

災害対策調査特別委員会の提言

平成24年2月17日
「無所属・目黒独歩の会」
須藤甚一郎

特別委員会の提言は、単に目黒区地域防災計画の修正、改訂のためにするものではなく、震災等の災害発生の際に、区民の安全を確保するための行うものである。提言の内容を区民、職員、町会・自治会、住区住民会議、区議会議員の人たちが、災害発生時にただちに役立てるため、常備するいわゆる「マニュアル」「必携冊子」を作成し、それに提言が生かされるべきである。

「マニュアル」の体裁について

現行の「目黒区地域防災計画」（以下、防災計画という）ファイルは、頑丈な表紙を使用しA4判で688ページもあり、重量は2kg余り。常備し災害発生時に、関係者が携帯して使用できるものではない。「マニュアル」は、携帯して利用できるように、サイズはA4判で、必要な情報をコンパクトに集約して、軽量化し携帯して利用できるものにすべきである。

参考になるのは、本特別委員会で視察した神戸市の災害対策マニュアルである。

1. 震災発生前の予防期（計画、都市整備、備蓄、訓練、普及・啓発等）について

(1) 防災計画では、「第4編 計画の前提」の「前提条件と被害想定」において、「区部直下地震」マグニチュード7.2（震度6弱）としている。が、東日本大震災ではマグニチュード9.0であった。4年以内に70%という予測もある直下地震である。前提条件、被害想定を全面的に見直すべきだ。

(2) 防災計画第2章「防災訓練計画」では、総合防災訓練、夜間防災訓練等の計画を立てているが、大雑把な計画が多く、災害発生時にどう行動すべきか、その詳細がわからない。幼稚園、小中学校の訓練はやや具体的だが、区民の特に高齢者、病人などについての個別具体的な訓練計画がないのが問題だ。災害時の弱者のための計画づくりが必要だ。

(3) 防災計画第19編、第2章「備蓄計画」がある。災害時に住民の生命を左右する水、食料、生活必需品などの供給である。しかし、防災倉庫、給水所

について、住所のリストだけであり、肝心の地図はない。

また、「都は、発災後2日目以降の食料・毛布等を備蓄している。しかし、現実に発災時の輸送手段の確保及び実行には多大の困難が伴う。したがって、区が備蓄倉庫の拡充あるいは新設により都が備蓄している食糧・毛布等の受託を積極的に行う」とあるが、その具体的な計画、実施方法な何ら記載だれていない。これでは、住民の不安が募るだけである。ぜひ、都と区の災害時の役割分担、その計画を具体的に記すべきである。

(4) 現在、区民に配布されている「防災行動マニュアル」(保存版)は、初版が平成13年3月、最新版が平成22年10月発行である。基本的には初版の内容を踏襲している。東日本大震災以前のものであり、内容が古い。全面的な改訂が必要である。

改訂する内容は、

- ①情報量が少なく、しかも初歩的な内容で実際には役に立たない。レイアウト、字詰め、イラスト、写真などを工夫して、これ1冊あれば、災害時に役立つものにすべきである。
- ②避難所など説明文と地図が別のページにあり不便そのもの。わかりやすくする必要あり。
- ③絵本ではないのだから、すべてカラーページにすることはない。また、必要以上に紙質が良過ぎて重い。印刷、紙質を工夫すれば、費用も安くなる。
- ④制作を業者に丸投げせず、所管の職員や場合によっては議会の所管委員会、特別委員会の提言、知恵を生かして作成すべきである。

2. 震災発生時の対応期(態勢の確保、情報収集等)について

(1) 発生時の初動態勢が最重要なのは、いうまでもない。防災計画第2編「震災応急対策」を定めている。しかし、実効性に欠ける記述が少なくない。例を挙げれば、第2章「応急活動態勢」、第2「活動態勢」2に「本部が設置される前又は、設置するに至らない場合の応急対策活動の実施は、『目黒区応急対策要綱』(363ページ)及び『東海地震注意情報に係る初動態勢運営要綱』(377ページ)とある。

こんな書き方では、震災発生時の1分、1秒を争う緊急時に、688ページ、重量2kg以上もある防災計画ファイルから捜しだし、それにしたがって行動せよ、というのか。それよりも、重くて持てない防災計画ファイルを大地震発生時に持ち出して、携帯できるわけがないのである。

防災計画には、上記のようなそこにはない条例、要綱、規則などにしたがって行動せよ、というのが数多ある。まったく実効性に欠ける。修正、改訂すべき

である。

(2) 本特別委員会で神戸市を視察したとき、阪神大震災を経験した所管課長が、説明にあたった。その中で「防災計画は、“計画”では災害発生時に役に立たない。職員にとって“業務”になってこそ役に立つのです」といった。まさにその通りであろう。目黒区の防災計画は、“業務”どころか、“計画”にさえなっていない。計画の具体的な細部を策定し、なおかつ訓練を経て、災害発生時に即、役に立つ“業務”にすべきである。

(3) 防災計画第7編「情報の収集・伝達」で、計画の方針、通信連絡体制の確保の各計画は、「職員への正確な情報伝達は、防災無線、電話・ファクシミリ及びインターネット等を最大限に活用する」とある。けれど、震災発生で前記の各手段がすべて使用不可能になることも考えられる。その代替手段を計画すべきである。

東日本大震災では、県が津波で市庁舎が流されてしまったのに、防災計画通りにファックスを送り続けたケースもあったのである。普段使用しているインターネット、有線、無線の電話等が使用できない状態を想定して、計画を変更すべきなのである。

(4) 区独自情報の区民への伝達方法は、災害時に重要である。報道機関（テレビ、ラジオ、新聞）を通じて区民に伝えるのは、効率がいいし、しかも費用がかからない。けれど、その計画については、第2編第3章の第7「本部の報道」とあり、1本部の発表「本部からの発表は、原則として防災センター内のガイダンスルームで行う」、2報道機関との連絡、(1)「本部の報道機関に対する発表は、災対企画情報部長が行う」などとあるだけで、細部の計画はない。具体的な方法を決めておく必要がある。

災害の規模によっては、報道機関を利用できないことさえある。東日本大震災では、避難所、役所、町会集会所等に手書きの壁新聞で、自治体独自の情報を住民に伝える方法を採用したところもあった。いざ、というときのため、そのような方法も決めておくべきだ。

3. 震災発生直後の初動対応時（救援、救護、消火活動、避難等）について

(1) 防災計画第10編で震災避難計画を策定している。しかし、防災計画書には、第一次、第二次避難所の地図はなく、住所が書かれているだけで、地図は資料編で確認しなければならない。二重の手間であり、災害時には問題だ。修正すべきだ。

また、防災計画では、施設面、設備面の整備に関して、「標識等の増設に努める」「備蓄品目・数量の増加に努める」とあるだけで、実際に計画策定後にどうなっているかの記載がない。とうてい計画とはいえない。策定した計画のその後の現状を記載すべきである。

(2) 防災計画では、「運営組織づくり」の項目で、「避難所の円滑な運営を行うためには、学校教職員、区職員及び住民等が連携した協力態勢が不可欠である。(略)そこで、平常時から、防災区民組織、町会、自治会、住区住民会議及びPTAなどを通じ、運営組織づくりを図る」とあるだけである。これでは防災計画とはいえない。運営組織づくりのやり方、例示として、具体的に運営組織づくりを明示すべきである。さもないと、災害発生時に混乱をきたすだけだ。

4. 震災応急対策時（避難所設置・運営、食料・水の確保、帰宅困難者等）について

(1) 防災計画では、帰宅困難者についての計画、対策は簡略である。しかし、3. 1 1大震災で、目黒区の場合、さして規模は大きくはなかった。が、帰宅困難者への区としての対応を経験した。

その後、国、都、そしてその後、鉄道会社、経済団体、商業団体、医療機関等が、3. 1 1を教訓にして、多方面からの救助・救援システム等の計画を立てた。目黒区は、そうした動向を総合的に判断して、区民を含む帰宅困難者に関して具体的、詳細な計画を策定する必要がある。帰宅困難者のサポート計画の情報は、駅や繁華街のひと目につく場所に常時掲げられる看板等にまとめて、掲示して周知を図るべきである。

5. 震災復旧・復興期（広報活動、ボランティア受入れ、仮設住宅等）について

(1) 防災計画、第6編でボランティア計画を定めている。しかし、この防災計画は、いわば机上の空論といえる。目黒区は、実際にボランティアを受け入れ活躍してもらった災害は経験していないからである。

そこで、ボランティア受入れを実効性の高いものにするため、友好都市であり、大震災の被災地としてボランティアを受け入れた気仙沼市の体験を生かして、目黒区のボランティア受入れ計画の修正、充実を図るべきである。

区が計画の修正、充実をした段階で、被災を経験した気仙沼市のボランティア活動に精通した職員にチェックしてもらえば、効率のいいボランティアの受入れにつながるはずである。

6. 新たに係る対応（放射線対策、被災者支援システム、エネルギー対策等）について

（１）東日本大震災と同様に、再度、原子力発電所の事故で放射能が飛散して、目黒区民が避難しなければならないようになる可能性がない、とはいえない。そのときのために、福島原発事故による避難方法を参考にして、避難するときの概略については、計画を策定しておくべきであろう。

（２）防災計画では、「生活の安定対策」（２３６ページ～）で、義援金品の受付・配分について計画を策定している。東日本大震災では、せっかく義援金品を集め、被災地に送っても被災者に届くまで時間がかかり過ぎ、大問題になった。防災計画には、迅速に配分するノウハウの関する計画がないのは問題である。迅速に配分できる方法を決めるべきだ。

また、防災計画では、「義援金品の受付・配分」について、「義援金品については、その募集、配分を確実、迅速、適正に行うため都災害対策本部に義援金品募集配分委員会が設置され、その決定に基づき区が配分する」とある。

しかし、この配分方法には、問題がある。友好協定を締結している都市が、目黒区を特定して義援金品を送っても、上記の配分方法になるのか。目黒区を特定した義援金品の取扱いについて決めておくべきである。

以上