

市町村長を対象とした風水害対策研修 に関する調査報告書

風水害対策トップマネジメントセミナーの開催報告
風水害による被災市町村の首長に対するアンケート調査結果

平成23年3月

消防庁国民保護・防災部防災課

目次

第 1 章	調査概要	1
1.1	はじめに	1
1.2	調査対象とする災害	2
1.3	調査の手法	2
(1)	有識者懇談会の開催	2
(2)	風水害対策トップマネジメントセミナーの実施	3
(3)	風水害による被災市町村の首長を対象としたアンケート調査の実施	3
1.4	調査のスケジュール	3
第 2 章	既往の研修の実施状況	5
2.1	既往の研修の実施状況	5
2.2	各研修・セミナー等の実施内容	5
(1)	消防大学校が実施する「トップマネジメントコース」	5
(2)	財団法人消防科学総合センターが実施する「市町村長防災危機管理ラボ」	6
(3)	阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターが実施する「トップフォーラム」	6
(4)	その他の機関が実施するセミナー・研修等	7
2.3	今回の風水害対策トップマネジメントセミナーの実施に当たっての考え方	8
第 3 章	風水害による被災市町村の首長を対象としたアンケート調査結果	10
3.1	調査目的	10
3.2	調査概要	10
(1)	調査対象とした市町村	10
(2)	回収数（率）、有効回答数（率）	10
(3)	調査期間	10
(4)	調査方法	10
3.3	調査項目	10
3.4	調査票内容	10
3.5	調査結果	14
(1)	結果の要点	14
(2)	各設問に対する回答	16
第 4 章	風水害対策トップマネジメントセミナー	34
4.1	セミナー開催の趣旨	34
4.2	セミナー概要	34
(1)	奈良県	34
(2)	岐阜県	34
(3)	埼玉県	34
4.3	セミナーのポイント	36
(1)	基調講演	36
(2)	グループ討議	36
4.4	奈良県風水害対策トップマネジメントセミナー	41

(1)	参加市町村	41
(2)	参加者内訳	41
(3)	スケジュール	41
(4)	会場レイアウト	41
(5)	基調講演	43
(6)	グループ討議	43
4.5	岐阜県トップマネジメントセミナー	49
(1)	参加市町村	49
(2)	参加者内訳	49
(3)	スケジュール	49
(4)	会場レイアウト	49
(5)	基調講演	51
(6)	グループ討議	51
4.6	埼玉県トップマネジメントセミナー	55
(1)	参加市町村	55
(2)	参加者内訳	55
(3)	スケジュール	55
(4)	会場レイアウト	55
(5)	基調講演	56
(6)	グループ討議	56
4.7	セミナーアンケート調査	60
(1)	調査の目的	60
(2)	アンケート内容	60
(3)	アンケート結果	60
4.8	セミナーの効果検証と課題	62
(1)	効果検証	62
(2)	課題	62
第5章	有識者懇談会における指摘事項	63
5.1	第1回有識者懇談会	63
(1)	「市町村長を対象とした風水害対策研修の在り方に関する調査」の目的、趣旨	63
(2)	風水害対策トップマネジメントセミナーの実施について	63
(3)	市町村長の災害対応に関するあるべき姿	63
(4)	市町村長を対象としたアンケートについて	64
(5)	災害対策研修以外の災害対応能力向上に資する取組	64
第6章	まとめ	65
6.1	市町村長向けの風水害対策のセミナーの実施方法について	65
6.2	今後の課題について	65
第7章	参考資料	72
7.1	トップマネジメントセミナー資料	72
(1)	奈良県	72

(2)	岐阜県	111
(3)	埼玉県	119
7.2	有識者懇談会議事要旨.....	144

第 1 章 調査概要

本章では、「市町村長を対象とした風水害対策研修に関する調査」の趣旨、概要及びその進め方等に関して説明する。

1.1 はじめに

地方公共団体において、災害発生時における迅速かつ的確な災害対策の実施に当たっては、実際に従事する職員の資質に依るところが大きいといわれている。

このため、主に防災担当職員又は幹部を対象とした研修の重要性が議論され、研修内容についても検討が加えられている。また、防災担当職員に対しては、消防大学校を始めとする研修機関や、地方公共団体及び防災に関係する財団法人等において研修が実施されており、一定の成果を上げてきているところである。

しかしながら、災害発生時には、市町村長を本部長とする災害対策本部が設置され、市町村長が防災・危機管理のトップとして、リーダーシップやマネジメント力を発揮することが要求されることになる。

そのような中、市町村長のマネジメント力の向上のための機会や研修の場は、一般職員向けに比べ多くない状況にある。

平成 21 年度に内閣府が中心となって取りまとめた「大雨災害における避難のあり方等検討会報告書～「いのちを守る」ための避難に向けて～」(平成 22 年 3 月)では、国として今後引き続き検討していくべき事項として、避難勧告等の発令態勢について、「市町村において災害対応時に組織として求められる標準的な機能について、国際的な議論も参考に検討するとともに、市町村長や職員の専門的な能力の向上を図るための訓練・研修のあり方や訓練・研修プログラムのあり方について検討していくべき」と指摘されている。

また、平成 22 年度から、中央防災会議の下に設置された「災害時の避難に関する専門調査会」の第 1 回会合(平成 22 年 8 月 26 日開催)において、避難勧告等発令の態勢整備のため、市町村長等の災害対応能力の向上が検討項目とされたところである。

このような状況を踏まえ、消防庁として、市町村長が風水害対応に必要な知識、技能を習得する機会を提供するとともに、都道府県等が市町村長向けのセミナーを実施する場合の企画、実施手法の参考となるよう、「市町村長を対象とした風水害対策研修に関する調査」を実施した。

1.2 調査対象とする災害

自然災害の中でも台風や集中豪雨による風水害については、これまでも頻繁に発生して甚大な被害をもたらしており、日本全国どの地域でも発生する可能性がある。

平成 22 年度の出水期においても、局地的大雨や集中豪雨が発生し、6 月中旬から 7 月中旬の梅雨前線による豪雨や 10 月下旬の奄美地方の豪雨等においては、河川の急な増水、はん濫、土砂崩れ等により多数の人的被害及び住家被害が発生している。

このため、本調査では、風水害対応にかかる必要な知識、技能の習得を調査の主眼とした。

1.3 調査の手法

(1) 有識者懇談会の開催

本調査を多角的・効果的に推進するため、有識者、都道府県及び市町村の代表の方に委員として、首長向け研修を実施している団体にオブザーバーとして参加していただき、「市町村長を対象とした風水害対策研修の在り方に関する有識者懇談会」を調査の最初の段階において開催し、本調査の内容について、それぞれの立場から貴重な御意見やアドバイスを頂いた。※また、報告書の案の内容を委員等に御覧いただき御意見を頂いた。

※平成 23 年 3 月 15 日に、報告書案に関する意見交換を実施するため、有識者懇談会を開催する予定であったが、3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震の関係により、懇談会の開催は中止した。

市町村長を対象とした風水害対策研修の在り方に関する有識者懇談会 ＜構 成 員＞

(委員：五十音順)

くにざき のぶ え
国崎 信江 危機管理教育研究所危機管理アドバイザー

(座長) たなか あつし
田中 淳 東京大学大学院情報学環教授、総合防災情報研究センター長

なかがい むねはる
中貝 宗治 兵庫県豊岡市長

なかがわ かずゆき
中川 和之 時事通信社防災リスクマネジメント Web 編集長、
静岡大学防災総合センター客員教授

わかみや かつゆき
若宮 克行 岐阜県危機管理統括監

(オブザーバー)

消防大学校

財団法人 消防科学総合センター

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

(事務局)

消防庁国民保護・防災部防災課

(2) 風水害対策トップマネジメントセミナーの実施

市町村長を対象として「風水害対策トップマネジメントセミナー」を埼玉県、岐阜県及び奈良県の3県において実施し、出席者を対象に、セミナーの内容について感想や課題等についてアンケート調査を実施した。

風水害対策トップマネジメントセミナーの概要

開催県	埼玉県	岐阜県	奈良県
主催	消防庁、埼玉県、市町村振興協会	消防庁、岐阜県	消防庁、奈良県
日時	平成23年2月4日(金) 14時00分～16時30分	平成23年2月2日(水) 13時20分～15時50分	平成23年1月18日(火) 13時30分～16時30分
会場	埼玉県知事公館 大会議室	県民文化ホール未来会館 大会議室	かしはら万葉ホール レセプションホール

(3) 風水害による被災市町村の首長を対象としたアンケート調査の実施

近年、風水害により被災された市区町村(103団体)の首長に対して、その際の経験や実施した対策等から、他の市区町村長に対するアドバイスなどについてアンケート調査を実施した。

【風水害による被災市区町村の首長を対象としたアンケート調査の概況】

区分	内容
調査実施期間	平成23年1月12日～2月4日
調査方法	郵送による調査票の送付及び回収
アンケート対象団体数	103団体
回収数(率)	84団体(81.6%)
有効回答数(率)	82団体(79.6%)

1.4 調査のスケジュール

調査の主な流れ・スケジュールは次のとおりである。

【市町村長を対象とした風水害対策研修に関する調査の流れ】

○事前準備

- ・調査の進め方の検討
- ・風水害対応に当たっての市町村長が必要な知識、技能の内容の検討
- ・有識者懇談会のメンバーの検討
- ・風水害対策トップマネジメントセミナーの検討
- ・被災市町村の首長を対象としたアンケート調査の検討



○第1回 市町村長を対象とした風水害対策研修の在り方に関する有識者懇談会

- ・開催日時：平成22年12月16日（木）10：00～12：00
- ・主な議題：風水害対策トップマネジメントセミナーの実施について
風水害による被災市町村の首長を対象としたアンケート調査の実施について



- ・風水害対策トップマネジメントセミナーの準備
- ・風水害による被災市町村の首長を対象としたアンケート調査の準備



○風水害による被災市町村の首長を対象としたアンケート調査

- ・アンケート調査実施期間：平成23年1月12日（水）～2月4日（金）

○風水害対策トップマネジメントセミナーの開催

- ・奈良県：平成23年1月18日（火）、岐阜県：平成23年2月2日（水）、埼玉県：2月4日（金）



- ・風水害対策トップマネジメントセミナーの出席者アンケートの集計・分析
- ・被災市町村の首長を対象としたアンケートの集計・分析
- ・市町村長を対象とした風水害対策研修に関する報告書案の作成



○市町村長を対象とした風水害対策研修の在り方に関する有識者懇談会のメンバーに対して、「市町村長を対象とした風水害対策研修に関する調査報告書(案)」について意見聴取



- ・市町村長を対象とした風水害対策研修に関する調査報告書の作成・印刷・製本

第 2 章 既往の研修の実施状況

本章では、防災トップとしての市町村長に対する既往の研修の実施状況を整理し、研修の実施に当たっての留意点を整理している。

2.1 既往の研修の実施状況

防災・危機管理に関する研修については、地方公共団体の防災担当職員・消防職員・消防団員・地域の防災リーダー等に対して、国(消防大学校等)、都道府県(消防学校等)、市町村、大学等それぞれが実施している。

現在、防災トップとしての市町村長を対象として実施されている研修・セミナー等としては、①消防大学校実施の「トップマネジメントコース」、②財団法人消防科学総合センター実施の「市町村長防災危機管理ラボ」、③阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター実施の「トップフォーラム」及び④その他、国土交通省(地方整備局)や都道府県等が市町村長等の防災関係者を対象として実施している「防災トップセミナー」などがある。

2.2 各研修・セミナー等の実施内容

(1) 消防大学校が実施する「トップマネジメントコース」

消防大学校は、国、都道府県の消防事務に従事する職員及び市町村の消防職員、消防団員に対し、幹部として必要な高度の教育訓練を行うとともに、消防学校又は消防教育訓練機関に対し技術的援助を実施している。

消防大学校が行う教育訓練のうち、実務講習 危機管理・防災教育科「トップマネジメントコース」では、①知事、副知事、危機管理監等の都道府県の危機管理担当の幹部職員、②市町村長、副市町村長、直下の幹部職員、③消防本部で防災を担当する消防長及び④防災拠点の役割を有する消防学校長を対象に、講義、状況予測型図上訓練を中心に実施している。

この「トップマネジメントコース」は、消防大学校主催により、1日コース(7時間)にて東京都内で開催されており、平成22年度においては年2回(夏・冬)開催している。

【消防大学校が実施する「トップマネジメントコース」の概要】

名称	実務講習 危機管理・防災教育科「トップマネジメントコース」
目的	地方公共団体の首長等に対し、大規模災害発生時における対応能力を習得させることを目的とする。
対象	①都道府県知事、②市町村長、③都道府県において危機管理担当の副知事、部長、危機管理監等、④市町村において危機管理担当の副市町村長、又は、その直下の管理職、⑤市町村の防災業務を担当している消防本部の消防長、⑥防災拠点の役割を有する消防学校の学校長
主な内容	危機管理概論(自然災害に対する危機管理)、危機管理演習(状況予測型図上訓練の実施・評価・検証)
時間	1日(7時間)
開催地	東京都内
開催頻度	年2回(平成22年度まで。23年度から年1回の予定)
その他	1回当たりの定員68名(平成22年度)

(2) 財団法人消防科学総合センターが実施する「市町村長防災危機管理ラボ」

財団法人消防科学総合センターでは、地方公共団体の消防防災部門が直面している課題についての調査研究や情報提供、防災啓発活動のほか、市町村の首長、防災担当職員、その他防災関係者の危機管理能力の向上を目的とした市町村防災研修事業を実施している。

この市町村防災研修事業のうち、市町村長を対象として、「市町村長防災危機管理ラボ」を実施している。

「市町村長防災危機管理ラボ」は、都道府県単位で、実施を希望する都道府県等と共催にて当該都道府県内で開催しており、カリキュラムの内容についても、都道府県等と協議して決定している。また、毎回、消防科学総合センターが作成した市町村長が身につけておくことが望ましい災害対応のノウハウ等を記載したテキスト「これだけは知っておこう!!災害応急対策」が配付されている。

【消防科学総合センターが実施する「市町村長防災危機管理ラボ」の概要】

名称	市町村防災研修事業「市町村長防災危機管理ラボ」
目的	市町村長が災害発生時にリーダーとしてより適切な災害対応を行うために必要な知識、心構えを学ぶことを目的とする。
対象	市町村長（都道府県単位）
主な内容	① 災害対応必須ノウハウ解説（災害発生時の行動、マスコミ対応等） ② 講話（災害体験首長による体験談、学識経験者による災害対応のあり方解説等）
時間	1回当たり1時間～4時間程度
開催地	各都道府県内
開催頻度	年12回程度。共催する都道府県等の要望に応じて実施（平成22年度18府県で実施）
その他	ラボ開催時に市町村長が身につけておくことが望ましい災害対応のノウハウ等を記載したテキスト「これだけは知っておこう!!災害応急対策」を配付

(3) 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターが実施する「トップフォーラム」

人と防災未来センターは、阪神・淡路大震災を契機に平成14年に設立され、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究開発機構において運営されており、①災害対策専門職員の育成、②阪神・淡路大震災に関する展示、③震災や防災に関する資料収集・保存、④災害対応の現地支援、⑤実践的な防災研究と若手防災専門家の育成及び⑥阪神・淡路大震災や防災に関する関係者の交流・ネットワークの形成などを実施している。

市町村長等を対象とした「トップフォーラム」は、災害対策専門職員の育成事業である「災害対策専門研修」の一環として、今後発生する大災害時における各地方公共団体のトップに求められる対応などについて、最新の研究成果による知見等を基に議論することを通じて地方公共団体の防災・危機管理体制の一層の充実を図ることを目的としている。

また、「トップフォーラム」は、兵庫県のほか、県庁所在地などにおいて実施されており、内容については、共催の都道府県等と協議して決定し、主に震災対策を中心として講義や演習を実施している。

【人と防災未来センターが実施する「トップフォーラム」の概要】

名称	災害対策専門研修「トップフォーラム」
目的	「災害対応において本部長となる首長が果たすべき役割について理解を深め、災害対策本部の機能と効果的な運営について学ぶ」こと、及び映像や状況付与に基づいて「自治体の全庁的な対応方針を決定する能力を身につける」ことを目的とする。
対象	市町村長、副市町村長 等
主な内容	① 講義（最近の災害の教訓と自治体の首長の役割、災害対策本部に求められる役割、市民に向けての対応方針とメッセージ発信に求められること等） ② 演習（現状認識と状況予測、対応方針の決定、記者会見等）
時間	2.5 時間～7 時間
開催地	兵庫県内、各都道府県内
開催頻度	年 5 回程度。共催する都道府県等の要望に応じて実施（平成 21 年度 5 県実施）
その他	主に震災対策をテーマに実施

(4) その他の機関が実施するセミナー・研修等

国土交通省の地方整備局が管内の市町村長を含む防災関係者を集めた「防災トップセミナー」を開催しているほか、都道府県、及び財団法人 全国市町村研修財団 市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）等が市町村長等を対象としたセミナーを開催している。

■実施例■

- ・ 四国地方整備局「防災トップセミナー」（毎年）
- ・ 山形県「防災トップセミナー」（平成 19 年度）
- ・ 市町村アカデミー「防災特別セミナー～防災危機管理ラボ～」（毎年）

2.3 今回の風水害対策トップマネジメントセミナーの実施に当たっての考え方

現在実施されている市町村長を対象とした研修・セミナーは、上記2.2のとおり、おおむね開催時間は1日又は半日となっており、内容は講演と演習の2部形式で実施されている。

今回のトップマネジメントセミナーの実施に当たっては、これらを踏まえつつ、多忙を極める市町村長を対象としているため、開催の単位は都道府県ごと、場所は当該都道府県内、時間は半日程度とするのが望ましいと考えた。

また、開催時間が半日程度（2～4時間）であるため、カリキュラムの内容を重点化する必要があることから、現在実施されている研修・セミナーと同様に、講演・演習の2部形式で実施することとした。

こうした考えの下、講演及び演習の2部形式により、①防災に関する知識の向上、②防災に関する意識の向上及び③防災に関するマネジメント能力の向上が図れるようなカリキュラムを考えた。

その考え方を示すと次図のとおりである。

具体的には、講演・演習の2部形式にて実施し、i)過去の災害発生時における市町村長の対応状況の把握等を目的として、被災市町村長の実体験に基づく講演の実施、ii)演習については、災害発生直前・直後に、市町村長が高度な判断を要する事項に対応するために必要な指導力・統率力等の向上を目的として、グループ別の演習（討論型）の実施と整理した。

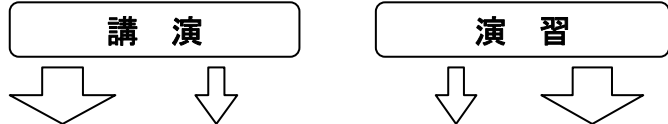
演習の場面設定については、風水害では、突発的な局地的豪雨のように予測の困難な場合があるものの、台風や豪雨であればある程度までその到来時期や規模を予測することは可能であることを踏まえ、気象状況や近隣の被災状況から、災害対策本部の立ち上げや、その直後の初動時における避難勧告発令等の段階における市町村長が求められる判断や部下への指示内容等についてグループ別に討議することをイメージした。

【市町村長を対象とした研修・セミナーのカリキュラムの考え方】

市町村長が有する権限と責務を十分踏まえ、平常時、災害時を問わず、風水害に対応するためのリーダーシップを発揮するために必要な危機管理意識と対応能力の向上を図る。

多忙な市町村長の研修時間は限られるため、内容の重点化が必要

カリキュラム：「講演」と「演習」の2部形式



○防災に関する意識の向上
 ・過去の災害発生時における市町村長の対応状況など被災経験に裏打ちされた実体験の共有 など

○防災に関する知識の向上
 ・災害対応に関する基本的な制度の理解、関係機関の役割と連携方法の修得 など

○防災に関するマネジメント能力の向上
 ・災害時に情報の錯綜や不十分な情報下で、避難勧告等の発令、メディア対応、関係機関との連携・応援要請、住民向け情報発信等の高度な判断を要する事項の対応能力の習得 など

市町村長の災害対応能力の向上に必要な事項

【講演の目的】
 ・過去の災害発生時における市町村長の対応状況の把握等

被災市町村長から被災経験に基づく講演

【演習の目的】
 ・災害発生時における市町村長の指導力・統率力の修得等

災害規模などが事前に予知できず、災害時には、平常時の考え方が通用しない
 → 首長の指導力・統率力が重要

<演習方法>

災害発生直前・直後に、市町村長が高度な判断を要する事項に対応するために必要な下記の指導力・統率力等の向上を目的としてグループ別演習（討論型研修）を実施

①ナビゲーション能力（進路を設定し導く）、②直観力（リーダーの視点で状況把握し、今後発生する事態を予測し、対応方針を決定）、③プライオリティの決定能力（優先順位をつけて決断）、④適時適切な判断能力（タイミングを逃すことなく状況に応じた判断）

本調査での演習の場面設定の考え方

風水害は、突発的な局地的豪雨のように予測の困難な場合があるものの、台風や豪雨であればある程度まで、その到来時期や規模を予測することは可能

気象状況や近隣の被災状況から、災害対策本部の立ち上げや、その直後の初動時において、市町村長が求められる判断や部下への指示内容等についてグループ別に討議

第 3 章 風水害による被災市町村の首長を対象としたアンケート調査結果

本章では、近年、風水害による被災した市町村の首長に対するアンケートの調査結果を取りまとめ整理している。

3.1 調査目的

被災経験や実施した対策等から、市町村の防災のトップとして、他の市町村長に対するアドバイス、知見、事前に備えておくべき事項及び実践された事項について、被災した市町村長に対してアンケート調査を実施して、内容を整理することを目的として実施した。

3.2 調査概要

(1) 調査対象とした市町村

平成 22 年度の第 6 回水害サミットの対象市区町村、及び平成 22 年鹿児島県奄美地方における大雨、平成 22 年梅雨期における大雨、平成 21 年台風第 18 号、平成 21 年台風第 9 号、平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨、平成 20 年 7 月 28 日の大雨、平成 19 年 7 月 5 日からの梅雨前線による大雨発生時に避難勧告・避難指示を発令した計 103 団体である。

【内訳】

- ・平成 22 年度第 6 回水害サミット対象市区町村 : 68 団体
- ・平成 22 年鹿児島県奄美地方における大雨 : 4 団体
- ・平成 22 年梅雨期における大雨 : 13 団体
- ・平成 21 年台風第 18 号 : 1 団体
- ・平成 21 年台風第 9 号 : 6 団体
- ・平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨 : 7 団体
- ・平成 20 年 7 月 28 日の大雨 : 2 団体
- ・平成 19 年 7 月 5 日からの梅雨前線による大雨 : 2 団体

(2) 回収数（率）、有効回答数（率）

回収数（率）：84 団体（81.6%）、有効回答数（率）：82 団体（79.6%）

(3) 調査期間：平成 23 年 1 月 12 日（水）～2 月 4 日（金）

(4) 調査方法：郵送による調査票の送付及び回収

3.3 調査項目

風水害への対応内容（警戒区域の設定、避難指示の発令、避難勧告の発令、避難準備情報の呼びかけ等）、災害時の判断・対応に関する経験、被災経験の伝達・継承の方法、市町村長を対象とした災害対策セミナーへの参加状況等を調査項目とした。

3.4 調査票内容

アンケートに用いた調査票を次ページ以降に掲載する。

風水害による被災市区町村の首長アンケート調査票

総務省消防庁防災課

防災トップとして風水害に対応した際の状況についてお伺いします。

Q1-1. 風水害に対応したのはいつですか（複数ある場合、最もご苦労されたものから1つお答えください）。また、どのような対応を実施しましたか。（あてはまるもの全てに○）

年 月
 年 月

1. 警戒区域の設定 2. 避難指示の発令 3. 避難勧告の発令
 4. 避難準備情報の呼びかけ 5. その他（ ）

Q1-2. この風水害に対応した時期は、市区町村長に就任された、何年（何カ月）後ですか。

市区町村長に就任後、 年 月

災害時の判断、対応についてお伺いします。

Q2-1. 避難準備情報の呼びかけ、避難勧告・避難指示の発令等の判断に関して、被災経験から、他の市区町村長や将来の市区町村長に伝えたい事項は、具体的にどのようなものですか。

（例：避難勧告発令の判断基準が抽象的であったため、発令の判断に時間がかかった など）

Q2-2. Q2-1の事項について、被災経験を踏まえて、事前の準備をどのようにすれば、より良い対応ができると思いますか。また、災害発生時にどのように対応すれば、より良い対応になると思いますか。

Q2-3. 被災経験を踏まえて、Q2-2の対応を具体化した内容がある場合、それは何ですか。

Q3-1. 市民への情報提供に関して、被災経験から、他の市区町村長や将来の市区町村長に伝えたい事項は、具体的にどのようなものですか。

（例：情報伝達機材を使い慣れず、情報発信に手間取った など）

Q3-2. Q3-1の事項について、被災経験を踏まえて、事前の準備をどのようにすれば、より良い対応ができると思いますか。また、災害発生時にどのように対応すれば、より良い対応になると思いますか。

Q3-3. 被災経験を踏まえて、Q3-2の対応を具体化した内容がある場合、それは何ですか。

Q4-1. 職員の指揮、災害対応体制の立ち上げに関して、被災経験から、他の市区町村長や将来の市区町村長に伝えたい事項は、具体的にどのようなものですか

（例：職員の役割分担が不明確だった、関係機関との連携がスムーズにいかなかった など）

Q4-2. Q4-1の事項について、被災経験を踏まえて、事前の準備をどのようにすれば、より良い対応ができると思いますか。また、災害発生時にどのように対応すれば、より良い対応になると思いますか。

Q7. 災害の発生時に「^{まの}速に」対応したとして、「これだけは必ずやる」ことは何ですか。

被災経験の伝達、継承についてお伺いします。

Q8. 災害に対応した経験を他の自治体関係者や職員等に伝達や継承するために、どのような取組を実施していますか。

市区町村長を対象とした災害対策セミナーについてお伺いします。

Q9-1. 今までに、市区町村長を対象とした災害対策セミナー（研修）に参加したことはありますか。

1. ある 2. ない

(参加したことがある場合)

Q9-2. 被災前に参加して、参考になったもの及びその理由は何か。

Q9-3. 被災後に参加して、参考になったもの及びその理由は何か。

Q4-3. 被災経験を踏まえて、Q4-2の対応を具体化した内容がある場合、それは何ですか。

Q5-1. 政府関係者、他の自治体関係者、専門家、職員、市民等との連携に関して、被災経験から、他の市区町村長や将来の市区町村長に伝えたい事項は、具体的にどのようなものですか。

Q5-2. Q5-1の事項について、被災経験を踏まえて、事前の準備をどのようにすれば、より良い対応ができると思いますか。また、災害発生時にどのように対応すれば、より良い対応になると思いますか。

Q5-3. 被災経験を踏まえて、Q5-2の対応を具体化した内容がある場合、それは何ですか。

Q6. 災害対応時に必要性を感じた知識は何ですか。

(例：災害対応に関する法規の内容、気象情報に関する知識 など)

(参加したことがある場合・参加したことがない場合)

Q10. より多くの市区町村長にセミナーに参加していただくために、工夫・配慮すべきと思われる点は何ですか。

防災トップとして災害対応について何かご意見がございましたら、自由にご記入ください。

アンケートは以上です。ご協力ありがとうございました。

3.5 調査結果

(1) 結果の要点

① アンケート回収率について

ほぼ全問が自由回答形式であり、回答に多くの時間、労力を要するアンケート調査であったにも関わらず、79.6% (82 団体) の回収率であった。被災を経験された市町村長の、災害に対する意識の高さを表す結果となった。

② 避難準備情報の呼びかけ、避難勧告・避難指示の発令等の判断について

情報収集体制、対応態勢の確立、避難勧告等発令マニュアルの整備による避難情報の早期発信、発令が重要であると回答した市町村長が多かった。また、避難勧告を発令しても住民はなかなか避難しないという意見もあり、災害時要援護者対応も含め、広範囲に一律の避難情報を発信するのではなく、できるだけ地域に限定した避難情報を発信することが重要であることが浮かび上がった。

また、住民の安全を最優先に考え、「空振りには許されるが、見送りは許されない」を原則として、発令が空振りであっても住民の命が助かったということで「良い判断」であったとしなければならない、という指摘が多数あった。

- 対策の具体例：
- ・災害発生に知見のある職員の配置、職員向け防災研修・訓練の実施（気象情報水位計の分析、土砂災害警戒情報等の解析等）
 - ・気象情報の収集（河川巡視の実施、民間気象予報会社の活用、雨量計の設置、気象情報、雨量計・水位計からの自動メール発信システムの導入）
 - ・避難勧告等発令マニュアルの整備（客観的基準の導入、基準の見直し）
 - ・広範囲に一律の避難勧告等の発令ではなく、できるだけ地域を限定した発令

③ 市民への情報提供について

大雨災害の場合、屋外からの情報（屋外拡声子局や広報者による呼びかけ等）は屋内にまで聞こえないケースが多く、情報伝達方法の検討が必要との意見が多数を占め、テレビ、ラジオなどのマスコミや携帯メール、防災無線の戸別受信機等、できるだけ多くの情報伝達チャンネルの構築が必要と認識されている市町村長が多かった。また、特に災害後においては首長自らが直接住民に語りかけることが重要であるとの指摘があった。

- 対策の具体例：
- ・事前の分かりやすい放送例文の作成、内水に備えて放送機材の高層階への設置
 - ・災害時にも確実な通信手段（ミニFM放送局との連携、衛星携帯電話の確保）

④ 職員の指揮、災害対応体制の立ち上げについて

大雨災害時には職員の招集が困難となることが多く、ごく少数の職員での電話対応が極めて困難との意見があった。災害は職員の勤務時間外に起こる場合に備え、被災後、休日、夜間時の対応体制の整備に力を入れていると回答している市町村長も多く見られた。

- 対策の具体例：
- ・災害発生時の早期の職員の参集（雨量・水位に基づく職員の参集基準の作成、災害対策本部の設置基準の策定）
 - ・休日夜間の災害発生に備えて、初動対応マニュアルの作成、訓練の実施
 - ・住民や報道機関からの電話対応体制の整備（電話対応マニュアルの策定）

⑤ 政府関係者、他の自治体関係者、専門家、職員、市民等との連携について

被災後も、定期的な会議を開催するなど、平常時からの「顔の見える」関係構築を行っているとした市町村長が多かった。なお、市町村内での対応体制構築に注力しており、他機関との連携まで検討する余裕がないとの意見もあった。

- 対策の具体例：・国、県の河川事務所等の関係部局及び気象台並びに上流の市町村との連携（顔の見える関係の構築のため、定期的な連絡調整やホットラインの構築）
- ・災害時に消防・警察との連携・日頃から情報提供し合える関係（消防職員との人事交流）
 - ・共助の精神「自分たちの地域は自分たちで守る」との意識付け（土のう用の資材配付、出水期前に自治会等による地域の危険個所の点検、防災に係る地域委員の任命）
 - ・自主防災組織の育成（訓練マニュアルの作成、リーダーの育成のための研修の実施）
 - ・要援護者の避難のための福祉施設、福祉団体、医療機関との事前の連携の実施
 - ・関係事業者との放送協定、救援救護協定、輸送協定、物資協定等の締結

⑥ 災害対応時に必要性を強く感じた知識

気象情報、被害想定に関する知識や防災に関する法令の知識と回答した市町村長が多数を占めた。また、災害対応に対する首長の役割、権限等を踏まえ、災害対応に当たって何を行わなければならないかを示した対応フローやマニュアルの整備に関する知識を挙げる回答があった。

- 具体例：・災害対策基本法、災害発生後の災害救助法、被災者生活再建支援法に関する知識
- ・防災気象情報に関する基礎知識、雨量・ダム放流量等からの河川水位上昇予測
 - ・災害対応に対する首長の機能、役割、権限等（災害に関する全ての分野・領域において、必要最小限、「いつ」、「何を」する必要があるのかを確認する表の作成）

⑦ 災害の発生に遡って「これだけは必ずやる」こと

情報の収集、伝達体制の確立を挙げた回答が多数あり、適切な情報に基づき、空振りを恐れずに決断を早く下すことが重要であるとの認識が多かった。

- 具体例：・過去の被災地区の重点的巡回の実施、現場からの即時報告
- ・首長の心構え「危険と判断したら、空振りは許されても、見逃しは許されない」

⑧ 災害に対応した経験の継承について

被災を経験した多くの自治体で、災害記録誌を作成し、被害の状況をホームページ等で公開していた。また、水害サミット等に積極的に参加し、首長自身を含めて講師としての派遣依頼等にも積極的に応じているとした市町村長が多かった。

- 具体例：・年1回の災害写真展、各地区、自主防災会への出前講座の実施、職員研修時に被災経験の伝達
- ・ホームページに被災地域の地図情報、被災データの掲載

⑨ 災害対策セミナーについて

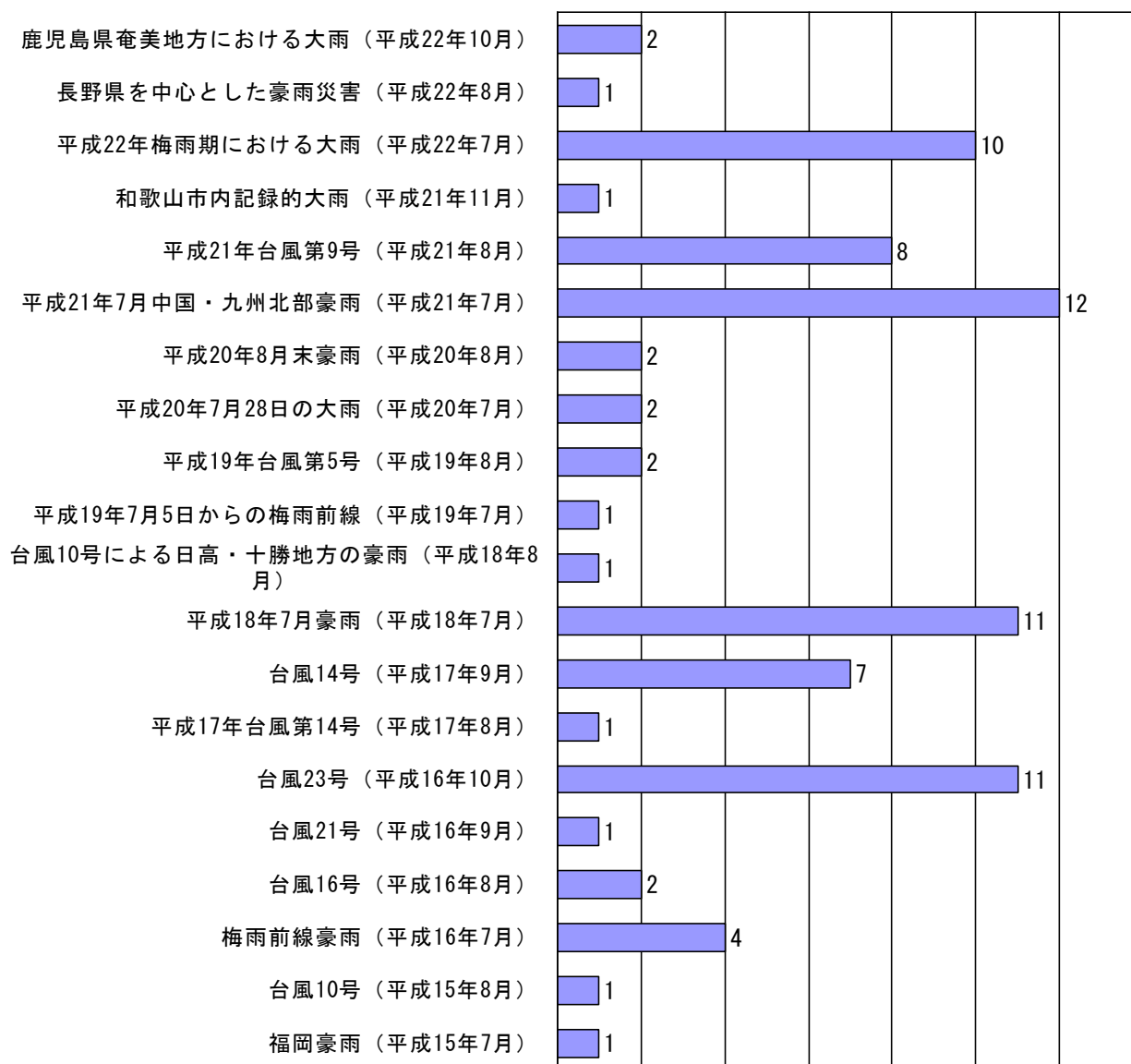
回答を得た市町村長の約4割が災害対策セミナーに参加していた。セミナーの内容は、気象に関する知識や、市町村長としての心構えをテーマとしたものが多い。

⑩ 市町村長向けセミナー開催に当たっての工夫、配慮について

地域ブロック単位、県単位での開催を望むと回答した市町村長が多く、eラーニングやネット放送の活用を提案する意見もあった。セミナーの内容については、被災を経験した首長の体験談が大いに参考になるとの意見が多い一方、実動訓練のようなより実践に近い内容を望む意見もあった。

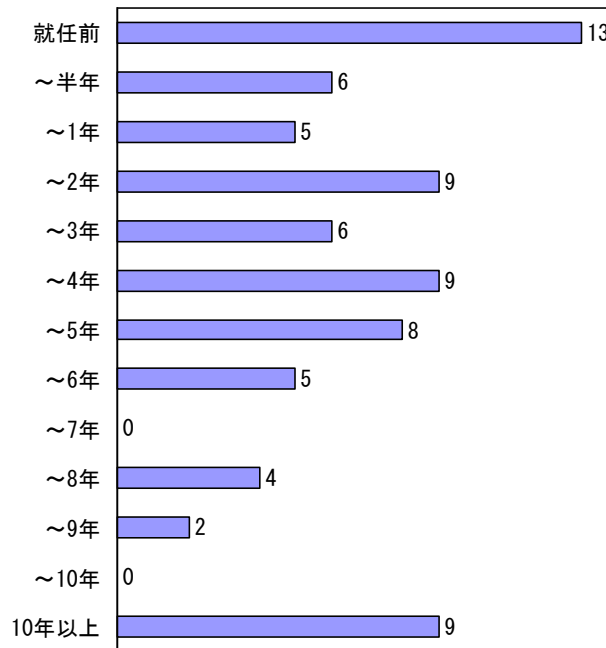
(2) 各設問に対する回答

Q1-1. 風水害に対応したのはいつですか。



※無回答：1

Q1-2. この風水害に対応した時期は、市区町村長に就任された、何年（何カ月）後ですか。



※無回答：6

Q2-1. 避難準備情報の呼びかけ、避難勧告・避難指示の発令等の判断に関して、被災経験から、他の市町村長や将来の市町村長に伝えたい事項は、具体的にどのようなものですか。

【情報収集体制の確立】

- ・国、県、気象台などの関係機関と情報共有を密にすることが大切。
- ・豪雨時には市内全域から災害の程度に関わらず救援の依頼が殺到する。優先順位をどのようにつけるか大変難しい。十分な情報収集体制を構築しなければ不可能。
- ・きめ細やかな雨量計の配備、河川監視カメラ、各種無線機等のハードと人的資源等のソフトを駆使して対応のプライオリティの判断をすることが肝要。
- ・状況の把握、今後の予測等、あらゆる情報を収集、分析する体制作りが必要。
- ・住民一人ひとりの置かれている状況や地理的条件が違うことから、情報の収集から避難情報の伝達には限界がある。地域から被害状況の情報収集を行うなど、災害発生時における双方向型の情報伝達の強化とその体制が必要。
- ・避難情報の基礎となる河川の氾濫情報は、上流域の雨量など流域全体を見渡して判断しないと突然の水位の上昇に驚くことになる。上流の状況に細心の注意を払うこと。
- ・現地の詳細情報が把握できなかったことにより、地域を特定した避難勧告が行えなかった。現地の情報をでき得る手段を講じて入手することが必要。

【避難勧告等発令マニュアルの整備】

- ・判断基準をあらかじめ定めていて、スムーズに指示、誘導ができた。
- ・避難勧告発令の判断基準が抽象的であったため、発令の判断に時間がかかった。具体的な基準

が必要。

- ・具体的な判断基準を作成するとともに、随時更新を怠らないこと。
- ・避難判断等、発令基準が不明確なため発令の判断に時間がかかり、発令対象地域を特定できず、やむなく全域に対し勧告を出した。地域の災害履歴などを踏まえた上での具体的な発令基準が必要。
- ・内水による水害に対する新たな基準作りが必要。
- ・短時間豪雨については、通常想定している雨と違い予想が非常に難しく避難勧告等の発令基準の設定も難しいと思われる。短時間豪雨に対する避難情報の発令についての対応策を早期に構築することが必要。

【避難情報の早期発信、発令】

- ・発令が空振りであっても町民の命が助かったということで「良い判断」であったとしなければならない。
- ・避難勧告等はできるだけ遅く、また、地域をできるだけ狭く限定して発令して欲しいと言う住民の意向は十分理解できるが、このことにこだわるばかりに「避難勧告の発令が遅かった」という苦情は各市で後を絶たない。マニュアルの作成をしているが、災害個々に状況が異なるため、マニュアルどおりに発令することは容易ではない。危険と判断したら「空振りは許されるが、見送りは許されない」ことを念頭に置いて強い気持ちで対処することが必要である。
- ・局地的豪雨では、わずかな時間で水位が急上昇することを体験した。慎重な判断より空振りを恐れない迅速な判断が大切。
- ・避難勧告の発令等に当たっては、マニュアルや客観的なデータに基づいて早めの発令を心がける。

【避難指示の内容】

- ・平坦な都市部で土砂災害の危険がなく中小河川しかない自治体では、大雨が降っている最中には無理に避難所に行くより、水はすぐ引くので、まずは上の階へ避難してもらおう。川や橋へは近づかず、避難所に避難する場合は水が引いてから移動することを区民に周知している。
- ・勧告等は的確な場所（地形的に高い）へ、場合によっては堅牢な住宅への避難を指示することが必要（広域避難場所が浸水した）。
- ・場合によっては避難することが危険な場合もあるので、伝達内容にも注意が必要である。
- ・暗い状況の中では、激しい降雨の中を避難する事は非常に危険であるため、軽々に避難勧告等を発令すべきではないと判断した。

【災害時要援護者対応】

- ・災害時要援護者に対しては、避難情報を伝えるだけではなく、避難させるまでのフォローが必要であった。

【その他】

- ・観測時間雨量等を基に比較的早期に避難勧告を判断したが、この時点で既に相当規模の浸水が発生していたことが後ほど検証された。こうした豪雨に対して人的判断を経ての避難勧告等の

発令をもって対応することには限界も否めず、市民に対してより多くの情報をより早く提供し、各自の判断のもと適切な避難行動を取って頂くことが不可欠であると感じている。

- ・避難勧告の対象が曖昧（範囲が広い）で、本当に避難が必要な人や場所を正確に把握できていなかったことから、避難しない方が多かった。
- ・避難勧告を発令しても住民はなかなか避難しない。
- ・職員の参集を早めに行わなければ、勧告発令時に人員不足になる。

Q2-2. Q2-1の事項について、被災経験を踏まえて、事前の準備をどのようにすれば、より良い対応ができると思いますか。また、災害発生時にどのように対応すれば、より良い対応となるとと思いますか。

【避難勧告等発令マニュアルの整備】

- ・誰もが指示できるような判断基準を作成する必要がある。
- ・災害後、地域防災計画の見直しを行い、避難準備情報などの発令基準を明確にし、情報伝達の施設整備や連絡網の策定が必要である。
- ・発令判断マニュアルの検証と見直しを随時行い、いつでも緊急時に迅速な対応ができるようにする。

【対応体制の確立】

- ・情報を収集し、即座に危険度を予測して、地域ごとに早く情報を発信する体制が必要である。
- ・現場対応職員の十分な確保。
- ・支所の責任者に避難判断の一定の裁量を与え、本部に事後報告する体制を整えておくべきである。
- ・避難対象となる地域の現状をいち早く知るための情報収集手段や気象状態による地域の災害発生危険性を知る経験ある職員等の配置。
- ・職員の防災対応能力の向上が必要。
- ・消防本部等、関係機関との連携強化。

【情報収集体制の確立】

- ・降雨、河川等情報入手方法の確立（ハード面・ソフト面）。
- ・現場住民からの定点情報収集体制の確立。
- ・データだけでなく映像を含む可視化。
- ・数値的基準など画一的な基準で発令判断するならば、河川は河川管理者の、土砂はその業務を担っているものからの災害情報に基づいて実施すべき。

【事前の情報分析】

- ・避難勧告、指示の対象地域の災害における特性の把握。
- ・気象情報を細かく分析し、過去に被災した地域や例年被害が出やすい地域を重点的に巡回するなどして早めの状況把握に努めることが重要になると思われる。
- ・河川流域の浸水エリアマップの整備。

- ・ 要注意箇所を洗い出し、リスト化する。
- ・ 事前に避難すべき区域を設定しておく（危険区域の把握）。

【市区町村民への意識啓発】

- ・ 普段から区民に大雨が降ってきた時の避難方法などを周知する取り組みが必要である。
- ・ 基本的な対応内容と町内の役割分担を毎年度確認していく（緊張感の維持）。
- ・ 平常時から市民に対し、避難勧告等が発令された場合の情報伝達や避難の方法、避難施設に関する周知を図り、理解を深めてもらう。
- ・ 避難勧告を全市域に発令したが、実際には避難の必要がない住民もいる。予めハザードマップ等で自治会ごとあるいは個々で危険箇所を認識して、自ら進んで避難するように周知を図る。

【訓練・研修の実施】

- ・ 関係機関と情報伝達等の訓練を実施するとともに、危険箇所等、リスクについて共通の認識を持つこと。

【情報伝達方法の確立、多様化】

- ・ 区長、職員から対策本部への連絡体制の確立。
- ・ 市民、自主防災会等への情報伝達態勢の強化。
- ・ 防災行政無線の戸別受信機の配備。

【その他】

- ・ 住民一人ひとりの置かれている状況や地理的条件が違うほか、河川の中上流部では、雨の降り方によって時間的余裕がほとんどない場合があり、行政が出す避難情報の伝達には限界がある。住民自らの状況判断力により、自分の身は自分で守る「自助」、自分たちの地域は自分たちで守る「共助」の心構えを持って、時期を逃さず適切に行動していく、住民の防災意識の向上と自主防災組織の育成強化。
- ・ 自宅2階や近所の2階等への避難の広報。
- ・ 日中の明るいうちに早めに安全に避難できるよう避難勧告発令のタイミングを配慮する。
- ・ 災害発生初動態勢の確保（大型重機等保有業者との連携）。
- ・ 被災住民の避難場所の確保や避難者への対応（保健師、看護師等の配置）。

Q2-3. 被災経験を踏まえて、Q2-2の対応を具体化した内容がある場合、それは何ですか。

【避難勧告等発令マニュアルの整備】

- ・ 河川氾濫に伴う避難判断基準を開発等の関係機関と協議の上で作成した。
- ・ ダム・河川水位状況による避難勧告等発令基準を具体化。

【対応体制の確立】

- ・ 避難勧告時の全庁的役割分担の確立。
- ・ 防災室を新設して防災担当専任職員を配置し、情報の収集、分析、予測、発信を的確に行う態

勢を作った。

- ・地域を担当する総合支所、地域センター、地域事務所の長に避難勧告等の発令の権限を委任した。
- ・防災にかかる地区担当職員制度を制定し、町内各地区に2名の職員を任命、災害発生危険が高まった場合、災害対策本部には参集せず、直接担当する地区へ駆けつけ、各区と災害対策本部との連絡役を務め、避難の判断及び避難所の開設判断、必要物資等の判断を行う。
- ・区内に住む職員を対象に都市型災害対策緊急部隊を結成し、休日や夜間を含めて、警報発表されれば即座に職員が参集し、本部ならびに避難所を開設できる体制をとっている。
- ・自主防災会の強化。
- ・地域との連携強化を図り小学校区ごとに防災連絡員を配した。
- ・情報収集のため、また関係機関との意思疎通を図るため、国・県職員と顔の見える関係を築くこととし、年2回の情報交換会等の場を設けている。また、河川の水位情報は、国から直接市職員の携帯電話にメール発信されている。
- ・国（国交省河川国道事務所）、地方気象台とホットラインを整備している。

【情報収集体制の確立】

- ・町内5箇所に、町独自の雨量計を設置し、インターネット回線を通じて町内全域の雨量をリアルタイムで把握できるようになった。
- ・ピンポイント降雨予測等の情報を入手するため、民間気象予報会社との業務契約。
- ・地域ごとに住民情報モニターを依頼。河川水位の監視カメラの設置など、きめ細かな災害情報の収集体制を作った。
- ・災害時に現場職員から状況をリアルタイムで報告。
- ・消防団長や消防長を災害対策本部に配置し、直接組織からの情報収集が出来るようにした。

【事前の情報分析】

- ・土砂災害警戒区域、特別警戒区域の指定。
- ・ハザードマップの作成。
- ・時間降水量や地形などの諸条件から洪水・浸水等を電子地図上で視覚化する「洪水シミュレーションシステム」の導入を検討している。
- ・特に河川の氾濫の多い地区（9地区）を特別警戒地区に指定し、3時間後、1時間後の予測水位と現況水位を判断基準として、早めに避難情報を発表している。

【市区町村民への意識啓発】

- ・水害のハザードマップと共に大雨時に役立つ情報等を掲載したパンフレットを全戸配付した。
- ・住民に対し、外水及び内水氾濫時の避難行動について、必ずしも避難場所だけでなく、頑強な建物の2階等へ避難するなど、生命を守る最低限の行動を取ることを市地域防災計画に明記した。
- ・自助・共助の活性化を図り、住民による防災マップづくりへの支援や事業所や団体等との協定締結などに力を注いでいる。
- ・市民、行政共通の避難マニュアルの策定。

- ・集落ごとの地域防災計画（支えあいマップ）を地域住民が自分達の手で作成し、今後それに基づいて訓練を行う予定。
- ・H23 年度で浸水想定シミュレーションシステム構築し、ケーブルテレビ、インターネットで放送予定。

【訓練・研修の実施】

- ・毎月、市災害対策本部と区災害対策本部間の情報伝達訓練を実施。
- ・避難所開設訓練の実施。
- ・職員の実践的な訓練と防災力向上のための研修会を行っている。
- ・自主防災組織が図上訓練や実地訓練を自ら企画して実施。

【情報伝達方法の確立、多様化】

- ・地区拠点基地と災害対策本部間に LAN ケーブルを接続し連絡体制の確立を図った。
- ・防災無線を全地区に整備し、避難情報等の伝達態勢を構築した。
- ・豪雨時、ラウドスピーカー（市内 50 ヶ所）が全く聞こえなかったため、屋内で傍受できる防災無線受信機のあっせん。
- ・情報伝達の迅速化を図り防災ラジオやエリアメールを導入するとともに、浸水の危険をより早く住民にお伝えするための浸水警報装置を設置し、検証を進めている。

【その他】

- ・防災倉庫内の備蓄品を高い場所へ移動。
- ・国・県へ要望し河床掘削、護岸工事など激甚災害特別緊急事業を実施。
- ・土のうの原材料の支給（自主防災組織で作成してもらう）。
- ・災害時要援護者登録制度の導入。
- ・職員危機管理対応マニュアルの作成。
- ・梅雨入り前に全ての自治会長へ危険箇所点検を要請。
- ・初期段階における要注意箇所のパトロールを実施。

Q3-1. 市民への情報提供に関して、被災経験から、他の市町村長や将来の市町村長に伝えたい事項は、具体的にどのようなものですか。

【屋外からの情報伝達の限界】

- ・大雨災害の場合、住民は閉め切った屋内にいる場合が多く、屋外拡声器や広報車のみでは情報が行き届かない場合がある。
- ・防災行政無線や広報車による情報伝達のみでは、可聴範囲に限りがあるため如何にすればより多くの市民に災害情報を伝達できるかを検討する必要がある。
- ・災害時、住民からは「街宣車が何か言っているの、窓を開けると、既に車は通り過ぎている。」
「街宣車の声が聞こえない」「途中まで聞こえたが最後の語尾がわからない」といった苦情が寄せられた。

【情報伝達手段の多様化】

- ・防災行政無線（防災ラジオ）、広報車、個別訪問、テレビ、ラジオや定例記者会見等のあらゆるツールを通じて情報提供する。
- ・情報提供手段の多角的運用の必要性。実際避難勧告等を発令する場合、情報提供の手段は多いほど良いと考える。CATV 告知端末等の機器による情報伝達だけでなく、地域の役員からの直接の地域住民への情報伝達、また要援護者の緊急避難のため民生委員等との情報共有、できるだけ多くの情報伝達手段のチャンネルを構築する必要があると考える。
- ・町からの情報配信の媒体は多数必要である。防災行政無線、携帯へのメール、市や消防分団による車両広報、TV のテロップなど。

【対応体制の確立】

- ・当時一番大変だったのは区民からの電話対応だった。休日の夜間で体制が手薄であったため、参集した職員は殺到する電話の対応に追われたことから、これを解消する体制の構築及び日常から気象情報等を区民に提供できるようにしておく。
- ・防災担当専任職員が課長の他兼務で一名しかおらず、情報の収集、分析、把握に手間取り、きめ細かな情報発信ができなかった。
- ・問い合わせ等が多く、災害対策本部の被害状況を把握するセクションが電話を受けると、関係機関への連絡調整ができなくなる。

【災害時要援護者対応】

- ・災害時要援護者に対する伝達の徹底。
- ・山間地では高齢者が多く、防災メールやパソコンの使用に不慣れであるので、簡単に情報提供できる手段を考えることが必要。
- ・当時外国人が 1,500～1,700 人程居住していたが、外国人への情報伝達がうまくいかなかった。

【平時からの住民への周知】

- ・マスコミ、ケーブルテレビ、自治会放送、広報車などによって情報伝達を行ったが、それに気づけなかった市民も多かった。日常的な訓練の必要性を感じた。
- ・スムーズな避難が可能となるよう平常時から市民に対し「避難準備情報」や「避難勧告」、「避難指示」といった情報の意味について周知を図る。

【その他】

- ・発信する情報の原稿作成に時間を要し、情報の発信が遅れた。
- ・防災行政無線（戸別受信機／全戸配付、屋外子局）での避難情報の発信を、聞き間違いのないようにゆっくりとした口調で伝えたが、市民からは緊迫感がないように捉えられ、結果的に避難を呼びかけた人数に対して避難者が少なかった。
- ・避難勧告等を発令し、避難を呼びかけた際、なかなか避難行動を取らない方が問題になる。
- ・危険度が徐々に上がっていることをきめ細かく伝えないと、段階を踏まずに突然避難勧告を発表しても人は逃げない。
- ・無線機器を設置する庁舎が浸水したことにより、継続して放送できるか心配された。

- ・ 防災行政無線などの情報伝達手段や受電設備は、高い階層に設置するべき。情報伝達する手段を複数確保しておくべき。
- ・ 各地で主要幹線道路が冠水等により通行不能状態となり、管内で大渋滞が発生したが、災害対応優先で通行止め箇所や迂回路等の交通情報の発信ができなかった。ドライバーはカーラジオで情報収集をしているので、メディア等に対し早めの情報発信が必要。

Q3-2. Q3-1の事項について、被災経験を踏まえて、事前の準備をどのようにすれば、より良い対応ができると思いますか。また、災害発生時にどのように対応すれば、より良い対応となると思いますか。

【情報伝達手段の多様化】

- ・ 防災行政無線以外の情報提供手段の多様化を図り、災害時はそれぞれの手段を効果的に活用することで、スムーズな情報提供が行える。
- ・ 個別無線機設置や公共放送による伝達・防災ラジオ（戸別受信機）の配付、防災メールの登録の要請。

【対応体制の確立】

- ・ 短時間のうちに職員が参集し、区民からの問い合わせの電話等に対応できる体制づくりが必要となる。
- ・ 情報発信する担当職員を明確にし、機器操作等も含めた防災訓練を定期的に行うことが重要である。
- ・ 風水害は、災害発生後の対応が中心となる地震対策とは違い、住民の避難など、事前対応の効果が非常に高い。風水害時における迅速、的確な情報伝達訓練や市、地域、防災関連機関との連携強化など災害対応能力を高めるための訓練を繰り返し実施することが必要。

【平時からの住民への周知】

- ・ 防災情報Eメールの登録の積極的な勧奨や、日頃からの広報や防災訓練、説明等の機会を設けて啓発して行くことが有効と考えています。
- ・ 避難情報を出す事態になる前に、市民が事態の変化をイメージできる具体的情報を適宜出しておく。

【自助、共助の促進】

- ・ 減災の実現には自助、共助が必要不可欠である。町内会に対し自主防災組織を結成させ、普段から「自分たちの地域は自分たちで守る」と言うような意識付けをさせ、防災訓練等を実施させる。
- ・ 過疎・高齢化地域においては、いわゆる災害時要援護者といわれる高齢者は情報を受けることもままならず「共助」の精神がなければ災害時に立ち行かないことが多分に考えられるため、自主防災組織を結成して行くことが必要。

【マニュアル等事前の準備】

- ・ 発信する情報の見本を事前に準備しておけば、速やかな情報発信が出来る。
- ・ 災害後、ポルトガル語、韓国語、中国語による災害ハンドブックを作った。

【その他】

- ・ 防災行政無線による放送は、緊急度に応じて口調を変える必要がある。

Q3-3. 被災経験を踏まえて、Q3-2 の対応を具体化した内容がある場合、それは何ですか。

【情報伝達手段の多様化】

- ・ 地域密着型メディアであるケーブルテレビ、コミュニティ FM 放送局と災害時の緊急放送の協力協定を結んだ。携帯電話のメール機能を利用した防災情報メール配信事業を開始した。
- ・ 災害後、緊急携帯メールシステムを構築したことにより当システムへのメールアドレス登録者に対し、気象情報や自主避難のお知らせなどの情報を自宅外でも確認することが出来るようになった。

【対応体制の確立】

- ・ 区内に住む職員を対象に都市型災害対策緊急部隊を結成し、休日や夜間も含めて警報が発表されれば即座に職員が参集し、本部ならびに避難所を開設できる体制をとっている。
- ・ 被災地域において、同様の被害を想定した情報伝達訓練を行った。

【平時からの住民への周知】

- ・ 住民の自主的な判断を促すため、日常から市町村のホームページで災害や気象情報の提供を行うと共に、注意報・警報の発表、河川が警戒水位を超えたときなどに注意喚起情報を携帯電話などにメール配信するサービスなども行っている。

【自助、共助の促進】

- ・ 自主防災組織連絡協議会を設立し、組織の相互の連携を密にし、地域防災力を高めると共に、未結成の町内会への働きかけをしている。
- ・ 市内に結成されていなかった、町内単位の自主防災組織をほぼ全ての町内で仕上げ、各地区や町内で水害や地震などを想定した訓練を毎年実施している。

【マニュアル等事前の準備】

- ・ 専門家や市民が参加した「水害時における情報収集・伝達検討会」を設け、避難情報の発信に当たって、次のようなことを定めた。
“①放送例文の作成 ②防災行政無線による放送の緊急度に応じた口調の変化 ③事態変化を想像できる表現 ④防災知識の浅い人でも理解できる言葉の使用 ⑤放送前のサイレンによる関心のひきつけ”
- ・ 平成 21 年 7 月水害の直後から検討し、同 12 月「地域住民避難行動マニュアル」を作成、配布し、避難所の開設、避難情報の種類、伝達要領、避難行動の基準等について周知した。

【その他】

- ・CATV の活用により、文字放送など視覚による防災情報の提供を実施しており、更なる拡充を検討している。
- ・現在、災害時における道路交通情報を提供するため、国交省国道事務所、中日本高速道路㈱、県、各市町村、地元ケーブルテレビが協力し要領を定め、車両交通の円滑化を図るため、合同会議や訓練を実施している。

Q4-1. 職員の指揮、災害対応体制の立ち上げに関して、被災経験から、他の市町村長や将来の市町村長に伝えたい事項は、具体的にどのようなものですか。

- ・職員の役割分担を明確にし、情報が錯綜することのないようにするとともに、職員個々人に責任感を持たせることが大切。
- ・災害は職員の勤務時間外に起こる場合が圧倒的に多いこと。
- ・これまでの態勢は、台風を想定したものであったので、大雨となる頃には態勢を整えることが可能であったが、いわゆるゲリラ豪雨では、警報が発表されると同時に大雨による浸水、急激な河川水位の上昇による溢水、下水からの逆流など短時間のうちに変化して行くので、速やかな態勢の構築が必要となる。
- ・本部体制の設置基準があいまいだったため、対策本部の設置と通常業務から災害業務への切り替えがスムーズに行かないところがあった。また、本部職員が早期対応（通行規制）等で現場に出動していたため、本来であれば交換要員を送り込むべきであったが、人員不足により難しい状況であった。
- ・災害発生の初期には職員も災害対策本部に参集できないことから、限られた職員での対応が必要であり、地域防災計画等に示された態勢を立ち上げる事は無理な状況にあった。
- ・職員の役割分担が不明確だった。
- ・関係機関との連携がスムーズに行かなかった。

Q4-2. Q4-1 の事項について、被災経験を踏まえて、事前の準備をどのようにすれば、より良い対応ができると思いますか。また、災害発生時にどのように対応すれば、より良い対応となるとと思いますか。

- ・災害の種類別に、災害対策本部の立ち上げ準備をしておく。
- ・机上の計画ではなく、より具体的な職員の初動マニュアルを整備し、それに基づいた訓練を定期的実施すること。
- ・職員が全員そろっていなくても、組織的に行動できるような訓練が必要。
- ・休日夜間においても速やかに職員が参集できる態勢づくりとともに、核となる職員には日頃より訓練を行っておくことが重要である。電話対応等の応答マニュアルを事前に作っておくことも必要である。
- ・役割分担の徹底（マニュアルの整備）。
- ・危機管理対応に関する幹部職員への周知と訓練が必要。対応マニュアルを作り、訓練を実施していたことが良かった。

- ・職員が住んでいるそれぞれの地区で、避難指示の伝達、災害状況の報告や本部との連絡調整など地区のリーダー的な役割を果たすことが必要。
- ・初動対応（事前準備の徹底）のイメージづくり、環境づくり。
- ・災害時要援護者の確認と支援体制作り。
- ・ボランティア団体、自主防災組織の育成。

Q4-3. 被災経験を踏まえて、Q4-2の対応を具体化した内容がある場合、それは何ですか。

- ・災害対策本部運営に係る事前準備。
- ・職員初動マニュアルの見直し。
- ・区内に住む職員を対象に都市型災害対策緊急部隊を結成し、休日や夜間も含めて、警報が発表されれば即座に職員が参集し、本部ならびに避難所を開設できる態勢をとっている。主に電話対応を行うことになる防災住宅に居住する職員へは、定期的な訓練を実施している。
- ・役割分担の徹底（マニュアルの整備）、訓練の精緻化。
- ・雨量やダム・河川水位等の数値を用いた本部設置基準を整備した。
- ・職員携帯電話への非常召集メール配信。注意報発令段階での職員の職場待機。
- ・地域防災計画に地区担当班の配備態勢を整備して、災害対策本部や自治振興会の連絡調整を行い、地区拠点基地（各地区公民館）や広域避難所の運営等に当たる。
- ・災害時対応のための双方向無線設備の設置。
- ・防災メールを災害時の職員召集に活用。
- ・本部立ち上げに関するマニュアル作成と訓練の実施。

Q5-1. 政府関係者、他の自治体関係者、専門家、職員、市民等との連携に関して、被災経験から、他の市町村長や将来の市町村長に伝えたい事項は、具体的にどのようなものですか。

- ・災害時には、区のみならず消防や警察等の機関も活動していることから、これらの機関が連携を密にとって対応していく。
- ・大雨となってからは、土のう等の配付要請がきても対応しきれないので、希望する区民には事前に配付し大雨に備えてもらう。
- ・水害後の被害調査や方針を速やかに示すことで、区民からの苦情等の軽減に繋がる。
- ・災害が大規模になった場合は、政府や他自治体、防災関係機関との連携は重要であり、互いに顔の見える関係作りが必要と考えている。また、避難場所となる「地域防災拠点」（私立小、中学校から指定）を開設する場合は、市民の皆様が運営主体となっていただくようご理解とご協力をお願いしている。
- ・避難所等の現場職員に情報の周知徹底がされておらず避難者等への情報提供に不十分なところがあった。また、行政側の人員には限りがあるため住民が連携し避難対応することが必要であると感じた。
- ・災害発生時に災害対策本部に関係機関の職員を派遣してもらい、情報の提供・対応等の連携を密にすることが必要。
- ・行政が現に発生している状況すべてに対応することは困難であり、日頃から各町内会等での災

害を想定した訓練や機材の整備など住民の自主的な取組みを進めることが必要。安否確認、災害復旧等、全ての面での地域コミュニティの重要性を感じた。

- ・大規模災害の前では行政の力には限界があることを知り、自治体間の広域連携を構築すると共に自助力、共助力を高めていかなければならない。

Q5-2. Q5-1の事項について、被災経験を踏まえて、事前の準備をどのようにすれば、より良い対応ができると思いますか。また、災害発生時にどのように対応すれば、より良い対応となると思いますか。

- ・管轄气象台との情報共有及び連絡体制の強化。
- ・国、他の自治体と災害協定を締結し有事の際に速やかな支援を得られる体制を構築すること。
- ・地域同士の支えあいが重要であり、地域内で日頃から見守り支えあいのネットワークを作ることが重要である。
- ・災害時には、消防・警察と連携した対応が必要であることから、常日頃からの情報提供しあえる良好な関係を築いておくことが必要である。
- ・平常時から、災害時に自動的に連携できる仕組を構築。(マニュアルへの内在化。できれば、市からのプッシュ情報(要請など)がなくとも、各団体機関が自発的に災害対策本部に集結するようなシステム構築が望ましい。)
- ・避難所や関係部署等への情報連絡体制の確立、自主防災組織の育成や自助・共助の仕組みづくり、そして訓練の実施が必要であると考えます。
- ・自主防災組織を対象とした防災マップや避難計画の策定、訓練マニュアルの作成、資機材整備。地域コミュニティを充実するためのリーダーの育成。地域の建設会社との災害協定の締結。

Q5-3. 被災経験を踏まえて、Q5-2の対応を具体化した内容がある場合、それは何ですか。

- ・地方气象台との定期的な打合せや、降雨予想などの情報提供。
- ・水害以降、消防・警察・区連絡会を定期的に行うとともに、消防とは人事交流を行った。
- ・土のうステーションを設置し、日頃からある程度土のうの数量を確保することで、平常時の区民からの要請に速やかに対応している。
- ・被害調査マニュアルを作成し、これを従事職員の研修に活用している。
- ・地域イントラネットや災害対応管理システムによる情報共有や防災ファミリーサポート制度の整備による共助の仕組みづくりを行っている、また、これらを取り込んだ防災訓練を行っている。
- ・全町内で立ち上げられた自主防災組織への資機材の購入補助。自主防災組織リーダー研修会の実施、出前講座や避難訓練の実施、建設業界と災害協定の締結。各町内で防災マップや避難計画の策定。
- ・若い力が手薄になる平日の昼間や消防防災力向上のために、消防団OBによる「消防防災協力員」制度の導入。

Q6. 災害対応時に必要性を強く感じた知識は何ですか。

【気象情報、被害想定】

- ・ 発災に伴う被害想定に関する知識。
- ・ 防災気象情報に関する基礎知識。
- ・ 雨量、ダム放流量等からの河川水位上昇予測。また、河川水位と浸水想定箇所との相関関係。

【法令等】

- ・ 災害発生後の対応において、災害救助法、被災者生活再建支援法などの知識が必要である。
- ・ 災害対策基本法、災害救助法等の防災関係法令。
- ・ 災害復旧に関する知識（災害復旧費、義捐金の取扱等）。

【地域特性】

- ・ 市内各地域の地形・地勢・風土の詳細な特徴。
- ・ 地域（地元）の地形的条件。例えば、浸水しやすい地域。落石が多い地域。

【役割、対応】

- ・ 災害対応に対する首長の機能、役割、権限等。
- ・ 全ての分野・領域において、必要最小限、”いつ””何を”しなければならぬのかとすることがひと目で分かるような確認表みたいなもの。
- ・ マスコミ対応。

【他機関との連携】

- ・ 国、都など上級官庁、消防、警察、病院など関係機関の動きや連携方法など。
- ・ 災害時における各公共団体、公共機関の連携のための事務手順に関する知識（法的根拠、協定書等の効力、プロセス等）

Q7. 災害の発生時に遑（さかのぼ）ったとして、「これだけは必ずやる」ことは何ですか。

【情報の収集、伝達】

- ・ 被災状況を迅速かつ的確に把握する。住民への情報提供、伝達を十分に行う。
- ・ 情報収集と情報伝達の徹底に尽きる。大規模災害時対応は”自助70%、共助20%、公助10%”を考えれば、判断材料の提供が全て。
- ・ あらゆる情報伝達媒体を駆使して、市民に対し被災状況や避難関連情報等災害に関する情報を一刻も早くお伝えすること。そして、自ら市民へ自助・共助行動について語り掛けたい。
- ・ 首長自らの適時の被災現場確認及び住民の生の声、要求等の確認
- ・ 確実な通信手段の確保（衛星電話の活用など）。

【判断、決断】

- ・市民の生命と財産を守るために速やかに決断すること。
- ・早期の避難指示、避難勧告の発令
- ・気象の推移を予測した上での早め早めの対応。
- ・危険区域の住民を確実に避難させる。

【対応体制】

- ・危ないかもしれないと感じた瞬間に役場に詰める。対策本部を立ち上げる準備をする。(危険度が予想程上がらず無駄になっても良かったという意識でいられる体制作りをおこなう)
- ・降雨量、河川水位の観測、予測、防災関係機関からの情報収集、被害情報、避難情報などから災害見積を事務局が実施し、市長に進言。

【ツール】

- ・災害時要援護者の把握と救済のための「支えあいマップ」の充実。

Q8. 災害に対応した経験を他の自治体関係者や職員等に伝達や継承するために、どのような取組を実施していますか。

【職員向け】

- ・マニュアル、地域防災計画の改定。
- ・職員研修時に災害時の経験を伝えている。

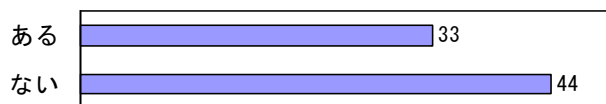
【対外向け】

- ・年1回の災害写真展。
- ・各地区、自主防災会に対する出前講座（防災担当職員が地域に出向き講演会等）の実施。
- ・水害サミットや全国都市問題会議を始め、数々の場において本市の被災状況や顕在化した課題、対策等について全国に紹介している。また、豪雨災害以降、毎月のように自治体や自主防災組織、研究機関等からの視察を受け入れており、貴重な経験や対策について説明するとともに、先駆的な事例等についての教示を頂く。人と防災未来センターや防災関係学会、被災市町等からの講師としての職員派遣依頼にも積極的に応じている。

【共通】

- ・災害記録誌、DVDの作成。
- ・ホームページに被災地域の地図情報や被災データを掲載している。
- ・防災訓練への反映。

Q9-1. 今までに、市区町村長を対象とした災害対策セミナー（研修）に参加したことはありますか。



※無回答：5

Q9-2. 被災前に参加して、参考になったもの及びその理由は何ですか。

- ・ 気象に関する知識。
- ・ 災害対策本部長（市長）としての意思決定について。
- ・ 意思決定（避難指示）を躊躇してはいけないこと。
- ・ 首長判断の重要性、責任。
- ・ マスコミへの対応方策。
- ・ 長期にわたった被害事例を知ることができたため防災関係機関との連携手法の参考となった。
- ・ 危機管理に対する意識が高まった。明日はわが身（災害はいつでも起きること）の再確認が出来た。事例発表等により同じ首長としての苦労が共感できた。
- ・ 指示発令の心構え（見逃し三振より、空振り三振を旨とする）。
- ・ 日常の訓練の重要性。

Q9-3. 被災後に参加して、参考になったもの及びその理由は何ですか。

- ・ 避難勧告発令の判断基準について。
- ・ 災害時首長としての行動、意思決定。
- ・ 被災の状況や災害の種類は多種多様で臨機応変に柔軟に対応しなければならない。災害対応はクリエイティブに行うこと。
- ・ 危険な箇所は十分調査をし、予防対策や補強対策をとっておくことが大切だと感じた。
- ・ 人は逃げないものであることを知っておくこと。自分に迫りくる危険を過小に評価して心の平穩を保とうとする強い働きがある。
- ・ 毎日定期的に記者会見をし、情報を出し続けること。情報を隠さない。
- ・ 積極的な広報、マイナス情報も隠さず安心情報は積極的に。伝える広報ではなく、伝わる広報。
- ・ 全国の自治体での災害対応の情報が得られ苦慮している点とその解決方策が参考になる。
- ・ 被害前にセミナーを受講していたことから心構えが出来ていた。セミナーは定期的を受講することが必要と感じた。
- ・ 地域リーダーの育成。職員教育（図上、実働訓練）の必要性。

Q10. より多くの市区町村長にセミナーに参加していただくために、工夫・配慮すべきと思われる点は何ですか。

【日程】

- ・ 半日行程で参加できること。
- ・ 年度の早い時期（水害の発生時期前）に実施して欲しい。
- ・ 例えば全国市長会の日程に合わせて開催するなど、日程の工夫が必要と思われる。
- ・ 首長クラスが参加する定例会合の場等での研修として実施するような形態はどうか。
- ・ 年間のセミナー開催計画を事前にお知らせ願いたい。

【場所】

- ・ 同一箇所で開催するのではなく、各ブロックに分けて開催すると参加がしやすい。ネット放送などを活用するとより参加しやすい。
- ・ 全国でのブロックごと（できれば都道府県ごと）のセミナー開催があれば参加しやすくなるのではと思われる。

【内容】

- ・ 学識者の講演等も参考となるが、実際に被災された自治体首長の貴重な体験、苦悩の決断など、非常に得るもの大きいと考える。
- ・ 実際に発生した災害に対し行政として対応した実績、より具体化した災害への対応等を取り入れたセミナーの開催。
- ・ 平野部と山間地等地形によって災害の発生形態は大きく異なるので、多人数による画一的な内容のものではなく、その自治体に本当に適した内容のセミナーとなるよう、きめ細かく実施されたい。
- ・ 災害対策本部長としての決断をせまるシミュレーションをつくり、体験させるようなことが大事であると思う。
- ・ 視覚に重きを置いたセミナーが喜ばれるのではないか。分かりやすいセミナーであれば次回も聴きたいとの思いになる。
- ・ 自衛隊、警察、消防、気象庁等関係機関にも参加いただき、それぞれの分野での災害時での連携を深めることも重要。

【意識付け】

- ・ 就任直後に、「危機管理はトップのもっとも大切な仕事」であり、そのための研修を必ず受けるよう総務大臣から手紙を出すなど、意識付けをしておくこと。
- ・ 市区町村長が多く出席する会合等で、災害対策セミナーの参加をPRする。

【セミナー以外の方法】

- ・ 被災した市町村の首長を講師に招いた「体験を基にした研修会」を実施すると共に、その研修内容を冊子にして配付することが必要と考える。
- ・ 他の公務との兼ね合いもあり、指定されたセミナー開催日時に出席できない場合が多い。E-ラ

ーニングなど、一同に会するセミナー形式以外の研修方法も考慮していただき、選択肢を広げてもらいたい。

自由意見：防災トップとして災害対応について何かご意見がございましたら、自由にご記入ください。

- ・避難勧告等の判断は、客観的基準（河川水位、降雨量など）に加え、過去の災害状況を考慮すべきである。また、住民には行政側の避難勧告などを待たずに自分の身に危険を感じたら自発的に避難するよう防災に関連するセミナー等で呼びかけることも必要である。
- ・大規模な災害では、自治体の域を超えた協力、連携体制が必要だと思う、平時から対応事例や課題を共有し活用できるような仕組みづくり、訓練を通じた顔の見える関係作りが必要だと思う。
- ・災害の発生時には、市民の生命、財産を守ることが最優先で最も重要な課題であるが、最初になすべき安全な場所への避難支援においては、行政が果たす役割は限られるため、市民一人一人の自助力や、地域住民同士の共助力に頼るほかないのが実情であり、まさに地域力が肝要であると認識している。個人、地域、行政が、互いの立場を理解し、そして信頼して、それぞれが主体的に考え行動することのできる支えあう地域社会を構築していくことが重要と思っている。
- ・過去の災害の記録や記憶を過信してはいけない。平成 16 年災害においても過去の記録あるいは人の話を鵜呑みにしたために逃げ遅れたり、大切なものを水につけてしまった人がいた。同一の災害はありえないと肝に銘ずるべきである。
- ・自らが暮らす地域の防災を担当させることが重要と考える。地理がわからない現場の自然環境が分からないような状況では、被災時に全く役に立たないものとする。
- ・災害対応で次の 3 点を特に重要と考えている。①被害が発生した場合は、初動の段階ですばやく的確な対応と円滑な応急対策の実施。②平常時から町民と防災に関する情報の共有。③災害時の救援を迅速円滑に進めるための関係機関、業者等の連携強化。開発事業等で自然に形作られた河川の流れを変えるような工事は絶対にしてはいけない。国は災害復旧で甚大な経費を使うのだから、災害防止の公共事業をメニュー化して一般公共事業の別枠で計画的な事前対応をすべきと思う。
- ・常に最悪の状況を想定し、市民の生命、財産を守るべく対策を講じているが、規模が拡大するにつれ、広域連携対応が必要と感じる。そのためには、国県の調整機能は重要で、県の出先機関が集約されることに不安がある。
- ・近年の災害は想定以上のものが多く、単独の市町村だけでは対応困難な事象が発生している。海外等においては、国内の災害派遣チームを即時に派遣する体制ができています。日本においても、緊急消防援助隊のように早期に被災地に駆けつける災害対策チーム（災害対策本部に詰めて、必要事項のアドバイスや物資やライフラインの確保をする専門家）を結成して災害発生市町村へ派遣する態勢をとってほしい。

第 4 章 風水害対策トップマネジメントセミナー

本章では、防災トップとなる市町村長が風水害対応に必要な知識、技術を取得する機会を提供するとともに、都道府県等が首長向けの研修・セミナーを実施する場合の企画、実施手法の参考になるように、埼玉県、岐阜県及び奈良県で実施した「風水害対策トップマネジメントセミナー」の概要について説明している。

4.1 セミナー開催の趣旨

本調査では、第 2 章の 2.3 で整理した風水害対策の研修・セミナーの実践として、3 県（埼玉県、岐阜県、奈良県）の協力の下、の市町村長を対象とする「風水害対策トップマネジメントセミナー」を開催した。

4.2 セミナー概要

風水害対策トップマネジメントセミナーの開催一覧を次ページに示す。

(1) 奈良県

- ・日時：平成 23 年 1 月 18 日（火）13 時 30 分～16 時 30 分
- ・場所：かしはら万葉ホール 5 階レプションホール 奈良県橿原市小房町 11-5
- ・対象：奈良県 39 市町村の首長

(2) 岐阜県

- ・日時：平成 23 年 2 月 2 日（水）13 時 20 分～15 時 50 分
- ・場所：県民文化ホール未来会館 大会議室 岐阜市学園町 3-42
- ・対象：岐阜県 42 市町村の首長

(3) 埼玉県

- ・日時：平成 23 年 2 月 4 日（金）14 時 00 分～16 時 30 分
- ・場所：埼玉県知事公館 さいたま市浦和区常盤 4-11-8
- ・対象：埼玉県 64 市町村の首長

「風水害対策トップマネジメントセミナー」開催一覧

	埼玉県	岐阜県	奈良県
開催県	埼玉県	岐阜県	奈良県
目的	<p>近年、風水害が頻繁に発生して甚大な被害をもたらしており、今年の出水期においても、局地的大雨や集中豪雨が観測され、河川の急な増水、はん濫、土砂崩れ等により多数の人的被害及び住家被害が発生している。</p> <p>このような状況の中で、災害発生時に災害対策本部長として陣頭指揮を執る、市町村長のマネジメント力の向上がますます重要となっている。</p> <p>このため、市町村長が風水害対応に必要な知識、技能を習得する機会を提供すること等を目的として、「風水害対策トップマネジメントセミナー」を開催する。</p>		
共催	埼玉県、市町村振興協会	岐阜県	奈良県
日時	平成23年2月4日(金) 14時00分～16時30分 (2時間半)	平成23年2月2日(水) 13時20分～15時50分 (2時間半)	平成23年1月18日(火) 13時30分～16時30分 (3時間)
会場	埼玉県知事公館 さいたま市浦和区常盤4-11-8	県民文化ホール未来会館 大会議室 岐阜市学園町3-4-2	かしはら万葉ホール 5階レプションホール 奈良県橿原市小房町11-5
カリキュラム	14:00 開会・挨拶 (10) 14:10 基調講演 (50) 15:00 休憩 (10) 15:10 グループ討議ガイダンス (5) 15:15 グループ討議 (65) 16:20 意見交換 (10) 16:30 閉会	13:20 開会・挨拶 (10) 13:30 基調講演 (50) 14:20 休憩 (10) 14:30 グループ討議ガイダンス (5) 14:35 グループ討議 (65) 15:40 意見交換 (10) 15:50 閉会	13:30 開会・挨拶 (10) 13:40 基調講演 (60) 14:40 休憩 (10) 14:50 グループ討議ガイダンス (5) 14:55 グループ討議 (85) 16:20 意見交換 (10) 16:30 閉会
基調講演	「私たちはどのようにして台風災害と闘ったか」講師：中貝 宗治 氏 (豊岡市長)	「平成18年忘れまじ豪雨災害」講師：林 新一郎 氏 (元岡谷市長)	「平成18年忘れまじ豪雨災害」講師：林 新一郎 氏 (元岡谷市長)
グループ討議	状況把握、今後の予測、対応方針の決定 講師：中川 和之 氏 (時事通信社防災リスクマネジメントWeb編集長、静岡大学防災総合センター客員教授)	状況把握、今後の予測、対応方針の決定 講師：中川 和之 氏 (時事通信社防災リスクマネジメントWeb編集長、静岡大学防災総合センター客員教授)	状況把握、今後の予測、対応方針の決定 講師：日野 宗門 氏 (Blog 防災・危機管理トレーニング主宰、消防大学校客員教授)

4.3 セミナーのポイント

本調査で実施する「風水害対策トップマネジメントセミナー」では、主に「防災に関する意識」及び「防災に関する知識」の向上に資するため、被災首長からの災害対応事例に関する「基調講演」、主に「防災に関するマネジメント能力」及び「防災に関する知識」の向上に資する演習「グループ討議」の2部形式により実施した。

また、セミナー参加者へのアンケート調査を行い、実施内容や実施方法に関する課題や問題点を整理した。

本節（4.3）では、基調講演及びグループ討議の実施に当たってのポイントを整理する。

(1) 基調講演

セミナー参加者と同じ市町村長から過去の被災経験について講演していただくことにより、セミナー参加者に災害を「我がこと」として捉えていただくことで、防災に関する「知識」のほか、災害に関する「意識」の向上にもつながる。

このため、本調査で実施したトップマネジメントセミナーの基調講演は、過去に首長として大規模な水害を経験された方を講師に迎え、当時の被害状況や首長としての対応に関する成功・失敗事例、被災経験から得られた教訓等を具体的かつ赤裸々にお話いただき、セミナー参加者が講師の経験を追体験できる内容とした。

(2) グループ討議

少人数によるグループを形成して、他参加者の考えや過去の経験や、どのように判断を下し、どのように部下に指示を与えるのかについて、セミナー参加者自らが考え、発言し、他の参加者と議論し、意見や知識を共有することで、防災に関する「知識」のほか、防災に関するマネジメント「能力」の向上を図ることが可能な内容を目指した。

また、風水害の被災経験がそれほど多くない地域の首長向けに、基礎知識などに精通していなくても臨場感をもって、議論してもらえそうな手法についても留意している。

ア 少人数によるグループ討議の手法

風水害対策に関する少人数のグループ討議を考える上で、参考になるのが、「地方公共団体の風水害図上型防災訓練の実施要領のあり方に関する調査研究報告書(平成21年度)」(平成22年1月。総務省消防庁国民保護・防災部応急対策室)である。

本報告書では、地方公共団体が実施する風水害図上型防災訓練の在り方について取りまとめており、様々な図上訓練の手法について解説し、訓練手法を「自己思考方式」、「集団思考方式」に分け、更に「集団思考方式」については「討論型」、「対応型」に分類している。

【図上型防災訓練の分類（思考の主体の観点から）】

分類	訓練手法の特徴	訓練例
自己思考方式	一定の前提条件に基づき、個人で災害イメージ、対策等を考え、学習するスタイルである。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 状況予測型図上訓練*注 ■ 目黒メソッド*注
集団思考方式	訓練進行者の下で、一定のルールに従って、グループで議論を進めることにより、アイデア（地域の防災マップ、防災対策等）を出すスタイルである。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 災害図上訓練(DIG) ■ 防災グループワーク ■ 防災ワークショップ ■ 防災クロスロード ■ 避難所運営ゲーム(HUG)(ハグ) ■ 訓練企画準備のための検討会
	訓練を統括するコントローラーの進行のもとで、プレイヤーは与えられる役柄を演じ、ある組織の運用を模擬的に体験することにより、組織の運営計画や体制上の問題を洗い出し、共有するスタイルである。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 図上シミュレーション訓練

*注：「状況予測型訓練」、「目黒メソッド」は自らの検討結果をグループ内で発表し合うなど討論型で実施することもできます。

出典：「地方公共団体の風水害図上型防災訓練の実施要領のあり方に関する調査研究報告書(平成21年度)」(平成22年1月 総務省消防庁国民保護・防災部応急対策室 p11)

本調査で実施するグループ討議については、訓練進行者の下で、一定のルールに従って、グループで議論を進めることにより、アイデアを出す方式である「集団思考方式：討論型」が適切とした。

また、「集団思考方式：討論型」の手法のうち、次の理由により、「防災グループワーク」の手法を採用した。

【「防災グループワーク」の方法及び採用の理由】

区分	内容
方法	訓練進行者による簡単な状況付与の下で、具体的な災害状況や必要とされる対策等を数名のグループ単位で検討させ、また発表させることによって認識の共有化を図るもの。
採用の主な理由	<ul style="list-style-type: none"> ・風水害があまり多くない地域においても、災害時の状況をイメージしやすく、活発な討論が期待できる。 ・市町村長の災害時における役割は集められた情報から判断を下すことであり、情報を収集したり、詳細な気象条件から被害を予測したりするような一般職員を対象とした訓練とは異なる視点で運営する必要がある。

イ 災害エスノグラフィーを活用したグループ討議

風水害の被災経験がそれほど多くない地域においても、具体的な災害のイメージを高め、グループ内での知識・教訓を深めて共有化を図り、臨場感をもって議論してもらえるような手法として、災害エスノグラフィーを活用したグループ討議を採用した。

災害エスノグラフィーとは、「防災に関する標準テキスト」(平成 19 年 3 月 内閣府 (防災担当))において、災害対応プロセスのうち、知識として共有化し難い「暗黙知」を体系的に整理し、災害現場に居合わせなかった人々が災害という未知の文化を追体験し、暗黙知の共有化が可能となる形に翻訳したものが災害エスノグラフィーである。災害エスノグラフィーは、災害現場に居合わせた人たち自身の言葉を聞き、個人の体験をもとに災害文化を再構築し、将来に向かって残すべき教訓や他の災害にも普遍化できる知恵や事実を明らかにしていくことを目的をすると定義されている。

災害エスノグラフィーとは・

- ①災害現場に居合わせた人々自身の言葉で教えてもらう
- ②災害現場に居合わせた人々の視点から災害像を描く
- ③災害現場の人々の体験を体系化し、災害という異文化を明らかにする
- ④災害という異文化を、その場に居合わせなかった人々が共有できる形に翻訳する
- ⑤災害現場にある暗黙知(⇔形式知)を明らかにする
- ⑥傍観者の視点を捨てる、無意識のうちに持つ災害に関するステレオタイプを捨て、追体験する

災害エスノグラフィーを活用した研修は(中略)すべての行政職員を対象とした人材育成手法である。

職位や部局に関わらず、災害対応の任に当たるすべての行政職員が持つべき普遍的知識を身につけるため、過去に発生した災害時にどのような事態が起こり、業務に携わった人や組織がどのように対応したかに関する暗黙知を共有化することによりイメージーションの能力を養う。また、それらの暗黙知から知恵や教訓を見出すことにより、災害対応能力の向上を図ることを目的としている。

出典：「防災に関する標準テキスト」(平成 19 年 3 月 内閣府 (防災担当)) p55～61 抜粋

ウ 防災グループワーク方法によるグループ討議及び災害エスノグラフィーを活用したグループ討議の実施

第 2 章 2.3 において、本調査における演習の場面設定においては、「気象状況や近隣の被災状況から、災害対策本部の立ち上げや、その直後の初動時における避難勧告発令等段階における市町村長が求められる判断や部下への指示内容等についてグループ別に討議する」としたことから、具体的に台風被害を想定した状況設定とした。

また、災害エスノグラフィーでは、平成 21 年台風第 9 号に対する市長の対応を題材としたエスノグラフィーを題材とした。

■台風被害想定を題材としたグループ討議

・実施した県

岐阜県、埼玉県

・内容

仮想の台風による被害想定を題材として、「避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ内容」、「台風一過となった朝、避難所等で不安な一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ内容」をテーマにグループごとに討議を行う。討議の結果を各グループが発表し、メッセージを発するねらいについて討議内容を参加者全員が共有する。

■災害エスノグラフィーを題材としたグループ討議

・実施した県

奈良県

・内容

平成 21 年台風 9 号における市長の災害エスノグラフィーを題材として、「風水害時、首長として心がけるべき（行うべき）こと」、「平常時、防災について首長として心がけるべき（行うべき）こと」をテーマにグループごとに討議を行う。討議の結果を各グループが発表し、討議内容を参加者全員が共有する。

エ グループ討議の企画、準備、実施、講評のポイント

グループ討議の企画、準備、実施、講評のポイントは次のとおりである。

① 企画のポイント

○目的の設定

対象者が市町村長であることを踏まえ、災害時の役割を明確にした上で、市町村長の防災に関する「知識」、「マネジメント能力」、「意識」を向上させるための具体的な目標を設定する。

○題材、討論テーマの選定

市町村長の災害時における役割を踏まえた題材、討論テーマを選定する。

題材は、首長の災害エスノグラフィーや、詳細な被害状況を示した被災想定等、市町村長が決断を下したり住民へのメッセージ内容を検討したりするといった「リアリズム」を感じられるような具体的な内容を提供する必要がある。

なお、災害エスノグラフィーのような実際に発生した災害を題材とする場合、災害事例を個別特定されないよう配慮が必要である。

また、詳細な被災想定を作成に当たっては、「大雨災害における市町村の主な取組事例集 平成 22 年 3 月 内閣府」等が参考になる。

○タイムスケジュール

多忙な市町村長が長時間の災害対策研修に参加することは困難なため、短い時間の中で題材の読み込み、意見の発表、討論、講評を行えるように効率的なスケジュールを作成する。そのためには、討論の題材となる文章をコンパクトにまとめること、討議の中でセミナー参加者全員が発言できるように参加者一人当たりの発言時間を制限することが重要である。

○グループ編成

活発な議論を促すためには、1グループあたりの人数を5～6人とすることが望ましい。

グループ編成は、河川氾濫、土砂災害等、想定する被害を共有できる地域単位や、普段から交流のある行政単位で行うことが望ましく、必要に応じて都道府県に協力を依頼する。

○ファシリテーターの配置

討議の参加者は全て市町村長として、住民の生命を守り、災害から被害軽減を図るための判断を下す立場にあることから、グループ討議の目的、題材の内容、討論テーマ、スケジュール等を把握したファシリテーターを各グループに配置し、進行役とする。

② 準備のポイント

○会場の設営

参加者人数に見合った広さの会議室等を確保し、島形式のレイアウトとする。

なお、基調講演とグループ討議を連続して行う場合、レイアウト変更の時間を省略するため、スクール形式（基調講演）と島形式（グループ討議）を別個にレイアウトできる広さの会場を確保することが望ましい。

③ 討議実施のポイント

○オリエンテーション

冒頭に、講師から討議の目的、実施方法、スケジュールを説明することによって、スムーズな討議の進行を促す。

○雰囲気作り

討議に入る前に、①各参加者の地域における災害の発生状況、②災害経験等について自己紹介を行うことにより、参加者同士のコミュニケーションを円滑にする。

○時間管理

限られた時間の中で、題材の読み込み、意見の発表、討論を行うため、事前に参加者一人当たりの発言時間を伝えるとともに、スケジュールどおりに討議が進行するようにファシリテーターが時間管理を行う。

○討議の活発化

各参加者が順番に意見を発表した後に意見交換を行う。被災経験のある市町村長がいる場合、当時の対応や反省点等についてお話しいただくことで討議の活発化が期待できる。

○グループ別意見発表

各グループで話し合った内容をまとめ、代表者が発表することによって参加者全員で意見を共有する。

④ 講評のポイント

講評に当たっては、災害対応に関する基本的な知識や、過去の災害対応における成功例、失敗例等を踏まえ、各グループの意見を取りまとめる。

4.4 奈良県風水害対策トップマネジメントセミナー

以下、奈良県で実施した「風水害対策トップマネジメントセミナー」の実施状況について説明する。

(1) 参加市町村

37 市町村（全 39 市町村）

(2) 参加者内訳

- ・市町村長：25 名
- ・副市町村長、危機管理監等：12 名

(3) スケジュール

時 間	内 容
13:30	開会 (挨拶) 奈良県知事 荒井 正吾 総務省消防庁国民保護・防災部長 塚田 桂祐
13:40	<基調講演> 「平成 18 年忘れまじ豪雨災害」 講師：前長野県岡谷市長 林 新一郎 氏
14:40	休憩
14:50	<グループ討議> 状況把握、今後の予測、対応方針の決定 講師：消防大学校客員教授、Blog 防災・危機管理トレーニング主宰 日野 宗門 氏
16:20	意見交換
16:30	閉会

(4) 会場レイアウト

スクール形式（基調講演）と島形式（グループ討議）を別個にレイアウトした。
次ページにレイアウト図を示す。



(a) スクール形式



(b) 島形式

写真 4-4-1 会場の様子

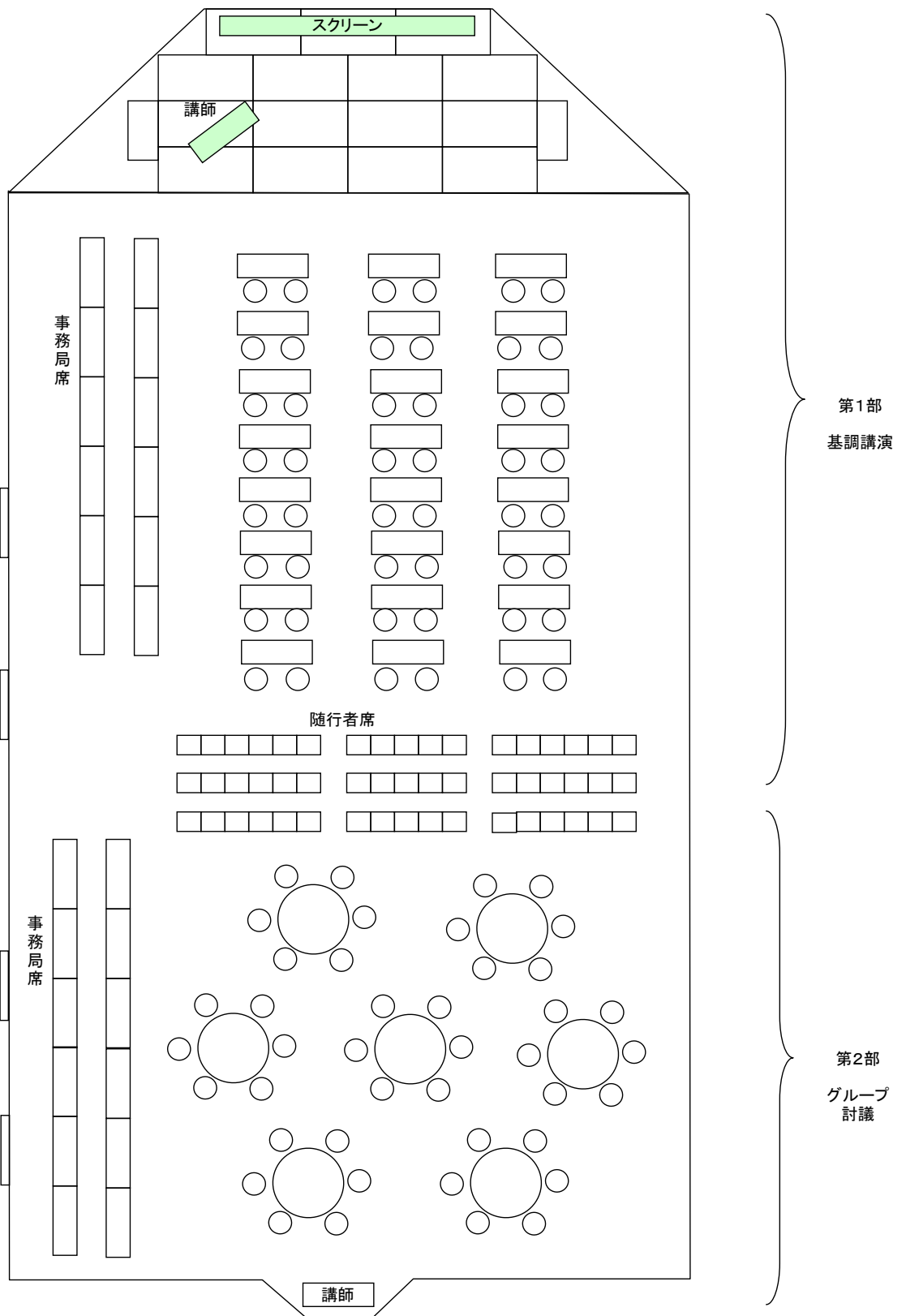


図 4-4-1 会場レイアウト

(5) 基調講演

① タイトル

「平成 18 年忘れまじ豪雨災害」

② 講師

前長野県岡谷市長 林 新一郎 氏

③ 講演の狙い

平成 18 年 7 月の豪雨災害での被害状況や、首長としての対応に関する成功・失敗事例、マスコミ対応、被災後に実施した災害対策の事例を紹介し、災害対応に関する「知識」、「意識」の向上を図る。

④ 配付資料

第 7 章 7.1 (1) ②に掲載

⑤ 講演内容

第 7 章 7.1 (1) ①に講演録を掲載



写真 4-4-2 基調講演

(6) グループ討議

① タイトル

「状況把握、今後の予測、対応方針の決定」

② 講師

消防大学校客員教授、Blog 防災・危機管理トレーニング主宰 日野 宗門 氏

③ 討議の企画

○目的の設定

災害時に市町村長が果たすべき役割を明確にした上で、過去、実際に発生した水害での首長の経験談を基に被災時の状況を追体験し、市町村長としての判断、対応のあるべき姿について討議する。

○題材の選定

平成 21 年台風 9 号における市長の災害エスノグラフィー（後述の演習資料 2）を題材とした。

○討議テーマの選定

「風水害時、首長として心がけるべき（行うべき）こと」、「平常時、防災について首長として心がけるべき（行うべき）こと」を討議のテーマとした。

○タイムスケジュール

タイムスケジュールは次のとおりとした。

1. オリエンテーション（10 分）
2. 討議（40 分）
 - (1) インタビュー記録を読み、メモを作成（20 分）
 - (2) グループ討議（グループ内の意見発表・討論・整理）（20 分）
3. グループ別意見発表（20 分）
4. 講評（20 分）

○グループ編成

グループの編成は、地域別に5～6人に分け、AからGの7つグループに編成した。

○ファシリテーターの配置

各グループに、討議の目的、題材の内容、討論テーマ、スケジュール等を把握したファシリテーターを配置し、進行役とした。

④ 討議の準備

○配付資料

- ・演習資料1 グループ討議次第
- ・演習資料2 平成21年台風第9号 A市長インタビュー記録（抜粋）
- ・演習資料3 平成21年台風第9号及び平成16年台風第23号について
- ・演習資料4 メモ用紙
- ・演習資料5 講評補足資料

※上記資料は、第7章7.1(1)③に掲載

○資機材、備品

- ・筆記用具（鉛筆、消しゴム）
- ・模造紙（グループ数：8枚）
- ・マジック（グループ数：8本）
- ・大判の付箋（参加人数×5枚）

⑤ 討議の実施

○オリエンテーション

講師が参加者に対してグループ討議に関する以下の事項について説明を行った。

- ・講師の自己紹介
- ・グループ討議の特徴、方法
- ・タイムスケジュールに基づくグループ討議の進め方

○インタビュー記録を読み、メモを作成（20分）

各参加者が災害エスノグラフィー（演習資料2）を読み、以下のテーマについてメモを作成した。

- ① 風水害時、首長として心がけるべき（行うべき）こと
- ② 平常時、防災について首長として心がけるべき（行うべき）こと

※メモ用紙は「演習資料4 メモ用紙」を使用。

○グループ討議（グループ内の意見発表・討論・整理）（20分）

※テーマ①の討議が終了後、テーマ②に移る。講師が進行状況を把握し、時間に余裕がなければテーマ①の討議のみ行う。奈良県トップマネジメントセミナーではテーマ①の討議のみ行った。

- a 各参加者が作成したメモの中から、参加者自身にとって特に重要度が高いと考えるもの3つを付箋紙（ポストイット）に書き出した。
- b ファシリテーターが各参加者の付箋紙を受け取り、模造紙に貼った。この際、模造紙のどこに貼っても良いが、どの首長が書いたメモか、また類似意見などが出た場合



写真 4-4-3 グループ討議

にはそれがわかるように3つの付箋紙は隣り合せに貼り、バラさない。

c 重要度が高いとして選んだ3つの意見についての理由を各参加者が一人2分以内で発言した。

d 全員の発言終了後、他の参加者に対する質疑と応答を5分間程度行った。

e 質疑応答の結果、他の参加者の発言や質疑応答を聞いて重要度の考えが変わった参加者は付箋紙を差し替えた。

f ファシリテーターが付箋紙の中で同種のを集め、分類した。分類ごとにその特徴を表す名前を付し(例:被害情報等の収集、避難、部下との連絡手段、他機関との連携など)、模造紙にマーカーで大書した。

○グループ別意見発表(20分)

各グループの代表が分類した結果を発表した。発表はファシリテーターが作成した模造紙を参加者に示しながら行った。

説明は同種メモの多い分類順に行い、グループ討論で出てきた特徴的な意見などの補足コメントも紹介した。

【A グループの意見】

(分類1: 台風が来ないとの過信)

- ・台風は来ないとの過信があった
- ・台風は上陸しないとの思いがあった

(分類2: 役割・責任の明確化)

- ・他力本願ではいけない
- ・危機管理の鉄則は「他人のせいにしないこと」

(分類3: 現場に近い所での判断)

- ・現場に近いところで意思決定することが重要
- ・現場に最も近いところで意思決定をする覚悟が必要

(分類4: ありのままの広報)

- ・ありのままの広報にこころがけること

(分類5: 初動)

- ・平常時から緊急時の体制を整えておくこと
- ・避難勧告に至るまでの判断、避難準備情報を含め地域との連携が必要
- ・市長を補佐する体制がない、トップの訓練がないことが問題

(分類6: 避難)

- ・避難勧告を深夜に発令した場合、本当にそんなことで人は逃げてくれるのか

(分類7: トップの責任)

- ・トップは責任者であることと職員も同様の責任感をもって対応することが重要
- ・災害対応のトップの責任が重要

【B グループの意見】

(分類1: 被害情報の受信、発信)

- ・正確な情報収集と伝達が重要
- ・常に連絡がつく状態にしておくことが重要



写真 4-4-4 意見発表

- ・徐々に危険であることを認識してもらうため、勧告を出す前に必ず準備情報を出す

(分類2：部下との組織体制)

- ・組織体制の確認をしておくこと
- ・本部に情報が早く正確に分かりやすく入る体制を作っておくこと
- ・正確に情報が入る体制作りが肝要
- ・災害対策本部に各支所担当を入れることで各地域との連携が図られる

(分類3：トップとして)

- ・適切な判断を下すこと
- ・厳しい状況に置かれている場面でこそ冷静を保つこと
- ・現場に近いところで意思決定すること
- ・他人のせいにしない、部下のせいにしないのが危機管理の鉄則である
- ・トップはいざというときには市民の前に姿を現して励ますこと
- ・指示に自信を持つこと
- ・逃げない、隠さない、うそをつかないこと
- ・職員に対し費用の心配をさせない、トップが全責任を負う覚悟をもつこと

【C グループの意見】

(分類1：被害情報の収集)

- ・早く正確で的確な情報収集を行うこと
- ・継続した状況から判断すること
- ・情報を早く正確に分かりやすく住民に伝えること

(分類2：組織、体制の確立)

- ・機関相互の連携が重要
- ・確実な連絡体制を構築すること
- ・少人数でも対応できる組織作り、トップ不在でも回る組織作りに心がけること
- ・基本的な対応、マニュアルの作成を行っておくこと

(分類3：情報の発信)

- ・住民に、状況が刻々と変化していることを感じとってもらうため、避難勧告の前に避難準備情報を流すこと
- ・現場の近くから首長が情報発信すること

(分類4：首長の責任)

- ・住民への重要なメッセージ発信は首長自ら行うこと
- ・災害対応の全責任は首長にあることを自覚すること

【D グループの意見】

(分類1：的確な情報収集)

- ・災害現場の確認、情報を取ることに
- ・首長他関係者が、情報を受けるという基本動作を普段から身につけておくこと
- ・災害の状況等について正確かつすばやく把握する事が必要
- ・情報を正確に分かりやすく判断する補佐役が必要
- ・台風、集中豪雨で警報が出れば自宅、役場で待機することも必要

(分類 2：意思決定)

- ・いかなる状況でも冷静に判断し分析する精神力が必要
- ・災害の意思決定の原則は現場に近いところで決定すること
- ・指揮官が動揺すると全体に波及して指示が機能しなくなることに留意
- ・自分がやらなければという責任感を持つこと

(分類 3：部下との連絡手段)

- ・訓練などで日ごろから体に染み込ませるといこと日頃からをしておくこと
- ・電話等の連絡は確実に取れるようにしておくこと

(分類 4：対策は?)

- ・現場に何が必要かを把握すること
- ・速やかに災害対策本部を設置すること
- ・人命に関する被害の有無を把握すること

【E グループの意見】

(分類 1：情報収集と意思決定)

- ・被災地への励ましの言葉を忘れないこと
- ・意思決定は状況を把握し現場に近いところで行うこと
- ・意思決定を速やかに行い、情報を早く正確に分かりやすく伝達すること
- ・携帯電話等で常に連絡可能な状況にしておくこと
- ・現場の状況把握を行うこと
- ・災害対策に関する防災会議をしっかりとすること

(分類 2：避難)

- ・避難勧告をためらわずに発令すること
- ・避難勧告の前に避難準備情報を流すこと

(分類 3：連絡体制)

- ・連絡体制の徹底を図ること
- ・緊急時の連絡体制をしっかりと整えておくこと

(分類 4：他機関との連携)

- ・機関相互の連携を図ること

【F グループの意見】

(分類 1：情報収集)

- ・正確な情報把握に努める
- ・情報は早く正確に分かりやすくつかむこと
- ・的確な判断が必要
- ・現場の臨場感を肌で感じている人間が意思決定すること
- ・災害中、トップは必ずその場にいること
- ・寝室に携帯を置くという基本動作を忘れないこと

(分類 2：避難指示)

- ・部下に適切に情報発信するよう指示すること
- ・避難勧告の前に避難準備情報を流すこと

- ・部下の把握、的確な指示に心がけること

(分類3：その他)

- ・住民への安心感をもたらす情報発信に心がけること
- ・災害対策本部の速やかな設置が重要

【G グループの意見】

(分類1：正確かつ迅速な情報収集)

- ・他人のせいにはしない、逃げない、隠さない、うそをつかないこと
- ・首長への情報伝達を確実にを行う体制づくりを心がけること
- ・正確な情報収集に努めること
- ・早い決断、的確な指示を行うこと
- ・情報を早く正確に処理し、的確に補佐する体制づくりが重要

(分類2：避難指示の判断)

- ・住民への情報伝達に心がけること
- ・特に高齢者についての配慮が必要
- ・まずは避難勧告ではなく避難準備情報を出すこと

(分類3：部下との連絡手段)

- ・携帯の持込を必ず実施すること
- ・有線で知らせるなど複数の情報伝達手段をとること

(分類4：迅速な意思決定)

- ・トップはいざというときには市民の前に出て状況を説明すること
- ・早く災害対策本部を立ち上げること
- ・首長の的確な判断が重要
- ・現場に近いところで意思決定すること

⑥ 講評

豪雨時の警戒避難活動の過程、プロアクティブの原則等を説明し、風水害への対応に関する注意点を踏まえ、講師が講評を行った（詳細は演習資料5参照）。

4.5 岐阜県トップマネジメントセミナー

以下、岐阜県で実施した「風水害対策トップマネジメントセミナー」の実施状況について説明する。

(1) 参加市町村

39市町村（全42市町村）

(2) 参加者内訳

- ・市町村長：13名
- ・副市町長、防災対策官等：26名

(3) スケジュール

時 間	内 容
13:20	開会 (挨拶) 岐阜県危機管理統括監 若宮 克行 総務省消防庁国民保護・防災部防災課対策官 田中 勝久
13:30	<基調講演> 「平成18年忘れまじ豪雨災害」 講師：前長野県岡谷市長 林 新一郎 氏
14:20	休憩
14:30	<グループ討議> 状況把握、今後の予測、対応方針の決定 講師：時事通信社防災リスクマネジメントWeb編集長 静岡大学防災総合センター客員教授 中川 和之 氏
15:40	意見交換・その他
15:50	閉会

(4) 会場レイアウト

基調講演終了後の休憩時間に、スクール形式（基調講演）から島形式（グループ討議）にレイアウトを変更した。次ページにそれぞれのレイアウト図を示す。

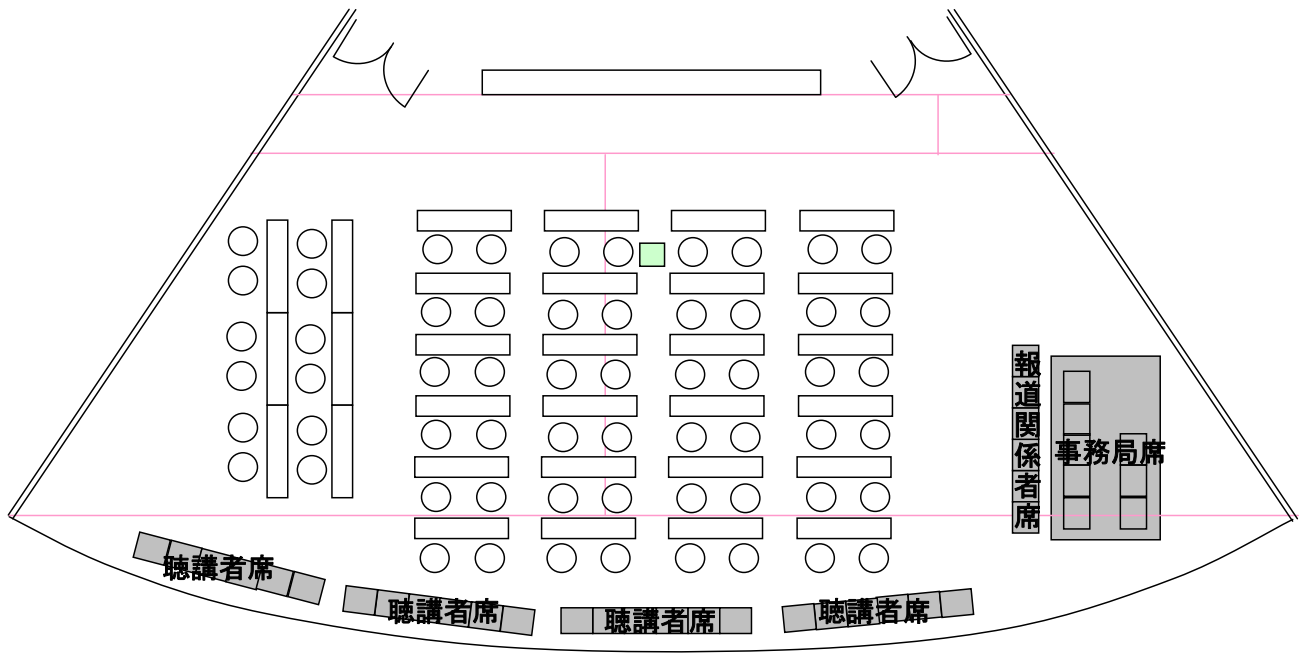


(a) スクール形式

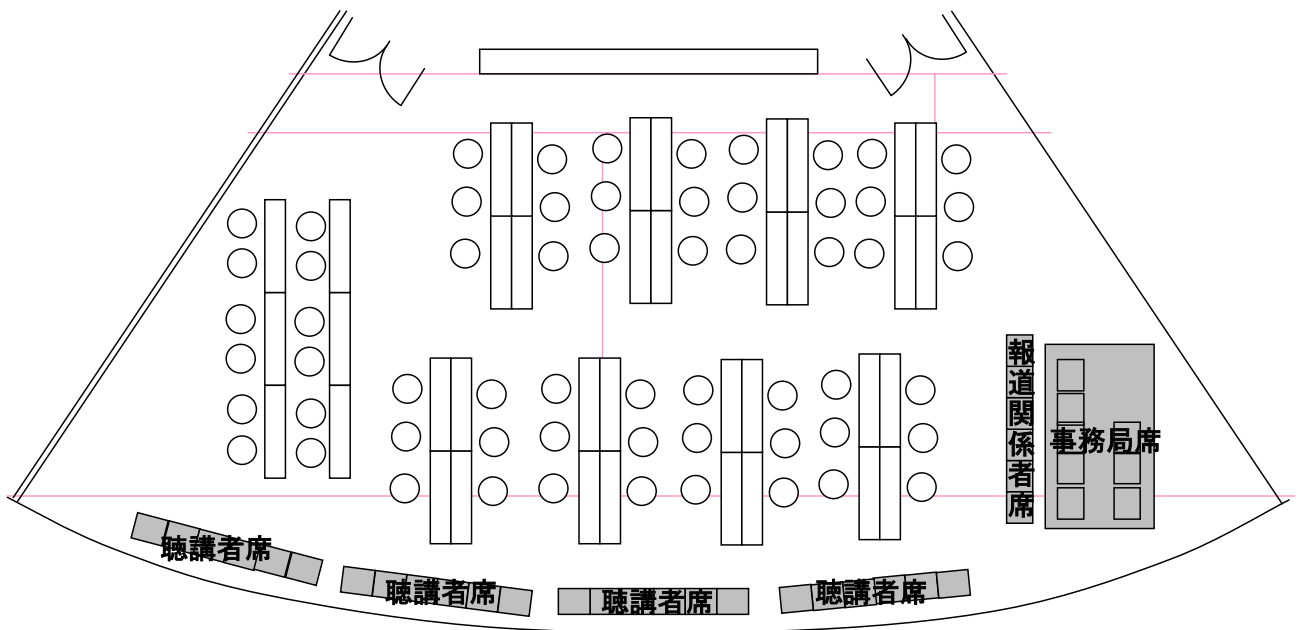


(b) 島形式

写真 4-5-1 会場の様子



(a) スクール形式



(b) 島形式

図 4-5-1 会場レイアウト

(5) 基調講演

① タイトル

「平成 18 年忘れまじ豪雨災害」

② 講師

前長野県岡谷市長 林 新一郎 氏

③ 講演の狙い

「4.4 奈良県トップマネジメントセミナー」参照

④ 配付資料

第 7 章 7.1 (1) ②に掲載

⑤ 講演内容

第 7 章 7.1 (1) ①に講演録を掲載



写真 4-5-2 基調講演

(6) グループ討議

① タイトル

「状況把握、今後の予測、対応方針の決定」

② 講師

時事通信社防災リスクマネジメント Web 編集長
静岡大学防災総合センター客員教授 中川 和之 氏

③ 討議の企画

○目的の設定

災害発生時において、被災状況や今後の見通し、復旧対策等について時期を逸することなく地域の住民にメッセージを伝えることが、首長の果たす大きな役割の一つとなっている。

災害対策本部長となる首長が「その時」どのような対応を執り、地域の住民に対してどのようなメッセージを伝えることが効果的なのかについて、討議する。

単にメッセージ伝達のノウハウを学ぶことが目的ではなく、災害に遭遇した首長の経験からも、いつ誰にどのようなメッセージを伝えるのかを考えることで、首長はどのようなスタンスで災害という事態に対応すべきなのか、改めて気付かされることが多かったという首長の経験談に基づいているものである。

○題材の選定

仮想の台風による被害想定（後述の演習資料 3）を題材とした。

○討議テーマの選定

「避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ」、「台風一過となった朝、避難所等で不安な一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ」を討議のテーマとした。

○タイムスケジュール

タイムスケジュールは次のとおりとした。

1. オリエンテーション (5 分)

2. 討議 (30 分)

(1) 自己紹介（自身の地域の災害と災害経験について一言 (5 分)

(2) グループ討議（グループ内の意見発表・討論・整理）（25分）

3. 取りまとめ用紙のコピー・配付（5分）

4. グループ別意見発表（20分）

5. 講評（10分）

○グループ編成

グループの編成は、地域別に4～6人に分け、AからHの8つグループに編成した。

○討議テーマの割り当て

各グループに、①避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ、②台風一過となった朝、避難所等で不安な一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ、のいずれかのテーマを割り当てる。

岐阜県トップマネジメントセミナーでは、A～Dグループにテーマ①、E～Hグループにテーマ②を割り当てた。

○ファシリテーターの配置

各グループに、討議の目的、題材の内容、討論テーマ、スケジュール等を把握したファシリテーターを配置し、進行役とした。

④ 討議の準備

○配付資料

- ・演習資料1 グループ討議次第
- ・演習資料2 グループ討議・ガイダンス
- ・演習資料3 グループ討議：被災想定
- ・演習資料4 メモ用紙

※上記資料は、第7章7.1(2)②に掲載

○資機材、備品

- ・筆記用具（鉛筆、消しゴム）
- ・コピー機
- ・マイク

⑤ 討議の実施

○オリエンテーション

講師が参加者に対してグループ討議に関する以下の事項について説明を行った。

- ・講師の自己紹介
- ・グループ討議の特徴、方法
- ・ガイダンス（演習資料2）に基づくグループ討議の進め方

○自己紹介（自身の地域の災害と災害経験について一言（5分）

ファシリテーターの進行に従い、各市町村長が自己紹介を行った。

自己紹介の内容は、①自分の地域の災害の発生状況、②自身の災害経験について、とした。

ファシリテーターは、次のひな型を参考に自己紹介を進めた。

- ①「我が市で最も懸念される災害は、……です」。
- ②「私は、市長になった直後（議員時代、職員時代等）の〇年に××台風に遭っています」
「これまで大きな被害が出るような災害に遭った経験はありません」など

○グループ討議（グループ内の意見発表・討論・整理）（25分）

- a 各参加者が被災想定を読み、各人が A 市長であると想定して割り当てられたテーマについて参加者全員が意見を発表した。
※メモ用紙は適宜活用。
- b ファシリテーターはグループの発言をメモにとり、一通り発言が終わった段階で意見の要旨を取りまとめた。
- c ファシリテーターは、取りまとめた要旨をグループごとに用意した「取りまとめ用紙」に記載して読み上げ、内容の漏れや追加事項について意見を募った。
- d ファシリテーターは、「取りまとめ用紙」の記載内容についてグループの最終的な了解を得た。
- e 講師はマイクによって、意見発表に移る旨を合図するとともに、ファシリテーターは「取りまとめ用紙」を事務局に提出した。

○取りまとめ用紙のコピー・配付（5分）

- a 事務局は、回収した「取りまとめ用紙」の 1 班から並べて受講者全員分のコピーを取り、ホッチキス止めをした。
- b 事務局は、コピーした「取りまとめ用紙」を受講者全員に配付した。

○グループ別意見発表（20分）

各グループの代表が「取りまとめ用紙」を基にグループごとの意見を発表した。

【A グループの意見】

（テーマ：避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ）

- ・具体的な被害状況について伝えること
- ・行動の指示について伝えること
- ・緊急性の高さ（ただし、危機感、恐怖を与えすぎない）について伝えること
- ・国、県等から正確な情報を収集、正確に住民へ伝達すること
- ・メッセージの例文を作成しておくこと

【B グループの意見】

（テーマ：避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ）

- ・正確な避難場所を伝えること
- ・想定される被害内容を具体的に伝えること
- ・細かい内容ではなく、必要な情報を端的にわかりやすく伝えること
- ・安全に十分に注意して避難するように伝えること

【C グループの意見】

（テーマ：避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ）

- ・気象情報、降雨情報（上流域を含む）、河川水位情報、河川氾濫の可能性について伝えること
- ・人的被害の大きさについて伝えること

【D グループの意見】



写真 4-5-3 意見発表

(テーマ：避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ)

- ・避難勧告は正確性が重要であること
- ・避難勧告をどの範囲に出すか、どのような危険があるかの伝達が必要であること
- ・消防団、住民の協力による情報収集は欠かせないこと
- ・避難勧告、指示発令のタイミングが難しい。

【E グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

「皆さん、避難所で不安な一夜を明かされ、大変お疲れのことと思います。

現在、市では被害状況の調査に全力を挙げており、状況が判明次第、皆様にもお伝えいたします。

現在、河川堤防から水が溢れ出し、危険な状況が続いていますので、ご不安なこととは存じますが、避難所に留まって冷静に対応していただきたいと存じます。」

【F グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

- ・地域全体情報（被害状況、人的被害等）を明確に伝え、安心感を与えること
- ・ご家族、身内の安否確認の上、未確認の場合は避難場所の責任者への連絡をお願いすること
- ・安全、危険地区の限定通知に留意すること
- ・防犯警邏中であることを通知すること
- ・復旧に向けての協力依頼を伝えること
- ・対策本部の設置計画を事前通知すること

【G グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

- ・まず、住民への見舞いの言葉と落ち着いて行動することを呼びかけること
- ・次に、自治体内の被災、被害情報(ライフライン等も含む)の伝達すること
- ・住民に家族の安否確認をお願いすること
- ・危険箇所への周知と危険箇所へ近づかないように呼びかけること
- ・避難所からいつ自宅へ戻れるのかの見込みも伝えること

【H グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

- ・災害対策本部を設置したこと、自衛隊へ出動要請したことを伝えること
- ・災害復旧支援等の情報で住民の不安を取り除くこと
- ・電気、水道の復旧状況を伝えること
- ・現場の正確な情報を伝えて住民に安心感を与えること
- ・山間地域の情報途絶が最も問題である
- ・避難指示による二次災害のリスクを考慮すること

⑥ 講評

過去の災害時における首長の対応事例を踏まえ、前長野県岡谷市長 林氏の意見も交えて講師が講評を行った。

4.6 埼玉県トップマネジメントセミナー

以下、埼玉県で実施した「風水害対策トップマネジメントセミナー」の実施状況について説明する。

(1) 参加市町村

47市町村（全64市町村）

(2) 参加者内訳

- ・市町村長：23名
- ・副市町村長、防災対策官等：24名

(3) スケジュール

時 間	内 容
14:00	開会 (挨拶) 埼玉県市町村振興協会理事長 新座市長 須田 健治 総務省消防庁国民保護・防災部防災課対策官 田中 勝久
14:10	<基調講演> 「私たちはどのようにして台風災害と闘ったか」 講師：兵庫県豊岡市長 中貝 宗治 氏
15:00	休憩
15:10	<グループ討議> 状況把握、今後の予測、対応方針の決定 講師：時事通信社防災リスクマネジメントWeb編集長 静岡大学防災総合センター客員教授 中川 和之 氏
16:20	意見交換・その他
16:30	閉会

(4) 会場レイアウト

基調講演終了後の休憩時間に、スクール形式（基調講演）から島形式（グループ討議）にレイアウトを変更した。次ページにそれぞれのレイアウト図を示す。



(a) スクール形式



(b) 島形式

写真 4-6-1 会場の様子

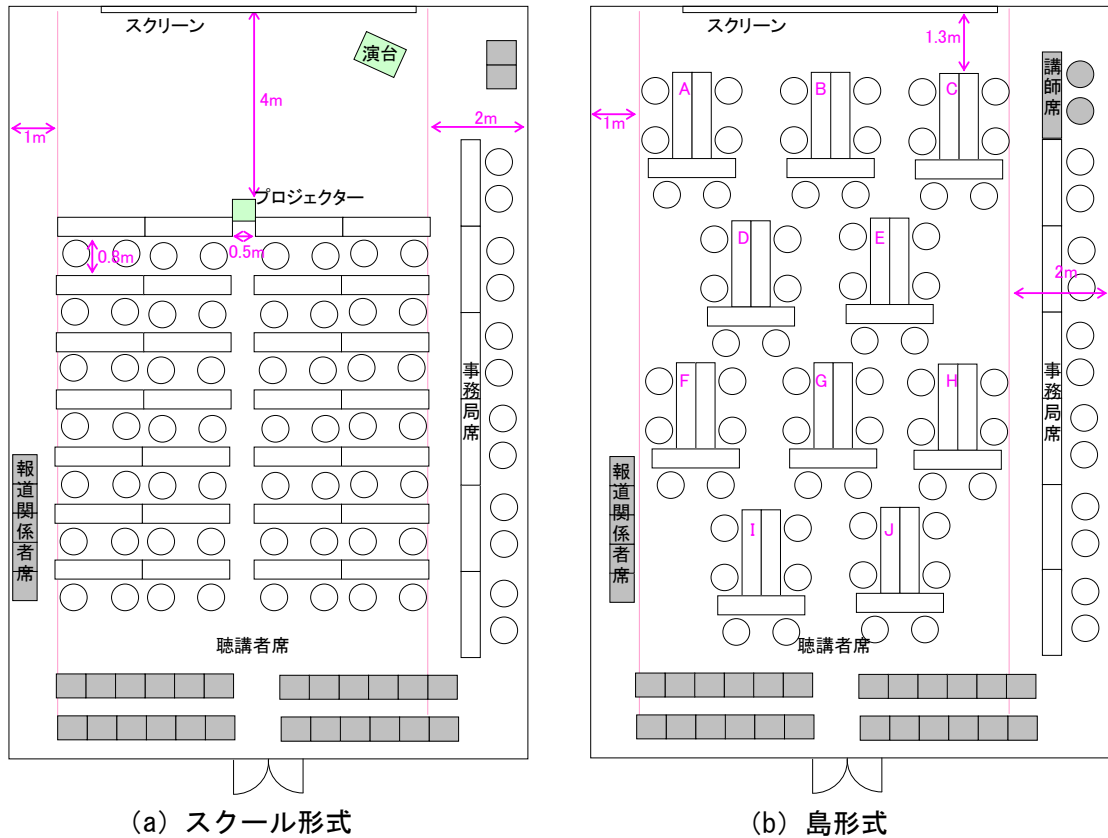


図 4-6-1 会場レイアウト

(5) 基調講演

① タイトル

「私たちはどのようにして台風災害と闘ったか」

② 講師

兵庫県豊岡市長 中貝 宗治

③ 講演の狙い

平成 16 年の台風災害での被害状況や対応の失敗等を率直に伝え、時系列で「いつ」「どのような」判断したかを追体験することにより、災害対応に関する「知識」、「意識」の向上を図る。

④ 配付資料

第 7 章 7.1 (3) ②に掲載

⑤ 講演内容

第 7 章 7.1 (3) ①に講演録を掲載



写真 4-6-2 基調講演

(6) グループ討議

① タイトル

「状況把握、今後の予測、対応方針の決定」

② 講師

時事通信社防災リスクマネジメント Web 編集長
静岡大学防災総合センター客員教授 中川 和之 氏

③ 討議の企画

目的の設定、題材の選定、討議テーマの選定、討議テーマの割り当て、ファシリテーターの配置については、「4.5 岐阜県トップマネジメントセミナー」参照。

○タイムスケジュール

タイムスケジュールは次のとおりとした

1. オリエンテーション (5分)
2. 討議 (25分)
 - (1) 自己紹介 (自身の地域の災害と災害経験について一言) (5分)
 - (2) グループ討議 (グループ内の意見発表・討論・整理) (20分)
3. 取りまとめ用紙のコピー・配付 (5分)
4. グループ別意見発表 (25分)
5. 講評 (10分)

○グループ編成

グループの編成は、地域の首長の出席状況を踏まえ、4～5人に分け、AからJの10グループに編成した。

④ 討議の準備

「4.5 岐阜県トップマネジメントセミナー」参照

⑤ 討議の実施

オリエンテーション、自己紹介、グループ討議、取りまとめ用紙のコピー・配付は「4.5 岐阜県トップマネジメントセミナー」参照

○グループ別意見発表 (25分)

各グループの代表が「取りまとめ用紙」を基にグループごとの意見を発表した。

【Aグループの意見】

(テーマ：避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ)

- ・誤解を招かないように放送は慎重にすること
- ・市長の存在を知らせるため市長がマイクを持つこと
- ・勧告、指示の判断が難しいとの意見あり
- ・住民の危機感が低いため、その対応が必要との意見あり
- ・避難所への避難自体が難しいため、その対応が必要との意見あり

【Bグループの意見】

(テーマ：避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ)

- ・道路、下水の状況に関すること
- ・今後の雨量予測に関すること



写真 4-6-3 意見発表

- ・防災無線は聞き取りにくいいため、ポイントのみをわかりやすい言葉で伝えること
- ・「過去にない」「想定を超える」等、緊迫感のあるメッセージを短い言葉で伝えること
- ・市民に直接呼びかけること
- ・地域の消防団、民生委員、自治会等に避難への協力を働きかけること

【C グループの意見】

(テーマ：避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ)

- ・予想される被害、状態を的確に伝えること
- ・避難場所を具体的に指示すること
- ・安全第一を心がけるよう促すこと
- ・緊迫感を与えること
- ・冷静に対応すること
- ・早めの対応で行動に余裕を与えること

【D グループの意見】

(テーマ：避難勧告・指示を発令する際に首長自ら住民に呼び掛けるメッセージ)

- ・いち早く避難勧告を出すこと
- ・勧告発令の範囲、内容を予め定めておくこと
- ・上昇する水位情報の伝達が重要であること
- ・現状を正確に伝えること
- ・具体的な避難場所なども伝えること
- ・防災無線の活用が重要であること

【F グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

- ・被害状況等の情報を、短く、正確に、分かり易く伝えること
- ・市、消防が全力を挙げていることをアピールすること
- ・「被害のない場所」の情報等、市民が安心するような情報も伝えること
- ・緊迫感があり、かつ、安心感のある声で情報を発信すること

【G グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

- ・首長の肉声で伝えること
- ・まず被災状況を「明確」「正確」に伝えること
- ・対策本部の対応状況を説明すること
- ・「行動を取っているので安心されたい」旨を伝え、安堵感を醸成すること
- ・危険な状況にあれば対策本部に申し出てもらうこと
- ・自衛隊、近隣市町村、ボランティア等の応援体制を知らせること

【H グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

- ・住民に対するお見舞いの言葉も伝えること
- ・首長は住民に過度な安心感を与えすぎないことに留意すること
- ・気象情報等を伝え、依然危険が迫る可能性を伝え、避難継続を呼びかけること

- ・市内の被害情報の提供を依頼すること
- ・今後の復旧の見通し、現状での復旧計画について知らせること
- ・市の決意と「お互いがんばろう」との呼びかけること

【I グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

- ・「大変な状況ですが頑張ってください。」
- ・「万全を期しているので頑張ってください。」
- ・被害状況等及び災害復旧の状況を伝えること
- ・避難解除の見通しを伝えること
- ・冷静に対処してほしい旨を伝えること

【J グループの意見】

(テーマ：避難所等で一夜を明かした住民に対して首長自ら呼び掛けるためのメッセージ)

- ・市民を励ますこと
- ・現状を分かりやすく説明すること
- ・正確な情報を集めて市民に伝えて共有を図ること
- ・「心配しないでください」「心配があれば申し出てください」等、励ましの言葉を伝えること
- ・住民にとって有益な情報を伝えること

⑥ 講評

過去の災害時における首長の対応事例を踏まえ、兵庫県豊岡市長 中貝氏の意見も交えて講師が講評を行った。

4.7 セミナーアンケート調査

(1) 調査の目的

セミナーの効果検証及び実施内容、方法、開催時間等に関する課題、問題点を整理することを目的として、セミナー参加者に対するアンケート調査を実施した。

(2) アンケート内容

アンケートでは次の4点について調査した。

(問1) 今回のセミナーにおいて、ご自身が風水害対策を実施する上で、参考になった点やヒントになった点は何ですか。

(問2) 今回のセミナーのやり方や時間などについて改善すべき点は何ですか。

(問3) 今後、このようなセミナーを開催された場合、聞いてみたい講演テーマや、実施して欲しい内容は何かですか。

(問4) 市町村職員を含む、防災・危機管理に関する研修等に関して望むことがあれば、ご記入ください。

(3) アンケート結果

各設問の主な意見を以下にまとめる。なお、第7章参考資料に各セミナーでの全ての意見をまとめたアンケート結果表を掲載する。

(問1) 風水害対策を実施する上で、参考になった点やヒントになった点

- ・被災地首長から直接聴かせていただいた講義内容が非常に参考になった。
- ・災害時には首長の存在が大きく、住民に安心を与えることが重要であることが理解できた。
- ・的確な情報収集と判断が必要である。
- ・首長の判断の重要性を認識した。
- ・「空振りを恐れず避難指示を出す」首長の覚悟が大切である。
- ・いざという時にはなかなか正確な情報はこない。この中でいかに決断するかが重要である。
- ・災害後のマスコミ対応が参考になった。
- ・グループ討議での意見発表が参考になった。

(問2) セミナーのやり方や時間などについて改善すべき点

- ・グループ討議はもっと時間をかけて行いたかった。
- ・グループ討議の時間が短く内容の掘り下げができなかった。
- ・セミナーの時間よりも「我々がどうすべきか」を指示する行動内容の勉強が必要。
- ・グループ討議での被災想定の内容が漠然としていて勧告・指示の具体性に欠ける。
- ・リスク管理のサマリー（チャート）があるとありがたい。

(問3) 今後聞いてみたい講演テーマや、実施して欲しい内容

- ・地震対策について

- ・震災など突発的な災害対策について
- ・環境問題・衛生対策について
- ・避難勧告等のタイミング、条件について
- ・災害対応をした自治体の感じた課題、問題点、反省点について
- ・被災想定段階での職員初動から被災時の対応への多様な状況に基づくシミュレーション講座の開催について
- ・避難所での対応について

(問4) 市町村職員を含む、防災・危機管理に関する研修等に関して望むこと

- ・トップを補佐する立場の者を対象とした研修の実施。
- ・様々な立場（役職）にあった研修の実施。
- ・他機関を含めての討議の実施。
- ・臨場感のある訓練の実施。
- ・机上の講演、研修だけでなく実践する訓練を行って欲しい。
- ・聞くだけの研修は頭・体に入らない。実際に実技として取り組んで欲しい。
- ・災害発生直後の具体的対応について
- ・専門家が自治体にきて弱点を指導する方策について。

4.8 セミナーの効果検証と課題

(1) 効果検証

実際に被害を受けた首長の対応、反省点、災害後に推進した対策等、具体的な講義内容が参考になったという意見が多く、単に教養を深める講演ではなく参加者が被災体験を疑似体験できるような内容の講演を行うことが、防災に関する知識のみならず意識の向上に寄与するといえる。

また、グループ討議については、①参加者自らが災害対応についてイメージして、それについて考えて意見発表したこと、②同じ条件下における他の首長の考えや、判断について知ることができたこと、③首長同士で、災害対応について執るべき内容について議論したこと、④他のグループの取りまとめ内容について、参考にできたこと、⑤各グループの発表内容について、講師又は基調講演を行った被災経験のある市長、元市長からコメントやアドバイスがあったことについて、有意義であったものと考えられる。

(2) 課題

グループ討議の時間が足りず、十分な議論ができなかったという意見が多数あり、時間配分については検討の余地がある。また、より具体的な災害対応に関する内容を求める意見も多く、県全域ではなく地域単位での災害対策研修の実施等も今後の検討課題として挙げられる。

被災した首長による講演とグループ討議の組合せは概ね評価は高く、市町村長を対象とした研修内容として適切といえる。

災害時に首長が判断や対応が求められる場面や内容については、多岐にわたることから、その内容ごとにテーマ設定したセミナーの開催や、首長のみならず、他の防災関係機関が参加した演習の実施について企画立案方法について検討の余地があると考ええる。

第 5 章 有識者懇談会における指摘事項

本章では、「市町村長を対象とした風水害対策研修の在り方に関する有識者懇談会」の指摘事項の概要について整理している。

5.1 第 1 回有識者懇談会

(1) 「市町村長を対象とした風水害対策研修の在り方に関する調査」の目的、趣旨

- ・ 首長は多くの政策課題を抱えており、防災の重要性は認識されているものの、喫緊の課題に比べるとどうしても後になる。職員が削減され、仕組みを作っていくのも難しいという中で、意識の上で防災の優先順位をどのように上げていくかを考える必要がある。
- ・ 自治体のトップに対する防災や危機管理についての体系的な研修がない中で、避難勧告や避難指示といった非常に重い権限が市町村長に与えられている。知事や国による対応はキャパシティの観点から現実的でなく、現場に近いところで判断すべきという点からも市町村長がやらざるを得ないということになる。「最低限ここは学ぶ」という仕組みを作らないといつまでたっても同じ失敗が繰り返されるだろうという強い意識を持っており、今回の試みは大変良いことだと思う。

(2) 風水害対策トップマネジメントセミナーの実施について

- ・ トップマネジメントセミナーの中で、例えば過去の被害を引用した、具体的かつ実戦で使えるような避難訓練の組み立て方をアドバイスできるような内容があると良い。
- ・ 研修の内容については、テクニカルなことの基本を知りたいというところがあり、そこからその先の理念であるとか、心構えにつながる。入り方としてはテクニカルな部分からが良いと考える。
- ・ 初動から災害後 1 ヶ月という最も大変で辛い期間に焦点を絞り、初動対応の基本的なポイントや市民へのメッセージなどに言及するのもひとつの方法である。
- ・ 災害に対応する際、過去に伝聞した「首長自らメッセージを伝えることが市民の力になること」、「命を守るために対応の優先順位をつけること」、「ボランティアセンターが立ち上がると町が明るくなること」などが大変役立った。このようなことが体系的に整理できたら良いと思う。
- ・ 基準はあっても実際に避難勧告を出す場合、空振りを恐れて躊躇うようなことはないか、あまり詳しくない首長はその点をどのように克服していくのか、という点について講演で触れてもらいたい。

(3) 市町村長の災害対応に関するあるべき姿

- ・ 市町村長が自分たちの土地の成り立ちを把握するにはどうすれば良いかというのがベースになると考える。それがあれば「私たちの土地は災害が発生し得る場所だ」ということを認識した上で対策を考えることになる。このセミナーだけではできないと思うので、地元で取り組んでいただくように投げかけておかなければならないと考える。
- ・ 「苦しい防災」から「明るい防災」に変えなければならない。防災はその土地の理（ことわり）まで広がると「知る喜び」が出てくる。そうすると「辛い」だけのところから「自分たちはこの地のことをよく知っている」という喜びに変わって視野が広がってくるということがあるの

で、広がりを持った防災というものを考えていく必要がある。

- ・ いざと言う時に生き残るチャンスを高めるために市民にどういうことをしてもらったらよいかを考える「攻めの防災」と、「自分たちの町はこういう町だ」という知識を合わせていけるようになるとエネルギーが出てくる。このような「明るい防災」に取り組まなければならないと考える。

(4) 市町村長を対象としたアンケートについて

- ・ 詳細を聞けるに越したことはないのですが市町村長が対応可能であれば詳細に聞く方が良い。
- ・ 詳細に聞くと、記入は大変だが、被害にあった市町村長は「自分たちの成功や失敗、教訓を伝えなければならない」という気持ちもあり、かなりの市町村長は答えてくれるのではないかと。
- ・ 水害で大きな被害に至らなかった事例、事前準備、対応が奏功した事例についても調べていただきたい。

(5) 災害対策研修以外の災害対応能力向上に資する取組

- ・ 首長として意識しなければならないこと、やらなければいけないことに経験談を加えた、災害の経験を適切に伝える「読み物」のようなツールがあると良い。水害サミットの内容を要約したようなものを、首長の当選時に総務省から配付できるようになれば良いのではないかと。
- ・ 水害に対する市民向けの10カ条、首長向けの10カ条のようなものが少ない。教科書の作成や消防科学センターのe-learningのようなことを真剣に考える必要がある。

第 6 章 まとめ

6.1 市町村長向けの風水害対策のセミナーの実施方法について

本調査では、多忙を極める市町村長を対象とした研修・セミナーであることから、開催時間を半日程度とし、講演・演習の2部形式で実施したが、評価は概ね高いものであった。

具体的には、講演については、実際に被害を受けた首長の対応、反省点、災害後に推進した対策等を講義していただくこととしたが、その内容が参考になったという意見が多かった。

また、演習については、グループ討議により、訓練進行者による簡単な状況付与や災害エスノグラフィーを活用して、具体的な災害状況や必要とされる対策等をグループ単位で検討・発表する方式で実施した。グループ討議の時間が足りないとの意見があったものの、参加者自らが災害対応について検討し、意見発表したこと等については、評価が高かった。

以上のようなことから、今回実施したセミナーの実施方法については、一つのモデルとなり得ると考えられる。

6.2 今後の課題について

今後の市町村の災害対応能力の向上に資するよりよい研修・セミナーの実施のためには、今後、以下のような対応が期待される。

講演については、被災経験のある市町村長又は元市町村長による講演が効果的であると考えられるため、被災経験のある市町村長等の方々に、より積極的に自らの経験を伝承していただけるよう促すとともに、講師リストを作成するなど、ニーズのあるところが依頼をしやすくする仕組みがあると有用であると考えられる。

演習については、自ら考えていただく場として効果的と考えられるため、より「我がこと」と感じて参加をいただくために、条件設定をより細かくすることや様々なパターンの市町村長のエスノグラフィーの作成も有効であると考えられる。

また、市町村長は、平常時には、他の公務で多忙を極めるが、本調査結果ではグループ討議の時間が短いとの意見が多かった。このため、研修・セミナーの開催する時間をより長く確保することや、都道府県単位でなく、より小さな単位での開催、e-ラーニングを活用するなど、開催方法にも工夫の余地があると考えられる。

さらには、風水害は、いつ被害を受けるかわからず、市町村長に就任してまもなくということもあり得、また、研修等を受講後しばらくたってからということもあり得る。水害サミットにおいては、災害時にトップがなすべきことを11項目にまとめているが（「水害現場でできたこと、できなかったこと 被災地からおくる防災・減災・復旧ノウハウ」水害サミット実行委員会事務局 P.9）、そのような先人の知見や今回のアンケートから得られた知見を基に、短時間で最低限知っておくべきノウハウが学べる資料も、市町村長の災害対応能力の向上に資するものと考え、その案を作成したところである（次ページに添付）。今後、実際に使用しつつ、市町村長の声をさらに集めながら、より効果的なものとなっていくことを期待するものである。

今回の調査結果が各地でのよりよい市町村長向け研修・セミナーの実施、ひいては、各市町村の災害対応能力の向上に役立てば幸いである。

風水害被災市町村長の経験に基づく教訓及び実践例（案）

アンケート結果を基に、被災市町村長が被災後に強化したなどと回答した具体的な災害対策についてまとめた

【主な教訓】

- ・ 「人命を守る」ことを最優先に考え、避難勧告等の発令を躊躇しない。「空振り」を許しても「見逃し」を許すな。
- ・ 災害時要援護者の避難等を考慮し、早めに避難勧告等を発令すべき。そのためには具体的な発令基準を策定すべき。
- ・ 災害時には、住民の冷静な対応や速やかな避難を促すため、首長が住民に対して直接語りかけるべき。住民に対する情報伝達の手段は多いほど良い。
- ・ 職員の役割分担を明確にしておき、職員個々に責任感を持たせるべき。そのためには、職員マニュアルの整備や、研修・訓練を実施すべき。
- ・ 河川事務所や気象台等の関係機関と顔の見える関係を構築すべき。また、日頃から自主防災組織との連携を密にすべき。
- ・ 首長の権限や責務を踏まえ、災害時に首長がやらなければならない事項のチェックリストや、フローチャートをあらかじめ策定しておくべき。

I. 避難準備情報の発表、避難勧告・指示の発令等の判断に関する教訓・実践例

1 情報収集手段の多様化

適時適切な避難準備情報の発表、避難勧告・指示の発令を行わなければ、住民はなかなか避難しない。そのためには情報収集の手段を多様化して現地の情報をできるだけ把握する必要がある。

【実践された主な対策】

- ・ 地域ごとに住民情報モニター、防災連絡員を配置し、直接被災地等の住民からの報告体制を整備
- ・ 町内数か所に町独自の雨量計を設置し、インターネット回線を通じて町内全域の雨量をリアルタイムで把握
- ・ ピンポイント降雨予測等の情報を入手し、各種の判断の支援を得るため、民間気象予報会社との業務契約
- ・ 河川事務所が有する河川のライブカメラ情報を町でも視聴し、避難判断を行えるように光ケーブルを敷設

2 マニュアルの整備

避難勧告等の発令に関する基準は、地域の災害履歴などを踏まえ、誰もが判断可能な客観的な数値を用いるなど、具体的な基準を作成する必要がある。

【実践された主な対策】

- ・ 気象台や河川事務所等関係機関が参加した協議会を設置し、河川氾濫に伴う避難勧告等の発令に関する判断基準を作成
- ・ ダム・河川水位等の具体的な数値に基づく避難勧告等発令基準の策定

3 早期の判断

避難勧告等は「空振りには許されるが、見送りは許されない」が原則である。また、住民の避難を促すためには、対象地域をできるだけ狭く限定することも重要である。

【実践された主な対策】

- ・ 河川の氾濫の多い地区を特別警戒地区に指定し、3 時間後、1 時間後の予測水位と現況水位情報を避難勧告等の発令の判断基準として設定
- ・ 「初期段階における要注意箇所」についてパトロールを実施、地域の現状を把握し、危険箇所の絞り込み

4 住民への意識啓発

平常時から住民に対して、危険箇所や、避難勧告等が発令された場合の情報伝達や避難の方法、避難施設に関する周知を図り、理解を深めてもらうことが重要である。

【実践された主な対策】

- ・ 水害のハザードマップとともに大雨時に役立つ情報などを掲載したパンフレットを全戸に配付
- ・ 住民自らによる防災マップづくりへの支援
- ・ 集落ごとの地域防災計画（支えあいマップ）を地域住民が自らの手で作成
- ・ 住民の自主的な判断を促すため、日常から市町村のホームページで災害、気象情報を提供
- ・ 注意報、警報の発表、河川が警戒水位を超えたときなどの注意喚起情報を住民向けに携帯電話でメール配信
- ・ コミュニティ FM 放送局を媒体とした防災啓発番組「防災ワンポイント」の継続放送

Ⅱ. 市民への情報提供に関する教訓・実践例

1 情報伝達手段の多様化

大雨災害の場合、住民は閉め切った屋内にいる場合が多く、屋外拡声器や広報車のみでは情報が行き届かない場合がある。情報提供に関する手段は多いほど良い。

【実践された主な対策】

- ・地域密着型メディアであるケーブルテレビ、コミュニティ FM 放送局と災害時における緊急放送の協力協定を締結（「災害対策本部にも常駐してもらう」など）
- ・屋内で傍受できるように防災ラジオやエリアメール等を導入
- ・ケーブルテレビの文字放送の活用などにより視覚による防災情報を提供
- ・携帯電話のメール機能を利用した防災情報メール配信事業を開始
- ・防災行政無線を全世帯に整備し、避難情報等の伝達態勢を構築
- ・浸水の危険をより早く住民に伝えるための浸水警報装置を設置

2 マニュアルの整備

発信する情報の見本を事前に準備しておくなど、マニュアルを用意することによって速やかな情報発信が出来る。「流す側（流し手）」の技術を磨く。

【実践された主な対策】

- ・専門家や市民が参加した「水害時における情報収集・伝達検討会」を設け、避難情報の発信に当たって、次の事項を規定
 - ① 放送例文の作成
 - ② 防災行政無線による放送の緊急度に応じた口調や喋る速度の変化
 - ③ 一般住民が事態変化を想像できるような分かりやすい表現、防災知識の浅い人でも理解できる言葉の使用
 - ④ 放送前のサイレンによる関心のひきつけ
- ・「地域住民避難行動マニュアル」を作成、配布し、避難所の開設、避難情報の種類、伝達要領、避難行動の基準等について周知

Ⅲ. 職員の指揮、災害対応体制の立ち上げに関する教訓・実践例

1 災害対応体制の構築

豪雨時には災害の程度に関わらず救援、避難場所、物資等様々な依頼が殺到する。情報収集（状況の把握）・分析体制（今後の予測）を構築するとともに、対応の優先順位をつけることが重要となる。

【実践された主な対策】

- ・防災担当室を新設して防災担当専任職員を配置、注意報発令段階での職員の職場待機の徹底
- ・「防災地区担当職員制度」※を制定
 - ※町内各地区に2名の職員を任命。災害発生危険が高まった場合、災害対策本部には参集させず、直接担当する地区へ駆けつけ、各区と災害対策本部との連絡役を務める。また、避難の判断及び避難所の開設判断、必要物資等の判断を行う。
- ・区役所付近に住む職員を対象に「都市型災害対策緊急部隊」※を結成
 - ※休日や夜間を含めて警報が発表されれば即座に職員が参集。本部及び避難所を開設する。

- ・地区別に担当班を整備し、災害対策本部との自治振興会の連絡調整を実施させるとともに、地区拠点基地（各地区公民館）や広域避難所の運営等を担当
- ・地域を担当する総合支所、地域センター、地域事務所の長に避難勧告等の発令の権限を委任
- ・職員携帯電話への非常召集メール配信

2 マニュアルの整備、訓練の実施、職員の教育

職員の役割分担を明確にし、情報が錯綜することのないようにするとともに、職員個々人に責任感を持たせることが重要である。

【実践された主な対策】

- ・全職員に共通する初動対応を抜粋した「携帯版職員災害初動マニュアル」を全職員に配付
- ・職員危機管理対応マニュアル（住民、報道機関からの電話対応などを含む）の作成
- ・災害対策本部の立上げに関するマニュアル作成と訓練の実施
- ・毎月、市災害対策本部と支所の災害対策担当との間における情報伝達訓練を実施
- ・避難所開設訓練の実施
- ・防災専門家による職員研修の実施による継続的な啓発

IV. 政府関係者、他の自治体関係者、専門家、住民等との連携に関する教訓・実践例

1 政府関係者、他の自治体関係者、専門家、職員との連携

災害が大規模になった場合は、政府や他自治体、防災関係機関との連携は重要であり、互いに関の見える関係作りが必要である。

【実践された主な対策】

- ・他市町（特に川の上流市町）、県等関係機関の災害時優先電話番号を平常時から整理
- ・国（国交省河川国道事務所）、地方気象台と市区町村幹部用のホットラインを整備
- ・地方気象台との定期的な協議の場の設定や、平素からの降雨予想などの情報提供
- ・河川情報アラームメール制度を活用し、国・県管理の河川の水位情報を市職員の携帯電話に直接メール配信
- ・消防団長や消防長を災害対策本部に配置し、それぞれの組織から情報収集
- ・消防機関等関係機関との人事交流
- ・近隣縣市、県警察、自衛隊、海上保安庁など関係機関と合同で訓練を実施
- ・国、県職員との定期的な情報交換会等の場を設置
- ・災害時における道路交通情報を提供するため、国交省国道事務所、高速道路(株)、県、各市町村、地元ケーブルテレビの協力の下に要領を作成するとともに、車両交通の円滑化や道路情報の伝達の円滑化を図るため、合同会議や訓練を実施
- ・建設業組合、林業関係者、県土地家屋調査士会等との災害応急対策や復旧対策を見越した災害協定を締結

2 住民との連携

減災の実現には自助、共助が必要不可欠である。自主防災組織のさらなる結成を促し、「自分たちの地域は自分たちで守る」との意識付けをさせることが効果的である。

【実践された主な対策】

- ・町内、自主防災組織、消防団などが助け合い、介護事業者との連携を図るため、高齢者などの災害時要援護者の避難支援を行う「防災ファミリーサポート制度」を整備
- ・自主防災組織に対して水防資材（土のう袋等）の配付、出水期前に自主防災組織による地域の危険個所の点検、防災に係る地域委員の任命等、自主防災組織の活動活性化
- ・自主防災組織への資機材の購入補助
- ・自主防災組織リーダー研修会、出前講座の実施
- ・自主防災組織連絡協議会を設立し、組織の相互の連携を密にするとともに、未結成の町内会への働きかけを実施
- ・消防団と自主防災組織の合同水防訓練の実施
- ・若い力が手薄になる平日の昼間や消防防災力向上のために、消防団OBによる「消防防災協力員」制度の導入

V. 災害対応時に必要性を強く感じた知識

防災に関する法令、気象情報に関する知識などについては、災害発生時に備え、研修等への参加により適宜習得することが望まれる。

【実践された主な対策】

- ・防災気象情報、雨量、ダム放流量等からの河川水位上昇予測方法、被害想定に関する知識
- ・災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法などの防災関係法令に関する知識
- ・市内各地域の地形・地勢・風土の詳細な特徴に関する知識・知見
- ・災害時における各公共団体、公共機関の連携のための事務手順に関する知識（法的根拠、協定書等の効力、プロセス等）
- ・全ての分野・領域において、必要最小限、「いつ」「何を」しなければならないのかということがひと目で分かるような確認表・チェックリストの一覧

VI. 災害に対応した経験を他の自治体関係者、職員等に伝達や継承するための教訓・実践例

災害への対応経験は、その後の災害対策の推進や、災害を経験していない他市町村の参考となる貴重な情報である。災害時には時系列で対応の記録をまとめ、DVD作成、ホームページ掲載等により自治体関係者や職員等へ伝達、継承していくことが望まれる。

【実践された主な対策】

- ・ 災害記録誌、DVD の作成
- ・ ホームページに被災地域の地図情報や被災データを掲載
- ・ 災害写真展開催による視覚、記憶への働きかけ
- ・ 水害サミットや全国都市問題会議において被災状況や顕在化した課題、対策等について積極的に紹介
- ・ 自治体や自主防災組織、研究機関等からの視察の積極的な受け入れ
- ・ 人と防災未来センターなどの防災関係団体や防災関係学会、被災市町等へ講師として職員を積極的に派遣
- ・ 被災経験の少ない世代（小学生等）への防災授業の定期的実施

第 7 章 参考資料

7.1 トップマネジメントセミナー資料

(1) 奈良県

① 講演録

【林 前長野県岡谷市長】

皆さん、こんにちは。ただいまご紹介をいただきました長野県岡谷市の市長を平成7年から19年の9月まで務めさせていただきました林でございます。

もともと岡谷市は、災害の少ないところでございます。ちょうどこの豪雨災害の起きました平成18年は、岡谷市制施行70年の記念の年でございます。市制を施行しましてから70年間、災害で亡くなった方が一人もいっしょにいないというのが自慢の市でございます。諏訪湖の、あるいは天竜川の溢水といったところが最大の災害だったわけですが、いきなりこの今でいうゲリラ豪雨ですね。その当時、まだゲリラ豪雨という言葉が定着しておりません。超集中豪雨に見舞われまして、8名の尊い市民の命が奪われてしまったわけでございます。全くその厳しい災害を経験したことのない岡谷市がどのような対応をし、どのような復旧に至っているか、皆様にお話しするのは僭越でございますが、何らかのご参考になれば大変幸甚に存ずるところでございます。

それでは、岡谷市の紹介をさせていただきます。

岡谷市は、日本列島の中心に位置する長野県のその中心にある諏訪湖のほとり、諏訪湖の西から北にかけて開けた都市でございます。諏訪湖は海拔759メートル、現在私が昨日出てくるときは全面結氷しておりました。さらに寒波が続きますと、「御神渡」という現象が起きます。この諏訪湖に亀裂が生じて、氷が盛り上がるという天然現象でございます。

岡谷市は、八ヶ岳、富士山、南アルプスが諏訪湖にその姿を写し出す大変風光明媚なと

ころでございます。このほかにも中央アルプス、北アルプスなど長野県を代表する3,000メートル級の山々を見渡すことのできる緑と湖に囲まれた風光明媚な町であります。

年の平均気温は約10度、平均年間降水量は1,200ミリ前後、人口は5万4,000人でございます。冬はマイナス20度近くまで冷え込む大変寒冷地でございます。

岡谷市は、明治後期から昭和初期にかけて恵まれた自然ときれいな水を利用いたしまして、生糸の生産が大変盛んな都市でございました。「シルク岡谷」として世界にその名を馳せ、世界相場を動かした都市でもございます。一時、岡谷の資本だけで外貨の15%から20%稼ぎ出したというようなとんでもない生糸の町でございまして、現在、基幹産業と言われております自動車産業の外貨獲得が13.5%とか言われておりますので、日本の近代化に大いに生糸を通じて貢献した町でもございます。

また、戦後は時計、カメラなどを中心とした精密工業都市へと急速に転換し、東洋のスイスとも呼ばれてまいりました。現在では、さらに高精度で高機能な製品を供給できるナノテクノロジーをベースといたしましたスマートデバイスの世界的供給基地を目指して、技術革新を図っているところでございます。

岡谷では、太鼓の町として毎年お盆の8月13、14日の2日間にわたりまして、岡谷太鼓祭りが開催されます。300人の勇壮なそろい打ちはまさに日本一の太鼓でございます。信州の短い夏の夜空に響きわたるそろい打ちは、観光客の方々にも大変好評でございまして、諏訪市の15日の花火と絡めて、全

国ツアーにも組み込まれております。

それでは、ここで太鼓祭りのそろい打ちの一部をご紹介しますので、ごらんください。

次に、昨年はちょうど天下の奇祭、諏訪大社の御柱祭の年でございます、ちょっと御柱のご紹介をさせていただきます。4月から5月の12日間で開催されたいわゆる諏訪大社の御柱でございますが、192万5,000人という人手がありまして、過去最高を記録いたしました。天下の大祭と言われまして、長さ20メートル、重さ10トン以上もの大木を氏子総出で山から引き出して、社の四隅に建てるお祭りでございます。急坂を下る木落としには、人が乗ったまま坂から落とす山出しと、神社境内での引き寄せて柱を建てる里びきがありまして、1200年前から続いているお祭りでございます。急坂を下る木落としは、その迫力からテレビなどでも放映されておりまして、ごらんになられた方も多いと思います。

それではここで、御柱の映像をごらんいただきたいと思います。

ごらんになっただけでは、何のお祭りだかよくわからないと思いますが、とにかく危険なお祭りということだけのご理解いただけたと思います。参加している方はごく普通のサラリーマンあるいは自営業の方でございます。

それでは、災害の状況から入ってまいります。岡谷市で発生をいたしました平成18年7月豪雨災害でございますが、平成18年度が先ほども申し上げましたように岡谷市制施行70年の記念の年でありました。今までこのような大きな災害に遭ったことがありませんでした。豪雨による土石流によりまして、大変な被害が発生をいたしました。私どもが初めて経験した悲惨な現場やその復興の取り組みなどを紹介させていただきたいと思っております。それでは、災害の状況をお話しさせていただきます。

7月15日以降、活発化した梅雨前線によりまして、降り続いた雨は観測史上最大となる総雨量400ミリの豪雨となりました。前年の年間降雨量は785ミリでありましたので、3日間で年間雨量の約半分の降雨が記録されたわけでありまして、その結果、7月19日になりまして、1時間30ミリ程度の強い雨が2時間ほど降り続いた午前4時過ぎ、居住地域に向かって土石流が沢筋を下り始めました。

諏訪湖に面する岡谷市は、釜口水門、これは天竜川の水門であります。釜口水門を起点として、静岡県浜松市へと流れております天竜川。周囲を山で囲まれている地形であります。流入する河川が36本、出ていく河川が天竜川1本でございます。市内各溪流で土石流などが発生したわけでありまして、その中で大きな被害を受けたのは、図面の下段、地元では西山と呼ばれている地域であります。最も被害を受けた湊地区、小田井沢川の状況について、ご紹介をさせていただきます。

湊地区小田井沢川では18日午前4時ごろ、土石流が発生をいたしました。合計3回の土石流が発生をいたしました。画面上段は西山、画面手前が諏訪湖でございます。向かって左端のほうに、ちょっと諏訪湖が写っております。

第2回目の土石流は、本来川のない沢から大量の土砂と流木が住宅地を襲い、多数の行方不明者や家屋の全壊など大きな被害が発生いたしました。私も年に1度は必ずこの沢を登って市有林あるいは財産区の皆さんと見回りに歩いたわけでございますが、まさかここが崩れるとは思わなかったわけでございます。普通の段々畑が一挙に崩れたわけでございます。しかも深層崩壊に近くえぐれたような崩れ方をしておりました。

午前11時前には第3回目の土石流が発生をいたしました。死者が出ましたのは、上部で3名、中流部で、あるいは下流部でそれぞ

れ2名の、この地域では7名の方が亡くなっております。

こちらの写真は、土石流が中央自動車道の橋脚に衝突しておりまして、流出した住宅の1階部分は大破した様子がかがえ、土石流の持つ力の大きさがおわかりいただけようかと思っております。向かって左側が東京方面、向かって右側が名古屋方面でございます。この中央自動車道の橋げたで大量の土砂を分散して、この真下にあります集落の被害が軽減したということございまして、中央自動車道の橋げたが思わぬ手柄を立てたということではないかと思っております。

これは、反対側上流からの状況であります。この住宅の1階で就寝中のご夫妻が亡くなりました。その下流では、大量の土砂と流木が折り重なって土石流が住宅地を襲いました。ここでは親子2人の方が住宅と一緒に押しつぶされて亡くなっております。流木が住宅に、宅地に折り重なるような状況でとまったわけございまして、反対から見てみます。

これはちょうど先ほどの写真を反対、背中が諏訪湖です。諏訪湖を背にしてみると、こういう形で、ちょうど住宅地にビーバーダムができたような、そんな感じでございます。

この小田井沢川の被害は、死者7名、全壊家屋12棟、半壊8棟など、非常に大きな被害となりました。流出土砂は、水分量が非常に多くて、土砂濃度が薄いため、比較的勾配の緩い舗装された路面を下流し、住居地域まで達する結果となりました。流木が多いことも被害を拡大させた原因となっております。

小田井沢以外でも各地で土石流が発生し、被害が生じました。この豪雨災害による岡谷市での死者は8名、負傷者12名、人的被害は20名でございます。

住宅家屋の全壊と半壊は29棟、浸水等による被害は271等に及び、建物被害は住家、非住家合わせて379棟にも及びました。

被害額は、一般住宅など被害額を除きまし

て、公共施設の関連などで約13億円に上り、まさに市制始まって以来の大災害となりました。

それでは、ここで、地元ケーブルテレビのカメラがとらえた小田井沢川の大きな被害のあった北小路の隣にある南小路での土石流の映像がありますので、ごらんください。

これは消防庁、国交省でも参考にされておりますし、これはまだ、その兆候があらわれた瞬間ですね。

上から、道路を伝って土石流が来たと。

この映像は、消防庁あるいは国交省でもぜひ参考にしたいということで、このご利用をいただいております。

それでは、応急復旧の状況をお話しさせていただきます。災害発生以来、22日間にわたりまして行われました応急復旧でございます。

これは、災害対策本部の様子でございます。

これは、現地対策本部を設けた状況でございます。岡谷市では、7月18日夕方には降り始めました降雨量が200ミリを超えたために、平成18年4月より新たに設置をいたしました危機管理室を中心に、24時間体制により諏訪湖、天竜川、市内の河川の監視を行ってまいりました。ちょうどこの災害のあった年の4月1日から危機管理室をスタートさせたわけでございます。

午前3時に天竜川が危険水位を超えまして、住民からの浸水情報が寄せられることによりまして、災害対策本部の設置を決めたまさにそのときに土石流の発生の情報が入ってまいりました。私はただちに長野県知事に自衛隊の出動要請を行うとともに、住民避難、避難所の開設、行方不明者の捜索、災害協定に基づく協定の履行などを指示、被害の状況把握に努めました。

自衛隊を要請するということは、岡谷市始まって以来のことございまして、大変勇気の要ることでございます。きっかけは、家が

流されているということ、この情報が入った瞬間にぱっと決断をしまして、たとえ空振りでもしょうがないと、自衛隊にお願いするよりしょうがないということで、決断は比較的早く行いました。

最も被害の大きかった小田井沢川の被災地に現地対策本部を設置し、長野県、自衛隊、警察、消防関係機関と市総務部長により現場で即決できる体制を整えました。

次に、行方不明者の搜索活動についてご説明を申し上げます。

行方不明者の搜索には自衛隊、警察、消防、消防団により7月29日までの11日間、延べ4,000人を動員して行われました。特に被害の大きかった小田井沢川での搜索は難航をきわめました。行方不明者の方のご遺体を発見し、ほんとうに土砂災害の恐ろしさを身をもって感じました。

先ほど現地対策本部を設置したと申しましたが、搜索活動において重要なことは、行方不明者の発見と、二次災害の防止であるということです。しかしながら、当初は、搜索活動の実施に当たり、二次災害を回避するための判断基準というものがなく、現場の状況と降雨予報のみ、暗中模索の状況で搜索活動を行わざるを得なかったわけでございます。

こうした状況を踏まえまして、災害の翌日には消防庁から5人の職員が来ていただきました。おそらくこの5人の中に当時まだ災害対策官だった塚田部長さんがいらっしやっただかと思われま。大変お世話になりました。

さらには、長野県を通じて、独立行政法人土木研究所に土石流の専門家の派遣をお願いし、上席研究員に現地踏査を行っていただく中で、搜索活動中止基準雨量というものを設定させていただきました。この基準をもとに、現地対策本部において自衛隊、警察、消防と毎日早朝に会議を行い、搜索活動の実施に全力を注いだわけでありま。

また、搜索活動には必要な箇所に監視員を配置し、土石流等の前兆現象の把握に努めるよう指示をするとともに、土石流の発生を検知するためのワイヤーセンサーを設置し、警戒態勢の強化を図りました。

ただ、このワイヤーセンサー、長野県の私どもの里山にはシカが多くすんでおりまして、奈良の大仏様のシカのようにおとなしくありませんで、ワイヤーを切ってしまうということで、センサーの誤作動ということを心配しました。人の目で監視するということがやはり重要なポイントであったというふうに思っております。

幸いにも二次災害も起こらずに、無事に搜索活動を終了できたことに関係機関の皆様へ感謝するところであります。現地対策本部の果たした役割は、はかり知れないものがあるかと思っております。災害対策本部と現地のすぐクイックレスポンスできる現地対策本部、この二頭立てということで、岡谷市の場合には行っております。

住民への避難勧告は、最終的に9地区に発令を行いまして、そのうち2カ所については避難指示を行いました。856世帯が対象となりまして、すべての避難勧告が解除されたのは災害から14日後の8月1日でありました。

災害の発生によりまして、避難所を小中学校、地元公民館など13の施設で開設し、8月7日までの20日間に延べ2,335世帯、6,500人の方が避難を余儀なくされました。避難所への誘導は消防団及び地元自主防災会が中心となり誘導を行いました。避難所の運営は、市、県職員など地元役員、教職員が対応、物資や食事や仮住居相談などを行うとともに、対策本部との連絡調整を行いました。

このほかにも、被災地の状況及び復旧状況について、対策本部より毎晩避難所にて報告を行い、被災者の不安を軽減するように努め

たわけであります。

避難所で大切なのは、十分な水や食料、毛布等ではありますが、それだけでは、避難した住民は相当のストレスにさらされます。十分な情報を提供してあげること、そしてまた、十分な避難されている方から情報を聞き出すこと、情報提供と収集、この2つが相まって避難所の機能がよりスムーズに進んでいくものということを実感したわけでございます。

また、被災地での治安維持のために、警察による巡回も行われ、空き巣などの事件は1件も発生をいたしておりません。

次に、被災現場では地元建設業組合との災害協定によりまして、搜索活動が終了したエリアから土砂や流木撤去など、道路、河川の応急復旧を実施いたしました。上下水道や電気、ガス、NTTなどライフラインの復旧を行いまして、避難勧告解除に向けた作業を指示いたしました。

また、災害対策本部では、岡谷市社会福祉協議会に依頼し、岡谷市災害救援ボランティアセンターを開設いたしました。7月19日から8月11日までの24日間にわたり、救援物資の受け入れと、市内外からのボランティア参加に対応する事務所を設けたものでございます。ボランティアは、多い日には1日600人を超え、延べ6,000人の方にご協力をいただきまして、避難勧告が解除された地区から被災住民宅の土砂撤去や清掃などにお取り組みをいただきました。

なお、岡谷市では、災害以後、積極的にボランティア活動に派遣をしております。近隣の地震あるいは風水害に多くの市民がボランティアとして参加をしております。

それでは、支援復旧事業についてお願いをいたします。説明をさせていただきます。

8月10日に岡谷市災害対策本部を閉鎖、被災者支援復興整備を行う豪雨災害復興対策室を設置し、復興への第一歩を歩み始めました。現在、まだこの豪雨災害対策復興室は解

散になっておりませんが、この3月30日をもって解散ということになるように聞き及んでおります。全国から寄せられた義援金の配分に取り組むとともに、被災者への支援及び公共土木施設、農林業施設、学校施設の災害復旧事業に取り組みました。また、長野県が行う災害復旧事業について、全面的に協力体制をとり、一日も早い復旧復興に取り組みをいたしました。

岡谷市も財政状況は非常に厳しい状況でありましたので、私は、被災者支援、災害復旧を第1優先と考えまして、平成18年度実施事業を急遽見直しをいたしまして、議会の、あるいは住民のご理解をいただきまして、約40事業を中止いたしまして、災害復旧に振り向けました。

まず、災害義援金についてでございますが、義援金は2億1,400万円が全国の温かい支援として集まりました。この善意を早急に被災者へ届けるに当たりまして、義援金分配委員会を設置いたしました。とかくこの義援金の分配でトラブルが起きるということで、慎重を期してこの委員を決めました。委員には市議会議長、地元区の区長会会長、市日赤奉仕団長、商工会議所会頭、これは市内の精密工業の工場等、多くの被害を受けましたので、商工会議所の会頭にも参加をしていただきました。弁護士、不動産鑑定士、市の幹部職員、合計10名の委員で組織し、配分について協議、答申をいただきました。答申をもとに、被災者、被災区へ392件の配分をさせていただきました。

支援策については、当時、国の被災者支援制度は所得制限あるいは使途が限られていたわけでありまして、岡谷市独自で豪雨災害の被災者の支援金制度を設立いたしました。支給限度額は、全壊300万円、大規模半壊200万円、半壊100万円、一部損壊、床上、床下浸水30万円といたしまして、再建に要した費用の4分の3を支給いたしました。最

最終的に86世帯に支給を行い、被災者からは感謝の言葉を多くいただきました。このほかにも仮住居の無償提供や、各種使用料や手数料の減免、市税等の納期猶予などさまざまな支援を行いました。

次に、市の災害復旧事業についてですが、市内約330カ所で被災がありまして、岡谷市が行った復旧事業はほぼ完了をいたしました。

ここは、土石流が発生をいたしました岡谷市湊の小田井沢地区の様子であります。これは、先ほどの災害時と比べまして、このように復旧をいたしました。この画面向かって左が東京方面、向かって右が名古屋方面であります。うそのようにきれいになってまいりました。

県の激特事業によりまして、砂防堰堤築造工事が完成し、現在は堰堤より下流の河川の拡幅等改修を長野県事業で取り組んでいただいております。この3月末には、ほぼすべての復旧事業が終了するというところでございます。

次に、長野県による災害復旧事業について、ご説明をいたしますが、今回の豪雨では土砂災害危険溪流とされる河川がまさに災害発生箇所となりました。

まず初めに、平成18年7月豪雨災害において、岡谷市で竣工したばかりの砂防堰堤により地域が守られた事例をご紹介します。

国道20号線塩嶺峠ヒライシ沢では、平成16年度に整備された砂防堰堤がありました。上流部で発生した土石流を捕捉しまして、国道20号はもちろん、直下に点在する岡谷塩嶺病院や老人ホーム、あるいは人家への直撃を防ぎました。この堰堤がなければ、甚大な被害が確実に発生したものと推察されます。

したがって、このような自然災害を防御する手段といたしましては、土砂災害危険溪流への堰堤の整備が最も直接的で有効な防衛策ではないかと思いを強くしたところでご

ざいます。おかげさまで国や長野県のご配慮によりまして、平成18年度から3年間で15溪流に新たに30基の砂防堰堤を整備していただくことになりました。被災前では考えられないほど砂防施設が充実し、地域の安全安心を確保していただくことになりました。

ちなみに、一番被害の大きかった岡谷市の西山地区、隣の辰野町境から諏訪市境まで約20キロの間に砂防堰堤が一つもなかったわけでございます。それぐらい安全な山と言われていた山でございまして、砂防堰堤で今現在がっちりガードをしたという状況であります。

これは、土石流の発生源だった箇所であります。治山工事が行われまして、復旧が完了すると、このような状況になりました。現在では間伐など森林整備を進めていただいております。

以上が主な長野県による災害復旧事業でありまして、災害発生以降、砂防事業、治山事業、河川事業で100億円を超える事業費を投入していただいております。岡谷市の事業負担がないことも厳しい財政状況の中でほんとうにありがたいと思った次第であります。

それでは、災害対策本部の運営を踏まえてということでお話をさせていただきます。ここで災害対策本部運営を通じまして、災害時の対応、被災後の取り組みも含めまして、お話をさせていただきます。

まず初めに、災害時に最も弱者となる要介護者にご対応したかをご紹介します。

災害の発生や危険があるとき、住民全員が安全な場所に避難していただくこと、避難誘導を行うこと、これが災害時に一番最初に直面する問題だと思います。災害時に弱者となり、要介護者となる高齢者のみの世帯や障害者については、個人情報保護の観点や都市化による近所づき合いの減少から孤立するおそれ非常に高いわけがあります。

このような理由によりまして、市の福祉で把握している独居老人や障害者情報などの情報は開示できない問題があることから、平成17年10月1日より災害時要援護者登録制度を創設いたしました。ちょうどこれも災害の起きる10カ月ぐらい前ですね。手を挙げていただく方式、いわゆる手挙げ方式によりまして要援護者登録を進めておりまして、災害時には約240名の方が登録をしていただいております。この登録いただいた情報について、各区の区長さんに提供してこの対応をしております。

今回の災害時における要援護者の被災支援につきましても、要援護者について情報を収集し、住宅地図に書き込みました。避難勧告が発令された地域において、要援護者登録制度に登録いただいた方は19名、ひとり暮らしの高齢者は55世帯、高齢者のみの世帯等で援護の必要な世帯は26世帯でありました。この方々が確実に避難所等に避難したかどうかの確認を民生委員、地元区役員、ケアマネジャーなどの協力が避難所の市職員などにより行ったものでございます。

また、被災当日からすべての避難所に看護師もしくは保健師を常駐させました。市立岡谷病院及び医師会によりまして、避難所の医療巡回を1日2回実施をいたしました。延べ約500件の診療措置を行いました。特に要援護者に対しましては、保健師等が避難所に泊まり込み、健康管理に当たり入院等の必要な措置を行っております。

岡谷市には市で開設した病院が2つございまして、社会保険庁の受託病院と市立岡谷病院であります。当時、医者が55名おりまして、この先生方にご活躍いただいたと。また、看護師等、すべてのコメディカルの皆さんに最大限のご努力をいただいたということでございます。

また、避難所生活が長期にわたったために、健診車による健康診断を避難所で実施し、避

難者の健康状態に配慮する活動も行いました。このメンタルヘルスやスクールカウンセラーの実施も行っております。

避難勧告解除後には、市の保健師が自宅等に帰宅後に必要要保護者が日常生活が送れるか確認を行い、支援をいたしました。現在も引き続き災害時要援護者登録制度に登録していただくように各区や民生児童委員の方々に呼びかけをしていただいております。約530名の方が登録をいただいております。災害時にはこの登録の名簿によって安否を確認すると、また、避難誘導するというところでございます。

また、地元では自主防災組織の強化や災害時の支え合いマップを作成するなど、災害時に備えていただいております。

次に、被災後の取り組みについてご紹介をさせていただきます。

1番目は、全国防災統一訓練等、機会あるごとに要援護者の対応をプログラムに入れ、地元と協力する中で積極的に実施をしております。

2番目は、住民への啓発対応といたしまして、土砂災害や水害、地震災害の危険箇所を明示し、平成10年度に全世帯に配付をした岡谷市防災ガイドを、その存在すら既に忘れてしまっている市民が多かったという反省から、壁に張るなど身近に置ける簡易防災マップをさらに作成いたしまして、全世帯に再度配付をいたしました。

3番目は、情報体制の強化を行いました。災害時では情報の収集、発信がいかに大切かということを感じさせられましたので、まず、この災害時は豪雨により家の窓を閉めるという状況でありまして、雨音などによりまして防災無線が聞き取れないという苦情が多く寄せられました。そのための情報提供策といたしまして、防災行政無線が自動受信できる防災ラジオを導入いたしました。これによりまして、災害関係情報、消防情報など緊急伝達

事項を市民にいち早く知らせることができる体制が整備されました。

この防災ラジオは、普通の放送を聞いておいていただきますと、自動的に防災無線に切りかわる、あるいは、ラジオを切っていたとしても、緊急防災無線が入りますと、自動的に各家庭で発信するという大変すぐれた機能を持ったラジオでございます。この防災ラジオは、本体が1台5,000円ですが、市の重要事業といたしまして位置づけまして、1台1,000円で配付をいたしました。これは無料でもいいのではないかとという声もあったわけですが、1,000円負担することによって、市民が自覚をし、このラジオを大切にするとということで、1,000円をいただくことにいたしました。現在、1万2,000台が設置されて、岡谷市の全世帯数の半数以上の家庭に配置をされております。

また、平成18年7月豪雨災害から情報を文字として確実に発信するため、防災メールを実施してはりましたが、災害時に有力な情報伝達手段でありましたことから、登録者数も増加してはまして、平成20年度にはシステム強化を図り、運用してはおります。現在の登録されている市民は3,400名でございます。

また、平成19年度には、地元ケーブルテレビチャンネルを使った岡谷市行政チャンネル、シルキーチャンネルを開局いたしました。これによりまして、緊急情報発信に伴い、迅速に対応し、市民が簡単に情報を入手することが可能となりました。

これは、緊急放送時の文字放送です。メール配信の情報も即時に対応いたします。

これらによりまして、要援護者への防災ラジオ、メール発信、テレビの3つの手段を利用して、立体的に情報を提供することができました。

以上が情報体制の強化であります。

3番目は、災害時に地域との連絡調整を担当する市職員を地域連絡員として各区に2名任命、派遣する新たな組織体制を整えました。

災害時にはいろんな情報がいろんなところから入ってまいります。市の職員から直接状況を聞くということが1つの判断の大きなポイントになります。したがって、市内21区に2名ずつその責任を持った職員が配置されまして、的確な情報収集、あるいは災害対策本部に情報提供を行うというのが主な仕事でございます。

4番目は、市内21地区すべてに設置されている自主防災組織の横の連携を図りまして、災害時の相互協力体制を確立する自主防災組織連絡協議会が設立され、平時から研修会の開催や合同訓練を実施するなど、地域防災力の強化に取り組んでおります。

ここで被災区の災害後の取り組みを紹介したいと思います。写真はおんぶ帯という要援護者の避難誘導を行う際に利用するいわばおんぶひもでございます。これがあるとないとでは大分機動力が違うという話でございます。簡単な投資で貴重な人命救助に充てられるということでございます。参考でございますが、1帯1万円以下で購入できるということで、災害時の足場の悪い場所でも両手を使いながら安全に避難誘導ができるということで、非常に有効であると。こんなものでもあるとないとでは全然違うということでございます。

もう1点、災害時に弱者となる外国人に対する対応でございます。平成18年7月豪雨災害時には、市内には約1,000人の外国人が登録されておられました。これは、中南米から中国、精密工業の盛んなところでございます。その労働力として大勢の外国人が来ております。各避難所に外国人がいるか調査を行ったわけですが、幸いにも今回の災害では避難されている外国人の方はいらっしゃいませんでした。

災害後の取り組みといたしましては、災害時の被害外国人支援のあり方、ボランティア養成講座の実施をいたしましたし、外国人向け広報では防災特集を行いまして、防災の基礎知識や日ごろの備え、専門用語などの解説を行い、防災啓発を行っております。また、外国人登録を行う際、地震ポスターを配付し、防災意識や災害に対する関心を高める取り組みを行っております。

以上が弱者となる方々に対する対応についてであります。

ここからは、安全、安心のまちづくりの取り組みをご紹介させていただきます。

1番目は、平成19年5月に岡谷市のカラホールで長野県との共催によりまして、シンポジウム「土砂災害を知り、減災に取り組む」を開催いたしました。体験発表やパネルディスカッションを行い、土砂災害防止について情報発信を行い、多くの方の参加をいただきました。

2番目は、啓発活動といたしまして、災害の記憶を忘れないため、毎年、豪雨災害記録写真展を開催いたしております。

3番目といたしましては、岡谷市では施策や行政の仕組み、子供たちにもわかるようにと、漫画で紹介するシリーズを行っております。平成18年7月豪雨についても、「忘れまじ豪雨災害、語り継ぐ防災と教訓を未来に」と題しまして、作成をいたしました。

なお、この漫画は、岡谷市の職員がつくっておりますので、経費は一切かかっておりませんので、ご承知おきいただきたいと思います。岡谷市のホームページでごらんいただけますので、ぜひごらんいただきたいと思います。

4番目に、降雨対応についてご説明をさせていただきます。

岡谷市では、今まで国や県で管理している公的な雨量計が2カ所しかなく、最近の局所的な降雨に対応するため、独自に市内8カ所に雨量計を新たに設置いたしました。この雨

量計は、ごらんのように、移設が比較的簡単であります。設置費が1カ所約50万円、年間の維持費が約5万円であります。情報の収集は、携帯電話の端末によりインターネットを経由し、10分間雨量等の情報を市の危機管理室で確認することができ、最近のゲリラ豪雨など局地的な降雨にも対応できるものであります。

5番目に、避難体制の整備についてであります。

土石流が発生した市内各地で今後の降雨などの状況によって、再度土石流が発生する可能性があることから、住民の円滑な避難が行えるよう、雨量基準等を定め、避難準備、避難勧告を発令し、地域住民の安全確保を図るための体制を整備いたしました。

6番目は、土砂災害防止法によります区域指定についても取り組んでおります。

この土砂災害防止法といたしましては、土砂災害から住民の生命を守るため、土砂災害のおそれのある区域を明らかにし、危険の周知、警戒、避難体制の整備、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転に伴う補助制度等のソフト対策を推進しようとするものであります。平成19年度に長野県により土石流災害の危険箇所の指定が行われ、平成20年度に急傾斜地の危険箇所の指定が行われました。

7番目は、移動系防災無線の配備であります。災害対策本部と被災地の連絡を迅速で的確に行うため、新たに導入、災害時に活用できるよう庁舎、支所、消防署に配備し、電話回線が不通でも情報収集ができる体制を整えました。

8番目は、災害に強い森林の整備を推進するため、市民との協働によりまして広葉樹の苗木の植栽等にかかわる経費を補助する広葉樹林造成事業を着手いたしております。

ここでは平成21年度の新たな取り組み3点をご紹介します。

1点目は、平成10年に作成をいたしまし

た岡谷市防災ガイドが10年経過し、その間豪雨災害を経験し、土砂災害、洪水、地震に対しまして新たに指定した内容についての改正を行いました。市内全戸に配付を7月に行っております。

2点目でございますが、近年のゲリラ豪雨に対応するため、市内2カ所に河川監視用カメラを設置し、インターネット回線を利用して危機管理室や河川管理者が庁舎で状況を把握できるようになりました。初期初動体制の強化を図っております。

3点目は、災害記録誌の発刊であります。災害の記憶を風化させることなく後世に伝えることが岡谷市の使命と考えまして、3年間の記録をまとめ上げました。ダイジェスト版については7月に市内全戸に配付を行っております。映像記録につきましても動画として後世に伝えてまいります。

以上が市のソフト対策事業であります。

最後に、この報道機関への対応についてでございますが、災害の発生前に、先ほどもちょっと申し上げましたが、危機管理室を立ち上げ準備をしておりました。ちょうど消防庁の武居救急救命課長さん、この武居課長さんという方は地元出身の方で、私も以前から懇意にさせていただいておる課長さんでございます。その危機管理室を立ち上げるときに、災害時の報道機関の対応の心得を教えてくださいました。災害時に報道機関ほど頼りになるものはないと。その情報はできるだけ多く、多岐にわたる手段で伝えることが大切だということで、報道機関の皆様の協力なくしては災害時の対応がままならないということを言われました。

まず第1点は、これがポイントでございますが、災害対策本部には報道機関を絶対に入れない。そのかわり、第2点でございますが、記者会見を、首長が望ましいということですが、1日3回決められた時間に決められた場所で必ず行う。第3点目は、きちんと

正確な情報を出すということをご指導いただきました。この3点は、私も災害時に実施をいたしました。ご指導いただいたその数カ月後にまさかこのようなことをするというは夢にも思わなかったわけですが、このことによりまして、報道機関とのトラブルも全くなく、最初の2週間ぐらいは1日3回行っておりました記者会見も、報道機関のほうから2回でいいよと、また、20日過ぎますと、1日1回でいいよというように、だんだん報道機関のほうから記者会見の回数を減らしてきてくださいました。大変お世話になりました。

以上で災害対策本部の運営を踏まえまして、4年間に岡谷市で取り組んでまいりました事業について、駆け足でご紹介をさせていただきました。

今回の局地的な豪雨による土砂災害のように、いつ発生するか予測もできない自然災害に備えることは、大変困難であります。100年来起こり得なかった土砂災害が突然襲ってくる可能性は、全国どこの溪流にも内在しております。今後の砂防、治山、治水事業のさらなる促進に期待を寄せるとともに、その危険性を住民等に十分周知するための啓発活動や、まず自分の身は自分で守ることの重要性など、粘り強くPRしてまいりたいと考えております。

また、防災にはハードとソフト、この両面の均衡が必要ではないかと改めて痛感した次第であります。ハードが整ったといたしましても、災害を完全に防ぐことはできません。今回の災害を教訓としながら、地域防災計画を見直し、防災情報の伝達、発信、的確な避難誘導體制の確立など、体制づくりを進めておりますが、地域の自治会、住民ボランティアなど、今回の災害でほんとうに人々の生み出す大きな力を経験させていただきました。防災にかかわる人的ネットワークの構築がこれからの大きな財産になると確信をいたして

おります。

私は、平成19年9月末に任期満了によりまして、3期12年務めました市長を退任いたしました。災害から1年3カ月が過ぎました平成19年11月3日に、7名の方が亡くられました湊花岡区では、災害復旧工事が完了いたしました。土砂災害現場では、ドンダリの苗木の植樹が行われました。この植樹には、地元区民の子供からお年寄り、災害に遭われた遺族、また多くの市民が参加され行われました。市民みずから立ち上がる里山を守るための息の長い取り組みが始まったわけでありまして、市内各所でも同様の取り組みがスタートしており、現職時代にとなえてきた市民総参加により二度とこのような災害を受けない強さと優しさを兼ね備えた安全で安心なまちづくりが着実にスタートしてきております。現在、私は、立場も変わりました、今

後も積極的に市民総参加のまちづくりにかかる所存であります。

ご参会の各首長さんも大変厳しい財政状況の中で、住民福祉の向上に心血を注いでお取り組みをいただいておりますが、一たん災害が起きますと、すべてが狂ってしまうということでございまして、災害が起きる前に、でき得る限りの手を打つと。起きてしまったら、最小限に防ぐと。災害が災害を呼ぶと、災害が人災を呼ぶ、災害が風評被害を呼ぶというようなことが決してないように、私のつたないお話をご参考にしていただければ大変ありがたいと思っております。

ご清聴どうもありがとうございました。(拍手)

② 配付資料（講演）

（次頁以降に掲載）

平成18年7月19日
忘れまじ豪雨災害
 - 災害時における自治体トップの役割 -

前長野県岡谷市長 林 新一郎

平成18年7月豪雨災害 ~長野県岡谷市紹介~

岡谷市の位置



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 2

平成18年7月豪雨災害 ~長野県岡谷市紹介~

岡谷市の位置



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 3

平成18年7月豪雨災害 ~長野県岡谷市紹介~

岡谷市紹介



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 4

平成18年7月豪雨災害 ~長野県岡谷市紹介~

昔の町並み（昭和初期製糸工場）



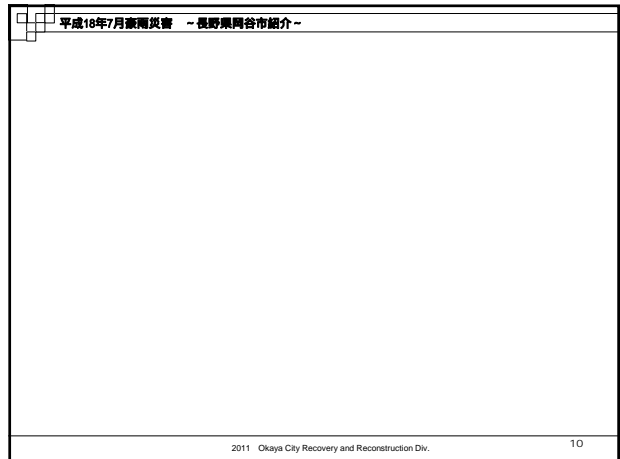
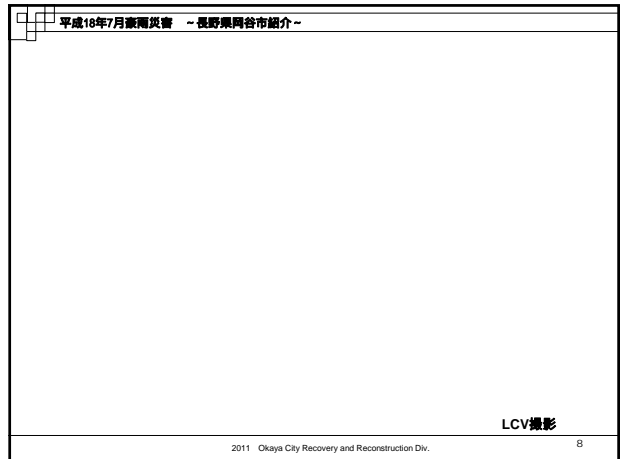
2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 5

平成18年7月豪雨災害 ~長野県岡谷市紹介~

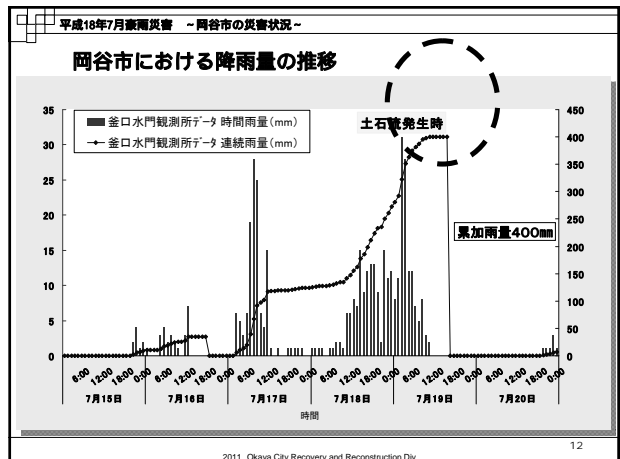
様々な基盤技術の集積

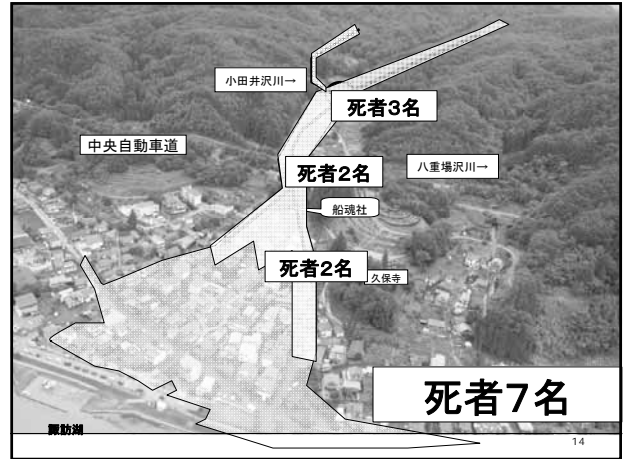
- 小物・精密加工 (切削・研削・研磨・プレス)
- 機械装置設計・製作
- 超精密加工 (DVD光ピックアップ用素子, 5.7 μm, 1.2 μm, 図形素子(40本))
- 光学素子研磨
- 熱処理・表面処理・めっき

2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 6



災害の状況







平成16年7月豪雨災害 - 岡谷市の災害状況 -

【人的被害】			【建物被害】	
人的被害	死者	8名	全壊	15棟
	重症	4名	半壊	19棟
	軽症	8名	一部損壊	76棟
合計		20名	床上浸水	38棟
			床下浸水	231棟
			合計	379棟

2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 20

平成16年7月豪雨災害 - 岡谷市の災害状況 -

被害額(概算) (一般住宅被害額は除く)

公共土木施設	約8.7億円
農林業施設	約3.2億円
教育関係施設	約1.1億円
合計	約13億円

2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 21




応急復旧



平成18年7月豪雨災害 - 岡谷市の応急復旧 -

行方不明者の捜索活動

自衛隊 1,001名
 警察 1,501名
 (警備含む)
 消防職員 250名
 消防団員 1,247名
 延べ約4,000名



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 25

平成18年7月豪雨災害 - 岡谷市の応急復旧 -

行方不明者の捜索活動



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 26

平成18年7月豪雨災害 - 岡谷市の応急復旧 -

避難所の様子 ~7月19日 市立岡谷南部中学校~



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 27

平成18年7月豪雨災害 - 岡谷市の応急復旧 -

応急活動



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 28

平成18年7月豪雨災害 - 岡谷市の応急復旧 -

ボランティア活動



ボランティア 延べ6,000名

2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 29

支援・復旧事業

平成16年7月豪雨災害 - 支援・復旧事業 -

■被災地区において説明会を開催



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 31

平成16年7月豪雨災害 - 支援・復旧事業 -

災害義援金

受 入	岡谷市義援金	171,139,109円
	長野県義援金	43,481,882円
	計	214,620,991円

配 分	第1次	333件	163,660,000円
	第2次	59件	50,960,911円
	計	392件	214,620,991円

2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 32

平成16年7月豪雨災害 - 支援・復旧事業 -

岡谷市独自の被災者支援金制度

被災区分	支給限度額
全 壊	3,000千円
大規模半壊	2,000千円
半 壊	1,000千円
一部損壊床上床下浸水	300千円

2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 33

平成16年7月豪雨災害 - 支援・復旧事業 -

岡谷市湊 小田井沢の復旧状況



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 34

平成16年7月豪雨災害 - 支援・復旧事業 -

岡谷市内山 ヒライシ沢砂防えん堤



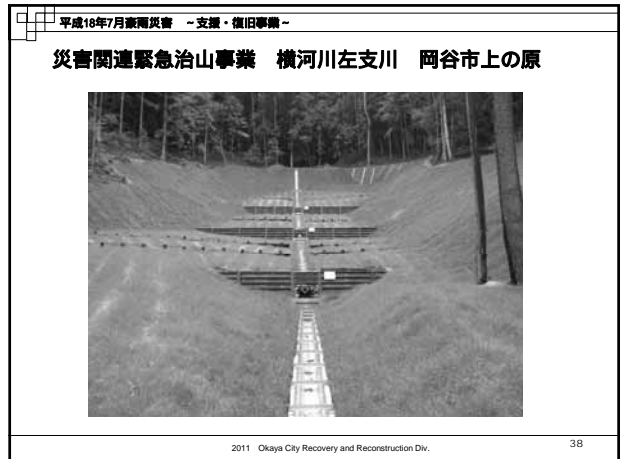
2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 35

平成16年7月豪雨災害 - 支援・復旧事業 -

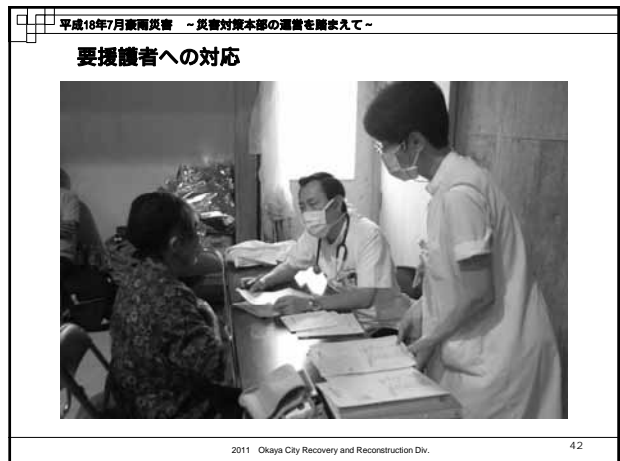
ヒライシ沢砂防えん堤 土石流捕捉状況



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 36



災害対策本部運営を踏まえて



平成16年7月豪雨災害 ～災害対策本部の運営を踏まえて～

要援護者への対応



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 43

平成16年7月豪雨災害 ～災害対策本部の運営を踏まえて～

要援護者への対応



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 44

平成16年7月豪雨災害 ～災害対策本部の運営を踏まえて～

被災後の取り組み



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 45

平成16年7月豪雨災害 ～災害対策本部の運営を踏まえて～

被災後の取り組み



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 46

平成16年7月豪雨災害 ～災害対策本部の運営を踏まえて～

被災後の取り組み

防災行政無線を聞くことができる防災ラジオの配布。



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 47

平成16年7月豪雨災害 ～災害対策本部の運営を踏まえて～

被災後の取り組み



2011 Okaya City Recovery and Reconstruction Div. 48