

多発する風水害に どう対応すべきか

廣井 脩

東京大学大学院情報学環・
学際情報学府教授



2004年は、例年になく風水害が多発した年だった。すなわち、7月12日から13日にかけて起こった新潟・福島豪雨を皮切りに、18日には福井豪雨が発生、さらに10月中旬まで総計10個（例年の4倍）の台風が日本列島に上陸するという観測史上初めての記録を作るとともに、その被害もきわめて著しかった。特に10月20日から21日にかけて発生した台風23号は、全壊家屋893棟、死者行方不明者98人という、平成始まって以来最大の台風災害になってしまった。また、9月6日から8日にかけて日本列島を縦断した風台風の台風18号は、北海道を直撃し、札幌市で最大風速21.7m（最大瞬間風速50.3m）を記録するとともに、道内だけで死者・行方不明者9名、負傷者351名という大きな被害を出した。

これらの一連の風水害において、防災対策の課題として注目された事柄は幾つもあるが、その主要なものは、第一に、被災した市町村が危険地域の住民に対して「避難勧告」あるいは「避難指示」を発令したが、そのタイミングが遅れ、被害が防げなかったこと、そして第二に、被災者の多くが高齢者など災害情報の聴取や避難行動の面でハンディをもつ「災害時要援護者」だったことである。

これらの問題は、何も初めて顕在化したものではなく、最近の一般的な傾向であるが、特に昨年

の一連の風水害で顕著に現れたものであり、この状況を受けて、内閣府では、新たに「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」を設置して、あるべき防災対策を検討した。

検討会の討議の結論

この検討会では筆者が委員長を務めたが、7回にわたって議論を重ね、以下のような結論に達した。すなわち、まず避難勧告ないし避難指示関係については、

- ① 村長が避難勧告および避難指示を発令するための客観的で具体的な基準を確立し、このような基準をあらかじめ河川ごとに決めておくこと。
- ② 災害対策基本法では、避難勧告と避難指示の区別があり、災害が発生したときあるいは発生するおそれがあるときに避難勧告を、また緊急を要する場合は避難指示を出すことができることになっているが、実際には避難勧告と避難指示の区別が明確でないので、今後、避難勧告と避難指示を明確に分け、それぞれについて客観的で具体的な基準を設けること。
- ③ 住民にとって、避難勧告や避難指示を突然出され、着の身着のまま避難するよりも、事前に避難のための心構えをし、避難時の携行物を準備するための時間的余裕があったほうがいい。そのため、市町村長は、避難勧告・指示を発令する前に避難準備情報を出すべきである。この避難準備情報を出すときにも客観的・具体的基準を設定すべきである。
- ④ 近年の風水害では高齢者や障害者など災害時要援護者の犠牲が大きいことから、これらの人々には健常者より先に避難してもらう必要がある。そのため、一般住民に対する避難準備情報を、災害時要援護者に対する避難勧告とみなし、この段階で避難してもらうこと。
一方、災害時要援護者対策に関しては、
 - ① 聴覚に障害があつて避難勧告あるいは避難指示を十分に聞き取れない住民に対して、必要最小限の情報を伝えるシステムを構築すること。
 - ② 自力で避難することが困難な人々に対しては、緊急時に近隣の人々が協力して避難させる体制を確立すること。の2点を提言した。

このうち、特に②について多少詳しく述べると、近隣の人たちが災害時要援護者の避難に協力するためには、どこにどのような要援護者がいるのかをあらかじめ行政が把握し、この情報を近隣の人たちに伝えておく必要がある。しかし、このような災害時要援護者のリスト、少なくとも高齢者、障害者、要介護者などのリストを収集し管理しているのは福祉部局である。そして、このリストは福祉目的にのみ使用することが許されているものであり、防災部局が防災目的のために使うこと、ましてその情報を要援護者の近隣の人たちに伝えることは目的外使用になるので、個人情報保護の観点から問題がある。しかし、防災の観点からいえば、警察署員、消防職員はもちろんのこと、消防団員や自主防災組織の役員などが、どの家にもどのような支援を必要とする要援護者がいるかを把握しておかなければ、緊急事態に適切に対応できない。この矛盾をどのように解決するかが、現在、大きな問題である。

この問題を克服するための方法は幾つかある。その一つは、民生・児童委員、消防職・団員等が協力して、要援護者から個人情報開示の同意確認を行い、「災害時要援護者登録台帳」に登録し、この台帳を自主防災組織の役員や隣接する人々に開示する。そして、隣接する人々から複数名（2～4名程度）を選出し、災害時要援護者を見守り、いざというときには支援してもらう、という方式。これは「同意方式」と呼ばれる。

一方、市町村が個人情報保護条例を作って、条例の中で個人情報保護審議会の設置を決め、個人情報保護審議会が例外規定を設けて、福祉部局が把握している災害時要援護者のリストを防災部局が活用できるようにする、という方式もある。これは「共有情報方式」と呼ばれる。

このような方式を採用し、場合によってはそれらを組み合わせて、できるだけ多くの災害時要援護者をあらかじめ把握しておき、いざというときに、これらの人たちの避難に協力して人的被害を防ごうというのが、この検討会の提案の一つであった。

残された課題

本年6月27～29日にかけて北陸・東北地方を襲った北陸豪雨では、新潟県三条市で約26,000人、長岡市で約1,000人に避難準備情報が出され、さっ

そく前記の検討会報告が活用された形になった。しかし、この避難準備情報を受けて災害時要援護者が避難したという話は聞いていない。この豪雨直後にボランティア団体などが発表した声明によれば、仮に避難準備情報に応じて要援護者が避難したとしても、受け入れる側の避難所にいろいろな難点があって、避難所生活がたいへんつらいからだという。避難所のバリアフリー化や要援護者を意識した避難所運営が必要なのである。

筆者も、阪神・淡路大震災のときに災害時要援護者の対応を調査した経験があるが、視覚障害者が仮設トイレの場所がわからなかったとか、高齢者が階段を昇るのに難儀したとか、車いすの人たちが避難所生活ができなかったとかいう話を各所で聞いたし、昨年の新潟県中越地震のときにも、役場の職員がメガホンを使って重要なお知らせを伝えていたが、聴覚障害者はたいへん困った、せめて紙に書き出して避難所に貼ってくれればいいのになどという話も聞いている。

今後は高齢社会が急速に進展することが確実であり、そのため、多数の災害時要援護者の存在を前提とした避難所運営のあり方を検討すること（例えば、要援護者専用のスペースを設けること、要援護者には1階で生活してもらうこと、要援護者からの要望を聞き、それを避難所運営に反映する担当者を置くこと、視聴覚障害者等に配慮した情報伝達の仕組みを考えることなど）が必要である。また、現在は、被災した要援護者をなるべく早く福祉施設に臨時に入所してもらう措置や、近隣のホテル・旅館で生活してもらう措置があるが、これは例外的なものとして位置づけられているのが実情であり、これらの措置を例外でなく原則とするような仕組みに変換していくことも重要であろう。

profile

廣井 脩 ひろい おさむ

1946年群馬県沼田市生まれ。'75年東京大学大学院社会学研究科博士課程修了、同年東京大学新聞研究所助手、同大学社会情報研究所教授、同研究所長等を経て、'04年4月より現職。日本災害情報学会理事、日本自然災害学会理事、中央防災会議専門調査会委員等公職多数。
