

令和元年房総台風・東日本台風及び10月25日の大雨時の災害対応について

趣 旨

令和元年房総台風・東日本台風及び10月25日の大雨時の災害対応を行いました。その対応を検証するため、一連の災害対応が終了した令和元年12月から、全職員を対象として災害対応における問題点を聞き取り、整理しました。

その問題点について、解決の方策及び方向性について市長をはじめとして検討会議を行い整理しました。

その内容を抜粋して成果として掲示いたします。

なお、現状の災害時職員初動マニュアルが地震・津波災害に特化したものであり、風水害時に十分活かすことができなかったことから、分析で得られた成果を基に、災害時職員初動マニュアル（風水害編）を策定してまいります。

1 成果のあった事項

区 分	成果のあった事項	今後の災害への反映
安否確認	班編成を行い、高齢者世帯への安否確認が実施できました。訪問した際には、連絡票を置くようにして不在であった場合、連絡をもらうなどして効率を図ることができた。	要支援者名簿等を活用し、平常時より安否確認リストを整理する。
民生支援	発災翌日、自衛隊との調整により、早期の自衛隊による給水活動が実施できた。	平時から自衛隊との連携を図り、円滑な災害派遣の実施に努める。
	停電の長期化により、入浴の必要性を感じ、さんむの森交流センターあららぎ館及び松尾 I T 保健福祉センターの 2 カ所に自衛隊の入浴支援を要請し、市民に対して 10 日間の入浴を提供できた。	被災の状況に応じ、適宜に入浴が提供できるよう、自衛隊の派遣を要請する。
	コインランドリーを使用できない被災者に対して、洗濯機 20 台を設置して洗濯ができる環境を付与した。	ニーズの把握、洗濯機の要請・取得に時間を要しましたが、今後はニーズに適切に応じる。
社会福祉施設支援	介護老人福祉施設等の事業所に対し、食料、介護用品及び発電機用燃料を提供することができた。	事業所において、必要としている物資等を把握し、早期に対応できるよう努める。
健康保健	自衛隊の医療・看護職等が、率先して休憩所等での健康相談の実施や入浴支援時の緊急対応を実施してくださり、市民への安心感の付与ができた。	必要に応じて、自衛隊の医療・看護職等と連携をとり、必要な活動内容について協議する。
	千葉県・野田市からの保健活動（要支援者の安否確認・休憩所等の健康相談・通常業務）の受援により、多くの市民に保健活動を提供することができた。	被災の状況に応じ、県と協議し早期に受援を要請する。
避難所	避難所の開設・運営が円滑にできた。	自家発電設備の整備と情報伝達の充実（テレビ等の設置）を推進する。
	台風15号の災害対応時、あららぎ館に電源供給車が派遣され電力が供給され、携帯電話の民間企業の協力によりアンテナ設置、充電器の貸出ができ、地域住民の携帯電話の充電が実施できた。	充電所開設時に成果があったことについては、今後の避難所に対し反映させます。 特に被災の状況に応じ、適宜電源供給車の活用を検討するとともに、携帯電話の充電を円滑にするためのマナーについて定める。
学校関係	停電により学校が休校となっていたが、東北電力、関西電力の協力（電源車）により電力を確保することで、学校を再開することができた。	被災の状況に応じ、停電が長期化する場合は、電源車の確保が必要となってくるため、設置の優先順序を定めて電力会社に要する。
	倒木等のため通学バスを正規ルートとは別ルートで運用しました。電話、メールが不通だったため、ルート変更に関わる利用者の家庭訪問を行ったところ、大きな混乱なく、運用することができました。	災害時にはバスルートを今後も早めに点検し、安全に運用できるようにしてまいります。 電話、メールが使用できない場合は、家庭訪問により伝達します。

区 分	成果のあった事項	今後の災害への反映
情報の周知	台風15号、19号、10月25日の大雨災害時に、市役所玄関付近のホワイトボードを利用して災害情報を掲示して、情報の周知を図れた。情報は随時更新した。	ホワイトボードだけでなく、パーティションも活用し、避難所を含めてタイムリーな情報提供に努める。
ボランティア活動	高齢者世帯・障がい者等の浸水家庭で自宅の片づけ・消毒等が出来ない家庭に対して、ボランティアセンターがニーズを調査し、ボランティアの協力を得て片づけや消毒を実施することができた。	被災の状況と被災者のニーズを把握し、ボランティアセンターにニーズを伝え、災害復旧等に努める。
災害協定	災害時の人的・物的な早期かつ充実した応援を得ることを目的に、平成31年4月、常総市（茨城県）と令和元年6月、牧之原市（静岡県）と災害時相互応援協定を締結したことにより、災害時、給水のための職員、機材の派遣、ブルーシート等の物資の提供を受けることができた。	災害時に相互に十分な応援が行える範囲で、自治体との災害時相互応援協定締結を推進するとともに、締結自治体との日頃の連携（職員の交流、行事等への参加等）を図り関係強化に努める。
倒木撤去	東電、市内土木・造園業者と協力し、倒木撤去作業を行い、東京電力の停電復旧作業を早めることができた。	同様の倒木による停電が発生した場合、東電、自衛隊、市内業者と行政が相互に協力し、迅速・効率的な復旧作業ができるよう努める。 県と協力し、事前の倒木防止処置を進める。
	自衛隊により効率的に倒木撤去ができた。	

2 問題点、処置・対策

区 分	教訓・問題点	処置・対策
計画等	・計画・マニュアルに基づく行動 災害時の役割の理解が低く、情報の収集、集約、分析、発信、行動が上手く機能しなかった。 ・災害の内容によって優先される事柄が様々であり、また、被災者対応と同時に通常業務を行わねばならず、計画通りに対応することが困難であった。 特に、停電に伴うライフラインの麻痺により、初動が思うようにいかず、業務が的確に行えたとは言えなかった。	・災害時職員初動マニュアル（風水害編）を策定し、部署の役割を理解した後、機能別の図上訓練を実施することにより、災害対応能力を向上させる。
施設	・避難所運営において迷惑行為が行われた場合、退去を命ずることとなるが、法的に施設からの退去命令を発せるのは施設管理者であると考えられるが、避難所担当職員しかいない場合（夜間等）にはどうすべきか。	・災害時、避難所担当職員は市長の命を受けて勤務していることから、退去の権限を有するものとする。避難所ルールに迷惑行為を行った場合の退所を明記し、避難時に確認させる。
体制	災害対策本部 設置会場 ・職員が災害対策会議（庁議）で決定した内容等が確認できない。 ・全ての情報が集約する態勢になかった。 ・他の部署の行動が認識できなかった。 ・臨時庁議が終わるのを待って指示が出る状態だった。特に災害対応中は、迅速な対応が求められる。	・第5会議室で対策本部事務局を常駐させ、次の事項を行う。 ○状況図（被害状況や状態）を記入 ○プロジェクター、掲示物による各種状況の明示 ○テレビによる情報収集 ○対策本部事務局内の意思疎通と情報の共有 ・各部連絡員（係）を同席させるなど、会議中も指示・伝達等が可能な体制を確保する。
	・災害の記録、各種業務に必要な写真データについて、担当部署で撮影できない状況にある。	・必要な写真データの使用目的、撮影の対象をマニュアルに明示し、全職員をもって対応する。

区 分	教訓・問題点		処置・対策
体 制	・ 消防団詰所を本庁だけでなく、山武地区にも作る必要がある。 ・ 台風１９号での避難所において、「防災士」から様々な指導をいただいた。 ただ、今回の災害に対する防災士の現場で行う指揮命令系統や消防団、災害対策本部との関連性、位置付などの事前情報など不明な点があった。		・ 各地域に拠点（集合場所、資材集積所）を設ける。
	・ 移動手段がない方の支援について		・ 移動手段が無い方に対する送迎を準備していた。 今後も準備は必要と思われる。ただし、何処に担当させるかは当時の状況による。
事務 分掌	事務分掌 の追加	・ 相談窓口（市民対応）	・ 役割を明記する。
		・ 出張所での相談窓口	・ 各出張所で開設する。（マニュアルに既に記載）
		・ 自衛隊の入浴場所における入浴支援	・ 市民班
		・ 青パトによる広報（情報提供）	・ 本部班（消防団との調整で市民部と調整）
		・ 職員に対する情報発信	・ 情報班
		・ ブルーシート ・ 洗濯機の設置	・ わがまち活性課 担当可能な部署が無い。風水害は予め予測できる。また、対応は短期間と思われるため。
		・ 携帯電話の充電設備の設置 ・ 発電機設置	・ 設置の要請（消防防災課） ・ 現地での調整（施設班）
		・ 燃料のニーズ把握・配送計画	・ 施設班
		・ 避難時要支援者対応（送迎）	・ 調査班、都市整備班
		・ 松尾出張所の各種業務支援	・ 状況により、情報班（空港みらい対策室）
	総務班	・ 災害対策要員の確保 各班の事務量を把握できず、事務分掌以外の業務（風呂、携帯の充電、広報総合窓口等）のための要員確保に苦慮した	・ 職員勤務表を集計して、災害対策本部に掲示する。 ・ 会計年度任用職員への役割付与について検討する。
		・ 職員の安否確認 全職員の個人的な被災状況、登庁状況、勤務状況について把握すべきだったが情報収集できていなかった。	・ 各部で登庁状況や被害状況を集計し、日々総務班に報告させる。

区 分	教訓・問題点		処置・対策
事務 分掌	総務班	・入浴支援時の過剰なサービスにより職員の配置数が多くなった。	・下記事項をマニュアルへ反映する。 （必要最小限の職員の配置）
		・来庁者の安全確保を総務班が実施するより、窓口で行う方が現実的である。	・地震津波と違い、突発的な業務ではないことから、窓口で市民と直接接する、市民部、保健福祉部が行う。
	受援班	・秘書系の事務分掌が過多であり、下記の事務を他部署で行う。 ◇報道関係機関への情報提供に関すること。 ◇応援派遣に関すること。 ◇被災した他市町村への応援派遣に関すること。	・報道関係への情報提供は窓口業務のみとして、報道対応自体は本部班長（消防防災課長）が行う。 ・応援（要請）等については総務班で行う。 ・被災した他市町村への応援派遣に関することについては総務班が行う。
	広報班	・ボランティア活動者及びニーズの受付について、市の窓口が複数の課（社会福祉課、高齢者福祉課、消防防災課、市民自治支援課）になってしまったことにより、社会福祉協議会との連携がうまくいかなかった。	・計画通りに市民自治支援課が実施する。
		・炊き出しボランティアを複数の課で受け付けてしまったことから、ボランティアに関する連絡調整がかみ合わなかった。また、災害時のボランティア活動としてあるべき姿である「全て自分たちだけで作業を完結させる」という姿勢を職員が認識していなかったため、ボランティアが行うべき作業の一部を市が担ってしまい、本来の業務に支障が生じた。	・市民自治支援課が一元的に掌握し、ボランティア団体との調整、約束事項を定めることで、同種の事案を防止する。
		・ボランティアによる炊き出しの最中に、市民から供給者に対して衛生面での指摘があった。非常時ではあるが、衛生に配慮をするようにとのことであった。	・食料を供給する上で衛生面に関し最低限の準備ができるように周知を図るためのパンフレット、ポスター又は簡易のマニュアル等を作成する必要がある。
	市民班	・松尾出張所の停電時の発電機器の使用については、当然のことだが、軽油等の燃料が必要である。 建設当初より施設附帯設備として設置している大型発電機は、多量の燃料を使用する。	・燃料の調達は施設班が一元化して行う。
		・出張所の通常業務について 今回の予期せぬ停電により、通信設備の停止や電力不足により出張所業務が停止した。	・各出張所で停電時の業務マニュアルを作成する必要がある。 ※災害の状況によっては出張所を閉鎖する。
		・被災者相談が各避難所に直接入ってきて対応に苦慮した。	・出張所にも相談窓口を設置する。 ※相談窓口対応は出張所職員が実施する。

区 分	教訓・問題点		処置・対策
事務 分掌	市民班	・状況の変化により市民からの質問事項が変わる中で、災害に関する問い合わせが多く、どの様に回答すればよいかわからなかった。 窓口を一本化しないとどこにかければいいのかわからないとの指摘があった。	・市民向けの情報はホームページに掲載する。職員もホームページを確認し状況の把握に努める。 ・情報班による職員に対する情報発信する。（電話等不通時の伝令業務含む。）
	調査班	・多くの罹災・被災証明交付申請に対しては、職員だけでは対応できなかった。	・発災後の早期から、総務省の被災市町村応援職員確保システムの活用する。
		・住家の被害認定調査については、被害が市全域にわたったことや、多くの住家被害が瓦の落下等の一部損壊と想定されたことから、全域調査を実施せず、一部の被害の甚大な住家以外は災証明の申請状況から判断する方法をとった。	・被害の概要から判断し、状況に応じた適切な方法を選定する。 今回の被害状況では、全体調査を行っても調査が重複する可能性があり、申請状況から判断することが適切であったと思われる。
	帰宅困難者 対策班	・給水準備ができていないにも関わらず、防災無線で給水開始の放送があったため、300人以上の行列ができて、給水を待つ時間が長くなり、2人が倒れ救急搬送されることになった。	・開始時間の設定の見直し、現場からの準備状況を確認してから放送する。 給水の開始を同時に行えないことから、放送は各地区ごとに実施する。
	保健福祉対策部	・高齢者に対する食料の支給 民生委員・社会福祉協議会・ボランティアとの連携が不十分であった。 炊出しのおにぎりの高齢者等の方への配布を、急遽民生委員さんをお願いしたが、連絡も難航し、民生委員自身も被災している中、多くの方に対応してもらえた。	・民生委員と平時から、災害発生時の連携要領について事前に協議を行い、連携要領の徹底を図る必要がある。
		・介護保険施設の被害状況の確認が難航した。	・電話等で連絡が取れない施設については巡回し、情報収集を早くする。
		・避難所対応をした際、停電のため警告音や誘導灯の点滅等が発生したが、取扱い操作に慣れていなかったため、復旧に時間を要した。 避難施設の出入り口（自動ドアの下）から雨が吹きこんだ。	・避難所になり得る施設について、避難所として支障をきたすような機能や設備については、事前に取扱いについてマニュアルを作成する必要がある。 ・施設の出入り口（自動ドアの下）から雨が吹き込むため、避難施設の開設にあたり、土嚢を準備する。

区 分	教訓・問題点		処置・対策
事務 分掌	保健福祉対策部	・介護保険施設での必要とする食料・物資を確認し配布する必要がある。	・施設自体でも3日分の備蓄はしていただき、それ以降については、施設のニーズを確認し、確保した物資の中から配布する。
		・特に災害初期において、高齢者世帯に支援物資が行き渡らず、介護サービスを提供する事業者が物資を調達し、配布を行ったとの報告があった。	・支援物資（停電時においては水・電池・ランタン）の配布情報については、安否確認の協力依頼と併せ、早期に介護サービス事業者に伝達する。
安否確認	・市民の安否確認等対応できなかった。（区長等に依頼することができなかった。） ・区長等に安否確認及び自力での避難が困難な方への協力依頼の文書を職員がポスティング方式で配布した。全庁的な協力により当日に配布は完了したが、夕方の雨、風が強くなる中の配布となってしまう2次災害の不安もあった。 ・区長等、高齢者福祉課（要支援者）、民生委員、警察それぞれが安否確認を行い情報共有ができていない。		・要支援者を絞り込む必要がある。 （地域防災計画の見直し）
	・安否確認の対象者について、誰を対象とするのかが明確ではない。		・区長等との災害時の連携について協議する。
	・安否確認のためのリストが使いづらい。初動期の安否確認に人手を要する。		・区長等に対する災害時要支援者名簿の配布を推進する。
	・発災直後に安否情報が必要であったが、警察や郵便局からの情報入手がある程度時間が経過してからであったため、情報を有効に活用できなかった。		・全ての情報（警察・消防・郵便局等含む。）を災害対策本部に集約させ、安否確認等の効率化を図る。
	・避難所で記入する書類の不統一		・避難所マニュアルで様式を統一する。
	・台風19号時（10/12）の避難所（蓮沼スポーツプラザ）において、多くの避難者の車で、スポプラ駐車場が埋まってしまい、車を蓮沼交流センター駐車場へ止めてもらい、人員については、職員が送迎した。		・駐車場の確保（学校のグラウンド等） ・避難所における、職員による送迎も任務として明示する。
避難所	・避難所と充電所・給水所が併存しており、避難しているのか判断しにくかった。		・識別を設ける。（リボン等）
	・人員配置 今回の市内全体的な対応では、日常業務をしながら避難所対応は、困難で各部の応援が前提となる。 ・オムツ着用者も家族で対応できれば家族と一緒に受け入れ。		・避難所マニュアルを策定する。 ○各部課で優先業務を定める。（対応しないわけにはいかないので、状況を見ながら通常業務を停止することが必要である。） ○閉鎖については、インフラが復旧し、避難所の統合→閉鎖になる。
	・避難所対応職員の配置人数が不適切である。 ・避難所閉鎖のタイミングが分からない。		
	・蓮沼交流センターが避難所として開設したが、建物の構造上のせいか吹込みによる雨水で水浸しになってしまい、通路及び避難させる部屋にも影響が出ていた。風水害時の指定避難所として検討要する施設と考えられる。		・風水害時はスポーツプラザとする。

区 分	教訓・問題点	処置・対策
避難所	・ペットと一緒に避難所への避難が求められているが対応要領が確立されていない。	・体育館等の同一場所での避難は、衛生管理上基本的に受け入れられない。 隔離できるスペースがあり、ゲージがあり、鳴き声で他者に迷惑をかけない場合、避難を受け入れる。
避難所	・福祉避難所としては、松尾IT保健福祉センターとなっているが、被災時の開設手順避難所と併設するのか不明確である。 ・引受困難者の施設へ依頼する場合の方法等確認が必要である。（簡易ベッドが必要な方、医療または、介助の必要な方、精神的に不安定な方、小さな子供）	・福祉避難所マニュアルを策定する。 ・福祉避難場所の需要が多くなる場合は、成東保健福祉センター、さんむの森中央会館、蓮沼スポーツプラザ等を福祉避難所として開設することを検討している。 福祉避難所で対処できない避難者は、社会福祉施設、病院等と協定を結び、福祉避難所とすることを検討する。
	・水の配布を、避難所で行うようにした際に、配布方法（どれくらい渡すのか。）の統一がされていなかった。	・発災から３日間は３Ｌ／１人が基準、生活用水は配らない。その後の配分は、当時の状況により協議する。
	・避難所への保健師の配置数が不明確である。	・避難所は巡回で健康相談を実施する。 ・福祉避難所には避難者１０名に対し、１人の相談員を置く。
	・台風の暴風域圏内にあり、また、日が暮れようとしている時に、急遽避難所開設の指示が出た。学校でも戸閉めや施錠を終えており、台風の真ただ中に校長（教頭）先生を呼んで対応を要請出来ない。また、懐中電灯・敷物・室内灯の用意が無いまま避難所を開設した。	・段階区分により避難所開設をどの様にしていくのかをマニュアルに明示する。
災害発生時	・県への報告が適切に実施できなかった。 ・県への迅速な要望（人・物）が災害当初できなかった。	・経済産業省、国土交通省、県、東京電力のリエゾンの早期派遣を要請する。
	・政府に対する要望を災害発生当初できなかった。	
停電発生時	・停電の長期化に伴い、市民対応に職員と時間を要したことから、業務に支障が発生した。	
自衛隊の派遣	・救出・救護 ・給水支援 ・入浴支援 ・炊出し支援 ・その他（土砂の撤去、倒木の処置等）	・県に自衛隊の災害派遣を要請する。 ・災害の発生が予想される場合の連絡員の派遣を直接部隊に要請する。
情報伝達	・市民に対する情報伝達	・災害時の各種伝達手段の責任区分を明確化する。 防災行政無線：消防防災課 安心・安全メール：企画政策課 ホームページ：市民自治支援課 ツイッター：企画政策課 青パト等による広報：市民班

区 分	教訓・問題点	処置・対策
防災 行政 無線	・長期停電による屋外拡声器が使用不能となった。	・使用不能時、代替え手段（消防団、青パトの活用）で伝達する。
	・情報量が多くて聞いてもらえない。	・情報量の削減、短文化→ホームページへ誘導する。
	・合成音声は聞き取りづらい。	・災害情報の防災行政無線での発信は、肉声により実施する。
	・停電によるシステムダウンした。	・3日間、停電した場合に放送ができていないか確認する。
	・情報発信の多重化	・防災行政無線、ホームページ、安心安全メール、ツイッター、職員招集メールで情報発信
物資	・物資受入簿や数量の管理表が当初準備しておらず無く、急遽作成することになった。	・今回の物資班の業務を参考として、マニュアルに反映する。
	・本部や情報班との連携ができていなかったため、突然大量の物資が届いたり、アマゾンの欲しいもののリストが登録されていたりした。	・物流情報発信、伝達要領を確立しマニュアル化 ・情報の共有が必要で、共有フォルダーに物資一覧表を掲載し、確認できるようにする。
	・各出張所や社会福祉課等が何の物資を必要としているが分からず、また、何が物資で届いているか各出張所等が把握できていなかったため、搬入出が現場対応になってしまった。	・物資の管理状況を共有するとともに、物資の払出しの要領について検討し、マニュアルに反映する。
	・他班からの物資の要望方法や搬入出ルートが定まっていなかったため、現場での在庫管理ができなくなった。	
	・支援物資の配布方法 おむつ・ミルク等の配布を、避難所（休憩所）で行う際に、配布方法の統一がされていなかった。	・配布方法を事前に各担当に説明する。特に、子供用品等は、氏名・住所等を記入してもらう。
災害ゴミ	・災害ごみへの職員派遣は、終了するまで対応するのは検討の余地あり。	・県職員や総務省の被災市町村応援職員確保システムを活用し対応できる体制を検討するべき。