

山地中小河川流域の豪雨災害に対する 住民の危険度認識と情報理解に関する研究

THE CHARACTERISTICS OF INHABITANTS' COGNITION INVOLVING HEAVY-RAINFALL HAZARD IN SMALL MOUNTAINOUS RIVER BASINS

及川 康¹・片田敏孝²
Yasushi OIKAWA and Toshitaka KATADA

¹学生会員 修(工) 群馬大学大学院工学研究科(〒376-8515 群馬県桐生市天神町1-5-1)

²正会員 工博 群馬大学助教授 工学部建設工学科(〒376-8515 群馬県桐生市天神町1-5-1)

Small mountainous river basins have a strong possibility that heavy rainfall will cause river flood disaster and sediment disaster. In such areas, the local severe rain occurs in the narrow range and the water level of the river comes up rapidly because of the steep slope. So it is important that inhabitants have the discernment for judgment of the risk of a heavy-rain calamity and refuge at just the appropriate time based on the circumference situation. In this study, we grasp the actual condition of the inhabitants' cognition involving heavy-rainfall hazards in small mountainous basins based on the investigation carried out in Kiryu City, Gunma Prefecture, from the viewpoint of the understanding of the information about the heavy-rainfall hazard on a flood hazard map.

Key Words : Small mountainous river, Inhabitants' cognition of heavy-rainfall hazard, Flood hazard map, refuge

1. はじめに

山間部を流れる中小河川に隣接した地域では、都市部を流れる河川とは異なり、一般には治水施設の整備水準は低く、豪雨時には河川氾濫による浸水や流出被害の発生の危険性が高い。また、土石流危険渓流や急傾斜地崩壊危険箇所などが存在することも多く、豪雨発生時には、崖崩れ、土石流等の土砂災害の危険性も存在する。このような地域においては急峻な地形が間近まで迫るなどの地形的特徴により、局所的な豪雨が発生しやすく、加えて、その流出特性から河川の水位上昇が急激に生じやすい。

このような局所的な集中豪雨はその予測や観測が難しく、それに伴う河川洪水や土砂災害の発生を事前に予測し、流域住民に対して早期の段階で避難勧告・避難指示などの避難情報を伝達することは現状では困難な場合も多い。また、突発的かつ局所的に生じる土砂災害に関しては、その発生を察知してからの対応では間に合わない¹⁾ことが多いだけでなく、一次的な被害を免れたとしても、山地中小河川流域では道路や通信網の寸断により孤立状態が生じる危険があることなどから、流域の住民においては豪雨災害の発生危険性の判断を行政からの避難

情報のみに依存するのではなく、住民自らが降雨の状況や周辺状況などから適切な判断を行うことによって、的確な対応行動が取れる能力を培うことが重要になる。

このような地域における豪雨災害に対する人的被害の軽減策としては、治水施設や砂防施設などの整備、降雨・河川氾濫・土砂移動現象の観測・予測に関する技術の高度化などが重要であることは言うまでもないが、それに加えて、流域住民が豪雨災害に対して適切な災害知識や災害意識を持つことが極めて重要であり、ハード面での対策のみならずソフト面での対策の重要性も強く認識されるようになっている^{2),3),4),5)}。このような観点から近年各地の自治体で公表がすすめられている洪水ハザードマップ⁶⁾は、河川氾濫による地域の浸水危険度情報が示されており、また、河川氾濫に限らず土石流危険渓流や急傾斜地崩壊危険箇所などの土砂災害に関する情報を盛り込んでいるものもいくつか見受けられることから、これらの情報を有効に活用し、迅速な住民避難を可能とする適切な災害意識を醸成していくことは重要な意味をもつものと考えられる。

以上のような認識のもと、本研究では、山地中小河川流域住民の豪雨災害に対する人的被害軽減のための危険度情報の適切な提供方法のあり方を検討することを目的

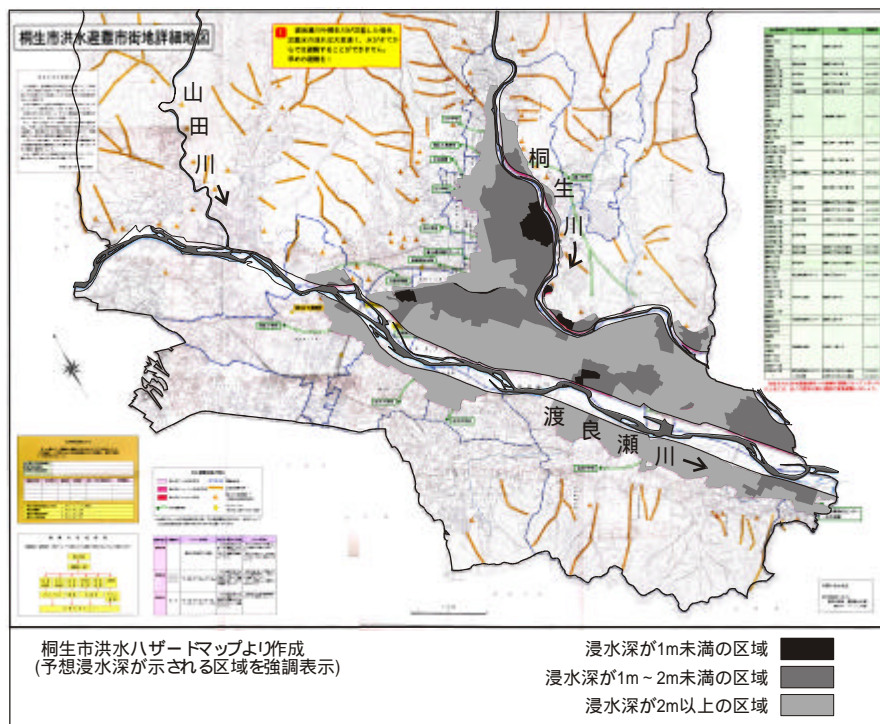


図-1 分析対象地域（桐生市洪水ハザードマップより作成）

に、群馬県桐生市の山田川流域を対象に実施した意識調査に基づき、流域住民の豪雨災害に対する危険度認識の実態を把握すると同時に、平常時に提供される洪水ハザードマップに代表される豪雨災害時の危険度情報に対する山地中小河川流域住民の受け止め方の実態とそこでの問題点について検討を行う。

2. 調査実施概要と分析対象地域の概要

(1) 分析対象地域の概要

分析対象地域である群馬県桐生市では、昭和22年のカスリン台風、同23年のアイオン台風により甚大な被害を被っており、特にカスリン台風では死者113名、床上・床下浸水11,534戸に及ぶ甚大な被害を受けている⁷⁾。しかし、それ以降は、市街地周辺では特に甚大な被害をもたらすような河川洪水は発生していない。一方、山田川流域では、昭和57年の台風18号（床上浸水57戸、床下浸水470戸）をはじめ、床下浸水の家屋被害を伴う豪雨災害がいくつか発生しており、桐生市街地周辺と山田川流域とでは、豪雨災害の危険性に相違が認められる。

本研究に関わる調査の実施前である平成11年6月には、桐生市全域の各戸に図-1のような桐生市洪水ハザードマップ⁹⁾が配布されている。このマップにおいて、桐生市街地の北西に位置する山田川流域では、土砂災害に関する情報として、13の土石流危険渓流と16の急傾斜地崩壊危険箇所が示されているものの、予想浸水深は示されていない。桐生市に限らず、全国の自治体で作成が進められている多くの洪水ハザードマップにおいては、そこで氾濫解析の対象は、氾濫解析で必要とされるデータの制約により、建設省が管轄する比較的大きな河川に

表-1 調査実施概要

	山田川流域調査	桐生市街地調査
調査対象地域	群馬県桐生市川内町 1～3・5丁目 (山田川流域)	群馬県桐生市 (桐生市洪水ハザード マップ上の浸水予想 地域周辺)
調査期間	平成11年11月下旬 ～12月初旬	平成11年11月下旬 ～12月初旬
調査方法	訪問配布・郵送回収	郵送配布・郵送回収
配布世帯数	2007票	4967票

限られることが多く、山田川などの県管理の中小河川は氾濫解析の対象外となるケースがほとんどである。したがって、このような氾濫解析の対象外の中小河川については、予想浸水深は示されず、山地中小河川の流域住民に対して「洪水に対して安全な地域」として示した情報として受け止められることが危惧されるところである。

(2) 調査実施概要

本研究では、群馬県桐生市山田川流域を対象に、山地中小河川流域住民の豪雨災害に対する意識の実態を、主に洪水ハザードマップに占められる種々の危険度情報に対する受け止め方ならびにそれらが危険度認識に及ぼす影響の観点から把握する。なお、ここでは、山地中小河川流域住民の豪雨災害に対する意識の実態を、山田川流域住民を対象に実施した住民意識調査（以下、山田川流域調査）の結果と、桐生市洪水ハザードマップにおいて予想浸水深が示されている地区周辺の住民を対象に実施した住民意識調査（以下、桐生市街地調査）の結果を、必要に応じ対比しながら把握することとする。各調査の実施概要は、表-1に示すとおりである。

各調査の有効回答数は表-2に示すとおりである。住民の洪水ハザードマップの受け止め方などは、桐生市街地

表-2 有効回答数

【山田川流域調査】				
	最寄りの河川からの距離		計	
	50m未満	50m以上		
山田川	上流	104	118	222
	中流	78	163	241
	下流	140	121	261
計	322	402	724	

【桐生市街地調査】		
桐生市洪水ハザードマップ上の予想浸水深区分	浸水深なし	828
	～1m未満	870
	1m～2m未満	671
	2m以上	98
計		2467

表-3 主な調査項目

主な調査項目	山田川流域調査	桐生市街地調査
洪水被害に関する情報について	洪水ハザードマップに対する住民の受け止め方	洪水ハザードマップを見ての安心感/不安感
土砂災害に関する情報について	洪水ハザードマップに対する住民の受け止め方	洪水ハザードマップを見ての安心感/不安感
豪雨発生時の避難行動意向	自宅の危険度認識	

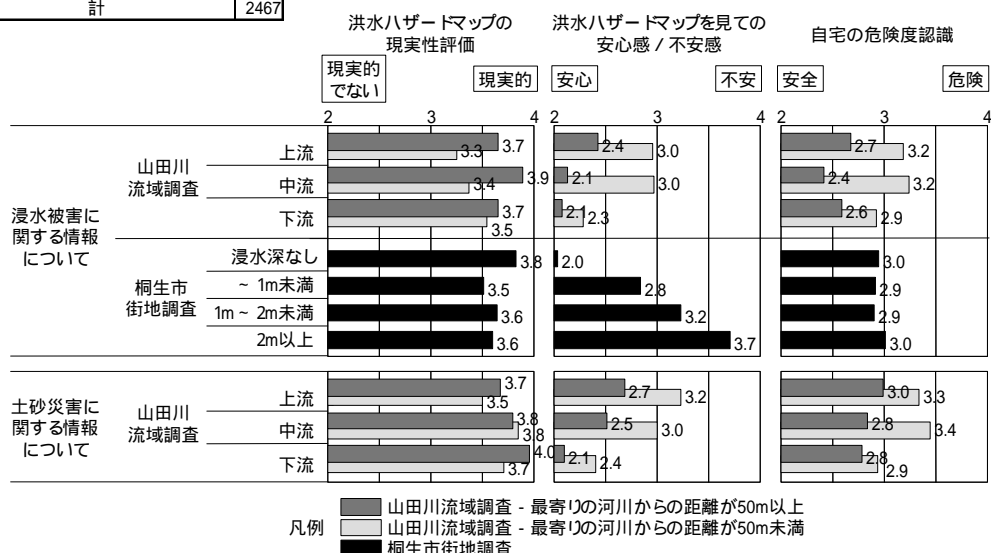


図-2 住民の豪雨災害の危険度情報の受け止め方と危険度認識の状況

調査においては、そこで示される自宅の予想浸水深区分の違いによって異なることが予想されるが、一方で、山田川流域調査に関しては予想浸水深が示されていないため、主に回答者の居住地の属性（山田川上流域/中流域/下流域、最寄りの河川までの距離、など）の違いによって把握していくこととする。各調査では、主に表-3に示すような質問を設けている。なお、桐生市街地調査では、急傾斜地崩壊危険箇所や土石流危険渓流などの土砂災害に関する情報に関する質問は設けられていない。

ここにおいて、各調査項目の選択肢は、洪水ハザードマップの現実性評価は「1.現実的ではないと思う～3.どちらともいえない～5.現実的だと思う」の5段階、洪水ハザードマップを見ての安心感/不安感は「1.安心感をもった～3.どちらともいえない～5.不安感をもった」の5段階、自宅の危険度認識は「1.安全だと思う～3.ふつう～5.危険だと思う」の5段階となっている。豪雨発生時の避難行動意向に関しては第4章を参照されたい。

3. 住民の豪雨災害の危険度情報の受け止め方と危険度認識

本章では、まず(1)において、浸水被害と土砂災害のそれぞれについて、桐生市洪水ハザードマップに対する現実性評価、洪水ハザードマップを見ての安心感/不安

感、自宅の危険度認識の各意識に関して、山田川流域調査と桐生市街地調査との比較のもとでその状況を把握する。続いて(2)では、これら3つの意識項目間について考察することとする。

(1) 住民の豪雨災害の危険度情報の受け止め方と危険度認識の状況

図-2は、桐生市洪水ハザードマップ上の予想浸水深と土砂災害危険箇所のそれぞれに関する情報について、洪水ハザードマップに対する現実性評価、洪水ハザードマップを見ての安心感/不安感、自宅の危険度認識の各意識に関して、その回答の平均値を示したものである。平均値の値が3を境に大きいほど、それぞれ「現実的だと思う」、「不安感をもった」、「危険だと思う」傾向を示す。

これによると、まず、洪水ハザードマップの現実性評価について、山田川流域調査、桐生市街地調査のいずれの地域に居住する住民においても3以上の値となっており、おおむね洪水ハザードマップに示される情報に対しては現実的であると評価される傾向にあることがわかる。しかし、山田川流域調査の上流の住民や河川からの距離が50m未満の地域に居住する住民においては、相対的に低い値となっており、特にその傾向は浸水被害に関する情報について顕著となっていることから、このような地域の住民においては、洪水ハザードマップに掲載されて

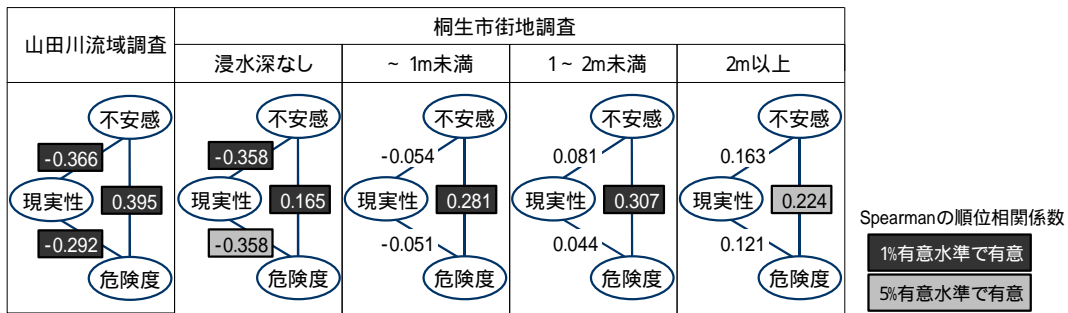


図-3 住民の豪雨災害の危険度情報の受け止め方と危険度認識との関係(浸水被害について)

表-4 山田川流域住民の豪雨災害の危険度情報の受け止め方と危険度認識との関係

		現実性 ↓ 不安感			現実性 ↓ 危険度			不安感 ↓ 危険度		
		下流	中流	上流	下流	中流	上流	下流	中流	上流
		浸水被害に関する情報について	最寄りの河川からの距離	50m以上	50m未満					

Spearmanの順位相関係数
1%有意水準で有意
5%有意水準で有意

いる情報に対して現実感を感じていない様子が伺える。その背景として、住民自身もつ過去の豪雨災害経験や地理的条件の知識などに照らし合わせたくて、洪水ハザードマップに掲載されている情報、すなわち豪雨時においても浸水の危険はないとする情報を受け容れることに対して抵抗感があることが考えられる。

次に、洪水ハザードマップを見ての安心感/不安感に関して、浸水被害に関する情報について見てみると、山田川流域調査に関しては、上流・中流の河川に近い地域の住民を除いて、その平均値は3よりも大幅に小さく、桐生市街地調査における浸水深が示されていない地域の住民と同様に、洪水ハザードマップを見ることによって安心感を抱いている様子が分かる。このような傾向は土砂災害に関する情報についても同様に認められ、これらの住民に対しては、洪水ハザードマップの情報は危険度を認識するための情報となり得ていないことがわかる。一方、山田川流域の上流・中流の河川に近い地域に居住する住民に関しては、同様の情報を示されたにも関わらず大幅な安心感にはつながっていないこと背景には、同図右の自宅の危険度認識に示すような豪雨災害に対する明確な危険度認識を持っていることが考えられる。

(2) 住民の豪雨災害の危険度情報の受け止め方と危険度認識との関係

次に、桐生市洪水ハザードマップに対する現実性評価、洪水ハザードマップを見ての安心感/不安感、自宅の危険度認識の各意識間の関係について考察する。図-3は、桐生市街地調査と山田川流域調査のそれぞれに関して、浸水被害についての各意識項目間のSpearmanの順位相

係数を求めた結果を示したものである。図中では、洪水ハザードマップの現実性評価を「現実性」、洪水ハザードマップを見ての安心感/不安感を「不安感」、自宅の危険度認識を「危険度」として表示している。各意識項目とも、値が大きいほど「現実的だと思う」、「不安感をもった」、「危険だと思う」傾向を意味していることから、まず、これらの結果からわかることは、いずれの住民においても不安感と危険度とは正の連動性が優に高いことがわかる。

一方、現実性と危険度、不安感との関係について、桐生市街地調査での結果を見てみると、そこで示される自宅の予想浸水深の違いにより、その値の符号ならびに大きさが異なっていることがわかる。すなわち、予想浸水深が1mを境に現実性との関係を示す相関係数の符号が異なり、浸水深が示されていない地域の住民にとっては、洪水ハザードマップ上の浸水被害に関する情報を現実的なものとして受け容れることは、浸水被害に対して安心感をもつこと、さらには自宅は安全であるとの認識との連動が強くなっていることが特徴的である。洪水ハザードマップに示される予想浸水深は、あくまでもある一定の状況想定のもとでの浸水深であり、それは決して浸水深が示されない地域における将来に渡る安全性を保証するものではない。しかしながら、ここでの結果は、浸水深が示されない地域住民においては、洪水ハザードマップの情報が将来に渡る安全性をあたかも保証するものとして受け入れられる危険性があることを示唆するものである。このような傾向は、山田川流域調査の結果においても認められ、相関係数の有意性や値の大きさから判断しその傾向は特に強いことがわかる。このことは、洪水

表-5 山田川流域住民の土砂災害の危険度情報の受け止め方と危険度認識との関係

		現実性 不安感	現実性 危険度	不安感 危険度
土石流 危険渓流 からの距離	0～100m未満	0.029	0.362	0.513
	100～200m未満	-0.250	-0.286	0.415
	200～300m未満	-0.158	-0.187	0.479
	300～500m未満	-0.213	0.036	0.503
	500m以上	-0.462	-0.164	0.299
急傾斜地 崩壊危険 個所から の距離	0～100m未満	0.029	0.362	0.513
	100～200m未満	-0.250	-0.286	0.415
	200～300m未満	-0.158	-0.187	0.479
	300～500m未満	-0.213	0.036	0.503
	500m以上	-0.462	-0.164	0.299

Spearmanの順位相関係数

■ 1%有意水準で有意
■ 5%有意水準で有意

ハザードマップ作成の段階で対象外となることが多い山地中小河川流域住民に対して、浸水深が示されていない洪水ハザードマップを配布する際には、特に注意を要することを示唆している。

表-4は、図-3と同様に相関係数を山田川流域住民について居住地の属性別に求めた結果を示したものである。これによると、まず浸水被害に関する情報については、いずれの地域においても不安感と危険度との高い正の連動性は認められるものの、現実感と不安感、ならびに現実感と危険度との関係については、負の連動性が一様に認められるものの、その連動性の高さや有意性には居住地の属性によって相違が認められる。すなわち、前述のような洪水ハザードマップ上の浸水被害に関する情報を現実的なものとして受け入れることが、浸水被害に対して安心感をもつこと、さらには自宅は安全であるという認識と連動する傾向は、下流域や河川から遠い地域の住民を中心として認められる。また、土砂災害に関する情報についても同様の傾向を確認することができるが、これは土石流危険渓流や急傾斜地崩壊危険個所と住居との距離別に相関係数を求めた表-5の結果に基づいて考察することがより適切と思われる。そこで、表-5に示す結果を見ると、土石流危険渓流、急傾斜地崩壊危険個所のいずれにおいても、これらの情報が住民自らの危険情報として受け入れられる可能性がある範囲としては、おおむね100m以内に留まっていることがわかる。

4. 豪雨発生時における避難行動意向

ここでは、豪雨災害時における住民の避難行動意向の実態について把握する。特に山地中小河川流域では、豪雨災害の発生の危険性を行政から伝達される避難情報を知って初めて認知するのではなく、豪雨時のより早期の段階でその危険性を自らの判断基準に基づいて判断できるような意識状態が求められる。そこで、ここでは、豪雨災害発生時の状況想定として、行政からの避難準備・避難勧告・避難指示の発令の段階を基準としそれよりも

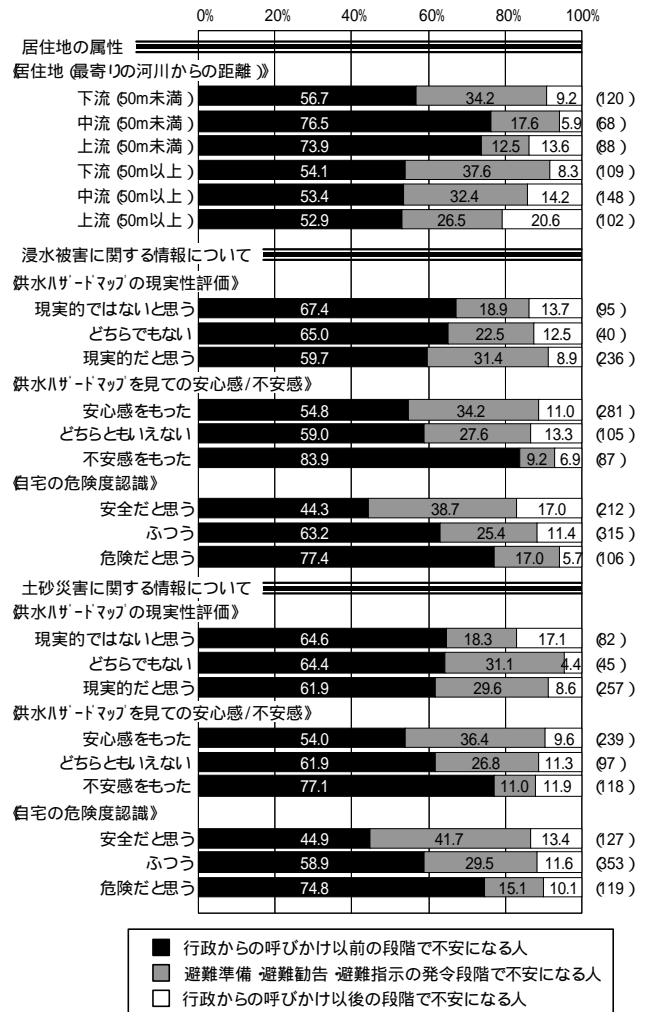


図-4 被害発生時の不安を感じる時期

前の段階と後の段階との計3つの段階を想定し、そこで、どの段階において被害が生じるのではないかと不安になると思うか、また、どの段階で避難を開始すると思うか、という質問に対する回答によって住民の避難行動意向を把握する。

図-4は、まず、不安になる時期について、回答者の居住地属性、浸水被害に関する意識項目、土砂災害に関する意識項目とのクロス集計を行った結果を示したものである。これによると、おおむね行政からの呼びかけ以前の段階で不安を感じると思うとする回答が多くを占めているものの、居住地の属性や各意識項目の違いによりその傾向に差が見られる。居住地の属性との関係を見ると、山田川上流・中流の河川に近い地域に居住する住民において、早期の段階で不安を感じるという回答が多く見られる。また、各意識項目との関係を見ると、浸水被害と土砂災害とに共通して、洪水ハザードマップを見て安心感をもつ住民や自宅は安全だと認識する住民ほど、より早期の段階で不安を感じるという回答が減少し、行政からの呼びかけによって初めて不安を感じるという回答が増加する傾向にあることがわかる。このような意識状態にある住民においては、豪雨による災害の発生時に、避

		下流			中流			上流					
最寄りの河川からの距離	50m以上	避難開始時期			避難開始時期			避難開始時期					
		不安になる時期	7.5	39.3	8.4	不安になる時期	3.5	38.7	9.9	不安になる時期	12.5	26.0	11.5
			0.0	29.0	7.5		0.0	25.4	7.7		0.0	21.9	6.3
	0.0		1.9	6.5	0.0		4.2	10.6	0.0		4.2	17.7	
	50m未満	避難開始時期			避難開始時期			避難開始時期					
		不安になる時期	11.6	35.7	8.0	不安になる時期	11.3	45.2	19.4	不安になる時期	11.4	45.6	21.5
0.0			29.5	6.3	0.0		11.3	8.1	0.0		10.1	1.3	
0.0	1.8		7.1	0.0	3.2		1.6	0.0	0.0		10.1		

行政からの呼びかけ
以前の段階
避難準備・避難勧告・
避難指示の発令段階
行政からの呼びかけ
以後の段階

図-5 被害発生時の不安を感じる時期と避難行動開始時期との関係

避難行動の遅れが生じることが危惧される。

そこで、図-5において、被害が生じるのではないかと不安を感じる時期と、避難行動開始時期との関係を見てみる。これによると、山田川上流・中流の河川に近い地域に居住する住民においては、より早期の段階で被害に対する不安を感じ、かつ、行政からの呼びかけによって避難を開始する意向を示す回答が約45%を占めており、余裕をもった避難行動が可能となる意識状態にある様子が伺える。一方、そのほかの地域の住民に関しては、被害発生に対して不安を感じる時期と避難開始の時期が同時期とする回答が相対的に多く、20～30%を占めている。これらの住民は、災害発生の危険性を認知してから避難を開始するまでの時期が近く、豪雨災害時には避難から取り残される危険性が高いものと考えられる。これらの地域の住民は、前章までの考察では、洪水ハザードマップ上に示される情報を現実的なものとして受け取ることが被害発生に対して安心感をもつこと、さらには自宅は安全であるという認識と連動する傾向にあることが示されており、このような意識状態にある住民に対しては、地域の豪雨災害に関するより正しい危険度情報の提供によって、早期の段階で被害発生の危険性を判断できるような意識の醸成が特に重要となるものと考えられる。

5. おわりに

豪雨災害の危険性が存在する地域に対して、その危険情報を示す区域と示さない区域が混在することは、後者においては危険情報になり得ないことに留まらず、逆に安全情報として受け取られる可能性がある。豪雨災害時の危険度情報の提供手段としての洪水ハザードマップにおいて、河川氾濫や土砂災害の危険が高い地域である山地中小河川流域は、多くの場合は後者のケースに該当するものと思われる。豪雨災害に関する危険度情報の提

供手段としての洪水ハザードマップは、河川の管轄単位で行われるのではなく、流域を一体として行われるべきであり、県管理の中小河川などにおける情報提供のあり方を含めて、洪水ハザードマップのあり方を検討することは早急な課題である。また、土砂災害に関する危険度情報を掲載する際には、どの程度の範囲でどの程度の危険性が存在するのかなどの情報を掲載することが望まれ、それを可能とする技術面での進展が期待される。

謝辞：調査の実施に際しては、建設省渡良瀬川工事事務所、群馬県桐生土木事務所、桐生市の協力を得た。また、本研究は、文部省科学研究費補助金【課題番号：11650539】を受けた。ここに記して深謝する次第である。

参考文献

- 1) 福岡捷二，渡邊明英，萬谷敦啓：1999年6月29日豪雨による広島県土砂災害とその教訓，平成11年度河川災害に関するシンポジウム，pp.1-13，2000。
- 2) 福岡捷二：研究討論会 洪水・土砂災害軽減のための流域管理と地域計画，平成11年度全国大会報告，土木学会誌，Vol.85-1，pp.166-167，2000。
- 3) 藤田光一，諏訪義雄：減災システム整備における河川堤防技術，河川技術に関する論文集，第6巻，pp.1-6，2000。
- 4) 末次忠司：水防災のための危機回避方策，河川技術に関する論文集，第6巻，pp.19-24，2000。
- 5) 土木学会土木計画学研究委員会編：近年の豪雨災害を踏まえた新たな洪水対策の展開～ソフト対策による被害軽減策の新しい流れ～，土木計画学ワンデーセミナーシリーズ20，2000。
- 6) 建設省河川局治水課：洪水ハザードマップ作成要領 解説と運用（改訂版），2000。
- 7) 桐生市：桐生市地域防災計画書，1997。

(2000.10.2受付)