

企画セッション趣旨説明 「コロナ禍における土砂災害に備えた地区防災計画のあり方と実効化」

○コーディネーター：名古屋大学 田中隆文

1. はじめに

コロナ禍の防災対策として避難所での検温・消毒や、密にならないよう定員の見直しなどが取り組まれているが、土砂災害に備えた避難では、発災後ではなく発災前の早めの行動開始が重要である。だれが、いつ、どこへ、どのように、避難するのかを事前に十分に議論し、避難計画を実効化することにより、密を避けるとともに、検温・消毒などのコロナ対策に要する時間を確保することができる。

特に豪雨時の土砂災害は、危険が累積的に進行し限界に達すると災害が発生するという「進行災害」に分類され、災害モードへの切り替えのタイミングをつかみにくい点が、地震や火山噴火などの「突発災害」とは異なる。土砂災害リスクの高まりの切迫感を土砂災害警戒区域の内外（「だれが」）で共有し、避難開始のタイミング（「いつ」）を見極め、安全な場所へ（「どこへ」）、適切な方法で（「どのように」）避難する方策を、事前に具体的に計画し準備しておく必要がある。

このセッションでは、高齢者・要支援者のコロナ重症化リスクに配慮した早めの避難を実現するための課題と方策を議論していく。

2. 土砂災害に備える避難

土砂災害に備える警戒避難では、土砂災害警戒情報と土砂災害（特別）警戒区域という、法制的な裏付けのある画期的な2つの制度が運用されている。この2つの制度を活かすためには、マイタイムラインやマイ避難スイッチと土砂災害警戒情報との活用性、区域界を越えた共助のあり方と個人情報の兼ね合い、土砂災害警戒区域外の安全性、イエローはどの程度の破壊力が及ぶのかなど、これらの認識の共有が重要である。

こういう問題にどう対処するかは、その現場毎の事情を踏まえて判断していくことが必用である。土砂災害警戒情報と土砂災害（特別）警戒区域という2つの制度は全国一律の制度であるが、土砂災害防止法第8条が市町村に求めている警戒避難体制の確保は、個々の現場ごとの事情に基づいて進められる必要があり、地区防災計画制度が威力を発揮する。

3. 地区防災計画制度の特徴

平成25年の災害対策基本法の改正により登場した地区防災計画制度は、1)市町村の地域防災計画とは異なる空間スケールである地区の特性に応じた計画であること、2)ボトムアップ型の計画であること、3)継続的に地域防災力を向上させる計画であること、以上の3つに特徴がある。

平成30年7月豪雨を踏まえ国土交通省「実効性のある避難を確保するための土砂災害対策検討委員会」が設置され、講ずべき施策として「地区防災計画に基づく

警戒避難体制の構築」や「地区防災計画と連携した砂防施設の整備」などが挙げられている。住民主体で策定した地区防災計画は市町村に提案され地域防災計画に掲載されることによって法制的な効力を有する。

4. 地区防災計画の記載のグッドプラクティス事例

土砂災害に備える地区防災計画制度も策定事例が増えてきている。公益財団法人砂防学会の平成30～令和2年度公募研究会「土砂災害に備える地区防災計画研究会」では、土砂災害に備える地区防災計画を構築しようとする際に悩みどころとなる観点から地区防災計画を調査し、多くのグッドプラクティスを挙げている。その一部をここに紹介する。

①【地区の特性の反映の記載事例1】

松山市高浜地区では、「1)海に面している町内会」、「2)標高3.8m以下を有する町内会」「3)土砂災害警戒区域を有する町内会」「4)昭和56年以前築の木造家屋の密集地・危険な空き家が放置された町内会」というように地区内の各町の特性を考慮して、想定被害、過去の被害事例、防災・減災対策をまとめている。なお高浜町2丁目（1）～4）の全てに該当している。

②【地区の特性の反映の記載事例2】

岡崎市藤川西部地区では、藤川小学校区防災カルテより藤川西部部分を抜粋して掲載するとともに、「住民意見・認識」として挙げた多くのコメントを並べて掲載している。

③【災害履歴の探索の記載事例】

恵那市串原地区では災害時には孤立集落ができることが予想される地区特性を踏まえ、「平成元年豪雨災害」や「平成12年恵南豪雨災害」でも、多くの土砂災害が起り、他地域から串原までの道路や、地区間の道路が寸断され、孤立集落ができ、また平成26年2月には豪雪による倒木でも孤立集落ができました。」と孤立の履歴を伝えている。

④【レッド・イエローへの住民の対応の記載事例1】

伊豆市修善寺ニュータウン地区では「ニュータウン内には土砂災害警戒区域、特別警戒区域に指定されている場所があります。事前にこうした場所がどこであるかを確認しましょう。しかし、指定されていない場所でも大雨のときには崩壊する可能性があります。現在の科学技術では、土砂災害がいつ・どこで・どの程度の規模で発生するのかを予測することは困難です。」と記載し、指定外での危険性もゼロではないことと、土砂災害予測の難しさを示唆した表現を用いている。

⑤【レッド・イエローへの住民の対応の記載事例2】

恵那市三郷地区では、「指定緊急避難場所及び指定避難所の安全性」の項で次の3点が箇条書きで示される。
ア 野井公民館は、耐震性の問題から地震の場合は指

定避難所として利用できない。

イ 恵那南部農業者トレーニングセンター体育館及びグラウンドは、土砂災害警戒区域（地すべり）に指定のため、崖崩れ、土石流、地すべり現象の場合は指定緊急避難場所及び指定避難所として利用できない。

ウ 三郷小学校グラウンドは、土砂災害警戒区域（土石流）に指定のため、崖崩れ、土石流、地すべり現象の場合は指定緊急避難場所として利用できない。

⑥【避難の経路と行先と交通手段の記載事例】

恵那市三郷地区では、「避難経路：指定緊急避難場所及び指定避難所への避難距離から見ると車を利用した避難行動となります。主要な道路の大部分は土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域となっており、道路を迂回しないと行けない地域も見受けられます。このため、早い時期の避難行動が必要です。場合によっては、他地域（武並町や長島町といった近隣の避難所）の避難所への避難を考慮することも必要です。」と記している。同地区の自治会ごとの「逃げどきマップ」では、フローチャート（図-1）の対象者が「ハザードマップでレッド・イエロー内にお住まいの皆さん」となっており、地図上に緑の矢印で避難路（図-2）を明記しているが、特別計画区域（レッド）を横断している箇所もある。

⑦【早めの避難のタイミングとトリガーの記載事例1】

菰野町神明区では、「2 風水害時の避難について」の項で次のように記している。

- 1) 町が神明区に避難情報を発令又は危険を感じた場合は、区長（又は副区長）へ連絡。
- 2) 近所の人に声をかけ、ライト、飲食物、着替え、貴重品などを持って、グリーンホテルへ避難
- 3) ロビーで、避難者名簿に記入する。
- 4) 避難場所は、ロビー突き当りの座敷「うぐいすの間」。
- 5) ホテルは営業しているため、避難者としてマナーを守る。」（以下、略）。

この記述にあるように、避難情報発令前であっても営業中のホテル（鉄筋コンクリートのビル）への避難が可能である。

⑧【早めの避難のタイミングとトリガーの記載事例2】

恵那市三郷地区では、風水害タイムラインは、【台風版（台風の接近に伴う場合）】と【豪雨版（前線による大雨の場合）】がある。後者では、「夜間から早朝に大雨になることが予想される」場合は「前日の明るい時間帯にレッド・イエローの「住民は自主的に危険な場所から退避避難を開始する」と記されている。明るい時間帯の避難のトリガーは、タイムラインの表では「夜間から早朝に大雨になることが予想される」と記されている。

⑨【垂直避難の捉え方の記載事例】

菰野町神明区では、洪水時には垂直避難を選択肢のひとつとしているが、「神明の土砂崩れによる災害」の項では垂直避難を挙げていない。しかし、「土砂崩れは、大雨だけで発生するものではなく、地震、自然風化、湧き水などによるものもあり、いつ発生するか予測が困難な面もありますので、崖下にお住まいの方は、普段から崖から離れた部屋で過ごす、寝室は2階にするなど土砂崩れ対策を行っておきましょう。」と、平時の「普段から」の垂直避難を推奨していることに注目したい。

5. 岐阜県恵那市三郷地区防災計画の策定の秘訣

本企画セッションでは、多くの点でグッドプラクティスを指摘できる岐阜県恵那市三郷地区防災計画の策定時の自治会の区長をされていた森井俊介氏とアドバイザーを務められた日本防災士会岐阜支部長岩井慶次氏、恵那市危機管理課長の高垣 浩氏をお招きした。策定の際の秘訣をお伺いするとともに、他地区のグッドプラクティスも概観しながら、コロナ禍の時代の個々の地区の特徴に対応した防災計画のあり方について課題を整理したい。

文献『土砂災害に備える観点からの地区防災計画事例の比較研究』地区防災計画学会誌第19号 p.35-57

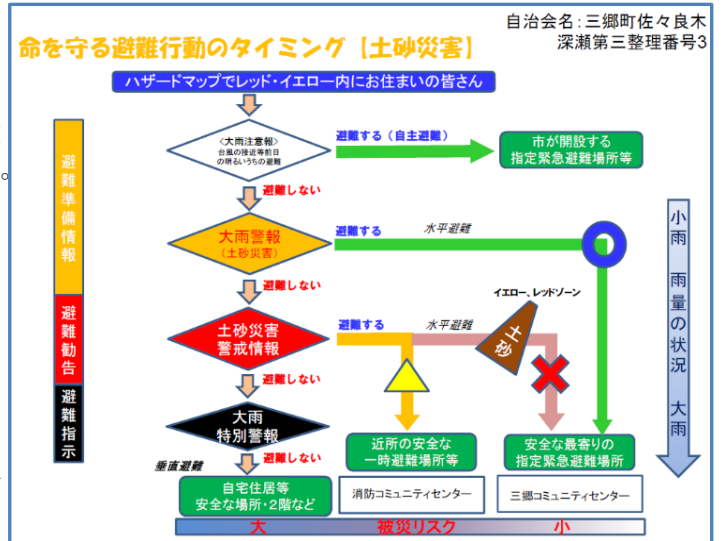


図-1 恵那市三郷地区の「逃げどきマップ」のフローチャート

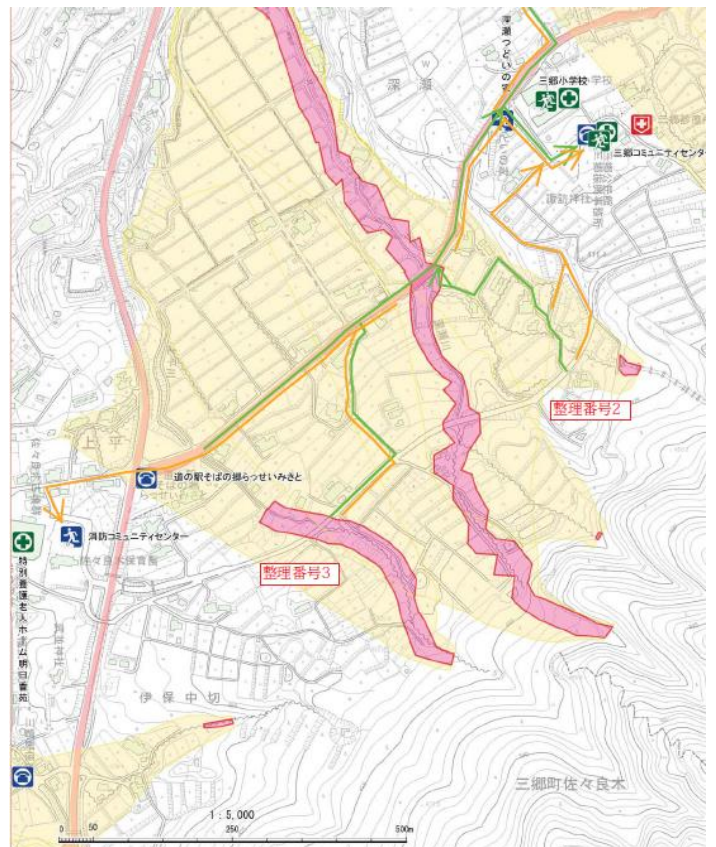


図-2 恵那市三郷地区の「逃げどきマップ」の避難路（部分）