

出張報告書

令和 6 年 4 月 5 日

市議会議長 様

会 派 名 日本共産党

代表者氏名 中井 良介

下記のとおり報告します。

記

1 目 的 自治体研修社

緊急企画 市町村議会議員研修会（ZOOM）

2 出張先 岸和田市 日本共産党議員団控室

3 出張期間 令和 6 年 3 月 27 日

4 出張者氏名 中井良介、岸田厚、田中市子、海老原友子

5 てん末報告 別紙添付

能登半島地震からの復旧・復興と自治体防災計画の課題

能登半島地震の被災者の避難生活は、阪神・淡路大震災、東日本大震災を上回る状況に置かれている。そこには、市町村合併、水道の広域化、病床・病院の縮小再編が関係しているのではないかと。能登半島地震からの復興の課題は、「集落をたたむ論」に向き合い、過疎地や地方都市、小集落の営みを維持させる全国的な課題である。

研修会では、被災地・能登の現状やこれまでに分かっている震災復旧の教訓に学び、自らの自治体の防災計画の見直しやまちづくりへどうつなぐかを考える。

講義 「能登震災の特質と教訓に学び、自治体防災計画へどうつなぐか」

講師：室崎益輝（神戸大学名誉教授）

能登半島地震の特質と被災地の自治体・避難所・集落の状況から、現時点の復旧・復興の課題を提案。さらに、その教訓に学び、これからの自治体防災計画とその見直しへの課題について語る。

令和6年1月1日に発生した能登半島地震は、その激得な被害と引き換えに、地域防災と自治体防災の根幹にかかわる重要な課題を突き付けた。強暴な自然と脆弱な社会が複合した「天災と人災の両面を持つ災害」として、社会の弱みと課題を自覚しなければならない。

○被害の概況

- ・前例のない地震が前例のない被害をもたらした（石川県全体で約7万棟被害）
津波、家屋倒壊、地盤隆起、側方流動、液状化、土砂崩れ、火災などあらゆる破壊事象が発生。道路・水道管等悉く損壊し、地理的・社会的孤立。断水長期化。
- ・今回の能登と珠洲では、被災住戸数当たり全半壊率 5~6 割と非常に高い。被害規模は2007 能登の 10 倍のスケール、阪神淡路の 1/10、
⇒過疎化・人口減・高齢化、高齢者のみ世帯 4 割、年収 300 万円以下世帯 3 割かつ、戸建て・大規模・老朽の木造住宅が圧倒的に多い地域性の下、耐震化する力もお金もない実態があったことが大きい
- ・災害後の対応の遅れや漏れにより、間接的な被害が広範囲に発生するも実態が見えない
関連死、心身の疲労と破壊、成長と発達への阻害、家族やコミュニティの崩壊、地域産業や地域文化の崩壊が起こっている

○災害対応の概況

- 被災状況把握の遅れは、救命と救助のニーズに応える人材・資材を72時間以内に持ち込むことができなかった
- ニーズに応じる態勢の構築や環境の整備が遅れ、道路の啓開、支援者投入、避難所改善、仮設住宅建設、被害認定調査等が総じて遅れることになった
- 2/1に復旧復興対策本部が設置されたが、復興計画の全体像が見えにくくリアリティが感じられず、希望が見いだせないことが危惧される
- 大きな破壊力に比して死者が限りなく少ないのは、地域密着のコミュニティの役割が大きいと考えられる

○自治体防災の課題

- 災害は巨大災害・複合災害・感染災害と進化しており、それに対する防災の進化、行政・自治会の進化が要求される
- 自然の凶暴化(地震や豪雨などに加えてウイルス感染)と社会の脆弱化(少子高齢化や過疎過密化、他者依存化)が、災害の激甚化をもたらしている
- 自治体防災の進化

- ① 公衆衛生：生活全般を見直す、SDGsの達成を目指す
- ② 連携協働：多様な担い手の連携を図る、受援力に磨きをかける
- ③ 個別対応：地域や個人の多様性に配慮、オーダーメイドの減災
- ④ 最悪想定：想定外を起こさない、想定外が起きてもあわてない
- ⑤ 地域醸成：地域力のスキルアップに心がける

•危機管理

- ① 事前のリスクマネジメント：現代社会の危険性を正しく捉え最悪の最悪を念頭に置く
- ② 事後のクライシスマネジメント：想定外を事後対応でカバーする

•被害の引き算を対策の足し算で図る「減災哲学」による減災戦略

- ① 時間の足し算：予防対策や復興対策の重視
- ② 人間の足し算：リーダーシップとシティズンシップの融合
- ③ 空間の足し算：小さな公共やコミュニティの重視
- ④ 手段の足し算：ソフトウェアやヒューマンウェアの重視

•他者依存的な助け合いを排して、自律を基礎としたネットワークや協働を目指す

- ① 地区防災計画の充実と強化：事前復興計画や個別避難計画を組み込む
- ② 地域密着型の専門家の育成と配置：防災士やコミュニティナースなどを地域で育てる

③ 多様な担い手（学校・事業所・NPO など）が参加するブリッジ型組織

・災害を受けるのも防ぐのも市民、市民主体の考え方に基づき防災の態勢づくりに心がけること大切

考察

大きい行政より地域の活動の重要性が明確になった。家屋損壊などおおざっぱでも、上空から把握し、仮設住宅の設置など「いつまでに何戸」という具体的な計画を立てることも必要だったのに大いに遅れ、自衛隊の投入など、国の対応の遅れは被害を大きくしたと考えられる。

縦割り行政と揶揄されることが多い中、横つながりを活かし、地域防災については、必要な部署に必要な人的配置をするべきという、講師の言葉が重く受け止められた。地区防災計画が充実・強化されるとともに、市民主体での防災体制づくりの必要性を強く感じた。

今回の地震で何かできることはないかと胸を痛めた人が多い中、ボランティアの規制が早くから報道された。交通遮断・インフラ損壊などで受け入れができないことがその理由であったが、ボランティアでしかできないことが無数にある。受け入れのための日常的関係作り、その窓口設置や環境整備など、外部受援計画も防災計画に必要であることを改めて認識させられた。

特別報告 「能登半島地震の急性期の諸問題と自治体の役割」

講師：武田公子 金沢大学教授

能登半島地震は甚大な被害をもたらしているうえ、能登の地理的・人口的特性と相俟って、急性期に多くの困難性や問題が生じた。避難形態の多様化・広域化の状況とそこでの支援のあり方について問題提起する。併せて「よりよき復興」の能登モデルとは何か考える。

◆支援状況

- ・水道関係、被災建物の解体、災害廃棄物などに全国の自治体から支援
- ・総務省の「応急対策職員派遣制度」
- ・対口支援チーム＝避難所の運営などを 1 対 1 で丸ごと支援するチーム

◆各種の法適用状況

- ・災害救助法（2024.1.1 適用） 県内 10 市 7 町
- ・激甚災害指定（1.11 閣議決定・同日施行）
各種国庫負担率かさ上げ
- ・被災者生活再建支援法適用（1.6 石川県報告）
全国都道府県の拠出する基金＋国 1/2 から給付
- ・大規模災害からの復興に関する法律 1/19 閣議決定・同日施行
- ・特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（特定災害特別措置法）1.11 適用

◆指定避難所と自主避難所

- ・立地や道路の途絶等により指定避難所が利用しにくい場合も多く、自主避難所の活用が多かった
- ・珠洲市や輪島市の「地域防災計画」では、自主避難所の扱いに触れていない。⇒自主避難所の機能を改めて評価すべき（地区防災計画に委ねる？）

◆1.5 次避難と 2 次避難の課題

- ・今回初めて 1.5 次所が開設された（2 次避難所への調整がつくまでの期間過ごす。対象は要介護者＝高齢者や障害児者、妊婦など）
 - ・つなぎのはずだったが、滞留せざるを得ない状況であった
- また、ホテルなどへの 2 次避難では、閉塞感、孤立感、食事が出ないなどの事例も発生。アウトリーチが届きにくい問題もあった

◆災害対策と自治体財政

大規模災害対応時の歳出

- ・発災当初は災害救助費が大きい
- ・市町村の補正予算は、発災直後に専決処分で組まれている（ただし自治体 HP で確認できるのは七尾市（1 月 1 日専決補正）、輪島市（1 月 4 日専決補正）。財源は財政調整基金取り崩しが主
- ・県の補正は国の「パッケージ」公表を踏まえて、補正予算＋24 年度当初予算を作成
- ・国のパッケージは「予備費」を使用

◆災害に備える自治体の役割

- ・災害急性期対応は、市町村は財政調整基金を取り崩して、災害救助・応急復旧にあたる。国・県の財政措置は事後的にならざるをえない。
- ・地域防災計画に即した「良好な生活環境」を平時に完備することは、自治体の財政力からみて非現実的。
- ・大規模災害時には自治体単独での対応は不可能。大口的な連携協定を平時に締結しておくべき。
- ・復興プロセスを念頭に置けば「自主避難所」とその担い手を平時に確保することが必要。「自助」「共助」に丸投げせず、ここを支援するのが平時の行政の役割として重要。

考察

大規模災害時に対応できる「良好な生活環境」を完璧に備えることは現実的ではない。また、自治体単独での対応も不可能。

そのため自治体が備えておくべきこととして、「大口的な連携協定」の締結や「自主避難所」とその担い手確保のため地域の実態を把握し支援をすることの必要性を感じた。そのためには「地域防災計画」においてこれらについても触れる、または「地区防災計画」を町会などの単位でもち、その中で確認しておくなど、現実的で具体的な対応方法を検討が必要と考える。

また、災害急性期には財政調整基金の取り崩しが必要になるため、一定の基金が必要であるが、のちに国・県から補填される。3 月議会で珠洲市は国・県からの補填を前提に 6 年度予算を策定、輪島市は状況を見据えながらと計上を見送っての策定となっている。国・県の迅速な対応が、財源面でも求められる。