

豪雨災害に対する 行政と住民の危機管理

片田敏孝

群馬大学助教授

■新潟豪雨災害

新潟豪雨災害、10を数える台風の上陸、2004年は豪雨災害の当たり年となってしまった。一連の豪雨災害に共通して指摘されている課題は、避難勧告発令の遅れとその伝達の不十分さの問題、そして、高齢者をはじめとする避難困難者の問題である。新潟豪雨では、大雨が降り始めてから、わずか時間程度で破堤に至るといふ急激な事態の進展のなかで、高齢者が逃げ遅れて犠牲となり、浸水世帯では家財を2階に上げることもできずに大きな被害が出た。いずれも早い段階で警戒態勢が取られていれば、被害の拡大を防ぐことはできたであろう危機管理の欠如の問題である。だが、そう簡単に結論付けられない点もある。

避難困難者支援の問題は、緊急時に多くの人を行政が助けることは不可能であるため、地域コミュニティの役割とされることが多い。しかし、新潟の被災地には地域住民が相互に助けあうコミュニティがあり、住民は近くの高齢世帯を気に掛けながらも、不意をついて襲ってきた濁流に自らが対処するのに精いっぱい、とても近所のお年寄りまで手が回らなかった。その意味において、地域コミュニティの問題だけに帰結させることは適当ではない。高齢者の避難問題は、その準備や対応行動に十分な時間的余裕があるよう早い段階での避難勧告の発令が必要である。コミュニティの共助機能はそのうえで初めてうまく機能する。

次に避難勧告の発令については、その発令から堤防決壊までの時間が短く、避難に十分な余裕時間がなかったため、発令の遅さが指摘されている。避難勧告を受ける住民からすれば、たしかに避難の準備や被害軽減のための時間が少なく、発令タイミングは遅かった。しかし、大雨が降り始めてからわずか時間前後で堤防決壊に至った経緯のなかで、降り始めてからわずかの時間で避難勧告を発令した自治体の対応は、その伝達方

法に問題はあったにせよ、発令が遅いと言うには少し無理がある。

高齢者の避難対策と避難勧告の遅れという二つの問題に共通する課題は、急激な事態の進展になりがちな中小河川の危機管理体制にあると考えるべきだ。とりわけ上流部での雨がわずかの時間で堤防決壊をもたらすほどの事態の急展開は、わが国に無数に存在する急流の中小河川の特徴なのである。こうした河川の特徴を自治体が事前に把握していれば、上流部の雨量情報に機敏に反応して、いち早い警戒態勢を敷くことができたのではないだろうか。幸いにも近年は、雨量情報の速報性と地域的解像度は飛躍的に高まっており、そのデータもインターネットを通じて一般に入手できるようになっている。ただ、雨量情報を豪雨災害の対応に生かすことは、各自治体が地域の中小河川の特徴を把握してこそ可能になるのであり、全国どこでも起こりうる災害を防止するために、各自治体は自分たちの住む地域の河川の特徴を十分に把握すべきである。

■行政の危機管理の遅れ

危機管理の視点が河川行政に導入されたのはごく最近のことである。明治29年制定の旧河川法から昭和39年制定の新河川法を経て今日まで、わが国の治水は一貫して洪水の河道内管理、すなわち洪水は市街地に氾濫させないことを前提として、堤防整備などの治水事業を推進することで氾濫防止を目指してきた。それによりわが国の洪水氾濫の頻度は確実に低下し、治水事業は大きな成果を上げてきた。しかし、氾濫させないことを前提にした河川行政であったからこそ、「氾濫した場合」を考える余地は少なく、氾濫に対する危機管理は十分な検討が行われなかったことも事実である。そうしたなか、近年の豪雨災害の多発を受けて治水事業では対応できない超過洪水対策の必要性が認識されるようになり、「氾濫した場合」を念頭においた危機管理の視点が河川行政に加えられることになった。その具体的な取り組みの第一歩が洪水ハザードマップの作成であり、近年のソフト対策の重視である。

もとより治水事業は、おおむね100年に一度程度の豪

かたどとしたか

1960年生まれ/■■■大学毕业/

豊橋技術科学大学大学院修了/■■■■■/■■■■■/

著書に「■■■■■■■■」/

2002年国際自然学会賞(2002 Mohammed El-Sabh Award)。

2002年度土木学会論文賞受賞ほか

雨を想定外力としているため、この想定を越える豪雨が発生した場合は、たとえ治水事業が完成していても洪水災害の発生を止めることはできない。それゆえ想定外力を越える豪雨への対策(超過洪水対策)は、治水事業を進めることは別に、洪水に対する危機管理として検討することが必要である。治水事業の推進と洪水危機管理はこれからの洪水対策の両輪であり、洪水ハザードマップの作成やその過程で把握される地域の河川の出水特性の理解は、洪水危機管理の第一歩として今や行政にとっての責務ともいえる状況になっている。

■問われる災害を巡る行政と住民の関係

行政の危機管理能力の向上は、2004年の豪雨災害で指摘される課題からも明らかに望まれることである。しかし、その一方で、住民の対応行動の実態をみると、住民にも自らの危機管理を求めざるを得ない状況がある。

激しい雨が降り続き、内水氾濫が生じた状況にあっても、住民は自ら避難をしていない。アンケート調査に答えた住民は、一様に避難勧告が無かったから避難しなかったとしている。これは新潟豪雨災害に限ったことではなく、さらに他の災害時にも一般にいえることである。災害時の住民避難は、現状として完全に行政からの情報依存となっており、避難勧告が発令されない限り住民は避難をしない。また、避難情報があったら逃げたかという、兵庫県豊岡市(台風23号)のように、さまざまな手段を使って情報を流しても、「避難所がわからなかった」などという理由を付けて、結局、避難をしていない。自らの命は自らが守るという防災の原則からいって、明らかに過剰な情報依存、行政依存である。

2004年8月の後半から1か月間、危機管理の指導のためカリブ海諸国を訪れる機会を得た。ちょうどその滞在中、ジャマイカでハリケーン“アイバン”に遭遇した。アイバンは、最高レベルの「カテゴリー5」に達する最大級のハリケーンであり、平均風速70m以上、その暴風域は日本列島がすっぽり入るほどの大きさであった。そこで見たジャマイカ国民の対応は、日本国民のそれとまったく異なったものであった。

アイバンの接近は、どこの家庭でも見られるアメリカの気象チャンネルを通じて、ジャマイカ国民に刻々と伝えられていた。そこでの住民の行動を観察すると、住民は明らかに行政を当てにしていない。家を補強するための板

やロウソクを買いにホームセンターに走ったり、家の周囲の木の枝を落としたり、屋根にロープを掛けて固定したりと、住民はアイバンに備えた準備に躍起になっていた。自分の命は自分で守るのが当然という認識が皆にあるからであり、それ以前に、平均風速70m以上のアイバンに対して、行政とてなんの対応力も持たないことを十分に理解しているからだと感じた。

日本に帰った9月末、カリブ海出発の前に配布していた新潟豪雨災害の住民アンケートの回収が終わっていた。早速アンケートに目を通すと、自由回答欄は行政に向けられた被災者の怒りで埋め尽くされていた。「避難勧告が遅い」、「避難所で十分な食料が配布されていない」、「行政の怠慢、人災だ」等々、あくまで責任は行政にあるとする批判である。莫大な被害を被った住民の感情と災害対応の過程で生じた行政の不手際を考えれば、このような行政批判も理解はできる。しかし、行政にできる災害対応は、あくまで想定外力の範囲であり、それを越えたレベルで豪雨が降れば、いわば必然的に災害は発生するとはいえないだろうか。そこに生じた行政の不手際は、反省として今後の防災体制の強化に活かされるべきものであり、行政は最大限の努力を払って今後の改善に努めるべきではあるが、あまりに行政の不手際だけが批判されているとはいえないだろうか。

住民がアンケートに寄せた行政批判に見えるのは、ジャマイカ国民とは対照的に、災害に直接対峙しているのはあくまで行政であって、住民は行政の庇護の下にあるという構造である。そのような構造の下では、住民は防災面のすべて行政に依存することになりがちであり、災害が発生するたびに行政批判のみが噴出することになる。

今、わが国の防災の最大の課題は、災害を巡る行政と住民の関係にあると思う。行政は財政が許す範囲で、国民のコンセンサスが得られる防災レベルを確保するよう最大限の努力をすべきである。しかし、その防災レベルを超える範囲で生じる災害には、行政とて完全なる対応は不可能である。その事実は住民に正しく伝えられるべきであり、その範囲の対応は住民の自助を求めざるを得ない。災害に対しては何もかも行政が対応することが当たり前となっているわが国の防災は、過剰な行政依存になっており、住民の自助力の強化を図らなければ災害のたびに行政批判が繰り返されるだけで、大きな改善は望めないのではないだろうか。