

死者ゼロに向けた「早期避難」についての一考察

- (独) 土木研究所 水災害・リスクマネジメント国際センター ^{アイチャーム}(ICHARM) 正会員 ○栗林 大輔
 (独) 土木研究所 水災害・リスクマネジメント国際センター ^{アイチャーム}(ICHARM) 正会員 工藤 啓
 (独) 土木研究所 水災害・リスクマネジメント国際センター ^{アイチャーム}(ICHARM) 正会員 田中 茂信

1. はじめに

物理的に抗しがたい洪水・津波のような大災害が発生した場合、「避難すること」は減災の基本と言える。特に急速な少子高齢化に伴って、一人で避難できない高齢者や要援護者が増加しており、彼らに対する対策は喫緊の課題である。

その一方で、2010年2月27日にチリ中部沖で発生した大地震による津波に対して、避難警報が各地で発令されたが、かつて大津波による被害を受けた三陸地方においても避難率は概して低い市町村が多くみられたなど、災害時における避難がここ近年軽視されている風潮が見られる。

本稿では、災害時における避難について、実際に避難が人命救出に繋がった例を挙げて、「逃げない避難」の限界と「一時避難」の重要性、平時からのコミュニティ意識醸成の重要性について述べる。また、「共助」の教訓を海外研修生へ伝える重要性についても述べるものである。

2. 「避難」についての考え方

2.1 「逃げない避難」という考え方

2010年2月27日にチリ中部沖で発生した大地震による津波に対して、避難警報が各地で発令されたが、3月に総務省消防庁と内閣府が行った調査によると、17年ぶりに大津波警報が出された青森、岩手、宮城3県の36市町村においても、避難対象の住民約33万8千人のうち、避難所で確認できたのは7.5%と低調であった。この数字には、指定避難場所以外の場所に避難した人は含まれていないが、いずれにしても低率である。

現状では、指定避難場所以外へ避難している住民の把握が難しいため、彼らの所在をコミュニティや行政が把握する方法を確立しない限り、指定避難場所に来ていない人の安否確認が行われるなど、行政に不要な混乱を来してしまう可能性がある。自宅に避難することを許す場合でも、もはや避難すること自体が危険な状態になった場合にとどめるべきであり、その場合でもコミュニティや行政が避難者の確認を逐一行う必要がある。

2.2 「一時避難」という考え方（三重県伊勢市大湊地区）

三重県伊勢市大湊地区は、宮川の河口の三角州に位置し、津波による大きな被害が予想されている地区である。この地区には、「一時避難場所」がいくつか設けられている。そこは普通の公園であったりするが、住民はまず決められた一時避難場所に集結して点呼を行った後、対応を協議したり設備の整った指定避難場所へ避難する。このような「一時避難場所」でまず人数確認をすることにより、誰が未集合かがすぐ分かり、迅速に搜索活動や救助行動などの「共助」に移行できる利点がある。近年、様々な媒体によって詳細な災害情報が個人に届くようになったため、住民各自が良いように情報を解釈してしまい（正常化の偏見）、その結果として行政からの情報を受け取らなかつたり、避難率が低下したりするなど問題となっているが、「一時避難」というシステムを介することで、地域防災力も向上する可能性がある。

2.3 避難が人命救助に結びついた事例（三重県伊勢市円座地区）

出来るだけ早く、適切なタイミングで避難することは非常に重要であるが、それを可能にするのは平時からのコミュニティ意識の醸成である。三重県伊勢市円座地区の事例は、平素からのコミュニティ意識向上の取り

キーワード 洪水, 避難, 共助, コミュニティ, 研修

連絡先 〒305-8516 茨城県つくば市南原 1-6

(独) 土木研究所 水災害・リスクマネジメント国際センター(ICHARM) TEL 029-879-6809

組みが、緊急時の迅速な避難と行方不明者救助に威力を発揮した例である。円座地区は、宮川右岸の下流域の横輪川との合流部に位置する団地である。上田武夫氏は、1970年代後半から円座地区栄団地の自治会長を務め、平時から挨拶運動や、一人一役自治会役員をしてもらうなど、団地全体のコミュニティ意識の醸成に努めていた。そのような中、2004年9月29日に台風21号が日本列島を襲い、宮川流域でも上流部の多い所では総雨量1000mmを越し、土砂崩れにより7名の死者を出すなど、多大な被害を受けた。円座地区では上流の降水により急激に水位が上昇し、市役所からの避難命令が出る前に、平素のコミュニティでの結びつきを活かし、団地の住民全員が迅速に避難を開始した。まもなく宮川の水位がパラペットを超えて氾濫し、団地中が床上まで浸水し始めた。避難後、団地内の住民で点呼を行うと、子どもを含む4名が行方不明であることが判明した。直ちに濁流をかき分けて救助に向かうと、逃げ遅れた子どもは、1階押し入れの中段に足をかけ、鴨居につかまって震えていたが、無事に救出することが出来た。迅速な避難が人命救助に結びついた例である。

2. 4 早期避難行動の重要性と「共助」の関係

「避難」は「自分が助かる」ための消極的な行動ではなく、「他人を助ける」ための積極的な「共助」の第一歩であり、加えて自宅に身近な一時避難場所が存在することで避難への抵抗感が弱まり、結果的に共助のための大きな力となることが想像される。円座地区のように危険が伴うような浸水の可能性がある地区で、さらに想定外の氾濫が発生した場合でも、迅速な一時避難が行われていれば、人名救出が可能となる。そして、一時避難を可能とするのが、自らがまず助かって他人のために役立つとする「共助」の精神であり、これは平素の様々なコミュニティ活動によって形成されるものである。

3. 「共助」の精神を海外研修生へ伝える重要性

ICHARM は、海外行政官に対する各種研修を過去数回実施しており、防災における「共助」とその基礎であるコミュニティの重要性を学ぶために数度円座地区を訪問し、当団地でのコミュニティ活動と2004年当時の出来事について、上田氏から講話を頂いてきた。講話を聞いた研修生数は計100名にのぼる。日本の洪水対策と言えば、ダムや堤防などの大規模な構造物建設にあると想像して来日した海外からの研修生にとって、コミュニティを重要視する上田氏の話の内容は非常に新鮮であり、毎年研修生からの評価も高い。ICHARM では、円座地区における共助の活動をより多くの人に知ってもらうことを目的として、2004年宮川洪水によって円座地区で起こった出来事と、そこから得られる防災に関する教訓を20ページほどの物語風にまとめ、土木研究所資料第4165号「伊勢・円座ものがたり」"A Tale of Ise-Enza"として発行した。この「ものがたり」には、コミュニティの繋がり「絆」の必要性や、行政に過度に依存せず市での避難命令を待つことなく住民自ら情報を収集し、自ら避難することを考える重要性などが含まれており、海外からの研修生にわかりやすく「避難」と「共助」の重要性を説く教材となっている。



写真1 上田氏による講話の様子

4. おわりに

海外の途上国の中には、「防災は国が行うもの」との意識が強い国もあり、また、人的・予算的制約から政策における防災の優先順位が高くない国も多い。しかしながら、「避難する」＝「逃げる」ことは特殊な能力は必要なく、誰でも可能である。災害によって直接被害を受けるのは他ならぬ住民自身であり、その地域のことをよく知っているのもまた住民自身である。手間はかかるがお金はかからない、円座地区のようなコミュニティ防災の取り組みが、この「ものがたり」によって途上国にも広まり、効果的な「避難」によって洪水被害軽減に少しでも寄与することを期待する。

参考文献

- 1) 土木研究所資料第4137号 JICA 研修「洪水ハザードマップ作成」実施報告書 2009年3月
- 2) 土木研究所資料第4165号 「伊勢・円座ものがたり」"A Tale of Ise-Enza" 2010年2月