

令和3年度 江東5区広域避難推進シンポジウム 開催概要

～ 大規模水害時の広域避難実現に向けた意識改革と行動 ～

【日時】 令和4年1月29日(土) 14:00～16:30 【会場】 YouTubeによるオンライン開催

1. 開会挨拶【江東5区代表 斉藤 猛 江戸川区長】

令和元年の台風19号では広域避難の判断の難しさや避難先の確保など多くの課題が確認された。本シンポジウムを通じてこの問題の議論を深めていきたい。この機会に広域避難の重要性についてご理解いただきたい。



2. 基調講演【東京大学大学院情報学環 片田 敏孝 特任教授】

基調講演として、「江東5区の大規模水害を考える ～犠牲者ゼロを実現するために～」と題し、江東5区広域避難推進協議会のアドバイザーである東京大学大学院の片田敏孝特任教授にご講演いただきました。

新型コロナウイルスと自然災害

コロナ禍で気付かされた「自分の安全、自分の感染予防は自分でしかできない」、「自分の安全は自分だけの安全ではない」、「専門家も行政もあてにならない」という命の守り方は、自然災害に置き換えても同様である。結局は自分の安全は自分で守るという原点に返っていく。避難とは難を避ける行動であり、避難所に行くことだけが避難ではない。ハザードマップなどで正しくリスクを知って、在宅避難や避難所以外の場所への避難も含めた分散避難をする必要がある。行政が250万人の避難先を全て準備することはできない。そのため、自分で考えて、主体的に行動していく必要がある。



多発する自然災害

令和2年7月の熊本を中心とした大規模水害、令和元年の東日本台風、そしてその前年の西日本豪雨、さらに前の九州北部豪雨など、地球温暖化の影響により毎年色々な形で記録更新するような豪雨災害が続いている。熱海で発生した土石流のような災害を予測することは非常に難しい。また線状降水帯など、水害の発生についても予測が難しい現象がある。しかし、犠牲者の発生は、この様な予測困難な状況において避難できるか否かで決まってしまう。こういった状況においても住民が逃げられる社会の構築を目指さなくてはならない。

最近の自然災害をめぐる日本の防災の動き

土砂災害や線状降水帯の予測は困難であり、「行政からの避難情報に基づき、行政の指定した避難所にいけばいい」という、これまでの防災の枠組みは既に破綻している。もちろん行政はしっかり対応する必要があるが、被害の有無は住民が適切に逃げるかどうか次第である。したがって、重要なのは住民の主体的な行動であり、防災は「行政サービス」ではなく、住民の行動をサポートする「行政サポート」であるべきである。現実問題として自然災害と向かい合っているのは地域社会全体であって、その中に行政と住民という立場があるに過ぎない。荒ぶる自然災害に対しては、守る者と守られる者という考え方を捨てて、主客未分で向かい合わなくてはならない。

この様な考えに対応して、災害対策基本法が改正された。改正の柱の一つである「避難情報の変更」は、避難勧告が廃止されて避難指示に一本化されたと説明されるが、その本質は避難指示までに自ら判断して避難する主体的な行動の要求である。また、「個別避難計画の作成」は、主体的な避難を求める代わりに自ら避難できない避難行動要支援者を守るための仕組みであり、災害を通じて安心して暮らせる社会を地域で作る取り組みを求めるものである。また、「災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置」は、広域的な避難対応に関する各機関の役割を明確にすることで広域避難を促進するためのものであり、区民一人ひとりについても早い段階から行動する意識を持つ必要がある。

犠牲者ゼロの実現に向けて我々はどうあるべきか

地域の水害特性や大規模水害時の危険性、適切な避難対応を共有して、早め早めの行動を取ってもらう。そ

して、いざという時に大渋滞をもたらさない円滑な避難を達成するためには、区民の理解や協力が必要であり、平時から理解を深めてもらうことが重要である。江東5区ではこのような普及啓発を積極的に行っており、ハザードマップなどで水害リスクや分散避難の重要性の理解促進を進めている。令和元年東日本台風では、広域避難情報の発令基準を明確にしていたことにより、江東5区で協議した結果、広域避難情報の発令を見送るという判断ができた。また、住民との問題意識の共有が図られてきており、かつてないほどの避難が見られた。そして、広域避難が行われた利根川中流域では、大渋滞が発生しており、膨大な避難者をどう処理するのが一番大きな問題であることを思い知らされた。

江東5区には膨大な人がいる。そして大規模な水害が発生してしまうと広範囲が長期にわたって浸水してしまう。ここにはダメだということを理解するとともに、行政だけがこの問題に対応しているのではない、皆が一緒になって対応しているという認識を分かち合っていく必要がある。

3. パネルディスカッション

防災研究者、気象予報士、行政機関などの様々なお立場にあるパネリストにご参加いただき、令和元年東日本台風時の対応や課題、現在行っている取り組みやこれからの対応のあり方についてお話いただきました。

前半テーマ 「令和元年東日本台風を振り返る」

三井秀夫氏 (気象庁東京管区気象台気象防災部次長)

令和元年の台風第19号は、大型の台風で非常に強い勢力で関東地方に接近してきた。場合によっては、前線の影響で数日前から実際よりも更に雨が多くなり、関東地方に多大な影響を与えた可能性も考えられたため、もしかしたら運が良かったのかもしれない。

気象庁は、早め早めに情報を伝える方針であり、この台風に関しては3日前から記者会見や報道発表等を行った。しかし、早い段階での台風予測を人の一生で考えると、成人になった一番強い状況を生まれての赤ちゃんのところで予測するような不確実性がある。不確実性がある情報を使いながら、どのように伝えていくのが課題である。



近藤奈央氏 (気象予報士・防災士・健康気象アドバイザー)

気象キャスターは、台風接近前は台風の特徴やいつどこでどんな危険があるのかなど、早くから防災意識を高めるための報道をおこなっている。また、台風の接近・通過中は、実況と今後の予測、危険な場所を伝えることが大事なポイントになる。また、台風シーズン前には、基礎的な知識の解説による意識付けにも力を入れている。

気象解説は、伝えられる時間が2～3分と限られていて、詳しく解説することが難しい。また、危険を呼びかける言葉が聞き慣れた言葉になってきてしまっていて、主体的に避難してもらうための言葉選びが難しい。さらに、解説する用語の区別や整理ができていないと、危険性を正しく視聴者に伝えられないという課題がある。

山口正幸氏 (江戸川区危機管理部長)

江東5区の大規模水害対策のポイントは、自主的な早めの広域避難である。広域避難計画では、氾濫発生の際概ね3日前に避難を判断することを想定していて、渋滞や駅の混雑を考え少なくとも氾濫の1日前、雨風の強くなる9時間前までに避難を完了していただく。それ以降は最寄りの高い建物への緊急避難を呼びかけていく。

令和元年東日本台風では、計画の基準に達せず、また雨量予測も未発表であったことから、広域避難情報は発表していない。その後、台風最接近の当日朝に気象庁より、荒川流域での3日間総雨量が500mmを超える可能性があるとの連絡があり、江戸川区では避難勧告を発令して約35,000人が避難した。台風予報及び雨量予測と広域避難の発令基準のズレが大きな課題であり、広域避難情報を発表する判断の難しさを痛感した。

芝崎晴彦氏 (東京都総務局防災計画担当部長)

東日本台風では、当時の降雨量や降雨時間、大雨特別警報発令の可能性といった情報から、大きな被害が発生する可能性が高まってきたため、19年ぶりに災害対策本部を設置した。今回は、大雨特別警報の頃から避難者が増加したが、実際には同時期に鉄道の計画運休や高速道路の通行止めが始まっており、広域避難が求

められた場合はできなかった可能性あるため、早めの避難が重要である。

都としては、区外に避難ができる施設を確保していくこと、避難先等の情報を的確に発信すること、適切に避難生活を送ることができるようオペレーションを具体化していく必要があると考えている。都民一人ひとりが、リスクを自ら確認して、どう行動するか平時から考えるための情報発信が課題である。

矢崎剛吉氏(内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(調査・企画担当))

令和元年東日本台風では、東日本一帯で広域な被害が起きた。家屋の浸水は70,000棟以上に及び、記憶のある中でも五本の指には入る災害であった。国では、令和元年12月に中央防災会議のもとにワーキンググループを設置して、東日本台風を教訓とした避難対策の強化について検討を行った。

国としての課題は、ハザードマップの認知、活用不足が顕在化したこと、死者のうち6割以上が65歳以上の高齢者であったこと、そして広域避難については、避難手段や避難先をどう確保していくか、切迫した状況における関係者間の調整が非常に難しかったことなどが挙げられる。

阪本真由美氏(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授)

令和元年東日本台風の長野県須坂市の調査では、30代は75%くらいの人が危機感を感じていたが、70代では4割強に留まり、世代間の危機感の認識の相違が示された。また若い世代は、情報が避難に結びつきやすく、危険性が高まると速やかに避難したが、高齢世代はどちらかというと受け身で、情報がリスク認識に結びつきにくい。

広島市による平成30年7月豪雨のアンケートでは、家族に勧められたから、近所の人や消防団に勧められたからなど、周りの人の働きかけが避難のきっかけとして一番多く回答されている。防災情報により危機感を持っていたが、その後決め手として声かけを行うことが避難の推進に結びつくのではないかと考えている。

後半テーマ「大規模水害にどう立ち向かうか」

矢崎剛吉氏(内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(調査・企画担当))

国では、広域避難を進めるために、制度面の充実を議論した。具体的には、避難情報のあり方、広域避難を円滑に行うための仕組み、高齢者等の避難をさらに促進する方策について議論した結果を踏まえて、令和3年5月に災害対策基本法の改正を行った。広域避難は数日前から対応する必要があるため、災害発生のおそれがある段階から災害対策本部を設置し、自治体の取り組みを支援して、必要な機関に指示できる体制を構築した。また、広域避難を念頭に、おそれ段階から他の自治体と協議し、運送事業者に対して避難者の輸送に関する要請を行うことができるようにした。

行政は住民の避難を全力で支援しようとしている。ただ、避難するかしないかは住民の判断になる。身の回りの情報に耳を傾け、いざという時にはどうすればいいのか普段から考えていただき、災害から大事な命を守っていただきたい。

芝崎晴彦氏(東京都総務局防災計画担当部長)

都では、広域避難先の確保について都立施設で使えるものは全部使う方針を立てている。また、国や民間施設の協力を得ながら、オリンピックセンターなど複数の施設について順次広域避難先の確保を進めている。また、内閣府と共同で設置した検討会もあり、具体的な施設への避難を想定した広域避難計画を作るフェーズに移っていく。さらに、都内の62市区町村すべての間で、災害対応時の職員の派遣や物資を融通し合うこと、被災しなかった市区町村の避難所の利用に関する項目を盛り込んだ協定を結んでいる。

都では避難行動を支援するためのツールとして東京都防災アプリを作っており、どれくらいの浸水深が想定されているか簡単にわかるようにしている。この様なツールで自身やご家族などのリスクを確認して、お互い知らせあって、水害の場合にどう行動をするのが平時から考えていただきたい。

山口正幸氏(江戸川区危機管理部長)

江東5区で作成したハザードマップでは、大規模水害によりほぼ全域が浸水することを示しており、2週間以上浸水する範囲には約100万人が住んでいる。また、同時に配布したリーフレットでは水害リスクや事前に浸水区域外へ広域避難することの重要性を示している。江東5区の方々が広域避難するには長い時間が必要となる。広域避難が必要と判断した時は3日前から呼びかけるので、時間を有効に使って広域避難していただきたい。また江

東5区では、広域避難の更なる実効性の確保に向けて、国や都、他機関とも連携して的確な情報発信を行っていく。

台風は進行方向の右側で強い風が吹く性質があるため、進路に注意することが大切となる。都内では、例えば御茶ノ水駅よりも西側は台地で浸水リスクは低いいため避難先の候補となる。さらに遠方への避難も考えられるが、土砂災害のリスクもあるため避難先のハザードマップを確認することも大切である。全員の避難先を行政が準備することは非常に難しい。親戚や知人宅、ホテルなどを自主的に確保していただくよう呼びかけている。

三井秀夫氏(気象庁東京管区気象台気象防災部次長)

気象庁では、予測情報の改善を進めており、平成31年には台風の強度予報を5日先まで延長している。また、昨年からは台風の暴風域に入る確率を提供しており、暴風の影響のある地域が図上で分かるようになってきた。さらに、昨年10月11日から1日程度先の土砂災害、浸水害、洪水の最大の危険度予測を提供しているので活用してほしい。そして、令和3年には線状降水帯の情報提供を開始しており、令和4年には半日前からの広域の予測、令和6年には県単位の半日前から予測、令和11年には市町村単位の予測を予定している。

地域との連携については、江東5区の協議会や荒川下流のタイムライン検討委員会など参画しながら、適切な情報発信を行っている。また、顔の見える関係の構築にも力を入れており、首長や防災担当者との面談や地域を歩いて自分の目や足で確認するなど、地域とのつながりの強化に努めている。災害時にはこのような取り組みが大事となるので、お付き合いいただきたい。

近藤奈央氏(気象予報士・防災士・健康気象アドバイザー)

視聴者に分かりやすく情報提供するための取り組みとして、インパクトのある伝え方を心がけている。テレビでは目から入る情報の方が印象に残りやすい。このため天気のポイントを文字化したり、イメージ画とともに伝えたり、必要な持ち出し品は実物を見せたりして、一目で理解してもらおう工夫をしている。日頃から防災減災を意識した放送を心がけており、出水期前の段階で、警戒レベルやハザードマップの見方など防災情報を解説したり、比較的穏やかな天気の日を利用して分かりにくい気象用語を解説したりしている。

気象キャスターの役割は、現状の把握や今後の予測を伝えるだけでなく、命を守るための情報を多くの人に理解してもらうためのきっかけを作ることだと考えている。気象情報を普段の天気を知るためだけでなく、防災力を高めるためのツールとして、もっと活用してもらいたい。

阪本真由美氏(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授)

これまでは避難できない方への支援体制が定まっていなかった状況があった。避難行動要支援者の名簿を策定することで状況を把握する取り組みが進められていたが、毎年のように犠牲者が出てしまっていた。今回の災害対策基本法の改定で、避難行動要支援者一人ずつに対して誰がどうやって支援するのか個別避難計画を作ることが定められた。今はどういうアプローチで個別避難計画を策定すればいいのかモデル地域で検討が進められている。

しかし、対応が進められているのは重度の障害者で、そこまで至っていない人については、地域ぐるみのサポートが求められる。行政にも縦割りが見られ、防災部局、福祉部局が別々に仕事をしてきた。これらの部局が互いに連携して情報を共有し合い問題解決に向けて取り組む必要がある。地域においても民生委員やケアマネージャーが、自主防災組織やまちづくり協議会などと連携して、地域ぐるみで体制を作っていく必要がある。誰一人残さずに避難できるようにするため、防災、福祉が連携し合って、よりよい地域づくりを行っていかなければならない。

コーディネーター総括 片田敏孝氏(東京大学大学院情報学環特任教授)

気象庁やキャスターが、どうしたら防災に役立つことができるのか、被害軽減につながるのかを懸命に考えている。そして、行政はしっかり法制度を整え、地域の皆さんと連携して、自分たちがやるべきことできることは何かをそれぞれの立場で懸命に考え、行動に移している。重要なのは、こういった努力の中で住民の皆さんとどれだけ意識を共有して、行動の実に繋がれるのかということ。大規模水害の時にここにいたらダメ。とにかく皆が避難して、そして避難できない人を守ることで犠牲者ゼロを目指す。まさにSDGsをこれからの社会が目指さなくてはいけない。誰一人犠牲者を出さないという思いの中で、皆が力を合わせて対応していくことが重要だ。