

市町村のための 水害対応の手引き

平成29年6月

内閣府（防災担当）

はじめに

- 我が国は、河川氾濫により形成された沖積平野に多くの人口が居住するという地形条件と、台風等による豪雨が高い頻度で発生するという気象条件のため、水害被害が発生しやすい特徴を有している。特に、近年、短時間強雨の年間発生回数に明瞭な増加傾向が現れているとともに、平成27年9月関東・東北豪雨災害をはじめとした大河川の氾濫も相次いでいる。
- 中央防災会議防災対策実行会議「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」報告（平成28年3月）においては、先般の関東・東北豪雨災害から得られた課題や教訓を整理し、今後取り組むべき対策を取りまとめたところであるが、これらの課題の中には、過去の水害においても繰り返されてきているものが多い。

平成27年9月関東・東北豪雨災害で被災した市町村における課題の一例

- 道路の冠水により職員の参集が間に合わなかった。
- 停電、基地局等の浸水により外部との連絡に支障が生じた。
- 住民や報道機関等からの問合せが殺到し、災害対応に混乱が生じた。
- 被災経験がなく、罹災証明書発行などの対応方法・手順が分からなかった。

- しかしながら、これら過去の水害の教訓をもとに水害対応のポイントを整理したものがこれまでなく、被災経験がない市町村にとっては、水害発生時にどのような対応が必要となり、まず何から対策を進めるべきなのかをイメージしにくい状況にあった。
- そこで、内閣府（防災担当）では、被災経験のない市町村であっても迅速かつ的確な災害対応を実施できるよう、水害発生時に市町村がとるべき災害対応のポイント等を示した「市町村のための水害対応の手引き」を取りまとめることとした。
- 本手引きでは、関東・東北豪雨災害で明らかとなった課題も踏まえ、災害対応のポイントを9つに絞り、平時の備えから災害対応の初動、応急対策、復旧に至るフェーズごとに、被災の教訓を踏まえた取組の方向性や実施すべき対策、先行自治体の優良事例等を示すとともに、より詳細な情報を確認できるようこれまで刊行した各種ガイドライン等の入手先を掲載することにより、市町村の防災担当者向けのポータルとして活用できるよう構成している。
- 市町村においては、災害対応マニュアル等の見直しや訓練の企画等の際に、本手引きの掲載内容も参考にしていきたい。また、本手引きで示すポイントは、水害のみならず地震等他の災害に対しても有効であると考えられることから、必要に応じて、災害対応全般の見直しにも活用いただければ幸いである。
- なお、本手引きについては、今後とも内容の充実、見直しを行い、改善を図ることとしている。

1回目の改訂について

- 平成28年台風第10号による水害を踏まえて「避難勧告等に関するガイドライン」が平成29年1月に改定されたこと、水防法等が平成29年5月に改正されたこと等を受けて、1回目の改訂を行うこととした。
主な改訂内容は以下のとおりである。

主な改訂内容

○ 市町村が実施すべき主な対策の明確化

- ・ 「情報の収集・発信と広報の円滑化」を「情報の収集・分析」と「広報の円滑化と情報の発信」へ変更

○ 「情報の収集・分析」の内容の充実

- ・ 「大規模氾濫減災協議会」に関する記載を追加し、「関係機関との“顔の見える関係”の構築」に関する内容を充実化
- ・ 「ホットラインの活用」に関するページを新設
- ・ 水害リスク情報として中小河川に係る過去の浸水実績等の周知に関する記載の追加 等

○ 「避難対策」の内容の充実

- ・ 「避難勧告・指示等の発令」のページに「避難勧告の発令基準の設定例」、「避難準備・高齢者等避難開始の伝達文例」及び「水害時の住民の避難行動」の記載を追加
- ・ 「要配慮者等の避難の実効性の確保」に関するページを新設 等

○ その他掲載内容の修正

- ・ 「近年の水害の発生状況」などの記載内容を更新(最新化)
- ・ 水防管理者から委託を受けた民間事業者による水防活動の円滑化に関する記載の追加 等



写真：国土交通省提供

目次

水害発生時に起こる課題と対応の原則

- | | |
|---------------------|------|
| ●近年の水害の発生状況 | P. 4 |
| ●水害時における市町村の災害対応の実態 | P. 5 |
| ●被災市町村職員の声 | P. 6 |
| ●災害対応の原則 | P. 8 |
| ●災害時にトップがなすべきこと | P. 9 |

市町村が実施すべき水害対応「10のポイント」

- | | |
|--------------------------|-------|
| 【市町村が実施すべき主な対策（フェーズ別）一覧】 | P. 10 |
| 1. 災害対応体制の実効性の確保 | P. 12 |
| 2. 情報の収集・分析 | P. 18 |
| 3. 避難対策 | P. 22 |
| 4. 広報の円滑化と情報の発信 | P. 26 |
| 5. 避難所等における生活環境の確保 | P. 28 |
| 6. 応援の受入れ体制の確保 | P. 30 |
| 7. ボランティア・民間事業者との連携・協働 | P. 34 |
| 8. 生活再建支援 | P. 36 |
| 9. 災害救助法の適用 | P. 42 |
| 10. 災害廃棄物対策 | P. 46 |

巻末資料：参考となる主なガイドライン・通知等

P. 48

近年の水害の発生状況

平成18年から27年までの10年間に、

- 全国の市町村の97%で1回以上の水害が発生
- 約半数の市町村で、10回以上もの水害が発生
- 一度も河川の氾濫などによる水害が起きていない市町村は、わずか3%（60市町村）に過ぎない。

平成18年～平成27年 水害(河川)の発生状況

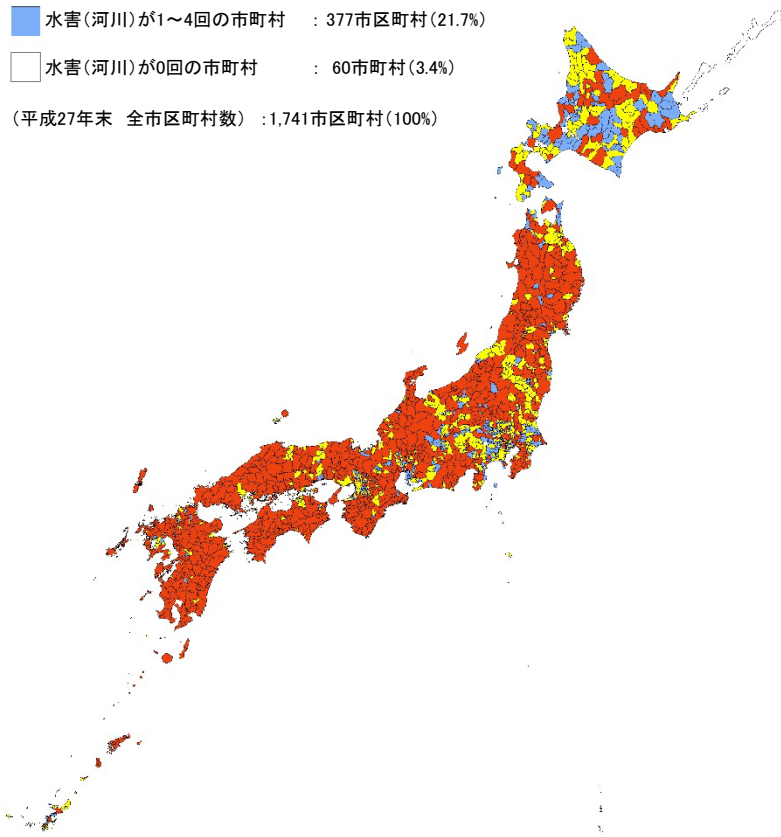
■ 水害(河川)が10回以上の市町村 : 829市区町村 (47.6%)

■ 水害(河川)が5～9回の市町村 : 475市区町村 (27.3%)

■ 水害(河川)が1～4回の市町村 : 377市区町村 (21.7%)

■ 水害(河川)が0回の市町村 : 60市町村 (3.4%)

(平成27年末 全市区町村数) : 1,741市区町村 (100%)



資料: 水害統計をもとに国土交通省作成

平成28年



石狩川水系空知川の決壊状況
(北海道空知郡南富良野町)



小本川の浸水被害
(岩手県下閉伊郡岩泉町)

平成26年



徳島県阿南市で起こった大規模な水害



京都府福知山市で起こった大規模な水害

平成27年



茨城県 常総市 鬼怒川の浸水状況



宮城県 大崎市 渋井川の浸水状況

水害時における市町村の災害対応の実態

受電設備や
非常用発電設備等の浸水で
停電



停電、基地局の浸水で
固定・携帯**電話は不通**



職員が参集できず、
計画どおりに
体制充実を図れず



防災担当職員に
災害対応業務が集中し、
マンパワーが不足



住民・報道機関等から
問合せが殺到し、
災害対応できず



水が引いても、
廃棄物・泥があふれ、
車両の乗り入れできず、
衛生環境も悪化



**住民の生命、身体、財産を
守れないおそれ**

被災市町村職員の声

■浸水・停電による通信手段の喪失

隣町の消防から「今、役場が浸水しとるんや！」と電話がかかってきました。あっという間に水があふれてきたので、あわてて書類とかを机の上に上げているところだということです。それに、**防災行政無線等の電源も全て1階にあったので、全部ダメになってしまった**とも。

夜中に、「これが最後の通信になると思います。もう**携帯電話の電池がありません**」という連絡が入って以降**通信が途絶え、その役場は孤立**してしまったのです。

【平成16年台風第23号(平成16年10月)】(福知山市 60代 男性 市役所職員)



■参集中の二次災害の危険

8月13日の晩、そんなことになるなんて全く思いもせずに気持ちよく寝てたら、役所から被害が発生しているから出勤してくれというような話があり、**真っ暗な中を車で役所に向か**いました。

今まで、たいがいの雨の時でも水がついたことはありませんでした。

雨がきつかったので、水しぶきだけしか見えないような状況で、ヘッドライトをハイにして走っていて、**何の疑いもなくアンダーパスを通り抜けようとした**んです。そうしたら、あれよあれよという間に**ハンドルが効かなくなり、車に水が入ってきて、前のドアが開かなくなり**「どうしようかな」とあせりました。ハンマーも積んでませんで、後ろの席に行ってドアをクツと開けたらちょっとだけ開きましたので、脚をはさみ込んで、スルツと体を抜くようにして車の外に出たら、もう胸の下ぐらいいまで水が来ていて、這うようにして手前の信号の方に戻りました。

【前線による大雨(平成24年8月)】(宇治市 50代 男性 市役所職員)

■道路冠水により参集できず

去年の11月11日の未明に、最大時間雨量が122.5ミリの集中豪雨に遭った。和歌山市は、**過去20年これといった被害を受けていなかったため油断**があった。

警報が出た2時46分には自宅にいたが、外は**ザアザア降り**で**警報を伝える防災行政無線の声がまるきり聞こえない**。危機管理官に電話して、「どんな具合だ」ということを聞いたところ、「1時間くらいで雨雲は去る見込みである」ということだったのですぐには出勤しなかったが、市内の**幹線道路が全部冠水して走れない状態**で今度は**出勤できなくなった**。

4時の段階で93人しか出勤できず、対策本部を設置したのは4時48分だった。5時半で、**本来出勤すべき354人のうち185人しか出勤できていない**。7時になってようやく372人出勤した。こういう時にどうやって出勤するかというのは、大きな課題だ。私は結局、いちばん山の上を通る迂回路を探して、そこからようやく役所にたどり着くことができた。

【低気圧による大雨(平成21年11月)】(和歌山市長)



■水害対応は長期戦

水害は復旧活動も大変ですから、ひとつの災害に1週間ぐらいかかりっきりになります。当時も課の**5人がローテーションを組んで、2、3時間家に帰り、お風呂に入って仮眠してはまた出て来る**ということを4日ほど続けました。

市民の中には、夜仕事をして昼間寝ていらつしやるという方もたくさんおられます。で、災害ゴミの出し方などの情報が入ってきづらいのか、夜の仕事が終わってから問い合わせる人も少なくありません。また、ちょっと一杯ひっかけ、災害に対するいろんな想いを誰かにぶつけたいといった感じで、電話をかけてくる人もいます。

最初の3日ぐらいいは、大変なことが起きているということで、アドレナリンがすごく出ていて頑張れるんですが、**そのうち疲れがたまってきて、「倒れて病院に運ばれた方がいいな」なんて思った**こともありました。

【平成21年7月中国・九州北部豪雨(平成21年7月)】(宇部市 50代 男性 行政職員)



■報道機関からの電話が殺到

ずぶぬれになって役所に着くと、**報道機関からの嵐のような問い合わせ**が待っていました。最初は「うわー、大変ですね」と言ってくれるのですが、そのうち思うように取材ができないうもどかしさから**厳しい指摘の連続**となりました。

「こう答えたいけれども、どうしよう」と上層部に投げかけてもストップがかかってしまう。**メディアから「なぜ、出せないんだ！」と言われても、担当としては市がまとめた確かな情報しか出せず、にっちもさっちもいかない**状況が続きました。

まだ被害の詳細がつかみきれない状況であると説明しても、どの地域が浸水したのか、浸水した家屋は何百か、何千かと聞いてきます。報道機関からすれば、正確に確認がとれていなくとも、今わかっていることを出してほしいということなんです。中には、特ダネを求めてくるところもあり、そういうアプローチへの対応は、正直苦しかったですね。

【前線による大雨(平成24年8月)】(宇治市 50代 女性 市役所職員)



■住民からの電話も殺到

当時は、**受話器を置いた途端に電話が鳴る状態**でした。119番とか110番とは違って、受けたら自動的にその場所の地図が出るわけではありませんので、まず住宅地図を開いて、住所や電話番号を訊き、「お近くの目標物はありますか」と言って、お店とか病院とかバス停とかで場所を確認し、『災害対応票』に記録していきました。

「道路の木が倒れて通行の妨げになっている。何とかしないと」という電話を、見る人見る人がかけてくるので、木が1本倒れただけでもその通報が何件にもなります。結果的に**通報記録は1200件にのぼりました**。

「裏山が崩れた」という通報も、ほんの少し崩れた場合もあるし、土砂がドーンと家に当たっているというケースもあります。どの程度重要なものなのか、十分聞き取ってから判断しなければなりませんから、**1件の電話にかなり時間がかかります**。

こういった**電話対応に追われ、河川の水位や雨量の監視業務がどうしても疎かになりがち**です。これ以降、応援職員に主に電話対応をやってもらうといった役割分担を明確にしました。それが今年の大雨の時に役に立ったというか、我々は冷静に監視にあたることができました。

【平成21年7月中国・九州北部豪雨(平成21年7月)】(宇部市 50代 男性 行政職員)



■119番通報もパンク

台風の影響で雨風が強まっていました。私は市役所の消防本部につめていて、119番通報されてきた方の電話番号を消防署からボタンタッチして受け取って、その人に電話するということをやっていました。**ある時を境に、消防署への通報がパンク状態**になってしまったからです。

私が「もしもし」と言った瞬間に、「助けてください！」という声が出て、「今どちらですか？」と聞いたら、「どこかわからんけど、とりあえず電柱にしがみついとる」と。仕事で車を走らせていたら急に水が出てきて、車の屋根に逃げたけれど、どんどん水が増えて、車は流れていってしまったと言うのです。

「もう少し上へ上がれますか？」と聞いたら、「まだもうちょっとあるので上がれます」と。その頃は増水中でしたので、「できるだけ上へ上がって頑張ってください」というほかなく、後で、消防隊に連絡を取り、大体の場所を教えて何とか救助してもらいました。

【平成16年台風第23号(平成16年10月)】(福知山市 50代 男性 市役所職員)



出典:(和歌山市の事例) 第6回水害サミットの開催について【水害サミット実行委員会事務局】

http://www.mlit.go.jp/river/suigai/pdf/06_kaisaigaiyou.pdf

(和歌山市以外の事例)「一日前プロジェクト」【内閣府(防災)】

<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/ichinitimae/>

災害対応の原則

準備したものでなければ機能しない、事前の備えが不可欠

避難勧告等の発令は「空振り」は許されるが「見逃し」は許されない

最悪の事態を想定して、疑わしきときは行動せよ

災害への事前の備え

- 平時から国・都道府県と緊密な連携（情報の共有）
- 他の市町村との協力体制の構築（相互協力）
- 市町村長不在時の責任者の明確化（首長が被災した事例あり）
- 庁舎の代替機能の確保（庁舎の浸水、停電等を想定）
- 避難所・備蓄の確保（災害対策を行う上での前提）
- 継続的な人材育成や防災訓練の実施（防災は「人」）
- 住民等への自助・共助の呼びかけ（行政の公助だけでは限界）
- 避難勧告等の発令判断の考え方や地域の災害リスクの確認（関係機関の助言を得て十分に確認）
- 居住地ごとの災害のリスク、とるべき避難行動を住民に周知（ハザードマップ等の活用）

行政機関（国、地方公共団体、消防団 等）
地域（自主防災組織、学校、企業、ボランティア 等）
住民

多角的な連携

災害直前の対応

- 的確な情報収集（最悪をイメージして先手）
- 住民と危機感を共有（SNS等を活用し時々刻々の情報を発信）
- 避難勧告の的確な発令（空振りをおそれない）
- 国や都道府県への助言の求め（躊躇せず相談）
- 住民への避難勧告等の情報伝達（あらゆる手段を活用、伝達文は簡潔に緊迫感のある表現）
- 要配慮者、避難行動要支援者への確実な伝達（確実に情報周知）
- 災害対策本部の迅速な立ち上げ（初動対応がカギ）

国、地方公共団体、住民間の情報共有（危機感の共有）

災害発生後の対応

- 救急、救命活動等の的確な指示（人命優先）
- 応援要請の速やかな判断（使えるものは何でも使う）
- 職員を総動員して災害対応（応援体制の確保）
- 住民やマスコミへの情報発信（住民に安心感、支援の獲得）
- ボランティアとの連携（行政の手が届かない課題の解決）
- 生活環境の保全（公衆衛生の悪化の防止）

人命救助を最優先とした速やかな災害対応、適切な情報発信

災害時にトップがなすべきこと

災害時に市町村長がなすべきことについては、過去の災害教訓を踏まえ、次のとおり取りまとめられている。

市町村長の責任・心構え

- 危機管理においては、トップである市町村長が全責任を負う覚悟をもって陣頭指揮を執る。
- 最も重要なことは、①駆けつける、②体制をつくる、③状況を把握する、④目標・対策について判断(意思決定)する、⑤住民に呼びかける、の5点である。

出典:「市町村長による危機管理の要諦」(消防庁)

「災害時にトップがなすべきこと」 11か条

1. 「命を守る」ということを最優先し、避難勧告を躊躇してはならない。
2. 判断の遅れは命取りになる。何よりもまず、トップとして判断を早くすること。
3. 人は逃げないものであることを知っておくこと。人間の心には、自分に迫りくる危険を過小に評価して心の平穏を保とうとする強い働きがある。災害の実態においても、心理学の実態においても、人は逃げ遅れている。避難勧告のタイミングはもちろん重要だが、危険情報を随時流し、緊迫感をもった言葉で語る等、逃げない傾向を持つ人を逃げる気にさせる技を身につけることはもっと重要である。
4. ボランティアセンターをすぐに立ち上げること。ボランティアは単なる労働力ではない。ボランティアが入ってくことで、被災者も勇気づけられる、町が明るくなる。
5. トップはマスコミ等を通じてできる限り住民の前に姿を見せ、「市役所(町村役場)も全力をあげている」ことを伝え、被災者を励ますこと。自衛隊や消防の応援隊がやってきたこと等をいち早く伝えることで住民が平静さを取り戻すこともある。住民はトップを見ている。
6. 住民の苦しみや悲しみを理解し、トップはよく理解していることを伝えること。苦しみと悲しみの共有は被災者の心を慰めるとともに、連帯感を強め、復旧のばねになる。
7. 記者会見を毎日定時に行い、情報を出し続けること。情報を隠さないこと。マスコミは時として厄介であるし、仕事の邪魔になることもあるが、情報発信は支援の獲得につながる。明るいニュースは、住民を勇気づける。
8. 大量のごみが出てくる。広い仮置き場をすぐに手配すること。畳、家電製品、タイヤ等、市民に極力分別を求めること(事後の処理が早く済む)。
9. お金のことは後で何とかする。住民を救うために必要なことは果敢に実行すべきである。とりわけ災害発生直後には、職員に対して「お金のことは心配するな。市長(町村長)が何とかする。やるべきことはすべてやれ」と見えを切ることも必要。
10. 忙しくても視察は嫌がらずに受け入れること。現場を見た人たちは必ず味方になってくれる。
11. 応援・救援に来てくれた人々へ感謝の言葉を伝え続けること。職員も被災者である。職員とその家族への感謝も伝えること。