

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—

平成28年6月13日

常総市水害対策検証委員会

平成 27 年鬼怒川水害における常総市の災害対応の検証報告について

○災害復興に前向きに取り組むための振り返りとしての検証報告

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨により常総市では激甚な被害が生じました。本検証報告書は、この災害からの復興に常総市と市民が前向きに取り組めるようにするために、また、今後の常総市の安全・安心なまちづくりを実現するためにも、その前提として今回の災害への常総市役所の対応について、外部の視点から客観性と透明性を担保した記録と検証を行い、抽出された課題と提言を整理したものです。

○検証の対象

本検証は、今回の災害発生の恐れが高まった 9 月 9 日夕方から 9 月 10 日の若宮戸での鬼怒川溢水、三坂町での鬼怒川堤防決壊を経て、9 月 12 日に住民が命を守るための避難行動を概ね完了するまでの間に、常総市役所が、常総市域を対象として、関係機関・団体などとの連携を含めて、鬼怒川水害から住民の生命及び健康を守るためにどのように対応したのかを対象としています。

○検証の方法・限界・視点

今回の災害では、常総市内外で多くの関係者がそれぞれの多様な立場から災害対応に当たったことから、関係者の一人ひとりが各自の経験に基づいた状況認識や課題意識を有しているものと考えられます。しかし、その経験や知見を積み重ねて総合的に把握する作業が行われなければ、今回の災害対応の実態を明らかにできないほか、貴重な経験や知見が個人レベルで断片的に散在するだけの状態となってしまう、将来に向けた教訓として共有することができません。そのため、検証に当たっては、市役所職員、関係機関職員、住民など関係者へのヒアリングを重ね、今回の災害対応の事実関係を記録し、客観的にその全体像を問題点も含めて把握し、問題発生の原因を考察し、今後、市役所が取るべきアクションを、短期、中期、長期に分けて提言するという方法を取っています。

検証のベースはヒアリング対象者の記憶に基づく発言ですので、記憶の誤りや主観的な解釈による事実とのズレのおそれがあるため、写真記録や関連発言間の整合性を確認するなどを経て客観性確保に努めていますが、事実を客観的に捉え切れているわけではないという検証方法上の限界を有しています。なお、検証対象の中心は常総市役所の災害対応であるため、実際に発生した様々な事象は、常総市役所、消防団、市民などからどのように見えたのかという視点に軸足を置いて整理しており、国、県その他の関係機関の立場・視点を踏まえているものではありません。

○他地域での災害対応への寄与

今回の災害では常総市は全国から多くの支援を受けました。一方、全国的に見れば今後も豪雨災害は頻発するものと思われます。今回の激甚な災害への対応経験に基づく課題と教訓の整理が、今後の他地域における災害対応の改善にも役立ててもらうためにも、また、他地域での災害時に常総市が被災自治体に対して有効な支援を行えるようにするためにも、役立つことを願っています。

最後になりましたが、検証委員会は、延べ177人を対象に計77回のヒアリングを実施しました。ヒアリングにご協力いただきました多くの皆様のご協力を深く感謝申し上げます。

平成28年6月13日

常総市水害対策検証委員会

委員長 川島 宏一

委員長代理 梅本 通孝

委員 伊藤 哲司

委員 白田 裕一郎

委員 白川 直樹

目次

I. 平成27年常総市鬼怒川水害の概要	1
(1) 気象の概況	1
(2) 被害の概要	2
(3) 河川の氾濫状況	3
(4) 避難勧告等の発令状況等の対応	4
II. 検証方法	7
(1) 検証対象の設定	7
(2) 検証作業の概要	8
(3) 委員会開催状況	8
(4) ヒアリング実施状況	9
(5) 論点整理と検証報告執筆	11
(6) 検証報告項目の構成	12
III. 検証報告	15
1. 常総市役所の対応	15
(1) 災害対策本部の運営及び意思決定	15
(2) 安全安心課の役割	30
(3) 避難勧告・指示の発令	35
(4) 避難所開設・運営	46
(5) 市役所の人員配置	51
(6) 地域防災計画の実効性	59
2. 関係機関との連携対応	63
(1) 他自治体等との連携	63
(2) 学校の災害時対応	65
(3) 社会福祉協議会の災害時対応	66
(4) ボランティア対応	67
(5) 水防団の活用連携	69
3. 災害時の情報処理と対応	75
(1) 常総市の情報収集と発信	75
(2) 常総市民の情報取得と対応	79

IV. 検証に基づく提言	83
1. 常総市役所の対応	83
2. 関係機関との連携対応	87
3. 災害時の情報処理と対応	89
4. 社会全体へのメッセージ	91

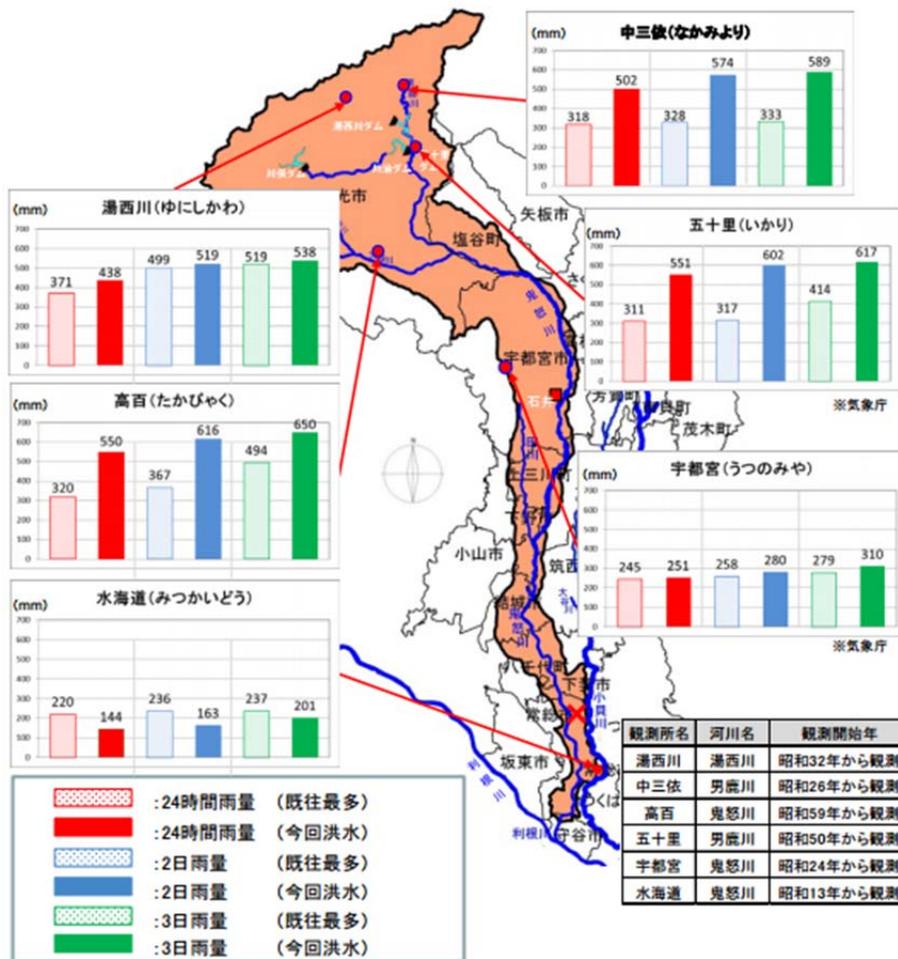
I. 平成 27 年常総市鬼怒川水害の概要

(1) 気象の概況*

平成 27 年 9 月 7 日に発生した台風第 18 号や前線の影響で、西日本から北日本にかけての広い範囲で大雨となり、その後、台風第 18 号から変わった低気圧に流れ込む南よりの風、後には台風第 17 号の周辺からの南東風が主体となり、湿った空気が流れ込み続けた影響で、多数の線状降水帯が次々と発生し、関東地方と東北地方では記録的な大雨となった。

特に 9 月 9 日から 9 月 10 日にかけて、栃木県日光市五十里(いかり)観測所は、昭和 50 年の観測開始以来最多の 24 時間雨量 551 mm を記録し、統計期間が 10 年以上の観測地点のうち 16 地点で、最大 24 時間降水量が観測史上 1 位の値を更新した。

気象庁は 9 月 18 日に、平成 27 年 9 月 9 日から 11 日に関東地方及び東北地方で発生した豪雨について、「平成 27 年 9 月関東・東北豪雨」と命名した。



国土交通省水文水質観測所（常総市水海道橋本町）データより

図1 鬼怒川流域における降水量

* 中央防災会議 防災対策実行会議 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ:水害時における避難・応急対策の今後の在り方について(報告), <http://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigaiworking/pdf/suigai/honbun.pdf>, 2016.3.

(2) 被害の概要

常総市内では、今般の関東・東北豪雨により、鬼怒川が氾濫し、多くの家屋が流出するとともに、死者2人・負傷者40人以上、全半壊家屋が5,000棟以上という甚大な被害になった。

また、災害時に数多くの住民が救助され、ヘリコプターによる救助人数は1,339人に上った。

表1 人的被害状況（平成28年6月3日時点）

死亡	重症	中等症	軽傷	行方不明
2人	3人	21人	20人	0人

表2 住家被害に関する状況（平成28年6月3日時点）

全壊	大規模半壊	半壊	床上浸水	床下浸水
53件	1,581件	3,491件	150件	3,066件

※床上浸水は、半壊に至らないもの。

表3 ライフラインに関する状況（平成27年9月11日時点）

種別	状況
電気	停電（約11,200世帯）
水道	石下東部浄水場（約4,400軒断水） 相野谷浄水場（約7,400軒断水）
電話	N T T光回線 約5,000回線不通
道路	国道294号・国道354号及び主要幹線通行止め
鉄道	関東鉄道常総線全線運休

表4 救助者数（平成27年9月10日から9月19日までの活動実績）

機関名	救助種別	
	ヘリコプター	地上部隊
自衛隊	723人	1,292人
海保	99人	—
警察	209人	193人
消防	308人	1,434人
計	1,339人	2,919人
合計	4,258名	

(3) 河川の氾濫状況*

この豪雨によって、鬼怒川では、常総市三坂町地先において約 200m にわたって堤防が決壊したことにより、大規模な浸水被害が発生した。これにより、常総市の面積のおよそ 3 分の 1 にあたる約 40km² が浸水した。決壊地点近くの建物は流失し、氾濫流によって地盤が侵食された。また、排水作業が実施されたにもかかわらず、宅地等の浸水が解消するまでにおよそ 10 日間を要した。このように、常総市における鬼怒川の氾濫では、建物流失、広域浸水、長期湛水といった特徴が見られた。

この浸水被害により、常総市の災害対応の拠点となる常総市役所本庁舎が浸水し、非常用電源設備が屋外に設置してあったため、使用不能になるといった被害を受けた。

鬼怒川水海道地点において観測史上最高水位を記録し、鬼怒川水海道地点では計画高水位を超過した。また、常総市における洪水予報河川・水位周知河川以外の小川である八間堀川でも堤防決壊等が生じた。



(内閣府 中央防災会議 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ 報告書より引用)

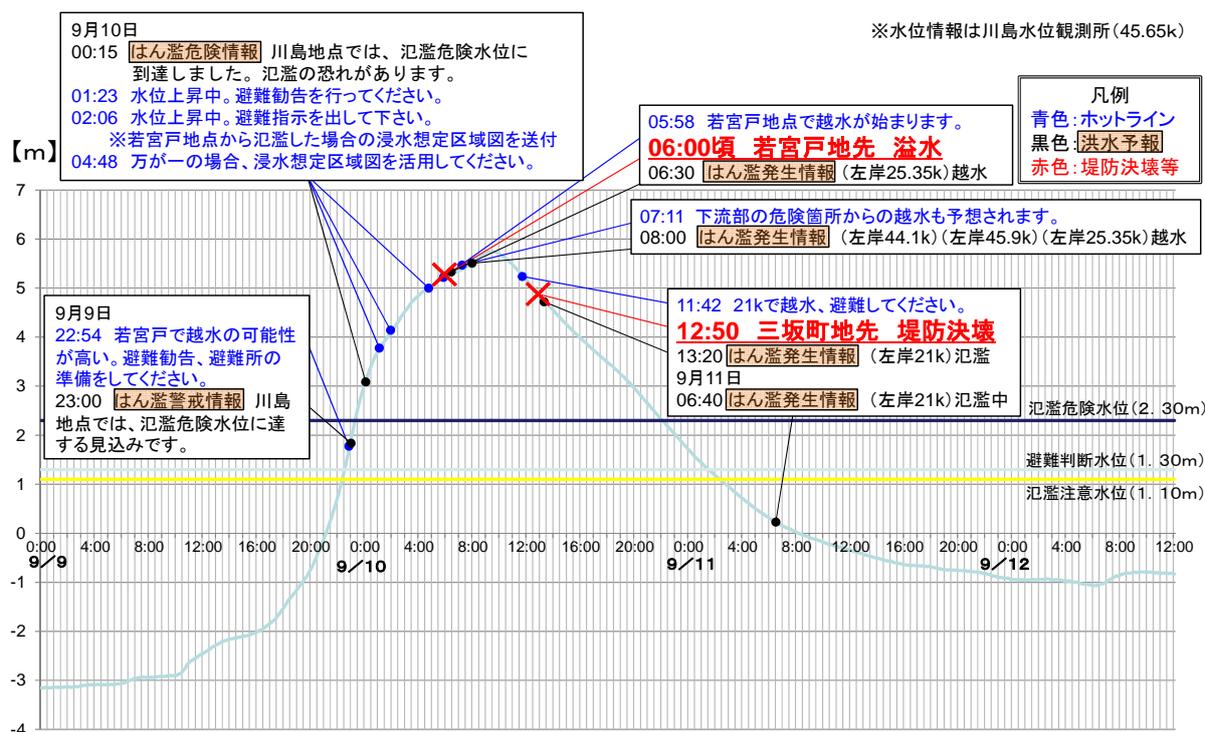
図2 常総市における河川の氾濫状況

* 中央防災会議 防災対策実行会議 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ:水害時における避難・応急対策の今後の在り方について(報告), <http://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigaiworking/pdf/suigai/honbun.pdf>, 2016.3.

(4) 避難勧告等の発令状況等の対応※

常総市の災害対応部局である安全安心課においては、被災前日の9月9日17時から、警戒待機を行い、情報収集や排水、土のうの手配等の応急活動を実施したが、同日22時54分に国土交通省下館河川事務所長から常総市長に対し、「若宮戸で越水の可能性が高い」旨のホットラインがあったことを受け、9月10日0時10分に市役所本庁舎内に災害対策本部を設置し、災害対応にあたった。

また、今般の豪雨災害では、多くの地区に避難勧告等が発令されたことに伴い、多数の避難所等が開設され、そこに多くの住民が避難をし、避難生活を余儀なくされた。



(内閣府 中央防災会議 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ 報告書より引用)

図3 観測水位と下館河川事務所長から常総市長へのホットラインの状況

表5 避難所の開設箇所数及び避難者数 (平成27年9月11日時点)

	避難所数	人数
市内	26か所	4,501人
市外	13か所	1,722人
合計	39か所	6,223人

※平成28年3月1日をもってすべての避難所は解消

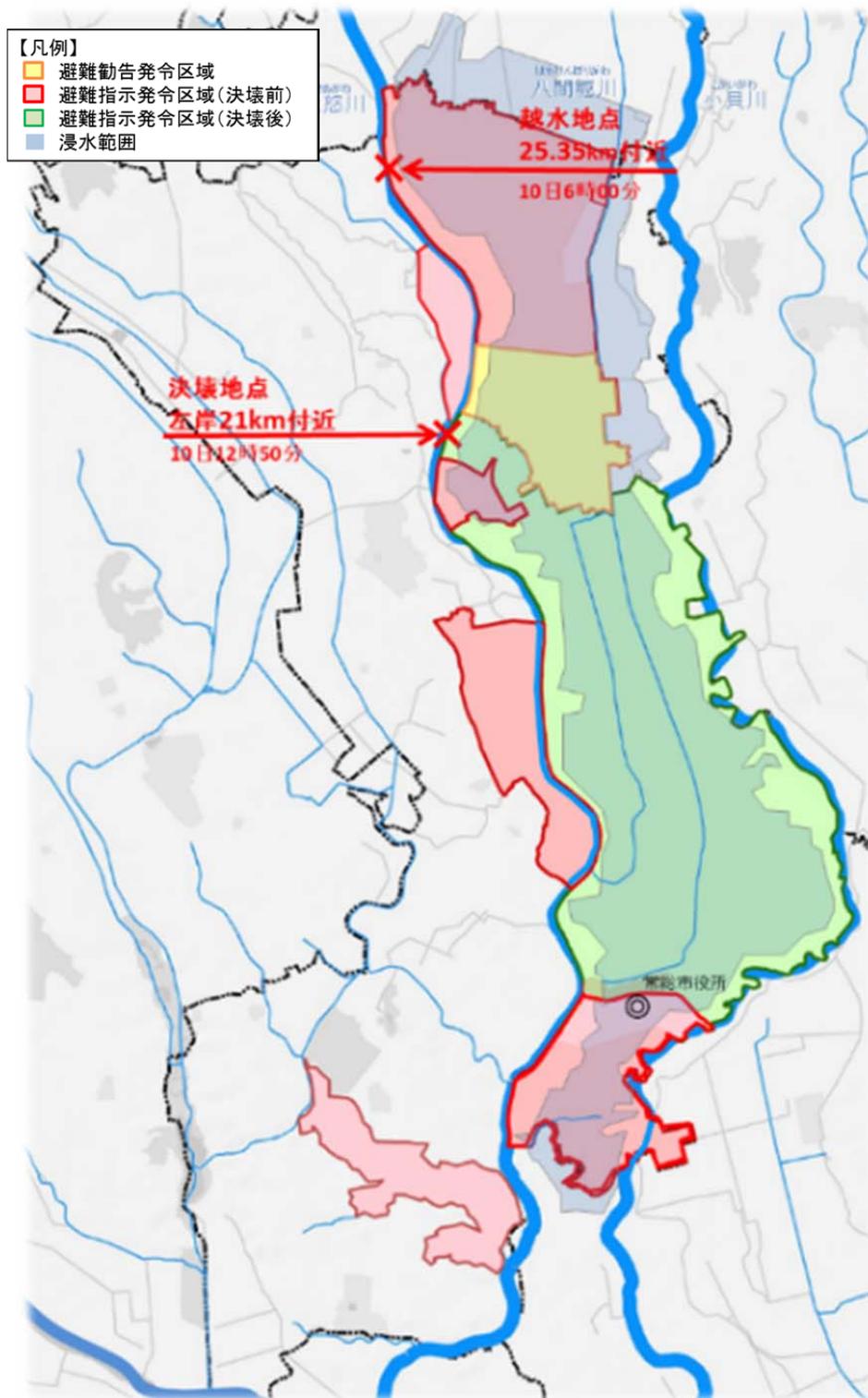
※ 中央防災会議 防災対策実行会議 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ:水害時における避難・応急対策の今後の在り方について(報告), <http://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigaiworking/pdf/suigai/honbun.pdf>, 2016.3.

表6 発災前後における常総市の主な対応状況

日時	対応状況	世帯数 (世帯)	人数 (人)		
9月9日					
17:00頃	市役所安全安心課が、雨による鬼怒川増水のため、警戒待機を開始。				
22:54	市長に国土交通省下館河川事務所から、鬼怒川が氾濫の危険がある旨のホットラインが入る				
9月10日					
0:10	災害対策本部を設置				
1:40	玉地区(原宿・小保川・若宮戸)・本石下・新石下の一部に避難準備情報を発令			2,448	7,229
2:20	玉地区(原宿・小保川・若宮戸)・本石下・新石下の一部に避難指示を発令(切替)			2,448	7,229
4:00	新石下の一部, 大房, 東野原, 山口, 平内, 収納谷に避難勧告を発令			990	2,775
06:00頃	若宮戸で鬼怒川が溢水				
8:30	茨城県に自衛隊の災害派遣について要請				
8:30	小谷沼周辺の坂手町・内守谷町・菅生町の各一部に避難勧告を発令			62	186
9:25	鬼怒川周辺の向石下・篠山の各一部に避難指示を発令			935	2,516
9:50	国道354号線南側の水海道元町・水海道亀岡町・水海道栄町・水海道高野町・水海道天満町・水海道宝町・水海道川又町・水海道淵頭町・水海道諏訪町・水海道山田町に避難指示を発令			2,661	7,138
10:10	向石下全域に避難指示を発令			424	1,090
10:30	中三坂上・中三坂下に避難指示を発令			120	390
11:40	大輪町・羽生町に避難指示を発令			343	1,072
11:55	小谷沼周辺の坂手町・内守谷町・菅生町の各一部に避難指示を発令(切替)			62	186
12:50頃	三坂町で鬼怒川の堤防が決壊				
13:08	鬼怒川東地区の水海道本町・水海道橋本町・水海道森下町・三妻地区(三坂町・中妻町)※中三坂を除く・五箇地区(沖新田町・三坂新田町・川崎町・上蛇町・福二町)・大生地区(小山戸町・中山町・相野谷町・新井木町・兵町・長助町・箕輪町・大崎町・十花町・平町・東町)に避難指示を発令	4,661	12,867		
14:00頃	市役所石下庁舎が浸水				
9月11日					
2:00頃	市役所本庁舎が浸水				

(内閣府 中央防災会議 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ 報告書より引用)

今般の水害時においては、鬼怒川の堤防が決壊する以前に避難勧告等が発令されていた地区もあったが、決壊地点付近（三坂地区）を含む鬼怒川左岸の広範囲の地域には、堤防決壊時点において避難勧告等が発令されていなかった。



(内閣府 中央防災会議 水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ 報告書より引用)

図4 常総市における避難勧告等の発令状況

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、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨により茨城県常総市で生じた鬼怒川水害を踏まえ、平成 27 年 12 月 17 日に常総市長より「豪雨災害の状況」、「豪雨災害への応急対策」及び「常総市地域防災計画その他災害対策に関する必要な事項」に関して検証を行い、その結果を答申するとともに、市長に対し災害対策に関する意見を具申するよう諮問を受けた。

常総市の水害対策を包括的に検証するには、本来ならば、常総市内を流れる鬼怒川・小貝川等の治水対策や地域の土地利用等の歴史的経緯、河川氾濫に処するこの地域における文化的側面から始まり、現在のハード・ソフト両面の対策の実情まで多岐にわたる事項に関して、河川管理や防災行政に関わる国・県・市・関係各機関、常総市内で居住・活動する市民や事業者、各種団体、さらには災害支援のための市内外のボランティアや周辺自治体など極めて多種多様な主体の関わり方について精査する必要があるかもしれない。しかし、その対象を広げていけば際限がない一方、本委員会の時間的・人的資源に限られる中、効率的に検証を行い実効的な提言を行うためには、検証の対象をある程度絞り込むことが必要と考えられた。

その際、今回の常総市鬼怒川水害では鬼怒川の溢水や決壊によって常総市人口の過半となる 35,000 人超を対象として避難対策が講じられ、一方で 4,200 人を越える多数の市民が浸水域から救助される事態となった。これらを踏まえ、本委員会では、今回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、本委員会は常総市長からの諮問を受けたものであることから、検証やその結果に基づく提言の一義的な対象は、常総市役所の組織・機能・対応になるものと解釈された。しかし、災害対応は常総市役所が単独で行うものではなく、関係各機関との情報の授受や協力・連携によって進められるものである。また、常総市による避難対策を受けて実際に避難行動をとるのは市民であり、市民から情報がもたらされることもある。そのため、常総市役所をシステムとして捉えた場合に、そのインプットやアウトプットに相当する関係各機関や市民の動向との関係も検討する必要がある。そこで、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、これらの主体も調査対象に含めることとした。

* ここで言う「避難」とは、市民がその生命・身体を守るためにハザードから逃れるべく危険な領域から退避する行為としての警戒避難または緊急避難 (evacuation) を指しており、災害によって自宅に住めなくなった被災者が当面の生活の場として避難所等に身を寄せる状況 (sheltering) とは明確に区別されるものである。

(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。設定テーマは具体的には「災害対策本部など常総市中枢の対応」、「水の動きへの対応」、「避難所の開設・運営」、「市民の情報取得と対応」、「各主体間の情報伝達」などである。各委員間でこの検証テーマを分担し、各委員は各自の担当テーマに関係する対象者にヒアリングを実施することとした。

検証委員会事務局による日程調整を経て、各委員は、常総市役所、市施設、あるいは対象者の自宅や事業所等において対象者と直接面談してヒアリングを実施した。なお、ヒアリング会場への出席者は各担当委員と対象者のみであり、第三者委員会としての公正性を担保する観点から事務局職員は同席しなかった。各委員は、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（その明暗は別として）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。

また、この検討結果について個別の事実や問題の相互関係を構造化し、論点整理を図った上で、本報告書の目次構成を決定し、各委員が分担して各章の執筆を行った。

以下に、本検証委員会の開催状況、ヒアリング実施状況、及び、検証報告内容の取りまとめ方法について述べる。

(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。以下に、各回の開催日付と主な開催目的を示す。

日付	回数	主な開催目的
平成27年12月17日(木)	第1回委員会	意見交換、作業方針の検討
平成28年1月22日(金)	第2回委員会	ヒアリング対象者・担当者の決定
平成28年2月20日(土)	第3回委員会	ヒアリング進捗報告、対象者の追加
平成28年3月11日(金)	第4回委員会	ヒアリング進捗報告
平成28年3月22日(火)	(作業会合)	KJ法によるヒアリング内容の整理
平成28年3月24日(木)	第5回委員会	ヒアリング内容の確認、報告書目次構成の検討
平成28年4月22日(金)	第6回委員会	報告書各章草案の報告
平成28年5月13日(金)	第7回委員会	報告書各章原稿の確認
平成28年5月27日(金)	第8回委員会	報告書案の決定

(4) ヒアリング実施状況

本検証委員会では、各委員が分担して対象者と直接面談してヒアリングを実施した。ただし、必要に応じて同一の対象者に複数の委員が同時に面談する場合や、複数回に分けてヒアリングを実施する場合もあった。結果的に、本検証委員会でのヒアリングの実施回数は計 77 回、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。

以下に、各回のヒアリングの対象者（機関、部署）、実施日、各回で面談した対象者数、所要時間、及び、実施場所を示す。

対象者	実施日	人数	時間	実施場所
(常総市役所)				
市長	H28.02.29.	1	1	市役所本庁舎
副市長	H28.02.29.	1	1	市役所本庁舎
教育長	H28.03.09.	1	1.5	市役所本庁舎
企画部長	H28.02.19.	1	1	市役所本庁舎
企画課	H27.12.24.	4	2	市役所本庁舎
秘書広聴課	H28.02.08.	2	1	市役所本庁舎
情報政策課	H28.02.09.	2	1	市役所サーバー棟
総務部長	H28.02.08.	1	1	市役所本庁舎
総務課長	H28.02.17.	1	1	市役所本庁舎
人事課長	H28.02.17.	1	1	市役所本庁舎
市民生活部長	H28.02.17.	1	1	市役所本庁舎
安全安心課	H27.11.30.	4	2.5	市役所議会棟
〃	H27.12.10.	4	2	市役所議会棟
〃	H28.01.15.	4	1.25	市役所本庁舎
安全安心課消防係	H28.02.17.	2	1.5	市役所本庁舎
保健福祉部	H28.02.10.	3	2	市役所本庁舎
保健福祉部長	H28.02.17.	1	1	市役所本庁舎
社会福祉課	H28.02.10.	3	2	市役所本庁舎
高齢福祉課	H28.02.10.	3	2	市役所本庁舎
保健推進課	H28.02.10.	3	2	市役所本庁舎
産業労働部	H28.02.10.	3	1.5	市役所本庁舎
産業労働部長	H28.02.29.	1	1	市役所本庁舎
農政課	H28.02.10.	3	1.5	市役所本庁舎
農政課土地改良係	H28.03.24.	1	1	市役所本庁舎
商工観光課	H28.02.10.	3	1.5	市役所本庁舎
都市建設部長	H28.02.19.	1	1	市役所本庁舎

対象者	実施日	人数	時間	場所
建設課	H28.02.08.	2	1.5	市役所本庁舎
石下支所長	H28.02.19.	1	1	市役所本庁舎
会計管理者	H28.02.09.	1	1	市役所サーバー棟
議会事務局長	H28.02.23.	1	1	市役所サーバー棟
教育委員会	H28.02.29.	4	1	市役所本庁舎
教育部長	H28.03.24.	1	1	市役所本庁舎
学校教育課	H28.02.29.	4	1	市役所本庁舎
豊田小学校	H28.02.29.	4	1	対象校校舎
大生小学校	H28.02.29.	4	1	対象校校舎
水海道小学校	H28.02.22.	4	1.25	対象校校舎
農業委員会	H28.02.10.	3	1.5	市役所本庁舎
電話交換手	H28.03.24.	2	0.5	市役所本庁舎
守衛	H28.03.24.	1	0.5	市役所本庁舎
(常総市内)				
県議会議員	H28.02.23.	1	1	市役所サーバー棟
市議会議員	H28.02.26.	1	1.5	市役所サーバー棟
消防団長	H28.03.24.	1	1	市役所本庁舎
消防団副団長	H28.03.24.	1	1	市役所本庁舎
水海道支団分団長	H28.01.31.	6	1.5	市役所本庁舎
石下支団分団長	H28.02.21.	10	4	石下庁舎
石下支団部長	H28.02.20.	2	2	市役所本庁舎
社会福祉協議会	H28.02.22.	4	1	対象団体事業所
民生委員	H28.02.18.	1	1	対象者宅
民生委員	H28.02.19.	1	1	市役所本庁舎
民生委員	H28.02.19.	1	1	市役所本庁舎
民生委員	H28.02.19.	1	1	対象者宅
民生委員	H28.02.19.	1	1	石下庁舎
新井木町防災会	H28.02.18.	3	1	対象者店舗
松の木安全会	H28.02.19.	1	1	株式会社水海道産業
水海道諏訪町町内会	H28.02.18.	1	1	対象者宅
根新田地区	H28.04.02.	2	1	対象者宅
市民	H28.02.18.	1	1	対象者宅
市民	H28.02.18.	1	1	対象者宅
市民	H28.02.24.	1	1	対象者宅

対象者	実施日	人数	時間	実施場所
市民	H28.02.18.	1	1	市役所本庁舎
昭和 61 年水害被災経験住民	H28.04.02.	1	1	対象者宅
外国人住民	H28.04.03.	2	1	カトリック常総教会
上三坂地区住民	H28.05.08.	10	2	市役所本庁舎
茨城 NPO センター commons	H28.02.18.	1	1	対象団体事務所
常緑工業株式会社	H28.02.12.	1	1	対象社事業所
日本電磁工業株式会社	H28.02.12.	1	1	対象社事業所
野村醸造	H28.02.12.	1	1	対象社事業所
筑水苑	H28.02.19.	1	1	対象社事業所
L・ハーモニー石下	H28.02.24.	1	1	対象法人事業所
きぬ医師会病院	H28.02.22.	4	1	対象法人事業所
(関係機関)				
常総広域消防本部	H28.02.08.	4	1.25	常総広域消防本部
茨城西南広域消防本部	H28.02.08.	4	2	市地域交流センター
下妻市立千代川中学校	H28.02.29.	4	2	対象校校舎
茨城県防災・危機管理課	H28.03.28.	3	2	茨城県庁
茨城県河川課	H28.03.25.	3	1.5	茨城県庁
茨城県常総工事事務所	H28.03.23.	2	2	常総工事事務所
国交省下館河川事務所・鎌庭出張所	H28.02.26.	5	2	下館河川事務所

(5) 論点整理と検証報告執筆

本検証委員会では、ヒアリングで得られた個別の事実や問題点を整理し把握するために KJ 法を用いて検討を行った。

KJ 法とは、文化人類学者の川喜田二郎氏によって開発された定性的な情報の整理手法であり、多数の断片的な事実、意見、アイディア等をまとめ、新たな視点からの発見や問題解決の手がかりを導き出す技法である。あるテーマに関する事実、意見等を「ラベル」に書き出し、このラベルのグループ化と抽象化を繰り返すことで、対象事象の全体状況の統合化と体系化が図られる。

本検証委員会ではこの KJ 法を用いて、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、論点整理を図る作業を行った。そして、この作業結果に基づいて検証報告項目を決定した。さらに、各委員は、ヒアリング結果のメモとともにこの KJ 法の結果を参照しつつ、それぞれの担当部分の執筆を行った。

なお、本報告書の第Ⅲ部の執筆に当たっては、各種の公開・非公開の資料を参照したほか、

基本的にはヒアリング実施時に対象者から得られた発言内容の積み重ねに基づいて検証報告が記述されている。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、全て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。第Ⅲ部の検証報告を参照するに当たっては、この点について予め留意されたい。

(6) 検証報告項目の構成

本検証報告書では、常総市内外の関係者へのヒアリング結果に基づく検証報告を第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。この各章と個別の検証項目の関係を示したものが図5である。

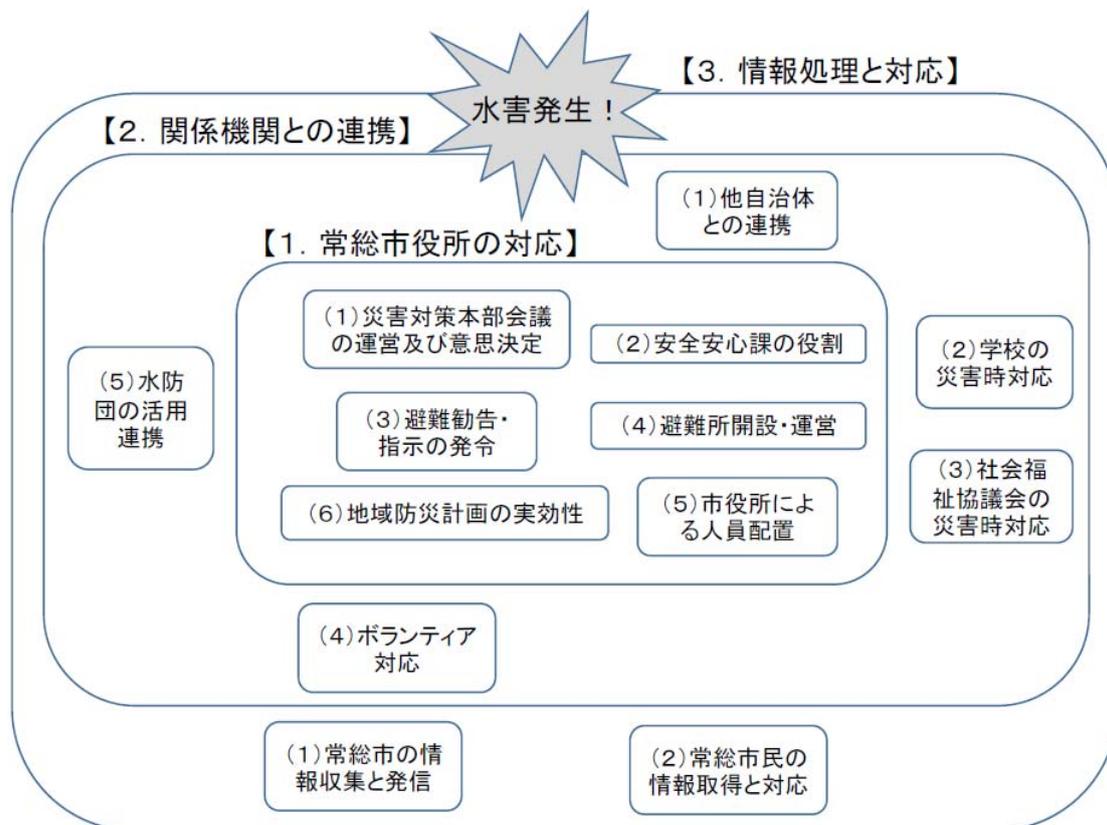


図5 本検証委員会の検証のスコープ(報告項目の構成)

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

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨に際し、常総市では、同市役所本庁舎 3 階西側の「庁議室」に災害対策本部を設置した。

庁議室は、幅 9.9m×奥行 7.2m の長方形で、市長室に隣接しているが、両室は中扉で往来可能である。平素、庁議室には、その中央に直線型と曲線型の各 4 脚ずつのテーブルが、陸上競技のトラック状に組み合わせられ幅 6m×奥行 2.4m にわたって並べられ（以下、これを「庁議テーブル」と呼ぶが、しかしこの庁議テーブルはいわゆる円卓状のものではなく、各テーブルに囲われた中央部には空間ができていた形状のものであった）、市三役と部長級職員の市幹部による庁議に用いられていた。庁議では、各構成員が着座する座席が定まっており、市長室側を背にトラックの曲線部の頂点に市長が着席し、その右側に副市長、左側に教育長、以下時計回りに総務部長、保健福祉部長、都市建設部長、教育部長、会計管理者、秘書広聴課長（市長の対面側）、議会事務局長、石下支所長、産業労働部長、市民生活部長、企画部長（副市長の右隣）の順に着席するのが通例となっていた。



写真1 庁議室内全景

常総市地域防災計画（平成 25 年 3 月改訂）に定められた「災害対策本部会議」の構成員はほぼ庁議メンバーと同一であることなどの理由から、常総市では災害対策本部は庁議室に設置するのが慣例化していた。今回の鬼怒川水害でも庁議室に災害対策本部が設置され、庁議メン

バーのほかには、災害対策本部の事務局として安全安心課長や、災害対策本部での議事のホワイトボードへの板書役として複数の企画課職員が庁議室に入った。安全安心課長は、庁議テーブルに着くのではなく、庁議室入口から右方奥、議会事務局長の後方付近の廊下側壁際に置かれたテーブルに着席した。企画課職員は、庁議室の窓際奥、会計責任者や秘書広聴課長の後方に置かれたホワイトボード付近に控えていた。

しかし、災害対策本部の設置場所として、この庁議室には庁舎内でのレイアウトと庁議室内のスペースの広さの２点から問題があった。まず、庁舎内の配置の観点では、庁議室は、災害対策本部の事務局「統括班」の主力として重要な役割を果たすべき「安全安心課」と物理的に隔てられ離れすぎている。具体的には、庁議室が本庁舎３階西側に位置するのに対して、安全安心課は本庁舎２階東側にあった（図６、図７）。この位置関係により、災害対策本部の事務局・参謀機能を担うべき安全安心課で収集された情報を災害対策本部へ報告する際、及び、災害対策本部での避難勧告・指示等の決定事項を安全安心課へ下命する際の双方の場面において、いちいち電話連絡や伝令役の職員の往復による口頭伝達を必要とした。

スペースの観点では、庁議室は災害対策本部の設置場所としてはあまりに手狭だった。地域防災計画によれば、災害対策本部の事務局として統括班、情報班、資源管理班、庶務班が置かれることになっている。また、災害の応急対応にあたっては、警察、消防、自衛隊、茨城県、国土交通省等の関係各機関との情報共有に基づき、密接な連携が求められる。そのため本来であれば、災害対策本部会議に事務局機能を担う職員や関係各機関からの連絡要員にも参加してもらうのが望ましいが、そもそも庁議メンバーが会議を行うためにデザインされた庁議室では、それら事務局職員が業務を行ったり、関係各機関からの連絡要員が会議に参加したりするだけのスペースも設備も不足していた。

この２点の問題は、災害対策本部を庁議室に置くのであれば、「災害対策本部事務局の主力となる安全安心課を庁議室に隣接させる」か、あるいは「災害対策本部をより広いスペースのある大会議室などに臨時に設置し事務局機能も併設させる」か、のいずれかの方策によって解決できる性質のものである。

このうち前者に関して、現在の常総市役所本庁舎は東日本大震災による被災を受けて現地建て替えされ、2014年11月に竣工したものであるが、この設計時に「災害対策の観点から庁議室と安全安心課は隣接させるべき」との指摘が庁内から挙がっており、一部では現行の庁舎内レイアウトの課題が認識されていた。しかし、防災行政無線の操作設備が本庁舎２階東側に配置されており安全安心課はその操作を担当しなければならないなどの理由から、結局は現在のレイアウトで決定された。

一方、後者に関しては、本庁舎に隣接する議会棟に災害対策本部と事務局機能を併設させるだけのスペースを有する大会議室が存在するが、そこに災害対策本部を設置する事前計画は持たれていなかった。今回の鬼怒川水害対応でも慣例に従い、庁議メンバーが庁議室において平素通りに着座して災害対策本部が設置されたが、その後、対応課題が山積していく中で災害対

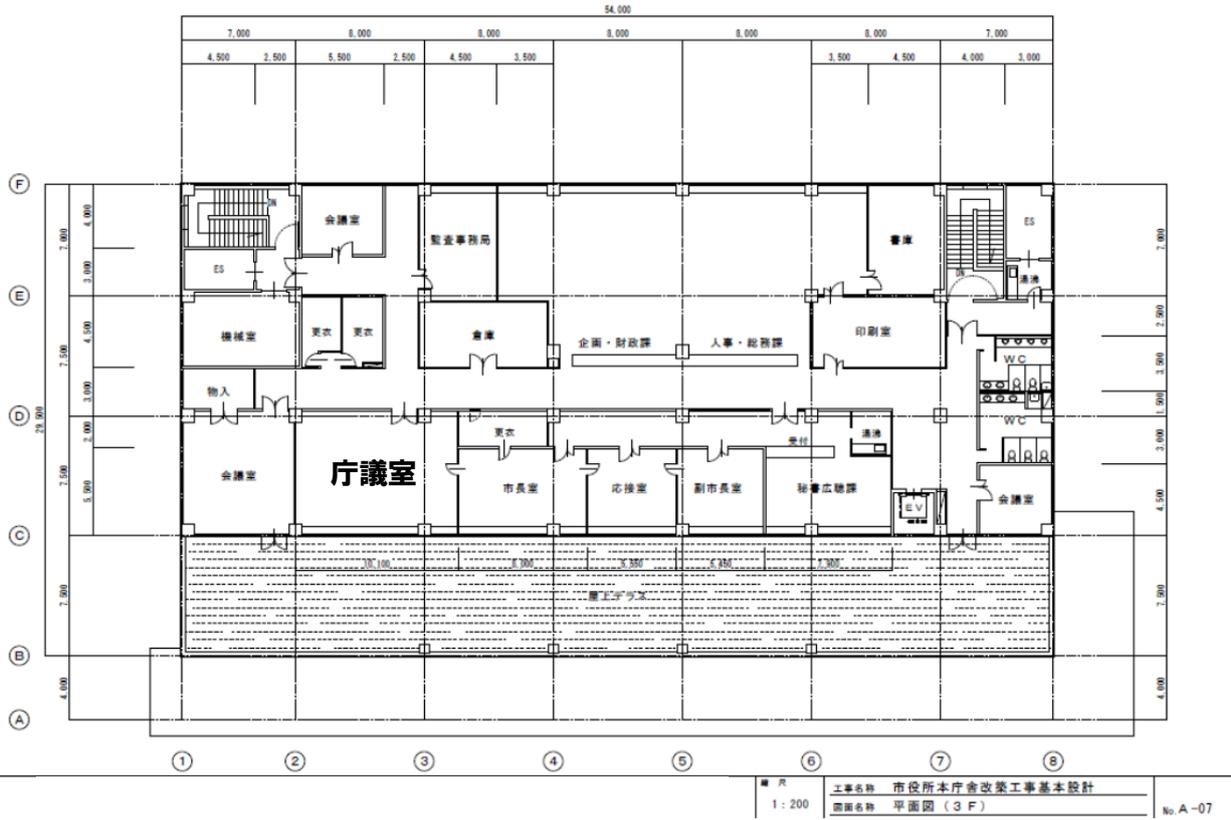


図6 庁議室の位置(常総市役所本庁舎3階平面図)

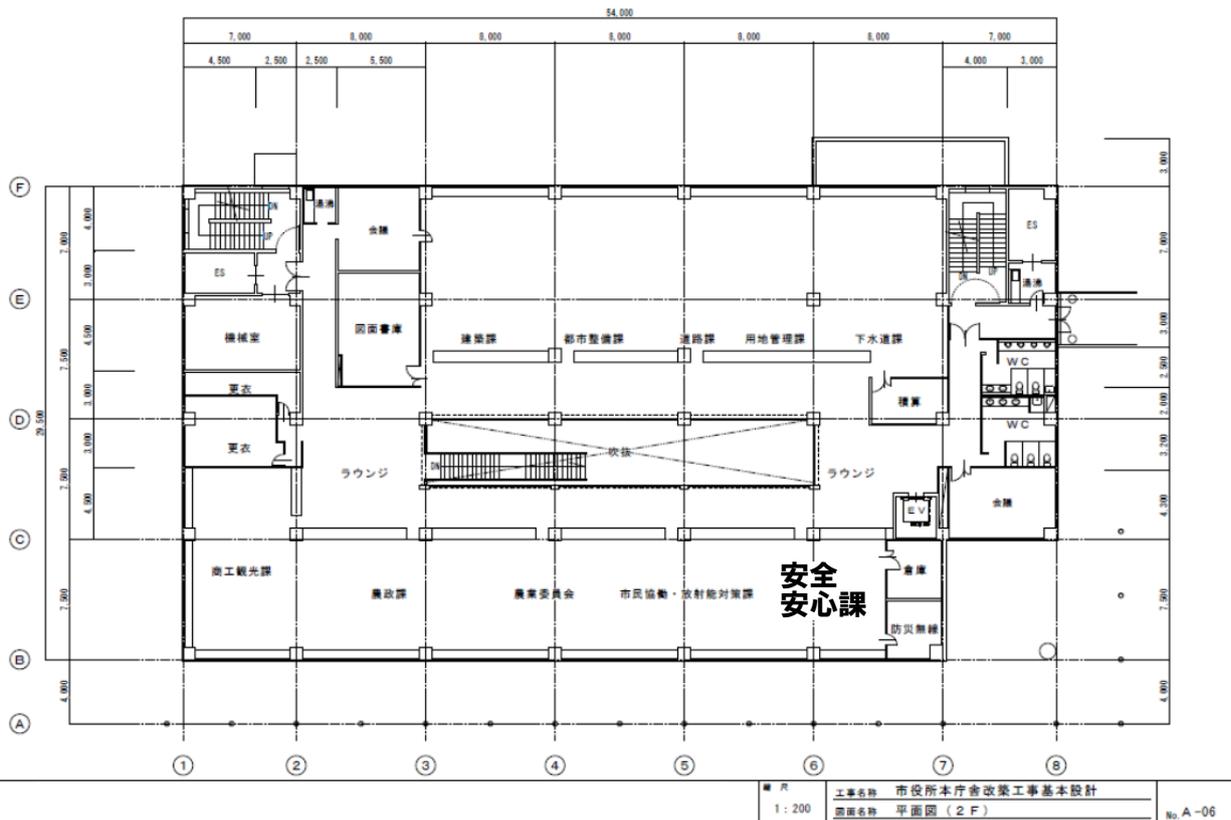


図7 安全安心課の位置(常総市役所本庁舎2階平面図)

策本部の再セットアップの余裕は失われていった。一時、災害対策本部の移設が検討されたこともあったが、それは、常総市役所の浸水と停電を理由に本庁舎以外の市施設への移転を検討したものであり、必ずしも災害対策本部とその事務局機能の連携改善を意図したものではなかった。結局、災害対策本部の移設については、本庁舎停電の復旧に目処がつくことによって沙汰やみとなった。

結果的に、今回の鬼怒川水害では本庁舎 3 階の庁議室に災害対策本部が設置され、その事務局・参謀機能を担うべき安全安心課は 2 階のまま、両者が隔離した状態で対応を強いられ、両者間では電話または職員の往復による口頭伝達での「連絡」という行為を要した。これは労力と時間を浪費するばかりでなく、連絡内容の漏れ、取り違え、意図の誤解など情報伝達の正確性を欠くミスの温床となり、互いの中の情報共有と意思疎通を阻害する要因になったと考えられる。また、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なかったため、安全安心課の状況掌握と課職員を直接指揮できずにいたことも災害対応上、支障要因であったと言える。

なお、以上の災害対策本部の物理的環境面での問題は、今回の鬼怒川水害への常総市の災害対応上で生じた様々な課題の遠因になったとも考えられる。

(提言)

- 災害対策本部の設置場所は庁議室にこだわることなく、より広い大会議室などを利用するとともに、災害対策本部メンバーと統括班や情報班、広報班などの事務局機能を同一または隣接のスペースに配置し、災害対策本部と事務局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。
- 災害の応急対応にあたっては、警察、消防、自衛隊、茨城県、国土交通省等の関係各機関との情報共有に基づき、密接な連携が求められるため、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

2015 年 9 月 9 日には、太平洋沿岸に停滞する前線と台風 18 号の影響により関東地方と東北地方で大雨となることが予想されていた。常総市では、その前日に発表された大雨注意報が継続していたほか、9 月 9 日 5 時には洪水注意報も発表された後、16 時 36 分には大雨警報（土砂災害、浸水害）と洪水警報が発表された。また、鬼怒川上流部の日光市など栃木県内では大雨となっていることが報じられていた。

こうした状況の中、常総市役所でも 9 月 9 日夕刻には風水害対応への警戒感が持たれ始めており、その時点ではまだ災害対策本部設置には至らなかったが、市長は災害対応に備えて帰宅せずに市庁舎内に待機していた。市長以外の災害対策本部構成員である副市長、教育長、部長

級職員らは、退庁の際に安全安心課から「今夜、災害対策のため招集がかかる可能性がある」旨の予告を受けた上で帰宅し、自宅待機していた。テレビやインターネット等で情報収集を図るほか、地域防災計画を参照し自らの役割を再確認する者などもいた。

常総市の災害対応が本格的に動き出したのは、同日 22 時 54 分に国土交通省関東地方整備局下館河川事務所から常総市長の携帯電話宛に「ホットライン」と称される通話で河川氾濫対策に関する情報がもたらされたことが契機となった。この時には、「若宮戸で越水の可能性が高い。避難勧告、避難所の準備をしてください」と助言する内容だった。これを受け市長は、災害警戒にあっていた安全安心課に赴き、災害対策本部設置に向けた準備とその構成員の招集を行うよう指示した。災害対策本部構成員に電話連絡が行われるとともに、約半数が自宅待機していた同課職員も全員が招集された。そして、安全安心課からの招集連絡を受けた構成員は各自市役所本庁舎へ参集し、9月10日0時10分に常総市災害対策本部が設置され、公式に活動を開始した。災害対策本部は、常総市の慣例に従い常総市役所本庁舎3階の庁議室に設置され、各メンバーは平素の庁議と同様の席順で庁議テーブルに着席した。ここで災害対策を所管する安全安心課長は（庁議メンバーではないため）庁議テーブルには着かず、庁議室入口から右方奥、議会事務局長の後方付近の廊下側壁際に置かれたテーブルに着席した。一方、災害対策の内容について、web ページ掲載やマスメディア対応に当たる情報政策課の職員は庁議室内に席を得ていなかった。また、今回の鬼怒川水害対応の初期の数日間は、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には庁議室内に席が与えられておらず、災害対策本部会議に参加できていなかった。

災害対策本部では最初に、市長からホットラインによる情報内容について説明が行われた上で「ついては対策を協議いただきたい」との言葉を皮切りとして災害対策の検討が開始された。災害対策本部会議は、当初から市長または副市長が司会進行役を務め、随時メンバーが意見を述べるという形式で進行した。市長・副市長とも不在の際には企画部長が進行役を代行することもあった。また、災害対策を所管する市民生活部長や安全安心課長からは随時状況説明が行われた。それ以外の災害対策本部メンバーの役割分担は、特になかった。そのため、災害対策本部にもたらされる情報に対して、メンバー全員で議論して具体的な対策内容が検討された末、最終的に市長が結論を出すというプロセスで案件が処理されていた。例えば、避難勧告・避難指示の対象地域や避難場所を決定する際には、メンバーが各自頭の中で現地の地理を思い浮かべながら、口々に対象とすべき町名と施設名を挙げていき、また他の者がそれを補足して町名・施設名を追加し、最終的に市長が口頭で結果をまとめる、という流れで検討されていた。つまり災害対策本部会議は、言わば「全員対応」の形で運営されていた。こうした議論の結果は、企画課職員によって庁議室内のホワイトボードにメモが板書された。一方で、災害対策本部会議における詳細な活動記録を残すことへの配慮は十分になされず、議事録等作成のための記録係は置かれなかった。

こうした災害対策本部の運営方法には、いくつか問題点を指摘できる。第一に、各メンバー

の役割分担がないまま全員対応を続けることは、一見して協調的な対応にも思えるが、随時もたらされる局所的な情報に対して、災害対策本部メンバー全員の注意が一点集中してしまい、対応が逐次的になりがちになるという弊害をもたらした。簡潔に言えば「情報に振り回される」状態が生じてしまっていた。そこには、全体状況を俯瞰的に眺めた上で個別の対応の妥当性や優先劣後を検討するという視点が欠けていた。本来であれば、もたらされた情報を集約して事態の全体像を総合的に分析し、メンバー間で「状況認識の統一」を図った上で、「当面の解決目標」を設定し、それに応じて個別案件の対策を立案するとともに、その内容を確認し承認するというプロセスをとることが望ましい*。これに対して、役割分担のないまま災害対策本部メンバー全員が同列の観点から対策を協議する形式は、対応が逐次的・局所的に偏りがちになるばかりでなく、必要な対策内容の抜けや漏れを生む温床ともなった。

第二の問題点は、災害対策本部会議と同事務局との連携不足である。本来であれば、もたらされた情報を集約・分析し、対策を立案するのは災害対策本部事務局の「統括班」の役割と言えるが、今回の鬼怒川水害対応では、この部分の機能が十分でなかった。これは、統括班の主力となるべき安全安心課が、庁議室から物理的に隔てられ離れすぎていたこと、市民やマスコミ、関係各機関から殺到する問い合わせ電話の対応に忙殺されたことにより、本来、同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。また、庁議室の災害対策本部では、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することができなかったことも阻害要因となった。その点に関しては、今回の常総市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ていたことが大きく影響していたと推察される。つまり、災害対策本部会議構成員の多くを兼ねる庁議メンバーが庁議室内の庁議テーブルに平素通りの席順で着席した時点で、メンバーには普段の庁議と同様の運営となることが暗黙のうちに意識付けられてしまった可能性がある。特に、市民生活部長と安全安心課長が、市長・副市長らに近接して着席していなかったことは、彼らを補佐する上で得策でなかった。

第三の問題点は、災害対策本部の詳細な活動記録や議事録を残す配慮が十分でなかったことである。庁議室内では、平素の庁議と同様に企画課職員によって、災害対策本部の議論に関するメモがホワイトボードに板書されていた。基本的に災害対策本部で決定された事項について板書が行われていったが、時には庁議室にもたらされた情報が記入されることもあった。また、ホワイトボードへの板書は、議論の進展によって事後的に書き足しなどが行われることもあり、時間的な前後関係が不明となる場合もあった。さらに、記録の保存性という観点では、ホワイトボードのメモの多くは写真撮影されたが、一部ではそれを欠き記録が失われてしまった部分もあった。これらの点から、ホワイトボードの板書は、必ずしも災害対策本部の議事録や活動記録の代替となるものではなかった。この活動記録や議事録が残されなかったことは、今回の常総市の鬼怒川水害対応に関する説明責任の観点でも、また将来の常総市の災害対策の改善と

* 林春男, 牧紀男, 田村圭子, 井ノ口宗成: 第10講 ICSによる危機対応組織の運営, 組織の危機管理入門 リスクにどう立ち向かえばいいのか, 丸善株式会社, pp.107-117, 2008.

いう観点からも瑕疵であったと言わざるを得ない。この件も、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たことの影響とも考えられる。

第四の問題点は、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なかったことである^{*}。常総市地域防災計画では、情報政策課は「情報班」として位置付けられているが、同課職員は庁議室に席を得ていなかったことで、災害対策本部での検討状況や決定事項等の具体的内容を把握しきれずにいた。そのため、特に同課ではマスメディア対応を的確に行うことができなかった。この原因としては、2014年4月の機構改革により、それまで広報業務を担当していた秘書課が「秘書広聴課」と「情報政策課」に分割され、広報業務は情報政策課が担当するようになっていたが、秘書広聴課長が庁議メンバーとして災害対策本部に詰めていたのに対して、情報政策課の職員を災害対策本部に臨席させるという配慮がなされなかった。この件も、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たことの影響と考えられる。

第五の問題点は、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ことである。災害の応急対応にあたっては、各関係機関との情報共有に基づいた密接な連携が求められるため、本来であれば、災害対策本部会議には各関係機関からの連絡要員にも参加してもらうべきである。実際、今回の鬼怒川水害対応では自衛隊や常総広域消防本部などは、早期から連絡要員を常総市役所に派遣していたが、常総市側で彼らに災害対策本部に参加してもらう配慮がなされていなかった。結局、各関係機関からの指摘を受け、彼らに災害対策本部会議への参加を求めるようになったのは、発災後数日が経過してからだった。

以上の問題点に共通する遠因としては、災害発生前の基本的な素地として、常総市では事前に地域防災計画について、災害対策本部会議構成員も含めて職員が十分に理解しておらず不徹底だったこと、防災訓練が形骸化し実質的な訓練が不足していたことなどが挙げられる。また、今回の鬼怒川水害対応に即して言えば、常総市の組織として、平常時の業務体制から災害対応という緊急時体制へのモードの移行が明確に宣言されなかったことが、上記の各問題を引き起こす要因となっていたと考えられる。災害対策本部会議に限れば、平常の庁議の延長上として対応が図られたことが様々な問題を誘発させていた。

(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、例えばその進行は市民生活部長あるいは安全安心課長が担うなど、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。このため、災害対策本部会議においては、市民生活部長と安全安心課長が、市長・

^{*} 平成25年3月改訂の常総市地域防災計画では、報道機関対応は「統括班」の事務分掌とされる一方、情報政策課は統括班には含まれていなかった。しかし、これはむしろ地域防災計画上の不備と見るべきである。

副市長らに近接して着席すべきである。

- 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。つまり、安全安心課への問い合わせ電話については、安全安心課職員が対応するのではなく、他部署からの臨時応援職員があたるべきである。
- 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。
- また、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

9月10日に災害対策本部が設置された本庁舎3階庁議室における情報収集手段は、インターネット接続されたノートパソコン1台と固定電話1回線及び災害対策本部出席者が持つ携帯電話のみであった。テレビやファックス、コピー機などの設備は庁議室には備えられておらず、また、当初段階ではそれらが臨時に持ち込まれることもなかった。

ノートパソコンは、企画部長が持ち込んだもので、プロジェクターに接続されて国交省のwebページの河川水位情報などが随時庁議室内のスクリーンに投影されていた。このノートパソコンには、GIS機能を有するソフトウェアが搭載されており、位置座標データ付きのデジタル写真を取り込めば、マップ上の当該箇所にその写真を表示できる機能も備えていた。しかし、今回の鬼怒川水害対応ではそうした機能は必ずしも活用されなかった。

テレビについては、かつては庁議室内にも設置されていたが、市の経費節減の一環として撤去され、今回の鬼怒川水害対応にあたって災害対策本部が置かれた庁議室では、当初、テレビから情報を得ることができなかった。後に、建設課に設置されていたテレビが庁議室に移設されるが、それは9月10日朝の若宮戸溢水の後になってからのことであり、若宮戸での溢水の発生状況を把握するのにテレビはリアルタイムでは用いられなかった。

庁議室には電話が1回線あったが、代表電話の交換手には「外部からの通話を庁議室にはつなげないように」との指示が与えられていたため、市民やマスコミ、周辺市町村、各関係機関からの電話は、基本的に安全安心課で受けてから庁議室に情報が回されていた。その安全安心課ではひっきりなしに電話が殺到したため、外部からなかなか安全安心課に電話が繋がらない状況が生じた。これに対しては、警察、消防、自衛隊、県、国交省などの各関係機関からの連絡要員を災害対策本部に入れていれば、少なくともその相手先機関との連絡や情報共有には有用であったはずであるが、当初、災害対策本部会議にはそれら関係各機関の要員が参加できていなかった。

事後、こうした状況を指して「庁議室は情報が遮断されていた」とか「閉ざされていた」と評されるほど、当時の災害対策本部の情報収集手段は貧弱であった。こうした中、庁議室内の

災害対策本部メンバー各自の携帯電話には、個人的にその電話番号を知っていた外部の者から多数の電話が着信するようになった。また、庁議室には次第に、地域防災計画に記載された災害対策本部会議、同事務局または関係各機関からの派遣要員以外の者（以下「非要員」と言う）も出入りするようになっていたが、市内各所の市民と独自のパイプを持つ非要員からの口頭報告によって、多様な情報が災害対策本部にもたらされた。しかし、多くの場合それらは「情報収集」という能動的な行為ではなく、受動的に情報を受け止めるにとどまり、それらの内容はほとんど整理されることなく、情報は錯綜した。この状態は、9月11日4時頃に市役所が浸水により停電し固定電話が使用不能になることで、さらに拍車がかかった。

庁議室内では、企画課職員によって災害対策本部会議の結果がホワイトボードに板書された。また、市民からの救助要請や安否確認の問い合わせに関しては、その内容が紙片に記入され、庁議室の壁面に貼り付けられていったが、それらは必ずしも災害対策本部にもたらされた情報の集約を目的としたものではなく、進行する災害事象による事態の全体状況を把握するのにも十分なものではなかった。

情報の集約に関しては、大判の地図上に随時各種情報を書き込んでいく方式が、一覧的な全体状況の把握とメンバー間の状況認識の統一の上で有効な方法と思われる。しかし、今回の鬼怒川水害対応の初期段階の庁議室内には、一部の者が手持ち資料として地図を持ち込んでいたものの、災害対策本部内の全員が同時に見渡せる大判の地図は用意されなかったため、図上で情報が集約されることはなかった。また、庁議室内に持ち込まれたノートパソコンに搭載されたGISソフトは、その代替となりうるものではあったが、当時それは必ずしも活用されなかった。

なお、自衛隊からの要請を受けて、9月11日14時頃から庁議室の壁面に貼り付けられた救助要請者の住所地を都市計画図にプロットするマップ作りが始まり、翌12日に完成したが、このプロットマップは別室の自衛隊と警察に提供され、庁議室の災害対策本部で用いられることはなかった。また、後に防災科学技術研究所から市内の浸水状況や交通規制情報等をまとめた大判の地図が提供されるようになったが、災害対応の初期段階（少なくとも9月10日中）には、大判地図は庁議室内に存在しなかった。

このように情報収集手段の貧弱さ、情報の整理・集約の工夫を欠いた結果、災害対策本部では、市内の浸水や被害の全体状況がなかなか把握できずにいた。後日、あるメンバーはこの状態を指して「情けないくらいに市内の状況がわからなかった」と評するほどであった。そのため、災害対策本部会議のメンバー間ですら「状況認識の統一」を図るには遠く及ばなかった。

以上で述べた災害対策本部における情報収集及びその集約に関して、いくつか問題点を指摘できる。第一に、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ことである。特にテレビすらない状況は、市内での浸水状況のリアルタイムでの把握を困難にした。経費節減のためにテレビが撤去されていたにしても、災害対応時には庁内から臨時にテレビ等の情報収集手段を移設するという方法もあり得たが、そのような段取りは準備されていなかった。

た。この原因としては、事前の防災訓練が形骸化し実質的な訓練が不足していたことにより、常総市の災害対策の中核として、テレビなど利用可能な情報ツールを少しでも取り入れようとする姿勢や発想に欠けていたことにあると言えるかもしれない。

第二の問題点は、災害対策本部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ったことにより、情報が錯綜したことである。この原因は、一にも二にも第一の問題として指摘した災害対策本部における情報収集手段の貧弱さに求められる。自前の手段による情報収集に事欠き、部外者からの情報に受動的に頼る状況は、災害対策本部の組織統制の観点からも問題があり、当初は情報提供の名目で庁議室に出入りしていた非要員に、災害対策本部の意思決定プロセスへの介入を許す温床となった。

第三の問題点は、情報集約のための大判の地図資料が用いられなかったことである。大判の地図上で情報集約が図られれば、少なくとも災害対策本部における状況認識の統一はより容易になったものと思われる。この大判地図が用意されなかった理由としては、災害対策本部メンバーの多くは常総市のベテラン職員であり、「地元のことだから地理関係は十分に頭の中に入っている（から地図などなくても事足りる）」との意識があったことが挙げられる。しかし、旧水海道市と旧石下町の合併からようやく 10 周年を目前に控えたところで、災害対策本部会議のメンバー間で必ずしも市内の地理認識が詳細まで共有されていた訳ではなかった。たとえ全員が市内の地理に関して詳細な共通認識を持っていたとしても、被害状況とそれに対する水防活動や避難勧告・指示等の対策状況を地図上に書き込み、視覚的にも確認することは、対策内容の決定の迅速化が期待できるほか、それら対策の抜けや漏れを防ぐ上で極めて有用だったはずである。

第四の問題点は、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ことである。情報収集体制を強化するためには、当初から災害対策本部会議に各関係機関の連絡要員にも参加してもらうべきであるが、常総市はその配慮あるいは発想に欠けていた。結局、関係各機関の要員に災害対策本部への参加を求めるようになったのは、発災後数日が経過してからだった。この原因としては、常総市の災害対応体制として事前から地域防災計画が十分に徹底され浸透していなかったことを挙げざるを得ない。

第五の問題点は、災害対策本部に数多くの情報がもたらされるものの、それらは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に行われなかったことである。これにより市内の浸水や被害の全体状況が把握されず、災害対策本部内で状況認識の統一が図れなかったばかりか、重要な情報が雑多な情報の中に埋没してしまう温床となった。この原因は、災害対策本部では明確な役割分担がなされず全員対応が繰り返されていたこと、及び、安全安心課が問い合わせ電話への対応に忙殺され同課が本来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ずにいたこと、その 2 点にある。

(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。特に「情報収集」と「問い合わせ対応」とは異なるものであることは明確に意識されるべきである。
- 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。
- そうした情報集約は、GISによるシステムも活用可能ではあるが、その操作に高度な技量を要し、特定の担当者しか操作できないなど情報入力に無駄に時間を要してしまうようでは意味がない。

4) 災害対策本部の意思決定プロセス

災害対策本部での会議は、市長または副市長が司会進行役を務め、随時メンバーが意見を述べるという形式で進行した。市長・副市長ともに不在の際は、企画部長が進行役を代行することもあった。また、災害対策を所管する市民生活部長や安全安心課長からは随時状況説明が行われた。それ以外では災害対策本部のメンバーで、「情報分析」、「対策立案」及びその「確認・承認」といった役割の分担は特になされなかった。そのため、災害対策本部にもたらされる情報に対し、メンバー全員で議論して具体的な対策内容が検討された末、最終的に市長が結論をまとめるというプロセスで案件が処理されていた。つまり、役割分担がないままに「全員対応」で対策が立案され、決定されていった。こうした形式での対応は、9月10日6時頃に若宮戸で生じた鬼怒川溢水に備えた避難対策までは、比較的順調に機能していたと思われる。

しかし、溢水により浸水域が広がり、また若宮戸より下流域でも、各所で越水等の危険性が増していく中、各所から災害対策本部に情報が押し寄せ、問題が山積するようになると庁議室内は「切羽詰まった状態」に陥った。押し寄せる情報はうまく整理されることもなく、また、どこから問題を解決していこうという優先順位が明示されることもなかった。情報の整理や分析が行われないということは、災害対策本部内で情報共有と状況認識の統一が不徹底となることを意味し、その状態では課題解決の優先順位を付けることも難しいことから、対策は局所的・逐次的にならざるを得なかった。つまり、もたらされた情報に対して、言わば「場当たり」的な対応が繰り返されがちとなった。一方で、何かを決めようとする際には、災害対策本部会議のメンバーから様々な意見は出されるものの、その集約に時間がかかるようになり、その間にもさらに問題が山積していくことでさらに議論が長引くという悪循環に陥ってしまい、結果的

に災害対策本部の機能低下を招いた。

こうした災害対策本部の状況は、外部からは非常に歯がゆく見え、災害対策本部での議論に対して（災害対策本部会議，同事務局または関係各機関からの派遣要員以外の）非要員に介入の口実を与え、避難対策等に関する意思決定への干渉を招く誘因となった。また、こうした外部からの介入は、災害対策本部での議論をさらに長引かせ、その機能を低下させるという悪循環につながった。

以上の災害対策本部の意思決定プロセスには、いくつか問題点を指摘できる。第一に、災害対策本部では「情報分析」，「対策立案」及びその「確認・承認」などの役割分担がなされず、「全員対応」で対策が立案され、決定されていたことである。これにより災害対策本部では、押し寄せる情報の整理・分析が行われず、それゆえに俯瞰的な全体状況が把握されることもなく、状況認識の統一が図られることがなかった。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。この原因としては、市庁内で事前から地域防災計画が徹底されておらず、災害対策本部のメンバー間での役割分担が十分に認識されていなかったこと、及び、安全安心課が本来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ことにあると考えられる。

第二の問題点は、災害対策本部に情報が押し寄せ、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ことである。本来であれば、どのような優先順位で問題解決を図るのか、あるいはどのような判断基準で事態に対処していくのかという「当面の目標」が明示されるべきであるが、今回の鬼怒川水害対応では、それ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・逐次的なものになってしまったとともに、災害対策本部メンバーのみならず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。

第三の問題点は、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は指針を欠き、議論が長引いてしまったことである。本来であれば、その時点で検討すべき明確なテーマが設定されるべきであったが、今回の鬼怒川水害対応では、それがなされなかったがゆえに議論がなかなか集約されず、避難対策の具体的内容等の結論を得るまでに時間がかかりすぎてしまっていた。そしてそれは、さらに問題が山積していくという悪循環を生じさせ、災害対策本部の機能低下を招いた。災害対応などの緊急時には、急速な事態の進展に対処すべくトップダウンによる即決が求められる場面も多いが、今回はそうした形でのリーダーシップの発揮は乏しかった。

第四の問題点は、上記の災害対策本部の機能低下が非要員の介入を許してしまう素地となったことである。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を低下させる悪循環を招いた。この原因については、上記の第一から第三の問題点に関して言及した事象に求められるが、その結果生じた影響については、次項で改めて考察することとする。

(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すべきである。これにより俯瞰的な全体状況が把握するとともに、対策内容の抜けや漏れの有無を十分にチェックすることが必要である。
- 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。これにより、災害対策本部メンバー及びその配下の一般職員に至るまで、その時点で各自が遂行すべき役割の判断の拠り所となる。

5) 災害対策本部及び市庁組織の統制

2015年9月10日0時10分に常総市災害対策本部が設置された本庁舎3階の庁議室には、当初、災害対策本部会議構成員、同事務局職員が入ったが、次第に地域防災計画に記載された災害対策本部会議、同事務局または関係各機関からの派遣要員以外の者（非要員）も出入りするようになった。彼らは自分自身で得た市内の状況や、市内各所の市民等から独自のパイプで得た情報を報告するとともに、災害対策本部から情報収集するとの名目で庁議室に出入りするようになった。こうした動きは9月10日3時頃には生じていたと見られる。独自の情報収集手段の貧弱さと情報の整理・集約のための工夫を欠くがゆえに、市内の浸水や被害状況の全貌がなかなか把握できずにいた災害対策本部にとっては、誰がどのようにもたらす情報でも貴重でありがたいものとして受け止められた。そのため、非要員の庁議室への出入りは制限されることなく、むしろ自由な出入りが許容されていた。中には、災害対策本部に情報を伝えるとすぐに庁議室から退出する者もいたが、他方では庁議室にそのまま留まり、災害対策本部の議論に意見具申する者も現れるようになった。そうした非要員の存在については、災害対策本部のメンバーの中には、内心違和感を抱き、疑問視する者も少なくなかったが、その件について「誰も何も言わない」ため、結果的に9月11日中までは、そうした状況が続いた。

庁議室に出入りする非要員がもたらす情報の中には、確かに貴重かつ有用な内容も含まれており、そうした情報を得られることは利点であったが、中には地元住民からの苦情やクレームに近い種類のものも一部混在し、それらへの対応を強いられることは、災害対策本部の運営を阻害する一因となった。さらに、災害対策本部において、事案処理の機能低下が見られるようになると、それを歯がゆく思った非要員の介入が助長され、その介入が時には却って災害対策本部運営の阻害要因となり、さらにその機能低下を招くという悪循環が生じた。

庁議室内に非要員が出入りする状況がある一方で、庁議室外の庁内職員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、庁議室内と室外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。例えば、避難勧告・指示に関しては、庁議室内の災害対策本部で決定されると、その内容が本庁舎2階東側の安全安心課にメモまたは口頭で伝達され、同課職員によって防災行政無線のアナウンス用に原稿化された上で、放送が

実施された。放送終了後にはその原稿が情報政策課に回され、同じ内容を常総市の web ページに掲載する操作が行われたが、これ以外に庁内の職員に対して、避難勧告・指示の内容が伝わるルートはなかった。無論、災害対策本部で決定した各種対策の内容に応じ、それぞれ関連事項を所管する部長からその配下の職員に対して個別の指示・連絡はあったが、職員全般に対して災害対策本部内での決定事項を周知する配慮はなされていなかった。

その結果、庁議室外の職員からは、災害対策本部での動向がよく見えず、それゆえに各自が遂行すべき役割について判断の拠り所が得られない状態が続いた。そのことは、山積する業務に忙殺される職員がいる一方で、あまり業務が割り当てられない職員も存在するなど、人員配置のアンバランスを生む一因ともなった。

以上で述べた災害対策本部及び市庁組織の統制に関しては、いくつかの問題を指摘できる。第一に、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と、災害対策本部の意思決定への介入が許容されたことである。これは、災害対策本部のガバナンスの観点からは、極めて憂慮すべき問題であったと言わざるを得ない。非要員の出入りにより有用な情報が提供された利点もあったのも確かではあるが、一方で、災害対策本部の意思決定への過剰な介入や運営の阻害もたらされた。地元で甚大な災害が生じつつある時に、誰も「少しでも何かの役に立ちたい」と思い行動しようとする動機付けは理解できる。しかし、そのために災害対策本部のガバナンスが失われた末に、「船頭多くして船山に上る」ようになっては、本末転倒というものである。

第二の問題点は、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ことである。

このような事態を招いた原因としては、第一の問題点に関しては、災害対策本部としての組織統制の意識が欠如しており、非要員を排除しきれない組織統制上の緩さ、あるいは馴れ合いがあったことが挙げられる。そこには、事前の防災訓練が形骸化し実質的な訓練が不足していたこと、常総市において災害対策本部への権威付けが十分でなかったことなどが素地にあったものと考えられる。

一方、第二の問題点に関しては、庁内の職員全般に対して災害対策本部内での決定事項を周知する配慮がなされていなかった。これもその素地には事前の防災訓練が形骸化し実質的な訓練が不足していたことが挙げられる。

(提言)

- 災害対策本部の運営が密室で行われる必要はなく、オープンな形で議論が進められるのは良いことではあるが、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。これを欠くと、局所的な情報に基づき対策が偏る弊害が生じかねない。

- 災害対策本部での決定事項については、本部メンバーの各部長から部下への個別的・詳細な指示、あるいは要点については、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

常総市地域防災計画（平成 25 年 3 月改訂版）において、安全安心課は、秘書広聴課及び総務課とともに、災害対策本部事務局の「統括班」に位置付けられている。同地域防災計画によれば、同統括班の事務分掌として、次の 18 項目が挙げられている。

- 1 災害対策本部の設置及び本部の庶務に関すること。
- 2 防災会議その他関係機関との連絡に関すること。
 - 3 各部班との連絡調整に関すること。
- 4 本部員会議に関すること。
 - 5 職員の動員，解散の伝達に関すること。
- 6 県，防災関係機関との連絡に関すること。
- 7 予警報及び災害情報の受領，伝達に関すること。
- 8 避難の勧告，指示その他本部長命令の伝達に関すること。
 - 9 住民への広報活動に関すること（市ホームページ等）。
- 10 県，他市町村，自衛隊等への応援要請に関すること。
- 11 市防災行政無線の管理，運用に関すること。
- 12 消防団の招集，配備に関すること。
- 13 自主防災会との連絡に関すること。
- 14 水防本部及び水防活動に関すること。
 - 15 住民への広報活動に関すること（広報車，広報紙等）。
 - 16 報道機関との連絡及び記者会見等に関すること。
 - 17 災害視察者及び見舞客に関すること。
 - 18 帰宅困難者対策に関すること。

平常の業務内容との関連性から判断すると、以上の事務分掌の中で先頭に○を付したものは安全安心課が中心となり担当すべき項目と解釈される。これを見てもわかるとおり、災害対策本部事務局統括班の中でも、安全安心課は災害対策本部の事務局・参謀機能の主力となるべき部署であると言える。本来ならば、今回の鬼怒川水害対応における「統括班」を対象としてその役割・機能について検証すべきかもしれないが、ここでは常総市における災害対策の所管課として統括班の中心的位置を占める安全安心課に焦点を絞って検討する。

結論から言えば、安全安心課は上記の事務分掌項目あるい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は果たせなかった。また、常総市の機関である消防団を含め、警察、消防本部、自衛隊等の防災関係機関の活動状況等の動向も十分に把握できていなかった。

災害が発生した 9 月 10 日当日は、安全安心課に市民やマスコミからの問い合わせ、周辺市町村や関係各機関からの連絡の電話が殺到した。同日の 7 時 40 分頃から 18 時 30 分頃までに常総市役所の代表電話には 2,058 件の着信があり、その大半が安全安心課への転送を求めるものだったと言う。安全安心課には計 6 回線の電話があったが、ほぼ常時全回線が使用中で、通話が終わるとすぐ新たな通話がつながれる、ということの繰り返しだった。この約 11 時間は、安全安心課の電話に対して 1 回線あたり平均して 2~3 分に 1 件の転送希望の通話が入ったと見られ、当日、安全安心課には、ほぼひっきりなしに通話が集中し、その案件処理に追われていたことになる。この状況は、18 時 30 分以降も 9 月 11 日 4 時頃に浸水により市役所が停電し、電話が不通となるまで同様であったと見られる。

このような状況のため、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。そして、この電話対応は「情報収集」という能動的な行為ではなく、むしろ「情報の受け取り」や「問い合わせ対応」という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活動状況等の動向把握にまでは手が回らなかった。そのことにより、市内の浸水状況や被害に関する事態の全貌の把握が滞ってしまった。

また、安全安心課が、災害対策本部が置かれた庁議室と物理的に隔てられ離れすぎていたことは、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阻害要因となった。具体的には、本庁舎 3 階西側に位置する庁議室に対して、安全安心課は本庁舎 2 階東側にあった。この位置関係により、安全安心課で収集された情報を災害対策本部へ報告する際、及び、災害対策本部での避難勧告・指示等の決定事項を安全安心課へ下命する際の双方の場面において、いちいち電話連絡や伝令役の職員の往復による口頭伝達などの「連絡」を要した。これは要員の労力と時間を浪費するばかりでなく、連絡内容の漏れ、取り違え、意図の誤解など情報伝達の正確性を欠くミスの温床となり、災害対策本部と安全安心課の情報共有と意思疎通を阻害する要因になったと考えられる。

また、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ったことも災害対応上、支障要因であった。この物理的ハンディに備え、安全安心課長は、庁議室に同課職員を数名控えさせ、同課との間の連絡係を務めるよう命じていた。しかし、その役割は不徹底に終わった。具体的には、連絡要員が何度か往復するうちに、殺到する電話対応に忙殺される同課を離れられなくなり、庁議室に戻って来なくなってしまった。これにより庁議室に詰めていた安全安心課長は孤立し、自身の課の状況把握とその指揮が困難となった。

さらに、災害対策本部の運営方法が、地域防災計画に定められた形式とは異なり、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することができなかったことも、同課が災害対策本

部の事務局として機能しない一因となった。

以上の事情から、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は果たせなかった。同課がこのような状況に陥ったこと（あるいは「陥らせてしまった」こと）は、今回の常総市の鬼怒川水害対応において大きな支障をもたらした問題だったと言わざるを得ない。また、安全安心課が本来担当すべき防災関係機関の動向把握が全うされなかったことは、それら関係各機関との情報共有や応急対策で密接な連携を阻害する要因となった。

この安全安心課の機能をめぐる問題の遠因としては、そもそも災害対策本部が設置された庁議室と安全安心課が物理的に隔離していたこと、事前に地域防災計画が全庁的に十分に理解されず、職員に浸透していなかったこと、事前の防災訓練が形骸化し実質的な訓練が不足していたことなどが挙げられる。また、今回の鬼怒川水害対応に即して言えば、安全安心課には様々な電話が殺到し、職員がこの電話対応に忙殺されてしまったこと、その情報の過集中により受動的な情報受信に終始し、情報の集約や全体的な状況分析にまでは手が回らなかったこと、庁議室と安全安心課との間の連絡のための往復だけで余計な手間暇がかかったことなどが上記の問題を引き起こしていたと考えられる。特に、情報の過集中に関しては、問い合わせ電話が殺到する中、情報の意義がふるいわけされることなく個別案件の処理が図られたため、結果的に有用・重要な情報が埋没してしまい、的確に活用されなかったことが推察される。

ただし、こうした状況を直ちに安全安心課職員のみへの責に帰すのは妥当でない。災害発生時には、その所管課が慢性的な人手不足に陥るのは必定であり、「緊急対応モード」として他部署からの人員派遣の応援などが図られるべきであるが、今般はそうした人事マネジメント上の配慮が十分になされていなかった。

(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

常総市地域防災計画には、災害対策本部事務局統括班の事務分掌の一項目として「県、防災関係機関との連絡に関すること」が挙げられているが、この項目は安全安心課が中心となって

担当すべきものと解釈される。実際、国土交通省下館河川事務所と宇都宮・水戸両気象台が共同発表する鬼怒川、小貝川、利根川等の「指定河川洪水予報」、及び、国交省下館河川事務所が発する「水防警報」については、下館河川事務所から直接と茨城県常総工事事務所経由の2系統のルートによって、同課に伝達されていた。また、被害・避難者情報等に関する茨城県への報告やLアラート（災害情報共有システム）への入力、常総市内を管轄する常総広域、茨城西南広域の両消防本部との連絡・調整など、各防災関係機関との連絡を同課が担当していた。

しかし、前項でも述べたように、災害の進展に伴い、市民やマスコミからの問い合わせ、周辺市町村や各防災関係機関からの連絡等の電話が安全安心課に殺到し、その対応に忙殺されるようになると、同課では人的・時間的余裕が失われ、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ていった。例えば、Lアラートへの入力は、9月10日2時頃まではほぼ滞りなく行われていたが、それ以降は途絶えがちだった。結果として、安全安心課は、消防署や消防団などの関係各機関の活動状況等の動向を十分に把握できなかつた上、連携・調整も十分には行えなかつた。

また、安全安心課に数多くの情報が集まるものの、もたらされた情報の集約や全体的な状況分析にも手が回らなかつたため、それを関係各機関に提供し共有するという対応にはなかなかつながらなかつた。そして実際、常総市から関係各機関への情報共有が徹底されない事態が生じた。例えば、常総市には国交省下館河川事務所から市長の携帯電話宛に「ホットライン」と称される情報が度々もたらされていたが、消防本部など関係各機関にはその内容が常総市から伝えられることはなかつた。本検証委員会の聞き取り調査の際、ある消防本部幹部は、ホットラインの情報が共有されなかつたことについて「その情報が我々にも共有されていれば、より良い対応の仕方もあったかもしれない」と率直に遺憾を述べた。また、三坂町での鬼怒川決壊についても、消防本部には市からの通報はなく、消防本部側ではテレビや防災行政無線の放送でその事実を知る有様だった。

関係機関との情報共有に関しては、いわゆる「連絡が取れない人」の数について、9月10日の19時ごろに市から7人と発表された。その後、数の増減があつたが、警察等の確認作業の結果、「連絡不通者が残り1名」との情報9月15日に県から発表されたのに対し、常総市側ではそれを把握していなかつたことで混乱が生じた。この件については、国の防災基本計画では、「人的被害の数（死者・行方不明者数をいう。）については、都道府県が一元的に集約、調整を行うものとする。」とされているところ、常総市が警察との調整をしないまま「連絡が取れない人」として独自に公表していた。また、常総市側が把握していなかつたことについては、県が、常総市に連絡する前に発表してしまったことによるものであつた。

ちなみに、この「連絡が取れない人」というのは、ある対象者について、その周囲の家族や知人等の誰からも連絡が取れないという状況を指すものではなく、その中の一人からでも「あの人と連絡が取れないが・・・」と安否確認の問い合わせがあればカウントされるケースを意味するものであつた。しかし、これをマスコミが「行方不明者」と報じてしまったことで誤解

が広がった。この点については、常総市と茨城県のそれぞれが再三、マスコミに対して本来の趣旨を説明した上で訂正を求めたが、報道にはなかなかそれが反映されなかった。

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になされなかったことは、災害対応上、各機関との密接な協力・連携を妨げるものであり、大きな問題であった。

この問題を引き起こした遠因としては、地域防災計画に記載された各関係機関との協力・連携に関して事前の理解が十分でなかったこと、事前の防災訓練が形骸化し、関係機関も参加した形での実質的な訓練が不足していたことが挙げられる。また、今回の鬼怒川水害対応に即して言えば、当初、安全安心課が殺到する電話対応に忙殺され、各関係機関の活動状況等の動向把握や各機関への情報提供に手が回らなかったことに起因していたのは確かである。それとともに、災害対策本部でも各関係機関との情報共有について配慮が欠けていたことも原因していたと言える。具体的には、ホットラインの情報は市長の携帯電話に直接着信する通話によるものであり、災害対策本部側からその内容が具体的に伝えられなければ、安全安心課としては手の打ちようがないが、同課に対してホットラインの内容を関係各機関に提供するよう指示があった形跡は確認できない。それ以前に、そもそも災害対策本部に各関係機関からの連絡要員を招き入れ、本部会議に参加してもらっていただければ、同課を介さずとも関係各機関との情報共有は可能だったはずである。

(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。リエゾンとして人員が割かれてしまう難点はあるものの、リエゾンの存在による関係機関との情報共有のメリットはそれをはるかに凌ぐものと考えられる。

(3) 避難勧告・指示の発令

今回の鬼怒川水害では、常総市災害対策本部から市内の様々な地域を対象として、1回の避難準備情報と2回の避難勧告、8回の避難指示が（一部地域では重複もありつつ）発令された。今回の検証作業では、この中でも特に4種類の避難対策のケースについて大きな関心を持って関係者への聞き取り調査を実施した。具体的には、1)若宮戸溢水に備えた避難勧告・指示、2)豊水橋付近での溢水に備えた避難指示、3)三坂町越水・決壊箇所付近への避難指示、4)鬼怒川東側地域を対象とする西側地域への避難指示の4ケースである。ここでは、この各ケースについて、避難対策が決定されるまでの経緯を要約し適宜解釈や論評を加えた上で、最後に総括的に避難勧告・指示の発令をめぐる課題点や提言をまとめる。

1) 若宮戸溢水に備えた避難勧告・指示

今回の鬼怒川水害対応における避難対策は、若宮戸での溢水を警戒した玉地区等への避難準備情報の発令から始まった。そもそも常総市災害対策本部設置の契機となったのは、9月9日22時54分の国土交通省下館河川事務所から常総市長の携帯電話のホットラインで「若宮戸で越水の可能性が高い。避難勧告、避難所の準備をしてください」との助言が伝えられたことによるものだっただけに、災害対策本部が設置された当初から玉地区等での避難対策が主要な検討事項となった。若宮戸は鬼怒川左岸が無堤区間となっている上、ソーラーパネル設置事業者により河岸砂丘（自然堤防）が掘削されていたことが知られていたため、鬼怒川増水時には警戒すべきポイントとして認識されていた。

9月10日0時10分に設置された災害対策本部の会議は、冒頭に市長からホットラインの情報内容について説明が行われた上で、「ついては対策を協議いただきたい」との言葉を皮切りに災害対策の検討が開始されたが、しかし、避難勧告は即座には発令されなかった。最初のホットライン以降、常総市の対応を注視していた下館河川事務所側は、常総市でなかなか避難勧告が発令されないため、1時23分に再び常総市長へホットラインを入れ、「水位上昇中。避難勧告を行ってください」と一歩踏み込んだ表現で対策の実施を助言した。

実は、常総市ですぐに避難勧告が発令されなかったのには、次のような経緯があった。まず、災害対策本部では、メンバー全員による協議によって、若宮戸のほか原宿と小保川を含む玉地区とその下流（南）側の本石下、新石下の県道24号土浦境線以北を避難対象地区とすることが決定された。そこには若宮戸で溢水しても浸水は国道294号線で止まるだろうとの見込みが持たれていたが、しかしそれは、昭和61年の小貝川水害時には小貝川氾濫による浸水が同国道で止まったという経験に無意識のうちに引きずられた災害イメージだった。

次に、この避難対象地区住民の避難所として開設する施設が検討され、1時30分には豊田小学校、豊田幼稚園、豊田文化センターを開設することが決まり、これらの施設を解錠し住民の受入準備を行うために職員が派遣された。1時40分頃には玉地区と石下地区（石下小学校区）への避難準備情報発令が決定され、その情報は1時43分に防災行政無線によって放送された。

この避難勧告・避難指示の対象地域や避難所を開設する施設を決定する際には、災害対策本部会議のメンバーが各自頭の中で現地の地理を思い浮かべながら、口々に対象とすべき町名や施設名を挙げていき、また他の者がそれを補足して町名・施設名を追加し、最終的に市長が口頭で結果をまとめるという流れで検討された。その決定にあたって、当時庁議室内にはメンバー全員が同時に見渡せるような大判の地図はなく、事前に作成されていた常総市洪水ハザードマップもほとんど活用されなかった。また、旧版の地域防災計画では、避難所の一覧表で各施設の浸水危険度が「水害時不可」という表現で記載されていたが、平成 25 年 3 月の改訂時にそうした記載が省略されてしまっており、現行の地域防災計画ではその点が参照できなかった。

そして、各施設に派遣した職員から避難所開設の手配が整った旨の連絡を受けた上で、ようやく 2 時 20 分頃に「玉地区、本石下地区、新石下地区の一部」に避難指示が発令された（防災行政無線による放送は 2 時 24 分）。なお、この間の 2 時 06 分には、下館河川事務所から常総市長への 3 回目のホットラインで「水位上昇中。避難指示を出してください」とさらに一段階ステップを上げた助言が入っていた（また、この時には若宮戸地点から氾濫した場合の浸水想定区域図も送付された）ため、この時は避難勧告を飛び越し、避難指示が発令された。また、避難所については、2 時 00 分頃から鬼怒川西側の岡田小学校、岡田文化センター、石下西中学校での避難所開設が追加的に決定されたほか、下妻市側から、同市内で玉地区に隣接する千代川地区の千代川中学校、宗道小学校に開設した避難所に常総市民も受入可能との連絡を受け、2 時 24 分の防災行政無線による放送では避難指示の発令とともに、当初の 3 施設のほかこれらの避難所開設がアナウンスされた。

その後、3 時 25 分頃から石下地区（石下小学校区）の県道 24 号土浦境線以南の地区にも避難勧告を発令することが災害対策本部で決定され、4 時 03 分に防災行政無線で「大房、東野原、山口、平内、収納谷」と具体的な地区名に言及しながら、この避難勧告発令が放送された。これらの地区は旧石下町域のうち、鬼怒川と八間堀側に挟まれた地域の南端までカバーされる範囲であった。

以上のように、常総市災害対策本部における避難対策の進め方としては、メンバー全員の協議によって避難対象地区を設定し、避難所を開設する施設を選定した上で、当該施設の解錠・受入準備のため職員の人選と派遣を行い、避難所の開設準備が整ったことが確認できたところで避難勧告・指示を発令するという手順を踏んでいた。そして、若宮戸溢水に備えた玉地区等への避難指示までの上記の経緯を見ると、常総市の避難対策の判断・決定には、下館河川事務所から市長へのホットラインの情報が大きな影響力を持っていたことがわかる。

若宮戸溢水に備えた避難対策は、避難指示発令までは時間を要したものの、その後は市職員や消防団員の戸別訪問による避難誘導や広報車・消防車による何巡もの広報活動が実施されるなど、6 時頃の鬼怒川溢水までの間にかなり入念に対策が講じられたと評価できる。しかしそれは、無堤区間で河岸砂丘が掘削されていたことから、若宮戸では高い確度で溢水が予測され、下館河川事務所から精度の高い浸水予測情報がホットラインでもたらされたことに依拠したも

のであった。実際の溢水開始の7時間も前からピンポイントで氾濫危険性の情報がもたらされたのに対し、若宮戸溢水以降は、例えば7時11分のホットラインでは「下流部の危険箇所からの越水も予想されます」との表現にとどまった。上述の事情から高い確度と精度で予測情報がもたらされた若宮戸溢水のほうがむしろ特別だったと言えるが、情報を受け取る側としてはそれ以降の情報は相対的に精緻性が異なって映った。ただし、水防法による枠組みでは、地方自治体は国土交通省や気象庁から提供される洪水予報と水防警報によって水防団の出動や避難勧告・指示の発令などの対策実施を判断することが想定されている。ホットラインはあくまでもそれらの補完的情報として提供されている。本来であればホットラインに依存するのではなく、対策実施のための独自の判断基準が持たれるべきであったが、常総市では避難勧告・指示を発令するための基準となる想定状況や指標が設定されていなかったほか、避難対象地域の判断・決定に際し、事前に作成されていた「常総市洪水ハザードマップ」がほとんど活用されていなかった。

また、最初の避難対策で、避難対象地域に対する避難所の開設準備が整ってから避難勧告・指示を発令するという手順が確立され、後の避難対策の進め方の基本形となったが、避難所の受入準備が整うことを重視するあまり、避難勧告・指示の発令が遅れたり、広範囲の一括的な避難対象地域指定を妨げたり^{*}する一因ともなった。

一方、庁議室内に大判の地図が用意されなかったことで、避難勧告・指示の対策内容を決定する際に、災害対策本部では無意気のうちに市町合併前の地域区分にとらわれてしまっていたことが懸念される。若宮戸溢水に備えた避難対策では、最終的には石下地区（石下小学校区）の南部まで避難勧告・指示の対象地域が拡大されたが、実はこの地区は、後に鬼怒川の越水・決壊が生じた三坂町とは隣接する地域であった。ただ、この二つの地区は旧石下町域と旧水海道市域に分かれていた。三坂町については、この時の避難勧告の対象地域には含めないまでも、引き続き警戒ポイントとして注意が向けられていても良かった。しかし、災害対策本部の各メンバーが現地の地理を頭の中で思い浮かべながら対策を決定していく中では、その検討結果が一過性のもとなってしまう、避難対象地域の隣接地域にまで注視を維持するのは容易ではなかったものと推察される。

2) 豊水橋付近での溢水に備えた避難指示

若宮戸溢水に備えた避難対策の後、8時頃から鬼怒川右岸（西側）の坂手地区、内守谷地区、菅生地区への避難勧告発令が災害対策本部で決定され、この件は8時50分に防災行政無線で避難所が開設されている施設名とともに放送された。また、8時45分頃から災害対策本部で「新石下橋の西側」への避難指示発令が決定され、9時25分に防災行政無線で「鬼怒川周辺の向石

^{*} 今回の鬼怒川水害対応で当初は広範囲の一括的な地域指定がなされなかった背景として、前年の台風襲来時に県南地域の他市が市内全域に避難指示を発令したところ混乱が生じたとされることも、そうした対応を躊躇する遠因となっていたと言う。

下、篠山」と範囲を限定して、この避難指示の発令が放送された。（その後 9 時 50 分頃から向石下地区全域に対象地域を拡大し、改めて避難指示が決定され、10 時 10 分には防災行政無線での放送が行われた。）ただし、これらの避難勧告・指示の発令の経緯に関しては、今回の検証作業の主要な論点に含まれなかったため、本報告書で詳述することは省略する。

その次に避難対策が講じられたのは、国道 354 号線（旧道）が鬼怒川にかかる豊水橋付近での溢水のおそれに備えてのものだった。豊水橋付近 100m ほどの区間では、その前後に比べて相対的に堤防高が元々低かったため、豊水橋付近の左岸（東側）で鬼怒川が溢水するおそれが生じた。この事態に対処すべく、災害対策本部では 9 時 30 分頃から、国道 354 号線よりも南側の水海道地区（水海道小学校区）に避難指示を発令することが決定された。それを受けて、メンバー全員の協議によって避難指示の対象範囲とする町名が口々に挙げられていき、庁議室内のホワイトボードにはその結果が次のように板書された。

AM9:30 水海道地区避難指示

(R354から南) 元町・栄町・亀岡町・天満町・高野町・宝町・川又町・淵頭町・諏訪町・上三坂地区

この避難指示については 9 時 55 分に防災行政無線で放送が実施されたが、その放送原稿の内容は、次のとおりであった。

(前略)

国道354号線の南側の水海道元町、亀岡町、栄町、高野町、天満町、宝町、川又町、淵頭町、諏訪町、山田町に、避難指示が発令されました。

(後略)

両者を比較すると「上三坂地区」と「山田町」が入れ替わっているように見える。ただし、この時の避難指示は、上述のように豊水橋付近の溢水への対処として「水海道地区（水海道小学校区）への避難指示」との趣旨であった。そのため、水海道地区（水海道小学校区）でありながらホワイトボードの町名リストで漏れていた「山田町」が加えられ、一方で「上三坂地区」は豊水橋よりも上流部の三妻地区であるため「水海道地区への避難指示」としては指定されなかった。この避難対策に関して、安全安心課で防災行政無線の放送原稿作成を担当していた職員が災害対策本部での決定内容の連絡として受領した（そしてその後も保存されていた）メモ用紙には、次のように手書きされていた。

354号線の南側

地区

元町	宝町
亀岡	川又町
栄町	淵頭町
高野	諏訪町
天満	山田町
宝町	

なお、災害対策本部の庁議室内のホワイトボードにあった、この「AM9:30 水海道地区避難指示」の対象町名リスト内に「上三坂地区」が記入された経緯については、本検証委員会としても高い関心を持ち、当時庁議室内にいた災害対策本部会議メンバーや事務局職員のほぼ全員に入念に聞き取りを行った。しかし、この地区名が混入した経緯について詳細を記憶していた者は皆無であり、その意図、理由または原因については不明である。

いずれにしても、結果的に「国道 354 号線の南側の水海道地区」との町名リストに「上三坂地区」と記された事実があり、この一件がその後の避難対策に影響を及ぼした可能性が出てくるのであるが、具体的には後述する。

また、この時の避難指示の対象地区については、水海道地区（水海道小学校区）でありながら「森下町」と「橋本町」が抜けていたことが後に指摘された。しかし、両町は国道 354 号線より北側に位置しており、これらがリストに含まれなかったことは、災害対策本部での「国道 354 号線以南に避難指示」と決定された方針と齟齬はない。

3) 三坂町越水・決壊箇所付近への避難指示

9 時 30 分頃からの豊水橋付近の溢水に関する避難指示の後、前述の 9 時 50 分頃からの向石下地区全域に拡大した避難指示発令の決定（防災行政無線での放送は 10 時 10 分）を挟み、次に避難対策が検討されたのは、三坂町での氾濫に備えたもので、10 時 15 分頃から避難指示が決定された。この時間経過と、それまでの災害対策本部での議論の進め方を考え合わせれば、この 3 種類の避難対策については、庁議室内でほぼ立て続けに検討が行われたものと見られる。

後に鬼怒川の左岸（東側）堤防の決壊が生じることになる三坂町付近での避難対策については、地元住民から越水の危険性に関する通報を受けて検討が行われた。当初は三坂町への避難指示発令が検討されたが、上三坂地区の住民から直接電話を受けた人物が、「上三坂」地区のほか隣接の「中三坂上」地区と「中三坂下」地区を対象とすることを進言し、コピー用紙のような紙を四つ折りにし 3 つの地区名を書いたメモを災害対策本部長の前に置き、決定を求めた。結果的にこの主張が通り、災害対策本部では「上三坂地区、中三坂上・下地区」への避難指示発令が決定され、庁議室内のホワイトボードには（そのレイアウトもなるべく忠実に再現すれば）次のようにメモが板書された。

<p>10:15 上三坂地区</p> <p>避難指示 中三坂上・下地区</p> <p>↓</p> <p>避難所</p> <p>岡田小, 石下西中</p> <p>石下総合体育館</p>
--

なお、この際、庁議室内のホワイトボードには避難指示の対象範囲として先に「三坂町」と記されていたものが上記の 3 つの地区名に書き直された旨を、当時庁議室内にいた複数の人物

が指摘している。

それまでは町名単位で避難勧告・指示の対象範囲が指定されてきたのに比べると、この時だけ「上三坂」などの字（あざ）単位で対象地域が決定されたことは、かなり異例と言えた。このような細かな単位での指定は、当該地区の住民については当事者意識が高まり避難が促されることが期待される。しかし一方で、範囲の特定性が高いために、その近隣であっても地区外の者にとっては却って避難の必要性がないことをより強く印象付けてしまうことが懸念されるし、極端に言えば、避難指示の具体的な対象範囲はそこに住む人にしかわからないということにもなりかねない。また、避難指示の対象を上三坂など3地区だけに限定することに関しては、その地点での越水や決壊による浸水の広がり方に関する予測などといった冷静な根拠があった訳ではなかった。

そして、この避難指示については10時31分に防災行政無線で次のような内容の原稿によって放送が実施された。

(前略)

中三坂 上, 中三坂 下 地区に, 避難指示が発令されました。

鬼怒川がはん濫のおそれがあります。

(後略)

結論として、庁議室内のホワイトボードの内容に対し、放送原稿では「上三坂」地区が漏れるという錯誤が生じてしまっていた。この放送原稿を作成した安全安心課の職員の記憶では、メモ用紙のような小さな紙片に「中三坂 上・下 避難指示」と端的に記されて手渡されたメモに基づきこの放送原稿を作成した、とのことである。(ただし、そのメモは保存されておらず、本検証委員会が直接に確認することはできなかった。メモの保存に配慮がなかったこと自体は瑕疵と言える。)

このメモや放送原稿で「上三坂」が漏れてしまった原因としては、次の2通りの可能性が推察される。第一の可能性は、三坂町での避難対策に先立ち検討された、豊水橋付近での溢水に備えた水海道地区（水海道小学校区）での避難指示の対象町名リストに「上三坂地区」が記入されていた影響である。実は、上記の上三坂など3地区への避難指示のメモは、同一のホワイトボード上で豊水橋付近の溢水に備えた避難指示に関するメモの脇に、区切り線を挟み並列して板書されていた(写真2)。災害対策本部での決定事項を安全安心課への伝令するために紙片にメモを記入した人物がこれを見たときに、「上三坂地区については既に9時30分に避難指示が出ている」と解釈し、伝令用のメモに「上三坂」を記入しなかった可能性が考えられる。(なお、この伝令用のメモを書いた人物については特定されていない。)

第二の可能性は、ホワイトボードにおける板書のレイアウトによる影響である。この時のホワイトボード上のメモは、「10:15」という時刻の脇に「上三坂地区」が、「避難指示」の脇に「中三坂上・下地区」が記されているため、見方によっては「避難指示の対象は中三坂上・下地区」と見えてしまった可能性もある。この場合に限らず一般的に、議論に合わせて板書され

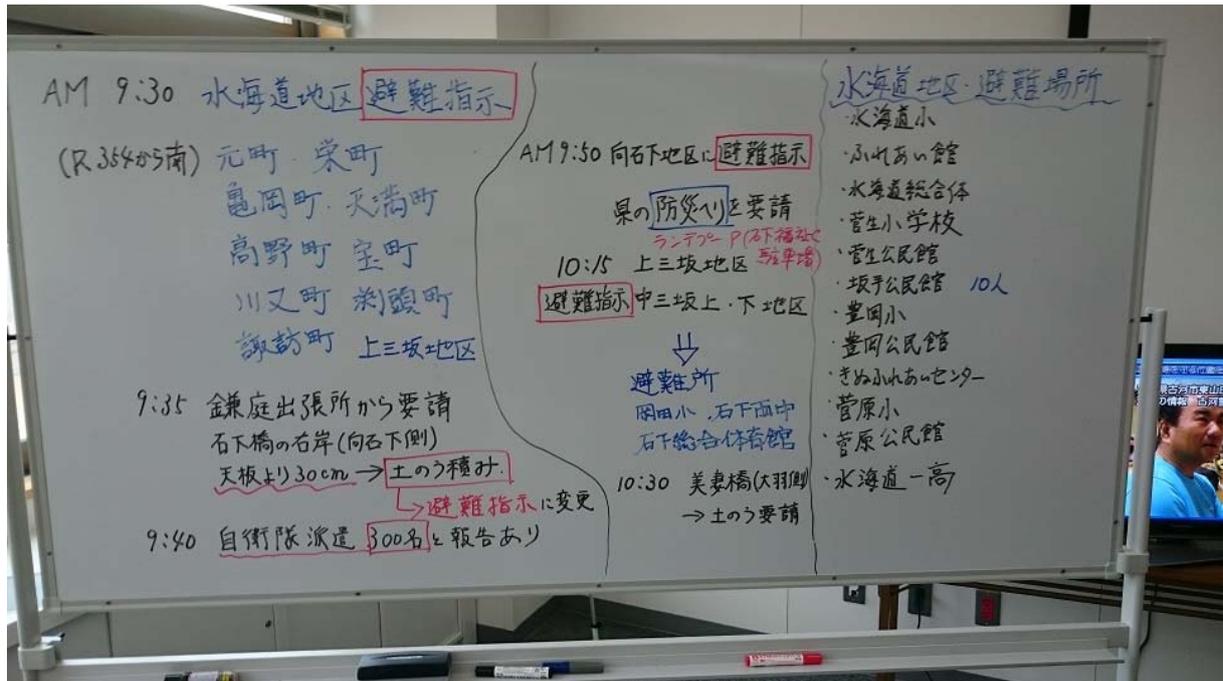


写真2 庁議室内のホワイトボードの板書(9/10 9:30～)

るメモは、必ずしも文章として主語、目的語、述語等が順序正しく整理されず、それらが相前後しながら記入されることも多い。おそらくこの時も、災害対策本部での議論内容を書き取る際に、そうした事情で前記のようなレイアウトでの板書になったことが推察される。

この2通りの人為的ミスの可能性のうち、どちらが実際の原因だったのかを判断することはできない。しかし、いずれにしても、この問題についてはその職務に直接携わった個人の責に帰そうとするのは適当ではない。

なぜならば、市庁舎内の物理的環境として、避難対策が決定される災害対策本部と防災行政無線の放送原稿が作成される安全安心課が隣接するか、あるいは、災害対策本部と安全安心課を含む事務局が同一のスペース内に置かれ、両者間で伝令による連絡など必要としない状況であれば、そもそもいずれの錯誤も生じる余地などなかったはずである。せめて、放送原稿作成の担当職員を災害対策本部に同席させ、その場で原稿を作成させるという配慮があれば、このミスは回避できた。また、仮にミスが生じたとしても、それをチェックし必要に応じて修正する機能が作用すべきであるが、役割や機能の分担がないままに全員対応的に運営されていた当時の災害対策本部や、殺到する問い合わせ電話の対応に忙殺される安全安心課には、そのチェック機能が十分ではなかった。ホワイトボードの板書とは別に、議事録作成のための記録係が置かれていたり、あるいは、庁議室内で大判の地図に各地での避難対策内容が集約されていたりすれば、このチェックに有効だったかもしれない。さらに視角を変えれば、そもそも避難指示の対象範囲について、それまでの他の避難対策のケースと同様に、そして初めに板書された通りに「三坂町」と町名単位で決定し、より細かな字単位での指定にこだわらなければ、「上三坂」が漏れるということ自体があり得なかった。

つまり、このミスは、当時の災害対策本部や安全安心課の物理的環境や運営方法、意思決定プロセスなどの各側面が抱えていた多面的な諸課題が重なり合った結果、露呈してしまった現象と言える。結果的にそこで表面化した事象の表層だけをとらえて、短絡的にそれに関わった個人の責を問うべきではないし、また、そのように問題を矮小化すべきでもない。一言で言うならば、このミスは、常総市の災害対応の体制が体質的に抱えていた諸問題が重なりあった末に引き起こされてしまった事態であったと理解すべきである。

なお一方、少し見方を変えれば、鬼怒川が三坂町の左岸（東側）で決壊したのが12時50分であったのに対し、この避難指示については、災害対策本部での決定が10時15分頃、防災行政無線での放送が10時31分であったことから、タイミングの面だけに着眼すれば、かなり時間的余裕を持って避難対策が講じられたケースとも言える。仮にこの時、対象地域が「三坂町」と町名で指定されてさえいれば、地元住民からの警戒情報の通報が功を奏し、早めに的確な避難指示を出せたケースとして、むしろ避難対策上の好例となっていた可能性すらあった。しかし、それが水泡に帰してしまったのは、上述のとおりである。

4) 鬼怒川東側地域を対象とする西側地域への避難指示

12時50分に鬼怒川が三坂町の左岸（東側）で決壊したことで、鬼怒川の東側には大量の外水が流れ込み、一気に浸水範囲が拡大することが懸念された。そこで、災害対策本部では急遽、鬼怒川の東側で小貝川と挟まれた地域全域について、既に避難勧告・指示の対象地域となっていた地区も含めて避難指示を決定（形式上はそれまでの避難の対象地域となっていなかった各地区への避難指示を追加）し、13時09分に防災行政無線で次のような放送が実施された。

(前略)

鬼怒川が三坂地区において、決壊しました。

鬼怒川東側の市民の方は、早急に鬼怒川西側に避難をしてください。

(後略)

この避難指示の内容については、直後から、鬼怒川東側の住民に増水した鬼怒川を渡らせるのは危険なのではないかと思われること、避難のために橋での渋滞発生が予想され、さらに危険性が増すと懸念されることなどから、その是非について物議を醸した。

この点について、当時の災害対策本部では、それらの懸念材料を考慮しつつも、鬼怒川の東側地域は人口・世帯数が多い上に全体的に標高が低いため、鬼怒川が決壊してしたことによりその地域一帯は浸水してしまい避難所も使用できなくなると予想されること、それに対して鬼怒川西側の地区は比較的標高の高い所に市の施設があり、そこならば安全に避難者を受け入れられると考えられたこと、当初は避難対策を市内で完結させることを意図していたこと、周辺他市町村へ市民を避難させるには、受入側との調整や承諾が必要で時間がかかるだろうと予想されたこと、などの理由から鬼怒川東側地域の市民を対象に鬼怒川西側地域へ避難するよう指示することが決定された。また、三坂町で決壊したことで鬼怒川の水位低下が確認され、実際

に橋を渡っている人の姿も見えたことや、水海道有料道路やアグリロードなどはアーチ橋で水面からの高さがあり安全との判断も、この決定を後押しした。ただ、問題があるかもしれないと思いつつも、「それ以外に選択肢がない」との発想が正直なところだったとのことである。

しかし、結果的に鬼怒川東側地域の多くの市民は、鬼怒川の西側に移動するのではなく、市境を越えて周辺のつくば市、つくばみらい市、守谷市などの避難所に向かうことを選択した。常総市外への広域避難については、そうした市民の動きが先行し、災害対策本部ではそれに追従する形で対策が講じられた。そのため、常総市が周辺市町に対して、自市からの避難者の受入の要請に着手したのは、鬼怒川が決壊した後になってからであった。

5) 避難勧告・指示の発令に関するまとめ

以上では、今回の鬼怒川水害で講じられた避難対策のうち、4つのケースについて避難勧告・避難指示の決定に至るまでの経緯を見てきた。ここでは、各ケースから抽出された課題点やそれを受けての提言について考察する。

①避難勧告・指示発令の判断材料

避難勧告・指示の発令の判断材料に関する問題点としては、第一に、国土交通省下館河川事務所からのホットライン情報への過依存である。若宮戸の溢水に関しては、その危険性が事前にピンポイントで予測され、ホットラインで確度の高い詳細な情報をもたらされたため、溢水に先立ち入念な避難対策が講じられた。しかし、その後の情報は相対的に精緻性が異なる中、常総市では避難勧告・指示を発令するための基準となる想定状況や指標が設定されていなかったほか、避難対象地域の判断・決定に際し「常総市洪水ハザードマップ」が活用されなかったこともあり、避難勧告・指示の決定にあたって依拠すべき判断材料に事欠いてしまった。

第二の問題点は、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が整ったことを確認するという手順を踏むことに固執したことである。このことは、避難勧告・指示発令のタイミングが遅れたり、広い範囲を一括的に避難対象地域に指定することを妨げたりする一因となった。そもそも避難勧告・指示の第一義的な目的は、災害ハザードによる危険が及びかねない危険な場所から住民等を退避させその生命を守ること（evacuation）にある。そのことと当面の生活の場として避難所を開設し被災者を受け入れること（sheltering）とは、本来区別して考えられるべきであるが、今回の常総市の鬼怒川水害対応では sheltering に配慮するあまり、evacuation が遅れる本末転倒が生じた。

第三の問題点としては、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ことである。災害対策本部メンバーの多くが、かつて若手職員として小貝川水害への対応経験を有していたが、当時の小貝川氾濫による浸水は国道 294 号線までにとどまったことから、今回も無意識のうちに同様になるものとの災害イメージが持たれていた。（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

避難勧告・指示の対象地域の決め方に関する問題としては、第一に、当時、災害対策本部では大判地図やハザードマップが、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用いられなかったことである。庁議室内にはメンバー全員が見渡せるような大判の地図は用意されず、メンバー各自の頭の中で地形と地名を思い浮かべながら対応していた。また、避難対策を立案する際には事前に作成されていた「常総市洪水ハザードマップ」が十分に活用されなかった。これは、災害対策本部会議のメンバーの多くがベテラン職員のため、地図がなくても市内の地理はわかるとの自負があったことの影響が考えられるが、しかし、メンバー間で地理認識が詳細まで共有されていた訳ではなかったし、無意識のうちに旧水海道市域と旧石下町域との境界にとらわれてしまう温床ともなった。大判地図への情報集約は、市内の全体状況の把握とそれに関する災害対策本部メンバー間の状況認識の統一、さらには立案された避難対策の内容の妥当性確認のそれぞれを視覚的に行うための有効な判断材料となったはずである。

第二の問題点は、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ことである。そのことで避難対策立案に余計な時間がかかった上に、その内容の抜けや漏れのチェック機能が十分に作用しなかった。その結果、声の大きな者の意見に左右される場合もあった。

第三の問題点は、三坂町での決壊後の「鬼怒川東側の市民」への避難指示を除き、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ことである。避難勧告・指示の発令に際し、避難所の開設とセットで対応することに固執したために、局所的な避難勧告・指示が繰り返され、対象地域を広域的に決定することを阻んだ。

第四の問題点は、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ことである。当初は「三坂町」と表記されたが、字単位に書き直されていた。

(提言)

- 災害対策本部においては、「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。また、その際には主要な国道や県道などを挙げて範囲を明確に示すことも有用である。
- 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

広域避難への対応に関する問題としては、第一に、無意識のうちに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ことである。下妻市から申し出のあった千代川中、宗道小への市外避難については早期から対応できていたが、それ以外の周辺市町への受入要請に着手したのは、三坂町での鬼怒川決壊後となった。

第二の問題点は、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避難するよう指示を行ったが、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ことである。しかし、実際には市境を越え他市町の避難所に向かうことを選択した市民が多く、常総市による広域避難対応はこの市民の先行的な動きに追随する形で手配が行われた。

(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

避難所の開設・運営については、地域防災計画上、保健福祉部が「避難支援部」となり、避難所の設置、管理、運営及び避難誘導を担うこととなっている。

部	班	事務分掌
避難支援部	統括班	1 災害救助法の適用申請に関すること。
	避難所班	1 避難所の設置、管理及び運営に関すること。
		2 避難誘導に関すること。
		3 避難所の炊き出し、食料、生活必需品等の供与に関すること。
ボランティア支援班	1 ボランティアに関すること。	

今回の検証作業では、避難所に纏わる対応について、避難支援部及び物資部と関係者への聞き取り調査を実施した。具体的には、1)避難支援部の対応と他部署への影響、2)物資部による避難所への物資・食料調達および輸送について、避難所の開設からの経緯を要約し適宜解釈や論評を加えた上で、最後に今後に向けた提言をまとめる。

1) 避難支援部の対応と他部署への影響

9/9、避難支援部となる保健福祉部の部長は、18:30 頃に安全安心課長より避難所開設可能性の連絡を受け、職員は自宅待機とした。その後、23:50 頃に本部から一次動員の招集がかかった。

9/10、0:10 に設置された災害対策本部において、開設する避難所が決定され、保健福祉部長より避難所班である社会福祉課長に避難所開設の指示を行った。豊田小学校、豊田幼稚園、豊田文化センターが対象となったが、このうち豊田幼稚園は駐車場のキャパシティの問題から開設しないこととなった。当初、この対応に 8 名の職員があたっている。その後、2:00 には、岡田小学校、岡田文化センター、石下西中が追加となり、3:30 には地域交流センター、4:15 には石下総合体育館と、次々と避難所が追加されている。なお、2:25 に玉地区、石下地区（石下小学校区）に避難指示が発令されているが、その際、隣接する下妻市の千代川中学校や宗道小学校に越境避難も行われている。これについては、詳細を 2. (1)において後述することとする。

4:10 には、豊田小学校、豊田文化センターには 100 名以上の避難者が集まり、満員となった。車で避難する人が多く、駐車場のスペースがなくなり、JA のセレモニーホールなどに駐車していた人もいた。豊田小学校の校庭などでは 10cm 程度の浸水があり、職員は濡れながら避難者を誘導した。避難所運営マニュアルはなく、職員はその場で判断し対応した。さらに、防災行政無線を聞き取れなかった住民から、避難所の電話に、当該施設に避難可能か問い合わせがあるなど、職員が終われる業務は多岐にわたった。なお、避難者数など避難所の状況は、職員から部長に連絡を入れている。6:55 には水海道地区（水海道小学校区）の 12 か所の避難所の準備の指示が出され、2 名体制での対応を行うこととなった。最終的には最大 39 か所の避難

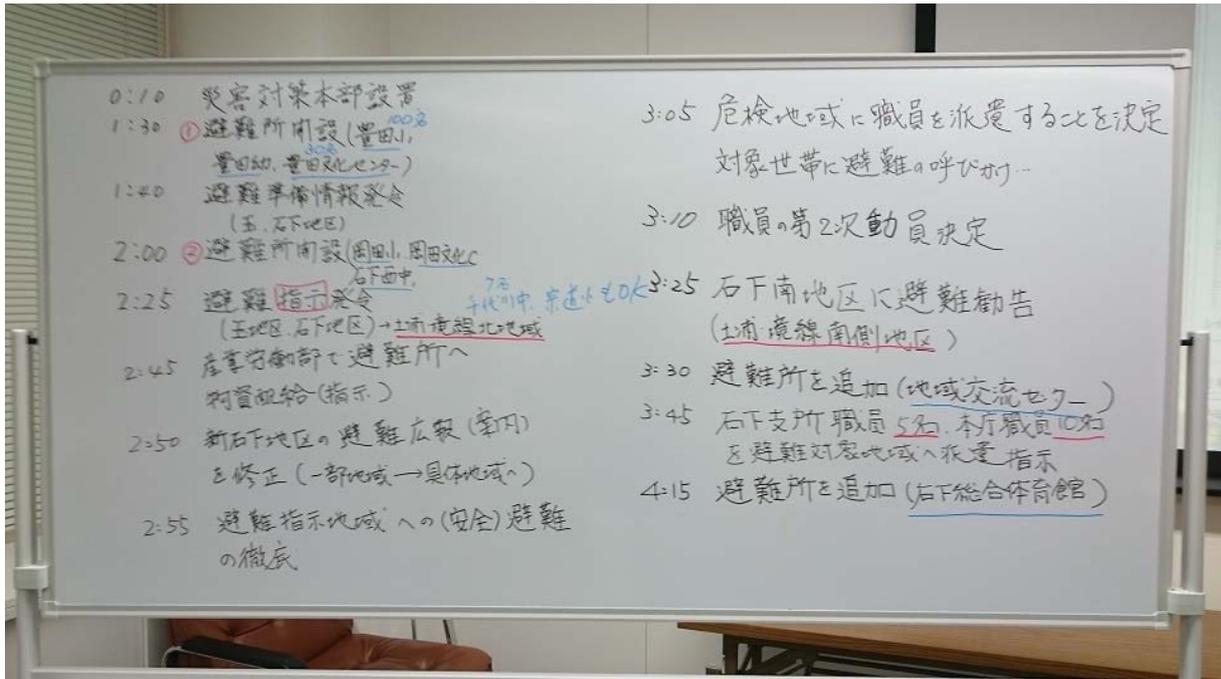


写真3 庁議室内のホワイトボードの板書(若宮戸溢水の避難対策の経緯)

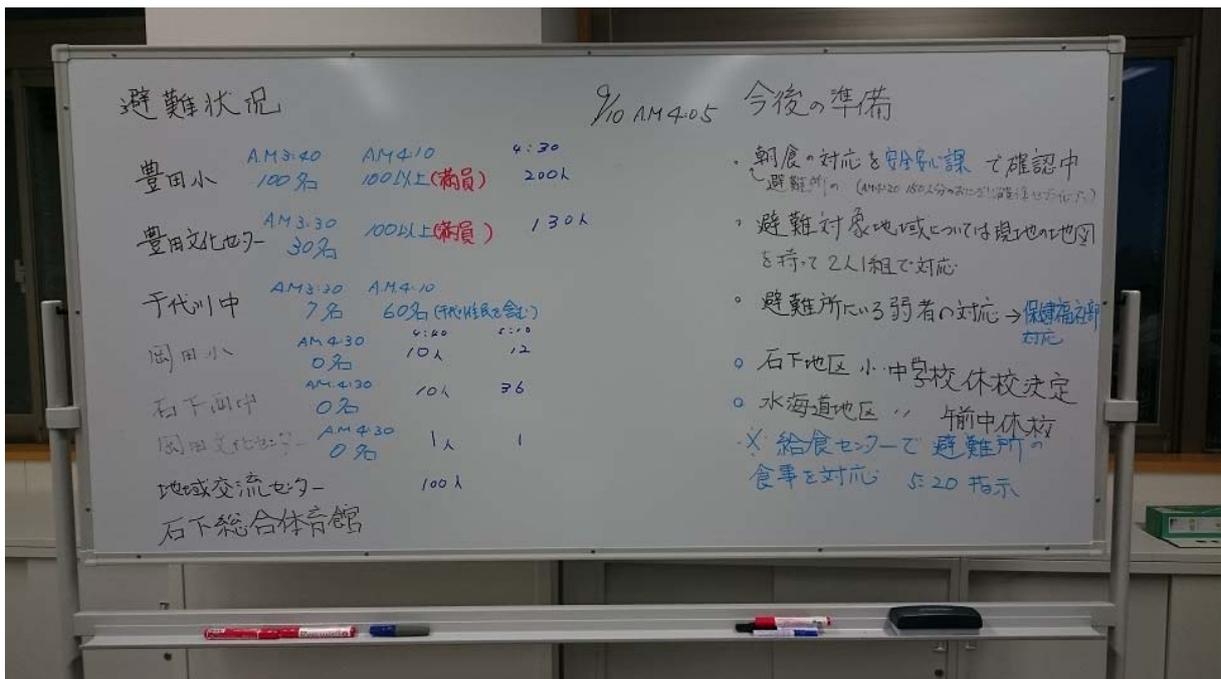


写真4 庁議室内のホワイトボードの板書(9/10 未明の避難状況)

所が開設された。

避難支援部では、これらの避難所開設・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。まずは市役所本庁舎 3F フロアで手の空いている職員に依頼するようにし、その後、9/ 13 に人事課に職員の手配を要請、9/ 14、15 には茨城県に支援要請した。支援要請の結果、他部署が本来実施すべき業務への影響もあつ

たのではないかと推測される。これに対し、庁舎が異なる教育部には支援要請がなされなかったため、避難所開設が行われている時期は、比較的落ち着いて担うべき業務を実行できていた。しかし、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（旧水海道市域）の避難所に派遣するなど、非効率的な配置が見られた。これらの点から、避難所運営の総括がうまく機能していなかったと窺える。また、避難支援部は、地域防災計画に、避難誘導も担当となっているが、以上のような状況から手が回っていなかった。保健福祉部の証言では、現在の人員で運営できる避難所は 10 ヶ所程度であり、実際に開設された最大 39 ヶ所の避難所開設・運営を担うにはスペックをオーバーしていたとしている。これらのことから、地域防災計画上の分担は担当する部署のスペックを考慮したものになっていなかったと窺える。

さらに、保健福祉部は避難支援部のみならず、福祉救護部も担当になっているが、上記のような状況のため、在宅高齢者支援等が手薄となった。福祉救護部として具体的に動き出したのは 9/15 以降であり、9/15-24 に要援護者 796 名を対象に戸別訪問を、高齢福祉課職員 4 名、県職員 10 名で実施、民生委員の活動も 9/15 から、介護予防推進員が電話で地区の状況を聞き取りで確認している。

（提言）

- 地域防災計画は「あるべき」論として位置付け、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てのではなく、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

避難所への物資・食料については、地域防災計画上、物資部が調達・配給することとなっている。物資部は平常時の部署としては産業労働部が担うこととなっている。

部	班	事務分掌
物資部	統括班	1 関係施設の災害調査及び災害対策に関すること。
		2 関係団体との連絡調整、協力要請に関すること。
		3 被災事業者への災害融資に関すること。
		4 家畜伝染病の予防及び防疫に関すること。
	調達配給班	1 食料、生活必需品等の調達に関すること。
		2 義援物資の受入れ、保管、仕分けに関すること。

避難所への物資・食料調達は、9/10 2:45、避難所開設に伴う物資手配として開始された。石下地区(豊田小、豊田文化センター)並びに千代川中に物資(水、ビスコ、クラッカー)を輸送した。千代川中には2往復(3:00頃)した。備蓄物資は2:00-3:00の間にふれあい館のものを回収し活用していたが、6:00には底をついた。

5:20には給食センターで避難所の食事を対応するよう指示が出たが、給食センターで用意した食料は、給食用のバットで配給していたため、避難所で食器が不足し困難を極めた。また、地域交流センター(豊田城)には届けることが出来ず、残りは市役所で分けることとなった。

さらに、安全安心課が管理している各地の備蓄倉庫を開放することとなった。安全安心課が食料を調達し、産業労働部は調達された食料を各避難所に配送する役割分けになっていた。しかし、安全安心課課長補佐から、「食料調達まで手が回らないため、商工観光課で手配してほしい。セブンイレブンと災害協定を結んでいるので調整してもらいたい」との話を受け、商工観光課長が午前9時以降に調整を実施。おにぎり8,000個(避難者4,000人*2個)の供給を依頼した。しかし、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。

食料は市の総務課が調査した避難者数分で配達していたが、在宅避難の人も食料を取りに来ていた。現場では避難者優先で配布した。物資配給場所では大型トラック(群馬ナンバーなど)を横付けして、被災地外に持って行ってしまう事案も発生したようである。

物資については、市役所本庁舎が浸水のため、拠点をつれあい館及び水海道第一高校に設定した。そして、道案内のため、商工観光課職員が公用車でトラックを迎えに行く形とした。しかし、その後、国道354号が不通となったため、水海道総合体育館を新たな物資拠点とした。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。発災約30時間後から、水害で営業できない営業所のドライバーが、ボランティアで配達を実施した。初期は、2t-4tトラック3-4台で1日2便、最終的に2台で、朝便で各避難所へ昼食を輸送、午後便で夕食と翌日の朝食を配送した。道路情報は、各地区のキーパーソン、消防団、ヤマトの

ドライバーなどから商工観光課長が入手し、配送ルート等を指示した。一方、自らの携帯電話番号を SNS で広められてしまい、電話が殺到してしまうという問題も発生した。なお、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。

物資の管理については、水戸市危機管理課が、9/12 夜に常総市に応援に来て、物資コーディネートの初動体制支援を実施してくれた。昼間は市民対応があり、体制について考える時間がないであろうという配慮で、夜間に市役所入りしたようである。

浸水した市役所本庁舎においては、市職員及び避難者の食料等入手のため、船の手配を企画部長が商工観光課長に要請した。商工観光課は管轄するフィルムコミッション関連で、木造船を 2 艘ふれあい館にて管理していた。その 2 艘を商工観光課職員が操縦し、ピストン輸送を実施した。避難している市民から、木造船の乗車による市役所退避を要望され、市長が受諾したため、商工観光課職員は、物資輸送後、21 時まで、避難民 124 人、市職員、マスコミ関係者の輸送も実施することとなった。これは、地域防災計画には書かれていない業務であり、担当職員への負担となった。

(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

常総市役所の人員配置は、平常時において必要とされている公共サービスを提供することをベースに構成されている。一方、風水害、地震など災害発生時の非常時の人員配置は地域防災計画に基づく災害対策本部組織（図8）の元に構築されることとなっていた。

1) 平常時の組織構造と人員配置

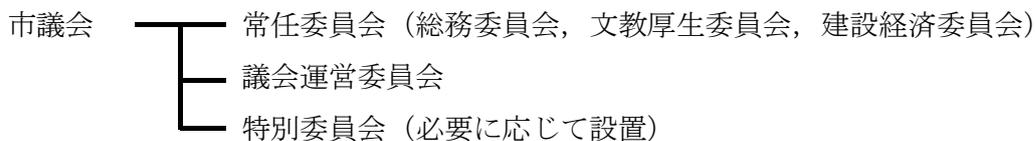
① 組織構造

常総市においては、行政サービスの執行部門は、企画部、総務部、市民生活部、保健福祉部、産業労働部及び都市建設部の6部で構成されるとともに会計管理者が置かれている。各部のものには、企画部に企画課・秘書課・財政課・情報政策課、総務部に総務課・人事課・税務課・収税課、市民生活部に市民協働課・市民課・安全安心課・生活環境課・人権推進課、保健福祉部に社会福祉課・高齢福祉課・子ども課・健康保険課・保健推進課・産業労働部に農政課、商工観光課、及び都市建設部に建設課、都市整備課、用地課、産業拠点整備課、下水道課・水道課、そのほか会計課、石下支所（暮らしの窓口センター）が置かれている。また、教育委員会及び各種委員会が、執行部との独立性を確保しつつ設置されており、教育委員会を補佐するために、学校教育課・生涯学習課・スポーツ振興課・指導課などが置かれている。また、各種委員会を補佐する事務局がそれぞれ置かれている。

地域別の組織構成としては、水海道地区（旧水海道市域）に位置する本庁舎とは別に、石下地区（旧石下町域）に石下庁舎が置かれている。その他の出先事務所は、水道事業所や給食センターなどがある。

さらに、市議会が、執行部の行っている業務の基本的な方向性及び予算内容を審議し、決定しており、市議会は、3つの常任委員会（総務委員会、文教厚生委員会、建設経済委員会）と議会運営委員会及び特別委員会から構成されている。

市議会の組織構造：



常総市災害対策本部事務局統括班の中核的な機能を担う安全安心課は、市民生活部に置かれ、消防係、交通係及び防災係、放射能対策係の4係で構成されていた。安全安心課が、平常時の組織構造上、市長・副市長に近い企画部、総務部といった管理部門ではなく、市民生活部に置かれていること、また、危機管理機能が自律的な判断・執行権限を有する課・室レベルではなく、リーダーシップを発揮しづらい防災・危機管理係という係レベルとして位置づけられていることに留意する必要がある。

② 人員配置

市役所各部局の平常時の定員及び非常勤職員などの配置は以下のとおりである。

平成 27 年 9 月 1 日時点の各部局の職員数

【企画部】職員 34 名，臨時職員等 5 名（5%（職員・臨時職員の合計人員数が職員・臨時職員の総人員数に占める比率。以下同じ））

【総務部】職員 62 名，臨時職員 7 名（9%）

【市民生活部】職員 48 名，臨時職員等 15 名（9%）

【保健福祉部】職員 143 名（保育士含む），臨時職員 116 名（36%）

【産業労働部】職員 32 名，臨時職員 3 名（5%）

【都市建設部】職員 70 名，臨時職員等 10 名（11%）

【会計課】職員 7 名，臨時職員 1 名（1%）

【議会事務局】職員 6 名，臨時職員 1 名（1%）

【監査委員事務局】職員 4 名（0.6%）

【農業委員会事務局】職員 7 名，臨時職員 2 名（1%）

【教育委員会】職員 86 名（幼稚園教諭含む），臨時職員等 44 名（18%）

【石下支所（暮らしの窓口センター）】職員 17 名，臨時職員等 7 名（3%）

各部局間の職員・臨時職員の人員数のバランスをみると，保健福祉，教育といった職員・臨時職員による対面での人的サービスが中心の部局の人員数が多いことがわかる。職員・臨時職員の総人員数に占める比率をみると，保健福祉部が全体の 4 割弱の圧倒的なシェアを有している。次に教育委員会が 2 割弱を占めており，この 2 つの部門で市役所全体職員数の 54% を占めている。

こうした平常時の人員配置のうち，災害発生などの規模・影響地域範囲などのシナリオに応じて，どの業務に対する人員は継続して業務を行う必要があり，どの業務は非常時には割愛して災害対策本部の支援，避難所の運営などの業務に充てることができるかという，平常時・非常時の人員配置転換の紐付け（平常時人員配置と非常時のシナリオに応じた人員配置との関係が一人ひとりの職員・臨時職員に対して明らかになっている対応関係表）が日頃から整備され，定期的に意識喚起される必要がある。しかし，常総市は，鬼怒川水害対応時において，一人ひとりの職員に着眼した平常時・非常時の人員配置転換計画を備えておらず，常総市が有する人的資源を災害対応に効果的に生かし切れなかったと言え難い。

2) 非常時の組織構造と人員配置

① 組織構造

非常時の組織構造は，常総市地域防災計画に災害対策本部組織として規定されている（図 8）。また，同地域防災計画に災害対策本部の各部各班の事務分掌も規定されている（表 7）。

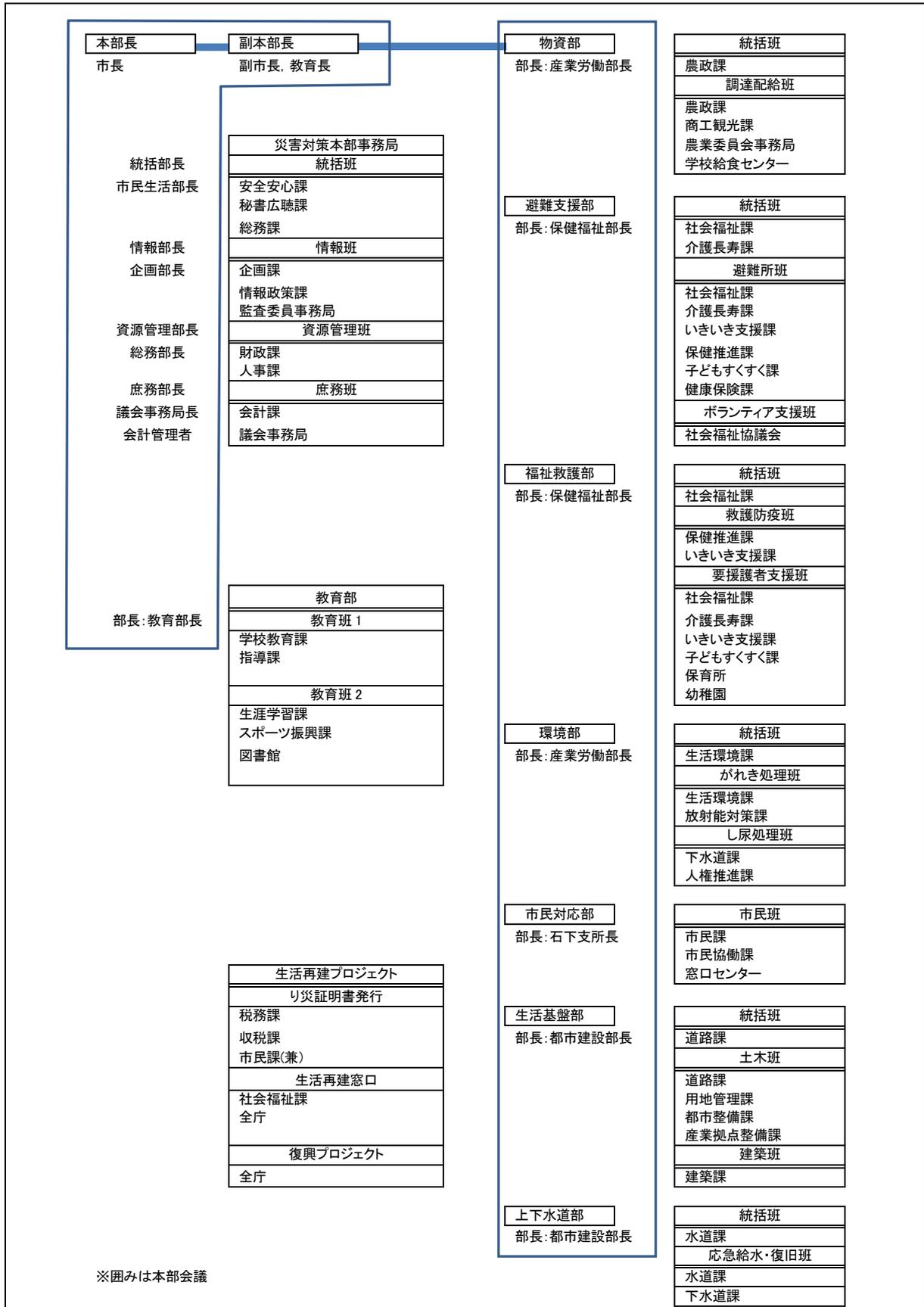


図8 災害対策本部組織(常総市地域防災計画(p.65)より引用)

表7 災害対策本部の事務分掌(常総市地域防災計画(pp.66-68)より引用)

本部長：市長 副本部長：副市長，教育長

部	班	事務分掌	
災対本部事務局	統括班	1 災害対策本部の設置及び本部の庶務に関すること。	
		2 防災会議その他関係機関との連絡に関すること。	
		3 各部班との連絡調整に関すること。	
		4 本部員会議に関すること。	
		5 職員の動員，解散の伝達に関すること。	
		6 県，防災関係機関との連絡に関すること。	
		7 予警報及び災害情報の受領，伝達に関すること。	
		8 避難の勧告，指示その他本部長命令の伝達に関すること。	
		9 住民への広報活動に関すること（市ホームページ等）。	
		10 県，他市町村，自衛隊等への応援要請に関すること。	
		11 市防災行政無線の管理，運用に関すること。	
		12 消防団の招集，配備に関すること。	
		13 自主防災会との連絡に関すること。	
		14 水防本部及び水防活動に関すること。	
		15 住民への広報活動に関すること（広報車，広報紙等）。	
		16 報道機関との連絡及び記者会見等に関すること。	
		17 災害視察者及び見舞客に関すること。	
		帰宅困難者対策に関すること。	
		情報班	1 災害状況の撮影，記録，保管に関すること。
			2 情報セキュリティ対策に関すること。
	3 庁内ネットワークシステムの管理運営に関すること。		
	4 被害状況等の取りまとめに関すること。		
	資源管理班	1 本部職員の休養及び健康管理に関すること。	
		2 職員の安否確認に関すること。	
		3 災害活動従事者の食糧等の確保に関すること。	
		4 災害対策に関する予算措置に関すること。	
		5 公有財産の災害調査に関すること。	
		6 庁舎等の被害調査及び応急対策に関すること。	
		7 庁用車両の管理，配車に関すること。	
		8 職員の動員，解散の伝達に関すること。	
	庶務班	災害経費の出納に関すること。	
		災害対策の決算に関すること。	
		市議会議員との連絡に関すること。	
物資部	統括班	関係施設の災害調査及び災害対策に関すること。	
		関係団体との連絡調整，協力要請に関すること。	
		被災事業者への災害融資に関すること。	
		家畜伝染病の予防及び防疫に関すること。	
	調達配給班	食料，生活必需品等の調達に関すること。	
	義援物資の受入れ，保管，仕分けに関すること。		
避難支援部	統括班	1 災害救助法の適用申請に関すること。	
	避難所班	1 避難所の設置，管理及び運営に関すること。	
		2 避難誘導に関すること。	
		3 避難所の炊き出し，食料，生活必需品等の供与に関すること。	
	ボランティア支援班	1 ボランティアに関すること。	

部	班	事務分掌
福祉救護部	統括班	1 福祉施設の災害調査及び災害対策に関すること。
		2 災害弔慰金、災害見舞金の支給に関すること。
		3 義援金品の取扱いに関すること。
		4 社会福祉協議会、日本赤十字社等との連絡調整に関すること。
		5 国民年金、国民健康保険料の減免に関すること。
	救護防疫班	1 被災者の医療救護に関すること。
		2 災害医療情報の収集に関すること。
		3 救護所の設置に関すること。
		4 感染症の予防及び指導に関すること。
		5 医薬品、衛生材料の調達に関すること。
		6 公私医療機関への情報伝達と調整に関すること。
		7 被災者への臨時健康相談、健康診断の実施に関すること。
		8 避難所への巡回相談の実施に関すること。
		9 被災住民に対する心のケア対策に関すること。
		10 妊産婦及び乳児の保健指導に関すること。
	要援護者支援班	1 災害時要援護者の救助救援、安否確認に関すること。
		2 福祉避難所の開設に関すること。
		3 災害時要援護者の生活支援に関すること。
		4 保育所等児童の安全確保に関すること。
環境部	統括班	1 部内の事務のとりまとめ及び連絡に関すること。
		2 愛玩動物の救護に関すること。
	がれき処理班	1 障害物の除去に関すること。
		2 災害廃棄物に係る情報の収集及び処理対策に関すること。
		3 廃棄物処理施設の災害調査に関すること。
		4 一部事務組合との連絡調整に関すること。
	し尿処理班	1 し尿処理に関すること。
2 仮設トイレの設置及び管理に関すること。		
市民対応部	市民班	1 住民からの問い合わせの対応に関すること。
		2 遺体安置所の設置管理に関すること。
		3 死体の処理及び埋火葬に関すること。
生活基盤部	統括班	1 部内の事務の取りまとめ及び連絡に関すること。
		2 必要な機械器具、車両及び材料等の調達並びに保管に関すること。
	土木班	1 道路、橋梁、河川等の復旧並びに災害対策に関すること。
		2 道路、橋梁、河川等の災害調査に関すること。
		3 応急復旧用土木資材及び機器の確保に関すること。
		4 土木作業用施設及び車両の管理に関すること。
		5 道路の通行の規制に関すること。
		6 緊急輸送道路の確保に関すること。
	建築班	1 被災宅地、被災建築物応急危険度判定に関すること。
2 被災家屋の修理に関すること。		
3 応急仮設住宅の設置に関すること。		
上下水道部	統括班	1 関係施設の災害調査及び災害対策に関すること。
		2 必要な機械器具、車両及び材料等の調達並びに保管に関すること。
	応急給水・復旧班	1 応急給水に関すること。
		2 節水、断水及び給水に係る広報に関すること。
		3 被災地及び避難所における飲料水の水質保全に関すること。

部		事務分掌
教育部	教育班1	1 部内の事務の取りまとめ及び連絡に関する事
		2 教育関係の災害対策の企画に関する事
		3 学校施設の災害調査及び災害復旧対策に関する事
		4 学校教育施設及び教員の確保に関する事
		5 児童生徒の安全確保、安否確認に関する事
		6 災害時の応急教育に関する事
		7 所管施設における避難所、避難地の設置、管理及び運営の協力に関する事
	教育班2	1 関係施設の災害調査及び災害対策に関する事
		2 施設利用者の安全確保に関する事
		3 文化財の災害調査及び災害対策に関する事
		4 災害活動に協力する社会教育関係機関、団体等との連絡調整に関する事
		5 所管施設における避難所、避難地の設置、管理及び運営の協力に関する事
生活再建プロジェクト	1 被災証明書の発行に関する事	
	2 被災住民への生活再建にむけた相談に関する事	
	3 市税の延期及び減免に関する事	
	4 復興プロジェクトに関する事	

常総市地域防災計画では、上記の災害対策本部の組織及び所掌事務は、災害の状況、対策活動の必要度に応じて、本部長の指示を受け、随時各部・班の相互応援体制をとるとされているが、今回の災害においては、災害対策本部が平常時の庁議の延長として開催されてしまい、災害対策本部は、市役所組織が災害対策本部を設置し、非常時体制に移行したことを全職員に対して明確に宣言できていない。また、災害の状況についての情報収集・分析が機能しなかったこと並びに災害状況に応じて必要となる組織構成についての判断基準が整備されていなかったことから、本部長は、必要な組織構成についての具体的な指示を出せていない。

② 人員配置

非常時の人員配置については、常総市地域防災計画に非常配備体制（表8）が規定されている。非常配備体制においては、4種類の配備体制（警戒体制、緊急体制1、緊急体制2、非常体制）が定義されており、配備体制に応じた配備時期、配備内容及び配備要員が定められている。例えば、大雨注意報、洪水注意報が市内に出された場合で、市長が必要と認めたときは、市長（災害対策本部長）は警戒体制の動員を発令し、災害対策主管課及び初動対策関係課の職員が災害に関する情報連絡活動を円滑に行い、状況に応じて直ちに警戒体制に入れる体制をとることが計画されている。初動対策関係課員とは、安全安心課全員、建設課課長補佐以上、都市整備課課長補佐以上及び農政課課長補佐以上である。しかし、4種類の配備体制に応じて必要となる配備要員の具体的な確保方策については、平常時のどの部署のどの役職の人員が、災害対策本部設置時のどの役割を担うかまで、個別具体的に定義されていない。

表8 非常配備体制(常総市地域防災計画(p.69)より引用)

種別	配 備 時 期	配 備 内 容	配 備 要 員
警戒体制	1 次のいずれかが市内に発表された場合で、市長が必要と認めたとき。 ・大雨(大雪)注意報 ・強風注意報 ・洪水注意報 2 その他、異常な自然現象又は人為的原因による災害で市長が必要と認めたとき。	災害対策主管課及び初動対策関係課の職員が災害に関する情報連絡活動を円滑に行い、状況に応じて直ちに警戒体制に入れる体制	初動対策関係課員 ・安全安心課全員 ・道路課課長補佐以上 ・都市整備課課長補佐以上 ・農政課課長補佐以上
緊急体制1	1 次のいずれかが市内に発表されたとき。 ・大雨(大雪)警報 ・暴風、暴風雪警報 ・洪水警報 2 台風等による災害が予想されるとき。 3 その他、本部長が必要と認めたとき。 4 その他、異常な自然現象又は人為的原因による災害で本部長が必要と認めたとき。	災害対策主管課及び災害対策関係課の職員が災害に関する情報連絡活動を円滑に行い、状況に応じて直ちに緊急体制2に入れる体制	第1次動員
緊急体制2	1 局地的に大規模な災害が発生したとき。 2 相当規模の災害の発生が予想されるとき。 3 その他、本部長が必要と認めたとき。 4 その他、異常な自然現象又は人為的原因による災害で本部長が必要と認めたとき。	相当の被害が近く発生することが予想される場合又は発生した場合で掌握する応急対策を迅速・的確に行う体制	第2次動員
非常体制	1 市全域にわたって大規模な災害が発生又は予想されるとき。 2 局地的な被害であっても、被害が甚大であるとき。 3 その他、本部長が必要と認めたとき。	大規模な被害が発生するおそれがあり、又は発生した場合で、市の総力をあげて応急対策活動にあたり得る体制	第3次動員(全職員)

2) 課題とその原因

非常時における行政組織の対応のなかでも最も重要な活動の一つに、平常時の公共サービスを提供する体制として組まれている組織・人員配置を、非常時の組織・人員配置に切り替えて、非常時に必要とされている公共サービス(災害対策本部運営、避難勧告・指示等情報の周知徹底、避難所運営など)を滞りなく提供することがある。今回の災害対応のなかで特筆されるべき点として、平常時の組織・人員配備から非常時の組織・人員配備への切り替えの明瞭性に乏しい点がある。このために、一方では、安全安心課を中心とする災害対策本部事務局統括班は市民やマスコミからの電話への対応などで忙殺され本来果たすべき統括機能を果たせていない状態があるのにもかかわらず、他方では、多くの職員の意識が非常時モードへ転換されず、職員全体の時間資源が必ずしも有効に活かし切れていなかった。この点の原因として以下の2点が考えられる:

- ① 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。
- ② 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。

3) 今後の改善への提言

- 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の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

1) 機能しなかった地域防災計画

職員一人ひとりに地域防災計画は周知徹底されておらず、職員の中にはすぐに地域防災計画を見ることができない者や旧版の地域防災計画しか手元に用意できない者がいた。本来、地域防災計画は各課に常備され、日常的に再確認されるべきもののはずだが、課によっては地域防災計画が備えられていない所もあった。

また、地域防災計画における非常時職員体制が、実際に移行できかつ利用可能な具体性及び詳細性を備えていなかったため、現行地域防災計画を手元に持っていたとしても、災害発生時に自律的に非常時に期待されている具体的な活動を開始できなかった。

たとえば、安全安心課は、地域防災計画上は、災害対策本部の事務局機能を果たし、秘書広聴課、総務課とともに「統括班」を構成し、災害対策本部の中核として機能すべきであったが、実際には、災害対策本部は、庁議の延長として認識され、企画課職員がホワイトボードの板書メモを行うなど事務局機能を果たした。また、災害対策本部には、庁議メンバーが詰めており、課長級は安全安心課長と秘書課長のみの対応であった。災害対策本部設置の当初は、本部内には安全安心課からは安全安心課長と課員1名が口頭や電話連絡等の伝令役としていたが、やがて課長のみになってしまった。発災後1ヶ月ほど経過した10/8以降に「統括班」が設置されたことで、ようやく庁内で情報がスムーズに動くようになったが、この「統括班」は地域防災計画に規定されたものとは異なり、アドホックに庁内全体から人選されたプロジェクトチームであった。

さらに、地域防災計画上では、各種マニュアルや体制の整備を行うこととされているが実際には、以下のとおり、整備されていなかった。

- ① 地域防災計画風水害対策計画編第2章災害予防計画第1節水政計画第3水防法に基づく洪水対策の2避難体制などの整備（2）によれば「市長は、避難勧告、避難指示、避難準備等について、国又は県及び水防管理者等の協力を得て災害事象の特性や収集できる情報を踏まえ、避難すべき区域、判断基準及び伝達方法を明確にしたマニュアルを作成する」とあるが、実際には、作成されていなかった。
- ② 同じ避難体制などの整備（2）によれば「(市長は) 避難場所、避難路をあらかじめ指定し、日頃から住民への周知徹底に努めるものとする。さらに、水防団などと協議し、発生時の避難誘導に係る計画を作成し訓練を行う」とあるが、実際には、周知徹底や十分な訓練は行われていなかった。
- ③ 同じ避難体制などの整備（3）によれば「市は、県等関係機関の協力を得て、雨量、水位等の情報をより効果的に活用するための内容の拡充を図り、報道機関を通じた一般への提供体制の整備を図る。また、市は、高齢者、障害者等の災害時要演技者にも配慮したわか

りやすい情報伝達の体制の整備を図る」とあるが、実際には、両体制ともに整備されていなかった。

- ④ 同編第2章第7節情報通信設備等の整備第3情報ソフト環境の整備1非常時における情報対策マニュアルの作成等によれば「情報が集まらない場合若しくは少ない場合にも、限られた情報・材料をもとにして、迅速な状況判断と初動措置を講ずることのできるスペシャリストの育成を図る。また、併せてシステムを機能させるために必要な情報対策マニュアルを作成する。」とあるが、実際には、スペシャリストの育成、マニュアル作成は実施されていなかった。
- ⑤ 同節第4市民・事業所・民間団体等との協力体制づくり1ボランティアによる情報団の創設等によれば「携帯電話所持者、自動車電話所持者、無線システム構築事業所、アマチュア無線有資格者などを対象として、近隣コミュニティや事業所ごとに情報の伝達や収集などを行うボランティア組織（仮称「情報団」）の整備を進める」とあるが、実際には、情報団の整備は行われていなかった。
- ⑥ 同編第2章第10節防災知識の普及計画第2職員に対する防災教育1応急対策活動の習熟によれば「被災者救援活動、情報収集活動、応急復旧活動等の現場活動に従事する職員に対しては、現場の活動を示した応急計画（マニュアル）により対策の周知徹底を図る」とあるが、実際には、マニュアルづくりや周知徹底は行われていなかった。
- ⑦ 同編第2第14節災害時要援護者対策計画第3在宅災害時要援護者の救護体制の確保1によれば「市は、大規模災害時に災害時要援護者の避難・救助等が迅速・的確に実施できるよう、平常時から、地図情報システム等を活用して、災害時要援護者に係る情報（災害時要援護者の所在、家族構成、緊急連絡先、心身の状況等）の整理・把握し、民生委員など地域住民の協力を得ながら、一人ひとりに対する個別支援計画の策定・運用を進める。」とあるが、実際には、各計画は作成されていなかった。
- ⑧ 同編第3章第2節動員計画第2配備体制によれば「緊急体制1，2に対して、それぞれ、第1次動員、第2次動員」が規定されているが、具体的な部課及び職員については決まっていなかった。
- ⑨ 同編第3章第4節第3の2被害情報収集・伝達活動（1）によれば「市は自地域内に次に掲げる事項のいずれかに該当する事態が発生した場合は、直ちに被害の状況及び応急対策の実施状況に関する情報を収集し、「茨城県被害情報等報告要領」に基づき県の災害対策本部、その他必要とする機関に対して防災情報システム等を利用して報告する」とあるが、実際には、茨城県防災情報ネットワークシステムはほとんど活用されなかった。
- ⑩ 同編第3章第8節第2監視・警戒及び重要水防区域によれば「水防管理者（市）、水防団長（消防団長）又は消防機関の長は、随時区域内の河川、堤防等を巡視し、水防上危険であると認められる箇所があるときは、直ちに当該河川、堤防等の管理者に連絡して必要な措置を求めなければならない」とあるが、実際には、十分な巡視を行う準備ができていなか

った。

なお、現行の地域防災計画には以下の不備があったことも指摘されている。

- ① 2014年4月の機構改革（組織改編）が、地域防災計画に反映されていなかった。
- ② 防災訓練がイベント的なものにとどまっており、職員などが、地域防災計画に基づき情報収集・判断・行動することを予行する訓練となっていなかった。
- ③ 地域防災計画では、役割分担として平常業務の課単位で何班、何班と割り当てられているが、実際には、複数の課が計画通り連携することは難しい。
- ④ 地域防災計画では水位上昇に関するホットライン情報が市から消防部局に伝えられることとなっていたが伝えられなかったため、消防部局が自ら情報収集し判断した。
- ⑤ 地域防災計画には、以前は避難所の浸水危険情報が「水害時不可」という表現で記載されていたが、現行版ではその記載が省略されていた。
- ⑥ 議員の役割が明確になっていない。議員には情報が集まってくるし、頼られているので、地域の声を代弁する役目がある。

2) 課題とその原因

地域防災計画の機能不全の直接的な原因は、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、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ことが挙げられる。また、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ことも、突然の非常時に機能しなかった原因の一つと考えられる。さらに、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実施できていなかったことも、直接的な原因の一つである。

しかし、災害対応のような非日常業務に対する活動計画が実効性を欠きがちであることは、多くの自治体においても同様の状況であろうと推測される。より根底にある原因は、地域防災計画が機能不全状態のまま放置されている状態にあっても危機意識を募らせることのなかった職員一人ひとりの災害に対するリスク感度の低さにあると考えられる。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が自治体幹部及び職員に浸透していなかったことが、常総市の災害対応の迅速性・適格性が十分でなかった原因の根底にある。また、以上の原因の根幹には、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ことも挙げられる。

3) 改善・方向性の提言

- 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、緊迫感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が取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で開催する。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

1) 行政区にとらわれない動きにとらわれた動き

①自治体連携

9月10日未明、常総市災害対策本部が玉地区の若宮戸溢水に備えた避難対策を検討した際、下妻市から、同市内で玉地区に隣接して市街地が繋がっている千代川地区の千代川中学校、宗道小学校に開設した避難所に、常総市民も受け入れ可能との連絡を受け、2時24分の防災行政無線による放送では避難指示の発令とともに、当初3施設（鬼怒川西側の岡田小学校、岡田文化センター、石下西中学校）のほかこれらの避難所開設がアナウンスされている（III.1.(3).1から再掲）。この結果、玉地区から下妻市側の避難所へはスムーズに避難できている。特に、千代川中学校は常総市玉地区の住民も同中学校を避難所として認識しており、特に指示されることなく同中学校に避難するという行動が見られた。また、下妻市の避難所ではあるが常総市の職員も常駐し、避難所としての混乱は特に発生しなかった。（石下地区の住民が下妻市千代川側に避難することは、洪水ハザードマップに記述されていないが、豊田小学校や豊田文化センターよりも下妻市の千代川中学校、千代川体育館へ避難するという意識は、行政区画にとらわれない日常生活圏、地域の文化、歴史的背景などが避難判断に影響していると考えられる。）

しかし、9月10日未明の災害対策初動期においては、ほかの自治体との連携の動きはなく、隣接自治体、連携自治体への協力要請はなされておらず、ほかの自治体との連携が活発化するのとは、9月10日12時50分頃、三坂町の鬼怒川堤防の決壊後である。

②国・県等との連携

国土交通省下館河川事務所長から常総市長に対して提供されるホットライン（電話）情報が、今般の常総市鬼怒川水害の避難対策の判断・決定に大きな役割を果たした。同河川事務所からは、メールで浸水想定区域図も送信されたが、GISによるわかりやすい可視化情報やデータによる情報共有はできていなかった。また、ホットライン情報は、茨城県西南広域消防本部には共有されなかった。茨城県は9月10日10:00に災害対策本部を設置し15:30に常総市災害対策本部に事務局員を派遣している*。しかし、国及び県は、同時に多くの災害発生のおそれの高い地域に対応せざるを得ない状況にあり、常総市だけに災害対応を注力できる状況にはなかった。

他の関係機関との連携関係の構築において、常総市災害対策本部は被災状況についての情報収集・整理・分析機能を発揮できていなかったために、関係機関に対し、主体的に情報を発信・

* 平成27年9月11日茨城県災害対策本部「台風18号等による本県への影響などについて（9月11日11時00分現在）<http://www.pref.ibaraki.jp/1saigai/201509/documents/201509111136.pdf>

共有し、協力・支援を求める対応を取れず、受動的な対応を取らざるを得ない事態に陥った。

2) 原因

①大規模災害を想定した受援計画の欠如

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。このため、玉地区と下妻市千代川地区のように日常生活圏域が繋がっている地域においては自治体の行政区域を超えた連携が見られたものの、他の地域においては、常総市域内で避難所確保、避難誘導などを完結しようとしたため、必ずしも迅速な避難勧告・指示などの対応ができなかった。一方、今後は地域のつながりが減ってきて、その意識がなくなるかもしれない点が懸念される。

②広域調整メカニズムの不備

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いため、今般の災害で甚大な被害が集中した常総市においては、支援要請すら発することができない状況（情報のブラックホール状態）に陥ってしまった。

3) 改善・方向性の提言

- **【大規模災害を想定した実行可能な受援計画】** 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・協働による活動を軸に据えた実行可能な受援計画を立てる必要がある。その際、隣接自治体も含めて、市民がどこへ避難しているのかを十分に把握できる方法も検討する必要がある。
- また、周辺自治体との連携を検討する際には、行政区画にとらわれない地域意識・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。
- **【実効性の高い防災訓練】** 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。
- また、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。
- **【広域調整メカニズムの強化】** 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、関係機関が整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

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。避難所の開設・運営は常総市職員を中心に、避難所である学校の協力を得て行われた。その中で、次第に以下のような対応が発生した。

- ① 避難所は主に体育館だが、トイレが和式しかない場合が多く、洋式がある校舎内のトイレを開放することとなった。
- ② 体育館だけでは避難者を収容しきれなくなり、校舎を一部開放することとなった。
- ③ 体調不良の方には、保健室を開放することとなった。
- ④ 常総市職員向けに、一部の部屋を開放することとなった。
- ⑤ 避難者を探す方やマスコミ等から問い合わせの電話が学校にかかってくるため、その都度、教員が避難所まで走って伝達することとなった。その後、避難所対応職員の携帯電話番号を教えてもらい、取り次ぐ形とした。避難所運営では、女性避難者や小中高の児童・生徒が配膳や活動支援をしてくれた。

普段から台風や大雪などの際にも、教育長と校長会で学校の休校判断の意思決定が行われていることから、今回の休校判断・対応はスムーズに行われた。一方、降雨や水位の状況が数時間でも後にずれ、休校判断とならなかった場合、児童・生徒が登校してくる状況での対応は、今回と同様にスムーズに行うことができたかどうかは不明である。なお、学校が主体に行っていた訓練は年 3~4 回あったが、それらは地震、火災、不審者、原子力がテーマであり、今回のような水害を想定した訓練は行っていなかった。

(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

9/10 午前、常総市社会福祉課から連絡があり、社会福祉協議会が管理する「ふれあい館」が急遽避難所に指定された。ただし、指定避難所でなかったためか、常総市職員が避難所に来ることはなく、応援要請するも社会福祉協議会で対応して欲しいとの回答だった。そこで、避難者名簿を即席で作成、寝具は所持していたものを活用した。

常総市役所本庁舎が浸水により連絡不通になった後、外部から常総市への問い合わせが社会福祉協議会に来る事象が発生した。結果的に国会議員対応等まで実施することとなった。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

1) 被災直後のボランティアの状況

日本は、災害が起きても支援物資の奪い合いなどがなく、秩序が保たれていると海外メディアで賞賛されることがある。しかし、現実には日本でも、被災家屋などから物が盗まれるなどの犯罪が起きる。今回の災害当日深夜には、窃盗グループとみられる若者がライトを持って、常総市内を徘徊していたという証言がある。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、このような空き巣のおそれがある。

一方、災害後には多くのボランティアが全国から駆けつける。阪神・淡路大震災が起きた1995年は、後に「ボランティア元年」と呼ばれるようになったが、その頃から、ボランティアは被災地に自ずと集まるということが当たり前のこととなった。もちろんその多くは、善意のあるボランティアである。

しかし、外部の人間であることから、被災住民からすれば、駆けつけたボランティアはどこ誰なのか、最初はわからないということが生じ得る。実際、今回の水害で集まったボランティアが、信用できるかわからなかったという声がある。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。

2) ボランティアを迎え入れる際に必要なこと

ボランティアが住民に信用され、スムーズに活動を行うには、両者の間に立つコーディネーターの存在が不可欠となる。常総市の場合、事前に水害が起きてボランティアを受け入れる想定がされていなかったという事情があるが、ボランティア活動の実施にあたり、コーディネーターの役割を果たす人が来てくれたところは、ある程度上手く機能させられたという。なお、そのコーディネーターは、外部から駆け付けた人だったようであるが、常総市内にそのような心得のある人がいたならば、状況はもう少し違っていただかもしれない。

3) ボランティア活動がより機能するために

大きな災害が発生した場合、復旧・復興にボランティアの存在は必要不可欠である。実際、ボランティアの志を持った人たちは、被災地から要請をしなくても、一定程度やってきてくれるという現状がある。

ボランティアが来ることを想定し、彼らを受け入れる体制がつかれるよう、あらかじめ防災訓練等を行っておくことが有効なのではなかろうか。そこには、当然ボランティアコーディネーターの役割が組み込まれる必要がある。事前に、地域住民の中にコーディネーターを養成しておけば、被災時にボランティアが上手く機能し得るのみならず、他の地域が被災をした際には、有用な人材として広く活躍することだろう。

また、「火事場泥棒」を未然に防ぐために、警察に頼るだけでなく、自警団のような仕組みも必要になってくるだろう。その仕組みがあれば、平時における地域社会を守るための取り組みにもなる上、地域の繋がりを回復することにも資するのではないだろうか。

(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

1) 9月10日の水防団（消防団）の行動

常総市の水防活動を担う常総市消防団は団長1名，副団長3名以下全17分団から構成されている（平成27年9月10日時点）

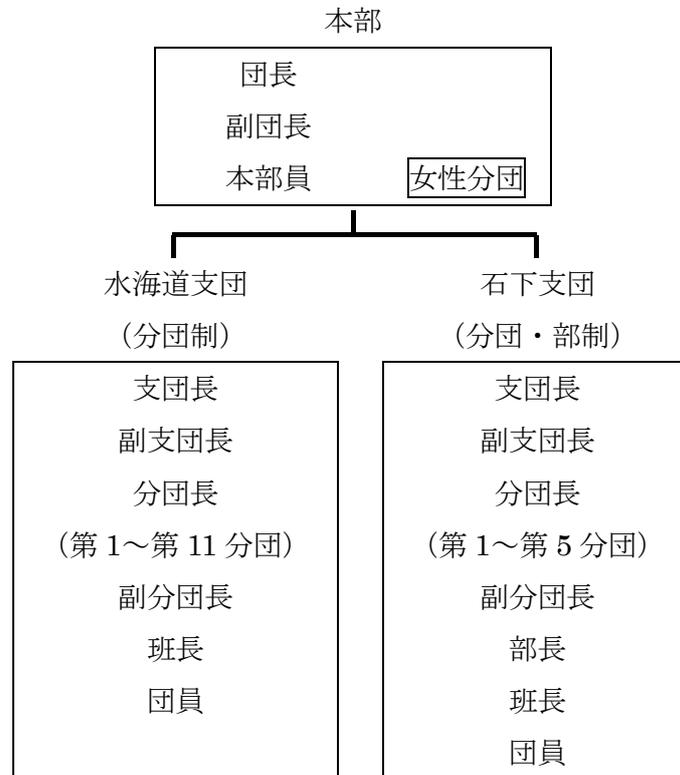


図9 常総市消防団組織図

このうち水海道支団（全11分団）が旧水海道市域を受け持ち、石下支団（全5分団12部）が旧石下町域を受け持っている。各支団のほか本部に女性分団がある。石下支団の各分団は分団・部制であり、第1・第2・第3分団は二部制，第4・第5分団は三部制をとっている。各分団・部それぞれが詰所を持ち、20名ほどで活動を行っている。これ以降、水海道支団第○分団を「水海道○分団」、石下支団第△分団第◇部を「石下△－◇部」と表記する。

9月9日夜、常総市笹塚新田町にて水海道3分団とともに排水作業に当たっていた団長は、同日22時30分頃に市役所本庁舎へ向かった。9月10日0時過ぎに災害対策本部が立ち上がるとともに安全安心課から招集された副団長3名が本庁舎へ集まり、団長を含めた4人で今後の対応を協議した。団長は安全安心課の指示に従って最初は本庁舎3階の災害対策本部に入ったが、その後2階へ降りて指揮をとった。1時40分に玉地区へ避難準備情報が出されることになり、玉地区担当の石下1-1部のほか隣接する石下1-2部（本石下担当）と石下2-1部（新石下担当）に招集がかかった。石下1-1部は玉地区内を広報してまわり、石下2-1部も同じ活動を行った。この間、旧石下町域を受け持つ2人の副団長は市役所を離れて石下地区（旧石

下町域) へ向かい、これ以降石下方面の指揮は現地の副団長が執ることになった。3時から3時30分頃には茨城西南広域消防本部の下妻消防署石下分署に本部員を含めた消防団員が10名ほど集まった。石下1-1部と石下1-2部は避難勧告や避難指示を担当地域内で広報しながらそれぞれの受け持ち区間の堤防上で鬼怒川の様子を注視していた。5時頃に石下1-1部に対して若宮戸の溢水地点で土のう作りを手伝うよう指示があり、5時30分頃には石下1-2部にも土のう積みの応援要請があり2人ほど応援に向かった。現地では10日1時頃から国土交通省下館河川事務所が重機を用いて河岸の低いところで土のう積みを行っており、完了の報告を常総市に行っている。6時直前には常総市建設課職員も状況確認に来ている。なお、6時頃から水が大きく漏れ始めて土のう作りが中止されたため、消防団も作業に当たれず避難することとなった。

若宮戸の溢水発生後は交通整理(石下1-2部、石下3-1部、石下3-2部)や地域交流センター(豊田城)の避難者補助(石下2-1部、石下2-2部)等に活動は限定された。石下1-1部は玉小学校にて書類の移動(避難)作業を手伝ってから9時頃に詰所へ戻ったところ周辺が浸水して翌朝まで孤立した。豊田地区を受け持つ石下3-1部(豊田地区北部担当)と石下3-2部(豊田地区南部担当)は部長の判断にもとづいて10日午前中に招集されてから小貝川と八間堀川を監視していたが、12時前頃に氾濫水が八間堀川の東側へ到達してからは交通整理や避難誘導にあたった。鬼怒川右岸側を受け持つ石下4-1部、石下4-2部、石下4-3部は10日6時頃に集められ、水位を監視しながら向石下の土のう積みや避難呼びかけを行った。

水海道地区(旧水海道市域)では水海道1分団や鬼怒川右岸南部地区担当の分団に10日6時の段階で各詰所待機の連絡があった。特に水海道9分団担当の坂手地区には浸水箇所があったため、隣接する水海道3分団(豊岡地区担当)と共に土のう作りや巡視を行っていた。坂手地区の土のう作りには後に常総市の若手職員が参加して、ここから各所へ土のうを運んでいる。10時に水海道1分団を含む複数の分団が市役所本庁舎に集められた。その後は本庁舎からすぐ近い豊水橋下流左岸をはじめとする各地の越水のおそれのある箇所(鬼怒川以外を含む)で土のう積みの作業に当たった。このとき水海道9分団に水海道3分団が加わり合同して作業を行ったり、水海道8分団(大生地区担当)が豊岡地区の応援に向かったが交通渋滞のため到達できず水海道1分団の作業に加わったりと人数を融通しながら対応に追われた。

水海道6分団(三妻地区担当)は三坂町中三坂地区で住民とともに土のう作りを行っており、同町上三坂決壊の報をその地点で知ることとなった。決壊後は消防署への連絡、避難の呼びかけ、住民の救助に当たった。氾濫水の拡大に伴い水海道7分団(五箇地区担当)や水海道8分団は避難の呼びかけや交通整理を行った。

2) 課題とその原因

若宮戸、三坂町上三坂ともに氾濫箇所において結果的に十分な水防活動が行えたとは言い難い。若宮戸では消防団が土のう積みに着手しようとしたのは9月10日5時頃であり、この時

点では既に間に合わない状況だった。消防団は同日 2 時には出動していたが主に玉地区住民への避難指示伝達と避難呼びかけに従事した。これに先立ち、1 時から現場では下館河川事務所が河川管理上の理由から土のう積みを行っている。現場の情報は下館河川事務所鎌庭出張所から常総市建設課へ送られて 6 時前には同課職員が現地を見ているが、安全安心課と消防団の動きには直結しなかった。ただし鬼怒川の流量が大きすぎるため、消防団が早くから動いていたとしても溢水を止めることはできなかったと考えられる。これを前提とすれば住民への避難呼びかけを優先したのは誤った判断とは言えない。逆に、玉地区に避難準備情報を出した 10 日 1 時 40 分の時点で（あるいは別の時点で）土のう積みにより溢水を防げると判断されていたのであれば、常総市は消防団長に対して明確な指示を出すべきであった。

三坂町上三坂地区は担当分団の受け持ち区間が長く、別の越水のおそれのある箇所でも土のう積みをしている間に決壊が発生した。常総市内の鬼怒川延長は約 22 キロメートルあるが、うち約 8 キロメートルを水海道 6 分団は受け持っており最も長い。21 人でこの距離を全てカバーすることは不可能といえる。表 9 に常総市内の鬼怒川左右岸を受け持つ消防団の受持区間長と平成 27 年度重要水防箇所に A ランクとして位置づけられた箇所の数と距離を示す。受持区間は「常総市消防団の組織等に関する規則」の別表に示された管轄区域と重要水防箇所の地先名を対応させたため必ずしも正確なものではないが、水海道 6 分団の負担が他分団に比して大きかったことがわかる。上三坂の区間は重要水防の A ランク箇所として位置づけられていた上に重点区間にも設定されていた。重点区間は鬼怒川の直轄区間全体で 26 箇所設定されており、栃木県内に 11 箇所、茨城県筑西市内に 4 箇所、結城市内に 2 箇所、常総市内に 9 箇所あった。表 10 に常総市内の重点区間を示す。ここでも水海道 6 分団の三坂町に 2 箇所が設定されており、しかも区間延長が長い。これより、上三坂地区は事前から越水のおそれがある地点の一つとして河川管理者から情報が伝達されていたものの、現場で直接水防活動に当たる消防団にとってはこの地点だけを特別に注視することができなかったものと思われる。

表9 常総市内の鬼怒川重要水防箇所(平成 27 年度)

分団一部	受持区間長(m)	A ランク区間数	A ランク区間長(m)
石下 1-1	1,720	1	180
石下 1-2	1,930	7	1,025
石下 2-1,2	1,600	9	1,360
石下 4-1	1,850	3	1,205
石下 4-2	2,150	9	850
石下 4-3	1,050	4	450
石下 5-1	1,050	7	690
水海道 1	3,840	5	440
水海道 3	3,350	7	1,550
水海道 5	6,850	11	680
水海道 6	8,070	17	4,350
水海道 8	730	4	280
水海道 9	1,990	4	1,570
水海道 10	3,260	5	510

表 10 常総市内の鬼怒川重要水防箇所のうち重点区間

	左右岸	上流端	下流端	長さ(m)	地先名	分団・部
1	左	25.40	25.22	180	若宮戸	石下 1-1
2	右	23.88	23.40	480	向石下	石下 4-1
3	左	21.75	21.39	360	新石下	石下 2-1
4	左	21.35	21.27	80	新石下	石下 2-1
5	左	21.20	20.15	1,050	三坂	水海道 6
6	左	20.03	19.50	530	三坂	水海道 6
7	右	12.00	12.00	0	豊岡	水海道 3
8	左	10.11	9.82	290	亀岡～高野	水海道 1
9	右	7.75	7.75	0	坂手	水海道 9

消防団の人員が不足するなら、分団の受け持ち区間を越えて柔軟な応援体制をとり現場対応人員を増やすことが考えられる。石下地区（旧石下町域）では第4分団の三部が協力し合って向石下の土のう積みを行った。水海道地区（旧水海道市域）でも豊水橋下の左岸や坂手町などの越水等のおそれのある箇所は他分団の応援を受けている。しかし応援するには他分団の情報か上からの指示が必要である。分団間の情報をやりとりする方法が無く、応援したくても行けなかったという声が団員から聞かれた。

消防団は住民の避難誘導の最前線に立つ。適切な避難誘導を行うためには正確な情報を各団員が持つことが重要である。その情報とは、氾濫域の広がりや到達予想（迫りくる危険はどこからいつごろやってくるか）、道路の通行止めと渋滞状況（どの方向へどこを通過して逃げればよいか）、開設された避難所の状況（どこを目指せばよいか、満員ではないか）の3点に集約される。氾濫域の情報は今回の水害では誰も持っていなかった。それは、面的に時々刻々と移り変わる状況を計測することも集約することもできる立場の人間がいなかったからである。道路状況は道路管理者（県など）や日本道路交通情報センターが通行止め情報を集約しているが、現場から知りうる状態には無かった。避難所については防災行政無線を通じて得た情報を住民に伝えることができた。

鬼怒川の石下地区（旧石下町域）は川島水位観測所、水海道地区（旧水海道市域）は鬼怒川水海道水位観測所が受持区間になっており、川島は9月9日22時30分に、鬼怒川水海道は9月10日4時30分に出動の水防警報を発した。しかし消防団の動きはこれに対応しておらず、初動のタイミングは消防団長の指示や分団長または団員の自発的な意思により決まっている。団長や分団は現地の状況に応じて行動を起こしており、時間的な立ち遅れは生じていない。

3) 今後の改善への提言

水防団（消防団）は水害対応の現場において、川と住民の両方と直に対応しながら被害を軽減していく重要な役割を担っている。その中でも3つの機能を強化していくことが望ましいと考える。

1 つめは狭義の水防機能である。これには水位上昇に伴い堤防の越水等のおそれが増してきた箇所や早期発見と土のう積み等の水防工法実施の2つが含まれる。この2つを有効に行うには適切な人員配置と情報伝達の仕組みが必要である。受け持ち区間全体を消防団の人数でカバーしきれない場合には、他の余裕ある分団または部から応援を受ける体制を整えておくか、消防団以外の人員を巡視等に動員することが考えられる。臨機応変な応援を実現させるには各分団・部どうしの状況が互いにわかるような情報伝達の仕掛けを導入する必要がある。人員の増強が不可能な場合は、事前に重要水防箇所を確認して非常時に注視／活動すべき場所の優先順位を頭に入れ、特定の短い区間に注力できるようにしておくことも有効である。さらに、河川管理者（国）や建設課が持つ情報が安全安心課や災害対策本部に共有され、消防団へ迅速に伝わる仕組みは不可欠といえる。水防工法の実施に際しては土のう袋や土が不足しないよう注意する必要がある。できれば機械力を動員できるよう、近隣の建設会社等の協力を求められる体制を作っておくことも望ましい。

2 つめは避難誘導機能である。今回の水害時に避難しなかった人には3つのタイプがあるとみられ、それぞれに応じた対策が必要である。まずは「避難しなくてもよい」と誤った判断をしたタイプがある。判断を誤った原因には情報不足に起因するものが多いと考えられる。避難指示や勧告が出ていること、危険が差し迫っていることを明確に伝達する必要がある。水防団が呼びかけても避難しなかった住民は多かった。良く見知った人物や影響力のある人物から直接伝えられる方が避難行動につながりやすいので、自治会や区長といった立場の方々や消防団の避難呼びかけを補強する仕組みが整うと避難率は上がるはずである。住民の中には、たとえ身近な親類が呼びかけても避難指示という権威が無いと動いてくれなかったと語った方もいた。単一の手段でなく多くの方法を併用して避難指示を伝達することが効果的と考えられる。次に「避難したかったのにできなかった」タイプがある。身動きが不自由な高齢者や、避難準備をしている間に氾濫水に取り囲まれた住民たちがいる。特に、どう避難してよいかわからない住民に対しては消防団からの情報提供や誘導は有効である。氾濫域の情報を収集して消防団員の手元で随時確認できるシステムがあるとよい。ヘリコプターからの空撮映像が携帯端末で表示できると極めて有用性が高い。道路状況も災害対策本部や消防団に自動的に届くようになっているとありがたいだろう。最後に「避難したくない」と考えたタイプがある。避難所の居心地が悪いといった理由のほか空巣を心配する声が聞かれ、実際に消防団が自警団の役割を務めたところもある。

強化すべき3つめの機能は情報収集機能である。水防活動にあたる消防団員は河川水位の状態を常に目にし続けていながら、その情報は災害対策本部など現地から遠い場所へは届きにくかった。水位だけでなく漏水状況や水防活動の様子など団員が撮影した写真や動画を（できれば場所情報とともに）投稿して他者が閲覧できる仕組みがあるとよい。可能な限り各分団の内部に情報担当を置き不定期にでも情報を発信するにすれば、市の情報収集能力は格段に高まるであろう。河川に限らず氾濫域の浸水情報も届けることができる。交通整理しながら通行

止めや道路浸水の状況を送ったり,避難の補助をしながら要救助者の情報を送ったりもできる。これらの役割は消防団に限らず,樋管や排水機場の操作員,土地改良区,国や県の巡視者にも期待することができる。

(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。区間長が長すぎる分団(部)には消防団以外の人員を巡視等に動員するか,他の余裕ある分団(部)から応援を受ける体制を整えておく。人員の増強が不可能な場合は,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次に挙げる情報を手元から簡単に見られるような仕組みを作る。「他の分団の活動状況,河川管理者(国など)や県および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」
- 土のう袋,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

安全安心課は、常総市地域防災計画において、災害対策本部事務局の「統括班」に位置付けられており、災害対策の所管課として災害対策本部の事務局・参謀機能の主力となるべき部署である。しかし、災害が発生した9月10日当日、安全安心課には市民やマスコミからの問い合わせ、周辺市町村や関係各機関からの連絡のための電話が殺到した。常総市では、日中に代表番号への着信電話の交換業務を外部委託しており、平素の代表電話番号への着信は一日あたり400～500件程度とのことである。ところが、災害当日、その電話交換手が勤務した7時40分頃から18時30分頃までの代表電話への着信件数は2,058件に上り、その大半が安全安心課への転送を求めるものだったと言う。安全安心課には計6回線の電話があったが、ほぼ常時、全回線が使用中となり、通話が終わるとすぐに新たな通話が安全安心課につながる、ということの繰り返しだった。

仮に、安全安心課への転送通話を少なめに見積もって8割程度だったとしても、この約11時間に安全安心課の電話に対して、1回線あたり平均して2.4分に1件の転送希望の通話が入ったことになる。実際には、1件の電話対応にあたるのに、より多くの時間を要する場合も多かったり、回線が空くのを待ちきれずに途中で切ってしまう発信者もいたりしたため、上記の転送希望の全通話が安全安心課で受信された訳ではない。しかし、安全安心課にほぼ絶え間なく通話が集中していたことが数字の上でもわかる。なお、18時30分以降については具体的なデータはないが、9月11日4時頃に浸水により市役所が停電し、電話が不通となるまで同様の状況が続いたと見られる。

このような状態のため、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。そして、この電話対応は「情報収集」という能動的な行為ではなく、むしろ「情報の受け取り」や「問い合わせ対応」という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、あるいは関係各機関への能動的な情報提供にまでは手が回らなかった。

安全安心課への転送希望の電話の着信が相次ぐにも関わらず同課の回線がなかなか空かないという状況の中、電話交換手は通話の内容からその用件に関連しそうな他部署に電話をつなごうと試したこともあったが、「災害対応についてはこちらではわからないので、安全安心課へ回して欲しい」と断られがちだったとのことである。

安全安心課に集中した通話の用件としては、市民からの問い合わせ、マスコミからの取材、周辺自治体や警察、消防、自衛隊、県、国交省などの関係各機関からの連絡など、多岐にわたった。市民からは、防災行政無線の放送後に「よく聞こえなかったが、何を放送していたのか」

と内容に関する問い合わせが多く寄せられたほか、鬼怒川や八間堀川の氾濫によって浸水が広がると、救助要請の通報や安否確認の問い合わせが多くなった。

一方で、災害の様子をテレビで見た他地域の視聴者からの「(テレビに映し出された) 要救助者を早く助けてあげて」といった叱咤激励の類の通話も少なくなかった。ほかの地域から関心を持って心配してくれる気持ちはありがたいことではあるが、しかし、こうした通話によって市民や関係各機関からの通話がつながりにくくなり、重要な情報が埋没してしまう一因ともなった。

以上で述べた安全安心課での情報処理に関する問題点としては、同課への情報の過集中が挙げられる。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、同課職員が、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。また、あまりに膨大な通話の中で、そもそも安全安心課に着信できない通話も生じていたことから、重要な連絡や情報が埋没してしまったことも想像に難くない。

この問題に関しては、災害時に殺到する電話をいかに減らすのかという視角ではなく、その膨大な通話をいかに庁内で分担して処理し、(災害対策本部の事務局・参謀機能に徹すべき)安全安心課の負担を軽減するのかという観点で考えるべきである。今回の鬼怒川水害対応でそれが実現されなかった原因としては、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ことが考えられる。また、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と言える。

(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

国土交通省下館河川事務所からは常総市長に対して、9月9日22時54分から10日11時42分まで前後7回にわたりホットラインを使用した情報提供がなされた。また洪水予報は県と市へFAXとメールにて、水防警報は県と市へFAXが送られている。洪水予報と水防警報は県からさらに市へ送られるので、市は同じ情報をそれぞれ二度受け取ることになる。洪水予報としては9月9日23時に「川島地点で氾濫危険水位に達する見込み」というはん濫警戒情報、9月10日0時15分に「同地点で氾濫危険水位に達した」というはん濫危険情報が出された。水

防警報はこれより先に、9月9日21時20分に待機、同日22時30分に出動の警報が出されている。最初のホットラインはこの水位に基づいて若宮戸地点で溢水の危険性が高まったことを警告として伝えるものであり、この時点で河川管理者から市に対して強く行動を促す意図が窺える。しかし、市災害対策本部から玉地区に避難準備情報が出されたのは約2時間半後であり、2度目のホットラインの後であった。水防法は第十条から第十三条にて洪水予報を、第十六条にて水防警報を通知することを求めている。今回の水害ではこれらの通知はあらかじめ設定された水位に基づいて河川管理者から伝達されたが、情報を受ける市側はそれらを切迫した危険度のサインとして受け止めることができなかった。

ここには二つのギャップが存在した可能性が指摘できる。一つめは情報を発した河川管理者の認識していたリスクと情報を受け取った市側の認識したリスクの程度に差異があった可能性である。もう一つは市側が空振りを恐れて避難の判断に慎重になった可能性である。FAXや電話で伝えられる情報には限りがあり、発信側の意図どおりに受信側が受け取るとは限らない。河川管理者から伝達された情報がどの程度の緊迫度を持つのか正しく理解して災害対策本部的確な判断につなげるには、細かいニュアンスを確認する等の意思疎通が必要である。下館河川事務所は常総市以外にも筑西市、結城市、下妻市、八千代町と同様のやりとりを行っており、ホットラインや同事務所の電話とFAXだけでは十分な情報の交換ができなかった。常総市には9月10日2時6分のホットラインの後に浸水想定区域図をメールやFAXで送信したが、これを活用できなかった。最後のホットライン（9月10日7時11分）が伝えた「下流部の危険箇所」からの越水予測に対しては坂手、豊水橋、豊岡、中三坂などの各地で土のう積みなどの対応を行ったが、上三坂は結果的に対応箇所から漏れてしまった。

県は前述した水位情報や水防警報を伝達する役割のほか、八間堀川と道路を管理する立場から情報を収集していた。常総工事事務所の職員は10日朝から現場で氾濫水の状況を見て、それに応じて通行止めの処置を講じている。常総市南部では警察が交通規制をかけており、それらの道路情報は道路管理者としての県や道路交通情報センターには集約されるが市に直接入るわけではなかった。八間堀川については決壊したかどうかすらわからず、12日になってようやく水が引いてから状況を把握することができた。県庁は10日昼に飛んだ県警ヘリコプターからの映像を見て氾濫状況を把握していた。県災害対策本部には県河川課から人員が入って情報収集と交換にあたり、下館河川事務所にも筑西土木事務所の職員が詰めて収集した情報を文書に作成してFAXで送信していた。

消防本部は全国でも珍しく、石下地区（旧石下町域）が属する茨城西南地方広域市町村圏事務組合（以下「西南広域」と言う）と水海道地区（旧水海道市域）が属する常総地方広域市町村圏事務組合（以下「常総広域」と言う）の2つが市内に併存している。先に危険を迎えた西南広域は下妻、古河、坂東、境など管轄内のほか地域でも活動に追われていたが、常総広域は守谷市とつくばみらい市が担当エリアであるため少し余裕があった。9月10日0時10分に市災害対策本部が設置された際には消防本部も連絡を受けている。西南広域は若宮戸の対応をし

ている間に石下分署が水没したため古河方面から到着した指揮隊は地域交流センターを拠点に活動を開始した。10 日午後から県庁へ1名、11 日からは市災害対策本部へ1名、消防職員が派遣されて情報収集に当たっているが、これらはいへん有効であった。一方で常総広域からは10 日4時半頃に市役所へ消防職員が出向いていたが、上三坂の決壊まで災害対策本部には入れなかった。消防団や市職員からの情報は消防団長がいた市役所に多く集まってきたが、消防本部へは伝わらなかった。同様に石下地区の情報は水海道地区にいるとなかなかわからなかったり、緊急消防援助隊がどちらの消防本部へ来るのか迷ったり（特に西南広域は理解不足に苦しんだ）と、両地区の間には情報の壁ができていた。10 日夜に常総広域から県へ2名が派遣され、それ以降は水海道地区にも情報が入るようになった。石下地区と水海道地区は先述のとおり消防団も支団で分かれ、河川管理者（国）との合同巡視も別々に行われている。上三坂の決壊はちょうど両区域の境界すぐ下流で起きたが、これが少し上流の石下地区内で発生していたら両地区の間で緊密な連携をとりながらの対応ができたか疑問が残る。

河川管理者から伝わる情報を細かいニュアンスまで含めて読み解いた上で災害対策本部の判断に供する、いわゆる「翻訳する」には河川技術者を充てるのが最も適任であろうが、河川課を持たない市にとっては建設課が一番近い役回りになるだろう。常総市においても平常時に下館河川事務所兼庭出張所や常総工事事務所と付き合いが多かったのは建設課である。建設課は課長判断で9月9日夕方から職員を待機させており、10日朝4時頃に河川管理者（兼庭出張所）からの連絡を受けて若宮戸へ向かったのも建設課職員だった。建設課は道路と樋管の管理を務めており、樋管は操作員と電話で話しながら開閉の判断をしている。樋管操作員を含めて建設課職員は常日頃から現場をよく見ており、技術的な知識と判断力を備えている。今回、安全安心課や災害対策本部との情報交換や指示は特になく、むしろ消防団や自衛隊（道路管理の必要から）と直接接触することがあった。災害対応には技術系、特に土木系技術者の能力を活用すべきである。

（提言）

- 非常時には市職員を下館河川事務所や県対策本部へ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。ただでさえ人手不足な市役所から人員を割くのはたやすいことではないが、情報の量と質を高める効果はその犠牲を上回る。リエゾン役は市災害対策本部と緊密に連絡をとれる人物であれば市職員に限らなくてもよい。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

1) 当日の状況と発生した問題

被災した多くの住民から異口同音に聞かれたのは、防災行政無線が流れたのはわかったが、何と言っているのか聞き取れなかったということである。もちろんスピーカーの設置場所に近い住民は、十分聞き取れたという人もいたが、多くの地域では音が反響してしまい、「ピンポンパンポン」というチャイムと、「繰り返しお伝えします」という言葉だけ聞こえ、肝心の内容までは聞き取ることができなかった。また、防災行政無線子局（スピーカー）の機器部分が浸水により水没し、機能しなくなったところもあった。

防災行政無線で伝えられた情報の中に、鬼怒川西側への避難を呼びかける内容があったが、鬼怒川を渡る橋が通行止めのところもあり、それに従って避難行動を取ることは極めて困難であった。当時、住民の間では、鬼怒川東側だけが危険であるという認識はなく、西側も危険性があると捉えられていたということもある。また、避難ルートや避難先といった具体性も欠けていた。状況が刻一刻と進行する中で、きめの細かい指示は困難であったかもしれないが、住民からすれば、的確な情報がないと避難の判断は難しい。

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。その地区の住民から、決壊前に越水が発生したため市に電話をしたが反応が得られなかった、現場に来た国土交通省のパトロールや自衛隊に土のう積みを依頼しても応じてもらえなかった、という証言もある。

事実、市からの公式の情報よりも、むしろパーソナルに得られた情報に頼って行動した住民が多かった。具体的には、自ら鬼怒川を見に行き、通常とは異なることを肌身で感じ取ったり、家族や従業員などから電話やメール等で情報を得たりしていた。言うまでもなく、それらは貴重な情報となり、それが功を奏して最悪の事態を逃れることができた場合もあった。ただし、このようなパーソナルな情報は、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。市からの情報が的確に伝わってこない中、テレビやラジオから情報を得ようとした人たちもいたが、テレビは決壊現場などが中心に映し出され、地域のきめ細かい情報は報道されず、またラジオも必要とする情報が、なかなか得られなかった。

結局、住民の多くは、パーソナルな情報を主軸に避難判断・行動するしかなかった。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の、特に高齢者を中心になかなか避難してくれなかったという声も多い。後述のとおり、元より水害に対する危機意識が低く、「自分のところは大丈夫」という心理も強く働いたこともあり、結果的に避難のタイミングが遅れ、自宅の2階に垂直避難を余儀なくされ、ヘリコプターもしくはボートで救出されるというケースが多かった。一方で、老人福祉施設などでは、入所している多くの高齢者を移動させるよりは、施設の2階に避難するほうが安全であると、的確に判断されたケースもある。

避難所に行った住民からは、避難者の氏名の確認がされなかったという。結局、最後まで誰が避難しているのかを確認するということがなかったという声もあり、それが発災直後の「行方不明者」を生み出すことになったのではないかという指摘がなされている。混乱した状況で、避難者の確認作業は困難だろうが、それが行われなかったことが問題だと考える住民もいる。

2) 情報伝達・避難行動での問題が生じた諸要因

鬼怒川と小貝川に挟まれた広大な平野を含み、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、あるいはそれが起きるかもしれないという予想は、多くの人が持っていなかった。前回、鬼怒川が氾濫したのは昭和13年(1938年)であり、80年近く前のことを直接知っている人は少ない。昭和61年(1986年)に小貝川の氾濫が起きているが、今回ほど大規模ではなかった。また、「ここまでは水が来なかった」という当時の経験などから、「今回は水は来ないと思っていた」という声が多数聞かれた。過去の経験が、かえって「だから大丈夫」と避難行動の妨げになってしまい、皮肉な結果を生んだと考えられる。

そのため、若宮戸の溢水や上三坂の決壊があっても、なお「自分のところは大丈夫」と思っていた住民はいた。実際、ある住民は隣家に車の避難を呼びかけたのに、自分の車は移動させず、結局水没させてしまったケースもあった。

水害に対する危機感が薄かったために、全戸配付されていた洪水ハザードマップも、有効に活用されることはあまりなかった。それを活用し、水害の際にはどう行動するかということの共通理解は、ほとんどなかったと言ってもよいだろう。ハザードマップを見たことがあるという住民でも、特に高齢者にとっては、詳細過ぎて情報が読み取れないという声もある。身近な地域毎に、より具体的でわかりやすいハザードマップを作ることが必要なのかもしれない。

先述のとおり、防災行政無線が流れたのはわかっても、内容が聞き取れなかったという住民が多くいたが、そのような場合に備え、市は防災行政無線の放送を電話で聞ける、テレホンサービスを提供していた。しかし、それを知っていて情報を自ら取りにいったという住民とは、今回の調査では出会わなかった。そもそも、テレホンサービスがあることすら知らない住民が大多数なのではないか。

地域の安全確保のために自主防災組織が比較的活発に活動している地区や日頃からショートメール配信システムを使って、必要な情報を地域で共有している地区もある。そのようなところでは、今回も声かけが比較的活発に行われたり、いち早く情報共有が行われたりした。ショートメールで、地域に情報を発信した根新田地区の区長は、「自分たちが得た情報は流せても、逃げてくださいと「避難指示」は出すことができない。そうした情報は、やはり市が出してくれない」と語っている。

5年前の東日本大震災での経験から、今まで地震に対する備えの方に注意が向いていたが、今回の経験により、加えて水害への備えを促すことになると思われる。

3) 今後の改善のための提言

市から住民に対する情報提供（避難勧告・避難指示など）が、内容及び手段ともに十分ではなかったことは明らかである。刻々と変化する危機的状況の中、的確な指示を出すことは困難を極めることに違いないが、住民が一番信頼を寄せる情報は、最終的に市からの情報であることを考えれば、今後大きな改善が望まれる。

まず、伝達すべき情報の内容については、より具体的で予防的なものであることが必要である。そのための情報収集が欠かせないが、現場に一番近いところにいるのは地域住民であることを考えれば、適切なシステムを構築し、各自治区長などから情報を集めてはどうか。例えば、自治区長など特定の住民が、市に写真付きの情報を送り、それを集約できるようにする。その上で国、県、市などが持つ情報を上手く組み合わせ判断材料とし、住民に提供すべき情報の内容を決定すると良いのではなかろうか。

次に情報の伝達手段は、必ず複数の手段が必要である。今回、防災行政無線が聞こえなかったという声が多数あったが、かといって防災行政無線が不要というわけではなかろう。本当に危機的状況になれば、サイレンを鳴らすことにも使えるはずである。一方、既に検討されているが、各家庭に防災ラジオを配付することも有効であると思われる。そのほか、ホームページなどインターネットを活用した手段も有効だが、高齢者には伝わり辛い手段のため、活用する場合は、できるだけ簡便な手段の併用が必要である。また、広報車が地域を巡回し、きめ細かい情報を提供して欲しかったという声も多く、それに応えていくことも必要である。

市から的確に情報提供が行われたとしても、それを受けとめる住民側に、自助・共助の心構えがなくては、その情報は有効利用されないだろう。今後は水害も想定した自主防災組織活動の活性化等を促し、「いざというときどうすべきか」ということを、子どもからお年寄りまでの全ての世代で共通理解のある地域づくりが望まれる。また今回、根新田地区で導入されているショートメールを使った情報伝達網が、大いに有効に機能したことを踏まえ、その普及を図ることも考えられよう。一方で、情報を受けとめにくいと思われる高齢者、障害者、外国人住民などへの配慮も不可欠であり、その対応方針も日頃から地域の中で情報共有がなされていることが望ましい。

今回の水害があった地域は、鬼怒川と小貝川に挟まれた広大な平地であり、高台が少ない地域でもある。そのような地理条件で、どこに避難すればよいか見当がつかないという声も上がっている。早めの避難指示は、「オオカミ少年」問題を引き起こしてしまいがちであるが、住民の理解が深まれば、高台のある遠方に移動するため、早期避難が可能になると思われる。

(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）、ホームページ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，根新田地区で導入されているショートメールを使った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。

IV. 検証に基づく提言

第Ⅲ部の検証報告では、平成 27 年常総市鬼怒川水害への対応に関する検証結果を踏まえて随時提言を述べたが、本検証報告書の提言として改めてその内容を再掲する。以下では、第Ⅲ部での「常総市の対応」、「関係機関との連携対応」、「災害時の情報処理と対応」の各章の提言内容について、「短期的スパンで緊急に対処すべきこと」、「中期的な取り組みとして改善を要すること」及び「長期的視点に立って継続的に取り組むべきこと」に分類して示す。

また、最後に、本報告書の結びに代えて、今回の検証作業を通じて考察された社会全体へのメッセージを述べる。

1. 常総市役所の対応

(短期的スパンで緊急に対処すべきこと)

- 災害対策本部の設置場所は庁議室にこだわることなく、より広い大会議室などを利用するとともに、災害対策本部メンバーと統括班や情報班、広報班などの事務局機能を同一または隣接のスペースに配置し、災害対策本部と事務局の情報共有と意思疎通の円滑化を図るべきである。 1. (1) 1) p.18
- 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。 1. (1) 1) p.18
- 災害の応急対応にあたっては、警察、消防、自衛隊、茨城県、国土交通省等の関係各機関との情報共有に基づき、密接な連携が求められるため、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。 1. (1) 1) p.18
- 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。 1. (1) 2) p.21
- 災害対策本部の運営については、例えばその進行は市民生活部長あるいは安全安心課長が担うなど、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。このため、災害対策本部会議においては、市民生活部長と安全安心課長が、市長・副市長らに近接して着席すべきである。 1. (1) 2) p.21
- 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。つまり、安全安心課への問い合わせ電話については、安全安心課職員が対応するのではなく、他部署からの臨時応

- 援職員があたるべきである。 1. (1) 2) p.22
- 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。 1. (1) 2) p.22
 - また、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。 1. (1) 2) p.22
 - 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。 1. (1) 3) p.25
 - そうした情報集約は、GISによるシステムも活用可能ではあるが、その操作に高度な技量を要し、特定の担当者しか操作できないなど情報入力に無駄に時間を要してしまうようでは意味がない。 1. (1) 3) p.25
 - 災害対策本部の運営が密室で行われる必要はなく、オープンな形で議論が進められるのは良いことではあるが、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。 1. (1) 5) p.28
 - 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。 1. (2) 1) p.32
 - 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。 1. (2) 2) p.34
 - 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。リエゾンとして人員が割かれてしまう難点はあるものの、リエゾンの存在による関係機関との情報共有のメリットはそれをはるかに凌ぐものと考えられる。 1. (2) 2) p.34
 - 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。 1. (3) 5) ① p.44
 - 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。 1. (3) 5) ② p.45
 - 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。また、その際には主要な国道や県道などを挙げて範囲を明確に示すことも有用である。 1. (3) 5) ② p.45

- 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。 1. (3) 5)② p.45
- 地域防災計画は「あるべき」論として位置付け、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。 1. (4) 1) p.48
- 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。 1. (4) 1) p.48
- 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。 1. (5) p.58
- 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。 1. (5) p.58
- 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。 1. (6) p.62
- 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、実際に役立つ、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。 1. (6) p.62
- 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。 1. (6) p.62

(中期的な取り組みとして改善を要すること)

- 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。 1. (1) 3) p.25
- 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。 1. (1) 3) p.25
- 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。特に「情報収集」と「問い合わせ対応」とは異なるものであることは明確に意識されるべきである。 1. (1) 3) p.25

- 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すべきである。これにより俯瞰的な全体状況が把握するとともに、対策内容の抜けや漏れの有無を十分にチェックすることが必要である。 1. (1) 4) p.27
- 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。これにより、災害対策本部メンバー及びその配下の一般職員に至るまで、その時点で各自が遂行すべき役割の判断の拠り所となる。 1. (1) 4) p.27
- 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。これを欠くと、局所的な情報に基づき対策が偏る弊害を生じかねない。 1. (1) 5) p.28
- 災害対策本部での決定事項については、本部メンバーの各部長から部下への個別的・詳細な指示、あるいは要点については、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。 1. (1) 5) p.29
- 「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。 1. (2) 1) p.32
- 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。 1. (2) 1) p.32
- 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。 1. (3) 5) ① p.44
- 災害対策本部においては、「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。 1. (3) 5) ② p.44
- 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。 1. (3) 5) ③ p.45
- 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良い。 1. (3) 5) ③ p.45

- 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。 1. (4) 1) p.48
 - 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。 1. (4) 2) p.50
 - 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の移行プランを準備しておく必要がある。 1. (5) p.58
 - 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。 1. (5) p.58
 - 現実味、緊迫感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。 1. (6) p.62
 - 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。 1. (6) p.62
- (長期的視点に立って継続的に取り組むべきこと)**
- 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を実施し、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。 1. (2) 2) p.34
 - 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。 1. (3) 5) ① p.43
 - 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。 1. (3) 5) ① p.44
 - 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。 1. (4) 1) p.48
 - 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。

1. (4) 2) p.50

- 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で開催する。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

1. (6) 2) p.62

2. 関係機関との連携対応

(短期的スパンで緊急に対処すべきこと)

- 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。
2. (1) p.64
- 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. (1) p.65
- 学校は、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. (2) p.65
- 社会福祉協議会は、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。
2. (3) p.66
- 土のう袋、土、建設機械が、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。
2. (5) p.74

(中期的な取り組みとして改善を要すること)

- 市は、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。その際、隣接自治体も含めて、市民がどこへ避難しているのかを十分に把握できる方法も検討する必要がある。
2. (1) p.64
- また、周辺自治体との連携を検討する際には、行政区画にとらわれない地域意識・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。
2. (1) p.64

- 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。 2. (1) p.64
- 市および県は、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、関係機関が整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。 2. (1) p.64
- 市は、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。 2. (2) p.65
- 学校は、水害を対象とした訓練を実施すべき。 2. (2) p.65
- 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。 2. (4) p.68
- 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。 2. (4) p.68
- 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。区間長が長すぎる分団（部）には消防団以外の人員を巡視等に動員するか、他の余裕ある分団（部）から応援を受ける体制を整えておく。人員の増強が不可能な場合は、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。 2. (5) p.74
- 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。 2. (5) p.74

(長期的視点に立って継続的に取り組むべきこと)

- 現地で活動を行う水防団員が、次に挙げる情報を手元から簡単に見られるような仕組みを作る。「他の分団の活動状況、河川管理者（国など）や県および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」 2. (5) p.74
- 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。 2. (5) p.74

3. 災害時の情報処理と対応

(短期的スパンで緊急に対処すべきこと)

- 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。 3. (1) 1) p.76

- 非常時には市職員を下館河川事務所や県対策本部へ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。ただでさえ人手不足な市役所から人員を割くのはたやすいことではないが、情報の量と質を高める効果はその犠牲を上回る。リエゾン役は市災害対策本部と緊密に連絡をとれる人物であれば市職員に限らなくてもよい。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。 3. (1) 2) p.78

- 石下地区（旧石下町域）と水海道地区（旧水海道市域）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。 3. (1) 2) p.78

- 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。 3. (1) 2) p.78

- 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。 3. (2) p.82

（中期的な取り組みとして改善を要すること）

- 「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。 3. (1) 1) p.76

- 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。 3. (1) 1) p.76

- 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。 3. (2) p.81

- 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）、ホームページなどインターネット、広報車による地域を巡回する等。 3. (2) p.81

（長期的視点に立って継続的に取り組むべきこと）

- 水害も想定した自主防災組織活動の活性化等を促し、根新田地区で導入されているショートメールを使った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。 3. (2) p.82

4. 社会全体へのメッセージ

第Ⅱ部「検証方法」でも述べた通り、今回の検証作業は、平成 27 年常総市鬼怒川水害に関する常総市役所の組織・機能・対応を一義的な対象として実施され、課題の抽出と提言をおこなったものである。しかし、本検証委員会が、関係者へのヒアリングを重ね、事実関係を整理し、課題を抽出するという過程の中で把握した諸問題の中には、単に今般の「鬼怒川水害」や「常総市」という条件に特有な要因または事象としては片付けられず、災害対応に関して他の多くの地域や主体にも共通する課題も少なくないように思われた。そこで最後に、今回の検証作業を通じて本検証委員会が思索したメッセージを社会全体に向けて表明し、本報告書の結びに代える。

- 気候変動の影響もあり、局地的な豪雨災害は頻発する傾向にあり、どんなに科学技術が発展しても、今後とも、度々起こる豪雨災害から私たちの生命、健康や財産を完全に守り切ることとはできません。しかし、平成 27 年常総市鬼怒川災害から得られた経験と教訓などをもとに、必ずまた来る同様の自然災害からの被害を極力緩和することは可能です。
- 平成 27 年常総市鬼怒川災害は、地域社会が災害に対して日頃から備えることの重要性に改めて警鐘を鳴らしています。日本中の多くの河川流域地域は、平成 27 年に鬼怒川で起こったことと同様の水害を被るリスクを抱えています。つまり、私たちは、平成 27 年常総市鬼怒川災害を、日本中の河川流域地域の自治体・住民・企業や関係機関の皆さんに、「ひとつ」とではなく「わがこと」として受け止めていただきたいと考えています。
- そこで、日本全国の市町村及び都道府県は、上記の各提言を「わがこと」として捉え、自地域においても同様に必要な見直し、対応を図ることで、同様の自然災害がもたらす被害をできる限り抑える努力を行って欲しいと願っています。
- 国は、その優れた技術的能力と全国ネットワークを活かし、上記の各提言に対し、全国各地で同様の対応を取るべきものについては、その対応方法を標準化し、全国浸透に努めるとともに、必要に応じた制度化等の対処を施して欲しいと望みます。また、地方自治体の防災責任者・担当者の防災情報リテラシーを高める研修プログラムの充実化等、自治体における専門人材育成の強化になお一層努めていただきたいと思います。
- 大学、研究機関、企業等は、今回の水害が浮き彫りにした避難が円滑に行われるための課題とそれに対応する上記の各提言を顧み、既存の学問領域にとらわれない最新の知見を活用した現場の課題解決に向け、地方自治体や地域住民と協力しながら、共同研究や社会実験を行うなど災害リスクの管理に向けた飽くなき追求を続けて欲しいと望みます。

- 最後に、住民の皆さんは、ハザードマップなどをご家庭に常備し、自分の住む地域が抱えている自然災害発生の危険度を咀嚼し、周辺地域も含めた気象情報、河川水位情報などが自分の住む地域に対して持っている意味を「わがこと」として十分理解し、自ら自律的に避難開始・完了する地域防災力を身につけていただくよう願っています。

以上

資料編

- 常総市水害対策検証委員会設置条例
- 常総市水害対策検証委員名簿
- 平成 27 年常総市鬼怒川水害時の常総市の災害対応の時系列記録
- ヒアリング結果に基づく論点整理のための KJ 法シート

常総市条例第42号

常総市水害対策検証委員会設置条例

(設置)

第1条 平成27年9月関東・東北豪雨に伴う水害（以下「豪雨水害」という。）について検証し、その結果を常総市地域防災計画に反映することによって今後の防災、減災等の対策に資するため、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の規定に基づき、常総市水害対策検証委員会（以下「委員会」という。）を置く。

(所掌事項)

第2条 委員会は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項について検証を行い、その結果を答申するとともに、必要に応じて市長に対して災害対策に関する意見を具申するものとする。

- (1) 豪雨水害の状況
- (2) 豪雨水害への応急対策
- (3) 前2号のほか常総市地域防災計画その他災害対策に関する必要な事項

(組織)

第3条 委員会は、委員5人以内をもって組織する。

- 2 委員は、学識経験を有する者のうちから市長が委嘱する。

(任期)

第4条 委員の任期は、委嘱の日から第2条に規定する所掌事項が完了する日までとする。

(委員長)

第5条 委員会に委員長を置き、委員の互選により選出する。

- 2 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。
- 3 委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、あらかじめ委員長の指名する委員がその職務を代理する。

(会議)

第6条 委員会の会議（以下「会議」という。）は、委員長が招集し、その議長となる。

- 2 会議は、委員の半数以上が出席しなければ、これを開くことができない。
- 3 会議の議事は、出席者の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決すると

ころによる。

- 4 委員長は、必要があると認めるときは、会議に委員以外の者の出席を求め、意見若しくは説明を聴き、又は資料の提出を求めることができる。

(庶務)

第7条 委員会の庶務は、市民生活部安全安心課において処理する。

(補則)

第8条 この条例に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が会議に諮って定める。

附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から施行する。

(常総市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の一部改正)

- 2 常総市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例(昭和31年水海道市条例第18号)の一部を次のように改正する。

別表第1 国民保護協議会の委員の項の次に次のように加える。

水害対策検証委員会の委員	日額	20,000円	一般職
--------------	----	---------	-----

常総市水害対策検証委員名簿

区 分	団 体 等	役 職 等	氏 名
学識経験者	筑波大学	教授（公共経営・オープンデータ・自治体情報戦略）	川島 宏一 （委員長）
	筑波大学	准教授（都市・地域防災）	梅本 通孝 （委員長代理）
	茨城大学	教授（社会心理学）	伊藤 哲司
	防災科学技術 研究所	総合防災情報センター長 （社会防災システム）	臼田 裕一郎
	筑波大学	准教授（水工学）	白川 直樹

平成 27 年常総市鬼怒川水害時の常総市の災害対応の時系列記録

ここでは、各種の資料・記録に基づき、平成 27 年常総市鬼怒川水害時の常総市の災害対応に関する時系列記録の取りまとめ資料を掲載する。本資料で取りまとめられているのは、以下の項目である。

(1) 洪水予報・ホットライン情報

常総市が受信した各種洪水予報のファックス及び電子メールの写し(常総市安全安心課提供)、及び、国交省関東地方整備局の公表資料に記された、下館河川事務所から常総市長へのホットライン(携帯電話通話)情報の時刻・概要(国交省社会資本整備審議会 資料)に基づき、常総市に伝達された洪水予報、水防警報、ホットラインの概要を示している。ファックス、電子メールについては機械的に記録された受信時刻が記されている。また、ホットラインによる情報提供の時刻については、国交省の資料を参照している。

(2) 災害対策本部ホワイトボード(WB)記載内容

常総市災害対策本部が置かれた同市庁議室内でホワイトボード(WB)に板書されたメモの写真(常総市企画課提供)に基づきその内容を再現している。ただし、2015 年 9 月 10 日 13:50 付けの板書メモ以降、当日中の WB 板書の写真は一部を除き欠落していると思われる。当時、WB の板書以外には議事録作成等のための記録係が置かれていなかったため、この間の災害対策本部会議の活動の詳細は不明である。また、9 月 11 日以降の板書メモは、災害対策本部会議での報告内容が中心となっており、必ずしも時系列的な表記方法ではない。さらに、会議の進行に合わせて板書されたメモという性格上、記入された時刻には多少の不確実性も伴う。

なお、本表中においては、人名や住所、電話番号など個人情報に該当する部分は伏せ字としている。

(3) WB 追記事項

(2)のホワイトボードに記入されたメモのうち、明らかに後から追記されたと思われる内容を示している。多くの場合、その内容が書き足された時刻は不明であるため、便宜的に当初記入されたメモの脇に記載している。

(4) 公式記録(広報常総)

鬼怒川水害から 1 ヶ月半後に発行された「広報常総」11 月 1 日号に記載された「平成 27 年 9~10 月関東・東北豪雨の足跡」と題する時系列記録の内容を転記したものである。一部の事項については、事後的に公式記録と認定された時刻も含むと見られる。

(5) 放送件名

鬼怒川水害時に、常総市安全安心課が作成した防災行政無線の放送原稿に記された件名（常総市安全安心課提供）を記載している。一部の原稿は保存されておらず確認できないため、本表中では「件名不明・防災無線方法あり」と表記している。ただし、同一原稿の内容が繰り返し放送された場合も少なくなかったと思われる。時刻については、防災行政無線のシステムに機械的に記録されていた放送実施時刻のログを参照している。

(6) 防災無線放送内容

(5)と同じ放送原稿に記された内容を記載している。放送件名とセットの内容のため、保存されていない原稿部分の扱いや放送実施時刻の同定については(5)と同様である。

(7) 常総市 web ページ掲載内容

常総市役所の web ページに掲載された災害関連情報（常総市情報政策課提供）を記載している。本表中では、基本的に各時刻において web ページに追記・更新された内容を含む部分を記載している。時刻については、HTML ファイルがサーバーにアップロードされ公開状態となった時刻が機械的に記録されたものである。

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
2015/9/9 20:40	20:40【鬼怒川はん濫注意情報 1号】メール 石井水位観測所(宇都宮)でははん濫注意水位に到達(レベル2)。 水位はさらに上昇する見込み。 ホットライン「若宮戸で越水の可能性が高い。避難勧告、避難所の準備をしてください。」						
22:54	23:00【鬼怒川はん濫警戒情報 2号】メール 川島水位観測所では、10日0:00頃にははん濫危険水位に達する(レベル4)見込み。 堤防の無いまたは低い箇所でははん濫のおそれあり。 ・川島水位観測所:22:30に避難判断水位に到達(レベル3)1.31m。0:00頃にははん濫危険水位に到達(レベル4)2.72mと予測						
23:30	23:40【利根川上流部はん濫注意情報 1号】FAX (内容省略)						
2015/9/10 0:05	23:40【利根川上流部はん濫注意情報 1号】FAX (内容省略)						
0:10		災害対策本部設置				市災害対策本部を設置	
0:15	0:15【鬼怒川はん濫危険情報 3号】メール 川島水位観測所:9日23:30頃にははん濫危険水位に到達(レベル4)2.59m。 堤防の無いまたは低い箇所でははん濫のおそれあり。 ・鬼怒川水海道水位観測所:2:00頃にははん濫注意水位に到達(レベル2)3.54mと予測						
1:23	ホットライン「水位上昇中。避難勧告を行ってください」						
0:34	0:15【鬼怒川はん濫危険情報 3号】FAX 川島水位観測所:9日23:30頃にははん濫危険水位に到達(レベル4)2.59m。 堤防の無いまたは低い箇所でははん濫のおそれあり。 ・鬼怒川水海道水位観測所:2:00頃にははん濫注意水位に到達(レベル2)3.54mと予測						
0:50	00:25【渡良瀬川下流部はん濫警戒情報 3号】FAX (内容省略)						
0:58	00:25【渡良瀬川下流部はん濫警戒情報 3号】FAX (内容省略)						
1:30		①避難所開設(豊田小、豊田幼、豊田文化センター)	(豊田小)100名、(豊田文化センター)30名				
1:40		避難準備情報発令(玉、石下地区)					
1:43						避難準備情報の発令 玉地区、本石下と新石下の一部に、避難準備情報が発令されました。 鬼怒川が、はん濫のおそれがあります。 避難所は豊田小学校、豊田幼稚園、豊田文化センターを開設しています。 避難の準備を始めてください。	
2:00		②避難所開設(岡田小、岡田文化C、石下西中)					
2:06	ホットライン「水位上昇中。避難指示を出してください」 ※若宮戸地点から氾濫した場合の浸水想定区域図を送付。						
2:09							避難準備情報が発令されました(午前1時40分) 緊急避難情報発令 玉地区、本石下と新石下の一部に、避難準備情報が発令されました。 鬼怒川が、はん濫のおそれがあります。 避難所は豊田小学校、豊田幼稚園、豊田文化センターを開設しています。
2:20						玉地区・本石下地区・新石下地区の一部に避難指示を発令	
2:21							避難指示が発令されました(午前2時20分) 玉地区、本石下と新石下の一部(県道土浦境線以北の区域)に、避難指示が発令されました。 鬼怒川が、はん濫のおそれがあります。 避難所は、豊田小学校、豊田幼稚園、豊田文化センター、千代川中(下妻市)、宗道小(下妻市)を開設しています。
2:24						避難指示の発令 玉地区、本石下と新石下の一部に、避難指示が発令されました。 鬼怒川が、はん濫のおそれがあります。 避難所は、豊田小学校、豊田幼稚園、豊田文化センターを開設しています。 また、下妻市の千代川中学校、宗道小学校も避難所として開設しています。	
2:25		避難[指示]発令 (玉地区、石下地区)→土浦境線北地域	千代川中7名、宗道小もOK				
2:45		産業労働部で避難所へ物資配給(指示)					
2:47							避難指示が発令されました(午前2時20分) (更新内容不詳)
2:50		新石下地区の避難広報(案内)を修正 (一部地域→具体地域へ)					
2:55		避難指示地域への(安全)避難の徹底					
3:00							避難場所が追加されました(午前3時00分) (更新内容不詳)
3:05		危険地域に職員を派遣することを決定 対象世帯に避難の呼びかけ…					
3:06						避難所の案内 (玉・石下の一部→豊田小、豊田幼稚園、豊田文化センター、千代川中、宗道小(下妻市))	
3:10		職員の第2次動員決定					
3:20	02:45【渡良瀬川下流部はん濫警戒情報 4号】FAX (内容省略)						
3:21							避難場所が追加されました(午前3時00分) 石下西中、岡田小を開設しました
3:25	02:45【渡良瀬川下流部はん濫警戒情報 4号】FAX (内容省略)	石下南地区に避難勧告(土浦・境線南側地区)					
3:25							
3:30						避難所の案内 (玉・石下の一部→豊田小、豊田幼稚園、豊田文化センター、石下西中、岡田小、千代川中、宗道小(下妻市))	
3:30		避難所を追加(地域交流センター)					

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
3:31	3:00【鬼怒川 水防警報(待機)1号】FAX 鬼怒川水海道水位観測所:10日2:50現在 2.29m:水防団待機水位を越え、上昇中。 水防機関は待機してください。						
3:40							避難準備情報が発令されました(午前1時40分) (更新内容不詳)
3:42							避難指示が発令されました(午前2時20分) (更新内容不詳)
3:45		石下支所職員5名, 本庁職員10名を避難対象地域へ派遣指示					
3:51	3:45【鬼怒川 水防警報(準備)2号】FAX 鬼怒川水海道水位観測所:3:40現在3.12m。 水防機関は準備してください。						
3:59							避難場所が追加されました(午前4時00分) 地域交流センターを開設しました。
4:03					避難勧告の発令	新石下の県道土浦・境線の南側, 大房, 東野原, 山口, 平内, 収納谷に, 避難勧告が発令されました。 鬼怒川が, はん濫のおそれがあります。 避難所は, 豊田小学校, 豊田幼稚園, 豊田文化センター, 地域交流センター, 石下西中学校, 岡田小学校, 岡田文化センターを開設しています。 避難を始めてください。	避難場所が追加されました(午前4時00分) 地域交流センター, 岡田文化センターを開設しました。
4:05		今後の準備 ○避難所の朝食の対応を安全安心課で確認中 ○避難対象地域については現地の地図を持って2人1組で対応 ○避難所にいる弱者への対応一保健福祉部対応 ○石下地区小・中学校休校決定 ○水海道地区 “ 午前中休校 ※給食センターで避難所の食事を対応	AM4:20 150人分のおにぎり確保 セブンイレブン				避難勧告が発令されました(午前4時00分) 新石下の県道土浦・境線の南側, 大房, 東野原, 山口, 平内, 収納谷に避 難勧告が発令されました。 鬼怒川が, はん濫のおそれがあります。 避難所は, 豊田小学校, 豊田幼稚園, 豊田文化センター, 地域交流セン ター, 石下西中学校, 岡田小学校, 岡田文化センター, 千代川中(下妻 市), 宗道小(下妻市)を開設しています。 避難準備情報が発令されました(午前1時40分) (更新内容不詳)
4:06			5:20指示				
4:15		避難所を追加(石下総合体育館)					
4:25							避難場所情報(午前4時20分) 豊田小学校, 豊田文化センターがいっぱいのため, 地域交流センター, 石 下西中学校, 岡田小学校, 岡田文化センター, 千代川中(下妻市), 宗道小 (下妻市)に避難してください。
4:30		避難状況 豊田小 AM3:40 100名 AM4:10 100以上(満員) 4:30 200人 豊田文化センター AM3:30 30名 100以上(満員) 130人 千代川中 AM3:30 7名 AM4:10 60名(千代川住民を含む) 岡田小 AM4:30 0名 4:40 10人 5:00 12 石下西中 AM4:30 0名 10人 36 岡田文化センター AM4:30 0名 1人 1 地域交流センター 100人 石下総合体育館					
4:32							避難場所が追加されました(午前4時30分) 石下総合体育館を開設しました。
4:48	ホットライン「万が一の場合、浸水想定区域図を 活用してください。」						
4:50					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
4:52	4:30【鬼怒川 水防警報(出動)3号】FAX 鬼怒川水海道水位観測所:4:20現在3.72m。 水防機関は出動してください。						
5:01		全職員に動員指示					
5:30		給食センターに避難所の食事を指示					
5:35		本日(9/10)の議会・分科会休会決定					
5:40		坂手町樋ノ口 土のう積みの対応指示 (消防団と建設部職員20名)	⇒7:00緊急ではない。(土のう積み行わず)				
5:40		若宮戸は土のうの間から水があふれている状態					
5:45		若宮戸地区の戸別訪問終了					
5:54					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
5:55	5:35【利根川中流部はん濫注意情報1号】FAX (内容省略)						
5:58	ホットライン「若宮戸地点で越水が始まります。」						
6:00頃					若宮戸で鬼怒川が越水		
6:10					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
6:18	5:35【利根川中流部はん濫注意情報1号】FAX (内容省略)						
6:29					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
6:40					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
6:43	5:30【利根川水防警報2号】FAX (内容省略)						
6:46	6:30【鬼怒川はん濫発生情報4号】FAX 常総市若宮戸地先(左岸)25.36k付近より越水 (レベル5) ・浸水想定地区:茨城県常総市 ・川島水位観測所:6:10現在5.25mはん濫危険 水位を上回る ・鬼怒川水海道水位観測所:6:10現在5.08m避 難判断水位を上回り(レベル3), 7:00頃にははん濫 危険水位に到達(レベル4)5.41mと予測						
6:50					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
6:55		水海道地区の12箇所の避難所の準備指示 2名体制	(「7:00緊急ではない。」から矢印あり)				
7:01					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
7:10	6:30【鬼怒川はん濫発生情報4号】FAX 常総市若宮戸地先(左岸)25.36k付近より越水 (レベル5) ・浸水想定地区:茨城県常総市 ・川島水位観測所:6:10現在5.25mはん濫危険 水位を上回る ・鬼怒川水海道水位観測所:6:10現在5.08m避 難判断水位を上回り(レベル3), 7:00頃にははん濫 危険水位に到達(レベル4)5.41mと予測						
7:11					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
7:11	ホットライン「下流部の危険箇所からの越水も予 想されます。」						
7:21					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
7:40					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
7:45					県内全域に大雨特別警報が発表		

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
7:48							河川情報(午前7時40分更新) 鬼怒川が越水しました 若宮戸で、鬼怒川が越水しました。 鬼怒川は依然として、水位が上昇しています。 川には近づかず、周囲の方は注意してください。
7:56	7:20【小貝川上郷 水防警報(待機) 1号】FAX 小貝川上郷水位観測所:7:10現在3.05m。 水防機関は待機してください。						
8:00	8:00【鬼怒川はん蓋発生情報 5号】メール 筑西市船玉(左岸)44.1k付近、筑西市伊佐山(川島橋)(左岸)45.9k付近、常総市若宮戸25.35k付近で越水。 ・浸水想定地区:筑西市、筑西市、常総市 ・川島水位観測所:7:40現在5.46mはん蓋危険水位を上回る(レベル5) ・鬼怒川水海道水位観測所:7:40現在6.05mはん蓋危険水位を上回る(レベル4)	水海道地区(坂手地区)[避難勧告]⇒小谷沼周辺の 菅生地区 避難場所 坂手地区 ⇒「水海道総合体育館」 内守谷地区					
		・京まろん付近⇒「越水」との情報提供あり					
8:00頃		懸案事項 1 坂手地区の土のう積み 30名の職員を調整 2 水海道地区の避難準備・勧告対象地域の検討→河川事務所に連絡 3 食料の調達について・プレミアム商品券の現金で対応 ・レシートでの対応 13箇所 菅生公民館 あすなろの里 4 水海道地区の避難場所の検討(海小、総合体育館、坂手公民館、海一校、菅生小 きぬふれあいC、絹西小、豊岡小、豊岡公民館 菅原小、菅原公民館 5 [ミネラルウォーター]⇒災害協定 →石下支所に1000本(ダイトードリンコ)+1000本買う 6 避難所への情報提供 7 緊急通報の「エリアメール」依頼 8 若宮戸地区への土のう袋の配布 宗道小学校[満パイ]⇒千代川体育館へ	(「プレミア・・・」「レシート・・・」は後に追記) (「13箇所」に取消線の上「11箇所」に修正) (「海小」及び「絹西小」に取消線)				
8:10		宗道小学校[満パイ]⇒千代川体育館へ					
8:00~8:30?		[避難場所・準備完了] ○水海道総合体育館 ○あすなろの里 ○菅生小学校 ○菅生公民館 ○菅原小 ○坂手公民館 ○菅原公民館 ○豊岡小学校 ○水海道一高 ○豊岡公民館 ○ふれあい館(社協) ○きぬふれあいセンター ○水海道小学校	(準備できたとの連絡を受けたものから随時記入)				
8:00~8:30?		[懸案事項] ○水海道地区への食料配給の準備					
8:17	8:00【鬼怒川はん蓋発生情報 5号】FAX 筑西市船玉(左岸)44.1k付近、筑西市伊佐山(川島橋)(左岸)45.9k付近、常総市若宮戸25.35k付近で越水。 ・浸水想定地区:筑西市、筑西市、常総市 ・川島水位観測所:7:40現在5.46mはん蓋危険水位を上回る(レベル5) ・鬼怒川水海道水位観測所:7:40現在6.05mはん蓋危険水位を上回る(レベル4)						
8:30	8:30【小貝川はん蓋警戒情報 1号】メール 黒子水位観測所(筑西市):8:10頃にははん蓋注意水位に到達。 水位はさらに上昇する見込み。 ・上郷水位観測所:8:10現在3.11m水防団待機水位(レベル1)						
8:30		豊岡給食センターで[3000食]用意→パン おにぎり →配布方法 検討					
8:30		[避難勧告]完了					
8:30					自衛隊の派遣を要請(県災害対策本部)		
8:39	8:30【小貝川はん蓋警戒情報 1号】FAX 黒子水位観測所(筑西市):8:10頃にははん蓋注意水位に到達。 水位はさらに上昇する見込み。 ・上郷水位観測所:8:10現在3.11m水防団待機水位(レベル1)						
8:40		[自衛隊]派遣要請					
8:45		新石下橋の西側⇒[避難指示]					
8:46							避難勧告発令(午前8時45分) 小谷沼周辺の坂手地区、内守谷地区、菅生地区に避難勧告が発令されました。
8:49							避難所は、水海道総合体育館、あすなろの里、豊岡小学校、豊岡公民館、 避難場所が追加されました(午前8時45分) 水海道総合体育館、あすなろの里、豊岡小学校、豊岡公民館、菅生公民館、坂手公民館を開設しました。
8:50					避難勧告の発令	小谷沼周辺の坂手地区、内守谷地区、菅生地区に、 避難勧告が発令されました。 鬼怒川が、はん蓋のおそれがあります。 避難所は、水海道総合体育館、あすなろの里、豊岡小学校、豊岡公民館、 菅生公民館、坂手公民館を開設しています。 避難を始めてください。	
8:52							避難場所情報(午前8時45分) 宗道小(下妻市)が満員になりました。
8:55		9:00から有料道路[無料]⇒防災無線、HPで周知					
8:56	8:30【小貝川はん蓋警戒情報 1号】FAX 黒子水位観測所(筑西市):8:10頃にははん蓋注意水位に到達。 水位はさらに上昇する見込み。 ・上郷水位観測所:8:10現在3.11m水防団待機水位を上回る						
9:00					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
9:11							避難指示が発令されました(午前9時00分) 向石下、篠山に、避難指示が発令されました。 避難場所は、石下総合体育館、石下西中学校、岡田小学校、岡田文化センターを開設しています。
9:12					(件名不明)	(防災無線放送あり)	

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
9:25				鬼怒川周辺の向石下・篠山の各一部に避難指示を発令	避難指示の発令	鬼怒川周辺の向石下、篠山に、避難指示が発令されました。鬼怒川がはん濫のおそれがあります。避難所は、石下総合体育館、石下西中学校、岡田小学校、岡田文化センターを開設しています。避難を始めてください。	
9:30		水海道地区[避難指示] (R354から南)元町・栄町 亀岡町・天満町 高野町・宝町 川又町・淵頭町 諏訪町・上三坂町					
9:35		鎌庭出張所から要請 石下橋の右岸(向石下側)天板より30cm→[土のう積み] →避難指示に変更					
9:40		自衛隊派遣[300名]と報告あり					
9:50		向石下地区に[避難指示]					
9:50以降		水海道地区・避難場所 ・水海道小 ・ふれあい館 ・水海道総合体 ・菅生小学校 ・菅生公民館 ・坂手公民館 10人 ・豊岡小 ・豊岡公民館 ・きぬふれあいセンター ・菅原小 ・菅原公民館 ・水海道一高 県の[防災ヘリ]を要請	ランデブーP(石下福祉センター)				
9:50				国道354号線南側の水海道元町・水海道亀岡町・水海道栄町・水海道高野町・水海道天満町・水海道宝町・水海道川又町・水海道淵頭町・水海道諏訪町・水海道山田町に避難指示を発令			
9:55					避難指示の発令	国道354号線の南側の水海道元町、亀岡町、栄町、高野町、天満町、宝町、川又町、淵頭町、諏訪町、山田町に、避難指示が発令されました。鬼怒川が、はん濫のおそれがあります。避難所は、水海道第一高校、水海道小学校、豊岡小学校、豊岡公民館、きぬふれあいセンター、菅原小学校、菅原公民館、菅生小学校、菅生公民館、坂手公民館を開設しています。避難をしてください。	
10:04							避難指示が発令されました(午前9時55分) 国道354号線の南側の水海道元町・亀岡町・栄町・高野町・天満町・宝町・川又町・淵頭町・諏訪町・山田町に避難指示が発令されました。避難場所は、水海道一高校、水海道小学校、豊岡小学校、豊岡公民館、きぬふれあいセンター、菅原小学校、菅原公民館、菅生小学校、菅生公民館、坂手公民館を開設しています。
10:07							避難場所が追加されました(午前9時55分) 水海道一高校、水海道小学校、きぬふれあいセンター、菅原小学校、菅原公民館、菅生小学校を開設します。
10:10				向石下全域に避難指示を発令	避難指示の発令	向石下地区に、避難指示が発令されました。鬼怒川が、はん濫のおそれがあります。避難所は、石下西中学校、岡田小学校、岡田文化センターを開設しています。避難をしてください。	
10:15		10:15 上三坂地区 [避難指示]中三坂上・下地区 ↓ 避難所 岡田小、石下西中、石下総合体育館	(当初「三坂町」だったのを書き直し。) ([避難指示]は後から追記。)				
10:30	10:30【小貝川はん濫危険情報 2号】メール 黒子水位観測所:8:10頃にはん濫注意水位(レベル2)に到達。 水位はさらに上昇する見込み。 ・上郷水位観測所:10:00現在3.93m水防団待機水位(レベル1)	美妻橋(大羽側)→土のう要請		中三坂上・中三坂下に避難指示を発令			
10:31					避難指示の発令	中三坂上、中三坂下地区に、避難指示が発令されました。鬼怒川が、はん濫のおそれがあります。避難所は、水海道第一高校、水海道小学校、ふれあい館を開設しています。	
10:35							避難指示が発令されました(午前10時30分) 中三坂上、中三坂下地区に避難指示が発令されました。避難場所は、水海道一高校、水海道小学校、ふれあい館を開設しています。避難場所が閉鎖されました(午前10時30分) 石下中学校は、閉鎖いたします。
10:38							
10:39	10:30【小貝川はん濫危険情報 2号】FAX 黒子水位観測所:8:10頃にはん濫注意水位(レベル2)に到達。 水位はさらに上昇する見込み。 ・上郷水位観測所:10:00現在3.93m水防団待機水位(レベル1)						
10:40					避難所閉鎖のお知らせ	(石下中、石下総合福祉センター 避難所閉鎖)	
10:56	10:50【小貝川水海道 水防警報(待機) 1号】 FAX 小貝川水海道水位観測所:10:30現在3.97m。 水防機関は待機してください。						
11:05	10:30【小貝川はん濫危険情報 2号】FAX 黒子水位観測所:8:10頃にはん濫注意水位(レベル2)に到達。 水位はさらに上昇する見込み。 ・上郷水位観測所:10:00現在3.93m水防団待機水位(レベル1)						
11:37							避難指示が発令されました(午前11時30分) 大輪町、羽生町に、避難指示が発令されました。避難所は、菅原小学校、菅原公民館を開設しています。
11:40				大輪町・羽生町に避難指示を発令	避難指示の発令	大輪町、羽生町に、避難指示が発令されました。鬼怒川が、はん濫のおそれがあります。避難所は、菅原小学校、菅原公民館を開設しています。避難をしてください。	
11:42	ホットライン「21kで越水、避難してください。」						
11:53							避難場所が閉鎖されました(午前10時30分) 石下中学校、地域交流センターは、閉鎖いたします。

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
11:57					避難指示の発令	古谷沼周辺の坂手地区、内守谷地区、菅生地区に、避難指示が発令されました。【原文ママ】 鬼怒川が、決壊のおそれがあります。 避難所は、水海道総合体育館、あすなろの里、豊岡小学校、豊岡公民館、菅生公民館、坂手公民館を開設しています。 避難をしてください。	
12:22					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
12:31					(件名不明)	(防災無線放送あり)	避難場所が開設されました(午前12時30分) 報告寺、大楽寺、市役所(第3分庁舎・市民ホール・議会棟2階)を開設しました。【原文ママ】
12:40		避難指示 R354北 中妻町、橋本町 小山戸町、森下町 → 相野谷町	避難場所 大楽寺 報国寺 ふれあい館 市役所 一高(亀穂会館)		避難所の案内	(水海道の一部一報国寺、大楽寺、市役所第3分庁舎、市民ホール、議会棟2階)	
12:50		上三坂(中山スタンド裏)堤防決壊		三坂町で鬼怒川堤防が決壊			
13:02		八間堀、篠山、高野排水機場を止める その為内水が発生する恐れあり ↓ 鬼怒川東側地域の避難を指示 ※三坂町34番地で決壊一人が流されている千葉県警が救助に向かう					
13:08				鬼怒川東地区の水海道本町・水海道橋本町・水海道森下町・三妻地区(中三坂を除く)・五箇地区・大生地区に避難指示を発令			
13:09					避難指示の発令	鬼怒川が三坂市内において、決壊しました。 鬼怒川東側の市民の方は、早急に鬼怒川西側に避難をしてください。	
13:17							鬼怒川が決壊しました(午後1時15分) 鬼怒川が三坂市内において、決壊しました。 鬼怒川東側の市民の方は、早急に鬼怒川西側に避難をしてください。
13:19					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
13:20	13:20【鬼怒川はん濫発生情報 6号】メール 常総市新石下地先(左岸)21k付近より氾濫(レベル5) ・浸水想定地区・常総市 ・川島水位観測所:13:00現在4.83mはん濫危険水位上回る(レベル5) ・鬼怒川水海道水位観測所:13:00現在8.06mともはん濫危険水位上回る(レベル5)						
13:27					避難所の案内	鬼怒川東側の市民の方にお知らせします。 つくばみらい市の谷和原小学校、谷和原中学校を避難所として開設していますので、避難してください。	
13:29							避難場所が開設されました(午後1時30分) つくば市の旧豊里町役場を開設しました。
13:33	13:20【鬼怒川はん濫発生情報 6号】FAX 常総市新石下地先(左岸)21k付近より氾濫(レベル5) ・浸水想定地区・常総市 ・川島水位観測所:13:00現在4.83mはん濫危険水位上回る(レベル5) ・鬼怒川水海道水位観測所:13:00現在8.06mともはん濫危険水位上回る(レベル5)						
13:36					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
13:42					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
13:50		下館河川事務所からの連絡 4時間後に三坂町の水が街中に流れてくる予想 ↓ つくば市、つくばみらい市の避難を促してもらいたいとの事					
14:00頃				市役所石下庁舎が浸水			
14:00	14:00【小貝川はん濫危険情報 3号】メール 黒子水位観測所:当分の間避難判断水位(レベル3)を超える水位が続く見込み。 ・上郷水位観測所:13:30現在3.51m(レベル1)、14:30頃にははん濫注意水位(レベル2)に到達と予測 ・小貝川水海道水位観測所:13:30現在4.21m水防団待機水位上回る(レベル1)						
14:13					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
14:34					避難所の案内	避難所について、お知らせいたします。 つくば市のJA谷田部本所を避難所として開設しておりますので、ご利用ください。	
14:37							避難場所が開設されました(午後2時30分) つくば市のJA谷田部本所を開設しました。
14:42					避難指示の発令	鬼怒川東側の住民の方にお知らせします。 つくば市の旧豊里町役場、JA谷田部本所を避難所として開設していますので、避難してください。	
14:53					避難指示の発令	鬼怒川東側の住民の方にお知らせします。 つくばみらい市の谷和原小学校、谷和原中学校を避難所として開設していますので、避難してください。	
14:56							避難場所が開設されました(午後2時55分) つくばみらい市の谷和原小学校、谷和原中学校を開設しました。
14:58		(救助要請①)PM2:58 沖三坂(対応中)					
15:00							避難指示が発令されました(午後2時55分) 鬼怒川東側の住民に避難指示が発令されました。
15:00頃				市内の一部が停電			
15:13		PM3:13 中三坂◆◆◆◆(解決済み)	(二重取消線の上書きあり)				
15:15					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
15:25					避難所の案内	避難所についてお知らせします。 坂東市の内野山小学校体育館、猿島支所、猿島公民館が避難所として開設されました。 各避難所への避難は、あわてず行動してください。	
15:30		PM3:30 平内*** (対応中) ●●●● ●●●● ●●●● ●●●● 他7人がとりのこされている					
15:33							避難場所が開設されました(午後3時30分) 坂東市の内野山小学校体育館、猿島支所、猿島公民館を開設しました。
15:40		PM3:40 新石下**** (対応中) ■■■■ ■■■■ ■■■■ ■■■■ 4世帯とりのこされている					
15:40		PM3:40 三坂町*** (沖三坂地区) ▲▲▲▲ ▲▲▲▲ ▲▲▲▲ 他8名程度とりのこされている	(左右の2箇所「避難済」との追記あり、×の取消線の上書きあり)				
15:58					(件名不明)	(防災無線放送あり)	

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
時刻不明		石下地区にも常総広域本部行く。 土浦カスミガウラ消防救助隊(ボート持参)来た。					
16:04					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
16:10					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
16:18					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
16:21							断水のお知らせ(午後4時20分) 午後5時頃、鬼怒川東側の全ての地区において、断水となります。 今のうちに断水に備えてください。
16:28					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
16:37					避難所の案内	避難所について、お知らせします。 つくばみらい市のきらく山総合福祉会館、つくばみらい総合運動公園が 避難所として、開設されますので、ご利用ください。	
16:43					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
16:51					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
16:53							避難場所が開設されました(午後4時45分) つくばみらい市のきらく山総合福祉会館、つくばみらい総合運動公園を開設 しました。 避難場所が閉鎖されました(午後4時40分) つくばみらい市の谷和原小学校、谷和原中学校は閉鎖いたします。
17:03					避難所閉鎖の お知らせ	避難所についてお知らせします。 坂東市の猿島支所は、避難所を閉鎖します。	
17:10	16:10【利根川中流部はん濫注意情報 2号】FAX (内容省略)						
17:12					(件名不明)	(防災無線放送あり)	
17:34							避難場所が開設されました(午後5時30分) 坂東市の猿島体育館を開設しました。
17:40					避難所の案内	避難所について、おしらせします。 坂東市の猿島体育館が避難所として、開設されますので、ご利用ください。	
18:00頃				鬼怒川東地区が断水			
19:38	19:25【渡良瀬川下流部はん濫警戒情報 6号】 FAX (内容省略)						
20:05	20:00【小貝川はん濫警戒情報 4号】メール 上郷水位観測所、小貝川水海道水位観測所と も当分の間はん濫注意水位(レベル2)超がしば らく続く見込み。 ・上郷水位観測所:19:00現在4.37mはん濫注意 水位上回る(レベル2) ・小貝川水海道水位観測所:19:00現在4.86mは ん濫注意水位上回る(レベル2)						
20:20	20:00【小貝川はん濫警戒情報 4号】FAX 上郷水位観測所、小貝川水海道水位観測所と も当分の間はん濫注意水位(レベル2)超がしば らく続く見込み。 ・上郷水位観測所:19:00現在4.37mはん濫注意 水位上回る(レベル2) ・小貝川水海道水位観測所:19:00現在4.86mは ん濫注意水位上回る(レベル2)						
20:37					避難所の案内	避難所について、お知らせします。 つくば市の上郷小学校、豊里中学校が、避難所として開設しておりますの で、 ご利用ください。 なお、旧豊里町役場はいつばいのため、他の避難所に避難するよう	
20:55							避難場所が開設されました(午後8時30分) つくば市の上郷小、豊里中を開設しました。 避難場所が閉鎖されました(午後8時30分) つくば市の旧豊里町役場は受け入れを締め切りました。
2015/9/11							
1:28							常総市内交通規制情報 R294 小保川交差点～山田交差点 交通規制 市内で冠水している橋はないが、規制している 常総警察署前交差点も冠水中
2:00頃				市役所本庁舎が浸水			
		[今後](9/11現在) ・朝食の避難所への配布 ・セブンからおにぎり[6000食](1人/1コ) ・各課公用車対応で、合計[6班]・農政④・企画、総務② ・昼食 ・ヤマザキパン→パン[4000食](9:00着) ・カスミ→おにぎり・パン・飲み物[2000食] ※)配布班→朝食と同じように編成 ※)これまで救援物資の受付は、農政と商工で行っていたが、9/11(金)からは、「社協」で対応 ※)夕食は未定(9/11AM3:00現在)	→「まぜご飯」など追加提供 →ふれあい館へ7:00に (県)で飲み物 (市)で配布できない所は自衛隊				
		[今後の本部機能] ・投光器で明かりを確保 ・携帯で連絡を取り合う ・庁内システム→ダウン ・本部機能(拠点)をどこに置くか					
		・ボートを使った捜索(AM4:00～) →あるので公用車手配 ・AM4:30～「ヘリ」を使った救助 ※鬼怒川から小貝川に移行したい(消防) ・川東地区の避難所に「給水車」配置:給水車現在6台(自衛隊追加要請中) ・水が引いた後の「ゴミ問題」 ・朝の段階で「現在の状況」を『防災無線で情報提供 ・各部で動ける職員数・公用車台数を把握 ・水が引いた後の「乗り捨てられた車」などへの対処 ・「救助要請」「行方不明者」など					
6:20		懸案事項 1. 市役所避難市民の食事の確保(6:20) 2. 鬼怒川と八間堀川の水位→同レベル(6:20) →八間堀の堰を開けるか検討中	→『7:00から開放済』→関東地方整備局 (八間堀) 7:30～ポンプ1台/30t " ~ " 1台/30t 8:00 ~ " 2台/30t 11:30 ~ " 1台/30t (小貝川) 10:00 ~ " 8台/30t " ~ " 3台/60t 「内水排除」対応中				
6:45		3. 避難所「宗道小学校」閉鎖(6:45)→妻市民が残ったため今夜まで開設					
6:50		4. 市民より、若宮戸地区などで「泥棒」被害多いと情報提供(6:50)					
7:20		5. 「船」調達中(7:20)	→調達済(物資搬入用)				
7:25		6. 菅原小学校、避難者ゼロにより閉鎖(7:25)					
7:40		7. 食料配達場所となる「ふれあい館」までのルートが遮断(7:40)					

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
8:15		8. 弁当100炊き出しについて(●●議員)から状況次第でお願いする(8:15) 9. あすなろの里から「おにぎり2000」ふれあい館へ	→100食坂手総合運動公園へ (「ふれあい館へ」に二重取消線) 坂手総合体育館PM6:00着予定				
9:30		10. 9:30連絡 国総研 物資運搬完了					
9:40		11. AM11:00過ぎ、「土浦境線」開通予定(9:40報告) 12. 坂巻議員より炊き出し500食ほど提供 13. 大塚製菓 ポカリスエット:100箱 14. 関東すき家本部(担当:●●氏 ****-****-****) ・ふれあい館への炊き出し ・本日(夜)～日曜日まで(1回1000食まで) ・キッチンカー(2tロング)の駐車場が必要 15. セブンイレブン古間本店(オーナー:●●さん)石下総合体育館へ『水100ケース』 16. 孫兵工新田「越水」確認(かみたか橋)→西南広域消防本部に連絡済み 17. 第一生命本社より「水500本」提供					
11:50		18. フロンティア(ちく電気会社)協力できます! 11:50 19. 北茨城市から給水車7台 20. ●●●●さん おにぎり200食(坂手総合体育館へ) 21. マクドナルド水海道バイパス店 パンズ(パン)500食ほど15:00～16:00の間、坂手総合体育館へ 22. 「市役所での避難者数」→本部で把握済み(〇〇部長) 23. 石下地区のガレキ等は交流センターの南側へ(放送済み) 24. 石下地区は水が引い●●●●「ライフラインはいつ復旧されるか」など、情報がほしい。 防災無線、HPからの情報少ない。 25. 国交省から菓子パン(1000)、2の水(300) 26. 今後について イ)職員数を半分に減らして交代制 ロ)対策本部においても希望者は帰宅可とする→「船」での移動 ※)避難者への配慮や各部署でのやりくり半数にこだわる事はない ※)船の移動は避難者が「先」 【この間に判断不能部分あり】 27. ボランティア団体からの協力要請 一次の2つの団体へは既に●●●●から「支援物資」の配給要請済み (a) 日立ボランティア・・・ハプランなど (b) ビースプロジェクト・・・体ふき用のウェットティッシュなど					
2015/9/12							
9/12朝以降		懸案事項 ・安全安心課災対本部へ常駐 ・避難指示の解除のタイミング ・防災無線の復活方法 ・対災本部有線電話の設置(NTTへ連絡)【原文ママ】 ・発電機の設置(軽油の確認) ・自衛防立川一きぬ総合運動公園へ7:00視察【原文ママ】 燃料補きゅう【原文ママ】 ・本部、県、消防、自衛隊との合同会議 ・避難所の受入人数(6:00現在)報告予定 ・携帯電話がつかない(ネットワーク設備が×) ・水道、給水車 ・停電の解消 ・物資の受入 ・職員の動向の報告(7:00まで) トイレトペーパーの在庫→農政課へ					
9/12朝以降		役所駐車場の車は職員駐車場へ移動する レッカー車で移動 HP対応済					
9/12朝以降		配布場所 水 ペットボトル 市民に対して 三妻公民館 海小 一高 医療センター 市役所 HP公開済					
9/12朝以降		・電話(固定) NTTと連絡済み 対応中 ・防災無線 業者対応中					
9/12朝以降		企画室 8:00現在 ・コピー機・FAX使用可 ・人事課・企画課プリンター可AM6:00 FAX****-**** ・水、トイレトペーパー(市役所分)農政課前 ・投光機(発電機)軸油3F 6:00補充 ・1Fは携帯充電用機に発電中 ・7:15避難者リスト市民ホール東側ガラスに貼付 守谷市公用車 市公用車使用可 パン 3 バン 3 軽自 1 軽トラ 1 (給水車配置)HP公開済 市民の広場 1 交流センター 1 三妻公民館 1 市役所 4 海小 1 ふれあい館 1 一高 1 報国寺 1	(「FAX」及びFAX番号に取消線)				
8:00		9/12 8:00 災対本部 (市)ひなん解除の判断→基準(命の危ケンがない) ↓ 今回はせず。					
		(保)アルコール用品等 ・市民ホール、水・石体育館、交流センタ、避難者リスト、行方不明者リスト (次回)PM1:00					
		9/12 8:00 災対本部 今後の方針 [現状] (企)公用車(守谷市10名) 水、電話、防災ムセン 取手市・北茨城市→人事課対応 (市)行方不明者22名 ☆避難者名簿の収集 人員、車の用意 (企)ひなん者リストの早急な作成 (水)(石)総合体育館にけいじ					
		(副)30人(守、取、北茨) 30人(県) → 3班(物資、ボラ、情報) (総)職員のキム状況のカクニン(9/12 AM9:00まで)					
		(市)職員(ひなん所)での連絡状況、ひなん者リストの回収					
		(保)ひなん所の状況 ×岡田文化センター ×千代川中 ×豊田小 ×宗道小 →千代川体育館 ×菅原公民 ×坂東市うちのやま小→さしま公民館 AM6:00 4900名(ひなん者)→AM10:00に再報告 ・医・薬剤師→情報をHPへ					
			→石下の東側→地域交流センター				

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
		(産)物資、配布 ・受入→ふれあい館、水海道総合体育館 ・人・車のカクホ ・あるならの里フロ無料 ・物資の必要な●のカクニン ☆・自衛隊→青少年の家にベース移動できるか (企)電源の復旧→明日中 (常)2、3階					
		たき出し ・ふれあい広場、石・総合体育館 他2箇所 (市)市役→あすなろの里へ避難者移動 トイレ30コ(今日中)					
		(都)給水車の配車 市役所構内のレッカー→すわ東へ ダンプ、トラックの確保→財政課へ					
8:53							給水車・飲料水(ペットボトル)の配布場所について ○給水車の配車場所 ・市役所本庁舎・報国寺・市民の広場・水海道第一高校・三妻公民館 ・ふれあい館・水海道小学校・三妻公民館 ○飲料水(ペットボトル)配布場所 ・市役所本庁舎・水海道小学校・水海道第一高校・三妻公民館・保健センター ※なるべくご近所の方とご協力の上、対応してください。 順次各地区公民館にも届く予定です。
8:55							医療チームの巡回について 医療チーム5チームが主な避難所を巡回します。 連絡先は、市災害対策本部 090-****-**** 080-****-****
8:55							市役所駐車場の車両について 市役所駐車場に駐車している車両は、諏訪東駐車場へレッカーで移動します。
8:55							常総市内ライフライン情報 水道 復旧のメドは立っておりません 電気 東京電力のホームページでご確認ください 関東鉄道常総線 関東鉄道のホームページでご確認ください 常総市内交通規制情報
9:12							給水車・飲料水(ペットボトル)の配布場所について ○給水車の配車場所 ・市役所本庁舎(トイレ用)・報国寺・市民の広場・水海道第一高校・三妻公民館・ふれあい館・水海道小学校・三妻公民館 ○飲料水(ペットボトル)配布場所 ・市役所本庁舎・水海道小学校・水海道第一高校・三妻公民館・保健センター ※なるべくご近所の方とご協力の上、対応してください。 順次各地区公民館にも届く予定です。
10:26							常総市周辺の推定浸水範囲 国土地理院ホームページに常総市周辺の推定浸水範囲が掲載されています。
12:47							給水車・飲料水(ペットボトル)の配布場所について ○給水車の配車場所 ・市役所本庁舎(トイレ用)・報国寺・市民の広場・水海道第一高校・三妻公民館・ふれあい館・水海道小学校 ○飲料水(ペットボトル)配布場所 ・市役所本庁舎・水海道小学校・水海道第一高校・三妻公民館・保健センター ※なるべくご近所の方とご協力の上、対応してください。 順次各地区公民館にも届く予定です。
13:00		9/12 災対本部 13:00 1. 市長報告 AM9:40から2時間、安倍総理現地視察「国として最大限の支援行う」知事「派遣する」 2. [緊急課題] ・水海道地区:20ヶ所 3202人 ・石下地区 :6ヶ所 1339人 4352人					
		[ガレキ処理] ・石下→きぬふれあいセンターに変更できるか?→民地借用も視野に入れて→公用地で検討					
		[公用車] ・守谷から6台 板東から6台 可動可能車 普①→11台レンタル ダンプ0→1台予定 バン⑤→8台追加 軽 ①→4台 //					
		[電気] ・本庁舎1階、ギカイ棟2Fを除いて復旧予定 ・ネットワーク室→OKとなる					
		[水道] ・庁舎→現時点で予定なし [給水車]→設置場所→班長を中心に周知させるか?					
		[レンタルトイレ] [石下交流センター]10台 [水海道]市役所、市民の広場合計30					
		[受入れ物品] ・石下地区を優先的に ・ヤマト運輸の協力を得た 受入れ倉庫いっばい→「前山倉庫」で進める(メインは坂手総合体育館)					
		[行方不明者]→22名 ・具体的な名前・住所等を明確に、 →31名が連絡とれず →16名とれた(現地点:15名) →連絡とれず→流されているのか? どこかには居るのか? ⇒「ヒナン所名簿」との付き合わせ作業 警察→現地まわっている					
		[相談窓口]職員2名希望配置 石下1ヶ所→交流センター(予)、水海道1ヶ所→海小(予)					
		[実名報道]について ・家族の了解があれば良いのではないか、 「行方不明と「連絡とれず」→不明なのか?					
		[広報] 現SNSの他 ⇒水戸のコミュニティ放送開始(明日からラジオ)					
		[道路] ・明日、石下土木の協力を得て清掃(市職員にも要請 ・乗り捨て自動車 ・国交省と市で提携→レッカー移動 ・構内					
		水2万本の配布 ・避難解除のタイミング					
		[学校の対応] 腰まで浸水→2から協ギ→業者を入れて消毒(お金がかかっても良い!)					

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
		[自衛隊] ・「助けて下さい」→減っている ・消防と安否確認チェック ・作業中のガレキ処理					
		[消防] ①119対応→役200コール対応できなかった ②ローラー作戦→声を出せない方々対応→12:30～活動中 ③さくら病院90人(職員含む)→ウチ30人が自立歩行できない					
		[警察] 地上、上空から捜索展開 ・ローラー作戦 ・行方不明者→戸別に当たっている					
		[避難指示解除の方針] ・水道、電気が復旧してから? →保留					
		[被災証明] 「3.11」と同様に!					
		[衛星通信車] ・庁舎2台 次回⇒16:00～ 交流センター通電可能 4時～					
14:30							仮設トイレの設置について 9月12日14時30分現在、以下の場所に仮設トイレを設置済みです。 ・地域交流センター 8基 ・豊田文化センター 2基 また、今後、市民の広場及び市役所に、計30基を設置予定です。
14:47							仮設トイレの設置について 9月12日午後2時30分現在、以下の場所に仮設トイレを設置済みです。 ・地域交流センター 8基 ・豊田文化センター 2基 また、今後、市民の広場及び市役所に、計30基を設置予定です。
15:28							給水車・飲料水(ペットボトル)の配布場所について(9月12日15時30分更新) ○給水車の配車場所 ・市役所本庁舎(トイレ用) ・報国寺 ・市民の広場 ・水海道第一高校 ・三妻公民館 ・ふれあい館 ・大楽寺 ・生涯学習センター ・マスダファインズ駐車場 ・淵頭公民館前 ・地域交流センター ・石下中央公民館 ・石下婦人の家 ○飲料水(ペットボトル)配布場所 ・市役所本庁舎 ・水海道小学校 ・水海道第一高校 ・三妻公民館 ・保健センター
16:00		9/12 本部会議(16:00～) 1. 水海道地区 3,250人(+47) 石下地区 1,010人(△3) 4,260人					
		2. [電気の復旧] ・本庁舎2F・3F復旧 ・議会棟2・3・4→間に合わず 復旧1ヶ月かかる(本庁舎1F・ギカイ)					
		3. [トイレ]→明日あたり					
		4. [相談窓口]→早急な設置 17:00～総合体育館(水と石)に設置 ※県警が主体					
		・[マスコミ報道](行方不明者に対して) 実体不明→警察では出来ない(家族からの要請があっても)	→きちんと届け出(→「捜索願」)を受けたもの(連絡がとれないもの含まず) →[県対策]内容やタイミングを相談してリリースしたい				
		→「行方不明者でない」→実名報道できる? →「行方不明者」と「安否確認者」のリストを分けてはどうか→DV被害者への配慮 ↓ [検討]					
		[被災現地確認] (県)自と警と消の三者役割調整→市にも入ってもらい現地で調整願う。 ※現地に残っているが、救助を求め方なのか。 →具体的な地域を警察へ ※他市町村のマンパワー(応援要請) 取手・守谷・北茨城市					
		[進捗状況(要救助者)] ・リストにあったものは100%実施 【行方不明者の検討部分から】⇒行方不明者の数の中に「内数」として安否確認者を含むことは(行方不明者に関する検討部分から矢印あり) ゴミ・ガレキ・廃車両の置き場 全庁的に検討し、確保する					
		消防 ①さくら病院→16:00現在で9割完了 ②119対応→16:00現在の救助59人 ③ローラー作戦→18:00まで活動する。 警察 ・規制→県と協力し、ケイゾク					
17:52							災害で発生した粗大ごみ等の受け入れ 水海道地区 受け入れ場所 三妻小学校、鬼怒中学校 受け入れ時間 午前8時から午後5時 石下地区 受け入れ場所 自動車学校跡地(北側の正門をご利用ください) 受け入れ時間 午前8時から午後5時
20:21							スマホ・携帯電話の充電場所の設置について 市役所本庁舎1階に、スマホ・携帯電話の充電場所を設置しております。 ご自由にご利用ください。
2015/9/13							
8:00		9/13 本会議(8:00～) 1. ヒナン所 水 2,263人 石 942 3,205人(△1,055人)					
		2. インフラ [東電] ・電柱確認等から各家庭の確認へ ・「週中ば」までに全戸通電予定					
		[水道] ・東部:想定よりヒガイ少ない⇒通電後送水予定 ・相野谷:水が引いていない⇒送水時期不明 (給水)水⑧ 石⑩ (下水) (石)通電後「利用可」だが、「水」がカギ (水)中断の高野町OKだが、条件は(石)と同じ					
		(水道事業者)千代田堀→下流が影響 ・浸水状況「自然流下」続いているがそれを待たずポンプアップは? →カントリーエレベーター付近でのポンプアップを予定 ※上空からの状況(データ)を(自)より提供					
		(構内車) ・職員駐車場へ移動(9:00～) ・路上の「乗り捨て」●●開始					

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
		(物資) 水・食→【掲示物により判読不能】 公民館 三妻、石下中央、豊田、玉、水海道 ヤマト対応 食料→昼と夜2回配達 ※坂手公民館の避難者→サブアリーナへ移動 (相談窓口開設) ・水・石ともに総合体育館→Telで受付しない→直接窓口へ(本日プレス発表)					
		(ゴミ) 道路のガレキ→場所未定 (石) 防災無線 (水) 今日(一時保管 三妻小、キヌ中)					
		(パトロール) 穴うめ順次、大きい穴はパイロン立てる					
		(仮設トイレ) (水) 本庁17 その他13 30 (石) 庁舎 5 交流 5 10 本日 海小+5 ← 現 40	自衛隊分も!				
		※9/15～県外保健師応援 ※床上・下水浸の消毒 自宅→明日から屋上のみ ※「フロ」作る→豊岡小? 移動方法をしっかり! ※各々、市民への情報提供できるものは→情報●					
10:13						給水車・飲料水(ペットボトル)の配布場所について(9月13日9時30分更新) ○給水車の配車場所 ・市役所本庁舎(トイレ用)・報国寺・市民の広場・水海道第一高校・三妻公民館・ふれあい館・大楽寺・生涯学習センター・マスダファインズ駐車場・淵頭公民館前・地域交流センター・石下中央公民館・石下婦人の家 ○飲料水(ペットボトル)配布場所 9月13日9時30分現在、ペットボトル配布はありません。	
10:15						常総市内ライフライン情報 ○水道 東部上水場(石下地区):通電後、送水予定 相野谷上水場(水海道地区):時期不明 ○電気 9月17日(木曜日)頃までに順次、復旧する予定です。 その他、東京電力のホームページでご確認ください。 関東鉄道常総線 関東鉄道のホームページでご確認ください。 風呂無料開放 ○あすなるの里 風呂無料開放(11時00分～21時00分) 市内小・中学校の予定 ○川東地区:15日まで休校(16日以降は状況次第) ○川西地区:通常通り 常総市内交通規制情報 茨城県からの情報も茨城県のホームページでご確認ください。	
10:45						避難所内での注意 避難所内での事件・事故防止のため、女性・子どもは、1人で行動(トイレなど)しないようにしてください。	
10:51						行方不明者相談窓口 行方不明者相談窓口を各総合体育館に開設しています。 相談は、直接、窓口で受付しています。	
10:59						救援物資の提供について 個人の方からの救援物資の申し込みは受け付けておりません。 なお、法人等で物資をご提供される場合は、気温が高い時期でもありますので、生鮮食品等はお控えください。 また、毛布類については充足しております。	
11:12						市役所駐車場の車両について(9月13日11時現在) お知らせいたします。 市役所構内に駐車してある水没した車を、レッカー移動しています。 該当する方は、車まで確認をお願いします。	
11:25						常総市内ライフライン情報 ○電気 今週の中頃までに順次、復旧する予定です。	
11:52						救援物資の提供について 皆様からの救援物資の受け入れ場所がいっぱいのため、受け入れを一時中止します。	
12:41						災害で発生した粗大ゴミ等の受け入れ 水海道地区 受け入れ場所 三妻小学校、鬼怒中学校 受け入れ時間 午前8時から午後5時 ※容量がいっぱいのため、受け入れを中止しています。(9月13日12時30分現在) 石下地区 受け入れ場所 自動車学校跡地(北側の正門をご利用ください) 受け入れ時間 午前8時から午後5時まで	
12:59						救援物資の提供について 個人の方からの救援物資の申し込みは受け付けておりません。 なお、法人等で物資をご提供される場合は、気温が高い時期でもありますので、生鮮食品等はお控えください。 また、使用した衣類・毛布類にうちは充足しています。	
13:15						救援物資の提供について ※受け入れ場所がいっぱいに近づいています。その際は一時中断します。	
13:30						給水車・飲料水の配布場所について(9月13日午後1時更新) ○給水車の配車場所 ・玉小学校・玉文化センター・石下中学校・石下小学校・石下紫峰高等学校・豊田小学校・石下中央公民館・地域交流センター・三妻公民館・大楽寺・千代田団地・市民の広場・ふれあい館・生涯学習センター・水海道第一高等学校・ファイブズ・市役所(本庁舎)・そよ風・五箇公民館	
14:31						常総市内ライフライン情報 市内公立幼稚園の予定 ○川東地区:当面のあいだ休園です。 ○川西地区:14日(月曜日)から通常通り保育を行います。	
14:35						災害で発生した粗大ゴミ等の受け入れ 石下地区 受け入れ場所 自動車学校跡地(北側の正門をご利用ください) 受け入れ時間 午前8時から午後5時まで ※容量がいっぱいのため、受け入れを中止しています。(9月13日14時30分現在)	
14:51						避難所施設(9月13日現在) 現在、28ヶ所の避難所を開設しています。 (水海道地区)番号1水海道総合体育館2菅生公民館3あすなるの里4坂手公民館5きぬふれあいセンター6豊岡小学校7豊岡公民館8菅原小学校9水海道第一高等学校(校舎)10水海道第一高等学校(体育館)11ふれあい館12水海道小学校13報国寺14大楽寺15市役所(議会棟) (石下地区)番号1豊田文化センター2岡田小学校3石下西中学校4地域交流センター5石下総合体育館 (市外)番号1千代川体育館2つくばいらいり市きらく山【原文ママ】3つくばみらい市運動公園4猿島公民館5つくば市豊里庁舎6守谷中学校7豊里中学校8上郷小学校	

日時刻	洪水予報・ホットライン情報	災害対策本部WB記載内容	WB追記事項	公式記録(広報常総)	放送件名	防災無線放送内容	常総市webページ掲載内容
15:05							給水車・飲料水の配布場所について(9月13日午後3時更新) ○給水車の配車場所 ・玉小学校・玉文化センター・石下中学校・石下小学校・石下紫峰高等学校・豊田小学校・石下中央公民館・地域交流センター・三妻公民館・大楽寺・千代田団地・市民の広場・ふれあい館・生涯学習センター・水海道第一高等学校・ファインズ・市役所(本庁舎)・そよ風・五箇公民館・水海道第二高等学校・上十花公民館 ※なるべくご近所の方とご協力の上、対応してください。 給水袋が足りません。水を取りに来る方は、容器をお持ち下さい。
15:12							災害で発生した粗大ごみ等の受け入れ 粗大ごみ等の受け入れ場所は、検討中です。 ご不便をおかけしますが、もうしばらくお待ちください。
15:20							常総市内ライフライン情報 児童クラブについてのお知らせ 9月14日(月曜日)から23日(水曜日)まで 市内全地区の児童クラブをお休みします。 9月24日(木曜日)から開所いたします。
15:35							消毒液の配布について 現在、床上浸水の方を優先に消毒液の配布をしています。 配布場所は水海道公民館です。
16:14							消毒液の配布について 現在、床上浸水の方を優先に消毒液の配布をしています。 配布場所は水海道公民館と市役所石下庁舎です。
16:30							消毒液の配布について 現在、床上浸水の方を優先に消毒液の配布をしています。 配布場所は市役所石下庁舎です。 ※ 水海道公民館での配布につきましては、9月13日午後4時30分現在、終了しています。
17:10							消毒液の配布について(午後5時現在) 現在、消毒液の配布は水海道公民館、石下庁舎で終了しています。
18:35							常総市内ライフライン情報 ○水道 東部上水場(石下地区):通電後、送水予定 相野谷上水場(水海道地区):時期不明(冠水のため)
19:50							常総災害FM放送局(89.2MHz)9月13日午前9時スタート 9月13日(月曜日)午前9時00分から常総災害FM放送局を開局します。 災害各種情報を、FM89.2mhzから皆さんにお届けします。ぜひご確認ください 市役所駐車場の車両について(9月13日11時現在)
20:11							お知らせいたします。 市役所構内に駐車してある水没した車を、レッカーで南側の諏訪東駐車場に移動しています。 市役所構内に駐車した方は、該当車両の確認をお願いします。
20:35							ふれあい号運休のお知らせ 乗合交通ふれあい号は、今回の災害により、しばらくの間運休となります。 ご迷惑をおかけしますが、ご容赦のほどお願いいたします。
21:37							常総市災害ボランティアセンターを設置します。 市内の広範囲での浸水被害を受け、市社会福祉協議会では、泥のかき出しや壊れた家財の撤去など住民の生活再建に向けた支援本格的に進めるため、常総市災害ボランティアセンターを設置いたします。 詳しくは、下記の市社会福祉協議会のホームページをご参照ください。 社会福祉協議会
22:38							災害により発生した粗大ごみの処理について このたびの災害により発生した粗大ごみは、次のいずれかの場所に搬入してください。 1 ポリテクセンター(水海道高野町)前の敷地 2 クリーンポートきぬ(下妻市)北側の敷地 受け入れ時間は、双方とも午前8時から午後5時までです。

ヒアリング結果に基づく論点整理のためのKJ法シート

KJ法とは、文化人類学者の川喜田二郎氏によって開発された定性的な情報の整理手法であり、多数の断片的な事実、意見、アイデア等をまとめ、新たな視点からの発見や問題解決の手がかりを導き出す技法である。あるテーマに関する事実、意見等を「ラベル」に書き出し、このラベルのグループ化と抽象化を繰り返すことで、対象事象の全体状況の統合化と体系化が図られる。

本検証委員会ではこのKJ法を用いて、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、論点整理を図る作業を行った。このKJ法の結果シートを次ページ以降に示す。

事前の備え不足

市民全体としての防災意識が低かった
昭和61年小貝川水害の経験が活かされなかった面もある

事前の地域防災計画の不徹底と、職員の理解不足(災害対策本部員も含めて)

市幹部の災害対応リテラシーが十分でなかった

防災訓練が形骸化し、実質的な訓練が不足していた

機構改革に伴う「地域防災計画」の改訂に不備があった

現庁舎設計時に、「災害対策本部と安全安心課は近接すべき」との指摘が活かされなかった

災害対策本部と安全安心課の連携不足

安全安心課の機能低下

本部の運営

常総市の組織として、平常時から緊急時へのモード移行が明確にはなされなかった

災害対策本部が、平常の庁議の延長上で対応が図られた

災害対策本部では役割分担がないままに庁議メンバーが「全員対応」していた
部長も一係員のように動きすぎた

情報処理の貧弱さ

各自の携帯電話の通話や出入りする部外者に頼ったことで情報が錯綜した

情報収集ツールの貧弱さ: テレビ・FAXなし、PC1台と固定電話以外は各自の携帯電話のみ

情報集約・対策立案用の大判地図がなかった

PCにGIS機能持ちながら活用しきれなかった

記録(議事録)を残すことへの配慮不足: 記録係が置かれなかった

ホワイトボードの板書は議事録とは性格が異なっていた

災害対策本部と安全安心課とが物理的に隔てられていた

トップマネジメントとミドルマネジメントの場が離れることへの危惧

災害対策本部の移設も一時は検討されたが、実行されなかった

庁議室と安全安心課と間で意思疎通・情報共有に支障があった

安全安心課が、災害対策本部の事務局・参謀機能を果たせなかった

庁議室と安全安心課と間の連絡のための往復だけで余計な手間暇がかかった

安全安心課は、問い合わせ電話や避難者対応に忙殺された

災害対策本部における安全安心課の連絡要員の役割が不徹底だった

安全安心課には情報が過集中し、受動的な情報受信となった

リーダーシップ

トップダウンによる即決が不足した

解決すべき課題の優先順位が提示されなかった

組織としての「当面の目標」が明確に示されなかった

意思決定

災害対策本部では、情報集約・全体分析なく、随時の情報に基づき局所的・逐次的対応がなされた

災害対策本部において「情報分析」「対策立案」と「確認・承認」が役割分担されなかった

災害対策本部内での「情報共有」と「状況認識の統一」の不徹底だった

統制の欠如

災害対策本部員以外での出入りで、過剰な介入や運営の阻害もたらされた

災害対策本部員以外での出入りすることで、有用な情報提供もあつた

災害対策本部では、組織として統制が保てなかった

事前から災害対策本部への権威付けが十分でなかった

非要員の介入を排除しきれない組織体制的な緩さがあった

災害対策本部での「議論の長引き・結論の先送り」→「課題山積」→「議論の長引き」…の悪循環

災害対策本部の「機能低下」→「非要員の介入助長」→「機能低下」→…の悪循環

全体状況の把握不足

自前による情報収集の努力不足

職員の巡回・現場確認の不足

関係機関に連絡要員を派遣せず

災害対策本部・安全安心課では情報が整理・集約・分析されることなく、全体状況が把握されなかった

安全安心課が、消防署・消防団など関係機関との連携・調整機能を果たせなかった

災害対策本部・安全安心課では市内浸水状況や消防団など関係機関の動向が把握できていなかった

庁議室内外のカベ

災害対策本部に広報係が常駐していなかった

広報係が災害対策本部メンバーに含まれていなかった

災害対策本部のマスコミ対応(情報発信)に拙さ

当初、関係機関要員が災害対策本部に参加できなかった

庁議室は、「情報遮断されていた」、「閉ざされていた」

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

災害対策本部の決定事項や情報が庁議室外になかなか伝わらなかった

庁議室は、災害対策本部としてはスペース的に手狭だった

マンパワー不足

災害時には慢性的に人手不足となるのは必定

避難所運営に職員が割られることで、本庁での業務が停滞する悪循環

人事マネジメント(職員の労務管理、人員の適正(再)配置)の不備

県主導などで他市町村から自動的に職員派遣される仕組みが必要

避難対策の決め方

避難所準備→避難指示発令という手順への固執で避難指示に遅れ

避難所とセットで避難対象地域を指定する、という発想パターンに囚われていた

市内での避難完結を優先させ、周辺自治体への依頼が後手に回った

「避難場所」と「避難所」の区別がつけられていない

避難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

下妻市から申し出のあった千代川中、宗道小への市外避難は迅速だった

災害対策本部メンバーは、各自の頭の中で地形と地名を思い浮かべながら対応していた

無意識のうちに水海道地区と石下地区との境界にとらわれていた

三坂町では字単位での過剰に細かな指定がなされた

当初は「三坂町」と表記されたが、字単位に書き直された

避難対策の意思決定でホットライン情報に過度に依存していた

ホットラインの情報量と精緻性が「若宮戸溢水」とその後とで異なった

昭和61年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

氾らん危険情報等の過剰な配信(必ずしも関係のない地域の情報まで届く)

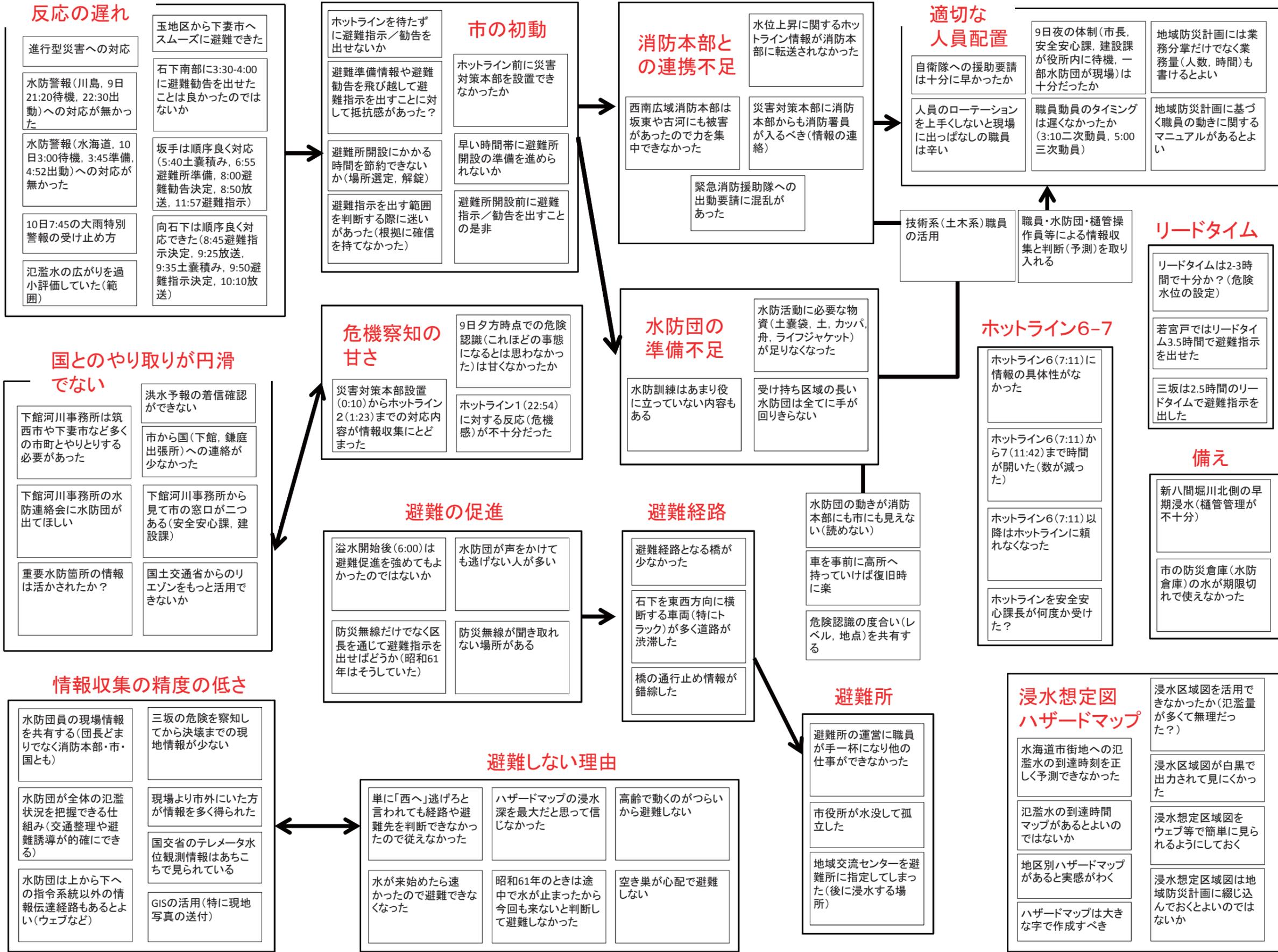
その他

一市二消防本部体制の弊害

昔に比べ鬼怒川への親しみがなかった

市役所中枢での状況・課題

水の動きへの対応の状況・課題



反応の遅れ

進行型災害への対応

- 水防警報(川島, 9日 21:20待機, 22:30出動)への対応が無かった
- 水防警報(水海道, 10日 3:00待機, 3:45準備, 4:52出動)への対応が無かった
- 10日 7:45の大雨特別警報の受け止め方
- 氾濫水の広がりを過小評価していた(範囲)

玉地区から下妻市へスムーズに避難できた

石下南部に3:30-4:00に避難勧告を出せたことは良かったのではないかと

坂手は順序良く対応(5:40土嚢積み, 6:55避難所準備, 8:00避難勧告決定, 8:50放送, 11:57避難指示)

向石下は順序良く対応できた(8:45避難指示決定, 9:25放送, 9:35土嚢積み, 9:50避難指示決定, 10:10放送)

市の初動

ホットラインを待たずに避難指示/勧告を出せないか

避難準備情報や避難勧告を飛び越して避難指示を出すことに対して抵抗感があつた?

避難所開設にかかる時間を節約できないか(場所選定, 解錠)

避難指示を出す範囲を判断する際に迷いがあつた(根拠に確信を持てなかった)

ホットライン前に災害対策本部を設置できなかったか

早い時間帯に避難所開設の準備を進められないか

避難所開設前に避難指示/勧告を出すことの是非

消防本部との連携不足

水位上昇に関するホットライン情報が消防本部に転送されなかった

災害対策本部に消防本部からも消防署員が入るべき(情報の連絡)

緊急消防援助隊への出動要請に混乱があつた

西南広域消防本部は坂東や古河にも被害があつたので力を集中できなかった

適切な人員配置

自衛隊への援助要請は十分に早かつたか

人員のローテーションを上手くしないと現場に出っぱなしの職員は辛い

9日夜の体制(市長, 安全安心課, 建設課が役所内に待機, 一部水防団が現場)は十分だったか

職員動員のタイミングは遅くなかったか(3:10二次動員, 5:00三次動員)

地域防災計画には業務分掌だけでなく業務量(人数, 時間)も書けるとよい

地域防災計画に基づく職員の動きに関するマニュアルがあるとよい

国とのやり取りが円滑でない

下館河川事務所は筑西市や下妻市など多くの市町とやりとりする必要があつた

下館河川事務所の水防連絡会に水防団が出てほしい

重要水防箇所の情報は活かされたか?

洪水予報の着信確認ができない

市から国(下館, 鎌庭出張所)への連絡が少なかった

下館河川事務所から見て市の窓口が二つある(安全安心課, 建設課)

国土交通省からのリエゾンをもっと活用できないか

危機察知の甘さ

9日夕方時点での危険認識(これほどの事態になるとは思わなかった)は甘くなつたか

災害対策本部設置(0:10)からホットライン2(1:23)までの対応内容が情報収集にとどまった

ホットライン1(22:54)に対する反応(危機感)が不十分だった

水防団の準備不足

水防活動に必要な物資(土嚢袋, 土, カップ, 舟, ライフジャケット)が足りなくなった

受け持ち区域の長い水防団は全てに手が回りきらない

水防訓練はあまり役に立っていない内容もある

ホットライン6-7

ホットライン6(7:11)に情報の具体性がなかった

ホットライン6(7:11)から7(11:42)まで時間が開いた(数が減った)

ホットライン6(7:11)以降はホットラインに頼れなくなった

ホットラインを安全安心課長が何度か受けた?

リードタイム

リードタイムは2-3時間で十分か?(危険水位の設定)

若宮戸ではリードタイム3.5時間で避難指示を出せた

三坂は2.5時間のリードタイムで避難指示を出した

避難の促進

溢水開始後(6:00)は避難促進を強めてもよかつたのではないかと

防災無線だけでなく区長を通じて避難指示を出せばどうか(昭和61年はそうしていた)

水防団が声をかけても逃げない人が多い

防災無線が聞き取れない場所がある

避難経路

避難経路となる橋が少なかった

石下を東西方向に横断する車両(特にトラック)が多く道路が渋滞した

橋の通行止め情報が錯綜した

水防団の動きが消防本部にも市にも見えない(読めない)

車を事前に高所へ持っていけば復旧時に楽

危険認識の度合い(レベル, 地点)を共有する

避難所

避難所の運営に職員が手一杯になり他の仕事ができなかった

市役所が水没して孤立した

地域交流センターを避難所に指定してしまつた(後に浸水する場所)

避難しない理由

単に「西へ」逃げると言われても経路や避難先を判断できなかったからで従えなかった

水が来始めたら速かつたので避難できなくなった

ハザードマップの浸水深を最大だと思って信じなかった

昭和61年のときは途中で水が止まったから今回も来ないと判断して避難しなかった

高齢で動くのがつらいから避難しない

空き巣が心配で避難しない

情報収集の精度の低さ

水防団員の現場情報を共有する(団長どまりでなく消防本部・市・国とも)

水防団が全体の氾濫状況を把握できる仕組み(交通整理や避難誘導が的確にできる)

水防団は上から下への指令系統以外の情報伝達経路もあるとよい(ウェブなど)

三坂の危険を察知してから決壊までの現地情報が少ない

現場より市外にいた方が情報を多く得られた

国交省のテレメータ水位観測情報はあちこちで見られている

GISの活用(特に現地写真の送付)

浸水想定図ハザードマップ

水海道市街地への氾濫水の到達時刻を正しく予測できなかった

氾濫水の到達時間マップがあるとよいのではないかと

地区別ハザードマップがあると実感がわく

ハザードマップは大きな字で作成すべき

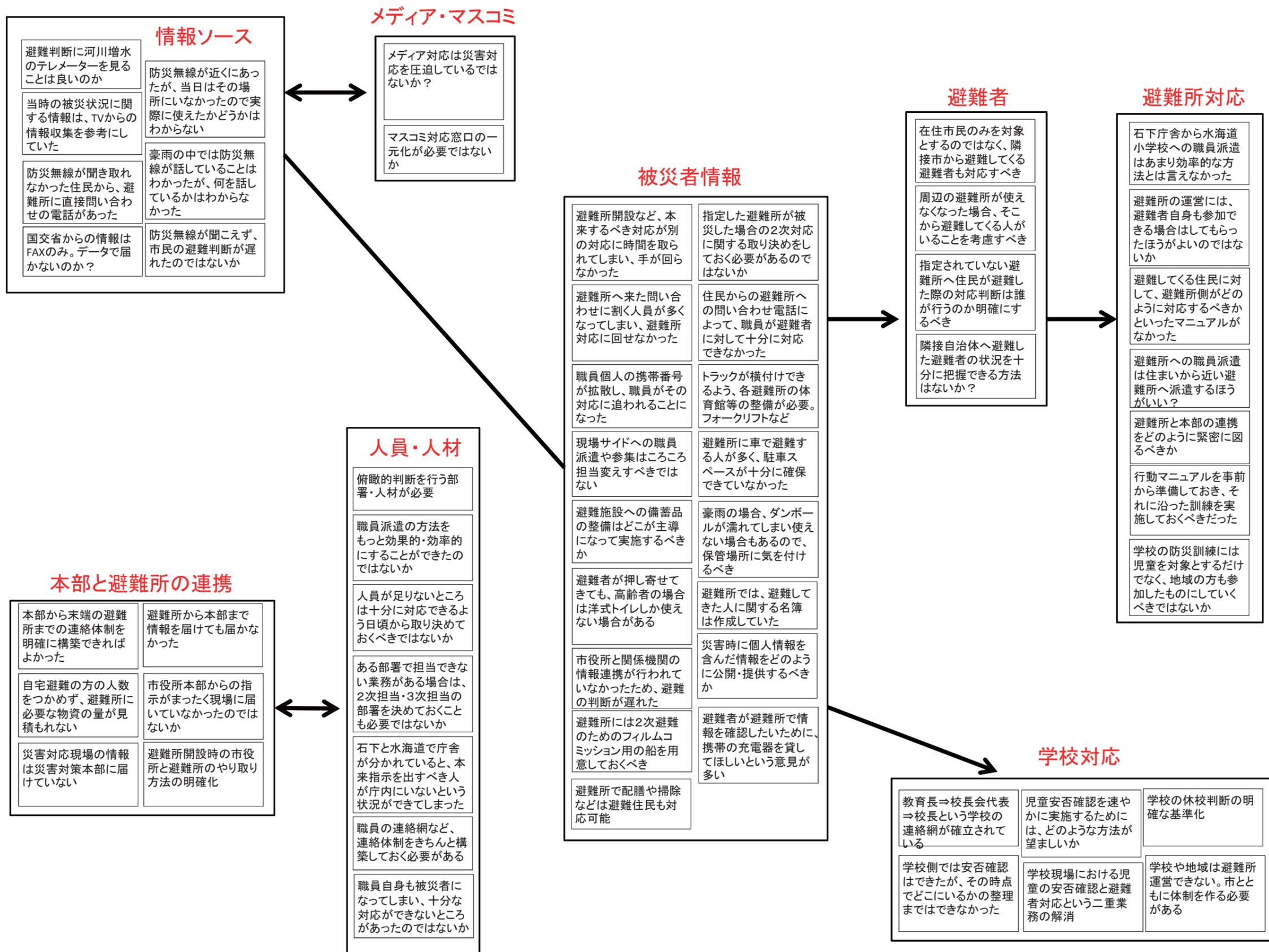
浸水区域図を活用できなかったか(氾濫量が多くて無理だった?)

浸水区域図が白黒で出力されて見にくかつた

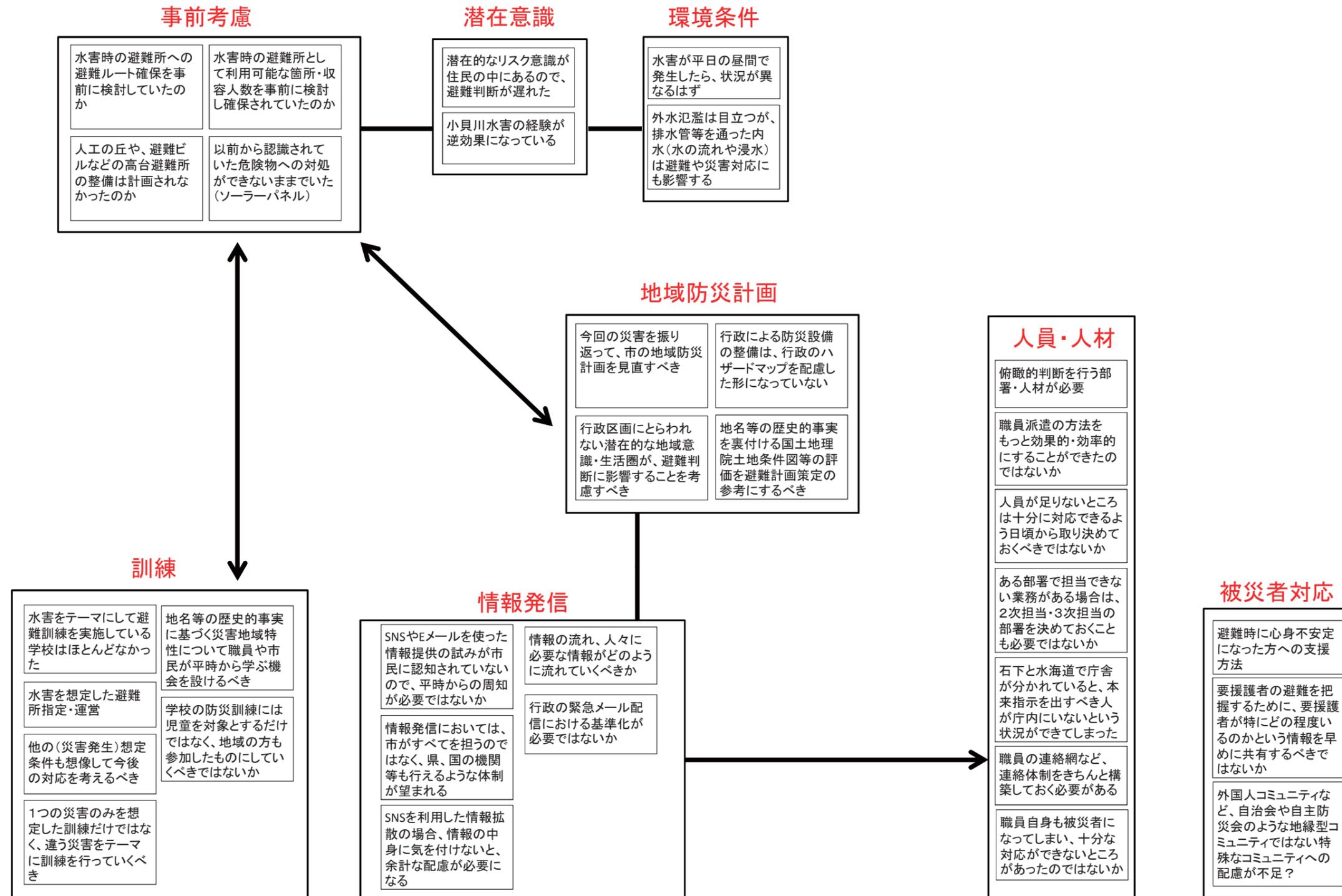
浸水想定区域図をウェブ等で簡単に見られるようにしておく

浸水想定区域図は地域防災計画に綴じ込んでおくとういのではないかと

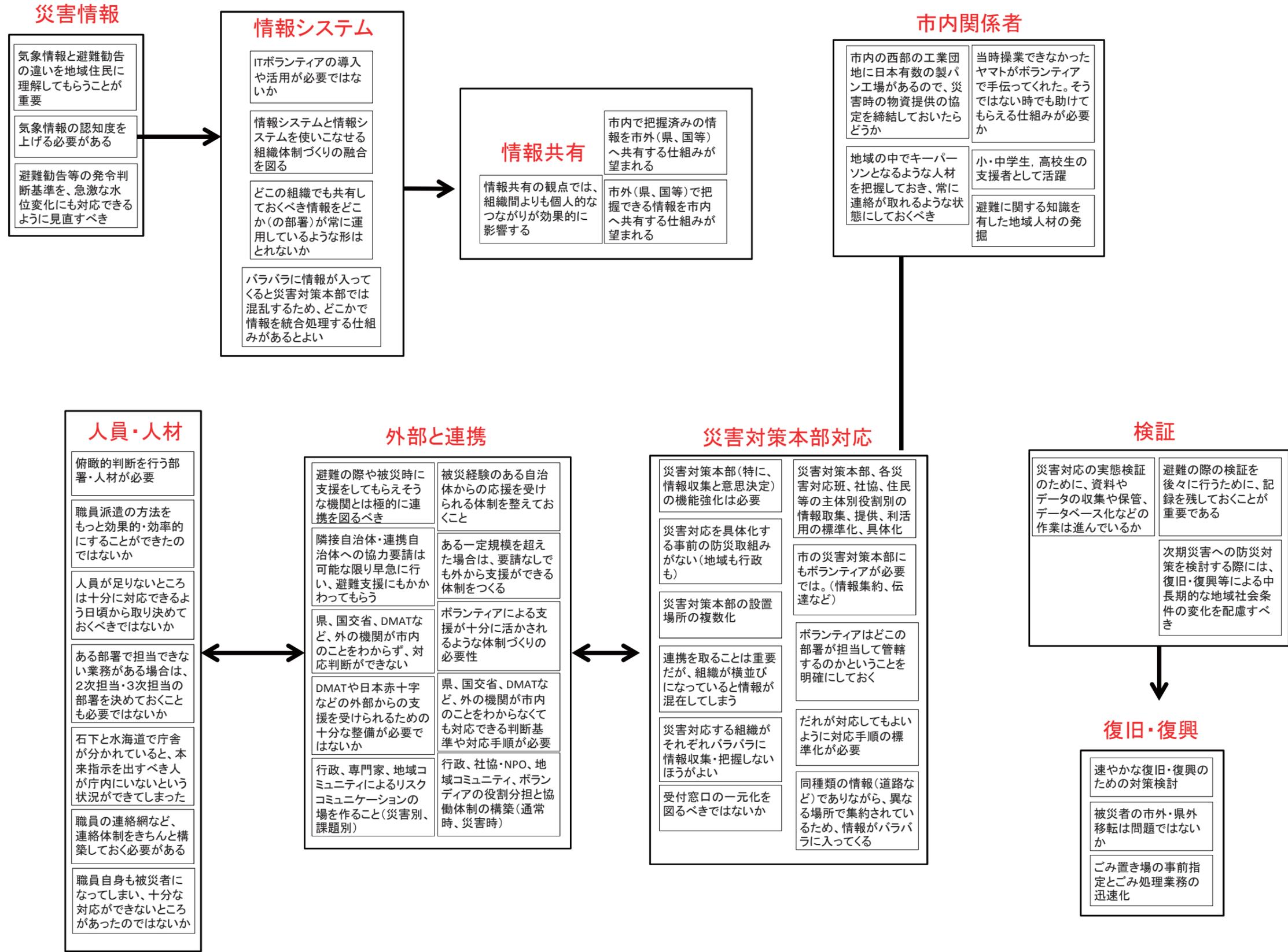
避難所の開設・運営の状況・課題(1)



避難所の開設・運営の状況・課題 (2)



避難所の開設・運営の状況・課題 (3)



市民の情報取得と対応

垂直避難で正解

いろいろなメディアから電話があり、「なんで避難要請をしないのですか?」と言われた

大雨の中「この状態で、どうやって避難しろというの?」とてもではないけど逃げられない

水が実際に来てしまっただけから、家や職場を守るために垂直避難をあえて選んだ人たちも多い

避難指示が出されても、老人ホームでは避難のしようがない。むしろ垂直避難で正解だった

ありがたいボランティア

ボランティアをコーディネートしてくれる人がいてくれたので助かった。1日ボランティアもいるけど、うまく回っていた

障がい者のいる家、最後まで片付いていなかった。ボランティアと聞き取りをしてようやくわかった

今後の改善へ

情報がなかなか来なかったことについて、市のほうでも話しあってほしい

もっと広域連携がとれていれば、日頃から協定を結んで、具体的に指示してもらえれば

リアルタイムの情報がなかった。センターがないと駄目なのは

行政の部門部門ではなく、専属のエキスパートを2~3人指示するようかたちにするのがよい

防災無線ではなく、各家に情報が伝わるようなシステムがほしい

自分で判断

そもそも市からの情報をそれほどアテにしていなかった

「自分で危険と感じたら、自分が安全だと思うところに逃げてほしい」と、区長として言った。あくまで自分の判断でと

パーソナルな情報

災害のネットワークに入っているので、MLに情報を発信することを一晩やっていた

同業者とLINEでグループをつくり、情報交換をしたことが有効だった

情報はぜんぜん入らなかった。携帯ジャンカかってきて、それで情報を得た

市からよりも、家族や社員などからのパーソナルな情報が、むしろ判断の上で有効だったことも

学校が休校になるという話しは、前日に子どもたちから聞いた

市の問題

市役所の職員も、どう住民に伝えたらいいのか。はっきり伝わらなかった。「本気」が感じられなかった

市役所、できたばかりなのに、もう少しなぜ高くしなかったのか、なぜ電気設備を上になかったのか

自ら川へ

鬼怒川の様子を、危険だとも思わず見に行った人が多数いたようだ

鬼怒川を見に行った人が、「みんな危機感がなさすぎる」と言っていた

鬼怒川や八間堀川の様子を実際に見て、尋常ではないことを肌で感じた人も多かったようだ

鬼怒川を見に行った。濁流が流れていた。決壊前? 危ないかもという認識はあった

空き巣への不安

空き巣が心配だった。けっこう空き巣がいたみたい。ほとんど何も持たずに逃げた

11日の未明、各家を照らしていた。(泥棒だと思い)わざと声をかけて、追い返した

「けいさつ」というワッペンをつけたグループが歩いてた。新聞記者を装っていた人もいた

外国人への情報

ブラジル人住民の方に学校から電話があり、危険を知らせてくれたという例あり

ブラジル人住民の方に、市役所の誰かから電話があったというが、確認できず

避けられないリスク

自分たちは避難できるけど、機械も家も引越できない

予期されていた危険

若宮戸の越水地点、ソーラーパネルができたところから、その危険性がその地域で言われていた

西側も危険

ハザードマップで西側も危険と知っていた

防災無線で西に逃げろなんて言うかって。橋も封鎖だし、西側だって危なかったんじゃないか

ボランティアへの不安

いろんな人が入り込む。どの方がボランティアで信頼できるのかが、疑心暗鬼

ボランティアでいろんなナンバが来る。指示系統がしっかりしていればよかったが、それがしばらく不安だった

地域のつながり問題

どこも自主防災組織は爺ちゃん婆ちゃん

民生委員として、近所への声かけができたという人がいた

ハザードマップ、日々の防災訓練、もっとされているべきだったのだから。森下には自主防災組織がない

支援物資届かず

支援物資を取りに来てほしいと言われても、車が使えず取りに行けなかった

支援物資をたくさんもらった人と、なかなかもらえなかった人の差が大きかった

飲み水が、近くまで持ってきてくれたけど、もっと小まめにやってくれれば、移動してもいいからやってほしかった

ハザードマップ役立たず

ハザードマップはあったが、詳しくなくてかえってわからない

ハザードマップと実際の浸水が違っているように思ったところがある。土を盛ったのか

避難指示つかめず

避難指示がいつ出たのかわからなかった

「ヤバいね」という話はあっても、具体的にどうすればいいのかわからなかった

「越水」という言葉を初めてきて、最初は意味がわからなかった

役に立たないテレビラジオ

ラジオを情報源としたが、内容はよく掴めなかった

停電して、テレビのニュースなし。ラジオは聴けたが、情報が入らない。市役所がそんなふうになっているとわからず

テレビの情報は、三坂の決壊現場の映像ばかりで、有効な情報源にはなっていなかった

無理な避難指示

現在どこの橋が通れるとか、どこが混んでいるとか、そういう広報があったら、よかった

具体的な地名が出なかったから、避難行動も起こせず、結果的に遅れた

「鬼怒川の西側に避難を」という市役所からの指示は、実行しようがなかった

鬼怒川のどの橋が通行可能だったのか、その情報・手がかりがなかった

通行止めにして避けてほしいというの、避難指示にもなんにもなっていない

どこが通行できるのかできないのかという情報が乏しかった。行ってみたい、引き返すしかないということも

聞こえない防災行政無線

ラジオと防災無線、1日目は聞こえた。2日目はヘリがうるさすぎて聞こえない。パンパン飛んでいた

ヘリコプターの音がうるさくて防災無線はよけいに聞こえなかった

防災無線が聞き取りづらい。「ピンポンパン」が「くりかえします」という部分しか聞こえないとの声多数

広報車があれば

何で広報車がまわらないのだろうと思った。広報車も水没していたようだ

市の広報車が走るだけ走って注意喚起していれば、多少変わっていたかも。緊急性が感じられない

経験がさまたげ

過去の水害(S61年の小貝川決壊等)の経験から、自分のところに水が来ることはないかと判断した人たちがいた

近所で声かけをしても、むしろ高齢者ほど避難行動を起こさない傾向があった

経験活かされず

東日本大震災を経験したが、その経験が今回の水害では活かされていない

水害の備えなし

自主防災組織、地震への備えはしていたが、水害については、あまり想定していなかった

避難訓練年4回、しかし火事しか想定していなかった。ハザードマップも初めて見た

バッテリーもたず

知人や顧客からの電話がひっきりなしに入り、バッテリーが十分持たなかった

携帯の電源は1日で切れてしまった。夕方までに、最後は電池がなくなり「ありがとうね」だけで切った

市民の情報取得と対応

情報流通設計の必要性

情報の流れの整流化が必要

情報の流れに滞りがあり、整流化されていない

地域防災力 重要

市は、地域コミュニティの災害対応力強化を支援する役割を強化すべき

地域コミュニティが自律的に防災対応した動きが見られた(根新田地区)

地域防災計画使えない

地域防災計画が災害発生時の混乱した現場でも使える堅牢性(robustness)に欠けていた

定期的な防災訓練が儀式化してしまっていて、リアルな非常災害発生時を想定したものとなっていなかった

災害発生を想定した「(近隣自治体、企業、NPO、大学などからの支援を想定した)受援計画」の策定が必要か？

災害対策本部 機能不全

災害対策本部における本部員、市役所職員と、市議会議員など住民代表者との役割分担の明確化が必要か？

災害対策本部、市役所各課、消防団、市民団体、関係団体などの役割分担が不明確か？

市は、情報を収集・整理・判断する役割から、情報の流れを良くする役割へと軸足を移行すべきではないか？

災対本部の機能分화가必須

災対運営・記録、情報収集・整理、分析・判断、避難勧告等、市民対応、避難所運営、マスコミ対応、国県対応、...

ICT未活用

使い勝手の良いICTを適宜、導入すべきではないか

市民からの情報(写真、動画、テキストその他)を収集、整理、共有できる仕組みが必要か？

河川氾濫危険性情報を住民にプッシュで提供する仕組みが必要ではないか

浸水シミュレーション図などはその正確な意味も含めてWebで共有可能ではないか？

災対本部には、GISベースで情報を集約・整理・共有する専門スタッフを置くべき

地域防災力育成

義務教育の中で、常総の水害の歴史・教訓、防災マップ作りといった内容を継続提供すべきではないか

「東京防災」のような分かりやすい市民向けマニュアルを整備・更新する必要があるのではないか？

自主防災組織等の組織化や災害対応力強化のためのファシリテーター・教材開発が必要か？

Good Practice

グッド・プラクティス(根新田地区?)はストーリーとして記録し、広く共有されるべき

統制力、弱い

複数の災害レベル想定とそれに対応する職員業務体制の設定が実行可能な水準で準備されていないか？

市は、職員業務体制を、平常モードから非常モードへスイッチする統制を効かせていなかった

市の幹部や防災担当者は、着任前に、災害対応スキルトレーニングを履修・終了することが義務化されるべき

現場モニタリング機能強化

豪雨時には、消防団員などが、越水危険箇所をモニタリング、報告する体制整備が必要か？

広域調整働かず

隣接自治体は、被災自治体へ支援(避難所確保・提供など)を積極的に申し出ることを旨とした協定が必要か？

周辺自治体との連携協力関係が事前に整っていないか？

市内にある複数の広域消防組織は、機動的に連携、協力し、機能できていたろうか？

避難勧告等の出し方

避難所待ちの避難勧告から、被災のための避難勧告へ切り替えるべき

石下、水海道という旧行政界意識が、避難勧告対象エリア設定の合理性に影響を及ぼした

ステイクホルダーネットワーキング

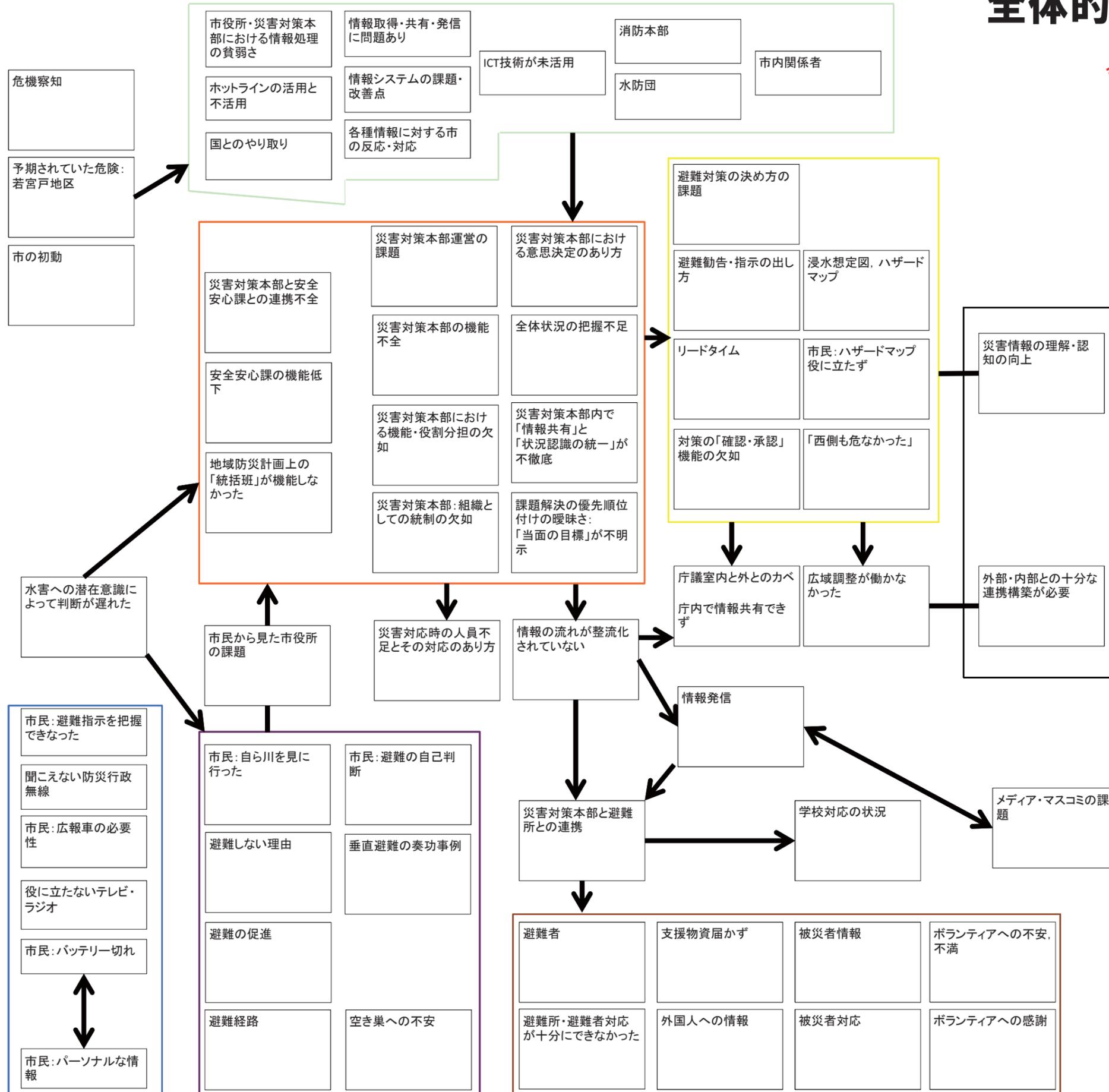
市役所幹部、河川管理者、消防本部幹部、消防団幹部などは、定期的なネットワーキング活動が必要ではないか

全体的な総括結果

今後の改善の方向性

事前の課題・不備

- 事前の備え不足
- 水害に対する備え
- 水害対応への事前考慮
- 地域防災計画の不備
- 水害をテーマにした訓練はほとんどない
- 市民:水害への備えなし
- 市民:過去の経験が妨げ(悪影響)
- 市民:過去の経験が活かされなかった
- 地域・コミュニティのつながりの課題



- 水防団等の現場からの情報収集
- 現場モニタリング機能の強化
- ステークホルダーのネットワーク化
- 地域防災力の重要性
- 地域防災力の育成
- Good Practiceの紹介・共有
- 環境条件の違いによる影響の考慮
- 検証のための記録
- 復旧・復興の検証のための精査
- 復旧・復興の迅速化
- 市民から今後の改善への提案
- 避けられないリスクの存在とそれへの対処

平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書

発行日 2016年(平成28年)6月13日

編集・著作 常総市水害対策検証委員会

発行者 常総市 市民生活部 安全安心課

問合せ 常総市 市民生活部 安全安心課
防災・危機管理係

TEL 0297-23-2111 (内線 2220)

E-mail bousai@city.joso.lg.jp
