体に発信してもらえたらと思う。

◎遠野市が、地震発生のおよそ14分後に市内の運動公園をいち早く開放し、停電対策となる照明器具の準備や発電機等の設置及び陸上自衛隊等の各種支援部隊の受入れが可能となるよう後方支援基地としての機能を十分に果たすべく態勢を整え、また、市内の高校の体育館やコミュニティセンター等の公共施設や民間施設においても、警察や消防隊の受

入れが可能となるように態勢を整え、一日で最大6,000名～7,000名もの支援者を収容することが出来たことに感嘆するとともに、初動体制を迅速に行うことの重要性を認識した。

◎人口規模3万人の遠野市単独で、沿岸5市町村を一手にフォローすることは人的に困難であり、限界がある。

震災3日後に全国42市町村から支援物資が搬入されたが、やはり岩手県からの正式な要請がなければ、市単独で支援活動を実行するのは至難の業であると考えます。このことから、常日頃からの県との連携を強化しておく必要があると思う。

◎遠野市の後方支援施策は、沿岸地域における「津波災害」に対し、津波の被害を受けない内陸部の自治体としての施策ではあるが、今回の地震により市内で死者は出なかったものの、本庁舎全壊の被害を受け、また、市内のライフラインの確保などが最優先される中であるにもかかわらず、沿岸地域に対し後方支援を市内の復旧と並行的に、なおかつ継続的に行ったことは、頭の下がる思いである。



視察の目的

被災地における復旧・復興施策を、現実の被災地を見学することと併せて研修し、行政として実利的な災害対策を学ぶ。

1 概要

人口の6%(1,640名)、市役所職員の1/3(68名)が死亡し、市の中心部はすべて津波の被害を受けた状況で、既存の防災マニュアル等が津波とともに流失し、手元に存在しない事態になった。また、復旧対応策への基礎となる住民に関わる主なデータも消滅した。

陸前高田市では、震災発生直後に災害対策本部を設置し、その3分後に住民に対して、避難指示を出したものの、壊滅的な規模となったこの自然災害の前では、市がとった対応策は、なしのつづてであった。

2 復旧の概要

復旧に一番大きく貢献したのは、陸上自衛隊を中心とする国からの支援であり、この支援の期間は4ヶ月に渡り行われた。現在は、国ではなく各都道府県からの警察、各市町からの消防、ボランティア団体などが国に替わり、現地において復旧活動に尽力している。

しかし、民間に委託された市内の瓦礫作業については、今後約3年間を要するという大きな課題を残している。

陸前高田市では、ライフラインの復旧に努め、電気は5月末に、水道は6月末に各々復旧の運びとなり、またガスはLPガスの対応で暫時復旧となった。

復旧の過程で問題となったのは、ボランティア団体等の受入れであったが、市内にこの宿泊に関わる主要な収容施設も被災し存在していなかったことから、近隣の遠野市など被害が比較的少なかった市町村からの「通いボランティア」で対応されていた。

3 復興の概要

市の中心地区がほぼ100%壊滅的な被災状況となったことから、まちづくりを基礎的な事項から着手することとなる。

具体的な復興計画素案を10月に打ち出し、基本計画は、全体を8年間とし、まず「復興基盤整備期」として、平成25年までの3年間で第一期、その後、平成30年までを「復興展開期」の5年間で定め、第二期とした。

市の復興を目指す過程で、3つの基本理念を

- ①世界に誇れる美しいまちの創造
- ②ひとを育て命と絆を守るまちの創造
- ③活力あるまちの創造

として定め、そして、復興のまちづくりの6つの目標を、

- ①災害に強い安全なまち
- ②快適で魅力のあるまち
- ③市民の暮らしが安定したまち
- ④活力あふれるまち
- ⑤環境にやさしいまち
- ⑥協働で築くまち

に掲げ、これを基礎とした具体的な復興計画を策定し、人口規模を震災前の約25000人に戻すことを設定した市の復興に向けた推進策としている。

4 考 察

今回の地震と津波は、陸前高田市が想定していた状況を遥かに上回る規模であったため、既存の対応策では対応がまったく不可能であったことがその特徴である。

仮に、今回と同規模の地震による津波被害を想定した、完全な防災マニュアルが策定されていたとしても、地震発生から数分後に津波が押し寄せてきた状況下では、なすすべもなかったであろうと、壊滅的な被害状況から容易に想像はできた。

5 委員の意見

◎大震災と大津波の爪あとの大きさとその惨状に大きな衝撃を受けた。大変な惨状から立ち上がり、この7カ月間、復旧・復興活動に取り組まれた市職員や関係者の方々のご奮闘に心から敬意を表する。

◎災害本部とならなければならない市役所そのものが全壊し、大切な情報も何もかもが一気に失われるという事実を目の当たりにし、苦労の大きさも想像を超えるものだと痛感した。一定の情報がバックアップされていたのを手掛かりに行政の仕事を始めたが、生駒市においても被災地の経験に学び、災害対策、情報管理、安全性の確保など重要な課題であると痛感しました。



◎復旧対応策への基礎となる住民に関わる主なデータも消滅したことから、情報のバックアップの重要性を再認識した。ただし、住民基本台帳のデータについては、内陸部の電子センターで保管していたため、無事であったことから、本市におけるバックアップデータの保管についても、考えなければならないと思った。



◎本市も災害に強い安全・安心のまちづくりに取り組んでいるが、前提が異なるので比較は難しいと思われる。

陸前高田市の場合は、職員の方の説明にあったように、雇用の確保が最大の課題となるであろうが、その前にライフラインの確保、インフラの整備、そして居住が整備されなければならない。



◎ 8年という期間に及ぶ震災復興計画が、今後、計画どおりに進むかは陸前高田市の尽力にかかってくることはもちろんであるが、何より国の決断にかかっている。特区申請に半年以上もかかるような法・制度を改正しない限り復興への道は険しい。

（仮称）復興庁を立上げ、首相直轄で迅速且つ効率良く、人、物、金を動かして元通りの陸前高田市を復活させなければならないと思う。その道筋を地元自治体が自信をもち、被災者の方々に説明出来るようにして欲しいと思う。また、我々も継続的な支援活動を行わなければならないと考える。

◎最近、報道などで被災地の状況が伝えられていないことから、復興が進んでいるのかと思っていたが、現地に入り、全く復興が進んでいない現状に驚くとともに、壊滅的な被害を受けた市街地の状況を目の当たりにして声が出なかった。当然、陸前高田市は、復興に向けた施策の推進を図っていかれるであろうが、国・県はもちろんのこと、まだまだ他の自治体などからの支援は必要不可欠である。



◎ 全壊したスーパーが仮設店舗で営業を再開したが、元の面積に準じた店舗で再開する場合は、2カ月間しか営業できないという大店立地法の規制による弊害が浮き彫りとなっていることなどから、被災地における法の規制緩和措置を早急に実施しなければ復旧はなかなか進まない。



◎ 被災された多くの方々、いのちをおとされた多くの方々、また、そのご家族の方々に心からお見舞いを申し上げますとともに、ご冥福をお祈りいたします。また、復興に向けて大変な状況のもと、私たちの視察を受け入れ対応くださいました陸前高田市議会事務局の方々、また、復興計画をご説明いただいた企画部長様に感謝いたしますとともに、陸前高田市の一日も早い復興を心から祈念いたしております。

生駒市議会 企画総務委員会