

平成27年9月関東・東北豪雨対応検証結果と防災対策への反映

H28.3.28

県民生活部危機管理課

1 検証の目的

平成27年台風18号により発生した記録的な豪雨（「平成27年9月関東・東北豪雨」と命名された。）は、本県においても広域的かつ甚大な被害をもたらした。県や市町等における災害対応については、災害情報の収集や伝達が一時困難になるなど、今後の対応に向けていくつかの課題を残す結果となった。

このため、県における今回の災害対応について振り返り、特に問題・課題となった事項について検証を実施した。検証の結果については、できるものから防災対策として実施するとともに、県地域防災計画の見直しや要綱等の改正に反映させていく。

2 検証の方法

(1) 調査

今回の災害対応における問題点及び課題を抽出するために、次の調査を行った。

- ① 県庁各部局へのアンケート調査（H27.10実施）
- ② 県災害対策本部事務局職員等へのアンケート調査（H27.10実施）
- ③ 全市町及び消防本部へのアンケート調査（H27.10、H27.11実施）
- ④ 市町防災主管課へのヒアリング調査（H27.11～12実施）

(2) 検証項目

(1)の調査を踏まえ、県庁内における対応及び市町等との連携における対応の2つの側面から、特に問題及び課題等が生じたと考えられる事項について、次のとおりリストアップし、検証項目とした。

I 県庁内の対応

- ① 本部・事務局体制
- ② 事務局運営
- ③ 支部体制
- ④ 情報の受発信
- ⑤ 市町への職員派遣

II 市町等との連携対応

- ① 被害報作成
- ② 防災情報システム（ツール）の効率的運用
- ③ 災害救助法等の適用における県の役割
- ④ 市町への職員派遣
- ⑤ 知事ホットラインの実効性の確保

(3) 方策の検討

次の会議を開催し、問題点・課題を改善するための方策の検討を行った。

- ① 副市町長会議（H27.10実施）
- ② 県庁内の災害対策本部事務局員・本部連絡員会議（H27.10、H28.3実施）
- ③ 市町防災主管課長会議（H27.12、H28.3実施）

併せて、県民の防災意識や災害時における県民の避難行動等を把握するために、次の調査を実施した。

- ① 県民向けアンケート調査（H28.1実施）

3 検証結果

検証の結果、県の防災対策について改善することとした主な点は次のとおり。

(1) 災害対策本部・支部関係

① 特別警報の発表による災害対策本部の自動設置

- 問題点：特別警報の発表があったが、災害対策本部設置の判断に時間を要した。
- 改善策：迅速に災害対応を行うために、特別警報が発表された場合は自動的に災害対策本部を設置する。（現在は震度6弱以上の地震が発生した場合のみ自動設置）

② 職員招集の迅速化

- 問題点：災害対策本部事務局職員の招集の判断に時間を要した。
- 改善策：事務局職員の招集時期を要綱で明確に規定する。また、職員招集の周知徹底を図るため、職員参集メールを活用するとともに、職員参集用のマニュアルを作成し、職員に周知する。

③ ホームページの機能改良

- 問題点：県民に緊急事態であることをより理解してもらうための周知の工夫が必要だったのでは。また、ホームページの一部サイトが繋がりにくかった。
- 改善策：今回は、県ホームページにバナーを設置したが、更なる注意喚起やアクセス集中に対応するため、大規模災害時にトップページを災害関連情報に特化した文字中心の軽量版へ切り替える機能を新たに導入する。また、アクセス改善を図るため、当該サイトの通信回線の容量を増加することとする。

④ 市町への職員派遣体制の強化

- 問題点：派遣したが発災から数日後であり、特に必要とされていた時期から遅れてしまった。また、派遣された職員の対応が十分ではなかった。
- 改善策：発災後に派遣する緊急対策要員について、勤務時間外の発災に限らず勤務時間内の発災についても対応することとする。また、緊急対策要員の派遣期間後も引き続き派遣が必要な場合について、本庁及び支部から職員派遣する体制を整備する。

(2) 県・市町の連携対応

① 被害情報の受発信の改善

- 問題点：市町の担当職員も電話対応等に追われて県への報告も遅れがちとなったため、情報集約に時間を要した。
- 改善策：被害報の標準的な作成サイクルの基準を新たに設定し、災害時には、この基準に基づき被害報の作成予定を市町等に事前に示すこととする。併せて、市町における防災情報端末を操作できる職員を増やすため、県主催の研修会を増やすなど充実を図ることとする。

②市町職員向け災害救助法等の研修の実施

■問題点：市町において災害救助法適用の判断を短時間で行わねばならず、対応に苦慮した。

○改善策：平時から災害救助法、被災者生活再建支援法、激甚災害の法制度について理解を深めるために、市町職員向けの研修会を毎年開催することとする。併せて災害救助法の運用を円滑に行えるように担当者向け手引きを作成する。

③知事ホットラインの双方向化・複線化

■問題点：ホットラインについて市町から照会等を行うことができなかった。また、ホットラインを実施したが、市町の担当部局で把握できていない事例があった。

○改善策：市町長から知事に連絡が行えるよう改めて周知するとともに、市町から質問や再確認等を行えるよう双方向化する。また、県関係課の幹部職員から市町担当部課長に連絡を行うことで複線化する。

(3) 県民向け防災アンケート結果を踏まえた対策

①防災について県民への周知・意識啓発

■問題点：普段からの家庭等での防災対策が十分できている状況ではなく、また、災害時において避難勧告・指示を受けても避難した人々が多くなかった。

○改善策：家庭等で普段からできる防災対策について、県民（特に若い世代）へ引き続き周知していく。また、避難勧告・避難指示の意味やその発令があった時にとるべき避難行動について周知を図っていく。

②多様な情報発信手段の活用

■問題点：平時又は災害時において、県民への有効な情報発信のあり方を検討する必要がある。

○改善策：幅広い年代へ情報が伝わるように、様々な手段で災害に関する情報を発信する。また、災害時において市町が多様な情報発信手段を活用できるよう、普段から研修会等により支援する。

なお、各検証項目ごとにとりまとめた主な「問題点・課題」、「課題改善の方向」及び「防災対策への反映」については、別紙のとおり。

平成27年9月 関東・東北豪雨対応検証結果と防災対策への反映

I 県庁内の対応
災害対策本部・支部関係

No.	検証項目	問題点・課題	課題改善の方向	防災対策への反映			本文の「3 検証結 果」の各 項目との 対応	
				☆印：27年度実施	◆印：次年度実施予定	※印：継続検討		
1	本部・事務局 体制	○特別警報の発表があったが、災害対策本部設置の判断に時間を要した。	○災害対策本部設置基準の見直し	☆			災害対策本部の自動設置 特別警報が発表された際、自動的に災害対策本部を設置する。	(1)
		○災害対策本部設置後、危機管理課及び消防防災課職員で対応してしまい、その他の事務局職員招集の判断に時間を要した。	○災害対策本部設置に伴う事務局職員の迅速な招集	☆			栃木県災害対策本部の組織及び運営に関する要綱の一部改正 事務局職員の招集を迅速に行うため、栃木県災害対策本部の組織及び運営に関する要綱に、災害対策本部会議開催前に事務局職員の招集をかける旨記載する。	(2)
					◆		職員参集メールの活用 災害対策本部事務局職員等の職員参集メールの登録を徹底するとともに、災害時の一斉送信を確実に実施する。	(2)
		○職員の参集にばらつきがあった。	○参集基準を定め、事前に周知徹底		◆		職員参集用マニュアルの作成 参集基準を明記したマニュアルを作成し、全職員に周知する。	(2)

No.	検証項目	問題点・課題	課題改善の方向	防災対策への反映			本文の「3 検証結果」の各 項目との 対応
				☆印：27年度実施	◆印：次年度実施予定	※印：継続検討	
2	事務局運営	○業務分担、指揮命令系統についての理解や情報の共有が不十分だった。 (事例) ・同一業務の指示が複数のグループに出ていた。 ・資料の共有化（前日使用した資料の引き継ぎ等）がされていなかったため、担当者に市町からの照会を満足につなぐことができなかった。	○応急活動マニュアルの改正	◆	応急活動マニュアルの改正 今回の災害対応状況も踏まえて応急活動マニュアルを改正する。	(2)	
			○応急活動マニュアルの周知徹底	◆	応急活動マニュアルの職員への周知徹底 研修や訓練において応急活動マニュアルについて職員への周知徹底を図る。	(2)	
3	支部体制	○支部としての活動が十分ではなかった。 (事例) ・避難所の巡回体制が適切にとれなかった。	○支部の迅速な設置	☆	栃木県災害対策本部の組織及び運営に関する要綱の一部改正 支部を迅速に設置するため、設置基準を要綱に明記する。	(2)	
			○支部体制の見直し	◆	支部運営ガイドラインの作成 支部を迅速に設置し円滑に運営するために、新たに支部運営ガイドラインを作成する。	(2)	
			○支部職員の防災業務のスキルアップ	◆	支部職員向け研修会や訓練の実施 支部職員の災害対応力の向上を図るため、研修会の企画や訓練への参加呼びかけを行う。（平成28年度は4回実施予定）	(2)	

No.	検証項目	問題点・課題	課題改善の方向	防災対策への反映			本文の「3 検証結果」の各 項目との 対応
				☆印：27年度実施	◆印：次年度実施予定	※印：継続検討	
4	情報の受発信	○現地からの被害情報の収集に時間を要した。	○市町及び消防本部からの情報収集方法の見直し	◆		情報収集方法（被害報作成）のルール化 被害報の標準的な作成サイクルの基準を新たに設定し、災害時には、この基準に基づき被害報の作成予定を市町等に事前に示すこととする。	(6)
		○庁内での被害報の摺り合わせが不十分だった。 (事例) ・県土防災センターがとりまとめた情報の被害報へのとりまとめ方など。	○庁内での情報共有の徹底	◆		収集した情報及び被害報のチェック体制の強化 被害報の作成において、収集した情報の確認・摺り合わせを災害対策本部事務局内で分担して行うなどチェック体制を強化する。	(6)
		○県民に緊急事態であることをより理解してもらうための周知の工夫	○ホームページの機能改良	☆		ホームページの機能改良（災害軽量版の作成） 今回は、県ホームページにバナーを設置したが、更なる注意喚起やアクセス集中に対応するため、大規模災害時にトップページを災害関連情報に特化した文字中心の軽量版へ切り替える機能を新たに導入する。	(3)
		○ホームページの一部サイトが繋がりにくい状況になった。	○ホームページへのアクセス集中対策	◆		通信環境の改善 アクセス改善を図るため、当該サイトの通信回線の容量を増加することとする。	(3)
		○避難所における被災者、援助物品等にかかる情報収集が不十分だった。	○県職員派遣による情報収集	◆		支部による情報収集体制の整備 支部（保健福祉班）による避難所の情報収集体制を整備する。	(6)

No.	検証項目	問題点・課題	課題改善の方向	防災対策への反映			本文の「3 検証結果」の各 項目との 対応	
				☆印：27年度実施	◆印：次年度実施予定	※印：継続検討		
5	市町への職員派遣	○職員を派遣したが、発災から数日後であり、特に必要とされていた時期から遅れてしまった。 ○災害対策本部の指示が十分でなく、派遣職員との情報共有が不十分だった。	○緊急対策要員の活用	☆		緊急対策要員の活動枠の拡大 市町に派遣する緊急対策要員について、現行では勤務時間外の発災対応としていたが、勤務時間内の発災にも対応することとする。	(4)	
			○本庁からの職員派遣の確立	☆		本庁からの職員派遣の確立 本庁から職員を派遣する体制について、要綱等に規定して明確化する。	(4)	
			○支部職員の派遣体制の整備		◆	支部職員の派遣体制の整備 支部職員を派遣する体制について、要綱等に規定して明確化する。また、派遣する支部職員について、事前に名簿を作成することとする。	(4)	
			○派遣職員の業務内容が不明確だった。	○業務内容の明確化		◆	派遣職員用マニュアルの改定 派遣職員用マニュアルを改定し、派遣職員に周知徹底する。	(4)
			○派遣先市町においては、派遣職員の役割を十分理解していなかった。	○県・市町間での派遣職員体制の再構築		◆	派遣職員への事前研修の実施 円滑な業務遂行に資するため、市町に派遣する緊急対策要員及び支部職員を対象に事前研修を実施する。	(4)
		○派遣先市町においては、派遣職員の役割を十分理解していなかった。	○県・市町間での派遣職員体制の再構築		◆	派遣職員の市町防災訓練等への参加 市町に派遣する緊急対策要員及び支部職員について、当該市町が実施する防災訓練等に参加する。	(4)	

平成27年9月 関東・東北豪雨対応検証結果と防災対策への反映

II 県・市町の連携対応

No.	検証項目	市町から見た 問題点・課題	県における課題改善の方向	防災対策への反映		
				☆印：27年度実施		
				◆印：次年度実施予定		
				※印：継続検討		
1	被害報作成 (情報の受 発信)	○県からの報告依頼が 不規則で対応に苦慮し た。	○迅速かつ正確な被害 報作成の方策検討 ・標準的な作成サイク ルの設定 ・作成予定の事前周知	◆	被害報作成のルール化 被害報を作成する際の標準的な作成サイクルの基準を新たに設定 する。災害時は、この基準に基づき作成予定を事前に市町及び消防 本部に示すこととする。	
		○担当者が電話対応等 に追われると県への報 告が遅れた。	○防災情報端末（県防 災情報システム・Lア ラート・Em-Net、安否 情報システム）を操作 できる市町職員の確保	◆	防災情報端末操作研修会の充実（開催数の増ほか） 市町における防災情報端末を操作できる職員を増やすため、開催 数を増やすなど県主催の研修会の充実を図る。	
2	防災情報シ ステム (ツール) の効率的運 用	○荒天のため防災無線 が住民まで届かなか った。	○防災情報の確実かつ 効果的な伝達方策の検 討	◆	住民への効果的な伝達手段について市町に助言 情報システム(ツール)毎の特性を明らかにし、災害発生時の活用 の優先順位等を示す。 また、発災時に市町からLアラートの入力内容等について確認す る際は、その他の住民向け情報システム(ツール)(HPや緊急エ リアメール、FMラジオ等)での伝達を実施しているか確認する。	
		○情報システム(ツ ール)毎に入力作業がある ため、作業が非効率	○システム連携の検討	◆	県民に対する周知、啓発の充実 「自助」の意識を持つことの重要性や災害情報の効果的な活用 について住民に周知する。	
		○防災情報システムへ の入力操作ができる職 員が限られている。	○防災情報システム端 末を操作できる市町職 員の確保	◆	防災情報システム(ツール)間のシステム連携の検討 防災情報システム端末とLアラート、HP、緊急速報メール、防災 メールなど様々な情報伝達ツールのシステム間連携など効率的な活 用方法を検討する。	
				◆	防災情報システム端末の操作研修会の充実(開催数の増ほか) 市町において防災情報システム端末を操作できる職員を増やすた め、開催数を増やすなど県主催の研修会の充実を図る。	

No.	検証項目	市町から見た 問題点・課題	県における課題改善の方向	防災対策への反映		
				☆印：27年度実施		
				◆印：次年度実施予定	※印：継続検討	
3	災害救助法等の適用における県の役割	○災害救助法適用の判断を短時間で行わねばならず、対応に苦慮した。 ○災害救助法や被災者生活再建支援法について、法適用の前例がなく、対応に苦慮した。	○市町担当職員における関係法（災害救助法、被災者生活再建支援法、激甚災害）への理解促進	◆	市町担当職員向け研修会の実施（毎年度開催） 災害救助法や被災者生活再建支援法、激甚災害の法制度について、職員の理解を深めるための研修会をできるだけ早い時期に開催する。	
				◆	災害救助法適用にあたっての担当者向け手引きの作成 災害救助法の適用スキームや救助の内容、実費弁償の基準などについての担当者向け手引きを作成する。	
4	市町への職員派遣	○職員派遣が一部の市町のみであった。 ○派遣された時期が遅かった。	○派遣目的の明確化 ○発災後速やかに派遣できる体制の確立	☆	緊急対策要員の活動枠の拡大【派遣時期：発災から1～2日】 市町に派遣する緊急対策要員について、現行では勤務時間外の発災対応としていたが、勤務時間内の発災対応も行うこととする。	
				☆	本庁からの職員派遣の確立【派遣時期：発災から3日目以降】 本庁から職員を派遣する体制について、要綱等に規定して明確化する。	
			◆	支部職員の派遣体制の整備【派遣時期：発災から3日目以降】 支部職員を派遣する体制について、要綱等に規定して明確化する。また、派遣する支部職員について、事前に名簿を作成することとする。		
			◆	支部運営ガイドラインの作成 支部を迅速に設置し円滑に運営するために、新たに支部運営ガイドラインを作成し、支部に周知する。		
			○支部体制の見直し及び活動の活性化			

No.	検証項目	市町から見た 問題点・課題	県における課題改善の方向	防災対策への反映		
				☆印：27年度実施		
				◆印：次年度実施予定	※印：継続検討	
4	市町への職員派遣	○派遣された職員の対応が不慣れであった。	○派遣職員のスキルアップ	◆		派遣職員用マニュアルの改定 派遣職員用マニュアルを改定し、派遣職員に周知徹底する。
				◆		派遣職員への事前研修の実施 円滑な業務遂行に資するため、市町に派遣する緊急対策要員及び支部職員を対象に事前研修を実施する。
				◆		派遣職員の市町防災訓練等への参加 市町に派遣する緊急対策要員及び支部職員について、当該市町が実施する防災訓練等に参加する。
5	知事ホットラインの実効性の確保	○ホットラインを受けた市町長が、その内容等について照会等を行うことができなかった。	○知事と市町長間の双方向化	☆		市町長等からの照会ができる双方向化 市町長から知事へ連絡が行えるよう改めて周知する。また、知事ホットラインの伝達事項の詳細等について、市町長や市町危機管理担当部局からの質問や再確認等を危機管理課が調整する。
		○県からの市町長へのホットラインが繋がらず、別途連絡を受けた事例があった。 ○ホットラインを受けたことを、担当部局が把握できていない事例があった。	○県・市町間の伝達ルートの複線化	☆		担当部局間ラインの設置による複線化 知事ホットラインの実施及びその内容を市町危機管理担当部局に伝達するため、県関係課の幹部職員から市町危機管理担当部課長に連絡を行い、知事ホットラインの複線化を図る。

平成27年9月 関東・東北豪雨対応検証結果と防災対策への反映

Ⅲ 県民向け防災アンケート結果を踏まえた対策

No.	検証項目	問題点・課題	課題改善の方向	防災対策への反映	
				☆印：27年度実施	◆印：次年度実施予定 ※印：継続検討
1	普段の防災意識	○普段からの防災対策がまだ足りていないと言えない。	○意識啓発	◆	防災対策の意識啓発 家庭等で普段から出来る防災対策について、テレビやラジオ、その他の広報手段を通じて県民へ引き続き周知を図る。また、地元で行われる防災訓練等への参加を呼びかける。
		○特に若い世代の意識が低い。	○意識啓発	◆	若い世代への意識啓発 インターネットを利用した広報活動を行うとともに、避難所体験プログラムや災害ボランティアに関する研修等を通じて、意識啓発を行う。
2	普段の情報取得手段	○県民への情報発信手段の多様化	○年代を意識した有効な手段の積極的活用	◆	多様な情報発信手段の活用 幅広い年代へ情報が伝わるように、引き続き様々な手段で災害に関する情報を発信する。 情報の取得に最も利用されているテレビの活用を図るとともに、年齢の高い世代に多く利用されているラジオも活用し、防災意識の啓発を図る。
3	避難勧告等の情報取得手段	○住民への情報発信手段の多様化	○多様な手段の活用	◆	多様な情報発信手段の活用 災害発生時に市町から様々な手段（PUSH型、PULL型の両方）で住民へ避難勧告等を伝え、また状況に応じて、情報の内容や手段の優先順位をつけられるように、県は研修会を開く等、普段から積極的に支援する。
4	避難勧告・指示	○避難勧告・指示を受けても避難した人々が多くない。	○県民への周知	◆	県民への周知・意識啓発 県民への意識啓発として、市町から出される避難勧告・指示の意味や、それを受けた際に取りるべき避難行動（避難所への避難、垂直避難、屋内へ退避等）の周知を図っていく。各種防災訓練や研修、イベント等への参加を促し、その場でも避難行動について周知を図る。
5	災害ボランティア	○参加意欲は高いが、現在はまだ参加率が低い。	○県民への周知	◆	災害ボランティアの周知 災害ボランティアについて普段から研修会等を通して周知するとともに、様々な人がそれぞれの体力・技術・特徴等を活かした役割を担えることを県民に理解してもらう。