

平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書

—わがこととして災害に備えるために—

(概 要 版)

平成 28 年 6 月 13 日

常総市水害対策検証委員会

I. 平成 27 年常総市鬼怒川水害の概要

(概要省略)

II. 検証方法

(1) 検証対象の設定

本「常総市水害対策検証委員会」は、今回の平成 27 年 9 月関東・東北豪雨の災害対応に関して特に検討すべきは河川氾濫からの住民避難対策の部分であると認識し、時間的範囲としては災害対応の初動から住民避難が実施されるまで（具体的には 2015 年 9 月 9 日夕刻から概ね 9 月 12 日まで）を検証の対象とすることとした。

また、本委員会では、鬼怒川水害に関する常総市役所の対応を主たる検証対象とするとともに、関係機関の対応や市民の動向との関係も併せて検証すべく、それらの主体も調査対象に含めることとした。

(2) 検証作業の概要

今回の鬼怒川水害への対応に関する検証に当たり、本委員会では次のように作業を進めた。まず、事前の予備的なヒアリング結果や各種資料の分析を踏まえ、検討の視点とも言うべき複数のテーマ設定を行うとともに、常総市内外からそれらテーマに関係するヒアリング対象者をリストアップした。各委員は各自の担当テーマに関係する対象者と直接面談してヒアリングを実施し、各回のヒアリングでの録音や筆記メモに基づき、聞き取り内容を資料化し委員会に報告を行った。本検証委員会では、各委員からの報告に基づき、今回の鬼怒川水害への対応をめぐる生じた事象のうち、今後の災害対応への教訓とすべき事項を抽出し、その各点について「鬼怒川水害当時に生じた事象」、「事前からの課題」、「その原因の解釈」及び「改善策の提言」という観点から検討を行った。

(3) 委員会開催状況

今回の検証作業に当たり、本検証委員会では計 8 回の委員会を開催したほか、1 回の作業会合を持った。

(4) ヒアリング実施状況

本検証委員会によるヒアリングは、結果的に計 77 回実施され、対象者数は延べ 177 人、ヒアリングに要した時間数は通算 99 時間に及んだ。

(5) 論点整理と検証報告執筆

本検証委員会では、各委員が分担して実施した常総市内外の関係者へのヒアリング結果に基づき、今回の常総市の鬼怒川水害対応上の各種教訓の相互関係を整理・構造化して論点整理を図り、この結果に基づいて検証報告項目を決定し、各委員が分担して検証報告を執筆した。

ここで、ヒアリング対象者の発言内容の中には、対象者本人も無意識のうちに誤解や誤認あるいは記憶違いに基づき、事実とは異なる説明がなされる場合もあったことには留意を要する。本委員会では、他のヒアリング対象者からの聞き取り内容や各種資料との突き合わせによって明らかに事実誤認と判明した内容については、適宜、修正または除外して事実関係を整理し検証を行った。しかし、全

でのヒアリング対象者の全ての発言内容について、そうした事実関係の確認が取れた訳ではない。そのため、本検証委員会は、明らかな事実誤認が判明した場合を除いて、基本的にはヒアリング対象者の発言は真であるとの前提に立ち、各対象者の発言内容と各種資料の積み重ねにより、それが信じるに足ると判断した事実関係に従って検証報告の執筆を行った。

(6) 検証報告項目の構成

本検証報告書では、検証報告を第Ⅲ部においてとりまとめているが、その内容は「常総市役所」、「関係機関」、「情報処理と対応」の3章に大別されている。

第Ⅲ部1章では、まず行政組織としての常総市役所の対応に関する検証項目について報告する。具体的には「災害対策本部の運営及び意思決定」、「安全安心課の役割」、「避難勧告・指示の発令」、「避難所運営」、「市役所による人員配置」、「地域防災計画の実効性」から構成されている。

2章では、常総市役所を取り巻く関係各機関との連携に関する検証項目について報告する。具体的には「他自治体との連携」、「学校の災害時対応」、「社会福祉協議会の災害時対応」、「ボランティア対応」、「水防団の活用連携」から構成されている。

3章では、1・2章において取り上げた各主体に共通的に関わる要素としての「災害時の情報処理と対応」という観点から改めて検証を試みる。具体的には「常総市の情報収集と発信」と「常総市民の情報取得と対応」に分けて報告する。

なお、本検証報告書においては、平成27年台風第18号とそれから変わった低気圧による影響で同年9月9日から11日にかけて発生し気象庁によって命名された「平成27年9月関東・東北豪雨」という災害名に対して、その中でも特に茨城県常総市内の鬼怒川や八間堀川の氾濫によって引き起こされた災害を「平成27年常総市鬼怒川水害」または単に「鬼怒川水害」と呼称することとしている。

Ⅲ. 検証報告

1. 常総市役所の対応

(1) 災害対策本部の運営及び意思決定

1) 災害対策本部の物理的環境

(抽出された課題)

- 災害対策本部（庁議室）が安全安心課と物理的に離れすぎており、両者間ではいちいち「連絡」を必要とした。
- 庁議室は災害対策本部としてはあまりに狭く、災害対策本部事務局職員や関係各機関からの連絡要員が参加するだけのスペースも設備も不足していた。

(提言)

- 災害対策本部の設置場所には広い大会議室などを利用するとともに、災害対策本部会議と同事務局機能を同一または隣接スペースに配置し、両者間の情報共有と意思疎通の円滑化を図るべきである。
- 少なくとも、避難勧告・指示の文案作成や web ページ作成、マスコミ発表などの担当者については災害対策本部に同席させ、その場で原稿の作成と確認を行えるようにすべきである。
- 警察、消防、自衛隊、茨城県、国土交通省等の関係各機関からの連絡要員にもスペースを配置し、災害対策本部と関係各機関の情報共有と意思疎通の円滑化を図るべきである。

2) 災害対策本部の対応体制

(抽出された課題)

- 災害対策本部ではメンバーの役割分担がないまま全員対応が続けられた結果、対応が逐次的になりがちになったほか、必要な対策内容の抜けや漏れを生む温床ともなった。
- 災害対策本部会議と同事務局との連携が不足しており、本来、安全安心課が担うべき災害対策本部の事務局・参謀機能の役割を果たせなかった。
- 災害対策本部の運営が平素の庁議の延長上で行われるものと解釈されたことから、災害対策を所管する市民生活部長や安全安心課長が災害対策本部での議論をリードできなかった。
- 災害対策本部の詳細な活動記録や議事録を残す配慮が不足していた。
- web サイトを通じた市民向け広報やマスメディア対応に当たるべき、情報政策課広報係の職員が災害対策本部内に常駐していなかった。
- 初期の数日間に警察、消防、自衛隊、茨城県、国土交通省等の各関係機関の連絡要員が災害対策本部会議に参加できなかった。

(提言)

- 災害対策本部長は、本部設置以降の適切な段階で、平常業務体制とは異なる「緊急対応モード」に移行することを宣言し、全庁職員に周知徹底することが必要である。
- 災害対策本部の運営については、通常の庁議とはメンバーも運営方法も大きく異なることが十分に認識されなければならない。
- 安全安心課職員は、統括班としての災害対策本部の事務局・参謀機能の役割に専念させるとともに、庁内全体で玉突き的に人員の再配置を行うこと必要である。
- 災害対策本部には、市民向け広報やマスメディア対応を行う広報担当職員を臨席させ、災害対策本

部の動向について把握させる必要がある。

- 災害対策本部会議に警察、消防、自衛隊、県、国交省などの関係各機関の連絡要員に参加してもらうことは必須である。

3) 災害対策本部における情報収集・集約

(抽出された課題)

- 災害対策本部が置かれた庁議室での情報収集手段があまりに貧弱すぎた。
- 独自の情報収集手段の貧弱さゆえに、本部メンバー各個人の携帯電話への通話や庁議室に出入りする非要員がもたらす情報に頼らざるを得なくなり、情報が錯綜した。
- 情報集約のための大判の地図資料が用いられなかった。
- 初期の数日間、警察、消防、自衛隊、茨城県、国土交通省等の関係各機関の連絡要員が災害対策本部会議に参加できなかった。
- 災害対策本部に数多くの情報がもたらされるものの、羅列されるばかりで、その全体的な集約と総合的な分析が十分でなかった。

(提言)

- 災害対策本部では独自の情報収集手段を充実させることが必要である。また、各関係機関の連絡要員を災害対策本部に参加してもらうことは必要不可欠である。
- 一方、災害対策本部メンバー個人の携帯電話への通話や災害対策本部に訪れる非要員からの情報については、災害対策本部とは別の場で情報収集担当の職員が受け付け、それら情報が整理・集約された上で災害対策本部にもたらされることが望ましい。
- 情報処理に関しては、「問い合わせ対応」、「情報収集」、「集約・分析」、「広報」の機能毎に役割を分化させるべきである。
- 大判地図への被害・対策状況等の記入による情報集約は、災害対策本部における状況認識の統一や対策の抜け・漏れのチェックの上で有効である。

4) 災害対策本部の意思決定プロセス

(抽出された課題)

- 災害対策本部では「情報分析」、「対策立案」、「確認・承認」などの役割分担がないまま全員対応で対策が立案・決定された。
- 情報の整理・分析が行われず、俯瞰的な全体状況把握ができず、状況認識の統一が図られなかった。
- また、対策の立案と決定が一体的に行われたことで、対策内容の抜けや漏れのチェックが十分でなかった可能性がある。
- 災害対策本部では、課題が山積していく中で、課題解決の優先順位が示されなかった。「当面の目標」を設定するリーダーシップが発揮されなかった。
- その結果、災害対策本部の対応は局所的・逐次的なものになるとともに、庁内の一般職員に至るまで、各自が目前の課題にどう対処すべきかの行動原則の拠り所を得ることができなかった。
- 当面の目標が明示されなかったことにより、災害対策本部内での議論が長引き、避難対策の具体的内容等が決定されるまでに時間がかかりすぎ、災害対策本部の機能低下を招いた。
- この災害対策本部の機能低下が非要員の介入を許す素地となった。災害対策本部の意思決定に外部からの介入があることで、さらに議論は長引き、災害対策本部の機能が低下する悪循環となった。

(提言)

- 災害対策本部においては、「情報分析」、「対策立案」及びその「確認・承認」の役割分担を明確にし、俯瞰的な全体状況が把握と、対策内容の抜けや漏れのチェックを行うことが必要である。
- 情報の集約・分析により、事態の全体状況について、災害対策本部内で状況認識の統一を図った上で、課題解決の優先順位付けとして「当面の目標」を明示することが必要である。

5) 災害対策本部及び市庁組織の統制

(抽出された課題)

- 災害対策本部が置かれた庁議室への非要員の自由な出入りが許容され、災害対策本部の意思決定への過剰な介入や運営の阻害がもたらされた。
- 庁議室外には災害対策本部での検討状況や決定事項に関する情報がなかなか伝わらず、庁議室内とその外側の職員との間で情報や状況認識に格差が生じるという支障が生じていた。

(提言)

- 災害対策本部の運営が密室で行われる必要はないが、組織統制の上では、災害対策本部の検討や意思決定に対して、本来の要員でない非要員の介入は排除されるべきである。
- 非要員からの情報は、直接、災害対策本部に持ち込ませるのではなく、まずは事務局の情報班が受け取り、全体的な情報集約・分析を経た上で災害対策本部に供するルートを確立すべきである。
- 災害対策本部での決定事項については、庁内放送の実施などにより災害対策本部外の職員にも定期的に周知することが必要である。

(2) 安全安心課の役割

1) 安全安心課の機能

(抽出された課題)

- 安全安心課は市民等から殺到する電話への対応に忙殺されてしまい、結果的に、本来同課が担うべき災害対策本部の事務局・参謀機能を果たす人的・時間的な余裕が失われた。
- この電話対応は受動的なものに終始し、もたらされた情報の集約や全体的な状況分析、あるいは消防団を含む各防災関係機関の動向把握にまでは手が回らなかった。
- 安全安心課が、災害対策本部の庁議室と物理的に離れすぎており、同課が災害対策本部の事務局・参謀機能の役割を果たす上で、また、両者間の情報共有と意思疎通を図る上で、阻害要因となった。
- 安全安心課長が事務局として災害対策本部の庁議室に常駐せざるを得ず、安全安心課の状況を掌握できず部下職員を直接に指揮できなかつたことも災害対応上、支障要因となった。
- 災害対策本部の運営が、平素の庁議の延長上に位置付けられるものと解釈され進行されたことによって、災害対策を所管する市民生活部長や安全安心課長が議論をリードできなかつた。
- 結果的に安全安心課は、災害対策本部の事務局・参謀機能としての役割を十分に果たせなかつた。

(提言)

- 災害対応のために「緊急対応モード」に移行した際は、他部署の職員を安全安心課に臨時動員し、問い合わせ等の電話対応に当たらせる一方、同課職員には災害対策本部事務局の統括班として事務局・参謀機能に専念させるべきである。
- また、「緊急対応モード」に移行した後は、平常業務の枠にとらわれず、各自が柔軟に災害対応の業務に当たるべく、職員の意識付けを徹底する必要がある。

- さらに、災害発生時には被害が甚大な地域ほど基礎自治体では人員不足に陥ることは必定であり、また自ら援助要請の声を上げることすら難しくなりがちである。そこで今後、県には、被害が甚大な自治体には周辺他市町村から自動的に応援職員が派遣される相互支援体制の構築を主導することが求められる。

2) 防災関係機関との連携

(抽出された課題)

- 安全安心課では、殺到する電話対応に忙殺されるようになると、能動的に関係各機関に連絡を入れたり、状況確認の問い合わせを行ったりすることに手が回らなくなった。
- 安全安心課は、消防署や消防団などの関係各機関の動向を十分に把握できなかった上、連携・調整も十分には行えなかった。
- 常総市から関係各機関に対して、ホットラインをはじめとする各種の情報共有が十分でなかった。

(提言)

- 平素から各関係機関の参加も求め、図上訓練や実働訓練を定期的実施し、相互の役割と情報共有の具体的方法について確認することが必要である。
- 災害対応時には、安全安心課職員は災害対策本部の統括班として事務局・参謀機能に専念し、関係機関との連絡・調整を徹底する。
- 安全安心課に限らないが、災害対応時には関係各機関との間で連絡要員(リエゾン)を相互派遣し、それぞれ相手先で情報収集を行うことが有効である。

(3) 避難勧告・指示の発令

①避難勧告・指示発令の判断材料

(抽出された課題)

- 市災害対策本部は、国交省からのホットライン情報に依存する一方、避難勧告・指示を発令するための市独自の基準を設けていなかったほか、「常総市洪水ハザードマップ」が活用されなかった。
- 避難勧告・指示発令の前提として、避難所を開設し受入準備を整えるという手順に固執したことで、発令タイミングの遅れや、避難対象地域として広い範囲の一括的指定の妨げとなった。
- 昭和 61 年の小貝川水害の経験が、浸水範囲予想や対策判断の上でバイアスとして作用した。

(提言)

- 職員の派遣による現地確認のほか、消防団や市民にも位置情報付きの写真を送信してもらうなどの協力を求め、ICT 技術を活用した全体的・俯瞰的な状況把握に努めるべきである。
- 生命を守るために危険な場所を脱する evacuation としての避難と、当面の生活の場を提供するための sheltering としての避難を区別して対策を実施すべきである。
- 命を守るという観点では、避難所の準備・開設を待たずに避難勧告・指示を発令することも躊躇すべきでない。
- 市民に対しても防災教育や啓発活動を通じて、「避難とは避難所へ行くこと」との思い込みを改善していく努力も求められる。

②避難勧告・指示の対象地域の決め方

(抽出された課題)

- 市災害対策本部では、市内の浸水や被害の情報集約や避難対策の立案のために大判地図やハザードマップが用いられなかった。
- 災害対策本部では、全体的な情報集約・分析がなされないまま、また対策立案とその確認・承認の機能役割分担がなく、全員対応によって局所的・逐次的に避難対策が決定された。
- 避難勧告・指示の対象地域は町名単位で指定され、広域的な一括指定がなされなかった。
- 三坂町の越水・決壊箇所付近への避難指示では、町名よりもさらに細かな字（あざ）単位で対象地域が指定された。避難指示の対象地域から「上三坂」が漏れる錯誤が生じた。

(提言)

- 災害対策本部では、「情報分析」、「対策立案」と「確認・承認」の役割分担を明確にすべきである。
- 避難勧告・指示の発令状況については大判地図に随時記入し、抜けや漏れがないか確認するとともに、事態の悪化を予想することも必要である。
- 河川氾濫や地震での避難勧告・指示については、最小でも町名単位で指定するものとし、より広い小学校区や中学校区の単位での指定も躊躇すべきでない。
- 一方、土砂災害に備えては、危険箇所をより詳細に特定して避難勧告・指示の対象地を示すなど、ハザードの性状に応じて適切に対処することが肝要である。

③広域避難への対応

(抽出された課題)

- 住民の避難を市内で完結させることを優先するあまり、広域避難実施のための手配が後手に回った。
- 三坂町での鬼怒川決壊後に、鬼怒川東側地域の市民を対象に鬼怒川西側への避難指示を行ったが、その際に災害対策本部では、市外への避難という選択肢を初めから除外していた。

(提言)

- 県や周辺自治体との協力により、河川氾濫のみならず地震時も含めた広域避難の相互支援体制の構築を図るべきである。「広域」とは言っても、避難する住民にとっては直近の安全な場所への避難であることに意義がある。
- その際、evacuationとしての避難とshelteringとしての避難を区別し、まずはevacuationとしての避難の協力体制構築を優先すべきで、shelteringとしての避難所運営の段階では、避難者には地元の避難所に移ってもらうという考え方をとっても良い。

(4) 避難所開設・運営

1) 避難支援部の対応と他部署への影響

(抽出された課題)

- 避難支援部では、避難所開設・運営に人的リソースが割かれ、自部署だけでは対応できず、他の部署にも応援を依頼するような状況だった。
- 避難所運営を全所的に行うこととなり、分担が発生した際には、石下庁舎に勤務している職員を水海道地区の避難所に派遣するなど、非効率的な配置が見られた。
- 担当する避難誘導や福祉救護部としての在宅高齢者支援等に手が回らなかった。リソースに対し明らかにオーバースペックとなっていた。

(提言)

- 地域防災計画は「あるべき」論として位置づけ、その下位に具体的な業務マニュアルを作成するこ

とが必要である。そこでは、実災害の想定と、市職員の人員の限界を定量的に示し、確実に実施できるものを「標準作業手順」として定めるとともに、突発的、非定常的な作業・業務の発生に対する対処方針を明記しておくべきである。原則として、今の人員体制では「対応できない」ことを前提として検討することが必要である。

- 避難所運営に関するマニュアルが必要である。その際、地域住民との協働運営を前提とすることが、市職員の人的リソースを越えた災害への対応の一つの方策である。
- 避難所は指定避難所で全てを賄えると考えのではなく、非指定避難所が必ず必要となることを想定した計画・マニュアルとすること。
- 今回、対応を行わずに済んだ部署、組織においても、それでよしとせず、降雨や決壊の時間がずれた場合、場所が変わった場合などを想定し、改めて事前対策及び災害対応計画について見直すべき。

2) 物資部による避難所への物資・食料調達および輸送

(抽出された課題)

- 避難所の食料調達は、たとえ協定があっても依頼してすぐに手配できるものではない。協定を結んでいたセブン-イレブン・ジャパンに依頼をしたところ、配達は最速でも翌々日になってしまうことがわかり、カスミやコープにも依頼をして対応した。
- ヤマト運輸、茨城県トラック協会の支援を得て、各避難所へ物資配給等を実施した。ただし、運輸業者の支援は、同社の業務が災害のため、停滞していたからこそ得られた可能性が有り、そうでない場合も支援が得られたかどうかは不明である。
- 浸水した市役所本庁舎において、フィルムコミッション関連で管理していた木造船 2 艘を操縦し、食料等のピストン輸送を実施したが、避難している市民から木造船による市役所退避を要望され、市長が受諾したため、人の輸送も実施した。地域防災計画には書かれていない業務であり、担当職員の負担となった。

(提言)

- 協力業者、周辺市町村による支援を受けるためにも、自らのスペックとリソースで実行できることとできないことを予め定め、スペックオーバー・リソースオーバーする部分をあいまいにせず、外部への協力依頼を積極的に行う体制とすること。
- 食料・物資調達についての訓練を、実災害を想定して実施しておくことが望ましい。たとえ協定が結ばれていても、大量の発注はすぐには対応できないことを予め想定しておくこと。

(5) 市役所の人員配置

- 災害種別・災害発生（発生のおそれを含む）時刻・発生位置・災害外力の程度に応じて、取るべき非常時の組織・人員配備と平常時の組織・人員配備との間での明確な対応関係（職員一人ひとりの配置換指示が可能な詳細性を有する対応関係）を準備できていなかった。また、災害対策本部長が、平常時体制から非常時体制へ移行することを明確に宣言するという業務が明確にルール化されていなかった。
- 平常時に、現実感をもって非常時を想定した防災訓練が行われていなかった。台本にある手続きの確認ではなく、災害対策本部の各部・各班ほかの一人ひとりの職員の情報収集・分析・判断力などを確認する訓練をできていなかった。

(提言)

- 水害、震災など災害種別、発生時刻、発生位置、災害程度などのパターンを想定可能な範囲で詳細に設定し、そのパターンに応じて、実際に機能できる非常時体制を定義し、機能させるため、平常時体制から非常時体制へ移行プランを準備しておく必要がある。
- この移行プランは、平常時の一人ひとりの職員の業務内容・位置などを十分考慮した非常時の職員配置計画となる必要がある。
- 平常時から非常時への職員業務体制の移行を本部長が明確に宣言し、職員に周知徹底する業務を地域防災計画のなかで明確に定義する必要がある。
- 災害対策本部の各部・各班ほか一人ひとりの職員の情報収集・分析・判断力などを確認できる非常時をリアルに想定した現実感の高い防災訓練を行う必要がある。

(6) 地域防災計画の実効性

(抽出された課題)

- 地域防災計画自体が、縦割り機能別のやるべき事項リストにとどまっております、発災のおそれが高まった際に、一人ひとりの職員が、災害発生シナリオに応じて、いつ何をすべきかについて、具体的なアクションを関係職員・機関と連携を取りながら、時系列で起こせる実効性の高い具体性を伴うものになっていなかった。
- 現行の地域防災計画は、市長が人員配備体制の種別（レベル）を判断・宣言し全職員に周知徹底した場合、そのレベルに応じて一人ひとりの職員が自律的に行動を起こせるものとして職員の業務意識の中に定着できていなかった。
- 非常時の高い実効性を確保するために、日常業務の中に、非常時体制における活動と連動する要素を埋め込めていなかった。
- 地域防災計画の実効性を確保するために、平常時において現実的で緊迫度の高い防災訓練を定期的に実施できていなかった。
- 一定の確率で発生する災害事象に対する対応の迅速性・適格性を欠くと、市民の生命、健康及び財産を脅かしかねず、災害事象に備えて事前に十分な準備を怠らないことは自治体が取べき合理的な当然の行動であるという理解が自治体幹部及び職員に浸透していなかった。
- 非常時の危機管理のみならず、平常時において地域防災計画の実効性を確保することを明確な一つの業務として定義し、業務責任者を特定していなかった。

(提言)

- 本年度の雨期に備え、現行地域防災計画のベースとして、現行地域防災計画が準備できていない各種マニュアル、体制の整備を急ぐべきである。
- 現実味、緊迫度の高い防災訓練を地域住民、関係機関と連携した形で定期的に導入する。また、事前に活動内容が想定されている大規模な防災訓練だけでなく、小規模で日常業務に大きな支障をきたさない程度の抜き打ち的な小規模防災訓練も導入を検討する必要がある。
- 鬼怒川水害など（東日本大震災、熊本震災なども含む）の経験を踏まえ、発災シナリオ別に、発災のおそれが高まった際に、各職員が具体的な行動を起こせる詳細性の高い地域防災計画実施マニュアルを策定する必要がある。
- 地域防災計画に定義されている非常時の動員計画を実際に機能させるためには、平常時の業務のなかに、非常時の業務と連携している要素を組み入れるなどの工夫が必要である。このような埋め込みがないと、防災訓練の頻度を相当高めることが必要となり、地域防災計画の実効性を持続的に確

保することが困難となる。

- 一定の確率で発生する災害事象に対する対応の迅速性・適格性を欠くと、市民の生命、健康及び財産を脅かしかねず、災害事象に備えて事前に十分な準備を怠らないことは自治体取るべき合理的な当然の行動であるという理解を自治体幹部及び職員に浸透させるための講習会、研修会などを定期的に開催する。特に、災害対応職員はリスク対応の専門家としての一連の訓練を受けることを必須とする。
- 平常時において地域防災計画の実効性を確保することを明確な一つの業務として定義し、その業務責任者を特定すること。

2. 関係機関との連携対応

(1) 他自治体等との連携

(抽出された課題)

- 課題ではないが、玉地区から下妻市の千代川中学校への越境避難はスムーズに実施でき、避難所としての混乱も特に発生しなかった。洪水ハザードマップには記載されていないが、行政区画にとられない避難判断として、好事例に位置付けられる。
- 発災シナリオに応じた、特に、一自治体だけでは対応しきれない大規模災害発生を想定した十分な受援の準備がなされていなかった。
- 一つの基礎自治体の区域を超えた広域的な大規模災害発生時には、国、県、自治体などが広域的に情報を共有し、必要に応じて自治体が自律的に人的資源を融通し合う、機動的なメカニズムが整備されていなかった。

(提言)

- 大規模災害は必ずまた来るという認識のもと、行政内、地域内だけで実行できる、実行すべきと考えるのではなく、国、県、周辺自治体などとの連携・協働による活動を主軸に据えた実行可能な受援計画を立てる必要がある。
- 周辺自治体との連携を検討する際には、行政区画にとられない地域意識・生活圏を理解した上で、受援計画立案の参考とするべきであり、千代川中学校への越境避難についてはグッドプラクティスとして取り上げ、周知を図るとともに、各地域での今後の計画検討の参考とするべき。
- 市は、災害種別・規模・被災地域などに応じて、国、県、周辺自治体、企業、ボランティアなど災害時に活動できる多様なステークホルダー間の役割分担関係を、より具体的に地域防災計画に記述し、関係者間で周知徹底するとともに、定期的で現実味のある防災訓練を実施することにより、その実効性を確保する必要がある。
- 円滑な情報連携を実現するために、市災害対策本部幹部、河川管理者、消防本部幹部、消防団幹部などは、定期的に情報交換し、スムーズな情報共有がいつでも可能となる人的な信頼関係を構築、維持する必要がある。
- 一定規模以上の災害の場合には、被災自治体からの要請を待たずに、関係機関が統合的で連携のとれた支援ができる体制をさらに強化する必要がある。
- 災害対策本部には、国、県、消防本部など、主たる関係機関のリエゾン職員の参加を得て関係機関

との情報共有効率を上げる必要がある。

(2) 学校の災害時対応

(抽出された課題)

- 学校の休校は教育長の指示により早々に決定していたため、災害当日、児童・生徒は登校しておらず、避難所開設・運営への影響は特になかった。ただし、学校において水害を想定した訓練は行われていなかった。
- 避難所としての学校では、トイレ、教室、保健室等の一部開放、マスコミ等からの電話対応などの課題が発生した。

(提言)

- 行政による避難所の開設・運営に限界があることに理解を得て、地域での住民・学校等との協働運営や外部組織による支援に向けて調整を図るべき。その結果は地区防災計画として明文化するとともに、地域防災計画に組み込むべき。
- 降雨や決壊の時間がずれた場合、場所が変わった場合などを想定し、改めて事前対策及び災害対応計画について見直すべき。
- 水害を対象とした訓練を実施すべき。

(3) 社会福祉協議会の災害時対応

(抽出された課題)

- 社会福祉協議会が管理する「ふれあい館」は指定避難所ではなかったが、急遽避難所に指定された。ただし、市に応援要請するも独自対応を余儀なくされた。
- 社会福祉協議会は行政ではないが、外部から見ると行政に近い組織のように見える。一方、行政からは社会福祉協議会は別組織の扱いのため、独自運営できるように捉えられがちで、社会福祉協議会への支援が薄い印象がある。

(提言)

- 市の行政と社会福祉協議会との関係をより明確に位置づけ、具体的な役割分担をあらかじめ決めておくべき。

(4) ボランティア対応

(抽出された課題)

- 社会福祉協議会など信頼できる組織を通して来たボランティアは、安心して頼ることができたとしても、個人で来たボランティアが、住民に受け入れられるかはわからない。
- 被災をしても家を空けて避難所に向かうのを躊躇する要因のひとつに、空き巣のおそれがある。

(提言)

- ボランティアが来ることを想定した防災訓練等を行う。地域住民の中にもコーディネーターを養成しておく。
- 平時における地域社会を守り、地域の繋がりを回復することにも資する自警団の仕組みを各地域に導入する。

(5) 水防団の活用連携

(抽出された課題)

- 消防団の人数に比して受け持ち区間が長く、越水のおそれのある全ての箇所です囊積みを行うことができなかった。
- 消防団の分団（部）どうしに情報をやりとりする方法が無く、十分な応援体制をとれなかった。
- 消防団が氾濫域の広がりや道路の通行止め／渋滞状況の情報を知り得なかったため住民の避難誘導をするにあたり困難が生じた。

(提言)

- 水防団の人数と受け持ち区間の長さの関係を適正化する。消防団以外の人員を巡視等に動員する、他の余裕ある分団（部）から応援を受ける体制を整える、事前に堤防の決壊のおそれのある箇所を絞り込んで優先順位を定めておく。
- 現地で活動を行う水防団員が他の分団の活動状況、河川管理者・県・市建設課が持つ情報（道路情報を含む）、災害対策本部や水防団本部の決定事項を手元から簡単に見られる仕組みを作る。
- 土嚢袋、土、建設機械を必要十分なだけ供給できる体制を作っておく。近隣の建設会社の協力を得られるようにしておく。
- 消防団の避難呼びかけを各世帯へ漏れなく伝達（中継・補足）するよう、自治組織やその代表を中心にした仕組みを作る。
- 水防団員の撮影した河川水位、氾濫、漏水、水防活動の状況を場所情報とともに発信し、誰もが見られるようにする。

3. 災害時の情報処理と対応

(1) 常総市の情報収集と発信

1) 安全安心課での情報処理

(抽出された課題)

- 安全安心課に多岐にわたる通話が殺到し、その電話対応に忙殺されてしまったがために、同課が本来担うべき災害対策本部の事務局・参謀機能をほとんど果たせなかった。
- あまりに膨大な通話の中で、重要な連絡や情報が埋没してしまったと思われる。
- 庁内において「災害情報の処理は、安全安心課が担うべきもの」との意識が強く働き過ぎ、同課に電話対応の負担が過剰に偏った。
- 殺到する通話について、言わば「情報のトリアージ」が行われなかったことも、安全安心課に情報が過集中することに拍車をかけた。

(提言)

- 災害対策本部設置時には、安全安心課における電話対応は他部署の職員が代行し、安全安心課職員は災害対策本部の事務局・参謀機能に徹させるべきである。
- 「災害情報に関する電話は安全安心課へ」という意識を変え、災害時には外部からの連絡・問い合わせに対して、全庁的な体制で対応することが必要である。
- 電話で寄せられる情報については、その内容の意義や重要性によりスクリーニングを行い、内容によっては安全安心課のみでなく、各関連部課へ電話をつなぐ工夫が必要である。他地域からの叱咤激励的な通話は、電話交換の段階でお引き取り願うことも躊躇すべきでない。

2) 組織間の情報交換

(抽出された課題)

- 国交省下館河川事務所から送られた洪水予報や水防警報の受け止め方が十分でなく、ホットラインに頼った対応になってしまった。
- 土木技術の知識と経験を持ち、河川管理者と日頃から付き合いのある市建設課職員を災害対策本部や安全安心課が災害時に活用しきれていない。

(提言)

- 非常時には市職員を下館河川事務所や県対策本部ヘリエゾン役として派遣し、情報収集及び伝達を補助して状況認識の共有を図るべきである。同様に市災害対策本部には、消防本部からの人員を加えるべきである。
- 石下地区（旧石下町域）と水海道地区（旧水海道市域）の間の情報流通には特に注意すべき。洪水氾濫については特に下流側（南部）が上流側（北部）の情報を十分に得られるようにすることが重要である。
- 安全安心課と建設課の連携を日頃から密にし、災害時は建設課に技術者ならではの役割を与えるべきである。

(2) 常総市民の情報取得と対応

(抽出された課題)

- 歴史的には幾度も水害を繰り返してきた地であるにもかかわらず、水害への備えや心構えを多くの人が持っていなかった。水害の際にはどう行動するかということの共通理解は、ほとんどなかった。
- 防災行政無線で何と言っているのか聞き取れないところが多かった。聞こえても、避難ルートや避難先の指示の具体性が欠けていた。結果的に決壊場所となった上三坂地区には、決壊まで避難指示が出されることがなかった。
- 市からの公式の情報よりも、むしろパーソナルな情報に頼って行動した住民が多かった。ただしそれは、一面的であったり、必ずしも正確でなかったりする問題もある。
- 自主防災組織や民生委員の方々は、近所に声かけをしたり、避難を促したりしたもの、特に高齢者を中心になかなか避難してくれなかった。

(提言)

- 伝達すべき情報の内容を、より具体的で予防的なものにする。そのための情報収集に各自治区長などの協力を得られる仕組みを作っておく。
- 複数の手段による情報伝達の仕組みを構築する。防災行政無線、防災メール（緊急速報メール）、HPなどインターネット、広報車による地域を巡回する等。
- 水害も想定した自主防災組織活動の活性化等を促し、情報伝達網の普及を図る。高齢者、障害者、外国人住民などの対応方針も、日頃から地域の中で情報共有する。
- いざというときにどこに避難すればよいかについての住民理解を広め、早めの避難指示で早期避難が促せるようにする。

以上