

# 危機管理対策特別委員会会議記録

危機管理対策特別委員長 田中 利明

## 1 日時

平成26年9月2日（火） 午後1時05分から  
午後3時40分まで

## 2 場所

第3・4・6委員会室

## 3 出席した委員の氏名

田中利明、土居昌弘、古手川正治、竹内小代美、毛利正徳、油布勝秀、尾島保彦、  
首藤隆憲、久原和弘、荒金信生、河野成司

## 4 欠席した委員の氏名

なし

## 5 出席した委員外議員の氏名

後藤政義、衛藤明和、麻生栄作、守永信幸、藤田正道、小嶋秀行、平岩純子、  
吉岡美智子、堤栄三

## 6 出席した執行部関係者の職・氏名

生活環境部長 富高松雄 ほか関係者

## 7 会議に付した事件の件名

別紙次第のとおり

## 8 会議の概要及び結果

避難所の運営について（講演）、行政職員の災害対応能力向上について、自主防  
災組織の活性化について及び災害対応にかかる市町村との連携について調査した。

## 9 その他必要な事項

なし

## 10 担当書記

政策調査課調査広報班 主幹 田崎真佐恵  
政策調査課調査広報班 主査 上田雅子  
議事課委員会班 主任 木付浩介

# 危機管理対策特別委員会次第

日時：平成26年9月2日（火）13：00～

場所：第3・4・6委員会室

## 1 開 会

## 2 付託事件の調査

13：00～16：00

- (1) 避難所の運営について（講演）
- (2) 行政職員の災害対応能力向上について
- (3) 自主防災組織の活性化について
- (4) 災害対応にかかる市町村との連携について

## 3 その他

## 4 閉 会

## 会議の概要及び結果

**田中委員長** ただいまから委員会を開きます。

本日は、竹田市社会福祉協議会課長補佐水野匡也氏に、出席いただいておりますので、私から一言ご挨拶を申し上げます。

〔委員長挨拶〕

**田中委員長** 本日は、毛利委員、尾島委員が本委員会に所属していますが、所用によりおくれて出席します。

また、本日は委員外議員として多くの議員にも出席いただいております。

それでは、お手元の次第のとおり議事を進めます。避難所の運営についてお話をいただきます。よろしくお願いいたします。

**水野課長補佐**

〔講演要旨〕

私が最初に災害にかかわることになったのは、平成16年の中越地震のときです。皆さん方が県外調査に行かれました新潟のほうに研修に行きました。実は、それがきっかけで、今、地域の防災についてお話をさせていただく機会が多くなっています。

小千谷の体育館の避難所を見たり、川口町、十日町市にも行かせていただきました。その後、中越沖地震、能登半島の地震、最近では東日本大震災、その後、山口の水害、埼玉の竜巻被害の被災地に行って、職員の支援やボランティアの支援を行いました。

○はじめに

東日本大震災のときに、岩手、宮城、福島では、最大40万人以上の方が避難所だけではなく、身近な集会所、福祉施設、民家、宿泊施設、ショッピングセンターで過ごしたり、また、自宅や勤務先にとどまって、電気やガス、水道といったライフラインが整っていない、また食料不足といった状況の中で過ごしていたことがわかっています。

特に、災害時要援護者と呼ばれる障がいや持病のある方、身体介護が必要な方など、少数なんですけれども、多様な要望を持っている方たちにとって、その対応ができない避難所での生活は非常に厳しい状況だったので、ほとんどの方が自宅にとどまっていた。

阪神・淡路大震災のときも、実は、避難所に来られている方は元気のいい方でした。一旦は避難して来ますが、精神的な障がいをお持ちの方であるとか、車椅子で生活されるような方は、避難所での生活ができないために、壊れかけた自宅に戻って生活をしていました。

また、避難所は、特にテレビやニュースでよく出てくるので、そこには支援の手は届きますが、自宅で生活されている方には支援の手が届かなかったということがありました。私が行った平成16年の中越地震のときにも、やはりそういった状況がありました。だんだんと変わってきましたが、大きなきっかけとしては、東日本大震災。あのときに随分と避難所以外のところの方にも支援の手が差し伸べられるようになり、法律も変わってきました。

災害が起こったり、起きそうになったとき、自主的に避難する方と、また避難勧告や避

難指示が出たことによって避難される方々の避難先として避難所が開設されます。地震や水害など直接的な被害で助かった命を避難所の生活の中で失われることがないようにするにはいけないと東日本大震災以降、よく言われるようになってきました。

東日本大震災では、せっかく津波や地震の被害から逃れて命が助かったのに、避難所の生活がよくなかったためにお亡くなりになった方は、実は3千人とも4千人とも言われています。

#### ○避難所とは

昭和22年に定められた災害救助法には、「災害に際して国が、地方公共団体、日本赤十字社その他団体及び国民の協力の下に」と書かれています。要するに行政だけではだめなんです。地域の方々も一緒になってやらなくては行けないと、法律にも書かれています。しかも、応急的に必要な援助を行って、被害に遭われた方の保護と社会の秩序の保全を図ることが目的だと書かれています。

避難所というのは、現に救助を必要とする者に対して供与するというふうには書かれています。応急というのは、急場にとりあえず間に合わせるために、相手が欲するものを与えることになっています。これは、相手が欲する、要するに欲しがっているものって何だろうかというのを最初に調査しないと、その先の避難所運営というのはいかぬということなんです。そのためにも、避難してきた方の名簿をつくるのが、非常に大事です。

この名簿をつくるのは、避難所を開設した職員の仕事ではありますが、その職員さんだけにお任せしていいのかという課題があります。どこの市町村も職員は人数が減ってきています。昔に比べると避難所に張りつきになる職員さんの数は限られてきています。そういった現状を踏まえた中で、地域としては何をやらなくては行けないのかということも1つ踏み込んで考えないと行けないと思っています。「そんなことを言ってもそれは行政の仕事だから、行政にさせなくてはだめだ。」と言われるんですが、現実問題できないわけで、できないのなら、地域の住民が動かなくては行けない。

#### ○避難所のイメージ

皆さんも避難所のイメージとしては、この写真のイメージがあると思います。これは、中越地震のときの写真です。これは十日町の体育館に行ったときに撮らせてもらったのですが、このころの避難所というのは、本当に皆さんぐっちゃぐちゃに座っています。その後、段ボールで仕切りができたりはしていますが、見ていただくとわかるように、通るところがなかったり、こういった壁の寄りかかりができるようなところは、早目に避難した方で先に埋まっています。

例えば、車を持っていたりとか、自分の体が十分に動いて元気の良い人たちは、先に壁際に座ってしまいます。遅く来た、ひとり暮らしの高齢者の女性だったりすると、中の方に座るしかない。ここからトイレに行こうと思うと、皆さんの布団を踏んで行かなくては行けない。そうすると、トイレに行かないように、水を飲まないようにしましょうとなります。水をとらなくなると何が起こるかということ、嚥下障害が起きます。それで、肺炎を起こして、お亡くなりになる。これは、災害関連死の中で、結構多い原因です。それから、血栓を生じやすくなります。

#### ○最近の避難所

最近の避難所では、このようにすごく整理されています。これは、郡山のビッグパレッ

トというところの避難所ですが、かなり広目に通路をとってあります。それから、ここに着がえができるスペースがあります。こちら側に情報掲示板もあります。

この避難所ではありませんが、どここの何とかさんはここに避難してくださいねと先にスペースとして割り当てている自治会もあります。実は、そうした取り組みをされている避難所では、災害関連死が少ないというデータが出ています。

#### ○避難所に必要な3つのモノ

避難所に必要なものは、通路と情報掲示板と男女更衣室です。やはり、人の動線、通路は、しっかり確保して欲しい。しかし、ほとんどの避難所がこの動線を引くことにすごく頭を痛めています。なぜかという、一旦避難所に避難して、荷物を置いたら、そこから動くということをしません。ですから、後から通路を引こうと思っても引けない。事前に、ここがどの地区だというふうに割り振りをして置くことが必要ではないかと思えます。

2番目に情報掲示板ですが、中越地震のときも、東日本大震災のときもそうでしたが、避難所にいる方が一番不安なのは、自分のところの避難所以外がどうなっているのかということです。自分たちの周りは見えますが、隣の避難所はどうなっているのか、極端な話をすると、あそこの避難所はもっといい食事をしているのではないかといった不安がでてきます。そうすると、起こらなくてもいい暴動が起きたりしますので、情報掲示板というのはすごく大事です。いつあそこの道を通りますよ、あそこのお店が始まりました、行政で今こういうことをやっていますよなど逐次、流せるような情報掲示板が必要です。それから、情報は生ものであり、どんどん変えていくことが大切です。1週間も2週間も前の情報を張りっ放しにしないことが大事です。

また、災害が起きてすぐは、安否情報確認の掲示板になることが多いです。今は、ホームページを携帯でも見ることができますが、もしかすると停電で携帯が使えなくなるかもしれないし、電池がなくなるかもしれません。アナログではあるんですが、紙の情報はすごく大事です。

3番目に、男女更衣室です。男女更衣室が必要な理由は、着がえや授乳のほかに、いろいろあります。避難所では、常に誰かの目にさらされています。自分の家族以外の方から常に見られている。実は皆さん見ていないんですが、見られていると感じる方がほとんどです。避難所で感じるストレスの中で、よその人から見られているんじゃないかというストレスの割合がすごく高い。だから、こういった仕切りの中で1人になる時間を持ってもらうというのもすごく大事なことです。

#### ○避難所の生活

避難所はたくさんの方が共同生活をする場所です。災害が起きて、例えば避難指示が出たりとかすると、その地域の方が1つのところに集まるわけですが、そうすると、避難所がその地域の縮図になってしまいます。極端な話ですが、声の大きい人がいれば、いい場所をとれたりということが本当に起きてしまう。あの人は嫌いだから隣は嫌だといったことが本当に起きる。でも、そこで生活しなくてははいけない。水害の場合だと、片づけが終わってお家に帰れるようになるまでは、大体2週間ぐらい。地震の場合だと半年以上になります。東日本大震災のときは、仮設住宅がなかなかできなかったのもっとかかっています。災害救助法の中に、地震や災害が起きて約90日以内には仮設住宅ができるとは書かれていますが、それでも90日は、避難所で生活しなくてははいけなくなるわけです。90

日間、学校の体育館のようなところで生活をするということは、これは本当に生活したことのある人じゃないと、多分わからないと思うんですが、床に座ったり立ったりというのは、なかなかきつい。ぺたんと1回座って、また立ち上がって、トイレに行くというのがとても大変です。また、自分の好きなときに寝られないとか、好きな時間にテレビを見られないとか、好きなときに笑ったり、お酒を飲んだりもできないというのが避難所です。

#### ○避難所に必要な仕組み

東日本大震災後、2014年2月現在、災害対策基本法は2回、修正が行われています。避難所の安全性とか良好な居住の確保、それから生活関連物資の配布や保健サービス、生活環境の整備などがこの中に追加されています。いろんな災害が起こるたびに国のほうでは法律が改正され、それにあわせて行政のシステムも随分と変わってきています。実は国や自治体は変わってきていますが、地域の住民の方々の意識は変わっていない。

最近では、大分県でも南海トラフ巨大地震の備えということで、沿岸部の自治体の方はすごく意識が上がっている。竹田市の場合は、被害に遭われたところ、川べりの方はすごく意識が高いです。ところが、私が住んでいる自治会は、本当に台地のところなので、極端な話、今まで土砂崩れも起きたこともないし、水害にも遭ったことがない。水野君、いろいろ災害のことを心配しているが、この自治会は大丈夫だと言われる。この差はどうやったら埋まるのかなとすごく考えていましたが、実は、埋められるものではないんだということが最近わかってきました。皆さん方が住んでいる場所というのは山が近くにあったり谷のところであったりと、皆さん人それぞれです。しかも同じ市町村の中であってもそれがすごくばらばらです。ある程度のところは行政がやらなければいけません、そこから先はそこに住んでいる方が自分のところに合った防災対策をやっていないとだめだと思います。

そうした訓練をするときに一番やりやすいのが避難所の運営訓練です。避難所に皆さんを集めて、非常食を一緒に食べて話をする。これは、何ともないような感じがするんですが、ここのお宅は何人家族で、ちっちゃい子がいて、本当は私1人しか来ていないけど、今ばあちゃんが寝たきりでいるということがわかってくる。だから、本当はこうした訓練を小さな単位でやるのが、もすごく大事だと思います。

昭和50年代のころは、隣近所に行くには歩いて行っていました。畑に行くにも田んぼに行くにも、歩いて行く。それから隣の家の田んぼを手伝ったりとかということを頻繁にしていました。だから、お互いの家族の話が挨拶のように普通にできていましたが、ここ20年ぐらいは、車社会となり、車庫からそのまま畑に行きます。挨拶する機会も減っています。だから、意図的に皆さんが集まる機会をつくるなど、20年前とやり方を変えていかないとだめだと思っています。

避難所の運営というのは誰がするのでしょうか。調査によると、行政の避難所担当の職員が行うことが望ましいと回答している自治体が結構多い。行政の避難所担当の職員がするのが当然でしょうと思っている自治体が非常に多い。しかし、本当にそんなことが可能でしょうか。被災地では、行政職員も被災者なんです。避難所や被災地の生活を長期にわたって支えるためには、運営を地域の住民や事業者など多様な団体で担うということが非常に不可欠です。ここで思い出していただきたいのは災害救助法です。この法律には、国民の協力のもとにやらなければならないと書かれているのです。

私の住んでいる自治会は、昔は道路の草切りを地域の方が行っていました。ところが、景気のいいときに市の予算で切ることが可能になった。しかし、だんだん景気が悪くなると行政ではできなくなってきた。そうしたら、地域の方は「何で行政が切ってくれないのか」ということになる。これと同じことだと思っていて、昭和22年のときは、国民の協力のもとで、自分たちでやらなくちゃいけないよねと思っていたことがだんだんと忘れられてきているということです。行政がやるのが当たり前だということの前提で話をしているので、自分たちはできないと思っている。地域の住民が自分たちで情報を取りにいかないと、「行政の人が言ってくれなかったから知らなかった。」と言っても、苦勞するのはやっぱり被害に遭われた方々です。

#### ○運営のために必要なこと

方針やルールを決めることです。運営のための3原則の1つは共助。大変なときだからこそしっかり助け合いましょうと。それから自助。大変なときだからこそ自分たちでできることをしましょうと。3つ目は改善。大変なときだからこそ、きのうよりもきょう、きょうよりもあしたをもっといいものにしましょうと。大変なときだからこそというのを繰り返し、シンプルに伝えるということ。こうした、方針やルールを避難所で一度、決めることはすごく大事なことです。大きな原則を決めて、段階的な話し合いを積み重ねることが現実的です。まずは大きな目標を決めて、それから1つずつ進めていくということです。

大きな3原則から運営のための行動5原則。絶対グループで動きましょう。2人とか3人とかで動きましょう。1人では絶対動かないようにしましょう。避難所で1人で動く危険です。あらぬ疑いをかけられたりもします。それから、判断を共有するという事です。決めたらそれをみんなにお伝えするという事です。それから、状況を共有することです。例えば、毛布が足りていません、水が足りていませんなどを皆さんにお伝えするという事です。悪い情報こそ伝えなければいけないと思っています。それから感謝をするということです。日本人は、最初は本当に感謝をしますが、長くなると、自分の疲れがたまってくるので、ありがたうと言えなくなります。そんな自分に嫌気が差してということを繰り返して自殺する方もいます。最後に、ほとんどの避難所ではしていないのですが、記録することです。避難所に避難されている方が100人いました。行政からのおにぎりが90個しか届かなかった。ほとんどの場合、行政の職員は、100個ないので配れない。そこは避難所の中で、ちっちゃい子から順番に90人分配って、残りの10人、若い人はちょっと我慢してもらおうということを決めれば、それはそれで配れるわけです。でも、その後大事なものは、そういったことを記録しておかないと、後でわからなくなる。絶対に記録するということが大切です。

#### ○運営のために必要なこと

欲しいと言われたものではなくて、足りないもの・ことを発見することが大事です。避難所のテレビ取材で、育児をしているお母さんが「何か必要なものはありますか。」と聞かれ、「ミルクが足りません。」と答えます。そうすると全国からミルクがたくさん届きます。しかも、届くのは、1週間後だったりして、もう、そのタイミングでは、ミルクは十分にあたりするわけです。だから、何が足りないのかということ常をリサーチする、マーケティングをすることはすごく大事なことです。ここにいる人は誰か、その人が何に困っているかという情報よりも、どんなことに困っている人が何人いるかというこ

とです。いつまでにどれだけそういった人が増えるのか、減るのかということは非常に大事な情報です。どうしても誰がそこにおいて、何を欲しがっているのかというところで動きそうなんです、今後どう推移していくかということが非常に大事です。

私は、防災士のスキルアップ研修ということでいろんなところでお話しさせていただいています。そこで、防災士を取ったけれども、どうしたらいいかわからない。本当に役に立つのかどうかかわからないと言われます。でも、実は防災士を取っていただいた中で皆さん方に期待する役割というのは、皆さん方が持っているネットワークを使ってほしいということです。自分で解決できないことがあったら、皆さん方の知っている方をいっばいつかまえてつないでいただきたいと思っています。議員さんは、有権者がたくさんいるわけで、これは、すごいネットワークです。県庁の職員も自分たちは県庁の業務があるのでほかのことはできませんと言うかもしれませんが、皆さん方の知人や民間の方のネットワークというのは絶対、災害のときに生きてきますし、普段のときも絶対、生きてくるんです。そのネットワークを防災士同士で共有できたらすごいことです。そういったネットワークを最大限に使うべきだと思います。

#### 〔演習〕

**水野課長補佐** 名簿ができあがりました。名簿を作るところから始まって、1人で作るのは大変だから、俺もつくろうという方も出てきました。

実際、こういうことができるのは、被災して皆さんが元気なときでないといけません。いろんなルールを決めたりすることは、早目にやったほうがいい。

また、一度決めたことは、1週間、2週間たったときに見直しをして、変化があれば変えていくということが重要です。

「つなプロ」の考える「あるべき避難所の一例」を配付しています。つなプロは、NPO団体の方が集まって、東日本大震災の避難所を回って、その避難所の状態を調べて、なぜ避難所で亡くなるのが起きたのかという環境調査をしました、その結果、でき上がったのがこの一例です。皆さんが、もし避難所をつくることになったとき、この例を参考に提案ができると、それだけで避難所の運営は変わってきます。

それから、裏には、体制の概念図があります。荻町や竹田市のような田舎のほうでは、話がまとまりやすいのですが、大分市内のような大きな市になると、全然知らない人がたくさん集まってきて避難所を運営することになりますので、そのときにこうした組織をつくって運営したほうが、無秩序にならなくて済みます。この体制ができないことで、避難所に必要なものが必要なときに届かないということになってくるわけです。1回でも2回でも顔合わせのために避難所の訓練をやって、この各班のリーダーを事前に決めておくといいです。

最初にやらなければいけないのは、名簿をつくること。その後に組織をつくって、方針やルールをつくることです。

避難所でせつかく津波から逃れて生きてきたのに、避難所での生活が悪かったために亡くなる方というのもしらる。そういった方々を1人でも減らそうと思ったら訓練が必要です。そして、避難所を運営するに当たって大切なポイントがあり、それさえ押さえ



れば、ある程度はうまく運営できるということです。

**田中委員長** ありがとうございます。

それでは、これより質疑に入ります。まず本委員会の委員の方で、ご質問はありませんか。

**久原委員** 2時間近くお話をいただいて、大変、詳しいなというのを痛切に感じました。そこで、あなたは竹田なんですけど、大分県には18市町村あるんですけど、それぞれの役場にはあなたみたいな人が大体1人ずつか2人ずつおられますか。

**水野課長補佐** 私は、社会福祉協議会の職員ですので、行政の職員ではないんです。社会福祉協議会というのは社会福祉法という法律があって、その109条の中に規定されている団体です。皆さん方の市町村に必ず1個ずつありまして、ご存じない方が実は多いです。それはそこに住んでいらっしゃる地域の方の半数以上の住民の方が、または、社会福祉施設などを経営する方の半数以上の方が社協って要るよねと言っているからできているという団体。だから、各市町村に必ず1個しかありません。ほかの社会福祉法人はたくさんあるんですけど、その中でも社会福祉協議会は別枠になっています。

行政というのはちゃんと枠をくくっていますよね。その枠からはみ出たり枠におさまらない人たちというのは地域住民の方が一緒にケアしなくちゃいけない。そのケアをするときにいろいろ問題とか出てくる。その間に入るのが私たち社協の役目です。だから、行政と社協は、一緒になって仕事をしなくちゃいけないということになっていますが、意外と行政と社協は仲が悪いところは多いです。これは、私たち社協の職員にも問題がありますし、行政の職員に理解をしてもらっていないところもあります。

私は、いろんなところに行かせてもらって、その経験を同じ市町村社協の職員に話をして職員の育成をしています。だから、皆さん方のお近くの社会福祉協議会に行って、こういう話を聞いたと、うちの市でもできるのかと聞いてください。もしかしたら、できないということがあるかもしれません。そのときは叱咤激励をしてください。しゃんと頑張れと、こういうふうに応援している人がいますよと伝えていただくと職員もやる気になりますので、お願いいたします。

**田中委員長** 続きまして、委員外議員の方で質疑があれば、許可したいと思いますがいかがでしょうか。

〔「異議なし」と言う者あり〕

**平岩委員外議員** 今日はありがとうございます。東日本大震災の後に、高齢者の施設から集団で移転し、災害から命は守れたが、結局いろんな病気で亡くなった方が多いということ。それから、障がいを持つお子さんは、状況判断ができませんよね。そして、避難所の中でどうしても声が出たりとか暴れたりして、お母さんがもう周りの人の目に耐えられなくて連れて出ざるを得なかったというようなお話を聞いたときに、本当に深刻だなと思いました。

たくさんの方のところに行かれているみたいなんですけど、何かそういうようなことでごらんなったことがあったら教えていただきたいと思います。

**水野課長補佐** やっぱり精神的な障がいをお持ちの方というのは、先ほどおっしゃったみたいに避難所で大きな声を上げたりする。そうすると家族の方はいたたまれなくなって自宅に帰るといった方がほとんどです。

今までの災害だと、自宅に帰ると支援の手が届かなかったということが非常に多いわけですね。ですから、避難所を運営するときには、そういった方が必ず地域にいるんで、そういった方も含めて一緒に支援しましょうねという形でお話をしています。そうしないと、申しわけないんですが、やっぱり精神的な障がいをお持ちの方というのは自宅じゃないと生活できません。国の動きとしては、1カ所に寄せようみたいなことを言っていますが、実はそういったことをするとだめで、やっぱり自分の環境が一番いいわけです。そこがもし住めないんだったら、住めるようにしてから住んでもらうということをやらないと、避難所で一緒に生活するのは非常に厳しいです。

だから、そういった方が地域にいらっしゃる、何であそこの家族だけ特別なのかというふうな声が上がるところと、あそこはちゃんとそういうふうにしておかないとだめよねという住民の方が多いところは、どっちが住みやすいかという、もちろん後者ですよ。だから、そういったことも含めて、今、地域の方にお話をさせていただいています。

**河野委員** ありがとうございます。大規模避難所の運営について、実際に東日本大震災で高校の体育館を開放して運営された方の話を伺いました。大規模避難所ですから、いろんな地域の方々が集まって、もともとの自治組織を超えた人たちが集まってくるということで、なかなかまとまりがつかないということで、結局は施設を管理している高校の先生たちが主導する形で運営したそうです。

実際に自治会や自主防災組織で、誰が主導権をとって避難所を運営していくのかという部分で、何か指針みたいなものがありますか。また、どうやったら一番まとまりがよくなるという経験がございませうか。

**水野課長補佐** 経験上、どこの避難所もうまくいっていないんです。ただ、その中でお話しさせてもらったら、やっぱりみんな決めてみんなで動くという文化をつくらないとどうしてもだめです。

どうしても、やっぱり声の大きい人、やかましい人が何か言い出したから、言うこと聞いておかないと、ということで決まることが多い。それから、九州の特徴としては、男性がほとんど決めてしまうという空気がある。ですから、そこは一緒に女性も入ってもらって決めるというのが非常に大事なことと思っています。

ただ、永遠の課題として、誰が音頭を取るのか、音頭を取る人がいたらそこについていくという考え方が非常に多いです。しかし、その人に負担がすごくかかって倒れたら、もうその避難所が動かなくなるということも本当にあるので、やはり、誰かに音頭を取ってもらうのであれば、2番目、3番目の人もつくって運営していくというのが、今のところベターなやり方かなと思います。多分、ベストとしては、こういった組織をつくって、組織立ってやっていくというのが本当にベストなんですけど、そう、うまくいくことはない。ということは、誰か旗振りの人がいたら、その脇には2人か3人は必ず補佐をして、その下にまた補佐する人をつくることをやっていかないと難しい。誰かが旗を振らないと人はついていけないんですね。だから、そういったことでやるしかないかなと今は思っています。十分なお答えじゃなくて申しわけないです。

**吉岡委員外議員** 避難所の件なんですけど、例えば、男性のリーダーがいたら、副には、女性を必ず置くとか、そういうことをいろんなところに行かれたときにどんどん広めてほしい。男性のリーダーの場合、女性は、やっぱり声が出せない、言えない、相談ができな

いというがあるんですね。それで、女性の視点も入れて、女性も組織の中に入れるということを中心に声を大にして話ししていただきたいと思います。

**水野課長補佐** 本当におっしゃるとおりで、女性特有の問題がありますよね。例えば、生理の問題だったり、更年期障害の問題だったりとか、本当にいろいろあります。だから、避難所を運営するときには必ず女性の方も一緒に入ってやらないと、運営がうまくいかないんだということを皆さんも知っておっていただきたい。

でも、これって、避難所だけじゃなくて、普段もそうなのかもしれません。最終的に地域の方にお話しさせてもらうのは、日常でちゃんとできていないことは非常時には絶対できません。災害が起きたので、隣近所、仲悪かった人と仲良くしましょうなんて言っても絶対無理なんです。やっぱり日ごろから仲良くしておかないと仲良くできないので、日常の延長線上に災害があるんですよということはお話しさせてもらっています。

**田中委員長** そのほかはございますか。

〔「なし」と言う者あり〕

**田中委員長** きょうは、大変懇切丁寧な講演、そしてまた、シミュレーションをしていただきましてありがとうございました。

現実に近い疑似体験が我々にとっても非常に大事なことだと思っていますので、今後ますます我々の自分の中にある知識だけではなく、もっともっと社会に根差した、地域に根差した、そういう防災士としての役割を自覚しながら頑張っていきたいと思います。今後ともご指導のほどよろしくお願いいたします。ありがとうございました。

〔水野課長補佐退席、生活環境部入室〕

**田中委員長** 委員会を再開します。

本日は、行政職員の災害対応能力向上について、自主防災組織の活性化について、災害対応にかかる市町村との連携について調査します。

なお、このほかに荒金委員、毛利委員が本委員会に所属しておりますが、所用により欠席しております。

それでは、説明をお願いします。

**富高生活環境部長** 行政職員の災害対応能力向上について、ご説明申し上げます。

委員会資料の1ページの県職員の災害対応能力向上への取り組みをお開きください。災害等が発生した場合に迅速かつ的確に対応できるかどうかは、実際に応急対策等を担う組織のあり方と人材の資質によるところが大きいものと考えております。このため、職員は平時から防災の知識を深め、研修や訓練に参加し、防災を担う要員として、防災の知識や技能を習得、対応能力の向上を図ることが重要であります。

県では平成24年度から地域の防災力を担う自主防災組織の活性化を図るため、その要となる防災士を養成する研修を実施し、防災士の養成に取り組んできたところであります。県職員についても、行政職員としてのスキルアップ、地域防災活動への参画を目的として、この研修を受講させ防災対策を進める上で必要な知識・技能を習得させることとしました。

県職員防災士の養成にあたっては、特に災害対策本部や地区災害対策本部でのリーダーや応急対策に従事する要員となりうる職員を優先に奨励してきたところであり、1の県職

員防災士の状況（１）にありますように、現在、４７４名の県職員が防災士養成研修を受講し、資格を取得しております。このうち、１１０名については、さらなるスキルアップを図るため、昨年１０月に研修会を行ったところです。

このような研修の受講により、災害発生時に本庁や振興局等のリーダーを初めとした行政職員の対応能力の向上が図れるものと考えております。また、平時には、地域の防災活動を通じて地域の防災能力の向上にも役割を果たせるものと考えているところであります。

当部のある職員のように、南大分の自主防災会において、習得した知識を生かして、住民への防災基礎知識の普及や地震・洪水を想定した避難行動計画の策定、避難訓練の実施など地域の自主防災活動に積極的に取り組んでいる事例もあります。県としても、今後は、県職員防災士の地域防災活動への積極的な参画を進めてまいります。

次に、２の研修会の実施状況についてです。職員の災害対応時に必要となる知識と技能を習得するため、各種の研修会を開催しております。部局長、所属長などの幹部職員に対しては、危機管理研修会を開催するとともに、一般職員を対象とした部局横断研修会や、次の２ページになりますが、専門研修会についても開催しているところです。

その下の３は、東日本大震災後の県職員が参加する訓練状況を取りまとめたものです。特に東日本大震災を踏まえて見直した県災害対策本部体制が効果的に機能するよう毎年、図上訓練を行っておりますが、訓練のための訓練ではなく、実践的な訓練となるよう、実際に近い最悪の状況を想定し、あらかじめシナリオを示さないブラインド式の訓練手法を導入することで、職員の対応能力の向上に努めております。

平成２６年３月１４日午前２時６分に発生した伊予灘地震では、県内で震度５弱を観測しました。その際、地震発生後３０分以内に関係職員が参集し、直ちに災害警戒本部体制が確保されております。これは、これまでに取り組んできた、防災士の養成や研修会、訓練実施により、職員の防災・減災意識が高まった結果であると考えており、引き続き、訓練や研修等を通じて、風水害や地震・津波に備えた県職員の災害対応能力の向上に努めてまいります。

引き続き、自主防災組織の活性化について、説明を申し上げます。委員会資料の３ページをお開きください。自主防災活動の実施状況でございます。県内の自主防災組織数は、昨年４月１日現在で３，４５４組織で、自主防災組織率は９２．４％となっております。また、昨年度の避難訓練等は、１，４５４の組織で実施されており、県平均実施率は４２．１％で、年々高くなっています。実施率が１００％の市町村もありますが、中にはまだまだこれから実施率を高めていかなければならない市町村もあります。津波浸水区域の避難訓練等の実施率は、９０％を超えて実施している市町村もありますが、県平均では６１．６％となっております。

次に、防災士の状況でございます。本年７月末現在の県内の防災士数は、５，３２５名で、このうち女性は４９６名となっております。防災士の数は、東京都に次いで全国２位であり、人口当たりの防災士数は全国１位となっております。また、自主防災組織等における防災士の確保状況ですが、確保割合は、５９．２％となっております。このうち、津波浸水区域内の確保割合は、７４．７％となっております。

資料６ページをお開きください。自主防災組織の訓練事例ですが、臼杵市神崎地区では、防災士が中心となって夜間避難訓練を行い、約２００人の住民が参加しました。また、８

つの自治会が連携して災害に対応するため自主防災組織協議会を設立した日田市五和地区では、自衛隊と連携した訓練を行っており、各地域で実践的な訓練が実施されています。

資料の4ページにお戻りください。課題について、ご説明いたします。先ほど説明しましたように、全ての自主防災組織で防災士が確保されていないことから、1自主防災組織に最低1人の防災士を目指して養成していく必要があるとともに、避難所の運営等には、女性の視点が大切なことから、女性防災士も養成していく必要があります。また、防災士が活動しやすい環境の整備も大切であり、スキルアップ研修の開催や防災士相互の情報共有のためネットワーク化の推進等も必要です。

このような課題に対応し、養成した防災士が地域の中で積極的に活動できるよう、本年4月30日には、市町村と県が連携して、自主防災組織活性化支援センターを開設したところであります。事業内容については、自主防災組織などにおいて防災士の養成を図る防災士養成研修、スキルアップを目的とした防災士スキルアップ研修、ホームページ等を通じた最新の防災関連情報や先進的な活動事例の情報提供、防災士等からの相談対応や防災士への指導などがございます。

次の資料の5ページには、自主防災組織等における防災士の確保状況を市町村ごとに記載しております。

次に、災害対応にかかる市町村との連携についてご説明申し上げます。資料の7ページをお開きください。県では、災害発生時はもとより、平常時から市町村と一体となって取り組むため、県と市町村防災担当部局をメンバーとする大分県防災対策推進委員会を設置するとともに、地域におきましても、顔の見える関係を築くため、防災関係機関・団体、ボランティアなどとの連携強化を目的としたブロック協議会を設置しております。また、地域の防災対策の要として、振興局ごとに地域防災監を配置しているところです。

災害対応について、事例を交えて説明いたします。まず、台風の接近に備えた連携です。この7月、8月の台風接近で得た経験を生かして取り組んでいます。台風が、県内に大きな影響を及ぼすと予想された場合、進路等の予測を勘案し、大雨や暴風の警報が発表される前から、災害連絡体制を立ち上げ、气象台による台風の解説等の情報を県・市町村で共有します。そして、あらゆる手段で県民への注意喚起を行いつつ、前もって避難所の開設準備を行い、早い段階で避難を呼びかけていくことにより、住民の早期避難の行動につなげていこうと考えているところです。

資料の8ページにありますように、影響の大きい台風の接近が予想される場合の県と市町村が連携した適時適切な対応について、あらかじめ行動の目安を整理しているところであります。災害時の情報伝達等の連携も重要です。災害発生時に市町村は、住民の避難や現場の対応に追われ、県に災害関係の情報が入ってこないことが想定されます。そうした場合には、県から市町村へ情報伝達支援や連絡調整を行う情報連絡員——リエゾンと言いますが、リエゾンを派遣し、連携体制の維持を図ることとしていますが、今後は、市町村自身の被災も視野に、より充実した連携、支援ができるような体制整備についても検討していきたいと考えています。

次に、避難勧告等の住民への伝達に係る連携です。市町村が、避難勧告等を発令したときは、防災行政無線や県民安全・安心メールなどさまざまな手段で住民へ周知するとともに、県へ速やかに報告し、また報道機関への情報提供もしなければなりません、システ

ム等の処理数が多く、一昨年九州北部豪雨の際にもそれらに時間を要することが課題にあげられました。そこで、25年度から県と市町村の関係システムの連携を行い、市町村の入力作業を一元化し、住民への情報伝達の迅速化を図ったところです。

今後とも県と市町村が密接に連携して、災害への対応に万全を期し、県民の安全・安心の確保に取り組んでまいります。

以上でございます。

**田中委員長** 以上で説明は、終わりました。これより質疑に入ります。

**尾島委員** 資料の説明をお願いしたいと思うんですが、3ページ目と5ページ目の表に関連するんですが、自主防災組織の数と自主防災組織等の数を見ますと、自主防災組織等というのは自主防災組織と自治会の数を合算したものになっていますね。この自治会という扱いはどういう扱いなんでしょうか。

**斉藤消防保安室長** 自治会数というのは、自主防災組織がまだつくられていないエリアの自治会の数をカウントしています。ですから、自主防災組織等の組織数計が県全体の数ということになります。

**尾島委員** なるほど。そしたら組織数の合計3,890というのがベースになって、例えば、自主防災組織の組織率とかいうのが出されているんですか。

**斉藤消防保安室長** 消防庁の調査では、自主防災組織だけを対象に組織率を出しております。組織率というのが県全体の世帯数に占めるそのうちの自主防災組織に加わっている世帯数の割合が自主防災組織率ということになります。

**尾島委員** 世帯数でいっているんですか。

**斉藤消防保安室長** はい。

**尾島委員** 組織数とは違うのね。

**斉藤消防保安室長** 組織数ではなくて、自主防災組織率というのは全体の世帯数に占める自主防災組織に加わっている世帯数で出されております。

**竹内委員** メーリングリストは、ここにある防災士のうち、確保割合という中で2,120人おって、防災士、実際は5,325人取っているわけですね。そのどちらにメーリングリストを送るんですか。

**斉藤消防保安室長** まず、優先的には、自主防災組織に確保されている防災士に送りたいと思いますけれども、広く登録をして防災士の活動を広げていきたいと思いますので多くの方を作成対象としていきたいというふうに考えております。

**竹内委員** 以前に防災士を取った後、全国組織の何か防災士の組合みたいなのがあって、そこへ登録をしませんかというのが来ていたんですね。全国まではと思ってしなかったんですけど、それとこの県のメーリングリストを送ろうとしている防災士はどんな関係でしょうか。

**斉藤消防保安室長** 今、委員がおっしゃられたのは、多分NPO法人の日本防災士会という会だと思います。これは任意で、入会するしないは防災士さんのご自由というふうに考えております。ですから、基本的に、その方々も含めて防災士という名の方には広く登録していただいて防災活動に活用していただきたいと考えております。

**竹内委員** 私どもが防災士を取ったとき、既に地域に防災士を取った人がいて、自主防災組織があって、その住民が防災士として機能していらっしゃるの、私どもが取っても、

地域に話しても特に必要を感じないみたいなので、ある意味では宝の持ち腐れみたいになっているところがあるんですが、その辺を行政としてはどう考えているのでしょうか。

**斉藤消防保安室長** 防災士が1人いれば自主防災組織で足りるというものではないと思います。やはりより多くの方がいらっしゃったほうが実際の防災活動をする上で大変大切だと思いますので、ぜひ議員の方々にもご案内を差し上げますので、登録していただいて、防災情報等の活用をしていただければと考えております。

また、市町村にも防災士を取得した方のリストというのはお渡しをしておりますので、防災士として直接活動するというよりは、アドバイザーとか相談に乗るとか、そういった形で地域の防災活動を応援していただければ大変ありがたいと思います。

**河野委員** 新聞記事で日田市五和地区は、8町自治会ごとの防災対策共有のために防災組織協議会を発足という記事がありました。この動きは非常にすばらしいことだと思うんですが、こういったのを県下各地、市町村の中で推進していくという動きというのは現実のものになっているのでしょうか。

**斉藤消防保安室長** 豊後大野市緒方町の長谷川地区などでは、そういった協議会をつくって一緒に防災訓練を行っておりますが、まだまだそういった動きというのは少ないのではないかと考えております。特に過疎というか、高齢者が多い地域などにぜひそういったことを進めていただきたいと考えております。市町村の会議等でこういった事例を紹介しながら進めていきたいと思っております。

**河野委員** これはいわゆる限界集落に限らず、地域のつながりというのが都市部というのは弱いものですから、そういった意味で、逆に小ぢんまりとしたところより都市部において大規模にやったほうがアピール力があって、防災訓練等の参加率が高まるんじゃないかと思っております。うちのほうの団地でやっても、参加率は3割に満たないという避難訓練の現実があるものですから、大規模にどんとやったほうが効果が上がるのかなというのもありますので、都市部においてもぜひ推進方お願いしたい。これは要望です。

**尾島委員** 自主防災組織のリーダーは、いわゆる自治会長さんとか区長さんと言われる方がほとんどだと思います。そういった中で、ご案内のように区長さんが1年とか2年でかわる地域というのは結構あるんですね。そういった方に、例えば、防災士を取得してもらっても、取ったときにはもう変わっているというようなことがありまして、ある意味際限がなくなってくる点もあるんですね。ですから、ここでは防災士の状況について課題を列挙されていますけど、やはり大事なことは、リーダーの方に年1回は必ず研修を実施されて、主体は市町村かもしれませんが、県がある程度支援をしながらリーダーの育成を図っていく。その方が防災士資格を持てばいいんですけど、持たなくても継続的にやっていくというような体制をとっていかないといけないと思うんですけど、いかがでしょうか。

**富高生活環境部長** 養成しました防災士の方に、スキルアップ研修という形ではしますが、これが全員に行き渡るといえるのは、これはなかなか時間的にも回数としても相当なものになるだろうとは思っています。そういった意味で、不断に先進的な活動事例を情報提供していくようなシステムがどうしても要るだろうなと思ひ、構築したところです。

そして、防災士の方によくお話を聞きますと、地域の中で自分は何をしていいかわからんとか、資格を取ったけれども、どういうふうに地域の中で防災活動をやってほしいんだろうとか、結構そういった相談があります。やはりそういった方には他の地域

でこういった先進事例がありますよというような情報をお知らせし、それを自分の地域で取り入れてみようかというようなことにつながると思います。情報発信することも、集めての座学のような形ではありませんけど、非常に大切なことだと思います。

そして、防災士の方にお集まりいただいて、防災士推進大会のようなものも1年に1度ぐらいやっていって、常に防災士であることの自覚と防災活動への気持ちを高めていくようなこともやってまいりたいと考えております。

**尾島委員** そのことも大事なんですけど、冒頭言ったのは、とにかく区長さん、自治会長さんあたりがかわっていく中で、資格を持っていない人がなるケースって結構あると思ひまして、例えば、資格を取ろうと思っても、もう2年ぐらいでかわって、また次の人に資格を取らさんと悪いというような状況も出ていると思いますから、防災士の有無にかかわらず、やはり自主防災組織のリーダーには継続的な研修が要るんじゃないか、スキルアップの前に基礎的な研修が要るんじゃないかと思ひ、質問しました。

**富高生活環境部長** 各市町村によってもまちまちのところがあると思うんですが、自主防災組織の中で、あらかじめ防災士、防災活動する方を決めておられて、それとは別に自治会長さんがいらっしゃるようなところもあれば、自治会長さんが防災士さんを兼ねているようなところもあるのかもしれない。ですから、防災士を取得した方が、自主防災組織のリーダーとして活動できるように、それは市町村の問題と言いつつ、その辺は考慮されているんじゃないかなと思うんですけども。

**田中委員長** 先ほど竹田市社会福祉協議会の水野課長補佐に講師になっていただいて、座学と避難所運営のシミュレーションもやったんですけど、非常に勉強になりました。

その中で、公務員の役割の大きさ、今だんだん公務員が減らされていくというような状況の中にありますけれども、そういう方々ができるだけ防災士の資格を取って、どこでもいつでも対応できるんだぞということが大事なんですけど、知事部局の職員4千人中、防災士資格取得者は、474人。まだまだ少ない。これに市町村職員もいる。だから、研修所も今度市町村と合同で運用するようになりましたので、そういうのもうまく活用しながら、まず公務員が中核を担えるように、もちろん地域の防災リーダーの役割も大事ですけども、防災士を増やす努力もしてもらいたいと思います。特に女性の役割が大きいと思ひますので、女性の防災士に力点を置いて頑張っていたきたいと思ひております。

それと、避難所の運営において、いろんな障がいを持っておる方とか病気をしておる方の対応や被災者が関連死しないようにするには、やっぱりリーダーの役割というのは物すごく大きいわけでありまして、今後は、逃げる訓練だけでなく、避難所に入ってからどういう組織を組み立てていくんかというところまでのシミュレーションを行う必要があるんじゃないかと思ひます。今後の課題だと思いますが、何か今後の対応としてそういうのを考えていらっしゃいますか。

**齊藤消防保安室長** 今年度から防災士のスキルアップ研修の中に、本日もご講演いただいた水野さんの避難所の運営訓練の講座を設けて実施をしております。また引き続きやっていきたいと考えております。

**竹内委員** 先ほど水野さんからいただいた資料に、避難所運営に携わる係と時間経過というのがあって、係の名前が出ているんですが、これはどういう人が担当すると考えておられるのでしょうか。



**斉藤消防保安室長** この資料につきましては、水野さんがつくられたものですが、基本的に住民の方が自主的に運営するというでこういった係をつくられて、例えば、順番に回していくとか、そういったいろんな工夫をしながら運営をしていくというふうな想定でつくられているというふうに考えております。

**竹内委員** 例えば、トイレを設置するとか、いろいろな用具が要るところとかあるんですよ。そういうのは前もってここにあってというのをその係になる人が知っておかないと、起こってからでは遅いので、それをこれからどう組織化していくかということをお尋ねします。

**斉藤消防保安室長** そこには行政の職員、自治会の役員さんなどが、備蓄倉庫にこういったものが入っているとか、そういったものを把握した上で、いざというときに避難所の中で活用する。あるいは小学校の体育館であれば施設管理者がこういったものがここにあるということ、住民の方にお知らせして、こういう係に従って準備をしていくということになると思います。

**土居副委員長** 2つだけ、特別委員会で新潟に県外調査へ行きました。新潟では10年前の震災を次世代に引き継いでいくための教育機関とか、防災というのはどういうものかということ、学ぶ施設がございました。山古志村に行けば、山古志村では8月末に防災運動会というのを実施していました。午前中競技をして、昼からは防災活動の訓練をします。さっきの水野先生もおっしゃっていましたが、県全体ではなくて、特におそれのある地域の皆さんには、やはりそれぐらい意識を持ってもらわなければならないんじゃないかなと考えているんですけど、その辺どのように考えていらっしゃるのか。教育施設とそういう住民意識の向上のために防災運動会など実施するということですね。

**富高生活環境部長** 防災の何か学ぶ施設という意味でしょうか。防災意識を常に高めていて、本人みずからの、あるいは地域全体の防災意識を高めていくというのは大変大事なことだと思いますけれども、今、防災を学ぶ施設については、具体的に検討はまだしておりませんが、ことし12月の初旬には地震体験車を導入いたしますので、これをできれば私ども月曜日から金曜日までは学校に、あるいは土日になったら地域の方々に使っていただくようにして、実際の地震の震度等を体験して、避難行動につなげていくような、そういったことをまずやりたいと思います。

それから、あとはこれまで佐伯市、県南を中心にして、そういった津波が来た浸水地域についての伝承を記録した文書もありますので、そういったものの配布も通して防災意識の啓発を高めていきたいと思います。施設の検討までは、今のところは具体的にはございません。

**久原委員** 燕市に行ったとき、市の消防署に併設して防災センターを持っていた。そういう意味では、市町村の消防署等の施設の一角にそういう防災学習施設をつくることもいいのでは。例えば、臼杵市は、臼杵市防災拠点施設新消防庁舎をつくったばかりで、県から補助金を出すなどして一角に防災学習施設をつくることも可能ではないか。一度、研究してみてください。県が特につくるんじゃないかと、市町村にそのことをやらせて、県民に学びに行かせるようなね。県がその施設を応援するというような形のものでもいいと思うから。

**大友防災対策室長** 今言われたように、まさに県で1つの施設をつくるというのは、財源

的な話もあるので難しいかと思いますが、そういったいろんな工夫をしながらというのはあるかと思いますので。

**久原委員** よう研究してください。

**田中委員長** そういう提言をしておきますから、研究してみてください。

そのほかありませんか。

〔「なし」と言う者あり〕

**田中委員長** それでは、別にないようでありますので、これをもって本日の委員会を終わります。次回の委員会は、詳細が決まり次第、事務局より連絡させます。

お疲れさまでした。