

新潟県内の防災関係者に対する アンケート調査の検証

新潟県弁護士会
佐藤 慎之助

中越地震の被災地の様子 (長岡市山古志木籠集落)



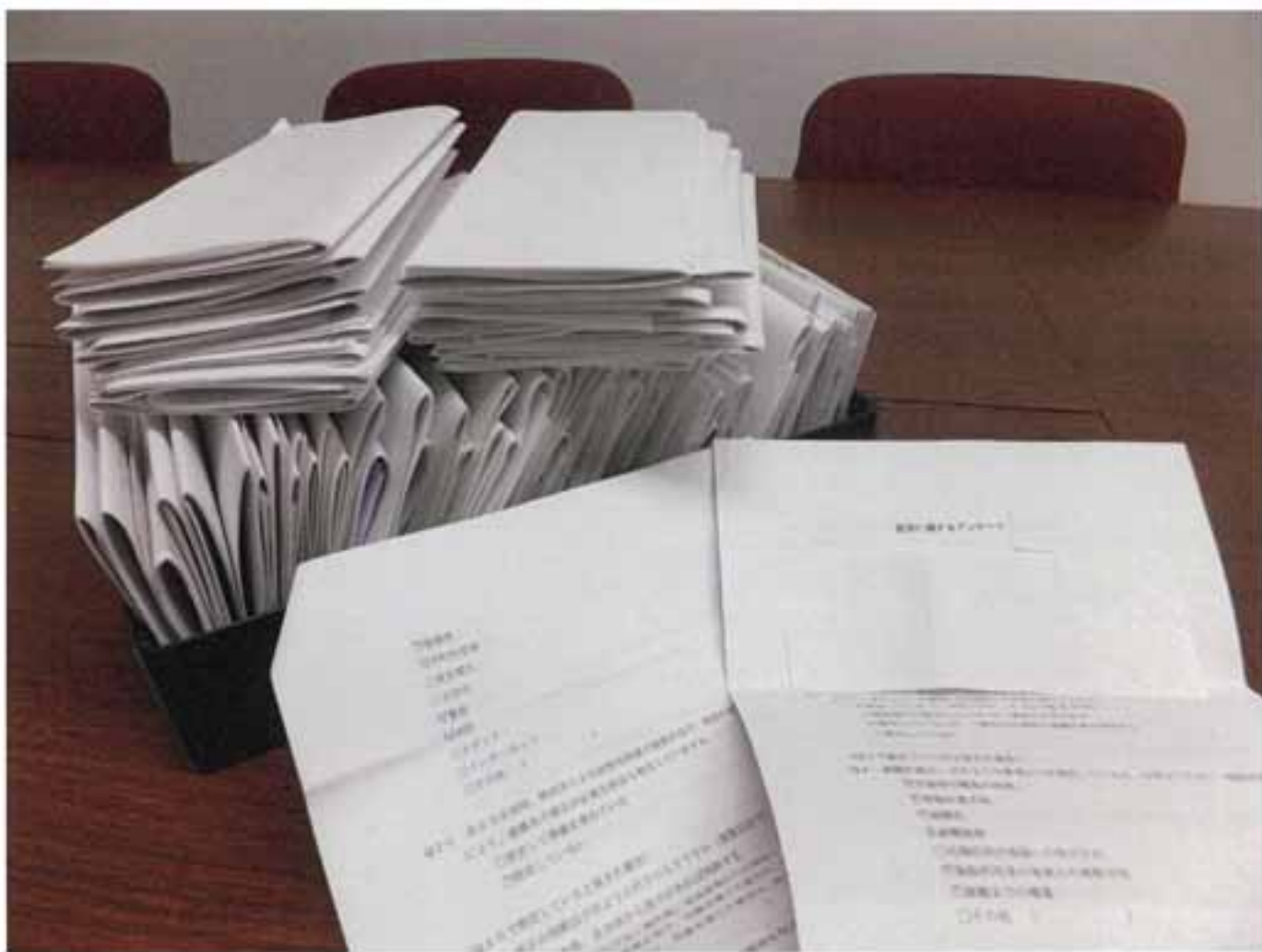
中越沖地震発生直後の様子 (柏崎市内)



中越沖地震発生直後の様子 (柏崎市内)







防災アンケート（11月実施）

回答数 99通（回答率51%）

- 対象
- A 自治体（27）
 - B 消防等〔消防・海上保安庁〕（8）
 - C 民間企業〔交通・宿泊・物流等〕（21）
 - DE 要配慮者施設〔幼稚園・保育園・学校
・病院・介護施設〕（43）

※Aは県内全域の自治体の防災担当課に
BCDEは新潟市、長岡市、柏崎市近郊の団体に
郵送でご協力をお願いしました

本シンポジウムで用いる用語

1 一般災害

→地震、水害、土砂災害などあらゆる災害

2 原子力災害

→原子力事故が発生した場合

3 複合災害

→地震、津波、原発事故等が同時多発的に
起こる災害

報告のアウトライン

第1章 避難計画を立てる

第2章 いざ避難するとしたら

第3章 もしもの時の備え（避難訓練・備蓄）

第4章 日ごろからの連携

第5章 原子力災害が起きたら

第6章 防災関係者の声

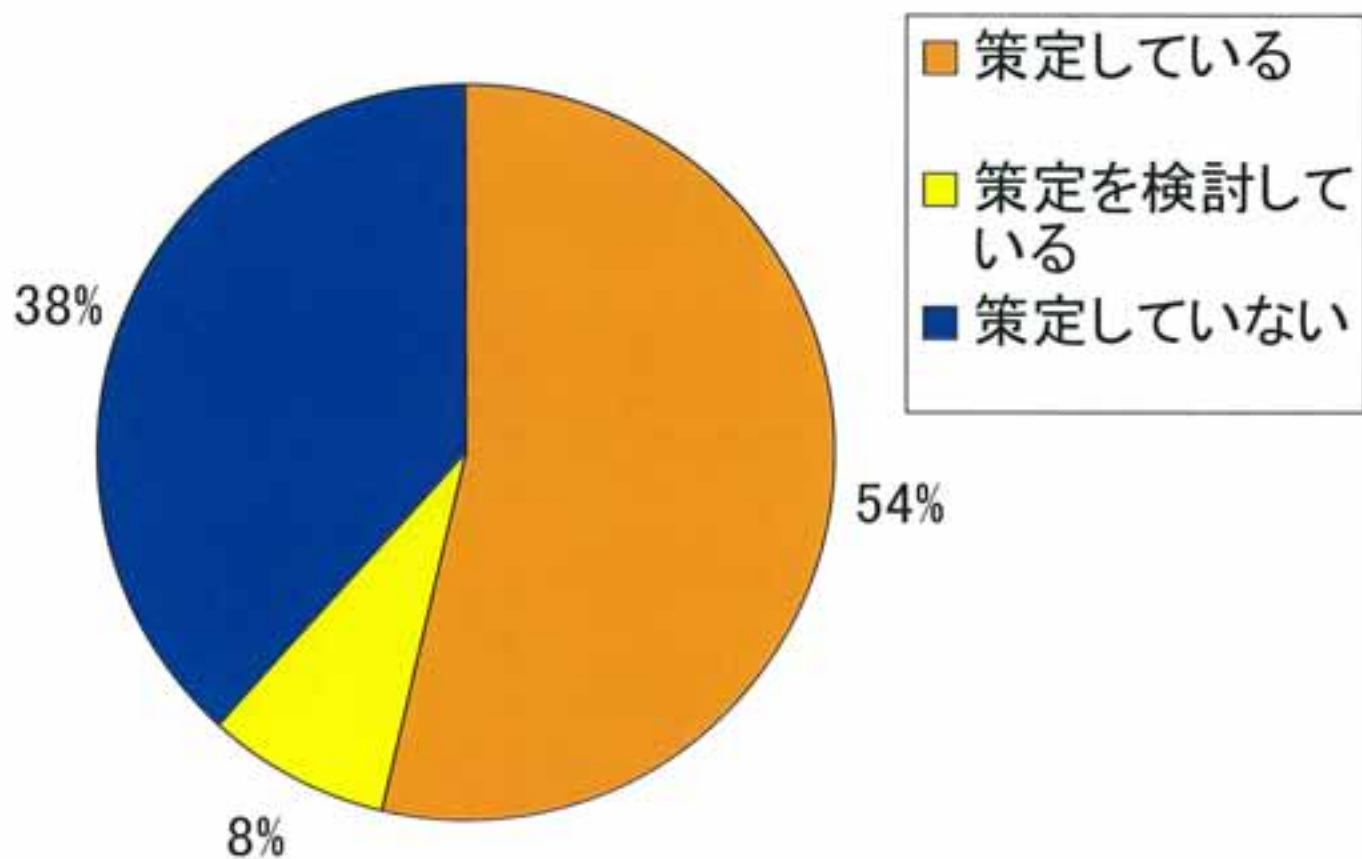
第1章 避難計画を立てる

県の防災計画

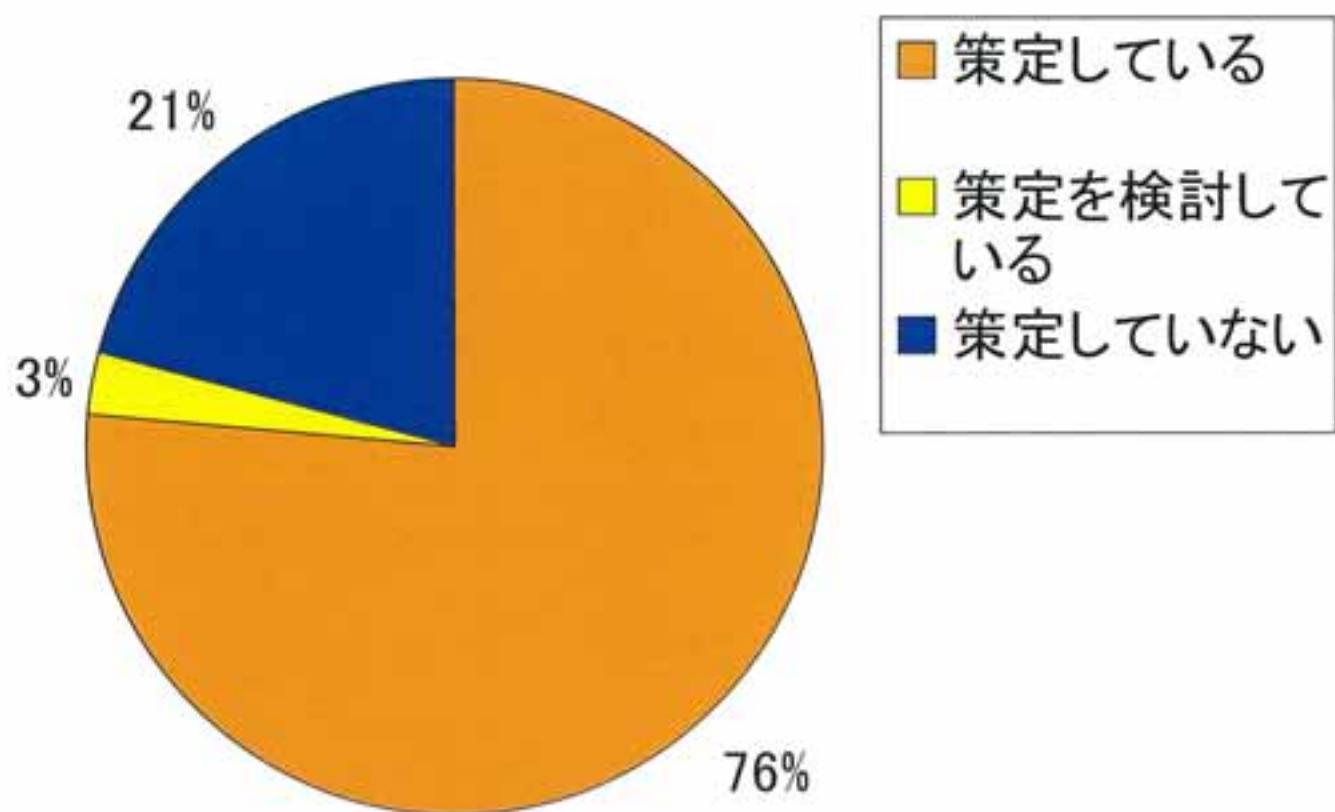
- 1 一般災害時の計画
 - **新潟県地域防災計画**
→災害時の県の業務の大枠を定めたもの
- 2 原子力災害時の計画
 - **新潟県地域防災計画（原子力災害対策編）**
 - **原子力災害に備えた新潟県広域避難の行動指針**

自治体の避難計画策定状況 (一般災害時)

A



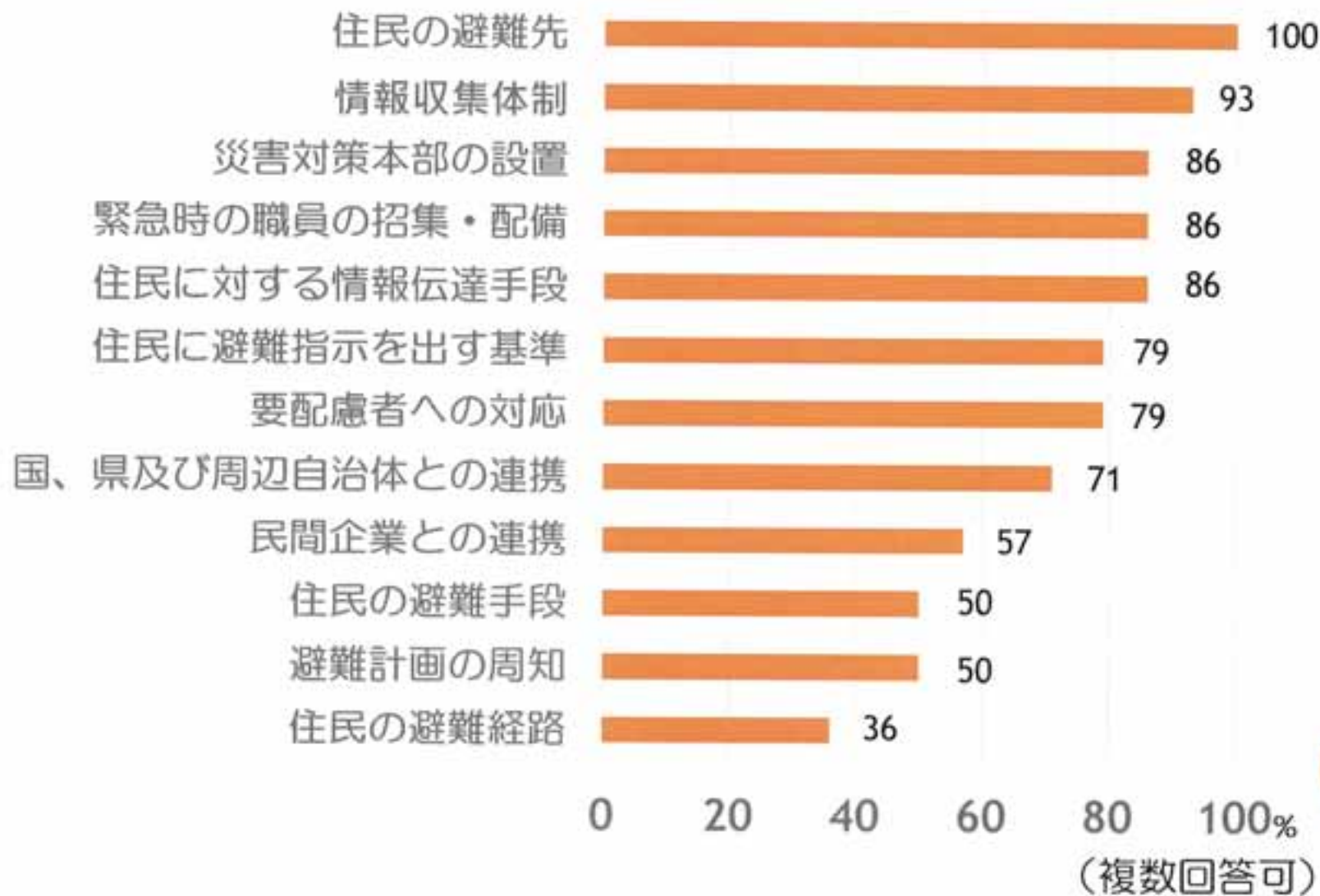
自治体以外の避難計画策定状況 (一般災害時)



自治体の避難計画の内容

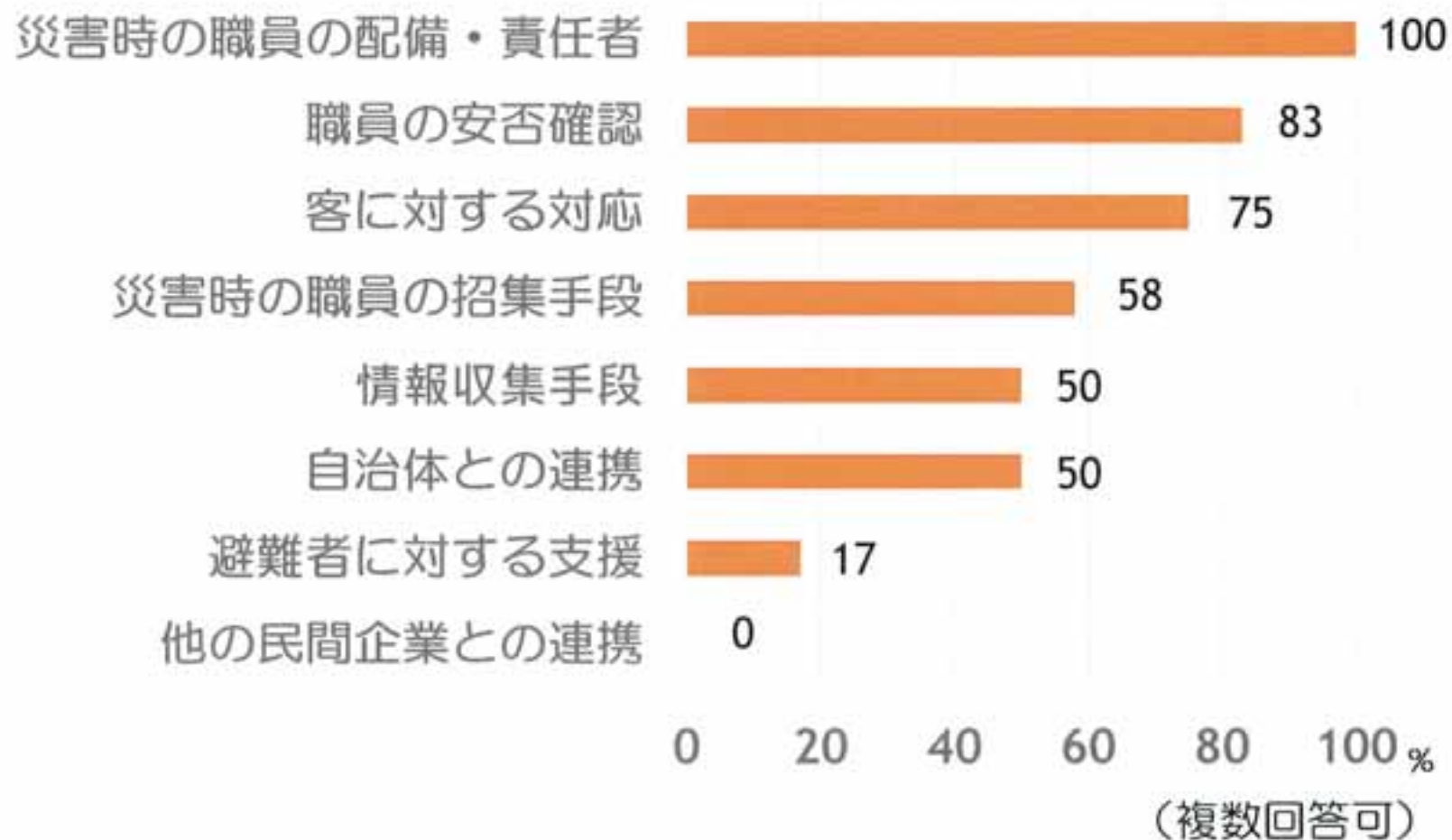
A

(一般災害時)



民間企業の避難計画の内容 (一般災害時)

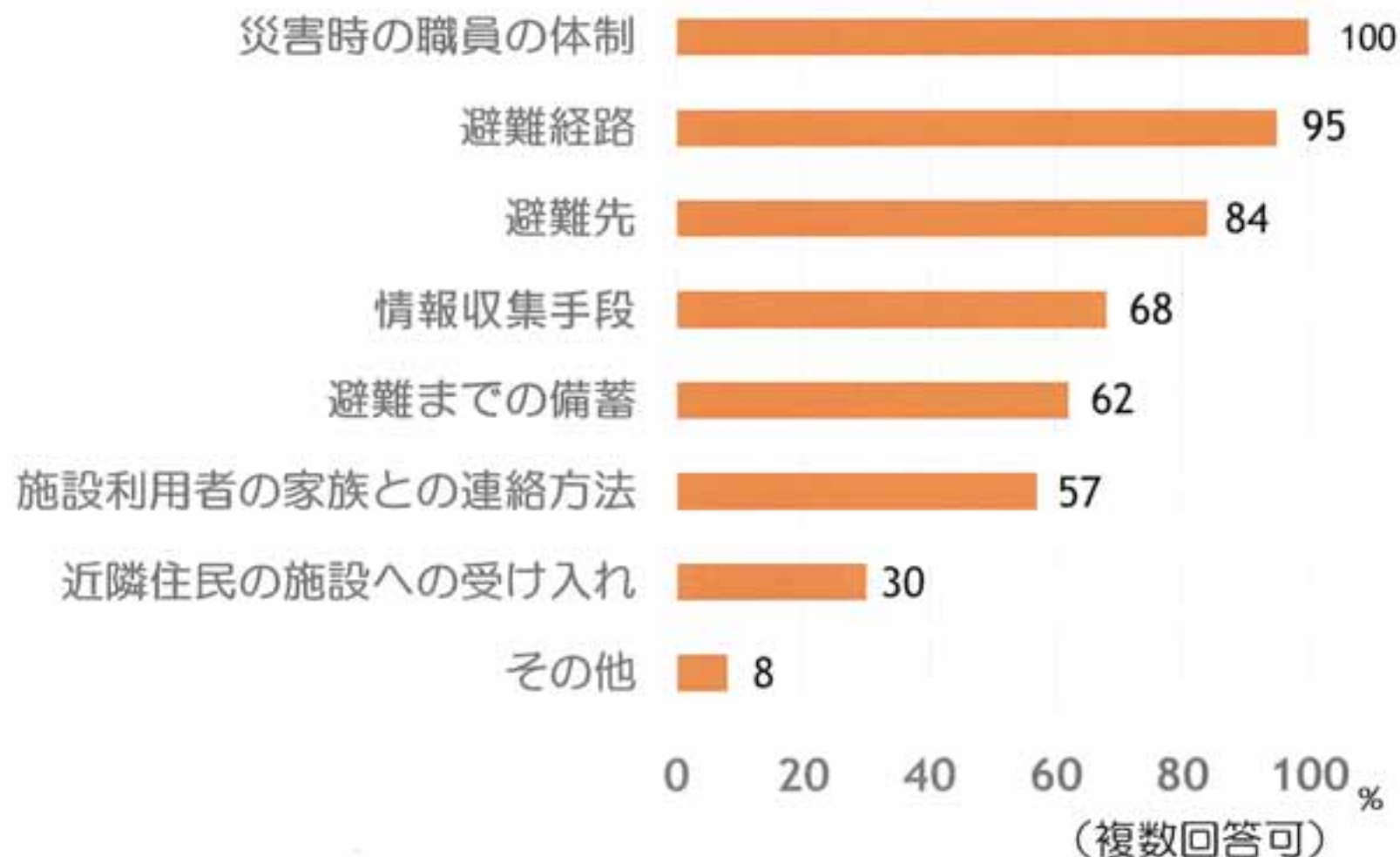
C



15

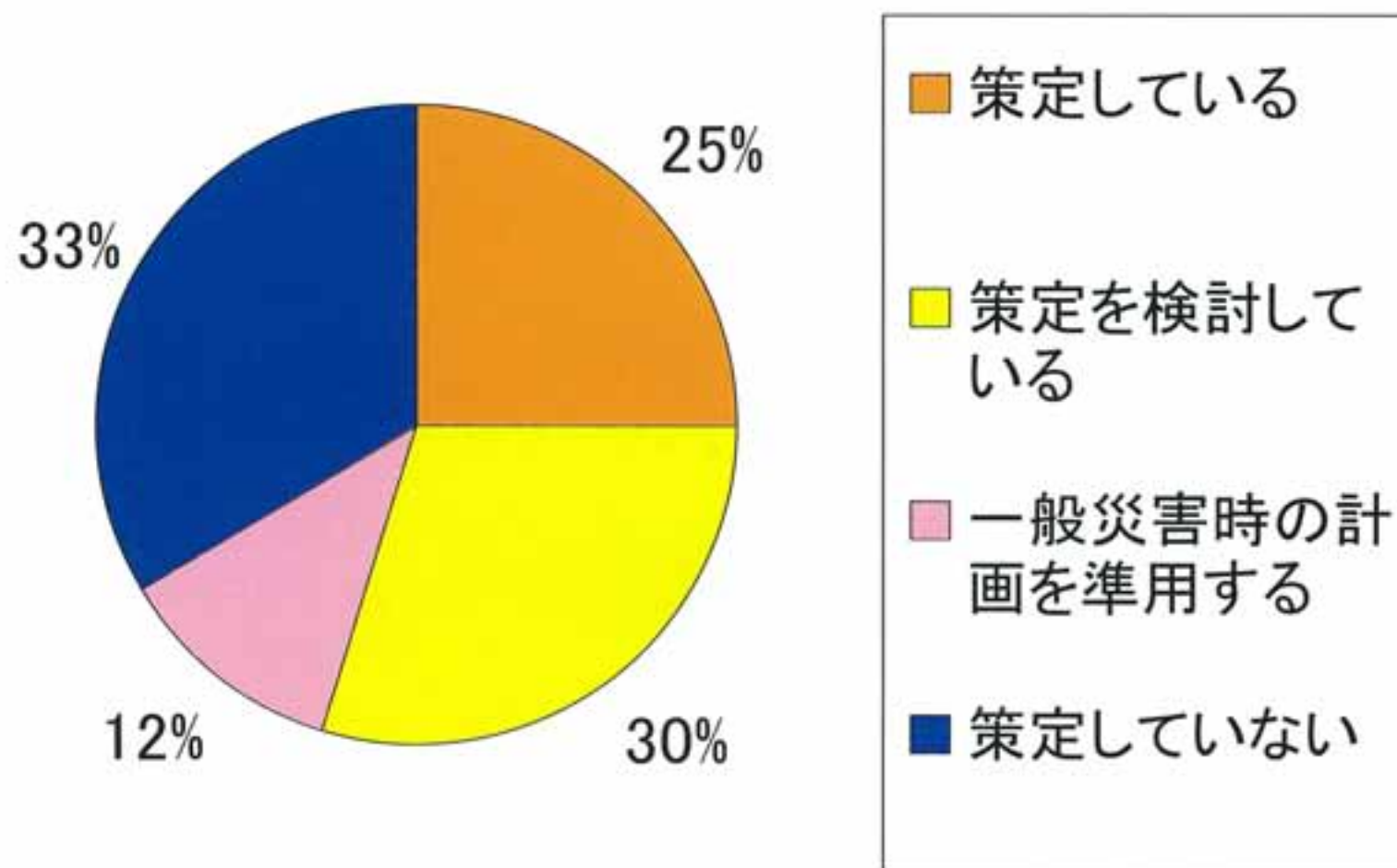
要配慮者施設の避難計画の内容 (一般災害時)

DE



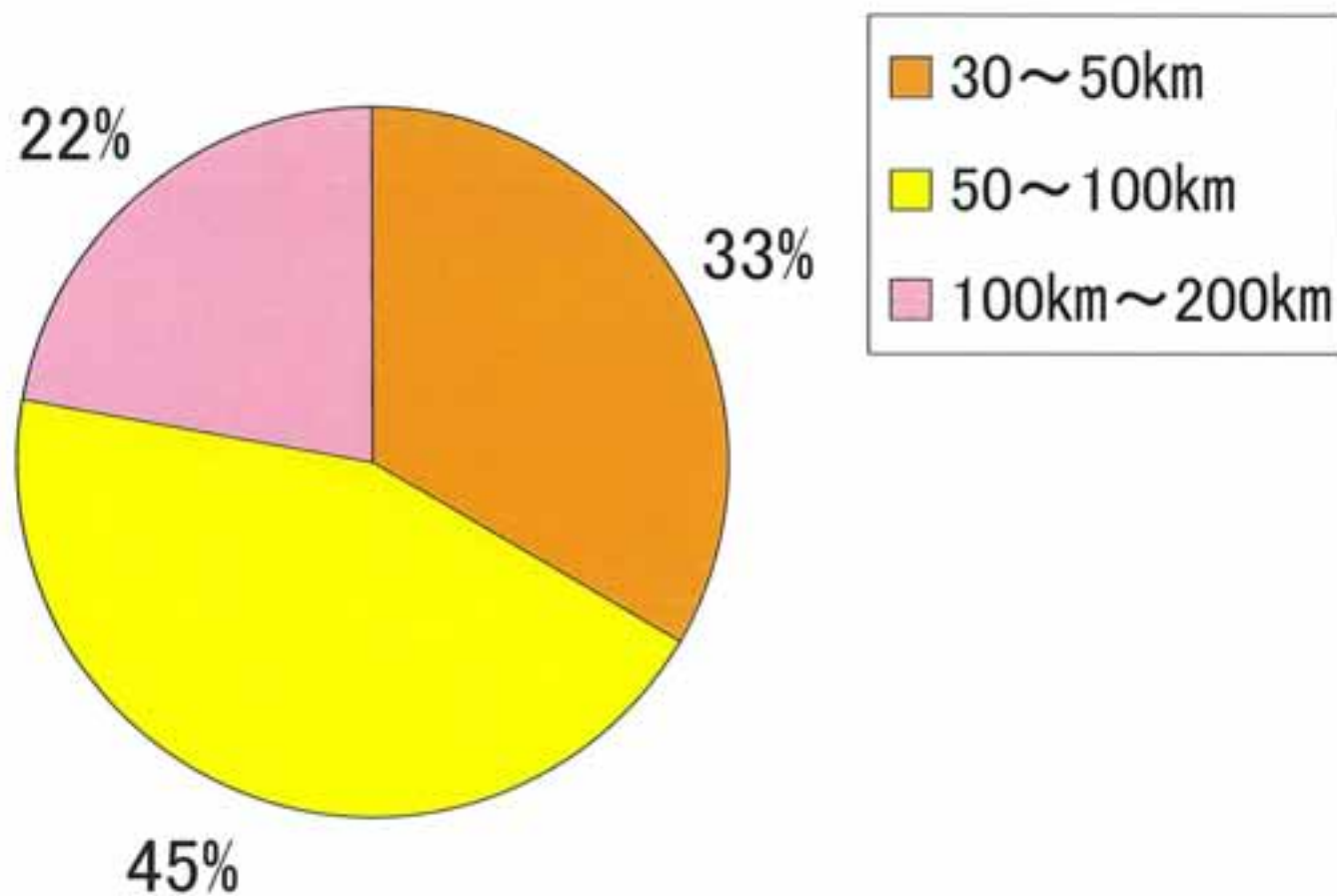
自治体の避難計画策定状況 (原子力災害時)

A



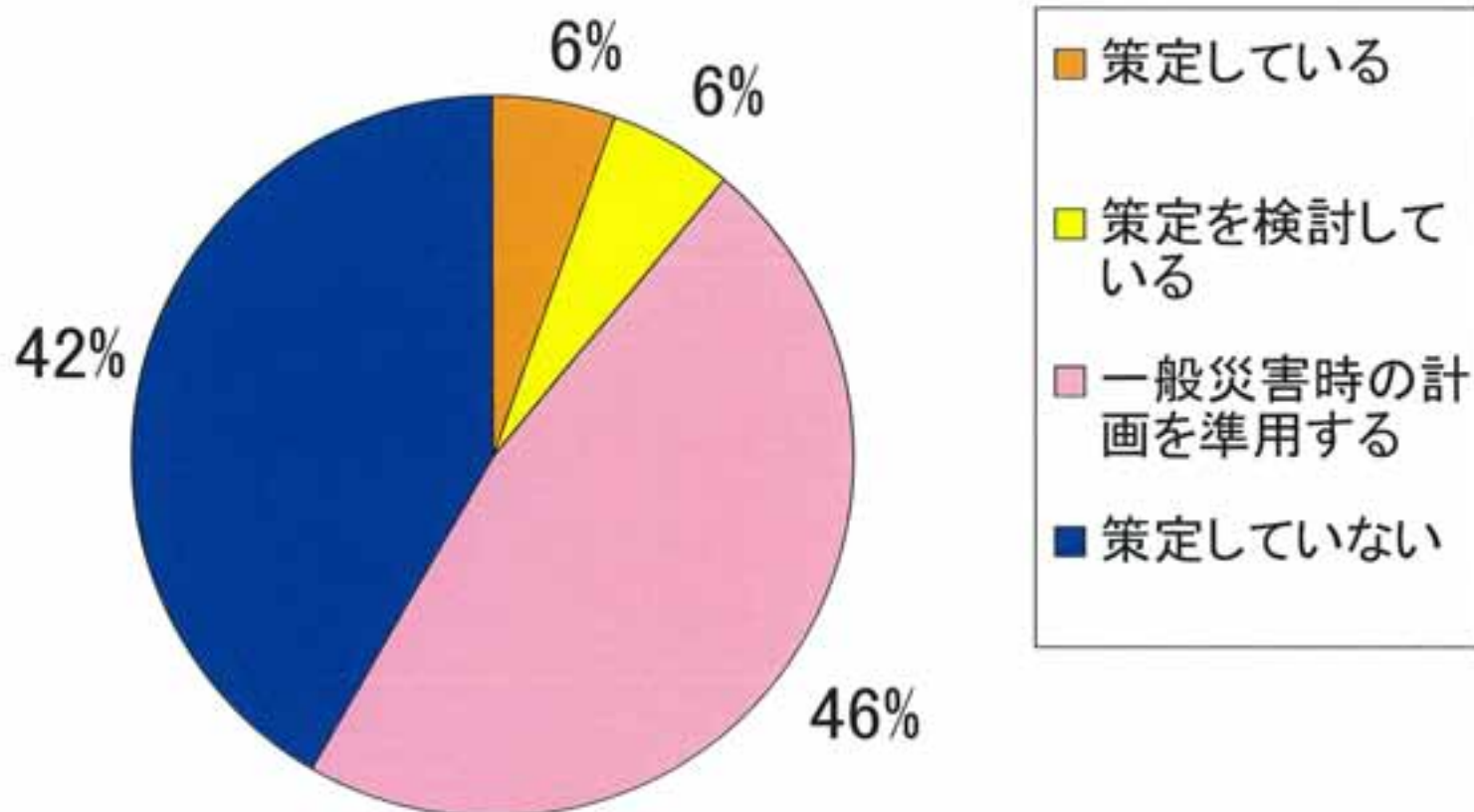
原子力災害時の避難計画について 未策定の自治体の原発からの距離

A



自治体以外の避難計画策定状況 (原子力災害時)

BCDE



自治体の避難計画の内容 (原子力災害時)

A

- 情報収集体制：100%
- 住民に対する情報伝達手段：100%
- 避難指示を出す基準：100%
- 災害対策本部の設置：83%
- 緊急時の職員の招集・配備：83%
- 住民の避難手段：83%
- 住民の避難先：83%
- 住民の避難経路：67%
- 避難困難者（幼児・高齢者等）への対応：67%
- 安定ヨウ素剤の服用指示：67%
- 国、県及び周辺自治体との連携：50%
- 民間企業との連携：50%
- 避難計画の周知：50%
- その他：17%

(複数回答可)

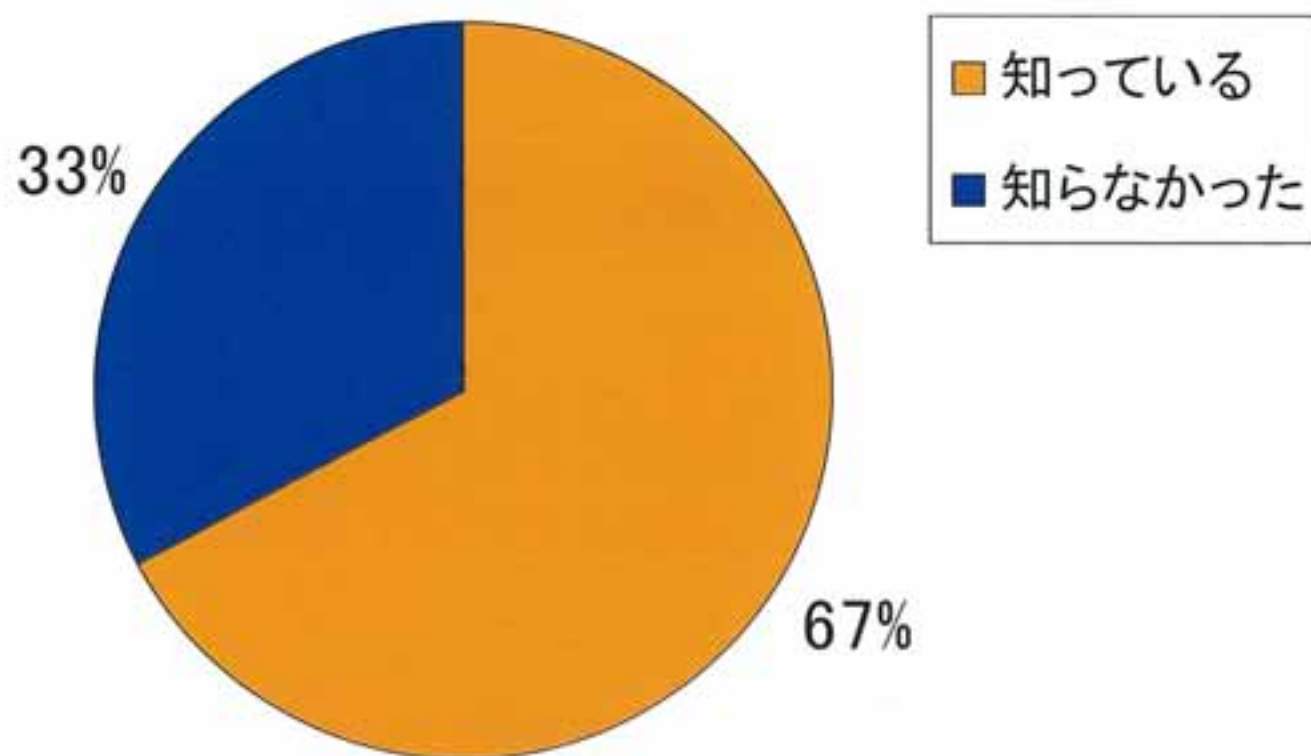
自治体以外の避難計画の内容 (原子力災害時)

ほとんどの団体が計画なし

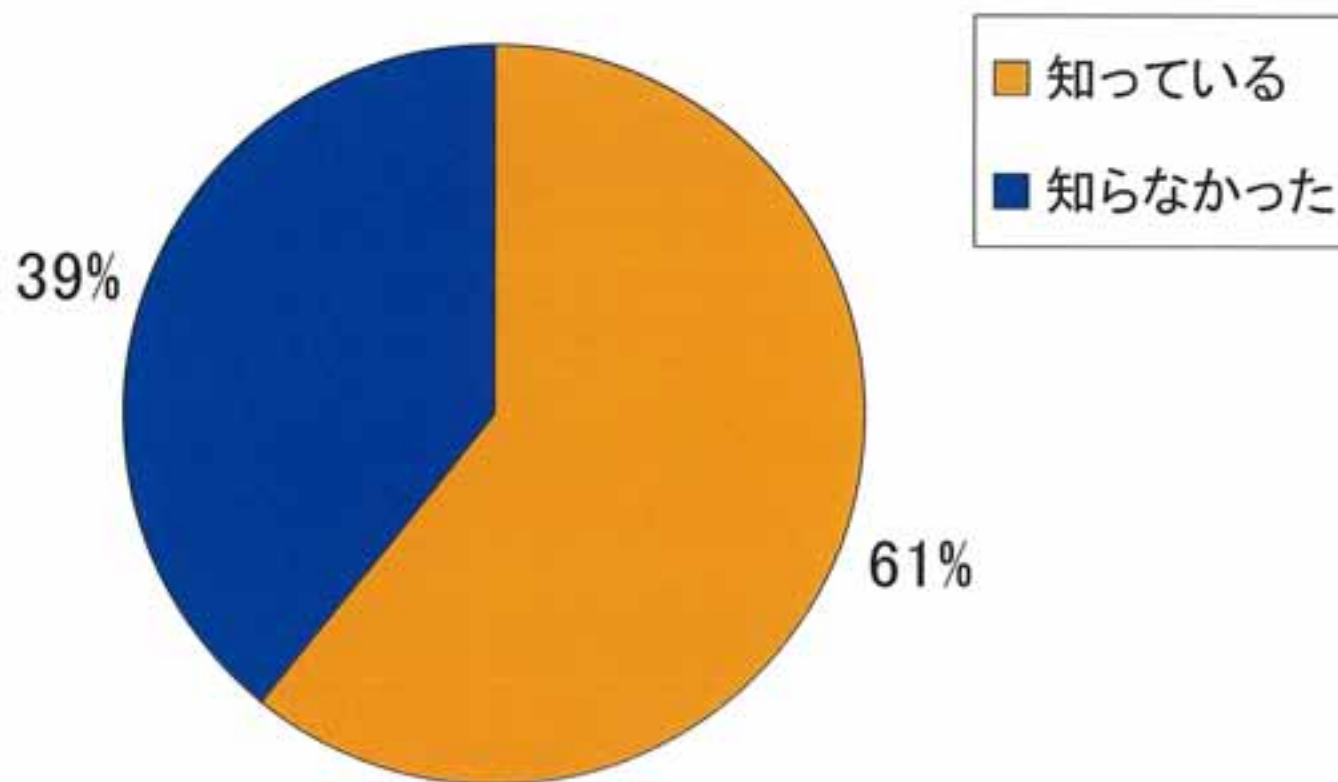
ただ、柏崎刈羽原発の近くにある一部の要配慮者施設においては以下の内容を盛り込んでいる

- 災害時の職員体制
- 情報収集手段
- 避難先
- 避難経路
- 施設利用者の家族との連絡方法
- 避難までの備蓄

「地域防災計画(原子力災害対策編)」 の認知度



「原子力災害に備えた新潟県広域避難の行動指針」の認知度



第1章 まとめ

1 原子力災害時の避難計画も考えてみる

- 一般災害時に比べて未検討の団体が多い
- 放射性物質は飛散しやすく、被害が広範囲に及ぶ可能性がある
- 情報収集や情報伝達的手段、避難するか否かの判断基準は、特に重要
- 一般災害時の計画に盛り込むような形でもよい

2 地域に応じた計画を立てる

- 立地条件によって災害時の課題は異なる
- 災害時の対応の基本が記載されているため、自治体の防災計画には目を通す

第2章 いざ避難するとしたら

災害時の対応（1）

1 地震のとき

- 揺れがおさまるまで、机の下に身を隠す
- ドアや窓を開けて、逃げ道を確保する
- 揺れがおさまったら、火の始末をする
- 建物の倒壊や、津波、土砂災害のおそれがある場合は、すぐに避難所に避難する

2 津波のとき

- 沿岸部で地震があったら、すぐに高台などの避難場所に避難する
- 河川にも近寄らない
- 大津波警報、津波警報、津波注意報などの情報に注意する

災害時の対応（2）

3 水害のとき

- 避難準備情報が出たら、情報収集に努め、すぐに避難の準備を始める
- 避難勧告が出たら、避難を開始する
- 避難指示が出たときには、すでに避難が完了するようにしておく

4 原子力事故のとき

- 即時避難区域は、原則すぐに避難。要配慮者等ですぐに動けない場合は、屋内退避
- 避難準備区域は、まずは屋内退避

災害時の自治体の体制

災害対策本部＝災害が発生し、または災害が発生するおそれがある場合、国または地方自治体に臨時に設置される機関

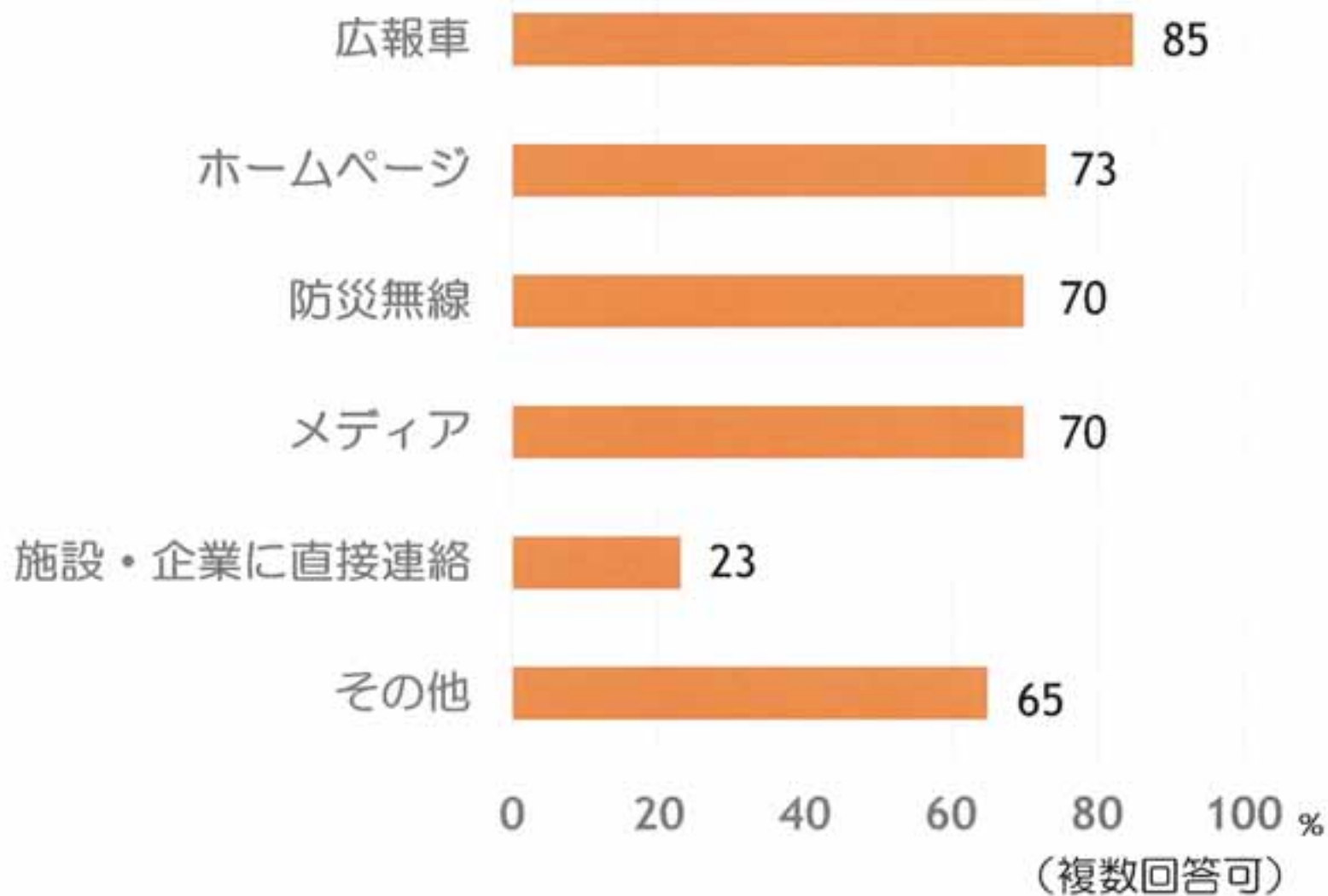
一般災害時（災害対策基本法）

→各市町村の災害対策本部が、避難勧告や避難の誘導、被災者の救出等を行う

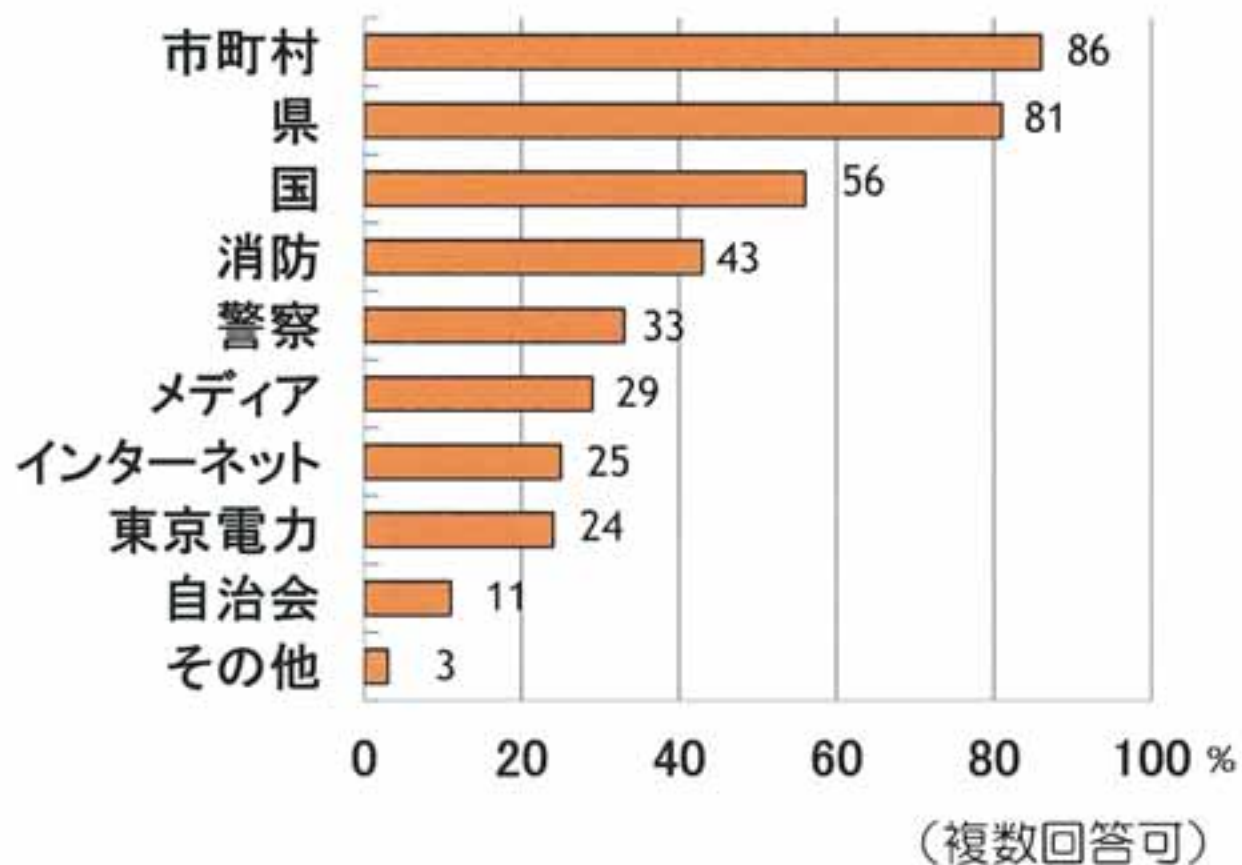
原子力災害時（原子力災害対策特別措置法）

→内閣府に災害対策本部が置かれ、そこが避難指示等を決定

自治体が考える原子力災害時の 情報伝達手段



民間企業・要配慮者施設が考える 原子力災害時の情報入手手段



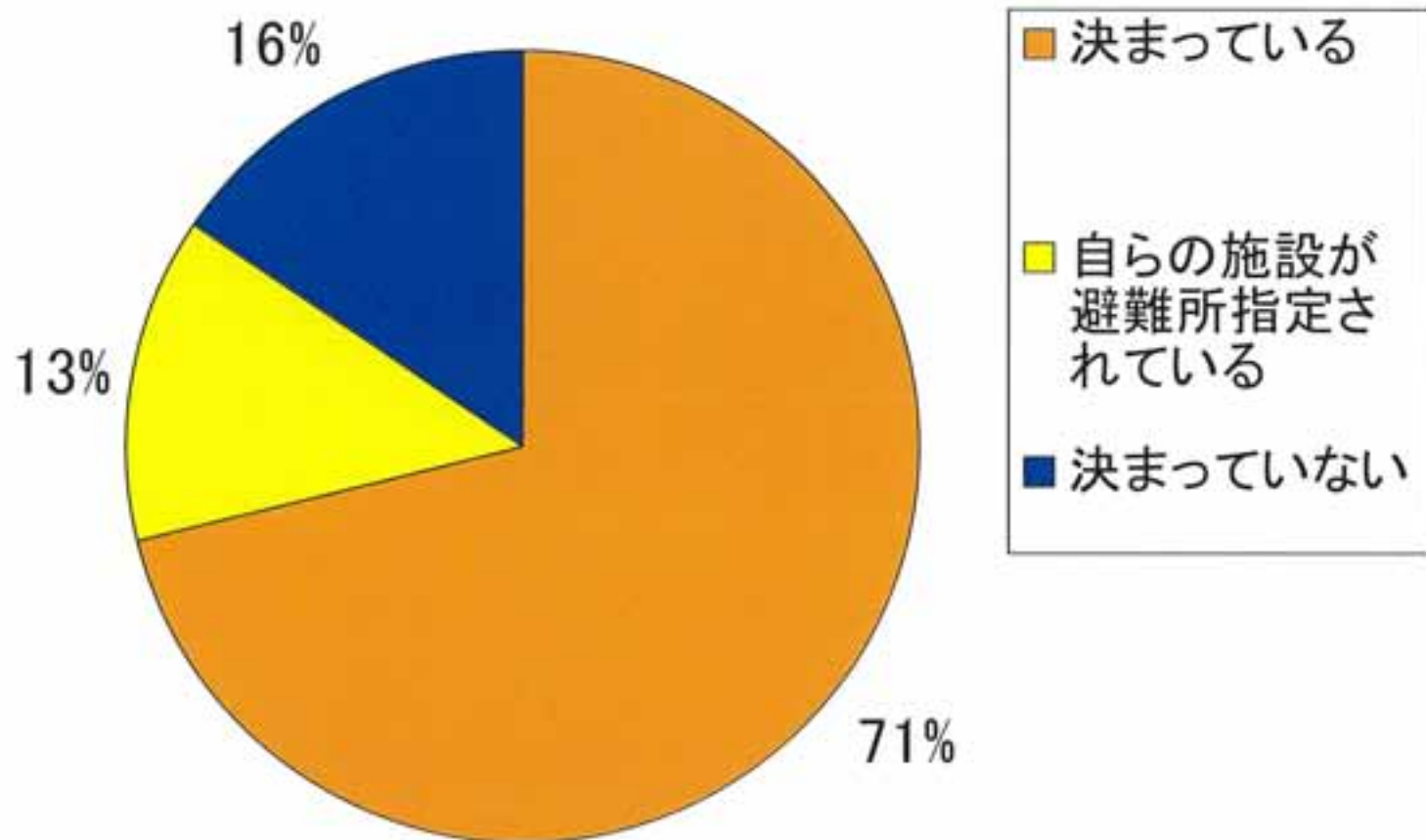
東日本大震災のときの混乱 (避難に関する情報の伝達)

- 1 住民の多くが、事故の翌日に避難指示が出されるまで、福島第一原発事故の発生に気づいていなかった
- 2 正確な情報を入手できず、「着の身着のまま」避難し、長期の避難生活を送ることになる住民が多かった
- 3 事故が発生し、被害が拡大していく過程で、避難区域が何度も変更され、多くの住民が複数回の避難を強いられた

(国会事故調報告書参照)

⇒正確な情報を入手する手段の確保は重要

一般災害時の避難所を決めているか (要配慮者施設) DE



避難場所と避難所の違い

避難場所

⇒一時的に避難する場所（公園、高台など）

避難所

⇒被災された方々が避難生活を送る場所
（学校、公民館など）

※避難場所や避難所までどのようにして行くか、あらかじめ確認しておく

※できれば、想定外の事態に備え、セカンドプランも用意しておく

中越沖地震のときの被災地の様子 (柏崎市内)



中越沖地震のときの被災地の様子 (柏崎市内)



一般災害時の避難誘導の不安

B

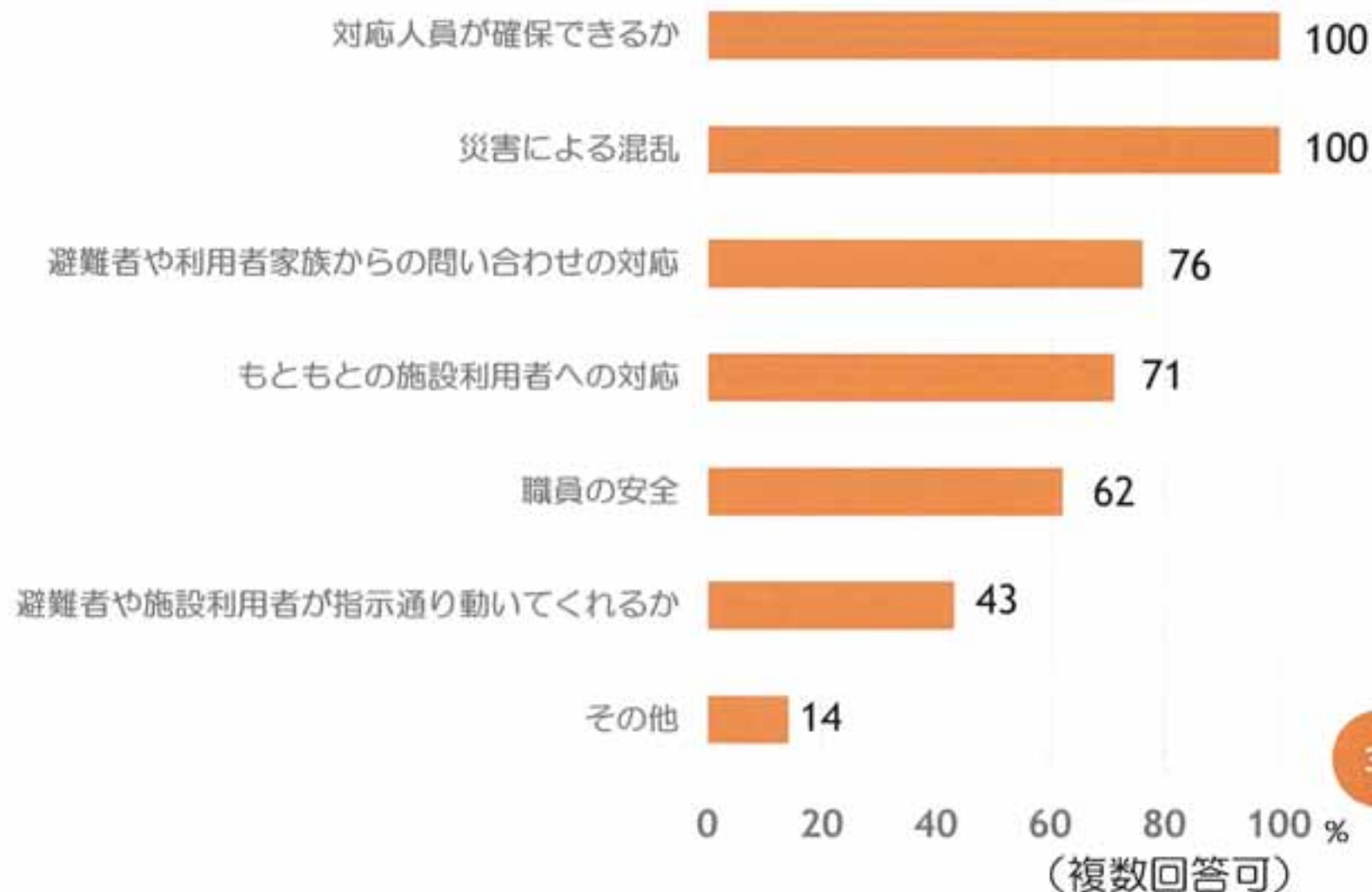
(消防等)

- 避難困難者（幼児・高齢者等）の対応：75%
- 予定していた避難経路が使えない等の想定外の事態：63%
- 避難による混乱：63%
- 避難の前提となる正確な指示・情報の入手：50%
- 誘導人員が確保できるか：50%
- 職員の安全：50%
- 避難者への情報伝達が滞りなくなされるか：38%
- 他の機関との円滑な連携：38%
- 避難させるか否かの判断：25%
- 避難指示系統が一元化できるか：25%
- 住民からの問い合わせの対応：25%
- 避難先との連絡が取れるか：13%
- 特になし：13%

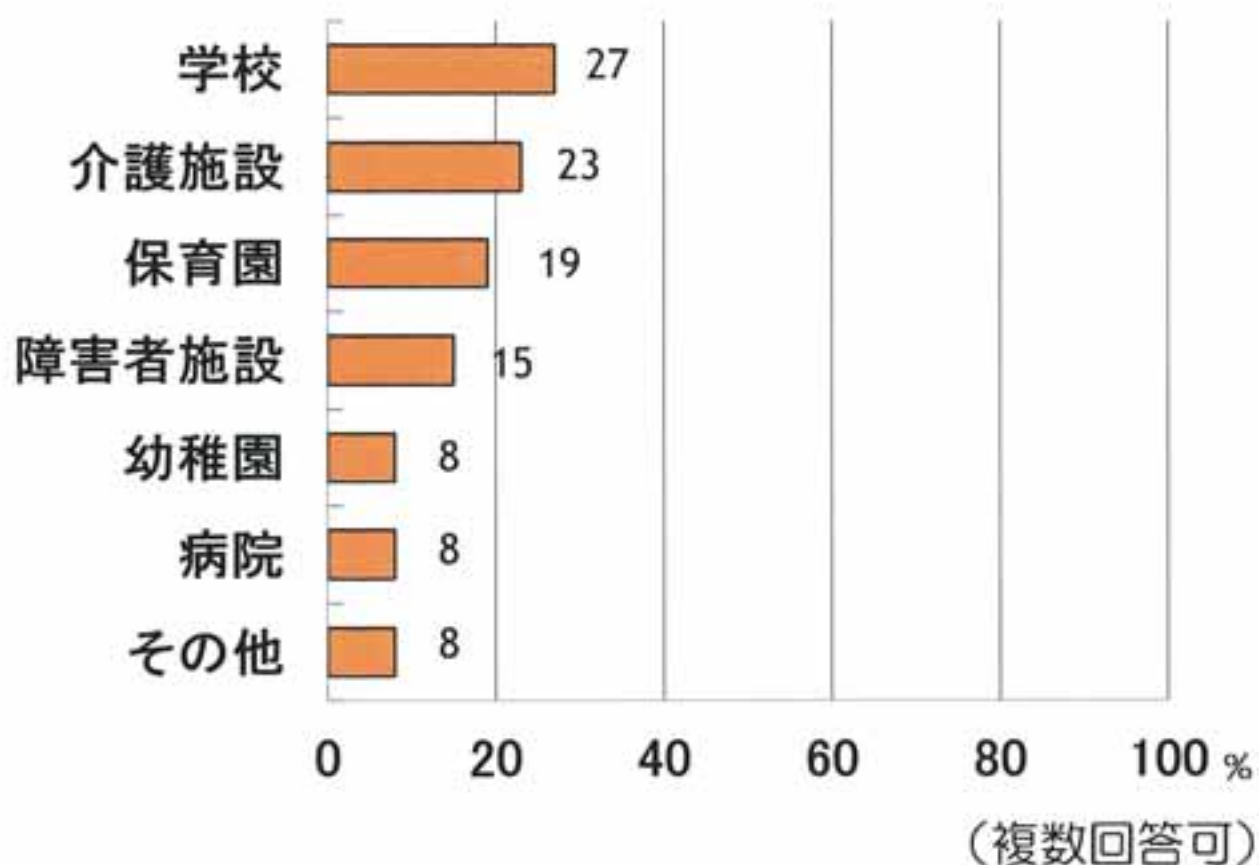
(複数回答可)

一般災害時の避難者受け入れの不安 (要配慮者施設)

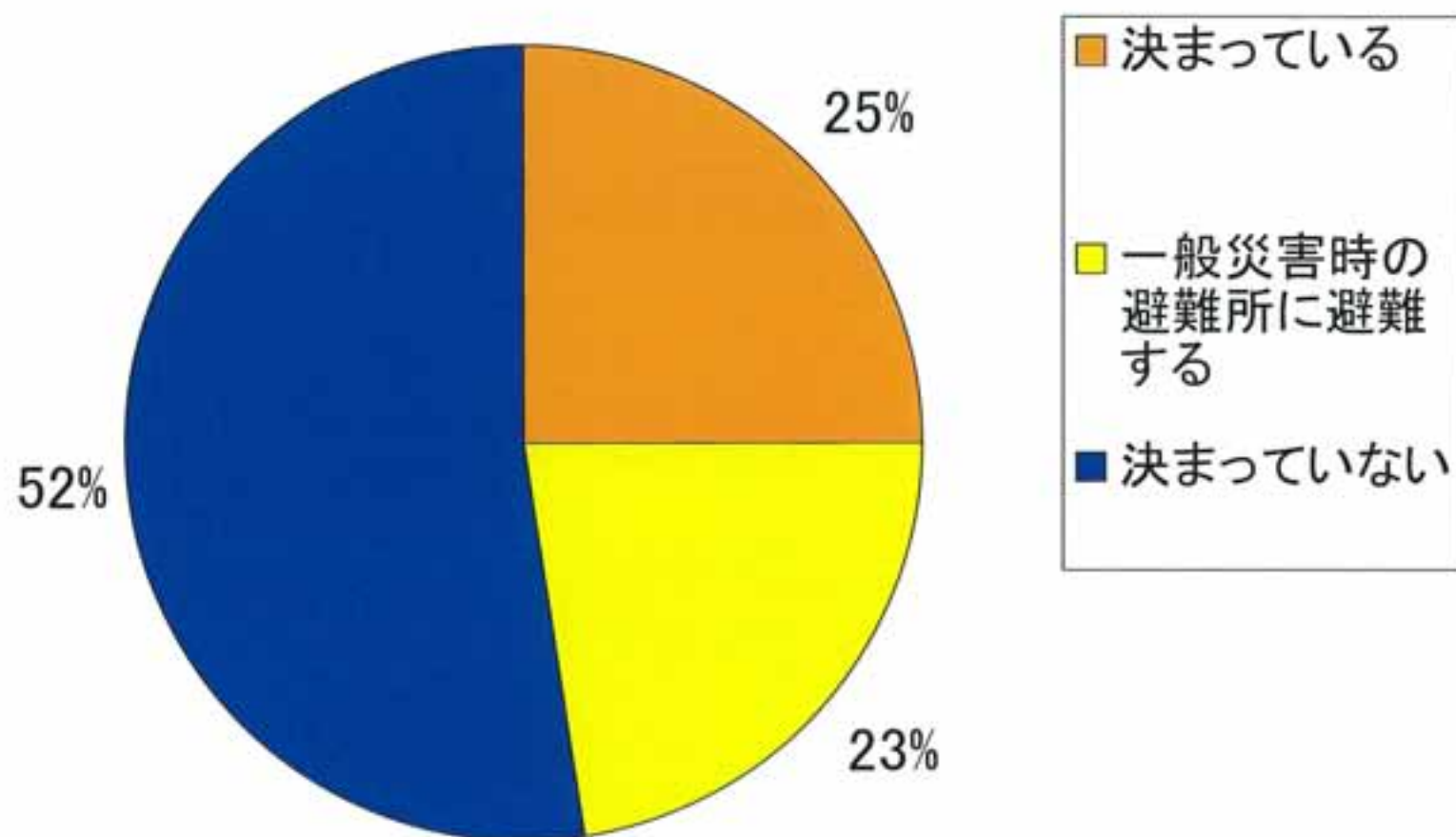
DE



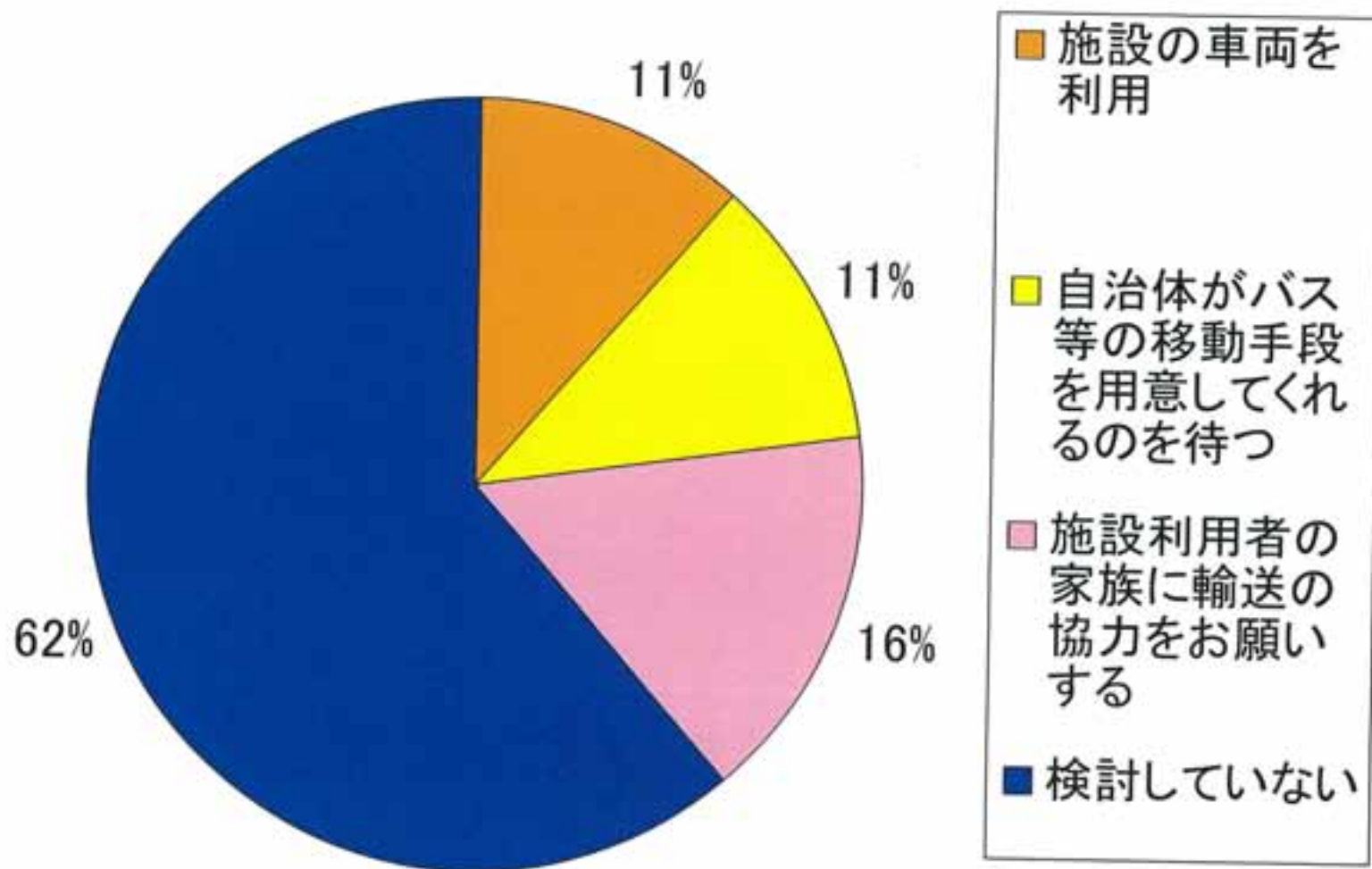
自治体が避難の方法等について 啓発している施設



原子力災害時の避難所を 決めているか（要配慮者施設）

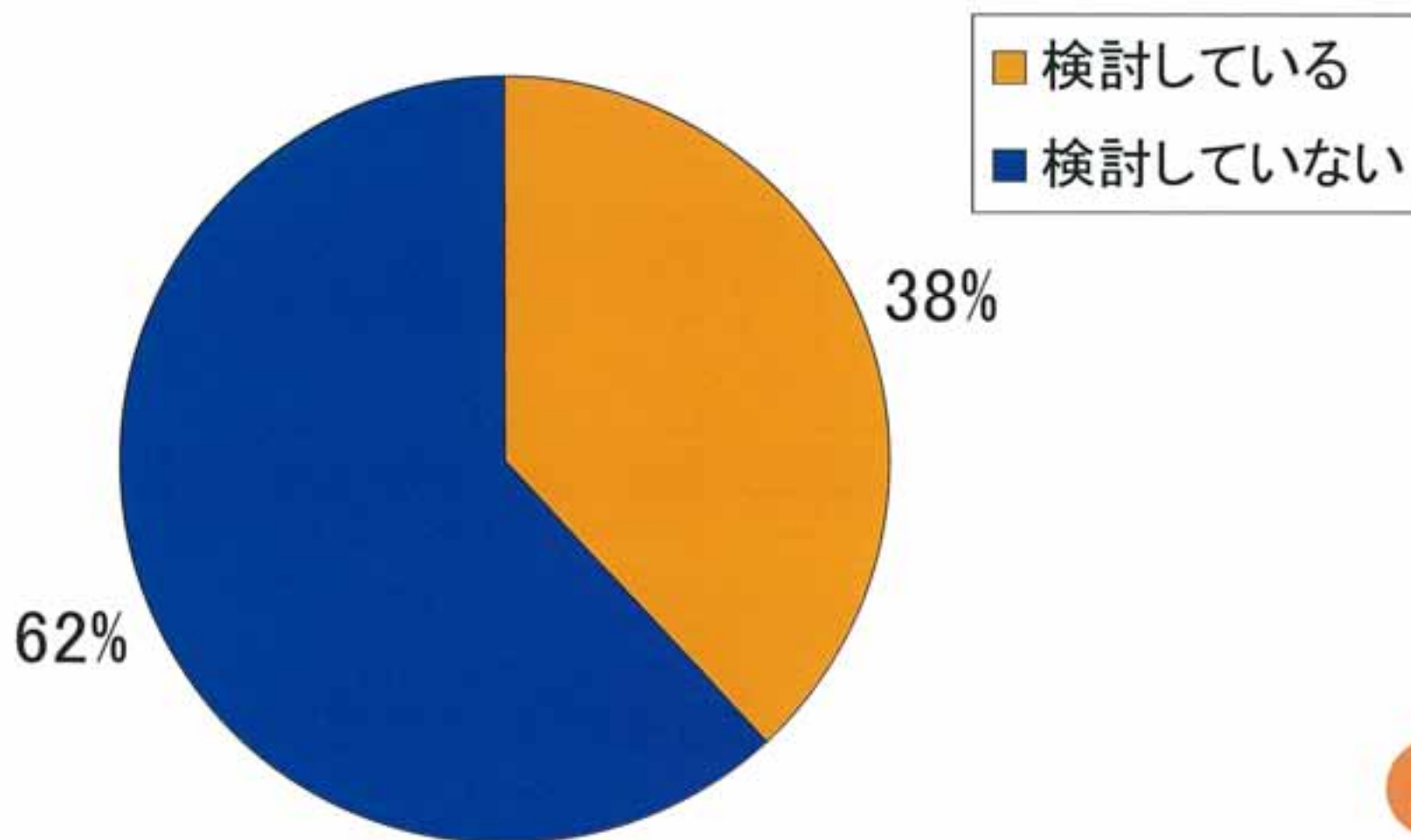


原子力災害時の避難手段を 決めているか（要配慮者施設）

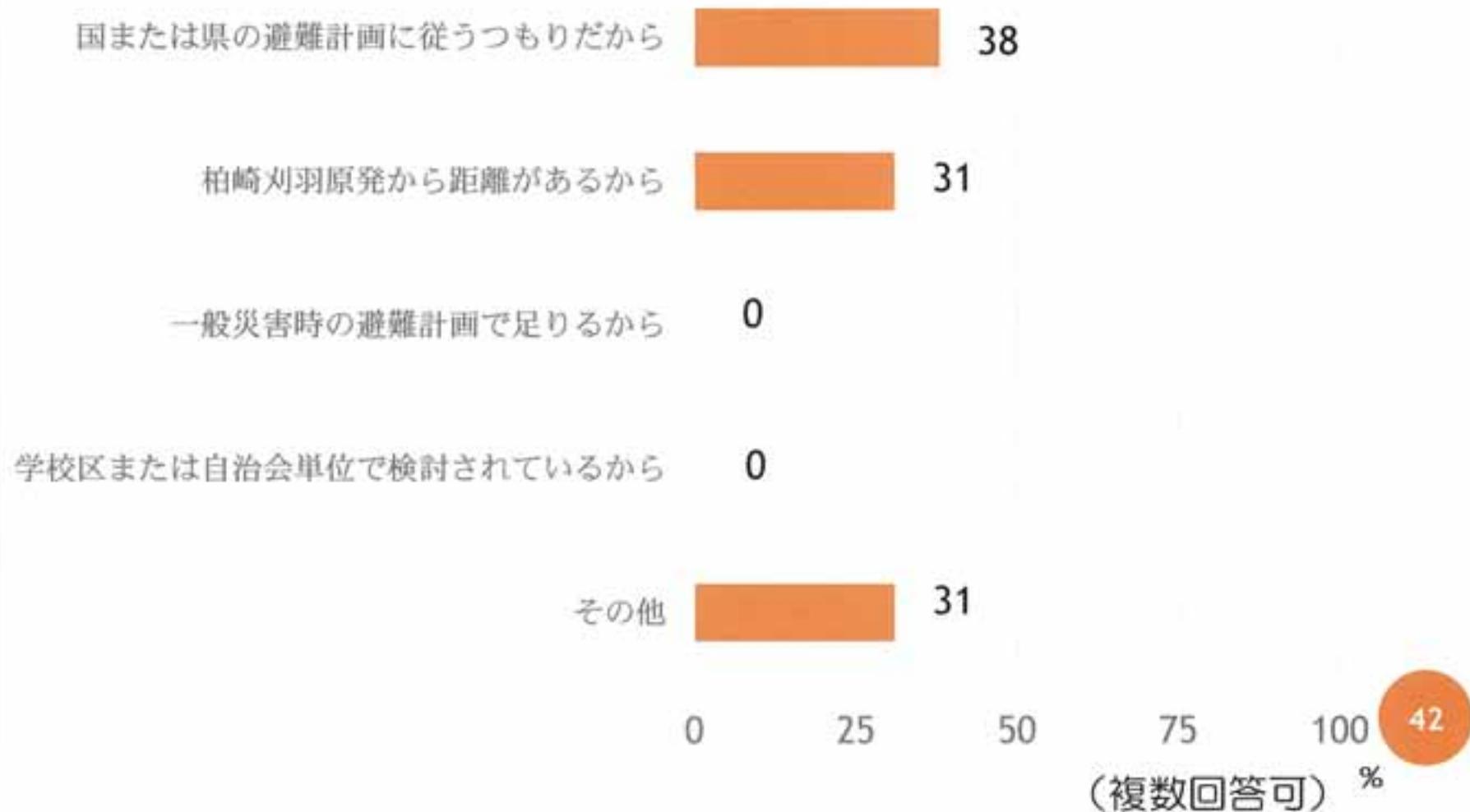


原子力災害が発生した場合の 住民の避難方法の検討（自治体）

A



原子力災害時の避難方法を 検討していない理由（自治体）



中越沖地震のときの被災地の様子



中越沖地震のときの被災地の様子

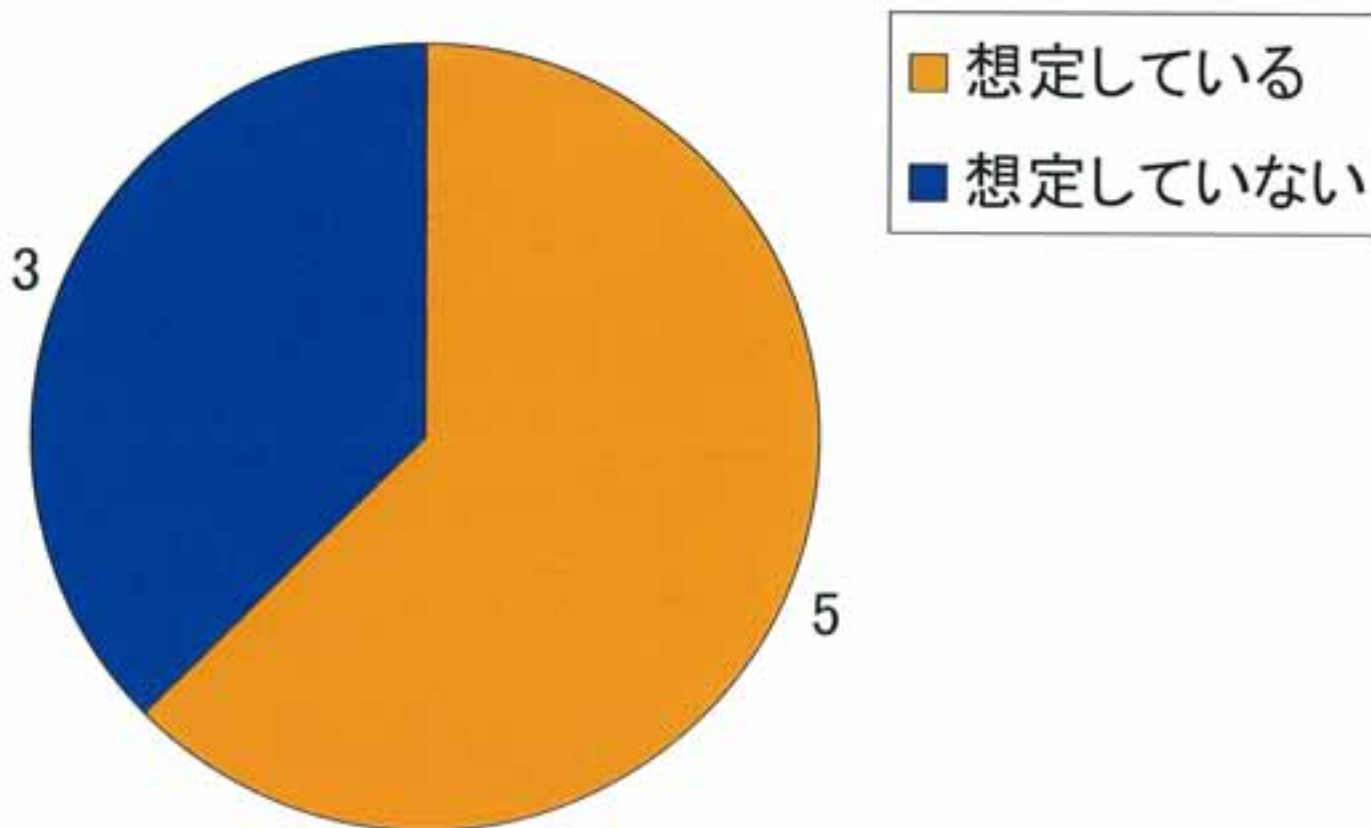


新潟・長野県境地震の被災地の様子 (津南町)

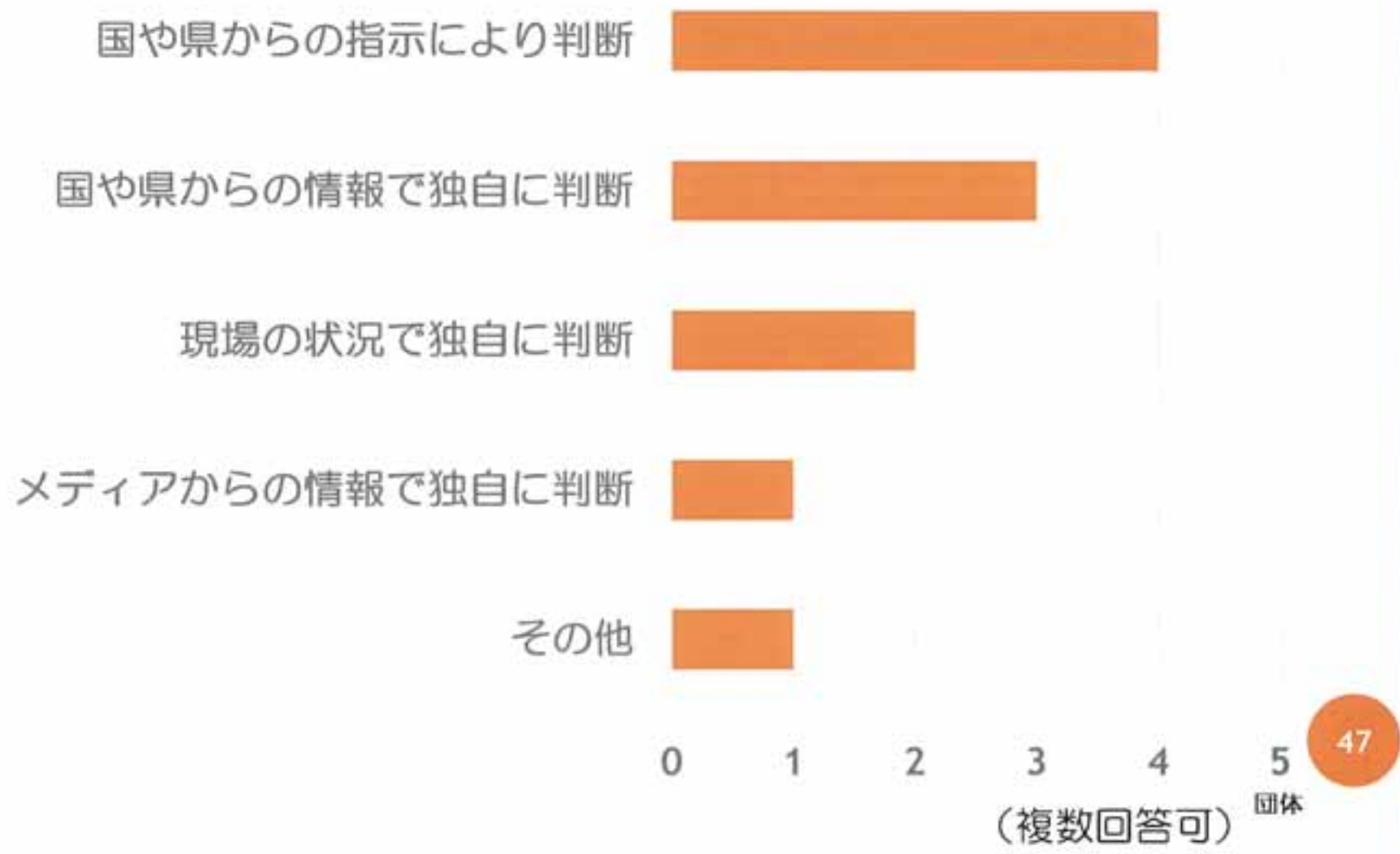


放射性物質の飛散状況、津波の被害、建物の倒壊等による災害時の避難経路の修正 (自治体)

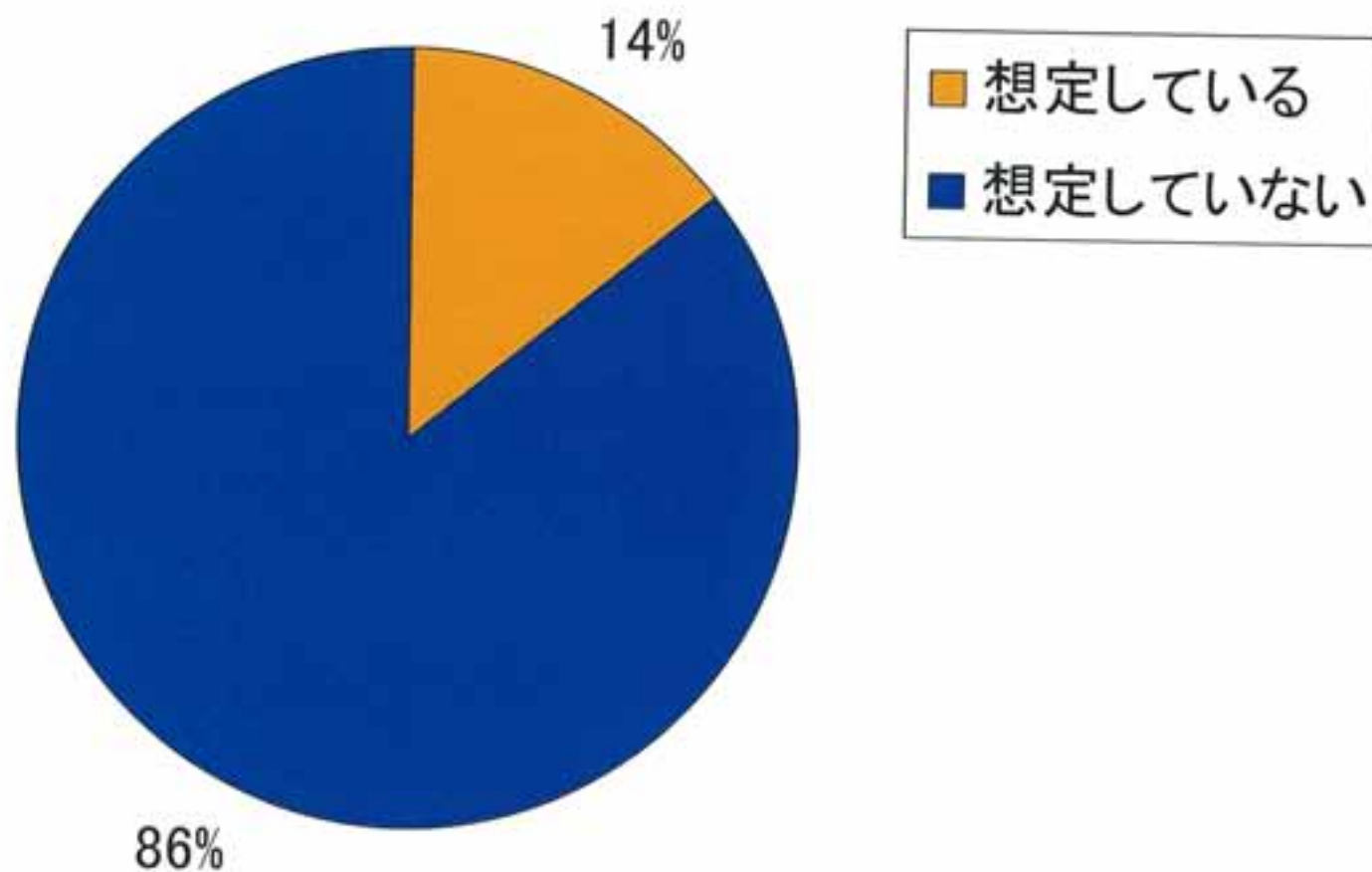
A



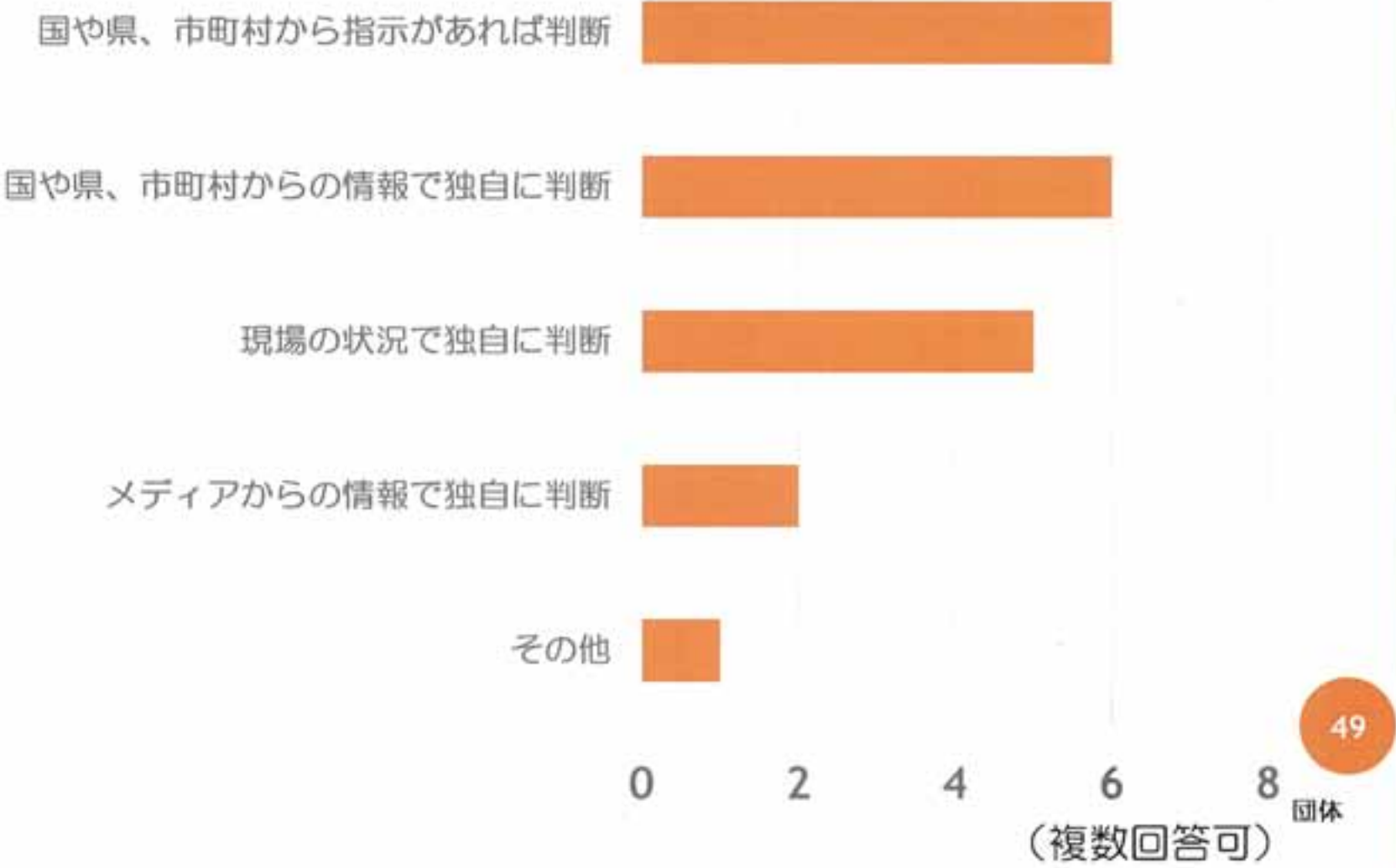
災害時における避難経路修正の判断材料（自治体）



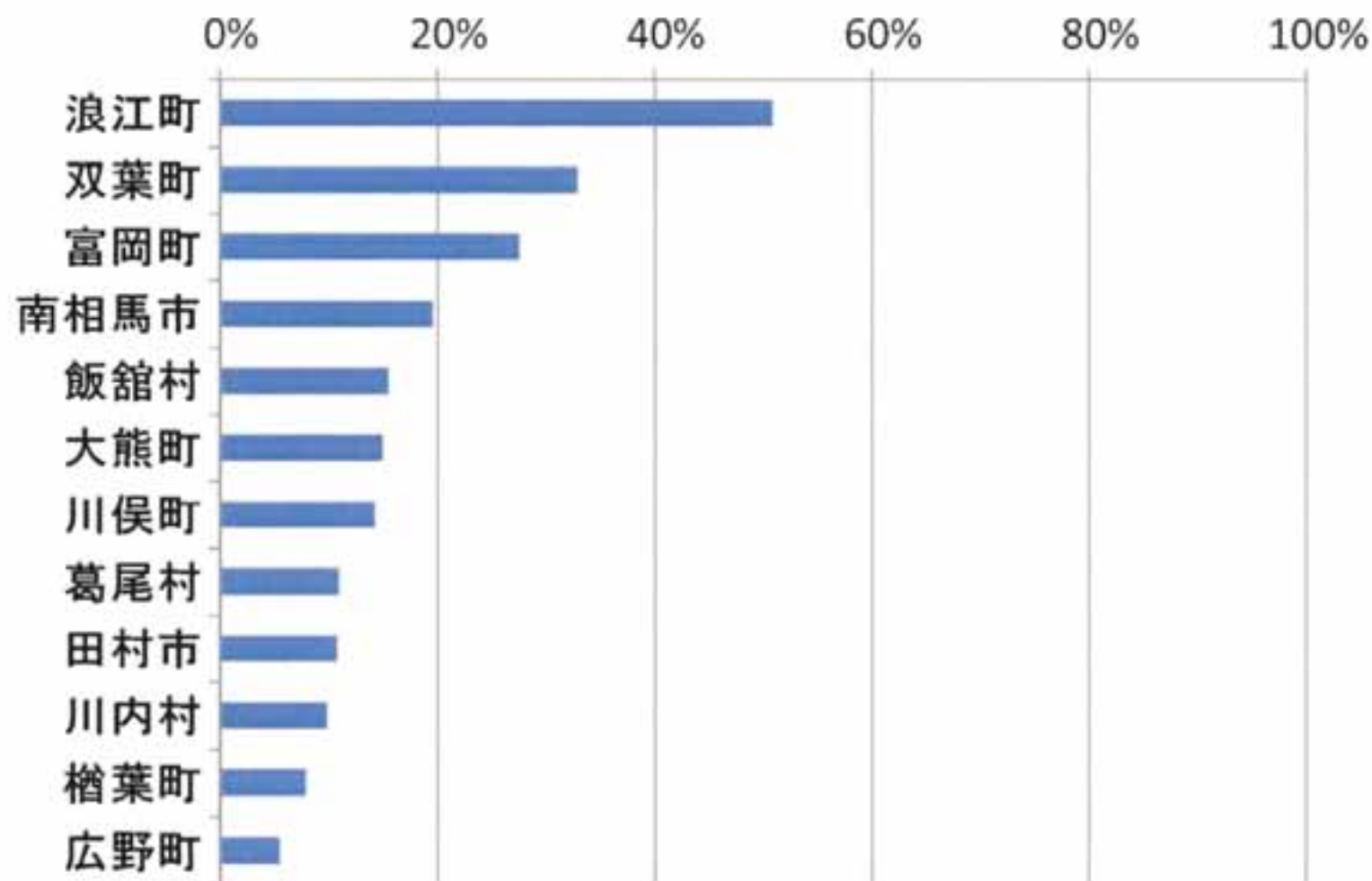
放射性物質の飛散状況、津波の被害、建物の倒壊等による災害時の避難経路の修正
(自治体以外)



災害時における避難経路修正の判断材料（自治体以外）



福島第一原発事故の際に、後に警戒区域・計画的避難区域に指定される地域に避難したことがある住民の割合



(国会事故調報告書)

東日本大震災のときの混乱 (放射性物質の飛散状況と避難)

- 1 放射性物質による汚染は、同心円状に広がるわけではなく、風向きなどの天候に左右される
- 2 福島第一原発から近い浪江町は、事故発生の翌日、独自の判断で原発から20km圏外の同町の津島地区に避難を決定。同じく双葉町も、福島県からの指示により、川俣町へ避難を決定
- 3 しかし、津島地区も川俣町も、後に計画的避難区域に指定されるような、放射線量の高い地域だった
(国会事故調報告書参照)

⇒状況に応じた柔軟な避難が必要
(正確な情報の確保が大前提)

原子力災害時の住民の避難誘導の不安（自治体、消防等）

- 避難による混乱：66%
- 避難の前提となる正確な情報の入手：66%
- 避難困難者（幼児・高齢者等）への対応：57%
- 住民への情報伝達が滞りなくなされるか：54%
- 住民からの問い合わせの対応：54%
- 予定していた避難経路が使えない等の想定外の事態：43%
- 避難指示を出すか否かの判断：40%
- 職員の安全：40%
- 避難指示系統が一元化できるか：26%
- 自らの生活もある中で職員が業務を優先してくれるか：23%
- 自治体の外に避難する場合に避難先との連絡が取れるか：20%
- 住民の避難先が見つかるまでの間、職員が残留せざるを得ないような事態が生じないか：14%
- その他：23%
- 特になし：3%

（複数回答可）

原子力災害時の施設利用者の 避難誘導の不安（要配慮者施設）

- 避難の前提となる正確な情報の入手：84%
- 避難による混乱：77%
- 避難するか否かの判断：67%
- 職員の安全：67%
- 自らの生活もある中で職員が業務を優先してくれるか：47%
- 予定していた避難経路が使えないなど想定外の事態：47%
- 施設利用者の家族からの問い合わせの対応：47%
- 施設利用者の避難先が見つかるまでの間、もしくは避難を断念せざるを得ない場合、職員が残留せざるを得ない事態が生じないか：44%
- 施設利用者が指示通り動いてくれるか：28%
- 近隣住民の受け入れの対応：28%
- 避難先が介助者の同伴を求めている場合、付き添う職員を確保できるか：28%
- その他：5%
- 特になし：2%

（複数回答可）

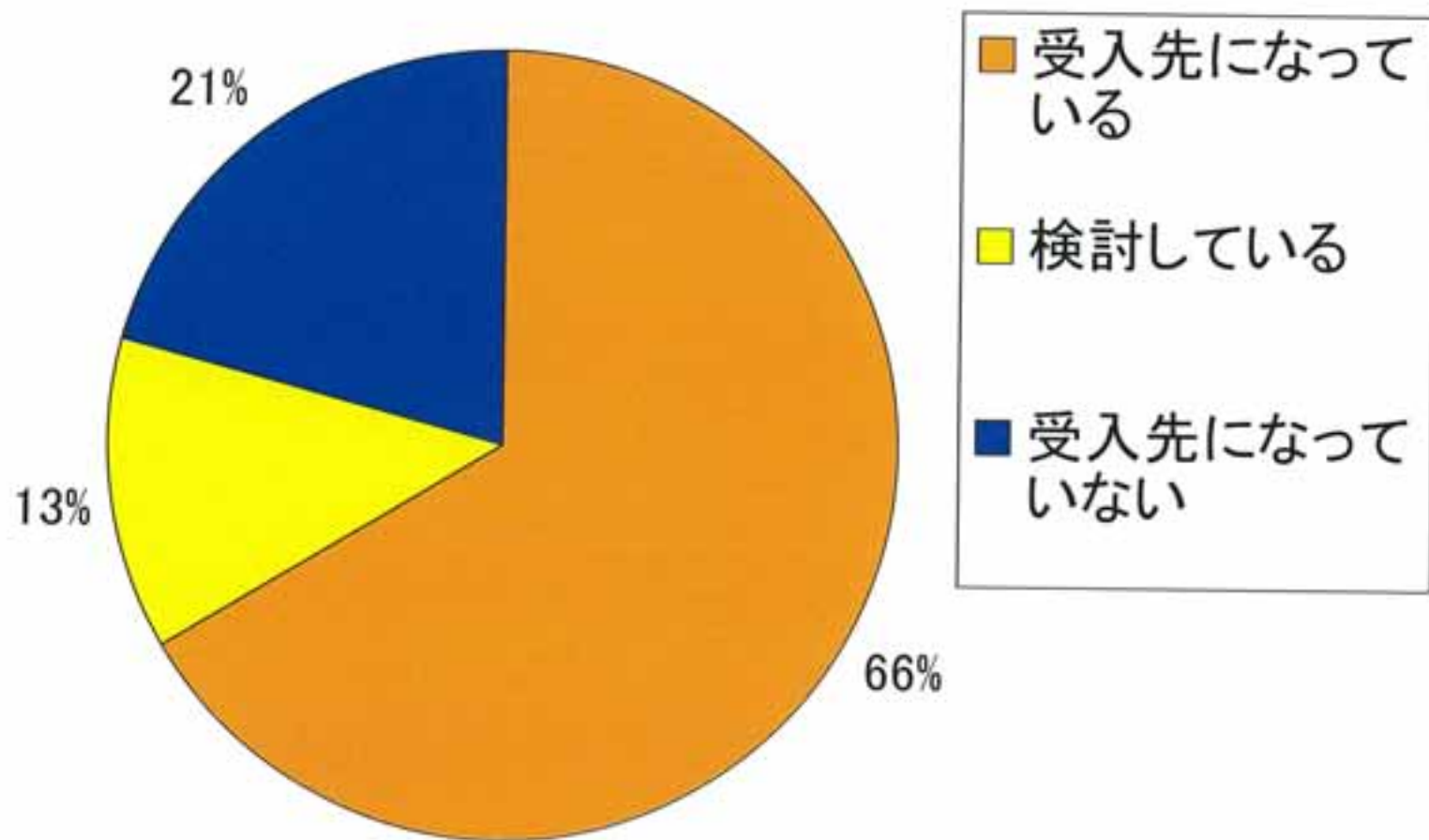
東日本大震災のときの混乱 (入院患者の受け入れ先確保)

- 1 福島第一原発から半径20km圏内では、入院患者など、自力での避難が困難な人たちが取り残された
- 2 震災直後の混乱ゆえ、病院に対して行政からの十分な支援はなく、医療関係者は、通信手段が限られる中、独力で避難手段を探し、入院患者の受け入れ先を確保しなければならなかった
- 3 避難中に患者の病状が悪化したり、死亡したりする事例が続出し、双葉病院の38人をはじめ、7つの病院及び介護施設で、少なくとも60人が亡くなった
(国会事故調報告書参照)

⇒受け入れ先の調整が事前にできないか

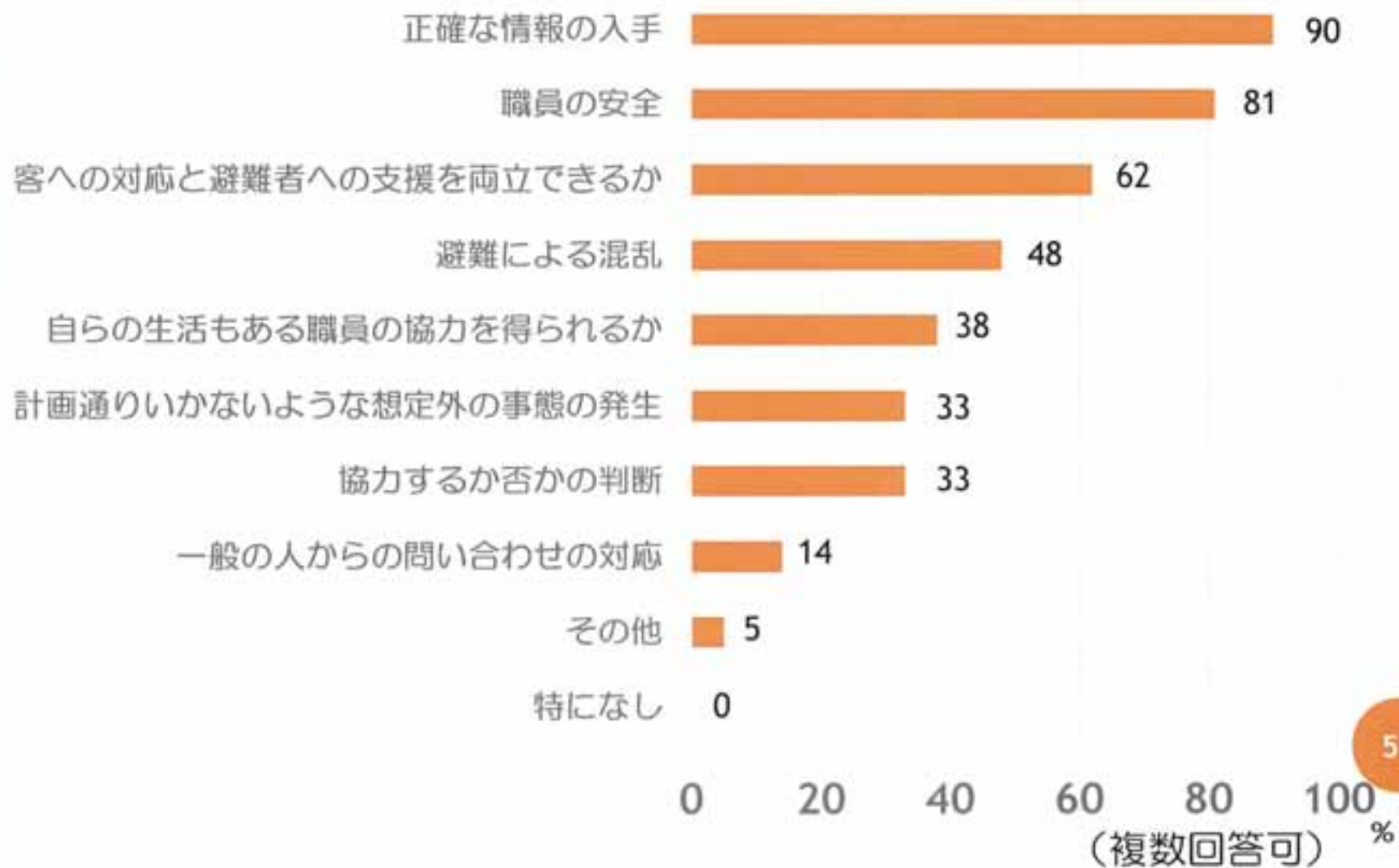
原子力災害時の避難者の受け入れ (自治体)

A



原子力災害時の避難者支援の不安 (民間企業)

C



第2章 まとめ

1 要配慮者施設と自治体との連携を再考する

- 各施設とも、災害時の混乱の中での対応及び情報入手に大きな不安を抱いている。そして、災害時の情報元として自治体を信用している
- 自治体が、各施設に対し、日頃から災害時の助言をし、情報共有する場を設けられるとよい

2 原子力災害時の避難方法を検討しておく

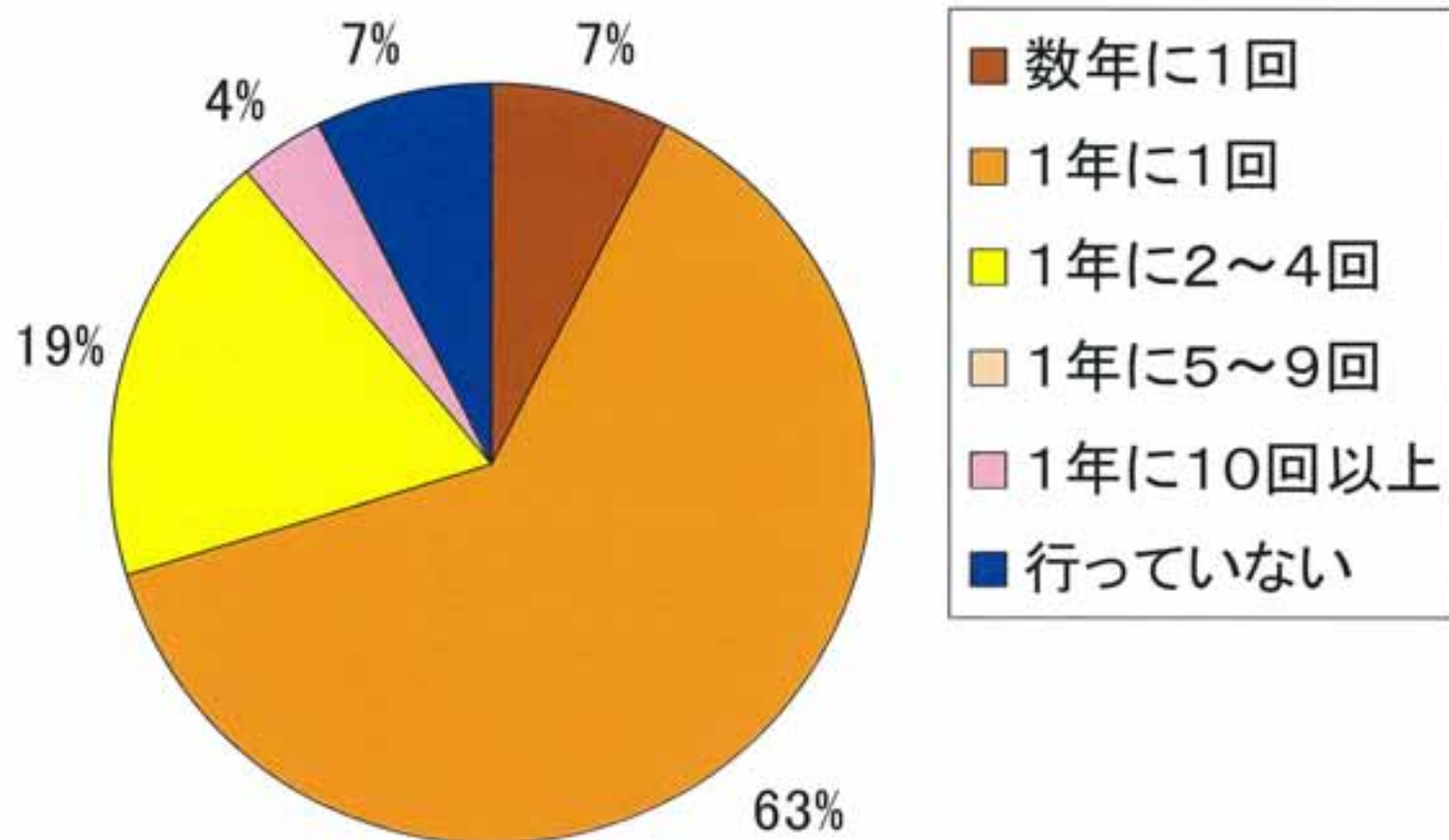
- 避難所及び避難手段を未検討の団体が半数以上。特に自治体は検討が不可欠
- 放射性物質の飛散状況等により、避難経路を修正する必要がある場合も視野に入れる
- 災害時の複数の情報収集手段を用意しておく

第3章 もしもの時の備え

(避難訓練・備蓄)

一般災害時に備えた避難訓練 (自治体)

A



一般災害時に備えた訓練の内容 (自治体)

1 種類

地震対応訓練、水害対応訓練、土砂災害対応訓練、大規模津波防災訓練、原子力災害訓練

2 内容

総合防災訓練、避難情報発令訓練、住民避難訓練、避難所開設訓練、災害対策本部設置・運営訓練、被災者救出訓練、応急救護訓練、炊き出し訓練、救援物資配布訓練、職員非常招集訓練、無線伝達訓練、児童避難訓練、消火訓練、防災訓練、図上訓練、テロ対策、インフルエンザ対応訓練

一般災害時に備えた訓練の内容 (消防等)

1 消防

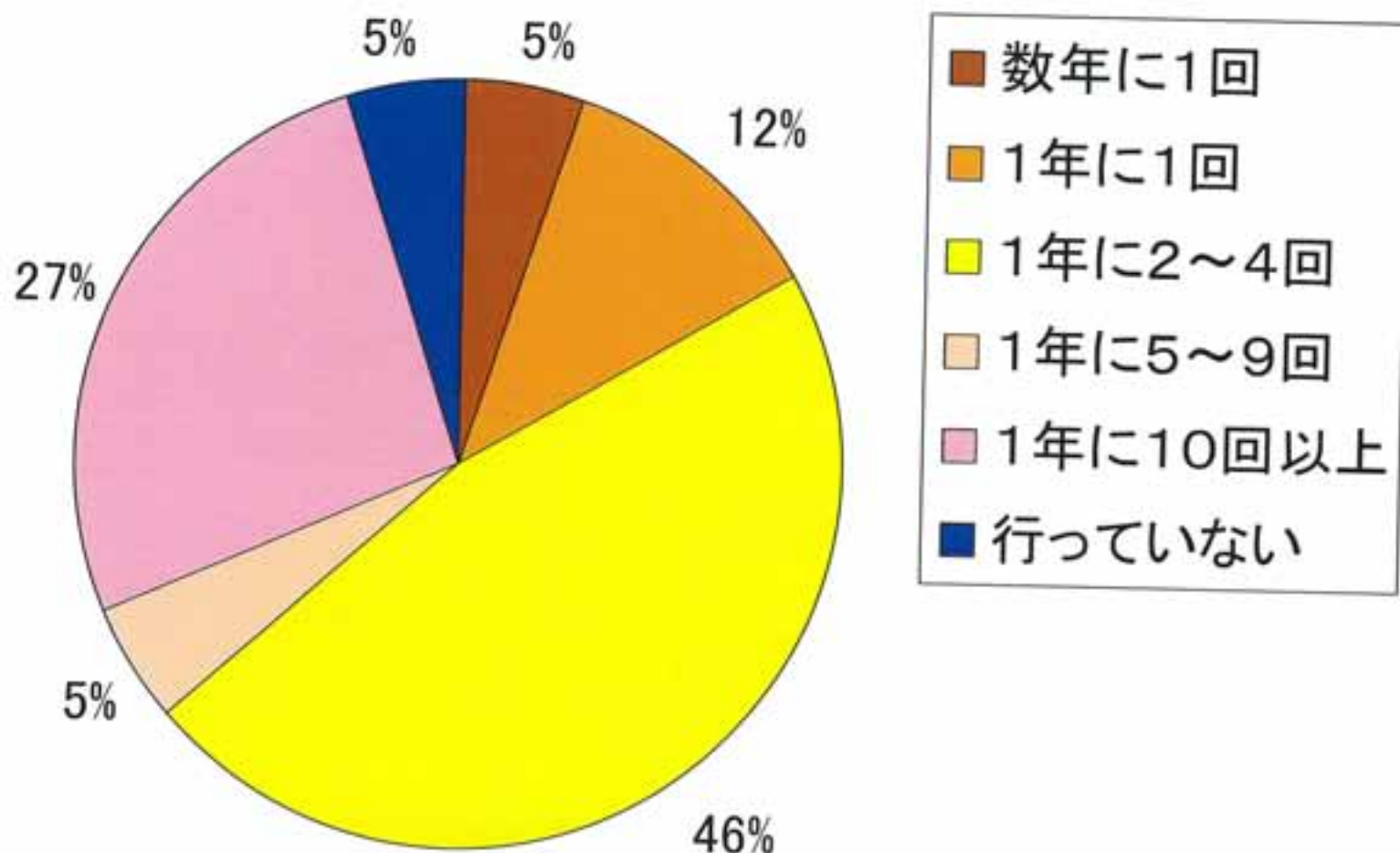
震災想定訓練、多数傷病者対応訓練、特殊災害対応訓練、火災想定訓練、緊急消防援助隊合同訓練、救助訓練（潜水、山岳、救助技術）、集団救急事故対応訓練、航空隊との連携訓練、生物剤・化学剤対応資機材取扱訓練、水害想定訓練、コンビナート防火訓練、市総合防災訓練への参加、住民・消防団を交えての防災訓練、地域住宅地図を活用した図上訓練

2 海上保安庁

緊急参集訓練、情報伝達訓練、船舶の津波避難訓練、海上における救助訓練（航空機・船舶を使用）、住民避難訓練、給水支援訓練、支援物資輸送訓練

一般災害時に備えた避難訓練 (民間企業、要配慮者施設)

CDE

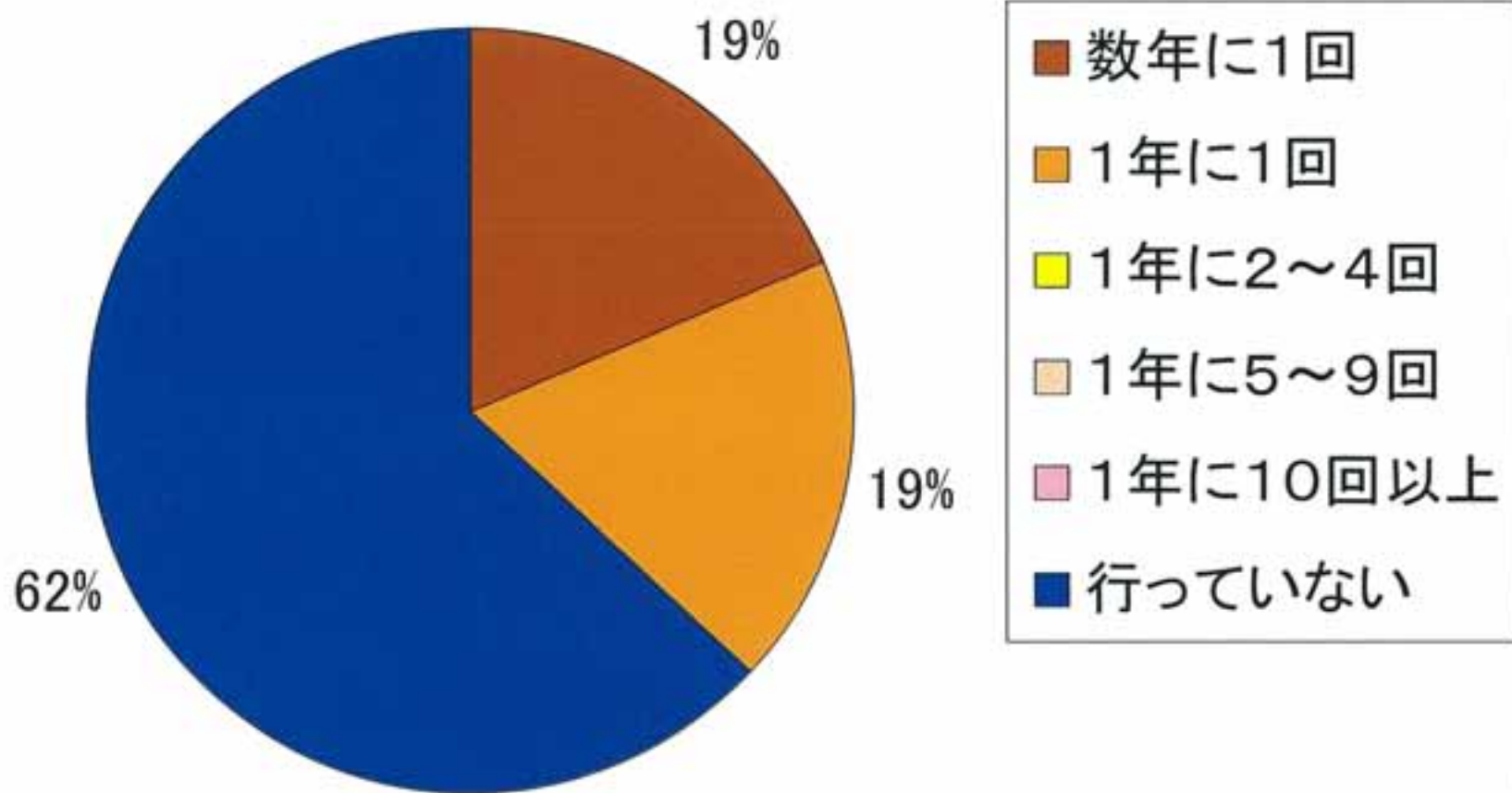


一般災害時に備えた訓練の内容 (民間企業、要配慮者施設)

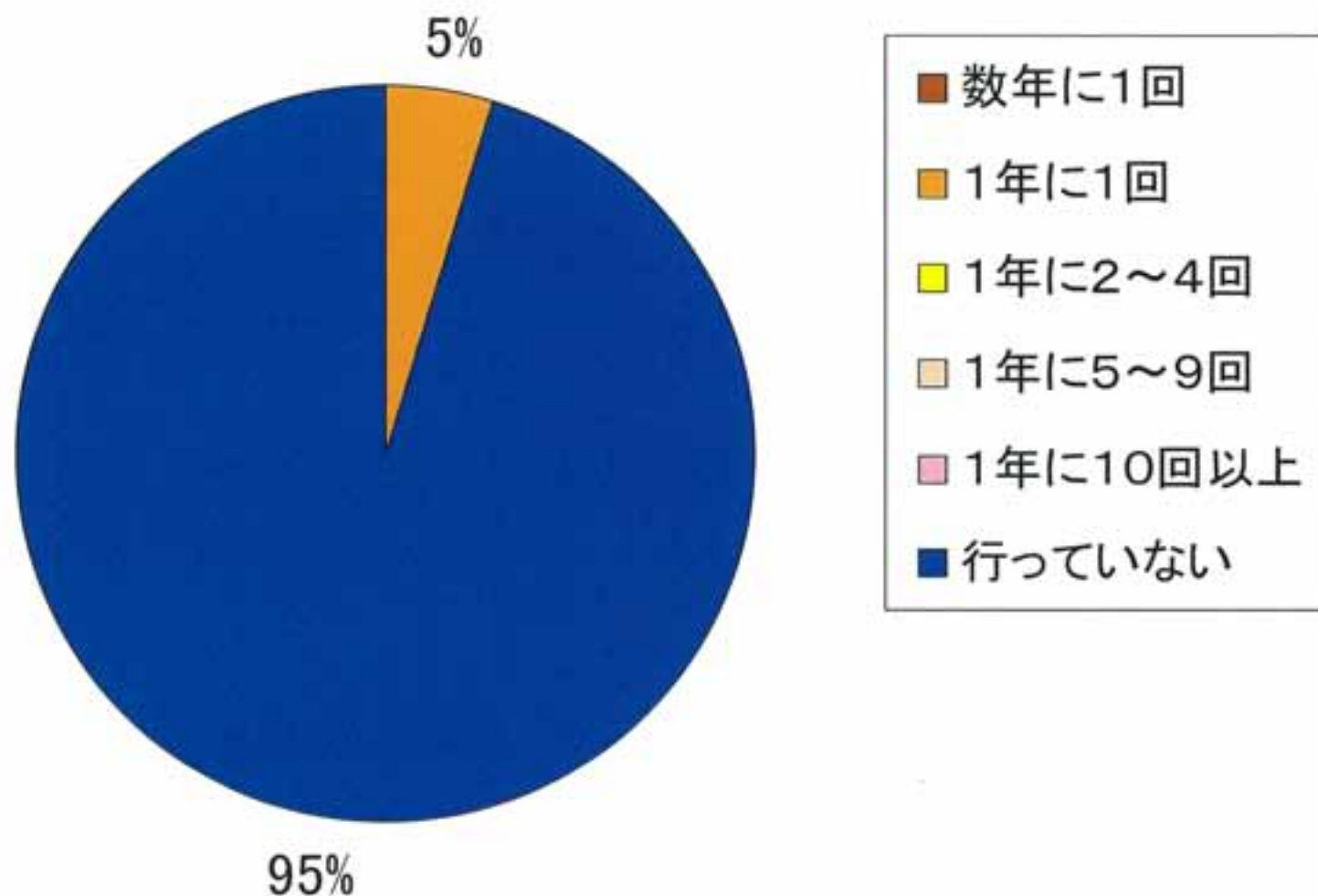
- 県及び市との総合防災訓練
- 消防署と連携した避難訓練
- 火災発生時の消防・避難訓練
- 大規模津波発生時の避難訓練
- 避難誘導訓練
- 消防法に基づく防災訓練
- 初期消火訓練（消火器の使い方）
- 防火・防災の知識講習
- 安否情報確認訓練（安否情報メールシステムを使用）

原子力災害時に備えた避難訓練 (自治体)

A



原子力災害時に備えた避難訓練 (民間企業、要配慮者施設)



原子力災害時に備えた訓練の内容

ABC

1 自治体

災害対策本部設置・運営訓練、屋内退避訓練、情報伝達訓練、指定避難所への避難訓練、バスによる避難訓練、要援護者避難訓練、広域避難受入訓練、当日の気象等を避難対策に活用した訓練、本部要因に訓練シナリオを開示しないブラインド訓練、避難者のスクリーニングを移動先で行う訓練

2 消防

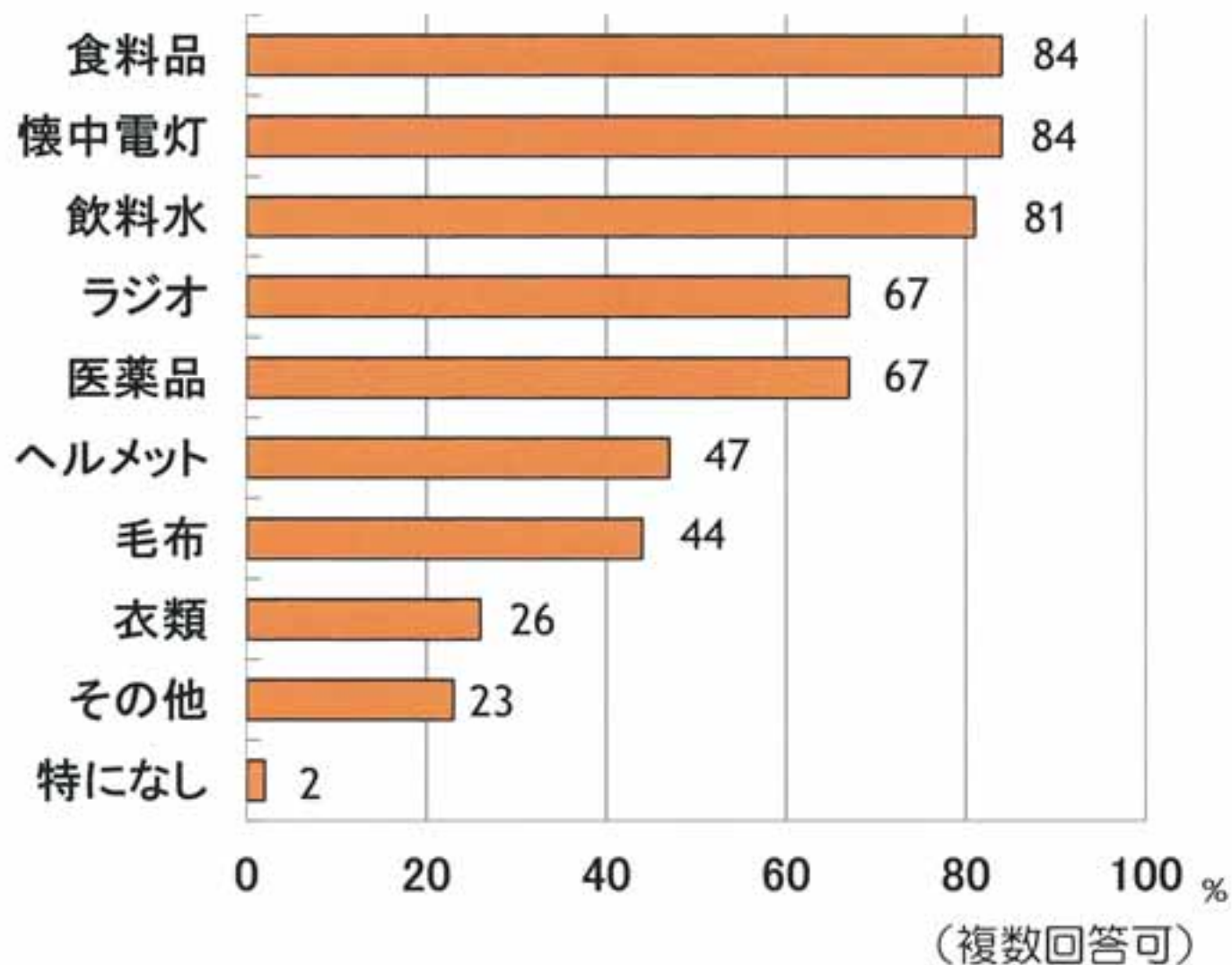
県原子力防災訓練への参加、原子力施設内での消防訓練、災害対策本部設置・運営訓練、屋内退避訓練、避難訓練

3 民間企業

メールでの安否確認訓練

要配慮者施設の備蓄品

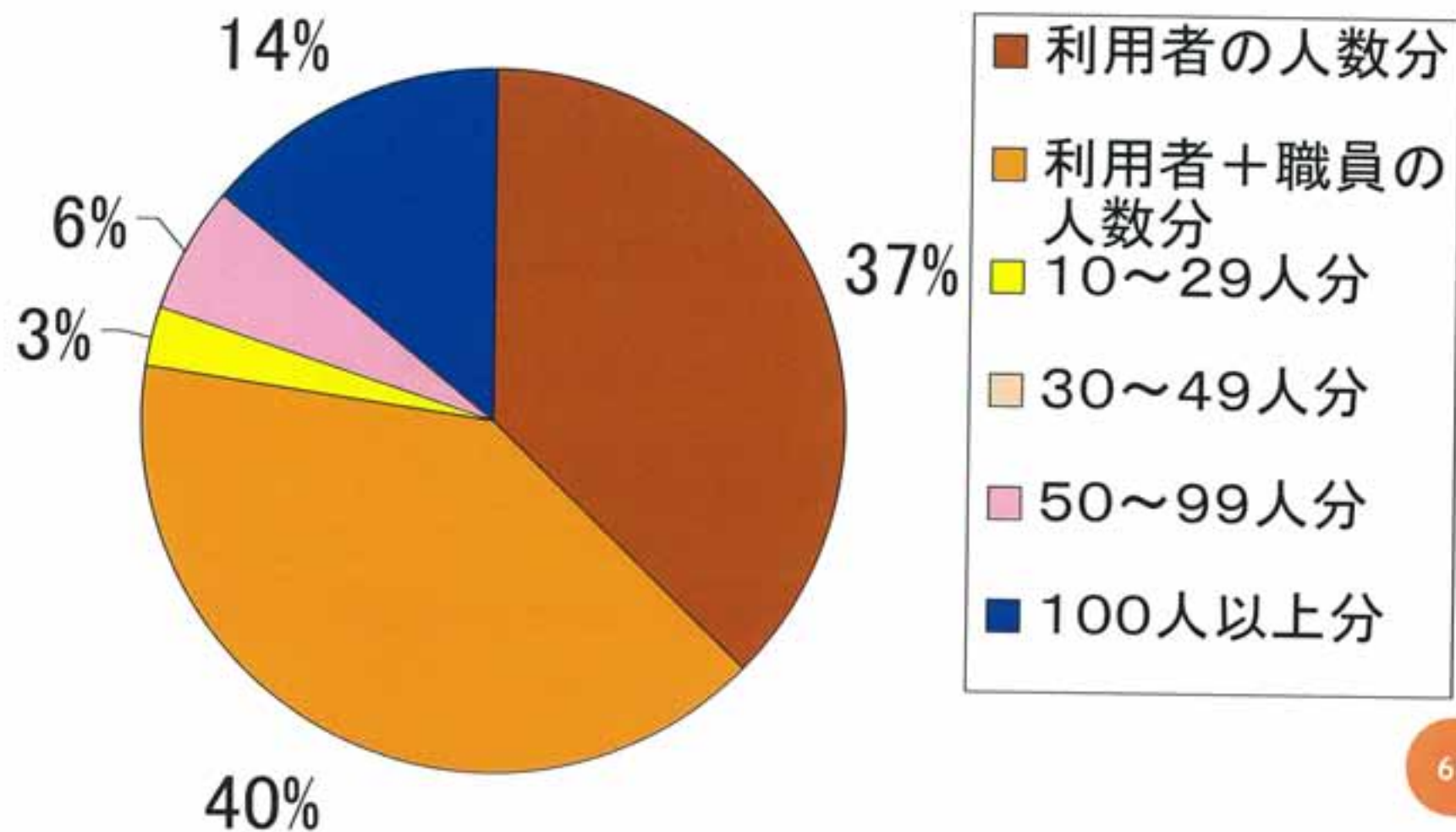
DE



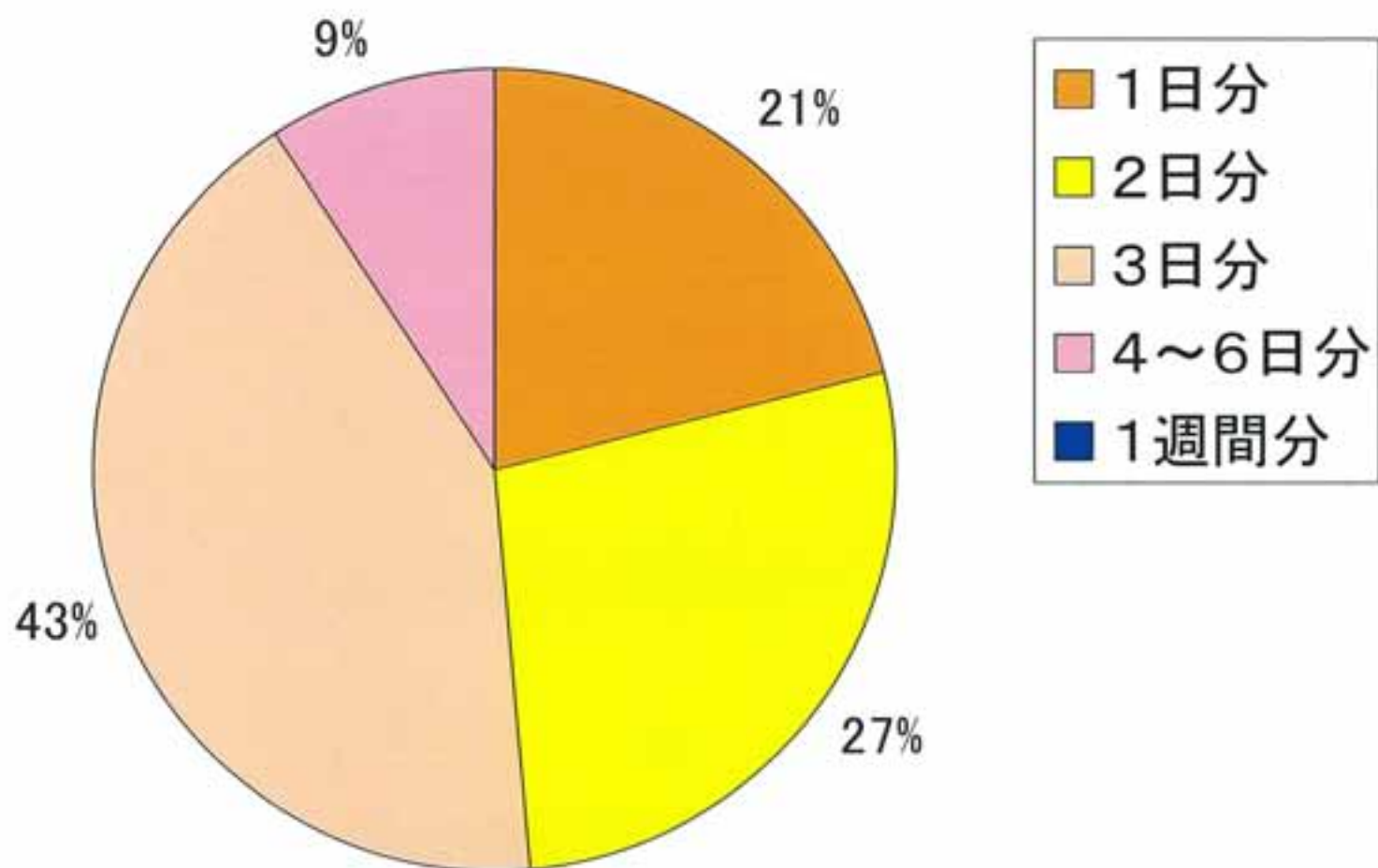
要配慮者施設の備蓄状況

DE

(人数分)



要配慮者施設の備蓄状況 (日数分)



どんなものを備蓄するか

(施設・家庭共通)

1 備蓄品

食料品、飲料水、紙皿や割り箸、ライター、カセット
トコンロ、衣類、毛布または寝袋、使い捨てカイロ、
ヘルメット、ラジオ、懐中電灯、医薬品など

※食料品は支援が届くまでの分（3日分あれば望ましい）

2 非常時持ち出し品

- 両手を空けた状態で持ち出す
- 10kgが目安。重すぎると動けない
- 食料品は、避難所で配布されることを前提に、少しだけ持つ
- 健康保険証、診察券、小銭もあるとよい

第3章 まとめ

1 原子力災害時の避難訓練を実施する

- 原子力災害時の訓練をしている団体は極めて少ない。自治体以外はないに等しい
- 放射性物質は飛散しやすいため、原発から距離がある地域も避難を想定して訓練する

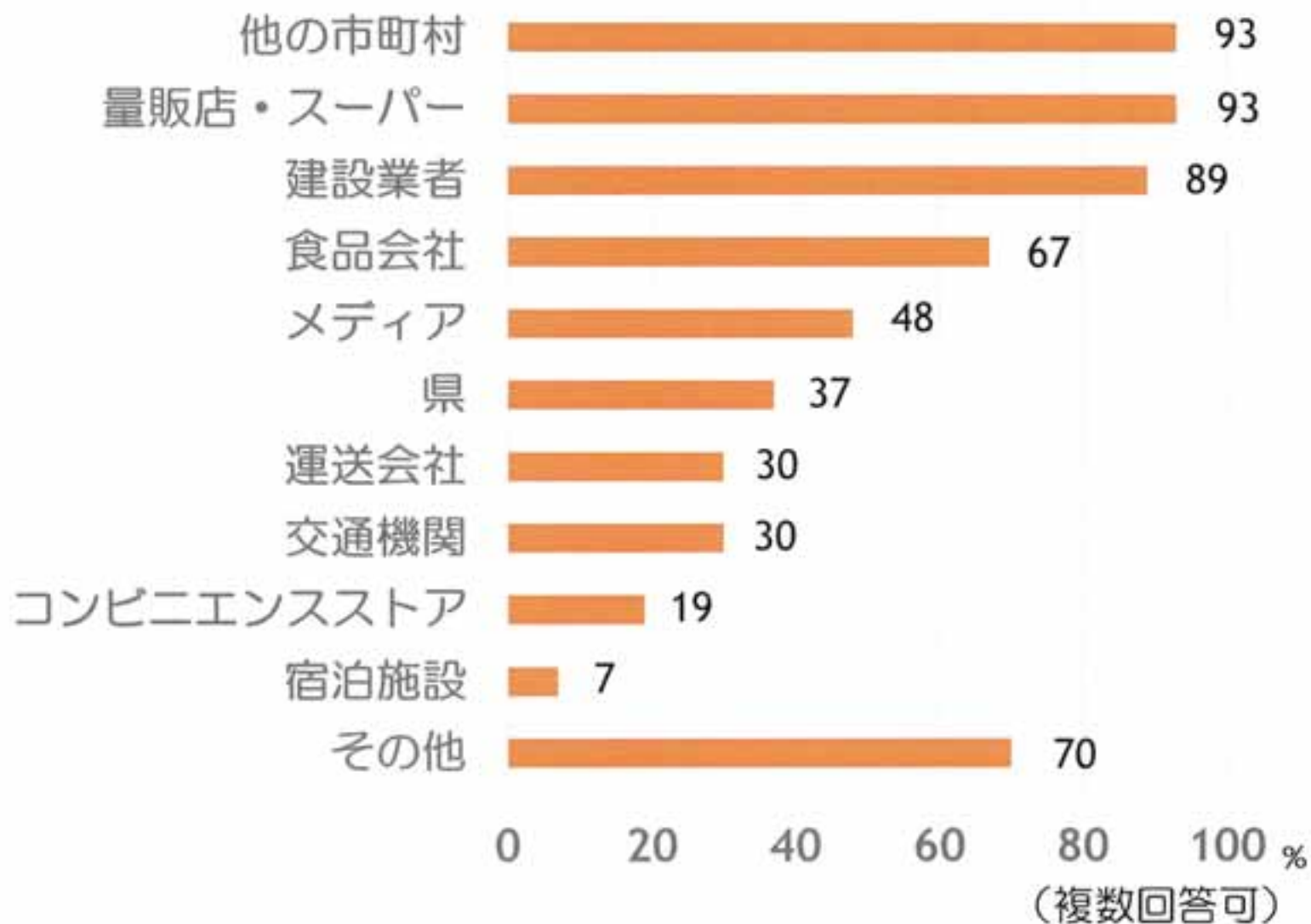
2 備蓄品を再検討する

- 備蓄状況は良好。さらに、誰が避難するかを考慮し、備蓄品を工夫するとなお良い。たとえば、乳幼児がいる場合には粉ミルク、ほ乳瓶、おむつ、泣き止むようなおもちゃなどもあるとよい
- 防寒具など、季節に応じて必要になるものもあるので、食料品の賞味期限の確認も含め、定期的にチェックする

第4章 日ごろからの連携

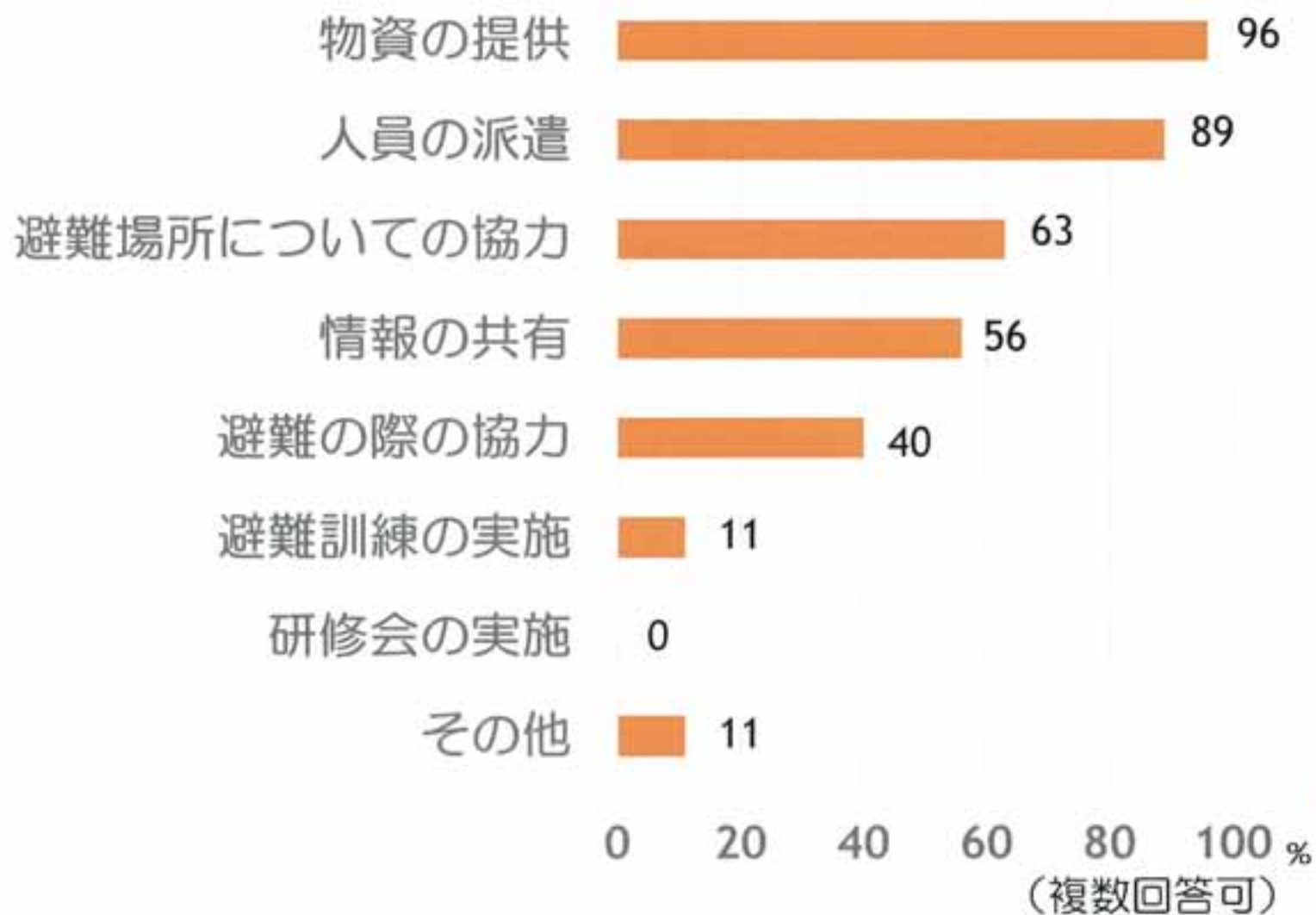
一般災害時を想定した自治体の 協定相手先

A



一般災害時の協定内容（自治体）

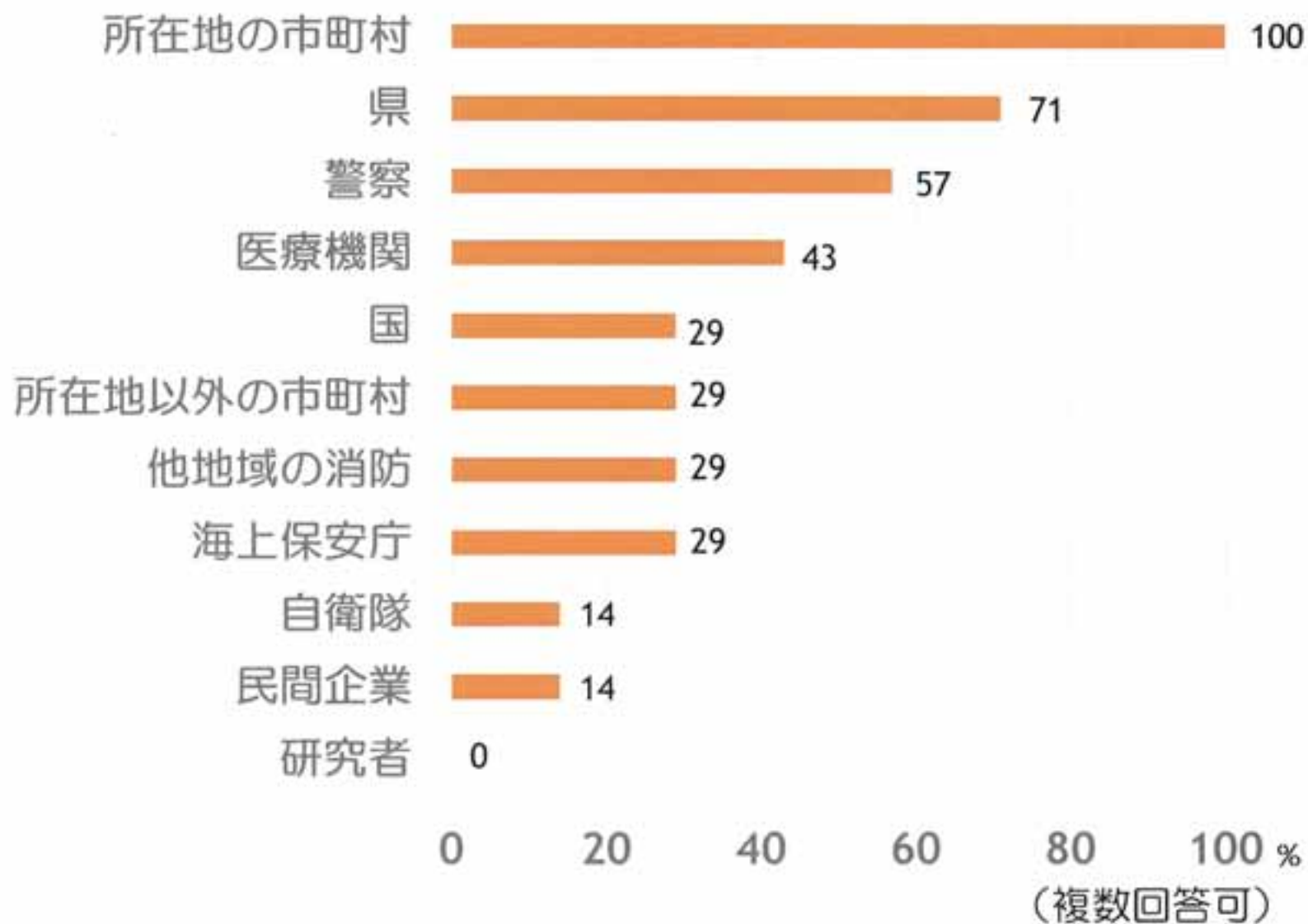
A



74

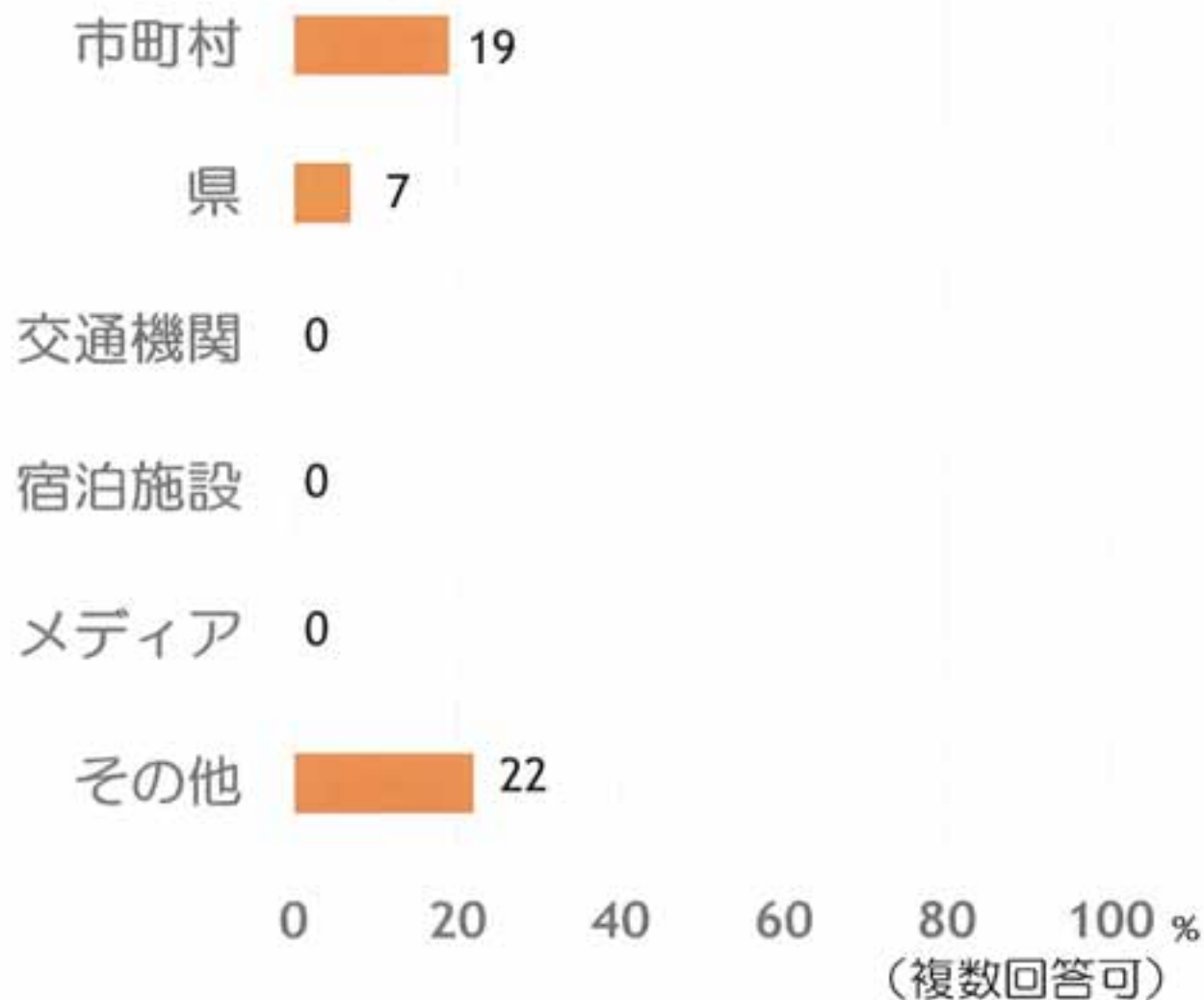
一般災害時を想定した消防の連携先

B



原子力災害時を想定した自治体の 協定相手先

A



76

原子力災害時の協定内容（自治体）

A



第4章 まとめ

1 災害時協定を幅広く結んでおく

- ・災害時協定により、災害発生時の役割分担が明確化され、スムーズに避難・救援活動を実施することができる
- ・あらかじめ、様々な業種との協定を結んでおく

2 原子力災害時についても視野に入れる

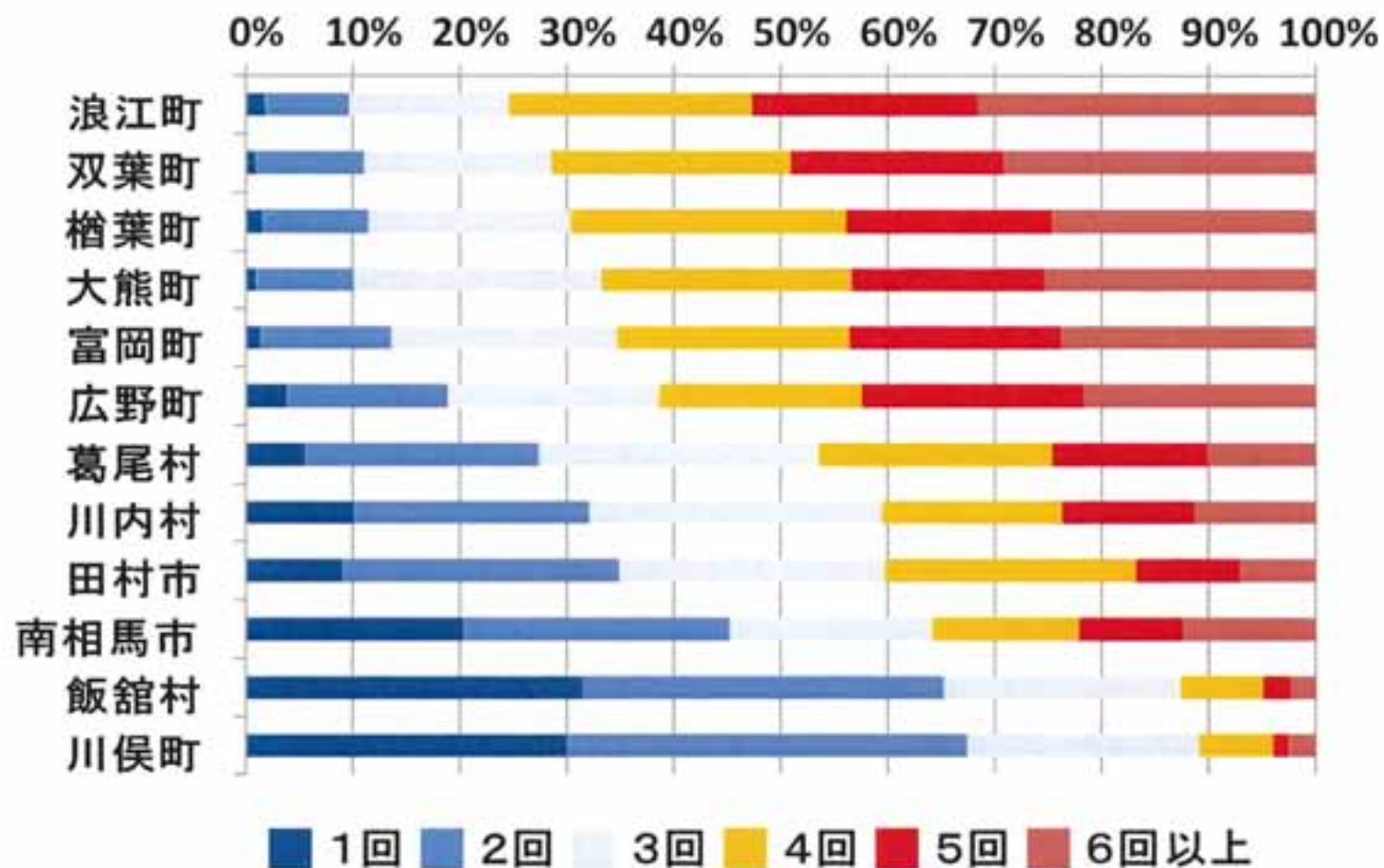
- ・すでにほぼ全ての自治体が、一般災害時を想定した協定を結んでいる。
- ・ただ、その多くは原子力事故までは想定していないため、検討の余地あり

ちなみに・・・

新潟県弁護士会では、中越地震・中越沖地震・東日本大震災の際に、被災地で、復興支援としての法律相談を実施

第5章 原子力災害が起きたら

福島第一原発の周辺にある市町村の住民が 原発事故により避難した回数



(平成24年3月まで=国会事故調報告書)

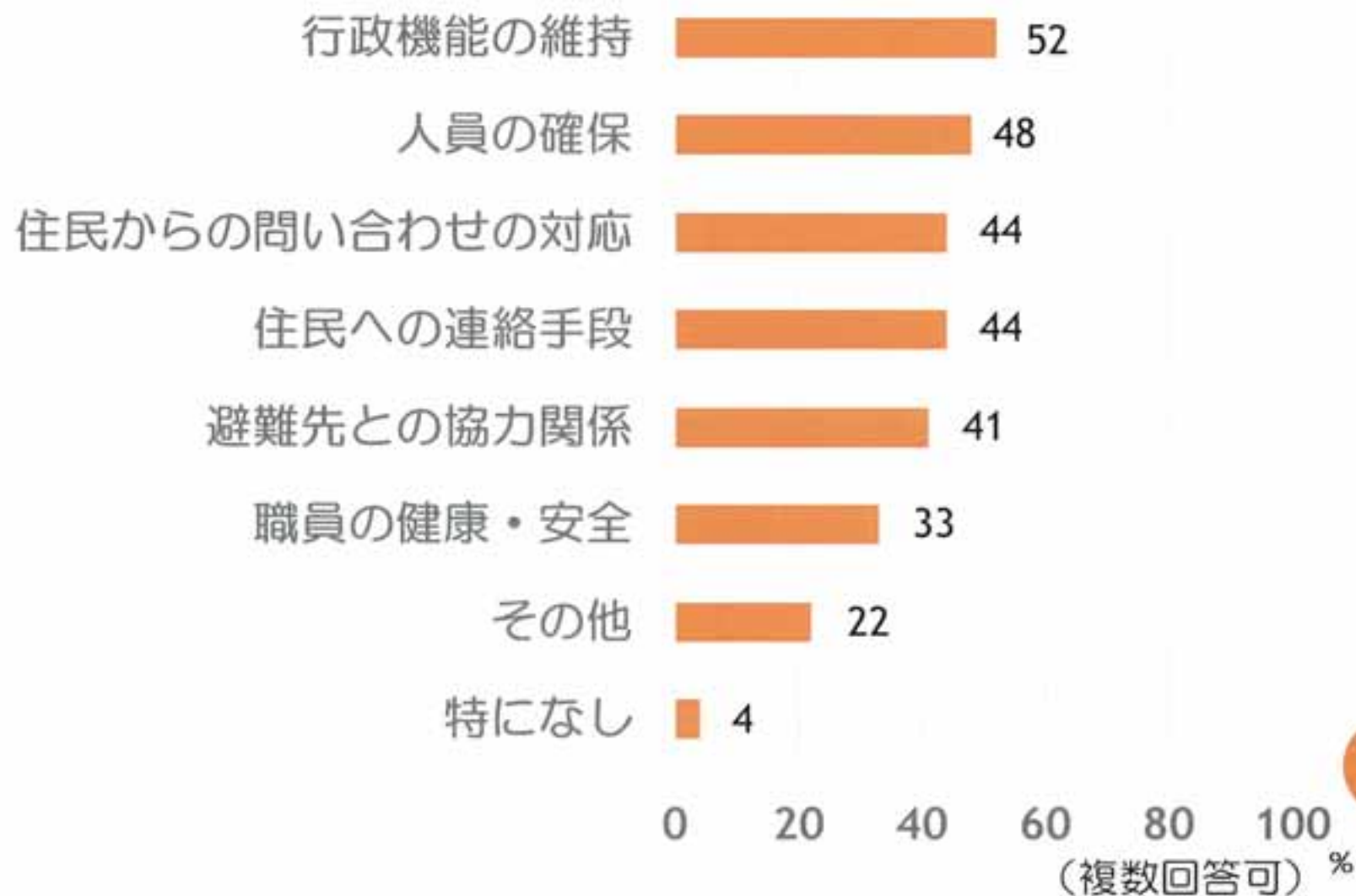
原子力災害時における二次避難への 対応の不安（自治体、消防等）

- 避難の前提となる正確な情報の入手：60%
- 住民への情報伝達が滞りなくなされるか：51%
- 避難困難者（幼児・高齢者等）への対応：46%
- 誘導人員が確保できるか：43%
- 住民からの問い合わせの対応：43%
- 避難による混乱：43%
- 予定していた避難経路が使えない等の想定外の事態：34%
- 職員の安全：31%
- 避難指示を出すか否かの判断：31%
- 自治体の外に避難する場合に避難先との連絡が取れるか：29%
- 避難指示系統が一元化できるか：23%
- その他：23%
- 特になし：3%

（複数回答可）

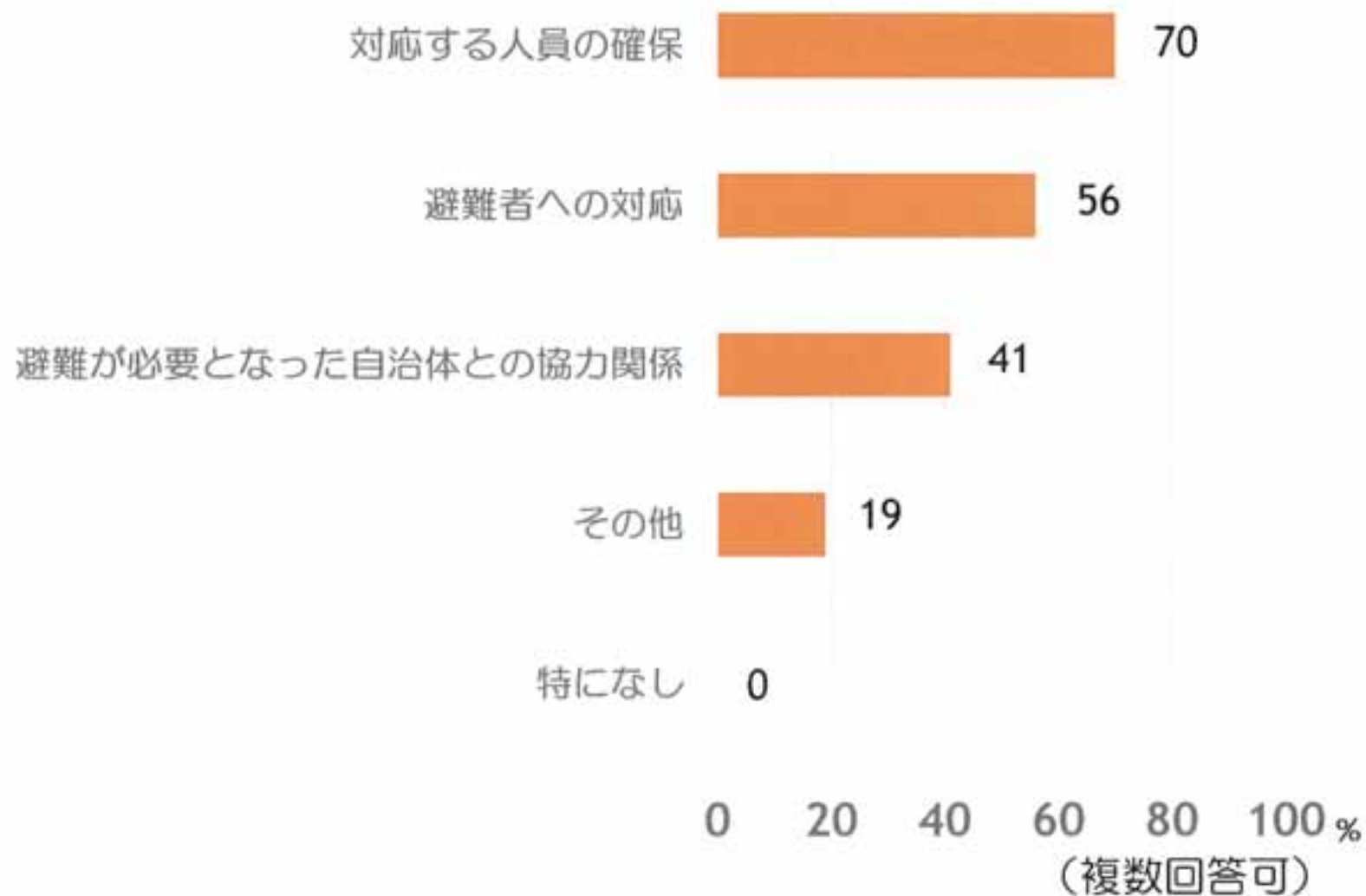
原子力災害時における長期避難への不安（避難する側の自治体）

A



原子力災害時における長期避難への不安（避難を受け入れる側の自治体）

A



地域コミュニティ維持に向けた配慮 (自治体)

A

- 町内会単位で避難指示を出し、コミュニティを維持した形で避難所を割り当てる
- 避難の際に、地域で「地域の一時的な避難場所」を独自に設定し、そこに集まってから避難し、避難所のスペースをコミュニティごとにする
- 避難所において、できる限り同一の地域の人がまとまるよう配慮する
- 広域避難が必要な大規模災害時は、コミュニティの維持は難しいが、一次避難後に災害の拡大により二次避難をする場合には、バス等を用意し、コミュニティを維持できるよう努める

第5章 まとめ

- 1 二次避難、長期避難も想定しておく
 - 二次避難については情報の入手及び伝達、長期避難については対応人員確保への不安が強い
 - 原子力災害の場合は、避難が長期化するおそれがあることから、避難する側も、避難者を受け入れる側も、あらかじめ対応するための体制や人員配置につき検討しておく
- 2 コミュニティ維持に向けた方策を考えておく
 - 避難者が孤立しないよう、避難先でもコミュニティが維持されるようできる限り配慮する

第6章 防災関係者の声

東日本大震災のような 大規模災害が発生した場合の不安

自治体→行政機能の維持、災害発生直後の混乱、職員
の対応力（対応人数）、通信手段や物流が途絶えた場
合、避難所となる施設の容量、広域避難への対応、自
ら避難するのが困難な方の対応、地震と津波・火災・
土砂災害・雪崩等の同時発生

消防等→職員の安全管理、他機関との連携、正確な情
報の収集・発信、職員の招集

民間企業→ライフラインの状況、事業の中断、自治体
の対応、輸送燃料の確保

要配慮者施設→職員確保、地域との連携、施設利用者
の家族との連絡・引き渡し、施設利用者の移動の困難
さ、情報入手、避難の長期化、避難訓練の実施状況

原子力災害時の対応についての 県への要望

自治体→広域避難の調整（県内自治体・隣接県）、正確な情報の早期伝達、具体的な対応策の策定、防護措置に対する各種支援、県独自の対策の実施、リーダーシップの発揮

消防等→具体的な活動要領の作成、原子力災害時の防護装備の整備・配置

民間企業→情報の速やかな伝達、情報の発信方法の検討、災害時の対応の具体的な提示

要配慮者施設→施設利用者の避難手段・避難先の確保、人員派遣、迅速な情報提供、災害時の体制・対応の具体的な周知、避難時間のシミュレーション

終わりに・・・

- 1 地域の特徴や、避難する人が誰かを踏まえて、災害時の備えをしよう
- 2 原子力災害時の想定が不十分。準備だけはしておこう
 - ・避難方法、避難場所の確定
 - ・情報収集手段の検討
 - ・避難訓練の実施
- 3 防災について連携を進め、情報を共有しよう
 - ・日ごろから情報交換、共同訓練