

□平成16年7月新潟・福島豪雨災害及び 福井豪雨災害の概要と課題について

消防庁防災課

はじめに

このたびの平成16年7月新潟・福島豪雨及び平成16年7月福井豪雨においては、多数の死者をはじめとする人的被害のみならず、物的被害についても8月31日に激甚災害への指定が閣議決定される等大きな被害が発生した。また、台風の上陸数も1990年と1993年の6回を上回って過去最多を記録し、多くの被害が発生するなど、平成16年はまれに見る風水害が集中する年となった。

以下に、今回の災害の概要と国の対応、浮き彫りとなった課題と今後の対応について触れる。

1 今回の豪雨災害の概要と国の対応について

(1) 今回の災害の概要

今回の災害においては、高齢者の逃げ遅れや孤立地域での要救助者の発生等、短期間での局所的集中的豪雨に対して、改めて、万全の警戒体制で臨む必要が痛感されたところである。高齢者が自力で避難することができず、自宅で死亡するケースや、保育所

に園児が孤立し、ヘリコプターで救助が行われるような例など、災害時要援護者をはじめとした住民が安全かつ的確な避難を行うための、情報収集・伝達体制や避難体制の整備等が、今後の重要な課題として浮き彫りにされた。

特に、三条市における7人の死者の中には五十嵐川の堤防の決壊によって要介護者の78歳の男性が就寝中に水死したほか、75歳の女性は逃げ遅れて自宅が濁流に流されるなど、新潟・福島及び福井の災害による死者・行方不明21名のうち、17名が65歳以上の高齢者であった。

一方、被災した住民の方々の話として、避難勧告が発せられたことについて知らなかった、広報車の通行する音やサイレンが一切聞こえなかった等情報伝達が確実になされたかについて疑問が残ったほか、一部の市町村では避難勧告を発するタイミングが遅れたのではないかと指摘もある。

(2) 国の対応

消防庁では今回の災害を踏まえ、地方公共団体に対して「風水害対策の徹底について」（平成16年7月28日付け消防災第153号消防庁次長通知）を発し、①迅速な避難体制の確立のための、情報収集・伝達体制や避難体制の整備、初動体制の速やかな確立のための、職員の動員配備や緊急消防援助隊の出動要請等について周知徹底を図ったところである。

政府としても、7月28日に関係省庁局長会議を開催し、豪雨災害対策の推進のために検討すべき課題や対策を36項目にわたり確認し、中央防災会議にも報告されたところである。

また、8月には、消防庁主催により「風水害対策に係る都道府県消防防災主管課長会議」を開催し、地方公共団体と関係省庁において風水害対策に係る喫緊の課題等についての情報共有を図るとともに、新潟県・福井県に関係省庁（内閣府、消防庁、国土交通省、気象庁）の職員を派遣し、現地調査を実施している。

2 今回の豪雨災害を踏まえた課題（新潟・福井現地調査結果）

前述した関係省庁合同現地調査で浮き彫りになった主な課題は、次のとおりである。

〈体制関係〉

- ① 首長の危機管理意識が災害対応に与える影響が大きい。
- ② 広報業務（問合せへの対応等）が他の業務を圧迫しており、災害対策本部における広報体制の見直し等が必要

③ 風水害を想定した訓練の充実が必要（現状は、地震を想定したものが中心）

④ 過去の豪雨時に被害が出なかった経験やダム等の整備が進むことで、市町村職員及び住民の危機意識が薄くなる傾向がある。

〈避難勧告等の情報伝達関係〉

⑤ 避難勧告の発出に当たっては、空振りをおそれない決断が重要

⑥ 気象や河川に関する情報を整理・分析するための対応力が必要であり、それを支援するため、重要性・緊迫性が伝わるような伝達方法の工夫も必要

⑦ 上流部の情報を下流部に迅速に伝える体制を整備することが必要

⑧ 避難勧告の発出を判断するための河川水位や雨量情報等を利用した具体的な基準が必要

⑨ 避難勧告等を判断する基となる河川水位、堤防状況等の情報収集の充実が必要

⑩ 防災行政無線の早期整備とともに、これを補完する多様な情報提供手段の確保が必要

〈高齢者等災害時要援護者対策関係〉

⑪ 高齢者等災害時要援護者のための早めの情報提供について検討する必要がある。

⑫ 高齢者等の避難誘導体制が確立されていない場合が多い。

⑬ 災害時要援護者への対応に当たっては、防災部局と福祉部局の連携が重要

⑭ 高齢者等の情報を活用するために、個人情報扱いの問題をクリアするための整理や工夫が必要

〈その他〉

- ⑮避難場所の指定が震災を意識して指定されている場合があり、必ずしも水害にとって望ましい避難場所となっていない可能性がある。
- ⑯庁舎の水没が想定される場合は、重要書類や機材等の保管・設置場所について工夫する必要がある。
- ⑰浸水想定区域図及びハザードマップの整備及び内容の充実が必要

3 課題に対する対応

(1) 検討会の設置

前述した関係省庁局長会議で確認された課題や対策は、①豪雨災害時の災害情報の伝達・提供の迅速化・確実化に関すること、②高齢者等の安全かつ迅速な避難体制の整備に関すること、③総合的な治水対策に関すること、④観測・予報体制等の充実強化に関すること等 36 項目に渡っている。今回特に問題となった避難勧告や高齢者等災害時要援護者の避難対策については、関係省庁・関係地方公共団体・有識者で構成する「集中豪雨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」(10月7日に第1回を開催)により検討することとされており、「避難勧告・指示、避難行動のマニュアルの整備」及び「高齢者等災害時要援護者の避難支援ガイドラインの策定」について、年内に骨子、年度内に取りまとめというスケジュールで検討していくこととしている。

(2) 主な検討事項

〈避難勧告・指示、避難行動のマニュアルの整備〉

マニュアル整備の検討に当たっては、具体的な発令基準の策定のほか、避難勧告等の準備のための準備情報(若しくは注意情報)の提供がひとつの論点となっている。名古屋市では、水位と雨量を考慮した客観的基準により、先進的にこのような情報の提供に取り組んでいる。

(別囲み参照)このような情報の導入により、行政・住民ともに避難の実施に向けた迅速な準備体制の構築が期待される。

〈高齢者等災害時要援護者の避難支援ガイドラインの策定〉

ガイドラインの策定に当たっては、先進的事例の研究を行うこととしており、例えば、東京都荒川区において、高齢者や身体障害者等の災害時要援護者を災害時に救出するための「おんぶ作戦」と呼ばれる救出体制づくりが1984年(昭和59年)より、地域の自主防災組織によって進められている。この作戦は、リヤカーやおんぶ帯等によって健康な人たちがチームを組み、あらかじめ特定した高齢者等をいざというとき、協力し合って救出するものである。

おんぶ作戦では、各地域の実情にあった体制づくりが必要である。そして対象者と自主防災組織の人たちとの信頼関係が何よりも重要であり、平常時からの訓練などを通じ相互の意思疎通等を図っている。災害時要援護者の避難誘導体制の構築に当たっては、その所在情報の

【名古屋市の例：名古屋市ホームページより】

- 避難勧告準備情報の設定
河川の水位の上昇や気象状況などから判断して、今後このような気象状況が続くと、避難を要する状況になる可能性がある場合、市として避難勧告を発令する準備に入るとともに、住民に余裕をもって適切な避難行動がとれるよう備えてもらうための情報を設定。
- 避難勧告準備情報の基準
 - ・ 河川の水位が水防警戒のため出動する高さに達し、さらに水位の上昇が予想されるとき（以降1時間の予想降雨雨量が30mmを超える場合）
 - ・ 1時間に50mm以上の雨が降り、さらにその後2時間で100mm以上の降雨が予想されるとき。
 - ・ 堤防の決壊を防ぐため、庄内川、矢田川、新川に排水するポンプの運転を停止する準備をするとき。
 - ・ 雨により、がけ崩れなどの土砂災害に対する警戒が必要なとき。
- * 避難勧告の発令基準（参考）
 - ・ 河川から水が溢れたり堤防が決壊したりするような洪水の危険があるとき。（水位が計画高水位に達し、かつ、以降1時間の予想降雨雨量が30mmを超える場合）
 - ・ 堤防の決壊などを防ぐため、庄内川、矢田川、新川に排水するポンプの運転を停止しようとするとき。（ポンプ停止の概ね1時間前）
 - ・ 雨により、がけ崩れなどの土砂災害の危険が高くなったとき。

活用がカギとなるが、必ず個人情報の保護というカベに突き当たるのが現状である。

このカベを突き破るための工夫や整理が必要であるが、その土台となるのは、援助される側とする側の揺るぎない信頼関係の構築にあると考えられる。

4 おわりに

防災に対する取組みは個々の住民による「自助」、自主防災組織・ボランティア等地域の防災力の担い手を中心となって行われる「共助」、国・地方公共団体等を中心となって行われる「公助」に大別される。

災害対策基本法は災害対策を地方自治体の責務として定めているが、大規模な災害

や広域に及ぶ災害の場合、行政の能力には限界があることから、迅速な人命救助活動は自助・共助・公助の連携がいかに機能するかにかかっており、今回の災害についてもそれが当てはまると言える。迅速かつ的確な避難勧告がなければ住民避難は進まず、また、避難勧告が発出（公助）されても、住民の危機意識が希薄で適切な避難（自助）が実行されなければ意味がない。

高齢者や障害者等の援護が必要な方には、情報面や避難行動の面からの支援（公助、共助）が必要である。

今回浮き彫りとなった課題への対策については、これらが有効に機能すること念頭に検討していく必要がある。