

新潟県中越地震における現地支援対策室等を 中心とした国の主な活動状況

調査報告（素案）

本調査は、新潟県中越地震に関する既存の各種調査結果中、国の被災地支援活動の把握に資するものを参考として活用するとともに、新潟県中越地震対応を担当した内閣府、関係省庁、新潟県、長岡市、小千谷市等の担当者から実施したヒアリングの結果を基にとりまとめたものである。

なお、人的・時間的な制約から、必ずしも調査が十分でない部分が残っていることから、第2回検討会の検討状況を踏まえつつ、引き続きヒアリング等を実施していくことを予定している。

平成16年10月23日17時56分頃、新潟県中越地方でM6.8の地震が発生し、川口町で震度7、小千谷市、山古志村（現長岡市）等で震度6強、長岡市等で震度6弱を観測。その後も震度6強を数回観測するなど余震が続いた。

国では防災担当大臣や緊急参集チームが官邸の危機管理センターに参集し、同日19時から協議を開始し、情報収集・共有を図った。また、被災地の状況を更に把握するため、内閣府（防災担当）企画官等からなる現地合同情報先遣チーム（6府省10名）を派遣し（21:14発、23:05県庁着）、県庁内に現地連絡調整室を設置した。そして、中央では翌朝07:50に非常災害対策本部を設置し、防災担当大臣を団長とする政府調査団を派遣するとともに（07:59発）、第1回非常災害対策本部会議を開催した（09:30）。なお、非常災害対策本部は11/19までの間、計21回開催した（11/6までは連日開催）。

被災地の応急・復旧活動に関し、国では、新潟県等と連携しつつ自衛隊・警察・消防等による部隊派遣・救助救援活動（山古志村の全村避難等）、災害救助法の適用（10/23～）、食料・毛布等の調達・輸送（10/24～）、建物の応急危険度判定の支援、住宅応急修理制度の弾力的運用（災害救助法）等の各種支援活動を展開した。また、10/30に非常災害対策本部では、物流、住宅等の省庁横断的な対応課題別の12の被災者支援プロジェクトチーム（PT）を設置し、関係省庁が連携しつつ対応を進めた。

一方、被災地では10/25より「現地連絡調整室」を「現地支援対策室」へと体制強化し（人員倍増。女性職員1名を含む。）、よりきめ細かい対応を図ることとした（12/3まで活動。最大時は12府省41名）。特に妙見土砂崩落現場での救出活動や、芋川等の河道閉塞対応については県知事からの要請を受け、専門家、関係機関等と連携しつつ対応した。

情報収集・共有

< 情報共有 >

- ・ 非常災害対策本部会議では、現地支援対策室等とテレビ会議を毎回実施した。各省庁（中央）の対策方針や県本部会議における県知事の指示・支援要請（例：妙見土砂崩落現場の救出活動）等についてリアルタイムで情報共有できたことが、中央と被災現地との認識を共通化する上でとても役に立った。
- ・ 発災当日に合同情報先遣チームを派遣したことにより、被災地方公共団体から報告される被災情報や応急・復旧活動の状況についてのニュアンスや趣旨を理解するのに役立ったが、食糧の支援など、国の支援に直結した情報がより早期に分かっていれば、早急な対応をとる上でもっと役立ったのではないかと。
- ・ 当初は県の担当者が多忙を極め、県本部から各省庁・非常災害対策本部（中央）への連絡が事後的になりがちであったり、県担当者が見つからないこともあったが、現地への派遣要員を通じて情報収集等を実施することができた。
- ・ 非常災害対策本部のPTや各省庁は、応急仮設住宅の建設・入居の進捗状況など、総数等の状況は県から収集していたが、応急仮設住宅の必要数など、被災地のニーズを把握する際には、県からの情報・要望とともに、現地支援対策室の認識も確認しつつ判断していた。
- ・ 現地支援対策室に各省からの派遣要員が集まっていたので情報共有を図ることができた。例えば国交省北陸地方整備局から現地支援対策室への派遣要員が、避難所でトイレや照明等が必要であることを現地支援対策室で把握して北陸地方整備局に連絡した。
- ・ 現地連絡調整室等では、発災から1週間程度までの間、毎日1、2回程度、定時にミーティングを開催するとともに、プロジェクトごとや必要に応じてミーティングを開催し、派遣要員が各機関や担当部局から得た情報や、県の本部会議記録等を共有していた。
- ・ 県本部では毎日2回会議が開催されるとともに、本部内の掲示板に各種情報がカテゴリーごとに掲示され、分からないことは総務部局に確認すれば明らかとなったことから、情報収集・共有上とても役に立った。また、各省庁からの派遣要員にとっては、県本部会議での知事の指示をいかに早く、正確に把握し、中央へ伝達するかが重要であった。
- ・ 現地支援対策室は県の災対本部と県庁内の同じフロアにあったため、行き来がしやすく、情報共有を図ることができた。県本部から国に対する対応要請もスムーズに進んだ。
- ・ 被災市町村の職員は県の災害対策本部にはよく来ていたが、現地支援対策室に来ることはあまりなかった。
- ・ （発災2週間後に派遣された国交省職員）朝は地方整備局の会議で当日の活動や記者発表される事項を把握し、昼頃には現地支援対策室に赴き、

国交省関係の質問事項の有無を確認するとともに、中央から問い合わせがあり得る事項や記者発表される事項を現地支援対策室長等に説明していた。その後、県庁担当部局に出向いて対応状況を把握するとともに、関係機関間での対処方針、解釈等に関するズレを把握した場合、直接担当している機関に確認した方がいい旨伝えていた。自らの立場から中途半端に助言等をせず、国・地方公共団体等との間のパイプ役に徹した。

< 情報収集 >

- ・ 発災時間が夕暮れ時であり、甚大な被害が発生していた場所が中山間地域であったこと、通信の課題等も重なり、発災直後、県本部には十分情報が集まらなかった。例えばNTT、電力会社等の不通・停電箇所に関する情報等をより有効に活用すれば、よりの確に状況を把握できたのではないか。
- ・ 現地連絡調整室の状況把握は、人的な制約の中、県本部からの情報に頼っていた面が大きく、県で把握できていないものを調整室で独自に把握するのは困難であった。
- ・ 県本部では、被災市町村の災害対策本部にリエゾンを派遣し、常駐させるとともに、県職員に避難所等を巡回させるようにしてから被災地の状況や被災者(災害時要援護者を含む。)のニーズを把握できるようになった。
- ・ 被災市町村の状況をより具体的に把握するためには、現地支援対策室等を被災地の近くに設置する方法もあるが、その場合は同じ場所に県も現地本部を設置する必要がある。現地本部の人的・機能的な制約や、現地で判断できることは限られていることについても考慮する必要がある。
- ・ 現地支援対策室では、人的制約の中、県や自衛隊の協力により輸送手段を確保して内閣府や消防庁の職員が中心となって被災市町村を適宜視察し、状況把握に努めていた。現地支援対策室の派遣要員であった女性職員が避難所の状況を女性の観点から調査して明らかとなった課題を非常災害対策本部等に報告し、応急・復旧活動の改善に貢献した。
- ・ 消防庁では、被災地市町村と直接連絡をとり、必要とされる物資等の把握に務めるとともに、インターネットを通じて全国に広く周知を行った。被災地以外の地域からの人的・物的支援を効率的に行うためには、被災地のニーズの把握が重要である。

応急・復旧活動の支援

- ・ 現地合同先遣チームは県庁に到着後、県本部から中山間地域が情報空白となっていることへの対応策についての相談を受け、自衛隊航空機による視察の調整を即座に実施することができた。
- ・ 現地連絡調整室では直ちに政府調査団(団長：防災担当大臣)の受入準備を県本部とともに実施した。翌日の現地調査では被災地で食糧が不足しており、国として早急な対応を要することを把握することができた。
- ・ 県本部から阪神淡路大震災の経験者(自治体職員)の現地への派遣につ

いて相談を受け、直ちに対応した。兵庫県職員等が新潟県本部の各部局へ出向き、担当職員からの相談対応等を実施し、とても役に立った。

- ・ 自衛隊、警察、消防等の実働省庁は、県庁内に設けられた指揮所において県本部等と調整の上、救援・救出等の各種活動を実施しており、現地支援対策室等として調整を要する事項は基本的に特段なかった。
- ・ 総務省及び消防庁にあっては、現地入りした際、小千谷市等被災地の物資ニーズを県当局と調整したり、県の被災者生活再建支援の手引きの作成等に当たって各部局・各省庁の調整を行った。
- ・ 被災地への食糧、毛布の搬送等、複数省庁にまたがる事項についてはその都度非常災害対策本部で県本部等とともに対応策を協議・実施していた。特に発災数日後、避難所へ必要物資の搬送が滞っていたことに対しては、物流の専門家の派遣等を調整した。
- ・ 重要事項のうち国の対応を要するものは基本的に非常災害対策本部・関係省庁で対応していた（法令解釈や予算に関するものなど）。妙見の救出活動、河道閉塞対応等の緊急性を要するものについては、現地が中心となって対応した。
- ・ 妙見土砂崩落現場の救出活動については、県知事からの要請を受け、現地支援対策室や県本部、関係機関で26日の深夜まで対処方針を協議し、翌朝には警察災害救助犬、消防レスキュー隊、特殊機材等が現地に結集し、地すべり、砂防関係の独立行政法人研究所の専門家等の支援のもと作業を開始するなど、迅速かつ適切な対応をとることができた。
- ・ 妙見土砂崩落現場では、副知事を救出活動のトップとすることを明確にし、国はコーディネート役に徹した。救出現場では、要所要所で協議し、対応方針を立てていた。地すべり、砂防関係の専門家等は最後まで的確なアドバイスを実施し、自衛隊、消防、警察、国交省等の関係機関も救出作業の支援活動を持ち場持ち場で自発的・積極的に実施するなど、関係機関等が一体となって対応することができた。
- ・ 芋川等の河道閉塞対応については専門的な知見を要したため、県知事の要請を受けてから国交省等が中心的な役割を担い、専門家や関係機関等と連携しつつ対策を推し進めた。
- ・ 応急仮設住宅等に関し、厚労省（中央）、現地支援対策室への厚労省からの派遣要員、アドバイザースタッフとして現地に派遣した国交省市街地住宅整備室長、そして県担当者等との間で建築や災害救助法に関する専門的な知見を共有するなどの連携がとれたことにより、「住宅応急修理制度に係るQ&A」や「住宅応急修理実施要領」を作成することができた。その際、厚労省では国交省からの人事交流職員の知見や人のつながりが役に立った。
- ・ 被災の激しかった小千谷市等における学校施設の応急危険度判定の実施に際しては、設置者からの要請等を踏まえ、建築の専門家や文科省技術系職員を派遣することにより、迅速かつ的確な対応をとることができた。

- ・ 被災者支援PTは非常災害対策本部が中心となって実施しており、また、各種PTと現地支援対策室の派遣要員の役割とがリンクしていなかったため、現地支援対策室が深く関わることはなかった。

後方支援・会計

- ・ 現地支援対策室等には後方支援・会計を担当することを目的とした職員を当初派遣していなかった。内閣府防災担当からの派遣要員は多忙を極めており、その上、庶務・会計担当の知識・経験を有しておらず、必要な物資・備品の供給等の後方支援については内閣府防災担当（中央）の会計担当者に逐次指示を仰いでいたため、対応が滞っていた。
- ・ 県本部側は、発災当日の合同情報先遣チームを受け入れに関し、会議室等のスペースの確保や新潟空港までの出迎え、県庁での説明等の対応に追われることとなった（主に企画課が徹夜で対応）。現地連絡調整室等の設置場所は1週間の間に数回移動した。その後も現地支援対策室等の後方支援が軌道に乗るまでの間、県本部側の支援を要した。
- ・ 現地支援対策室では、県災害対策本部会議等への出席・対応のため食事の手配ができず、満足に食事をとれていなかった者がいるなど、後方支援や会計業務の処理も滞っていたことから、内閣府防災担当（中央）の会計担当者を発災1週間後に派遣し、食事の手配、宿舍の借り上げ、新聞・テレビの手配、タクシーの借り上げ等を実施した。その後も交替で会計担当職員を引き続き派遣したため、スムーズに処理することができた。
- ・ 内閣府防災担当（中央）の会計担当者の現地派遣後、県本部の会計担当との間で合同庁舎の分担金、会議室借り上げ代金、備品のレンタル経費等の契約手続きを短時間でスムーズに処理することができた。
- ・ 現地支援対策室等の交代要員や交替時期が定められておらず、派遣職員も事前に十分な準備（被災地の状況・現地支援対策室等の活動についての説明の聴取等）ができていなかった。女性用の防災服等、急遽調達した備品もあった。
- ・ 現地支援対策室をいつ閉鎖するのかの見通しを付けることが困難であったことから、補正予算において現地支援対策室の運営に関する所要額の把握に困難を来した。
- ・ 内閣府防災担当（中央）の会計担当者の現地派遣中は内閣府防災担当（中央）での会計業務のほとんどが滞っていた。概算要求等で多忙な時期に発災した場合、現在の体制では現地と内閣府防災担当（中央）の双方の会計業務が滞るのではないかと。
- ・ 現地に要員を派遣した際に必要となる経費については、季節や場所によって異なるとはいえ、過去の災害対応時の状況を踏まえつつ、必ず必要となるもの（食事代、タクシーの借り上げ代等）についてはあらかじめある程度定めておくべきではないかと。

- ・ 現地連絡調整室や現地支援対策室では、パソコンが派遣要員の個々にまでは行き渡っていなかった。非常災害対策本部（中央）等へデータ送信するパソコンが古く、写真等の送信が不便であった。モバイルPCでのメールのやりとりでは電波状態が悪くてメールが送受信しにくかった。FAXも県の本部には2台しかなく、混んでいてなかなか使えなかった。
- ・ 将来的にはGISを活用して災害応急・復旧活動に関する各種情報を整理し、国と被災地方公共団体とで情報を共有できる仕組みが構築できれば、もっと効率的・効果的な対応ができるかもしれない。

組織・運営全般等

- ・ 被災現地の災害対応の指揮命令システムのトップは県知事ということを確認にし、国は県本部の支援に徹した。県側も主体となって活動することを強く意識していた。
- ・ 現地支援対策室等の構成員は補佐以下が中心であったが、本災害の特性や中央と新潟県における対応状況を踏まえるに、概ね適切な規模であったのではないかと。
- ・ 新潟県中越地震では住まいの確保が大変重要な課題となったが、アドバイザースタッフとして現地に派遣された国交省市街地住宅整備室長の果たした役割が大きかった。
- ・ 県庁到着後、内閣府防災担当の派遣要員は翌日の現地調査団の受入準備（視察地の選定、交通手段の確保等）、同調査の実施、現地連絡調整室の活動拠点の整備等に追われるなど、四六時中多忙を極めた。各省からの派遣要員は、基本的に県本部の担当部局に直接出向いて活動していた。
- ・ 初動期から復旧・復興期までの間、時期や状況に合わせて構成する省庁をもっと柔軟に変更していくべきではないか。
- ・ 初動時の対応や情報収集に関しては、昨年7月の集中豪雨時の対応とともに、省庁間（中央）や国・独立行政法人・地方公共団体間の人事交流、平常時の業務、各種研修等で形成されたネットワーク・人のつながりが大きく役立った。
- ・ 国は、発災直後、関係機関や各地の地方公共団体からの自発的な応援派遣の状況についての情報収集・把握に追われていた。県本部でも各地方公共団体からの申し出が殺到し、対応しきれない状況であった。このような広域的支援の調整機能を確認・向上することができれば、もっと適切な対応ができるのではないかと。
- ・ 物流の調整や避難所の巡回・被災者のニーズ把握等の業務は災害時特有のものであり、担当部局が自動的に決まるものではないことからエアポケットに陥るおそれがある。事前に担当部局を明らかにするとともに、トラック業界や倉庫業界等と連携のあり方について検討しておけば、より適切な対応ができるのではないかと。

- ・ 国の各省庁の防災担当職員を対象とした一般的な研修や既存の訓練だけでなく、被災現地へ派遣される予定の職員を対象とした訓練・研修を充実させれば、現地での活動をもっと向上できるのではないか。