



平成30年大阪府北部地震・7月豪雨・北海道胆振東部地震
における災害対応の現地支援に関する報告書
— 災害の全体像の見誤りを防ぐ災害対応ガバナンスの比較 —

Report on the Headquarters Assistance in Disaster Response on the Osaka Earthquake,
the Heavy Rain Event of July and the Hokkaido Eastern Iburi Earthquake 2018
A Comparative Study of Disaster Response Governance to Achieve Common Operational Pictures

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
<http://www.dri.ne.jp>

平成30年大阪府北部地震・7月豪雨・北海道胆振東部地震における災害対応の現地支援に関する報告書 vol. 40
阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

平成 30 年大阪府北部地震・7 月豪雨・北海道胆振東部地震
における災害対応の現地支援に関する報告書
—災害の全体像の見誤りを防ぐ災害対応ガバナンスの比較—

はじめに

第 I 部

第 1 章 3 つの災害の被害・対応の全体像.....	3
1.1 概要	
1.2 大阪府北部地震	
1.3 7 月豪雨	
1.4 北海道胆振東部地震	
第 2 章 災害の全体像の見誤りを避ける災害対応ガバナンスの 3 災害比較.....	6
2.1 災害対応ガバナンスとは	
2.2 災害の全体像の見誤りを避ける災害対応ガバナンスを比較する視点	
2.3 「災害の全体像」にかかわる認識形成と対応の比較	
第 3 章 大阪府北部地震	17
3.1 現地支援の実施状況	
3.2 現地調査の状況	
3.3 支援方針の決定と実施	
3.4 支援活動の終了	
第 4 章 7 月豪雨	36
4.1 愛媛県	36
4.1.1 現地支援の実施状況	
4.1.2 現地調査の状況	
4.1.3 支援方針の決定と実施	
4.2 広島県	48
4.2.1 現地支援の実施状況	
4.2.2 現地調査の状況	
4.2.3 支援方針の決定と実施	
4.3 岡山県	69
4.3.1 現地支援の実施状況	
4.3.2 現地調査の状況	
4.3.3 支援方針の決定と実施	

4.4 岐阜県	74
4.4.1 現地支援の実施状況	
4.4.2 現地調査の状況	
4.4.3 支援方針の決定と実施	
第5章 北海道胆振東部地震	80
5.1 現地支援の実施状況	
5.2 現地調査の状況	
5.3 支援方針の決定と実施	
5.4 現地からの引き揚げとその後の展望	
第6章 医療支援	92
6.1 7月豪雨における岡山県の医療対応	
6.2 7月豪雨における広島県の医療対応	
6.3 北海道胆振東部地震における医療対応	
6.4 日本災害医学会災害医療コーディネートサポートチームとしての活動	
6.5 まとめ	
おわりに：総括・提言	105

第Ⅱ部

第7章 現地支援のあり方	109
7.1 現地支援の意義と基本的な考え方	
7.2 現地支援の方法	
7.3 現地支援の流れ	
7.4 現地支援終結の判断	
7.5 現地支援の心得	
第8章 現地支援ツールセット	122
8.1 はじめに	
8.2 被災自治体へ提供した資料の概要	
8.3 被災市町村の状況分析に用いた資料の概要	
8.4 現地支援ツールセットのあり方	
8.5 今後の課題	

資料編

(脱稿 2018年11月)

第 I 部

第1章 3つの災害の被害・対応の全体像

1.1 概要

3 災害の被害や対応の規模は、大阪府北部の地震（死者 6 人、全壊 18 棟、激甚災害未指定）、北海道胆振東部地震（死者 41 人、全壊 409 棟、激甚災害指定）、7 月豪雨（死者 224 人、全壊 6,695 棟、激甚災害指定、政府の特別予算編成）の順に大きくなる。

いずれの災害においても、道府県および市町村に災害対策本部が設置され、道府県を中心に内閣府情報先遣チームなどの政府のリエゾンが派遣され、また、被害を受けていない自治体から先遣チームや応援が派遣された。また、3 災害ともに、災害ボランティアセンターや全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）などの民間支援の動きも発災直後から生じており、防災科学技術研究所や人と防災未来センター（以下、「センター」と呼ぶ）といった専門機関からもスタッフが派遣されている。こと災害初期に関しては、災害救助法や災害対策本部を中心とした対応を実施した点、多様なアクターが同じように災害対応に参画した点は各災害で大きく変わらないことを確認しておきたい。

センターでは、阪神・淡路大震災を起点とし、これまで国内外で起きたさまざまな災害について実践的な研究を行ってきた。その研究成果にもとづいて、被災地での現地支援を行うことも、研究員の業務に含まれている。国内外で発生した地震や大規模水害の被災地に先遣隊を送り、必要があれば災害対策本部などで情報提供や助言を行ってきた。その際には、かつてセンター研究員だったリサーチフェローのネットワークや知識も活用している。さまざまな関係者、関係機関と連携しながら情報を収集し、支援戦略と支援目標を立てて活動を行っている。

今年度は 6 月 18 日に発生した大阪府北部の地震（以下「大阪府北部地震」と呼ぶ）を皮切りに、6 月 28 日から 7 月 8 日にかけての平成 30 年 7 月豪雨、9 月 6 日に発生した北海道胆振東部地震と、3 つの災害に対して現地支援派遣が行われた。災害そのものが立て続けに発生したため、1 つの現地支援が完了する前に次の派遣が決定する状態であった。

本章では、以後の報告の前提として、この 3 つの災害それぞれの被害や主に政府による対応の全体像を整理しておく。

1.2 大阪府北部地震

(1) 被害の全体像

2018 年 6 月 18 日 7 時 58 分頃に大阪府北部を震央とするマグニチュード 6.1 の地震が発生し、大阪市、高槻市、枚方市、茨木市、箕面市で最大震度 6 弱の強い揺れを観測した。この地震による人的被害は死者 6 人、負傷者 369 人（重軽 22 人、軽傷 347 人）、住家被害は全壊が 18 棟、半壊 512 棟、一部損壊 55,081 棟の被害が確認されている（以上、大阪府「大阪府北部を震源とする地震 最終報：2018 年 11 月 2 日 10:00 時点」）。

(2) 対応の全体像

大阪府は 6 月 18 日に大阪市、豊中市、吹田市、高槻市、茨木市、寝屋川市、箕面市、摂津市など 12 市 1 町に災害救助法を適用した。激甚災害には指定されておらず、被災者生活再建支援法は 10 月 23 日になって高槻市のみに適用されている。

1.3 7 月豪雨

(1) 被害の全体像

6 月 28 日以降、北日本に停滞していた前線が、7 月 5 日には西日本まで南下してその後停滞した。また、6 月 29 日に日本の南で発生した台風第 7 号は東シナ海を北上し、対馬海峡付近で進路を北東に変えた後、7 月 4 日 15 時に日本海で温帯低気圧に変わった。

前線や台風第 7 号の影響により、日本付近に暖かく非常に湿った空気が供給され続け、西日本を中心に全国的に広い範囲で記録的な大雨となった（以下、「7 月豪雨」と呼ぶ）。6 月 28 日から 7 月 8 日までの総降水量が四国地方で 1,800 ミリ、東海地方で 1,200 ミリを超えるところがあるなど、7 月の月降水量平年値の 2～4 倍となる大雨となったところがあった。また、九州北部、四国、中国、近畿、東海、北海道地方の多くの観測地点で 24、48、72 時間降水量の値が観測史上第 1 位となるなど、広い範囲における長時間の記録的な大雨となった。この大雨について、岐阜県、京都府、兵庫県、鳥取県、岡山県、広島県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県の 1 府 10 県に特別警報が発表された。

7 月豪雨の影響で、愛媛県、広島県、岡山県、岐阜県などを中心に、河川の氾濫、浸水被害、土砂災害などが発生し、死者 224 人（うち広島県 109 人、岡山県 61 人、愛媛県 29 人）、行方不明者 8 人、負傷者 427 人、住家被害は全壊 6,695 棟、半壊 10,719 棟、一部損壊 3,707 棟、床上浸水 8,640 棟、床下浸水 21,576 棟の大規模な被害が発生した。また、全国各地で断水や電話の不通などライフラインに被害が発生したほか、鉄道の運休などの交通障害が発生した（以上、気象庁「災害をもたらした気象事例 平成 30 年 7 月豪雨」、および、非常災害対策本部「平成 30 年 7 月豪雨による被害状況などについて 平成 30 年 10 月 9 日 17 時 00 分現在」）。

(2) 対応の全体像

7月5日頃から各地に災害救助法や被災者生活再建支援法が適用され、7月14日に特定非常災害として指定され、7月24日に同年5月20日から7月10日までの間に全国各地で発生した豪雨および暴風雨による災害が激甚災害（本激）として指定された。また8月3日には2018年度予算の予備費の使用を決定し、第一弾として1,058億円が支出されることとなり、また同月中に予備費など4,200億円の支出枠組みが提示された。また、10月7日に成立した補正予算では5,034億円が充てられ、大規模な対応となった。対応の中身には「平成30年7月豪雨 生活・生業再建支援パッケージ」として被災者支援や中小企業対策（グループ補助金）など、通常の激甚災害では実施されないものが含まれている。

1.4 北海道胆振東部地震

(1) 被害の全体像

2018年9月6日03時07分に北海道胆振地方中東部の深さ約35kmでマグニチュード6.7の地震が発生した（以下、「北海道胆振東部地震」と呼ぶ）。この地震により胆振地方で最大震度7が観測された。死者41人（うち厚真町36人）、負傷者749人、住家被害は全壊409棟、半壊1,262棟、一部損壊8,463棟と大きな被害がもたらされた（以上、地震調査研究推進本部地震調査委員会「平成30年北海道胆振東部地震の評価（平成30年10月12日）」、および、内閣府（平成30年北海道胆振東部地震に係る被害状況等について（平成30年10月29日17時30分現在））。なお、この地震で最も問題になったことの1つは、北海道電力・苫東厚真火力発電所の停止を原因としたブラックアウトであり、地震動による直接の被害がない地域においても混乱が生じた。

(2) 対応の全体像

9月6日道内全179市町村に災害救助法が適用され、被災者生活再建支援法も北海道内全域に適用された。9月28日に激甚災害指定（本激、ただし、中小企業信用保険法などによる災害関係保証は厚真町、安平町、むかわ町を対象とする局激）を決定した。

第2章 災害の全体像の見誤りを避ける災害対応ガバナンスの 3 災害比較

2.1 災害対応ガバナンスとは

災害 (disaster) とは、危険を引き起こす加害力 (hazard) × 社会の脆弱性 (vulnerability) と定義されるが (Wisner et.al 2003=2010: 55-79)、災害対応とは、加害力にさらされた社会の脆弱性を克服するための諸アクターが実施する諸実践と捉えることができる。日本においては、災害伝承・防災教育などの形で、災害後に防災にかかわる規範の生成に取り組む長期的実践は別として、被災者の救助や、被災者の暮らしを支えるインフラストラクチャーの復旧などの、数日から数年といった比較的短期的な災害対応は、基本的に国や自治体といった政府が行うこととされている。ただし、政府 (国・自治体を指す。以下同じ) によって何の準備もないままに必ずしもうまく災害対応が行われるわけではないことは自明視され、救助の実施者として主たるアクターとなる自治体において、災害対応にかかわる知識の普及や、計画による事前準備などがなされている。

しかし、周到に準備をしていたとしても、実際の災害対応、特に大規模な災害においては様々な混乱が生じる。低水準な避難所環境によって災害関連死が発生してしまうことに表れるように、場合によっては適切な対応が行われないことによって、救助されるべき被災者の厚生が著しく低下することがある。このような混乱はインフラストラクチャーの復旧よりは避難所運営や被災者支援などで顕著であるが、大きくは2つの原因が考えられる。1つは救助の実施者である政府の「知識やノウハウの不足」である (菅野 2018)。より単純化して言えば「やったことがないから、慣れていないから」混乱するということである。もう1つが本論で論じる「災害の全体像の見誤り」である。政府に災害対応についての正しい知識が備わっていたとしても、発災初期の情報取得が容易でないなか、災害の規模を過小評価したり、その問題の所在を捉え違えたりしてしまい、適切な対応を取らないといったことが起こる。また、過小評価や捉え違いが組織内の標準的な認識となってしまうと、その後の対応にも影響を与え、経路依存的にさらなる混乱が生み出されてしまう。具体的には、対策のための予算編成規模の見誤り、仮設住宅建設戸数の度重なる追加、自治体や災害ごとに特殊な被災者支援の想定外の増加といった事態が生じる。さらには、過去の災害の経験に引きずられるといった経路依存も生じる。例えば、1日や2日程度の避難所運営の経験をもとに、長期間にわたって避難所を運営してしまい、避難所環境が低水準のまま改善しないことなどは典型的な事例である。

これまでも、「災害の全体像の見誤り」を避ける取り組みがないわけではない。例えば、近藤ら (2006) が重視する状況認識の統一と、それを実現するための目標管理による災害対応は、政府の災害対応に状況の見積もりとマネジメントサイクルにもとづく対策を持ち込

むものである。また、防災科学技術研究所のクライシスレスポンスサイト (<http://crs.bosai.go.jp/>) における建物被害推定などは、「災害の全体像の見誤り」を防ぐ情報を提供する取り組みである。しかし、のちに具体的事例として触れるように、近年においても、しばしば「災害の全体像の見誤り」は発生してしまう。

さらに、上記2原因に加え、近年は政府のみが災害対応の主たるアクターであるとみなすことは難しく、政府の決定のみで災害対応を適切に統御することはできない。NPO/NGO や社会福祉協議会といったサードセクターや、民間営利企業が災害対応に参入し、さらには、自助・共助などとして地域住民が災害対応を行う事を政府として促進することも試みられ、災害対応に参画するアクターは多様になってきている。

民主主義上、市民から統治を委任されている政府は、災害対応におけるもっとも正統なアクターである。多様なアクターと相互作用しながら、身体や暮らしにダメージ受けることで低下した、被災者の厚生水準を回復させる取り組みを実施しなければならない。しかし、「知識やノウハウの不足」や「災害の全体像の見誤り」を原因としてしばしば混乱が生じる。さらに、そういった混乱に対して適切に対応する能力を政府以上に保持しているアクターが存在することもしばしば生じる。本論では、このような状況を分析するために「災害対応ガバナンス」という概念を導入する。

河野(2006)によれば、「ガバナンス」という概念には様々な用法があるが、大きくは2つの用法に区分できるという。1つは「機能としてのガバナンス」で、「利害関係者の利益のための代理人の規律付けメカニズム」と表現できる。例えば、コーポレートガバナンスは株主の利益のために経営者を規律づけるメカニズムであり、民主主義というガバナンスは市民の厚生を高めるために政府を規律付けるメカニズムである。もう1つは「状態としてのガバナンス」で、機能としてのガバナンス=メカニズムが成立している結果、利害関係者以外へ何らかの公共財が供給されている状態として整理されている。本論では1つ目の「機能としてのガバナンス」の意味においてガバナンスという概念を用いることとする。

本論では災害対応ガバナンスを「被災者の利益のために、国・都道府県・市町村・サードセクターといった災害対応を実施する様々なアクターを規律付けるメカニズム」と捉える。特に本論においては、「災害の全体像の見誤り」を避けるための災害対応ガバナンスに焦点を当てる。つまり、どのようなメカニズムによって(適切であるかはともかく)災害の全体像を把握し、その結果として、どのような対応を実施したのかを比較することから、「災害の全体像の見誤り」を防ぐために、どのような災害対応ガバナンス=メカニズムを備えるべきかを検討する。

2.2 災害の全体像の見誤りを避ける災害対応ガバナンスを比較する視点

災害が発生すると、災害対応の主たるアクターである政府は、適切であるかはともかく、災害の全体像にかかわる認識を形成し、なんらかの対応を実施することとなる。この災害の全体像の見誤りを避ける災害対応ガバナンスを、複数の災害の事例で比較するために、いくつかの視点を設定したい。

(1) 情報の内容・取得手法・交換手法

ある組織がなんらかの認識を形成するためには、そのもととなる情報がどのように取得されるかが決定的に重要になる。災害対応において取り扱われる情報は、科学的知見のように確定的なものではなく、不確実性が高い情報で、行政の被害報が日を追うごとに更新されていくことに表れるように、ある程度の時間や手間といった費用をかけないかぎり、情報を確定できない。しかし、そのような費用をかけることがままならない、災害対応初期にこそ、災害の全体像を認識することが必要になり、「本来は費用（時間・手間）がかかるはずの精度の高い災害の全体像の情報を、いかにして費用をかけないで取得するのか」という、ジレンマが発生する。このジレンマをバランスよく克服することができるかが、災害対応における勝負の分かれ目になりうる。

そこで、災害の全体像にかかわる情報の精度や費用を比較可能なものとするため、どのように情報が取得されるのかについて、いくつかの水準を設けておきたい（表 2-1）。

情報の内容については2つの水準を設ける。1つ目はその情報が、個別的なのか統合的なのかである。例えば、ある避難所へどんな物資をどれだけの量を輸送したのかというのは極めて個別的な情報であるが、その結果、その避難所の環境はどうなっているのか、ある地域に存在する避難所一般はどのような状況にあるのか、在宅避難も含めたある地域の避難環境はどのような状況にあるのかと、順をおうごとに統合的な情報になっていく。個別項目と全体要約の関係とも言い換えられる。情報の内容についての2つ目は、その情報が量的なのか質的なのかである。例えば、物資の量、人数、避難所数といった情報は量的であり、ある避難所の衛生環境が悪いためお年寄りはトイレに行くのをためらっている、といった情報は質的なものである。

情報の取得手法については、間接的か直接的かという水準を設ける。例えば、都道府県の避難所についての情報取得担当者が被災市町村の避難所担当部局に電話で問い合わせ取得した情報を、情報整理担当者が整理した上で災害対策本部会議資料に取りまとめるといった情報取得手法は間接的なもので、都道府県知事が直に避難所を訪問し見聞きした情報は直接的なものである。

情報の交換手法については2つの水準を設ける。1つ目は、公式的か非公式的かというものである。例えば、災害対策本部会議などの正式な会議体での情報交換手法は公式的なものであり、組織をまたいだ担当者同士による立ち話といった情報交換手法は非公式的なもの

である。情報の交換手法についての 2 つ目は、組織内か組織間かというものである。例えば、ある担当部局内のみで情報交換している場合は組織内であり、複数の部局間、自治体と応援自治体、行政と NPO などと順を追うごとに、情報交換はより多様な組織の間でなされることになる。

表 2-1 情報の取得にかかわる水準

	水準	
	個別的	統合的
情報の内容	量的	質的
情報の取得手法	間接的	直接的
情報の交換手法	公式的	非公式的
	組織内	組織間

出典：人と防災未来センター作成^{注1}

(2) 認識した情報に促された対応とそれへの利害関係者の評価

政府が災害にかかわる情報を取得し、適切であるかはともかく、災害の全体像にかかわる認識を形成すると、その認識にもとづいた対応をとることとなる。その対応の内容は、他の政府組織（中央省庁や応援自治体）、NPO/NGO、社会福祉協議会などの組織や住民などの利害関係者から様々に評価されることとなる。被災者の利益という視点から、対応の内容や利害関係者の反応をもって、「被災者の利益のために、国・都道府県・市町村・サードセクターといった災害対応を実施する様々なアクターを規律付けるメカニズム」である災害対応ガバナンスが適切に機能しているかについて、一定の評価を行うこととする。

(3) 比較の前提となる 3 災害に共通した条件

本論においては、災害の全体像の見誤りを避ける災害対応ガバナンスを比較する際に、3 災害においていずれも都道府県を主たるアクターとみなすこととする。都道府県は、災害救助法における救助の実施主体であり、被災市町村の災害対応を補完する役割をもつ。また、内閣府、国土交通省、厚生労働省などの各中央省庁のリエゾンが都道府県庁に入ることが多く、国の各機関が連携対象とみなす組織でもある。また、災害対応を行うサードセクターの組織の調整機関である全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下、「JVOAD」と呼ぶ）が災害初期に連携対象とみなす組織でもある。

都道府県にとっての最終的な利害関係者は直接の被災者である。ただし、被災者の身近で被災者支援を適切に行うという観点から、被災者から直接に統治の委任を受けており、場合によっては救助の一部委任を都道府県から受けていることが多い市町村も、利害関係者として重視することとする。

2.3 「災害の全体像」にかかわる認識形成と対応の比較

(1) 概要

7月豪雨における愛媛県や、北海道胆振東部地震における北海道では、「災害の全体像」の形成過程において、その見誤りを防ぐ災害対応ガバナンスが適切に機能していたと考えられる。特に北海道胆振東部地震においては「災害の全体像の見誤り」を避けるための災害対応ガバナンスは、「全国自治体支援自治体情報交換会議」という公式的な会議体としてシステマティックに機能したことは注目に値する。

「全国自治体支援自治体情報交換会議」は対口支援（被災市区町村応援職員確保システム）の調整のみならず、災害マネジメント総括支援員（有資格者）の専門的知見による災害の全体像にかかわる統合的で質的な情報が、直接的に組織を超えて北海道と共有されていた。また、多組織が参加する会議体が継続的に開催されたことによって、7月豪雨において問題視される声も聴かれた、対口支援団体や災害マネジメント総括支援員の能力差を平準化し、専門的知見を高度なレベルに保つ効果も発揮したと考えられる。被災都道府県、総務省、応援自治体、災害マネジメント総括支援員、専門機関などが参加して継続的に開催される「全国自治体支援自治体情報交換会議」は、被災都道府県が防がねばならない「災害の全体像を見誤る」危険を避ける保険のような機能を果たす災害対応ガバナンス（災害対応を実施する様々なアクターを、被災者の利益のために規律付けるメカニズム）の先進的事例と考えられる。

なお、「災害対応ガバナンス」という新たな概念を創出して論じなければいけない通り、「災害の全体像の見誤り」を避ける取り組みは、災害対応の中で必ずしも一般化していないものであり、災害対応を実施するアクターがそれをなさなかったとしても、必ずしも責められるものではない。以下の参与観察にもとづく被災道府県にかかわる論述は、あくまでも、将来の災害対応の円滑化のために、「災害の全体像の見誤り」を避ける観点からなされたものであり、災害対応全体や災害対応にかかわった組織や個人を批判するためのものではないことを付け加えておく。

(2) 大阪府北部地震

大阪府北部地震における大阪府を中心とした災害の全体像にかかわる情報の取得・交換の主な経路を図2-1に掲げる。参与観察結果からは、被災市町村における被害にかかわる情報や、被災市町村の災害対応状況にかかわる情報について、大阪府は基本的に公式的なルートを通じてのみ把握していたと考えられる。

その手法は、情報取得の担当者が市町村の危機管理部局などに被害状況にかかわる個別的・量的な情報を電話で問い合わせ、それを危機管理部局が取りまとめるといった間接的なものが中心であった。府職員のリエゾンを被災市町村に派遣することで統合的・質的な情報の直接的な取得を行いうる取り組みもなされた。しかし、ある市町村の担当者から「あまり

役に立たなかった」といった厳しい評価を受けることに表れる通り、災害対策本部のマネジメントが機能しているか、被害規模は大掴みでどの程度か、今後想定される行政事務上の課題は何か、災害救助法をどのように運用すべきか、といった災害対応にかかわる専門知識が、派遣されたリエゾンに必ずしも備わっているわけではなかった。

そのため、被害規模や災害対応の全般的状況といった「災害の全体像」の認識形成に役に立つ形では、統合的・質的な情報が十分に把握できたとはみなしにくい。人と防災未来センターのような専門機関や JVOAD などの多様なアクターとの情報交換は非公式に行われていたものの、その情報がどのように生かされていたかは不明である。結果として、ある市町村の担当者が発した「こっちは、まだ災害対応中なのに府の検証がはじまった」という言葉に端的に表れるように、府と被災市町村との間で各種対応についての十分な調整が行われたとは考えにくく、被災市町村の災害対応を十分に補完したかについて疑問が残る。

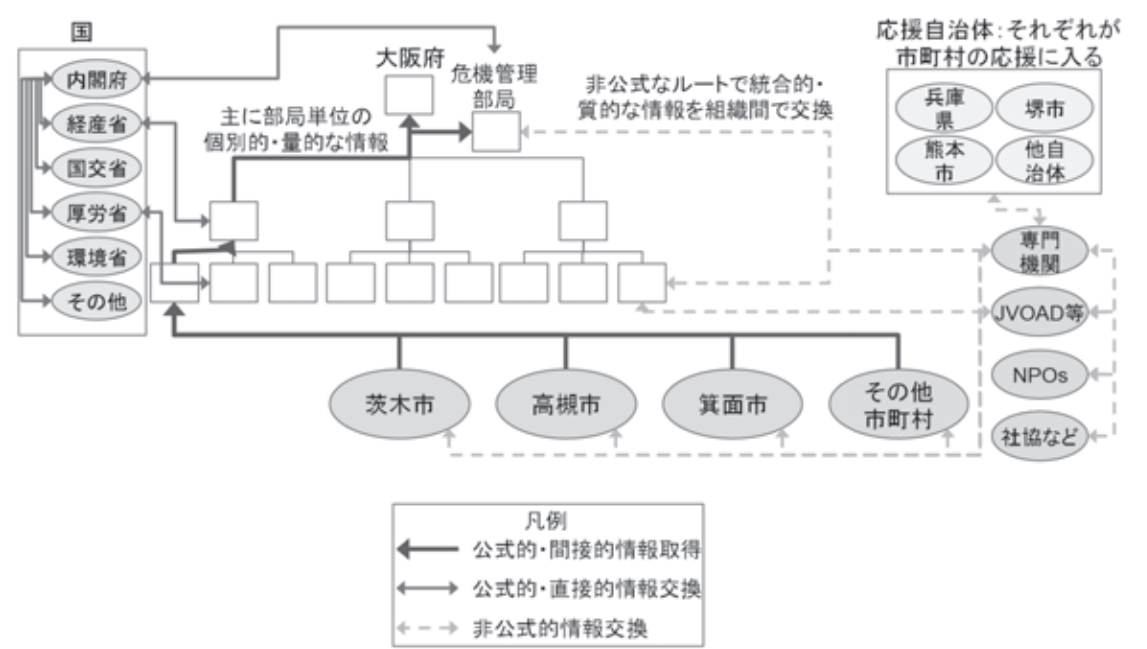


図 2-1 大阪府北部地震における災害の全体像にかかわる情報の取得・交換^{注2}

(3) 7月豪雨

7月豪雨における愛媛県を中心とした災害の全体像にかかわる情報の取得・交換の主な経路を図2-2に掲げる。大阪府北部地震における大阪府と比較して特徴的であるのは、非公式な情報交換経路が、様々な組織をつなぐ複雑な形で発生していたことである。例えば、被害が大きいとみなされた被災市町村には県庁の課長級職員が派遣されつつ、災害対応にかかわる専門知識をもつ県職員が被災市町村担当者や県庁の様々な部局の担当者と情報交換しながら、災害の全体像にかかわる認識を形成していった。さらに、愛媛県の危機管理部局や福祉部局と複数のNPO担当者や社会福祉協議会職員の間での被災者の状況にかかわる統合的・質的な情報交換が頻繁に行われ、発災後数日が経つと「愛媛県社協コア会議」として定例化した、また、内閣府・専門機関・NPOなどの非公式な情報交換も頻繁に行われていた。

このような複雑で直接的な非公式の情報交換経路によって、組織を超えて交換されていた統合的・質的な情報は、公式的な経路を通じて間接的に把握される、個別的・量的な情報を補正する効果をもったと想像される。結果として、被害が大きい被災市町村と施策の調整を積極的に行いながら、比較的良好な関係性を維持しつつ災害対応を実施していたようである。

次に、7月豪雨における広島県を中心とした災害の全体像にかかわる情報の取得・交換の主な経路を図2-3に掲げる。大阪府北部地震における大阪府とよく似た形で、被災市町村における被害にかかわる情報や、被災市町村の災害対応状況にかかわる情報について、基本的に公式的な経路を通じて把握していたと考えられる。この公式的な情報把握は、災害対応の専門知識が豊富とは必ずしも言えない県職員が、頻繁に交代する状況で行われている。災害対応の専門知識がない県職員に、引き継ぎ書などによって、被災市町村に何を聞くのかが伝えられ、電話などを通じて被災市町村の担当職員から情報を把握することが基本的な業務というものである。また、被災市町村に派遣されたリエゾンが地方振興部局などの本庁以外の職員が派遣されることがまま見られ、災害対応の専門知識は豊富とは言い切れなかった。結果として、例えば、きちんとした調査ができていないだけで数百・数千棟レベルの家屋が浸水被害を受けているような状況が被災市町村としては把握できていたとしても、確定している数棟レベルの情報しか広島県庁には伝わっていないという状況が発生していたようである。

また、愛媛県のように、複数の組織の間で、統合的・質的な情報を直接的に交換する複雑な経路は発生していなかったと考えられる。ただし、対口支援団体や災害マネジメント総括支援員として被災市町村に入った応援自治体と、被災市町村との間に公式的で直接的な情報交換経路が発生し、そこから取得された情報は、広島県庁内で、応援自治体や専門機関間で非公式に情報交換されていたことが特徴的である（応援自治体のリエゾン席周辺で頻繁に情報交換されていた）。

この公式・非公式の直接的な情報交換経路は、7月豪雨において適用された、対口支援と災害マネジメント総括支援員の仕組みにもとづいて形成された。対口支援団体や災害マネ

ジメント総括支援員の中には、災害対策本部のマネジメントが機能しているか、被害規模は大掴みでどの程度か、今後想定される行政事務上の課題は何か、災害救助法をどのように運用すべきか、といった災害対応にかかわる専門知識を持つ者も多く含まれていた。その結果、広島県庁内で非公式に交換されていた情報は、統合的な情報が豊富で、被災市町村の災害の全体像を掴みやすいものであった。

ただし、広島県庁内で非公式に交換されていた情報を、被災県である広島県は活用可能な形で把握できなかった。この事態が生じた要因は複数考えられるが、最も重大なものとして、こういった統合的・質的・直接的な情報を、組織間で公式的に扱う情報交換経路が整備されなかったことがあげられる。実際に、対口支援団体や災害マネジメント総括支援員が参加する公式的な場は、応援する自治体の割り当てを調整する会議として、広島県庁において1度だけ開かれたようであり、その後、応援職員的能力や人数の調整を除いては、公式的な情報交換はなされていなかった。

結果として、ある応援自治体職員が「ペーパーに振り回された災害対応」と述べたように、個別的・量的・間接的・公式的で、組織内でのみ掴んでいる情報、つまりは県庁として作成する被害報に掲載されるような情報を、基本的な情報源とした災害対応を行っていたようである。応援自治体や専門機関などで交換されていた、被災市町村の災害の全体像が掴みやすい、統合的・質的・直接的な情報は、十分には広島県に伝わらなかった。例えば、罹災証明書発行の規模感が判明した発災後3週間程度までは、広島県として被害規模を1/2~1/3程度に見積もっていたようであり、被災市町村に十分な応援職員を送ることができず、被災者支援などとして編成された補正予算の規模にも混乱が生じていたようである。このような状況のなかで広島県として打ち出される施策について、ある応援自治体職員が「なぜ、広島県さんはこんな対応をするのかな」と、自らが把握する災害の全体像にもとづいて疑問を発していたことが印象的であった。

なお、災害マネジメント総括支援員は被災市町村の要請にもとづくものであり、必ずしもすべての被災市町村に応援に入っていたわけではないことに加え、例えば在宅避難者対策といった比較的近年の災害において認識された問題について、対口支援団体や災害マネジメント総括支援員ごとにアドバイス内容が異なるといったことが見受けられた。結果として、広島県庁のある職員が「A町だけ、対応がスムーズなのが不思議だったんです」といった言葉に表れるように、被災市町村間の対応差や状況差を生む一因となったと考えられる。こういった事態が生じた理由として、広島県庁において対口支援団体や災害マネジメント総括支援の割り当てのための会議が1度のみ開かれただけで、対口支援団体や総括マネジメント支援員同士の情報交換は必ずしも十分ではなかった点があげられる。継続開催される会議体がなかったために、対口支援団体や災害マネジメント総括支援員間で十分な情報交換は行われず、団体・個人の能力差が平準化されたり、専門的知見を高度なレベルに保たれたりすることは困難であった。結果として、被災市町村へアドバイスを行う際、対口支援団体や総括マネジメント支援員の能力差がそのまま出てしまい、被災市町村間の状況差を

生む一因となった可能性がある。

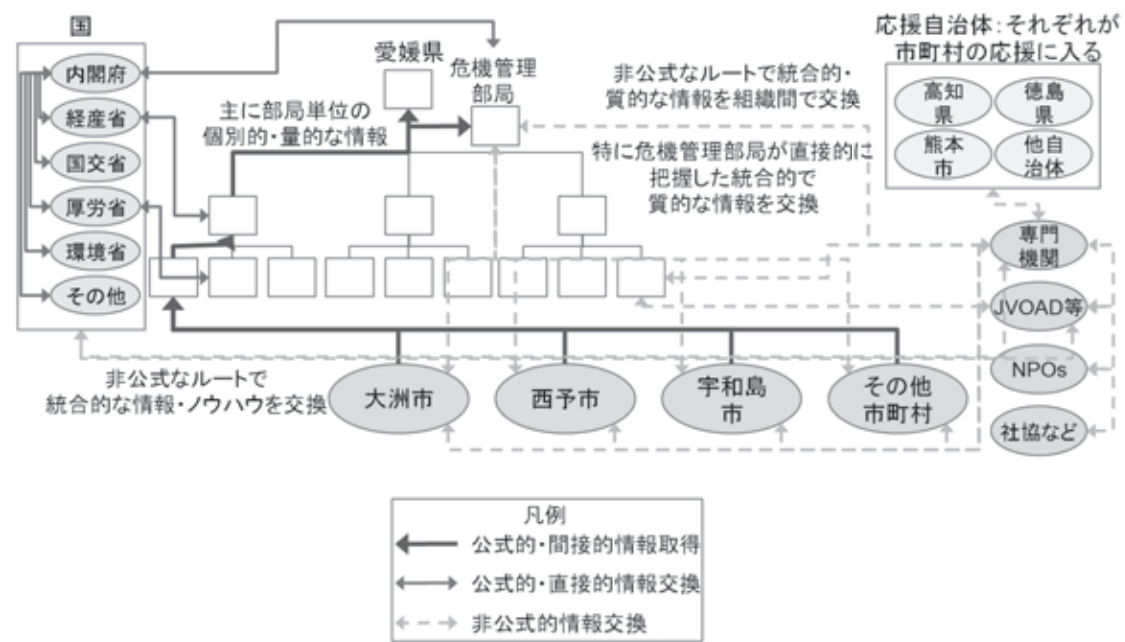


図 2-2 7 月豪雨・愛媛県における災害の全体像にかかわる情報の取得・交換^{注 2}

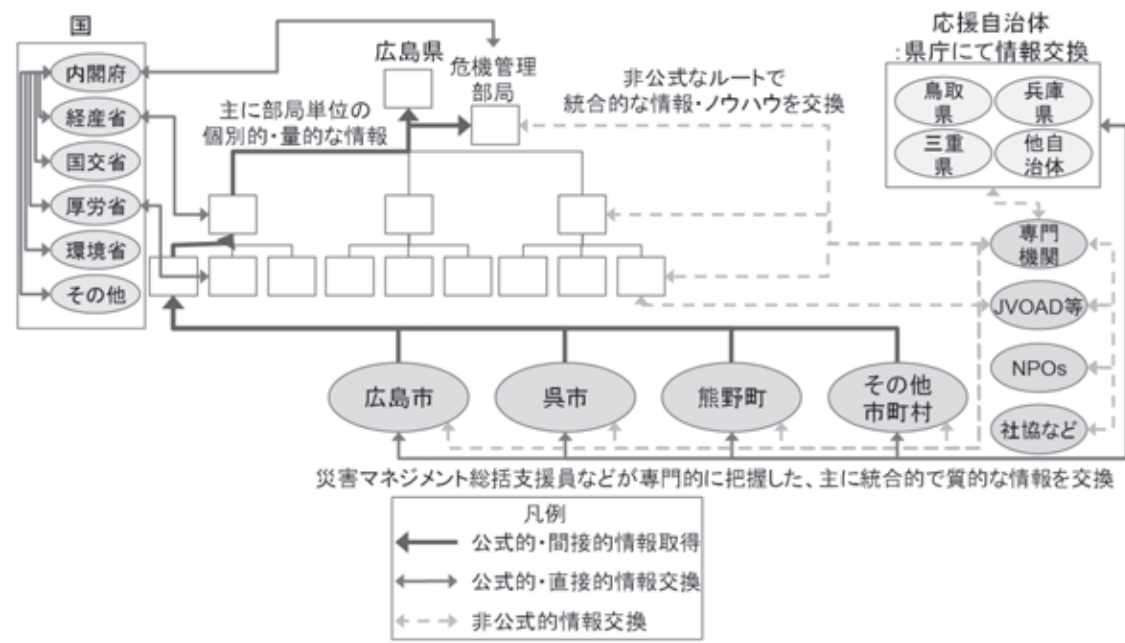


図 2-3 7 月豪雨・広島県における災害の全体像にかかわる情報の取得・交換^{注 2}

(4) 北海道胆振東部地震

北海道胆振東部地震における北海道を中心とした災害の全体像にかかわる情報の取得・交換の主な経路を図 2-4 に掲げる。7 月豪雨における広島県で発生した経路によく似ているものの、特徴的であるのは、応援自治体と被災市町村間という組織間で発生した直接的・公式的な経路から把握される統合的・質的な情報が、「全国自治体支援自治体情報交換会議」によって北海道庁とも交換される経路が発生したことである。

発災当初から、北海道庁に青森県・岩手県・宮城県などの応援自治体が入っていた。発災 3 日目には、災害対応の専門知識が豊富である、青森県・岩手県・宮城県の災害マネジメント総括支援員有資格者などが、北海道の要請にもとづき被災町を訪れ、専門的な見地から、被災町の被害状況や災害対応の状況について、統合的・質的な情報を把握した。混乱する被災町から十分な情報を取れずに被害規模や、被災町のマネジメントの状況などの災害の全体像について必ずしも十分に掴みきれていなかった北海道に対して、北海道、総務省、応援県、専門機関などが参加する調整会議という公式的な場において、直接的に組織を超えて情報提供することになった。この調整会議は「全国自治体支援自治体情報交換会議」と呼ばれて、初期は 1 日 2 度という頻繁な開催頻度で継続的に行われるようになり、特に数日間には具体的な応援調整もさることながら、災害の全体像の把握につながる情報交換が実施された。この情報交換によって、公式的な経路を通じて把握される個別的・量的な情報を補完し、北海道の災害の全体像についての認識を形成する一因となったと考えられる。結果として、被災町の機能補完につながる対策が行われた。例えば、当初はメディアによっても大々的に報道され、また、災害対応のマネジメントがよく発揮され、状況を適切に掴んでいたと考えられる厚真町にのみ、道職員の応援派遣がなされていたが、比較的早い段階で、大きな被害を受けていた安平町やむかわ町にも応援職員の派遣がなされた点などがあげられる。

また、災害マネジメント総括支援員有資格者の能力は、当然、個人差があるが、「全国自治体支援自治体情報交換会議」における各者の情報共有や専門機関からの情報提供などを通じて、被災町に将来起こる可能性がある課題やその対策についての認識が補正され、組織や個人の能力差を平準化しつつ、専門的知見を高度なレベルに保つ効果も発揮したと考えられる。

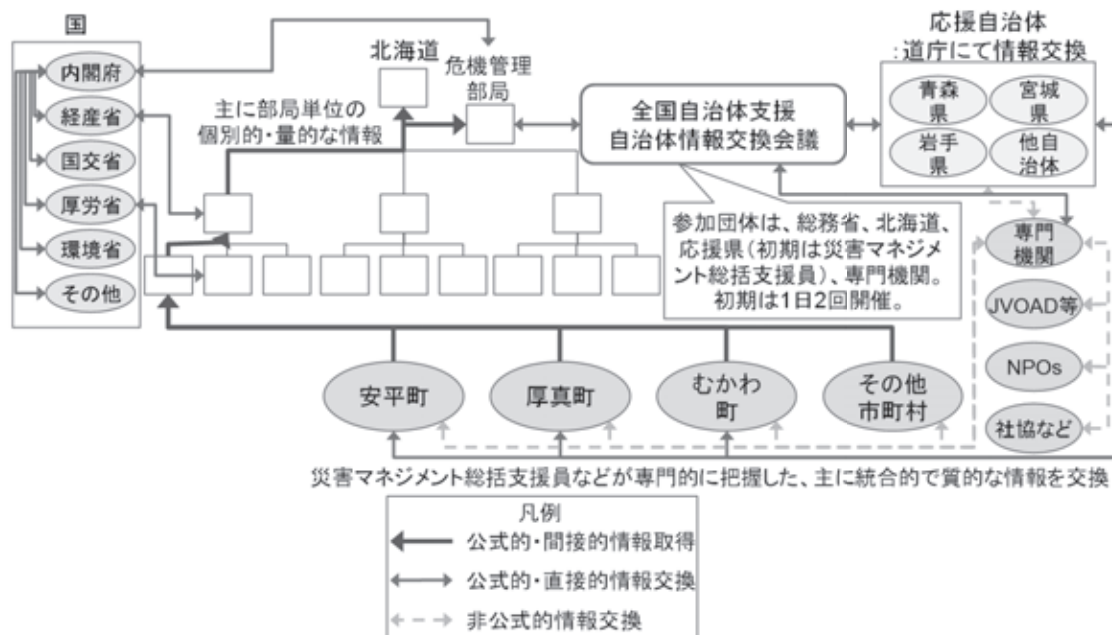


図 2-4 北海道胆振東部地震における災害の全体像にかかわる情報の取得・交換^{注 2}

注釈

注 1：本報告書で掲載したすべての図、表については、特に明記がない限り、出典は人と防災未来センターが作成となる。

注 2：図 2-1、図 2-2、図 2-3、図 2-4 については、府、県、道の機構は簡略化・一般化して記載している。

参考文献

- 河野勝編：制度からガバナンスへ—社会科学における知の交差—，東京大学出版会，2006
- 近藤民代・越山健治・林春男・福留邦洋・河田恵昭：新潟県中越地震における県災害対策本部のマネジメントと状況認識の統一に関する研究—「目標による管理」の視点からの分析—，地域安全学会論文集，No.8，pp.183-190，2006
- 菅野拓：災害時における財・サービス供給のガバナンス構造の理論的検討，地域安全学会論文集，No.33，2018
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I.: At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters, Routledge, 2003（岡田憲夫監訳：防災学原論，築地書館，2010）

第3章 大阪府北部地震

3.1 現地支援の実施状況

(1) 発災直後の対応と現地支援体制の概要

大阪府北部を震源とする地震（以下、「大阪府北部地震」と呼ぶ）は、2018年6月18日7時58分頃発生した。大阪府高槻市を震源としており、北緯34度50分36秒 東経135度37分18秒）であった。地震の規模はマグニチュード6.1で、震源の深さは13kmであった。最大震度6弱を大阪府大阪市北区・高槻市・枚方市・茨木市・箕面市の5市区で観測した。人と防災未来センター（以下、「センター」と呼ぶ）の所在地であり、研究員の多くが居住している兵庫県内では、尼崎市、西宮市、伊丹市、川西市で震度5弱を観測した。

公共交通機関が大幅に乱れたため、大量の通勤・通学困難者が発生した。センター職員の多くが出勤中や出勤直前であったため、電車内への閉じ込めや出勤が遅れるなどの影響を受けた。出勤できた研究員で、情報収集のための対策会議を立ち上げ、現地支援について検討を始めた。参集が可能なすべての研究員が集まって会議が行われ、当日11時30分には先遣隊が出発した。

(2) 事前方針の決定と先遣隊の派遣

センターの災害対応マニュアルでは、震度6強以上を観測した地震が発生すれば自動参集するなど、大きな地震時は災害対応体制をとることになっている。参集基準に該当する災害が発生した場合、センター幹部や研究員などに対し、参集メールが配信される。6月18日、地震が発生した7時58分頃、一部の研究員や幹部は、センターやその周辺まで到着しており、すぐに対応体制が立ち上がった。その後、順次集合し、9時に情報収集を中心とした部内第一報を作成、9時半から緊急ミーティングを行なった。

会議に先立ち、テレビや、インターネットなどによって被災情報の収集を行い、ホワイトボードで適時更新することにより情報共有を図った。また、以前研修を受講した大阪府および市区町の自治体職員から被災情報を収集した。さらに、関西広域連合、兵庫県と情報交換を行い、先遣隊の派遣を決定した。なお、6月19日から4日間開催予定であった災害対策専門研修（エキスパートB）は中止を決定し、受講予定者に通知した。

11時30分頃、先遣隊が出発した。研究員1名は自宅からレンタカーで茨木市役所、高槻市役所、大阪府庁の順に巡回し、大阪市内で実施されたボランティアの会合にも出席することとなった。他の研究員2名はセンターから出発し、豊中市役所、枚方市役所、高槻市役所の順に巡回した。神戸から大阪方面は、交通渋滞が発生しており、2時間以上かかり現地に入った。後方支援体制としては、17時より内部打ち合わせを行い、先遣隊からの情報を分析・統合し、翌日以降の方針の素案をとりまとめた。20時頃に先遣隊の帰所した後、打ち

合わせを行い、高槻市を中心に支援することを決定した。特に、本部機能の強化（災害対策本部会議の活性化）を主な目標とした。



写真 3-1 センターでの対応(06.18 撮影)



写真 3-2 現地での情報収集(06.18 撮影)

(3) 現地支援体制の構築と派遣スケジュール

6月18日に大阪府北部地震の発災を受けて、緊急ミーティングを開催し、先遣隊と19日の第2次隊の派遣計画および後方支援の役割分担を決め、現地支援体制を構築した。高槻市役所方面の公共交通の運行状況により、先遣隊はレンタカーとタクシー、第2次隊はタクシーを利用して現地入りした。その後、公共交通の復旧により、公共交通を利用して現地とセンターを往復した。

被災地はセンターから通える距離と判断し、宿泊の手配は不要とした。日々の被災状況と現地で収集した情報により、派遣計画および後方支援の役割を調整しながら、表3-1の現地派遣スケジュールで調査および支援を行った。

18日は被害が大きい可能性のある自治体を中心に先遣隊を派遣し、被災自治体からの情報収集や関西広域連合、NPO/NGOなどの応援団体との情報交換をした。19日から、高槻市・茨木市を中心に周辺自治体や大阪府庁の状況を見つつ、対応状況の確認やアドバイス、応援団体との情報・意見交換を行った。

23日には高槻市長とセンター長が面談し、災害対策本部会議の運営改善を申し入れ、災害状況全般に関する意見交換を行った。24日以降、高槻市を中心に現地支援を行い、茨木市・摂津市に対するリモート支援を行った。7月1日以降は高槻市の災害対策本部会議が方針決定の場として運営されているなどの改善がみられたことから、高槻市もリモート支援へ移行した。7月9日、現地支援を終了し、延べ61名の派遣実績となった(表3-1)。なお、被災自治体がセンター近郊であったことから、全て日帰りで対応した。

表 3-1 現地派遣体制

	派遣日	派遣研究員など	派遣決定日
先遣隊	6/18	菅野、辻岡、楊	6/18
第 2 次隊	6/19	松川、木作、河田、木山、岸江	
第 3 次隊	6/20	菅野、中林、木作、河田、木山、岸江	
第 4 次隊	6/21	菅野、辻岡	
第 5 次隊	6/22	中林、楊、岸江	
第 6 次隊	6/23	河田センター長、多治比、中林、松川、辻岡、木作、木山（鳥取県用務）	6/22
第 7 次隊	6/24	菅野、中林、辻岡、河田、木山	
第 8 次隊	6/25	菅野、楊、河田、岸江	
第 9 次隊	6/26	河田、木山	
第 10 次隊	6/27	菅野、中林、松川、辻岡	
第 11 次隊	6/28	中林、楊、木作	
第 12 次隊	6/29	菅野、河田、木山	
第 13 次隊	6/30	中林、松川	6/29
第 14 次隊	7/1	菅野、木山、岸江	
第 15 次隊	7/2	菅野、木作	
第 16 次隊	7/4	中林、楊、高岡、岸江	
第 17 次隊	7/5	中林	
第 18 次隊	7/9	菅野、中林	

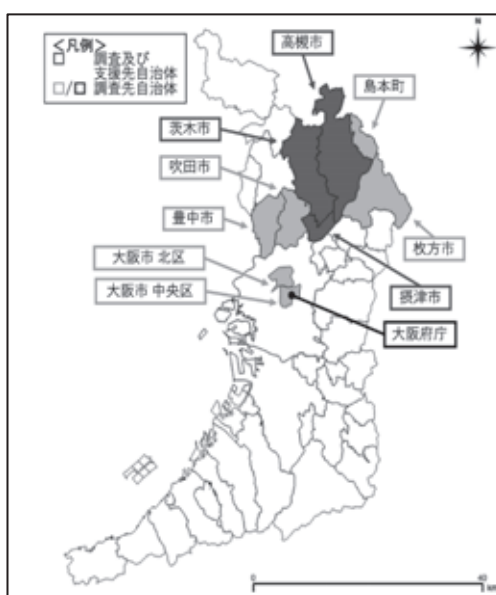


図 3-1 派遣先一覧



写真 3-3 研究員派遣の様子(左：06.19 撮影、右：06.20 撮影)



写真 3-4 河田センター長の訪問(06.23 撮影) 写真 3-5 現地調査の様子(06.24 撮影)

(4) 後方支援活動

現地で活動している研究員をサポートするため、センター側でも後方支援活動が行われた。主に、各地域の被災状況や災害対策本部会資料を収集・整理し、地図や表などで分かりやすく表すことで、被災地に提供・状況共有を図った。また、現在の災害対応業務上の課題や今後課題になることが想定される事象について、過去の事例などに基づく資料を作成し、災害対策本部運営の参考資料として提供した。さらに、随時、被災自治体からの問い合わせに対応した。情報提供や支援方法などについては、センターのリサーチフェロー（以下、「RF」と呼ぶ）や上級研究員、これまでの現地支援で得られた人脈を通じて、共有・相談をしながら現地支援を行った。

後方支援活動として整理した資料として、大きく3つ挙げられる。①センター内部での情報共有資料として、大阪府、大阪市、高槻市、枚方市、茨木市、箕面市、摂津市の被災状況を初期対応時には1日2回、その後は1日1回整理した（図3-2）。②被災自治体への提供資料として、避難所数・避難者数を整理し、日ごとの増減をグラフで示した（図3-3）。また、初期段階には、名古屋大学減災連携研究センターが公開していた資料やRFから提供された高槻市と茨木市の避難所マップから、避難者の多い避難所を確認し、現状把握に努めた。ま

た、地震から数日後に大雨の予報となっていたため、浸水想定区域を合わせた避難所マップを GIS で独自に作成した（図 3-4）。③市町村ごとの災害対応の進行度合いや支援メニューを把握するため、市町別対応状況一覧表を作成し、情報共有を行った（図 3-5）。また、現地で活動している研究員のメールや RF からの情報を取りまとめ、図 3-6 のように、進捗を把握した。



図 3-2 被害状況の取りまとめ

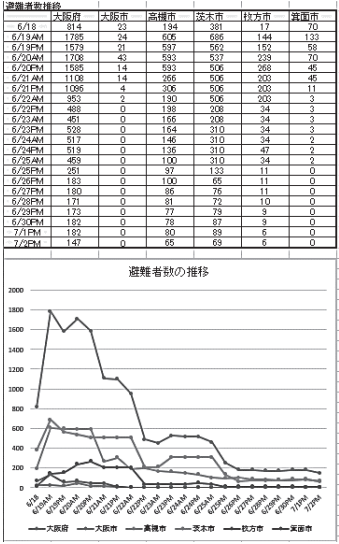


図 3-3 避難状況のまとめと実際に使われたグラフ(06.25 撮影)

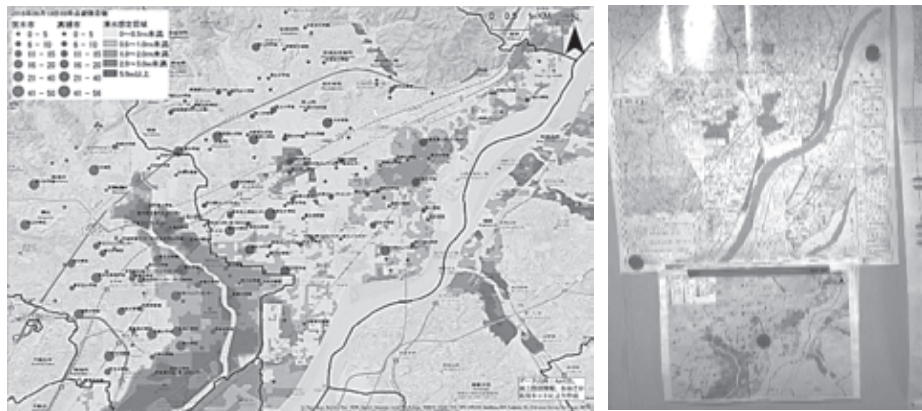


図 3-4 独自に作成した避難所マップと実際に使われた様子(06.22 撮影)

		島本町	高槻市	茨木市	摂津市	箕面市	吹田市	豊中市	枚方市	大阪市
災害対応計画	手法									
	防災計画書									
住宅支援	応急修理									
	その他									
資金援助	災害半助金									
	災害障害見舞金									
	その他									
その他利用	避難所									
	情報収集の工夫									
	活動等									
	安全管理									
	寄付金									
各種相談	その他									
	総合窓口									
	住まい									
	法律									
	福祉									
	保健									
	外国人									
マネジメント	本部会議									
	事務局									
支援内容	相談役 (7/27現在)									
	各業務 (7/27現在)									
避難状況等										
避難所	箇所									
	人数									
住家被害 (棟) の調査	全壊									
	半壊									
	一部破損									
入浴支援										
物資										
水道										
ガス										
廃棄物	手法									
ガラス等	対策									
応急危険度判定	手法									

図 3-5 市町別対応状況一覧表(イメージ)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
1	date	発信者	本部体制	広報・広聴	避難所	福祉・要配慮者対策	応急危険度判定・被災証明	一般被害	業務継続	外部からの支援	物資	医療	廃棄物	ボランティア	学校・児童生徒
2	6/18														
3	12:09														
4	6/18														
5	16:28														
6	6/18														
7	16:31														
8	6/19														
9	06:27														
10	6/21														
11	11:09														
12	6/21														
13	20:53														
14	6/22														
15	12:09														
16	6/22														
17	12:37														
18	6/22														
19	22:40														
20															

図 3-6 メールの進捗管理シート

3.2 現地調査の状況

(1) 大阪府災害対策本部

大阪府では、新別館北館に政策企画部（防災企画課、災害対策課、消防保安課）および財務部が配置されている。災害対策本部事務局運営は2階の危機管理センターA（写真3-6）で行われ、関係者以外は立ち入り禁止であった。また、国や応援県・災害派遣チームなどのスペース（危機管理センターB）は事務局に隣接しており、事務局の動きは分かるものの、中での具体的な内容は分からない配置となっていた。

災害対策本部会議は1階（写真3-7）で開催されており、報道機関にも全面公開されていた。災害対策本部会議では、被害状況や、市区町村の対応状況に関する情報を各部署から報告し、知事がその情報に応じる指示を出していた。また、本部会議終了後は知事のぶら下がり取材が実施された。

センターの先遣隊は18日夕方に大阪府庁に入り、関西広域連合（兵庫県）と各市の危機管理体制を中心とした情報交換を行った。また、おおさか災害支援ネットワーク、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下、「JVOAD」と呼ぶ）を大阪府に繋ぎ、定期的に情報交換を行うこととした。また、19日には関西広域連合（徳島県）、鳥取県の先遣隊とも情報交換を行った。

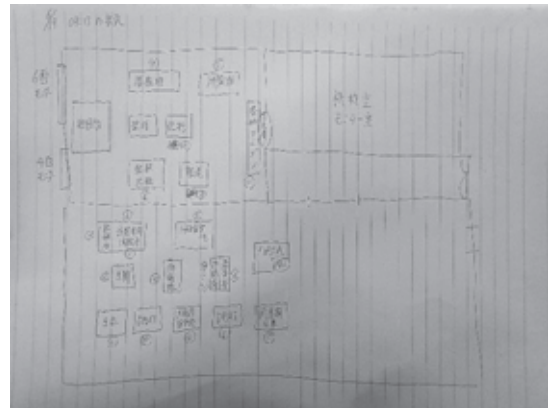


写真 3-6 災害対策本部事務局の様子と配置図(06.19 撮影)



写真 3-7 災害対策本部会議の様子(06.19 撮影)

(2) 高槻市災害対策本部

高槻市は震度 6 弱を観測し、大阪府北部地震でも特に被害が集中した地域である。高槻市役所は、市の中心部に立地しており、近くには JR、阪急電車がある。6 月 18 日午後、先遣隊は枚方市の視察後に、高槻市に向かい、17 時頃に市役所に入った。市役所周辺では大きな渋滞は見られなかったが、枚方市と高槻市の間は渋滞していた。市役所の一般業務の終了後も、1 階南側の入口付近では、国交省近畿地方整備局がブルーシートを配布、法務課が給水場所を地図にプロットするなど、市民が来たときに対応できるようにしていた。

高槻市では、災害対策本部の事務局が活動する専用スペースを設けることなく、各部署の執務室で災害対応を行っていた。事務局の中心となる総務部危機管理室（4 階）では、報道機関の入室が禁止されていた。営業広報室は各部署から来た情報の収集と広報スペース（廊下壁面）への掲示を行っており、記者への対応も含めて業務が営業広報室に集中していた。また、本部会議は当初非公開で行われていた。

表 3-2 高槻市の諸室配置一覧

本館 4F	危機管理室
本館 3F	営業広報室
本館 2F	災害対策本部会議



写真 3-8 広報室前の被害報(06.18 撮影) 写真 3-9 災害対策本部資料の掲示(06.28 撮影)

6 月 18 日 18 時の段階で、公的支援のみ受入れしており、ボランティアの受け入れはまだ行われていなかった。市内に避難所 112 ヶ所を開設し、約 150 名が避難していたが、断水のため、夜はさらに増えることが予想された。

周辺の被災地の状況と比較し、高槻市の被災規模が大きく、市役所での災害対応において苦戦気味と思われたため、19 日から重点的に支援を行うこととした。初動期の最大の課題は、女子小学生の不幸な死亡事故対応に追われ、他の初期対応や応急対応がやや遅れたことが挙げられる。また、災害対応において、次の 5 つの課題が挙げられる。

①災害対策本部では、被害規模の全体像がイメージできていない恐れがあり、意思決定や

見通しに支障が生じることが懸念された。②全庁体制で災害対応が出来ていない恐れがあった。BCP は作成していたものの、早期に災害時体制に移行することが出来なかったため、危機管理部局へ業務が集中した。現場部署など（避難所、福祉施設、窓口部署）と市役所中枢との連携が不足している恐れがあった。③本部会議では、進行役を置かない議事運営となっており、各部署での報告にとどまっていた。④福祉部局では避難行動要支援者名簿を活用した災害時要配慮者の安否やニーズ把握に苦慮した。⑤被害認定調査と罹災証明書交付業務に追われ、住民に提供する支援メニューの整理に時間を要し、周知も十分に行われていないことが懸念された。

6月22日以降、危機管理室に最寄りの会議室が災害対策本部の事務局兼支援チームの待機スペースとなった（写真 3-10）。大阪府や関西広域連合（兵庫県）のリエゾンが常駐し、センターもここを拠点に支援活動を行った。災害対策本部会議において、現状の報告だけでなく、記録を残して今後の災害対応の方針を明確にすること、全庁的に対応するなどをアドバイスし、本部会議の改善に寄与した。23日以降、本部会議ではホワイトボードやモニターが用いられ、部局間連携が必要な事案についての調整も積極的に行われた（写真 3-11）。

25日から1階の総合センターで罹災証明書の交付が開始され、大阪府市町村課や関西広域連合などからのリエゾンの応援も入った。



写真 3-10 リエゾンの部屋(06.23 撮影)

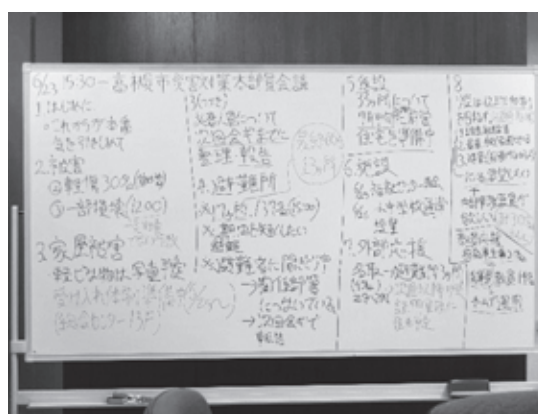


写真 3-11 災害対策本部会議の記録(06.23 撮影)



写真 3-12 災害対策本部の様子(06.26 撮影)



写真 3-13 罹災証明発行会場(07.04 撮影)

(3) 茨木市災害対策本部

茨木市も震度 6 弱を観測し、比較的大きな被害が出た。茨木市役所は、茨木 (JR 西日本)、茨木市駅 (阪急電鉄) の両駅の間であり、中心市街地に立地している。茨木市役所近くの茨木神社は石燈籠や塀が倒れ (写真 3-14)、ブルーシートをかけた家屋 (写真 3-15) も多数見られた。

6 月 18 日午後、先遣隊は市役所に入った。災害対策本部事務局運営は危機管理課で行っていたが、各部局に災害対応の機能が分散されており、危機管理体制は比較的機能していた。ただし、各部局の情報集約・業務の進捗確認や情報収集に危機管理課の時間的負担が懸念された。危機管理課内のホワイトボードでは、即時的に被害状況を更新し、今後の方針は危機管理監の部屋で議論されていた。本部会議も機能していたが、災害対策本部会議は初動期は 1 日 5 回開催と多く、その後 3 回に集約していった。ただし、本部会議には幹部のみ参加しており、他の職員やリエゾンへの情報共有が不足していた恐れがある。

リエゾンの活動用スペースは、自衛隊については危機管理課の執務室におかれ、その他のリエゾンは同フロアの会議室に置かれていた。外部からの問い合わせや情報対応は広報課が対応しており、市役所の各入口には、被害状況が掲示されていた (写真 3-17)。市民からの問い合わせ先として部局の電話番号をホームページに掲載していた。

当初の最大の課題は、ガスの停止による入浴支援や、ブルーシートの配布であったようである。また、家財品の片付けのニーズも高かった。中長期的には在宅の生活困窮者・要配慮者への対応が課題として挙げられていた。茨木市は、通常業務を継続させながら災害対応を行っていたので、危機管理課として他部局からの支援が得にくいことが懸念された。ボランティアや NPO/NGO との調整、避難所対応、要配慮者対策などの個別課題ごとの調整などは、危機管理課に集中していた。危機管理体制は機能しているものの危機管理部局への過度な負担が懸念されたため、センターとしてはリモート体制ではあるものの相談対応を適宜実施した。



写真 3-14 倒れた神社の塀(06.25 撮影)



写真 3-15 被害を受けた家屋(06.24 撮影)



図 3-7 本館 3 階配置図(本部会議は南館 3 階で実施)



写真 3-16 市役所の外観(06.22 撮影)



写真 3-17 入口の被害状況掲示板(06.22 撮影)



写真 3-18 危機管理課の掲示板(06.24 撮影)



写真 3-19 リエゾンの部屋(06.22 撮影)

(4) その他

今回の地震では、最大震度 6 弱を観測されたのは、高槻市、茨木市と箕面市である。研究員は高槻市と茨木市を中心に現地支援を行ったが、箕面市は、RF と情報共有しながら、現状を把握した。その他、下記の市も現地調査などを行った。

①大阪市

6 月 19 日、大阪市の中央区役所と北区役所を調査した。中央区役所の被害は、壁や窓の破損程度で軽微であった。本来は 6 階に区災害対策本部を設置することになっていたが、電車が止まったことで担当職員が参集困難となり、近隣に住んでいる職員と連絡を取り、5 階の市民協働課内に設置した（写真 3-20）。年に 1 度、近隣に住んでいる職員の参集訓練を実施していたため、災害対策本部は滞りなく開設され、幹部が到着した段階で状況把握ができるようになっていたようである。調査時には、災害対策本部は落ち着いていた。帰宅困難者や、訪日外国人への対応もスムーズに行っており、福祉避難所や一般避難所内の福祉避難スペースの対応も行っていた。

同日の 15 時半頃に北区役所に訪問したところ、自治会連合会への災害対応に関する説明会を行っている最中で、防災担当である地域課地域担当の執務室は落ち着いた雰囲気であった。4 階会議室で災害対策本部を設置していた（写真 3-21）。



写真 3-20 中央区市民協働課(06.19 撮影) 写真 3-21 北区災害対策本部外観(06.19 撮影)

②豊中市

6 月 18 日、先遣隊は 11:30 頃にセンターを出発し、14 時頃に豊中市役所に到着した。通常は約 40 分のところ 3 時間かかり、被災地へのスムーズなアクセスが困難な状況であった。豊中市役所周辺では、倒壊家屋は見られなかった。市役所は第一庁舎と第二庁舎があるが、第二庁舎の正門が被害によって封鎖されていた（写真 3-22）。庁舎の被害は複数ヶ所で見られたが（写真 3-22）、いずれも軽微と見なされたようであり、窓口業務が行われていた。全体的に、混乱している様子は見られなかった。

災害対応は、危機管理課の執務室内で行われていた。災害対策本部会議も定期的に実施さ

れており、初日は4回実施された。センターとして、被災状況や避難状況に関する情報の把握に努めた結果、高槻市や茨木市に比べ、大きな被害が出ていない様子であった。



写真 3-22 市役所の被害状況(06.18 撮影)

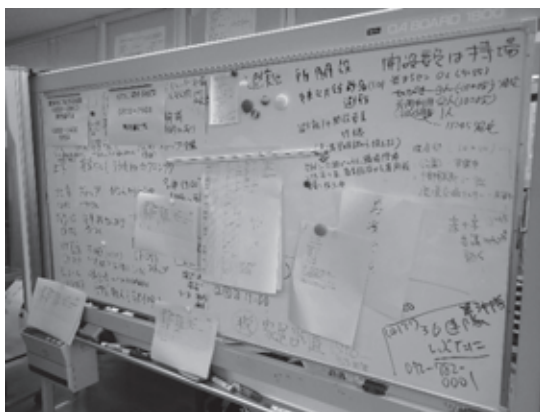


写真 3-23 被災状況が記載された危機管理課のホワイトボード(06.18 撮影)

③枚方市

6月18日16時頃、先遣隊は枚方市役所に到着した。危機管理室は別館の3階にあり、防災担当者は市民などからの電話対応に追われているようであった。写真3-24のように、壁面などに貼りつけるタイプのホワイトボードを用いて、災害状況などの情報を整理していた。災害対策本部は4階に設置されていた。総務、受付対応、情報処理、各リエゾン（国交省、自衛隊など）と各班に分かれて対応し、危機管理室職員が各班を見回っており、全体把握が出来ている様子が見て取れた。災害対策本部会議では、地図を用いて被害情報を共有し、幹部が検討事項を定めていた（写真3-25）。



写真 3-24 危機管理課の掲示板(06.18 撮影)



写真 3-25 災害対策本部の様子(06.18 撮影)



写真 3-26 災害対策本部の外観(06.22 撮影)

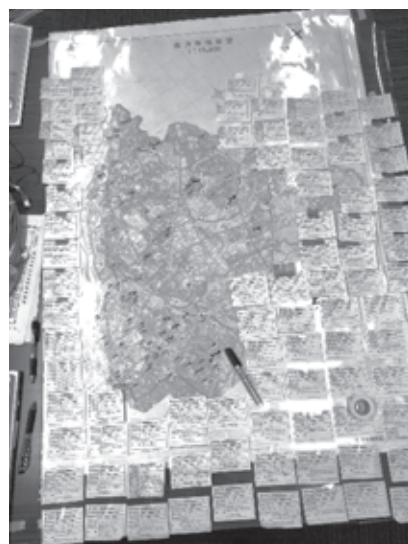


写真 3-27 災害対策本部で地図を用いた
被害情報の共有(06.22 撮影)

④摂津市

6 月 22 日に RF から、他部局に業務分散できていない恐れがあるとの情報を受け調査した。防災担当職員はわずか 4 人であり、災害対応が必ずしも全庁体制になっていなかった可能性がある。また、不慣れな災害対応で過度な負担がかかっていたと思われる。

災害対策本部は 2 階の防災管財課に設置されていた。災害対策本部会議は公開されておらず、様子はわからなかった。防災管財課が主たる災害対応を担っており、防災管財課職員および大阪府のリエゾンや、和泉市・大東市・堺市の先遣隊と情報交換を行った。その結果、本部運営はなんとかできているものの、担当者への業務集中が懸念されたため、応援として入った堺市と継続的に情報共有しつつ、堺市を通して情報提供などの支援を行った。



写真 3-28 摂津市役所の外観(06.24 撮影)



写真 3-29 災害対策本部の外観(06.24 撮影)

⑤吹田市

6月24日に吹田市を調査した。2017年に災害対策本部の立ち上げやレイアウト設置の訓練を実施したことがあったためか、写真3-30、写真3-31のように、スムーズな設置および災害対応への移行が出来ているように見うけられた。



写真 3-30 吹田市災害対策本部(06.24 撮影)



写真 3-31 災害対策本部のホワイトボード
(06.24 撮影)

3.3 支援方針の決定と実施

(1) 支援方針の決定

上記の調査結果と、RF から入ってくる情報などをもとにセンター内で検討し、次のような支援戦略を立てた。

- ① 被災自治体の本部機能の回復・強化を通じて被災地の課題解決をめざす。
- ② 機関間連携を円滑化・活発化するようなコーディネーション支援を重視する。
- ③ 主な支援先を高槻市、茨木市、摂津市の3自治体とする。

以降は、高槻市、茨木市、摂津市それぞれでの支援内容について、自治体ごとに記述する。

(2) 高槻市

高槻市の災害対応は、市立小学校のブロック塀倒壊による登校中の女児の死亡というショッキングな出来事が大きく影響した。マスコミも含め、世論がブロック塀による被害に注目し、国をあげてのブロック塀の調査につながった。ブロック塀による被害は、1978年の宮城県沖地震で10人以上の死者を出し、1981年の建築基準法改正につながった。このことから、高槻市の災害対応は、不祥事対応のような始まり方をした。そのせいもあってか、災害対策本部会議はもとより、庁舎全体が閉鎖的に感じられた。また、訪問した危機管理部局に過度に業務が集中していた。そのため、本来であれば危機管理部局に求められる、今後の対応方針の立案を行える状況になかった。効果的な災害対応を実施できる状況にするためには、危機管理部局が本来の災害対応業務ができるよう業務分担を調整するとともに、方針が決定できる災害対策本部会議運営にする必要があった。

大阪府北部地震の特徴から、在宅被災者への対応が必要になることは、明白であった。河田センター長訪問時に、上級研究員の同志社大学立木茂雄教授より、熊本地震での在宅要配慮者対応の実態と課題について、資料提供が行われた。平時に公的サービスとつながっておらず、必要な支援について声をあげることが難しい在宅要配慮者への対応は、高槻市だけでなく大阪府北部地震で被災したすべての市町村で検討すべき課題であった。

以上から、高槻市の課題として、①本部機能の不全により意思決定や見通しが立てられないこと、②現場（避難所対応の方面隊、住民対応の窓口部署、要配慮者対応の福祉部局）と市役所中枢との連携不足の2点に絞り、この課題を解決するべく支援を開始した。

災害対策本部会議の機能改善については、熊本地震の際の現地支援での経験を活かし、①危機管理監による進行と市長のリーダーシップを顕在化させることにより、方針が決定する会議にすること、②ホワイトボードを活用し、記録を徹底すること、③GISやグラフを用いて、現状を把握しやすい資料を提供すること、④会議であがった課題について、専門的知見をもとに助言を行うことの4つを実施した。

大阪府北部地震は災害としての規模は大きくなかった。そのため、災害対策本部の執務室を設置せず、原課で災害対応業務を行っていた。市役所内部で応援職員のやりとりはあった

ものの、危機管理部局に過度な業務集中が見られた。そのため、市役所全体での災害対応業務の本格化をさせる必要があった。災害対策本部室を設置し、住民からの問い合わせにはコールセンターを設置するなどすれば、根本的に解決可能と考えられたが、部屋の配置や資源状況などにより、それらの解決方法は難しいことが分かった。そのため、①回復してきた本部会議機能や部長級職員との継続的なコミュニケーションによって業務分担の改善をすること、②避難所運営に回っている人的資源を本来業務に復帰させること、③そのために必要な市役所内部の人事マネジメントの改善や、JVOAD など NPO/NGO 団体との連携を仲介し、外部から人的資源をコーディネートすることの3つを実施した。

多くの家屋被害が一部損壊にとどまる中、居室内の家財道具の転倒や破損が多かったのは、大阪府北部地震の一つの特徴であった。こういった災害の場合、要配慮者を含む在宅被災者が多く発生することは明白である。しかし彼らに対しての公的な支援メニューは多くないため、被災自治体独自で実施する必要がある。そのためにもまずはニーズを把握する必要があった。高槻市には、災害時要援護者支援事業対象者名簿という名称の避難行動要支援者名簿があり、これを活用して安否確認は行っていたが、ニーズ把握にはつながっていなかった。避難行動要支援者名簿の活用について報道があったことも影響し、郵送および電話調査でのニーズ把握調査が実施された。センターからは、熊本地震の経験談を伝えるなど、福祉部局への情報提供を行った。

(3) 茨木市

茨木市には、発災直前に実施していたセンターの研修受講者がおり、発災当初から情報共有を行っていた。災害対応そのものは比較的スムーズに実施されており、自発的に応援要請や支援要望を出していた。しかし、高槻市と同じく災害対策本部の執務室が未設置のまま災害対応業務が始まり、庁内でうまく業務分担ができていなかった。そのため危機管理部局への過度な業務負担が見られた。

以上から、①危機管理部局への業務負担集中の緩和、②茨木市が求める支援への対応の2点について、支援を行った。

危機管理部局への業務負担集中を解決するためには、課題調整などが全て危機管理課に集中している状況を改善する必要があった。そのため、マネジメント層、危機管理部局への継続的な助言を行った。また過度な業務負担の理由の一部に、一日5回の災害対策本部会議の実施があったため、これを一日2回に変更した。さらに、膨大になる危機管理部局の災害対応に関する調整業務や情報収集を軽減するために、被災経験自治体の事例・資料の提供、避難所状況の報告、個別課題に対する助言（物資支援の民間委託契約、被災マンション課題への対策、関連死認定委員会、義援金配分委員会、激甚災害指定制度、災害救助法に詳しい人材の紹介など）を実施した。さらに、他自治体の対応状況との比較のための情報を提供したり、応急危険度判定結果マップの作成支援も実施した。

その他、市役所・社会福祉協議会と JVOAD など NPO/NGO 団体との連携の仲介や、要配

慮者の安否確認やニーズ把握のための調査（ローラー作戦）提案といった具体的調整を行った。また、茨木市からの依頼により、被災現場などの記録用写真の撮影・提供も行った。

（4）摂津市

高槻・茨木方面への人員派遣が始まっていた頃、RF が摂津市を巡検していた。その際、一部の災害対応に詳しい職員に対して過度に負担が集中しており、継続的な災害対応に支障をきたす恐れがあるとの報告があった。このため、当日、高槻・茨木方面に向かっていた人員 1 名が急遽摂津市に向かい、災害対応を担当していた防災管財課を訪問した。訪問した際、上記職員が体調不良となっており、現地支援の対象に摂津市も加えることとなった。その時点ですでに、大阪府内の相互応援として堺市が摂津市に支援に入ることが決定していたため、堺市危機管理室と連携しながら現地支援を行うことにした。

状況としては、防災管財課の一部職員に対して、災害対応に関する専門的な知見や判断にかかわる問い合わせが集中していた。甚大な被害ではないことから、災害対応当初から全庁体制になっておらず、災害対応を行う防災管財課と、主に、通常業務を行う他の部局との業務量の差がすでにみられていた。また、災害対応に従事するのが初めての職員ばかりで、非常に不安を抱えていた。

以上から、摂津市の課題として、①防災管財課への業務集中、②担当職員の災害対応業務に関する不安の 2 点に絞り、この課題を解消するべく支援を開始した。

防災管財課職員の不安や業務負担集中を解消するために、①内閣府の地方都市等における地震対応のガイドラインによる災害対応業務の全体把握と進捗管理の支援、②先を見越した人材配置についての情報提供、③防災管財課と堺市、センターとの継続的なコミュニケーションの 3 つを実施した。他部局への業務の分担の実施は難しかったが、必要な人員配置については、応援支援を行っていた堺市職員の尽力もあり、業務がスムーズに実施できる程度に調整できた。

担当職員が感じる災害対応業務への不安については、担当職員の実施している内容を後押しするような情報の提供の実施を行った。要配慮者対応や被災者支援メニュー、他市町村の動向などについて、直接的もしくは堺市を通じて間接的に提供した。大阪府北部地震の特徴として、多くの住宅被害が一部損壊にとどまるため市民へ説明しやすい内容の被災者支援メニューが多くはなく、市民への説明に苦慮していた。そこで災害対応が初めての職員であっても窓口などである程度情報提供できるようにするための説明用資料としての事例集や他市町村の状況と比較しながら必要な情報を提供した。比較的小さい自治体であることから、他市町村の進捗から取り残されないよう支援する必要があると、堺市とは綿密に連絡を取り合い、支援を実施した。

3.4 支援活動の終了

次章で記述する 7 月豪雨による被害がすでに広がりつつある中、7 月 9 日にセンターとしての現地支援完了のための最終訪問を行った。7 月に入ってから各市町で家屋被害認定調査が始まり、罹災証明書発行のための申請受付が開設された。災害対応のフェーズも応急期が終わり、復旧・復興に向けて軌道に乗ってきた。被災者の生活再建に向けて、制度上使える公的資源が少なかったり、被害が拡大していた 7 月豪雨の影響でボランティアや民間の人的資源も減少し始めるなど、まだまだ課題は山積していたが、体勢を立て直した被災自治体が自律的に対応できる状態を取り戻していると判断し、現地に赴く現地支援は完了とした。各自治体の危機管理部局の職員とはつながりが出来ているため、相談に乗ったりするなど、遠隔での支援は継続している。

なお、本稿執筆時点では、またブルーシートのかかっている住宅等が多くみられ、現地に訪問するたびに被災者の生活再建はまだ道半ばとなっていることを実感させられる。本災害で犠牲となった方のご冥福と被災者の早期生活再建を願い、本稿をしめくりたい。

第4章 7月豪雨

4.1 愛媛県

4.1.1 現地支援の実施状況

(1) 発災直後の対応と現地支援体制の概要

7月豪雨で被災した4県（愛媛県、広島県、岡山県、岐阜県）に対して、人と防災未来センター（以下、「センター」と呼ぶ）では7月9日に支援活動について協議を行い、同日中に要員を派遣することになった。7月8日の愛媛県災害対策本部資料によると、15時時点での人的被害は死亡19名、安否不明7名という状況であった。

リサーチフェロー（以下、「RF」と呼ぶ）からの現地調査に入るとの情報により、センターの研究員1名を9日から先遣隊として派遣し、RFと同行することになった。翌10日には第2次隊の派遣を決定し現地支援を実施し、8月10日の第7次隊をもって継続的な現地支援を終了した。7月豪雨の被災地域は広域であったことから、各地域での状況を見て派遣要員の割り振りを行った。

表4-1に本災害の愛媛県現地支援における派遣体制を示す。

表 4-1 派遣体制

	自	至	派遣研究員	派遣決定日
先遣隊	7/9	7/10	木作	7/9
第2次隊	7/12	7/14	辻岡	7/9
第3次隊	7/14	7/15	菅野、木山	7/13
第4次隊	7/21	7/22	辻岡	7/19
第5次隊	7/26	7/26	菅野、木作	7/24
第6次隊	8/2	8/3	菅野、辻岡、楊	8/1
第7次隊	8/9	8/10	菅野	8/3

4.1.2 現地調査の状況

(1) 事前方針の決定と先遣隊の派遣

愛媛県および県内市町村の中でも特に被害が大きいとされる宇和島市、大洲市、西予市においての被害状況を確認すること、また庁内での災害対応状況を確認することが目的とされた。

また、本災害においては、愛媛県以外の被災地域である岡山県、広島県などでも被害が甚大・広域であることから、愛媛県が外部支援を十分に受けることができるのかということが懸念された。公的支援としては、関西広域連合からは「カウンターパート方式」で奈良県、徳島県の2県からの支援が決定し、8日から職員が派遣された。また総務省から要請のあった宇和島市に対しては「災害マネジメント総括支援員」として徳島県の支援が決定し、9日から職員が派遣された。しかし岡山県、広島県と比較すると、報道量の違いや交通アクセスの利便性を考えた場合、公的支援よりもボランティアなどの民間支援がの人数が集まるのかどうかも懸念された。

先遣隊が愛媛県庁に入った7月9日昼過ぎの時点では、3階の災害対策本部執務室において自衛隊、海上保安庁、内閣府防災、総務省、関西広域連合などの外部応援機関が活動を行っており、11階の災害対策本部執務室では被災者支援班と食料物資対策班が活動していたが、災害対策本部運営において特に混乱した様子は見られなかった。

9日夜に実施された災害対策本部会議においては、「行方不明者の早期発見」、「断水・家屋被害から避難生活が長期化するため避難所へのケアの実施」、「復旧・復興へ向けた正しい情報収集」など明確に目標が提示されている様子であった。

課題としては、特に被災が大きかった宇和島市、大洲市、西予市の3市に愛媛県庁からリエゾン職員を送りこんでいたが、どのような情報を収集するべきであるのかがリエゾン職員では判りかねるという状況もあり、十分に市町村からの情報があがってこず、県庁内にいる職員が災害の全体像をつかみかねていたことが挙げられた。そこでセンターには被災市町村の状況についての情報提供や対応ビジョンなどにおいて助言が求められることになった。

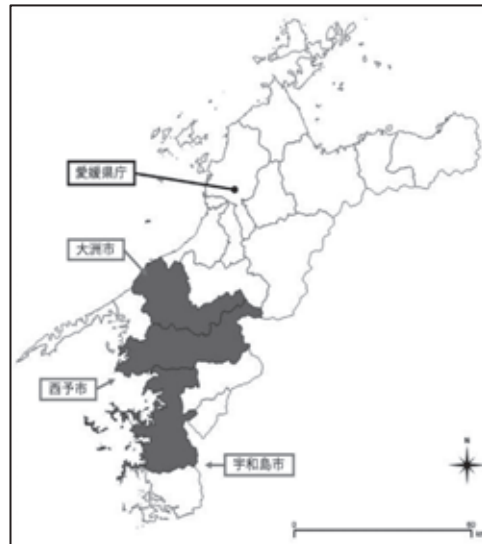


図 4-1 派遣先一覧

(2) 愛媛県災害対策本部：執務室

愛媛県庁では第一別館 3 階の会議室が災害対策本部の執務室として利用されていた（図 4-2 参照）。3 階では統括司令部の機能を中心に構成されていた。作戦司令グループとして、災害対策本部担当、災害対応担当、記録担当が部屋の中心部に配置されており、その周辺を取り囲むように情報収集・連絡班、広域応援・救助班、情報システム運用班、ライフライン・交通対策班、航空運用調整班といった班が配置されていた。また自衛隊、海上保安庁、内閣府防災、総務省、関西広域連合などの外部応援機関も同室内に配置されていた。

その後、3 階の執務室だけでは運用が困難になったため、同建物内 11 階の会議室も拡大利用されるようになった。11 階では各対策部の下に紐づく被災者支援グループ、食料物資対策グループとともに、外部からの応援職員を調整する受入調整班、人事班、国関係機関（経済産業省、厚生労働省、内閣府、防災科学技術研究所など）や医療系応援機関（DMAT、DPAT、DHEAT）で構成されていた（図 4-3）。

災害対策本部の入口付近には、誰でも意見が投函できるよう「災害対応を行ってみたいの意見・感想」を記載できるアンケート用紙が設置されており、内部・外部から関わらず検証意見を収集する配慮がされていた（写真 4-3）。

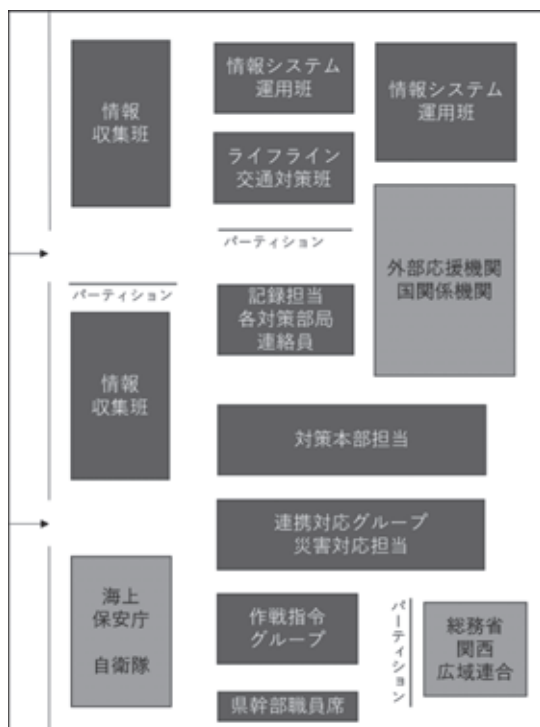


図 4-2 3 階配置図



図 4-3 11 階配置



写真 4-1 3 階災害対策本部室(07.09 撮影)



写真 4-2 11 階災害対策本部室(07.10 撮影)



写真 4-3 災害対応検証箱の設置(07.02 撮影)

また、3 階と 11 階の災害対策本部執務室では空間的隔離があったものの、情報収集班に所属する危機管理課職員達が、各組織やグループ間を意識的に行き来することで情報共有・相談をしながら部局間調整を行っていたため、状況認識の統一において大きな問題にはならなかった。

特に 11 階の災害対策本部室では外部応援機関の占める割合が多いこともあり、オープンに情報共有ができる空間となっていた。各関係機関、対策グループ間でのやり取りも、重要情報や関連事項については、担当者同士で常に情報交換が可能であったことにより、今回の災害対応における他部局・多機関連携を促したと考えられる。

(3) 愛媛県災害本部会議

災害対策本部会議は、第一別館 3 階の会議室において開催されていた。内部関係者や外部応援機関の職員などが参加しており、部屋の大きさに対して参加者が多く、会議室に人が入り切れていない状況であった。会議形態としては各部署からの報告が中心であった。



写真 4-4 災害対策本部会議の様子(左：07.09 撮影、右：07.12 撮影)

4.1.3 支援方針の決定と実施

愛媛県庁では、災害対策本部の運営に資する支援活動を行った。センターのマネジメント研修の受講経験者が防災危機管理課にいたことから、彼らを通じて支援活動を行った。

(1) 被災市町村の動きについての情報共有

愛媛県職員は庁内での業務が多忙を極め、実際に被災市町村へ出向いて現場での様子を確認することができていなかった。また、県庁からのリエゾン職員を派遣するも状況がうまく掴めない状況が続いていた。特に保健福祉課からは宇和島市からの情報とニーズが上がってこないことを懸念し、NPO/NGO との情報共有会議に参加していた。研究員がネットワークを持つ NPO/NGO 職員も参加していたため、県庁との情報共有をより円滑にできるよう、人的ネットワークを繋ぐ支援を行った。その後も定期的に行われる NPO/NGO との調整会議において、被災市町村でのニーズや課題などについて相談できる場を持つことができた。

(2) 外部応援職員の紹介

愛媛県庁では被災3市（宇和島市、大洲市、西予市）から、被害認定調査や罹災証明書の交付のためのマネジメントができる外部応援職員を紹介してほしい旨の問い合わせがあった。被災者支援グループが適切な人材を探すのに苦慮をしていたため、過去にセンターの研修を受講した行政職員のうち実際の災害対応経験のある人材や、過去に被災経験のある自治体の職員で必要なマネジメント業務が可能な人物の紹介を行った。

(3) 応急危険度判定・被害認定調査にかかる資料の提供

被災市町村から多様な問合せが多く、県の被災者支援グループに電話が集中している状況であった。市町村では被災者からの問い合わせに対して対応できず、解決策を求めて県庁に連絡をしていた。被災した住民からは「罹災証明書交付の開始時期」が知らされていないことへの不満や、被害認定調査の目的を理解していない住民からの不安の声、避難所外避難者への物資提供方法の問い合わせなどが発生していた。統合すると「行政から被災者」への適切な広報・周知の欠如が原因で混乱が発生している恐れがあった。そのため、一度ワンストップセンターのように総合的に相談を受けつけ、適切・柔軟に対応・情報提供ができる場の必要性を提案した。また、過去にセンターで作成したワンストップセンターに関する資料を提供し、これは、県から市町村へ説明する際の資料の一部となった。

また、応急危険度判定にかかる各市町村の判定基準にバラつきが見られるとの懸念があったため、市町村向けに広報する資料の要望があった。そこで応急危険度判定について経験豊富な大学有識者から資料提供を受け、県庁担当者が有識者と継続的な連絡が取れるよう仲介の労をとった。同資料内容については県庁ホームページで公開し、住民にも広く周知

することで、被害認定調査前に住民が自身で被災の証拠写真を取っておくことを促すなど対策をとれるよう提案した。その際には、ホームページに限らず避難所、役所窓口、ボランティアなどを通じた周知についても提案し、内閣府から公開されている説明資料を紹介した。

(4) 災害関連死に係る情報提供

被災市町村から災害関連死に該当する可能性がある案件が上がってきたため、医療対策課職員より他県での担当部署や対応策などについて相談を受けた。過去の資料や他県担当者（新潟県、長野県、鳥取県）から収集した内容から資料を作成し、情報提供を行った。同時に災害支援にあたっている者のメンタルヘルスについての注意喚起も行った。

個別に西予市危機管理担当者から、関連死認定委員会などに関する問い合わせがあったため、一般的な手続き流れと注意点について説明を行った。

(5) 土砂撤去に係る情報提供

県内で多くの土砂災害が発生している状況から、家屋内の土砂撤去が課題になると考えられたため、土砂撤去の手段について災害救助法や廃棄物処理法などで利用できる制度をまとめた資料を土木部建設住宅課へ提供した。情報提供後に個別に問合せがあったため、研究員から過去事例などを含めた説明を行った。

(6) 長期避難に係る情報提供

土砂災害による二次被害が懸念される地域において長期避難を検討しているが、制度の基準や過去事例に関しての問合せがあった。九州北部豪雨での被災自治体の担当者（福岡県・朝倉市など）に問い合わせを行い、基本的な考え方や制度的な課題についての助言を受け、県担当者に伝えた。また危機管理部局だけでは解決しがたい課題であるため、福祉部局、土木・建築など他部局を巻き込んでの協議をするよう提案した。

(7) 避難者支援体制に係る情報提供

今後の復興に向けて、市町村が中心となった生活再建支援業務にフェーズが変わっていく上で、市町村を下支えする、県としての避難者支援体制を早期に整えることの重要性を説明した。その説明を受け、県職員からは支援組織体制案が提示され、また県独自の支援政策を作ることや県内市町村へ一体的なメニューを提示するといった考え方を盛り込んでもらうことができた。研究員からは補足資料の提供や継続的なアドバイスを実施した。

(8) 被災者生活支援に係る情報提供

被災者生活再建で利用できる制度として、過去災害で活用された地域支え合いセンター事業に関する情報を、防災危機管理課、保健福祉課の職員に提供を行った。

長期化する避難者（建築型仮設住宅・借上型仮設住宅・在宅避難者）へのケア、孤立防止の見守り、日常の生活相談支援から地域支援まで幅広く支援が行える事業であり、東日本大震災における宮城県・仙台市での取り組みを参考に熊本県で活用された枠組みで、詳細を熟知した研究員から事例導入に向けた説明・相談を行った。9月には愛媛県地域支え合いセンターが設置され（愛媛県社会福祉協議会委託）、被災市町村においても宇和島市、八幡浜市、大洲市、西予市において開設された。

（9）各被災市町村への情報提供・運営支援

研究員の個人的ネットワークも活用することで、内閣府情報先遣チームと共に被災市首長への意見交換の場へ同行した。その効果は大きく、課題共有や今後の被災地域での見通しについて首長・幹部等と共有することができた。

① 宇和島市

7月14日、内閣府と宇和島市長、市幹部とが意見交換の場を持つことができた。14日時点では土砂撤去にかかる課題（衛生上の問題、土砂撤去人員の不足）についての懸念が話題となっていた。研究員からは土砂撤去は自衛隊などの公的機関の力を借りて実施をするべきなどの提案を行い、NPO/NGOなどからの現場情報として、避難所での衛生環境や関連死について注意が必要である旨を伝えた。

この意見交換の後、副市長とは別途、先を見据えた災害対応について情報提供を行った。訪問時には、平時モードのまま災害対応がなされようとしていたため、災害対応マネジメントが確立されるように提案を行った。また幹部が情報をきちんと把握できていないよう見受けられたため、彼らへの適切な情報提供・提案から政策調整ができるような参謀的役割が必要であることを伝え、県の管理職などをつけるといった対応を提案した。また被災者生活再建など今後は部局をまたいだ事案が発生することを伝えたことから、市から組織作りの参考となる資料の要望があった。後日、副市長には関東北部豪雨での常総市での組織事例、熊本市の復興誌などの参考箇所を提示し、数日後にはプロジェクトベースでの分担表が作成されるなど大きな改善が見られた。

1週間後に再度市を訪問した際には、担当者レベルの職員と情報共有を行う機会があった。特に懸念されていたのが、被害が大きかった吉田地域での二次被害の心配で、雨が降る度に土砂災害がまた発生しないかと市側も住民側も懸念していた。

被災者対応については、被災者相談は保健福祉部の対応により、本庁以外の地域（3つの支所）でも相談が行われ、想定質問集は総務課が作成するなど、各課をまたいだ役割分担ができていた。災害対策本部会議においても、部署ごとでなく機能・業務ごとの対応報告が幹部から指示されるなどプロジェクトベースでの対応が浸透している様子であった。機能別のチーム編成は市長直轄の市長公室が作成しており、時期や課題に合わせて組みなおす考えで作成されていた。全体調整は危機管理課長が庁内を見回り、各部署での課題については毎朝の幹部会議で報告・相談して方針が決まっているようであった。

また懸念されていた要配慮者や独居高齢者への安否確認や状況調査は高齢者福祉課において継続的に支援がされていた。避難所へは保健師が巡回するなどの対応がとられていた。

7月20日より市の体制強化のため、国から宇和島特別支援チームとして、総務省、厚生労働省、環境省、防衛省などから幹部レベル職員が支援に入っており、事案決定のスピードが非常に早くなっていることが感じられた。

他方、避難所関係への支援は他県（奈良県、徳島県、福岡県など）からの応援職員による支援が入り、毎日の活動終了後に避難所チームが集まり、情報共有と課題を検討する会議が実施されていた。その日に出てきたニーズや課題は、避難所統括の教育委員会へ報告し、市の各関係部署に繋がながら解決されている様子であり、非常に良い雰囲気が進んでいた。



写真 4-5 宇和島市役所掲示板(07.14 撮影) 写真 4-6 宇和島市役所入口受付(07.14 日撮影)

② 西予市

7月14日、副市長、危機管理課長などの職員への挨拶と、危機管理担当者への相談事項について対応を行った。西予市危機管理担当職員が、センターの研修受講経験者であったことから、当初からスムーズに災害対策本部内に入ることができた。センターの研修などを通じ、西予市担当職員と愛媛県担当職員も互いに知己であったことから、県との電話による情報共有や相談などが行われていた。

西予市に対口支援団体として、熊本地震での災害対応経験が豊富な熊本市が応援で入っていたこともあり、災害対応における課題の先読み、課題解決における知見共有がなされており、他の被災市町村に比べると職員が安心して対応できている様子であった。

災害対策本部の執務室は、新庁舎5階の大会議室が利用されていた。広々とした空間であり、同室内はガラス越しで危機管理室と隣接しており、災害時利用を想定した作りとなっていた。

本部執務室奥は実働部隊として自衛隊、医療関係機関（DMAT、DPAT など）、TEC-FORCEなどの執務用の島（複数のテーブル群）が配置されていた。特に自衛隊は被災市町村3市の統合部隊が西予市を拠点にしたことから、他市に比較して広いスペースで活動を行っていた（地理的に西予市が中央に位置するという意味で出動拠点にしやすいという理由からで

あった様子)。

本部室右側の島は、応援職員エリアで、愛媛県リエゾン、県内の市町村（西条市）、熊本市、危機管理課から1名が同じ島内に机を設置していることから、情報共有がされやすい態勢が整っていた。中央の島は災害対策本部の電話受付、左側の島は情報集約と振り分けをするように機能が分かれていた。すぐ隣には幹部職員の島があり、意思決定が即座に行える体制になっていた。

特に情報収集班が各避難所連絡用として、現時点での最新情報をまとめたA0サイズの模造紙を毎日作成しており、住民への情報共有が徹底されていたところは特筆に値する。庁内用としても、応援職員や各部職員が現状認識を統一するために役立っていた。

そのほか、報道対応においては課長クラスの担当が2名で対応を行っており、そこ以外からの情報は出さないよう徹底されていた。

また、他の被災市町村に先駆けて、被災者支援ハンドブックの作成を早期から手掛けており、非常に早いタイミングでどのような支援の提供ができるのかを住民に明示されていた。

その他、個別対応としては、危機管理課より災害関連死認定委員会について問い合わせがあったため、一般的な手続きの流れや注意点について提案を行った。また産業建設部環境衛生課より公費解体についての問い合わせがあったため、九州北部豪雨の被災地である朝倉市での事例について情報提供を行った。

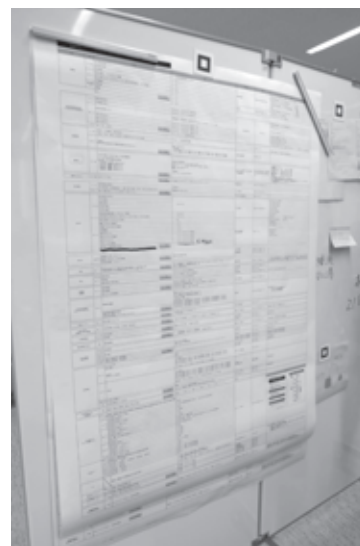


写真 4-7 西予市災害対策本部室(07.22 撮影) 写真 4-8 西予市情報共有シート(07.22 撮影)

③ 大洲市

7月14日、内閣府と大洲市長、総務部長との意見交換の場を持つことができた。被災した現地写真などを用いて現状報告と課題について議論した。訪問時においては、浸水した建物が多いこともあって、災害ゴミの片づけや防疫対策、避難所対応、水道復旧などが課題と

して挙げられていた。また、避難所対応に市職員の人手が取られているため、職員に休養を取らせると同時に、避難所集約が必要であるということも認識されていた。また、内閣府に対しては、ライフラインの復旧に向けた応援体制、技術系職員の派遣要望などが伝えられた。大洲市においては、水害による浸水被害に役所・住民ともに、ある程度慣れていたため、過去の経験をもとに初動対応は進んでいるように見られた。内閣府との意見交換の場が設けられたことにより、近隣市町村との罹災証明書交付のタイミングを揃えることや、仮設住宅・災害公営住宅の所要数を早期に見積もることなどについてアドバイスがあった。

1週間後に災害対策本部執務室を訪問した際には、応援リエゾン職員たちとの情報共有もスムーズに行われており、幹部への聞き取りからも対応は順調であった。本部室は3階の危機管理課横の会議室1・2を2部屋つなげた広い空間に設置されており、地図を多用した情報共有体制が取られていた。

さらに後日、訪問した際には2階の大ホールを利用し、罹災証明書（一般用と事業者用）、見舞金、住宅応急修理、被災者生活再建支援制度の受付までワンストップ形式による窓口対応が行われていた。同じ受付フロアでは、健康相談窓口が設けられており住民への困りごとの対応を行っているなど、その他の困りごと（災害ゴミや消毒など）にもどこか担当窓口であるのかがわかりやすく提示されていた。



写真 4-9 大洲市災害対策本部室(07.22 撮影)



写真 4-10 大洲市罹災証明等発行窓口
会場(08.03 撮影)

(10) 支援活動の終了

愛媛県においては、発災直後から数日間は、①庁内での連携体制が継続的に構築されるか、②被災市町村との連絡や情報共有が適切に行われるか、③一部の職員の過負担となる本部運営体制となっていないか、といった点に懸念があった。そのため、現地への派遣を継続することとしたが、第3次隊派遣（7月14日～15日）以降は、本部運営がある程度安定して行われていると判断できたことから、随時、電話やメール等で災害対応に関する問い合わせに対して情報提供をする体制を構築し、愛媛県への派遣頻度を減らした。第7次隊派遣（8月9日～10日）で、被災3県（愛媛県、広島県、岡山県）で中長期的な視点を持った体制構築が達成されているのを確認し、愛媛県への研究員の派遣を終了した。その後は、センターからの助言や情報提供を行う体制を継続することとした。

愛媛県においては岡山県、広島県などの他被災県に比べ、本災害への支援の手は少なかったことと思われる。そのような中でも、愛媛県・県内被災市町村の職員の皆さまは、住民のことを第一に思いながら被災者支援、復旧・復興へ向けて活動をされており、その献身的なご尽力に敬意を表する。本災害で犠牲となった方々へのご冥福をお祈りするとともに、被災した地域・住民の皆さまが新しい生活を取り戻し、さらに前進されることを心から願い、本稿を締めくくりたい。

4.2 広島県

4.2.1 現地支援の実施状況

(1) 初期の対応と現地支援体制の概要

7月豪雨では、台風7号や梅雨前線の影響により西日本を中心とした広い範囲で記録的な大雨となり、各地で甚大な被害が発生した。

広島県においては、7月6日昼過ぎから7日朝にかけて大雨となり、県内の22市町に大雨特別警報が発表された。また、9日6時45分時点の非常災害対策本部作成資料「平成30年台風第7号および前線等による被害状況等について」によれば、広島県内の人的被害はこの時点で確認されているだけでも死者36名、行方不明者17名が発生し、いずれも都道府県別では全国最大となっていた。

この災害に対して、センターは、国や被災自治体による各種の被害報告、RFなどからの情報や報道情報などをもとに、大阪府北部地震の被災地の二次災害の発生状況や、各地の被害情報などを収集していた。被害が広範囲かつ甚大となっていることから、9日9時から所内で会議を行い、同日から岡山県、広島県、愛媛県へ自主的に研究員を派遣することを決定した。広島県へは先遣隊として2名の研究員（岡山県への先遣隊を兼ねる）を派遣した。その後、翌10日には第2次隊の派遣を決定するなど、随時派遣体制を決定して現地支援を行い、8月13日の第11次隊の派遣をもって継続的な現地支援を終了した。

派遣決定を行った当時のセンターは、大阪府北部地震の被災自治体へ行っていた継続的な支援活動を概ね終了し、個別の復旧対策などに対して随時助言などを行う体制に移行した直後の状態にあり、ほぼ合間を入れずに7月豪雨の被災地への現地支援を行うこととなった。

なお、広島県内に発表されていた気象警報（大雨警報）および土砂災害警戒情報は9日未明に解除（大雨警報については大雨注意報に切替）されており、広島県への先遣隊の派遣を決定した段階では、現地入りをする上で最低限の安全性が確認されていた。

以下に本災害の現地支援における派遣体制を示す。

表 4-2 派遣体制

	自	至	派遣研究員など	派遣決定日
先遣隊	7/9	7/10	高岡、木山	7/9
第 2 次隊	7/11	7/13	中林 (7/12-)、高岡 (-7/12)、木山 (-7/12)	7/10
第 3 次隊	7/15	7/16	菅野、木山	7/13
第 4 次隊	7/18	7/18	岸江	7/17
第 5 次隊	7/20	7/22	菅野 (-7/21)、中林、辻岡 (-7/21)	
第 6 次隊	7/23	7/25	木作 (-7/24)、木山 (-7/25)	
第 7 次隊	7/25	7/27	河田 (-7/25)、楊 (7/26)、岸江	7/24
第 8 次隊	7/30	8/2	河田 (-7/30、8/1-)、木山 (-7/31) 中林 (8/1-)、松川 (7/31-8/1) 菅野 (8/1-)、木作 (8/1-)	7/26
第 9 次隊	8/3	8/3	木山	8/1
第 10 次隊	8/7	8/10	菅野 (8/8-8/9)、辻岡 (8/10)、楊 (8/9-) 木作 (8/8-8/9)、河田 (8/10) 木山 (8/9-8/10)、岸江 (-8/8)	8/3
第 11 次隊	8/13	8/13	菅野	8/10

*：交通状況などにより派遣期間が変更になったものが含まれており、派遣期間は実績を記載した。

4.2.2 現地調査の状況

(1) 事前方針の決定と先遣隊の派遣

当初は、広島県および被災市町において、防災担当部局や災害対策本部事務局を中心とした必要な庁内統制の実施、避難所における良好な生活環境の確保や、被災者の生活再建に対する支援などの対応について、中長期的な視点に基づく適切なマネジメントが図られているかを把握することとし、状況に応じて必要な支援を行うこととした。

広島県庁には、センターからの先遣隊が到着した7月9日夜の段階で、内閣府情報先遣チームをはじめとする関係省庁、関西広域連合、全国知事会、中国地方知事会、応援自治体のリエゾンなどが参集し、支援活動などを行っていた。

(2) 後方支援活動

本災害では、被災自治体に提供する資料の作成などについてセンターで待機している研究員もサポートを行った。また、支援活動中に他の災害が発生した際の配備体制を調整するなど、センター全体として支援活動をバックアップすることとした。

(3) 調査の概要

センターでは、広島県の被害状況と被災自治体の対応状況を調査するため、研究員を各被災自治体へ派遣し、現地調査を実施した。7月9日の午前中に派遣を決定し、先遣隊となる研究員はその日のうちに移動して現地に到着した夕方から早速初期調査を開始した。また、センターでは調査結果などを踏まえて随時方針検討会議を開催して支援などの方針を決定するとともに、順次研究員を派遣し、8月13日までの間、被災自治体を継続的に巡回する形で現地調査および支援を行った。

なお、現地到着以前の主な対応状況は次のとおりである。

- ・7月6日に広島市、坂町に災害救助法が適用（適用日：7月5日）された。なお、対象市町は順次を拡大され、最終的には県内13市町に適用された。
- ・7月8日には広島市に被災者生活再建支援法が適用されていた（13日には県全域に適用となった）。
- ・7月9日には防災担当大臣を団長とする政府調査団が広島県庁を訪問し、知事などとの意見交換が行われた。国に対しては、鉄道や道路の早期復旧支援、激甚災害の早期指定などの要望が行われた。
- ・総務省は、7月7日から「被災市区町村応援職員確保システム」に基づく人的支援に係る情報収集を開始し、8日には現地における情報収集のため広島県庁に職員を派遣していた。9日からは、広島県庁において、関係団体と応援職員派遣の調整に関する「現地調整会議」が開催され、応援職員の派遣調整が開始された（写真4-11）。

なお、医療対応については、「第6章 医療支援」において記す。



写真 4-11 現地調整会議および調整の状況(07.10 撮影)

(4) 先遣隊による調査時の広島県庁の状況（7月9日～10日）

広島県は7月5日午後5時15分に災害対策本部を設置した。研究員が到着した時点では、県庁北館4階危機管理センターに災害対策本部事務局が設置されており、防災担当部局の職員が中心となって対応にあたっていた。事務局には、総務、調整、分析記録、生活情報収集、災害情報収集の各グループが置かれ、危機管理部局以外からの応援職員も配置されていた。被災市町の一部には、県からリエゾンを派遣して情報収集などに当たっていた。

また、同フロアには緊急消防援助隊活動調整本部が置かれるとともに、自衛隊や海上保安庁、内閣府情報先遣チームをはじめとする関係省庁、関西広域連合、全国知事会、中国地方知事会、応援自治体のリエゾンなどが参集し、支援活動を行っていた（写真4-12）。

総務省による「被災市区町村応援職員確保システム」に基づく人的支援については、関係団体との調整を図りつつ、マッチングの調整が行われていた。

午後8時10分からは、県庁第一会議室において災害対策本部会議が開催され、知事の司会により被害状況や対応状況について情報共有が行われた。会議の様子は庁内に配信されており、応援機関も危機管理センターにおいて視聴が可能だった。知事からは、人命救助を最優先に取り組むこと、被災者の視点に立った対応を行うこと、県民へ迅速な情報提供を行うことなどが指示されていた。

10日には、県庁北館4階の第4委員会室に、支援物資の輸送や管理を担当する緊急物資調達グループ、緊急輸送グループが設置された。これらのグループは、国の関係省庁とも連携しながら業務に当たっていた。

また、ひろしまNPOセンターおよび全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下、「JVOAD」と呼ぶ）が広島県庁を訪問し、防災担当部局などに対し災害ボランティアに関する情報提供などを行っていた。これらの取組については、別項（(7) 災害ボランティアの連携）において記す。



写真 4-12 応援団体などによる支援活動の状況(左：07.09 撮影、右：07.10 撮影)

(5) 第2次隊以降による広島県庁への調査の状況

①第2次隊（7月11日～13日）の主な活動

災害対策本部事務局では、継続して被災市町からの情報収集を行っていたが、被害の全体像の把握には至っていないおそれがあった。また、危機管理部局の職員は庁内での対応に追われ、自ら現地に赴くことが困難であることが確認された。このため、センターでは現地調査による市町の状況を随時担当者へ報告し、必要な助言などを行うこととした。

また、関西広域連合が行った避難所ニーズ調査について、13日に広島県庁において報告会が行われた。調査は9市町の避難所について行われており、統一様式により避難者数、必要物品、懸念事項、所感（今後の見込み、スタッフの充実度、避難者の様子、衛生状況など）について記載されていた。避難所設置が長期化するおそれについて言及する報告も含まれていた。

②第3次隊（7月15日～16日）の主な活動

呉市、熊野町、坂町の現地調査の結果について担当者への報告を行うとともに、県が把握している被害状況と認識のズレが生じているおそれがあることを指摘した。併せて、リエゾンを活用したさらなる情報収集体制の強化や、個別案件に対して部局横断で対応するための部門統合、状況認識の統一を行う組織体制の構築などについて助言を行った。

また、応急仮設住宅の担当部局を訪問し、現状の取組状況などについて聞き取り調査を行った。

③第4次隊（7月18日）の主な活動

関西広域連合や全国知事会、中国地方知事会のリエゾンなどと意見交換を行うとともに、状況認識のすり合わせなどを行った。広島県庁においては、応援団体相互の調整などは個別に行われており、広島県による受援調整会議などの開催は確認できなかった。このため、認識統一に齟齬が生じるおそれや、応援機関が入手した情報が広島県の応急対策に必ずしも十分に活用されないおそれがあるなど、応援団体と広島県との連携調整には改善の余地があった。

また、応援団体が事務処理などを行う受援スペースが、県庁北館4階から、3階へ移設された（写真4-13）。



写真 4-13 応援団体などによる支援活動の状況(07.20 撮影)

④第5次隊（7月20日～22日）の主な活動

内閣府や関西広域連合、全国知事会、中国地方知事会などのリエゾンと意見交換を行うとともに、状況認識のすり合わせなどを行った。国の各省庁による連絡会議が定期的に行われていることが確認された。

また、防災担当部局や福祉担当部局の職員とも意見交換を行った。

⑤第6次隊～第7次隊（7月23日～27日）の主な活動

引き続き関係機関との意見交換などを行うとともに、防災担当部局の職員との意見交換や、市町の視察結果の報告などを行った。

福祉担当部局では災害救助法の処理体制について聞き取り調査を行うとともに、今後事務が大幅に増加するおそれがあることから、組織体制の強化などについて助言を行った。

また、7月24日（第6次隊）からは、総務省とも合同で市町の現地調査を行い、その状況を適宜広島県や応援団体へ情報提供するなど、現場レベルでの連携をさらに強化させた。

⑥第8次隊～第9次隊（7月30日～8月3日）の主な活動

引き続き関係機関との意見交換などを行うとともに、防災担当部局の職員との意見交換や、市町の視察結果の報告などを行った。

7月30日には関西広域連合の構成団体のリエゾンなどと、今後の支援スケジュールなどについて意見交換などを行った。また、福祉担当部局の担当者と、災害救助法の処理体制について意見交換を行った。

31日には、県庁6階で「第1回7月豪雨災害に伴う廃棄物処理に関する説明会」が、農林庁舎1階では「平成30年7月豪雨災害に係る災害救助法及び被災者生活再建支援制度等担当者説明会」が開催されていた。担当課に確認したところ、後者の説明会については、午前は広島県庁で、午後は県東部で開催するとのことだった。また、県庁5階（福祉担当部局

のフロア)の会議室に、被災者生活再建チームの執務スペースが確保され、災害救助事務などを担当する職員体制が増強されていた。当該チームへは、その後にも継続的に訪問して意見交換を行うとともに、必要に応じて既往災害の被災自治体へアドバイスを求めるよう助言を行った。

8月3日には、平成30年広島県議会8月臨時会が開会され、災害復旧などの補正予算が議決された。

⑦第10次隊(8月7日～10日)の主な活動

引き続き関係機関との意見交換などを行うとともに、防災担当部局の職員との意見交換や、市町の視察結果の報告などを行った。関係機関や応援団体のリエゾンなどはピーク時に比べてかなり減少していた。

この時点では、被災市町における被害認定調査(1次調査)は概ね終了しており、より実情に合致する住家被害数が報告されていたため、広島県としても概ねの被害規模は把握できていた。

これを受けて、広島県の関係部局を訪問し、これまでの対応状況や今後の方針などについて意見交換を行った。

人事担当部局に対しては、借上型仮設住宅の提供に要する事務量が膨大になりかねないことや、災害救助法の事務処理体制について助言を行った。

また、住宅担当部局に対しては、前述の借上型仮設住宅にかかわる助言に加え、総合的な相談窓口により被災者ニーズをくみ上げる利点があること、住宅系の施策についても福祉担当部局との連携が欠かせないことなどの助言を行うとともに、既往の被災地からノウハウを学ぶことも有効であることを説明した。

さらに、避難所運営の関係部局からも情報収集を行った。

⑧第11次隊(8月13日)の主な活動

防災担当部局、福祉担当部局、人事担当部局、住宅担当部局との意見交換を行い、広島県に対する継続的な支援は終了した。

⑨県による復興対策

7月30日に、RFから呉市の復興に係るロードマップが公表されていることについて情報提供を受けたため、翌31日に広島県の防災担当部局へ問い合わせを行った。

当該資料は、『平成30年7月豪雨災害に係る応急復旧及び今後の取組について』～天応地区生活再建へ向けたロードマップ(モデル)～』として7月26日に公表されており、広島県の企画担当部局が中心となり取りまとめたもので、呉市(天応地区)の復旧復興について今後の見通しを示すものであるとの説明を受けた。また、今回のロードマップはテストケースでもあり、今後、他の市町分も作成する予定であるとのことであった。

8月2日には企画担当部局を訪問し、担当の幹部とロードマップについての意見交換を行い、策定過程などについて情報収集を行った。その際、課題に応じて複数部局によるプロジェクトチームを創設して部局横断的に対応することや、リエゾンの体制充実などについて

て助言を行った。また、センターとして必要な支援が遅滞なく行えるよう、継続して訪問することをセンター内で申し合わせた。

ロードマップについては、9日には坂町小屋浦地区で住民説明会が開催され、地域住民への説明が行われた。住民からは、県や町に対し、当面の応急対策のみならず、再発防止策や生活再建などの課題などについて多くの質疑や要望が寄せられていた。翌10日には、坂町坂地区において同じく住民説明会がされるとのことであった。

(6) 市町への調査の状況

①広島市

a 第1回調査（7月12日）

市役所を訪問し、防災担当部局の職員からの聞き取りにより現地調査を行った。調査時点では市の体制に大きな混乱は見られず、被害の全体像を把握した上で、中長期的な視点を持ちながら対応している様子であった。

b 第2回調査（7月20日）

安芸区（矢野地区）の避難所（矢野南小学校）の視察を行った。避難所では空調が稼働しているほか、段ボールベッドが導入されていた。また、冷蔵庫が設置されており、洗濯機も導入予定とのことだった。その他、自衛隊による入浴支援が行われており、全体的に良好な環境であった（写真4-15）。

c 第3回～第4回調査（8月2日、8日）

市役所（防災担当部局、福祉担当部局、住宅担当部局）を訪問し、被災者支援や借上型仮設住宅の提供体制について意見交換を行った。



写真 4-14 広島市の被害の状況(07.20 撮影)



写真 4-15 自衛隊による入浴支援の施設(07.20 撮影)

②呉市

a 第1回調査（7月12日）

市役所を訪問し現地調査を行った。災害対策本部は市役所2階に設置されており、本部室に加えて複数の会議室で構成されていた。災害対策本部がある区画はセキュリティチェックが行われており、原則として部外者が入室できないようゾーン設定されていた。この時点では被害が甚大な天応地区と安浦地区をはじめ、5箇所に及ぶ孤立地区（計2,000人以上が滞在）への対応に追われていた。

市役所1階では7月10日から罹災証明書交付の受付が設置されていた。この受付は、7月10日に開設されたとのことだった。また、同フロアでは災害ボランティアセンターも設置され、呉市社会福祉協議会が中心となって運営されていたほか、弁護士会による相談窓口も設置されていた。

b 第2回調査（7月16日）

市役所を訪問し、現地調査を行った。市役所1階では住民相談窓口が設置されていた。窓口担当者から聞き取りしたところ、市内では複数の地区で断水が継続しており、特に川尻地区では給水施設の被災のため断水が長期化することが懸念されていた。また、同フロアでは支援物資支給、外国人相談の窓口も設置されていた。

災害対策本部事務局の区画には、災害マネジメント総括支援員の兵庫県、対口支援を行っている静岡県のほか、広島県からのリエゾンが駐在しており、各々から聞き取り調査を行った。

呉市では、要配慮者の安否確認が進められていることや、在宅避難者に対するニーズ調査などについて検討中であることなどを聞き取りした。また、公営住宅の入居者募集が開始されており、借上型仮設住宅（民間賃貸住宅）の提供についても検討中であるとのことだった。

c 第3回調査（7月21日）

市役所を訪問し、防災担当部局および静岡県からの聞き取りなどにより現地調査を行った。行方不明者の捜索や断水、孤立集落への対応は依然継続していた（写真4-16）。

市役所1階に設置されている住民相談窓口で聞き取り調査を行ったところ、担当窓口で

は被災者支援に関する庁内担当窓口や民間機関などを案内しているが、窓口対応によって得られた被災者ニーズを施策に反映させる機能は有していなかった。さらに、福祉担当部局の担当者から、要配慮者に対する対応などについて聞き取り調査を行った。

また、くれ災害ボランティアセンターを訪問し、聞き取り調査を行った（写真 4-17）。



写真 4-16 災害対策本部事務局(07.21 撮影)



写真 4-17 くれ災害ボランティアセンター(07.21 撮影)

d 第 4 回調査（7 月 25 日）

市役所を訪問し、防災担当部局および静岡県からの聞き取りなどにより現地調査を行った。市では毎朝災害対策本部会議が開催されており、継続して対応に当たっていた。対応した職員によれば、市の体制はかなり落ち着いてきているとの認識であった。

呉市は市域が広いため、各市民センター（各支所）においてニーズ把握などを行っていた。罹災証明書の交付に要する被害認定調査を 7 月内に終了させるため、交通渋滞などで県庁から往復 5 時間を要する安浦地区に関しては、25 日より 29 日まで 4 班を現地宿に宿泊させる対応を行うということであった。

また、被災件数に比して避難者数が少ないため、市としては在宅避難者について心配しているようであった。

e 第 5 回調査（8 月 1 日）

避難所環境の改善に係る実態調査のため、天応地区の避難所を訪問し、衛生環境や段ボー

ルベットの導入状況などの確認を行った。

f 第6回調査（8月2日）

市役所安浦支所において聞き取り調査を行った（写真4-18）。市役所からは交通渋滞のため、片道2時間以上を要することから、府中市訪問の後に東広島駅から車で往訪した。到着した後、支所長および静岡県から聞き取り調査を行った。

避難所には40～50名程度が避難していたが、避難所が支所（安浦市民センター）の同敷地内にある安浦まちづくりセンター1ヶ所のみに限られたため、運営については専念できる様子であった。ただ、常勤男性職員が4名しかおらず、特に夜間の人員配置について相談を受け、情報提供を行った。物資のための情報端末は支所の人間は触っていないとのことであった。また、スポットクーラーなどを設置した影響で、電源容量の余裕がないなどの説明を受けた。在宅避難者に関しては、市の保健師などが巡回訪問しているとのことであった。

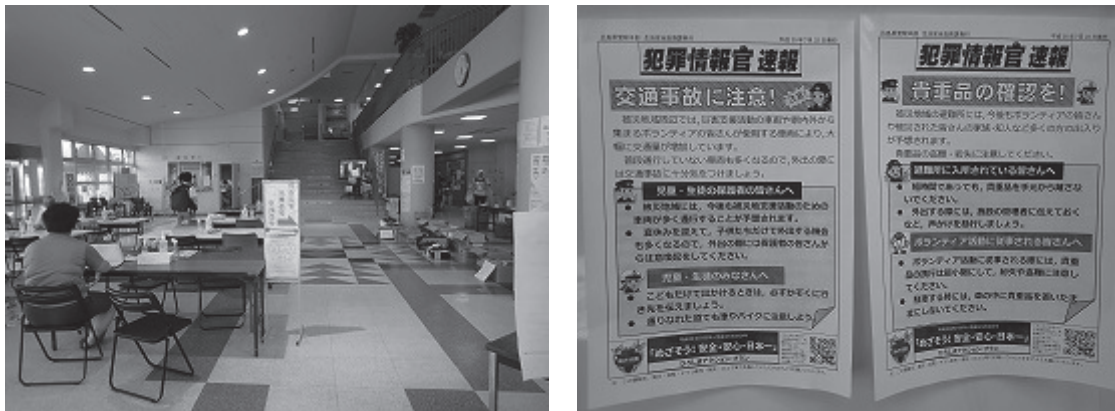


写真 4-18 安浦まちづくりセンターおよび掲示物(08.02 撮影)

③竹原市

7月24日に市役所を訪問し、防災担当部局および、対口支援を行っている浜松市からの聞き取りにより現地調査を行った。

市では、浜松市と連携し、今後の課題を明確にするるともに対処方針を検討していた。調査時点では、罹災証明書の早期交付について国や県から促されており、すでに現地調査が進められていた。在宅の高齢者などの要配慮者については、外部応援を含めた保健師の巡回により状況把握が行われていた。

また、毎日開催されている対策本部会議へは、広島県からは地方機関の幹部職員が参加しているが、県リエゾンは常駐していないとのことだった。

④三原市

a 第1回調査（7月21日）

市役所および総合保健福祉センターを訪問し、職員からの聞き取り調査を行った。市では、外部応援を含めた保健師などにより在宅要配慮者に対するローラー調査を実施しており、

その結果を今後の支援の方針決定に活用することとされていた。

また、避難所運営は福祉担当部局と教育委員会が共同で所掌しているが人員が不足しており、対応に苦慮していた。

b 第2回調査（7月25日）

総合保健福祉センターを訪問し、在宅避難者の安否確認や、避難所における支援体制について聞き取りを行った。

また、市役所を訪問し、駐在していた広島県リエゾンから、現在の対応状況や、広島県との連携の状況について聞き取りを行った。加えて、福祉担当部局の担当者からは避難者への支援物資の配布などについて聞き取りを行った。

c 第3回調査（7月27日）

市役所を訪問し、対口支援団体の名古屋市からの聞き取り調査を行った。被害認定調査は名古屋市が支援に入っており、調査対象の地区の調査をほぼ終了して、被害の規模も概ね把握されていた。

また、人事担当部局の職員とも職員派遣のニーズなどについて意見交換を行った。

当日開催された災害対策本部会議では、週末に接近が見込まれる台風への対応について議論されていた。この台風への対応のため、市では7月27日から台風対応のため避難所の開設準備を行い、翌28日15時に避難所を開設した。孤立地域に対しては、自衛隊と協力して避難支援に当たることとされていた。

⑤尾道市

7月27日に市役所を訪問し、防災担当部局の職員からの聞き取り調査を行った。被害認定調査についてはほぼ終了しており、被害規模は概ね把握されている様子だった。また、週末に接近が見込まれる台風への対応を行っているところだった。

併せて、人事担当部局の職員とも応援派遣などに係る意見交換を行った。

⑥府中市

8月2日に市役所を訪問し、総務部局や対口支援団体の宮城県などから聞き取りによる現地調査を行った。府中市では、市政始まって以来の大災害であり、市には危機管理課などの部門がなかったため、総務部が対応することとなった。

宮城県は7月末に災害マネジメント総括支援員や、罹災証明書交付の窓口対応、土木施設被害状況調査などの応援職員派遣は終えていたが、農業施設被害調査のための応援職員は翌日3日まで引き続いて支援に当たるとのことであった。

⑦東広島市

7月24日に市役所を訪問し、防災担当部局職員および、対口支援を行っている愛知県からの聞き取りにより現地調査を行った(写真4-19)。孤立集落としては計上されていないが、車両の進入ができない地区が2地区存在しており、自衛隊による物資輸送などの支援が行われていた。

市では愛知県と連携しながら罹災証明書の交付などについて対応を進めており、調査時

点では、罹災証明書の早期交付に向けて、一次調査の完了目標日程を定めて現地調査および交付作業が進められていた。

在宅の要配慮者については、福祉サービスを利用していない人を中心に状況確認を行い、支援が必要な場合には要継続支援者としてリストアップする対応が行われていた。



写真 4-19 庁舎ロビー（住まい相談窓口、罹災証明書の交付受付）(07.24 撮影)

⑧廿日市市

7 月 20 日に市役所を訪問し、防災担当部局の職員からの聞き取り調査を行った。海田町の道路啓開の支援のため、翌日から近隣市町が合同で消防団を派遣することとされていた。

⑨江田島市

7 月 23 日に市役所を訪問し、防災担当部局からの聞き取り調査を行った（写真 4-20）。

調査時点では市の体制に大きな混乱は見られず、被害の全体像を把握した上で、中長期的な視点を持ちながら対応している様子であった。

断水は 1 地区で継続していた。避難所は数人が滞在しているが 7 月中に退出が見込まれており、対応が落ち着いてきたため災害対策本部の機能は縮小傾向にあった。対口支援として石川県が入っており、本部機能などの支援を行っていた。また、県からのリエゾンは来ていないとのことだった。

併せて、福祉担当部局で福祉事業所の被災状況や、災害ボランティアセンターの状況について聞き取りを行った。江田島市被災者生活サポートボランティアセンター（江田島スポーツセンター）を訪問したところ、良好な環境で運営されていた（写真 4-20）。

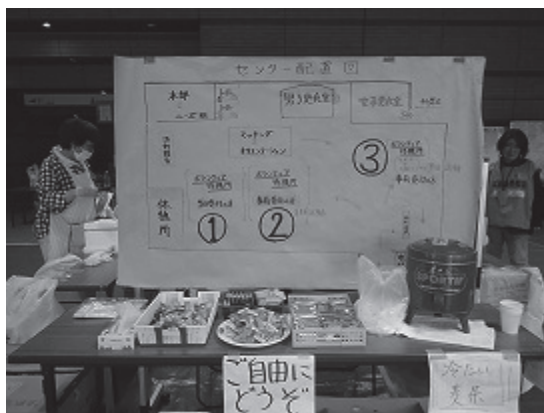
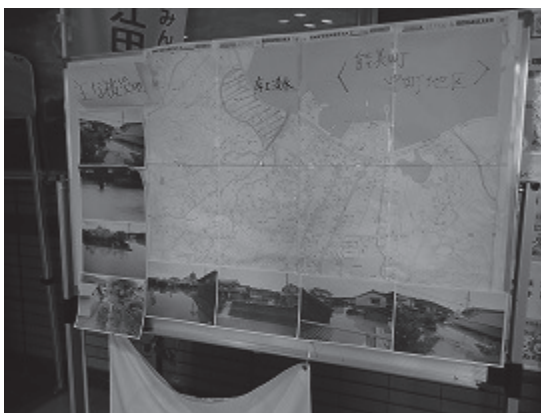


写真 4-20 本部事務局、本部会議スペース及びボランティアセンター掲示物(07.23 撮影)

⑩海田町

7 月 26 日に町役場を訪問し、防災担当部局の職員および対口支援を行っている富山県、茨城県からの聞き取り調査を行った（写真 4-21）。調査時点では、災害廃棄物の処理が課題として挙げられていた。罹災証明書に係る被害認定調査が進められており、28 日から交付することとされていた。

また、福祉担当部局からは、要配慮者の安否確認の状況について聞き取りを行った。

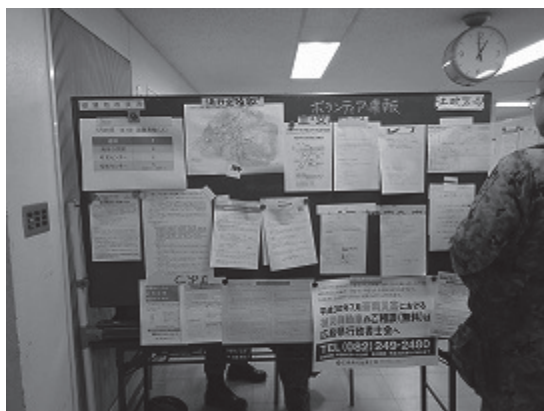


写真 4-21 聞き取り調査の状況および庁舎内掲示物(07.26 撮影)

⑪熊野町

a 第1回～第3回調査（7月16日、18日、26日）

町役場を訪問し、対口支援で支援に当たっている三重県への聞き取りにより現地調査を行った。調査時点では町の体制に大きな混乱は見られず、被害の全体像を把握した上で、中長期的な視点を持ちながら対応している様子であった（写真4-22）。

b 第4回調査（8月1日）

町役場を訪問し、三重県への聞き取りにより現地調査を行った。被害認定調査はすでに完了していた。また、町の保健師との戸別訪問なども三重県が協力して行っていた。



写真 4-22 聞き取り調査の状況および応援団体執務室(07.26 撮影)

⑫坂町

a 第1回調査（7月16日）

町役場を訪問し、災害マネジメント総括支援員および対口支援で支援に当たっている川崎市への聞き取りにより現地調査を行った。

土砂災害により甚大な被害を受けている小屋浦地区では、電気は使えるが上水道、下水道ともに使用できない状態が継続していること、個人家屋内も含め土砂の撤去が完了しておらず自衛隊や消防団、ボランティアなどにより土砂撤去が継続されていること、この時点では県からのリエゾン役場に常駐していないことなどを聞き取った。また、この段階の町による被害集計では、家屋被害は「調査中」として具体的な数値を計上しておらず、同内容が広島県にも報告されていた。

併せて、町役場に隣接する避難所（坂町町民センター）の現地調査を行った。避難所内は食料や衣服などの支援物資は避難者が自由に受け取れるように配置されており、衛生用具（マスク、消毒薬、マウスウォッシュなど）も提供されていた。また、ロビーには避難者向けの情報提供のため掲示スペースが設けられており、各種の支援策や高齢者向けの体調管理を促す掲示物が掲示され、避難者への配慮が見受けられた。一方で、環境面では冷房が稼働しているものの、室内の粉塵が多い印象を受けた。避難者は、一部の和室を除き、通常時

は土足で使用する床に寝ている状況であり、避難が長期化した場合の健康面への影響が懸念された。

さらに、小屋浦地区に立ち寄り現地調査を行った。当該集落は小規模河川に沿った谷筋で、狭隘かつ高低差が厳しい集落であり、多くの家屋が土砂災害や浸水被害を受けていた。集落内の道路はもともと幅員が狭く、重機やダンプカーの進入が困難となっており、自衛隊や消防団、ボランティアなどによる手作業を中心とした土砂排出が行われていたが、作業完了の見通しが立たない状態だった。

b 第2回調査（7月25日）

町役場を訪問し、川崎市および、応援に入っていた広島市からの聞き取りにより現地調査を行った。町では毎朝、災害対策本部会議が開催され、様々な課題の対応方針について決定がなされているとのことだった。また、罹災証明書の交付に係る被害認定調査は、1次調査を7月中に完了させる方向で対応が進められていた。

併せて、坂町ボランティアセンターを訪問し、ひろしま NPO センター担当職員との意見交換を行った。

さらに、小屋浦地区において現地調査を行った。依然として救助活動や土砂撤去が行われていたが、まだ大量の土砂が残されていた（写真 4-23）。



写真 4-23 小屋浦地区の被災状況(07.25 撮影)

c 第3回調査（7月30日）

町役場を訪問し、応援に入っていた広島市からの聞き取りにより現地調査を行った。

また、防災担当部局から聞き取り調査を行った。町内では避難所における避難者、在宅避難者ともに未だ相当数存在しており、町としてもその対応に迫られていた。避難所の運営支援などの応援団体についても派遣終了予定日が迫っており、人繰りの対応にも苦慮していた。

d 第4回調査（7月31日～8月1日）

避難所環境の改善に係る調査および現地調整のため、町役場、町社会福祉協議会、地域包括支援センターを訪問し、現状調査などを行った。町役場近傍では応急仮設住宅の建設に着

手されており、建設予定地の視察も行った。

また、坂地区（2 施設）、小屋浦地区（5 施設）の避難所を訪問し、衛生環境や段ボールベッドの導入状況などの確認を行った。地区全体がまだ土砂撤去の最中であり、避難所によっては粉塵により健康への影響が懸念される状態となっていた。

e 第5回～第6回調査（8月8日、10日）

町役場および町社会福祉協議会を訪問するとともに、情報収集を行った。併せて、小屋浦地区の避難所（3 施設）の視察を行い、支援県（和歌山県）への聞き取りなどを行った。

10日には、町役場において「7月豪雨・広島県災害支援業務に関する打ち合わせ」が行われ、支援県（和歌山県）と広島県、坂町で今後の町に対する支援体制について検討が行われた。打ち合わせにはセンターの研究員も出席し、情報収集および助言を行った。

(7) 災害ボランティアの連携

ひろしま NPO センターでは、7月9日に広島市災害ボランティア本部を立ち上げるとともに、広島県被災者生活サポートボランティアセンターと連携して、県内各市町の災害ボランティアセンター立ち上げ支援などを開始していた。また、JVOAD などの団体と連携しながら、支援活動に取り組んでいた。

また、ひろしま NPO センターおよび JVOAD では、災害ボランティアを行う NPO/NGO などの団体、個人が連携する場として「西日本豪雨災害支援ひろしまネットワーク会議（第3回会議から「平成30年7月豪雨災害支援ひろしまネットワーク会議」に改名）」への参加の呼びかけを行い、7月11日に広島市総合福祉センターにおいて第1回の会議が開催された（写真4-24）。

この会議にはセンターからも可能な限り参加し、各団体からの情報収集や、参加者との意見交換を行うとともに、喫緊に対応する必要がある情報を入手した場合、広島県や関係市町へ情報提供を行った。なお、この会議は広島市、三原市において開催され、10月30日現在、18回開催されている（写真4-25）。

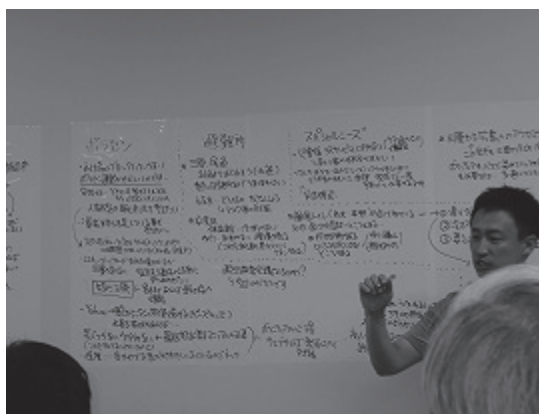


写真 4-24 第1回ネットワーク会議（広島市で開催）(07.11 撮影)

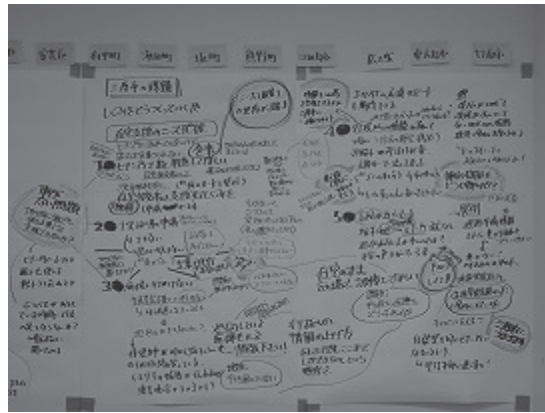


写真 4-25 第 5 回ネットワーク会議（三原市で開催）（07.25 撮影）

(8) 内閣府・総務省との協力

広島県において、市町の聞き取り調査を行うにあたり、災害マネジメント総括支援員・対口支援に関する聞き取りを行う総務省と 7 月 24 日以降、協力し調査を行った。

また、8 月 2 日の府中市・呉市安浦地区訪問の際には、総務省だけでなく、内閣府の協力を得て、センターを含む 3 団体による聞き取り調査・支援が実現した。

4.2.3 支援方針の決定と実施

(1) 支援方針の決定

センターでは先遣隊による7月9日および10日の2日間にわたり、先遣隊による現地調査を行った。現地のNPO/NGOやRFなどとの情報交換も行いながら、広島県および被災市町の状況を確認したところ、広島県、被災市町ともにこれまで経験したことのない規模の災害に対峙し、必ずしも庁内、庁外との調整や連携が十分に図られないままに目先の対応に忙殺されている状況が散見された。特に行方不明者の捜索活動が継続されている被災市町ではそれが顕著であった。

このためセンターは、この災害においては広島県内の被災自治体への支援が最も優先度が高いと位置づけ、少なくとも広島県において中長期的な視点を持った対応（政策統合や組織内調整を行うことができる調整機構の成立など）が整うまでの間は集中的な現地支援が必要であると判断し、被災自治体の対応状況などの推移を見極めながら、研究員を交代で派遣する体制を構築して現地支援を行うこととした。

(2) 広島県に対する主な支援

① 被害の概要の把握

センターによる現地調査により、広島県では、県域の被害の全体像が把握できていないおそれがあることが課題として挙げられた。推測される原因としては、そもそも被災市町が正確な被害状況を早期に把握することは極めて困難であることを広島県が十分に認識していなかったと考えられる。また、広島県と被災市町の両方で、情報収集の目的についての理解や、情報の不確実さがどの程度容認されるかといった認識に齟齬が生じていたことなどが考えられる。その他、被災市町ヘリエゾンが必ずしも十分に派遣されていなかったり、災害対策本部事務局で情報収集に当たる職員が不慣れであったりしたことなどの情報収集体制にも課題があったと考えられる。

センターでは、第2次隊以降の派遣により研究員が被災市町の現地調査を行い、広島県が把握している情報と実際の状況との間にギャップが生じていることを指摘した上、一定以上の職にある県職員を被災市町ヘリエゾンとして派遣して能動的に現地情報を収集するなど、情報収集方法の改善と、早期の被害の全体像把握を図るよう助言を行った。また、関係機関との意見交換などを積極的に行い、状況認識のすり合わせを行った。

現地で支援していたNPO/NGOとは積極的に情報共有し、特に緊急の対応を要する事案について広島県の担当部局に直接情報提供するなど、広島県とNPO/NGOとのパイプ役となりながら支援を行った。

② 状況認識の統一

広島県では状況認識の統一を図るための組織体制や仕組みが機能していないおそれがあることも課題として挙げられた。このため、部局間などでの情報のギャップが生じたり、部

局間などの調整が十分に図られないままに対応が進められていったりすることが懸念された。

センターでは広島県に対し、情報を統合管理して状況認識の統一や庁内共有を促進する組織体制を構築することや、部局間連携が必須となる被災者支援については早期に部門統合を図ることについて助言した。特に、応急仮設住宅（借上型仮設住宅を含む）の提供については様々な点で要配慮者などへの配慮が必要なため、住宅担当部局と福祉担当部局との相互連携を図るよう助言を行った。

③その他の支援

その他、広島県の関係者へは、総合相談窓口の設置、借上型仮設住宅の供給関係事務の簡素化、福祉担当部局による施策チェックの導入、災害救助法関連事務の処理体制の充実などについて助言を行ったほか、東日本大震災や熊本地震における対応事例についての情報提供などを行った。

(3) 市町に対する主な支援

被災市町に対しては、広島市、呉市、竹原市、三原市、尾道市、府中市、東広島市、廿日市市、江田島市、海田町、熊野町、坂町を順次訪問し、現地調査および支援を行った。

被災市町の状況によって調査などの内容は異なるが、主として市町の関係職員および災害マネジメント総括支援員などの応援職員などから聞き取りや、避難所などの現地確認などにより情報を収集し、必要に応じて当面の改善点や今後の被災者支援などについて助言などを行った。

また、防災科学技術研究所とも連携し、彼らが作成した集約情報の提供を行った。

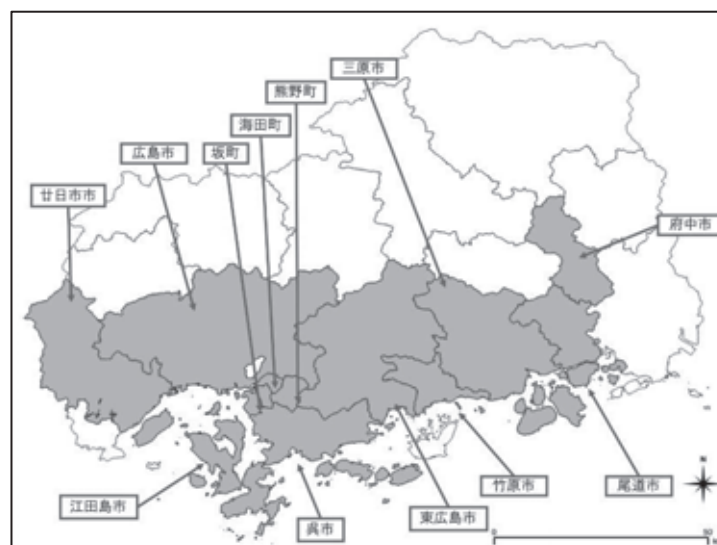


図 4-4 派遣先一覧

(4) 支援活動の終了

広島県では8月14日に災害対策本部が廃止され、同日をもって広島県災害復旧・復興本部（本部長：知事、統括プロジェクトリーダー：経営戦略審議官）が設置された。復旧・復興に向けた組織体制として、14のチームが対処する6つのプロジェクトが掲げられ、部局横断的に様々な対策を前進させる姿勢が明確化された。

センターでは、メルクマールとしていた広島県における中長期的な視点を持った体制構築が達成したものと判断し、8月13日の現地派遣をもって、現地訪問をベースとする継続的な現地支援活動を終了し、その後は被災自治体の関係者などへの適時の助言などを行う体制に切り替えた。

本災害において、本稿執筆時点ではまだ避難所が完全閉鎖に至っていないなど、各被災自治体では被災者支援、復旧・復興の動きが継続している。本災害で犠牲となった方のご冥福を祈るとともに、被災された方が復興への歩みをさらに進められることを願って本稿を締めくくりたい。

4.3 岡山県

4.3.1 現地支援の実施状況

(1) 岡山県庁での活動

センターでは、岡山県の被災状況と被災自治体の災害対応状況の調査と支援をするため、先遣隊として2名の研究員を7月9日、10日に岡山県庁へ派遣した。(表4-3)。調査日程の都合上、9日夕方にいったん広島県庁へ移動し、10日午後に再度岡山県庁を訪問したため、岡山県庁での滞在時間はそれぞれ半日もなかった。岡山県庁では、関西広域連合および、中国5県によるカウンターパート支援として入っていた鳥取県をキーパーソンとして、情報共有が行われていた。10日の受援調整会議には同席し、意見交換に参加した。避難所支援要員の応援要請にあたり、避難所状況の確認をどのようにするかが議題に上がった。そのため保健福祉部医療推進課がDMATと連携し避難所の情報を集約しており、連携してはどうかと助言を行った。

9日、10日に岡山県DMAT調整本部(以下、「県調整本部」と呼ぶ)に行き、情報共有を行った。保健福祉部医療推進課では、7月6日から県内の病院や有床診療所に対しEMIS(Emergency medical Information System)に入力を依頼していた。また、7日11時に県庁医療推進課内に県災害医療本部、県調整本部を設置し情報収集にあたっていた。8日には倉敷市真備町での避難所スクリーニングを開始していた。

表4-3 派遣体制

	自	至	派遣研究員など	派遣決定日
先遣隊	7/9	7/10	木山、高岡	7/9
第2次隊	7/10	7/10	中林、辻岡	
第3次隊	7/16	7/16	菅野、木山	7/13
第4次隊	7/24	7/24	菅野、	7/23
第5次隊	8/1	8/1	菅野、木作	7/26
第6次隊	8/13	8/13	菅野、高岡	8/10

(2) 倉敷市での支援活動

7月10日に、研究員が倉敷市役所および倉敷市、社会福祉協議会を訪問し、現地調査を行った。市役所では、1階に罹災証明書の受付窓口を設けており(写真4-24)、受付・発行まで実施されていた。担当部局の職員から聞き取ったところ、罹災証明書交付後に行うべき対応(被災者支援策の提示など)について、苦慮している様子であったことから、研究員から平成27年9月の関東・東北豪雨に係る常総市における災害対応の報告書を提供した(写真4-25)。

また、倉敷市社会福祉協議会では、担当者と意見交換を行った。物資関係に関する相談を受けたため、助言を行うとともに、前掲の報告書を提供した。



写真 4-24 倉敷市役所罹災証明書交付受付
(07.10 撮影)



写真 4-25 担当者に報告書提供(07.10 撮影)

4.3.2 現地調査の状況

(1) 岡山県庁の初動対応状況

岡山県庁では、7月5日の午後には警戒体制に移行していたが、7月6日16時30分に災害対策本部を設置し、被害状況や各市町での避難情報等の収集を行っていた。また、警察と消防団との連携や、自衛隊や医療救護班の準備・待機体制を整えていた。

(2) 災害対策本部

研究員が到着した7月9日の災害対策本部会議は、マスコミや各団体も公聴できるような公開の場で行われていた（写真4-26）。知事司会のもと、人命救助に特化した内容での各部局からの報告や、警察・消防、自衛隊、日本赤十字社などの各機関からの報告が中心であった。知事からは、救命救助を引き続きしっかり行うこと、対応のフェーズが変わりつつあること、市町村への職員の派遣を行うことなどの指示がなされていた。また、応援人員の増員による職員の交代、避難所生活者への支援や災害関連死の予防、各部局で協力し合って情報共有をしていくことなどについても言及されていた。

災害対策本部事務局は、被害情報の収集や、応援部隊との活動調整を中心に活動していた。災害救助法や罹災証明書の交付、生活再建支援などに関しては担当課で対応しており、今後別室にて機能ごとの調整グループを設置していく模様であった。

鳥取県職員をキーパーソンとして、県の受援班との連携を始めていた。知事からの指示で、今後受援調整部として本格化して立ち上げていく準備を始めていた。広い会議場に、各応援団体が一同に活動できるように、通信環境の準備もすでに始められていた。翌9日には、ここで受援調整会議が開催されていた（写真4-27）（写真4-28）。徐々に応援県や各省庁（内閣府、総務省、環境省、防衛省）、防災科学技術研究所などが加わり、13日の時点では各担当の場所（罹災証明書に係る業務支援、物資系、通信・インフラ、地図情報系など）がわかるように、配置図がホワイトボードに記されていた（写真4-29）。



写真 4-26 災害対策本部会議(07.10 撮影)



写真 4-27 応援職員活動場所(07.10 撮影)

9日の受援調整会議では、市町村の被害状況をつかんだうえで、各部局への人員のオーダーや、罹災証明書交付の体制を立ち上げるためのコーディネーターの依頼などを検討されていた。総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」に基づく対口支援に関しては、調整中であった。避難所運営の人員や、物資、受援調整に関しても、鳥取県職員を中心に会議で検討されていた。



写真 4-28 応援職員活動場所(07.10 撮影)



写真 4-29 応援職員活動場所 配置図
(07.13 撮影)

(3) 倉敷市

① 災害対策本部事務局

7月10日の時点で、倉敷市には岡山県からのリエゾン職員2名が日替わりで派遣されていた。自衛隊は災害対策本部事務局と同じフロアの別室に活動スペースを確保していたが、市の本部員会議の日程がつかめていないなど、連携に苦慮しているようであった。

災害救助法関係の業務や罹災証明書交付についてはそれぞれ担当課で対応しており、罹災証明書は10日の段階でも市役所一階に窓口を設けて受付・発行までを、福祉介護課と生活福祉課で対応していた。

倉敷市では、災害対策本部事務局の入口周辺に広報を担当する秘書課の職員が立つことで各種の問い合わせなどについて災害対策本部事務局にかかる負担の軽減が図られていた点など、注目すべき対応も見られたものの、全般的に、災害対策本部と関係部署や機関との連携は薄い印象であった。

② 倉敷市社会福祉協議会

倉敷市社会福祉協議会では、気象庁など各所からの情報を踏まえて、浸水した地域から水が引くには2週間程度要すると考えており、これを前提に災害ボランティアセンターの開設準備を進めていた。しかし、上記の予想に反して水の引きが早かったことから、急遽7月11日からボランティアセンターを開設することになった。研究員が訪問した段階では、開設に向けての場所の確保やレイアウト整備、資機材などの準備に追われていたが、地元の青

年会議所、全国社会福祉協議会、JVOAD などからの支援も確保できており、堅実に準備を進めている印象であったことから、研究員からは、過去の災害事例からの若干の情報提供を行うのみであった。

なお、ボランティアの受付方針として、開設当初は市内ボランティアに限り、13 日以降から全国のボランティアを受け入れることを予定しているとのことであった。

4.3.3 支援方針の決定と実施

センターとしては、救出・救助のフェーズが過ぎた時期に、被災者生活再建を担う組織など、中長期を見据えた体制が組まれる見通しが立つかに着目し、概ね達成しているものと判断したため、週 2 回程度の巡回的な支援体制を取ることにした。また RF や、医療支援で入る研究員から適宜情報の共有を行いながら、随時現地に入る形で継続的な支援を行うことを 17 日の現地支援調整会議で決定した。

8 月 13 日に、研究員が倉敷市役所を訪問し、健康保健福祉部長、健康長寿課長と支えあいセンターに関して話し合いを行った。

8 月 17 日に、研究員が、岡山県の依頼により県庁分庁舎で、県・市職員、県・市社会福祉協議会担当者向けに、被災者生活再建支援の手法について、講義を行った。

その後も、随時問い合わせなどに応じる遠隔的な支援を継続していった。

本稿執筆時点では、岡山県では避難所で生活されている方々や、浸水被害を受けた自宅 2 階で生活をされている方々がおられる。被災自治体では、被災者支援や、復旧・復興の政策や活動が精力的に進んでおられる。本災害で犠牲となった方々のご冥福を祈り、被災された方々が生活を整えていけることを願い、本稿を締めくくりたい。

4.4 岐阜県

4.4.1 現地支援の実施状況

(1) 現地支援の経緯

7月豪雨において、中部ブロックでは岐阜県で大きな被害が発生した。そのため三重県から岐阜県へリエゾン派遣が決定され、この際、三重県職員がセンターへ研究調査員として派遣されていたことから、同職員が三重県リエゾンとセンターの現地支援を兼務する形で岐阜県へ派遣されることとなった。

表 4-4 派遣体制

	自	至	派遣研究員など	派遣決定日
先遣隊	7/10	7/13	岸江	7/6

(2) 支援開始時の岐阜県庁の状況

岐阜県内の被害は中国・四国ブロックの被災県と比較して小さなものであったが、災害対応を初めて経験する職員が多いことに加え、災害対応に関わる業務内容は災害の規模に関わらずおおよそ同じであることから、これら災害対応業務に関する相談がいくつかあった。

岐阜県庁で支援を開始したのが7月10日と発災後日数が経過した後であったため、岐阜県庁の災害対策本部（災害情報集約センター）は落ち着いた様子であった。災害情報集約センターは、県庁4階に常設されており、県内の被害情報の集約を行っていた。被害規模についてはほぼ把握されており、岐阜県災害対策本部としては、応急期から復旧期への移行段階であるとの認識であり、既に定期的な本部会議は開催されていない状況であった。また、JR高山線が複数ヶ所で被害を受けているため、県外から観光地である高山市内への鉄道の運行が行えず、特に夏休みの観光シーズンに向けてアクセス手段を早期に回復することが課題の中心であった。

(3) 岐阜県庁における支援活動

岐阜県庁では災害対策本部は機能しており、かつ応急期から復旧期への移行段階であるという認識であったことから、岐阜県庁へは、特に被災者支援に係るノウハウと、被災市町村の現地確認結果に関する情報提供を行った。

具体的には、災害ボランティアセンターの運営ノウハウについて、三重県庁を通じて、運営ノウハウのあるみえ災害ボランティア支援センター長を紹介し、同センター長から岐阜県庁に対して運営手法のアドバイスを頂いた。また、ボランティア活動を支援するための災害派遣等従事車両証明書の発行業務を円滑に行うため、三重県庁が2017年度に実際に行っ

た作業を基に作成したマニュアルを、三重県庁を通じて提供した。さらに、今後被災者支援が中心となっていくため、県において被災者支援メニューの情報提供ができるよう、参考となる他県のホームページなどを紹介した。

市町村の状況については、県庁で業務を行う職員では現地の状況をつかみにくいとのことであったため、被災市町村の防災担当者へヒアリングを行い、その内容を被災地の状況写真も含めて電子メールにて随時提供を行った。

(4) 岐阜県内の被災市町の状況および支援内容

岐阜県内では、関市が最も大きな浸水被害を受けており、他にも郡上市でも浸水被害が発生、下呂市では土砂災害が発生している。

各市において対応状況のヒアリングを行ったところ、災害対応を初めて行うため、今後の業務の見通しが分からないといった意見が多く聞かれたことから、内閣府が作成した「市町村における水害対応の手引き」を用いて今後の対応の簡単な説明を行うとともに、同資料を提供した。

また、災害救助法が適用されたものの、どのように活用すればよいのか分からない、といった意見も多く聞かれた。そのため、災害救助法の意義と救助内容、手続きなどについて簡単に説明を行ったうえで、最終的には個別に県と相談が必要になることから、県と緊密に連絡を取り合うよう助言を行った。その他、岐阜県庁と同様、被災者からの問い合わせに対応するため、被災者支援メニューの一覧作成を助言し、参考となる市町の被災者支援メニュー一覧表などを提供した。

被災地においては、災害ボランティアセンターを通したボランティア活動のみならず、親戚縁者や地元有志などによる片付け作業が行われており、比較的早く作業が進んでいる様子であった。

4.4.2 現地調査の状況

7月10日11時頃、岐阜県庁へ到着後、副知事、危機管理部長、防災課長へ挨拶を行い、その後、防災対策監、防災企画係職員から被災状況および対応状況についてブリーフィングを受けた。JR 高山線が複数ヶ所で被害を受けているため、県外から観光地である高山市内への鉄道の運行が行えず、特に夏休みの観光シーズンに向けてアクセス手段を早期に回復することが課題であった。

ブリーフィングを受けた後、関市災害ボランティアセンターにおけるセンター運営についてノウハウの提供に関する相談があったため、三重県庁を通じて、みえ災害ボランティア支援センターのセンター長を紹介することとなった。

17時30分頃から災害情報集約センター内にて情報共有会議（写真4-30）が開催されたためこれに参加した。関市災害ボランティアセンターの運営状況などについて、現地確認を行った職員から報告が行われ、今後の方針が検討された。その際、研究員から、浸水家屋数から試算したボランティアの必要数、そして、今回の豪雨では被害が広範囲に及ぶため全国的にボランティアが不足する可能性について報告を行うとともに、運営も含めて災害ボランティア活動に慣れている団体に依頼する方が得策である旨の提案を行った。また、同行しているセンターRFから、浸水家屋数に対して避難者数が極端に少ないため、浸水家屋でそのまま生活している被災者や、要配慮者の確認が必要との助言を行った。



写真 4-30 災害情報集約センターでの情報共有会議の様子(07.10 撮影)

情報共有会議の後、岐阜県危機管理部局担当者から災害派遣等従事車両証明書発行に係る業務手順について相談があったため、三重県庁を通じて、業務マニュアルの提供と業務担当者を紹介した。

7月11日、岐阜県危機管理部局担当者と被災者支援メニューについて意見交換を行い、三重県事例や他県事例を紹介したのち、岐阜県庁を出発し、岐阜県関市で浸水被害の大きかった津保川沿いの武儀・上之保地区を、みえ災害ボランティア支援センター長など専門家

と合同で調査を行った（写真 4-31）（写真 4-32）。また、現地にて同時間帯に視察を行っていた岐阜県副知事と意見交換を行った。



写真 4-31 関市上之保地区ボランティアセンターの様子(07.11 撮影)



写真 4-32 関市上之保地区のボランティア活動状況(07.11 撮影)

その後、関市役所において、岐阜県副知事、関市長、他市役所職員、みえ災害ボランティア支援センター長や専門家などと同席のうえ、ボランティア活動および今後の被災者支援活動について意見交換（写真 4-33）を行った。その際、研究員から「市町村のための水害対応の手引き」の提供と内容の簡単な説明を行った。



写真 4-33 関市役所での意見交換の様子(07.11 撮影)

関市役所での意見交換後、関市内の災害廃棄物仮置場について確認を行った。一部の場所では混載状態で集積している状況が確認された。これら現地の状況については、岐阜県防災課へ情報提供を行った

7月12日、岐阜県危機管理部局担当者と11日の現地調査結果を踏まえ意見交換を行った後、土砂災害が多く発生している国道41号沿いの被災状況を確認するため、岐阜県庁を出発した。その後、下呂市焼石（写真 4-34）、上呂地区（写真 4-35）の土砂災害現場の確認を行った。土砂災害箇所は大規模ではないものの、山地、JR 高山線、住宅地、道路、河川が

狭い範囲に立地しているため、一つの土砂災害により多くの機能が同時被災する地理的状況であることが確認できた。



写真 4-34 下呂市焼石の土砂災害現場
(07.12 撮影)



写真 4-35 下呂市上呂の土砂災害現場
(07.12 撮影)

その後、下呂市役所を訪問し危機管理課職員と意見交換を行った。被害認定調査の実施状況、孤立地区の状況などを確認し、災害救助法の運用手法および被災者支援メニュー一覧の作成について助言を行った。最後に高山市内、飛騨市内についても現地調査を行ったが、大きな被害は確認できなかった。

7月13日、郡上市総務課、福祉課と意見交換を行った。郡上市内で被害の大きい八幡町小那比地区の対応状況について確認を行い、災害救助法の運用手法、および被災者支援メニュー一覧の作成について助言を行った。

その後、郡上市八幡町小那比地区に向かい、ボランティアの活動状況を確認した（写真4-36）。この地区においては地元住民の助け合いがしっかりしており、消防団の活動も活発で比較的片付けが早く進み、市社会福祉協議会が既に被災者へのニーズ調査に入っているとこのことであった。



写真 4-36 郡上市八幡町小那比地区のボランティア活動状況(07.13 撮影)

その後、岐阜県庁に戻り、岐阜県副知事、危機管理部長へ 12、13 日の現地調査結果について報告を行った。また、岐阜県庁では被災者支援のため、新たに県庁 4 階に緊急対策チームを立ち上げたことから、活動内容について防災対策監へヒアリングを行った。(写真 4-37)



写真 4-37 岐阜県庁内に設置された緊急対策チーム活動状況(07.13 撮影)

4.4.3 支援方針の決定と実施

前述のように、岐阜県への支援については、センターと三重県庁との協議により、センターの現地支援と三重県による岐阜県へのリエゾンとを兼務する形で派遣することになったため、中国・四国地方への支援とは別の支援体制となった。

13 日時点で岐阜県から三重県に対する支援要望がないことが確認されたことから、三重県はリエゾン派遣終了を決定した。これに併せて、センターから岐阜県への現地支援終了を決定し、当日 16 時頃に岐阜県庁を撤収した。

なお、本稿執筆時点では、本災害の検証と検証を踏まえた各種対策が既に進められている一方、被災者の生活再建はまだ道半ばとなっている。本災害で犠牲となった方のご冥福を祈るとともに、被災者の早期の生活再建、そして、次の災害への備えが一段と進むことを願って本稿を締めくくりたい。

第5章 北海道胆振東部地震

5.1 現地支援の実施状況

(1) 発災直後の対応と現地支援体制の概要

北海道胆振東部地震は2018年9月6日3時7分に発生した。震源は北海道胆振地方中東部（北緯42度41分24秒 東経142度00分24秒）であった。地震の規模は、マグニチュード6.7（暫定値）で、震源の深さは37km（暫定値）であった。

事前の基準に従い、人と防災未来センター（以下、「センター」と呼ぶ）では3時45分から所内で情報収集を開始した。同日9時からの会議において先遣隊の派遣は決定したものの、地震の影響でほぼ全道で停電が発生していたことに伴う交通の混乱から現地入りの経路確保に手間取ることとなった。最終的に、9月7日早朝羽田発の飛行機で旭川に入り、レンタカーで北海道庁を目指すこととなった。なお、新千歳空港は発災翌日の7日に再開しており、札幌との鉄道も早期に優先的に復旧されたことから、第2陣以降の派遣については関西から新千歳空港経由で空路と鉄道を用いて北海道庁に到達できている。

本地震の現地支援では、センター研究員の状況や地域事情などを総合的に勘案し、センターのリサーチフェロー（以下、「RF」と呼ぶ）であり、長く北海道内の防災に貢献していた定池祐季氏（東北大学災害科学国際研究所助教）に先遣隊への同行を依頼した。

現地の先遣隊とセンターとの電話会議を経て、9月8日には第2次隊および第3次隊の派遣が決定した。更に9月12日に行われたセンターの会議によって、9月19日までの派遣が決定した。以下に本地震の現地支援における派遣体制を示す。

表 5-1 派遣体制

	自	至	派遣研究員など	派遣決定日
先遣隊	9/7	9/11	菅野、中林（-9/9）、定池 RF	9/6
第2次隊	9/9	9/13	中林（9/11-）高岡、木山、定池 RF	9/8
第3次隊	9/12	9/15	菅野（9/13-） 辻岡（-9/14）、楊（-9/14）、木山（-9/14） 定池 RF	9/8
第4次隊	9/15	9/18	松川、岸江、定池 RF（9/16-）	9/12
第5次隊	9/17	9/19	松川、河田、定池 RF*	9/12

*：定池氏については、人と防災未来センターの支援終了後も町の要望に基づき独自に支援活動を継続。

(2) 事前方針の決定と先遣隊の派遣

発災直後からの情報収集により、全道規模の停電、札幌市清田区における液状化被害の発生、厚真町、安平町およびむかわ町での土砂災害を含む地震動による被害の3点が主要な被害（影響）と考えられた。これを踏まえ、9月6日9時以降に断続的に行われた会議を通じ、先遣隊の任務は①特に被災が厳しいと思われる札幌市および厚真町、安平町、むかわ町の被害状況を確認すること、②北海道庁および上記4市町の対応状況を確認すること、③これらの情報から今後のセンターの活動の決定に資する情報を収集すること、の3点に集約された。①については、実際に現地を巡回することで実情の把握に努めることとし、②については、北海道庁および4市町の災害対策本部において観察およびヒアリングを試みることにした。また③については、現地とセンターとで定期的に会議を開催するなどして対応することとした。これらと並行して、各自の人的ネットワークを活用した電話やメール、面談などによる情報収集を積極的に行うこととし、具体的には内閣府、青森県庁（北海道・東北8道県ブロックの幹事県）、兵庫県庁、自衛隊、防災科学技術研究所（防災科研）などから先遣隊派遣前に各機関の対応状況や方針、情勢認識などについての情報を得ることができた。



図 5-1 9月6日時点での先遣隊の派遣予定先

先遣隊は9月7日朝に羽田空港で定池氏と合流し、その後、旭川空港で関西広域連合の先遣隊である兵庫県庁職員2名と合流したのち、陸路で北海道庁を目指し、16時過ぎに到着できた。時間的な問題から、7日は北海道庁および札幌市の状況把握を行うこととし、厚真町、安平町、むかわ町での状況把握は8日以降に行うことになった。その後、支援の優先度の問題などから、厚真町、むかわ町の状況把握を優先して行うこととなった。

(3) 後方支援活動

本地震では、停電の影響などから被災自治体が多数に上ることが想定された。直前に行った西日本豪雨での現地支援の経験から、都道府県を含めた被災自治体では、他の被災自治体の被災状況や対応状況の把握が、特に発災初期においては非常に困難であると思われた。そのため、被害状況や対応状況を一覧表で整理する作業をセンターで後方支援として実施することとした。一覧表で対象とした自治体および調査項目を以下に示す。

なお、後述する対口支援団体向けに提供する資料には、総務省による類似団体のグループ分けにおいて、支援対象となった厚真町、安平町、むかわ町と同じカテゴリーに入っている支援団体管内の町村の一覧を付して提供したところ、相手自治体のイメージ把握をする上で好評を得た。

表 5-2 被災自治体の対応状況等一覧表の対象自治体と調査項目

対象自治体		調査項目
石狩 振興局 管内	札幌市	* 基礎データ（世帯数、人口） * 職員数（全職員数、一般行政職員数） * 震度 * 災害救助法、被災者生活再建支援法の適用 * 主な被害（死者、行方不明、負傷者、全壊、半壊、一部損壊、建物被害状況不明、避難所数、避難世帯数、避難者数）
	江別市 千歳市 恵庭市 北広島市 石狩市	
胆振 振興局 管内	苫小牧市	* 北海道地域防災計画上の想定被害 * 被災自治体の体制（本部、本部員会議、事務局） * 人的支援（国、他自治体）
	厚真町 安平町 むかわ町	
日高 振興局 管内	日高町	* 救出・救助・救命（消防、自衛隊、警察、海保） * 社会基盤（医療、インフラ、重要施設、水道、電気、廃棄物） * 被災者支援（避難所環境、物資、在宅等見回り活動、心のケア、ボランティア・NPO、相談窓口） * 生活再建（応急危険度判定、住宅支援、罹災証明書（実施体制：受付数：発行数）、被害認定調査、義援金等、支援メニュー掲載）
	平取町 新冠町 新ひだか町	

5.2 現地調査の状況

(1) 北海道庁の初動対応状況

北海道庁では、地下1階にオペレーションルームが設置されており、北海道庁の職員のみならず、内閣府や国土交通省北海道開発局あるいは自衛隊など国の各機関、DMAT、応援自治体などが参集していた。北海道災害対策本部の各班および応援団体はそれぞれに執務用の島（複数のテーブル群）を確保していたものの、各班が相互に訪問することなどを通して有機的に活動しており、一見した限りにおいて比較的機能しているように観察された。

災害対策本部員会議は発災後毎夕に北海道庁4階の危機対策局に併設された会議室で開催されていた。進行は副知事が行い、各部局および国の機関（主に内閣府および自衛隊）からの報告ののち、知事による訓示および指示が行われるという形式であった。

会議開催場所とオペレーションルームは別の階に設置されていたが、庁内テレビ放送を通じてオペレーションルームにおいても本部員会議の状況を把握できるよう工夫されていた。

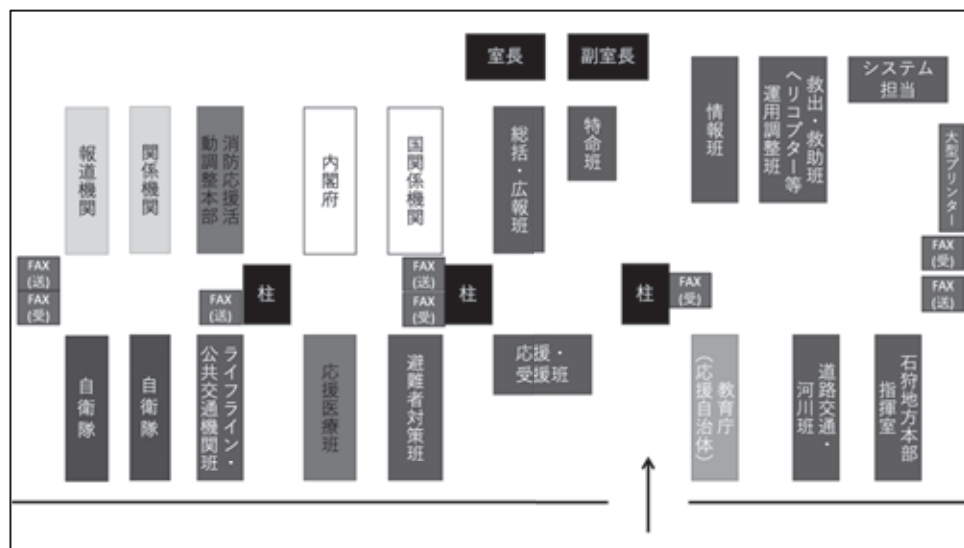


図 5-2 オペレーションルームの配置(2018年9月6-7日時点)

(2) 札幌市役所の初動対応状況

札幌市役所の災害対策本部は市役所12階に危機管理対策室分室と隣接している会議室に設置されていた。9月7日夕方に先遣隊が訪問した時点において、市の災害対策本部では、市長指示が明文化されているなど必要な統制が取れているように観察された。また、事前に最大の課題になると予想していた液状化被害についても、大規模に被災した地域は清田区の中でも限定的であること、雪害が多いなどの地域事情から区役所の税担当部署で常設的に罹災証明書の交付業務が行われており、一定の対応ノウハウがあるなど、安定的な対

応が期待できる状況であった。

(3) 厚真町の初動対応状況

厚真町は北海道中南部にある勇払郡の自治体であり、約 4,600 人の住民が約 400 平方キロメートルの町域で生活している。市街地は沿岸部（浜厚真地区）から町内を南北に流れる厚真川沿いに広がっており、町役場を含む中心地はやや内陸に入った場所に位置している。



図 5-3 厚真町の町域(1:140,000)

厚真町では本庁舎の老朽化により耐震性能が不十分であったが、本地震による倒壊などは発生しておらず、災害対策本部機能は本庁舎1階に設置されていた。町長以下、町災害対策本部では、8日の時点で行方不明者が残っていたことから捜索・救助に注力する必要があること、同時に、町内各所に開設されている避難所への避難者らへの生活支援が必要であることが認識されており、先の状況を見越した適切な情勢認識がなされていると評価できた。こうした情勢認識は具体的な活動にも反映されており、例えば発災3日目である9月8日夜の時点で避難所の代表者会議が開催されている。なお、この会議に先立ち、避難所の長期化に備えて必要となりそうな事項について、避難所の状況を見た上での助言を求められた。これへの対応として、避難所運営について専門的な知見・能力を有したNPO/NGOから町に対するアドバイスが実現するよう先遣隊メンバーによる調整を行なっている。

図5-4に北海道庁が集計した被害報に基づき、9月6日から19日にかけての厚真町における避難者数と避難所数の推移をまとめたグラフを示す。グラフには現れていないが、避難者数は7日から8日にかけて1,118名を記録したものがピークとなっていた。ライフライン（特に水道）への被害が甚大であったことから、避難所における避難者数が高い水準で推移していたことがわかる。避難者数が多く、複数の避難所に多くの被災者が分散していることは、避

難所間での環境に差を生じやすくなることから、上記のような会合を含めた、避難所環境の改善や必要な範囲での対応の統一などがこの段階での町の災害対応上も重要であった。

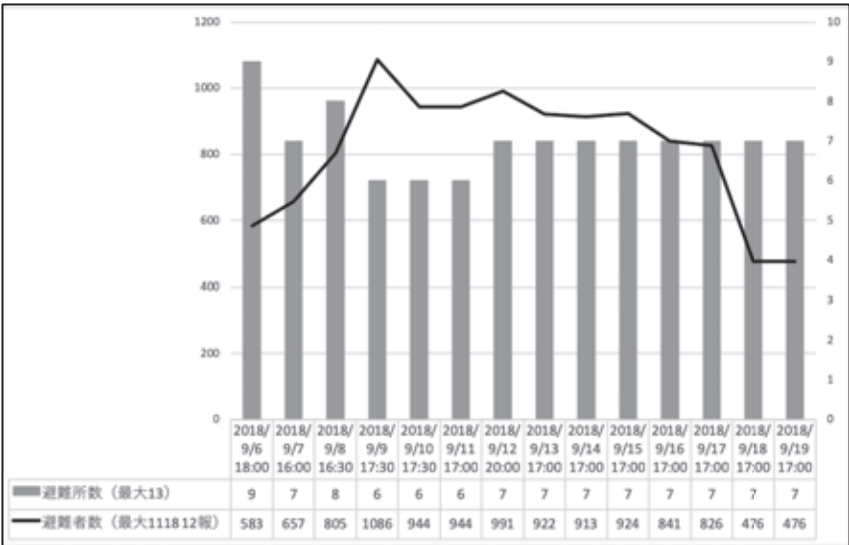


図 5-4 厚真町における避難者数と避難所数の推移(2018.09.06-09.19)

適切な対応がとられている一方、特に町が対応に苦慮しているように観察された事項として報道対応があった。これは、交通事情や発災初期から町内吉田地区の地震動による土砂崩れの空撮が大きく報道されていたことなどから取材の集中を招きやすい状況があった上、町役場 1 階入り口が記者溜まりとなってしまったため町の災害対策本部機能との間に物理的な遮蔽物がほぼない状況となっていたことなどが原因であった。

(4) むかわ町の初動対応状況

むかわ町は厚真町と同じ勇払郡の東部（厚真町の東隣）に位置する自治体である。琵琶湖の面積（671 平方キロメートル）を上回る約 711 平方キロメートルという広大な町域を有しており、北部の穂別地区と南部の鵠川地区に大別できる。現在のむかわ町は、それぞれこの 2 地区にあたる旧穂別町と旧鵠川町が合併して成立した自治体であり、町役場は鵠川地区に置かれている。これとあわせて穂別地区にも穂別総合支所が置かれており、本地震のような災害時には各地区にも災害対策本部が設置されることになっている。むかわ町には約 8,300 人の住民が居住しており、鵠川地区にある中心市街地から町域を南北に流れる鵠川に沿って住家や集落が点在している。

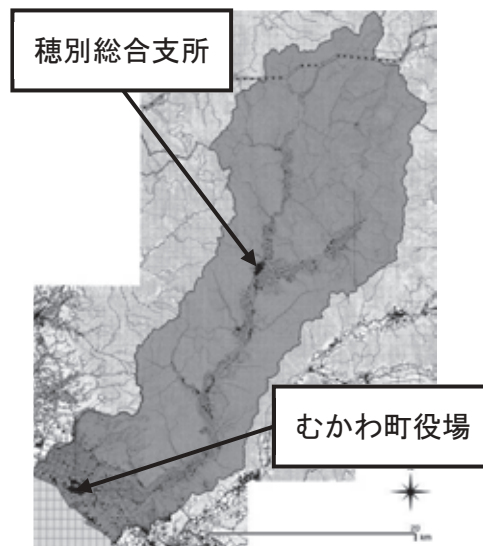


図 5-5 むかわ町の町域(1:225,000)

先遣隊派遣と並行して行っていた情報収集から、むかわ町は①震源に近く大きな地震動にみまわれていたため甚大な被害が懸念されること、②にも関わらず 7 日の時点で北海道庁のオペレーションルームなどであまり話題に上っていなかったことから、厚真町と並んで先遣隊による優先的な調査対象となっていた。

鶴川地区にあるむかわ町役場では、8 日の時点で、役場 2 階に災害対策本部室が設けられていた。情報班が対応クロノロジーを作成して壁に張り出すなど、戦術的な部分で適切な対応がとられていた一方で、意思決定が危機対策グループ主幹に過度に集中している、役場も所在する町の中心市街地で建物の倒壊が多数発生しているにも関わらず、その具体的なイメージが本部室で把握しきれていない、穂別地区の災害対策本部とは電話会議での情報共有に止まり、地区の状況や本部の対応状況を直接確認できていない、などさまざまな課題に直面していた。

こうした状況を踏まえ、先遣隊は 9 日には穂別地区災害対策本部での調査を実施した。穂別地区の災害対策本部は、発災前の勤務地にかかわらず、地区在住の町職員によって設置・運営される計画となっていた。結果的に、地域事情に明るい職員が対応にあたっていた。平素からテレビなどの難視聴地区であり、情報収集についての脆弱性が高かったが、地震に伴う停電の発生もあり、当初は本部との連絡にも事欠く（本部との通信は発災後 11 時間で復旧）状況下で、全く情報がとれず広報手段もない中での災害対応を強いられていた。先遣隊が訪問した段階では、住民全員の安否確認は終わっていたものの、地区の区域が広大であるため地震動に伴う土砂災害などの危険がある箇所の把握などが完了していないことなど、マンパワー不足に起因する対応の遅れが見られた。



写真 5-1 損傷した建物(09.13 撮影)



写真 5-2 穂別地区の災害対策本部の様子
(09.13 撮影)

(5) 応援団体間の連携の進展：全国自治体支援自治体情報交換会議の開催

北海道胆振東部地震では、北海道・東北 8 道県の枠組み（東北ブロック）で、東北各県から北海道庁に職員が派遣されていた（9 月 11 日以降は総務省の「被災市区町村応援職員確保システム」に基づく自治体間の対口支援団体となる）。初期に派遣された職員には各県の災害マネジメント総括支援員有資格者も含まれていた。7 月豪雨では、一部において対口支援団体と被災県との間で状況認識や応援の方針などについての情報共有が不十分だった面があったことから、本地震においては、対口支援団体である東北 7 県（青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県および新潟県）を中心とした応援団体と北海道庁との間での情報共有を目的とした会議体が早期に立ち上げられ、継続開催されることとなった。この会議体は何度かの名称変更を伴いながら「全国自治体支援自治体情報交換会議」と呼ばれるようになり、北海道庁、全国知事会、東北 7 県のうち現地に職員を派遣している県および総務省に加えて、先遣隊や連絡員を派遣していた関西広域連合（兵庫県、鳥取県）、更には直接支援を行っていた研究機関（防災科学技術研究所、人と防災未来センター）などが参加していた。会議は 9 日以降、1-2 回／日の頻度で開催され、主に厚真町、安平町、むかわ町の被災状況、被災者の状況およびこれらへの 3 町の対応状況についての情報共有および認識統一の場として活用されていった。同会議の内容は参加していた総務省担当者を介して、北海道副知事と国の関係機関とで定期的に行われる会議でも報告・共有されていった。



写真 5-3 全国自治体支援自治体情報
交換会議の様子(09.13 撮影)

5.3 支援方針の決定と実施

(1) 支援方針の決定

9日までの調査および活動を通じて得た情報などを踏まえ、先遣隊からは①定池氏が厚真町に町の側から派遣要望があったアドバイザーとして常駐しつつ、必要に応じて研究員からもノウハウ支援を行うこと、②むかわ町の災害対策本部機能（特に受援体制の構築）を回復の目途が立つまで、むかわ町・道庁間を往復しながら、ノウハウが入れ込める状況まで調整すること、の2点を大まかな支援方針案として提示した。その後、12日にセンターで行われた会議において、以下3点を基本とした支援方針を決定した。

- ・人と防災未来センターとして現地支援を継続すること（9月19日終了目処）。
- ・全国自治体支援自治体情報交換会議から総務省を通じ、政府現地連絡調整会議（道副知事参加）へと、比較的オフィシャルな情報伝達経路ができたので、その枠組みを利用しつつ、応援県と連携しながら、被害が大きい3町を中心とした適切な情報・ノウハウを伝達する。また、適宜、被害が大きい3町や支援者に情報・ノウハウを伝達すること。
- ・定池氏が防災アドバイザーを務めていた厚真町役場より同氏による常駐支援の要請があり、同氏が応諾したことから、厚真町については定池氏をサポートする形での支援を基本とすること。

これらの方針に基づき、センターでは、12日以降も北海道庁、厚真町役場、むかわ町役場および安平町役場の各災害対策本部や関係先を巡回し、ヒアリングなどによる情報収集や、個別の相談事項への対応を行った。

(2) 情報収集の継続

全国自治体支援自治体情報交換会議に代表されるような北海道庁で開催される各種会議への参加を基本としつつ、上記の方針に従い、厚真町役場、安平町役場およびむかわ町（町役場と穂別総合支所など）などを巡回し、町の職員や関係団体の関係者との意見交換や情報共有を行った。派遣研究員の交代日に当たる15日と17日の活動がやや低調になる傾向はあったものの、積極的に現地を巡回し、役場だけでなく、避難所への訪問や医療関係機関の動向把握などを通じて、多角的な情報収集を行い、これを北海道庁や全国自治体支援自治体情報交換会議にフィードバックしていった。

また、9月13日に苫小牧市内で開催されたNPO/NGOなどが集まる「平成30年北海道胆振東部地震情報共有会議」にも参加し、住民の状況などについての具体的な情報などを得ながら方針の確認や目標の妥当性の確認を行った。

9月18日には、第8回厚真町避難者代表会議に参加し、各避難所の現状について支援を行っている青森県を中心とした情報共有会議に参加し情報収集するとともに、後述の避難

所での生活に関する助言を求められるなどした。

9月13日から19日にかけての研究員の主な巡回先を以下に示す。

表 5-3 現地支援決定後の主な巡回先(9/13-19)

	9/13	9/14	9/15	9/16	9/17	9/18	9/19	合計
北海道庁	○	○	○	○	○	○	○	7
厚真町	○	○		○		○*		4
安平町		○		○		○		3
むかわ町	○	○		○				3
穂別支所	○				○			2
その他	四季の里 (むかわ町避難所)		札幌市	胆振東部 医療調整 本部				

*町の避難所代表者会議にも参加

(3) 個別相談への対応

災害対応上の課題に関する個別的・具体的な事項についての問い合わせや事例に関する照会などは先遣隊が現地を巡回している際にも発生していたが、支援方針が決定され、被災した3町での巡回が継続される中、状況に応じた様々な個別相談が被災自治体や応援団体から寄せられた。これらは、大きく①公費解体に関わるもの、②被災者の生活再建に関するもの、③避難所での生活に関するもの、④その他、に大別できる。各相談事項についての背景と対応状況を下表に示す。

表 5-4 個別相談への対応状況について

公費解体に関わる相談	
背景	市街地で家屋倒壊が発生していたむかわ町では、隣家を巻き込んで損傷した家屋などがあり、危険な状態があったことから、先遣隊が活動していた時期から公費解体に関する問い合わせがあった。
対応	＊公費解体を行った過去の被災自治体の事例の紹介 ＊公費解体家屋と被災者生活再建支援金の関係についての説明
被災者の生活再建に関わる相談	
背景	罹災証明書交付に向けた家屋被害認定調査が進められる中で、発行時に提示すべき被災者支援メニューの整理が北海道庁および被災市町村において共通の課題となっていたことから問い合わせがあった。

対応	* 過去の被災者支援メニュー一覧の事例紹介および現物の提供 * メニュー作成の市町村における進め方についての助言 * 被災者生活再建支援法による支援金の配布方法についての資料作成 * 都道府県における被災者生活再建支援体制の構築についての資料作成
避難所での生活に関する相談	
背景	図 5-4 に示したように、厚真町では、主にライフラインへの被害が甚大であったことなどから、避難所避難者数が多かった。そのため、特に高齢者が長期に避難所生活を送ることによる健康状態の悪化が心配されたことから問い合わせがあった。
対応	* 避難所での高齢者の健康維持の方法や事例についての資料作成
その他の相談事項への対応	
対応	* 二次災害の危険性がある地域への一般人の立ち入りを規制する方法に関する過去の事例の提供 * 復興計画の策定とその進め方について口頭で助言

(4) 見通しの提示

これらの情報収集活動や対応を踏まえつつ、全国自治体支援自治体情報交換会議に向けて、現状を整理し、今後の対応の焦点や方向性についての研究員の所見を整理したブリーフィングペーパーを作成し、適宜全国自治体支援自治体情報交換会議の場で報告を行った。これによって、応援団体の認識の統一を図り、支援の適時性・一貫性の向上を試みた。



写真 5-4 第 8 回厚真町避難者代表会議の様子(09.18 撮影)

5.4 現地からの引き揚げとその後の展望

当初の方針に従い、現地において被災自治体を直接巡回する形での支援は、対口支援団体の活動が定着してきたことを見届ける形で9月19日に終了した。

本地震での現地支援活動では比較的円滑に初期の調査および支援への移行を行うことができた。その要因として、発災以前に培った研究員やRFの人的ネットワークが奏功し、先遣隊派遣の段階から、被災側（被災自治体）と応援側（国の機関や応援自治体、NPO/NGO）の双方に研究員の知己がいる状況で活動を開始できたことが挙げられる。

加えて、大規模な災害が全国的に頻発する中で、特に直前から発生していた7月豪雨における応援・受援上の課題となっていた事項が関係機関間で共有されており、被災自治体と応援自治体とを中心とした連絡調整の枠組み（全国自治体支援自治体情報交換会議）が速やかに構築され、これへの定期的な参加が受け入れられたことも、活動が円滑に進められた大きな要因となった。

特に全国自治体支援自治体情報交換会議については、単にセンターの現地支援活動上の話題にとどまらず、今後の被災地支援においてもロールモデルとなりうる枠組みとして評価できる。今後はこうした枠組みに対する学術的な検討などを行う中で、改めてその意義や効果を検証していく必要がある。

本地震への対応は本稿執筆の時点でも各自治体で継続されており、10月末には仮設住宅の供与も開始された。本地震で亡くなった全ての方のご冥福を祈り、被災された全ての方がまずは地震後最初の冬を無事に越えて、復興への歩みを更に進められることを願って本章を締めくくりたい。

第 6 章 医療支援

災害医療は、1995 年の阪神・淡路大震災を教訓とし、その後体制が構築されてきた。具体的には、①地域の中心となる災害拠点病院の指定や整備、②超急性期に被災現場で活動できる災害派遣医療チーム（以下「DMAT」と呼ぶ）の創設と隊員の育成、③重症患者の後方搬送や被災地外への搬送、④病院の被災状況の情報システムである広域災害救急医療情報システム（以下、「EMIS」と呼ぶ）の確立である。また①～④のすべてにおいて、医療従事者と行政との連携は欠かせないものであり、防災基本計画にも記されている。しかし、2011 年の東日本大震災ではこの災害医療体制が機能した一方で、DMAT と救護班とのシームレスな支援ができなかったことや、災害拠点病院の更なる整備の必要性が指摘され、また、中長期的な医療提供体制に関して、多くの支援チームが被災地に入ることでの混乱も招いた。現在の防災基本計画では、DMAT の活動終了以降、都道府県は様々な医療チーム派遣などの協力を得て、指定避難所や救護所も含めた被災地における医療提供体制の確保・継続を図ることおよび、その調整に当たっては災害医療コーディネーターを活用することが明記されている。また保健医療体制においては、2017 年に大規模災害時の保健医療活動に関わる体制の整備の推進を目的とし、各都道府県の災害対策本部の下に、保健医療調整本部を設置するとともに、保健所において、保健医療活動チームの指揮や連絡、保健医療ニーズなどの収集および整理・分析を行うこととされた。これに伴い、厚生労働省健康局は、2018 年 3 月に、「災害時健康危機管理支援チーム（以下、「DHEAT」と呼ぶ）」を創設した。DHEAT は、超急性期から慢性期まで保健医療調整本部および保健所を応援するマネジメント支援チームである。7 月豪雨で始動し、岡山県や広島県、北海道胆振東部地震における北海道でも活動した。これまでの医療体制の構築の流れを踏まえて、第 6 章では 7 月豪雨と北海道胆振東部地震での現地支援・調査を、医療支援体制と行政との連携を中心に、EMIS 情報からの事実補足もしつつ時系列で報告する。なお災害医療における時系列は、発災からの時間経過により超急性期（発災から 3 日）、急性期（発災から 1 週間）、亜急性期（発災から 4 週間）、慢性期（1 か月以降）に分けられている。

6.1 7月豪雨における岡山県の医療対応

(1) 超急性期から急性期

① 県庁内に県災害保健医療本部、県 DMAT 調整本部設置

7月7日11時に県災害保健医療本部と岡山県 DMAT 調整本部が県庁医療推進課内に設置された。

7月8日には、消防や自衛隊、NGO 医療チームが連携して、浸水被害のあったまび記念病院からの患者や避難住民の救出活動を行った。医療サービスが必要な人については、被害がない病院に搬送された。この時点で、日本赤十字社救護班（以下、「日赤救護班」と呼ぶ）の避難所のスクリーニング（医療ニーズがある住民が避難していないか、避難所の環境のアセスメントも含む）が開始されていた。

7月9日に研究員が県庁に入った時点では、岡山県 DMAT 調整本部は医療推進課内で活動をしていた（写真 6-1）。そこには、日本赤十字社 DMAT チーム（以下、「日赤 DMAT」と呼ぶ）、災害派遣精神医療チーム（以下、「DPAT」と呼ぶ）、全日本病院協会（以下、「AMAT」と呼ぶ）、小児・周産期リエゾンが本部を置き、情報共有を実施していた。しかし密集しており、スペースに限界があったようで、今後広い会議室に移動予定とのことであった（写真 6-2）。医療推進課に設置していたこともあり、避難所の情報なども医療推進課と共有しながら進められていた。その後、本部を別室に移動した後も、医療推進課の職員がリエゾンとして同席していた。行政職員が県に設置された DMAT 調整本部に同席していることは珍しく、日頃から良好な関係性が構築されていたことに加え、当初医療推進課の執務室で活動していたことで連携する体制がより深まったものと推測された。

DMAT の医療支援方法としては、医療圏を 5 つに分け（県南西部、県南東部、高梁・新見、津山・英田、真庭）、各医療圏内の災害拠点病院内に活動拠点本部を設置し、医療支援や避難所スクリーニングを保健所と連携して行っていた。同日に県保健医療調整本部が設置され、医療から保健医療へとフェーズが移行していることを物語っていた。

② 災害対策本部内での情報共有

災害対策本部事務室では医療チームの姿は確認できず、医療推進課の職員に確認したところ、必要時に直接職員が災害対策本部事務室に行き、情報共有しているとのことであった。災害対策本部会議には、日本赤十字社（以下、「日赤」と呼ぶ）の医師が出席しており、また配布された災害対策本部会議資料には、研究員が岡山県 DMAT 調整本部で見聞きしたことや EMIS 上でも確認された事実が記載されており、災害対策本部内での情報共有が紙面上では確認できた。

(2) 急性期～亜急性期

① 保健医療活動の総合調整本部の設置

7月9日に、県災害医療本部から、保健医療活動の総合調整本部である「岡山県保健医療調整本部」へ移行し、7月11日には、岡山県 DMAT 調整本部の活動は終了した。岡山県保健医療調整本部では、超急性期から急性期にかけて、AMAT や日赤救護班により、避難所を巡回し、医療ニーズの把握と応急救護、救護所での活動を開始していた。県南西部保健医療対策本部にて、保健師チーム、DHEAT などとの連携調整が行われる仕組みができてきた。

② KuraDRO（倉敷地域災害保健医療復興連絡会議）

被害が甚大な真備地域を支援するために、倉敷市保健所内に備中保健所と共働して、7月9日に倉敷地域災害保健医療復興連絡会議（以下、「KuraDRO」と呼ぶ）が設置された。保健師や様々な医療支援組織チーム、県看護協会災害支援ナースチーム、専門ボランティアチーム、NGO チームなどが参加して情報共有を行い、避難所支援や救護所での活動調整を行った。

研究員が10日に KuraDRO の担当者に確認したところ、避難者の健康状態については顕在化している問題はないが、避難の長期化による体調悪化に懸念を持っているとのことだった。

7月23日には、医療チームなどの活動内容が、医療サービスから保健サービスに移行してきたことから、備中保健所に県南西部災害保健医療調整本部が設置され、DHEAT、保健師チーム、救護班などによる避難所などへの支援体制が構築された。



写真 6-1 DMAT 県調整本部が設置された県医療推進課
(07.09 撮影)



写真 6-2 移転後の県保健医療調整本部
(07.09 撮影)

6.2 7月豪雨における広島県の医療対応

(1) 超急性期から急性期

① 県庁内に県 DMAT 調整本部設置

7月6日22時頃に、県庁内に広島県 DMAT 調整本部が設置された。担当部局は医療介護計画課となり、その執務スペースの一画で活動した。7月8日に、3県（島根、山口、福岡）のみに対して広島県から DMAT 派遣の要請があった。

7月9日に研究員が調査に入った段階では、医療介護計画課などの保健福祉部局がある本館5階の会議室で活動をし、医療介護計画課の職員も慌ただしく出入りをしていた。DMAT 以外にも、厚生労働省の救急医療専門家も入り連携をとっていた。また、DPAT も参集し、隣室で本部設置を開始していた。DMAT は、医療圏を4つ（呉、広島中央、広島、尾三・福山・府中）に分け、各拠点病院に活動拠点本部を設け、病院支援や避難所のスクリーニングをしていた。また避難所への簡易トイレの手配なども行われていた。

② 断水に対する対応

広島県では、特に尾三医療圏（三原市、尾道市、世羅郡世羅町）での断水の影響が大きかった。EMIS によって各医療機関のライフラインの状況が集約され、断水した医療施設は、尾三医療圏の約71%であることがわかり、透析患者数と必要水量の洗い出しをしていた（写真6-3）。また、道路寸断などによる透析実施困難者への対応としては、消防機関と連携し搬送などの調整もすでに実施されていた。自衛隊の給水車によって病院の貯水槽へ水が供給されることで、断水中の病院でも病院避難（病院長が当該病院での治療の継続を不可能と判断し、入院患者をすべて他の病院などに搬送すること）は避けられていた。給水を必要とする病院では、給水の需要に対する供給が十分に行われるか不明瞭な状況ではあったが、広島県 DMAT 調整本部によって EMIS を通じて各病院の給水需要は取りまとめられ、医療介護計画課に情報提供されていた。

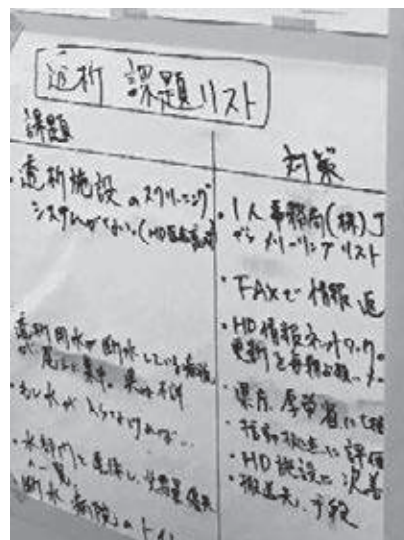


写真 6-3 広島県 DMAT 調整本部内。病院の情報、透析患者情報、課題と対策の書き出し
(07.10 撮影)

③ 災害対策本部内での情報共有

上記でみたように、広島県 DMAT 調整本部は医療介護計画課と断水の影響を受けている病院の情報を共有していた。しかし、10 日の段階では応援自治体のリエゾンが現地調査後に、病院の断水状況が危機的であると問題提起を行い、急遽近隣県や水道局に問い合わせを行うなど給水支援活動にかかわる情報把握が行われることとなった。研究員が広島県 DMAT 調整本部に確認したところ、すでに医療介護計画課ではこの件を把握して対応が図られており、災害対策本部と詳細な情報が共有されていないように見受けられた。

また、病院の貯水槽への給水については、通常の給水ポンプ車では給水口が合わない場合があるため、留意が必要である旨を、研究員から給水ポンプ車を調整している応援職員に対して助言した。その夜 20 時頃に、急遽各病院の断水の状況の確認（病院のライフライン、必要な給水量、貯水量と貯水槽の構造、透析患者への対応、現在の対応方法など）を病院に直接電話連絡で確認することとなり、研究員も手伝うこととなった。ある病院では、水の使用量を通常の 6 割まで節水し、それでも自衛隊や水道局からの給水では不足するため、病院職員が夜通しで給水所に行き水を確保している状況であった。これは特殊な例ではなく、多くの病院がそのような状況で対応していた。また、自力での移動や、搬送が可能な透析患者は、被災していない病院で透析治療を受け、その後戻ってくるなどの調整がなされており地域間での病院間連携がされていた。このような情報のとりまとめを行い、県として自衛隊などが行う給水の優先順位を示すこととなった。

広島県 DMAT 調整本部が早急に病院のライフライン状況などを収集したとしても、彼らが直接に災害対策本部への情報提供を行う仕組みが確立されていなかったため、現実的には連携している保健福祉部局が災害対策本部内で情報共有を行わなければ、被災病院や入

院患者への十分な対応には繋がらないという構造的な問題があった。今後の課題として、災害対策本部内における情報共有の横断的な仕組み（例えば水資源に関わる部局が集まり対応策を練るなど）の構築が必要である。

（2）急性期

7月10日に、DMAT班や医療対策班などで構成される広島県保健医療調整本部が設置された。DMAT班としては、超急性期での活動拠点本部活動は終息し、その後保健医療情報収集班を3つの医療圏（広島、呉、尾三）に分け活動をしていた。

日々、開催されていた医療救護班調整本部ミーティングでは、各医療支援チームが現場でのニーズ変化や状況、支援の方法などの情報共有を行っていた。各地域で医療ニーズや心のケアのニーズがあった場合は、日本医師会災害医療チーム（以下「JMAT」と呼ぶ）などや、様々な組織の心のケアチームが活動をしていた。また DHEAT の活動も保健師と連携して行われていた。

7月20日には、被害の大きい三原地域で三原地域保健医療調整本部を発足し、DHEAT や保健師、日本災害医学会災害医療コーディネートサポートチーム（以下、「災害医療コーディネートサポートチーム」と呼ぶ）などが参加し、保健医療支援について情報共有や調整が行われていた。

6.3 北海道胆振東部地震における医療対応

(1) 超急性期から急性期

① 道庁内に道 DMAT 調整本部

北海道庁内に北海道 DMAT 調整本部が設置され、道内全域の病院の情報収集のために、EMIS や電話の設置、DMAT 隊を直接派遣するなどの対応を行っていた。道内全域での停電であったため、道内に 10 ヶ所（オホーツク、釧路・根室、後志、十勝、空知、日高、道南、道北、胆振、札幌医療圏）の活動拠点本部が設置された。停電により病院機能が低下し、患者への治療が困難な場合は、自家発電や備蓄などが整っている病院への転送手配や実送を 6 日の時点から行っていた。人的支援として、DMAT ロジスティックチーム派遣調整や他県への DMAT チームの派遣要請も同日に行い、夜には到着した隊が道内で活動を開始していた。また、倒壊の恐れのある病院はなかったものの、自家発電に使用する重油や食事の備蓄、断水などによる問題は、入院患者の継続治療を大きく左右するため、備蓄での治療継続可能日数などを連日情報収集し、必要な支援を行っていた。重油や給水については、自衛隊や保健福祉部、各保健所と密に連携を取りながら、支援がおこなわれていた。例を挙げると、ある病院での自家発電設備故障に対し、災害対策本部で対応を検討し、消防車両や電源車の手配などがなされていた。また避難所支援に関しても保健所と連携しながら情報収集を行っていた。

② 災害対策本部内での情報共有

研究員が道庁に到着した 9 日夕方には、北海道 DMAT 調整本部から医療救護調整本部に移行する時期となっていた。設置場所は、災害対策本部とは別の建物であった（写真 6-4）。DMAT 隊員に確認したところ、当初は災害対策本部にリエゾンを置き連携を取りながら活動をしていたが、その後リエゾンは置かなくなった。また、医療調整本部会議には、DMAT 隊だけでなく、日赤 DMAT や自衛隊、保健福祉部、厚生労働省、DPAT、小児周産期リエゾンも参加し、各々の報告を行い、翌日の活動方針を決定し共有していた。人と防災未来センター（以下、「センター」と呼ぶ）としても、先遣隊の情報から対応が必要な避難所の情報を得ていたため、そのことを伝え、翌日には対応されたことが確認できた。北海道 DMAT 調整本部は、保健福祉部とも、活動当初より良好な関係を構築しており、自衛隊とも連携しながら、重油や給水などの支援が必要な病院についてのリスト化がされていた。また、道庁の依頼により、今後計画停電実施の可能性も否定できないため、医療機関の有床・無床での区別や、特に自家発電の有無や備蓄に関わることについての情報収集と整理を行っていた。道庁での医療調整本部会議が開催されなくなった段階では、これまで DMAT が行っていた EMIS での情報の集約と発信は、その後も随時保健福祉部が担っていた。



写真 6-4 北海道庁医療救護調整本部(09.11 撮影)

③ 急性期～亜急性期

9 日頃より、厚真総合保健福祉センター2 階には、保健所長をトップとした東胆振東部 3 町医療救護保健調整本部（以下、「3 町医療救護調整本部」と呼ぶ）が設置されつつあった。3 町とは、厚真町、安平町、むかわ町である。また、そこには日赤救護班、心のケア班の本部も設置されていた。10 日からは、3 町医療救護調整本部が本格的に始動し、9 月 11 日からは、DHEAT も加わり、災害医療コーディネートサポートチームや日赤、DHEAT の協働で事務局運営を行っていた（写真 6-5）。夕方からは、各町保健師や日赤チーム、医療チームなどが調整会議で各避難所などの情報共有を行っていた。この時期には、北海道全体の医療機関の EMIS 入力は 100% なされており、10 ケ所の活動拠点も終息していた。また、心のケアが必要な方のニーズを保健師が掴み、必要であれば日赤の心のケアチームに繋ぎ、またさらに専門家の関与が必要になれば DPAT へ繋ぐ方針が当初より取られていた。ただし、遺族などに対しては、最初から専門家（DPAT）の介入が必要な場合もあるとも言われていた。市町の保健師や道内保健師の応援や、DHEAT、日赤チームも多く活動しており、災害医療コーディネートサポートチームは DHEAT に活動を引き継ぎ、これまでの災害対応よりは早く撤収した。しかし、距離が離れた 3 町への支援の拠点を一ヶ所に統合したことにより、町の保健師の移動や各町の保健福祉課との連携への影響がなかったか懸念が残る。

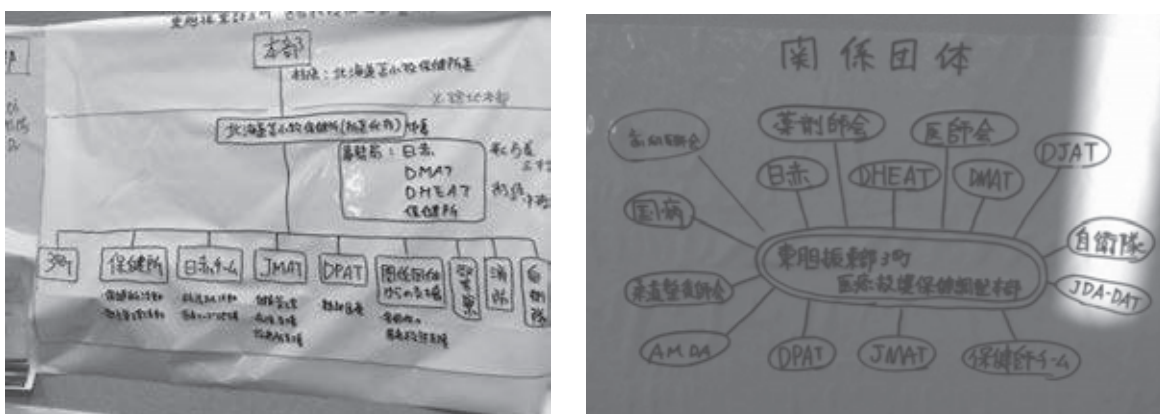


写真 6-5 東胆振東部 3 町医療救護保健調整本部組織図(09.12 撮影)

6.4 日本災害医学会災害医療コーディネートサポートチームとしての活動

災害医療コーディネーターとは、災害時に、都道府県または保健所が保健医療活動の総合調整を適切かつ円滑に行えるように支援する者であり、被災地の医療ニーズの把握や保健医療活動チームの派遣調整などを行うことを目的とし、都道府県により任命されたものである。7月豪雨では、この災害医療コーディネーターが活動する保健医療本部などの運営サポートなどを実施する要員として、日本災害医学会災害医療コーディネートサポートチームが、県の要請により学会から派遣された。今回、急性期から亜急性期における時期の被災者支援として、高岡研究員がこの活動に参加したので報告する。

(1) 岡山県

① 活動場所

倉敷市 備中保健所内 KuraDRO（倉敷地域災害保健復興連絡会議）内

②活動目的

- ・倉敷市、総社市内の保健医療従事者をささえ、地元保健医療従事者につなぐ
- ・保健医療支援関係機関や団体の情報集約と調整を行う

③活動期間

7月20日から24日（組織的な活動の最終日）まで

④組織体制

備中保健所長、倉敷市保健所長を本部長とし、事務局長は岡山県災害医療コーディネーター、参加団体はDMAT ロジスティックチーム、災害医療コーディネートサポートチーム、DHEAT、他県や自県のJMAT、AMAT、日赤救護班、DPAT、県医師会、県薬剤師会、災害支援ナース、NGO チーム、そのほか多くのボランティアの専門支援チームなどとなった（写真 6-6）。また厚生労働省や岡山県医療推進課も活動を共にした。当初は倉敷市保健所内に設置されていたが、20日に備中保健所へ移動となった。また、DHEAT チームが12日より参加したことにより、医療分野と保健分野の情報共有がさらに活発になった。

倉敷市で活動する心身に関連する専門チームは、本部で毎朝登録を行い、朝晩のミーティングで情報共有を行った。夕方の会議の運営は、DHEAT や保健所長が行った。22日頃に、備中保健所の判断で他県の支援チームの活動は終了することになり、災害処方箋の使用も終了し、通常の保健診療への移行となった。23日には、県南西部災害保健医療活動調整本部と名称を変え、DHEAT が全ての本部運営を担うことになった。

⑤活動概要

当初、避難所は指定外避難所を含め42ヶ所、4200名以上の避難者があったが、7月10日をピークに減少していた。7月23日の段階で、避難所数31ヶ所、避難者数は約2400人であった。研究員が活動した時期には、10チームの救護班が、医療ニーズがある避難所（救護所を含む）4ヶ所（岡田小学校、菌小学校、二万小学校、呉妹診療所）と、避難者や支援

者、ボランティア参加者への熱中症対応を行う3ヶ所（倉敷市市役所真備支所、まび記念病院、総社市下原地区災害ボランティアセンター）で日々活動していた。救護班の災害時診療記録から統計的にみると、皮膚疾患や創傷、災害ストレス関連諸症状や熱中症状が多くみられた。各救護班の医師が診察した場合は、共通の災害診療記録に記載をし、最終的に診療録は保健所が管理することになった。また当初より、熱中症対策、DVT（深部静脈血栓症）対策、感染症対策、心のケアがプロジェクトとして立ち上がり、避難者・支援者ともに健康被害が出ないよう予防に努めていた。

⑥コーディネイトサポートチームメンバーとしての研究員の活動

研究員は、活動後のチームから各派遣場所の情報収集を行い、翌日の派遣チームや活動場所を選定した（写真6-7）。また、各活動チームからの問い合わせ対応や、安否確認なども担当した。避難所の食事内容（弁当は1日1食でおかずは油分が多く冷めている、それ以外はパンやカップラーメンが提供されていた）について情報を得たため、DHEATや県の管理栄養士を交えて、食事提供状況の確認と改善について話し合った。加えて、今後DHEATに本部運営を引き継ぐために、書類や業務を整理した。



写真 6-6 KuraDROの様子と支援チーム一覧(07.21 撮影)



写真 6-7 左:支援先避難所等一覧(07.21 撮影)

写真 6-8 右:KuraDROでの活動様子(07.21 撮影)

(2) 広島県

① 活動場所

広島県三原市 サンシープラザ 3F 保健推進室

広島県医療救護調整本部三原分室

②活動目的

- ・ 亜急性期以降の救護体制の維持と、地域医療体制の復旧に向けた調整
- ・ 保健師の活動を支援する DHEAT との協働した活動と、DHEAT への役割の移譲

③活動期間

7 月 25 から 28 日（組織的な活動の最終日）まで

④組織体制

広島県医療救護調整本部の分室として設置された三原分室において、災害医療コーディネータサポートチームの第 3 次隊として活動した。毎夕に医療関係者調整会議（通称 TACO 会議）が開催され、地域の現状の課題や支援方法が話し合われた（写真 6-9）。三原市保健福祉課参事を中心に進行され、参加者は保健所、病院代表者、医師会、三原市保健師、3 都県保健師会（応援保健師）、DHEAT、災害医療コーディネーター等であった。

⑤活動概要

発災から 2 週間以上経過し、三原市内中心部は平常の状態に回復しつつあった。しかし、沼田川の氾濫による浸水被害の大きかった本郷地区では約 2000 世帯が浸水した影響で、未だに 7 ヶ所の避難所に計 90 名前後の住民が避難生活を送っており、沼田川沿いには複数の孤立集落も発生していた。また地域の 2 次病院が浸水被害で診療を停止しており、入院患者が約 80 名いる状態であった。本郷地区の救護所・避難所のアセスメント、医療情報が集約される体制の構築、被災病院からの全入院患者の転院に向けての支援、市担当者や市医師会担当者のサポートを行うとともに、救護所における薬剤管理体制の構築、保健師活動の連携と情報の集約、転院患者基礎データ一覧作成、医療関係有資格者ボランティアの受付や彼らへの情報共有などの対応、現地医療関係者調整会議の運営および、各種課題についての助言などを行った。



写真 6-9 広島県医療救護調整本部三原分室調整会議風景 掲示板(07.26 撮影)

⑥コーディネートサポートチームメンバーとしての研究員の活動

主に、三原市保健福祉課の職員や DHEAT 保健師、応援保健師との連携を深める活動を行った。三原市保健福祉課担当者から「支援活動者の現行の報告用紙では、被災者の様子が見えない、どんな支援をしているかもわからない」との情報があったため、支援活動内容や対象者がわかるような報告用紙を、三原市保健福祉課担当者の意見を取り入れながら作成した。その他にも、支援団体からの情報が取得できるよう、情報の伝達系統を整理した。

また、三原市保健福祉課担当者と DHEAT 保健師と話し合い、浸水地域を重点とした戸別訪問調査（ローラー作戦）にも協力をした。これまでも地元保健師や応援保健師で調整を進めていたが、書式が統一されていなかった。センターからは、他県の調査様式も参考として提供したが、今回は三原市保健福祉課の意向で、三原市で使用されているものに統一された。DHEAT だけではマンパワー不足であったため、戸別訪問調査用紙の入力を支援した。

また、同組織内であっても、他の保健福祉部門（高齢者や精神保健など）は既に対象の戸別訪問を済ませている状況がわかった。そのため、DHEAT 保健師の呼びかけにより各担当者が集まり、各々のサービスを受けている被災者の戸別訪問情報共有を行う会議の開催支援を行った。

6.5 まとめ

阪神・淡路大震災から23年が経過した。いくつかの災害支援を経て、ようやく医療部門と保健部門が被災住民に近いところで協働して活動するようになってきた。さらには、急性期から保健福祉部局や保健所をトップとした組織体制が構築されつつある。しかし、未だ多数の支援チーム（有資格者）が活動することでの被災地の混乱や、避難所や在宅避難者への度重なる訪問により住民に負担が生じるなどの課題は残る。保健・医療の現地での実践的な活動のみならず、住民一人一人の個別情報（保健師による戸別訪問情報や、医療者による情報）の共有や連携がなされなければ、住民の健康被害を防ぎ、個人に必要な支援に今後つなげることは難しい。震災関連死を防ぐ意味でも、被災地に住む住民の健康が守られるようにするためには、健康被害を防ぐことを第一とし、早い段階で平時における保健・福祉が連携した仕組みに繋げ、必要な支援が受けられるように調整することが重要である。三原市での課を横断した戸別訪問調査や、道庁での保健福祉部局と医療チームとの連携のような対応が今後も継続されるためには、平時からの関係作りが必要である。そのため、支援者には、被災自治体の災害対応マニュアルなどから連携体制と情報ルートを理解したうえで、行政組織間での円滑な情報交換ができる体制づくりが求められる。

本稿執筆時点では、避難所や仮設住宅での生活など、これまでとは生活環境が著しく変化した中で生活される方が多くおられる。そのような環境の中で、自身の心身の健康を守ることができることを、切に願い本稿を締めくくりたい。

おわりに：総括・提言

大阪府北部地震、7月豪雨、北海道胆振東部地震と、連続して発生した3災害を通して対応にあたったことで、人と防災未来センターの研究員間のもとより、たびたび出会う国・自治体・専門機関の職員などの間でも、いくつかの共通した問題意識が形成されることになった。その場の状況に応じて各アクターは適切な対応を模索しながら動く。その1つの結果が、7月豪雨における愛媛県や、北海道胆振東部地震における北海道において適切に機能したとみなし得る、「災害の全体像」の見誤りを防ぐ災害対応ガバナンス（災害対応を実施する様々なアクターを、被災者の利益のために規律付けるメカニズム）であると考えられる。特に北海道胆振東部地震において「全国自治体支援自治体情報交換会議」という公式的な会議体としてシステムティックに機能したことは注目に値する。

これを踏まえ、以下では、災害対応を実施する様々なアクターを、被災者の利益のために規律付けるという観点から、災害対応をより一層向上させるための提言を行いたい。

様々なアクターの専門知を活用することで災害の全体像の見誤りを防ぐための情報交換の場を事前計画に組み込む

北海道胆振東部地震において機能した「全国自治体支援自治体情報交換会議」のように、災害の全体像の見誤りを防ぐための「保険」のような働きをする専門知を活用可能な情報交換の場を事前から計画しておく必要がある。

災害対応を実施するための専門知は希少な資源である。災害対応の実施主体である自治体職員の中に専門知を保有する人物がいたとすれば、参謀役として本部にとどめることでその専門知を活用することとなり、その人物をリエゾンや情報取得者として様々な現場（都道府県にとっては市町村）に出すことはためられるであろう。しかし、現場がうまくまわっているかを理解するには専門知が必要であるという、自組織内の希少な資源をめぐるトレードオフが発生する。

そのため、応援自治体職員（特に災害マネジメント総括支援員有資格者）や専門機関などの専門知を活用し、希少な資源である専門知を増やす方策が必要となる。本部における参謀役としての専門知を増やす方策は、熊本地震において指定都市市長会の調整のもと仙台市が熊本市に対してマネジメント支援を行った事例が存在し、今年度の連続災害においても愛媛県西予市に対する熊本市の支援は同様のものではあった。

今年度の連続災害の対応において新たに生じた取り組みとして、専門知をもつ応援自治体職員や専門機関がリエゾンとして様々な現場の状況を掴み、会議体で現場の状況、見通し、課題といった情報を共有した。結果として、災害対応を実施する組織が、網羅的ではあるが正確な情報取得に時間がかかる正規ルートからの情報のみを利用する（ペーパーに振り回

される)のではなく、専門知をもつ人物から共有される情報をもとに、災害の全体像を掴んでいくことにつながったと考えられる。その際に、会議体は災害初期において恒常的・高頻度で開催され、総務省や全国知事会、ブロックの幹事県といった組織が取りまとめ調整役やファシリテーター役を担っていた。

様々な組織の先遣隊が派遣されるような規模の災害においては、現に災害対応を行う自治体における災害対応の方向性を定めるための一定の決裁権をもつ人物、および、先遣隊として駆けつけた他の自治体の災害対応の専門知を持つ人物、専門機関の人物などが集まった会議体を、発災初期は1日2回などの高頻度で開催することを事前計画すべきである。その際、専門知を持つ人物たちは現場を視察するなど独自に災害の状況把握に努め、会議体において、被害の様相、災害対応のマネジメントの状況、今後想定される課題などの災害の全体像について情報交換を行う。会議体を高頻度で開催することによって専門知の偏りを平準化する効果も期待できる。

また専門知を持つ組織や人物が誰なのかを事前に同定したり、その条件を検討したりしておかなければ、発災後の会議体の構成メンバー選定に混乱が生じる可能性がある。一案として、総務省、応援自治体（特に災害マネジメント総括支援員有資格者）、全国知事会や指定都市市長会といった自治体間連合、防災科学技術研究所や人と防災未来センターといった専門機関、JVOADといった災害時のNPO調整機関などが考えられる。

なお、北海道庁においては受援班が「全国自治体支援自治体情報交換会議」のベースとなったが、その目的である応援受援の調整の手前において、北海道の危機対策局長も参加する会議となり災害の全体像の見誤りを防ぐ機能が発揮された。災害の全体像の見誤りを防ぐという機能は受援班が想定している機能とは別のものと考えて事前に計画するほうがよい。

なお、この提言の前提として、①災害初期において個別的・量的・間接的な情報の取得の困難さを理解し、専門知を活用した統合的・質的・直接的な情報取得を重視するマネジメントを行うこと、および、②都道府県にとっては被災者と市町村が重視すべき利害関係者であることを認識する必要がある。

第Ⅱ部

＜第Ⅱ部の目的＞

人と防災未来センターでは、掲げている 6 つのミッションの 1 つとして「災害対応の現地調査・支援」を挙げている。現地支援は「大規模災害時に、災害対応の実践的・体系的な知識を有する人材を災害対策本部等に派遣し、災害対応を総括する者に適切な情報提供や助言を行い、被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献する」ことを目指している。

第Ⅱ部では、本報告書の対象となった 3 つの災害における現地支援や常総市水害や熊本地震といった過去の災害における現地支援を踏まえて、人と防災未来センターによる現地支援のあり方や、具体的なツールについて論じる。

人と防災未来センターの 6 つのミッション



第7章 現地支援のあり方

7.1 現地支援の意義と基本的な考え方

(1) 現地支援の意義

現地支援は人と防災未来センター（以下、「センター」と呼ぶ）が掲げる6つのミッションの1つとして位置付けられている。同時に、被災地への貢献を目指して行う現地支援活動が、支援者たるセンターの研究員（本章において、センターの職員全般を含む）の学びや気づきを通して、実践的な研究を開拓していくうえでも重要な機会となっている。加えて、センターを知る自治体職員の間では、現地支援活動は高い評価を受けることが多い。このことは、大規模災害に際してセンターが被災自治体に寄り添った支援活動を行うことが、センターに対する自治体の信認の大きな源泉となっていることを示唆している。

すなわち、センターにとっての現地支援には次の3点の意義を見いだすことができる。

- ① 被災地の災害対応上の混乱の軽減を通じた被害軽減と復旧・復興への貢献
- ② 研究員にとっての学びと気づきの機会
- ③ 人と防災未来センターに対する信認の向上

(2) 現地支援の基本的な考え方

表 7-1 現地支援の基本的な考え方

ミッション	大規模災害時に、災害対応の実践的・体系的な知識を有する人材を災害対策本部等に派遣し、災害対応を統括する者に適切な情報提供や助言を行い、被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献する
目標	支援対象の災害対応の改善
行動規範	自律性 現地支援は自主的な判断のもとで自律的に行う。 エンパワメント 支援対象の持つ力を引き出し、円滑に災害対応が行われるよう助力する。

センターの現地支援の基本的な考え方・方法を表 7-1 に示す。センターが現地支援を行う必要があるような規模の災害で被災した自治体などの支援対象は膨大な「すべきこと」に追われており、外部からの情報や助言を適切に受容できない状況に置かれていることが多い。このような状況に置かれている支援対象に対し、センターの現地支援は、支援対象の災害対応の改善を図ることを目標としている。本報告書の第Ⅰ部で取り上げているような個々の支援活動における基本方針はこの目標に沿って決定される。

この目標を達成するために「自律性」と「エンパワメント」という2つの行動規範を重視

している。現地支援を行う際、センターには内閣府と相互に連絡・情報交換を行うしくみはあるものの、センターによる現地支援に具体的な法的・制度的裏付けがあるわけではない。センターの現地支援はあくまで自主的な判断のもとで、自律的に行われる活動であり、「自律性」はセンターの行動規範のひとつとなっている。自律性は、センターによる現地支援に高度な柔軟性を与え、被災地の状況に適応した支援を可能にする反面、被災地域の自治体や関係機関などとの間に確たる関係性がなく、不安定な立ち位置におかれる可能性が常に存在していることを意味している。

自律性に基づく高度な柔軟性を活かしつつ、被災自治体や関係機関などとの関係を円滑なものとするため、現地支援の根底には、被災自治体や関係機関などに対する「エンパワメント」というもうひとつの行動規範があり、具体的な支援は全てこの観点から計画・実施される必要がある。災害対応におけるエンパワメントとは、支援対象の持つ力を引き出し、円滑に災害対応が行われるよう助力していくことであり、具体的には、支援対象が外部からの情報や助言を有効に受けられる体制を構築し、必要な情報や知見を提供していくことを意味している。

これらの現地支援を行うにあたり、研究員一人ひとりが心がけなければならないこととして、センターの現地支援がもつ 2 つの役割に合致しているかを常に留意することが挙げられる。1 つはミッション・目標・行動規範に照らしてセンターが果たすべき役割であり、もう 1 つは被災自治体から求められる役割である。被災自治体は、その責務の範囲内において、自らが対応方針の意志決定を行うとともに、その実施をつかさどる役割を持つ。これに対して、センターの役割は良きパートナーとして被災自治体に寄り添うことであり、当然に被災自治体の代わりを果たすことはできない。また、被災自治体を指導する立場にもない。センターが行う現地支援は、被災自治体の自律性を理解・尊重した上で、被災自治体の立場に立ち、被災自治体（最終的には被災者）のために行われなければならない、研究員自らが言いたいこと、やりたいことを一方的に与える姿勢であってはならない。

そのためには、たとえ被災自治体において十分な災害対応が行われていない状況であったとしても、その対応をいたずらに否定するなどの被災自治体の尊厳を損なうような言動を取ることは適切ではなく、そのような状況に至った背景にも目を向けながら、より良好な対応へ方針転換が図られるための提案として必要な助言などを行う必要がある。加えて、その助言などは意志決定の材料として被災自治体から有効性が認められるものとなるよう、可能な限り適時、適切に具体的内容が伴うものとするよう心がける必要がある（「べき論を言う先生」ではなく、「適切な助言を行う伴走者」となることが求められる）。他方、これらの助言などが被災自治体の意志決定に直接影響しかねないことにも十分留意し、慎重な姿勢を保つことが求められる。これらの点に常に留意しながら、パートナーとしての良好な関係性を確保しつつ、被災自治体とともに被災者のために最善となる方策を考えていけるよう助力していく姿勢が必要となる。

7.2 現地支援の方法

(1) 現地支援の領域と手法

表 7-2 現地支援の領域と手法

支援領域	全庁的対応	支援対象が組織として適切に災害対応を行う仕組みにかかわる支援領域。
	多機関連携	支援対象と支援対象以外の団体との連携にかかわる支援領域。
	個別課題対応	支援対象の単独のセクション・プロジェクトチームが対応するような課題にかかわる支援領域。
支援手法	被災情報の集約・分析・提供	支援対象自身によって現状や課題が容易に把握可能な「今の」災害情報の整理と助言や資料を通じた提供。
	事例・対応方法・ノウハウの提供	個別課題の改善・検討に資するような「過去の」災害対応にかかわる情報の提供。
	団体等の紹介・仲介	専門的な技能、知見を有している団体・個人と積極的に連携し、被災自治体へ紹介。

表 7-2 では、現地支援の領域と手法に示す。目標達成のための支援領域は、「全庁的対応」、「多機関連携」、「個別課題対応」という 3 つに分類できる。「全庁的対応」は、主に災害の全体像の把握、災害対策本部体制や本部会議といった災害対応の運営機構の改善、目標や対応方針の組織内共有といった、支援対象が組織として適切に災害対応を行う仕組みにかかわる支援領域である。「多機関連携」は、災害対応を改善するために必要な支援対象と支援対象以外の団体（国、自治体、NPO/NGO、専門機関など）との連携にかかわる支援領域である。「個別課題対応」は、避難所運営、罹災証明書の発行、被災者生活再建支援といった支援対象の単独のセクションやプロジェクトチームが対応するような課題にかかわる支援領域である。

各支援領域で実施する支援手法は、「被災情報の集約・分析・提供」、「事例・対応方法・ノウハウの提供」、「団体等の紹介・仲介」の 3 つに大別される。「被災情報の集約・分析・提供」は、被災地にかかわる統合的な情報、今後の課題の推移にかかわる見立て、他団体の対応状況といった、支援対象自身によって現状や課題が容易に把握しうる「今の」災害情報の整理と、助言や資料を通じたその情報の提供である。「事例・対応方法・ノウハウの提供」は、成功事例、失敗事例、標準的な対応方法、対応上のノウハウといった、個別課題の改善・検討に資するような「過去の」災害対応にかかわる情報の提供である。「団体等の紹介・仲介」は、過去に災害対応を行った自治体やその職員、被災社会の課題状況を直接的に把握している民間セクターなど、専門的な技能、ノウハウを有している団体・個人と連携し、被災

自治体へ紹介することである。

なお、「事例・対応方法・ノウハウの提供」や「団体等の紹介・仲介」に関して、研究員一人ひとりが災害対応にかかわるあらゆる事項について被災自治体に専門的な助言ができるレベルの知識を持つことは極めて難しいうえ、仮に研究員に十分なノウハウがある分野であったとしても、より適切な人物や団体が保有する情報を提供したり、その人物や団体が直接に支援を行ったりした方が効果的な場合がある。そのため、センターとして保有する知識のほか、研究員各自の持つ人的なネットワークや、リサーチフェロー（以下「RF」と呼ぶ）や過去に研修を受講した行政職員などを中心としたセンターが組織的に維持しているネットワークなどを活用し、提供する情報の精度や紹介する団体人物の適合性を高める努力をする必要がある。

(2) 各支援領域における支援手法の具体例

現地支援は、「全庁的対応」、「多機関連携」、「個別課題対応」という各支援領域において、「被災情報の集約・分析・提供」、「事例・対応方法・ノウハウの提供」、「団体等の紹介・仲介」という支援手法を組み合わせる実施している（表 7-3）。以下、それぞれの支援領域における支援手法の具体例を記す。

表 7-3 現地支援の支援領域と支援手法の具体例

		支援領域		
		全庁的対応	多機関連携	個別課題対応
支援手法	被災情報の集約・分析・提供	災害の全体像の把握に資する情報の提供	被災地で活動している機関やその対応状況の把握・整理・提供	現地の具体的状況や課題の提示
	事例・対応方法・ノウハウの提供	本部員会議などの運営支援や組織体制についての助言	NPO/NGO などとの連携手法についての助言	課題についての事例・対応方法・ノウハウの提供
	団体等の紹介・仲介	—	支援対象にとって連携が有益と思われる団体の紹介や連携調整	課題について専門的な知見や対応経験のある団体・個人の紹介や仲介

① 全庁的対応

日本は世界的に見て災害が頻発している国と考えられるが、個々の自治体、特に基礎自治体である市区町村に着目すると、長期間にわたって災害対策本部体制を維持して全庁的な対応を継続しなければならないような大規模災害を経験した自治体は必ずしも多くはない。また、仮に過去に大規模な災害対応を経験した自治体であっても、職員の異動などが進んだ

結果として災害対応に関する組織知が残っていないことも多い。

ひとたび大きな災害が発生すると、災害対応にあたる被災自治体は膨大な情報処理に直面することになる。自治体には、被災した住民からの問い合わせや要望、様々なルートを通じた被災情報の通報や伝達、関係機関からの連絡や問い合わせあるいは報道機関からの取材などが殺到し、これらの対応に大きな労力を割かれることになる。こうした状況は発災直後だけでなく、数日以上にわたって続き、結果的に、被災自治体が発災後からの災害の状況や被害状況あるいは対応状況などを継続的・体系的に整理・把握することは極めて困難になる。

「全庁的対応」にかかわる支援において重要なことは、上述したような状況に陥ってしまいかねない被災自治体などの支援対象が「どんな災害なのか、今後何が課題となるのか」といった災害の全体像を適切に把握できる状況をできるだけ早く整え、適切な方針や体制が取られるよう促すことにある。そのために、「被災情報の集約・分析・提供」や「事例・対応方法・ノウハウの提供」といった手法を用いて支援を実施することになる。

「被災情報の集約・分析・提供」の具体例として代表的なものが、災害の全体像の把握に資する情報の提供である。7月豪雨における愛媛県や北海道胆振東部地震における北海道の職員に対して行った被災市町村の被害状況や災害対応にかかわる統合的・質的な情報提供などがこれにあたる。また、被災地域が広域にわたり、複数の自治体が被災しているような状況では、各自治体は他の自治体がどのような対応を行なっているのかを把握できないことが多く、この点に不安を感じながら対応に従事する自治体職員も少なくない。7月豪雨や北海道胆振東部地震での支援活動で行なったような、特定項目に関する各自治体の対応状況の一覧表などは支援対象が災害の全体像をつかむ上でも重要な意味を持つ。

「事例・対応方法・ノウハウの提供」の具体例として代表的なものが、本部員会議などの運営支援や組織体制についての助言である。被災情報の集約・分析・提供が適切に行われたとしても、それだけで全庁的な対応が可能になるわけではない。たとえば、本報告書で取り扱った災害でも、首長自らが会議の司会役に専念することになってしまい、意思決定がうまくできなかった事例や、会議の記録が取られておらず、結果的に全庁で決定事項や議論の経緯が組織内で共有されにくくなっている事例が散見された。また、全庁的な体制を組むにあたり、既存の部局をまたいだプロジェクトチームや復興部局の設置などが必要になる場合もある。このような全庁的に組織運営を行う上での様々な課題に对应していくことも重要であり、その際には、過去の災害対応を踏まえた事例やノウハウの提供が必要になる。こうした支援としては、被災状況に鑑みて、必要となる組織上の機能の提示や、将来の状況推移を踏まえて検討すべき議題・論点の提示などといった支援から、日々の災害対策本部運営に関する技術的な助言や協力まで幅広い内容が含まれる。

なお、「全庁的対応」にかかわる支援手法として「団体等の紹介・仲介」は頻繁には実施していないが、総務省の災害マネジメント総括支援員制度は同様の趣旨であることを付け加えておく。

② 多機関連携

一言で災害対応といっても、これに含まれる活動や施策は多岐にわたっている。加えて、特定の課題や活動分野においても、その内容は様々な形で専門分化していることも少なくない。そのため、大規模災害において被災自治体のみで効果的な災害対応を行うことは困難である。

例えば、ごくたまにしか長期的な避難所対応を行わない自治体よりも、頻繁に避難所対応を実施する NPO/NGO や日本赤十字社のほうが、避難所運営にかかわる適切な知識やノウハウを保持しているであろう。物資配布における流通小売企業も同様のことが言える。また、仮設住宅を建設する際に、障害者団体の意見を仕様に反映させるといった合理的配慮の提供は、2013 年に成立した「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）」の精神に照らせば当然のことと考えなければならない。このような状況の中で支援対象が効果的な災害対応を行うには、実施段階での人的応援・受援という考え方を超えて、様々な対応の立案・実施段階からの「多機関連携」が必須になってきている。

「被災情報の集約・分析・提供」の具体例として代表的なものが、どのような NPO/NGO、企業、専門機関が災害対応に参入しているのかといった、被災地で活動している機関やその対応状況を把握し、整理された情報として被災自治体に提供することである。7 月豪雨における「平成 30 年 7 月豪雨災害支援ひろしまネットワーク会議」への参加や、この会議で得られた情報を広島県などへ提供したことなどがこれにあたる。

「事例・対応方法・ノウハウの提供」の具体例として代表的なものが、NPO/NGO や民間営利企業などと連携した対策の提示である。過去の対応事例などを示しながら、被災自治体だけで行うよりも効率的かつ適切な対応が図られる可能性が高い手法を提案するものである。大阪府北部地震における要配慮者の安否確認などを行うローラー調査などがこれにあたる。また、北海道胆振東部地震における「全国自治体支援自治体情報交換会議」を見習うべき事例として被災自治体へ助言することもこの具体例に含まれるであろう。

「団体等の紹介・仲介」の具体例として代表的なものが、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下、「JVOAD」と呼ぶ）や地域の中間支援団体などの NPO/NGO の調整機関を被災自治体に紹介するといった、支援対象にとって連携が有益と思われる団体の紹介や連携調整である。大阪府北部地震、7 月豪雨、北海道胆振東部地震における JVOAD と被災自治体との人的ネットワークをつなぐ支援などがこれにあたる。

③ 個別課題対応

「全庁的対応」や「多機関連携」の支援領域で支援がうまくいったとしても、支援対象にとって初めてとなる個別テーマにかかわる課題が生じることが頻繁にある。また、そのような課題が過去の災害で生じたことがあるのか、生じたとすればどのように対応し、その対応がどのような結果を生んだのかといった情報は、支援対象が適切な対応策を立案するうえで重要である。そのため、支援対象が効果的に災害対応を行ううえで、「個別課題対応」にかかわる支援が必要になる。なお、避難所運営、仮設住宅の供給、被災者生活再建支援といっ

た「個別課題対応」にかかわる支援は、「全庁的対応」や「多機関連携」に比べ、短期的かつ直接に被災者の厚生に影響することが多く、決して軽んじることはできない。

「被災情報の集約・分析・提供」の具体例として代表的なものが、被災者の状況やその将来予測、被災地で今後生じる可能性がある課題など、現地の具体的状況や課題の提示である。大阪府北部地震や北海道胆振東部地震では、被災自治体への提供資料として、避難所数・避難者数を整理し、日ごとの増減グラフを作成したものを提供した(第Ⅲ部資料 13、33 参照)。

「事例・対応方法・ノウハウの提供」の具体例として代表的なものが、過去の成功事例、失敗事例、対応方法やノウハウにかかわる情報の提供といった、課題についての事例・対応方法・ノウハウの提供である。要望に合わせた資料の作成や提供を行っており、例えば、北海道胆振東部地震では公費解体に関わる問い合わせに対して、過去の被災自治体の事例の紹介や、公費解体家屋と被災生者生活再建支援金の関係について説明を行った。また、資料として「住宅の再建および応急修理に関する公的資金の投入」についての資料を作成し提供した(第Ⅲ部 北海道胆振東部地震 参考資料 1 参照)。

「団体等の紹介・仲介」の具体例として代表的なものが、災害対応について専門的なノウハウや対応経験を有する団体・個人の紹介や仲介である。北海道胆振東部地震において、厚真町からの求めに対して行った避難所運営の専門知識をもつ NPO/NGO を紹介し、適切な助言が得られるよう調整した例がこれに当たる。その他、罹災証明書の交付や借上型仮設住宅の提供、災害救助法の事務処理などの個別の課題について、既往の災害でノウハウを有している自治体の職員を紹介し、適切な助言が得られるように調整を図ったこともこの例に含まれる。

7.3 現地支援の流れ

現地支援の流れを図 7-1 に示す。センターによる現地支援を実施するかどうか、実施する際の支援対象や方針などは、センター内での協議などを経て自主的に決定される。この決定のための最初期の活動は先遣隊の派遣、センター内での調査、人的ネットワークなどを通じて情報収集を行う「現地調査」である。

先遣隊派遣の主な目的は被災地域および被災自治体の状況把握と現地での支援ニーズの把握にある。先遣隊においては、これらの目的のため、自身の安全が確保できる範囲において被災地域内を巡回するなどして直接地域の情報を収集すること、被災自治体の対応状況を確認することが求められる。特に被災自治体の対応状況の確認については、災害対策本部の設置状況、地域防災計画で定められている体制や対応と現実の対応状況との齟齬の度合い、組織的な対応の状況（中核的に機能している部署の把握など）が具体的に確認すべきポイントとなる。こうした先遣隊の活動と並行して、防災関係機関や被災自治体の広報やマスメディアなどの情報を活用したセンター内での調査や、研究員各自の人的ネットワークおよびセンター自身の組織的ネットワークなどを通じた情報収集も重要である。現地支援を実施するかどうかは、現地調査を通じて得られた多角的な情報を分析した上で決定すべきである。

現地支援を実施することを決定した場合には、現地調査を通じて特に支援が必要だと考えられる被災自治体などを当面の主たる対象とし、当面の方針を立てたうえで、前述したように、支援対象の災害対応の改善を目標に、自律性とエンパワメントを行動規範として支援を行う。

現地支援実施中は、研究員で適時のミーティングを開催し、センターとしての共有認識の保持や支援対象・方針の修正を継続して実施する必要がある。また、発災からの時間軸や俯瞰性を常に意識しておくことが必要である。センターは過去の災害対応経験に照らすことができるので、被災自治体よりの確かつ長期的な将来見通しをもつことが可能な場合がままある。それゆえに、支援や助言が被災自治体の対応状況に対して先回りしすぎることとも考えられる。例えば、今が発災何日目かを考え、そのタイミングでの被災自治体の対応・体制としてどの程度が適切なのかを考えて助言することが求められる。同様に、被災地域で生じた様々な課題は日々状況が変化することも少なくないため、個別の課題に引きずられ過ぎない視点を保持することも自覚しておく必要がある。

災害対応の改善が進み、現地での伴走的な支援のニーズが低下してきたら、支援対象からの相談や問い合わせをセンターの所在する神戸において遠隔的に受け付け、対応できるような関係性を構築することで現地支援は一段落することになる。

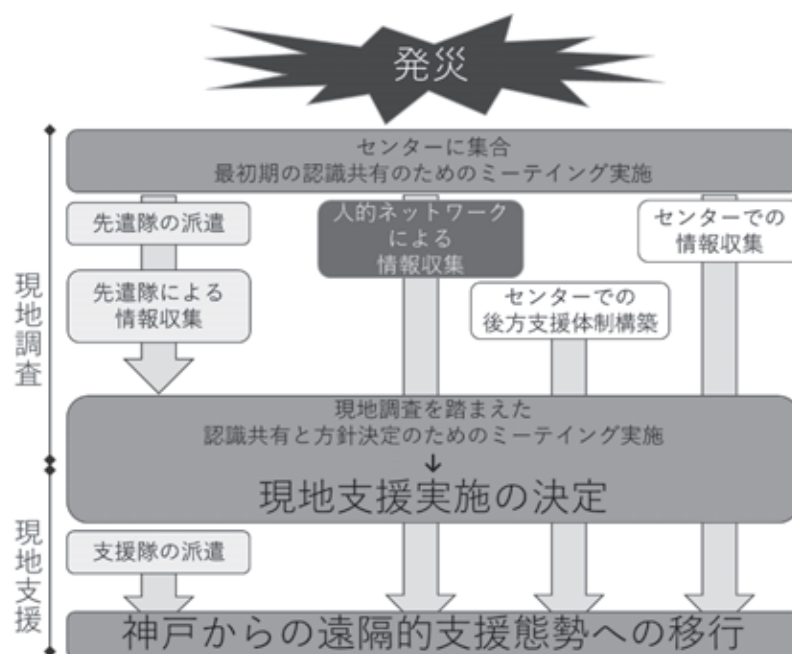


図 7-1 現地支援の流れ

7.4 現地支援終結の判断

発災から一定の時間が経過し、被災自治体の災害対応が安定的に運営されるようになることと、その自治体が災害対応上の課題を何ら抱えていないこととはイコールではない。冒頭で述べたように、センターの現地支援はエンパワメントを行動規範としている。このエンパワメントという行動規範には、災害対応上の課題が存在していたとしても、支援対象がそれらの課題に安定的かつ適切に取り組む体制が構築できているのであれば、現地における支援活動に拘泥する必要はないことが含意されている。つまり、どのような被災自治体でも課題は常にあるのであって、重要な点は、被災自治体が適切に課題解決できるような組織体制・組織間連携体制が構築され、被災者の置かれた状況が適切に改善されていくような災害対応ガバナンスが構築されているかどうかである。

仮にそのような災害対応ガバナンスが構築されているとみなせるのであれば、現地における活動の終結を決定する。ここで重要なのは、センターの現地支援における「現地における活動の終結」とは「センターの所在する神戸からの遠隔的な支援態勢の構築」であって、「支援そのものの終了」を意味するわけではないということである。

現地での支援活動においてカウンターパートとなった人物や部署と相互に連絡がとれる関係性を確認した上で、メールや電話などを通じた遠隔的な支援態勢を構築することができれば、これによってセンターの現地支援の一つの区切りとすることができる。

7.5 現地支援の心得

本章で既述した現地支援の基本的な考え方や方法、流れのほか、現地支援において研究員が個人的に留意すべき心がけとしては、「個人の危機管理」、「信頼関係の構築」、「組織の一員である自覚の保持」、「後方体制の活用」、「自己での振り返り」、「共有認識維持や活動検証のための記録」などが挙げられる。以下、それぞれについて述べる。

(1) 個人の危機管理

現地支援活動においては、二次災害にあうことがないように、常に個人の危機管理意識を高く持ち行動することが最も重要である。現地の状況を留意し最大限の注意を払い、安全確保を最優先とした判断・行動を行わなければならない。例え支援活動の目的が未達となったとしても、心身の安全確保に危機が迫る時には、活動の中断や退避、撤退の決断が必須であることを自覚しておく必要がある。具体的な留意点の例を以下に示す。

- ・ 余震、降雨などの二次災害の危険性に関する情報を随時確認しておく
- ・ 危険な箇所への立ち入りや、夜間の屋外活動は原則として行わない
- ・ 建築物内や倒壊の恐れのある建築物周辺での危険回避には特に留意する
- ・ 良好な健康状態が保たれるよう自己管理を行う（過労、熱中症、メンタル面など）
- ・ 派遣先の状況を踏まえ、適切な安全装備品など（防災服、安全靴、ヘルメット、マスクなど）を着用する
- ・ 原則として単独行動は行わず、複数人で活動する

(2) 被災自治体との信頼関係の構築

被災自治体には多くの団体が訪問するが、特に初動段階では受け入れ体制が整っていない場合がある。加えて、被災自治体とセンターとの間で平時からの密接な関係性が構築されていない場合、信用に足る団体として認識されていない場合がままあることを自覚しておく必要がある。このため、相手との関係性に応じ、円滑な現地支援を行う前段階として被災自治体の不安感を払拭し、信頼感を得ることが重要である。具体的な留意点の例を以下に示す。

【到着前に】

- ・ 被災自治体の基本情報（地域防災計画上の体制等、事務分掌、合併の有無など）を確認しておく
- ・ 被災自治体と当センターの関係（研修受講歴、人的ネットワークの状況など）を確認しておく

【到着後】

- ・ 防災担当部局の責任者など、できる限り早い段階で挨拶をしておく。
- ・ センターの概要、過去の実績、調査目的の研究者ではなく「支援者」である旨を説

明する

- ・ 災害対策本部長に進言する参謀を確認し、参謀役もしくはその側近に認知してもらう
- ・ 定期的に相手先を訪問し、状況や課題点、不安な点をヒアリングする
- ・ 過去の被災自治体の状況や、センターが行った支援の事例を紹介し、具体的な課題を示すとともに、一般論ではない解決手法を提案する
- ・ 調査やヒアリングを実施した場合は、なるべく早い段階で相手にフィードバックする
- ・ 特に自治体の執務室は、住民の個人情報など、自治体職員に守秘義務が課せられた情報が容易に目に触れる状況にある場合があり、部外者が入室することに抵抗感があることを理解しておく

(3) 組織の一員である自覚の保持

言うまでもなく、現地支援はセンターが組織として行う業務である。現地派遣されている研究員の適切さを欠く振る舞いが、結果としてセンターの立場を害する可能性があることを念頭におく必要がある。研究員はセンターという組織の一員であることを自覚して発言や活動を行うとともに、組織の力が最大限に発揮できよう努めることが必要である。

(4) 後方体制の活用

本報告書で取り扱った 3 災害でも見られたように、被災範囲が複数の自治体にまたがるような場合、個々の被災自治体は近隣の被災自治体の状況や対応が把握できないことが多く、しばしば被災自治体職員の不安原因となっている。センターの現地支援活動においても、支援対象が決まり、具体的に現地での活動が進行すると、しばしば他の被災自治体の対応状況などの把握が遅れることがある。そのため、以下の観点を持ちつつ、情報の収集・整理を行う。

- ・ 複数にわたる被災自治体の比較
- ・ 災害対応の抜け漏れを防止
- ・ 支援対象の対応状況を客観的に把握
- ・ 災害対応全般の方向性やスピード感を把握
- ・ 俯瞰的な視点の確保

(5) 自己での振り返り

被災地域の状況は、特に初期においては日々刻々と変化していく。ミーティングなどでセンター自体の共有認識の維持や方針などを確認していくことにとどまらず、研究員自身も自分たちの行動の適否、自身の支援姿勢あるいは組織としての支援姿勢を、定期的かつ客観的に省みる機会を作る必要がある。

(6) 共有認識維持や活動検証のための記録

被災自治体は日々ごとに様々な課題に直面しており、現地で支援活動に従事する研究員らも時にはそうした対応を支援する形で被災自治体に伴走することになる。この時、しばしば発生することとして、後方支援活動とのタイミングのズレや相互の意思疎通の希薄化がある。これらを放置することは結果としてセンター全体による組織的な支援の妨げになり、支援対象との信頼関係を毀損したり、有効な支援が行えなくなったりすることにつながりかねない。そうした事態を予防し、組織としての共有認識を常に維持し続けるために、現地支援にかかわる様々な記録を意識的に残していく必要がある。同時に、これらの記録はセンターの活動検証のための材料となる。

以下に、現地支援に関わる記録の一例を記載する。

- ・ 日々の活動記録
- ・ 活動に関わる写真類
- ・ 支援対象の時期ごとの組織体制や執務環境（災害対策本部のレイアウトや体制図）
- ・ 勤務時間の算定や各種の清算
- ・ 報告書の作成に向けた事実関係の整理

また、写真やヒアリングなどは、被災自治体や被災者の了承を得た上で記録し、取り扱いには十分な注意が必要である。取り扱いを間違えてしまうと、信頼関係が壊れてしまい、今後の現地支援業務もできなくなる可能性がある。センターやRFを含む内部での情報共有方法に関しては、慎重さやその時々での取り決めが必要である。

(7) その他参考とすべき考え方

センターによる現地支援は法的・制度的な根拠を持たない自律的な活動であるが、その本質は、主として被災自治体を支援することによって、被災者がよりよい環境に置かれ、一日も早い生活再建を成し遂げることを目指すものに他ならない。

これらの根幹は、「災害救援における国際赤十字・赤新月運動および非政府組織（NGOs）のための行動規範」（国際赤十字・赤新月社連盟ならびに赤十字国際委員会）、「人道支援の質と説明責任に関する必須基準」（HAP インターナショナル、ピープル・イン・エイド、スフィアプロジェクト）などの人道支援を掲げる行動規範などとも通底した内容になっている点に留意する必要がある。

第8章 現地支援ツールセット

8.1 はじめに

人と防災未来センター（以下、「センター」と呼ぶ）では、被災自治体に対する現地支援の一環として、さまざまな資料の提供を行ってきた。また、派遣される研究員は、必要に応じて被災自治体の基礎情報などの手持ち資料を携行し、現地支援または調査に活用してきた。

これらの資料は現地支援のつど、研究員個人の判断や研究員相互の協議により選定されており、現状では標準化には至っていない。

本章では、今後のセンターによる現地支援の実施体制を一層充実化する方策のひとつとして、現地支援における必携資料をツールセットとして標準化する利点および、その構成について述べる。なお、本章では、標準化されたツールセットを仮に「現地支援ツールセット」と表記する。

8.2 被災自治体へ提供した資料の概要

(1) 提供の目的

センターによる大阪府北部地震、7月豪雨、北海道胆振東部地震（以下、大阪府北部地震等と呼ぶ）の被災自治体に対する現地支援の際、研究員からは口答による助言にとどまらず、さまざまな資料の提供を行った。

資料の提供は能動的である場合と受動的である場合とに大別され、前者については、組織体制や個別の課題処理などに改善の余地が見られる場合においてセンターによる積極的な助言として行い、後者については、被災自治体からの求めに応じてその回答として行ったものである。

いずれの場合も、センターが掲げるミッションのひとつである「災害対応の現地支援」の中で定義付けられている「被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献する」ことを目指して被災自治体に対する情報提供や助言として行ったものである。

(2) 主な資料の概要

センターが、大阪府北部地震等の被災自治体へ提供した主な資料は以下のとおりである。資料はセンターで作成したものだけでなく、他機関が作成した公開資料なども用いている。

① センターで作成した資料

a 避難所数・避難者数の推移（図 8-1）

道府県の公表情報をもとに、被災自治体別に避難所の開設数と避難者数の推移を整理した資料である。折れ線グラフにより直感的に増減傾向が読み取れるように配慮している。

北海道胆振東部地震では、既述の「全国自治体支援自治体情報交換会議」へ出席した応援自治体などへも当該資料を提供し、応援団体間で認識の統一を図ることを試みた。

b 避難所・避難者の分布（図 8-2）

被災自治体の公表情報等をもとに、被災自治体別に避難所の配置や避難者数の分布状況について地図上に表現し、空間情報として整理した資料である。避難者数についてはその規模を円の大小により視覚化している。また、洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域を重ねた地図も作成した。



図 8-1 避難所数・避難者数の推移



図 8-2 避難所・避難者の分布

② 他機関の公開資料を活用したもの

a 地方都市等における地震対応のガイドライン（図 8-3）

平成 25 年 8 月に内閣府（防災担当）が作成したガイドラインに掲載されている図表である。災害対応の各段階（準備、初動、応急、復旧）において、地方自治体が実施すべき対応について 17 の対策項目に分類して時系列化されており、災害対策が広範かつ長期間に及ぶことを俯瞰的に捉えることができる。対策の抜け漏れや手戻りなどを未然に防止するための突合材料などとして活用されることを期待して提供した。また、被災自治体だけでなく応援自治体へも提供した。

地方都市等における地震対応のガイドライン				
	地震発生時	地震発生後	地震発生後	地震発生後
1. 災害対策本部の組織・運営	・災害対策本部の組織・運営 ・災害対策本部の組織・運営	・災害対策本部の組織・運営 ・災害対策本部の組織・運営	・災害対策本部の組織・運営 ・災害対策本部の組織・運営	・災害対策本部の組織・運営 ・災害対策本部の組織・運営
2. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
3. 避難場所の確保	・避難場所の確保 ・避難場所の確保	・避難場所の確保 ・避難場所の確保	・避難場所の確保 ・避難場所の確保	・避難場所の確保 ・避難場所の確保
4. 災害対策本部の設置	・災害対策本部の設置 ・災害対策本部の設置	・災害対策本部の設置 ・災害対策本部の設置	・災害対策本部の設置 ・災害対策本部の設置	・災害対策本部の設置 ・災害対策本部の設置
5. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
6. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
7. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
8. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
9. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
10. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
11. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
12. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
13. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
14. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
15. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
16. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保
17. 避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保	・避難の確保 ・避難の確保

図 8-3 地方都市等における地震対応のガイドライン

b 過去の災害対応報告書

既往の災害の被災自治体が災害対応の概要や課題などを網羅的に取りまとめた報告書などを紹介し、対策の抜け漏れの点検や、個別の対策ごとの留意事項の確認など、参考文献として活用し得る旨の助言を行った。例として、「平成 28 年熊本地震 熊本市震災記録誌～復旧・復興に向けて～発災からの 1 年間の記録」（平成 30 年 3 月・熊本市）が挙げられる。

8.3 被災市町村の状況分析に用いた資料の概要

(1) 市町別対応状況等一覧

センターでは、被災自治体の公表情報や報道情報等をもとに、被災自治体ごとの被害状況や対応状況などについて項目別に一覧表で整理し、研究員相互の状況認識の統一を図るとともに、被災自治体ごとの対応状況の比較検討などを行った。

一覧表は、後方支援を行う研究員が随時更新し、現地に派遣されている研究員を含めて共有していた。また、北海道胆振東部地震では対口支援を行っている応援団体へも情報提供し好評を得た。

北海道胆振東部地震で作成した一覧表を資料 1 に示す。

(2) 被災自治体の状況調査に用いる調査票

センターでは、7 月豪雨における先遣隊派遣の際、研究員の知識や経験などに左右されることなく被災自治体の対応状況などを調査する調査票として「72 時間後から 1 か月に向けた災害対応ガバナンスサーベイ」を急きょ作成した。調査項目は、被災自治体の組織体制や災害対策本部の機能など、17 項目に及び、先遣隊はこの調査票を補助ツールとして活用しながら現地調査を行った。

調査票の様式を資料 2 に示す。

8.4 現地支援ツールセットのあり方

(1) 今回の支援を踏まえた資料の評価

大阪府北部地震等において提供した資料に対し、被災自治体からは概ね好評が得られた。

初動段階の被災自治体は、既に生じている目先の課題対応に多くのリソースを集中させる傾向にあった。それに対しセンターでは、むしろ災害対応が長期にわたることを前提とした体制充実、視野の拡大、中長期的な視点の確保などの必要性を示唆する資料を主に提供している。

これらの資料は、喫緊の課題に対応せざるを得ない状態にある被災自治体に対し、彼らが未対応の部分を補完する役割を果たした。また、現状のままでは対応に限界があることを理解している被災自治体にとっては、今後の体制改善を検討・判断する契機にもなり得た。

これらのことから、大阪府北部地震等で提供した資料については、センターによる現地支援として適切なものであったと評価できる。

(2) 資料の標準化の合理性

大阪府北部地震等において用いた資料は、必要が生じた際に研究員が新たに作成・収集し、または過去に活用した資料を再利用し、被災自治体へ提供した。これらの資料作成や選定については、実状としては研究員個人の経験や資質、知見などに依存している部分が多い。

災害対応の標準化の観点からは、これらの資料についてはあらかじめ備え置いて共有を図り、いつ、どこでも、誰でも使用できるようにしておくことが望ましい。これにより、センターの現地支援が研究員の経験などに大きく左右されることなく一定の水準を確保することが期待できる。7月豪雨の際に用いた被災自治体の調査票（72時間後から1か月に向けた災害対応ガバナンスサーベイ）も、まさにこの視点に立ち作成されたものであった。

災害の様相は多様であるとともに、自治体の災害対応力もまた多様であり、提供すべき情報も多様にならざるを得ない。これを大前提としても、汎用性の高い被災自治体向けの資料については標準化を図り、センターによる現地支援で活用するよう位置付けることに一定の合理性があると言える。

(3) 現地支援初動期ツールセットの構成

上記(1)および(2)を踏まえ、センターの現地支援に用いることを想定した資料群である「現地支援ツールセット」の構成について考えてみたい。

取り入れる資料は、大阪府北部地震等における被災地支援で用いたもののベースに、大阪府北部地震等の現地支援により得られた知見（被災自治体の情報ニーズや、被災経験が少ない自治体が陥りやすい問題点など）を踏まえて構成している。

※資料の詳細については、8.2.(2)の各項目を参照。

① 災害対応ガバナンスサーベイ調査票

先遣隊による現地調査の際に被災自治体の対応状況や被害規模を調査・記録する調査票である。センターにおいて現地支援の是非を判断する基礎データとするため、できる限り研究員個人の資質などに影響されることなく情報を収集・整理できるよう調査項目や着眼点などを設定する。

先遣隊が使用するほか、第2次隊以降でも体制の変動などを確認するために活用することが想定される。また、都道府県が被災市町村の状況を把握したり、被災市町村が自らの状況をチェックしたりするツールとしても活用し得る。調査結果については、必要に応じて被災自治体に提供し、併せて必要な助言を行うことも考えられる。

調査票はセンターにおいてあらかじめ作成し必要に応じて随時見直しを行うほか、訓練などにより調査技術の向上や平準化を図ることが望ましい。

② 避難所数・避難者数の推移データ

被災自治体が災害による社会環境への影響度を測定したり、被災者生活支援の必要性を推計したりするための資料である。グラフなどを用いて、できる限り視覚的に傾向などが読み取れるように配慮する。発災後に作成する資料である。

③ 避難所・避難者の分布地図

上記②と同趣旨の資料である。

④ 市町別対応状況等一覧

被災自治体別に応急対策や被災者支援策などの実施状況を整理した一覧表である。

他の被災自治体の対応状況を比較検討することで、対策の遅れや抜け漏れなどを発見する契機となり得る。災害対応に忙殺される状況下では、被災自治体がこれらの情報を収集することも困難となるおそれがあるため、ニーズは高い。被災経験が少なく、適切な対応ができていないか不安を抱いている自治体は、良い意味で安心材料として活用することも考えられる。発災後に作成する資料である。

⑤ 過去の災害対応事例集

既往の災害の被災自治体がとりまとめた災害対応の報告書（インターネット公開されているもの）をリスト化した資料である。ただし、被災によりインターネット環境が使用できない場合などは、報告書本体を紙媒体で提供するなどの配慮が必要となる。

これらの報告書は、対応記録のみならず、検証によって得られた知見や課題等も記載されているものがあり、被災自治体にとっては災害対応の指針となり得る。また、対応結果が項目ごとに網羅的に記載されている報告書については、目次を見るだけでも、対応の抜け漏れがないか突合する材料としても活用が期待できる。

なお、センターの人的ネットワークなどを通じ、当該報告書を作成した自治体の担当者を紹介し、助言などが得られるよう橋渡しをする支援も必要に応じて併用する。

⑥ 地方都市等における地震対応のガイドライン

標題のガイドラインのうち、17の対策項目が対応段階ごとに整理された図表である。主

に地震災害の場合に、災害対応の全体の流れを理解することに活用できる。

なお、被災自治体のみならず、対口支援等により現地入りした応援自治体にとっても活用し得る資料である。

⑦ 重要業務に係る要諦

センターによる現地支援の経験をもとに、被災経験が少ない自治体では見逃されるおそれがある課題などについて、その重要性を指摘し、早期の対応について気付きを促す説明資料である。その他、災害の全体像について状況認識のため、被害規模の推計手法などを示した資料についても有用である。

資料の提供の際には、防災担当部局の職員のみならず、できる限り関与する部局への立ち会いも求め、丁寧に説明を行うなどの配慮が必要となる。

さまざまな内容の資料が考えられるが、その具体例については次のとおりであり、いずれもセンターにおいてあらかじめ作成しておくものである。

a 住宅再建フローチャート

家屋が被災した場合に、住宅再建または当面の住まい（応急仮設住宅など）の確保に向けて今後どのような選択肢があるかフローチャート化した資料である。住宅再建に係る各種の支援制度を網羅した内容となる。

被災自治体において、各種の制度の概要や時系列について理解を深めるほか、被災者に対して制度の説明をする際にも活用できる。

b 災害救助法の概要

災害救助法の運用体制について留意すべき事項などの説明資料である。主に、膨大な事務処理に対応できる人員体制を確保すること、都道府県と市町村での緊密なコミュニケーションが必要となること、財源管理のため財政部局などとの連携を図る必要があることなどが挙げられる。

なお、法の適用に関する事項については、内閣府（防災担当）が公表している制度概要の資料を活用できる。

c 被災者支援施策の一覧

既往の災害の被災自治体などがとりまとめた被災者向けパンフレットなど（インターネット公開されているもの）をリスト化した資料である。ただし、被災によりライフライン障害が発生している場合などは、本文を紙媒体で提供するなどの配慮が必要となる。

被災自治体において、各種の制度の概要などについて理解を深めるほか、被災者に対する制度説明の資料作成の際に活用できる。

d 罹災証明書の用途一覧

罹災証明書が必要な手続について取りまとめた資料である。手続によっては、被災自治体などの判断によって罹災証明書の要否が決定される場合があることについても言及し、早期の確認などを促すことにも寄与する。

主として、被災者に対しての制度の説明への活用が考えられる。

e 推計資料（災害廃棄物）

災害廃棄物の発生量について、概算により推計する方法等をまとめた資料、または試算シートである。

被災自治体において、廃棄物処理対策の検討に活用できる。

f 推計資料（被災家屋数）

地震災害の際に家屋被害がどの程度発生するか、概算により推計する方法をまとめた資料、または試算シートである。簡便な方法としては、過去の災害事例から類似規模の実例を参考にできるよう、震度別、人口別にリスト化したものでも一定の役割は果たす。

被災自治体において、早期に被害の全体像を把握し、各種の対策検討に活用できる。

8.5 今後の課題

センターによる現地支援は、あくまでエンパワメントという行動規範に沿って行われるべきものであることは忘れてはならない。被災自治体の自律性を尊重した上で、良き理解者として伴走する形で助力をしていくことが必要である。被災自治体への資料の提供も現地支援の一環であることから、この理念に沿って行われなければならない。

他方、災害の様相は多様であり、被災自治体が置かれている状況や時期によって必要な情報は変化していく。どのような資料の提供であっても適時適切なタイミングを逃した場合にはその価値は損なわれかねない。被災自治体の立場に立つと同時に、被災者の視点も考慮していくことも重要となる。

現地支援に活用する資料の質的・量的な充実についてはセンターの自助努力で達成することが可能だが、提供した資料を貴重な助言として受け止めてもらえるかどうかは相手方との関係性に左右される。

平時からの自治体との良好な関係性の構築に加え、災害時における被災自治体との適切なアプローチの在り方について研究員相互で検討し、意思疎通を図ることが不断の努力として必要である。

132



10. 災害対策本部での決定

- ①方針などの決定を行っている
- ②業務の割り振りなどの、タスクレベルの決定は行っている。
- ③重要な決定は行えていない

11. マネジメント上の課題（自由記述）

II 外部との情報交換・調整

1. マスメディアとの関係（複数選択）

- ①定期的な記者会見を実施
- ②不定期の記者会見を実施
- ③特定部署に集約して対応（具体的に： _____）
- ④その他（ _____）

2. 災害ボランティアセンターとの関係

- ①危機管理部門が情報交換・調整
- ②福祉部門が情報交換・調整
- ③市民協働部門が情報交換・調整
- ④特に情報交換・調整していない
- ⑤災害 VC 未設置
- ⑥その他（ _____）

3. NPO/NGO との関係

- ①危機管理部門が情報交換・調整
- ②福祉部門が情報交換・調整
- ③市民協働部門が情報交換・調整
- ④特に情報交換・調整していない
- ⑤その他（ _____）

4. 災害時要援護者（複数選択）

- ①事業所を通じて安否を把握
- ②民生委員・事業者などに名簿を公開し安否を把握
- ③行政から直接に安否を把握
- ④その他（ _____）

5. 自治体の受援調整をする部門

- ①有る
- ②無い

6. 外部との情報交換・調整上の課題（自由記述）

III 特記事項（自由記述）

資料編

現地支援での提供資料

分類	番号	資料名	提供日
大阪府 北部 地震	1	在宅被災者の安否確認・アウトリーチ活動の必要性	6月23日
	2	高槻市要配慮者把握状況	6月25日
	3	高槻市向け災害ケースマネジメント資料 避難者・避難所推移データ	7月19日
7月 豪雨	1	災害関連死に関する情報	7月14日
	2	広島県内応援自治体の見解まとめ	8月8日
	3	復興本部概要資料	8月8日
北海道 胆振 東部 地震	1	応急仮設住宅に必要な住民サービスについて	9月16日
	2	住宅の再建および応急修理に関する公的資金の投入	9月16日
	3	被災者生活再建支援体制の構築について	9月17日
	4	被災者支援ワンストップ事業事例	9月17日
	5	被災者生活再建支援法による支援金の配布について	9月17日
	6	避難所での高齢者の健康維持について 避難者・避難所推移データ（3市町村） 避難者・避難所推移データ（全道及び3市町村）	9月20日
地図		大阪府北部地震：6月19日高槻・茨木避難者数	6月20日
		大阪府北部地震：6月19日高槻・茨木避難者数と浸水想定区域	6月20日
		大阪府北部地震：6月19日高槻・茨木避難者数と土砂災害警戒区域	6月20日
		大阪府北部地震：6月20日摂津市避難者数	6月21日
		大阪府北部地震：6月20日高槻市避難者数推移	6月21日
		大阪府北部地震：6月20日茨木市避難者数推移	6月21日
		大阪府北部地震：高槻市福祉関係施設	6月21日
		大阪府北部地震：高槻市福祉事業所と浸水想定・土砂災害区域	6月21日
		北海道胆振東部地震：9月6日避難者数	9月7日
		北海道胆振東部地震：9月8日避難者数	9月8日

大阪府北部地震資料1

在宅で福祉サービスを受けていない障がい者の安否確認・アウトリーチ活動の必要性

2018. 6. 23 人と防災未来センター

熊本地震では、障害者手帳交付者（全体で4万3千人）のうち、福祉サービスを利用していない障害者（3万6千人）では、重度の9千人を除いて、それ以外の在宅障害者（2万7千人、障害者全体の63%）のほとんどに対して、特段の対応は取られなかった。

ふだん福祉サービスを利用していない重度の障害者9千人には、市からダイレクトメールを送り、SOSの受け皿となる「被災地障害者センターくまもと」（以下センター）の情報を連絡した。結果的にセンターでは500名を超える障害者（ニーズ発生率5.6%）からのSOSを受け、延べ2千名を超える福祉関係者が全国から動員され、当事者宅に訪問し、対応した。

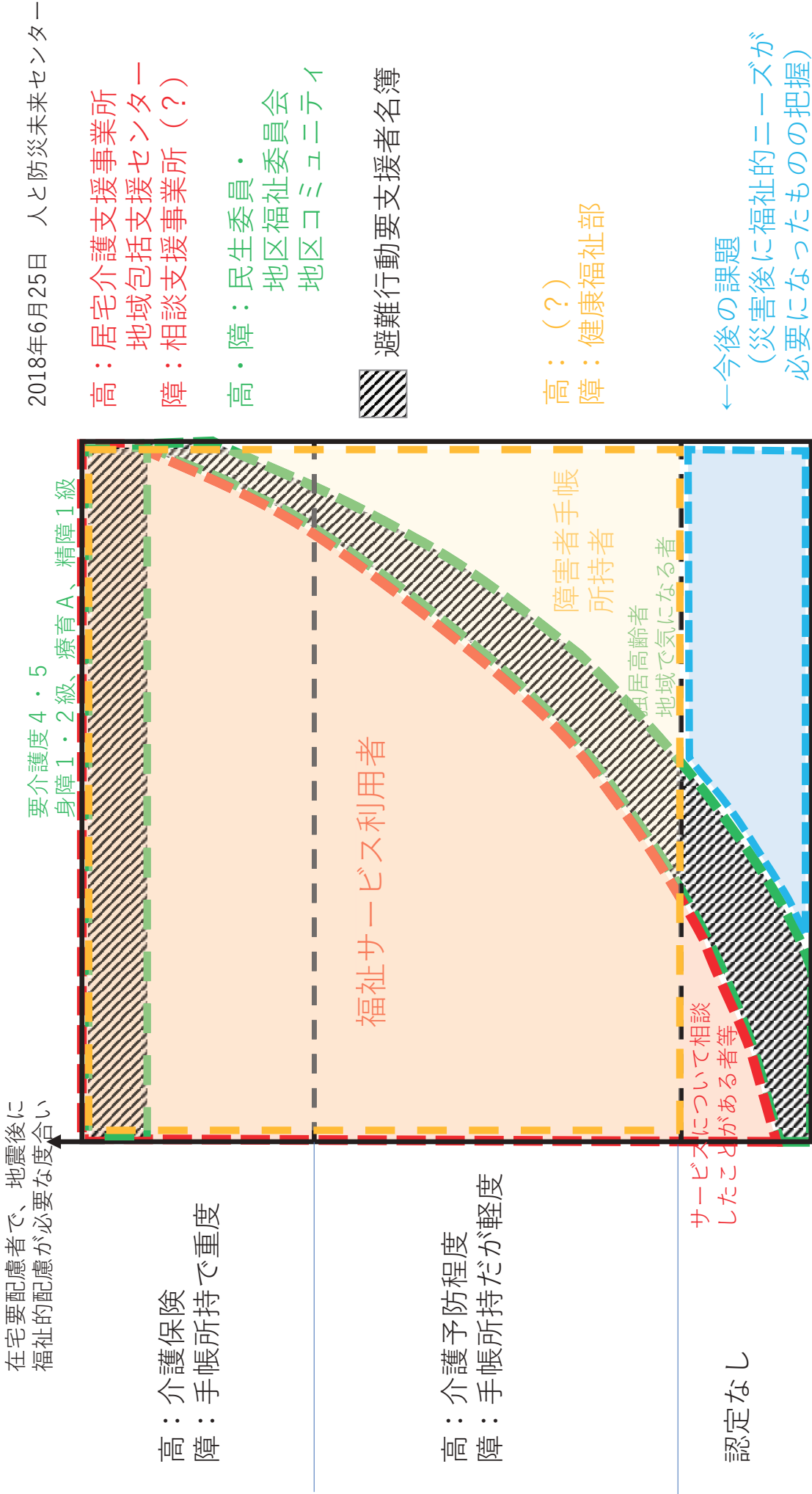
ニーズの中味は、被災により新たに生じたニーズへの対応が中心で、水・食料の確保の他、住宅の片付けや家財の処分・運搬、自宅修理やブルーシート張りといった、自宅や地域の被災によって発生した短期的な生活課題や、住宅の確保といった中長期的な生活課題が主であり、生活介護サービスや就労・福祉サービスに関する相談が副次的にふくまれていた。

ニーズ発生率5.6%を未対応の在宅障害者に当てはめると、1千5百名を超える障害者が、行政からの問い合わせの網からもれていたことが推計される。

今回の大阪北部地震では、これまで行政の対応の対象から取り残されていた「見えざる在宅被災障害者のニーズ」を積極的にくみ取る取り組みが求められる。

具体的には、日本障害フォーラム（JDF）や障害当事者団体（被災障害者支援ゆめ風基金等）と連携して、「被災地障害者センターたかつき」（仮称）を立ち上げ、在宅障害者全員を対象にダイレクトメール等を用いて同センターの存在を連絡し、全国から支援に訪れる福祉関係者が個別訪問活動を実施して、ニーズ調査を実施し、関係機関の諸資源とつなぐ活動を実施することを提案する。

（文責 立木茂雄）



はじめに 本日一緒に考えたいこと ■なぜ災害ケースマネジメントが必要なのか？ ■災害ケースマネジメントとはどういうものなのか？ ■災害ケースマネジメント実施のポイントは？ 災害ケースマネジメント 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 主任研究員 菅野 拓 suganotaku@gmail.com 2018年7月19日	はじめに 日本は「土建国家」化の中で、災害対応・防災対策を実施してきたものの、「福祉国家」化は十分ではない。 ■災害救助法：1947年 ●日本国憲法（1946年）、地方自治法（1947年） ●生活保護法（1950年） ●「災害救助法には自立支援という概念がない」by室崎益輝先生 ■災害対策基本法：1961年、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災害法）：1962年 ●国民皆保険制度：1961年 ■先進各国、少し遅れて日本において、貧困や格差が課題化（阪神・淡路大震災後）。社会保障は福祉多元主義、自立支援、アクティベージョン（福祉＋労働） ●介護保険法：1997年 ●DV法：2001年、ホームレス自立支援法：2002年、自殺対策基本法：2006年 ●障害者自立支援法：2005年（2013年から障害者総合支援法） ●生活困窮者自立支援法：2013年
本日お話ししたいこと 1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ 2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況 3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題 4. 仙台市の災害ケースマネジメント 5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント	3

1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

- ## 2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況

4. 仙台市の災害ケースマネジメント

5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

- ## 1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

制度	根拠法等	一般的に初任が 規定される部署	支障形態
災害救助法	災害救助法の主たる第4条に関する法律	福祉部局/復興部局	給付・還付
被災者生活再建支援制度	被災者生活再建支援法	福祉部局/復興部局	給付
被災者生活再建支援制度	災害者意欲の文書等に関する法律	福祉部局/復興部局	貸付
被災者生活再建支援制度	厚生省事務次官通知に基づく社会福祉協議会の事業	福祉部局	貸付
生活福祉資金貸付制度による貸付	母子及び父子並びに寡婦福祉法	福祉部局	貸付
生活福祉資金貸付制度による貸付	独立行政法人福祉医療機構の事業	福祉部局/復興部局	貸付
生活福祉資金貸付制度による貸付	文部科学省の事業	教育部局	現物給付
生活福祉資金貸付制度による貸付	文部科学省の事業	教育部局	貸付
生活福祉資金貸付制度による貸付	日本政策金融公庫の事業	福祉部局	給付
生活福祉資金貸付制度による貸付	特別児童養育手当等の支給に関する法律	福祉部局	減免・猶予
生活福祉資金貸付制度による貸付	総務省総合支庁法等	福祉部局	減免・猶予
生活福祉資金貸付制度による貸付	各機関の事業	福祉部局	減免・猶予
生活福祉資金貸付制度による貸付	日本放送協会の基準	水道局等	減免・猶予
生活福祉資金貸付制度による貸付	生活保護法	福祉部局	給付・還付、現物支給・現物貸与
生活福祉資金貸付制度による貸付	雇用保険法	?	給付
生活福祉資金貸付制度による貸付	雇用保険法の関係促進法	?	給付
生活福祉資金貸付制度による貸付	日本司法支庁センター（法テラス）の事業	?	給付・還付、サービス、立替
生活福祉資金貸付制度による貸付	住宅金融支援機構の事業	?	貸付・立替・猶予
生活福祉資金貸付制度による貸付	厚生労働省の事業	福祉部局	相談窓口
生活福祉資金貸付制度による貸付	天災融資法	農林部局	融資
生活福祉資金貸付制度による貸付	天災融資法	農林部局	融資
生活福祉資金貸付制度による貸付	日本政策金融公庫の事業	福祉部局	融資
生活福祉資金貸付制度による貸付	中小企業庁の事業	商工部局	信用保証
生活福祉資金貸付制度による貸付	日本政策金融公庫保証	商工部局	信用保証
生活福祉資金貸付制度による貸付	ワンフューネー	商工部局	信用保証

1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

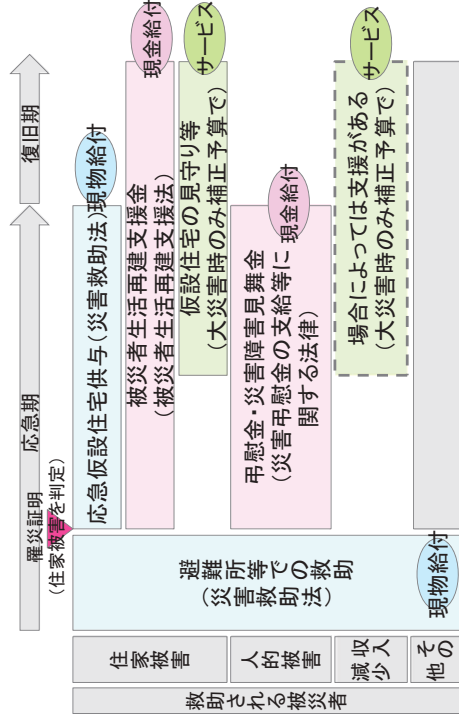
個人/世帯、中小企業/自営業主向けに、①災害法制にもとづく制度と②平時の諸制度(とその拡張)の2つに分かれる

基本的な被災者支援の諸制度等（別添「基本的な被災者支援制度」を参照）

対象	災害法制にもとづく制度	平時の諸制度(とその拡張)
個人/世帯	- 避難所の開設や物資の供与 - 応急仮設住宅の供与 - 応急修理制度 - 被災者生活再建支援制度 - 被災者中絶金 - 災害陣営員舞金 - 災害保護資金 - 義援金(法制度ではないが災害時に委員会で配布)	- 生活福祉資金制度による貸付 - 年金担保貸付、劣災年金担保貸付 - 生活保護 - 生活困窮者自立支援制度 - 医療保険、介護保険の保険料・窓口負担の減免措置等 - 障害福祉サービス等の利用者負担金の減免 - 雇用保険の失業等給付 - 職業訓練
中小企業/ 自営業主	天災融資制度	- 日本政策金融公庫、沖縄振興開発金融公庫による資金貸付 - 小規模事業者経営改善資金(マル経融資) - 災害復興貸付 - セーフティネット保証 - 災害関係保証

1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

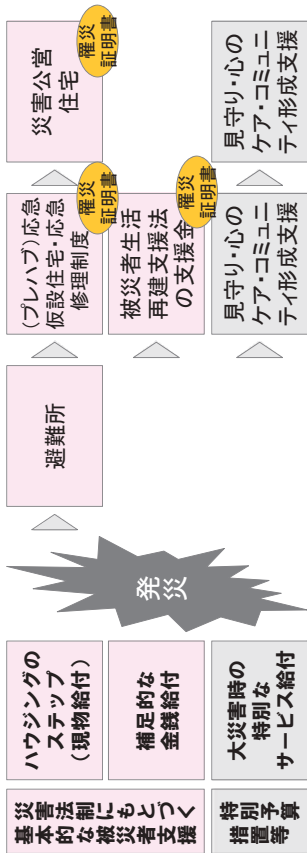
現行法制下の被災者生活再建支援の基本的なスキーム



1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

行政の被災者支援は、罹災証明書の区分を基準とした現物給付としての「ハウジングのステップ」と「補足的な金銭給付」

災害法制にもとづく基本的な被災者支援と特別予算措置による被災者支援の枠組



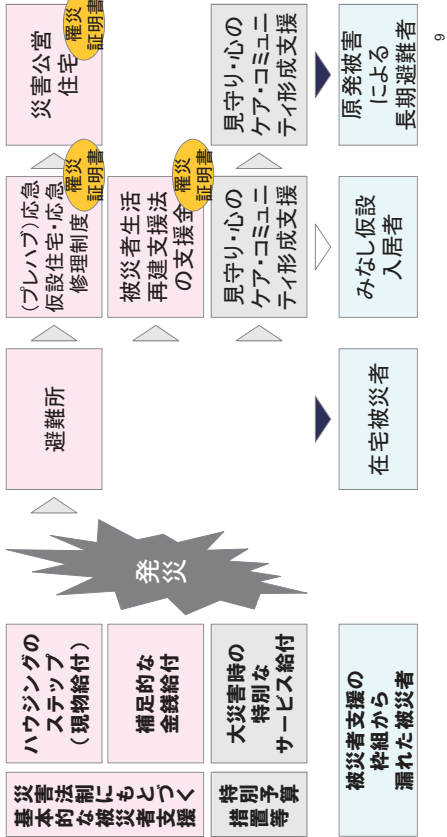
本日お話ししたいこと

- 1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ
- 2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況
- 3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題
- 4. 仙台市の災害ケースマネジメント
- 5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

東日本大震災では「在宅被災者」、「みなし仮設入居者」、「原発被害による長期避難者」が被災者支援の枠組から漏れた

東日本大震災で被災者支援の枠組から漏れた被災者



2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況

避難所の環境悪化や仮設住宅建設の遅さを原因として「在宅被災者」が生まれてしまった

- 宮城県石巻市などでは、発災から4年以上が経過した現在においても、まともに住居性能が戻らない家に住み続ける「在宅被災者」が多数生み出された。
- 避難所の環境悪化・応急仮設住宅建設の遅さ等を原因として多くの被災者が被害甚大な自宅へ戻った。
- 支援情報の格差が生じ、被災した自宅に一時的にでも住もうため「住宅の応急修理制度」を利用した世帯は応急仮設住宅に入居できなかったようである。



2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況

みなし仮設入居者は、仮設住宅の見守りや心のケアなど被災者へのサービスの残されがちになってしまう

- 「みなし仮設」は、通常はプレハブ建てで建設される応急仮設住宅を提供する代わりに、民間の住宅ストックを仮設住宅扱いする仕組み。
- 東日本大震災では応急仮設住宅の半数以上はみなし仮設として提供されている。
- プレハブ建てではない既に建設済みの通常の住宅を使用するので、住居の設備がよいこと、すぐに入居が可能であること、コストが低く抑えられることなど、多くのメリットがある。
- プレハブ建ての「仮設住宅団地」に集住するわけではないので、どこに住んでいるかが一見してわからず、「見守り」や「コミュニティ形成への支援」に代表される「面的な支援」の実施は難しく、NPOなどが実施する民間の支援が届きにくい。
- 逆にプレハブ仮設住宅は高齢者や障害者などの住宅確保に困難が伴う人が集中しがち。

2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況

回収数はプレハブ等は569世帯、借上げ民間は1,369世帯となり、一定の実態は把握可能

- プレハブ仮設住宅・公務員住宅等仮設住宅(以下、プレハブ等)および借上げ民間賃貸住宅仮設住宅(以下、借上げ民間)にそれぞれに別の調査票を配布した。
- 回収は郵送にて実施した。調査票の配布数・回収数・回収率は下表の通りである。
- プレハブ等に対しては、ポスティングにより調査票を配布したため、既に仮設住宅から転居した住宅や、そもそも入居していない住宅などもあり、正確な居住実態がつかめないため、正確な配布数は不明であるため、2011年11月30日現在の仙台市発表のプレハブ仮設住宅・借上げ公務員住宅の入居世帯数に対する回収率を掲げた。

調査票の配布数・回収数・回収率

応急仮設住宅種別	略称	配布数	11月30日時点入居世帯数(仙台市公表値)	回収数	配布数に対する回収率	11月30日時点入居世帯数に対する回収率
プレハブ仮設住宅・公務員住宅等仮設住宅	プレハブ等	不明	2,199	569	不明	25.9%
借上げ民間賃貸住宅	借上げ民間	2,581	8,437	1,369	53.0%	16.2%

本日も話したいこと

1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況

3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題

4. 仙台市の災害ケースマネジメント

5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況

就業形態、失業率、非正規社員比率
被災者生活再建上の最重要課題は貧困だった

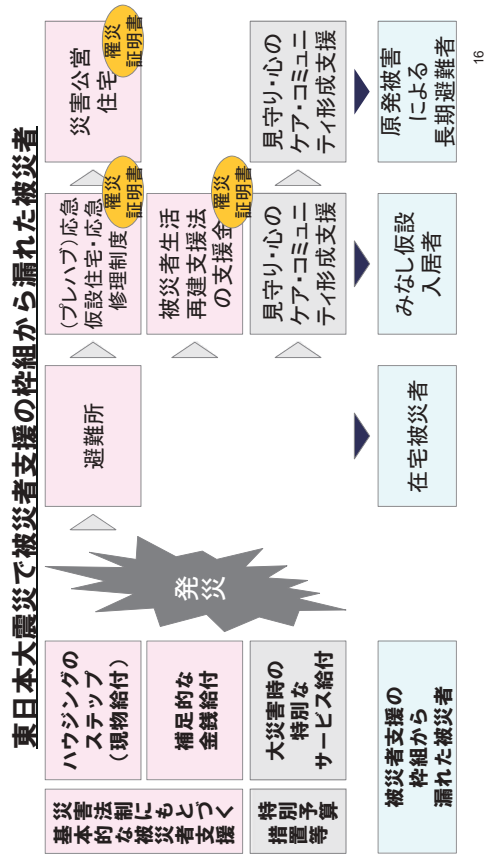
世帯員の就業形態

	プレハブ等		借上げ民間	
正社員	159	27.4%	640	37.7%
非正規社員	212	36.5%	579	34.1%
自営業	65	11.2%	116	6.8%
役員	5	0.9%	35	2.1%
求職中	140	24.1%	326	19.2%
A：小計（労働力人口）	581	100.0%	1696	100.0%
無職	151		151	
学生	36		190	
その他	30		68	
B：小計（非労働力人口）	217		409	
合計（A+B）	798		2105	

- 世帯員の失業率はプレハブ等で24.1%、借上げ民間で19.2%である。
- 世帯員の非正規社員比率はプレハブ等で57.1%、借上げ民間で47.5%である。

3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題

一人ひとりの被災の状況を把握し適切な支援を行う仕組みがなかったから、多くの被災者が基本的な枠組から漏れた



3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題

罹災証明書の区分間の失業率には統計的に有意な差はない

罹災証明書の区分から見た失業率（仙台市で被災した世帯員）

	2012年調査 (N=1,296)	2014年調査 (N=727)
全壊		
(2012年:N=1,022、2014年:N=556)	15.9%	13.3%
大規模半壊		
(2012年:N=190、2014年:N=93)	16.3%	10.8%
その他		
(2012年:N=84、2014年:N=78)	16.7%	12.8%
カイ 2 乗	.041	.464
df	2	2
有意確率	.980	.793

18

3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題

東日本大震災では一人ひとりの被災ダメージを規定する要因が重層的で多様

- 津波・地震・原発(被災ダメージの原因の差)
- 自体の財政規模や能力・人口流出と流入(自治体間の差)
- 仕事・雇用の喪失と貧困(生計手段へのダメージの差)
- 持家・借家(住宅資産の差)
- 全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊(制度支援の水準の差)
- プレハブ仮設・みなし仮設・在宅(制度支援の実行手段の差)
- 現地再建・集団移転・立退き(行政計画の差)
- 高齢・障害、生活困窮などのもとでの社会的脆弱性(ダメージの受けやすさの差)

3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題

罹災証明書の区分間の障害者手帳をもつ人がいる世帯の割合には統計的に有意な差はない

罹災証明書の区分から見た障害者手帳をもつ人がいる世帯の割合
(仙台市で被災した世帯)

	2012年調査 (N=932)	2014年調査 (N=533)
全壊		
(2012年:N=72、2014年:N=408)	11.1%	13.5%
大規模半壊		
(2012年:N=143、2014年:N=84)	13.3%	13.1%
その他		
(2012年:N=67、2014年:N=41)	10.4%	9.8%
カイ2乗	.638	.453
df	2	2
有意確率	.727	.797

19

3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題

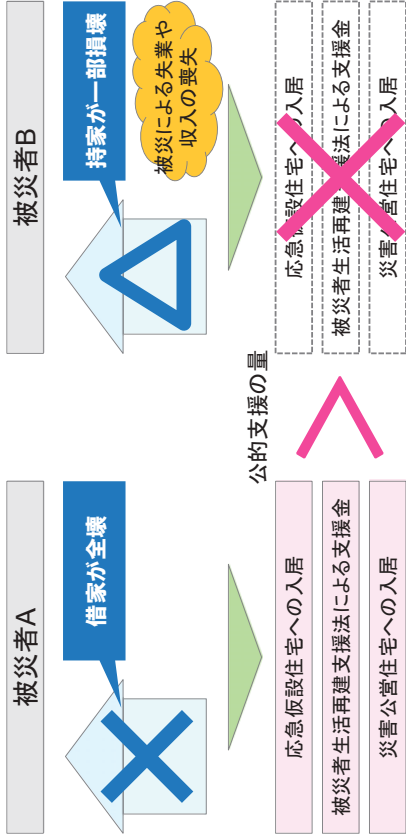
罹災証明書の区分間の要介護認定や要支援認定を受けている人がいる世帯の割合には統計的に有意な差はない

罹災証明書の区分から見た要介護認定や要支援認定を

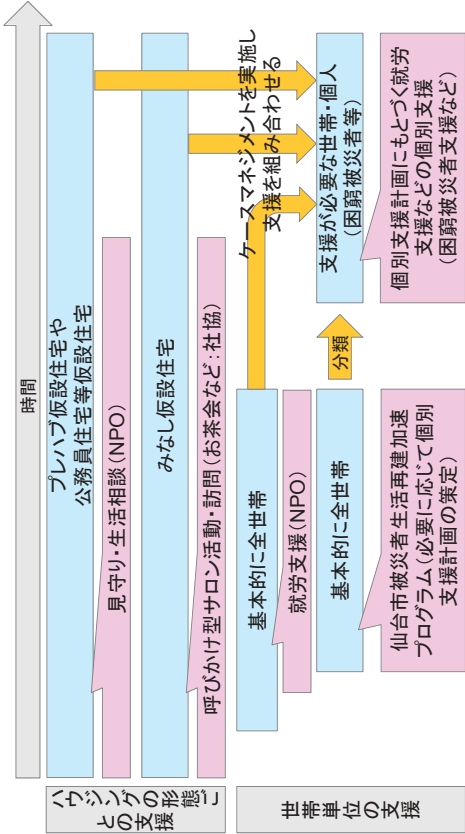
全壊	2012年調査 (N=942)	2014年調査 (N=542)
(2012年：N=732、2014年：N=415)	10.8%	11.1%
大規模半壊		
(2012年：N=141、2014年：N=84)	9.2%	8.3%
その他		
(2012年：N=69、2014年：N=43)	13.0%	9.3%
カイ2乗	.725	.635
df	2	2
有意確率	.696	.728

3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題

たまたま住んでいた家の被害＝罹災証明書の区分が公的支援の基準だが、重層的で多様な困難が反映しきれない



4. 仙台市の災害ケースマネジメント
仙台市では当初はバラバラに実施していた支援を、ケースマネジメントを実施することで個別世帯ごとに組み合わせた



本日お話ししたいこと

1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ
2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況
3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題
4. 仙台市の災害ケースマネジメント
5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

類型	内容	世帯数	割合
生活再建可能世帯	住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題はなく日常生活を送っている世帯	5,686	66.0%
日常生活支援世帯	住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯	540	6.3%
住まいの再建支援世帯	住まいの再建または再建時期が未定である世帯や資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯	2,133	24.8%
日常生活・住まいの再建支援世帯	住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯	251	2.9%
	合計	8,610	100.0%

1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況

3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題

4. 仙台市の「災害ケースマネジメント」

26

実施者	シルバー 社会センター	支援内容	個別訪問の実施	実施者	シルバー 社会センター
実施者	仙台市等 社会福祉協議会、PSC	支援内容	健康支援 見守り・ 生活相談	実施者	仙台市等 社会福祉協議会、PSC
実施者	地域包括 支援セン ターなどの 一般施設	支援内容	地域保健福祉 サービスによる 支援	実施者	地域包括 支援セン ターなどの 一般施設
実施者	PSC（生活 困窮者自 立支援課）	支援内容	就労支援	実施者	PSC（生活 困窮者自 立支援課）
実施者	PSC	支援内容	伴走型民間賃貸 住宅入居支援	実施者	PSC
実施者	専任弁護士と連 携した相談支援 体制構築	支援内容	専任弁護士と連 携した相談支援 体制構築	実施者	専任弁護士と連 携した相談支援 体制構築

支援の組み合わせ

被災者生活再建支援
ワーキンググループ
参加者：区役所（保健福祉セン
ター、まちづくり推進課、障害高
齢課）、社会福祉協議会、PSC

世帯ごと・個人に恒久的な
住宅移行に向けた生活
を形成・更新計画
を作成・更新計画

被災者生活再建支援
世帯・個人の再建支援
世帯・個人の再建支援世帯
の状況確認

世帯ごとのケースワークの蓄積

個別世帯訪問による
生活再建状況の調査

生活再建
支援室

実施内容

実施者

25

■ 災害ケースマネジメントとは

- 被災者一人ひとりに寄り添い、個別の被災の影響を把握することから支援計画を立て、施策をパッケージングし支援を実施していく仕組み。

- 被災者1人ひとりの状況は異なるため、必要な支援を実施するためには個別の状況把握とそれに合わせた支援策のパッケージングが必要になる。

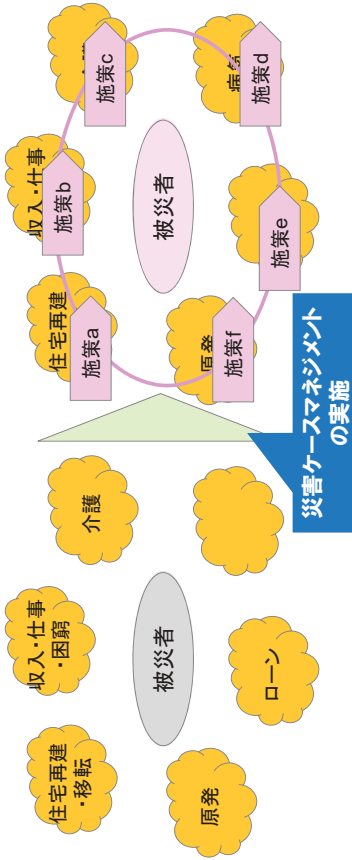
- 被災者のダメージはまたま住んでいた家へのダメージで代替できないため、罹災証明書のみによる支援の根拠を求めるのではなく、収入・生活状況の変化や社会的な脆弱性（高齢・障害・貧困など）に応じた新たな判断基準が必要になる。
- 施策は縦割りになりがちであるため、個人個人の実情に応じた部局間の施策調整も基本的な役割となる。
- 平時の福祉などの一般施策への橋渡しを行う必要がある。

27

5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

災害ケースマネジメントの実施により被災者一人ひとりの強い課題に対して施策をパッケージング可能となる

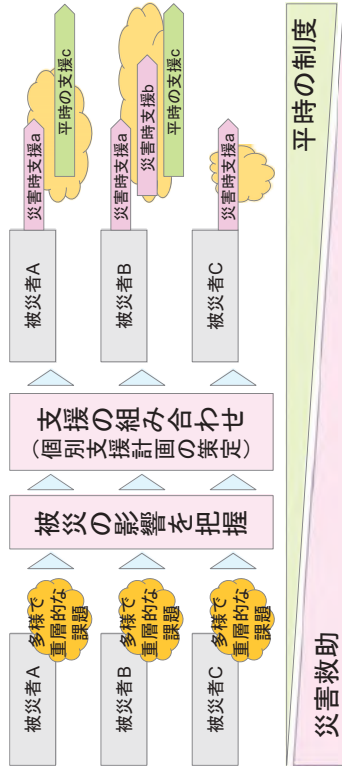
災害ケースマネジメント実施前
：重層的で多様な課題を個別に抱える
災害ケースマネジメント実施後
：施策を個別にパッケージングし対応



5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

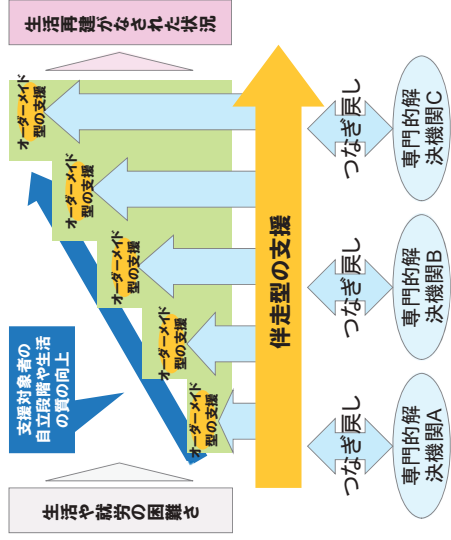
①個別世帯の状況に応じた伴走型支援、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューの組み合わせ

被災者生活再建支援における「災害ケースマネジメント」モデル



5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

伴走型の支援は「かかりつけ医」。カルテ(生活状況や本人意向)を共有し、「専門医」との間を「つなぎ戻し」する

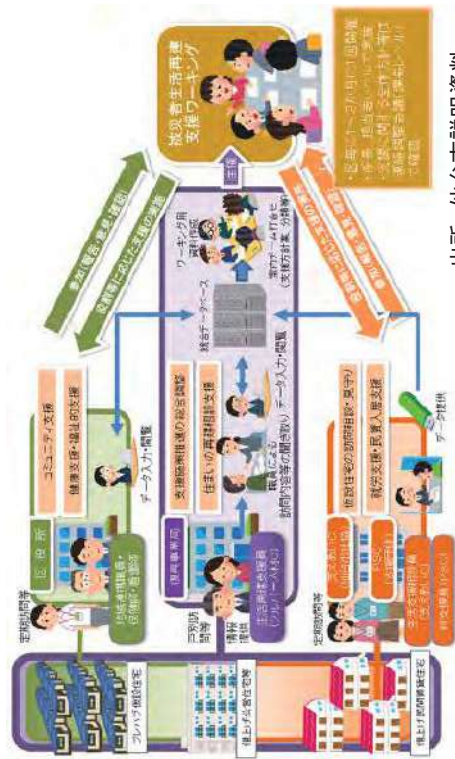


5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

災害ケースマネジメントの展開

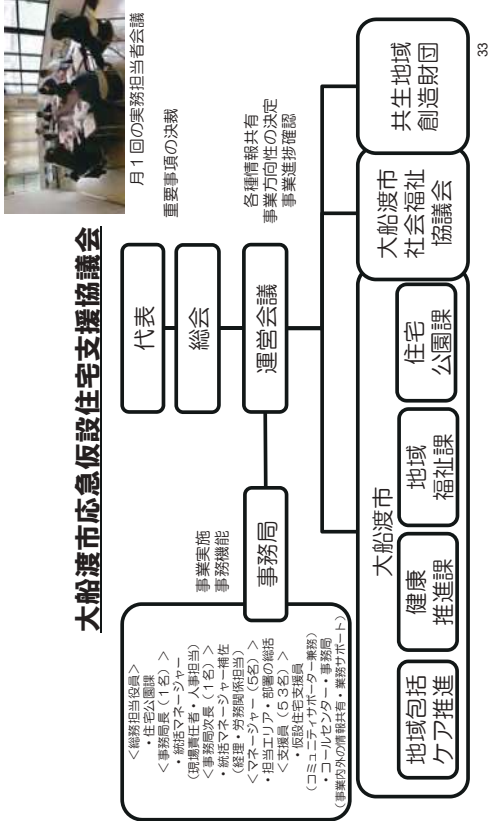
- 東日本大震災
 - 宮城県仙台市(2014年にプログラム化)
 - 岩手県大船渡市(2015年3月に市、社協、NPOが設置した大船渡市応急仮設住宅支援協議会で実施)
 - 岩手県北上市(広域避難者支援連携会議として2016年度から実施)
 - 宮城県名取市(一般社団法人パーソナルサポートセンターと連携し2017年度から実施)
- 平成28年台風第10号の被害
 - 岩手県岩泉町(岩泉町、岩手弁護士会、岩泉町社会福祉協議会、複数のNPOが岩泉よりそいみらいネットを設置し実施)
- 熊本地震
 - 熊本県熊本市(区役所を中心とした地域との関わり合いを意識し、縦割りになった福祉制度の連携を模索する地域包括ケアシステムの構築を視野に)
 - 熊本県益城町
- 鳥取県中部地震(危機管理条例で制度化)
 - 市町、市町社協、建築士会、宅建協会、日本FP協会、中部地震復興本部(県)、震災復興活動支援センターらがチームを組み、戸別訪問のうえ個別支援計画を策定し、支援。

5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント
被災者同意のもと各主体で情報共有可能な統合DBを作成。
その情報により被災者生活再建支援WGでケース会議



32 出所 仙台市説明資料

5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント
大船渡市では応急仮設住宅支援協議会を市・社協・NPOで立ち上げ、被災者同意のもと個人情報共有を可能とした



5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント
具体支援ケース：
在宅被災者で高齢独居になってしまった方の状況・課題

- 状況
- 罹災証明で半壊判定を受けたが、大家側による修繕や解体も行われないうままそのまゝ住み続けてきた。
 - 夫は介護サービスを受けながら、年金で何とか生活をしてきたが、夫が亡くなり本人は独居となり、年金も調整され減額となったため、生活していけなくなつた。
- 課題
- 年金は月額5万円程度になり、今の賃貸料は月5万4千円であるため、生活していけず、保護基準以上であるため転居指導が入ることが予想される。
 - 子供は2人いたが長男は無くなり、次男は重度の障がいがあり施設で生活しており、頼れる親族がいない。
 - 生活してきた地域に地下鉄が開通し地価が高騰、生活保護基準内で探せる物件が無くなり、顔見知りがないエリアで物件を検討しなくてはならなくなった。

5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント
具体支援ケース：
在宅被災者で高齢独居になってしまった方への支援

- 支援
- 預貯金は10万以下、収入も年金のみで月額5万円程度であったため、本人と検討し生活保護の申請を行い、転居指導を受け転居先を検討していく事になった。
 - 本人が長く通っている主治医を変えなくてもいい土地勘がある場所、喘息のため長い距離を歩くことが出来ない中で日常生活が行えるエリアで物件提供可能な場所への同行等を行い実際に確認し候補地を特定する。
 - 気に入った物件は見つかったが、高齢独居のため不動産会社より保証会社の利用と緊急連絡先の両方付けられれば契約できるとを条件に出される。
 - 保証人や連絡先をお願いできると姉の長男で実家を継いでいる甥がか当てがけないが、年に1度連絡するかどうかの関係であった。事情の説明を一緒にを行い転居先の確認や支援について理解をいただき、協力を得られることに。
 - 無事に契約できたが、数十年住み続けてきた住家には多くの家財などがあつたため、保護課と協力しゴミ収集車1台分以上のゴミの処分を行い引越。
 - 転居前後の担当エリアの地域包括支援センターと協働し、介護サービスの活用に向けた区分変更や、地域の資源の見学等を行い本人の希望に添った見守り体制づくりを継続中。

おわりに

低成長・少子高齢社会において、復興の焦点はハードから暮らしの再生へ。災害特殊なものから普遍的なものへ

■ 復興は一人ひとりの被災者が持続可能な暮らしを取り戻すこと

- 地域の暮らしが持続可能な形でインフラの復旧はその条件にすぎない。

■ これから必要なものは社会としてのレジリエンス（回復力）とインクルージョン（社会的包摂）

- 2015年に宮城県仙台市において開催された国連防災世界会議において採択された「仙台防災枠組 (Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030)」の最も重要なコンセプト。
- 災害や復興に「特殊な」重厚長大な対応よりは、平時の仕組みを拡張させ速やかに回復することが重要。
- 災害対応において社会的に排除されやすい人は平時の福祉施策などで支援されている社会的弱者を中心とした人々。平時の仕組みを拡張させることは、結果として、これらの人々を包摂することになる。

大阪府北部地震 避難者・避難所推移データ

人と防災未来センター 作成

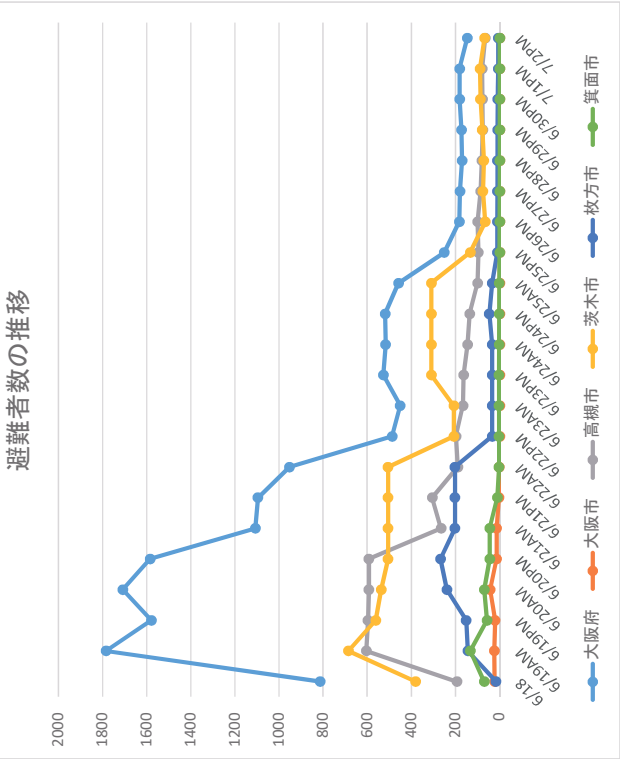
避難所数推移

	大阪府	大阪市	高槻市	茨木市	枚方市	箕面市
6/18	402	27	119	74	53	14
6/19AM	346	4	83	74	53	14
6/19PM	340	4	80	74	53	14
6/20AM	316	6	73	74	53	14
6/20PM	311	2	73	74	53	14
6/21AM	222	2	119	74	53	14
6/21PM	196	1	119	74	53	14
6/22AM	181	1	27	74	53	1
6/22PM	138	0	20	45	52	1
6/23AM	131	0	19	45	52	1
6/23PM	125	0	18	41	52	1
6/24AM	124	0	16	41	52	1
6/24PM	123	0	15	41	52	1
6/25AM	116	0	14	41	52	1
6/25PM	108	0	13	37	51	0
6/26PM	98	0	11	32	51	0
6/27PM	92	0	9	28	51	0
6/28PM	39	0	8	24	2	0
6/29PM	38	0	8	24	1	0
6/30PM	37	0	7	24	1	0
7/1PM	30	0	7	18	1	0
7/2PM	29	0	6	18	1	0

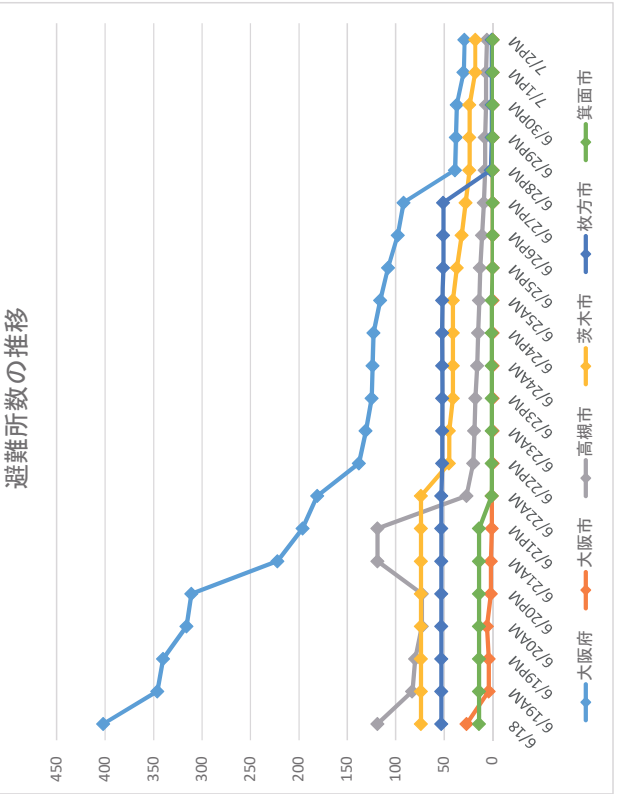
避難者数推移

	大阪府	大阪市	高槻市	茨木市	枚方市	箕面市
6/18	814	23	194	381	17	70
6/19AM	1785	24	605	686	144	133
6/19PM	1579	21	597	562	152	58
6/20AM	1708	43	593	537	239	70
6/20PM	1585	14	593	506	288	45
6/21AM	1108	14	266	506	203	45
6/21PM	1096	4	306	506	203	11
6/22AM	953	2	190	506	203	3
6/22PM	488	0	198	208	34	3
6/23AM	451	0	166	208	34	3
6/23PM	528	0	164	310	34	3
6/24AM	517	0	146	310	34	2
6/24PM	519	0	136	310	47	2
6/25AM	459	0	100	310	34	2
6/25PM	251	0	97	133	11	0
6/26PM	183	0	100	65	11	0
6/27PM	180	0	86	76	11	0
6/28PM	171	0	81	72	10	0
6/29PM	173	0	77	79	9	0
6/30PM	182	0	78	87	9	0
7/1PM	182	0	80	89	6	0
7/2PM	147	0	65	69	6	0

避難者数の推移



避難所数の推移



災害関連死情報

2018 年 7 月 14 日 人と防災未来センター

■復興庁資料

「震災関連死に関する市町村等ヒアリング」における市町村等職員からの意見(概要)

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2-4.siryous3.pdf>

東日本大震災における震災関連死に関する報告

http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120821_shinsaikanrenshihoukoku.pdf

★災害弔慰金制度について（厚生労働省説明資料）

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/9.teisyutusiryous3.pdf>

■厚生労働省（東日本大震災）

災害弔慰金・災害援護資金などの支援について

https://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/saigaishien.html

災害弔慰金の支給に係る審査会等の設置について

<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001fxb8-att/2r9852000001g8kj.pdf>

厚生労働省（平成 30 年 7 月豪雨による被害状況等に関する情報）

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000212490_00002.html

■熊本県 健康福祉部 健康福祉政策課 地域支え合い支援室 生活再建支援班

http://www.pref.kumamoto.jp/kiji_15609.html

熊本県 お問い合わせ・相談窓口一覧

http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=16016&set_doc=1&set_file_field=1

検証報告 PP446-452 ㊦添付したものです。

第 12 章 今後の災害に向けた体制整備等 <第 7 節 震災関連死の検証

https://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=23049&sub_id=1&flid=139857

■岩手県 復興局 生活再建課 被災者支援担当

〒020-8570 岩手県盛岡市内丸 10-1

電話番号：019-629-6917 ファクス番号：019-629-6944

<http://www.pref.iwate.jp/saiken/okane/18203/008963.html>

平成 25 年 9 月 19 日付けの災害関連死に関する新聞報道について

<http://www.pref.iwate.jp/saiken/jouhou/18237/012053.html>

■宮城県 震災援護室

〒980-8570 仙台市青葉区本町三丁目 8 番 1 号

宮城県行政庁舎 11 階 震災援護班

Tel : 022-211-3433

■新潟県 防災局防災企画課

災害弔慰金等に関する要綱

<http://www.pref.niigata.lg.jp/bosaikikaku/1196093797820.html>

新潟県防災局防災企画課

〒950-8570 新潟市中央区新光町 4 番地 1

電話 : 025-280-5707

ファクシミリ : 025-285-4752

電子メール : ngt130010@pref.niigata.lg.jp

熊本地震から 2 年「関連死」認定困難…悩む自治体、統一基準求める声 (2018 年 4 月 16 日 読売新聞)

<https://yomidr.yomiuri.co.jp/article/20180416-OYTET50017/>

各応援自治体の見解

2018.08.08 人と防災未来センター

(中国地方知事会：鳥取県)

- ・短期支援から中長期支援への移行をスムーズに行うための対応（外部委託や任期付職員の採用など）をとっていかねば、さらなる短期支援が難しい状況になっている。
- ・人的支援ニーズが変化してきており、中長期の応援職員が求められてきている。今後の復旧・復興に向けて、多岐にわたるニーズに対応するためには、各種施策が連携して動いていかなければならない。そのためにも「復興本部」といった組織をそろそろ考えておくべきである。

(呉市の状況：静岡県＜対口支援＞)

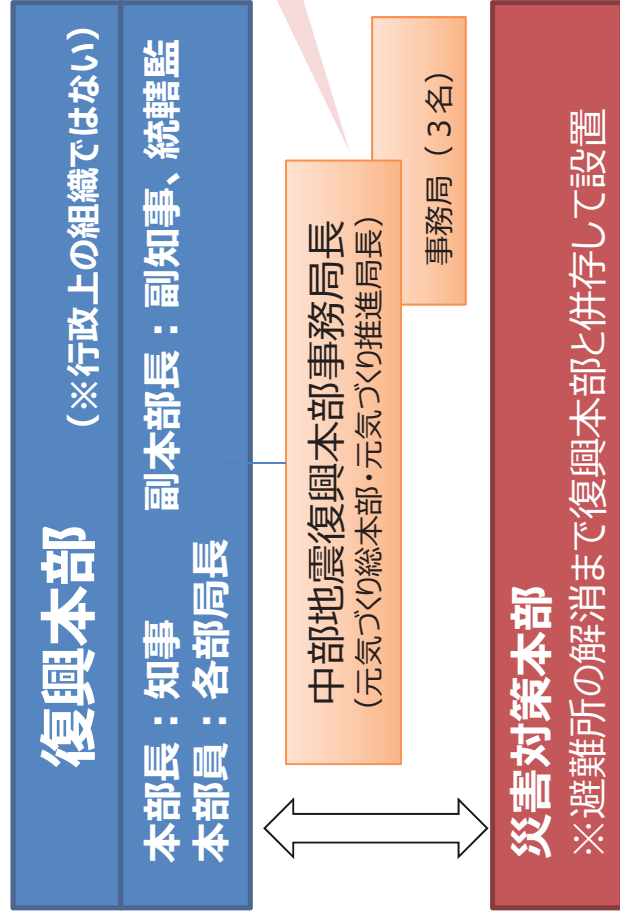
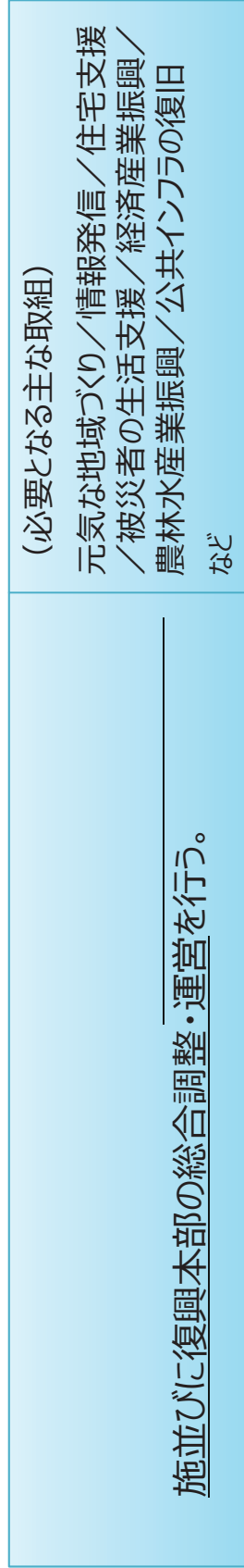
- ・被害認定調査の被害家屋数に対して、避難所に避難されている方は圧倒的に少ない。住宅ニーズの個別調査は行っていないので住宅ニーズを拾い切れていない可能性が高い。
- ・保健師による見回りをしているが、あくまで保健的な見回りだけ。
- ・各課が持っている情報の統合をすればいいのだが、現状ではできていない。
- ・今後、応急対策から復旧復興フェーズになっていき、当面の対策から被災者の生活再建をしていくためには、被災者のきめ細かい情報が必要になり各所属が連携して動かなければいけないので、そのための体制づくりを進言していく予定。

(広島市の状況)

- ・地域福祉課は厚労省の支え合いセンターの事業についての調整は進んでいない。
- ・上記の状況は危機管理のほうは掴んでおらず内部調整が進んでいない。
- ・今のところ再建に向けた方向性はまだ見えていない。
- ・仮設住宅の確保に関しては、現状、民間賃貸住宅を活用して賄っていて、膨大な事務量になる契約処理まで進んでいない状況の中、自ら確保できる資源で対応をしようとしており、外部支援が必要という認識にまで至っていない。

鳥取県中部地震・復興本部の概要

- 2018年8月8日
人と防災未来センター
- ・ H28.10.21に発災した「鳥取県中部地震」から**1ヶ月が経過**
- ・ **県庁の各部署が一丸となり、迅速かつ強力に被災地の復旧・復興を推進するため、「鳥取県中部地震復興本部」を新設。**（H28.11.21設置）



- ・ 応急対策段階では、危機管理局が中心に総合調整をしながら進めてきた。
- ・ 次は、地域の「元気づくり」に重点がいくべき復興段階。元気づくり推進局長（企画系の部内局）を事務局長に充て、総合調整を行うこととした。
- ・ 事務局員は、総務課、とっとり元気戦略課（企画部局）、危機管理政策課の各1名（課長補佐級2、係長級1）に兼務発令。

- ＜運営の方針＞
- **各部署横断的な実務レベルでの意見交換を実施し、復興に向けた施策などを検討していく。**
 - **関係市町と担当部局との間でしっかりと連携を図る。**

※ H29年4月からは、組織改正により「復興本部事務局」を組織として被災地を所管する地方事務所内に新設し定数職員5名を配置した。

応急仮設住宅に必要な住民サービスについて

2018.9.16 人と防災未来センター

- 応急仮設住宅は、被災者の方にとって日常生活の場であるため、機能向上が必要となる。
- また生活を再建していく上で欠かせない、人と人とのつながりを継続するためのコミュニティの場としての機能も必要となる。
- 長期化する場合は、特に高齢者、子どもを抱えた世帯など、要配慮者向けの設備やサービスが重要となる。

◆高評価もしくは必要とされる設備・サービス例

- 介護事業所（デイサービス）
 - 東日本大震災では集会所が最初からこの機能を想定して建てられていることがよくありました。
- 町役場の支所
 - プレハブ仮設の入居者は何かと役場へ相談、手続きなど行うことが多いと思われるため、3～4人の職員でワンストップ的な対応ができる支所のようなものがあると機能面と高齢入居者の安心面にもつながる。
 - （庁舎自体が被災したので結果的にプレハブ仮設住宅と近接してプレハブ役場ができた事例は有り。ただし、従来の庁舎が存続してさらに仮設住宅団地にも出先が設けられた事例はあまり見られない）。
- NPO等外部団体が支援活動できる空間、施設
 - 入居者の会合との調整や鍵の開閉など場合によっては入居者の負担になっているようであるので、中長期におよぶ場合は必要になる場合がある。
- 託児サービス、学習支援などの母親・子ども支援に活用可能な施設や部屋
 - NPOが運営とかがパターンだとは思いますが。
 - 学習支援については、熊本大等の大学生が支援してくれることをあらかじめ想定した空間設計にしておいてよいと思います。
(東日本でも、常総でも、大学生が学習支援のために通ってくれていました)
- 生協や小売り会社による買い物の巡回サービス

- 移送支援やコミュニティバス、カーシェアリングなど
- 見回りサービス
- 診療所
- イオンミニスーパーやコンビニ
 - 小売店舗、食堂などの併設事例もありますが、けっきょく、赤字続きで店じまいされたようです。
- 仮設住宅入居者ののうち、自営業者等についてはプレハブ仮設住宅（住戸）における営業を認める（黙認する）
 - 中越や東日本でも事実上の自営業者による自宅営業は有り（いずれも行政側黙認という形。後でもめないために、念のために話を通しておくのもよいか）

住宅の再建および応急修理に関する公的資金の投入

2018.9.16 人と防災未来センター

- 応急修理制度だけでは住宅の再建・補修は難しい場合が多い
- さまざまな自治体で、災害救助法への上乗せ（金額の上乗せ）や横出し（対象範囲の拡大）の形で、独自施策をとっている。
- 応急修理や自宅補修に費用を出すことで、応急仮設住宅（建設にも撤去にも時間と金がかかる）の建設数を少なくし、最終的な復興費用を抑えることができる。

【災害救助法にもとづいた応急修理への独自施策】

- ◆ 中越地震、中越沖地震
 - 新潟県
 - ◇ 大規模半壊 100 万円、半壊 50 万円を上乗せ（応急仮設入居不可）
- ◆ 東日本大震災
 - 岩手県宮古市
 - ◇ 修理の対象となる部屋や工事の拡大
 - ◇ 上乗せ 18 万円
 - 岩手県盛岡市
 - ◇ 災害救助法適応外の補修工事に対して、10 万円以上の工事の場合 最大 30 万円を限度として補助（補助率 2 分の 1）。
 - 千葉県我孫子市
 - ◇ 一戸建て住宅の屋根・外壁・建具および基礎の修繕工事に対して、20 万円以上の工事の場合 最大 10 万円補助。

【被災者生活再建支援法にもとづいた住宅修繕への独自施策】

- ◆ 鳥取県西部地震
 - 鳥取県
 - ◇ 住宅再建に 300 万円、住宅補修に 150 万円
 - 島根県
 - ◇ 高齢者・障がい者など 10～200 万円の修繕工事（現物給付）

被災者生活再建支援体制の構築について

2018年9月17日 人と防災未来センター

【要点】

- 罹災証明書を受け取ったところから、**被災者の生活再建**がスタートします。
- 罹災証明書発行時に受けられる支援を住民にわかりやすく伝えることで、**自立再建**を促します。
- 自治体側も、生活再建支援には**多部局の連携が必要**なため、道・町内で体制を構築し始める必要があります。
- 生活再建支援の落としどころは、仮設退去時にスムーズに**平時の行政サービスにつなげられるか**が課題になるので、仮設退去時期の2年後～5年後にかけての対応方針、体制作りを見据えて、考える必要があります。

【生活再建支援メニューの整理】

- 都道府県による支援メニュー一覧→市町村による個別メニューの追加、の流れになります。
- これまでの支援メニューについては別紙を参照ください。
- 民一民の問題も出てくるため、札幌弁護士会との協力を推奨します（おつなぎすることも可能です）。

【総合相談窓口（ワンストップ制窓口）の立ち上げ】

- 罹災証明発行後に必要となる様々な申請手続きによって、住民は各窓口をたらいまわしにされて疲弊し、必要な支援が受けられなくなることがあります。
- それを防ぐために、また各市町村窓口が住民からの相談でパンクするのを防ぐためにも、相談支援窓口やワンストップ制窓口の設置を推奨します（設置事例については別紙を参照ください）。

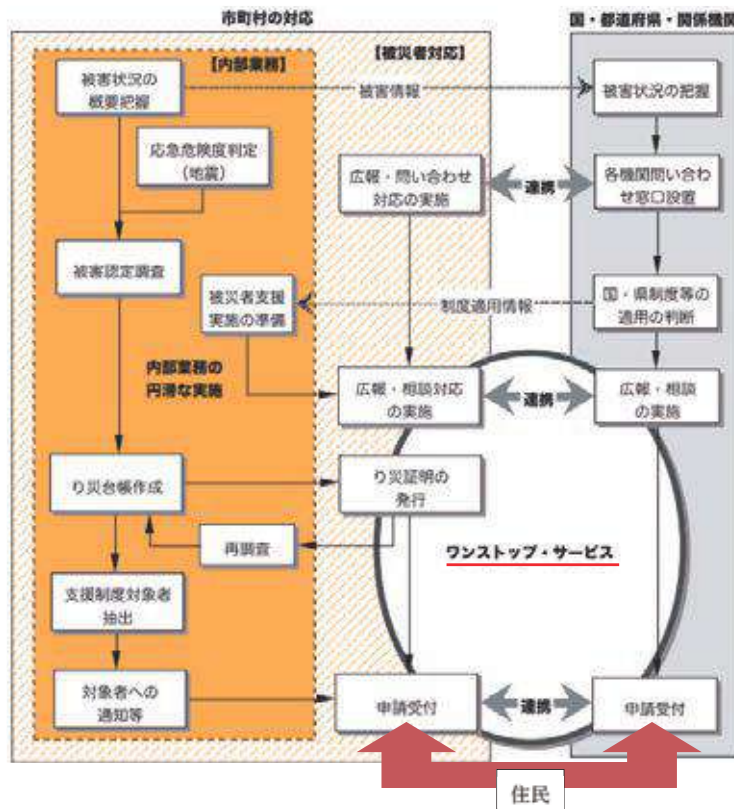


図-1 被災者支援における市町村・関係機関の対応と、ワンストップ・サービスの位置づけ。
内閣府：災害時・被災者支援業務の手引き(案)2005に加筆

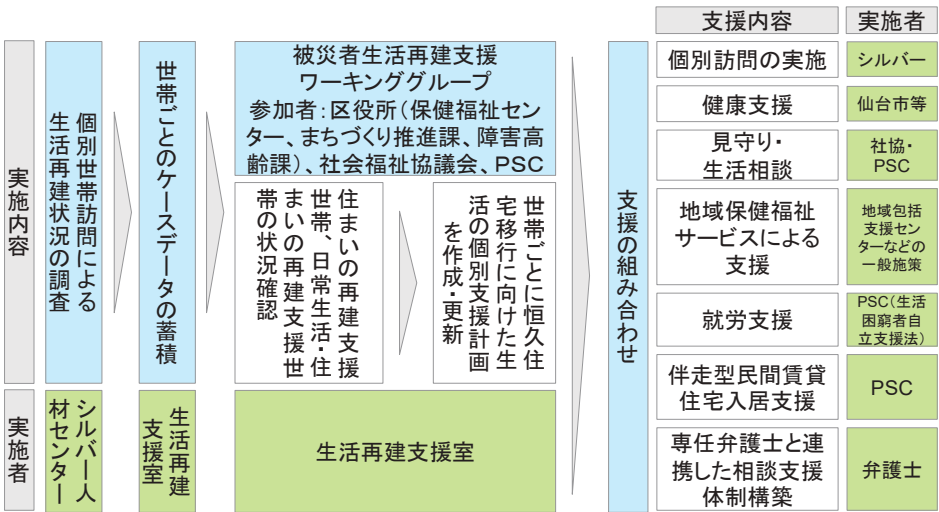
- 札幌弁護士会と相談して、各市町村の総合相談窓口弁護士を配置してもらったり、無料相談窓口の電話番号を周知するなど、住民相談対応の業務量軽減も検討する必要があります。
- すでに発生していると思いますが、今後は詐欺や値上げなど、民一民間のもめごととも増加すると見込まれますので、法律に明るい弁護士団体との協力は欠かせません。
- ワンストップ制窓口の配置例



【被災者支援行政 災害ケースマネジメントについて】

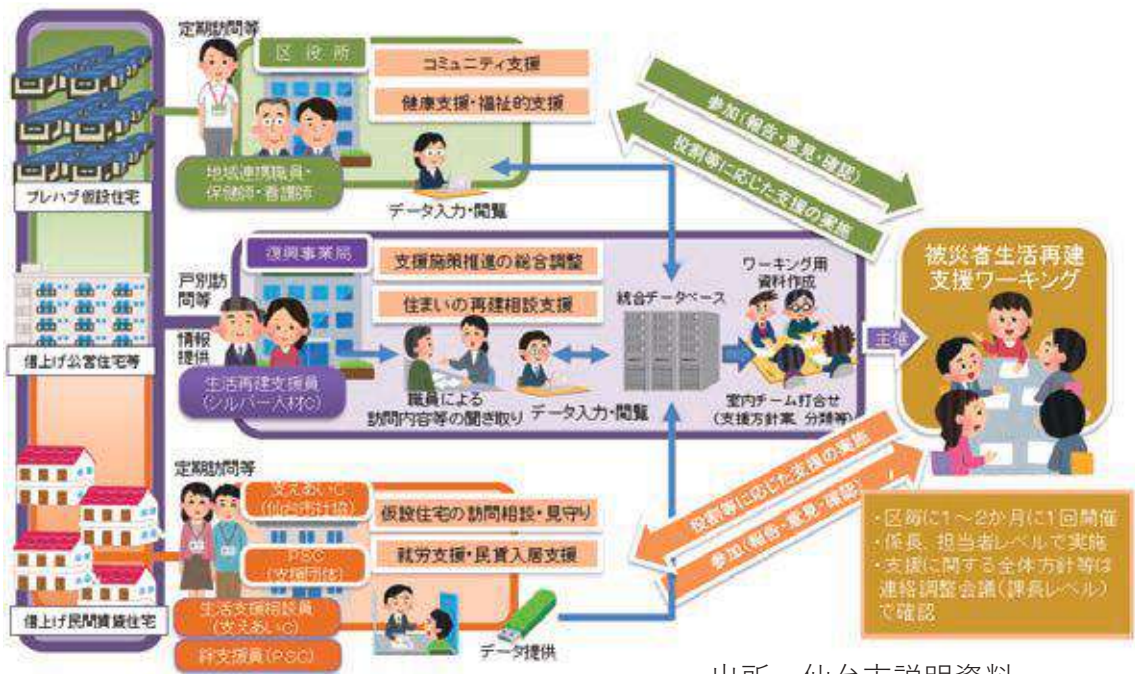
- 行政から見た被災者の生活再建の一つのマイルストーンは、仮設住宅からの退去です。
- 若い世代、収入のある世帯は自力で仮設住宅から退去できますが、一定数自力再建が難しい人々がおり（高齢単身世帯、非就労、片親世帯など生活保護、生活困窮者自立支援法適用が考えられる世帯）、彼らの仮設退去には個別の支援方針とそれを支える伴走型支援が必要になります。
- 抜け漏れ落ちなく仮設から退去していただく（生活を再建していただく）ために、自力再建できる世帯とそうでない世帯のスクリーニングと、なるべく早く必要な資源・支援につなぐための体制構築が必要です（後手に回れば回るほど、必要になる人手と金額が増加します）。

4. 仙台市の災害ケースマネジメント
「被災者生活再建加速プログラム」は個別世帯のケースデータの蓄積をもとにした支援の組み合わせ



- 被災者支援行政で発生すると考えられる問題点：
 - 窓口のたらいまわし
 - 各部局からの個別のアプローチ
 - ✧ 調査票が違う部局から何度も何度もくる
 - ✧ 施策の調整がされないため狭間を生む
 - 現行制度の限界が引き起こす制度からのもれ
 - 重層的で多様な課題を抱える被災者への罹災証明書の区分による支援の限界
 - 被災者の実情は災害救助と福祉の境界線
- 都道府県⇄市町村⇄支援団体とが連携できる体制が必要です。
 - 自立再建が可能かのスクリーニングには訪問調査が必須のため、人手が必要になります。
 - 最終的な落としどころは、就労支援や生活保護など、既存の福祉支援になります。
 - 宮城県名取市の例で行くと、約 2,000 世帯の仮設住宅居住者のうち、自立再建が難しく市の生活再建支援課の支援を必要とした世帯が約 300 世帯、そのうち PSC（パーソナルサポートセンター）による伴走型支援によって、個別に生活再建支援計画を立てて支援が必要だった世帯が 145 世帯、そのうち一般的な就労支援や福祉制度を活用して解決可能なのは約 6 割（約 80 世帯）、残りは法的措置など特殊な対応が必要と見込まれています。
- これまでの災害ケースマネジメント導入事例
 - 東日本大震災
 - ✧ 宮城県仙台市（2014 年にプログラム化）
 - ✧ 岩手県大船渡市（2015 年 3 月に市、社協、NPO が設置した大船渡市応急仮設住宅支援協議会で実施）
 - ✧ 岩手県北上市（広域避難者支援連携会議として 2016 年度から実施）
 - ✧ 宮城県名取市（一般社団法人パーソナルサポートセンターと連携し 2017 年度から実施）
 - 平成 28 年台風第 10 号の被害
 - ✧ 岩手県岩泉町（岩泉町、岩手弁護士会、岩泉町社会福祉協議会、複数の NPO が岩泉よりそい・みらいネットを設置し実施）
 - 熊本地震
 - ✧ 熊本県熊本市（区役所を中心とした地域との関わりあいを意識し、縦割りになった福祉制度の連携を模索する地域包括ケアシステムの構築を視野に）
 - ✧ 熊本県益城町
 - 鳥取県中部地震（危機管理条例で制度化）
 - ✧ 市町、市町社協、建築士会、宅建協会、日本 FP 協会、中部地震復興本部（県）、震災復興活動支援センターらがチームを組み、戸別訪問のうえ個別支援計画を策定し、支援。

災害ケースマネジメントとその運用ポイント・仙台市
被災者同意のもと各主体で情報共有可能な統合DBを作成。その情報により被災者生活再建支援WGでケース会議。

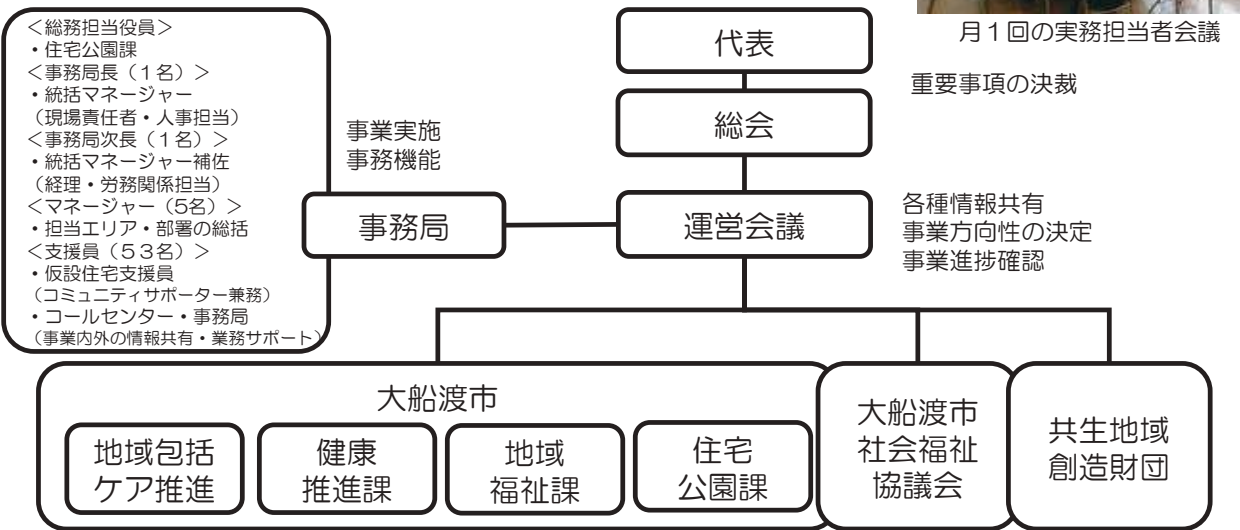


出所 仙台市説明資料

1

災害ケースマネジメントとその運用ポイント・大船渡
大船渡市では応急仮設住宅支援協議会を市・社協・NPOで立ち上げ、被災者同意のもと個人情報共有を可能とした。

大船渡市応急仮設住宅支援協議会



4

(参考資料) 被災者支援ワンストップ・サービス事例

2018.9.17 人と防災未来センター

1. ワンストップ・サービスのレイアウト

- ・ 市町村庁舎等に設置が望ましい
- ・ 必要に応じて主要被災地区や大規模避難所への巡回も検討
- ・ 被災者対応の流れを考慮してレイアウトを検討
- ・ 被災者が殺到するおそれのある場合はテントやプレハブ等の仮設を隣接して設ける

● 事例1：米子市（鳥取県西部地震, 2000 年）（図-1）

- ・ 各種減免措置等の申請手続きについて災害復旧相談室を設置
- ・ 庁舎会議室に住民基本台帳等の各システム用端末を持ち込み、総合相談窓口を設置し、各種相談窓口を紹介
- ・ 各相談窓口で、必要に応じて担当者が端末により住民基本台帳、課税、固定資産税のデータを確認し、希望者にはその場で申請手続き

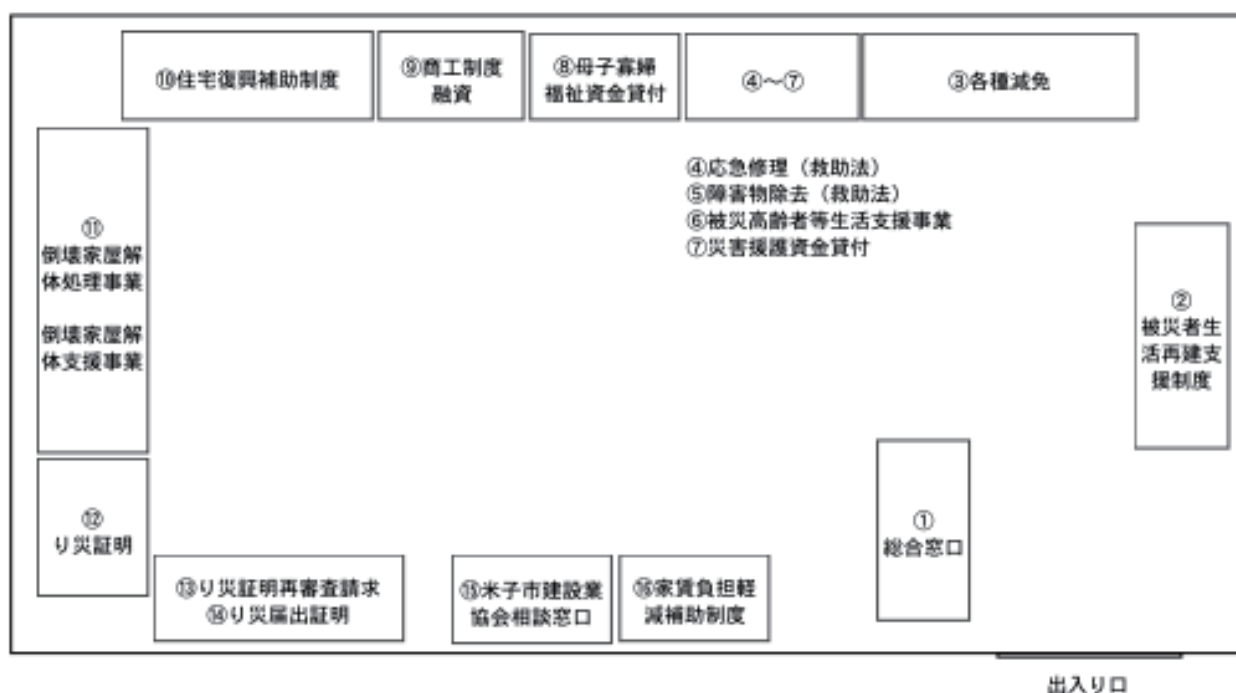


図-1 米子市の総合窓口レイアウト、内閣府:災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005

- 事例 2：河南市（宮城県北部地震, 2003 年）（図-2）
 - ・ テントとプレハブを 2 棟設置し対応
 - ・ 各課持ち回りであり災証明発行と相談に対応。宮城県・建築協会の住宅相談窓口も併設
 - ・ 相談についてはプライバシーに配慮したスペースを準備
 - ・ 特別なニーズのある人への対応を考慮（ex. 要援護者、在日外国人等）



図-2 河南市の総合対応窓口，内閣府：災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005

- 事例 3：山元町（東日本大震災, 2011 年）（図-3, 4）



図 3 総合窓口の様子

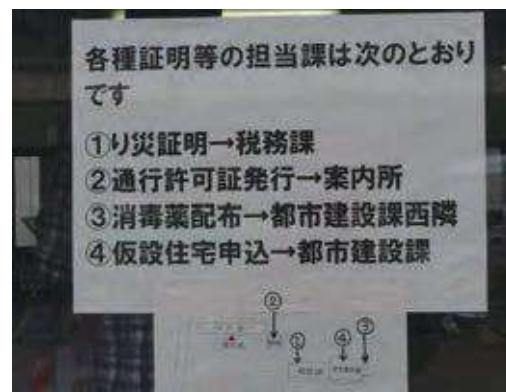


図 4 窓口をわかりやすく提示する

2. ワンストップ・サービスの運営

● 基本の運営体制（図-8）

- 市町村が主体でセンターを設置。都道府県、管区行政評価局等関係機関が支援と調整
- ボランティア団体、ライフライン事業者等も被災者対応、センター運営に参加
- 別途、被災事業者向けワンストップ・センター設置

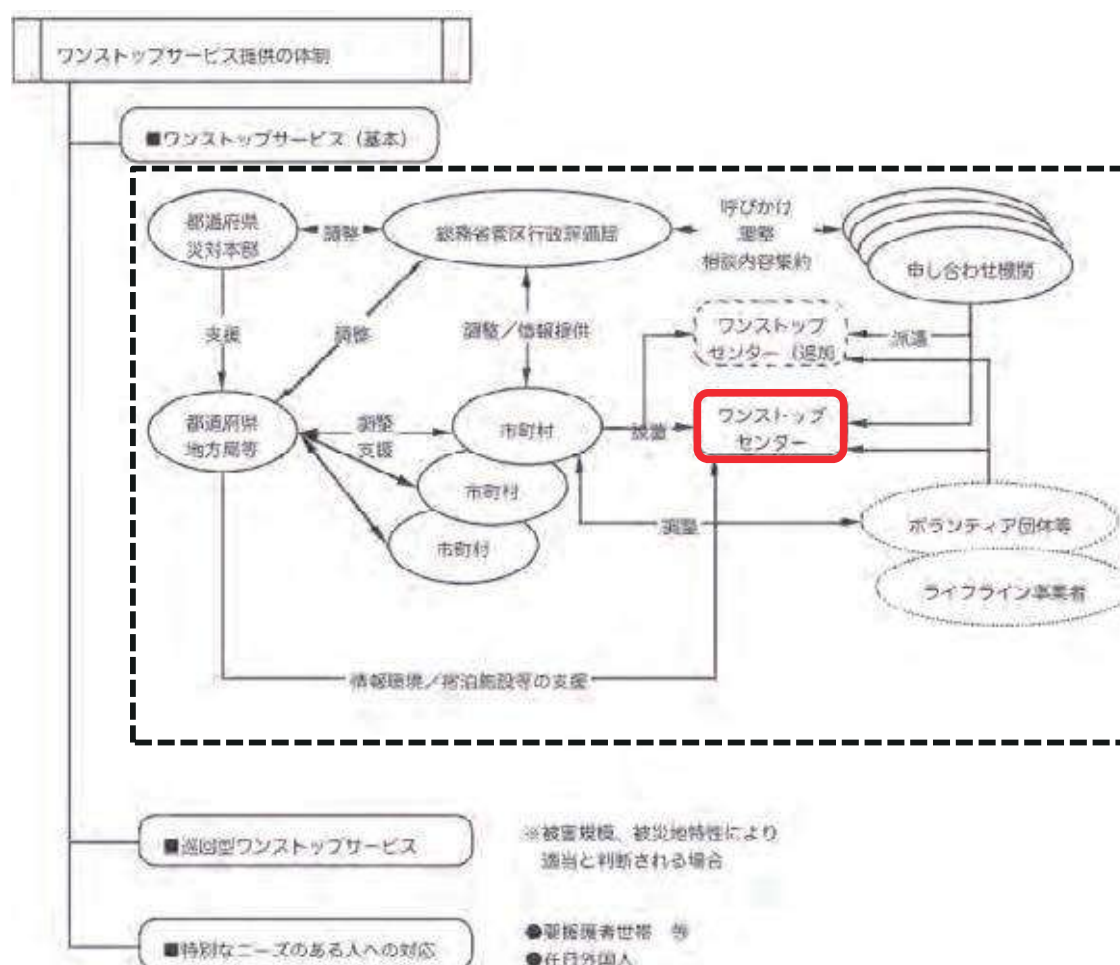


図-8 ワンストップ・センターの運営体制、内閣府：災害時・被災者支援業務の手引き（案）2005 に加筆

● 災害時要援護者、要配慮者、外国人等への対応

- ① 巡回型ワンストップ・センターの検討
- ② 民生委員等による要援護者世帯への個別対応
- ③ 手話者、通訳等、被災者の理解を考えたコミュニケーション方法の検討

● ボランティアの運営協力

- ① ボランティアの活用によるきめ細やかな被災者対応
- ② 高齢者、障害者、外国人等専門ボランティアの協力を仰ぐ
- ③ 通信、情報処理等技術系民間事業者、ボランティアの活用

3. 被災者へのフォローアップ

単なる情報提供ではなく、双方向性、個別性に配慮する

- **フォローアップの重要性**

- 制度要件や申請期限の変更等に合わせ、行政側から総合的で正確な支援情報の提供を行う
- 申請漏れを防ぐため、支援制度を利用していない被災者に対しても利用意思を確認することが望ましい
 - 「制度があったことを知らず、申請期限を過ぎてしまった」を防ぐ

- **フォローアップの方法**

- 被災者による相談・問い合わせ時に被災者に了解を得た情報や、り災データから、制度対象者情報と利用状況を整理する
- 整理したデータから、制度所管部署、相談・問い合わせ部署が連携してフォローを行う
- 特に遠隔地避難者など情報が入手しにくい人を考慮する
- ホームページや電子メールなどによる情報提供も並行して行う
- 特に制度の利用期限について十分な情報提供を行う

参考資料：内閣府：災害時・被災者支援業務の手引き（案），2005，

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/pdf/tebiki.pdf>

生活再建支援法による支援金の配布について

2018年9月17日 人と防災未来センター

青森県 応援職員様へ

9月16日夜段階で、道庁で生活再建支援法適用の準備がほぼ整ったようです。この法制度が適用されれば、下記の基準で半壊世帯に対しても解体業者との契約書さえあれば、支援金の給付が全壊判定と同じレベルで可能です（この解体に、原則全壊にのみ適用される公費解体を使えるのかどうかは、道の対応次第です）。

● 対象世帯

- 生活の本拠地としていた住宅が自然災害により被害を受けた世帯であって、以下のいずれかに該当する世帯が対象となります。
 - ◇ (1)「全壊」のり災証明を受けた世帯
 - ◇ (2)「大規模半壊」のり災証明を受けた世帯
 - ◇ (3)「半壊」のり災証明を受け、又は敷地被害が認められる世帯で、その住宅を倒壊の恐れなどやむを得ない理由で「解体」した世帯
 - ◇ (4)「長期避難世帯」(東日本大震災による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続していると認定されている区域に居住していた世帯)に該当する世帯
- ※被災当時に生活の本拠地として居住していた住宅が対象となりますので、空き家、別荘、他人に貸している物件などは対象になりません。

● 金額

➤ 基礎支援金

被害程度	支給金額（単位：万円）	
	複数世帯	単身世帯
全壊	100	75
大規模半壊	50	37.5
解体	100	75
(半壊解体、大規模半壊解体、敷地被害解体)		
長期避難	100	75

➤ 加算支援金

再建方法	支給金額（単位：万円）	
	複数世帯	単身世帯
建設・購入	200	150
補修	100	75
賃貸（公営住宅を除く）	50	37.5

避難所での高齢者の健康維持について

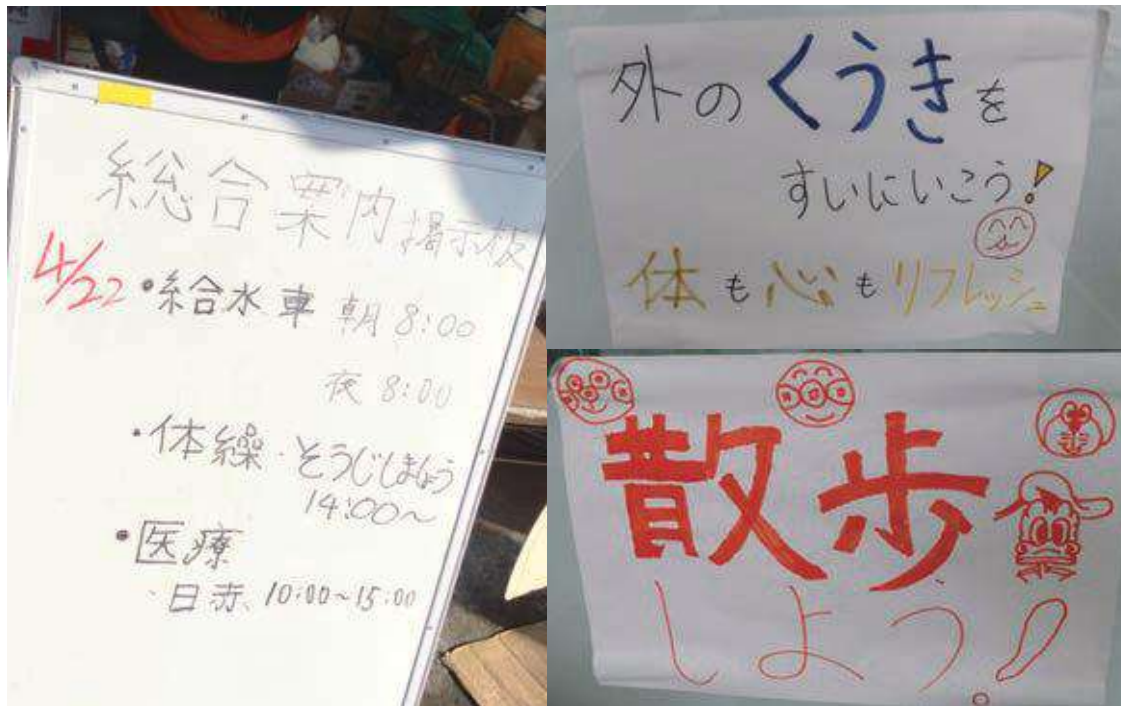
2018.09.19 人と防災未来センター

【要点】

- 環境変化に伴うダメージは、精神・身体に両方に影響します。
- 特に高齢者の場合、エコノミークラス症候群や認知症の予防、悪化阻止のために、基礎生活を安定させることがとても重要です。
- 認知症（予備軍）の高齢者への対応には、専門的知識が必要になりますので、運営側の負担を増加させないためにも専門的な知識やノウハウを持った NPO 団体等に業務委託することも視野にいれる必要があります。

【基礎生活の安定】

- 避難所の物理的なデザイン
 - 寝る場所と食べる場所を分ける（体育館内でも食堂的な場所を作る）ことで、食事の時だけでも体を動かすきっかけを作るようにする
 - ベッドは寝る場所として体に記憶させるために、サロンやレクリエーションは寝る場所以外で行うのが望ましいです。
 - 子どもにはプレイルームや学習のための場所もあるとよいですし、体育館のように場所が限られている場合は時間ごとに交代で使えるようにしておくのも一つの考え方です。
- 生活リズムの安定
 - 生活リズムを整えて、ちゃんと夜に睡眠をとって朝目覚める健康的な生活を送ることは、ストレスの緩和や身体的な健康維持に必須です。
 - 朝決まった時間に起床して体操をする、ごはんは何時から、昼間には散歩や避難所の片づけの時間を作るなど、避難所全体のタイムスケジュールを決めて張り出すとよいです。
- コミュニケーションの機会を増やす
 - 特に認知症の方には、ゆっくりとしたテンポで話すこと、朝の挨拶やごはんのタイミングなどでの声かけが大切です。
 - 小さな子どもなど、違う年齢層とのかかわりもよい刺激になります。子どもから大人まで楽しめるレクリエーションがあればよいでしょう。



【レクリエーション実践事例】

- サロン（お茶会、レクリエーションで使うおもちゃの作成など）
- 散歩の会
- 体操（熊本の益城町では日赤の救護所が設置された避難所で、日赤の方が介護予防体操を実施）
- 誰でもできる遊び（けん玉、お手玉など、じゃんけん大会、色塗り、折り紙など）
- 足湯（入浴には体力や気力が足りないが、足湯くらいならという方もおられる）
- 書道教室など、〇〇教室の実施

【NPO 等への依頼について】

- 厚真町避難所代表者会議にも参加している JVOAD は、被災地での活動経験豊富な NPO・NGO 団体の取りまとめを行っており、信頼のおける団体（これまでの被災地の実績や、地元の団体で今後も継続的な支援が見込める等）を紹介していただくことも可能です（本件についてお伝え済で調整を開始していただいています）。
- 地域のデイケアセンターや福祉事業所、高齢者福祉施設などへのレクリエーション要員の派遣依頼。学校教員（特に芸術系）への協力依頼。

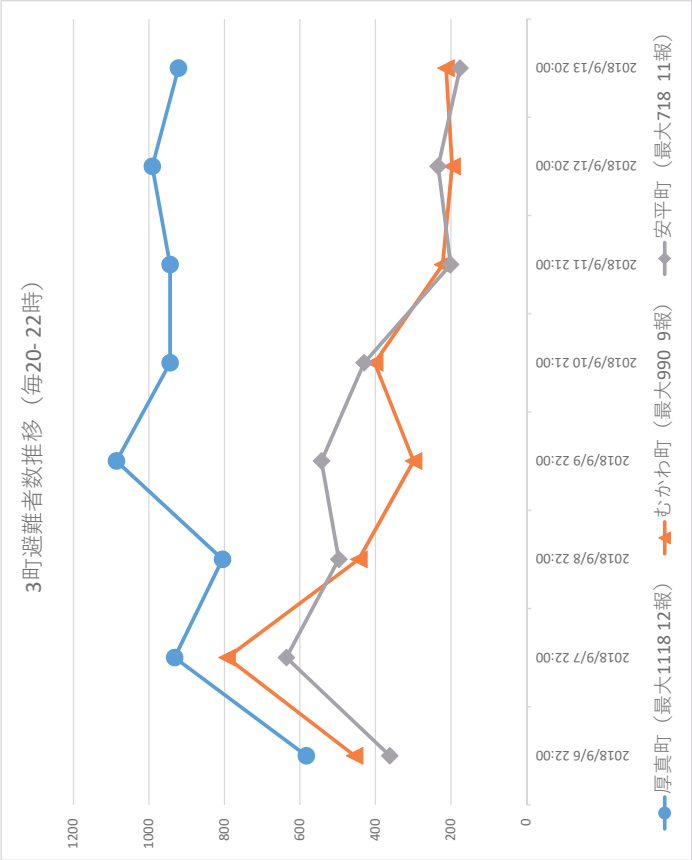
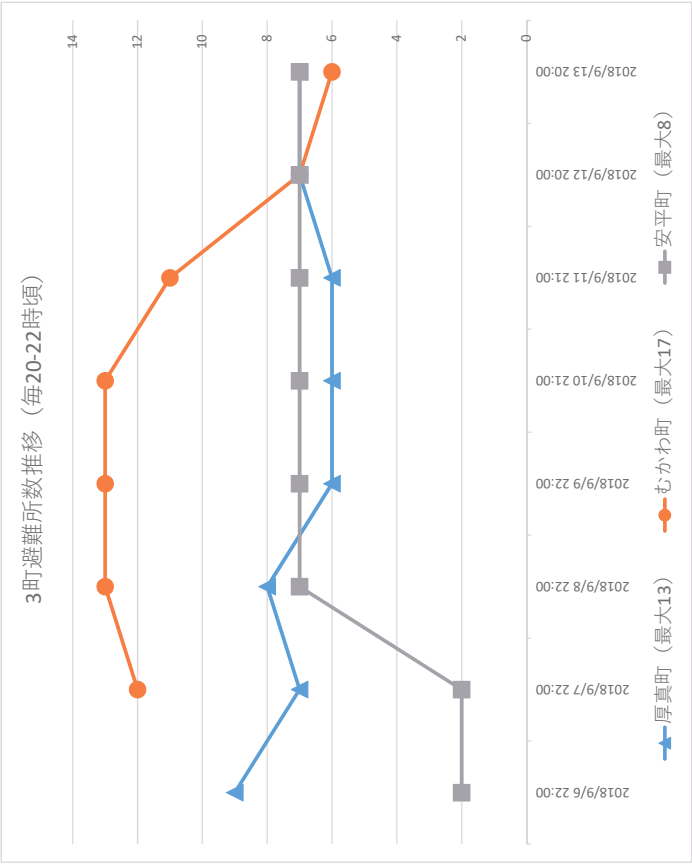
北海道胆振東部地震 避難者・避難所推移データ(3市町村)

3町避難所数推移

	第6報	第10報	第14報	第18報	第21報	第24報	第26報	第29報
	2018/9/6 22:00	2018/9/7 22:00	2018/9/8 22:00	2018/9/9 22:00	2018/9/10 21:00	2018/9/11 21:00	2018/9/12 20:00	2018/9/13 20:00
厚真町 (最大13)	9	7	8	6	6	6	7	7
むかわ町 (最大17)		12	13	13	13	11	7	6
安平町 (最大8)	2	2	7	7	7	7	7	7

3町避難者数推移

	第6報	第10報	第14報	第18報	第21報	第24報	第26報	第29報
	2018/9/6 22:00	2018/9/7 22:00	2018/9/8 22:00	2018/9/9 22:00	2018/9/10 21:00	2018/9/11 21:00	2018/9/12 20:00	2018/9/13 20:00
厚真町 (最大1118 12報)	583	932	805	1086	944	944	991	922
むかわ町 (最大990 9報)	455	793	444	299	402	222	197	213
安平町 (最大718 11報)	362	636	497	543	430	201	234	176



北海道胆振東部地震 避難者・避難所推移データ(全道及び3市町村)

全道・3町避難所数推移

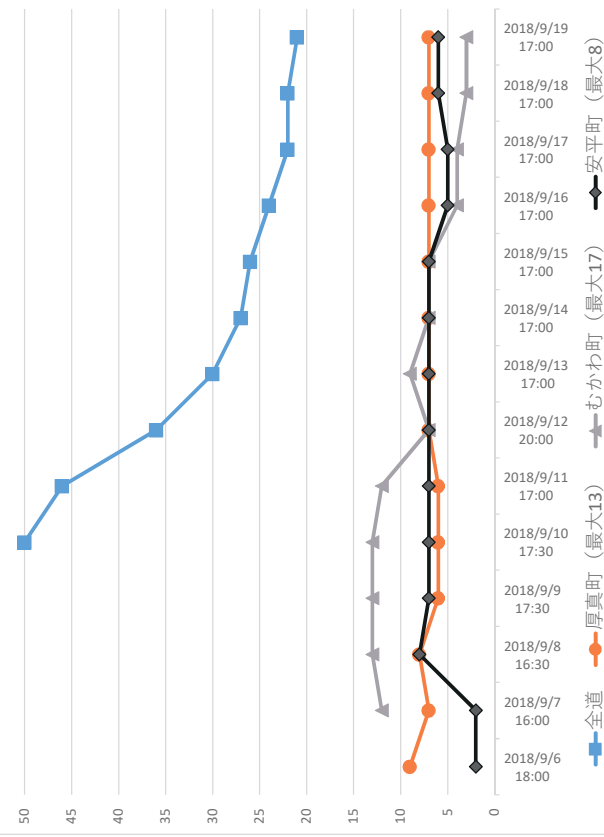
	第5報*	第9報	第13報	第17報	第20報	第23報	第26報	第28報	第31報	第33報	第35報	第37報	第39報	第41報
	2018/9/6 18:00	2018/9/7 16:00	2018/9/8 16:30	2018/9/8 17:30	2018/9/9 17:30	2018/9/10 17:00	2018/9/11 20:00	2018/9/12 17:00	2018/9/13 17:00	2018/9/14 17:00	2018/9/15 17:00	2018/9/16 17:00	2018/9/17 17:00	2018/9/19 17:00
全道	566	768	264	121	50	46	36	30	27	26	24	22	22	21
厚真町 (最大13)	9	7	8	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7
むかわ町 (最大17)		12	13	13	13	12	7	9	7	7	4	4	3	3
安平町 (最大8)	2	2	8	7	7	7	7	7	7	7	5	5	6	6

*9/6時点での全道の正確な避難所数は不明(表記は一覧表で集計できる範囲のもの)

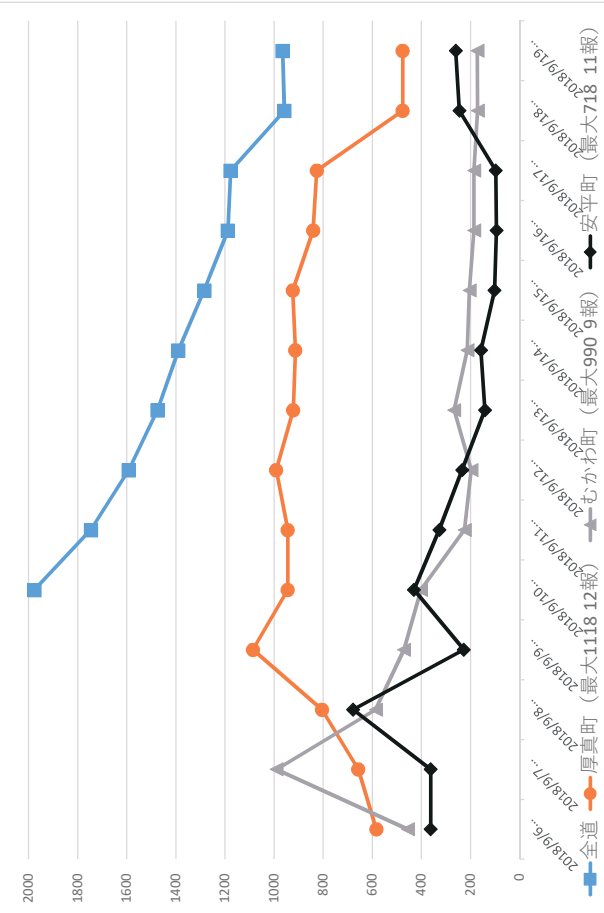
全道・3町避難者数推移

	第5報	第9報	第13報	第17報	第20報	第23報	第26報	第28報	第31報	第33報	第35報	第37報	第39報	第41報
	2018/9/6 18:00	2018/9/7 16:00	2018/9/8 16:30	2018/9/8 17:30	2018/9/9 17:30	2018/9/10 17:00	2018/9/11 20:00	2018/9/12 17:00	2018/9/13 17:00	2018/9/14 17:00	2018/9/15 17:00	2018/9/16 17:00	2018/9/17 17:00	2018/9/19 17:00
全道	4105	7339	5628	2617	1976	1746	1592	1474	1390	1284	1188	1177	958	965
厚真町 (最大1118 12報)	583	657	805	1086	944	944	991	922	913	924	841	826	476	476
むかわ町 (最大990 9報)	455	990	586	471	402	224	197	267	213	204	186	186	171	172
安平町 (最大718 11報)	362	362	678	227	430	327	234	141	157	102	94	97	245	260

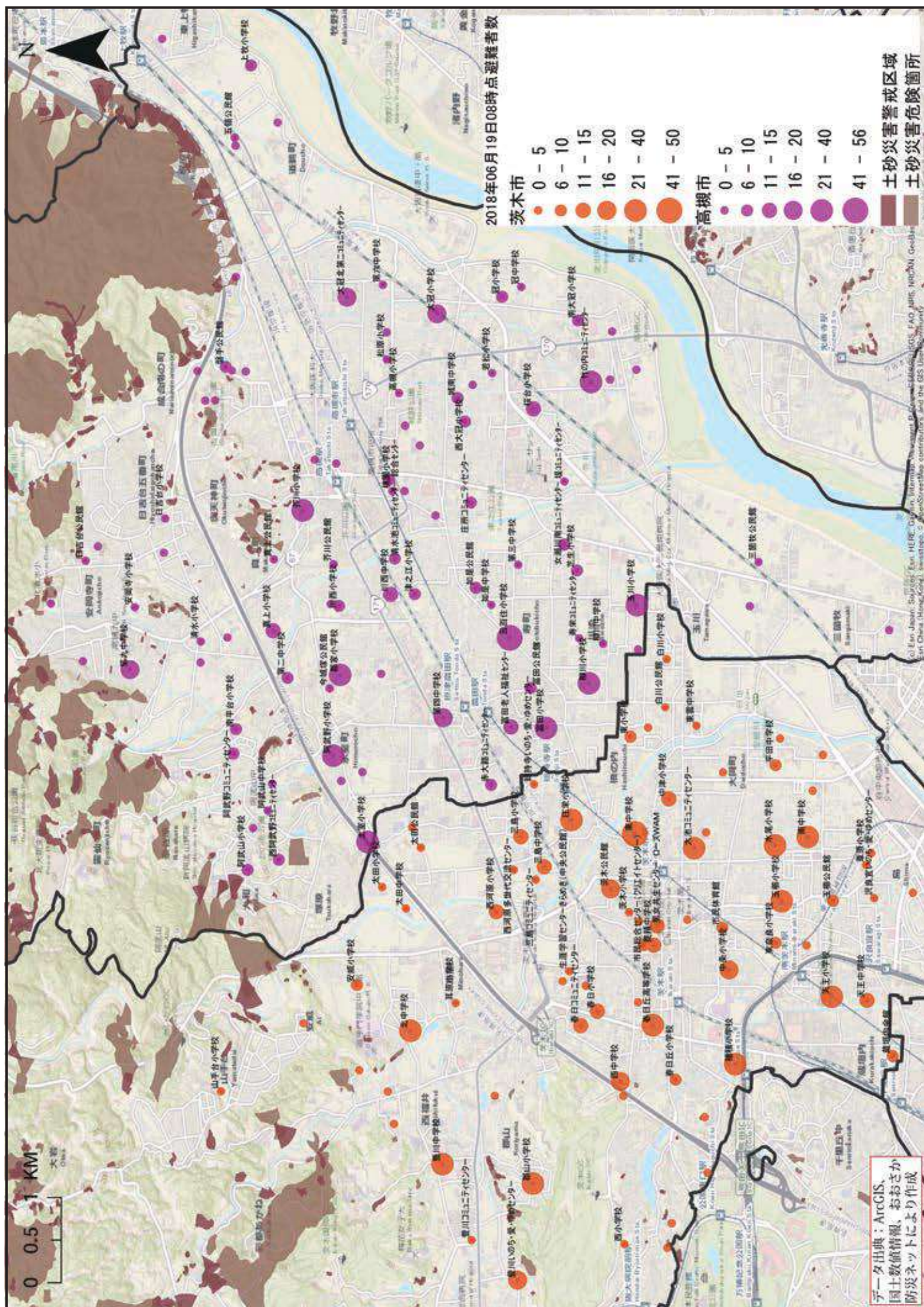
全道・3町避難所数推移 (3町拡大)

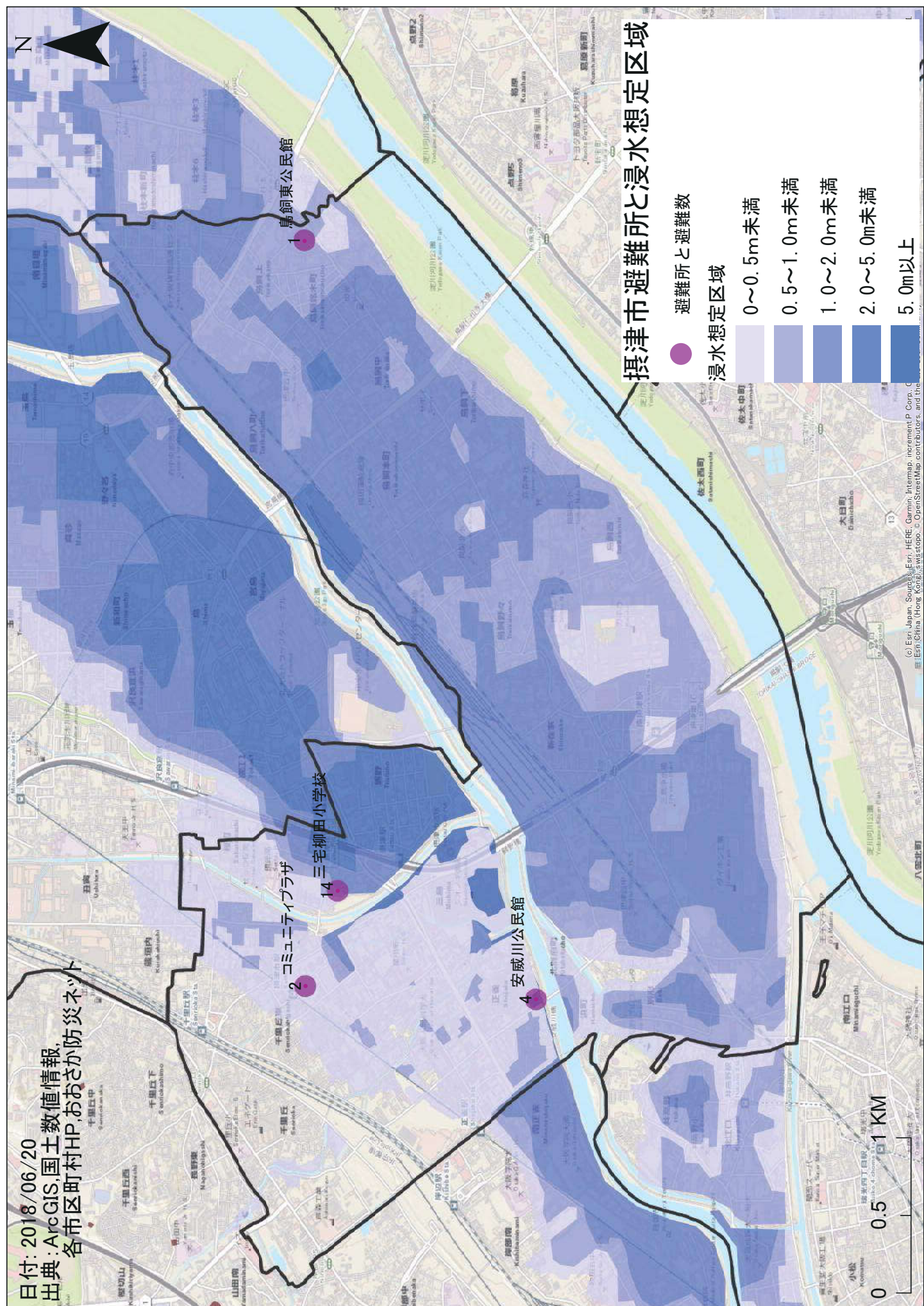


全道・3町避難者数推移 (3町拡大)

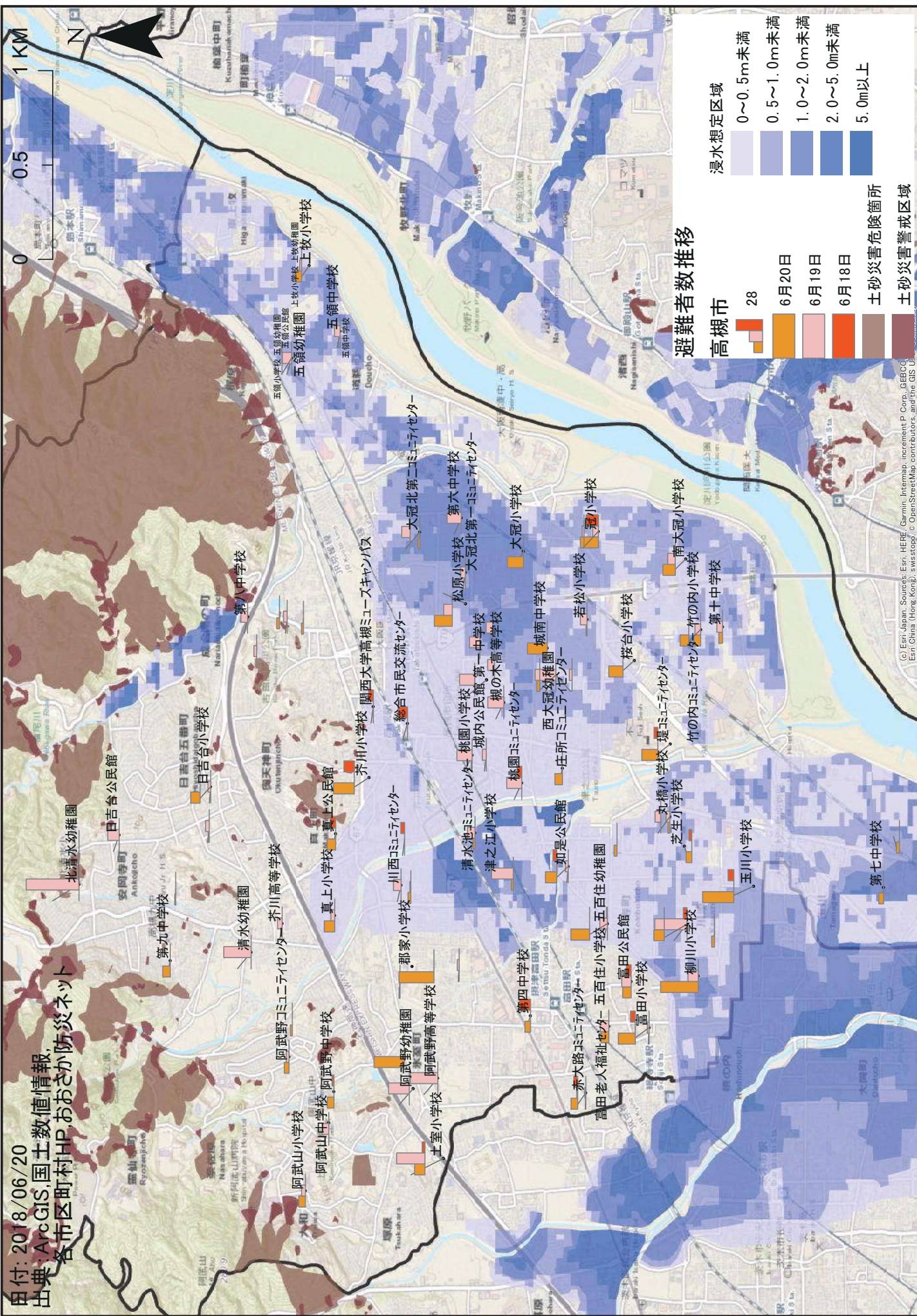


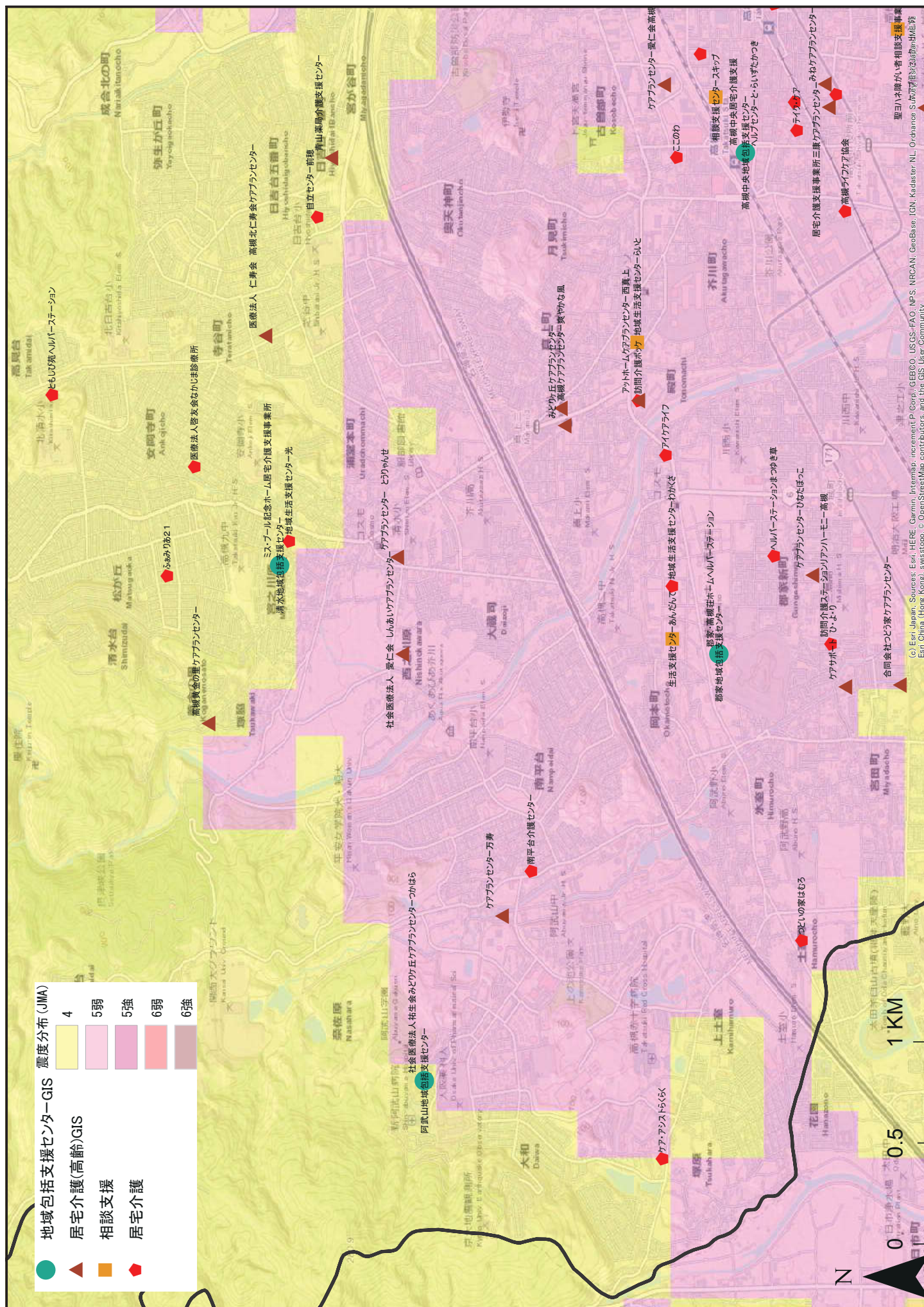
北海道庁被害報をもとに 人と防災未来センター作成



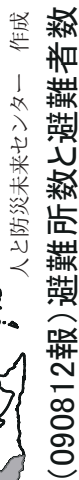


田付: 2018/06/20
出典: ArcGIS, 国土数値情報,
各市区町村HP, おおさか防災ネット









DRI 調査研究レポート 2018-01
DRI Technical Report Series **[vol.40]**

**平成30年大阪府北部地震・7月豪雨・北海道胆振東部地震
における災害対応の現地支援に関する報告書**
— 災害の全体像の見誤りを防ぐ災害対応ガバナンスの比較 —

発行

2019年2月

阪神・淡路大震災記念 **人と防災未来センター**

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
tel (078)262-5060 fax (078)262-5082
<http://www.dri.ne.jp>

印刷

商工印刷株式会社

〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町4丁目5-7
tel (078)221-1113