ISSN 1349-0389

DRI調査研究レポート 2019−02
DRI Technical Report Series 【vol.43】

令和元年台風第19号（東日本台風）における災害対応の現地支援に関する報告書

Report on the Headquarters Assistance in Disaster Response to the Typhoon Hagibis in 2019

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

はじめに

本報告書は、人と防災未来センターが令和元年台風第 19 号に際して、先遣隊を派遣し、その時の対応とその後行った現地支援の内容をまとめたものである。この台風は典型的な雨台風であったが、気象庁の気象衛星観測によるシミュレーションでは予測できなかったために、先行した台風第 15 号の風台風のイメージが強く、結果的に 390 市区町村に災害救助法が適用されるという広域災害となった。これだけ被災市区町村が多いと、ボランティアが不足する。現在、わが国では比較的大きな災害直後、約 2 万人のボランティアが全国から駆け付けることがわかっているが、今回は圧倒的に不足した。ボランティアの供給源は被災地にあって、被災しなかった人であるという原則をわが国でもしっかりと確認していかなければならない。

災害支援を実施してわかってきたことは、災害発生の初動期には、首長のリーダーシップが特に重要で、状況認識ができないと失敗するのである。そして、その背景に、首長の危機管理の知識不足、周囲の意見を聴かず相談しない、自信過剰という共通の問題点が存在している。こういう状況では、センターの研究員がアドバイスをすることすら困難である。しかし、当センターが支援を通して研究員を育成するためには、現場の状況をいち早く把握し、対処する能力が育つことを期待されている。したがって、首長にアドバイスする経験は、実はトップフォーラムで実現していると考えている。当センターでは原則、知事の出席の下で市町村長に対する災害対策本部の運営訓練を年間 3 件実施しており、これまで 34 以上の道府県で実施してきた。研究員はそこで、首長の基本的なあり方を伝授できるのである。

このように考えれば、災害時に対応を先手先手で実施するには、首長は災害前から現場に通暁している必要がある。これは、被災現場をよく知っているだけではなく、役所内の仕事の進め方や意思決定の手順を熟知しているということである。つまり、災害時の首長の役割の一つに、行政職員向けの顔があるが、全庁的な視野をもつことは、各部局の仕事に精通していることが前提にある。東日本大震災において仙台市の災害対応や復興事業の推進には、当時の奥山恵美子市長の果たした役割は極めて大きいことがわかっている。災害の教訓は種々あるが、首長の選挙では、選挙民は首長の危機管理能力を判断するところまで進まないと、災害多発時代を乗り越えられないというリスクが災害前から存在することになろう。災害の教訓とは、首長選挙まで及ぶことを私たちは認識しないと、災害対応のツールがいくら発達しても、起これば混乱が発生することは避けられないだろう。当センターは、このような情報も発信しなければならないと考えている。

2020 年 3 月

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター

センター長　河田惠昭

DRI　調査研究レポート　2019-02
DRI　Technical Report Series　【vol.43】

令和元年台風第 19 号（東日本台風）における災害対応の現地支援に関する報告書

はじめに

第１部：災害および方針 1
　第１章　災害の全容 2
　第２章　派遣の方針 13

第２部：現地調査 21
　第３章　長野県 22
　第４章　福島県 31
　第５章　栃木県 38
　第６章　埼玉県 55
　第７章　総括 62

第３部：現地支援 65
　第８章　長野県 66
　第９章　埼玉県 70

第４部：後方支援 75
　第１０章　後方支援 76

資料編 85

（脱稿　2020 年 3 月）

第１部：災害および方針

第１章　災害の全容

1.1 台風の概要

(1) 気象状況とその要因

①台風の動きと雨の概要

2019 年 10 月 6 日に南鳥島近海で発生した「令和元年台風第 19 号(以下、「本台風」とする)」（2020 年 2 月 19 日に気象庁が本台風を「東日本台風」と命名したが、本稿執筆時点では命名されておらず、また、当時「台風第 19 号」の名称を用いて支援を実施した内容を報告することから、本稿での呼称は「台風第 19 号」と統一する）は、マリアナ諸島を西に進みながら、一時大型で猛烈な台風に発達した後、次第に進路を北に変え、大きく勢力を弱めることなく、12 日 19 時前に伊豆半島に上陸した。その後、関東地方を通過し、13 日 12 時に日本の東で温帯低気圧に変わった。本台風の経路は図 1-1 に示す通りである。

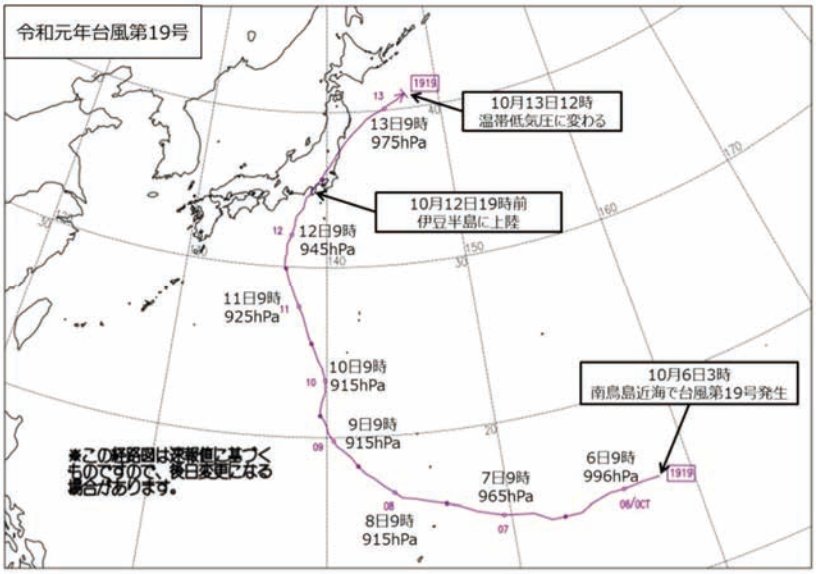


図 1-1 令和元年台風第 19 号経路図

（気象庁資料[1]より引用）

本台風の接近・通過に伴い、広い範囲で大雨、暴風、高波、高潮となった。図 1-2 に 10 月 10 日から 13 日までの本台風の衛星赤外画像を示す。雨については、10 日から 13 日までの総降水量が神奈川県箱根で 1,000 ミリメートルに達し、東日本を中心に 17 地点で 500 ミリメートルを超えた。表 1-1 に時間降水量が観測史上 1 位を更新した地点数を地方別に示す。特に東北地方と関東甲信地方を中心に、時間別降雨量が観測史上 1 位を更新している。6 時間降水量は 89 地点、12 時間降水量は 120 地点、24 時間降水量は 103 地点、48 時間降水量

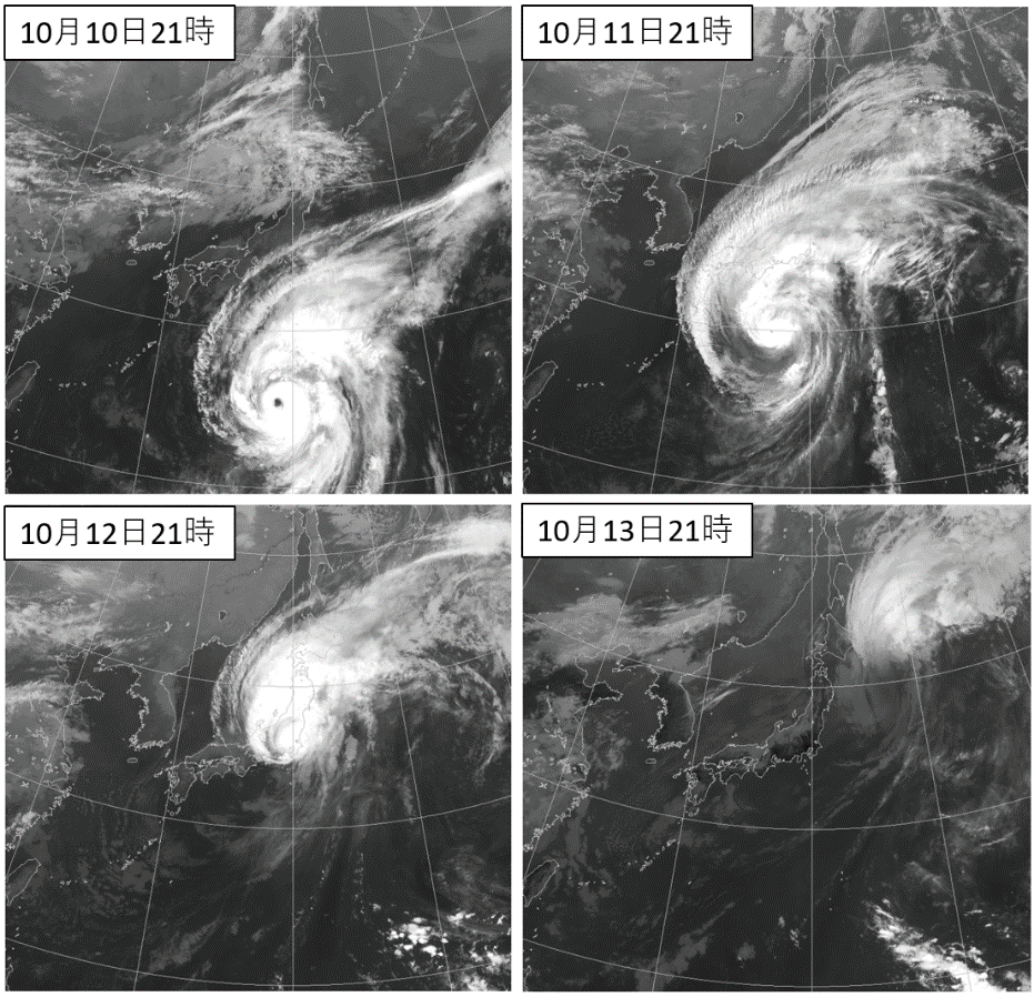


図 1-2 令和元年台風第 19 号の衛星赤外画像（10 月 10 日から 13 日）

（気象庁資料[1)]より引用）

表 1-1 時間降水量が観測史上 1 位を更新した地点数（地方別）（単位：地点）

		地方				
		東北	関東甲信	北陸	東海	合計
時間降水量	1 時間降水量	6	3	0	0	9
	3 時間降水量	21	17	1	1	40
	6 時間降水量	45	39	1	4	89
	12 時間降水量	44	60	7	9	120
	24 時間降水量	34	54	8	7	103
	48 時間降水量	23	37	8	4	72
	72 時間降水量	16	29	6	2	53

（気象庁ＨＰ（2020年 1 月 14 日閲覧）をもとに作成）

は 72 地点で、それぞれ観測史上 1 位を更新するなど記録的な大雨となった。この大雨について、気象庁では 10 月 12 日 15 時 30 分から順次、静岡県、神奈川県、東京都、埼玉県、群馬県、山梨県、長野県、茨城県、栃木県、新潟県、福島県、宮城県、岩手県の 1 都 12 県に大雨特別警報を発表し、最大級の警戒を呼びかけた。これらの警報は 13 日 8 時 40 分までにすべて解除された [1)]。

②大雨をもたらした要因

記録的な大雨をもたらした要因として、(a) 大型で非常に強い勢力をもった台風の接近による多量の水蒸気の流れ込みがあったこと、(b) その流れ込んだ水蒸気が地形の効果に伴う上昇流を形成したこと、(c) 台風中心付近の雨雲も通過したことが指摘されている [2)]。

(a) については、三重県から宮城県付近にかけての本州太平洋側、新潟県付近、岩手県付近に水蒸気が流れ込むこととなった。

(b) については、関東甲信地方から福島県付近までのびる局地的な前線が、台風の接近に伴い強化され、持続的な上昇流が形成していた。このため、(a) で流れ込んだ多量の水蒸気が、この上昇流により降雨となり、関東甲信地方から福島県付近において、平野部も含めて雨量を増加させることとなった。

(c) については、台風通過時に、台風の北側に広がる雨雲に伴う降水に加えて、台風中心付近の雨雲も通過したことで、大量の降雨をもたらした。

(2) 河川の浸水・土砂災害について

①河川の浸水被害とその要因

本台風による大雨により、全国各地で堤防の決壊、河川の越水・溢水、内水氾濫による浸水被害が発生した。特に、堤防の決壊については、国管理の河川で 12 ヵ所、県管理河川で 128 ヵ所の堤防が決壊し、住家や農地などに浸水被害をもたらした。図 1-3 に千曲川と阿武隈川の浸水範囲を示す。本台風による浸水面積は国管理の河川だけで約 25,000 ヘクタールに達した。また、氾濫水等の長期停滞により要配慮者施設等が孤立し、孤立が解消するまでに最長 10 日程度を要する場所もあった [3)]。

河川の浸水被害については、河川の計画降雨を上回る量の雨が降ったことが報告されている [4),5)]。図 1-4 に河川整備基本方針の対象雨量と、本台風の基準地点上流平均雨量を比較した図を示す。堤防が決壊した国管理河川では、基準地点上流域平均雨量が河川整備基本方針の対象雨量を超過又は迫る雨量となった [4)]。また、日本気象協会の調査レポートでは、河川整備基本方針の対象雨量は、2 日間もしくは 3 日間雨量で設定しているが、本台風ではその雨量と同程度かそれ以上の雨が 1 日のうちに降ったため、本災害のような被害が発生したと指摘している [5)]。

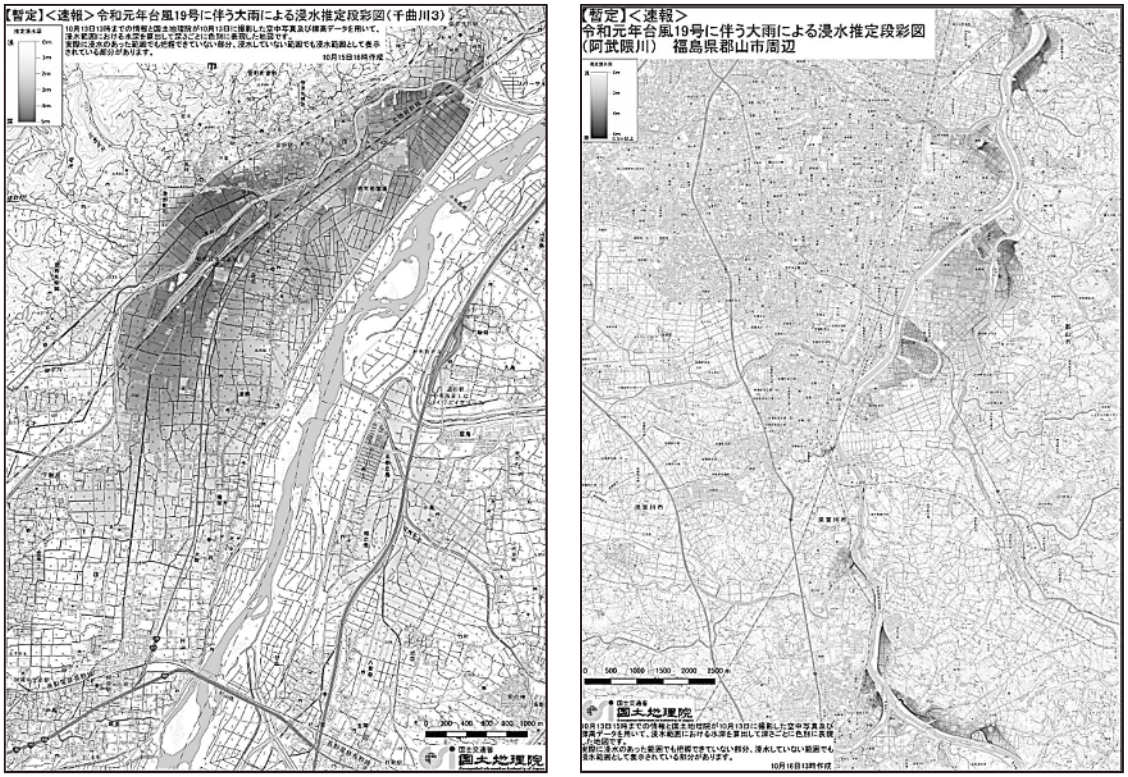


図 1-3 千曲川（長野市赤沼地区周辺）（左）と阿武隈川（郡山市周辺）（右）の浸水範囲
（国土地理院ＨＰ（2020 年 1 月 22 日閲覧）から引用）

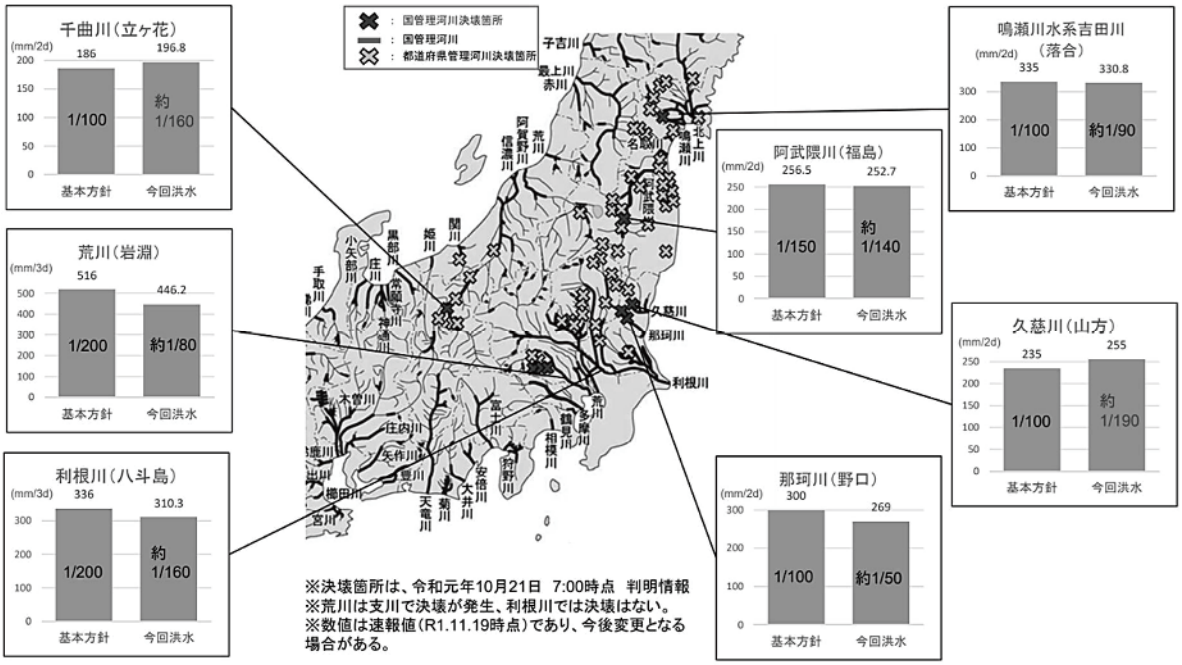


図 1-4 河川整備基本方針の対象雨量と
令和元年台風第 19 号の基準地点上流平均雨量の比較図

②土砂災害とその特徴

土砂災害については、東日本を中心に 962 件発生した。表 1-2 に本台風による雨によって各都県で発生した土砂災害発生件数を種別毎に示す。土砂災害が発生した都県のなかで、8 県において 40 件以上の土砂災害が発生している。特に宮城県では最も多く土砂災害が発生しており 292 件となった。次点で福島県 138 件、岩手県 97 件と東日本や東北地方を中心に広い範囲で土砂災害が発生した[6)]。

表 1-2 各都県で発生した土砂災害の件数（種別毎）

都道府県名	土砂災害発生件数			
	土石流等	地すべり	がけ崩れ	計
宮城県	185		109	294
福島県	19		119	138
岩手県	74		23	97
神奈川県	30	3	61	94
群馬県	45	1	21	67
長野県	40	5	15	60
新潟県	11	31	3	45
静岡県	3	1	40	44
栃木県	8		28	36
埼玉県	1	3	24	28
東京都	5		18	23
茨城県	4		11	15
山梨県	1		10	11
山形県			3	3
千葉県			2	2
石川県			1	1
秋田県			1	1
青森県			1	1
三重県			1	1
和歌山県			1	1
計	426	44	492	962

（国土交通省資料[6)] をもとに作成）

1.2 被害状況

(1) 人的被害・住家被害

本災害での人的・住家被害の状況を図 1-5 と表 1-3 に示す。また表 1-3 の灰色に塗られた県は、後述する人と防災未来センターの研究員を派遣した県を示している。2020 年 1 月 10 日時点で、本災害での全国での人的被害は、死者 99 人、行方不明者 3 人、負傷者 380 人となった。また、全国での住家・非住家被害については、全壊 3,225 棟、半壊 28,811 棟、一部損壊 31,735 棟、床上浸水 7,776 棟、床下浸水 22,592 棟となった [7)]。

都道府県別に被害の特徴を見ると、人的被害については福島県が最も多く 32 人、次点で宮城県 19 人、千葉県 12 人となった。また、災害関連死については、埼玉県、静岡県それぞれ 1 人が認定された。住家被害についても、福島県で全壊 1,447 棟、半壊 12,221 棟と最も多い。長野県は全壊した建物の数が福島県の次に多く 918 棟となった。栃木県は半壊した建物の数が福島県の次に多く 5,200 棟となった。また栃木県は一部損壊となった建物の数が全国で最も多く 8,207 棟となった [7)]。

本災害により 14 都県 390 市区町村にそれぞれ災害救助法が適用された [8)]。また本災害は、特定非常災害、激甚災害、大規模災害復興法に基づく非常災害に指定された [9), 10)]。

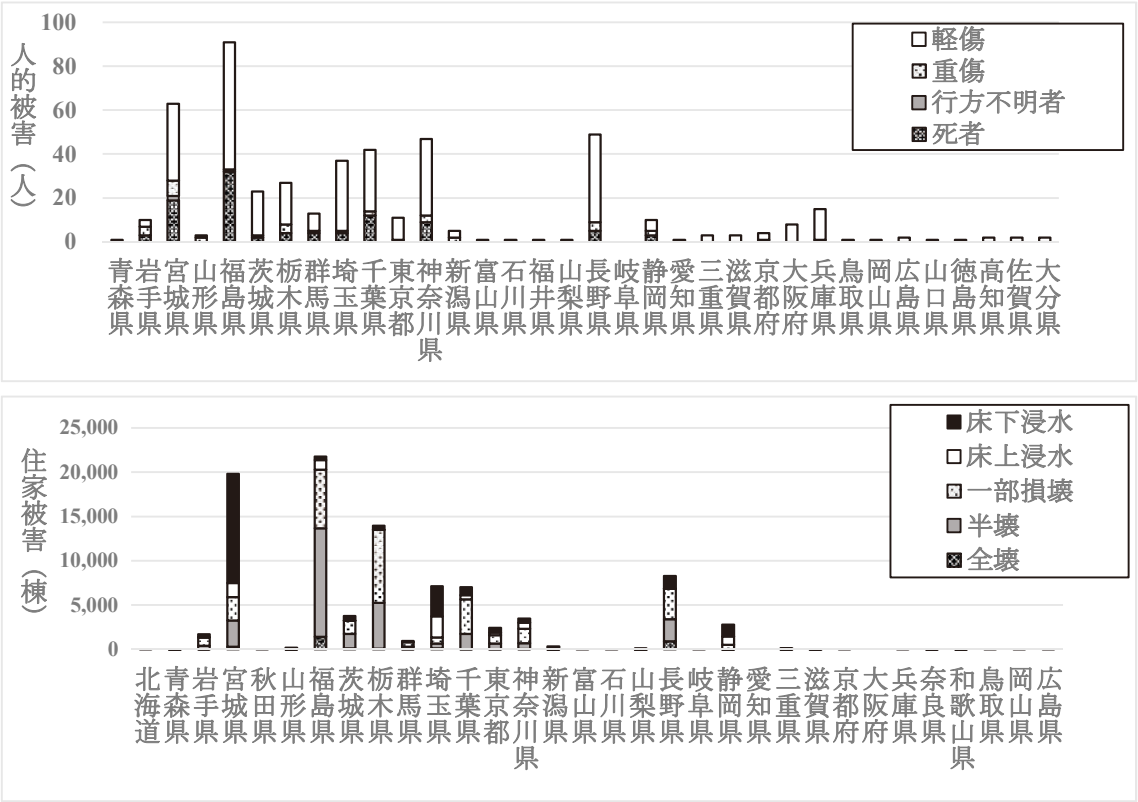


図 1-5 人的被害（グラフ上側）・住家被害（グラフ下側）の状況

（内閣府資料 [7)] をもとに作成）

表 1-3 本災害の人的・住家被害の状況

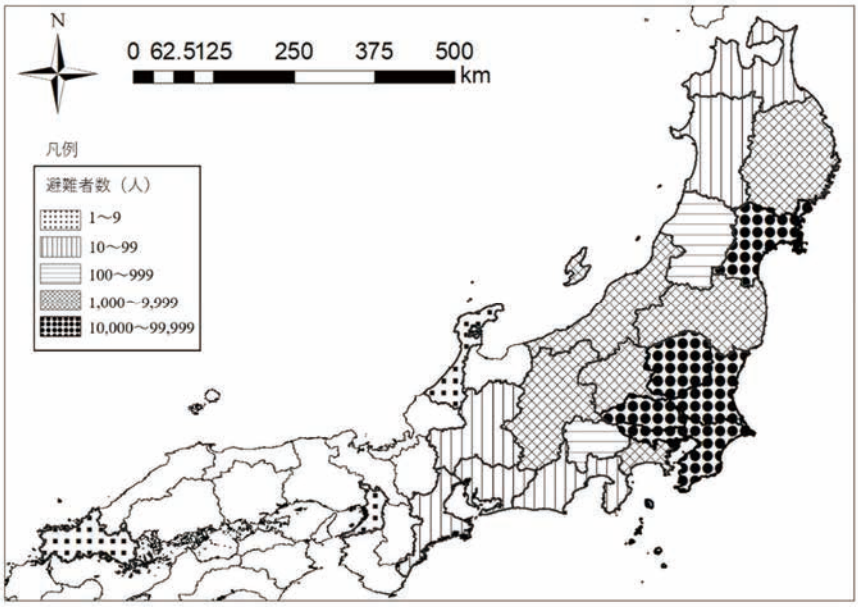
都道府県名	人的被害（人）					住家被害（棟）					非住家被害（棟）	
	死者	うち災害関連死者	行方不明者	負傷者 重傷	負傷者 軽傷	全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水	公共建物	その他
北海道								4				1
青森県					1			1	7	9		
岩手県	3			4	3	41	395	935	44	315	0	445
宮城県	19		2	7	35	303	2,964	2,659	1,580	12,326	17	72
秋田県								8				
山形県				2	1		4	34	65	98		8
福島県	32			1	58	1,447	12,221	6,614	1,081	407	43	8,009
茨城県	2		1		20	146	1,601	1,501	27	523		946
栃木県	4			4	19	81	5,200	8,207	30	440	15	950
群馬県	4			1	8	22	296	521	20	112	3	74
埼玉県	4	1		1	32	134	541	699	2,370	3,388	0	105
千葉県	12			2	28	36	1,731	3,907	470	888		22
東京都	1				10	36	655	913	317	532	25	32
神奈川県	9			3	35	48	673	1,601	715	468	21	171
新潟県				2	3	3	9	49	23	278	3	13
富山県				1				6		.		1
石川県				1				1				
福井県				1								
山梨県					1	2	2	65	1	6		1
長野県	5			4	40	918	2,498	3,448	8	1,420	24	931
岐阜県								11			1	5
静岡県	3	1		2	5	8	12	495	967	1,312	36	98
愛知県					1							
三重県					3		8	23	50	64		6
滋賀県					3		1	10				
京都府				1	3			8				
大阪府					8							
兵庫県	1				14			4				
奈良県								2		3		
和歌山県								1	1			
鳥取県					1			3				0
岡山県					1			2			1	2
広島県					2			2				
山口県				1								
徳島県					1							
高知県					2			1		3		3
佐賀県					2							
大分県					2							
合計	99	2	3	38	342	3,225	28,811	31,735	7,776	22,592	189	11,895
*上記数値には10月25日からの大雨による被害状況を含む												

（内閣府資料[7]をもとに作成）

(2) 避難者数の推移

本台風の接近に伴い、全国各地で避難所が開設された。開設された避難所数、避難者数は10月13日にピークとなり、避難所の数は、23都府県で6,632ヵ所、避難者数は218,883人となった[7]。10月13日時点の避難者数の分布は図1-6に示す通りである。

また、宮城県、福島県、長野県については、本災害から1ヶ月後の11月12日時点でも400人から1,000人程度の避難者が避難所に残っていた。図1-7に宮城県、福島県、長野県の避難者数の推移を示す。宮城県、福島県、長野県、いずれも10月15日で避難者数が急激に減少するが、その後はほぼ横ばいに推移している。本災害から2ヶ月経った12月12日時点でも、宮城県193人、福島県458人、長野県71人の避難者が避難所に残っており、避難生活の長期化が問題となった。最終的に長野県は12月21日[11]、宮城県が12月29日[12]に避難所を閉じることができたが、福島県は1月10日時点でも116人の避難者が残っている。



都道府県名	避難者数	避難所数
青森県	91	80
岩手県	9,930	442
宮城県	10,104	499
秋田県	77	81
山形県	300	40
福島県	3,590	446
茨城県	19,595	526
栃木県	19,822	369
群馬県	5,213	152
埼玉県	30,147	990
千葉県	25,195	795
東京都	76,235	1,044
神奈川県	6,648	489
新潟県	3,878	330
石川県	4	1
山梨県	343	8
長野県	7,435	299
岐阜県	29	7
静岡県	85	7
愛知県	75	6
三重県	83	19
大阪府	2	1
山口県	2	1
合計	218,883	6,632

図1-6 10月13日時点の避難者数の分布

（（内閣府資料[7]をもとに作成）

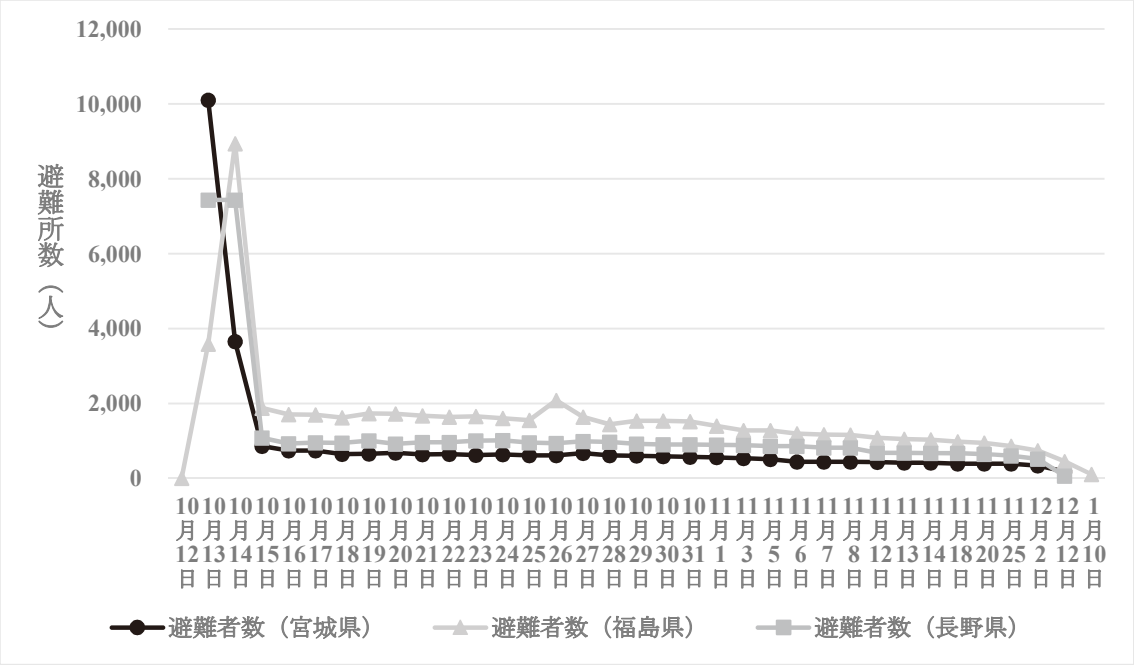


図 1-7 宮城県・福島県・長野県の避難者数の推移

（内閣府ＨＰ（2020 年 1 月 20 日閲覧）をもとに作成）

1.3 本災害の特徴

本災害の特徴として、広範囲で同時多発的に被害が発生したことが挙げられる。本台風に伴う大雨は、従来の河川治水計画の計画降雨を超えるほどの、記録的な降雨となった。そのため、東日本を中心に広い範囲で同時多発的に河川の決壊、越流・溢水、内水氾濫等の浸水被害や土砂災害が発生し、各地に甚大な被害をもたらした。

また、本災害では台風が接近する前の気象庁の予報についても特徴がある。今回の台風について気象庁は台風が接近する前から、予想される雨量が尋常ならざる記録的なものとなるおそれがあることを「狩野川台風に匹敵」と、甚大な被害をもたらした過去の災害事例を引用することにより、最大級の警戒を呼びかけていた。しかし、実際は、台風の進路や大雨となった地域の傾向は狩野川台風と類似してはいたが、狩野川台風を超える大雨となった。

表 1-4 に、本台風が上陸した日（12 日昼時点）と、その前日（11 日昼時点）の 24 時間雨量の予想と実際に降ったとされる実績を示す。11 日昼時点では、東北地方における 13 日 12 時までの予想 24 時間雨量（多い所）は、300～400 ミリメートルと予測・発表されていた。また、12 日昼時点でも、東北地方における 13 日 12 時までの予想 24 時間雨量（多い所）は、400 ミリメートルと予測・発表されていた。しかし、東北地方における 13 日 12 時までの 24 時間雨量（実況）は、約 550～600 ミリメートルとなった。また、関東甲信地方でも同様に予想 24 時間雨量を 24 時間雨量（実況）が上回っており、東北地方や関東甲信地方においては、気象庁の予想を上回る極端な雨が降っていた[13)]。

また、「狩野川台風に匹敵」という呼びかけについて、気象庁ではアンケート調査を行っている。その結果、「狩野川台風に匹敵する記録的な大雨」という表現により特に静岡県では住民の危機感が高まる傾向にあったが、地域によっては危機感が高まらないという回答も一定割合存在した [14]。そのため過去の災害事例を引用した呼びかけについては、特定の地域のみで災害が起こるかのような印象を与えないよう、地域に応じた詳細かつ分かりやすい解説を実施することが望ましいと考えられる [14]。

表 1-4 13 日 12 時までの予想 24 時間雨量（多い所）と
13 日 12 時までの 24 時間雨量（実況）の比較　（単位：ミリメートル）

地方	予想		実績
	11 日昼時点の予想 24 時間雨量（多い所）	12 日昼時点の予想 24 時間雨量（多い所）	24 時間雨量 （実況）*
東北	300～400	400	約 550～600
関東甲信	300～500	400	約 450～500
北陸	300～500	500	約 450～500
東海	600～800	600	約 450～500
*実況の雨量はいずれも解析雨量（速報値）による			

（気象庁資料 [13] をもとに作成）

補注

1：台風第 15 号において災害救助法が適用された千葉県及び東京都の市町村については、令和元年台風第 19 号に伴う災害により、多数の者が生命または身体に危害を受け、または受ける恐れが生じており、継続的に救助を必要としていることから、本台風においても災害救助法が適用されている。

参考文献

1) 気象庁：災害をもたらした事例　台風第 19 号による大雨、暴風等 令和元年(2019 年)10 月 10 日から 10 月 13 日(速報)，2019.
2) 気象庁：令和元年台風第 19 号とそれに伴う大雨などの特徴・要因について（速報），2019.
3) 国土交通省：台風第 19 号や気候変動の影響・社会動向等を踏まえて対応すべき課題，第 1 回気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会配付資料，2019.
4) 国土交通省：台風第 19 号による被害等，第 1 回気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会配付資料，2019.
5) 安部智彦：防災レポート Vol.1 台風 19 号の降雨量と一級河川「計画降雨」の比較を行いました，一般財団法人 日本気象協会 プロフェッショナルパートナー's レポート，2019.
6) 国土交通省：令和元年台風第 19 号等による被害状況等について（第 52 報），2020.

7) 内閣府：令和元年台風第 19 号等に係る被害状況等について（1 月 10 日 10:00 現在），2020.
8) 内閣府 : 令和元年台風第 19 号に伴う災害救助法の適用について【13 報】(訂正報), 2019.
9) 総務省 :「令和元年台風第 19 号による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」の公布・施行について，2019.
10) 日本経済新聞：台風 19 号、激甚・非常災害に指定　復旧急ぎ国主導（2019 年 10 月 29 日），2019.
11) 信濃毎日新聞 : 県内の避難所　役目終える　台風 19 号災害 (2019 年 12 月 20 日), 2019.
12) 日本経済新聞：丸森町で仮設住宅引き渡し 台風19 号被害の 110 世帯（2019 年 12 月 21 日），2019.
13) 気象庁:台風第 19 号の事例における雨量等の予測と実際の状況等について(速報), 2019.
14) 気象庁：令和元年出水期において明らかとなった課題，防災気象情報の伝え方に関する検討会当日配布資料，2020.

第２章　派遣の方針

2.1 方針の概要

令和元年台風第 19 号は関東・甲信越・東日本の広範な地域に被害を及ぼしたが、現地派遣および後方支援に従事できる「人と防災未来センター(以下、「センター」とする)」の人的資源は限られていた。また、現地派遣は台風上陸数日前から予期されたものの、実際の被災地域は台風通過中・通過後に徐々に明らかになったため、センターでは通過直後に初期方針と派遣地域を定めて派遣を開始した。本節では派遣方針の内容およびその決定プロセスの概要を記述する。

(1) 初期方針の決定

派遣直前および開始直後の方針は以下の 4 点であった。

1. 研修等の研究部の平常時業務と並行して現地派遣を実施する。
2. 被災地域が遠隔・多数であるため、まず現地派遣チームを 2 班編成し、現地アセスメントを実施する。
3. 現地アセスメントによって、支援が必要および可能な地域（自治体）を絞り込んだうえで、以後の派遣の方向性を定める。
4. 派遣継続の場合も、今年度の残りの平常時事業の予定を維持するため、派遣全体の終端を定める。

本災害が発生した時点でのセンターの人的資源は被災地域の広さに対して十全ではなかった。センターに、研究員・研究調査員は 11 名が在籍していたが、センターの研修事業と現地支援との調整の判断が迫られた。

2019 年 10 月 14 日に、センター内で第 1 回会議を開き、初期方針を定めた。平常時業務を維持しつつ、広大な被災地域の中から支援が必要および可能な地域（自治体）を把握するため、まず被害のアセスメントを実施することとした。その対象地域は、報道および内閣府・消防庁等の公表情報を元に、河川が決壊し被害が大きく、支援ニーズが高いと考えられる順に 6 エリア（①長野県、②福島県、③宮城県、④栃木県・茨城県、⑤埼玉県、⑥神奈川県）を派遣候補とした。この中で、まずセンターの元研究員等である「リサーチフェロー（以下、「RF」とする）」がおり、現地情報も比較的入手しやすいと考えられる、長野方面、福島・栃木方面への派遣を決め、研修事業の担当は後方支援班を兼ねることとなった。こうして 10 月 15 日から 18 日にかけて第 1 次隊が長野・福島・栃木にセンター研究員を派遣し、21 日から埼玉方面班を新たに編成した。アセスメントの項目は次節（2.2）で示すとおりである。

なお、他に茨城県・宮城県でも決壊等の被害が報告されており、同地域でも現地アセスメントの実施を検討したが、センターの人的資源に余裕がなく調査の効率と東北大学の教員

からの宮城県内の情報等を踏まえて同地域への派遣は見合わせ、神奈川県への派遣は必要無しとの結論となった。

(2) アセスメント集約から支援へ

10 月 15 日から 18 日にかけて長野方面班および福島・栃木方面班がそれぞれ現地アセスメントを実施し、また 20 日から 23 日にかけて栃木方面班および埼玉方面班が第 2 次隊として現地アセスメントを実施した。24 日から 27 日にかけて、長野方面班が第 3 次隊として現地入りした。また、上記の 3 隊の他に、RF から随時情報提供を受けた。また、この間、10 月 24 日付で長野県危機管理監兼危機管理部長より、「被災者支援対策」への助言を内容とするアドバイザー派遣の依頼を受けた。

各地で現地アセスメントを実施したが、その具体的方法にはおおむね 2 種類あった。ひとつは長野および埼玉方面班で採られた「オペレーション型」で、被災自治体の災害対応支援に参与しつつ、被害や対応の現状について情勢判断を行うものであった。もうひとつは「巡回調査型」で、直接の災害対応支援は抑制し、各地域の被害状況の実地調査と、自治体組織の対応状況の観察・聞き取り等によって情勢判断を行うものであった。「オペレーション型」は自治体の災害対応の観察を深く行うことができ、また本格的な支援にスムーズに入ることができるところに利点があった。一方で、対象地域が限定された。「巡回調査型」は反対に、被災自治体に個別に深く入らない代わりに、短時間で広い地域を調査し、対応検討の漏れを防ぐことができるところに利点があった。

これらの現地アセスメントの詳細は第 3 章から第 6 章で示すとおりである。この現地アセスメントの結果を整理・集約したうえで、10 月 28 日にセンターで全体会議を行い、以後の支援活動の方針を次のように決定した。

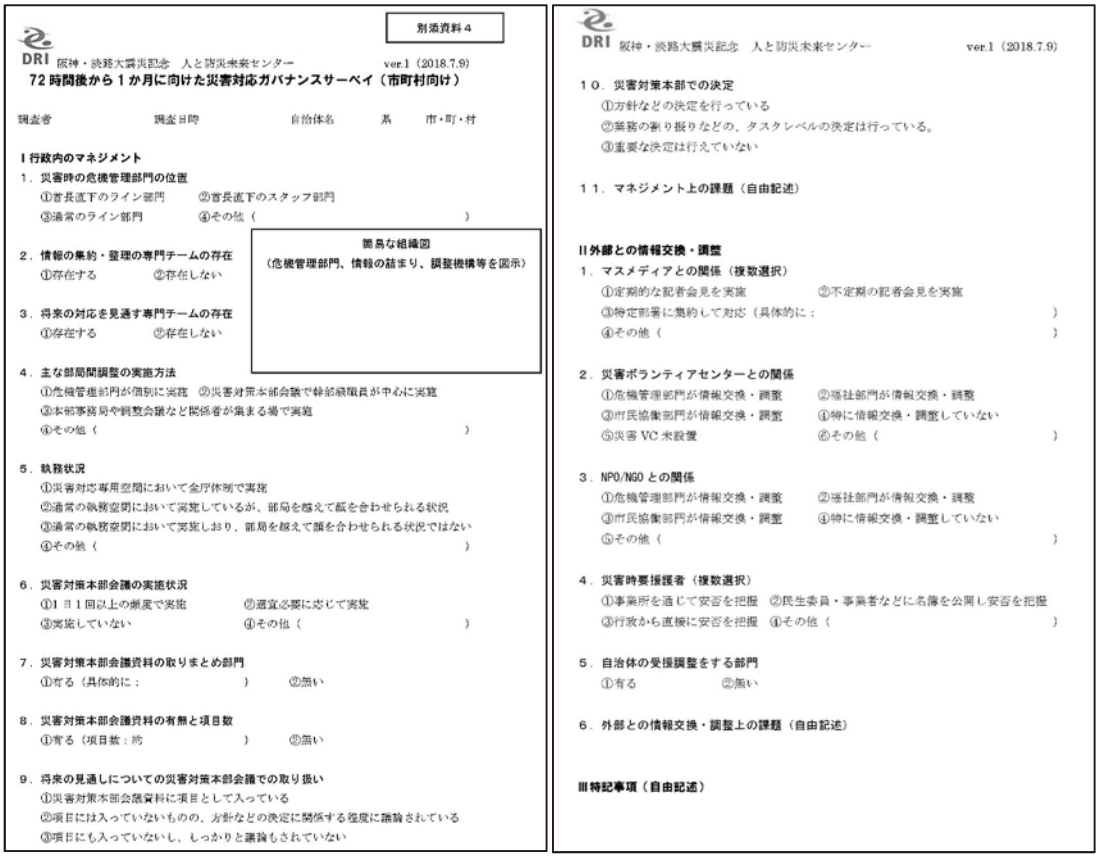
1. 研究部の平常時業務と並行して現地支援を実施する。
2. 現地支援の終端を、最長で 11 月末とする。
3. 現地支援の重心を長野県とする。
4. 東松山市への現地支援は継続する。
5. 現地アセスメントを行った栃木県下の自治体に追加アセスメントを実施する。

平常時業務と支援任務のバランス、支援先自治体からの信認や期待とセンターの自律性、総務省による「被災市区町村応援職員確保システムによる総括支援チーム（以下、「総括支援チーム」とする)」とセンターによる支援の差別化といった本質的な課題につきあたり、アセスメント集約から支援重心の決定までの過程は、センター研究員にとって混乱と困難を伴うものだった。

2.2 現地調査の方法

(1) 過去の災害における調査票の改良

災害対応ガバナンスサーベイ調査票[1)]（図2-1）は、センターの先遣隊が対応状況や被害規模を調査・記録する目的として、平成30年7月豪雨の現地調査の際に作成された。本災害の現地調査では、当該調査票を基に、聞き取り調査を前提とした上で、災害発生初動期における着目すべき業務の進捗状況と、災害対策本部のマネジメント状況に焦点を絞った調査票に改良して活用することとした。



別添資料４

DRI 阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター　ver.1（2018.7.9）

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（市町村向け）

調査者　　調査日時　　自治体名　　県　　市・町・村

Ⅰ行政内のマネジメント

1．災害時の危機管理部門の位置
①首長直下のライン部門　②首長直下のスタッフ部門
③通常のライン部門　④その他（　　）

2．情報の集約・整理の専門チームの存在
①存在する　②存在しない

3．将来の対応を見通す専門チームの存在
①存在する　②存在しない

簡易な組織図
（危機管理部門、情報の詰まり、調整機構等を図示）

4．主な部局間調整の実施方法
①危機管理部門が個別に実施　②災害対策本部会議で幹部級職員が中心に実施
③本部事務局や調整会議など関係者が集まる場で実施
④その他（　　）

5．執務状況
①災害対応専用空間において全庁体制で実施
②通常の執務空間において実施しているが、部局を超えて顔を合わせられる状況
③通常の執務空間において実施しおり、部局を超えて顔を合わせられる状況ではない
④その他（　　）

6．災害対策本部会議の実施状況
①1日1回以上の頻度で実施　②適宜必要に応じて実施
③実施していない　④その他（　　）

7．災害対策本部会議資料の取りまとめ部門
①有る（具体的に：　　）　②無い

8．災害対策本部会議資料の有無と項目数
①有る（項目数：約　　）　②無い

9．将来の見通しについての災害対策本部会議での取り扱い
①災害対策本部会議資料に項目として入っている
②項目には入っていないものの、方針などの決定に関係する程度に議論されている
③項目にも入っていないし、しっかりと議論もされていない

DRI 阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター　ver.1（2018.7.9）

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）

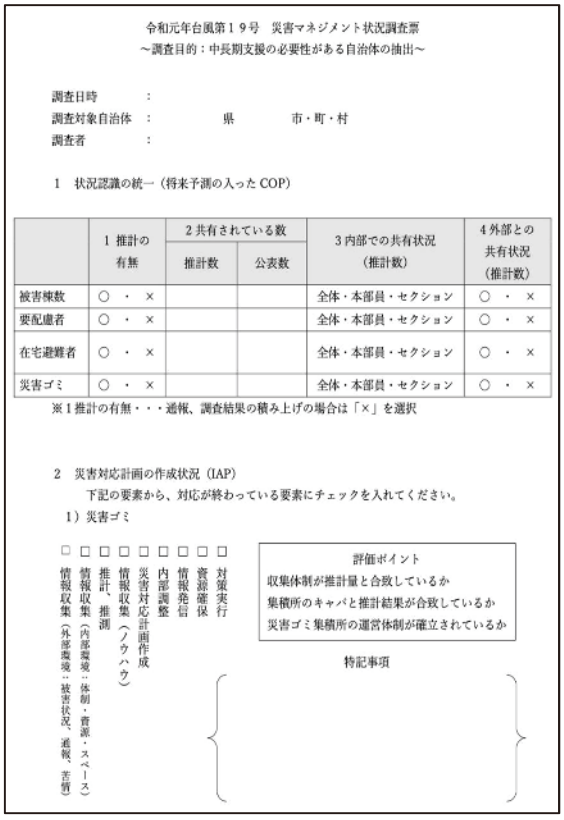
Ⅲ特記事項（自由記述）

図2-1　災害対応ガバナンスサーベイ調査票

(2) 本災害における調査票

本災害の先遣隊による現地調査のために改良した調査票を「令和元年台風第19号災害マネジメント状況調査票」とした(図2-2)。本災害による被害は多くの自治体に及ぶことが、調査開始の時点で判明していたことから、特に支援が必要な自治体を抽出する必要があった。その抽出のためのポイントは、①災害マネジメント体制の構築、②災害規模の見誤り、③災害初動期における重要業務の災害対応計画の作成、とセンターで判断し、これらを確認することを目的として調査票を作成した。災害初動期における重要業務には、「災害ごみ」「要配

慮者対策」「被害認定調査」「罹災証明書」「災害ボランティアセンター」の5つの業務を選定した。



令和元年台風第１９号　災害マネジメント状況調査票
～調査目的：中長期支援の必要性がある自治体の抽出～

調査日時　：
調査対象自治体　：　県　市・町・村
調査者　：

1　状況認識の統一（将来予測の入ったCOP）

	1 推計の有無	2 共有されている数		3 内部での共有状況（推計数）	4 外部との共有状況（推計数）
		推計数	公表数		
被害棟数	○ ・ ×			全体・本部員・セクション	○ ・ ×
要配慮者	○ ・ ×			全体・本部員・セクション	○ ・ ×
在宅避難者	○ ・ ×			全体・本部員・セクション	○ ・ ×
災害ゴミ	○ ・ ×			全体・本部員・セクション	○ ・ ×

※1推計の有無・・・通報、調査結果の積み上げの場合は「×」を選択

2　災害対応計画の作成状況（IAP）
下記の要素から、対応が終わっている要素にチェックを入れてください。
1）災害ゴミ

□ 情報収集（外部環境：被害状況、通報、苦情）
□ 情報収集（内部環境：体制・資源・スペース）
□ 推計、推測
□ 情報収集（ノウハウ）
□ 災害対応計画作成
□ 内部調整
□ 情報発信
□ 資源確保
□ 対策実行

評価ポイント
収集体制が推計量と合致しているか
集積所のキャパと推計結果が合致しているか
災害ゴミ集積所の運営体制が確立されているか

特記事項

図2-2　令和元年台風第19号　災害マネジメント状況調査票

センター研究員による現地調査を実施していく中で、何らかの支援を必要とする自治体が判明してくると同時期に、総括支援チームや対口支援による応援職員が被害の甚大な被災自治体を中心に派遣され、被災地や災害対策本部の状況は随時改善が図られてきた。一方で、支援を必要としている被災自治体が、自らの対応状況の是非の判断や今後の見通しを立てることができず、また、どのような支援が必要であるのかを整理できず、支援の要請をできていない自治体が残っている事も判明してきた。センターの調査の結果は、県や国などの関係機関と情報を共有し、支援の必要性について調査、調整が行われた。

センターが従来実施してきた被災地の現地支援および直接支援を実施する自治体を抽出する目的での現地調査は、近年始まった被災市区町村応援職員確保システムによる総括支援チームを派遣する目的で都道府県や国も電話などで調査を行っていて重複する部分がある。ただし、センターの現地支援および調査はインフォーマルなため、オーダーを待たずプッシュ型で柔軟に調査ができるというメリットはあるものの、その在り方については、他のシステムとの役割分担等、改善は必要であることが分かってきた。

(3) 県内市町村の災害対応進捗状況管理のための調査票

現地で行う各種支援を、現在確立されている各種の災害支援スキームを意識しながら効率よく実施するために、長野県では対口支援団体による情報連絡会議が開催されることとなった。その際に、県内各自治体の災害対応の進捗状況を共有し、必要な支援を行うことを目的とした調査票の提供をセンター研究員に求められたため、「見積もり型災業務計画駆動状況一覧」（図2-3）を作成して提供した。

「見積もり型業務計画」駆動状況一覧

10/19　時点

★リエゾンと自治体の進捗管理担当者、実務担当者が一緒に埋めてください

★この表をもとに、市町村にとって必要な支援を検討します。

①おおかまな対象量・作業量・必要資源を見積もって計画を立て、

→②資源確保開始→③計画に沿って実施！

Red	おおまかな見積もりでの業務計画が未作成（ノウハウがわからない）
Yellow	見積もり型業務計画をもとに資源確保中（ヒト・モノが足りない）
Green	計画開始
Black	情報無し
Clear	必要無しor完全完了

※見積もり型計画無しで「実行」している場合はRedとする。

カテゴリ	災害ゴミ	生活環境				生活再建				
タスク	災害ゴミ	避難所物資	道路の泥出し	要支援者ローラー作戦	ボラセン	被害認定調査	罹災証明	暮らしの支援制度整理	住まいの支援制度整理	総合窓口
ゴール	災害ゴミ仮置場の分別稼働開始	避難所の物資把握システムの立ち上げ	完了を見据えた道路泥出しの開始	在宅の要支援者把握のローラーを開始	ボランティアの派遣を開始	被災地域の被害認定調査の開始	罹災証明書業務の開始	被災者向けに暮らし支援制度がまとめられている	被災者向けに住まいの支援制度がまとめられている	被災者をたらい回しにしないよう、総合窓口を設置する
開始予定日										
○○市	R	R	R	R	Y	Y	R	B	Y	Y
○○市	G	R	R	R	Y	Y	R	B	Y	Y
○○市	G	G	G	G	G	G	Y	R	Y	R
○○市	B	R	R	Y	G	Y	Y	G	G	G
○○市	B	R	R	R	Y	Y	R	B	Y	Y
△町	G	G	G	G	G	G	Y	R	Y	R
△町	G	R	R	Y	G	Y	Y	G	G	G
△町	G	R	R	R	Y	Y	R	B	Y	Y
△町	G	G	G	G	G	G	Y	R	Y	R
□村	G	R	R	Y	G	Y	Y	G	G	G
□村	G	G	G	G	G	G	Y	R	Y	R

※（長野県）自治体は適宜追加・変更してください

※（長野県）更新ごとにシートを増やす

図2-3　「見積もり型業務計画」駆動状況一覧（イメージ）

この一覧は、災害発生初動期における重要業務となる業務の達成目標と、目標達成のために「ノウハウ」または「資源」のいずれの支援が必要かに着目して、被災自治体担当者（防災担当と業務担当）と対口支援団体の三者で、対象とした業務がどの段階まで進捗しているのかを確認するためのツールである。このツールは、対口支援団体が一方的に被災自治体を評価するのでは無く、対口支援団体と被災自治体職員がコミュニケーションを通じて進捗状況を評価し、同じ状況認識を持つ事を目的として作成した。なお、このツールの作成には、米国の被災自治体当局が被災地のライフラインや生活サービスなどの復旧状況を表現するのに用いられている手法であるアセスメントロールアップ[2)]と呼ばれる図を参考とした。

この調査結果は長野県の災害対策において、総務省、長野県、対口支援団体による情報共有会議で使用され、被災自治体の災害対応状況が共有されることとなった。また、埼玉県東松山市においては、東松山市危機管理監、センター研究員、業務担当の三者による評価を行い、その結果を埼玉県へ情報提供しその後の支援に活用された。

2.3 派遣の体制

本節では 10 月 15 日から 11 月 16 日までの、現地派遣・後方支援の配置を記述する。まず、人員の配置を表 2-1 に示す。薄い灰色は現地派遣を表しており、**「長野、福島、栃木、埼玉」**は派遣先地名を示す。後方体制は濃い灰色で表しており、10月15日から20日と10月26日から11月8日は、後方支援班は情報収集、現地派遣中のセンター研究員や他の自治体職員からの問い合わせを制御・進捗管理する担当を**「情報」**に示す。

表 2-1 現地派遣人員配置表

	中林	松川	楊	木作	河田	髙岡	寅屋敷	佐藤	高原	有吉	藤原
10/14	方針決定会議										
						長野			長野		長野
10/15	福島		情報	情報		長野			長野	福島	長野
10/16	福島		情報	情報	情報	長野			長野	福島	長野
10/17	栃木		情報	情報	情報	長野			長野	栃木	長野
10/18	栃木		情報	情報						栃木	長野
10/21	栃木		集約	埼玉						栃木	埼玉
10/22	栃木			埼玉	集約					栃木	埼玉
10/23	栃木			埼玉	集約					栃木	埼玉
10/24	方針決定会議										
		長野						集約			
10/25		長野						集約			
10/26		長野				情報		長野			
10/27		長野				情報		長野			
10/28	調査報告会										
10/29		長野	埼玉	埼玉		長野		情報	長野		埼玉
10/30		長野	埼玉			長野	情報		長野		埼玉
11/3	情報	長野				長野	長野				
11/4		長野			栃木	長野	長野	情報		栃木	埼玉
11/5		長野			栃木	長野			情報	栃木	埼玉
11/8		長野					情報	長野			
11/9		長野						長野			
11/16		長野									

薄い灰色：現地派遣、濃い灰色：後方支援

10月19日から25日は、センター研究員全員が手分けして情報収集を行い、情報収集活動の取りまとめ役を**「集約」**に示す。なお、表で空欄のセンター研究員も後方支援に従事している。

また、現地派遣の隊次は以下（表 2-2、表 2-3）のとおりである。

表 2-2 現地調査派遣隊

派遣隊	期間	人員
第 1 次長野班	10/14-18	髙岡、高原、藤原、荒木 RF
第 1 次福島・栃木班	10/15-18	中林、有吉
第 2 次福島・栃木班	10/21-23	中林、有吉
第 1 次埼玉班	10/21-23	木作、藤原
第 3 次栃木班	11/4-5	河田、有吉

表 2-3 現地支援派遣隊

派遣隊	期間	人員
第 2 次長野班	10/24-27	松川、佐藤
第 3 次長野班	10/29-30	松川、髙岡、高原
第 2 次埼玉班	10/29-30	楊、木作、藤原
第 4 次長野班	11/3-5	松川、髙岡、寅屋敷
第 3 次埼玉班	11/4-5	藤原
第 5 次長野班	11/8-9	松川、佐藤
第 6 次長野班	11/16	松川

現地派遣に従事した述べ人員は 70 人・日である。これはこれまでのセンターの現地支援の中で、平成 30 年 7 月豪雨に係る現地支援（98 人・日）に次ぐ規模であり、平成 30 年大阪府北部地震に係る現地支援（61 人・日）とほぼ同規模である。

参考文献

1) 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－, DRI調査研究レポート2018-01【vol.40】, P132-133, 2019.
2) 近藤民代・越山健治・林春男・福留邦洋・河田惠昭：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.

第２部：現地調査

第３章　長野県

3.1 要点

「人と防災未来センター(以下、「センター」とする)」の研究員は、10 月 15 日から 18 日までの日程で長野県の調査を開始した。県庁を拠点とし、長野市や他自治体の調査も予定していたが、結果的に長野市のみとなった。16 日からは、長野県危機管理課より個別の事案に対しての相談が多く寄せられ、その都度センター研究員が対応を行った。調査期間が終了しても、物資や被災者生活再建について等の案件に関して相談を受け、センターがある神戸からの遠隔で対応を行った。

県庁は、早い段階で各市町村にリエゾン職員を派遣し、現状の把握に努めていた。災害対策本部会議とは別に、リーダー会議や、「関係省庁間連絡会議(以下、「省庁間会議」とする)」、リエゾン会議も開催されており、全庁体制や受援体制も整えられていた。災害対応は、センターが提唱している目標管理型災害対応を実施していた。現状認識の統一や今後想定される課題の洗い出しを行い、目標や方針を日付も意識し災害対策本部室のプロジェクターで投影し職員で共有していた。また、特に被害が甚大であった長野市に関しては、伴走支援を試みていた様にもみえた。長野市の災害対応は、自席で各課が災害対応を行っており、支援者との共有会議は実施されておらず、全庁体制・受援体制がまだ整っていない状況であった。佐久市に関しては、「リサーチフェロー（以下、「RF」とする）」の荒木裕子氏が調査に入り、情報を共有した。

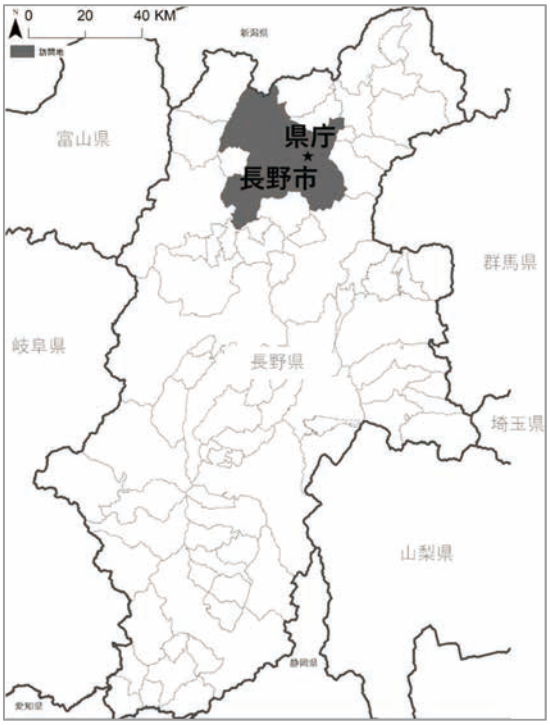


図 3-1 長野県における派遣先自治体

3.2 被害概要

長野県庁では、10 月 11 日 15 時 30 分から警戒・対策本部会議が実施され、翌 12 日午前中から県内各市町村に大雨警報や洪水警報が発表されていた。15 時には第 1 回目の災害対策本部が開催された。15 時 30 分には、大雨特別警報が長野県に発表された。

長野市を流れる千曲川左岸の長野市稲保地先の堤防が決壊し、その他多数の堤防で決壊や越水、護岸崩落・内水氾濫が起こった。人的被害は、長野県内で死者 5 人、重傷者 4 人、軽傷者 40 人であり、住家被害は、全壊 918 棟、半壊 2,498 棟、一部損壊 3,448 棟、床上浸水 8 棟、床下浸水 1,420 棟であった。県内の避難者数は、10 月 13 日時点では 3,719 人で避難所は 397 ヵ所開設された。県内で災害救助法の適用は、16 市 13 町 14 村であった。

3.3 現地調査の実施

本節では、先遣隊を派遣した県および市の調査結果について、主に 2.2 節(2)で紹介した「災害マネジメント状況調査票」の項目ごとに記述する。

(1) 長野県庁

①現状認識の統一

県庁では、災害対策本部会議が開催される場所とは別に、災害対策本部室(以下、「本部室」とする)が設置されていた(写真 3-1)。8 時 30 分頃に本部室でリーダー会議が行われ(写真 3-2)、プロジェクターで投影し、本部の目標や 1 日の方針等を発表していた。午後に災害対策本部会議、18 時頃からは省庁間会議やリエゾン会議が開催されていた。その会議には、危機管理課職員も参加し、会議内容を踏まえて、夕方のリーダー会議が行われていた。センター研究員が入った 15 日には、救出・救助のフェーズから生活再建へのフェーズへ移行すること、避難所の状況整理や仮設住宅の概数計算を行うことが決定された。そのため、前日までは県の「災害派遣医療チーム (Disaster Medical Assistance Team：以下、「DMAT」とする)」の調整本部が本部室内に設置されていたが、15 日には DMAT は隣室に移動しており、県社会福祉協議会が本部室で活動していた。会議の司会は防災担当が行い、テーマごとに打合せをし、目標の時間設定をその場で行い課題解決の進捗管理も行っていた。また、議論の内容は、住民目線に近いことが印象的であった。これらのことから、県庁内での現状認識の統一はされていたと評価できる。各省庁リエゾンや、応援職員等の待機室は、同じフロアの近くの別室に準備されていた。しかし、省庁間連絡会議や、対口支援で各自治体に入っているリエゾンとの会議等を行うことで、支援者間同士、また支援者・受援者間での現状認識の統一と課題の共有も実施されていた。

写真 3-1　災害対策本部室(10 月 15 日撮影)

写真 3-2　リーダー会議の様子。目標が投影されている。(10 月 16 日撮影)

②広域自治体と市町村の連携

発災後、早期に職員を各市町村へリエゾンとして派遣し、情報の収集に努めていた。また、各市町村に対口支援に入っている職員と、毎日県庁内でリエゾン会議を開催し、リエゾンを通じて市町の状況を把握し、必要な支援を行うこととしていた(写真 3-3)。災害対策本部会議では、各自治体ともテレビ会議を行っていた(写真 3-4)。

特に甚大な被害を受けた長野市には、密接に連携を図る支援を実施していた。例えば、県が主導し市の避難所運営会議を市庁舎で開催し、そこに有識者として「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（Japan Voluntary Organizations Active in Disaster：以下、「JVOAD」とする)」やセンター研究員の参加を促した。そこでは、今後の避難所での課題や避難所集約に関して話し合いが行われ、センター研究員からは過去事例の紹介を行った。また、県庁内で長野市の避難所環境改善の会議体を設置し、長野市職員も参加していた。県庁危機管理課職員より各自治体の災害対応の進捗状況をみて、必要な支援を行うための調査票の提供を求められ、「見積もり型災害業務計画駆動状況一覧」を作成し、提供した(詳細は 2.2 節(3)参照)。

写真 3-3　リエゾン会議(10 月 16 日撮影)

写真 3-4 災害対策本部会議(10 月 16 日撮影)

③災害ごみ

15 日の時点で、災害ごみ仮置き場について会議が開催されており、研究員も会議に参加した。県は長野市からの要請に基づき、災害ごみ仮置き場の対応職員の派遣を、環境省へ要請中であった。それまでは、県職員の派遣を調整中であった。県内、特に長野市内では、指定外の場所に災害ごみが放置されており、課題となっていた。このことは、省庁間会議でも課題として挙げられていた。

④要配慮者対応

各自治体から、保健師の派遣要請を受けた場合は、県保健師を随時派遣できる体制を調整していた。

⑤被害認定調査

県では、センター研究員が作成し提供した「見積もり型災害業務計画駆動状況一覧」（詳細は 2.3 節(2)に記載）を、各自治体に派遣しているリエゾン職員に記入を依頼し、各自治体の進捗管理をしていく体制を整えた。その結果は、県庁でのリエゾン会議で日々報告されることとなった。

⑥ボランティアセンター

県庁では、県ボランティア会議が実施されていた。JVOAD や県社会福祉協議会、県ボランティア担当、県物資担当班等が参加し、県内の避難所の状況や支援について話し合っていた。県社協と市町村社協の連絡は、携帯アプリで随時情報共有をしており、連携はとれていた。また、本部室に、ボランティアのブースがあり、他にも 1 室ボランティアに提供しており、そこで会議や NPO 同士の情報交換が実施されていた。

⑦その他：提供資料

センター研究員は、内閣府等による「災害時情報集約支援チーム（Information Support Team：以下、「ISUT」とする）」と連携して、浸水域マップから被害推計ができるように支援した。

また、物資拠点や、避難所への物資配送、被災者生活再建に関した個別の相談がセンター研究員にあったので、その都度センターの RF 等から助言を得ながら、口頭での回答や資料提供で対応を行った。

(2) 長野市

①現状認識の統一

災害対策本部会議は、危機管理部と同フロアの本部室(写真 3-5)で開催されていた。会議の時間以外では、リエゾンや関係機関の待機・活動場所として活用されていた。スペースは十分にあるが、危機管理課を含む市職員が在中することはなく、必要時に職員が出入りし打合せを行っていた。本部室の並びに、危機管理課の部屋がある他の職員は自席で仕事を行っている状況で、他の部局の職員も、同様に自席で仕事をしている状況であった。本部室には、被害状況を示すような地図や資料は無かった。これらの事から、現状認識の統一には、災害対策本部会議資料を活用するに留まり、また、部局間の連携や応援者・受援者間の連携は消極的であったと評価する。しかし、危機管理室内のホワイトボードには、15 日の時点で避難所、被災者生活再建支援等の各支援チームが立ち上がっており、関係する各課が記載されていた(写真 3-6)。しかし、全てに危機管理課が関与しており、危機管理課の負担が多いように見受けられた。また、各課職員が自席での活動のため、外部からはこれらチームの全容を把握するのが困難であった。

写真 3-5 特別会議室(10 月 15 日撮影)

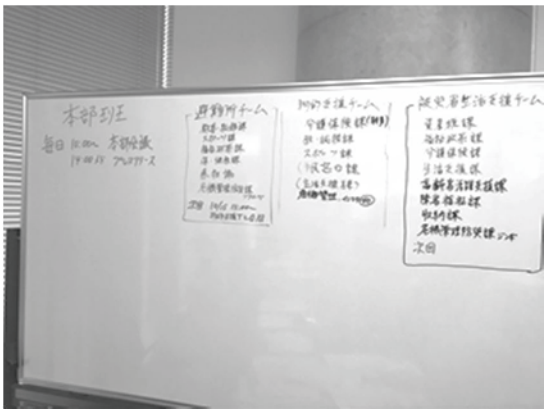


写真 3-6 危機管理室内ホワイトボード
(10 月 15 日撮影)

②広域自治体と市町村の連携

前節で述べたように、県庁職員はリエゾン以外にも、「避難所」「災害ごみ」「物資拠点」等のタスクごとに、頻繁に長野市に通っている状況であった。これらは、特別会議室で打合せがされていた。

避難所運営会議は、教育長同席のもと県職員やJVOAD、経産省職員等も参加して行われた。主導は県であり、継続的には開催されなかった。15日の市内の指定避難所は、14ヵ所開設され、計666名が避難されていた。1ヵ所の避難所に、避難者が集中している等、様々な課題が上がっていた。会議には研究員も同席し、過去の水害での避難所の事例や今後の避難所集約に向けてのアドバイスを求められ、助言を行った。今後急速に気温が低下すると考えられ、避難所の衛生環境や暖房、インフルエンザ予防等に関しても議論した。在宅避難者に対しての支援については、JVOADから進言していた。また、センターの過去の水害での現地支援を参考にしていただけるように報告書[1)]を手渡した。今後の避難所の集約に関する業務工程に関して相談を受け、翌日過去事例等の資料を作成し提供をした。

③災害ごみ

住民への広報が行き届いていなかったためか、当初分別せずにごみ置き場や集落の空き地に集められていた(写真3-7)。17日には、ごみを9種類に分別が行われていた。また、指定していない場所に災害ごみが放置されてしまっていた状況のため、県に相談し、会議体を設置し今後の対応が検討されていた。センター研究員から、災害ごみ置き場のレイアウト例や、熊本地震における益城町の対応事例等の資料を提供した。今後、混載された災害ごみの処理と、体制を整えた災害ごみの仮置き場の設計が急務と考えられた。

写真3-7　集落に集められていた災害ごみ(10月15日撮影)

④要配慮者対応

中核市である長野市には保健所があるが、市役所と保健所は車で数十分の距離がある。日々の災害対策本部会議には、保健所長が出席し情報の共有はされていた。避難所への支援

や、在宅避難者の対応に関しては、保健師のローラー作戦を検討している様子であった。浸水地域の広さから、在宅避難者数は多いと考えられ、早期に保健師の応援要請や福祉サービスを受けている方の状況確認が必要な状況であった。この時点では、在宅避難者への健康訪問に関して実施されているかの確認はできなかった。また、一部の避難所は過密状態であり、要配慮者が避難していた場合の健康被害が懸念された。16 日の市災害対策本部会議資料では、福祉避難所は開設されていることが確認できたが、利用者は当初 0 名であった。17 日には過密な避難所より 1 名が福祉避難所に移動されていた。

⑤被害認定調査

全体の被害推計がないまま、場当たり的に開始している状況に見受けられた。そのため、市職員と対口支援の名古屋市、センター研究員が話し合い、サンプル調査に関して助言を行った。後日、名古屋市は、長野市長に対して、被害の概要をつかみ対応計画が必要であることを提案し、被害調査や罹災証明に対して応援職員の派遣が決定された。

⑥ボランティアセンター

16 日の災害対策本部会議資料によると、16 日 9 時より、南部災害ボランティアセンターを設置し、ボランティアの受付を開始した。今後、北部の災害ボランティアセンター開設に向けても、ニーズ調査を始め、準備を行う予定であった。調査期間中は、確認ができなかった。

⑶ 佐久市

17 日に、県庁に来ていた総務省職員より、佐久市の巡検に同行して欲しいという要請があった。センター研究員 3 人は、各々個別案件で対応不可能であったため、来庁していた荒木 RF に巡検の同行を依頼し、同氏が巡検を行った。

3.4 保健医療体制

長野県では、10 月 12 日 20 時前には、県庁内に「DMAT 調整本部/保健医療調整本部(以下、「県調整本部」とする)」が設置され、同時刻頃に「広域災害救急医療情報(Emergency Medical Information System：以下、「EMIS」とする)」を災害モードに切り替えた。また、県内 DMAT 隊に派遣要請を行い、県内の被害状況を収集し、また翌 13 日には県外 DMAT 隊も要請された。

センター研究員が調査に入った 15 日には､救出･救助時期からフェーズが変わったため、DMAT は本部室から隣室の会議室へ移動していた。会議室には、県内病院や保険施設等の被害状況を地図に落とし込み、また警察・消防・自衛隊等のヘリコプターのエリア分け等も可視化され(写真 3-8)、現状認識の統一がされていた。また、室内の壁には発災後からの時系列の情報がライティングシートに記載され、これまでの経過や対応方針等も記載されていた。これは同時に電子化され、EMIS 上に掲載し、県内で活動をしている DMAT 隊とも共有をされていた。

県内医療に関する被害については、8 病院において浸水被害、9 病院において停電、4 病院にて断水が発生していた [2)]。県調整本部が DMAT 隊等の支援側と被災病院側との調整をして、支援が実施されていた。支援内容としては、1 病院の病院避難のため搬送の調整が行われていた。また被災した介護保険施設等に対しても被害の情報収集がされ、物資や避難支援が開始されていた。搬送調整に関しては、病床の確保は調整本部が行い、介護保険施設については、長野市・長野県担当課が行っていた。そのため、毎日 9 時と 18 時に開催されていた県調整本部での会議には、統括 DMAT をはじめ、DMAT ロジチーム、県災害医療コーディネーター、日本赤十字、県医療担当課や介護担当課等が出席され、課題を共有し支援方法を討議されていた(写真 3-9)。また、DMAT は本部室に出入りをし、物資担当者や自衛隊リエゾンとも調整を行っていた。

被災住民への健康支援等に関しては、長野市では長野市保健所を拠点とし、避難所や在宅を保健師チームが巡回していた。また、その他の医療支援チームに関しても、長野市保健所で活動調整を行い、毎晩会議をしており、情報の共有と課題に対して支援策を決定していた。

水害被害後の家屋への消毒に関して、消石灰を使用していたが、過去の水害では消毒効果に懐疑があることや、使用時の健康被害もあるため、センター研究員から厚生労働省が過去に作成した注意喚起の資料や有識者が作成した根拠資料文献の提供を行った。同資料を、県危機管理課にも提供し、県内の各市町村へメールで配布された。

写真 3-8 保健医療調整本部会議(10 月 15 日撮影)　写真 3-9 情報の視覚化(10 月 15 日撮影)

参考文献

1) 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター:平成 27 年の関東・東北豪雨に係る常総市洪水災害における災害対応の現地支援に関する報告書」, DRI 調査研究レポート 2015-02【vol.34】, 2016.
2) 厚生労働省:令和元年台風第 19 号による被害状況等について(第 15 報)10 月 18 日発表, 記者発表資料, 2019.

第４章　福島県

4.1 要点

本台風に係る先遣隊派遣の一環として、福島県には 2 名の研究員が 10 月 15 日から 16 日にかけて福島県庁および県内 3 市（本宮市、南相馬市、須賀川市）を巡検した。訪問時点で、福島県内には長野県と並ぶ大きな被害の発生が予想されており、先遣隊としては、県庁における態勢や情勢把握の状況および、主要な被災地域と考えられた中通り地区の阿武隈川沿岸自治体や浜通りで被害が大きいとされた自治体のうち、当初に福島県庁で行ったヒアリングにより、外部応援等が十分入れていない可能性がある自治体を選んで状況把握に努めた。

県庁では、政府および他自治体や関係機関から比較的大規模な応援が行われており、2 日間の滞在の間も徐々にではあるが調整等の改善が見られた。他方、県内の市町村では、同様に大きく被災した自治体であっても、応援の受け入れなどの対応段階にはまだばらつきがあったほか、訪問した全ての自治体で被害状況の把握に苦慮している状況であった。特に浸水エリアの水が引いてしまうことで被害状況の確認に至らないことが懸念されたことから、県庁において関係機関に発災初期の空撮映像等の資料提供を再度行うことで被害規模の把握を促すような対応の必要性を指摘して当地を離れることとなった。

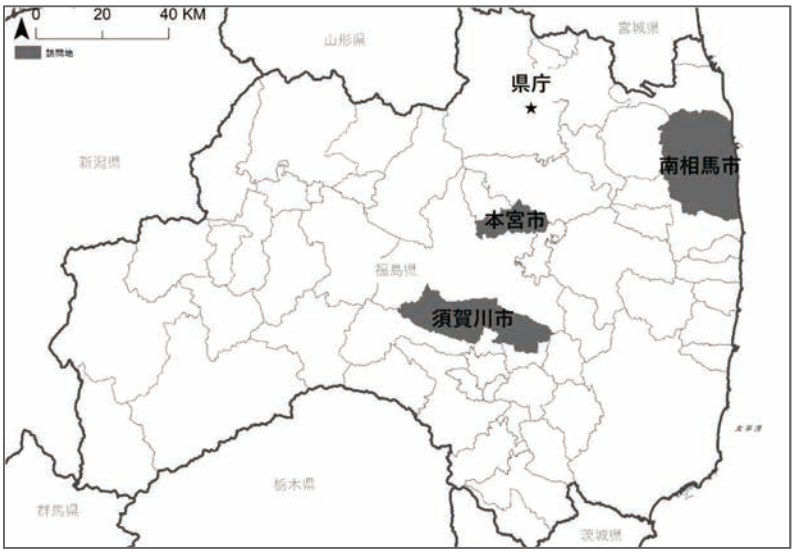


図 4-1 福島県における派遣先自治体

4.2 被害概要

福島県では県内各市町村に、10 月 12 日午前中から暴風・波浪警報、同日午後から大雨・洪水警報、土砂災害警戒情報、高潮警報等が発表され、同日 19 時 50 分から大雨特別警報が発表された [1)]。福島県庁では、10 月 12 日 14 時 09 分に警戒配備体制を設置、同日 15 時に災害対策本部を設置した [1)]。

福島県では、県内を流れる阿武隈川水系の川およびその他の川の堤防が複数決壊する等により浸水被害が発生した。人的被害は、福島県内で死者（直接死）32 人、重傷者 1 人、軽傷者 58 人であり、住家被害は、全壊 1,482 棟、半壊 12,504 棟、一部損壊 6,923 棟、床上浸水 1,162 棟、床下浸水 446 棟であった [1)]（2020 年 2 月 18 日現在）。県内の避難者数は、10 月 13 日 5 時時点で、20,943 人で、避難所は 523 ヵ所開設された [2)]。県内で災害救助法の適用は、13 市 30 町 12 村であった。

4.3 現地調査の実施

本節では、先遣隊を派遣した県および市の調査結果について、主に 2.2 節(2)で紹介した「災害マネジメント状況調査票」の項目ごとに記述する。

(1) 福島県庁

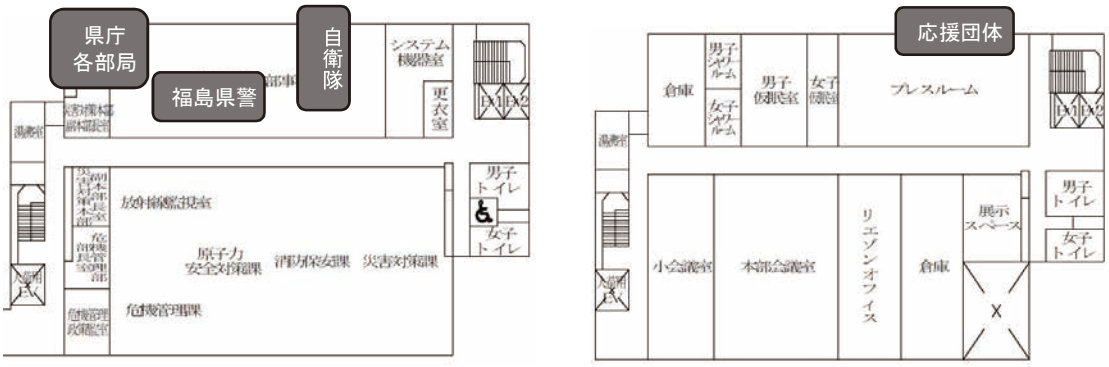
①現状認識の統一

福島県庁では、北館 3 階にある災害対策課を中心に、同階にある「災害対策本部事務局」のスペースに自衛隊、福島県警察及び県庁の各部署が参集していた。本台風では、自衛隊は陸上自衛隊を基軸に、海空自衛隊が統一の部隊を構成する統合任務部隊として災害対応を行なっており、福島県庁にも、東北方面総監部の防衛副長をトップとする比較的大規模な態勢が置かれていた。自衛隊を除く政府及び他県等からの応援部隊は待機及び作業スペースとして同館 2 階にある「プレスルーム」が提供されていた。また、東北と北海道による 8 道県ブロックからも、福島県のカウンターパートに指定されている新潟県より先遣隊が派遣され、主に郡山市を中心に活動する方向で調整が始まっていた。

災害対策本部会議はプレスルームの向かいにある「本部会議室」で開催されていた。訪問段階での開催頻度は 1 回/日であり、本部会議後には、県庁および政府関係機関からの応援団体による調整会議（関係省庁連絡会議）が開催され、情報及び認識の共有が図られていた。なお、内閣府は審議官級を長とし、総務省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省・自衛隊等が派遣されていた。

15 日の本部会議では、早期復旧と生活支援を優先目的とした全庁態勢での対応という知事方針が示され、断水への対応や災害ごみの撤去等が主な論点となっていた。15 日および 16 日の関係省庁連絡会議では、「フェーズ 1：緊急対応」として、「安否確認、人命救助、捜索活動」、「早期排水」、「ライフライン障害」が、「フェーズ 2：被災者支援」として、「物資のプッシュ型支援」、「避難所運営・ケア」、「対口支援」、「被害認定調査・罹災証明の発行」、

「ボランティア」、「廃棄物処理・土砂撤去」、「住まいの確保」、「産業支援（生業の再生）」、「その他」という、都合 12 項目の論点が提示され、各項目の所管省庁および県庁防災部局による状況や方針等の報告と検討が行われていた。15 日の段階では、県庁からの参加者は防災部局の 1 名だったが、16 日には参加者が拡充され、県と政府との調整の場として機能しつつある状況であった。



＜北館 3 階＞　　＜北館 2 階＞

図 4-2 福島県庁北館における関係機関等の配置

②広域自治体と市町村の連携

県庁には、全国市長会からのリエゾンとして、神戸市職員が派遣されており、「災害マネジメント総括支援員(General Advisor for Disaster Management：以下、「GADM」とする)」等の派遣調整を行うために派遣されてきた総務省職員と連携しながら、被災市町村のニーズ把握や GADM の制度の紹介などを行っていた。15 日の本部会議では、東日本大震災の際に設置・活用したものを利用できないか、仮設住宅の状態の確認も含めて検討が行われていることが報告されており、県庁と市町村との連携も行われつつある状況であった。

③災害ごみ

災害対策本部会議では、防衛省・自衛隊より、災害ごみ置き場の選定について、道路啓開に伴って実施見込みの自衛隊による搬入の可能性などを踏まえて、導線の混交を避けるような用地選定について要望が出るなど、具体的な選定用件の調整が行われていた。

④被害認定調査

17 日に内閣府及び新潟県による被害認定調査等に関する説明会が予定されており、内容等の調整が関係者間で行われていた。この際、総務省が調整している GADM についての説明会も併せて実施するなど市町村への支援全般が試みられつつあった。

(2) 本宮市役所

①現状認識の統一

本宮市役所には、10 月 15 日午後に訪問した。訪問時、市役所の災害対策本部への立ち入りは許されず、消防防災係の窓口での聞き取りを行った。市役所では、浸水した地域の把握など被害の概要、被災者の属性（訪問時点での避難者の大部分は家屋被害によるものであり、避難生活の長期化を前提とした対応の必要性を認識）など基本的な情勢の把握はなされている様子であった。

②広域自治体と市町村の連携

福島県とは、長期の避難が予測される被災者への対応として、東日本大震災において準備した仮設住宅の活用について協議をするなど、一定の連携は行われていた。また、GADM の受け入れについても調整を行なっているとのことであった。その後、16 日には福島県から避難所運営支援のための職員 4 名が本宮市へ派遣された。

③災害ごみ

災害ごみへの対応は、訪問の前日より実施されており、住民自身が道路に出したものを回収する方法で行なっていた。

④要配慮者対応

市としての要配慮者全体への対応の方策は確認できなかったが、市役所での紹介を経て訪問した「本宮市元気いきいき応援プラザ」の避難所には訪問時点で 46 名の避難者がおり、食料品を含む物資は充足しているようであった。高齢者の姿も散見されたが、施設が比較的新しく、ライフラインも確保されていたことから、当避難所に限れば要配慮者の避難先として十分に機能しているようであった。

⑤被害認定調査

訪問の時点で、被害認定調査等の方針は確定していなかった。

⑥ボランティアセンター

本宮市のボランティアセンターは 14 日以降、「本宮市元気いきいき応援プラザ」において避難所と併設して開設されていた。当地での対応は主に室内清掃が中心だった模様であり、運営自体はスムーズに行われているようであった。

(3) 南相馬市役所

①現状認識の統一

市役所には 16 日の午前に訪問し、総務課長および企画課長からのヒアリングおよび副市長との面談を行った。これらの接触を通じて、市としては断水を最優先の課題として捉え、次いで、建物の浸水被害と農地の水害を重視しているとのことであった。ただし、建物や農地の被害についてはまだ把握（査定）が行えておらず、後述する GADM の助言を受けながら実施していく様子であった。訪問段階でも、罹災証明書の発行受付は行われており、床上床下あわせて 42 件の申請があったが、市としては最終的な被害規模は更に拡大するということは理解できている様子であった。なお、市役所では 15 日 18 時 30 分をもって全避難所を閉鎖したとのことであったが、その背景として、本災害の被災者であっても、東日本大震災の記憶などから、家を離れたくない住民が多かったことがあるとのことであった。

②広域自治体と市町村の連携

本宮市同様、福島県とは、長期の避難が予測される被災者への対応として、東日本大震災において準備した仮設住宅の活用について協議をするなど、一定の連携は行われていた。また、GADM の受け入れについても、訪問段階で既に受け入れを決定しており、配属先として、業務が過重になっている危機管理課に直接配置するのではなく、危機管理課に隣接した場所で勤務しており、危機管理課の業務をサポートする企画部門に配置する方針であるとのことであった。支援は神戸市が行っており、浸水域における被害家屋数の見積もりの立て方などについて助言を受けているとのことであった。

このほか、東日本大震災の時に締結した協定が多くあり、それらに基づいて個別に自治体から支援を受けているとのことであった。

③災害ごみ

災害ごみの受付については 14 日から開始され、大型の災害ごみ、家庭ごみと同様の災害ごみ、土砂等、危険ごみに区分してそれぞれの回収方法をアナウンスしていた。また、大型ごみ等については、処理手数料は減免する措置が取られていた。

④要配慮者対応

特筆すべき要配慮者への対応として、断水地域に居住する対象者（約 70 人）に対して、拠点での給水だけではなく、職員が直接水を届けているとのことであった。ただし、市側としては、職員の疲弊等を考慮すると、市の職員だけでいつまで継続できるのかについて不安があるとのことであった。

⑤被害認定調査

訪問した時点で、市役所内には罹災証明書の申請受付は置かれていたものの、被害認定調査そのものについては未着手であり、17 日に予定されていた福島県庁での説明会を待つ状態であった。

⑥ボランティアセンター

南相馬市では、社会福祉協議会の建物自体も浸水被害を受けており、施設復旧の関係でボランティアセンターの開設は遅れているとのことであったが、訪問翌日の 17 日からボランティアセンターを立ち上げる予定で準備が進んでいるとのことであった。

(4) 須賀川市役所

①現状認識の統一

市役所には 16 日午後に訪問した。市役所では災害対応と並行して通常の窓口業務も行われており、市役所の災害対策本部は市長室のある区画に設置されていた。本部への立ち入りは許されず生活環境部生活課消防防災係の窓口での聞き取りを行った。須賀川市では被害調査班などによる被災地への巡回まで手が回っておらず、被害のとりまとめ等は訪問の時点で未了となっていた。こうした状況から、被害規模等の推計・把握には至っていない状況であった。ただし、15 日以降は、勤務する職員のローテーションなども行われるようになり、円滑な対応に向けて進みつつある兆しも見られた。なお、訪問翌日の 17 日に市民向けに市長メッセージを通じて市の対応状況等についての説明が行われた。

②広域自治体と市町村の連携

福島県への被害報告などは行われていた。ただし、対応に関する具体的な調整等は確認できなかった（本宮市などで検討されていた東日本大震災当時の仮設住宅はこの段階で須賀川市に設置されたものがなかった)。

③災害ごみ

15 日より、浸水地域において市の清掃車が巡回し、各家の前に出された災害ごみの収集を行うとともに、19 日以降は仮置場への直接搬入を受け付ける対応を行なっていた。

④要配慮者対応

市では、12 日 18 時頃から避難行動要支援者への電話による安否確認を開始し、電話が通じなかった対象者への自宅訪問（浸水等により接近できなかった場合は後日訪問）を行なっていた。

⑤被害認定調査

上記の通り、福島県庁において、17 日に被害認定調査及び罹災証明書発行についての説明会が行われ、須賀川市でも 21 日以降に 10 班体制で被害認定調査を行うこととなった。

⑥ボランティアセンター

消防防災係の窓口では確認できなかったが、訪問日に開設されたことが後日確認できた。募集するボランティアの範囲については特に条件は設けず、当初から広く募集を行なった模様である。

参考文献

1) 福島県:令和元年台風第 19 号等による被害状況即報(第 82 報)2020 年 2 月 18 日(火)13 時 00 分現在
2) 福島県:令和元年台風第 19 号等による被害状況即報(第 5 報)2019 年 10 月 13 日(日)5 時 00 分現在

第５章　栃木県

5.1 要点

栃木県には、「人と防災未来センター（以下、「センター」とする）」の研究員 2 名およびセンターの「リサーチフェロー（以下、「RF」とする）」の近藤伸也氏、坪井塑太郎氏が 10 月 17 日、センター研究員 2 名が 10 月 21 日から 23 日、11 月 4 日から 5 日の計 3 回現地調査に入った。宇都宮市、佐野市、足利市、栃木市に訪問し、うち足利市、佐野市、栃木市には 2 回訪問した。1 回目は、「災害マネジメント状況調査票」(2.2 節参照)の項目に着目して確認をし、2 回目は、1) 初回訪問時に気になったこと、2) 初回にお渡しした情報の活用状況、3) 新たな課題はないか、4) うまくいっていることは何か、について確認に努めた。

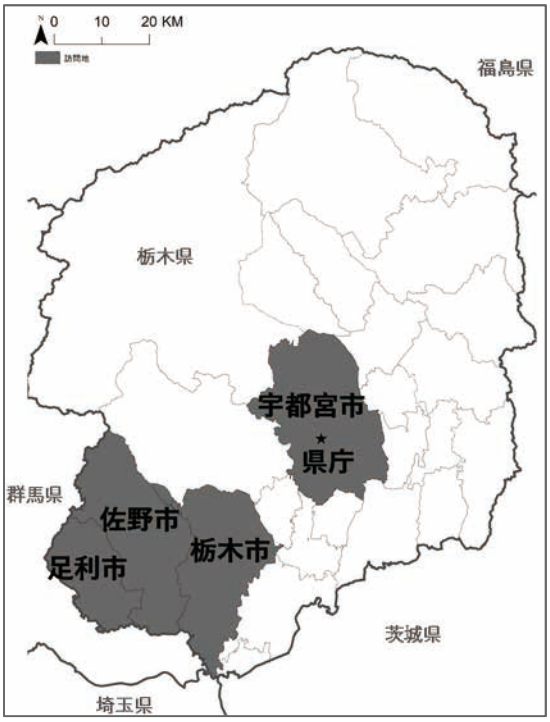


図 5-1 栃木県における派遣先自治体

栃木県の災害対応については、初動期の先遣調査では県が主導的に最優先課題を「災害ごみ」等明確にして、市町が円滑に方針に市町が円滑に方針に従っている様子がうかがえた。しかし、応急期では様相が変わり、市から県への被害建物数等の報告が滞った影響等、県が市町の状態を把握できず、先を見通した復旧対策を円滑に立てられない状況も一部見られた。市町の情報を期限通り県に報告することが重要であり、それには平常時の県と市町の信頼関係が大きく影響すると考えられる。一方、訪問した市にはそれぞれの災害対応に大きな特徴があった。特に佐野市は、「災害マネジメント総括支援員(General Advisor for Disaster

Management : 以下、「GADM」とする）」や対口支援を受けて早期の復旧を目指し、足利市はあえて受援を受けず、全庁体制で一致団結して地域密着の丁寧な復旧を目指しているようにみえた。

5.2 被害概要

栃木県では、県内の市町村に、10 月 12 日午前中から大雨警報（浸水害）、大雨警報（土砂災害）、同日午後から洪水警報、暴風警報、土砂災害警戒情報等が発表され、同日 19 時 50 分に大雨特別警報が発表された [1]。

栃木県内における人的被害としては、死者 4 人、重症者 4 人、軽症者 15 人であり、住家被害としては、全壊 84 棟、半壊 5,205 棟、一部損壊 8,314 棟、床上浸水 2 棟、床下浸水 408 棟であった [2]（2020 年 2 月 6 日現在）。県内で災害救助法の適用は、13 市 8 町あった。

5.3 現地調査の実施

本節では、先遣隊を派遣した県および市の調査結果について、主に 2.2 節(2)で紹介した「災害マネジメント状況調査票」の項目ごとに記述する。

(1) 栃木県庁

栃木県では、10 月 12 日 19 時 50 分に災害対策本部を設置し、13 日 8 時 30 分に第 1 回災害対策本部会議を開催した。

10 月 17 日には、災害対策本部には十分な人員体制があるが、県が各市町に送ったリエゾンからの情報が滞っていることを懸念していた。総務省には、派遣した GADM から現場の混乱が報告されているため､各市でも混乱があるようなら GADM を派遣する意向があった。両毛線と主要交通路が被害を受けた影響で、現地からの情報が不足し、さまざまな判断ができないようであった。一方で、物流に関しては、第 1 次拠点を消防学校にしていたが、避難所直送方式に変更して円滑な配達ができていると報告があった。

10 月 21 日は防災担当大臣が県庁を訪問し、知事等との意見交換を行い、緊急対応に対する御礼とともに被災者生活支援、被災した農林業者、中小企業等への支援についての要望が行われた。同日 18 時から第 5 回災害対策本部会議が開催され、被害状況の共有と優先して取り組むべき案件が議題であった。本部長からは、被災者支援(避難所環境改善、住まいの支援、廃棄物処理等)と、市町村支援、観光対策についての具体的な指示があった。優先順位はついているものの、被害総数等の未確定要素が多く、災害の規模感はつかめていないようであった。

11 月 5 日には、栃木県災害対策本部は、1 市を除く全体被害総数を把握していたが、残る 1 市の報告次第では仮設住宅等が必要になるため建設地の選定等の準備に追われていた。栃木県災害対策本部内は、入室時に身元及び目的確認をするが、入室した人からの質問には丁寧に答えていた。3 回目の訪問時には、物流が改善したことを示すエクセルシートや、交通

網の復旧状態が分かる一覧を拝見した。各班が主体的に業務改善を行い、班内は風通し良く話をしているようにみえた。調査最終日には、県災害対策本部より、本災害対応を通じて改善した様式の提供、センター研究員が実施した各市支援についての経過の報告を受けた。

①現状認識の統一

栃木県災害対策本部は、県庁 8 階に設置された。入室時には身元及び目的確認をするが、入室が許可されれば、内部では質問や記録用の撮影を自由にすることができた。災害対策本部会議のレイアウトは、図 5-2 の通りで、平成 27 年 9 月の関東・東北豪雨災害時における県の災害対策本部設置時と大きな変更はなかった。

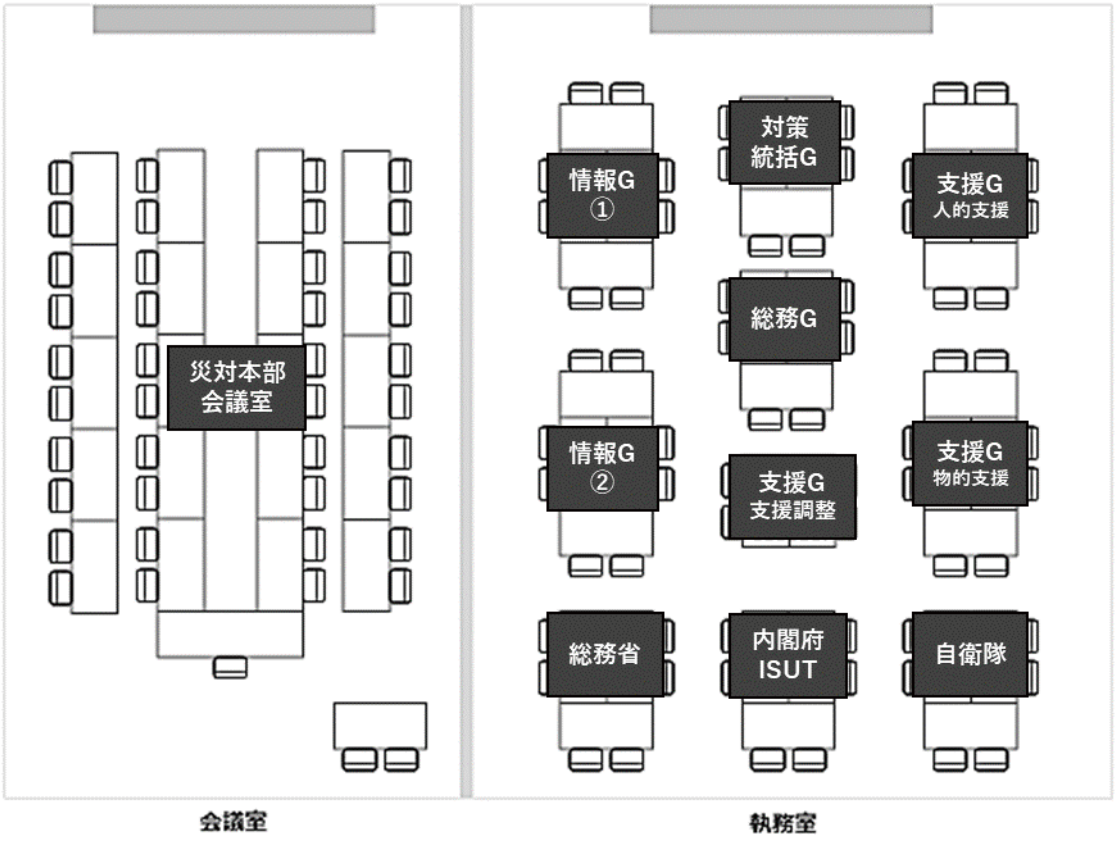


図 5-2　栃木県災害対策本部レイアウト（坪井 RF より提供）

図 5-3　栃木県災害対策本部（本部室・会議室）庁舎 8 階の様子

（坪井 RF より提供）

図 5-4　栃木県災害対策本部（自衛隊）地図の写真

（坪井 RF より提供）

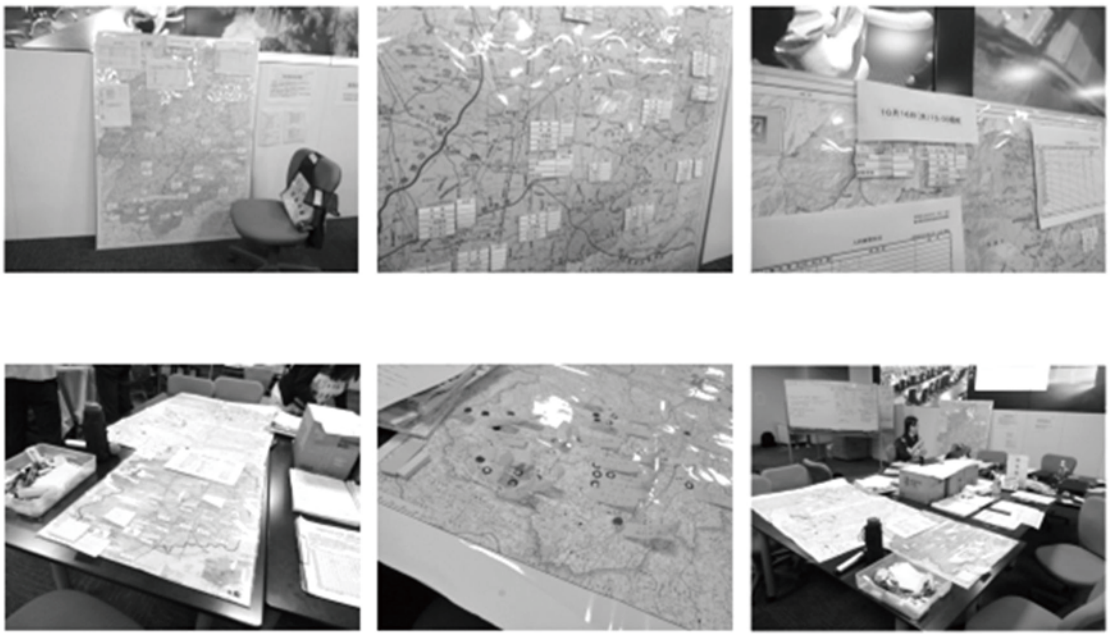


図 5-5　栃木県災害対策本部（対策統括 G）地図の写真

（坪井 RF より提供）

写真 5-1 栃木県災害対策本部室(10 月 21 日撮影)

10 月 21 日には、被害報にあがっている約 20,000 棟をほぼ全数捉えていた。調査期間に、学校や企業等の非住家の被害報告が県内の市町から追加的に増加していた。「実数」の変更が無い限り家屋被害もさらに増加するとは想像しておらず、現状認識及び将来状況の予測はされていなかったと言える。

認識の統一を図る手段については、災害対策本部室内に多数設置されたホワイトボードが大いに活用され、毎日朝夕の班長会議で非常に細やかな情報共有が実施されており、災害対策本部室内での状況認識の統一は図られていた。

②広域自治体と市町村の連携

10 月 17 日に災害対策本部では、県が各市町に送ったリエゾンからの情報が集約されないことを懸念していたが、10 月 21 日訪問時には、それは解消されていた。また、市町へのニーズ調査は捗っていない様子だったが、物資班へのヒアリングでは、市町との連携で、避難所等で必要な物資等の要望について、数量の変動は大きいが、コミュニケーションは円滑とのことであった。

③災害ごみ

10 月 13 日第 2 回栃木県災害対策本部会議において、災害ごみの対応を優先課題と位置づけ、10 月 14 日第 3 回本部会議には被災自治体の災害廃棄物仮置き場の一覧や状況が示された。後述するが各市町も災害ごみが栃木県の優先課題だと認識していた。

④要配慮者対応

栃木県災害対策本部室において、初動期は検討課題として目立っていなかった。

⑤被害認定調査

各市町の被害想定や罹災証明の発行予定等の将来状況把握には至っていなかった。一方で、実務としては、早期に佐野市へ被害認定調査のために 10 名の県職員派遣を行い、被害認定調査の早期実施を試みていた。

⑥ボランティアセンター

10 月 13 日に栃木県社協が「県災害ボランティアセンター」を設置し、ボランティアに関する情報収集・提供を実施し、各市社協を応援していたが、対応可能活動メニュー等の調整は未着手であった。

(2) 宇都宮市

宇都宮市役所では、10 月 12 日 12 時 00 分に災害対策本部を設置し、同時に第 1 回災害対策本部会議を開催した。

10 月 17 日訪問時にヒアリングしたところによると、災害対策本部会議は地下「災害対策本部室」で行い、災害対策本部運営およびエリアメール等の災害対応実務は、本庁 4 階の危機管理課で行っていた。また、台風通過時より「とちぎ土砂災害警戒情報システム」が不具合であることへの対応や、市民から鳴り続く電話に危機管理課職員全員で対応し、本部室内で職員同士が会話することも困難な状態であった。職員は繁忙を極め、30 分の調査で退庁した。後述する調査結果等は、坪井 RF の協力による継続調査によるものが大きい。

写真 5-2 姿川歩道の土嚢(11 月 4 日撮影)

写真 5-3 市街地の災害廃棄物仮置場
(10 月 17 日撮影)

写真 5-4 宇都宮東小学校(10 月 17 日撮影)

写真 5-5 田川隣接地域災害廃棄物仮置場
(10 月 17 日撮影)

写真 5-6 宇都宮市災害対策本部会議
(10 月 12 日撮影)

写真 5-7 宇都宮市危機管理課 (4 階)
(10 月 12 日撮影)
(写真 5-6 と写真 5-7 は坪井 RF 提供)

写真 5-8 宇都宮市災害対策本部室
（10 月 12 日撮影）（坪井 RF 提供）

写真 5-9 宇都宮市災害対策本部室
（10 月 17 日撮影）

①状況認識の統一

災害対策本部は、本庁舎 4 階危機管理課に設置された。災害対策本部会議は、地下会議室「災害対策本部室」で行い、脇の小部屋に電話員 8 名が配置された。関係各部はそれぞれ原課で災害対応しており、情報集約や共有が困難な状態であった。庁舎入り口から危機管理課に入るまで、「被災の現場感」が感じられなかった。

10 月 17 日訪問時において、被害情報については、早期に消防によるローラー調査を行い、被害把握は進んでいるとのことだったが、危機管理課内のホワイトボードや庁内他部署を見るかぎり、全庁での情報共有が図られているようには見えなかった。

②広域自治体と市町村の連携

台風通過時より栃木県との情報共有システム「とちぎ土砂災害警戒情報システム」がトラブルで使用できない状態であることや、県庁舎に避難した被災者の対応を巡って県との調整に苦慮していた。県から派遣された連絡員は、依頼撤収済みであった。

③災害ごみ

災害ごみは仮置き場への持ち込みではなく、市による「分別無し収集」を基本としていた。高齢者への戸別収集等を案内していたが収集が追いついていないようであった。

④要配慮者対応

訪問時、避難所は閉鎖されていた。在宅避難者の要配慮者対応については確認できなかった。

⑤被害認定調査

早期に消防によるローラー調査を終え、10 月 15 日から調査を開始していた。当初県に報告していた概数と実数はほぼ同じで、罹災証明の発行開始を 10 月 23 日として作業を進め、予定通り実施した。被害認定調査の行程は順調にみえた。

⑥ボランティアセンター

ボランティアセンターは設置済みであったが、訪問できず詳細は確認できなかった。

(3) 佐野市役所

佐野市役所では、10 月 12 日 17 時 40 分に災害対策本部を設置し、同日 18 時 30 分に第 1 回災害対策本部会議を開催した。

10 月 22 日訪問時には、危機管理室職員、佐野市に来ていた徳島県からの応援職員よりヒアリングを行った。災害対策本部室に、佐野市危機管理室職員、災害対応部局職員、応援職員がおり、対応業務ごとに打合せをしていた。

11 月 5 日訪問時には、徳島県の対口支援は第 3 陣になっていたが、センターからの先遣隊について申し送りされており、災害対策本部室で多くの質疑を受け、情報提供を行った。佐野市と徳島県の応援職員は連携の円滑さを増していたようにみえた。

写真 5-10　秋山川に崩落した橋（10 月 22 日撮影）

①現状認識の統一

災害対策本部は、庁舎 6 階に設置された。室内の多数のホワイトボードの活用、壁面には組織図や連絡先、時系列の記録が整理されて貼られていた。応援職員への情報提供など細やかな配慮が行き届いていた。

写真 5-11 佐野市役所入口
（10 月 22 日撮影）

写真 5-12 佐野市災害対策本部入口
（10 月 22 日撮影）

写真 5-13 佐野市災害対策本部応援職員
エリア（10 月 22 日撮影）

写真 5-14 佐野市災害対策本部室
（10 月 22 日撮影）

写真 5-15 佐野市対口支援の徳島県チーム
（10 月 22 日撮影）

写真 5-16 佐野市災害対策本部室壁面
【ラウンド進捗管理用シート】(11 月 5 日撮影)

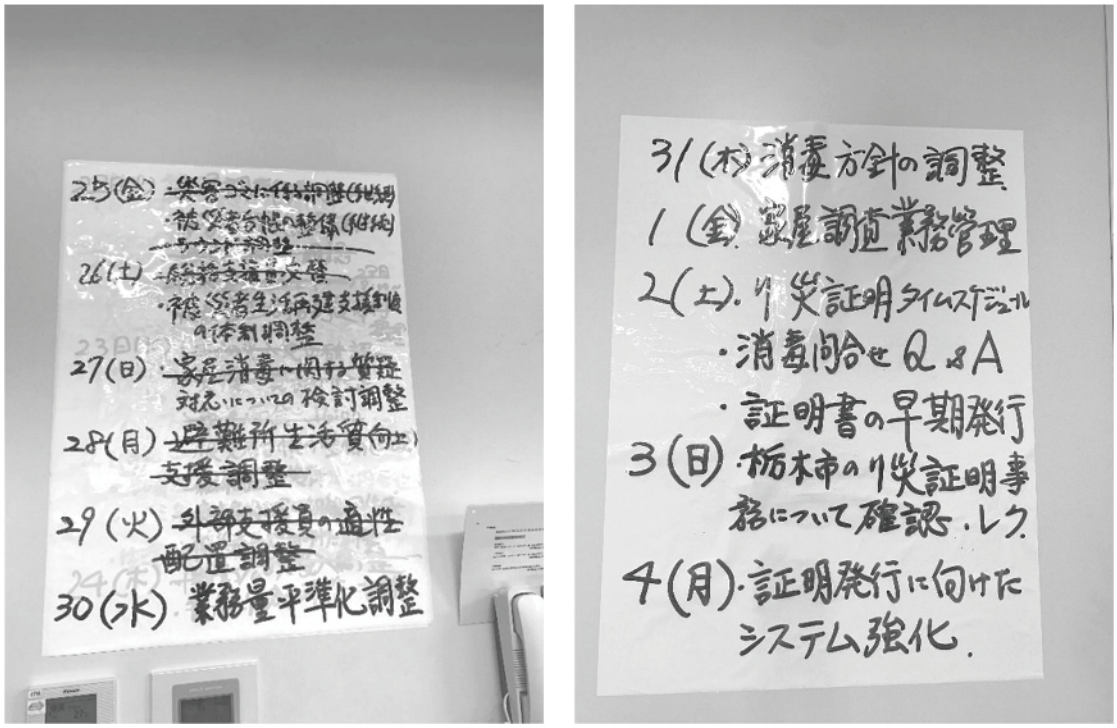


写真 5-17　佐野市災害対策本部室壁面【目標管理用シート】（10 月 22 日撮影）

確定ではない被害の概算の見積りを出していて、本部内での共有は図られていた。実数を勘案しつつも概算を基に被害認定調査のスケジュール策定に尽力しており、十分に状況認識の共有が図られていた。

なお、佐野市役所では、庁舎すぐ外で地元団体による飲料の提供があり、また、庁舎入口すぐ横に、一元化された被災者用総合相談窓口が設置され、そこではパーテーションで区切られ相談しやすいようプライバシー確保がなされていた。庁内に入って、迷わずすぐ手続きができる仕組みになっている上に、相談待ち時間には、民間事業者の協力によるハンドマッサージが受けられるようになっていた。

②広域自治体と市町村の連携

栃木県職員が災害対策本部応援班に座っており、市と県の間で連絡・調整を行っていた。また、徳島県から GADM と対口支援が入っており、彼らも応援班に座っていた。徳島県からの派遣第 1 陣が、災害対策本部室のレイアウトや情報の記録を整理し、地図等を壁に貼る等の空間設計を行ったとのことであった。調査期間に確認した限りでは、応援班の打合せは常に、栃木県、佐野市、徳島県の 3 者で行っており、11 月 5 日 3 回目の訪問時には、徳島県からの応援者も佐野市の担当者も変わっていたが、その打合せのメンバー構成は変わらず、県と市町の連携は今回の調査自治体の中で最も円滑だったようにみえた。

③災害ごみ

災害ごみを仮置き場に持っていく業務については、大きい道路にあるものは自衛隊の協力で、市道上のものは協定団体が担当していた。私有地のごみ、市の仮置き場に持ち込めない住民のごみは、町内会で決めた仮置き場に集積し、自衛隊の協力等で運搬を実施しており、計画通り進捗していた。一方、被災住宅の消毒の対応範囲や使用薬剤等について、周辺他市と相違があることに、住民から問い合わせが多く、担当者が苦慮していた。過去の水害時の消毒および長野県内市町村の実施状況などの実績や、市の方針次第で多様な消毒方法があることについて情報提供した。

④要配慮者対応

避難所に、保健師が終日交代制で駐在し、要配慮者対応をしていた。在宅要配慮者の個別訪問も計画実施しており、壁に貼った地図で進捗管理を行っていた。

⑤被害認定調査

10 月 22 日訪問時には、3 人(佐野市、栃木県、徳島県)×10 班×30 日の体制で実施中であった。徳島県からの被害認定調査業務応援職員にヒアリングしたところ、業務範囲や手順が明確で、大きい部屋が準備されており、細やかな心遣いもあり歓迎されている雰囲気を感じていて、業務が行いやすいとのことであった。

⑥ボランティアセンター

10 月 15 日に設置したが、資材調達の関係で、翌 16 日から活動開始となった。担当者いわく、メディアの取り上げ方が良かったのか、高速道路のインターチェンジが近いためかは分からないが、ボランティアが 11 月 3 日に 586 人(2020 年 2 月 1 日現在では延べ 12,351 人)活動してくれていて助かっているとのことであった。

⑦その他

佐野市はその後、11 月 18 日に復興推進室を設置し、本台風の災害復旧に関することや、被災市や支援の総括に関することを取り組んでいる。

また、令和 2 年度に 1 年間をかけて「佐野市災害対応検証」を実施する予定で、有吉研究調査員が学識経験者として関わっていく予定である。

(4) 足利市役所

足利市役所では、10 月 12 日 9 時に災害対策本部を設置し、同時に第 1 回災害対策本部会議を開催した。

10 月 22 日訪問時には、危機管理室職員からヒアリングを行った。災害対策本部室はなく、危機管理室にて執務を行い、災害対策本部会議は、会議自体マスコミや外部には非公開で通

常の部長会議を行う部屋で行っていた。危機管理室の電話は鳴り続いている状態で、職員は目の前の対応に忙殺され、復旧のスキームや目処が立っていなかった。具体的な疑問や質問が出る段階ではなく、センター研究員は今後遠隔地からの継続支援を申し出てその場を離れた。

11 月 5 日訪問時には、防災行政無線の設置等具体的な復旧に向けての政策検討が始まっていた。

写真 5-18　足利市危機管理課兼災害対策本部室（10 月 22 日撮影）

写真 5-19 足利市副市長面談（11 月 5 日撮影）

写真 5-20 足利市危機管理課兼災害対策本部室（11 月 5 日撮影）

①現状認識の統一

まず「現状認識」について、被害情報は税務課が迅速なローラーでの調査を行い、概算で把握していた。また、認識の統一を図るための手段については、危機管理室で執務を行っているため、ホワイトボードを廊下に出して、情報共有を図っていた。オープンスペースのため個人情報は掲出していなかった。本部室で災害対応業務を行うと、情報が分断されがちであるが、足利市は、1 フロアに「危機管理」「行政管理(情報収集担当)」「人事(人員配置調整

担当」が壁のない状態で隣接しているため、頻繁に声をかけあい、話をして進めていたので、ある程度円滑な情報共有と意思決定がなされているように見えた。

②広域自治体と市町村の連携

栃木県からシステム入力とリエゾンのために職員が派遣されていたが、入力をしないまま引き上げたとのことであった。栃木県からの災害救助法に関わる文書通達等について、疑問が多く説明を受けていない状態で、円滑な連携ができている状態には見えなかった。

また、横浜市からGADMが派遣されていたが、専門性が高く、依頼する業務をマッチングしきれなかった等の理由により、双方合意の上、撤退されていた。10月23日訪問時は、今後増加する災害対応業務を前に応援を呼ばない決定をした足利市の孤立を心配したが、11月5日訪問時にヒアリングすると、応援を断って足利市役所全庁体制が決まり、一体感が増した、とのことであった。同市職員によると、地域の住民からの質問や依頼に対し、地名や習慣も分かっていることが円滑な対応に結び付いているのではないか、とのことであった。

③災害ごみ

災害対策本部の決定事項として、災害ごみの対応と泥出し、消毒を最優先課題の一つとし、最大人員を割いているとのことであった。市内巡検中にも道路にごみが積まれておらず、目標通り実施しているとみえた。

④要配慮者対応

避難所の要配慮者対応については、保健師の巡回で対応し、避難所閉鎖後は戸別訪問を実施していた。10月22日の第15回災害対策本部会議では、個別訪問で気になったケースの抽出とその後の対応が報告されていた。

⑤被害認定調査

10月22日訪問時には、税務課の概数把握に基づき、調査業務が開始していた。危機管理室としては、罹災証明発行の迅速化を図るため、他市同様に被害認定業務だけでも対口支援を受けたかったが、現課から「応援無しで実施」の意向を受け、応援職員なしで、災害対応を行っていた。

⑥ボランティアセンター

ボランティアセンターの準備物資の手配について、費用面で県と認識の相違があり、不安をもっていたが、運営は順調とのことであった。

(5) 栃木市役所

栃木市役所では、10 月 12 日 14 時 15 分に災害対策本部を設置し、同日 17 時に第 1 回災害対策本部会議を開催した。

10 月 22 日訪問時には、危機管理室職員からヒアリングを行った。災害対策本部室はなく、危機管理室にて執務を行っているが、繁忙等の理由で本部室は非公開であった。発災後 12 日間で 6 日泊まる体制とのことであった。本災害の被災市町の中では、最大の被災建築物数が想定されており、栃木県のビブスをつけた応援職員の姿が多数、税務課の窓口等にみられた。11 月 5 日訪問時には、副市長及び危機管理監、栃木市に来ていた GADM の愛知県職員からヒアリングを行った。

写真 5-21 栃木市被害認定調査支援員室 (11 月 5 日撮影)

写真 5-22 栃木市副市長面談(11 月 5 日撮影)

①現状認識の統一

「現状認識」として、被害数を概算値として持っていることを職員からは確認したが、栃木市災害対策本部内での共有については確認できなかった。また、認識の統一を図るための、庁内共有スペースやシステムは確認できなかった。

②広域自治体と市町村の連携

栃木市は当初 16,000 棟の被害数を見込み、県から多くの応援職員を派遣されたが、11 月 4 日現在も、県災害対策本部へ被害実数がゼロ報告のままであったため、県からは状況認識の統一化が図れないという苦慮が聞かれた。

GADM、広域支援としては愛知県職員が派遣されており、災害救助法について詳しく教示されて助かっているとのことであった。また栃木県からも多くの応援職員を派遣されており、広域自治体の円滑な調整に対して感謝していた。

③災害ごみ

災害ごみ対応は、栃木市災害対策本部として優先事項でもあるため、住民による仮置き場への持ち込みも可能としているが、今は職員が市内へ出て回収業務を行っているとのことであった。また、ごみの回収日時や、自治会の仮置き場が満杯になった時の情報を NHK の L アラートに表示する等、広報も積極的に行っていた。

④要配慮者対応

10 月 22 日現在では、開設している 5 ヵ所の全避難所に保健師と職員が常駐し、要配慮者の対応を行っている。在宅避難者の要配慮者対応については、ケアマネージャーを中心に実施するイメージをもっているが未調整とのことであった。

11 月 5 日訪問時には、10 月 30 日から 11 月 1 日にかけて、被害の大きかった栃木・大平地域において、要配慮者のいる世帯を対象に、市・県の保健師及び県看護協会による巡回訪問を行い、健康状態の確認と必要な支援の洗い出しを行った旨の報告を受けた。

⑤被害認定調査

被害認定調査及び罹災証明書の発行については、栃木県職員と税務署職員の応援を受けて、実施しているとのことであった。モデル地区の被害数の割合から算出した概算で調査対象は 16,000 棟として、30 班体制で調査活動をしていた。また、県職員が罹災証明に関わるコンシェルジュを担当し、申請の待ち時間ゼロを心がけているとのことであった。

⑥ボランティアセンター

10 月 22 日訪問時の危機管理室職員へのヒアリングでは、ボランティアセンター開設に向けての物資準備が不安だったが、内閣府からのプッシュ型支援のおかげで間に合ったとのことであった。

11 月 5 日訪問時の市民会館に併設されたボランティアセンター幹部職員へのヒアリングでは、平成 27 年の水害時の 4 倍にも当たる市の被害数の見込みに対して、現状の被災者ニーズから違和感があるものの、実際その規模の災害に対応するには、運営面に不安があるとのことであった。また、ハード面で、ある程度不便を強いられていた。市民会館の講堂のような場所に設置されているため水回りがなく、被災者支援からボランティアセンターに帰ってきたボランティアは、仮設トイレを使い、仮設蛇口で手を洗っていた。さらに、隣接する市民会館では、生涯学習教室を行っていたが、被災した保育園が開設され、100 人を越える子ども達が通うことになるため、動線確保に苦慮していた。

写真 5-23 栃木市災害ボランティアセンター（10 月 22 日撮影）

写真 5-24 栃木市災害ボランティアセンター入口（10 月 22 日撮影）

写真 5-25 栃木市災害ボランティアセンター受付前の手洗い場（10 月 22 日撮影）

写真 5-26 栃木市災害ボランティアセンター内部（10 月 22 日撮影）

参考文献

1) 栃木県：第 1 回栃木県災害対策本部会議、（令和元（2019）年 10 月 13 日（日）8 時 30 分）, 2019.
2) 栃木県：第 11 回栃木県災害対策本部会議、（令和 2（2020）年 2 月 6 日（木）15 時 30 分）, 2020.

第６章　埼玉県

6.1 要点

埼玉県への先遣隊として「人と防災未来センター(以下、「センター」とする)」の研究員 2 名を 10 月 21 日から 23 日にかけて派遣した。県庁内では災害対策本部会議のほか、統括部班長会議、関係省庁間会議において、情報共有が図られていた。また、各部局から 1 名ずつ連絡員を本部事務局に配置するなど、全庁体制で取り組もうとする姿勢はみられた。一方で、①業務が一部の防災担当の職員に集中していること、②各市町村の状況が十分につかめていないこと、が懸念された。そこで、県庁で支援の必要性の高い 3 市とされていた川越市、坂戸市、東松山市へ調査に向かった。

川越市では、市役所が選挙の投票所となっていたため庁舎への立ち入りを控えた。ただ、まちの様子をみると、一部の地域で被害があったものの市役所周辺ではお祭りの準備をするなど、被害はそれほど大きくないことが推測された。

坂戸市では、総務部防災安全課の前で情報掲示板を設け、対応にあたっていた。各部局は自席で対応しているため、全体の対応について見えにくかったが、防災担当職員が各部局をまわりながら調整しているようであった。

東松山市では、本部立ち上げの段階で、全庁的に対応することが出来ず、各部局で対応を始めた状態が続いていた。そのため、各部局でどのような対応をしているのかを危機管理課が十分に把握することができておらず、その結果、県庁に対して部局間で食い違った情報をあげるなど、混乱が生じていた。

図 6-1 埼玉県における派遣先自治体

6.2 被害の概要

本災害により、越辺川、都幾川、新江川等で堤防が決壊し[1]、各地で浸水被害が出た。人的被害は、死者 4 人（うち 1 人は災害関連死）、重症 1 名であり、住家被害は、全壊 134 棟、半壊 541 棟、一部破損 699 棟、床上浸水 2,370 棟（うち 1 棟は 10 月 25 日の大雨による）、床下浸水 3,388 棟（うち 1 棟は 10 月 25 日の大雨による）となった[2]。

埼玉県庁では発災当日の 12 日 19 時より埼玉県災害対策本部を設置し、県下 48 市町村に災害救助法が適用された。

6.3 現地調査の実施

本節では、先遣隊を派遣した県および市の調査結果について、主に 2.2 節(2)で紹介した「災害マネジメント状況調査票」の項目ごとに記述する。

(1) 埼玉県庁

①現状認識の統一

災害対策本部が設置されている埼玉県危機管理防災センターに、先遣隊のセンター研究員が入った 10 月 21 日正午頃の時点では、自衛隊、内閣府防災が活動を行っており、消防、DMAT などの発災初動期に活動するチームは既に撤退していた。県庁職員は防災担当が被害認定調査の進捗状況管理や被災者生活再建に関する各種制度の資料整理で慌ただしい様子であったが、各部から災害対策本部へ派遣されている本部連絡員や物流オペレーションチームは落ちついた様子であった。物資などのオペレーションも山場は過ぎており、慌ただしく活動していたのは、市町村の状況を把握し国への報告やリソースの配分を行う県の防災担当のみに感じられた。

各部局から 1 名ずつ連絡員が災害対策本部事務局に詰めており、情報を各課に伝える役割を担っていた。しかし、防災担当の職員に業務が集中しており、連絡員は災害対策本部会議前後以外は手持無沙汰な様子であった。

県庁内では災害対策本部会議のほか、統括部班長会議（12 日から 13 日は 3 回/日、14 日から 18 日は 2 回/日、19 日からは 1 回/日）、関係省庁間会議において、情報共有が図られていた。

写真 6-1 県災害対策本部室の様子(10 月 21 日撮影)

②広域自治体と市町村の連携

東松山市、坂戸市、川越市は避難者が継続していたことから重点的に支援する方針が打ち出されていた。各市にリエゾンを派遣していたが、積極的に市の状態を把握できておらず、県庁には確定情報しか入っていない状況であった。確定情報のみで対応するのではなく、概数を見積もって先手を打った対応をすることが重要であるとアドバイスを行なった。

③災害ごみ

先遣隊が入った 10 月 21 日に県庁で行われた関係省庁間会議において、災害廃棄物に関する報告はなかったが、今後の懸念事項として挙げられた。これに対し、東松山市において各地区にごみ溜まりが出来ている状況をセンター研究員が報告し、市、ボランティアセンター、自衛隊等で調整できないか議論した。

会議後、東松山市から災害廃棄物処理に関する要求があった。要求を受けて 22 日に、県危機管理防災部、環境部、危機管理幹や市環境産業部および応援職員、自衛隊等で視察・検討した結果、埼玉県は陸上自衛隊に対して東松山市内の災害廃棄物の撤去、運搬に関して災害派遣要請を行うこととなった。

④要配慮者対応

先遣隊が入った 10 月 21 日に県庁で行われた関係省庁間会議において、川越市総合福祉センター「オアシス」に避難者がいるという情報が入った。指定避難所、福祉避難所のいずれでもないが、柔軟に対応するよう呼びかけられた。

⑤被害認定調査

罹災証明や義援金関係等の業務が一部の防災担当職員に集中しており、確定情報の整理に留まっている印象を受けた。災害救助法の運用や被災者生活再建支援制度、災害援護資金

等の説明について担当職員からの問い合わせがあり、過去の事例を参考資料として提供した。

(2) 東松山市役所

越辺川と都幾川の合流地点の堤防が破堤したことにより多くの浸水被害を受けた早俣地区をはじめ、数か所の地区で被害があった。埼玉県による報道発表資料[1]によると、床上浸水 240 棟、床下浸水 37 棟（10 月 20 日 14 時時点）と坂戸市に比べて少なかったが、県庁との連絡体制が上手くいっておらず、どの程度の規模かを県庁内でも図りかねていた。

写真 6-2 決壊した堤防の復旧と堤防横の被害家屋(10 月 22 日撮影)

①現状認識の統一

本部立ち上げの段階で、全庁的に対応することが出来ず、各課で対応を始めた状態が続いていた。そのため、各課でどのような対応をしているのかを危機管理課が十分に把握することができていなかった。10 月 22 日時点での本部員会議では被害報告、現状の対応状況のみが議論されており、今後の見通しについては議論が無いため、被災者に対して目処を発表できていない状態であった。

②広域自治体と市町村の連携

支援が必要な状況か、どんな支援を求めたら良いのか分からない状況であり、広域自治体との連携が十分に出来ているとは言えなかった。

③災害ごみ

災害ごみの集積場では非被災自治体からの応援職員が整理しているとのことであった。廃棄物の量は、把握している床上・床下浸水の家屋数から推計しており、見積もりが甘い可能性があった。また、各地域では、ごみ集積場まで瓦礫を運べない住民によるごみ溜めが数ヵ所出来ていた。ごみ溜めは分別されておらず、処理に苦慮していた。

写真 6-3 各地域に捨てられた分別されていないごみ溜め(10 月 22 日撮影)

④被害認定調査

多くの浸水被害を受けた早俣地区では、効率良く被害認定調査を実施するために、住宅毎に判定するのでは無く、区域のサンプル調査を行う方針である事を確認できた。一方で、その他の家屋の評価方法について、「災害に係る住家の被害認定調査基準運用指針（平成 30 年 3 月：内閣府（防災担当））」と一部不整合がみられた。

⑤その他：避難所

最も避難者が多い公民館では、避難者は畳の上で布団を敷いて生活していた。段ボールベッドが必要な人には段ボールベッドが用意されていた。

食事は避難所にあるもの（レトルト等）は自由に食べてよいことになっていた。炊き出しボランティアが来ることもあったが、それ以外は避難者が自分で確保している状況であった。

洗濯機が 10 月 22 日から使えるようになった。視察した時には、物干し場所を避難者と施設管理者で検討中であり、防犯・プライバシーの観点から適切な場所がないことから、下着等はコインランドリーの乾燥機を使用するべきか話し合われていた。

支援物資で最も困っているのは常備薬とのことであった。体調が悪い人は病院に行ったりしているが、病院へ行くほどではないが少し頭が痛い、お腹が痛いという場合への対応が出来ないことに苦慮していた。

また、ペット連れの避難者がおり、避難所の外につなぐなどで対応していた。ペット連れの避難者は市営住宅がペット禁止のため、みなし仮設を探す必要があり、今後の住まいを見つけるのが難しいことが懸念された。

写真 6-4 最も避難者が多い公民館(10 月 22 日撮影)

(3) 坂戸市役所

越辺川の決壊により、県営住宅の 1 階が浸水するなど、一部の地域で被害があった。埼玉県による報道発表資料[3)]によると、床上浸水 260 棟、床下浸水 87 棟（10 月 20 日 14 時時点）と、県内では比較的多い住家被害が報告されていた。

①現状認識の統一

災害対策本部事務局としての部屋はないものの、防災担当職員を中心に災害対応がなされていた。総務部防災安全課の廊下に被害状況や避難所開設状況、支援体制等の情報を整理しており、先遣隊が派遣された 10 月 22 日時点で、概ねの被害規模は把握出来ていた。

写真 6-5 防災安全課の掲示板(10 月 22 日撮影)

②災害ごみ

浸水域では、下流の方から溢れるように浸水してきたため、土砂は多くは含まれていなかった。そのため、土砂の撤去については大きな問題がなかったものの、災害ごみの処理については集積場 2 ヵ所のうち 1 ヵ所の入口が雨でぬかるんで入れない状態になってい

た。災害ごみは分別して集積しているが、その後の処理方法については懸念事項として挙げられた。

③その他：避難所

防災担当職員によると、小学校が再開したため、避難所を公民館 1 ヵ所に集約し、県内の非被災自治体からの応援職員が運営しているとのことであった。45 名が避難しており、朝食は菓子パン、昼食は学校の給食、夜はお弁当と、同じ食事が続かないような工夫が考えられていた。

④その他：仮設住宅

1 階が浸水した県営住宅の 2 階以上の空室をみなし仮設にしようとしたが、被災者は高齢者が多いため、エレベーターがない県営住宅を使用することが難しい等の課題がみられた。

参考文献

1) 国土交通省：堤防決壊箇所一覧（https://www.mlit.go.jp/saigai/saigai_191012.html, 2020 年 1 月 6 日閲覧）, 2019.
2) 埼玉県 : ＜報道発表資料＞台風 19 号等による被害状況及び県の対応状況について（第 37 報），令和元年 12 月 23 日 14 時 00 分現在, 2019.
3) 埼玉県 : ＜報道発表資料＞台風 19 号等による被害状況及び県の対応状況について（第 18 報），令和元年 12 月 20 日 14 時 00 分現在, 2019.

第７章　総括

7.1 要点

「人と防災未来センター(以下、「センター」とする)」では、本災害において長野県、福島県、栃木県、埼玉県の 4 県を対象として現地調査を実施した結果を踏まえて、①長野県、②埼玉県東松山市、に対して、支援体制に切り替えて継続的に研究員を派遣することとした。その決定の要点は以下の通りである。

① 長野県より、「災害応急対策のうち、特に被災者支援対策への助言」に関して、センター宛てにアドバイザー派遣の依頼状が届き、センターがこれを受けることとした。

② 埼玉県東松山市での現地調査を踏まえて、全庁的な災害対応マネジメントの体制を確立する必要性をセンター内で協議し、支援を実施することを決定した。

7.2 派遣に係るセンター内での状況認識の統一

センターでは 10 月 12 日から 13 日にかけて被害状況等の情報収集にあたっていたが、広域な被災地域全体の情勢についてはセンター内で整理・分析を十分に実施できていなかった。結果として、災害の全体的な規模感と、それに合わせた派遣の全体像のイメージを共有化できないまま派遣活動に突入することとなった。水害時のいわゆるリードタイム（台風等の接近から、実際の被害発生までの猶予期間）にセンター内で実施すべき状況認識の統一および目標・方針の確立について、今後具体的な作業手順を再検討する必要がある。

7.3 支援の決定

本節では、センターが長野県および埼玉県東松山市を支援体制に切り替えて現地支援を実施する決定の経緯に係る詳細について記述する。

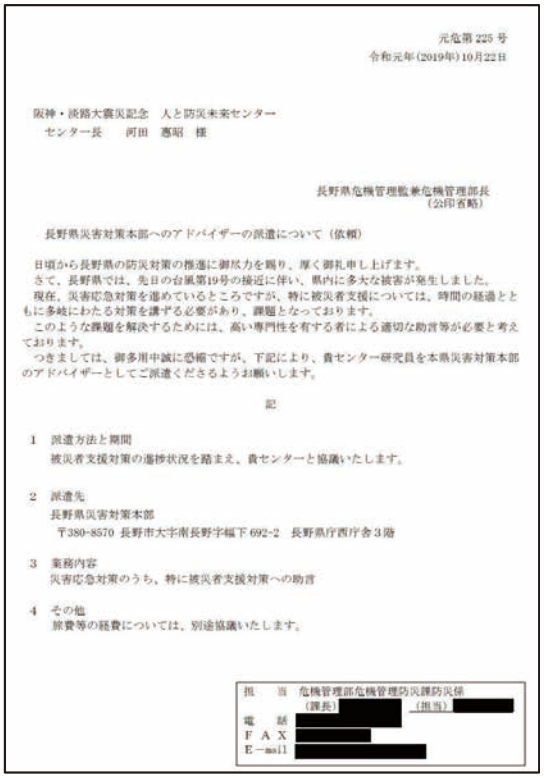
(1) 長野県

10 月 19 日に、長野県危機管理監兼危機管理部長より、センターに対して「災害応急対策としての被災者対策のアドバイザーの派遣」に関する相談があり、同月 22 日に長野県危機管理監兼危機管理部長から人と防災未来センター長宛ての派遣依頼状がセンターに送られた（図 7-1）。これに対して、センターでは長野県への支援のために研究員を派遣することを決定した。長野県が特に支援を必要としている分野が「被災者支援対策」であったことから、同分野の専門である研究員が派遣可能な期間をスポット的に派遣する方針とした。

(2) 埼玉県東松山市

東松山市の防災部局の職員より、同職員と以前から知り合いであったセンター研究員に対して、本災害における災害対応に関する相談があり、現地調査を実施する前から電話や

メール等でアドバイスを行っていた。その経緯もあり、研究員を東松山市に派遣して、現地調査を実施した。調査の結果、同市において全庁的な災害対応マネジメントができる体制を確立する必要性が高いとセンター内で判断した。これを踏まえて、同市における全庁的な災害対応マネジメント体制確立の目途が立つまでの間、継続して支援を実施することを決めた。



元危第 225 号
令和元年(2019年)10月22日

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
センター長　　河田　惠昭　様

長野県危機管理監兼危機管理部長
(公印省略)

長野県災害対策本部へのアドバイザーの派遣について（依頼）

日頃から長野県の防災対策の推進に御尽力を賜り、厚く御礼申し上げます。
さて、長野県では、先日の台風第19号の接近に伴い、県内に多大な被害が発生しました。
現在、災害応急対策を進めているところですが、特に被災者支援については、時間の経過とともに多岐にわたる対策を講ずる必要があり、課題となっております。
このような課題を解決するためには、高い専門性を有する者による適切な助言等が必要と考えております。
つきましては、御多用中誠に恐縮ですが、下記により、貴センター研究員を本県災害対策本部のアドバイザーとしてご派遣くださるようお願いします。

記

1　派遣方法と期間
被災者支援対策の進捗状況を踏まえ、貴センターと協議いたします。

2　派遣先
長野県災害対策本部
〒380-8570 長野市大字南長野字幅下 692-2　長野県庁西庁舎３階

3　業務内容
災害応急対策のうち、特に被災者支援対策への助言

4　その他
旅費等の経費については、別途協議いたします。

担　当　危機管理部危機管理防災課防災係
(課長) [redacted] (担当) [redacted]
電　話 [redacted]
ＦＡＸ [redacted]
E-mail [redacted]

図 7-1　長野県からの依頼状

7.4 派遣終結の判断

本災害においてセンターが支援体制に切り替えて派遣を行うこととしたのは前述の 2 地域のみであるが、現地調査を実施した他の地域において継続的な支援が不要であったということでは決してない。

福島県においては、先遣隊が訪問した須賀川市など、被災状況の全容把握に苦慮している自治体もあり、一般的な観点では何らかの支援の必要性が認められる状況にあった。しかし、対口支援による他自治体の応援職員の派遣に目処が立ちつつあったこと、国の省庁間連絡会議における国と県との調整が本格化しつつあったことなどから、他県に派遣した先遣隊の状況なども踏まえた総合的な判断として、本格的な支援等を行うための後続の派遣を行わないこととした。なお、この際に、当方所有の資料一覧を県庁ならびに訪問先に提供する

とともに、内閣府審議官および陸上自衛隊幕僚副長に所見として被災市町村に今一度、被災の規模感把握を急ぐよう促す必要性について報告している。

栃木県においては、3 度現地調査で訪問しており、各自治体が自らのペースをつかんで災害対応を進められているかという点は派遣終結の判断の指標となった。例えば、佐野市のように応援職員とうまくマッチングした受援により災害対応ができていたこと、また、足利市のように受援を受けない判断をした自治体においても全庁体制で対応ができるようになっていたことが挙げられる。

また、当時のセンターの内情を言えば、センターの主要事業の一つである研修事業の準備業務を研究員が担っており、本災害の支援のために多くの人員を割くことが難しい状況であった。センターでは研修事業を予定通り開催する方針を決めたことから、継続的に支援に費やす人員を絞って実施しなければならなかったという事情もあった。

以上のことから、長野県および埼玉県を除いた地域における派遣の終結を判断した。

第３部：現地支援

第８章　長野県

8.1 要点

本災害で大きな被害を受けた長野県から、被災者支援のためのチームを立ち上げるため、そのチームが効果的に機能するために専門的な助言のためのアドバイザーの派遣依頼があった。長野県災害対策本部に、短期決戦型の被災者生活再建支援チームが立ち上がり、長野県下の被災市町村が災害対応に追われる中、被災者支援のための体制づくりが可能になる様、支えるための調査および仕組みづくりが急ピッチで進められた。その仕組みづくりを根付かせるため、長野県災害対策本部内の被災者生活再建支援チームや、地域支え合いセンター事業の行政側の受け皿であった健康福祉部への具体的な助言、長野県下で最大規模の被災者を抱えた長野市での被災者支援体制の構築のための状況把握や助言など、被災者支援に関わる関係者をつなぎ、調整し、資料提供や助言を行った。

8.2 支援の実施

(1) 長野県

①現状把握のためのアセスメント

10 月 19 日夕刻頃に、長野県危機管理部局から「人と防災未来センター（以下、「センター」とする）」に支援を求める連絡があった。発災から 1 週間ほどが経った時期であり、県としては被災者の生活再建支援のための体制づくりを始めるべく動き出すところであった。それに伴い、被災者生活再建支援について専門的知見をもってアドバイスしてほしいとの要請があり、支援に入ることとなった。

先述の通り、研究員が現地支援入りした長野県の災害対策本部内に、短期決戦型の被災者生活再建支援チームが立ち上がっており、そのチームの体制づくりに伴走する形で支援を開始した。支援のため以下の日程の通り、5 回の派遣が行われた。また下記以外の日程で、急遽派遣が必要な状態が発生した際は、センターの「リサーチフェロー（以下、「RF」とする）」である菅野拓氏からの協力も得ながら支援を実施した。

1. 10 月 24 日から 27 日
2. 10 月 29 日から 30 日
3. 11 月 3 日から 5 日
4. 11 月 8 日から 9 日
5. 11 月 16 日

長野県災害対策本部で行われていたリーダー会議では、災害対策本部の各チームのリーダーがそれぞれの活動状況について端的に報告し、現在行われている災害対応業務の進捗管理を行っていた。会議の中で目標管理型災害対応が謳われ、「11 月末までに避難所避難者をゼロにする」という目標を掲げ、その実現に向けて各部局が業務を遂行していた。

危機管理課職員へのヒアリングおよび災害対策本部内の様子から、1)被災者生活再建支援業務を実際に行う県の福祉部局と市町村の福祉部局がうまく連携できるような体制を構築するための分かりやすい体制づくりが必要であること、2)県として各市町村の状況がすべて把握できている状態ではないこと、が明らかになった。

②実施した支援内容

a)　災害対策本部内被災者生活再建支援チームへの助言

長野県の危機管理部局には、当センターの研修受講者も多く在籍し、災害対応業務に関する知識も豊富にあり、外部の支援獲得に対しても意欲的に動いていた。しかし、地域支えあいセンターの設置といった県と市町村の各部局同士の連携調整が必須の事業の実施や、獲得した外部資源をうまく市町村に活用してもらうための仕組みや体制が整っておらず、市町村間で差があまり出ないようにするために苦慮していた。そこで、第三者の視点で県と市町村の状況を俯瞰的に把握し情報提供するとともに、どのような体制や仕組みにすれば、より多くの被災者に支援が行き届くようになるのか、災害対策本部内で危機管理職員に寄り添う形で情報提供や助言を行った。なお、被災者生活再建支援チームに必要な体制や予想される事務分掌など、立ち上げ自体の助言は菅野 RF が実施している。

b)　長野市・須坂市の状況把握および可能な範囲の支援提供

被災者生活再建支援体制づくりに関するやり取りを被災市町村と交わす中で、県として特に状況が見えづらく感じている長野市と須坂市の状況を把握すべく現地に赴いた。詳しい内容については以下で報告する。

⑵ 長野市

①現状把握のためのアセスメント

まず長野市役所の災害対策本部を訪れたが、災害対策本部会議を行っている新館 4 階の会議室の一部がオペレーションルームになっており、危機管理課の本部室のすぐそばであったが、本部事務局はじめ長野市としての災害対応業務はすべて原課執務室で行われていた。オペレーションルームでは、外部応援職員や省庁関係者、学術系や支援企業などが活動していた。災害対策本部会議は、報道が傍聴できる公開パートと、報道を退室させる非公開パートの 2 部構成になっていた。庁内全体の様子は、被災自治体特有の慌ただしさを感じさせる部分と、平時と変わらない雰囲気のままの部分が混在していた。

長野市役所から徒歩で 40 分、車で 10 分程度の距離にある長野市保健所を訪れ、避難所や避難所避難者の状況把握を行った。保健所では、「災害派遣医療チーム(Disaster Medical Assistance Team:以下、「DMAT」とする)」等医療系の応援の他、保健師などの応援受け入れを行い、長野市を含め保健所管内の避難所への専門職派遣を行っていた。避難所環境の維持管理のため避難所会議が行われており、医療応援チーム、保健師チーム、地元医師会等が情報共有、連携を図っていた。保健所所属の職員の疲労の色が濃く、保健所全体がピリピリとした緊張感に包まれていた。多数の応援チームの差配や医療関係者間の調整、直接避難者と関わる最前線であることから、情報統制も含め職員は常に張りつめている状態が見受けられた。

長野市役所のすぐ横にある長野市社会福祉協議会を訪れ、災害ボランティアの状況および被災者生活再建支援の準備状況について聴取した。ボランティアニーズは継続して高く、必要なボランティアの確保も何とか持続しているものの、普段あまり外部の人間と出会うことの少ない被災者の方々の中には、ボランティアの受け入れについての疲弊がみられること、在宅避難者の状況把握が難しい状況であるようだった。職員の疲労の色は濃いものの、長野市民の生活再建、特に困窮者や要配慮者などの生活再建を支えていくことへの意欲的な姿勢は強く見られた。

以上から、1)部局間での災害対応における危機感の共有がなされておらず、職員の業務状況や精神的状況に大きな差がみられること、2)被災者生活再建支援に関する多くの業務が元来福祉関係部局に関連付けられているとは言え、福祉関係部局のみに負担が集中しつつあること、3)11 月末頃の避難所解消を目標に据えているものの、それを実現するための手続きとして、避難者に復旧・復興に向けた方針の自己決定を促すだけの中・長期的な見通しを示すことができていないこと、という課題が明らかになった。

②実施した支援内容

a)　副市長および部局長への全庁体制構築に向けたレク

部局間で見られる災害対応業務に関する差を是正し、同じ危機感を共有できるようになるためには、各部局の活動を監督し、各業務の進捗管理を行うための統括本部が必要だと考え、その設立を勧めるレクを行った。長野市の被害規模であれば、被災者の生活再建が完了するまでを復興と捉えると 10 年単位で考える必要があること、そのレベルでの復興計画を策定するため、またその計画の進捗管理を行うために、部局間の調整を行ったり各部局の業務管理を行える復興統括事務局の必要性を伝えた。このレクは対象者を替えて、複数回行い、また、菅野 RF とも連携して実施した。

b)　全庁的な被災者生活再建支援体制の構築に向けた助言

健康福祉部や社会福祉協議会を中心に、被災者生活再建支援のための体制づくりについて、適宜助言や調整を行った。特に福祉部局に長期的に負担が集中するような構造になるこ

とを避けるため、全庁体制で被災者支援に臨めるよう、他部局を巻き込むためのしかけやしくみについて他被災地での事例を紹介したり、相談対応を行った。また、支援員が被災者の生活再建を支える被災者見守り・相談支援事業（厚生労働省所管）の体制構築や具体事業イメージに関わる助言も実施した。

(3) 須坂市

①現状把握のためのアセスメント

長野県職員の訪問に合わせて、須坂市役所を訪れ、県との連絡会議を傍聴した。県の危機管理部局の公での初めての訪問としては遅すぎるとの声が上がり、会議当初は緊迫した状態であったが、会議終了後各部局長と関連する業務を担当する県職員との個別協議が始まると、穏やかな状況で話し合いが進められた。この会議の様子や、会議後に危機管理係を担っている総務課にヒアリングを行う中で、1)市とは言え自治体規模は小さく、災害対応業務全体の状況把握や統括ができていない部分があること、2)被災者生活再建支援の体制づくりにおいて、特に被災者台帳整備について疑問や不安が多いこと、が明らかになった。

②実施した支援内容

被災者台帳整備については、システム自体だけでなく、そもそもなぜ必要なのか、整備しどう活用すべきなのかといった根本的な疑問を抱えていたため、それらの疑問に損得抜きで答えられる有識者を紹介した。紹介の場には研究員も同席し、被災者台帳そのものに関する疑問への回答や、数ある被災者台帳システムのそれぞれの特徴と導入におけるメリット・デメリットを客観的に伝えた。

8.3 派遣の終結

長野県災害対策本部内の被災者生活再建支援チームによる、県庁内および被災市町村との関係性づくりや体制づくり、それに向けた方針の決定が完了し、被災者生活再建支援事業実施に向けて一定の目途が立ったことを確認し、11 月 16 日の訪問を派遣の終結とした。派遣そのものは終結したが、支援そのものを完全に打ち切ったわけではなく、長野県および長野市とはその後も電話やメール等で情報提供や助言を行っている。

第９章　埼玉県

9.1 要点

本災害の住家被害が他県と比較して小さかった埼玉県では、「人と防災未来センター(以下、「センター」とする)」の研究員が現地に入った10月21日時点で、総務省の被災市区町村応援職員確保システムによる自治体職員派遣は行われておらず、埼玉県内の自治体間や埼玉県から県内市町村への派遣で災害対応を行っていた。しかし、近年大規模な災害対応を経験していない自治体が多く、特に埼玉県の中では被害が大きかった東松山市でも、大規模災害の対応経験を持つ職員が居らず、災害対策本部の運営に対してアドバイスを必要としていたことから、東松山市を対象として支援を行うこととした。

東松山市では災害対策本部会議で被害の報告や各部署の対応など、「現状」を中心に情報共有がなされていたため、場当たり的な対応とならないよう「将来予測からの今後の対応」を議論できる会議に改善し、その上で各オペレーションを実施するにあたり、必要となる資料、様式の提供や、過去事例、ノウハウの提供を行い、最終的には遠隔からの情報提供で東松山市が自立した災害対応を行えることを目標として支援活動を実施した。

9.2 支援の実施

本節では、センターが東松山市および埼玉県に支援した項目ごとに、支援内容を記述する。

(1) 被害認定調査に関するアドバイス

被害認定調査の進め方に対して、東松山市から埼玉県とセンターに問題点が無いかアドバイスを求められた。都幾川と越辺川の合流地点の堤防が破堤し、多くの浸水被害を受けた早俣地区では、効率良く被害認定調査を実施するために、住宅毎に判定するのでは無く、被害が甚大であった区域のサンプル調査を行う方針であることを確認できた。

一方、その他の家屋の評価方法について、災害に係る住家の被害認定調査基準運用指針（平成30年３月：内閣府（防災担当））と、一部が不整合である事や、近隣の被災市町と評価方法の足並みを揃える事で同程度の被災者に対する支援の不均衡が生じないことを指摘した。

(2) 災害対策本部会議フォーマット提供

東松山市で開催されていた災害対策本部会議資料を確認したところ、被害の取りまとめ報と、各部の動きが中心の資料であったため、センターが提唱する目標管理型災害対応[1)]を行うために、「何を」「いつまでに」「どの様な状態に」を会議資料に追加する事を提案した。

具体的には、災害対策本部会議資料のフォーマットを現状の東松山市の状況に合わせて作成し提供した。その後、東松山市職員が、センターが提供した資料を踏まえて、自ら会議

資料を作成し、災害対策本部会議で現状報告に加えて、対策の達成目標や手段が議論されることとなった。

(3) 避難所の環境改善提案

東松山市の危機管理監とともに、センター研究員が避難所の状況確認を行う機会を得た。現地では担当職員に対してヒアリング調査を行うことができ、目視で得られた情報と、ヒアリング調査から得られた情報を、①衛生面、②空間面、③栄養面、④情報面、⑤健康面の5つの観点から評価し、環境改善の意見を提案した。当該避難所は被害の大きかった早俣地区の住民が集団で避難していることから、発災前から顔の見える関係の方が中心に避難していた。また、避難所では大きな混乱は見受けられないものの、物理的なスペースの問題や衛生面については課題が見られた。

(4) 初動期における外部支援に関するアセスメント

本災害の対応において、長野県から依頼を受けて作成した「見積もり型業務計画駆動状況一覧」(2.2節(3)参照) を使用し、東松山市危機管理監、業務担当、センター研究員の三者で、業務毎の「災害対応における現在地（今どの時点にいるのか)」を確認した。その結果、多くの業務で支援が必要であることが明らかになったため、災害対策本部会議で東松山市の確認を得た上で、埼玉県に対して支援の必要性について説明を行った。その結果、埼玉県から災害マネジメント総括支援員の有資格者が東松山市に支援のために派遣され、災害対応の調整を行うこととなった。

(5) 生活再建に関するチーム設立提案

救急、救助に関するフェーズから生活再建に関するフェーズに移行していくにあたって、住まい、暮らしに関する各種支援制度の運用が本格化してくることから、従来の課を横断的に調整するチームの設立を提案した。設立提案内容のポイントとしては、被災者への支援を一手に引き受けるのでは無く、被災者のニーズを把握し、災害時特有の支援制度や、既存の制度へつなげる役目を担うチームであることを、庁内が理解しておく必要があることを伝え、業務実施のロードマップ（図9-1）と併せて提案した。その後、11月11日に被災者生活再建支援室（図9-2）が新たに組織され、対策が実施されている。

(6) 被災者生活再建に関するパンフレット資料提供

被災者が罹災証明書によってどの様な支援を受けることができるのかを、整理した一覧表やパンフレットが過去の災害では作成されており、東松山市でも全壊を含む被害が相当数発生していることから、被災者にわかりやすく伝えるための参考資料として資料を提供した。

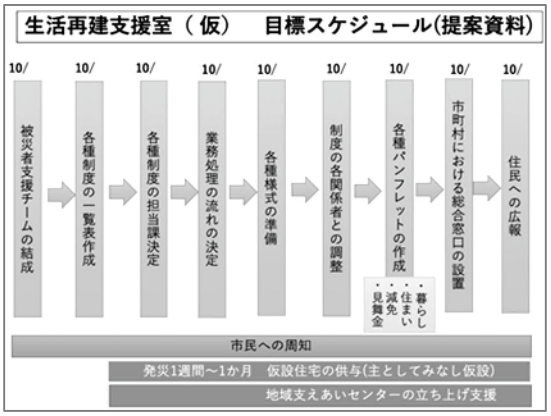


図9-1　業務ロードマップ

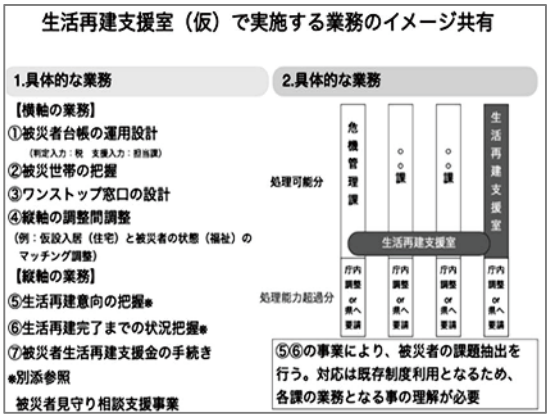


図9-2　生活再建支援室（仮）業務イメージ

(7) 外国人に対する情報提供

埼玉県の被災地では、一定数の外国人も被害を受けていることが、被災地への聞き取り調査で明らかとなっていたが、その人数や実態は把握できていない状況であった。このため、日本語が理解できない外国人の被災者に向けての情報発信の必要性と、被災者向け支援制度の資料作成後に多言語に翻訳する手段について情報提供を行った。また、公益財団法人埼玉県国際交流協会の担当者に現状を説明し、県や市の防災担当者につなげていった。

(8) 生活必需品の給与に関する情報提供

避難所から公営住宅やみなし仮設住宅へ、住まいが移られる被災者が出てきたことから、生活必需品の給与の実施方法について相談を受けた。過去の被災地で実際に使用された申請書の提供や、品目選定から被災者へ届けるまでの流れについて情報提供を行った。

(9) 避難所運営に関する業務委託

避難者の出入りが少なく、運営も安定している事から、職員の負担軽減を目的として、過去の被災地で避難所の運営を業務委託した事例を紹介し、資料提供を行った。

(10) 災害関連死に係る情報提供

災害関連死に該当する可能性がある案件について、どの様に対応していくべきかについて相談を受け、熊本地震での実務担当者（御船町）から収集した情報から、熊本地震での熊本県の対応、自治体の対応と注意すべき点について資料を作成し情報提供を行った。なお、提供した資料や情報は、相談のあった自治体と埼玉県の双方に提供し、お互いで調整を取るように依頼した。

9.3 派遣の終結

埼玉県においては、①被災市町村と県で規模感の認識が異なっていないか、また、被災市区町村応援職員確保システムに基づく人員派遣が行われていなかったことから、②的確な時期に適切な支援を受けられているか、といった懸念があった。

①については、被害の大きかった被災自治体へのヒアリング調査結果を埼玉県と共有したことで解消した。

②については、被害の大きかった東松山市のアセスメント結果を埼玉県に伝え、埼玉県や県内の自治体から支援が入ったことや、同市において、将来の被災者への対応を見据えた生活再建推進室が設立されたことから、継続的に現地での支援の必要性は無くなったと判断し研究員の派遣を終了した。

参考文献

1) 近藤民代・越山健治・林春男・福留邦洋・河田惠昭：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.

第４部：後方支援

第１０章　後方支援

10.1 後方支援の概要

本災害では、先述の通り、広域において被害が発生した。現地で活動している、「人と防災未来センター(以下、「センター」とする)」の研究員をサポートするため、また、多岐にわたる問い合わせに迅速かつ的確に対応するため、センター側において後方支援体制を整えた。後方支援の主な活動は大別すると、以下の 5 点となる。①被災地情報の収集と整理、②活動記録の整理と保存、③被災自治体への資料提供、④問い合わせ対応、⑤情報共有会議の実施、である。

現地支援において現地派遣研究員は、新たな問い合わせであったり、提供する資料の準備や調整など、時間の制約の中で多くの業務に直面し、多くの事案を同時並行的に処理しなければならない。広域災害が発生した場合、このような状況と相まって、多くの被災地域を俯瞰的に見続けることはほぼ不可能となる。また、センターの人的資源が限られていることもあり、いくつかの市町村への訪問は 1 度が限界となることも少なくない。そのような場合において、有効な支援を行うためにも、要望のあった資料の提供や問い合わせへの対応を迅速かつ適切に行える体制は重要である。後方支援の体制が整っていることによって、現地派遣の研究員は全ての問題を全て自分達だけで処理する必要がなく、欲しい情報や資料、必要な問い合わせや調整を後方支援担当者へと任せることができ、少ない訪問の機会をより有効な支援の機会へと昇華させることへとつながった。また、複数の地域の支援に入っているセンター研究員からの問い合わせに対応し、被災地の状況を後方支援班がより具体的に把握すること、それ自体がセンター全体での状況認識の統一の一助となった。

今回、後述する被災情報収集シート(図 10-4)を用いて、複数の県の被害を後方支援担当のセンター研究員で再整理を行ったことは、単に現地支援班への俯瞰的な被害情報の提供やセンター全体での情報認識の統一を助けるだけのモノではなかった。後方支援担当のセンター研究員にとっては、被災地の状況や災害対応業務の進捗を推察し、現地支援班に対し、訪問する市町村の優先度とその根拠を提供したり、後続として被災地に派遣された場合の確認するべきポイントの事前設定にもつながった。

また、提供資料の整理とリスト化を行ったことにより、支援先へ提供できる資料が可視化された。今後は、過去の災害での資料などを平時から収集し整理しておくことで、より迅速に求められる支援の提供につながることが期待される。また、それらの資料について知ることは、現地支援に入るセンター研究員の学びとなり、より質の高い現地支援を可能とするものと考えられる。

広域災害が発生した場合、現地へ派遣できる人的資源や、支援できる自治体数及び訪問回数の限界といった問題に直面する。このような場合においてこそ、後方支援体制を整えることが重要であり、それによって情報の収集や整理、問い合わせの対応を適切に行い、災害の

全体像を把握し、センター全体で情報認識の統一を図ることが可能となることが、今回の支援を通して明らかとなった。

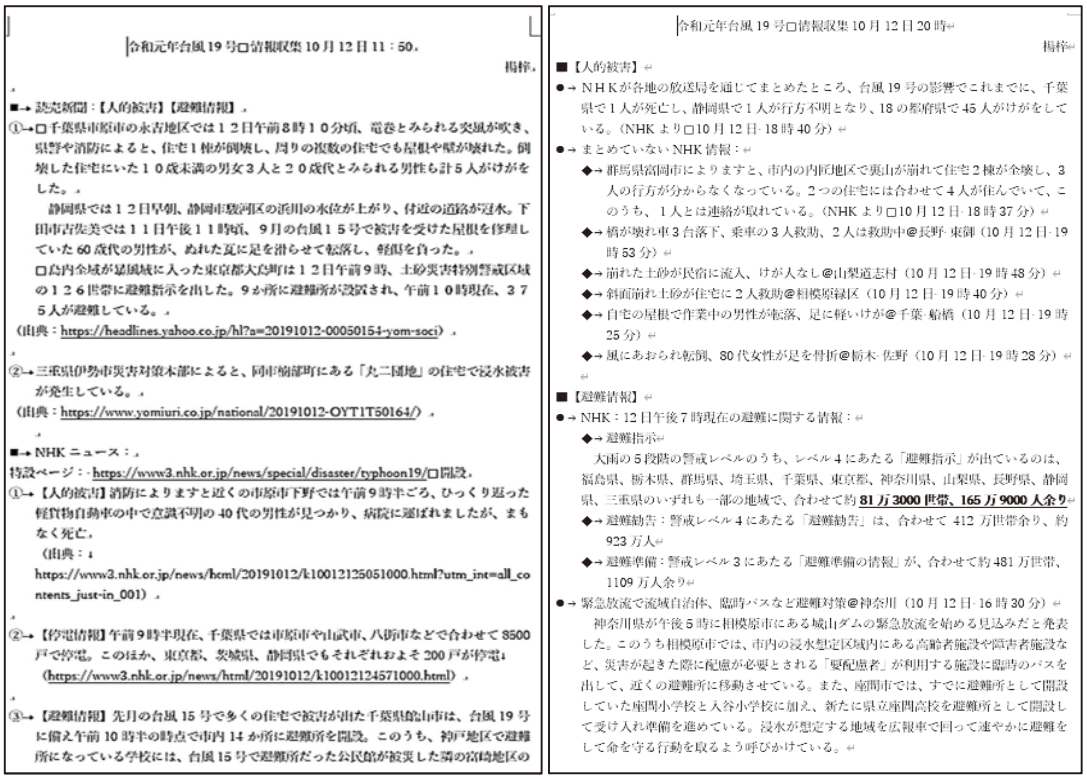
10.2 後方支援の実施

(1) 初動期の対応と事前方針の決定

平時から、センターでは、電話連絡当番や待機当番を職員に割り当て、迅速に災害対応できるように体制を組んでいる。10 月 12 日の台風第 19 号上陸以前より、センターでは警戒感を強めており、各センター研究員も個別に情報収集にあたっていた。

特に電話連絡当番のセンター研究員は、各種メディアやインターネットなどを通じ、被害情報の収集を始め、図 10-1 のように、随時に情報を更新・共有した。翌 10 月 13 日から、被害状況が徐々に明らかになり、公表されている内閣府の「令和元年台風第 19 号に係る被害状況等」といった資料に基づき、2018 年の現地支援時に使用したフォーマット（図 10-2）を用いて被害状況を整理した。

また、センターの調査・支援の方針を決定するために、内閣府、総務省をはじめとした国の動きや関西広域連合などの動きの把握に努めた。



令和元年台風 19 号□情報収集 10 月 12 日 11：50。

楊梓。

■→ 読売新聞：【人的被害】【避難情報】。

①→□千葉県市原市の永吉地区では１２日午前８時１０分頃、竜巻とみられる突風が吹き、県警や消防によると、住宅１棟が倒壊し、周りの複数の住宅でも屋根や壁が壊れた。倒壊した住宅にいた１０歳未満の男女３人と２０歳代とみられる男性も計５人がけがをした。。

静岡県では１２日早朝、静岡市駿河区の浜川の水位が上がり、付近の道路が冠水。下田市吉佐美では１１日午後１１時頃、９月の台風１５号で被害を受けた屋根を修理していた 60 歳代の男性が、めくれた瓦に足を滑らせて転落し、軽傷を負った。。

□台内全域が暴風域に入った東京都大島町は１２日午前９時、土砂災害特別警戒区域の１２６世帯に避難指示を出した。９か所に避難所が設置され、午前１０時現在、３７５人が避難している。。

（由典：https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20191012-00050154-yom-soci）。

②→三重県伊勢市災害対策本部によると、同市楠部町にある「丸二団地」の住宅で浸水被害が発生している。。

（由典：https://www.yomiuri.co.jp/national/20191012-OYT1T50164/）。

■→ NHK ニュース：。

特設ページ：https://www3.nhk.or.jp/news/special/disaster/typhoon19/□開設。

①→【人的被害】消防によりますと近くの市原市下野では午前９時半ごろ、ひっくり返った軽貨物自動車の中で意識不明の 40 代の男性が見つかり、病院に運ばれましたが、まもなく死亡。

（由典：https://www3.nhk.or.jp/news/html/20191012/k10012125051000.html?utm_int=all_contents_just-in_001）。

②→【停電情報】午前９時半現在、千葉県では市原市や山武市、八街市などで合わせて 8500 戸で停電。このほか、東京都、茨城県、静岡県でもそれぞれおよそ 200 戸が停電↓

（https://www3.nhk.or.jp/news/html/20191012/k10012124571000.html）。

③→【避難情報】先月の台風 15 号で多くの住宅で被害が出た千葉県鴨川市は、台風 19 号に備え午前 10 時半の時点で市内 14 か所に避難所を開設。このうち、神戸地区で避難所になっている学校には、台風 15 号で避難所だった公民館が被災した隣の宿崎地区の

令和元年台風 19 号□情報収集 10 月 12 日 20 時↵

楊梓↵

■【人的被害】↵

●→ ＮＨＫが各地の放送局を通じてまとめたところ、台風 19 号の影響でこれまでに、千葉県で１人が死亡し、静岡県で１人が行方不明となり、18 の都府県で 45 人がけがをしている。（NHK より□10 月 12 日 18 時 40 分）↵

●→ まとめていない NHK 情報：↵

◆→ 群馬県富岡市によりますと、市内の内匠地区で裏山が崩れて住宅２棟が全壊し、３人の行方が分からなくなっている。２つの住宅には合わせて４人が住んでいて、このうち、１人とは連絡が取れている。（NHK より□10 月 12 日 18 時 37 分）↵

◆→ 橋が壊れ車３台落下、乗車の３人救助、２人は救助中@長野 東御（10 月 12 日 19 時 53 分）↵

◆→ 崩れた土砂が民宿に流入、けが人なし@山梨道志村（10 月 12 日 19 時 48 分）↵

◆→ 斜面崩れ土砂が住宅に２人救助@相模原緑区（10 月 12 日 19 時 40 分）↵

◆→ 自宅の屋根で作業中の男性が転落、足に軽いけが@千葉 船橋（10 月 12 日 19 時 25 分）↵

◆→ 風にあおられ転倒、80 代女性が足を骨折@栃木 佐野（10 月 12 日 19 時 28 分）↵

↵

■【避難情報】↵

●→ NHK：12 日午後７時現在の避難に関する情報：↵

◆→ 避難指示↵

大雨の５段階の警戒レベルのうち、レベル４にあたる「避難指示」が出ているのは、福島県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、静岡県、三重県のいずれも一部の地域で、合わせて約 **81 万 3000 世帯、165 万 9000 人余り**↵

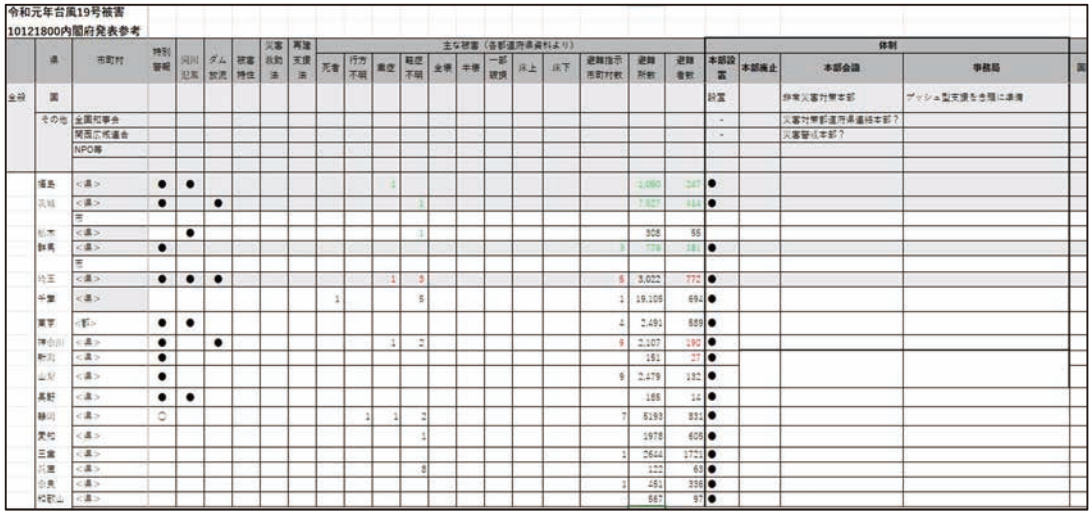
◆→ 避難勧告：警戒レベル４にあたる「避難勧告」は、合わせて 412 万世帯余り、約 923 万人↵

◆→ 避難準備：警戒レベル３にあたる「避難準備の情報」が、合わせて約 481 万世帯、1109 万人余り↵

●→ 緊急放流で流域自治体、臨時バスなど避難対策@神奈川（10 月 12 日 16 時 30 分）↵

神奈川県が午後５時に相模原市にある城山ダムの緊急放流を始める見込みだと発表した。このうち相模原市では、市内の浸水想定区域内にある高齢者施設や障害者施設など、災害が起きた際に配慮が必要とされる「要配慮者」が利用する施設に臨時のバスを出して、近くの避難所に移動させている。また、座間市では、すでに避難所として開設していた座間小学校と入谷小学校に加え、新たに県立座間高校を避難所として開設して受け入れ準備を進めている。浸水が想定する地域を広報車で回って速やかに避難をして命を守る行動を取るよう呼びかけている。↵

図 10-1 台風第 19 号上陸時（10 月 12 日）の情報収集



令和元年台風19号被害
10121800内閣府発表参考

	県	市町村	特別警報	河川氾濫	ダム放流	被害特性	災害救助法	再建支援法	主な被害（各都道府県資料より） 死者	行方不明	重症	軽症不明	全壊	半壊	一部破損	床上	床下	避難指示市町村数	避難所数	避難者数	体制 本部設置	本部廃止	本部会議	事務局	国
全容	国																				設置		非常災害対策本部	プッシュ型支援を念頭に準備	
	その他	全国知事会																			-		災害対策都道府県連絡本部？		
		関西広域連合																			-		災害緊急本部？		
		NPO等																							
	福島	<県>	●	●							1								1,060	247	●				
	茨城	<県>	●		●							1							7,827	444	●				
		市																							
	栃木	<県>		●								1							308	56					
	群馬	<県>	●															3	778	181	●				
		市																							
	埼玉	<県>	●	●	●						1	3						6	3,022	772	●				
	千葉	<県>							1			5						1	19,105	694	●				
	東京	<都>	●	●														4	2,491	589	●				
	神奈川	<県>	●		●							1	2					9	2,107	192	●				
	新潟	<県>	●																181	37	●				
	山梨	<県>	●															9	2,479	192	●				
	長野	<県>	●	●															186	14	●				
	静岡	<県>	○							1	1	2						7	8193	831	●				
	愛知	<県>										1							1978	605	●				
	三重	<県>																1	2644	1721	●				
	京都	<県>										8							122	63	●				
	兵庫	<県>																1	251	336	●				
	和歌山	<県>																	567	97	●				

図 10-2 10 月 13 日の情報収集

10 月 14 日にセンターで第 1 回目の情報共有会議（写真 10-1）を開催し、災害対策専門研究秋期マネジメントコースを実施しながら、チーム編成、資源調達、調査・支援エリア、調査や支援のポイントなどの現地調査・支援の実施方針を決定した。

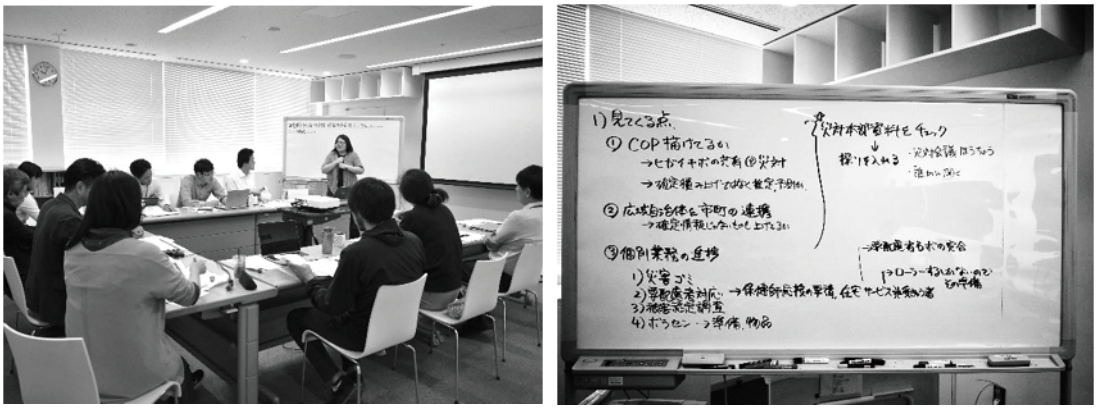


写真 10-1 10 月 14 日情報共有会議と会議ポイント（10 月 14 日撮影）

(2) 後方支援体制の決定

現地支援を行う場合、被災地への派遣体制を決めると同時に、センターでの後方支援体制も組んでおり、後方支援担当者は情報収集・提供、問い合わせ対応などを行った。また、後方で集約した情報と現地派遣研究員からの情報が一致しているか、見解に相違がないかを確認しながら、双方からの懸念事項を情報共有会議で話し合った（表 10-1）。

第 2 章に述べたように、後方支援体制としては 3 段階がある。第 1 段階（10 月 15 日から 20 日）では、主にセンターにいる研究員をメインに情報収集と問い合わせなどを行った。第 2 段階（10 月 19 日から 25 日）では、少人数では被災情報の整理に限界があるため、担

当エリアを決め、対応できるセンター研究員全員で情報収集を行った。責任と情報の流れを明確にするため、後方支援の集約者を常時配置し、整理した情報を取りまとめ、現状認識の統一を図った。第 3 段階（10 月 26 日から 11 月 8 日）では、普段の情報収集モードに戻り、後方体制も縮小した。

表 10-1　後方支援体制と情報共有会議

	後方主担当研究員	注	情報共有会議	会議のポイント
10/14		髙岡が情報収集	10:00 第 1 回	・被害規模を推測 ・現地派遣・後方支援体制の確認 ・派遣地域の選別 ・現地調査・支援の方針
10/15	楊、木作		20:30 第 2 回	・現地派遣研究員と情報共有 ・被害規模を推測 ・懸念事項の整理 ・翌日の行動
10/16	楊、木作、河田		20:00 第 3 回	・現地派遣研究員と情報共有 ・懸念事項の整理 ・現地に渡す資料の確認 ・週末の体制
10/17	楊、木作、河田		19:00 第 4 回	・現地派遣研究員と情報共有 ・懸念事項の整理
10/18	楊、木作		9:00 第 5 回	・現地派遣研究員と情報共有 ・25 日までの情報収集体制
10/21	楊	情報収集エリアの分担 （19 日から 25 日） 福島：有吉、佐藤 長野：髙岡、高原、藤原 埼玉：楊、木作 茨城：松川、河田 栃木：中林、寅屋敷	19:30 第 6 回	・現地派遣研究員と情報共有 ・懸念事項の整理 ・RF からの提案 ・28 日までの派遣・後方体制 ・上級研究員への中間報告会
10/22	河田		12:45 18:30 第 7 回	・現地派遣研究員と情報共有 ・懸念事項の整理 ・被災自治体からの要望への検討 ・本年度業務の確認 ・今後の現地支援方針の確認
10/23	河田			
10/24	佐藤			
10/25	佐藤			
10/26	髙岡			
10/27	髙岡			
10/28	中間報告会議			
10/29	佐藤			
10/30	寅屋敷		12:40 第 8 回	・現地派遣研究員と情報共有
11/3	中林			
11/4	佐藤			
11/5	高原			
11/6			9:30 第 9 回	・現地派遣研究員と情報共有 ・現地支援終了ための準備
11/8	寅屋敷			

センターの月例研究会を10月28日に予定していたが、これを現地支援中間報告会に変更した。センターの上級研究員および「リサーチフェロー（以下、「RF」とする）」に対して、現地支援の状況を説明し、参加者から助言や提案を受けるとともに、センター内での状況認識の統一が図られた（図10-3, 写真10-2）。

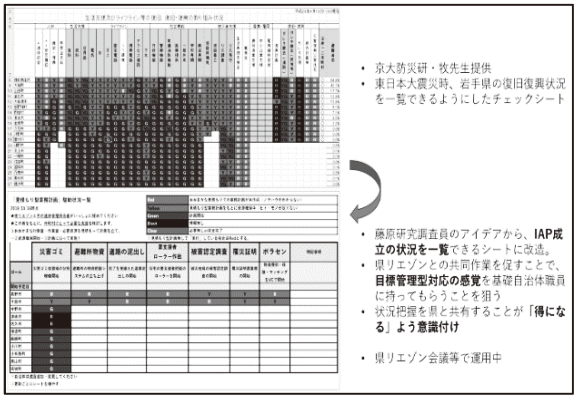


図10-3 発表資料

写真10-2 中間報告会（10月28日撮影）

(3) 後方支援活動

①被災地情報の収集と整理

センターの平成30年度の3災害の現地支援報告書において、情報収集と整理の役割を、「複数にわたる被災自治体の比較、災害対応の抜け漏れの防止、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」と整理を行った。これを踏まえ、被災地の自治体のホームページや災害対策本部資料などを参考に、10月20日までに、図10-2の情報収集シートで情報を整理した。20日以降は、図10-4のシートを用い、表10-1で示した役割で地域別に情報収集を行った。

	被害状況																		
	死者	行方不明	重症	軽症不明	全壊	半壊	一部破損	床上	床下	避難者数	避難所数	インフラ	水道	電気	災害救助法適応市区町村数	再建支援法	災害特例、減免
県																	
○○市																	

災害対策本部運営		応援											被災者支援							
災害対策本部設置数	災害警戒本部設置数	国機関	自衛隊要請	消防	警察	海保	自治体応援	関西広域連合	DMAT本部設置	研究機構	人防関係	JVOADやNPO関係	ボラセン設置	給水	入浴	消毒・泥清掃	廃棄物	物資	相談窓口	住宅支援

			要配慮関係			教育	資料の出典	書かなくてもいい項目（前バージョンから）													
罹災証明書	被害認定調査	金銭支援	農業	産業	在宅	福祉、障害者等の施設支援	保育	外国人	学校再開	8時半で出典を記入	大雨特別警報	河川氾濫	ダム放流	被害特性※ニュース等より	本部廃止	本部会議	事務局	ISUT	他自治体	総括支援員	応援職員	関西広域連合	中国知事会

図10-4 被災情報収集シート（サンプル）

情報を可視化するために、空白地図に被災状況を反映し、随時情報を更新した（写真10-3）。これに加え、GISを用いて、被災状況の地図も作成した（図10-5）。また、現地派遣研究員に図10-6のような被害マップを提供するとともに、現地派遣研究員からの要望に応じて人口分布などの地図（図10-7）も作成し提供した。

写真10-3 状況認識統一の地図

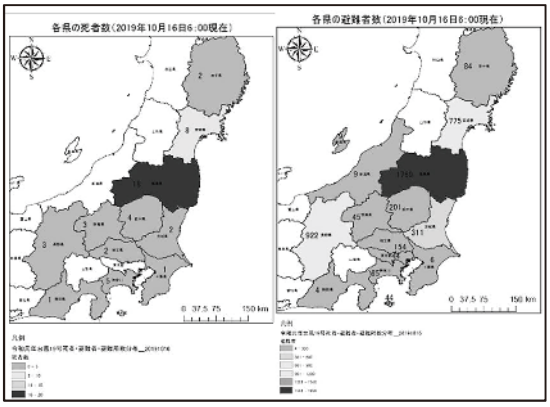


図10-5　死者数と避難者数の分布図

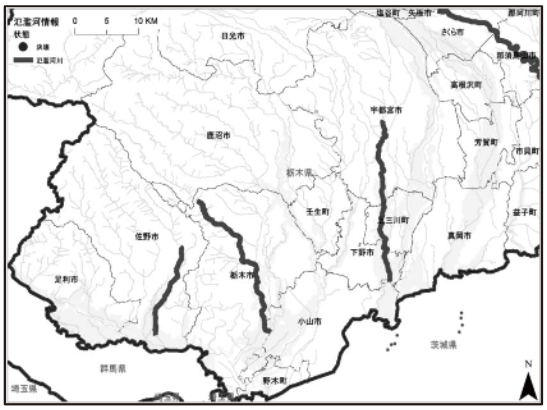


図10-6　派遣チーム用地図

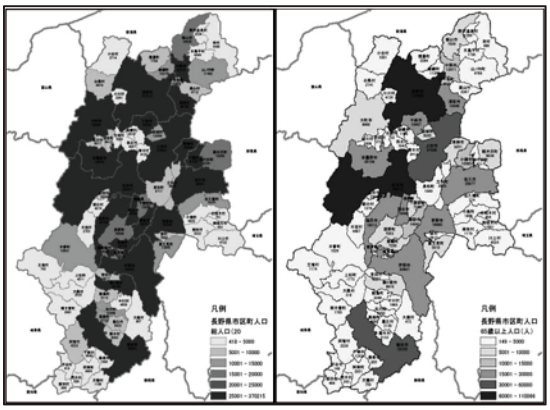


図10-7　現地派遣研究員からの要望地図

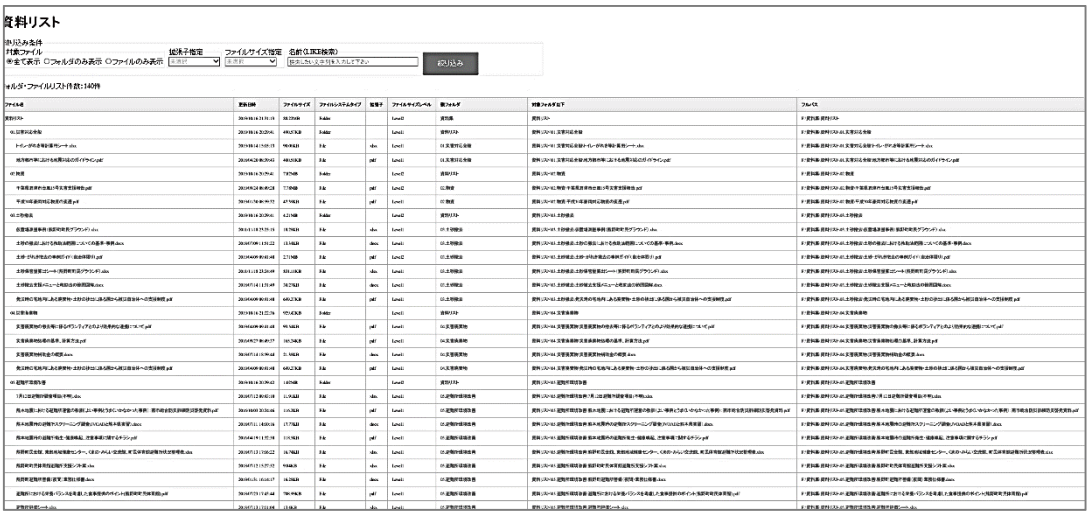
②活動記録の整理と保存

組織全体として状況認識の統一を図り、かつ更新し維持するために、現地支援に関わる様々な記録を意図的に保存し整理する必要がある。公開されている情報も、時間を追うごとに上書きされるなどして過去の時点での情報が手に入らなくなることも少なくない。また、これらの記録はセンターの現地支援活動を、活動終了後に検証するための材料でもある。現地支援に関わる記録、例えば、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）は勿論のこと、各種経費の整理や勤務時間の把握など、事実確認を適宜行う必要がある。そこで、毎日、送られてくる記録類（活動記録、写真、議事録、資料など）をセンターで受け取り、整理・保存を行った。

③被災自治体への資料提供

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。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。センターが、被災自治体へ提供した主な資料は、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。なお、センターが作成し、かつ現地への提供資料は資料編に掲載した。

今回は特に伊勢市からセンターへ出向している研究調査員の資料を整理し、必要なものを現地に提供することとした。資料の整理にあたっては、ファイルをカテゴリごとにフォルダに振り分け、ファイルリストをエクセル形式及びHTML形式で整理を行うことで、データベースとして必要な資料への迅速なアクセスを可能にした（図10-8）。


資料リスト

絞込み条件
対象ファイル
●全て表示 ○フォルダのみ表示 ○ファイルのみ表示
拡張子指定
ファイルサイズ指定
名前(LIKE検索)
絞り込み

フォルダ・ファイルリスト件数：140件

ファイル名	更新日時	ファイルサイズ	ファイルシステムタイプ	拡張子	ファイルサイズレベル	第1フォルダ	対象フォルダ以下	フルパス
資料15>	2019/01/16 21:35:18	30.25MB	folder		Level3	資料集	資料15>	F:¥資料集 資料15>
01.災害対応事例	2019/01/16 21:29:01	498.87KB	folder		Level1	事例15>	資料15>01.災害対応事例	F:¥資料集 資料15>01.災害対応事例
トレンドから見る報告書作成ポイント.xlsx	2019/01/16 17:05:15	98.00KB	file	xlsx	Level1	01.災害対応事例	資料15>01.災害対応事例	F:¥資料集 資料15>01.災害対応事例
地方都市等における地震対応のガイドライン.pdf	2018/05/28 06:39:03	488.02KB	file	pdf	Level1	01.災害対応事例	資料15>01.災害対応事例	F:¥資料集 資料15>01.災害対応事例
02.施設	2019/01/16 21:39:41	7.87MB	folder		Level2	資料15>	資料15>02.施設	F:¥資料集 資料15>02.施設
午後地震津波対応施設の緊急点検.pdf	2018/05/28 06:40:28	7.73MB	file	pdf	Level2	02.施設	資料15>02.施設	F:¥資料集 資料15>02.施設
平常の緊急時対応施設の緊急点検.pdf	2018/01/30 09:39:52	147.93KB	file	pdf	Level2	02.施設	資料15>02.施設	F:¥資料集 資料15>02.施設
03.立地指針	2019/01/16 21:20:01	4.21MB	folder		Level2	資料15>	資料15>03.立地指針	F:¥資料集 資料15>03.立地指針
原発事故事後時（指定時対応ガイドライン）.xlsx	2018/11/08 17:51:31	18.50KB	file	xlsx	Level2	03.立地指針	資料15>03.立地指針	F:¥資料集 資料15>03.立地指針
土砂の搬出における処分地選定についての基本・事例.docx	2018/07/09 13:39:22	1.18MB	file	docx	Level2	03.立地指針	資料15>03.立地指針	F:¥資料集 資料15>03.立地指針
土砂（がれき混合の事例ガイド）搬出時留意.pdf	2019/04/09 06:05:48	2.71MB	file	pdf	Level2	03.立地指針	資料15>03.立地指針	F:¥資料集 資料15>03.立地指針
土砂等管理者ニュース（利用者向けガイドライン）.xlsx	2018/11/08 23:24:09	830.43KB	file	xlsx	Level2	03.立地指針	資料15>03.立地指針	F:¥資料集 資料15>03.立地指針
土砂等管理者ニュース（利用者向け解説資料）.docx	2018/07/04 13:51:49	38.27MB	file	docx	Level2	03.立地指針	資料15>03.立地指針	F:¥資料集 資料15>03.立地指針
発災時に宅地等に係る災害等を一括りにした法に基づく緊急指定等への災害時対応.pdf	2019/04/09 06:05:48	649.27KB	file	pdf	Level2	03.立地指針	資料15>03.立地指針	F:¥資料集 資料15>03.立地指針
04.災害事例集	2019/01/16 21:22:26	925.42KB	folder		Level1	資料15>	資料15>04.災害事例集	F:¥資料集 資料15>04.災害事例集
多雪期災害時の降水等に係るポンプアップなどの公共的応急施設について.pdf	2019/04/09 06:05:48	99.36KB	file	pdf	Level2	04.災害事例集	資料15>04.災害事例集	F:¥資料集 資料15>04.災害事例集
災害事例集（抜粋）.pdf	2019/04/27 06:49:37	385.24KB	file	pdf	Level2	04.災害事例集	資料15>04.災害事例集	F:¥資料集 資料15>04.災害事例集
多雪期災害時事例集.docx	2019/07/16 15:39:41	21.36KB	file	docx	Level2	04.災害事例集	資料15>04.災害事例集	F:¥資料集 資料15>04.災害事例集
発災時に宅地等に係る災害等を一括りにした法に基づく緊急指定等への災害時対応.pdf	2019/04/09 06:05:48	649.27KB	file	pdf	Level2	04.災害事例集	資料15>04.災害事例集	F:¥資料集 資料15>04.災害事例集
05.避難所運営	2019/01/16 21:20:02	1.02MB	folder		Level2	資料15>	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営
1月には定期的避難情報は不明.xlsx	2018/07/12 06:02:18	11.30KB	file	xlsx	Level2	05.避難所運営	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営
熊本地震における避難所運営の教訓について等（ねらい・概要）.docx	2016/10/03 21:56:16	1.01MB	file	docx	Level2	05.避難所運営	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営
熊本地震時の避難生活アンケート調査のいくつかの結果.docx	2018/07/11 14:00:18	17.77KB	file	docx	Level2	05.避難所運営	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営
熊本地震時の避難生活と福祉機能、避難者確認等について.pdf	2018/04/19 11:57:18	1.91MB	file	pdf	Level2	05.避難所運営	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営
指定避難所（福祉避難所）一覧（名古屋市）.xlsx	2018/07/13 13:57:23	9.84KB	file	xlsx	Level2	05.避難所運営	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営
指定避難所運営委員会（仮称）.docx	2018/01/16 15:48:17	1.26MB	file	docx	Level2	05.避難所運営	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営
避難所における食べ物パンフレット等を通した食事提供のポイント（指定時対応用）.pdf	2018/07/29 17:47:44	709.99KB	file	pdf	Level2	05.避難所運営	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営
避難所運営ゲーム.xlsx	2018/07/13 13:51:04	1.18MB	file	xlsx	Level2	05.避難所運営	資料15>05.避難所運営	F:¥資料集 資料15>05.避難所運営

図10-8　資料リストのイメージ

④問い合わせ対応

被災地の資料の収集・整理・提供以外に、現地派遣研究員からの問い合わせへの対応を行った。必要な資料や情報の要望があった場合、後方班で問い合わせや資料収集を行い、現地派遣研究員へ提供を行った。また、後方支援班が窓口となり、被災自治体、上級研究員やRFからの問い合わせに対応した。また、毎朝のルーティーンとして、後方支援担当は上級研究員とRFへ、その日の現地支援行程の見通しと現地派遣研究員の連絡先を送った。

⑤情報共有会議の実施など

後方支援は情報共有会議を実施するにあたり、円滑な開催・進行のため、会議時間の調整、準備、記録なども行った。また、現地支援に必要な手続きや、備品の準備などは、普及課・事業課（共にセンター内の組織）と共に行った。

(4) 後方支援活動のまとめ

今回の後方支援活動において前述した「被災情報収集シート（サンプル)」の作成・更新をセンター研究員で分担し継続実施したことは、単なる情報収集に留まらず、災害の全体像を早期に把握し、かつ情報の抜け漏れを防ぐ意味において大きな意味があった。また、必要に応じて市町村のホームページなどにアクセスし、より細かい情報を取得しようと試みた際に、情報提供の有無は勿論のこと、その資料の内容から市町村の災害対応の進捗を推し量ることもあった。他方、広域災害においては国の資料・県の資料・市町村の資料に取りまとめ時間等のズレによる数字の差異が発生した。今後、センターとして収集・整理を行った資料の利活用の実態と、実施期間について検証が必要となる。

情報・資料提供を行う上で、今回作成したファイルリストは非常に有用なものであった。平時より、過去の災害における情報や資料の収集と整理を行い、各研究員がそれら資料について理解しておくことが、現地支援をより迅速かつ有効性の高いよりよい活動とつながることを期待される。

また、定期的に情報共有会議を行うだけではなく、後方支援班が複数の現地派遣研究員からの情報を整理し、後方支援班が収集した情報と統合した。その情報を現地派遣研究員へ適宜伝えることによって、被災地で活動する研究員も他の被災地での災害対応の進捗等を把握することで災害の全体像を見失うことなく、センターとしての状況認識の統一とその更新へとつながった。

今回の現地支援を通して、広域災害における後方支援の重要性が再認識されるに至った。今後、南海トラフ巨大地震のような超広域災害が発生した場合、後方支援がこれまで以上に重要なものとなることは想像に難くなく、センターにおいて現地支援と後方支援、両輪の改善が喫緊の課題である。

資料編

- 付録１：
  現地支援での提供資料

提供資料番号	資料名	提供日	ページ
1	災害ケースマネジメント	11月5日	資料編1
2	東松山市への支援について	10月23日	資料編11
3	東松山市への提案資料（埼玉県への情報提供）	11月4日	資料編15
4	災害対応の業務の進め方	10月22日	資料編16
5	保健師の全戸訪問について	10月22日	資料編17
6	避難所環境で気になるところ	10月22日	資料編19
7	被災者支援ワンストップサービス事例	10月29日	資料編21
8	被災者支援目標スケジュール	10月30日	資料編24
9	復興本部設置に向けての業務体制に関する事例の整理（2016年）	11月4日	資料編26
10	復興本部設置に向けての業務体制に関する事例の整理（2016年）	11月4日	資料編28
11	見積もり型業務計画駆動状況一覧表（サンプル）	10月19日 10月23日	資料編33
12	復興体制への移行について	11月5日	資料編34

- 付録２：
  現地調査・支援で使用した様式

様式番号	資料名	ページ
1	マネジメント調査票集約	資料編36
2	現地調査用紙	資料編37
3	台風第19号情報収集シート（サンプル）	資料編40

- 付録３：

  地図資料

様式番号	資料名	ページ
1	死亡者数	資料編41
2	避難者数	資料編42
3	長野県人口	資料編43
4	長野県の高齢者人口	資料編44

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

0

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？

1

1

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、アクティベーション（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

2

2

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

3

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

4

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 • 災害弔慰金 • 災害障害見舞金 • 災害援護資金 • 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、労災年金担保貸付 • 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) • 災害復旧貸付 • セーフティネット保証 • 災害関係保証

5

1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ

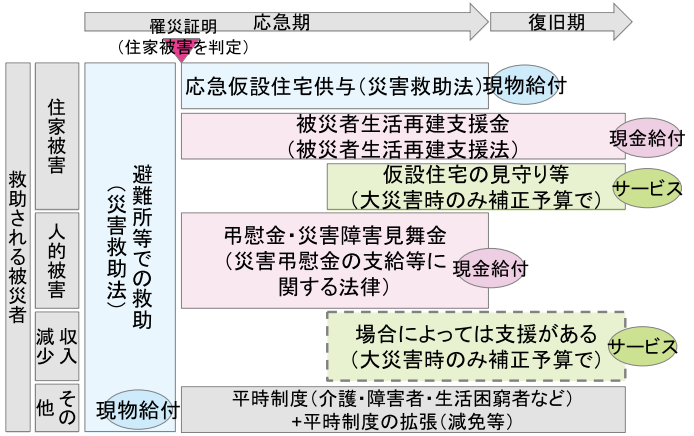
各部局が縦割りで諸制度を運用すると、被災者はたらいまわしになり、必要な人に支援が届かない

制度	根拠法等	一般的に対応が想定される部局	支援形態
災害弔慰金	災害弔慰金の支給等に関する法律	福祉部局or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or復興部局	給付
災害援護資金	災害弔慰金の支給等に関する法律	福祉部局or復興部局	貸付
生活福祉資金制度による貸付	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
母子父子寡婦福祉資金貸付金	母子及び父子並びに寡婦福祉法	福祉部局	貸付
年金担保貸付、労災年金担保貸付	独立行政法人福祉医療機構の事業	保険年金部局？	貸付
教科書等の無償給与	災害救助法	福祉部局or復興部局	現物給付
小・中学生の就学援助措置	文部科学省の事業	教育部局	給付・還付
国の教育ローン	日本政策金融公庫の事業	？	貸付
児童扶養手当等の特別措置	特別児童扶養手当等の支給に関する法律	福祉部局	給付
地方税の特別措置	総務省通達等	税務部局	減免・猶予
障害福祉サービス等の利用者負担金の減免	障害者総合支援法等	福祉部局	減免
公共料金・使用料等の特別措置	各機関の基準	水道局等	減免・猶予
放送受信料の免除	日本放送協会の基準	？	減免・猶予
生活保護	生活保護法	福祉部局	給付・還付、現物支給・現物貸与
雇用保険の失業等給付	雇用保険法	？	給付
職業訓練	職業能力開発促進法	？	給付・還付、サービス
弁護士費用の立替等に係る民事法律扶助制度	日本司法支援センター（法テラス）の事業	？	サービス、立替
住宅金融支援機構の融資	住宅金融支援機構の事業	？	貸付、減免・猶予
よりそいホットライン	厚生労働省の事業	？	相談窓口
天災融資制度	天災融資法	農林部局	融資
日本政策金融公庫による資金貸付	日本政策金融公庫公庫の事業	商工部局？	融資
セーフティネット保証	中小企業庁の事業	？	信用保証

6

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

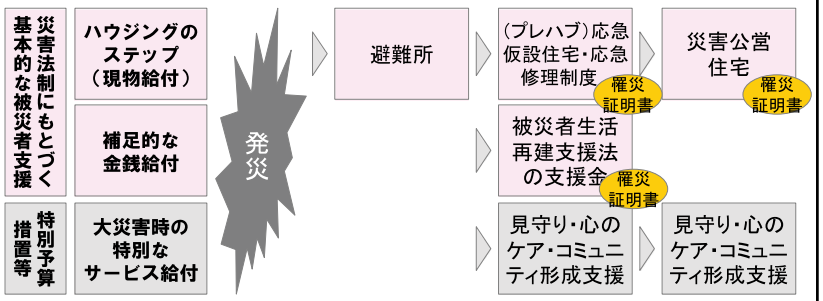


7

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



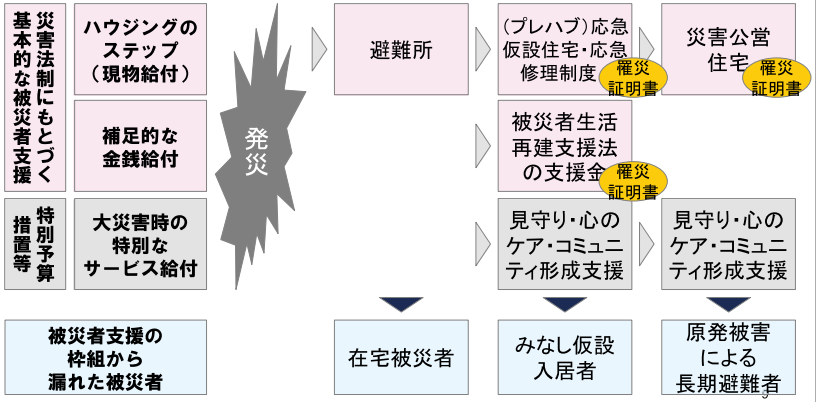
8

8

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



9

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. **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

10

10

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、まともに居住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まうため「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。

11

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から取り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。

12

12

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・借り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%

13

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。

14

14

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

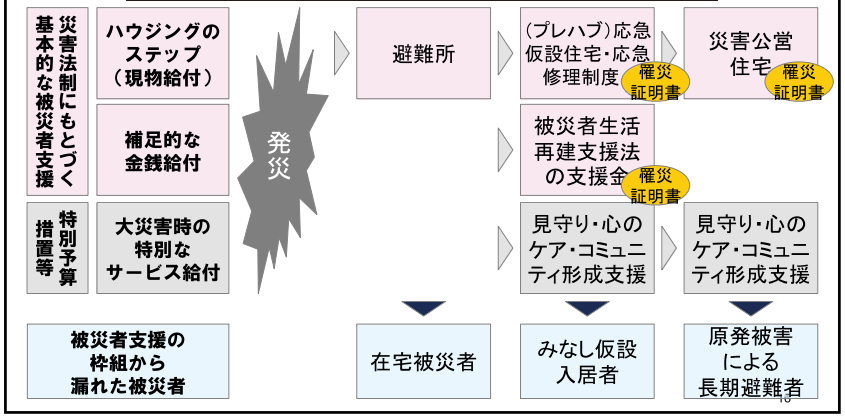
15

15

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

東日本大震災で被災者支援の枠組から漏れた被災者



16

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もとの社会的脆弱性（**ダメージの受けやすさの差**）

17

17

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

18

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=722、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

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受けている人がいる世帯の割合（仙台市で被災した世帯）

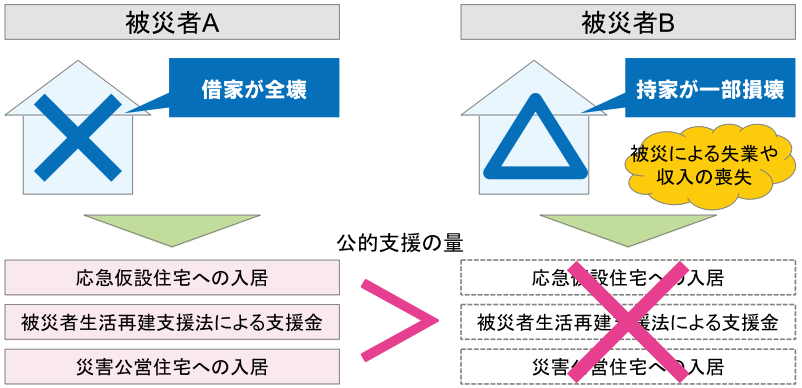
	2012年調査（N=942）	2014年調査（N=542）
全壊（2012年：N=732、2014年：N=415）	10.8%	11.1%
大規模半壊（2012年：N=141、2014年：N=84）	9.2%	8.3%
その他（2012年：N=69、2014年：N=43）	13.0%	9.3%
カイ 2 乗	.725	.635
df	2	2
有意確率	.696	.728

20

20

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



21

21

本日お話ししたいこと

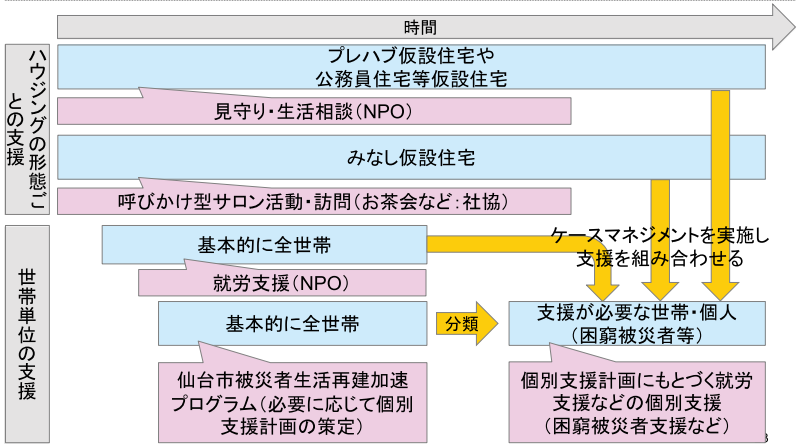
1. 東日本大震災以降の被災者支援と災害法制のズレ
2. 在宅被災者・みなし仮設入居者の状況
3. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の問題
4. **仙台市の災害ケースマネジメント**
5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

22

22

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



23

23

4. 仙台市の災害ケースマネジメント

仮設住宅入居世帯を直接訪問・聴き取りにより4類型化

仙台市「災害ケースマネジメント」の世帯分類（2014年3月1日）

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%

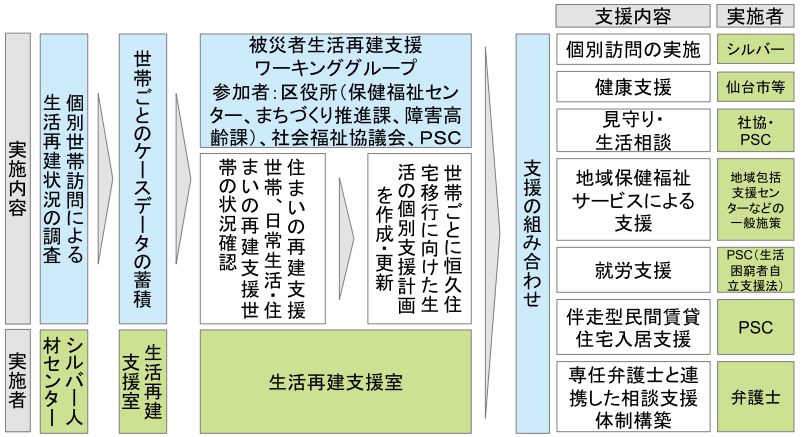
出所　仙台市：東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌，2017，p132

24

24

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



25

25

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**

26

26

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基本的な考え方

- 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。
- 災害ケースマネジメントの基本的な考え方
  - 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た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。
- 実行の鍵は①人による伴走型の支援と②支援の重なり・漏れ・ムラを無くすための情報共有体制と役割分担

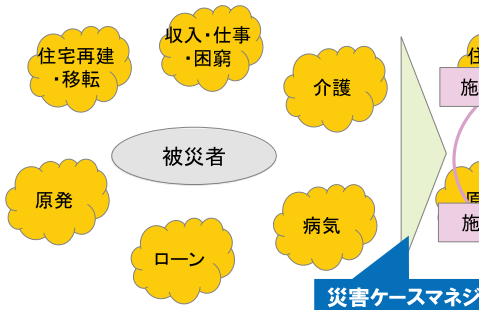
27

27

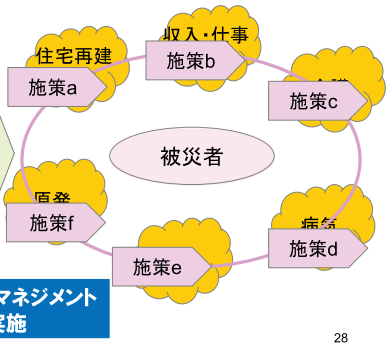
5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

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

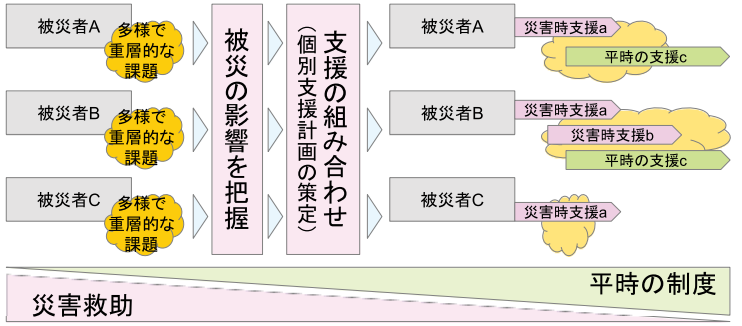


28

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



29

5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

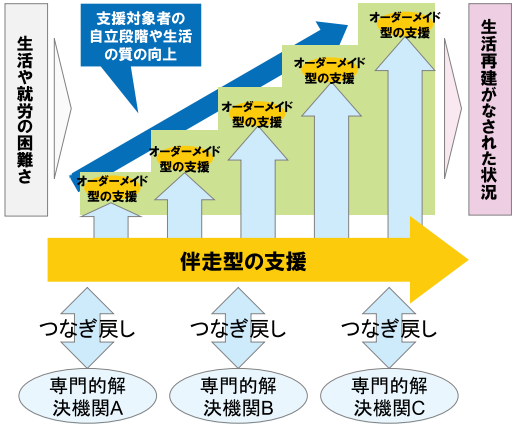
災害ケースマネジメントの展開

- 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

30

5. 災害ケースマネジメントとその運用ポイント

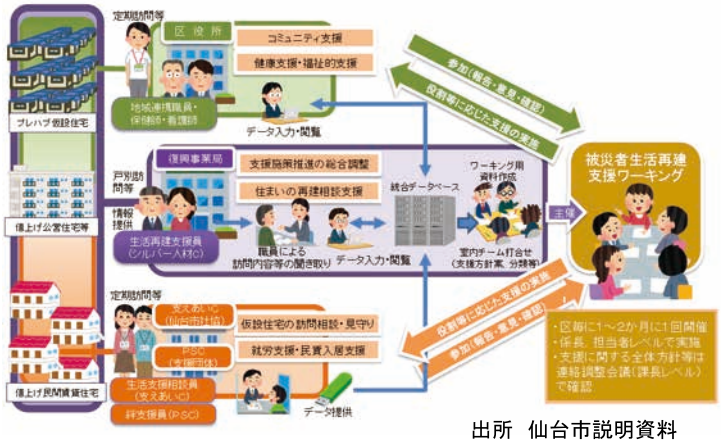
伴走型の支援は「かかりつけ医」。カルテ（生活状況や本人意向）を共有し、「専門医」との間を「つなぎ戻し」する



31

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



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

月１回の実務担当者会議

大船渡市応急仮設住宅支援協議会

＜総務担当役員＞
・住宅公園課
＜事務局長（１名）＞
・統括マネージャー
（現場責任者・人事担当）
＜事務局次長（１名）＞
・統括マネージャー補佐
（経理・労務関係担当）
＜マネージャー（5名）＞
・担当エリア・部署の総括
＜支援員（５３名）＞
・仮設住宅支援員
（コミュニティサポーター兼務）
・コールセンター・事務局
（事業内外の情報共有・業務サポート）

事業実施
事務機能

事務局

代表

総会

重要事項の決裁

運営会議

各種情報共有
事業方向性の決定
事業進捗確認

大船渡市
地域包括ケア推進
健康推進課
地域福祉課
住宅公園課

大船渡市社会福祉協議会

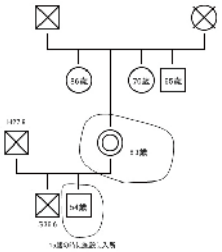
共生地域創造財団

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ままそのまま住み続けてきた。
- 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った。



■ 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、頼れる親族が少ない。
- 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、顔見知りがい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で、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ことを条件に出される。
- 保証人や連絡先をお願いできるとすると姉の長男で実家を継いでいる甥しか当てがないが、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ったため、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の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）とインクルーション（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。

36

東松山市への支援について

10/23　16:30～
阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
木作　尚子
藤原　宏之

【現状】

①被災地（早俣）の様子

・地域の人がゴミ集積場まで瓦礫を運べず、地域の数カ所にゴミ溜めが出来ている。
・ゴミは分別されておらず、本日 23 日から自衛隊で仮置き場までの運搬を行うが、おそらく分別作業は行わず、運搬のみとなる。
・家屋の清掃作業は進んでおり、浸水階から物を屋外のゴミ溜めまで搬出した状況
・流入土砂について「宅地の土砂は市町村が撤去するのが原則で・・・」と埼玉新聞で書かれており、住民が勘違いをしないか困惑している。

②避難所の様子（別途資料Ⅰ、東松山市へ提供済み）

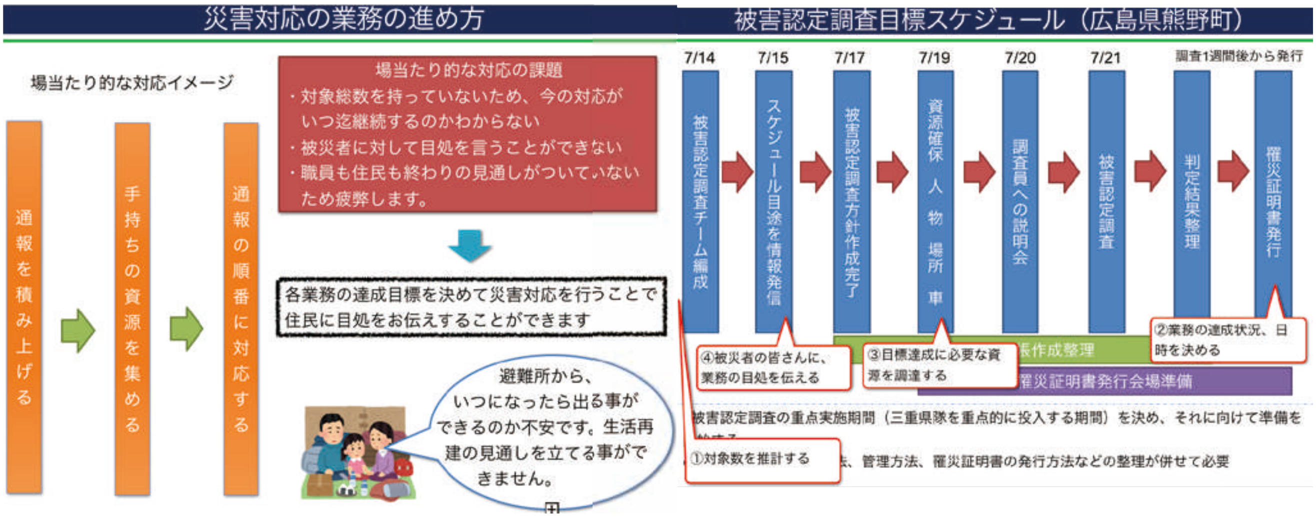
・最も避難者が多い野本コミュニティーセンター(14 世帯 36 人）は畳の上に布団を敷いて生活している。
・ご近所の方が集まっているため、避難所内のコミュニティは発生前の関係がいきている。
・布団をイオンから提供してもらい、段ボールベッドが必要な人には段ボールベッドもある。
・食事はあるもの（レンチンのごはんやレトルト）は食べてよい。たまに炊き出しボランティアが来るが、それ以外は被災者が自分で確保している。
・洗濯機が 22 日から使えるようになった。物干しの場所を避難者と相談しているが、女性下着は乾燥機にかけに行くことになるかなぁという話になっている。
・最も支援物資で困っているのは常備薬。体調が悪い人は病院に行ったりしているが、少し頭が痛い、お腹が痛い人への薬がない。
・ペット連れの避難者は、市営住宅がペット禁止なので、みなし仮設に入ることになるか？住まいを見つけるのが難しいことが予想される。

③東松山市役所

・災害対策本部会議では、被害報告、各課の活動報告が中心となっており、各施策の達成目標時期が設定されていないため、先が見えない対応となっている。

・上記が原因で住民に対して目処をお伝えすることができていない。

・災害対策本部会議や仕事の仕方を急変させることは難しいため、被害認定調査を例に、目標を設定して業務を進めていく必要性を危機管理課から市役所内部に提案していく。(別途資料Ⅱ)



・浸水家屋について、10 月 21 日時点で床上 407 世帯、床下 72 世帯となっているが、合わせて 900 世帯くらいまで被害が広がるのではないかと予想している（未確定値)。

「見積もり型業務計画」駆動状況一覧			
10/23 時点		Red	おおまかな見積もりでの業務計画が未作成（ノウハウがわからない）
★リエゾンと自治体の進捗管理担当者、実務担当者が一緒に埋めてください		Yellow	見積もり型業務計画をもとに資源確保中（ヒト・モノが足りない）
★この表をもとに、市町村にとって必要な支援を検討します。		Green	計画開始
①おおかまな対象量・作業量・必要資源を見積もって計画を立て、		Black	情報無し
→②資源確保開始→③計画に沿って実施！		Clear	必要無しor完全完了
	※見積もり型計画無しで「実行」している場合はRedとする。		

カテゴリ	災害ゴミ	生活環境					生活再建				
タスク	災害ゴミ	避難所物資	宅地の泥出し	消毒	要支援者図ーラー作戦	ボラセン	被害認定調査	罹災証明	暮らしの支援制度整理	住まいの支援制度整理	総合窓口
ゴール	災害ゴミ仮置場の分別稼働開始	避難所の物資把握システムの立ち上げ	完了を見据えた宅地泥出しの開始	浸水家屋の消毒完了	在宅の要支援者把握のローラーを開始	ボランティアの派遣を開始	被災地域の被害認定調査の開始	罹災証明書業務の開始	被災者向けに暮らし支援制度がまとめられている	被災者向けに住まいの支援制度がまとめられている	被災者をたらい回しにしないよう、総合窓口を設置する
開始日											
東松山市	R	G	R	Y	Y		R	R	R	R	Y
聞き取り結果概要	・現場を回すノウハウを持った人が必要 ・災害廃棄物処理の事務を理解している人 ・仮置き場のアセスメント（現状、今後のアセスメント）	・床上の自力で消毒できない方を申請ベースで対応。 ・消毒チームの人員不足。 ・また、申請ベースであり、完了の目標が設定できていない ・ボランティアセンター,NPOの活動は意識されていなかった	・国交省、環境省などのスキームを使える状態になっていない	1チーム3名で、1日/8棟の対応・床が乾いた家屋から対応している 消毒の作業員が欲しい	・保健所等で実施しているが質等は不明、保健所の状況をもう少しヒアリングしてはどうか	132名の市内外のボランティアが活動しているニーズの調査がどこまでできているか確認必要	・外部からの応援3名と一緒に調査を一次調査を開始しているが、評価の方法について不安を持っている。評価方法についてよく知っている方にチェックしてほしい。 ・外圧がかかっていない地区の評価完了の目処が立っていない。	・被害認定調査と同じ担当であまり検討が進んでいないような感じです。被害認定調査と併せてもう少し聞き取りが必要。	・制度をまとめ始めているが、手があると助かる	・制度をまとめ始めているが、手があると助かる	・窓口で申請を受ける職員が欲しい

・保健師による在宅被災者のローラーは行っているようだが、詳細は不明。(別途資料Ⅲ)

・本日の生活再建に関する説明会を受けて、生活再建の制度運用のチーム編成の必要性は防災で認識している。

【現時点で見えている必要な支援】

・災害廃棄物

災害廃棄物を集積所で分別した後、どのように処分していくか（お金の話も含めて）のノウハウがない

・個人宅の土砂撤去（国交省のスキーム）

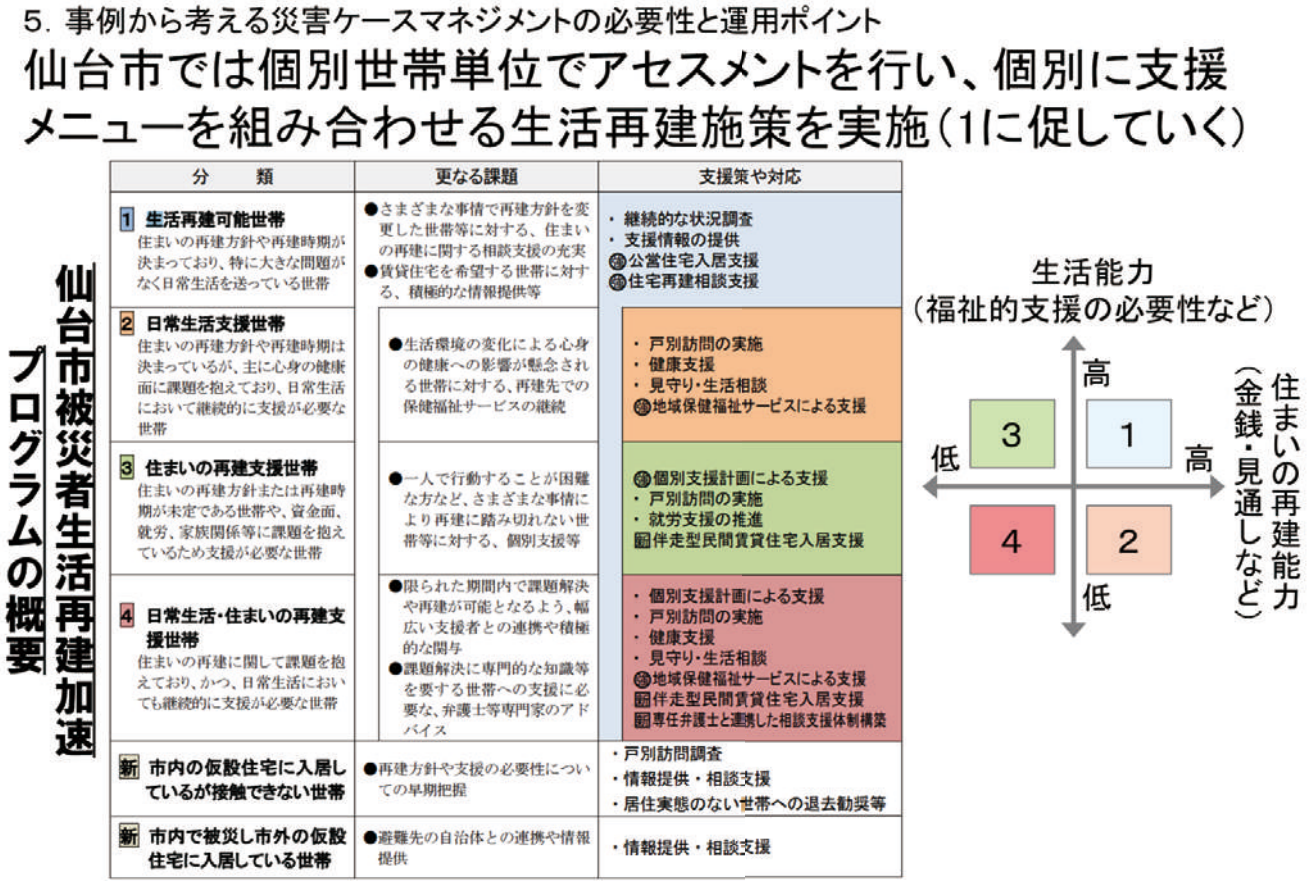
ゴミの量の見積もりがない。環境と土木でその話を調整することになった。

熊野町では県が積極的に動いた事例がある。そのスキームを広島県に聞くところ。情報が得られれば提供します。

・支え合いセンター

それぞれの部署が対応にあたっているものと思われるが、生活再建に向けて横ぐしを刺した体制を整えていくことが望ましい。保健師の動きについて県の保健所にも要確認。

（総合相談窓口の設置、被災者の見守り・巡回訪問、課題の把握と専門機関へのつなぎ、コミュニティづくりのコーディネートなどを、各部局、各種専門機関と協力しながら運営）



・支援制度の取りまとめ、担当決め

罹災証明の発行を早く行うことが重点課題となっているが、被災者が罹災証明でどんな支援が受けられるのか分かるように整理し、提示することが重要である。

・NPO、ボランティアとの協同

ボランティアについては社協のボランティアセンター中心に対応している。本日、埼玉県災害ボランティアネットワーク会議が開催されるので、そこに出席し、住民の困っていることを把握、NPO やボランティアと協力することが重要である。

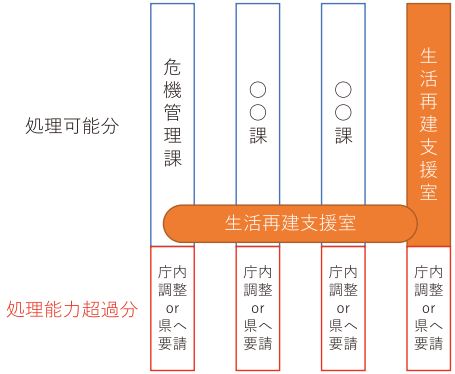
（埼玉県災害ボランティア団体ネットワーク「彩の国会議」https://www.facebook.com/sainokunikaigi/）

生活再建支援室（仮）で実施する業務のイメージ共有

1.具体的な業務

【横軸の業務】
①被災者台帳の運用設計
（判定入力：税　支援入力：担当課）
②被災世帯の把握
③ワンストップ窓口の設計
④縦軸の調整間調整
（例：仮設入居（住宅）と被災者の状態（福祉）のマッチング調整）
【縦軸の業務】
⑤生活再建意向の把握※
⑥生活再建完了までの状況把握※
⑦被災者生活再建支援金の手続き
※別添参照
被災者見守り相談支援事業

2.具体的な業務



⑤⑥の事業により、被災者の課題抽出を行う。対応は既存制度利用となるため、各課の業務となる事の理解が必要

8

熊本県御船町で担当された方のご意見

1.仮設住宅

●仮設住宅入居の際にペットは被災時に飼っていたペットのみ入居可能にした方が良いと思います。熊本地震の時、ペットも仮設入居可能だったため仮設入居後にペットを飼い始めたひとが結構いました。再建する時にペットがいると大変な場合があります。
●私有地に仮設住宅は建設しないようにして下さい。仮設住宅の入居延長になった場合に地権者との交渉を行わないといけなくなり大変です。
私有地に建てる場合は買い取ってもいいと思われるような場所にした方が良いと思います。
●木造の仮設住宅を建てるならペットはプレハブのみ入居可能にした方が良いと思います。木造はもったいないから残そうなどという話になります。
ペットを飼っていた部屋のメンテナンスは大変です。

10

熊本県御船町で担当された方のご意見

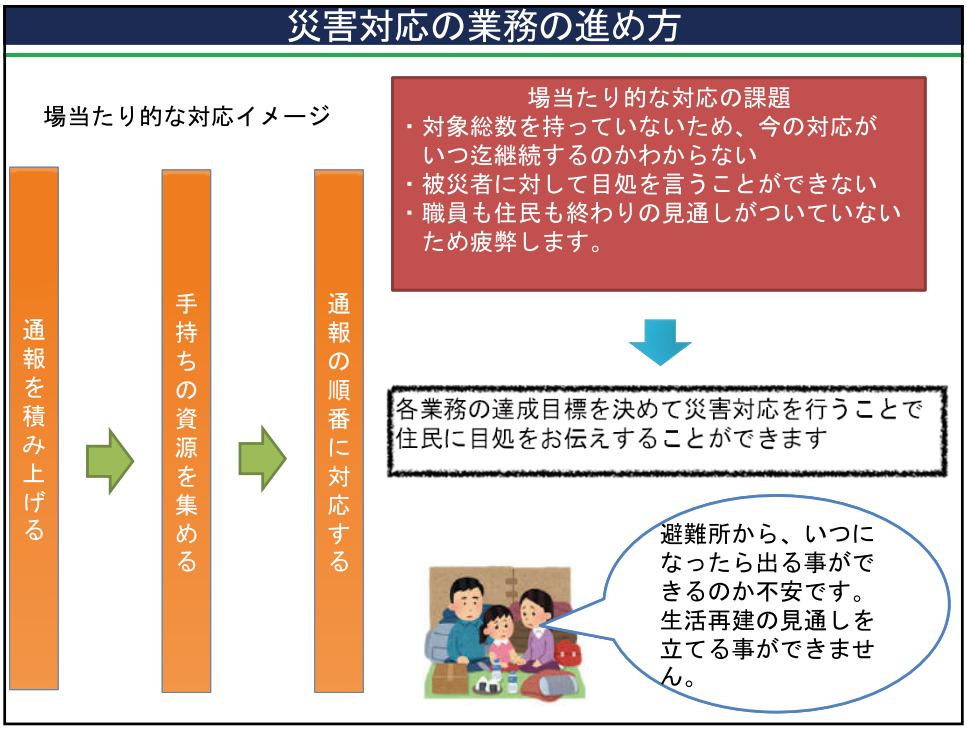
2.支え合いセンター

●被災世帯の把握は社協に委託した地域支え合いセンターが実施しました。
●仮設住宅が出来たら見守りなんかも入ってくるのでその業務もあります

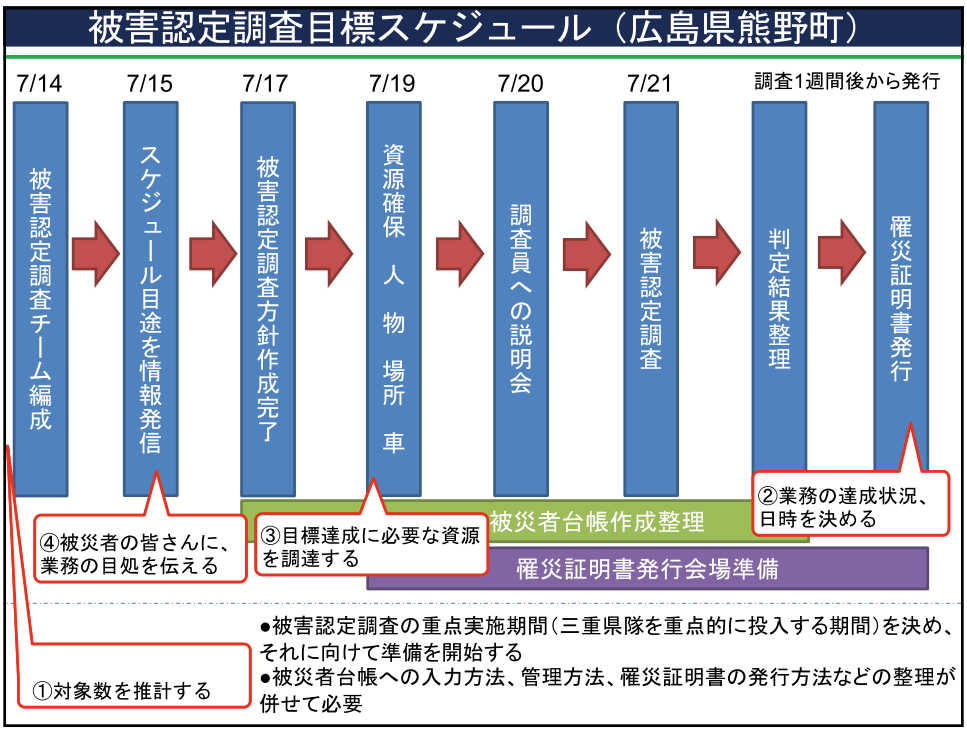
2.その他

●去年までは福祉課で再建支援、復興推進で仮設の入退去をやってましたが連携は必須でした。（現在は復興課）
●支援業務を集中すると通常業務に集中出来るメリットはありますが、災害業務に関わっていない人は本当に人ごとになってしまいます。

11


災害対応の業務の進め方
場当たり的な対応イメージ
通報を積み上げる
手持ちの資源を集める
通報の順番に対応する
場当たり的な対応の課題
・対象総数を持っていないため、今の対応がいつ迄継続するのかわからない
・被災者に対して目処を言うことができない
・職員も住民も終わりの見通しがついていないため疲弊します。
各業務の達成目標を決めて災害対応を行うことで住民に目処をお伝えすることができます
避難所から、いつになったら出る事ができるのか不安です。生活再建の見通しを立てる事ができません。

1


被害認定調査目標スケジュール（広島県熊野町）
7/14
7/15
7/17
7/19
7/20
7/21
調査1週間後から発行
被害認定調査チーム編成
スケジュール目途を情報発信
被害認定調査方針作成完了
資源確保 人 物 場所 車
調査員への説明会
被害認定調査
判定結果整理
罹災証明書発行
②業務の達成状況、日時を決める
被災者台帳作成整理
罹災証明書発行会場準備
④被災者の皆さんに、業務の目処を伝える
③目標達成に必要な資源を調達する
①対象数を推計する
●被害認定調査の重点実施期間（三重県隊を重点的に投入する期間）を決め、それに向けて準備を開始する
●被災者台帳への入力方法、管理方法、罹災証明書の発行方法などの整理が併せて必要

2

1-5 保健師の全戸訪問について

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
2019 年 10 月 22 日

【保健師の全戸訪問について】
①まず、社会福祉課内での情報共有ができているか把握する。
（障害者担当や高齢者担当・小児難病等の担当課等、障害サービス利用者については、おそらくこの時期には状況確認済みのはず）
※）地域包括支援センターがあれば、情報共有を受ける。

②訪問箇所を決める。方法は大きく 2 つ。
A. 浸水域を面的に拾って、その範囲を全戸訪問。①が出来ていない場合は情報共有をしながら A でやった方がいい。
※）要支援者やサービスを受けている方々への訪問は、これまでの保健福祉の支援者と繋がり、一緒に行けるならなお良い。
B. 浸水地域内の手帳保有者でサービス未利用者を洗い出す。サービス利用者が既にニーズ把握できている場合は優先度は落としても良いが、洗い出す作業が大変。

③調査のフォーマットは保健師が既存で使っている健康被害調査票を基にする。
それに今後の生活再建の見通し（希望含め）を追加させるとよい。例えば、住まい・仕事・福祉サービスなど。各課で今後出てくるだろう課題を予測し、調査シートに入れる（出来るだけシンプルに）。
※）生活の相談(生活環境も変わってきているので、その環境でどう生活をしていったらよいか)が増えるので、そこも一緒に拾い上げて、生活再建の担当者につなげられると良い。

④保健師チーム訪問で把握した課題は、分野横断でフォローすることが望ましい。

【補足資料】過去に全戸訪問した保健師(応援)からの情報

・一番は、全戸訪問で何を把握するのかです
・被災により、どんな保健医療福祉の課題があるのかを明確にし、被災者支援につなげる。
・ただの安否確認の時期は過ぎていることを注意すべきだと感じました。
・訪問すればいいみたいな行政全体の雰囲気になってしまうので。
・要支援者への訪問は、今までの保健福祉の支援者と必ずつながりながら実施するとか。
Q:調査用紙ですが、新たなものを作成するよりも、既存の物に、災害時に必要なことや生活に不安があることなど、すこし追加するくらいがよろしいでしょうか？
→それでいいと思います。生活の問題も一緒にきいて、それは生活再建の部門に伝える。

・応援地域の全戸訪問で、要支援者にも行ったのですが、元々の支援の状況がわからないので、これが普

通なのかどうかの判断がつかなかったとの声がありました。外部のものが訪問するとこうなる。
・全戸訪問も最初からケアマネやヘルパーさんたちと連携して、分担してできれば本当にいいと思いました。
・要支援者はすでに支援確認済みなら、もちろん問題なしですが、大きな市だと、ごちゃごちゃになっている可能性あります。

○昨年の豪雨災害時に三原市(福祉課)保健センターでの活動

【課題】

・浸水地域を特定できるデーターがない。「被害の大きい」の線引きができない
・どこまで、いつまで、何の目的でするのか。保健師の数は？
・重複する訪問調査による被災者への負担をどう減らすか
（家屋調査、生活調査、ボランティア等々）
・訪問調査から、健康相談開催等への地域活動への切り替えの時期の判断
・被災者支援のため、社会福祉課が避難所避難者を全数面接することを企画
・保健師チームと情報共有をしていた。

1-6 避難所環境で気になるところ

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
2019 年 10 月 22 日

【避難所環境で気になるところ（例)】

■衛生面

〇トイレ、手洗い場、洗濯きれいか？

△女性への配慮あるかどうか？

→住民さんの意見を聞きながら決めていらっしゃるので良いと思います。

→偏った意見で決定しないように注意してください。

（住民の代表が言ったことが住民の総意とされ、環境改善できなかった例もあります）

→女性が言いづらい、我慢していないかも注意してください。

→特に単身の方がいたら、セキュリティ、プライバシーに気をつけてあげてください。

？洋式トイレがあるか？車いすスペースなど広いトイレも。

〇ごみの分別と、ごみ置き場の管理。残飯の整理。

×寝るところ、ご飯食べるところのスペースが分かれているか？

→食べ物に埃が入らないか気にしてあげてください。

→納豆を持ち込んで納豆菌が知らない間に繁殖・・・といった例もあります。

△消毒するようなものが設置されているか？

→消毒液等を置いて、こまめに使ってもらうようにしましょう。

→自宅の片付けから帰ってきた人に対する衛生面の配慮も必要です。

■空間面

〇通路が車いすの人が動けるか？

〇テーブルがあるか？

■栄養面

？バランスよい食事ができているか

→坂戸市では近隣小学校の給食を、避難所にいる人の昼食として提供していました。

→保健師や栄養士と相談して注意喚起のチラシ等を用意しても良いかもしれません。

？アレルギー対応出来ているか

■情報面

△掲示板の整理の仕方・・情報が、捉えやすくなっているか（健康面、周囲環境のクリニック・薬局開設、店の情報、市など行政からのお知らせ等）

→多くの住民さんが必要としている情報は見えやすく工夫すると尚よいです。

？自治体職員や要配慮者がどれくらいいるか、何の配慮が必要かを把握しているかどうか？ざっくりとでも。そのことを巡回保健師と情報共有しているかどうか

■健康面

×マスクをしている人がどれくらいいるか？

→集団生活が続くと、感染症のリスクが高くなります（風邪、インフルエンザなど）

→室温、湿度管理も感染症予防に重要です。

→体調の悪い方を早く見つけられるよう、保健師の巡回を続けながら見守りましょう

〇運動しているか

→家の片付けに行かれていれば大丈夫です。

→避難所でじっとしている人を見つけたら、生活不活発病やエコノミークラス症候群にならないように注意してあげてください。

被災者支援ワンストップサービス事例

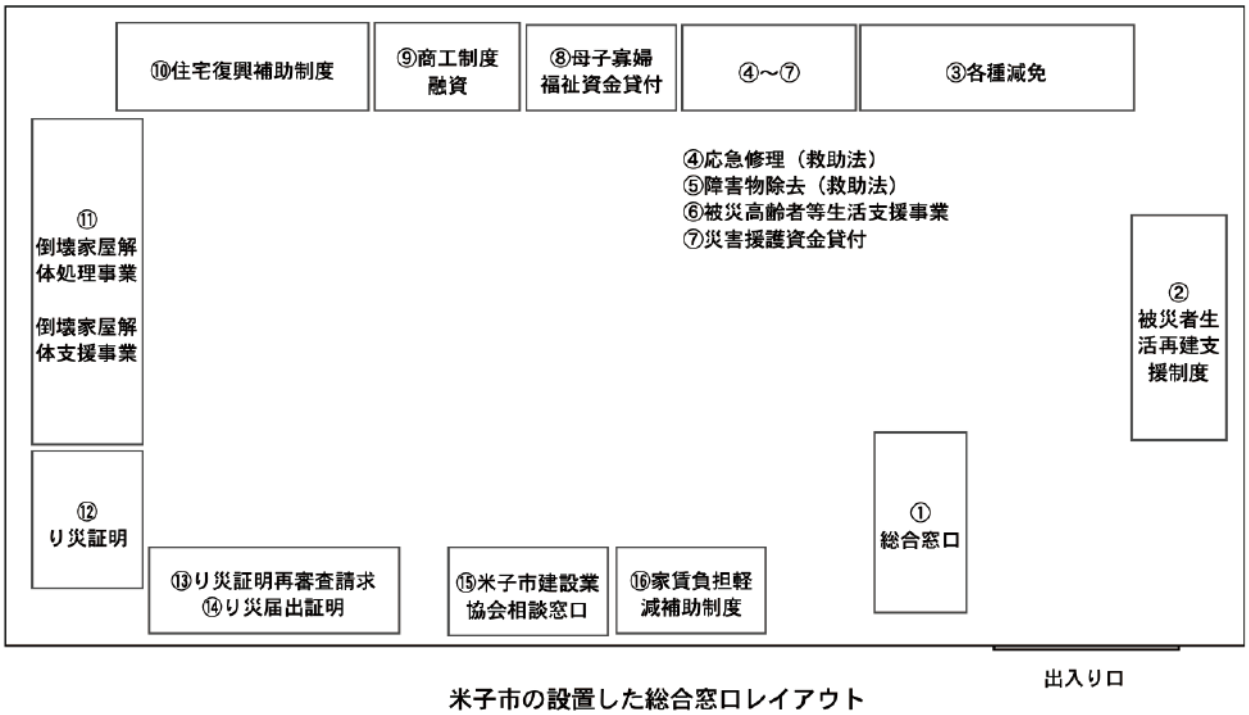
2019.10.29 人と防災未来センター

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

● 事例：米子市（鳥取県西部地震,2000 年）（図ー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した。
・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



米子市の設置した総合窓口レイアウト

熊本市のワンストップの総合相談窓口

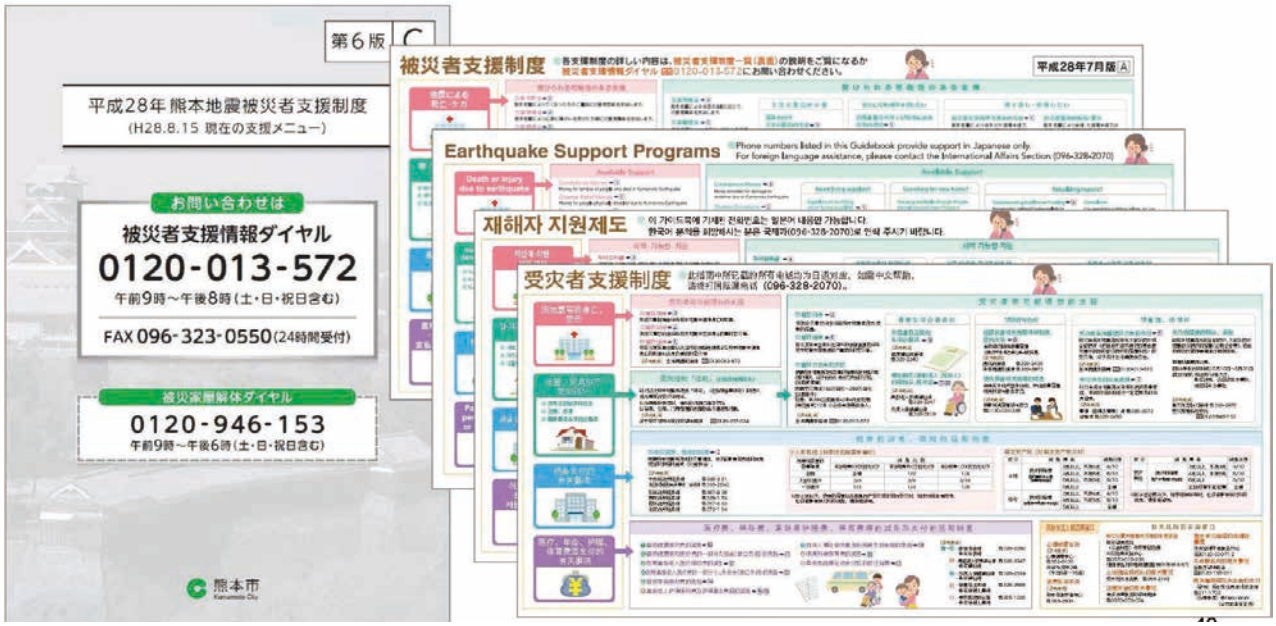
2.ワンストップサービスで対応する主な項目

住居の確保	・公営住宅 ・仮設住宅 ・建築相談	・応急修理 ・空家のあっ旋
申請・書類発行	・見舞金・義援金申請 ・弔慰金・支援金申請 ・保険税等の減免・猶予 ・紛失証明書等の再発行	・り災証明発行 ・税の減免・猶予
融資等の案内	■個人向け ・公的融資 ・生活資金 ・民間融資	■事業者向け ・公的融資 ・民間融資 ・雇用維持
その他	・行方不明者捜索 ・特別な援助を要する人への支援 ・消費相談、健康相談、法律相談　等 ・労働相談、求職者給付、就業あっ旋等 ・ボランティアへの要請	

3.ワンストップサービスで意識すること

・被災者の苦情（困り事）が集まるため、情報を蓄積し、今後の対策立案へ繋げる
・行政の効率を優先せず、被災者の効率を優先する。
・全ての対応をその場では難しい可能性はあるが、外国人の被災者へ支援や情報をお届けする。（パンフレットの多言語化）
・罹災証明書発行の根拠データを管理する回線を発行会場も意識し決定する。
（住民基本台帳系、LGWAN 等）

■ ガイドブックのひな形は平成24年7月九州北部豪雨の際に作成したものを利用。



4.その他

具体的な窓口の設計が終わりましたら、申請等の受付で人員が必要となりますので、東松山市職員の負担軽減になるよう、埼玉県に要請してみてはどうでしょうか。

災害時・被災者支援業務の手引き(案)　平成 17 年３月内閣府　から抜粋、追記し作成

被災者支援チーム目標スケジュール(提案資料)

10/ 被災者支援チームの結成
10/ 各種制度の一覧表作成
10/ 各種制度の担当課決定
10/ 業務処理の流れの決定
10/ 各種様式の準備
10/ 制度の各関係者との調整
10/ 各種パンフレットの作成
・暮らし
・住まい
・減免
・見舞金
10/ 市町村における総合窓口の設置
10/ 住民への広報

市民への周知

発災1週間～1か月　仮設住宅の供与(主としてみなし仮設)

地域支えあいセンターの立ち上げ支援

1

災害対応・被災住民支援の主な法律

災害救助法

①避難所の設置、福祉避難所の設置
②応急仮設住宅の供与
　建設型仮設、借り上げ型仮設
③炊き出しその他による食品の供与
④飲料水の供給
⑤被覆、寝具その他生活必需品の給与
　または貸与
⑥医療及び助産(医療・助産)
⑦被災者の救出
⑧住宅の応急修理
⑨学用品の給与
⑩埋葬
⑪死体の捜索・処理
⑫障害物の除去

生活再建支援

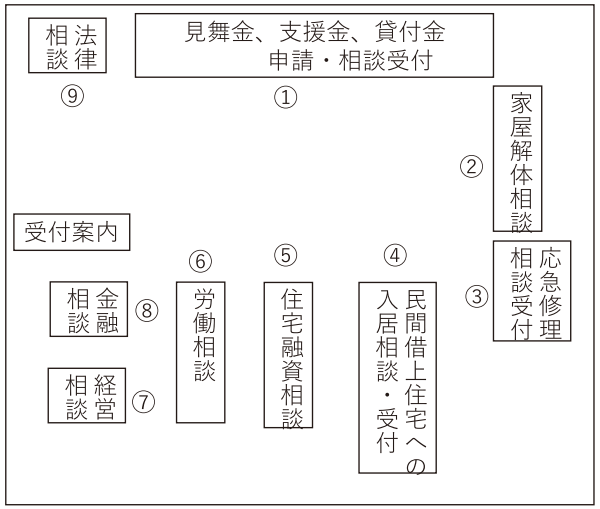
○被災者生活再建支援法(適応が必要)
被災者生活再建支援金

○災害弔慰金等の支給に関する法律
災害弔慰金
災害障害見舞金
災害援護資金

既存の法制度に加えて
埼玉県、東松山市の独自制度

2

生活再建支援に関する総合相談窓口



相談に来た被災住民の方が、迷うことなく自身に必要な支援の相談ができる

熊本市のワンストップの総合相談窓口

3

現状で考えられる生活再建系課題（推測）

・みなし仮設住宅の申し込みが始まっているため、迅速な罹災証明書の発行が必要
→埼玉県へ人員調整

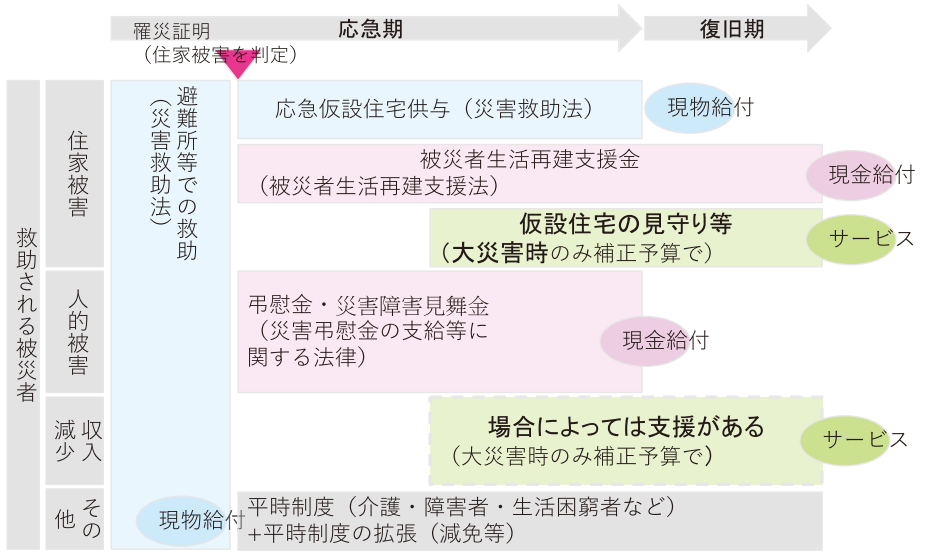
・罹災証明書の発行に伴い、受けることができる支援の周知ができていない（支援メニューを整理中、発行時の支援メニュー）
→被災者支援に関する業務の負荷が増えるため、プロジェクトチームを編成しては如何でしょうか？

・被害認定調査、罹災証明関係と被災者支援関係の目標共有
→この制度の受付開始日を目標に罹災証明発行のイメージです。
罹災証明書はみなし仮設の受付が始まっていることから迅速にですが、罹災証明書発行時の書類や会場などの調整を行なっては如何でしょうか

4

1．被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

現行法制下の被災者生活再建支援の基本的なスキーム



※参照人と防災未来センター　リサーチフェロー　菅野拓先生　講義資料

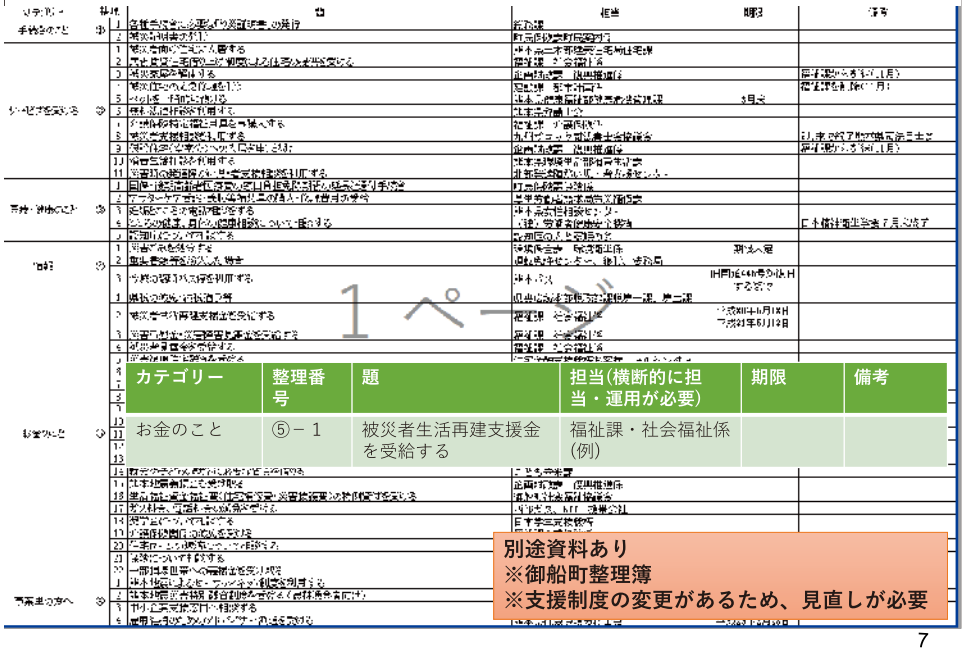
5

災害に起因する生活保護を事前に防ぐ

長野県では、現在県社協と協力し、サポート体制を構築中
既存の制度を利用して、被災者のケアを行う準備を行なっている

6

各種支援の担当課の割り振り表一例



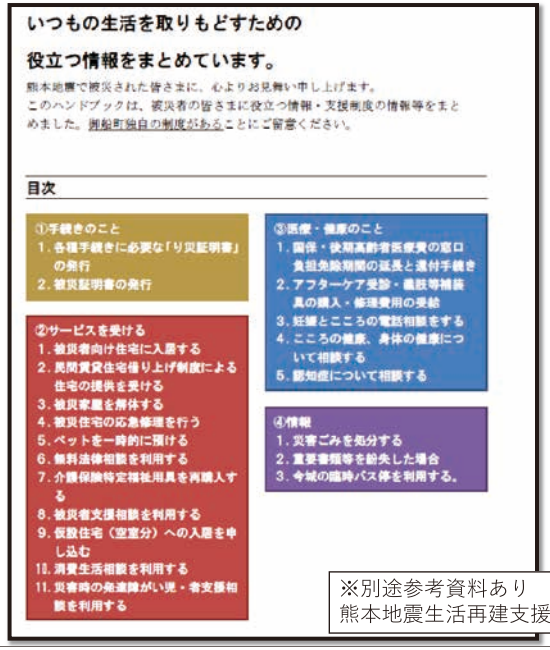
1ページ

カテゴリー	整理番号	題	担当(横断的に担当・運用が必要)	期限	備考
お金のこと	⑤－１	被災者生活再建支援金を受給する	福祉課・社会福祉係(例)		

別途資料あり
※御船町整理簿
※支援制度の変更があるため、見直しが必要

7

各種パンフレットの作成



※別途参考資料あり
熊本地震生活再建支援ハンドブック

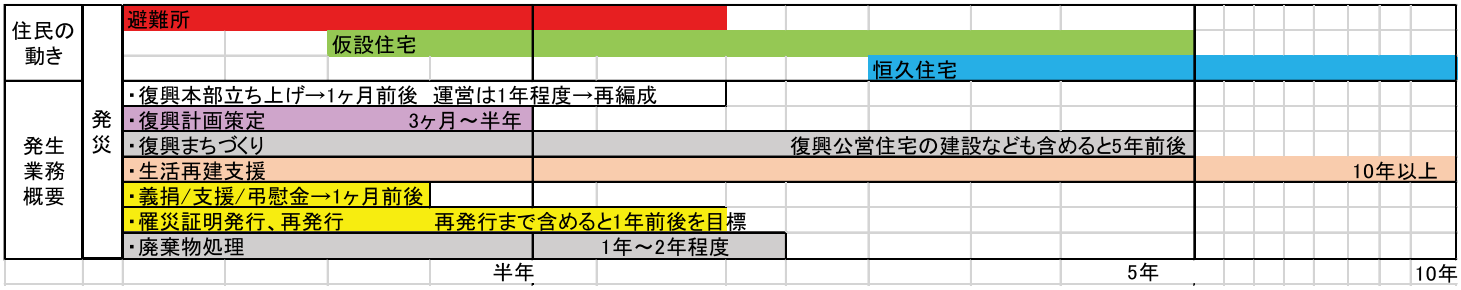
8

復興本部設置に向けての業務体制に関する事例の整理

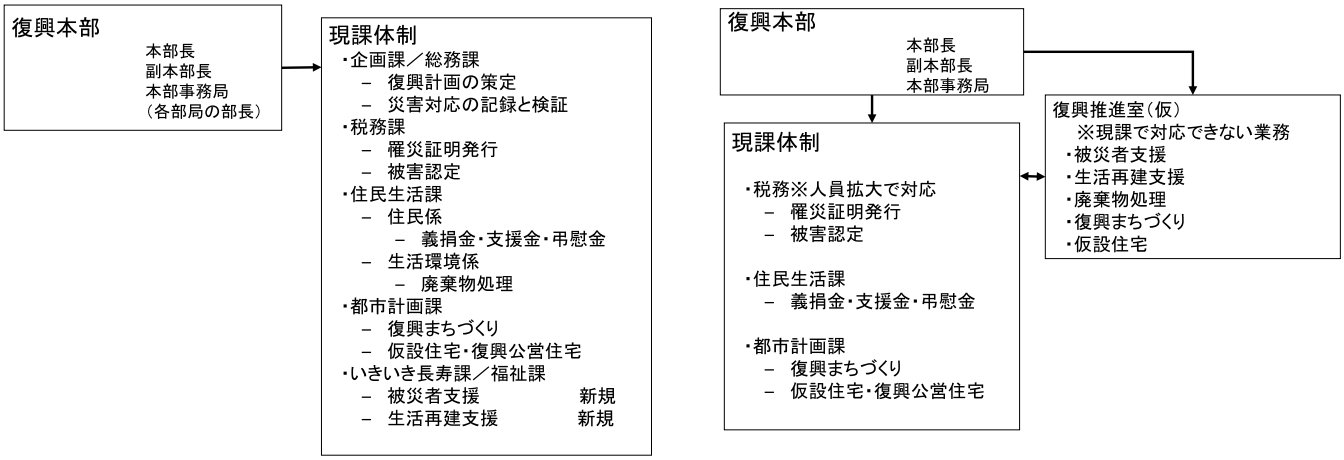
2016.5.8　人と防災未来センター

1. 目的：復旧・復興を進める上で町の行政組織の業務体制についてこれまでの事例を整理する。
2. 要点：
   - 復興体制については、県・市町村ともに画一化された組織体制はなくそれぞれの市町村が自ら調整して行っている場合が多く、その場対応で乗り切った感じのところも多い。
   - 復興のフェーズが進むごとに必要な情報・対応が変わるので、その都度体制改変・業務分担を見直す必要がある。
   - 今の時点で、どこまでの対応を目指すかによって組織を構成し、時間の経過の中で見直しをしていくことが現実的である。

・復興に向けての大まかなタイムラインと発生業務概要



・復興推進室を設置する／しない場合の事例パターンとメリット・デメリット



	復興推進専門の課を立ち上げた場合	復興本部から直接現課を指揮する場合
メリット	・担当者の責任意識が生まれる	・通常業務との連続性が確保できる
	・情報が集まるため進捗管理が容易	・職員の配置が容易（現課のまま）
	・体制が分かれているため予算管理が容易	・国・県と従来どおりの調整が可能
	・各課の隙間を埋められる（縦割りの弊害を解消）	
	・現課に振って対応できない新規災害対応業務を担当する（現）	
	・県事業との調整、連携が容易	
デメリット	・新たな室を設置するため組織改編が必要	・復興関係予算の切り分けが難しい

3. 過去の他行政の事例：

- 釜石市:釜石市復興推進本部設置規則に基づき震災復興推進本部を設置(平成 23 年 9 月 26 日)
  - 掌握業務
    ① 都市整備の計画、設計及び実施関係
    ② 復興推進本部の所管事業に関する用地取得業務関係
    ③ 復興公営住宅の計画・設計関係
    ④ 先駆的事業の立案、計画及び庁内調整関係
    ⑤ 災害廃棄物の撤去及び処分関係
    ⑥ 被災者の生活支援関係
    ⑦ 仮設住宅における安心安全な生活環境の確保等関係
    ⑧ その他復興に係る市長特命事項関係
  - 釜石市復興推進本部設置規則

    第 3 条　推進本部は、本部長、副本部長及び本部員をもって組織する。

    2　本部長には市長を、副本部長には副市長及び教育長をもって充てる。

    3　本部員は、総務企画部長、市民生活部長、保健福祉部長、産業振興部長、建設部長、復興推進本部都市整備推進室長、企業立地推進本部副本部長、教育次長及び総合政策課長をもって充てる。

    4　推進本部に事務局及び次の各号に掲げる室を置く。

    (1)　都市整備推進室

    (2)　用地調整室

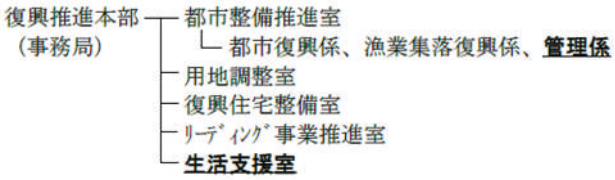
    (3)　復興住宅整備室

    (4)　リーディング事業推進室

    (5)　廃棄物対策室

    (6)　生活支援室

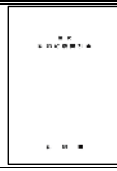
    (7)　仮設住宅運営センター

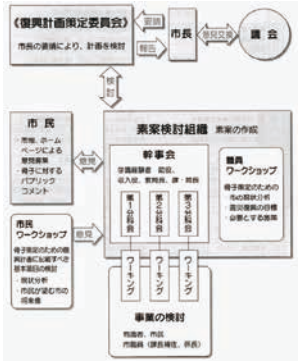
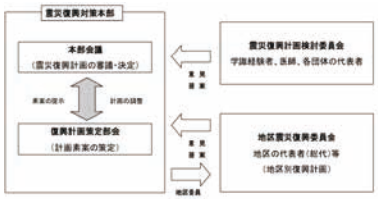
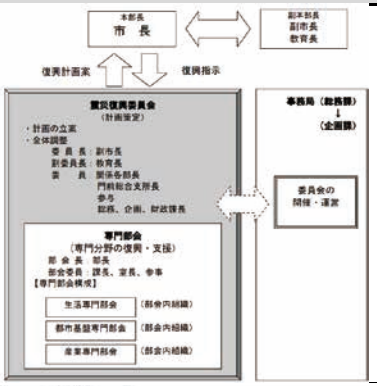
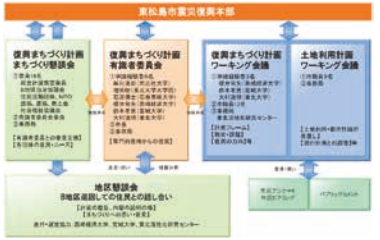
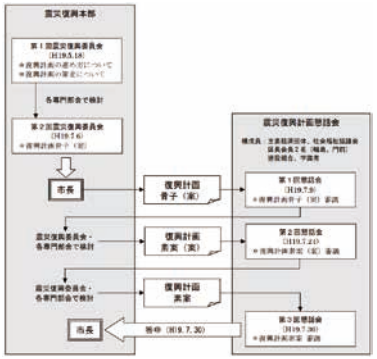


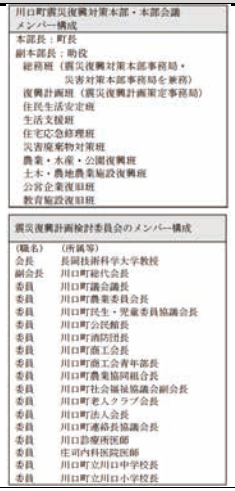
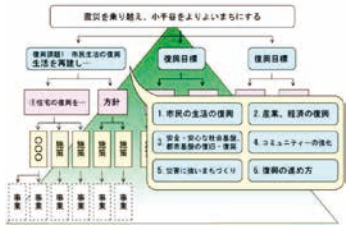
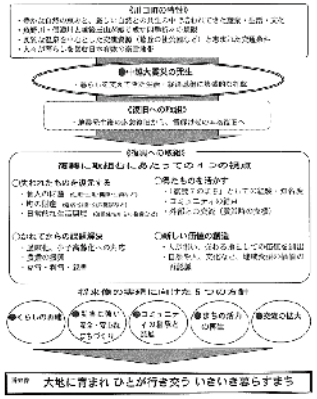
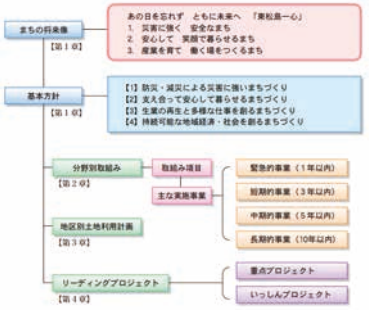
- 輪島市：平成 19 年５月７日、輪島市は「復興を総合的に推進するため、横断的な組織として」震災復興本部を設置し、７月中を目途とした復興計画の策定を決定した。
  - 震災復興委員会　専門部会構成

①生活専門部会	部会長／福祉環境部長，　副部会長／総務部長 災害復興支援室長、環境対策課長、福祉課長 健康推進課長、門前総務課長、門前健康福祉課長
防災体制の充実、コミュニティーの活性化、健康づくりの推進、社会福祉の充実	
②都市基盤専門部会	部会長／建設部長，　副部会長／教育部長 都市整備課長、水道課長、下水道課長、文化課長 門前水道課長、門前下水道課長 都市住宅再建担当参事
住宅、歴史的建造物とまちなみの復興、ライフラインの復興	
③産業専門部会	部会長／産業部長，副部会長／総合支所長 商工業課長、観光課長、門前商工観光課長
観光産業の復興、伝統産業（輪島塗、酒造り）の復興、農林水産業の復興、商店街の復興	

- 佐用町
  - 復興対策支援室を発災から 10 日後に設置
    ① 被災地域が 2 箇所大きく離れていたため、2 箇所で設置
    ② 県職員 2 名、OB 職員 3 名、現職員 10 名
    ③ 現職は企画課、総務課、住民課、支所、土木・建築などの事務職から集めてきた

名称	小千谷市復興計画	川口町震災復興計画	輪島市復興計画	東松島市震災復興基本方針 東松島市復興まちづくり計画	第一次新地町復興計画
主体	新潟県小千谷市 新潟県中越地震(2004.10.23)	新潟県(旧)川口町 新潟県中越地震(2004.10.23)	石川県輪島市 能登半島地震(2007.3.25)	宮城県東松島市 東日本大震災(2011)	福島県新地町 東日本大震災(2011)
規模(当時)	人口 41,314 / 世帯 12,375 / 面積(km2) 155	人口 5,234 / 世帯 1,522 / 面積(km2) 50	人口 34,062 / 世帯 13,232 / 面積(km2) 426	人口 42,903 / 世帯 14,013 / 面積(km2) 102	人口 8,224 / 世帯 2,461 / 面積(km2) 46
被災規模(住家)	全壊 622 / 大規模半壊 370 / 半壊 2,386 / 一部損壊 7,514 / 被災家屋計 10,892	全壊 606 / 大規模半壊 147 / 半壊 344 / 一部損壊 296 / 被災家屋計 1,393	全壊 513 / 大規模半壊 115 / 半壊 971 / 一部損壊 7,726 / 被災家屋計 9,325	全壊 5,507 / 大規模半壊 – / 半壊 5,560 / 一部損壊 2,427 / 被災家屋計 13,494	全壊 439 / 大規模半壊 – / 半壊 138 / 一部損壊 669 / 被災家屋計 1,246
被災率(住家)	被災家屋率(被災家屋計/世帯数) 88.02% / 全壊率(全壊数/世帯数) 5.03% / 被災家屋全壊率(全壊数/被災棟数) 5.71%	被災家屋率(被災家屋計/世帯数) 91.52% / 全壊率(全壊数/世帯数) 39.82% / 被災家屋全壊率(全壊数/被災棟数) 43.50%	被災家屋率(被災家屋計/世帯数) 70.47% / 全壊率(全壊数/世帯数) 3.88% / 被災家屋全壊率(全壊数/被災棟数) 5.50%	被災家屋率(被災家屋計/世帯数) 96.30% / 全壊率(全壊数/世帯数) 39.30% / 被災家屋全壊率(全壊数/被災棟数) 40.81%	被災家屋率(被災家屋計/世帯数) 50.63% / 全壊率(全壊数/世帯数) 17.84% / 被災家屋全壊率(全壊数/被災棟数) 35.23%
地域と被災概要	新潟県の中央に位置し、信濃川の河岸段丘と中山間地に展開する田園都市。市中心部の商店街が大きな被害を受け、集落部も移転が必要となるなど農村振興も課題となった。	新潟県の中央に位置し、信濃川と魚野川の合流地点で河岸段丘と中山間地で町を形成。基幹産業であった農業の再生が課題となった。2010 年 3 月に長岡市に編入	能登半島中西部、小河川が形成する沖積平野に市街地・農耕地が開けている。門前町の被害が大きく、漆器事業者も多くが被災した。	広義の仙台湾に面し、沿岸部から内陸に続く三角州・海岸低地で農耕地が広がっている。市内の 36%が津波で浸水し、沿岸部からの防災集団移転が行われた	広義の仙台湾に面し、沿岸部から内陸になだらかに平野部が続き宮城県と接している。沿岸部が津波で浸水し、町役場周辺への集団移転と区画整理事業を行った。
復興計画					
復興計画策定概要	• 発災から着手まで約 3 ヶ月 • 地震による壊滅的な被害を受け、市民からも行政と市民が一緒に復興計画に取り組む必要があると声が上がった • 「復興計画策定委員会」が計画を検討。その下に素案検討組織が置かれ、骨子策定のための職員ワークショップが複数回行われた。 • 企画財政課が事務局となり、大学、市職員によるワーキングが組織され、ワークショップなどにより市民が参加して計画づくりが進められた • 復興において何をしたいか、どんな復興とするのかは市民の意見に基づいて決めた • 市民からの意見 1,500 件以上が集まり、行政は何をすべきか、復興計画として取りまとめていき、施策体系として整理した • 発災から骨子案作成まで約 7 か月 • 発災から計画策定まで約 9 か月	• 発災約 3 か月後の「震災復興対策本部」設置と共に本格的に着手 • 震災復興対策本部は「本部会議」と「復興計画策定部会」で構成された • 「復興計画策定部会」は庁内の部署から 1～2 名が選抜され、専門的部分の計画素案作成に取り組んだ • 「震災復興計画検討委員会(学識経験者。町内の関係団体の長らで構成)」と、地区ごとの「地区震災復興委員会」が設置され、復興計画への意見・提案を行った • 事務局はコンサルタントの支援を受け、検討案の作成や会議運営支援を行った • 発災から骨子案作成まで約 8 か月 • 発災から計画策定まで約 12 か月	• 発災約 1.5 か月後に「震災復興本部」設置 • 震災復興本部は「震災復興委員会」と下部組織の 3 つの「専門部会」で構成された • 専門部会は「生活再建部会」、「都市基盤専門部会」、「産業専門部会」からなり、関係部長、課長等で構成され、市の全部署がいずれかに入り検討する体制とした • 専門部会の事務は、各部会長の担当課が行い、副部会長担当課が補佐した • 委員会事務局は当初総務部総務課であったが、結果として総務部企画課が担い、資料作成・各部署調整を行った • 対外折衝、会議運営は総務部長が対応 • 「復興計画骨子(案)」に市民等の意見を反映する「震災復興計画懇話会」を設置 • 懇話会は主要経済団体、社会福祉協議会、区長会長、建設組合、学識者で構成 • 市民に対しては各地で市政懇話会開催 • コンサルタントへの委託は行わず、各課が検討結果を集約し、事務局(企画課)が懇話会資料を作成した • 発災から素案発表まで約 4 か月 • 発災から計画策定まで約 17 か月(内容は素案と同じ)	• 当初より、住民同意の得られる復興計画を目指し、計画策定体制準備以前から避難所をまわり「住民懇談会」を実施 • 発災後約 3 ヶ月で計画策定体制、策定スケジュールを確定 • 「復興まちづくり計画まちづくり懇話会」を中心に検討。前総合計画策定委員(公募委員を含む)、8つの自治協議会役員からの推薦者、市内 NPO 団体、漁業団体、農業団体、商工会、社協等地域関係団体、有識者で構成 • 自治協議会組織を核とした「まちづくり協議会」、さらに詳細な単位の「住民懇談会」、「住民意見交換会」を開催 • ワークショップ形式による「地区懇談会」を実施し、まちづくりへの思いや意見を出してもらった。参加者は 2,000 人規模、50～60 回開催した。ワークショップは以前から関わりのある有識者や学生に支援を受けた • 国の復興交付金の枠組み決定に合わせたため、復興計画の決定に時間が掛った • 発災から基本方針策定まで約 3 か月 • 発災から骨子案公表まで約 6 か月 • 発災から復興計画策定まで約 9 か月	• 幹部職員(庁内の課長、教育長、副町長、町長)による「復興計画策定本部会」を設置 • 企画振興課に復興対策室をつくり、室長、担当各 1 名、課長 0.5 人の計 2.5 人で担当 • 本部会の下に、実戦部隊の会議として係長クラスの「策定本部部会」を設置 • 発災後約 4 か月で基本方針を決定し、これに基づき「策定委員会」を設置し、具体的な復興計画の検討開始 • 策定委員会は町の各種団体関係者、若手を中心に起用し、これから町の担い手の若者を巻き込むようにした。スピード勝負のため議決を見越し、町議にも入ってもらった • 策定委員会の委員は夢を語り、都市計画協会や UR 職員が現実的な検討を実施 • 各種団体事務局から復興・再建の意向を調査。また個別の商店、農家、漁業者はコンサル担当が調査実施 • 発災約 3～4 か月後に中高生を含む被災者アンケート実施 • コンサルタントには復興計画の策定、津波シミュレーション、土地利用計画の策定の支援を受けた • 発災から素案作成まで約 6 か月 • 発災から復興計画決定まで約 10 ヶ月

名称	小千谷市復興計画	川口町震災復興計画	輪島市復興計画	東松島市震災復興基本方針 東松島市復興まちづくり計画	第一次新地町復興計画
復興計画策定体制					
復興計画策定手順					

名称	小千谷市復興計画	川口町震災復興計画	輪島市復興計画	東松島市震災復興基本方針 東松島市復興まちづくり計画	第一次新地町復興計画
復興計画策定委員会メンバー					
復興計画体系					

名称	小千谷市復興計画	川口町震災復興計画	輪島市復興計画	東松島市震災復興基本方針 東松島市復興まちづくり計画	第一次新地町復興計画
策定経過	（下記 小千谷市）	（下記 川口町）	（下記 輪島市）	（下記 東松島市）	（下記 新地町）

小千谷市復興計画 策定経過

月日	会議名等	会議内容等
H17.1.5	中越地震復興支援プロジェクト	講演会とパネルディスカッション 新潟大学教授 [illegible]
1.14	市民の意見募集（～1.31）	復興に向けたまちづくりについて
1.23	第1回市民ワークショップ	小千谷市の復興について（参加者[illegible]）
2.10	市民の意見募集（～2.20）	復興に向けたまちづくりについて
2.21	第1回市民ワークショップ	小千谷市の復興について（参加者[illegible]名）
2.23	地区別町内会長会議（～3.3）	復興計画についての説明ほか
3.2	第2回市民ワークショップ	復興課題と方針について
3.24	第3回市民ワークショップ	復興課題と方針について
4.10	第2回市民ワークショップ	復興目標、政策方針、施策の検討（参加者[illegible]名）
4.12	第1回幹事会	復興計画の骨子資料について
4.18	第1回復興計画策定委員会	委員・幹事の委嘱と復興計画の骨子資料について
4.21	庁内検討会議	復興計画骨子資料（復興目標、方針、施策）の検討ほか
4.27	市議会震災復興特別委員会	市議会議員・市議会委員へ計画についての説明
5.9	第2回幹事会	復興計画骨子案の検討
5.10	ワーキング全体会	作業内容確認と課題分担・会議日
5.16	第2回復興計画策定委員会	復興計画骨子の検討
5.17～25	第1分科会ワーキング（3回開催） 第2分科会ワーキング（2回開催） 第3分科会ワーキング（4回開催）	各施策事業の検討 ワーキングメンバー[illegible]名（市民31名、職員[illegible]名）
5.25	パブリックコメント（～6.7）	復興計画骨子についての意見募集
5.[illegible]	議員説明会	復興計画骨子の説明
5.[illegible]	幹事会第2分科会	各施策事業の分科会での検討
5.30	幹事会第3分科会	各施策事業の分科会での検討
5.31	幹事会第1分科会	各施策事業の分科会での検討
5.31	幹事会第2分科会	各施策事業の分科会での検討
6.3	第3回幹事会	復興計画案の検討
6.8	第4回幹事会	復興計画案の検討
6.[illegible]	第5回幹事会	復興計画案の検討
6.13	第3回復興計画策定委員会	復興計画素案の検討
6.21	市議会震災復興特別委員会からの提言	
6.24	第6回幹事会	復興計画案の検討
6.27	第7回幹事会	復興計画案の検討
7.3	第4回復興計画策定委員会	復興計画案の検討
7.4	議員協議会	復興計画素案の検討
7.12	第8回幹事会	復興計画案の検討
7.15	第5回復興計画策定委員会	復興計画案の最終確認と市長への答申
7.19	小千谷市復興計画決定	小千谷市復興計画決定

川口町震災復興計画 策定経過

平成17年		会議等	概要
1月	28日	大字総代会議	・震災復興対策本部について ・地区震災復興委員会の設置について
2月	1日	震災復興対策本部設置	
	4日	震災復興対策本部・本部会議	・組織体制について
	26日	川口町の復興に向けての講演会	
3月	4日	震災復興対策本部・本部会議	・震災復興計画策定プロセスについて
	12日	震災復興とまちづくり講演会	
	16日	第1回復興計画策定部会	・震災復興計画策定プロセスについて
	18日	大字総代会議	・震災復興計画策定プロセスについて
	23日	第1回地区震災復興委員会（東川口地区）	・各区の課題検討
4月	11日	東川口地区まちづくり懇談会	・東川口地区のまちづくりについて ・東川口駅前商店街振興会の取組について ・東川口地区震災復興委員会の取組について
	18日	第2回復興計画策定部会	・震災復興計画の位置づけ、概要等について
	19日～28日	第1回地区震災復興委員会 （西川口地区、田麦山地区、牛ヶ島地区、貝之沢地区、荒谷地区、武道窪地区、中山地区、和南津地区、相川地区、木沢地区）	・川口町復興計画の概要説明 ・地区震災復興委員会の役割、目的、進め方について ・各地区の現状や復興まちづくりについての意見交換
5月	6日	第2回地区震災復興委員会（東川口地区）	
	10日	第3回復興計画策定部会	・震災復興計画中間骨子案について
	13日	第4回復興計画策定部会	
	18日	第5回復興計画策定部会	
	19日	震災復興対策本部・本部会議	
6月	1日	中間骨子案（概要版）全戸配布	・復興計画中間骨子案の周知及び町民意見（パブリックコメント）収集
	3日	町議会全員協議会	・震災復興計画中間骨子案について
	10日	第3回地区震災復興委員会（東川口地区）	・地区の震災復興に向けての課題について ・震災復興まちづくりについて
	13日	第6回復興計画策定部会	・基本計画について
	15日～23日	第2回地区震災復興委員会 （和南津地区、木沢地区、牛ヶ島地区、貝之沢地区、西川口地区、武道窪地区、田麦山地区、中山地区、荒谷地区、相川地区）	・地区の震災復興に向けての課題について ・震災復興まちづくりについて
	26日	第4回地区震災復興委員会（東川口地区）	・震災復興まちづくりについて
7月	5日	第1回復興計画検討委員会	・震災復興計画の策定について ・震災復興計画骨子案について
8月	5日	第2回復興計画検討委員会	・震災復興計画骨子案について
	23日	第3回地区震災復興委員会（和南津地区）	・震災復興まちづくりについて
	30日	第3回復興計画検討委員会	・基本計画について
9月	21日	大字総代会議	・震災復興計画骨子案、地区別計画について
	22日	町議会全員協議会	
	30日	第5回地区震災復興委員会（東川口地区）	・震災復興まちづくりについて
10月	4日	第3回地区震災復興委員会（牛ヶ島・貝ノ沢地区）	・震災復興計画骨子案、地区別計画について
	7日	第4回復興計画検討委員会	・震災復興計画（案）について説明
		第3回地区震災復興委員会（西川口地区）	・震災復興計画骨子案、地区別計画について
	10日	第4回地区震災復興委員会（和南津地区）	
	13日	第3回地区震災復興委員会（木沢地区）	
	17日	震災復興対策本部・本部会議	・震災復興計画の策定について

輪島市復興計画 策定経過

年	月日	■輪島市の対応 □石川県の対応 ◇政府等の対応
平成19年	3月25日	地震発生【最大震度6強】 ■災害対策本部設置 □災害対策本部設置（奥能登総合事務所に現地災害対策本部設置） □災害救助法の適用（1市4町に適用） ◇災害救助法適用 ◇政府調査団輪島入り、政府現地連絡対策室設置 16:30 電気が復旧開始・救助活動ほぼ終了
	27日	◇平沢副大臣を現地に派遣 （県・1市町）災害復旧に関する緊急要望
	28日	□現地災害対策本部を輪島市役所に移設 ◇県現地本部と輪島の災対本部の合同会議開催開始
	29日	◇被災者生活再建支援法に係る技術指導
	30日	□応急危険度判定調査完了 （県・市）緊急要望
	31日	□住宅相談窓口、災害相談窓口の設置 ※この日より合同会議に穴水町参加
	4月2日	■被災災害対策広報発行（り災証明と支援策について）以後随時発行 ◇被災者生活再建支援法適用（適用日3月25日） □被災者生活再建支援法の公示、県の上乗せ、横出し措置の創設
	3日	□罹災証明に係る外観調査研修会を開催（奥能登総合事務所） □総理大臣への被害等の説明及び要望
	6日	□被災者生活再建支援制度に係る市町職員説明会を開催（奥能登総合事務所）
	7日	9:00 水道が復旧 （県・市）生活再建相談窓口の設置
	8日	□自衛隊災害派遣撤収要請
	9日	◇応急住宅説明（14:30～15:00）
	10日	（7市町）首長が官邸、各省庁へ訪問、緊急要望書の提出 □中小企業復興支援基金の創設を発表
	13日	■応急仮設住宅の正式受付（～19日） ◇総理大臣現地視察
	14日	※第17回 合同会議（応急対策はほぼ終了。以後、月・木・金に開催）
	17日	■災害復興支援室設置。支援窓口を設置し、門前総合支所より相談、受付を開始
	18日	□石川県能登半島地震復旧・復興本部の設置
	20日	◇復旧・復興対策に関する関係省庁局長会議（第1回） ◇激甚災害の指定（公布25日）
	24日	※合同会議 解散式 □現地災害対策本部を解散 ◇政府現地連絡対策室閉鎖
	27日	■第1回義援金配分委員会（受付は5月2日～）
	28日	■応急仮設住宅の入居説明（～5月3日）
	5月2日	■市議会に震災関係の緊急報告
	7日	■震災復興本部設置
	11日	■市議会に震災対策特別委員会設置
	19日	■震災復興委員会（第1回）
	22日	■第1回市議会震災対策特別委員会開催。同日、石川県知事への緊急要望活動
	27日	◇被災者生活再建支援制度に関する検討会が第1回開催
	6月5日	■市議会震災復興対策特別委員会・市震災復興委員会が新潟県震災地を視察研修（～7日）
	19日	◇復旧・復興対策に関する関係省庁局長会議（第2回）
	7月3日	□能登半島地震被災中小企業復興支援基金（300億円）を創設
	9日	■震災復興委員会（第2回）
	19日	■震災復興計画策定懇話会（第1回）
	24日	■震災復興計画策定懇話会（第2回）
	30日	■震災復興計画策定懇話会（第3回） →輪島市震災復興計画（素案）を市長に答申
	8月20日	□（財）能登半島地震復興基金を設立（8月31日「能登半島地震復興基金」500億円を創設）
	9月21日	■第2回義援金配分委員会
	10月3日	□能登半島地震復興プラン（第1次計画）策定
	11月16日	◇被災者生活再建支援法改正（12月14日施行、能登半島地震に遡及適用）
平成20年	3月25日	□能登半島地震復興シンポジウム開催
	6月5日	■輪島市災害対策本部解散（14:30）
	8月20日	■輪島市復興計画 策定
	9月19日	■市議会震災復興対策特別委員会の調査終了 ■輪島市災害対策基金の創設
	24日	■災害復興公営住宅の建設開始（門前町道下・河井町地内）

東松島市震災復興基本方針・東松島市復興まちづくり計画 策定経過

月	日	内容	計画策定プロセス
5月	8日	立沼地区集団移転促進委員会懇談会	
	11日	野蒜地区まちづくり協議会意見交換会	計画策定体制の準備
	11日	小野地域自主防災事業協議会意見交換会	
	15日	牛網地区住民意見交換会	
	26日	野蒜地区住民意見交換会	
6月	2日	新町地区住民意見交換会	
	4日	東名地区住民懇談会	
	4日	行政区長会議	
	8日	宮戸地区復興対策検討委員会意見交換会	計画策定体制等の確定
	13日	東松島市震災復興基本方針策定	計画策定スケジュールの確定
	13日	第1回ワーキング会議	
	16日	東名野蒜地区住民意見交換会	
	19日	東松島市震災復興本部を設置	
	28日	第1回有識者委員会	
7月	3日	大曲浜地区住民意見交換会	
	4日	第2回ワーキング会議	計画の枠組みの検討
	8日	野蒜地区住民意見交換会	
	16日	市民アンケート調査（7月25日まで）	
	22日	第3回ワーキング会議	
	26日	第1回まちづくり懇談会	
	29日	野蒜地区まちづくり協議会意見交換会	
	29日	矢本西地区まちづくり協議会意見交換会	
	31日	小野地区まちづくり協議会意見交換会	
8月	1日	第4回ワーキング会議	計画骨子案の作成作業
	1日	大曲地区まちづくり協議会意見交換会	
	1日	矢本東地区まちづくり協議会意見交換会	
	4日	大曲地区懇談会	
	4日	行政区長会議	
	5日	宮戸地区懇談会	
	8日	大曲地区まちづくり協議会意見交換会	
	10日	大曲地区懇談会	
	10日	小野地区懇談会	
	12日	大曲地区懇談会	
	19日	第5回ワーキング会議	計画骨子案の検討1
	24日	矢本東地区懇談会	
	25日	第2回有識者委員会	
	25日	第2回まちづくり懇談会	
	26日	大曲地区懇談会	
	29日	野蒜地区懇談会	

月	日	内容	計画策定プロセス
9月	5日	赤井地区懇談会	
	7日	第6回ワーキング会議	
	12日	矢本西地区懇談会	
	13日	第3回有識者委員会	計画骨子案の検討2
	19日	野蒜地区懇談会	
	20日	大曲浜地区懇談会	
	20日	中学生ワークショップ（鳴瀬二中、矢本二中）	
	22日	第7回ワーキング会議	計画案の作成作業
	22日	第3回まちづくり懇談会	
	25日	浜市地区集団移転意見交換会	
	26日	「東松島市復興まちづくり計画骨子」公表	
	29日	JR仙石線沿線住民の合同懇談会	
10月	14日	第8回ワーキング会議	
	14日	第4回まちづくり懇談会	
	18日	行政区長会議	
11月	7日 ～ 12日	集団移転等に関する説明会 （集団移転の対象となっていた各地区の行政区単位で開催）	
	15日	第9回ワーキング会議	
	22日	パブリック・コメント（12月5日まで）	
	27日	大曲浜地区懇談会	
	29日	第4回有識者委員会	計画案の検討1
	29日	第5回まちづくり懇談会	
12月	5日	第10回ワーキング会議	
	13日	第5回有識者委員会	計画案の検討2
	26日	東松島市復興まちづくり計画の策定	

第一次新地町復興計画 策定経過

第一次新地町復興計画策定経過

年	月日	内容等
平成23年	6月22日～23日	各種団体懇談会
	6月24日	第1回新地町復興計画策定本部会議
		・新地町復興計画策定委員会設置要綱について ほか
	6月28日～7月30日	被災者アンケート
		[illegible]
	7月5日	第2回新地町復興計画策定本部会議
		・新地町復興計画策定基本方針（案）について ほか
	7月13日	第1回新地町復興計画策定委員会
		・意見交換 ～命と暮らし最優先のまち～
	7月15日	第1回新地町復興計画策定部会
		・復興に向けての課題及び主な事業調べについて
	7月22日	第7回東日本大震災災害対策特別委員会（新地町議会）
		・新地町復興計画の取り組みについて
	8月1日	第3回新地町復興計画策定本部会議
		・新地町被災集落の再生と土地利用（案）について
	8月3日	第2回新地町復興計画策定部会
		・復興に向けての課題及び主な事業調べについて
		・新地町被災集落の再生と土地利用（案）について
	8月8日	復興講演会 テーマ「中越地震からの復興」
		・講師：上村先生（長岡技術科学大学）
		・対象：本部員
	8月8日	第2回新地町復興計画策定委員会
		・被災者アンケート調査結果について
		・意見交換 集落の再生と土地利用について
	8月12日	第8回東日本大震災災害対策特別委員会（新地町議会）
		・復興計画の取り組みについて
	8月22日	第4回新地町復興計画策定本部会議
		・防災集団移転促進事業について
	8月30日	第3回新地町復興計画策定部会
		・新地町復興構想（たたき台）について
	8月31日	第5回新地町復興計画策定本部会議
		・新地町復興構想（案）について

年	月日	内容等
	9月1日	第5回新地町復興計画策定本部会議
		・新地町復興構想（たたき台）について
	9月1日	第9回東日本大震災災害対策特別委員会（新地町議会）
		・新地町復興構想（たたき台）について
	9月6日	第3回新地町復興計画策定委員会
		・新地町復興構想（案）
		・災害危険区域の指定について
		・災害見舞制度事業について
	9月13日～15日	第1回地区別復興懇談会
		・被災者アンケート調査結果について
		・町復興構想について
		事業や制度の概略説明
		・住宅再建、地区再生に向けた概ねのスケジュール
	9月20日	議会全員協議会
		・第1回地区別復興懇談会について
	9月22日	職員説明会
		新地町復興構想（概要）について
	10月7日	第7回新地町復興計画策定本部会議
		・新地町復興構想について ほか
	10月12日	第4回新地町復興計画策定委員会 ・新地町復興構想について
	10月13日～21日	第2回地区別復興懇談会
		・第1回の懇談会意見の概略と対応のまとめ
		・事業、制度について
		・将来の生活設計イメージについて
	10月17日	第8回新地町復興計画策定本部会議
		・新地町復興計画 重点事業（防災緑地）について
	10月19日	第9回新地町復興計画策定本部会議
		・第2回地区別復興懇談会について
	10月27日	第4回新地町復興計画策定部会
		・復興に向けての主な事業調べ
	11月1日	第10回新地町復興計画策定本部会議
		・第5回新地町復興計画策定委員会について

名称	小千谷市復興計画	川口町震災復興計画	輪島市復興計画	東松島市震災復興基本方針 東松島市復興まちづくり計画	第一次新地町復興計画
					年 月 日 内 容 等 11月11日 第5回新地町復興計画策定委員会 ・新地町の復興について 12月1日 第11回新地町復興計画策定本部会議 ・市民アンケート調査について（市民・上の・高校生徒アンケート調査） ・新地町復興計画（基本計画）たたき台について 12月11日 第8回新地町復興計画策定部会 ・復興住宅交付金制度について　ほか 12月21日 第12回新地町復興計画策定本部会議 ・立地適正化計画について（公共施設整備事業）　ほか 12月21日 第1回新地町復興分館等調査委員会 ・（第一次）新地町復興計画（基本計画）（案）について 12月26日 第6回新地町復興計画策定委員会 ・（第一次）新地町復興計画（基本計画）（案）について 平成24年1月12日 第2回新地町復興分館等調査委員会 ・公共施設整備事業について ・駅地区整備の現状について ・上地区用途地域について 1月19日 議会全員協議会 ・被災地の農業復興について（農業集団移転促進事業） 1月23日 第7回新地町復興計画策定委員会 ・（第一次）新地町復興計画（基本計画）（案）について 1月26日 第13回新地町復興計画策定本部会議 ・（第一次）新地町復興計画（基本計画）の決定

「見積もり型業務計画」駆動状況一覧

10/23　　時点

★リエゾンと自治体の進捗管理担当者、実務担当者が一緒に埋めてください
★この表をもとに、市町村にとって必要な支援を検討します。
①おおかまな対象量・作業量・必要資源を見積もって計画を立て、
→②資源確保開始→③計画に沿って実施！

Red	おおまかな見積もりでの業務計画が未作成（ノウハウがわからない）
Yellow	見積もり型業務計画をもとに資源確保中（ヒト・モノが足りない）
Green	計画開始
Black	情報無し
Clear	必要無しor完全完了

※見積もり型計画無しで「実行」している場合はRedとする。

カテゴリ	災害ゴミ	生活環境					生活再建				
タスク	災害ゴミ	避難所物資	宅地の泥出し	消毒	要支援者ローラー作戦	ボラセン	被害認定調査	罹災証明	暮らしの支援制度整理	住まいの支援制度整理	総合窓口
ゴール	災害ゴミ仮置場の分別稼働開始	避難所の物資把握システムの立ち上げ	完了を見据えた宅地泥出しの開始	浸水家屋の消毒完了	在宅の要支援者把握のローラーを開始	ボランティアの派遣を開始	被災地域の被害認定調査の開始	罹災証明書業務の開始	被災者向けに暮らし支援制度がまとめられている	被災者向けに住まいの支援制度がまとめられている	被災者をたらい回しにしないよう、総合窓口を設置する
開始日											
○○市	R	G	R	Y	Y	B	R	R	R	R	Y
○○市											
○○市											
○○市											
○○市											
○○市											

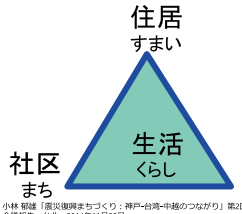
※自治体は適宜追加・変更してください
※更新ごとにシートを増やす

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
2019年11月

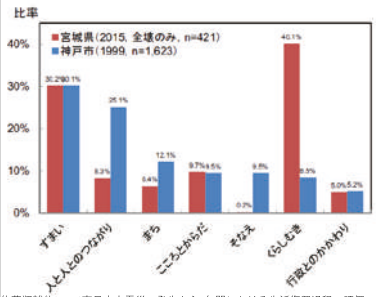
避難所閉鎖の難しさ

- 先の見通しが立たないので、**自己決定**できない

被災地の復興とは



小林 郁雄「震災復興まちづくり：神戸-台湾-中越のつながり」第2回国際都市防災会議報告、台北、2014年11月20日



佐藤翔輔他(2015)東日本大震災の発生から4年間における生活復興過程の評価－宮城県の被災者を対象にした東北大・河北新報合同継続調査から－地域安全学会梗概集 36, pp.45-46

現在被災者が抱えている様々な不安：
- もとの地域で生活できるようになるのか？
- 隣近所の人たちと離れてしまうのか？
- 自宅に帰りたいが片付けが追い付かない
- このまま行先がないまま追い出されるのでは？
- 子どもを預けられなくて仕事も片付けもできない！
- 子どもや仕事のことを考えると引っ越したほうが･･･

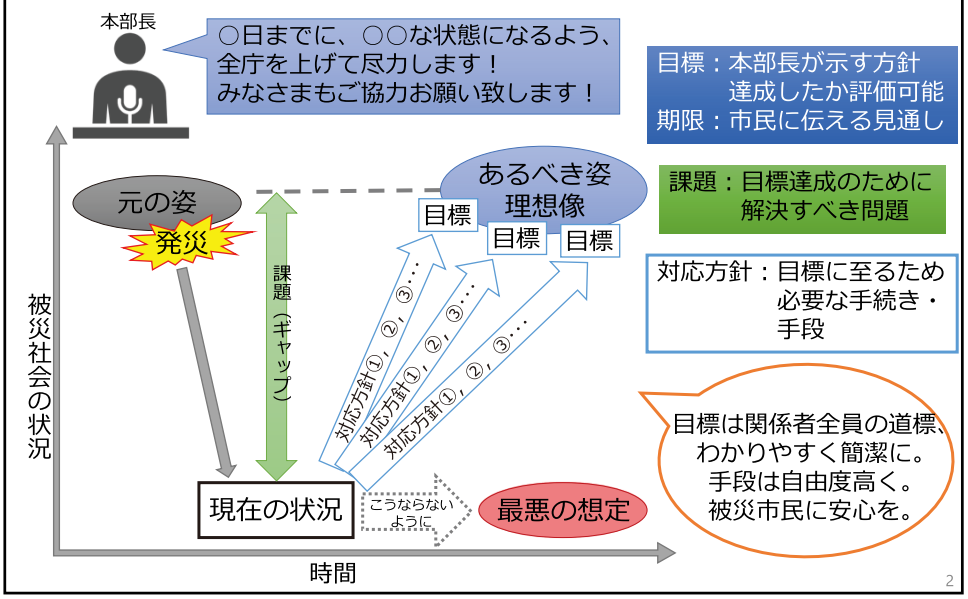
同じ不安は仮設解消でも発生

キーワードは
「復興に向けたより良いステップ」
- 閉鎖ではなく、より良い環境への移動
- 移動先での支援継続
- 役所としての誠意ある対応を見せる

今、長野市に必要な機能
「統合的に意思決定できる機能」

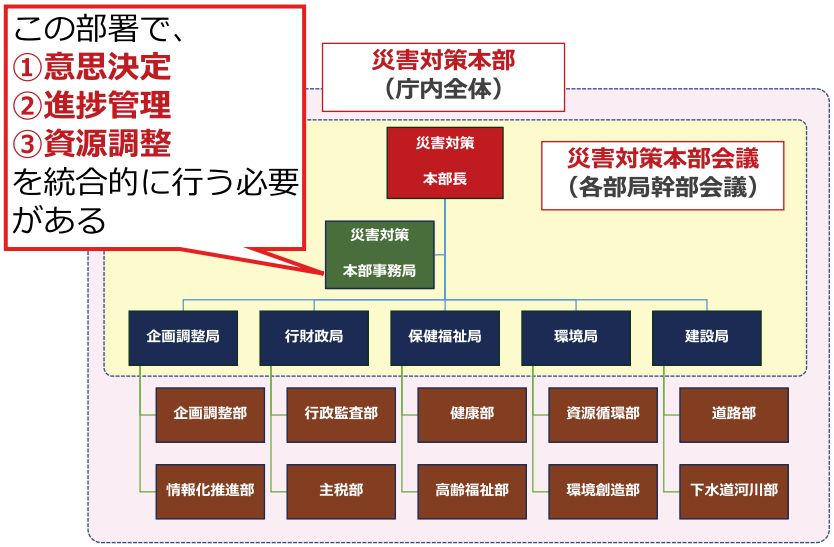
1

目標管理型災害対応



2

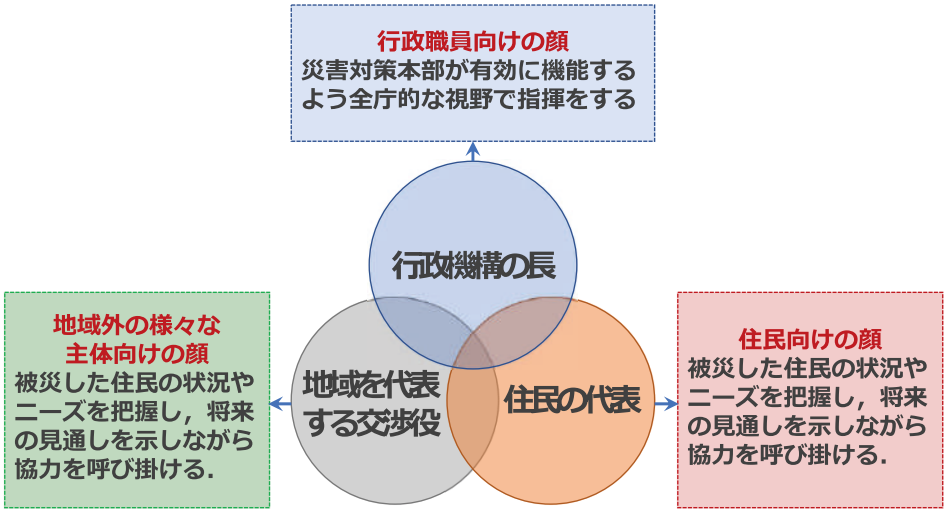
災害対策本部の構成



3

3

首長が果たすべき3つの役割



4

4

付録2

2-1 マネジメント調査票集約

2-2 現地調査用紙

令和元年台風第１９号　災害マネジメント状況調査票
～調査目的：中長期支援の必要性がある自治体の抽出～

調査日時　　：
調査対象自治体　：　　県　　市・町・村
調査者　　：

１　状況認識の統一（将来予測の入った COP）

	1 推計の有無	2 共有されている数		3 内部での共有状況（推計数）	4 外部との共有状況（推計数）
		推計数	公表数		
被害棟数	○　・　×			全体・本部員・セクション	○　・　×
要配慮者	○　・　×			全体・本部員・セクション	○　・　×
在宅避難者	○　・　×			全体・本部員・セクション	○　・　×
災害ゴミ	○　・　×			全体・本部員・セクション	○　・　×

※１推計の有無・・・通報、調査結果の積み上げの場合は「×」を選択

２　災害対応計画の作成状況（IAP）

下記の要素から、対応が終わっている要素にチェックを入れてください。

１）災害ゴミ

□ 情報収集（外部環境：被害状況、通報、苦情）
□ 情報収集（内部環境：体制・資源・スペース）
□ 推計、推測
□ 情報収集（ノウハウ）
□ 災害対応計画作成
□ 内部調整
□ 情報発信
□ 資源確保
□ 対策実行

評価ポイント
収集体制が推計量と合致しているか
集積所のキャパと推計結果が合致しているか
災害ゴミ集積所の運営体制が確立されているか

特記事項

令和元年台風第１９号　災害マネジメント状況調査票
～調査目的：中長期支援の必要性がある自治体の抽出～

２）要配慮者対策

□ 対策実行
□ 資源確保
□ 情報発信
□ 内部調整
□ 災害対応計画作成
□ 情報収集（ノウハウ）
□ 推計、推測情報収集（内部環境：体制・資源・スペース）
□ 情報収集（外部環境：被害状況、通報、苦情）

評価ポイント
在宅避難者の対策が含まれているか
要配慮者名簿の突合が含まれているか
サービス、医療を継続して受けられているか

特記事項

３）被害認定調査

□ 対策実行
□ 資源確保
□ 情報発信
□ 内部調整
□ 災害対応計画作成
□ 情報収集（ノウハウ）
□ 推計、推測
□ 情報収集（内部環境：体制・資源・スペース）
□ 情報収集（外部環境：被害状況、通報、苦情）

評価ポイント
対象数の過少評価
写真判定の採用検討

特記事項

令和元年台風第１９号　災害マネジメント状況調査票
～調査目的：中長期支援の必要性がある自治体の抽出～

4）罹災証明書

□ 対策実行
□ 資源確保
□ 情報発信
□ 内部調整
□ 災害対応計画作成
□ 情報収集（ノウハウ）
□ 推計、推測
□ 情報収集（内部環境：体制・資源・スペース）
□ 情報収集（外部環境：被害状況、通報、苦情）

評価ポイント
発行業務を想定した被災者台帳
支援制度のお知らせ方法

特記事項

5）災害ボランティアセンター

□ 対策実行
□ 資源確保
□ 情報発信
□ 内部調整
□ 災害対応計画作成
□ 情報収集（ノウハウ）
□ 推計、推測
□ 情報収集（内部環境：体制・資源・スペース）
□ 情報収集（外部環境：被害状況、通報、苦情）

評価ポイント
社会福祉協議会、NPO 等との連携
コーディネイト体制の確立
情報交換会議の検討

特記事項

2-3 台風第19号情報収集シート（サンプル）

台風第19号情報収集シート（サンプル）

記入事項：
・県、市の災害対策本部資料を中心に記入（黒）
・不足は内閣府資料に補充（オレンジ）
・毎日PM6時まで後方支援総括に送付

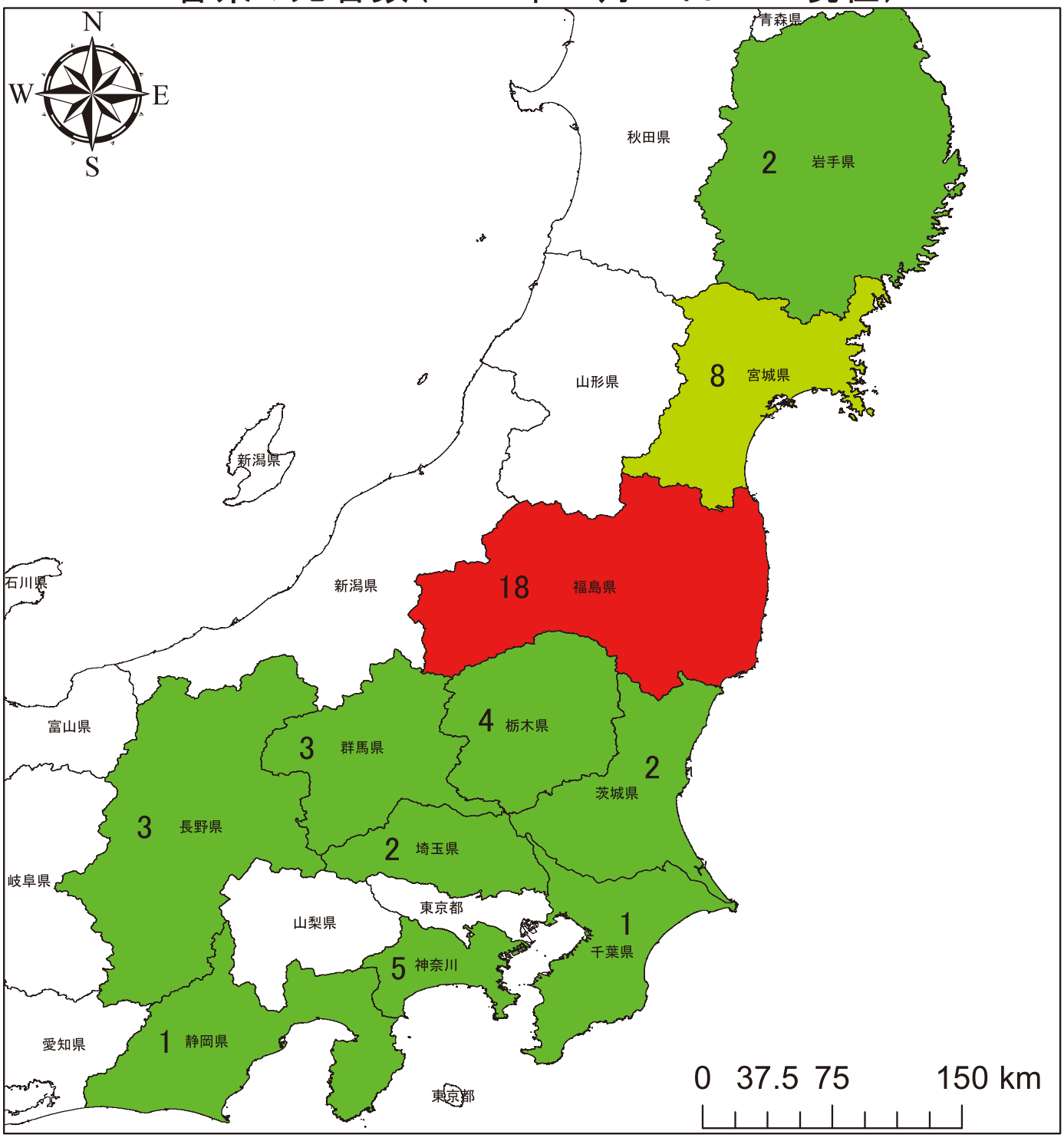
	被害状況																	災害対策本部運営		応援										
	死者	行方不明	重症	軽症不明	全壊	半壊	一部破損	床上	床下	避難者数	避難所数	インフラ	水道	電気	災害救助法適応市区町村数	再建支援法	災害特例、減免	災害対策本部設置数	災害警戒本部設置数	国機関	自衛隊要請	消防	警察	海保	自治体応援	関西広域連合	DMAT本部設置	研究機構	人防関係	JVOADやNPO関係
県																														
○○市																														

	被災者支援													要配慮関係				教育	資料の出典	書かなくてもいい項目（前バージョンから）												
	ボラセン設置	給水	入浴	消毒・泥清掃	廃棄物	物資	相談窓口	住宅支援	罹災証明書	被害認定調査	金銭支援	農業	産業	在宅	福祉、障害者等の施設支援	保育	外国人	学校再開	号字で出典を記入	大雨特別警報	河川氾濫	ダム放流	被害特性※ニュース等より	本部廃止	本部会議	事務局	ISUT	他自治体	総括支援員	応援職員	関西広域連合	中国知事会
県																																
○○市																																

付録3

3-1 死亡者数

各県の死者数（2019年10月16日6:00現在）



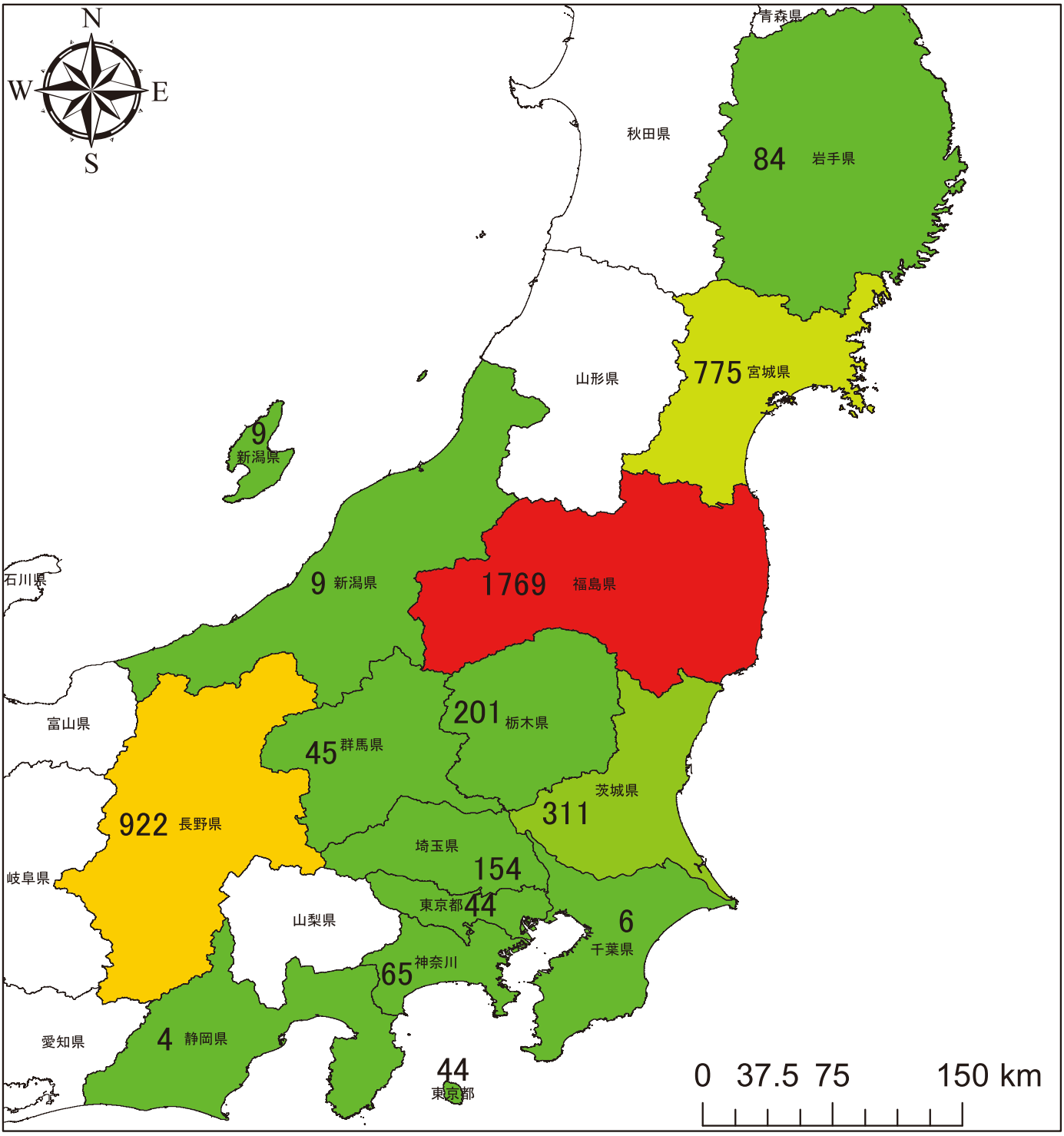
凡例

令和元年台風第19号死者・避難者数・避難所数分布__20191016

死者数

- 0 – 5
- 6 – 10
- 11 – 15
- 16 – 20

各県の避難者数（2019年10月16日6:00現在）

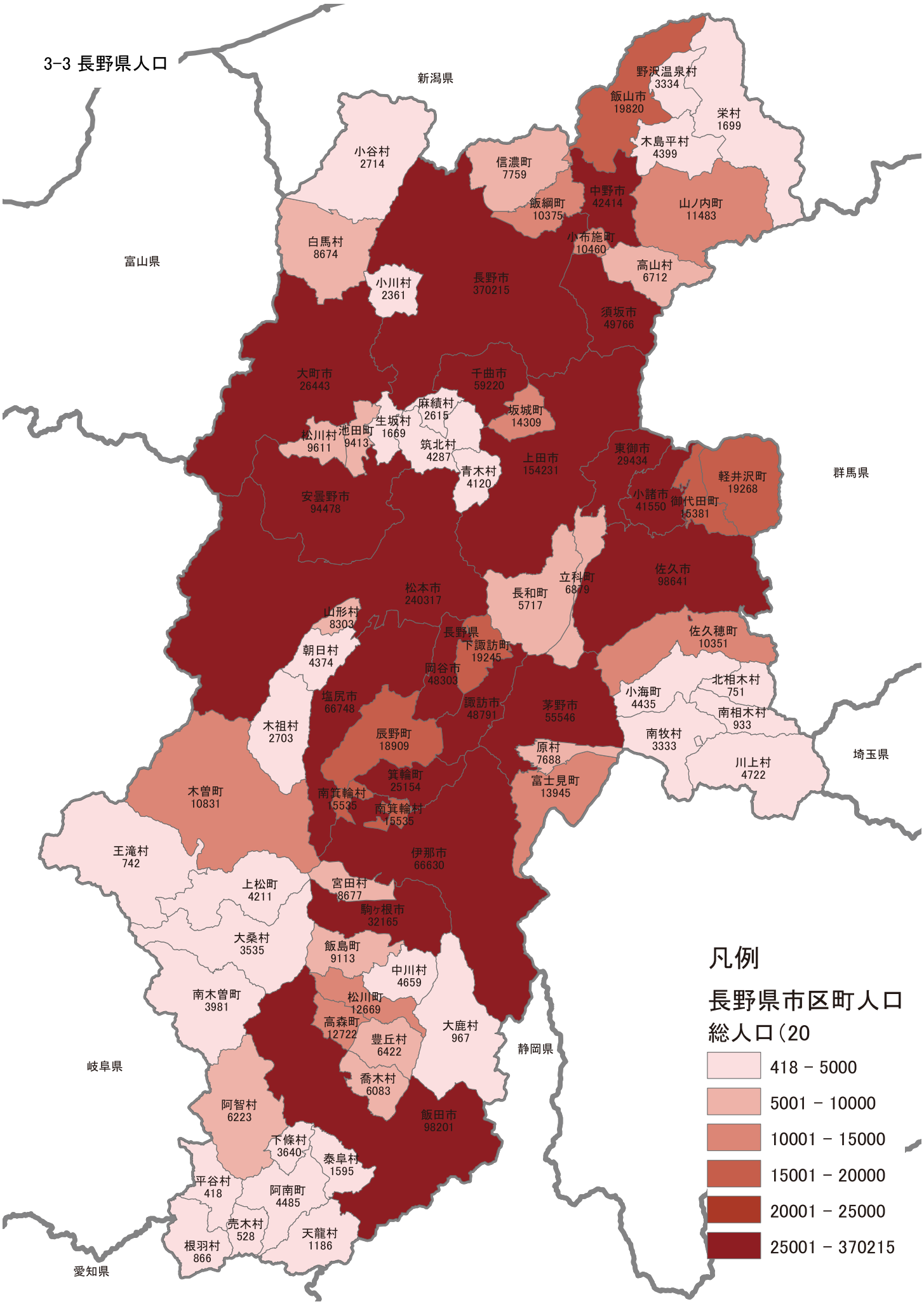


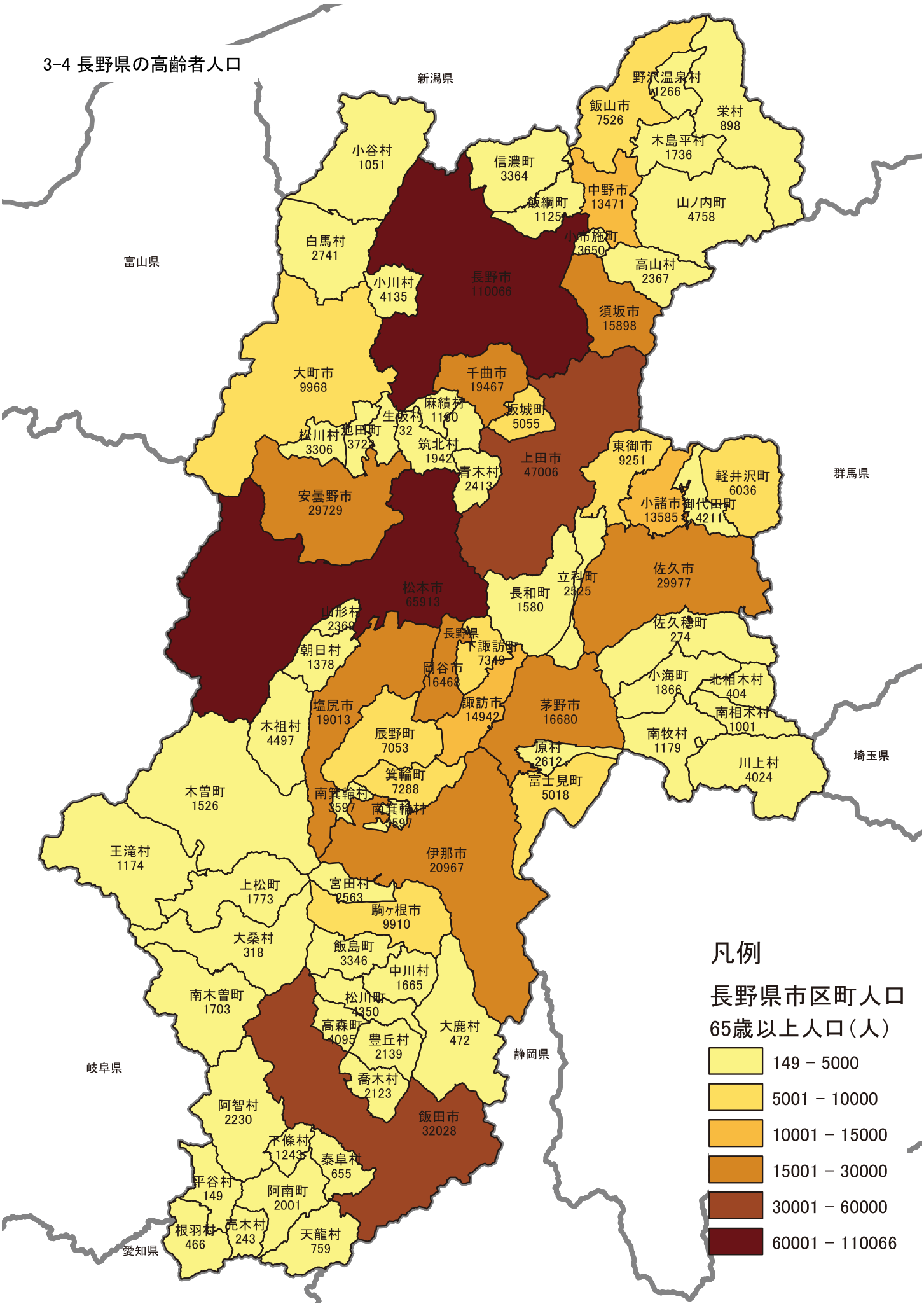
凡例

令和元年台風第19号死者・避難者数・避難所数分布__20191016

避難者

- 4 – 300
- 301 – 600
- 601 – 900
- 901 – 1200
- 1201 – 1500
- 1501 – 1800


3-3 長野県人口
新潟県
富山県
群馬県
埼玉県
静岡県
岐阜県
愛知県
野沢温泉村 3334
飯山市 19820
栄村 1699
木島平村 4399
小谷村 2714
信濃町 7759
中野市 42414
山ノ内町 11483
飯綱町 10375
小布施町 10460
白馬村 8674
高山村 6712
小川村 2361
長野市 370215
須坂市 49766
大町市 26443
千曲市 59220
麻績村 2615
坂城町 14309
生坂村 1669
松川村 9611
池田町 9413
筑北村 4287
東御市 29434
上田市 154231
軽井沢町 19268
青木村 4120
小諸市 41550
御代田町 15381
安曇野市 94478
佐久市 98641
立科町 6879
長和町 5717
松本市 240317
山形村 8303
長野県 下諏訪町 19245
佐久穂町 10351
朝日村 4374
岡谷市 48303
北相木村 751
小海町 4435
塩尻市 66748
諏訪市 48791
茅野市 55546
南相木村 933
木祖村 2703
辰野町 18909
南牧村 3333
原村 7688
川上村 4722
箕輪町 25154
木曽町 10831
南箕輪村 15535
富士見町 13945
南箕輪村 15535
王滝村 742
伊那市 66630
上松町 4211
宮田村 8677
駒ヶ根市 32165
大桑村 3535
飯島町 9113
中川村 4659
南木曽町 3981
松川町 12669
高森町 12722
大鹿村 967
豊丘村 6422
喬木村 6083
阿智村 6223
飯田市 98201
下條村 3640
泰阜村 1595
平谷村 418
阿南町 4485
売木村 528
天龍村 1186
根羽村 866
凡例
長野県市区町人口
総人口(20
418 - 5000
5001 - 10000
10001 - 15000
15001 - 20000
20001 - 25000
25001 - 370215


3-4 長野県の高齢者人口
新潟県
富山県
群馬県
埼玉県
静岡県
岐阜県
愛知県
野沢温泉村 1266
飯山市 7526
栄村 898
木島平村 1736
小谷村 1051
信濃町 3364
中野市 13471
山ノ内町 4758
飯綱町 1125
小布施町 3650
白馬村 2741
高山村 2367
長野市 110066
小川村 4135
須坂市 15898
大町市 9968
千曲市 19467
麻績村 1180
坂城町 5055
生坂村 732
池田町 3725
松川村 3306
筑北村 1942
東御市 9251
上田市 47006
青木村 2413
軽井沢町 6036
安曇野市 29729
小諸市 13585
御代田町 4211
佐久市 29977
立科町 2525
松本市 65913
長和町 1580
山形村 2369
長野県 1
朝日村 1378
下諏訪町 7349
岡谷市 16468
佐久穂町 274
小海町 1866
北相木村 404
塩尻市 19013
諏訪市 14942
茅野市 16680
南相木村 1001
木祖村 4497
辰野町 7053
南牧村 1179
原村 2612
川上村 4024
箕輪町 7288
富士見町 5018
木曽町 1526
南箕輪村 3597
南箕輪村 3597
王滝村 1174
伊那市 20967
上松町 1773
宮田村 2563
駒ヶ根市 9910
大桑村 318
飯島町 3346
中川村 1665
南木曽町 1703
松川町 4350
高森町 4095
豊丘村 2139
大鹿村 472
喬木村 2123
阿智村 2230
飯田市 32028
下條村 1243
泰阜村 655
平谷村 149
阿南町 2001
根羽村 466
売木村 243
天龍村 759
凡例
長野県市区町人口
65歳以上人口（人）
149 - 5000
5001 - 10000
10001 - 15000
15001 - 30000
30001 - 60000
60001 - 110066

DRI調査研究レポート　2019―02
DRI Technical Report Series【vol.43】

令和元年台風第19号（東日本台風）における
災害対応の現地支援に関する報告書

発　行

2020年03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

株式会社 旭成社
〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町1丁目5-9
tel（078）222-5800　fax（078）222-8559

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター

http://www.dri.ne.jp

ホームページ

調査研究レポート