

平成 30 年第 1 回定例会 防災警察常任委員会

平成 30 年 3 月 1 日

小野寺委員

東日本大震災が起きて間もなく 7 年になるということで、私からは東日本大震災を踏まえた災害対策の効果について意見を述べさせていただきたいと思います。

未曾有の大災害、まだ道半ばという感じがいたしますが、東日本大震災といるのは我が国の災害対策に大きな転換をもたらしたと思っています。災害対策基本法も大きく改正をされまして、本県も条例をつくるなど、災害対策の仕組みや体制は大幅に改善されたと思います。ただ、こうした仕組みとか体制といるのは根付いてこそ力を発揮するものだと思うのですが、そこはなかなか難しいのかと思います。

この 7 年間で、県職員もそうですし我々議員もそうですが、県民全体がどれだけ災害を生き抜く力が向上したのかというと、難しいところがあり、喉元過ぎればということもありますし、絶え間なく工夫して、根気強く取り組む必要があるのではないかと思っています。

去年、静岡県と山梨県との議長会があり、温泉地学研究所長には大変お世話になりました。その時に、両県の議長に富士山の噴火に対して、静岡県民と山梨県民はどれくらいリアリティを持って受け止めているのかと聞いたのですけれど、あまり心配している人はいないのではないじゃないでしょうか、という返事が返ってきました。富士山は前の噴火が 300 年くらい前で、そこまで昔の話ではないのですが、安全防災部局を始めとした県職員や我々議員もですけれども、意識やスキルを向上させていかなければいけないと思いながら質問をさせていただきたいと思います。

まずは東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策の強化の状況などについて、伺ってまいります。

東日本大震災は災害対策について様々な教訓を残してくれました。それが今の対策強化につながっていると思いますが、県としては、あの震災の課題、教訓をどのように受け止めているのか、その認識をまず伺いたいと思います。

災害対策課長

県では、東日本大震災の発災直後の平成 23 年 6 月に、4 人の有識者を中心とした検証委員会を設置しました。その目的は、東日本大震災の課題や教訓を検証し、本県の対策に生かすというもの。10 回の会合を重ね、平成 24 年 6 月に報告書を取りまとめ、この検証委員会では、東日本大震災の課題について 5 点をあげています。巨大津波対策の強化、広域支援・受援体制の整備、自治体機能の強化、帰宅困難者対策の充実、被災者支援対策の強化、以上の 5 点です。

また、検証委員会の中で、今後の方向性として、第 1 にあげたのが、自助・共助の取組の促進です。東日本大震災の教訓は様々だったと思いますが、大規模災害時の公助には限界があり、県民一人一人の対策、地域での助け合いが何よりも大切であるということが最大の教訓だったと受け止めています。

小野寺委員

五つのポイント、そして自助・共助の強化ということで、そのとおりだと思うのですが、災害対策基本法の改正が震災の後に行なわれています。今、正にお話があった自助・共助の促進ということについてはどのような改正が行われたのか、確認の意味で伺っておきます。

災害対策課長

釜石の奇跡と言われますが、住民が自ら考えて行動するということが重要という考え方から、災害対策基本法では住民の責務として、災害教訓の伝承や、備蓄、訓練への参加など自主的な取組を行うことが明記されました。

また、南海トラフ地震などの大規模災害への対策の強化という観点から、災害対策に関する考え方を共有し、一体となって対応する観点から、基本理念が新たに追加されました。この基本理念に掲げているものの一つが、減災、さらには自助・共助・公助による活動を促進することです。

小野寺委員

釜石の奇跡とおっしゃいましたが、あれは群馬大学の先生が粘り強く子供たちに教えて、その結果がああいうことになったのだと思います。

今お話があったように、第7条に食料など生活物資の備蓄と過去の災害から得られた教訓の伝承を住民の責務として明文化したとありますが、どのように住民組織を巻き込んでいくのかということもありますので、それを確かなものにしていくのが本当に難しいのだと思います。

それでは、次に、防災計画に関して1点確認しておきたいのですが、国の防災基本計画を見ました。600ページを超える膨大な量だったのですが、確かに様々なケースを網羅していくとそうなってしまうと分かるのですが、誰が読めるのかというのも率直な感想がありました。また、神奈川県も地域防災計画をつくっているわけですが、どのようにになっているのか伺いたいと思います。

災害対策課長

災害対策基本法に基づく国の防災基本計画は、地震、津波、風水害、火山災害など、災害の種別ごとの計画を合わせた計画となっており、それぞれに予防から応急、復旧対策まで記載しているため、どうしても膨大な計画となってしまっています。

県が作成している地域防災計画も防災基本計画と整合を図る必要がありますので、これを基本に県の計画につきましては、地震災害対策計画は津波も含めて、原子力災害対策計画、風水害等災害対策計画、三つの計画を定めています。風水害等計画の中には13の災害内容を記載しています。よって、県の計画も三つ合わせると596ページとなっています。

小野寺委員

ある専門家に聞いたら、まず読むことを前提としていない、辞書みたいなものだとおっしゃるのですが、計画もあるし、災害対策法もあるし災害救助法もある、そういうものを全て掌握して運用するというのは、本当に優秀なリーダーがいないとすごく難しいことなのではと思います。今、県の計画の分量もお聞きしましたけれども、川崎市も教えてもらったのですが、風水害対策126ページ、震災対策351ページ、資料編も642ページあって、課長がおっしゃった

ようにいろいろな項目を全部合わせると 2006 ページ。広辞苑が 3200 ページですから本当に辞書のようなものになります。これをどのように実際の対策、行動につなげていくのか、というのが大変難しい話だと思います。

こうした膨大な計画を自分たちもしっかりと理解していかないと、県庁も県民も具体的な行動につながっていかないと思います。我々は常にこのように議論させていただいている。県職員の方も一般の水準から比べれば当然意識は高いと思いますが、それでもなかなか難しい。県地震災害対策推進条例も法規範ですから、言葉も難しいし、実際に東日本大震災でも熊本の地震でも、実際に発災してから行政の担当者も災害関係の法律を読み始めたという話も聞きましたが、普段からの理解の促進が必要なのだと思います。

そういう意味では県は、例えば、今私が申し上げた地震災害対策推進条例の趣旨、これを伝えるために、どのようなことを行なってきたのか、県民に対してもそうなのですが、もし県庁内での取組ということもあったら教えていただきたい。

災害対策課長

分かりやすいチラシを作って、当初は配布したこともありましたし、条例のポイントをコンパクトにまとめた、かながわ県民防災カード、ポケットサイズのものですが、自助のポイントをまとめて配布しました。また、子ども用のかながわキッズ防災カードも作成し、県下の小学校四年生全員に対し配布しています。

また、普及啓発の輪を広げるという意味では、減災サポート店制度をつくり、商店とかそういったところに P R に協力していただくこともしています。

また、自助の意識を高めてもらうということでは、かながわシェイクアウトも条例を機に、特に自助の意識を身に付けてもらおうということでやってまいりましたが、186 万人まで広まりました。こういったことをしっかりとやっていこうと考えています。

また、県職員ということですが、当然防災訓練を実施するほか、新任の管理職職員に対して危機管理研修を行い、新採用職員には防災対策研修を行うなど、そういうところを使って周知を図っています。

小野寺委員

後で人材育成という点でもお聞きしますが、県に限らず行政職員の方はそれぞれ地域、地元にお帰りになると、頼りにされるのです。ましてや県の安全防災局の職員ともなれば、これは大変なものなのだが、そういう力をしっかりと地域の方に発揮してもらうためにも、一番理解していただきたい方々だと思うので、お尋ねをさせていただきました。

次に、今回県の総合防災センターの機能強化という報告がありました。これはいうまでもなく防災に関する普及啓発の拠点となると思います十数年前に徳島県立防災センターに伺ったときに、ここは神奈川県をお手本にしてつくらせてもらったとおっしゃっていました。こういう施設というのはどんどん更新して、最新のテクノロジーを投入することも大変重要だと思い、報告を聞きながら思ったわけですが、この県の総合防災センターの防災に関する普及啓発の取組について確認させてください。

災害対策課長

県の総合防災センターは普及啓発の拠点ですけれども、年間4万人以上が来場する防災情報体験フロアでは、地震、風水害、煙などの体験施設や、様々な防災に関する展示を行っており、今回リニューアルしました。

また、災害そのものへの理解や日頃の備えなどを楽しみながら学べる、夏休み親子防災教室やかながわ防災フェア、こういった県民向けのイベントも実施しています。また、地震防災キャラバンといいまして、県内の防災イベントに総合防災センター職員が出向き、ブースを設けまして、普及啓発を行うなどの取組を実施しています。

小野寺委員

防災意識の向上とか知識やスキルの習得というのは、これで終わりということがないのですが、先ほどの釜石の事例を引くまでもなく、常日頃、絶えず根気強く取り組んでいくことが大事なのだと思いますが、県の今後の取組について見解を伺っておきたいと思います。

災害対策課長

防災意識の向上ですが、まずは県民に身近な市町村の取組が重要と考えています。市町村は防災マップやハザートマップを作成し普及啓発を図っています。県は地震被害想定調査結果などの基礎資料を提供する。さらにはマップを作る際の財政支援をさせていただく、こういった形で連携して取り組んでいます。県としても、県民防災カードなど、様々取り組んできましたが、昨年度から、地震防災戦略のスタートにあわせて、自助の具体的な行動のポイントを伝える短いCM映像をつくりまして、電車内やインターネットなどでPRを行っています。さらに今年度は、民間や政令市と連携し、防災啓発冊子を作成し、県内全ての家庭と事業所に配布を行ないました。

本日、総合防災センターがリニューアルしましたが、リニューアルしたセンターを拠点として活用し、新たに作成した津波や火山の映像などは、インターネットやイベントでも活用するといった形で、普及啓発の裾野を広げてまいります。

小野寺委員

次に、先日の我が会派の藤井議員が一般質問で扱いました防災人材の育成について伺っていきます。知事から自主防災リーダー研修を充実させる旨の答弁がありました。当然、組織の中心となる人材の育成という趣旨だと思いますが、自主防災組織については、現在、県内ではどのくらいの数の組織があると把握されているのか伺います。

災害対策課長

県内では、33市町村全てに自主防災組織が組織されており、平成28年4月1日現在で7,467組織となっています。

また、人口規模が異なるため、数だけでは、単純に他県と比較することはできませんが、自主防災組織の活動範囲としている地域の世帯数を地域全体の世帯数で割り返したカバー率というものがありますが、本県は77%で全国平均の81.7%をやや下回っているという状況です。

小野寺委員

今、説明のあった自主防災組織の充実、強化は、33市町村全てに7,467組織あるとのことですが、県と市町村の役割というのは、どうなっているのでしょうか。

災害対策課長

災害対策基本法によりまして、従来から自主防災組織の充実を図ることが市町村の責務という形で規定されているところでございます。

また、東日本大震災後の法改正の中で、主に共助を促進するという観点から、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が住民や自主防災組織の自主的な活動を一層促進する責務があることが明記されたということでございます。

また、県は市町村を支援する役割でございます。地域防災計画でも県が市町村とともに自主防災組織の育成、強化に努めるものと規定しているところでございます。

小野寺委員

今の話だと、県が市町村を支援するということなのですが、具体的にこれまでどういう取組を行ってきたのか教えてください。

災害対策課長

これまでの具体的な県の取組ですが、自主防災組織育成基本方針を定め、市町村の取組状況や各自主防災組織の活動事例をかながわの自主防災組織活動事例集としてまとめ、提供することで市町村の対策を支援してきました。

また、総合防災センターの研修過程の中で自主防災組織のリーダー育成に努めています。さらに、市町村が取り組む自主防災組織の訓練や資機材整備などに對して、財政支援も行っています。

小野寺委員

総合防災センターの自主防災リーダー研修というのは1万人以上の人人が受講するということなのですが、どのような講習をされるのですか。

災害対策課長

この自主防災リーダー研修の参加対象は、各市町村の防災担当が選出した県内の自主防災組織のリーダーなどという形でやらせていただいてございます。

したがって、市町村ごとに本日はどこの市、翌日はどこの町といった形で会を分けて実施しております、受講者の選出は、総合防災センターから、市町村防災主管課に選出をお願いしています。

小野寺委員

今回、さらにステップアップするための研修を行うとのことですが、この新たな講座の目的と、これを企画することになった経緯を教えてください。

災害対策課長

自主防災組織リーダー研修は、市町村ごとの実施ということで、受講機会が年1回に限られていました。そのため、この研修の受講者から、さらにステップアップするための研修がないかといった意見がありました。

昨年度、地震防災戦略がスタートし、県総合防災センターを自助、共助の推進拠点として機能強化する方向性を出させていただき、研修事業も充実、強化することといたしました。

その一環として、地域の防災をけん引する、実践的な人材を育成するため、より実践的な知識を習得していただく狙いで、レベルアップ研修を新たに企画したものです。

小野寺委員

先日の一般質問に対する答弁の中で、大学が主催する防災や危機管理に関する講座に職員を派遣しているとの内容がありました。人材育成を図るうえで、大学との連携は期待したいところですが、県の現在の取組についてその現状をお伺いします。

災害対策課長

安全防災局では、日本大学危機管理学部と覚書を結ばせていただいて、今年度は同大学の講義に県職員を講師として派遣しています。また、政策局では、神奈川大学や横浜国立大学と包括的な連携をとっています。人材育成の一環として、大学が主催する講座やシンポジウム、大学の講義に安全防災局職員を講師として派遣しています。

小野寺委員

次に避難所運営体制についてお伺いをしたいと思います。避難所の管理運営というものは、市町村業務とされている訳ですが、実際には市町村職員だけでは不可能です。どのように住民組織を巻き込んでいかを考えても、やはり人材育成というものは重要な視点になってきます。今回の避難所マニュアル策定指針の改定の報告の中、指針の中の避難所運営委員会はどのような組織なのでしょうか。

災害対策課長

避難所運営委員会ですが、地域の自主防災組織を中心になって、関係者が役割分担しながら、避難所運営を円滑に行えるよう、平時から体制を整えるために設置するものです。平成9年の作成当初から指針に位置付けています。基本的には、地域の自主防災組織、施設管理者、市町村職員などを基本的な構成員とし、災害発生時には、必要に応じてボランティア団体の責任者なども加わりながら、避難所運営を行うことを想定しています。

小野寺委員

今回この避難所運営委員会について充実させたというポイントがあれば教えてください。

災害対策課長

避難所運営委員会につきましては、自主防災組織を中心になって、役割として総務班や情報広報班、救護班、食料物資班、こういった四つの班構成に人員を割り振って、いろいろ役割分担をしながら避難所運営に当たるということをしてございまして、改定ではそれぞれの係る業務について充実させていただいているです。

また、これまで避難所の運営責任者、避難所運営委員会のリーダーの明白な位置付けがなかったということでございました。そのため、避難所運営責任者を配置する役割というのを新たに明記させていただいて、避難所におけるリーダーシップが明確になるようにしたということでございます。

小野寺委員

東日本大震災の後にお話を伺ったのですが、避難所に避難者が集まってきて何もかもが不足しているのだけれど、その中で情報がない、というのは焦りを生んでいく訳ですが、その当時はWi-Fiというのは一般的ではなく、インターネットにつなげられれば、という話も聞きました。今回、IT環境の充実も図られるのだと思うのですが、情報は難しく、不足しても氾濫させてもいけない中で、どのようなイメージで避難所のパソコンの通信環境を考えていらっしゃいますか。

災害対策課長

避難所において、避難者が、被災の状況や被災者支援に関する新たな情報を入手したり、被災者相互の情報共有が図れるパソコンや通信環境があることは重要だろうと思います。そういう意味で、今回の指針の中で記載しています。ただ、これだけで十分というものではなく、地域の特徴もありますので、地域ごとに市町村の方で必要に応じて配備してもらいたいと考えます。また、パソコンがあれば、情報の観点と避難者の管理が効率的に行えます。今回の改定では、パソコンはもとより、ラジオ、テレビ、FAXなどの通信手段を整備しておくことを、新たに追記しています。

小野寺委員

避難されている方が等しく情報をとるということを言えばWi-Fiなども必要でしょうが、その点は市町村で必要なものを配備できるようアドバイスなどもしていただきたいと思います。

避難所運営については、先程も話がありましたが要配慮者への対応も重要なと思いますが、要配慮者への情報の伝達は様々な工夫が必要だと思います。こちら側の情報を伝えることが困難な場合もあれば、向こうから意思を伝えることが難しい人もいる。どのような対応を考えているのか、見解をお聞きしたいと思います。

災害対策課長

今回のマニュアル策定指針の改定では、要配慮者への対応は、要配慮者をひとくくりにするのではなく、要配慮者それぞれの配慮を要する内容や状況が異なりますので、それに応じた対応が必要ということで明記させていただいています。

また、要配慮者への情報提供については、従前から考え方を記述していましたが、改めて、聴覚障害のある方に対しては、掲示板を活用する、外国人に対しては、やさしい日本語を活用する、例えば巨大地震ではなく大きな地震、余震を後からくる地震と表現するとか、表記の工夫といったことを留意事項として追記しています。

また、要配慮者の意思を尊重することも重要であり、要配慮者が支援してほしいことや知ってほしいことなどをカードにして伝える、外部に分かりにくい障害を持つ方、内部障害者の方などが、周囲に配慮を必要とするなどを知らせるヘルプマークを付けた方がいた場合に、対応方法や周囲への周知方法についても検討しておくことなどを今回の改定にあたり、新たに位置付けました。

小野寺委員

しっかりやっていただきたいと思います。3年前だったと思いますが、所沢に国立障害者リハビリテーションセンターで、知的障害のある方は今の自分の状況をどう把握するのか、重度の身体障害がある方はどういった避難をしていくのかといった様々な障害を持っている方の避難行動について研究がされておりました。国もそうなのですが、神奈川県の障害を持った方の避難行動を県としても取り組んでいくべきだと思いますが、安全防災局なのか、保健福祉局なのか、質問として成立しなかったということがあります。

ですから、是非、安全防災局にリーダーシップをとっていただいて、要支援者、要配慮者といった方々の避難行動についての配慮もしっかり取り組んでいただきたいと思います。

自助と共助の観点から伺ってまいりましたが、最後に公助の観点から何点か伺いたいと思います。

東日本大震災、これは東北3県を中心に太平洋沿岸の市町村など大いに被災して、機能不全、機能停止に陥りました。こうした市町村に対してそれを支援していく動きというのは、県の大事な仕事だと思うのですが、被災県でどのように対応したのか、分かる範囲で教えてください。

災害対策課長

災害対策基本法では、市町村が全部または一部の機能を実施できなくなった場合には、県が応急措置を代行する規定がおかれています。被災県に伺った話としては、津波で多くの職員、幹部職員が被災してしまった市町村に対して、基本法の趣旨を踏まえ、全面的に支援を行ったと伺いました。例えば住民基本台帳の原本が流出し、電子データが保存されていたサーバーも被災してしまった自治体に、県職員を派遣してサーバーを復旧させ、バックアップデータを使って対応した事例もあったそうです。

また、市町村によっては、自分たちがどのような支援が必要か分からず、どれだけ人が足りないのかも把握できないところもあり、そのようなところには必要と思われる人員を県の方で想定して派遣するといったところもあったそうです。

また、応援職員については、県も被災しているということもあり、緊急性のある業務に人員を絞り、市町村の応援に人員を回したが、不足する人員は、全国知事会などのルートで応援職員を要請し、市町村支援に対応したといった話を伺っております。

小野寺委員

本県の場合どのような体制でどのような対応をするのかお聞きします。

災害対策課長

大規模災害が発生した場合、県は災害対策本部を立ち上げ、応急対策に特化した体制をとります。また、業務継続計画を適用し、災害時の優先度の高い業務に人員を集中させる対応をとります。

このような体制のなかで、市町村から被害状況やニーズを把握し、必要な支援を行います。ただ甚大な被害を受けた市町村からは情報が入ってこない可能性があります。そこで、県は、市町村に連絡員を派遣し、直接情報の収集を行う

ほか、特に被災規模が大きい市町村に対しては、先遣隊というチームを派遣し、情報の収集と支援の調整などを行う体制をとっています。また、甚大な被害を受けた市町村では、マンパワーが大幅に不足するため、県は市町村と相互応援協定を締結していますので、県が仲介役となって、物資や人員の応援を行う体制をとっています。県職員の派遣に加え、こうした市町村間の相互応援の活用や、九都県市、関東地方知事会などへの要請により、応援職員の派遣の調整を行う体制となります。

小野寺委員

東日本大震災の教訓として、支援を受け止める力、いわゆる受援力というのがすごく課題になりました。この受援体制というのがすごく大切ということで、本県も自立のために様々な対策を行っていると思うのだが、災害対策基本法の改正で、この受援体制はどのように反映されているのでしょうか。

災害対策課長

東日本大震災では全国から様々な応援がなされました、国に調整する仕組みがなく、全国知事会などが臨時的な対応を現地で対応して、応援調整を行ったと言われています。

こうした実態を踏まえ、災害対策基本法が改正され、大規模災害時の応援が円滑にいくよう、国が調整する規定がおかされました。また、県や市町村が、災害応急対策や災害復旧の実施に際して、応援を受け、または応援を行う事態に備え、協定の締結や訓練の実施など、応援を受ける、又は応援するために必要な措置を講ずる責務が規定されました。

また、民間事業者の責務として、地方公共団体の防災対策に協力することが規定され、官民が一体となって災害対策に取り組む考え方が明確にされました。

小野寺委員

災害対応の体制あるいは受援体制については、議会でもこれまで取り扱われてきた問題であります。

最後に、この受援を含めた災害対応の体制強化に今後どのように取り組むのか、見解をお伺いします。

災害対策課長

受援も含めた災害への対応体制の強化は、本県の災害対応力に直結する重要な課題だと認識しています。そのために、防災関係機関との平時からの顔の見える関係づくりが大切だという考えでいます。県では、警察、消防、自衛隊、海上保安庁との会議を開催し、情報共有と意見交換を行なっています。また、物資供給関係の事業者との懇談会など、今後も、平時からの顔の見える関係づくりに努めています。また、ビッグレスキーなどを通じて、防災関係機関や事業者、市町村などとの実働面での連携強化も継続していきたいと考えています。

また、県では昨年度、第二分庁舎の7階に、新たに、災害対策本部の事務局機能、統制部の活動スペースを整備しました。災害時に各地から来る応援部隊の連絡員などが一堂に会して、連絡調整を行える環境をつくるという狙いです。今後も、こうした拠点を活用し、多くの機関が参加する大規模図上訓練などを継続的に実施し、災害時の連携体制の強化を図っていきたいと考えています。

小野寺委員

東日本大震災を踏まえて、災害対策の強化について、国や県の取組や状況を考えながら伺ってきたわけですが、知事は議会の答弁で、災害対策にゴールはないという強い気持ちで進んでいくとおっしゃっていました。

防災の意識付けというのは大変難しいことありますし、いざというときにどう行動すればいいのかというところも本当に難しいところだと思うのですが、先ほど申し上げたように、繰り返し取り組んでいかないといけないことなのだと思いますので、県民の命に関わることですので、今後も引き続き御努力をお願いして私の質問を終わります。