

常総水害における情報の諸問題

東洋大学 社会学部教授 中村 功

9月10日を中心に発生した茨城県常総市の水害について、これまでの報道や各種資料、現地への訪問などから、現在考えられる情報の問題をまとめた。

①「立ち退き避難」が必要だった

常総市では今回の水害で2名の方が亡くなったが(2015.9.16 現在、消防庁調べ)、決壊現場の上三坂地区付近では、濁流の中、命からがら、ヘリコプターで救助された住民も多かった。



決壊から数日後、現地を訪れると、家は土台のコンクリートから破壊され、氾濫した流れの中心地は土がえぐられ、水が溜まり、がれきとともに荒涼とした空間が広がっていた。東日本大震災の津波被災地域とそっくりな光景がそこにはあった。

一般に津波の時や大河川の決壊のときは、その破壊力の大きさから、家にとどまらず安全な他の場所への避難が必要である。これは、「水平避難」とか「立ち退き避難」などというが、今回はまさにそれが必要だったケースである。

「水平避難」に対して、近年「垂直避難」というものが注目されてきた。2004年の新潟・福島水害では、2階がありながら1階にとどまって亡くなった方がいたことや、2009年の兵庫県佐用町の水害では、避難途中で被災した人が出たことなどから、まわりが危ない時には無理をせず2階などに避難することを認めるようになってきた。そして2013年には災害対策基本法が改正され、垂直避難の指示もできるようになった(第60条3)。

災害対策基本法第60条3

「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがあると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置（以下「屋内での待避等の安全確保措置」という。）を指示することができる。」

今回の常総市では、水に追いつめられるようなかたちで2階に上がり、孤立した後、助け出された人がいるが、2階が安全でなければ、それは垂直「避難」とはいえない。

今回は立ち退き避難が必要であったとはいえ、あの時、決壊現場付近の人は安全な立ち退き避難ができたのだろうか。後づけ的部分がなきにしもあらずではあるが、筆者は、その可能性は十分にあったと思う。

上三坂付近で決壊が起きたのは9月10日の午後0時50分ごろである。当日は夜明け前から鬼怒川の水位が上昇しており、午前2時20分に常総市は決壊現場の少し上流の地区に、「氾濫の恐れあり」として、避難指示を出している。そして6時過ぎに実際に若宮戸地区で鬼怒川の氾濫が発生し、6時半には国土交通省下館河川事務所と水戸地方気象台は「鬼怒川はん濫発生情報」（レベル5）を発表している。それによると、雨は今後も降り続き、水位はより高くなることが予測されている。この時点で鬼怒川は大変な事態になっていたのである。決壊地域のやや下流にある、水海道のテレメータの水位は国交省（下館河川事務所）のサイトから確認できるが、それによると午前7時には5.62mと同地点の「はん濫危険水位」である5.30mを越え、その後、午後1時には8.06mまで急上昇している。

第2のポイントは続く午前9時ころのことである。決壊現場近くに住む住民の話によると、すでに9時ころ、決壊現場では堤防の上のアスファルトの部分さらさらと水が流れ出していたという。何人かの住民がそこに集まって、それについて話し合っていた。ある人は「以前も堤防上端に迫るほどの増水があったが、その時はそのままおさまった」などと話していたという。この住民はそのまま自宅にもどり、昼食を食べ終わったときに水に襲われ、その後ヘリコプターで救助されている。9時の時点では水深はすね位までで、逃げられないことはなかったという。これは決壊から3時間以上も前のことで、遅くともこの時点で避難していれば、危険な目に合わなくてすんだのではないだろうか。

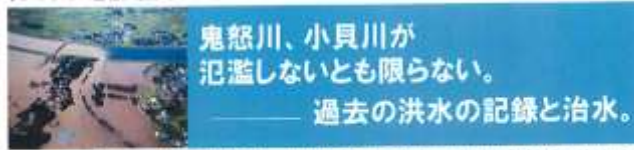
常総市が作成している洪水ハザードマップをよく見ると、興味深いことがわかる。1つは決壊した場所(図左下の矢印)はハザードマップでは必ずしも想定される水深が深い場所ではなかった、ということである。塗られた色はうす水色であるから、凡例によれば予測浸水深は「1.0m～2.0m未満」である。市内にはより水深が深い場所(2.0m～5.0m, 5.0m以上)もかなりあった。第2は、上三坂地区のすぐ北側には、標高が比較的高い薄緑色の場所(水深0.5m～1.0m)があり、ここを歩いて行けば、洪水時の避難場所である、石下高校(図右上)までたどり着けるのである。直線距離は1キロ程度である。現地の人々の感覚では歩く距離ではないかもしれないが、道を選べば、それほど危険なく、避難できたかもしれない。日ごろからハザードマップを確認し、いざという時にどこにどのように避難するのかを確認しておくことが重要であることがわかる。



常総市の洪水ハザードマップ 一部拡大図（矢印が決壊場所）

しかし越水を目の前にして、人々はなぜ逃げなかったのであろうか。一言でいえば「まさか堤防が決壊するとは思わなかった」ということなのだろう。市のハザードマップを見ても色分けは標高によって決まっていて、決壊を想定しているようには見えないので、住民がそう思うのも仕方がないのかもしれない。しかし国土交通省では、かねがねホームページで「鬼怒川、小貝川が氾濫しないとも限らない」として警戒を呼びかけていた。

リアルタイム情報、浸水想定区域図、洪水ハザードマップの3つをまず知ってもらいたい理由



鬼怒川、小貝川は、過去に何度も氾濫し、水害を引き起こしています。平成に入ってからでも幾度か流域を浸水させています。局地的な集中豪雨がひんぱんな昔々、その危険性は増しているともいえます。そこで過去の洪水に学び、どのような被害の可能性があるかを考えよう。

過去の洪水－鬼怒川の場合

鬼怒川の地理、気象条件

鬼怒川は、その上流に急峻な山々が連なり、川の勾配も大きく、降雨の影響を受けやすい特徴があります。

鬼怒川流域の気象条件としては、年間降水量が、源流域の山岳部で1,800mm～2,100mm、中野部1,100mm～1,500mmと、かなりの差が聞いているのが特徴です。また、山岳部には降雪もあり、10cm以上の積雪は、30日～50日にもなります。

鬼怒川の過去の主な洪水履歴

| 発生年月 | 主な浸水市 |
|--------------------|-------|
| 昭和12年8月(1932) | 筑西市 |
| 昭和24年8月(1949) | きくら市 |
| 平成14年7月(2002) 台風7号 | 常総市 |

鬼怒川の主な洪水

昭和12(1932)年8月の洪水

台風による出水により、渡良瀬川そして鬼怒川が大洪水となりました。このふたつの川が合流したことにより、利根川上流の堰では水位が計画高水位より80cm 以上も上回りました。この洪水による死者は、関東全域で 328 人に及びました。



(左) 堤防を越えて水が常総川、右が渡良瀬川より浸水地域。ほとんど見分けがつかない

(右) 筑西市下郷駅の様子

国土交通省下館河川事務所 HP

(http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000109291.pdf)

また同事務所のホームページでは「鬼怒川・小貝川氾濫シミュレーション」として鬼怒川や小貝川の数多くの場所で、破堤した場合のシミュレーションを行い、公開している。国土交通省のこのような危機感、住民には伝わっていないようであった。

②避難指示の発表遅れの背後にあるものは…

住民の避難が遅れた原因の一つとして指摘されているのが、決壊した上三坂地区に避難指示が出されたのが決壊の後であった、ということである。常総市では9月10日は未明から次々と避難指示を出していった。すなわち午前2時20分に玉地区、本石下、新石下の一部、そして午前9時に向石下、篠山。午前9時55分に国道354南側の水海道元町、亀岡町、栄町、高野町、天満町、宝町、川又町、湊頭町、諏訪町、山田町に、また10時30分に中三坂上、中三坂下に、さらに11時30分に大輪町、羽生町という具合であり、上三坂に出たのは13時8分に鬼怒川東側の全地区に出されたときである。これは決壊の18分後ということになる。この件で、常総市の高杉市長は不手際を認め陳謝している。報道(読売新聞9月15日)によれば避難指示を同地区に出さなかったのは「当時は鬼怒川全体の水位が上がっていてどこが決壊するかわからなかったから」という。

市は避難指示が間に合わなかった点について批判するのは簡単だが、それはいささか表層的である気がする。そこには背景となる問題がいくつかあるからだ。

第1に、鬼怒川の流域全体が危険だったのだから、避難指示もより広範囲に出した方がよかったのではないかと、ということだが、そうすると防災マップの浸水域の広がりからして、

ほぼ全市に避難指示を出すことになる。2008年の集中豪雨のときには、愛知県岡崎市が全市37万人を対象に避難勧告を出したことがあるが、それはそれで住民はどうしたらよいかわからない、ということになる。危険な地区にピンポイントで避難を呼びかける、というのはそれなりに合理的な考え方でもある。しかし河川の決壊の場合、浸水の深さや決壊場所を見きわめて避難地域を決めることになると、ミスが出やすいことになる。

第2に、それではあらかじめ危なそうな場所を決めておいて、そこに避難勧告を出すというのはどうだろうか。実は2004年の新潟・福島水害を教訓にして、内閣府では避難勧告基準の「具体化」を各自治体に働きかけてきた。2005年に作られ、2014年に改正された内閣府の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」はそのツールである。それによると、鬼怒川のような一級河川では、水位が「氾濫危険水位」に達した段階が避難勧告発表の基本となるタイミングとなる。また勧告対象の区域としては、①堤防に沿った一定の幅の区域（「洪水時家屋倒壊危険ゾーン」）、②0.5m以上の浸水深の平屋、③浸水深が1.5m～3mをこえる区域の2階建て家屋、④浸水が長時間続くことが予想される区域、などが基準となっている。タイミングについては具体化する自治体が増えてきたが、区域の指定はまだ進まず、常総市ではタイミング・区域とも勧告基準の具体化が行われていなかった。各自治体は国や県の技術的なバックアップを得て避難勧告基準の具体化を早急に行うべきであろう。

第3に避難勧告を出すことが、高度な気象や水文学の知識を必要とするなら、専門家に相談してはどうか、ということがある。実はこれも先のガイドラインで推奨されていることである。報道によると、今回午前2時20分に避難指示を出したのは国土交通省の助言がきっかけだった、ということなので、この点は生かされたのかもしれない。

第4に、今回不思議だったのは、避難勧告が出されず、いきなり避難指示が出たことである。住民に避難を勧める段階としては、「避難勧告準備情報」→「避難勧告」→「避難指示」がある。「勧告」と「指示」の違いは危機が差し迫っているか否かの違いで、強制力に差はないが、よほどのことでない限り避難勧告から出すことが多い。実際の避難の時に問題なのは、いきなり「避難指示」が出た場合、住民にその危機感が伝わりにくい、ということである。大河川であれば水位観測がしっかりされているので、逐次住民に水位を知らせ、避難勧告基準（たとえば「危険水位」）に達する可能性があれば発表するなどして、次第に危機感を醸成していくことが大事である。避難勧告・指示はあくまで市町村が発表すべきものだが、その前提となる重要な情報は直接国から住民に伝えてもよいかもしれない。すでに津波勧告の引き金となる津波警報は、気象庁からJアラートを使って防災無線やエリアメールから直接住民に伝える仕組みになっている。河川の「はん濫危険情報」や「はん濫発生情報」などは、国土交通省から直接住民に知らせる仕組みにしてもよいのではないだろうか。

③テレビは防災情報を伝えられたか

最後に、当日のテレビは適切に防災に役立つ情報を伝えられたか、を検討してみよう。当

日の NHK 総合の映像が手元にあるので、午前 7 時台(おはよう日本)、12 時台(お昼のニュース)、午後 2 時台(災害特別番組)について、常総市に関連する部分を見直してみた。すると時間が進むにつれて 3 つのフェーズで進行していたようだった。

第 1 のフェーズは午前 7 時台にみられる、氾濫に関する情報とそれに関する呼びかけである。「おはよう日本」では 7 時 8 分ごろから「茨城 常総市 若宮戸付近 鬼怒川 堤防から水あふれる」と題して、若宮戸地区の越水現場からの中継が入っている。すでに述べたように氾濫発生情報が出たのは 6 時 30 分なので、この放送は迅速であったと評価できる。そして 7 時 8 分過ぎには次のように注意を呼びかけている。「国土交通省によりますと、茨城県内を流れる利根川水系の鬼怒川は、常総市若宮戸付近で、堤防から水があふれる越水が発生した、ということです。国土交通省は川から離れるか、できるだけ高い所で身の安全を確保するよう呼びかけています。」同様の呼びかけは 7 時 19 分頃や 27 分頃にも繰り返されている。また 7 時 30 分過ぎには、午前 4 時半頃の映像として、体育館に避難する住民の姿を映し出している。こうした一連の流れを見ると、7 時台前半までは「立ち退き避難」を主に想起させるような放送であったといえよう。

第 2 のフェーズは特別警報発表に関連した、より深刻な事態における呼びかけである。大雨の特別警報は、数十年に一回という大雨が一定の地域的広がりをもって降る場合に出されるもので、2014 年から始まった制度である。茨城県に特別警報が出たのは 7 時 45 分のことなので、それまでは茨城県について特別警報に関連する呼びかけはないが、栃木県についての次のような呼びかけがあった。「気象庁は、川のはん濫や土砂災害など甚大な災害の危険が迫っているとして、今日午前 0 時過ぎに栃木県に大雨の特別警報を発表しました。その上で、自治体の情報に従って、直ちに安全な場所に避難するか、周囲の状況を確認して、外に出るのが危険な場合は、建物の上の階に移動するなど、できる限り安全確保するよう呼びかけています。」ここでは、前出の国土交通省の呼びかけにくらべると、屋内の垂直退避について文字数を多くとって呼びかけている。垂直避難を意識した同様の呼びかけは 12 時台のニュースでも引き継がれた。たとえば 12 時 6 分過ぎには「この後も上流で雨が降った場合にはただちに早めの安全を確保して、外に出るのが難しい場合は無理に外に出ず、建物の 2 階以上に上がるなどの身を守ってください」と呼びかけている。さらに 12 時 11 分や 12 時 20 分頃には先の気象庁の呼びかけを繰り返している。そうしたとき画面では「大雨特別警報 栃木県・茨城県 “外出危険な場合 上の階に移動などできるかぎり安全確保を”」などと大きな文字が表示されていた。この時点では茨城県に特別警報が出ており、常総市内からも救出要請が多数あったことから、呼びかけの軸足を二階への避難においていたことは、理由のないことではないだろう。しかしすでに述べたように、この後、鬼怒川は決壊し、多くの家屋が流出する事態となり、また「自治体の情報に従って避難」といっても、決壊した上三坂地区には避難勧告は出ていなかったのである。そう考えると、立ち退き避難の呼びかけをもっと行ったほうがよかったのではないだろうか。そして「まさか鬼怒川が決壊することはないだろう」と考えていた住民には「川の近くの人は決壊に注意してください」とか、

「平屋や集合住宅の一階に住む人は川から離れた堅牢な建物の二階以上に避難してください」など、より有効な呼びかけも考えられたのではないだろうか。

そして第 3 のフェーズは、ヘリコプターの救出場面を中心にした、実況中継のフェーズである。2 時台はすべてこの状態で、アナウンサーが「孤立した建物に人がいるようです」「ヘリコプターが近づいてきました」などと状況を逐次説明し、社会部の記者が解説をしていた。呼びかけとしては 2 時ころに「決壊し、水の流速が早いので外に出るのは危険です。なるべく安全な建物の上にいるください」という記者の解説があり、3 時ころからは「どうぞ皆さん、あきらめないで救助を待ってください」「何か目立つものを振って、ここに助けを求めている人がいる、ということを知らせてください」「携帯電話などで自治体に救助を要請してください」など緊迫感をともなった放送がなされている。ただ、こうした呼びかけが、カメラに映し出された、孤立している住民に対してのものだとするなら、有効性に疑問がある。いままで住民の「あきらめ」が防災上問題になったことはないし、携帯電話で市役所に電話しても込み合っつながらとは思えない。そもそも水に追われて二階や屋根に上がっている人たちは、テレビを見ている状況ではないのではないか。

逆に、このような中継を続けたことは、本来伝えなければならない情報を十分に伝えていない可能性がある。たとえば、常総市では次々に流れ込む川の水が市内の低地に流れ、新たな水害を起こしていく。常総市では 1 時 8 分に鬼怒川東側全域に避難指示を出しているが、2 時台にそれに関する呼びかけはなかった。また常総市以外の情報も不足していた。たとえば、栃木県鹿沼市の黒川が決壊し住宅 3 棟が流失しているという、常総市と同じように危機的な情報は、2 時台にはテロップで流されただけである。

災害時に放送が救助現場の生中継で占拠されることは、防災的には、得るものが少なく、損失が大きい。キャスターは、今回、テロップでの提供のみに追いやられてしまった、各地の被害情報、避難勧告、水位の情報、それに防災的呼びかけなどを音声でメインに伝え、中継映像はその背景として流し、ときどき触れる程度にしておいたほうがよかったのではないだろうか。

このように見ていくと、初めは立ち退き避難を促す情報が主体で良かったものの、フェーズが進むにつれて、防災に本当に必要な情報から離れていく傾向があった、といえるのではないだろうか。