



# 豊岡市の取組み

平成28年1月19日  
水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ(第3回)

# いざという時に住民に適切に避難してもらうための取組

## 毎年 市長自らが防災行政無線で市民に呼びかける

### 6月5日放送 出水期前の注意喚起

1. 人間の努力を上回る自然の脅威は必ずやってくる。
2. 私たちに出来ることは逃げるほかはない。
3. 市は避難の判断材料として三種類の避難情報を出す。
4. 危険が迫る前に避難できるよう自主避難所を開設する。
5. 危険が迫れば、例え深夜であっても、結果的に空振りになる可能性があっても大音量で避難情報を発令する。
6. 土砂災害危険度予測結果等をホームページに掲載。
7. 水平避難と垂直避難を自ら判断してもらう必要がある。
8. 堤防決壊を防ぐため排水ポンプを停止することがある。
9. 「みんなの力で命と暮らしを守る。」これが合言葉。

### 10月20日放送 台風23号(H16)メモリアル

1. 鬼怒川の堤防決壊は他人事ではない。
2. 堤防近傍の居住者は早めの避難が必要である。
3. 平成16年の台風23号以降、堤防は強化された。
4. それでも人間の努力を上回る自然の脅威はいつか必ずやってくる。行政は万能ではない。
5. 自分の命は自分で守ることが原則だ。
6. 状況に応じて垂直避難・水平避難を選択して。
7. 大切なことは、早く賢くさっさと逃げること。
8. 「みんなの力で命と暮らしを守る。」これが合言葉。

### 5月23日放送 北但大震災(T14)メモリアル

1. 大正14年にこの地で起きた大地震を忘れないように。
2. 県は再び本市で地震が起きたら震度6強の揺れにより死者が100名を超えることを予想している。
3. 住宅の耐震化と家具の固定をして自分と家族を守って。
4. 「みんなの力で命と暮らしを守る。」これが合言葉。

防災行政無線の  
戸別受信機を  
全世帯に配布 ⇒



# いざという時に住民に適切に避難してもらうための取組

## 市民への防災啓発

### コミュニティFMの活用(H22)

啓発番組「防災ワンポイント」による情報提供

- ・1回5分にまとめた防災情報を朝夕放送
- ・防災行政無線で再放送
- ・15テーマを75回放送
- ・製本し自治会に配布



### 地域に出向いて出前講座を実施

職員が地域に出向き防災啓発講座を行う

- ・平成23年度 54回実施 延べ3,591人受講
- ・平成24年度 29回実施 延べ1,270人受講
- ・平成25年度 33回実施 延べ1,561人受講
- ・平成26年度 36回実施 延べ1,356人受講
- ・平成27年度 32回実施 延べ2,028人受講

※平成27年度は12月末実績

### 国交省・県土木事務所との共同事業

- ①北但大震災メモリアル事業（毎年5月23日前後）
- ②台風23号メモリアル事業（毎年10月20日前後）
- ③震災総合防災訓練（本年度から市民総参加）
- ④市民防災研修の実施
- ⑤防災ワークショップの実施
- ⑥消防団との合同水防訓練



### 市民の判断材料の提供

#### ①簡易雨量計の配布(H26)

- ・連続雨量140mmで崩壊の可能性がある区域へ配布
- ・簡易雨量計の使い方、作成方法をホームページで公開



#### ②土砂災害危険度予測システムの公開(H27)

- ・警戒区域毎にどれぐらいの雨が降ったら崩れるかを知らせる
- ・雨量情報だけでなく地形、地質なども加味して予測

#### ③集落単位に区分した防災マップの配布(H28)

- ・357集落ごとにA3版の防災マップを配布
- ・縮尺を1/3000程度に拡大し、家屋毎に危険度を表示
- ・浸水想定に加え、堤防沿いの家屋流出の危険区域を表示
- ・土砂災害警戒区域も合わせて表示

# いざという時に住民に適切に避難してもらうための取組

## 新しい地域コミュニティによる住民自治の推進

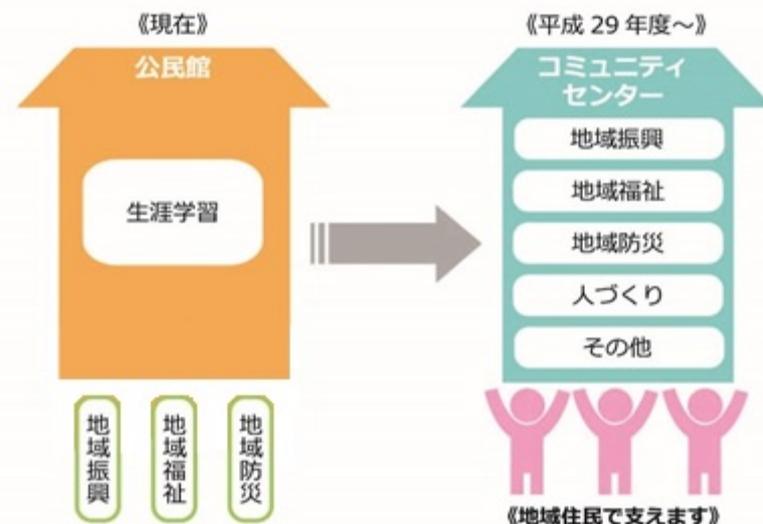
### 現状における課題

- 人口減少、少子化、高齢化の進行
- 自治会個々の力の弱まり
- 単独の自治会だけでは解決できない課題の増加



### 地域で課題解決

- 平成29年度から、市内の全29地区で一斉に新しい地域コミュニティをスタートさせる
- 新しい地域コミュニティの範囲は、現在の地区公民館の範囲を基本とする
- それぞれの地域コミュニティにおいて、地区固有の課題解決に向けた取り組みを行うが、**「地域防災」「地域福祉」「地域振興」「人づくり」**の4項目を共通の重点機能として設定する
- 活動の拠点施設をコミュニティセンターと呼び、現在の地区公民館に代わって設置する



### 防災についての優良取組事例

16の自治会で構成される市内の五荘地区では、毎年防災研修会が開催され、自治会毎に防災についての取組事例を発表しあっている。

他地域の発表内容に触発され、多くの自治会が毎年防災訓練やワークショップに熱心に取り組んでいる。

# 被災自治体支援の取組

## 被災自治体への連絡

年度	アドバイス文書送付先
H18	鹿児島県出水市、阿久根市、薩摩川内市、大口市、さつま町、湧水市、菱刈市
H20	愛知県岡崎市
H21	山口県周南市
H22	山口県山陽小野田市、広島県佐原市、鹿児島県奄美市
H23	兵庫県高砂市、和歌山県田辺市、新宮市、那智勝浦町、古座川町、日高川町、奈良県五條市、十津川村、天川村、三重県紀宝町
H24	熊本県熊本市、阿蘇市、大分県竹田市、京都府宇治市
H25	東京都大島町、山口県萩市
H26	広島県広島市、兵庫県丹波市

※ テレビや新聞報道などにより、風水害で大きな被害を受けたと思われる市町村長あてに、災害対応の参考になればと願い、市長からは水害サミットで作成した「**トップがなすべきこと11か条**」を、環境部局からは豊岡市が経験した「**災害廃棄物処理の記録**」を送付してきた。「**トップがなすべきこと11か条**」は、平成26年に水害サミット事務局である**新潟県三条市**から全国に一斉配信した。

## 被災自治体への職員派遣

年度	支援先	災害名	支援の判断
H21	兵庫県佐用町	台風9号豪雨	市独自の判断
H23	宮城県 <b>大崎市、美里町</b>	東日本大震災	市独自の判断 <b>その後協定</b>
	宮城県南三陸町他	東日本大震災	県の要請
	新潟県三条市	新潟福島豪雨	三条市の要請
	和歌山県古座川町	紀伊半島豪雨	市独自の判断
H24	京都府宇治市	京都府南部豪雨	市独自の判断
H25	兵庫県淡路市	淡路島地震	県の要請
	京都府 <b>福知山市</b>	台風18号豪雨	市独自の判断 <b>その後協定</b>
	兵庫県丹波市	8月17日豪雨	県の要請
H26	京都府福知山市	8月17日豪雨	福知山市の要請



災害派遣出発式(市庁舎)

派遣先で廃棄物処理従事

# 避難勧告等はだれが責任を負うべきか

## 毎年、繰り返される失敗と批判

毎年、国内のどこかで大規模災害が発生

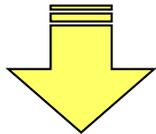
個々の市町村にとっては、多くの場合、初めての経験か久しぶりの経験。職員にとっても同様

4年任期の市町村長にとっては、職務上ほとんどの場合が初めての経験

しかも、市町村トップは、ほとんど危機管理の素人（体系だった訓練も研修も受けていない）

では、職員は？

- 小さな自治体では専門組織は困難
- 普段は他の仕事に従事
- 河川、砂防、治山は国・都道府県



では、避難勧告等を都道府県知事や国に任せるべきか？

**答えはNO!**

## それでも市町村長が責任を負うべき

①災害の態様は千差万別

⇒意思決定は現場に近いところで行うのが原則

②住民への情報伝達手段を持っているのは市町村

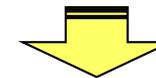
⇒防災行政無線、メール、地域FM、消防団等々

③一番重要な平時の啓発活動ができるのは市町村

④地域への強い愛着を持っているのは市町村

⑤避難勧告等の発令の必要性が無くなれば市町村に緊張感がなくなる

⑥最後に責任を取るべきは政治家である市町村長



避難勧告等の発令は、避難を促すための一要素でしかなく、そこだけを切り取っても効果は出ない。住民を避難させるためには、平時の啓発、避難所の開設・運営、避難勧告等の発令までの一連の行為が必要。それができるのは、市町村だけである。

# 災害時にトップがなすべきこと

## 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。

命が最優先。空振りを恐れてはならない。

深夜暴風雨の中でも避難勧告等を出すべきか悩みが深い、危険が迫っていることを伝えなければならぬ。事前に、真夜中であっても放送等を行うことを伝えておくこと。避難には、避難所に逃げる「水平避難」と、自宅の2階以上の高いところで山から遠い側に逃げる「垂直避難」がある。そのことを日頃から住民に伝え、どちらが助かる確率が高いか自ら判断するよう促しておくこと。

しかし、最も大切なことは、追い込まれてからの避難ではなく、住民自らが「早く、賢く逃げる」風土を醸成しておくことである。住民の置かれている状況は千差万別である。行政は、個々に応じた避難情報の提供は不可能であることを率直に伝え、「いつ、どこへ逃げるか」を日頃から考えておくよう住民に求めること。

もちろん行政は、情報を的確に把握し、適切なタイミングと方法で伝えるたゆまない努力を行わなければならない。

## 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。

広域的な災害が発生した時、また災害の発生が予測される時、トップは、災害対策本部（庁舎）から離れることなく災害対応に集中しなければならない。トップの不在は、判断の遅れに繋がる。

## 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。

《人を逃がすための工夫》

- ① 早め早めに何度も情報を流し、危険が迫っていることをイメージしてもらう。
- ② 避難準備情報、避難勧告、避難指示の発令順序や意味を事前に伝える。
- ③ 防災行政無線放送は、ゆっくり丁寧に話すと危機感が伝わらない。いざというときは、最初は緊迫感のある声で、危険が迫っていることを伝える。また、繰り返しを冷静に話すと内容が正確に伝わる。
- ④ 最初に「緊急放送、緊急放送、避難勧告発令、避難勧告発令」等、重要事項や結論を伝える。

## 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ることで、被災者も勇気づけられる、町が明るくなる。

浸水被害を受けた場合、被災者だけで災害廃棄物の搬出や、泥だしを行うことは困難で、必ずボランティアの助けが必要になる。ニーズ調査を待っていると時間をとられ、ボランティアの受入れが遅れる。まず発災直後にボランティアセンターを立ち上げ、ホームページ等で広く紹介すべきである。

## 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。**

例えば、災害廃棄物も元々のごみではない。それらが住民の貴重な財産であったことや、沢山の思い出の詰まったものであったことに思いを寄せること。

**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。**

マスコミの向こう側には、住民や心配してしてくれる人々がいる。全国への情報発信は、マスコミを通じて行われていることを忘れてはいけない。良いことも悪いことも報道されるが、たくさん情報発信のあった町に支援が集まる傾向がある。被災住民にとっても重要な情報源である。災害後、被災住民にとって一番つらいのは世間から忘れ去られることである。

**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)。**

大量に排出された災害廃棄物を、地元のごみ処理施設だけで処理することはできないため、他の自治体の処理施設に支援を求めることになる。しかし、災害廃棄物が分別できていないと、受入れてくれる施設が見つからず、途方にくれることになる。疲労した住民からは苦情が出るが、極力住民に排出時の分別を求め、それができなくても、広めの仮置き場を設置し、持ち込み段階で「可燃ごみ」「不燃ごみ」「畳」「家電製品」「木質ごみ」等に分別して集積すると、以降の処理にかかる時間が短縮されるだけでなく、処理経費を大幅に削減することができる。

**9. お金のことは後で何とかなる。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。**

災害発生直後に一番心がけなければならないことは、スピーディな判断と行動である。トップは、全ての責任を取る覚悟で、職員を信じて任せる勇気が必要である。大見えを切ることで、職員は奮い立つ。

**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。**

(水害サミット議事録から)