

第7章 教訓を活かした防災対策の推進



県震災対策専門委員会の初会合。地域防災計画の見直しに向け、震災対応の検証を開始した＝平成19年8月7日、県庁

第7章 教訓を活かした防災対策の推進

1. 震災対策専門委員会による検証

1 震災対策専門委員会の設置

(1) 設置趣旨

県では、能登半島地震を十分に総括・検証し、その結果得られた教訓を、石川県地域防災計画（震災対策編）へ反映させるなど、今後の防災対策に活かすこととし、平成19年5月28日に開催された防災会議において、震災対策専門委員会を設置した。

委員会では、能登半島地震に係る初動対応や応急復旧対応について、良かった面、課題のあった面の両面から客観的に評価を行うこととした。

(2) 所管事項

委員会は、次の事項について、専門的見地などから検討、整理を行った。

- 能登半島地震災害の状況と特徴に関すること
- 能登半島地震に係る初動対応と応急復旧対応の検証に関すること
- 今後取り組むべき震災対策（予防対策、応急復旧対策等）に関すること
- 地域防災計画（震災対策編）の見直しに関すること

(3) 委員構成

委員長の室崎益輝^{むろさきよしかてる}消防庁消防研究センター所長をはじめ、11人の学識経験者などの委員により構成した。

2 施策大綱の取りまとめ

委員会は、平成19年8月7日から20年1月29日にかけて3回開催された。

まず、県の初動対応や応急復旧対応については、総じて順調に行われ、これにより被害が最小限にとどまり比較的早期の応急復旧が図られた、との評価をした。

その上で、県の対応について、問題点や課題を洗い出すとともに、これまでの取り組みの成果が活かされた点や、適切に対応できた点を含め検証した。その結果、8つの分野について今後推進すべき施策（100項目）が取りまとめられた。

また、悪条件が重なった場合などの大規模地

震災害に備えることが重要であるとして、6つの重点推進施策がまとめられた。

これら、委員会での検証内容を取りまとめた「能登半島地震の検証結果を踏まえ今後推進すべき施策大綱」（以下「施策大綱」）は、平成20年2月12日、室崎委員長から、谷本知事に対し報告された。【詳細は資料編291ページ参照】



能登半島地震の検証結果を踏まえた施策大綱を谷本知事（右）に渡す室崎委員長＝平成20年2月12日、石川県庁

県は、今後の震災対策に役立ててもらうために、この施策大綱について、県内市町はもとより全国の自治体にも発信した。

3 施策大綱の概要

(1) 分野別推進施策

施策大綱に取りまとめられた、8分野100項目にわたる「分野別推進施策」の主なものは次のとおりである。

① 初動対応（22項目）

- ・県の現地災害対策本部をいち早く輪島市役所に設置し、情報の共有化が図られたことから、情報共有体制の強化、県現地災害対策本部の機動的運用などを、今後とも推進する必要がある。
- ・災害情報については、一般電話の利用が制限され、情報収集や伝達が困難な面もあったことから、災害時優先電話や衛星携帯電話など、災害に強い通信機器の整備を推進する必要がある。

② 医療救護活動（9項目）

- ・発災当初、被災情報の収集や医療関係者の現地調整が十分機能せず、一部混乱が生じたことから、現地調整機能の強化や、訓練などを推進する必要がある。
- ・医療救護、健康管理、心のケアの3チームの連

携により、避難所や仮設住宅での二次災害が防止できたことから、こうした体制の更なる充実を図る必要がある。

③ 避難対策 (17項目)

・みまもりマップが有効に活用され、迅速な安否確認や避難ができたことなどから、災害時要援護者みまもりマップ(仮称)や避難所運営マニュアルの作成、共助方式を主体とした避難所運営などを推進する必要がある。

④ 被災者支援 (27項目)

・援助物資の被災地への仲介方式が効果的であったことから、今後とも、窓口の一元化を推進する必要がある。

・「り災証明」に関しては、「小千谷方式」といわれる被災家屋の効率的な調査方式を採用し、調査期間の短縮化に努めたところであるが、元々、被害調査や「り災証明」の発行業務が膨大で、時間を要したことを受け、広域支援体制を平素から確立する必要がある。

⑤ ボランティア活動 (8項目)

・初期段階において、現地のボランティアコーディネートに課題があったことから、人材の養成・資質向上、被災者ニーズ把握や受け入れ調整体制の強化、などを推進する必要がある。

⑥ 公共インフラ・ライフライン対策 (9項目)

・能登有料道路の早期復旧により、人員・物資の輸送が円滑に行われ、応急復旧に大きな効果があったことから、幹線道路の早期復旧と橋梁などの公共土木施設の耐震化などを、引き続き推進する必要がある。

⑦ 防災教育・訓練 (5項目)

・地震の前は、全国的にも有感地震の少ない本県で、大規模な地震が起こるとは多くの住民が思っていなかった面もあり、初等教育から社会人学習までの幅広い段階で、防災教育を推進する必要がある。

・平素からの防災訓練が住民の自主的で迅速な避難に役立ったことを踏まえ、質の高い防災訓練を実施する必要がある。

⑧ 自主防災組織 (3項目)

・地域の絆が強い地区において、避難や避難所運営を適切にできたことを踏まえ、自助・共助の要となる自主防災組織の充実強化を推進する必要がある。

(2) 重点推進施策

6つの重点施策は、次のとおりである。

- ① 重要な施設や個人住宅の耐震化の推進
 - ・防災拠点施設の耐震化
 - ・公共インフラ・ライフラインの耐震化
 - ・民間住宅の耐震化 など
- ② 通信体制の充実強化
 - ・災害に強い通信手段の確保
(災害時優先電話、衛星携帯電話、防災行政無線)など
- ③ 災害時要援護者支援体制の強化
 - ・避難支援計画や地震防災マップの作成
 - ・避難所・仮設住宅における心身両面のケア等の配慮 など
- ④ 自主防災組織の育成・充実
 - ・未組織地域の組織化推進
 - ・リーダー育成等による体制強化 など
- ⑤ 防災教育・訓練の充実強化
 - ・自助・共助意識の啓発
 - ・質の高い訓練
 - ・防災研修(支援制度等) など
- ⑥ 広域防災拠点の機能強化
 - ・大規模な広域地震災害時に対応できる広域防災拠点の確保
(現地災害対策本部機能、救援物資備蓄機能など)

2. 県地域防災計画の見直し

1 県防災会議の開催

平成20年5月16日、県防災会議を開催し、震災対策専門委員会が取りまとめた施策大綱を踏まえ、県地域防災計画の見直しを行った。

2 県地域防災計画見直しの概要

能登半島地震での初動対応や応急復旧対応について、良かった面、課題となった面、両面からの検証結果を踏まえ、次の6つの分野にわたり、県地域防災計画を修正した。

- ① 初動対応に不可欠な情報の収集と共有化
- ② 避難所、仮設住宅等での二次災害防止対策
- ③ 現地等での調整機能の確保とコーディネーターの配置
- ④ 公共インフラ・ライフライン、防災拠点の耐震化・早期応急復旧
- ⑤ 共助による災害時要援護者支援等
- ⑥ 平素の防災教育と訓練

(詳細は次ページ参照)

能登半島地震の教訓を踏まえた石川県地域防災計画の主な修正内容

分野	検証結果
1 初動対応に不可欠な情報の収集と共有化	<p>① 県の現地対策本部を早く輪島市役所に設置し、被災情報と救援ニーズの共有化を図り、総じて円滑な対応を図ることができた。</p> <p>② 一般電話の不通や利用制限などにより、深見地区などの被災地域からの情報収集伝達が迅速に行えなかったり、被災現場とのやりとりが十分に行えなかったケースが見られた。</p>
2 避難所、仮設住宅等での二次災害防止対策	<p>① 医療救護チーム、健康管理チーム、心のケアチームの連携により、避難所、仮設住宅での二次災害の防止が図られた。</p> <p>② 応急仮設住宅の早期確保と、運営に際し、町会単位の配慮などによる地域の絆の維持やバリアフリー対応などによる健康面を重視した取り組みがうまくいった。</p>
3 現地等での調整機能の確保とコーディネーターの配置	<p>① 発災当初、医療救護に関する現地調整役が不在であったため、災害派遣医療チーム(DMAT)や県外医療機関への対応などに一部混乱が生じた。</p> <p>② ボランティア活動に対する被災者ニーズの把握に手間取ったため、初期段階における現地コーディネート機能が十分に機能しなかった。</p> <p>③ ボランティア受入窓口の一元化と輸送バスの活用が、交通渋滞を招かず、スムーズな派遣に極めて有効であった。</p> <p>④ 義援物資の仲介方式の導入や、調整窓口の一元化が、ムダな保管スペースや人員確保を回避できるとともに、不要物資の発生も抑えられるなど、効果的な提供に繋がった。</p>
4 公共インフラ・ライフライン、防災拠点の耐震化・早期応急復旧	<p>① 能登有料道路の早期復旧により、幹線道路が確保され、円滑な人員・物資等の輸送と、応急復旧に大きな効果があった。</p> <p>② 阪神・淡路大震災を契機とした橋梁の耐震化や防災拠点の耐震補強対策が減災に効果があり、早期の救援、応急復旧に繋がった。</p> <p>③ 上水道、下水道がセットで復旧しない段階で被災者が帰宅したが、不便な生活を強いられた。</p> <p>④ 家屋除去に伴う瓦礫等廃棄物の仮置場の確保に苦慮した。</p>
5 共助による災害時要援護者支援等	<p>① 地域の絆(コミュニティの共助意識)が住民避難や安否確認に大いに役立った。</p> <p>② 門前地区等では、民生委員が作成した、地域みまもりマップが有効活用され、迅速な安否確認や避難ができたことから、避難支援計画やマップの事前作成が重要であることを再認識した。</p> <p>③ 市町における避難所運営マニュアルが未作成のため、要援護者への配慮、食事やプライバシーの配慮が不足するとともに、住民の共助による運営が基本となるべき避難所運営に、多くの市町職員の手がとられ、他の業務に手を回せなかった。</p>
6 平素の防災教育と訓練	<p>① 全国的にも有感地震の少ない地域のため、住民の多くは能登に地震が起きるとは思っていなかった。</p> <p>② 被災証明調査に際し、小千谷方式を採用し、調査期間の短縮を図ったが、再調査申請が多く調査及び発行事務量が膨大なことや、制度を理解している職員が少なく人員確保に限りがあったことから、周辺自治体等の支援を求めることが必要となった。</p> <p>③ 国の被災者生活再建支援制度について、年齢・年収の要件が撤廃されるなど見直しがあり、使い勝手が良くなった。</p> <p>④ 門前地区においては、平素からの避難訓練が役に立ち、役場の職員の指示がなくても、区長などを中心とした自主的で迅速な避難ができた。</p>

石川県地域防災計画の修正内容

・知事が必要と認めた場合は、現地災害対策本部を当該市町の庁舎内に設置し、市町と合同会議等を開催するなど機動的な運用を図る。

・防災関係機関・団体間の災害時優先電話の確保に努める。

・市町は、孤立化が懸念される山間地集落等には衛星携帯電話等の災害に強い通信機器の配備に努める。

・精神保健医療班を編成し、被災地におけるコーディネート機能の強化を図るとともに、医療救護班、健康管理班と連携し、心身両面の医療救護活動を実施する。

・応急仮設住宅の設置に際しては、地域コミュニティや健康面に配慮する。

・市町は、避難が長期化した場合に備えて、被災者の健康管理等の観点から、あらかじめ公営や民間の宿泊施設の指定に努める。

・市町は、平常時から、応急仮設住宅の建設戸数、建設場所を決めておく。

・医療救護班連絡会の開催や運営等に関する研修や訓練の実施に努める。

・国や医療機関との調整などに関して県医師会等の協力を得つつ医療救護班の立ち上げや運営等の総合調整に努める。

・災害ボランティアコーディネーターを養成するとともに、コーディネート技術の向上のための研修等を行う。

・被災者ニーズに即した専門ボランティア活動が効果的に行える体制作りを努める。

・バスの活用や受付窓口の一元化により現地の受け入れが円滑に行われるように努める。

・義援物資の受入・管理・配分窓口を一元化することにより、義援物資が被災者に迅速、効率的に届く体制とする。

・発災直後から義援金及び義援物資の円滑な受け入れ等を図るため、具体的な受け入れ・配分に関するマニュアルの作成に努める。

・重要な緊急輸送道路ネットワーク等の路線については、協定等による協力を得て応急工事を施工する。[記載済]

・公共施設の耐震化の強化などの諸施策を実施し、地震時の被害を最小限にとどめるよう予防措置に努める。[記載済]

・防災上重要な公共建築物等については、一層の耐震性、不燃性の確保を図る。[記載済]

・上水道・下水道施設がともに被災した地域における早期かつ同時期の復旧対策を強化するため、両施設の関係機関相互の連携を図る。

・市町は、災害廃棄物処理計画を作成し、災害廃棄物の仮置き場の確保に努める。

・自主防災組織が有効に機能し、円滑な避難や避難所運営が行われるためには、地域の実情を把握し防災知識等を有するリーダーが必要であることから、その育成に努める。

・市町は、災害時要援護者の円滑な避難支援のために、防災関係者が活用するコミュニティ単位の避難支援マップの作成に努める。

・市町は、災害時要援護者対策の取り組み方針を明らかにした避難支援プランの全体計画を早期に作成するものとする。

・市町は、避難所における円滑な救護活動や災害時要援護者等への適切な対応を図るため、自助、共助による運営を基本とした、避難所運営マニュアルを作成する。

・初等教育段階から社会人教育に至るまで、住民一人ひとりに対し、様々な機会をとらえ、防災知識の普及徹底を図る。

・市町は、速やかに、り災証明を交付できるよう、マニュアルの作成に努めるとともに、自治体間の支援体制を確立するため協定などを締結する。

・り災証明事務等の研修に積極的に参加する。

・市町は、被災者の早期生活再建を図るため、平常時から、被災者生活再建制度等の広報に努める。

・能登半島地震の教訓等を踏まえ、防災計画や各種マニュアルの見直しに反映できるよう、より実践的な防災訓練を実施する。

3. 検証結果を踏まえ取り組んでいる新たな施策

施策大綱において、「地域の絆」による住民の共助の重要性と「自主防災組織の育成・充実」を今後重点的に推進すべきとしていることを踏まえ、県内の自主防災組織の充実強化などに積極的に取り組むこととした。

1 自主防災組織の組織化啓発研修会の開催

主防災組織が未結成となっている地域の代表者（町内会長など）を対象に、自助・共助の重要性など地震防災などに関する研修会を開催し、自主防災組織の結成を促した。

開催時期：平成20年7月27日、8月3日、
9月21日

開催場所：穴水町、羽咋市、白山市

2 地域防災組織のリーダー育成講座の開催

「自分たちの地域は、自分たちで守る」という共助の要である「自主防災組織」のリーダーを育成するため、市町と連携しながら、地域から推薦された地元住民などを対象に、NPO法人日本防災士機構が認証する「防災士」の資格取得のための研修会を行った。

[平成20年度養成人数：106人]

目標人数（平成22年度）：500人]

開催時期：平成20年11月1日～3日

開催場所：消防学校

3 自主防災組織のモデル的な活動支援

県内の自主防災組織活動の模範となる特徴ある活動に取り組んでいる自主防災組織の活動を支援するとともに、こうした活動を紹介した啓発用のモデル事例集を作成・配付し、県内の自主防災組織の活動のレベルアップを図った。

4 県民防災フォーラムの開催

自助・共助の重要性など能登半島地震の教訓を踏まえ、自主防災組織の結成率の向上や、活動の活性化を図るため、県民防災フォーラムを開催した。

開催時期：平成20年10月15日

開催場所：地場産業振興センター

5 石川県防災総合訓練の実施

能登半島地震の教訓を踏まえ、自主防災組織を主体とした訓練を新たに加えるなど、多くの地域住民の参加を得て、質の高い防災総合訓練を実施した。

開催時期：平成20年9月7日

開催場所：羽咋市

参加者：68機関 約4,700人

（うち地域住民の参加者は、過去最高の約2,500人）



自主防災組織による倒壊家屋からの救出訓練＝平成20年9月7日、羽咋市

6 防災学習の推進（平成21年度～）

将来にわたり、防災対策の核となる人材を育成するため、次世代を担う子供（小学校高学年）を対象に、夏休み防災教室を開催するとともに、学校教育の場で教職員が指導用の教材として活用できるDVDを作成する。

（1）夏休み防災教室の開催

自然災害の科学実験教室、起震車体験、災害非常食の調理・試食、避難所宿泊模擬体験などを通じ、子供たちの防災意識の向上を図る。

開催時期：夏休み期間中（1泊2日）

開催場所：県内小学校（加賀地区2校、能登地区2校）

（2）防災教育DVDの作成

能登半島地震など県内で発生した大災害を紹介するとともに、災害から身を守る方法を学び、子供たちの災害に対する意識の向上を図る。

7 災害危機管理アドバイザーの設置（平成21年度～）

大規模な災害等発生時における被害を最小限に抑えるための初動対応や平素の危機管理について、専門的立場からの助言などを得る「災害危機管理アドバイザー」を設置し、危機管理体制の充実・強化を図る。