

# 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ(第1回) 議事概要

## 1. 第1回ワーキンググループの概要

日 時: 平成27年11月17日(火) 13:00~15:00

場 所: 中央合同庁舎8号館3階 災害対策本部会議室

出席者: 田中主査、関根副主査、大原委員、片田委員、栗田委員、辻村委員、橋本委員、  
垣江委員、永井委員、齊藤委員、児嶋委員、米澤委員、塚原委員、平井委員、  
田中委員 他

## 2. 議事概要

事務局および関係省庁から、ワーキンググループにおいて検討すべき論点やワーキンググループの進め方などに関する説明を聴取した後、委員間で意見交換を行った。

委員からの主な意見等は次のとおり。

- 決壊及び長期湛水の被害、市町村域を越える避難、大河川及び内水からの避難と様々な課題がある。地球温暖化が進んでいる厳しい状況の中で、河川氾濫原に住んでいる国民として自らやらなければいけないこと、また国として取り組むべきことについて本ワーキングで議論していきたい。
- 鬼怒川流域で発生した事例のように、破堤点付近では地表面が侵食や洗掘を受ける。そのため、破堤点近くでは想定されているよりもはるかに大きな浸水深となることがあるし、仮に堅牢な建物であっても傾いたりもする。今後はこうしたことが起こりえることをしっかりと認識していくのがよい。
- ただし、上記の点をハザードマップなどに直接反映していくことは容易なことではない。将来に向けての課題であろう。なお、これとは別に、河川氾濫シミュレーションの技術は、今後も引き続き改善を図っていくべきものであり、学術的には今回の浸水事例を対象にして精度の検証をしておくのがよいのではないか。
- 災害対応は先読みが鉄則である。想定していなかった事態の発生や災害対応経験の少なさにより災害対応職員が混乱すると、先読みができなくなってしまう。過去の災害経験を踏まえて災害対応時にあらかじめ留意すべきポイントをまとめた災害対応ヒヤリハット集のような教材を作成することにより、職員が現場で戸惑う事態を減らし、先取りした災害対応が可能になるのではないか。
- 初動において、防災担当部署のみが孤軍奮闘し、全庁を挙げて取り組むという体制に実質的になっていなかった自治体もある。早期の段階で、継続の必要のない平常業務を停止し、災害対応のための人員配置に転換する必要がある。これらの転換がスムーズに行われないことが、対応が後手に回る要因になっている。

- 合併した市町村においては、避難勧告の判断を本庁ではなく支所からあげてもらうなど分散拠点型の災害対応になっており、そのためのスキルアップをどうするかが課題ではないか。
- 避難時における渋滞への対応についても考えておくべきではないか。
- 鬼怒川の災害の場合、上流での雨量・被害から判断して、下流でどのようなことが起こるかということを読み解けなかったのが大きな課題ではないか。
- 常総市のケースを見ても、一つひとつの市町村防災の限界というものが明確に見られるのではないか。国や県の職員が避難勧告を発令するよう勧告できる、土砂災害の場合の土砂災害警戒情報に値するような仕組みを導入するなど、国や県の専門職員が積極的にサポートできるような体制が必要ではないか。
- 避難を含め、災害対応を市町村で完結しようとしていることに大きな問題があるのではないか。広域的な避難誘導を考えると、どうしても避難体制の広域連携が必要となり、それがしっかりできるようになると避難対策はもう少し良くなるのではないか。
- (行政により支援される)被災住宅の修理費用などの応急対応費用の金額が、現代に則したものとなっているかどうかについても議論すべきではないか。
- これだけ災害が頻発しても、被災者は皆「まさか」と言う。鬼怒川が決壊した時の被災イメージを、住民が意識できていたかということについても考えるべきではないか。
- 避難所における食事や要配慮者への対応、災害廃棄物の処理、在宅避難といった課題にも、ボランティアが行政と連携しながら今も活動しているが、資材の購入等、費用を伴うことでは県・市の連絡調整に時間がかかっているように見える。このようなボランティアと行政との連携に関してしっかり議論すべきではないか。
- 本ワーキンググループでの議論と、「避難所の確保と質の向上に関する検討会」との議論の連携をしっかりとっていくべきではないか。
- 避難勧告・指示の遅れが焦点となっているが、これがどうして起こったのかということはしっかりと検証しなければならないのではないか。
- 土砂災害防止法を参考にして、水防法についても、浸水の警戒区域、特別警戒区域というように指定して、氾濫危険情報が出たらそれらの区域の住民に避難を義務づけるような法律にすべきではないか。
- 災害対策基本法を見直し、市町村長が避難勧告等を出すための資格研修制度を検討すべきではないか。
- 管理河川216のうち水位計が設置されているのは、54河川であり、随分小さい県管理河川でも氾濫被害が起きているので、水位計が設置されていないところについてどういった体制をとるべきか、河川を直に見ている人からの情報を参考に市町村長が避難勧告発令の判断をするのが良いのではないかといったことについても議論すべきではないか。
- 鬼怒川、小貝川といった大河川に囲まれた地域における避難のあり方についても考えていくべきではないか。
- 常総市を支援するために、ボランティアセンター設置、避難所の見回り、住家被害認定等、多くの県職員を派遣した。応急対策を支える仕組み・支援に関する論点については、県の関与についても少し考えるべきではないか。

- 都市部で同様の災害が発生した場合にどうなるかという点も含めて、災害廃棄物の問題についても検討すべきではないか。
- 災害を経験していない自治体の場合、職員のいる場所で雨が降っていなければどうしても危機感がもてないケースもある。上流部の雨量や水位等、どの情報を重点的にとって職員の危機感を高めるのか、といった仕組みを構築すべきではないか。
- 自宅に留まるという選択も含め、最後は住民一人ひとりが判断することになる。住民判断と行政の情報がうまくマッチしないといけない。住民に対する啓発が非常に大事になってくるのではないか。
- 住民がとれる避難行動にはどんなものがあり得るのかということを明確に意識し、その判断に資する仕組みは何かということをしっかり議論する必要があるのではないか。
- 全体としての議論の中で、内水と外水、河川氾濫と土砂災害といったように、複合的に発生する災害への対処に現場が悩んでいることについても議論する必要があるのではないか。
- 広域避難も大きな論点であり、具体的には協議会のようなもので対処することが考えられるのではないか。
- 個々の情報や仕組みだけで議論するのではなく、全体像の中で個々のアクションがどういう意味をもつのかを議論していくべきではないか。水位情報が雨量と比較して位置づけが高くない情報体系で良いのかといったことが論点ではないか。
- 直前の災害に引っ張られる傾向があるので、常総市の水害だけでなく、これまでの水害全体の中での避難、防災情報、あるいは法的な仕組みというものをすこし考える必要があるのではないか。例えば、今回の鬼怒川のようなもの、三大都市圏の大規模氾濫、リードタイムの少ない中小河川の氾濫という様々なタイプの水害への目配りが必要である。
- “立ち退き避難”という言葉は、住民に二度と帰れないような印象を与える。住民に情報を伝える場合には、「いずれ帰れる可能性はあるのでまずは避難しましょう」と感じ取ってもらえるようなイメージを持たせるべきではないか。
- 市町村の職員にも難しい判断を住民に任せるためには、相当わかりやすくまとめられた情報をうまく伝えなければならない。住民の認識を高めることを第一に検討をすべきである。
- 住民が防災情報に対して逼迫感を持っていないので、もっと住民に対して逼迫感を与えるような名前にすべきではないか。
- 避難勧告等がなぜ適切に出されなかったのか。防災は市町村の枠を超えるので、日頃から国や県の河川管理をしている職員との関係構築ができていたのか、コミュニケーションとして成立させなければならないのではないか。
- 住民が自治体からの指示にしたがって適切な行動をとるということではなく、住民一人ひとりが適切な判断ができるよう、行動指南型から状況通達型にすべきであり、その上で、個々人が判断をするためのサポートをするという方向性に避難のありようを変えていくべきではないか。
- 常総市のように上流部の雨に伴い水位が上昇した災害や、広島土砂災害のようにリードタイムがほとんどない災害もあり、災害には両極があるということを考慮すべきではないか。
- 住民が主体的に行動をとれるようになるまでには時間がかかる。それまでの経過措置として、当面は行政から住民にいろいろな情報を出していき、認識の度合いを高めることで被害が軽

減されるようにしていくべきである。住民の認識を十分高くなれば、状況通達型に切り替えていくのがよい。

- 台風が来る 3 日以上前から、防災情報を流し、避難準備情報、避難勧告、避難指示の順で発令することを伝えている。また、警戒本部、災害対策本部と市の体制が変化していることも伝えている。このような伝え方も状況通達型の一つの形と考えられる。
- 豊岡市のような対応については、それら情報を自動で携帯などに配信できると、特に若者を対象にさらに充実していけるのではないか。
- 情報伝達については、全自治体をカバーできるのはLアラートしかないので、これを推進するよう各自治体で取り組んでいくべきではないか。
- Lアラートや緊急速報メールなどで避難勧告等を伝達する区域の設定についてはどのようにすれば良いのかという点についても議論すべきではないか。
- 区域設定は大きな課題である。河川堤防の近傍に避難勧告を出せなかった今の防災の仕組みや判断の難しさというのが本質的な問題であり、そこが大きな論点であろう。
- 行政が住民に指示し、住民が受け身になっている日本の防災体制そのものの根源的な問題があり、指南型から状況通達型に切り替えることで、躊躇なく状況情報を出していく方向に転換しないと解決しないのではないか。
- ハザードマップや上流の被害等でどのような状況になるかはわかっていたにもかかわらず「まさか来るとは思わなかった」と言っており、情報が伝わっていたのか否か、わかりやすかったのか否かという問題ではなく、一体その背景には何があるのかを深く考えるべきではないか。常に警戒モードを ON にしておくことはできないので、例えば国や県の専門職員と顔の見える関係を構築しておき、いざというときには警戒モードを ON にして行動に移せるようなコミュニケーションの設計をしなければいけないのではないか。
- 災害時におけるマスコミ対応について、今回の場合は振り回されてしまい大変な状況であった。今回のことも含めて、どういったことをすべきなのかを議論すべきではないか。
- 災害対策本部の状況を見聞きできるというのは住民に対する情報提供にたいへん役立つという効果があることを認識していただきたい。
- 報道することが最大善ではなく、現場対応をしっかりとやることが最大善であり、マスコミにより現場対応に大きな支障が出ていることに対し、反省しないといけないのではないか。
- マスコミ報道も含め、それが市民の自発的な行動や自治体の防災対策の支援になるのかという点についてはしっかりと議論すべきではないか。ボランティアと市町村、マスコミと市町村といった間のインターフェースについては災害によっても異なることから、これらをどうするのかといったことをしっかりと設計しておくことが必要なのではないか。
- 農業被害への対応についても検証すべきではないか。
- 常総市はブラジル人が多かったこともあり、外国人に対する広報をどうするかといった点についても議論していくべきではないか。

以上