

第116回

2019年の秋台風と大雨被害——
住民避難を巡る課題

明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問

中邨 章



相次ぐ台風と大雨被害

2019年9月から10月にかけて、台風や豪雨が関東から東北地方を襲来した。9月の台風15号は、千葉県を中心に死者1人、家屋の損壊6万棟以上に及ぶ傷痕を残した。続く10月に発生した19号は豪雨を伴い、各地で予想を超える河川の氾濫や越水を引き起こした。宮城県、福島県、栃木県を中心に71河川が140カ所で決壊した。2019年11月現在、19号による犠牲者は死者91人、行方不明者4人のほか、度重なる台風と大雨で6万4305棟の家屋が床上浸水という惨状である。

これから、河川が同時に決壊した原因などの究明が進められるはずである。避難の在り方などに関しても、問題はなかったのか、詳しい検証が実施されるものと見込まれる。この時点では、2019年の秋台風と大雨被害から少なくとも2点、学んでお

く必要があるように思う。一つは、住民の災害対応についてである。今回の災害では、いろいろな警報が出されながらも避難が遅れ、被災地に取り残された住民が少なからずいた。事後のインタビューを見ると、もっと早く避難すべきであったという感想を漏らす被災者が多い。なぜ、そうなったのか、その点を考える必要がある。

もう一つは、避難所に関わる問題である。指定避難所については、以前から施設の鍵を誰が管理するかが問われてきた。今回も埼玉県のある市で鍵が見つからず、避難所を開設できなかった例が出ている。避難所が満杯で入れないなどの課題も発生した。見慣れた光景であるが、多くの施設では段ボールが仕切りに使われ、それが無い場合には被災者は雑魚寝という悪条件が続いた。開発途上国の中でも避難所を設置するに当たってテントなどを用意し、避難者の心理的負担を軽減しようと努力する国がある。

地域住民に強い
「正常性のバイアス」

なぜ、日本では自治体の間から避難所を「脱・段ボール化」する試みが出ないのか、またあっても限られているのか、不思議に思う。

日本防火・危機管理促進協会は、2019年9月に台風15号が首都圏を襲来した直後に、住民518人を対象にアンケートを実施している。調査が実施された時期は、2019年9月20～22日にかけてのことであつたが、これは台風19号が通過する直前の時期に当たる。この調査は、過去の自然災害によって人的・物的被害を経験した住民や被災者が、将来の災害にどう備えるかを質問することを目的にした。結果は、自然災害で被害を受けた被災者、それをテレビなどで見聞きした住民の多くが、この先、自分が住む地域に台風は来ない、大きな被害はもう出ないという誤った予測をしてい

Risk Management

たことを明らかにしている。それが大きく狂った。被災地では直後の台風19号と豪雨災害の発生を想定外と反省する住民が多いのも、今回の特徴である。

この点を具体化するのが、日本防火・危機管理促進協会の「現在お住まいの地域では、近い将来大きな水害（例…死傷者を伴う台風や豪雨、洪水）が発生すると思いますか？」を尋ねた調査項目である。台風15号の直後に出された設問では、「そう思う」は518人中95人（18・3%）、それに対して「いいえ」と「わからない」は合わせて423人（81・7%）になった。この結果は、住民の多くが災害を他人事（たんにごと）と思う傾向の強いことを示している。大きな被害を目にしても、それを内在化し自分にも降りかかる可能性の高い厄災とは見えないようである。しばしば、そうした住民の心理状態を「正常性のバイアス」と呼ぶことがあるが、これは自治体のこの先の対応に大きな示唆を与える。首長をはじめ自治体には、今まで以上に防災に関する住民の意識や認識を高める啓発活動に力を入れることが望まれる。災害の発生は居住者全員の問題、自治体はこの先、こうした考えを広く住民に伝える運動に注力するべきである。

住民の安全意識と避難行動の遅れ

先述の調査では台風や大雨が発生した場

合、住民はどこが最も安全と思うかの質問をしている。結果は「自宅内の安全な場所（2階など）」を選択した回答が最も多く（49・6%）、これに続くのが、市区町村が指定する避難所や避難場所である（38・0%）。この二つの回答で選択肢のほとんどを占めるが、住民の大半は災害が発生すると安全な場所は自宅と考える傾向が強いようである。次善の策として、自治体が用意する避難施設に移るという手段が選択される。今回、豪雨によって河川が決壊したにもかかわらず、各地で住民避難が遅れた報告がある。避難する住民の行動が遅延したのは、自宅が安全という「固定観念」から抜け出すことができなかったためと考えられる。事実、住民が避難行動に移るのは、大雨特別警報や警戒レベル4、それに避難勧告など、被害の発生が差し迫った時に限られる。緊急事態が待ったなしの切迫した状況になると、住民はようやく重い腰を上げるが、それまでの間、多くの人びとは様子見の状態を続ける。いずれも、今回の調査が明らかにした、住民行動の不思議な側面である。

日本とは反対に、アメリカでは西海岸で雨が降らずロサンゼルスでは山火事が拡大している。市内中心部にある高級住宅地が、火災で崩れる様子が画像で流れることもあった。気候が日本と逆転するオーストラ

リアでも、シドニー地域で火災が広がっているが、火勢をコントロールすることは、相当、困難とも伝えられる。そうした状況を眺めると、地球の気候温暖化は一段と進んでいるという印象を受ける。今後規模の大きい台風や大雨が日本列島を襲う可能性は十分にある。この点からも、繰り返し指摘しているように、自治体は今後も引き続き住民の防災意識を高める啓発活動に、一層の努力を傾けるべきである。（日本防火・危機管理促進協会の調査、「地域住民による主体的な避難行動に関する調査研究」は2020年3月刊行予定）

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・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学研究特別教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問。

現在、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。