

◆豪雨災害へ万全の体制を

わが国の防災体制は、昭和34年の伊勢湾台風をきっかけに、「災害対策基本法」を制定し、防災対策をとってきました。

その「災害対策基本法」では、「国は国土並びに国民の生命、身体および財産を災害から保護する使命を有する事に鑑み、組織および機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」と行政の責任をうたっています。

さて、阪神淡路大震災から15年が経過する今日でも、わが国では多くの地震災害が頻発しており、平成19年の新潟県中越沖地震はマグニチュード6.8、死者15名、重軽傷者2346名、建物全壊及び半壊が合わせて6940棟、また、平成20年の岩手・宮城内陸地震はマグニチュード7.2で、死者17名、行方不明者6名、建物全壊、半壊併せて88棟と大きな被害をもたらしました。

さらに、東海・東南海地震や宮城沖地震など、わが国に甚大な被害を及ぼすと想定されている海溝型の巨大地震の発生確率が高まっています。

加えて、近年、地球温暖化の影響と言われている異常気象により、多発している自然災害の驚異があります。

今年の梅雨時における豪雨災害も、全国各地で被害をもたらし、死者・行方不明20名、床上・床下浸水7215世帯となっており、近年の集中豪雨は想定外の規模で、また局所性が高いという特徴を持っており、その発生時期もほとんど「ロシアンルーレット状態」にあり、巨大熱帯低気圧（台風）の増加、集中豪雨の頻発化は、洪水や土砂災害など、危険性を増大させています。

このような大規模な自然災害から、生命、財産を守るために行政はどのような対応をとるのか。また、行政による「公助」に加え、自分のみは自分で守る、いわゆる住民による「自助」のあり方はどうなのか？

いま、こういった大規模化する自然災害時に対する備えや避難の仕方など対応のあり方が問われています。

わが国は自治体の避難勧告などの情報に従い住民が避難することを基本としていますが、これが必ずしも住民の命を守ることに繋がらない事例が頻発しているからです。

それは、平成20年7月末の神戸市灘区の都賀川の親水公園での水難事故では、5人の命が奪われました。わずか1790メートルという小河川での惨事

2010年9月定例会 田村隆光の個人質問

は数分間で生じました。この狭い流域の局所的豪雨は、気象情報や河川情報だけでは対処できないほど、急激な事態の進展の中で生じた事故ですが、その他の事故でも、局所的豪雨には、有効な避難情報の発信すら不可能な事態が多く見られるようになってきているようです。

また、平成20年の愛知県岡崎市での集中豪雨は、8月29日の午前1時から2時までの1時間降水量が146.5ミリを記録。この記録は気象庁観測史上7位、近年10年の8月の降水量としては1位だったとのこと。また、岡崎市中心総合公園に同市が設置した雨量計では、上記の同時間あたり152.5mmを記録していました。

深夜2時10分、岡崎市は全市域（約14万世帯37万6千人）に避難勧告を出し、県を通じて自衛隊の派遣を要請しました。

避難勧告は、各地域の町内会長50人へ電話連絡により担当地域の全市民への通達を依頼し、その他、ケーブルテレビやラジオのエフエム岡崎を通じた発信を行ったとのこと。

しかし、エフエム岡崎の知名度が低く普段から聴いているリスナーに限られていることもあったり、発生時刻が深夜だったために、自治会長から全市民への連絡は届く筈もなく、降水のピークだった1時台を過ぎて冠水していた道路を避難所まで向かう危険性などから、実際に避難所へ避難した人はたったの51人だったとのことであり、市民の中には、翌日になって初めて避難勧告が出ていた事を知ったという者も多かったということでした。

被害状況としては、市内では、9つの河川が氾濫し、三河橋が崩落。この雨により、2名の命が奪われ、住宅被害は全壊4棟、半壊1棟、また床上浸水890棟、床下浸水1,610棟で、全体で2,500棟に達し、災害ごみも1,035tに達したとのことでした。

しかし、この事例も同じ市内と言いながらも局所的な事例であり、そもそも全市民に避難勧告を出す必要があったのか？ 仮に全市民が避難をしたとしても行政は対応できたのか？ しかし、一方でもし避難勧告を発令しなかったらどうなっているのか？ などの問題点も浮かび上がりました。

その報告書の一部を紹介しますと、

○深夜の災害発生時における短時間での避難勧告の伝達のあり方について

・情報伝達(特に同報機能)の不足、不備があった。

○避難勧告基準に達しない状況での避難勧告のあり方について

2010年9月定例会 田村隆光の個人質問

- ・避難勧告基準設定河川は異常なく、発令時は土砂災害に係る判断基準に該当しなかった(累積 250 mm)

○風水害時における一連の対応のあり方について

- ・避難準備情報、避難所開設、避難勧告等の流れが適用できなかった。

○災害現場の情報収集・被害状況(地域特定)の把握について

- ・浸水による電話交換機(PBX)の故障、西庁舎の停電、集中する被害情報と災害対応等のため、状況把握が困難だった

○報道機関対応について

- ・対策本部執務室内に報道機関が多数入り、災害対策に支障が生じ、その解消に 24 時間以上を必要とした。

○参集・人員配備体制について

- ・深夜かつ異常降雨の中での全職員参集、人員配備・ローテーション体制が問題となった(参集時に職員 62 台(人)の車が水没)

○避難所運営体制・避難勧告と避難所担当者への指示が同時になり、避難所開設(98 箇所)に時間を要した。(平均参集時間:勧告の 1 時間 20 分後)

などの報告となっています。

もうひとつ事例を紹介しますと、平成21年の台風9号による災害です。

これは、兵庫県佐用町での災害事例ですが、この台風により兵庫県の死者・行方不明は22名、うち作用町が20名。作用町の本郷地区では9名が自主避難の途上で用水路の濁流に巻き込まれ犠牲となりました。このことは、浸水した中を避難する危険性を知っていれば無理に避難せず助かったかもしれないと考える事もできます。

いま、3つの事案を紹介しましたが、いずれも自然災害に対する行政主導による防災の限界が見えてきます。

まず、地球温暖化に伴うゲリラ豪雨、集中豪雨の多発。常識を超える降雨量により、堤防などの治水施設の整備基準を超えるような豪雨に対する対応への限界。

つぎに、雨の降りはじめから災害発生までの進展が早く、適切なタイミングで情報を伝達する事の限界。

そして、局所的な現象が偶発的に怒る事による地域単位の情報収集とピンポイント的な情報伝達の限界、などが見えてきました。

では、行政はどうやって市民の生命や財産を守っていくのか？

2010年9月定例会 田村隆光の個人質問

やはり、行政による「公助」に加え、自分の身は自分で守る、いわゆる住民による「自助」は基本となってきますが、多くの人が大規模災害に対し関心や不安は持っている一方で、実施に被害に備えている人は30%にも満たないという世論調査の結果も出ています。

つまり、「避難警報が発令されていないから大丈夫」、「この前も大丈夫だったから今度も・・・」、「隣も逃げていないから・・・」、もし、災害がほとんど影響なかったら「やっぱり逃げなくて良かった」・・・、また被災した場合などは「避難勧告が聞こえなかった」、「避難勧告が遅い」などなど、本来、自分の身は自分で守る事は自発的な行為であるはずなのに、行政の情報等に頼ってしまって、基本的には避難できないのが人間であるといわれています。

そこで、お聞きしますが、当市における災害時の対応としての情報の把握、情報伝達、そして避難勧告などの体制は、前述したような、局所的で偶発的、そして、巨大化した災害には万全な対応が取れているのでしょうか？

【答弁】

2番田村議員の災害への対応についてのご質問にお答えします。

情報収集や情報伝達については、警戒体制や災害警戒本部体制、また災害対策本部体制とそれぞれの状態に応じて職員が参集し、栗東市地域防災計画で定めた体制の中で対応を図ります。

特に滋賀県土木防災情報システム、気象庁ホームページ等から気象警報や解析雨量・降水短時間予報、河川水位観測情報など可能な限り情報の把握に努め、局地的また短時間豪雨に備えています。

なお、避難勧告等の指示については、避難準備情報、避難勧告及び避難指示の3種類がありますが、地域防災計画に基づく避難勧告等の指示・伝達マニュアルを作成し、その基準を定め、野洲川、金勝川での氾濫や土砂災害など大規模災害に備えています。

しかし、基準だけにとらわれることなく、局地的な短時間豪雨など想定のない事態においては、職員による水防活動やパトロールによる情報、住民からの通報などの情報を総合的に判断し、避難における安全の確保を図ります。

ただ、近年見られる記録的豪雨により大規模な災害が発生した場合、市関係機関の防災能力だけでは、対応が不十分であり、自衛隊への災害派遣要請、ま

2010年9月定例会 田村隆光の個人質問

た直接他市町、指定地方公共機関及び相互応援協定締結市町等への応援を要請いたします。

しかしながら、公助にも限界があります。ご指摘のとおり、自分のことは自分で守る自助、地域のことは地域で守る共助が非常に重要になっており、自治会での一時避難など自治会において臨機応変に地域の状況に応じて対応することが求められます。

市といたしましては、今年も9月5日に開催しましたように栗東市総合防災訓練において、多くの市民の方々をはじめ、栗東市社会福祉協議会、災害時応援協定締結事業所、栗東市赤十字奉仕団、栗東市ボランティア市民活動支援センター、草津・栗東医師会の参加を得て、消防機関との連携の強化を図り、地域で協力し合う体制づくりを目指すと共に、図上訓練指導による災害へのイメージトレーニングや、出前トークなど様々な機会を通して啓発し、市民の防災意識を高めることにより、災害時での自助、共助への理解と取り組みの推進を図っています。