

DRI 調査レポート No. 6、2004

平成16年7月新潟・福島豪雨災害 調査報告（速報）

調査概要

7月12日夜から13日にかけて日本海から東北南部に停滞する梅雨前線の活動が活発化し、新潟・福島の両県で豪雨となり、新潟県の長岡地域、三条地域を中心に激しい雨となった。新潟県栃尾市で13日の降水量が421ミリに達するなど、長岡地域、三条地域の一帯でこれまでの最大日降水量の記録を上回った（内閣府第12報から）。人と防災未来センターでは越山健治専任研究員、平山修久専任研究員、菅磨志保専任研究員と網谷光成普及協力課主査を現地に派遣し、被害状況の調査を行った。また本調査団は一部ヒアリング等において兵庫県の調査隊との合同調査を実施し、情報交換を行うなど、調査の充実を図った。

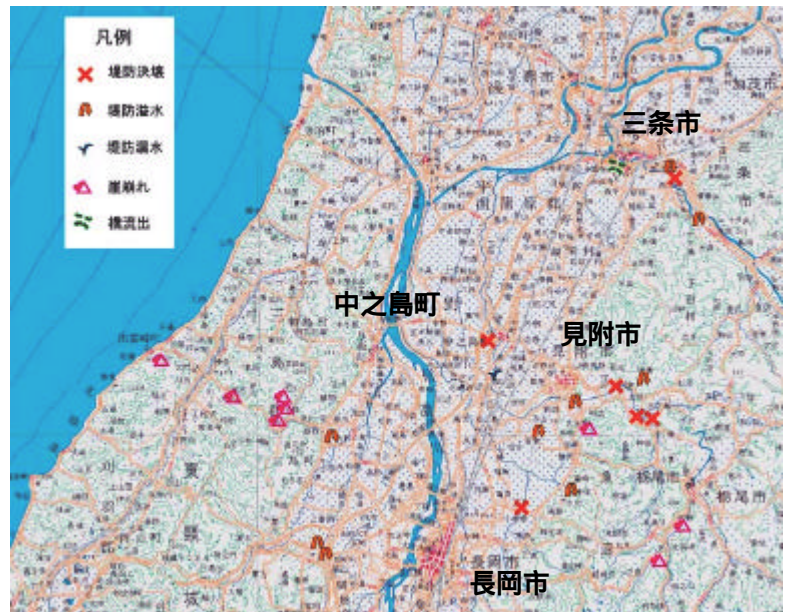
調査行程

7月15日

- 10:30 新潟県庁ヒアリング
- 13:00 三条市内被災現場調査
- 13:30 三条市役所災害対策本部ヒアリング
- 14:30 見附市内被災現場調査
- 17:00 見附市役所災害対策本部ヒアリング
及び市長ヒアリング

7月16日

- 8:50 長岡市内被災現場調査
- 10:00 中之島町内被災現場調査
- 15:00 三条市中心部被災現場調査



(国土地理院HPより抜粋)

被害の概要（7月17日15時現在）

河川

破堤 10箇所

避難

避難指示 新潟県 5,257世帯
 避難勧告 新潟県 22,586世帯
 福島県 119世帯
 自主避難 新潟県 145世帯

人的被害

死者 新潟県 14人
 新潟県 1人
 福島県 1人
 行方不明者 新潟県 2人
 福島県 1人
 負傷者 新潟県 2人
 福島県 1人

建物被害

全壊 新潟県 22棟
 半壊 新潟県 144棟
 一部損壊 新潟県 92棟
 床上浸水 新潟県 3,627棟
 福島県 6棟
 床下浸水 新潟県 21,355棟
 福島県 76棟

床下浸水は未確認の床上浸水分を含む

【 調査内容 】

1. 被害概要

(1)新潟県三条市

信濃川の支流である五十嵐川が諏訪地区で溢水、曲淵地区で左岸堤防の決壊などにより五十嵐川の南側に位置する嵐南地域を中心に大きな被害が生じている(図-1)。この地域を訪れた7月15日には、三条市内で水道が出ないため、用水路の水を使って水害による泥を洗い流すなどしていた。翌日16日には、市内では水害の後片づけの作業が進められているところであった。ここでは、災害ごみが家の前の道路に積み上げられ、渋滞の原因となっているところも多く見られた(図-2)。



図-1 三条市曲淵地区被害状況



図-2 三条市における災害ごみ

(2)新潟県南蒲原郡中之島町

この地域は、今回の豪雨災害の中でも、被害が大きな地域であり、刈谷田川の堤防決壊により甚大な被害が生じている。なかでも、堤防が決壊した妙栄寺付近は今回の調査で最も深刻なものであった(図-3,4)。この地域を訪れた時には、水が引いた後でもあり、がれきの撤去作業、泥の搬出など被災家屋での後片づけが進められているところであった。



図-3 中之島町の刈谷田川決壊箇所



図-4 中之島町妙栄寺付近の被災家屋

(3)新潟県見附市

この地域は、刈谷田川の溢水、堤防の決壊により流域に沿って広範囲に被害が生じている。刈谷田川上流域の宮之原町、河野町、太田町、本明町、明晶町では、水田に泥が堆積したり、流木が散在するなど農業に被害が生じていた(図-5)。また、見附市街地の南端で刈谷田川の左岸側に位置する双葉町、月見台、池之内町、名木野町では、床上浸水、床下浸水による被害が生じている。この地域を訪れた時には、すでに後片づけを進めており、公園や広場に災害ごみを出していた(図-6)。



図-5 見附市における水田の被害



図-6 見附市における災害ごみ状況



図-7 長岡市福井町の集落

2. 自治体対応の状況と課題

(1)新潟県庁 (15日午前)

災害対策専門研修の受講者である危機管理防災課の宗村氏、間氏に協力いただき、現状と今後の課題について話を聞くことができた。

現時点では、避難者数・場所を確認することが重要。

建物被害など数字がまだ市町から確定して上がってこない。特に中之島町は役場が機能していないこともあり情報がきちんとはとれていない。

情報の連絡手段が輻輳し、十分に機能していない面がある。

ボランティアの組織化が始まったところであるが、まだ混乱している。



図-8 三条市役所災害対策本部

(2)三条市役所 (15日午後)

市長公室 野水課長に対応していただき、現況について話を聞いた。

ダムの貯水量はまだ多く、今後の雨に備えて、堤防の復旧等を急ぐことや再度の被害を防ぐ対策の実施が当面の緊急課題。

幹線道路などが水没したため自動車が放置され、撤去を行うことが課題。

貯水池の汚濁が激しく飲み水が供給できず、水圧が下がっており一部地域では断水である。

現在の避難民が3000人(32箇所)を超えている。

ボランティア対応の組織化を始めているところだが、混乱している状況。



図-9 見附市における対応状況のヒアリング

(3)見附市役所 (15日午後)

久住市長および収入役などトップクラスの方から話を聞くことができた。ここでは、現況を聞くとともに、今後の課題となるゴミ問題などについて東海豪雨災害時の事例などについて情報提供し、意見交換を行った。

避難勧告、避難指示を早めに出し、住民を避難させることができ最小限の被害に抑えることができた。

水没した後に孤立した住民を救出するためのボートが不足した。外部のボランティアの協力、自衛隊の到着などにより対応できたがさらに準備が必要。

地域の連絡ネットワークが機能したことで、避難情報が伝達できた。

一般電話回線、携帯電話がつながらず、孤立した避難所などとの連絡が取れなかった。ホームページのみが機能した。衛星携帯電話も使えなかった。

避難所に届けるための毛布や物資など、連絡がうまくいかず到着が遅れ、避難者の不満が高まった。

災害対策本部が1部屋で、市長も含めこの場で対応しており、一元的に情報共有や意志決定ができた。

市内の多くの公園をゴミ収集の場所と指定し、分別なしで収集する。分別は行政側が中心になって行う

今後ゴミ処理、防疫、下水処理、においの処理が課題であり、またボランティアの受け入れとともに充実感をもってもらえるしくみづくりが課題である。

3. 災害ボランティアの活動

今回の豪雨災害では、広範囲にわたって大規模な被害が発生したため、発災直後から県レベルで民間の支援を受入れる体制づくりが進められた。13日午後10時、新潟県社会福祉協議会内に「救援ボランティアの連絡窓口」が、14日午前10時、県社会福祉保健課を構成メンバーとする「県災害救援ボランティア本部」が設置された。また窓口・本部の立上げにおいては、県外からも、全国社会福祉協議会や災害救援に関わるNPOの全国ネットワーク(震災がつなぐ全国ネットワーク)など、災害対応経験のある団体が支援に入り、さらに、被災市町で実際に活動の需給調整を行う現地本部の開設運営に、こうした団体のノウハウが提供されていった。現地本部の設置は、比較的被害の少なかった周辺地区から、まず14日に栃尾市で、15日に長岡市、16日に見附市・中之島市、17日に三条市で、それぞれ災害救援ボランティアセンターが設置された。



図-10 三条市総合福祉センター入口

水害の復旧作業は大量の人手を要することもあり 今回の災害では民間レベルでも広域的な支援活動 - 過去の水害被災地の愛知県・高知県・福島県、重油災害被災地の福井県、震災被災地の兵庫県等 - が展開された。三条市では、市社会福祉協議会が入っている「総合福祉センター」の1階に「三条市災害救援ボランティアセンター」が開設された(図-10)。開設前日の準備会議では、まず災害対応経験の豊富なNPOのスタッフから水害時のボランティア活動やボランティアセンターの運営に関するノウハウが提供され(図-11) これを受けて、三条市役所の職員や市の社会福祉協議会・市民団体など地元が中心となって活動を運営する体制が作られていった(図-12)。また、今回の水害では、逃げ遅れた高齢者が犠牲になり 災害時における要援護者対応が問題になったが、三条市では、災害救援ボランティアセンターの内に要援護者に対する専門の部署を設置し、地元の市民団体と連携を図りながら、きめ細かな対応が展開された。行政とボランティアが連携して災害対応していくという阪神・淡路大震災以降の経験と教訓が、着実に活かされていることが伺えた



図-11 三条市災害救援ボランティアセンターに向けたレクチャー



図-12 三条市災害救援ボランティアセンター準備会議(運営体制)

4. 今回の調査の所感

被災地で2日間現地調査し、また行政対応部局にもヒアリングできたことから、今回の水害に関する被害の全容は把握することができた。ここでは調査に参加した研究員の本災害に対する所感を記す。

・地元住民のヒアリングを通じてわかったことだが、中之島町の刈谷田川決壊現場付近にあり倒壊・流失した寺は、周辺地域住民の避難所として認識されている場所であった。今回の事例では避難した人間が少なかったため人的被害発生が最小限に留まった。ハザードと避難所(一時避難場所も含める)の関係について、改めて問い直し、再考する必要があるだろう

・水害後の廃棄物処理・ゴミ問題は共通の課題である。本災害では市町によって、ゴミの収集方法や分別体制が異なっていた。繰り返し起こる災害の中で、水害時に発生する大量のゴミ処理についてある一定の対応マニュアル作成や最適な処理方法を提案していくことが重要である。

・リサイクル法が施行されているものの、災害時に被災者がお金を払って、ということは現実的ではないため、回収主体・費用分担など災害時の対応方策の検討が望まれる。なお見附市では市による引き取りを決定している。

・住宅被害の大きい中之島町の一角では、堤防の修理・補強も含めて、総合的な復興まちづくりが必要になる可能性が大きい。それほど甚大な被害を受けていた。一方、その他の浸水した地域については、泥の量が案外少なく、道路やインフラ設備も水につかった、という程度である。家屋内の泥水のかき出しなど応急復旧作業が終われば、公的機関によって急ピッチで復興が進むことが予想される。言い換えると今後公の果たす役割は大きいと言える。

・阪神・淡路大震災以降、被災地での災害ボランティア活動が常態化し、活動及びその活動を組織化する(災害ボランティアセンターの開設・運営)ノウハウも蓄積されてきた。今回は、行政、社会福祉協議会、NPOなどが連携して活動の組織化を進め、地元と周辺の住民が中心になって活動が展開されており、理想に近い体制づくりが行われていたようであった。今後とも連携の強化が望まれる。

謝辞：新潟県県民生活・環境部防災局 宗村氏、間氏、見附市 久住市長、三条市 市長公室 野水 課長 には災害対応業務の最中、調査にご協力いただいた。また、被災地住民の方々、被災地でのボランティア活動に携わった方々からは有益な情報を提供いただいた。ここに記して謝意を表するとともに、一日も早い復興の実現をお祈り申し上げる。

(平成16年新潟・福島豪雨水害調査 人と防災未来センター派遣調査員：専任研究員 越山健二，平山修久，菅磨志保，普及事業部主査 網谷光成)

DRI 調査レポート(速報) No.6, 2004 7月



財団法人 阪神・淡路大震災記念協会
人と防災未来センター

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
TEL : 078-262-5060, FAX : 078-262-5082