



内閣府(防災担当)
Cabinet Office, Government Of Japan

2017 No. 87

ぼうさい

平成29年 夏号

不屈の大地 Build Back Better の軌跡

国営木曾三川公園

1959年 伊勢湾台風

特集

水害に学ぶ

過去の水害からの教訓と、その後の取り組み



国営木曾三川公園 ・ 1959年 伊勢湾台風

(愛知県・岐阜県・三重県)

昭和34年(1959)9月26日夕方に紀伊半島に上陸した「伊勢湾台風」は、5,000人を超える犠牲者を出すなど、以後の我が国の防災対策を変えるほどの歴史的な災害となりました。

台風災害としては明治以降最多の死者・行方不明者数5,098人に及ぶ被害が生じた、昭和34年の台風第15号(伊勢湾台風)。犠牲者は全国32道府県にわたりましたが、その約9割は愛知・岐阜・三重の3県に集中していました。とくに大きな被害を受けたのが、人家が密集していた木曾川・長良川・揖斐川のいわゆる「木曾三川(さんせん)」の河口部付近。高潮により各所で堤防が決壊し、後に従来までの防災の概念を大きく変える「災害対策基本法」制定の契機となるほどの甚大な被害となりました。

この経験を踏まえ、木曾三川の河口部では全長32kmの高潮堤防復旧工事を被災から5年後に完了。昭和44年からは本格的な高潮堤防の補強工事に着手し、さらに昭和50年からは高潮堤防のかさ上げを実施しているほか、他にも排水機場を22箇所(国土交通省直轄分のみ)設けるなど、満潮時に伊勢湾台風クラスの台風が襲来した場合でも被害が生じないよう整備が進められてきました。

長年にわたる着実な取り組みの一環として、現在、木曾三川の下流域一帯には、広大なオープンスペースと豊かな自然環境を活かした「国営木曾三川公園」を開園。「木曾三川公園センター」や「フラワーパーク江南」など13拠点が集まり、3県にまたがる“日本一大きい国営公園”として、地域の人々の憩いの場となっています。



● 昭和34年9月26日 伊勢湾台風による浸水状況(木曾三川下流部)
(資料提供: 国土交通省 木曾川下流河川事務所)



● 展望タワーから南向きに撮影した木曾三川。右から順に揖斐川、長良川、木曾川(写真提供: 国営木曾三川公園 木曾三川公園センター)



表紙の写真

展望タワーから北向きに見える、木曾三川公園センターの景色と海津町油島の街並み。季節ごとの花で飾られる園内にはゆったりと過ごせる大きな芝生広場があり、四季折々のイベントも開催されています。公園の向こう、長良川の奥が木曾川です。

(写真提供: アマナイメーجز)

ぼうさい

平成29年 夏号

CONTENTS

2 不屈の大地 Build Back Better の軌跡 国営木曽三川公園

1959年 伊勢湾台風

4 特集 水害に学ぶ

過去の水害からの教訓と、その後の取り組み



8 防災の動き

- ・安倍内閣総理大臣の熊本訪問について 8
- ・「災害時にトップがなすべきこと」豊岡市長 中貝宗治 9
- ・「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会」提言について 12
- ・地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン 15
- ・国と地方・民間の「災害情報ハブ」推進チームについて 18
- ・インドネシアの防災政策と今後の協力の重要性 20

22 防災リーダーと地域の輪 第31回

自分たちの町は自分たちで守る
兵庫県宝塚市「中山台コミュニティ」



●木曽三川公園センター「水と緑の館・展望タワー」とひまわり。「水と緑の館」では木曽三川やその流域を中心とする歴史・風土や自然を学べます。(写真提供:国営木曽三川公園 木曽三川公園センター)

🔑 Build Back Better とは

「Build Back Better(より良い復興)」とは、2015年3月に宮城県仙台市で開催された「第3回国連防災世界会議」の成果文書である「仙台防災枠組」の中に示された、災害復興段階における抜本的な災害予防策を実施するための考え方です。

本シリーズでは、災害が発生した国内外の事例を紹介し、過去の災害を機により良い街づくり、国土づくりを行った姿を紹介いたします。



特集

水害に学ぶ

過去の水害からの教訓と、その後の取り組み

昨夏にも台風第10号により多くの被害が出るなど、近年も多発する「水害」。過去に大規模水害に直面した地域では、被災からどのような教訓を得たのか、防災・減災に向けたその後の取り組みと併せてご紹介します。

高岡地区の輪中堤の倒壊
(写真提供:国土交通省近畿地方整備局)

水害および土砂災害から人的被害や孤立者を減らすためには、適切なタイミングで、的確に避難勧告等を発令・伝達することが重要です。今年1月に改定された「避難勧告等に関するガイドライン」にも記載されているように、市町村は「空振り」を恐れず、躊躇なく避難勧告等を発令することが基本。また、発令する際には、対象者ごとに取るべき避

難行動が分かるよう、繰り返し伝達することも求められます。

とくに、昨夏に発生した平成28年台風第10号による水害では要配慮者利用施設が被災し、深刻な人的被害が発生。このような施設では、介護保険法や水防法など各種規定に応じて個別の「災害計画」を作成する必要があることから、その具体的な内容のチェックも欠かせません。

さらに、「避難準備情報」は、要配慮者が避難を開始する段階であることを明確にするなどの理由から、名称が「避難準備・高齢者等避難開始」に変更されたので改めて周知徹底する必要があります。

これからご紹介する、過去の水害とその後の取り組みに関する3つの事例を参考にしながら、改めて水害対策について考えていきましょう。

「迅速に動ける体制を確立し、被害を最小限に抑える」

平成23年台風第12号/三重県

◆ 素早い対応は不可欠
体制づくりが課題に

平成23年8月25日に発生した台風第12号は、時速15km前後と自転車並みのゆっくりとした速度で進んだため長時間にわたる大雨となり、

とくに紀伊半島では広い範囲で総降水量1,000mm超、一部では年間の平均降水量を上回る2,400mm以上もの記録的な大雨に。三重、奈良、和歌山の3県で土砂災害106件、死者・行方不明者も80人を超えるなど、大きな被害をもたらしました。

三重県でも、南部の相野谷川が氾濫、井戸川や志原川などの河川でも堤防の決壊や越水などが多数発生し、死者2人、行方不明者1人、住家被害が2,763棟となったことから、被災後にこの台風第12号による水害を徹底検証。そこから見えてきた課題を整理すると、地域防災力の向上や被災地域の早期の復旧・復興などとともに、大きなキーワードとして「いかに素早く動ける



(旧)熊野大橋からの越水(右岸) (写真提供:国土交通省近畿地方整備局)

体制を作るか」というテーマが浮かび上がってきました。

その一つは「迅速な初動体制の確立」。被害情報をいち早く収集し、初動期に活動する自衛隊や消防、警察などの各機関との連携を緊密にすることで、人的被害などを最小限に抑制できます。もう一つは「迅速な避難体制の確立」。被害状況の把握をよりスムーズに行うことで、適切なタイミングで避難勧告等の発令や住民への情報提供が可能になり、災害から多くの人命を守るこ

熊野川の氾濫(写真提供:国土交通省近畿地方整備局)



とにつながるからです。

◆ 緊急派遣チーム整備 情報提供体制も刷新

そのような課題を意識しながらさまざまな対策を進めていく中で、情報入手の取り組みの一つとして、平成24年度に「緊急派遣チーム」が創設されました。台風第12号による水害では、被害発生後に各市町から県への情報発信が困難になった経験を受け、県から情報を取得しに行くよう方針を転換。台風等による被害発生が予測される段階から県職員で編成する「緊急派遣チーム」を市町等に派遣、積極的に情報収集するとともに、県災害対策本部へ報告する仕組みが整備されました。

また、情報の収集・提供、災害対応力の強化を目的とした新たな「防災情報プラットフォーム」を構築し、今年4月から運用を開始。被害や対応の状況を時系列で記録・管理して対応遅れや漏れを防止するほか、GIS(地理情報システム)上で複数の地図を重ね合わせることで正確な被害予測や対策立案を可能にするなど、情報を可視化することによって迅速な対応につながり、災害対策本部の活動を

より強力に支援できるようになりました。

さらに、GISと連動してWebサイト「防災みえ.jp」を刷新。従来までの文字情報に加えて、避難指示・勧告の発令された地域や開設された避難所の場所、被害の発生したおおよその場所などを地図上に表示して「状況が視覚的に分かる」よう改善されました。また、メール配信サービスに加えてTwitterでも気象情報等の自動配信を行うなど、住民にいち早く多彩な情報を提供できるよう改善されています。

今後も、「三重県版タイムライン」を平成29年度末までに策定し、進路や到達時刻などが予測できる台風を対象に、接近までの時間帯を有効に活用するほか、風水害対策と地震・津波対策の行動計画を一本化した「三重県防災・減災対策計画(仮称)」を策定するなど、防災・減災対策のさらなる取り組みが進められる予定です。



4月にリニューアルされた「防災みえ.jp」(<http://www.bosaimie.jp/>)。緊急時のページでは、被害状況などを地図上で視覚的に確認できる。

「想定外に対処できる 危機管理体制を地域全体で作る」

平成16年台風第23号/豊岡河川国道事務所・兵庫県豊岡市

◆ 洪水で市庁舎も浸水 避難促すも手遅れに

平成16年10月、年間最多の10個目となる台風第23号が日本に上

陸。広範囲にわたったこの台風の猛威を象徴するかのような被害をこうむったのが兵庫県豊岡市でした。市内を流れる円山(まるやま)川とその支流の出石(いずし)川が

氾濫し、死者7人、全世帯の半数以上が浸水。さらに、市役所や公立病院、河川国道事務所、測候所、県の総合庁舎など、重要施設も浸水する事態となりました。



台風第23号により破堤した円山川(写真提供:国土交通省 豊岡河川国道事務所)

川の流量の急増を受け、堤防決壊前に市民約6万人に対して避難勧告を発令していたものの、増水のピッチが予想以上だったこともあり、実際に避難できたのは約5,700人と1割にも満たない結果に。数百世帯が泥水の中に取り残されて救助を待つなど、その後の復旧にも時間がかかりました。

課題となったのは、水位の変化や道路状況などを具体的に伝えられなかったこと。また、聞き取りやすい丁寧な口調の通報が、かえって緊迫感を与えなかったという声もあがりました。避難勧告を発したにも関わらず思うように避難が進まなかった現実とともに、災害時の対応には行政だけでは限界があり、住民の意識改革が必要であることも浮き彫りになったのです。

◆ 民間企業も巻き込み タイムラインを策定

これまでの歴史の中で、幾度にもわたって水害にみまわれてきた円山川流域。もちろん、洪水を防ぐための築堤や内水対策などの治水対策は進められているものの、ハードの整備はどうしても時間がかかる作業であるため、再び来るであろう水害に備えるためにはソフト面での防災対策が欠かせません。

そこで豊岡市では、洪水ハザードマップを全戸に配布しただけでなく、出前講座などのように「住民へ直接働きかける」積極的な啓発事業を実施。従来までの防災無線に加え、地域のリーダーや耳の不自由な方々などへFAXを一斉送信できる体制を整えるなど、さまざまな取り組みが行われています。

また、昨年5月からは国土交通省近畿地方整備局の豊岡河川国道事務所が中心となって協議を重ね、今年2月に「円山川タイムライン連絡会」を発足。豊岡市をはじめ、兵庫県、神戸地方気象台、兵庫県警などの公的機関のほか、地元で鉄道やバスを運行する事業者、電話会社、電力会社など計17の機関が参加し、大規模災害時を想定して「いつ・誰が・何をするのか」につい



「円山川タイムライン連絡会」では民間企業も含めて17の防災関連機関が参加し、議論が行われた。(写真提供:国土交通省 豊岡河川国道事務所)

て検討、各自の行動を明確化するタイムライン策定が行われました。

民間企業まで含めた多数の防災関係機関が連携して策定するタイムラインは、これが県内初の試み。特徴は、地形的に降雨・洪水が集中しやすい、雨量・水位が急速に増大しやすい円山川の特性を考慮し、降雨量(現時点の累加雨量+6時間先の累加雨量)に応じて段階的に3つのシナリオを策定したことにあります。状況に応じてシナリオを切り替え、お互いに連携しながら適切な防災行動を開始できるよう配慮することで、大規模水害発生時の危機管理能力を強化し、防災・減災につなげるのが狙いです。

タイムラインは出水期となる6月から実質的な運用を開始。連絡会では、その後も訓練による確認や運用の結果などを取り入れながら課題の洗い出しを進め、より精度を高めていくための継続的な見直しが行われていく予定です。

ほどの記録的な雨量となりました。そのため、土石流やがけ崩れにより死者77人(災害関連死3人含む)、全壊179棟をはじめ住家の被害が計4,700棟以上にのぼるといふ甚大な災害となってしまいました。

集中豪雨の時間帯が深夜だったため、暗い中での避難には危険を伴うと想定されたことも、避難



「躊躇することなく、いち早く避難勧告を発令する」

平成26年8月豪雨/広島県広島市

◆ 深夜に局所的な豪雨 想定外で対応遅れる

平成26年8月19日夜から20日未明にかけて、広島市に猛烈な集

中豪雨が襲来。次々と発生した積乱雲が一行に並び、狭い範囲に集中して継続的に大雨が降る「バックビルディング現象」により、わずか2時間で局地的に200mmを超える

の呼びかけの遅れにつながったとみられています。

◆ 災害時の体制見直し
防災ポータルも開設

こうした教訓を踏まえ、広島市では平成27年4月に組織体制を含めた警戒・避難システムの大幅見直しを実施。その一環として、例えば、避難勧告等を発令する際の判断基準を雨量やメッシュ情報などの客観的なものに明確化し、避難所の開設の有無などにかかわらず速やかに避難勧告を発令するよう改められました。

土砂災害被災状況(緑井地区)



また、従来は1時間毎だった観測雨量等の情報収集・分析を10分毎に短縮するなど、気象情報や観測情報、被害情報などの各種防災情報を効率的に集約・処理・共有し、迅速かつ的確に状況を把握して関係機関や市民へ防災情報・避難情報を伝達するために、新たに「広島市防災情報共有システム」を構築。今年4月から運用が開始されました。

さらに、住民自らの判断で事前に行動を開始できるよう、災害時の情報提供の手段や内容、防災意識の向上を目的とした活動なども積極的に行われました。

新システムの運用開始と同時に、防災情報の提供手段としてWebサイト「広島市防災ポータル」も開設。自分が住んでいる地域の避難勧告等の発令状況や避難場所を視覚的に確認できるようにしたマップ情報、平時からの防災対策に活用できる情報の提



「広島市防災ポータル」(http://www.bousai.city.hiroshima.lg.jp/)では、市全域や区単位など、エリア別にさまざまな情報が確認できる。

供など、システムで集約した防災情報が分かりやすく発信されています。

地形などの自然環境や河川の整備状況、自治体の規模などによって、必要となる「備え」はさまざま。今回ご紹介した教訓や事例などもヒントにしながら、地域の実情に沿った防災・減災の取り組みを強化していくことが大切です。

〈内閣府(防災担当)普及啓発・連携担当〉



チェックしておきたい、
水害対策に関する最新のトピックス

※詳しい内容は各省庁のホームページでご確認ください。

国土交通省

「水防法」
「土砂災害防止法」が
改正

平成29年5月19日に、洪水等からの「逃げ遅れゼロ」などを目的とした「水防法等の一部を改正する法律」が公布され、6月19日から施行されました。

▶ http://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo02_hh_000018.html

▶ http://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sabo/sabo01_fr_000012.html

5月から緊急速報
メールを活用した
洪水情報のプッシュ型
配信エリアを大幅拡大

国土交通省は平成29年5月1日から、国管理河川109水系のうち自治体や携帯電話事業者との調整等が整った63水系・373市町村へ、洪水情報のプッシュ型配信の対象エリアを拡大しました。

▶ http://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo03_hh_000919.html

気象庁

大雨・洪水警報の
判断指標を改善し
精度を高める

気象庁は平成29年4月28日、新開発した「表面雨量指数」を浸水害の発表基準に導入するほか、他の指数の精緻化などにより、7月上旬から大雨・洪水警報などの情報の改善・提供を行うと発表しました。

▶ http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/bosai/riskmap_flood.html

内閣府

「避難勧告等に関する
ガイドライン」の改定

内閣府は平成29年1月31日、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」の内容を見直し、改定を実施。名称も「避難勧告等に関するガイドライン」へと変更しました。

▶ http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/h28_hinankankoku_guideline/index.html

安倍内閣総理大臣の熊本訪問について

概要

安倍総理は、平成29年4月14日、熊本県を訪問しました。熊本県庁において行われた犠牲者追悼式に出席し、追悼の辞を述べた後、熊本城、上通商店街、益城町テクノ仮設団地をそれぞれ視察しました。総理の熊本地震被災地の訪問は、昨年6月以来、4回目です。

●熊本地震犠牲者追悼式

熊本県庁において、御遺族をはじめ、蒲島熊本県知事など関係者の出席の下で犠牲者追悼式が行われました。安倍総理は、「復旧・復興をできるだけ早く成し遂げることこそが、犠牲となられた方々に報いる道です。被災者の方々一人一人のお気持ちに寄り添い、一日も早い生活の再建と生業の再生、被災地の復興を実現するため、引き続き政府一丸となって全力で取り組



熊本地震犠牲者追悼式に出席する安倍総理 (写真提供:内閣広報室)

んでまいります。」と述べました。

●熊本城視察

熊本城では、これから組み上げる石垣の石を仮置きしている奉行丸、宇土櫓をのぞむスロープ、天守前において、被災状況や今後の復旧基本計画の策定等についての説明を受けました。

●益城町テクノ仮設団地

益城町テクノ仮設団地は、516世帯が入居する県内最大

の仮設団地です。まず、仮設団地内に設置された商店街を視察した後、熊本県知事、益城町長とともに、被災者の方々と車座で懇談を行いました。視察終了後、総理は「今後とも、被災をされた皆様方に対して、心のケア、心身のケアを始め、住まい、生業の復旧に向けて、できることは全てやるという基本的な考え方の下に支援をしてまいります。」と述べました。

〈内閣府(防災担当)災害緊急事態対応担当〉



熊本城を視察する安倍総理 (写真左)
(写真提供:内閣広報室)

仮設住宅を訪問する安倍総理 (写真右)
(写真提供:内閣広報室)

「災害時にトップがなすべきこと」

豊岡市長 中貝宗治



平成29年4月、大地震や大水害を経験した首長有志が「災害時にトップがなすべきこと」24か条をまとめ、公表しました。その経緯と狙いについてお話しします。

繰り返される失敗と批判

私たちの国は災害列島と呼ばれ、毎年のようにどこかで大災害が発生しています。

しかし、一部の例外を除き、当該都道府県にとっては「たまに」、当該市区町村にとっては「ごくまれに」発生するというのが実態です。いわんや、4年任期の首長にとっては、ほとんどの場合、「職務上初めて」の経験ということになります。

市区町村長は、多くの場合、災害に関する危機管理の訓練を受けていないため、次々と襲ってくる圧倒的な現実に翻弄され、苦悶し、失敗を批判されながら災害対策の先頭に立つ、という事態が繰り返されています。

水害サミットの開催

私も、平成16年の台風第23号に翻弄されました。

この台風は、各地に大きな被



平成16年台風第23号による豊岡市出石町鳥居の堤防決壊現場

害をもたらしました。豊岡でも大災害となりました(※1)。「こんなことは二度と嫌だ」という強烈な思いと同時に、自らの経験や得られた教訓を人々に伝えなければならないという、被災地としての責任を強く感じました。

そこで、この台風で大きな被害を受け、同様の思いを抱いていた新潟県三条市、新潟県見附市等の市長と共同の発起人となって、過去に大水害を経験した自治体に呼びかけ、水害サミットを開催することと

しました。

このサミットは、①市区町村のトップが被災経験や課題・教訓などについて情報を交換し、課題への取組みを強化すること、②その内容を他の市区町村長に情報発信すること、③議論を踏まえて河川行政・河川管理への提言を行うことの3つを目的としています。

平成17年に第1回目を開催し、平成29年で第13回目となります。会議には毎回国土交通省の幹部にも出席をいただいています。

台風第23号による豊岡市の被害 ※1

円山川(立野地点)、出石川(鳥居地点)の2か所で堤防決壊、土砂災害多数発生。死者7人、重傷者23人、全壊・大規模半壊・半壊・床上浸水合計5,164世帯

トップがなすべきこと 11か条

水害サミットの活動の一環として、平成19年に「被災地からおくる防災・減災・復旧ノウハウ」という書籍を出版しました。平成26年には改訂版を出版しています。

その中で、水害に関する「災害時にトップがなすべきこと」をまとめています。「避難勧告を躊躇してはならない」、「人は逃げないものであることを知っておくこと」、「記者会見を毎日定時に行くこと」等の11か条です。少しでも被害を小さくしたいという、水害サミットの首長たちの切実な思いが込められています。

私たちは、各地で大規模な災害が起こるたびに、被災地の首長にこの11か条のメッセージを届けてきました。平成26年には、事務局を務める三条市から全国の市区町村長に一斉にお送りしました。

震災経験首長への 呼びかけ

平成28年、熊本地震が発生しました。東日本大震災では、その圧倒的被害の前に私たち水害経験者は言うべき言葉を持っていないかのように感じていました。しかし、地震もまた繰り返されています。重い責任を持つ市区町村長の苦悩も繰り返



防災・減災・復旧ノウハウ集
初版(H19)、新改訂版(H26)

返されています。水害と震災では、トップに求められる対応が異なるものもあるかもしれませんが、共通するものもあるはずで

です。とするなら、水害を経験した私たちと震災経験首長が意見を交わすことによって、より深く、よりリアリティに富んだ「トップがなすべきこと」をまとめることができるのではない

か。三条市の國定市長、見附市の久住市長と私の連名で、東日本大震災や熊本地震等の被災地の首長に声をかけ、賛同者が集まり、内閣府の協力を得て、平成29年2月9日に「災害時にトップがなすべきこと協働策定会議」を開催しました。

そして、会議での議論やそ

の後の書面のやり取りを通して、水害、地震、津波を包括した新たな「災害時にトップがなすべきこと」を24か条にまとめました。

4月10日には、15名の策定会議のメンバーを代表して6名の市町長が松本防災担当大臣に24か条を手交し、全国の市区町村長への情報提供の協力を求めました。その日のうちに、内閣府から全国の都道府県に情報が届けられました。

トップがなすべきこと 24か条

この24か条は、「平時の備え」、「直面する危機への対応」、「救援・復旧・復興への対応」の3部からなっています。

「平時の備え」では、「自然の

脅威が目前に迫ったときには、勝負の大半はついている。大規模災害発生時の意思決定の困難さは想像を絶する。平時の訓練と備えがなければ、危機への対処はほとんど失敗する」など7項目を挙げています。

「直面する危機への対応」では、「判断の遅れは命取りになる。特に、初動の遅れは決定的である。何よりもまず、トップとしての判断を早くすること」など5項目を挙げています。

「救援・復旧・復興への対応」では、「災害の態様は千差万別であり、実態に合わない制度や

運用に山ほどぶつかる。他の被災地トップと連携し、視察に来る政府高官や政治家に訴え、マスコミを通じて世論に訴えて、強い意志で制度・運用の変更や新制度の創設を促すこと」など12項目を挙げています。

市区町村長の責任を放棄できない

毎年のように避難勧告の遅れ等繰り返される失敗に、「いっそのこと災害対策の責任は、国や都道府県が負うべきではないか」という議論が蒸し返されます。

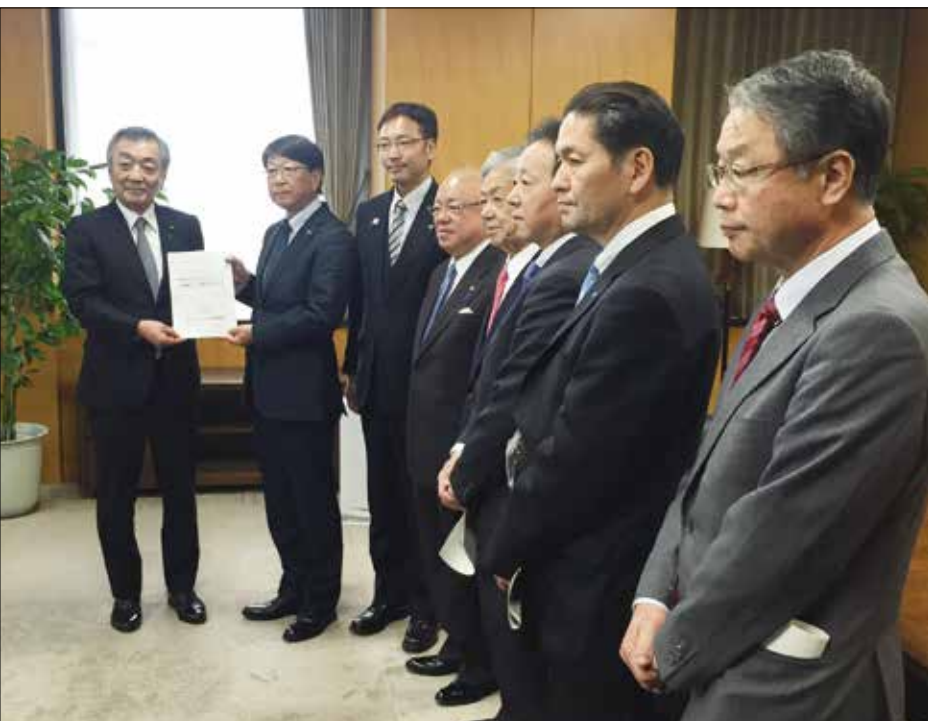
しかし、私は、それでもなお市区町村長が第一次的にその責任を負うほかはないと考えています。危機管理に関する意思決定は現場で行うのが鉄則です。自然災害の危機の現場にいるのは、いつだって市区町村長とその職員です。

また、防災行政無線など住民に危険情報を届ける手段を持っているのは市区町村です。避難所を開設するのも市区町村の職員です。自分たちのまちを一番誇りに思っているのも市区町村の職員です。私たちは、自分たちの地域への責任を放棄するわけにはいきません。

新たに策定した「災害時にトップがなすべきこと」の24か条には、私たち自身が失敗し、もがき苦しみながら重ねてきた経験と教訓が込められています。いざというとき、全国の市区町村長の方々に、せめてこの「災害時にトップがなすべきこと」があったことを思い出し、参照していただければ幸いです。

このメッセージが、大災害に関するトップの意思決定の一助となり、被害の軽減につながることを心から願っています。

〈豊岡市長 中具宗治〉



平成29年4月10日松本防災担当大臣への手交

「災害時にトップがなすべきこと」24か条 本文 | [検索](#)

「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会」提言について

1 概要

「ボランティア元年」と呼ばれるようになった平成7年の阪神淡路大震災以降、災害が発生すると全国から被災地にボランティアが駆け付け、被災者の支援を行ってきた。東日本大震災ではNPO等ボランティア団体による多様な活動も行われ、災害時にボランティアがその被災地において、大きな役割を担うことが広く認識されている。

他方で被災地の災害ボランティアセンターに駆け付ける個人ボランティアの受入れや、行政とボランティアとの連携等に関し、引き続き課題が指摘されており、必ずしも行政の担当者に十分な理解があるとは言い難い状況もある。

このため、今後発生が想定される大規模災害に備えて、広く防災に資するボランティア活動を促進するために、様々な活動の現状と課題の整理及び環境整備の方策等について検討を行う「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会」が平成27年度から平成28年度までの2か年度に渡り開催され、多岐にわたる議題について議論を重ね、平成29年3月提言

をとりまとめた。以下、本提言の主なポイントなどを紹介する。

2 「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する提言」のポイント

1 協働型災害VCの検討

災害ボランティアセンター（以下、「災害VC」という。）の設置・運営は、社会福祉協議会（以下、「社協」という。）が役割を担うことが定着してきているが、社協にかかる負担の大きさ（発災時には自らが被災している可能性があること、ボランティア希望者の受け入れの対応に追われ

社協の強みである地域福祉の支援が十分にできない場合があること）を認識し、社協だけに任せるのではなく、社協のコーディネーションを核としながらも、地域における様々な団体等が関与・支援することで、多様なボランティア活動を希望する人・団体の受け皿として機能する協働型災害VCを目指すべきである。

2 ボランティアの受入に関する情報発信の強化

被災地の地方公共団体はボランティア希望者に対する

防災ボランティアに関する近年の動き

発生年	主な災害とボランティア活動		関連する動き
	名称	延べ参加人数	
平成7年	阪神・淡路大震災（ボランティア元年）	約137.7万人	■災害対策基本法改正（平成7年） （行政が『ボランティアによる防災活動の環境整備』に努める旨明記）
平成9年	ナホトカ号海難事故	約2.7万人	
平成16年	台風23号	約5.6万人	■災害ボランティアセンター（以下災害VC）を、主に社会福祉協議会が運営主体を担うことが主流に
平成16年	新潟県中越地震	約9.5万人	
平成19年	能登半島地震	約1.5万人	■防災ボランティア活動検討会 H16年から内閣府にて開始
平成19年	中越沖地震	約2.7万人	
平成21年	台風9号	約2.2万人	■災害対策基本法改正（平成25年） 『行政がボランティアとの連携に努める』旨明記
平成23年	東日本大震災	※約150万人	
平成26年	広島豪雨災害	約4.3万人	
平成27年	関東・東北豪雨災害	約4.7万人	
平成28年	熊本地震	約11.8万人	

〈出展：研究報告、厚生労働省資料、全国社会福祉協議会資料等より内閣府作成〉

（※）災害ボランティアセンターを経由せず活動した人を含めると推定で約550万人



JVOAD準備会(全国災害ボランティア支援団体ネットワーク)が熊本県域(一部大分県含む)で活動しているNPO/NGO等に対し呼びかけ、平成28年4月19日に設立した、連携・協議を行うための会議「熊本地震・支援団体火の国会議」の様子

情報発信に一層注力するよう心掛ける必要がある。地方公共団体はボランティアの受入に対する理解を深めるとともに、無用な混乱をきたさないよう、報道機関に対しても理解を深める必要がある。そのためには地方公共団体に対する研修を実施するとともに、地方公共団体は報道機関に積極的な情報提供を行い、災害時には適切な報道が行われるよう努めるべきである。

3 ボランティア活動の参加促進と安定的・長期的な参加者確保について

ボランティア活動に対する参加促進を一層図るためには、参加しやすい環境整備、社会全体でボランティアを支える仕組み作りを推進する必要がある。また、安定的・長期的に被災地にボランティアを送るために、公共交通機関での交通費の割引、ホテルや旅館での宿泊代の割引など、経費

負担の軽減につながる支援が広がることが望ましい。

国は、経費削減につながる支援を行う公共交通機関やホテル・旅館業の優良事例を公表するなどして、推進を図ることも一案である。

4 顔の見える関係を構築する

災害時のボランティア活動に関する地方公共団体の理解促進のために、平時から職員を対象とした研修の実施や、ボランティア団体との交流の場を持つことにより「顔の見える関係」を構築することが重要である。また、災害時にボランティア活動に関わる様々な団体が連携するために、平時から都道府県単位でネットワーク作りを進めていくことが重要である。

5 企業の積極的な被災地支援のすすめ

企業には、社員がボランティ

ア活動に参加しやすくするために、ボランティア休暇・休職等の制度、ボランティア活動の機会や情報の提供などの支援策を導入するなど、積極的な被災地支援が求められる。また、企業は、平時よりボランティア団体・NPO等と連携し、社員に対する研修の実施・交流の場を設けることが望ましい。

一方、国は、企業による災害時の支援や、従業員のボランティア活動を広めるために、企業の制度の優良事例等について周知していく必要がある。

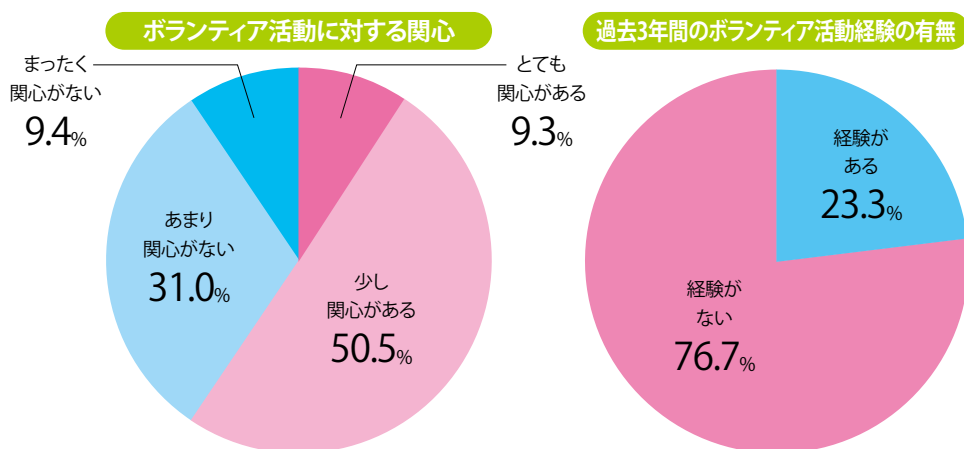
6 支援金の必要性和意義の周知

社会全体として、広く防災に資するボランティア活動を支える文化を創るとともに、「支援金」をボランティア活動のために積極的に提供する仕組みを考えていく必要がある。内閣府は、「支援金」の必要性・意義、災害時のボ

平成27年9月東北・関東豪雨での事例

茨城県の間接支援組織「茨城NPOセンター・コモンズ」は、以前から外国人の就労支援や、その子どもたちの学習支援、学習環境整備などに取り組んでいた。平成27年9月関東・東北豪雨では、事務所が被災する中、全国各地からの支援や市民、団体の協力により、被災者の支援活動と情報発信の拠点として「助け合いセンター JUNTOS」を立ち上げ、様々な被災者支援活動支援に取り組んだ。





ボランティア活動の有効性をまとめ、広く周知するとともに、企業とボランティア団体が連携した研修の実施・交流ができるよう図る。ボランティア団体等は、自らの活動実績などの情報開示、情報発信を積極的に行い、さらなる経済基盤の強化を図ることによって、活動の充実につなげていくことが期待される。

7 地域における様々な担い手の交流の場づくり

平時からの『広く防災に資するボランティア活動』を促進するためには、ボランティア活動に関心があるが、実際に行動に移せていない人々、学生等の若年層、主婦層など、さまざまな担い手や世代が気軽に防災活動に参加できるような取組や、地域における防災取組を行う人材に育成が一層必要である。

また、防災以外のボランティア活動や、地域コミュニ

ティの活動に「防災の視点」をとり入れるような取組なども推奨していく必要がある。このよう取組は、災害時の「受援力」を高めることも期待できる。

3 おわりに

ここまで、『広く防災に資するボランティア活動の促進に関する提言』のポイントについて紹介してきたが、ボランティアをめぐる課題は多岐にわたっており、そのすべてについて、方向性を明確に示すところまでには至っていない。特に、より多くの国民がボランティア活動に参加できる環境整備、社会全体でボランティア活動を支えていく具体的方策、首都直下地震や南海トラフ地震等今後想定される大規模災害時に機能する具体的な仕組みについては引き続き検討が必要である。

また、この提言を踏まえ、内閣府が今後実施していく取組

は次のとおりである。

- 1 企業、地方公共団体、NPO等ボランティア団体の取組について、優良事例等を情報発信・周知していく
- 2 地方公共団体職員を対象とした災害時のボランティア活動等の研修を行う
- 3 全国域、都道府県域レベルのネットワーク組織もしくは中間支援組織・機能の推進
- 4 企業とNPO等ボランティア団体の交流の場を設定し、連携を促進させる

ボランティア活動の原点は、被災者のニーズに応えること、ボランティアの自主性が尊重されなければならないことを十分認識したうえで、引き続き議論を深めていきたい。

なお、本検討会については、内閣府防災担当のHPに公表しておりますので、ご参照ください。(URL:http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_volunteer/index.html)

〈内閣府(防災担当)普及啓発・連携担当〉

地方公共団体のための 災害時受援体制に関するガイドライン

1 はじめに

平成28年4月に発生した熊本地震により熊本県では、14日21時26分に発生した地震と、その28時間後の16日1時25分に発生した地震により、益城町では2度にわたり震度7の揺れに見舞われた。2度目の地震時は、西原村で震度7、南阿蘇村、菊池市、宇土市、大津町、嘉島町、宇城市、合志市、熊本市で震度6強、阿蘇市、八代市、玉名市、菊陽町、御船町、美里町、山都町、氷川町、和水町、上天草市、天草市で震度6弱を観測し、この2度の大きな揺れの後も多くの余震が続いた。死者は、平成29年3月14日現在で、208名にのぼり、住宅は全壊・半壊が4万棟を超える甚大な被害となった。そして、855箇所で開催された避難所への避難者数は、最大で18万人に及んだ。

「平成28年熊本地震」の対応においては、被災地外の地方公共団体や防災関係機関をはじめ企業、ボランティア団体等により、様々な種類の応援が行われた。熊本県及び県内の被災市町村に対する都道府県からの短期職員派遣状況を見ても、平成28年10月31日現在、延べ

46,827人、また、各都道府県調整による民間団体等からの短期派遣は14,405人に及び、災害対応に果たした役割は大きい。

一方で、広域的な応援・受援に具体的な運用方法・役割分担が未だ確立していなかったこと、応援の受け入れにあたり県と市町村の役割分担が明確でなかったことなど、被災地方公共団体における受援体制が十分に整備されていなかったことから、多くの混乱が見られた。

平成28年12月に取りまとめられた「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について(報告書)」では、今後の広域災害の対応における「受援を想定した体制整備」について、検討を進めるべきこととして提言され、内閣府において「地方公共団体の受援体制に関する検討会」を設置し議論を進め、この3月に「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」(以下、「本ガイドライン」という)を発出したところである。

以下、本ガイドラインを発出するまでの背景やその主なポイントなどを紹介させていただく。

2 応援・受援に関する これまでの経緯

大規模災害により被災した

地方公共団体に対して、他の地方公共団体などが支援を行う応援・受援の考え方については、阪神・淡路大震災を契機に、地方公共団体相互の協力や相互応援の必要性が認識された。その後、東日本大震災では、その被災範囲が広域に及ぶとともに被災地の自治体が壊滅した状態に陥り、応援・受援の重要性が認識されたところである。こうしたことを背景に、災害対策基本法の改正、そして、防災基本計画の修正によって、応援・受援に関する規定が盛り込まれてきたところである。

熊本地震では、地方公共団体自らが被災し、対応にあたる職員が不足する中で、膨大な災害対応業務を被災自治体が単独で実施することの困難さが浮き彫りになった。被災した庁舎の代替機能先の確保が遅れたり、全国からの支援物資が円滑に被災者へ届かなかったりと被災現場では大きな混乱が生じた。このため、地方公共団体は平常時から国、地方公共団体、民間企業、ボランティア団体からの人的・物的支援をいかに円滑に受け入れ、災害対応に有効活用していくのか検討するとともに、各自治体で受援体制を整備していくことの必要

性が改めて認識されたところである。

3 熊本地震時における 応援・受援に関する 主な課題

1 応援職員と被災市町村の ニーズの不整合

被災経験のある地方公共団体から派遣された災害対応を熟知している応援職員が、その知見や経験を被災地で生かすことなく、避難所の駐車場警備やトイレ清掃など一般作業を担った。この応援・受援のミスマッチにより当初期待されていた機能が発揮できなかった。

2 応援職員と被災市町村職員の 役割が不明確

受け入れ側市町村から、応援職員に対して、業務マニュアルの提示や応援業務自体の提示がなされないなど、応援側・受援側の双方の連携や調整が不十分であったことから被災現場において災害対応業務の遂行に支障が生じた。

3 派遣された応援職員の勤務 環境整備が不十分

応援職員の配置に際して、宿泊場所や執務環境が確保されず、派遣が躊躇されたり、応援職員の行動が制約されたりと応援業務に支障が生じた。被災市町村に長期派遣された職員の肉体的又は精

平成 7 年 12 月 災害対策基本法の改正（阪神・淡路大震災を契機）

- 地方公共団体相互の協力や相互応援に関する協定の締結に関する規定（法第 5 条の 2、法第 8 条第 2 項第 12 号）が新設

東日本大震災（H23.3）

平成 24 年 6 月 災害対策基本法の改正（第 1 弾）

- 地方防災計画を定めるに当たっては、円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮する旨規定（法第 40 条、42 条）
- 自治体間応援の対象業務を震災直後の緊急性の高い応急措置から避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕などを含む災害応急対策全般に拡大（法第 67 条、68 条、74 条）

平成 24 年 9 月 防災基本計画の修正（災対法（第 1 弾）改正、防災対策推進会議最終報告等）

- 地方公共団体及び防災関係機関は、災害の規模や被災地のニーズに応じて円滑に他の地方公共団体及び防災関係機関からの応援を受けることができるよう、防災業務計画や地域防災計画に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努めるものとし、応援先・受援先の指定、応援・受援に関する連絡・要請の手順、災害対策本部との役割分担・連絡調整体制、応援機関の活動拠点、応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等について必要な準備を整えるものとする記載

平成 25 年 6 月 災害対策基本法の改正（第 2 弾）

- 国（指定行政機関等の長）に対する災害応急対策全般に係る応援の要求（法第 74 条の 3）に関する規定が創設
- 応急措置の代行（法第 78 条の 2）等に関する規定が創設
- 内閣総理大臣による広域一時滞在の協議等の代行（法第 86 条の 13）に関する規定が創設

平成 26 年 1 月 防災基本計画の修正（災対法（第 2 弾）改正、大規模災害復興法等）

- 災害応急対策等に係る業務を行う企業と国・地方公共団体との協定締結の促進

神的なケアが十分なされなかった。また、その一方で、被災自治体に過度な負担をかけないよう応援側においても自ら行うべき準備が不足していることも否めなかった。

4 本ガイドラインの 主なポイント

1 「応援・受援の被災地での

現状を知ること」

大規模災害発生直後から、

被災自治体には、国をはじめ、被災地外の地方公共団体など多方面から人的応援が実施される。また、国や全国知事会からプッシュ型の物的支援も実施される。これらにより、被災自治体には膨大な人的支援や物的支援が押し寄せる状況になる。

2 「応援・受援の役割を組織 (体制)に位置付けること」

被災地に集中するこれらの人的支援・物的支援を受け入れる被災自治体は、有事の混乱の中で、被災地における応援要請のニーズを把握するとともに、押し寄せる人的支援・物的支援の全体像を把握し、時々刻々と変化する状況下で、応援・受援のミスマッチがないよう応援と受援の調整を図り、円滑に応急業務を実施する必要がある。このため、被災自治体内に、受援班(又は受援担当)を設け、これらの業務を担わせる必要がある。

3 「応援・受援の基礎知識を知ること」

受援体制の整備を進める上で、応援・受援の基礎知識を知る必要がある。

● 災害の局面を意識すること。

災害の種類や特徴に応じて、被災地で必要となる応援の内容は異なることになるが、発災後における「初動期」「応急期」「復旧・復興」の局面(フェーズ)ごとに何が最優先なのか判断し、現場対応する必要がある。

● 必要資源を把握すること。

災害対応を実施する上で必要となる資源は、「人的資源」「物的支援」はもとより、災害活動の拠点となる「施設」「燃料」などの資源もある。このため、必要とな

る資源をリストアップし、見積もりや調達手順を確認するとともに、資源運用計画表により資源を管理する。

● 人的・物的資源の流れを知ること。

これら資源の流れの全体像を応援・受援双方の組織で共有する必要がある。この流れを8つのステップで説明すると、物資の場合には、「ニーズ把握」「調達」「輸送」「追跡」「追加」「撤収」「実費・弁償」「追跡・把握」となり、各ステップにおける役割分担を整理しておく必要がある。

● 資源の管理に必要な情報項目を整理すること。

応援・受援の人的資源・物的資源を管理するため、必要な情報を記載した帳票を作成し、応援・受援双方で共有する。このように一元管理しておく、のちのち精算業務や各種報告に活用できるなど業務の効率化を図ることができる。

● 応援対象となる業務を整理すること。

応援を受けて実施する業務をあらかじめ特定し、その業務の内容を整理し、応援側に依頼する範囲を明らかにしておくことで応援の実効性を高めることが

できる。なお、地震対応では、「地方都市等における地震対応のガイドライン」において主な災害対応業務が記載されているので参考にしていきたい。

5 おわりに

熊本地震では、被災市町村の中には壊滅的な被害を受け庁舎や指定避難所が使用できなかった事例や避難所に押し掛けた多数の避難者へ十分な対応ができなかった事例が見られた。また、支援物資が避難者に円滑に届けられなかった事例も見られた。これらに鑑み、平時から大規模災害時には、自治体自身も被災することを想定した上で、災害対応に備えなければならない。特に、受援体制の整備は、多方面からの手厚い支援を円滑に被災者へ届ける大前提であることを改めて認識していただきたいところである。また、受援体制を整備した後も、研修や図上訓練等を繰り返し実施して、その実効性を高めていく必要がある。

最後に、本ガイドラインが、大規模災害に備える市町村をはじめとした地方公共団体の受援体制の整備並びに実効性の確保の一助となり、地方公共団体の防災力の向上につながることを期待する。

〈内閣府(防災担当)防災計画担当〉

国と地方・民間の「災害情報ハブ」推進チームについて

平成28年4月に発生した熊本地震において、被災者の中には、指定避難所に避難・滞在せず、車中泊等をしていた多くの例が見受けられました。このような人々の動向をはじめ、避難所における被災者のニーズや物資の配送状況等、把握が困難であったことが、熊本地震

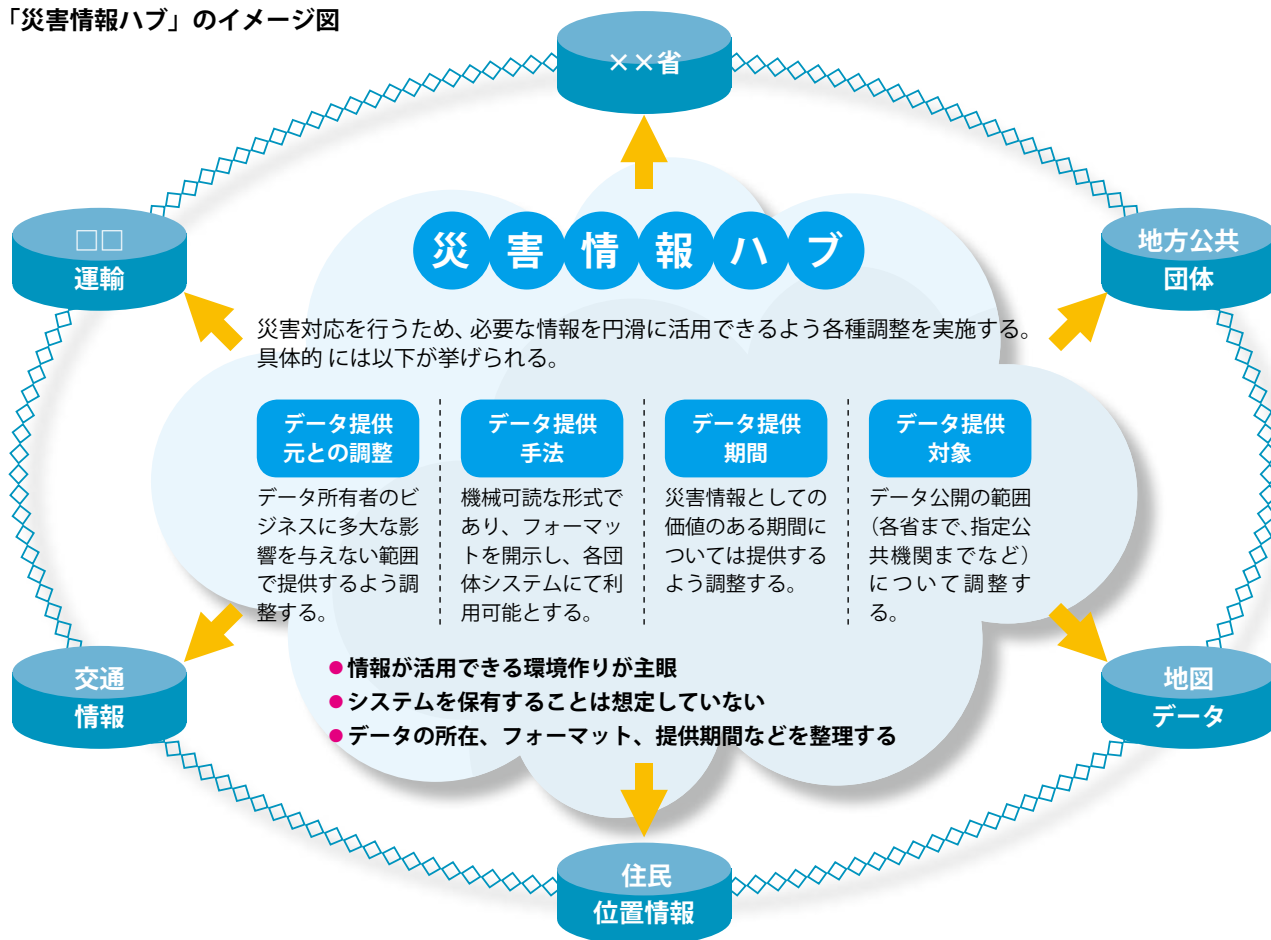
に係る検証の中で指摘されました。

このような課題を解決するためには、国や地方公共団体、また民間企業・団体等が把握している災害対応に資する情報を共有するための枠組みを確立することが必要であり、特に災害時には、官民連携による迅速な

対応が求められるため、一定のルールの下、各機関が有する情報を円滑に共有することが極めて重要です。

このため、内閣府では、情報の共有を図るために効果的な手段と考えられ、昨今の進展目覚ましい情報通信技術（ICT: Information and Communic-

「災害情報ハブ」のイメージ図



国と地方・民間の「災害情報ハブ」推進チーム構成員

※中央防災会議 防災対策実行会議 災害対策標準化推進WGに設置
(平成29年4月10日現在、敬称略、五十音順)

●座長

松本 洋平	内閣府副大臣(防災担当)
-------	--------------

●委員(業界団体・関係機関等)

粟飯原 勝胤	日本防災産業会議情報分科会長
阿佐美 弘恭	株式会社NTTドコモ代表取締役副社長
天野 肇	特定非営利活動法人ITS Japan専務理事
岩崎 一雄	一般社団法人日本経済団体連合会政治・社会本部長
甲斐 隆嗣	株式会社日立製作所社会イノベーション 事業推進本部新事業推進本部担当本部長
菅井 賢治	日本放送協会報道局 災害・気象センター災害担当部長
高田 直人	全日本空輸株式会社取締役執行役員
高橋 文晴	イオン株式会社 執行役 管理担当 兼 リスクマネジメント管掌
多田 進一	一般社団法人日本ガス協会常務理事
玉木 良知	日本貨物鉄道株式会社取締役兼執行役員 経営統括本部長 総務部長
永嶋 功	公益社団法人全日本トラック協会常務理事
村林 聡	株式会社三菱東京UFJ銀行 専務取締役
八代 浩久	電気事業連合会理事・事務局長
山本 慎二	日本通運株式会社 業務部長
吉村 宇一郎	石油連盟常務理事

(地方公共団体)

鈴木 英敬	三重県知事
立谷 秀清	相馬市長
西村 博則	益城町長

(大学・研究機関関係者)

臼田 裕一郎	国立研究開発法人防災科学技術研究所総合防災情報センター長
柴崎 亮介	東京大学空間情報科学研究センター・生産技術研究所教授
田村 圭子	新潟大学危機管理室教授
林 春男	京都大学防災研究所巨大災害研究センター教授 国立研究開発法人防災科学技術研究所理事長

(オブザーバー)

一般社団法人電子情報技術産業協会
一般社団法人日本建設業連合会
関係省庁

ation Technology)を活用した
 具体のプロジェクトの実施と
 ともに、国と地方公共団体、民間
 企業・団体等の関係機関間にお
 ける情報共有に関し、共有の方
 法や期間等のルール及びこれ
 を通じた情報のやりとり(「災
 害情報ハブ」)について推進す
 るため、中央防災会議防災対
 策実行会議災害対策標準化推
 進ワーキンググループの下に、
 「国と地方・民間の『災害情報
 ハブ』推進チーム」(座長:松本
 洋平内閣府副大臣)を設置しま
 した。

平成29年4月の第1回推進
 チームでは、座長である松本副
 大臣より、基本3原則(①オー
 ルジャパンの体制で取り組むこ
 と、②ICTを積極的に活用し、
 世界をリードする取組とするこ
 と、③現場の視点を重視し、課
 題解決に資する成果を創出す
 ること)が示されました。これら
 3原則を具体化していくため、
 関係省庁をはじめ地方公共団
 体、多岐にわたる民間企業等
 のメンバーでしっかりと連携を
 図りながら、平成29年度中を目
 途に、「災害情報ハブ」=情報共
 有のルールづくりを進めてまい
 ります。

(内閣府(防災担当)防災計画担当)

インドネシアの防災政策と今後の協力の重要性

1 はじめに

インドネシアは、環太平洋火山帯に位置する島国であり熱帯の高温多湿な気候に覆われていることから、地震・津波や火山噴火、洪水、土砂災害など、日本と同様に大小多様な自然災害が頻発する国です。私は、2014年12月に国土交通省からJICAの長期個別専門家としてインドネシア国家防災庁(BNPB)に派遣され、本年3月までの2年4ヶ月間、BNPBが実施する防災政策に関する助言や、BNPBに対するODA技術協力案件の形成支援などを行ってきました。

本稿では、インドネシアの防災政策や課題のうち、特に地方自治体に関連するものの一部を紹介するとともに、日本としての今後の協力の重要性について私見を述べます。

2 組織体制

インドネシア政府の防災体制が本格的に見直され始めたのは、2004年のインド洋大津波による甚大な被害を受けて以降のことです。日本政府やJICAの支援もあり、2007年に『防災法』(日本の災対法に相当)が制定



県・市における地域防災計画の策定状況 ■ 策定済み ■ 未策定

され、それを根拠として翌2008年にBNPBが設立されました。その後、全国34州、約500県・市において地方防災局(BPBD)が設立されました。BPBDはBNPBの地方支分部局ではなく、各自治体の中に設けられた組織であり、この点、日本における内閣府(防災担当)と各自治体内の防災部局との関係と類似した組織体制となっています。

3 BPBD やコミュニティの防災体制強化

BPBDが全国の自治体に設置され始めてまだ10年も経っておらず、その人員体制や職員の能力が不十分なケースも少なくありません。

各自治体の防災対策の一つの目安となるのが地域防災計画の策定の有無ですが、2016年6月時点で、全国497県市中91県市にとどまっています(図)。

2011年から2015年にかけてJICAの技術協力プロジェクトの一環で、各種ハザードマップづくりから地域防災計画の策定にいたるプロセスを支援する技術ガイドラインを提供するなどしており、こうした成果も活用しながら、現在BNPBにおいて全国各地に出向く等によりBPBDの能力強化に取り組まれているところです。“Desa Tangguh”(デサ・タング)と呼ばれる取り組みも推進されています。直訳すると「強靱な村づくり」であり、基礎自治体である県・市よりも小さな村落(Desa)単位で、防災への対応能力を高めることを目的とした事業です。

インドネシアにおいては“gotong royong”(ゴトン・ロヨン)と呼ばれる地域コミュニティの相互扶助の慣習が根強く残っており、防災対策においてもその役割は大きいと考えられています。

このため、各BPBDが主導しながら、村落毎のリスクの把握や防災計画づくり、市民団体等から構成される防災フォーラムの設置、官学民の連携によるリーダーの養成などに取り組むこととされています。

4 都市部における津波からの避難

2016年3月2日19時49分(現地時間)、スマトラ島の南西約600km沖合、深さ10kmを震源とするM7.8の地震が発生し、その約5分後には、同島インド洋沿岸の一部や沖合の島嶼部に対し、気象気候地球物理庁(BMKG=日本の気象庁に相当)から津波警報が発表されました。

警報は瞬時にテレビやラジオ、各地のサイレン等を通じて住民に伝えられたものの、西スマトラ州最大の都市であるパダン市等では、避難する自動車やバイクで大渋滞が発生し、身動きが取れない状況が生じたとのことです。(写真)

今回は結果的に津波による被害は報告されていませんが、



津波警報発令中、避難する自転車やバイクで混雑するパダン市内(撮影:Didi Aryadi)
(写真提供:ジオハザードインターナショナル)

人口が集中する都市部においてこのような状況が発生することは極めて深刻な問題です。2012年4月には、バンダ・アチエ市でも同様の事案が発生しています。

自動車による避難のあり方に関しては日本国内でも議論や対策が進められてきていますが、インドネシアにおいては、次のような状況にも考慮する必要があると考えます。

一つ目は、自動車やバイクそのものが自宅や生命と同じくらい重要な「資産」だと考える住民が多く、それを守りたいが故にこれらに乗って避難する人が多いということです。命を守ることを最優先に徒歩避難を呼び掛けるだけでは、なかなか浸透しないと考えられます。

二つ目は、家族や友人のことを非常に大切に考えることから、これらの人を探す、あるいは迎えに行くために、高台等の本来とは逆の方向に向かう人も多く、避難の流れを阻害する要因になっているということです。

「津波てんでんこ」の考え方を普及させることが日本以上に難しいと想像されますが、家族や友人等がいざという時にどう行動するのか、特に要援護者については時間帯等によって誰が避難を支援するのか、家族やコミュニティで予め合意形成を地道に図っていく必要があると考えます。

5 今後の協力の重要性

日本は、防災対策に関し世界でもトップクラスの技術やインフラ、高い国民意識を有する国です。これは、私たちの先人がはるか昔から防災対策に取り組み、様々な災害を経験しながらも高度経済成長を成し遂げるなど、長年の経験やノウハウ、努力の積み重ねによるものです。

一方、インドネシアにおける本格的な事前防災対策はまだ始まったばかりです。加えて、気候の変化に伴い災害が頻発、激甚化するとともに、著しい経済成長に伴い守るべきものや配分できるリソースも急速に変化しており、インドネシアにおける防災対策には今後、スピードとダイナミズムが求められると考えます。そのような状況では、日本がもつような過去の災害の経験や教訓、それらに基づく防災対策のノウハウを活用することが非常に重要となります。

日本は、防災対策に関してインドネシアと類似点が多々あるほか、近年の災害や新たな被害想定で明らかとなった課題を克服すべく、現在進行形で地道な努力と様々な工夫を積み重ねている自治体も数多くあります。そうした取り組みも共有するなど、日本だからこそできる協力も多いのではないかと考えます。

(元・JICA専門家 新屋孝文)

防災リーダーと地域の輪

第31回

兵庫県宝塚市「中山台コミュニティ」

自分たちの町は自分たちで守る

兵庫県宝塚市の中山五月台中学校区では地域住民が自ら地区防災計画を策定することで、地域全体の防災対策の強化につなげている。



兵庫県宝塚市の中山五月台中学校区(中山台コミュニティエリア)は、人口約13,500人(5,900世帯)のうち、65歳以上の住民の割合が約35.6%(宝塚市全域では26.2%)と、高齢化が進む地域である。山間部を削って開発された住宅地のため坂道が多く、広範囲にわたって土砂災害警戒区域があり、地震や土砂災害による被害の発生が想定されている。

この地域で、「自分たちのまちは自分たちで守る。」をスローガンに、防災活動に取り組むのが「中山台コミュニティ災害対策委員会」(以下、災害対策委員会)である。災害対策委員会は、中山五月台中学校区にある自治会、マンション管理組合、幼稚園、小中高校、福祉施設、事業所など、22の団体の代表者、民生児童委員、地域ボランティアで構成されている。

災害対策委員会の立ち上げから地区防災計画の策定に至るまで、約5年間に亘って委員長を務めた細川知子さんに、委員会の活動について伺った。

「中山五月台中学校区は高齢化が進んでおり、大規模災害が発生した時に、公の助け無しに、地域住民だけで、十分な対応ができるだろうかという不安がありました。そこで、平成23年2月、災害時の連携体制の構築を目的として、当時の自治会長が中心となり、災害対策委員会を立ち

上げました。最初は、約10団体が参加して始まりましたが、立ち上げ直後に、東日本大震災が発生したことで、一気に参加団体は増えまし



「地区防災計画概要版全戸配布の準備作業風景」自治会等で配布するために、委員が仕分け作業をしています。



「大規模避難訓練指定避難所(中山五月台中学校会場)での救援物資配布訓練風景」人数分に満たない救援物資でも、皆で分け合えるように配布の訓練をしています

た。当時、地域では、防災活動があまり活発に行われていませんでした。そこで、災害対策委員会は地域の防災意識調査アンケートを実施し、その結果から、中山五月台中学校区全域を対象とする大規模な避難訓練を実施することを決めました。平成24年以降、毎年行われている大規模避難訓練では、災害対策委員会が地区災害対策本部を立ち上げ、仮想の宝塚市災害対策本部からの指示のもと、中山五月台中学校区にある4つの指定避難所と、福祉避難所を一齐に開設し、地区本部を中心として連携をとるトレーニングを行っています。訓練の参加者は各避難所で、避難者受付訓練、炊き出し訓練、段ボールベッドの組み立て訓練などを行います。また、指定避難所ごとに捜索隊を編成して災害時要援護者宅を訪問し、安否確認を行う自宅避難者捜索訓練も実施しています。」

地区防災計画の策定

平成26年4月から「地区防災計画制度」が開始されると、災害対策委員会は地区防災計画の策定に取り組んだ。災害対策委員会では、自治会の会長や防災担当者、自主防災会の代表、民生児童委員、防災リーダー、地域ボランティア、学校の教員、福祉施設職員など約30人が集ま

り、毎月定例会議を開催しているが、その中から地区防災計画を担当する7人程のチームで原案をまとめ上げた。

「災害対策委員会で重ねてきた地域の防災活動に関する議論や、実際に大規模訓練を実施してきた経験が、地区防災計画の策定に大いに役立ちました。計画策定にあたっては、外部からの支援が後回しになる可能性も考え、公助に頼らない体制づくりを目指しました。」と細川さんは言う。

災害対策委員会は、中山五月台中学校区に住む住民の議決機関である中山台コミュニティ常任評議会に「中山台コミュニティ地区防災計画」を提案し承され、平成27年11月に宝塚市へ提出された。中山五月台中学校区は平成27年度内閣府地区防災計画モデル地区にも選ばれ、平成28年5月、中山台コミュニティ地区防災計画は宝塚市地域防災計画の中にも正式に位置づけられた。

中山台コミュニティ地区防災計画は、「大規模災害が発生して孤立し、ライフラインが止まった状況下でも、地域が一体となって、発災から一週間を自分たちで生き延びることを目標」に策定されており、地震、土砂災害を対象とする「平常時の取組み」、「災害時(非常時)の取組み」などがまとめられている。

「平常時の取組み」としては、災害対策委員会による定例会議開催、家庭内備蓄・住宅耐震化の促進、中山台コミュニティエリア全体での大規模訓練の実施、防災資機材の整備・点検、伝令・無線などによる情報伝達網構築などが盛り込まれている。

「災害時(非常時)の取組み」としては、震度6弱以上の地震が発生した場合、3時間以内に住民が集まり、地区災害対策本部を立上げ、宝塚市へ報告すること、地区災害対策本部の役割として、災害情報の収集と住民への周知、避難者情報の集約と宝塚市への報告などが明記されている。

「地区防災計画の策定で、大規模避難訓練の内容、災害本部立上げの手順や役割などを明確化できました。災

害対策委員会のメンバーが替わっても、引き継ぎが滞りなくできるようになりました。災害対策委員会が策定した地区防災計画が公的な計画である宝塚市地域防災計画に位置付けられたことは、地域にとって非常に意義深いことです。」

地区防災計画

の策定により、中山台コミュニティ災害対策委員会は宝塚市から地区防災計画活動推進補助金の支給を受けることが可能となった。災害対策委員会は無線機、炊き出し用大釜、ライト、発電機、防災倉庫などの防災関連の資機材を購入し、地域に配備している。また、災害対策委員会は地区防災計画を周知するために、説明会の開催、計画をシンプルにまとめた計画概要版の全戸配布、大規模避難訓練参加者には計画冊子の配布を行った。

「説明会の参加者には『こうした計画を作る人が地域にいることは、とても心強いことです。』とおっしゃって頂きました。計画は作っただけでは意味がありません。今後、さらに多くの住民の方々に、計画を理解して頂き、大規模災害が発生したら、地域が一体となって、非常時を生き抜くことが出来るように、常日頃から備えることが重要です。」

細川さんは、現在も副委員長を務めながら、裏方として活動に携わっている。



「大規模避難訓練地区災害対策本部訓練風景」
集まる地域情報を地図上に落とし込んでいます。



「大規模避難訓練指定避難所(中山五月台中学校会場)での救命講習風景」
救急隊員の指導のもと、AEDや心臓マッサージに取り組みます。

(内閣府(防災担当)普及啓発・連携担当)
(写真提供:中山台コミュニティ)

ぼうさい 夏号 Vol.87

平成29年6月30日発行[季刊]
<http://www.bousai.go.jp/kouhou/>

●編集・発行

内閣府(防災担当)普及啓発・連携参事官室
〒100-8914
東京都千代田区永田町 1-6-1
中央合同庁舎第8号館
TEL:03-5253-2111 (大代表)
FAX:03-3581-7510
URL:<http://www.bousai.go.jp>

●編集協力・デザイン

フォーシーズンズ株式会社
〒103-0013
東京都中央区日本橋人形町 1-1-10
麻業会館5階
TEL:03-5614-0746
URL:<http://www.0004s.com>

●印刷・製本

敷島印刷株式会社
printed in Japan

ぼうさい秋号は、平成29年9月発行の予定です。

●編集後記

今号より、表紙の写真と連動した『不屈の大地 Build Back Betterの軌跡』(P2~3)がスタートしました。次号以降も、自然災害にも負けずに立ち直った地域の“今”をお伝えしていく予定です。ご期待ください。

また、従来までの縦組みから横組みへと変更し、文字の書体やサイズも変えるなど、より見やすい誌面になるようリニューアルを行いました。ご意見・ご感想もお待ちしています。

ご意見・ご感想を、内閣府(防災担当)広報誌「ぼうさい」担当宛で、はがき、FAXにてお寄せください。



津波から身を守る
2つの
お約束

1 家族と逃げる場所を
決めておく

2 自らの命を守ることに
全力を尽くす

11月5日は 津波防災の日 世界津波の日

津波!? 海岸近くで揺れを感じたら、高いところへ!

