

平成30年度 熊谷市自治会連合会専門部研修（詳細）



平成31年1月17日
茨城県常総市
常総市役所議会棟会議室にて

<常総市役所での研修の様子>

平成31年1月17日、茨城県常総市にて42名の理事が参加し専門部研修を行いました。研修のテーマは「災害当時の被災状況や今後に向けた対応」「災害時の自治体の対応」です。

当日は、常総市根新田町内会の皆様、及び常総市市民生活部市民協働課・市長公室防災危機管理課様に、研修テーマについて御講演いただき、質疑応答を行いました。

研修内容

1 災害時の自治区の対応について

(根新田町内会長 加藤 岩雄 様
同 事務局長 須賀 英雄 様)

(1) 根新田地区の当時の被災状況・復旧活動

研修に先立ち、豪雨災害時に全国からたくさんのご支援をいただいたことに、この場をお借りして御礼を申し上げたい。

◎水害発生時

関東・東北豪雨は2015年9月に発生した災害である。常総市では、9月10日午後12時50分に鬼怒川の堤防が決壊し、甚大な被害をもたらした。決壊の前日、鬼怒川の上流が線上降水帯に入り、記録的な降雨が観測された。決壊した場所は、根新田町内会の4キロ上流の三坂地区である。



私の家は、床上70cmまで水がきてしまった。娘の地区よりは比較的高い場所にあるので、娘の車を避難させていたが、結局水に浸かってしまった。昔、この地区で洪水が発生した時に船を使って避難したことがあったようだが、当時使っていた船がまだいくつか残っており、町内を巡回して住民の安否を確認することができた。私自身は避難所へは行かず、当時の区長と町内にとどまった。自宅の2階へ垂直避難したが、万が一のことを考えてはしごを準備して屋根へ登る準備もしていた。

◎水害発生一週間後（水がひく）

浸水から一週間ほど経過すると、水がひいて道路も通行できるようになった。住民も自宅の片付けを始めたが、被災ゴミは貯まる一方であった。市役所が被災ゴミのゴミ置き場を作ったが、道路がふさがっており、そこまでたどり着くことができない住民もいた。そこで、根新田町内会では、土地を持っている人と交渉し、一時的に被災ゴミ置き場として利用させてもらった。町内に公民館敷地のほか2箇所設けることができた。一度水害が発生すると、様々な要因が絡まり合い、被害が大きくなるということを体験した。

◎水害発生10日後（ボランティアが現地入りする）

水害発生から10日くらいすると、ボランティアの方たちが現地に入れるようになった。全国各地に災害ボランティアセンターがあるが、常総市でも災害ボランティアセンターを介して、多くのボランティアが活動してくれた。ボランティアの人たちは軽トラックに乗せられ、それぞれの活動場所まで送り届け

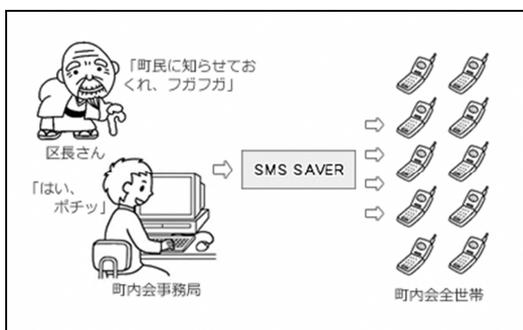
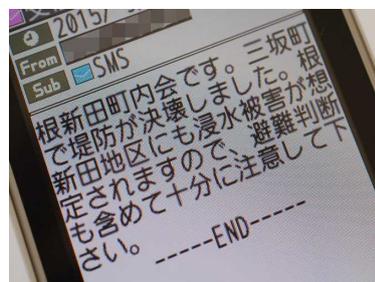
られた。ボランティアの中には、水や食料をトラックに乗せてやってきて、被災した住民に配給するという活動を行う人もいた。人のありがたみをしみじみ感じる出来事であった。

◎根新田町内会の災害対策本部

町内会の対応としては、私の自宅の駐車場に災害対策本部を設置した。地元の公民館は浸水により使えなかったため、テントを立てて、活動場所を作った。災害対策本部には、支援物資も届けてもらった。

(2)「SMS一斉送信システム」について

根新田町内会では、豪雨災害時、災害に関する情報をSMSを使って町内の全世帯に一斉に発信していた。SMSとはShort Message Serviceのことで、携帯電話の番号を宛先にして、短いメッセージをやり取りできるサービスである。「鬼怒川の水位が〇〇m上昇した」、「堤防が決壊した」、「町内は〇〇cm浸水している」、「救助を待っている人頑張ってください」、「避難所の方はスマホで『わがまねしんでん』を見て下さい」、「〇〇から××を通れば町内に戻ってこられる」など様々な情報を全部で50通発信した。



このSMS一斉送信システムは、豪雨災害前（2014年10月）から使っていた。定型文ができており、区長からの依頼で事務局から一斉送信できる仕組みである。日常的には、行事やサークル活動の開催中止の連絡、訃報連絡に使っている。70文字まで送信できるが、それ

だけあれば要旨は伝わると思う。送信時間を予約して使うこともできる。

町内会の一般的な連絡方法を考えてみると、その多くが回覧板で、緊急時には役員が一軒ずつ電話をかけるような方法をとっているところが多いと思う。私たちがかつてはそうだったが、最近は振り込め詐欺も多く、固定電話に出ない家庭が多くなったように感じられる。そういう状況だからこそ、SMSは効果を発揮するのだと思う。相手に確実に届くこと、相手が見たかどうかを発信者が分かることもシステムのメリットである。

今回の豪雨災害でSMSを使用したがる、その効果は高かったと思う。避難所に避難した人、親類の宅に身を寄せた人、自宅で垂直避難した人、それぞれ異なる状況の人たちに情報発信をし続けることができた。情報を受けた人は、状況を正確に把握できたことで、安心感を覚えたようだ。

(3) 根新田自主防災組織活動紹介

①水害に備えて

<避難にはご近所同士の声かけ>

豪雨災害が発生するまでは誰も鬼怒川の堤防が決壊するとは思っていなかった。実は70年前に決壊しているが、年月が経過するにつれてどんどん風化し、今は当時を知っている人はほとんどいなくなってしまった。常総市は小貝川と鬼怒川に挟まれているが、小貝川の決壊はある程度想定しても、鬼怒川の決壊は想定していなかった。万が一決壊しても、小規模な浸水で済むと思っていた。膝元まで水がくるとは全く思っていなかった。ところが、実際には床上浸水の被害になってしまい、水がひくまで3日間も家から出られなかった。

災害時にテレビやラジオで「逃げなさい」と報道しても、なぜか住民は避難しない。それは、正常性バイアスという恐怖を感じる状況になった時にショックを和らげるために被害を過小評価する特性があるからである。結果、メディアで呼びかけがあっても避難しない。では、どうすればよいのか。答えは、地域コミュニティにあるのだと思う。家族や近所の人から「避難しよう」と促されないと、人はなかなか避難しないのだと思う。市内でも遅れた住民がたくさんいて、計4258人が救助されたが、根新田地区では隣近所同士の呼びかけもあって、救助された人は他地区よりも少なかった。

<マイ・タイムライン>

逃げ遅れを防ぐためには、「マイ・タイムライン」が重要な役割を果たす。「マイ・タイムライン」とは、災害時における各自の避難行動計画のことである。家族構成や生活環境から自分にあった計画を作ることがポイントである。いざという時に、事前の計画に沿って行動すれば、先手先手で行動でき、逃げ遅れを防ぐことができる。この「マイ・タイムライン」は、常総市・国交省・学識経験者と一緒に作成したもので、全国初の取組である。

例えば、台風の場合を考えてみると、3日前…情報収集と避難行動の確認、2日前…避難先の確認や風で飛ばされないように対策を施す、避難勧告が出たら…雨戸を閉めてブレーカーを落とすという一連の行動を予め計画しておくことになる。国交省のサイトでは、マイ・タイムラインの様式をダウンロードできるようになっている。

<町内会としての水害対策>

町内会の対応としては、その根本にあるのが根新田自主防災組織基本計画である。この計画は、町内の災害犠牲者ゼロを目指すものである。それを実現するには、まずは家族の避難計画としてマイ・タイムラインを活用することが基本になる。では、災害弱者の避難はどうするか？それには、町内会内やご近所の助け合いが必要になる。例えば、台風の場合、影響が出る前に区長・事務局・防災委員で要支援者の状況を確認している。もしその方に子供がいれば、連絡

をとって子供の家へ避難することを促すなど事前の避難を促す。犠牲者ゼロを実現するには、ご近所同士の助け合いが欠かせない。マイ・タイムラインは事前に発生することが分かる水害に対して有効である。自助の部分、共助の部分について事前に対策しておくことで、犠牲者を限りなくゼロに近づけることができる。

事務局の自宅には、防災カメラが2台設置してある。このカメラは自宅のすぐ近くを流れる千代田堀の状況を撮影しているものであるが、その水路は鬼怒川につながっているので、水路の水位を確認すれば避難や帰宅の目安になる。カメラの映像は根新田町内会のホームページ「わがまちねしんでん」で確認することができる。



②震災に備えて

大地震は、今後30年以内に起こると予測されているが、それがいつ起こるかは誰にも分からない。発生時に区長や役員が町内にいないかもしれない。道路や通信網も遮断されるかもしれない。自分が要救助者になるかもしれない。その時にその場にいる人たちだけで対応するしかないのが地震である。

大地震の時には、まずは自分の身を守ることが第一である。次に火の元の確認、その次に隣近所の安否確認である。地震発生後、自宅の片付けをしたくなるが、それは後回しにして、まずは隣近所を確認してほしいということ呼びかけている。

根新田町内会では、地震発生時に使う「無事です」という黄色いタオルを掲げることにしている。隣近所の安否確認をする時には、このタオルが掲示していない家だけを確認すればよいことになる。タオルを掲示する方法は各家庭で様々で、ポスト・玄関のドアノブ・庭の樹木など掲げている。



また、各班で災害時に集合する場所を決めてあり、班内のタオル掲示の有無について班で情報をまとめる。班長は区長に情報を伝え、情報を集約するという仕組みを体制ができています。

防災訓練は、年2回実施している。最初にSMSで訓練開始の合図をする→各家庭でタオルを掲げる→ご近所のタオルの確認→班ごとに集合場所に集まるという流れで訓練が進められる。その後、班ごとに集合したら、町内全体の避難場所に集合する。そこで年1回の総合防災訓練の時は保存食の配布などを行う。町内には5名の防災士がおり、防災訓練でも活躍している。



(4) ホームページ「わがまちねしんでん」

町内会の活動を広く知っていただき、ともに地域活性化の情報共有を願って、「わがまちねしんでん」というホームページを開設している。運営は町内会事務局で行っており、情報を素早く流せる体制をとっている。町内会内の行事に関する情報だけでなく、防災に関する情報、先程紹介させていただいた防災カメラの

映像も確認できるので、ぜひ一度ご覧いただければと思う。

(5) 地域コミュニティの大切さ

阪神淡路大震災では、助け出された人の約7割が家族や近所の人に助け出された人であった。他の大地震でも状況は同じである。道路も通信も遮断された状態では、町内の人同士が協力しなければならない。

向こう三軒両隣の精神は、都会ではすっかり影を潜めてしまい、地方でも希薄になっている。未曾有の災害を経験した私たちは、災害によって失われたこと以上に地域の助け合いの大切さを改めて心に刻んだ。自主防災の根底によるみなく流れる共助の精神、地域コミュニティをしっかりと後世につないでいくことが我々の責務ではないだろうか。

2 災害当時の被災状況や今後に向けた対策について

(常総市市長公室防災危機管理課 課長 横島 義則 様)

(1) 災害当時の状況

まずは、豪雨災害当時の様子から説明したい。

今回の豪雨災害は、線上降水帯による記録的な大雨により引き起こされたものである。鬼怒川の上流の栃木県日光市では、最大24時間降水量が551を記録した。レーダー雨量図は鬼怒川沿いのエリアが何時間もずっと真っ赤であった。



常総市は、鬼怒川の東側が低地で、西側は若干高くなっている。東側は市街地も含めて冠水してしまった。写真は災害翌日の9月11日に撮影したもので

ある。市役所は床上80cmまで浸水してしまった。当時、私の勤務していた水道事業所も床上215cmまで浸水した。災害時に水道が使用できないのは住民にとって最悪の状況である。生活には水道水は不可欠で、水がなければ汚れも洗い流せない。水道の復旧に全力をあげていた。

市役所が浸水した結果、非常用電源が使えなくなってしまった。駐車場の公用車も水に浸かり、動かなくなってしまった。市役所の機動力がゼロになってしまったのである。災害対策本部も機能不全に陥り、電気がない・電話も使えない・外に出る手段もないという悲惨な状況であった。

浸水した市役所 (H27.9.11撮影)



(2) 浮かび上がった問題点

今回の豪雨災害では、様々な問題が発生した。検証委員会を立ち上げ、何が悪かったのか検証した。検証結果は市のホームページに掲載している。

<災害対応の出遅れ>

検証委員会の中で一番問題視されたのが、災害対策本部設置が遅かったことである。決壊のおよそ12時間前の0時10分に災害対策本部を立ち上げたが、これでは遅かった。さらに5～6時間前には災害対策本部を設置し、職員を招集し、情報収集すべきだった。他にも、避難勧告・避難指示が遅かった、勧告と指示の順番が逆だったというような大小様々な問題が指摘された。

<根拠のない思い込み>

決壊前の午前6時30分に市の北部（若宮戸地区）で鬼怒川が溢水した。そこは無堤防地帯だったが、溢水が発生したことで、決壊が起こらないだろうと思い込んでしまった。しかし、午後12時50分、決壊は起こってしまった。

救助された住民は非常に多かった。空（ヘリコプター）と地上（ボート）から救助活動が行われ、自衛隊・海上保安庁・警察・消防により計4258人が救助された。

<人的被害と住家被害>

人的被害については、災害の直接的な影響で死亡したのは2名、災害関連死は12名であった。重症3名、中等症21名、軽傷20名という被害があった。

住宅家屋の被害では、被害があった住家屋が計7864件、被害なし住家屋は90件であった。被害の程度は、全壊・大規模半壊・半壊・床上浸水・床下浸水に分かれるが、被害の程度によって国からの補助の大小が決まる。一軒ずつ調査し、被害の程度を判定する。住民から異議申し立てがあれば、再調査することになっている。

<避難者とライフラインの状況>

避難所は、避難者の皆さんの協力がないとできないことを身をもって体験した。避難所には市職員が派遣されるが、避難所は24時間体制で動くので1箇所2人×3班＝6人が必要になる。常総市の場合は避難所が25箇所なので、150人は必要になる。避難所に派遣された職員は勤務が終わっても市役所に戻ってしまう。そこで働いてしまい、休めなくなる。結果、一日20時間勤務が続き、バタバタと倒れてしまう。倒れてしまうと市民のためにならない。避難所運営には、人数の面でも運営の中身を良くするためにも地域のみなさんの協力が不可欠なのである。

ライフラインもダウンしてしまった。関係機関の懸命の復旧作業により、電話が1週間後、水道が10日後、電気、鉄道、道路も徐々に復旧していった。

避難者の数は非常に多く、避難者の約3割が近隣の自治体（下妻市・つくば市・つくばみらい市・坂東市）へも避難した。市から市外の避難所へ誘導したのではなく、いつのまにか住民が市外に避難している状況であった。近隣の自治体は、事前の依頼がなかったにも関わらず避難者のお世話していただいた。広域避難は大規模災害時に必要になる。茨城県では原子力災害の発生に備える必要があるので、広域避難についても想定をしている。

<農業被害と災害破棄物>

農業関係では、合計で62.3億円の被害があった。特に被害額が大きかったのは農業機械関係であった。時期的に稲刈り前だったので、稲も全滅してしまった。

水害によるゴミも大量に発生した。ゴミの仮置き場を市内10ヶ所、市外3ヶ所に設置したが、仮置き場周辺の歩道がゴミで埋まってしまう状況であった。

ゴミの総量は52,517トンにもなった。これだけ大量のゴミを自分たちだけで処分することは難しい状態であったが、環境省から補助金の交付を受けて、大半を三重県の業者に処分してもらうことができた。



(3) 教訓に基づく取組

<ハード面>

鬼怒川の茨城県区間について、6年間で600億をかけて、河川の整備を行うことになった。堤防を1.5～2mかさ上げし、用地取得が難しいところはブロック等の積み上げる対策を施している。

市役所の設備では、非常用電源装置を高さ2mのコンクリート壁で囲む対策を施した。本来は屋上に設置するのがベストだが、電源装置の重量の関係もあり、屋上に設置することは難しかった。

市街地では、「まるごとまちごとハザードマップ」として、市内主要道路等の一部の電柱に、想定される浸水の深さの最大値を看板やテープで表示した。市内約350箇所に、鬼怒川を赤色、小貝川を青色で想定の水位を表示した。この取組に対しては、不動産関係の業者などから「地価が下がるのではないか」という意見もあったが、議会で市長が「この取組は防災のためにやる」という強い意思を表明したことで、反対意見も収まった。



災害情報の発信については、市役所が持っている情報をいかに発信するかということ念頭に置いている。今回の災害では、堤防が決壊していない鬼怒川西側の住民は被害にピンときていなかったという課題もあった。情報発信には様々な手段があるが、防災行政無線は風向きによっては聞こえないことがある、個別受信機もその部屋にいないと聞こえない、スマートフォンに直接情報発信すれば正確に情報が伝わるが高齢者には持っていない人も多いというようにどの手段も一長一短ある。今回の経験から情報発信の手段として重要なのは「テレビにつなぐこと」だと考えている。速やかに情報を整理してテレビに流すこと、これが一番効果的だと感じた。

<ソフト面…市の体制>

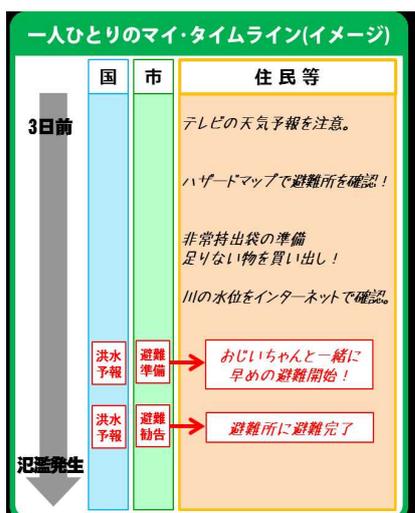
災害前までは、市の防災担当は2名だった。そして、災害対策本部に入る職員は一般の職員であり、人命を救うための意思決定をするという経験がなければ訓練を受ける機会もなかった。そこで、危機管理監に元自衛官を迎えた。現場を知っている、経験がある人物である。最終的には市長が意思決定をするが、その決断を助けるのが危機管理監である。防災担当職員も増員した。

災害対策本部が入る部屋も充実させた。これまでは部屋の広さが十分ではなく、自衛隊や警察が同じ部屋にいるためのスペースがなかった。電源、電話、地図、テレビも全てが不足していた。電源増設、コピー2台、電話10数台、ホワイトボード、スクリーンなどを不足しているものを揃え直し、災害対策本部として機能する体制を整えた。

<ソフト面…住民への働きかけ>

水害のあった9月10日を「常総市防災の日」として制定し、防災意識が向上するような取組を毎年実施している。

また、逃げ遅れゼロを目指して、マイ・タイムラインの普及にも努めている。河川事務所や市のホームページに「手引きノート」等を掲載したり、防災ガイドブックに掲載して各世帯に配布したり、防災士が講師となって自主防災会に



普及させたりする取組を行っている。小中学校の防災訓練でも、クロスロードゲームや中学校保育園の合同避難訓練のほかに、マイ・タイムラインを作成する内容を加えている。各家庭で子供が親に訓練内容を話すことで、一家で関心を持ってもらうことがねらいである。

災害対策本部の訓練も実施している。災害対策本部を開設し、運営の図上訓練を行うものであるが、関係機関との連携が深まり、いざという時の対応をイメージしやすくなる。また、市防災訓練では避難所運営訓練も行っている。今年2月の訓練で初めて区長に避難所運営訓練の協力について呼びかけたところ、特に反発はなく協力的であった。

このように、住民への働きかけを行っているが、市の自主防災組織結成率は52%で、地域差が大きい。組織の結成、運営、資機材の購入のそれぞれに補助があるが、結成率の向上は今後の課題である。市としては、防災士の育成にも力を入れている。昨年9月に防災士の連絡協議会を立ち上げ、会員同士の情報共有とスキルアップを目指している。市の職員も職員研修の一環として資格取得に努めている。今年度は、防災ガイドブックも作成し、各世帯に配布した。この冊子は市と障害者の防災を考える連絡協議会が協力して作成したもので、自分の身と家族を守るため、そして要配慮者を地域で守ることを目的に作成した。ハザードマップを入れられるポケットがついていることも特徴である。

3 質疑応答

熊谷市) 災害発生時の町内会としての対応の中で、特に苦勞したことは？

また、喜ばれたことはどのようなことか？

根新田町内会) 堤防の決壊は全く予期していなかったので、その場その場で判断しなければならないということが大変だったと感じている。また、SMSで何を発信するかということにも骨を折った。住民は今何を知りたいかということをよく考えて、受け手がショックを受けるような情報であっても情報発信した。

SMSがあったおかげで情報伝達がスムーズにでき、住民にとっても有効性が高かったと感じている。

常総市) 補足として、町内会の集会所も浸水被害にあったが、修繕するための補助金を市が用意し、随時町内会が利用できたことも、町内会から喜ばれたことの一つだと思う。

熊谷市) マイ・タイムラインについて、外国人住民への普及はどのようにしているか？

常総市) マイ・タイムラインは全市に全町内に普及させるという目標がある。その目標を実現するため、防災士を集めてマイ・タイムライン研修会を実施する。彼らが知識を身につけ、それぞれの地区で講師としてマイ・タイムラインの普及に取り組んでくれればと考えている。

外国人については、市内の外国人の多くがブラジル人だが、彼らを支援するNPO団体の力を借りて普及させようという構想がある。

熊谷市) 役員の選任はどの町内会でも共通の課題だと思うが、どのような苦労や取組があるか教えてほしい。

根新田町内会) 根新田町内会では役員の任期は2年である。しかし、短期間で役員が入れ替わってしまっ
ては、活動は続かないと思う。町内会に事務局的なものを設置し事業を継承していく、ボランティア精神豊かな人を養成し、仲間をつくる必要があると思う。



熊谷市) 避難所では様々な意見が出ると思うが、どのように切り盛りしたか教えてほしい。

常総市) 実際のところ、最初に避難所に派遣された職員は派遣されてから3日間帰れなかった。応援の職員や本部からの指示もない状況だったので、地元の有志の方に避難所運営を手伝っていただいたのが現状であった。災害発生から3日目によりやく避難所担当職員のローテーションが決まった状況であった。今は、避難所ごとに担当職員を決めてあり、災害が発生したら避難所で必要なセットを持ってすぐに避難所に向かえるようにはなっている。ただし、これで対処できるのは最初のうちだけなので、継続して安定して避難所運営ができるような仕組みを引き続き検討している。