

大規模災害発生時における国の被災地応急支援のあり方検討会
論点例と検討の方向について（素案）

論点例 1 情報の把握

被災状況や関係機関等の対応状況、被災者のニーズ等の情報を、より適格に収集するための方法についてどのように考えるか。

問題の所在（１） - 発災直後の支援要請内容の特定・把握の困難性

- ・ 「災害時には情報は市町村から入ってくると認識していたが、防災部門の情報源の大部分が市町村の防災担当課であるため、そこが忙殺されると県に情報が入らなくなった」(中越。「検証レポートまとめ」)
- ・ 「(国の)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」(中越。第2回資料2)
- ・ 「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つのではないか」(中越。第2回資料2)
- ・ 「素人が収集した情報は、情報の取り方やまとめ方の統一が図られていない」(細坪委員)

効果的な対策（１）

- ・ 県本部から被災市町村の災害対策本部へのリエゾン派遣・常駐や、県職員による避難所等の巡回(中越。第2回資料2)
- ・ 自衛隊航空機からの情報(映像)の県本部等での活用、NTTや電力会社の不通・停電箇所に関する情報の活用(中越。第2回資料2)
- ・ 消防団の分団、災害メディア、自主防災組織、地域の防災リーダー等の関係団体・者の育成・連携強化による、地域からの情報収集・発信の強化(秋本委員、宮崎委員等)

検討の方向（１） - 1

災害の規模や態様が被災地方公共団体の対応能力を超えており、かつ、支援要請内容の特定・伝達に困難をきたしている場合、国の非常災害現地対策本部、現地支援対策室等の組織(以下、「国の現地組織」という。)は、限られた情報や過去の教訓等から想像力を働かせて必要な支援内容を推定するとともに、県本部からの支援要請の内容を積極的に確認・補足し、中央に伝える必要があるのではないか。

検討の方向（１） - ２

災害の規模や態様が被災市町村本部の対応能力を超えており、支援要請内容の特定・伝達に困難をきたしている場合、県本部とともに、国の現地組織は、特に被災状況の激しい被災市町村本部への要員の派遣も検討すべきではないか。

検討の方向（１） - ３

国や地方公共団体は、迅速性と作業量を踏まえつつ、支援要請内容の特定・把握に関する共通ルールやフォーマットの作成・検討を進めるとともに、各種研修等を通じ、これらについての共通認識をもつように取り組んでいくべきではないか。

論点例 2 情報の共有

被災状況や関係機関等の対応状況、被災者のニーズ等の情報を、より適格に関係者で共有するための方法についてどのように考えるか。

問題の所在(1) - 国の現地組織と県本部等との間の情報共有

効果的な対策(1)

- ・ 中央の非常災害対策本部会議等における、国の現地組織とのテレビ会議の実施(中越。第2回資料2)
- ・ 発災当日の現地合同情報先遣チームの派遣(中越。第2回資料2)
- ・ 国の現地組織、県、市町村等からなる現地合同本部会議の開催(有珠。第2回資料3)
- ・ 国と地方公共団体間の報告様式、各種用語の意味合いの標準化(金重委員等)
- ・ インターネット掲示板の活用等による市町村間での情報共有(細坪委員)

検討の方向(1) - 1

県本部と国の現地組織とが別室に立ち上げられる場合には、県本部内に国の現地組織のためのブースを設け、県本部内の各種情報を常時共有するとともに、コモン・オペレーショナル・ピクチャーを構築できるような体制をとるべきではないか。

検討の方向(1) - 2

県本部の組織構成と国の現地組織の組織構成については、スムーズに情報を共有すべく、可能な限り標準化・共通化を図っていくべきではないか。

問題の所在(2) - 中央の非常災害対策本部等と国の現地組織との情報の共有

「(中央の)被災者支援プロジェクトチームは非常災害対策本部が中心となって活動しており、また、各種PTと現地支援対策室の派遣要員との役割がリンクしていなかった」(中越。第2回資料2)

検討の方向(2) - 1

中央の非常災害対策本部等にプロジェクトチームを設ける場合、国の現地組織にも、対応するプロジェクトチーム又は担当者を置いて情報共有を図るべきではないか。その場合、県本部も同様の体制をとるべきではないか。

検討の方向（２） - ２

プロジェクトチームに関し、新潟県中越地震の際に設置されたプロジェクトチームや米国の支援機能（ESF）も参考にしつつ、標準的に必要となる業務・支援をあらかじめ定めておくことが必要ではないか。

問題の所在（３） - 被災地における国の支援活動のフォローアップ

「中央での決定が現地本部に伝達されておらず、中央の動きを知らぬ県が独自に計画づくりをしていたことがあった」（中越。担当者からのヒアリング）

検討の方向（３）

中央の本部の活動状況を常に把握し、中央で決定された支援活動が現地で有効に機能しているかどうかを確認し、中央にフィードバックするような任務を国の現地組織が担うことが必要ではないか。

論点例3 業務プロセス、マネジメント支援

応急・復旧活動を統括する被災地方公共団体の災害対策本部において、業務プロセスやマネジメントをより適確に実施するための支援方法についてどのように考えるか。

問題の所在(1) - 被災地方公共団体における災害対応の改善

- ・ 「初めて災害に遭遇した被災自治体にとって、いつ、どのような業務が必要となり、それに対する人手がどの程度必要となるかは、その時点になってみなければ分からない」(重川委員が実施した中越担当者へのヒアリング結果)
- ・ 「業務そのものを知らなさすぎるところに問題がある。災害時にはその場で業務を組み立てる必要があるため大変である」(林委員)

効果的な対策(1)

- ・ DFD(データ・フロー・ダイアグラム:実際の業務の流れを1枚の図に描く仕組み)の活用による業務プロセスの標準化と研修時での活用(林委員等)
- ・ 被災経験のある兵庫県職員等の被災地方公共団体への派遣。当該災害の特殊性や県民性等の違いを十分に認識した上での助言・支援(中越。第2回資料2等)
- ・ 地方公共団体における危機管理体制の構築へ向けた平時からの取組の強化。リスクマネージャーの育成(金重委員)
- ・ 国、地方公共団体において、大規模災害時における業務プロセスやマネジメントの理解を深めるとともに、過去の災害を体験した者の知恵を継承し、被災地方公共団体を助言・支援できるような人材の育成と各種研修の実施(重川委員等)
- ・ 災害メディアと被災地方公共団体等との効果的な連携(宮崎委員)

検討の方向(1) - 1

国の都道府県等に対する支援に関する理解を各防災担当者が深めていくに際して、ICS(インシデント・コマンド・システム)における次のような考え方が役立つのではないか。

- ・ 組織・業務の基本型: トップ(=インシデント・コマンド)、オペレーション、プランニング、ロジ・後方支援、会計・管理からなる基本型をベースとして災害時の組織・業務体系を理解するとともに、意思決定ラインを明確にすること
- ・ ユニファイド・コマンド: 国と都道府県等との間のコンタクト・ポイントを明らかにした上で、常時情報共有や各種相談・助言等がしやすい環境を確保すること

- ・ スパン・オブ・コントロール：1人の者が管理する者の範囲を3～7人くらいとすること
- ・ アフター・アクション・レポート：担当者間でのスムーズな情報共有や交替・ローテーションが図れるように、各担当者は活動報告書を毎日作成すること

検討の方向（1）- 2

国の現地組織や県本部の設置建物内には、放送機関専用のスペースを確保することや、定時に会見を行うことなど、各防災担当者は、災害マスメディアとの連携方策についての理解を更に深めておく必要があるのではないか。

論点例 4 応援要員の受け入れ支援

国や他の地方公共団体等からの応援要員の受け入れを被災地方公共団体がより適確に実施するための支援方法についてどのように考えるか。

問題の所在（１） - 国の現地組織の活動に対する理解促進

「国からの現地調査団受け入れについては同年 7 月の水害で経験していたが、中越地震の際、現地に国の連絡調整室が設置されるという知識は事前には持ち合わせていなかった。国が現地でどういう役割を果たすのかがわからないままに、要請にしたがって受け入れスペースの確保等を行った。」（中越。新潟県本部担当者からのヒアリング）

効果的な対策（１）

国の現地組織の支援活動や、各省庁、被災地方公共団体等の役割分担等に関する必要最小限の決まりごと（要領）の策定（松島委員、金重委員等）

検討の方向（１） - 1

関係省庁は、大規模災害が発生した場合の現地派遣要員の選定の考え方をあらかじめ明確にした上で、災害時の経験の確実な引き継ぎや支援方策の向上に向けた研究を更に進めるとともに、派遣予定者を国や地方公共団体が実施する各種研修等に積極的に参加させる必要があるのではないかと。要員の選定に際しては、例えば次のような実務に精通した者の派遣を被災地方公共団体が求めていることを踏まえて検討するべきではないか。

- ・ 災害救助法の運用に関する知識
- ・ 被災者生活再建支援法の運用に関する知識
- ・ 罹災証明の被害認定等に関する知識
- ・ 建築物応急危険度判定業務に関する知識
- ・ 土砂災害、地盤の安全度に関する知識 等

検討の方向（１） - 2

都道府県の防災担当者は、各種防災研修を通じ、次のような事項についての理解を深めておく必要があるのではないかと。

- ・ 都道府県の防災担当部局は初動対応に追われることを踏まえた上で、国の現地組織の受け入れ窓口を確保すること
- ・ 国の現地組織が実施する各種支援活動の内容・要領、支援活動の実施に必要な情報、県本部に求められる役割・活動
- ・ 国の現地組織が支援活動を実施するために必要な執務室、県本部内のスペースの確保、最低限の備品の準備等

問題の所在（２） - 地方公共団体の相互応援等

- ・ 「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。」(中越。第２回資料２)
- ・ 「事前に支援要請もないまま被災地方公共団体に派遣され、被災地方公共団体側も任務を付与することができず、結果的に効果的な支援を実施できなかった非被災地方公共団体の職員もみられた」(中越。担当者からのヒアリング)

効果的な対策（２）

- ・ 被災経験のある兵庫県職員等の被災地方公共団体への派遣。当該災害の特殊性や県民性等の違いを十分に認識した上での助言・支援(中越。第２回資料２等)
- ・ 救助、砂防、火山等の各種専門家の派遣(中越・有珠。第２回資料２等)

検討の方向（２）

国や地方公共団体は、各種研修等を実施し、被災地方公共団体における様々な関係機関等のコーディネーター機能や、国の現地組織や非被災地方公共団体からの応援要員、各種専門家等が果たすべき支援についての相互の理解を深めるとともに、災害時はこのような研修を受講した地方公共団体の職員を中心に被災地方公共団体へ派遣する仕組みが必要ではないか。

論点例 5 物資の受け入れ支援

国や他の地方公共団体等からの物資の受け入れ・搬送を被災地方公共団体がより適確に実施するための支援方法についてどのように考えるか。

問題の所在(1) - 被災市町村役場等における支援物資の滞留と職員の多大な業務負担

効果的な対策(1)

県本部がトラック業界や倉庫業界と連携し、自治体や企業等から提供された支援物資を救援物資保管センター及び配送センターを介して被災市町村の対策本部(大口)や避難所(小口)に搬送する仕組みの構築(中越。第2回資料2等)

検討の方向(1)

地方公共団体における物資の受け入れ・搬送に関する理解やトラック業界、倉庫業界との連携が不十分であることを踏まえつつ、国や地方公共団体は引き続き連携のあり方等についての検討を進めるとともに、各種研修等を実施し、関係者間での理解を深めていく必要があるのではないかと。

問題の所在(2) - 被災地のニーズと供給される物資の不一致等

「一度、「物資が不足している」という情報が流れると、充足した後も長期間にわたり支援物資が大量に送り込まれ、処理に苦慮した」、「小口の支援物資は、一つの箱に複数の種類の物資が混載され、現地での仕分けに大量の人員と時間を要した」、「古着、古靴が大量に送られてきたが、需要はなく、処理に苦慮した」(中越。担当者からのヒアリング)

検討の方向(2) - 1

支援物資は、被災地を思いやる善意の表れであり、なかなか難しい事情も存在するが、新潟県中越地震等における教訓も踏まえつつ、支援物資については上記の問題等が発生していることや、被災地方公共団体が不要な支援物資を断ることについて、国民一般の理解を深めていくべきではないか。その際、次のようなことについても強調するべきではないか。

- ・ 被災地にとっては、ボランティアの活動募金なども含め、資金支援が最もありがたいこと
- ・ 物資を送る場合には、被災地へ事前照会し、真に必要な物資に限って送るよう努め、「一箱に一種類の物資を入れ、品名を箱の外に書くこと」、「古着は不要であること」、「腐るものは不可で、保存食品も配布

まで数ヶ月かかることがあり得ることを考慮すること」等に注意すること

検討の方向（２） - ２

国の現地組織は、中央、放送機関を含めた関係機関等と連携しつつ、被災地方公共団体から支援物資を送る側への広報が効果的に実施されるよう、更なる支援・取組が必要ではないか。その際、次のようなことについて注意すべきではないか。

- ・ 検討の方向（２） - １ 記載事項の強調
- ・ 被災地方公共団体が必要な支援物資のリストを公表する際には、可能な限り当該物資の必要量をきめ細かく、かつ継続的に公表すること。インターネット上で公表する際には「更新漏れ」に注意すること
- ・ 被災地方公共団体は、必要な支援物資のリストを公表後、当該物資が不要となった場合にはその旨を必ず公表するとともに、関係機関等に周知すること

論点例 6 後方支援、現地組織の組織体制等

国の現地組織等が被災地において、より適確に活動していくための体制（後方支援、財政・会計、組織等）についてどのように考えるか。

問題の所在（１） - 国の現地組織の後方支援等の実施要員の確保

検討の方向（１）

国の現地組織に関する後方支援、財政・会計等の業務については、業務プロセスや実施事項についての標準化を進めるとともに、これらの業務を実施できる要員を現地組織に必ず含めるべきではないか。

問題の所在（２） - 国の現地組織への派遣要員の確保

効果的な対策（２）

国の現地組織に関する所要の業務の実施とローテーションの実施のための要員の確保（林委員等）

検討の方向（２） - １

大規模な災害への対応が長期化し、又は複数の大規模災害が発生した場合には、現地組織の要員が不足するため、関係省庁においては、防災業務経験者を迅速に活用できる仕組みを構築するべきではないか。

検討の方向（２） - ２

国の現地組織の要員は、活動記録（アフター・アクション・レポート）をつけ、情報の共有やスムーズな交代を実施するべきではないか。

論点例 7 災害の種類による対応

震災や火山災害など、災害の種類や態様等により、中央と被災現地との役割分担等をどのように考えるか。

問題の所在

阪神・淡路大震災以後、自然災害において国の現地組織を設置したのは、有珠山の噴火災害と新潟県中越地震のみであり、震災や火山災害など、災害の種類や態様等を踏まえた上での現地組織の役割についての考え方が確立していない。

効果的な対策（１）

有珠山噴火の場合のように、被災地方公共団体が、関係省庁や専門的な知見を有する者等とともに各種対策を継続的に検討する必要がある場合には、国の現地組織を設置する必要がある（林委員等）。

検討の方向

論点例 1 から 7 に基づき検討を進めるに当たっては、中央と被災現地との役割分担については災害の種類や態様等も踏まえた上で柔軟に対応すべきことに留意することが必要ではないか。その際には、次のようなことについて、どう考えるか。

- ・ 大規模な地震が発生した場合は、速やかに現地合同情報先遣チームを派遣し、支援要請の内容を特定しつつ、国の現地組織の必要性の有無を判断すべきではないか。
- ・ 広範な地域が被災した場合、複数箇所に現地組織を設置すべきか、被害の最も大きいところにのみ設置すべきか、それとも現地組織を設置せずに中央で一括して対応すべきか。
- ・ 現地組織は、全体が見え、かつ、安全なところに設置することを前提とした上で、被災地への近接性、設置建物のスペース・機能等を踏まえつつ決定すべきではないか。