

「令和5年度嬉野市地域防災計画（案）」に対する意見募集（パブリックコメント）結果

「令和5年度嬉野市地域防災計画（案）」について、市民の皆様からご意見を募集（パブリックコメント）したところ、10件（1名）のご意見をいただきました。

いただいたご意見及びご意見に対する市の対応について、公表いたします。

- | | | |
|---|------------|----------------------------|
| 1 | ご意見募集期間 | 令和6年1月12日（金）から2月5日（月）まで |
| 2 | 公表資料 | 令和5年度嬉野市地域防災計画（案） |
| 3 | 周知方法 | 市ホームページへの掲載、塩田庁舎及び嬉野庁舎での閲覧 |
| 4 | 意見件数 | 10件（1名） |
| 5 | ご意見の内容及び対応 | 下記のとおり |

パブリックコメントの実施結果

番号	ご意見の内容	ご意見に対する対応
1	<p>1. 計画策定の基本的立場について</p> <p>1月1日に発生した「能登半島地震」は、甚大な被害をもたらしました。（1月31日時点で死者238人、負傷者1,179人、避難者数14,643人、建物全壊2,133棟以上）今なお、多くの被災者が不自由な避難所生活を余儀なくされているなかでの地域防災計画策定であることを踏まえて、真摯かつ、今回の震災の教訓を踏まえた現実的な計画でなければならぬと思います。</p> <p>能登地方地震は単に石川県にとどまらない課題を浮き彫りにしました。ハードの貧弱さ、「共助」で動ける人の少なさ、中山間地に進む過疎がもたらす課題などは嬉野市にも共通する問題です。</p> <p>ですから、「令和5年度嬉野市地域防災計画」は単に内閣府「防災基本計画」や「佐賀県地域防災計画」との整合性をとるというだけでは、不十分です。策定そのものを「自己目的化」してはなりません。役に立たない計画は策定意図に反します。そもそも、「佐賀県地域防災計画」は言わば</p>	<p>能登半島地震では耐震性の低い建物の倒壊で死者数が増え続け、大規模火災の発生、長引く避難生活による災害関連死も出ているとの報道もあります。また、行方不明者の増加に救出部隊が追いつかない、断水が続き、プライバシー確保もない過酷な避難所暮らし、高齢者等の災害弱者の避難行動など様々な課題が浮き彫りになっているところです。</p> <p>今後、当然、国などで検証が行われ、関係機関において課題を踏まえ、教訓を新たに捉え直す作業が行われるものと思いますので、それらを今後の地域防災計画に反映したいと考えています。</p>

ミニマム（最小限）規定であり、最新の知見を反映していないこともあります。

今回の大きな教訓は、石川県地域防災計画やそれにもとづく市の地域防災計画の地震被害想定が過小であり、それが救援活動（特に初動）の遅れや避難所体制の遅れなどをもたらしたと言われていることです。

石川県は「能登で M8.1」という専門家の試算を知らながら、県防災計画における「地震災害対策編」では 1997 年策定のまま変更せず、「M7.0」で想定したことで被害が大きくなったと報道されています。今後、事実検証とともに責任の所在も浮上してくると思われま

す。地域の自然環境や社会環境を冷静に分析し、嬉野市トップが自らの頭で考え、「上乘せ」「横出し」など講じてこそ、市民の生命・財産が保たれます。

元鳥取県知事・片山善博さんは「首長に必要なのは、自分事として考えておくこと。トップが判断しないといけないことは多い。そのとき、部下が書いた原稿を読むしかできないのであれば失格ですよと私は思います」（「朝日新聞」2024 年 2 月 1 日付）と述べておられます。

嬉野市には土砂災害警戒区域や洪水氾濫区域が数多く存在します。毎年、数回避難指示が出されています。これらの危険地域には市の計画をさらに具体化した「地区防災計画」が必要です。

内閣府は平成 26 年 3 月に「地区防災計画ガイドライン」を発表しています。

そこには、こう書かれています。

「平成 25 年 6 月に災害対策基本法が改正され、市町村の一定の地区内の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が創設されました。本制度は、市町村の判断で地区防災計画を市町村地域防災計画に規定するほか、地区居住者等が、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる仕組み（計画提案）を定めています。」

「地区防災計画は、各地区の特性や想定される災害等に応じて、多様な形態をとることができるように設計されています。また、計画の作成主体、防災活動の主体、防災活動

	<p>の対象である地域コミュニティ（地区）の範囲、計画の内容等は地区の特性に応じて、自由に決めることができます」</p> <p>そこでお尋ねします。</p> <p>質問1 今回の計画に能登半島地震で得られた教訓・知見を可能な限り反映させる意思がありますか。</p>	
<p>2</p>	<p>1. 計画策定の基本的立場について</p> <p>質問2 嬉野市内に「地区防災計画」がありますか。あるとしたら、どこですか。ないとしたら、理由は何ですか。</p>	<p>嬉野市に地区防災計画を策定している自主防災組織はありません。</p> <p>内閣府では、地区居住者等の発意により、地域の課題や対応できる策を地域の中で話し合いながら、工夫して策定されること期待して、地区防災計画の事例をあげて推進しています。</p> <p>現在、各自主防災組織は、地域コミュニティ単位で設置されており、様々な防災訓練や防災講話などを通して、共助の意識を醸成しながら、防災の体制づくりのための人材育成を進められておられます。</p> <p>嬉野市としても、引き続き情報提供を行い、地域の実情をみながら支援に努めてまいります。</p>
<p>3</p>	<p>2. 原子力災害について</p> <p>最大の問題は原子力災害です。これは自然災害とは全く異なる様相を呈し、福島第一原発事故のような過酷事故が発生したら、地域への居住そのものを不可能にします。今回、震度7が襲った珠洲市には原発建設計画がありましたが、住民の反対運動により、2003年に中止されました。もし、稼働していたら北陸地方に壊滅的被害をもたらしていたことが想像されます。</p> <p>北陸電力志賀原発（石川県志賀町）は福島第一原発事故を受けて稼働していませんでしたが、電源などの設備にトラブルが相次ぎ、さらに、火災の発生や津波の情報をめぐり、訂正が繰り返される事態となり、情報開示の不透明さとともに、次の大規模地震に耐えられるか危ぶまれています。受け入れ賛成だった志賀町長は再稼働反対を表明しました。</p> <p>玄海原発の安全性にも再評価の声が上がっています。</p>	<p>嬉野市全体が高濃度放射性物質に覆われたとき、市民の生命の安全を守る計画はありません。</p> <p>昨年の市の考えと同様になりますが、嬉野市においては、佐賀県地域防災計画に依拠し、市町村の役割を果たすこととなります。その中で市民に向けて原子力災害に関する知識・情報等を提供し、周知を図り、原子力防災の意識向上に努めていきたいと考えております。</p>

『佐賀新聞』(2023年10月25日付)はこう書いています。
「玄海原発周辺海域活断層の影響評価、再確認へ 新知見受け原子力規制委員会

(前略)

10月25日の会合で、地震・津波などを所管している規制委の石渡明委員は「一番問題なのはやはり津波。津波は遠い断層でもエネルギーを失うことなく伝わって来る。上昇(高さ)側の方は、多分あまり問題はないが、下降(低さ)側がどうなるかは、きちんと計算する必要がある」と詳細な報告の必要性を強調した。

玄海原発の敷地の高さは約11メートルで、九電が2016年に提出した資料では、想定される津波の高さは2.32メートル、低さはマイナス1.64メートルとなっている。13日の審査会合で九電は、玄海原発の西側約100キロにある二つの断層が連動して動く場合、津波が従来の想定より2、3メートル高くなるとの予想を示したが、下降側は示していない」

今回の能登地方地震も石川県は被害想定をマグニチュード7.0で立てていましたが、実際は7.6でした。7.0で立てた県計画が市町村計画の被害想定を縛りました。能登半島地震は震源となった断層とほぼ同時に、20キロ離れた「富来川南岸断層」の2つの地震帯が連動して大きな被害を生んだと考えられています。

私は、わが国のような災害多発列島には原発は適さないと考えますが、現実稼働している以上、「避難計画」が必要です。

私は「平成30年度嬉野市地域防災計画(案)」のパブコメ募集から毎回意見を提出しています。同年のパブコメ募集にこう意見を出しました。

(意見)

「4. 「V 原子力災害」の章は玄海原発から30キロ以遠(PAZ, UPZから外れる)ということからくるのか、伊万里市からの避難支援その他の枠内にとどまっており、あまりにも無防備です。福島第一原発事故の教訓が示すように、放射線物質は同心円状に拡散するのではなく、風向き次第で50キロメートル以遠まで容易に飛散します。北西の風が吹けば、嬉野市(はもとより鹿島市、大牟田市、熊本県までも)

	<p>全体が高濃度放射性物質の飛散に覆われ、帰還困難区域になる可能性もあります。法律というのは後追いでできていきます。玄海原発から40数キロというわが市で緊張感のある計画をもつべきではないですか。」</p> <p>(答え) は以下でした。</p> <p>「嬉野市防災計画は佐賀県地域防災計画と整合性を持たせております。原子力災害は、ご意見のとおり、広範囲に及ぶおそれがあり、嬉野市一市の取り組みでは対応は困難で、佐賀県全域での検討が必要となります。現在、嬉野市は、佐賀県、伊万里市と原子力災害時における住民の広域避難に関する覚書を締結しており、伊万里市民の方が万が一、避難される場合は、可能な限り受け入れるようになっております。</p> <p>このような状況を踏まえ、市民の皆様へ原子力災害に関する知識・情報等を提供し、周知を図り、原子力防災の意識向上に努めていきたいと考えております」</p> <p>実質、何も答えていません。わが嬉野市が放射性物質に覆われたとき、どうするのか。避難計画はできないかのような返答です。「思考停止」に陥ってはなりません。ここが能登地方地震で被害を拡大した原因であり、この事態は想定できることです。</p> <p>そこでお尋ねします。</p> <p>質問3 嬉野市全体が高濃度放射性物質に覆われたとき、市民の生命の安全を守る計画はありますか。</p>	
<p>4</p>	<p>2. 原子力災害について</p> <p>質問4 今回、「県計画」の延長線で伊万里市民の避難受け入れ先一覧(第4編 p.262 .262 ,嬉野市内の指定避難所等)が掲載されていますが、もし、伊万里市民が受け入れ先に避難した後、嬉野市に放射性物質が飛散した場合や、地震との複合型災害が発生し、嬉野市が避難指示を出した場合に、市民はどこに避難するのですか。</p>	<p>大規模地震では、道路の寸断、家屋倒壊の可能性も高くなることから、放射性物質を避けるための屋内退避も難しくなるという想定も必要になるかもしれません。</p> <p>嬉野市にも放射性物質が飛来し、伊万里市民の受け入れが困難な状況に陥った場合は、佐賀県、伊万里市に速報し、受け入れについて調整することとなります。</p> <p>その場合、家屋の被害や、放射線量のモニタリング等の状況をみながら、嬉野市民及び伊万里市民に対し、適宜遮へい効果、気密性の高いコンクリー</p>

		<p>トの建物への避難、屋内退避の呼びかけを行う必要があると考えます。</p>
<p>5</p>	<p>3. 情報伝達手段や孤立支援について</p> <p>今回の能登地方地震の大きな問題は情報の途絶でした。</p> <p>首相官邸が輪島市長と連絡を取れたのは1月1日、午後10時過ぎ、それまで我々と同じく、実態がつかめず、NHK等のメディアを頼るしかなかったのです。</p> <p>「非常時災害対策本部で復旧を指揮する齋藤国土交通相が国交省に入ったのは1日午後8時ころ、この間首相との連絡はなかった。『死者も安否不明者も全然情報が入ってこなかった。そこまで大きな被害にならないと思っていた。認識が甘かった』と周囲に語った」（「朝日新聞」2月2日付を要約）</p> <p>こうした情報途絶をもたらしたのは、通信障害の発生と3万4千戸に及ぶ停電、地割れや段差、崩落、トンネルや橋梁などの損傷による道路網の寸断でした。</p> <p>この間、被災者には家屋の倒壊、津波、火災延焼、集落の孤立、土砂崩れ、液状化被害などが襲っていました。情報伝達や救助の遅れが被害を大きくしました。</p> <p>嬉野市は今までの知見によると直下断層はありませんが、南部に「多良岳南西麓断層帯」「西葉断層帯」、北部に「佐賀平野北縁断層帯」があります。しかし、平成28年の熊本地震では震度4を記録しています。また、未知の地震帯の存在も考えられます。嬉野市も震度7の巨大地震が発生する可能性があります。（第3編、p.7）</p> <p>先の内閣府「地区防災計画ガイドライン」にはこうあります。</p> <p>「また、発災時には、適切な災害対策を行い、デマ等によるパニックに陥らないためにも、例えば、気象庁が発表する特別警報、警報、注意報等の防災情報を入手する等 正確な災害に関する情報を収集・共有・伝達することが重要になります。</p> <p>この点、災害関係の情報は、地区の実情や災害の種類により様々な内容となることから、災害発生に備え、発災時に伝達すべき情報や情報伝達のための媒体・メディア等の手段を事前に決めておき、地区居住者等の間だけでなく、防災機関</p>	<p>報道によりますと、通信各社の障害は地震が発生した1日午後4時10分ごろから続き、地震の揺れによって地中などに敷かれた配線設備が故障したことや、基地局の停電が原因だというものがありません。</p> <p>今後、国や石川県などにより、問題があったか点検や分析、改善策などが協議されると思われますので、結果を待ちたいと考えています。</p>

	<p>等と共通の意識を持っておくことが重要です。 …… 近年は、災害情報の収集・共有・伝達するための媒体・メディア等が多様化しています。 ……</p> <p>一方で、災害によっては、携帯電話が使えなくなったり、停電が発生したり、インターネットが利用できなくなったりするため、災害によっては、上記の ICT サービス のうちのいくつかが利用できなくなる場合も想定されます。地区によって想定される災害にあわせて、災害情報の収集・共有・伝達に利用する 通信手段等を決め、いざというときに迅速に対応できる体制を整えておくことが重要です。」</p> <p>そこでお尋ねします。</p> <p>質問 5 能登地方地震における長時間の情報途絶は本市でも起こりうると思います。計画(第1編、p.66、第3編 p.27,28 など)と同じような防災情報連絡系統や震度情報ネットワークが石川県にもあったと思いますが、官邸などの情報途絶はどこに問題があったからと認識されていますか。また、その事態にどのように対応すると考えていますか。</p>	
6	<p>3. 情報伝達手段や孤立支援について</p> <p>質問 6 能登地方地震では多く孤立集落が発生しました。嬉野市においても山間に入り組んだ集落が多く存在し、道路寸断による救助遅延などが想定されます。可能性の高い地域の想定と孤立した場合の対処をどう計画していますか。</p> <p>また、こうした想定地域を優先した「地区防災計画」が必要だと思いますが、現状はどうですか。</p>	<p>本市の地域防災計画に、孤立集落対策に言及した項目はありませんが、今回の地震災害での多数の孤立集落等の現状を報道等で目の当たりにし、改めて災害時における孤立した場合の対応の困難さを痛感しています。</p> <p>地区によっては、孤立を想定した防災計画が必要と考える行政区や自主防災組織もありえますので、内閣府の「みんなの防災」を参考に啓発に努め、一方で日頃より集落が孤立した際を想定し、自主防災組織・消防団員による市との連絡体制の強化や、通信など各訓練への助言・指導、家庭における物資の備蓄等に関する啓発などに努めていきたいと考えています。</p>

4. 「共助」の限界について、自主防災組織の支援、職員体制について

「朝日新聞」(1月17日)社会面に次の記事が掲載されました。

「避難か 残るか ジレンマ

珠洲市の泉谷満寿裕市長は避難所を回る際、2次避難について『もしよろしければ、申請して下さい』と呼びかけ、強制ではないことを伝えているという。

取材に対し、『健康な方がごっそり外へ出ていかれると、地域力が失われるのではないかという懸念もある』と明かす

「地域力」は「福祉力」と言い換えてもよいと思います。こうした地域の特徴は高齢化率が高い(50%以上=限界集落)ということです。実際に、人々をつなぐ人がいなければ地域は存続できません。集団や組織には、地道に人や物をつなぐ人が必要です。

7 現在でも、市内のいくつかの集落は高齢化にともない、かろうじてコミュニティが保たれています。

国立社会保障・人口問題研究所は1月、2050年の「将来推計人口」を発表しました。

九州・山口8県、252市町村のうち約96%にあたる242市町村で人口が減少、増えるのは福岡市や熊本県菊陽町などわずか10市町村。39市町村では20年に比べ、半数未満に落ち込みます。

嬉野市は2020年の25,848人から2050年16,149人まで減少、減少率は37.5%、高齢化率は46.3%です。これは平均であって、地区によってはかなり早期に「限界集落」になります。

現在の「自助・共助・公助」という考え方がとれなくなる時代が訪れようとしています。

質問7 高齢化にともない「自分で動いて共同体をつなぐ」層がない、つまり「共助」ができないと思われる集落について、想定をしていますか。それにはどう対応策を考えていますか。

今後、一部の都市を除けば、高齢化が進む地域、もちろん嬉野市においても例外ではなく、将来は近隣住民で助け合う「共助」に限界がくる集落が多数出てくるものと推察します。

嬉野市も移住定住、企業誘致などの政策には取り組んでいます。一方地域力を高めるために、今以上に近隣の助け合いやボランティア活動など互助の重要性が増してくるものと考えています。

コミュニティ活動などにより、地域の連携を高める取り組みを支援してまいります。

加えて、ボランティアセンターや災害ボランティア団体の受け入れなど、広く支援を受け入れる体制づくりを進めていかなければならないと考えております。

<p>8</p>	<p>4. 「共助」の限界について、自主防災組織の支援、職員体制について</p> <p>質問 8 自主防災組織の立ち上げ促進、活性化（かならず訓練を実施）が重要だと思います。</p> <p>①現在コミュニティ（小学校区）単位が主になっていますが、集落単位が望ましいと思います。集落単位の自主防災組織は市内に何カ所ありますか。また、総務・防災課で把握している令和 4 年度の自主防災組織の避難訓練実施回数を教えてください。</p> <p>②鹿島市は自主防災組織に対して、必要な防災活動や防災資機材装備（ハンドマイクなど）に補助をしています（最大 20 万円）が、嬉野市にはありません。取り入れることを検討して下さい。</p>	<p>① 集落単位で自主防災組織を立ち上げ、活動している組織は把握していません。行政区では、1 地区に自主防災組織があります。</p> <p>また、令和 4 年度の自主防災組織での避難訓練等の実施回数は、避難訓練が 4 地区 4 回、防災講話が 2 地区 2 回、防災教育が 1 地区 1 回、防災ボランティアが 1 地区 1 回でした。</p> <p>② 嬉野市では、国のコミュニティ助成事業【地域防災組織育成助成事業】の補助金（一地区に約 200 万円上限）を活用して、各地区の地域コミュニティがそれぞれ申請を行い、その地区に必要な応急救護資機材等を購入された実績があります。</p> <p>これまでに、防災機材倉庫、ヘルメット、救助工具セット、ハロゲンライトセット、リヤカー、発電機、トイレ等を購入されています。</p> <p>この事業は現在も継続していますので、活用を促していきます。</p>
<p>9</p>	<p>4. 「共助」の限界について、自主防災組織の支援、職員体制について</p> <p>質問 9 避難行動要支援者対策として、「個別避難計画書」の作成があります（各編共通）しかし、嬉野市の作成率は対象者比 6 割弱（令和 3 年度 65 . 2%、令和 4 年度 59 . 2%、令和 5 年度 9 月現在 59 . 2%）となかなか進みません。原因をどのように認識して、向上させようとしていますか。</p>	<p>個別避難計画書については、要介護高齢者等、障がい者、難病等の方が対象となっていますが、その中でも要介護認定は、本人の心身の状態によっては認定結果が変わることから、計画書の作成率にも若干の影響があるようです。</p> <p>また、計画の趣旨を説明しても同意を得られない方も多く、作成率の向上に結び付いていない状況であり</p>

		<p>ます。</p> <p>さらには、同意が得られた場合でも、その地区によっては支援者がいないという課題もあります。</p> <p>あらゆる機会を捉えて、ケアマネジャー等による災害や個別避難計画のことを説明して本人に同意を得るとともに、個別避難計画についてご理解をいただくなどの取り組みに努めます。</p>
10	<p>4. 「共助」の限界について、自主防災組織の支援、職員体制について</p> <p>質問 10 市職員の非正規化（会計年度任用職員）が進んでいます。職員自身も被災者になる災害時、経験を積んだ正規職員に過重負担がかかることになり、災害時運営の弱体化は避けられません。自治体職員の疲弊にともなうメンタル不全是熊本地震でも顕在化しました。通常に比べ、少ない人員（2～3割）でどのように被災者支援にあたるかという想定が必要です。ここの対策をどのように考えていますか。</p> <p>加えて、昨年まで総務・防災課に配置されていた「防災監」が空席になっています。専門家の配置により、ここ数年、防災政策・活動が進みました。防災をめぐる課題は山積しています。早急に配置して能登地方地震の教訓を活かしてください。</p>	<p>災害発生時は、業務継続計画に則って業務を行うことを進めていかなければならないことは理解していますが、令和3年の大雨災害の際には、なかなか縮小すべき業務の整理ができていなかったのが実情です。</p> <p>職員の疲弊を避けるために、外部の機関の知見や支援を得ることは現在の災害対応には不可欠であると感じています。</p> <p>業務を停滞させず、様々な課題に対応していくため、専門的な識見を持つ職員の登用や配置の検討はもちろん、IT技術の導入などにより可能な限りの効率化を追求していきたいと考えています。</p>