

第V章

災害対応・被災者支援方策の検討（提言）

域内学校施設の階上避難・民間施設利用・自動車による避難の検討

令和元年台風第 19 号で被災した本調査対象地域は、2019 年 3 月に公表されたハザードマップにおいて新たに浸水想定域として追加された地域（図Ⅲ-5）に含まれる。本地域内に立地する「宇都宮市立東小学校」（栃木県宇都宮市東塙田 1-6-14）（図Ⅲ-6）は、がけ崩れ・地すべりや地震災害時において「避難所（指定避難所）」「避難場所（一時避難場所・緊急避難場所）」としての利用可能な施設として指定されているが、浸水想定域内にあることから、洪水災害時には危険性回避の点から施設の使用ができないことになっている（写真Ⅴ-1）。このため、新しいハザードマップの公開後より、宇都宮市危機管理課・河川課および東地区連合自治会間で、洪水災害時の避難方策に関する協議が行われた結果、地域の避難者は同小学校敷地内に立地する「東地区コミュニティセンター」に一旦、避難を行った後、約 1 km 西方に位置する栃木県庁西側の「昭和小学校」（栃木県宇都宮市戸祭元町 1-15）へ避難する「二段階避難」の準備が進められた。この方法は、地域の広報誌や自主防災会主催の防災訓練等を通して住民に周知され、台風第 19 号による発災時にも実際に自治会の担当者が自動車避難者の移動支援をする地域共助の取り組みが行われた。

本地域を含む災害関連情報は、台風の接近や降雨状況等に応じて、行政からは避難関連情報が L アラート等を通じて発信されたほか、消防車両等による避難の呼びかけが行われたが、本調査における自宅外への世帯避難率は、27.2%であった。一方、自宅内での避難理由（図Ⅳ-25）においては、居住者の多くに溢水するという想定がなかったことのほか、自宅が浸水しないと思っていた割合が半数を超える（図Ⅳ-42）などゼロリスク（リスクの原因となるハザードの暴露がゼロ＝絶対安全である状態）意識が高い状態であったことや、本地域が高齢化率の高い地域であったことなどを背景に、避難所までの水平避難の割合が低位にとどまっていたことが想定される。また、「避難に関する感想・要望・意見」（86 頁）においては、「避難所までの距離が遠い」ことが数多く指摘されている。

発災時の実際の避難行動と避難所からの距離圏域（図Ⅳ-24）からは、東連合自治会地区内の被災中心地から直線で 1～1.5 キロメートルの距離があり、当時の降雨状況（図Ⅱ-19）や、域内の浸水状況（図Ⅳ-13, 写真Ⅳ-1）から、既に浸水状態の地域の移動避難は極めて困難であり、二次災害発生の危険性も有していたことが考えられる。

災害対応において人命の確保は最も重要であり、そのための避難行動は最優先に考慮すべき事項であるが、本地域における上記の実情や課題を踏まえ、東小学校の階上教室の部分開放や、JR 宇都宮駅前の商業施設や高層の民間宿泊施設等の一部を活用するなどの柔軟な対応と検討が求められる。その際、本地域における自動車保有率の高さを考慮した「自動車による世帯単位での避難」も併せて検討していくことが課題である。



東小学校

栃木県宇都宮市東塙田 1-6-14



昭和小学校

栃木県宇都宮市戸祭元町 1-15



陽北中学校

栃木県宇都宮市今泉町 47-2



錦小学校

栃木県宇都宮市錦 2-7-15

写真V-1 本調査地における田川流域の小・中学校の避難施設関連掲示看板

注：東小学校，錦小学校はいずれも洪水（Flood from Rivers）のピクトグラム横に使用不可を示すバツ印が記載されている。

注：本調査地における洪水時の主な学校施設の避難所は「昭和小学校」と「陽北中学校」。

注：「避難所」と「避難場所」の違いは、「避難所」が災害の危険性があり避難した住民等を災害の危険性がなくなるまでに必要な間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させるための施設（災害対策基本法第 49 条の 7）であるのに対し、「避難場所」は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合にその危険から逃れるための避難場所として災害の種類ごとに安全性の一定の基準を満たす施設として指定されるもの（災害対策基本法第 49 条の 4）となっている。

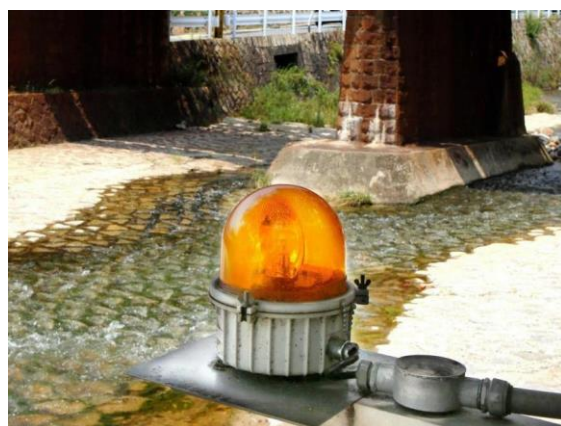
河川近傍の避難誘導・警報装置設置の検討

本調査では、市役所からの避難に関する情報については、加齢に伴う低減はあったものの、50代以下では70%以上の入手（図IV-18）がみられたが、テレビを除く情報デバイスは、70代以上では行政から発信される電子メールを受信するためのスマートフォンの利用率が低い（図IV-19）ことが課題として挙げられる。これに対し、宇都宮市は2020年2月から防災ラジオの購入補助対象の拡大を行うなどの対応が行われている。また、台風第19号の来襲時においては、地域内を消防車両搭載のスピーカーにより避難のアナウンスが行われたものの、第IV章「避難に関する感想・要望・意見」（87頁）において「雨の音が大きく聞こえなかった」ことが複数の住民から指摘されている。

政府では2011年（平成23年）6月より、行政を含む情報発信者が共通プラットフォームを通じてマスコミやインターネットサイネージ事業者等による情報伝達を行うための「公共情報コモンズ」（現：Lアラート）が整備され、住民は多様で身近なメディアを通じて迅速に情報取得を行うためのシステムが整備されている。しかし、より緊急性を伝えるための他の方法として、既に導入事例のある水位警報サイレン装置の設置や、回転灯による危険性の周知など、より多手段での対策も併せて検討していくことが求められる。



水位警報サイレン装置
東京都練馬区（石神井川）



回転灯
兵庫県神戸市灘区（都賀川）

写真V-2 水防警報装置の事例

注（左）：警戒水位到達時には音声で水位上昇への注意が発信されると同時に、20秒間のサイレンが5回（間に5秒間のインターバルを含む）鳴るほか、危険水位到達時には8秒間隔のサイレンが10回（間に5秒間のインターバルを含む）鳴るシステム。

注（右）：2008年7月28日に兵庫県神戸市灘区の都賀川で急激な河川の増水により5人が死亡した水難事故を契機に、親水遊歩道のある河道内に回転灯が設置され、「光」による警報発信の取り組みが行われている。

自助・共助の取り組みの推進

災害発生直後においては、特に消防や警察、自衛隊等による人命救助が最優先されるほか、行政では、災害対応体制のもと、各種の情報収集や伝達、避難所開設、ライフラインの緊急復旧など多岐にわたる業務が集中する。そのため、個別の支援や対応が困難になるなど「公助の限界」があることから、自分（家族）自身で身を守る「自助」や、地域で守る「共助」の取り組みが重要であり、自助・共助・公助が互いに連携し一体となることで被害を最小限にとどめ、早期の復旧・復興に結節させることが期待されている。

本調査対象地域においては、自治会の自主防災会等による声掛けのほか、宇都宮市内該の知人・親類等からの声掛けがあり（図IV-14）、「共助」が一定程度機能した。今後に向けて、より実効性のある共助の取り組みとしていくための方法として、図V-1 に示す住民参加型による自主的な地域の可視化・地図化（災害時地域支えあいマップ：長野県伊那市）が参考として挙げられる。この目的は、災害時に支援が必要な人の逃げ遅れを防ぎ、安否確認や見守り活動などの日常からの支え合いや、住民自身が地域の課題を共有する当事者意識を持つためのものであり、「住民自身」がこれを行うことに意味を持つ。併せて避難所の長期開設時における自主運営方法の議論に展開していくことも期待される。



図V-1 災害時住民支えあいマップ（長野県伊那市）

注：伊那市役所（社会福祉課・危機管理課）・伊那市社会福祉協議会により作成
https://www.inacity.jp/bohan_bosai_kinkyu/bosai_bohan/saigaijijyuumin.html

多様な主体の連携による被災者支援（三者連携による災害対応）体制の構築

1995年に発生した阪神・淡路大震災では、多数のボランティアが現地入りし、被災者支援活動を行ったことから「ボランティア元年」と称され、その後の災害対策基本法の改正等において行政が「ボランティアによる防災環境整備に努める」旨が明記される契機となった。この後も、2004年の全国的な台風災害による被害を背景に、社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの運営主体となる仕組みが整備されたほか、2011年の東日本大震災後の法改正では行政が「ボランティアとの連携に務める」旨が明記された。一方で、災害ボランティア活動を行う主体も多様化し、近年では、地域課題の解決等に取り組む非営利活動法人（NPO）等がその専門性を活かして独自に活動を行うケースも増えている。こうした状況を背景に、被災者支援を円滑に行うための仕組みとして「行政」「社会福祉協議会（災害ボランティアセンター）」「NPO等」が連携・協働するための「三者連携」の枠組みが重視されるようになり、栃木県においても2018年より「災害時ボランティア活動支援体制づくり検討会」において検討が重ねられ、2020年3月に「県域」での活動調整のための「栃木県災害ボランティア活動支援指針」のとりまとめが行われた。

台風第19号の発生時には、その一部が被災者支援のために機能したが、今後に向けては、より地域に根差した課題の整理を踏まえた支援活動を行っていくための「市域」での体制構築が求められる。宇都宮市においては、被災地域が限定的であったことや、避難所の開設期間が短期であったこと等から、一部で連携はみられたものの、必ずしも「三者連携」による活動調整は機能していなかったが、今後、災害ボランティア活動が円滑に実施するためには、平時からの関係づくりや連携方法を構築していくことが求められる。



写真V-3 支援団体等による情報共有会議

注：（左）大阪府北部地震（2018年）、（右）西日本豪雨災害・愛媛県（2018年）

行政における災害情報発信・被災後の手続き方策の検討

災害後には、各種の制度に基づき被災者の生活再建支援等に関する手続きが行われる。台風第19号後の宇都宮市役所においては、制度ごとに、各課において担当窓口が設置された（表V-1）。しかし、ほとんどの被災者にとって被災後の手続きが初めての経験であり、本調査における被災者からのヒアリングや、「行政やボランティア支援団体等に関する感想・要望・意見」（第IV章・93頁）において、「被災後に何をどのようにしてよいかの手順すらわからなかった。」という意見が多く、市役所での手続きについて、「何回も市役所に行き、手続きが大変」、「役所での手続きのため何度も足を運んだ。もっとわかりやすく簡単にしてほしい」という意見がみられた。こうした意見は本調査では必ずしも多く表明はされていないものの、行政と被災者間で様々な軋轢や齟齬を生じる懸念を有していることが想定される。そのため、今後に向けてこの課題を最小化していくためには、行政側における被災後の手続き方策を「相談や手続きをできるだけ集約した形態」で行うことが重要であると考えられる。これにより、被災者側も、り災証明書の発行に紐づけされた支援制度の手続きが一箇所で可能になる利点を持つことから、負担の軽減につながることを期待される。こうした取り組みは既往の災害において、「被災者支援ワンストップセンター」（ワンストップサービス）として導入事例も多く、鳥取県西部地震（2000年）の米子市や、宮城県北部地震（2003年）の河南町、熊本地震（2017年）の熊本市などでも設置された。この設置による行政側の利点は、様々な機関が発信する支援情報について遅滞なく被災者に情報提供できることや、被災者からの苦情・困りごと等の情報を蓄積し、適宜、行政の保健福祉部局とNPO等の被災者支援団体等と連携しながら今後の対策立案につなげることが可能になる点にある。また、本調査対象地域では、外国籍住民に対する課題は必ずしも大きくは生じていないが、仙台防災枠組み（2015年）において提唱されたINCLUSIVE（包摂）な取り組みに向けた、多言語対応（写真V-4）等も含めた情報の発信が求められる。



写真V-4 関東・東北豪雨災害（2015年）における茨城県常総市の避難所内掲示
注：ポルトガル語（ブラジル籍住民向け）とタガログ語（フィリピン籍住民向け）

表V-1 宇都宮市役所の被災者支援制度担当窓口一覧

	制度	担当窓口	場所
生活 一般	り災証明（被害家屋調査）	資産税課	2階
	り災証明（証明書発行）	市民課	1階
	衛生対策・消毒方法	保健所保健予防課	庁外
	災害見舞金	生活安心課	2階
	災害ボランティア派遣	社会福祉協議会	庁外
	災害援護資金貸付金	保健福祉総務課	2階
	総合相談	市民相談コーナー	2階
	土のう袋配布	技術管理課	13階
	学用品給与	学校管理課	13階
	健康相談	保健と福祉に関する相談	1階
	外国人相談	国際交流プラザ	庁外
	被災者生活再建支援制度	保健福祉総務課	2階
減免	市・県民税の減免	市民税課	2階
	固定資産税の減免	資産税課	2階
	医療費・保険料等の減免	保険年金課	1階
	介護保険料の減免	高齢福祉課	2階
	ごみ処理手数料の減免	廃棄物処理課	2階
	保険料の減免	保育課	2階
	産後ケア事業の自己負担免除	子ども家庭課	2階
	障がい福祉サービス負担額免除	障がい福祉課	1階
	障がい児童所支援負担額免除	子ども発達センター	庁外
	水道料金・下水道使用料の減免	上下水道局	庁外
	市奨学金・入学一時金返還猶予	教育企画課	13階
マイナンバー再交付手数料減免	市民課	1階	
住宅	市営住宅り災入居	住宅課	9階
	住宅の応急修理	建築保全課	9階
	被害家屋調査	資産税課	9階
	浄化槽設置費補助金	上下水道局・生活排水課	庁外
	仮設建築物の制限緩和	建築指導課	11階
	応急仮設住宅（賃貸型）給与	栃木県	県庁
農業	緊急災害対策特別資金	商工振興課	7階
	農業災害補償金	農業企画課	7階