

令和元年度 淀川管内水害に強い地域づくり協議会 大阪府域 首長会議 議事概要

日 時：令和元年 7 月 24 日（水） 13 時 30 分～15 時 30 分

場 所：グランキューブ大阪（大阪府立国際会議場）1009 会議室

【出席者】

南崎 淀川左岸水防事務組合事務局長、眞田 淀川右岸水防事務組合事務局長、寺前 大阪府都市整備部事業管理室長、東出（独）水資源機構関西・吉野川支社淀川本部長、成宮 淀川ダム統合管理事務所長、三戸 淀川河川事務所長

（以下代理出席）

大阪市危機管理監、高槻市危機管理監、守口市副市長、枚方市危機管理室長、茨木市危機管理監、寝屋川市危機管理監、大東市危機管理監、門真市総務部長、摂津市総務部長、東大阪市危機管理室長、島本町副町長、大阪府政策企画部危機管理室参事、大阪府都市整備部河川室課長補佐、気象庁大阪管区气象台気象防災部長

【報道関係】

日刊建設通信新聞社、時事通信社

■議題

- 1) 淀川管内水害に強い地域づくり協議会の活動内容について
 - ① 協議会の概要
 - ② 平成 30 年度の活動報告
- 2) 水防災意識社会再構築ビジョンに基づく取組項目の変更及び追加について
 - ① 変更及び追加箇所の説明
 - ② 取組方針の改訂
- 3) 令和元年度における本協議会の活動予定
- 4) 京都大学 竹之内健介特定准教授による講演
～地域社会における防災スイッチを考える～
- 5) 首長間による意見交換 「水害による人的被害ゼロの実現に向けて」
～各戸・各地域（自助・共助）に応じた避難行動を実現するにあたり、
今後、何をしていくべきか～

【首長間における意見交換】

＜大阪市＞

- ・地元特有の避難スイッチについては、昔からの伝承があったと思うが、都市化の進行に伴って失われていったと思う。
- ・大阪市には山がないため土砂災害の恐れはなく、河川の水害が主である。
- ・昔の伝承に代わるものとして、洪水ハザードマップに河川の水位情報が入手できるホームページの情報を記載している。
- ・問題は、河川水位が何を意味するのか、氾濫危険水位や避難判断水位の数値について、情報を受け取る住民が理解できていないことである。
- ・避難勧告や避難指示などの意味を理解しやすくするための改善として警戒レベルが用いられることになった。警戒レベル 3 では避難準備・高齢者避難開始、警戒レベル 4 では全員避難開始と、受け取る住民側には単純化されてわかりやすくなった。
- ・住民が河川の水位情報のホームページを見たときに、避難判断水位が警戒レベルの 3 なのか 4 なのかわかるように、河川水位情報と警戒レベルとの関連付けを行うことを河川管理者へお願いしたい。
- ・大阪市としては、警戒レベルと住民に必要な行動をより単純に理解できるよう、避難情報の発令について検討している。

＜高槻市＞

- ・避難スイッチを持っている地域はあるかもしれないが、実際に運用されている状況は把握できていない。
- ・行政の責任は、正確な避難情報を遅れることなく的確に発信していくことが原則であると考えている。
- ・行政からの情報発信の手段には、ホームページ、広報車など多様なツールがあることを日頃から住民にしっかり理解をしていただいていることが前提である。そして、災害時には住民が自主的に情報の収集をしていただくことが大切であることを、しっかり周知していかなければならないと思っている。
- ・ハザードマップ等を配布し、自らの地域における災害のリスクをしっかりと把握していただくように、あらゆる機会を通じて住民に伝えていくことが大切であり、継続して実施していく必要があると考えている。

＜守口市＞

- ・全国的に大きな水害が頻発し、平成 30 年には大阪でも北部地震や台風 21 号の激甚な災害があったことから、明らかにここ数年で住民の防災意識は高まっている。
- ・守口市では自主防災組織が 160 ほどあるが、自主防災組織から地域住民を啓発したいので行政も協力するように要望していただいている地域が増えている。

- ・万一の災害の時や事前の予防対策に中心になっていただける自主防災組織の方々を対象に、防災情報の内容の正確な理解の促進と防災意識の高揚の取組にもっと力を入れていきたいと思っている。
- ・近年では高層マンションが増えてきている。防災だけに限らず、旧住民と新しい住民のコミュニティを如何に統合していくかが非常に難しい。新しい住民はマンションの管理組合に入っておけば大丈夫という意識があるようで、地域の自主防災組織の活動や町会に参加していただけない。
- ・しかし、大阪北部地震の時は高層マンションのみ停電に伴う断水が発生したように、災害の種類によっては高層マンションの住民も被害を受ける。災害時要配慮者への対応も同じであるが、どのようにして地域の防災力を高めていくのか問題意識を持っている。
- ・寝屋川の沿川には水防団がないため、洪水時の住民の避難誘導には消防団が中心となってもらえるように連携を強化していきたい。
- ・住民の方々には、避難行動につながる警戒レベルの意味を正確に理解していただくことが重要だと思っている。これから配布するハザードマップの災害リスクを的確に理解していただき、災害発生の危険度に伴って行政から発信する防災情報に応じた確かな行動につなげていっていただきたいと考えている。
- ・守口市では、SNS、市のホームページ、防災無線やマスコミを通じて防災情報を伝達しているが、高齢者だけの世帯はSNSやホームページの情報をうまく活用できないので、どのような方法で危険予知情報を届けるのかということについて頭を悩ませている。
- ・1つの方法としては、門真市と一緒に地域のFM局を持っていることから、放送を受信できるラジオを配ることが考えられる。しかし、コストがかかるという問題があるため、引き続きいろいろと考えていく。

<枚方市>

- ・地球温暖化の影響で雨の降り方が局地的で激甚化し、台風も巨大化している。しかし、今までは大丈夫だったと考える市民の方が多く、昨年度に何度も避難所を開設したが、正常性バイアスもあって実際に避難された方はごくわずかであった。
- ・枚方市としては、避難行動につながる適切な情報発信が重要だと考えており、自分の身は自分で守るという視点に立って、情報の受け手が自らの判断で命を守る力を身につけることが不可欠と考えている。そのため、いろいろなところで市内のイベント、出前講座、自主防災組織の訓練、そして市民と直接対話できるあらゆる機会を捉えて自助、共助、その辺の重要性を地道に継続して訴えていこうと思っている。
- ・避難スイッチについては紹介できる事例はない。

<茨木市>

- ・茨木市では、昨年7月の豪雨で大阪管区気象台から大雨警報、土砂、浸水、洪水警報、土砂災害警戒情報が発表されている状況で、山間部の一部で泥水が発生して土砂崩れになる可能性があった。このことから、当該地域に避難指示（緊急）を発令し、近隣住民の方の避難支援と泥水対策を行っていた。この対応中、気象台からホットラインで土壌雨量指数が50年に1度の値を超えたという情報をいただき、新たに地域を拡大して避難指示（緊急）を発令した。
- ・消防本部に協力を求めて、消防署員や消防団員の方による避難の声かけ、誘導について個別に行うなどの避難支援を行った。初めのうちは、これまでの災害経験則から指定避難所への避難はせずに自宅避難を選択されるという方が多くおられたが、地元の消防団員とともに再度避難支援を行うことにより指定避難所等安全な場所に避難してもらうことができた。このことから、地域コミュニティによる情報伝達や協力体制の重要性について再確認した。
- ・今後も同様の気象状況や災害が発生する可能性が高いことから、山間部住民の迅速な避難行動につながる体制の構築が必要である。今年度から、当該地域に消防、土木、危機管理関係の拠点を置いて、現地の詳細な状況の把握や災害対応に取り組むことをモデル的に実施している。
- ・昨年度は、地震、豪雨、台風と多くの災害に見舞われ対応に追われた。しかし、訓練だけでは得られなかったものが、実際の経験によりたくさん得られた。高齢者の方や、地域の迅速な避難について大きな課題はいろいろあるが、昨年たくさん経験した経験を踏まえて、今年の広報誌6号に、地震の場合と水害の場合、発令された防災情報に対応して必要となる行動について説明した「我が家の行動避難」というチラシを全戸に配布した。今後は、そのチラシを用いて、我が家でどういう行動を取っていただくかという取組を自主防災組織と協力して進めていきたい。できることから少しずつ、命を守る住民の自助力の向上に取り組んでいきたいと思っている。

<寝屋川市>

- ・地域の避難スイッチについては、紹介する事例はない。
- ・災害情報を伝える手段については、防災行政無線を中心に、ホームページ、広報車での周知、エリアメール等を用いている。しかし守口市と同様に、特に高齢者はパソコンも携帯も持っていないという話を聞いている。
- ・また、特にエリアメールでは避難勧告等はわかるが、どこの避難所が開いているのかわからないということがあり、その観点から昨年の台風期以降では、テレビのdボタンの活用を開始した。
- ・テレビのdボタンの使い方については説明書を配布し、自治会を通じて周知を行った。

が、今後も引き続き多様な手法を検討する必要があると考えている。

<大東市>

- ・避難スイッチについて、自治会等からの発信はない。
- ・住民の避難について、広報手段は各市と同様であり、行政無線及び広報車や各地区の消防団にも協力いただいている。
- ・大東市は土砂災害地域があり、雨の中を広報で回っても聞こえないという指摘がある。今後については、土砂災害の危険性のある地区については各家庭に端末を置くことも検討していきたいと考えている。
- ・一昨年に避難指示を久しぶりに発令した。しかし、各市と同様に、避難状況は悪かった。これに関して、昨年には出前講座や地区の集まり等において、市からの情報の発信と住民の避難行動の関係を伝えてきた。また、住民避難につながる地区防災計画の市民向け講演を毎年1回実施しており、今年は2月に開催した。

<門真市>

- ・避難のスイッチに関しての情報はない。
- ・近年では、門真市に見合った自助、共助について、年に何十回も職員が地域に出向いて防災講座を地道に行っている。
- ・テレビやインターネットで流されるいろいろな情報や土砂災害の情報など、市民の耳に入る情報が多くインパクトも大きい。防災講座においては、門真市では全域が平坦で土砂災害がないことを地道に伝えているが、テレビなどの情報で市民に混乱が生じてしまうことが起こり悩ましい状況である。

<摂津市>

- ・摂津市は淀川、安威川ほか、6河川に囲まれていることから、水害が一番怖いと考えている。
- ・行政として、災害で命を落とさないように自主的な避難訓練、避難行動を地域の方たちと一緒に作っていきたいと考えており、地区ごとにマップづくりに取り組んでいる。マップづくりは自治会主体で作成していただいている。
- ・淀川の堤防が決壊した場合は逃げ場がなく、道路は渋滞する恐れがある。広域的な避難を考える必要があることから、近畿地方整備局と一緒に昨年から検討を行っているが、なかなか進まない状況にある。
- ・行政としては、住民自らが情報を入手し自分たちで逃げていただくための取組を、今後も続けていきたいと思っている。
- ・大阪北部地震から1年が経過することもあり、地域で取り組んでいる先進的な自治会の避難訓練、企業の訓練、学校での防災教育の取組等について、一堂に会して取組事

例を紹介してそれらの情報を共有し、自分たちの地域に持ち帰っていただく取組を行った。「防災サミット」というタイトルで開催したが、非常に反響がよく、独自の取組をしたいという声も聞いている。

- ・行政としてサポートしていく必要があり、サポーター制度を設けた。今までの自主防災訓練はマンネリ化していつも同じパターンであることが課題であったことから、避難所開設や避難も含めて、一緒に地域と自主防災訓練に取り組んでいただける方みんな考えて作ったプランが生きるような訓練を行っていきたいと考えている。
- ・平成 30 年台風 21 号では風による被害も大きかったことから、風災害の情報を収集している。これをもとに風対策の避難や予防の基準を住民に示したいと思っている。
- ・避難スイッチについて、特に情報はない。摂津市では水位が避難のポイントであると考えているが、初期対応する職員がまだ警戒レベルと水位の関係を理解していない。まず職員がしっかり理解して、それを地域に示していきたいと考えている。

<東大阪市>

- ・東大阪市では、避難情報を発令しても避難する住民は 1%に満たない状況である。また避難スイッチを持っている地域の方も把握できていない。
- ・避難の判断となる避難スイッチを持っていただくには、前段階として自分の地域はどういう災害リスクがあるのかということ把握していただくことが重要である。本市としては、地域の方の主導によって、地域に特化した地域版ハザードマップを作成していただいている。マップは自らの地域の浸水想定区域や危険箇所、また避難所等を記したものになるが、その作成を進めていただいている。これを全戸に配布して、平時から確認していただくことで、今後、住民自ら避難基準を作ってもらおうことにつながると考えている。
- ・住民避難について、まだ、避難情報イコール避難所へ行くという認識の住民が多いと思う。しかし、自宅の立地条件や構造等を把握した上で避難方法を選択することが重要であり、避難所への避難だけでなく、あらゆる避難の方法ということを講演会、訓練等を通じて周知している。
- ・地域に応じた避難スイッチを持っていただくことや、避難の率を上げていくためには、自分の地域の災害リスクをまず把握してもらうことが一番重要であると思っており、そこを重点的に今後も周知していきたいと考えている。

<島本町>

- ・島本町では土砂災害警戒区域を含む地域と、浸水が予想される地域の 2 通りの避難を考えていく必要がある。
- ・その上で、まず災害発生時に危険のない場所まで住民の方に逃げていただくためには、ホームページ・広報車等の手段により、まずは行政の責任として早めの正確な避難情

報を提供していくことが必要であると考えている。

- ・それに加えて、そういう情報を受けて具体の行動に結びつけるためには、避難情報リテラシー（リテラシーとは、与えられた材料から必要な情報を引き出し、活用する能力のこと）を住民の方に備えていただくことが必要である。
- ・そのためにも、まず自宅にどんな危険があるのかということを読み取っていただくためハザードマップの配布を行い、出張講座などで見方を周知している。
- ・避難情報を受けて主体的に住民の方に避難を考えてもらうこと、具体の行動につなげていただくために、わかりやすい情報の提供に努めていく必要があると思っている。
- ・避難スイッチについては、今年から導入された警戒レベル 4 が基本にはなると思う。島本町は小さいがそれぞれ地域ごとに特性がある。町で風水害タイムラインを作成中であるが、それが完成した後は各自主防災組織などにもこれを提供し、それぞれの地域のコミュニティタイムラインの作成を支援していきたいと考えている。その中でそれぞれの地域の特性を踏まえた避難判断基準として避難スイッチがあり得るのではないかと考えている。

<竹之内特定准教授>

- ・毎年いろいろな災害が起きる中で、行政側の思いや、避難情報の活用が十分に機能しないため、どうしたらいいのだろうかと各行政がいろいろ悩んでいると思う。
- ・茨木市の話にあった、災害を経験した人は、避難がなぜ重要なのか、どういうときに避難しないといけないのかというのをわかっている人が多い。
- ・一方で、先ほどの講演の避難スイッチの話で確認を取らせていただいたが、避難スイッチがないという地域が多かったと思う。しかし、実は個人レベルでは持っている人が結構たくさんいるが、明日朝までに 200 ミリで危ないと思う人もいれば、500 ミリ降っても危ないと思わない人もいるなど、いろいろそれぞれの感覚がある。
- ・避難スイッチ、防災スイッチが、なぜ重要かという議論が今起きているかという、個人の感覚の違いや、避難情報は単に受け取って行動してくださいという仕組みになっているが、避難情報が自分たちにとってどういうことなのか、地域にとってどういうことなのかというのを考える機会が今十分ではない。避難スイッチというのは当然地域の状況を示すということもあるが、その結果として自分たちは避難情報を使わないといけないという理解に結びつけていくことが重要であると考えている。
- ・そういう意味で、どの市町にも共通することと思うが、各地域で避難情報は自分たちにどういうことなのか、自分たちの地域にとって重要な避難スイッチは何なのか、そういった避難のタイミングを考えるということがやはり重要であると感じた。
- ・加えて、都市部では避難がそもそも不要、その結果として地域の災害に関わろうとしない人がいるという話があったが、これは現実的な話だと思う。
- ・防災スイッチという言葉を使っているのは実は理由がある。これだけテレビで避難、

避難だというと、どんな状況でも避難しないといけないと思ってしまう人もいるが、実際はそうではない。まず基本は、自分は避難しないといけないのかどうかを考えることが重要で、もし避難しなくてよかったら関係ないのかというと、そうではない。

- 平成 29 年の九州北部豪雨や西日本豪雨の 2 つの災害は実は日中に起きている。危ない中で子どもを引き渡している学校がたくさんあった災害である。今まではそのような災害は少なかったが、ここ最近は起きており、避難は関係ないけれど、自分たちの家族を守るという意味で、外出をやめるスイッチや、帰宅を早く、企業であれば土のうを積むスイッチなどいろいろある。そういった形で自分たちには関係ないことではなくて、家族にとっては会社に行ったり学校に行ったりすることで関係してくるという意識のもとで、避難だけにとらわれずにタワーマンションも含めて地域の方々と議論する機会を持つのが良いので防災スイッチという言葉を使っている。
- 総括ということで、いろいろ悩まれている部分もあると思うのですが、基本はリスクを知って、その次のステップとしていつ自分たちは避難するのか、避難情報を使うべきなのではないか、そういった議論をぜひ地域で起こせるような機会を行政側として作っていただければと思う。

以上