

3 震災対策の一層の推進

勸 告	説明図表番号
<p>今回、地域を限定せず、「我が国のどこでも地震が発生し得るもの」との考え方の下、地震災害と津波災害に係る応急対策のうち、特に、発災直後の初動の対策や人命に関わる対策を中心に、i) 情報の収集・連絡体制及び活動体制、ii) 救助・救急、医療活動、iii) 避難収容、iv) 物資の調達、供給、v) 自発的支援の受入れについて、国及び平成25年3月末現在の地方公共団体における東日本大震災の教訓を踏まえた対策への取組状況を調査した。</p> <p>その結果、明らかとなった横断的な課題は、以下のとおりである。</p> <p>(1) 国の支援による地方公共団体における震災対策の推進</p> <p>災害応急対策は、基礎的な地方公共団体である市町村が第一義的に当たり、都道府県は、市町村を助け、総合調整を行うことが責務とされている。一方、国は、地方公共団体等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行わなければならないとされている。</p> <p>内閣府を始めとした関係府省では、災害対策基本法の改正や防災基本計画の修正、防災対策推進検討会議最終報告等を踏まえ、今後の震災に備えた具体的な対策やその実効性の確保方策等の検討を進めている。</p> <p>地方公共団体における東日本大震災の教訓を踏まえた対策への取組状況をみると、全体として、一定の取組がなされており、また、取組が進んでいないものについても、地方公共団体の責務を踏まえ、想定される災害の緊要度や地方公共団体の実情に応じ、今後、水準の向上が期待される。一方、以下については、地方公共団体の自主性を尊重しつつも、地方公共団体における取組を一層推進するため、国による支援が必要な状況となっている。</p> <p>① 地方公共団体の広域的な協力体制の構築</p> <p>東日本大震災では、複数の地方公共団体による応援や地方公共団体の区域を越えた広域避難が行われた。しかし、地方公共団体間の応援に関する仕組みや広域避難を想定した備えが十分整っていなかったことから、東日本大震災後、災害対策基本法の改正により、大規模広域な災害に対する即応力の強化等所要の措置が新たに規定された。当該改正を踏まえ、国は、防災基本計画を修正し、地方公共団体に対し、応援計画・受援計画や広域避難に係る手順等の策定に努めることを求めている。</p> <p>しかし、応援計画・受援計画について、地方公共団体における策定状況をみると、策定しているものは、共に都道府県で約4割、市町で約1割となっている。また、広域避難に係る手順等について、地方公共団体における策定状況をみると、策定しているものは、都道府県で約2割、市町では1割にも満たないものとなっている。これらの策定については、必ずしも新たな計画等の策定を求めるものではないこともあり、策定していない地方公共団体では、既存の相互応援協定で対応することを未策定の理由とするものなどもあるが、中には、未策定理由について、策定のため</p>	

の知識やノウハウの不足を挙げるものがある。また、国に対し、応援計画等の具体的な内容を記載したマニュアルやひな型、ガイドライン等の提供を求める意見・要望があり、その策定に苦慮している状況がみられる。

応援計画・受援計画や広域避難の手順等の策定は、地域特性や災害特性に応じ、各地方公共団体が検討すべき事項であるが、これらは他の地方公共団体と整合性を持って策定されることが必要であり、また、それぞれが関連するものである。マニュアル等の提供を求めている地方公共団体においては、その必要性について、各地方公共団体独自の取組では地方公共団体間で齟齬が生じるおそれがあるため、全国の地方公共団体が共通認識を持って策定できるようにするためなどとしている。

応援計画・受援計画や広域避難の手順等の策定については、その前提となる全国規模の広域的な応援体制について、全国知事会が、平成 25 年度に広域応援推進検討ワーキンググループを設置し、広域的な応援の具体的な在り方や被災都道府県における受援体制の整備、広域避難に係る具体的な運用等の検討を行っており、これに内閣府及び消防庁も参加している。内閣府及び消防庁では、同ワーキンググループの検討結果に基づき、都道府県における応援計画等の策定が推進され、検討結果が都道府県から市町村にも提示されることにより、市町村における応援計画等の策定の推進にもつながっていくことになるとしている。

なお、地方公共団体の情報システムについては、自治体クラウドの導入が進められており、また、東日本大震災に際しては、多彩なクラウドサービスが提供され、復旧・復興の大きな手助けとなった等その有用性や重要性が指摘されている。こうしたことから、職員の派遣や物資の提供など人的・物的支援やその受入れが迅速に行われるよう、電子化やクラウドサービスの活用による国と地方公共団体の間や地方公共団体間における情報の共有化を推進していくことも重要である。

② 地方公共団体における物資・燃料の調達、供給体制の整備への支援

東日本大震災では、地方公共団体の機能が喪失し、従来の市町村又は都道府県単体での対応は機能せず、国による物資や燃料の調達、供給が行われた。国は、この教訓を踏まえ、災害対策基本法の改正によるプッシュ型支援による供給の仕組みや、石油備蓄法の改正による石油精製業者等が連携して燃料の供給を行う仕組みを新たに整備している。

しかし、その具体的な内容については、次のとおり、明らかにされていない。

- i) 燃料を除く物資の調達、供給については、現在、内閣府を中心に、農林水産省、厚生労働省、経済産業省及び国土交通省において、プッシュ型支援の運用方法等の検討が行われている。

プッシュ型支援は、被災地からの要請がなくても、国や他の地方公共団体が物資を確保し送り込むものであり、東日本大震災の被災地において、発災直後より、大量の物資が送付されても対応できる物流体制を整えておく必要があるなどの教訓がみられるように、プッシュ型支援の円滑な実施のためには、物資の集積拠点や輸送体制の整備等受入側の体制の整備が必要である。

しかし、地方公共団体における集積拠点の管理・運営に関する民間事業者との協定の締結状況をみると、協定を締結しているものは、都道府県で約8割、市町で1割弱となっている。また、物資の輸送に関する民間事業者との協定の締結状況をみると、協定を締結しているものは、都道府県で全て、市町で約5割となっている。これらの協定を締結していない地方公共団体では、その理由として、職員や公用車により対応するため不要とするものがあり、基本的に、大量の物資の受入れを想定しておらず、プッシュ型支援が行われた場合、円滑な実施が危惧される。

また、防災対策推進検討会議最終報告において、「「プッシュ型」の支援の運用については、国は、供給の仕組みの整備と併せて、被災地の情報が不足する中で、どの程度の種類と量をどこに送り込むのかの判断基準を物資のパッケージ化も含めてあらかじめ整理し、地方公共団体と認識を共有すべきである。受入れ側となる地方公共団体は、集積拠点の開設や民間事業者への連絡・要請等における役割分担など、具体的な行動をあらかじめ定めるべきである。」とされているが、いまだ、プッシュ型支援の運用方法等は明らかにされていない。このため、地方公共団体の中からは、国に対する意見・要望として、集積拠点の開設場所を検討するため、輸送手段や方法を具体的に示してほしいとするもの、国、都道府県及び市町村の役割分担が明確になっておらず、市町村が対応すべき事項が不明なことから、国の支援のスキームを明示してほしいとするものなどが聴かれ、プッシュ型支援への対応に困惑している状況もみられる。

- ii) 燃料の調達、供給については、現在、経済産業省において、災害時石油供給連携計画の実効性の確保に向けた課題等の整理・検討や、内閣府とともに、災害時の都道府県からの供給要請内容の情報システムを活用した共有方法等についての検討が行われているが、受入側である地方公共団体において取り組むべき事項等については十分な検討に至っていない。

一方、地方公共団体においては、燃料は危険物であり、有資格者による取扱いを要することなどから、災害時の燃料確保方策は、市中の給油所等石油販売事業者からの調達を基本に検討されており、石油販売事業者等との優先給油に関する協定の締結状況をみると、協定を締結しているものは、都道府県で約9割、市町で6割弱となっている。これらの協定を締結していない地方公共団体では、その理由として、災害時にあっても平常時に取引のある石油販売事業者に供給を依頼するだけであるため不要とするものがある。また、地方公共団体の中には、災害時の燃料確保に関する課題として、大規模広域災害時には、地方公共団体では対応できないため、国等において燃料の供給を行うべきであるとするものがある。

このように災害時に必要となる燃料の量の把握など燃料途絶・不足を想定した対策を検討している地方公共団体は少なく、災害時石油供給連携計画に基づく供給が行われた場合、地方公共団体内での円滑な実施が危惧される。

また、地方公共団体の中には、a) 災害時石油供給連携計画に基づく被災地への

供給の手順や供給・輸送方法、市町村が対応すべき事項等が不明なことから、国の考えに対応した体制の整備やタンクローリーの確保など地方公共団体としての備えの検討ができない、b) 災害時の燃料の確保は市町村だけで対応できるものではなく、大規模広域災害に備え、国、都道府県、市町村及び事業者の役割分担を明確にした上で、一体となった対策・体制の構築が必要であるなどとするものがある。

(2) 都道府県の支援による市町村における福祉避難所の人材及び応急仮設住宅の建設用地の確保の推進

地方公共団体における東日本大震災の教訓を踏まえた対策への取組状況をみると、福祉避難所の人材の確保及び応急仮設住宅の建設用地の確保については、市町において取組が行われているものの、以下のとおり、対応に苦慮しており、広域的な観点から、都道府県による支援が必要な状況となっている。

① 福祉避難所については、約8割の市町が指定しており、このうち、福祉避難所で活動する介護職員等を確保済みとしているものは、約6割となっている。

しかし、市町の中には、介護職員等の人材は、平常時でも確保が困難であり、災害時に確保できるか疑問とするものがある。

福祉避難所の人材確保については、平成24年9月の防災基本計画の修正により、都道府県は、あらかじめ介護保険施設等に対して、災害時に派遣可能な職員数の登録を要請するなどにより、介護職員等の派遣体制の整備に努めることが追加されているが、福祉避難所で活動する人材を確保する取組を行っている都道府県は、約2割となっている。

当該取組を行っていない都道府県では、その理由として、福祉避難所の運営は市町村の業務であるためなどとしており、防災基本計画の修正の趣旨等が認識されているとは言い難い。

② 応急仮設住宅の建設用地については、約7割の市町が事前に選定済みとしている。

しかし、市町の中には、建設に適した平地が少なく、選定に苦慮しているなどとするものがある。また、被害想定に基づき建設が必要な戸数を算出し、事前に建設用地を選定済みとしている市町においても、必要な戸数の用地は確保できていないとするものが半数近くみられる。

一方、都道府県の中には、広域的な見地から、建設用地の事前選定及び確保のため、都道府県内の建設用地の情報をデータベース化し市町村と共有することにより、市町村間の調整を可能としている例や、都道府県及び市町村の担当者による検討会を開催している例など、広域的な見地から、都道府県が市町村を支援しているものがある。

(3) 都道府県のニーズに合致したDMAT 隊員養成研修の実施

東日本大震災後、厚生労働省は、DMATの保有を災害拠点病院の指定要件とし、全災害拠点病院でDMATを保有できるよう、DMATの養成を推進している。

DMATの隊員となるためには、厚生労働省が実施する日本DMAT 隊員養成研修の修了が要件とされ、当該研修は、医師、看護師及び業務調整員で構成されるDMATのチームを養成するためのチームを対象とした研修と、チームの欠員補充や予備人員の確保のための個人を対象とした研修の二つに大別される。

都道府県の中からは、日本DMAT 隊員養成研修の全体の研修枠を増やしてほしいとする意見・要望が聴かれ、特に、個人を対象とした研修を希望どおり受講できないため、i) 隊員の異動や退職、高齢化等によりチームの維持が困難となっており、チーム数が減少している、ii) DMATの隊員となり得る人員は確保しているものの、DMATの隊員資格を得られないなどとするものがある。

厚生労働省では、日本DMAT 隊員養成研修の実施に当たっては、DMATの保有を災害拠点病院の指定要件としたことに伴い、個人を対象とした研修よりチームを対象とした研修に重点を置いている、また、研修の受講枠数や回数の拡大のためには、研修講師となるDMATの現役隊員の確保が必要となるが、希望者が少ないとしている。

一方、各都道府県におけるDMATの最終的な配備目標は、平成 24 年4月現在、1,378 チームであるのに対し、25 年4月1日現在の配備数は1,150 であり、さらに、25 年度の養成研修において、178 チームが養成される見込みとなっていることから、25 年度末における配備目標は残り 50 チームと推測される。

このため、平成 26 年度以降は、チームより個人を対象とした研修に重点を移すことは可能と考えられる。

また、厚生労働省は、毎年度、都道府県を通じて、個人の受講希望者数を把握しているものの、受講希望の理由や、その理由が欠員補充など緊急性を要するものであるか否かについては把握していない。

【所見】

したがって、関係府省は、東日本大震災を踏まえた震災対策を、一層推進する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

(1) 国の支援による地方公共団体における震災対策の推進

① 地方公共団体の広域的な協力体制の構築

応援計画・受援計画や広域避難に係る手順等の策定については、全国知事会の広域応援体制に関する検討が円滑に進むよう、必要に応じ助言を行うなど、引き続き検討作業に協力するとともに、市町村においてもこれらの計画等が円滑に策定されるよう、その検討結果の提示を図ること。

なお、応援計画等の策定支援に際しては、人的・物的支援やその受入れが迅速に行われるよう、電子化による情報の共有化について留意すること。

(内閣府、総務省（消防庁）)

- ② 地方公共団体における物資・燃料の調達、供給体制の整備への支援
 - i) 国によるプッシュ型支援について、物資関係省庁と連携し、国が行う事項と受入側である地方公共団体が行うべき事項を明確化し、地方公共団体に対し、明示すること。(内閣府)
 - ii) 国による燃料の調達、供給について、災害時石油供給連携計画に基づき国や事業者が行う事項と受入側である地方公共団体が行うべき事項を明確化し、地方公共団体に対し、明示すること。(内閣府、経済産業省)
- ③ 地方公共団体に対する支援内容及びその実施時期の明示等
 - 上記①及び②の支援に当たっては、地方公共団体が計画的に震災対策に取り組めるよう、関係省庁と連携し、優先順位を勘案した上で、地方公共団体に対し、支援の内容とその実施時期を明示すること。(内閣府)
 - また、実施した支援について、地方公共団体における取組状況のフォローアップを行うこと。(内閣府、総務省（消防庁）、経済産業省)

(2) 都道府県の支援による市町村における福祉避難所の人材及び応急仮設住宅の建設用地の確保の推進

- ① 福祉避難所の人材の確保について、都道府県に対し、都道府県が市町村の支援を行っている取組事例を提供するとともに、防災基本計画に定められている趣旨を踏まえ、市町村への積極的な支援の実施を要請するなどにより、福祉避難所において活動する必要な人材の確保を推進すること。(厚生労働省)
- ② 応急仮設住宅の建設用地の事前確保について、都道府県に対し、都道府県が市町村の支援を行っている取組事例を提供するとともに、市町村への積極的な支援の実施を要請するなどにより、必要な戸数の応急仮設住宅の建設用地の確保を推進すること。(内閣府)

(3) 都道府県のニーズに合致したDMAT隊員養成研修の実施

DMAT隊員養成研修については、都道府県における受講希望数のみならず、その受講希望理由を把握した上で、当該把握結果を踏まえ、研修の実施方法を見直すことや、都道府県に対し、研修講師の確保に向けて協力を要請することなどにより、都道府県のニーズに合致した研修を実施すること。(厚生労働省)