



# 緊急報告 西日本豪雨の1か月

## 災害時の情報の対応に苦慮する行政

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

### 西日本を襲った豪雨

6月18日の大阪府北部での地震から半月ほど経った7月5日から6日にかけて西日本を襲った、「平成30年7月豪災害」は、まだ復旧作業に追われている1年前の九州北部豪雨と同じ日だった。この豪雨災害では、7月24日現在、死者219人、行方不明者10人、重傷者58人、軽傷者303人、住宅被害は、全壊3528棟、半壊2781棟、一部損壊1624棟、床上浸水1万4158棟、床下浸水2万598棟で、非住宅では公共施設7棟、その他64棟となった。7月末現在でまだ行方不明者もあり、土砂の撤去や浸水家屋の清掃がボランティアの応援を得て継続している最中だが、国や自治体がどのように動いたのかを

緊急に検証してみる。この豪雨で甚大な浸水被害を受けた岡山県倉敷市真備町地区では、町内を流れる小田川の堤防が決壊して、全域の30%近くの約1200ヘクタールが浸水したことから、倉敷市は洪水ハザードマップの浸水想定に基づきサンプル調査を実施して、床上1・8メートル以上の浸水が確実なエリアの約2100棟を二括して全壊と判定した。全壊と一括判定された被災者は、家屋調査なしで災証明書の発行を受けることができる。その他の区域については個別に調査を行っているが、公的支援を受けるのに必要な「災証明書」の迅速な発行になぜのかが狙いだ。サンプル調査の手法は、津波で広範囲が浸水した東日本大震災をきっかけに、平成13年改定の被害認定基準の運用指針に

盛り込まれた制度だ。ところで、この豪雨災害での避難行動について、広島市内の1000人を対象に、県立広島大学大学院経営管理研究科の研究チームが、インターネット調査を行っている。土砂災害や洪水に関して、市が6日夜に全域で出した避難指示を受けて、実際に避難所や親戚の家に逃げたのは31人に留まっている。その内18人は山や崖の近くに居住しており、4年前の8月の広島土砂災害で多くの犠牲者が出た安佐南区では、回答者の23%が避難したと答えている。避難のきっかけになった情報は何だったのかを聞いたところ、「避難指示」が40%で、「避難勧告」が発令されても「避難しようと思わない」と回答した人が60%あった。「命令」といわれたら避難すると思うと答えた人は80%もあった



倉敷市菟小学校の避難所

て、大雨警報が頻繁に発表されていることから、70%近くの人が慣れているという実態も浮かんできると。

### 情報発信の徹底

近年の豪雨災害でたびたび問題になるのが、避難指示に関する情報の発令の遅れだが、今回の豪雨災害でも、自治体が河川の水位に関する



水没した倉敷市真備地区

確な情報を把握できなかったことが挙げられる。河川に面していなかったり、土砂災害警戒地域を持たない自治体で、避難勧告や避難指示の発令基準が明確でなかったりしたことが、対応の遅れにつながったと言われている。岡山県倉敷市では市内を流れる小田川が決壊し、東西に横切る真備地区では最大5mの高さまで浸水し、40人以上が死亡した。市が真備地区に避難指示を出したのは、堤防が決壊するわずか数分前だった。倉敷市は当初、土砂災害の危険性があるとして、7月6日の午前11時30

分に真備地区を含む市北西部に「避難準備・高齢者等避難開始」を発表した。降雨量の増加に伴って、午後8時ごろから小田川の水位が毎時1m程度のペースで急上昇し、午後10時ごろには避難判断水位に達したことから、真備地区全域などを対象に避難勧告を発令した。その後も水位の上昇は止まらず、市は午後11時45分に小田川を挟んだ真備地区の南側に避難指示を発令。続けて翌7日午前1時30分に小田川の北側の地域にも避難指示を出したものの、その数分後に堤防が決壊した。

倉敷市は、小田川を管理する国交省岡山河川事務所から水位などの情報を適時受け取って避難の指示を判断していたが、水位上昇の見通しに関する精度の高い情報は把握できていなかったという事だ。また岐阜県関市では、避難指示の発令が河川氾濫よりも遅くなってしまった。市内の上之保地区では7月8日未明、県が管理する津保川が氾濫して広い範囲で浸水被害が発生したため、市は8日の午前2時37分に上

之保地区と武儀地区を合わせて約4800人に避難指示を出したが、津保川はその30分ほど前に氾濫していた。上之保地区の水位に避難指示の基準値を設定していなかったことが発令を遅らせた原因といえる。平成15年に発生した関東・東北豪雨で、鬼怒川の堤防が約200mにわたって決壊した際、一部の地域で避難指示を出さなかったり発令が遅れたりしたのも、避難指示の基準を定めていなかったことが被害を拡大させる一因となっている。茨城県常総市による検証結果では、基準の不備だけでなく、避難所の受け入れ準備が整うまで避難勧告の発令を待ったことが遅れの原因となったという。

ところで、基準を定めていない理由は、河川の水位はその地域の降雨量だけでなく、支川の流量など様々な要因である降雨量と水位の関係などのデータが揃っていないことで、水位計は1台当たり数百〜数千万円するため、津保川のように自治体が管理する河川では設置が進んでいない。しかし、河川の複数の場所で見れば、避難指示の発令に活用でき

ない。そのため、国交省は17年から洪水時の計測に特化することで価格を100万円以下に抑える「危機管理型水位計」の開発や実証試験を進めており、平成20年度までに全国5800カ所への設置を進めている。ところで、今回の豪雨災害における市町での情報発信では、京都市でも大きな問題が見つかった。同北区の住民に、緊急メールで「避難準備情報・高齢者等避難開始」を発令したが、「水害」ではなく、「土砂災害」と誤って発信してしまった。さらに翌日にも他の2つの区で同じ誤報をしてしまった。いずれも土砂災害警戒地区でないところがあり、10分後に訂正したが大失態だ。大雨が続き市内のあちこちで、河川の水位が急上昇して避難情報の発令基準を超えたことから、その状況把握作業に手間取ったというのが理由だ。緊急速報メールだけでなく、Lアラートや市のホームページの発信

も、職員が手作業で行っている上に、緊急速報メールは文字数が制限されており、何度も追加発信しなければならず、ホームページは避難準備情報発令から1時間後に掲載という

結果になってしまった。さらに、6月18日の地震を踏まえて、地盤の弱さを考えて、災害対策本部を豪雨になる前から立ち上げていたのだが、雨の被害は軽いと判断して、職員の配備を最も少ない1号配備としてしまったことから、応援職員もいたが、市民からの電話対応に追われて、混乱状態に落ちいった。被害が起きてから情報を収集し、対策を検討しては手遅れになるのは当然のことで、非常時の予測能力と職員の参集計画、情報の受発信のあり方を徹底しなければならぬ。もう一つの問題は、緊急メールが視覚障がい者には読めないことと、スマホの読み上げサービスを使っても、地名などの誤訳が多くて、避難所の場所などは正確に伝わらない。特に、京都は観光客や外国人のための一時避難場所を決めているが、情報を伝える手段は深刻な問題だ。

## ハザードマップの徹底

今回の広域に及ぶ豪雨災害を受けて、石井国土交通相が、洪水の際の想定浸水域などが示されたハザードマップの住民への周知状況の

検証を進める方針を示した。岡山県倉敷市真備町地区では実際に浸水した区域がマップ上の想定と重なっていた。市町村のハザードマップは、指定河川の洪水を想定した浸水ハザードや土砂災害警戒地域のハザード、津波の浸水ハザード等、その地域に発生が予想される災害に対する被害の予測を地図上に示しており、浸水域や浸水深、土砂災害等の被害程度が色で示され、避難路や避難所も明記し、防災拠点や防災資機材等の設置場所等も記載されている。当該地域の全住民に配布されるのだが、以前にある自治体で調べたところ、2年後の保有率が20%に満たなかったことがある。災害が起こるたびに、ハザードマップが話題になるが、毎日見える場所に貼り、意識している住民は少ないように思われる。持ち運べるハンドタイプや、壁に貼れるものもあるが、できれば地域のハザードマップは駅や公民館などの壁に常に貼つてあるようにしてほしいだろうか。旅行者のために、常に人の目に届く場所に公開されている必要があるのではないだろうか。

## 個人情報公開の問題

今回の豪雨災害で自治体によって個人情報の取扱いに違いが出た。安否不明者の情報公開をめぐるのは氏名を公表するか匿名にするか、県ごとの対応が割れてしまった。過去の大規模災害でも自治体は対応に苦慮してきた。今回、岡山県は当初、安否不明者に関して匿名で人数だけを公表していたが、11日から氏名や一部住所付きの公表に切り替えた。広島、愛媛両県は13日時点で氏名を公表していない。自治体が個人情報やプライバシーの保護を理由に氏名を公表しないケースについて、災害対策基本法に則ると、大規模災害が発生した時は、生命の危険がある場合には個人情報保護に関する例外措置が定められており、人命に関わる災害時に公表できると解釈もある。豪雨で大きな被害を受けた茨城県常総市は不明者の氏名を公表せず、捜索活動に混乱が生じた。自治体の判断が異なるのは明確な基準がないため、地方自治体の「地域防災計画」の基礎となる「災害対策基本法」には、都道府県が

人的被害の人数について広報する際は、市町村と密接に連携し適切に行うとされているのだが、安否不明者の氏名公表の是非や基準について触れていない。公表した時の責任を回避するため匿名発表にしようとするが、災害時に情報を出し渋ることが不安を助長するのではないだろうか。この問題は、行政と報道がお互いに情報を付き合わせるものの取決めることで、より迅速に正確な情報を市民に伝えることができるのではないだろうか。

## SNS通信の効果

今回の豪雨災害において、被災地となった24市町村の内、災害時の避難情報や避難所の案内、給水場所の案内等の情報発信に、SNS（会員制交流サイト）のツイッターやフェースブックを利用した自治体は、11市町村あり、どちらか一つを利用したのは9市町村で、どちらも使っていないのが4市町村だった。内閣府の指針では複数のツールを使うことを求めている。岡山県の倉敷市は、災害対策本部設置後直ちにツイッターで情報発信を行い、義援金詐欺など

の注意喚起も行った。広島県の呉市では、フェースブックで、給水や仮設住宅の情報を送った。災害時の主力である防災メールは、事前登録が必要であり、防災行政無線は聞き逃すこともあり、ホームページは住民側

## 災害ボランティアはこのままで良いのか

に、広島県の安芸高田市では各戸に設置した端末を通じて情報発信を行っている例もある。

がアクセスしにくいと見ることが出来ない。それに比べてSNSは瞬時に広範囲に拡散が可能であり、自治体

今回の広域の豪雨災害を受けて、内閣府が運営する「TEAM防災

のアカウントを知らない人にも知らせることが出来る。全国の1471自治体の内で、SNSを使っているのは941あり、日本の人口の86%が利用していることになる。さらに最近では、ツイッターやフェースブック以外に、LINEを使って、避難所情報や給水、入浴情報の提供を行っている自治体もあり、LINE

者には、装備や食料などの準備やボランティア活動保険の加入などを呼びかけた。被災地の自治体におけるボランティアへの対応が揃っておらず、募集方法も被災市町村の居住者に限定するとか、年齢制限を設けている場合があることから、何らかの指針が必要という事で、①復旧作業を妨げないように被災地の状況を把握すること。②被災市町村の災害ボランティアセンターの開設情報を確かめること。③自分で宿泊場所や移動手段を確保すること。④安全のためにヘルメットやマスク、ゴーグルなど必要な備品を備えること。⑤熱中症予防のため水や食料も用意すること。⑥被災地に行く前に最寄りの社会福祉協議会でボランティア活動保険に加入することなどの徹

の災害では口コミでLINEの情報が一気に広がり、尾道市では登録者が2・3倍になった。また自治体では無料アプリを作りスマホにダウンロードすれば避難情報が次々と届く自治体が増えている。ただし、インターネットが苦手な高齢者のため

底を呼び掛けた。ところで、最寄りの社会福祉協議会に問合せをしてから参加するという基本姿勢も、受け付ける社会福祉協議会の準備不足で、時期を遅らせるという問題がある。JVOAD(日本災害ボランティア活動支援組織)に参加しているような団体が、今後は主導権を持つ個人ボランティアの調整も引き受けることが必要になるかもしれない。災害時のボランティア活動参加者は年々増加し、救援から復興における貴重な戦力として欠かせないものとなっているが、被災自治体に全国からの応援派遣が必要のように、ボランティアの善意の行為にも人的・物的な限界があることと、善意に頼った災害対応でよいのかという疑問もある。南海トラフや首都圏地震が起これば、ボランティアはともでもない人数が必要となるが、広域に及ぶ大災害になったとき、必要な人数の確保ができるだろうか。私は事前からの対策として、次の提案をした

①被災の度合いや範囲にもよるが、被災地自治体は通常業務を停止して災害救援と復旧に専念し、通常業務は全国の応援

職員がカバーする体制を構築しておく。②大学生はボランティア活動に参加したら単位が取得できるシステムを作り、若い力を被災地に投入する。③企業や労働組合が有償で(有給休暇利用も)統制が取れた動員力で被災地支援を行う。④高校などで防災教育を充実させ、学校単位でボランティア活動に参加する。⑤企業は、社会貢献として企業の規模に応じた人員をボランティア活動に派遣する。この様なことを制度化してはどうだろうか。昨年政府の国土強靱化懇談会で、提言させていただいた「災害時に潜在する人間のスキルを導入する」という案を、本気で検討していただきたいと願っている。



倉敷市のボランティアセンター