

防 災 対 策 に 関 す る
政 策 提 言

平成 2 6 年 8 月 2 5 日

山 梨 県 議 会

目 次

1	提言の背景	P 1
2	主旨	P 1
3	提言項目	P 3
(1)	庁内体制の充実	P 3
1)	防災体制の強化等	
2)	人材の育成等	
3)	関係機関との連携強化	
4)	災害対応に関する調査研究の推進	
(2)	情報収集及び提供等の充実	P 5
1)	情報収集の充実	
2)	情報提供の充実	
3)	運用体制の強化	
(3)	避難・救援活動体制等の充実	P 7
1)	避難・救援活動体制の充実	
2)	観光客などの帰宅困難者対応に係る連携	
3)	気象情報のあり方	
(4)	物資の調達・輸送体制の充実	P 9
1)	物資の調達の充実	
2)	物資の輸送体制の充実	
(5)	地域防災力の充実	P 1 0
1)	自主防災組織の強化	
2)	消防団への加入促進	
3)	女性の積極的な参画の促進	
(6)	防災教育等の充実	P 1 1
1)	防災訓練の強化充実	
2)	学校等における防災教育の充実	
3)	地域等における防災教育の充実	
4)	県防災安全センターの活用	

1 提言の背景

平成26年2月14日未明から降り始めた雪は、翌15日午前まで降り続き、甲府市で114センチメートル、富士河口湖町では143センチメートルとなるなど、いずれも本県観測史上最大の降雪量を記録した。

この豪雪により、県内の鉄道や道路等の交通網が寸断され、他都県との行き来が一時的に閉ざされるとともに、一部の集落が孤立するなど、県民生活に多大な影響が生じた。

また、5人の尊い生命が奪われたばかりでなく、農業用ハウスや農産物の被害額は少なくとも249億円にのぼり、さらには建物損傷や倒壊など、県内各地に大きな被害をもたらした。

こうした中、県では自衛隊へ災害派遣要請を行い、人命救助を最優先に、道路に立ち往生しているドライバーへの対応に取り組むとともに、幹線道路の除雪、孤立集落への対応や医療機関へのアクセスの確保、食料品や日用品等の物流の確保など、多岐にわたる対策を総合的に実施するため、災害対策本部を設置して、被害の全容把握と日常生活の早期復旧に全庁を挙げて取り組んだところである。

しかしながら、今回の豪雪に際しては、災害対策本部の設置の時期や、災害対策本部の機能について検証がなされるなど、現在における本県の雪害対策の課題が明らかになった。

一方で、県民一人ひとりが協力し合い、自宅近くの道路の除雪作業や農業用施設の撤去など、地域における共助が遺憾なく発揮されたことに加えて、県内外から、多くのボランティアの申し出がなされるなど、県民等の自助、共助の精神の高さが示されたところである。

2 主旨

本県では、今年の2月までの約30年間、災害対策本部を設置するような災害がなく、他県に比べ自然災害が少ない県とされていたが、今回の豪雪災害を契機に考え方を改める必要がある。

県では、地域防災計画の一般災害編において、風水害等予防対策、雪害対策、原子力災害予防対策等を定め、また、地震編、火山編をそれぞれ定めているが、東海地震を初め、断層型地震などの大規模地震や富士山噴火などの大規模災害の発生が懸念されており、いつ起こるかわからないさまざまな災害への意識を高め、あらゆる災害に対して平時から万全の対策を整えていくことはもちろん、近年発生した大規模災害である東日本大震災等や今回の豪雪災害で明らかになった課題、教訓も踏まえた防災・危機管理の方向を明確にすることが求められている。

このため、県議会では、本年4月、防災対策政策提言案作成委員会を設置し、本県の防災・危機管理施策の方向について検討を重ねてきたところであり、今般、特に重要と考える施策について、提言を取りまとめた。

県民の生命、身体、財産を守り、県民が安心して生活できることは、暮らしやすさ日本一の県づくりには不可欠であり、防災・危機管理施策の充実は、取り組まなければならない重要な課題である。

こうしたことから、知事におかれては、この提言の主旨をおくみいただき、厳しい財政状況であるが、財源の確保に努め、災害の不安がなく、県民が安心して暮らせるよう、なお一層取り組まれるよう要望する。

3 提言項目

(1) 庁内体制の充実

【現状・課題】

災害時における県の果たすべき役割は、地域並びに県民の生命、身体、財産を災害から保護するために、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、防災に関する計画を法令等に基づいて実施することと併せて、市町村等が処理する防災業務を助け、かつ、総合調整を行うこととされており、災害発生時には、市町村等との連携を密にしながら、県としての役割を十分発揮できる体制の確保が求められる。

そのためには、災害対策本部の機能強化等、必要な見直しを速やかに行う必要がある。

また、災害発生直後においては、災害に関する情報収集を初め、出先機関や関係機関との連絡など、行うべき業務は多種多様であり、速やかに初動体制を整えるとともに、スピード感を持って業務に当たる必要がある。

本年2月の豪雪災害に際しては、災害対策本部の設置基準が明確でなかったことや、公共交通機関や道路の不通により登庁ができない職員や登庁に時間を要した職員がいたことから、災害時において、速やかに必要な体制を整えられるよう見直すことが必要である。

また、今回の豪雪災害に際して、災害応急対応を円滑に推進するためには、国、市町村、他都県、自衛隊等防災関係機関と緊密な連携体制を確立することの重要性が改めて認識されたところである。

防災関係部門の業務は専門性が高く、確実な業務を執行するためには、職員の資質の向上が不可欠であり、災害・防災対策の先進都道府県等から助言等が得られる機会の創設や、業務に精通する経験豊かな職員の配置等について検討する必要がある。

【提 言】

1) 防災体制の強化等

災害対策に迅速かつ的確に対応するため、災害対策本部における指揮命令系統の強化や防災危機管理監の権限強化など、県における防災体制の強化充実を図るとと

もに、災害対策本部の設置が速やかになされるよう、災害ごとに、設置基準の明確化を図ること。

初動体制職員については、徒歩圏内に居住する職員の配置と活用を図るなど、速やかに初動体制を整えられるよう見直すこと。

また、災害時に本庁等に参集できない職員については、最寄りの県出先機関等をあらかじめ登録させ、参集見込み人員数を想定した初動体制を構築しておくこと。

さらに、最寄りの県出先機関等へ参集できない場合は、市町村等の関係機関へ参集するような仕組みを構築すること。

災害時における多種多様な業務に的確かつ迅速に対応するためには、職員が適正に配置されているかを点検する必要があることから、災害発生時直後から、各時点における業務内容及び業務量を精査し、見込まれる業務に応じた職員配置の検討を行うこと。

災害対応を円滑に執行するため、その対応を定める各種防災対応マニュアル等については、実際に発生した災害の課題や教訓を速やかに反映するよう、PDCA サイクルによる継続的な見直しを行うこと。

2) 人材の育成等

防災・災害対策の先進都道府県や防災関係機関等での研修等を通じて、職員の防災知識の習得を積極的に推進すること。

防災関係業務は、災害発生時には、迅速な対応が求められることから、警察、消防、自衛隊 OB 等経験を有する職員の配置をさらに推進するとともに、こうした業務に従事する職員については、ローテーションを考慮した人事配置とすること。

若手職員に防災・災害対策の重要性を認識させるとともに、防災意識を高めるため、防災関係職場への配置を推進すること。

3) 関係機関との連携強化

災害対策を迅速かつ円滑に遂行するため、国、都道府県、市町村など関係機関との連携体制の強化を図ること。

4) 災害対応に関する調査研究の推進

今回の豪雪災害後に明らかになった雪崩の発生箇所や状況を把握し、二次災害の未然防止など今後の災害対応に生かすとともに、東海地震を初め、断層型地震など

の大規模地震や富士山噴火などの大規模災害の発生が懸念されることから、今後想定されている各災害等に関する対応が適切に行われるよう、先進地の視察も含めて、調査研究を推進すること。

(2) 情報収集及び提供等の充実

【現状・課題】

本年2月の豪雪災害時において、県防災ポータルサイトによる情報提供が一時的に中断したり、また、収集した情報が多岐にわたったため、全体把握に時間を要したことや発信した内容を説明する体制が十分ではなかったなど、収集・整理・発信という一連の動きがスムーズに機能しなかった。

災害発生時において、的確な応急対応をとるうえで、一刻も早く正確な情報を収集することが極めて重要であり、また、県民等の生命、身体、財産を守るため、収集した情報を迅速に整理・分析し、県民が求める情報を速やかに発信することが求められている。

災害時において、必要とされる情報は、時間の経過とともに、気象情報、避難情報から被害情報、さらには行政情報、生活情報などへと移行していくと考えられ、それぞれの時点で必要とされる情報を的確に把握し、県民に確実にわかりやすく伝えていく必要がある。

近年、フェイスブックなどのソーシャル・ネットワーキング・サービス(以下「SNS」という。)の利用者は増加し、新たな情報収集、発信手段として活用されている一方で、高齢者や障害者など災害時における要配慮者は、携帯電話やインターネットといった手段に不慣れなことが多い。

こうした点から、災害時には、さまざまな手段を講じて災害情報を収集、発信することが不可欠である。

また、昨年の富士山世界文化遺産の登録や本年の南アルプスエコパークの登録、さらに2020年には、東京オリンピック・パラリンピックの開催が控えていることから、本県を訪れる外国人を含む観光者に対しても防災情報の提供のあり方を検討していく必要がある。

また、災害時には、県議会としても、必要に応じて災害対策本部を設置し、災害

対策に向けて、現状把握等を速やかに行う必要があることから、県災害対策本部と連携を図る中で、情報を共有していくことが不可欠である。

【提 言】

1) 情報収集の充実

災害発生時の初動対応を迅速・的確に行うため、市町村や防災関係機関等からの各種被害情報や要請情報を速やかに収集・集約するとともに、関係機関等との情報の共有化がリアルタイムで図れるシステムについて、先進的な事例を参考に、その整備を検討すること。

近年のSNSの活用状況を踏まえ、市町村等と連携を図る中で、被災地及び現場の状況を迅速に把握するため、SNSについて、情報収集手段としての活用をさらに推進すること。

2) 情報提供の充実

災害に関する情報は、道路、気象、交通など多岐にわたり、また、県民は、居住地域周辺の被害状況、ライフラインの復旧情報など、地域別、個別具体的な情報を必要とすることから、県民が求めるさまざまな災害情報がワンストップで入手できるよう一元化を図るとともに、高齢者、障害者、外国人など情報の受け手に配慮した、わかりやすい情報提供の方法とすること。

また、情報については、災害時における県民の不安を解消するため、知事の会見等により、可能な限り速やかに提供する体制を整備すること。

ホームページやインターネットなどは情報提供のための有効な手段ではあるが、これらに不慣れな高齢者等に配慮する必要があるため、ラジオ、テレビ、緊急速報メール、CATV、防災無線など、さまざまな情報提供手段を活用すること。

また、近年のWi-Fiやスマートフォンの普及を踏まえ、安否情報や避難所情報など欲しい情報が欲しいタイミングで入手できる点でSNSの活用が有効であることから、災害時における情報提供手段として、無料のWi-Fiの活用を含めて、SNSの利活用の拡大を検討するとともに、どのような情報を提供すべきかを併せて検討すること。

県の災害対策本部が設置された場合等には、県議会の求めに応じて災害応急対応に必要な情報を提供すること。

3) 運用体制の強化

県民が求める情報を適時、的確に収集、提供するため、各種情報通信システムを扱う職員の技能習得を図るとともに、県防災ポータル等の保守点検を継続して行うなど、その運用強化を図ること。

(3) 避難・救援活動体制等の充実

【現状・課題】

東日本大震災では、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者が約6割であり、障害者の死亡率は、被災住民全体の死亡率の約2倍に上ったとされている。

このため、災害時においては、高齢者や障害者などの要配慮者や、要配慮者のうち災害が発生した場合等に自ら避難することが困難で、避難に特に支援を要する避難行動要支援者に対する支援が必要となる。

本年2月の豪雪災害時には、本県と他都県をつなぐ高速道路網等や、JR各線等が運行・通行不能になるとともに、立ち往生する自動車や電車での車中泊を余儀なくされた帰宅困難者が多数発生した。こうした状況を一刻も早く解消するためには、関係機関との連携強化が極めて重要である。

また、今回の豪雪災害時には、除雪作業が困難を極め、孤立する集落も発生したが、県民の不安を解消するためには、避難・救援体制の充実が不可欠である。

さらに、孤立が長期にわたる場合には、孤立集落の人々の健康状態の悪化が懸念されることや、また、医療機関に通院できないことも想定されることから、災害時に備え、県民の健康状態を把握するための手法を確立しておく必要がある。

近年、災害時には、さまざまなボランティア活動が積極的に行われているが、今回の豪雪災害時には、終盤、刻々と変わるニーズに対応するためのボランティアの全県的な需給調整に課題が残った。

また、今回の豪雪災害時には、気象庁は特別警報を発令しなかったが、県民等の生命、身体、財産を守る観点からは、迅速かつ適切な発令基準の見直しを求める必要がある。

【提 言】

1) 避難・救援活動体制の充実

県は市町村と連携し、災害時に孤立するおそれのある集落に対して、事前調査を行い、地域の実情に応じ、ヘリコプターによる救援活動体制の強化や衛星携帯電話等通信手段の確保など、孤立防止対策の推進を図ること。

災害時における緊急避難ルートや救援ルートを速やかに確保するため、道路啓開を迅速に行う体制を確立すること。

また、雪害時における道路の除雪・排雪が円滑に行われる体制を整備すること。

災害時における避難等を円滑に進めるため、市町村や警察、消防署等の関係機関との連携を強化すること。

市町村、医療機関等と連携を図る中で、透析患者等への情報提供や孤立集落住民の健康状態を把握するための体制整備を行うこと。

介護の必要な高齢者や障害者など一般の避難所では生活に支障を来す人に対してケア等が行われ、また災害時要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すりや仮設スロープなどバリアフリー化が図られた避難所である福祉避難所について、その指定を行う市町村に対して、設備の整った県立施設の指定を含めて、地域のニーズに応じた必要数の充足を促進すること。

災害ボランティアについては、ニーズを的確に把握し、全県的な需給調整が円滑に実施できる受入活用体制の整備充実を促進すること。

2) 観光客などの帰宅困難者対応に係る連携

県は、国、市町村、中日本高速道路(株)等の道路管理者、東日本旅客鉄道(株)等の鉄道事業者、バス事業者等関係機関と緊密に連絡をとり帰宅困難者の状況を常に把握するとともに、早期帰宅を実現するため、速やかに適切な措置をとるよう、関係機関に働きかけること。

3) 気象情報のあり方

気象庁等に対して、今回の降雪量、積雪量及び被害状況を分析し、被害状況の実態を踏まえた気象情報のあり方を早急に見直すよう求めること。

(4) 物資の調達・輸送体制の充実

【現状・課題】

県民の生命を守る観点から、災害に備えた医薬品、生活必需品などの調達は、最も重要な事項の一つであり、国、市町村、民間事業者等と協力体制を確立しておくことが必要である。

東日本大震災では、震災発生から日数が経過しても、避難所に生活物資がなかなか届かず、あるいは、届いても被災者が必要とする物資がないという状況があったといわれている。

このため、災害時に何を必要とするのか、県民から求められる物資は何かを事前に把握し、それらを踏まえた調達を計画的に行う必要がある。

本年2月の豪雪災害に際して、孤立した集落では、生活必需品や灯油などが尽きかけた世帯も発生するなど、県民生活に大きな影響を与えた。道路の不通により、陸路での物資輸送が不可能となったことから、多様な輸送体制を確立する必要がある。

【提 言】

1) 物資の調達の充実

県は、緊急時に必要となる物資を確実に調達するために、あらかじめ災害時に必要となる生活必需物資の数量等を見込むとともに、小売業者等との「生活必需物資の調達に関する協定」等に基づいて、流通在庫の数量を把握し、必要量の確保を図ること。

2) 物資の輸送体制の充実

被災地のニーズに応じた物資供給を的確に行うため、物資供給の優先順位を念頭に置いた供給方法を確立するとともに、市町村と連携を図りながら輸送ルートを確保し、配送、分配訓練等を日頃から行うこと。

緊急物資の輸送については、民間物流事業者からの協力を得ながら、連携強化を図ること。また、緊急時に備えて、緊急物資物流ルートの確認と、民間物流事業者との連携を図るための協議、訓練の機会を設け、円滑な輸送体制を構築すること。

(5) 地域防災力の充実

【現状・課題】

地域社会が、防災や災害時に果たす役割は極めて大きく、本年2月の豪雪災害に際して、自治会などの役員の連携が図られた地域は除雪が早く進んだ事例や、地域住民によって要援護者の安否確認がなされた事例など、地域住民が互いに助け合う「共助」について、改めてその重要性が認識された。

地域における防災力を向上させるためには、住民に地域における自主防災組織の取り組みの重要性を周知し、積極的な活動を促進していくことが重要である。

また、地域住民、自治会、自主防災組織、消防団等を初め、地域内の学校、事業所等が連携し、地域により異なる災害リスクの特性を把握し、関係者間で防災知識の共有、リスク回避の具体的な手段の準備やそれを身につける訓練といった日頃からの地道な取り組みを積み重ねていくことが必要である。

一方で、これまで地域防災力の中核を担ってきた消防団については、少子高齢化の進展や被雇用者の増加、市町村を越えて通勤する住民の増加等により、団員の減少、団員の高齢化など、全国的にさまざまな課題に直面している。

本県においても、消防団員数は、15,398人、平均年齢は36.5歳(平成23年4月1日)であり、10年前と比べ、1,931人減少し、平均年齢で2.4歳上昇している。

こうした中で、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を図り、住民の安全の確保に資することを目的に「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が平成25年12月13日に公布、施行された。

同法律によって、地方公共団体等は、消防団員の加入を促進するなど必要な措置を講じることが義務づけられたことから、幅広い層へ加入を働きかけることも求められている。

東日本大震災では、防災・震災対応に女性の視点が入っていなかったため、生活必需品や避難所運営に関してさまざまな問題が浮かびあがったが、これらの課題を解決するには、地域防災に関する対策に男女共同参画の視点を取り入れていく必要がある。

【提 言】

1) 自主防災組織の強化

地域防災力の向上を図るため、学校、自治会、自主防災組織、消防団、市町村が一体となった訓練等の実施を積極的に促進すること。

災害時には、地域に密着し、即座に対応することができる自主防災組織の果たす役割は重要であり、そのため、組織率の向上と加入促進を図ることと併せて、その取り組みの中心的役割を担う地域防災リーダーの育成を促進すること。

地域防災力の向上には、防災資機材の整備充実が不可欠であり、自主防災組織や市町村等が防災対策に迅速に対応できるようにするため、資機材整備への支援策の活用が積極的に図られるよう周知すること。

2) 消防団への加入促進

地域防災力の中核を担う消防団の団員確保に当たり、社会経済情勢の変化を踏まえ、従来の枠にとらわれることなく、地域の実情にあわせ、公務員の加入を積極的に促進するとともに、大学生や女性など幅広い層への働きかけを促進すること。

3) 女性の積極的な参画の促進

地域活動における女性の視点や役割は重要かつ不可欠であることから、地域防災力を高めるために、女性の意見を聞く機会を積極的に設けるとともに、自主防災組織における女性の積極的な参画や女性リーダーの育成を促進すること。

(6) 防災教育等の充実

【現状・課題】

東日本大震災は、想定していた規模を大きく超えるマグニチュード9.0であり、東北地方を中心に、幼児、児童、生徒、教職員の死者は500名を超え、宮城県石巻市の大川小学校では、津波により全校児童の7割に当たる74名の児童と10名の教職員が死亡・行方不明となった。

津波からの避難については、危機管理マニュアルに規定していた学校は約5割にとどまり、さらに、津波による浸水が予想されていた学校等でさえも、津波避難マニュアルの策定や津波訓練を実施していた数は約6割にとどまっていたとされて

いる。

このため、津波の危険性がわずかでもあれば、避難場所を特定して訓練を行うことが必要であると指摘する報告もある。

また、平成19年7月に発生した新潟県中越沖地震では、亡くなった方の約82%は、建造物の倒壊による圧死であった。

東日本大震災の津波に限らず、中越沖地震における建物倒壊の危険性など、過去の災害等からの教訓等を防災教育に生かしていくことが重要である。

本県では、学校教育活動全体を通じ、各学校における実効性のある学校防災計画の作成や、児童生徒等の発達段階に応じた系統的な防災教育が行われるための指針として「山梨県学校防災指針」が策定されている。

各教育委員会、学校等においては、これらを参考とした危機管理マニュアルが作成され、想定される災害に備えた体制整備がなされることが必要であるが、そのマニュアルを実効性のあるものとし、災害時に適切な行動が取れるようにするためには、さまざまな災害を想定した訓練を繰り返し実施するとともに、その指導的な役割を担う教職員の育成とその知識・技能の向上が重要になると考えられる。

防災教育の対象は、児童生徒等にとどまらず、さまざまな年代を対象に行う必要があり、家庭、地域、事業所等が連携を図る中で、あらゆる機会を捉えて行うことが重要である。

このため、防災に関する研修や地域で実施する防災訓練への積極的な参加を促すことや、県民一人ひとりが自分自身や家族の生命、身体、財産を自ら守るという自覚を持つよう防災意識を高めるような家庭や地域における防災教育の充実を図っていくことが必要である。

【提 言】

1) 防災訓練の強化充実

災害発生時には地域住民等が互いに協力し、災害対応や避難を円滑に行うため、県、市町村、学校、自治会、自主防災組織等が災害時の行動等について共通理解が得られるよう、これまで実施してきた訓練規模を拡大し、全県的な合同訓練の実施を検討すること。

また、国、他都道府県の参加を促進するなど、より実践的な内容となるよう訓練内容を検討すること。

2) 学校等における防災教育の充実

小中学校等においては、「釜石の奇跡」の現地を訪れることなどにより、災害に関する過去の教訓及び津波、地震等の災害の怖さを改めて教えることや、家族とともに防災について話し合えるきっかけづくりをするなど、防災教育の内容充実を促進すること。

また、学校、家庭、地域が相互に連携を図りながら、災害発生時に安全に避難が行えるよう日頃から避難経路を確認させるなど、災害対応能力の向上を促進すること。

学校等では、その規模や地理的環境に応じ、防災に関する指導的な教員の増員や充実など災害対応体制の強化や、学校等の管理責任者の防災マネジメント力の向上を促進すること。

3) 地域等における防災教育の充実

市町村等関係機関による先進事例に関する調査研究の促進や、地域、事業所等において災害時に迅速・適正に行動できるよう、災害に関する過去の教訓の習得、防災知識・避難行動、ボランティア活動への参加意識の醸成など防災教育・研修を充実し、継続実施を促進すること。

4) 県防災安全センターの活用

防災に対する知識や技術を習得することができる、県防災安全センターについて、児童生徒や県民の積極的な活用を推進すること。

山梨県議会防災対策政策提言案作成委員会

委員長 樋口 雄一

委員長職務代理者 白壁 賢一

委員 中村 正則

委員 望月 勝

委員 遠藤 浩

委員 皆川 巖

委員 齋藤 公夫

委員 久保田 松幸

委員 飯島 修

委員 早川 浩

