

表 4.6.2 自衛隊による給水実績(7月中)

日	16日	17日	18日	19日	20日	21日
給水量	約 42 トン	約 248 トン	約 405 トン	約 1,180 トン	約 1,200 トン	約 1,696 トン
日	22日	23日	24日	25日	26日	27日
給水量	約 1,507 トン	約 2,000 トン	約 1,300 トン	約 1,300 トン	約 1,300 トン	約 1,280 トン
日	28日	29日	30日	31日		
給水量	約 1,303 トン	約 1,200 トン	約 1,120 トン	約 1,190 トン		

4.6.5 対応上の問題点及び課題

4.6.5.1 対応上の問題点

(1) 応急給水

発災と同時に全戸が断水した柏崎市では、赤坂山浄水場の配水池に設置された緊急遮断弁（6池中4池に設置）がすべて作動し、同浄水場の総配水池容量 25,428m³のうち、約 10,000m³を応急給水用に確保することができている。しかし、他の水道事業者による応急給水体制が速やかに発動し、給水車が被災地に向かっていても関わらず、交通渋滞等により現地への到着が遅れ、発災当日の夕方までに給水活動ができた給水車はわずかであった。より迅速な給水応援体制の検討が望まれる。

(2) 上水道の応急復旧

柏崎市では、被災当日から多くの地区で断水が続いていたが、3日目に水道施設の復旧完了目標日が設定、公表されたことにより、これに向けて広域的な大規模な応援体制が円滑に構築でき、また、被災者の心理的負担を大きく軽減することができたものとする。また、刈羽村においても柏崎市の目標に合わせ復旧目標を設定することができた。復旧目標を公表することの重要性が改めて明らかになった。

4.6.5.2 課題

(1) 応急給水

応急給水については、各水道事業者による地震対策マニュアル作成状況^(※)の点検を行うとともに、(社)日本水道協会とも連携し、より効率的な応援体制について検討する。

また、応急給水は、その体制を構築し給水するまで最小限の時間を必要とすることから、各水道事業者に対して、防災部局と連携し水道利用者に対し、非常時用の飲料水保存をしておくことについて啓発するよう、指導していく必要がある。

(※) 厚生労働省では、危機管理対策指針（地震対策マニュアルを含む）を策定するための調査報告書を通知しており、各水道事業者が必要な応急給水車、給水拠点等をあらかじめ想定するように通知している。

(2) 上水道の応急復旧

早期復旧体制を構築するために、被災事業者が現場対応に追われ混乱している場合の対応を検討する必要がある。このため、被災水道事業者、(社)日本水道協会と連携を図り、現行の緊急体

制が、いわゆる緊急応援隊として迅速かつ効果的に運用できるよう、見直しを図っていく。

(3) 水道施設の耐震化

応急給水拠点を確保すること及び復旧の迅速化を図るとともに被害発生を抑制することの観点から、「緊急時貯水槽の設置」及び「基幹的水道施設の耐震化」等について、補助制度を活用し普及を図っていく。

(4) 小規模水道等への応援体制

上記(1)～(3)の対策とも連動し、小規模水道などについても、より迅速かつ効果的な震災時の復旧体制の構築について検討を行う必要がある。

第5章 被災後のすまいと生活再建

5.1 避難所について

5.1.1 避難指示・勧告の状況

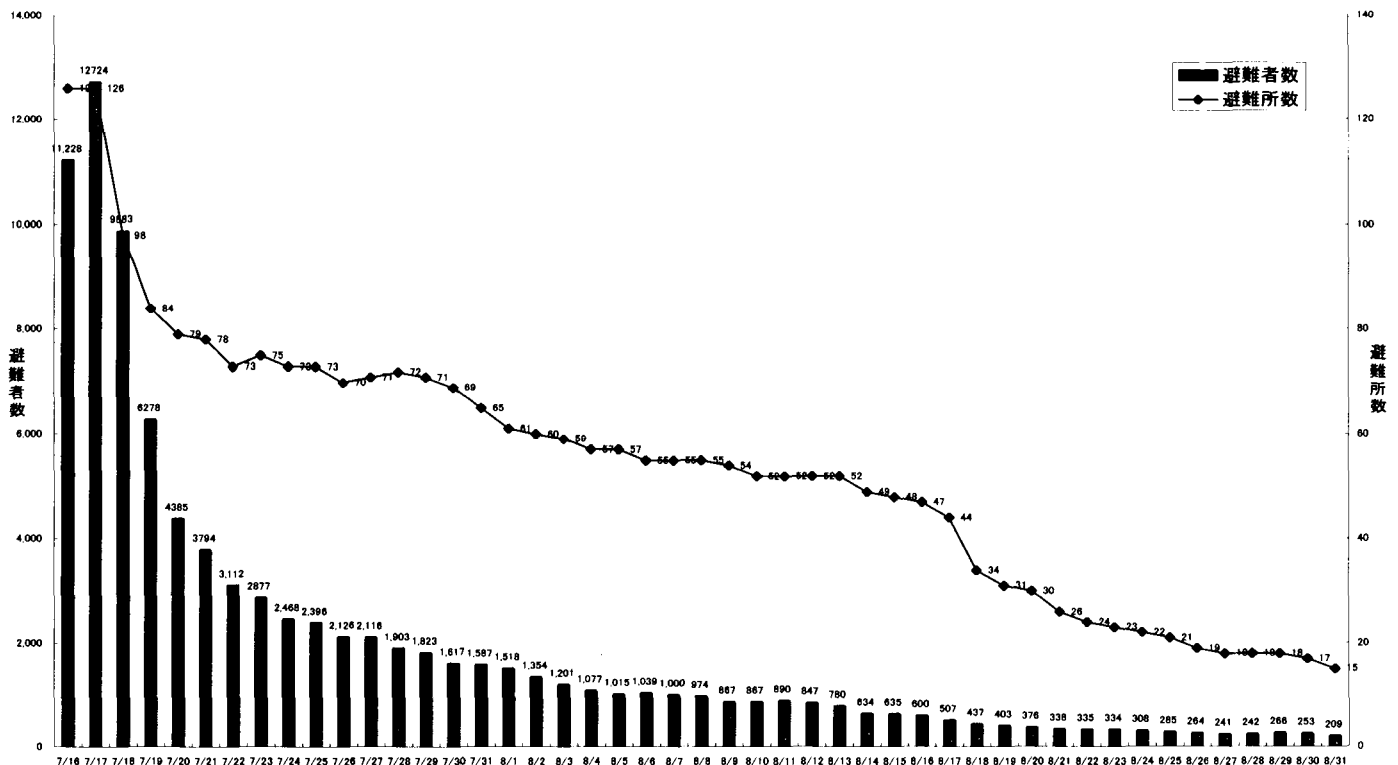
平成19年7月16日に地震が発生した後、新潟県下では、柏崎市で16箇所（がけ崩れ、地すべり、家屋崩壊）、長岡市1箇所、出雲崎町（津波注意報に伴い海岸地区全域）で、合計787世帯、2,010名を対象に避難指示・勧告が発令された。出雲崎町では津波注意報解除に伴い、当日11時37分に避難勧告が解除されたのをはじめ、土砂災害危険箇所においては、土砂の撤去、工事の完了に伴い、避難指示・勧告が解除されてきている。平成20年5月12日現在、避難指示・勧告が継続されているのは、柏崎市の9箇所（48世帯、130名）に減少している（新潟県災害対策本部 平成20年5月12日現在）。

5.1.2 避難所の開設及び避難者数の推移

(1) 避難所の開設状況

避難所は、7月16日の地震当日に、柏崎市、刈羽村等9市町村、126箇所で開催され、避難者数は最大で12,724名だった。図5.1.1に示すように、避難所に宿泊していた避難者は、地震発生後3日目から徐々に減少し始めたが、避難所数は漸減していった。

仮設住宅への入居が8月中旬から開始されたことなどにより、平成19年8月31日に、すべての避難所は閉鎖された。



資料：消防庁と新潟県災害対策本部発表資料を基に最大値/日で作成

図 5.1.1 新潟県中越沖地震における避難所数と避難者数の推移(平成19年7月16日～8月31日)

(2) 福祉避難所の開設状況

福祉避難所の開設は、新潟県下においては、新潟県中越沖地震が初めてであった。新潟県中越沖地震においては、一般避難所の被災者から「高齢者向けの設備がない」「乳児の泣き声で周囲の被災者に迷惑がかかる」などの意見が出たことなどにより、小千谷市総合体育館では別室を設け、保健師に加えて、県看護協会、県介護福祉士会に看護、介護専門職の派遣を要請し、虚弱高齢者を診ていたなどの例があるが、災害救助法に基づく正式なものではなかった。

新潟県中越沖地震では、福祉避難所が、発災翌日の7月17日に、刈羽村デイサービスセンター「きらら」に開設されたのを皮切りに、柏崎市、刈羽村、新潟市の計9か所に設置された。のべ46日間、2,335名が利用し、7月25日には最大106名が利用した。これらの福祉避難所は、(社)新潟県老人福祉施設協議会、新潟県介護老人保健施設協会、特別養護老人ホーム、介護保険事業者、新潟県看護協会等の協力を得て運営され、県老人福祉施設協議会、県介護老人保健施設協会、県ホームヘルパー協議会を通じて、県内外から介護専門職が派遣され、のべ1,233名の介護専門職から協力があつた。

このような本格的な設置は中越沖地震が初めてであり、災害救助法に基づくものと位置付けられ、設置時期も極めて早く、組織的に行われたのが特徴であった。一般避難所の閉鎖に伴い、1人ずつ行き先が検討された後、8月31日までに、すべての福祉避難所が閉鎖された。

福祉避難所とは：老人福祉センター、地域交流スペースを有する施設、養護学校等に設置するものとされ、一般避難所に併設すれば、家族等は身近にいられるというメリットがある。これらの施設が不足する場合は、公的宿泊施設、ホテル、旅館等を利用して差し支えないとされている。

<設置のための費用…災害救助法に基づく国庫負担対象費用>

- ・概ね10人の対象者に1人の生活に関する相談等に当たる職員等を配置するための費用
- ・簡易洋式トイレ等の器物の費用
- ・日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材の費用

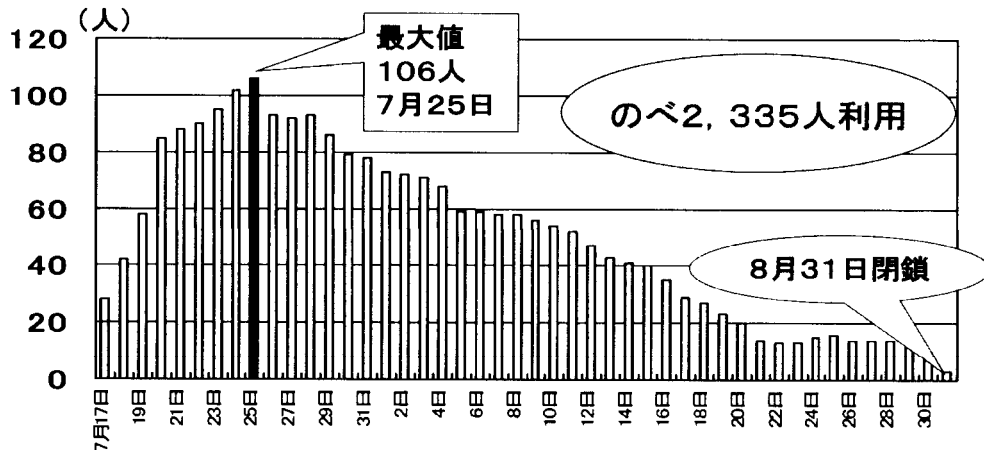
福祉避難所の対象者：「高齢者、障害者、妊産婦、病弱者等避難所での生活に支障をきたすため、何らかの特別な配慮を必要とする者。」であり、特別養護老人ホーム等への入所が必要となる程度の人については、緊急入所等を含め、当該施設で適切に対応されるべきであるので、原則として福祉避難所の対象とされていない。

今回、柏崎小学校は空き教室を利用したコミュニティデイホームの部屋及び音楽室を、高校はセミナーハウスを、特養やデイサービスセンターは空きスペースを福祉避難所として利用した。

名称	7/17	7/18	7/19	7/20	7/21	7/29	7/31	8/5	8/17	8/20	8/31
刈羽村 DS「きらら」	○						○				
刈羽村老人福祉C		○								○	
柏崎小学校			○								○
特養「いこいの里」			○				○				
長浜 DS「ふれあい」				○			○				
元気館障害者 DS				○				○			
柏崎高校セミナーハウス					○						○
特養「くじらなみ」						○			○		
新潟ふれあいプラザ					○						○

(出典) 新潟県福祉保健部「新潟県中越沖地震における福祉保健部の対応状況」平成20年1月

図5.1.2 新潟県中越沖地震で設置した福祉避難所の状況



(出典) 新潟県福祉保健部「新潟県中越沖地震における福祉保健部の対応状況」平成 20 年 1 月

図5.1.3 新潟県中越沖地震で設置した福祉避難所の利用者数の推移

利用者からは「安心して避難所生活が送れてありがたい」、「おむつなどの生活物資、食事内容に配慮が行き届いていた。」、「避難対象を絞った避難所は安心できる。」という意見が出たという。しかし、入所にあたって、該当者は自宅付近を希望する傾向があるが、自宅の近くに福祉避難所が開設されず、需要に応えられない面があったり、家族と一緒にいたいと入所を断った例も見られた^(注)。

今後の課題としては、「福祉避難所」を認知していない行政職員もいるので、市町村が避難所の設置計画にあわせて、事前に福祉避難所の設置を検討しておくことが必要である。また、福祉避難所の運営主体、スタッフの確保が最大の課題であり、事前に福祉専門団体・看護団体等と協定を結んでおくことや、対象者への周知の徹底、対象者に適した施設の選別等が指摘される。

(出典) 神戸大学大西一嘉「要援護者と福祉施設の地震対応に関する研究—中越地震と中越沖地震における事例調査—」、『東濃地震科学研究所報告 Seq. No.22—地震防災分野—震害と防災特集』

5.1.3 柏崎市及び刈羽村の避難所対応

(1) 柏崎市における避難所対応

柏崎市では、地震当夜にかけて人命救助を主に活動する一方で、避難所開設・運営及び支援物資の供給に重点を置いていた。

①避難所の開設及び運営

平成 16 年新潟県中越地震の反省に基づき、主な避難所については付近に居住する市職員 2 名に鍵を渡しており、保育園、学校の用務員等が鍵を開けに行った所では、ほぼ円滑に開設することができた。しかし、いくつかの避難所については、担当職員が休日で不在だったり、鍵を開けに行かなかった箇所もあった。

避難所の設置のピークは地震の翌日の 7 月 17 日であり、避難人数は 11,410 人だった。事前に指定してあった避難所全 123 箇所のうち、地震当日は 82 箇所、18 日に最多の 87 箇所が開設された。開設された避難所は、コミュニティセンター、集会所、小中学校・高校、幼稚園、市民プラザ、総合福祉センター、ワークプラザ、元気館等であり、約 8 割は民間施設だった。

真夏で暑さ対策が課題となり、扇風機等が設置される一方、体育館等ではエアコンを設置しても騒音や人による体感温度の差等でうまく使われず、涼を呼ぶ氷柱が比較的好評だった。昼は使われず、床に置くマットが喜ばれた。プライバシーを守るための間仕切り (パーティション) が寄贈されたが、暑さのため使われず、着替え用等のために、一角を仕切ったり、体育館の中にテ

ントを張るなどで対応していた所もあった。新潟県中越地震時より余震が少なく、医師、看護師が巡回したことも、精神的な安定につながった。自衛隊は、8月27日まで給水・給食や物資輸送、入浴施設等の支援を行い市民に好評だった。

食事については、地震直後から、県災害対策本部が調達したパン、おにぎりを中心に、避難者及び食事の確保ができない人に対して提供した。ピークの7月18日の提供数は、パン、おにぎりで約70,000個だった。自衛隊による給食サービスが地震直後から準備され、7月17日は約12,000食が提供され、7月20日には毎食20,000食分が提供可能となり、ピーク時には38箇所、16,300～17,800食を提供した。自衛隊による給食サービスは、ライフラインの回復と避難者の減少により徐々に体制を縮小し、8月12日の夕食で終了するまでに、約678,000食を提供した。食事の提供については、一人に1食分ずつでなく、高齢者世帯では2人で1食分ずつを希望されたり、避難所から退出後も、食事だけ避難所とする人がおり、食事は避難者数の1.3～1.4倍となった日もあるなど、食数換算や必要量の推定がむずかしい面があった。

避難所運営には、1避難所当たり市職員3名（計画では2名）をローテーションし、2～3日で交替する県庁職員及び県内市からの応援職員で運営したが、引き継ぎがうまく行かず、避難者から苦情が出た所もあった。また、ピーク時で避難者数が500名を超えた避難所等の中には、報道機関が殺到して集中的に報道され、物資やボランティアなども集中した避難所があったなど、物資配分等で避難所間の格差が生じた面もあった。

避難所は8月31日に閉鎖されたが、移転先の都合がつかない人のため、9月1日から一時待機所を、14世帯22名を対象に設置した。

②福祉避難所の開設

新潟県では、新潟県中越地震以降に地域防災計画を修正する中で、福祉避難所の設置を記載していたが、柏崎市では、地域防災計画の修正がなされておらず、福祉避難所の開設が規定されていなかった。

県からの助言に基づき、柏崎市では、地震発生後3日目の7月19日から8月31日まで、小学校、高校の空き教室を福祉避難所とするなどで、6箇所の福祉避難所を開設した。看護師が避難所を回って、対象となる人を選出したり、障害者で避難所に行けない人などを対象とし、合計105名が利用した。福祉避難所を利用した人の内訳は、高齢者86名（うち介護認定者42名）、障害者7名、乳幼児1名、児童2名、一般9名（家族等）だった。

また、支援に来た県職員が、高齢者、障害者等を対象に、一時宿泊場所として旅館等を手配して用意し、180名が利用した。

（出典）柏崎市「新潟県中越沖地震・柏崎市における被災状況とその対応について」平成20年3月25日

(2) 刈羽村における避難所対応

刈羽村では、地震が発生した当日の昼頃、5か所の避難所を開設した。ラピカ文化ホールは、事前に避難所に指定していなかったが、他に予定していた避難所が被災して、追加指定（勝山地区）したものだ。刈羽村における避難者数のピークは7月17日6時30分の791名だったが、第2体育館については、20日がピークだった。「きらら」には救護所と福祉避難所を併設し、7月19日から老人福祉センターを福祉避難所として開設した。地区毎の避難所は、各地区の住民を対象としていたが、2箇所の福祉避難所は全村を対象としていた。

また、高齢者世帯等を対象に、新潟県中越地震時に開設していた仮設住宅を、一時避難施設として利用した。

表 5.1.1 刈羽村における避難所開設状況

施設名	対象地区	避難者	開設日	閉鎖日	備考
高町地区集会場	高町地区	141	7月16日	8月20日	
第2体育館	刈羽地区	304	7月16日	8月20日	
ラピカ文化ホール	勝山地区	256	7月16日	8月20日	
赤田地区集会場	赤田地区	109	7月16日	8月20日	
油田地区集会場	油田地区	2	7月16日	7月17日	
きらら	全村	64	7月17日	7月31日	救護所、福祉避難所
老人福祉センター	全村	44	7月19日	8月20日	福祉避難所

※避難者数は各避難所ごとの最大値 (出典) 刈羽村資料

避難所の運営は、当日は村職員が行ったが、翌日から県職員が業務を引き継いだ。

災害当日から県災害対策本部が調達したおにぎり、パン、ペットボトルの水を避難所及び集落住民に配布した。以後、8月2日朝までおにぎり、パンを中心に提供し、8月2日昼から8月20日までは、避難所の住民と申込んだ人におにぎりや弁当を提供した。このように、食事は希望制とすることにより、数値を管理できた。また、7月16日夜から自衛隊が炊き出しを実施し、避難者数が減り、水道が全面復旧したことを受けて、8月2日朝に、炊き出しを終了した。

避難所は、8月20日をもってすべて閉鎖したが、事情により残らなければならない方は、老人福祉センターで対応している。

(出典) 刈羽村災害対策本部「新潟県中越沖地震被害状況」

(3) 新潟県及び県内市職員の避難所支援

新潟県では、7月17日以降、県や県内市町村からのべ4,000名を超える職員が避難所の運営支援のために派遣された。

県職員の派遣状況の参考として、新潟地域振興局の対応について見ると^(注)、新潟地域振興局では、職員82名が柏崎市に配備(避難所1箇所につき1名)したのをはじめ、7月20日から配備先の変更や派遣期間の延長、派遣人員の縮小を図りながら、8月17日まで現地に職員を派遣した。人選にあたっては、7月末から8月初めにかけては、避難所運営支援に最大限の力を発揮できるよう、新潟県中越地震での経験者を優先し、8月に入ってから、避難所が落ち着いてきていることを踏まえ、将来への備えとして未経験者を積極的に人選することとした。派遣職員の負担を少なくするため、往復の移動手段は地域整備部のバスを使用し、7月18日には、現地情報を踏まえ、「中越沖地震被災派遣時における携行品・注意事項について」を取りまとめて、派遣職員に事前配布し、雨具や医薬品、懐中電灯等を支援チーム携行品セットとして毎回携行させることとした。7月17日から8月17日までの約1か月間に、避難所支援業務にあたった新潟地域振興局職員はのべ321名、職員の送迎にあたった職員はのべ36名だった。

(出典) 新潟地域振興局(本局)「平成19年新潟県中越沖地震の記録」平成19年8月

5.1.4 避難所対策の課題

(1) 有効であった事例

①被災市町村の応援体制

大規模地震においては、発災後ただちに、避難所の生活環境の整備、応急仮設住宅の早急な設置、高齢者、障害者等についての旅館、ホテル等の避難所としての活用や社会福祉施設への緊急

入所等が問題となる。厚生労働省としては、これらの留意点について、ただちに通知を発出した。

避難所対策については、新潟県中越地震の教訓を踏まえ、新潟県が率先して食料や飲料水を調達したり、人手不足に陥る市町村職員の応援を翌日から行うなど、被災した市町村を支援する体制をいち早く確立し、全体としては迅速な対応がなされたと言えよう。また、新潟県内及び過去に被災した経験を持つ市町村（能登半島地震で被災した輪島市など）、民間企業等がいち早く応援に駆けつけるなど、様々な支援の下に成り立っていた。

②福祉避難所

能登半島地震の輪島市に続き、福祉避難所の設置が計9箇所と積極的になされたことも評価すべきであるが、全国的に見れば市町村において福祉避難所の周知や事前指定は進んでおらず、積極的に進めるべきであろう。また、福祉避難所については、災害救助法上、「高齢者、障害者等であって避難所での生活において特別な配慮を必要とするものを収容する避難所」とされており、特定の要件はないため、これまでの災害ではともすれば一般の避難所と福祉避難所との相違が実感できないという状態だった。新潟県中越沖地震では、ベッドが搬入されたり、人工透析対応の福祉避難所が設置されるなど、一般の避難所との相違が実感できる対応がなされた。大規模災害においては、ともすれば社会福祉施設自体が被災し、緊急入所が制約される恐れがあることも踏まえ、一般避難所の一面にベッドを搬入する等で、福祉避難所の設置を拡げていく方策も考えられる。

(2) 反省事項等

①避難所の暑さ対策

避難所については、本格的な真夏日における地震というのは近年経験していなかったこともあり、避難所における暑さ対策に関する準備に課題が残った。特に、体育館等の多くの避難者を収容する場所においては、業務用の大型クーラーが不可欠であり、被災地方公共団体においては、アメリカ軍や企業からの寄贈、リースによる調達等を努めたが、結果として調達が遅れたり、騒音や空気の循環が悪かったり、人による体感温度差等により、有効に活用できなかった所もあった。

②避難所のトイレ対策

仮設トイレについては、新潟県中越地震時に使用された物を再利用するなど、いち早く設置され、全国からバキュームカーの支援を求めるなどで体制が比較的早く整えられた。しかしながら、和式の仮設トイレが多く、高齢者等が使いやすい洋式トイレの調達が遅れた。このため、室内に簡易トイレを設置するなどで対応したところもあった。避難所において必要な器具等の設置については、リースだけでなく、購入することも含め、早期の設置を図ることが必要な旨周知が必要である。

5.2 応急仮設住宅の建設及び入居状況

5.2.1 応急仮設住宅の戸数の決定及び建設状況

災害救助法において、住まいをなくした被災者の心身の保全やプライバシーの確保を図るため、一時的に供与される応急仮設住宅は、最長2年間の供与とされ、災害発生から20日以内に着工するものとされている。応急仮設住宅の建設を急ぐためには、建設地を決定する一方で、建設戸数

を決定する必要がある。

柏崎市では、地震発生当日から応急仮設住宅建設の検討が開始され、当日に県に対して250戸の建設要請がなされた。しかし、被害の全容把握及び被災者のニーズ把握ができない中で、被災の第1次判定における全壊908戸から、当初1,000戸の応急仮設住宅を要望していたが、最終的には1,007戸となった。刈羽村においては、地震発生から2日目に避難所を回って半壊以上の世帯を対象に希望を募り、その時避難所にいなかった被災者の分も推定に含め、建設戸数200戸を決定した。建設用地については、適当な用地が無く、各地に分散しても村全体の必要数を建設できないことから、「源土運動広場」を建設場所とした。出雲崎町においても、15戸の応急仮設住宅が建設されている。

応急仮設住宅の建設は社団法人プレハブ建築協会を通して建設されており、同協会は全都道府県と災害時協定を締結している。同協会では、地震が発生した翌17日に災害対策本部及び新潟市に現地建設本部を設置した。現地建設本部では、新潟県、柏崎市、刈羽村、出雲崎町などと建設候補地の測量・配置計画・型別戸数・仕様等の協議が進められた。

応急仮設住宅の型別建設戸数は表5.2.1に示すとおりであり、柏崎市(39地区)、出雲崎町(1地区)、刈羽村(2地区)の合計42地区に分散配置され、世帯構成によって間取りや広さが変えられている。また、応急仮設住宅におけるコミュニティの維持・形成活動を目的とし、談話室15戸、集会所11棟が建設された。なお、今回は、特にグループホームなどの福祉仮設住宅の建設はなされなかった。

表 5.2.1 新潟県中越沖地震における応急仮設住宅建設状況(平成19年8~9月)

	応急仮設住宅(戸)				談話室 (戸) 40㎡	集会所 (棟) 100㎡
	計	単身者用6型 1DK:20㎡	夫婦用9型 2DK:30㎡	家族用12型 3DK:40㎡		
柏崎市(39地区)	1,007	254	519	234	14	10
出雲崎町(1地区)	15	3	6	6		
刈羽村(2地区)	200	24	117	59	1	1
合計(42地区)	1,222	281	642	299	15	11

(構法別では、組み立て式1,077戸とユニット式145戸)

(出典)社団法人プレハブ建築協会『JPA』2008年1月号

また、特別仕様として、寒冷地仕様(積雪・断熱・防湿・凍結対策、二重窓、風除室、暖房施設)による対応を図っているほか、居住者の特性によっては、高齢者仕様(バリアフリー、車イス対応、身体機能:特に歩行機能低下を想定)の住宅も含まれている。例えば、柏崎市では、77戸が、入り口がスロープとなっているバリアフリーの仮設住宅となっている。

表 5.2.2 新潟県中越沖地震における応急仮設住宅特別基準仕様

区分	項目	中越沖地震	標準	
積雪対策	耐雪性能向上(積雪)	1m	0.3m	
	通路	通路側の住棟間隔	6m	4m
		仕上げ	簡易アスファルト舗装	砂利敷き
	窓の雪囲い(落し板は、入居者負担)	なし	なし	
	玄関の雪囲い	玄関外の両脇に幅60cmのパネルを底まで設置	なし	
	除雪時の転落防止(屋根)	転落防止用アングル(両側)	なし	
寒冷地対策	断熱性能(グラスウール10kg換算)	100mm	50mm	
	窓用カーテン・レール	ダブル、外側厚手タイプ	シングル	
	すきま風防止(床)	スチレンシート0.15mm+4mmベニヤ	なし	
	天井裏の結露対策	天井裏強制換気設備を設置+目張りテープ	なし	
強風対策	基礎構造	沿岸地域においてはH型鋼基礎	木杭	

(出典)新潟県資料

5.2.2 応急仮設住宅の建設及び入居状況

柏崎市においては、発災から1週間後に応急仮設住宅への入居申込みを広報し、受付期間を7月26日(木)から8月3日(金)までとした。対象者は半壊以上の被害を受けた世帯で、修理・補修のための仮住居としては入居できないとしたが、この時点ではすべてのり災証明が発行されていなかった。希望は第3希望までとしたが、応急仮設住宅への入居希望があっても必ずしも入居条件と合致しているわけではなく、判定委員会を作って最終判定を行い、入居者を決定した。できるだけ集落単位での居住が可能となるよう配慮したが、勤め先や交通機関への便の関連から、居住圏外の応急仮設住宅に入居した世帯も見られた。

応急仮設住宅の建設にあたっては、3年前の新潟県中越地震の経験を踏まえて打ち合わせや調整が進められたことから、比較的順調に建設が進んだ。お盆前を目標に1,007戸が建設され、その後の追加要請を加えて1,222戸が建設され、9月20日までに全戸が引き渡された。

新潟県は、表5.2.3に示すように、応急仮設住宅の設置等について対応した。

表 5.2.3 応急仮設住宅の着工・完成・入居開始(平成19年9月20日現在)

建設戸数		着工日	完成日	入居開始日
柏崎市 合計 1,007 戸	262 戸	7 月 23 日又は 25 日	8 月 12 日	8 月 13 日
	509 戸	7 月 24 日又は 25 日	8 月 15 日	8 月 16 日
	5 戸	8 月 1 日	8 月 24 日	8 月 25 日
	63 戸	8 月 3 日	8 月 29 日	8 月 30 日
	128 戸	8 月 6 日又は 8 日	8 月 30 日	8 月 31 日
	40 戸	8 月 29 日	9 月 19 日	9 月 20 日
刈羽郡刈羽村	200 戸	7 月 23 日	8 月 14 日	8 月 15 日
三島郡出雲崎町 合計 15 戸	11 戸	7 月 25 日	8 月 12 日	8 月 13 日
	4 戸	8 月 3 日	8 月 24 日	8 月 25 日

(出典) 内閣府災害報

表 5.2.4 に、応急仮設住宅への入居状況の推移を示した。これを見ると、柏崎市では平成19年9月末より10月～12月にかけての方がやや入居者数は多く、平成20年1月に入ってから若干入居者数は減少してきているものの、3月末時点で依然として新潟県下で1,000を超える世帯が仮設住宅で暮らしている状況である。

表 5.2.4 新潟県中越沖地震における応急仮設住宅入居者状況(平成19年9月～)

市町村	建設		団地数		H19.9.25	H19.10.31	H19.11.30	H19.12.31	H20.1.31	H20.2.29	H20.3.31
	戸数	団地数									
柏崎市	1,007	39	37	世帯数	863	898	897	898	887	875	858
				人数	2,389	2,469	2,468	2,465	2,431	2,393	2,330
刈羽村	200	2	2	世帯数	150	149	148	147	146	150	148
				人数	527	530	529	528	520	535	529
出雲崎町	15	1	1	世帯数	14	14	14	14	14	14	14
				人数	45	45	45	45	44	43	43
合計	1,222	42	40	世帯数	1,027	1,061	1,059	1,059	1,047	1,039	1,020
				人数	2,961	3,044	3,042	3,038	2,995	2,971	2,902

(出典) 新潟県震災復興支援課資料

5.2.3 課題

応急仮設住宅の建設については、寒冷地仕様の結露対策やバリアフリー対策など、構造面での充実が図られてきている。また、被災した地方公共団体において新潟県中越地震の経験もあり、実施主体や手続き面での理解が進んでいたことから、早急な対応がなされた。しかし、仮設住宅の建設が進む一方で、入居の前提となる住家の被害認定(り災証明書の発行)が遅れており、再調査によって全半壊率が上がる可能性があったことなどから、追加建設の措置がとられた。一方

では、被災者が入居を希望していても、後から被害認定の結果が一部損壊と出て、応急仮設住宅への入居ができないケースもあった。

住家の被害認定結果（全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊）は、被災者にとっては、災害救助法に基づく住宅の応急修理を行うための判断の根拠ともなり、その後の支援の重要な根拠となるものである。被災者は、被害認定の前に行われている建物応急危険度判定結果（赤、黄色、緑判定）を被害認定結果であると誤解していたり、「赤（危険）」の判定であっても、被害認定では一部損壊となるケースもあり、再判定を求める場合があった。

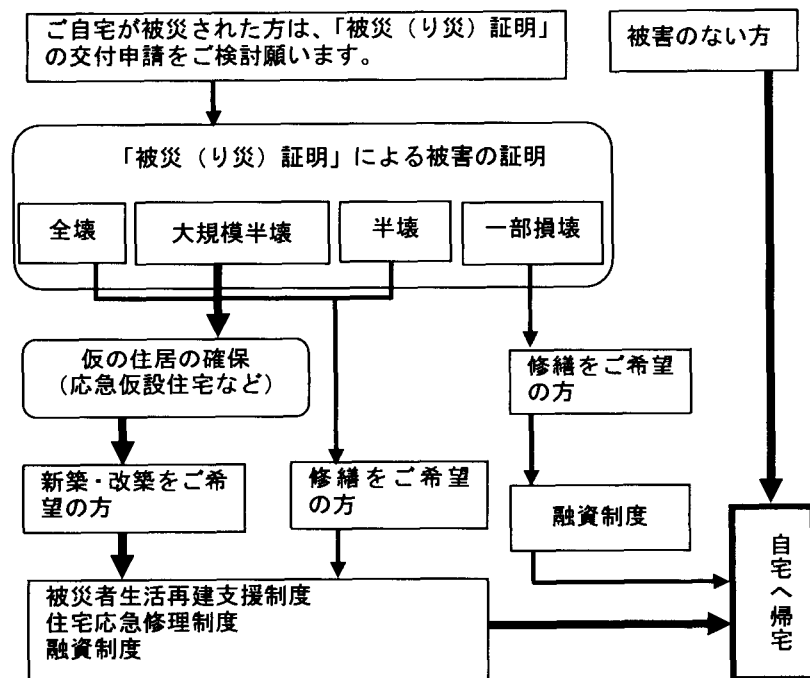
住家の被害認定については、刈羽村では、時間を要したものの当初から内観による認定を行ったことから再調査件数は少なかった。一方、柏崎市では、対象件数が多く、当初外観調査で認定したこともあって再調査の申請が約2割（一部損壊のみでは約4割）に昇り、最終決定までに時間を要することとなった。県市の職員を中心とする被害認定調査では、ノウハウを持った職員数に限りがあり、再調査においては調査班1班当たり1日に行えるのは4軒程度であるなど、再調査になるほど労力と時間を要しており、迅速化するには限度がある。

被災者の応急仮設住宅への入居を早めるには、行政職員等に応急仮設住宅の設置に係る標準的な手順のガイドラインの周知を図る必要がある。また、応急仮設住宅入居希望を取ることと同時並行で、被害認定結果が出るのが理想であるが、住家の被害認定方法及び調査要員数（判定能力）に限界があることを考慮するならば、被災証明書の発行より前に応急仮設住宅の建設戸数の推定方法を再検討することなどが必要と考えられる。

5.3 被災者の生活再建対策

5.3.1 被災者生活再建支援関連の支援策

被災者の生活を再建するために、国及び地方公共団体では、様々な支援策を講じている。



（出典）新潟県「被災者生活再建の手引き－住宅の確保に向けて－」

図5.3.1 ご自宅の再建をお考えいただくためのフロー図（新潟県作成の参考図）

新潟県では、当初、「被災者生活再建の手引き－住宅の確保に向けて－」（第1版平成19年8月11日、第2版平成19年8月25日）を配布するなど、被災者に対する支援方法の周知に努めてきた。

また、平成19年10月17日には、被災者の自立支援や被災地域の総合的な復興対策を進めるため、運用資金1,600億円の新潟県中越沖地震復興基金が設立されている。同基金では、被災者の生活の根幹に関わる第1段階の支援事業として、「被災者生活再建支援事業」及び「住宅再建支援事業」等を実施している。

5.3.2 被災者生活再建支援制度

平成19年7月16日に地震で被災した頃の国の「被災者生活再建支援法」には、所得制限や支援金の使途についての制約があり、申請の受付にあたっては、柏崎市や刈羽村では、職員の研修を行い、手続きのための事務作業のため、県職員の応援を依頼するなど対処していたが、手続きが複雑な上、事務量が多いという問題があった。

この「被災者生活再建支援法」が平成19年11月16日に改正され、県・市町村の制度（被災者生活再建支援事業補助金：県・市町村の制度）も、法改正を踏まえ、平成19年12月～平成20年1月に改正された。これにより、再度手続きをしなければならないものの、被災者にとっては所得制限がなくなり、支援金の使途の制約がなくなったことにより、結果として住宅本体の再建にも使用することが可能となった。市町村にとっても、事務手続きが簡略化されたというメリットがあった。

表5.3.1 平成19年新潟県中越沖地震被災者生活再建支援制度

世帯の収入・基準		世帯構成	国の制度				県・市町村の制度	
			基礎支援金	加算支援金(該当する1種類のみ)				
				建設・購入	補修	貸借		
世帯収入(18年の年収)が500万円以下の場合	全壊	2人以上	100	200	100	50	100	
		単身	75	150	75	37.5	75	
	大規模半壊	2人以上	50	200	100	50	100	
		単身	37.5	150	75	37.5	75	
	半壊	2人以上	-	-	-	-	50	
		単身	-	-	-	-	37.5	
	上記以外の場合	全壊	2人以上	100	200	100	50	100
			単身	75	150	75	37.5	75
大規模半壊		2人以上	50	200	100	50	50	
		単身	37.5	150	75	37.5	37.5	
半壊		2人以上	-	-	-	-	50	
		単身	-	-	-	-	37.5	

(出典) 新潟県資料

生活再建支援金の申請期間は、以下のとおりとなっており、やむを得ない場合はこれらの申請期間を延長することがあるとされている。

○国の制度

- ・基礎支援金平成20年8月15日まで
- ・加算支援金平成22年8月15日まで

○県・市町村の制度

- ・平成22年8月15日まで