

令和2年3月10日

軽井沢町議会

議長 佐藤 敏明 様

8番 利根川 泰三

研修報告書

1 研修日時・場所

令和2年2月12日（水）10：00～16：30

衆議院議員第2会館 第1会議室

（東京都千代田区永田町2-1-2）

2 研修内容

【第1部】○ 最近の大規模災害に学ぶ

～自治体と地域の実践的防災・危機管理～

防災システム研究所

所長 山村武彦 氏

【第2部】○ 情報交換会

～令和元年東日本台風災害等の被災現場より～

報告と課題検証

大島町議会 佐藤勝人 氏

富津市議会 高木一彦 氏

鎌ヶ谷市議会 泉川洋二 氏

福島県議会 渡辺義信 氏

岐阜県議会 川上哲也 氏

～自治体と地域の実践的防災・危機管理～

防災システム研究所 所長 山村 武彦 氏

我が家の安全が第一！ 最低限度1週間分の備蓄をしよう！

日本人は、備えなさいと言われても備えない。（自分は大丈夫だろうと考えている）

↓ そのために

備蓄基本条例というのを作るべきでは？

危機管理視点➡結果の重大性から判断・行動。失えば取り返せないもの➡命・時間（タイミング）・信頼

《台風19号》

○長野県千曲川の決壊では、普段なら避難勧告が出ても2階へ避難するが、翌日曜日がお祭りで前日から娘夫婦が泊りがけで子どもを連れて来ていた。娘に避難勧告が出たので避難しようと言われ普段なら2階へ逃げるのだが孫がいるため念のために避難所へ避難し流されずに済んだ。もし河川の流域で流失の危険性ある建物であれば2階へ避難というのは無理。災害別の避難所の見直し（地震と水害、津波と土砂災害では、避難所の活用が変わる）。

○15号で送電線の鉄塔や電柱が倒れて93万戸の停電が発生した。各地区の状況から勧めるのが「ブルーシート張り講習会」職人が来ないし、かけても半年くらいで劣化してしまう。又かけなおさなくてはならない。

○いちばん大事なのは情報収集の伝達。「災害情報掲示板」などで情報を確実に伝えデマを起こさせないようにする。そのためには訓練の実施が必要。様式もフォーマットを作っておくことも大事。大雨対策や地震対策はやっているが、強風対策がほとんど出来ていない。風水害時のマニュアルでも実際には水害に対してだけで強風に対してはほとんどマニュアルがない。今回の台風で教訓とすべきは、強風対策をしっかりとすべきだという事、今回の台風で教訓とすべきは、強風対策をもっとしっかりとすべきだ！という事。

○東京都だけでも176,500人が避難して、避難所が足りなくなったのが13自治体あった。避難所が足りなくなるという事を各自治体が想定してないところが多い。想定人員というのが甘い考え方が多い。避難所の開設情報は出るが、満員情報は出てこない。本来であれば危険区域の人だけ避難すればよいのだがそれをレクチャーしていないので避難勧告と言われたら、全員避難しなければいけないので行ったら失敗だった。これはおかしいのでは？リスクは家ごとに違うので避難勧告が出ても状況により避難する・しなくていいを決めておく必要があるし、避難所だけに頼らないという考え方も大事。流失の危険がなければ在宅避難も考える。

感染症流行時の避難所運営心理というのはマニュアルを作ることと同時に、備蓄用品の整備と通気性のいい屋外の大型テントそこで収容したり感染症受付を出来るようにしたりを各自治体ごとにやっておくことが重要。

《西日本豪雨》

○平成30年の西日本豪雨では中小河川の氾濫が非常に多く、流木や車の残骸が橋に引っ掛かり氾濫し、町中の中小河川が氾濫して町中が浸水してしまった。ところが1級河川とか大きな河川では洪水ハザードマップがあるが中小河川の洪水ハザードマップがない。

○倉敷市真備町では亡くなった方51人のうちの41人が「災害時避難行動要支援者」であった。名簿は作ってあった。戸別計画が出来ていなかった。大切なのは近くの人が近くの人を助けるしかない➡「互近助」「防災隣組」という制度をつくるべき。「防災隣組制度」国・自治体で制度化すべき。今後、高齢化社会で見守りを含めて助けることが出来るのは近くの人だけ、すべて役所が助けるのは無理。公助の限界にきている。

《熊本地震》

前震直後に現地に入ったので本震の震度6強を体感した。

質問① 【自分達の地域でも近い将来大地震が起きるかもしれないと思う人】(大部分手を挙げる)
手を挙げた方にもう一つ聞きます。

質問② 【その大地震はもしかしたら今夜か明日起きるかもしれないと思う人】(急に少なくなる)
意外と少ないですね。大地震は起きる！でも今夜は起きない！明日も起きない！いつ起きるのか？
人間は都合の悪い情報を都合よく考えるようとする。これは、心の安全装置である。行き過ぎると
正常性バイアスになりリスクを無視したり過小評価したり正常な状態が続くだろう、起きるとして
もずっと先の話、起きたとしても家は大丈夫だろう。もし明日震度6強の地震が起きると思ったら
どうする？真剣になって色々なことをする。でも、まだ先だと思っている間は、決して真剣になら
ず形式的にやる。形式的だと防災訓練も形式的では？



何か起こってからの対応でなく、起こらない訓練。

そしてもう1つ必要な訓練は ➡ 在宅避難生活訓練

何かあれば避難所に避難すればいいのか？(避難生活4日目に高熱を発し病院へ運ばれた。避難者の日記帳の一部) 汚い・怖い・臭いトイレが2時間待ち、毛布1枚では寒くて痛くて眠れない。避難所での避難生活で関連死を含む亡くなった人は阪神・淡路大震災で919人、東日本大震災でも3,701人

熊本地震では、地震で直接亡くなった人は50人だけだが、その4倍の212人が関連死している。避難場所と避難所があるが、避難場所は一時的に様子を見る場所だから誰が行ってもいいが、避難所は家を失った人が一定期間生活する場所。

家が壊れなかった人は原則家で暮らさなければいけない。その訓練を今のうちにやっておきましょう！それが「在宅避難生活訓練」電気・ガス・水道・電話を停めて一日暮らしてもらおう訓練。これはちゃんとやっておいた方がいいですよ！やっておかないと何でもかんでも避難所へ行けば何とかかなるだろうで、避難所が満杯になる。

もう1つは、今までは逃げる守る防災が流れ主流でしたが、これからは安全な家にする防災、安全な家に住む防災そういうようにシフトしていったら、1日電気・ガス・水道・電話を停めて暮らしてみると半日経てば冷蔵庫から水がタラタラ出てきて換気扇が止まるとトイレと汚物の匂いが凄いことになる。いろいろなことがわかる実践的な事をやらないで食材等を備蓄してくださいと言われても備蓄できない。本当は何が必要か？これをやればわかる。

災害の後トイレが使えないのは水が出ないからではなく、排水管が壊れているため排水が出来ないのがほとんどの理由。東京では『震度6以上の地震では配管の安全確認できるまではトイレは流さない』となっている。

地震の場合の避難所は安全確認をしないと避難所として避難者を入れられない。

➡安全チェックシートで避難所として活用していいかチェックしている。

避難所でのお風呂の効果は高い！みんなものすごくいい顔をしてお風呂から出てくる。ストレスが一気に解消されるようで大変重要である。

緊急スイッチが入らない人がある。心のスイッチが入らない。人間は次の3種類に分けられる。

- ① 落ち着いて行動できる人 10%
- ② 取り乱す人 15%
- ③ ショック状態になる人 75%

ショックからしばらくたって覚める人もいる。覚めない人を「凍り付き症候群」という。心と体が凍り付いて正しく判断・行動が出来なくなる。この「凍り付き症候群」になりやすい人は、さっきの『地震はあるとおもいます。今夜はないと思います。』と答えた人たちが危ない。自分は大丈夫だと思っている。自分はスイッチが入ると思っている。でも、そういう人は入らない。ちゃんとした生き残り訓練をやっていけばいいが、通常の訓練ごっこばかりやっていると逃げられない。いつでもどこでも震度6強にそなえる！

今までが大丈夫だから、準備していないことが多いので準備する。意識計画をやること住民➡役場所職員➡自治体の首長。首長が一生懸命やる地方自治体はかなり一生懸命やる。首長次第かなと思う。

地震が起こる時に、海岸線だけが危ないと思っている人が多いが、内陸でも大揺れになる。南海トラフ大地震の場合には、ほとんど陸地で起こる。直下型の地震となるかもしれない。

※生き残り訓練をしておかないと生き残れない。警察や消防や役所が助けるんじゃない。自分の命は自分で守る！

※小さな子供や体の不自由な人を守るのは近くにいる人だけ！そのことをみんなに知ってもらうこと。

本日の一番大事なこと

『安全ゾーンをつくる！』（ガラスや転倒落下物の少ない閉じ込められない所）
小さな揺れや緊急地震速報で直ちに安全ゾーンへ退避。
揺れた瞬間は命を守る行動をとる！

安全ゾーンに退避する訓練。学校でもセフティゾーンを決めておく。教室の後ろ側に何も置かないスペースに移動する。机の下が安全とは言えない。緊急地震速報や小さな揺れを感じた瞬間に先生に言われなくても自分で安全な場所へ移動するようなそういう防災教育すべき。

普通の家安全ゾーンは玄関。いざという時に脱出できる。緊急地震速報や小さな揺れを感じたら玄関に行きドアを開ける。ストッパーがなかったら何かで止めて閉まらないようにしてから靴を履く。閉じ込められない訓練が大事。

自助（自分と家族の安全は自分で守る）・共助（自主防災組織など地域住民が相互に助け合うこと）・公助（国・県・市町村や警察・消防などの行政機関による防災活動）が防災の基本だったが、それに加えて近助（向こう三軒両隣・安否確認チーム。普段から見守り、声を掛け合う）

向こう三軒両隣➡防災隣組・互近助

おんぶ隊（寝たきりの安全な場所に避難する）

防災井戸端会議（大勢の人が集まる前に、近くの人が井戸端会議をしてからみんなが集まる）

《考察》

今回の研修で指摘された人間の本能というか、行動パターンの数々や危機管理の難しさと共に、自分たちが現在シュミレーションして行っている防災訓練（災害後の対処訓練）だけではなく、もっと踏み込んだ訓練（災害予防訓練）や体験訓練（在宅避難生活訓練）の重要性を教えてもらい必要性を感じた。

人間の行動パターンも落ち着いて行動できる人が10%しかいないのには驚かされ、10%の人たちでいったいどれだけの人を救えるのかを考えた時に普段からの心構えや、自助・共助・公助だけでなく近助（向こう三軒両隣・防災隣組・互近助）という考え方には、大切なものがあるという事を実感した。

また、『安全ゾーンをつくる！』ことの大切さと、その場所が家の中では玄関であるという事には驚かされた。今まで一番安全なところはトイレだと聞かされていたが、逃げることを考えると確かにドアを開けた玄関が一番である。ただし、行動のすべてに冷静さが求められ、そのために普段から自分の心の訓練をしていかなければならないのではと強く感じた。

情報交換会

～令和元年東日本台風災害等の被災現場より～

【現場報告と課題抽出】

(1) 大島町議会 佐藤勝人議員

「台風15号の報告」

40年以上住んでいるが今回の15号ほど被害の大きな台風を経験したことがない。

47.1mの最大瞬間風速。降水量314.0ミリで新島と共に激甚災害に指定された。避難勧告警戒レベル4が発令。

5日間の停電となり、断水にもなった。停電は数えきれないほどの倒木によるものであった。テトラポットが波で砕かれ打ち上げられた。

大島海洋国際高校では窓ガラス190枚破損。パソコン82台が雨水や砂をかぶり使えなくなった。

5ヶ月経った今でも住宅等の屋根の補修等が続けられていて、終了するのは夏ごろと言われている。

「台風19号の報告」

雨よりも強風と高波の被害が大きかった。

巨大な台風という事だったが、最大瞬間風速38.6mで台風15号より小さかった。人的被害等も15号より少なかった。避難者は15号で90人19号は807人で19号の方が多かった。

15号の教訓が生きていたのでは。

(2) 鎌ヶ谷市議会 泉川洋二議員

「県全体の報告」

千葉県では台風15号・19号・21号による大雨による洪水で甚大な被害。

15号は、午前3時に三浦半島を通過し千葉県内を3～4時間で通過していった。

千葉県全体で93万軒の停電があった。特に通過した場所ではかなりの件数の停電が発生した。

猛烈な強い風で特に房総半島の突端南部の方の地区住宅被害が多く、千葉県全体で全壊が294軒、半壊が3,274軒、一部損壊が56,543軒の被害があったところに19号がきて、その被害として全壊・半壊そして一部損壊が1,467軒あった。21号による大雨。洪水が県内いたるところで発生し床上床下浸水が県内で2,658軒発生。発生した農林水産業の被害額が15号だけで427億5500万円。

千葉県の最大瞬間風速は57.5m観測史上初めてであった。千葉県各地で屋根にブルーシートがかかっている状態になってしまった。市原では台風15号通過時に竜巻が通り、ゴルフ練習場の鉄柱が倒壊する事故が起きた。

君津市では強風により送電用鉄塔2基が倒壊。電柱に際しては80本倒れ一部損壊が2,000本あったと言われている。山間部では木の倒壊が数多く見受けられ、停電が県内で641,000戸発生した。完全に停電が解消するまでには丸々1ヶ月かかった。たくさんの倒木のため迂回路システムが利用できなかったためや、倒木や電柱の倒壊で道路が寸断され作業が入れなかったとかのため工事に支障があり時間がかかった。停電のために発電機を使って信号を動かしていた発電機が盗まれたり、停電で送水が出来ず断水が起きたりした。ピーク時では133,474軒の停電があった。

(3) 富津市議会 高木一彦議員

「富津市の状況」

鋸南町・館山市・南房総市の被害が大きかったと報道されていたが、富津市は鋸南町の隣にある。北部の工業地帯と南部は自然の豊かな地域。

今回いちばん大きな被害は、停電が最大26,200軒で世帯数が20,000戸くらいなので100%近い数字でいちばん大きな問題となった。台風過ぎて朝起きたら屋根がない。庭や田んぼに大きな被害が出た。裏山から土砂が流れてきた。当初、停電は3日で回復すると言われていたが、実際には20日近くかかった。市では3日間の停電の想定しかしていなかった為、停電の影響で山間部に水が送れず2,000戸近い家庭に断水が発生した。電気が来ないため情報も遮断され、携帯電話の基地局のバッテリーも2日半くらいしか持たなく、使えなくなり固定電話も携帯電話も使えず情報が伝わらなくなり、住民もテレビは見れないラジオは聞けたけどピンポイントの情報がわからない、防災無線も使えない状態だった。

千葉県内では9割の防災無線が使えない状況だった。住民の方が困り助けを求めてきた。

災害ボランティアセンターの設置が必要だと思い市に掛け合ったが、人手がないとか、通常勤務でできないとか、マニュアルはあるけど経験がないとか後ろ向きの回答しか返ってこなかった。

被害状況等を把握し、災害ボランティアセンターを立ち上げるかどうかの協議がされ9月17日にボランティアセンターが立ち上げられた。初期から議員が参加してのボランティアセンターの立ち上げは珍しい。

被害が広範囲にわたったためボランティアセンターが多く出来、ボランティアが分散してしまった。当初、富津市に100人くらい来ていたボランティアも、被害が大きいと報道されていた鋸南町や館山市に集中してしまった。その後19号が来て千葉県以外にボランティアが散ってしまっ

た。特に富津市は被害が見えにくくボランティアが他に行っていしまった。

他の場所のボランティアセンターがぼつぼつ閉鎖され始めた頃に、ラグビーの日本代表選手がボランティア活動に来て現場に入ってくれた。その後、日本代表が来てくれた報道がされ一般のボランティアが増えた。結果的にボランティアのお陰で、ブルーシート651軒、家屋の片づけ等500軒、がれきの片づけや倒木の処理をしてもらった。一般ボランティア5,805名専門的なボランティアが1,700名が活動してくれた。

災害ボランティアセンター➡ふれあいセンター➡現在は、社会福祉協議会内に福祉相談なんでも窓口として相談に乗っている。

(4) 福島県議会 渡辺義信議員

19号と21号の被害報告

たった半日の大雨で32名が亡くなった。35,000軒の罹災証明書が発行された。

阿武隈川が南から北に流れているところに台風が南から北上してきた。上流に降った雨が川いっぱいになって流れていったところに雨が追いかけていく、台風の直撃は初体験であったため南から北に流れている川に台風が直撃をするとこんな風になるんだと驚いた。

たった半日で450ミリ（川内村）の雨になった。阿武隈川の水位が高く支流の水を飲みきれない現象が起きた。21号の台風の時も同じ現象が起きた。21号は福島県の浜通りの方が大きな被害にあった。35年前の8.5大水害、20年前の8.2水害よりも今回の方がさらに凄く上流・下流どこをとっても過去最大であった。今回災害復旧の工事で原状復旧の工事ではなく今回は改良復旧という考え方を国の方で示し、てっぺんまでをコンクリでふさいで裏側をブロックでやればたとえ越水しても崩壊はしないだろうという考え方で現在工事をしている。一步前進したなという思いである。あらゆる地域で越水した個所と崩壊した個所の地域である。今回大規模災害のため非常災害の指定を受け、熊本地震に続いて2例目。応急対策は国直轄でやってもらった。生業再生に向けた事業では本来では申請してから数週間から1～2か月経って決定してから発注するシステムだが、今回はかなり強く要望して「特急適用」が認めてもらった。

30～40年の大雨でも阿武隈川は大丈夫だったからと、市の避難勧告を無視して居続けた人が8名がバックウォーターによる支流の氾濫で亡くなった。450軒の工業団地が被害を受け某大手企業が撤退を決意され、400人の雇用が失われた。大手企業には生業再生資金の適用が該当されないが、雇用確保のため何らかの援助を現在も国に要望している。

今回集団移転の話が出ていて阿武隈川の周りの100haの水田のがあり約100軒の農家の皆さんが暮らしている。国交省から安心できるところへ移転しないかという話 coming。現在半分くらいの人達が移転の決心をしている。実現していきたい。

26,000人を超える皆様がボランティアに入ってくれた。今回目立ったのが高校生のボランティアが各地で頑張ってくれた。中でも運動部の皆様が活躍してくれた。

(5) 岐阜県議会 川上哲也議員

○災害現場における重機の使用について

法人であっても、個人であっても、ボランティア団体は、重機を借りられない。借りるには建設会社を通じた借りをするしかない。重機を使う団体には貸し出してもらえる仕組みが必要。

○災害廃棄物の除去

災害が起きると家の瓦礫とか家の中にあったものとか、ものすごくたくさんのが廃棄物として出されます。ごみの山ができる。理由はともあれその廃棄物を除去しなければならない。自衛隊に依頼すると巨大な重機のため一般道路では使えずボランティアやボランティア団体の大変な作業となる。そこで、自衛隊や消防隊が小型・ミニ重機をレンタルできる仕組みが必要と考える。総務省の方から今年度から来年度に各都道府県警の機動隊に重機を配備する予算が行くはずになっているので活用できるのでは。

○水害対応における「家屋保全ロードマップ」づくりについて

床上浸水の場合床上の土砂だけをかき出すのではなく、床下の土砂や壁の中の断熱材の撤去もしなければならない。そういった除去も含めて全部やらないと後で家を改修する時に膨大な費用が掛かる。こういった状態で何をやればいいのか？被災者側も何をしてもらえばいいのかわからない。ボランティア側も何をやっていいかわからず、そういったことが起こらないように、こういった順番で何をやったらいいのかという事を、ボランティアセンターも派遣する前でも進行中でもわかる人が作業工程表を作ってそれを渡してあげることが大事だが、やっているボランティアセンターがないのが現実。それができるような雰囲気作りが大切。

○「農業ボランティアセンター」づくりについて

15号でも千葉県でかなりの農業被害があった。19号では千曲川の氾濫でリンゴの畑がやられてしまった。しかし千葉でも長野でも「農業ボランティアセンター」が立ち上がっていない。なぜ「農業ボランティアセンター」が立ち上げにくいのか？社会福祉協議会→生活エリアへの対応が中心であり、農業は「事業」であるため。自治体→担当部署が決まっていない。「社協のボラセン」なら担当部署が決まっているが「農業ボラセン」となると担当が決まっていない。JA→「ボラセン」運営のノウハウがない。

社協が関わらないと経費がない。センター（ボランティア受け入れのベース）として使える場所を確保できないことも多い。ビニールハウスの解体についても、「跳ね」などの危険性を熟知していないとケガをする恐れもあるので受け入れない。

今回のリンゴ農家の場合は、長野市社協は出てこなく、長野県社協とJAといくつかの団体が集まって「農業ボランティアセンター」を立ち上げた。

「農業ボランティアセンター」を立ち上げるには、農業に対する補助金の仕組みを知っておかなければならない。

《考察》

この現場報告で自然災害の怖さと自治体により高波や川の氾濫による洪水など被害の違いや、それに伴う対応の違いを検証することが出来た。その中でわれわれ議員がどのように関わっていくべきかもそれぞれ違ってくると思う。

今回の検証で際立っているのは、このような台風災害時の停電とそれによる断水や情報伝達の方法の確保と避難場所や避難所の運営である。今回の台風19号では当町でも避難場所が設営活用された。特に当町は倒木による停電が長く続き、町民の生活に大きく影響した。

また、ボランティア団体では重機を借りられないとか自衛隊の重機は一般道路での使用が難しいとかの勉強ができた。総務省からの各都道府県警の機動隊に重機を配備する予定は大変心強い。また、ボランティアセンターの立ち上げの難しさの課題も見えてきた。

今回の「新型コロナウイルス」に対する国の対応を見ても、災害時や緊急時に行政やそれを監視する我々議会人の初期対応の重要性を痛感した。

普段から多角的な研修や研鑽を積み重ね柔軟な対応ができるようにしなくてはならないと感じた。