

### 避難・防災への意識改革

避難勧告は災害対策基本法の第60条に記されているように、災害の危険性のある地域（自宅）からの“立ち退き避難”を勧告するものである。近年各地で発生している「馬の背を分ける」といわれるような局所性の高い豪雨に対して、「情報がだせない」事例と「一律一本の情報での全住民の安全確保に限界がある」事例がある。

平成20年7月28日、神戸市内を流れる都賀川で、水遊びをしていた児童らが流され、5名が亡くなるという水難事故が発生した。この原因となったのは、事故発生の数分前から降り出した豪雨によってもたらされた急激な水位上昇であった。ゲリラ豪雨と呼ばれる局所的な集中豪雨については、現在の予測技術では「いつ」、「どこで」発生するのかを的確に予測することに限界がある。また、そのような豪雨が中小河川の流域で発生した場合には、雨の降り始めから外水氾濫が始まるまでの進展が早いため、災害情報や避難情報を適切に運用することにも限界があるといわざるを得ない。

平成20年8月末豪雨によって、全国各地で1時間雨量100mmを超える豪雨が発生した。この時の愛知県岡崎市では8月29日午前0時20分からの1時間で41.5mm、午前2時00分までの1時間で146.5mmと猛烈な豪雨に見舞われたため、岡崎市では午前2時10分に市全域に避難勧告を発表している。しかし、岡崎市民37万人が本当に避難場所に移動することが命を守るうえで最善の対応行動であっただろうか。深夜に豪雨のなか、足下もよく確認



片田 敏孝

群馬大学大学院 工学研究科  
社会環境デザイン工学専攻 教授

#### プロフィール：かただ としたか

昭和35年岐阜県生まれ、平成2年豊橋技術科学大学大学院博士課程修了、平成9年群馬大学工学部建設工学科助教授、平成17年群馬大学工学部建築学科教授（現職）、平成22年広域首都圏防災研究センターセンター長、平成22年4月より東京大学大学院客員教授。平成12年度横山科学技術賞、平成14年度国際自然災害学会賞（2002 Mohammed El-Sabbah Award）受賞、平成19年度科学技術分野の文部科学大臣表彰科学技術賞などを受賞。専門は災害社会工学。災害への危機管理対応、災害情報伝達、避難誘導策のあり方等について研究するとともに、住民とのワークショップを通じた地域防災活動を全国各地で展開している。また、内閣府中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」委員、国土交通省・河川局「社会資本整備審議会豪雨災害対策総合政策委員会」委員など、国・外郭団体・地方自治体の多数の委員会、審議会に携わり、研究成果を紹介しながら防災行政の推進に貢献している。

することができない状況で自宅外に避難するよりも、自宅の二階や近所の頑強な建物に一時的に避難した方が、命を守るという観点からすると適切な行動であるとする住民も多くいたことは明らかである。このことは、避難情報一本で地域の全住民に適切な対応行動を促すことには限界があることを示している。

この2つの事例から得られる知見は、情報には限界があるので、個々の住民が主体的に判断して対応する必要があるということであろう。しかし、現状のまま、住民に主体的な判断をゆだねることの危険性が顕在化した事例もある。平成21年8月9日に台風9号によって被災した兵庫県佐用町では、町営幕山住宅に住む9名の方がほぼ同時刻に同じ場所で河川からの氾濫流に流されて亡くなっている。流された方は皆、町から避難勧告が発表される前に、自宅にとどまることが危険と考え、地域の避難場所へ移動するために浸水する中を歩き、そこで流されてしまった。万全を期した高い防災意識での自主避難であったが、その途上で濁流にまきこまれ、被災してしまったのである。「浸水した中を避難する危険性を知っていれば、無理に避難せず助かったかもしれない」。そう思うと、これからは、単に防災意識を高めるだけでなく、災害時のその場その場で犠牲にならないための「災いをやり過ごす知恵」を住民に求めていくことが必要であることを痛感する。

災害による犠牲者ゼロを実現させるためには、個々の住民が、災いをやり過ごす適切な知恵を伴う主体的な防災への姿勢を持つこと

が必要不可欠である。しかし、このような姿勢を個々の住民が持つことに対する社会的コンセンサス（合意）を得るためには、わが国の防災対策のあり方を抜本的に見直す必要があると考えられる。

わが国の防災基本理念のあり方を示す災害対策基本法（1961年制定）には、第三条「国は、国土並びに国民の生命、身体および財産を災害から保護する使命を有することにかんがみ、組織及び機能の全てをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。」と明記されている。同様に第四条には都道府県に、第五条には市町村に責務があることを明記している。つまり、防災遂行責務が行政にあることを法に規定されているのである。このような規定のもと、行政はこれまで堤防やダムなどを建設し、河川を整備し、防災インフラを整えてきた。これらの防災対策により、1959年の伊勢湾台風以前では災害による犠牲者数が年間数千人単位であったものが、その後減少を続け、現在では年間百人程度にまで減少している（平成21年版防災白書より）。つまり、これまでの行政主導による防災対策は、災害による犠牲者を大きく低減させることに成功したのであり、その効果を考えると災害対策基本法の枠組みは高く評価されなければならない。

ただ、この50年間の防災は100年にあるかないかという百年確率で発生しうる事象に対する防災を実施してきた。防災施策が進む以前においては、地域住民は規模の小さな災害をいくつか経験し、それにより体得した災

