

令和5年度 会派調査研究報告書

(視察先1箇所につき1枚)

会 派 名	日本共産党上田市議団
事 業 名	緊急企画「市町村議会議員研修会」ZOOM 開会
事 業 区 分	①研究研修 ②調査

1 上田市での課題と研修・調査の目的

令和6年1月1日に発生した能登半島地震は多くの被害が出ており、いまだに避難生活をしている被災者も多くいます。中山間地域を抱える上田市としても、今回の能登半島地震を教訓をどのように生かしていくかは大きな課題となります。専門家から見た能登半島地震について知見を学ぶことで上田市における今後の防災・減災対策を検討する参考にするために聴講しました。

2 実施概要

○開催状況は以下の通りです。

日付/時間帯/場所	3月27日 13:30～17:00 パソコンで視聴であり、場所の指定はない。 下記時間帯において、上田市役所会派室において視聴した。
視聴方法	ZOOM 視聴
(講義内容) ◇講義1 「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」(室崎益輝氏:神戸大学名誉教授) (講義の主な内容) 1. 被害の概況 <地震の概況> 内陸地震としては最大級の前例のない地震が起きた沿岸部の地下 16 kmの浅いところで地震が発生し、日本海海底 から能登半島内陸にかけ 150 kmにわたって断層が動き、Mj7.6 の大規模な地震が発生した 地下深くから上昇していた流体が上部の断層の隙間にはいり、複数の断層の連鎖的な滑りを誘発、日本海側の陸地が内陸側の陸地に滑り込む逆断層型の地盤変動を引き起こした。	

<地域の状況>

3市3町（輪島、珠洲、七尾、能登、穴水、志賀）について・・・

人口12万人、6万世帯、住家7万戸

- ・古くから大陸との貿易や北前船で栄えた地域
- ・自然と文化が豊かな地域
- ・半島部の中山間地で地理的にも社会的にも孤立性の高い地域

(1) 過疎化・人口減・高齢化が著しい

この10年で人口2割減65歳以上5割、高齢者のみ世帯4割、
300万円以下世帯3割

(2) 戸建て・大規模・老朽の木造住宅が圧倒的に多い

木造8割、持ち家率8～9割、80年以前5～6割

2024.3.18現在

地震名	2024能登半島地震	2007能登半島地震	1995阪神淡路大震災
被災地人口	約18万人	約13万人	約300万人
マグニチュード	7.6	6.9	7.3
震度	7	6強	7
断層長さ	150km	20km	50km
死者数	241人	1人	6,434人
全半壊棟数	23,761棟	2,077棟	249,000棟
火災数	17～18件	0件	285件
避難者数	最大→35,000人	最大→2,624人	最大→317,000人

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、阪神淡路の1/10、2007能登の10倍のスケール

2. 災害対応の概況

<初動対応の概況>

□ 被災状況の把握が著しく遅れるとともに、救命と救助のニーズに応え得る人材と資材を72時間以内に持ち込むことが出来ず

想定外の被災により遠助や公助だけでなく近助も互助も機能不全に

ただし、すべてが失敗だったわけではない 津波避難や医療対応では成果あり

<応急対応の概況>

生活支援や復旧活動など、被害の拡大を抑制する対応が求められるが、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、支援者の投入、避難所の改善、仮設住宅の建設、被害認定調査等が、総じて遅れてしまった

<復興対応の概況>

□ 復旧復興対策本部が2/1に設置され、復興計画の骨子がつくられつつあるが、その全体像が見えにくい状況にあり、かつリアリティが感じられない状況にあり、被災地あげて復興に取り組もうとする状況に至っていない

参考 <コミュニティ対応の概況>

□ その困難な中でも、地域に密着したコミュニティは、被害軽減と復旧再建のために、とても大きな役割を果たしている←大きな破壊力に比して死者が限りなく少ないのはなぜか
集落により格差があるが、以下のような先進事例が

- (1) 事前の耐震補強の取り組み・・・珠洲・正院など
- (2) 津波避難と家屋避難の迅速さ・・・珠洲・三崎寺家など
- (3) 身近な自主避難所の開設・・・七尾・小牧など
- (4) 被災者による避難所の運営・・・穴水・さわやか交流館
- (5) コミュニティぐるみの広域避難・・・輪島・鴻巣や珠洲・高屋など
- (6) 復興に向けての話し合い・・・珠洲・狼煙など

3. 自治体防災の課題

<災害の時代>

□ 巨大災害の時代、複合災害の時代、感染災害の時代を迎えている

感染症も戦争も災害である

生命や生活が不慮不測の現象により大きな被害を受ける点では「災害」コロナウィルスはインフルエンザと同様に形を変えて繰り返し発生する

大規模災害の連鎖と複合に要注意

地震や豪雨などと感染症が複合、さらには社会経済ダメージに連鎖

自然の凶暴化と社会の脆弱化が、災害の激甚化をもたらしている

社会の脆弱性という内的要因にも目を向けなければならない

自然の凶暴化・・・地震や豪雨などに加えてウィルス感染

社会の脆弱化・・・少子高齢化や過疎過密化などに加えて他者依存化未曾有の災害、想定外の災害も

総論・・・災害の時代に応える

<災害の進化に応える自治体防災の進化を>

自治体防災もコミュニティ防災も飛躍的に進化しなければならない横つなぎ行政とブリッジ型コミュニティへ

- (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はかる、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、想定外が起きても慌てない
- (5) 地力醸成・・地域力のスキルアップに心がける

◇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」

(武田公子氏:金沢大学教授)

能登半島地震とはどのような災害か

- ・被害の甚大性、多様な被害相
 - ・東日本大震災に匹敵する被害
 - ・幹線道路の損壊、インフラの損壊・復旧難、孤立集落・・・
 - ・現地避難の困難 →1.5次避難、2次避難など、避難形態の多様化
- ・地理的特性
 - ・半島部であり、交通アクセスが限定的。
 - ・沿岸部や中山間部に集落が点在。
 - ・「櫛の歯作戦」ができた東日本大震災と比較しても救助・支援ルート of 制約が大きい
- ・過疎高齢化が著しく高い地域
 - ・福祉避難所がほとんど機能せず
 - ・老朽化した住宅の耐震化を進めることにも困難があった。
- ・財政力の弱い自治体の脆弱性
 - ・インフラ老朽化への対策の不十分→水道復旧に時間
 - ・職員数の少なさ

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 (本激) 1/11閣議決定・同日施行
 - ・各種国庫補助負担率のかさ上げ
- ・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
 - ・東日本大震災時に制定、適用例は熊本地震(2016) 台風19号(2019)、2020年7月豪雨(熊本)
- ・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(特定非常災害特別措置法) 1/11適用
 - ・各種手続きの特例措置(免許証、民事手続等)。
 - ・応急仮設住宅の存続期間も含まれる。

1.5次避難と2次避難の課題

- 1.5次はこの災害が初出か。2次への一時的通過点だが、2次への移行が困難な単身高齢者を中心に滞留⇒待機ステーション
- 県内の高齢者施設等は受入れ限界。県外（中部4県）の受入れが増加。
- 旅館・ホテルへの2次避難は宮城県の前例あり。県内温泉地を中心にピーク時2900人。ただし自治体によっては域外避難に否定的で、南三陸町、女川町、石巻市、気仙沼市の4市町に限定。岩手県ではこうした動きは見られなかった。
- ホテルでの閉塞感、孤立感や食事が出ない事例の発生。アウトリーチが届きにくい問題。
→二次避難先で「みなし仮設」への移行の選択も
→今後の帰還支援への課題に

小括一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。県・国の財政措置は事後的にならざるを得ない。
- 地域防災計画に即した「良好な生活環境」を平時に完璧に備えることは、自治体の財政力に鑑みて非現実的。断水が長期化すれば良好な生活環境の維持は困難に。
- 大規模災害時には自治体単独での対応は不可能。対口的な連携協定を平時に締結しておくべき。
- 復興プロセスまで念頭に置けば、「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。

◆上田市政に活かせる課題等

<講座の内容及び上田市に活かせること>

- ① 室崎講師の「巨大災害の時代、複合災害の時代、感染災害の時代を迎えている」との時代感覚が必要かもしれない。そして、自治体防災もコミュニティ防災も飛躍的に進化しなければならない横つなぎ行政とブリッジ型コミュニティ組織の2つの側面が重要とされた。具体的には、◆公衆衛生・生活全般を見直す、SDGsの達成を目指す◆連携協働・多様な担い手の連携をはかる、受援力に磨きをかける◆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◆最悪想定・想定外を起こさない、想定外が起きても慌てない◆地力醸成・地域力のスキルアップに心がける、などの各分野での上田市の状況に照らした取り組みを検討していきたい。
- ② 武田講師の「被害が甚大、地理的条件の特性、過疎化と高齢化、財政力が弱い」自治体は、全国の地方自治体が抱える共通の課題であり、上田市でも同じです。

また、避難行動について、「今回の地震で石川県は、地震直後に被災者が身を寄せる体育館や公民館などは「1次避難所」、余震などを考慮して少し離れた大型施設などに設けているのが「1.5次避難所」、ホテルや病院、福祉施設など生活や介護の環境が整った施設は「2次避難所」と位置づけている。」とされていますが、上田市でも一層の連携、協働をすすめることの重要性を感じています。

緊急企画

(オンライン) 市町村議会議員研修会 zoom開催

能登半島地震からの復旧・復興と自治体防災計画の課題

1月1日におきた能登半島地震から2ヵ月。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深刻な状況におかれているといわれています。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ないでしょうか。一方、孤立した集落や避難所の運営においては、集落の自治の力が活かしているといえるでしょう。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もあります。

この研修会では、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いでいくかを考えます。

■ 2024年3月27日(水) 午後(13時30分～17時)

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・集落などの状況から、現段階の復旧・復興の課題(二次避難は集落ごとに、復興の司令部を現地に、県や市町に復興対策委員会を、これまでの災害被災地の経験や専門性を現地につなぐなど)を提案します。さらに、能登半島地震の教訓に学び、これからの自治体防災計画とその見直しへの課題を具体的に語ります。

参考テキスト：『豪雨災害と自治体』所収・室崎益輝「減災まちづくりと自治体の課題」
税込特価 1500円

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、東日本大震災・熊本地震にも匹敵する甚大な被害をもたらしている上、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ています。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します。併せて、東日本大震災の事例からの援用から今後の動きを展望するとともに、「よりよき復興」の能登モデルとは何かを考えます。

参考テキスト：武田公子ほか編『地域再生をめざして—能登に生きる人々』 税込特価 1250円

企画：自治体問題研究所 主催：自治体研究社