

# 平成26年山梨豪雪 災害対応におけるバージンバイアスとその教訓

特定非営利活動法人防災推進機構理事長（山梨大学名誉教授）

鈴木 猛 康

## 1. はじめに

2020年12月～2021年1月に北陸から東北にかけて積雪量2～3mの豪雪があり、24・48・72時間降雪量の期間最大値が歴代全国1位となる豪雪となった。2022年にも北陸や北海道で記録的な豪雪があり、新潟県津南町では419cmという観測史上1位の積雪深を記録した。近年の異常気象は、記録的な大雪をもたらしている。

山梨が豪雪災害に見舞われたのは2014年2月である。幸いにも近年、大災害を経験していない自治体にとって、この豪雪災害で得られた教訓は参考となると思われるので、本稿では、2014年山梨豪雪災害における自治体の災害対応と、この災害を教訓とした行われた県内の取り組みについて紹介したい。

## 2. 被害概要

2014年2月14日から15日にかけての記録的豪雪により、関東甲信地方は未曾有の雪害に見舞われた。とくに山梨県は甲府で114cm、河口湖で143cmと過去の最深積雪量を大幅に更新し、県内全域で1mを超える豪雪となった（写真1）。山梨県には大月市や甲州市等の山間部に降雪量が例年多いところがあり、東部富士五湖地方では冬季には路面の積雪が多い。しかし、甲府盆地では



写真1 積雪の状況

2年に一度20cmの最深積雪が観測される程度で、基本的に積雪は年間2、3回と少ない。2014年の豪雪までの甲府地方気象台における最深積雪の歴代1位は1998年1月15日の49cm、2位は1986年2月19日の46cmであった。

山梨県は県土の80%を森林が占めており、甲府盆地を除けば平らな土地は極めて少ない。山間部では、斜面を縫うように道路が建設されている。道路の片側には切り立った斜面が、もう片側には川が流れているという地形条件が多い。その結果、甲府盆地はもちろん、山梨県内の道路はすべて2月14日の夜の時点で通行不能となるだけでなく、翌日からの除雪さえままならない状態となった。図1は2月15日時点での山梨県道路規制情報のスクリーンショットである。1か所で交通規制、



図1 道路情報の表示画面

その他の路線ではすべてに全面通行止めの表示となっている。山梨県は17日深夜の中央自動車道の除雪による開通まで、完全に陸の孤島であった。JR中央線も2月18日夜にやっと運転を再開した。このようにして、山梨県全体が約4日間孤立することとなった。

この豪雪災害による人的被害と住家被害を表1にまとめた。死者は5人であり、そのうち2人が車の中での一酸化炭素中毒死、1人が屋根からの落雪の下敷きとなり、1人が道路で倒れて凍死した。そして残りの1人は透析患者の男性であった。山梨県で盛んなぶどう栽培をはじめとして、農業被害は229億円と積算された。

表1 被害のまとめ

被害項目	分類	数
人的被害	死亡	5
	重症	38
	軽症	73
建物被害	全壊	13
	半壊	42
	一部損壊	357

### 3. 山梨県と県内市町村の対応

#### 3.1 山梨県の対応

山梨県は、2月14日大雪警報発表に基づいて第一配備体制をとり、救助情報等の収集を開始した。同日の夜、甲府市古関の道路沿いで雪崩が発生して要救助者2名が雪中に取り残され、甲府地区消防本部のレスキュー隊が出動する事態が発生した。山梨県は自衛隊の災害派遣要請を行うとともに、情報収集を強化するため、14日夜、豪雪対策連絡会議の設置を決定し、防災危機管理課等の職員を呼集した。2月15日から豪雪対策連絡会議を開催し、市町村からの要請に応じて救助、病院搬送、物資搬送のために、自衛隊、県警本部、他県の消防防災ヘリコプターを活動させた（写真2、写真3）。この雪害に対して、山梨県が災害対策本部を設置したのは2月17日であった。同県の災害対策本部設置は実に31年ぶりであった。まさに、



写真2 山梨県雪害警戒本部(1)

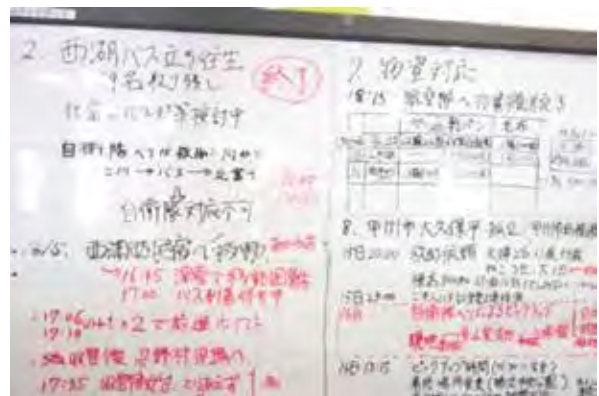


写真3 山梨県雪害警戒本部(2)

雪害と災害対策本部運営という初めての対応で、バージンバイアスがかかっても不思議ではない。

### 3.2 市町村の対応

山梨県内27市町村すべてが多かれ少なかれ今回の雪害の影響を受けることとなった。表2に山梨県内の自治体の本設置状況をまとめた。積雪の比較的少なかった南部町と山間部をまったく持たない昭和町を除き、22市町村が災害対策本部を、2市が雪害（豪雪）対策本部を、1市が雪害警戒対策本部を設置し、災害対応に当たることとなった。2011年の台風12号、15号による豪雨によって、県

内14市町村が避難情報を発令したが、災害対策本部設置は7市町に留まった。したがって、多くの市町村が災害対策本部設置をはじめて経験することになった。そのためか、いわゆる災害対策本部として全庁体制の活動を実施したことが明らかな市町村はわずか4、5市町に限られた。

2月15日に山梨県に災害対策本部設置の連絡を行ったのは2市のみで、あとは17日以降に山梨県が電話で市町村に問い合わせたところ、前述の22の市町村のうち14日に3町村、15日に13市町村、16日に3町村、そして17日に3市町村が災害対策本部を設置したと回答したということであった。ただし、首長が自ら災害対策本部設置の指示を出したのは、わずか4市町村とのことであった。

甲府市は災害対策本部を設置しなかったが、15日午後に雪害対策本部を設置し、防災部局中心の災害対応を行った。幸い前述の古関の雪崩は消防本部による救助によって終息し、重大な事態には至らなかったが、除雪、集落の孤立、カーポートや屋根の倒壊・損壊、農業用ビニールハウスの倒壊等、防災部局は事態の収拾に追われた。甲府市は、当初は防災部局がホワイトボード12枚を用いて情報を整理していたが、情報量が多く記録するスペースがなくなったため、ホワイトボード上の記録をExcelに順次書き写して、ホワイトボード上の記録の更新を図った。しかし、情報量が余り

表2 雪害に対して山梨県と県内市町村が設置した本部

設置本部名	設置県・市町村
災害対策本部	山梨県
災害対策本部	富士吉田市、都留市、山梨市、大月市、韮崎市、南アルプス市、北杜市、甲斐市、笛吹市、上野原市、市川三郷町、富士川町、早川町、身延町、道志村、西桂町、忍野村、山中湖村、鳴沢村、富士河口湖町、小菅村、丹波山村
雪害(豪雪)対策本部	甲府市、甲州市
雪害警戒対策本部	中央市
未設置	南部町、昭和町



図2 災害対応管理システムによる被害情報の共有

に多く、Excel では庁内での情報の共有も図れないことから、2014年より山梨大学で運用している危機管理情報システム<sup>1)</sup>である甲府市災害対応管理システムを利用して情報の一元化を図ることを決めた。情報はすべて防災部局に集中させ、指示・対応、被害報告を防災部局が中心となってシステム登録した。図2は災害対応管理システムの地図閲覧機能で被害を表示させたものある。本部員会議で幹部職員が被害の様相を共有し、市長が意思決定する際の状況認識の統一に大変効果的であったと甲府市より報告を受けた。災害対応管理システムによる災害情報の共有については、既に2013年10月にこのシステムを用いて災害図上訓練を実施した中央市にも入力三要請したため、図2には中央市と甲府市の被害情報が市境界をまたいでシームレスで表示されている。

### 3.3 山梨県による庁内検証

山梨県は、豪雪災害対応に関する庁内検証を行い、2014年3月に検証結果報をまとめて公表した。全6項目の課題の検証によって構成されている。課題項目①は職員参集を含む初動体制に関する事項であり、大規模災害の発生時には、全職員が災害応急対策に従事するという意識の徹底が十分でなかったこと、豪雪の際に災害対策本部を立ち上げる基準を明確にしておく必要があることが、指摘された。

課題項目②は豪雪対策連絡会議および災害対策本部による応急対策に関する事項であり、災害対策本部の業務内容が不明確であり、十分に機能したとは言えなかったこと、災害対策本部設置までの県の取り組みが、県民に十分伝わらなかったこと、応急対応に追われた市町村では、県への状況報告が遅れがちになるところも一部あったこと、市町村と県、防災関係機関の各々が把握した情報を速やかに共有できなかったこと等が、反省点として挙げられた。災害対策本部を設置しても実質的には十分機能していなかったことが伺える。

課題項目③は県民への情報発信および相談対応に関する事項である。県防災ポータルサイトによる情報提供が、2月15日正午（大雪警報解除後）～2月17日にかけて中断したこと、道路の通行止めや渋滞に係る情報が、国道、県道、林道、市町村道で別々の管理者から提供されるため、全体の状況を把握することが困難だったこと等が反省点として挙げられた。

課題④は関係諸機関との連携・要請に関する事項であり、災害対策本部を立ち上げた時点で、全ての防災関係機関に参集を呼びかける必要があったこと、報道機関からの問い合わせに対する確認先が多岐にわたるため、連絡先等の確認が必要であること等が挙げられた。道路情報一元化の必要性、関係機関からのリエゾンを災害対策本部に常駐させる等、大災害で実対応を経験した他自治体が気づき、対策として実施するようになったが、山梨県もこの豪雪災害によって初めて気づいたわけである。

課題項目⑤は災害ボランティアの受入・活用に関する事項であり、ボランティア、寄附金、救援物資、資機材提供について、県の窓口が明確でなかったこと等が挙げられた。また、課題項目⑥のその他では、初期段階における要配慮者の把握が十分でなかったこと、孤立集落の状況調査の際、調査内容が不明確であったため認識に違いが生じたことが挙げられた。とくに孤立問題では、集落の住民と対峙する市町村と県との認識の相違は避けられない。

### 3.4 山梨県の防災体制の見直し

庁内検証の結果、山梨県は有識者からなる検証組織を設置して、有識者から意見を伺い、県地域防災計画等の見直しに反映させることとした。筆者は「山梨県の防災体制の見直し検討委員会」の委員長として、防災体制のあり方に関する提言書を取りまとめた<sup>2)</sup>。

提言は多岐にわたっており、①県災害対策本部

の設置基準、職員の配備態勢及び豪雪災害対策、②本部体制、③事務局体制、④情報収集体制、⑤情報共有体制（総合防災情報システム等）、⑥情報提供体制、⑦県民相談体制、⑧報道関係機関への対応、⑨研修・訓練のあり方、⑩地域防災力の強化の10章からなるものとなった。

その中でも、筆者がもっとも重要視したのは①～③の災害対策本部に関わることである。指揮命令系統上、防災危機管理監を知事直属とし、災害対応の指揮者として各部局を統括して調整を行う旨の位置づけが明確になるように、災害対応体制を見直すべきでとした。防災危機管理監はそれまで事実上次長級であり、本部員としての役割さえ担えていなかった。また、防災危機管理部門は、防災危機管理監の指揮下で災害対策本部事務局として各部局の調整を図るとともに、作戦計画立案の機能を果たすため、砂防、治水、道路や図上訓練等の技術専門職を含む人員の拡充を図り、防災危機管理部等の組織として充実強化すべきであるとした。さらに、現状の災害対策本部、県土整備部災害対策本部、医療救護対策本部の3本部の関係を見直し、指揮命令系統や情報管理の一元化を図るべきであるとした。防災関係機関からのリエゾンの派遣、広報官による広報等、災害対策本部の体制を大幅に見直した。災害対策本部事務局情報班に、対象の市町村を特定した市町村連絡担当職員を配置し、各市町村の対応・被害状況を迅速に把握しながら、市町村の先取り支援を可能とする体制を整えるべきであること、一方、当該市町村に土地勘を有する県庁職員を派遣することによ

り、本部の連絡担当職員との間で情報を共有し、人命救助、応急復旧や救援物資の要請・供給等、被災市町村に代わって事務処置できる体制を整えるべきであることも強く訴えた。

#### 4. まとめ

山梨県では豪雪災害の検証の結果、防災危機管理課は防災局へと格上げされ、総合防災情報システムが導入・運用されている。自衛隊出身の防災専門官を採用する市も増えた。しかし、豪雪災害の記憶は次第に薄れつつあり、またバーズンバイアスがかかり、つぎの災害で過去と同じ過ちを犯さないとも限らない。一方、筆者ら防災研究者は、山梨県内のメディアとともに山梨減災報道ネットワークを設立し、記者やアナウンサーを含む報道関係者による勉強会の開催、防災啓発番組の制作を支援している。このネットワーク活動を通じた防災報道体制の向上が、平成26年豪雪災害を教訓として得られたもっとも大きな成果と言えるかもしれない。

#### 【引用文献】

- 1) 鈴木猛康, 災害対応管理システム実災害対応に使われる情報システムの開発と普及展開, 情報処理学会デジタルプラクティス, Vol.3, No.3, pp.193-200, 2012.
- 2) 鈴木猛康, 山梨の豪雪災害 - その教訓は活かされるか -, 京都大学防災研究所年報, 第58号A pp.16-23, 2015.