

20150717

大規模災害時の自治体間広域 連携の取り組みと今後の課題

常葉大学大学院環境防災研究科
重川 希志依

東日本大震災での広域応援

- ✓ 迅速な消防，警察，自衛隊，国交省など組織的広域応援体制の力**
- ✓ 初めて大規模応援活動に取り組んだ全国知事会，全国市長会，全国町村会，関西広域連合**
- ✓ 日頃からのつながり、顔の見える関係**

日頃からのつながり

最も早く応援に来たのは日頃からの交流を持つ自治体(姉妹都市, 災害時応援協定, イベント, 政令市など)

気仙沼市・目黒区(さんま)

名取市・南アルプス市(あやめサミット)

全国知事会，全国市長会，全国町村会，関西 広域連合などの組織的な取り組み

初めての大規模・長期的な応援活動

ex)全国市長会

- ①平成23年3月22日 総務省 人的支援協力依頼文**
- ②全国市長会 平成23年3月30日 人的支援協力依頼文発出**
- ③平成23年4月7日までに回答**
- ④総務省を通じ要請のあった被災県に報告，被災県で調整後，被災県・市町村から連絡**
- ⑤派遣開始**

全国知事会，全国市長会，全国町村会，関西 広域連合などの組織的な取り組み

ex) 広域応援の内容<全国知事会>

- ・ 人的支援及び斡旋（都道府県職員）**
- ・ 救助・応急復旧・ヘリ情報収集・応急危険度判定士
・ ケースワーカーなど**
- ・ 物的支援及び斡旋**
- ・ 施設や業務の提供及び斡旋（都道府県施設）**
- ・ 医療機関，火葬場，ゴミし尿処理施設・仮設住宅用
地・物資拠点施設など**

石巻市役所り災証明書発行窓口



石巻市役所被災者生活再建支援金申請窓口

浦安市建物被害認定調査



阪神・淡路大震災時の災害対応

質・量ともに想像のつかない世界

- ✓ あらゆる防災の仕事が民生局に降ってきた。
- ✓ 何をするにしてもすごい~~量~~。食料は毎日20万食、罹災証明は50万件。
- ✓ 体力も精神力もぎりぎりの状態で、なおかつ初めて経験する仕事を、しかも全市的に大量にこなす
- ✓ 日常業務をこなしながら良くやれた。障害者、高齢者、児童、本来の業務が手遅れに。

災害時における行政の対応業務の変化

業務量の増大

業務量増大

例：検死・斎場

公共施設復旧工事

ごみ処理

異質な業務

例：避難所運営

救援物資

建物被害調査

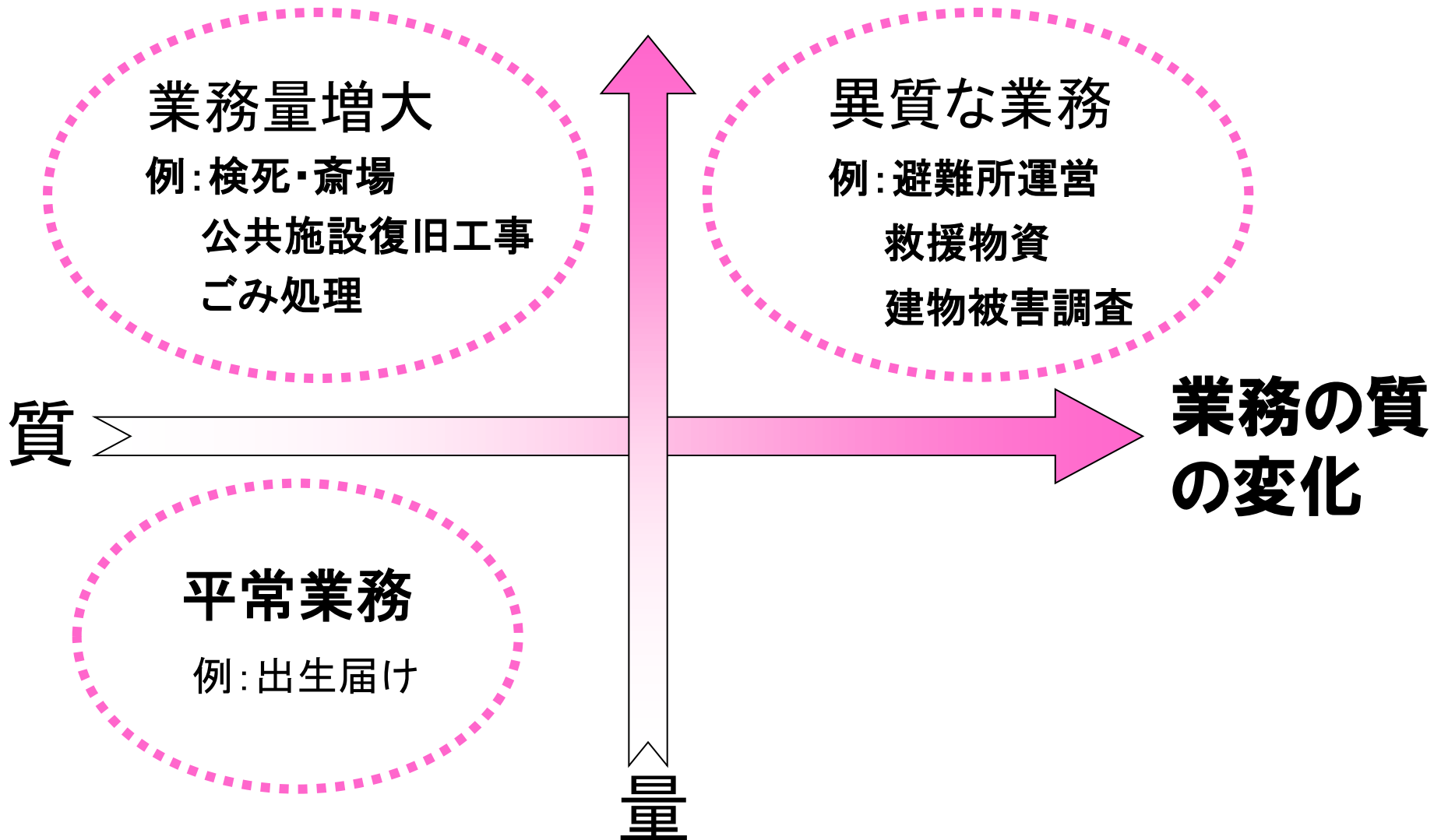
平常業務

例：出生届け

業務の質
の変化

質

量



2004年新潟県中越地震 小千谷市役所最初の3日間

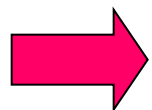


押し寄せる救援
物資



情報収集・県
への報告

マスコミ
対応



最初の3日、本来やるべき業務がまったく手につかず

現状における問題点

(国、県、市職員との勉強会)

- ✓ 決定的にイメージ力が弱い
- ✓ 具体的な手続き、手段、関連資料を個々の職員が熟知しているわけではなく置きっ放し
- ✓ 個別には優秀な職員がいるのに、みんなの知恵を体系化・文書化・共有化することができていない
- ✓ マニュアルは作っても質的向上を怠っている

発災時の3つの災害対応業務

発災



生命・財産を守る
(災害緊急対策)

救助, 救急, 消火, 避難誘導, 医療etc
(災害対策基本法、消防法、警職法など)

被災者の生活維持
(災害応急対策)

応急的な衣食住確保(避難所, 水・食料など), 医療・教育の継続etc
(災害救助法)

生活再建・復興
(災害復旧・復興対策)

すまい, 家計, 経済, まちなみ, 公的社会資本etc
(被災者生活再建支援法、融資・利子補給等制度)

生命・財産を守る

～3日間

第3部 災害応急対策計画

- 第1章 災害応急対策活動体制
- 第2章 情報の収集・伝達
- 第4章 相互応援協力・派遣要請
- 第5章 消防・危険物対策
- 第6章 水防活動
- 第8章 警備・交通規制
- 第9章 緊急輸送
- 第10章 救助・救急
- 第11章 医療救護
- 第13章 帰宅困難者対策
- 第15章 遺体の取り扱い

74頁

被災者の生活維持

～3年間

- 第3章 災害救助法の適用
- 第7章 避難
- 第12章 飲料水・食料等の供給
- 第14章 ゴミ・し尿・がれき処理
- 第16章 応急住宅対策
- 第17章 ライフライン施設の応急・復旧
- 第18章 公共施設等の応急・復旧対策
- 第19章 応急教育等
- 第20章 応急生活対策

71頁

生活再建・復興

～10年間

- 第21章 激甚災害の指定

第4部 震災復興計画

- 第1章 復興の基本的考え方
- 第2章 震災復興計画の策定

6頁

応急～復旧対応

人命・財産保護

救助, 救急, 消火, 避難誘導, 医療など

被災者の生活維持

ライフライン・公共施設復旧など

技術職・専門職の人が中心
(情報の蓄積と次の災害への改善)

復旧～復興対応

被災者の生活維持

避難所, 物資供給, 住宅の応急修理, 仮設住宅, 資金貸与, 埋葬など

被災者生活再建支援業務

住宅再建, 家計・経済立て直し, 新たな暮らしへの適応など

一般行政職の人が中心
(情報の蓄積や効果の検証などの実績乏しい)

〇〇市災害対策本部分掌事務

市民部	市民課	り災証明書に関すること
福祉部	福祉総務課	災害救助法に基づく事務の 総括 被災者生活再建支援制度に 関すること 見舞金・災害弔慰金の給付 に関すること 義援金の配分に関すること

〇〇市災害対策本部分掌事務

産業経済部	商業労政課	緊急物資の調達・配給・斡旋に関すること 緊急物資集積所の開設・運営に関すること
建設部	施設建設課	応急仮設住宅の建設，入居及び管理に関すること
都市整備部	建築指導課	応急危険度判定に関すること

異質な業務＝生活再建支援に関わる業務

東日本大震災から1か月後の市役所の中
り災証明書発行、応急仮設住宅申込み、
家屋解体受付、がれき撤去受付、ゴミ・汲
み取り相談、半壊住宅取り壊し申込み、本
人証明書発行、自動車車検・登録相談、
仮埋葬受付、災害弔慰金受付、住宅応急
修理受付、被災者生活再建支援金受付

宮城県石巻市

被災・り災証明書

※受付人数は800人までとさせていただきますので、あらかじめご了承ください。

大変ご迷惑をおかけいたしますが、
よろしくお願いいたします。

「被災・り災証明書」受付目安時間

※時間はあくまで目安です。

待ち時間が発生する場合があります。

整理券番号	受付案内開始
1～100	午前 8:15～
101～200	午前 9:30～
201～300	午前 10:30～
301～400	午前 11:30～
401～500	午後 12:30～
501～600	午後 1:30～
601～700	午後 2:30～
701～800	午後 3:30～

被災証明・り災証明

受付までの流れ

- ①整理券をお受け下さい(当日は800番までとなります。)
- ②目安時間をご確認ください。
(1時間に100人程度です。)
- ③ご自分の順番が近くなりましたら、1階待合コーナーにお越しください。
- ④順番が近づきましたら、10名程度ずつ呼びいたします。
- ⑤3階にお進みいただき、受付していただくこととなります。
(申請書内容は3階で確認します。)







被災者の生活再建にかかわる一連の業務

(新潟県中越地震小千谷市の例)

- ✓ 建物被害認定調査(自治事務)
 - ✓ 被災証明書発行(自治事務)
- } ⇒ 約1年間
- ✓ 住宅応急危険度判定調査(ボランティア)
 - ✓ 仮設住宅建設・維持管理(災害救助法) ⇒ 約2年間
 - ✓ 住宅応急修理制度(災害救助法) ⇒ 約半年間
 - ✓ がれき処理(災害廃棄物処理事業) ⇒ 約2年間
 - ✓ 被災者生活再建支援制度(被災者生活再建支援法) ⇒ 約3年間
 - ✓ 生活再建相談窓口業務 ⇒ 約3年間

I .一連の生活再建支援業務と り災証明書発行

り災証明書＝住宅の被害程度

全壊



半壊



大規模半壊



一部損壊



り災証明書が関わってくる支援策

• 公的な支援

- ・仮設住宅の貸与
- ・住宅応急修理制度
- ・被災者生活再建支援制度
- ・各種税・手数料・使用料の減免
- ・学費の減免
- ・建物の解体・運搬・処理
- ・災害復興公営住宅の確保
- ・災害援護資金の貸付
- ・各種融資の資料

• 私的な支援

- ・各種保険
- ・義捐金配分
- ・職場からの見舞金

り 災 証 明 書

◎太く部分をご記入ください。

申 請 者	住 所 (現在の通所先を記載してください。)	
	氏 名 (り災者と同一場合は記載不要です。)	
り災者氏名	フリガナ 印	
り災場所等	神戸市 区 町通	
	☐ 持 家 ☐ 住 宅 ☐ 借 家 (り災部屋の所有者を記載してください) ☐ 非住宅	
り 災 程 度	☐ 全 壊 (5割以上) ☐ 半 壊 (2割～5割未満) ☐ 一部破損 (2割未満)	

兵庫県南部地震に伴い生じた「り災」の状況は上記のとおり相違ないことを証明します。

平成 年 月 日

神戸市 区 長 印

り災証明書

生活再建支援金（能登半島地震）

	生活再建支援金	住宅応急修理	義捐金	合計
全 壊	400万円	なし	80万円	480万円
半 壊	200万円	50万円	40万円	290万円
一部損壊	なし	なし	2万円	2万円



建物の被害認定調査



り災証明書の発行



り災証明書発行の根拠

- ✓ 災対法で「罹災証明書を遅滞なく交付しなければならない」と明記
- ✓ 自治事務上の行政サービスの一環
- ✓ 住民からの申請に基づき市町村長が発行
- ✓ 内閣府指針は自治体が住宅を対象としたり災証明書を発行するための被害調査の基準として活用
- ✓ り災証明書の被災区分の基準を内閣府指針に準拠することが制度上定められていない

被災地で必ず発生する問題点

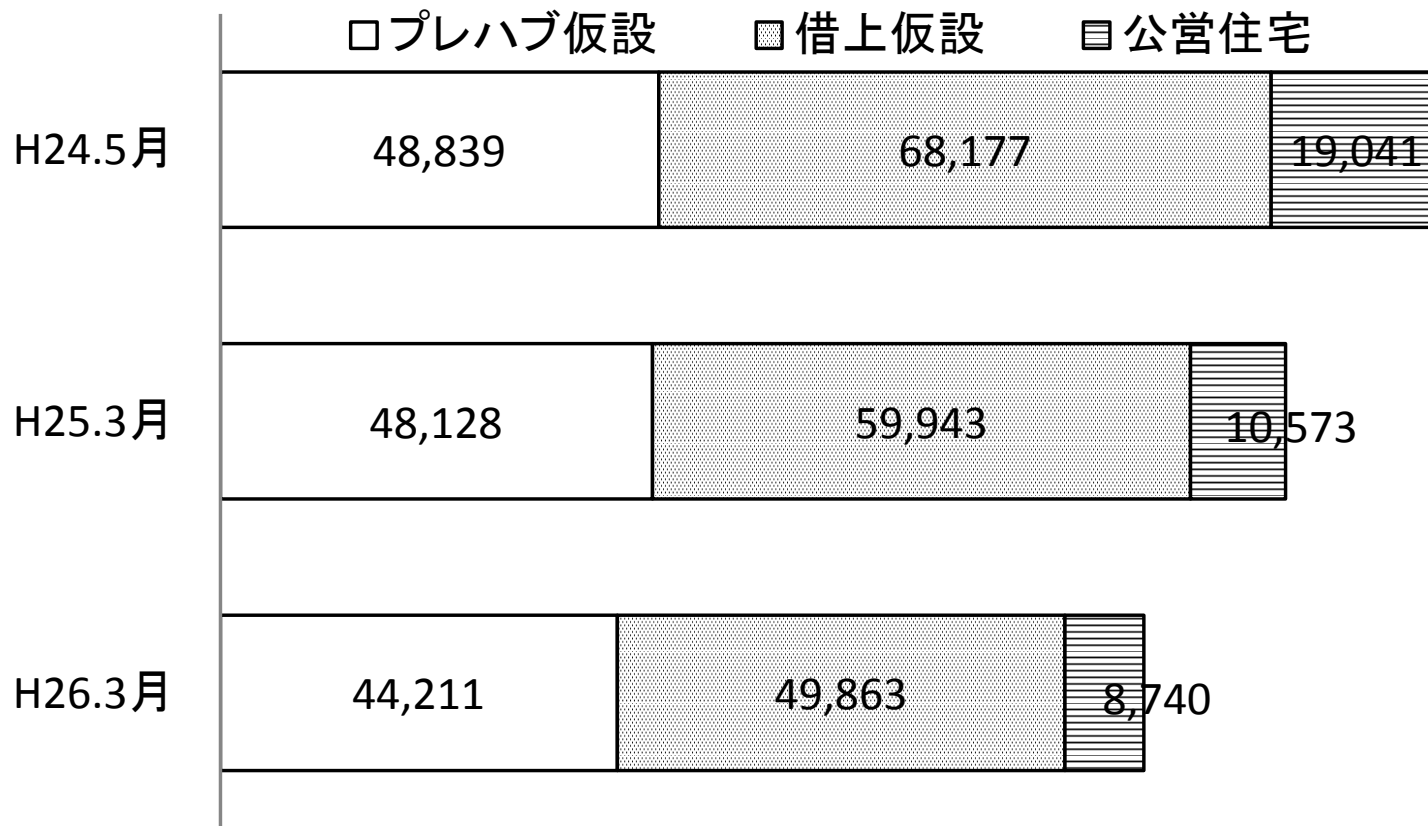
- ①調査に膨大な労力を費やさざるを得ず、本来対応すべき課題が後回しとなった。
- ②非専門家が調査を行ったため、判定結果に不満を持つ住民が多数生じた。
- ③再調査依頼が殺到し調査結果を確定するまでに困難を極めた。
- ④全壊／大規模半壊／半壊／一部損壊の境界が問題
- ⑤他都市と比べ「うちは厳しい」という文句。
- ⑥応急危険度判定調査との混同が住民のみならず調査員にも混乱を招いた。
- ⑦非木造建物調査の限界

Ⅱ．借り上げ仮設住宅の供与

東日本大震災時の応急仮設住宅供与

プレハブ 35.9%

借上げ 50.1%



	プレハブ仮設	借上げ仮設
阪神・淡路大震災	48,300戸	139戸
新潟県中越地震	3,460戸	177戸
東日本大震災	48,839戸	68,177戸

岩手県	3, 599戸
宮城県	28, 050戸
福島県	25, 388戸
その他	13, 140戸

プレハブ仮設住宅

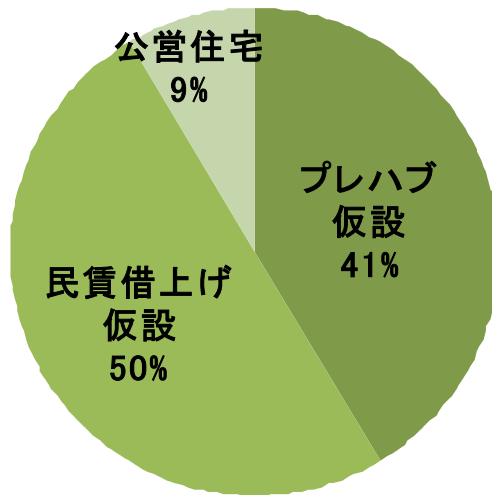
- ①建設戸数の確定 ⇒ 所在確認と入居希望調査
- ②間取りを配慮 ⇒ 単身、2世代、3世代など
- ③建設用地の確保 ⇒ 公有地／民間所有地
- ④インフラ整備 ⇒ 道路、上下水、電気、ガスなど
- ④募集 ⇒ 入居方針の検討（弱者、コミュニティなど）
- ⑤受け入れる地域コミュニティの理解
- ⑥維持管理体制 ⇒ 苦情受付と処理体制
- ⑦仮設閉鎖 ⇒ 閉鎖時期の決定、集約、意向調査



借上げ仮設住宅

東日本大震災において初めて大規模に採用された『民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅供与』

仮設住宅等の状況(H25.5.1)



借上げ仮設

プレハブ仮設



民間賃貸借上げ仮設戸数(H25.2.4)

福島県	24, 771戸
宮城県	20, 958戸
岩手県	3, 150戸



宮城県の対応

- ✓H20年岩手・宮城内陸地震時に経験あ
(マッチング方式)
- ✓厚労省の通知を受け5月13日付で市町村
に切り替え方式認める通知
- ✓最大26,000戸の借上げ仮設供与
- ✓そのうち4月30日以前に自ら借りたケース
は約1万件

宮城県の対応

- ✓ 宮城県⇔所有者⇔入居者の三者契約
- ✓ 2013年9月, 封も開けられていない契約書
が山積み
- ✓ 26,000件の個別契約と支払業務は県の平
常業務ルールではとても対応できない

予想される問題点

- ✓ 物理的なコミュニティを構成することが困難
- ✓ プレハブ仮設居住者／借り上げ仮設居住者相互が抱く不公平感
- ✓ 行政からの情報過疎
- ✓ 官・民からの支援策が届きにくい
- ✓ 避難所生活の回避・早期解消

借上げ仮設住宅居住者の特徴1

- ✓ 避難所生活未経験、あるいは滞在しても短期間
- ✓ 親類や知人のつてを頼った避難生活
- ✓ 自腹で買い物、自力で移動という当たり前の生活を直後から続けている
- ✓ 避難所や仮設住宅でお世話になることは、考えてもみなかった
- ✓ 住宅ローンを抱えていない、地震保険金受取り、仕事があるなど経済的に優位な理由

借上げ仮設住宅居住者の特徴2

- ✓住宅の格差が大きい(オートロック付きマンション～借り手のなかった不良物件まで)**
- ✓生保, 母子家庭, 有障害者の存在が顕在化**
- ✓借家層が家賃無料の不公平感**
- ✓居住者に「仮設住宅」の意識が希薄化**

災害時における業務の変化への対応

1) 質の異なる業務への対応

- ・ 災害対応プロセスの理解
- ・ 業務を明確にする手順書の作成
- ・ 応援活動等を通じ現場でなければ分らない体験の蓄積

2) 膨大な業務量への対応

- ・ 予算, 費用の確保
- ・ 処理時間, 対応時間の短縮
- ・ 動員体制の確保

大規模災害への対応

1.災害対応プロセスの理解

- ✓ 次の日に何がおこる、3日後に何がおこる？
- ✓ 今やっていることが正しいのか間違っているのか
- ✓ その結果どのような事態が生じるのか
- ✓ ゼロの瞬間からどれだけ早く立ち上げられるか

大規模災害への対応

2.役割分担の再検討

1) 行政にしかできないこと



2) 行政以外（被災者、ボランティア、企業etc）
でもできること

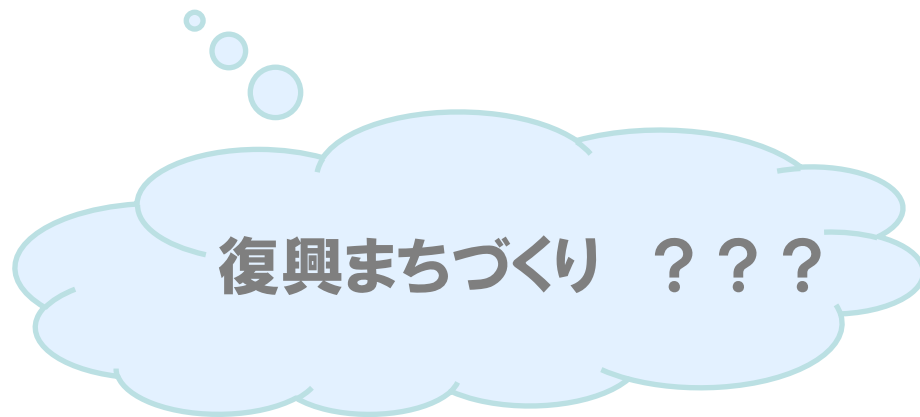
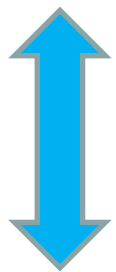


3) 行政以外（被災者、ボランティア、企業etc）
の方が得意なこと

大規模災害への対応

3.行政間の役割分担

1) 地元自治体職員（受援側）でなければならないこと

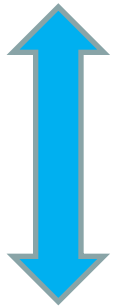


2) 他都市自治体（応援側）でもできること

大規模災害への対応

4. 支援場所の再検討

1) 被災地でしかできない支援業務



2) 遠隔地でもできる支援業務

費用負担

✓ 自治体による他都市応援に伴う経費試算

ある被災自治体に対する被害認定調査応援活動

2011年5月1日～2012年3月19日(43週)

関西のある自治体10人

関東のある自治体10人

総額 3億円

人件費 2億1千万円(@35,000)

交通費・宿泊費 9千万円

大規模災害への対応

4.地域防災計画の災害対応業務の抜本的見直し

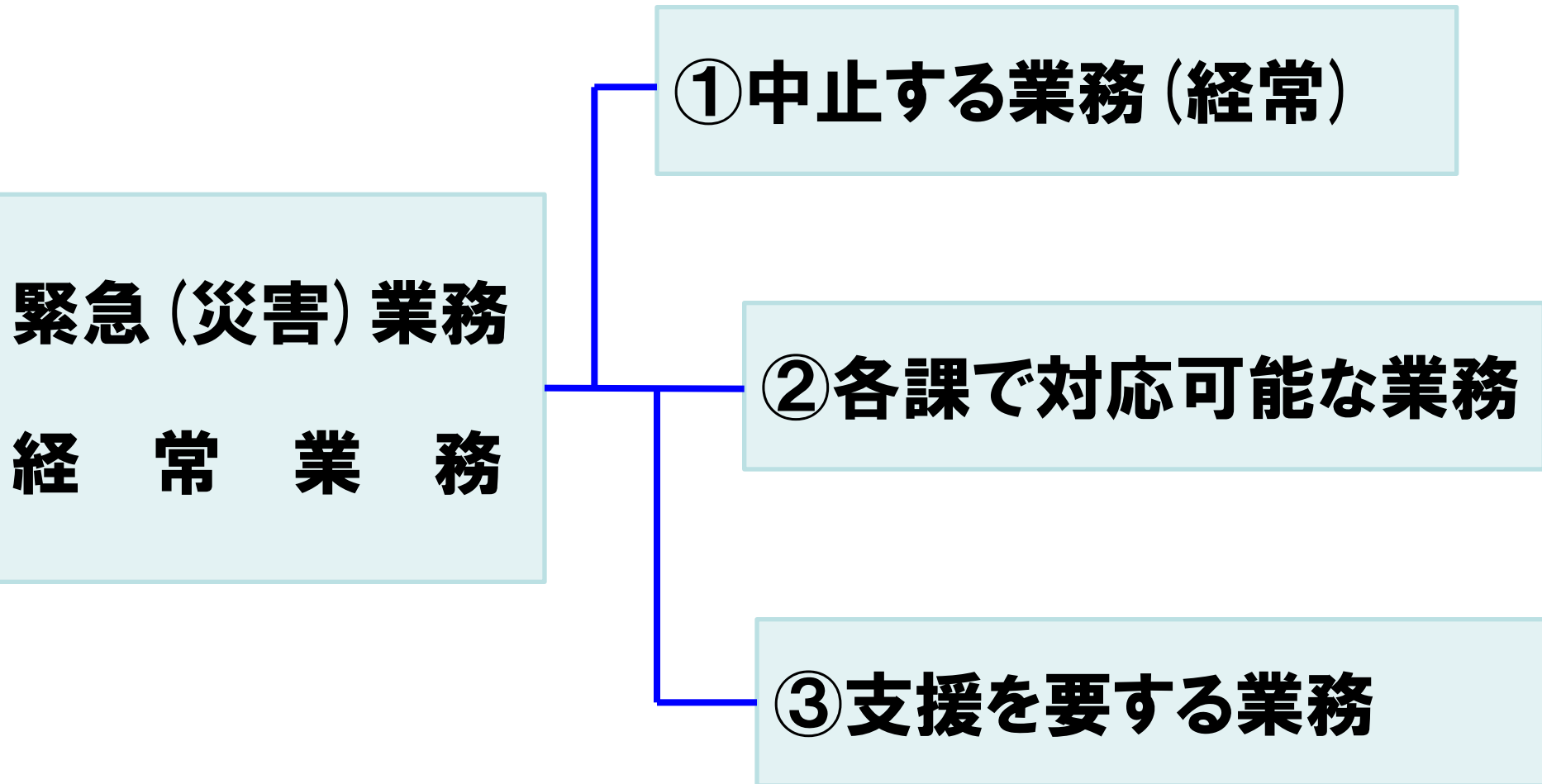
- ✓ 全て行政が抱えなければならなかった
一部業務については民間協定・委託も行われるようになったが、まだまだ「すべて自分たちが」の意識は強い
- ✓ 全て被災地で抱えなければならなかった
執務場所、被災地外での避難所設定、仮設住宅など

神戸市災害受援計画（H25.3）

- ✓ 阪神で受援、東日本で応援の経験
- ✓ ヒアリング、職員WSで作成
- ✓ 地域防災計画「地震対策編」応急対応計画「第3章広域連携・応援体制計画」に位置づけ
- ✓ さらに防災対応マニュアル中の「広域災害支援受入れマニュアル」に広域災害支援受入れフローを策定

受援計画の策定（神戸市）

1. 業務の見直し



受援計画の策定（神戸市）

2. 業務シートの作成

- ・ 既存の業務フロー・マニュアルの有無**
- ・ 活動拠点スペースの有無**
- ・ 資機材の有無**
- ・ 帳票類の有無**
- ・ 民間活用可否 など**

**迅速な消防，警察，自衛隊，国交省など組織的広域連携体制の力
なぜそれが可能だったのか？**

職能集団という前提はあるものの，

- ①事前に法制度で位置づけ，明文化、詳細な活動計画の
事前作成**
- ②派遣職員の事前登録，組織化が図られている**
- ③派遣手順，指揮命令系統が事前に定められている**
- ④職制（階層）に応じてやるべき業務（所掌業務），権限（決
定権）が明確になっている**
- ⑤現場に権限が委譲され、現場レベルでの組織間の情報
共有はなされた**
- ⑥業務の多くは平常業務の延長線上**
- ⑦Logisticsの充実**

国土交通省 (TEC-FORCE)

制度化され以下のことが事前に明文化されている

【派遣基準】 派遣すべき事案の基準が決まっている

【任命制度】 派遣メンバー2,612名が事前に登録

【スキルアップ】 事前の職員研修制度がある

【費用負担】 国交省負担

【派遣手順】

【指揮命令系統】

【前線基地】あらかじめ指定

国土交通省, TEC-FORCE 東日本大震災

Logisticsの充実

- ✓ TEC-FORCE各班に車（運転手つき）を最低1台確保
- ✓ TEC-FORCE現地班に後方支援職員（ロジ班）を配置

車両確保. 宿舎手配

飛行機等交通手段確保

物資要請・調達・送付

状況報告

それでも発生した課題 ex)緊急消防援助隊

- 情報不足のままでの活動
 - 1) 何も分からない中でフルスペックで派遣
- 情報入手・伝達のためのルート・手段の不足
- 想定していなかった原発事故対応
 - 1) 知識の不足, 2) 装備の不足, 3) 不安と恐怖
- Logisticsの不足
 - 1) 長期間にわたる活動, 2) 広範囲での活動, 3) 遺体検索・原発事故対応など想定していなかった業務発生
- 自衛隊・消防・警察・海保の組織間連携
 - 1) 行政の縦割り, 2) 連絡手段の不備
- 連携が取れたのは“現場レベルでの情報共有”

応援側(助ける側)と受援側(助けられる側)の体制

●助け上手

- ①組織的な応援は重要だが、員数を集めるだけの「組織的応援」では職員の志気の維持低下を招く
- ②応援職員の目的意識の明確化

応援側(助ける側)と受援側(助けられる側)の体制

関東ブロックの幹事が茨城県なのです。宮城県から茨城県、東京都の方に来て、東京都から特別区の区長会と市長会に分かれてしまうのです。市長会と区長会はまた別で相互関係が何もないのです。それと、特別区の人事・厚生事務組合に落ちてきて、事務組合の人が全部仕切ってきて、人事の職員課長会があって、それから、第2ブロックの人事の職員課長から、今度技術系職員が一人一人一本釣りで派遣なのです。寄り合う所というのも何もない各職員が一人孤立した状態で、自分たちは一本釣りされたのだから、次の人の派遣の引き継ぎなんかどうでもいいと皆さん言っていました。自分がちゃんと健康な状態で帰ってくればいいとい、それしか思っていなかったのです。(特別区職員)

応援側(助ける側)と受援側(助けられる側)の体制

●助け上手

- ③ 目的や活動の意義を理解することにより「業務の質の向上」に積極的な役割を果たす

応援側(助ける側)と受援側(助けられる側)の体制

縦系統ではもう無理だと思いました。区の都市整備部長、課長、庶務課長、建築課長、課内の供覧と、23区と多摩市区長が集まる会があるのですが、そちらの方に全部これを流すようにしたのです。

それで会議を開いて、ほかの区さんも「ああ、こういうことだったのか、意味がやっと分かった」ということでした。それまで全然事情が分からなくて、これでやっと分かったので安心して行けると思ったらしいのです。

派遣を受けていた人が、外れくじという感覚しか持っていなかった。(特別区職員)

応援側(助ける側)と受援側(助けられる側)の体制

●助けられ上手

- ①経験者のアドバイス(苦労, 知恵)を謙虚に
聞く耳を持つ**
- ②応援者に対する感謝の気持ちを持ち, それ
を伝える・表現する**

5月16日名取市：建物被害認定調査業務



ほどよい広さの専用室確保



調査用グッズ充実



データ入力用PC完備



昼食お弁当まで配布

広域連携今後のあり方

- ✓ “数への対応”は容易ではない

ex)建物被害認定調査 仙台市102万人, 石巻市16.6万人の混乱

- ✓ 現行のやり方を前提にすることはあまりにも非効率

- ✓ 費用効果を考えた他都市応援のあり方を検討

個別のつながり, 個別交渉は「速い」が「費用の無駄を生む」

- ✓ 市民, ボランティア, 企業, 被災自治体職員, 他都市
応援職員の資源配分を検討

広域連携今後のあり方

✓災害対応業務のプロセスの理解

✓先を見越した動員準備

救援物資→直後

建物被害認定調査→1週間後

生活再建支援関係→1ヵ月後

✓応援を頼む業務 ⇔ 自らやるべき
業務

✓ボランティア・民間の力の動員

応援連携今後のあり方

✓ 活動拠点

アクセスが容易

広い駐車場

会議スペース, 休憩施設, トイレ など

✓ 後方支援

車両確保, 宿舎手配, 食事

飛行機等交通手段確保

物資要請・調達・送付

状況報告, 記録 など

“中越大震災ネットワークおぢや”設立 2005年10月

設立の目的

- ・ 新潟県中越地震の災害対応で蓄積された経験と教訓の共有**
- ・ 次の災害で経験者としてアドバイス, ノウハウの提供**
- ・ そのための人的なつながりの拠点のひとつ**



技術的なアドバイス

戦略・戦術的なアドバイス



ネットワークおぢやの活動

被災地応援活動

1. 能登半島地震
2. 新潟県中越沖地震
3. 静岡県小山町水害
4. 東日本大震災
5. H23年7月福島新潟豪雨災害

研修・トレーニング活動

1. 研修会
2. 建物被害調査トレーニング

