

2014 年 8 月広島土石流災害後の地域防災計画の見直し

長崎大学大学院工学研究科 フェロー会員 ○高橋和雄

1. まえがき

2014 年 8 月豪雨による広島市の土石流災害は深夜に発生したが、避難勧告基準が総合判断であったことや避難勧告の発令者が明確でないことから急激な気象状況の変化に対して避難勧告の発令が間に合わなかった。さらに、深夜の豪雨の中の避難や避難支援にも限界があったと推測される。広島市地域防災計画等は整備されていたが、機能しなかったことから、広島市は「8.20 豪雨における避難対策等検証部会」を設置し、豪雨の状況と防災対応を再現し、地域防災計画の避難対策等を検証して提言を行っている¹⁾。この結果は広島市および広島県の地域防災計画に反映された。

本稿では、災害資料やヒアリング調査で得られた 2014 年 8 月豪雨災害後の広島市および広島県の地域防災計画の見直し内容を報告する。

2. 広島市の豪雨災害を教訓とした防災システムの見直し

2014 年 8 月豪雨時の広島市の避難対策等については、正確な情報が少ない中、十分確認されないままに様々な情報が流された。新聞報道等で指摘された多くの事項は検証され、システムの改善等に資された部分と課題として残されたものがある。

2014 年 8 月豪雨のような気象条件の急激な変化による局地的豪雨は、直近では 2009 年 7 月中国・九州北部豪雨、2012 年 7 月九州北部豪雨、2013 年 7 月山口・島根豪雨でも見られ、どこでも起こり得る状況にある。これらの豪雨災害では今まで積みあげられてきた地域防災計画が機能しない状況になった。急激な気象の変化に対応できる警戒避難システムが地域防災計画とそれを実行する避難勧告等の判断・伝達マニュアルや職員初動マニュアルになっていなかったことによる。さらに、気象の急激な変化に対応できる情報収集や避難行動が取れるような地域との協働も道半ばであった。

広島市は、「8.20 豪雨災害における避難対策等検証部会」（以下ここでは「避難対策検証部会」と呼ぶ）を設置して、広島市が行った避難に関する情報の提供と住民の避難までの対応と住民の避難

に関する対応についての検証を行った。さらに、急激な気象の変化、深夜の災害発生に対応するための避難対策を提案し、報告書が公表されている¹⁾。この部会の名称は既設の「避難対策検討会議」の下部組織として設置されたためである。避難対策に特化しているが、これだけの資料がそろっているので、消防団員の二次災害に対する安全対策、報道機関への情報提供、災害対策本部の機能、災害応急対策、関係機関との連携等の検証も可能で、必要と感じている。

表-1 検証部会の提言に基づく地域防災計画の見直しの骨子

項 目	内 容
災害応急組織体制の強化(3 項目)	勤務時間外における初動体制の整備
	災害応急組織(災害対策本部等)の見直し
	市長への状況報告
情報の収集・伝達体制の充実(6 項目)	気象情報等の収集方法の改善
	情報の収集・分析時間間隔の短縮
	情報の確実な収集体制の確立
	危険度の段階に応じた避難情報の提供
	多様な情報発信媒体の活用
	サイレンの機能追加と拡充
避難対策の充実(6 項目)	避難勧告・指示等の発令者の明確化
	避難準備情報の情報内容の見直し
	切迫した状況下において発令する避難勧告等の情報発信
	避難情報の伝達範囲の整理
	避難情報を発する時期の明確化
	避難場所の段階的開設等
	避難場所の迅速な開錠
避難体制の強化(3 項目)	居住地域の危険度の周知の取り組み
	避難情報の住民への周知と意識改革

3. 広島市地域防災計画の見直し

広島市は「避難対策検証部会」からの指摘や提言、豪雨災害への対応の教訓、「土砂災害防止法」等の法令の改正に伴って、広島市地域防災計画の基本編、水防編等を2015年3月の市防災会議で修正した。「避難対策検証部会」からの指摘や提言を踏まえての改正の項目と内容は表-1に示すとおりである。急激に変化する気象変動に対応するため、短時間間隔で降雨の分析や危険度の判断ができるシステムの構築に取り組む旨を規定し、システムが構築されるまでは、土砂災害警戒・避難基準雨量の作成を毎正時毎に仕立てたものを、大雨警報発表後は、30分毎に作成することにした。急激に気象が変化し危険性が高まった場合、避難が必要との判断を迅速な勧告の発令につなげるため、避難場所の開設を待つことなく迅速に発令する旨を規定した。また、避難場所の迅速な開錠のため、自主防災組織の他、地域内の他の団体の協力を得ながら複数人が開錠できる体制とする旨も規定された。

豪雨発生時には、広島市危機管理部は消防局にあり、勤務時間外の初動体制を確保するために、24時間体制で専任職員を配置するとともに、注意報発表時から職員が段階的に参集することになっていた。つまり、危機管理に当たる職員が確保できるので、急激な気象状況の変化に対応できるようになっていた。この体制そのものは評価できるが、避難勧告等を発令する市役所や区役所では災害の様子を把握できるようになっていなかった。災害警戒本部が設置されるまで市職員が参集しない計画となっていた。この点は「避難対策検証部会」でも指摘されており、消防局と同じ体制が市長部局でも必要とされた。広島市は組織改正を行い、危機管理部門を市長部局に移管し、危機管理室を設置した。この組織体制の見直しは広島市が策定中の「復興まちづくりビジョン案（第2版）」²⁾に記載され、これに伴う災害対策の組織の再編がなされた。危機管理を消防局単独で行っていたことを見直して市役所危機管理室、区役所および消防局の連携が図られた。

さらに、豪雨災害の対応を踏まえて、避難対策、災害対策本部の体制・機能、応急対策の充実・強化、職員等の安全対策の充実、防災関係機関との連携強化等について記載された。このうち新設された対策は多様な避難所（生活避難場所、二次避難場所）の確保（民間借り上げ住宅、旅館ホテル等）、報道機関への情報提供、災害廃棄物の処理体制の整備、被災車両の撤去等である。

4. 広島県の地域防災計画の見直し

広島県では県議会で議員提案による「広島県『みんなで減災』県民総ぐるみ運動条例」が制定され、2015年4月から取り組みが開始されている。広島県には県防災基本条例は既に制定されていたが、さらに減災の取り組みを総合的かつ計画的に推進するための運動が条例で定められた。今後行動目標を達成するための行動計画が策定される予定である。広島県地域防災計画ではこの条例に関する項目の他に、豪雨災害の災害対応に伴う見直しがなされた。県としての見直しには、防災を担当する職員の資質の向上、国・県・市町の合同会議の開催、災害対策本部要員の配備および動員（長期間設置される場合のローテーション、交代要員の規定）、子ども支援チームおよび災害派遣精神医療チーム（DPAT）派遣等が追加された。

5. おわりに

本研究を踏まえた提言は次のようにまとめられる。

- (1) 地域防災計画は、検証結果や災害対応の教訓に基づいて迅速に見直されたと評価されるが、避難対策等以外も検証すべきと考える。
- (2) 昨今の豪雨災害の発生状況を見ると今回の検証結果と地域防災計画の見直し内容を全国の自治体で活用できるように情報発信をすべきである。

参考文献

- 1) 8.20豪雨災害における避難対策等検証部会：平成26年8月20日の豪雨災害避難対策等に係る検証結果，全110頁，2015.1
- 2) 広島市：平成26年8月20日豪雨災害復興まちづくりビジョン案（第2版），全71頁，2015.2