

平成27年9月関東・東北豪雨災害における 課題・実態と今後の対策の方向性

平成27年12月18日
水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ(第2回)

第1回ワーキンググループでの議論

【論点1】河川氾濫における避難のあり方について

- ・避難勧告等の発令区域の設定のあり方
- ・上流の雨量・被害情報からの避難判断
- ・大河川に囲まれた地域における避難のあり方
- ・内水と外水、水害と土砂災害といった災害が複合的に発生していくことへの対処
- ・災害種別や立ち退き避難者数によって大きく異なるリードタイムを認識した避難のあり方
- ・水位計も設置されていない小河川からの避難のあり方（現地情報を基にした避難のあり方）
- ・避難時における渋滞への対応
- ・浸水の警戒区域等を設定し、氾濫危険情報が出たら避難を義務付け
- ・侵食や洗掘を受けやすい地域での避難のあり方
- ・氾濫シミュレーションの精度検証
- ・市町村を越えた避難のあり方（協議会のような仕組み）

【論点2】事態の進展に応じた情報提供のあり方について

- ・「立ち退き避難」、「屋内安全確保」という単語の適切性
- ・住民の意識が上がるまでの間の防災情報の提供方法
- ・水位情報の位置付けの明確化
- ・住民が切迫感を感じ主体的に避難行動を判断するための情報提供（行動指南型から状況通達型への転換。台風上陸3日前から防災情報の提供開始。）
- ・いざという時に、住民も自治体も警戒モードをオンにして行動に移せるようなコミュニケーションのあり方
- ・情報伝達手段として有効なLアラートの普及促進
- ・外国人に対する情報伝達

【論点3】応急対策を支える仕組み・支援について

- ・マスコミとの関係のあり方
- ・初動から全庁を挙げた体制となるような仕組み
- ・職員の危機感を高めるための取組（例えば、上流部の雨量や水位情報等の注視）
- ・広面積自治体における分散拠点型の災害対応を支える仕組み
- ・国や県の職員が避難勧告等を発令すべきタイミングを助言できるようなサポート体制の構築

【論点4】被災生活の環境整備と再建早期化について

- ・避難所における食事や要配慮者への対応
- ・在宅避難者への支援
- ・国・県による再建早期化への支援
- ・災害廃棄物の処理（特に都市部）

【論点5】ボランティアと行政との連携・協働について

- ・資材の購入手続き等について県・市間の連絡調整の円滑化
- ・様々な場面で被災後の生活を支援しているボランティアと行政との連携調整のあり方

【論点6】地域における防災力の向上について

- ・市町村長が避難勧告等を発令するための資格研修制度
- ・災害ヒヤリハット集などを用いた職員研修
- ・決壊時の被災イメージの住民による事前認識
- ・避難行動を最終的に判断することになる住民の意識啓発
- ・支金額よりも高額となる実際の住宅修理費用への対策

その他

- ・避難勧告発令の遅れ等の検証

本ワーキンググループで検討すべき論点

【論点1】河川氾濫における避難のあり方について

- ・避難勧告等の発令タイミング・区域の設定を支援するための仕組み
- ・河川沿いの住民の確実な早期避難
- ・屋内安全確保のあり方
- ・市町村の区域を越えた避難のあり方
- ・指定緊急避難場所の指定促進
- ・避難行動要支援者名簿の作成促進
- ・要配慮者利用施設における避難
- ・大規模水害に対する避難のあり方

【論点2】事態の進展に応じた情報提供のあり方について

- ・避難場所開設を条件としない避難勧告発令の徹底
- ・避難行動や救助活動を判断するために伝達すべき情報のあり方
- ・一定規模以上の河川氾濫における水位情報の重視
- ・適切な避難判断行動に結びつけるためのコミュニケーション
- ・住民に避難勧告等を確実に伝達するための方法
- ・被災者に対するきめ細やかな情報提供
- ・外国人への対応

【論点3】応急対策を支える仕組み・支援について

- ・災害対策本部・支所の体制整備
- ・情報収集・発信・広報の円滑化
- ・被災自治体の負担軽減のための支援

【論点4】被災生活の環境整備と再建早期化について

- ・避難所における生活環境の確保
- ・避難生活時の防犯対策
- ・生活再建の早期化のための仕組み・支援

【論点5】ボランティアと行政との連携・協働について

- ・ボランティア活躍の場の拡充
- ・被災者との接点機能としてのボランティア
- ・ボランティア受入れの円滑化
- ・ボランティアによる継続的な支援

【論点6】地域における防災力の向上について

- ・首長、防災担当職員、地域住民の研修・訓練等
- ・業務継続性の確保
- ・自助・共助の取組の推進
- ・水害保険・共済の普及促進

- ・上記論点については、ワーキンググループでの議論を踏まえ、追加・修正を行っていく
- ・第1回の議論を踏まえて追加・修正した箇所は赤字、第1回に欠席した委員の意見や、第1回後の関係者への聴き取り等を踏まえて追加・修正した箇所は青字にしている

【論点1】河川氾濫における避難のあり方について

実態・課題(被災自治体の事例)

○避難勧告の発令基準等を定めていない

- ・避難勧告等の発令タイミング、対象区域等について、具体的に定めていなかったため、発令タイミングが遅れたり、対象区域に漏れが生じた。
- ・浸水想定区域図が公表されている河川であっても、堤防の決壊を想定せず、現地での浸水情報等を基に避難勧告等の発令区域を判断していた。

○経験等に過度に依存してしまった

- ・過去に氾濫した河川に警戒したり、先に被災した箇所への対応に手間取ったりした結果、別の河川への警戒が手薄になった。
- ・過去の実績のみを参考に避難勧告等の発令区域を設定し、浸水が想定されているにもかかわらず避難勧告等の対象から外してしまっていた。

○逃げようとした際には動けなくなった

- ・車による避難の交通需要をさばき切れず渋滞が発生したり、内水氾濫による道路冠水で歩行も困難となった。

○様々な被災範囲・リードタイムを有する災害からの避難

- ・現場では土砂災害、中小河川の氾濫、大河川の氾濫といったリードタイムの異なる様々な災害が連続して発生している。
- ・水位計も設置されていないような小河川からの避難タイミングは判断が困難。
- ・リードタイムが十分にある河川においても、上流の雨量・水位を活用した避難勧告等の発令タイミングを考えられていなかった。
- ・大河川で囲まれた地域では、各河川の水位上昇のタイミングで避難行動が変化し得る。

論点と対策の方向性

○避難勧告等の発令タイミング・区域の設定を支援するための仕組み

- ・過去の経験等に過度に依存せず、堤防決壊による浸水想定区域に基づいて避難勧告等の発令対象区域を設定する等、最悪の事態を想定することを徹底すべきではないか。
- ・小河川においては雨量予測・現場情報を早期に入手し対処するとともに、大河川においては上流の雨量・水位情報を積極的に活用すべきではないか。
- ・水害についても立ち退き避難を要する区域を事前に設定しておくことが必要ではないか。
- ・これらを踏まえ、避難勧告等の発令タイミングや区域をあらかじめ設定し、住民に周知しておくことを徹底すべきあるが、そのためには専門的知識が不可欠であることから、河川管理者が積極的に助言する仕組みが必要ではないか。(あわせて、区域設定の前提となる氾濫シミュレーションの精度も向上させる)
- ・設定にあたっては、避難に必要なリードタイム(内水氾濫や道路渋滞も考慮した設定)を検証することが必要ではないか。

【論点1】河川氾濫における避難のあり方について

実態・課題(被災自治体の事例)

○河川近くの氾濫流は極めて激しい場合がある

- ・鬼怒川の決壊点付近の建物は氾濫流によって流失した。
- ・小川川であっても、河岸侵食等により建物が流失したり、流失した住宅等が橋をせき止めて、氾濫流の流れが変わったりする等、過去の実績からは予想を超えるような被害を受けた。
- ・氾濫流による侵食や洗掘により、想定より被害が拡大する場合がある。

○立ち退き避難がかえって危険な場合がある

- ・小川川は、水位上昇が極めて速く、水位計が設置されていないことが多いため、水防団や住民からの通報があった時には、既に氾濫が始まっていることが多い。その時点から立ち退き避難するとかえって危険である。
- ・小川川の氾濫による浸水深は、田畑では深くなることがあったが、宅地においては2階の床上までは浸水することはなく、屋内安全確保で身を守ることができた。
- ・水害関連の死者のうち、1名は避難が遅れ建物が流されたことによるが、そのほかは外出時に亡くなっている。

○市町村の区域を越えた広域避難を検討していない

- ・自治体内で避難を完結しようとするあまり、避難誘導に無理が生じた。市内の東半分が浸水するような浸水想定となっているが、隣接自治体との具体的な避難先の協議をしていなかった。

論点と対策の方向性

○河川沿いの住民の確実な早期避難

- ・河川沿いは立ち退き避難を原則とすることを徹底すべきではないか。(その際には侵食や洗掘の影響についてもどのように考慮すべきか、検討すべきではないか。)
- ・国土交通省が設定を進めている「家屋倒壊危険ゾーン」に基づくハザードマップ作成を急ぐべきではないか。

○屋内安全確保のあり方

- ・十分な時間的余裕をもって立ち退き避難をすることが原則ではあるが、逃げようとした際には、既に浸水が始まっている場合もある。そのような状況において、立ち退き避難か屋内安全確保のいずれが適切か、住民が判断できるよう、住んでいる地域で想定される被害の状況(浸水深、氾濫流による家屋倒壊、氾濫流の流れる方向、浸水継続時間等)について、危険度に応じて数ランクに分ける等、わかりやすい表現方法で事前に周知しておく必要があるのではないかと。

○市町村の区域を越えた避難のあり方

- ・近隣の自治体の協力・連携により、自治体内の避難にとらわれない広域的な避難を検討することが必要ではないかと。

【論点1】河川氾濫における避難のあり方について

実態・課題(被災自治体の事例)

○避難行動を支援する制度が活用されていない

- ・洪水用の指定緊急避難場所の指定が完了していない。
- ・避難行動要支援者名簿の作成が完了していない。

○病院をはじめとする要配慮者利用施設からの避難が間に合わず孤立した施設に取り残された要配慮者がいる

- ・施設が浸水で孤立した。重症の患者から順に救出されたが、全ての入院患者の救出が完了したのは、決壊3日後だった。

○大規模水害においては大混雑が発生するおそれ

- ・三大都市圏における大規模水害のように、浸水域の住民全員が各自で立ち退き避難をすると大混雑が発生するおそれがある場合は、非常に長いリードタイムを設定しなければならなくなる。

論点と対策の方向性

○指定緊急避難場所の指定促進

- ・指定緊急避難場所の指定を早期に完了させるべきではないか。

○避難行動要支援者名簿の作成促進

- ・避難行動要支援者名簿の作成を早期に完了させるべきではないか。

○要配慮者利用施設における避難

- ・要配慮者利用施設については、避難確保計画の策定、避難訓練、施設の浸水対策等を積極的に推進することが必要ではないか。

○大規模水害に対する避難のあり方

- ・三大都市圏における大規模水害のような場合は、混雑により立ち退き避難に長時間を要してしまう事態を避けるべく、計画的に避難することについても特別に検討することが必要ではないか。
- ・例えば、市町村単位ではなく、関係する地域全体で避難計画を立案し、地区別の段階的な避難等、計画的に避難開始のタイミングを設定する必要があるのではないか。

【論点2】事態の進展に応じた情報提供のあり方について

実態・課題(被災自治体の事例)

○避難勧告の発令をするにあたり、避難場所の開設を待った

- ・「避難勧告＝避難場所への立ち退き避難」という住民意識が強いため、避難場所の開設が避難勧告発令の前提条件となっている。

○外出を避けるために避難勧告等をあえて発令しなかった

- ・夜間に小河川があふれたが、立ち退き避難せずに屋内にとどまった方が安全と判断し、避難勧告等を発令しなかった。

○被害が拡大する状況にあって適切な情報提供ができていなかった

- ・夜間における小河川の決壊に際し、現場での避難呼び掛けを最優先にしたため、「堤防が決壊した」という事実を住民に伝えられなかった。
- ・鬼怒川の堤防が決壊した後、氾濫水が到達する見込み時刻、浸水が継続する見込みの時間等を十分に周知できていなかった。

参考となる事例・意見

- ・「夜間ですので、無理な外出は避け、自宅2階の垂直避難も検討してください」と、屋内安全確保も避難行動の選択肢であることを呼びかけた自治体もあった。
- ・氾濫水の到達見込み、浸水継続見込みの情報は、救助活動、搜索活動にとっても重要である。

論点と対策の方向性

○避難場所開設を条件としない避難勧告発令の徹底

- ・避難勧告発令前に避難場所を開設していることが望ましいが、状況が切迫した場合には避難場所の開設が完了していなくとも、避難勧告等の発令（または状況切迫度の説明）を徹底すべきではないか。

○避難行動や救助活動を判断するために伝達すべき情報のあり方

- ・夜間等の外出が危険な状況で小河川の浸水が始まった場合、屋内安全確保も選択肢としてあり得ることを、住民に伝達する必要があるのではないか。（住民が避難行動を自ら判断できるだけの十分な知識を有するまでの過渡期においては、どのような情報提供が適切か）
- ・適切な避難行動を住民が判断するためには、単に「避難」と言うのではなく、どのような呼びかけ内容が適切か、発令時の状況に応じて市町村がよく検討する必要があるのではないか。
- ・立ち退き避難が必須である河川沿い等については、早めに避難指示を発令する等の工夫も考えられるのではないか。
- ・切迫感や危険度を伝達し、避難行動を促すとともに、立ち退き避難と屋内安全確保のいずれが適切か、住民自身に判断してもらうには、平時からの取り組みとあわせ、決壊後にも適宜情報を提供することが必要ではないか。（この情報提供は救助活動、搜索活動にも活用される）

【論点2】事態の進展に応じた情報提供のあり方について

実態・課題(被災自治体の事例)

○危機に直結する水位情報の位置付けが曖昧

- ・一定以上の規模の河川氾濫においては、水位情報が重要な情報となるにもかかわらず、雨量と比較すると一般に認識されていない。

○情報が適切な避難行動に結びついていないおそれがある

- ・上流の雨量・水位や被害状況等、災害の切迫度が分かる情報はあったはずだが、それが避難行動に結びついていない。
- ・危機が差し迫っているにもかかわらず、自治体も住民も、災害に警戒した動きがとりきれていない。
- ・避難勧告文において「〇〇川の周辺」といったように具体的な範囲が特定されていない場合があるため、該当する住民が本当に理解できていないおそれがある。

参考となる事例・意見

- ・豊岡市では、台風上陸3日前から防災情報を提供することで、事態の変化を住民に伝達している。
- ・日頃からコミュニケーションをとっている人・組織でないと、いざという時に頼りにできない。

論点と対策の方向性

○洪水予報河川・水位周知河川における水位情報の重視

- ・洪水予報河川・水位周知河川においては、氾濫に直結した情報である水位情報を、積極的かつ分かりやすく住民やマスコミに提供すべきではないか。
- ・上流の雨量や水位情報を、市町村による避難勧告等の発令判断、下流域の住民の避難判断に役立てることができるよう、情報をわかりやすい表現で提供すべきではないか。

○適切な避難判断に結びつけるためのコミュニケーション

- ・国・県の河川管理者から、自治体や住民に対して危機が差し迫っていることを伝達するためには、日頃のコミュニケーションのあり方からの検討が必要ではないか。
- ・河川管理者への信頼感を醸成するためにも、避難計画の検討や職員研修・訓練等に河川管理者を活用したり、危険箇所や避難のあり方について河川管理者と意見交換や現場巡視をしたりといった取組が必要ではないか。
- ・避難勧告等の発令時の区域については、事前に住民にも周知しておくことが必要ではないか。(そのことにより、どの地区に避難勧告等が出されているかが明確となる)

【論点2】事態の進展に応じた情報提供のあり方について

実態・課題(被災自治体の事例)

○防災情報が十分に伝達されていない

- ・多様な伝達手段を用意していても、手段の数だけ職員も必要となる。配信作業に充てる職員を確保できず、十分に使いこなせていない事例があった。
- ・防災行政無線（同報系）の屋外拡声子局や広報車での伝達は豪雨時には聞き取りにくいという住民がいる。
- ・緊急速報メールは市域全体に出されるため、避難勧告等の発令区域を絞る場合には使用がためられる。また、隣接市と近接している区域では、隣接市のメールが配信されることもある。
- ・Lアラートは災害情報を伝達するのに非常に有効な手段であるが、まだ全国で導入が完了しておらず、活用も不十分である。
- ・被災後の各種情報提供は日本語のみの提供がほとんどである。（主要な内容については、ホームページにおいて英語とポルトガル語で提供している事例、避難所に外国語を貼り出した事例もある）

参考となる事例・意見

- ・自主防災組織や消防団が地域内で声を掛け合って避難している事例もある。（知っている人から直接伝達されることが最も効果的であるとの意見があった）
- ・コミュニティFM、CATVが自発的に災害情報、復旧支援情報を発信してくれた。常総市、栃木市では被災者へのきめ細やかな情報提供のため、臨時災害放送局を開設した。
- ・外国人の住民間では、人的なネットワークが形成されている。外国語支援をしてくれたボランティアもいる。
- ・外国語への自動翻訳機能が発達している。

論点と対策の方向性

○住民に避難勧告等を確実に伝達するための方法

- ・様々な伝達手段の特性を理解し、地域特性や発信の負担も考慮して、適切に伝達手段を組み合わせることが必要ではないか。
- ・有効な伝達手段であるLアラートの普及促進を図るべきではないか。
- ・複数の伝達手段を活用する際の負担軽減を図ったり、防災担当者以外の要員を確保したりする等の必要があるのではないか。

○被災者に対するきめ細やかな情報提供

- ・被災後しばらくの間は、被災者に必要となる様々な情報を提供する手段を確保しておくべきではないか。

○外国人への対応

- ・日本語が十分に理解できない外国人に対する情報伝達を充実するにはどうすべきか。（例えば、携帯電話アプリの自動翻訳機能を活用する等が考えられないか）

【論点3】応急対策を支える仕組み・支援について

実態・課題(被災自治体の事例)

○情報処理・問合せ対応による混乱

- ・初期段階においてはインターネット等により河川情報、気象情報をこまめに確認していた。しかし、ある時刻を境に一気に現場からの通報が増え、情報を処理仕切れなくなった。
- ・多忙を極めると、情報収集・伝達作業において、平時ならすぐ気付くような単純ミスが多くなっていった。
- ・特に、災害対策本部を別室に設けていなかった自治体においては、防災担当職員に現場からの情報が集中する一方、庁内他部局職員との情報共有に手間取った。現場からの情報、河川管理者等からのFAX、住民からの問合せ、マスコミ対応を、防災担当職員のみで処理せざるを得なくなり、状況確認、情報伝達、意思決定、現場への指示にかかる時間がとれなくなっていった。

○情報発信・広報の混乱

- ・広報担当職員との情報共有が不十分で、情報発信を防災担当職員自ら実施する必要が生じたり、発信した情報に誤りが生じたりした。
- ・各マスコミにそれぞれ対応し、非常に時間をとられた。執務室や災害対策本部室まで入って取材するマスコミもあり、災害対応に支障を来した。
- ・自治体が有する災害関連情報を住民に対して提供する機能を有するマスコミを十分に活用できなかった。

参考となる事例

- ・防災に関するマスコミとの勉強会を定期的開催している地域もある。

論点と対策の方向性

○災害対策本部・支所の体制整備①

- ・的確な災害対応のためには、防災担当職員の負担を可能な限り軽減することが必要であり、災害対策本部室の物理的な構成、庁内職員の役割分担等について、優良事例の紹介や標準的な仕様を示すようなことは考えられないか。
- ・災害時においては状況を詳細に分析し判断しているいとまはほとんどないことから、情報処理の手順、避難勧告等の発令判断の基準や、住民への伝達文章のひな形等について、可能な限り事前に決めておくことを徹底すべきではないか。

○情報収集・発信・広報の円滑化

- ・情報収集・発信の操作訓練を実施しておく必要があるのではないか。
- ・多忙を極める防災担当職員が瞬時にどこが危険な状況となっているかを把握できるように、(または防災担当でない職員であっても容易に理解できるように)、河川管理者、気象庁から提供される情報の表現を工夫できないか。
- ・住民に危機が迫っていることを伝えるためにも、専任の広報担当者の任命、定刻記者会見の開催等、マスコミを通じた広報のあり方について、事前に決めておく必要があるのではないか。
- ・マスコミに自治体の防災体制や防災に対する考え方を事前に知らせるとともに、災害時の意思疎通を円滑にするため、日頃から勉強会のようなものを開催する方法もあるのではないか。

【論点3】応急対策を支える仕組み・支援について

実態・課題(被災自治体の事例)

○計画通りに体制の充実をはかれない

- ある段階を超えると、土砂災害、内水氾濫、外水氾濫といったあらゆる災害が各所で頻発するようになったが、その前に災害対応体制の充実をはかることができなかった。
- 職員を招集した段階では既に道路が冠水しており、幹部職員の半数が役所までたどりつけなかった自治体もある。また、途中から災害対応に参加したとしても、防災担当職員が他部局の職員に状況を説明しているいとまがなく、防災担当職員がますます多忙になる。役所全体が実質的に機能するには対応のピークを越えてからになる。
- 水害の場合は徐々に災害切迫度が上がっていくため、職員の危機感の醸成や参集のタイミングがかえって難しい。

○広大な面積を有する市町村においては個々の地域への目配りが難しい

- 広大な面積を有する市町村においては、各地域の状況への目配りが難しくっている状況も起きている。支所を設ける等の工夫をしているが、災害発生現場と市町村の災害対策本部が物理的に離れている場合、現場の状況をリアルタイムで把握しづらい場合がある。

参考となる事例

- 豊岡市では、災害時に地域災害対策本部を強化するため、本庁から職員を送り込む体制を構築している。

論点と対策の方向性

○災害対策本部・支所の体制整備②

- 参集できない職員がいること、情報引継に時間を要することを考慮して、職員参集ルールを定めておく必要があるのではないか。
- 職員が適切なタイミングで危機意識をもって参集・対応できるよう、自治体の地域特性に応じて参集ルールが設定すべきではないか。
(大河川の氾濫に対してであれば、上流域の雨量・水位等)
- 面積の広い自治体の災害対策本部において、災害現場の状況を迅速に把握し、適切な対応を行うことができるようになるための方策を検討する必要があるのではないか。
(支所を中心とした分散拠点型の対応がとられていることが多く、それを支える仕組みの構築)

【論点3】応急対策を支える仕組み・支援について

実態・課題(被災自治体の事例)

○被災地外からの多数の応援部隊による応急対策活動の調整

- ・救助・捜索のため、警察、消防、自衛隊、海保等の多数の応援部隊が集結することから、組織の枠を超えた情報共有・活動調整が必要となった。例えば、常総市での救助活動においては、極めて狭小な地域での多数の救助ヘリコプターの活動を、県災害対策本部、各機関のリエゾンが調整した。

○被災自治体に派遣された職員を十分に頼り切れていない

- ・自衛隊、警察、消防による救命救助活動、国土交通省のテックフォースによる排水作業はありがたかったが、国や県から派遣されたリエゾンについては、位置付けがよく分からず、派遣された人にどこまで依頼していいのか、判断に迷った。
- ・応援を申し出てもなかなか被災自治体の災害担当者との連絡が取れず、応援に行くのに手間取った。
- ・日頃からコミュニケーションをとっている人・組織でないと、いざという時に頼りにできない。

参考となる事例・意見

- ・被災自治体は混乱しており、せっかく他自治体から応援してもらってもその調整すら手間取ることが多いため、豊岡市職員を応援に派遣するときは、重機といっしょに派遣する等、応援部隊だけで作業が完結するようにしている。

論点と対策の方向性

○被災自治体の負担軽減のための支援

- ・国・都道府県・市町村・民間による支援策を継続するとともに、さらに充実できることはないか。例えば、各機関による応援部隊の現地での活動調整等の支援の円滑化、災害を経験した自治体の経験共有等をはかれないか。
- ・避難勧告等の発令について、河川を管理している事務所の職員（そこから派遣された職員を含む）が積極的に助言し、かつ市町村も積極的に助言を求めていくという体制を構築すべきではないか。
- ・一定規模以上の災害が発生した際に、経験や知識を有している都道府県・市町村の職員等を派遣し、被災自治体の応急対策を支援するような取組をさらに推進できないか。（例：地域防災マネージャー）
- ・支援力を高めると同時に受援力を高めることも必要である。そのため、災害対応の標準化を進めたり、受援のための仕組みを構築したりすることが考えられないか。
- ・日頃からコミュニケーションをとっておくことで、支援する側・される側の信頼関係を深めておくことが必要ではないか。

【論点4】被災生活の環境整備と再建早期化について

実態・課題(被災自治体の事例)

○避難所の生活環境が確保されていない

- ・ 停電・断水し、汚物処理に困った。仮設トイレは水に浮いてしまい使えなかった。車でのアクセスが可能となつてからは、給水車で水を確保し、バケツで水を流してトイレの対応をした。
- ・ 各避難所で、物資について過不足の調整がなされなかった。
- ・ 発災後2週間経っても、食事がおにぎり、菓子パン、不定期な炊き出しのみであった。
- ・ 要配慮者等に対する福祉避難所、福祉避難スペース等の確保が十分でなかった。
- ・ 避難所の運営マニュアルが事前に策定されていなかった。
- ・ 1～2か月を経過しても、避難所の縮小・閉鎖が進まない自治体があり、計画的な運営ができていなかった可能性がある。

○被災地において窃盗が発生した

- ・ 空き巣等の窃盗が発生した。

論点と対策の方向性

○避難所における生活環境の確保

- ・ 避難所のトイレの確保、改善を図るべきではないか。
- ・ 断水・停電を前提として、避難所で最低限必要な物資の備蓄を考えるべきではないか。
- ・ 物資支援のあり方について、整理すべきではないか。(在宅避難者への支援のあり方を含む)
- ・ 要配慮者等に対する福祉避難所、福祉スペース等の確保について、整理すべきではないか。
- ・ 避難所の運営マニュアルを事前に策定することを徹底すべきではないか。
- ・ 避難所の運営が、生活環境を確保しつつ計画性をもって行われるよう、全体として実効性を高める方策が考えられないか。

○避難生活時の防犯対策

- ・ 避難生活時の防犯対策を強化する方策が考えられないか。

【論点4】被災生活の環境整備と再建早期化について

実態・課題(被災自治体の事例)

○災害復旧段階の負担も大きい

- ・災害復旧の段階になっても、被災経験がないと何に手をつけて良いか、どのように対応すれば良いか分からなかった。
- ・災害廃棄物の総量の見込み、集積場所の確保、分別・処理作業等、廃棄物については頭を悩ませた。(都市部においてはさらに深刻となるおそれ)
- ・被災者からの相談対応、廃棄物処理、避難所運営、罹災証明発行、市管理インフラの復旧等、職員が対応すべきことが山積している。

○元の生活に戻るまで時間を要している

- ・被災者の生活再建の早期化に時間を要している。
- ・発災後1ヶ月以上経っても、避難所が閉じられていないため、授業等への影響が出ている。
- ・各種の指定や手続き等が迅速に進むことが、住民や自治体職員が前向きに復旧に取り組むための前提条件となっている。

参考となる事例・意見

- ・被災自治体以外の行政等も、被災者の早期の生活再建に資する対策を実施している。
- ・近隣自治体との災害時応援協定に基づき、職員派遣してもらった。全国の自治体からも、被災直後の対応については福知山市が助言してくれ、廃棄物処理では横浜市、名古屋市が支援してくれた。
- ・豊岡市や三条市は「災害時にトップがなすべきこと」をFAXする取り組みを実施している。

論点と対策の方向性

○生活再建の早期化のための仕組みと支援

- ・既存制度の活用徹底、運用の工夫による迅速化等を図るため、自治体において事前にマニュアルを整備すべきではないか。(避難所の開設期間の目安を含む)
- ・国・都道府県・市町村・民間による支援策を継続するとともに、さらに充実できることはないか。例えば、被害認定調査や罹災証明書交付の円滑化、激甚災害指定の早期化、災害救助法の的確な運用等に対し、被災自治体への支援ができないか。
- ・復旧段階における市町村間の相互支援等、被災自治体を支援する取組を普及促進していくべきではないか。
- ・そのためには、応急対策から復旧に至るまでの一連の支援・受援の仕組みを構築すべきではないか。

【論点5】ボランティアと行政との連携・協働について

実態・課題(被災自治体の事例)

○被災者ニーズとボランティア支援とのミスマッチング

- ・各市町村で多数のボランティアが活動した。
- ・片づけや清掃等の一般的な業務を行うボランティアの活動に加え、避難所運営支援や間取りへの助言、高圧洗浄機による被災者宅の清掃、床板はがし、避難者の話聞きをしてもらう、外国語への翻訳等、専門的な知識・機材を有するボランティアも活動した。
- ・被災者のニーズと、ボランティアの支援内容がうまくマッチングできない例があった。

○ボランティアへの期待

- ・避難所の閉鎖情報など、本来、地方公共団体が伝えるべき情報を被災者がボランティアに尋ねる例があったが、ボランティアには情報がなかった。

参考となる事例・意見

- ・旧山古志村では被災者に対し、村役場職員は制度面の対応等村民全体にかかること、ボランティアが個別の生活相談・対応・村役場へのつなぎと役割分担した。

論点と対策の方向性

○ボランティア活動の場の拡充

- ・専門知識や機材を持っているボランティアが効果的に活動できる方策をとれないか。
- ・発災時の調整機能を確保するために、平常時から行政(社会福祉協議会含む)とボランティア団体等との間をつなぎ、情報共有、連絡・業務調整を行う仕組みが、全国レベル、地元レベルで必要ではないか。その仕組みが定着するためには、顔つなぎや交流、訓練など平常時の活動が必要ではないか。
(なお、一元化、組織化等はボランティア団体にはなじまない一面があることに留意が必要)

○被災者との接点機能としてのボランティア

- ・被災者と直接接することになるボランティアが、地方公共団体からの情報を伝える役割を担えるのではないか。
- ・ボランティアが集めた被災者のニーズを地方公共団体に伝えるなど、地方公共団体の情報収集の一翼を担うこともできるのではないか。

【論点5】ボランティアと行政との連携・協働について

実態・課題(被災自治体の事例)

○ボランティアの受入れ時の混乱

- ・初期段階に置いてはボランティア受入れに混乱が見られた。
- ・東日本大震災時に被災地に支援に行った、過去の災害時に設置した等、ボランティアセンターの設置・運営を経験したことが、初期段階では非常に役だった。
- ・ボランティア受入れに不慣れな自治体では、ボランティア団体を信頼できるのかわからないという事例があった。

○ボランティア支援が継続しない

- ・被害が深刻な地域はすぐに復旧作業に入れないため、復旧を本格的に始めた時には報道が減るなどの被災地外の関心が薄れ、ボランティアは少なくなってしまう。

参考となる事例・意見

- ・兵庫県佐用町では、町長がTVでボランティアの応援依頼を訴えた。

論点と対策の方向性

○ボランティア受入れの円滑化

- ・初期段階での混乱を軽減する方策がとれないか。例えば、行政とボランティア団体等と連絡調整等を行う仕組みや交流等が有効ではないか。この仕組み等は信頼感の醸成にも資するのではないか。
- ・ボランティアの受け入れ組織は、地元レベルで一元化すべきではないか。
- ・行政とボランティア間の連携調整のノウハウ蓄積、人材育成が必要ではないか。

○ボランティアによる継続的な支援

- ・被災後しばらく経っても継続的にボランティア支援してもらう方策をとれないか。例えば、ボランティアを継続的に求める自治体から全国への情報発信が必要ではないか。

【論点6】地域における防災力の向上について

実態・課題(被災自治体の事例)

○防災担当職員の育成

- ・防災担当の専任職員については、本庁において少ないところで2名、多いところで10名程度である。人事異動サイクルが2~3年となっているため、なかなか専門家が育たない。

○訓練の未実施

- ・地震想定での防災訓練は毎年実施しているが、水害を想定した訓練をしていなかった。

○業務継続を十分に意識していない

- ・業務継続計画を策定していなかった。
- ・庁舎等が浸水することを想定していなかった。庁舎屋外に設置した非常用電源は嵩上げしていたが、水没した。また、災害時に通じる多様な通信手段を十分に確保していなかった。

参考となる事例

- ・防災担当の前任者を近くに配置する等の工夫をとっている自治体もある。
- ・被災自治体を助けるための職員派遣は、自らの災害対応経験を積むことにもなっている。

論点と対策の方向性

○首長・防災担当職員の研修・訓練等

- ・首長、防災担当職員の研修・訓練等について、災害ヒヤリハット集のようなテキストを用いて、より充実したものにすることで、防災力向上はかれないか。市町村長の参加義務づけ等も検討する必要があるのではないか。
- ・防災担当職員の育成、人事配置、ノウハウの継承等についても、工夫の余地があるのではないか。例えば、大河川の避難計画を沿川の複数市町村で策定する等、複数市町村でノウハウを共有できるような仕組みを構築する等の工夫も考えられるのではないか。
- ・災害対応経験を積むという観点からも、自治体の相互支援の有効性を再認識すべきではないか。
- ・危機時において、河川管理者、住民、マスコミ等とコミュニケーションが成立するために必要な素養（相手に状況を説明する能力、相手から状況を聞き出す能力等）を設定し、それを高める訓練を実施すべきではないか。
- ・自市町村以外の組織・人（県、河川管理者、他自治体からの応援、ボランティア等）との連携を促進するための訓練を実施すべきではないか。

○業務継続性の確保

- ・業務継続計画の策定と、その実効性の確保を徹底すべきではないか。

【論点6】地域における防災力の向上について

実態・課題(被災自治体の事例)

○住民の水害への備えが十分でなかったおそれ

- ・居住地の水害リスクの認識、避難タイミングや避難経路の想定、水・食料の備蓄等、住民自身による水害への備えが十分ではなかったのではないかと。

○水防活動に十分できなかった

- ・水防団(消防団)は、住民への避難の呼びかけ等もしているため、土嚢積みをも十分に実施できなかった。

○住宅・家財の被害に対する「自助」による備えができていない

- ・水害に対応した住宅・家財の損害保険・共済に加入していない、または補償額が十分な契約をしていない被災者がいる。
- ・行政からの支給額よりも、住宅修理費用が高額となることが多い。
- ・十分な保険等に入っているかどうかで、生活再建を前向きに進められるかどうか、大きく変わってくる。

参考となる事例

- ・防災意識の高い自主防災組織では、平時からの防災研修や避難訓練の実施、災害時の水位状況等の把握、連絡網を駆使した避難の呼びかけや見回り、要支援者の避難支援、安否確認の実施、避難場所の設定・開設、自治会内の住民と行政との連絡調整等に取り組んでいる。

論点と対策の方向性

○自助・共助の取組推進

- ・いざという時に住民自身が自ら判断し、適切な避難行動をとれるようにするためには、どのような取組が必要か。
- ・決壊時の被災イメージの共有など、自らの居住地の水害リスクを認識しておくことが重要であり、そのためにハザードマップ等を住民が理解しやすく、常に手元に置いてもらえるようにする工夫が必要ではないか。
- ・住民自身や自主防災組織による自助・共助の取り組みを推進すべきではないか。例えば、自主防災組織が実施した避難の呼びかけ、避難支援、安否確認、避難所運営の事例を紹介したり、住民参加の避難訓練、水・食料の備蓄、地区防災計画や災害避難カードの作成推進等を全国各地で幅広く展開することが考えられないか。
- ・日頃からの行政と住民とのコミュニケーションのあり方を見直し、いざという時の適切な避難行動を促す素地をつくれぬか。

○水害保険・共済の普及促進

- ・保険・共済による補償対象や補償額等について一層わかりやすい情報提供が必要ではないか。
- ・保険会社や共済の周知活動に加えて、国による普及促進をはかるべきではないか。