

5. 区民への広報と被災現場対応

(1) 気象情報、水位情報等区民への広報

① 対策の現状

1) 広報主体と広報手段

東京都災害対策本部からの情報を区民へ広報する役は、主として区が行うことが定められている。(下図)。

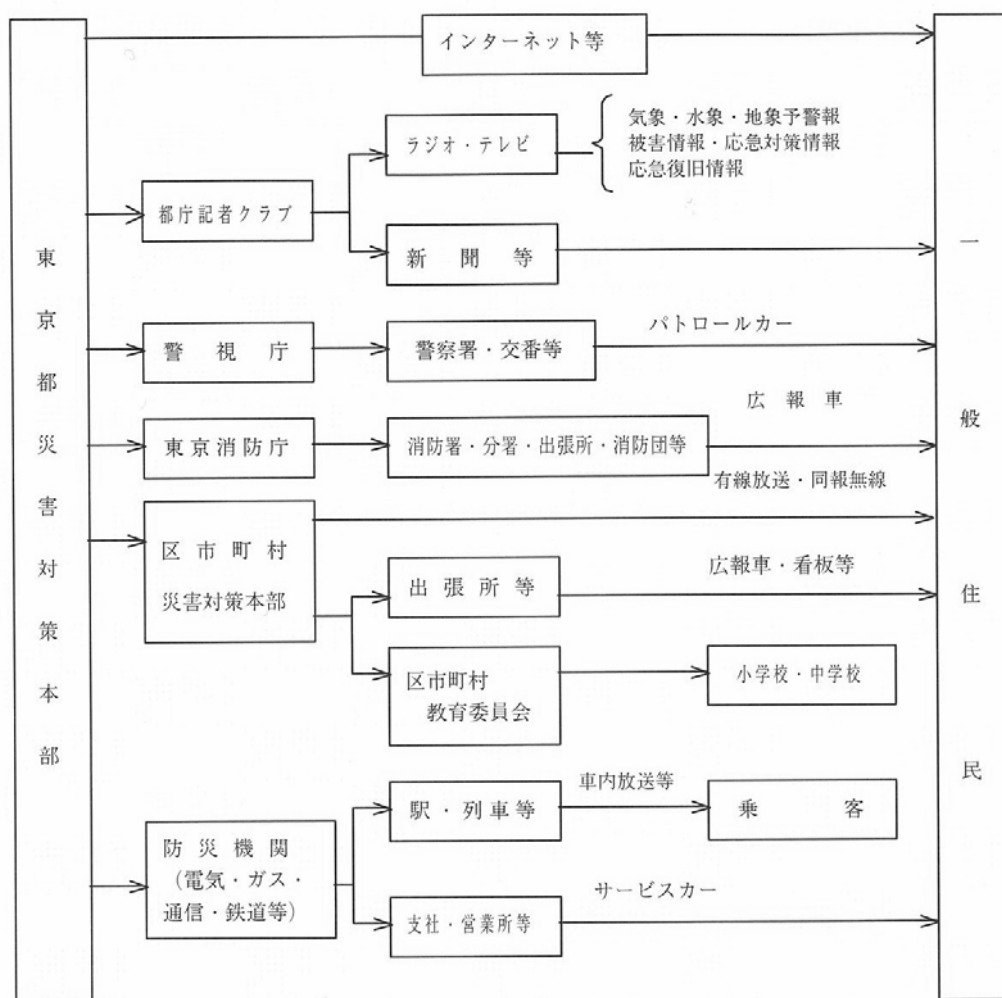


図 3-19 災害時の広報活動における主な流れ (東京都地域防災計画)

2) 杉並区の広報体制

杉並区地域防災計画の震災対策編には、広報は以下のように行うとされている。

a) 防災行政無線による広報

- b) 広報車による広報
- c) 口頭、掲示、臨時広報等

また、CATV、インターネット等は今後検討していくとされている。
しかし、今回の水害の時は、広報手段が限られた中で有効な広報ができなかったといえよう。

② 今回の教訓

1) 区民向けの緊急広報の不足

9月の水害では、災害発生中に区民に対する的確な広報ができず、様々な悪循環を引き起こしている。

区民からは「防災無線が聞こえなかった」「放送したのか？」という意見がよせられ、区民にとっても重要な情報として期待されていたことがわかる。

防災行政無線が活用されなかった理由は、情報の不足とともに、大雨洪水警報など気象情報や水位情報は、自動的に放送する仕組みになっていない、など事前の定めがなかったことも一因である。

2) 広報するための情報が不足

どこに被害がどの程度発生し、広報が必要な箇所はどこか、ということが本部で把握できていない状況の中で、防災行政無線による放送ができないうま時間経過した。防災行政無線が活用されなかったことは、防災市民組織に配備された固定系からの広報もされなかったことになり、地域住民も水防活動を行うきっかけを失っている。

一方、中野区では、防災無線（放送塔）で情報を流し、さらに避難を促すことができた。

このため、急激な災害に対する防災行政無線（放送塔）の役割と運用方法を再検討することが重要である。

3) 使えなかった新しい情報手段

今日ではインターネットによるHP、メール配信など新しい情報手段が常用されているが、インターネット配信、ケーブルTV活用は今後の取り組み課題になっている。

4) 区民が必要な情報

区民が必要とする情報は多様であるが、川の水位のような客観的情報が特に望まれている。災害後に実施されたアンケート（東大廣井研アンケート

ト) を見ても様々な情報、特に区民に身近なミクロな箇所の情報が今後も求められる可能性が大きい。

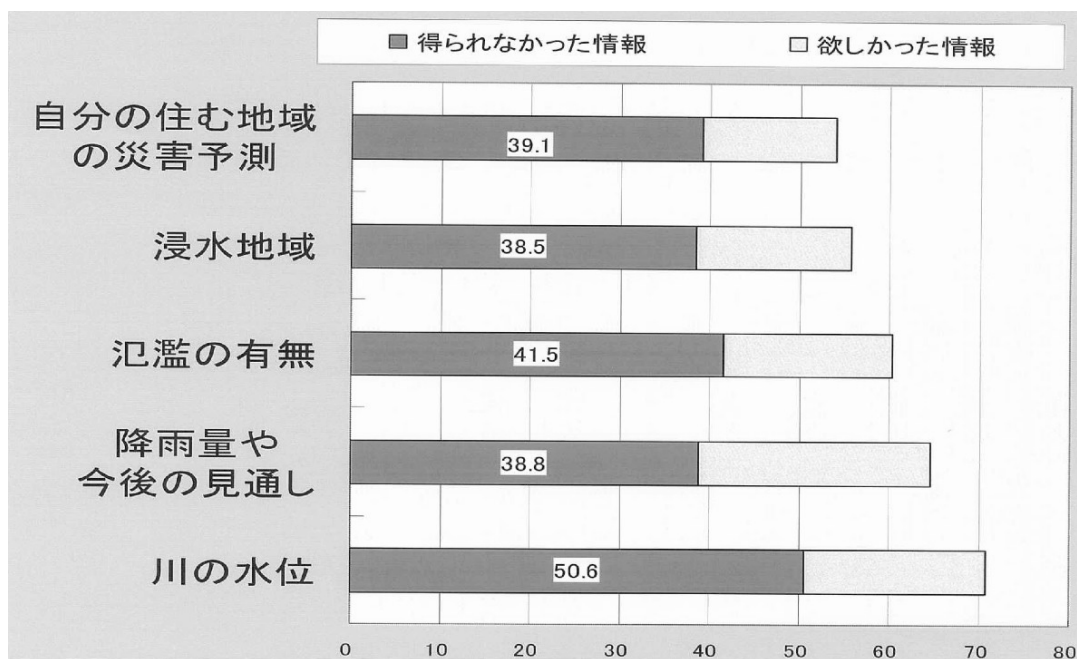


図 3-20 被災者が欲しかった情報

(出典：平成 17 年神田川流域豪雨調査速報平成 17 年 12 月東京大学廣井研究室—以下東大廣井研アンケート H17*と表記—)

*調査主体：東京大学廣井研究室／東洋大学田中研究室ほか

調査期間：平成 17 年 11 月 11 日～22 日

対象者：善福寺川・妙正寺川流域の被災住民 面接調査法 回収数 797 票

(2) 避難対策

① 対策の現状

1) 避難勧告・指示の基準

「杉並区地域防災計画」では、水害時の避難の勧告及び指示は、原則として次の場合に行うとしている。

- a) 河川が警戒水位を突破し、洪水のおそれがあるとき
- b) 河川の上流域が水害をうけ、下流地域が危険なとき
- c) がけ崩れ等により著しい危険が切迫しているとき
- d) 避難の必要が予想される各種気象警報が発せられたとき
- e) その他、住民の生命または身体を災害から保護するため必要と認められたとき

その他、状況により地域住民が自主的もしくは警察官の誘導で事前避難できるとし、その場合でも「事前に避難を必要とする地域をあらかじめ調査しておき、危険がおよぶと認めた時は指定した避難場所に自主避難する」ということになっている。

2) 避難勧告・指示の手順

「杉並区災害応急対策実施要綱」では、以下のように定められている。

避難の勧告・指示は、

「本部長は危険が切迫したときは、警察署長・消防署長と協議して、避難を要する地域及び避難先を定め、当該地域の住民に対し避難の勧告または指示を発する。」

さらに、

「救援部長は、避難の勧告または指示が発せられたときは、住民の避難誘導に当たらせるため直ちに当該地域を管轄する救援隊員及び広域避難場所班員を派遣しなければならない。」

「救援隊員は、警察署・消防署または防災市民組織の協力を得て当該地域の住民を災害の状況に応じて避難場所または震災救援所（水害時には避難所）へ誘導する」

となっている。

即ち、災害対策本部の態勢が確立でき、被害が拡大する見込みを確信でき、避難先が確保されかつ要員も派遣できる場合に勧告・指示を行う、という仕組みになっている。このような「避難勧告・指示」の発令方法では、9月のような水害や夜間の激甚な災害には間に合わない可能性がある。

3) 避難勧告・指示の周知

避難に関する勧告や指示は、「杉並区災害応急対策実施要綱」では「伝達は、防災無線または広報車等によるほか、警察署・消防署または防災市民組織の協力を得て行う」としている。

即ち、まず本部で判断し、それを防災無線で放送、あわせて現地に広報車を走らせ、警察や消防、防災市民組織が協力して周知する、という態勢である。

台風などの時間的、人的余裕がある災害の場合は可能なシステムであるが、今回のように、どこが被災し、どう危険か、どこに避難所を開設するかなど全容がわからない中では避難勧告・指示は出せなかったといえよう。

4) 避難誘導の役割分担

現場レベルで避難等を促すことができるが、その場合は以下のような手順となる。

「洪水による著しい危険が切迫しているときは水防管理者は必要と認められる区域の居住者に対し、立ち退きまたはその準備を指示する。この場合、遅滞なく地元警察署長にその旨を通知しなければならない」

現場での避難誘導の役割は以下のとおりである。いずれにしても避難先・避難ルートを確認して避難誘導を行う態勢になっている。

機関名	内 容
杉並区	避難の勧告又は指示をした場合、警察署及び消防署の協力を得て、あらかじめ指定した避難所に避難者を誘導する。
警察署	誘導経路（誘導距離は、概ね1 km程度とする。）を、事前に調査検討して、その安全を確認しておき、誘導する場合は、危険箇所に標示、なわ張り等をするほか、要所に誘導員を配置するなど事故防止に努める。 また、夜間の場合には、照明器具を活用し、浸水場所等には、必要によりロープ等の資材を配置し、安全を期するものとする。
消防署	気象状況等を勘案し、最も安全と思われる避難方法についての情報を区及び関係機関に連絡するとともに、避難経路の安全確保に努める。

表 3-9 公共機関の避難誘導態勢（出典：杉並区地域防災計画H15）

5) 水害時の避難先

水害時の避難所については、以下のように定めており、従来の被災地に近い施設が想定されていた。

1 開設場所
 避難所には、区立全小・中学校及び区施設等を基本的にあてるが、現在の河川状況、浸水想定区域【別冊・参考図3】からみて、まず浸水など災害状況に応じて被災地に近い区施設（杉並児童交通公園、済美小学校、和田堀会館、和田中央敬老会館など）に開設するものとする。

即ち、水害については昭和57年の時点で設定した態勢のままであった。

一方、震災の避難については、阪神・淡路大震災以降避難方法についての見直しが行われ、震災救援所（学校等）、第二次救援所（地域区民センター等）などの施設を確保し、「震災救援所運営管理マニュアル」を定め、学校や地域住民やボランティアを交えての検討や訓練も各所で実施されている。

6) 災害時要援護者の安全確保

現行の災害時要援護者の安全確保対策は、地域防災計画災害予防編で定めている。民生委員・児童委員・消防署・警察署等により名簿登録者を支える「災害時たすけあいネットワーク」が平成12年11月より発足している。

また、震災が発生した場合は、以下の措置がとられることになっている。

- ・災害対策本部「要援護者班」の設置
- ・第二次救護所の開設（地域区民センター及び済美養護学校）
- ・車椅子対応仮設トイレの設置
- ・ボランティアによる外国人支援
- ・応急仮設住宅の建設と災害時要援護者の優先入居

② 今回の教訓

1) 対応できなかった避難の計画

今回は避難に関する広報は行われなかった。杉並区の水害に関する避難情報は「地域防災計画」に定められた「避難勧告・指示」であり、それを発令するためには、情報・組織・避難先が確保されていないとできない。

災害に関する状況把握が不十分であり、状況がわかったときには避難のタイミングを逸しており、避難に関する情報を出す態勢ができていなかった。

2) 災害対策基本法に基づく「避難の勧告・指示」

避難の勧告、指示は、災害対策基本法に基づくものであり、私権の制限を伴うことから簡単にできない、という見方がある。特に、安全な避難先を確保し、または予定されている避難所が安全で準備ができていることを確認し、それから区域をさだめて避難を勧告・指示を行うというのは、きわめて多くの情報を短時間で処理する大変な業務である。

このため、水害情報とともに勧告・指示にいたらない「避難準備」の情報を発信することについて検討しておくことが必要である。

3) 避難方法の転換

水害タイプの中でも台風のようにあらかじめ予想できる規模が大きい水害については、危険区域の要援護者などを事前に避難所となる施設に避難させておくシステムは有効であると考えられる。

しかし杉並区の水害は、河川堤防の破堤一家屋の流出や崖崩れなどの人命の損傷が生じる激しい水害でなく、河川からの氾濫（越流）が敷地や家屋に浸水してくる水害、もしくは下水や排水溝等から水位が上昇する内水氾濫のタイプの水害が多い。このような水害では、上昇水位はよほどでな

いかぎり建物一階に留まり、浸水時間も数時間前後で終了する傾向がある。したがって、雨中に浸水している道路を通過して現場からはなれた避難場所に行くよりも、建物二階に退避し、被害が収束した段階で避難場所に向かうことを原則にした避難システムのほうが合理的である。

4) 要援護者への支援

後期高齢者、傷病者等早期に避難が必要な人に対する措置を別に検討しておくことが重要である。特に登録制度による「災害時たすけあいネットワーク」を機能させるとともに、災害危険箇所内の高齢者等への情報提供を消防団・防災市民組織を通じて行うことなど様々な対策を検討しておくことが望まれる。

(3) 被災者支援体制に関する検討

① 対策の現状

1) 今回の水害でとられた措置

水害後、被災した住民に対して、以下の取り組みがなされた。かなりきめ細かい取り組みが実施されている。

- ・ 広報車、ちらし配布等による広報
- ・ 土のうの配布と撤収、排水、通行止め要請への対応
- ・ 被害状況調査、被災者生活再建支援法適用の調査、被災証明書の発行
- ・ 災害見舞金の支給
- ・ 被災家屋の消毒
- ・ 水害ゴミの収集
- ・ 公衆浴場無料入浴券の配布
- ・ 一時避難住宅の相談と提供
- ・ ボランティアの活動支援
- ・ 住民税、国民保険料、介護保険料の減免、猶予等
- ・ 援護資金、応急小口資金の貸し付け
- ・ 住宅修築資金、産業復旧資金の融資
- ・ 畳替えのあっせん
- ・ 食品衛生施設、環境衛生施設、受水槽等の衛生指導

② 今回の教訓

1)被災者への広報内容等の再点検

被災者は初めての経験が多く、「どこに連絡したらよいか分からなかった」「内容別にいちいち被災者が担当部署に電話しなければならなかった」など、とまどっている意見が多数寄せられている。被災経験が乏しいこともあって、被災者支援の情報発信とその対応は円滑でない場面があった、と考えられる。

今回広報した内容を再点検し、被災者に、自ら行うべきこと・支援内容などを知らせ、不安をとり除くことを目標に災害後の広報のあり方を検討しておくことが望まれる。

2)被災者の相談体制の再点検

総合相談所（本庁舎内）、臨時相談所3箇所が開設され、相談内容等は以下のとおりである。

<相談者数実績> 単位：件

項目	合計
消毒・清掃・ごみ処理	408
一時避難先の確保	25
畳替えのあっせん	15
ボランティア派遣	15
被災調査・証明	278
見舞金	140
税・国保料等の減免	217
生活費等の融資のあっせん	134
要望・苦情	113
その他	509
件数計	1,854

(9月8日～9月30日)

表 3-10 9月水害被災後、臨時相談所に寄せられた相談内容

しかし、区民からは「臨時相談窓口で手続き等が一括でできるようにしてほしい」「被害者は混乱していて相談所まで出向けない。被災地現場に相談所がほしい」「来所できない高齢者や障害者等の災害弱者が多数いる」などの意見があった。被災直後の支援の案内とともに、相談の体制をどう構築するか検討しておくことが重要である。

3)被災状況調査

現行の応急対策においては、「被災状況調査」が様々な被災者支援の基礎になっている。今回の被災状況は広汎であり、必ずしも円滑に行えなかった。職員からは、「担当する人員が不足していた」「不慣れであった」「調査要領などが現場で使いにくかった」という意見が寄せられている。また、一つの世帯に被災状況調査を重複して実施したり、データ取り直しなどがあり、被災者のストレスを増やした面もあった。

被害情報・対応状況などを一元化して整理し、統一的な被災者対応データにすることが重要である。

4)現場作業態勢の再検討

被災地における現場では消毒・ゴミ処理などに若干の混乱がみられた。情報が錯綜したり、業務の手順が円滑にいかなかった点が職員からも寄せられている。今回の災害においては以下のような困難があったと考えられる。現場での活動を円滑に行うためには、事前準備・情報・人員・作業手順・資機材・場所が重要となるが、それぞれの活動段階ごとにチェックしておくことが必要である。

a)情報の整理

消毒・ゴミ処理などに区職員があたる場合、作業を行うためには、いつ、どこに、どの程度の作業を行うか、という情報が必要になるが、この点について、職員からも「被災地がどこなのか、情報がなかった」「いろいろなところから作業要請の連絡が入り、整理できなかった」「現地で対応し帰ってから地図に印をつけた」など混乱があった。

一定程度の混乱はやむをえない、という見方もあるが、外部から応援が多数来るような災害も考えると、本部と現場の役割分担をはっきりさせて全体的な状況をふまえて作業計画を作成し指示できる態勢、現場からの情報をフィードバックできる態勢を検討することが必要である。

b)人員・作業手順

大規模な災害においては専門技術を要する人員が多数必要となる。時間をかけて拡大する災害に対しては、外部からの応援態勢がある程度できているし、震災などの場合は区民の側でも「3日間」は自助・共助でしのぐという意識づくり・態勢づくりが進められている。

今回の水害では、翌朝から早急な対策を展開しなければならないという課題の中で、人員の不足、知識や技術が不十分な人員の投下などが見られた。この点からして、現場作業に関するマニュアルとともに、今回の貴重

な経験をふまえながら、あらかじめ災害の程度と必要な仕事量・人員・資機材の配備と調達などの課題について検討しておくことが望まれる。

c)資機材、場所

土のうやシート、消毒や清掃、水害ゴミの処理などに必要な車両、機器機材などの確保について、量や備蓄箇所等の再検討が望まれる。水害の被災箇所は比較的限られることもあり、それらに近接する小中学校や公的施設に備蓄しておくなど考えられる。

また、水害ゴミについて、「一時置き場がうまく手配できた」という意見があったが、一方、「タタミは非常に処理に困った」という意見も寄せられた。

災害ゴミ・ガレキは、最終処分地にいたる前に分別や中間処理のための場所が必要となる。あらかじめ水害ゴミの処理方法について検討し、公園や公共施設等の位置、車両進入の可能性などを把握した候補地選定を行うておくことも考える価値がある。

d)作業マニュアル

水害ゴミ処理範囲、消毒の範囲などの作業を参考に、事後の処理について、適用範囲、処理方法等を検討し作業マニュアルを作っておくなどが望まれる。