

平成23年第4回定例会

特別委員会中間報告書

危機管理対策特別委員会

大分県議会

本年3月11日に発生した東日本大震災は、複数の地震の連動により、観測史上最大のマグニチュード9.0を記録し、想定を超える大津波等により、死者・行方不明者は約2万人、建物の全・半壊が31万戸にのぼるといふ未曾有の大災害となった。

この東日本大震災を受けて、南海トラフ（東海から四国沖の海底の溝に沿ってフィリピン海プレートが沈み込む、非常に活発で大規模な地震発生帯）が近くにあり、東南海・南海地震が今後30年以内に60～70%の確率で予想されている本県においても、防災計画の見直しは喫緊の課題となっている。

そのような中、本議会においては「危機管理対策特別委員会」を設置し、自然災害をはじめとする様々な危機管理対策のあり方を検討することとし、特に今年度は、見直しが行われている地域防災計画「地震・津波対策編」についての調査を最優先に、関係部局長をはじめ関係者から随時説明を聴取した。また、県内市町村の津波対策の状況について現地調査を行い、実際に避難路を歩き津波到達時間と避難にかかる時間を検証するなど、鋭意調査・研究を進めてきたところである。

以下、地域防災計画「地震・津波対策編」の見直しに向けた、現時点での調査概要について報告し、見直し作業中の地域防災計画に寄与することを期待するものである。

【調査の概要】

地域防災計画について

地域防災計画は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第40条の規定に基づき作成されており、本県における地震災害に対応するための体制の整備確立を図るとともに、防災行政を総合的かつ計画的に推進し、もって県土の保全と県民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的としている。

この計画は、国の防災基本計画の項目を網羅し「風水害等対策編」「地震・津波対策編」「事故等災害対策編」の3編にまとめられているが、県では、今回の東日本大震災を受けた国の防災基本計画「震災対策編」の見直しを待たずに見直し作業に着手し、年内に地域防災計画「地震・津波対策編」の見直しの素案をまとめることとしている

見直しの内容について

防災計画の前提となっている現行の被害想定は、直下型地震では阪神・淡路大震災規模（震度7）、海溝型地震では近い将来発生が予想される東南海・南海地震で、紀伊半島から四国沖を震源域としてマグニチュード8.6、最大震度6弱、県南沿岸部に最大5～6メートル程度の津波が襲来するとしている。

しかしながら、東海や日向灘など他の震源との連動は想定していないため、複数の地震が連動し想定外の被害となった今回の東日本大震災を踏まえ、地震・津波シミュレーションや過去の津波堆積物、歴史古文書などからの検証を加えた見直しを行い、津波高の想定は2倍、避難訓練等のソフト対応の目安は3倍とした。

本県史上最大の海溝型地震と言われる1707年の宝永地震は、300～700年周期で繰り返す連動型地震とされ、古文書の記録では、佐伯市米水津で11.5メートルの津波を観測したとされており、見直しの数値とも整合的である。

また、これまでの地域防災計画は公共機関の責任体制を明確にするのが主な目的となっており、具体的に何をすればよいか分かりにくかったため、今回は県民・市民の視点から災害に遭遇したときに何を必要とするかという視点で見直すこととしている。

さらに、県の地域防災計画と市町村、各市町村間の地域防災計画で想

定する地震や震度の設定に違いがあったため、広域的な被害を及ぼすとされる東海・東南海・南海地震や日向灘との3連動・4連動地震に備えた統一性のある想定となるよう検討するほか、特に沿岸部の避難場所については、地域の視点である自主防災組織で見直すこととしている。

現行の津波の想定

見直し後(暫定)

「大分県津波浸水予測調査」

現行×2倍

地 点 名	20cm波高到達時間	最大波高m	暫定想定m
中津市小祝新町	3時間21分	2.57	5.14
宇佐市郡中新田	3時間10分	2.22	4.44
豊後高田市高田港	3時間16分	2.08	4.16
真玉町浜下	2時間52分	2.22	4.44
香々地町見目	2時間40分	2.33	4.66
国見町伊美港	2時間36分	2.08	4.16
姫島村南	1時間51分	2.36	4.72
国東町国東港	1時間18分	2.38	4.76
武蔵町武蔵港	1時間14分	2.54	5.08
安岐町塩屋	1時間11分	2.56	5.12
杵築市八坂川河口	1時間32分	2.11	4.22
日出町日出港	1時間28分	2.65	5.30
別府市弓ヶ浜町	1時間30分	2.50	5.00
大分市豊海5丁目	1時間29分	2.30	4.60
大分市佐賀関西町	48分	3.39	6.78
臼杵市臼杵川河口	59分	2.45	(4.9)
			10.0
津久見市港町	49分	2.70	5.40
佐伯市上浦町津井浦	36分	2.73	5.46
佐伯市葛港	43分	3.40	6.80
佐伯市鶴見町地松浦	40分	2.45	4.90
佐伯市米水津浦代浦	24分	6.24	12.48
佐伯市蒲江町新町	22分	3.95	7.90

注：波高20cmとは海岸・海域の人命に影響を与えるとされる水位

【提 言】

災害発生時の初動について

災害対策基本法では、非常災害が発生し、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合は、災害応急対策を推進するため、内閣総理大臣が災害緊急事態の布告を発することができるとしている。

県においても、このような激甚災害発生の場合は県民に対して、いち早く緊急事態であることを伝え、関係機関が連携した災害対応を実施する必要がある。

このような緊急時の初動における知事の宣言等、県民への周知について検討が必要と思われる。

避難等の周知について

県では沿岸部12市町村で海拔表示を、内陸部6市町村で避難場所の表示を統一し、順次電柱等への貼付を行っているが、いち早く独自に取り組んだ佐伯市では、満潮時の海面からの高さや平均海面からの高さ表示など基準の異なる表示が混在し、住民からはかえって分かりにくいとの声があがっている。避難表示については、分かりやすいことが第一であるため、関係機関で調整を図ってほしい。

また、災害発生の情報伝達には、テレビやラジオ、防災メールなどの手段が挙げられているが、短時間での避難が必要な場合に情報が伝わらない事態も想定し、沿岸部地域ではバッテリー内蔵のスピーカーからサイレンにより周知するなどの対策が必要と思われる。

要援護者の避難について

災害時における要援護者の避難対策が大きな課題となっている。特に中心市街地等、地域コミュニティが希薄な地域では要援護者の把握が困難となっており、行政機関と自主防災組織等の連携が必要である。

また、避難体制を確立することも必要と思われるが、各地で実施される避難訓練では、高齢者や障がい者などの要援護者は参加しない例も多く見受けられる。訓練を実のあるものにし、要援護者においては自らの命を守るため、地域においては要援護者の避難について検証を

積むためにも、地域の全員が訓練に参加し、情報を共有できるような取組が必要と思われる。

自主防災組織等の活性化及び地域住民の危機意識醸成について

地域の防災リーダーの育成が急務となっているが、防災士の講習は大分市のみでの開催となっている。遠方の市町村からの受講を増やし防災士を育成するためにも、各振興局単位での開催等、地域開催への支援を検討すべきである。

消防団員については、今回の震災においても水門の閉鎖や住民の避難誘導に活躍したが、その一方で253人が犠牲となっており、団員の減少が続くなか、その育成と併せて消防団員自身の安全確保が急務となっている。3月11日の震災時には、県内沿岸部の約20万2千人にも津波警報による避難勧告が出されたが、避難者は約3,700人、避難率は1.8%にとどまっており、地域住民一人一人の防災意識を高めるなど危機意識を醸成し、消防団員をはじめとする防災関係者のリスクを少なくする取組が必要である。

また、平日の災害では、消防団員は仕事で参集できない場合が考えられる。そのような場合の自主防災組織での役割分担の検討等も必要と思われる。

防災訓練のあり方について

大震災以降、各地で防災訓練が実施され参加者も増加しているとのことであるが、年中行事としての訓練ではなく、参加者が目的意識を持って参加するような訓練を行うことが重要である。

津波では広域にわたる避難が必要となることから、地域での訓練だけでなく人口が密集している沿岸部の中心市街地等で、働く人達も含めた訓練を実施し、避難人数の把握と避難場所の確保、避難手段の確認を行う等、市町村全体で総合的なシミュレーションとしての訓練を行う必要がある。

また、昼と夜では周りの状況のほか、人々の構成等も違ってくる。昼と夜、平日の昼間等、様々な事態を想定した訓練が必要と思われる。

学校等の防災対策・防災教育について

今年4月1日現在の、県内の公立の幼稚園の耐震化率は67.8%（全国29位）小・中学校の耐震化率は74.1%（全国29位）、高等学校で84.9%（全国14位）となっており、耐震化は進んでいない。また、私立学校施設でも昨年4月1日現在で60.3%の耐震化率となっている。

県内では公立学校の8割が避難所に指定されており、災害時には住民避難の拠点にもなる。子ども達の安全確保を最優先に、地域の防災拠点確保のためにも、早急に耐震化を進める必要がある。

また、津波発生時に避難が必要とされる学校等は270以上に上る（各市町村の最大津波高の3倍にあてはめた場合）とのことだが、今回の震災では避難場所を定めていなかった小学校において、全校児童の7割及び教職員が犠牲になっており、早急に避難場所を確保する必要がある。

さらに、登下校時や放課後など、学校外で災害が発生することも考え、子ども達には基礎的な災害の知識のほか自主的な判断力を磨くことができるような訓練も必要である。また、過去の津波の話など古くからの言い伝えを守って被害を免れた例もあることから、そのような災害事例や言い伝えを子ども達や地域の住民に受け継いでいく取組が必要である。

福祉施設等の防災対策について

福祉関連施設等には多くの災害時要援護者が入所している。そのような施設においては、職員が全入所者を避難させることは困難な場合も想定される。こうした施設に関しては、避難ビルを兼ねた施設の新・改築や高台への移転、移動手段の確保などの避難対策を講じる必要がある。国や県においては、支援も含めた対策の方向性を早急に示すべきである。

さらに、消防団員や防災士も交えた実践的な訓練等を行えるよう、体制整備を含めた支援にも努められたい。

また、災害時にベンチやソファーがボートに変わる商品など、様々な災害関連用品が開発されており、そのようなあらゆる角度からの対策も必要と思われる。

ハザードマップの充実について

ハザードマップには、断層の位置や液状化が予測される地域なども表示し、危険を予測しやすいよう取り組んでもらいたい。

また、今回の震災では、農業用ダムが地震で決壊し下流の住民が被害に遭う事例が発生している。古いダムやため池については、早急に改修等を実施するとともに、いわゆる「内陸の津波」を想定したハザードマップを作成し、住民への周知をお願いしたい。

避難路整備について

海岸部では山が急峻で、避難場所・避難路の設置が容易でない所もある。そのような地域では、急傾斜地の崩壊対策で法面保護を実施している側に地域で造った山道を利用した避難路整備を行うようにしているが、道が狭いうえ急峻で、高齢者等が登るのはかなり大変な状況である。このような箇所については、急傾斜地崩壊対策事業と併せた避難路整備等ができるような取組を検討してもらいたい。

避難場所・備蓄物資等について

高台に整備される避難場所等については、日頃から子ども達が遊べるような整備を行い、住民への周知を図るとともに適切な管理をすべきである。

また、沿岸部の集落のほか山間部においては、交通が遮断され孤立するおそれがあることから、救急搬送や物資輸送のため防災ヘリコプターの運航が想定される。県内では現在120余りの飛行場外離着陸場を確保しているが、それらが使用できない、あるいは離れている場合等を考え、避難場所については防災ヘリコプターが離着陸もしくはホバリングできるような対策が必要と思われる。

備蓄物資については、地域ごとで設定しているとのことであるが、倉庫も小さく、物資も十分に用意されていない状況がある。訓練の際に実際に使用して検証するなどにより、物資の量や品目について見直しを行うほか、各家庭においても最低限の備えを行うよう周知する必要がある。

また、倒壊した家屋からの救出は住民が行う場合が多いことから、防災倉庫内にバールや油圧ジャッキなどの救出機材の配備も必要と思

われる。

海からの視点に基づく大規模火災対策等について

今回の大震災では気仙沼市が、倒壊した石油備蓄タンクからの油流出により大火災に見舞われた。コンビナートについては「石油コンビナート等災害防止法」により対策を実施しているが、大規模火災に対する地域での備えも重要である。

さらに、海岸部では漁船や重油タンクからの油の流出も想定される。火災による延焼等を防ぐためオイルフェンスなどの対策も必要と思われる。

また、本県沿岸は多くの船が行き交い、大型タンカーも入港しており、海から見た視点の防災対策についても留意する必要があると思われる。

検討体制について

県では地域防災計画再検討委員会において、防災計画の見直しを行っているが、委員には女性が含まれていない。オブザーバー等で保健師が参加しているとのことであるが、避難所の運営や物資の準備のほか、様々な面において今後も女性の視点を反映できるよう、このような検討の場においては女性委員を是非配置してもらいたい。

地域防災計画「地震・津波対策編」の見直しについて、現時点での調査概要は以上である。

計画については、今後の国の検討結果や地域での検証を踏まえ、随時改訂を行う必要があると思われる。

また、今回の震災では、津波による電源喪失で深刻な原発事故が発生し、現在も多くの人々が避難を余儀なくされる事態となっている。

本県から海を隔てた愛媛県には伊方原子力発電所が稼働しているほか、今夏の台風では、国内の観測記録を大幅に上回る記録的な大雨等により、全国で浸水の被害や、深層崩壊による大規模な土砂災害等も発生している。

そのような状況も踏まえ、地域防災計画の他の2編「風水害等対策編」、「事故等災害対策編」についても、今後見直しを行っていく必要があると思われる。

この調査報告が、本県の防災・減災対策の充実に向けた取組の一助となれば幸いである。

以上をもって、危機管理対策特別委員会の地域防災計画「地震・津波対策編」見直しに対する中間報告とする。

平成23年12月13日

危機管理対策特別委員会

委員長	麻生栄作
副委員長	後藤政義
委員	嶋幸一
委員	末宗秀雄
委員	御手洗吉生
委員	馬場林
委員	尾島保彦
委員	酒井喜親
委員	小野弘利
委員	佐々木敏夫
委員	吉岡美智子

【委員会の活動状況】

委員会の開催状況

開催月日		調査項目
第1回	平成23年 8月 3日	正副委員長の互選
第2回	平成23年 9月13日	付託事件の調査 地域防災計画見直し（案）について 調査方針、調査計画について
第3回	平成23年 9月28日	付託事件の調査 災害時要援護者に対する地震津波対策について (1)小・中・高等学校等の地震津波対策について (2)幼稚園等の地震津波対策について (3)高齢者、障がい者、病院、保育所等の地震津波対策について
第4回	平成23年11月 4日	付託事件の調査 地域防災計画見直し（案）に対する意見等について
第5回	平成23年12月 1日	付託事件の調査 (1)海から見た危機管理と地域防災計画について (2)地域防災計画見直しの状況について (3)中間報告書についての審議

県内事務調査の状況

調査月日	調査先	調査項目
平成23年11月 4日	佐伯市 米水津 鶴見 中心市街地	県内調査 佐伯市における津波対策の現状と課題について