

## □平成 20 年 8 月末豪雨災害における

## 災害時要援護者の課題

新潟大学危機管理室 教授 田村圭子

活発な前線と低気圧の影響で、関東、東海地方は平成 20 年 8 月 28 日から 29 日未明にかけて記録的な豪雨となり、全国で約 51 万戸(約 38 万人)に対して避難勧告(避難準備情報を含む)が出された。被害状況(消防庁第 11 報 9 月 10 日現在)については、死者は 3 人(愛知県)、家屋被害は全壊 5 戸、半壊 2 戸、一部損壊 19 戸、床上浸水 2,878 戸、床下浸水 9,738 戸となった(名古屋市の被害を含む)。29 日には名古屋市と岡崎市に災害救助法の適用が決定した。気象庁は 9 月 1 日に、平成 20 年 8 月 26 日から 31 日に発生した豪雨について、「平成 20 年 8 月末豪雨」と命名した。

政府は、29 日 3:30 情報連絡室設置(9 月 4 日 18:00 閉鎖)、同日 13:30 政府調査団(团长:林防災担当大臣、国交省より河川環境課流域治水室長)を愛知県に派遣、同日 18:30 第 1 回災害対策関係省庁連絡会議を開催(防災課長出席)した。

本稿では、平成 20 年風水害において、2 人の死者を出した愛知県岡崎市、多くの床上浸水(1,149 棟)、床下浸水(8,060 棟)が発生した名古屋市の事例に基づき、危機対応時の災害時要援護者の課題を考える。

## 深夜の避難勧告

8 月 28 日天気図の配置は 2000 年 9 月の東海豪雨水害と酷似していたが、岡崎市に大雨を降らせていた雨雲がいったん消えたため、8 時 20 分には同地方に出されていた全ての警報を注意報に格下げした。その後三重県北部において雨雲が急激に発達したため、名古屋地方気象台担当官が、各関係機関に 28 日 11 時 48 分に「愛知県内では東海豪雨に匹敵する大雨となっています。最大級の警戒をしてください」とのファックスを送信した。その後 29 日午前 0 時 06 分に同地方に大雨洪水警報を発表した。警報は通常 2、3 時間前に出すのが目標であったが、気象の急激な変化(積乱雲による大雨)により、直前の発令になった。

岡崎市役所ではファックスを受信した際、災害対策本部はすでに解散しており、防災課長一人の状況であったが、直ちに市長に連絡、職員を招集したが、道路の冠水などで足止めされ参集にも手聞取った。午前 1 時過ぎになっても避難勧告の発令について決定できず、午前 2 時 20 分になり、県が発表した市内の土砂災害危険度が最高レベルと

なり、市内の 14 万戸に避難勧告を出した。災害対策本部から約 550 人の総代(町内会長)に電話で勧告を伝達した。町内会長は組長に伝達、組長が各戸に連絡するという体制であったが、具体的な避難方法や避難場所が伝達されたわけではなかったこと、深夜であったこと、雨が降っていたことからどこまで勧告が行き渡ったかについては疑問が残る。

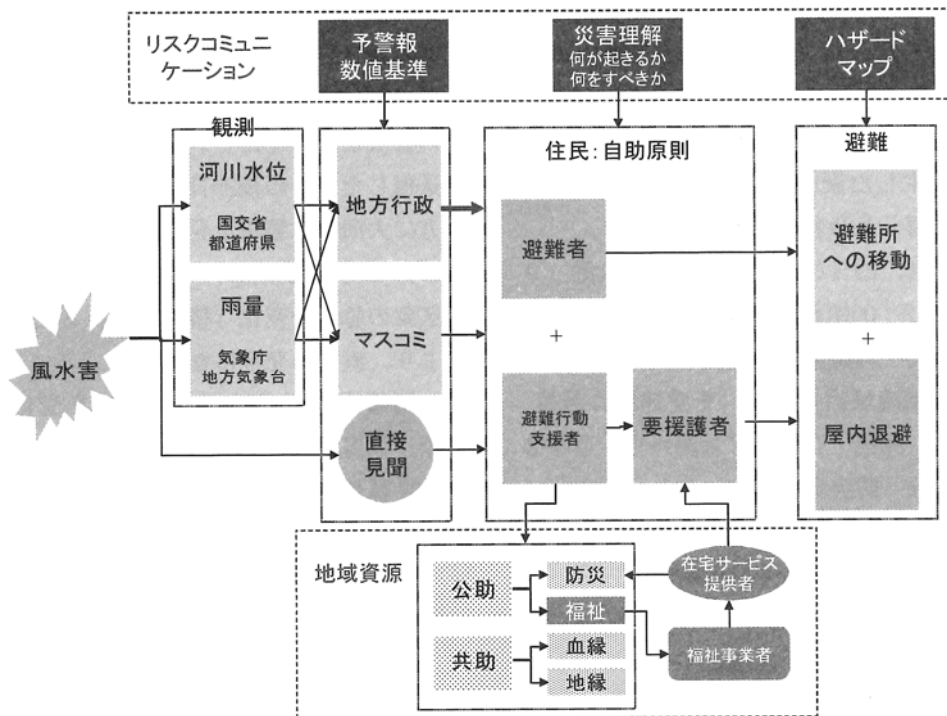
2004 年の新潟県豪雨水害の際にも同様の手段と広報車を用いた伝達方法が用いられたが、市民に対してほとんど届かなかった。新潟・福島豪雨など全国で風水害が相次ぎ、高齢者が犠牲になったことをから、避難勧告、避難指示に加え、避難準備情報(避難に時間がかかる高齢者や障害者などの、災害時要援護者の早期避難のために、自治体が

避難勧告や避難指示に先だって発令する)が定められ、2005 年 6 月 28 日に新潟県三条市、長岡市で初めて発令された。

避難準備情報は、被害の危険性がより不確実な段階で、「いのちを守る」ことを優先し、避難を促す情報を発令することを位置づけたことには一定の効果があったと評価されるが、平成 20 年 8 月末水害においては、発生に至る状況、深夜の発令であったことから、効果は期待できなかった。

### 効果的な避難情報伝達の基本的な考え方

危機的状況を市民に瞬時に伝達し、避難行動に結びつける住民の周知方法は存在しないのか。林・田村(2005)は、新潟県豪雨水



害における犠牲者の死因解明の調査に基づき、次図のようなモデルを提唱している。風水害の危機が高まったとき「河川水位」「雨量」を観測し、そこに明確な数値基準を事前に専門家の意見に基づき設定することで、市町村の災害対策本部が避難指示・勧告の発令を躊躇することをなくし、ある意味「自動的に」発令が可能になる。

多くの市町村に河川や水害の専門家は常駐しておらず、なおかつ過去に本格的な避難指示・勧告の発令経験がなければ、市町村の職員ならびに首長が発令をためらうのは当然のことであるからである。また、避難指示・勧告の発令基準である「河川水位」「雨量」については、マスコミを通じて、逐次市民にも発信し、市民についても避難勧告・指示の発令基準を平時から理解し、自分たち自身で発令を予測できる環境を整備する。

もちろん現実には、自らの経験や実際に増水した川などを目にしたり、耳にしたりする「直接見聞」を通じて判断する場合もあるかと考えられる。そして、最も重要なのは、多くの雨が降れば「何が起きるか」「何をすべきか」ということについて、自助原則に基づき市民自身が安全な場所への移動を行うための避難行動を開始するための災害理解である。また自身で判断したり、判断できたとしても自身で避難行動を取ることができない要援護者に対しては、避難行動支援者に対し、避難行動支援者として災害を理解するための枠組みを提供することである。避難行動支援者は、共助としての血縁・地縁（近所）、公助としての防災担当者・福祉関係者などの人々である。気象の専門家でも予想がつかない「豪雨」、深夜における急激な

状況の変化、これらに対しては、公助の防災担当者の活動だけで被害の発生を防ぐことは困難である。

### 地域の脆弱性の高い場所に被害が発生

岡崎市で発生した死者 2 名は、コンクリートで固められた幅 3、4メートルのほどの小さな伊賀川近傍に集中している。局地的に短い時間で集中して降雨が発生すると、伊賀川のような容量の小さな川が一気に増水し被害が発生する。さらに伊賀川には水位計がなく、行政には状況が伝わらなかったことも対応が遅れた原因と推察される。伊賀川周辺は 2000 年東海豪雨の際にも浸水した。

伊賀川の近くで亡くなった 2 名は、両者とも後期高齢の女性であった。高齢者 A、高齢者 B の被災状況を以下に述べる。高齢者 A については、総代(町内会長)から、高齢世帯として平時から気にかけていた隣家について、家人の女性によびかけても返事がないと、午前一時半ごろ、119 番通報を行った。しかし、消防には電話が繋がらず、110 番通報して状況を伝えた。

そこで交番勤務の署員 2 人がパトカーで向かったが、伊賀町はすでに水没しており、接近を試みるが、パトカーでは近づくことができなかった。署員は胸までつかる状況で先に進めず、現場でボートを持っていた消防署員に救助を依頼した。避難することができた女性の夫も 3 時 20 分には「妻とはぐれた」と 119 番通報した。女性は朝 5 時頃 1 階建ての自宅内で溺死体となって発見

された。

岡崎市消防本部には救助要請が殺到した。電話を受ける指令台は7つに対し、320本の通報が殺到。緊急出動が必要なケースにおいても届かないSOSもあった。

水害救助で出動したのは延べ44回であり、東海水害を上回る状況であった。

高齢者Bについては、伊賀川沿いにあり、護岸が崩壊し1階部分が流され、行方不明となっていた。8月29日「独居女性が水に流された」と110番通報があり、31日には2,400人体制で川の下流域まで範囲を広げて捜索していたが、31日8時頃被災地から40km以上離れた南知多町日間賀島(ひまかじま)の久淵(くぶち)港北側において遺体で発見された。

高齢者Aが住んでいた地域は2000年東海豪雨でも被害が発生した地域であり「近くの堤防の高さが他の地域より低い上、くぼ地で浸水被害を招きやすい場所であり、水の逃げ場がない(大同工業大・鷲見哲也准教授)」と指摘されている。高齢者Bが住んでいた地域は、伊賀川の河川敷であり、大正時代に河川改修をした人が住むようになったのははじまりとされ、戦前から終戦直後の旧河川法の時代に、家屋建設を認めた。堤防の河川敷を県が所有、法面を市が所有、住民との間で賃貸契約を結んでいる。

高齢者A・Bとも、平時には問題なく地域で暮らしていたが、水位が急激に増した際に自宅におり犠牲となった。豪雨が発生すれば地域に被害が発生するような土地に、個人資産の形成を進めること自体が、地域の脆弱性を高めることであり、その中で個人として脆弱性が高い後期高齢者に犠牲

が集中した結果であった。このようなケースにおいては、①地域に潜在的に存在するハザードを平時から理解する、②地域あがての早めの避難が決定的に重要な意味を持つことを理解する、ことが重要となる。

### 災害時要援護者の生活再建には総合的な支援が不可欠

名古屋市では、死者はでなかったものの多くの住宅が床上・床下浸水被害を受け、特に災害時要援護者(災害時に特別な配慮が必要な人々)の復旧ならびに生活再建に困難を生じた。水害は復旧作業に非常に時間がかかる。構造的に被害を受けない建物であっても、いったん浸水するとそのままでは住み続けることは困難になる。泥を撤去し、流れ着いたガレキや使えなくなった家財などのごみの片付け、汚染された場所の消毒作業、家の片付け、には多くの時間と人手がかかる。今回の水害でも多くのボランティアが地域に入り、地域の復旧に一役かった。その中で災害時要援護者の課題は、①家の始末がつかない(すまいの問題)、②片付けが続かない(からだの問題)、③畳ごと浮き上がる夢をみる(こころの問題)、④立て替えたい、住み替えたいがお金がない(くらしむきの問題)、など、多岐にわたり、日常生活を取り戻すことに多くの困難があるが、応急期については行政からの支援があっても、その後の生活再建に対して、総合的に相談に乗ってくれる仕組みが行政にはなく、把握しきれていないことが現状である。

## 今後の課題都市水害への対応

都市での水害の発生への対応についても課題が明らかになった。①期待したより行政対応職員の参集率があがらなかったこと(愛知県災害対策本部方面本部や支部では67%、名古屋市では平均で35%、夜中の発災であり足の確保ができなかったことが原因)、②冠水した道路で車が立ち往生するケースが多く見られたこと、③地下街への浸水が発生、④マンホールがはずれ危険な状態が多く発生した。

### 〈参考〉

「愛知県における水害・土砂災害等の現状の課題と当面の進め方」豊川・天竜川圏域総合流域防災協議会、矢作川圏域総合流

域防災協議会、庄内川・木曾川圏域総合流域防災協議会、平成20年12月

「2008年8月末豪雨災害等に関する調査報告」日本災害情報学会2008年8月末豪雨等調査団、災害情報No.7、Mar.2009

「2004年7月13日新潟水害における人的被害の発生原因の究明」林春男・田村圭子、地域安全学会論文集7、2005.11

「再び雨不安な夜」朝日新聞(愛知県版)2008年8月30日朝刊37面

「移転交渉本格化へ」中日新聞2008年8月31日32面

「眠る街水没一気」朝日新聞(愛知県版)2008年9月1日朝刊23面

「あの夜川が襲った」朝日新聞(愛知県版)2008年9月3日朝刊28面

「避難勧告があれば」朝日新聞(愛知県版)2008年9月5日27面

「あふれるごみ消えぬ恐怖」中日新聞2008年9月6日35面

「寸断された情報(上)」中日新聞2008年9月9日30面

「寸断された情報(中)」中日新聞2008年9月10日28面