2020年08月03日 中日新聞 朝刊 21頁

受け入れ先探し急務

東海地方を巨大台風が直撃した場合、伊勢湾に面する海抜ゼロメートル地帯を中心に自治体の枠を超えて住民を避難させる「広域避難」が必要になる。昨年の台風19号では東京都江東区など荒川流域で最大二百五十万人の広域避難が検討されたが、鉄道の計画運休の動きが既に固まっていたことなどもあり、見送った経緯がある。この地方が巨大台風で高潮や洪水に見舞われた際、広域避難は実現できるのか。現状と課題を探った。（榊原智康）

国土交通省中部地方整備局と愛知、岐阜、三重の三県、関係十五市町村、電力、ガス、交通各社などでつくる「東海ネーデルランド高潮・洪水地域協議会（TNT）」は四月、東海地方への巨大台風直撃に備えた行動計画を五年ぶりに見直した。台風19号を教訓として、時系列で想定する「タイムライン」に、計画運休前に鉄道による広域避難を終えることなどを盛り込んだ。

TNTは、観測史上最大とされる二九二四年の室戸台風クラス（上陸時九二〇ヘクトパスカル）の「スーパー伊勢湾台風」による広域避難完了（同九二時間前までには臨時バスや自家用車などによるすべての広域避難完了）とした。

事務局を務める中部地方整備局の担当者は「広域避難の開始や終了、計画運休のタイミングをタイムラインに明示することで、関係者の共通理解をより深めていきたい」と説明する。

台風による高潮と洪水の浸水エリアを含む市町村の住民は二百四十三万人で、そのうち地域内で収容できず、広域避難が必要になるのは一十五万人と試算。洪水による浸水は高潮発生から遅れて起こるとし、高潮による浸水に備えて最初に広域避難しなくてはならないのは十六万人になると見積もった。

これだけ大人数の広域避難を実現させるには、避難勧告などが出る前にあらかじめ親戚や知人宅に身を寄せる「自主避難」（自主的に避難）を住民に促すことが重要ともいう。

一方、TNTと並行する形で、木曽三川下流部では「広域避難実現プロジェクト」と題した取り組みが一六年度から進められている。中部地方整備局木曽川下流河川事務所が事務局を務め、TNT関係十五市町村のうち、愛知県津島市、愛西市、弥富市、蟹江町、飛島村、岐阜県海津市、三重県桑名市、木曽岬町の八市町村が参加している。

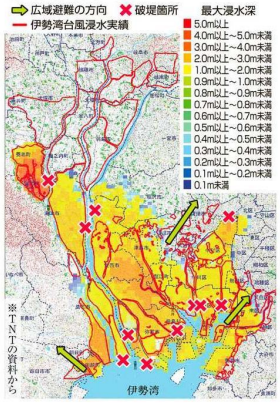
プロジェクトでは現在、自主的な広域避難のルール作りを進めており、近々公表する予定。木曽川下流河川事務所の担当者は「危ないから逃げてとの号令を掛けるルールができる。ただ、広域避難の実現に向けてのスタートに立ったようなもので、避難先の確保など課題はまだ多い」と話す。

避難先の確保のためには、避難が必要となる住民を抱える自治体が、受け入れ先の自治体と協定などを結ぶ必要がある。同事務所によると、桑名市と木曽岬町は、三重県いなべ市と東員町に受け入れてもらう協定を締結。海津市は一部地区について、桑名市の浸水地域外の地区の避難所で受け入れてもらうことで合意している。

ただ、木曽三川の下流地域以外も含め、その他の市町村では具体的な受け入れ先は決まっておらず、浸水地域外での避難先確保が最大の課題となっている。

スーパー伊勢湾台風の浸水想定　25万人規模

高潮と洪水による浸水が発生した場合の最大浸水深図



スーパー伊勢湾台風の上陸前の広域避難対応　青字は住民の動き

～36時間前	交通機関が計画運休の可能性発表
	早期注意情報発表
36～24時間前	特別警報発令の可能性発表
	広域避難開始
24～12時間前	避難準備・高齢者等避難開始
	避難勧告・指示
	要配慮者の避難完了、鉄道による避難の完了
	計画運休実施
12～9時間前	すべての避難完了（臨時バス、自家用車などによる）
9～6時間前	特別警報発令
（0時間）	上陸

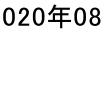
※TNTの資料から

東海の被害懸念地域など参加

東海ネーデルランド高潮・洪水地域協議会　愛知、岐阜、三重の3県にまたがる海抜ゼロメートル地帯を、東海ネーデルランドと名付け、国内過去最大級の台風に襲われた場合の対応策を協議する組織。2006年に設置され、現在は、国の出先機関や3県、高潮や洪水の被害が予想される15市町村（名古屋市、愛知県津島市、稲沢市、愛西市、弥富市、あま市、大治町、蟹江町、飛島村、岐阜県海津市、養老市、三重県桑名市、木曽岬町、朝日町、川越町）、鉄道や電力、ガスなどライフライン各社など53機関が参加している。事務局は中部地方整備局が務める。「ネーデルランド」は、オランダ語で「低地地方」を意味する。オランダ本国のことを指し、「オランダ本国のことなどを参考にした」という。

協定 自治体の重複回避へ調整を

辻本・名古屋大名誉教授に聞く



TNTで学術面から助言などをする「総括ファシリテータ」を務める辻本哲郎・名古屋大名誉教授（河川工学）＝写真＝に、広域避難のポイントなどを聞いた。

―台風19号では、広域避難の課題が浮き彫りになった。

鉄道が早くから計画運休したことが、ある意味で想定外だった。広域避難は長い距離の移動になるので、公共交通機関に頼るところがある。ただ、計画運休を早めにやることは悪いわけではない。計画運休の開始時間なども避難計画の中に、きちんと位置付けておく必要があることが分かったとどうえている。

―広域避難を実現するには避難先の確保が課題になる。

避難する自治体と受け入れ先の自治体が協定を結ぶことが非常に重要。ただ、浸水想定区域の全自治体が（浸水が想定されない）近隣の自治体と協定を結ぼうとすると、バッティングするケースも出てくるだろう。受け入れ側の自治体も本来なら協議会の中に入ってもらい、一緒に議論しないといけない。

―近年、台風の大型化が進んでいる印象がある。避難計画などの取り組みにはスピード感が求められる。

急がなければいけないが、一朝一夕にパーフェクトな形ができるわけではない。協議会では、もともとの法的な取り決めなどを超えて、どうすればいいかを話し合ってきた。実際に巨大台風が来たら、法的に決められていないこともせざるを得なくなるだろう。いつでもできるようにトレーニングしておく必要がある。これまでも、なかなか合意には至らないことについても関係機関で「図上訓練」などをしてきた。これらの訓練はこれからもやっていく。

―自治体の避難勧告などの発令前に浸水想定区域外の親戚などに避難する自主避難について、どう考える。

協議会で、どれだけの人を広域避難させなければいけないか試算した時に、行政が主導する避難だけでは物理的にできない数がでてきた。この地域は自主避難を増やしていかないと、全員助かることは難しいエリアといえる。自主避難を増やしていくにあたっては、ルールを作らないといけない。行政主導の広域避難をしようと思っている時に、やたらめったら動かれても困る。広域避難の前に、自主避難の時間帯というのを設けなければいけない。

歴史に学ぶ ㉞　うなる大地 収束願う絵馬

弘法大師が刻んだという虚空蔵菩薩像を本尊にいただき「コクゾッサン」と親しまれている。三重県桑名市多度町下野代の徳蓮寺。県文化財の252枚の絵馬が本堂を飾る。

こんな伝説がある。江戸初期、夜ごと田んぼが光るので村人が掘り起こすと、過去の災害で行方不明になった本尊が現れ、像を守るように多くのウナギとナマズが周囲にいた。そこは「光田」と改称された―。

うわさは広まり、遠く江戸からも絵馬が奉納された。「サイコロに錠」（賭け事をやめたい）といった図柄もあるが、7割弱は虚空蔵菩薩の使者とされるウナギと、地震の原因とも考えられたナマズを描く。「多度町史　民俗」によると、多くは江戸後期―明治の絵馬。伊藤勝道住職（49）は「当時は大地震が続いたころ。頼むから鎮まってよねって、アマビエの絵を貼るのに近い流行だったのでは」と推測する。

桑名の徳蓮寺

災害よけの信仰が根付く古刹の境内には、1854年に起きたマグニチュード（M）7クラスの安政伊賀上野地震とM8クラスの安政東海地震、翌年のM7クラスの安政江戸地震、三つの犠牲者を弔う高さ70㌢ほどの石碑も。54年の地震では地元の庄屋が堤防の復旧を役所に願い出ており、寺の一帯でも少なからず被害があったようだ。

開国を迫るペリーの黒船来航で、ただでさえ社会が揺れていた。平穏を求める人々の思いを、虚空蔵菩薩が一身に受け止めていたに違いない。（谷村卓哉）

㉞ナマズやウナギの絵馬について話す伊藤勝道住職
㉟江戸時代の大地震の犠牲者を弔う慰霊碑＝いずれも三重県桑名市の徳蓮寺で

「備える」は毎月第一月曜日に掲載予定。次回は九月七日です。

（ｃ）.中日新聞社　無断転載、複製、頒布は著作権法により禁止されています