

会津若松市議会政策討論会 第2分科会 中間総括



令和3年7月19日

政策討論会第2分科会

委員長	古川雄一
副委員長	丸山さよ子
委員	高橋義人
委員	後藤守江
委員	奥脇康夫
委員	原田俊広
委員	横山淳

【目次】

はじめに	1
第1 具体的検討テーマ	1
第2 政策研究経過	2
1 問題分析のための政策研究方針	2
2 政策研究の経過	3
(1) 行政調査の実施	3
(2) 自主防災組織との意見交換会	7
(3) 専門的知見の活用	8
第3 政策研究	9
I 具体的研究項目① 災害情報の収集・伝達	9
1 現状と課題	9
(1) 市の災害対応における課題	9
① 市の取組状況	9
② 東日本台風における市の災害情報伝達	10
③ 市災害対応検証報告 避難判断・情報伝達	11
(2) 市民の声	13
① 市民との意見交換会	13
② 令和2年11月 広報広聴委員会実施 市議会への意見募集に対する意見	14
(3) 行政調査実施自治体における取組状況	15
2 委員間討議での意見集約	16
(1) 市の取組への評価	16
(2) 取組が必要な事項	16
(3) 今後の研究項目	17

II	具体的研究項目② 平時における地域での防災の取組	18
1	現状と課題	18
(1)	自主防災組織育成の取組状況	18
(2)	市民の声	20
①	市民との意見交換会	20
②	市で先駆的に組織を立ち上げ、活動している自主防災組織の意見	21
(3)	行政調査実施自治体における取組状況	22
2	委員間討議での意見集約	23
(1)	市の取組への評価	23
(2)	取組が必要な事項	23
III	具体的研究項目③ 住民との協働による避難対策	25
1	現状と課題	25
(1)	避難行動要支援者対策	25
①	市の取組状況	25
②	市民との意見交換会	26
(2)	避難所運営	28
①	市の取組状況	28
②	市災害対応検証報告 避難所・備蓄	28
(3)	市民の声	29
①	市民との意見交換会	29
2	委員間討議での意見集約	32
(1)	市の取組への評価	32
(2)	取組が必要な事項	32
第4	政策研究のまとめ	33
第5	次期体制への申し送り事項	36
第6	取組経過一覧	37

はじめに

政策討論会第2分科会（以下「第2分科会」という。）では、平成23年12月8日に開催された政策討論会全体会で割り振られた10の討論テーマのうち、「防災などの地域の諸問題解決に向けた地域と行政機関等との連携による新たな地域社会システムの構築」について、令和元年東日本台風（以下「東日本台風」という。）における本市の災害対応の課題を踏まえ、「地域との連携による防災・減災対策」を具体的検討テーマとして設定した。

新型コロナウイルス感染症の影響により、自主防災組織との分野別意見交換会は中止せざるを得なかったが、自主防災組織へのアンケートを実施するなど、市民意見を確認する方法を模索しながら、政策研究を進め、地域と連携した災害に強いまちづくりについて認識を深めてきた。

今般の中間総括においては、第1に具体的検討テーマ、第2に政策研究経過、第3に政策研究、第4に政策研究のまとめ、第5に次期体制への申し送り事項を示し、第2分科会の中間総括とするものである。

第1 具体的検討テーマ

近年、台風や集中豪雨による水害が国内各地で頻発しており、さらに、温暖化の影響による水害リスクの高まりが予測されている。水害は、気象情報により予測し、市から住民へ適切に災害情報を伝達し、避難行動を促すことなどによる減災が可能である。

東日本台風は、東日本を中心に記録的な大雨となり、河川の氾濫など各地に甚大な被害をもたらした。本市においても土砂災害や洪水の危険性が高まったことから、災害対策本部が設置され、本市初となる避難勧告の発令や、避難所の開設などの対応が行われた。

東日本台風における本市の災害対応については、令和元年11月26日の文教厚生委員会協議会において、市民部から「令和元年台風第19号による災害対応の検証について」（以下「市災害対応検証報告」という。）が示され、避難勧告の発令や、災害情報の伝達、避難所の運営などに課題があったことが報告された。

また、令和元年11月に開催された第23回市民との意見交換会においても、市の災害対応の在り方や防災対策について多くの意見が出された。

これらのことから、東日本台風における本市の災害対応について検証を行い、課題を明らかにし、迅速に防災対策の取組を改善していくことが、市民の暮らしを守るうえで極めて重要であり、第2分科会では、討論テーマの「防災などの地

域の諸問題解決に向けた地域と行政機関等との連携による新たな地域社会システムの構築」について、「地域との連携による防災・減災対策」を具体的検討テーマに設定し、地域と連携した災害に強いまちづくりについて政策研究を進めることとした。

第2 政策研究経過

1 問題分析のための政策研究方針

災害対策は、平時の備えから、災害の初動段階、応急段階、復旧段階など段階に応じ必要となる対策、地震や風水害など災害種別ごとに必要となる対策、ハード面やソフト面の対策など、広範多岐にわたるが、今期政策研究においては、迅速に防災体制の改善を図るため、東日本台風の対応において明らかとなった課題を中心として研究項目を絞り込み、重点的に政策研究を進めていくこととした。

研究に当たっては、基本的な認識として、防災及び減災の取組において、自助・共助の重要性が強調されているが、自助・共助の取組を推進し、実効あるものとするために、公助が果たすべき役割がより重要となっていることを前提として確認した上で、第23回市民との意見交換会で頂いた意見を踏まえ、①災害情報の収集・伝達、②平時における地域での防災の取組、③住民との協働による避難対策の3点を具体的研究項目に設定した。

【問題分析のための政策研究方針】

具体的検討テーマ

「地域との連携による防災・減災対策」

具体的研究項目

- | |
|-------------------|
| ① 災害情報の収集・伝達 |
| ② 平時における地域での防災の取組 |
| ③ 住民との協働による避難対策 |

【基本的認識】

自助・共助の取組を推進し、実効あるものとするために、公助が果たすべき役割がより重要となっている。

2 政策研究の経過

(1) 行政調査の実施

第2分科会の委員で構成する文教厚生委員会では、具体的検討テーマ「地域との連携による防災・減災対策」について、認識を深めるため、災害を教訓とした防災対策の取組を進めている自治体の事例について、行政調査を実施した。その概要は以下のとおりである。

ア) 調査地：茨城県常総市

調査事項：平成27年9月関東・東北豪雨を教訓とした防災対策

実施日：令和2年1月20日

概要：

・平成27年9月関東・東北豪雨による被害概要

常総市は、平成27年9月関東・東北豪雨により、鬼怒川の堤防が約200メートルにわたって決壊し、市域の3分の1に当たる約42平方キロメートルが浸水した。死亡者は災害関連死を含め15名、住宅被害は全壊53件、大規模半壊1,591件、半壊3,519件など、甚大な被害が発生した。

・常総市水害対策検証委員会による課題の検証と改善策の提言

常総市は、災害対応の課題と教訓を整理し、防災対策の改善を図ることを目的とし、大学教授等で構成する常総市水害対策検証委員会を設置した。

検証委員会は、災害対策本部の運営、市の災害対応の組織体制、避難勧告・指示発令の決定過程、避難所の運営、地域防災計画等について詳細に分析を行い、問題点を明らかにするとともに、具体的な改善策の提言を行った。

・災害を教訓とした防災対策

①鬼怒川緊急対策プロジェクト

国、県、市により堤防整備やタイムラインの整備などハード面とソフト面が一体となった防災対策を実施した。

②災害情報システムの整備

要配慮者向け（テロップ表示）や外国人向け（多言語対応）などに対応した防災情報を提供できる災害情報システムの整備を進めている。

③市組織の機構改革

災害発生時における常総市の防災担当は2名であったが、平成28年4月以降、危機管理監の配置など数度の組織改編を行い、防災危機管理課として再編され、課長以下、正規職員12名及び臨時職員2名体制となり、さらに、市長公室内に位置付けられ、市長と緊密な連絡体制が行えるように組織されている。

④常総市「タイムライン」「マイタイムライン」の策定

鬼怒川・小貝川下流域減災対策協議会（国・県・10市町）により、関係機関が連携した避難勧告・指示等を伝達するタイムラインを策定するとともに、各家庭においてもそれぞれの事情や特性に応じたマイタイムラインを作成する取組を進めている。

⑤小・中学校における防災教育

市内小・中学校において、マイタイムラインの作成など防災について学ぶ時間を設けている。

⑥実効性のある防災訓練の実施

市内一斉の実動訓練を行い、全避難所を使用した避難訓練など、多くの市民を巻き込んだ防災訓練を実施している。

⑦自主防災組織の取組

常総市における自主防災組織の組織化率は令和元年4月時点で54%となっている。市もかかわりを持ちながら組織化への助言等を行っているが、組織化率は伸び悩んでいる。

⑧防災士育成の取組

自主防災組織のサポートを担ってもらう考えから、常総市防災士連絡協議会と連携するとともに、防災士認定登録料の助成を行うなど、防災士育成に取り組んでいる。

イ) 調査地：栃木県日光市

調査事項：防災対策の取組

実施日：令和2年1月21日

概要：

・平成27年9月関東・東北豪雨による被害概要

日光市は、平成27年9月関東・東北豪雨により、記録的な豪雨となり、道路の崩落や落石、土石流などが市内各地で発生した。死亡者は1名、住宅被害は全壊9件、半壊110件など、甚大な被害が発生した。

・災害を教訓とした防災対策

①土石流災害対策及び避難情報発令基準の引下げ

日光市の山間部に位置する日光市芹沢地区において、平成27年9月関東・東北豪雨の際に、多数の土石流災害が発生した。日光市においては、国土交通省との連携のもと砂防堰堤の設置を進めている。また、芹沢地区は、その地形上、降雨を確認し、避難情報を発令しても間に合わない可能性が非常に高いことから、関係機関との協議のもと、独自の避難情報発令基準を定めている。

②ダム緊急放流への備え

平成27年9月関東・東北豪雨の際に、ダムの計画水位を超えた場合の緊急放流について、浸水域等を想定しておらず、緊急情報の発令に時間を要した。緊急放流時の浸水想定区域をシミュレーションし、浸水の恐れのある区域を把握し、緊急放流時の避難情報の発令に備えるとともに、洪水避難地図を作成し、住民の早期避難につなげている。

③避難行動支援システムの整備

現行の日光市における避難勧告等の発令基準は、県からの土砂災害警戒情報の発令をもとに判断しているが、県からの情報伝達手段がスムーズでないこと、また、明確な危険区域の特定が困難であり、避難勧告等の発令判断に迷いが生じるなどの課題があることから、避難行動支援システムの整備に取り組んでいる。

④防災行政情報システムの整備

一般的な同報系無線（同時に複数の相手に通報する無線）に使用される 60 メガヘルツ帯電波より電波出力が高い 280 メガヘルツ帯電波により、少ない送信局、中継局で市全体をカバーできる防災無線システムの構築に取り組んでいる。

防災行政情報システム整備の内容は、配信局整備（親局 1 局・本庁）、送信局整備（2 局）、屋外拡声子局整備（299 基）、個別受信機（防災ラジオ）導入（標準タイプ・文字表示盤付き合わせて 11,000 台）となり、整備費用は約 13 億円（緊急防災・減災事業債が 7 割）となっている。

⑤防災士の養成

地域における自助、共助の取組を推進するため、防災に関する専門的知識や実践力を体系的に取得し、防災の現場で専門家として活躍できる防災士の養成に取り組んでいる。平成 21 年度から養成を開始し、現在 564 名の防災士資格取得者がいる。

⑥自主防災組織の取組

自主防災組織の組織化を行政主導で進めてきた経過にあり、その組織化率は 100 パーセントとなっている。

(2) 自主防災組織との意見交換会

・開催目的

東日本台風後に開催された第 23 回市民との意見交換会では、市の情報伝達がわかりにくい、避難所運営が適切でない等、市の災害対応についての意見が出された一方で、町内の防災マップ作成や、地区での避難行動の話し合い、自主防災組織による防災活動など平時における災害への備えの重要性を指摘する意見があった。

自主防災組織は、特に、平時における地域での防災の取組において有効な取組の一つであるが、令和元年度における本市の自主防災組織率は 2.9%であり、全国平均の組織率 84.1%に対して著しく低い状況にあり、自主防災組織の充実・育成が喫緊の課題である。

このため、自主防災組織の設立及び充実した活動支援についての調査研究を行うため、市で先駆的に組織を立ち上げ、活動している自主防災組織と意見交換会を実施することとした。

・開催中止の経過

自主防災組織との意見交換会は、新型コロナウイルス感染症対策を十分に講じ、令和 2 年 12 月 23 日開催を予定していた。

しかし、令和 2 年 12 月 21 日に、市内で、新型コロナウイルス感染症の集団感染が発生し、感染が拡大する可能性を否定できない状況において、感染拡大のリスクがある意見交換会を開催することは適切ではないとの判断から、意見交換会の中止を決定した。

・自主防災組織へのアンケート

意見交換会は新型コロナウイルス感染症の影響により中止となったが、意見交換項目について、事前にアンケートを依頼しており、この回答をもとに、自主防災組織の活動状況、課題等について確認を行った。

(3) 専門的知見の活用

地域における防災意識の醸成と自然災害への備え、共助による地域防災力の強化等について学ぶため、下記、政策研究セミナーの開催を企画した。

- ・ **テーマ**：災害への備えと地域との連携による防災・減災の取組
- ・ **講師**：福島大学人間発達文化学類 中村 洋介 准教授
- ・ **開催日**：令和2年3月27日（金）

しかし、講師都合により、急遽中止となった。

第3 政策研究

I 具体的研究項目① 災害情報の収集・伝達

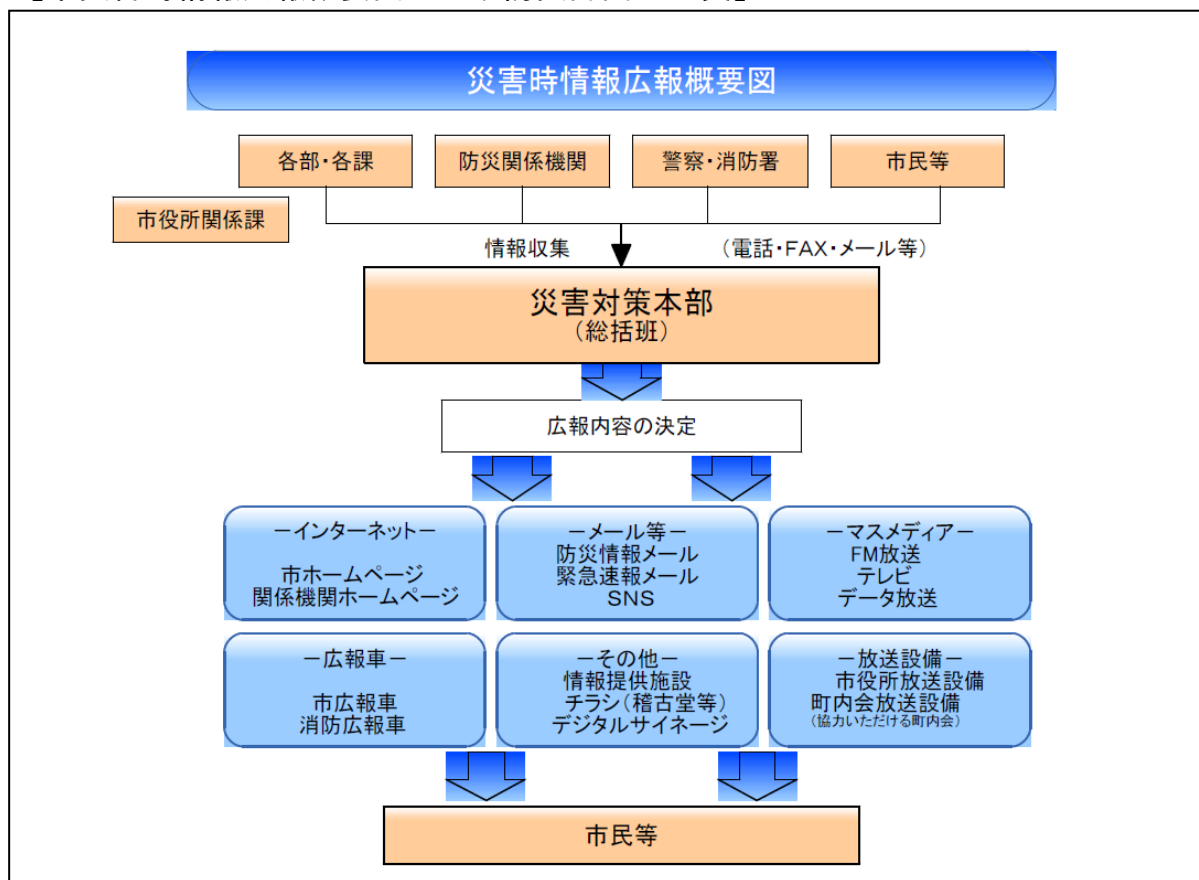
1 現状と課題

(1) 市の災害対応における課題

① 市の取組状況

市は災害情報の収集・伝達について、地域防災計画において、「災害時の情報伝達は、ICT（SNSなど）の活用を優先させる一方で、情報弱者への配慮やリスク分散のため複数の伝達手段によって行う」（地域防災計画 99頁）ことを基本的な考え方とし、重層的な伝達体制の整備を進めてきた経過にある。さらに、令和3年度新規事業として、災害が想定される地域に居住する、携帯電話を所有していない高齢者等へ避難情報等を伝達するための災害時電話発信サービスに取り組むなど、情報伝達体制の充実に努めている。

【市災害時情報広報概要図 地域防災計画 108 頁】



② 東日本台風における市の災害情報伝達

東日本台風においては、湯川沿い及び土砂災害警戒区域（東山、門田、鶴城、大戸、湊、一箕）を対象地区とし、本市初となる避難勧告が発令された。

避難勧告の発令後、広報・伝達班により、避難勧告の発令及び避難所の開設について、対象地区へ3班体制による広報活動が実施された。

【令和元年 10 月 12 日 避難勧告（市メール）】

緊急速報メール

◀ メール 2 ▶

【警戒レベル4】避難勧告

🕒 2019/10/12 16:41

こちらは、会津若松市役所です。
土砂災害が発生する危険性が高くなったため、16時15分に『警戒レベル4：避難勧告』を発令しました。
対象のエリアとしては、湯川沿いの地域と東山、門田、鶴城、大戸、湊、一箕地区のうち土砂災害が警戒される山沿いの地区となります。
開設する避難所は、第二中学校、謹教小学校、湊小学校、大戸公民館、一箕公民館、南公民館となります。
対象地区の方は、速やかに避難してください。
(会津若松市（危機管理課）)

③ 市災害対応検証報告 避難判断・情報伝達

令和元年 11 月 26 日の文教厚生委員会協議会において、市民部から、市災害対応の検証内容として、下記事項が報告された。

課題・市民等からの意見	改善策等
警戒レベル3の避難準備・高齢者等避難開始の発令がなく、警戒レベル4の避難勧告の発令となり、要配慮者の支援者の中で一部混乱があった。	午後になり、急激に土砂災害危険度分布、洪水危険度分布の危険度が高まったため、状況としては警戒レベル3の避難準備・高齢者等避難開始の発令基準であったが、日没後の避難とならないよう、警戒レベル4の避難勧告を発令した。夜間の避難を避けることと、台風の規模や強さを考慮し、いずれ発令の基準を満たすことが予想される場合には、前倒しして早めに発令することを検討する。なお、市民等に対しては、警戒レベルの段階を踏んで発令されない場合もあり得ることを周知する。
警戒レベル5相当情報の大雨特別警報がだされたが、市からの発令は無かった。	大雨特別警報は警戒レベル5の気象情報であるが、河川の水位は避難勧告等の発令基準にまで至っておらず、避難指示（緊急）を発令する状況ではなかった。
避難勧告の発令対象エリアが明確でなかった。	事前に土砂災害、洪水エリアに応じた地区名を抽出しておき、「大字」「町名」などで指定できるようにしておく。また、市民一人一人が自らの地区の災害リスクを把握できるよう、ハザードマップ等で啓発を図る。
避難勧告が発令されたが、どこに避難したらいいのか、何をしたらいいのかわからない人がいた。	災害への備え、災害が発生した場合の行動について、市民への啓発を図る。
広報車のアナウンスが聞き取れない状況があった。	広報車による広報は伝えることに重点を置き、わかりやすく、簡単な内容とし、具体的な情報は、テレビやホームページ、防災メール等で補うこととし、啓発していく。
自主避難所が閉鎖された後に避難してきた人がいた。	避難所の閉鎖についても防災メール等で周知する。自主避難所であっても、土砂災害警戒区域の東公民館と湊公民館は開設しないこととする。

課題・市民等からの意見	改善策等
<p>夜間避難の危険性を踏まえ、自宅2階への垂直避難の周知の知らせは良かった。</p>	<p>市民に対し、早めの避難を促すとともに、状況に応じて、生命を守るための行動にどのようなものがあるか、理解促進を図る。</p>
<p>避難勧告の解除前に帰宅する人がいた。</p>	<p>雨が上がった後でも、洪水、土砂災害の危険性があることを市民に周知するとともに、避難所へ情報提供し、帰宅する人に注意を促すこととする。</p>
<p>携帯電話などの情報端末を持たない、持っていても使い方がわからず、情報が伝わらなかった人がいた。</p>	<p>災害時の情報伝達の多様化、重層化を図り、全ての人に情報を伝達できる体制を構築していく。また、市民に対し、テレビのデータ放送などの情報入手の方法を啓発するとともに、地域の中での声がけと避難誘導などの共助の取組を推進していく。</p>

(2) 市民の声

東日本台風において発令された避難勧告について、市民からは、避難勧告の対象地域がわかりにくい、何が危険なのかがわからず、避難すべきか判断できなかったとの意見が出された。

また、広報車による放送が聞こえにくかったので、高齢者などへの情報伝達手段をしっかりと考えてほしいという意見、さらに、区長に対する連絡体制についての意見が出された。

① 市民との意見交換会

【第23回市民との意見交換会における災害情報の伝達についての意見】

市民意見の主な内容
<p>●避難勧告等のわかりにくさについて</p> <ul style="list-style-type: none">・避難勧告が出たが、川が氾濫しそうなのか、土砂崩れのおそれがあるのか避難指示の理由がわからなかった。・東公民館に避難とのメールが来たのに、東公民館に行ったら第二中学校に行ってくださいと言われた。・市から避難勧告の知らせがきたが、詳細がわからず、何が危険なのかがわからなかった。情報不足で危機感も低かったため、近所の住民も避難しなかった。・防災緊急メールで避難勧告が出たが、危険箇所はどの場所を言っているのかわからなかった。
<p>●広報車の聞き取りにくさについて</p> <ul style="list-style-type: none">・広報車で避難場所を案内していても聞こえにくかったので、高齢者などのための情報伝達手段をしっかりと考えてほしい。
<p>●区長への連絡体制について</p> <ul style="list-style-type: none">・区長会長には環境生活課から連絡がきたが、区長に対する連絡体制はどうなっているのか。⇒環境生活課に確認「各地区区長会長までは連絡をした。区長で連絡したのは、放送機で広報できる設備を持っている町内会の区長にだけ連絡した」との回答。

【第1～22回市民との意見交換会における災害情報の伝達についての意見】

市民意見の主な内容
<p>●区長への連絡体制について</p> <ul style="list-style-type: none">・災害時の情報等を区長に連絡する必要はないと市の発言があった。区長に期待していないのかと残念である。地区として情報弱者への伝達のあり方は、民生委員、地域包括支援センター、社会福祉協議会などの様々な団体と連携して支援体制づくりを行ってきた。連携や統一的な社会福祉の仕組みづくりが必要（第10回謹教）

・ 区長への連絡手段としてタブレットを配布できないか（第 11 回謹教）

●地区の放送設備について

・ 地区の放送設備が老朽化している、不具合がある。（第 14 回東山、第 15 回門田、第 22 回日新）

●防災無線について

・ 防災無線が必要。（第 13 回湊、第 15 回門田、第 20 回河東）

② 令和 2 年 11 月 広報広聴委員会実施の市議会への意見募集に対する意見

市民意見の主な内容

●地域防災の取組について

避難勧告が発令された際、避難所に避難者が殺到し、定員オーバーと判断し、激しい雨の中を別の避難所へ移動する危険にさらされた。避難所の在り方や情報提供の在り方を議会として課題解決に取り組んでもらいたい。

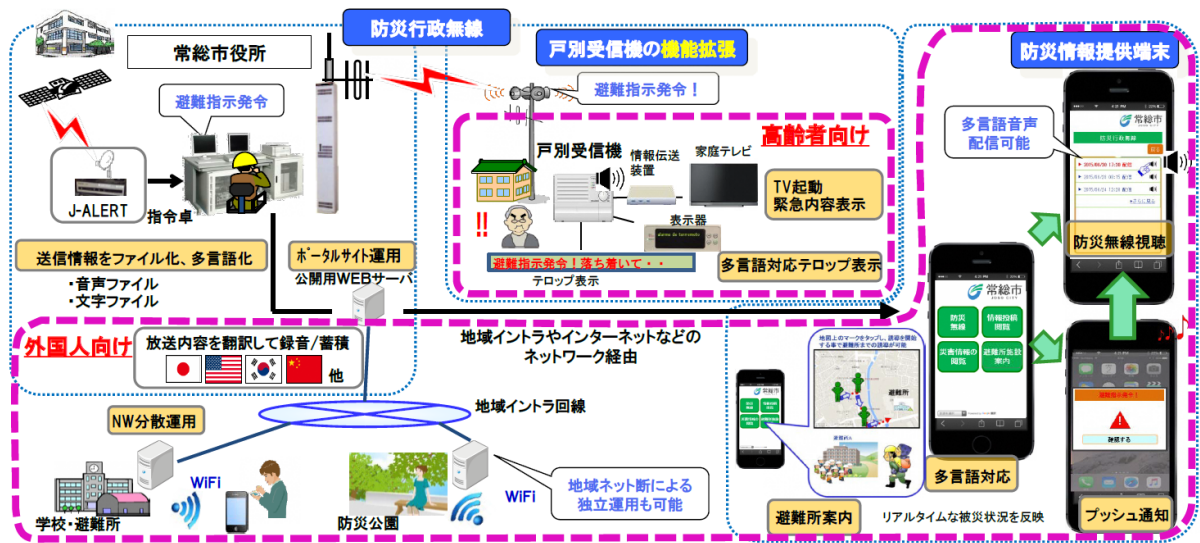
(3) 行政調査実施自治体における取組状況

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨を教訓とし、防災対策を強化している茨城県常総市及び栃木県日光市の主な災害情報伝達に係る取組は下記のとおりである。

ア) 茨城県常総市

- ・ 要配慮者や外国の方に配慮した災害情報システムを整備

戸別受信機、テロップ表示器（多言語対応）、テレビへ自動による緊急文字表示、防災情報のプッシュ通知（多言語対応）等を行うスマートフォンアプリ等、要配慮者や外国の方を配慮した災害情報システムを整備。



イ) 栃木県日光市

- ・ 避難行動支援システム及び防災行政情報システムの整備

避難行動支援システムにより避難勧告の決定や住民への伝達を整備。また、280MHz 電波帯を使用した防災無線システムを整備。

○ 避難行動支援システムの整備

避難行動支援システムは、気象警報や降雨データなど避難勧告の決定に必要な情報を自動収集し、どこに発令すべきかの意思決定を支援を実施。決定した避難勧告等の情報は、すぐに情報伝達メディアを経由して住民に配信することが可能。



2 委員間討議での意見集約

災害情報の収集・伝達について、市の災害対応における課題、市民意見に基づく災害情報伝達の課題の確認及び行政調査等の研究成果を踏まえ、必要な取組について委員間討議を行った。

(1) 市の取組への評価

市は、重層的な災害情報の伝達体制の構築を進めてきた経過にあり、さらに、令和3年度に携帯電話を所有していない高齢者等へ避難情報等を伝達するための災害時電話発信サービスに取り組むなど、さらなる重層的な伝達体制の構築に努めていることは評価できる。

(2) 取組が必要な事項

災害情報を、迅速かつ確実に伝達するため、次の3点の事項について取組が必要であるとの共通認識を確認した。

① 住民への丁寧な意見聴取によるきめ細かな情報伝達

高齢の方・障がいのある方・情報通信技術の利活用が困難な方・外国の方などに伝わる情報伝達の在り方については、障がい特性への配慮や、多言語による情報発信など、さらに意を用いる必要があるが、その際には当事者や支援者等から丁寧に意見を確認する必要がある。

② 自主防災組織や町内会と市との情報連絡体制の構築

地域の共助の中核である自主防災組織や町内会と市との情報連絡体制について、災害時における役割の整理及び役割に応じた情報連絡体制の構築が必要である。地域防災計画には、自主防災組織の役割として、「災害情報の収集・伝達」（地域防災計画 34 頁）が挙げられている。また、町内会は「町内会放送設備利用による地域住民への迅速な情報提供」（地域防災計画 38 頁）、「災害危険区域内の区長を情報連絡員とし、大雨、洪水等の警報が発令されたときなど、災害発生の恐れがある場合には、状況を把握するとともに、早急に地域住民に周知徹底を図る等の協力を行うものとします」（地域防災計画 104 頁）とされている。さらに、避難行動を促すうえで、地域における声かけが重要となることも想定される。しかし、現状においては、各町内会の災害時における役割の認識には差異があり、また、市も、町内会放送設備の有無によって、情報伝達の取り扱いを変えている。混乱を防ぐためにも、自主防災組織と町内会の災害時における役割の整理及び役割に応じた市との

情報連絡体制の構築が必要である。

③ 災害種別、リスク等地域特性に応じた迅速な情報伝達システムの構築

洪水浸水想定区域、土砂災害警戒区域など、地域特性や想定される災害種別、災害リスクに応じた災害情報や行動指針を、迅速に伝達する仕組みを構築する必要がある。

(3) 今後の研究項目

なお、災害情報の収集・伝達について、論点としてあげられたが、今期の政策研究において、整理に至らなかった項目について、2点示す。

① 防災行政無線

防災行政無線は、令和2年度の行政評価に「確実な情報伝達のために庁舎整備に向けて、防災行政無線等の整備の検討を進める。」と位置付けられている。防災行政無線は情報通信技術の利活用が困難な方に対する情報伝達手段として有効であるが、整備費用や維持管理コストの問題、必要とする地域や対象者などについて、研究が必要である。

② 市と市民の双方向の情報伝達の在り方

情報通信技術を活用した市役所と市民との双方向の情報伝達の先進事例として、千葉市の取組事例である「ちばレポ」がある。これは、公園の遊具が壊れている、道路が傷んでいるなどの地域課題を、情報通信技術を活用して市民が市役所に報告し、市民と市役所が課題を共有し、合理的・効率的に解決することを目指す仕組みとされているが、こうした仕組みにより寄せられた情報の正確さの確認や、有効活用の在り方などについて、研究が必要である。

II 具体的研究項目② 平時における地域での防災の取組

1 現状と課題

(1) 自主防災組織育成の取組状況

市は自主防災組織について、「地域の共助の要となる自主防災組織の育成、支援対策を進める」（地域防災計画 30 頁）とし、また、令和 2 年 10 月 19 日の予算決算委員会第 2 分科会において、市民部は令和元年 11 月に実施した区長アンケートに自主防災組織の設立を検討していると回答した 65 町内会について設立を支援していくとともに、災害リスクの高い地域について設立を積極的に働きかけていくという考えを示した。

【自主防災組織についての目標値（地域防災計画 8 頁）】

第 1 編 総則 第 1 章 計画の基本方針

目標名	策定時	現状値 (H30 年度)	目標値	備考
自主防災組織活動カバー率	0 % (H24 年度)	2. 1 % (H30 年度)	1 0 % (H35 年度)	活動カバー率＝自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数/全世帯数
		目標設定の考え方		消防署とも連携し、自主防災組織の設立支援を行う。またガイドラインの公表などにより 40 組織（7.9%）の設立を目標とする。将来的には全国の活動カバー率を目標とする。 *H29 年 4 月現在の全国の活動カバー率：82.7%

【自主防災組織の状況】

市補助等を活用し設立された自主防災組織 7 組織：慶山自主防災会、本町（融通寺町）安心・安全まちづくり協議会、東年貢二区自主防災会、旧年貢自主防災会、城前二之区防災隊、天神町自主防災チーム、金堀町内会自主防災組織
令和元年 11 月のアンケートにより判明した自主防災組織 10 町内会
令和元年 11 月のアンケートに自主防災組織の立上げを検討していると回答した町内会 65 町内会

【市自主防災組織設立補助金の内容】

対象団体	対象経費	補助額
行政区や自治会等の地域で活動する団体	1 自主防災組織の設立のための説明会の開催、普及啓発資料の作成、防災カルテ、防災マップの作成その他自主防災組織の設立に必要な事業に要する経費 2 自主防災組織の設立に必要な資機材及び備蓄食料の購入に要する経費	5万円＋世帯割（1世帯あたり500円とし、100世帯を上限とする。）以内とする。ただし、複数の地域団体等で組織する場合、世帯割の上限を200世帯とする。

(2) 市民の声

自主防災組織については、東山地区などの災害への危機感の高い地域において取組が進められ、また、市の支援の必要性について意見が出されてきた。

① 市民との意見交換会

【第 23 回市民との意見交換会における自主防災組織についての意見】

市民意見の主な内容
<p>●自主防災組織について</p> <ul style="list-style-type: none">・自分たちの地域は自分たちで守る。自主防災組織を立ち上げて、認識を高めていくのがいいのではないか。・自主防災組織の組織率が低い。積極的な働きかけが必要ではないか。・自主防災組織のモデルがなく、他市から個人的に取得した。担当課から助言等お願いできないか。・消防団員は様々な経験があり知識もあるので、自主防災組織につなげるためにも町内会から若い消防団員を出してほしい。

【第 1～22 回市民との意見交換会における自主防災組織についての意見】

市民意見の主な内容
<p>●自主防災組織について</p> <ul style="list-style-type: none">・自主防災組織と市や消防など連絡調整の総合プロデュースを市がしてほしい。(第 14 回東山)・防災組織に町内会 (20 地区の地区会長) を入れてほしい。町内会の連携は取れている。(第 14 回謹教)・慶山地区のような自主防災組織を城西地区でも組織すべき。(第 18 回城西)・慶山地区の自主防災組織では、地区住民に自主的に緊急時の連絡先を提出いただいている。これまで避難訓練を 4 回ほど実施してきた。平常時に体で覚えることが重要である。(第 21 回東山)・自主防災組織は必要であり、避難マニュアルを作成し、年に 1 回各地区で避難訓練を実施すべき。(第 22 回日新)

② 市で先駆的に組織を立ち上げ、活動している自主防災組織の意見

自主防災組織の設立及び充実した活動支援についての調査研究を行うため、市で先駆的に組織を立ち上げ、活動している自主防災組織と意見交換会の開催を企画したが、新型コロナウイルス感染症の影響により、やむなく中止した経過にある。意見交換を予定していた項目については、事前にアンケートを依頼しており、この回答をもとに、自主防災組織の活動状況、課題等について確認を行った。

【自主防災組織へのアンケート結果】

アンケート項目	回答概要
自主防災組織設立に至った契機、設立に当たって苦労した点	<ul style="list-style-type: none"> ・自然災害の頻発、金融詐欺の頻発等、個人はもとより地域一丸とならなければ対応できない事案が増加してきた。 ・設立に当たっての規約作成、組織構成が難しかった。 ・人材の確保 ・最低限必要となる資機材の購入に必要な資金確保
災害対策における地域の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の高齢化による活動の限界、地域住民の交流機会の減少 ・アパート等の集合住宅の住民との協力体制 ・活動の担い手の確保
自主防災組織で取り組んでいる活動とその成果	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の防災意識の高揚が図られた。 ・地区防災マップ、地区防災計画の作成 ・緊急連絡メール網の構築
自主防災組織の活動充実に向けた課題	<ul style="list-style-type: none"> ・活動の担い手の減少 ・新型コロナウイルス感染症の影響による集会機会の減少
自主防災組織の設立及び充実した活動を行うため、市に期待する役割	<ul style="list-style-type: none"> ・先進事例等の情報提供 ・活動資金の支援 ・防災活動の学習や、防災マップの作成等への支援
消防団や地域包括支援センター等地域組織との連携状況	<ul style="list-style-type: none"> ・消防団との連携は過去の災害で地区の地形や河川を理解していただいている。 ・消防団との連携なし。 ・地域包括支援センターとの連携は定期的な情報交換の場があり、大いに助かっている。
東日本台風において、災害情報の収集伝達や、高齢者などの避難支援について課題と感じたこと	<ul style="list-style-type: none"> ・夜間、風雨が強い状況での安否確認は困難 ・大雨、台風時での避難行動を訓練すべきであった ・市の避難所運営に課題があった ・刻々と状況が変化するなか判断が困難であった
防災対策全般についてのご意見	<ul style="list-style-type: none"> ・日頃からの防災意識の普及により個人個人が自分で動くことの重要性を意識してもらう必要がある ・各町内会の実情を把握し、適切なアドバイスを行うコーディネーターが必要

(3) 行政調査実施自治体における取組状況

ア) 茨城県常総市

令和元年4月時点の自主防災組織率 54%。市もかかわりを持ちながら組織化への助言等を行っているが組織化率は伸び悩んでいるとのことである。

【常総市自主防災組織補助金】

種別	補助対象	上限額	限度
結成	説明会開催、先進地調査等、結成に要する経費	5万円	1回のみ
資機材等整備	避難誘導旗、腕章等自主防災組織の資機材に要する経費	1/2 以内 10万円	10年間に1回
育成	防災訓練の実施等自主防災組織の育成に要する経費	3万円	結成翌年度から5年間
活動		2万円	5年目以降

イ) 栃木県日光市

行政主導で自主防災組織の組織化を進め、100%の組織化率。

【日光市自主防災組織補助金】

種別	補助対象	上限額
自主防災組織	防災資機材等の整備経費、防災訓練等防災活動経費、その他活動経費	2万円
自主防災連合組織	防災訓練、防災マップの作成、その他の地域防災力の向上を図る活動経費	10万円

2 委員間討議での意見集約

平時における地域での防災の取組について、自主防災組織育成の取組状況、自主防災組織へのアンケート等の市民の声、行政調査等の研究成果を踏まえ、必要な取組について委員間討議を行った。

(1) 市の取組への評価

自主防災組織の育成について、市は地域防災計画において、令和5年度における活動カバー率の目標値を10%に設定し、設立を検討している町内会や、災害リスクの高い地域について設立を積極的に働きかけていくとしている。しかし、本市の自主防災組織の組織率は2.9%（令和2年1月時点）であり、全国平均の組織率84.1%（令和元年消防白書）に対して、著しく低い状況にあるため、自主防災組織の組織率を向上させるため、取組を強化すべきである。

(2) 取組が必要な事項

平時における地域での防災の取組について、次の4点の事項について、充実・強化が必要であるとの共通認識を確認した。

① 自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化

自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化が必要である。地域防災計画における自主防災組織の目標値として、令和5年度の組織活動カバー率10%が掲げられているが、台風や集中豪雨による水害が国内各地で頻発しており、さらに、温暖化の影響による水害リスクの高まりが予測され、防災対策の取組をより強化していく必要がある状況において、自主防災組織の目標値の設定についても、見直しを行い、組織設立や充実した活動への支援など、自主防災組織の育成に向けた取組を強化する必要がある。また、地域防災計画では、自主防災組織の結成促進を「町内会、地区、学校、事業所等を単位として行います」（地域防災計画73頁）としているが、世帯数が少ないため町内会単位での活動が難しい地域や、地域づくり委員会、地区社会福祉協議会などの先進的な活動が進められている地域もあることから、地域の実情に応じた防災対策における自主防災組織の取組を充実・強化する必要がある。

② 防災対策普及員の増員

防災対策普及員を増員し、防災知識の普及啓発を強化していく必要がある。令和2年度に新たに防災対策普及員1名が配置され、出前講座等による防災

知識の普及が進められているが、より一層の防災知識の普及や、小・中学校における防災教育の充実のため、防災対策普及員の増員が必要である。

③ 防災リーダーの育成

防災士等、地域における防災のリーダーとなる人材の育成を進める必要がある。防災士の資格取得費用の助成など、防災士の育成・確保に向けた取組が必要である。

④ 町内会・自主防災組織と消防団の連携強化

自主防災組織へのアンケート結果では、「消防団との連携は過去の災害で地区の地形や河川を理解していただいている」との回答があった一方で、「消防団との連携なし」との回答もあった。消防団は災害対応において重要な役割を担っているため、市による消防団と町内会・自主防災組織の連携強化に向けた取組が必要である。

⑤ 市民参加型の防災訓練の充実

市民参加型の地域に応じた防災訓練の充実が必要である。洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域など、地域ごとの災害リスクに応じた訓練や、地域における防災訓練の取組への支援、学校や福祉施設と連携した効果的な訓練など、防災訓練の充実が必要である。

Ⅲ 具体的研究項目③ 住民との協働による避難対策

1 現状と課題

(1) 避難行動要支援者対策

① 市の取組状況

市は平成 30 年 3 月に災害時要配慮者支援プランを策定し、避難行動要支援者対策を進めてきた。制度の周知、説明を行い、名簿情報提供同意率の向上を図るとともに、介護保険サービス事業者や障がい福祉サービス事業者等と連携した支援のコーディネート、支援体制の確保に取り組んでいる。さらに、令和 3 年度の新規事業である福祉・医療・防災地域連携強化事業により、福祉、医療情報等をはじめとした避難行動要支援者のデータ管理を行うシステムの導入、地域における住民と支援関係者との連携強化、支援体制の充実に努めている。

【避難行動要支援者名簿の状況 令和 3 年 4 月末時点】

対象者数	名簿提供同意率	個別計画作成率
7,782 名	約 57%	約 18%

② 市民との意見交換会

避難行動要支援者対策については、市の対策が甘いとの意見や、現実的に、要支援者の避難行動支援を行えるか不安があるとの意見が出された。

【第23回市民との意見交換会における避難行動要支援者対策についての意見】

市民意見の主な内容

●避難行動要支援者対策について

- ・町内会としては、寝たきり家庭3世帯の方々に避難してくれとは言えなかった。どこに避難するのか行先が確定していないので、避難できる体制をつくってほしい。
- ・避難行動要支援者への対策が甘いのではないか。一人暮らしの方などへの避難支援があってもよい。
- ・高齢者が避難できる方法を考えてほしい。

【第1～22回市民との意見交換会における避難行動要支援者対策についての意見】

市民意見の主な内容

●避難行動要支援者対策について

- ・要支援者について、緊急避難時の対応において個人の了承や登録をどうするのかなど、きちんとマニュアル化してもらいたい。(第13回謹教)
- ・避難は隣近所の方々に協力をいただかないといけない。民生委員・児童委員の力だけでは、どうにもならない。避難行動要支援者名簿をもらっただけでは、どうしていいのかわからない。慶山地区のように班ごとに取り組む必要があると感じている。危機管理課とも話をしているが、民生委員・児童委員もまずは、自分の身を守り、自分の家を守り、次に障がいを持つ子どもたち、複数の要支援者がいる世帯など、近所を含め、どう支援をしていくのか、話し合いが必要であると考え。(第21回東山)
- ・避難行動要支援者名簿を作成することは良いことであるが、災害時などに避難する時に、誰と誰を支援するということが決まっていればいいが、現実的には、いざという時に支援すれば、共倒れとなる危険性もあると考え、助けにいかない場合、のちに、そのことを責められるとってしまう。(第21回東山)
- ・これまでの皆さんからのご意見は前向きでいいと思うが、災害などが発生した時は、1人で逃げるのが、悪いことではない。私はプライバシーに関わる避難行動要支援者名簿への記載には同意しない。その中で、名簿記載への同意率が46%であることは、奇跡に近いという感覚である。町内会も民生委員・児童委員の皆さんには敬意を表するが、そんなに頑張らなくてもいいと思う。(第21回東山)
- ・要支援者を助けるのは、身近にいる人であると思う。災害時といっても実際は、避難勧告から始まるのではないか。避難が開始された場合は、身近な方が支援すべきではないか。慶山地区では、10人程度、班ごとに、一緒に避難しましょう、という話し合いをしている。(第21回東山)

- ・慶山地区では自主防災組織があり、班ごとに、十分ではないにしても要支援者名簿を揃えており、避難訓練時においても活用している。平常時に誰が、どの方を支援するのか、話し合いで決めている。(第21回東山)
- ・本当に支援が必要な人が避難行動支援名簿に記載されているのか、そうではない場合もある。申請があったからではなく、本人が災害時に本当に支援が必要なのか確認する必要があるのではないか。市に強く言っていただきたい。(第21回大戸)
- ・地区の高齢者の避難行動要支援者の名簿を危機管理課からいただいた。支援が必要な人、必要でない人も入っているが、本当に支援が必要な人が入っていない。実態を把握してない。精査しておかないと、いざという時に使えないと思う。名簿は個人情報があるので、名簿は返した。各区長として持っている敬老会の名簿も持っていない。(第21回門田)
- ・避難行動要支援名簿は紙1枚でいただいているが、引き継いでいなかったため、わからなかった。今年はファイルでいただき管理をしている。中身は精査しないと正確ではない。若松第3地域包括支援センターの5班の方で情報交換をして1つのデータをつくる取組をしている。(第21回門田)
- ・避難行動要支援名簿は昨年区長になってからいただいたが、名簿は出してもよいと言った方だけの提出となっている。地域の要支援者は民生委員・児童委員の方が知っているが民生委員・児童委員がよいと言わないと名簿は出てこない。(第21回門田)
- ・若松第3地域包括支援センターでは避難行動時に支援が必要な高齢者は把握している。高齢福祉課でも把握をしているが市役所では教えてくれない。(第21回門田)
- ・体の不自由な方の対応についても、避難行動要支援者名簿に登録することが嫌だと思う人もいる。いろんな機会を通じて意識を高めていただきたい。(第22回北会津)
- ・私たちの地区で災害といえば、水害を想定する。要支援者全員をおんぶしながら避難させるのは、大変である。移動手段としてリヤカーなどを用意しなければならないのか、そうした道筋をつけることを市にはお願いをしたい。(第22回日新)
- ・民生委員・児童委員であるが、市から避難行動要支援者名簿をいただいている。障がいのある子どもも名簿に記載されているが、どう対応していいのかわからない。私個人で、回りきれぬのか、不安だ。私自身が不在だったり、夜中だったりする場合もある。(第21回東山)

(2) 避難所運営

① 市の取組状況

市は、避難所の運営について、避難所開設キットの配備を進めるとともに、地域住民と連携した避難所運営訓練の取組を進めるとしている。

② 市災害対応検証報告 避難所・備蓄

令和元年 11 月 26 日の文教厚生委員会協議会において、市民部から、市災害対応の検証内容として、下記事項が報告された。

課題・市民等からの意見	改善策等
各公民館は指定避難所ではなかったため、自主避難所からの移行に際し、人的、物的に準備が不足した。	公民館職員等、地域対策班に対しても、避難所運営班や要配慮者対策班に準じた訓練を実施する。備蓄についても避難所開設キット等を配備することとする。地域対策班内の連携・応援体制を検討する。
ペット同伴の避難の対応が不明確だった。	対策本部への問い合わせに対しては、避難所の屋内には入れないことを説明したが、あらためて、避難所運営マニュアルに記載して、対応を明確化することとする。
避難所開設キットを備えておいた学校では、初動の動きが取れた。	未整備の学校や、自主避難所となり得る公民館、コミュニティセンターにも必要物品の配備を進めていく。
避難所に車イス用のトイレがなかった。	各避難所の設備について確認し、バリアフリー対応の避難所を優先的に開設することとする。
避難所間の連絡手段について、個人の携帯電話での通信だけでは、情報量に限りがあり、輻輳などにより、情報が途切れる場合もある。	避難所の連絡用としてタブレット端末や I P 無線等の導入を検討する。
避難所における環境整備の要望があった。(喫煙所、スマートフォンの充電、テレビ等)	施設使用のルール化については、避難所運営マニュアルに記載し、対応する。スマートフォン等の充電は、配線と場所を確保するようにする。テレビ等については、学校等の備品の活用や受信環境の整備、レンタル業者との協定等を検討していく。
早期の自主避難所の開設があったのは良かった。また、各地区ごとに自主避難所の開設を求める声があった。	今回は、土砂災害の危険度を鑑み、対象となる地区に自主避難所を開設した。市民に対し、自主避難所の考え方について、理解促進を図る。
開設した避難所が遠かったため、避難ができない人がいた。	一部の地区においては、近隣の民間施設との協議により、一時的な避難場所を独自に確保した事例もあり、こう

	した共助の取組を支援するとともに、自助の観点では、必ずしも、避難所へ行くことだけが避難行動ではないことを啓発する。
避難所の駐車場スペースが狭く、避難できない人がいた。	避難所となる学校における駐車可能スペースをあらかじめ決めておくとともに、近隣の駐車可能な土地の確保を検討する。
避難所に何も持ってこない人がいた。荷物を取りに戻る人がいた。	非常持出品の必要性等について、平時から市民への周知を図るとともに、避難情報の発令の際も注意を促す。
避難所の毛布が薄く、寒かったとの意見があった。	保温機能の高い毛布の備蓄を検討する。
流通業者に避難所への支援物資を依頼したが、急な要請に対応できない事業者もあった。	流通業者の調達状況を踏まえた物資の発注方法を検討する。また、家庭内備蓄の推進や市の備蓄の在り方についても検討していく。

(3) 市民の声

① 市民との意見交換会

避難所については、避難経路や土砂災害警戒区域内に指定されている避難所の問題、備蓄の状況等についての意見が出されてきた。

【第23回市民との意見交換会における避難所運営についての意見】

市民意見の主な内容
<p>●避難誘導、避難経路について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区長から町内会住民へ避難の要請をおこなった。死者が出たときの区長の責任など、心配なことが多く、区長として何をやればよいのか明確でない。 ・避難勧告がでたが、雨、夜間のため町内会では住民の自主性に任せた。 <p>●避難所運営等について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営がスムーズでなかったと聞いた。 ・避難所への距離や収容人数の関係から、民間施設と協定を結び避難所にすべきでないか。 ・ハザードエリア内の公民館が避難所に指定されている。避難所の見直しが必要ではないか。 ・地域防災計画が、町内単位でマッチしているのか微妙である。学校についても、体育館は避難所として開放するが、校舎は開放しないとしている。

【第1～22回市民との意見交換会における避難所運営についての意見】

市民意見の主な内容

●避難誘導、避難経路について

- ・避難に対する経路、連絡等非常に大事である。避難経路、まち全体の避難のあり方の整備はどうか（第8回鶴城）
- ・城北地区はあまり水害はないが、いざという時何処に避難をするのかわからない。市民がわかる方法を示してほしい（第9回城北）
- ・今回、ハザードマップの見直しが行われたが、5m前後の浸水が想定されることになり、もしそうなれば溺死してしまうことになる。そうならないためにも早めの情報提供と早めの避難行動が必要になってくる。しかし、自分だけは大丈夫と考えてしまいがちな「正常性バイアス」の問題もある。それを避けるには防災訓練が一番よいのだが、今回は中止になってしまった。市の指定避難所は第三中学校であるが、想定浸水が2～5mであることから避難先の確保ができるのかが心配である。市には避難誘導の指示をしてほしい。（第21回謹教）
- ・避難所の一番は学校だが、そこにどうやっていくのか。岡山では、夜だったため学校に避難してもカギが閉まっていたり、駐車場が満杯になったという事例もある。北会津は平地や・高台がない。その中での避難経路をどうするか、一時避難、二次避難等、各集落で検証をしていかなければならない。議会もどのように関わっていくのか。（第22回北会津）

●避難所の場所について

- ・城西地区には、水害や地震の際の避難場所をどうするのかという問題がある。城西地区は2つの大きな川に挟まれており、水害危険地域だ。（第3回城西）
- ・避難場所に指定されている公園があるが、使い道があいまいで避難場所にはふさわしくない。（第9回東山）
- ・避難場所の東山小は警戒区域内に入っている。どうするのか。（第14回東山）
- ・ハザードマップで見ると、避難場所である東公民館と東山小学校が土砂災害警戒区域に指定されているのはおかしい。砂防ダムができるまでは避難場所を変更するべきではないか。慶山地区としては、避難場所について2年ぐらい前から市のほうに頼んでいるが、「考えましょう」と言いながらいまだに回答がない。「町内の独自案を示してください」と言われた。避難場所として行仁小学校と第二中学校を検討したが遠い。（第19回東山）
- ・急がなければならないのは避難場所の決定である。避難場所や施設が行政区を超えているので、行政区を越えた協議・意見交換の場を設定してほしい。（第19回東山）
- ・東山小学校は、防災の土砂災害危険個所になっている。防災ダムの建設までに、避難場所についての提案をしていただきたい。避難場所についてももう少し具体的に知らせてほしい。（第20回東山）
- ・東山小学校が避難場所になっているが、砂防ダムが完成するまで、避難場所とすべきではない。（第21回東山）

- ・東山地区の避難所は、東山小学校か東公民館しか場所がない。市もよく協議して、不安材料を取り除いて欲しい。(第22回東山)

●避難所運営等について

- ・避難所、避難場所に対してどのような備品を準備しておくのか、備品のあり方について市の現状はどうなのか。発電機、ガソリンなども含めた、備品のリストアップが必要である。(第9回謹教)
- ・城北小は避難所の指定も受けているが、毛布などの物資の場所、緊急時の連絡の取り方など知らせて欲しい。(第12回城北)
- ・避難所に来た方は着の身着のままの人もある。本当に困った人をどう助けられるのか誰も知らない。地域住民の安心をつくっていくことが必要だが、地域だけでできるのか。市はどこまでできるのかが問題。(第22回北会津)

2 委員間討議での意見集約

住民との協働による避難対策について、市の取組状況及び市民意見に基づく避難の課題を踏まえ、委員間討議を行った。

(1) 市の取組への評価

避難行動要支援者の支援体制構築について、避難行動要支援者データ管理システムの整備などにより、市民部と健康福祉部の情報共有強化を進めていることは評価できる。しかし、災害時において要支援者の生命を守るために必要となる、地域における支援体制の構築が喫緊の課題であることから、全庁的な推進体制により、スピード感を持って対策を進めていく必要がある

(2) 取組が必要な事項

避難行動要支援者対策や避難所運営などの住民との協働による避難対策について、次の2点の事項について、取組が必要であるとの共通認識を確認した。

① 全庁的な推進体制による早急な避難行動要支援者対策の強化

災害時において要支援者の生命を守るために、地域における支援体制の構築を、全庁的な推進体制によりスピード感を持って進めていく必要がある。災害対策基本法が令和3年5月に改正され、個別避難計画の作成が市町村の努力義務となった。市の責任により早急に個別避難計画の作成など要支援者対策を講じていく必要がある。さらに、支援者から現実的に避難行動を支援できるか不安を感じるとの声が多数あることから、市が平時から要支援者と支援者の関係構築や、避難行動訓練の実施、支援に係るコーディネートなど支援体制の構築を行う必要がある。

② 避難に係る環境整備の推進

避難所運営については、避難指示が発令された場合に、確実に避難を受け入れることが出来るように、避難所の確保・駐車場の対策を講じておく必要がある。また、増水している河川を超えて避難所へ移動することに不安を感じるとの声や、土砂災害警戒区域内に避難所を指定しているのはおかしいとの声があることから、避難所の指定及び避難経路について精査する必要がある。さらに、避難所の衛生環境やプライバシー確保など、安心して避難できる環境整備について対策を講じておく必要がある。

第4 政策研究のまとめ

近年、台風や集中豪雨による水害が国内各地で頻発しており、さらに、温暖化の影響による水害リスクの高まりが予測されている。水害は、気象情報により予測し、市から住民へ適切に災害情報を伝達し、避難行動を促すことなどによる減災が可能である。

市民の生命を守るため、平時から災害対策の取組を強化し、また災害対応から顕在化した課題については、迅速な対策を講じていく必要がある。

防災及び減災の取組において、自助・共助の重要性が強調されているが、自助・共助の取組を推進し、実効あるものとするために、公助が果たすべき役割がより重要となっている。このことから、市の防災対策について、特に充実強化すべき取組は下記のとおりである。

1 災害情報の収集・伝達

災害情報の収集・伝達は、市民が避難などの適切な行動をとり、人的被害を最小限にするため、非常に重要な役割を担っており、全ての市民に、迅速かつ確実に伝わるようにすることが必要不可欠である。このため、さらなる重層的な伝達手段の充実とともに、下記事項の取組が必要である。

(1) 住民への丁寧な意見聴取によるきめ細かな情報伝達

高齢の方・障がいのある方・情報通信技術の利活用が困難な方・外国の方などに伝わる情報伝達の在り方については、障がい特性への配慮や、多言語による情報発信など、さらに意を用いる必要がある。その際には当事者や支援者等から丁寧に意見を確認し、情報の受信者がわかりやすい情報発信の在り方を検討する必要がある。

(2) 自主防災組織や町内会と市との情報連絡体制の構築

地域の共助の中核である自主防災組織や町内会と市との情報連絡体制について、自主防災組織と町内会の災害時における役割の整理及び役割に応じた市との情報連絡体制の構築が必要である。

(3) 災害種別、リスク等地域特性に応じた迅速な情報伝達システムの構築

洪水浸水想定区域、土砂災害警戒区域など、地域特性や想定される災害種別、災害リスクに応じた災害情報や行動指針を、迅速に伝達する仕組みを構築する必要がある。

2 平時における地域での防災の取組

災害時における被害を最小限とするため、平時における地域での防災の取組を強化する必要がある。平時から、自主防災組織などの地域コミュニティによる防災対策の取組や、住民一人一人の防災行動計画であるマイ・タイムラインなどの防災知識の普及啓発、小・中学校における防災教育の取組、防災士等の地域における防災のリーダーとなる人材の育成、市民参加型の防災訓練の充実など、防災対策の取組を充実・強化していく必要がある。このため、下記事項の取組が必要である。

(1) 自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化

自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化が必要である。地域防災計画における自主防災組織の目標値として、令和5年度の組織活動カバー率10%が掲げられているが、台風や集中豪雨による水害が国内各地で頻発しており、さらに、温暖化の影響による水害リスクの高まりが予測され、防災対策の取組をより強化していく必要がある状況において、自主防災組織の目標値の設定についても、見直しを行い、組織設立や充実した活動への支援など、自主防災組織の育成に向けた取組を強化する必要がある。また、世帯数が少ないため町内会単位での活動が難しい地域や、地域づくり委員会、地区社会福祉協議会などの先進的な活動が進められている地域もあることから、地域の実情に応じた防災対策における自主防災組織の取組を充実・強化する必要がある。

(2) 防災対策普及員の増員

防災対策普及員を増員し、防災知識の普及啓発を強化していく必要がある。令和2年度に新たに防災対策普及員1名が配置され、出前講座等による防災知識の普及が進められているが、より一層の防災知識の普及や、小・中学校における防災教育の充実のため、防災対策普及員の増員が必要である。

(3) 防災リーダーの育成

防災士等、地域における防災のリーダーとなる人材の育成を進める必要がある。防災士の資格取得費用の助成など、防災士の育成・確保に向けた取組が必要である。

(4) 町内会・自主防災組織と消防団の連携強化

消防団は災害対応において重要な役割を担っているため、市による消防団と町内会・自主防災組織の連携強化に向けた取組が必要である。

(5) 市民参加型の防災訓練の充実

市民参加型の地域に応じた防災訓練の充実が必要である。洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域など、地域ごとの災害リスクに応じた訓練や、地域における防災訓練の取組への支援、学校や福祉施設と連携した効果的な訓練など、防災訓練の充実が必要である。

3 住民との協働による避難対策

避難行動要支援者対策について、災害時における要支援者の円滑な避難の実効性を確保するため、早急に対策を進めていく必要がある。避難行動要支援者対策の周知や、制度趣旨の理解を促すことにより、名簿提供の同意率向上を図るとともに、支援者を確保し、個別避難計画の作成を進めていかなければならない。また、確実に避難を受け入れることができるように対策を講じておく必要がある。このため、下記事項の取組が必要である。

(1) 全庁的な推進体制による早急な避難行動要支援者対策の強化

災害時において要支援者の生命を守るために、地域における支援体制の構築を、全庁的な推進体制によりスピード感を持って進めていく必要がある。災害対策基本法が令和3年5月に改正され、個別避難計画の作成が市町村の努力義務となった。市の責任により早急に個別避難計画の作成など要支援者対策を講じていく必要がある。さらに、支援者から現実的に避難行動を支援できるか不安を感じるとの声が多数あることから、市が平時から要支援者と支援者の関係構築や、避難行動訓練の実施、支援に係るコーディネートなど支援体制の構築を行う必要がある。

(2) 避難に係る環境整備の推進

避難所運営については、避難指示が発令された場合に、確実に避難を受け入れることが出来るように、避難所の確保・駐車場の対策を講じておく必要がある。また、増水している河川を超えて避難所へ移動することに不安を感じるとの声や、土砂災害警戒区域内に避難所を指定しているのはおかしいとの声があることから、避難所の指定及び避難経路について精査する必要がある。さらに、避難所の衛生環境やプライバシー確保など、安心して避難できる環境整備について対策を講じておく必要がある。

第5 次期体制への申し送り事項

第2分科会は、東日本台風における本市の災害対応について、課題を明らかにし、迅速に防災対策の取組を改善するため、「地域との連携による防災・減災対策」を具体的検討テーマとした。具体的研究項目として、①災害情報の収集・伝達、②平時における地域での防災の取組、③住民との協働による避難対策の3点を設定し、防災及び減災の取組において、自助・共助の取組を推進し、実効あるものとするために、公助が果たすべき役割がより重要となっているとの基本的認識のもとに、政策研究を進め、具体的研究項目それぞれについて、課題及び取組が必要な事項を確認した。

自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化や、全庁的な推進体制による早急な避難行動要支援者対策の強化等、政策研究でまとめた防災に向け充実・強化が必要な事項について、引き続き執行機関の取組を注視していく必要がある。

また、本市の防災対策の核である地域防災計画については、その進行管理の在り方について、検討を行う必要がある。住民の災害に対する不安を解消するためには、地域防災計画について、どのような施策・事業が行われ、進捗状況がどうなっているかを公表する必要があると考えるが、地域防災計画を推進していくための、進行管理の在り方について、検討が必要である。

さらに、災害対応において明らかとなった課題を解決するためや、避難勧告・避難指示の一本化、個別避難計画作成の努力義務化等を内容とする災害対策基本法の改正に伴い、地域防災計画について見直しを行う必要があると考えるが、計画の見直しにおける執行機関の取組について注視していく必要がある。

第6 取組経過一覧

年	月 日	内 容
令和元年	9月3日	<input type="checkbox"/> 自主研究（前期議会からの申し送り事項の確認、政策研究テーマの検討）
	10月1日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究テーマの検討）
	10月29日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究テーマの検討）
	11月8日	<input type="checkbox"/> 自主研究（今後の進め方、行政調査等の検討）
	11月26日	<input type="checkbox"/> 自主研究（行政調査に向けての研究）
	12月5日	<input type="checkbox"/> 自主研究（地域課題の検討）
	12月13日	<input type="checkbox"/> 自主研究（地域課題の検討）
	12月25日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究テーマに係る課題、政策研究セミナーの検討）
令和2年	1月14日	<input type="checkbox"/> 自主研究（行政調査に向けての研究、政策研究セミナーの検討）
	1月20日 ～21日	<input type="checkbox"/> 行政調査（茨城県常総市・栃木県日光市＝災害を教訓とした防災対策の取組）
	1月24日	<input type="checkbox"/> 自主研究（行政調査の総括、政策研究セミナーの検討）
	2月13日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る市民意見、政策研究セミナーの検討）
	3月19日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究セミナーの検討）
	3月27日	<input type="checkbox"/> 政策研究セミナー（福島大学准教授・中村洋介氏「災害への備えと地域との連携による防災・減災の取組」）※講師都合により中止
	4月23日	<input type="checkbox"/> 自主研究（今後の進め方の検討）
	6月17日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る地域課題の検討）
	7月8日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る地域防災計画の検討）
	7月16日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る市民意見の検討）
	7月28日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る地域防災計画の検討）
	8月7日	<input type="checkbox"/> 自主研究（今後の進め方の検討）
	10月13日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る中間報告について）
	10月20日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る中間報告について）
	10月29日	<input type="checkbox"/> 政策討論会全体会・中間報告
	10月29日	<input type="checkbox"/> 自主研究（分野別意見交換会について）
	11月13日	<input type="checkbox"/> 自主研究（分野別意見交換会、防災対策普及員の取組の検討）
	12月3日	<input type="checkbox"/> 自主研究（分野別意見交換会について）
	12月16日	<input type="checkbox"/> 自主研究（分野別意見交換会について）
	12月23日	<input type="checkbox"/> 自主防災組織との分野別意見交換会※新型コロナウイルス感染症の影響により中止

令和3年	1月15日	<input type="checkbox"/> 自主研究（自主防災組織へのアンケート結果の確認）
	2月8日	<input type="checkbox"/> 自主研究（自主防災組織へのアンケート結果の総括、政策研究に係る地域福祉計画、高齢者福祉計画・第8期介護保険事業計画、障がい者計画の検討）
	5月14日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	5月20日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	6月28日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	7月5日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	7月14日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	7月19日	<input type="checkbox"/> 政策討論会全体会・中間総括