

『住民と自治』(通巻684号)4月号付録 2020年4月1日発行 自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第207号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラーノ・どんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

- (声明)改定新型インフルエンザ等対策特別措置法に抗議し、国民・住民の命と暮らしを守るための地方自治体への抜本的支援を求める 2
- 台風19号被害から栃木県の水害・防災を考える(上) 中村 八郎 3



とちぎ地域・自治研究所第3回理事会を開催

3月18日、宇都宮大学において2019年度第3回理事会を開催しました。

理事会では、**第19回定期総会を6月28日**に宇都宮市内(県弁護士会館)で開催し、

記念講演は「これからの地域交通(仮称)」をテーマに準備することを確認しました。

次いで、事務局から、全国研から2021年7月の第63回自治体学校を宇都宮で開催との要請があり準備を進めているが、新型コロナウイルス感染の拡大による東京オリンピックの延期の可能性(その後正式に決定)などもあり、日程・会場等は調整中であるとの報告があり、了承されました。

また、理事会に先立って県政白書(仮称)編集委員会も開かれ、総論の柱建てと各論の構成・執筆の分担などを検討し、9月を目途に発刊するまでのスケジュールを確認しました。

地域の病院は命の砦

—地域医療をつくる政策と行動—

横山壽一・長友薫輝 編著

定価(本体1300円+税)



国は、全国424の公立・公的病院を名指しし、統合再編を含めた病床削減計画の提出を自治体に求めている。そこには、「地域医療構想」の早期実現という政策がある。「地域医療構想」とはなにか、病院再編とどう連動しているか、地域医療を守り発展させるために必要な政策や課題はなにかを考える。

【主な内容】

地域医療を守る(住江憲勇/眞木高之/尾関俊紀)

第Ⅰ部 地域医療をとりまく情勢

社会保障改革と地域医療(横山壽一)

第Ⅱ部 地域医療をつくる政策と運動

1 地域医療構想と地域づくり(長友薫輝) / 2 424病院リストの根拠「診療実績データの分析」のねらいと問題点(塩見 正)

第Ⅲ部 地域医療の現場

1 難病医療の拠点・国立徳島病院を守る(井上 純) / 2 広大・多雪・寒冷な北海道の地域医療を守れ(沢野 天) / 3 三重県の地域医療構想と公立・公的病院の再編・統合(新家忠文) / 4 愛知県の実態から考える大都市圏域における地域医療構想の問題点(長尾 実) / 5 京都の地域医療構想にかかわる諸課題と地域医療実態調査の取り組み(塩見 正)
資料 厚生労働省が再編統合の検討を求めた公立・公的病院424施設

自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F
TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

http://www.jichiken.jp/
E-mail info@jichiken.jp

自治体問題研究所(全国研)理事会は、3月22日下記の声明を出しました。

**(声明) 改定新型インフルエンザ等対策特別措置法の成立に抗議し、
国民・住民の命と暮らしを守るための地方自治体への抜本的支援を求める**

3月13日、新型コロナウイルス感染症を対象に加えた改定新型インフルエンザ等対策特別措置法(以下、改定特措法)が成立しました。しかしこの改定特措法は、国民生活に重大な制限を加えるとともに、首相の判断でできる緊急事態宣言の発動要件がきわめてあいまいな内容になっており、決して見逃すことはできません。

改定特措法は、緊急事態宣言によって「外出の自粛」、「学校・社会福祉施設、興行場等に対する使用などの制限・停止」、「土地所有者の同意なしの臨時医療機関開設のための土地使用」などの強い私権制限が行えるとしています。これは憲法で保障された基本的な人権及び地方自治と相いれない内容を含んでいます。加えて、その制限の範囲・期限についても、極めてあいまいです。しかも首相が緊急事態宣言をいつ、どのような場合に発動するのかについても、「重篤である症例」「全国的かつ急速な蔓延」といった抽象的な文言を羅列しているだけです。さらに首相は、この宣言を医療関係者などの専門家の意見を聞くことなく出すことができるとしています。

以上の内容から、改定特措法が私たちの暮らしに大きな制約を課すものであること、しかもその発動の判断がほとんど一元的に首相にゆだねられている点で、恣意的で、地方自治をも無視した内容であることは看過できません。以上から、私たちは、改定特措法に強く抗議するものです。

今、緊急に求められているのは、何よりも、憲法の理念に基づいて、国が責任をもって国民の命と健康、安全と安心を確保する施策・予算を速やかに実行・充実することです。とりわけ、憲法25条に基づいて、保健所の調査・検査体制強化など地方自治体の公衆衛生機能を高めるとともに、地域病院の再編統合策を直ちに中止し、感染症等にも機敏に対応できる公的医療体制・設備を構築するために、職員の増員及び財源の保障が必要です。併せて、「コロナショック」によって急速に疲弊しつつある住民の暮らし、中小企業経営や地域経済を維持、再生していくために、減税、休職・休業補償、経営・雇用継続のための助成金・金融制度などの緊急対策を、誰もが利用しやすい仕組みで迅速に具体化することも必要です。

その際、国は、科学的根拠もない、場当り的な「政治判断」で国民や住民を混乱させるのではなく、エビデンスに基づく徹底した情報提供を行い、地方自治を重んじる立場から、住民の「いのちと暮らし」を守るべき地方自治体が、住民とともに地域の実情にあった自主的施策を策定・実施できるように、全面的にバックアップすることを強く求めます。

2020年3月22日 自治体問題研究所理事会

台風19号被害から栃木県の水害・防災を考える(上)

中村 八郎 (防災まちづくり研究家)

目次

はじめに

1. 災害対策の基本的な概念と仕組み
2. 水害対策における基本的対策
- 3-1. 避難勧告等の発令のあり方
- 3-2. 地域避難と(要支援者の)避難誘導 以上、本号
4. 避難所環境の課題とあり方 以下、次号
5. 被災者の生活再建支援のあり方
6. 災害初動期対応の課題と生活再建支援の課題

はじめに

災害についての基本的な認識について、今は凄く欠けているのではないかと思います。それは国民の皆さんだけでなく、災害対策に関わっている行政とか政治家の皆さん、ジャーナリストの方々にも欠けているのではないかと考えています。そういうことを踏まえて、最初に、「災害対策の基本的な概念と仕組み」について何点か説明したいと思います。その上で、水害対策における基本的対策、応急対策の避難のあり方、避難所環境の問題、被災者の生活再建支援のあり方を中心にお話したいと思います。

災害の際に「想定外」とよくいわれます。自然現象の規模の大きさをもって想定外だと。今回の栃木県の場合も雨量についても

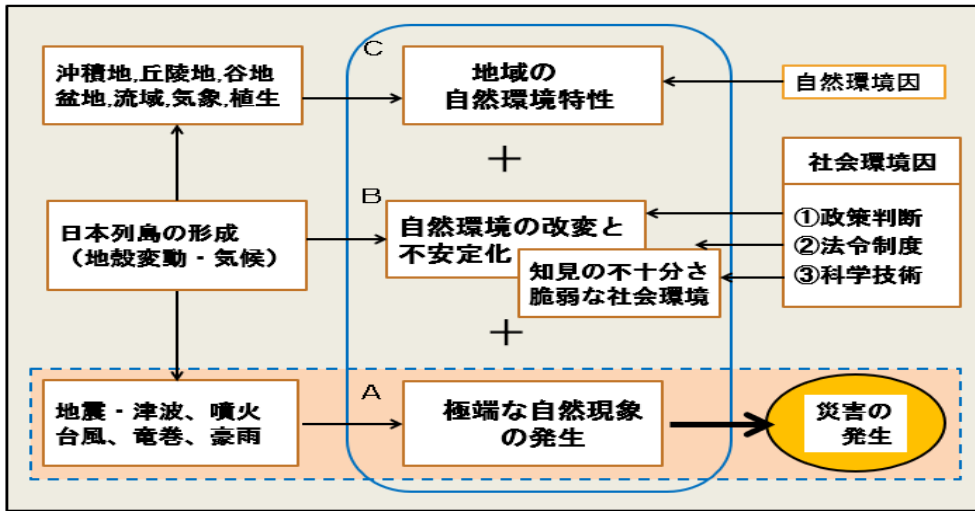
そういうことがいわれました。地震災害の場合にもよくいわれます。「想定外」ということによって行政責任が免れるというか軽減されるという使い方をされることが非常に多いと思います。自然現象の大きい小さいということと実際に発生した被害の規模とは必ずしも直結しません。全く関係ないわけではありませんがイコールではありません。自然現象が大きかったから被害も当然大きくなるというのは実際にはおかしい話です。しかし、今は想定外が災害の全ての原因であるかのように使われている。こうした災害原因の歪曲が真の防災対策を妨げています。ではどうするかということをも最後に考えてみたいと思います。

1. 災害対策の基本的な概念と仕組み.

■ 災害の発生要因

この図は、災害が発生する要因を概念的に示したものです。私たちはこの図の一番下の点線で囲んだ部分だけを考えがちです。表面的な現象としてはそうですが、その背景としての要因までは余り考えません。しかし、BとかCの要因をきちんと考えないと有効な対策には繋がりません。災害対策というのは災害の発生要因に対する取り組

みが決め手になるから、災害だけ分かっていても駄目です。災害の要因がどこにあるのかをきちっと整理しなければいけない。災害発生背景には、自然環境や社会環境などの大きな要因があるということを私たちの社会が正しく汲みとってまちづくり、地域づくりをしてきたかということが重要です。そういう背景要因を余りにも考えないで

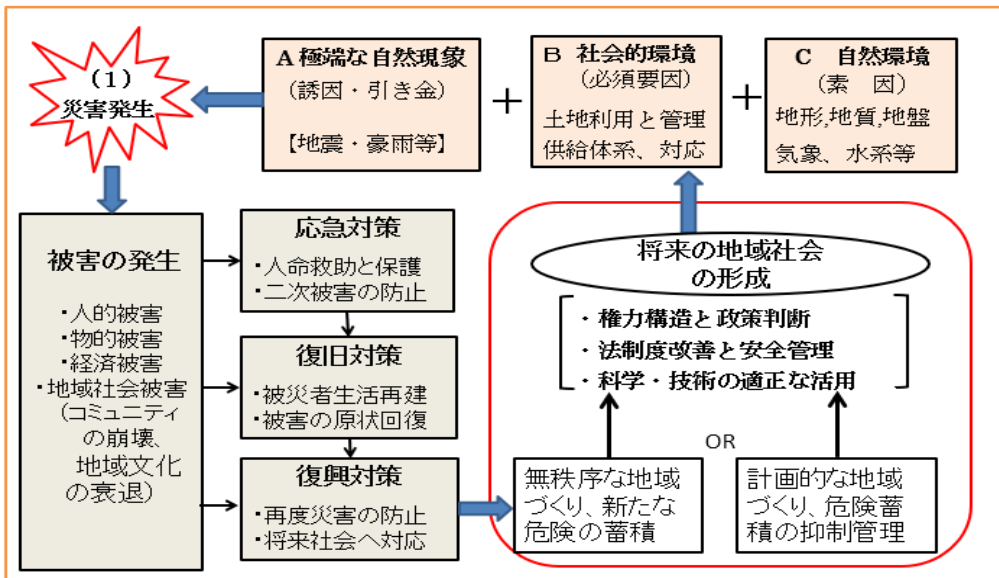


開発やまちづくりをやってきたのではない
か、今でもそうではないかということです。

具体的な社会環境因は、右の中段の①政策判断、②法令制度、③科学技術の3つです。政策的なものは最も重要ですが、法律そのものがきちんと災害危険というものに対応できていない。科学技術についても技術で何でも抑えられるような考え方があって、学校でもそういう形で教えていますが、実際はそうではない。工学技術もほとんど

が様々な仮定、仮定を設定して公式なりデータが使われるというのが普通です。地震の動きは、例えば水平の動きだけを仮定しているわけです。技術の方もまだまだ本当に自然を知り尽くして、それによる技術開発がされているかというところではない。常に限界があるわけです。このように現在の防災対策は災害の背景要因を総合的に整理して対処していないということを知っていただきたいと思います。

■ 循環模式図

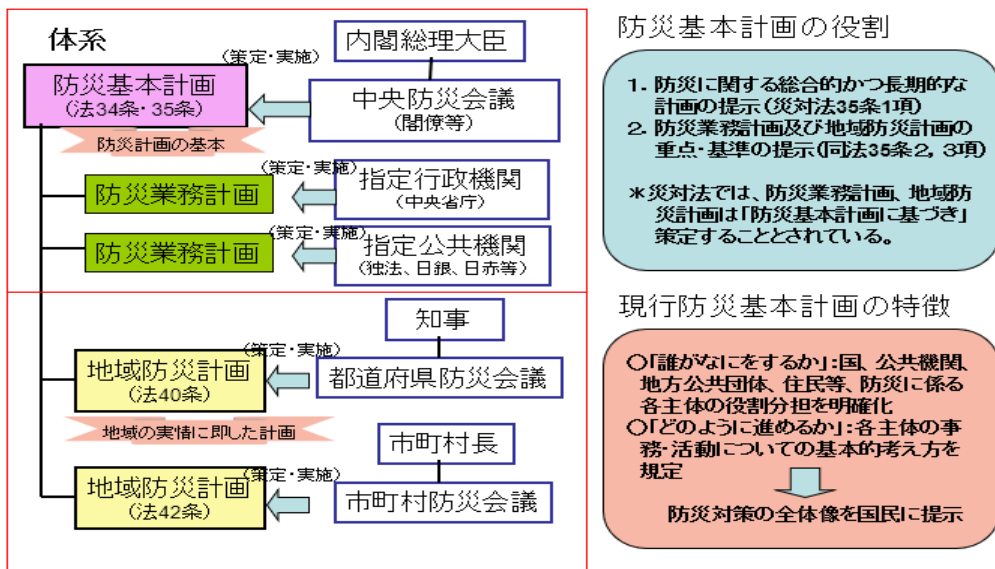


この図の上のA, B, Cは先程の説明通りです。そうした中で防災面では被害が発生した場合の応急対策、そして復旧対策、復興対策と移っていきます。

実際は、いつも災害が起きているわけではありませんから、50年に1回起きるとすれば40年から45年間はまちづくりをやっている期間になります。実はそこが一番大事です。まちづくりで、安全とか防災という視点を持った政策なり、施設づくりの計画なり、地域の社会活動なりそういうもの

が行われているかどうかということが本当は最も大事です。しかし私たちは毎日そんなことを考えているわけにはいきません。しかし、行政には法律上その役割があります。行政は考えることができるわけです。すべて行政にやれということではありませんが、行政には職務として防災担当者があり、予算についても首長の提案を市民の代表者で構成された議会において確保されていますから、そこはしっかり認識をしてもらわなければいけませんということです。

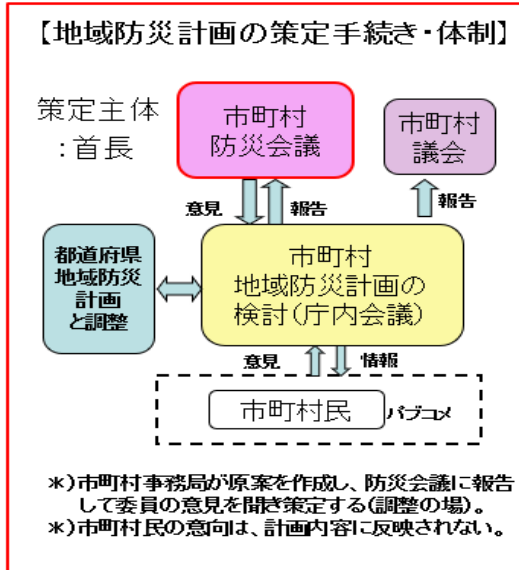
■ 災害対策基本法



災害対策は災害対策基本法という法律にもとづいて行われています。災害対策は一般的な行政法とは基本的に違います。災害対策の地域防災計画は市長、知事部局が作った計画です。自治体行政全体の意思ではありません。また、計画の内容は中央集権的であり、有事体制と似ています。簡単に言えば、政府の意思が市町村まで貫徹するような仕組みになっています。国が防災基本計画を中央防災会議で策定し、これを基準にして県が地域防災計画を作り、これらと抵触しないように市町村も地域防災計画を作るという流れです。もちろん、各省庁

などの指定行政機関、国のレベルで60ほどある指定公共機関（通信、電力、交通、病院など）も国の計画を基準にして、防災業務計画を策定しています。そして、災害が発生した時には国の基本計画に合わせた形で活動が行われるという体系になっています。ですからそれぞれの自治体がわが町はこういう町にしよう、こういう政策をしていこうと自由に考えられる計画とは違います。無論、国の基準に抵触しない範囲では可能ですが、防災基本計画の元になっている災害対策基本法は国会で議論をされますが、防災基本計画は報告するだけです。

■ 地域防災計画



○災害対策基本法(Ｓ36年)

・第16条 (市町村防災会議)

1. 当該市町村の地域に係る地域防災計画の作成及びその実施の推進のため、市町村防災会議を置く。
6. 市町村防災会議の組織及び所掌事務は、都道府県防災会議の組織及び所掌事務の例に準じて、当該市町村の条例(第二項の規定により設置された市町村防災会議にあっては、規約)で定める。

・【一般的な条例の規定】

1. 会長：市町村長
2. 委員：指定地方行政期間職員、県職員、県警職員、消防職員、市町村職員、教育長、消防団長、指定(地方)公共機関職員、など
3. 専門委員を置くことができる。

市町村が作る地域防災計画も、県が作る防災計画も議会に報告するだけで、承認は得ていません。だから、市町村部局、知事部局の計画といえます。防災計画にはそのような特徴があるということを知っていたきたいと思います。計画の内容が機能するかどうかは、災害が発生した時(結果)には

じめて明らかになる、という問題があります。防災計画の内容が实际的か、有効に機能するかという観点から事前にチェックする場合、あるいは段階が必要だと思います。なお、誤解のないように付け加えておくと、防災計画には先ほど説明した災害の背景要因であるB、Cはほとんど含まれません。

■ 応急対策業務

今日の話は災害対策の中でも応急対策業務についてですが、それらは表の通りです。この中の特に下線を引いた項目(①～④、⑩、⑫、⑮)が関係します。現在の栃木県では⑩番との関連で、これから生活再建がどれくらい具体的に進むかどうかということになると思います。

- | | |
|------------------|--------------|
| ①災害本部体制の確立 | ⑪水・物資の調達・供給 |
| ②情報収集・伝達・広報 | ⑫ごみ・し尿・がれき処理 |
| ③避難勧告等発令 | ⑬遺体の捜索・処理 |
| ④避難所の運営・管理 | ⑭応急仮設住宅建設・管理 |
| ⑤応援要請と受入れ | ⑮要支援者対策 |
| ⑥災害時医療対策 | ⑯応急教育・保育対策 |
| ⑦緊急輸送対策 | ⑰ボランティア支援の受入 |
| ⑧二次災害防止対策 | ⑱帰宅困難者対策 |
| ⑨住家応急危険度調査 | ⑲その他 |
| ⑩家屋被害調査と罹災証明書の発行 | |

■ 台風19号・栃木県の被害概要

この表は県の被害概要です。元は市町別のもう少し細かな統計数字が公表されていません。役所はこういう統計を非常に好むし、

国への報告上も必要になります。そして、対策などの政策立案の根拠にもなります。しかし、こうした数字は被害量の把握は

できますが、なぜ被害が生じたかという原因は分かりません。

何らかの対策は必要と言っても、その内容は全く分かりません。例えば、全壊 81 棟といっても何故全壊したのか、崖崩れによるのか、床上浸水なのか、濁流による流失かは不明です。さらに言えば、わずかな床上浸水でも数日間浸水していれば全壊状態になります。そうした区別まで被害数字で表現できず、

したがって有効な対策も分かりません。死者とか重症者の人的被害も同じです。抽象化された統計数字からは対策は見えてきません。数字というのは分りやすい一面で物事の実態が隠されてしまう場合もある。行政はどこでも統計的に事務処理する業務が

・建物の被害

次の表は栃木県の主な市町村別の被害状況です。

宇都宮市、足利市、佐野市、栃木市、鹿沼市などが大きな被害を受けたことが分かります。「上記以外」の市町でも被害が出ているので、ある意味ではほぼ全県的に発生した災害だったといえます。これをもって栃木全体が分かるということではなくて、逆に同じよう

な条件の川やまちであっても被害が少ないのは何故だろうかと、そういう目で数字を考えて我が市、町の被害は何が問題か、あるいは何がよかったか、とふうに学ぶことが重要だと思います。

ですから被害の大きかった地域、逆に少なかった地域にも注目することが重要です。

台風19号・栃木県の被害概要① 県災害対策本部 2019年12月24日

1)人的被害	死者:4名、重症:4名、中等症:4名、軽傷:15名
2)住家被害	全壊:81棟、半壊:5,200棟、一部損壊:8,207棟 床上浸水:30棟、床下浸水440棟
3)非住家被害	公共建物:94棟、その他:4,075棟
4)避難者数(最大数:第1回災対本部会議報告)	避難所数:369か所、避難者数:19,822人

通常ですが、市町村から県のレベル、国レベルへと統計資料が上がって行けば、益々抽象化されて実態が見えにくくなる。でもそれで分かった気になってしまう、という怖さがあると思います。

台風19号の県内の市町被害概要: ②建物 2019.12.24/県庁

主な市町名	住家被害(棟)					非住家被害[棟]	
	全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水	公共建物	その他
宇都宮市	2	430	637	0	0	4	534
足利市	0	433	372	0	0	0	45
栃木市	13	2,774	5,130	0	0	33	1,711
佐野市	10	1,079	1,314	0	0	8	1,249
鹿沼市	10	71	549	0	0	8	138
小山市	0	251	23	0	272	3	66
矢板市	0	7	8	0	40	2	44
那須烏山市	37	117	56	0	0	9	56
茂木町	8	20	14	0	0	5	40
上記以外	1	18	104	30	128	22	192
合計	81	5,200	8,207	30	440	94	4,075

東日本大震災の場合も、三陸地域は明治時代にも、昭和の初めにも大きな津波で壊滅的な被害がありました。昭和津波の後、40か所位の地区が高台に集団移転しています。私は2011年の津波災害後に、その高台移転した地区を視察しましたが、ほとんど被害を受けていませんでした。当時は住民の皆

さんが大変な苦勞をして地域の意見をまとめて移転したようです。結局まとまらなくて同じ場所に町を再建した地区が多かったのですが、今回の平成津波で被災しました。こうした先人の努力からも学ばなければならない。高台移転によって地域が発展したとは限らず、場所によっては衰退した地区もあります。地域づくりはそう単純な話で

はありませんが、集団移転を選択をした地区は被災していなかったことは事実です。

今回の栃木県の浸水害では集団移転のような状況にはならないと思いますが、大きな被害に見舞われた地区は無論、幸いに被害が小さかった地区からも多くの学ぶべき点があり、対策に活かしていく必要があると思います。

・公共施設の被害

住宅以外の被害が学校施設と社会福祉施設だけというわけではありませんが、防災上は学校が避難所にもなっているし、子どもたちが昼間はここで生活しています。また社会福祉施設は避難することが非常に困難な人達が利用する施設です。表の学校や福祉施設は特別に安

全面の配慮が必要な施設です。今回、こういうところが結構被害を受けたということは、大きな反省すべき問題です。これは今回の栃木県が特別ということではなくて、

一時期、福祉関係施設などを防災上あまり条件の良くない所に建設するような傾向が全国的にはありましたから各地にみられる非常に大きな課題です。

2. 水害対策における基本的対策

■「流域治水」で総合的に考える

水害対策における基本的対策です。まず、河川流域で総合的に考えるということが非常に大事です。これは当たり前のことですが、けれども何故かできていません。また、本気でやろうという動きにもなっていません。一番の問題は国のレベルの行政です。「流域治水」というのは、その川に流れ込んでくる小さな川を含めてすべてです。また支流に流れ込んでくる領域すべてに関わる関係団体、住民です。川とは関係なく田や畑に

降った雨の一部は川に流れ込んでくる、家を建てる人達もそう、公共施設を管理する市町村ももちろんです。だから河川管理者だけでなく地域の人たちや様々な団体、事業所を含むような形になります。山林の所有者やゴルフ場があればその管理者も関係します。そういう観点で治水を考えないと根本的に解決しません。というのは、川はこれだけ流量であれば安全だと河川管理者は考えますが、集中豪雨などの自然雨水

台風19号・県内の被害概要 ③公共施設

1) 学校施設(県内の小中学校のみ、高校は除く)

市	町	名	建物への浸水	敷地への土砂、冠水
鹿沼市			小学校2、中学校1	小学校2、中学校2
小山	市		小学校1	1 中学校
栃木	市		小学校3、中学校2	小学校2、中学校1
佐野	市		小学校4、中学校1	小学校1
尾利	市		小学校2	小学校1
その他			中学校1(下野市)	小学校2(宇都宮・日光)

2) 社会福祉施設被害(県内)

施設区分	床上浸水	断水	その他
児童関係施設	16施設	15施設	一部損壊、1施設
高齢者関係施設	16施設	13施設	避難、13施設
障害者関係施設	17施設	4施設	土砂崩れ、3施設

が一気に川に流れ込むようでは計画が成り立ちません。また、豪雨でなくても無秩序に自然が開発されれば、当然川への流入量がふえます。川に流入する水量をコントロール（保水、地下浸透、一時貯留など）できるように土地利用とか防災施設づくりなど様々な対策を流域全体で行うということです。

現状では、県や国などの河川管理者、農業排水路や下水処理水などの管理者間の相互関係だけでも調整は難しい。その上各都市の都市計画部門、或いは山林関係者も含めて調整までなかなかならない。それは河川行政の仕事だろうみたいになっています。

■ 危険性の高い低地域の土地利用の規制

二つ目は、危険性の高い低地域の土地利用を規制することです。これはある意味では野放し状態です。対象となる地域の一つは河川沿いの低い場所です。元々の川は傾斜地から平地に出ると蛇行して流れます。ところが後になって堤防を築いて河筋を固定してしたこと、現在の河川沿いには、以前は川だった低い場所が農地になり、さらに市街地化しています。ですからどうしても堤防も弱く、浸水し易い場所となっています。そういうところの土地利用はある程度制限すべきだと思います。

東京では、江東デルタ地帯などは地盤が低く、一旦浸水すれば自然排水しない地域ですが、現実には密集市街地が形成され、多くの人々が生活しています。地盤沈下という歴史的な事情もありますが、住宅地としての土地利用を制限する必要があったと思います。早くから地下水の汲み上げ規制するとか、宅地化を制限するなどして人口の集中を抑制するべきでした。そういう点で日本の場合には土地利用のコントロールが甘いと思います。しかし、現に多くの住民が生活しているので水害時にどうするかという問題があります。

しかし、市街化地域では河川の拡幅や堤防の強化などの河川治水にも限界がある。ですから、流域全体として降雨水が一気に流出させず、時間をかけて河川に流す対策、いわゆる総合的な治水対策をやらない限り根本的な治水にはならないと思います。個別的に様々な対策は行われていますが、流域全体で連携し、調整されていません。面積規模では山林の所有者、ゴルフ場の管理者、工場の所有者、農業関係者、そして都市計画を扱う自治体が土地利用や管理を行っています。そういう関係者にも当然考えてもらう必要があります。

利根川や荒川が決壊したらほぼ全域が水没する江東5区といわれる約260万人の住民が地区外に広域避難することなど現実的ではありません（そういう避難計画はありますが）。ある人たちは「何であんな危ないところに住んでいるんだろう」と自己責任とも聞こえる声もあります。しかし、親の代も含めて多くの住民は好んで危険な所を選んで住んだわけではなく、勤める町工場があったとか、戦前・戦後を通じた工業用水の汲み上げによって地盤沈下した、工場移転跡地の宅地化と都市基盤整備の遅れなどによって次第に危険な地域になったところ、そういう歴史的経緯もありますから、住民が悪いみたいことは正しくありません。たとえ住民が転出して別々の住民が住むだけで、地域の安全が改善できるわけではありません。住民個々人の努力や意識だけで解決できず、行政が安全な地域づくりに取り組む必要があります。

話しを戻しますが、既に多くの住民が生活を営んでいる危険な地域をどう安全に改善していくかは多くの都市に共通する問題です。新たな土地規制が難しい既成市街地であっても、ただ地区外避難をいうだけで

なく、何らかの被害軽減対策を行わなければなりません。たとえば、行政による浸水危険を軽減する河川改修、排水施設や遊水地の整備など可能な対策は当然ですが、万が一の浸水でも数十センチ以下にするポン

プ排水施設の整備、住宅一階は耐水構造にして容易に修復できる、住宅の改修に支援制度を整備するなど、大きな被害が生じない地域づくりを行政と地域で取り組むことが必要と思います。

■ 河川管理と防災施設の整備（堤防、遊水地等）等

河川管理と防災施設の整備では、堤防とか遊水地などですが、最近では部分的には整備されていますが、十分とはいえません。もっともっと進める必要があるかなと思

います。また、河川の合流箇所や浮遊物が堆積し易い橋の支柱箇所は堤防の越流や決壊し易い個所では、河川行政の範疇で対策を講じることが可能です。

■ 河川環境の管理

河川環境の管理では、市街地内の河川について高水敷の植生を放置しているとか、河床の堆積土砂を長く取り除いていない大河川が多くなっています。東京で多摩川とか荒川など見てもそれほど気が付きませんが、地方に行くと河川敷の植物が伸び放題です。土砂も溜まり放題です。河川管理に予算が回ってないと思います。国の河川事

務所も大変だなと思ってしまうのですが、国民としては仕方がないというわけにはいきません。これは根本の河川管理予算の配分がどうなっているのかを点検する必要があります。また、過去20～30年くらい、堤防など防災施設に関わる安全管理が非常に疎かにされてきているというのが、とくに地方河川を見て感じています。

■ 河川水位の自動管理

増水時の河川水位の観測や監視情報は、河川管理者がきちんと行って県や市町村に伝えるべきものですが、観測点が少ないとか、自動監視体制ができていない、随時市町村に伝えられていない、堤防決壊の事実も連絡されなかったなどの問題が今年の台風時に起りました。河川事務所も大忙しで、それどころではなかったとの報道もありました。沿川市町村にとっては避難勧告等を

発令する根拠情報ですから極めて重要です。河川住民が堤防から増水状況を見に行くような危険行為にもつながります。

こうした問題の背景には監視設備や人的態勢の不十分さなどがあり、支流を含めて水位観測点の増設や自動監視システムの導入など河川管理に係る体制強化が求められますが、ややもすると現場担当者の意識問題にされてしまっています。

■ 内水氾濫対策の強化

内水氾濫対策の強化は、やるべきことをちゃんとやっていけば相当被害が防げると思います。ほとんどの内水氾濫は市街地内の雨水を河川の水位が上がって排水できない場合です。あるいは、本河川が増水して支流に逆流する場合があります。基本的な対策は、雨水（用水路）の排水口や下水排水口などにフラップ機構を設置する、また

本川との間に排水樋門（開閉ゲート）を設置する、その上で滞流水を本河川にポンプ排水する設備を設けるという対策です。水門については適正に開閉操作を行う判断が重要になりますが、原則は本河川からの逆流を防ぐことですから、水位観測を正確に行うことが必要になります。雨水樋門や支流からの水門は逆流を防ぐためのものです

から確実に閉める、そして市街地の滞流水はポンプで強制排水する、遊水地を作るなど方法があると思いますが、地域の事情を

踏まえて別途考えることが必要です。今回の水害ではこれができていない所で内水氾濫が起っています。

■ 下水道による雨水対策

また下水道の問題があります。下水道による雨水対策というか浸水害対策をどこまで考えていくのかというところが、余り議論されないまま進められているように思います。内水氾濫を防ぐ方法の一つとして、合流式の場合は下水本管に落とすことです。通常、合流式の下水管は雨水排水を考慮して雨量 50 mm/s などと想定して流下能力あるいは貯留容量を設計しています。ですから、貯留容量等の規模に余裕があれば、また地表面排水に支障が無ければ 50 mm/s の降雨までは滞水や冠水が起らないはずですが、しかし、農業用水路など管轄外からの排水には対応できません。管轄外の排水は遊水地などを設けてゆっくり流す必要があります。

ます。これが管理の異なる施設は結構大きな問題です。栃木県でも河川の近くに下水処理場がありますが、そういう調整問題があるのではと思います。

場合によっては、大雨の時は処理をしないで河川に放流（生漂流）しているところもあると思います。東京都には貯留量を超える場合、未処理で河川に放流している下水処理場があります。浸水害は防いでも河川や東京湾が汚染される弊害は避けられません。だから環境面で問題が残りますので、治水対策を兼ねた合流式下水道は、どこまでの雨水を入れるかきちんと整理しておくことが必要です。

3. 自治体避難勧告等のあり方

■ 法規定

自治体の避難勧告のあり方について法律がどうなっているかです。災害対策基本法の 60 条「市町村長の避難の指示等」には「市町村長は、必

1) 災害対策基本法第60条(市町村長の避難の指示等)

・災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するために必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立ち退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立ち退きを指示することができる。

2) 同法第56条(市町村長の警報の伝達及び警報)

・市町村長は、…当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を関係機関及び住民その他関係のある公私の団体に伝達しなければならない。
この場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告をすることができる。

要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立ち退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立ち退きを指示することができる。」と書いてあります。「立ち退きを勧告し」「立ち退きを指示する」と、何が違うのか

というと、昔と今では国の解説の内容が変わってきてまして、「勧告」はお勧めなんだと、「指示」は命令ですというのが国の見解だったんです。

今は違ってきてまして、「指示」は緊急を要する全員避難ですといういい方になりました

た。これは一般的な概念として区別するのは難しいです。

そうした問題と、もう一つ「指示することができる」ということは、「指示しなくてもいい」というように、これを取り違えている首長さんが少なくありません。同じく56条の「市町村長の警報の伝達及び警報」でも「市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告をすることができる。」とあります。これは市町村長が気象庁とか或いは河川管理者からいろいろな警報の情報が入りますから、市民住民に伝える時のことをこういうふうに書いてあるわけです。「通知または警告をすることができる」と、これも同じようにしなくてもいいと。「できる」

というのは厳密にいうとそういうふうには読み取れません。

でもこれは誤りです。市町村長の義務です。というのは、市町村長以外に避難勧告等を発令できる人は法律上いません。市町村長が病気など動けない時は、権限を知事や副市長に移管ができますが、元気で仕事ができる状態であれば、市町村長しかこの仕事はできない。命に関わる避難の発令はあなたの他には誰もいないことになるわけです。だからこれは義務なんです。そういう理解がされていない。だからなかなか避難勧告等を出さない時期がありました。その権限を持った立場にいるという覚悟が市町村長にはできていないといけないということです。非常に大事な権限が曖昧にされてきたと思います。

■ ガイドライン

この表は避難に関する状況の緊急度避難行動の関係です。洪水警報は当然気象庁から出ます。河川の氾濫情報は河川管理者が出すわけです。これらを根拠にして市町村

警戒レベル	住民が取るべき行動	住民への避難情報等	警戒レベル相当の洪水情報	
警戒レベル 5	・既に災害が発生している状況であり、胃の位置を守る最善の行動をとる	災害発生情報 (可能な範囲で発令)	氾濫発生情報	大雨特別警報(浸水害)
警戒レベル 4	・指定緊急避難場所等への立退き避難する ・災害発生が極めて高く、緊急に避難する	・避難勧告 ・避難指示(緊急的に発令)	氾濫危険情報	・洪水警報の危険度分布(非常に危険)
警戒レベル 3	・高齢者等は立退き避難する。その他の者は立退き避難の準備をし、自発的に避難する	・避難準備／高齢者等避難開始	氾濫警戒情報	・洪水警報の危険度分布(警戒)
警戒レベル 2	避難に備え自らの避難行動を確認する	洪水注意報 大雨注意報	氾濫注意情報	・洪水警報の危険度分布(注意)
警戒レベル 1	災害への心構えを高める	警報級の可能性	—	—

村長は警戒レベル3とか4のときに避難の勧告や指示を発令するという仕組みになっているわけです。警戒レベル1とか2では出す必要は特別ありません。警戒レベル3だと避難準備と高齢者等の避難開始を発令

してくださいと。警戒レベル4だと避難勧告を出しなさいと。もっと緊急的な時には避難指示を出してくださいとなっている。そして住民の人たちは「住民が取るべき行動」としてこうしてくださいとなっています。

今は判断の仕組み上から警戒レベル 1 から 5 と分けていますが、法律で決めているわけではありません。国の指導書ではこういう判断基準になっていますが、住民にとっては余計分かりにくいかもしれません。市民の皆さんは警戒レベル 3 になりましたから自発的に避難してくださいと。レベル 3 がどんな状況なのか理解できていないと緊急度が実感できないので非常に問題だと思います。多分専門家といわれる人たちも

国の担当者も、地震の震度 1 だとか 3 だとかのように国民の皆さんに周知されれば、浸透していきだろうと単純に考えたのではないかと思います。地震の場合は頻繁に起りますから日本人なら何となく分かりますが、それでも浸透するまでには何十年もかかっています。年に一回起るかどうかの水害の場合、レベル 1 だとか 3 だとかいわれても住民が状況を理解できるはずがなく、もっと単純にしなければいけないと私は思います。

■ 避難勧告の手順(市町村長の権限)

市町村長が発令しなければいけない事項は「避難勧告」「避難指示」「避難準備」の 3 つです。かつては避難指示を出した時は一軒一軒回って避難を促すということまで考えられていましたが、今は自治体として体制的にそういう事はできなくなっています。

避難勧告等の手順は、①「避難のための立退き準備その他の措置」(通知又は警告)

⇒②「避難のための立退き」(勧告) ⇒③「避難のための立退き(緊急又は重ねて促す場合)」(指示) ⇒④「災害発生情報」(可能な範囲で発令)。この災害発生情報は河川管理者しか分かりません。これは市町村長に伝えたほうがいいのですが、法律上は義務にはなっていません。実際に伝えなかった事例があります。

■ 避難所と避難場所(市町村長による指定)

避難所や避難場所の指定は、市町村長がやらなければいけないことです。ただこれは避難勧告等とセットですから、避難所や避難場所の指定はちゃんとやらなければなりません。避難場所は必要ないと考えている市町村がありますが、住民の立場からはより身近で、安全の所とを望んでいる

から、なかなか学校とか公民館だけでは、夜間や風雨の中の避難は心配だというところが沢山あります。そういうところでは積極的に身近な避難場所を指定すべきだと思います。ただし、これを指定すると自治体の事務は当然に増えます。

■ 国の「避難勧告等に関するガイドライン(平成 31 年 3 月)」

国は避難勧告等に関するガイドラインを平成 31 年 3 月に改定しました。改定の経過では、「住民が“自らの命は自らが守る”意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという、住民主体の取組強化による防災意識の高い社会の構築に向けた報告が平成 30 年 12 月にまとめられた。」と専門家の会議がまとめた、だから国はガイドラインを改定しましたと

いうストーリーになっています。これは非常に問題です。住民が“自らの命は自らが守る”意識を持って自らの判断で避難行動をとるべきだと言われても、判断するには材料(根拠となる情報)がなければ避難の判断は出来ません。気象庁の詳細なデータとか河川管理者のデータが住民のところまでは来ません。そういう情報のない住民が自ら判断して自主的に避難行動を取れという

のはおかしい。こういう文章が平気で国から出てくる、とんでもない話に今なっています。

関連して「自主避難」という言葉が最近よく言われます。これは非常に危険な話です。仮に避難途中で事故にあっても「勝手に避難した」「自己責任です」という話になります。全く無責任だと思います。福島の人たちが大勢他県に自主避難しましたが、その人たちに「勝手に避難した」として十分な支援をしていない、現実にはそうなっています。だからこれは非常に危ないんです。「自主避難」を進める一方で、行政はあな

たのところに避難勧告をしていませんとなってしまう。ややもすると避難所の開設さえないかもしれない。非常に大きな問題だと思いますので注意しなければいけません。

この前の台風 19 号の時も東京の各市はこの自主避難を呼びかけています。自主避難は法的発令ではありません。単なる住民への呼びかけです。どこどこが自主避難の場所になっていますみたいな言い方もします。避難しても開いているだけで職員もいない、勝手に逃げてきたみたいな話になっている。行政責任の放棄にもつながる大きな問題だと思います。

■ 避難者側、避難所を提供側の双方にとって準備可能な時間的余裕が欠かせない

(1) 気象・水位情報を基に、日中の早期（24時間前）避難勧告

避難に当たっては、基本的に役所も住民側も余裕を持つということ重要です。避難の難しさを本当に考えているのかと思います。防災無線で避難してくださいと放送すれば、一斉に住民が飛び出して避難所に行けるかということです。ひょっとしたら家が流されるかもしれないと考えたときに、何を持って避難したらいいかと普通は考えます。貴重品は持って来るように、と言われても何が貴重品なのか、現金かもしれないし位牌かもしれないし、それぞれいろいろあると思います。普段から考えて、避難袋にまとめておくわけにもいけません。

また貴重品を持って行って避難所で管理してくれるのか。私の知る限り、避難者の貴重品を管理できる避難所はありません。今の避難所体制ではそこまで責任を持てま

せん。ペットの同行問題はもっと悩ましい状況です。

そういう避難する側の立場を考えたならば、避難勧告が出たからといって15分や20分で避難行動を起こすなどできません。だから最低でも24時間前くらいの猶予と日中であることが必要です。雨が降っている夜中に避難勧告を出すなどというのはとんでもない話です。

こういう基本的なことを押さえた上で、避難の勧告を出さないといけなと思います。行政側もそうでないと避難所の安全確認や開設準備ができないと思います。というふうに時間的余裕が必要ですが、日本の社会はこれを許さないです。24時間前では経済活動をどうするみたいな話になります。電車はようやく計画運休するようになりましたが、

(2) 避難所の安全確認と開設及び誘導体制を早期に確立

それと避難所の安全確認と開設です。安全確認をまずきちんとしてから、どここの避難所へと明確にすることです。あとは誘導体制です。これは全然出来ていません。これは法律上も誘導するのは誰かということを書いてない。これは非常に大きな問題です。避難途中で被災する事態を防ぐために

も、安全に避難できる道路改善をしなければいけません。これはまちづくりの話です。塀が倒れるは、水が溢れる、橋が落ちる、みたいな心配があるようなまちを放置して、どこどこに避難してください、という話は本来通用しません。

避難所の環境問題はあとでまた話します。

3-2. 地域避難と（要支援者の）避難誘導

■ 要支援者の避難誘導、自助・共助問題が集約

これからの話は、今流行の「自助・共助」いけれども、結論は名簿の提供を受けたがここに集約されています。自助・共助というのは、多くの方がまだ行政が大事だ大事だといっている程度だと思っているでしょうけれども、実は制度化されています。先に譲れないくらいの切羽詰った問題です。要するに、災害時に在宅介護や行動に支障のある人たちをどう安全に避難所に連れていくのか。誘導者の問題です。

避難誘導については、法律上どこにも明記していません。しかし、在宅介護の方とかお年寄りの方が1人で避難所に行くことは誰が考えても無理な話です。誰かが支援をしなければいけない。それは誰かということになって、法令上の行政（市町村長）による避難誘導に係る規定は災害対策基本法56条の2が該当します。又、49条の10には市町村長は避難行動支援が必要な人たちの名簿を作ることが規定されていて、49条11の2、3の規定で名簿の「避難支援等関係者」への提供規定があります。こういう人たちは自力では避難出来ませんから、そういう人たちの名簿を予め行政が作っておき、その名簿を「避難支援等関係者」に渡すことができるという法律上の規定もできています。

この二つを考えると、結果的に避難支援をする人たちは「避難支援等関係者」となります。これは非常に重要な問題です。「避難支援等関係者」として49条の11には「消防機関、都道府県警察、民生委員法に定める民生委員、社会福祉法に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者」と書いてあります。非常に間接的で分かりにく

いけれども、結論は名簿の提供を受けた「避難支援等関係者」が支援するということになっているわけです。

それでこの人たちに避難誘導が可能かということです。災害時に消防ができますか、警察ができますか、本来業務があり、体制もありません。民生委員や社協もそんな要員はいません。そうすると自主防災組織しかありません。それしか具体的にはないです。

川崎市の調査では支援して欲しいという10人に対して、支援できますよという人は2人もいません。1.5人くらいです。どこでも同じくらいと思います。Aさんが災害時に助けに来てよと希望すれば、普通はその人に対して3人くらい準備しておかないといつ災害が起こるか分からないので間に合わない。一対一では確約できないし、対応も難しい。それが現状では0.3人しかないというのが実態です。要避難者の方は支援を期待するわけですが、365日、24時間、何時でも対応できますと、気持ちはあっても言えません。災害時に人を避難誘導することの重要性、精神的負担の大きさが分かっていないと思います。

法律上はそこまで書いていないけれども、通達や何かでは支援をして欲しいという人の名簿に対して支援をしますという支援者の名前を書いた計画書を作りましょうとなっています。単なるボランティアの話ではありません。命に関わる義務が生じるわけです。自治体も自分達ではできないから、地域社会でやってもらえば助かります。気持ちは分かれますけれどもとんでもない話です。これが今具体的になっている共助の一つの形態です。

■ なぜ、不合理的事態が生じるのか

なぜ、こうした不合理的事態が生じるのかということ。国が今やろうとしていることは制度に現実を合わせてくださいという話です。本当は現実に制度を合わせなければならぬのです。地域社会では住民の高齢化の進行や在宅介護者の増大などの現実があるわけです。これは多くの介護対象者を地域社会に放り出してきた福祉政策の結果です。政策の失敗がこういう話になってきているわけです。避難が必要なときは災害で地域が危険になる時です。助けに行く側は自分の都合で判断できません。これは決して相互扶助の関係ではありません。

■ どうすべきか

それではどうすべきかということです。もし自主防災組織として行うのであれば、支援者の立場からの要件として、まず、初めて見る顔の人たち（支援者）に「お爺さん」を預けられませんか、普段から顔見知りになって信頼関係を築いておく必要があります。そして「避難要支援者及び家族への事前周知と対応方法の合意」が必要です。大雨で避難勧告が出ましたから誘導しに来ましたと、また、「十分な時間的猶予の保障（早期の避難準備発令）」も必要です。十分な時間的余裕がなければ出来ません。

そして「道路環境の安全化、避難手段の確保と通行誘導」です。危険なまちの中を車椅子で連れて行けるはずがありません。

さらに、「誘導活動中の支援者事故等に対する免責規定および災害保障制度の整備」ということも大きな問題です。現状は免責規定や災害補償制度というのは一切ありません。自主的に助けに行き行って亡くなった、で済まされてしまう。実際、東日本大震災

自治会の活動では相互に協力し合いますが、その場合はそれぞれの都合に合わせてやりましょうと、常に自主的な判断が可能です。それは相互扶助という地域コミュニティでは普通に行われていることです。それが無いと自治会から脱退しますという話になります。

しかし、避難支援（避難誘導）では災害時はいつでも助けに行きます、という関係であり、自主的な相互扶助活動とは言えません。このようにお互いの命に係わる避難誘導活動が、何の保障もないまま地域に持ち込まれようとしています。

では、津波からの避難を呼びかけに行った自治会長さんなどが亡くなっています。政府はこれを調査も公表もしていません。そういう問題があって、制度的な整備をしないで、地域が無理をして行おうとしていますが、住民の良心を踏みにじるような内容であると思います。

これは地域住民（自主防災組織等）側の判断で決めることですが、実施するとしても今述べた要件を明確にした上で行うべきだと思います。単にお互い様だからと気持ちの上だけで請け負うことができない精神的負担の大きな問題であり、実現性の点でも非常に難しく、「共助」とは相容れない問題です。そういう状況に今なっているということです。

（本稿は、当日の講演録を基に事務局が編集した原稿に講演者が修正を加えて作成したものです。）