

平成26年2月の大雪災害検証結果と今後の対応・方針について（概要）

上田市災害検証チーム
（危機管理防災課）

1 検証の目的

平成26年2月の大雪災害への初動対応や応急対策活動により浮かび上がった課題を検証し、今後の大雪災害への対応のみならず、地震や風水害等への対応・対策に反映させ、上田市の危機管理体制の充実・強化を図る。

2 検証体制

- （1）災害対策本部班長や副班長（課長）で構成する組織横断的な「上田市災害検証チーム」（リーダー：総務部長）を設置し、庁内で連携して課題を抽出し検証を行った。
- （2）重点的に取り組む項目については関係課で構成するワーキンググループ（WG）を設置し、自治会や関係団体等へアンケート調査なども実施して具体的に検討を行った。
 - 危機管理初動対応WG（テーマ：災害対策本部の整備）
 - 道路管理・交通規制WG（テーマ：幹線道路と生活道路における除排雪体制の整備）
 - 災害時広報WG（テーマ：災害発生時における情報受発信体制の強化）

3 検証結果から浮かび上がった主な課題 【検証報告書 18～29ページ】

WG	主な課題
危機管理初動対応	災害対策本部設置のタイミング、観測体制の強化、災害時要支援者への対応、関係団体との連携、災害見舞金制度の支給基準など
道路管理・交通規制	迅速な初動対応のための「除雪対応マニュアル」の整備、各道路管理者と連携した除雪態勢、自助・共助による除雪作業の啓発など
災害時広報	災害時における円滑な情報の収集と集約、全ての市民に情報伝達する手段の整備、災害時に市民が必要な情報の抽出・整理など

4 検証結果を踏まえた今後の方針（重点的取り組み事項） 【検証報告書 30～32ページ】

本大雪災害検証結果を踏まえ、上田市の危機管理体制の充実・強化に向け、次の事項に重点的に取り組んでいく。

- （1）迅速な初動対応と災害対策本部機能の強化に向けた体制の整備
 - ・ 大雪時における迅速な初動体制の構築に向けた「上田市職員応急対策活動マニュアル」の見直し・修正
 - ・ 市内の降雪状況を観測できる体制の整備
- （2）関係機関・団体との情報共有と連携体制の構築
 - ・ 県や警察等の防災関係機関との災害時における情報共有や連携体制の整備
 - ・ 自治会（自主防災組織）連絡網や庁内連絡体制等の整備
 - ・ 迅速なボランティアセンターの開設に向けた社会福祉協議会との連携体制の構築
- （3）災害時要支援者への支援体制の強化・充実
 - ・ 自治会や民生児童委員との役割分担や連携体制の整備・構築
 - ・ 未把握の災害時要支援者の抽出・台帳化（災害時要支援者名簿の整備）
 - ・ 「住民支え合いマップ」の定期的な更新やマップを活用した防災訓練等への支援

- (4) 上田市の除排雪体制の整備・見直しと関係機関との連携強化
 - ・大雪時における初動対応や除雪態勢等を定めた「上田市除雪対応マニュアル」の作成
 - ・国・県・市の各道路管理者や関係機関との連携体制の強化
 - ・除雪路線の優先順位や救急告示医療機関の状況等を踏まえた除雪計画の見直し・策定
 - ・上田市防災支援協会と連携強化
 - ・大雪時における排雪場所の確保
- (5) 公共交通機関（鉄道、バス）運行事業者との連携
 - ・各運行事業者との情報共有や連携して利用者に情報発信する体制の整備
- (6) 各家庭や地域における自助・共助の取り組みと普及・啓発
 - ・「自助・共助」による住民の協力体制づくりと地域コミュニティの強化に向けた施策の推進
 - ・民間事業者等に対する非常備蓄や災害対応マニュアル作成等の普及・啓発
- (7) 各公共施設における除雪体制の整備
 - ・各施設にける「除雪対応マニュアル」等の作成
- (8) 保育園、小中学校等の除雪体制の整備
 - ・保護者会やPTA、地域等との協力体制づくり推進
- (9) 災害対策本部内の情報受発信体制の整備
 - ・庁内情報を効率よく収集・共有できる仕組みの整備
- (10) 市内各放送主体との情報共有と連携体制の整備
 - ・災害発生時に収集・発信すべき情報をリスト化と関係機関と連携した広報体制の整備
 - ・停電等により情報通信手段が失われた場合における情報共有及び連絡体制の整備
- (11) 情報伝達手段の強化
 - ・メール配信登録の推進、Jアラートの早期運用開始、上田市ツイッターの本格運用や新たな「プッシュ型」の情報媒体の検討等

5 大雪時における今後の対応と除雪方針 【検証報告書 33ページ】

今後の大雪災害に備え、市の初動体制や除雪態勢、市民と行政の役割等の方向性を示した「上田市除雪方針」を策定するとともに、以下の体制整備を早急に図っていく。

- (1) 降雪時における迅速な初動体制の整備 【除雪方針 3～7ページ】
 - 災害対策本部の迅速な初動体制と除雪態勢が図れるよう、降雪時における職員の配備基準（職員参集）を明確化し、積雪量に基づいた配備基準への見直し
 - 積雪量に基づく職員配備を実現するため、市独自の積雪計の設置
- (2) 生活道路や公共施設等の除雪について各部局や地域の役割分担を明確化

【除雪方針 7～10ページ】

 - 幹線道路は市（土木課）、生活道路は地域（自治会・市民）、各公共施設は施設管理者、学校や保育園は教職員やPTA・保護者会を中心に、災害時要支援者は市と民生児童委員等が連携して対応するなど、除雪の役割分担を明確化する。
 - 除雪方針を基に「上田市除雪対応マニュアル」を作成し、庁内や市民等に対する周知・啓発、各地域や施設管理者に対し除雪対応マニュアルの作成を促していく。
- (3) 災害時における情報受発信体制の整備 【除雪方針 11ページ】
 - 災害対策本部内や庁内各所属の情報を効率よく収集・集約し、庁内共有できる仕組みの構築

平成26年2月大雪災害に関する検証報告書



【写真：2月15日（土）の丸堀・木町の風景】

長野県上田市
(上田市災害検証チーム)
平成26年12月

はじめに

平成26年2月14日（金）から15日（土）にかけての上田市内における大雪は、これまで記録として残されている昭和21年（1946年）3月の最深積雪65.3cmを大きく上回る76cm（上田市大手）を観測し、観測史上稀に見る「記録的な大雪」となった。

記録的な大雪となった今回の降雪は、市民生活に大きな被害を及ぼし、特に住家をはじめ、車庫（カーポート）や倉庫の損壊、パイプハウスなどの農業用施設の倒壊等の被害が多数報告されるとともに、除雪作業等に伴う人的被害（死者1名、重軽症者5名）の発生を招いた。

また、国や県、市による懸命な除雪作業が行われたが、幹線道路において長時間にわたる渋滞が発生するなど交通網に混乱が生じた結果、物流等にも影響を与え、スーパーやコンビニエンスストアでは、食料品等が品薄状態となるなど、市民の日常生活に大きな影響が生じた。

一方、市民及び自治会による自発的な除雪などの活動が行われ、市民一人ひとりがもつ力が結集したときの強さと災害時における自助及び共助・近助の重要性を改めて認識する機会でもあった。

今回の大雪災害への対応について様々な課題や教訓がもたらされたことから、その内容を検証することにより、今後の大雪による災害のみならず、地震や風水害その他大規模な災害への対応・対策にその結果を反映させ、本市の危機管理体制の充実・強化を図るものとする。

目 次

はじめに	1 ページ
1 気象の概要	
（１）気象概況	4 ページ
（２）警報・注意報の発表状況	4 ページ
（３）降雪状況	5 ページ
2 災害の概要	
（１）被害の状況	
ア 人的被害	6 ページ
イ 家屋等建物被害	6 ページ
ウ 災害見舞金の支出状況	6 ページ
エ 農業施設・農作物被害	7 ページ
（ア）施設関係	
（イ）作物関係	
（ウ）その他	
オ 公共施設等の被害	7 ページ
カ 道路・公共交通機関の状況	8 ページ
（ア）道路の通行規制	
（i）大雪による通行規制	
（ii）除排雪作業による通行規制	
（イ）公共交通機関の運行状況	
（i）鉄道の運行状況	
（ii）バスの運行状況	
キ 小中学校・公共施設の状況	12 ページ
（ア）小中学校	
（イ）公共施設	
ク イベント開催への影響	13 ページ
（２）市の対応状況	
ア 災害対策本部の設置	13 ページ
イ 各対策部の主な対応	14 ページ

ウ 職員による除雪作業	15 ページ
エ 情報発信	16 ページ
（ア）配信情報	
（イ）各種アドレス	
（ウ）市メール配信サービスの配信状況	
オ 予算措置	17 ページ
3 課題と改善策	18 ページ
（1）危機管理初動対応関係	19 ページ
（2）除雪体制関係	21 ページ
（3）災害時広報関係	26 ページ
（4）その他	28 ページ
4 重点的取り組み事項	30 ページ
5 まとめ（今後の対応）	33 ページ
各種資料（別冊）	

【市役所西庁舎前・雪に埋もれた庁用車（2/15）】



1 気象の概要

(1) 気象概況

2月13日に西南諸島で発生した低気圧は、本州の南海上を北東に進み、次第に発達しながら15日明け方から昼頃にかけて関東地方沿岸を北東に進んだ。

この低気圧と上空の寒気の影響により、14日早朝から各地で雪は降り続き、県内では、2月8日から9日に引き続き大雪となった。

(2) 警報・注意報の発表状況

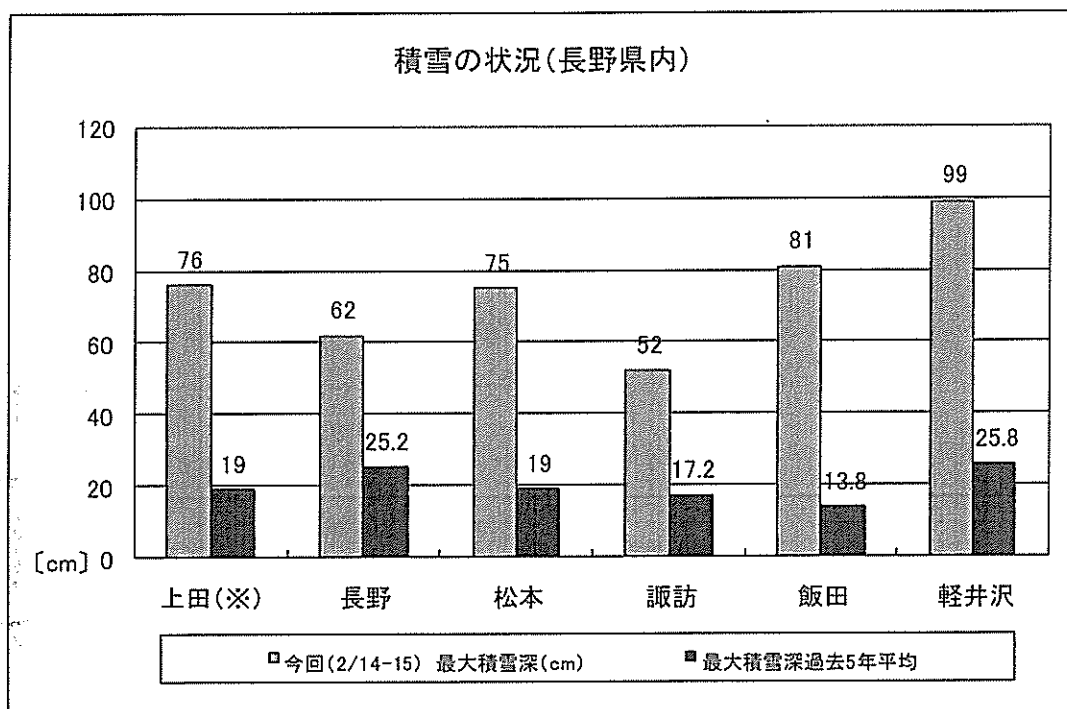
長野地方気象台による警報・注意報の発表状況（上田市）

月 日	発表時刻	発表内容
2月14日（金）	04時50分	大雪注意報（発表）、なだれ注意報（発表）、着雪注意報（発表）
	10時50分	大雪警報（大雪注意報解除・発表） なだれ注意報（継続）、着雪注意報（継続）
2月15日（土）	04時22分	大雪警報（継続） 風雪注意報（発表）、なだれ注意報（継続）、着雪注意報（継続）
	14時35分	大雪注意報（大雪警報解除・発表）、 風雪注意報（継続）、なだれ注意報（継続）、着雪注意報（継続）
2月16日（日）	12時50分	大雪注意報（解除）、風雪注意報（解除）、着雪注意報（解除） なだれ注意報（継続）、強風注意報（発表）
	16時50分	強風注意報（解除）、なだれ注意報（継続）

(3) 降雪状況

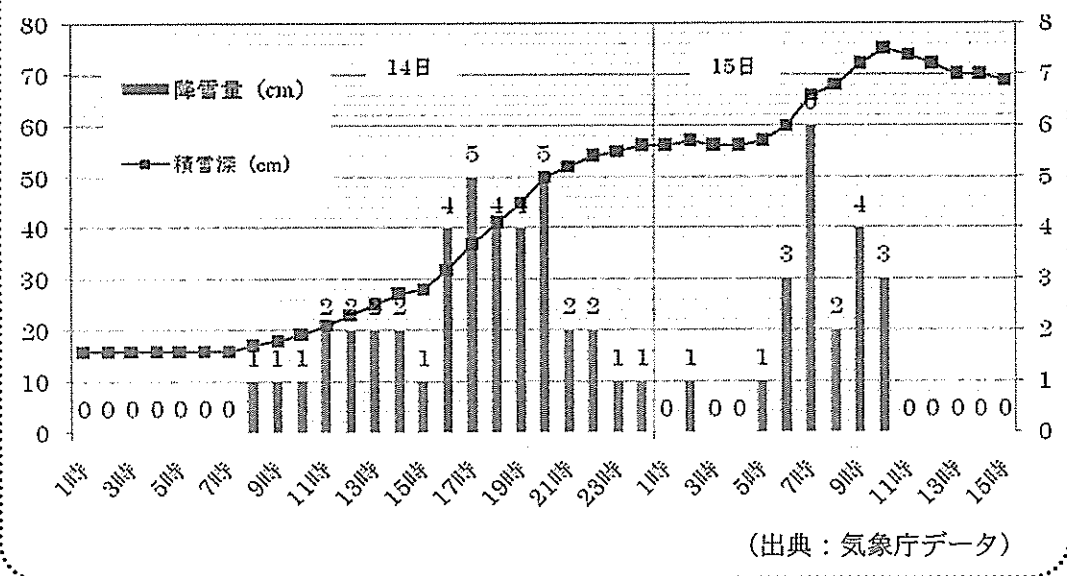
2月15日11時33分長野地方気象台発表の「大雪に関する長野県気象情報」によると、気象庁が観測した雪の実況値として、上田市大手では15日11時現在の積雪の深さ76センチを記録した。

また、菅平では2月の最深積雪147センチを記録し、昭和59年(1984年)に記録した142センチを上回り、第1位の記録を更新した。なお、16日には152センチを記録し、さらに第1位の記録を更新した。



※上田の過去5年平均はデータがないため松本市と同値とした。

[参考/松本市における2月14日から15日にかけての積雪と降雪状況]



2 災害の概要

(1) 被害の状況

ア 人的被害

死亡 1 人 負傷 5 人（重症 1 人、軽症 4 人）

被害		発生日時	発生場所	性別・年齢	状 況
死亡		2月18日(火) 08時00分頃	真田町傍陽	女・83歳	除雪作業中、畑に転落
負傷	重症	2月21日(金) 13時00分頃	武石	男・36歳	自宅屋根の雪下ろし作業中に落下
	軽症	2月17日(月) 08時00分頃	真田町傍陽	男・23歳	自宅屋根からの落雪
		2月23日(日) 12時00分頃	岩下	男・86歳	自宅屋根の雪下ろし作業中に落下
		2月25日(火) 16時00分頃	武石上本入	男・86歳	自宅屋根の雪下ろし作業中に落下
		2月27日(木) 18時00分頃	下塩尻	男・63歳	屋根から雪の塊が落下

イ 家屋等建物被害（市に報告されたもの・12月末時点）

住家・非住家含め 455 件

り災害証明書交付件数 106 件

区 分	件 数	主な被害内容
住家関連	357 件	ベランダ、テラスの損壊、住家の一部破損（樋、屋根等）
非住家関連	98 件	物置、車庫（カーポート）、倉庫の損壊等
合 計	455 件	

ウ 災害見舞金の支出状況（12月末時点）

件 数	332 件
支出金額	16,960 千円

エ 農業施設・農作物被害（５月の最終報告時点）

被害総額 633,753 千円

（ア）施設関係

施設種類	棟 数	規 模	再建築費用
パイプハウス等	1,326 棟	15.14 ha	605,524 千円
機械置場・畜産施設	9 棟	0.10 ha	3,856 千円
林産物用ハウス	24 棟	0.15 ha	6,172 千円
合 計	1,359 棟	15.39 ha	615,552 千円

（イ）作物関係

作物品目	被害面積	被害額
花き	0.98 ha	13,222 千円
ぶどう（樹体）	0.55 ha	4,751 千円
合 計	1.53 ha	17,973 千円

（ウ）その他

品 目	被害量	被害額
生乳廃棄	2.2 t	228 千円
ぶどう棚	0.55 ha	0 千円
合 計		228 千円

オ 公共施設等の被害

施設名	被害状況
社会就労センター上田事務所	・雨よけ用屋根（鉄骨造）の倒壊 ・庁用車のフロントガラス破損 ・水道管の破裂
城南公民館	・エアコン室外機のファン破損
緑が丘児童館	・自転車置場破損（２棟） （倒壊の恐れがあるため撤去）
清明児童クラブ	・雨樋の破損
東部南児童クラブ	・自転車置場倒壊（２棟）
堀越用水（堀越用水管理組合）	・水門付近 雪のため閉塞

カ 道路・公共交通機関の状況

(ア) 道路の通行規制

大雪による通行規制及び除排雪作業による通行規制の状況は以下のとおりであった。

(イ) 大雪による通行規制 6路線

路線名	規制開始日時	規制解除日時
国道 254 号 (鹿教湯温泉～平井寺トンネル出口)	2 月 15 日 (土) 07 時 20 分	2 月 16 日 (日) 06 時 00 分
国道 254 号 (三才山トンネル全面通行止め)	2 月 15 日 (土) 09 時 30 分	2 月 15 日 (土) 16 時 35 分
国道 406 号 (菅平)	2 月 15 日 (土) 10 時 00 分	2 月 17 日 (月) 13 時 00 分
市道伊勢山金井線 (ふるさと農道)	2 月 15 日 (土) 09 時 00 分	2 月 16 日 (日) 09 時 00 分
市道丸子小牧線	2 月 15 日 (土) 09 時 00 分	2 月 18 日 (火) 15 時 00 分
市道砂原峠線	2 月 15 日 (土) 10 時 00 分	2 月 20 日 (木) 11 時 00 分

[参考／県内の状況]

路線名	規制開始日時	規制解除日時
長野自動車道	2 月 14 日 (金) 16 時 30 分	2 月 17 日 (月) 09 時 00 分
上信越自動車道	2 月 14 日 (金) 18 時 30 分	2 月 19 日 (水) 04 時 30 分
中央自動車道	2 月 14 日 (金) 19 時 00 分	2 月 17 日 (月) 23 時 00 分
国道 18 号 (群馬県境～軽井沢除雪ステーション)	2 月 14 日 (金) 23 時 50 分	2 月 18 日 (日) 04 時 30 分
国道 18 号 (軽井沢除雪ステーション～小諸市平原交差点)	2 月 16 日 (日) 11 時 40 分	2 月 18 日 (日) 04 時 30 分
国道 19 号 (塩尻市高出交差点～木曾町神谷入口交差点)	2 月 15 日 (土) 07 時 00 分	2 月 16 日 (火) 08 時 30 分
国道 20 号 (山梨県境～茅野市茅野交差点)	2 月 15 日 (土) 13 時 00 分	2 月 18 日 (木) 06 時 00 分

※資料：長野県危機管理防災課

※最大滞留車両台数／国道 18 号：約 400 台、国道 20 号：約 400 台
(国土交通省長野国道事務所調査)

(ii) 除排雪作業による通行規制

【2月20日（木）／6路線】

路線名	規制区間
市道新田大久保線	山口交差点～大久保入口交差点
市道川原柳山口線 （上田染谷丘高校前）	国道18号中央五丁目交差点 ～国道18号バイパス山口交差点
市道上常田横町線 （旧祢津線）	科野大宮社～内山魚店
市道新参町横町線 （本町）	刀屋～国道141号松尾町交差点
市道諏訪部川原柳線 （房山）	下川原柳交差点～長井商店
県道長野上田線	三好町交差点～中之条交差点

【2月21日（金）／6路線】

路線名	規制区間
市道新田大久保線	山口交差点～大久保入口交差点
市道川原柳山口線 （上田染谷丘高校前）	国道18号中央五丁目交差点 ～国道18号バイパス山口交差点
市道上常田横町線 （旧祢津線）	科野大宮社～内山魚店
市道諏訪部川原柳線 （房山）	下房山公会堂～国道141号中央交差点
市道川原柳踏入線 （信大前）	国道141号信大繊維学部入口交差点 ～はせがわ獣医科
県道小諸上田線 （祢津線）	豊里郵便局交差点～栗林西交差点



【国道152号腰越付近の渋滞（2/15）】

【2月22日（土）／5路線】

路線名	規制区間
市道上常田横町線 （旧祢津線）	科野大宮社～内山魚店
市道川原柳踏入線	小諸上田線交差点（西友上田東店） ～はせがわ獣医科
市道伊勢山金井線 （ふるさと農道）	サークルK上田住吉 ～金剛寺入口交差点
国道144号線	住吉北交差点～下原交差点（※）
県道小諸上田線 （祢津線）	豊里郵便局交差点 ～栗林西交差点（浅間サンライン）（※）

※上田建設事務所施工

【2月23日（日）／1路線】

路線名	規制区間
県道小諸上田線 （祢津線）	豊里郵便局交差点 ～栗林西交差点（浅間サンライン）

【2月24日（月）／4路線】

路線名	規制区間
市道上常田横町線 （旧祢津線）	科野大宮社～上島不動産
市道諏訪部川原柳腺 （木町～北大手）	国道141号中央三丁目交差点 ～北大手町交差点（柳澤病院北）
市道新参町線 （市役所前）	国道141号海野町中央二丁目交差点 ～上田城跡公園前交差点
市道踏入福神町線	常田新橋～国道141号踏入二丁目交差点 （踏入公会堂前）



【しなの鉄道西久保踏切付近の線路の状況（2/15）】

(イ) 公共交通機関の運行状況

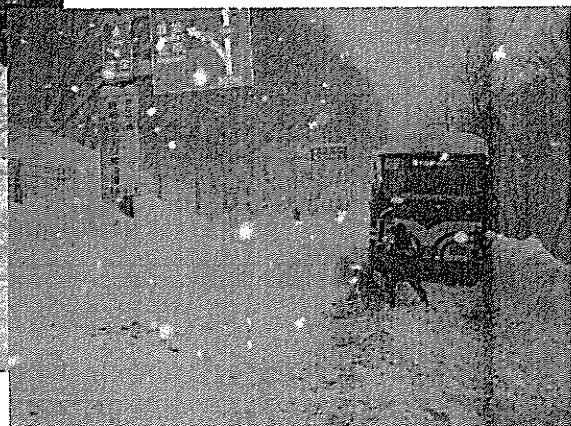
鉄道・バスの運行状況は以下のとおりであった。

(i) 鉄道の運行状況

鉄道名	月 日	運行状況
しなの鉄道	2月15日(土)	終日運休
	2月16日(日)	終日運休
	2月17日(月)	始発から運転再開(小諸～長野間)
上田電鉄 別所線	2月15日(土)	終日運休
	2月16日(日)	18時43分から全線で運転再開
J R 東日本 (長野新幹線)	2月15日(土)	終日運休
	2月16日(日)	運転再開

(ii) バスの運行状況

鉄道名	月 日	運行状況
上田バス	2月15日(土)	全線で終日運休
	2月16日(日)	日曜・祭日ダイヤで運行(菅平線)
	2月17日(月)	日曜・祭日ダイヤで運行(菅平線)
	2月19日(水)	一部路線を除き通常運行
	3月 4日(火)	全線通常ダイヤにて運行
千曲バス	2月15日(土) ～20日(木)	全線で終日運休
	2月20日(木)	青木線運転再開
	2月21日(金)	鹿教湯線運転再開



キ 小中学校・公共施設の状況

(ア) 小中学校

2月19日(水)から全ての小中学校が再開。

(イ) 公共施設

営業や開館の状況は以下のとおりであった。

【2月15日(土)】

状 況	区 分	施設名称
休業・休館	スポーツ施設	上田城跡公園内の各施設、 自然運動公園、上田古戦場公園、 アクアプラザ上田
	博物館	丸子郷土博物館
	図書館	真田図書館
	福祉施設	真田総合福祉センター ・老人福祉センター
	診療所	武石診療所
営業・開館	勤労者福祉センター、市立博物館、山本鼎記念館、 信濃国分寺資料館、上田食彩館ゆとりの里、 ふれあい真田館、真田歴史館、ゆきむら夢工房	

【2月16日(日)】

状 況	区 分	施設名称
休業・休館	スポーツ施設	15日と同様
	図書館	15日と同様
	福祉施設	15日と同様
	診療所	15日と同様
	労働施設	勤労者福祉センター
	農産物直売所	上田食彩館ゆとりの里
営業・開館	市立博物館、山本鼎記念館、信濃国分寺資料館、 塩田の里交流館(とっこ館)他	

※2月17日(月)以降、順次通常営業・開館へ戻る。

ク イベント開催への影響

市民会館でのN響コンサートなど11のイベントや講座などが中止となり、約2,000人に影響が及ぶこととなった。

《中止となった主なイベント》

【2月15日（土）】

イベント名称	会 場	参加予定者等
シリーズ文化講演会	丸子文化会館	400 人
小平真司 クラリネットリサイタル	上田情報 ライブラリー	20 人
ウィークエンドリサイクル	やおふく古里店 Aコープコア塩田店	－ 人

【2月16日（日）】

イベント名称	会 場	参加予定者等
市民会館ありがとうコンサート N響メンバーによるアンサンブル	市民会館	1,000 人
ともしびの里芸能祭	武石公民館	200 人
異文化理解講演会	中央公民館	100 人

（2）市の対応状況

ア 災害対策本部の設置

大雪を受けて、2月15日（土）11：30に災害対策本部の設置を市長が決定し、全部局長の参集を指示した。その後、以下のとおり計4回の会議を開催し、4月25日（金）をもって廃止した。

日 時	会議名	内 容
2月15日（土） 13時30分	第1回会議	・各対策部長から状況報告
2月15日（土） 16時00分	第2回会議	・上田市防災支援協会へ支援要請 ・全職員による公共施設及び施設周辺道路の除雪の実施を決定
2月16日（日） 14時00分	第3回会議	・引き続き、除排雪に最大限取り組むことを決定
2月18日（火） 17時00分	第4回会議	・小中学校再開に向けた対応について ・自治会への融雪剤配布他

イ 各対策部の主な対応

災害対策本部の席上で報告された各対策部の主な対応については、以下のとおりである。

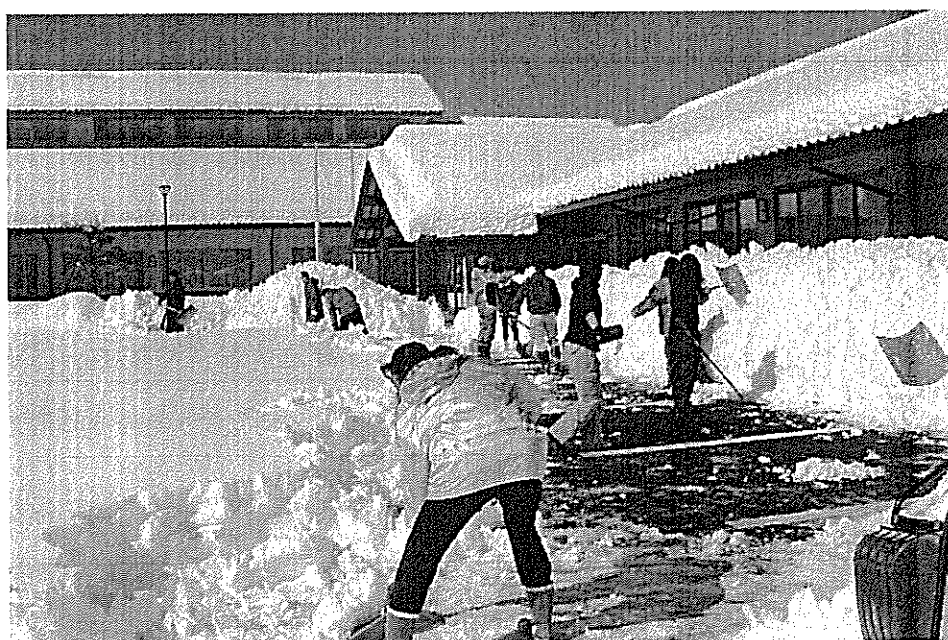
対策部名	対応報告
都市建設対策部	・除雪（業者への委託） ・上田市防災支援協会への生活道路を含めた除排雪を要請 ・排雪場所の確保 ・駅前周辺の所管施設等の除雪（職員） ・公共交通機関等の運行の情報収集
農林対策部	・ＪＡとの連携による農業用施設や農作物の被害把握
消防対策部	・救急出動、搬送等
上下水道対策部	・所管施設の被害把握等
教育対策部	・所管施設の状況把握、休館等の対応 ・小中学校の休校措置 ・給食の食材の確保等の対応 ・通学路の除雪（教職員）
こども未来部	・保育園保護者への周知（無理な登園はしない） ・所管施設や子育て広場等の休館・休業措置 ・給食の食材の確保等の対応
健康福祉対策部	・所管施設や病院の休館・休診措置 ・福祉住宅の除雪（職員）
公有財産財務部	・庁舎の除雪対応 ・災害対応にかかる予算措置
地域対策部 （丸子地域自治センター）	・市道の除雪（業者） ・庁舎駐車場の除雪（職員）
地域対策部 （真田地域自治センター）	・菅平高原の宿泊者の状況把握 ・市道の除雪（自治会・業者）
地域対策部 （武石地域自治センター）	・所管施設の休館・休業措置 ・診療所の休診措置 ・独居老人の安否確認等（職員）

ウ 職員による除雪作業

第2回災害対策本部における決定に基づき、職員1,000人体制で市役所をはじめ、各地域自治センターやひとまちげんき・健康プラザうえだなどの公共施設及び施設周辺の歩道の除雪作業を実施した。

また、小中学校からの要望（指示）に基づく除雪作業及び自治会要望による融雪剤の配布作業等を合わせて行った。

月 日	時間	内容（実施場所）	総員数
2月15日（土）	10時00分 ～16時00分	庁舎、自治センター、保育園、市民会館等公共施設の除雪	1,109人
2月19日（水）	09時00分 ～12時00分	融雪剤の配布、除雪作業（塩田西小、信濃国分寺駅～岩下交差点歩道、備蓄倉庫）、除雪車誘導補助	26人
	13時00分 ～16時00分		27人
2月20日（木）	09時00分 ～12時00分	除雪作業（第一中学校～ヤマダ電機歩道）、除雪車誘導補助、融雪剤の配布	21人
	13時00分 ～16時00分		19人
2月21日（金）	09時00分 ～12時00分	除雪作業（第一中学校～ヤマダ電機歩道、第四中学校通学路）、除雪車誘導補助、融雪剤の配布	15人
	13時00分 ～16時00分		13人
職員総動員数			1,230人



【職員による塩田地域自治センター駐車場の除雪作業（2/16）】

エ 情報発信

除雪に関する情報をはじめ、通行規制情報、公共交通機関の運行情報、ごみの収集といった生活関連情報など市民が求める情報を、民間のケーブルテレビ局、有線放送局、ラジオ局の協力を得ながら、市公式ホームページや市メール配信サービス（登録制メール）、ツイッター等を用いて発信した。

（ア）配信情報

除雪に関する情報	除雪作業、除雪及び凍結防止剤散布、雪捨て場等
公共交通情報	鉄道・バス運行状況等
通行規制情報	大雪による通行規制、除排雪作業による通行規制
生活関連情報	ごみ収集、小中学校・保育園の状況等

（イ）各種アドレス

公式ホームページ	http://www.city.ueda.nagano.jp/
携帯サイト	http://www.city.ueda.nagano.jp/hp/i
ツイッター	https://twitter.com.cityueda

（ウ）市メール配信サービスの配信状況

通行規制情報	22 件	・大雪による通行規制 6 件 ・大雪による通行規制解除 6 件 ・除雪作業による通行規制 10 件
気象情報	2 件	・大雪警報発表 1 件 ・大雪警報解除 1 件
上記以外の情報	10 件	・火災情報（火災予防）1 件 ・緊急情報（県営水道関係）2 件 ・緊急情報（生活関連情報）2 件 ・緊急情報（公共交通情報）4 件 ・緊急情報（大雪対応）1 件

オ 予算措置

今回の大雪対応に必要な経費については、災害復旧として最大限の対応をしていくために、以下のとおり3月補正予算にて措置した。

平成25年度3月追加補正予算・雪害対応関係 369,275千円

款	事業名	計上額	事業内容
総務費	庁舎管理事業	1,370	○除雪対策機器購入費 ・除雪機2台(庁舎用1台、貸出用1台) ・着脱式除雪装置(スノープラウ)1台
民生費	災害見舞金支給事業	2,000	○大雪により損壊した家屋等に対する見舞金 5,000千円
	特別会計繰出金	1,600	○社会福祉授産事業特別会計繰出金 42,834千円(社会就労センター上田事業所補修)
	児童館施設整備事業	60	○倒壊した駐輪場屋根撤去 ・緑が丘児童館
	放課後児童クラブ施設整備事業	300	○倒壊した駐輪場屋根撤去及び雨樋改修 ・東部南児童クラブ、清明児童クラブ
農林水産業費	農作物等災害緊急対策事業補助金	118,800	○倒壊したパイプハウス再建補助金 ・倒壊棟数:約400棟(復旧面積:約36,000㎡) ①100㎡以下 5/10 ②100㎡超500㎡以下 6/10 ③500㎡超 7/10 ・補助率(パイプハウス面積)
土木費	道路維持事業	200,000	○除排雪関連経費の追加補正 ・塩化カルシウム他購入 44,000千円 ・道路除雪委託 236,000千円 ・道路凍結防止剤散布委託 43,000千円
	雪害対策交付金	41,700	○除排雪等実施自治会への交付金 ・均等割 10千円×240自治会=24,000千円 ・世帯数割 300円×59,000世帯=17,700千円
教育費	上田城跡公園体育施設管理運営事業	300	○除排雪関連経費(重機借上料)
	真田運動公園管理運営事業	495	○除排雪関連経費(排雪委託料)
	自校給食管理運営事業	100	○学校給食停止に伴う必要経費
	第一給食C管理運営事業	200	○学校給食停止に伴う必要経費
	第二給食C管理運営事業	650	○学校給食停止に伴う必要経費
	丸子給食C管理運営事業	100	○学校給食停止に伴う必要経費
一般会計 補正額合計		367,675	
社会福祉授産事業特別会計		1,600	倒壊した下屋の撤去、車両修繕(社会就労センター)
合 計		369,275	

3 課題と改善策

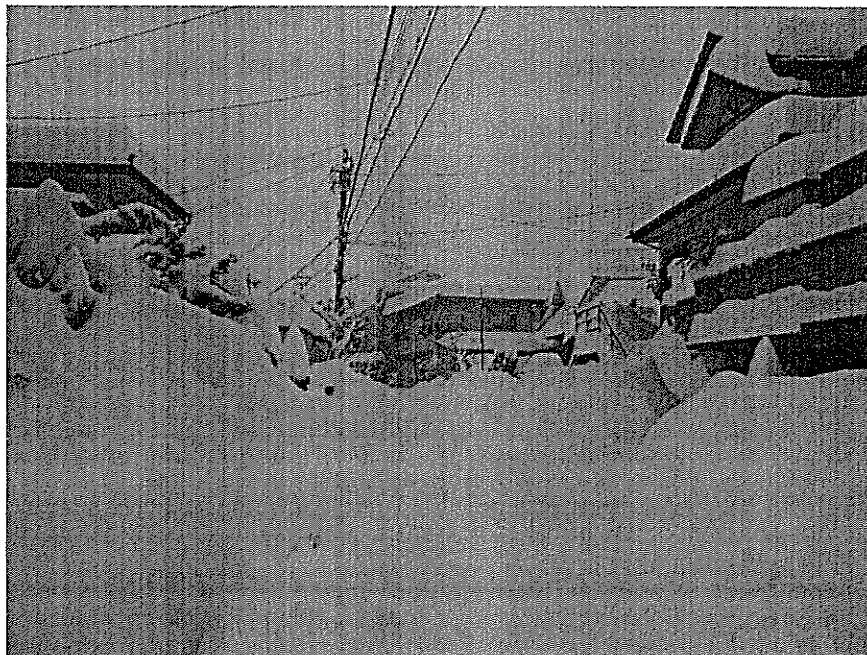
今回の大雪災害における初動対応や応急対策活動で浮かび上った課題を洗い出し、その問題点や改善策を探るとともに、大雪による災害のみならず地震や風水害、その他大規模な災害への対応・対策に反映させるため、災害対策本部班長や副班長で構成する「上田市災害検証チーム」を設置し、組織横断的に検証を行った。

また、重点的に取り組んでいく項目については、関係課で構成するワーキンググループを設置し、自治会や関係団体等へアンケート調査なども実施して具体的に検討を行った。

今回の大雪災害においては、

- 職員の初動体制や災害対策本部のあり方などを検証する
「危機管理初動対応ワーキンググループ」
- 幹線道路や生活道路における除雪や除雪体制のあり方などを検証する
「道路管理・交通規制ワーキンググループ」
- 災害時における情報収集と情報発信のあり方などを検証する
「災害時広報ワーキンググループ」

以上、三つのワーキンググループを設置し、以下のとおりそれぞれのテーマ沿って重点的に課題を抽出し、検証を行った。



【2月15日午前6時半の朝日ヶ丘自治会の状況】

(1) 危機管理初動対応関係

大雪災害発生時に設置した災害対策本部の実態（設置時期、情報収集等）	
課題	改善策
● 職員応急対策活動マニュアルに大雪に関する詳細な記述が現在ない（災害対策本部の設置や職員参集、初動対応の遅れにつながる大きな要因になった）。 ● 現在、積雪量を観測できるのは菅平のアメダスのみで、その他市内の降雪状況が把握できない。 ● 被害状況等の情報収集体制や庁内情報の共有化が図られていないため、全体の状況把握が難しい。 ● 県や警察等との情報共有体制や自治会、消防団、ボランティア等と連携して災害対応にあたる体制が整備されていない。	□ 職員応急対策活動マニュアルに大雪時における初動対応の記述を加え、災害対策本部の設置基準や職員配備体制を明確化する。 □ 大雪災害に備えた観測体制の強化が必要。 □ 連絡要員の配置など、庁内体制の見直しや庁内情報の共有化を図る仕組みを整備する必要がある。 □ 連携して迅速に災害対応にあたる体制の整備・構築に向け、関係機関・団体と災害時の連絡体制や運用方法を協議・確認しておく。
要支援者（高齢者、障害者等）への対応	
課題	改善策
● 高齢者や障害者などの安否確認や除雪の対応等、災害時要支援者への支援体制が十分機能しなかった。 ● 「住民支え合いマップ」「高齢者世帯・おひとり暮らし台帳」は災害時要支援者の全てを反映しておらず、本当に必要な人に支援の手が届かない可能性がある。 ● 「住民支え合いマップ」の見直し・更新が行われていない自治会がある。 ● 「共助」の役割は重要であるが、今回のような大雪の状況では、高齢者や障害者宅などの除雪も自治会だけでは限界がある。	□ 自治会や民生児童委員と安否確認の方法や役割分担などを詳細に協議し、運用体制や関係団体との連携体制を整えておく必要がある。 □ 住民基本台帳と突合して災害時要支援者の実態把握に努め、災害時に関係機関等に提供できるよう整えておく。 □ 「住民支え合いマップ」の定期的な更新を自治会に呼びかけていく。 □ 大雪時における除雪ボランティアの募集に備え、社会福祉協議会などの関係団体とボランティアの受け入れ体制等を協議・確認しておく。

被害家屋調査と災害見舞金制度	
課題	改善策
● 現行の災害見舞金制度は支給額や対象物件に不公平さや支給基準等にあいまいな部分がある。	☐ 災害の種別や被害額等に応じた災害見舞金制度に見直す。
農業施設の被害状況の把握と対応	
課題	改善策
● 今回の大雪のように全市域に被害があった場合、全容把握までに時間を要す。 ● 各種気象災害等に備え、平時から予防措置や対策を農家に呼び掛けてきたが、それらがあまり生かされていない。	☐ 県やＪＡ等の関係機関と更なる連携を図り、被害調査や営農継続への支援、農業被害の軽減に向けた体制・対策を整備する。 ☐ 最新の気象情報を収集し、大雪などの気象災害に備えた対策や初動体制を整備する。
消防部における災害時の警戒態勢と消防団との連携	
課題	改善策
● 大雪などによる道路の遮断や交通規制など交通網がマヒした時、緊急車両の現場到着や病院への搬送等、火災や救急活動に遅れが生じる。 ● 道路の遮断や寸断等で孤立集落が発生した場合、救急要請等があっても出動できない。 ● 大雪の場合、消火栓付近を一時的に除雪してもその後の降雪や除雪車、市民等の除雪した雪で再び埋もれてしまい、消防水利が確保できない。 ● 道路や河川、水路等に排雪されると、緊急車両の走行に支障をきたしたり、水路が詰まって氾濫したりする危険がある。 ● 大雪災害時における要支援者宅や生活道路等の除雪作業に関し、市から消防団への出動要請や派遣体制ができていない。	☐ 県や市が指定する除雪路線を事前に確認しておくとともに、防災計画に基づく「救急告示医療機関」等を踏まえた除雪計画・体制を関係機関に求めていく。 ☐ 孤立が想定される地域に対し、不測の事態を想定した防災訓練の実施や地域内の連携、地域防災マニュアルづくり等を支援していく。 ☐ 地域住民に消火栓付近や道路、河川へ除排雪しないよう周知するとともに、消防水利の確保等についても協力を呼びかけていく。 ☐ 消防団の除雪作業は「公務」に該当しない可能性が高く、市からの出動要請は難しいことから「自助」「共助」による活動と市民ボランティアの活用等を検討していく。また、消防団に対しては有事の際の幅広い協力を仰いでいく。

(2) 除雪体制（道路管理・交通規制）関係

【幹線道路】

上田市の除排雪体制と関係機関との連携	
課題	改善策
● 大雪による道路状況の情報が把握できず、除雪作業や対応に遅れが生じる結果となった。 ● 大雪による職員の配備体制のタイミングをどの位の積雪量で具体的な数値等で明確にしていなかったため、除雪の初動対応に遅れが生じてしまった。 ● 国や県、市等の道路管理者間で情報共有や連絡体制が徹底されておらず、効率的・効果的な幹線道路の除雪ができず、市内各所で交通が麻痺してしまった。 ● 国道・県道及び市道の除雪状況や通行止め等の交通規制状況が分からず、市民等からの問い合わせに対して、関係機関にその都度確認を行うなど、対応に苦慮した。 ● 今回のような想定外の大雪により、除雪計画路線以外も対応したが、除雪路線の優先順位等や通常委託以外の除雪路線を決めておく必要があった。	□ 市民や除雪委託会社等からのメールやツイッター等で情報が共有できるような環境整備に向け、関係課や関係団体と協議を進めていく。 □ 降雪量に応じた職員配備体制や大雪時の緊急配備体制の設置基準（除雪対応マニュアル）を新たに定める。 □ 国や県、市町村、警察等で構成する連絡会議において、各道路管理者の除雪体制や具体的な連携方法を協議・確認し、除雪対応を連携して迅速な対応が図れる体制を構築する。 □ 道路状況や交通規制等の情報をホームページやメール等で市民等に発信できる庁内体制や、災害時に国道や県道、市町村道、高速道路等の道路情報を集約・一元化し、リアルタイムで地図により情報提供する。また、「日本道路交通情報センター」の「災害時情報提供サービス」を活用するなど、住民がみて分かる情報提供の仕組みを関係課と協議し構築していく。 □ 今回の大雪を踏まえて、既存の除雪計画にある路線の優先順位を再度見直すとともに、状況に応じた除雪路線の追加や範囲の拡大も検討するなど、関係機関や団体と協議して、降雪量等を踏まえた新しい除雪計画を策定する。

● 市民等から、除雪計画路線（市道）以外の道路や生活道路の除雪に関する問い合わせや苦情が数多く寄せられ、「どこ」を「だれが」が除雪するのかが周知・把握されていない状況であった。 ● 上田（上田・丸子地域）は、もともと小雪地域であるため、今回のような豪雪を想定した除雪業務委託体制をとっておらず、また、委託する業者や業者が所有する除雪機械・オペレーター等の数も不足しており、豪雪に対応できるだけの十分な環境や体制が整備されていない。 ● 今回の大雪災害に際し、委託業者による除雪作業が追い付かないことから災害対策本部会議での決定を受け、「上田市防災支援協会」に対し災害時応援協定に基づく支援要請を行い、除雪業務を実施してもらったことで除雪のカバーができたが、災害が起こってからの依頼のため、状況に応じた早期の依頼が必要であった。 ● 今回の大雪除雪に関する市民からの問い合わせや苦情、要請、メール等が土木課などの現場対応する部署に集中し、その対応に追われ、除雪業務に関する県や委託業者等の協議に支障をきたすこととなった。	□ 各道路の除雪の実施主体が「だれで」であるか、国や県、市等の各道路管理者が「どこの路線」を「どのような状況」の時に除雪するかなど、行政や地域、市民の役割等も含め、除雪路線の情報をホームページ等で周知するとともに、各道路管理者間でバラバラになっている除雪路線図を一体的に見られるよう改善していく。 □ 豪雪時の除雪対応には自ずと限界があるが、業者間の相互協力体制づくり等を行い、連携して効率よく除雪作業ができるような体制を整備するとともに、除雪機材等の配備やオペレーターの人材育成・確保を建設業界に呼び掛けていく。また、県との連携体制を構築していく。 □ 今回、協定に基づく迅速な対応が図られたことから、大雪災害時には「上田市防災支援協会」に対して今後も速やかに支援要請をしていくとともに、状況に応じた迅速な応援要請や応急措置が図れるよう具体的な支援内容について協議し、同協会との連携体制の強化を図っていく。 □ 災害時には現場対応が主となる応急対策部については、部内の職員配備体制を事前に定めておき、現場業務や電話対応にあたる人員等、降雪量に応じた除雪体制をあらかじめ整えておくとともに、災害対策本部に随時状況を報告して必要な人員を確保するなど、関係部局と連携して迅速な応急活動ができる体制を整える。
--	--

● 今回の大雪については、除雪だけでは対応できず、排雪をしなくてはならない状況になり、緊急的に雪捨て場の確保を行ったが、国道・県道及び市道を含めた、大型ダンプが入れる排雪場所を事前に確保しておく必要があった。	□ 河川管理者や施設管理者等の了解を事前に得て、緊急時の雪捨て場所として利用できる場所をできるだけ多く確保しておき、大雪時にはすぐに使用できるよう運用体制を整えておくとともに、関係者や市民にも周知を図る。				
公共交通機関（鉄道、バス）運行事業者との連携					
<table><tr><th>課題</th></tr><tr><td> ● 想定以上の降雪により、鉄道やバスの運行不能やダイヤの乱れが生じ、各公共交通機関の運行状況や運転再開の見通しがたたなかったことにより、通勤・通学や市民生活に影響がでた。また、路線の回復や通常ダイヤでの運転再開までに予想以上に時間を要した。 </td></tr></table>	課題	● 想定以上の降雪により、鉄道やバスの運行不能やダイヤの乱れが生じ、各公共交通機関の運行状況や運転再開の見通しがたたなかったことにより、通勤・通学や市民生活に影響がでた。また、路線の回復や通常ダイヤでの運転再開までに予想以上に時間を要した。	<table><tr><th>改善策</th></tr><tr><td> □ 各公共交通機関運行事業者に対し、今回の教訓を踏まえた体制や必要な対策を講じるよう求めるとともに、各社の運行状況や除雪の進捗状況等、互いの情報の共有を図り、利用者への情報発信に連携して取り組むなど、各運行事業者との協力体制を構築する。また、バス路線の早期回復に向けた除雪体制や路線状況を考慮した除雪計画を関係機関に要望していく。 </td></tr></table>	改善策	□ 各公共交通機関運行事業者に対し、今回の教訓を踏まえた体制や必要な対策を講じるよう求めるとともに、各社の運行状況や除雪の進捗状況等、互いの情報の共有を図り、利用者への情報発信に連携して取り組むなど、各運行事業者との協力体制を構築する。また、バス路線の早期回復に向けた除雪体制や路線状況を考慮した除雪計画を関係機関に要望していく。
課題					
● 想定以上の降雪により、鉄道やバスの運行不能やダイヤの乱れが生じ、各公共交通機関の運行状況や運転再開の見通しがたたなかったことにより、通勤・通学や市民生活に影響がでた。また、路線の回復や通常ダイヤでの運転再開までに予想以上に時間を要した。					
改善策					
□ 各公共交通機関運行事業者に対し、今回の教訓を踏まえた体制や必要な対策を講じるよう求めるとともに、各社の運行状況や除雪の進捗状況等、互いの情報の共有を図り、利用者への情報発信に連携して取り組むなど、各運行事業者との協力体制を構築する。また、バス路線の早期回復に向けた除雪体制や路線状況を考慮した除雪計画を関係機関に要望していく。					
緊急車両（消防車、救急車等）の進路確保、病院周辺の優先除雪					
<table><tr><th>課題</th></tr><tr><td> ● 大雪により国道・県道及び市道の交通渋滞や道路幅が狭くなったことで、病院への患者搬送や緊急車両の走行、人工透析が必要な市民などが病院へ行けない状況となった。 </td></tr></table>	課題	● 大雪により国道・県道及び市道の交通渋滞や道路幅が狭くなったことで、病院への患者搬送や緊急車両の走行、人工透析が必要な市民などが病院へ行けない状況となった。	<table><tr><th>改善策</th></tr><tr><td> □ 上田市地域防災計画に基づく「緊急輸送路」や「救急告示医療機関」の状況、緊急車両などの病院への進入等を踏まえた除雪計画や除雪体制の見直し、除雪の優先実施を関係機関に求めている。また、市民に対しても緊急車両の走行路線の確保のため、道路への除排雪はしないように周知を図っていく。 </td></tr></table>	改善策	□ 上田市地域防災計画に基づく「緊急輸送路」や「救急告示医療機関」の状況、緊急車両などの病院への進入等を踏まえた除雪計画や除雪体制の見直し、除雪の優先実施を関係機関に求めている。また、市民に対しても緊急車両の走行路線の確保のため、道路への除排雪はしないように周知を図っていく。
課題					
● 大雪により国道・県道及び市道の交通渋滞や道路幅が狭くなったことで、病院への患者搬送や緊急車両の走行、人工透析が必要な市民などが病院へ行けない状況となった。					
改善策					
□ 上田市地域防災計画に基づく「緊急輸送路」や「救急告示医療機関」の状況、緊急車両などの病院への進入等を踏まえた除雪計画や除雪体制の見直し、除雪の優先実施を関係機関に求めている。また、市民に対しても緊急車両の走行路線の確保のため、道路への除排雪はしないように周知を図っていく。					

【生活道路】

自治会や市内民間事業者、社会福祉施設等の状況と除雪体制	
課題	改善策
● 今回の大雪災害発生時には、県や市等の公的機関も被災者となり、一時的または長期的に人的・物的資源が不足し、応急対策に関わる初動体制がおくれ、市民生活の早期復旧に向けた対策や対応、特に高齢化や核家族化が進む中、災害発生時に真っ先に救助等が必要な高齢者や障害者などの災害時要支援に対するの緊急な対応が求められる。 ● 今回のような予想を上回る積雪量の場合は、公共交通機関や道路交通網が麻痺し、既存の流通システムが十分に機能せず、市民生活や企業活動に多大な影響を及ぼすことから、公共インフラの早期復旧を図ることはもちろんのこと、各事業所においても機能回復までの対策や体制整備が必要。 ● 社会福祉施設等の事業所において、大雪災害時の対応マニュアルが未整備な上、情報収集の手段が不足したり、除雪のための職員の確保、利用者の食糧・日常品の確保が困難な状況が見受けられた。また、移動手段のない利用者にとっては、施設の利用ができないことから、介護の負担が増えるとともに事業所の運営も圧	□ 災害発生時の被害防止や被害軽減には、各家庭や地域住民の自主的な活動・対応が市や防災関係機関の活動と並んで重要であり、特に災害時要支援者への対応に対する役割は非常に重要である。今回の大雪災害を教訓に、市においては災害時における応急・復旧対策の整備を進めていくとともに、住民に対しては、家庭における非常備蓄品の取り組みや「住民支え合いマップ」の積極的な活用、自治会における地域除雪計画の作成等と呼びかけ、「自助・共助」による住民の協力体制づくりと地域コミュニティの強化・推進に取り組んでいく。 □ 災害時、企業には従業員の生命や安全の確保、二次災害の防止、事業の継続、地域貢献等の役割が求められており、今回の大雪災害の経験を踏まえ、市内事業者に対し、地震や大雪等の災害に備えて非常食料品や防災用資器材の備蓄、燃料の確保、従業員の安否確認、災害対応マニュアルの作成等、必要な対策や体制の整備を呼びかけていく。 □ 大雪災害を踏まえたマニュアル（災害状況の把握、利用者の安否確認、職員の招集、除雪手順、除雪用具の確保、食糧日常品の備蓄など）の策定が必要であるとともに小規模事業所にあっては、日頃から地域住民とのつながりが大切であり、地域の中の一つの事業所として、地域住民の協力が得られるように努力すること

迫することに繋がった。	が必要である。また、除雪にあっては、社会的な弱者を擁護する施設としての位置づけを明確化し、地域内での優先度を設けるなどの配慮が必要である。
公共施設及び周辺道路における除雪体制	
課題	改善策
● 公共施設等の業務継続の観点から、各地域自治センター等の駐車場、周辺道路等の除雪のため、職員を動員し対応にあたったが、自宅や地元の除雪作業、災害対策本部指示による通学路や駅周辺の除雪など、連日の長時間に渡る除雪作業で体力の消耗が激しく、労力にも限界があった。また、除雪用資器材も足りず、各自自宅から持参し対応するような状況であった。	□ 各公共施設において、除雪のタイミングや除雪場所、人員配置、資器材の確保など、降雪量に応じた体制や計画、除雪対応マニュアル等を作成し、大雪時に備えた除雪体制をあらかじめ整えておくとともに、災害時における応急・復旧対策活動や各課業務の継続等も踏まえ、除雪機の配備や必要な資器材を計画的に準備していく。
保育園、小中学校等の対応（開園や休校、給食体制等）	
課題	改善策
● 小中学校等の学校内や周辺の除雪は原則、学校の教職員等で実施することになっているが、今回のような想定以上の積雪量の場合、教職員だけでの対応には到底無理がある。	□ 地域やPTAのさらなる理解と協力を呼びかけ、大雪時における除雪作業等の協力体制や応援体制の強化にとりくむとともに、小型除雪機の学校配備や児童・生徒の力、市民ボランティアの活用等も検討していく。
● 保育園等の園内や周辺道路の除雪は通常、各園の保育士で実施しているが、今回のような想定以上の積雪量の場合、園だけでの対応は非常に困難である。	□ 今後も保護者会や地域の協力等を得ながら臨時休園しないように取り組んでいくとともに、今回の教訓を踏まえた園の除雪体制や応援体制づくりを行う。また、大雪により園が孤立した場合に備え、水や食料、灯油等の計画的備蓄や園舎の倒壊等に備えた児童の安全確保にも取り組んでいく。
● 道路等を除雪した雪が歩道や道の両側に積み上げられ、通学路の確保ができなかった。また、国道や県道の	□ 通学路の除雪についても、地域やPTAのさらなる理解と協力を呼びかけ、安全な通学路の確保に向けた協

歩道や通学路の除雪対応がまちまちで、除雪がなかなか進まず、児童・生徒が安全に通学できない状況が長引き、学校の再開が遅れる原因となった。 ● 大雪の影響で、給食用食材の調達や各学校への配送路、搬入口等の確保が困難な状態がしばらく続き、給食の可否が学校再開判断に少なからず影響を与えることとなった。 ● 小中学校の休校や再開は基本、各学校長の判断としているが、学校長が学校への到着が困難であったため、各校の被害状況や休校等の報告・確認に時間が掛かり、給食中止に伴う食材納入業者への対応や被災状況の把握、その後の応急対策等に遅れが生じた。	力体制づくりに取り組むとともに、児童・生徒の力や市民ボランティアの活用等も検討していく。また、国道や県道など、幹線道路や除雪路線における歩道の除雪対応等についても各道路管理者や関係機関に要望していく。 □ 大雪時における食材の調達方法や配送手段等、学校給食の早期再開に向けた体制を整備するとともに、災害時に備え、各学校における食料や非常食等の備蓄なども検討していく。 □ 災害時における各学校と教育委員会の緊急連絡網や連絡体制を整備するとともに、被災の状況等に応じて教育委員会の独自判断で休校を早期に決定・指示するなど、災害時に学校と教育委員会が連携して迅速に対応できる初動体制を構築する。
--	---

(3) 災害時広報関係

災害対策本部内の情報受発信体制	
課題	改善策
● 市民やマスコミから道路の交通規制や除雪状況、イベント開催の有無など様々な問合せが殺到したが、初動体制の混乱や情報の錯綜等で当初は円滑に各種情報に集まらず、災害発生の初期段階において必要な情報が必要なかたちで発信できなかったり、情報提供に遅れが生じたりした。また、市民の電話やマスコミの取材対応に忙殺された。	□ 災害対策本部内の情報受発信体制を見直し、災害時における情報の収集と集約、発信の役割や事務分担、担当等を明確化して、市民等に対し迅速かつタイムリーに情報提供できる体制を整備する。 □ 災害対策本部内や庁内各所属の持っている情報を効率よく収集・集約できる仕組みや共有化が図れる環境等も整備していく。

情報伝達手段の強化

課題	改善策
● 全ての市民に確実に瞬時に伝達する手段がない。 ● 高齢者、障害者及び情報通信機器を不得手とする皆さんに対する情報伝達が乏しかった。 ● 観光客や渋滞孤立者等に対しての情報伝達が乏しかった。 ● 「メール配信」、「有線放送」など市民へ強制的に情報を伝達できる「プッシュ型情報伝達媒体」を活用することは有効であり、なるべく使うようにする必要がある。 ● 比較的若い市民は、生活情報などをSNSで情報を入手していたようであり、SNSの拡散性、双方向性を活かし、発信のあり方の検討が必要。 ● 本庁舎の電力が停止した場合などは、各種の情報伝達媒体が機能しなくなるため、対策が必要である。 ● 今回、ケーブルテレビや有線放送等で、地域の交通状況、生活情報などを独自に収集し発信していただいたが、もっと連携ができたのではないかな。	□ 既存の情報伝達媒体を可能な限り活用して、漏れのないように努める（手段の多重化・多様化）。 □ 自治会への連絡網、連絡体制を整え、民生児童委員や社会福祉協議会の皆さんにも協力いただき、情報弱者の皆さんに情報を伝達いただく。 □ 観光客や渋滞孤立者等への情報発信については、一定の区域の携帯電話に配信される緊急速報メール（エリアメール）を導入する。 □ プッシュ型情報伝媒体による配信を増やすためメール配信登録の推奨を更に進める。 □ Jアラートの運用を早期に開始する。 □ 上田市ツイッター（災害時臨時運用）の情報収集手段としての運用を検討・導入。 □ 停電時でも市の情報媒体を発信できる仕組みや、有線放送（停電でも放送できる）の担当者に連絡し放送する仕組みをつくる。 □ 臨時災害放送局を開設するための入念な準備が必要である。 □ 市内ケーブルテレビや有線放送等の放送事業者と連携を図り、災害時における情報共有や協力して情報発信にあたる体制をつくる。 □ 市ホームページトップ画面に緊急時に開設する「緊急情報コーナー」に、防災情報のほか生活情報も可能な限り分かるよう努め総合的な情報発信サイトにする（関係機関や民間放送局などのリンク等）。

市民が必要な情報の抽出・整理	
課題	改善策
● 災害の「発生前」「発生中」「発生後」の各段階において、必要な情報を概ね発信できたと考えるが、市民が本当に必要とする情報を適宜発信できていたか疑問が残る。 ● 緊急時の情報をどこにアクセスすれば把握できるか全ての市民が分からない。	□ 災害発生前後の各段階において、収集・発信すべき情報のリストを作成し、行政・関係機関・民間放送事業者で共有し、災害時には相互連携により広報する体制をつくる。 □ 平常時の広報活動において緊急時の情報をどこにアクセスすればよいのか市民に周知する（広報うえだ、自主防災組織説明会・出前講座等）。

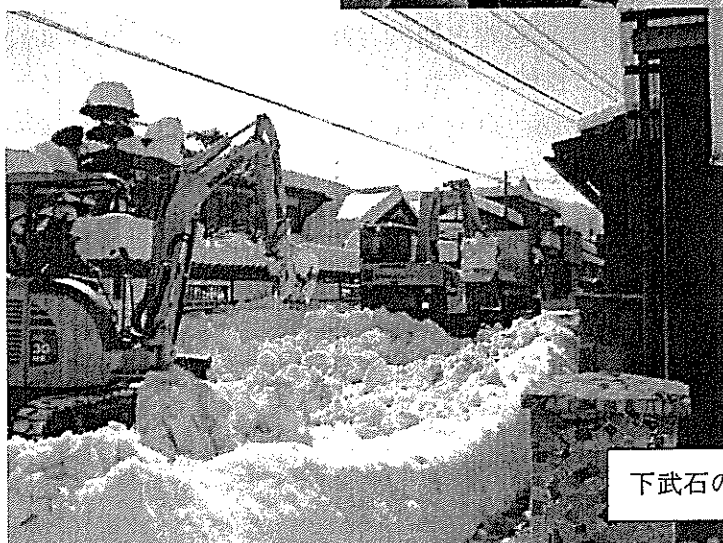
（４）その他

３ワーキンググループで検証された項目のほかに、各対策部・班において以下の課題が抽出された。

ごみ収集関係	
課題	改善策
● ごみ収集や資源物回収は、市民サービスに直結していることから、通常どおりごみ収集を実施することとしたが、大雪による収集の遅れや当日中には回収できない場所もあった。 ● ごみ集積所及び資源物回収所の除雪と倒壊防止。 （以上、環境対策部）	□ 道路の除雪状況に応じて収集中止の判断も必要である。中止の場合の市民への周知方法を検討・確認しておく。 □ ごみ集積所及び資源物回収所の維持管理については、各自治会にお願いしていることから、収集庫の倒壊の防止や収集業務の迅速な遂行のために、自治会に除雪への協力を呼び掛けていく。
渋滞孤立者への対応	
課題	改善策
● 国道 18 号の軽井沢～上田間が降雪により車両の通行がマヒし、軽井沢、御代田町、小諸市、東御市では車内で孤立状態にある運転手に食糧などを配った事例があった。（本部室）	□ 災害発生時における物資の提供や避難所以外での物資の配布が円滑に実施できるような体制を整備しておく。

災害対策本部職員の食料確保	
課題	改善策
● 道路交通網のマヒによる物流の途絶で、スーパーやコンビニエンスストアの食料品がしばらく欠品状態となり、除雪作業に従事している職員が食事を取れない場面もあった。 (本部室)	□ 職員応急対策活動マニュアルのとおり、自宅における食料の備蓄、非常用食料の持参参集を基本に個人での食料確保に努めるとともに、甚大な災害や長期に渡る物流の途絶に備え、災害対策本部としての非常用食料の備蓄についても検討していく。
災害時における通常業務	
課題	改善策
● 大雪災害への対応のため、通常業務に支障が出た。雪害に対応した業務の選択が必要。(健康福祉対策部)	□ 大雪災害も含め、災害時における優先業務と従事職員体制等の整備をする必要がある(業務継続計画の策定)。

学校が再開した清明小学校の下校風景(2/19)



下武石の除雪作業の様子(2/18)

4 重点的取り組み事項

三つのワーキンググループや各対策部における課題の抽出と検証結果を踏まえ、上田市の危機管理体制の充実・強化に向け、次の事項について重点的に取り組んでいくものとする。

(1) 迅速な初動対応と災害対策本部機能の強化に向けた体制の整備

- ① 「上田市職員応急対策活動マニュアル」に大雪時の初動対応に関する記述を加え、積雪量等に応じた警戒態勢の発令や災害対策本部の設置、職員配備体制、連絡要員の配置など、各種基準の明確化や事務分担等の見直しを行う。
- ② 市内の降雪状況を観測できる体制を整備する。(市独自の積雪計の設置)

(2) 関係機関・団体との情報共有と連携体制の構築

- ① 県や警察等の防災関係機関と災害時の連絡方法や連絡体制を確認しておき、災害時の情報共有と連携が図れるような体制を構築しておく。
- ② 自治会（自主防災組織）との連絡網や庁内連絡体制等を整備し、災害時における相互情報の共有や協力・連携して災害対応にあたる体制を整備・構築していく。
- ③ いざという時、ボランティアセンターの開設・運営がスムーズにできるよう、社会福祉協議会と受け入れ方法や連携体制を協議・確認しておく。

(3) 災害時要支援者への支援体制の強化・充実

- ① 自治会や民生児童委員と安否確認の方法や役割分担などを詳細に協議し、災害時の運用体制を整えておくとともに、社会福祉協議会や自治会（自主防災組織）と協力・連携して対応にあたる体制を整備していく。
- ② 住民基本台帳と「住民支え合いマップ」「高齢者世帯・おひとり暮らし台帳」を突合して未把握の災害時要支援者を抽出・台帳化しておき、災害時に関係機関や団体に提供できるよう整備しておく。
- ③ 「住民支え合いマップ」が有効に活用できるよう、マップの定期的な更新や見直し、マップを活用した防災訓練等の実施を自治会に呼びかけていく。

(4) 上田市の除排雪体制の整備・見直しと関係機関との連携強化

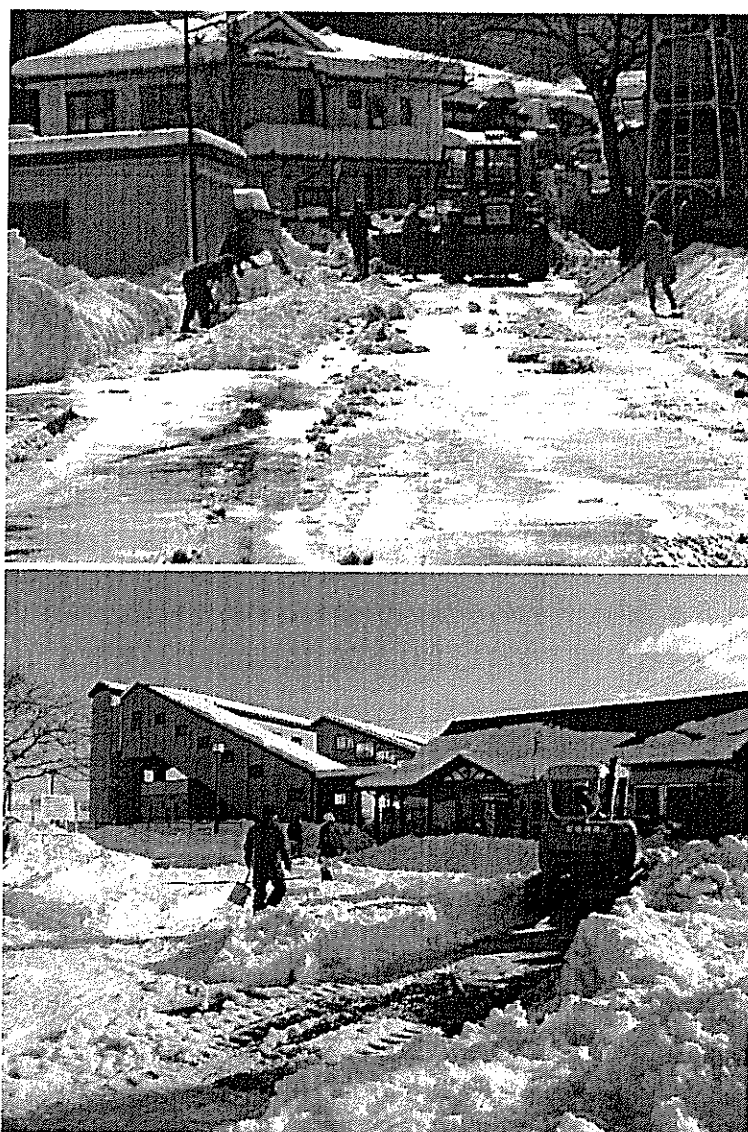
- ① 迅速な初動対応ができるように「上田市除雪対応マニュアル」を作成し、大雪時の初動対応に関する基準を決め、積雪量等に応じて迅速な対応ができる体制整備を図る。
- ② 効果的な除雪を行うため、国・県・市の各道路管理者や関係機関と連絡体制や除雪方法等について協議・確認し、連携の強化を図る。

- ③ 除雪路線の優先順位と大雪時の除雪範囲の拡大など、除雪計画の見直しを行い、救急告示医療機関や緊急輸送路の状況等も踏まえた、除雪計画を策定する。
 - ④ 上田市防災支援協会と更なる連携強化を図る。
 - ⑤ 大雪対応としての排雪場所の確保を行う。
- (5) 公共交通機関（鉄道、バス）運行事業者との連携
- ① 各社の運行状況や交通規制、除雪の進捗状況等、お互いの情報共有を図り、利用者への情報発信に連携して取り組む。
- (6) 各家庭や地域における自助・共助の取り組みと普及・啓発
- ① 各家庭における非常備蓄品の推進や「住民支え合いマップ」の積極的な活用、自治会における地域除雪計画の作成等と呼びかけ、「自助・共助」による住民の協力体制づくりと地域コミュニティの強化・推進に取り組んでいく。
 - ② 民間事業者や社会福祉施設等に対し、災害時の非常食料品や防災用資器材の備蓄、燃料の確保、従業員の安否確認手段、災害対応マニュアルの作成等、必要な対策や体制整備を呼びかけていく。
- (7) 各公共施設における除雪体制の整備
- ① 各施設にける「除雪対応マニュアル」等を作成し、大雪に備えた除雪体制を整えておく。
- (8) 保育園、小中学校等の除雪体制の整備
- ① 保護者会やPTA、地域の更なる理解と協力を得ながら、施設内の除雪や安全な通学路・通園路の確保に向けた協力体制づくりに取り組んでいく。
- (9) 災害対策本部内の情報受発信体制の整備
- ① 災害対策本部内や庁内各所属の情報を効率よく収集、共有できる仕組みを早急に整備する。（電子申請により市民、職員からの情報収集フォームを作成し、試験の後、本格運用する予定）
- (10) 市内各放送主体との情報共有と連携体制の整備
- ① 災害発生前後の各段階において、収集・発信すべき情報をリスト化するとともに、行政・関係機関・民間放送事業者で共有し、災害時には相互連携により広報する体制を整備する。
 - ② 休日や夜間において、停電等により情報通信手段が失われた場合においても、連絡を取り合い、情報発信できる体制を整備する。（関係者限定のメーリングリスト）

(11) 情報伝達手段の強化

- ① 「プッシュ型」の情報伝達手段であるメール配信登録者数を更に高めていく。
- ② Jアラートの運用を早期に開始する。
- ③ 災害時に臨時に運用している上田市ツイッターは現在、行政からの情報発信のみで運用しているが、道路状況等の情報収集や災害現場把握の参考とするため、必要に応じて市民に情報提供を呼びかけるなど、情報収集手段としての運用もできるよう進める。
- ④ 既存の媒体を活かしながら、市内全域の市民に強制的に知らせることができる新たな「プッシュ型」の情報媒体について検討を進めていく。

その他、今回の大雪災害で洗い出された様々な課題や問題点についても順次、改善に取り組んでいくとともに、本検証結果を今後の災害施策や各課の通常業務、業務継続計画（BCP）の策定等に反映させていくこととする。



5 まとめ（今後の対応）

雪害は、他の気象災害と比べ、市の全域またはかなり広い範囲に渡るものであると同時に、道路交通網の麻痺は、市民生活や経済活動に多大な影響を与えることを再認識させられる結果となった。

道路の除雪は、大雪対策の根幹をなすものであることから、国や県等の関係機関と十分な連携体制を整えておくことが重要であるが、行政で全ての道路の除排雪を行うには莫大な経費と時間を要し、また、除雪を請け負う建設業者や除雪機械の不足など、行政の除雪体制にも限界がある。

今回のような大雪に限らず、災害時の被害軽減や日常生活の早期回復には、市民の自主的な活動が非常に重要であり、市民と地域、そして行政がそれぞれの役割を分担し、「自助・共助・公助」により連携して防災・減災対策に取り組んでいくことが大切である。

今回の大雪災害を教訓に、「自助」「共助」による市民の協力体制づくりや地域コミュニティの強化・推進に向けた施策に取り組んでいくとともに、今後の大雪災害に備え、「上田市除雪方針」の策定と以下の体制整備を早急に図ることとする。

（１）降雪時における迅速な初動体制の整備

- 災害対策本部の迅速な初動体制と除雪態勢が図れるよう、降雪時における職員の配備基準（職員参集）を明確化するとともに、積雪量に基づいた配備基準への見直し
- 積雪量に基づく職員配備を実現するため、市独自の積雪計の設置

（２）生活道路や公共施設等の除雪について各部局や地域の役割分担の明確化

- 幹線道路は市（土木課）、生活道路は地域（自治会・市民）、各公共施設は施設管理者、学校や保育園は教職員やPTA・保護者会を中心に、災害時要支援者は市と民生児童委員等が連携して対応するなど、除雪の役割分担を明確化する。
- 上田市除雪対応マニュアルを作成し、庁内や市民等に対して周知と啓発を図るとともに、各地域及び施設管理者に除雪対応マニュアルの作成を促していく。

（３）災害時における情報受発信体制の整備

- 災害対策本部内や庁内各所属の情報を効率よく収集・集約し、庁内共有できる仕組みの構築



平成26年2月大雪災害に関する検証報告書

上田市災害検証チーム
(危機管理防災課)

平成26年12月
