

2009.6.2 第2回水防災セミナー

ゲリラ豪雨災害にみる これからの防災行政

群馬大学大学院教授
片田 敏孝

近年の自然災害

- 2000年 東海豪雨災害
- 2004年 新潟福島豪雨災害
- 2004年 福井豪雨災害
- 2004年 台風23号災害
- 2004年 新潟県中越地震
- 2004年 スマトラ島沖地震・インド洋津波
- 2005年 台風14号による豪雨災害
- 2005年 ハリケーン・カトリーナ
- 2006年 梅雨前線による豪雨災害
- 2006年 佐呂間町竜巻災害
- 2006年・2007年 千島列島沖地震
- 2007年 能登半島沖地震
- 2007年 ソロモン沖地震津波
- 2007年 新潟県中越沖地震
- 2007年 台風4号・梅雨前線による豪雨災害
- 2007年 台風9号による豪雨災害
- 2008年 サイクロン・ナルギス
- 2008年 中国四川省大地震
- 2008年 岩手・宮城内陸地震
- 2008年 6～8月梅雨前線等による豪雨災害
- 2008年 岩手県沿岸北部地震
- 2008年 平成20年8月末豪雨



避難問題を顕在化させた2008年の豪雨災害

2008.7.28 神戸市都賀川水難事故

◎河川の水位が10分間で134cm上昇
◎水遊びをしていた児童らが流される
…死者:5名

13:20 大雨・洪水注意報発令
13:55 大雨・降水警報

14:40 水位 住吉観測所 永峰観測所
134cm (現場より) (現場より)
14:50 事故発生 上昇 西3.5km 上流1.7km
21mm 17mm

都賀川の概要 ○流域面積: 8.57km²
○延長: 1,790m
○河床勾配: 1/50～11/200




Toga Gawa 2008-07-28 12:00:21

神戸市河川モニタリングカメラシステム(神戸市建設局下水道河川部河川課)
<http://wjwa.jp/user/osaka2007/20080728kobe/kcamera/movie/08toga.htm>

◎親水公園

…「自然」たる河川空間の中にある「社会」空間


◎2008.7.28 都賀川水難事故

…自然空間の中にある社会空間で発生した災害

行政…河川空間からの迅速な脱出を可能とする施設整備
住民…河川空間にいることを意識し、異常を異常として察知して適切な対応行動を主体的にできるよう求める

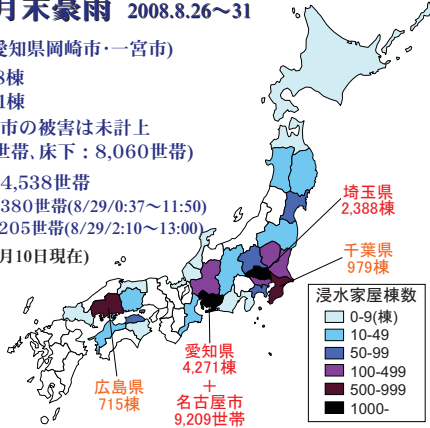
…気象情報や河川情報の充実化だけでは対処できないほど、急激な事態の進展のなかで生じた問題

予測不能で万全な対策も無い中では、行政と住民との連携で出来る対策をそれぞれ行うしかない



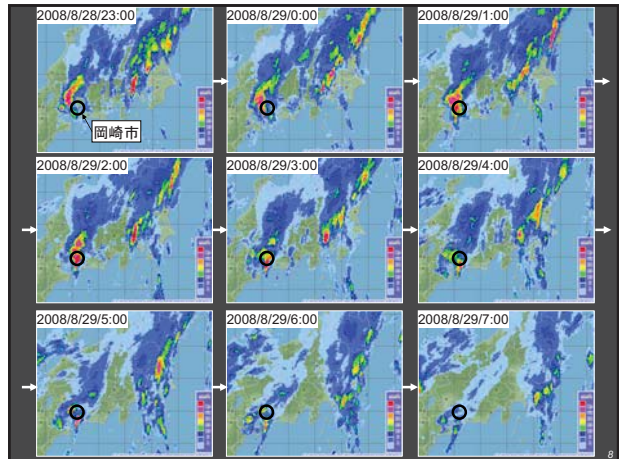
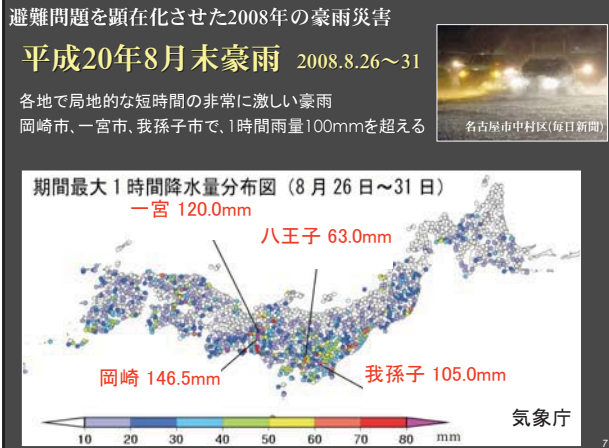
平成20年8月末豪雨 2008.8.26～31

◎死者: 3名 (於:愛知県岡崎市・一宮市)
◎床上浸水: 1,678棟
床下浸水: 8,071棟
※ただし、名古屋市被害は未計上 (床上: 1,149世帯、床下: 8,060世帯)
◎避難勧告: 延 514,538世帯
・名古屋市: 366,380世帯(8/29/0:37～11:50)
・岡崎市: 146,205世帯(8/29/2:10～13:00)
(消防庁: 平成20年9月10日現在)



浸水家屋棟数
0-9(棟)
10-49
50-99
100-499
500-999
1000-

岡崎市(毎日新聞)



2008年8月末豪雨災害

◎岡崎市の対応と避難状況

8/29 AM2:10 避難勧告発令
対象：全市民 376,266人 / 避難者数：51人

- …豪雨の予測が不可能な事態にあつての避難勧告
- …内水氾濫が各所で生じている中での避難勧告

そもそも、全市民に避難勧告を発令する必要があつたのか？
仮に全市民が避難をとつたとしても、市はその対応ができたのか？
避難途上での市民の安全は確保できたのか？
もし避難勧告を発令しなかつたら、マスコミや市民は岡崎市の対応をどう評価したのか？

避難の基本方針が定まらない根源的要因

災害対策基本法に基づく、防災に関わる責任の所在

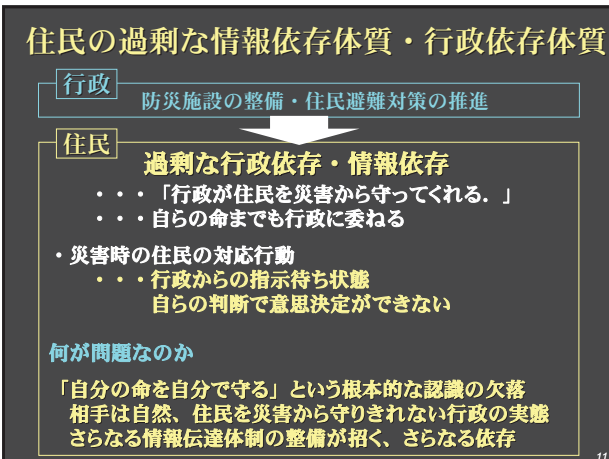
第三条 国は、国土並びに国民の生命、身体および財産を災害から保護する使命を有することにかんがみ、組織及び機能の全てをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。

第四条 都道府県の責務

第五条 市町村の責務

➡ 法に規定された行政の防災遂行責務

➡ 防災に関わる住民の行政依存の構造を形成



法に裏打ちされ、長年にわたって行われてきた行政主導型防災の弊害

- ・災害情報は「自ら取りに行くもの」ではなく、「行政が出してくれるもの」
- ・避難のタイミングは、自らの意思で決めるものではなく行政が判断し、伝えてくれるもの

災害情報に関わるメッセージとメタ・メッセージ

避難勧告

危険になったら
避難勧告を発令します。
そのときは避難して下さい。

メッセージ

メタ・メッセージ

避難勧告が発令される
までは避難しなくてもよい
= 行政に逃げろと言われる
まで避難しなくてもよい

情報待ち
行政依存

13

平成16年7月13日 新潟豪雨災害 —住民は災害をどう捉えているのか?—

- 防災スピーカー、サイレンなどを設置して危険を早く知らせしてほしい。とにかく何も連絡なし。動けませんでした。(三条市民)
- 避難勧告などが全く無く、情報が少なく、どう行動をとっていいのか分からなかった。(三条市民)
- 避難勧告が2時間前に出ていれば、各家庭の3分の2は、車は絶対に大丈夫だったと思う。私の家でも車は2台だめ。(中之島町民)
- 浸水が進んでも避難勧告がなく、避難できなかった。市の責任は重い。(三条市民)

「平成16年7月新潟豪雨災害に関する実態調査」フリーアンサーより

14

行政の限界 → 自助・共助の必要性

- 行政がすべきこと (公助)
 - ・想定外力の範囲での防災施設整備
 - ・想定外力を超える災害に備えた危機管理体制の充実化
 - ・行政対応の限界の周知
- 住民個人がすべきこと (自助)
 - ・「自分の命は自分で守る」という、自助の鉄則の再認識とそれに基づく実行動
- 地域コミュニティがすべきこと (共助)
 - ・災害時要援護者への支援など、互いに助け合う仕組みの確立

地域社会

行政対応に限度があるから自助?
仕方がないから自助?

15

災害をめぐる行政—住民のダブル・バインド

自助・共助を求めること

これからの防災は自助・共助が必要不可欠です

メッセージ

メタ・メッセージ

防災は自助・共助で、という
我々の方針に従ってください

二重の拘束のなかで、住民の意識は混沌として、どのような姿勢も築けない?

16

求められるこれからの防災

Key Word 「内発的自助意識」

内発的自助意識：

- 自らの欲求として生じる自助意識
- 主体的な自助行動の源泉
- 情報取得においても主体的な姿勢を形成

17

—従来の防災—
水を飲みたい馬に
どう水を飲ませるか

—内発的自助の防災—
水を飲みたい馬をどう作るか

18