# 平成27年9月関東·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

Report on the Headquarters Assistance in Disaster Response on the 2015 Joso City Flood.

阪神·淡路大震災記念 人と防災未来センター

# はじめに

災害は自然現象である、と誤解している人は多い。それは間違いである。災害は社会現象である。本報告書でも、なぜ集中豪雨になったのかとか、なぜ河川堤防が決壊したのかについて詳述しているが、その理由が解明されても被害は減らないだろう。たとえば、今回の集中豪雨の原因となった"線状降水帯"の形成メカニズムがわかっても、被害が少なくなるわけではない。それは必要条件であっても十分条件ではないのである。災害とは、私たち人間社会と異常な自然力との闘いの末、被害が発生する場合である。

そのように考えると、鬼怒川の氾濫災害の場合、明らかに茨城県と常総市の危機管理は未熟であった。21年前の阪神・淡路大震災や5年前の東日本大震災の経験や教訓が十分に生かされていなかったと言わざるを得ない。なぜそうなるのか。それは災害が起こるかもしれないと思わなければいけないのに、他人事になっていたからである。常総市には安全安心課があり、洪水ハザードマップも作成されていたが、鬼怒川が氾濫することを、我が事としてはとらえていなかったのではないか。

なぜ、このように厳しく指摘するかといえば、災害では下手をすると、かけがえのない 大切ないのちをなくすからである。それは悲しいことである。今回、この水害でこれほど 人的被害が少なかったのは、たまたま幸運だったからである。そのことを忘れてはいけな い。幸運だったのは、①昼間に氾濫し、しかも雨が小降り、もしくは止み、風も強く吹い てなかったので、ヘリコプターが救助活動できた、②鬼怒川は暴れ川で、歴史的に何度も 洪水氾濫を経験してきたために、自然堤防を利用して河川堤防が作られたので、川幅も広 く、堤防天端高が低く、たとえ氾濫しても流速が遅かった、③流失家屋が少なく、浸水家 屋に取り残された人は逆に身動きできなかった、からである。

残念なことに、災害後被災地に入った専門家でこのような包括的な見解を述べることができる人は皆無であった。異常な雨の降り方、河川堤防の安全性や住民避難など、自分の専門分野のことしかわからなければ、災害を包括的に論ずることは不可能である。2014年に発生した広島の土砂災害や御嶽山の噴火災害でもそうであった。

人と防災未来センターでは、この災害後、研究員が常総市に一定期間常駐して、災害対応を支援させていただいた。その経緯を記したものが本報告書である。私たちも現場で多くのことを学んだし、それをこれから生かしたいと考えている。私たちの災害検証の一部と受け止め、経験と教訓を将来生かしていただくために読んでいただければ幸いである。

2016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

# 目次

1.	本報	B告書の概要	. 1
(	1)	平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害	. 1
(	2)	人と防災未来センターが行った現地調査、現地支援の概要	. 6
2.	現地	1調査	8
(	1)	第1次現地調査(栃木県、茨城県、常総市)	8
(	2)	現場からの声	11
()	3)	第 2 次現地調査 (茨城県常総市)	11
3.	現地	1支援の実施決定	17
(	1)	災害対応において散見された課題	17
(	2)	解決方針の検討	18
()	3)	支援決定	18
4.	現地	1支援体制の構築とその後の推移	19
5.	常総	市常駐体制での現地支援活動	21
(	1)	災害対応の枠組みに関する設定の支援	21
(	2)	統括班の再構築	23
()	3)	避難所対策プロジェクトへの支援	25
(4	4)	NPO 連絡会議との連携	27
(	5)	リサーチフェローとの連携	29
6.	常駐	E体制の解除とその後の支援活動	31
(	1)	茨城県との面談	31
(	2)	復興支援への転換	32
7.	現地	1支援活動を支えたセンターの仕組み	33
(	1)	情報共有の仕組みの構築	33
(	2)	後方支援	33
8.	総括	と今後の課題	35
(	1)	常総市における災害対応の問題点	35
(	2)	センターの支援	36
()	3)	現地支援における今後の課題	36
参考	<b>垮資料</b>	・: 災害対応の現地支援事業とは	37

付録1:支援のために作成した参考資料

付録2:記録写真 付録3:作成地図 付録4:関連新聞記事

# 1. 本報告書の概要

#### (1) 平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害

#### (a) 気象状況

平成27年9月9日から11日にかけて、日本列島は、台風第18号から変わった日本海上の温帯低気圧と、太平洋上を北上する台風第17号に挟まれていた。そして、温帯低気圧からの暖かく湿った空気と、台風第17号からの暖かく湿った空気が連続して日本列島に流入することとなった結果、関東地方や東北地方を中心に記録的な大雨となった。

関東地方では当時、東経 140 度付近において南北  $100\sim200$ km の帯状の降雨域が形成されていた。これは、台風第 18 号がまだ温帯低気圧に変わる前に、台風の東側に存在していたアウターバンドにともなう降雨域であった。そこに暖湿流が連続して流入したため、帯状の降雨域の南部で幅  $20\sim30$ km、長さ  $50\sim100$ km の線状降水帯が多数発生し(9 日 15時から 10 日 4 時の間に 13 個が確認されている)、それが発達しながら北に移動することで、関東北部で記録的な大雨となったとみられている<sup>1</sup>。

栃木県では、県内の8箇所の観測点で24時間雨量が観測史上1位を更新した。特に日光市では、10日6時30分までの24時間雨量が551mmとなるなど、総雨量は9月の月平均雨量の2倍以上である600mmを超える大雨となった。また、茨城県古河市でも10日5時までの24時間雨量が観測史上1位となる247mmを観測したほか、埼玉県越谷市での24時間雨量も観測史上1位を観測した<sup>2</sup>。

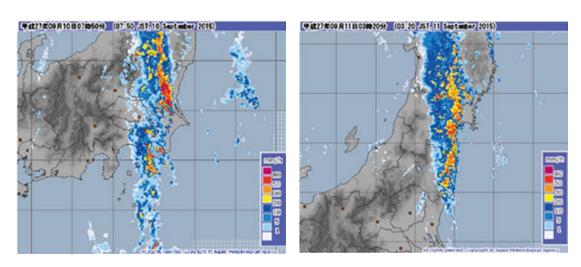


図 1 気象レーダーによる降水強度分布の移動状況(左側 2015 年 9 月 10 日 07:50、右側 2015 年 9 月 11 日 03:20)気象庁 HP(http://www.jma.go.jp/jp/radnowc/)から

1 気象庁気象研究所 2015 平成27年9月関東・東北豪雨の発生要因 ~2つの台風からの継続的な暖湿流の流入と多数の線状降水帯の発生~

 $<sup>^2</sup>$  気象庁 2015 災害時気象報告 平成 27 年 9 月関東・東北豪雨及び平成 27 年台風第 18 号による大雨 等 災害時自然現象報告書 2015 年第 1 号

その後、太平洋上を北上する台風第 17 号からの暖かく湿った空気は 11 日にかけて東北地方にも流れ込み、宮城県を中心に 7 日からの総雨量が 500mm を超える大雨となった。仙台市での 11 日 5 時 10 分までの 24 時間雨量 293mm をはじめとする宮城県内の 4 箇所、福島県内の 2 箇所の観測点でそれぞれ観測史上 1 位を観測した。この時の東北地方も線状降水帯が発生しやすい大気状態になっており、関東地方と同様複数の線状降水帯が大雨をもたらしたとみられている 1。

気象庁は9日から11日にかけての一連の豪雨を9月18日付で「平成27年9月関東・東北豪雨」と命名した。

### (b) 被害の概要

台風第 18 号が日本列島に近づく前から秋雨前線を刺激したことにより 9 月 7 日から降り出した雨は、北日本から西日本にかけての広い範囲に被害をもたらし、住宅に土砂が流入したり乗っていた車ごと流されたりするなど死者 8 名、重傷者 8 名の人的被害があった。特に、関東地方の国直轄管理河川としては 29 年ぶりとなる鬼怒川の決壊に代表されるように河川氾濫による被害が大きく、東北地方から東海地方の 19 河川で堤防が決壊、67 河川で氾濫するなど、内水氾濫による被害を含めた建物被害棟数はあわせて 1 万 8 千棟を超える規模となった。また土砂災害も 1 都 16 県で確認されている3。

最初に被害が現れたのは、9日から10日末明にかけ強い雨雲がかかり続けた栃木県であった。10日0時20分には関東地方で初めて、また全国で6件目となる特別警報となる大雨特別警報が栃木県に発表され、避難指示が11日までに県内7市町の最大17,287世帯に発令された。しかし、鹿沼市で土砂崩れに巻き込まれた1名が死亡するなど、死者3名の人的被害が生じた。また、大規模な内水氾濫により床下浸水以上の家屋被害が約5千棟に及んだ。

10日7時45分には茨城県にも大雨特別警報が発表され、県内9市町の最大31,302世帯に避難指示が発令された。一級河川鬼怒川の上流である栃木県に記録的大雨が降ったことで、鬼怒川の流域平均雨量は、国土交通省が100年に1回程度しか降らないと想定する流域平均雨量362mmを超える410mmにまでも達したと考えられており(8日9時から11日9時)4、結果的に、10日6時過ぎからの常総市若宮戸地区で越水5し、10日12時50分には常総市三坂町地先で決壊6するに至った。

鬼怒川の水流は堤防付近の住家を地面もろとも押し流し、かろうじて残った家屋では自衛隊等のヘリコプターにより取り残された住民の救助活動が行われた。濁流は高低差の少ない常総市内の東側をゆるやかに南下し、10日夕方には鬼怒川左岸側の常総市の北半分まで浸水していたのが、市中心部を流れる八軒堀川の越水・決壊もあって翌朝までには市南

<sup>3</sup> 消防庁災害対策本部 平成27年台風第18号による大雨等に係る被害状況等について(第36報)

<sup>4</sup> ウェザーニュース 2015 台風 18 号に伴う関東・東北地方の大雨と河川氾濫について WxFiles Vol33

<sup>5</sup> 関東地方整備局河川部下館河川事務所 鬼怒川で越水等が発生しました。(第1報) 報道発表資料

<sup>6</sup> 関東地方整備局河川部下館河川事務所 鬼怒川左岸 21k 付近の堤防が決壊 報道発表資料

部まで浸水範囲が広がり、市災害対策本部が設置された市役所が孤立するという事態に陥った。常総市内の最大浸水面積は市域の約3分の1、約4 千 ha に及んだと想定されている。 茨城県では3名の死亡が確認されたほか、9 千棟を超える住家に床下浸水以上の被害があったが、住家被害のほとんどは常総市内のものであった。

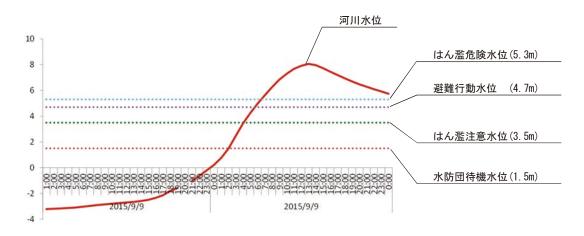


図 2 河川水位変化(9月9日~10日)(茨城県常総市本町·鬼怒川水海道観測所 DATA)

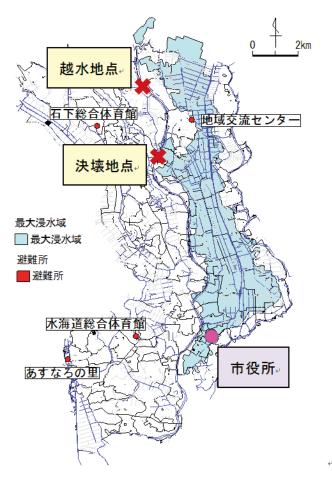
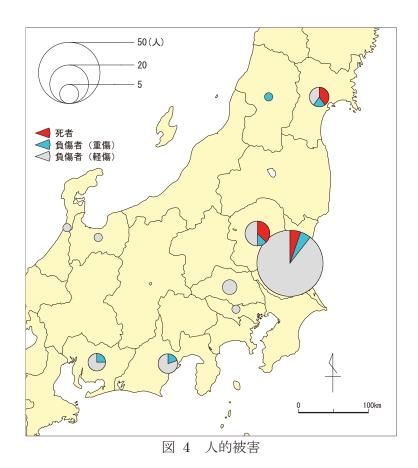


図 3 常総市浸水範囲

台風第 17 号の北上に伴い降雨域も移動したため、11 日 11 時 25 分には宮城県にも大雨特別警報が発表され、13 日までに県内 6 市町の最大 3,080 世帯に避難指示が発令された。 県北部に位置する大崎市でも渋井川の堤防が決壊するなど、県内全域で約 1,500 棟が床下浸水以上の被害を受けた。

表 1 平成 27 年 9 月関東・東北豪雨による被害状況(11 月 30 日現在) 3

		人的	被害					非住家被害					
都道府県	死者	行 方	負傷	著	△榼	业体	如地提	床上浸水	床下浸水	/\ ++ z=+/m	<b>この</b> (出		
印但的乐	火 伯	不明者	重傷	軽傷	全壊     半壊     一部破損       軽傷		一部恢復		床下浸小	公共建物	その他		
	人	人	人	人	棟	棟	棟	棟	棟	棟	棟		
岩手県									2				
宮城県	2		1	2	1	480	365	179	637		2		
秋田県							3		1				
山形県			1					13	17				
福島県					2		6	43	163				
茨城県	3		3	51	52	5,401		137	3,685				
栃木県	3		1	4	24	133	29	2,054	3,812		112		
群馬県									9				
埼玉県				3			2	374	1,482				
千葉県							1	33	109				
東京都				1									
神奈川県							1	2	1				
富山県				1									
石川県				1									
長野県											1		
岐阜県							2						
静岡県			1	4			1	20	76				
愛知県			1	3					5		2		
三重県								15	59				
鳥取県				1									
香川県									1				
合 計	8		8	71	79	6,014	410	2,870	10,059		117		



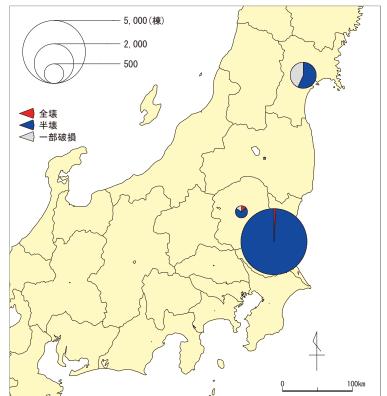


図 5 住家被害

### (2) 人と防災未来センターが行った現地調査、現地支援の概要

この災害に対して、人と防災未来センター(以下「センター」という)は、発災の翌日の9月10日から研究員を各被災地に派遣し、被災状況の把握と自治体の対応状況について調査を行った。調査結果は災害調査レポート『平成27年台風第18号による大雨等に係る洪水災害の現地調査報告(速報)』にまとめたが、その後被災地からの支援要請等も無く、センターとしての活動は特に行っていなかった。

その後、現地の NPO やセンターOB の研究者などから、常総市の被災者対応がまだ十分ではないという声が寄せられたことから、9月28日に第2次現地調査を行った。その結果、常総市の災害対応業務は全体の統制がなされておらず、部局横断的な対応が少なかったこと、災害経験が乏しく過去の災害対応事例等の蓄積が無いことなどから、避難所の生活環境の改善や被災者の生活再建に対する支援などについて、外部の専門家による助言・支援が必要であると判断した。そこで常総市役所と協議した結果、10月5日、市役所からの要請を受ける形でセンターが市の災害対応業務の支援を行うこととなった。センターは、平日は研究員を交代で常総市に常駐させる体制を構築して支援にあたった。

まず、目標管理型の災害対応の枠組みを提示するとともに、避難所の環境改善や在宅避難者の生活支援などの現時点における災害対応の課題を明確にした。そして、今後の状況予測を踏まえた災害対応の目標と対応方針の枠組みを提案し、その目標を達成するための新たな組織編成案についても協議した。具体的には、災害対策本部会議事務局機能の強化を図るため統括班の設置を提案し、その活動要領の策定などに際して助言を行った。また、被災者の生活再建と住宅再建に向けた「避難所対策プロジェクト」の立ち上げやその方向性、作業内容について助言すると共に、過去の他自治体の事例紹介などを積極的に行った。その他、災害救助法の運用などの個別の案件に対しても、リサーチフェローと協力しながら情報提供や助言などを行った。過去の災害や他自治体の事例の調査などについてはセンターで待機している研究員もサポートし、研究部全体として支援活動をバックアップした。また、現地で支援していた NPO とは積極的に情報共有し、行政と NPO とのパイプ役を務めるなど、連携して市の支援を行った。

支援活動が1ヶ月経過した時点で支援体制を見直し、11月6日には、常駐体制から必要に応じて情報提供等の支援を行う体制へ移行した。同時に常総市では、復興のための新たな組織を設置するなど復興に向けた活動が動きだし、センターに対しても引き続き復興支援の要請があった。そのため、復興について協議する会議のメンバーとして研究員を派遣するなどの支援を行うこととした。

本報告書はセンターが実施した常総市に対する現地支援について、9月10日の第1次現地調査から12月末までの活動をまとめたものである。なお平成28年1月現在、引き続き常総市の復興に向けて支援を行っているところである。

表 1 常総市とセンターの動き一覧表 (12月末まで。主なもの)

	表 1 常総市とセンターの動き一覧	
日にち	常総市の動き	センターの動き
9/28		第2次現地調査で市役所訪問。弁当による食
		料提供などを提案。
10/5	市役所の訪問と	現地支援の決定
10/8		災害対策本部下に統括班設置を提案
		当面の目標を提示
10/9		優先順位と業務推進体制について協議
		目標と対応方針に基づいた対応業務フロー案
		を提示
		総合窓口に関する他自治体事例などを紹介
10/15	水害復興チームとして災害対策本部に統括班	「統括班の活動要綱」について助言
	を組織	
10/16	「統括班の活動要綱」を本部会議にて承認	
	避難所での弁当支給開始	
10/21		被災者のアンケート調査の提案と、実施にあ
$(\sim 22)$		たっての被災者への配慮等の助言、調査案の
\/		作成
10/27	   避難者の生活環境の実態アンケート調査	11725
10/28	統括班が庁内各課の災害対応業務についてヒ	-   各部署の被災者支援業務について一覧表を作
$(\sim 30)$	アリング	成し、庁内外への情報発信を提案
10/29	グラマラ     関係課代表者による協議	市内のホテル等を活用した2次避難所の早期
10/20	NAME OF STANK	開設について助言
10/30	長野県での 2 次避難所開設プロセスについて	古越リサーチフェロー(長野県)が訪問
10/00	情報交換	
	復旧支援に関して庁内各部署が行う業務をま	
	とめた「被災者支援業務一覧」作成	
11/2	今年度末を目標に水害復興計画を策定するこ	
11/2	とを決定	
11/5	「避難所対策プロジェクト」メンバーに辞令	プロジェクトチームの方向性や作業内容につ
	交付	いて助言
11/6	避難所対策プロジェクトチームが発足し、避	2 次避難所や公営住宅等への誘導について助
	難所の今後のあり方の検討と解消に向けての	言
	運営スケジュール・運営方針等を明確化	- 「   常駐体制を終了すると同時に復興ビジョン懇
	ZI V V ZI W ZI W ZI W ZI W ZI W ZI W ZI	話会アドバイザーとしての協力を内諾
11/9	被災者支援総合窓口の設置	
11/15	公的住宅等の二次募集実施(半壊以上世帯を	
$(\sim 19)$	対象に県営・国家公務員・UR住宅などを市	
10/	内及び近隣町村で448戸確保、うち12件申込)	
11/20	復興ビジョン懇話会の開催通知	
11/22	第1回復興ビジョン懇話会	   宇田川研究主幹(代理)参加
12/1	"災害関連死"と"孤独死"の阻止のために	1 次避難所の閉鎖と寒さ等の環境面の悪化を
14/1	被災者の見守り体制を検討	踏まえ、被災者の生活弱者を対象に見守り・
	10人 0 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 1	訪問活動を通して健康面の支援を行うことに
		の同位動を通じて健康面の交換を行うことについて助言
12/10	第2回復興ビジョン懇話会	紅谷リサーチフェロー(代理)参加
12/15	第3回復興ビジョン懇話会	照本研究主幹参加
14/10	第3回復典にクョン総品云   復興計画策定委員会の開催決定	ババイブサリフロエニギアジアル
19/01	2 次避難所の開設	
12/21		
	みなし仮設住宅と市外の公営住宅入居世帯に	
19/95	対し各課管理職が訪問(12月27日まで)	
12/25		生活再建支援体制について、東日本大震災の際の仙台末等の東側について様和担供
		際の仙台市等の事例について情報提供

# 2. 現地調査

# (1) 第1次現地調査(栃木県、茨城県、常総市)

センターでは、栃木県、茨城県および宮城県の被害の現状と自治体の災害対応状況を調査するため、研究員等を各被災地へ派遣し、先遣調査を実施した。第1次調査にあたっては、栃木県での土砂災害などの被害が報じられた10日の午前中に派遣を決定し、研究員はその日のうちに移動して現地に到着した夕方から早速調査を開始した。

日程:2015年9月10日~14日

調査先:栃木県庁・茨城県庁・常総市内避難所(2015 年 9 月 10 日~11 日、14 日)

メンバー:宇田川真之研究主幹・石原凌河研究員・近藤伸也宇都宮大学地域連

携教育研究センター准教授(リサーチフェロー)

調査先:宮城県庁・気仙沼市役所・仙台市役所(2015年9月11日)

メンバー: 照本清峰研究主幹・荒木裕子研究員

# (a) 栃木県の状況

栃木県庁では、9月10日午前8時に災害対策本部を設置し、当初は県民生活部危機管理 課と消防安全課を中心に対応した後、危機管理センターを用いた全庁体制に拡大した。

9月11日には内閣府副大臣を団長とした政府調査団が県庁を訪問し、知事等との意見交換の場で災害救助法の適用、被災者生活再建等への支援などの要望が行われた。その日の

16 時半から第3回災害対策本部会議が開催され、被害状況の共有が図られた。第4回災害対策本部会議(写真1)は、14日15時半より開催され、被害状況と対策の進捗状況が共有されるとともに、課題として、被害の全容把握のため詳細な情報収集が必要であることが確認された。



写真 1 栃木県災害対策本部会議

#### (b) 茨城県の状況

# 1)茨城県庁

9月10日午前10時に災害対策本部(写真2)を設置し、常設の災害対策本部室にて全庁体制で対応していた。他県からの応援としては、全国知事会ルートで、長野県、東京都の職員が連絡調整にあたり、飲料水の手配などにあたっていた。

11日11時30分からは、第5回目となる災害対策本部会議が開かれ、この時点の優先対

策事項として常総市の行方不明者 25 名の対応状況が確認された。また、避難所収容人数は、常総市で 4,501名に達し、下妻市、古河市でも1千人を超えるなど多数に及んでいた。なかでも常総市が広域的に浸水しており被災者が最多であるなか、市役所が浸水と停電等により行政機能が低下しており、通信が途絶し情報が入ってこないことなどが喫緊の課題として報告された。



写真 2 茨城県災害対策本部での執務状況

#### 2)避難所の状況

### ・地域交流センター

地域交流センターは、被害の甚大な常総市石下地区の避難所であり、常総市で最大人数の被災者 1,110 名が避難していた(9月 11 日午前 2 時現在)。停電や上下水道の断水のため、館内は暗く、トイレも使用不可能であった。仮設トイレも届いておらず、施設も 1 階部分が浸水したため、衛生環境が悪化していた。救護所は設置されており、保健師が待機し、体調を崩した人は消防が搬送する体制がとられていた。

#### ・豊里交流センター(つくば市)

豊里交流センターは、つくば市内に開設された避難所であるが、常総市民を収容していた。運営支援には、多くのつくば市の職員や保健師、社会福祉協議会などがあたっていた。 収容人数は約600名(9月11日午前2時現在)で、浸水地域から近く緊急避難の段階から 多くの常総市民が避難した模様で、避難所の収容可能人数以上の被災者が入所していた。

# • 水海道総合体育館

水海道総合体育館は、鬼怒川の西側に位置し、浸水区域外にある「きぬ総合公園」内の施設で、避難所、常総市の物資拠点、自衛隊の宿泊施設などになっていた。被災地域からやや離れており、停電もなく良好な環境である一方で、避難者は収容可能人数に比して少なかった。救援物資の多くは、屋外に野積みとなっており、学生のボランティアや応援行政職員などによって、主に手作業で荷卸作業が行なわれていた。

#### (c) 宮城県の状況

#### 1)宮城県庁

宮城県は9月11日の8時30分に災害対策本部を設置し、危機管理部局が執務室で対応にあたっていた(写真3は宮城県災害対策本部会議の様子)。9月10日には、災害救助法を大崎市、栗原市、大和町、仙台市を含む8市町に適用した。



写真 3 宮城県災害対策本部会議

# 2)仙台市役所

仙台市では9月10日の22時30分に災害対策本部体制を取り、翌11日3時20分の大雨特別警報によりさらに体制を強化した。避難所は9月10日夕方より土砂災害の危険が高い区域より順次開設した。市ではそれまで住民参加による避難所運営マニュアル作成事業を進めていたが、策定済であった避難所の住民からは迅速な対応に繋がったと評価されたとのことであった。

#### 3) 気仙沼市役所

気仙沼市では大雨特別警報の発表とともに、9月11日3時20分に災害対策本部を設置した。同6時24分に市南部3地区に避難準備情報を発令し、3か所の避難所を開設した。雨量は県中央部と比較して多くはなく避難者1人、住家被害はなかった。

# (d) まとめ

3 県を中心とした広域災害となった今回の災害の特徴や課題として、第 1 次調査時点で以下の点が挙げられた。

- 1.自治体においては、警戒期における河川管理者、気象官署等との情報共有、大規模洪水に 即した避難情報の時期や内容(水位にもとづく具体的な危険状況の周知、破堤時の激流 の危険性、長期避難の懸念等)、伝達手法等に関する検証が必要であること。
- 2.想定浸水域に存する市役所など重要施設での事前対策(非常用電源の浸水対策、非常時の 通信機器の確保等)が必要であること。
- 3.市域を越えた住民避難の有効性の検証や、事前の避難計画のあり方などを整理すること。 また避難が長期に及ぶことを見越した関係機関(被災市、受入市、県等)による避難所 運営での役割・費用分担、調整等に関する事前協議をしておくこと。
- 4.初動対応の段階から市役所が機能低下した際の、県による情報収集、バックアップや広域調整の機能のあり方について検証すること。

#### (2) 現場からの声

第1次現地調査での調査結果は、9月14日に報告会議を開催して研究部内で情報共有した(写真 4)。

第 1 次現地調査では、広い範囲で大きな被害はあったものの、調査先の各自治体では概ね落ち着いた対応が見られていた。人的被害も平成 26 年の広島市の土砂災害等と比べて少なかったことや、被災自治体から外部へ支援を要請する声が無かったこと、そして被災地がセンターから遠いこと等から、センターとして第 1 次調査以降積極的な活動は行っていなかった。しかし、特に被害が甚大であった茨城県常総市で現地支援活動を行っていた NPO やリサーチフェローの阪本真由美氏(名古屋大学)等から、常総市の被災者対応がまだ十

分でなく、センターが行政に対し 助言・支援をする必要があるので はないか、という声が寄せられる ようになった。

実際第1次現地調査では、常総市役所が浸水して孤立していたため、常総市の災害対応の状況については不明だった。そのため、再度常総市に研究員を派遣し、災害対応の現状等について調査することとした。



写真 4 第1次現地調査の報告会議

#### (3) 第2次現地調査(茨城県常総市)

常総市の被害状況と、避難所の状況、NPOの活動状況、常総市役所の災害対応の現状と 課題などを調査するとともに、常総市役所に今後の災害対応についての助言を行った。

日程:2015年9月28日

調査先:常総市ボランティアセンター、鬼怒川堤防決壊現場周辺、同越水現場周辺、

常総市内避難所、茨城県現地対策本部、常総市役所、NPO連絡協議会

メンバー:照本清峰研究主幹・高田洋介主任研究員・山本敦弘研究調査員・辻岡綾嘱託研

究員

#### (a) 被災現場

1)鬼怒川左岸決壊地点付近(三坂地区付近)

三坂地区の堤防決壊箇所付近では、応急復旧工事が9月24日には完了し、市内に出されていた避難勧告・避難指示はその時点で解除された。しかし、決壊箇所近くの道路はまだ

復旧工事が始まっていなかった。民家の被害も著しく、破堤箇所付近に設置されたボランティアセンターのサテライトを拠点として、家屋の清掃等を行うボランティアの姿が見られた。





写真 5 三坂地区周辺の被害状況とボランティア

# 2)鬼怒川左岸越水地点付近(若宮戸地区付近)

若宮戸地区の越水箇所は、9月25日に応急対策が完了した。調査時には、自宅の片付け等を行っている住民、家屋の清掃を手伝っているボランティアの姿がみられた。

# (b) 常総市災害ボランティアセンター

常総市災害ボランティアセンターでは、ボランティア登録のため希望者が列をなしていたが、人数はまだ不足しており、終了の目処も定まっていないとのことだった。家屋内の清掃、避難所運営支援をはじめ、住民からの様々なニーズに対応するために、各支援団体の連絡会議が毎日開催されており、支援内容の情報共有や調整が行われていた。





写真 6 常総市災害ボランティアセンターの様子と担当者へのヒアリング

#### (c) 避難所の様子

1)石下総合体育館(石下地区避難所)

石下総合体育館(石下地区)では、9月28日時点で91名(日本人61名、外国人30名)

の避難者が滞在していた。避難所運営は、市役所の課単位で割り振られた市役所職員が主に行っており、ここではスポーツ振興課の職員が担当していた。避難所内には保健師 2 名が常駐しており、避難者の体調管理等に配慮していた。

各避難者の 1 人分のスペースや通路は十分な広さが提供されており、段ボールベッド等が配置されていた。高齢者等の要配慮者用のスペースが入口に近い場所に確保され、一人当たりの専有面積も車イスの取り回しが考慮された広さが確保されており、一定の配慮がなされていた(写真 7)。しかし、全体的に避難者数に対する体育館のスペースが十分に確保されている状況であったためか、要配慮者用スペースを利用している住民はおらず、実際に車イスを利用している住民は窓の近くの明るい場所に避難場所を確保していた。

また、ある外国人世帯は体育館二階席を避難場所にしており、住民個々の嗜好に合わせた居場所が確保できていた。体育館には柔道場があり、ここにも住民が避難していた。柔道場の畳は一般的なイグサを用いた畳ではなく、柔道の激しい使用においても耐えられるようにポリマー製のシートを畳表にしているため、イグサがささくれたりしてホコリやゴミが発生しにくく、また畳の下にはダンパーが設置されているためにクッション性があり、一般の畳部屋に寝るよりは快適だと思われる。しかし、朝晩は急に冷え込むため、避難されている男性は寒くて眠れないと言っていた。寝具は布団の貸し出しが始まったところであり、それまでは薄い毛布が支給されているのみであった。

トイレは既設のものが1階にあるのみで、訪問時は昼間であったため避難者数が最も少ない時間帯であり、トイレが不足している状況ではなかったが、朝夕においてはトイレが一時的に不足することが予測された。トイレまでのアクセスはバリアフリーであり、近代的な体育館であることが功を奏したと考えられる。

洗濯に関しては、排水のための配管が設置できないことを理由に洗濯機は設置されておらず、避難者は近親者もしくは洗濯ボランティアに洗濯を依頼しなければならない状況であった。女性用下着を少量の水で目立たないように洗濯・乾燥させることができるバック型の簡易洗濯機が貸出されていたが、利用者はほとんどいない状況であった。体育館に入浴施設は無く、後述する「あすなろの里」まで市が運行する循環バスを利用しなければ入浴できない状況であった。





写真 7 避難所 (石下総合体育館) の様子

食料は災害発生から 2 週間が経過しても依然としてパンとおにぎりしかなく、さらに、 一人 1 個までという制限がついていた。この様に避難者に提供される食事は基本的に冷た く、新鮮な野菜などビタミン類や十分な肉魚などのタンパク質、脂質、そしてミネラル全 てが不足しており、全体的にも厚生労働省が示す最低限必要な熱量(カロリー)を摂取す

ることができていない状況にあった。日本栄養士会が災害支援管理 栄養士・栄養士(JDA-DAT)を組織 し、茨城県栄養士会から2名の栄 養士が派遣され巡回し避難所での 食事内容を調査するとともに、避 難者の個別栄養相談を行っていた。 また、保健師に野菜不足が懸念される旨の助言をしていた。避難住 民にとっての温かい食事は、ボランティアによる炊き出し支援があ



写真 8 避難所で提供されていた食事

るときだけであり、不安定な供給体制であった。

# 2)あすなろの里(水海道地区避難所)

あすなろの里は、宿泊設備を備えた野外活動施設である。9月28日時点の避難者は177名(日本人177名、外国人0名)と市役所名簿では把握されていたが、調査時には、避難所の統合によって他の避難所から被災者が移動してきていた。多くの避難者は不在であったが、高齢者が多く、外国人避難者の姿も見られた。従前からの避難者は数人が一度に宿泊できる個室に世帯ごとに入ることができていたが、別の避難所から移動してきた避難者は体育館などの広い空間にダンボールベッドと毛布を組み合わせた居住空間で集団生活という状況であった。暖房ひとつとっても生活環境に格差が生じており、部屋ごとに担当課が異なることを理由に円滑な対応が取れないなどその調整が課題となっていた。

石下総合体育館と異なる点は、食堂があり、委託を受けている施設運営会社が温かい食事を3食提供しており、栄養面では最低基準を満たしていたと思われる。また入浴施設があり、身体を清潔に保つことが容易にできる環境であった。洗濯機は6台あり、多くの方が敷地内に洗濯物を干していた。しかし女性の下着を干す場所については対策がなされていなかった。トイレは元来宿泊施設でもあるため既設のトイレで十分量が提供できていた。

市の保健師 2 名が避難所を巡回しているとのことであったが、研究員が個別に避難者に話を聞いたところでは、自宅を失った高齢者の生活再建のために必要なソーシャルワークまでは手が回っていない状況であった。





写真 9 避難所(あすなろの里)の様子

# (d) 災害廃棄物の処理

災害廃棄物の処理については、茨城県現地災害対策本部内で県と市が共同して対策にあたっていたが、市内の路地にはまだ放置されたままの廃棄物が散見される状況であった。

また、災害発生直後の混乱によって、住民による集積場への廃棄物の運び込み、分別のルールが形成されていない状況が続いていた。そのため、学校にも廃棄物が持ち込まれている等の問題もあり、「秩序」を再形成する必要が生じていたが、災害廃棄物の最終的な処理の見通しは立っていないとのことであった。

水害によるゴミ処理の第 1 のピークは過ぎたと見られていたが、解体ゴミの処理のための第 2 のピークがあるかもしれないため、その間にリサイクル戦略を検討することも課題であるとのことであった。





写真 10 市街地に放置されていたゴミと、茨城県現地対策本部でのヒアリング

# (e) 市の災害対応

市の災害対策を担当する安全安心課課長より災害対応状況についてヒアリングを実施するとともに、今後の対策のあり方について意見交換を行った。市役所内は複数の部署が連携できる体制に必ずしもなっていなかったため、研究員からは、災害対策本部のマネジメント方法、情報整理方法の例示のほか、避難所環境のアセスメントシート、災害対応の検証素材に関する資料を提供した。また、災害対応にあたっている NPO 組織について、市の

災害対策本部会議に参加してもらうことを提案した(これにより、9月30日以降、NPO組織から代表者が災害対策本部会議に参加している)。

# (f) まとめ

水害発生から 20 日近く経過していた調査時点において、道路、堤防等の基盤施設の復旧は進む一方で、被災者の生活の維持・再建のための需要に対する行政サービスの機能が不足している状況は続いていた。このため、被災者の置かれている状況を理解し、喫緊のニーズに応えるとともに、避難所から市外の公的住宅・みなし仮設住宅への移動等、今後の状況変化を予測し、総合的な対策を構築することが望まれた。調査時点における具体的な災害対応の課題として、主に以下のことがあげられた。

- 1.在宅で避難生活を過ごしている被災者も多くいる状況であるため、最低限の熱量(カロリー)と栄養素を備えた食料をすべての避難者に行き渡らせる手段を構築するとともに、 避難所のみならず、平常時よりも過酷な生活環境にある在宅避難者、特に要配慮者に対して医療・保健・福祉サービスを充分に提供できるようにすること。
- 2.水没した家屋では、生活環境のさらなる悪化とともに、カビ等による健康被害が懸念されるため、全壊世帯だけでなく半壊世帯等に対してもみなし仮設住宅の入居対象者とするよう検討すること。
- 3.移動手段を失った被災者が多いため、代替手段となる輸送サービスを供給するとともに、 行政機関と NPO の連携による、カーシェアリングなど、被災者の移動手段を確保する方 策を検討すること。
- 4.市街地に残存している廃棄物は多く、住民の健康にも影響を及ぼす可能性があるため、秩序とルールを再形成し、最終処分までを見据えた処理戦略の構築により地域の衛生環境を早期に改善すること。
- 5.被災者にとって今後の支援の概要の把握は重要であるため、情報が錯綜しないようにする とともに、個別の支援施策だけでなく、復旧のフロー・対策実施所要期間等の対策全体 の見通しを示すこと。

# 3. 現地支援の実施決定

10月5日(月)、常総市の災害対応状況の総体的な把握とともに、直面している課題の抽出とそれに対する解決方針の検討及び必要な支援の暫定的判断、将来的な支援ニーズの調査と円滑な支援体制の確立及びそのために必要なキーパーソンとの信頼関係の構築を目的に、菅野研究員、荒木研究員の2名が常総市を訪問した。

# <当日の具体的な動き>

8時30分	茨城 NPO センター・コモンズ (以下「コモンズ」という)、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」という)準備会等の NPO との情
	報共有
10 時 00 分	常総市企画部・保健福祉部・NPOとの情報交換
13 時 00 分	常総市社会福祉課・NPO との避難所に関する連携会議への参加
14 時 00 分	常総市災害対策本部会議への参加
15 時 00 分	常総市商工労働部・NPO との意見交換(荒木)
司	茨城県現地対策本部との意見交換(菅野)
16 時 00 分	常総市企画部との支援実施に関する打合せ(菅野)、企画部長からセンター
	研究部長に電話で支援要請があり、受諾(村田)
17時30分	被災地 NGO 恊働センター(神戸市)との意見交換
18時00分	市・県・市社協・NPO の常総市災害支援情報共有会議への参加
20 時 00 分	NPO 連絡会議への参加

#### (1) 災害対応において散見された課題

災害対策本部会議では、今後の目標・対応方針が明確でない部分があり、市の対応方針について全庁での共通認識は不十分なように見受けられた。災害対策本部会議では担当者レベルのものから市としての政策判断を求められるマクロレベルのものまで課題が混在しており、そのフォローもなされていない状況だと考えられた。

一方で各部局では縦割りで災害対応にあたっており、部局をまたぐ検討の場は少なく、全庁の災害対応状況を取りまとめる事務局機能は十分ではなかったようである。そのため、担当部局では、優先順位の判断ができず、対症療法的な対応をとらざるを得ない状況であったと考えられる。また、災害対策本部総括担当の市民生活部等に業務が集中しており、十分に調整する余裕がなかったようである。

避難所支援・被災者支援においては、9月末から県、県社会福祉協議会、市、市社会福祉協議会、コモンズ、JVOAD 準備会の6者が情報共有する場を定期的に持つために「常総市

災害支援情報共有会議」が設置され、毎週月曜に情報交換がなされていた。しかし市の庁内が部局縦割りで対応している影響で、担当部局が複数にまたがる避難所支援・被災者支援の課題に対しては、迅速な対応が困難な状況であると考えられた。避難所運営においては、避難所ごとに異なる部局が所管しており、その影響で避難所ごとに対応が異なり、生活の質に格差が生じていたと見られる。また、避難所の現場で課題を認識している保健師・看護師・NPOなどからの情報は市役所組織内で十分には共有されていない様子で、現状に即した対応ができていなかったと考えられた。

市民への情報伝達体制については、行政から住民への情報提供は防災行政無線とラジオ、 市のホームページを通じて行われていたが、住民が直面している課題を解決するような市 の姿勢を発信するには至っていなかったようである。

# (2) 解決方針の検討

当時の災害対策本部体制でのマネジメント全般にいくつか問題があったと考えられた。 特に適切でタイムリーな被災者支援のためには大枠の方針などを全庁一丸となって作成す る体制と現場からミドル・トップまでの一貫した情報伝達体制の確立が急務だと判断した。 そのため、上記課題に対する解決方針として以下の点を提案・助言した。

- 専従職員で構成される復興部局やタスクフォースを早急に立ち上げ、企画・意思決定 の調整や情報伝達を効率的にマネジメントする。
- 新規に部を創設するというよりは、地方創生案件との連動も視野に入れ、タスクフォースや担当課を創設するほうがよいと考えられる。
- 創設を検討する部門やタスクフォースのイメージは、復興計画の策定を所管し全体を 調整する部門、被災者の生活再建や住宅の支援を企画・実施する部門、事業者への支 援を企画・実施する部門などが想定される。

#### (3) 支援決定

上記課題を常総市企画部長等に提示しつつ、あわせて解決方針を示すことで信頼関係の構築に努めた。同時に、これらの課題を解決するためにはある程度長期的な支援が必要であるという認識で一致した。常総市企画部長と当センター村田研究部長とで電話会談を行い、常総市からの要請として、当センターの研究員を当面の間、平日は常駐体制で派遣し、災害対応支援を行うことを決定し、センターと常総市の間で支援に係る覚書を締結した。

# 4. 現地支援体制の構築とその後の推移

10月5日に菅野・荒木研究員が常総市と協議し、最終的に常総市からの要請に基づき現地支援の実施が決定された。この時点で発災から3週間以上が経過していたが、未だ避難所ではパンとおにぎりだけの食事提供が続いており、避難者の住宅再建の道筋も明確になっていない状況であったため、緊急で支援を行う必要があった。研究部は翌10月6日に現地支援体制を構築するための会議を開催し、常総市に派遣する研究員とそれを後方支援する研究員とに役割分担を行った。現地に派遣する研究員は現下の課題であった避難所対応に資する知見を有する研究員と、今後の復旧復興に資する知見を有する研究員を中心に構成した。当時、当センターにおいては災害対策専門研修を3週にわたって実施中であり、多数の研究員を常総市に同時に派遣することは難しい状況でもあった。そのため、現地に派遣されない研究員は、研修サポートと平行してセンターにて現地からの問い合わせ対応などを行う後方支援要員として役割を確認した。

次に各研究員のスケジュールを確認し、当面の派遣スケジュール調整を行った。先の現地調査により、常総市が抱える課題として、行政内で状況認識の統一を図る仕組みが無く、目標の設定とそれに対する対応方針が示されていないことが明らかであった。研究部は研究員の派遣戦略として、被災者対応を見据えた行政内での体制改革をリードできる現地支援要員として研究主幹を割り当て、最初のフェーズでは災害対策本部事務局機能の強化と対応目標の設定に力点をおき 10 月 7 日から研究員を派遣した。次のフェーズとして、避難者の生活改善と住宅の再建を喫緊の課題と位置づけ、その専門的助言ができる保健医療および建築を専門とする研究員を中心に派遣メンバーを構成し、10 月 13 日から派遣した。災害対策本部事務局機能の強化のためには丁寧で継続的な関わりが必要であり、研究主幹を交替で継続派遣し、庁内の情報共有や住宅再建に向けたワーキンググループの創設を支援した。

多くの業務を抱える研究部が長期に支援し続けることは困難であり、災害の規模を考慮して、発災から1ヶ月半が経過する10月末を一つの区切りに研究員の常駐体制を縮小する方向とし、以後はメールや電話で遠隔的に支援する方針とした。ただし、この時点で常総市の体制は一部確立されていない状況であったため、避難所の解消と住宅再建に向けたワーキンググループが機能するまでは継続して支援を行う方向とした。11月6日の災害対策本部会議に際して研究部長より研究員の常駐体制を終了する旨を報告し、現地常駐体制は解除することとなった。

その後、常総市内で復興ビジョン懇話会が年内(平成27年末まで)に、また年明け(平成28年1月)には復興計画策定委員会が設置されることとなり、地域復興を専門とする照本研究主幹を中心に復興に係る会合に参画することとした。照本研究主幹が参加できない場合は他の研究員等が代理で出席する体制をとった。なお、電話やメールでの相談対応は研究部の通常業務として継続している。

表 3 現地派遣スケジュール(12/15 まで)

											31																			31			
	30										30		0				0						30					0		30			
	29										29		0	0	0			0					29					1		29			
	28		0	0			0	0			28			0	0			0					28							28			
	27										27			1	1			1					27							27			
	26										26												26							26			
	25										25												25							25			
	24										24												24							24			
	23										23												23							23			
	22										22		0	0									22		0					22			
	21										21		0	0									21							21			
	20										20		0										20							20			
	19										19		0										19							19			
	18										18												18							18			
	17										17												17			0				17			
	16									10月	16			0			0					11月	16			0			12月	16			
9月	15										15	0		0			0		0		0		15			1				15	0	0	
	14								0		14	1					1		0				14							14	1		
	13										13		0		0				0				13							13			
	12										12		1		1				1				12							12			
	11	0	0		0	0			0		11												11							11			
	10	0				0			0		10			0						0			10							10			0
	6				然	絮					6			0						0	0		6							6			1
	8										8			0						1	1		8							8			
	7										7			1									7							7			
	9										9					1		1					9	0	0			0		9			
	2										2					0		0					2	0				0		2			
	4										4					1		1					4							4			
	3										3												က							3			
	2										2												2	0			0			2			
	-										-												-							_			
五字 光光 明明 四	現吧《進安員	字田川研究主幹	照本研究主幹	高田主任研究員	荒木研究員	石原研究員	山本研究調査員	辻岡嘱託研究員	近藤リサーチフェロー	品表於前用。	現吧《進安員	大木副センター長	字田川研究主幹	照本研究主幹	<b>島田主任研究員</b>	菅野研究員	坪井研究員	荒木研究員	山本研究調査員	森川普及課課長補佐	紅谷リサーチフェロー	苗孝浣祀用皿	死吧…怎女只	村田研究部長	宇田川研究主幹	假本研究主幹	<b>营野研究員</b>	荒木研究員	田本が神田の	祝吧巛冱安貝	照本研究主幹	菅野研究員	紅谷リサーチフェロー

# 5. 常総市常駐体制での現地支援活動

# (1) 災害対応の枠組みに関する設定の支援

10月8日午前中、関連部署の中堅職員と意見交換し、目標管理型の災害対応の枠組みを 提示するとともに、現時点における災害対応の課題、対応方針、対応方針に基づく組織編 成のあり方について協議した。同午後の市災害対策本部会議において上記の内容を提案し た結果、これらに基づいて、以後の災害対応の基本的な方向性が定められることになった。

### (a) 災害対応の課題の検討

災害対応の課題として、現状の被災地域の課題の認識、今後の状況予測とともに対応組織の内部環境の課題について提示し、市職員と協議した(付録1に提示資料を掲載)。

現状の被災地域の課題としては、堤防やライフラインなどのインフラ設備の復旧は進んでいる一方、災害廃棄物の処理が不十分であり、被災地の衛生環境の悪化が懸念されること、避難所の環境の改善の必要性とともに、在宅避難者への生活支援の対応が行き届いていないこと、これらに関連して特に要配慮者、子供たちに対して健康被害が懸念されることを示した。また、被災者に対する支援メニューについて、その全体像が定められていないこととともに、個々の情報も被災者全体に行き渡っておらず、錯綜している部分も多いこと、それらに関連して、被災者にとって生活再建の見通しがたてられない状態になっていることを課題としてあげた。

次に、それらをもとに今後の状況予測として、福祉サービスの低下により、要介護度、要支援の程度が高まる可能性があること、最悪の場合災害関連死が生じる可能性のあることを示した。また、支援の不足によって市外への人口流出が加速すること、全壊、大規模半壊、半壊等の被害認定によって支援内容が大きく異なることにより、被災者間で不公平感が生まれる可能性があること等について議論した。

組織の内部環境の課題については、部署間・人員間の情報共有と調整の機能が不足していること、災害対応業務が集中しているために対応が後手にまわっている部署があること、現況の被災地域の課題と需要程度を把握しきれていないこと等について協議した。また、災害対応の目標を災害対策本部会議で示し、対応の進捗状況を管理すること、対策本部会議の決定事項をその場だけでなく、職員全員に示すことのできる体制を整えること、について言及した。

#### (b) 災害対応の課題に基づく目標と対応方針の設定

「現状の被災地域の課題」、「今後の状況予測」、「対応組織の内部環境の課題」に関する 状況認識を踏まえて、災害対応の目標と対応方針の枠組みについて提案し、それらをもと に関係者と協議した。目標の設定としては、大きく、「1:被災者の生活環境の改善をはか り、早期に平常時の社会活動を過ごせる状態に戻す」、「2:住宅再建の支援内容の見通しと 支援メニューを示す」、「3: 復興計画から地域の創生ビジョン『まち・ひと・しごと創生総合戦略』につなげられるようにする」、「4: 被災者に対して、今後の復旧・復興のスケジュールの概要と支援施策の全体像に関する見通しを示す」の 4 項目をあげ、それらに応じた対応方針を提示した(付録 1 に提示資料を掲載)。

当面の重要課題としては、①避難所環境の改善、②在宅避難者や公営住宅、③みなし仮設住宅の入居者の生活支援、④住宅再建の支援メニューと支援時期を示すことにより被災者が今後の見通しをもてるようにすること、と認識された。また、その後の目標として、被災者が希望を持てるようにするためにも、復旧・復興を見据えた対応も必要であると認識された。

### (c) 災害対応に関する組織編成の検討

10月8日、常総市災害対策本部がより機能的に活動できるよう、本部事務局の機能強化を提案した。常総市地域防災計画(平成25年3月)においては、市民生活部安全安心課、秘書広聴課、総務課から構成される本部事務局・統括班が、本部会議や本部内の各部班や県庁などの防災関係機関との連絡調整を担う部署とされていたが、実際は各課が個別業務に追われ、統括班としての活動が十分ではなかったため、部をまたぐ対策や外部と連携した対策が円滑に行われていないという問題があった。また、目標の設定に基づいて新たな組織編成案についても提案した。このため、「被災者生活再建支援班」、「住宅再建支援班」、「復興計画作成班」に加え、全体を調整できるようにするための「統括班」を組織編成案として示し、庁内でより効果的に活動できるよう提案をした。

# (d) 対応の優先順位と対応業務の進め方の検討

上記の新たな組織編成案をもとに、翌日の10月9日、対応における優先順位と業務推進体制について関係者と協議した(写真11)。協議の進め方として、目標と対応方針に基づいて作成した対応業務フロー(ワーク・ブレークダウン・ストラクチャー:WBS)案を提示し、それに基づいて議論を進めた。また業務の進め方に関連して、関係部署・外部組織

との連携・調整のあり方について も協議した(付録1に提示資料を 掲載)。



写真 11 対応業務の進め方についての関係者協議

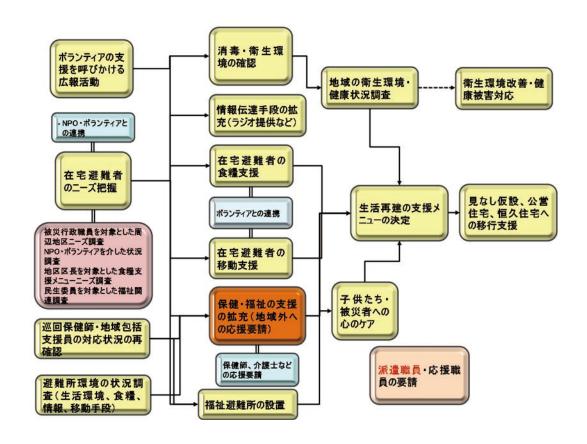


図 6 協議した被災者の生活再建支援に関する災害対応業務フロー案

#### (2) 統括班の再構築

10月14日の市災害対策本部会議において「統括班」の組織強化の方針が決定された。翌15日には統括班が正式に組織化されるとともに、新たに企画部企画課や総務部人事課なども含めた9名に辞令交付がなされ、活動を開始した。センターは、この再構築された統括班の活動が円滑に行われるよう、立ち上げ時の打合せ等に参画し、活動要領の作成補助などを行った。

また、10月15日には副センター長以下が現地訪問・調査し、市長から今後の復興にあたっての支援の要請を受けた。

#### (a) 活動要領の策定補助

一般的に、プロジェクトの開始にあたっては、その活動目的や権限の範囲などを、プロジェクトチームのメンバーはもとより、関連する庁内外の関係者の共通認識とすることが重要である。そのため、プロジェクトマネジメントの標準的な手法として、プロジェクトの立ち上げ時に、プロジェクトの活動範囲などを「プロジェクト憲章」として文書化し、上部組織の承認をうけるとともに、関係者の意思統一を行うことが推奨される。そこで 10

月中旬に再構築された「統括班」についても、その活動範囲などを明文化した「統括班の活動要綱」を作成することを助言し、10月16日に災害対策本部会議において承認を受けた。

「統括班の活動要綱」には、標準的なプロジェクトマネジメントの手法に準拠し、統括 班の設置の背景、活動の目的、活動・権限の範囲、活動の前提条件、概略スケジュールな どについて、次のとおり記載された。

活動の目的として、まず、市の内部・外部環境等(庁内の対応状況、被災者の避難生活環境等)の情報を効率的に収集・整理し、各関係部署・階層において、共通の情報および課題認識(課題、目標)に基づき、対策本部会議において適切な意思決定を行えるよう、情報処理・企画等の活動を行うことを記載した。また、対策本部会議で決定された目標に基づき、各部署における課題解決状況の進捗管理を行い、全庁的に計画的に対策を実施できるよう、情報収集・管理を行うことが記載された。

上記の目的をみたすため、活動の範囲としては、次の5項目を示した。

- 1. 市庁舎(外部機関との連携を含む)における業務実施状況(組織編成、業務・情報フロー)の情報を収集・整理し、概要を把握すること。
- 2. 収集した情報を分析し、現状の業務実施における課題を抽出し、改善方針を検討・提案すること。
- 3. 部署横断的な重要な課題に対しては、全体最適化の観点から、組織編制を含む業務実 施体系の改善案を検討・提案すること。
- 4. 災害対策本部会議等における、情報の共有(状況認識の統一、業務の進捗管理を含む) の促進を図ること。
- 5. 災害対策本部会議からの指示により、特定の重要課題(複数部署・機関にまたがる業務、実施体制未定の新規業務)の実施計画の調整・策定、スタートアップ段階の実施補助を行うこと。

また、こうした活動を行う統括班の権限の範囲も明確にされた。すなわち、本部会議において、業務実施体系(組織編制、情報フロー)の改善・新設案等を提議し、必要な資料の提出や発言ができること、そのために他部署に対して情報の提供(ヒアリング、資料提出など)を求めることができることとした。その一方で、各部署に対しては、担当部署間の調整は行うものの、基本的には統括班から直接の業務の実施の指示は行わないこととした。すなわち、提出した資料にもとづく本部会議の決定を経て、各部署への実施指示となることとした。ただし、特定の重要課題(複数部署・機関にまたがる業務、実施体制未定の新規業務)の実施計画の調整・策定、当初段階の実施補助については本部会議からの指示により行うことができることにした。

そして、複数部署にまたがる重要課題として、統括班の活動開始段階では、住民への総合相談窓口の設置に関する調整があった。さらに、①被災者生活支援(避難所の環境改善、在宅避難者の生活支援)、②住宅再建支援(仮設住宅等の当面の住宅環境の整備)、③復興

計画の策定の3業務が重要課題として想定された。

統括班の活動要綱には、当面のスケジュールとして現状の業務体系の調査・整理業務や総合窓口設置の日程や、上記の重要課題に関する作業項目(WBS 作成の準備)なども記載された。

### (3) 避難所対策プロジェクトへの支援

統括班の立ち上げ支援にあたり、生活再建と住宅再建に対する市の支援体制と、復興計画策定に必要な組織体制を軌道に乗せることを統括班の主要な役割とすることを提案した。このうち生活再建と住宅再建については、被災者の現状と再建に向けた課題を明らかにし、そのうえで対策を打ち出すことが求められていた。センターは複数の避難所における被災者やボランティア、市職員等へのヒアリング、NPO連絡会議への参加を通じて被災者の状況を把握すると共に、統括班が、各課が持つ情報や取組を重ね合わせ被災者対策のフレームを災害対策本部会議に提案できるようにするための支援を行った。その成果として関係課からの構成員による「避難所対策プロジェクト」が立ち上がった。

# (a) 統括班による被災者支援検討フレーム提案に向けた支援

10 月末の時点では、避難所避難者人数の減少が鈍化していた。また本格的な冬季到来に向け避難所環境も課題になり、避難所避難者からもいつまで避難所にいられるのかといった先の見通しを求める声も聞かれるようになっていた。これに加え、発災後から県が対応していた公的住宅及び借り上げ住宅への被災者受け入れ事務について、10 月末をもって市

に移管される見通しとなり、この担 当課の検討も課題となっていた。

センターは統括班に対し、避難者 状況を詳細に把握し個別に対応を 考える必要があるとの助言を行い、 まず 10 月 28 日に統括班とセンタ 一で関係課を回り、各課が把握して いる被災者情報と現在行っている 対応業務についてヒアリングを行 った。これによって、避難所にいる



写真 12 統括班との関係各課へのヒアリング

避難者の状況を分析・分類し、1次避難所以降の対応を考えることが可能になった。

10月28日の検討を受け、翌29日には、統括班の呼びかけにより関係課代表者による協議が行われた。センターはこの協議において、2次避難所への災害救助法の適用事例や半壊世帯への独自支援など、被災者の状況に応じた避難者支援の過去事例の情報提供を行った。また会議内容の整理を行い、統括班による災害対策本部会議への避難者支援検討フレームの提案に向けた支援を行った。同30日にはセンターのリサーチフェローであり長野県危機管理部の古越武彦危機管理係長が常総市を訪問したのに合わせ、特に2014年長野県神城(かみしろ)断層地震における2次避難所の開設プロセスについて市職員との情報交換の場を設けた。





写真 13 被災者支援枠組みに関する各課代表者(左)と統括班(右)との打ち合わせ

# (b) 被災者支援検討フレーム「避難所対策プロジェクト」への支援

ここまでの動きを受け、避難所避難者に対する個別の対応策の検討とそれによる避難所避難者の解消を目的として、市役所関係課からのメンバー7名で構成される「避難所対策プロジェクト」が11月5日の辞令交付により正式にスタートした。センターは避難所対策プロジェクトチームへの支援として、プロジェクトチームの方向性や作業内容について助言すると共に、阪神・淡路大震災における自力再建困難者への検討枠組み事例の紹介や、2次避難所開設における留意点などの情報提供を行った。結果として避難所対策プロジェクトチームは、1次避難所避難者119世帯208名(11月14日時点)全員の次のステップへの移行(被災前と同じ住宅への帰還、住宅修理が完了するまでの2次避難所入居、公営住宅入居、民間賃貸住宅入居、高齢者福祉施設入居、福祉避難スペース利用者に対する個別ケースワークの推進)を誘導・支援し、12月9日に活動を終了した。

またこの他に、食料支援の改善に向けた提案を、保健福祉部長を窓口に関係部署に対して行った。既に災害支援管理栄養士・栄養士からの助言が現場保健師を通じて上がってきており、10月13日に避難所を訪問した際には、ミカンやバナナなどの新鮮な果物、野菜ジュースがあり、多少の改善は見られたが、依然として支給される食料だけでは栄養不足の状態が続いていた。実際に、常総市は災害救助事務取扱要領に示される食費1日1,080円の一般基準以下で食料供給を実施しており、センターは最低限必要な食料・栄養提供を行

うためには特別基準を適用する必要があることを説明し、弁当による食料提供を提案した。これにより、10月16日の昼食より、常総市が災害時応援協定を締結していたセブンイレブンから日替わり幕の内弁当が提供されることとなった(地元の弁当業者を利用することを提案していたが、被災等で実現しなかった)。弁当の内容についてはセブンイレブンの管理栄養士が検討していたが、NPO連絡会議等を通じて、同様の弁当が周期的に提供されることに対する住民の不満の声があることを入手したため、その旨を統括班に伝え、セブンイレブン以外の仕出し弁当業者の検討を促した。

### (c) 1 次避難所以降・在宅避難者の支援検討

この他、避難所避難者の対策と平行して、避難所対策プロジェクトチームが対象としていない在宅避難者も含めた支援策など、被災者全体を取り巻く課題の整理を統括班と共に行った。また 1 次避難所以降の避難者支援体制について、過去の事例も参照しながら助言を行い、加えて、今後の支援体制については復興計画の中にきちんと位置づけ、中長期的に対応することの助言を行った。

# (4) NPO 連絡会議との連携

# (a) NPO の持つ情報の活用

常総市には、1999 年から中間支援組織として活動している特定非営利活動法人『茨城 NPO センター・コモンズ』の事務所がある。今回、災害直後からコモンズを中心として、 JVOAD 準備会、震災がつなぐ全国ネットワーク、災害ボランティア活動支援プロジェクト 会議など、71 団体の災害対応に専門性をもつ NPO が集まり、「常総市水害対応 NPO 連絡会議」(以下「NPO 連絡会議」という)を9月15日に設立し、情報・人員・資機材などの資源を共有しつつ、避難所等の被災者への支援にあたっていた。

NPO からの情報発信は県・市町村などの行政が機能していない場合には有力な情報源となるため、センターは災害対応の状況を把握するにあたり、行政から発信される情報のみ

ではなく、これらの情報も踏まえた総合的な判断をしている。センターは災害発生後、常総市を支援することを決定する以前から、公式・非公式にコモンズや JVOAD 準備会の担当者と情報交換していた。その結果、NPO連絡会議の参加者が各種メーリングリストやSNS を通して発信する情報が、センターとしての常総市への再調査



写真 14 NPO 連絡会議の様子

を促す一因となった。

# (b) NPO と行政の橋渡し

今回の災害対応において、避難所に行けない在宅避難している住民がどのように困窮しているのか、市は十分に把握できていなかったのが実情であった。そのため、NPOの持つ被災者の現状についての情報が行政に届くよう、9月28日に第2次現地調査チームが市役所に入った際、NPO連絡会議の代表者が災害対策本部会議に出席できるように市安全安心課と協議を行った。その結果、9月30日からNPO連絡会議の代表者が災害対策本部会議に出席できるようになった。そして、避難所や被災者の状況について鮮度のよい情報やニーズをNPOから市へ直接伝えることができるようになり、NPO連絡会議と常総市の連携が進んでいった。

NPO 連絡会議からは、災害救助法の運用について過去の優良事例をセンターから常総市に紹介してほしいという依頼があった。常総市からも同様の要望があり、センターは後方支援のサポートを受けながら後述のリサーチフェローとも連携し、積極的に現状改善に資する優良事例をコンパクトな資料にまとめて常総市に提供した。ただし、本来災害救助法に基づく救助を行うこととされている県や、法律を所管する内閣府との協議が重要であることも合わせて助言した。

この他、10月10日にNPO連絡会議が市へ提出した意見書の原案について、JVOAD準備会等と意見交換し、みなし仮設住宅の入居手続きの簡素化やカーシェアリングの利用などを助言した。

# (c) 行政と NPO との連携

今回の災害対応で特徴的であったのは、県が設置運営するボランティアセンターと常総市社会福祉協議会が設置運営するボランティアセンターが常総市内に併設されたという事態が生じたことである。そのため、ボランティアセンターが 2 つあることによる重複等を防ぐための会議がもたれたが、当初は市の職員の参加はなかった。9月15日から県、県社

協、市社協、コモンズ、JVOAD準備会の5者が集まる形態となり、以降、連日会議が開催された。9月末に県災害ボランティアセンターが終了となり、県災害ボランティアセンター設置に伴う会議は終了し、その後、県、県社協、市、市社協、コモンズ、JVOAD準備会の6者が情報共有する場を定期的に持ちたい、とコモンズが働きか



写真 15 常総市災害支援情報共有会議の様子

け、「常総市災害支援情報共有会議」が設置され毎週月曜に定例で開催することになった。 ただ、常総市はこの会議も部局縦割りで対応しており、担当外の事柄についての問い合わ せについてはその場で対応することができず、また対応できなかった問い合わせについて 関係部局と十分に共有できておらず、結果、常総市災害対策本部会議の議題には上がって こない状況であった。

# (5) リサーチフェローとの連携

### (a) 長野県との連携

発災当日から、関東知事会「震災時の相互応援に関する協定」に基づいて、長野県が茨城県への支援を実施していた。支援の内容は、茨城県への連絡員の派遣と、初動期から応急期の行政対応についての電話連絡、電子メールの交換による情報共有である。同時に、長野県にいるセンターのリサーチフェローである古越武彦氏を通して、茨城県災害対策本部による応急活動等の状況について情報共有することで、センターの支援業務をサポートした。

長野県から茨城県に対する連絡員の派遣状況は次のとおりである。

第1次派遣…9月10日から13日まで 3名

第2次派遣…9月13日から15日まで 2名

また、長野県は近年大きな災害を経験しており(平成 26 年の1年間で県災害対策本部の設置を要した災害が2月大雪災害、7月土砂災害、9月火山噴火災害、11月地震災害、12月大雪災害の5回)、災害救助法に関する知識も豊富に持っている(平成 26 年の災害のうち災害救助法の適用4回)。

災害救助事務は被災者(避難者)支援のために必要不可欠な事務であることから、平成 26年度の災害救助法事務担当者の紹介を受けたほか、災害救助事務に係る助言や書式等の 提供など、具体的な実務に関して多くの協力を得た。

このほかに、古越リサーチフェローが常総市を訪問した際に、神城断層地震での2次避 難所開設経験を元に意見交換をする形で情報提供した。

#### (b) 近藤リサーチフェローとの連携

栃木県での土砂災害などの被害が報じられていたため、第1次現地調査の際に宇都宮大学に所属する近藤伸也リサーチフェロー(宇都宮大学地域連携教育研究センター准教授) と連携して、栃木県庁等への調査を行った。

# (c) 紅谷リサーチフェローとの連携

常総市の統括班等に対して災害救助法の活用による具体的な被災者支援について、10月 9日に紅谷昇平リサーチフェロー(神戸大学社会科学系教育研究府特命准教授)を派遣した。 また復興ビジョン懇話会にも参加してもらい、助言した。

# (d) 阪本リサーチフェローとの連携

阪本真由美リサーチフェロー(名古屋大学減災連携研究センター特任准教授)からは現地情報について適宜情報交換しながら活動した。特に第1次現地調査では訪れることができなかった常総市の状況に関する情報提供が有益であり、これが第2次現地調査に結びついた。

# (e) 災害対策専門研修受講生との連携

常総市に隣接するつくば市の職員が、センターで実施している災害対策専門研修の受講生であったため、その職員の協力を得、常総市からつくば市に避難している住民の状況などについて情報収集を行った。

# 6. 常駐体制の解除とその後の支援活動

# (1) 茨城県との面談

11 月になると、センターの支援などによって常総市役所内で災害対応を総括する統括班が動き出し、生活再建支援のプロジェクトチームが立ち上がりつつあった。

このような中、センター研究員の常総市の平日常駐体制での支援も約 1 ヶ月が経過しており、支援体制についても見直しを検討する時期であると判断した。しかし、センターの支援体制を見直す前に、本来常総市を支援し、適切な助言を与え必要な応援を行うべき茨城県の、常総市に対する今後の考えを確認する必要があった。そこで、茨城県防災・危機管理局を(現地対策本部は 10 月末に解消)村田研究部長と菅野研究員が訪問し、常総市に対するこれまでの支援状況と、今後の方向性について意見交換を行った。

聴取した内容は以下のとおりである。なお、防災・危機管理課長からは、センターからの常総市支援に対して、丁重に謝意が伝えられた。

# (a) 県から市への応援内容の確認

発災直後から、関西広域連合広域防災局(兵庫県)は、茨城県に対し、支援の要請の有無の照会を断続的に複数回行っていたが、茨城県からは、その都度「常総市で対応可能なので不要」と回答があった。そのため、関西広域連合(及び兵庫県)としては支援を行っていない。しかし現実には、常総市だけでは対応が困難であるとしてセンターが支援を行ったのであり、常総市の災害対応に対する茨城県の認識がどのようなものであったのかを再度確認した。その結果、次のことが分かった。

- 県は現地対策本部を設置し、(みなし)仮設住宅の提供、廃棄物処理などの業務にあたった。
- 東日本大震災に際しても、基本的には基礎自治体で災害対応を行っており、今回も同様の対応を行った。
- 県がボランティアセンターを立ち上げて運営したが、これは、今までになかった取り 組みであった。
- 副知事ラインの現地対策本部と、防災・危機管理ラインの被災者支援の連携が必ずし もうまくいっていなかったが、現地対策本部が撤退したことから、県一市ラインは一 本化され、防災・危機管理部局としては、ある意味やりやすくなった。
- 常総市の担当職員と話しても、災害対策基本法に基づく運用の認識に関連して、言葉の意味の不一致が起きたことなどがコミュニケーション不足の要因の一つになっていた。
- 県の防災・危機管理ラインは常総市の状況の全体像を十分には把握することなく、副知事ライン(現地対策本部)からの情報をもとに、常総市の担当部署と個別に災害救助法などに関する助言などを行っていた。

### (b)センターからの提案

センターが常総市の支援体制を見直すにあたり、今後常総市がサポートを必要とした場合に備え、茨城県に対して次のことを提案した。

- センターの認識(常総市に全庁的な災害対応体制がなかった点)と、常総市への支援 状況(統括班立ち上げのサポート等)を伝え、通常防災業務にあたっている市の安心 安全課との連携に加え、必要に応じて統括班ともよく協議をしてほしいこと。
- 二次避難所への移行や、避難所の解消、税務部門の業務など、被災者支援業務がまだ 多くあることから、必要な人的応援などを検討すること。
- 今後も、必要な助言は惜しまないので連絡願いたいこと。

### (2) 復興支援への転換

11月6日に、村田研究部長、宇田川研究主幹、荒木研究員が常総市を訪問した。

毎朝行われていた統括班の会議の前に、村田研究部長から企画部長に対し、「常駐支援を 1か月継続し、統括班の設置や生活再建支援プロジェクトチームの発足など、所定の効果を 上げたことから、常駐支援はいったん終了し、今後は必要に応じてピンポイントで支援す る体制に移行する」旨を伝えた。企画部長からは、これまでの支援に対する謝意と、今後 も、必要な助言などをお願いしたいとの返答を得た。

このことと関連して企画部長から、当日の災害対策本部会議で市長をトップとする「災害復興対策本部会議」を設置すること、「復興ビジョン懇話会」を設置し今年中に復興ビジョンを作成すること、懇話会を復興計画策定委員会につないで、年度内に復興計画の策定を行うことについての話があり、センターにも、復興ビジョン懇話会や復興計画策定委員会の場で今後も協力してほしいとの要請があった(旅費等は議会に諮り、予算を確保して、市が経費負担する)。

この要請については、一旦センターに持ち帰り検討を行った。年内の復興ビジョン懇話会が3回、復興計画策定委員会が1月~3月に3回程度であり過大な負担ではないこと、被災者対策はまだ喫緊の課題であり、現地出張にあわせて継続支援の必要があることを念頭に置き、復興支援の要請にも応じることとし、照本研究主幹を復興ビジョン懇話会と復興計画策定委員会のアドバイザーとして派遣し、復興支援を行うことを連絡した。

復興ビジョン懇話会では、各回において、宇田川研究主幹、紅谷リサーチフェロー(神戸大学社会科学系教育研究府特命准教授)、照本研究主幹が参加した。懇話会の中では、被災者の生活支援、住宅再建支援を復興計画の枠組みの中で検討することなどについて助言した。

### 7. 現地支援活動を支えたセンターの仕組み

### (1) 情報共有の仕組みの構築

現地支援の際には、常総市役所や NPO 等からの問い合わせに迅速かつ的確に対応することが求められた。そこで、常総市での現地支援組とセンターに常駐する後方支援組とで情報を共有するためにクラウド上に共有フォルダ (Google Drive) を開設し、そこに関連資料を格納することで、現地からでも同じ資料を閲覧・修正できるように対応した。また、共有フォルダ内は必要な資料が簡単に閲覧できるように、項目別にフォルダを作成し、その中に資料を整理していった。

### (2) 後方支援

### (a) 現地支援事例メモの作成

現地支援では、法律の運用に関することや災害対応の前例に関する問い合わせが相次いだ。このような問い合わせは、次に起こるかもしれない別の自治体での災害対応でも同じ質問がなされる可能性が十分にある。そのため、問合せに対しての回答は現地支援作成資料として統一した様式で作成することとし、表 4のように資料一覧としてまとめることで、後年でも参考にできる災害対応資料としての汎用性を高めた。

表 4 現地支援作成資料一覧

NO	表題	項目 1	項目 2	作成者	作成日	備考
1	避難生活の課題と対応事例	避難所		荒木	2015/10/5	
2	生活再建を目指した避難所移行事例	避難所	仮設住宅	荒木	2015/10/5	
3	被災者支援ワンストップ・サービス事例	情報管理	情報提供	荒木	2015/10/9	
4	複線型住宅再建の支援事例	住宅再建	支援金	荒木	2015/10/12	
5	災害ごみ等の処理補助事例	災害廃棄物	住宅再建	荒木	2015/10/20	
6	住宅再建に向けたニーズ調査	情報管理	仮設住宅	荒木	2015/10/21	
7	仮設住宅への入居適用者事例	仮設住宅	独自支援	荒木	2015/10/26	
8	企業への罹災証明発行事例	り災証明	産業復興	石原	2015/10/28	
9	みなし仮設住宅の提供方法	仮設住宅	住宅再建	荒木	2015/10/29	

### (b) 進捗管理

現地支援での照会内容が現地支援組と後方支援組とで共有できることと、依頼内容が滞りなく行われることを確認するために、進捗管理表(表 5)を作成した。受付者や調査担当者、調査・対応状況、回答内容の概要、その結果について記載し、進捗内容をエクセル表によって確認した。

場合 田芸状兒 頭骨状兒 項目 美国日 美国泰等·名典 经付款 超音频应 超奇·刘応钦发等 服务内容框式 長野様・古姓氏にメール間い 可(救助法の3000万までの)組が下。 会わせ 保存として計上可能) 田苔完了 見了 ワンストップセンター 物皮系への問い合わせをしたを見がたらしまわした。 なっている。情報を供名を発展的に実定した例 お全回部・加食品 相手 レク資料NO●●(資本) 石巻市の参楽等を報告、人所検索 から、退所の見通し等を経済するこ (実際 とがなるした) 服务表了 来了 に独立物等の関係の税 特殊之政等へ収容した近政者は、どのように退除 10月9日 有社会征往間 紅谷 受害も助手は取扱生活より 主流での配送室所の争走した。メー 技術・おより、長野者が出り、「んにて、長野保護会告の連絡先を 宇宙川 心理的をおより、「中国の連絡を 1.0 人にて、長野保護会告の連絡先を で加予定(14日) 原答案7 原养実7 仮司法:時間外前所長 排版目の時間外加速費の扱助法で支払の可否の 10月0日 市立国部・加倉田 和本 徳中報告 初市中 他市町村の応接階員の 研究証明率で、他自治体の応接改員受け入れの 10月9日 7 の用品報 協業物となった意意の地域を、個人負担ではなく。 公介で実施した自治体の事例の有数 L278N-00(21) ・ 超速度でのインフルエンザ手助技術への推動連直 10月14日 パンルロファメン 山本 地のコボルを乗り地変をは続い 宇田川、高田 中総地質は予防技術法で対 成で ・巡邏券から買い物等への車両移送のための運転 10月14日 JVOADDアメン 山本 技術法: 古著仕分 (古近仕わけをおこなう人共の産用への教物法の道 110月14日 パウムDコアメン 山本 単独だけど流し合などの被害(現在?)を考慮して大。10月14日 コモンズ: 採田 山本 担け申請と経験した保はあるか。 保有保証会からの返送が無くなったことについて再 夜返送されるよう変なしていくのでサポートしてはし 10月14日 MPO連絡会機 山本 復決計画を発金するメンバーに3POの代表者を入 10月14日 JVOADDアメン 山本 れるよう本に過去してきしい 電報市の現状を載みると、現時点で企業 への確実証明発行の必定性はないよう 独址市場構市、字都含市。 表協力をなどの事例をメール 途中報会 研究完了 企業に対する要災証明 企業に対して要災証明発行事例はあるか、またで 10月28日 総独選:小林) 高田 14 最中華会 総音架子 依衛法・総領所収用 公的定物を記憶殊として従用した場合・活除収入 11月3日 長 東水 数数決適用事例が見当たら ない音を被指摘へのメールに

表 5 現地支援の進捗管理表

### (c) 人的派遣の連続性の確保

現地支援に当たっては、各研究員のスケジュールを共有しながら、常総市に継続して派遣できるような体制を構築し、原則として平日は研究員が常駐することとした。また、支援が長期にわたる中でどうしても研究員の都合がつかない場合は、センターの研究調査員やリサーチフェローの協力を得るなどして、市役所やNPO等との連絡が途絶えないよう努めた。

### 8. 総括と今後の課題

### (1) 常総市における災害対応の問題点

当センターは災害当日の対応については詳細な調査を行う立場にはなかったので、ここでは被災者支援など災害後の対応を中心に問題点を述べる。

常総市の災害対応が後手に回った原因の第 1 は、市役所庁舎が浸水・孤立するなど大きく被災したことにある。市役所は 2014 年に完成した新しい庁舎で、地震に対しては高い耐震性が確保されている。しかし、市自らが住民に発信したハザードマップにより、鬼怒川が氾濫した際には市役所を含め広範囲に市内が浸水することが分かっていたにも関わらず、防災拠点として水害を想定した対策はとられていなかった。非常電源設備も容易に浸水する地上に設置されていた。災害対応の拠点である市役所庁舎が被災すれば、その後の対応に様々な支障が及ぶことは避けられない。

第2に、災害後の対応については、被災から一定期間経過した時期においても、外部の人間でも容易に分かるほど市役所内の災害対応組織がまとまっておらず、地域防災計画どおりに組織が機能していなかったことは明らかである。市の災害対応の根本的な問題は、組織として災害に対応する体制ができていなかったことだと考えられる。災害対策本部事務局は設置されていたが十分に機能せず、各部局が縦割りで対症療法的な対応をし、被災者対応における分野横断的な課題に対して関連部局の情報集約が不十分であったため、中枢の意思決定者は状況を十分に把握することができず、対応方針が打ち出せていなかった。その結果、被災者の不自由な避難生活が長期化することとなった。被災者対応を中心に考えられる職員もいたが、組織としての対応にはなかなか反映されず、不十分な組織マネジメントによる影響が多方面にでた災害であった。

しかし、災害対応が円滑に進まなかったのは市だけの問題ではない。常総市の災害対策本部体制が機能せず組織的な災害対応ができていなかったことや、避難所運営をはじめ被災者対応に多くの問題があったことを県は認識せず、したがって適切な指導や助言が行われず、応援職員の派遣等も不十分であった。例えば、被災者支援に当たっては、本来財政負担を誰がするのかの如何にかかわらず被災者目線に立った迅速な対応が市には求められるが、市はその都度、災害救助法の運用等に関して県に確認し許可が出ない限り支援を実施できない傾向にあり、また県は、市の被災者支援を積極的に推し進める姿勢をとったようには見られない。こうした県の姿勢が、市の意思決定を鈍らせ、今回の災害対応を長期化させた一因と考えられる。

国はこのような災害対応が長期化している状況について承知していたが、災害直後の緊急対応期を過ぎた後は、国が陣頭指揮を執るほどの災害規模ではないために、積極的な介入を行うことはなかった。

結果、公的な支援が迅速に行われないなか、避難生活を強いられている住民の直接的な 支援は、NPO やボランティアに頼らざるを得ない状況であった。常総市以外の被害が軽微 であったために常総市に多数の NPO やボランティアが投入されたが、そうでなければ常総 市の被災者はさらに深刻な状況に置かれていたであろう。

### (2) センターの支援

常総市に対するセンターの支援は被災から 1 か月近くが経過してからであったが、被災者のニーズに応える様々な知識やノウハウを提供し、市が取り組まなければならない課題とその対応策について丁寧に説明し、自らも被災しながら災害対応にあたる市の職員に寄り添って支援してきた。特に、統括班の設置など市の災害対応の中心となる体制確立には一定の貢献をしたと自負している。また、復興フェーズにおいても引き続き外部アドバイザーとして市の復興に寄与しようと努めている。

センターは災害対応に必要な基礎知識から応用課題まで、幅広く学ぶことができる災害対策専門研修を、実際に災害対応の中心を担う自治体の防災危機管理職員に対して実施している。この研修の中で強調している点は、状況認識の統一、目標管理型災害対応、首長のリーダーシップなどであるが、今回の常総市の対応は、これらが欠如した場合には災害対応にどのような問題が生じるかを目の当たりにする機会となった。常総市からのセンター研修受講者はまだおらず、研修を通じてこれらの内容を習得していれば、災害対応がより円滑に行えたのではないかと考えられる。これは常総市だけの課題ではなく、全国の自治体共通の課題であると認識し、引き続き研修等を通じて自治体における災害対応の根幹の知識を普及・啓発しなければならないと再認識した。

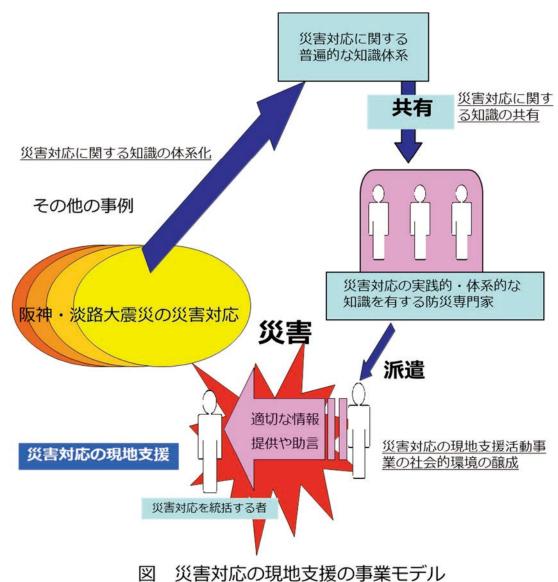
### (3) 現地支援における今後の課題

日本は地震大国であり、全国いたるところに活断層が走り、海溝型地震のリスクも高いが、土砂災害を含む風水害は、地震よりも発生の頻度は高い。近年では台風の大型化に加え、ゲリラ豪雨や積乱雲が連続して発生するバック・ビルディング現象による豪雨などの災害も多く発生しており、災害対応の一義的な役割を担う自治体は地震と同様に風水害に対する備えを一層強化する必要がある。その意味で、過去の風水害対応の教訓を蓄積した現地支援資料は、今後起こりうる災害時にも有益なものと考える。センターは担当者が入れ替わっても、これらの資料をタイミングよく被災自治体に提供できるように平時から整備しておく必要がある。

### 参考資料:災害対応の現地支援事業とは

センターが行う現地派遣の目的は、大規模災害時に災害対応の実践的・体系的な知識を有する人材を災害対策本部等に派遣し、災害対応を統括する者に適切な情報提供や助言を行い、被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献することとしている。また、所要の知見の蓄積・体系化や派遣体制の整備、本活動の浸透に向けた社会的な環境の醸成に努めることを目的として研究員等の人員を派遣している。

センターでは 2002 年 4 月の発足以来、阪神・淡路大震災の教訓の発信や災害対応に関する実践的研究を継続してきた。蓄積された実践的・体系的な知識は、平時には行政への人材育成事業などに、災害時には、行政への現地支援事業に活用される仕組みとなっている。



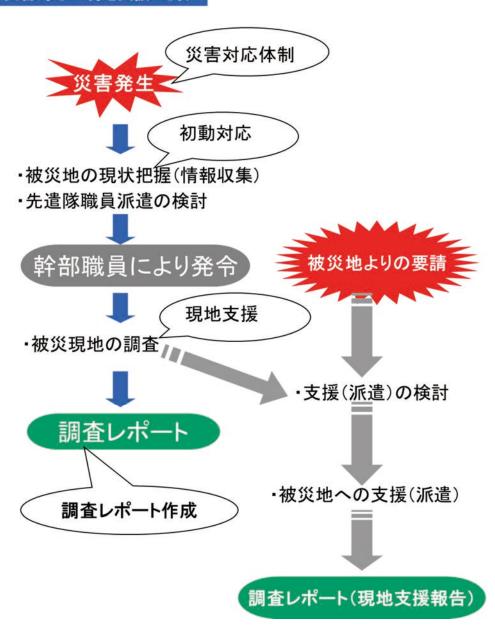
-37-

### ■現地調査から現地支援までの流れ

センターでは、国内で震度 5 強以上の地震が発生した場合や大津波警報が発表された場合などに事業課や研究部の職員がセンターに自動参集し、災害対応を開始することになっている。また、近年増加している大規模な風水害などに対しても、センター内で対応方針を検討したうえで、迅速に職員を現地に派遣している。

センター職員が現地に入る際には、被災自治体職員の中にセンターでの研修受講者がいないかを確認し、なるべく平時からの繋がりを活用している部分が、特徴である。現地調査では被災状況の把握と、自治体の対応状況について調査を行い、必要に応じて、現地支援体制へと移行していく。

### 災害対応の現地支援の流れ



### ■災害対応の現地支援事業の実績

これまでに本格的な現地支援を行ったのは、2004年新潟県中越地震、2011年東日本大震 災での 2 例である。それらの災害では、災害対策本部等を通じてセンターで蓄積された、 阪神・淡路大震災を含む各地での災害対応事例や教訓が実際の災害対応に活用された。

また、現地支援に至らない場合であっても、地震や津波、豪雨災害などの自然災害が発生する度に、国内外問わずセンタースタッフを被災地に派遣し、災害対応の調査を実施し、来たる大災害への備えとなるように記録を残し、その後の自治体職員研修の内容に反映させてきた。こうした被災地への派遣実績は40回にのぼる。個々の現地調査報告書はセンターホームページ\*で公開されているので、そちらを参照されたい。

\* http://www.dri.ne.jp/research/research\_reports

### 付録1 支援のために作成した参考資料

### 常総市説明レク資料

※常総市に対して、災害対応の課題を示し改善策を提案するために作成した資料

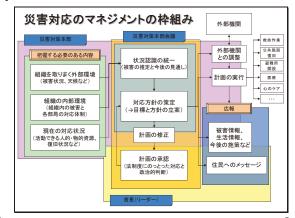
資料1 組織に求められる災害	対応体制付録 1	<u>-2</u>
資料2 目標の設定		<b>-</b> 5
資料3 対応業務フロー (ワー	ク・ブレークダウン・ストラクチャー)について付録 1	<b>-</b> 6
資料 4 福祉避難所に向けた検	計事項付録 1	L <b>-</b> 8
資料 5 災害対策本部会議資料	の向上にむけて (案)付録 1	<b>-</b> 9
資料 6 統括班の活動要綱(案	(2)	l <b>-</b> 12
	(案)付録 1	
	て付録 1	
資料 9 常総市組織関係図 …	付録 1	l <b>-1</b> 9
資料 10 水害発生後の生活の	<b>状況と住宅の再建についての調査付録 1</b>	L <b>-2</b> 0
事例メモ ※主に過去の他自治体の災害	<b>『対応事例</b>	
(参考資料 1) 避難生活の課題	[と対応事例付録 1	1-26
(参考資料 2) 生活再建を目指	じた避難所移行事例付録 1	L-28
(参考資料3) 被災者支援ワン	⁄ストップ・サービス事例付録 1	L <b>-</b> 30
	tの支援事例付録 1	
	理補助事例付録 1	
(参考資料 6) 住宅再建に向け	たニーズ調査付録 1	L <b>-</b> 41
	居適用者事例付録 1	
	明発行事例付録 1	
(参考資料9) 借り上げ住宅 (	(みなし仮設住宅) の事例付録 1	-48

### 資料1 組織に求められる災害対応体制

2015.10.08 資料

### 組織に求められる 災害対応体制

人と防災未来センター



### 現状の認識(1)

- ・ 堤防の仮復旧、ライフラインの復旧、道路の復旧は進んでいる
- 市街地に残存している廃棄物は多く、地域環境のみならず、住民の 健康にも影響を及ぼす可能性がある。一方で、災害廃棄物の処理 については、外部支援等によって、問題は縮小傾向にある
- 農作物、農業施設の被害は大きく、公的資金の投入が必要である
- 避難所に避難している避難者への食事の栄養素、医療・保健・福祉 サービスが不足している
- 避難所に避難している避難者だけでなく、在宅避難者の人数と困難な程度は相当に多い。水没した家屋では、カビ等によって、生活環境のさらなる悪化が懸念される
- 被災地の衛生環境と困難な生活が継続することによって、特に要配慮者、子供たちに対して健康被害が懸念される

### 現状の認識(2)

- 流失・全壊世帯のみならず、大規模半壊、半壊等の世帯にとっても、 一時的な住宅の需要は高いとみられる
- 家屋の清掃などのボランティアの人数が足りておらず、生活の再建 に遅れが生じる傾向にある
- 自家用車が水没することによって、移動手段を失った被災者も多く おり、移動手段がたたれているために、不便な生活を送っている
- 産業面の被害も大きく、そのための支援施策と支援内容が定まって いない
- 支援内容の情報が被災者全体に行き渡っておらず、錯綜している 部分も多い
- ・被災者にとって、生活再建の見通しがたてられない状態になっている

### 今後の状況予測

- ・ 災害関連死が生じる可能性が高まっている
- 福祉サービスの不足により、要介護度、要支援の程度が高まる可能性が生じている
- 市外への避難者も多くおり、人口流出が加速する可能性がある
- 流失・全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊、床上浸水、床下浸水の 被害認定によって支援内容が大きく異なることにより、世帯間で不 公平への不満が大きくなる可能性がある
- ・ 産業面の停滞が懸念される

### 現状の認識(内部環境)

- 災害対応にあたる部署間・人員間の連絡・調整機能(空間・時間・方法)が不足している
- ・ 災害救助法の運用基準と予算の枠組みに振りまわされている
- 在宅避難者の人数規模、需要の種類と程度の把握ができていない
- ・ 地元と行政機関の連携がとれていない
- 災害対応の支援組織(社会福祉協議会、NPO)との連携が不足している
- ・ 被災者への支援に対応できる人員が不足している
- ・ 被災者、被災地域のニーズと今後の状況を予測しきれていない

### 目標の設定1

### ◇被災者の生活環境の改善をはかり、早期に 平常時の社会活動を過ごせる状態に戻す

- 在宅避難者に対して、住まいとしての機能を確保できる支援(清掃、 消毒作業など)を速やかに実施する
- 調理などの実施が困難な在宅避難者に対して、炊き出し等の実施によって、食事環境を支援する
- 移動手段をたたれた世帯に対して、バス輸送の充実とカーシェア リング等によって、移動の代替手段を確保する
- ・ 被災者に対する生活再建の支援メニューを早期に定める
- ・ 巡回保健師、介護士を充実させ、健康状態の悪化を防ぐ
- ・ 衛生環境を整えることによって、子供たちなどの住民への健康被 害の影響を最小限にとどめる
- 避難所に求められる支援(情報、物資、保健・福祉、水・食糧など) を考慮し、生活環境の改善を図る

### 目標の設定2

3

5

### ◇住宅再建の支援内容の見通しと支援メ ニューを示す

- ・住宅再建のニーズ(見なし仮設・公営住宅の 種類、期間等)を把握する
- 市内の供給可能戸数を見積もる
- 被害認定の差によって不公平が生じないようにするために、半壊世帯等に対して市独自の 支援の充実をはかれるようにする
- ・施策支援メニューと支援期間、住宅再建の見 通しを示す

6

4

### 目標の設定3

◇復興計画から地域の創生ビジョン「まち・ひと・ しごと創生総合戦略」につなげられるようにする

- ・ 農業の回復など、地域の生産活動を円滑に実施で きる環境を早期に再構築する
- ・ 災害に強い土地利用計画(案)を作成する
- 「常総市水害復興計画」を作成する

### 目標の設定4

9

◇被災者に対して、今後の復旧・復興のスケジュールの概要と支援施策の全体像に関する 見通しを示す

- 情報内容を伝わりやすいように加工・整理する
- 復興ニューズレター等の紙媒体を発行し、全員に情報を行き渡らせられるようにする
- 相談窓口を一元化し、住民からの問い合わせにス ムーズに応えられるようにする

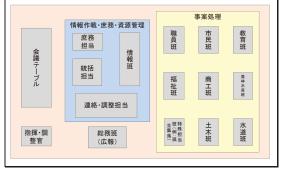
10

### 水害復興支援チームの設置の必要性

### 〔方法〕

- 業務を一つの課に集中させる(担当課のパンク、 複数部署間の調整が機能しない)
- 一つの課に担当する職員のみ移動させる(情報 や施策が分断される、複数部署間の調整が機能しない)
- 必要なプロジェクトチームをつくる





12

14



### 水害復興支援チームの提案(組織編成とレイアウト案)



St. 75 4. 35 4.4

- リーダー:市長 (直轄?)
- 統括班:企画部長、安全安心課、・・・県職員(県との 調整のため)

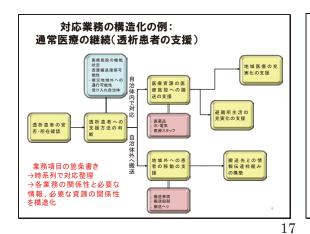
プロジェクトチームメンバー素案

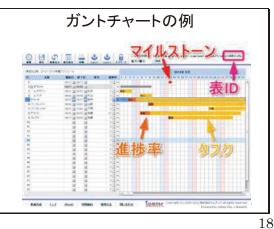
- 被災者生活再建支援班:社会福祉課、・・・、社協(リエゾン)
- 住宅再建支援班:総務課、•••
- 情報整理・広報班:情報政策課、・・・ ※原課の状況も踏まえて検討

- ・ プロジェクトチーム組織図
- ・目標-施策-担当部署の整理表
- ・ 対応業務の関連構造図(目標別4項目)
- 進捗管理表(復興支援工程表)
- 復旧・復興スケジューリングシート(住民配布 用のロードマップ)
- 各班の進捗管理チェックシート(実施項目、外部機関との調整用)

必要な資料

16





今後の見通しを示す: 復旧・復興と支援期間のロードマップの提示 避難所の開設・解消 10月中旬閉鎖予定 9月~H28年3月下旬 見なし仮設住宅の入居 入居希望聴取:9月~10月上旬 災害見舞金の配布 10月上旬~H28年3月下旬 金額の決定:9月中 発行手続き:9月~12月下旬終了予定 罹災証明の確認 第1次調査 第2次調査 (10月上旬終了) (10月下旬終了) 被災者生活再建支 援金の配布 基礎支援金:10月上旬~H28年10月 加算支援金:~H30年10月

災害廃棄物の処理 10月下旬:処理終了

水害発生後の復旧期に求められる主要対応項目

- 被災者に対する生活復旧に必要な物資の供給
- 被災者への支援施策に関する情報の提供
- 水害後に各家庭からでる災害ごみの処理感染症を防ぐための衛生面の対応
- 4.
- 水害後に健康を害した被災者への医療面の対応
- 被災者に対する心のケア
- 水害後に発生する犯罪に対する防犯体制
- 被災住宅の被害認定の方法
- 被災者の応急的な住宅確保のための支援策
- 10. 被災者への災害見舞金の支給内容 11. 被災者からの復旧に関連する相談への対応体制
- 12. 被災者に対する行政職員の応対の態度
- 13. 被災者に対する支援施策の決定時期
- 14. 避難所の対応
- 15. 在宅避難者への対応

19 死亡時日付別\* 20% 40% 100% ■~2011.3.18(1週間以内) ■2011.3.19~2011.4.11(1ヶ月以内) ■2011.4.12~2011.6.11(3ヶ月以内) ■2011.6.12~2011.9.11(6ヶ月以内) ■2011.9.12~2012.3. 10 (1年以内) -2011.3.18(1週間以内) 2011.3.19~2011.4.11(1ヶ月以内) 2011.4.12~2011.6.11(3ヶ月以内) 2011.6.12~2011.9.11(6ヶ月以内) 2011.9.12~2012.3. 10(1年以内)

※スライド#21:東日本大震災 震災関連死 資料

20

### 資料2 目標の設定

### 目標の設定1

◇被災者の生活環境の改善をはかり、早期に平常時 の社会活動を過ごせる状態に戻す

- 在宅避難者に対して、住まいとしての機能を確保できる清掃及び消毒作業を速やかに実施する(在宅避難者の状況確認とニーズ把握(人数・世帯数とニーズの種類把握)、ボランティア組織との連携機化、ボランディアを募るための広報)
- 調理などの実施が困難な年を登録者に対して、炊き出し等の実施によって、食事環境を支援する (在宅選輯者の状況確認とニーズ把握(人数・世帯をとニーズの種類把握)※区長さん対象の概要 調査、ポランディグト団の連携で実施、 都動手段をたたれた世帯に対して、バス輸送の表史とカーシェアリング等によって、移動の代替を かち取存とようなできませんかしは下もに一、グラッド、カーボータル・一、での事業機、30グラネ
- 参助手校をたたれた宣命に対して、ハス輸送の外美とカーンエアリンクによって、参助の代替手 及を確保する「位宅登積者の状況確認と一、大灯籠(人衆 仕事を入一大の世報形態)が長夫さ 人対象の概要閲客・民生委員対象調査(長記金者の確認)、ポランティアと行政の連携で実施。 被災者に対する生活再建の支援メニューを事間にいつ?を最終的に何」を重視所に対きる 返回保健師、介護士を充実させ、健康状態の悪化を防ぐ(現状、避難所はできているか? 状況把 種する 在宅延載者について、地域包括支援者の状況把題 衛生環境を整えることによって、子供たちなどの住民への健康被害の影響を最小限にとどめる(要 確認 健康問題の不安・健康の影響程度の情報提供、頻繁・健康の影響程度を把握する) 海野町に埋めたり、本写様「保報、数字 保格・選集」、北、金様が以上を素像、生理機の必美を図

※ニーズを把握する(中項目に加える)

### 目標の設定2

### ◇住宅再建の支援内容の見通しと支援メ ニューを示す

- 住宅再建のニーズ(見なし仮設・公営住宅の種類、期間等)を把握する
- 市内の供給可能戸数(賃貸住宅)を見積もる(81戸か ら増やすようにすること、見なし仮設住宅に入れる施
- ・ 被害認定の差によって不公平が生じないようにするために、半壊世帯等に対して市独自の支援の充実をは かれるようにする(県と市で折半として、どこまで支援を出せるのか?)
- 施策支援メニューと支援期間、住宅再建の見通しを示す(いつまでにつくるか?)

### 目標の設定3

### ◇復興計画から地域の創生ビジョン「まち・ひと・ しごと創生総合戦略」につなげられるようにする

- 農業の回復など、地域の生産活動を円滑に実施で きる環境を早期に再構築する(農業施設・農地:激
- 災害に強い土地利用計画(案)を作成する(都市マ スの変更、見直しの動き:要確認 災害に強いまち づくりをどうするか? 災害拠点の問題? 復興計
- 「常総市水害復興計画」を作成する(今年度中に作成、まち・ひと・しごとへの連動、計画策定のプロセスの作成、項目・企画立案)

### 目標の設定4

1

3

◇被災者に対して、今後の復旧・復興のスケ ジュールの概要と支援施策の全体像に関する 見通しを示す

- 情報内容を伝わりやすいように加工・整理する
- 復興ニューズレター等の紙媒体を発行し、全員に情 報を行き渡らせられるようにする
- 相談窓口を一元化し、住民からの問い合わせにス ムーズに応えられるようにする(相談窓口の先進事例 を確認、窓口業務※福知山市に確認)

### 資料3 対応業務フロー(ワーク・ブレークダウン・ストラクチャー)について

### 協議事項

- 対応業務の進め方の検討
- 各対応業務の開始・終了時期の見積もり
- ・ 目標設定ごとの作業行程案の詰め(主要担 当部署ごと)
- ・ 組織編成・組織内容・規模案の検討

### 目標の設定1

◇被災者の生活環境の改善をはかり、早期に平常時 の社会活動を過ごせる状態に戻す

- 在宅避難者の生活環境、食糧、移動、情報に関する状況とニーズを把握する
- 在宅避難者に対して、住まいとしての機能を確保できる清掃及び消毒作業を速や かに実施する[ボランティア組織との連携強化、ボランティアを募るための広報]
- 調理などの実施が困難な在宅避難者に対して、炊き出し等の実施によって、食事環境を支援する〔※区長さん対象の概要調査、ボランティアと行政の連携で実施〕
- 移動手段をたたれた世帯に対して、バス輸送の充実とカーシェアリング等によって、 移動の代替手段を確保する[民生委員対象調査(要配慮者の確認)、ボランティア
- るか? 状況把握する 在宅避難者について、地域包括支援負の状況把握 衛生環境を整えることによって、子供たちなどの住民への健康被害の影響を最小 腰にとどめる(要確認 健康問題の不安~健康の影響程度の情報提供←調査:健 康の影響程度を把握する)
- 避難所に求められる支援(情報、物資、保健・福祉、水・食糧など)を考慮し、生活環境の改善を図る(※いつ、関連死が出てもおかしくない状況 ←より充実した支援が必要、専門家チームと連携した対応支援策の検討)
- 被災者に対する生活再建の支援メニューを早期に(いつ?を具体的に:例 1週間

被災者の生活再建支援 消毒・衛生環 境の確認 ボランティアの3 援を呼びかける 広報活動 ・NPO・ボランティアと の連携 在宅避難者のニーズ把握 生活再建の支援メ ボランティアとの連携 被災行政職員を対象とした間 辺地区ニーズ調査 NPO・ポランティアを介した状況 派遣職員·応援職 員の要請 福祉避難所の設置

### 目標の設定2

### ◇住宅再建の支援内容の見通しと支援メ ニューを示す

- 住宅再建のニーズ(見なし仮設・公営住宅の種類、期 間等)を把握する
- 市内の供給可能戸数(賃貸住宅)を見積もる(81戸か ら増やすようにすること、見なし仮設住宅に入れる施
- 被害認定の差によって不公平が生じないようにするために、半壊世帯等に対して市独自の支援の充実をは かれるようにする(県と市で折半として、どこまで支援を出せるのか?)
- 施策支援メニューと支援期間、住宅再建の見通しを示す(いつまでにつくるか?)

3

5

### 住宅再建支援 来年度予算の 概要把握 災害見舞金の 金額の決定 被災者への 広報・説明 会 見なし仮設住 宅への入居手 一 続き業務 見なし仮設住宅の市 内候補の再抽出 見なし仮設住宅 の制度の根拠と予 算請求手続き等 県の意向調査の研

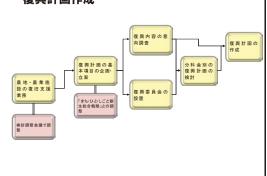
### 目標の設定3

◇復興計画から地域の創生ビジョン「まち・ひと・ しごと創生総合戦略」につなげられるようにする

- 農業の回復など、地域の生産活動を円滑に実施で きる環境を早期に再構築する(農業施設・農地:激
- 災害に強い土地利用計画(案)を作成する(都市マ スの変更、見直しの動き:要確認 災害に強いまち づくりをどうするか? 画の中で検討か?) 災害拠点の問題? 復興計
- •「常総市水害復興計画」を作成する(今年度中に作 成、まち・ひと・しごとへの連動、計画策定のプロセスの作成、項目・企画立案)

6

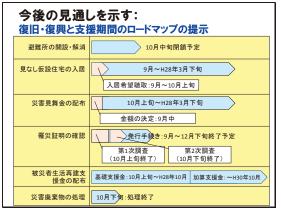
### 復興計画作成



### 目標の設定4

◇被災者に対して、今後の復旧・復興のスケ ジュールの概要と支援施策の全体像に関する 見通しを示す

- 情報内容を伝わりやすいように加工・整理する
- 復興ニューズレター等の紙媒体を発行し、全員に情 報を行き渡らせられるようにする
- 相談窓口を一元化し、住民からの問い合わせにス ムーズに応えられるようにする(相談窓口の先進事例 を確認、窓口業務※福知山市に確認)



9

### 作業工程表案

			-		
9	nir.	分担	担当者	# 27	10月
7	151	万坦	坦当省	<b>未</b> 務	13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 1
101				保健師の応援要請	応援要請
102	1	1		応援職員・派遣職員(1日ごと→1週間ごと等)に切り替えの調整	派遣要請 派遣職員の調整
103				ボランティア支援の広報活動	終了時期の目処・確認(ボランティア・NPO)
104				情報フォーマット作成 進捗管理	情報整理format作成
105	il .			廃棄物処理計画部署との連携	連絡・調整
106		全体調整		土木施設復旧関連部署との連携	連絡・調整
107	1			災害見舞金の金額の決定	義捐金配分委員会設置 配分委員会開催 配分配分開始
108	ı			被害認定調査	使制の見直し・調整
109	統括班			罹災証明の発行	体制の見直し・調整
110				来年度予算の概要	擴会
111	l			県との支援内容・支援金額の調整・配分	支援金額の調整 強自支援金の配分
112				災害対策本部会議の議事録・決定事項の職員への伝達	職員への護事録 伝達の注意 議事録作成・伝達の徹底と状況認識の統一
113		情報対応		災害対策本部会議の資料準備	事務局での資料準備 の確認 変料準備
114		1	1	被災者・地域住民への情報発信	重要事項に応じた情報発信
115	ı	l	ı	相談窓口の設置・運営	相談窓口の設定 個別相談対応
201				保健師の対応調整	保健師の行き先等の調整
202	1	1	1	生活再建の支援メニューの決定	支援メニュー調整 透援内容の決定
203	1	調整	1	被災区域対象ニーズ調査	ニーズ把握 「「」」ニーズの把握(状況ごとの把握)
204		l	ı	地域の衛生環境状況調査	新生環境調査の方法·内容検討 衛生環境調査実施
205	被災者生			子供たち・被災者への心のケア	心のケアの実施体制の整備 学校を中心に心のケアの実施
206	板灰石王			保健師の見回り: 全戸調査	(重点的)被災区域の見回り・状況確認 被災区域の見回り・状況確認
207	授班	在宅避難	1	在宅避難者の移動支援	支援内容の決定 1 移動支援 (NPO連携)
208	180 401	在七趾班 者対応	1	在宅避難者の食糧支援	支援内容の決定 食事支援(NPO連携)
209	1	HVIN	1	福祉サービスの拡充	地域包括支援体制の拡充整備 福祉サ♥ピスの需要の確認・充実
210	ı			情報伝達の拡充	情報提供内容・伝達手段のニーズ把握・生活支援等の情報提供
211	l	避難所対	1	避難所の環境改善・維持 ※食事の弁当への変更	食事環境の変更 避難所環境の調整
212	1	応		福祉避難スペースの確保・運営	福祉避難スペースの調整
311	l	L	1	仮設住宅・見なし仮設住宅の意向調査	仮設住宅入居の意向調査
312	住宅再建	調整	1	(見なし)仮設住宅の支援内容と支援期間の決定	支援内容の調整 支援内容の確定
313	支援班		_	被災者への広報・説明会	支援体制の説明 ▼ 支援内容の説明
314	~ ~ ~ ~	仮設住宅	ı	(見なし)仮設住宅の入居手続き	入居手続き
315		運営	_	(見なし)仮設住宅の運営	
401	l			農地・農業施設検討委員会との調整	
402		調整		復興計画の基本項目の企画・立案	
403				復興内容の意向調査	
404	作成班	l	1	復興委員会の設置	
405	1	作成		分科会別の復興計画の検討	
406	i <b>L</b>			復興計画の内容の記述	

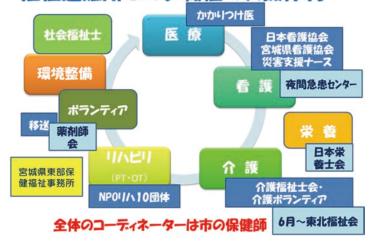
### 資料 4 福祉避難所に向けた検討事項

2015年10月13日 人と防災未来センター

### 開設

- □ 既存の老人福祉施設は介護専用にデザインされており、福祉避難所として指定しやすいが元来の利用者に避難者を追加的に収容するため、高まるニーズに十分応えられないのが現実である。このことから平時は別用途に使用されている空間を福祉避難所として整備し指定することが求められる。東日本大震災での宮城県石巻市の事例では、研修施設を活用している。当初はバリアフリーではないことなどから、福祉避難所として認められないとの県からの回答であったが、最終的に指定を受けている。重要なのは、ケアを提供する専門職を福祉避難所に集中させること。福祉避難所の施設条件についてはガイドラインを基に柔軟に対応することが望ましい。
- □ 福祉避難所をいつ閉鎖するかを事前に決めておくことが肝要であり、そのためには 仮設住宅や住宅再建とリンクする必要がある。
- □ 看護師の確保などが難しくなっている現在、福祉避難所は複数を設置するよりも、 なるべく 1 カ所に利用者を集め、少ない支援者でも質の高いケアが提供できるよう に人的資源を集中させた方が継続した福祉避難所の運営ができる。人的資源は多方 面からの人材を登用することが望ましい。

### 福祉避難所での多職種の支援体制



### 閉鎖

- □ 閉鎖のためには利用者が福祉避難所を退所する必要があり、そのためには一人一人に丁寧なケースワークが欠かせない。個人の事情に合わせ、福祉施設への入所や自宅再建の手続き支援を行っていく。
- □ 退所先が決定したら、リハビリ専門職と事前に出向き確認すると、利用者の理解 も得られやすい。
- □ 移送ボランティアやスタッフによる引っ越し支援をし、退所が確実に行えるよう にする。

### 資料 5 災害対策本部会議資料の向上にむけて(案)

人と防災未来センター 10月19日

### 1. 背景

- ・ 災害から 1 ヶ月が経過し、今後はより一層 内部・外部環境等(庁内の対応状況、被災市民の状況等)を効率的に把握し 関係部署・機関において、情報を共有し、統一した認識に基づき、適切な意思決定を行う
- ・ 決定した目標に基づき、具体的な進捗管理を行い、 全庁的に計画的に対策を実施する
- ※ 統括班としては、市全体として上記を実施できるよう、本部会議資料の作成手順を示す

### 2. 現状

- ・ 本部会議では、各部署から、紙資料で、会議の際に配布されている
- ・ 各部署から、報告・記載すべき事項等の指示・依頼がない
- ・ 共通的な報告事項・資料様式はない

### 3. 課題

- ・ 電子データでないため、情報収集・整理が困難であり、会議に出席していない。 庁内外への関係者との情報・認識共有が非効率 (→影響:縦割り対応になる恐れ)
- ・ 本部長指示の解決課題や、会議で明らかとなった課題を明記した共通資料が作成されておらず、次回会議での、目標にもとづく進捗管理ができない

### 4. 目標と効果

- ・ 重要案件(とくに複数部署にまたがる案件)について、毎回の本部会議での、進捗管理を容易とする(⇒効果:目標にもとづく進捗管理の実施)
- 関係者が共有すべき現況データ、市の目標、対策実施状況等の情報の流通を容易にする

### 5. 具体策と期待される効果

- 5.1 本部会議資料として、「現状の課題と対応計画(概略)」を新規に作成
  - ・ 共通認識すべき事項 (重要案件、課題、スケジュール等) を明記し 本部会議レベル での進捗管理をより明文化
    - ⇒決定した目標に基づく全庁的な対策実施に
- 5.2 各部署からの本部会議資料を電子データで集約(共有フォルダ?)、
  - ・電子データの集約と記載事項の規格化により、再利用を容易にする
    - ⇒市職員、広報、外部応援機関との情報共有の促進)
    - ⇒決定した目標に基づく全庁的な対策実施に (現課の個別対応の予防)

### 「現状の重要課題と対応計画(概略)」(案)

10月19日

(本部会議の場での備忘録、確認のためのメモ書きとして簡易に作成していく)

1)避難環境の改善

避難所および在宅避難者の生活環境(健康悪化の予防など)の改善

- (1) 避難所の生活環境
- A. 寒さ対策

【目標】

В.

- (2) 在宅避難者の生活環境
- A. 状況の把握
- (3) そのほか、共通
- 2) 生活・住宅再建支援 被災市民の、当面の生活再建および住宅(仮設住宅等)確保の支援
- A. 被害認定調査の実施

### 【方針】

- ・集合住宅の調査を終了(23日)
- B. 罹災証明の発行

### 【方針】

C. 総合相談窓口の設置

【目標】住民が1か所などの窓口で複数の案件を相談できる 【方針】

- ・住宅課と社会福祉課合同窓口を2Fに開設(20日、プレハブに移管(25日以降)
- ・総合窓口を、第三庁舎に開設(11月)
- D. 義援金の配分

【目標】被災者が早期に義援金を得られる(罹災証明発行済みの方から先行) 【方針】

- 通知発送(26日)、交付開始(11月4日)
- E. 避難所の次の仮住まいの確保(自宅での生活が困難な被災者の収容) 【目標】
- F. 避難所の閉鎖

### 【目標】

- 3) そのほか
- A. 局激の指定
- B. 応援職員

### 各部からの本部会議報告資料の表紙(案)

各部に、本部会議への提出資料の概要として、含めて頂きたい事項 (各部からの報告内容・資料の目次・概要の位置づけであり、メモ書き程度の簡潔なものでOK)

- (1) 本会議での案件リスト(重要案件、および、他部署との協議の必要な案件)
  - 1) 在庫救援物資の提供
  - 2) 0000
  - $\Delta \Delta \Delta \Delta$
- 1) 在庫救援物資の提供
- A. 概要(背景、ねらい等)
  - ・救援物資の在庫過多であることから、必要性の高い市民に優先して在庫を払い出し
- B. 現在設定している最終目標(完了時期、獲得数量等)
  - ・10 月中に実施
- C. 目標達成にむけた実施内容(スケジュール含む)
  - ・避難所および在宅避難者のニーズを把握
  - ・各部署の所轄施設での物資ニーズを把握
  - ・ニーズより大量の物資が余った場合は、市の備蓄として利用
- D. 未解決の課題(もしあれば)
  - ・上記でも在庫が残った場合の処置
- E. 他部署等への依頼・協議事項(上記の実施、課題解決のため)
  - ・各部署の所管施設でのニーズの調査(●月●日まで)
  - ・在庫が残った場合にNGO等に提供
- 2) 0000
- $3) \ \nabla \nabla \nabla \nabla$
- (2) そのほか(報告等のみでよい簡易な案件)
- (3) 少し先の将来に懸念される問題(もしあれば)

### 1. 班の設置の背景(課題)

### 1.1 内部環境

- 各部署が個別に活動しており、全庁的な情報共有や体制が十分とはいえない(とりわけ平常 業務ではない災害特有の応急業務:避難所対応など)
- 庁内の特定の部署に、業務が集中している
- 総合対策(在宅避難者、避難所の環境改善など)の計画・実施が遅れがち
- 最上位の本部会議レベルの決定・協議内容と、担当部署の実情・問題意識が離れる恐れ

### 1.2 外部環境

- 市民の問い合わせ窓口が多岐に分かれている
- 外部応援機関(避難所支援 NGO等)の調整先となる、市側の担当部署が多岐に分かれる

### 2. 班の活動の目的

市役所において、市の内部・外部環境等(庁内の対応状況、被災者の避難生活環境等)を効率的に収集・整理し、関係部署・階層において、統一した情報・認識(課題、目標)に基づき、対策本部会議において適切な意思決定を行えること目的に、班では情報処理・企画等の活動を行う。

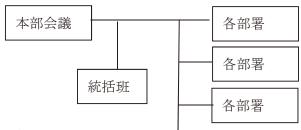
また、本部会議にて決定した目標に基づき、具体的な進捗管理を行い、全庁的に計画的に対策を実施できることを目指し、班では情報処理などの活動を行う。

### 3. 班の活動の範囲

- (1) 市庁舎(外部機関との連携含む)における業務実施状況(組織編成、業務・情報フロー) の情報を収集・整理し、概要を把握する。
- (2) 収集した情報を分析し、現状の業務実施における課題を抽出し、改善方針を検討・提案する。
- (3) 特に重要な課題に対しては、全体最適化の観点から、組織編成を含む業務実施体系の改善案を検討・提案する。設置段階において、業務実施体系の新設が必要と想定される重要課題は、以下の3テーマを想定する。
  - ① 被災者生活支援(避難所の環境改善、在宅避難者の生活支援)
  - ② 住宅再建支援(仮設住宅等の当面の住宅環境の整備(※避難所の閉鎖戦略))
  - ③ 復興計画作成
- (4) 市本部会議等における、情報の共有(状況認識の統一、業務の進捗管理を含む)の促進を図る。
- (5) 本部会議からの指示により、特定の重要課題(複数部署・機関にまたがる業務、実施体制未定の新規業務)の実施計画の調整・策定、スタートアップ段階の実施補助を行う。

### 4. 権限の範囲 (ステークホルダーとの関係)

- 本部会議に対して、業務実施体系(組織編成、情報フロー)の改善・新設案等を提議し、 資料提出・発言ができる
- 他部署に対して、情報の提供(ヒアリング、資料提出など)を求めることができる
- 情報の収集・整理・分析結果にもとづき、本部会議に対して、資料提出にもとづく現状の 重要課題の提示、対応方針案などの提示ができる
- 各部署に対して、直接の業務の実施の指示は行えない(提出した資料にもとづく本部会議の決定を経て、各部署への実施指示となる)
- 統括班では、担当部署間の調整は行うが、個別業務の直接の実施は行わない。
- 本部会議からの指示により、特定の重要課題(複数部署・機関にまたがる業務、実施体制 未定の新規業務)の実施計画の調整・策定、当初段階の実施補助を行うことができる



### 5. 資源

### 5.1 メンバー

● 班員は、現課との兼務とする。

部署	氏名	役割
企画		
人事		
産業労働部		
秘書広報		
都市建設部		
健康保険課		
議会事務局		
安全安心課		
安全安心課		

### 5.2 物的資源

- 会議(情報共有、分析)を頻繁に行うことから、作業スペースを、3階会議室内に設ける
- 情報収集用の、班メールアドレスを取得する
- ・ 庁内LANに接続し、メール・印刷等を行える

### 6. コミュニケーションルール

・毎日9時よりミーティングを行い、当日のスケジュール等を確認する。

### 7. 概略スケジュール(10/20)

### 7.1 業務体系の把握(全員)

(1) 現状の把握

各課へのヒアリング実施 → 10/20まで

(2) 今後の状況把握

本部会議への報告を体系化し、本部会議にて重要課題は把握できるよう情報ルートを整備  $\rightarrow 10/$  まで

### 7.2 課題の抽出と改善方針の検討

ヒアリング結果にもとづき、重要課題の抽出 →10/ まで

重要課題の抽出 →10/ まで

統括班における、重要課題への取り組み方法の決定 →10/\_\_\_

重要課題への対応方針の検討 →10/\_\_\_\_

ヒアリングで把握以外の課題を抽出する調査の実施 →\_\_\_に本部会議上申 \_\_\_実施

### 7.3 組織編成を含む業務実施体系の改善案の検討

(1) 被災者生活支援

1) 課題(外部環境、内部環境)

(避難所:全般)

- 避難所: 全般)
- ・現存している避難所の避難者が、冬場をむかえて健康悪化する恐れがある・避難所関係の部署が多岐にわたる(社会福祉課、高齢福祉課、経済振興局)
- ・市の避難所業務全体の統括部署・担当者がないため、外部の応援機関が調整に苦慮

(避難者:要援護者)

福祉スペースを設置しているが、

(在宅避難者)

・避難所対応で人員等をとられ、在宅避難者対応が手薄

### 2) 対応方針

### (2) 住宅再建支援

- 1)課題(外部環境、内部環境)
  - ・避難所を閉鎖するためには、次の住居の確保が必要
  - ・ハード(住宅)と、ソフト(福祉)の連携が必要
  - ・県の確保した公営住宅等に対する応募が少ない
  - ・応急修理、仮設住宅等の半壊問題

### (3) 復興計画作成

ヒアリング結果から記載される とりあえずの記載例

### 7.4 市本部会議での情報共有の促進

各部から提出される本部会議資料の電子データの集約  $\rightarrow 10/$ \_より 各部からの提出される本部会議資料の規格化  $\rightarrow 10/$  より

進捗管理用の資料の作成 →10/\_\_より

### 7.5 重要課題の検討

本部会議からの指示により、すでに着手している重要課題案件は、下記の通り。

- (1) プロジェクト「市民への救済・支援に関する総合窓口の一本化」
  - 1) プロジェクトの背景 (課題)

被災者が、生活支援等の相談窓口が多岐にわたり、利便性が低くなっている。

### 2) 目標

被災者が集約された総合窓口で、生活支援・救済に関する相談できるようにする

### 3) 関係部署・機関

· 庁内: 住宅課、社会福祉課、財務課、○○○

• 外部:報道機関

### 4) 活動の範囲

- ・訪問者への相談対応 (電話相談は対象外)
- ・相談内容は、災害関係の全てを対象

### 5) 統括班での実施項目

- スペースの確保
- ・市民への広報周知の段取り
- ・広報対応部署とのスケジュール調整

### 6) スケジュール

- ・住宅課と社会福祉課合同窓口を2Fに開設(20日、プレハブに移管(25日以降)
- ・他部署を含めた総合窓口を、第三庁舎に開設(11月)

### 7) 実施期間

\_\_\_までをめどとする

### 8. 班の設置期間

### 資料7 避難所の解消にむけて(案)

10月30日

### 1. 現状の課題・背景

### 1.2 内部環境(市庁舎)

- 避難所運営のため、多くの職員への労力がかかっている
- 避難所運営の費用が多額となっている(人件費、食費、指定管理料の支払い など)
- 避難所となっている施設の通常業務が停止している
- 社会福祉課によるアンケートが終了し、現段階の、避難者の状況を把握しつつある

### 1.3 外部環境

- 現在の収容者は、150世帯程度
- 寒さによる健康悪化が懸念されている
- 避難所からの自力での退所には、時間を有するとする回答者が半数(アンケート)
- 現在、提示されている公営住宅・みなし仮設等への申込数が少ない(50件中6件)

### 2. 目標

- 避難者の健康・生活環境改善のため、よりよい住まいを確保する。
- 現行の避難所を11月中には閉鎖する。

### 3. 対応方針

### 3.1 避難者の分類について

グループA:時間をかければ、退所し自宅に帰れる市民

- ・修理に時間がかかる人 (修理の手配ができていない)
- ・支援制度を把握していない市民

グループB:金銭的支援があれば、退所し自力で住宅を確保できる市民

- ・アパートが半壊で、次のアパートへの敷金・礼金が支出できない人
- ・現状の支援制度には該当せず、資金援助をえられてない
- ・支援制度を把握していな市民

グループ C: 福祉スペースの避難者

・介護度は低く、従前は自宅で居住していた

グループ D:災害に直接起因しない避難者

- ・常総市の住民票を持っていない市民
- ・災害前からの生活困窮者

グループE:そのほかの避難者

・予定をたてられない市民等

### 3.2 グループごとの施策

3.2.1 グループA:時間をかければ、退所し自宅に帰るつもりの市民

### (1) 方針

- ・ホテル・旅館等(2次避難所)への移動を検討
  - →施設へ、空き状況・利用可能期間を調査
  - →収容施設と費用の調整 (食費など)

### (2) 課題

- ・2次避難所開設・運営への救助法の可否
- ・茨城県庁では、2次避難所は特例と認識? (昨年の長野県等で適用実績あり)

### 3.2.2 グループB:金銭的支援があれば、退所し自力で住宅を確保できる市民

- (1) 方針(案)
  - ・被災者生活支援制度の周知
  - ・県・市独自の支援制度(半壊世帯対象など)
- (2) 課題
  - 市の財政的負担の考慮

### 3.2.3 グループ C: 福祉スペースの避難者

- (1) 方針(案)
  - ・ 老人福祉施設への入所
  - ・高齢者・障碍者用の民間賃貸住宅(みなし仮設住宅)の確保
  - ・自宅への復帰促進
- (2) 課題
  - ・自宅へ戻る場合、バリアフリー化は介護保険制度を適用

### 3.2.4 グループ D: 災害に直接起因しない避難者

- (1) 方針(案)
  - ・老人福祉施設への入所
  - ・高齢者・障碍者用の借り上げ住宅の確保
  - ・自宅への復帰促進
- (2) 課題
  - ・自宅へ戻る場合、バリアフリー化は介護保険制度を適用

### 3.2.5 グループE:そのほか

### 3.3 全体の課題

・各グループの人数等が不明 →アンケート調査結果から分析予定

### 資料8 水害復興チームについて

広報係

### 水害復興チームについて

10月14日作成

- ◎10/14 統括班、情報班編成⇒副市長、関係部長等で、案を策定⇒市長承認⇒内示場所: 庁議室
- ◎統括班⇒ 被災者生活再建支援班、住宅再建支援班、復興計画作成班について検討
- ◎情報班⇒情報収集等開始

### 統括班

第1期 絵が描ける職員 4~5名程度

◎県職員、水害を経験した団体からの派遣職員

情報班からの情報を基に、全体最適化

調整、方向性(案)の策定 全体計画の策定(WBS)

※1週間程度は、関係部長等が、統括班と共に全体最適化を実施。 市民生活部長

総務部長、企画部長、都市建設部長、保健福祉部長、議会事務局長

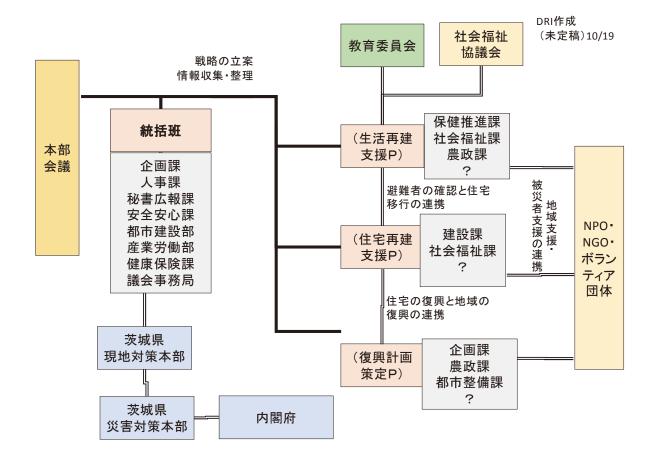
情報班 (若手中心)⇒安心安全課+総務課+市民協働課まとめ、資料作成⇒災害対策本部、広報係へ

各部署からの情報収集・調整



市民、自治区長、関係課、議会、ボランティア、県、国

### 資料 9 常総市組織関係図



### 資料 10 水害発生後の生活の状況と住宅の再建についての調査

1. 生活環境と住宅再建のニーズ調査実施に関するメモ

2015.10.22

人と防災未来センター

### ■問題意識の再確認

- ・在宅避難者の生活環境の状況を定量的に把握できていない
- ・住宅再建のニーズが把握できていない
- ・見なし仮設の対象者に大規模半壊・半壊世帯は含まれていない
  - ←だけど過酷な生活を続けている状況にある
  - ←それを定量的に示す調査結果が必要

### ■調査の目的

移動手段、食事環境、情報環境、居住環境、医療・保健・福祉環境に関する課題と住宅再建ニーズを把握すること

### ■調査項目の検討

- ◇フェースシート(年齢、性別、家族構成)
- ◇被害状況(1階建て、2階建て以上、全壊・大規模半壊・半壊、自家用車被害)
- ◇現在の生活環境(居住環境、食事環境、移動環境、情報環境、医療・保健・福祉環境)
- ◇今後の見通し(住宅再建の期間 or 再建の断念、現地再建 or 移転)
- ・住宅再建ニーズ:仮設住宅の入居希望、見なし仮設住宅の希望、応急修理制度の活用

### ■調査対象者

・被災区域の罹災証明の発行:義援金・見舞金対象者:全壊、大規模半壊、半壊 ※世帯単位

### ■調査可能性の確認

- ・外国語(ポルトガル語、英語)の変換に関する確認
- ・発送から到着までに時間を要する?
- ・配布しても世帯主が市外に避難している可能性 ※義援金の配分のお知らせと同時に発送

### ■既存の調査資料の活用

- ・森下町の調査
- ・ 行政職員対象の調査
- ・NPO 炊き出し時の配布調査
- ・過去の被災地域の住宅再建ニーズ調査の調査票(見つからず)

### ■調査期限の明確化

·10月26日発送予定

### ■調査費用の明確化

・常総市役所:郵送配布・郵送回収の費用(紙の枚数によって費用が相違?)

### ■分析方法

・単純集計:生活環境の状況(居住環境、食事環境、移動環境、情報環境、医療・保健・ 福祉環境)

今後の見通し

住宅再建ニーズ

- •属性別分析:被害程度別、世帯別、地区別、世帯主年齢別
- ·二元配置分散分析(被害属性×世带属性)

### ◇仮説

- ・食事環境:6割程度以上は水害前の状況に戻っていない(炊き出し調査参照)
- ・高齢者世帯において、居住環境が劣悪な割合が大きい
- ・移動手段:児童・生徒を持つ世帯 and 自家用車の被害の世帯で厳しい環境にある 高齢世帯 and 医療機関への通院で不便が生じている
- ・居住環境:寒さ対策、衛生環境の不安の割合が大きい
- ・住宅再建:修繕期間が半年以上の大規模半壊・半壊世帯は多くある(大工の手配など) →見なし仮設住宅、仮設住宅の必要性への言及

### ■調査方法

- · 紙媒体 (郵送、留置法)
- ・常総市役所を通じて配布

### ■留意点

- ・見舞金・義援金の通知文の内容との調整
- ・他部署調整 (特に市民協働課)
- ・茨城大学の調査票
- ・何度も同じようなことは聞かない
- ・復興計画作成のための調査:別途実施
- ・避難所のアンケート票との調整

### ◇鏡文作成

・世帯主に応えてもらう

2. 生活の状況と住宅の再建についてのアンケート調査票

### 水害発生後の生活の状況と住宅の再建について 調査ご協力のお願い

1. 今回の水害が発生したときのご自身やご家族のことについて教えてください。

被災後の生活の状況等についてのおうかがい

本調査は、被災された方々の現在の生活の状況と再建の課題をお聞きすることによって、 今後の支援のあり方を検討する素材とすることを目的としています。

お答えいただいた調査票は、後の支援のあり方を検討するための素材としてのみ利用いたします。そのため、個人情報をそのまま取り扱うことは一切ありません。 ご多忙のところ誠に恐縮ですが、主旨をご理解いただき、ご協力くださいますようお願い申

平成27年10月

?

コイ 末端部門

] 人(ごな中学生[ ] 人 小学生[

20 概米猫: [

人松

3 人(おち 65歳以上の方(

あなたを包めて(

1-2) ご自宅に住んでいたご家族の人数

|-3) 有非の兼政

1-1) お任まいの地図名

Æ 鍃

い記入にあたって〉

☆アンケート票は、世帯主の方がご記入ください。ただし、無理な場合には別の方がご記入いた だいてもかまいません。

☆ご回答に際して、あてはまる番号を○で囲んでいただく設問、数字や住所等を記入いただく設 間がございますので、ご注意ください。 女本調査に関してご不明な点は下記へご連絡ください。

2 本調査の結果は、生活の再建、住宅の再建の支援のあり方の検討を目的 1 同封の返信用封筒でご返送ください。 返送にあたって

そのため、可能な限り早くご返送ください。

(PS 3410) 常総市 企画部 企画課電話 0297-23-2111 お問い合わせ先

2-1)罹災証明の1次調査の結果について教えてください。(あてはまるもの1つに〇印) 被害の状況についてお答えください。

田凯業 (D.観業・②酒業・②力・乃ス禁・④柴追業) 熊職 5. そのお (

۷ị 4<sub>.</sub>

会社員・公務員・団体職員
 パート・アルバイト

|-4)世帯真の職業(あてはまる番号とカッコ内の番号に〇印をつけてください。)

ന് 2. 大規模半壊 字 2-2) 被災時のお住まいについて(あてはまる番号とカッコ内の番号に〇印、階数には数字を記入してください。)

四 ) 陸連たの ( 〕踏に居住 」階に居住 ں 1 ) 階建ての[ 1 配舗し → 〔 〕 〕 〕階離での〔 - 戸罐口 (()特わ家・必道家) (①公営住宅・空社宅・③費) その他 ( ) → [ 口配件

2-3) 水害による自動車等の被害(あてはまる数字を記入)

バイク「 1772 バイク 40 **4**0 10 自動車 ( 自動車( 被災により新たに購入した自動車とバイクの台数 扱い金田にかなくなった山麓車グドンの台数 被災時の自動車とパイクの保有台数

5-4)被災したため、購入しなくてはならなくなった生活に必要な家財(家電・家具など)のおおよその機について教えてください。

) 万田

総額で約

- 付録 1-22 -

'n

# 3-4)現在の移動手段について、どのようなことに困っていますか。(あてはまるものすべてに〇印)

- 移動手段がまったくなく、遠くまでいくことができない 9.0.4.0.0.V.
  - 通学・通園など子供の送迎で困っている
    - 通勤に困っている
- 従来通ってこれに問診療(通院)や福祉サーガスが倒けられない
- しかたがなく、公共交通機関(バス、電車・ふれあい号・タクシー)を利用している
  - 移動手段については特に困っていない

### 今後のご自宅の再建のお考えについて教えてください。

### 4-1)11月1日現在のお住まいはどこですか。(番号に〇印は1つ)

- 2. 一次的にアパート・マンションを借りて住んでいる 1. もとの自宅に住んでいる
  - 4. 一次的に銭筷・友人の家で生活している 一次的に公営住宅に住んでいる ന് ഥ്
    - 8. 遊難所で生活している 一次的に見なし仮設住宅に住んでいる
      - 引っ越しを終えて、もとの自宅とは違うところに住んでいる

## 1-2)ご自宅を再建する予定時期について教えてください。(番号とカッコ内の番号に○印を1つ)

- 自宅の修復や建て替え又は住み替えは終了した
- 自宅の修復や建て替え又は住み替えは終了していない

αi

- →いつ頃、自宅の修復や建て替え又は住み替えは終了する予定ですか。
- (4) 中校 28 年 2~3 月頃 念具体的な予定は定まっていない 衛中成 28 年 1 月中 212月中 意平成 28 年 4 月以降 (111 AP

## 4-3) ご自宅の修復や建て替えの内容について教えてください。(〇印はそれぞれに1つ)

- 1. 自宅を(①)修復・②建て替え)して居住(①)している・父予定である)
- 引越して(①市内・②市外・③県外)に住む予定である・すでに住んでいる viω4.
  - 自宅の再建の内容を検討している
- 自宅の修復や建て替えの目途がたてられない

### ю. О

生活再建に必要だと思うことなどご意見をお書きください。

※ご協力隊にありがとうございました。

# 2-5) ご自宅は、水害補償を含んだ保険に加入されていましたか。(あてはまるもの1つに〇印)

- 1. 哲入しなが
- 加入していなかった

## 2-6) ご目宅の清掃・片付けの状況について教えてください。(〇日はそれぞれに1つ)

- 1. 喉の酒癖・片付けは総わっている
- ②受けていない 〕 ①取けた Щ →ボランティアなどの支援を受けましたか →いり頃、豚の片付けは然わりましたか。
- 除の浦棒・不付けな果が然むっていない

ď

## 3. 【自身や【家族の生活の状況と暮らし向きについて教えてください。 3-1)11月1日現在、日常的にどこで生活をされていますか。(それぞれにO印は1つ)

平日の夜間	<del>.</del>	部	6.	避難所	ю.	常総市内	(自宅外)	4.	常総市外
休日の日中	<del>.</del>	000 645	δ.	<b>陸難所</b>	ю	第二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十	(自宅外)	4.	安田銀肥

### どのようなことに困っていますか。(あてはまるものすべてに〇印) 3-2) 現在、

- 4. 床下が乾いたおのず、過いしづらい 2. 仮配は無く、眠ひがのに あたたかい食事をあまりとれていない
  - お風呂にあまり入れない
- 8. 滔難の不安を感じている セガ・磁製駅 ゴポット適 ごうかつ

10. P. oj.

- 8、従来、通院していた病院にあまり通えない 通勤・通学が不便である
  - 従来、利用していた介護サービスを受けられない
- 10. ベットの苦稿所・漬け先・ストレスで<table-row>たいる
- 11. 災害用の FM ラジオを活用できない 12. 生活に関連する情報を入手できない
  - 14. ご近所や友人とのつ善あいが減った 水害後、健康状態に不安がでてきた 先の見えない不安が大きい ნ. წ.
- 様々なことについて、やる気が出なくなった 9.

### 3-3) ご自宅での自炊の状況について教えてください。(あてはまるものすべてに〇印)

- 食事をつくるための調理機材がそろっていない
  - 食事をしくるためのみやガスが使えない
- 食事をしくるための食材を買いに行けない
- かたシェコソロなボットブワート、幅子フソツ等で代用している 9.64.9.0.0.F.
- 体調が悪くなったため、調理することができなくなったコンピニやスーパーで買ってきたできあいのものですませているコンピニやスーパーで買ってきたできあいのものですませている
- ポランティアなどによる炊き出しがあるときしか、温かい食事がとれない
  - 水害が超こる前と同じように、自宅で食事をつくれている 沿岸の人 か踏力 しながの ひくっている

### 3. 調査結果

2015年11日17日

### 水害発生後の生活の状況と 住宅の再建についての調査 [結果速報]

### 課題と調査の目的

### ■状況把握の課題

- 在宅避難者の生活環境の状況を定量的に把握できていない
- 住宅再建のニーズが把握できていない ←だけど過酷な生活を続けている状況にある ←それを定量的に示す調査結果が必要

### ■調査の目的

- 移動手段、食事環境、居住環境、医療・保健・福祉環境に関する課題と住宅再建 ニーズを把握すること

2

### 調査項目

- ▶ フェースシート(年齢、家族構成、罹災証明)
- ▶被害状況(建物被害、家財被害、自動車被害)
- ▶ 現在の生活環境(居住環境、食事環境、移動環 境、医療・保健・福祉環境)
- 今後の見通し(住宅再建の期間or再建の断念、 現地再建or移転)

### 調査の概要

•調査対象者:

罹災証明の全壊・大規模半壊・半壊世帯

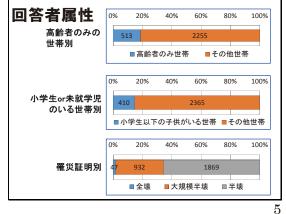
•調査時期:

10月下旬~(義援金のお知らせと同時発送)

対象サンプル数:

2886票(11/12分入力まで)

3



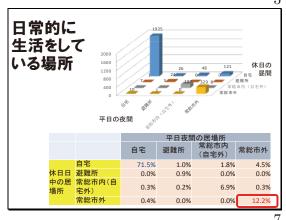
家財再購入のおおよその額

被災したため、購入しなくてはならなくなった生活に必要な家財(家電・家具など)のおおよその額について教えてください。

	度数	平均	標準偏差
全壊	42	287万円	465
大規模半壊	856	217万円	251
半壊	1716	141万円	175
全体	2614	168万円	213

6

4



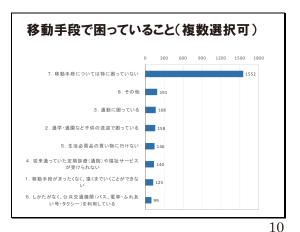
現在、困っていること(複数選択可)

15. 年の見えない不安が大きい
5. カビ・腐放泉によって過ごしづらい
13. 本書後、健康状態に不安ができた
16. 様々なことについて、やる条が出ななった
6. 盗難の不安を感じている
4. 床下が乾いておらず、過ごしづらい
14. ご振存な人とのつきわいが過ごと
12. 生活に関連する情報を入手できない
2. 役間は家、眼りづらい
17. その他
8. 提来、過酸していた病院にあまり過えない
7. 通動・過学が不使である
1. あたたかい資本をあまり込れている
1. 次事用のFMラジオを用下さない
10. ベットの居場所・預け先・ストレスで悩んでいる
11. 災事用のFMラジオを用下さない
125

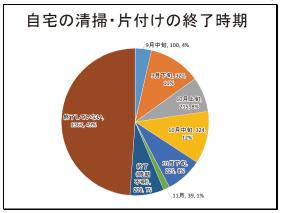
9. 従来、利用していた介護サービスを受けられない 63

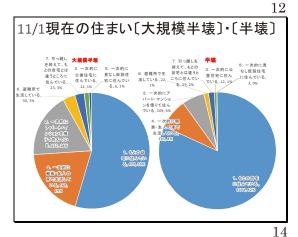
Q





| 100 | 100 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1200 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 | 1400 |



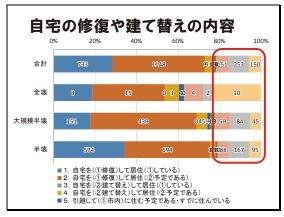


自宅再建の予定時期

0% 20% 40% 60% 80% 100%
合計 820 893 558 200 273 81 840
全壊 8 4 8 2 8 2 18

大規模半 壊 283 275 834 95 981 2 534

■ 1:終了した
■ 3:12月中
■ 5:平成28年2~3月頃
■ 6:平成28年4月以降



### (参考資料 1) 避難生活の課題と対応事例

2015.10.05 人と防災未来センター

避難生活は、被災者の安全を確保し、積極的対応により2次災害としての震災関連死を防ぐと共に、 被災した地域と住民の今後の生活再建の基盤となる時期となる。

### 1. 生活の場としての避難所環境

- 避難所環境の課題
  - 他人の視線、話し声、異性の着替え、介護など私的な空間の確保。
  - 冷たく固い床での生活や不衛生な状況が続くと心身ともに負荷がかかり疲労が蓄積。
- 私的空間と共有空間、生活環境の確保
  - 間仕切りパーテーション、女性専用ブースなどの利用(図-1)。
  - 間仕切りは完全に隠れると孤立することもあるため、どの程度の高さで採用するか、共用スペースをどこに設置するかなど、避難している住民と一緒に考える必要がある。
  - 仮設シャワー、仮設風呂、障害者用のポータブルトイレ、洗濯機・乾燥機の設置等。住民 の外部連絡・情報収集のため、公衆電話やインターネットに接続したパソコンの設置等。

### 2. 健康を担保する食生活

- 食環境の課題
  - 高齢者や幼年層に加え、健常者でも栄養不足の生活が続くと体調を崩しやすくなる。
- 食環境改善の取組
  - 地元の農家や業者を活用した暖かい食事の確保。
  - 要援護者や乳幼児を含む、栄養士との連携による栄養管理(図-2)。

### 3. 避難所運営

- 避難所運営の課題
  - 行政職員、施設管理者のみで運営に当ると、本来業務に復帰できず結果的に復旧復興に支 障が出る。応援職員、ボランティアが運営に当たる場合もいずれは撤退することになる。
- 避難所運営の取組
  - 避難所内の配置や清掃、配膳、物資配布などのルール決め等を住民に任せ、徐々に運営自体を移管。地域再建・生活再建に向けた住民の主体性を引き出す。



図-1 プライバシーウォールやマルチルームを利用し、最低限のプライバシーを確保、人と防災未来センター災害対策専門員研修 2015 年春季 EA コース「災害対応概論(応急期)」資料







((社)福島県栄養士会提供 H23.4~7月のピック゚パレットふくしまの状況)

図-2 栄養士会、全国派遣管理栄養士等と連携した食事調査の実施・普及啓発活動,東日本大震災の対応状況(栄養・食生活支援)等について,厚生労働省

### 災害救助法運用事例

対	内容	一般基	運用状況	備考
象		準		****
避	避難所	320 円	• 過去に認められた備品:畳・マット・カーペット、	内閣府,避難所における良
難	経費	/人日	間仕切りパーテーション、テレビ・ラジオ・冷暖	好な生活環境の確保に向
所			房機、公衆電話・FAX、仮設トイレ・障害者用ポ	けた取組指針, 2013.8,
			ータブルトイレ、仮設洗濯場・簡易シャワー・仮	http://www.bousai.go.jp/t
			設風呂、仮設炊事場、その他必要な設備備品	aisaku/hinanjo/h25/kank youkakuho.html
			• 2,810 円/人日:仮設シャワー設置等(2013 年山	内閣府,平成26年度災害
			口県山口市)	救助法等全国担当者会議
			• 2,746 円/人日:仮設トイレ、衛星電話等(2013	資料
			年山口県萩市)	内閣府,平成27年度災害
			• 5,740 円/人日 (個人負担 700 円含):福祉避難所	救助法等全国担当者会議
			設置(2013年山口県阿武町)	資料
	A -#-		• 1,155 円/人日(2014 年徳島県那賀町	
	食費	1,080	• 民間との協定による暖かい食事の提供(2014年,	●長野県危機管理部危機
		円/人	長野県神城断層地震)	管理防災課危機管理係
		日	• 弁当業者に見積もりを取り、それをベースに県が	○○係長,
			内閣府と特別基準の設定を協議	026-232-0111(代表)
			• 方法:朝夕は県が、昼は市町が発注	
			• 1,791 円/人日:長期化に伴うメニューの多様化(2009	厚生労働省,平成22年度
			年山口県防府市)	災害救助担当者全国会議
			• 1,919 円/人日:弁当の購入(2009 年岡山県美作	資料
			市)	内閣府,平成26年度災害
			• 1,194 円/人日:(2014 年徳島県那賀町)	救助法等全国担当者会議
				資料
				内閣府,平成27年度災害
				救助法等全国担当者会議
				資料

<sup>●</sup>印は直接お問い合わせ下さい。

# (参考資料 2) 生活再建を目指した避難所移行事例

2015.10.05 人と防災未来センター

状況対応的な避難所提供、仮設住宅提供のみならず、被災者の生活再建を目指した長期的視点での避難所・仮設住宅設置が求められる。

#### 1. 2次避難所への移行

- 避難所環境の改善と避難所集約
  - 1 次避難所が住環境として適切でない場合、宿泊施設や民間賃貸住宅、空家を利用し、2 次 避難所への移行が行われている(図-1)。
  - 民間賃貸住宅を避難所として利用する場合は、下記借り上げ住宅(みなし仮設住宅)への 移行も考えられる。
- 福祉避難所の設置
  - 別紙参照

#### 2. 生活再建に向けた仮設住宅の設置

- 応急仮設住宅
- 応急借り上げ住宅(みなし仮設)
  - 近年では応急仮設住宅に加え、民間賃貸住宅や空家を活用した借り上げ住宅の設置が行われている(図-2)。
  - 応急仮設住宅の設置コストを抑え、早期に避難所からの移転可能といった利点がある。
- 仮設住宅の設置時留意点
  - 戸数確保について、被災した自宅に留まっている住民、知人・親せき宅等へ避難している 者もいるため、現時点で指定避難所にいるもの以外が入居を希望する場合がある。
  - 住宅の修理や情報の収集のため元の地域により近い場所を希望するケースが多い。
  - 元の地域より離れてしまう場合は、移動のための交通手段や、住民同士の連絡手段と集まる機会を設けることが、その後の地域再建にとって重要となる。
  - 石巻市では借り上げ住宅を、借り上げ公営住宅へと移行する取り組みが進められている。

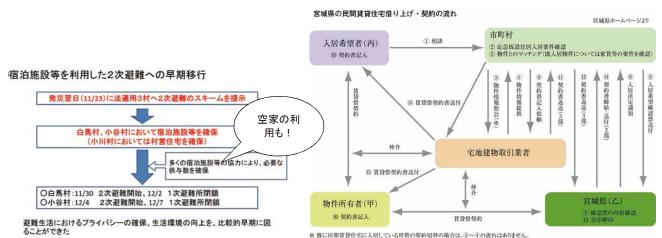


図-1 長野県神城断層地震における民間施設を利用した2次避難所の確保、人と防災未来センター災害対策専門員研修2015年春季EAコース「災害対応概論(応急期)」資料

図-2 東日本大震災宮城県の民間賃貸住宅借り上げ・契約の流れ、全国賃貸 管理ビジネス協会 HP

# 災害救助法運用事例

	災害救助法運用事例							
対象	内容	一般基準	運用状況	備考				
避難所	民間施 設利用	_	<ul> <li>災害要援護者に対する支援事業で、新潟県は災害救助法に基づき、旅館やホテルを借り上げて被災者に無料で提供(2004年,新潟県中越地震)</li> <li>5,000円/人日:ホテル等の借り上げ・食事込み</li> </ul>	神戸大学,新潟中越地震調査報告第一次現地調査,2005				
			<ul> <li>民間宿泊施設、空家を二次避難所として利用(2014年,長野県神城断層地震小谷村)</li> <li>目的:体育館等一次避難所の解消(関連死の防止)</li> <li>方法:国と県が協議を行い、市町村がホテル、旅館と協定を結び、2次避難所として借り上げた。</li> <li>5,000円/人日・食費含まず。過去の事例から5千円は慣例となっている</li> </ul>	●長野県危機管理部危機管理防災課危機管理 係 ○○係長, 026-232-0111 (代表)				
仮設住宅入居	借り上 げ住宅 (み設 住宅)	2,530 千円 / 戸(応 急仮設 住宅)	<ul> <li>民間賃貸住宅を利用したみなし仮設(2011 年、東日本大震災 石巻市)</li> <li>民間借り上げ戸数:ピーク時 5,808 戸、15,482 世帯(2012年5月)</li> <li>その後石巻市では、一部借り上げ住宅(みなし仮設)を借り上げ公営住宅に切り替える取り組みを進めている</li> </ul>	石巻市,東日本大震災からの復興, https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/99.hukkoujyoukyou_2.pdf, 2015.8宮城県 HP, 応急仮設住宅(民間賃貸住宅)の基本的な仕組み,				
			<ul> <li>空家を二次避難所として利用後→仮設住宅に切り替え(2014年,長野県神城断層地震小谷村)</li> <li>民間借り上げ戸数:ピーク時7戸</li> <li>対象者:救助法適用者</li> <li>内容の検討:小谷村はプレハブ仮設住宅を建設する土地がなく、民間住宅の活用を県から小谷村に働きかけた。住民との契約主体は県となることから、県と内閣府で賃貸物件でない空家を借り上げ住宅として使用できるか協議。家賃根拠算定は県が行った。</li> </ul>	●長野県建築住宅課建 築技術係 ○○係長, 026-232-0111 (代表)				
			<ul> <li>公的賃貸住宅及び民間賃貸住宅を仮住宅として提供(2014年広島市豪雨災害)</li> <li>民間借り上げ戸数:ピーク時100戸余り。募集は公営住宅が先行した。</li> <li>対象者: <ul> <li>・家屋が全壊又は半壊などで当面居住が困難な方(り災証明の交付を受けている方、または、今後交付が見込まれる方)</li> <li>・救助法適用外の方(ex.ライフライン途絶で居住再開できない方等)も市の持ち出しで対象としている。避難所解消が困難なことが背景のひとつ。</li> <li>内容の検討:内閣府と市が直接相談の上、適用となる面積や家賃を決定。(広島市は政令市であるため)</li> <li>今後の見通し:2015年9月末で公営住宅40戸、民間住宅60弱を提供中。2016年8月(発災後2年)が借り上げ期限となるが、延長については個別の事情に応</li> </ul> </li> </ul>	●広島市都市整備局住 宅政策課 082-245-2111 (代表) 広島市 HP,「平成 26 年 8月20日の豪雨災害に よる被災者に対する民 間賃貸住宅の借上げに よる住宅の提供 (無償) 一随時申込み受付につ いて」, http://www.city.hiroshi ma.lg.jp/www/content s/1409621760037/inde x.html				
		つ目11.人4	じて検討予定。					

●印は直接お問い合わせ下さい。

# (参考資料3)被災者支援ワンストップ・サービス事例

2015.10.09 人と防災未来センター

# 1. 被災者支援の取組とワンストップ・サービスの位置づけ

- 被災者支援行政の重要なポイント
  - 広報・問い合わせ等に関する関係機関との連携
  - 市町村内部業務の円滑な実施
  - 相談。各種申請の効率的な実施 → ワンストップ・サービスの実施 (図-1)

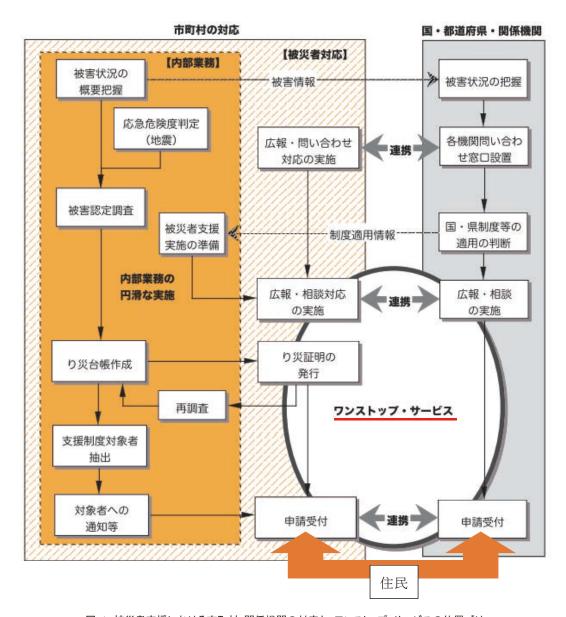


図-1 被災者支援における市町村・関係機関の対応と、ワンストップ・サービスの位置づけ、内閣府:災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005 に加筆

# 2. ワンストップ・サービスの設置

# ● 立ち上げ

- 初期は要援護者対応や2次被害防止を中心に対応
- 被災者ニーズの推移、各種支援提供時期・方法を考慮し職員等の対応体制を構築
- 効率的な対応のため、提供支援のチェックリストや諸手続きの業務フローを作成(図-2)

表-1 ワンストップ・サービスで対応する主な項目、内閣府:災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005

住居の確保	<ul><li>・公営住宅</li><li>・仮設住宅</li><li>・建築相談</li></ul>	・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			
融資等の案内	■個人向け ・公的融資 ・生活資金 ・民間融資	<ul><li>■事業者向け</li><li>・公的融資</li><li>・民間融資</li><li>・雇用維持</li></ul>		
その他	<ul><li>・行方不明者捜索</li><li>・特別な援助を要する人への支援</li><li>・消費相談、健康相談、法律相談 等</li><li>・労働相談、求職者給付、就業あっ旋等</li><li>・ポランティアへの要請</li></ul>			

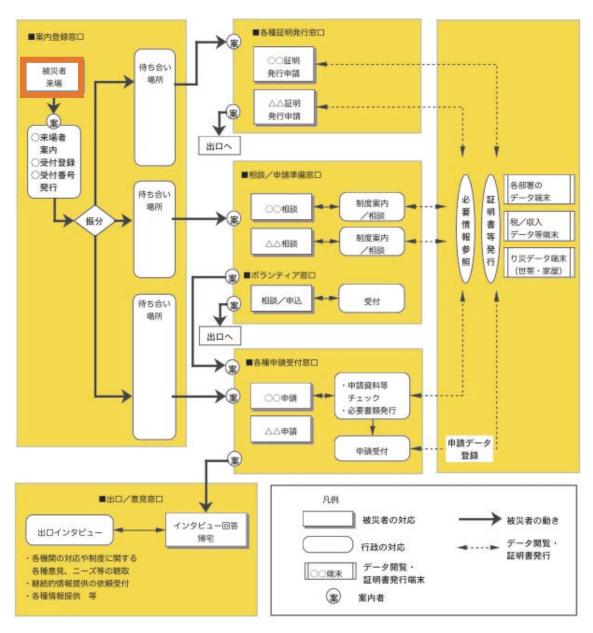


図-2 ワンストップ・サービスにおける被災者対応フロー例、内閣府:災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005に加筆

## 3. ワンストップ・サービスのレイアウト

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

#### ● 事例 1: 米子市(鳥取県西部地震, 2000 年)(図-3)

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

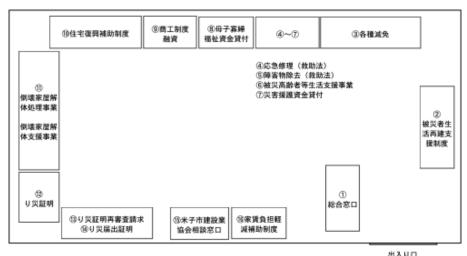


図-3 米子市の総合窓口レイアウト, 内閣府:災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005

# 事例 2:河南町(宮城県北部地震,2003年)(図-4)

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



図-4 河南町の総合対応窓口, 内閣府:災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005

## 4. ワンストップ・サービスの運営

### 基本の運営体制(図-5)

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

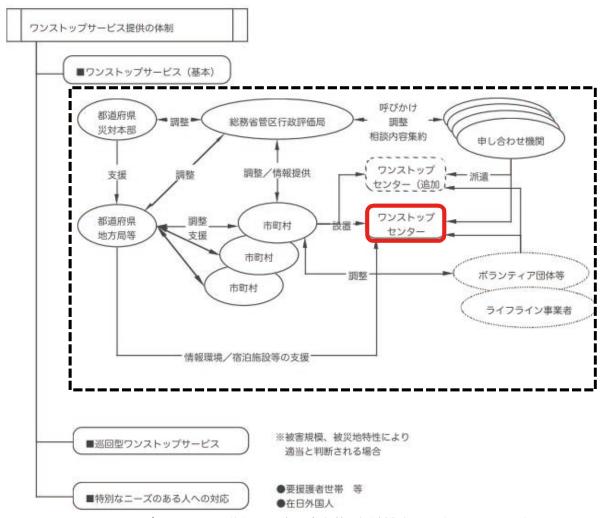


図-5 ワンストップ・センターの運営体制、内閣府:災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005に加筆

#### 災害時要援護者、要配慮者、外国人等への対応

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

#### ● ボランティアの運営協力

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

# 5. 被災者へのフォローアップ

単なる情報提供ではなく、双方向性、個別性に配慮する

#### ● フォローアップの重要性

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

### ● フォローアップの方法

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

参考資料:内閣府:災害時・被災者支援業務の手引き(案),2005,

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

# (参考資料 4) 複線型住宅再建の支援事例

2015.10.12 人と防災未来センター

# 1. 単線型住宅再建支援の課題

## ● 単純ではない住宅再建

これまで災害後の恒久住宅再建の流れとして、「被災→避難所→仮設住宅→恒久住宅」を中心に進められてきた。しかし被災の様相や地域性、そして被災者の個別状況に対応した支援策を取らなければ、被災者は次のステップに進めず、避難所や仮設住宅に留まらざるを得ない住民も出てくる。また人口の流出や住民の孤立化・孤独死を防ぐためにも、単純に住む場所を用意するだけではなく、既存のコミュニティや地域とのつながりが保てるように配慮が必要となる。

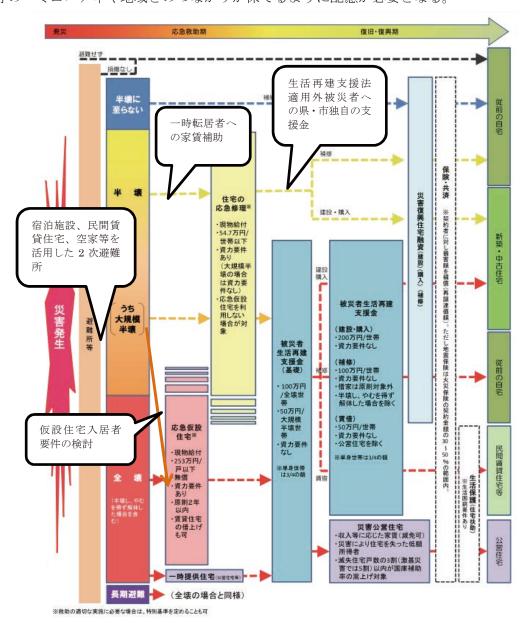


図-1 被災から恒久的な住宅確保までの流れ(持家世帯)と課題, 内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3 に加筆

## 2. 複線型住宅再建

被災者の自立的な生活再建に向け、制度の隙間を埋め、出来るだけ元の居住地に近い場所で居住場所を確保することが重要となる。このため、災害救助法等の柔軟な運用に加え、独自支援が行われている。

#### ● 2次避難所(再掲)

- 1次避難所が住環境として適切でない場合、宿泊施設や民間賃貸住宅、空家を利用し、2次 避難所への移行が行われている。
- 民間賃貸住宅を避難所として利用する場合は、借り上げ住宅(みなし仮設住宅)への移行 も考えられる。

### 仮設住宅入居者要件(借り上げ住宅を含む)の検討

- 現に避難所に滞在していなくても、被災した住宅の2階等に避難、また親戚宅へ避難している場合もあり、仮設住宅への入居ニーズを把握し、対応することが望ましい。
- 条文:「住宅が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものに供与するものであること」
- 運用:阪神・淡路大震災(1995年)では、希望者はすべて入居出来ている。また東日本大震災(2011年)では入居の要件は市町村に委ねられており、名取市等では要件により半壊でも仮設住宅への入居を認めている。
- なお救助法により仮設住宅に入居すると、同法による応急修理制度は制度上使えないので 注意を促す必要がある。
- 広島豪雨災害(2014年)では救助法適用以外の者に対し、広島市の独自支援として借り上げ住宅を提供している。

#### ● 一時転居者への家賃補助

• 仮設住宅への入居が難しい者に対し、民間賃貸住宅に一時的に転居する場合に家賃補助を 行う事例がある。兵庫県台風9号(2009年)では県内の民間賃貸住宅への一時入居に対し、 また埼玉県越谷市竜巻(2013年)では市内の民間賃貸住宅への一時入居に対し、要件を定 めて家賃補助を行っている(表-1)。

> 表-1 民間賃貸住宅へ入居した被災者に対する家賃給付の例(埼玉県越谷市), 内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3

#### 【民間賃貸住宅への家賃給付金の支給】

<事業内容>当該住宅の再建等のために一定期間一時的に居住する市内の民間賃貸住宅の家賃の全部または一部に相当する額の家賃給付金を支給

<支給額> 家賃(権利金、敷金、礼金、共益費、管理費等を除く)に相当する額で限度額は以下のとお

①入居世帯員が4人以下:月額5万円 ②入居世帯員が5人以上:月額7万円

<支給期間>全壊:1年以内

大規模半壊または半壊: 6カ月以内

<根拠> 平成25年9月2日に発生した竜巻により被害を受けた住宅に係る被災者に対する家賃給付金 の支給に関する条例

参考文献:埼玉県越谷市ホームページ

## ● 市・県の独自支援金

- 兵庫県丹波市水害(2014年)では、生活再建支援法対象外の半壊等の被災者に対し、県と 市が独自に支援金を給付している(表-2)。
- また京都府は地域再建被災者住宅等支援事業として、被災市町で住宅再建を行う場合、生活再建支援法適用の内外の地域で、全壊~一部破損まで独自に補助を行っている(表-3)。

#### 表-2 生活再建支援金加算の例(兵庫県丹波市), 丹波市:平成26年8月16日丹波市豪雨災害に対する災害復旧対策について

#### (1)支援法の補完〈県単支援金〉

支援法では給付の対象となっていない半壊、床上浸水の住宅再建を支援する。

◇対象区域:丹波市全域

◇対象世帯:半壊、一部損壊(損害割合10%以上20%未満)

◇交付額:半壊25万円、一部損壊(損害割合10%以上20%未満)15万円 ※建設・購入、補修を行う場合に限る。

◇財源割合:県2/3、市1/3

#### (2) 支援法の追加支援(上乗せ)(市単支援金)

より迅速な生活再建を強力に支援するため、支援法及び兵庫県の補完制度に加えて、市独自の支援金(定額渡し切り方式)交付制度を創設する。

◇対象区域:丹波市全域

◇対象世帯:全壊、大規模半壊、半壊

一部損壞(損害割合10%以上20%未満)、

床上浸水(損害割合10%未満)

◇交 付 額:全壊 50 万円、大規模半壊 25 万円、半壊 25 万円、

一部損壞(損害割合10%以上20%未満)15万円

床上浸水(損害割合10%未満)5万円

## 表-3 生活再建支援金加算の例(京都府),京都府:地域再建被災者住宅等支援事業(府制度)の概要

<算定式> 補助金額 = A + B (補助限度額を上限)

A:「住宅再建経費」×1/3-「支援法の支援金」

・計算した A の額が50万円(賃借は25万円)未満の場合、 50万円(賃借は25万円)を上限に実費額。

B:「住宅再建関連経費」 (5万円を限度)

		支援法 非適用地域	支援法 適用地域		
被害区分	被災住宅の 再建方法	補助限度額	<b>補助限度額</b> (支援法支援金) との合計額 )		
全壊	建替え・購入	300万円	150万円(450万円)		
	補修	200万円	100万円 (300万円)		
	賃借	150万円	75万円(225万円)		
大規模半壊	建替え・購入	250万円	100万円 (350万円)		
	補修	150万円	60万円(210万円)		
	賃借	100万円	40万円(140万円)		
半壊	建替え・購入・補修	150万円	150万円		
一部破損・床上浸水	建替え・購入・補修	50万円	50万円		

#### 参考資料:

内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3 http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/sumai/sumai\_jirei.pdf

丹波市:平成26年8月16日丹波市豪雨災害に対する災害復旧対策について,2014.9,

http://www.city.tamba.hyogo.jp/uploaded/attachment/10359.pdf

京都府:地域再建被災者住宅等支援事業(府制度)の概要,

http://www.pref.kyoto.jp/jutaku/documents/260918resume.pdff

# (参考資料 5) 災害ごみ等の処理補助事例

2015.10.20 人と防災未来センター

# 3. 災害ごみ廃棄処理費用の減免

## ● 被災確認を伴った事例(群馬県高崎市)

一般住宅、併用住宅の住宅部分で、火災や水害、竜巻、雪害など自然災害により発生した災害ゴミの、埋め立て処分に関する手数料を無料とする減免措置を10年前以上から行っている。り災証明書を持参の上で市に申請を行い、職員が現場確認の上、処理費用が減免される(表1)。解体及び運搬費用は住民側の負担となる。

表-1 災害による廃棄処理費用の減免, 高崎市 HP,

# 災害による廃棄処理費用の減免

市は、火災などの災害にあわれた方を対象に、焼却廃材や焼却動産を埋立処分する場合の手数料を無料とする減免制度を設けています。

災害が起きると、災害ごみが大量に発生します。また、建物の解体や片付け、廃材の運搬、廃材の埋立処理などで多大の費用が必要になる場合があります。

このため市は、災害にあわれた方の負担を少しでも軽減するため、焼却廃材・動産の埋立処分にかかる手数料減免の申請を下記により受け付けています。

なお、この減免制度は一般家庭のみ対象となり、事業者は除きます。

#### 減免申請手続き

#### 》受付場所

清掃管理課

## 対象となる廃材等

高崎市内に所在する一般住宅及び併用住宅の住宅部分の焼却廃材と焼却動産。事業 用建物・動産を除きます。貸家・アパートの場合は入居者の生活用動産のみが対象 です。

#### 》添付書類

- 消防署などで発行する「り災証明書」
- 業者が代理で減免申請する場合は委任状
- 処理を業者委託する場合は業者の見積書(埋立等の処分手数料が明記されたもの)

なお、減免が決定すると、清掃管理課が現場の立会いを行います。この立会いを受けてからでないと搬入はできませんのでご注意ください。

# 4. 被災住宅の除去支援

#### ● 老朽危険空き家除却支援事業を活用した事例(平成26年8月豪雨,丹波市)

丹波市では、被災した家屋に加え、被災した空家への対処が課題となっていた。兵庫県は淡路地震(2013年)に国庫補助事業の「空き家再生等推進事業」を活用して、災害により損傷した住宅の除去費の所有者負担及び市町負担を軽減する「老朽危険空き家除却支援事業」を行っており、丹波市水害でも同様の補助率及び補助額適用を決定した。 丹波市はこの事業フレームを活用し、所有者負担をさらに軽減する支援事業を創設・実施した(表・2、図・1)。

表-2 被災住宅除去支援制度概要,丹波市:平成26年8月16日丹波市豪雨災害に対する災害復旧対策について,2014,9

#### 事業内容 : 被災住宅解体撤去支援事業

#### (1) 対象住宅:

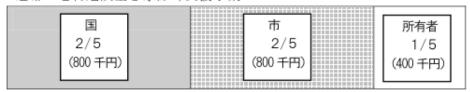
平成 26 年8月 16 日丹波市豪雨災害に係るり災証明において、「全壊」、「大 規模半壊」、「半壊」、「一部損壊(損害割合 10%以上 20%未満)」、「床上浸水(損 害割合 10%以上 20%未満)」の認定を受けた住宅で、倒壊等により道路等を通行するもの又は近隣住民等周辺に危険が及ぶおそれがあり一定の基準を満たすもの

- (2) 補助対象者: 対象住宅の所有者
- (3) 対象経費: 対象住宅の解体撤去及び運搬処分に要する経費
- (4)補助率、補助額
  - •補助率:9/10
  - •補助限度額:180 万円
- (5) 事業実施期間:

平成 26 年9月1日~平成 27 年3月 31 日 なお、事業着工は、申請から 1 か月程度の期間を要します。

## 《参考:負担割合例(事業費200万円の場合)》

・通常の老朽危険空き家除却支援事業フレーム



・今回の丹波市豪雨災害対応の県の事業フレーム





図-1 被災住宅の除去支援制度フレーム, 丹波市: 平成 26 年 8 月 16 日丹波市豪雨災害に対する災害復旧対策について,2014 に加筆

### 参考資料:

高崎市:災害による廃棄処理費用の減免

http://www.city.takasaki.gunma.jp/docs/2014011900349/丹波市:災害により損壊した住宅の除却支援について,2014

https://www.city.tamba.hyogo.jp/uploaded/attachment/12543.pdf

丹波市:丹波市豪雨災害による被災住宅解体撤去支援事業補助金交付要綱

http://web.city.tamba.hyogo.jp/reiki2/reiki\_honbun/r394RG00001816.html

# (参考資料 6) 住宅再建に向けたニーズ調査

2015.10.21 人と防災未来センター

# 1. ニーズの調査方法

● 県が生活再建支援の手引きを作成し、自宅の修理・再建にいたるまでの<u>流れを提示</u>、市町村が 自治会を介してニーズを調査(平成 16 年新潟県中越地震)(図-1)

県が全体を統括し、市町村が実行部隊として、自治会を介して地域の被害調査を実施。新潟県が全壊でなくても生活が不能な場合は仮設住宅の入居対象とするとした方針を受け、避難所にて仮設住宅への入居希望調査を行い、その後再度入居意向を確認し、応急仮設住宅の必要戸数を決定した。

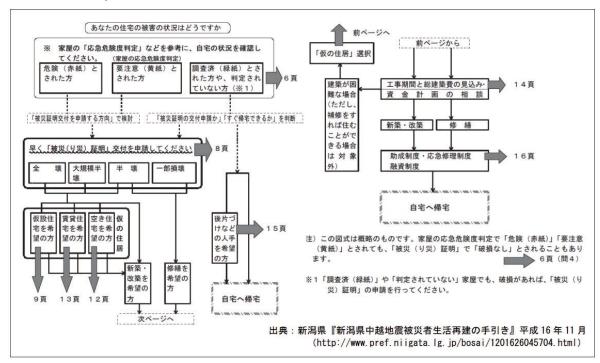


図-1 被災者に対する自宅の修理・再建にいたるまでの流れを提示した例, 内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3

● 市町村が電話や面談で把握(平成23年台風12号,和歌山県,三重県熊野市)

和歌山県では市町村が被災者に対し電話や直接会ってヒアリングを行い、仮設住宅の必要戸数を 把握した。三重県熊野市では各避難所をまわり被災者に個別聞き取り調査を行った。

- <u>避難所での聞き取り</u> (平成 24 年九州北部豪雨, 熊本県阿蘇市) 阿蘇市では調査票の拡大版を掲示、調査票を配布し、個別に聞き取り調査を実施
- <u>住家被害認定の結果</u>から仮設住宅の入居意向調査実施(平成 23 年新潟豪雨, 新潟県、平成 24 年 九州北部豪雨, 熊本県)

新潟県は、全壊及び、半壊等で居住できないと認定された被災者に対し入居意向調査を実施。 熊本市は全壊戸数すべてを借り上げ住宅必要戸数(88戸)として予算計上した。

● <u>住宅総合相談の際</u>に仮設住宅への入居意向を把握(平成 26 年神城断層地震, 長野県) 長野県は「住宅総合相談」を実施し、相談時に被災者の状況や仮設住宅への入居意向を把握 ● <u>見舞金等の申請手続きの際に窓口で把握(平成24年九州北部豪雨,福岡県八女市)</u> 八女市は市役所窓口で災害見舞金や生活再建支援金の申請手続きの際にヒアリングシートを用

いて住宅支援のニーズの聞き取りを実施。

# 2. ニーズ調査用紙

● 福岡県八女市の事例:避難先、家族の状況、被害状況、入居の必要性、入居希望要件等を把握

		応急仮設住宅.	入居希望	調査系		記入例	
聴取者	1	=	調査年	月日:平成	年	月日	
回答者:		_		整理 No	L .		
世帯	寺主名(ふりがな)			.53			
住	所	八女市△△番地					
		八女市〇〇番地(八女次郎宅)					
7,77	Eの居住地 難施設等)	現在の居住地について、下記のいずれかに〇をしてください。 ・民間賃貸住宅(アパートなど)・公営住宅(県営・市営)・避難所 ・親せき宅ン・その他(					
連絡	A 各 先 電 話 番 号 ( 自 宅)	0943-22-0000					
	(携帯電話)	090-000-000	Δ	10 191	100		
		※ 昼間に連絡がつく電	話番号を	記入してく	ださい。		
	氏 名	生年月日	年齢	続柄	要介護・障害の有無	要介護度・障害の種別・等級	
	八女 太郎	昭和〇〇年〇〇月〇〇日	00	世帯主	有·無	0	
	八女 〇〇	昭和〇〇年〇〇月〇〇日	00	妻	衝·無	身体障害3級	
入居希	八女 △△	平成〇〇年〇〇月〇〇日	00	7	有·無		
希望	八女 口口	平成〇〇年〇〇月〇〇日	00	7	有·無		
者		年 月 日			有·無	**	
		年 月 日			有·無	×	
		年 月 日		0	有・無	Si	
被害の	程度	全壌・半壊・一部損壊・その他( )					
自宅の	状況	自家・借家・その他( )					
入居の	必要性	大雨で自宅が浸水し、全 ※ 他に住む家が ( あ					
入居希	望期間(原則2年以内)	1年	9X 1 1		12.000		
入居希	望要件	住居区分	·応急仮	設住宅	·民間賃貸	·公営住宅(県営·市営)	
第1希望		希望地区 ・地元 その他(長男が高校生の為、旧八女市希望)					
※該当	項目を〇で囲んでくださ	希望する規模	1DK (	2DK) - 3k	(		
L\		その他の事項					
入居希望要件		住居区分	>		·民間賃貸	107/00/00/00/00/00/00/00/00/00/00/00/00/0	
第2希望		希望地区	・地元	) · <del>t</del> 0		)	
※該当項目を〇で囲んでくださ		希望する規模	1DK (	2DK) - 3k	(		
ر) ا	手すり・スロープの希望等	その他の事項					

図-2 仮設住宅ニーズ調査票, 内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3

## 参考資料:

内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3 http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/sumai/sumai\_jirei.pdf

# (参考資料7) 仮設住宅への入居適用者事例

2015.10.26 人と防災未来センター

# 1. 市外の借り上げ住宅(みなし仮設住宅)への入居適用

- 中越地震や東日本大震災において市外や県外へのみなし仮設住宅への入居は認められている。
- 入居者の見守り活動については生活支援員が訪問するなど対応に当たっている。
  - 宮城県南三陸町:2011 年東日本大震災
     約1,570 世帯の避難者のうち、過半近くが町外のみなし仮設住宅に居住。南三陸町社会福祉協議会が「被災者生活支援センター」を設置し、生活支援員の訪問支援を実施。



図-1 南三陸町の被災者支援体制と「被災者生活支援センター」の位置づけ、(特非)全国コミュニティライフサポートセンター,地域支えあい情報 Vol.19 に加筆

### 2. 半壊程度の被災者の仮設住宅の入居適用者等の支援

- 地方自治体によって異なる適用基準
  - 災害救助法では「住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの 資力では住家を得ることができないものに供与するものであること。」となっているが、実 際の運用は地方自治体によって異なっている。
  - 阪神・淡路大震災、東日本大震災では住宅の取り壊しを前提とするものは半壊でも入居を 認めている事例がある

## ● 半壊等の被災者も認めた事例

• 広島県広島市: 2014 年広島市豪雨災害 (表-2) 広島市では、災害救助法適用外の方 (ex.ライフライン途絶で居住再開できない方等) も市 の持ち出しで対象としている。避難所解消が困難なことが背景のひとつであったと市担当 者へのヒアリングでは述べられている。

表-2 広島県広島市:被災者に対する民間賃貸住宅の借上げによる住宅の提供(無償)ー随時申込み受付について

# 2 対象者 (入居要件)

平成26年8月19日からの豪雨災害により家屋が全壊又は半壊などで当面居住が 困難な方(り災証明の交付を受けている方、または、今後交付が見込まれる方)

- 半壊等の被災者に一時転居支援事業として家賃補助を行っている事例(救助法外)
  - 兵庫県

表-3 民間賃貸住宅へ入居した被災者に対する家賃給付の例(兵庫県), 内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3

#### 〇 住宅再建に伴う一時転居者に対する家賃補助の例(兵庫県)

兵庫県では、平成21年度に発生した大規模な自然災害で被害を受けた被災者が、住宅を再建するまでの間に一時的に県内の民間賃貸住宅に転居する場合において、その家賃の一部を助成することにより、被災者の住宅再建に係る負担を軽減させることとした。

### 【住宅再建等に伴う一時転居者支援事業制度】

<事業内容> 被災者が住宅を再建するまでの間、民間賃貸住宅に転居する場合の家賃補助

<対象者> ・床上浸水以上の被害を受けて、自己所有住宅再建のため、一時的に県内の民間賃貸住宅に入 居する方

- ・賃貸住宅に入居されている方で、所有者が賃貸物件を再建する間、他の県内民間賃貸住宅に 入居し、再建後の賃貸住宅に再入居する方
- 上記のいずれかの要件を満たし、かつ世帯の主たる生計維持者(世帯主)であり、その者の前年総所得金額が730万円以下であること

<助成額> 自己所有:家賃月額の1/2(3万円上限)

賃貸住宅:従前家賃との家賃差額の1/2 (3万円上限)

※負担割合 県2/3、市町1/3

<助成期間> 6カ月

参考文献:兵庫県提供資料

• 埼玉県越谷市

表-4 民間賃貸住宅へ入居した被災者に対する家賃給付の例(埼玉県越谷市), 内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3

## ○ 民間賃貸住宅へ入居した被災者に対する家賃給付金の例(埼玉県越谷市)

越谷市(埼玉県)では、平成25年9月2日に発生した竜巻により、半壊以上の被害を受けた住宅に居住していた被災者に対して、当該住宅の再建等のために一定期間一時的に居住する市内の民間賃貸住宅の家賃の全部または一部に相当する額の家賃給付金を支給した。

#### 【民間賃貸住宅への家賃給付金の支給】

<事業内容>当該住宅の再建等のために一定期間一時的に居住する市内の民間賃貸住宅の家賃の全部または一部に相当する額の家賃給付金を支給

<支給額> 家賃(権利金、敷金、礼金、共益費、管理費等を除く)に相当する額で限度額は以下のとお

①入居世帯員が4人以下:月額5万円 ②入居世帯員が5人以上:月額7万円

<支給期間>全壊:1年以内

大規模半壊または半壊:6カ月以内

<根拠> 平成25年9月2日に発生した竜巻により被害を受けた住宅に係る被災者に対する家賃給付金

の支給に関する条例

参考文献:埼玉県越谷市ホームページ

## 参考資料:

(特非) 全国コミュニティライフサポートセンター,地域支えあい情報 Vol. 19, pp. 10-11,

http://www.clc-japan.com/sasaeai\_j/pdf/vol019.pdf

米野史健, 借り上げ(みなし)仮設住宅, 建築雑誌 2015, 02, pp. 28-29,

http://jabs.aij.or.jp/earthquake/eq\_bt\_201502.pdf

白馬村 HP. 「応急仮設住宅設置に伴う説明会(次第)」,

http://www.vill.hakuba.lg.jp/quake\_nagano\_north/temporary\_house/temporary\_house\_01.pdf

広島市 HP,「(平成 26 年 9 月 3 日) 平成 26 年 8 月 19 日からの豪雨災害による被災者に対する民間賃貸住宅の借上げによる住宅の提供 (無償) について(15KB)(PDF 文書」,

http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1409621760037/index.html

# (参考資料 8) 企業への罹災証明発行事例

2015.10.28 人と防災未来センター

#### 1. 企業への罹災証明発行の考え方

- ・罹災証明書の発行は、平成25年度の災害対策基本法第2弾改正で住家被害のみ義務付けられましたが、 元々は市町村が自治事務として交付していたため、各自治体によって対応が様々。
- ・「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について」通知では、 住家以外については法律上特段の限定を設けていないことが明記されている。
- ・住家以外の被害に対する罹災証明書は義務ではないが、各自治体での発行事例があるため、どう対応するかは市長が決めて良いと考えられる(災害対策基本法第90条の2参照)。
- ・被災した事業者から要請があるなら、東日本大震災含めた近年の災害において、県内の他市町村がどのような方針や方法で対処したかが参考になると思われる。

#### 表-1 「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について(抄)」抜粋

#### (3) 罹災証明書の証明事項

(略)なお、罹災証明書の証明事項として住家の被害以外の種類の被害を「市町村長が定める」際の形式については、 法律上特段の限定を設けておらず、市町村地域防災計画で定める場合のほか、各市町村の規程で定めること等も想定 されるところである。市町村においては、いずれの形式で追加証明事項を定める場合であっても、住民に対して十分 な周知を図るよう留意されたい。

### 表-2 「災害対策基本法第90条の2」抜粋

#### (罹災証明書の交付)

第90条の2 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面(次項において「罹災証明書」という。)を交付しなければならない。

2 市町村長は、災害の発生に備え、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保を図るため、前項の規定による調査について専門的な知識及び経験を有する職員の育成、当該市町村と他の地方公共団体又は民間の団体との連携の確保その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

## 2. 東日本大大震災における宮城県気仙沼市の発行事例 (DRI 研究員による聞き取り)

#### ● 建物

•担当部局:税務課(罹災証明)

・判定基準:家屋と判定基準。工場や倉庫など天井が高い場合も、天井まで浸水していない場合は大規模半壊と判定

#### ● 設備類(建物以外)

·担当部局:商工課(被災証明)

・対象:機械、内装、商品、車等

・判定基準:写真等で判断、基準は市独自になるが、実際は事業者の申告による

- ※ 気仙沼では多少の不正者はいるかもしれないと言う懸念はあったが、事業再開支援の必要性を優先 した。
- ※ 罹災証明、被災証明発行の目的は融資等の審査で必要だったが、銀行や公庫から市に対し特に発行後に問い合わせはなかった。

### 3. 東日本大震災における千葉県船橋市の事例

- ・対象:①建物等(全壊、半壊、床上浸水、倒壊、陥没、流出等)、②車両や商品を含む設備等(水没、破損、横転、落下(転落)破損)
- ※ 間接的な被害(計画停電や商品不足の影響による売り上げの減少等)は対象外
- ・発行の目的:直接被害を受けた事業者の方が事業再建するために災害復旧関係の融資を申し込む際に も必要となるための発行
- ・提出書類:①り災証明願、②被害状況が分かる写真、③事業所の所在地の案内図と被災箇所が分かる配置図
- ※ 写真は被害物ごとに最低1枚以上

平成 年 月 船橋市長 あて	Ħ
住 所 中請者 氏 名	
電話番号	_
り 災 証 明 願 ド記により、り災したので証明願います。	
紀	
1 り被災年月口 平成 年 月 口( )	
2 り 災 揚 所 船橋市 丁日 番(地) 号	
3 り 災 内 容 ①風水害(台風 号) ②地震・火災 ③その他	
状况	
4 使用目的	
5 必要枚数枚	

図-1 船橋市のり災証明願(事業者用)

### 4. その他自治体の事例

- (1) 茨城県つくば市における住家以外の発行事例 (2012 年の竜巻被害による) http://www.city.tsukuba.ibaraki.jp/14211/14260/1322/010529.html
- ※ 居宅だけでなく倉庫や物置等も申請が可能
- ※ 申請時に内外それぞれ1枚ずつ写真が必要だが、写真がない場合も申請が可能

# くり災証明申請書の記入例>

<り災証明申請書の記入例>
平成 作 月 日
一つくば可長 ロー原 健 一 东
住 所 つくばご北条2530番地2
氏 名 筑波 太郎 口
申請人 職 菜 公務員
TEL 029-883-1111 り質者との関係 本人
り 災 証 明 申 請 書
更 J、 の 目 的 保険請求のため
の 災 の 日 助 <b>平成24年5月6日 午後0時45分頃</b>
② 災 の 場 所   茨妹県つく江市北条2530番地2
5 災の原内 竜 巻
5 災 者 住 所 - 灰城県つくば市北条2530番地2
不動産
居室の倒壊、倉庫、納屋など
低明内容
動産     原原、ケンビ(メーカー名、型式や品番も記入)
多数の場合は、別紙明細書を談付したください。
CAN SECTION TO LIKE COMMENDING TO CAMPILLY OF LOCAL CO.
り 災 証 明 書
第 5
別級のとおり和違ないことを証明する。
平成 午 月 口
つくば市長 市 原 健 一
1 211周も数数にして1人を収を プロエノがと1人

- 1. 記入例を参考にしていただき、ご記入ください。
- 2. 被災箇所がわかる写真(全体と細部)2枚以上。
- 3. ご記入いただけたら、災害対策現地本部(筑波交流センター)までお願いします。

図-2 つくば市のり災証明申請書記入例

(2) 京都府舞鶴市における企業への発行事例(2013年台風18号による)

http://www.city.maizuru.kyoto.jp/modules/sangyoshinp/index.php?content\_id=459

#### 参考資料:

内閣府「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について(抄)」 http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/risaisyoumeisyo\_unyou.pdf 船橋市 HP「事業者の方の「り災証明書」申し込み」 http://www.city.funabashi.chiba.jp/jigyou/chushou/0007/p020913.html 舞鶴市 HP「台風 18 号により被災された中小企業者のみなさまへ~中小企業災害特別支援事業のお知らせ~」 http://www.city.maizuru.kyoto.jp/modules/sangyoshinp/index.php?content\_id=459 つくば市 HP「5月6日に発生した竜巻被害に関するり災証明書の申請」 http://www.city.tsukuba.ibaraki.jp/14211/14260/1322/010529.html

# (参考資料 9) 借り上げ住宅(みなし仮設住宅)の事例

2015.10.29 人と防災未来センター

近年では、プレハブ等の応急建設仮設住宅に加え、民間賃貸住宅や空き家を活用した借り上げ住宅(みなし仮設住宅)の設置が行われている。

# 1. みなし仮設住宅の供与方法

供与方法は、都道府県が自ら物件を借り上げ入居者を決定する方法と、被災者自らが入居先を申請する方法がある。併用して行われる場合もあるが、手続き等、混乱する恐れがある。

## 都道府県が自ら物件を借り上げ入居者を決定する方式

都道府県が関係団体に、借り上げ条件に合致した住宅の一覧表の提出を求め、その中から応急借借り上げ住宅を決定し、賃貸契約を締結する。都道府県は入居者を募集し、申し込みを受け付け、入居条件を確認した後、使用許可決定を行う。

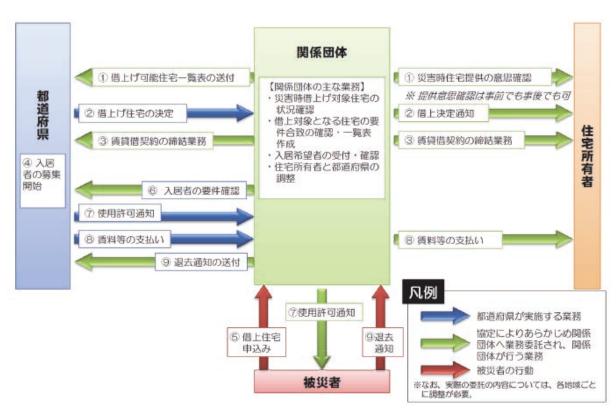


図-1 都道府県が自ら物件を借り上げ入居者を決定する方法, 内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3 に加筆

#### ● 被災者自ら入居を希望する物件を申請する方式

都道府県は入居者を募集する。被災者は関係団体から情報提供された一覧等から入居希望する物件を選択し、関係団体を通じて申し込む。都道府県はその後借り上げの決定、使用許可決定を行い、住宅所有者と賃貸借契約を締結する。

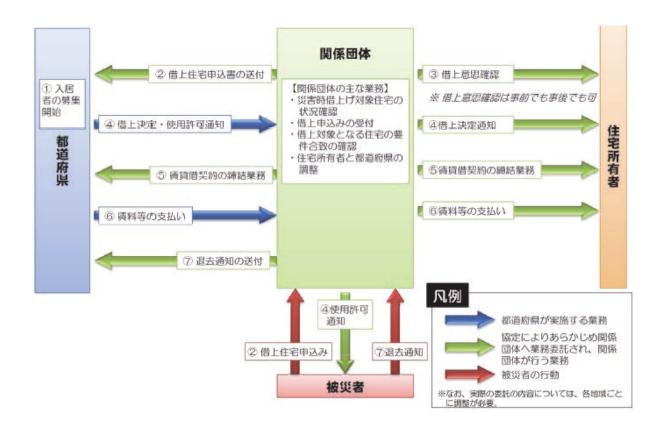


図-2 被災者自ら入居を希望する物件を申請する方式 , 内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3 に加筆

## 2. みなし住宅として決定する場合の留意点

#### ● 場所選定時の考慮

住民の生活環境の変化を最小限にとどめることや、行政から住民への支援や情報提供など考慮 し、できるだけ元の居住地に近い場所や、病院等への通院など交通の便を考慮する必要がある

#### ● プレハブ仮設と同等な生活設備の確保

応急建設住宅では5点セット(エアコン・ガスコンロ・給湯器・照明器具・カーテン)が標準 設置される。みなし仮設でもこれが装備されている住宅の選定や、ない場合の設置負担につい て検討が必要となる。たとえば、住宅所有者が設置し、家賃改定を行う等が上げられる。

#### ● 家族タイプへの対応

ファミリータイプに対応する賃貸住宅の確保が難しい場合、まとまったエリア内で提供することや、中古戸建て物件の転用などが考えられる。

#### ● 要支援者への対応

自らみなし仮設住宅を探すことが難しい方等に対し、情報提供を行うことや、要配慮者世帯に 対応した住宅を確保することが考えられる。

#### 参考資料:

内閣府:被災者の住まいの確保に関する取り組み事例集,2015.3 http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/sumai/sumai\_jirei.pdf

国土交通省:災害時における民間賃貸住宅の活用について,2014,11, http://www.mlit.go.jp/common/000232197.pdf

# 付録2 記録写真

# (1)被害状況

①常総市三坂地区(決壊箇所)(9月28日撮影)



決壊した堤防の応急復旧部分はほぼ完了しているが、その手前には生々しい傷跡が残る。



寸断された道路。







道路から東側を望む。濁流は遮るもののない低地を下っていった。

# ②常総市若宮戸地区(越水箇所)(9月28日撮影)



泥を被ったソーラーパネル。周囲のフェンスは 押し倒されていた。





水田には砂が流れ込み、周辺の道路上にはまだ乾いた砂が堆積している。

# ③市街地の様子



湖のように湛水している。(9月12日)



歩道に堆積した土砂やゴミ。(9月12日)



狭い道路に放置された災害ゴミ。市街の至る所でこうした光景が見られた。(9月28日)



植木には浸水した跡がかすかに残っている。 (9月28日)



一時孤立したスーパー。仮営業をしているとのことだったが、この日は休みだった。フェンスが水の勢いを物語っている。(9月28日)



左のスーパーの隣に位置する店舗では、駐車場 にテントを張って仮営業していた。(9月28日)

# (2) 避難所

# ①地域交流センター (9月12日撮影)







別名"豊田城"。平地にそこだけそびえていた避難所は、当初千人を超える避難者が避難していたが、 1階部分が浸水し一時孤立状態になった。第1次現地調査時点ではトイレも使用不可だった。

# ②石下総合体育館(9月28日撮影)





石下地区の避難所として最後まで残っていた。避難所の運営は、体育施設を担当する市役所の職員が行っていた。



体育館の内部は段ボールで仕切りが作ってあり、通路スペースもゆとりがあった。



柔道場スペースは、後に福祉避難所スペースと して位置づけられた。



保健室。調査時点では保健師が常駐していた。







掲示された避難所の地図と資材。



当日は炊き出しが行われていた。



周辺住民への物資配布も行っていた。

# ③あすなろの里 (9月28日撮影)







水街道地区で最後まで残った避難所のうちの一つ。普段は野外研修施設として利用されているが、市中心部からは車で 15 分くらいかかる。運営は当該施設を管理する市役所職員が行っている



もともと施設利用者の宿泊用に作られていた部 屋もあるが、限られている。



学習棟では、床の上に布団が直接敷いてあった。



段ボールベッドが倉庫に眠っていたため、その 設置を手伝った。



敷地内にある食堂。





施設利用者向けの風呂設備もあった。他の避難所からも、巡回バスを利用してこの避難所の風呂を利用することができた

## (2) 常総市役所と茨城県現地対策本部 (9月28日撮影)



市役所は昨年度完成したばかりだったが、浸水被害には脆弱だった。



隣接市から派遣された給水車。



1階部分の機能は喪失していた。



市役所と道を挟んで隣接する建物に設置された、茨城県現地対策本部。

# (3) 常総市役所での支援活動



安全安心課長への情報提供(9月28日)



市災害対策本部への陪席(10月13日)



組織の再編成について幹部へ助言(10月13日)



課長クラスを集めた避難所対策プロジェクト立ち上げの説明(10月29日)



みなし仮設住宅確保のための助言(10月29日)

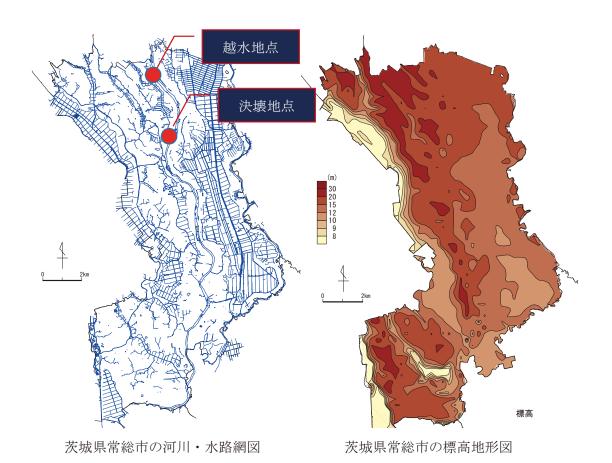


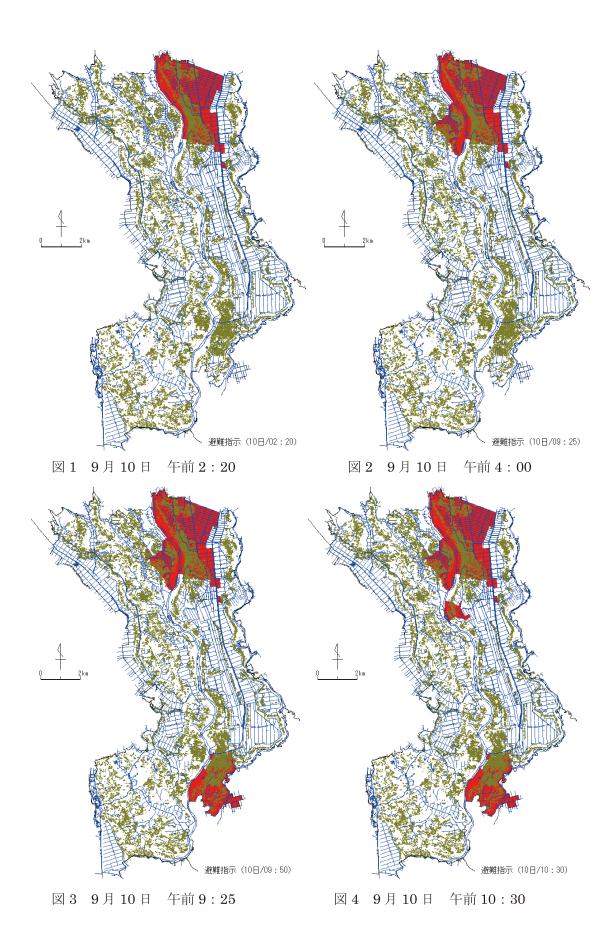
二次避難に向けた戦略の説明(10月29日)

# 付録3 作成地図

# (1) 避難指示発令状況

時刻	内容	発令区域	世帯	人口	備考
01:40	避難準備	玉地区/本石下/新石下	2448	7229	
02:20	避難指示	玉地区/本石下/新石下	2448	7229	図1
04:00	避難勧告	新石下/大房/東野原/	990	2775	図2
06:00	越水(左岸	越水 (左岸25.35km付近)			
09:25	避難指示	向石下/篠山/	935	2516	図 3
09:50	避難指示	元町/亀岡町/栄町/高野町/ 天満町/宝町/川又町/諏訪町/	2661	7138	図4
10:10	避難指示	向石下	424	1090	
10:30	避難指示	中三坂上/中三坂下/	120	390	
11:40	避難指示	大輪町/羽生町/	343	1072	図 5
11:55	避難指示	坂手地区/内守谷地区/	62	186	図6
12:50	決壊 (左岸21.00km付近)				
13:08	避難指示	鬼怒川東地区	4661	12867	図 7





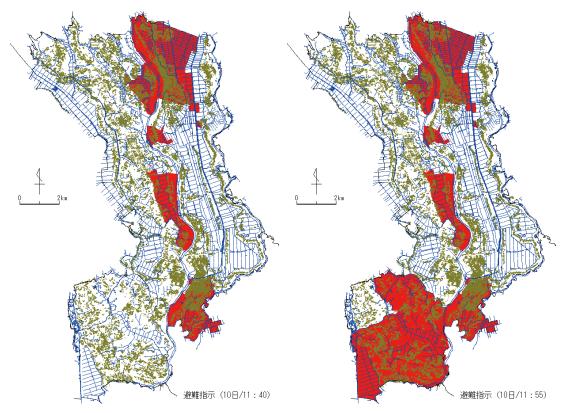


図 5 9月10日 午前11:40 図 6 9月10日 午前11:55

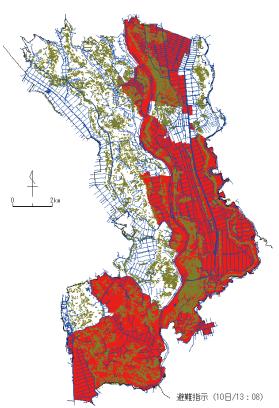


図7 9月10日 午後13:08

# (2) 避難所の位置と避難者数

図 5 2015/10/01 (12:00)

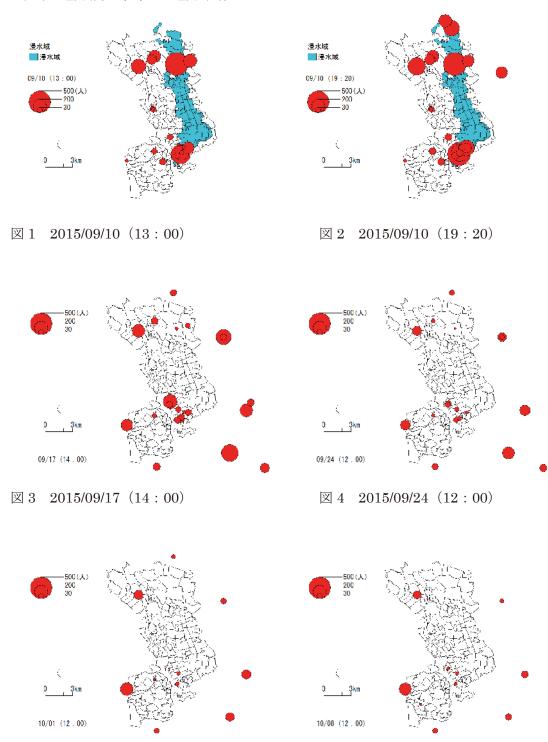


図 6 2015/10/08 (12:00)

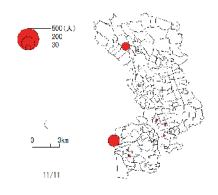


図 7 2015/11/11 (12:00)

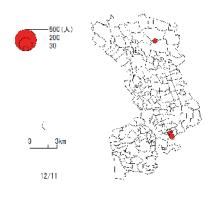


図 8 2015/12/11 (12:00)

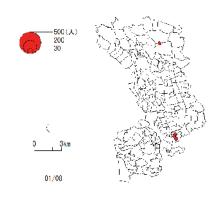


図 9 2016/01/08 (12:00)

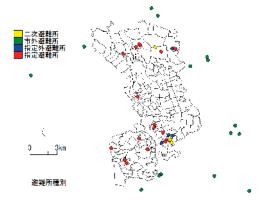


図 10 避難所種別

# (3) 茨城県の外国人居住状況

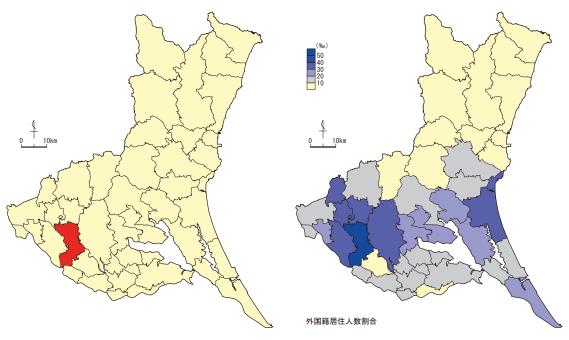


図1 茨城県常総市の位置

図 2 外国籍居住人数割合 (‰)

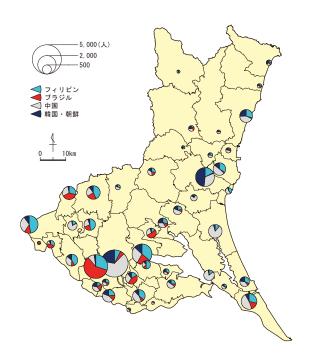
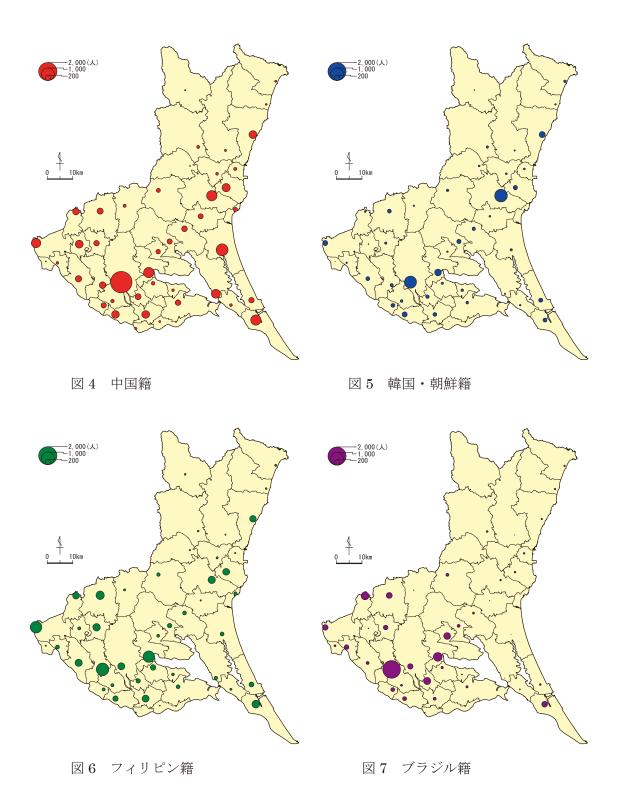


図3 主要国籍別外国人居住状況



DRI 調査研究レポート 2015-02 DRI Technical Report Series [VOI.34]

平成27年9月関東・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

2016年3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