

滋賀県における自治体防災の課題 ー県・市町へのアンケート調査結果からー

瓜生 昌弘（滋賀自治体問題研究所）

はじめに

滋賀自治体問題研究所では、2024年1月に発生した能登半島地震を踏まえて「滋賀県における自治体防災のあり方」を2024年度の調査テーマとして設定し、一年間かけて、以下のような取り組みを行い調査報告書としてとりまとめました。

(1) 定期総会での記念講演

2024年8月17日の定期総会において、室崎益輝神戸大学名誉教授による講演「どうする自治体の防災対策－能登地震や地球沸騰化から考える－」を行って、これを調査の総論として報告書に取り入れました。

(2) 研究会の設置による調査の実施

外部の研究者の参画も得て研究会を設置し合計9回の研究会を開催して、以下のような課題に取り組む、12項目の提言を含んだ報告書を作成しました。

- ① 県および各市町の防災計画とその見直し状況などについてのアンケートおよびヒアリング調査
- ② 滋賀県が年度末までに制定しようとしていた防災条例について意見書を提出
- ③ 国における防災庁設置に向けた議論の動向や課題を整理
- ④ イタリアにおける災害対応体制について既往文献調査
- ⑤ 県内の地域レベルの防災対策について事例のとりまとめ
- ⑥ その他

本報告では、以上の取り組みの中から、滋賀県における自治体防災上の課題を把握する目的で実

施した滋賀県および県内市町へのアンケート結果とそこから見える自治体防災の課題等について報告します。

1 阪神大震災以降の主な地震と自治体防災

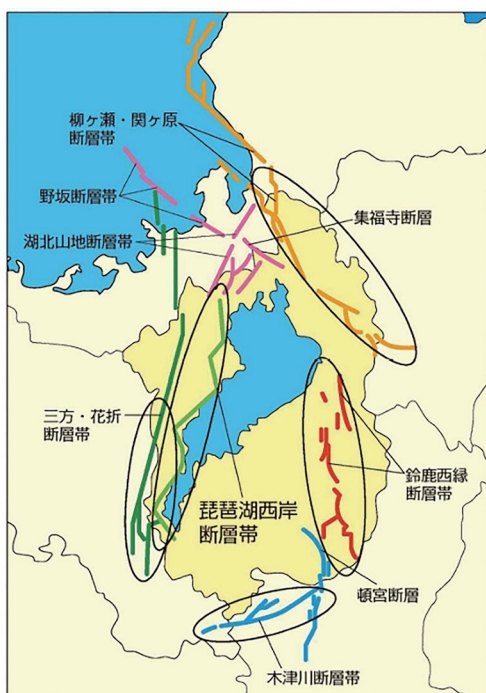
表1は阪神大震災以降の国内の大きな地震の概要をまとめたものです。この30年間に震度6強以上で大きな被害を伴う地震が10回も発生しています。元々、日本は地震大国と言われている国ですが、近年のこうした地震発生状況を見ると、とりわけ地震に対する警戒を強める必要があると言えます。

表1 阪神大震災以降の大きな地震

発生年月日	地震名	マグニチュード	最大震度	概要
1995年1月17日	阪神・淡路大震災	7.3	7	兵庫県南部を震源とする直下型地震。都市部を直撃し、甚大な被害。
2000年10月6日	鳥取県西部地震	7.3	6強	鳥取県西部を震源とする地震。山間部を中心に大きな被害。
2003年9月26日	北海道東方沖地震	8.3	6強	北海道東方沖を震源とする地震。大津波警報が発令。
2004年10月23日	新潟県中越地震	6.8	6強	山間部を中心に大きな被害。
2007年3月25日	能登半島地震	6.9	6強	主に住宅の倒壊などの被害。
2007年7月16日	新潟県中越沖地震	6.8	6強	震源は海底であったが、内陸部で大きな揺れや液状化による被害。
2011年3月11日	東日本大震災	9	7	東北地方太平洋沖を震源とする巨大地震。大津波を引き起こし、甚大な被害をもたらした。
2016年4月14日	熊本地震	7.3	7	大規模な地割れや土砂崩れが発生した。
2018年9月6日	北海道胆振東部地震	6.7	7	大規模な土砂崩れ、建物倒壊、停電、断水。
2024年1月1日	能登半島地震	7.6	7	人的、物的に大きな被害。9月に豪雨災害による多重災害。

出典：個々の地震記録に基づき筆者が作成

図1 滋賀県周辺の断層帯



出典：滋賀県地震被害想定（2014年、滋賀県）

図1は、滋賀県や県内市町の地域防災計画で想定されている活断層を示したものです。この図に示すとおり滋賀県には、琵琶湖西岸断層帯、三方・花折断層帯、柳ヶ瀬・関ヶ原断層帯、野坂・集福寺断層帯、湖北山地断層帯、鈴鹿西縁断層帯、頓宮断層、木津川断層帯など今後活動する可能性がある多くの断層帯が存在しています。それぞれの断層について、政府の地震調査会が地震の発生確率を予想しており、それを見ると確率は必ずしも大きくはありません。また、「滋賀県は災害が少ない県」というイメージもあるようですが、それは限定的な期間をとりあげての主観的な見方であり、長いスパンで見ると、大きな災害に見舞われています。表1に示した地震についても、地震調査会による発生確率が大きくない、あるいは想定されていなかったところでの地震発生であったことを考えると、県内でもいつ大きな地震被害にあうかわからないと言えるでしょう。

能登半島地震の教訓を踏まえると、自治体防災計画では、地震被害想定、生活インフラの耐震化と復旧計画、災害関連死の防止、多重災害への対応などが高齢化社会の進展とあいまった課題となっていると言えます。

2 滋賀県と各市町に対するアンケート調査の概要

国は、能登半島地震を踏まえて2024年7月に「防災基本計画」の見直しを行いました。これを受けて県や各市町はそれぞれの地域防災計画の見直し作業に着手し、県、大津市、近江八幡市、甲賀市などは2024年度内に計画改定を完了しています。一方、一部の市町は、県の計画改定を受けて2025年度以降に主な改定作業が行われる見込みでした。

アンケートの内容は、国が防災基本計画において見直した課題を県や市町がどうとらえているか、計画見直しの重点、能登半島地震を踏まえた課題、避難計画・避難所運営、災害支援物資とその備蓄、災害廃棄物の処理、受援計画、仮設住宅、国・県に対する要望などであり、2024年9月から11月にかけて調査を行い、県と一部の市町についてヒアリングを実施しました。

最終的には一市を除く県と12市、6町から回答が得られました。特徴的な点を中心にしてその概要を報告します。

3 県、市町からの回答の概要

(1) 国(内閣府)の防災基本計画における見直し課題に対する対応

表2は、国の防災基本計画見直しに関する19に及ぶアンケート項目に対する回答の一部を示したものです。これには県の回答も含めて示していますが、県と市町の個別回答を見ると、県は、市町の課題としている項目以外は、基本的にほとんどの項目を見直し対象としているのに対し、各市町は個々の項目について、①の見直す予定なしとしているところが約1/3となっています。この傾向は、表2に示していない他の13項目についても同様の傾向を示しています。その理由は個別に確認できていませんが、多くの市町では、調査の時点ではまだ本格的な見直し作業に着手されていないことが一つの理由になっていると考えられ、これから県の計画見直しを踏まえて課題軽重等の仕分けが行われると考えられます。表2に示した課題のうち、宿泊施設のリスト化などは、たとえば町

レベルのヒアリングでは、町内の宿泊施設の数に限られており、リスト化するまでもないということでした。県内の宿泊施設数を見るとそうした市町も多いと思います。一方、県南部の市では、地域防災計画の見直しは来年度になるが、宿泊施設のリスト化などの整理は年度内に行いたいという回答でした。

表2 国の見直し課題に対する対応

回答数（県を含む）

質問項目	①見直し予定なし	②見直し予定	③できれば見直し	④主には国、県の課題	⑤その他
応援職員等に対して紹介できる、ホテル・旅館・公共施設等のリスト化	6	6	4	0	2
道路啓開等の計画作成など	5	2	5	5	1
在宅避難者等の支援拠点整備など	7	5	5	0	1
車中泊避難者の支援方策を検討など	8	5	4	0	1
応援職員等の宿泊場所の確保	6	4	6	1	1
広域・地域内輸送拠点の効率的な運営	6	2	9	0	1

出典：県、市町アンケート結果から筆者が作成

能登半島地震において石川県が計画をもたなかったと指摘された道路啓開計画は、主には国や県の主要緊急道路の課題と考えている市町もあります。調査時点で県は、全県版の計画案を策定しており、これから地域版の策定作業を行うという回答でした。また、県南部の市は、第3次緊急輸送道路の見直しを行うという回答でした。その他、在宅避難者や車中泊避難者の支援などは、これまでの計画ではほとんど対象となっておらず、県の計画改定の内容とそれを受けて各市町の計画でどのような対応となるかは今後注目すべき点です。簡易トイレ、トイレカー、トイレトレーラーは、県と3市が見直したいと回答しています。

（2）地域防災計画は複合災害に対応できるか？

地域防災計画は、個別災害に対して、〇〇災害対策編といった形で個別災害に対応する計画として策定されています。複合災害にどの程度対応できるかに対しては、県を含む16自治体が「対応できない場合がある」、2自治体が「全く対応できない」という回答であり、「対応できる」という回

答は1市のみでした。複合災害や多重災害をどのように想定して、それにどう対応するかは大きな課題の一つです。

（3）能登半島地震を踏まえて

①被害想定を見直すか？

県は表3のような被害想定を行っており、これに基づいて各市町は、それぞれの市町ごとの被害想定を設定して市町の地域防災計画が策定されています。能登半島地震では被害想定が過小であったことが指摘されていますが、この被害想定について、見直しを考えている、少し考えているがあわせて10市町でした。ただし、見直しは単独の自治体で行うものではなく、県は国の、市町は県の動向を踏まえて対応するという考え方です。

表3 滋賀県地震被害想定（H26）

想定地震	建物被害		人的被害		一週間後の全避難者数	最大震度
	全壊棟数	半壊棟数	死者数	負傷者数		
琵琶湖西岸断層帯地震	38,504	83,856	2,182	21,039	249,534	7
花折断層帯地震	18,181	53,274	940	10,380	139,894	7
木津川断層帯地震	5,734	14,540	368	3,392	42,672	7
鈴鹿西縁断層帯地震	10,804	31,173	641	7,204	81,703	7
柳ヶ瀬・関ヶ原断層帯地震	10,412	24,940	597	5,788	71,710	7
南海トラフ巨大地震（陸側ケース）	11,017	74,084	474	10,08	158,550	6強

出典 滋賀県の地震想定（H26年3月）
滋賀県ホームページ 22344.pdf

②地域の防災力の要となるべき自治会への加入状況

自治会への加入率は、90%以上が6自治体、80%代1、70%代1、60%代2、50%代2、不明ないし無回答が5市町でした。経年的にみると、全体として自治会の加入率は低下傾向であり、地域の防災力の土台ともいえる住民組織が脆弱になっています。とくに新興住宅の自治会加入が弱いこと語る町もありました。

③自治会に対応した自主防災組織の確立状況、自主防災計画の策定状況

自治会とは別組織で地域防災に特化した役割を担う自主防災組織が行政主導でつくられてきていますが、自治会に対応した自主防災会の確立状況は、20%代1町、60%代2市1町、70%代1町、80%

代1市、8市3町が90%以上の確立となっていますが、自主防災計画の策定状況が把握されていないところもありました。

④地域の自主防災組織の課題

地域の自主防災組織の課題としては、役員の高齢化、役員の交代頻度が大きく経験が蓄積されない、若者の参加や協力が十分でないといった課題が選択されています。自主防災会は、自治会とは別組織として防災に特化した役割を担う組織として設立されてきたものですが、多くは自治会と一体的組織となっており、自治会機能が弱まることによって自主防災組織の機能が低下していくことが懸念されています。

⑤自治体の防災体制、自治体職員の防災力は十分か？

市町の回答は、あまり十分でないが9自治体、十分でないが9自治体であり、災害時には人員が不足することが認識されています。受援計画はそれを補うという位置づけもされています。

⑥地域レベルの特徴的な取り組み

県南部の市では、市民防災委員（推薦、認定講習会）約700人、防災士150人、消防OBを中心とした防災指導員33人、消防団員 220人/定数270などを配置して地域の防災力を高めようとしています。また、県東北部の市では、自主防災組織リーダーを育成するために県が行う講座参加費の補助を行うなど、現在90人の防災士のネットワークが形成されているとのことでした。さらに、同市では、108の自治会に防災タブレットを配布して自治会との連絡を密にするとともに、市の防災アプリを作成、約5割の市民がスマホにダウンロードしているとのことでした。

（４）避難所とその運営など

①一般避難所

一般避難所については、その数については、十分、まあまあ十分という市町が12市町でしたが、避難者の人権を尊重するスフィア基準などに照らした再評価が必要です。旅館やホテルを避難所として想定しているところが3市ありました。耐震等の安全性に不安があるところや避難所までの距離が遠いなどの課題がみられました。

②福祉避難所

一方、福祉避難所は、一般避難所に比べて数は十分でなく、新たに指定や協定を増やす必要があることがわかりました。一般には、いったん一般避難所に入った後に移動することが想定されていますが、直接、福祉避難所へ入る方向で見直しを検討している市もありました。

また、福祉避難所についても、災害に対する安全性は、一般避難所と同じく8市町で不十分なところが見られ、安全確保についても課題です。

③避難所以外の避難者の把握

車中泊をはじめ避難所以外での避難者数の把握については、把握方法が確立していると回答したのは1市だけであり、これからの課題です。

④避難所の設備の改善など

避難所の設備については、人権やプライバシーの保護を目的に屋内個別テント、パーティション、屋外テントなどストック量は十分足りていると考えているところは2市だけであり、他はやや足りない、かなり足りない、全く足りないであり設備の改善が課題となっています。避難所の環境改善として、避難所となる小中学校の体育館は、都市ガスとプロパンガスが併用できる冷暖房を約20億円かけて導入したところがあった他、今後整備をすすめる予定というところもありましたが、健康・衛生・福祉環境設備や安全・生活環境対策等の設備についての改善はこれからの課題です。

⑤食事の質的改善

ほぼできると回答したのは2市でした。他市町はむずかしい課題としてとらえています。なお、県はキッチンカーの業界であるフードトラック協会などとの協定を新たに締結するなど避難所の食事の質的改善にむけた取り組みを行っています。

⑥公の施設以外の避難所の課題

災害避難所と指定されているところは、市町が管理している施設だけでなく、私立学校の体育館や民間企業の施設も一部含まれています。そうした施設を使用した場合の役割分担や費用負担などを明確にしておく必要があります。そうした施設がないところもありますが、約半数が明確になっていないところがあるまたは明確になっていないという回答でした。今から整理しておくべき課題

であると言えます。

(5) 食料等の備蓄量と供給体制について

①県、市町の食料備蓄の考え方

食料備蓄の基本的考え方は、計画における避難者数の3日分を備蓄するとして、県がそのうちの1/3を備蓄し、残りを市町が備蓄するものとされています。市町が計画備蓄量の2/3という備蓄量に対して十分かどうかを尋ねたところ、やや足りない8市町、かなり足りない7市町と目標どおりとなっていないことが明らかになりました。その他、市としては必要量の1/3を備蓄するという計画であり、もう1/3は避難者の備蓄という考え方のようでしたが、市町がつくる計画に参加していない住民である避難者が1日分を備蓄するということが現実的かどうかについて検討したうえでの計画とする必要があることを指摘しました。

②事業者との支援協定

県は、200件近い協定のうち19件の物資支援協定を締結しており、また35件の協定のうち8件の物資支援協定を締結しているが十分な協定を締結していると回答しています。どこまで協定を結べば十分かは、かなり主観的な判断となりますが、実際の災害の中でこうした協定に基づいた支援がどのように行われたについて検証していく必要があると考えます。

③物資輸送体制

1市だけから輸送体制は十分という回答がありました。災害時には必要なものが必要なところへ配送されるためには輸送体制だけでなく需要の正確な把握とその情報の伝達体制の確立が必要であり、やはり実際の災害の事例での検証を行う必要があります。また、避難所以外の避難者への物資の配送は、そもそも想定していないというところが7市町あり、計画見直しの課題にする必要があることを指摘しました。

(6) 災害廃棄物の処理

災害廃棄物の多くは、一般廃棄物となるため、市町の業務として処理処分が行われることとなりますが、収集運搬から、一次仮置き、処理処分能力などの点から多くの課題があります。能登半島

地震では、倒壊家屋の処理に手間取ったことが復旧の遅れの原因の一つとされています。回答市町の中には、一次仮置きをしないという計画としていたところもありますが、これまでの災害現場では、処分場または処理場への運搬能力の問題から一時的に仮置きをせざるを得ない状況が生まれ、どのような解決策があるのかは今後の調査課題です。

倒壊家屋の撤去については、住宅再建をめざす場合の撤去費用の負担のあり方、被災家屋の権利関係の整理、産業廃棄物処分場の確保などが改善すべき課題として挙げられています。

(7) 受援計画

受援計画の目的は、災害時に不足する人員を他自治体からの応援によって対応することです。2023年度までに、県と14市町が策定済でしたが、受援計画未策定市町のうち、2024年度で4市町が、2025年度に1市が策定する計画であることが明らかになりました。県と策定済市町も、能登半島地震を踏まえて2024年度以降の見直し課題としており、防災対策を進めるうえで大きな位置づけをしていることが伺われました。

受援計画の課題は、受援業務の明確化、支援職員の活動スペースの確保等ですが、対象業務や不明確、不明確が10市町あるなど、これらの市町では、まずは対象業務を整理して明確化することが重要です。応援職員の活動スペースについて県、市町レベルで専用スペースが確保されていますが、十分かどうかについては検討が必要です。また、計画に基づく訓練が行いにくいといった実効性を検証することが難しいという声も出されています。

(8) 市町から国県への要望について

国、県への要望事項として以下のようなものが出されました。

- ・災害対策については、費用がかかることがほとんどで、ソフト面であっても人件費もかかります。仕事は増えても人員も財政支援もないため、財政支援や人的支援も併せて検討していただきたい。

- ・ 災対法においても防災基本計画においても地方公共団体任せとなっております。日本国内では何度も災害が発生しているのに大きく被害が軽減した実感がないのは、国、県が主体的に取り組まないからではないでしょうか。防災庁、防災省の設置を早期に行い、国の体制強化し、各自治体への職員派遣を要望します。
- ・ 物資集積拠点場所の提供
- ・ 防災に係る業務が膨大になってきているにも関わらず、防災担当職員の配置が1名（他業務と併任）であり、国などが求める防災対策をはじめ、防災に対する社会の需要に応えることが不可能。防災担当職員の専門性を含め、行政、特に小規模自治体の人材確保が課題である。

4 県、市町アンケートのまとめと課題提起

以上、県、市町へのアンケート結果の概要を報告しましたが、報告書では、このアンケート結果に基づく自治体の防災のあり方に関連した課題として以下の点について提起しました。

まず第一は、自治体の体制の問題です。この間、市町村合併や行政改革などによって、市町職員の定数は大きく削減されてきており、大規模な災害に対応するための人員はどこも十分とは言えない状況です。災害時に不足する体制を補うものとして受援計画が策定、検討されていますが、現地を熟知した職員がいてこそ外部の応援を有効に活用できるのであり、自治体の防災力を高めるためには職員定数の見直しを行うべきです。また、この点に関連して、室崎氏は講演の中で、災害対応の多様で大量の課題に対しては自治体だけではとても対応できないので、地域の多様な担い手との連携を図る、受援力の強化を強調されました。自治体の受援計画は自治体間の支援が中心的な課題となっていますが、ボランティアをはじめ様々な団体個人の力を結集することにもっと目を向けるべきです。

第二は、国における防災庁設置に向けた動きに関連する課題です。本調査では、新設される「防災庁」は、国土交通省や総務省・消防庁、防衛省、

警察庁等々、国の防災機能を担う防災組織と被災現場となる地方自治体とが効果的・効率的に連携できる仕組みを構築することが重要であることを指摘していますが、そのためには自治体側から抱えている現状や課題、とくに人員体制や財政上の課題をまとめて積極的に国に意見や要求を述べる必要があります。

第三は、地域の防災力の向上についてです。今回のアンケートからは、自治会加入率の低下や役員の高齢化などの困難な状況が浮かび上がっていますが、そういう状況だからこそ、自治体と住民が一緒になって地域の自治力、防災力を高める取り組みを一層重視しなければなりません。今回のアンケートでは、住民の自主的な活動や取り組みについては十分把握できませんでしたが、把握できたいくつかの事例を見ると各地域においては様々な自主的な取り組みが行われています。自治体はそうした取り組みにしっかりと目を向けて、それを支援するとともに他の地域へ波及させることにもっと力を入れるべきです。

第四は、避難所の質的な改善についてです。能登半島地震では、阪神大震災当時と変わらない避難所の状況が放映されましたが、多くの人が直後に発生した台湾地震でのプライバシーが確保された避難所風景との違いに驚かされました。今回のアンケートでは避難所の設備や避難所の質の点で十分ではないという回答であり、現状では阪神大震災当時とあまり変わらない避難所となるのではないかと考えられます。避難所の改善については、避難者の人権を尊重するスフィア基準に照らした抜本的改善計画が必要です。また、避難所の耐震性や豪雨土砂災害に対して懸念されるところがあるという回答もあり、そうしたところは早急な対応が必要です。

第五は、食料などの備蓄品についての考え方です。食料、水は、想定される避難者数の3日分について、県が1/3を備蓄するとされていますが、残りの2/3を市町が備蓄するのかどうか曖昧な点が見られました。他の生活用品に対する備蓄の考え方とともに、整理が必要です。また、それぞれの備蓄品はそれぞれの使用期限が定められています。食料、水については、ローリングストック方

式が採用され、一定期間ごとに訓練などで使用、放出され、新たなストックが行われていますが、備蓄品全部についてそうした管理が必要です。

第六は、複合災害や多重自然災害、自然災害以外の災害に対する対応です。複合災害は、たとえば地震と原子力災害、多重災害は能登半島地震後に襲われた豪雨災害、自然災害以外の災害は2025年2月に発生した埼玉県八潮市での下水道管の陥没事故などが挙げられます。県や各市町における防災計画は、単一災害を対象にして策定されており、複合災害や多重災害に対する備えは十分とは言えません。アンケートに対する市町の回答でも、単一災害に対してさえ対応は難しい場合があるというものでした。確かに単一の災害でも災害の規模によっては十分な対応が難しくなりがちですが、災害の規模や複合災害に対して、少なくとも事前の想定や可能訓練などにより課題整理をし

ておくべきです。

5 おわりに

紙面の関係で県、市町アンケート中心の報告としましたが、報告書における「提言」としては、4で述べた課題の他、財政措置の強化を国に求めること、災害・防災教育を生涯教育とすること、原発事故による原子力災害に対しては対応を根本的に見直すこと、下水道管渠の老朽化等に伴う事故災害対応について、災害支援から生活支援との接続と地域コミュニティ支援施策の構築等にふれています。

アンケート結果を整理した図表を含めて、はじめに述べた報告書の全体については、「<https://x.gd/ck9Q6>」から見ることができます。

(うりう まさひろ)