

住民避難からみた災害対策法制の課題

群馬大学大学院教授
広域首都圏防災研究センター長
片田 敏孝

■避難に関わる課題についてのみ言及します。

1. 一律一本で立ち退き避難を求める避難制度の限界
2. 市区町村長権限の避難制度の限界（広域避難対応含む）
3. 行政主体の防災における限界と弊害

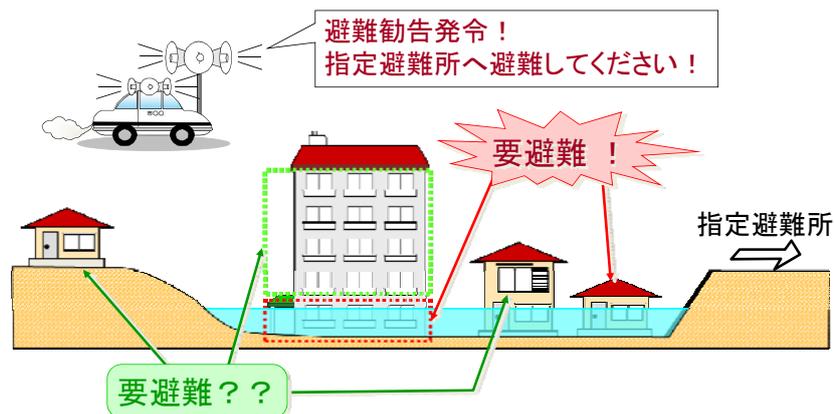
1. 一律一本で立ち退き避難を求める避難制度の限界

【災害対策基本法 第60条】

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

2 前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先を指示することができる。

- ・ 面的広がりをもつ地域に対して、一律一本の情報で全域の安全を担保しようとするものの限界
- ・ 地域特性や氾濫特性、個人の居住属性によって、豪雨災害時にとるべき最適行動は異なる
- ・ ……個人の判断として考慮すべきこと：立地場所、家屋構造、家族の条件



- ・ 避難の段階性：
 - 「緊急避難 Evacuation: 命からがら避難」
 - 「退避避難 Sheltering: 避難所避難」
 - 「難民避難 Refuge: 仮設住宅避難」
- 避難勧告、避難指示は、「退避避難 Sheltering」に対応しているにもかかわらず、それをもって「緊急避難 Evacuation」に対応しようとしている。
- ・ 災害から身を守るための「緊急避難 Evacuation」は、住民にその判断責任を回帰すべき。
- ・ 避難勧告、避難指示は、現状の「行動指南型情報」から、住民自身が避難を考えるに値する状況にあることを伝える「状況情報」に改めるべき。

2.市区町村長権限の避難制度の限界（広域避難対応含む）

【災害対策基本法 第60条】

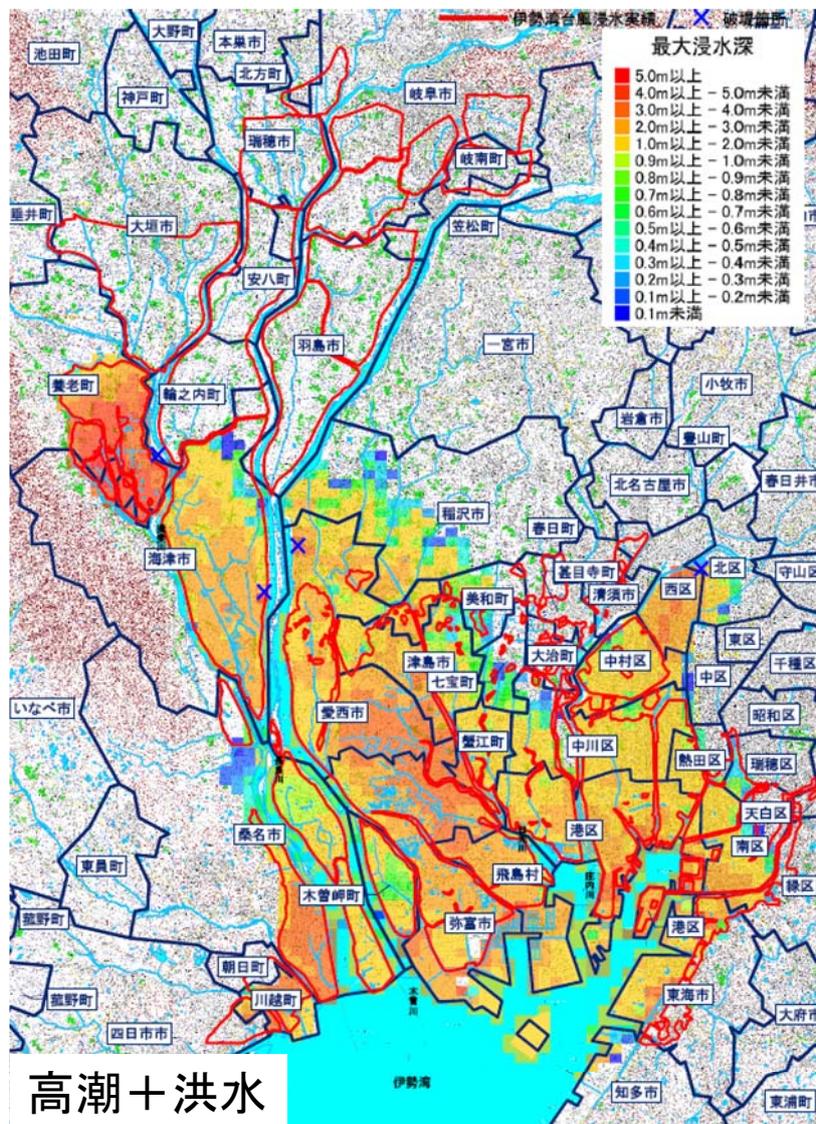
第1項 災害が発生又は発生するおそれがあるとき、市町村長が避難のための立ち退きを勧告、指示することができる

第2項 市町村長は立ち退き先を指示することができる

第5項 都道府県知事は、市町村が全部又は大部分の事務を行えなくなったとき、当該市町村長に代わって実施しなければならない

- ・避難誘導は、原則、市町村の首長権限
- ・首都圏をはじめ3大都市圏で大規模洪水災害や高潮災害が発生した場合、複数自治体にわたる広範囲で浸水被害が生じる可能性がある。その場合、全域浸水する市町村も少なからず存在し、行政界をまたぐ広域避難の必要性が生じる。

・・・広域避難のオペレーションを誰が主導で行うのか？市町村で行うことが可能なのか？



高潮＋洪水

スーパー伊勢湾台風による高潮・洪水時の浸水想定
(東海ネーデルランド高潮・洪水地域協議会)

3.行政主体の防災における限界と弊害

【災害対策基本法 第3条】国の責務

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。

【災害対策基本法 第4条】都道府県の責務

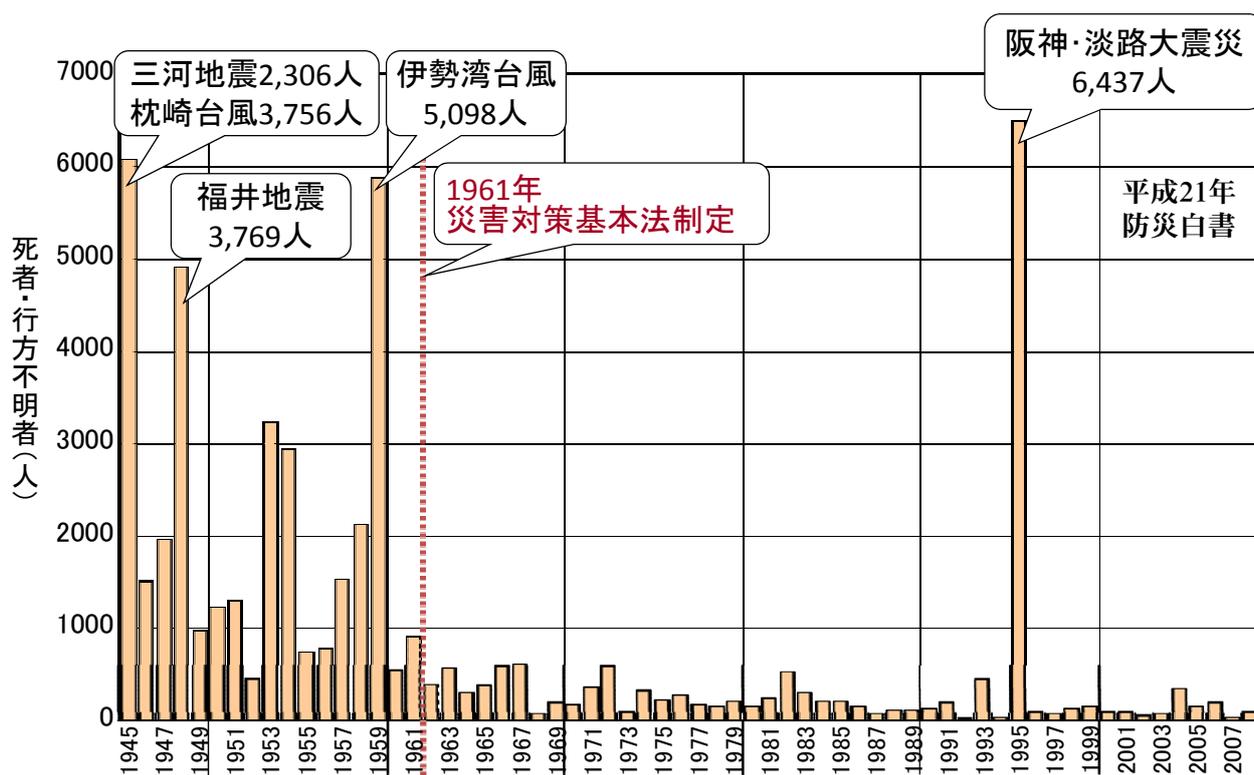
【災害対策基本法 第5条】市町村の責務

・これまでの日本の防災……行政主導の防災

これにより、かつて毎年数千人規模で生じていた災害犠牲者は、今では百人前後にまで減少（阪神淡路大震災、東日本大震災を除く）。

かつての災害犠牲者多発期の災害形態は、防災インフラの不足による発展途上国型。いわば防災システムのシステムエラーであり、災対法に謳う行政主導によりそれを是正する意義と必然があった。

災対法制定以降の期間は、高度経済成長期に対応しており、その間に進んだ防災インフラ整備が災害犠牲者激減に貢献した。問題の構造がシステムエラーではなく、アクシデント型になった。しかし、相変わらず災対法により行政主導の防災体制を維持している。アクシデント型の災害形態は行政主体の防災では解決しない。



<行政主導の防災の限界>

・雨の降り始めから災害発生までの進展が速い

……適切なタイミングで情報を伝達することの限界（ex.平成20年都賀川水難事故）

・局所的な現象、被災状況把握の限界

地域特性や氾濫特性、個人の居住属性によって、豪雨災害時にとるべき対応行動は異なる

……「地域単位」という面的・画一的な情報伝達の限界。

<行政主導の防災の弊害……「防災は行政がやるもの」>

「平成16年7月新潟豪雨災害に関する実態調査(片田研究室)」フリーアンサーより

- 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わからなかった。(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)

- ・行政主導型防災が生んだ、住民の過剰な行政依存、情報依存意識
災害時の住民の対応行動……行政からの指示待ち状態、自らの判断で意思決定ができない
- ・「自分の命を自分で守る」という根本的な認識の欠落
さらなる情報伝達体制の整備が招く、さらなる依存