

事例に学ぶ自治体防災

2004年と2011年の新潟・福島豪雨災害

防備固めた見附市長、減災に成功

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長 鈴木 猛康



2004年7月13日に新潟県を襲った新潟・福島豪雨は、死者16人、全壊70棟、半壊5354棟、床上浸水家屋2149棟、床下浸水家屋6208棟の大被害を引き起こしました。この豪雨は40年間にわたって大被害を経験することなく、無防備な状態にあった新潟県見附市を直撃しました。

写真は筆者が2013年12月、久住時男・見附市長と会ったときの様子です。02年から見附市長となった久住氏は、04年の水害で必死の災害対応に当たりましたが、実践を経験していなかったため、あたふたしてしまった、と当時を振り返りました。しかし、その後久住氏の執った災害対策は、迅速、的確、かつ着実で、いまや同氏は多くの中央省庁が教えを乞う防災行政のスペシャリストとなっています。今回は新潟・福島豪雨水害から地域防災における首長のリーダーシップについて学びたいと思います。



見附市・久住市長との会話の様子

あたふたした04年の災害対応

2004年7月13日新潟・福島豪雨水害では、24時間雨量が見附市で323mm、見附市上流の栃尾や刈谷田ダムで400mmを超えていました。刈谷田川では4カ所、その支流の稚児清水川では2カ所で破堤し、刈谷田川では10カ所で越水箇所が発生しました。

見附市では、災害対策本部を設置しましたが、実は災害対策本部室（大会議室）の机の配置や災害対策本部室に入るメンバー等、知る職員は誰もいませんでした。とにかく避難勧告を発令し、住

民の避難を最優先に広報車、消防本部や消防団による声掛けによって、避難を促しました。避難勧告発令に際しては、空振りを恐れた市幹部が、発令を止めたのに対して、「世の中には許される失敗と許されない失敗がある。失敗だとしても私は許される失敗を選んだだけだ」と言い放ったそうです。それが功を奏し、人的被害は軽傷6人に留まりましたが、被害総額は184億円にのぼりました。

情報収集、判断、伝達、そして避難行動

この豪雨水害を教訓として、久住氏がかつても力を入れたのが、①災害情報を迅速に収集して的確な意思決定をし、②その結果を迅速、確実かつ正確に住民に伝達し、③伝達された情報を住民が理解して避難行動をとる——の3点でした。とりわけ情報伝達では、時間間隔を避難準備情報、避難勧告、避難指示の避難3類型で区別するサイレン吹鳴、一斉ファクス（区長宅174、企業、福祉

施設、学校、集会場、土砂災害警戒区域の登録者）を採用しました。また、見附市緊急メールの一斉配信を、警察、携帯電話会社との1年間に及ぶ交渉の末に実現しました。その他、広報車、消防本部や消防団による声掛け、学校メール（市から学校へ、学校から保護者へ）、新潟放送（テレビ）・FM長岡・FM新潟によるテレビ・ラジオ放送、市ホームページ、防災無線スピーカー（音声、38カ所）、そしてエリアメール（災害対応管理システムから各携帯電話会社へ一括送信）と、情報伝達方法はすでに10種類に及んでいます。

情報を除いたヒト、モノ、カネの中で、久住氏がかつても重要視するのは「人」です。一市民として住民の取り組みに参加して住民目線で見目を養い、さらにプレゼンテーション能力を高めることによって、住民に正確に情報を伝えることを、職員に要求しています。確かに住民が情報の内容を理解し、正しい行動をとれなければ、命を守ることはできません。防災担当を昇進の登竜門にする人事も実践しています。

調整池が想定を超える洪水を処理

モノ、カネも重要です。以下に洪水調整池の例を紹介します。2004年7.13水害では、毎秒1750m³の水が刈谷田川に流れ込みました。河川改修により、毎秒1550m³の水を流すことができるようになりましたが、それでもまだ毎秒200m³分が不足します。そこで、刈谷田川上流に貯水量235万m³、面積約91haの貯水池を構築しました。工事が完了したのは11年2月、総事業費は34億円でした。調整池と言っても、大きな池があるわけではなく、上流の田んぼに洪水を一時的に貯めるもので、新潟県はもちろん355人の地権者や地域住民の理解と協力のもとに実現しました。

そして、その年の7月30日、さっそく調整池の洪水調整能力が試されることになりました。「2011年新潟・福島豪雨水害」です。この豪雨水害では04年を上回る大雨を記録し、五十嵐川は三条市で再び破堤する等、04年と同規模の災害となりました。表は、04年7月と11年7月の新潟・

表 2004年と2011年の水害の比較

対象	被害種別	2004年7月	2011年7月
家屋	全壊	0	2
	半壊	1	3
	一部損壊	2	2
	床上浸水	880	51
	床下浸水	1153	408
土砂	崖崩れ	3	1
	土砂崩れ	87	162
河川決壊箇所（見附）		6	0
最大時間雨量（見附）		44mm	68mm
被害総額		184億円	15.6億円

福島豪雨水害における見附市の被害を比較したものです。11年災害では見附市の最大時間雨量は非常に激しい68mmでした。土砂災害が04年災害に比べて倍増していることから、11年災害の豪雨の凄まじさがうかがえます。ところが、破堤は一カ所もなく、家屋被害は激減しました。その結果、被害総額は04年の10%以下に抑えることができました。まさに調整池に期待した洪水調整能力が発揮されたのです。

自治体のリーダーに必要な能力

基礎自治体は住民と直接向き合う災害対応の最前線ですから、その首長には企業とは異なるリーダーシップが必要です。防災行政面から我が国の基礎自治体のリーダーに要求される能力として、私は以下の5点を挙げたいと思います。

- ①情報に基づいた迅速かつ的確な危機管理能力
- ②地域住民の命を守ることを第一とし、要援護者に寄り添う施策の立案力
- ③縦割りを排し、各部局、職員を一つにまとめあげる求心力
- ④職員に行動変容を促し、地域住民とのコミュニケーションのとれる人材育成能力
- ⑤積極的に新事業にチャレンジし、職員の先頭に立って実施する実行力

災害対応は危機管理そのものです。首長は「悲観的に備え、楽観的に行動する」という原則に従い、部下任せではなく、職員の先頭に立って陣頭指揮を執らなければなりません。