

## 災害時の避難における地域の役割について

阪本真由美<sup>1)</sup>

### 1. 平成30年7月豪雨災害をめぐる課題

平成30年6月28日～7月8日にかけて台風7号に伴う梅雨前線の停滞により、東海地方から中国地方の広範な地域が浸水・土砂災害などの被害を受けた(平成30年7月豪雨災害)。この災害による死者・行方不明者数は230名(岡山県64名, 広島県114名, 愛媛県27名, その他11県で25名)であった。なかでも, 岡山県倉敷市真備町の被害は深刻であった。真備町では, 大雨により, 高梁川・小田川の水位が上昇し, 小田川支流の末政川, 高馬川, 真谷川にも水が流れ込み, 決壊・越流・法面崩れなどにより大規模に浸水し, 犠牲者数は52名に上った。

倉敷市は, 事前に, 地区別の洪水・土砂災害ハザードマップを作成し市民に配布していた。平成28年に作成された真備地区のハザードマップでは, 100年に一回程度(2日間で225mmの降雨)の雨が降った場合, 小田川の氾濫により真備地区の大部分が5m以上浸水することが示されていた。7月5日～7日にかけて, 高梁川で観測された流域平均雨量は270mmであり, 被害状況は, 事前に配布されていたハザードマップとほぼ一致していた。被害想定に近い状況で被害が発生し, 災害発生の恐れが高まった段階で市から避難勧告・避難指示(緊急)が出されていたにもかかわらず大きな被害もたらされることになった。

災害発生時の住民の避難行動を把握するための調査を2018年8月に山陽新聞社とともに実施した。調査回答者は, 災害で被災した真備地区住民100名であった。回答者のうち, 自ら避難した人は58名であり, 42名は第三者により救助されていた。自ら避難した人に避難のきっかけを聞いたところ, 「川の水位が上がってきたから」「雨が激しかったから」「家の浸水が始まったから」などの知覚情報と, 「防災行政無線などの行政情報」「携帯電話のエリアメール(行政が避難情報を発信しているもの)」などの行政情報に関する回答が多くみられた。テレビ・ラジオなどの情報に比べ, より身近な被害を伝える情報が避難行動に作用していた。

その一方で, 避難しなかった理由については, 「これまで災害を経験したことはなかったから」が最も多く, 「2階に逃げれば大丈夫だと思ったから」「外の方が危険だと思ったから」がそれに続いた。ハザードマップでは5m以上の浸水が想定されるエリアであるにもかかわらず, 「2階に逃げれば大丈夫だと思った」「外の方が危険だと思った」というように, 災害リスクを過小評価する傾向もみられた。事前に配布されていたハザードマップの認識は低く, 過去の災害に関する知識も防災行動に結びついていなかった。

災害時に避難するか否かは, 個人の判断であるものの, 避難するには, 自らの住む地域がどのような災害に対し脆弱なのか, いざという時にどこに逃げるのかという知識が必要である。また, 人には日々の生活で接したこともないような危険に直面したときに, 「自分は大丈夫である」と危険を過小評価してしまう「正常化の偏見」のような心理傾向がある。「情報」は, 個人の状況判断

<sup>1)</sup> 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

を補完する役割を担うものの、それだけでは十分ではない。

## 2. 地区防災計画による避難行動の確認

平成30年7月豪雨災害では、住民が事前に避難していた地域もあった。その一つが、岐阜県下呂市小坂町落合地区である。落合地区は、岐阜県北部、御嶽山麓の飛騨川支流の小坂川・大洞川が飛騨川に合流する地点に位置する人口218人の小さな集落である。大雨により集落の中心を流れる川が増水していることに気づいた人が、互いに声を掛け合い、行政からの避難勧告が出される前に安全な場所に自主避難していた。

この地区では、集落の大部分が土砂災害警戒区域に指定されており、河川氾濫による浸水被害も想定された。災害時に安全に避難できる場所が地域内にはほとんど存在しないことに加え、過疎高齢化が進み、防災の担い手が少ないことも懸念された。そこで、2016年に、町内会と自主防災組織が中心となり、自分たちが住む地域にあった防災体制を構築する「地区防災計画」策定に向けた取り組みが始められた。地区防災計画とは、2013年6月の災害対策基本法の改正（災害対策基本法第42条の2）により、新たに施行された制度であり、地域住民が自らの地域の特質を生かした防災計画を策定し、それを地域防災会議に提案できるという地域提案型の防災計画である。

地域で議論を重ねるなかで、課題として挙げられたのが、①大雨が降ると浸水・土砂災害により集落が孤立する可能性があるものの、指定避難場所は遠く避難が困難である。②災害時に近隣住民が支援に駆けつけることが困難な人がいることから、その人への支援体制を地域ぐるみで確立する必要がある、という点であった。とはいえ、集落が点在しており、高齢化が進んでいることから、災害時に一人が多数の人を救助することは難しい。一人で支援できる範囲は隣近所3軒程度である。そこで、隣近所3軒～5軒を一単位とする小グループをつくり、災害の危険が高まった時は小グループ単位で安全を確認し助け合い、着実に避難できるようにするという「小グループによる避難体制」が考えられた。小グループ名簿がつくられ、各グループには、近隣住民に避難を働きかける「声かけ役」が決められた。災害時には、声かけ役が中心となり、安全を確認し、近隣住民に避難を呼びかける。避難場所は組ごとに検討し、組ごとに適切な避難場所を定め、そこには避難する。浸水被害が想定される場合は橋を渡った先にある避難場所には避難しないことなどが定められた。そして、2017年6月19日、9月25日、2018年5月26日には、土砂災害を想定した避難訓練が行われ、全世帯が参加した。避難訓練終了後は、全住民が公民館に集まり、避難訓練の過程で気づいた地域の災害リスクや避難経路の課題などが共有された。

落合地区の取り組みの特徴は、第一に、地区防災計画の策定を通し、個人が自分の住む地域のハザードリスクを認識していたこと、第二に、地区を小グループという形に細分化し、さらにその中に「声かけ役」という役割を決めたことにより、個人が地域の災害対応における役割を担った点にある。特に、後者は、近隣住民という場所に基づく社会的ネットワークに、災害時の安否確認・相互支援という機能を補完させるものであり、災害時の社会関係資本として機能を担うものであった。

## 3. 共助としての避難行動

避難行動は個人の判断であるが、落合地区の事例は、避難には集団としての側面もあり、地域の社会環境や、地域に住む人の関係性も、避難に影響を及ぼすことを示している。地域は個人の

避難行動に影響を及ぼし得るが、そのためには、事前に地域ぐるみで防災に取り組む、地域の災害リスクを知る、災害時に避難に結びつけるための体制を構築するなどの取り組みが求められる。そのきっかけとして期待されるのが、本論でも紹介した地区防災計画である。地区防災計画を通して、地域のハザードリスクを見つめ直し、地域ぐるみの防災体制を検討する、そして、そのプロセスに地域住民の参画を得るという、個人と地域の相互関係を構築するためのツールとして地区防災計画を活用することは、避難を促進し、地域の防災力をあげる上でも重要である。

