

Ⅲ 令和6年能登半島地震から「個別避難計画」を考える

新潟大学危機管理センター 教授 田村圭子

令和6年能登半島地震は、多くの特徴を持った災害です。

- 1) 地面の浅い場所で、大きな地震が起こり、阪神・淡路大震災より強いゆれ
- 2) 震源地が陸地に近く、5分以内に津波が到達
- 3) 土砂災害、土砂による河道閉塞、盛り土崩壊、液状化被害等の地盤被害が甚大
- 4) 海底隆起により、地形に大きな変化

これらの事象が、1月1日という祝日に発生したこと、そして、半島という三方を海に囲まれ、平時からアクセス性に制約がある地域で発生したこと、また、人口減少や高齢化が進行する「地域の担い手が少ない場所」で起こったことなどから、発生から3か月経った現在でも厳しい状況が続いています。

これらの特徴により、多くの被害が発生しました。

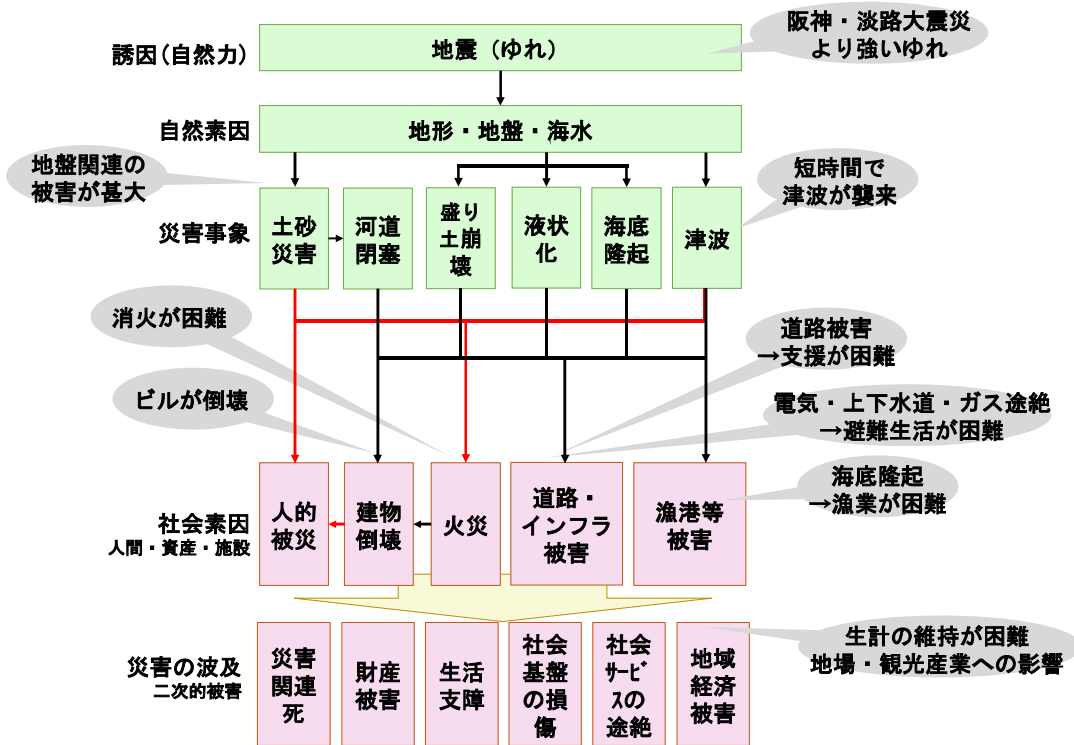
- 1) 強いゆれにより、ビルや木造住宅の倒壊が起こり、建物被害が甚大
- 2) 津波被害・建物被害、その後発生した火災に、人命が失われた
- 3) 道路被害が甚大で、緊急復旧もままならず支援の到達が困難に
- 4) 生活インフラの被害が甚大で、被災地での避難生活が困難に
- 5) 漁港や観光業、地場産業への事業途絶が大きく、今後も長引く
- 6) 学校教育や医療保健福祉等の社会サービスの途絶が発生。完全に復旧していない

実際の災害では「思いもよらなかった」事態が発生します。

図1は、「災害の連鎖」を構造的に示した図をもとに、能登半島地震で起こったことを整理したものです（文献1）。様々な事象が起こっていることがわかります。

自治体においては、過去の災害や科学的な知見から、将来の災害を見越して、「災害想定・被害想定」を行っています。ところが実際に災害が発生すると、これまで想定していなかった事象が発生したり、また想定していた事象であってもそれらが複合的に組み合わせられて発生するために、思いもよらなかった事態に陥ることがありえます。能登半島地震の災害事象や被害の様相はまさに「思いもよらなかった」事態であったといえるでしょう。

図1 令和6年能登半島地震の災害連鎖



能登半島地震をふまえて、個別避難計画にどのように取り組めばよいのでしょうか。

津波に襲われた珠洲市三崎町寺家集落の避難の事例をご存じでしょうか。この集落では、東日本大震災の津波を教訓として、避難場所を高台の集会所に定め、毎年訓練を実施していました。能登半島地震発生時においては、声を掛け合い、高齢者の避難支援を行いながら避難をしたことで、集落全員の命を守ることができました（文献2）。

寺家集落が行ったことは、非常にシンプルで、「避難場所を定める」「避難場所を周知する（『なにかあったら集会場』と、合い言葉があった）」「毎年訓練を実施する」というものでした。

まずは、リードタイムが想定される水害を想定して個別避難計画を作ってみる。

能登半島地震のように、地震の発生後から、津波到達までの避難可能時間が短いため、水害を想定して作成している個別避難計画をそのまま津波災害からの避難に使うことはできないかもしれませんが、1) まずは水害で個別避難計画作成の取り組みを進める、2) 作成・訓練等のノウハウを蓄積する、3) 水害以外の災害にも適用可能か検討する、ということができないのではないのでしょうか。災害が起こったときのことをあれこれ考える始めると、災害事象の複雑さに目を奪われ、時としては、「計画を作っても無駄なんじゃないか」と無力感にさいなまれるかもしれません。ただ、先の事例のように、まずはシンプルに取り組んでみる、取り組んだら、そこからまた次の工夫が生まれます。

個別避難計画策定に取り組むことで、避難困難者が浮き彫りになってしまう！？

個別避難計画に取り組むことで、水害や津波からの避難が困難である地域や、どうしても避難支援者が見つからない対象が浮き彫りになることも確かにあるかと思います。ただ、個別避難計画は「完成（避難場所と避難支援者を特定する）」することだけが重要なのではなく、たとえ「未完成」であっても、取り組むことが最も重要です。何かしらの支障があつて、取りかかったものの「完成できない」個別避難計画があることを知ることが重要です。そのような対象者がどの地域に何人いるのか、その人たちの避難支援にはどのような準備が必要かを災害前に明らかにしておくことで、いざとなったときの救助救援活動に役立てることができるのです。

文献1：水谷武司，災害の連鎖構造，国立研究開発法人防災科学技術研究所 防災基礎講座，
https://dil.bosai.go.jp/workshop/04kouza_taiou/01hajimeni.html

文献2：NHK 金沢放送局，【被災地の声】石川県珠洲市三崎町「合言葉」が救った命，
<https://www.nhk.or.jp/kanazawa/lreport/article/003/40/>