

2024.1.27 第6回 災害時の連携を考える長野フォーラム

つながりは「カ(ちから)」

ワークショップ

長野県災害時支援ネットワーク  
事務局 古越 武彦  
(特定非営利活動法人 長野県NPOセンター)

# 自己紹介



ふるこし たけひこ  
**古越 武彦**

出身

長野県北佐久郡 御代田町

所属

長野県災害時支援ネットワーク  
(長野県NPOセンター)

経歴

長野県職員 (R4. 3. 31早期退職)

- ・ 県職員30年のうち後半の15年間は防災業務に従事
- ・ 2011年以降に長野県で発生した全ての災害対応に従事
- ・ 最終役職「火山防災幹」

信条

常に被災者目線

- ・ 人と防災未来センター リサーチフェロー
- ・ 人と防災未来センター Disaster Manager
- ・ 1級危機管理士
- ・ 事業継続管理者



## 長野県の特徴

### ①面積

約13,562km<sup>2</sup> 全国4番目  
(東西約128km、南北約220km)

### ②市町村数

77市町村  
(19市、23町、35村)

### ○ 77市町村の人口規模(2023.4.1)

人口 10,000人以下: 45町村  
(うち人口 5,000人以下 29(うち1,000人以下7))

### ○ 58町村役場の行政職員数(R2.1.1)

一般行政職 100人以下: 45町村  
(うち50人以下 18(うち20人以下3))

※全体の約8割の町村は、平常時においてもマンパワーに乏しい。  
「長野県市町村ハンドブック(令和2年版)」より

# 近年、長野県において発生した**主な災害**

○長野県災害対策本部を設置(全9回(うち災害救助法9回適用))

平成23年

長野県北部の**地震**【H23.3.12】

平成26年

①平成26年2月14日からの**大雪**【H26.2.14】

②台風第8号に伴う**大雨**【H26.7.9】

③御嶽山**噴火**【H26.9.27】

④長野県北部を震源とする**地震**(長野県神城断層地震)【H26.11.22】

⑤平成26年12月17日からの**雪**【H26.12.18】(※災害救助法適用なし)

令和元年

令和元年東日本**台風**(台風第19号)【R1.10.12】

令和2年

令和2年7月**豪雨**【R2.7.3】

令和3年

令和3年8月**大雨**、9月**土石流**(※1つの災対本部で運用、救助法はそれぞれに適用)

なぜ、つながることが必要なのか？

# ワークショップ 全体の進め方

## 1 自己紹介

## 2 ワークショップ(70分)

### (1)グループ検討(50分)

#### ア 奇数のグループ:避難所 応急期(3日から14日)

- ①避難所でどのようなこと(課題や問題など)が起きるか(15分)
- ②避難所の理想的な状況(15分)
- ③どのような支援を行えばよいか(20分)

#### イ 偶数のグループ:避難所外(在宅) 応急期(3日から14日)

- ①在宅でどのようなこと(課題や問題など)が起きるか(15分)
- ②理想的な状況(15分)
- ③どのような支援を行えばよいか(20分)

### (2)グループ間交流(20分)

奇数・偶数グループでペアを組んで相互に発表  
(1と2、3と4、5と6)

## 3 クロージング

※N-NET幹事・長野県NPOセンタースタッフがグループごとに進行します。

# 「つながりは力(ちから)」ワークショップの狙い

地震災害をイメージする

ステップ1：地震が起こると、なにが課題になりますか？

被災者目線になって、何が起こる（課題）か、想像する

ステップ2：課題を解決するためには、何を目標せばいいですか？

共通の目標（スタンダード）を考える

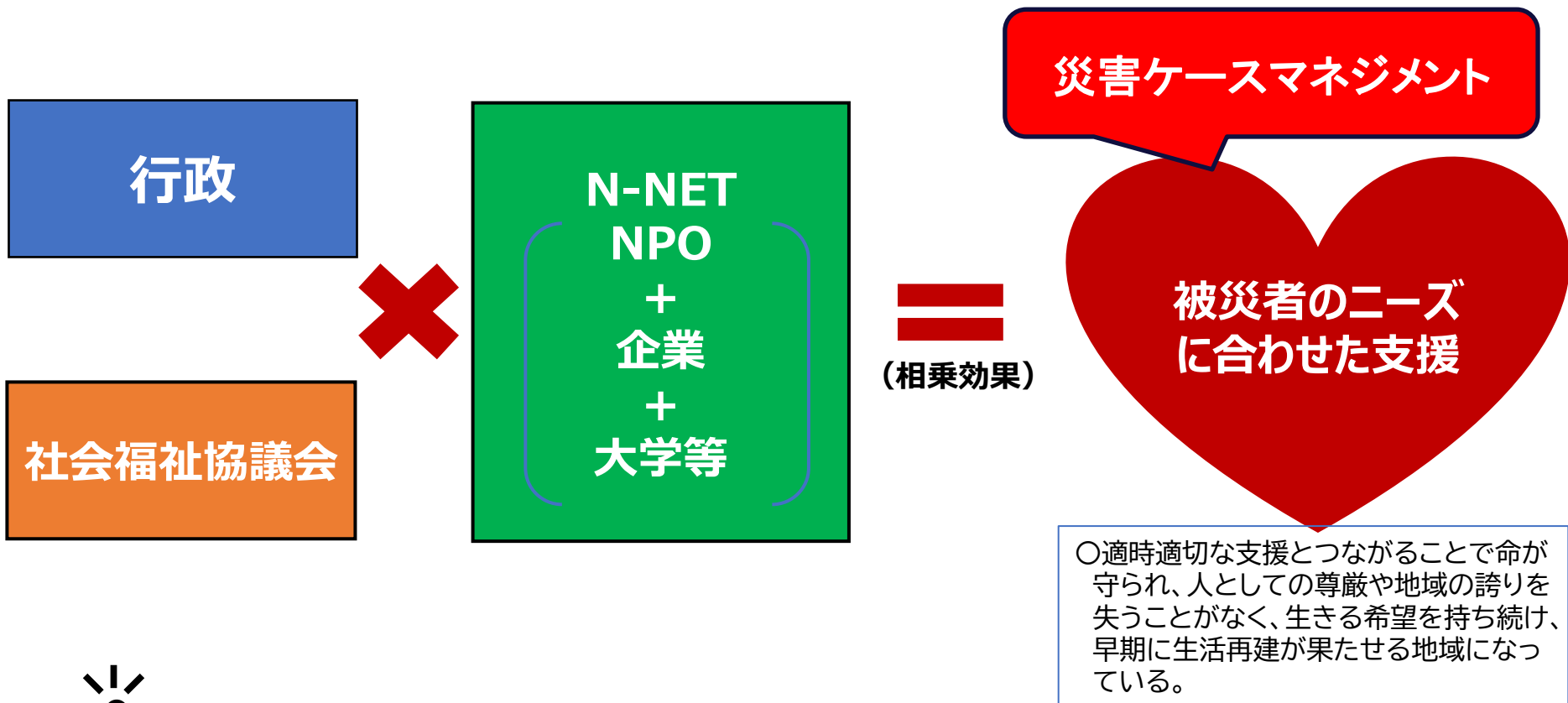
ステップ3：課題を解決するために、あなたは何をしますか？

④目標を実現するために「自分ができること」を考える

支援力の結集「被災者支援連携図」の出来上がり！

# 災害時における被災者支援のための協働

## 被災者支援コレクティブインパクトの実現



多様な主体の特性を活かすことでより高い効果を得る。

※コレクティブインパクト

経験や立場、情報源の異なるものが、「共通の目的」に向けて、能力や労力、資源などを出しあい、**対等な立場**で協力して取り組み**社会全体を支えていくこと**



# 「つながりは力(ちから)」ワークショップ

地震災害をイメージする

ステップ1：地震が起こると、なにが課題になりますか？

被災者目線になって、何が起こる（課題）か、想像する

ステップ2：課題を解決するためには、何を目標せばいいですか？

共通の目標（スタンダード）を考える

ステップ3：課題を解決するために、あなたは何をしますか？

④目標を実現するために「自分ができること」を考える

支援力の結集「被災者支援連携図」の出来上がり！

# 長野県の主な被害地震（内陸地震）

○善光寺地震（震度～6）（長野市）

**M7.4**（1847.5.8）

死者約5,700、潰家約14,000

○神城断層地震

**M6.7**（2014.11.22）

住家全潰81棟など

○大町地震

**M6.1**（1918.11.11）

住家全潰6など

○長野県西部地震

**M6.8**（1984.9.14）

御岳山崩れによる被害

死者29、住家全壊14棟など

○長野県北部地震（震度～6強）

（栄村等）**M6.7**（2011.3.12）

死者3名、住家全壊34棟など

○長沼地震（震度～6）（長野市）

**M6.1**（1941.7.15）

千曲川流域で液状化など

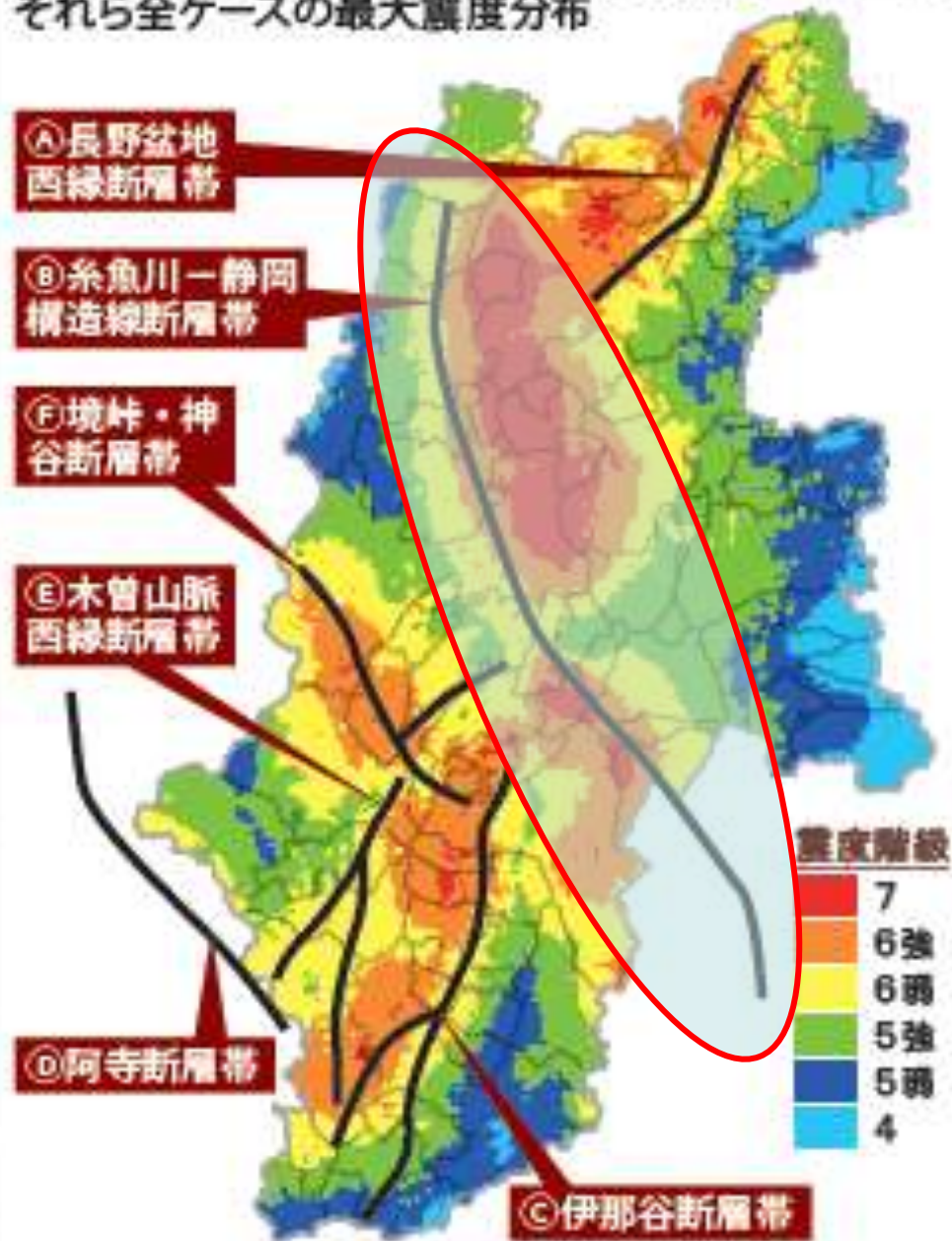
○松代群発地震

1965～有感地震約63,000回

負傷者15名、住家全壊10棟など



長野県で甚大な被害が想定される活断層の位置とそれら全ケースの最大震度分布





## ○糸魚川—静岡構造線断層帯の将来の地震発生の可能性

### [北部(小谷—明科)区間]

地震の規模 : M7.7程度

地震発生確率: 30年以内に、0.009%~16%

平均活動間隔: 1000年—2400年程度

最新活動時期: 約1300年前以降、約1000年前以前(西暦762年の地震の可能性もある)

### [中北部(明科—諏訪湖南方)区間]

地震の規模 : M7.6程度

地震発生確率: 30年以内に、14%~30%

平均活動間隔: 600年~800年程度

最新活動時期: 約1200年前以降、約800年前以前(西暦762年もしくは841年の地震の可能性もある)

### [中南部(諏訪湖北方—下蔦木)区間]

地震の規模 : M7.4程度

地震発生確率: 30年以内に、0.9%~8%

平均活動間隔: 1300年~1500年程度

最新活動時期: 約1300年前以降、約900年前以前(西暦762年もしくは841年の地震の可能性もある)

### [南部(白州—富士見山)区間]

地震の規模 : M7.6程度

地震発生確率: 30年以内に、ほぼ0%~0.1%

平均活動間隔: 4600年~6700年程度

最新活動時期: 約2500年前以降、約1400年前以前

### [複数区間が同時活動する場合]

地震の規模 : M7.8~8.1程度

# 直下型の大規模地震が発生すると・・・

土砂災害

中越地震



# 道路崩壞

# 中越地震





# 平成26年 長野県神城断層地震





# 平成26年 長野県神城断層地震(白馬村、小谷村他)





平成26年 長野県神城断層地震(白馬村、小谷村他)



# 「つながりは力(ちから)」ワークショップ

地震災害をイメージする

ステップ1：地震が起こると、なにが課題になりますか？

被災者目線になって、何が起こる（課題）か、想像する

ステップ2：課題を解決するためには、何を目標せばいいですか？

共通の目標（スタンダード）を考える

ステップ3：課題を解決するために、あなたは何をしますか？

④目標を実現するために「自分ができること」を考える

支援力の結集「被災者支援連携図」の出来上がり！

# 自分たちの地域が被災したら（地震編）

## 【地震の想定】

- ・一昨日1月25日(水)22:08に直下型の地震が発生
- ・マグニチュード7.6 県内最大震度7
- ・地震発生から3日目

## 【現在の状況】

- ・今もなお、懸命な救助・救命活動が続けられている。
- ・指定避難所は、既に満杯の状況
- ・非指定の避難所が数多く開設
- ・地震(余震)がひどく、車中泊避難者も数多い模様
- ・指定避難所以外の被災者の把握は出来ていない(出来ない)。
- ・液状化、土砂崩れなどの影響により、被災地への移動が困難
- ・山間地域では、土砂災害も起きており、家屋への被害も起きている。
- ・広い範囲で、停電、断水が起きている模様
- ・県内震度5弱以上の全市町村に災害救助法が適用されている。
- ・住家の被害棟数はどれだけになるのか、よくわからない状況



グループNo. \_\_\_\_\_ (避難所 ・ 在宅)

ステップ1:被災者目線になって、何が起こる(課題)か、想像してください。

	発災から3日目まで	4日目から14日目(2週間目)まで
共通の課題		
特有の課題		
その他 (気づいたこと)		

※黄色の付箋を使います。

# 「つながりは力(ちから)」ワークショップ

地震災害をイメージする

ステップ1：地震が起こると、なにが課題になりますか？

被災者目線になって、何が起こる（課題）か、想像する

ステップ2：課題を解決するためには、何を目標せばいいですか？

共通の目標（スタンダード）を考える

ステップ3：課題を解決するために、あなたは何をしますか？

④目標を実現するために「自分ができること」を考える

支援力の結集「被災者支援連携図」の出来上がり！



0. はじめに  
高度成長したはずなのになぜ？  
被災者支援の混乱の原因は？

詳しくは『災害対応ガバナンスー被災者支援の混乱をとめる一』（ナカニシヤ出版）をご笑覧ください。



**1930年の北伊豆地震の避難所**

毎日フォトバンクより提供



**2016年の熊本地震の避難所**

松川杏寧氏より提供

## 目標と連携を欠いた応急対応事例

- ・発災後1ヶ月間、避難所ではボランティアによる不定期の炊き出しを除き、パンとおにぎりの炭水化物中心の生活が続いた。



- ・この間、外部支援者は栄養バランスを考えた食事に切り替えるよう要望
- ・行政内部では問題意識や情報の共有が不十分で、物資担当の判断に左右される形で、弁当への切り替えに時間を要した。
- ・「健康な食事の提供」という目標と連携の欠如



# 要支援者

台風15号による被災から23日で1カ月が経過したが、3800件超が床上浸水した静岡市では高齢者、障害者世帯といった要支援者や生活困窮世帯について、行政による被災状況の実態と支援ニーズの把握が進んでいない。関係者は健康悪化による災害関連死の危険性を懸念する声もあり、被災者個々の悩みや生活課題に寄り添った支援が求められる。

## 被災把握進まず

### 静岡市台風15号1カ月



ボランティアに不安を相談する女性(左手前)、ぬれた畳は撤去したが床板はむき出しで片付いていない部屋もある＝23日午後、静岡市清水区

「この先、何を生活していればいいのか」と、一人暮らしの67歳の女性。同市清水区は23日、畳を剥がして床板がむき出しになった部屋を訪問した。ボランティアは床上に寝たまま、

高さまで浸水。捨てるは壊れ、他の部屋も片付いていない。ボランティア団体の支援で約1週間前に畳やマットレスが撤去され、ようやく畳になって休めるようになったが、先の生活が

不安や眠りは浅いという。地元自治会が協力して被災者世帯を回る介護福祉士高橋節子さん(70)は同区柏原にも心配を募らせる。聞き取りをした中には浸水、傷んだ床にベニヤ板

## 災害関連死に懸念「寄り添った支援を」

災害関連死 土砂災害や地震による家屋倒壊など災害そのものに起因する「直接死」ではなく、災害だけがやがて病気が悪化したり、避難生活に伴う心身の負担増で病気を発症したりすることなどを原因とした死亡。被災者の苦痛による心不全やエコノミークラス症候群などで亡くなるケースがある。2016年の熊本地震では死者73人のうち、218人が災害関連死だった。

を敷き、段ボールベッドを置いただけの部屋で認知症の配偶者を介護する高齢者世帯もある。高橋さんは被災者の中には助けてほしいという人もいると訴える。今回の災害で支援活動に携わる関係者も「きんぐ」の巡回検診員も「買い替えができない困窮世帯もいる」「心身の悪化に拍車がかかり、災害関連死につながる可能性がある」と、健康管理や心理ケアを含めた支援の必要性を訴える。

自治会の未加入者や要支援者世帯に届いていない人もいたため、被災者は水山の一角の可能性もある。県ボランティア協会の鳥羽茂事務局長は「実態の全容を把握できていないことが最大の課題。支援から漏れてしまっている」と指摘。民間だけでは対応しきれない課題があり、行政や関係団体が持つ情報を集約し、必要な支援につなげる体制の整備を急ぐよう求める。

市は16日、地域包括支援センターや関係団体に再調査を依頼。市福祉総務課の西島弘道課長は「応急仮設住宅の入居者を対象とした見守りや、状況を踏まえた支援策を検討する」としている。(社会部・中川琳)



令和4年台風第15号  
発災1か月が経っても支援が届いていない(10月24日)。  
(静岡県静岡市)



グループNo. \_\_\_\_\_ (避難所 ・ 在宅)

ステップ2: どのようになっていればよいか、共通の目標(例: 3日目には温かい夕食が提供されているなど)を考えてください。

	発災から3日目まで	4日目から14日目(2週間目)まで
共通の目標		
特有の目標		
その他 (気づいたこと)		

※青色の付箋を使います。

# 「つながりは力(ちから)」ワークショップ

地震災害をイメージする

ステップ1：地震が起こると、なにが課題になりますか？

被災者目線になって、何が起こる（課題）か、想像する

ステップ2：課題を解決するためには、何を目標せばいいですか？

共通の目標（スタンダード）を考える

ステップ3：課題を解決するために、あなたは何をしますか？

④目標を実現するために「自分ができること」を考える

支援力の結集「被災者支援連携図」の出来上がり！

力を合わせる ⇒ 連携の形

# クラスターアプローチ的視点



※クラスターアプローチ (Cluster Coordination)

国連が考えている包括的な支援の在り方。

大きな災害が起きたときに、人の人権が守られるような支援をするためには、最低11の領域が必要だと考えられている。

## クラスターアプローチ的視点

それぞれの領域において関わる機関が異なり、それぞれの領域で「多職種」連携が必要であり、領域同士の連携も求められます。

あなたがもし、支援者として活動するのであれば、この連携を実践するために「自分はどの立場で、どこまでの範囲で、どのような活動を行うか」明らかにする必要があります。

災害前から、これらの知識があれば、発災当初から効率的・効果的に動いているかもしれません。「平時にできないことは、非常時にもできない」と言葉があるように、これは、発災時の対応・復旧・復興だけでなく、平時から防災・減災・準備を意識して行動することが大事です。

それぞれのクラスターとのつながりを、平時から考えているのであれば、災害後の協働がよりスムーズになることは、想像に難くないでしょう。

(「こころのかまえ研究会」ウェブサイトより一部抜粋)

グループNo. \_\_\_\_\_ (避難所・在宅)

ステップ3: 目標を達成するためには、自分は何ができるか(できそうか)を考えてください。

	発災から3日目まで	4日目から14日目(2週間目)まで
行政 社協		
NPO等の団体 企業		
被災者 その他		

※ピンク色の付箋を使います。誰、活動開始時期(いつから)、終了時期(いつまで)、内容を明記してください。

信州型被災者支援スタンダード（被災者支援のための目標）

項目		理想の状況（達成すべき目標）			
		3日以内 （初動期）	7日以内 （応急期①）	1か月以内 （応急期②）	1か月以上 （復旧・復興期）
支援制度	災害救助法				
	被災者生活再建支援法				
	被災住宅対応 （被災時の住まい）				

生活の場		理想の状況（達成すべき目標）			
		3日以内 （初動期）	7日以内 （応急期①）	1か月以内 （応急期②）	1か月以上 （復旧・復興期）
避難所	解決すべき課題				
	対応すべきニーズ				
	理想の状況 （解決の方向）				
在宅	解決すべき課題				
	対応すべきニーズ				
	理想の状況 （解決の方向）				
その他	解決すべき課題				
	対応すべきニーズ				
	理想の状況 （解決の方向）				
応急仮設 （建設・みなし）	解決すべき課題				
	対応すべきニーズ				
	理想の状況 （解決の方向）				

ステップ1

ステップ2

ステップ3

実施主体	発災前	スタンダード達成のための多様な支援（主な主体、取組など）					
		24時間以内	3日以内（初動期） 48時間以内	7日以内（初動期） 72時間以内	7日以内（応急期①） 3日～1週間まで	1か月以内（応急期②） 1週間～1か月まで	1か月以上（復旧・復興期） 1か月以上
県 市町村							
県 市町村							
市町村 被災者							

実施主体	発災前	スタンダード達成のための多様な支援（主な主体、取組など）					
		24時間以内	3日以内（初動期） 48時間以内	7日以内（初動期） 72時間以内	7日以内（応急期①） 3日～1週間まで	1か月以内（応急期②） 1週間～1か月まで	1か月以上（復旧・復興期） 1か月以上
民間 NPO等							
民間 企業							
行政 県							
行政 市町村							
社協 県社協							
社協 市町村社協							
民間 NPO等							
民間 企業							
行政 県							
行政 市町村							
社協 県社協							
社協 市町村社協							
民間 NPO等							
民間 企業							
行政 県							
行政 市町村							
社協 県社協							
社協 市町村社協							

生活を再建する  
・住宅  
・生業

命を守る  
・救助・救命  
・災害関連死防止

応急期①：7日以内

初動期：3日以内

発災

生活の場の選択

恒久的な生活の場の確保

生活の場の確保

今後の生活の場の選択

被災家屋の保全

当面の生活の場の確保

避難先の選択

被災者生活  
再建支援法  
(現金給付)

災害弔慰金  
災害障害見舞金  
(現金給付)

災害救助法  
(現物給付)

災害時における  
法の適用

地域の復興（地域の見守りなど）

生活の場の再建（自宅：新築・リフォーム、賃貸住宅：公営・民間、その他）、生業の再建

被災者生活再建支援制度（法、地方公共団体単独）の利用

応急仮設住宅  
(建設・みなし)

よりきめ細かな支援が必要

避難所閉鎖

罹災証明の発行

(住家の応急修理 → 応急仮設住宅利用できず)

住家の被害認定

避難所TKBの実施

支援の届きにくい

みなし仮設

避難所

在宅

その他

福祉的支援

平常時の支援  
※福祉分野



命に向き合うこととは？

自然災害の発生を抑える手段や奪われたものを取り返すことは出来ないが、被災地において生活を再建しようとする人々に寄り添い、一緒に未来を築くことは出来る。

一人ひとりに寄り添い

最後の一人までも見捨てない

故 黒田裕子さんの言葉より

# 「防災は**人**づくり」

ありがとうございました。

防災や被災者支援に関する研修や訓練など、お気軽にご相談ください。

長野県災害時支援ネットワーク(長野県NPOセンター)

電話:026-269-0026

メール:info@npo-nagano.org