

## 新聞記事集

(平成 21 年台風第 9 号災害：減災に関する項目)

片田敏孝・群馬大大学院教授(災害社会工学)



豪雨災害時の避難のあり方が問われている。わが国は自治体の避難勧告などの情報に従い住民が避難すること基本としているが、これが必ずしも住民の命を守ることにつながらない事例が頻発しているからだ。

平成20年7月末の神戸市の都賀川の水難事故では、5人の命が奪われた。わずか1790坪という小河川での惨事は数

雨が1時間半程度降り続いた。そんな中、犠牲になった住民は、山川の氾濫を警戒して早めの避難を開始した。しかし、避難途中のピンポイントの危険箇所のみ込まれた。防災意識の高い万全を期した行動が裏目に出ってしまった。

また、7月末の山口県防府市の老人福祉施設が被災した土石流災害では、建物が壁で、2階に移動していは避難を逃れることができた。

# 避難勧告一本で安全確保無理

分間で生じた。狭い流域の局所的豪雨はその観測も不可能。河川上流の水位情報も役立つはずもない。局所的豪雨には、有効な避難情報の発信すら不可能な事態が多く見られるようになってきた。

避難勧告にも対応の限界が生じている。20年8月末の愛知県岡崎市では、深夜2時からの1時間、146・5mmという記録的豪雨に

スコミは市の不作為を激しく糾弾した。各所で頻発する局所的豪雨による災害は、行政の対応限界を広く国民に認識させ、自主防災の取り組みが活発な地域も見られるようになった。兵庫県伊用町の本郷地区も、そんな地域だった。

8月9日午後7時半から本郷地区では時雨量が80mmを超える豪雨が求められている。

# 避難基準 6割未策定

## 災害時 市町村 具体化遅れ

水害や土砂災害に備えた避難勧告や避難指示について、全国の市町村の6割が具体的な発令基準を設けていないことが、総務省消防庁が初めて行った調査でわかった。消防庁は05年以降、雨量や河川の水位などの情報をもとに具体的な基準作りを自治体に求めてきた。消防庁は整備が不十分だとして、引き続き基準作りを市町村に促すという。(熊谷徹也)

避難勧告や避難指示は、災害対策基本法に基づき、市町村長が発令する。消防庁の調査は、全国の1810市町村(08年10月1日現在、東京23区を含む)を対象に行い、今年3月に結果をまとめた。

河川のはんらんなどの水害に関する避難勧告や避難指示の具体的な基準を設けていると回答した市町村は771市町村で、策定率は42・6%にとどまった(表)。

47都道府県で最も高かったのは愛媛(85・0%)。鹿児島

島(69・6%)、兵庫(68・3%)が続いた。最も低かったのは青森(2・5%)。大阪は39・5%だった。土砂災害でも、避難勧告や避難指示を出す基準の策定率は伸び悩み、全国平均は38・9%。愛媛(89・5%)、鳥

取(76・5%)、京都(72・0%)などが高かった。消防庁は、04年7月の新潟県や福井県での豪雨で、避難の遅れから住民が犠牲になった事態を受け、05年に避難勧告などの判断・伝達を巡るガイドラインを策定。具体的な

基準作りを全国の市町村に求めた。だが、昨年8月の愛知県岡崎市の水害でも2人が死亡。初の全国調査に踏み切った。

消防庁は「避難情報の発令は現場の職員の判断によることも大きい。大雨などで現場に職員がたどり着けないこともある。判断基準として、雨量や水位などの一定の指標を自治体を持つことは必要だ」としている。

■水害や土砂災害に関する避難勧告・指示発令基準の市町村での策定率(%)

	水害	土砂災害
北海道	40.0	31.0
青森	2.5	2.7
岩手	28.6	34.3
宮城	30.6	30.6
秋田	36.0	33.3
山形	40.0	35.3
福島	39.0	20.0
茨城	54.5	45.0
栃木	32.3	17.9
群馬	26.3	35.5
埼玉	55.7	37.8
千葉	35.7	32.7
東京都	43.5	31.3
神奈川県	36.4	29.0
新潟	67.7	63.3
富山	33.3	21.4
石川	21.1	35.3
福井	64.7	58.8
山梨	28.6	25.9
長野	34.6	33.3
岐阜	28.6	26.5
静岡県	17.1	22.5
愛知県	54.1	60.5
三重	31.0	44.0
滋賀	42.3	41.7
京都	65.4	72.0
大阪府	39.5	42.4
兵庫県	68.3	55.3
奈良	28.2	32.4
和歌山	40.0	36.7
鳥取	63.2	76.5
島根	52.4	47.6
岡山	51.9	59.3
広島	56.5	52.2
山口	60.0	45.0
徳島	54.2	66.7
香川県	52.9	64.7
愛媛	85.0	89.5
高知県	52.9	41.2
福岡	30.3	27.9
佐賀	30.0	25.0
長崎	21.7	17.4
熊本	43.8	54.2
大分	66.7	58.8
宮崎	56.7	40.0
鹿児島	69.6	56.1
沖縄	56.1	51.4
全国	42.6	38.9

# 避難所10か所川の近く

9/7 読

## 豪雨被害の佐用町 地震被害のみ想定

台風9号による豪雨で18人が死亡した兵庫県佐用町が、地震を想定して1次避難所を指定していたため、町内15か所の避難所のうち、10か所が2級河川から150メートル以内の場所にあることがわかった。今回の豪雨で、同町内の犠牲者の約半数は避難所に向かう途中、増水した川の濁流に流され命を落としており、専門家は「地震と水害は性質が異なる災害。それぞれの災害に応じた避難所を指定

すべきだ」と指摘する。佐用町は、周辺3町と合併した翌年の2006年5月、町防災マップを新たに作製。小学校10校、中学校4校、体育館1か所の計15か所を1次避難所に指定。しかし避難所の指定に際し、浸水被害のことは考慮しなかったという。

町防災マップによると、町内を流れる佐用川など5河川と、避難所の距離は50メートル以内が3か所、51メートル以上100メートル以内が3か所、101メートル以上500メートル以内が4か所あった。豪雨があった8月9日夜、同町本郷地区では、避難所の町立幕山小に向かつていた3家族計10人が、濁流にのまれ、1人は救助されたが、8人が死亡、1人が行方不明になった。3家族が住む町営住宅と幕山川の距離は約30メートル、同川から避難所の幕山小までは約100メートル、川を渡らなければ同小にはたどり着けなかった。浸水被害の避難所について

01メートル以上500メートル以内が4か所あった。豪雨があった8月9日夜、同町本郷地区では、避難所の町立幕山小に向かつていた3家族計10人が、濁流にのまれ、1人は救助されたが、8人が死亡、1人が行方不明になった。3家族が住む町営住宅と幕山川の距離は約30メートル、同川から避難所の幕山小までは約100メートル、川を渡らなければ同小にはたどり着けなかった。浸水被害の避難所について

て、国土交通省は2005、06年、各自自治体に浸水被害を想定した洪水ハザードマップをつくり、対応できる避難所を指定するよう求めていた。しかし、同省によると、同省が特に浸水被害の危険があるとした全国の1280市町村で、地震と浸水被害の避難所を分けていない自治体は佐用町を含め746市町村（6月現在）あった。

佐用町の担当者は「国の通達は知っていたが、過疎地域で公共施設が少ないことや、谷沿いに集落がある地形上の制約もあり、浸水被害のための避難所を指定していなかった」と話す。同町の被災地調査を行った河田恵昭・関西大教授

（危機管理）は「豪雨に備え、地域ごとに地震の避難所とは別に避難所を確保することが急務だ。ただ、佐用町では自宅の2階にとどまって助かったケースもあり、一人ひとりの判断も重要になる」と話している。

県西・北部豪雨

# 84%「避難所向かわず」

## 115世帯調査 80%自宅2、3階へ

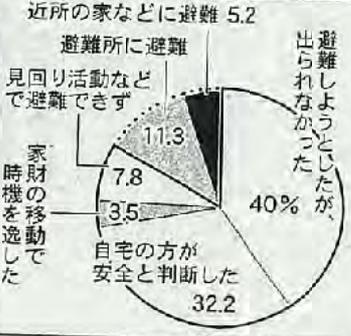
兵庫県西、北部豪雨で被害が集中した佐用町の佐用駅前と久崎、本郷地区の計115世帯のうち84%が避難しておらず、自宅2階などに逃げていることが神戸新聞社のアンケートで分かった。町は全町二斉に避難勧告を

は全町二斉に避難勧告をによる故障などで53%に発令したが、40%が「避難しようとしたが出られなかった」、32%が「自宅の方が安全と判断した」と回答。同町は全戸に防災無線の受信機があるが、激しい雨音や浸水

による故障などで53%に聞き取り調査した。佐用久崎は浸水被害が甚大で、久崎では水が地上2階に達した。本郷は地上60〜70センチまで増水。避難中の3家族8人が用水路からあふれた濁流にのま

8/18 神戸

### 被災115世帯の避難行動



れ、犠牲になった。調査結果によると、避難所の認知度は高く、86%が場所を知っていた。だが、当日避難したのは11%、知人宅などへ避難した人を含めても計17%にとどまった。80%が自宅2階や3階などに逃げた。久崎では2004年の台風21号時の大規模水害を教訓に「何があっても外に出ないよう家族で申し合わせていた」

一方、本郷では、他地区よりも避難した人の比率がやや高い。犠牲者8人は避難勧告前に避難しようとしたとみられるが、水深数十センチの水でも危険との専門家の指摘もあり、今後、町には避難経路の設定も求められそうだと。

また、回答者のうち65歳以上の高齢者は46%だった。「足が弱いから避難できない」「耳が遠いので放送が聞き取れない」との声もあり、高齢者の災害対策の難しさも浮き彫りになった。

豪雨被害の朝来市 交付税繰り上げへ

総務省は17日、台風9号接近に伴う豪雨災害を受け、災害救助法を適用された兵庫県朝来市に対して、9月分の普通交付税（地方交付税の一種）の一部を繰り上げ交付すると発表した。交付額は4億7700万円。19日に交付する。

8/18 神戸

「水で扉開かず自宅に」 「山側遠回りでも助かる」

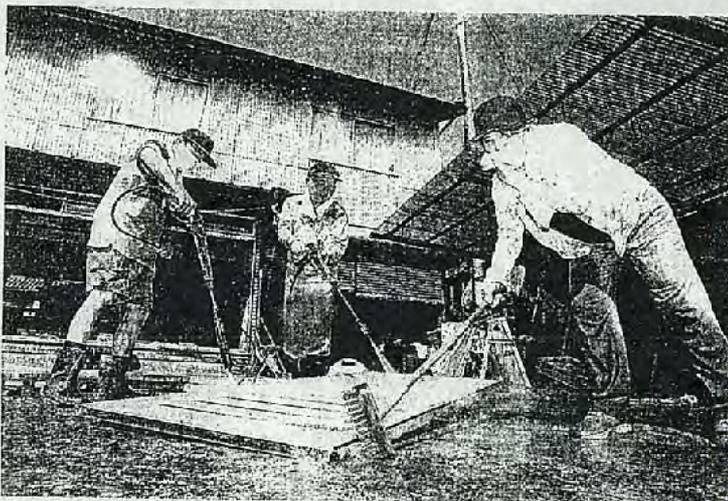
### 県西・北部豪雨 被災者アンケート

兵庫県西、北部豪雨の被災地、佐用町内3地区で神戸新聞社が実施した聞き取り調査。避難しなかった人の約半数が逃げるに逃げられない状態だったが、台風被害を教訓に早めの避難をした人もおり、個人の判断で災害に対応する難しさが浮き彫りになった。また防災無線を認識した人は約4割で専門家は避難勧告の伝え方の工夫を求めている。(1面参照)

調査結果によると、避難しなかった人の88%は「浸水で避難できなかった」と回答。「避難するよ」と放逐で動いたが、水に押されて扉が開かなかった(75歳女性など)や心を奪われ家に残った(17歳が自決)。

一方、5年前の台風21

# 避難判断に難しさ



汗をぬぐいながら、泥だらけになった家財類を水で洗い流す人たちは17日午後、兵庫県佐用町久崎(撮影・大塚 武)

## 防災無線の伝達方法にも課題 認識4割

号約8割が浸水した久崎地区では「前回調査まで水が来て怖かったので逃げろ」と決めていた。(67歳女性)など、教訓を生かすことができた人も。壁にロックで避難中に動けなくなり、車の屋根に近で命を落とした。同じ

路地に住む知人(65)は女性の後に家を出たが、山側へ遠回りして助かったと話す。人と防災未来センターの宇田川真之研究員(防

か、避難経路をめぐり情報収集。行政の避難勧告などに頼らず、自宅の備品を頼る。自治体も必要だと記す。情報伝達の在り方に課題が残った。防災行政無線の家庭用受信機は町内全200世帯に配布済み。停電時も内蔵充電電池が動き、町役場の全戸放送に加え、自治

会が地区内に放送を流せるなど機能は充実している。しかし9日午後9時20分に出された避難勧告など、当日の防災無線を認識した人は43%。「川や

雨の音がすく動かし取れなかった」「60歳女性」「荷物を壁に上げるの」に必死で気付かなかった(64歳女性)など無数の限界を挙げた。宇田川研究員は「屋外

## 被災75歳女性が自殺 佐用

兵庫県西、北部豪雨の被害を受けた佐用町久崎で、女性(75)が自宅で首をつって死んでいるのを巡回中の17日、分かった。佐用警察署が発見したという。近頃の住民は、豪雨の9日夜、付近は家の上1メートル以上の浸水があり、女性も被害を受けた。女性宅は新築したばかりで、豪雨後少し経ち込んだ様子だったという。女性(息子)は「同僚

公共土木施設 被害額80億円  
兵庫県西、北部豪雨で、県や市町が管理する河川や道路など公共土木施設の被害額が、県段階で約89億円に上ることが17日、県のまとめで分かった。佐用町や六栗市などで被害が大きく、調査が進めば被害額はさらに増える見込みという。

538カ所での堤防や護岸が崩れた河川の被害が最も大きく、約41億6千万円。401カ所です断するなどの道路は、

約2億9千万円の損害をうけた。このほか7カ所で流される多量した構で約8億円の被害があった。

また、県商工会連合会の調査では、店舗や工場など668事業所が床上や床下浸水したことが判明。佐用町では駅前商業地の店舗を中心に被害は約450軒に上った。

地場産業の手近ベそうめん業者は、六栗市や佐用町の26社が浸水被害を受け、うち8社は機械などが壊れ、復旧時期の見込みがつかないとい

スニーカーだと、物置に気付く人は1割との報告もある。家庭用受信機は有用だが、携帯メールを併用するなどして伝達率を上げてほしい」と指摘している。

既に被害済みの同県天粟市、佐用町、岡山県美作市と合わせた4市町の交付額は計2億9000万円。18日に交付する。

総務省は17日、台風9号に伴う豪雨被害で災害救助法の適用を受けた兵庫県朝来市に対し、9月交付分の普通交付税の30%を繰り上げて配分すると発表した。交付額は4億7000万円。

朝来市へも繰り上げ交付 9月交付税

(井関 徹)

9月交付税

繰り上げ交付

約8億円の被害があっ

た。

また、県商工会連合会

の調査では、店舗や工場

など668事業所が床上

や床下浸水したことが判

明。佐用町では駅前商業

地の店舗を中心に被害は

約450軒に上った。

地場産業の手近ベそう

