

平成31年1月31日

市町村による原子力安全対策に関する研究会 実務担当者会議

避難所運営と 要配慮者支援について

三条市行政課

大河信濃川と清流五十嵐川の合流点に拓けたまち

五十嵐川



市役所



国道8号線

信濃川

上越新幹線

燕三条駅

北陸自動車道

三条燕 I C

三条市を襲った水害

肥沃な土壌を育て、豊かに作物を実らせ、河川交易により文化や産業に反映をもたらしてきた「**五十嵐川**」

しかし、平成16年と23年の**2回の豪雨**によって、恵みの流れが濁流に変貌し、市民に襲いかかった

平成16年 新潟・福島豪雨（7.13水害）

- 停滞した梅雨前線の影響で当時の観測史上最大の降雨量（累計雨量**491mm**）を観測
- 市内の中心部を流れる五十嵐川の堤防が決壊し、甚大な被害が発生

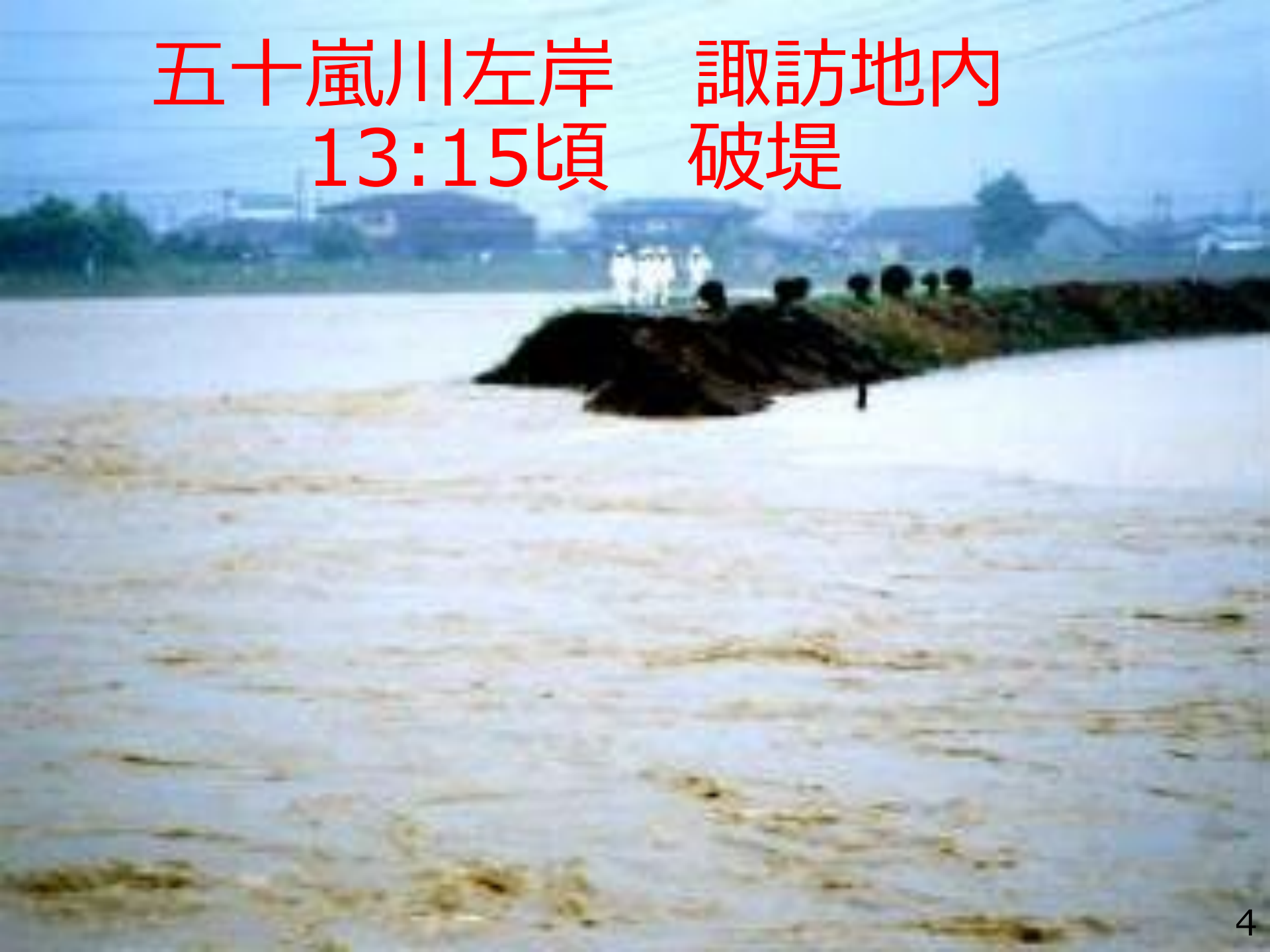
平成23年 新潟・福島豪雨（7.29水害）

- 平成16年と同様に停滞した梅雨前線の影響で豪雨となり、観測史上最大値の降雨量を更新（累計雨量**959mm**：前回豪雨災害の約2倍）
- 五十嵐川上流部での堤防決壊や山間地の土砂災害等により、広範囲にわたる被害が発生

平成16年

7.13新潟豪雨災害

五十嵐川左岸 諏訪地内
13:15頃 破堤



水害発生時の市街地



水害対応マニュアルの作成

7.13豪雨災害時の災害対応活動

それぞれの役割、とるべき行動がわからず
災害対応に大きな混乱が発生

災害時に職員、自治会、住民等がよりの的確な行動を行えるよう災害対応活動の基本的役割を明確化する「自助」「共助」「公助」それぞれにおける水害対応マニュアルを作成

公助

- 各班編
- 職員用・総括編
- 災害対策（警戒）支部編
- 避難所編

自助

- 市民編

「震災対応」及び「雪害対応」マニュアルも作成

共助

- 自治会編
- 自主防災組織編
- 民生委員編
- 消防団編
- 水防監視員編

細かな指示がなくても個々の職員が主体的に行動することで、迅速に公助の災害対応体制に移行するため、「3時間以内の目標任務」「24時間以内の目標任務」「5日又は3日以内の目標任務」を明確にするとともに、「誰が」「何を」行うという視点でマニュアルを整備

(3) 災害警戒本部の任務

班	担当課	主な任務 3時間以内の目標
災害警戒本部		<ul style="list-style-type: none"> ○災害対策本部設置の決定 ○避難準備情報発令の準備 ○各班の任務のうち重要事項の決定に関すること
	行政課	<ul style="list-style-type: none"> ○災害警戒本部の庶務 ○災害警戒本部決定事項の各班への周知徹底 ○被害状況等の収集及び報告（各班及び関係機関経由） <ul style="list-style-type: none"> ・ 気象注意報、警報（情報元：新潟地方気象台） ・ ダム、雨量、河川水位情報（情報元：建設班） ・ 道路・土木施設等被害（情報元：建設班） ・ 人的被害（情報元：消防班、三条警察署） ・ ライフライン機関（電気、電話、ガス、水道、鉄道） ・ その他被害等（各班） ○被害状況の取りまとめ ○取りまとめ結果の庁舎内・関係機関への連絡 ○マスコミ対応（情報提供資料作成、既報情報の範囲外での対応といった応用的対応等担当） ○班内の総合調整 ○各班の総合調整 ○公用車の管理 ○第3次配備に移行しそうなときの対応
総務班	財務課	<ul style="list-style-type: none"> ○住民からの相談等の受付及び処理 ○支部・避難所からの要請等の受付及び処理（各班固有任務を除く。）【支部・避難所一般窓口】
	政策推進課	<ul style="list-style-type: none"> ○各支部・各避難所に対する災害関連情報の提供【支部・避難所特定窓口】 ○マスコミに対する災害関連情報の提供 ○マスコミ対応（情報提供、既報情報の範囲内での対応といった基本的対応、記者会見の設定等担当） ○ホームページ更新 ○写真等による災害情報の収集及び記録 ○全市的な広報及び広報広聴全般に関する調整

時間毎の各班の主な任務を明示
(三条市災害対応マニュアル職員総括編)

第2 分掌事務と役割分担

以下、それぞれの分掌事務に対する役割分担を記載したが、あくまでも基本的枠組みを示したものであり、各職員は、災害時であることを強く認識し、必要に応じ、役割分担を超えて、課長等の指示に従い、全員が協力して最適な配置で災害対応活動を行う。また、通常の職務においても基本となる「報告・連絡・相談」の徹底を図ること。

1 第1次配備（警戒体制）

- (1) 警戒体制に入った旨の周知
ア 平日（勤務時間中）の周知方法等
(7) 庁内放送及び電子メールで各課に周知するとともに、栄・下田 SC 総務担当に庁内放送の依頼を行う。ただし、電子メールについては、記録係が送信する。

【藤家係長、佐藤主査】

【放送文（例）】

行政課から防災情報を連絡します。
(五十嵐川の遡上水位が11.3mを超えたため)
○時○分、災害警戒体制に入りました。

今後の情報に十分注意してください。
なお、出先機関などは、所管課から連絡してください。
また、指定車両を速やかに保管場所に戻すとともに、使用状況報告書を直ちに（行政課車両管理室、栄サービスセンター総務担当、下田サービスセンター総務担当）に提出してください。

- (4) 指定車両の確保 【丸山技士、五十嵐技士】

イ 休日の周知方法等

- (7) 電話等により災害対策本部員へ周知する。 【藤家係長、佐藤主査】

- (4) 指定車両の確保
車両担当は、速やかに指定車両を確保し、駐車位置を確認する。
【丸山技士、五十嵐技士】

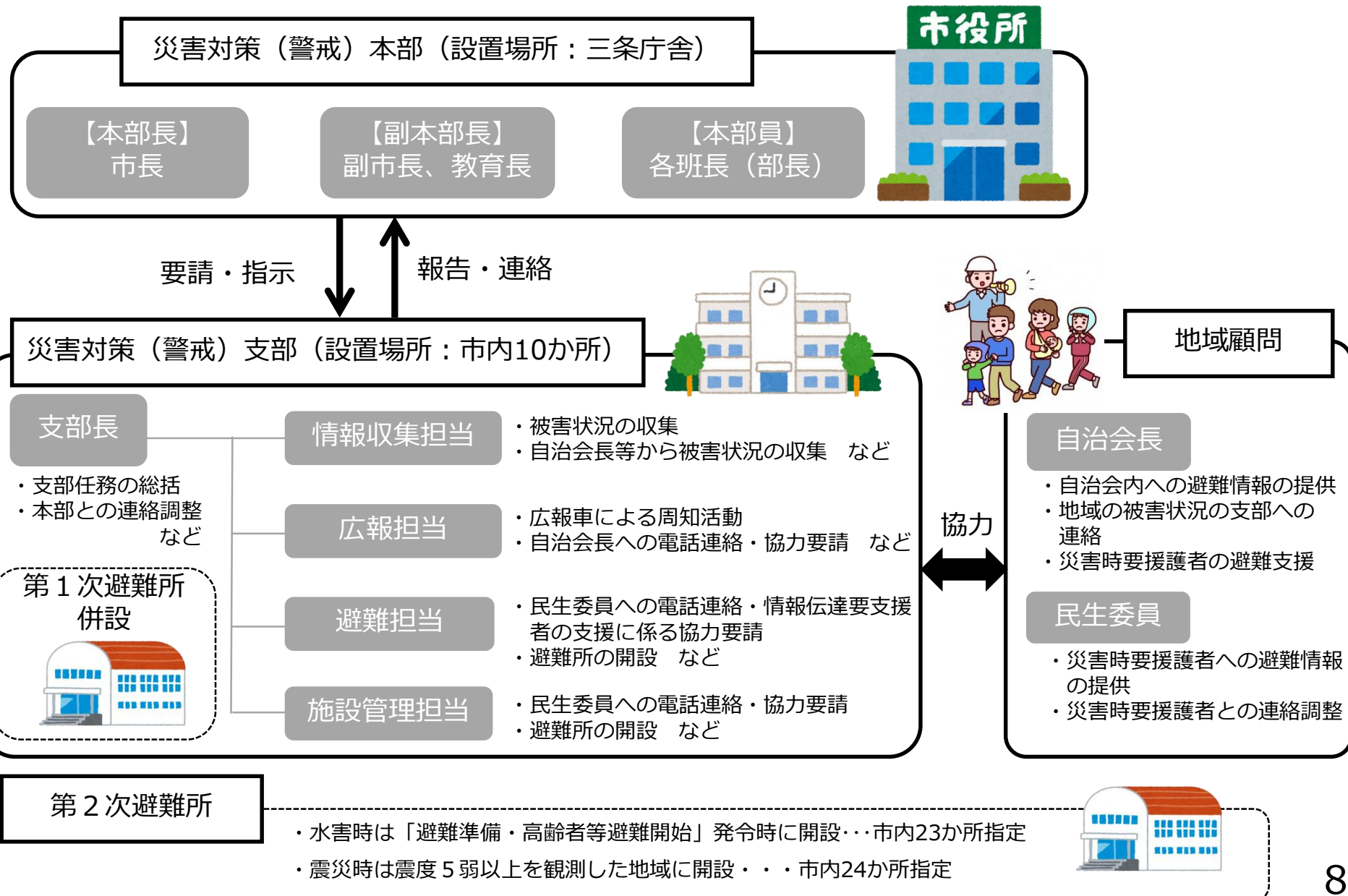
- (2) 被害状況等の収集及び報告等
被害状況等は、次の方法により各担当が収集し、その都度、すべての情報を本間課長及び小柳係長に報告する。
なお、次に定める被害状況については、災害連絡表（平常時において必ずナンバリングを行い、いつでも使用可能なよう保管すること。）により報告する。
また、災害連絡表は、小柳係長において必ず保管する。

- ア 気象注意報・警報（注：本件については、平常時においても実施すること。）
(7) 新潟地方気象台から県危機対策課経由で送信される気象情報を受取り、記録担当（小柳係長）へ報告する。

個々の職員の役割、行動を明示
(三条市災害対応マニュアル各班編)

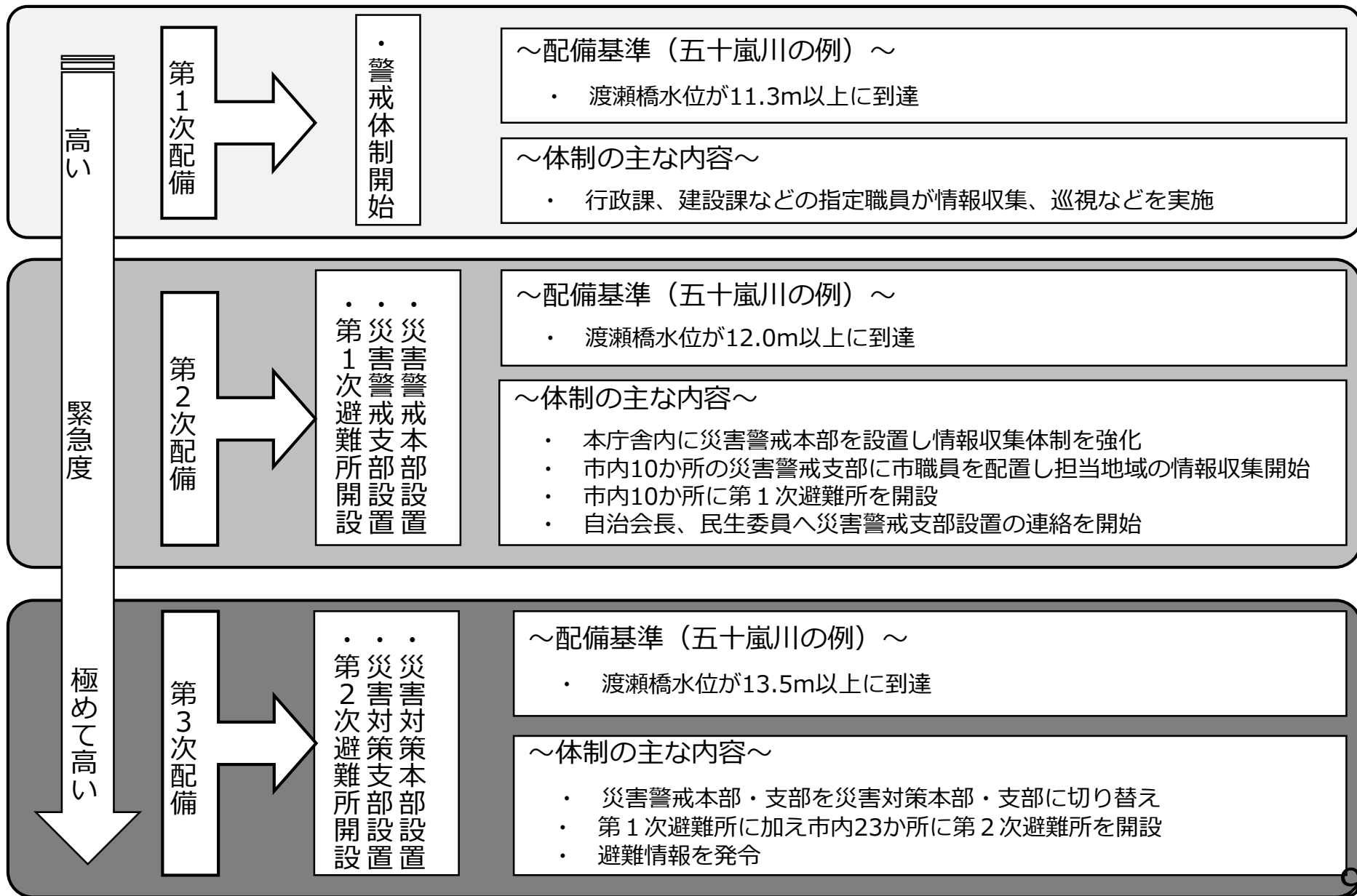
災害対応時の組織体制

三条庁舎に災害対策（警戒）本部を設置するとともに、市内10か所に災害対策（警戒）支部を設置する。支部は、地域における災害対策の拠点として、地域との連携を図りながら活動する。



水害対応のための配備体制

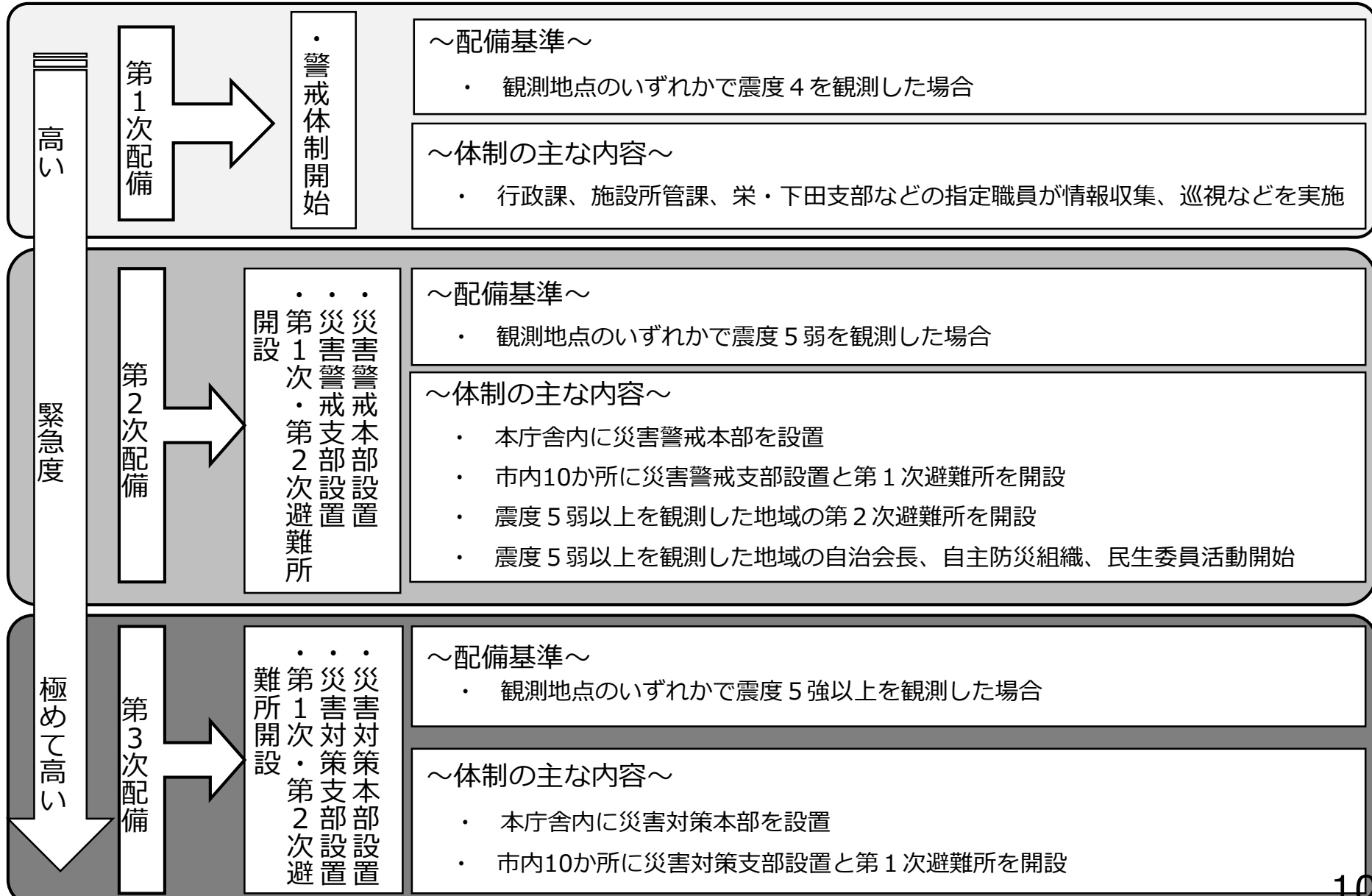
水害発生のおそれがある時又は発生した時には、次の基準により第1次配備から第3次配備までの体制を組織し災害対応にあたる。



震災対応のための体制

地震が発生した時には、次の基準により第1次配備から第3次配備までの体制を組織し災害対応にあたる。

※ 地震観測地点は、西裏館（三条地域）、新堀（栄地域）、荻堀（下田地域）の3地点



水害対応総合防災訓練の実施



- ・毎年6月下旬に実施
- ・市、自治会、民生委員児童委員、消防団、住民等がそれぞれの体制を確認し、災害時にマニュアルに基づく迅速な対応ができるか検証
- ・災害対策本部・支部・避難所の設置、運営訓練や避難情報等の発信・伝達訓練など



東日本大震災での福島県からの避難者受入れ

平成23年3月16日、福島県からの避難者を乗せたバスが
三条市総合福祉センターに到着



災害対応マニュアルの作成、毎年
の水害対応総合防災訓練の実施など
により、迅速に避難所を開設

避難者受入れ後、避難所として開設した 体育文化センターで従事する職員の様子



避難所の体制



避難者数受入可能人数
300人

総合福祉センター

避難所長
(福祉課長)

グループ長 (1人)

グループ次長 (1人)

スタッフ (7人)



避難者数受入可能人数
200人

ソレイユ三条

避難所長
(商工課長)

グループ長 (1人)

グループ次長 (1人)

スタッフ (2人)



避難者数受入可能人数
170人

体育文化センター

避難所長
(健康づくり課長)

グループ長 (1人)

グループ次長 (1人)

スタッフ (3人)



避難者数受入可能人数
100人

サンファーム三条

避難所長
(農林課長)

グループ長 (1人)

グループ次長 (1人)

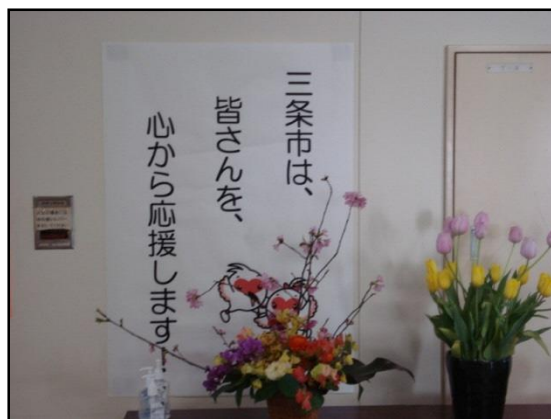
スタッフ (1人)

- 避難所長
避難生活の長期化により、避難者やボランティアの多様なニーズに速やかな判断を行い迅速な対応を実施するため、避難所長を置く。
避難所長は、平常時の各施設の所管課長とする。
- グループ長
避難所従事者職員のリーダーとして、現場の取りまとめや避難者及びボランティアとの連絡調整を行う。
管理職級の職員をグループ長とし、連絡調整等の役割があるため、1週間従事（8時30分から17時15分までの日勤）する。
- グループ次長、スタッフ
避難者への情報提供や食事の提供等、避難所運営のため、1日交代で従事（8時30分から8時30分までの24時間勤務）する。

避難所の様子



避難所の様子



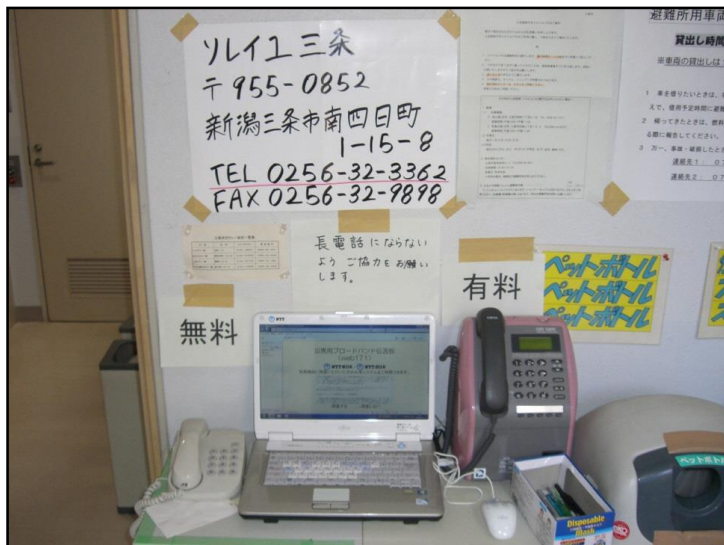
避難者への地元市町村災害対策本部等の情報提供

避難者の地元市町村（南相馬市、いわき市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町）のホームページや災害対策本部からの情報を、各避難所に設置した情報掲示板に掲示



通信機器の設置

避難者が情報を入手できるように、インターネット環境のあるPC及び携帯電話3社それぞれの充電器を設置し、併せて避難者用固定電話も設置



災害ボランティアセンターの設置

平成23年3月17日にボランティアセンターを立ち上げ、ボランティアの受入れを開始

- 登録者数 768人（平成23年6月17日現在）
- 活動人数 延べ2,981人
- 活動内容 避難所の運営支援、入浴送迎バスの添乗及び学習ボランティア など



被災者総合支援センターの設置

当初災害ボランティアセンターを設置し、ボランティアの募集や派遣を行っていた。しかし、避難されている被災者を総合的に支援していくため、三条市と三条市社会福祉協議会が合同で、従来のボランティアセンターの機能を充実させた「被災者総合支援センター」を平成23年3月21日に設置

三条市の
避難所対応



連携

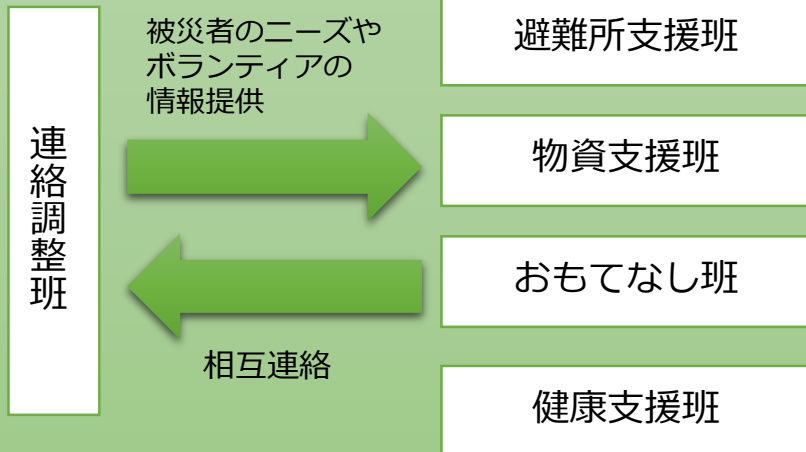
(被災者のニーズと
ボランティアのマッチング)



被災者総合支援センター

※「何が必要か」、「何ができるか」をコーディネートする

【業務内容】



- ・各種業務への登録ボランティアの配置
- ・NPO団体との連絡調整

- ・被災者が必要とする物資の調達、配布
- ・市民からの物資の受入、仕分、配布

- ・避難者向け各種イベントの企画、周知、開催
- ・市民や企業が行う炊き出し、理髪、マッサージ、読み聞かせ等の実施に関する調整

- ・避難者の健康状態を確認するための巡回
- ・健康面などに関する相談対応

○各班の連絡調整、会議の招集、ボランティアの名簿整理、電話対応など

避難所従事職員や避難者の声

麺類の炊き出しは避難者に好評であった。一方、昼・夕食ともに弁当といった献立は 見直す必要があるのではないか。（避難所グループ長）

避難所職員が毎日交代することから、引継ぎに時間を要するとともに、重要な事項が引継がれないなどの問題があった。同じ職員が2日以上勤務した方が効率的であると感じた。（避難所グループ長）

班長が決まり、リーダーシップを取ってくれ情報も入り、はっきりした先は見えず、いつまで続くのやら不安でしたが、一日一日無事に過ごすことができました。こちらの要望はすぐ実現してくれ、ボランティアの方々もとても気遣ってくださいました。感謝の気持ちでいっぱいです。（避難者：女性）

東日本大震災広域避難者受入れの記録

東日本大震災

広域避難者受入れの記録



～三条市は避難者をどのように受入れたか～

三条市

II 三条市が行った避難者支援Q&Aもくじ

避難所内で行った支援	Q1 市外からの避難者を 1 避難所に必要な設備を準備した 2 避難所で使用する寝具や生活	避難所以外で行った支援	Q7 ボランティアの募集、派遣等の取りまとめはどのように行ったか？ 21 ボランティアセンター等を設置しボランティアの管理を行った ⇒ 48ページ
	Q2 避難所を運営するた 3 避難者の食事を手配した 4 避難所を運営する職員を配 5 理事者等と避難所との意思 6 必要な物資を即購入できる 7 避難者が必要とする物資を 8 避難者名簿を作成し避難者		Q8 避難者の日常生活の支援の内容は？ 22 市内の簡易店やコンビニを支援する「のびのびカード」を避難者へ発行した ⇒ 52ページ 23 避難者向けの無料フリーマーケットを開催した ⇒ 53ページ 24 避難者を自宅などで受入れる民泊制度を実施した ⇒ 55ページ 25 義援金を受入れ避難者の支援のために育てた ⇒ 56ページ 26 自動車等を利用し避難者の移動手段としてマインド交通などのサービスを実践した ⇒ 57ページ
	Q3 避難者の良好な健康 9 保健師による避難所の巡回 10 高齢者などに弁当以外の食		Q9 自立した避難生活を送るために行った支援は？ 27 民間賃貸住宅等の新築と家賃等の補助を行った ⇒ 58ページ 28 民間賃貸住宅等へ転出する際に支援金を支給した ⇒ 59ページ 29 当面必要となる生活費の貸付制度を設けた ⇒ 60ページ
	Q4 ペット連れの避難者 11 実態の把握とペットの飼育		Q10 避難生活の長期化による避難者の就労、就学のために行った支援は？ 30 就業先の新築や休業保険等に関する説明会を開催した ⇒ 61ページ 31 一時的な就労場所や養育場所を提供した ⇒ 63ページ 32 避難児童、生徒を市内の小中学校や保育所などで受入れた ⇒ 65ページ
	Q5 円滑な避難所運営の 12 避難所での職員とボランテ 13 避難所内に班をつくり定期		Q11 避難者の不安を解消するために行ったことは？ 33 弁護士による法律相談などを実施した ⇒ 67ページ 34 避難者支援に対する三条市の考え方を市長自ら避難者へ伝えた ⇒ 68ページ
	Q6 より快適な避難所生活 14 避難所における環境の改善 15 避難所に調理室や冷蔵庫を設 16 市内の入浴施設を利用して 17 避難所に図書を設置し貸出 18 避難所に貸自動車を提供し 19 避難所に貸自転車を提供し 20 設備の整った避難所へ移動		Q12 避難者同士の交流や避難者への情報発信のために行ったことは？ 35 避難者同士の交流のため「交流ルームひばり」を設置した ⇒ 76ページ 36 避難者同士の交流を目的にイベントを定期的に開催した ⇒ 78ページ 37 避難者の生活拠点「交流ルームひばり」とを地元専用電話サービスを実践した ⇒ 80ページ 38 避難者応援情報誌を毎週発行し避難者へ配付した ⇒ 81ページ
			Q13 その他に三条市が行った主な支援は？ 39 被災地へ職員を派遣し様々な分野で支援を行った ⇒ 86ページ 40 避難者の一時帰宅の支援を行った ⇒ 87ページ 41 被災企業と取引のある企業への融資制度を創設した ⇒ 90ページ

災害時要援護者（要配慮者）対策の強化

7.13豪雨災害での死者9人のうち7人が高齢者

災害時要援護者支援の取組の強化が急務

要介護認定を受けているといった要援護者に関する「暫定基準」を定め、「災害時要支援者名簿」を作成した結果

対象者 4,842人（H19.6）

様々な業務が輻輳する災害時において市の職員だけで支援を行うことは明らかに不可能

要援護者の絞り込み

- 生活に支障をきたす心身状態
- 生活の基盤が自宅
- 単身世帯、高齢者のみの世帯又は障がい者のみの世帯

地域の力の活用

- 自治会、自主防災組織
- 民生委員児童委員
- 介護保険サービス事業者
- 消防団

真に支援が必要な方を地域の力を活かして守る

取組① 「災害時要援護者名簿」の作成（基準の見直し）

災害時要援護者

避難要支援者

◎ 次のいずれかの要件を満たす者であって、生活の基盤が自宅にあり、かつ単身世帯、高齢者のみ世帯、障がい者のみ世帯及び高齢者・障がい者のみ世帯に属するもの

- ① 要介護認定3～5を受けている者
- ② 身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障がい者
（心臓、じん臓機能障がいのみで該当する者は除く。）
- ③ 療育手帳Aを所持する知的障がい者

◎ 上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

情報伝達要支援者

◎ 次のいずれかの要件を満たす者であって、生活の基盤が自宅にあり、かつ避難行動要支援者に該当しないもの

- ① 要介護認定3～5を受けている者
 - ② 身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障がい者
（心臓、じん臓機能障がいのみで該当する者は除く。）
 - ③ 療育手帳Aを所持する知的障がい者
 - ④ 精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
 - ⑤ 市の生活支援を受けている難病認定者
- ◎ 上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

本当に支援が必要な人を優先的に支援するため要援護者基準を見直した結果

4,842人（H19.6）⇒2,258人（H30.12）

取組② 「災害時要援護者名簿」の作成（逆手上げ方式の導入）

高齢者等の避難には地域の支援が必要不可欠

自治会長等への高齢者等の情報提供が欠かせないが、個人情報の保護も必要

情報提供に同意した方を名簿に載せるのではなく、基準に該当する方のうち情報提供に同意しない方だけを名簿に載せない「逆手上げ方式」を導入

平成19年6月

項目	人数
暫定基準該当者	4,842人（100.0%）
名簿登載者	3,696人（76.3%）
不同意者	874人（18.1%）
未回答	272人（5.6%）

（災害時要援護者名簿の記載例）

平成30年12月

項目	人数
基準該当者	2,258人（100.0%）
名簿登載者	1,099人（48.7%）
不同意者	116人（5.2%）
その他（入院等）	1,043人（46.1%）

※上記のほか、自治会の申し出により257人を名簿登載

	住所	氏名	生年月日 性別	電話番号 FAX番号	要介護度	障がい	障がい 内容	世帯主 （保護者）	支援者	対応種別	備考
1	旭町2丁目3番1号	〇〇 〇〇	T11.10.12 女	0256-**-****	介3			〇〇 △△	〇〇病院	情報	
2	旭町2丁目3番3号	●● ●●	S17.08.09 男	0256-**-****		2級	体幹	●● ■■	民生委員	情報	
3	旭町		S11.07.10					△△ ◇◇	◆◆クリニック	情報	
4	旭町							■■ □□	自治会	避難	

身体状況等のほか、災害時に誰が支援するのかを具体的に記載

「災害時要援護者名簿」が「共助」の基盤に