

平成27年9月関東・東北豪雨における茨城県と常総市の 情報共有及び自治体間連携に関する考察

A Study on Information Sharing and Municipal Cooperation between Ibaraki Prefectural Government and Joso City to the Kanto-Tohoku Heavy Rain in September 2015.

酒井 佑介¹
Yusuke SAKAI¹

¹ 明治大学大学院 政治経済学研究科

Graduate School of Political Science and Economics, Meiji University

In September 10th 2015, the flooding of Kinugawa River occurred on a large scale in Joso City. The corresponding administrative delayed in this time too. This paper analyzed information sharing and municipal cooperation between Ibaraki Prefectural Government and Joso City based on interview and field survey in June 20th 2016. And this paper indicated the necessity of enhancing an emergency training of Ibaraki Prefectural Government and Joso City to take the lessons learned from a past disasters.

Keywords : Ibaraki Prefecture, Joso City, heavy rain, information sharing, municipal cooperation, emergency training

1. はじめに

阪神・淡路大震災や東日本大震災といった超巨大災害をはじめ、直近では2014年の広島市の土砂災害、御嶽山噴火、そして今年熊本・大分を襲った巨大地震、その他数々の台風による被害など、日本では地震、火山、風水害、竜巻というように、これまでにも様々な災害が発生している。

そのような中、昨年9月、茨城県をはじめ、栃木県、宮城県などで大雨が降り、鬼怒川の堤防を決壊させるなどの大災害をもたらした。気象庁はこれを「平成27年9月関東・東北豪雨」と名付け、10月7日、政府は激甚災害に指定、今も被災者への支援が行われている。

本稿では、平成27年9月関東・東北豪雨においても行政の対応の遅れが叫ばれたが、被害状況及び危機対応状況の振り返りも踏まえて、今年6月に茨城県及び常総市を訪問したフィールド調査の結果をまとめ、東日本大震災などの教訓は活かされていたのか、改めて課題及び問題点を見直し、対応策について分析する。

2. フィールド調査の概要

(1) 被害状況の概要

平成27年9月関東・東北豪雨における茨城県内で発生した人的被害及び住家被害については、表1のとおりである。鬼怒川の堤防が決壊し、報道でも多く取り上げられた常総市ほどには至っていないものの、常総市に隣接する市などでも多くの被害が発生したことがわかる。

常総市内の浸水被害面積は、約40km²（市内全体面積の約3分の1）にも及ぶとされており、ピーク時は避難者が約4,500人（H27年9月11日時点）にものぼり、いまだ避難を余儀なくされている市民が78世帯196人（H28年9月8日時点）いることされている。

なお、降水量で見た場合、茨城県内では常総市よりも古河市や境町といった鬼怒川の西側にあたる市町の方が降水量が多く観測されており、若宮戸の越水や上三坂の決壊がなかったと考えた場合、常総市の被害は比較的少なく済んだ可能性がある。よって、鬼怒川上流、栃木県

日光市などで相当量の大雨が降り、結果として鬼怒川を増水させ、決壊につながったといふことも言えるだろう。

表1 人的被害及び住家被害

人 的 被 害	死亡 3名 重症 3名 中等症 23名 軽傷 28名	常総市2、境町1 常総市2、守谷市1 常総市11、守谷市10、境町1、古河市1 常総市17、古河市4、守谷市3、坂東市2、境町2
住 家 被 害	全壊 54件 大規模半壊 1,785件 半壊 3,712件 床上浸水 202件 床下浸水 3,780件	常総市53、下妻市1 常総市1,581、境町130、その他2市74 常総市3,484、境町116、その他5市112 常総市165、坂東市9、その他8市町28 常総市3,084、境町247、坂東市66、その他19市町383

※床上浸水は、半壊まで至らないもの。
(茨城県防災・危機管理課提供 H28年9月9日現在)

一方で、自衛隊、県警、防災ヘリなど関係機関のヘリコプターがテレビ中継の映像で画面いっぱいに飛んでいたことは強烈なインパクトを与えた。実際、これら航空部隊による救助者は1,339人おり、同じく自衛隊や県警をはじめとした地上部隊による救助者2,919人を合わせると4,258人が救助された（9月10日～20日まで11日間のべ人数）。

今回の救助活動及び救助者数を見ると、鬼怒川のような大きな河川が氾濫し、渦流の勢いが増す中で、ヘリによる救助はかなり有効な救助手段であったことがわかる。

(2) 調査の方法

平成 28 年 6 月 20 日、常総市及び茨城県庁を訪問し、それぞれの防災担当者へヒアリング調査を実施した。また、茨城県知事を表敬訪問することができ、直接話をうかがうことができた。

(3) 決壊現場の確認とヒアリング調査の結果

災害から 9 カ月が経過し、常総市の中心を走る国道 294 号線をはじめ、市内全体としては落ち着きを取り戻しつつある常総市を訪問し、堤防が決壊した上三坂地区の現在の状況などを確認した。

決壊現場に到着し、新しい堤防がほぼ完成しているのを見て、決壊前からの河川整備計画があったとはいえ、1 週間での仮堤防建設及びその後進められた新堤防のスピード工事に率直に驚きを感じた。一方で、濁流に飲み込まれた住宅地はほとんど更地のままになっており、住宅再建とまちの復旧にはまだまだ時間を使うものと見て取れた。



写真 1 堤防が決壊した上三坂地区の現場上空から
(茨城県防災・危機管理課提供 H27年9月10日撮影)



写真 2 発災翌日の決壊現場上空から
(茨城県防災・危機管理課提供 H27年9月11日撮影)



写真 3 水が引いた後の上三坂地区
(茨城県防災・危機管理課提供 H27年9月19日撮影)



写真 4 新設された上三坂地区的堤防
(H28年6月20日撮影)

現地確認後、常総市役所を訪問し、防災担当者へのヒアリング調査を実施したところ、

- ① 東日本大震災の影響もあり、平成 25 年に庁舎を建て替えたが、電源設備を 1 階に設けていたため、水没し、防災電話を含む通信機器が機能しなくなったり、河川の状況把握等の情報収集及び住民への情報伝達に支障が出た。
- ② 災害対策本部は庁議室（庁舎 3 階）に設置され、防災担当課（同 2 階）と別フロアであり、また、問い合わせ対応に人員が割かれ、本部業務への専念が困難となつた。
- ③ 前回の鬼怒川の堤防決壊は約 70 年前であり、鬼怒川の東側を流れる小貝川は注視したもの、鬼怒川への注意は行き届いていなかった。
- ④ 上記の問題が発生している中で県との連携も上手くいかず、行方不明者の安否確認などに苦慮した。などといった課題が浮き彫りになり、特に情報収集に関しては、その後の情報提供の遅れへつながり、住民への不信感を招くこととなった。

同日、茨城県庁を訪問し、橋本昌茨城県知事を表敬訪問した際、「茨城県でも危機管理事案として、東海村 JCO 臨界事故、鳥インフルエンザ、東日本大震災、2012 年につくばで起きた竜巻、そして今回の常総市の水害と様々経験している。」というお話があった。確かに、比較的大きな災害が発生していないイメージを持たれている茨城県だが、特に東日本大震災以降は大災害の対応を求められることが多くなっており、過去の経験・教訓をいかに活かせるかが重要になっている。よって、次に、

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨において、茨城県は当時どのような対応を取っており、今後どのような対応策が考えられるか考察する。



写真 5 水没した常総市役所の駐車場
(茨城県防災・危機管理課提供 H27年9月11日撮影)

3. 今回の対応・課題、今後の対応策（まとめ）

関係機関のヘリ活用については、前述のとおり、素晴らしい活躍を見せたと考えられる。

これは、今回の茨城県が行った災害対応において評価されているものの 1 つであり、県の災害対策本部でヘリによる救助活動の指揮を担った防災航空隊をはじめ、航空部隊の連携の成果である。その他にも各避難所への物資提供、浸水により放置された車両などの道路啓開、災害版ホームページの作成などが挙げられるが、これらは、東日本大震災を経験した茨城県が得た教訓でもある。

また、茨城県が現地災害対策本部を設置したのは今回が初めてのケースとなった。常総市の電源喪失という状況の中で、9 月 12 日の時点で設置していたことは混乱期の中でも救いだったと考えられる。

一方で、今回の対応において、一番の課題と言えるのは県・市との間で行われる情報収集・伝達・共有と、これらを元にしたマスコミ対応であり、ますますの連携強化が必要である。

例えば、茨城県では、今年度から導入された「防災情報ネットワークシステム」の活用によって、人的・物的被害状況などについて、マスコミも含めた防災関係機関との迅速な情報共有が可能になっているが、県の防災担当者の中でも同システムを運用できる職員数がまだまだ少ないのが現状であり、中でも、運用できる災害対策本部員の強化が急務となっている。

ここまで挙げてきた課題の他にも、ブラジル人をはじめ、外国からの移住者などへの対応や災害廃棄物などにも今回の災害において課題があったと考えられるが、今回一番の課題として挙げた、関係機関との連携強化に関して、有効な対策としては、県及び市が実施する防災訓練の充実・強化にあるものと考えた。

常総市では、平成 27 年 9 月 19 日に防災訓練を予定していたが、水害により中止となっており、平成 28 年度についても実施の計画は立っていない。また、これまでの訓練想定も原則としては地震や火災などであり、水害に関する危機意識は比較的低かったものと考えられ、今回の経験を教訓とした防災訓練の実施が常総市の防災意識及び災害対応能力の底上げには必須である。

茨城県では、H27 年度の総合防災訓練は常総市と同じ県西地区の桜川市と共に実施され、連日雨が降り続く中で大地震が発生し、土砂崩れなどの複合災害となるという想定で実施されており、基本は地震想定であるものの、訓練内容としては風水害も想定するなど東日本大震災以降、複合・広域災害を想定した訓練を実施しており、今回活躍を見せた航空部隊の連携もこれまでの訓練の成果の一つと言える。

このように、総合防災訓練全体として見たうえで、今回のような水害を完全にフォローすることは難しいかもしれないが、これまで以上に一つ一つ訓練内容の確認を注意深く行い、事前の連携確認及び強化を行うことで、これまでの教訓や今後への応用等に活かせるようにすべきである。

茨城県では、緊急消防援助隊関東ブロック合同訓練が 11 月上旬に予定していたが、残念ながら今回の災害で中止された。しかしながら、訓練実施のための事務局が県庁内に作られていたため、緊急消防援助隊の災害発生からの連絡・調整はスムーズに行われた。

茨城県の総合防災訓練について、茨城県の防災担当者に過去の開催状況を確認したところ、常総市での開催は 30 年以上前に旧水海道市と共に実施した 1 度のみだと判明した。特に今回の研究結果として、情報共有及び関係機関との連携の重要性が再確認されたことから、訓練項目として情報共有システムの活用も含めるべきであると考えた。よって、ぜひ今回の経験を今後の災害対応の教訓として残すためにも、常総市と茨城県共催での総合防災訓練を実現していただくことを期待する。

また、現在、47 都道府県の防災担当を対象とした都道府県が実施する総合防災訓練に関するアンケート調査を実施しており、回答結果を集計中である。

集計結果については、この論文のフォローアップにつながるものと確信しております、今後の検討材料としても大いに役立てていきたい。

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨でお亡くなりになられた方々のご冥福をお祈り申し上げますとともに、被災された皆様に心からお見舞い申し上げます。

最後に、本稿の執筆にあたり、茨城県防災・危機管理課に多大なるご協力をいただいた。この場を借りて感謝の意を表す。

参考文献

- 1) 茨城県生活環境部防災・危機管理局防災・危機管理課：茨城県における大規模災害への対応について 2016
- 2) 東京新聞ホームページ：常総はいま 鬼怒川決壊 1 年（上）「みなしふ設」適用残り 1 年
<http://www.tokyo-np.co.jp/article/ibaraki/list/201609/CK2016091302000164.html> (H28 年 9 月 28 日最終閲覧)
- 3) 茨城県ホームページ：知事定例記者会見における発言要旨 150917
<https://www.pref.ibaraki.jp/bugai/koho/hodo/press/p150917.html> (H28 年 9 月 28 日最終閲覧)
- 4) 国土交通省関東地方整備局下館河川事務所ホームページ：鬼怒川緊急対策プロジェクト
http://www.ktr.mlit.go.jp/shimodate/shimodate_index041.html (H28 年 9 月 28 日最終閲覧)
- 5) 産経ニュース：「10 年に 1 度の備え」着工前 決壊の

堤防付近「越水破堤」の可能性

<http://www.sankei.com/affairs/news/150911/afr1509110011-n1.html> (H28年9月28日最終閲覧)

- 6) 関東・東北豪雨による水害検証特別委員会：関東・東北豪雨による水害検証特別委員会報告書 2016
- 7) 国土交通省関東地方整備局下館河川事務所：『平成27年9月関東・東北豪雨』及び『鬼怒川緊急対策プロジェクト』について 2016
- 8) 茨城県生活環境部防災・危機管理局防災・危機管理課：総合防災訓練実施状況 2016