

防災対策に関する提言書資料

令和4年12月21日

島田市議会

はじめに

令和4年9月23日夜から24日朝方にかけて本市に最も接近し通過した台風15号では、短時間での記録的な非常に激しい雨により、本市において多数の土砂崩れ、広範囲での浸水、幹線道路の路肩崩落及び法面崩落の多発、農林道及び農地被害の多発、断水等が発生し、長期にわたる通行止め、断水等、市民生活や産業活動の多方面に大きな被害が生じました。

特に、海面温度の上昇や暖流の大蛇行による大量の水蒸気を含んだ南寄りの風の吹き込み、寒気とのぶつかり合い等により線状降水帯が発生し、伊久美地区では、わずか13時間で546ミリ（6時間で486ミリ）の大雨が観測され、川根町笹間地区、家山地区においても400ミリを超える雨量を観測しました。

本市において昭和20年以降400ミリを超える雨量を観測した回数は、今回を含め8回となっており、特に令和元年から4年連続して発生しています。

今回の降雨の特徴は、短時間に猛烈に強い雨が降ったことが挙げられますが、過去に経験した災害に比べて非常に大きな被害をもたらすと同時に、これまで経験した災害とは異なる事象が発生し、島田市地域防災計画やマニュアルの想定を超える判断や対応を求められる場面が生じるなど、非常に難しい点があったものと考えます。

また、今後同様の降雨が発生する頻度は高まっていると危惧されるところです。

こうした状況を踏まえ、島田市議会では、災害発生後の令和4年11月市議会定例会において一般質問における質疑を踏まえ、さらに各会派等における災害対応の課題、改善点等を市当局のみならず、市議会自身についても検証することとし、そこから見出された課題とその対応策を整理した上で、今後の防災対策に生かしていくこととしました。

市議会では、一連の災害対応で得られた経験や教訓が、その後の防災対策に適切に反映されることを目的に市当局に対して提言書を提出するとともに、その取組の実現可能性や効果等について、今後も継続して検証していくこととします。

I 提言書策定の過程

市議会において、以下の過程を経て提言書を策定しました。

年月日	会議の名称	内容
令和4年 10月27日	議会運営委員会	■「令和4年9月台風15号に係る水害等への対応に対する課題の議会としての検証及び提言等の検討について」を議題とし、趣旨、検討内容、作業の流れ、策定スケジュールについて協議した。 ■各会派(会派に属さない議員を含む。)において、提言書に反映する内容を検討することとした。
令和4年 10月27日	会派代表者会議	■「令和4年9月台風15号に係る水害等への対応に対する課題の議会としての検証及び提言等の検討について」を議題とし、趣旨、検討内容、作業の流れ、策定スケジュールについて協議した。 ■各会派(会派に属さない議員を含む。)において、提言書に反映する内容を検討し、11月17日までに事務局に提出することとした。
令和4年 12月6日	会派代表者会議	■各会派から提出された内容を提示するとともに、一般質問、議案質疑の内容を踏まえ、提言書(案)を各会派で検討することとした。
令和4年 12月13日	会派代表者会議	■各会派の検討結果を事務局で取りまとめ、提言書の最終案を提示し協議した。
令和4年 12月20日	議会運営委員会	■会派代表者会議の協議結果を踏まえ、最終案を提示し協議し、提言書を完成させた。

Ⅱ 提言書策定の視点

防災対策は、基礎自治体の使命の一つとされる、「市民の命と暮らしを守る」を原点として、一つひとつの現場、一人ひとりの市民に目を向け、その中で、「助かる命は、一人残らず必ず助ける」ことが求められます。

そのために、島田市では、行政組織において危機管理部、危機管理課という一部一課の体制に加え、危機管理部長には自衛隊出身者を充てています。

初代の危機管理部長からは、「自助」（自ら助かる）は「自生」（自ら生きる）、「共助」（共に助かる）は「共生」共に生きる、「公助」（公の力を借りて助かる）は「公生」（公と共に生きる）という意味で、「生きる」ためには「絆」（愛情、希望、信頼）が必要であると表現しています。

そのためには、危機事態対応の原則として、「構える」、「知る」、「知らせる」、「助ける」、「求める」が挙げられるとしています。

「構える」では、『災害対策本部体制、自主防災組織を立ち上げる。』こと。

「知る」では、『所掌業務に応じて自ら集める。職員・家族から集める。消防団、自治会・住民から集める。国・県・防災機関等から集める。』こと。

「知らせる」では、『トップに知らせる。庁内に知らせる。県・関係機関に知らせる。自治会・住民に知らせる。議会に知らせる。報道機関に知らせる。』こと。

「助ける」では、『今すぐ助ける：救出・救助、消火。病院・救護所での治療、避難所開設。避難指示。次の助けることへの準備及びその回す仕組みを作る。』こと。

「求める」では、『国・県への要請、自衛隊等防災機関への要請、応援協定市町・事業所への要請、ボランティアへ要請する。』こと。

この原則を「着眼点」として、今回の災害対応がいかなるものであったかを検証しました。

Ⅲ 災害対応に係る課題

今回の災害対応において得た経験や教訓から、令和4年11月市議会定例会における一般質問に係る市当局からの答弁において、改善を図っていく方針が示された事項がありましたが、次のような課題があることを市議会として提起します。

危機事態対応の原則	項目	内容
構える	水防対策室と災害対策本部の設置基準	<ul style="list-style-type: none"> ●水害と地震災害では、その対応に落差がある。 ●線状降水帯の発生が予測できなかったことにより、災害対策の準備ができなかった。 ●市長、関係職員の待機状態の実態報告がなかった。 ●被害は刻々と起こっているのに、翌日も何ら行動もなく、被害を受けた各地域がそれぞれの自力で対応していた。 ●各部署同士の連携が取れなかったことにより、どの部署において対応するのか、対応すべき部署が災害情報を得ているのかかが明確となっていなかった。 ●中山間地域に甚大な被害が生じたことにより、市における指揮命令系統が災害対策本部であったのか支所であったのかかが明確でなかった。
	水害状況の検証と改良復旧への対応	<ul style="list-style-type: none"> ●島田市は70%が山林で、中小河川も多い。日頃から、減災に通じる山林や河川の管理や整備が求められる。しかしながら、数十年前は現在の自然災害に対応した設計がされていることから、今後の対応を強靱化や避難対応などの点からも改めて考えなくてはならないと感じる。
	土砂対策	<ul style="list-style-type: none"> ●今回の豪雨による水路の氾濫で道路が川のような状態になり、水が引いた後の土砂等の片づけが大変となった。 ●台風により各地の沢から大量の土砂が流出したが、大井川に流れ込む中小の沢においては、大井川河川敷部分で土砂が堆積した状態となっている。 <p>これまでは近隣関係者にて大井川本流への流路確保のため、自主的に土砂の排除を行ってきたが、残土に関する規制の強化により、これまで同様の処分が困難となっており、行政機関への撤去要請も考えられるが、復旧の優先順位は遅くなることが懸念される。</p>
	ハザードマップの整備	<ul style="list-style-type: none"> ●ハザードマップの想定区域と一致していたかを確認する必要がある。

	自主防災組織	<ul style="list-style-type: none"> ●自助、共助の観点から、水防対策における自主防災組織のあり方や体制づくりが今回の災害において機能していたか疑問である。
知る	情報収集	<ul style="list-style-type: none"> ●市の公式LINEに市民レポート「道路異常通報システム」のカテゴリーの下に「災害報告」の項目がある。これは、台風15号による災害発生前からある機能だが全く認知されていない。
知らせる	情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ●以前は過剰と思われるほど市民に対して避難への準備、対応等の情報が出されたが、今回はそのような事前情報がなかった。 ●被害状況の提供が遅かった。 ●台風状況、被害状況の情報伝達体制が機能していなかったと思われる。 ●23日19時から29日10時まで計33回の台風15号関連情報がメールにて配信されたが、島田市とは関係ない情報（近隣市町情報）が12件含まれていた。 ●今回のように夜間に記録的短時間大雨情報が発表された場合、避難することは避けるべきであるが、市民が命を守る行動のための判断すべき情報が提供されていたか疑問である。
助ける	民間事業者との連携	<ul style="list-style-type: none"> ●災害発生時に、災害協定を結んでいる業界との情報の共有と指示など、連携が図られていないとの指摘の声が事業者から届いている。
	再建支援	<ul style="list-style-type: none"> ●罹災証明の対象となる被災者が申請をしていない可能性がある。被災者の把握が課題となっている。
求める	災害ボランティアによる支援	<ul style="list-style-type: none"> ●ボランティアセンターの立ち上げ判断をいつ、どこが行ったのか明確でなかった。 ●9月4日に実施した防災訓練（ボランティアセンター立ち上げ訓練）が今回の災害に活かされたか疑問が残る。 ●被災後一か月が経過しても、未だボランティア支援が必要な被災者が存在した。

【参考】島田市議会における課題

危機事態対応の原則	項目	内容
構える	市議会の対応体制	<p>●災害対策本部が立ち上がった際、議会として支援本部を立ち上げていくことが、島田市議会提要における議会行動計画に記載されている。</p> <p>しかしながら、今回の災害において、10月4日に災害対策本部が立ち上がっている事実を把握していたにもかかわらず支援本部を立ち上げなかったため、議員間の情報共有ができなかったとともに、議員が個別に災害対策本部に対して要望等を行った事案があった。</p> <p>このほか、各議員が災害時にどのような行動をしているのか把握することができなかった。</p>
知る	議会内における情報共有	<p>●台風15号での被害状況を収集した議員の情報が議会全体で把握、集約できなかった。</p>
知らせる	議会内における情報共有	<p>●議員の役割として、災害時の要望を控えることは当然と思うが、実際、災害場所に立ち会った時、住民や被災者から必ず要望が上がってくることへの対処方法が明確となっていない。</p>

IV 災害対策に係る提言内容

「Ⅲ 災害対応に係る課題」で取り上げた課題に対し、市が今後取り組むべき内容を以下の内容のとおり提言内容の要素として取り上げます。

危機事態対応の原則	項目	内容
構える	水防対策室と災害対策本部の設置基準	<p>●豪雨災害の可能性がある場合は準備を早い時期にするべき。</p> <p>水防対策室で台風 15 号被害に対して対応が十分であったかの検証を求める。</p> <p>●水防対策室から災害対策本部への移行の基準を明確に示されたい。</p> <p>今回の台風 15 号の気象状況の時間経過と降水量から水防配備体制のレベルの経過を検証されたい。</p> <p>空振りでもいいので、災害対策本部を立ち上げることを検討されたい。</p> <p>過去の豪雨災害の事例と今回の災害事例の共通箇所を洗い出すと共に、例えば線状降水帯の可能性のあるところについては、水防体制の配備基準を総雨量予測値とするよう改めることを検討されたい。</p> <p>●水防体制の見直しを検討されたい。</p> <p>情報の集約・報告・判断の再点検。本部以外の支所単位での決定権等現場での迅速な判断ができる体制を確立されたい。</p> <p>特に、建設・農林・保健衛生・環境・教育等連携がとれる体制を災害対策本部内において検討されたい。</p> <p>●議会報告会でも川根地区の出席者から要望が出されたが、災害時における支所機能の権限拡大は検討されたい。</p> <p><u>【議会報告会における市民からの意見】</u></p> <p>◎支所機能を強化するため、市の行政組織の見直しや検討を財政面、人事面、権限等の観点から行い、防災対策上の位置づけを強化する必要がある。</p>
	水害状況の検証と改良復旧への対応	<p>●過去の水害状況と今回の被害状況の比較とその原因、過去の対策がどのように行われてきたかを、市内全域を対象とした降水量と中小河川の水位変化を検証されたい。</p> <p>議会報告会でも意見として出されたが、特に、豪雨災害対策が弱い地域を再点検されたい。</p> <p>その上で、沢や谷への谷止工設置について積極的に取</p>

		<p>り組むよう努められたい。</p> <p>また、災害時に緊急にう回路として対応できる農林道や山間地の一般道路の点検整備に努められたい。</p> <p>さらに、被災者に対して早期に復旧工事の状況等を知らせることで、安心できる環境づくりに配慮すべきである。(状況等の情報提供は市から自治会長、自治会長から地域住民に伝達する。)</p> <p><u>【議会報告会における市民からの意見】</u></p> <p>◎災害時のう回路として林道があるが、スムーズに通れるところばかりではないため、少なくとも車が通れるくらいに整備することについて検討が必要である。</p> <p>◎災害時の道路崩壊について、う回路も大切だが、そもそも崩れないように整備することやバイパスを設置すること、さらには河川の改修の検討が必要である。</p> <p>●過去何回も災害が起きているようなところは、抜本的な対策の研究。原型復旧だけでなく、改良復旧を実施するよう努められたい。</p> <p>●今後の検討課題として、市内主要河川への水位計の設置を検討されたい。また、その情報の公開化を求めたい。</p> <p>また、市内の河川等の想定時間単位の雨量を何mmの雨とするか指針を明確にされたい。</p>
	土砂対策	<p>●土砂の撤去等に対する行政の基本的な方針を明らかにし、法に抵触しない範囲で、現場における早期な対応策を明確にするよう検討されたい。</p> <p>このことは一時的な仮置き場及び最終処分いずれにおいても検討されたい。</p> <p>また、計画的な水路の管理や河川の浚渫を実施されたい。</p>
	ハザードマップの整備	<p>●作成中のハザードマップと市内避難所との影響調査を検証されたい。</p> <p>地震災害と水害災害の場合の避難所を市民に安易にわかるように明確に示したハザードマップの作成に努められたい。</p>
	自主防災組織	<p>●今までは、災害＝巨大地震を想定した訓練が主であったが、これからは水害に特化した自主防災訓練の実施を検討されたい。</p> <p>中でも、避難地・避難場所の開設について市からの開設要請がなくても各地区で自主的に開設できる体制づくりを確立できるよう各自主防災組織に指導されるよう要請する。</p>

		<p>●自主防災倉庫が浸水想定深よりも高くなるよう嵩上げを検討されたい。</p>
知る	情報収集	<p>●市の公式LINEに災害情報機能があることを、自主防災組織を通じて市民に広く周知することを求める。</p> <p>併せて、当該LINEの機能は、市の地理情報システムとの連携ができていないため、災害発生時に有効性の高い機能とするには、各システム機能の連携が求められることから検討されたい。</p> <p>●災害発生時には安否確認のアプリで生存確認をすることを導入だけでなく運用することを検討されたい。</p>
知らせる	情報提供	<p>●議会報告会でも意見として出されたが、人命を守るという観点から、空振りでもいいので、明るいうち（昼間）から避難準備情報を出すことを指摘する。（豪雨情報をつかんで、早め（昼間のうちに）の避難を促す。）</p> <p><u>【議会報告会における市民からの意見】</u></p> <p>◎災害時の避難所開設の判断と指示について、夜暗くなってから指示が出ると逆に危ないため、避難情報の出し方の検討が必要である。</p> <p>●メールの配信頻度の有効性を検証すると共に、検証結果に基づく必要性を検討されたい。</p> <p>必要な情報を簡潔に、的確に伝達するためには、情報源を一元化する必要があると思われる。</p> <p>●LINE登録者数を増加させる施策がとられているが、LINEでの防災情報発信の利用を検討されたい。</p> <p>また、災害対策本部で集約した情報を逐次、市のホームページやLINEなどで情報発信することを検討されたい。</p> <p>●国・県を含め、水位計が設置されている河川の機器類の定期的な点検及び修繕等を行うと共に河川情報の取得方法を市民に周知するよう要請する。</p>
助ける	民間事業者との連携	<p>●県、市、民間がチームを作り、対応にあたった方が、より効率的に効果が得られると考えられる。</p> <p>行政による、より一層の民間活力の利用が進む中、災害時にも民間の力が大きな効果を発揮することを念頭にチームの編成等を検討されたい。</p>
	再建支援	<p>●罹災証明の対象となる被災者は、罹災証明の申請が初めてとなる場合が多いことに加え、高齢者が申請することも想定される。このため、特に高齢者の申請に際しては記載事項を分かりやすくかつ申請書の簡略化などの配慮をされるよう努められたい。</p>

<p>求める</p>	<p>災害ボランティアによる支援</p>	<p>●災害時の被災者援助に対するマニュアルの作成と関連団体への提示を検討されたい。</p> <p>その中に市民ボランティアの業務範囲を明確化することに加え、マニュアルに沿った防災訓練を実施することを検討されたい。</p> <p>●市は社会福祉協議会だけにボランティアサポートセンターの運営を任せるのではなく、市の積極的なサポート体制・募集体制を協議会と連携して確立することを要請する。</p>
------------	----------------------	---

【参考】島田市議会における対応策

<p>危機事態対応の原則</p>	<p>項目</p>	<p>内容</p>
<p>構える 知らせる</p>	<p>市議会の 対応体制 議会内における 情報共有</p>	<p>●島田市議会提要における議会行動計画を各議員が再確認する。</p> <p>議員個人としては、島田市議会提要、大規模地震申し合わせおよび、大規模災害編（災害対応における議会行動計画）の徹底を確認すること。特に、議員として職員担当課に直接要望することは控える。情報提供もできれば議会事務局を通して行うこと。</p> <p>【参考】災害対応における議会行動計画（大規模災害対策編）（抜粋）</p> <p>(3) 議員の行動基準</p> <p>③被災地及び避難所等での情報収集を行い、必要に応じて議会支援本部へ報告すること。（※直接、市対策本部への要望等は行わない。）</p> <p>●災害支援本部の立ち上げの判断基準と議員間の情報共有の在り方を再確認する。</p> <p>判断基準を検討すると共に、支援本部を立ち上げない際の状況集約体制の設置の必要性を検討する。</p> <p>●行動計画などを確認するためにも、島田市災害対策本部と連携したシミュレーションとしての防災訓練を実施する。</p>
<p>知る</p>	<p>議会内における 情報共有</p>	<p>●議会への情報共有をする体制（システム）は十分確保されるべきという観点から、今後さらにデジタルトランスフォーメーションが加速していく中、デジタルを活用した（階層を設けた）情報共有は必須と考えられるため、体制の構築を検討する。</p>

おわりに

今回の台風15号の影響に伴う豪雨により、本市に大きな被害をもたらしたことを踏まえ、令和4年11月市議会定例会では、一般質問した議員17人のうち7人が災害対応等について質しました。

また、各議員が被災した市民や被災状況等を確認した中で、課題とされる事項を各会派で抽出し提言書の素材としました。

災害対応において最重要事項とされる人命を守ること、早期の復旧体制の確立という観点から、特に初動体制のあり方や情報共有のあり方、さらには復旧に向けた対応に課題が挙げられます。

この資料はこのようなことを踏まえた上で、本市の防災対策に不足していると考えられる事項を取りまとめたものであります。

本市では、島田市国土強靱化地域計画、島田市地域防災計画、島田市水防計画書等に基づき、災害に強いまちづくり・ひとづくり・システムづくりを目指して、ハード、ソフトの両面から様々な施策を積極的に展開されておりますが、本提言を踏まえ、一步踏み込んだ防災対策を講じるよう要望するものです。

なお、令和4年11月市議会定例会において、当局側から答弁があった検討事項については、早期に検討作業に着手し、適切な対応を期待するものであります。