

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  
報 告 書

平成18年 3 月

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

# 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委員名簿

(敬称略)

## [学識経験者]

(座長)	廣井 脩	東京大学大学院情報学環・学際情報学府教授
(座長代理)	吉井 博明	東京経済大学コミュニケーション学部教授
	秋本 敏文	日本消防協会理事長
	金重 凱之	国際危機管理機構社長
	重川 希志依	富士常葉大学環境防災学部教授
	林 春男	京都大学防災研究所教授
	細坪 信二	危機管理対策機構事務局長
	松島 悠佐	元 陸上自衛隊中部方面総監
	宮崎 緑	千葉商科大学政策情報学部助教授

## [関係自治体]

北海道総務部危機対策室長	小町 晴行
新潟県危機管理監	大口 弘人
新潟県長岡市市民生活部長	久須美 博
新潟県小千谷市助役	佐藤 知巳
東京都総務局総合防災部長	中村 晶晴
神奈川県安全防災局長	村山 正和
静岡県総務部防災局技監	木原 正則
愛知県防災局長	恩田 正美
三重県防災危機管理局长	高杉 勲
兵庫県企画管理部防災企画局长	北林 泰
兵庫県豊岡市防災監	菅村 和弘

## [関係省庁]

内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当)付内閣参事官	安田 実
内閣府災害応急対策担当参事官	小暮 純也
警察庁警備局警備課災害対策室長	服巻 正治
防衛庁運用局運用課国民保護・災害対策室長	岡田 康弘
総務省大臣官房総務課長	岡本 全勝
総務省消防庁国民保護・防災部防災課長	金谷 裕弘
文部科学省大臣官房文教施設企画部施設企画防災推進室長	平井 明成
厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室長	赤澤 公省
農林水産省経営局経営政策課災害総合対策室長	藤村 博志
国土交通省河川局防災課長	宮本 博司
海上保安庁環境防災課長	野俣 光孝
気象庁総務部企画課長	羽鳥 光彦
経済産業省大臣官房総務課防災業務室長	小山 志津夫



## 1. はじめに～検討の趣旨～

平成7年1月17日に阪神・淡路大震災が発生してから11年を経過した。阪神・淡路大震災においては、同月21日に政府現地対策本部の設置が閣議決定され、翌22日、神戸市の兵庫県公館に開設された。この経験を踏まえ、災害対策基本法が改正され、政府の緊急災害対策本部、非常災害対策本部に現地対策本部を設置することができることとされた。

その後、平成12年3月の有珠山噴火に際し、国は、噴火の前兆現象が観測された同月29日に有珠山現地連絡調整会議を開催し、同月31日、噴火開始後直ちに現地対策本部を設け、被災地方公共団体と一体となって応急対策を進めた。また、平成16年10月23日の新潟県中越地震に際し、発災当日に現地連絡調整室（同月25日からは現地支援対策室）を立ち上げ、中央本部と被災地との連絡調整にあたったところである。

このように、大規模災害においては、国が現地対策本部、現地支援対策室等の現地組織を被災地に立ち上げ、国、都道府県、市町村等を中心に関係機関等が連携しつつ、災害応急対策を進めていくことが重要である。そのため、本検討会では、現地組織を立ち上げて災害対応を進めた有珠山噴火及び新潟県中越地震を中心に検討を進め（注）大規模災害時における国の現地組織の意義を明らかにするとともに、現地組織の意義を十分に発揮させるための取組の方向性を取りまとめた。

本検討会として、特にポイントとなるのは次の事項とされたところである。

### 総合的かつスピーディーな現地組織の設置

国は、大規模災害発生時に必要と認められる場合には関係省庁合同の現地合同情報先遣チームを派遣し、速やかに現地組織を設置すること。

### 国の現地組織の運営能率の向上

国の現地組織には、後方支援業務を実施できる職員を必ず含めること。また、各要員はローテーション勤務とし、活動報告書等の作成を通じて、関係者間で共有できるような仕組みを構築することにより、国の現地組織の運営能率の向上を図ること。

### 支援物資に関する広報活動と被災地支援の迅速化

支援物資を受け入れる場合は、効果的な広報活動を実施し、支援物資が被災地のニーズに合致するように取り組むこと。その際、支援物資が被災地を思いやる善意の表れであるために被災地方公共団体が言いにくいようなことについても、国の立場から全国に発すること。

また、災害対応経験が乏しい被災地方公共団体では、罹災証明の被害認定、災害救助法の運用等、大規模災害時における特有かつ膨大な制度や業務への対応に困難をきたすことが想定されるため、国は、過去の経

験に基づき助言等を行い、被災地方公共団体の支援の迅速化に向けた支援を行うこと。

そして、これらの事項を実現するためには、実際の災害発生時を想定した実践的な研修・訓練を実施し、個人のみならず組織・体制としての対応能力や関係機関との連携能力の向上を図る必要がある。また、こうした実践的な研修・訓練等の実施により、災害対応を担う専門家の育成を図ることが重要である。

国、地方公共団体を中心とした関係機関等は、本報告書の趣旨を十分理解し、大規模災害時における連携方策の向上に引き続き取り組んでいく必要がある。

なお、検討・取組に際しては、被災市町村は災害時特有の膨大な業務に対応できるような体制・仕組みとなっておらず、かつ、本来の重要業務の実施が困難になることを踏まえた上で、関係業務の既存の運用の見直しと簡素化を検討するなど、被災地方公共団体の負担軽減に配慮すべきである。

(注) 本検討会では、現地組織を立ち上げて対応を進めた最近の災害を主な検討の対象としている。なお、これとは別に東海地震、首都直下地震、東南海・南海地震等のように、著しく異常かつ甚大な被害の発生が想定され、県域を越えた被災地間の広域の資源配分調整が必要となることが想定されるものについては、現地対策本部の設置を含む応急対策活動要領等が策定されることである。

## 2. 国の現地組織の制度的な枠組み

### (1) 防災基本計画

大規模災害における現地対策本部を通じた国の被災地方公共団体への支援に関し、防災基本計画では、例えば次のように規定されている。

#### 第2編 震災対策編

#### 第2章 災害応急対策

#### 第2節 活動体制の確立

#### 6 非常災害対策本部の設置等

#### (4) 非常災害対策本部等の調査団等の派遣、現地対策本部の設置(抄)

非常本部等は、被災現地の状況を把握し、応急対策の迅速かつ的確な実施に資するため、必要に応じ、政府調査団の派遣を行うとともに、指定地方行政機関、地方公共団体等の各機関が実施する災害応急対策の総合調整に関する事務のうち、現地において機動的かつ迅速に処理する必要がある場合には、非常災害現地対策本部又は緊急災害現地対策本部(以下、「現地対策本部」という。)の設置を行うものとする。

また、必要に応じ、政府調査団に先立ち、ヘリコプター等により緊急に担当官を現地に派遣するものとする。

現地対策本部長は原則として内閣府副大臣とし、現地対策本部員は、本省庁課長級職員又は地方出先機関の部長級職員によって構成されるものとする。

現地対策本部員等予定者は、(中略)政府調査団のメンバー等として現地に派遣され、そのまま現地対策本部員等として現地対策本部に常駐し、被災地方公共団体と連絡調整を図りつつ政府が実施する対策を処理するとともに、地方公共団体の災害対策本部が行う災害対策に対して、支援、協力等を行うものとする。

### (2) 現地対策本部の設置及び運営等について

また、中央防災会議主事会議(中央防災会議関係省庁の課長級会議)による「現地対策本部の設置及び運営等について」(平成12年12月)では、現地対策本部の所掌事務として次のようなことが確認されている。

#### (1) 現地対策本部は、本部の現地機関として、以下の事務を行うものとする。

被害状況、被災地の対応状況及び広域的支援状況の把握並びにこれらに関する情報の関係機関、本部等への連絡

被災地からの要望の把握、要望事項の本部への伝達、被災地の地方公共団体との調整及び政府の行う施策についての被災地への広報

国又は国に申し出のあった機関等の支援に係る人員、物資の輸送及び供

給に関する連絡調整

国の施設を活用した避難者の収容についての連絡調整

政府調査団、大臣等政府関係者による現地調査、現地視察等にかかる日程等の連絡調整

その他現地対策本部の役割を果たすために必要な事務

(2) 現地対策本部は、本部の指示により、又は都道府県等からの要請を受け、都道府県災害対策本部等の行う以下の事務に関し、できる限りの支援を行うものとする。

自衛隊、海上保安庁、警察（広域緊急援助隊を含む。）緊急消防援助隊等の広域的支援部隊及び現地の消防、警察等の行う救助・救急及び消火活動の調整

国立高度専門医療センター及び独立行政法人国立病院機構の病院、国立大学付属病院、自衛隊等国の機関、周辺地方自治体の医療機関、現地の医療機関、民間医療機関の救護班の行う医療活動の調整

被災地における避難者の収容に関する調整

被災地における緊急輸送に関する調整

その他本部長が必要と認めたもの

(注1) なお、東海地震、首都直下地震、東南海・南海地震等のように、著しく異常かつ甚大な被害の発生が想定され、県域を越えた被災地間の広域の資源配分調整が必要となることが想定されるものについては、救急・救助、医療活動、消火活動、物資調達等の主要な活動に関し、被害想定に基づく地域ごとの必要量等を算定し、現地対策本部の設置を含む応急対策活動要領等が定められる。発災時には、このような計画に沿って人的・物的資源が投入され、現地対策本部においては、管轄区域内に投入された人的・物的資源を現地の実情に応じて配分調整を行うこととなる。

(注2) 新潟県中越地震の際に被災地に設けられた「現地連絡調整室」や「現地支援対策室」については、中央と被災地との連絡調整を図るために事実上立ち上げられたものであり、防災基本計画等に規定はない。

### 3. 国の現地組織の活動事例

大規模災害時には、国が現地組織を被災地に立ち上げ、国、都道府県、市町村等を中心に関係機関等が連携しつつ、応急・復旧活動を進めていくことが重要である。また、災害によって被災地の状況や関係機関等に求められる活動は異なるが、既往災害における経験を活かし、対応策の向上に取り組んでいくことが重要である。

そのため、本検討会では、現地組織を立ち上げて対応を進めた有珠山噴火及び新潟県中越地震を中心に検討を行った。これらの事例は、県域を越えた広域にわたる災害ではなく、現地対策本部が被災地間の資源配分を調整する必要はなかったが、国の現地組織による情報収集・共有、関係機関等との連携確保、人的・物的支援のあり方等について、将来の災害対応においても参考となる多くの教訓を残している。その概要は次のとおりであるが、詳細については、別添の参考資料編も参考とされたい。

#### (1) 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活動状況

平成16年10月23日17時56分頃、新潟県中越地方でマグニチュード6.8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弱を観測した。その後も震度6強を数回観測するなど余震が続いた。

国は、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、情報収集・共有を図ったが、被災地の状況をさらに把握するため、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）を同日派遣し（21:14発、23:05県庁着）、県庁内に「現地連絡調整室」を設置した。中央では、翌朝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した。なお、非常災害対策本部は11月19日までの間、計21回開催された（11月6日までは連日開催）。

被災地の応急・復旧活動に関し、国は、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月23日～）、食料・毛布等の調達・輸送（10月24日～）、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、非常災害対策本部では、10月30日に物流、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月25日に「現地連絡調整室」を「現地支援対策室」に格上げし（人員倍増。女性職員1名を含む。）、12月3日の閉鎖まで現地支援を実施した（最大時には12府省の41名が勤務）。また、同室に機動班を設置して、新潟県と調整を行い、対応の手薄な市町村に機動班を派遣

したほか、新潟県知事の要請に応え、その後の応急対策、復旧・復興対策のハード・ソフト両面についての知事のアドバイザーとして、阪神・淡路大震災の対策を経験したスタッフを派遣した。このほか、妙見土砂崩壊現場での救出活動や、芋川等の河道閉塞対応では、新潟県知事からの要請を受け、国土交通省、警察庁、防衛庁、消防庁などの関係機関等の職員に加え、地すべり、砂防関係の独立行政法人研究所の専門家や人と防災未来センターの専門家等を派遣した。

## (2) 有珠山噴火災害における現地災害対策本部等を中心とした活動状況

平成12年3月31日、北海道伊達市、壮瞥町、虻田町にまたがる有珠山が23年ぶりに噴火した。同日の噴火に先立って火山性地震などの前兆現象が観測されたため、地元の道・市町をはじめとする防災関係機関は、噴火前から、住民避難を誘導するなどの防災対応を開始した。

国もこれらの状況に併せて噴火前から初動対応を開始した。3月29日に関係省庁連絡会議や同局長会議を開催し、関係省庁の職員を現地に派遣した。また、同日に伊達市役所内で「有珠山現地連絡調整会議」を開催するなど、噴火に備えた体制の整備を図った。現地連絡調整会議では、関係地方公共団体、北海道大学教授等の専門家、防災関係機関とともに監視、避難、広報等に関する各種対応について確認し、関係機関等が連携しつつこれらを実施した。

3月31日13時07分、有珠山の西側山麓で噴火が始まった。国では、同14時に第1回関係閣僚会議を開催し、有珠山非常災害対策本部及び同現地対策本部の設置を決定した。噴火場所は事前の想定よりかなり西寄りであり、事前避難の対象となっていない地域にも危険が及ぶ可能性が指摘されたため、新たに虻田町のほぼ全域を含む地域に避難指示が出され、住民約1万人が緊急避難した。

現地では、非常災害現地対策本部が設置されたことに伴い、「有珠山現地連絡調整会議」を「有珠山噴火非常災害現地対策本部合同会議」に切り替え、3月31日、伊達市役所において、現地対策本部と地元自治体(北海道・伊達市・壮瞥町・虻田町)による「第1回有珠山噴火非常災害現地対策本部合同会議」を開催し、現地の最高意思決定機関として決定事項に対して全関係者が全力で取り組むことを確認した。ペット、家畜、生活支援・用品供給、医療・保健、交通規制、帰宅問題、お知らせ、ビデオや回線による映像配信、船舶の移動、航空(ヘリコプター利用調整)を当面の主要課題とし、これらのサブグループを結成して対応するなど、有珠山噴火非常災害現地対策本部合同会議を中心に様々な対応が開始された。同会議は、当初毎日2回開催され、8月11日の現地対策本部の閉鎖までに計61回開催された。

有珠山噴火非常災害現地対策本部合同会議は完全公開とされ、各種会議の決定事項、火山観測結果などは直ちに公表された。また、避難住民の関心に応えるべく、全避難所に対して自衛隊がビデオ撮影したヘリコプター映像やISDN回線を通じたリアルタイムの映像が配信された。

全国で初めて噴火前に国や地方公共団体、防災関係機関の41機関で構成する「有珠山現地連絡調整会議」が設置される等行政による迅速な対応がとられたことや、火山噴火予知連絡会、火山学者等の的確な助言を受けて噴火前の迅速な避難が実施されたことにより、人的な被害はなかった。

#### 4 . 国の現地組織の意義

大規模災害時における国の現地組織についての制度的な枠組み、過去の現地組織の活動状況を踏まえつつ検討した結果、本検討会では、国の現地組織の意義（メリット）を以下の3点に集約した。

- ( 1 ) 被災地の状況の的確な把握
- ( 2 ) 被災地における関係機関等との連携の向上
- ( 3 ) 被災地の実情に合わせた迅速な対応

##### ( 1 ) 被災地の状況の的確な把握

災害時には被災地方公共団体の担当職員等が多忙を極め、中央本部等に対する被災地の状況等の報告が困難になることが想定される。そのような場合に国が被災地に現地組織を設けることにより、国が被災地の状況をよりの確に把握し、中央本部と被災地との間の情報共有をより確かなものとする事が可能となる。さらに、現地組織において被害の特殊性や被災地が求めている支援内容等をきめ細かく把握し、中央本部と共有することにより、中央本部が被災地から離れていることにより生じ得る「温度差」を解消することが可能となる。

一方、中央本部において各種対策を講ずる上でも、現地組織からの情報は重要である。

##### ( 2 ) 被災地における関係機関等との連携の向上

国の現地組織は、関係省庁の派遣要員で構成され、当該要員と一緒に災害対応にあたることにより、必然的に被災地における国の関係機関間での情報共有が進み、連携が向上するというメリットがある。また、大規模災害においては、国と被災地方公共団体が「状況認識の統一」を図った上で災害対応を進めることが重要であり、国の現地組織が被災地方公共団体と現地合同会議等を実施することにより、被災地における関係機関等との連携を向上させることが可能となる。

##### ( 3 ) 被災地の実情に合わせた迅速な対応

大規模災害時には様々な関係機関等が被災地で対応にあたることになる。救助救援活動における関係機関等との調整をはじめ、国の支援を要する重要事項のうち、緊急を要するものについては、現地組織を設けることにより、リアルタイムで状況を把握しつつ、被災地方公共団体等と緊密な連携を図りながら被災地の実情に合わせて対応することが可能となる。

## 5. 現地組織の意義を発揮させるための取組の方向性

本検討会では、現地組織を立ち上げて対応を進めた有珠山噴火及び新潟県中越地震を中心に検討を行った。国の現地組織の具体的な支援活動の内容は、災害の規模や態様によって異なるものの、災害全般において「4. 国の現地組織の意義」で整理した3つの意義を十分に発揮させることが重要である。そのために、国と地方公共団体が取り組むべき標準的な事項は次のとおりであると考えられる。

今後、国と地方公共団体は、それぞれが対応すべき項目に沿って取り組んでいくことが重要である。

なお、それぞれの「取組の方向性」と「4. 国の現地組織の意義」に掲げた現地組織の意義との対応関係については、本報告書末尾の別添資料を参照されたい。

### (1) 国が対応すべき項目

被災地の状況の把握能力の向上

#### ( ) 情報の把握

##### (ア) 関係省庁合同の現地合同情報先遣チームの派遣

国は、新潟県中越地震における教訓を活かし、その後の災害発生時において必要と認められる場合には、関係省庁合同の情報先遣チームを直ちに被災地に派遣し、関係省庁、地方公共団体と連携を図りつつ、情報収集等を実施している。

関係省庁合同の情報先遣チームの派遣後、国の現地組織を設置する必要が認められた場合には、先遣チームの派遣要員が引き続き現地組織の要員となることにより、スムーズな現地組織の立ち上げが可能となる。一方、受入側の被災地方公共団体にとっても、先遣チームが一本化されることにより、受入調整に伴う負担の軽減を図ることができる。

そのため、国は、今後も引き続き、大規模災害発生時に必要と認められる場合には、速やかに関係省庁合同の情報先遣チームを被災地に派遣し、情報収集等を実施すべきである。

##### (イ) 被災市町村への要員派遣

大規模災害時等においては、被災市町村に様々な情報や業務が殺到することから、職員等が多忙を極め、国等との間での情報共有が困難となることが想定される。また、被災市町村を管轄する都道府県が被災市町村から離れていることにより「温度差」が生じることもあり得る。

災害の規模や態様が被災市町村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、必要に応じて、国の現地組織は、都道府県の災害対策本部と連携しつつ、特に被災状況の激しい被災市町村の災害対策本部に要員を派遣し、情報収集体制の強化を図ることも検討すべきである。なお、被災市町村における情報収集に際しては、都道府県の災害対策本部要員の果たす役割が大きいことを踏まえた上で、国の現地組織要員は都道府県の災害対策本部要員との連携・調整に留意することが重要である。

( ) 情報の共有

(ア) 都道府県災害対策本部内における国の現地組織用ブースの設置やコンタクトポイント（連絡調整窓口）の明確化

大規模災害時においては、国の現地組織と被災地方公共団体が情報を積極的に共有し、緊密な連携を図ることが重要となる。特に、被災地のニーズ等は刻々と変化することから、国の現地組織と被災地方公共団体が空間を共有する仕組みを構築するとともに、リアルタイムで情報を共有できるような体制を築くことが重要となる。

そのため、都道府県の災害対策本部と国の現地組織とが別室に立ち上げられる場合等においては、都道府県の災害対策本部内に国の現地組織用のブースを設け、都道府県本部内の各種情報を常時共有し、状況認識の統一ができるような仕組みを構築することが重要である。

併せて、国の現地組織は、組織構成・体系とコンタクトポイント（連絡調整窓口）を明らかにし、被災地方公共団体の担当者レベルでのスムーズな情報共有や各種相談・助言等が可能な環境を確保することが重要である。

(イ) 現地合同本部会議の開催等による状況認識の統一

大規模災害時において、国の現地組織と被災地方公共団体が情報を共有し、緊密な連携を図るためには、都道府県本部内における国の現地組織用ブースの設置とともに、国の現地組織、被災地方公共団体等による現地合同本部会議を開催し、情報共有と状況認識の統一を図ることが重要である。

その際、国の現地組織が収集した情報を、被災地方公共団体に提供することも重要である。特に、国は、都道府県災害対策本部等における航空機等（ヘリコプターを含む。）からの情報（映像）の活用をさらに進めるとともに（避難住民への情報提供を含む。）中央本部や国の現地組織における支援活動の状況に関する情報、専門的な知見等について、現地組織を通じて積極的に被災地方公共団体に提供することが重要である。

なお、国の中央本部と現地組織の間のテレビ会議を積極的に開催するとともに、被災地方公共団体の首長、危機管理担当部局長等がテレビ会議に出席することにより、トップ間での情報共有を図ることも重要である。

**(ウ) プロジェクトチームの設置による国の中央本部と現地組織との連携**

災害時に特有の業務のうち、関係省庁や関係部局が複数にまたがるものについては、業務ごとにプロジェクトチームを災害が発生する前から立ち上げ、関係省庁等の中で調整等を図っておくことが効果的である。

そのため、新潟県中越地震では、中央本部に12の被災者支援プロジェクトチームを立ち上げているが、今後も引き続き、新潟県中越地震の際に設置された12のプロジェクトチームや米国のナショナル・レスポンス・プランにおいて規定されている15の支援機能(ESF)も参考にしつつ、災害時に必要に応じてプロジェクトチームを設置し、関係省庁等が連携しつつ対応すべきである。なお、中央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ある。

また、国の現地組織の組織構成についても、可能な限り考え方を明確にし、現地組織への派遣が想定される者に対して十分な研修・訓練を実施することが効果的である。その際、国の各省庁は、国の現地組織へ派遣要員を選定するに際しては、被災地方公共団体から次のような実務に精通した者が求められていることを踏まえつつ検討することが望ましい。

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

**< 参考 >**

**新潟県中越地震の際の12のプロジェクトチーム**

下水道・トイレ(関係省庁：内閣府、環境省、農林水産省、国土交通省等)

物流(関係省庁：内閣府、警察庁、防衛庁、経産省、消防庁、総務省、国土交通省等)

災害廃棄物(関係省庁：内閣府、環境省等)

避難者・被災者の生活の質的向上(関係省庁：内閣府、警察庁、厚生労働省、防衛庁、総務省、消防庁等)

住宅(関係省庁：内閣府、厚生労働省、経済産業省、防衛庁、消防庁、財務省、林野庁、国土交通省等)

医療・健康管理(関係省庁：内閣府、厚生労働省、警察庁、文部科学省等)

災害時要援護者(関係省庁：内閣府、厚生労働省、法務省、消防庁等)

地場産業・中小企業・農林水産業(関係省庁：内閣府、総務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、国税庁等)

積雪・寒冷対策（関係省庁：内閣府、国土交通省等）  
ボランティア（関係省庁：内閣府、厚生労働省、消防庁、文部科学省等）  
公共インフラ（関係省庁：内閣府、総務省、厚生労働省、文部科学省、国土交通省等）  
山古志村（関係省庁：内閣府、総務省、農林水産省、国土交通省等）

#### 米国のナショナル・レスポンス・プランにおける15の支援機能

輸送(Transportation)  
通信(Communications)  
公共事業 (Public Works and Engineering)  
消火 (Firefighting)  
危機管理(Emergency Management)  
避難者支援、住宅、人的支援 (Mass Care, Housing, and Human Services)  
資源支援 (Resource Support)  
保健医療(Public Health and Medical Services)  
都市捜索・救助 (Urban Search and Rescue)  
石油・危険物質 (Oil and Hazardous Materials Response)  
農業・天然資源 (Agriculture and Natural Resources)  
エネルギー (Energy)  
公共の安全 (Public Safety and Security)  
地域の長期的復興・減災 (Long-Term Community Recovery and Mitigation)  
対外問題 (External Affairs)

#### (エ) 国の現地組織による、中央本部主導の支援活動の実施状況についての中央本部へのフィードバック

国の中央本部の意思決定に基づいて実施された支援活動については、適切にフォローアップし、被災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ことが重要である。国の現地組織は、このような任務を担い、中央本部と被災地の間での情報共有に努めるとともに、中央本部が現地の状況に即応した対策を講ずることが可能となるように努めることが重要である。

#### (オ) 各要員の活動報告書の作成・提出

国の現地組織内や被災地方公共団体との間での情報共有を進めていくにあたっては、現地組織の各要員が、自らの業務の実施状況について活動報告書を作成し、被災地の関係者間で共有できるような仕組みを構築することが重要である。

活動報告書は、特に現地組織のトップ等が支援活動の状況を把握したり、関係機関等の間での連携等を進めていく上で重要であり、なおかつ、現地

要員の計画的なローテーション勤務、スムーズな交替・引継を行う上でも重要である。

#### 被災地方公共団体の災害対策本部の運営支援

##### ( ) 応援要員等の受入支援

###### (ア) 支援内容の迅速な特定

初めて災害に遭遇した地方公共団体は、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、という災害時の業務プロセスやマネジメントを理解した上で対応することが困難になると想定される。また、専門家等の応援派遣に関し、例えば新潟県中越地震では、地すべり等が発生した現場に、国土技術政策総合研究所や独立行政法人土木研究所の砂防専門家等が派遣され、専門知識を活かした助言を行い、的確な応急対策活動に貢献した。このように、大規模災害時には専門家等の派遣は重要であるが、災害対応経験が乏しい被災地方公共団体では、いつ、どのような局面で、どのような専門家が必要となるのか、どの機関に要請すればよいか等の判断・対応が困難となることが想定される。

国は、被災地方公共団体からの支援要請に速やかに対応する必要があるが、併せて、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、被害状況の把握・報告や支援要請の内容の特定・伝達に困難をきたしている場合は、積極的に支援することが重要となる。すなわち、国の現地組織は、限られた情報や過去の教訓等から想像力を働かせ、専門家や災害対応経験者の派遣、専門的かつ高度な機材の調達等、被災地方公共団体が必要な支援内容を積極的に確認・補足することが重要である。反対に、被災地方公共団体が情報過多に陥っている場合は、必要な支援内容の特定や、支援実施等の意思決定のために必要な情報を取捨選択することが重要となる。

そのため、国は、災害応急・復旧活動の進捗状況に応じて、応援要員の増員のほか、多種多様な専門家、災害対応経験のある地方公共団体職員等の応援等のニーズが生じること等も踏まえつつ、必要な情報を重点的に収集、分析できるような担当者を現地組織に派遣することが重要である。また、国は、大規模災害時に想定される標準的な支援内容についての検討を進めるとともに、支援内容の特定に必要な情報を整理し、国の現地組織への派遣要員に対する研修等を実施することが効果的であると考えられる。

###### (イ) 被災地方公共団体による応援要員や専門家等の派遣要請・受入の支援

例えば新潟県中越地震では、被災地方公共団体の災害対策本部に全国の地方公共団体から支援の申し出が殺到し、対応しきれない状況であった。一方、事前に支援要請もないまま被災地方公共団体へ派遣された職員については、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活動を実施できない事例も見られた。

このように、大規模災害時には被災地方公共団体の必要とする支援内容を特定した後、被災地方公共団体は速やかに国や他の地方公共団体に支援を要請する必要があるが、併せて、広域応援協定等に基づく様々な支援の申し出等を基に、被災地方公共団体のニーズと調達可能な人的・物的資源をマッチングさせることが重要となる。さらに、応援派遣要員やボランティアなどが効率的かつ効果的な支援活動を実施するためには、被災地方公共団体がこれらの活動を適切にコーディネートすることが重要となる。

そのため、国の現地組織は、被災地方公共団体と緊密に連携し、被災地への応援要員や専門家等の派遣要請、全国各地からの支援の申し出のマッチング、さらには被災地における支援活動のコーディネートについて、被災地方公共団体を支援することが重要である。

なお、ボランティアに関しては、水・食料等、必要な備えをし自己完結を原則に被災地に入ること等、ボランティア活動に参考となる情報を、「防災ボランティアの『お作法』集」や「防災ボランティアの情報・ヒント集」等として内閣府ホームページで公開しているところであり、引き続きこれらの取組を進めていく必要がある。

#### (ウ) 被災者支援制度等の理解や、被災地の実情に合わせた対応の支援

例えば地震災害の場合には、建築物応急危険度判定や罹災証明の被害認定、災害救助法の運用、被災者生活再建支援法の運用等、大規模災害時における特有かつ膨大な業務への対応が求められる。

しかし、災害対応経験が乏しい被災地方公共団体では、これらの制度や業務への理解が不十分であるため、対応に困難をきたすことが想定される。また、平常時から必要な研修等を実施している場合であっても、発生した被害の特徴を踏まえ、被災地の実情に合わせた対応も求められる。さらに、これらの被災者支援制度等については、被災地方公共団体の職員だけでなく、適切な広報・説明会等の実施により、被災者への周知を図ることも重要となる。

そのため、大規模災害時において、国は、これらの制度・業務に精通した者(被災地方公共団体の担当職員への指導・相談対応をできる者を含む。)を現地組織に派遣するとともに、地方公共団体の災害対応経験者の応援派遣に関する調整を実施することが重要である。

( ) 物資対応の支援

(ア) 物資対応の全般的な方針決定に関する助言等

新潟県中越地震をはじめ近年の大規模災害では、全国各地から被災地へ送られる支援物資を受け入れて被災者に届けるための支援物資の受入・搬送の仕組み構築が必要となっているが、これらへの対応が被災市町村の職員等の多大な負担となっている。そのため、災害発生当初は、被災市町村役場等に支援物資が滞留する事態が生じている。

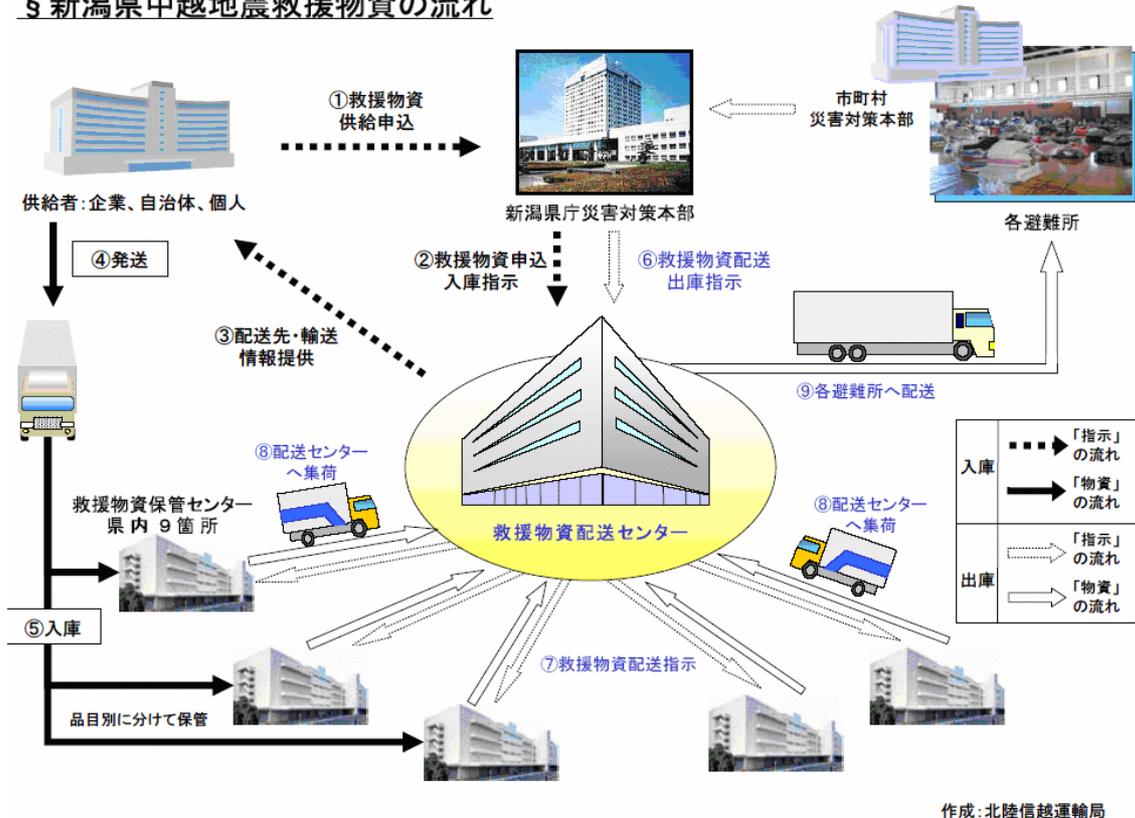
また、被災地のニーズに合致した物資が提供されるとも限らず、被災地では「一度、『 が不足している』という情報が流れると、充足した後も長期間にわたり支援物資が大量に送り込まれ、処理に苦慮した」、「小口の支援物資は、一つの箱に複数の種類の物資が混載され、現地での仕分けに大量の人員と時間を要した」、「古着、古靴が大量に送られてきたが、需要はなく、処理に苦慮した」等の事例も記録されている。

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、支援物資の受入にはこのような事態が発生する傾向にあることを踏まえた上で、国の現地組織等は、必要に応じ、被災地方公共団体が物資対応についての全般的な方針を決定することに対して、過去の経験等に基づき助言等を行うことが重要である。

(イ) 広域物資拠点等を介した受入・搬送の仕組みの構築支援

新潟県中越地震では、被災市町村役場等に支援物資が滞留する事態が生じたため、物流の専門家等の助言の下、県災害対策本部がトラック業界や倉庫業界と連携し、他の地方公共団体や企業等からの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(大ロット)や避難所(小ロット)に搬送する仕組みを構築して対応した。今後、大規模災害時において、国の現地組織が支援物資への対応について被災地方公共団体に助言する際には、このような仕組みを参考にすべきである。

## § 新潟県中越地震救援物資の流れ



### (ウ) 支援物資に関する広報活動の支援

支援物資を受け入れる場合は、効果的な広報活動を実施し、他の地方公共団体や企業等からの支援物資が被災地のニーズに合致するように取り組むことが重要となる。そのため、国の現地組織は、中央本部、報道機関を含めた関係機関等と連携しつつ、被災地方公共団体と支援物資に係る認識の統一を図るとともに、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・取組が必要である。

その際、支援物資が被災地を思いやる善意の表れであるために被災地方公共団体が言いにくい以下のようなことについて、国の立場から全国に発することが重要である。

- ・ 被災地にとっては、義援金や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
- ・ 支援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に努めること
- ・ 支援物資を送る場合には、「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

( ) 現地組織の連携体制の構築

国の現地組織が、被災地方公共団体の災害対策本部に対する上記( )のような人的資源のコーディネート支援、( )のような物資の受入支援、等を的確に行っていくためには、国の現地組織と被災地方公共団体との間の連携体制を構築した上で、共通の目標と活動計画の下に一体となって取り組んでいくことが重要である。

なお、大規模災害時において、国の現地組織は自らの役割について被災地方公共団体に丁寧に説明し、十分な理解を得た上で連携しつつ対応することが重要である。

(ア) 国の現地組織、都道府県本部等共通の目標・活動計画の策定

大規模災害時において、国の現地組織、都道府県本部等が連携して対応策等を決定していくにあたっては、全体の状況を鳥瞰的に把握し、次を見越した上で決定・確認事項等を明確にするとともに、これらを関係者等の間で共有するため、共通の目標や活動計画を状況に応じつつ可能な範囲で作成することが重要である。

また、活動計画を策定し、実行する際には、計画を策定し、実施を行い、それらの評価並びに改善を行うというサイクルを確立し、計画の継続的な改善を図ることが重要である。なお、その際には、担当業務について活動期間を設けることも効果的であると考えられる。

これらを実施するためには、併せて国の現地組織等の要員は、自らの業務の実施状況等について活動報告書を作成し、関係者間で共有することが重要である。

(イ) 平時からの地方公共団体の対応能力の把握

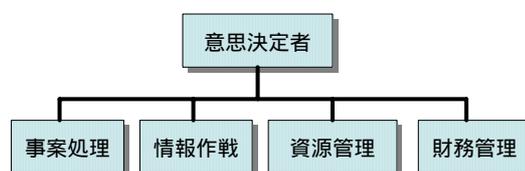
被災地方公共団体の支援に関しては、あらかじめ地方公共団体の有する救援・救助体制、関係資機材の保有状況、備蓄状況、災害対応経験等を基に対応能力を把握しておき、大規模災害時には、これらの情報を活用しつつ、被災地方公共団体の必要とする支援内容の特定を進めていくことが望ましい。また、近隣の地方公共団体の災害対応能力に関する情報を活用し、効率的な応援派遣等を実施することも効果的である。

平常時においても、このような情報を活用しつつ、地方公共団体における災害時の対応能力の向上に向けた取組の促進を図ることが重要である。

(ウ) 連携体制の構築への取組

現地組織の連携体制について検討を進めていくにあたっては、米国をはじめ諸外国の危機管理体制も1つの参考となるものと考えられる。例えば米国では、危機管理の意思決定者（現場で指揮調整を行う者）の下に「事案処理」、「情報作戦」、「資源管理」、「財務管理」の4つの機能を配したものを、標準的な危機管理組織としている。

米国における標準的な危機管理組織の考え方



我が国の災害対応に関する制度やその運用の現状を踏まえると、このような米国型の危機管理組織のあり方については、我が国にそのまま適用することは困難であるものの、災害対応に必要な機能の構成を理解し、複数の機関が現地で迅速に連携体制を構築する方策を検討する上では一つの参考になるものと考えられる。今後も、諸外国の事例等も参考にしつつ、我が国に適した現地組織の連携体制の構築に向けて取り組んでいくことが重要である。

#### スペシャリストの育成等

##### (ア) 上記、の災害対応に関する研修・訓練の実施

現在、国の防災担当職員を対象とした災害対応に関する研修では、国と被災地方公共団体等との連携に着目し、被災地の状況の把握能力の向上や被災地方公共団体の災害対策本部の運営支援を目的としたものは、あまり実施されていない。そのため、本検討成果を基に、国の防災担当職員への研修を速やかに実施し、担当者の理解を深めることが重要である。また、国と地方公共団体等の担当者が一緒に災害時の対応策等について検討し、相互の理解を深めることに重点を置いたワークショップ形式の講座も効果的であると考えられる。

なお、国と被災地方公共団体等との連携に関する研修項目としては、次のようなものが効果的であると考えられるが、国は、これらの具体化及び効果的・専門的な研修プログラムの開発について、米国の研修の実施状況等も参考にしつつ、検討を進めていくことが重要である。

< 国と被災地方公共団体等との連携に関する研修項目 >

- (あ)大規模災害時における被災地方公共団体の業務プロセスや災害対策本部の運営要領、そして国の現地組織による連携・支援方策についての理解
- (い)米国の標準的な危機管理組織等も参考にしつつ、複数の機関が現地で迅速に連携体制を構築する方策
- (う)国の現地組織や他の地方公共団体からの応援要員、各種専門家、様々な関係者等の被災地方公共団体におけるコーディネートのあるあり方

また、訓練に関しても、国と地方公共団体等の担当者が一緒に情報共有や活動計画の策定にあたる機会を多く設け、相互の理解を深めることに重点を置いたものを更に実施するべきである。さらに、国は、東海地震等を想定した図上訓練を毎年度実施しているが、地方公共団体の参加も得つつ、国の現地本部と被災地方公共団体との連携に重点を置いた訓練を継続的に実施することが望ましい。

(イ) 過去の災害の教訓や体験者の知恵の継承

大規模災害において、災害対応に従事する関係者は、災害時特有の業務や制度を理解した上で、被災地の実情に合わせて柔軟に、機敏に、臨機応変に対応することが求められている。そのためには、災害時のイメージーション能力を有した者の育成に取り組むことが重要である。

そのため、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震をはじめとする過去の災害対応の検証を積み重ねることや、災害対応に従事した様々な関係者が有する教訓や知恵・ノウハウを「臨場感」あふれた形で取りまとめ、災害対応経験の乏しい地方公共団体の防災担当職員のみならず様々な者に対する研修等で活用していくことが重要である。

国は、防災担当職員合同研修において、阪神・淡路大震災の対応従事者の知恵等を取りまとめた「災害エスノグラフィー」と呼ばれる資料を活用した研修を実施しているが、今後も効果的な研修手法について検討しつつ、このような取組を発展させていくことが重要である。

現地組織のロジスティクス等の確保

(ア) ロジスティクス担当職員の派遣

有珠山噴火や新潟県中越地震における現地組織の活動状況に鑑みると、情報収集・共有や活動計画の決定・実施に重点が置かれる反面、後方支援、財政・会計等のロジスティクス業務に適した職員が派遣されておらず、現

地組織の要員に対する支援や財政・会計等に関する業務が不十分となる傾向にあった。

そのため、将来の大規模な災害において被災地に国の現地組織を設ける場合には、後方支援、財政・会計等の業務を実施できる職員を現地組織に必ず含めるべきである。また、大規模災害時におけるロジスティクス業務のプロセスや実施事項について、担当者間で十分な引継を実施するとともに、大規模災害時に被災地へ派遣する予定の職員を確保することも重要である。

#### (イ) 現地組織要員のローテーション勤務の確保

国が現地組織を通じて被災地方公共団体への適切な支援活動を実施していくためには、派遣要員のローテーション勤務を確保し、派遣要員が常に適切な判断・業務等が実施できる態勢を維持することが重要である。

そのため、発災当初は特に多忙を極めることを前提とした上で派遣要員を確保するために、防災業務経験者の迅速な活用、派遣予定要員に対する十分な研修・訓練の実施が重要である。

また、各要員が活動報告書を作成し、要員交代の際にスムーズな引継を実施することなどは、ローテーション勤務を確保する上でも重要である。

#### (ウ) 国の現地組織の設置場所の選定方法

国の現地組織が被災地方公共団体と連携しつつ効果的な支援活動を実施するためには、現地組織を適切な場所に設置することが重要となる。国の現地組織については、甚大な被害が発生している地域内に設置した場合、同地域の状況は十二分に把握できるものの、周囲の状況把握が不十分となり、国としての役割を果たす上では必ずしも適切でないとともに、国の現地組織自体が余震等により被災する可能性が生じる。そのため、全体が見え、かつ、安全な場所に設置することが前提となる。その上で、都道府県との連携、被災地への近接性、設置建物のスペース・機能等を踏まえて設置場所を選定することとなる。

なお、有珠山噴火や新潟県中越地震においては、現地組織の設置建物のスペースや、通信回線、電圧、電話、ファクシミリ、コピー機等の情報伝達手段の設置・確保に困難をきたし、執務室の移動も相当回数行われ、業務に支障が生じたことから、このようなことを踏まえた上での対応が求められる。

#### (エ) 現地組織の最小限の運営要領（会議の種類・名称、現地で必要な備品、スペースとその使い方、情報共有・調整のルール等）等の策定

被災地では、国の現地組織、被災地方公共団体をはじめ、様々な関係機関等が連携しつつ対応にあたることから、会議の種類・名称（例：現地合同本部会議、非常災害対策本部（中央政府）とのテレビ会議、プロジェクトチーム会議等）、現地で必要な備品、スペースとその使い方、情報共有・調整のルール等について、最小限の運営要領をあらかじめ整理・策定しておくことが重要である。

そのため、国は、地方公共団体と連携しつつ、政府図上訓練や各種検討を通じて最低限の運営要領を策定するとともに、現地組織への派遣予定要員をはじめ被災地で支援活動に従事する関係者に対し、これらの運営要領に関する研修や、これらの運営要領に則った図上訓練等を実施し、習得させることが重要である。

#### （オ）現地組織による定期的な広報活動

国の現地組織が被災地において効果的な支援活動を実施していくためには、報道機関と連携しつつ、現地組織も定期的な広報活動を実施して、国の視点から見た被災地の状況や現地組織の活動状況を被災地内外の者に周知し、理解を得ることが重要である。

そのため、国の現地組織は、被災地における各種会議での協議内容、各派遣要員からの活動報告書等を基に広報すべき内容を取りまとめ、定期的な広報活動を実施することが重要である。また、報道機関との連携を高めるにあたっては、国の現地組織等の設置建物内に報道機関専用のスペースを確保することも効果的である。

## (2) 被災地方公共団体が対応すべき項目

大規模災害時において、国の現地組織が「4. 国の現地組織の意義」において整理したように(1)被災地の状況の的確な把握、(2)被災地における関係機関等との連携の向上、(3)被災地の実情に合わせた迅速な対応、の3つの意義を十全に発揮させるためには、被災地方公共団体においても次のような対応が当面必要である。

### 国の現地組織の受入準備

(ア) 国の現地組織の受入窓口明確化や、県本部内における国の現地組織用ブースの設置、必要な執務室、最低限の備品等の確保

大規模災害時において国の現地組織が被災地方公共団体の支援活動を実施していくためには、被災地方公共団体の受入体制の整備が重要である。そのため、都道府県においては、国の現地組織の支援活動について理解した上で、受入に関する準備に取り組んでおくことが重要である。

#### < 国の現地組織受入に関し、都道府県側に求められる事項 >

- ・ 国の現地組織の受入担当（防災担当部局を指定する場合は、大規模災害時に防災担当部局が対応できない時のことを想定し、別の部局もあらかじめ指定しておくこと）
- ・ 国の現地組織の執務室、現地災害対策本部長等の執務室、各種会議の開催場所、現地組織による定期的な広報活動・報道機関専用のスペース等の確保（国の現地組織は新潟県中越地震の際は30人程度、有珠山噴火の際は100人程度であったことを踏まえた想定をしておくこと）
- ・ 都道府県の災害対策本部室内における国の現地組織用ブースの確保
- ・ 国の現地組織の活動に必要な最低限の備品（電話、ファクシミリ、コピー機、事務用品等）の確保への協力

（注1）国は、現地組織の開設、運営にあたり、その設置場所の選定、資機材の確保、国の現地組織要員の宿泊場所の選定等極力被災都道府県に負担をかけないものとする。

（注2）国の現地組織は、被災地方公共団体の要請に基づいて設置するものではなく、国が発災後直ちに情報収集を実施し、状況に応じて判断するものである。

### 情報の把握・共有

(ア) 被災地方公共団体による状況把握能力の向上

国の現地組織は、人的な制約もあり、被災地で情報収集を実施していくにあたっては、被災地方公共団体から入手する情報の果たす役割が大きい。

そのため、都道府県の災害対策本部は被災市町村の状況や必要な支援内容を積極的に把握することが重要である。その際、状況に応じて、電気、ガス、通信施設等の被災状況等の限られた情報や過去の教訓等から想像力を働かせつつ、積極的に必要な情報を収集・補足し、被災状況を把握していくことも重要である。

また、災害の規模や態様が被災市町村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は、必要に応じて、国の現地組織と連携しつつ、被災状況の激しい被災市町村の災害対策本部へ職員を派遣し、情報収集体制の強化を図ることも検討すべきである。

#### (イ) 消防団、メディア等の有する情報の活用

被災地においては、応急・復旧活動の実施状況、被災者のニーズ等の様々な情報をきめ細かく把握することが重要となる。そのためには、消防団、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・者と連携し、被災地域からの情報を収集することが重要となる。

特に、消防団は、災害時の対応に関する知見を有するとともに、被災地域のきめ細かな状況把握に優れていることから、災害時における消防団との連携と平常時から消防団への育成・活動支援が重要となる。

また、被災地において活動しているメディアも様々な情報を有しており、メディアからの情報収集も重要である。

#### (ウ) 被災地方公共団体と国の現地組織の間の情報共有体制の整備

国の現地組織と被災地方公共団体との間で積極的に情報共有を図るため、都道府県の災害対策本部内における国の現地組織用ブースの設置、コンタクトポイント(連絡調整窓口)の明確化、現地合同本部会議等の開催等を、国の現地組織と連携しつつ実施すべきである。

また、国の中央本部や現地組織に省庁横断的なプロジェクトチームが設置された場合、被災地方公共団体においても可能な限り、それに対応するプロジェクトチームが設けられることが望ましい。それが困難な場合でも、最低限そのプロジェクトチームに対応する担当者を決定し、プロジェクトチームとの連絡調整にあたらせるべきである。

なお、都道府県の災害対策本部が把握した情報を被災市町村の災害対策本部へ提供することや、インターネット掲示板の活用等により市町村等の間での情報共有を進めることも重要である。

#### 被災地方公共団体における災害対応の改善

#### (ア) 危機管理体制の強化とリスクマネージャーの育成

5.(1) ( )で述べたように、大規模災害時、被災地方公共団体では、全体の状況を鳥瞰的に把握し、次を見越して目標・必要な活動計画を立て、人的・物的資源の調達・配分、活動計画の実行、計画の確認等を実施していくことが重要である。また、首長、災害対応を専任で所管する部長等（リスクマネージャー）の判断を要するような最も困難かつ厳しい決定事項については、いくつかの選択肢にまで集約した上で判断を仰ぐような情報作戦担当を危機管理体制内に構築することが重要である。一方、リスクマネージャーも、必ずしも十分ではない状況認識の中、急迫した状況下において、最適な判断・意思決定ができる能力・資質を有することが求められている。

このようなことを踏まえつつ、地方公共団体は危機管理体制の強化とリスクマネージャーの育成に向けて、指揮命令系統の明確化、防災・危機管理研修や実践的な訓練を実施することが重要である。

#### (イ) 広域応援の受入態勢の整備

大規模災害時における国や他の地方公共団体の応援要員、各種専門家等の受入は、適切な災害対応を実施していく上で重要である。近年の大規模災害時には、被災地方公共団体の災害対策本部に全国の地方公共団体から支援の申し出が殺到し、対応しきれない状況にあったことを踏まえつつ、地方公共団体は、広域応援の受入対応に必要な体制を確立することが重要である。

また、広域応援の受入に際しては、被災経験のある地方公共団体（兵庫県や新潟県等）の職員の派遣受入や、災害対応経験者をネットワーク化し、災害対応現場で得た知恵・教訓の収集・共有を目的とする「中越大震災ネットワークおぢや」等のネットワークの活用など、被災経験の積極的な活用に努めるべきである。

さらに、地方公共団体においても、大規模災害における被災地方公共団体の支援活動を通じて得られる経験は、将来の大規模災害時において重要となることから、平常時における広域応援協定の締結や災害時における応援派遣に積極的に取り組むことが求められている。

なお、被災経験のある地方公共団体からの応援派遣要員が支援活動を実施するにあたっては、新潟県中越地震等において兵庫県職員等が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助言等の支援活動を実施したことが高く評価されていることに留意する必要がある。

#### (ウ) 支援物資への対応の向上

5.(1) ( )で述べたように、近年の大規模災害では、全国各地から被災地へ送られる支援物資への対応が課題となっている。

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、支援物資の受入には支援物資の受入・搬送の仕組みの構築、被災市町村の職員等に対する業務負担等が伴うことを踏まえた上で、被災地方公共団体は、物資対応についての全般的な方針を決定することが重要である。

また、新潟県中越地震の教訓を基に、大規模災害時における支援物資の受入・搬送に関して、トラック業界、倉庫業界等との連携のあり方についての検討を進めるとともに、関係者等への研修等を実施し、理解を深めていくことが重要である。

なお、支援物資への対応については、適切に広報活動を実施し、他の地方公共団体や企業等からの支援物資が被災地のニーズに合致するように努めることが重要となる。そのため、被災地方公共団体は、国の中央本部・現地組織、報道機関を含めた関係機関等と連携しつつ、支援物資を送る側への広報が効果的に実施されるように取り組むことが重要である。

その際、次のようなことに留意しつつ取り組むべきである。

- ・ 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
- ・ 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

## 6. おわりに～今後の課題～

本報告書においては、大規模災害の発生時において国が被災地を支援するにあたり、国の現地組織と被災地方公共団体との間の連携に重点を置き、現地組織の意義を整理した上で、同意義を発揮させるための取組の方向性を取りまとめた。

国及び地方公共団体においては、本報告書を基に、今後さらに「被災地方公共団体の災害対策本部の運営支援」(下記を参照)について検討を深めるとともに、「人材の育成」(下記を参照)を着実に進め、将来の大規模災害時における連携方策の向上に引き続き取り組んでいく必要がある。

### 「被災地方公共団体の災害対策本部の運営支援」

本検討報告では、国の現地組織は、被災地への応援要員や専門家等の派遣要請、全国各地からの支援の申し出のマッチング、さらには被災地における支援活動のコーディネートについて、被災地方公共団体を支援することが必要であることを示しているが、具体的な実施方策について、更に検討を深める必要がある。

### 「人材の育成」

国はスペシャリストの育成に関し、地方公共団体はリスクマネージャー(首長、災害対応を専任で所管する部局長等)の育成に関し、効果的・専門的な研修プログラムの開発に取り組んでいく必要がある。その際、内閣府が実施する国の防災担当職員に対する研修や、消防庁を中心とした関係省庁等が実施する地方公共団体の関係職員に対する研修等において、本検討成果で取りまとめた国の現地組織と地方公共団体との連携についての理解促進に平常時から努めるとともに、災害時には本検討成果の趣旨を踏まえた対応を実施していくことが重要である。

(別添資料)

## 現地組織の意義を発揮させるための取組の方向性

取組の方向性	現地組織の意義	「取組の方向性」に掲げられた具体的な取組の例
(1) 国が対応すべき項目 被災地の状況の把握能力の向上 ( ) 情報の把握	(1) 状況の的確な把握	関係省庁合同の情報先遣チームの派遣 等
( ) 情報の共有	(2) 関係機関の連携の向上	各要員の活動報告書の作成・提出 等
被災地方公共団体の災害対策本部の運営支援 ( ) 応援要員等の受入支援	(2) 関係機関の連携の向上 (3) 実情に即した迅速な対応	応援要員や専門家等の派遣・受入支援 等
( ) 物資対応の支援	(2) 関係機関の連携の向上 (3) 実情に即した迅速な対応	支援物資に関する広報活動支援 等
( ) 現地組織の連携体制の構築	(1) 状況の的確な把握 (2) 関係機関の連携の向上	国の現地組織、都道府県本部等共通の目標・活動計画の策定 等
スペシャリストの育成等	(1) 状況の的確な把握 (2) 関係機関の連携の向上 (3) 実情に即した迅速な対応	災害対応に関する研修・訓練の実施 等
現地組織のロジスティクス等の確保	(2) 関係機関の連携の向上 (3) 実情に即した迅速な対応	後方支援担当職員の派遣、現地組織要員のローテーション勤務の確保 等
(2) 被災地方公共団体が対応すべき項目 国の現地組織の受入準備	(2) 関係機関の連携の向上	国の現地組織の受入窓口の明確化 等
情報の把握・共有	(1) 状況の的確な把握 (2) 関係機関の連携の向上	消防団、メディア等の有する情報の活用 等
被災地方公共団体における災害対応の改善	(1) 状況の的確な把握 (2) 関係機関の連携の向上 (3) 実情に即した迅速な対応	リスクマネージャー(首長、災害対応を専任で所管する部局長等)の育成 等

(注) 「5. 現地組織の意義を発揮させるための取組の方向性」に掲げられた取組の方向性に対応する現地組織の意義及び具体的な取組を整理した。3つの意義は相互に関連しており、各々の取組により達成される意義は必ずしも上記に掲げられたものに限られないことに留意が必要である。

## 参考資料編

### 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

#### 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わかっていたら、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、県担当者がつかま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。例えば国土交通省北陸地方整備局からの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。
- ・ 現地支援対策室に関係機関が集まったことで、各機関からの情報が収集しやすく、共有情報が増えた。国の支援を効率的に実施するために効果があった。
- ・ 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、必要に応じてプロジェクトごとに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、わからないことは総務部局に確認すべ

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对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土交通省職員)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、国土交通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現地連絡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あたって各部局・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、翌朝には消防レスキュー隊、特殊機材、警察災害救助犬等が現地に結集し、地すべり、砂防関係の独立行政法人土木研究所の専門家等の支援の下に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、国はコーディネーター役に徹した。救出現場では、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、国土交通省等の関係機関も救出作

業の支援活動を持ち場で自発的・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土交通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、厚生労働省（中央）現地支援対策室への厚生労働省からの派遣要員、アドバイザースタッフとして現地に派遣した国土交通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、厚生労働省では国土交通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、建築の専門家や文部科学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の受け入れに関し、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、急きょ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きたした。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 現地連絡調整室設置当初は、県庁の災害対策本部横の小部屋（10畳程度）に設置した。その後、現地支援対策室の設置に伴い、県と調整を行い、別フロアにやや広いスペースを確保した。
- ・ 現地支援対策室は、派遣者が最大41名となったため、さらに広い部屋（県議会棟）に移動した。
- ・ 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。ファクシミリも県の本部には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。
- ・ 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

イザリースタッフとして現地に派遣された国土交通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。
- ・ 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。
- ・ 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。

## 有珠山噴火災害における現地災害対策本部等を中心とした 国の主な活動状況調査報告

### 情報収集・共有

- ・ 現地対策本部合同会議を毎日9時と16時の2回開催することとし、9時（16時）の会議で出た課題に対しては関係省庁と地元関係者で5～6人のサブグループを組みその結果を16時（翌9時）の会議で報告するというシステムで運営。【意志決定の流れ】課題の発生 関係機関に声かけ、担当者集合 サブグループ会議で調整、会議 各機関持ち帰り、確認 合同会議で最終的に決定。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ 現地対策本部合同会議は即断即決を旨とし、「持ち帰り検討」は許されず、したがって、出席者は原則「決裁権のある者」となっていた。また、曖昧な回答では実働部隊が動けないので、必ず、その機関として、イエスカノーか、必要な条件は何かなどをはっきり表明することが求められた。現地対策本部が設置されている特別な状況であるという認識のもと、通常では否定的な判断となるような場合でも、特例的に認められる場合もあった。このように通常と異なる意思決定プロセスと判断基準により、平常時では考えられないスピードで具体的な対策が決定され、直ちに実施された。（2000年有珠山噴火における災害情報の伝達と住民の対応）
- ・ （非常災害対策本部第2回本部会議では）冒頭の約10分間、伊達市役所の現地対策本部会議室との間を結んでテレビ会議を実施。これ以外にも、自衛隊や有珠山の映像はリアルタイムで東京の官邸、国土庁などの関係省庁に電送されており、被災地から遠く離れた東京に現地の状況を実感を伴って伝えることで噴火後の応急処置がスムーズに進展。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ 現地対策本部の大きな特徴は「情報開示」であり、現地の最高意志決定機関である合同会議を完全公開としたほか各種会議の決定事項、火山観測結果、有珠山部会の火山活動評価などは直ちに本部内で記者会見を開催し公表した（多い時には毎日5～6回の記者会見を開催）。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ 現地対策本部では平成12年4月3日より「行政ニュース」を発行し、国の各機関による支援情報を避難住民に提供するなど、情報公開に力を注いだ。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ 避難住民の関心事に応えるべく、全避難所に対して自衛隊がビデオ撮影したヘリコプター映像の配布を行った。（内閣府「対策活動の記録」）
- ・ ISDN回線を通じて全避難所にリアルタイムの映像を配信できるようになったのも、縦割りの枠を越えた指示系統ができあがっていたからである。（「三日で解決せよ」）

## 応急・復旧活動等の支援

### 避難対策

#### < 発災初期 >

- ・ 事前の協議・計画はなかったものの伊達市役所に集結していた関係各省庁のメンバーが最大限にアイデアを出し合うことで実行され、無事に完了した。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 関係省庁連絡会議及び関係省庁局長級会議などを通じて関係省庁間の情報交換・共有がスムーズに行われた結果、噴火が発生する前に国の現地組織である有珠山現地連絡調整会議を立ち上げることができた。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 携帯電話の不通により現地災害対策本部の虻田町職員と虻田町長との連絡がつかず、正式に虻田町から避難指示が出されたのは約1時間後。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 避難者は到着した順に次々と避難所に入ったため、家族や近所の人とバラバラになってしまったり、一部の比較的場所がわかりやすい避難所に避難者が集中するという状況もあった。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 虻田町をはじめ周辺自治体の防災計画には町域を越えた避難は想定されておらず、どこに何人を避難させるのかを明確に示せず、中には3日間毎日違う避難所への移動を強いられた人も少なくなかった。避難者3,000人の受け入れを急ぎよ要請された長万部、八雲町には両町を合わせても200人弱しか避難せず、用意した6,000人分の食料の多くが捨てられた。(内閣府「対策活動の記録」)

#### < 一時帰宅対策等 >

- ・ 第2ステージとして爆発的な噴火とそれに伴う火砕流・火砕サージが発生するかどうかの予測は難しく、最初の噴火の直後に設置された火山噴火予知連絡会有珠山部会と現地対策本部が連携して、毎日の火山活動評価に基づき、発生する可能性のある噴火の規模を想定したきめ細かな対策をとることにより噴火後から終息に向かう中・長期的な対応が行われた。(2000年有珠山噴火における災害情報の伝達と住民の対応)
- ・ (避難指示地域への短時間帰宅等について決定した3つのカテゴリーに関し)火山災害においては、噴火活動が続いて避難生活が長期化するケースが多いため、このようなカテゴリー導入による弾力的な避難指示解除の手法は、今後の火山災害においても適用可能と思われる。(中略)貴重な実例が、今後の火山防災対策の参考になるものと考えている。(「三日で解決せよ」)
- ・ 壮瞥町で立案した避難指示地域の一時帰宅計画も少なくとも2回はね返された。慎重さを選ぶ国の機関と迅速な住民の意向実現を目指す市町村。

壮警町職員は「対策基本法には悩ましい部分が残る。自治体の最大の苦勞はこの法律の運用」と話す。(室蘭民報社「有珠山 - 平成噴火とその記録 - 」)

- ・ 内閣官房、国土庁、気象庁、警察、海上保安庁、消防、水産庁ら現地対策本部の関係省庁と、道やそれぞれの自治体、漁業関係者が皆一丸となって、一時帰宅、ホタテ作業が安全なうちに実施できる具体的方法について夜を徹して議論が続けられた。(「三日で解決せよ」)
- ・ 前回噴火の1977年8月、長崎(虻田)町長は町の総務課長だった。翌年10月、泥流で3人が死亡したのは予知連が「終息に向かっている」と発表した翌日のことだ。「油断したところが一番危ない」という教訓が体に染みついた。科学的根拠のない避難解除は絶対にできない。(中略)大型連休のこの時期、例年なら洞爺湖温泉街はかき入れ時だ。「強行突破してでも営業を再開したい」というホテル経営者の切実な声も耳にする。(毎日新聞：平成12年5月4日)
- ・ 虻田町月浦、本町地区の一部では平成12年4月13日、避難指示が解除された。しかし、住民の約半数の1,000人が避難所に残った。再噴火への不安に加え、情報から取り残されることを理由にする住民も多い。(毎日新聞：平成12年5月2日)

#### その他

- ・ 北海道知事は平成12年3月29日に災害救助法を適用した。通常、同法は具体的な被害などが発生した時点で知事が適用を判断するが、今回は道と厚生省が事前協議を行い、「多数の者が生命又は身体に危害を受ける恐れが生じた」と判断したため、同法を事前適用する異例の対応がとられた。(中略)事前に適用することに踏み切った大きな要因は、有珠山が「今後、数日以内に噴火が発生する可能性が高い」との見解が示されたこと。さらに、3市町の一部地区に避難勧告が出され、その後、避難指示に強化されるなど、住民に対する行政行為が発生し、それに基づいて、すでに住民が避難しているためだ。(朝日新聞：平成12年3月30日)
- ・ 平成12年3月29日に発足した調整会議は現地における関係機関の情報の共有化と対応を円滑にするための調整の場として機能し、その日のうちに中央への要検討事項を取りまとめて対応を要望し、これにより航空情報(ノータム)の発出、気象庁現地要員の増員など、当面必要な対応が迅速に図られた。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 「避難所に洗濯機を設置する程度のこと、手続きにこだわる国と摩擦を生じた」「道の対応を、国が自分の手柄のように報告する」(道幹部)など、行政間のあつれきも一部で見られる。(読売新聞：平成12年4月5日)
- ・ ハザードマップは山頂噴火を想定して作製した。しかし、今回は北西の山ろくを震源とする地震活動が活発化し、この周辺で噴火する可能性が高

まったため、噴火前日の平成12年3月30日に合同会議で見直し、新たに危険区域を指定した。固定観念にとらわれず、状況に即応した判断だった。(読売新聞：平成12年4月5日)

#### 後方支援・会計

- ・ 国土庁防災局では、現地に多くの人員を派遣したことから東京での体制に不足をきたすこととなった。災害発生後、直ちに他部局からの応援体制をつくり、監視観測体制の強化についての予備費の計上や国会との連絡調整などの点で、大きな力となった。(「三日で解決せよ」)
- ・ 現地に派遣された国の要員の中には、業務が連続する中で満足に食事をとれなかったり、宿泊先の確保に奔走し、本来の業務に専念できないことが少なくなかった。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 伊達市役所に設けられた現地組織では、情報伝達手段(電話、ファクシミリ、コピー機等)の設置・確保が困難となる事態が発生。特に共用のコピー機は非常に混雑し業務に支障をきたした。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 各種機器が大量に持ち込まれたことで伊達市役所の電力使用量が一気に増加し、ブレーカーカットがたびたび発生した。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 支援物資は非常に多数寄せられたが、特に伊達市への物資は多かったようだ。それは伊達市に災害対策本部が置かれ市役所の屋上から噴火の様子が連日報道されたため、伊達市が被害の当事者であると誤解された面も少なからずあったのではないかという。その点伊達市関係者は虻田町に気の毒なことをしたとの思いがあるのが感ぜられた。(高倉嗣昌「有珠山噴火災害に伴う避難住民受け入れ状況に関する調査報告」)

#### 組織・運営全般

- ・ 関係省庁のかなりの権限を持つ者が現地に在駐し、連日合同会議を開催して災害対応を行ったことでトップダウンの指揮系統が早期に確立。現地の事情を熟知して災害対応を施す地元自治体との連携も強化され、迅速・適切な災害対応を導いた。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 各省庁ともかなりの意志決定権限のある職員が派遣されており、現地に滞在して被災地の状況や被災者のニーズを肌で感じた上で積極的に素早い対応を図った。(内閣府「対策活動の記録」)
- ・ 内閣危機管理監の東京に向けた報告「現地対策本部がよく機能。多数機関が情報を共有し、心を一つにして取り組んでいる。(中略)生活支援対策は要望事項が多岐にわたっているが、市町村がかかえる問題は国と道が知恵を出して支援するという気構えで、各省庁の本来任務の枠を一步踏み越えて取り組んでいる。ともすれば消極的な縄張り争いで問題の押し付け合いになりがちなのに、逆の現象」。(内閣府「対策活動の記録」)

「三日で解決せよ」=時事通信社「三日で解決せよ-有珠山噴火現地対策本部長奮闘記-」、内閣府「対策活動の記録」=内閣府「平成12年有珠山噴火非常災害対策本部・現地対策本部対策活動の記録」、「2000年有珠山噴火における災害情報の伝達と住民の対応」(廣井脩、伊藤和明、西出則武、中村信郎、田鍋敏也、田中淳、中森広道、宇田川真、関谷直也)