

□豪雨災害と高齢者

—平成16年新潟・福島豪雨と福井豪雨を事例として—

東洋大学社会学部 教授 田 中 淳

1. 個別の身体的・社会的状況の考慮

平成16年には台風や前線に伴う集中豪雨や高潮、強風による被害が各地を襲った。

なかでも、7月に新潟・福島ならびに福井で発生した豪雨災害は、甚大な被害とともに、高齢者が多く亡くなったことで、社会の耳目を集め、高齢者の命を守る共助の仕組みが必要であると喧伝されている。

しかし、対策を考える上で、もう少し個別の原因や被災状況に踏み込む必要があるよう思われる。高齢者が災害時に罹災しやすいのは、多くの要因が複合的に絡んでいることが普通であり、かつ求められる対策も個別の身体的、社会的状況に依存する。この個別性の問題は、災害弱者対策に共通の性格でもある。なぜならば、身体的・社会的格差の存在が、現在の画一的な防災対策からは漏れてしまう層を生み出す。そして、この漏れてしまう層こそが、災害弱者として顕在化するからである(田中、2004)。

誰が弱者となるか、あるいはどのような困難が生じるかは、災害過程と地域社会構造に依存する。防災対策に、個別性を吸収する柔軟性が求められるのであり、すべて

を解決しうる魔法の対策は存在しない。

2. 死者の発生状況

新潟・福島豪雨で16名、福井豪雨で4名の20名が亡くなっている。図1から図3に、2つの豪雨災害による20名の死亡状況を示

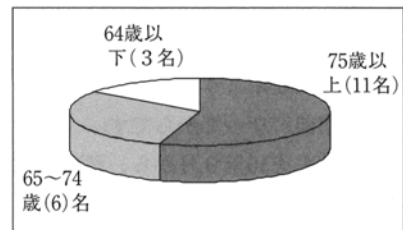


図1 年齢別死者数

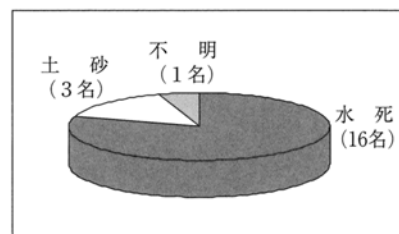


図2 原因別死者数

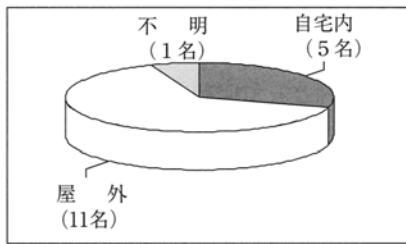


図3 被災場所別死者数

した。新聞記事等から整理した段階で、死亡原因や状況は確定したものではない。しかし、今回の災害の傾向は読みとることができる。

やはり年齢別に見ると、高齢者の死者が目立っている。65歳以上の高齢者が20名中17名と、85%を占める。なかでも、65歳から74歳までの前期高齢者が6名であるのに比し、75歳以上の後期高齢者が11名に達している。

原因別に見ると、土砂災害によるものが3名、水死と見られるものが16名と考えられる。8割が破堤・越流の犠牲者となったのである。さらに、水死と考えられる16名のうち、自宅内で5名、自宅外が11名となっている。罹災場所をみると屋外が7割を占めるのである。水田の様子を見に行き、避難途中に流されて、用水路に落ちて亡くなっている。ただし、自宅内で亡くなった5名は後期高齢者である点は、象徴的といえよう。

以上をまとめると、高齢者の、とくに後期高齢者の被災は確かに多かった。しかも自宅外での罹災が多く、避難場所への避難は、一般に信じられているほど安全ではないと考えられる。しかし、後期高齢者では、内水氾濫等による水位上昇でも罹災する危険性

が高い。また、新潟県中之島町の破堤箇所や福井県足羽川上流域の氾濫地区では、住家全壊が見られる。少なくとも破堤箇所直近では自宅に留まることの危険性は高い。

やはり高齢者に対するなんらかの避難支援が必要となる。ただし、そのためには、いくつかの環境整備が求められる。第1に、トリガーとなる避難勧告・指示の早期化である。第2に、避難の仕組みの見直しある。以下、この2つについてももう少し詳述していくことにする。

3. 避難勧告・指示規準の設定

一般に避難行動を分析すると、避難開始まで時間を要し、また個人差が大きい。我が身にまで危険が及ぶとは受け取めることは難しく、また危険だと思っても家族の帰りを待っていたり、2階に貴重品をあげるなど防災行動をとるためである。1995年に新潟県で発生した水害時の調査では、避難を考え始めてから避難を決めるまで平均で20分強かかり、さらに避難決定から実際に避難を開始するまでに早い地区で平均24分、遅い地区では平均36分を要している(末次、2003)。避難を考え始め、決断し、実行するまでに、遅い地区では56分、早い地区でも45分かかっている。その前段として、勧告・指示を受けて避難を考え始めるまでの時間が加わる。遅い地区では平均で42分を要しており、避難勧告・指示の発令から避難するまでの平均所要時間は1時間半に達しているのである。

防災行政無線が整備されており、マスコミの協力を得て、情報が瞬時に全住民に伝

達されるとしても、避難勧告・指示は危険が及ぶ1時間半前に出されないと避難が間に合わないことになる。まして、防災行政無線が整備されておらずに、広報車に頼らざるを得ない場合には、さらに余裕が必要となる。

表1に、今回の2つの豪雨災害で破堤が発生した市町村の避難勧告・指示の発令時刻と破堤時刻とを示した。総務省消防庁ならびに内閣府の資料によるが、比較的早く発令されていることになる。しかし、発令時刻は当該市町村内で発令された最初の避難勧告の発令時刻であって、必ずしも破堤による被害を受けた地区対象とは限らない。また、情報伝達手段が整備されていない、何を言っているのか聞かれないといった問題もあった。実際には、避難勧告の発令を知らずに浸水に巻き込まれた人も多かった。まさに寝耳に水だったのである。

避難勧告・指示の発令時刻から見て、自助はおろか、共助も難しい状況にあったのである。しかも、共助が期待されている近隣住民には特別の装備もなく、技能もないことを考えれば、支援者側の被災すら懸念されることになる。

表1 避難勧告発令時刻と破堤時刻

		避難勧告発令時刻		破堤時刻
新 潟 県	三 条 市	7月13日	10:10	13:10
	見 附 市	7月13日	11:07	14:20
		*12:07 避難指示に切り替え		
	中之島町	7月13日	12:41	13:00
福 井 県	福 井 市	7月18日	8:10	13:35
		*13:05	1地区 避難指示	
		13:34	7地区 避難指示	

ただ、ここで問題なのは避難勧告の早期発令はそれほど容易なことではない点である。市町村として明確な判断基準がなく、過去多くの市町村が被害が出るまで発令できなかったことも事実だからである。しかも、空振りによる批判やそれ以降の避難への悪影響に対する懸念も、市町村の躊躇を増すことになる。越流するかどうかは、今後の降雨の状況や上流域での雨量に依存し、かなり高度な判断を要求する。しかも、中小河川では急激に水位が上がるのである。やはり客観的な判断基準が必要だと思われる。

しかし、現状では、この判断基準に適用できそうな基準はない。国管理の大きな河川を除くと、必ずしも危険水位は設定されていない。実際に、新潟県で被害をもたらした刈谷田川も五十嵐川も、危険水位の設定はなく、判断は警戒水位を超えたかどうか、越流するかどうかの2点に絞られる。

ところが、警戒水位は水防活動の目安であり、避難勧告・指示の基準としては安全サイドに過ぎるきらいがある。河川によっては、かなりの発生頻度となり、空振りが多すぎると考えられるからである。たとえば、刈谷田川や足羽川では、過去の履歴を見ると2年に1度程度の頻度で警戒水位を超えている。一般に住民は行政が心配するほど空振りに批判的ではないが、頻度が高まるのはやはり問題であろう。

危険水位という基準が適しているかどうかは別にして、警戒水位とは別にもう少し空振り頻度の低い、そして避難勧告・指示を想定した水位設定を中小河川で設定すべきであろう。

4. 柔軟な避難対策

今回の災害でも、屋外での罹災が多い。やはり、「小学校へ避難」という固定観念が強すぎるよう思われる。避難の仕組みを見直す必要がある。今回の福井市や東海豪雨での名古屋市のような都市域では、1階建ての平屋はほとんどない。高層のマンションから、冠水し路面が見えない道路を遠い避難場所まで歩いて避難するのは、余りに危険だ。東海豪雨時の調査結果では、膝よりも上まで水が来ているなかで避難をした人が、西区で7割以上、西枇杷島の5割近くに達しているし、避難しなかった人のなかにも危険を感じてあきらめた人もいた(東京大学社会情報研究所、2003)。避難途中で、側溝に落ちたり、転倒する恐れが高すぎる。実際に、今回も途中で引き返したという人や途中で動けなくなった人も出ている。まして、行き先の避難場所が冠水してしまう事例も数多く見られる。早期避難が必要となる高齢者にとって、避難行動自体、身体的にも、心理的にも負担が大きい。洪水時の避難を考えると、小学校等への集合的避難という仕組みから、分散避難を積極的に取り込んだ方がよい。

その際に高齢者対策を考えると、できるだけ慣れた環境に避難をした方がよい。避難所での生活も負担が大きい。阪神・淡路大震災でも、東海豪雨でも、避難所生活に困難や気兼ねを感じたのは高齢者であり、障害者であった。一般避難所での被災生活に困難を感じていたのである。阪神・淡路大震災での経験から、平常時からいつでも行けて、なんでも支援を受けられる施設整備を検討している市町村がある。たとえば、日頃から

デイ・サービスを受けられ、しかも災害等緊急時にも利用できる施設である。そのためには社会福祉法人等民間との協力が不可欠となる。共助という言葉が一人歩きをしているが、共助の主体は住民組織だけではない。企業や同業者団体、NPOなど多様な主体を視野に入れるべきである。

また、この際に適切な支援策を進めることが必要だ。現状では、停電で暗闇のなか、情報も何もない環境で孤立してしまう。今回も、ボートやヘリコプターで救出された人は、新潟で400人、福井で300人とも言われるが、その人達の孤立と不安は重い。命からがらの人が多かったのだろうが、情報や物資でその不安から救われた人も多かったはずだ。

さらに、今回の災害で改めて痛感させられたのは、破堤に備えた避難を考慮すべき点である。破堤と越流では水の破壊力は異なる。堅牢な建物でなければ、その破壊力に耐えられないだろう。堤防直近の住宅にも安全サイドで避難の契機となる情報を出すことを提案したい。

【引用文献】

1. 末次忠司、2004、『現場で役立つ実践的減災読本一河川の減災マニュアル』、山海堂
2. 田中淳、2004、「災害弱者と情報」、廣井脩編『災害情報の社会心理』、北寿出版
3. 東京大学社会情報研究所、2003、「2000年東海豪雨災害における災害情報の伝達と住民の対応」、東京大学社会情報研究所調査紀要19号