

新潟県における災害対応業務標準化の取り組み

1. はじめに

新潟県は、これまで2004年（平成16年）の中越地震や7.13水害、2007年（平成19年）の中越沖地震、そして2011年（平成23年）の新潟・福島豪雨といった地震災害や水害に直面し、災害対応業務の経験を積んできた。加えて、2007年の能登半島地震での輪島市への応援や、2013年（平成25年）の台風第26号による伊豆大島の大島町で発生した土砂災害での職員派遣、そして2011年の東日本大震災では、福島県からの避難者の受け入れを行っている。こうした経験を踏まえて、新潟県では災害対応業務の標準化を目指し、新潟大学の協力のもと、独自の取り組みを進めているところである。本稿では、新潟県防災局防災企画課に行ったヒアリングをもとに、新潟県の災害対応業務の標準化に関する考え方・取り組みを紹介する。

2. 標準化の二つの考え方

東日本大震災の経験を契機に、新潟県では平成25年度から災害対応業務の標準化に取り組んでいるところである。災害対応業務の標準化に関する新潟県の考え方は、大別して二つに分けられる。一つは県と県内市町村との間での災害対応業務フロー等の共通化であり、もう一つは県職員の災害対応のノウハウの組織としての蓄積である。

前者に関する新潟県の問題意識については、県と市町村との間で共通の災害対応方針を持ち、特定の業務については連携を図れるようにすることにある。大規模災害では、役場機能の消失や職員の応援が当然の事態となる。そのような状況においては、家屋の被害認定調査から罹災証明書の発行までの一連の流れを市町村で共通のものにする必要がある。

後者については、職員各自が有する災害経験・防災意識・災害対応のノウハウを如何にして組織として継承するかが課題である。新潟県は、冒頭で触れたとおり、これまで様々な災害経験を有し、また他県への支援も行ってきた。しかしながら、これまで培ってきた災害対応のノウハウが個人のものにとどまらず、組織に蓄積される必要がある。つまり、個人の災害対応ノウハウが組織として共有され、災害未経験者でも対応ができるようにならなければならない。

そこで以下では、上記二つの考え方に基づき、新潟県が具体的には、どのように取り組んでいるのかを説明する。

3. 県と市町村との間の災害対応の共通化

新潟県では、2013年8月22日に県内の全30市町村と協働で3つの検討ワーキンググループ（チームにいがた合同支援体制検討ワーキンググループ、被災者台帳の導入検討ワーキンググループ、広域避難受入れ検討ワーキンググループ）を設置し、2015年（平成27年）3月までの間にワーキンググループ会議、コアグループ会議、全体会議を開催してきた。ワーキンググループ設置のねらいは、災害対応業務の流れについて、県と市町村との間での共通認識を持つことにある。その成果として、「チームにいがた合同支援体制運営マニュアル」、「大規模災害時における被災者生活再建支援業務の実施体制整備に関するガイドライン」、「大規模自然災害発生時の広域避難受入れガイドライン」の3つが成果物として作成されている（表1、写真1参照）。

表1 各ワーキンググループとその成果物

ワーキンググループ	課題	成果物
チームにいがた合同支援体制検討ワーキンググループ	他県での、新潟県と県内市町村による合同支援	「チームにいがた合同支援体制運営マニュアル」
被災者台帳の導入検討ワーキンググループ	県内共通の被災者台帳作成の手法開発	「大規模災害時における被災者生活再建支援業務の実施体制整備に関するガイドライン」
広域避難受入れ検討ワーキンググループ	広域避難の受け入れ体制の整備	「大規模自然災害発生時の広域避難受入れガイドライン」

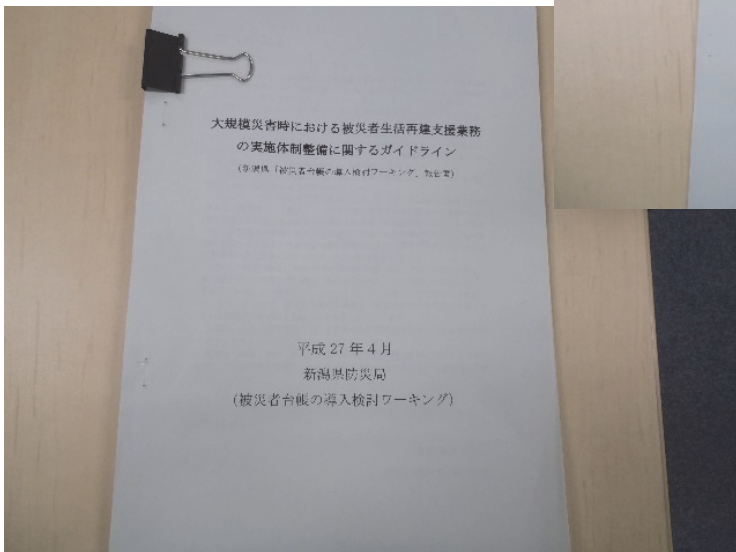
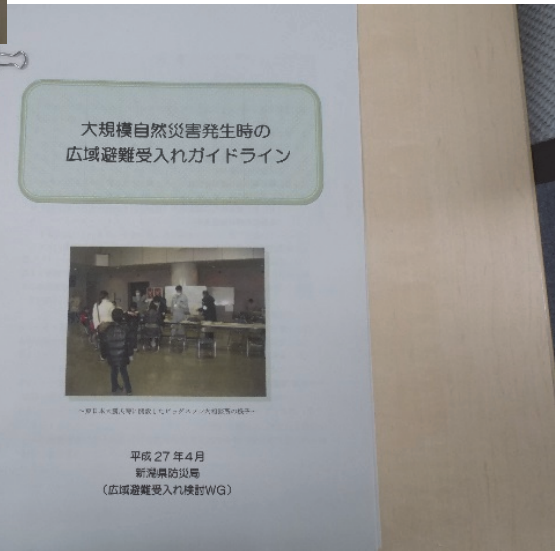
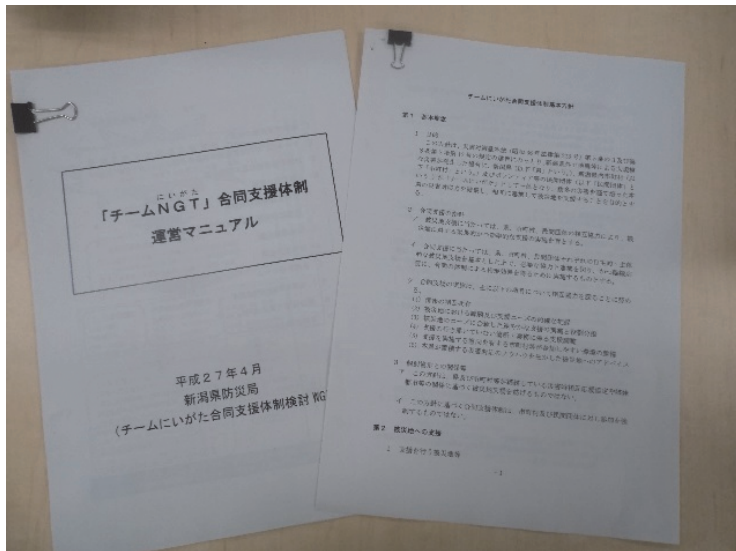


写真1 各ワーキンググループの成果物

(1) 「チームにいがた合同支援体制運営マニュアル」

このマニュアルは、新潟県、新潟県内の各市町村、そしてボランティア等の民間団体が「チームにいがた」として相互に連携して県外の被災地を支援することを目的として作成している。マニュアルの構成は、以下の4部構成となっている。

- 「Ⅰ 合同支援体制の概要」
- 「Ⅱ チームにいがた合同支援体制基本方針」
- 「Ⅲ 合同支援体制の基本的考え方」
- 「Ⅳ 合同支援の実施」

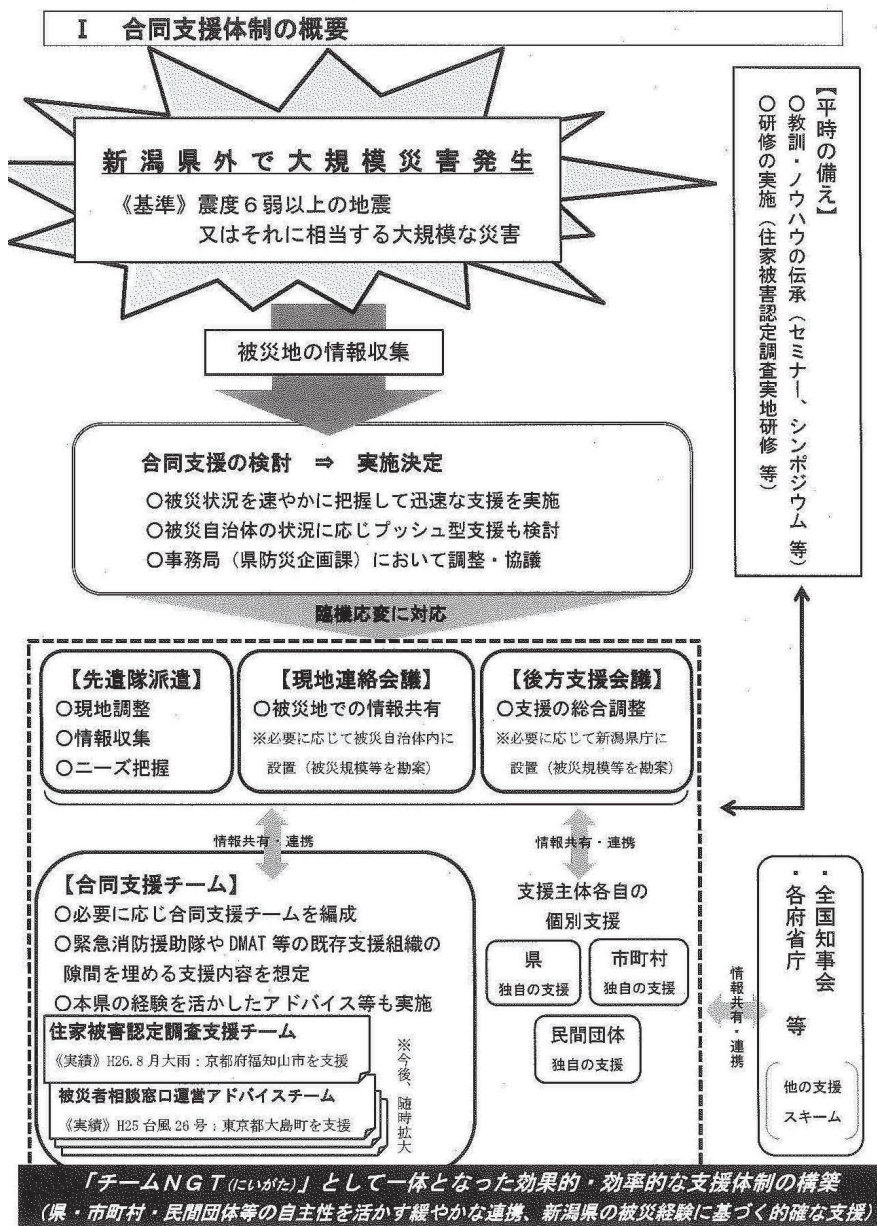


図1 新潟県と市町村の合同支援体制の概要

出典：新潟県（2015）「チームにいがた合同支援体制運営マニュアル」1頁

先ず「Ⅰ 合同支援体制の概要」では、県外で大規模な災害が発生した際の被災地や関係機関との連絡調整・情報共有や被災地での活動について、図として示している（図1）。次に「Ⅱ チームにいがた合同支援体制基本方針」では、合同支援体制の理念や被災地への支援の考え方について示した上で、合同支援体制の整備事項として、先遣隊の派遣、現地連絡会議の開催、後方支援会議の開催、合同支援チームの編成について示している。「Ⅲ 合同支援体制の基本的考え方」では、あらためて合同支援体制の理念を記した上で、普段からの備えとして研修・セミナー・シンポジウム等の開催や、今後の民間団体との連携について示している。また、合同支援体制が、既存の県・各市町村の災害時相互応援協定による被災地支援を妨げるものではなく、各市町村や民間団体に対して参加を強制するものでもないことを明記し、今後の支援実績を積み上げて、適宜、マニュアルを改正し、より良い合同支援体制を整備していくことを明記している。

最後に「Ⅳ 合同支援の実施」については、これまでの基本方針や基本的考え方で示された以下の7項目について、より詳しく説明している。

- 「1 合同支援実施の検討等」
- 「2 先遣隊の派遣（連絡員等による情報収集）」
- 「3 現地連絡会議」
- 「4 後方支援会議」
- 「5 合同支援チーム」
- 「6 自治体間の費用負担について」
- 「7 平時の備えについて」

「1 合同支援実施の検討等」では、新潟県外で震度6弱以上の地震（またはそれに相当する大規模災害）が発生した際には、災害時相互応援協定等の有無にかかわらず、合同支援の実施を検討・判断し、基本的には県の防災企画課が被災自治体や県内の各市町村・民間団体等と連絡調整を行い、被災自治体と連絡がつかない場合には、相手の連絡を待たずに押しかけて支援を行う（プッシュ型支援）ことを明らかにしている。

「2 先遣隊の派遣（連絡員等による情報収集）」では、被災地の情報収集やニーズを把握するため、先遣隊（連絡員）を派遣することを定めている。ただし先遣隊の編成については、弾力的な運用ができるように配慮がされている。例えば、災害時相互応援協定を締結している場合には、締結している自治体が先遣隊を派遣し、広域応援が予想される事態では県が単独で先遣隊を派遣するといったような場合を例示している。

被災地での各機関の連絡調整・情報共有のための「3 現地連絡会議」や、県と県内各市町村との間での連絡調整・情報共有のための「4 後方支援会議」については、県が運営して事務局機能を担うことが明記されており、被災地の情報・課題・支援ニーズの収集・把握・共有・提供を関係機関と行い、支援内容の検討や支援の担当の割り振りを決めることが、会議の業務内容として示されている。

これら会議の結果を受けて、必要に応じて支援内容ごとに「5 合同支援チーム」が編成され派遣される。合同支援チームの編成は県の防災企画課が担当し、県内の市町村や県市長会事務局・県町村会事務局にチームへの参加希望の照会を行った上で、チームを編成し被災地へ派遣する段取りとなる。この合同支援チームについては、マニュアル作成に先行して、すでに派遣実績がある（表2）。平成25年の台

風第18号と平成26年8月の豪雨災害では、住家被害認定調査支援チームを京都府福知山市へ派遣している。また平成25年の台風第26号では、東京都大島町に被災者相談窓口運営支援チームを派遣している。

表2 合同支援チームの派遣実績

年度	災害	派遣先	応援期間	業務	参加団体
平成25年度	台風第18号	京都府福知山市	H25. 9. 30～10. 2	被害認定調査 実務	3市6名、 県2名
平成25年度	台風第26号	東京都大島町	H25. 11. 20～11. 28	被災者相談窓 口の運営支援	1市1名、 県2名
平成26年度	豪雨災害	京都府福知山市	H26. 8. 25～ 8. 30	被害認定調査 データ確認作業等	8市13名、 県2名

出典：新潟県報道資料より筆者作成

「6 自治体間の費用負担について」は、基本的に応援に参加した県と市町村が応分の費用を負担することを明記し、「7 平時の備えについて」は普段からの研修・セミナー・シンポジウムの開催の必要性と県防災企画課が行っているものを取り上げている。

(2) 「大規模災害時における被災者生活再建支援業務の実施体制整備に関するガイドライン」

このガイドラインは、新潟県内共通の被災者台帳作成の手法を開発することを目的に、被災者台帳の導入検討ワーキンググループで議論された内容を掲載しており、中越地震や中越沖地震等での被災者生活再建支援業務（災害に係る住家の被害認定調査、罹災証明書交付、各種被災者支援制度、被災者台帳の各業務）が参考となっている。ガイドラインの構成は、先ず総論で被災者生活再建支援業務の全体像を示した上で、次に各論として、災害に係る住家の被害認定調査、罹災証明書の交付、各種被災者支援制度、被災者台帳について、業務の流れと内容、及び留意点が示されている（図2）。具体的な構成は、以下のとおりである。

「I章 総論」

「II章 災害に係る住家の被害認定調査について」

「III章 罹災証明書の交付事務について」

「IV章 各種被災者支援制度について」

「V章 被災者台帳の作成について」

「VI章 被災者生活再建支援業務のシステム化について」

「VII章 今後の取組等」

「VIII章 参考資料」

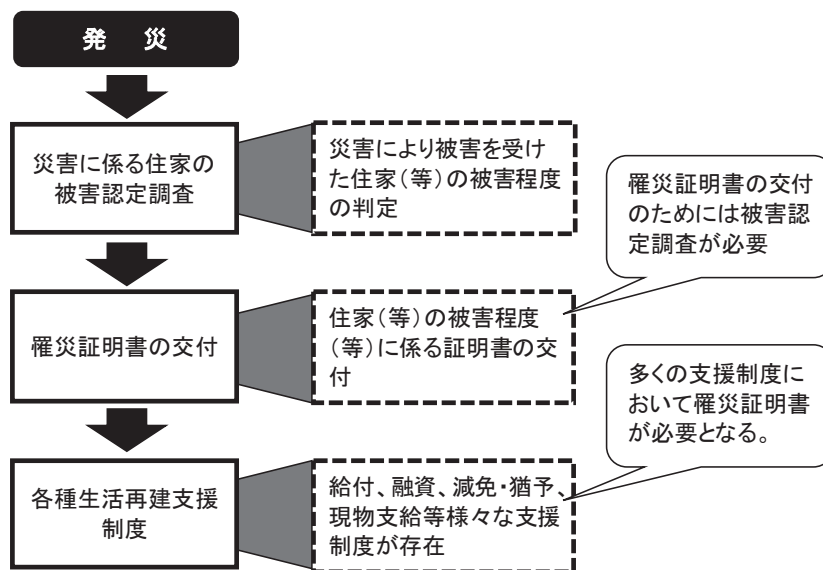


図2 被災者生活再建支援業務の全体像

出典：新潟県（2015）「大規模災害時における被災者生活再建支援業務の実施体制整備に関するガイドライン」8頁

ガイドラインによれば、最終的には、被災者生活再建支援業務のシステム化を行うことを目指している。ガイドラインでは、システム化を検討すべき業務項目として、被害認定調査結果のデータ化、被害認定調査票・住民基本台帳・家屋台帳の名寄せ作業、罹災証明書の交付事務、被災者台帳の共有といった4つの項目をあげている。これら項目に対応できるシステム化を目指し、新潟県では新潟大学や市町村と協働で、研修検討作業を行っているところである。

（3）「大規模自然災害発生時の広域避難受入れガイドライン」

東日本大震災では、新潟県内にある30全ての市町村が広域避難者の受入れを行っており、その数はピーク時には1万人を超えたという。しかし、広域避難の受入れについても、県内30の市町村が同じ認識・仕組みとは限らない。新潟県では、各市町村と協働で、東日本大震災の広域避難者受入れの対応を検証し、この経験を今後活かせるよう、統一のガイドラインを作成した。ガイドラインで示された内容は、例えば、県と市町村との役割分担、及び情報共有・連絡調整、そして避難者情報の収集・管理のための様式のフォーマットである（図3）。ガイドラインは、あくまでも県と市町村の対応の大枠をまとめたものであり、避難所の開設・運営方法などは、各市町村のやり方に任せている。

〈広域避難者登録様式〉(表)

受付日：平成 年 月 日

新潟県	市町村	避難所番号	世帯番号	整理番号
1	5			1

【避難者台帳兼避難先等に関する情報提供書面】

左枠のみ記入してください。(※1：①～⑥は、世帯主又は代表者の情報を入力)

① 氏名 (ふりがな)	② 生年月日 明治・大正・昭和・平成 年 月 日 (満年齢 歳) (国籍：) (在留資格：) (在留期間： 年 月 日)	③ 避難元市区町村における住所 〒 _____ 都道府県 _____ 市・区 _____ 町・村 _____ (市区町村より下の住所) (マンション・アパート名及び部屋番号)						
④ 性別 男性・女性								
⑤ 連絡先 携帯電話 () _____ 固定電話 () _____ 所有者 () _____ ※本人以外の場合	⑥ 避難先 (避難所又は個人宅等) の所在地 〒 _____ 新潟県 _____ 市・町・村 _____ 区 _____ 番地 号 (マンション・アパート名及び部屋番号) 既に避難元市区町村に転入届を行っている場合には「○」を記入							
⑦ 避難先の名前 (施設名又は個人宅名等)								
⑧ 当該避難先における滞在開始日 平成 年 月 日								
⑨ 世帯員 (避難している人のみ記入)								
整理番号	ふりがな 氏名	年齢	性別	続柄	要介護 程度	障害	711 ダイヤル	特記事項 (個別連絡時に記入)
01	世帯主又は代表者	—	—	本人				(連絡日 年 月 日)
02	(明・大・昭・平 年 月 日)		男・女					(連絡日 年 月 日)
03	(明・大・昭・平 年 月 日)		男・女					(連絡日 年 月 日)
04	(明・大・昭・平 年 月 日)		男・女					(連絡日 年 月 日)
05	(明・大・昭・平 年 月 日)		男・女					(連絡日 年 月 日)
06	(明・大・昭・平 年 月 日)		男・女					(連絡日 年 月 日)
20	名前： []							(連絡日 年 月 日)

- 11 -

〈広域避難者登録様式〉(裏)

① 避難理由 ※把握している情報を記入	住宅の破損・ライフラインの不備・余震等への不安・ 帰宅が困難・その他 ()
② ライフラインの状況 ※把握している情報を記入	電気 ガス 上水道 下水道 電話 可・不可 可・不可 可・不可 可・不可 可・不可
③ 被災家屋認定判定結果 ※確定した時点で記入	全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊・床上・床下
④ 退所先 (避難所又は個人宅等) の所在地 (退所時に記入)	〒 _____ 都道府県 _____ 市・町・村 _____ 区 _____ 番地 号 (マンション・アパート名及び部屋番号) 避難元市区町村に戻られる場合に「○」を記入
⑤ 当該避難先における滞在終了日	平成 年 月 日 (退所時に記入)

●「避難所番号」は避難所毎に市町村が通し番号を設定。避難所以外の公営住宅、借上住宅、個人宅は、公営住宅【666】、借上住宅【777】、個人宅【888】、その他【999】とする。
「世帯番号」は世帯毎に市町村で通し番号。マンションについては、「整理番号」を【20】とする。

⑥ 個人情報の取り扱いに関する同意 私は、() の対応に活用するため、避難元市区町村、避難先都道府県、避難先都道府県、避難元市区町村等の関係行政機関へ本書面に記入した情報を提供することに同意します。
・整理番号01 平成 年 月 日 署名 (口頭確認： <input type="checkbox"/>)
・整理番号02 平成 年 月 日 署名 (口頭確認： <input type="checkbox"/>)
・整理番号03 平成 年 月 日 署名 (口頭確認： <input type="checkbox"/>)
・整理番号04 平成 年 月 日 署名 (口頭確認： <input type="checkbox"/>)
・整理番号05 平成 年 月 日 署名 (口頭確認： <input type="checkbox"/>)
・整理番号06 平成 年 月 日 署名 (口頭確認： <input type="checkbox"/>)

※自署ができない場合は、口頭確認とする。(口頭確認欄にレ点記載)

【その他特記事項】

【避難者の方へ】

○本書面は、避難所の運営を円滑に行うために避難者登録を行うものです。また、避難元自治体等へ情報提供し、安否確認や被災者支援の情報伝達のために使用しますので正確な情報を記入してください。
○内容の更新や追加情報がある場合は、速やかに報告してください。

- 12 -

図3 広域避難者登録様式

出典：新潟県（2015）「大規模自然災害発生時の広域避難受入れガイドライン」11、12頁

4. 県職員の災害対応の知識・ノウハウの共有

(1) 災害対策本部の見直し

新潟県では、中越地震の際に災害対策本部を円滑に運営できなかつたことを反省し、ICS (Incident Command System) を踏まえた組織体制の見直しを行った¹。見直し前の組織体制では、普段の部局が災害対策本部設置時にもそのままスライドされる形で編成され、日常の担当業務の内容を災害時でも引き続き担当するようしていた(図4)。見直し後は、災害対策本部の事務局機能を担う統括調整部と、応急対応時に特に求められる業務ごとに6つの部(保健医療教育部、生活基盤対策部、治安対策部、被災者救援部、食料物資部、生活再建支援部)に再編し、各部内で班分けを行うようにした(図5)。6つの部の内、保健医療教育部、生活基盤対策部、治安対策部については、各部内の班分けが普段の部局をそのままスライドするようになっているが(治安対策部については新潟県警が担当する)、被災者救援部、食料物資部、生活再建支援部については、部内の各班は基本的に各課が混在した編成となる。つまり、災害業務に応じて平時の部局を横断した組織体制を構築している。

¹ ICS (Incident Command System) は、アメリカのFEMA (Federal Emergency Management Agency) が用いている指揮・統制体制で、連邦政府・自治体・消防等、様々な組織で共通に用いられており、指揮調整・事案処理・情報作成・資源管理・庶務財務といった5つの機能ごとに組織を整備している。

中越大震災時の新潟県災害対策本部組織

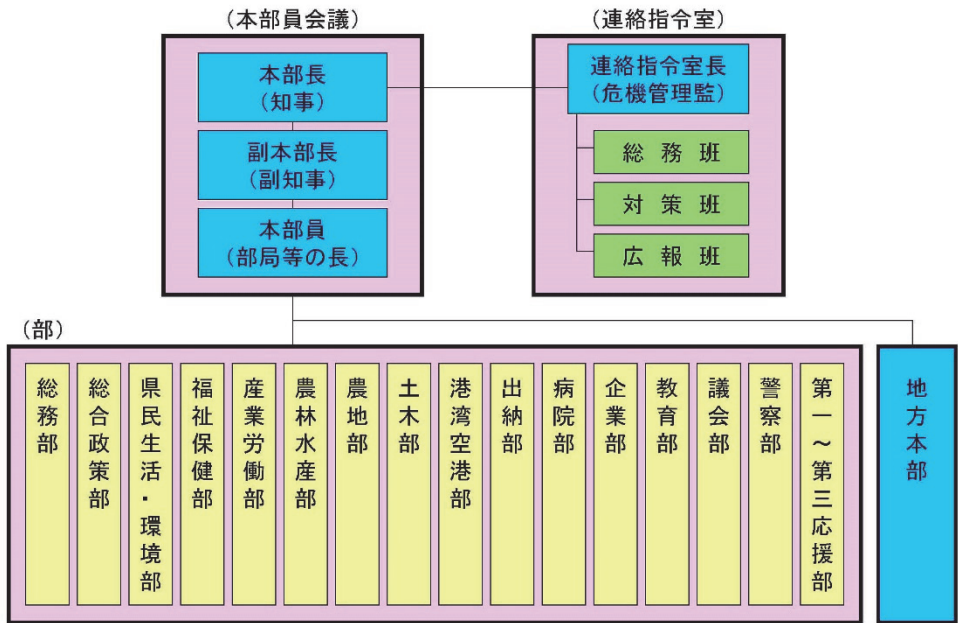


図4 中越地震の際の新潟県の災害対策本部組織

出典：中央防災会議 防災対策実行会議「災害対策標準化推進ワーキンググループ」第2回配布資料

見直し後の新潟県災害対策本部組織

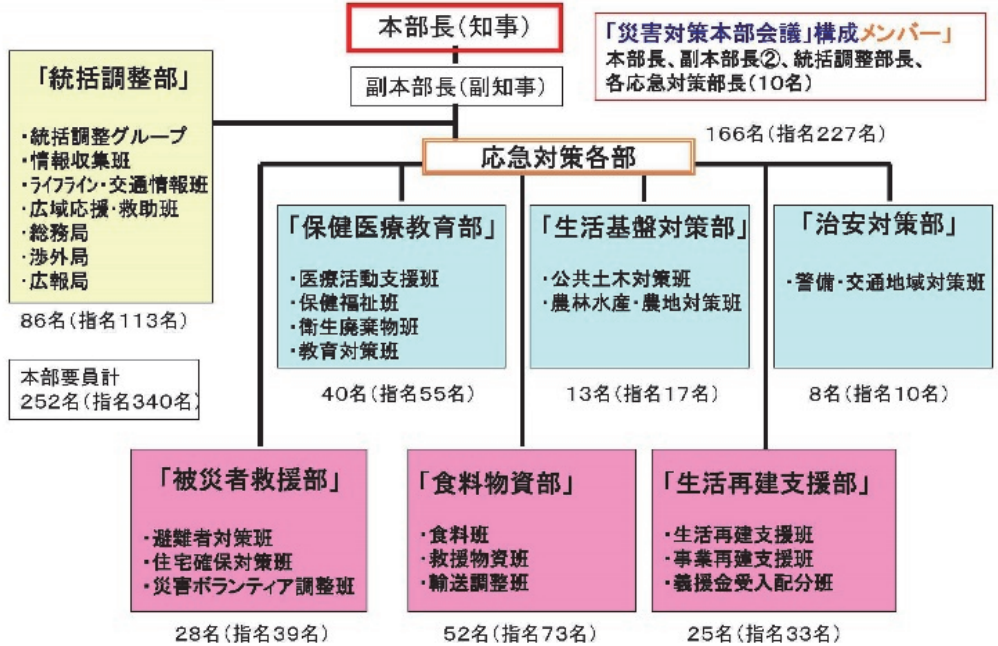


図5 見直し後の災害対策本部組織

出典：中央防災会議 防災対策実行会議「災害対策標準化推進ワーキンググループ」第2回配布資料

また、普段の組織体制が再編されても災害対策本部組織体制が機能するよう、防災局の防災企画課の職員が各部に配置されるようになってきている。防災を所管する防災局内には、防災企画課、危機対策課、消防課、原子力安全対策課、そして放射能対策課が存在する。このうち、災害対策本部の活動を掌理し、各部や関係機関等との連絡調整を円滑に行う統括調整部は平時においても危機対応を所管する危機対策課が中心となって構成されている。

（２）災害対応に係る共通の様式の検討

新潟県では、新潟大学と共同で、平成25年度から、どの災害でも使用可能な共通の書類様式の作成に着手している。共通の様式を作成するためには、災害対応業務の内容が整理されている必要がある。そこで、平成25年度は新潟県の過去の災害時の書類や様式を全て揃え、分類・整理を行った。その結果、522点の資料が収集された。平成26年度では「避難」という言葉が含まれる92点の資料から、避難に関する業務項目を洗い出し、各書式に共通の項目と避難・避難所に関する固有の項目とを整理して雛形の様式を作成し、図上訓練で検証を行った。平成27年度は前年度の訓練等の結果を受けて、改良作業を行っている。

（３）ESFとAAR

庁内での連絡調整にしろ、関係機関との連絡調整にしろ、災害対応に必要な情報を収集・共有するためには、誰が、何を、いつするのかを理解しておく必要がある。新潟県では、地域防災計画から災害応急部分を抜き出し、災害対応項目（ESF：Emergency Support Functions）を用いて整理・分類を行うと、地域防災計画では55項目あった災害対応項目を19項目にまとめることができた。また、これら項目は各種訓練や研修により、実際に対応が行えたかどうかについて、事後検証されることが重要となる。これをAAR：After Action Reviewという。ただ訓練を行うだけで終了ではなく、その後、課題や改善の方向性について議論し、計画やマニュアルに反映することがAARの目的である。

新潟県では、AARが定着するよう共同研究の枠組みの中で、WebEOCを活用し、平成25年度から図上訓練に試験的に活用、訓練の効率化を図っている。WebEOCとは、コントローラーからの状況付与表が自動でPCに配信され、状況付与表への記入や記録を全てWeb上でやり取りするシステムである。各自がPCで確認するため状況付与表の印刷・配達が不要になる。会議の際には、PCの画面をプロジェクターで投影する。またWeb上で直接、様式に必要な事項を記入すれば、自動で集約・集計が行われ、取りまとめ報を作成することができる（図6）。

訓練の効率化

ICTツールの試験的活用: WebEOC

- ・ 状況付与の自動化→省力化(印刷不要、配達不要)
- ・ 情報の一覧性表示→指揮者が全体をリアルタイムで見渡せる
- ・ 対応状況の記録→訓練AARの作成
- ・ 報告資料の作成→とりまとめ報の自動化を目指す

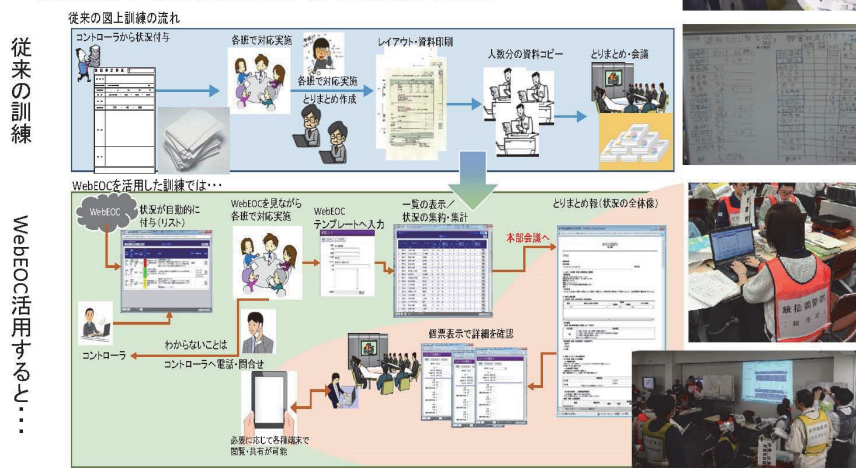


図6 WebEOCを用いた図上訓練の効率化

出典：中央防災会議 防災対策実行会議「災害対策標準化推進ワーキンググループ」第2回配布資料

5. おわりに

本稿では、災害対応業務の標準化について、いち早く施策化して取り組んでいる新潟県の事例を紹介してきた。新潟県の災害対応業務の標準化は2つの考え方に基いて行われていた。一つは県と県内市町村との間での災害対応に係る業務フロー等の共通化であり、もう一つは県職員の災害対応の知識やノウハウの組織としての蓄積であった。広域自治体と基礎自治体との間での災害対応を共通化するためには、新潟県のように、広域自治体のイニシアティブが必要不可欠であると思われる。その際、一方的な押し付けによる標準化の推進ではなく、ワークショップのように県と市町村とが協働で取り組むことが重要である。また、県職員の災害対応の知識やノウハウを共有するために、新潟県では、災害対策本部の組織体制の見直し、共通様式の作成、定期的な訓練と訓練結果の検証作業を行っている。いずれの取り組みも効率的な災害対応を目指したものであり、これら作業を通して、個人の災害対応経験が組織に還元されるように努めている。広域自治体と基礎自治体の連携、そして自治体の災害対応能力の向上を検討する上で、こうした新潟県の取り組みは参考になると思われる。

【謝辞】

本稿の執筆にあたり、新潟県防災局企画防災課の樋口毅氏、鈴木良孝氏から情報提供、資料提供等で多大なご協力を頂きました。深く御礼申し上げます。