

第45回

豪雨災害への対応 — 首長判断と学習効果

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中 邨 章



くり返される土砂災害

2012年12月に興味ある報告書が出ている。熊本県知事公室危機管理防災課が作成した、「熊本広域大水害の災害対応に係わる検証」と題する記録である。予想をはるかに越える大雨が、7月12日未明に熊本県阿蘇地方を直撃し、死者と行方不明者25名が出るという惨事になった。住宅被害は3400棟、被害総額は685億円に達した。

熊本県は、この災害を教訓に、その後なぜ豪雨による被害が拡大したかを検証した。報告書は、豪雨対策で明らかになった欠陥を洗い出し、38件の改善策を案出している。それを一読すると、2013年10月に東京都の伊豆大島を襲った豪雨被害と重なる部分が極めて多いことに気がつく。熊本県の報告書は、あたかも伊豆大島の土砂災害を描いているかのような錯覚さえ覚える。

そこで、素朴な疑問が出てくる。なぜ、熊本県での被害経験が、伊豆大島での土砂災害に生かされなかったのか。現状では、熊本県

の報告書が描く改善策は、東京都大島町の土砂災害とは無縁であるかのような印象さえあたえる。熊本県の教訓が生み出す学習効果は、伊豆大島の災害ではほとんど生かされなかった様子ですらある。尊い犠牲から生まれた折角の調査や教訓が、なぜその後の災害に活用されなかったのか、この点を危機管理の責任者である各地の首長は、改めて検討する必要がある。

熊本県豪雨被害の教訓

熊本県は、7件の課題につき事後調査を実施した。気象情報の伝達について、報告書は気象庁から「記録的短時間大雨警報」が届きながら、県庁ではそれが最大級の豪雨になると予想していなかった様子を明らかにしている。この過小評価の結果として、市町村への警戒強化の要請や避難勧告の発令を遅らせる原因になったというのが、県庁サイドの反省点である。新聞報道によると、東京都大島町でも、2013年10月15日午後5時半前後に土砂災害警戒情報が役所に届いていた。しか

自治体の規模である。規模が小さくなると、連絡要員を置くところは少なくなる。もう一つは、転勤である。小規模の自治体になればなるほど、経験を積んだ連絡要員は人事異動で他の部署に移ることが多い。連絡要員が専門職として育たないのが実状である。

避難勧告の発令

自治体が住民への避難勧告を出すタイミングを失うと、土石流などによる被害が増える。熊本県の報告書では、避難勧告を発令する基準をあらかじめ決めていたものの、突発的な豪雨が深夜に阿蘇地方を直撃し、勧告の発出が躊躇されたという説明がある。大雨で道路が冠水し、建物の外に出ることが極めて危険な状態にあった。それが、発令が遅れた理由として挙げられる。伊豆大島でも町役場は、深夜、戸外の状況が最悪であることを考慮し、住民を避難させることがかえって危険と判断している。これが、勧告の発令を遅らせる原因になった模様である。

NHKは、2013年10月に関東地方を直撃した台風26号で、自治体がどのような対策を講じたかを調査している。それによると、気象庁は「土砂災害警戒情報」を都合、8つの県と79の市町村に向けて発令している。そのうち、避難勧告を出した自治体は、3県、18市町村にとどまった。同じ資料は全国1017市町村を対象に、「土砂災害警戒情報」が自治体の地域防災計画の中で、避難勧

告の基準になっているかどうかを質している。結果は、「勧告の基準」と回答した自治体は、総数のおよそ半分、537市町村に止まっている。自治体側は警戒情報の精度が低いことや、避難勧告の空振りが多いことなどを、基準にしない理由として挙げている(NHK Newsweb, 2013年10月23日)。

伊豆大島の災害を受け、国はこの先、警戒情報が出ると、それを機に自治体が直ちに避難勧告を出すよう制度を改めようとしている。夜間での移動は危険である。できる限り昼間に避難を促す方策を考える必要がある。早期に避難勧告が出ると、住民は同じ家屋内で2階に移るタテ移動が進む。高台に避難するヨコに移行する可能性も増える。熊本県が12世帯33人を調査した結果によると、タテやヨコに移動した住民は土石流の被害から逃れた。移動しなかった住民2名が、命を落としている。

大雨が降りしきる状況では、住民への情報伝達にも工夫が必要になる。防災無線は雨音にかき消され、ほとんど役に立たない。自治体職員、警察、それに消防団などが、戸別に情報を伝える方法もあるが、これにも豪雨では限界がある。土石流などの被害が想定される地域では、各戸にそれぞれ防災用の無線が受信できるラジオなどを配布することも考えるべきかも知れない。

情報の共有

英語に「なにもしないで失敗に終わるより、

し、ファックス通信は気付かれることはなかった。ファックス情報が確認されたのは、豪雨被害の出る直前、16日午前0時と記録されている(朝日新聞、2013年10月31日)。

この失敗は、危機管理がつまるところ、担当職員の危機への意識や認識、それに知識に帰するところが大きいことを示す、なよりの証拠である。

熊本県の場合、市町村では多くの職員が、救出や救援活動に出勤していた。救助活動に忙殺される市町村職員には、気象庁をはじめ県庁からの緊急連絡を受ける余裕がなかった。これは、今後の危機管理に貴重な示唆をあたえる。規模の小さい自治体になると、発災時、職員は救援活動で底力する可能性が高い。あらかじめ連絡要員を決め、マスコミを含む諸機関との連絡調整に専念する人材を育成することが望まれる。

2005年の調査では、対象にした自治体の86・2%が、政府機関や県庁、それにマスコミなどと連絡をとる要員を設置していた。この数値には2つ、問題が残った。一つは、手を尽くして失敗する方が気が楽」という表現がある。避難警報が空振りに終わっても仕方がない、それを出さないで被害が大きくなることは避けたいというのが、この表現の意味するところである。この先、自治体が必要とするのは危機情報の共有である。熊本県の調査結果は、他の自治体でも共有されるべきであった。現状では国レベルにおいてすら、省庁間を横断して危機情報を共有するという体制は作られていない。アメリカにある省庁を越え統一した災害対策、「国家緊急時管理体制」(NIMS)のような仕組みが、この先、早急に作られる必要がある。これは、自治体レベルでも同様である。県を中心に災害情報を集積し、それを県内、県外の自治体に発信し、危機管理情報が自治体共通の資産になる制度を早急に創る必要がある。それこそが、伊豆大島の災害からわれわれが学ぶべき重要な教訓である。

筆者プロフィール

中 邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学講師などを経て、明治大学名誉教授。

現在、国際行政学会副会長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。