

地水火風 75

牧野恒一

平成 18 年 7 月豪雨とハザードマップ

長かった梅雨がやっと明けた。梅雨明け直前には、西日本や中部地方を中心に集中豪雨が相次いだ。大雨が続いた地方では、河川の増水が著しく、大地は雨水で飽和状態になって、各地で洪水や土砂崩れにより大きな被害が出た。7月が終わろうとするのに梅雨前線は九州南部に張り付いたままで、「この状態のところには台風でも来たら大変な被害になる」と本気で心配し始めた頃、「突然に」という感じで梅雨前線が消滅した。

梅雨の長期化といい、集中豪雨の激しさといい、ほとんど記憶にない異常な現象で、気象庁は、今年の梅雨末期の集中豪雨を「平成 26 年 7 月豪雨」と名付けたほどだ。

今回はこの豪雨について考えるとともに、洪水や崖崩れなど自然災害の際の避難等に有効な「ハザードマップ」について考えてみたい。

平成 18 年 7 月豪雨の被害

「平成 26 年 7 月豪雨」は、7月 23 日から 28 日にかけて列島各地で発生した一連の豪雨とされている。死者を伴う大きな被害が出始めたのは7月 23 日からで、長野県岡谷市の土石流で8名が亡くなったのをはじめ、福井、岡山、京都、島根など西日本各地で死者が出る被害となった。7月 28 日までの間に、被害は、北は秋田県から南は沖縄県まで 47 府県に及び、死者・行方不明者は合計 22 名、重軽傷者 22 名、家屋の全壊 1 3 6 戸、半壊 2 1 7 戸、床上浸水 3 2 3 7 戸、床下浸水 8 3 8 0 戸、という大きなものになった。

土砂崩れで谷底に崩れ落ちた家屋、土石流に埋もれた家屋、洪水で屋根付近まで水に浸かり押し流されそうになっている家屋、水が引いた後の泥まみれの室内を見て呆然とする住民など、豪雨災害特有の光景が次々に報道された。

避難した住民の数は、熊本県水俣市（1万2934名）、長野県伊那市（5070名）、同箕輪町（2404名）、鹿児島県さつま町（2124名）、同湧水町（2032名）など、8府県で3万1940名に上っている。

避難勧告と避難指示

洪水や崖崩れの恐れが強まると、市町村長は関係住民に「避難勧告」や「避難指示」を

出す。豪雨に限らず災害報道ではおなじみのフレーズだが、実際の現場では、出す方も出される方も容易なことではない。

市町村長にすれば、いざ法律（災害対策基本法）に基づき住民を避難させようとするの大変だ。市町村にその方面の専門家がいないことは殆どないため、まず、災害対策本部を設置し、現地を管轄する气象台や国土交通省地方整備局などの専門家の意見を聞きながら、現在起こっている事態が「避難」に値する事態かどうか判断しなければならない。もし、避難すべき事態なら、どの範囲の住民をいつ頃までにどこにどうやって避難させるか、指示しなければならない。

正常化の偏見

雨が何日も降り続いて、徐々に警戒を強めて来ているならともかく、急に増水したような場合には「正常化の偏見」もある。「正常化の偏見」とは、事態が急変して緊急事態になっているのに、「まさかそんなことは起こらないだろう」、「そんなことは起こってほしくない」、「それほど大したことはないだろう」…、などという深層心理が働いて対応行動が遅れることだ。災害対応に慣れた者でも陥りがちな心理で、ましてそんな事態に滅多に遭遇しない市町村長や防災担当者は、どうしても後手にまわってしまう。今回の豪雨でも、避難勧告等を出さずに大きな被害を受け、「〇〇市では避難勧告を出していなかった」などと、マスコミから追究される例が幾つもあった。

全員避難は大変な作業

「正常化の偏見」を振り切って「住民避難」を決断したとしても、どの範囲の住民に避難勧告等を行うかが大問題になる。より広範囲に避難させるほど安全なのは当然だが、避難所を開設し、寝具や水・食料を提供するのは、市町村としても大変な作業で費用も膨大になる。市町村長としては、「安全第一」の一方で、「避難を呼びかける範囲をできるだけ限定したい」と考えたくなくても無理はないのだ。

「どうやって住民に避難を呼びかけるか」というのも実際には大変だ。当然のことながら激しい雨が降っているので、広報車や屋外スピーカータイプ（同報系）の防災行政無線で呼びかけても、雨音がひどくてほとんど聞こえない。ラジオやテレビで呼びかけても歩留まりに限界がある。結局、各住戸内に受信機が設置されているタイプ（戸別受信機）の防災行政無線が設置されていなければ、住宅を一軒一軒まわったり、自主防災組織等の連絡網で電話するなりして避難を呼びかけるしかない。しかし、大雨の中、できれば外へ出たくないのが人情だ。住民一人ひとりにも「正常化の偏見」がある。まして深夜だったりすれば、幾ら説得しても避難しようとしめない住民が相当数いても不思議ではない。自力では避難できない「要介護者」もいる。地方都市ほど高齢者が多いという実態もある。市町

村の職員や消防職員、警察官だけでは手が足りず、頼みは「消防団」ということになるのだが、避難勧告等のタイミングがちょっと遅れると、消防団員自体が危険にさらされる。実際に今回の豪雨では、見回りの消防団員が殉職している。

「どこに避難させるか」ということも簡単ではない。避難所は地区ごとに地域防災計画で指定されていることが多いが、その避難所や避難ルートが水に浸かったり崖崩れに遭ったりしたのではどうしようもないからだ。

このように、危険地帯の住民全員を近くで安全な避難所にタイムリミットまでに避難させることは、完璧に行うことが極めて難しい一大プロジェクトだ。だが、一つ間違えれば多数の人命被害に直結する事態でもある。

昨今の異常気象の多発を考えれば、どんな市町村でも遭遇しうる危機管理の典型例と考えておくべき、ということだ。

ハザードマップが頼りになる

そんな時に頼りになるのが「ハザードマップ」だ。洪水ハザードマップは、その地区の浸水危険区域、崖崩れ危険区域、被害の程度などを予測して、地図上に表現したものだ。水害時に使える避難所や避難ルートも一目瞭然だ。市町村にとっては、豪雨災害対策の必需品と言ってもよいくらいだ。

ハザードマップには、水害だけでなく、大地震時の倒壊危険や火災危険、津波、液状化、火山、など様々な災害に対応したものがある。地形や施設の状況など、各種の災害に関連して、地図から読みとれる情報、地図に落とすのに適した情報ならどんなものでもハザードマップになり得る。そうして作ったハザードマップは、災害時の対応に極めて役に立つ。それだけでなく、必要な防災対策をリストアップし、対策工事の優先順位をつけ、その市町村の危険地域を計画的になくしていくためにも極めて有効だ。

ハザードマップの作成・公表と有効活用の推進

ところが、日本の市町村では長い間ハザードマップの作成は忌避されてきた。ようやく手をつけられるようになったのは、1990年代になってからで、まだ作成していない市町村も多い。その理由は、「ハザードマップで危険地域が明確になると、その土地が売れなくなるから」というものだった。

だが、先進自治体がハザードマップを作成して公表してみると、不動産に関係する市町村議会の議員からは反対の声が上がったものの、住民の間では「危険だから買わない」という動きは殆ど顕在化しなかった。このため、反対の声も消えてしまい、それを見ていた他の市町村でも次第に作り始めた、というのが実態だ。「案ずるより産むが易し」とはよく言ったものだ。

「ハザードマップが土地の売買にほとんど影響しない」というのは、ハザードマップ推進の立場からは「結果オーライ」ではあるのだが、防災の観点からは嘆かわしいことでもある。

ハザードマップを公表することにより、災害に対して脆弱性の高い土地に住む人が次第に減り、結果的にゼロになれば、災害対策に要する費用が格段に安くて済むようになると期待できるからだ。ハザードマップの公表が防災上脆弱な地区の地価を下げ、低所得者層ばかりが住むようになるのを助長する、というのも考え物だが、地価の動向を見る限りハザードマップの結果が不動産の選択に殆ど関係しない、という日本の現状はもっとおかしい。

市町村は、積極的に各種災害のハザードマップを作成、公表し、防災対策事業の計画的な実施に役立てるとともに、緊急時の対応に有効に活用してほしいし、住民は、公表されたハザードマップの情報を緊急時の避難等の際に活用することはもちろん、住宅等購入の際の有力な情報として役立てるなど、ハザードマップ本来の力を有効に活かしてほしいと思う。