

平成 年8月末郡山水害の概況

平成 年8月 日から福島県南部と栃木県北部に降り始めた雨は、場所によっては を越える観測史上最大規模の豪雨となった。福島県郡山市の市街地中心部を貫流する阿武隈川は、上流で降った大雨によって徐々に水嵩を上げ、郡山市阿久津の水位観測所では、二度にわたり計画高水位

にあと数十センチメートルと迫る記録的な出水となった。今回の出水では、幸いにも堤防からの越流や破堤は免れたものの、阿武隈川の水位上昇に伴う水門の閉鎖により、市内各地で多くの世帯が内水被害を被った。被害規模は、人的被害はなかったものの、床上浸水 世帯、床下浸水 世帯と大きなものであった。

また、水位の上昇に伴って郡山市では、流域の 町内会1万世帯という広範囲にわたり、2度の避難勧告・指示が発令されたが、大きな混乱もなく住民避難は比較的スムーズに行われた。その背景には、昭和 年の集中豪雨による大規模な被害経験を教訓に、防災行政無線システムを整備し、災害情報の円滑な伝達体制の整備を図るとともに、平成 年1月には洪水ハザードマップを住民に公表するなど、積極的な防災対策の充実が図られていたことが大きな効果を発揮したものと考えられる。

本稿では、水害直後に実施した現地調査ならびに避難勧告発令地域から無作為に抽出した 世帯に対するアンケート調査に基づいて、平成 年8月末豪雨災害における郡山市民の避難行動実態を把握するとともに、そこにおける問題点や今後の河川災害に対するソフト対策の課題と重要性を明らかにする。

今回の洪水では、かつてない規模で避難勧告・指示が出されたにも関わらず、比較的スムーズに住民避難が行われた。しかし、被災数日後に行った現地調査の結果を見ると、今後備えて対策が急がれる課題もいくつか浮き彫りになった。以下、主だった項目についてその概要を紹介しよう。

ポイント①：避難勧告・指示に従わない住民と低い避難所の利用率

避難勧告・指示の発令に伴って実際に避難した住民は、ピーク時2回目の避難指示発令4時間後で約 %、1回目の避難勧告・指示発令時には約 %にとどまった。避難をしなかった住民の多くは、家財道具の浸水対策を行うなど内水被害を意識しており、破堤に対する行政の危機感とは裏腹に、破堤に対する住民の危機意識はほとんど生じなかった。避難勧告・指示の意図するところを住民に周知徹底し、住民と行政の意識ギャップの解消を図ることが重要である。また、避難者の内、指定避難所への避難は 程度となっており 残りの は親戚や知人宅、ホテル、健康ランドなどに避難するなど、たとえ一時的な避難であっても、避難所の快適性やプライバシーの問題から住民は避難所を敬遠する傾向が顕著に見られた。日常の快適な生活環境と余りにかけ離れた避難所の快適性の改善を図ることは、今後の課題となるが、その一方で、地域コミュニティの在り方によっては親戚・知人宅などへの避難も多く生じることを念頭においた避難計画も検討されて良い。なおその際には、住民の避難行動の把握が困難となることから、住民全体の避難確認のあり方も課題となろう。

ポイント②：過去の洪水経験も場合によって避難行動の阻害要因

郡山市は昭和 年にも洪水災害に見舞われており、支川が2箇所破堤するなど、今回以上の浸水被害を経験している。昭和 年水害の被災経験の有無による避難率の相違を見ると、全体としては被災経験者の避難率は高めとなった。しかしその内訳を見ると、屋根近くまでの甚大な浸水被害を経験した者の避難率は顕著に高く、過去の被災経験は避難行動の促進に有効に作用している。しかしその一方で、床下浸水程度の軽微な被災経験者は、逆に避難を行わない傾向が顕著に見られた。過去の軽微な浸水経験は、その経験に裏打ちされた甘い災害意識を醸成することで避難行動を阻害し、住民を家財の移動などの被害軽減行動へと向かわせるようである。軽微な浸水経験者には、より積極的な河川災害教育によって正しい災害知識を普及させることが必要である。

ポイント③：徒歩による避難は無理な注文？

洪水時の避難に車を利用することは危険であり、緊急車両の走行確保や避難所での駐車問題とも相まって、徒歩による避難が原則とされる。しかし、実際に利用された避難の交通手段の約 %が車であり、徒歩による避難は1回目の避難勧告・指示で %、2回目では6%と僅かにとどまった。この結果、1回目の避難勧告・指示の際には、道路の冠水箇所により車が立ち往生するなどにより、市内各所で大渋滞が発生した。当然、広報車等の緊急車両の走行にも大きな支障をきたした。

ところで、避難行動において車が多用される実態を、避難者の立場に立って考えて見るとどうなるのだろうか。郡山市の避難行動計画では、最大2 の避難所までの道のりを徒

歩で避難することを求めている。しかし、僅かな距離にも車を利用する生活が常態となっている住民に対して、激しい雨の中、浸水した道を、非常持ち出し品を持って、2 の道のりを歩くことを要求することに無理はないのであろうか。その是非はともかく、住民の今日の生活感覚に照らし合わせて現実離れの感は否めないのも事実である。避難行動計画が住民に要求する行動様式は、住民の受入範囲を越えると意味をなさない現実を認識されなければならない。浸水前の早めの段階での親戚・知人宅への避難などについては、車利用を認めるなど、現実的な避難行動計画を策定する必要があるのではないだろうか。

ポイント④：避難対策の最大の課題は災害弱者対策

平成 年9月の高知水害など、河川災害の犠牲者の多くが高齢者など災害弱者で占められる事実は、直視されなければならない。今回の郡山市の水害においては、幸いにもこのような災害弱者の犠牲者は出なかったが、避難率において高齢者のいる世帯の避難率は顕著に低いものとなった。その主な要因は、高齢者が得てして持ちがちな身体的要因であることは言うまでもない。しかし、この調査結果は家族と同居する高齢者についての結果であり、避難を阻害する要因の多くは災害弱者の身体的要因に限定されることにおいて、状況としてはまだ良い方だと言えよう。より大きな問題は、独居老人や高齢者世帯など社会的弱者に潜んでいる。老人介護の福祉ヘルパー制度を利用している高齢者世帯を対象に、別途行った調査に依れば、日常生活もままならない世帯状況のもとでの避難行動には、個々の身体的状況を十分に踏まえた避難手段と避難先の提供など、個別事情に配慮した全面的避難援助が必要であり、それが満たされない状

況のもとでは自ら避難を放棄する傾向が認められる。また、これらの災害弱者の中には、地域社会から孤立した生活を営んでいるケースもあり、災害弱者としての存在すら十分に認識されていない事態が生じる場合もある。行政が災害弱者の存在をもれなく把握し、その避難対策を事前に十分検討することは極めて重要な課題となるが、それに加えて地域の自主防災組織を組織・育成し、それを活用した対応も重要と思われる。

おわりに

以上、平成 年8月末郡山水害を事例に、いくつかの観点から住民の避難行動の実態とそれを踏まえた防災行政上の課題を検討してきたが、紙幅の都合上割愛した課題として、災害情報伝達に関わる多くの問題がある。この詳細については機会をあらためたい。

また、全国に先駆けて公表されている洪水ハザードマップについては、住民への公表によってもたらされる避難行動の促進効果のみならず、その作成過程で行われる種々の情報収集や災害対応の検討が、実際の水害に際して迅速な行政対応を可能にするなどの効果が認められている。この詳細についても機会をあらためて報告したい。

なお、ここで指摘した問題点について郡山市では、早急に課題解決に向けて取り組みを始めている。郡山市の積極的な取り組みに敬意を表するとともに、その成果を注目していきたい。