

**熊本地震を踏まえた
応急対策・生活支援策の在り方について
（ 報 告 書 ）**

平成 28 年 12 月

中央防災会議 防災対策実行会議
**熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策
検討ワーキンググループ**

目次

はじめに	1
I 平成28年熊本地震災害の状況	3
1. 地震の概要	3
2. 被害の概要	4
3. 政府の主な対応	22
II 今後の災害時の応急対策・生活支援への提言	29
1. 地方公共団体への支援の充実	29
1-1. 物資供給や人的支援等に関するプッシュ型支援策	29
1-2. 市町村の被災状況等に応じた臨機応変な支援策	34
1-3. 市町村等の応援・受援に係る考え方の整理	38
1-4. 円滑な災害対応を進めるための災害救助の見直し	43
2. 被災者の生活環境の改善	45
2-1. 被災者の状況の速やかな把握と対応	45
2-2. 医療等の専門家や避難所運営等の専門知識を有するNPO等との連携強化	50
2-3. 避難所の生活環境の確保・避難者への適切な情報提供	53
2-4. 要配慮者の避難を地域で支える仕組み	56
3. 応急的な住まいの確保や生活復興支援	60
3-1. 住まいの場の円滑な確保	60
3-2. 生活再建のための戦略的な対応	63
4. 物資輸送の円滑化	67
4-1. 地方公共団体の被災状況を考慮した物資支援	67
4-2. 避難者に物資を速やかに届ける仕組みづくり	71
4-3. プッシュ型物資支援の改善	74
4-4. より避難者ニーズに的確に応えるためのプル型支援・現地購入	76
5. ICTの活用	78
5-1. 災害対応におけるICTインフラの導入	78
5-2. 防災情報に関する官民連携に係る仕組み「災害情報ハブ」の推進	80
5-3. ビッグデータ・SNSの情報等の活用を検討	81
6. 自助・共助の推進	82
6-1. 自助・共助の向上に向けた取組	82
6-2. NPO等との連携やボランティアへの活動の場の提供	86
7. 長期的なまちづくりの推進	90
7-1. 長期的な観点の災害に強いまちづくりと復興	90
8. 広域大規模災害を想定した備え	92
8-1. 大規模災害の被害想定と対応策の充実	92
8-2. 防災業務の多様化・増加に対応した地方公共団体の防災力強化	95
8-3. 受援を想定した体制整備や業務継続性の確保	97
あとがき	100
(参考) 熊本地震における各省庁の対応と取組・調査等	101
1. 熊本地震における各省庁の対応等	101
2. 平成28年熊本地震に関する取組・調査	123
(参考) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ 開催経緯	135
(参考) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ 委員名簿	136
(参考) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ 発表者名簿	137

はじめに

我が国は、4つのプレートが相互に接する場所に位置し、世界的にも地震活動が極めて活発な地域である。内陸には、わかっているだけでも二千を超える活断層が存在しているとも言われており、ひとたび地震が発生すれば、震源付近を中心に広範囲な地域で大きな揺れを引き起こし、甚大な被害が発生する恐れがある。平成7年の阪神・淡路大震災や平成16年新潟県中越地震など、これまでも活断層の地震によって甚大な被害が繰り返し発生してきた。

平成28年4月に発生した熊本地震では、14日21時26分のマグニチュード6.5（暫定値）の地震に続けて28時間後の16日1時25分のマグニチュード7.3（暫定値）の地震が発生したため、益城町を中心に被災地は震度7に2回見舞われ、死者（震災関連死などを含む）149名、全壊・半壊家屋40,021棟を数える甚大な被害が発生した。その上、4月16日の地震後約6か月の間に震度1以上の余震が4,000回を超えるなど、住民がこれまで経験したことのない恐怖を長期にわたって経験してきた。

その結果、855か所に開設された避難所への避難者の数は、最大18万人にも及んだほか、九州新幹線の運休や九州自動車道の通行止めに加え、現在も東西の幹線道路や鉄道が分断された状態が続いており、熊本県のみならず九州全域にわたって地域経済へ大きな影響を及ぼした。更に、観光資源としての価値も高く、地域のシンボルでもある熊本城や阿蘇神社等の史跡も壊滅的な被害を受けた。

被災地では避難所がすべて解消し、計画された4,000戸を超える仮設住宅もすべて完成したところであるが、これからも引き続き本格的な復興に向けて着実な歩みを進めているところである。

これまでの我が国の災害対応の歴史をみても、災害のたびにその教訓を踏まえて、災害対応を進化させてきた。特に、平成23年東日本大震災後、災害対策基本法が2度にわたり大きく改正され、災害対応力の強化が図られてきた。今回においても、災害に強くしなやかな国土・地域・経済社会の構築に資するよう、これまで実施してきた熊本地震における様々な対応を、今後の防災・減災対策に活かすことは極めて重要であると考えている。

熊本地震では、4月16日の地震を迎える前に、多くの住民が避難所に避難していたことも幸いして、直後の死者は最小限にとどめることができた。それに加えて、阪神・淡路大震災以降、取組を加速してきた建物の耐震化を始め、人命救助にかかわる初動体制を早期に立ち上げたことも功を奏したと考えられる。それに続く応急対応では、国や地方公共団体等の応援職員の派遣による被災地方公共団体の支援、東日本大震災の教訓にした初めての本格的に実施されたプッシュ型の物資支援、避難所運営等における専門ボランティアやNPOとの連携など、被災地で高く評価されている。

しかしながら、今回の対応で課題が指摘されたものも少なくはなく、応急対策や生活支援策に

ついて、今後の震災対策に活かすべく、その充実を図るために、中央防災会議の防災対策実行会議のもとに、「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」を設置し、検討を進めてきた。

更に、熊本地震の初動対応については、7月に現地に派遣された国の職員によりとりまとめられた初動対応検証チームの報告や、実際に今回の災害対応に関わられた様々な関係者からの意見も踏まえ、各回でテーマを設定して、7回にわたり議論を重ねてきた。

とりまとめに当たっては、その発生が危惧されている南海トラフ地震や首都直下地震等の広域・激甚災害での適用性も視野に入れて議論を行い、応急対策や生活支援策の今後の方向性について幅広くとりまとめたものである。

I 平成 28 年熊本地震災害の状況

1. 地震の概要

平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分（以下、年号のない日付は平成 28 年のものとする。）、熊本県熊本地方(北緯 32 度 44.5 分、東経 130 度 48.5 分)、深さ 11km（暫定値）において、マグニチュード 6.5（暫定値）の地震（以下、「4 月 14 日の地震」という。）が発生し、熊本県益城町で震度 7 を観測した。更に 28 時間後の 4 月 16 日 1 時 25 分には同地方（北緯 32 度 45.2 分、東経 130 度 45.7 分）、深さ 12km（暫定値）において、マグニチュード 7.3（暫定値）の地震（以下、「4 月 16 日の地震」という。）が発生し、益城町及び西原村で震度 7 を、熊本県を中心にその他九州地方の各県でも強い揺れを観測した（図 1-1）。震度 7 の地震が同一地域で連続して発生するのは震度 7 が設定された昭和 24 年（1949 年）以降初めてのことであった。その後も熊本県から大分県にかけて地震活動が活発な状態となり、12 月 13 日までに震度 7 を 2 回、震度 6 強を 2 回、震度 6 弱を 3 回、震度 5 強を 5 回観測するなど、震度 1 以上を観測した地震は合計 4,191 回発生している（図 1-2）。なお、本地震における津波の被害はなかった。

気象庁は、4 月 14 日 21 時 26 分以降に発生した熊本県を中心とする一連の地震活動を「平成 28 年（2016 年）熊本地震」（以下、「熊本地震」という。）と命名した。また、英語名称は、「The 2016 Kumamoto Earthquake」と命名した。

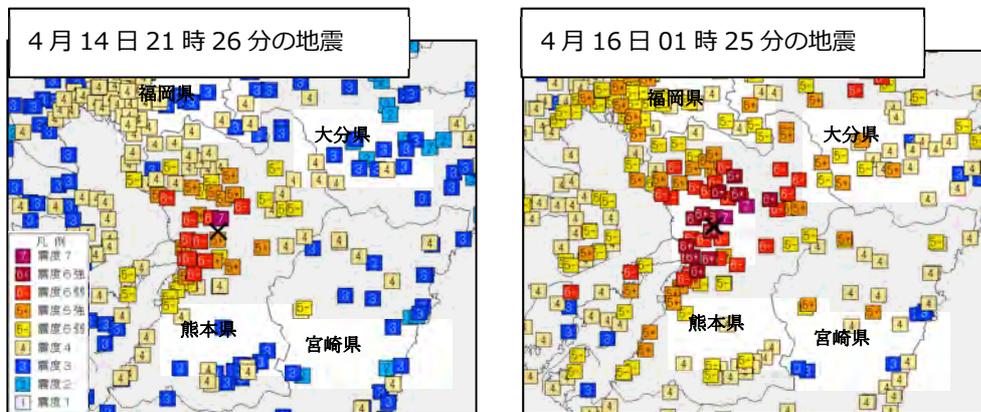


図 1-1. 震度分布

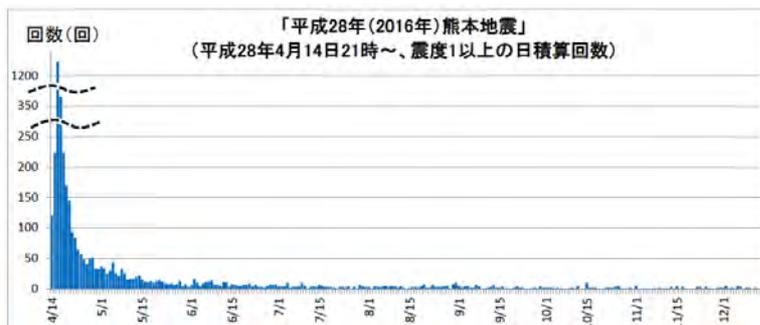


図 1-2 震度 1 以上を観測した地震の日別回数 (12 月 13 日 24 時現在)

2. 被害の概要

ここでは、熊本地震による被害状況、並びに国や被災地方公共団体において実施された応急活動の状況について概説する。

2-1. 人的被害・建物被害の状況

今般の熊本地震に伴って死者・負傷者が発生した福岡県、佐賀県、熊本県、大分県及び宮崎県における人的・物的被害状況は下表のとおりである。

表 1-1 人的被害・住家被害の状況（12月14日18時現在）

	人的被害		住家被害			火災 (件)
	死者 (人)	負傷者 (人)	全壊 (棟)	半壊 (棟)	一部損壊 (棟)	
福岡県		18		1	230	
佐賀県		13			1	
熊本県	161	2,620	8,360	32,261	138,224	15
大分県		33	9	214	7,903	
宮崎県		8		2	20	
全国計 [※]	161	2,692	8,369	32,478	146,382	15

※ 全国計には福岡県、佐賀県、熊本県、大分県及び宮崎県以外の数値を含む。

※ 熊本県における死者数の内訳（熊本県 12月14日17時現在）

- ・地震の直接的な影響による死者数 50名
- ・災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による死者数 106名
(うち、市町村において災害弔慰金法に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの 102名)
- ・6月19日から6月25日に発生した豪雨による被害のうち熊本地震との関連が認められた死者数 5名

○ 地方公共団体の庁舎の被害

複数の市町村で災害対策の拠点となる庁舎が被災した。庁舎4階部が大きく損壊した宇土市を含め、庁舎が使用できなくなった熊本県内の5市町（八代市、人吉市、宇土市、大津町及び益城町）においては、公民館や体育館等にその機能を移転し、災害対応業務等が行われた。

2-2. 救助活動等の状況

今般の熊本地震においても、警察、消防、海上保安庁、自衛隊の実働部隊を中心とした救助活動により、数多くの地域住民の命が救われた。

この背景には、実働部隊それぞれが隊員の安全管理に配慮しつつも迅速な救助活動を実施する

ことができたことに加え、警察、消防、海上保安庁、自衛隊、DMAT（概ね48時間以内に派遣される災害医療チーム）等の関係機関の間で緊密な連携を図れたことが大きいと考えられる。

ここでは、実動部隊による人命救助を目的とした応急活動状況について概況する。

2-2-1. 警察による救助活動等

警察では、発災直後から熊本県に41都府県警察から警察災害派遣隊延べ約28,000人を派遣し、部隊活動及びヘリの活用により、被害情報の収集、倒壊した家屋からの救出救助、行方不明者の捜索を行い、特に被害の大きかった益城町等において計160人を救助した。（写真1-1～4）

活動現場は、地震による道路の崩落、相次ぐ大規模な余震など、二次災害の恐れのある極めて困難な環境であったが、救助部隊は足元の悪い中、ヘッドライト等の明かりを頼りに人力で資機材や要救助者の搬送を行ったほか、倒壊家屋からの救出救助に当たっては、装備資機材や現場にある瓦礫等を有効に活用し、倒壊家屋に応急的な補強を施し、要救助者と部隊の安全に配慮した活動が行われた。

また、主要交差点における交通整理、物資輸送車両等に対する誘導、ヘリによる生活物資の空輸、死体調査（検視）や死体の身元確認、被災地域における盗難被害を防止するための24時間でのパトカー等による警戒等の現場活動を実施したほか、メール配信、ツイッター等の情報発信による注意喚起を行った。（写真1-5、1-6）

更に、移動交番車を活用して、避難所での警戒・要望把握活動を行うとともに、女性警察官等が避難所を巡回して、避難者に対する防犯指導、相談対応等の被災者支援活動を実施した。（写真1-7、1-8）



写真 1-1. 土砂災害現場における救助活動



写真 1-2. 倒壊家屋からの救助活動



写真 1-3. オフロードバイクでの被害情報収集



写真 1-4. ヘリでの搜索活動



写真 1-5. 被災地におけるパトロール活動



写真 1-6. 被災地におけるパトロール活動



写真 1-7. 移動交番車での避難所警戒



写真 1-8. 避難所における被災者支援活動

2-2-2. 消防機関による救助活動等

今般の熊本地震では、被災地域の多くの現場で地元消防本部、消防団、県内消防応援隊及び緊急消防援助隊が、自衛隊や警察等と協力して総力を挙げた救助活動を行った。

地元消防本部は、4月14日の地震発生直後から初動対応を速やかに行い、災害対応体制の早期確立に努めるとともに、同時多発した救急・救助要請や火災発生への対応に追われた。

被害が甚大であった熊本県では、4月14日の地震発生後、県内消防応援隊 10 消防本部、延

べ 59 隊 198 人が熊本県消防相互応援協定に基づき、益城町及び西原村で要救助者の捜索・救助、救急搬送等の応援活動を実施した。これらの県内消防応援隊は、4 月 16 日の地震発生により、それぞれの地元管内での対応を余儀なくされたため、その活動は一旦中断されたものの、緊急消防援助隊が引き揚げた後の被災地における消防体制を補完するため、改めて南阿蘇村において、県内消防応援隊 11 消防本部、延べ 55 隊 186 人が警戒活動及び救急搬送等の応援活動を実施した。

今回の災害では、4 月 14 日から 27 日まで 14 日間にわたり緊急消防援助隊が活動した。4 月 14 日の地震発生後に熊本県知事から緊急消防援助隊の応援要請を受けた消防庁長官は、10 県の知事（兵庫県、岡山県、広島県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、宮崎県及び鹿児島県）に対して緊急消防援助隊の出動を求めた。更に、4 月 16 日の地震発生後には、新たに 10 都府県の知事（東京都、京都府、大阪府、鳥取県、島根県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県及び沖縄県）に対して緊急消防援助隊の出動を求め、各県から延べ 4,336 隊 15,613 人が出動した。

加えて、被災市町村の消防団は、地震直後に発生した火災の消火活動、各地区内における住民の安否確認や避難誘導、倒壊家屋に閉じ込められた住民の救助活動などに加え、その後においても避難所運営の支援など、消防団の特性を生かしながら地域防災力の要として多くの活動を行った。

消防機関の活動により、熊本県で 363 人、大分県で 13 人の人命救助が実施されており、各消防機関の最大活動規模は表 1-2 のとおりである。

表 1-2. 消防機関の最大活動規模

都道府県名	地元消防本部 (4 月 16 日)	県内消防応援隊 (4 月 15 日)	緊急消防援助隊 (4 月 16 日)	消防団 (熊本県 4 月 17 日 大分県 4 月 16 日)
熊本県	968 人	101 人	2,100 人(569 隊)	13,858 人
大分県	378 人	活動なし	活動なし	2,960 人

2-2-3. 海上保安庁による救助活動等

海上保安庁では、地震発生後、直ちに巡視船艇・航空機により、沿岸部の被害状況調査を行うとともに、航行警報等により付近船舶に対し情報提供を行った。

また、九州各地で甚大な被害が発生する中、熊本県等からの要請に基づき、航空機により負傷者、入院患者及び医師等計 19 名の緊急搬送を実施したほか、熊本港、三角港及び八代港における巡視船による約 190 トンの給水支援及び 6,323 人に対する入浴提供や、航空機等による避難所等への約 2.3 万食、約 1.3 万リットルの生活物資支援を実施した。



写真 1-9. 航空機による負傷者の搬送



写真 1-10. 航空機による支援物資の輸送



写真 1-11. 支援のため熊本新港に集結した巡視船（左）



写真 1-12. 入浴等のため車が集まる熊本新港（右上）



写真 1-13. おにぎりを手渡す海上保安官（右下）

2-2-4. 自衛隊による救助活動等

防衛省・自衛隊は、4月14日熊本県知事から、4月16日大分県知事から災害派遣要請を受け、現地活動従事者延べ約814,200名（統合任務部隊を編成し、最大時約26,000名、即応予備自衛官約160名を招集）、航空機延べ2,618機、艦艇300隻の規模で対応するとともに、米軍輸送機による食料、水等の生活支援物資の輸送支援を得て活動した。

人命救助においては、人命救助・行方者不明者捜索（救助・発見者数16名）、患者輸送（患者数約510名）、安全確保のための人員輸送（輸送者数約730名）、災害派遣医療チーム（DMAT）の輸送（約100名）、道路の啓開（瓦礫除去：約16km）等の活動を実施した。

また、生活支援においては、物資輸送（毛布：約42,300枚、日用品：約53,000箱、飲料水：約1,003,000本、食料品：約1,755,300食）、給食支援（約911,700食）、給水支援（約10,920t）、入浴支援（約140,940名）、天幕支援（約30張）、医療支援（約2,320名）、瓦礫等の搬出（トラック約160台分）、エコノミークラス症候群対策のための天幕展張支援（20張）、等の活動を実施した。

その他、災害時における初の試みとして、防衛省がPFI契約により民間船舶「はくおう」を休養施設として活用し、17回に亘り、約2,600名に原則として1泊2日の宿泊、食事及び入浴サービスを提供した。



写真 1-14. 人命救助活動（左上） 写真 1-15. 道路の啓開（瓦礫撤去）（中央上）
 写真 1-16. 入浴支援活動（右上） 写真 1-17. 給食支援活動（左下）
 写真 1-18. 航空機による物資輸送（中央下） 写真 1-19. 米軍による物資輸送（右下）

2-3. 避難所の状況

先述のとおり、今般の熊本地震では、建物の倒壊や度重なる余震等に伴い、多数の避難所等が開設され、そこに多くの地域住民が避難をし、避難生活を余儀なくされた。

熊本県における避難所の開設状況及び避難所数の推移を表 1-3 に示す。

表 1-3. 熊本県における避難所の設置箇所・避難者数

	4月17日	4月17日	5月15日 発災 1か月後	6月15日 発災 2か月後	10月15日 発災 半年後	11月15日	11月18日 閉鎖
設置 箇所	375箇所	855箇所 (最大)	235箇所	123箇所	9箇所	1箇所 (西原村)	
避難 者数	7,262名	183,882名 (最大)	10,434名	6,241名	188名	2名	

※設置箇所、避難者数は13時30分時点
 (ただし、4月17日は9時時点)

2-4. インフラ等の被災及び復旧状況

今般の熊本地震では、建物だけでなく、インフラにも甚大な被害が発生した。ここでは、各インフラ等の被害状況と復旧状況について概況する。

2-4-1. 道路の被災及び復旧状況

熊本地震により、高速道路では7路線 599km で通行止めが生じ、直轄国道では6区間、補助国道及び地方道（政令市道含む）では190区間で通行止めが生じた。また、4月14日の地震、4月16日の地震等による電柱の倒壊により、通行障害も発生した。



写真 1-20. 阿蘇大橋地区の自然斜面崩落箇所

復旧状況について、高速道路は4月14及び4月16日の地震後緊急点検を行い、16日には4区間の通行止めを解除した。その後、順次一般開放を行い、4月29日には九州道の植木ICから嘉島JCTまでの23kmの区間を一般開放し、全通したことにより、南北を連絡する大動脈が15日ぶりに回復した。また、5月9日には、大分道の湯布院ICから日出JCT間の通行止めを解除し、4月14日以降、25日ぶりに九州の全ての高速道路が回復した。

直轄国道では、大規模な斜面崩壊が発生した国道57号阿蘇大橋地区で通行止めとなっているが、北側復旧ルートについては、トンネル本体工事の発注手続や現地測量、用地買収、工事用進入路の工事を進めている。

補助国道及び地方道（政令市道含む）については、国が直轄事業として災害復旧を進めている阿蘇大橋地区で橋梁本体工事の発注手続を進めるとともに、脆弱な斜面の崩壊に対する抑止対策工事を進めている。大規模災害復興法による直轄事業として災害復旧を進めている県道熊本高森線の依山ルートについては、年内を目標に依山トンネルと旧道を活用し、東西方向の確保を目指

すとともに、長陽大橋ルートへの復旧については、平成 29 年夏を目標に応急復旧による開通を目指している。



写真 1-21. 覆工コンクリートの崩落(俵山トンネル)



写真 1-22. 復旧状況



写真 1-23. 秋津川北側の盛土崩壊箇所(九州道)



写真 1-24. 応急復旧時



写真 1-25. 本復旧状況

2-4-2. 鉄道の被災及び復旧状況

鉄道関係では、九州新幹線が熊本駅～熊本総合車両所間での回送列車の脱線により全線運休した他、在来線 11 事業者 36 路線で運転休止となった。

これらの路線のうち、九州新幹線は運転休止から 13 日目に運転を全線で再開した。在来線も、順次復旧が進み、現在、運転を休止しているのは、JR九州豊肥線の肥後大津駅～阿蘇駅間と南阿蘇鉄道高森線の立野駅～中松駅間のみとなっている。JR九州豊肥線については、JR九州と国土交通省等との間で復旧方法等の協議を行っており、南阿蘇鉄道については、国直轄で復旧方法等について調査を行っているところである。



写真 1-26. 九州新幹線(熊本駅～熊本総合車両所間)の脱線により、全線運休(4月16日時点)(左)



写真 1-27. 九州新幹線全線運転再開(4月27日)(右)



写真 1-28. 昼夜体制で脱線車両（九州新幹線）の撤去作業を実施

2-4-3. 河川の被災及び復旧状況

河川関係では、国が管理する3水系6河川において堤防天端のひび割れや堤体の沈下等172件の変状が確認された。また、県・政令市が管理する48河川322件において堤防等の変状が発生した。

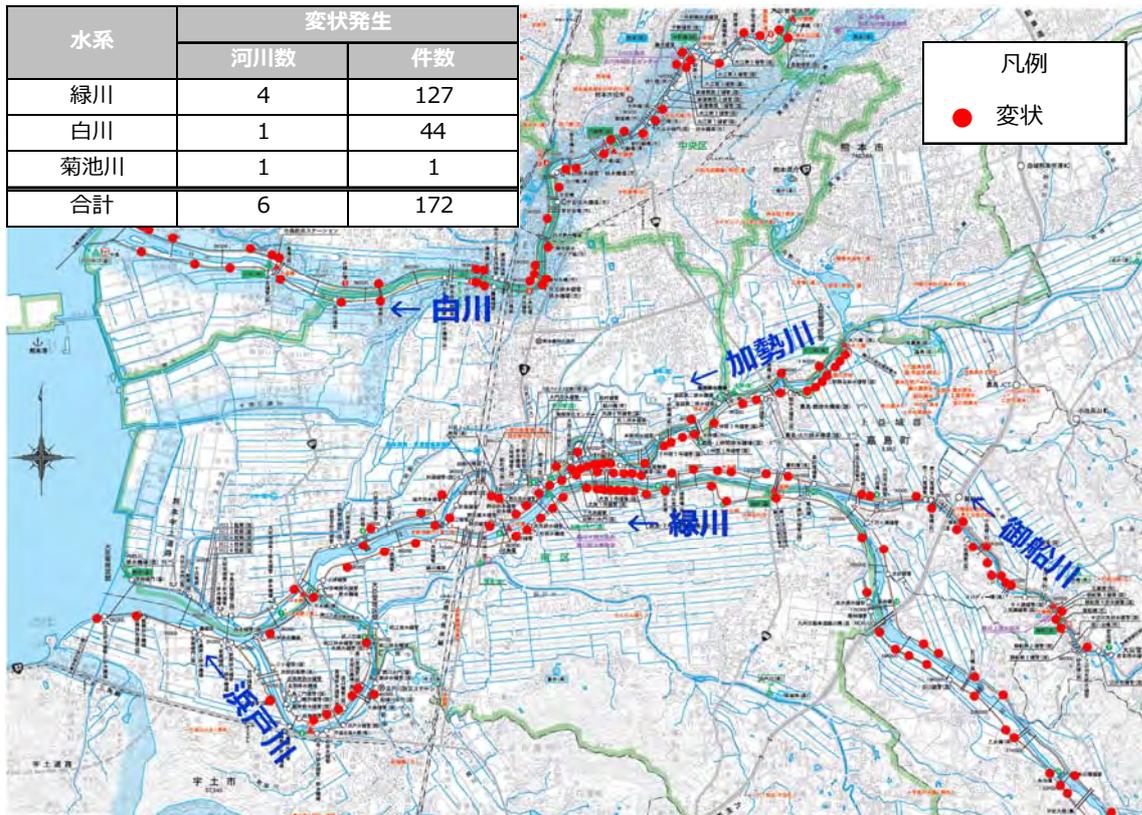


図 1-3. 国が管理する緑川・白川における変状発生状況

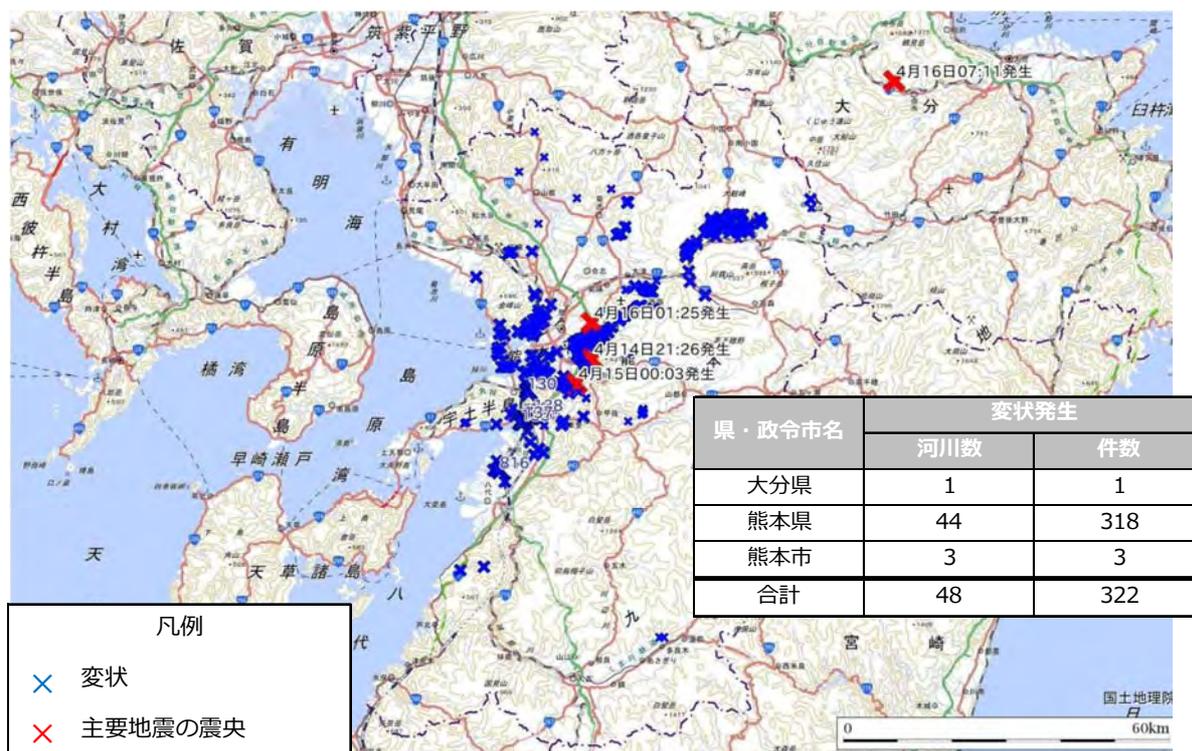


図 1-4. 熊本県管理河川における変状発生状況

国が管理する河川において、比較的小さい変状については、ひび割れの補修などの応急対策を直ちに実施するとともに、比較的大きい堤体の変状については、堤防の盛土をやり直すなどの緊急的な復旧工事を5月9日までに完了した。本格的な復旧については、平成29年度の梅雨期までの完成を目指して、直轄河川災害復旧事業等を実施している。

<国管理河川における緊急的な復旧工事>



写真 1-29・30. 河川堤防の緊急的な復旧工事を24時間体制で実施



写真 1-31. 比較的大きい堤体の変状



写真 1-32. 緊急的な復旧工事完了

<国管理河川における応急対策>



写真 1-33. 堤防天端のひび割れ



写真 1-34. 応急対策完了（セメントミルク注入）

また、県・政令市が管理する河川においては、平成 28 年度の出水期までにシートや大型土のうによる応急対策を実施し、年内に災害査定を完了する予定である。引き続き、早期の完成を目指して、災害復旧事業等を実施している。

<県管理河川における応急対策>



写真 1-35. 護岸の損傷



写真 1-36. 応急対策完了（シート張）

2-4-4. 土砂災害及び復旧状況

4月の熊本地震発生に伴い、熊本県を中心に190件の土砂災害が発生し、大規模な斜面崩壊や勾配の緩い箇所での地すべり、また多数のがけ崩れなどの多様な土砂移動現象により甚大な被害となった。このたびの地震で発生した不安定土砂や崩壊斜面に対し、災害関連緊急砂防事業等により、熊本県等が二次災害の防止を図っているところである。

特に阿蘇大橋地区については、被害の規模が大きく、対策に高度な技術力が必要であることから、直轄砂防事業において対策工事に着手した。工事にあたっては、安全性確保のため無人化施工により実施している。

また、宅地擁壁等が倒壊するなどの被害も多数生じ、放置すれば第三者や各種公共施設に対して被害が生ずるおそれがあったため、自然斜面を対象としている災害関連地域防がけ崩れ対策事業等において人工斜面も対象とするなどの採択要件を緩和する特例措置で二次災害の防止を図っている。

「阿蘇大橋地区」における無人化施工による緊急的な対策工事

- 平成28年熊本地震により被災した阿蘇大橋地区の斜面对策について、安全性確保のため無人化施工により工事を実施。
- 大容量データ伝達が可能なネットワークを構築し、1km以上離れた操作室より、同時に14台の重機を混線することなく操作している。



図 1-5. 無人化施工による砂防工事

2-4-5. 電気の被災及び復旧状況

4月14日21時26分頃、益城町で震度7、熊本市他で地震が発生し、最大16,700戸が停電した。地震発生に伴い、九州電力本店非常災害対策総本部ほか、支社・発電所等に非常災害対策組織を設置のうえ、全社で最大約2,400人を動員して復旧作業を行い、4月15日23時00分に停電復旧が完了した。

その直後、4月16日1時25分頃、益城町、西原村で震度7、南阿蘇村他で震度6強の地震が発生し、最大476,600戸が停電した。九州電力では、非常災害体制を継続し、全社で最大約3,600人を動員するとともに、約600人の他電力会社からの応援も受け、復旧作業を実施・継続したところ、4月20日19時10分、がけ崩れや道路の破損等により復旧が困難な箇所を除いて、停電復旧が完了した。なお、停電復旧が完了していた地区のうち、高圧発電機車（電源車）148台で供給していた一部地域（一の宮・高森地区）については、4月27日22時00分に系統の仮復旧工事を終了し、商用電源に随時切り替え、4月28日21時36分に系統からの電力供給を復旧した。

経済産業省は、地震発生直後より被害情報の収集、緊急対応状況の確認を行うとともに、4月16日の地震後には高圧発電機車への燃料供給のため、給油可能拠点の一覧表の送付や石油連盟等と九州電力の調整等の支援を行った。さらに、医療機関、福祉施設、避難所等に対し、直接情報収集を行い、早急に通電する必要性の高い箇所について、九州電力に情報共有し、高圧発電機車等を用いた応急復旧を促すとともに、それぞれの施設における非常用発電機用燃料の必要状況についても情報収集を行い、当該施設への燃料供給について、全国石油商業組合連合会等と調整を実施した。



写真 1-37. 送電設備の被害状況（左）

写真 1-38・39. 九州電力・工事会社による復旧対応）（中央及び右）

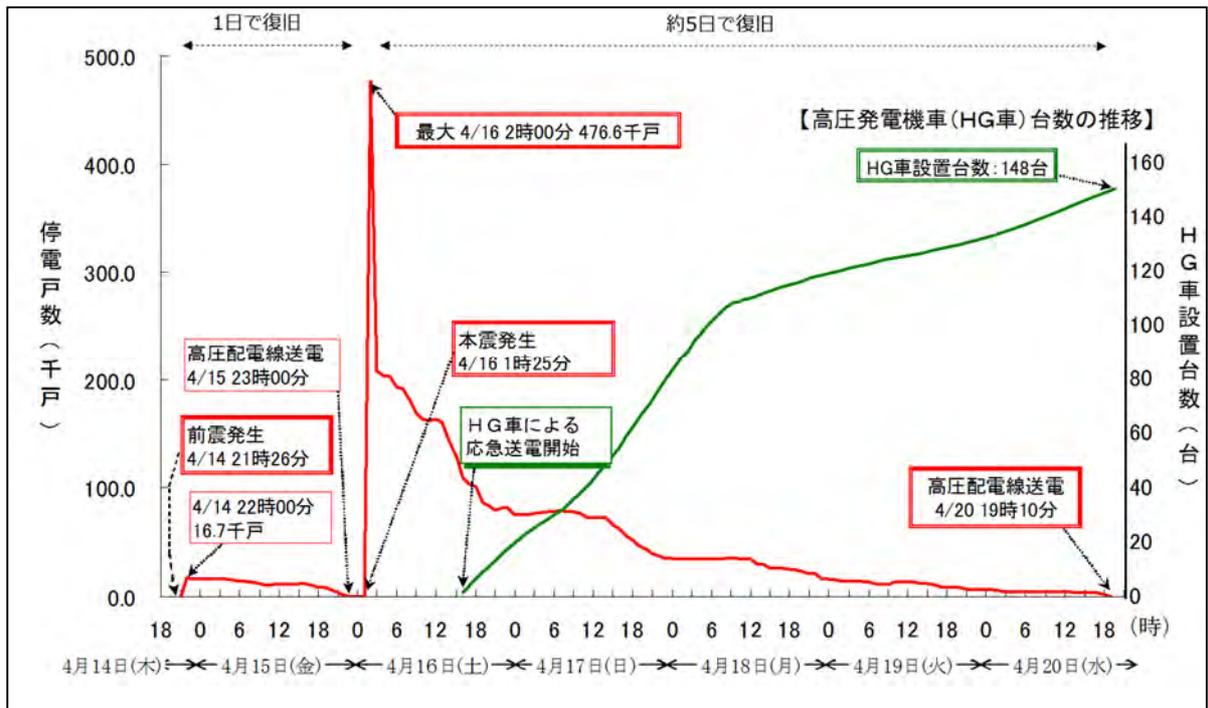


図 1-6. 停電復旧の推移

• 電力9社による応援状況



写真 1-40～48. 電力会社各社の応援状況

2-4-6. ガスの被災及び復旧状況

【一般ガス事業】

4月14日21時26分頃、益城町で震度7、熊本市他で震度6弱の地震が発生し、震源に近かった西部ガス（熊本地区）において1,123戸の供給停止が発生した。

このため、西部ガスは、500名体制で被害状況確認、復旧対応を開始し、4月16日中の復旧完了の予定で作業を実施していた。

その復旧途上の4月16日1時25分頃、益城町、西原村で震度7、南阿蘇村他で震度6強の地震が発生し、最大震度7を記録した西部ガス（熊本地区）において100,884戸の供給停止が発生した。

熊本地区のほぼ全域でガスの供給が停止したことを踏まえ、ただちに西部ガスは日本ガス協会に対して復旧活動の救援要請を行うとともに、復旧作業に向けた需要家の閉栓作業、中圧ガス導管の健全性確認作業、低圧ガス導管の修繕作業、移動式ガス発生設備による臨時供給など応急対策に着手した。

経済産業省は、地震発生直後より被害情報の収集、緊急対応状況の確認を行い、把握した被害状況を踏まえて、4月17日に日本ガス協会に対して、被災地域への応援派遣を含め、移動式ガス発生設備を活用するよう要請した。また、現地での臨時供給の実施に際し、厚生労働省から提供された医療機関情報を西部ガスと共有し、臨時供給の適切な実施を促進した。

西部ガスは、4月18日に全線の中圧ガス導管の健全性確認作業を、翌4月19日に全域の低圧需要家の閉栓作業を完了し、4月20日から日本ガス協会復旧対策本部の下、全国からの救援事業者を含めた本格的な低圧ガス導管の復旧活動を開始した。



【臨時供給】

救急指定病院等、社会的重要性の高い需要家に対し、移動式ガス発生設備で供給を再開



【ガス導管の修繕】

地面下のガス導管を検査し、被害箇所を修繕

写真 1-49. ガスの臨時供給（左） 写真 1-50. ガス導管の修繕（右）

復旧活動は、供給区域全域を西部ガスと救援事業者とで分担して行い、ガス漏れ調査や低圧ガス導管の修繕、需要家のガス設備調査が完了した地区では、順次ガスの供給が再開された。復旧活動には、最大で4,641名（西部ガス1,955名、救援隊2,676名）が同時に従事し、発災後15日目となる4月30日には概ね復旧作業を完了し、供給支障は解消された。その後、開栓作業など一部の作業を継続した後、5月3日に日本ガス協会対策本部を解散した。

（参考）過去の大地震との復旧対応比較

	復旧対象 戸数	復旧 日数	最大時 救援要員数 (事業者数)	最大復旧 要員数	復旧 延べ人数
阪神・淡路大震災	85.7万戸 ^{※1}	94日	3,700名(155)	9,700名	約72万人・日
新潟県中越地震	5.7万戸	39日	1,100名(17)	1,600名	約4万人・日
新潟県中越沖地震	3.4万戸	42日	2,500名(29)	2,600名	約6万人・日
東日本大震災	40.2万戸	54(36 ^{※2})日	4,100名(58)	4,600名	約10万人・日
平成28年熊本地震	10.1万戸	15日	2,676名(22^{※3})	4,641名	約5.6万人・日

※1 阪神・淡路大震災当時、地震時の復旧対象の定義が明確でなかったので供給停止戸数を記載

※2 事業者毎の実作業日数(復旧日数)のうち最長のもの

※3 救援体制設置期間中に救援隊として派遣された事業者(22事業者)

【関東中央部会】東京ガス、京葉ガス、北陸ガス、静岡ガス 【東海北陸部会】東邦ガス、中部ガス

【近畿部会】大阪ガス 【中国四国部会】広島ガス、岡山ガス、山口合同ガス、四国ガス

【九州部会】日本ガス、宮崎ガス、大分ガス、久留米ガス、大牟田ガス、筑紫ガス、鳥栖ガス、佐賀ガス
九州ガス、南日本ガス、直方ガス

図 1-7. 過去の大地震との復旧対応の比較

【簡易ガス事業】

4月14日の地震により、熊本県内の3団地で導管が損傷し、261戸の供給停止が発生した。このため、当該団地に係る簡易ガス事業者は、ただちに被害状況確認、個別容器による復旧対応を開始した。

さらに4月16日の地震により、上記3団地に加え、二次災害防止のために停止したものも含め、13団地、1,598戸の供給停止が発生したため、計16団地、1,859戸の供給停止となった。災害対応については、個々の事業者で対応が可能なものであったことから、広域支援までは実施せず、8事業者で、延べ約900人を投入して復旧に当たり、4月28日までに、導管供給及び個別容器による仮供給によって供給停止を解消した。

経済産業省は、地震発生直後より被害情報の収集、緊急対応状況の確認を行い、事業者による緊急時対応、復旧活動の適切な実施を継続的に確認した。

2-4-7. 水道の被災及び復旧状況

熊本地震では、7県34市町村の水道施設が被災し、最大で445,857戸が断水した。最も多く断水が発生した熊本県では、熊本市の326,873戸を含めて、全断水戸数の約97%となる432,457戸が断水した。

厚生労働省では、地震発生直後から、震度5弱以上を記録した市町村の水道事業者に対し、水道施設の被害情報を直接確認するとともに、公益社団法人日本水道協会など水道関係の団体に対し、応急給水・応急復旧活動への協力を依頼した。

応急給水活動としては、被災した水道事業者からの給水車の派遣要請に対し、全国の水道事業者から最大で108台の給水車が派遣され、被災地での応急給水に従事した。

応急復旧活動を迅速かつ円滑に進めるため、発災翌日（4月15日）から、厚生労働省職員が被災した水道事業者を個別訪問し、水道施設の被害状況を確認するとともに、被災した水道事業者が抱えている課題に応じた対応策を講じた。

これらの応急復旧活動に加え、熊本市では基幹管路の耐震化が進んでいたこともあり、4月30日に断水から復旧した。被災地全域でも、地震により家屋等が大きく損壊し、地域の復興に併せて水道を復旧・整備する予定の地域を除いて、7月28日に復旧は完了している。



写真 1-51. 応急復旧活動



写真 1-52. 応急復旧活動（夜間）

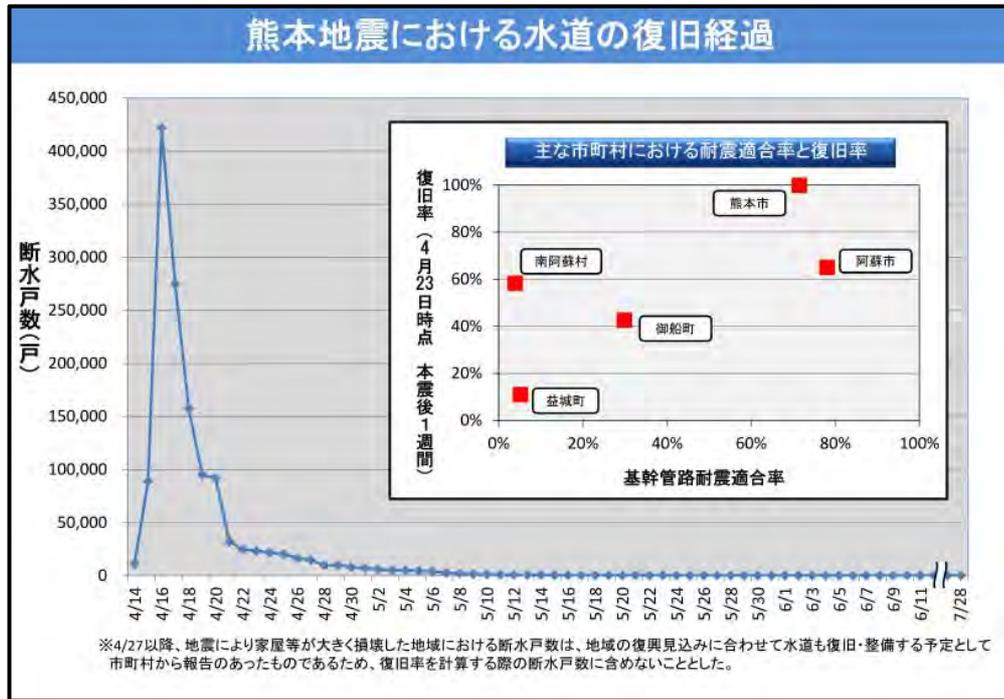


図 1-8. 熊本地震における水道の復旧経過

2-5. 火災の発生及び対応状況

熊本地震による火災はいずれも熊本県内で 4 月 14 日の地震により 5 件、4 月 16 日の地震により 10 件、合計で 15 件発生しており、そのうち 8 件（全火災の 53%に相当）が電気火災であった。電気火災の出火源は、屋内配線、コンセントプラグ、鑑賞魚用ヒーター、電気設備となっている。

各地で発生した火災に対し、地元消防本部及び消防団による消火活動が実施された。消防機関の消火活動により、大規模火災に至る火災はなかった。

2-6. 災害廃棄物関係の被害及び対応状況

- ・災害廃棄物処理施設について、ごみ処理施設 27 施設のうち、6 施設が稼働停止したが、全て復旧済み。し尿処理施設 21 施設のうち、5 施設が稼働停止したが、4 施設が復旧済み。最終処分場については被害なし。
- ・災害廃棄物の処理について、発生推計量 316 万トンのうち 71 万トンの処理が完了（10 月末時点）。
- ・損壊家屋等の公費解体について、申請棟数 23,833 棟のうち 8,548 棟が解体済（11 月末時点）。

3. 政府の主な対応

今般の熊本地震に伴い、政府では各種の応急復旧支援活動を始め激甚災害の指定等の対応を講じた。発災後における政府の主な対応を時系列で示す。(表 1-4)

表 1-4. 政府の主な対応状況

日時	対応事項
4月14日	21:31 官邸対策室設置、官邸危機管理センターに緊急参集チーム招集
	21:36 総理指示発出
	21:55 緊急参集チーム協議(以降、10回開催)
	22:10 非常災害対策本部設置(本部長:内閣府特命担当大臣(防災担当))
	23:21 非常災害対策本部会議(以降、本部会議を31回開催、うち総理出席20回)
	23:25 内閣府情報先遣チームを熊本県に派遣
	災害救助法(熊本県内前45市町村)及び被災者生活再建支援法(熊本県全県)を適用
4月15日	5:59 政府調査団を熊本県に派遣(団長:内閣府副大臣)
	10:40 非常災害現地対策本部設置(本部長:内閣府副大臣)
	13:00 非常災害現地対策本部・熊本県災害対策本部合同会議(以降、合同会議を44回開催)
4月16日	2:38 総理指示発出
	プッシュ型物資支援を開始
4月17日	平成28年熊本地震被災者生活支援チーム設置(チーム長:内閣官房副長官(事務))
4月20日	被災地域において食料品、飲料水、日常生活用品など当面の避難生活に必要な物資を緊急支援するための経費として予備費の使用(約23億円)を閣議決定
4月23日	総理大臣による熊本地震に係る被災状況視察(第2回4月29日、第3回6月14日)
4月25日	激甚災害(本激)の指定を閣議決定(4月26日公布・施行)
4月28日	特定非常災害の指定を閣議決定(5月2日公布・施行)
5月5日	内閣府特命担当大臣(防災担当)による熊本地震に係る被災状況視察(第2回6月15日)
5月10日	大規模災害からの復興に関する法律に基づく非常災害の指定を閣議決定(5月13日公布・施行)
5月17日	平成28年度補正予算成立(約7,780億円)
5月31日	「熊本地震復旧等予備費」の使用を閣議決定(約1,023億円) (6月14日約590億円、6月28日約210億円、7月26日約654億円を閣議決定)
10月11日	平成28年度第2次補正予算成立(うち、熊本地震からの復旧・復興に係る経費約4,139億円)

※法制度等の内容・解説については、21ページの「3-5. 適用された法制度等」を参照

3-1. 被災者生活支援チーム

熊本地震発生を受け、被災者の生活支援に政府一体となって対応するため、各府省事務次官級を構成員とする「被災者生活支援チーム」を4月17日に立ち上げ、更に当該チームの傘下に関係府省の局長級を構成員とする「連絡調整グループ」を設置した。連絡調整グループは、発災後1か月間に17回開催し、各府省における日々の課題への検討状況や対応結果について報告を行うことで、情報共有と問題点の洗い出しを行った。

3-2. 現地対策本部の体制等

(1) 非常災害対策本部等の体制

4月14日22時10分（発災44分後）に、災害対策基本法の規定に基づき、非常災害対策本部（本部長：河野太郎防災担当大臣）を設置した。非常災害対策本部は、災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針の作成、各行政機関等が行う災害応急対策の総合調整、非常災害に際し必要な緊急の措置の実施等をその事務所掌として活動した。23時21分に総理出席の下で第1回非常災害対策本部会議を開催した以降、6月16日までに31回開催された（うち20回は総理が出席）。

(2) 非常災害現地対策本部の体制

・4月14日23時25分に内閣府情報先遣チーム（内閣府大臣官房審議官（防災担当）以下5名）を熊本県庁へ派遣した。更に、翌15日10時40分には松本文明内閣府副大臣を本部長とする非常災害現地対策本部（以下、「現地対策本部」という。）を熊本県庁内に設置した。

・現地対策本部は、熊本県の災害対策本部と連日合同で会議を開催し、緊密な連携を図った。熊本県の災害対策本部が廃止される8月30日までに合同会議は44回開催された。

（なお、行方不明者の捜索終了や避難者数の減少などを受け、熊本県が8月30日に災害対策本部を廃止したことも踏まえ、国の現地対策本部は9月16日に廃止した。）

・現地対策本部は、松本文明副大臣（その後、酒井庸行大臣政務官、牧島かれん大臣政務官に交代）を本部長として最大110名態勢で対応に当たった。発災当初は、人命救助を最優先に、救助・捜索の活動調整等を行ったほか、その後、前述の物資支援、またライフラインの復旧、避難所運営、健康管理支援、災害廃棄物処理等の活動を行った。（写真1-29）特に被害の大きかった益城町役場等には、国・県の職員を投入し行政機能の回復を支援した（写真1-30）。また、熊本地震に際し、被災者生活支援チームとして、各省庁より68名のリエゾンが被災市町村に派遣されたほか、述べ8,388名の応援職員等が派遣された。



写真 1-53 現地対策本部の活動状況



写真 1-54 益城町役場での支援活動

3-3. 市町村等への人的支援

被災者生活支援チームとして、12 省庁（警察庁、金融庁、総務省、法務省、外務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省）から、68 人のリエゾンが市町村に派遣された。

このほか、6 月 20 日現在で、7 省（総務省、財務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省）から、のべ 8,388 人が応援職員等として市町村に派遣された。

3-4. プッシュ型支援

(1) プッシュ型物資支援の根拠

熊本地震において国が実施したプッシュ型の物資支援は、災害対策基本法第 86 条の 16 第 2 項に基づくものである。

○災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）（抄）

（物資又は資材の供給の要請等）

第八十六条の十六

2 指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は都道府県知事は、都道府県又は市町村の地域に係る災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合であつて、当該都道府県の知事又は当該市町村の市町村長が災害応急対策を実施するに当たつて、その備蓄する物資又は資材が不足し、当該災害応急対策を的確かつ迅速に実施することが困難であると認める場合において、その事態に照らし緊急を要し、前項の規定による要請又は要求を待ついとまがないと認められるときは、当該要請又は要求を待たないで、必要な物資又は資材の供給について必要な措置を講ずることができる。

(2) 熊本地震において国が実施したプッシュ型の物資支援について

・4 月 16 日の地震後の 3 時 40 分頃、テレビ会議システムを用いて、蒲島熊本県知事及び現地対策本部長（松本副大臣）から非常災害対策本部長（河野防災担当大臣）に対し、被災者に対する物資供給をマネジメントも含めて国で行うことについて要請があった。

・これを踏まえ、同日 5 時に非常災害対策本部に物資調達・輸送班を設置し、関係省庁が集まり一元的な調整を行い、被災地の要望を待たずして物資を調達・搬送する、いわゆるプッシュ型の物資支援の実施を決定した。このプッシュ型支援は、東日本大震災を踏まえ、平成 24 年に災害対策基本法を改正して位置づけられたものであり、法改正後今回初めて実施したものである。

・物資の受入れや各市町村・避難所への配送に当たっては、県の地域防災計画で位置づけられていた施設が被災により使用できなかつたため、福岡県久山町や佐賀県鳥栖市に所在

する民間の流通センターを活用し、物流事業者・自衛隊等の協力を得るなどの工夫により搬送を行った。

・4月17日～5月6日に累計約278万食を供給したが、そのうち4月17日～4月22日がプッシュ型、4月23日～5月13日までがプル型であった。

・プル型の支援に当たっては、タブレット端末等も活用し、避難者の多様なニーズに対応した。

【国によるプッシュ・プル型支援の成果】



図 1-6. 熊本県の避難者数と食料供給（1日当たり）の推移

○食料：約278万食

主な食料

- ・パン・おにぎり・パックご飯：約125万食
- ・カップ麺：約60万食
- ・レトルト食品：約33万食
- ・ベビーフード：約1万食
- ・缶詰 約36万食

その他食料

- ・米：約125トン
- ・水：約24万本
- ・育児用調整乳：約2トン
- など

○食料以外

- ・下着類：約22万着
- ・マスク：約220万枚
- ・毛布：約12万枚
- ・土嚢袋：約17万枚
- ・仮設トイレ：約0.1万個
- ・おむつ：約8万枚
- ・トイレトペーパー：約7万個

など

【東日本大震災における国の物資支援】（参考）

東日本大震災における国による物資支援は3月11日から4月20日まで実施し、主な物資については以下の通り。

○食料：約2,621万食

- ・パン：約939万食　・即席めん類：約256万食　・精米：約336万食
 - ・おにぎり・もち・包装米飯：約350万食　・飲料：約794万本
- など

○食料以外

- ・マスク：約438万枚　・毛布：約41万枚　・おむつ：約40万枚
 - ・トイレットペーパー：約38万個
- など

3-5. 適用された法制度等

今般の熊本地震により、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じており、継続的に救助を必要としていることから、4月14日に熊本県の全45市町村に対して災害救助法が適用された。

また、被災者生活再建支援法については、4月21日に熊本県が県内全域の適用を行ったほか、10月21日には大分県が由布市に対し適用を行い、10月末までに約21,000世帯、180億円の支援金が支給された。

3-5-1. 激甚災害の指定（内閣府）

政府においては、熊本地震の被害の甚大性に鑑み、熊本地震による災害を激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和37年法律第150号）に基づく激甚災害に指定するとともに、当該災害に適用すべき措置として、

- ①公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助
- ②農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置
- ③農林水産業共同利用施設災害復旧事業費の補助の特例
- ④中小企業信用保険法による災害関係保証の特例
- ⑤事業協同組合等の施設の災害復旧事業に対する補助
- ⑥公立社会教育施設災害復旧事業に対する補助

- ⑦私立学校施設災害復旧事業に対する補助
- ⑧市町村が施行する感染症予防事業に関する負担の特例
- ⑨母子及び父子並びに寡婦福祉法による国の貸付けの特例
- ⑩罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例
- ⑪小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等
- ⑫雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例

の措置を指定した（「平成 28 年熊本地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」平成 28 年 4 月 25 日閣議決定、翌 26 日公布・施行）。

3-5-2. 特定非常災害特別措置法に基づく「特定非常災害」の指定（内閣府）

特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成 8 年法律第 85 号）に基づき、熊本地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令を制定し、熊本地震による災害を特定非常災害として指定するとともに、この特定非常災害に対し、行政上の権利利益に係る満了日の延長に関する措置、期限内に履行されなかった義務に係る免責に関する措置、債務超過を理由とする法人の破産手続開始の決定の特例に関する措置、相続の承認又は放棄をすべき期間の特例に関する措置を適用した（4 月 28 日閣議決定、5 月 2 日公布・施行）。

その後、同政令を一部改正し、この特定非常災害に対し、民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する措置を追加適用した（6 月 21 日閣議決定、6 月 24 日公布・施行）。

3-5-3. 大規模災害復興法等の適用（内閣府及び国土交通省）

（道路法、大規模災害復興法による直轄権限代行について）

熊本地震では、高度な技術が必要となる被災箇所や甚大な被害が生じている箇所があるため、国による直轄事業、災害復旧の代行を実施している。

阿蘇大橋地区の国道 325 号は、熊本県管理の補助国道であるが、活断層に隣接しており、深い谷間に橋を架けることや無人機械を用いた施工など、復旧には高度な技術を要するため、道路法の規定に基づき、直轄代行業として実施することを 5 月 9 日に決定した。

また、熊本地震による災害を大規模災害からの復興に関する法律（平成 25 年法律第 55 号）の定める「非常災害」に指定する政令が 5 月 10 日に閣議決定された。これにより、5 月 13 日、熊本県及び南阿蘇村からの要請により俵山トンネル等を含む県道熊本高森線及び阿蘇長陽大橋を含む南阿蘇村の村道栃の木～立野線の復旧事業を国が代行することが決定した。大規模災害復興法は、東日本大震災を受けて制定した法律であり、平成 25 年 6 月の施行以来、初めての適用となった。

(砂防法による直轄事業等について)

斜面崩壊の規模が大きく、熊本と大分を結ぶ重要な東西交通網である国道 57 号と J R 豊肥線が被害を受け、さらに黒川にかかる阿蘇大橋が崩落した「阿蘇大橋地区」については、もともと直轄砂防事業は実施していない流域であったが、対策に高度な技術力が必要であることから、すぐさま熊本県知事からの要請が行われ、5 月 2 日、砂防法第 6 条により直轄砂防災害関連緊急事業において緊急対策を行うことが決定された。

(急傾斜法と地財法による斜面对策について)

熊本地震の激しい地震動により、住宅宅地擁壁等が転倒・倒壊やクラックなどの被害が多数発生している。このような被災の復旧については、原則的には所有者等が対応すべきものであるが、放置すれば第三者や公共施設等へ多大な被害が生じる恐れのある地域について、迅速かつ確実な対応を図り、もって二次災害の防止と民生の安定を確保するため、擁壁等の復旧を事業対象として特例が措置された。

従来は、自然斜面のみを対象としている災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業及び災害関連地域がけ崩れ対策事業について、この特例により、宅地擁壁等の人工斜面を対象とすると共に公共事業としてライフラインを保全対象に加え、高さ要件については、従来の急傾斜事業 10m、地域がけ事業 5m をそれぞれ 3m まで下げる緩和措置が実施されている。

3-5-4. 地方債の特例の適用（内閣府、総務省及び消防庁）

4 月 26 日に、熊本地震による災害が激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律に基づく激甚災害に指定されたことにより、当該災害に起因する財政負担が一定規模以上の被災地方公共団体においては、災害対策基本法第 102 条の規定に基づき、災害の発生した平成 28 年度において、「歳入欠かん等債（※）」を発行することができることとなった。

※ 「歳入欠かん等債」とは、災害に起因する地方税等の減免によって生ずる財政収入の不足を補うために発行する「歳入欠かん債」と、災害応急対策等に要する地方公共団体の負担する費用の財源とするために発行する「災害対策債」の 2 種類の地方債の総称である。

更に、熊本地震については、発災した平成 28 年度の翌 29 年度にも「歳入欠かん等債」の発行の需要が想定され、また、地方税等の減免額や災害対策等に係る地方負担額がその財政規模に比して多額に上ることが見込まれることから、11 月 7 日に「平成二十八年熊本地震による災害についての災害対策基本法第百二条第一項の政令で定める年度等を定める政令」を公布・施行し、「歳入欠かん等債」の発行可能年度を平成 29 年度に延長するとともに、その償還期間を通常の「4 年以内」から「15 年以内」に延長した。

上記の措置により、被災地方公共団体において、平成 29 年度においても災害廃棄物（瓦礫）の処理事業等の財源が確保され、また、単年度当たりの財政負担が軽減されることとなった。

Ⅱ 今後の災害時の応急対策・生活支援への提言

1. 地方公共団体への支援の充実

1-1. 物資供給や人的支援等に関するプッシュ型支援策

【現状と課題】

○被災地方公共団体の行政機能の低下

- ・大規模災害が発生した際、被災した地方公共団体の中には支援要請を行うことさえも困難となるほど、行政機能が極度に低下する場合がある。更に、被災した県においても、災害対応業務に追われて、被災各市町村の情報収集が困難になる場合の想定も必要である。
- ・国や県には多様な支援メニューがあるが、支援の全体像が明確でなく、十分に理解できていない市町村もある。

○南海トラフ地震や首都直下地震等、広域かつ甚大な被害が発生した場合の支援

- ・被害が多く都道府県に及ぶ場合には、熊本地震で実施したような手厚いプッシュ型支援は困難であることに留意する必要がある。

○被災地方公共団体が困惑する研究機関等による調査・助言

- ・多数の研究者等が被災地方公共団体を訪問し、被災状況や災害対応等についての聞き取りを行っているが、被災地方公共団体の災害対応業務の支障になっている場合もある。行政機能が著しく低下した市町村では、単なるアドバイスを行っても、それを実行に移すことに課題を抱えている場合もあることから、被災地方公共団体の混乱を助長しているとの指摘もある。

【実施すべき取組】

大規模災害時には、被災地方公共団体への人的・物的プッシュ型の支援を円滑に行えるよう、国は緊急災害対策本部や現地対策本部の体制をそのマニュアルを含めて見直すとともに、情報連絡員（リエゾン）（以下、「情報連絡員」という。）の役割等についてもマニュアルとしてとりまとめておく必要がある。

また、被災地へ情報連絡員や応援職員を派遣することを前提とした研修・訓練等の内容の充実や派遣予定者のリストの作成等について取り組む必要がある。

① 災害規模に応じた支援の考え方

- ・災害によっては、発生する避難者や被害家屋数が大量となり、更には、地方公共団体の行政機能が著しく低下するなど、統括する都道府県だけでは被災者への物資提供や被災市町村への人的な支援を円滑に行うことが困難な事態が発生することが考えられ、このような場合には、国は都道府県とも連携しながら様々な支援を行う必要が生じる。本報告書では、このような災害を「大規模災害」としている。

- ・災害対応は一義的に市町村が行うべきであり、国は地域の要請に応じたプル型支援を行うことが一般的であるが、大規模災害時には、市町村が災害対策を的確かつ迅速に実施することが困難となる可能性が高いと考えられることから、都道府県とも調整の上、市町村や被災者への支援を迅速に行うためにプッシュ型支援を行う必要がある。
- ・南海トラフ地震等、更に災害の規模が大きくなると、その被害が複数の都道府県にまたがって広域に広がるため、国はより積極的かつ主体的な支援を行う必要がある。本報告書では、このような災害は、「広域大規模災害」としている。この場合は、国は都道府県とも連携してプッシュ型支援を行うが、地域が必要とする十分な支援が困難な場合がありうる。

② 被害の状況に応じた現地対策本部の体制整備

- ・震度や想定津波を踏まえ、死者数や全壊家屋等の推計を行うとともに、速やかに災害体制を構築する必要がある。災害応急対策の総合調整を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ついては、速やかに現地対策本部を設置する。
- ・大規模災害時など国によるプッシュ型の支援が必要となる場合には、国は更に現地で迅速かつ確かな判断ができるよう本部の体制を拡充する必要がある。なお、国の職員を派遣する際には、例えば、被災地域での勤務経験が、被災地における機動的な意思決定に寄与する場面が多いことにも留意すべきである。
- ・災害の状況によっては物資支援や避難所の運営支援、廃棄物処理支援、NPOとの連携等の業務が発生するため、当該分野に関する実務経験等を有する人材を初期の段階から配置するとともに、必要に応じて関係省庁が連携して体制の拡充を図る必要がある。更に、避難所運営や物資輸送などの分野については、民間事業者や学識経験者、NPOなども実践的な経験とノウハウを有していることから、必要に応じて公的な位置づけを付与して現地対策本部に組み込む等、一体となって対応できる体制づくりが必要である。

③ 被災地方公共団体へ情報連絡員を速やかに展開し現地対策本部に情報を集約

- ・国の関係機関が発災直後から速やかに市町村等へ情報連絡員を派遣している場合もあるため、現地対策本部は各省庁の派遣状況を把握する必要がある。必要に応じてその情報連絡員を現地対策本部の情報連絡員として活動させるため、内閣府への併任を発令することも考えられる。
- ・現地対策本部は、各地方公共団体へ派遣されている関係機関の情報連絡員からの情報を集約するとともに、関係機関とも共有する必要がある。併せて、情報連絡員が把握した情報が、各情報連絡員間でも広く共有されるよう他の情報連絡員にもその情報を配布する仕組みとするとともに、役割分担や指揮命令系統等について情報連絡員向けマニュアルとして取りまとめておくことも必要である。

④ 大規模災害時の物的・人的プッシュ型支援の推進

- ・国や被災都道府県は、情報連絡員の情報等に基づき、支援要請を行うことさえも困難となるほど行政機能が極度に低下していると判断された市町村に対しては、要請を待たずにプッシュ型の支援を行う必要がある。更に、受け入れ側の市町村の被災レベルが特に大きい場合には、十分な受援体制がとれないことを前提に、可能な限り応援側で自立して自己完結できるような支援パッケージを提供する必要がある。
- ・具体的には、プッシュ型人員派遣では、応援職員を統括するとともに、地方公共団体の災害業務についてもアドバイスを行うことができる者をトップとするチームを派遣することが望ましい。
- ・プッシュ型物資支援では、被災地内での業務を簡略化するとともに、調達から避難所までの輸送体制の全体最適化を考えることが必要である。また、国のプッシュ型支援の内容に関する周知に加え、必要に応じて物資の到着情報や地域ニーズを把握するためのシステムの導入や操作についての説明者も速やかに派遣することが望ましい。
- ・プッシュ型支援を速やかかつ円滑に実施するため、予め物的支援についてはプッシュ型の支援物資の種類やその必要量の算出方法、調達方法を、人的支援については災害対応経験などを含めた派遣予定者のリストを整備しておくべきである。特に、広域大規模災害時においては複数の現地対策本部を設置する必要もあるため、退職者（災害予備役）も含めるなど、できるだけ多くの予定者のリスト化を進める必要がある。また、派遣予定者等に対する定期的な研修、訓練等、事前の準備を強化するべきである。

⑤ 国と都道府県職員の合同訓練・研修や市町村幹部向けの研修の実施

- ・大規模災害時には、被災都道府県に政府の現地対策本部が設置されることを踏まえ、現地対策本部の設置を想定した実践的な訓練や関係省庁、都道府県の防災・危機管理者を対象とした合同研修を実施するなど、国と都道府県の職員の連携強化や災害対応能力の向上を図る必要がある。
- ・また、東日本大震災の課題や教訓を活かして、国、地方公共団体及び指定公共機関全体の防災力の一層のレベルアップを継続的に図っていくことが重要である。特に災害対応において主要な役割を果たすべき市町村の災害対応能力の向上は喫緊の課題であり、市町村長や幹部職員に向けた災害対応についての研修を関係省庁が連携して実施し、特に就任後間もない市町村長に対しては可能な限り全員に参加してもらえよう働きかけるべきである。

⑥ 国や都道府県の災害時の支援メニューに関する一覧をWebに掲載

- ・国や都道府県が災害時に行う支援策について、分かりやすくとりまとめて市町村に平常時から情報提供するとともに、それらを取りまとめた情報をWebサイト等において公開しておくことが必要である。

総務省	・移動電源車 ・災害対策用移動通信機器の貸し出し ・避難所の無料公衆無線LAN	防衛省	・自衛隊による支援 (捜索援助・応急復旧活動・応急医療・給水支援・給食支援・入浴支援・物資輸送)
警察庁	・警察災害派遣隊	環境省	・災害廃棄物処理支援ネットワーク (D. Waste-Net)
消防庁	・緊急消防援助隊	経済産業省	・災害時石油供給連携計画に基づく緊急時燃料供給
国土交通省	・緊急災害対策派遣隊(TEC-FORCE) ・応急危険度判定士の派遣 ・下水道の復旧支援	農林水産省	・農業農村災害緊急派遣隊 (水土里(みどり)災害派遣隊)
厚生労働省	・災害派遣医療チーム(DMAT) ・災害派遣精神医療チーム(DPAT) ・保健師等の派遣 ・社会福祉施設のニーズと福祉人材のマッチング ・水道被害に関する調査職員及び技術職員等の派遣等	文科科学省	・学校の再開支援 ・メンタルヘルスケアの充実 ・文化財調査官の派遣 ・応急危険度判定士の派遣

図 2-1. 各省庁における自治体支援の主な取組

⑦ 広域大規模災害に備える危機意識の醸成

- ・災害対応の一義的責任は市町村にある。国や都道府県は、市町村が機能不全に陥らないよう、支援を行うこととなるが、市町村も大規模災害時には応援を受けることも想定しつつ、危機意識を持って地域一体となって災害に対する備えを万全に行う必要がある。
- ・また、広域大規模災害が発生した際には、地域が必要と考えている人的・物的支援について、その必要量を支援することが難しい場合があることが想定され、行政と住民、企業のそれぞれが連携して災害に対して備える必要があることについて、国は、広く地方公共団体とも認識を共有する必要がある。

⑧ 被災地方公共団体の状況に配慮した調査・助言の在り方の整理

- ・大規模災害時には、被災地の状況から考えると、被災地方公共団体や被災者に負荷のかかる調査等は抑制することが適当であるが、このような状況でも実施すべき特に緊急性の高い調査については、関係する学会や地元の大学等が中心となって必要な調整を行った上で、調査を行うことが望ましい。また、速やかにその成果を地域に還元(報告等)するよう配慮する必要がある。
- ・被災地において様々な学識経験者・専門家が地方公共団体職員等にアドバイスをしている場合があるが、その場で有効な提案がされても、被災して行政機能が低下している地方公共団体では受け止められないことも多いため、一定期間は被災地方公共団体や住民に寄り添い、提案の実現に向けて共に解決に取り組む等の支援を行うことが不可欠である。

仮設住宅での聞き取りを継続しています

益城町と熊本大学の共同での仮設住宅での聞き取りを6月末からつづけています。仮設での暮らしで不便なこと、今後の住まいへのお考えなどを伺っています。大学生が2名一組で一軒一軒訪問しています。8月からは、他大学等からの応援もいただきながら、全戸訪問の予定です。ご協力よろしくお願いいたします。今後、復興計画策定委員会等へ聞き取り結果の中間報告をしていきます。



学生ボランティア団体「熊助組」を紹介します



「熊助組」は、熊大生の学生災害復旧支援団体です。2007年6月に結成し、今年で9年目を迎えます。メンバー総勢50名を超え、熊本地震においても支援活動を県内各地で行っています。今回の災害支援への累計活動人数は280名を超えています。

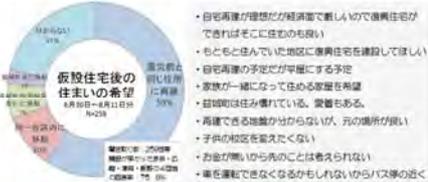
にゅうめんの炊き出しをしました！

7/17（日）に「熊助組」と香川大学が協力して、益城町内の避難所で「道南けそうめん風になゅうめん」の炊き出しを行いました。梅雨明けも間近の暑さの中でしたが、アツアツのにゅうめんは避難者や近所の方々にたいいん好評でした。



仮設住宅聞き取りの途中経過を報告します

熊大生が仮設住宅での聞き取りを行っています。仮設での暮らしで不自由なこと、今後の住まいへのお考えなどを伺っています。仮設住宅の環境改善の要望は役場へ伝えています。また、復興住宅の計画などに皆様のご意見が反映される予定です。熊本学園大学など県内外の大学の応援もいただきながら、ボランティアでの聞き取りを続け、今後全戸訪問予定です。ご協力をよろしくお願いいたします。



住民意見交換会の運営支援をしています

7月28日から連日開催されている益城町復興計画策定に向けた住民意見交換会の運営をボランティアでお手伝いしています。住民の皆様からの様々な意見・要望に対して司会・司会員の力が毎回丁寧に回答されています。

休みなく働き続けている役員の方々の負担が少なくなり、また一日でも早い益城町復興が実現できるよう我々も微力ながらお手伝いを続けたいと思います。



【熊本大学が作成した「益城復興応援便り」】
熊本大学は、熊本地震において、仮設住宅に入居した被災者への聞き取り調査を実施し、その調査結果をニュースレターにまとめて、地域に配付した。

図 2-2. 熊本地震における益城町仮設住宅に係る地域への還元（熊本大学）

1-2. 市町村の被災状況等に応じた臨機応変な支援策

【現状と課題】

○行政機能の回復に時間を要する地方公共団体の存在

- ・行政機能の回復が遅れている被災市町村において、各機関から様々な支援を受けても、必要な応急・復旧業務の立て直しができない場合もあった。このため、行政機能が著しく低下した被災市町村の災害業務のマネジメントの早期回復が必要であった。

○全国組織による応援調整と個別の市町村同士の関係による応援

- ・知事会の全国協定や地方ブロック間協定、市長会による応援、市町村間の協定等に基づく応援など、様々なスキームによって人員が派遣されたが、全体像を共有する仕組みがなかったため、国や県から派遣された応援職員が支援の全体像をなかなか把握できず、応援職員の役割分担の決定や追加派遣要請等に関する調整が混乱した場合もあった。このため、多数の市町村が被災した場合、県外から多数の応援職員を迅速に派遣するためには、強力なコーディネート機能が必要であった。
- ・応援が可能な市町村が、災害対応職員が不足する可能性のある個別の被災市町村を自ら探して応援に入った事例もあった。結果的に、過去の災害において逆の立場で応援受援の関係にあったこともあり、円滑な支援が行われたが、その調整には一定の時間と労力を要した。

○被災地の組織と他の地域の組織との調整の促進

- ・被災時において、物資輸送や廃棄物処理、仮設住宅建設等のニーズの急激な増大に対応するため、地域外の企業等の受入れや港湾等のインフラの利用調整が不可欠である。これらの調整は、地域の地方公共団体では困難であり、国の機関等の支援が必要となった場合があった。

○インフラの復旧にかかる技術的な支援

- ・熊本地震においては、地方公共団体が管理するインフラの復旧に高度な技術を要する場合に、国が災害復旧を代行するなど技術的な支援を実施したが、技術的な支援が不十分な場合がある。

【実施すべき取組】

災害時の支援を円滑に進めるためには、応援する各機関の調整の仕組みづくりと災害対応業務の標準化、業務のマッチング等を一体的に進める必要がある。

まず、被災地方公共団体への人的支援については、国や都道府県等を中心に、様々な機関による応援制度が存在しており、また個別の地方公共団体間における協定やエリア毎での協定等による応援制度も存在する。大規模災害時にそれぞれの応援の仕組みが全体としてより効率的に機能するよう、具体的な調整方法について検討するとともに、必要に応じて制度の見直しを行う必要がある。

国の職員を地方公共団体へ応援のために派遣する手続については事前にマニュアル等に必要な規定を行い、関係省庁が発災後速やかに必要な対応を行えるように備える必要がある。

更に、応援を想定した研修を充実するとともに、応援先で期待される役割について受援体制検討ガイドラインに必要な事項を記載するよう努める必要がある。

災害時においては、市町村では迅速な調整や業務の実施が困難な場合があるため、必要に応じて、国等が調整できるような制度の拡充が必要である。

① 被災市町村の状況に応じた支援内容・役割分担の調整

- ・地方公共団体からの人的支援について多数存在している既存の支援の枠組みの特色を活かしつつ、発災後迅速かつ円滑な人的支援を行えるよう、災害の規模や状況に応じて国や都道府県等が連携して派遣調整を行う仕組みづくりが必要である。なお、大規模災害時に地方公共団体間の応援の調整を行う方法としては、被災市町村毎に応援都道府県を一対一で対応する対口支援方式が活用されると考えられるが、都道府県がそのコーディネート機能を円滑に発揮できるように、国は地方公共団体の全国的連合組織と共に協力する仕組みを検討するべきである。
- ・通常は被災市町村が応援要請を行うとともに自らの指揮下で災害対応を行うことが原則であるが、一定規模以上の災害では、被災市町村を包括する都道府県は、被災市町村の状況等を逐次確認し、関係機関とも連携して速やかにプッシュ型での人的支援を行う必要がある。国は必要に応じて各機関から応援職員を派遣するとともに、都道府県等間の応援調整がうまく機能するよう、必要に応じて調整に関与する仕組みを構築する必要がある。
- ・また、国や都道府県は、各機関から市町村への応援職員の派遣状況について定期的に共有するとともに、応援者の統括者や現地で活動する様々な団体等からの情報をもとに、人的支援の効果について把握する必要がある。その結果をもとに必要に応じて支援体制の再配置や強化を行うなどによって、限られた人員でもより高い効果が得られるようにする必要がある。
- ・国と都道府県は定期的に情報交換を行って災害対応上の課題を共有するとともに、連携して迅速な対応を図る必要がある。更に、政令指定都市の情報の入手が困難な場合等については、適宜、政令指定都市にも情報交換の場への参加を呼びかけるなど、3者の連携が必要である。国や都道府県は、これらの情報を、プッシュ型で応援を行う機関とも共有することが望ましい。

② 行政機能の回復が遅れている市町村の役割を補完する応援側マネジメント体制整備

備

- ・被災市町村の行政機能低下により応援職員の的確な活用が困難と考えられた場合は、県外から多数の応援職員を迅速に派遣することになるため、強力なマネジメント機能が必要になる。この場合、市町村の災害対応業務についてアドバイスするとともに、派遣先において応援職員を統括する者（※）を派遣する必要がある。更に、統括者を補佐する者や各分野の応援者を含め、応援側だけでも情報連絡が可能となるよう、自立した応援チームとして派遣する必要がある。その場合、統括者は、各機関から派遣された職員を被災市町村の災害時の組織に準じた組織体制に編成する等、支援による高い効果が得られるように対応する必要がある。そのためにもこのような仕組みの標準化が重要であり、海外ではシステム的に支援する仕組み（危機管理システム（後述））が構築されているため参考になる。
（※）応援側の各機関との窓口になって、応援職員の受入れや必要な業務とのマッチング調整を実施する他の地方公共団体からの応援者。（以下、「応援側地方公共団体統括者」という。）
- ・このような人材を発災後速やかに派遣できるよう、災害対応経験を十分に積んでおり、マネジメント力を有する職員を全国から派遣可能とする仕組みづくりが必要であり、地方公共団体は予め該当する職員のリスト化を実施する他、被災地への派遣や研修等を活用して、それらの人材を補佐できる人員の確保に努める必要がある。
- ・国から市町村等に派遣する応援職員についてはその位置づけや指揮命令系統を明確化する必要がある。現地災害対策本部の一員として内閣府への併任の発令を受け市町村等へ派遣される応援職員は、現地対策本部若しくは被災地方公共団体毎に現地災害対策本部が任命した国職員の統括者の指揮下に入る。また、各省庁から派遣される応援職員は各省庁の指揮命令下にあるものの、国職員の統括者とも連携を図る必要がある。
- ・国職員の統括者は、応援側地方公共団体統括者とも一体となって、各応援職員が有効に機能するよう配慮する必要がある。また、国の統括者がいない場合も、国の応援職員と応援側地方公共団体統括者との連携は重要である。
- ・なお、将来的には、大規模災害時には、市町村の意思決定機能を含めた行政機能がほぼ完全に停止することも想定されることから、応援側の職員が中心となってその機能を補完する仕組みについても検討を進める必要がある。
- ・過去に応援・受援の関係となった市町村は、必要に応じて協定を締結して、平常時から協同した訓練を行うなど、顔が見える関係を構築することにより、災害時に速やかに支援を行える体制づくりを行うことが望ましい。
- ・協定を締結する際には、近隣の市町村は同時に被災している場合もあるため、遠方の市町村とも締結することが望ましい。

③ 国や県等による地域外の企業等の受入れや工事の代行、港湾等のインフラの利用調整等の機能強化

- ・市町村単独では、外部の民間企業や地方公共団体の応援の活用が困難な場合もあるため、国や都道府県等は、地域の実情にも配慮しつつ、地元の企業と他の地域の企業がうまく役割分担できるよう、また地方公共団体間の連携が促進されるように調整機能を果たすべきである。

- ・ 現行の港湾法では国が直接港湾の利用調整等を行うことができないが、今後発生し得る大規模災害時において海上からの輸送等の支援を円滑に進めるためには、港湾管理者の要請に基づき、港湾の利用調整等の管理業務を実施できる法的位置づけを国に付与するべきである。
- ・ 緊急的な対応に高度な技術を要する災害復旧工事等については、速やかな工事実施により早期の復旧・復興が可能となるよう、国等が代わって工事を実施するなどの技術的支援ができる仕組みを強化すべきである。

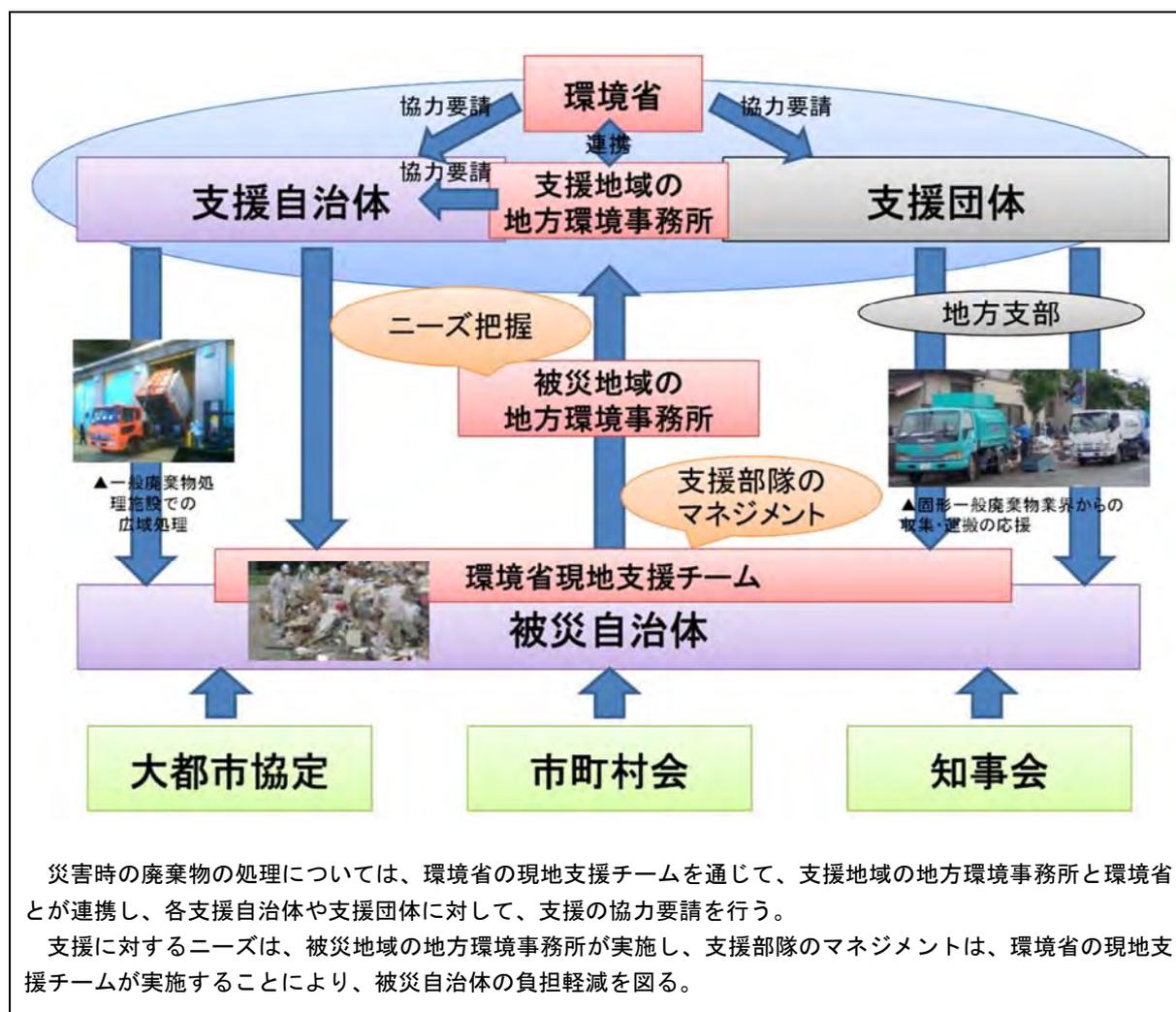


図 2-3. 災害時の廃棄物の処理にかかる自治体支援スキーム（環境省）

1-3. 市町村等の応援・受援に係る考え方の整理

【現状と課題】

○応援職員と被災市町村の二卒の不整合

- ・過去の大震災等で被災経験のある地方公共団体から派遣されている、災害対応を熟知している職員が避難所の駐車場の警備やトイレ掃除を行うなど、その知見や経験が活用されず、応援側と受援側双方が期待した機能が発揮できていない場合がある。

○応援職員と被災市町村職員の役割分担が不明確

- ・派遣された応援職員が、派遣先市町村での業務が不明なため事前に十分な準備ができない、被災地において未経験の業務を期待されるがマニュアル等が示されない、派遣後も実施すべき業務が受け入れ側から明確に示されない等の状況により、適切に役割を果たせない場合がある。
- ・応援側と受援側の連携が不十分なため、避難所の運営が応援職員に任せきりになっていて、避難所に関する必要な情報が被災市町村へ速やかに伝達されずに、適切な対応が講じられていない等、応援職員や避難者に不満が蓄積している場合もある。

○派遣された応援職員の勤務環境整備が不十分

- ・応援職員の配置に際し、宿泊場所や執務環境が十分に確保できず、応援機関が派遣を躊躇する場合や応援職員の行動が制約される等の支障が生じている場合もある。
- ・被災市町村に長期間にわたって派遣された職員は、不慣れな環境の中で膨大な災害対応業務に従事しているが、十分なケアがなされていない場合もある。
- ・応援に入った市町村職員が被災地方公共団体側に宿泊場所等の確保を求め被災地方公共団体側が困惑するなど、応援側において自ら行うべき準備について理解が不十分な場合もある。

【実施すべき取組】

国は、市町村が受援体制を構築する際の参考となるガイドラインを新たに策定するとともに、応援を想定した研修内容の充実等に努める必要がある。更に、国において地方公共団体の災害対応業務の標準マニュアルや災害時の業務システムの整備を進める他、国や都道府県は応援職員の能力が被災地で活かされるよう、調整の仕組み及び情報共有についてルール化した情報連絡員用マニュアルやガイドラインにおける解説の充実が望まれる。また、応援職員が災害対応業務に集中できる環境の確保のため、国の災害時のマニュアル等を見直す必要がある。

また、市町村への応援が円滑に機能するよう、応援する各機関が参加した訓練を行う必要がある。

① 応援側と受援側の連携強化

- 被災市町村と応援職員との信頼関係が構築され、応援職員が業務を円滑に遂行するため、応援のスキームについて応援側と受援側との双方の理解を高め、市町村の受援力の強化を図ることが必要である。
- 受援側は、大規模災害が発生した際には外部から支援を受けることも前提とした、災害時の体制構築を計画しておくことが必要であり、国は、そのための指針として受援体制検討ガイドラインを作成して地方公共団体に示すべきである。
- 過去に発生した災害の教訓や災害対応のマニュアル等については充実が図られており、国や都道府県は様々な訓練や研修の場、各種の会議等を通じて知識の普及に努める必要がある。
- 過去に他地域の被災市町村の応援に参加した経験のある職員は、発災時において経験者として派遣元の機関でも先導的な役割を果たしているのみならず、新たな災害に対して応援のため派遣された職員によって派遣元の地方公共団体の災害対応においても検討されるべき新たな課題が持ち帰られるなど、応援職員の派遣は応援側地方公共団体にも人材育成等の面で大きなメリットが有ることを認識する必要がある。
- 応援を行う各機関は、災害時において被災地内における負担を軽減して、自己完結型の活動が可能となるよう、平常時より装備や体制の強化に努める必要がある。

図 2-4. 横浜市災害応援計画（横浜市）

② 災害対応業務の標準化，被災者支援にかかる関係機関の円滑な連携の実現

- 多様な主体が活動する災害時において、各機関の円滑な連携、全体としての効率的な活動を実現するため、地方公共団体の災害対応業務について、国は速やかに標準化すべき事項の整理を行い、所要の措置について、実用化に向けて加速化する必要がある。既に海外においては、現場における指揮命令や情報、用語等の統一化を図るため、様々なセクターが連携した災害対応システムが導入されており、災害対応の標準化等の参考になる。
- また、応援機関の参考となるよう、発災後の段階毎に応援職員に求められる業務内容を示したガイドラインの普及啓発を図る必要がある。
- 国や都道府県等は災害業務に関する多数のマニュアルを整備しているが、平常時に知識の習熟を図り、計画を企画立案する際に利用できる通常のマニュアル以外にも、災害対応の最中に必要な点検ができるような簡易なチェックリストを作成することが望ましい。
- 被災者が被災地以外の地域においてみなし仮設住宅に入居した場合等に、その入居先においても、被災市町村が適切な行政サービスを提供するためには、被災者の入居先となっている市町村と被災市町村との間での連携が必要となる。更に大規模災害においては、他県の市町村のみなし仮設住宅への入居が必要となる場合も考えられる。そのため、市町村は都道府県とともに、他の市町村のみなし仮設住宅へ入居した被災者に対する行政サービスの在り方について検討しておくべきである。

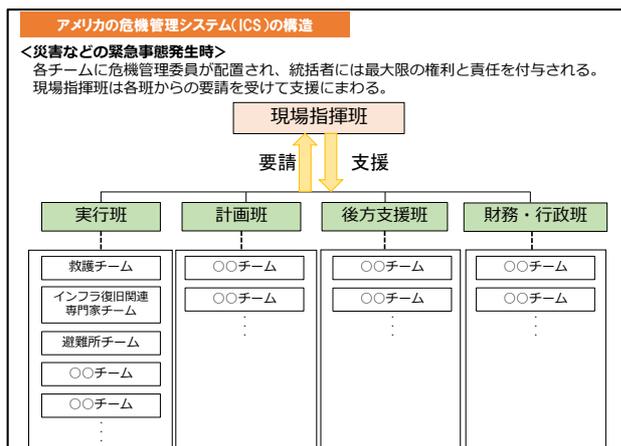


図 2-5. ICS (危機管理システム) の概要

【アメリカでの危機管理システム(ICS)の仕組み】
ICSは、アメリカで全国的に普及している標準化システムで、緊急事態に際して、施設、設備、人員、手順及び通信の統合や様々な機関間で協調した対応を可能にし、災害資源利用を計画的に管理するための共通の手順を確立する内容が含まれている。縦割りを排除し、現場に最大限の権限と責任を付与するシステムとして非常に有効であるとされている。

地方都市等における地震対応のチェックリスト		応援受援(抜粋)	
品目	対策項目	実施内容	実施主体
5	5-1	地方市町村の職員が災害対応に専念できるよう、応援職員が担当すべき業務等を整理した統一の方針を検討しておく。	〇
	5-2	ヘリコプターの運用に必要な講習等(飛行管制や機間隔互のヘリコプターの運用等を講ずる場合の空域、救助・救急活動時におけるヘリコプター活動の留意点)について、関係機関と検討しておく。	〇
	5-3	離島において応援の船舶等が確保できるよう、船隻の動向を把握しておく。	〇
	5-4	ヘリポート及びヘリコプター着陸機をリストアップしておく。	〇
	10-1	原簿に必要な在庫の物資(救急箱「ケント」(医薬品「防災シート」(防水)等)等の備蓄及び調達体制を確保しておく。	〇
11	11-1	平時からの関係機関との連携によるボランティア対応に関するノウハウの共有等の情報交換を行う。	〇
	11-2	災害ボランティアセンターの設置・見入れ訓練を行う。	〇
	11-3	災害ボランティア活動に必要な資材の備蓄及び確保方法を検討しておく。	〇
12	12-1	本砂災害発生の可能性がある箇所等の下流域での避難の可能性について、ハザードマップ等により、流域の住民に平時から通知する。	〇
	12-2	本砂災害発生の可能性のある箇所等の下流域での避難に備えた訓練等を実施する。	〇
	12-3	避難所等の応急体制について検討し、必要な体制を確保しておく。	〇
	12-4	ため池等の農林漁業施設の新築性について点検を行う。	〇
14	14-1	被害認定調査を行う職員や職員、他の地方公共団体や民間団体との連携の確保を行う。	〇

図 2-6. チェックシート：地方都市における地震対応のガイドライン(内閣府)

【地方都市等における地震対応のチェックリスト】
災害発生時には対応状況(指示、確認)をチェックすることによって、災害対応の効率化・円滑化を図ることを目的としており、災害対応の各段階(準備、初動、応急、復旧)において、地方公共団体が実施すべき対応(17の対策項目)をチェックリスト形式でとりまとめている。

③ 災害対応経験を活用し今後の災害対応の効率化を図る支援システムの試行的開発・導入促進

- ・災害時に必要なマニュアルの存在が必要なタイミングで想起されるようにする方法として、災害対応支援システムなどのICTシステムに取り込み、災害対応時にパソコン等の画面上にポップアップする形で知らせてくれるようなシステムとして導入することが考えられる。
- ・東日本大震災や熊本地震における災害対応に基づき、被災状況をもとに必要な業務や不足する人員、不足が生じる期間が一定程度推計できるシステムの試行的な開発を進め、各市町村への普及を図ることが必要である。

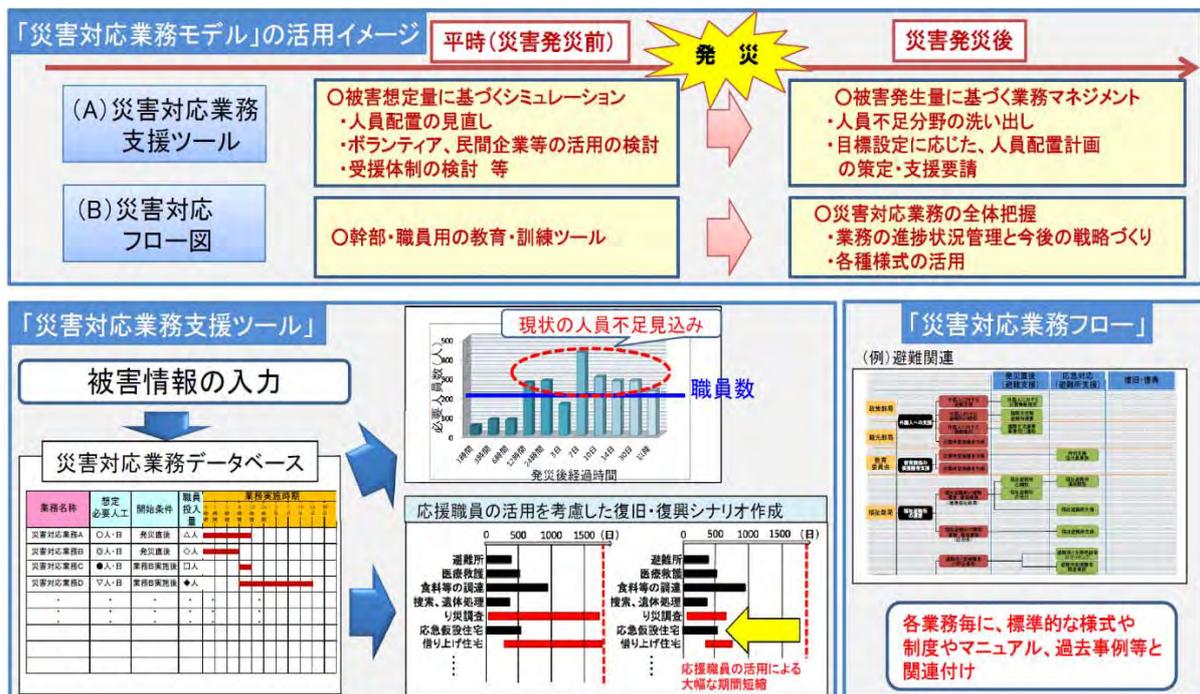


図 2-7. 災害対応業務モデル（内閣府で平成 28 年度試行開発予定）

④ 各種の災害応援業務の特性を踏まえた職員派遣の準備と受援側における適切な配置

- ・被災地方公共団体や仲介を行う都道府県等が他の地方公共団体に応援を依頼するに当たっては、想定される応援業務の内容と必要人数をセットにして行うことが望ましい。また、当該依頼に応じて応援職員を派遣する地方公共団体においては、応援業務毎に派遣する職員を登録するとともに、応援職員の経験や得意分野についての情報を応援の仲介を行う機関や派遣先の被災地方公共団体等に知らせ、派遣可能な人員と被災地方公共団体において必要とされている業務のマッチングを促すことが望ましい。

- ・ 応援側の各機関は、応援を依頼された際に速やかに職員を派遣できるよう、応援派遣が想定される職員リストを予め策定し、定期的に見直しを行い、その専門分野や過去の災害対応経験等についてまとめておくべきである。
- ・ また、応援派遣される職員は、必ずしも得意とする業務のみに従事できない場合があるため、様々な機会を通じて防災に関する最新の様々な知識の取得に努めるべきである。また都道府県等研修などを通じて、職員への周知などを図る必要がある。
- ・ 市町村に派遣された国の応援職員については、本来の所属省庁の所掌の枠を超えた業務への対応が求められる可能性があり、その役割を十分果たせるよう、内閣府への併任を発令して現地対策本部の一員として活動させることも考えられる。
- ・ 特に災害対応の初期段階においては、業務の立ち上げに参画した応援職員が短期間で被災地方公共団体を離れることは円滑な業務の実施に支障を来すため、派遣期間は最短でも一週間とすることが望ましく、交代の職員とも1日程度の引継ぎ期間を現地で設けることが望ましい。
- ・ また、応援職員は業務の経過等について自らが必要な記録を残すとともに、自身と交代で派遣される応援職員に対して自ら業務の引継ぎを行うように努めるべきである。

⑤ 派遣された応援職員が災害支援業務に専念できる環境の整備

- ・ 応援側の各機関は、派遣される職員の勤務管理や執務環境の改善に加え、状況に応じて柔軟に任務遂行ができるよう、制度の柔軟な運用を行うべきである。
- ・ 応援職員の宿泊場所や移動手段については、原則として応援側で準備を行うべきことを徹底するとともに応援する機関毎ではなく、応援側の代表機関等がまとめて確保することも検討すべきである。また、熊本地震においては国の地方機関の職員の派遣が非常に有効であったが、被災地周辺に国の勤務官署がない場合もあることから、宿泊場所についての国の施設や宿泊可能な車両などの活用を現地対策本部マニュアル等へ明記することも検討すべきである。
- ・ 応援職員も、被災地方公共団体の職員とともに、定期的に専門家のカウンセリングを受けてもらうなど、応援職員一人一人に対するきめ細やかな心のケアを行うべきである。

1-4. 円滑な災害対応を進めるための災害救助の見直し

【現状と課題】

○災害救助の役割の明確化

- ・ 地方行政の一部の分野では、平常時は道府県と政令指定都市とが並列の関係で業務を実施しているが、災害救助法が適用された災害での応急救助の実施に当たっては、政令指定都市も他の市町村と同様に扱われる直列の仕組みとなって平常時と異なることから、情報ルートの錯綜等が懸念される。

○災害対応を進めるための基礎的な業務に係る周知の不足

- ・ 被災建築物の応急危険度判定の活動に要する費用や罹災証明書交付のための調査等に要する費用など、災害対応を進めるための基礎的な業務を対象とした国の財政支援について地方公共団体が十分に理解できておらず、被災市町村が他の市町村に対して支援の要請がしづらい状況になっているとの指摘がある。

○災害救助に係る現地の発想を活用すべきとの指摘

- ・ 災害救助法は現物給付を前提として整備された法律であるため、災害救助費として認められる条件等が細かく定められており、現地での物資調達や避難所運営等において意思決定に時間を要したり、地域の柔軟な発想を妨げたり、結果的に公的負担が増加する一因となっているとの指摘がある。

【実施すべき取組】

災害救助は、応急的に必要な救助を行って被災者の保護等を行うための制度であるが、災害対応の多様化に適合できていない面も見られ、より円滑な災害対応を進めるために必要な見直しを行う必要がある。また、災害救助以外にも災害対応に適用される様々な制度が存在しており、平常時から、また発災時において改めて速やかに周知に努めることが必要である。

① 市町村の現地での迅速な判断を可能とする災害救助の見直し

- ・ 災害救助法が適用された災害において、道府県と政令指定都市とが、情報収集、支援策等が混乱なく実施できるよう、役割分担を明確化する方向で見直すべきである。
- ・ 具体的には、現行法の下での対応として、事務委任の活用により、予め道府県と政令指定都市を始めとした市町村の役割分担を明確にしておく必要がある。
- ・ その上で、より迅速、的確な救助の実施、災害救助の事務を円滑に行うという観点から、現行法による救助の実施体制や広域調整の在り方についても検討すべきである。

② 災害救助の運用改善に向けた検討

- ・被災建築物の応急危険度判定の活動や罹災証明書の交付のための調査等、災害対応を進めるための基礎的な業務に関する国の財政支援について、被災市町村のみならず応援側市町村に理解されるよう、平常時における説明会等においても周知に努める必要がある。
- ・災害救助法は、被災地の様々な災害対応事務全てに対応できるものではないため、同法による救助のみでなく、国の他の制度や、地方公共団体独自の取組、共助による対応等も必要である。
- ・国は災害規模に応じて避難所への支援物資の提供以外にも様々な支援措置を講じてきているが、被災市町村の災害対応を行う際の参考となるよう、災害対応時に既に講じてきた支援措置を可能な限り明確にすることが望ましい。
- ・調達する物資等が災害救助費として認められるかの可否を迅速に判断できるよう、平常時から様々な機会を活用して、地方公共団体に対して説明するとともに、被災地の状況によっては、避難所の運営のために様々な物資が必要となるため、過去の災害において提供した物資の事例等についても地方公共団体に情報提供すべきである。
- ・また、発災後は、速やかに被災市町村に対して災害救助法に関する説明会を開催して、周知の徹底に努めるとともに、必要に応じて、現地対策本部にも災害救助に関する連絡窓口を設置する他、国と被災都道府県が連携して被災市町村の災害救助が円滑にできるよう、より緊密な関係を築く必要がある。
- ・将来的には、災害救助の方法については、被災地方公共団体の手間や公的なコスト低減という観点も含め、バウチャー券発行や現金給付等の活用の可能性を検討すべきである。

2. 被災者の生活環境の改善

2-1. 被災者の状況の速やかな把握と対応

【現状と課題】

○被災者の状況把握やケアが困難

- ・ 指定避難所の避難者情報や、ライフライン情報が速やかに把握できない場合がある。
- ・ 被災者は、避難所の過密の回避やプライバシーの確保等の観点から、指定避難所以外にも、独自に設置した避難所への避難や在宅避難、車中避難、軒先避難等を選択する場合があるが、その状況把握やケアが困難である。
- ・ 発災時には、急性期の医療救護活動に加え、いわゆるエコノミッククラス症候群（深部静脈血栓症/肺塞栓症）や長引く避難生活に起因する慢性疾患の増悪、メンタルヘルス、食中毒、ノロウイルス等の感染症発症等の二次的な健康被害や、防ぎえた死を防ぐ必要があるが、被災者の把握状況により必要な支援が遅れる場合がある。
- ・ 防災行政無線や緊急速報メール等が被災などにより十分に利用できず、点在する被災者へ避難所の開設状況や支援物資の配送等に関する情報伝達が十分にできなかった。また、被災地には外国人を含めた旅行者が多数とり残される可能性があるが、十分な情報提供が受けられず、被災地を離れる手段を見つけられない場合がある。
- ・ 発災後一定期間を経ても、被災者が指定避難所以外に避難をしていたり、自主的に避難所を変更していたりすることもあり、被災者の全体像把握が困難な場合があった。また、指定避難所においても、被災者の把握に時間がかかった場合があった。

【実施すべき取組】

様々な場所にいる被災者の情報把握のため、保健師や医療チームが集めた情報を市町村保健衛生部局や保健所に集約して、整理・分析を行い、被災者の健康支援に活用することが必要である。これら被災者の健康情報や避難所の保健衛生情報で共有可能な情報については、医療を始めとする多種多数の専門職による支援者と共有を図るとともに、保健所の指揮・調整による人員配置の最適化を図り、協働して被災者の保健衛生上の支援を行うべきである。

国は、市町村における既存のデータベースを活用した被災者台帳の整備の取組を促進する必要がある。更に、ビッグデータの防災分野への活用を進めるため、民間事業者の提案や関係機関と連携した共同開発の実施等、ニーズ把握と手法開発の両面からのアプローチを進める必要がある。

① 被災者の情報や避難所の状況の速やかな把握

- ・ 被災者台帳は、被災者の被害状況等を把握し、市町村が適切な行政サービスを提供する上で有用であり、市町村において可能な限り迅速かつ網羅的に作成される必要がある。

- このためには、市町村は、既存のデータベースを活用して、被災者台帳を速やかに作成するための準備を進めておく必要があり、国は標準的なデータ項目を周知することにより、各市町村が必要に応じて項目を付加した被災者台帳の作成が円滑に進められるように支援するべきである。
- なお、指定避難所に避難している被災者については、市町村において、地域の実情に合わせて適切に避難者名簿が作成されるよう、国は参考となる様式の提供等に努めるべきである。
- 発災後は、市町村は、応援職員などとも連携して、各避難所の間で情報共有を図る必要がある。その際、携帯電話等既存の通信機器からアクセスできるシステムや、タブレット端末の指定避難所への設置等の事前準備も検討されるべきである。
- 指定避難所以外に避難している被災者については、携帯電話等の位置情報等のビッグデータを活用して平常時における人の位置情報との違いを分析する等、速やかに概況を把握できるよう検討を進めるべきである。
- 市町村は避難所や防災拠点等の、発災時にライフラインの復旧が急がれる応急・復旧活動上重要な施設のリストを常に点検し、関係機関との共有に努めるとともに、それらの機関と協力して、発災後速やかに各施設のライフラインの状況把握を行うべきである。
- 発災時の一次的な情報等を住民に迅速かつ確実に伝達するために、防災行政無線の戸別受信機やICTを活用した新たな情報伝達手段等を適切に配備・活用し、地域住民にきめ細かく防災情報を行き渡らせる体制を整備することが望ましい。
- 外国人を含む旅行者についても、様々な情報提供を行うとともに、周囲の安全が確保され次第速やかに被災地を離れられるように、市町村は地元の観光事業者等と事前に準備を行うことが望ましい。

避難者カード (記入例)									
町会名等	荒川町会								
避難先 <small>避難先に○を打って下さい</small>	避難所(荒川第9小学校) / 自宅避難 / 知人宅等								
ふりがな	あらがわ たろう								
性別	男・女								
氏名	荒川 太郎								
生年月日	昭和49年 9月 1日 (65歳)								
住所	荒川区荒川9-1-1 (自宅の住所を記入してください) <small>(避難先住所: 知人宅等の避難先の住所を記入してください)</small>								
電話番号	03-3802-XXXX (携帯: 090-1234-5678)								
必要な支援の内容 <small>あてはまるものに○を打って下さい</small>	<table border="1"> <tr> <td>1. 音声や手話を利用し情報を伝えて欲しい</td> <td>あまもり各業種職員の情報</td> </tr> <tr> <td>2. 要や災害避難員の応用に関する配慮が必要</td> <td>有・無</td> </tr> <tr> <td>3. 介護や介助を行って欲しい</td> <td></td> </tr> <tr> <td>4. その他 (具体的に:)</td> <td></td> </tr> </table>	1. 音声や手話を利用し情報を伝えて欲しい	あまもり各業種職員の情報	2. 要や災害避難員の応用に関する配慮が必要	有・無	3. 介護や介助を行って欲しい		4. その他 (具体的に:)	
1. 音声や手話を利用し情報を伝えて欲しい	あまもり各業種職員の情報								
2. 要や災害避難員の応用に関する配慮が必要	有・無								
3. 介護や介助を行って欲しい									
4. その他 (具体的に:)									
その他特記事項	特に知らせたほうがよい内容を自由に記載して下さい。								

【避難者カードの活用】

予め必要事項を記入しておき、震災時に避難所に持参することで、避難所が避難者情報を速やかに把握することができ、円滑な避難所運営を可能にするもの。

図 2-8. 個人用避難者カード (荒川区)



図 2-9. 災害時安否情報システム（横浜市）

【災害時安否情報システムの運用】

横浜市では、安否情報の問い合わせに対応できるよう、大規模災害発生時に、災害対策本部で収集した情報のうち、本人から公表の同意をいただいた情報について、災害伝言板や、各団体が提供する安否情報とともに、併せて検索できるようにしている。



図 2-10. 衛星安否確認サービス実証実験（内閣府・広川町）

【準天頂衛星システム衛星安否確認サービスの運用】

日本の天頂付近(準天頂)を通る軌道を持つ人工衛星『みちびき』の測位(位置を測定する)や、メッセージ通信機能を活用し、大規模災害発生時に安否情報などを通信する衛星通信サービスの運用を検討している。

② 様々な場所に避難している被災者を支えるための対策

- 被災市町村は、災害時は指定避難所のみならず、自宅や車中泊も含めた様々な場所に避難している被災者の所在と支援ニーズの全体像を迅速に把握するために、防災、保健衛生、福祉、上下水道、廃棄物等を担当する部局の職員等で構成する避難者支援班を被災市町村内に組織化し、医療を始めとする多種多数の専門的な支援者と協働して必要な対策が行える体制を構築することが望ましい。
- まずは、保健師や医療チーム等が収集した被災者の健康管理に関する情報を被災市町村の保健衛生部局に集約の上、整理、分析する必要がある。
- その上で、被災者の健康管理に関する共有できる情報や避難所の課題について、保健師、医師等の医療関係者、避難所支援に関わる NPO やボランティア等との定期的な会議を実施し、関係者間で共有化を図るべきである。

- ・なお、現場では、災害時における個人情報の取り扱いについては苦慮する場合もあることから、国は、NPOやボランティア等への情報提供も含めて、被災者に関する災害時の情報共有方法に関する、基本的な考え方を分かりやすくとりまとめる必要がある。各地方自治体は、それも参考に予め情報共有のためのルールづくりを進めておくことが重要である。
- ・また、被災者本人が自らの個人情報の記された健康情報等の閲覧の可否を判断できるよう、資料を自ら管理することも検討されるべきである。
- ・保健所の指揮・調整により医療救護班等多様な支援チームの人員配置の最適化を図り、協働して被災者への保健衛生上の支援を行うべきである。情報の整理、分析及び支援者の指揮・調整が被災市町村や支援する都道府県内保健所のみで対応が困難な場合は、災害時健康危機管理支援チーム等の他都道府県等の保健衛生専門職の支援を受ける必要がある。
- ・なお、関係者間の情報共有を推進するため、被災者に対する調査票、避難所の調査票（アセスメントシート）など被災地方公共団体で定められた調査様式がある場合には、それを用いることを基本とすべきである。
被災地方公共団体で定められた様式がない場合は、様々な機関が使用する調査票の記載様式の統一を検討すべきである。
- ・特に、発災後は、インフルエンザなどの感染症の集団感染など避難所で起こる健康問題に緊急に対処するため、被災市町村は、保健所による指導助言の下に、医療等関係者と協働して迅速な対応を講じることができる体制を構築すべきである。また、その結果、対応が必要な事項について、市町村と協議した上で、避難者等に対して周知するとともに、避難者の協力を得て必要な対策を行う必要がある。
- ・被災者に対する的確な健康支援を行うため、市町村保健センターは、被災者に対する保健衛生活動の拠点や医療チーム等の活動拠点、仮設診療所として使用することとすべきである。

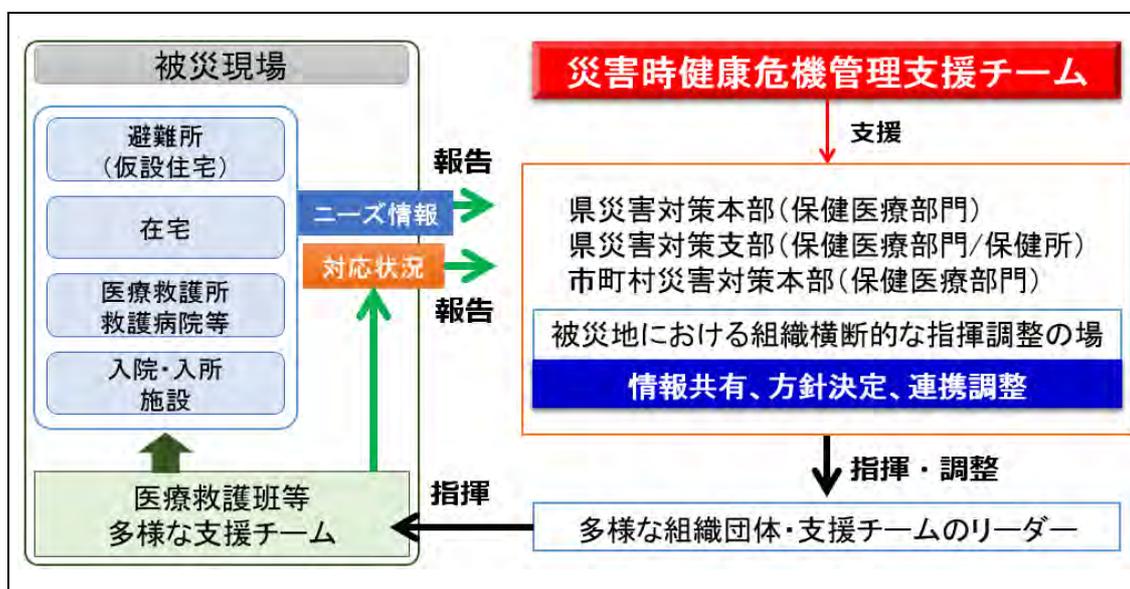


図 2-11. 災害時健康管理支援チームの活動（厚生労働省）

2-2. 医療等の専門家や避難所運営等の専門知識を有する NPO 等との連携強化

【現状と課題】

○市町村が避難所運営と復旧・復興の両立に苦慮

- ・避難所運営に多数の市町村職員が忙殺され、復旧や復興への行政事務の実施が困難な事例が発生した。他方で、当該被災市町村の職員が全くいない避難所もあり、避難者のニーズを的確に市町村が把握できていない事例もあった。
- ・被災者の中には自らが被災したことで、様々な支援を受けることが当然と考え、避難所においても全て行政職員で運営を行うことが原則であると考えている人がいる。
- ・平常時から、避難所について住民による自主運営ができる仕組みづくりができていない避難所があった。更に、自主運営が開始できないまま一定期間が経過した避難所については、自主運営への移行が困難となり、市町村の業務量が増大したまま、その他の災害対応業務等へ影響を与えている場合があった。

○関係者間の連携の不足と、それに伴う支援の提供困難

- ・被災者のケア等のため、外部から医療等の多様な支援が避難所に入ったが、専門職の団体として活動したり、ボランティア団体の一翼に専門職として参加したり、専門職が個人ボランティアとして活動する等、その活動形態が多様であり、被災地方公共団体との連携も不十分であったため、支援活動の全体像を把握できず、調整が困難な場合があった。
- ・避難所を訪問する様々な専門家が避難者に質問を行う際、他の専門家と共有すべき情報が共有されないため、度重なる質問を受ける被災者の負担が増加する場合があった。
- ・東日本大震災等で避難所の運営を支援したノウハウを有する NPO 等からの避難所運営支援の申出に対して、市町村側に知見がないため判断できない場合があった。
- ・被災市町村において、避難所の開設・運営を担当する部署と、保健衛生施策や福祉施策を担当する部署との連携が不十分であったため、発災後の避難所からの問合せに対して被災市町村の職員が適切に対応できない事例があった。
- ・避難所毎に運営体制が異なるため、支援内容に大きな違いが見られる場合もあった。
- ・指定管理者が管理する施設が避難所として利用される事例が多く発生した。平常時より施設を管理している指定管理者が避難所の運営に貢献する場合もある一方で、市町村と施設管理者、指定管理者の間で、避難所運営を想定した役割分担等が共有されていなかったため、避難所運営の支援等を想定していなかった指定管理者に多大な負担が生じる場合もあった。

【実施すべき取組】

避難所では臨機応変な対応が求められるため、必要に応じて国の避難所運営ガイドラインの見直しを進めるとともに、熊本地震への対応において課題となった内容を念頭にそれらの解消策をとりまとめた事例集を作成する必要がある。また、そのガイドラインを普及させるため、様々な研修の機会等を通じて、市町村や各機関への周知に努めるほか、訓練を行ってもらうように働きかける必要がある。

国は、避難所運営に関する専門家チームを育成し、平常時から避難所の運営計画策定や開設・運営訓練に関する支援を行うとともに、発災後もアドバイスを行える仕組みづくりを行うことが必要である。

① 避難所の自主的な運営体制の確立と市町村等による運営上の各種課題への対応の

支援

- ・被災市町村の職員は発災直後の避難所の運営については、応援職員等と連携して適切に対応する必要があるが、一定の時間の経過とともに当該市町村職員でなければ対応が困難な、復旧や復興に係る行政事務等の着実な実施を優先するべきである。
- ・そのため、避難所の運営については共助の考え方の下に地域社会が協力する必要があり、市町村も一定の関与をしつつ、住民が主体となって避難所の運営体制を構築し、避難者、地域住民、市町村職員の役割分担を明確化することが望ましい。
- ・このため、地域住民が幅広く避難所の運営に関与する仕組みを予め構築しておくことが望ましい。また発災後、避難所の運営に当たっては様々な課題が発生するため、避難所運営支援のノウハウを有するNPO等の支援を積極的に受けることも考えられる。この場合、支援を行うNPO等については、具体的にどのような支援を行うのかについて市町村と協定を締結する等、その位置づけを明確にすることが望ましい。
- ・また、避難所となる施設の中には、市町村が指定管理者を指定している場合もあるが、災害時の市町村との役割分担について予め協定等で決めておくとともに、発災後も必要に応じて話し合いを行うことが必要である。
- ・更に、仕事を持っている人も含め、避難者全員に避難所の運営に関する一定の役割を担ってもらうことも重要であり、定期的に避難者間で話し合いの場を持つなど、無理なく継続的に運営への関与を続けられる仕組みづくりが必要である。
- ・発災直後に自主運営が開始できなかった避難所においても、一定程度状況が落ち着いた後は、被災者自身がそれぞれ一定の役割を持ってもらう等、必要に応じて避難所運営支援のノウハウを有するNPO等と連携し、自主的な運営ができるように働きかける必要がある。

② 避難所運営の支援者等の連携強化

- ・国は、避難所運営等のノウハウを有し、発災時に避難所の設置や自主運営の実現、NPO等の支援の受入れ、その他各種課題への対応についてのコーディネーターの役割を果たせる人材を育成するため、避難所運営の専門的な知識を有する有識者等とも連携して、市町村職員向けの講習を開催するべきである。

- ・また国は、避難所に関する専門家と定期的に情報交換するとともに、発災時には避難所の運営状況の把握方法と改善策に対するアドバイスを受けることが必要である。更に、これらの専門家等が、被災地で適切なアドバイスができるように、避難所エキスパート（仮称）に選任する制度の創設を図るべきである。
- ・また、市町村は、平常時から必要に応じて避難所エキスパート（仮称）等の避難所運営に関する専門家を活用して、避難所の設置・運営体制について見直しを行うとともに、自治会や関連する N P O 等との連携を強化し、また避難所の運営について様々な関係者が参加した実践的な訓練を行うべきである。
- ・被災市町村において、災害時に避難所の運営を担当する部署は、平常時に防災や保健衛生施策、福祉施策を担当していない部署である場合も考えられるため、災害時の高齢者や障害者、妊産婦、外国人などの避難を想定し、平常時から実践を想定した訓練を行うとともに、防災部局や保健衛生部局、福祉部局等との連携を深めておく必要がある。
- ・更に、各避難所の運営主体や支援者は定期的に意見交換を行って運営に関するノウハウを共有したり、避難所エキスパート（仮称）等の避難所運営に関する専門家にアドバイスを受け、改善策を共に検討したりするなど、発災後も継続的に避難所運営のレベルアップを図る必要がある。
- ・国は、避難所運営において避難所運営支援のノウハウを有する N P O 等が果たす役割は非常に重要であることを市町村に周知するため、避難所運営の支援で活躍した N P O 等の活動について事例集等を作成すべきである。
- ・被災市町村は、発災後速やかに、被災者の情報を共有し、連携して対応するため、保健衛生部局、医師、避難所運営支援に関わる N P O やボランティア等による定期的な会合を実施し、課題や避難所データの共有化を図るべきである。更に、課題の解決方法についても議論し、役割分担を定めた上で、速やかに対策を講じる必要がある。
- ・なお、発災後には、被災地には被災者支援活動を行うために様々な N P O 等が駆け付けてくるが、市町村にはその団体に関する情報が必ずしも十分ではないことも考えられ、活動の可否についての判断に窮する場合もある。N P O 等の外部からの支援者については、失敗を恐れて受け入れないのではなく、試行的に受け入れつつ、その効果等について市区町村を一つの単位として、オープンな場で意見交換できる機会を設けることが重要である。

2-3. 避難所の生活環境の確保・避難者への適切な情報提供

【現状と課題】

○指定避難所の混乱

- ・災害時には、避難所は多様なニーズを持つ被災者が大量に避難してくることで様々な混乱が発生し、解決策を導きだすことが困難な場合がある。
(対応が困難な事態の例)
※極度の過密な状態が生じ、高齢者や女性、子育て世帯等への十分な配慮が困難。
※トイレ等の衛生管理、感染症が発生した場合の分離スペースの確保が困難。
※ペット同行避難者に対し、全ての避難所で十分な対応を行うことは困難。
- ・学校施設が避難所として指定されている場合に、避難所の運営、学校再開に際しての避難者への対応等について地域住民と学校との間での事前の認識共有が不足している場合がある。
- ・避難所に指定されていない国や民間の施設に避難者が詰めかけ、一定の期間、避難者への対応を行った場合があった。他方、避難所に指定されている防災拠点となるべき施設もあり、避難者対応に追われて災害対応を円滑に進めることの支障となる場合もあった。

○様々な状況の変化への対応が困難

- ・発災後は、避難所に関係する様々な機関が情報を個別に持ち寄るため、避難所に多種多様な情報が十分に整理されないままに混在し、結果的に避難者が必要としている情報を的確に入手することが困難であった。
- ・避難生活が長期化した避難所において、初期段階の環境改善の取組に後から運用の見直しや追加的な対応を行うことが難しく、長期的な観点からは環境改善が不十分となる場合もある。
- ・ひとたび避難者がスペースを確保した後に、福祉避難スペース（室）や、集団感染防止のための分離スペースなどを設けるために、避難所内の配置を変更することは困難である。

○情報不足による避難者の不安

- ・避難者が現在置かれている状況等についての情報提供が十分に行われなかったり復興に向けた道筋が見えなかったりすることで、避難者の不安が増幅する場合がある。
- ・被災市町村職員が全くいない、あるいは毎日交代している避難所もあり、避難者のニーズの把握や、運営の支援を行っている NPO 等との信頼構築が困難となっている場合があった。

【実施すべき取組】

大規模災害が発生した際には、避難所は想像以上に混乱する可能性があり、高齢者や女性等への配慮が困難となる場合や福祉避難スペース（室）が不足する場合もある。国は避難所の利用計画づくりや運営方法、様々な状況に対応するための改善策等に関しても避難所の事例集に盛り込み、説明会や研修を通じて市町村への周知に努める必要がある。

また、発災後は、避難所エキスパート（仮称）や NPO 等の協力も得て、状況改善のために取り組むことが必要である。

なお、発災後は、避難所となっている学校の早期再開や避難所の集約を進めていく必要があることから、避難者と定期的に話し合いの場を持つ等により、課題の共有化を図る必要がある。

① 避難所運営に関する事前準備

- ・避難所運営の関係者が連携して、予め周辺に居住する世帯の構成等を踏まえ、また必要に応じて高齢者、女性や乳幼児を抱える世帯等の参画を得つつ、自主運営を原則とし高齢者・女性被災者等への対応に必要な空間のレイアウトも考慮した利用計画を策定し、実践的な訓練を行うべきである。なお、学校を避難所として使用する場合は、個人情報の管理のため、職員室や校長室等を使用しないことに留意する必要がある。また、救護所とするため、保健室などを避難スペースとしての利用を避けること、学校再開に必要な教室の使用を避けることも考慮すべきである。
- ・小学校等の施設が避難所として指定されている場合には、学校施設管理者、PTAも計画策定に加わり、避難所としての利用と学校の再開に向けた準備等の役割分担等について認識の共有を図る必要がある。
- ・国や都道府県、民間の施設の中には避難所や一時的な避難場所として利用可能な施設もあることから、市町村が予め指定するなど、平常時から関係機関との連携を強化すべきである。
- ・ただし、災害時に他の地域から応援者を受け入れて災害対応を行う可能性のある市町村役場や保健センター等の施設については、必要な防災対応を円滑に実施できるよう、避難所として指定しないことが望ましい。既に避難所として指定されている場合は、分離可能なスペースを有しており、災害対応に支障がないかどうか等を検証の上、必要に応じ、その指定の解除についても検討する必要がある。

② 発災後の避難所運営力の強化

- ・発災後の状況の変化により福祉避難スペース（室）が不足するなど、当初想定していない事態も発生しうる。それらの状況に対応するために、避難所の利用方法の見直しや被災者の移動等を行う際には、地方公共団体職員のみではなく、NPO等の力も借りつつ、避難者にその対応の必要性を粘り強く説明し理解を得る必要がある。
- ・更に、集団感染の防止などのため緊急に対応を要する場合等も想定されることから、そのような場合に備えて、トレーラーハウスやユニットハウス等の施設の利用可能性についても検討しておく必要がある。
- ・自衛隊は、大型テントなどの様々な装備を保有している他、入浴サービス等の避難者ニーズが特に高いケアを行うことができることから、可能な限り、地域のニーズを踏まえた様々な被災者支援を行うことが望ましい。
- ・避難者はより居住地に近い避難所に避難したいというニーズが強いため、避難者の減少等に応じて避難所の再配置を進める際には、十分に避難者との調整を図るべきである。
- ・一方で、再配置後も一定期間存続させることが見込まれる避難所には冷暖房、冷蔵庫、洗濯機、風呂（シャワー）等の設置を検討するべきである。
- ・学校施設が避難所として活用されたため休校している場合には、子供たちにも避難所の運営に関わる役割を与えている場合もあるが、学校関係者等が見守り・カウンセリング等を行い、過度の負担等が生じないように配慮できる体制を構築すべきである。

- ・避難所となっている学校の再開は、子供たちの心のケアのためにも非常に重要であるため、避難者の理解が得られるよう、発災後早い段階から学校関係者やPTA等を含めた話合いの場を持つなど、目標の共有化を図る必要がある。
- ・なお、地震発生後、時期によっては、豪雨や猛暑、豪雪等への対応や二次災害への防止に十分に配慮した対応を実施する必要があるため、避難所の集約や避難後の情報提供に当たって留意する必要がある。

③ 避難者への各時点における状況説明・その後の道筋に関する情報提供

- ・発災後、時間の経過とともに、避難者を取りまく状況は刻々と変化し、それに応じて、避難者のニーズが変化することを踏まえ、避難所における様々な情報や物資は運営支援者の力も借りつつ可能な限り避難者にわかりやすく管理すべきである。
- ・市町村は定期的に、それぞれの時点で被災者が置かれている状況や、その後の復旧・復興に関する道筋について、的確な情報発信を行うべきである。
- ・他の地方公共団体の応援職員等によって避難所が適切に運営されている場合であっても、復旧や生活再建支援等の見通しについては、定期的に被災市町村の職員が避難者に説明や意見聴取を行う等、可能な範囲で避難者のニーズの把握や応援職員、支援を行っているNPO等との認識の共有に努めるべきである。
- ・なお、できるだけ直接説明することが望ましいが、日中は家屋の片付けや仕事で外出している避難者も多いことから、チラシ等を活用し、すべての避難者に情報が行きわたるよう工夫する必要がある。
- ・被災地では多くの住民が避難所等に避難するため、家人が不在となった家屋等に部外者が不法に侵入する事案が見られるほか、デマや詐欺などの増加も懸念されることから、警察等による治安の確保を充実させるとともに、その取組状況について被災者に情報提供する必要がある。また、地域の情勢把握のために、小型無人機の活用等のICTの活用も考えられる。



写真 2-1. 間仕切りによる個人空間の確保



写真 2-2. 手づくり掲示板



写真 2-3. トレーラーハウス



写真 2-4. ユニットハウス

※写真は全て益城町

2-4. 要配慮者の避難を地域で支える仕組み

【現状と課題】

○要配慮者の円滑な避難が困難

- ・庁舎の被災等により、避難行動要支援者名簿の活用が困難な場合がある。
- ・要配慮者が本人の状況に応じた確かなケアができる避難所に避難できていない。
(発生しうる事態の例)
 - ※要配慮者の所在が把握できていない。
 - ※福祉避難スペースなどがない一般の避難所に要配慮者が避難。
 - ※支援者の被災などにより、避難行動要支援者の避難誘導が不十分。
 - ※一般避難者が福祉避難所に避難しており要配慮者を収容できない。
 - ※施設自体の被災等により福祉避難所が開設できない。

○福祉避難所の課題

- ・福祉避難所として指定されていなかった施設が開設すべきか市町村に問い合わせたものの明確な回答がなく、開設すべきかどうかの判断が困難な場合があった。
- ・周辺から一般の避難者が多数避難してきて、施設の職員が一般避難者の対応にとられ、要配慮者の受入れが困難な状況となる場合があった。結果的には避難者のケアをしてくれるNPOの支援によりケアができたものの、必ずしも福祉避難所としての機能が十分に果たせない場合があった。

○福祉避難所として利用可能な宿泊施設等について十分な活用が図られていない

- ・要配慮者が利用可能な施設について、発災後の状況把握が困難。また、要配慮者を、ケアしやすい場所に誘導・集約することについて、関係者の認識、事例の蓄積が不十分である。
- ・福祉避難所として要配慮者等が利用できる九州各県の旅館やホテルについて、利用促進が課題となった。

【実施すべき取組】

市町村において、福祉避難所の役割について地域住民への浸透を図るとともに、更に追加で福祉避難所として活用できる施設を確保するため、関係者との調整を進め、地域防災計画等でも周知する必要がある。福祉避難所に位置付けられた施設については、避難者の受け入れ訓練を関係者と連携して進めることが望ましい。

また、それらの取組の前提となる福祉避難所の確保・運営ガイドラインについては、様々な研修の機会等を通じて、市町村や各機関への周知に努める必要がある。

① 要配慮者の情報の把握や発災後もケアを継続する取組の促進

- ・ 要配慮者のうち、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため、特に支援を要する避難行動要支援者の避難実態とニーズを把握できるよう、市町村は避難行動要支援者名簿情報の避難支援等関係者への平常時からの提供を進めるとともに、要支援者の避難のサポートについて、地域の団体等との連携を深めるべきである。
- ・ なお、災害時には、避難行動の支援のために、本人同意がなくても避難行動要支援者名簿情報を避難支援等の関係者へ情報提供できることについて、市町村や関係機関等への周知を徹底する必要がある。
- ・ なお、市町村は、庁舎の被災等の事態が生じた場合においても名簿の活用に支障が生じないよう、名簿情報の適切な管理に努めるべきである。
- ・ 避難先におけるケアのためには、被災市町村の保健師が中心となってケアマネージャーや相談支援事業者、要配慮者のケアのノウハウを有する NPO 等との連携を深めるべきである。発災時におけるケアマネージャー等との連携方策について事前に定めておくとともに、発災後も避難情報等を共有して継続的なケアを行うことが必要である。

② 要配慮者を支える地域の協力体制の確保による安全な誘導

- ・ 市町村は要配慮者の状況把握に努め、遅くとも発災直後の混乱が収束した段階では、要配慮者の状況に応じたケアが可能な場所に誘導することが望ましい。
- ・ 多くの地域では福祉避難所が不足しているため、要配慮者のケアのためにはより多くの福祉避難所の確保を図る必要がある。市町村はデイサービス施設や宿泊施設等との間で積極的に協定の締結を進める必要がある。
- ・ 更に、発災時には当該施設の職員自身も被災して出勤が困難になる可能性があり、福祉避難所として円滑に機能するためには、地域の協力体制の構築が不可欠である。平常時から地方公共団体の保健衛生部局と福祉部局が、医療機関、福祉施設、社会福祉協議会、地域の NPO やボランティア等と連携を深めておく必要がある。更に、一般の避難者を含む地域住民の中から支援が可能な保健、医療、福祉、介護、看護等の有資格者等を募って役割の分担を依頼しなければならない事態も想定し、地域住民に対しても福祉避難所の役割について周知しておくことが重要である。
- ・ 地域住民に対して、福祉避難所は要配慮者を収容する施設であり、発災時には、要配慮者等の避難が優先され、一般避難者が避難すべき所ではないことについて十分理解を求めるべきである。要配慮者及びその支援者を含め、地域住民は、自らがどの福祉避難所や避難所に行くべきかについて予め想定しておくことが望ましい。
- ・ 人工透析患者や在宅で人工呼吸器等を使用している難病患者等は、ライフラインの途絶により生命の危機に陥る場合があるため、迅速な誘導が必要となる。また、発達障害やその他の障害者等で、避難所における集団生活が困難であるため、やむなく在宅や車中等で避難生活している場合がある。こうした要配慮者には、専門職等によって積極的に適切な支援と施設への誘導を行うべきである。

熊本地震における福祉避難所運営に関する問題点
<福祉避難所に関する町役場・住民の理解> ・早い段階で町の災害対策本部に福祉避難所の開設について相談したが、情報が錯綜し、開設決定までに時間がかかった ・要援護者も含め住民全体の福祉避難所に対する認知度が低かったため、一般の避難者の方が来られたり、近くの要援護者の方が一般の避難所に行ってしまう
<福祉避難所の開設までの動き> ・福祉避難所としてもっと早く稼働するべきだった （学校の体育館などに避難した要援護者にハード面で大変な思いをさせてしまった） ・避難所→避難所への移動は被災者にとってストレスが大きい ・コミュニティが出来てからの移動は難しいので早い段階での振り分けが必要である

図 2-13. 福祉避難所の開設の経緯（益城町）

③ 福祉避難所として利用可能な宿泊施設等の情報把握と利用促進

- ・地震発生後速やかに、福祉避難所や二次避難先としての利用が可能なホテル・旅館等の宿泊施設の利用の可否を把握する仕組みを構築すべきである。
- ・また、その仕組みが適切に運用されるためには、発災時の要配慮者への対応の必要性について、実際に設置された福祉避難所の事例などを用いた関係者への平常時からの周知が重要となる。
- ・避難者の体調維持を図る面でも、宿泊施設の利用は有効であり、短期利用に加え、避難所や地域コミュニティ単位での斡旋等の利用しやすい環境づくりを強化するべきである。

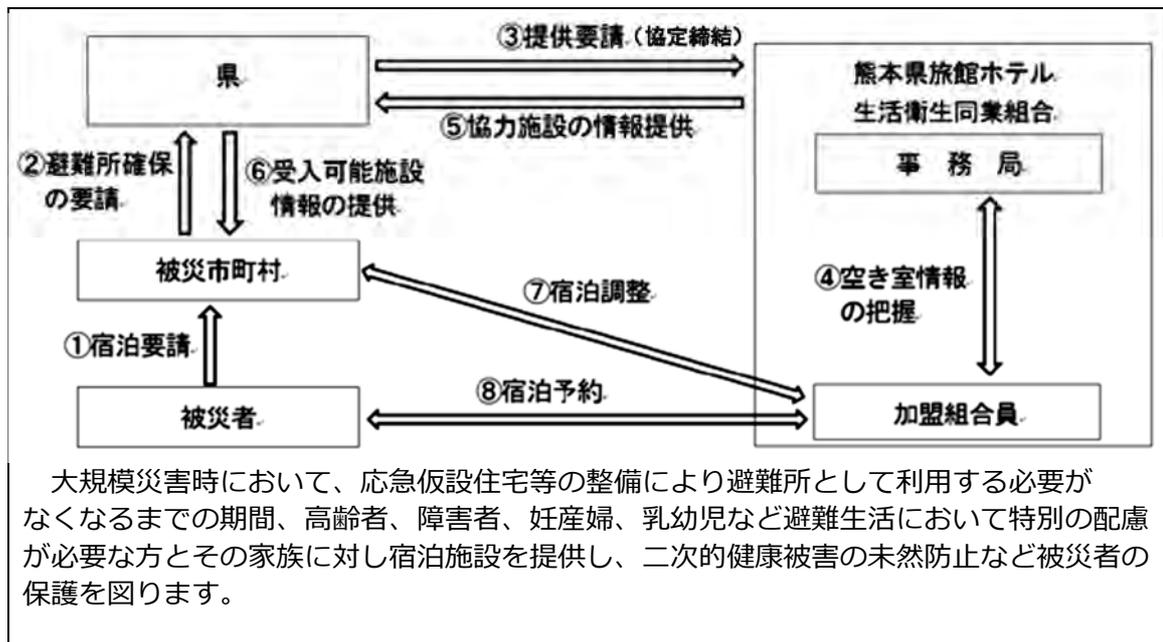


図 2-14. 熊本県宿泊施設提供事業（熊本県）

1週間以上が
おススメで
す！

H28.5.6

益城町から避難所の皆様へ
仮設住宅が整備される間、少年自然の家や旅館などにしばらく避難しませんか！

益城町の避難所は過密状態にあります！



- 感染症の危険が高くなります。
- 個人のスペースが少なく、ストレスが高くなります。
- 転倒の危険が高くなります。
- 活動量が減り、歩く能力の低下や便秘につながります。

益城町では、特にお年寄りの方・障がいのある方・妊産婦やお子さま連れの避難者の方を対象に下記のような避難所を用意しています。

A	B	C
<p>玉名市・山鹿市の福祉避難所等：数十人 (他の避難先についても現在調査中)</p> <p>体の御不自由な方や介助が必要な方が避難できます。</p> <p>○利用料：無料</p> <p>○要介護者1名と介助者1名が避難できます。</p> <p>○送迎：あり</p> <p>✓ケアマネジャーによる確認があります。</p>	<p>天草市下田温泉の宿泊施設：300人程度 (他の避難先についても現在調査中)</p> <p>1泊からの宿泊も可能です。毎日出発。</p> <p>○1日3食(1泊の場合は2食)付き</p> <p>○要支援者*とその家族は無料</p> <p>○健常者のみの避難は1人2,000円(税別)</p> <p>○毎日無料送迎</p> <p>出発時間目安：益城町発14:00、下田発9:00</p> <p>乗降場：総合体育館前、広安小、広安西小、保健福祉センター(はびねす)</p>	<p>宇城市豊野少年自然の家：数十人 (他の避難先についても現在調査中)</p> <p>世帯単位での避難が可能です。要支援者*である必要はありません。</p> <p>○2段ベット1部屋8名程度</p> <p>○無料、お風呂あり、1日3食</p> <p>○送迎はなし。駐車場はあり。</p> <p>仮設住宅建設まで避難できます。</p>

※要支援者：65歳以上の方、未就学児、障がいのある方、妊産婦のことをいいます。介護認定の有無は問いません。
 「仮設住宅」や、「今後の復興の取組」などは、新しい避難先でも情報提供されます！

申込み書は裏面

図 2-15. リフレッシュ避難チラシ (益城町)

3. 応急的な住まいの確保や生活復興支援

3-1. 住まいの場の円滑な確保

【現状と課題】

○住宅等の被害に関する各種調査に係る説明の不足等

- ・被災建築物の応急危険度判定調査、被災宅地危険度判定調査、住家被害認定調査及び地震保険損害調査など、住家に関する様々な調査があるが、住民にはそれぞれの違いが十分に理解されていない可能性があると考えられる。
- ・住家被害認定調査に必要な建築分野の専門性を有する者や一般行政職員が不足しており、調査の効率化の検討を行うべきであるとの指摘がある。
- ・また、住民に対する公平性を重視したために、罹災証明書の交付に時間を要しているとの意見もある。

○避難生活の解消に向けた判断材料の不足

- ・家屋の被害が大きいと考えられる場合であっても、罹災証明書が交付されるまで、自身が受けられる支援内容の見通しが立たず、応急的な住まいに関する意思決定が困難な場合があり、住家被害認定調査の迅速化に努めるべきとの指摘がある。
- ・コンビニエンスストアやガソリンスタンドの开店情報や、ガスや水道、電気等のインフラに関する復旧見込みに関する情報が出され、避難者のみならず、地域コミュニティを支えるその他の各種店舗（食堂等）の再開や、支援を行う関係機関の援助の見通しに貢献。

○各地方公共団体の調査手法の不統一

- ・住家被害認定調査において、異なる調査票を用いる地方公共団体があったため、被災住民や関係地方公共団体間での不公平感が生じたとの指摘がある。

○生活再建の上で迅速な被災家屋の解体・撤去は重要な課題

- ・がれきの撤去については、最終的な処分等までを含めて計画する必要がある、災害の規模によっては被災都道府県内における処理が困難な場合がある。

【実施すべき取組】

住宅に関する各種調査は、災害対応システム全体の中で、それぞれが住宅の被害の状況を適切に評価し、人身等の被害拡大を防ぎ、また被災者支援の適用の根拠とするなどの役割を分担している。それぞれの調査では、類似の項目もあることを踏まえ、連携可能な分野（項目）の検討等を進める必要がある。

また、罹災証明書の交付の迅速化を進めるため、住家の被害認定基準運用指針や調査票の見直しにより簡便な手法を導入するとともに、システムの導入による省力化や調査員の育成等を行う。

① 住宅等の被害に係る各種調査の住民への周知，調査の効率化に向けた検討

- ・住宅に関する各種調査はそれぞれが個別に目的を有しているため、それぞれの調査の持つ必要性等について各調査の実施主体が被災者に明確に説明すべきである。
- ・また、大規模災害により各調査の必要量が増大する場合に備え、調査の統合等を進めることについて被災経験地方公共団体から強い意見があることも踏まえ、各種調査の実施時期や基準の違い、手続の流れ等について関係省庁等が一体となって整理し、例えば応急危険度判定の際に記録した調査表を共有するなど、各種調査の迅速性に大きな影響を与えないように留意しつつ、可能な分野（項目）について連携することを含め、住家被害認定調査の効率化を検討すべきである。

② 住家被害認定調査に関する体制の強化

- ・市町村は、住家被害認定調査や罹災証明書の担当部局を定め、研修等によって職員のスキル向上を図る一方で、発災後に速やかに支援を受けやすい体制を構築できるよう、平常時より準備すべきである。
- ・住家被害認定調査の調査員を各都道府県で養成・登録する仕組みの構築を促進し、災害時の応援態勢も強化すべきである。
- ・現在、調査員は主に地方公共団体の職員が担っているが、大規模災害時に備え、建築関係団体等との連携体制を強化するほか、一定の資格や講習を受けた者が担えるよう調査員の間口を拡大する等の必要がある。
- ・住家被害認定調査を迅速化するため、明らかな全壊家屋について写真判定にする等のより簡易な手法の活用を行うとともに、雨天時の対策も含めた調査方法の工夫について、周知するべきである。

③ 罹災証明書交付の迅速化

- ・罹災証明書の現地調査と判定作業とを区分し分業体制とするなど、効率的な調査方法を検討すべきである。更に、住家被害認定調査の判定作業が終了した住宅から順次罹災証明書を交付するなど、迅速な交付に努めることが望ましい。
- ・特に、罹災証明書の交付を支援するシステムは効率的な業務遂行に威力を発揮することから、発災直後から活用できるよう、平常時からその利用を検討しておくべきである。
- ・そのシステムを導入する場合、未経験の多くの職員が当該システムを用いて罹災証明書の事務に携わることから、誰もが簡単に使用できることや、発災時に使い方に対する丁寧な説明を受けられること、使用者の意見を踏まえて使い勝手の随時改善が図られること、地方公共団体間の相互連携が可能であること、周辺地方公共団体において導入済のシステムとの互換性があること等も考慮されることが望ましい。
- ・将来的には、このようなシステムは、住基台帳やマイナンバーなどの住民に関するデータベースや、被災者台帳などとの運用の連携についても検討することが望ましい。

④ ライフライン等の復旧見込み情報の開示

- ・被災者の生活再建の迅速化のためには、流通業界による物資供給の早期復旧とともに、ガスや水道、電気等のライフラインについて、その復旧プロセスや復旧目安等を可能な限り速やかに開示すべきである。なお、この情報開示に際しては、国、地方公共団体は当該情報が目安であり変更がありうることを前提に取り扱うとともに、ライフライン管理者は見通しを変更する場合には適宜情報発信する等、連携して被災者が当該情報を適切に利用できるように努めるべきである。
- ・コンビニエンスストアやガソリンスタンド等の開店情報や復旧見込み情報等については、様々な機関がそれらをまとめて整理する試みを始めている。そのため、Webサイトなどで掲載するに当たっては、PDF等のデータのみではなく、データの転送や様々なニーズに応え組合せて地図ソフト上に表示するなどの加工が容易なテキストベースの電子データ等も掲載しておくことが考えられる。ただし、そのデータの利用について一定の注意喚起を要する場合も想定され、このような災害時の情報提供の方法について、平常時より検討しておくことが望ましい。

復旧完了見込みの公表	復旧完了見込み
4/21 (発災6日目)	5/8 (発災23日目)
4/27 (発災12日目) ※変更 (前倒し)	4/30 (発災15日目)

4月30日低圧復旧完了 (13時40分)

5月3日 日本ガス協会救援体制終了、対策本部解散

図 2-16. 復旧見込みの公表 (日本ガス協会)

⑤ 住家被害認定調査の手法等に関する地方公共団体間の情報共有

- ・被害が複数の市町村にわたる場合、市町村によって住家被害認定調査の手法等が異なると、調査の円滑な実施に支障を与える恐れがあることから、都道府県は、各市町村と課題の共有や共同検討、各市町村へのノウハウの提供等を行う場を定期的に設けるべきである。

⑥ 効率的な家屋解体のための工夫、解体を待つ被災者への情報発信

- ・解体業者や産廃業者、建設業者等が連携した損壊家屋の解体体制を整備するとともに、必要に応じて速やかに他県への協力要請を行う必要がある。
- ・損壊家屋の解体に伴い生じる災害廃棄物の処理・処分を円滑に行うため、災害廃棄物の仮置場や廃棄物の広域処理先などについて、事前に想定しておく必要がある。
- ・損壊家屋の解体を待つ被災者に向けて、損壊家屋の解体方針、スケジュールの提示など、丁寧な情報発信に努める必要がある。

3-2. 生活再建のための戦略的な対応

【現状と課題】

○応急的な住まいの迅速な確保が困難

- ・ 事前に応急仮設住宅建設用地の選定をしていないために迅速な対応が困難な場合や、事前の想定があっても、建設用地の被災により計画の変更を迫られる場合がある。
- ・ コミュニティ単位での応急仮設住宅への入居等を計画していた市町村において、状況の変化が生じた際に整備計画の再調整に期間を要した。

○生活再建のための様々な支援が必要

- ・ 様々な事情から被災市町村外のみなし仮設住宅へ入居せざるを得ない避難者がいるが、地元市町村の生活再建に関する情報が得られずに、生活再建が進まない場合がある。また、個人の事情から、発災前の居住地から離れた大規模な仮設住宅への入居を望まない住民がいる。
- ・ 応急仮設住宅やみなし仮設住宅に入居した被災者の中には、新たな住宅の建設が困難になる高齢者世帯など、最終的には自力での生活再建が困難な住民もいる。

○応急仮設住宅のコストの抑制等

- ・ 現在の一般的な応急仮設住宅は、メンテナンスや撤去のための費用も含めて多大な費用がかかっているが、公的な支出を少しでも抑えつつ、被災者による住宅再建等に向けた自助努力を促進する仕組みとなっていないとの指摘がある。

【実施すべき取組】

被災者の住まいの確保に関する取組事例について、熊本地震における応急仮設住宅の事例を追加し、みなし仮設住宅の運用等とともに、災害救助法の説明会等において周知する。

みなし仮設に入居した被災者への行政サービス継続等の事例について、研修等を通じて全国の地方公共団体へ周知する。

① みなし仮設住宅の活用促進

- ・ 民間賃貸住宅の活用できる可能性の高い都市部等においては、みなし仮設住宅の利用を促進するべきである。
- ・ トレーラーハウス等を避難所の一部として活用している場合は、避難所としての用途の終了後に引き続き被災地内で応急仮設住宅や集会所等として活用することも考えられる。トレーラーハウス等については、災害時における幅広い活用に加え、民間事業者と連携した平常時における宿泊施設としての利用等、平常時と災害時の双方の利活用を推進できるシステムを関係団体とも協力しつつ、全国的に構築していくことが望ましい。

- ・ 応急的な住まいの早期確保に資するみなし仮設住宅や公営住宅等の既存施設の活用を促進するため、行政が保有している空き家情報や民間の宅建業者等の情報の活用を推進するべきである。

② 応急仮設住宅に係る事前準備

- ・ 都道府県は市町村と調整を図り、応急仮設住宅を速やかに建設できるよう、平常時から、用地の確保計画や気候上必要な仕様等を設定するとともに、資材の調達・輸送体制を踏まえた調達可能戸数について、建設事業団体や地元の住宅生産者との調整を進めておく必要がある。また、コミュニティ単位での応急仮設住宅団地への移転等にも柔軟に対応できるよう、土地の広さに応じた建設戸数等について、事前に検討しておくことが望ましい。

③ 被災者の生活再建支援を円滑に進めるための体制づくり

- ・ 市町村は、関係機関と連携し、応急仮設住宅やみなし仮設住宅等に居住する被災者の就労状況や生活再建に係る考え方、その他関係する事情等について把握するとともに、適切な支援を行うための体制を整備すべきである。
- ・ 被災市町村外のみなし仮設住宅へ入居している被災者についても、当該住宅の存在する市町村や当該市町村内で活動するNPO等との連携を図る等により、孤立を防止するとともに、困窮状態に陥らないように必要な生活再建支援を継続することが重要である。
- ・ 住宅の新規建設が困難な高齢者世帯の生活支援については福祉部局と連携を進めるとともに、応急仮設住宅の払下げ等を含め応急仮設住宅入居期間（2年間）後の居住の安定策について検討すべきである。
- ・ 被災者に、被災した自宅の片付け・再建や仕事等の関係から自宅近くに住みたいとの希望がある場合等においては、大規模な応急仮設住宅団地だけでなく、集落内の小規模空き地や各個人の敷地内での応急仮設住宅の設置についても検討すべきである。このような場合は、個々に移動や設置が可能なトレーラーハウス等の活用が優位となる場合も考えられる。

④ 応急仮設住宅のコストの抑制等に関する取組

- ・ 応急仮設住宅については、その撤去まで含めた全体費用を抑制する観点や、その後の有効利用等の観点も含めて、木造の積極的な採用など総合的な見地から検討すべきである。建設方法に関しても、工場等において組み立てるなど、現地の設置作業の効率化も検討すべきである。
- ・ 将来的には、応急仮設住宅にかかる公的な支出を削減するとともに、被災者の住宅再建等に向けた自助努力の促進による最終的な負担の低減を図るための様々な手法について検討すべきである。



写真 2-5. 木造仮設住宅全景（左上）
写真 2-7. 木造仮設住宅内観 1（左下）

写真 2-6. 木造仮設住宅外観（右上）
写真 2-8. 木造仮設住宅内観 2（右下）
※写真は、全て熊本県阿蘇市北塚団地

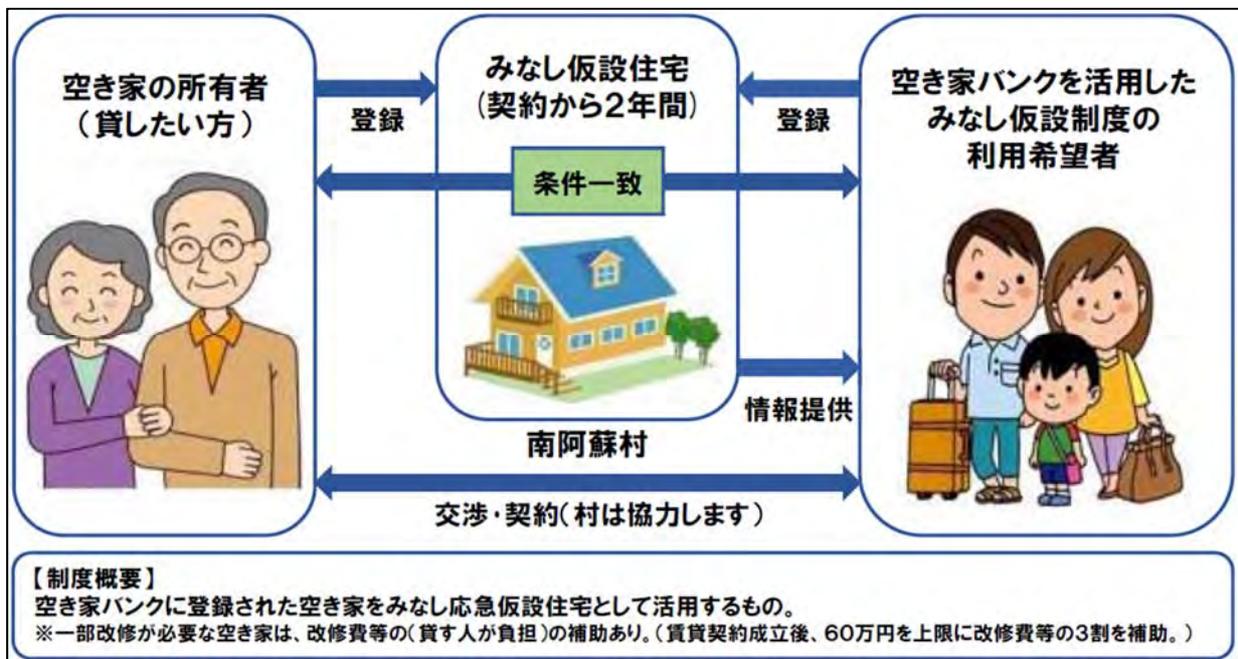


図 2-17. 空き家を活用したみなし仮設住宅（南阿蘇村）

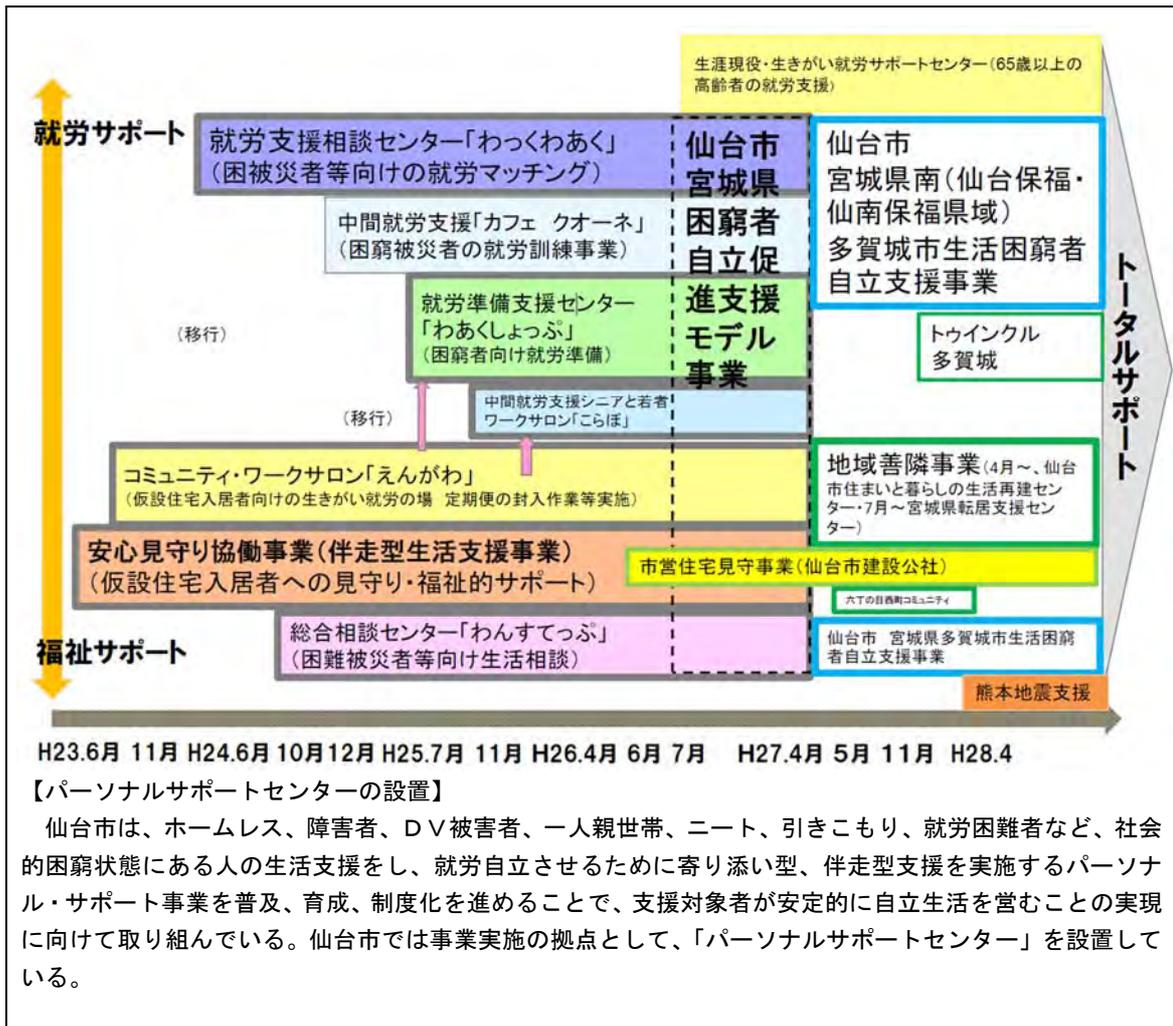


図 2-18. 生活再建支援の取組 (仙台市)

4. 物資輸送の円滑化

4-1. 地方公共団体の被災状況を考慮した物資支援

【現状と課題】

○末端まで考えた物資支援の実現が困難

- ・熊本県の広域物資輸送拠点が被災し使用不能となったため、国のオペレーションの中で、市町村の地域内輸送拠点や避難所まで物資輸送を行うこととなったが、国は、県の広域物資輸送拠点までの輸送しか事前に想定しておらず、様々な混乱が発生。
- ・複数の物流事業者や自衛隊、地方公共団体、NPO等の多様な主体が物資輸送を担ったが、国や都道府県、市町村の役割分担についての理解が不正確な場合があり、また度々役割分担に変更が生じたことから、全体として最適な物流システムの構築は困難であった。
- ・指定避難所以外の避難所について、市町村による物資の配送が困難な場合があり、自衛隊や物流事業者、NPO、地域住民等がその役割を担った場合もあった。
- ・被災地への支援物資輸送は物資の調達と輸送が個別に計画されており、大規模災害を想定した場合、避難所に円滑に届けるための一体的な検討体制を強化する必要がある。
- ・悪路での物資輸送が必要な場合や道路アクセスが寸断されている場合等は、物流事業者の対応が困難である。
- ・大規模災害時に地域内輸送拠点（市町村指定）に様々な物資が個別に持ち込まれた場合、避難所毎に小分けする積替え作業が困難な場合がある。

○発災直後に使用可能な物資拠点を確保し速やかに利用を開始することが困難

- ・当初想定していた県内の広域物資輸送拠点（都道府県指定）が利用できない状況が発生。事前に利用を想定していない施設を拠点として活用する場合、利用開始までには時間が必要。
- ・物流事業者が管理していない拠点では、行政職員がリレー方式で物資を搬入、一時保管する等混乱。

【実施すべき取組】

支援物資の輸送に当たって、拠点等の活用について物流事業者の協力も得つつ、避難所までを対象とした物資輸送全体を管理できる体制を発災後に早急に立ち上げることが重要であるため、緊急災害対策本部や現地対策本部の業務マニュアル等の修正を行う。

また、円滑に広域物資輸送拠点（都道府県指定）及び地域内輸送拠点（市町村指定）を開設するため、民間物資拠点の情報整理、広域物資拠点開設・運営ハンドブックの見直し等を実施する。

① 輸送システムの全体最適化に向けた体制整備

- ・物資支援は、特に発災直後においては、被災者に必要な支援を速やかに提供する観点を重視して行われる必要がある。具体的には広域物資輸送拠点（都道府県指定）、地域内輸送拠点（市町村指定）を経て、被災地の避難所にいたる太い物資輸送の動脈を確保し、効率的・計画的に運用することが重要であり、輸送拠点や輸送機関等に負担をかける可能性の高い個人や企業による物資支援等は抑制することが必要である。
（以下、本報告書において、「広域物資輸送拠点」は都道府県指定の拠点、「地域内輸送拠点」は市町村指定の拠点をいう。）
- ・災害による被災地方公共団体の行政機能の低下など被害状況によっては、国と地方公共団体が一体となって避難所までの物資輸送の最適化を検討する必要がある。このため、国と地方公共団体は連携して、広域物資輸送拠点までの幹線輸送に加え、広域物資輸送拠点から地域内輸送拠点、更に避難所までの物資輸送戦略の策定を行えるよう、物流事業者や自衛隊など国の機関等との速やかな連携が可能な体制に向けた見直しを進めるべきである。
- ・具体的には、国は被災地方公共団体と連携して、地域の交通状況や物流施設の被災状況等から広域物資輸送拠点等や物資輸送手段の適切な組合せを選択しつつ、必要な時間に避難所に届くためにはどのような手順をたどるべきかについて物資供給企業からの調達も含め、物資調達・輸送計画を一体的に検討するべきである。
- ・輸送手段についてもトラックのみならず、鉄道や船舶を含めた大量輸送システムが必要となるため、国や物流機関が中心となって、物資の効率的な集約や被災地の港湾の利用調整、更には、被災地までの効率的な陸上輸送ルートの確保などについて、広域的な調整を行う体制整備が不可欠である。
- ・体制の構築に当たっては、物資の調達・輸送方針（物資の種類、量、輸送先など）の決定における役割分担（国の非常災害対策本部又は緊急災害対策本部、現地災害対策本部、物資調達担当省庁、被災地方公共団体）の明確化、指示伝達系統の簡素化等により、迅速な意思決定を可能とする必要がある。
- ・特に、このような大規模災害時は、被災地内にある広域物資輸送拠点等での仕分を実施するための作業人員の確保が難しい可能性もあることから、広域物資輸送拠点の設置は近隣都道府県等も含めた広域的な視点も必要である。

② 物資輸送を担う関係機関の役割分担

- ・支援物資の輸送戦略を検討するに当たっては、物流事業者と自衛隊など国の機関等、地方公共団体、NPO、住民等の役割分担に関する基本的な考え方や費用負担の考え方を整理の上、発災後の状況に応じ、臨機応変に組合せて速やかに連携して対応できるようにする必要がある。
- ・大規模災害時には大量に物資輸送を行う必要があるため、地域内輸送拠点から避難所等に至る輸送、いわゆるラストワンマイルについては、物流事業者やNPO、住民団体、自衛隊など国の機関等の様々な機関が連携して行う必要がある。救命、救助活動において極めて重要な時間帯とされる発災後の72時間については、様々な緊急的オペレーションの実施を最優先で進めているところであるが、自衛隊は、物流事業者による輸送が特に困難な孤立地域等についてヘリ等を活用して対応する必要がある。

- ・物流事業者による輸送が困難な状況が発生しうる地域については、市町村は事前にリストアップ等を行うとともに、発災後は派遣された情報連絡員を通じるなどして速やかに国の現地対策本部や自衛隊などの関係機関で状況が共有できるように備える必要がある。
- ・大規模災害時には、様々な輸送手段を講じても、全ての避難所に速やかに物資を届けることが難しい可能性が高いことから、原則として、指定避難所や地域内輸送拠点等にしか物資を輸送できないことについて、市町村は予め住民に周知するとともに、必要な物資をそれ以外の避難所にいる住民等に取りにきてもらう体制を併せて構築する必要がある。
- ・また広域大規模災害に備え、国は、南海トラフ地震や首都直下地震における重要物資の生産体制、在庫保有状況を検討した上で調達・輸送計画を策定する必要がある。

③ 被災地での負担を減らすための様々な方策

- ・大規模災害時には広域物資輸送拠点、地域内輸送拠点等での積替え作業がネックとなることが想定されるため、支援物資は地域内の各物資拠点への分配にも配慮しつつ、調達段階から積替えしやすいよう段ボール箱等を活用するとともに、広域物資輸送拠点から受け入れ態勢の整った大規模な避難所には直接配送することや、広域物資輸送拠点において避難所毎に物資の仕分を行って地域内の各輸送拠点での仕分作業を低減させるなど、可能な限り被災市町村の負担を軽減させることも検討する必要がある。
- ・一方、段ボールによる輸送等においてもパレットが必要になるケースや通い容器（反復して使用される容器）等の活用が一般的となっている物資もあることから、物資調達企業等から持ち込まれたパレットや通い容器等について、物資調達企業等まで可能な範囲で回収することにも留意する必要がある。
- ・支援物資には、統一した表示によるラベルを張ることなど、内容（品目、数量など）がすぐに判断できるようにすることを検討する必要がある。
- ・被災規模が一定の範囲に収まる等、被災地域外での物資の荷解き・再梱包が可能な場合には、物資品目毎から個人毎のセットで配布することで、避難所の負担を軽減できる場合があるが、荷解き・再梱包に時間を要することに注意が必要である

④ 災害時に利用可能な物資拠点のリスト化・輸送のノウハウを有する物流事業者との連携

- ・都道府県は広域物資輸送拠点の選定に当たっては、公的な施設のみならず、物流事業者の管理する物資拠点も視野に入れるべきである。その場合には、災害時に速やかに使用できるような物流事業者との間で災害時の施設の利用に関する協定締結を検討するべきである。
- ・都道府県は公的施設を広域物資輸送拠点とする場合には、物流事業者との派遣協定の締結等を通じ、物流事業者のオペレーションや作業人員の派遣を受けられる体制を平常時から構築する等、幅広く人材が活用できるよう、他の機関との連携を図るべきである。
- ・指定されている広域物資輸送拠点や、地域内輸送拠点が使用できないことも考えられることから、国は発災後速やかに輸送拠点として活用可能な、物流事業者が管理する物資拠点の情

報を整理しリスト化しておくべきである。また、それらの民間物資拠点を速やかに支援物資の輸送拠点として利用開始する観点も含め、広域物資拠点開設・運営ハンドブックについても所要の見直しを行う必要がある。

(物流事業者が管理する物資拠点について整理すべき情報)

- ※施設の位置情報、耐震性、床荷重への強度、非常電源の有無、災害対応に活用できる見込みのあるフォークリフトの有無等
- ※荷捌きスペースの広さ、雨天対応の可否等の特性に応じた活用方法（荷捌き型・保管型）
- ※指定避難所までの輸送を想定し、必要に応じて一次拠点、二次拠点に分類
- ※自衛隊大型ヘリによる輸送や孤立地域への輸送を念頭に、物資拠点のヘリの離発着の可否や隣接・近接する自衛隊基地や飛行場の情報を整理（それらの施設が不足する地域については、国及び地方公共団体による場外離発着場の整備の検討が必要）

4-2. 避難者に物資を速やかに届ける仕組みづくり

【現状と課題】

○被災地への物資到着状況が把握できない

- ・プッシュ型支援物資について、いつ、どれだけ量がどの避難所に到着しているかを把握できる仕組みがなかったため、国は支援の効果を速やかに把握することが困難であった。
- ・地域内輸送拠点へ到着するプッシュ型支援物資の品目やボリューム、タイミングが不明（熊本地震の場合は発災 5 日後に市町村に情報提供開始）であったこともあり、地域内輸送拠点や避難所では物資の管理や仕分が混乱した。

○発災直後は物資輸送に長時間が必要

- ・発災直後は、道路の寸断や渋滞等により、広域物資輸送拠点から地域内輸送拠点までの輸送に長時間を要する状況が発生した。

【実施すべき取組】

支援物資の輸送に関係するすべての機関が物資の輸送状況等を管理・把握するためのシステムを構築し、関係機関に通知するとともに、各機関が協同で参加した実践的な訓練を行う必要がある。

また、発災後も、同システムが被災地方公共団体を始め、各機関で円滑に使用されるよう、現地対策本部等において、システムの運用に関する支援を行う必要がある。

① 物資の輸送・到達状況を把握する情報管理システムの構築

- ・物資の配送・到着状況を把握するため、国や地方公共団体、民間の物流事業者、物資調達企業が必要な情報をそれぞれ入力し、情報共有できる物資調達・輸送調整等支援システムを構築するべきである。また、物資の輸送状況等を管理できるバーコードシステムの導入等、物資の輸送に関するデータ管理の簡素化も進めるべきである。
- ・プッシュ型の物資支援を行う際には、国、地方公共団体等から被災地方公共団体に応援に入る職員はそのシステムの使用方法について事前に訓練し修得に努めることが望ましい。また、指定避難所等に関しても、事前に Web システムの構築やタブレット端末等の機材の活用等により、円滑に情報が交換できる体制とし、更に、地域ニーズを把握するためのシステムとの連携を想定しておくことが望ましい。
- ・発災後速やかに市町村等が物資調達・輸送調整等支援システムを活用できるよう、平常時から市町村や物流事業者等が参加したシステムを利用した物資輸送に関する研修や訓練を実施すべきである。
- ・地方公共団体が保有する公的備蓄についても適切に管理し、被災地にすぐ供給できるように、物資調達・輸送調整等支援システムを活用して、データベース化を図るべきである。このことによって、市町村の職員が日常的にシステムを操作することとなり、災害時においてもシステムを円滑に利用することが可能となる。同時に、物流事業者等と日常的に関係して、機動性を保つようにすべきである。

- ・また、地方公共団体は、備蓄方法の1つとして、企業が保有する流通在庫を有効に利用するため、「流通在庫備蓄方式（ランニングストック方式）」（購入済み商品として購入者側に権利が移った状態でありつつ、在庫の一部として販売され更新されていく方式）の導入可能性について検討することが望ましい。

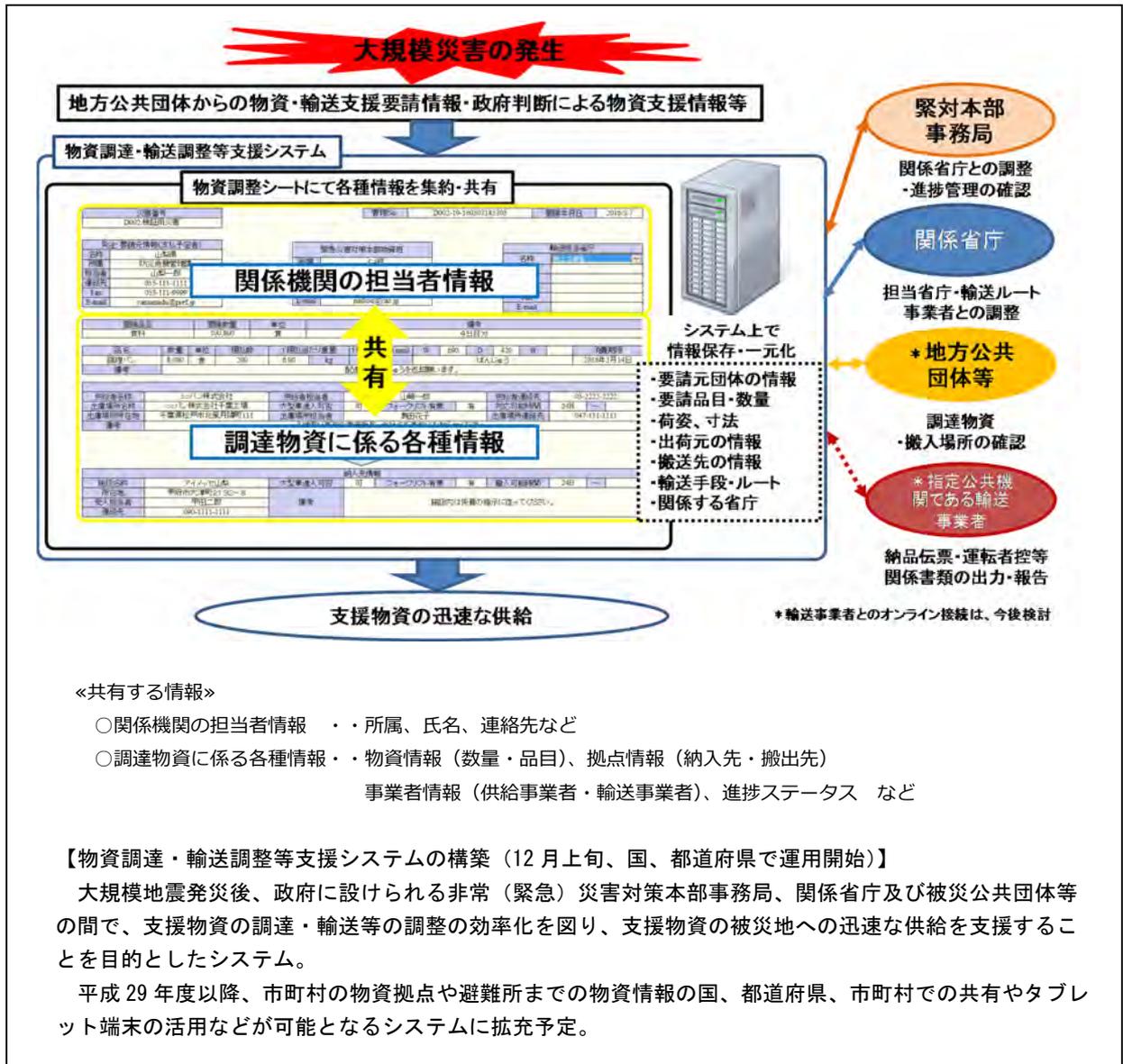


図 2-19. 物資調達・輸送調整支援システムの概要（内閣府）

② 道路関係情報や給油状況等を効率的な支援物資輸送ルートへの検討に活用

- ・緊急輸送道路等の重要な道路については、カメラ等の増強により、被害情報の迅速な情報収集や通行可能な道路の情報提供の強化を図るとともに、被災地への物資供給を円滑に行うため、発災後速やかに道路啓開や緊急排水等を実施する必要がある。

- ・熊本地震で実施された、災害時石油供給連携計画に基づく元売り各社の協力体制の構築に加え、タンクローリーの増車によるガソリンスタンドへの供給確保等の取組を今後も継続するとともに、現地対策本部等において被災地における給油に関する状況を把握して、輸送計画を検討する必要がある。
- ・現地対策本部等は、このような道路に関する通行情報や渋滞情報に加え、給油の状況についても、情報を集約し、効率的なルートの検討に利用する必要がある。
- ・また、被災地への国の緊急物資輸送に用いられる車両について、その道路等の通行に際して一般車両外の位置づけを付与すべきである。



図 2-20. E T C 2. 0 マップと民間プローブマップの連携（国土交通省）

【災害時の各種道路関係情報の連携】

災害時に ETC2.0 や民間の通行実績データを連携させることにより、重ね合わせて表示するなど通行可能ルートの把握の迅速化及び提供。

4-3. プッシュ型物資支援の改善

【現状と課題】

○プッシュ型物資支援の有効性と課題

- ・プッシュ型物資支援は、発災直後には非常に有効だが、被災地に一定程度物資が充足し始めた後は、適切な調整・管理を行わなければ、地方公共団体の拠点や避難所が支援物資であふれて混乱の原因となることや、物資が利用されないなどの状況が生じる場合がある。

○善意の物資がありがた迷惑になる場合も

- ・他の地方公共団体や民間企業、個人などの多様な主体から送付された物資も多数あり、特に個人からの物資については様々な形状・内容のものがあるため、受け入れ市町村では、その管理や仕分が混乱した。

【実施すべき取組】

プッシュ型とプル型それぞれにおいて支援対象となりうる標準的な品目や仕様を一覧として整理する。併せて、プッシュ型からプル型へ、現地調達へと切り替える考え方について、南海トラフ地震の被害が想定されている地方公共団体とのケーススタディ等により、災害の規模、その後の各種状況の変化などに応じて適切に判断ができるよう整理しておく必要がある。

① 地域のニーズに的確に応えるための物資支援手法の適切なタイミングでの切替え

- ・物流・流通の回復状況や地域のニーズの状況に応じて、支援方策を適切に変更するべきである。
(支援方策の切替え時点イメージ)
 - ※プッシュ型支援からプル型支援への切替え：被災者ニーズの把握が可能となった時点
 - ※プル型支援から現地購入への切替え：国及び被災地方公共団体による物資調達・輸送が終了し、スーパーマーケット等の小売機能の回復により地域内で被災者ニーズに対応可能となった時点
- ・プッシュ型支援物資やプル型支援物資等について、被災者が受け取ることができる標準的な物資をリスト化し、特にプッシュ型の支援については被災者にもリストを配布できるようにすべきである。
- ・プッシュ型支援物資として提供する品目については、災害直後から必要不可欠と見込まれる物資に限定するとともに、その具体的な仕様や必要量に関し季節の考慮が必要なものについてはそれも含めて事前に検討して、関係機関と共有するべきである。
- ・一定程度、地域の流通機能が回復してきた段階で、できるだけ速やかに被災地方公共団体に物資調達業務を引き継ぐことが必要である。具体的には、被災地方公共団体は地元の商店やコンビニエンスストア、スーパーマーケットなどの小売を専門とする企業、それらの企業に商品を供給する卸売業等と連携する等により、被災者のニーズに応じた物資を避難所等へ直接配送する仕組みを予め検討すべきである。また、今後、流通施設について地域内輸送拠点等としての活用可能性について検討することも考えられる。

② プッシュ型支援を実施する際の受け手側の負担の低減

- ・受け手側における荷解きや仕分などの作業負担を減らすため、被災地外の広域物資輸送拠点等における仕分に努めるとともに、プッシュ型支援を行う場合は、物資の受け手がその全体像を把握することができるよう、国は広域物資輸送拠点等に対して、到着予定日から逆算した供給計画をできるだけ速やかに示すため、統一的な物資調達・輸送調整等支援システムを利用することを原則とする。
- ・システムを導入できていない市町村についても、国や地方公共団体は、発災後一定期間経過後は、広域物資輸送拠点から支援物資を輸送する際に、地域内輸送拠点や避難所の物資の保有状況を確認し、物資が過剰にならないことを確認の上で発送することを原則とする。

③ 受け手側の混乱を避けるための様々な機関から送付される物資の抑制方針

- ・発災直後においては、被災者に必要な支援を速やかに提供する観点を重視するべきであり、特に大規模災害時には、内容等にバラつきがあり被災地の地域内輸送拠点や輸送機関等に負担をかける可能性の高い個人や企業による物資支援は抑制する必要がある。
- ・また、他の地方公共団体や民間企業等が行う支援物資については、発災当初はプッシュ型支援物資に限定するとともに、プル型支援への移行が可能となった段階では、被災地方公共団体のニーズに基づき実施する必要があるため、国や都道府県が窓口となるとともに、物資調達・輸送調整等支援システムを活用してもらって、現地で物資の到着状況等が速やかに把握できるような配慮を行う必要がある。
- ・民間企業や様々な外部支援団体等は、被災者個人に直接物資を提供したり、炊き出しを行ったりする際には、被災地への負荷や現地への道路交通の影響等を考慮するとともに、公的な支援物資の輸送に影響を与えない自社等の輸送手段や社員等により、自己完結型の支援に取り組むことを原則とする必要がある。
- ・個人については、被災地外の地方公共団体が個人の支援物資を集める場合も含めて物資による支援は差し控え、義援金等の金銭による支援を原則とする必要がある。
- ・このような民間企業や個人における物資支援にかかる基本的な考え方について、予め周知を図るとともに、発災後もそのようなメッセージを速やかに発する必要がある。

4-4. より避難者ニーズに的確に応えるためのプル型支援・現地購入

【現状と課題】

○避難所の物資ニーズ把握が困難

- ・避難所毎のニーズ把握が困難であったため、プッシュ型からプル型への支援の切替えに時間を要した。また、発災6日後に導入が決定したタブレット端末について、地方公共団体はその使用に慣れておらず、本格的に活用できるようになるまでに時間を要した。

○地域ニーズの変化に応じた民間企業との適切な連携が必要

- ・プル型物資支援は、避難所の要望後、現地に到着するまでに数日が必要である。そのため、交通の状況が改善し、また地域内小売事業者からの物資調達が可能となった段階では、被災地域外の広域物資輸送拠点等を活用したプル型物資支援は非効率である。
- ・嗜好品（折り紙等）等の一部物資については公的支援が困難である。

【実施すべき取組】

プル型支援を実施するためには、携帯電話やタブレット端末等を活用して速やかに避難所のニーズを把握できるシステムを構築するとともに、物資輸送に関するシステムと一体的に運用することで、各避難所に必要な時間内に到着するように管理する必要がある。

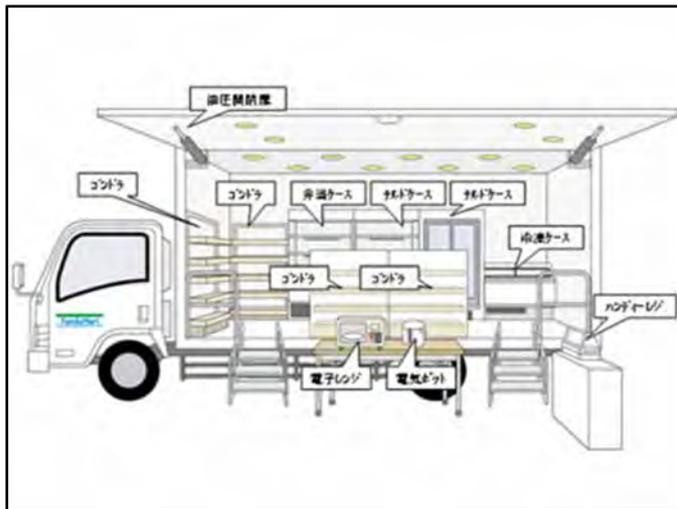
国は必要に応じて、流通事業者について、指定公共機関への指定や地方公共団体との協定締結を進める必要がある。また、流通事業者が協定等により地方公共団体との連携を図っている事例についてとりまとめて、広報の強化を図るべきである。

① 携帯電話やタブレット端末等 I C T の活用による現地ニーズの円滑な把握

- ・指定避難所のニーズ把握のため、携帯電話やタブレット端末等から操作可能なアプリケーション等 I C T 技術を活用したシステムを予め構築するとともに、技術革新の変化等も踏まえて、定期的に見直すことが必要である。
- ・このようなシステムについては、災害時に全国的に使用するものであることから、国は事前に関係省庁や全国の地方公共団体、多くの関係者が使用できるよう研修や訓練をすすめるべきである。

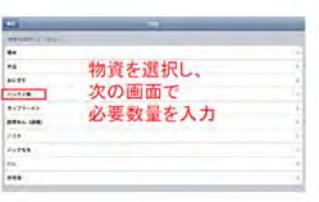
② 物資の調達に係る民間流通企業との連携による地域ニーズへの的確な対応

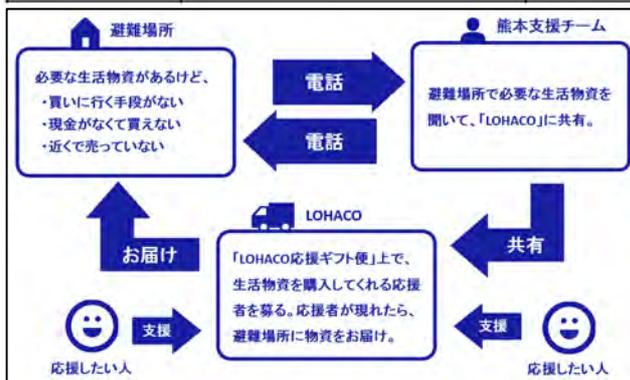
- ・迅速な物資調達を行うための支援物資の現地調達には、スーパーマーケット等の民間流通企業が被災地への輸送機能を回復していることが必要である。また、平常時には地域の拠点である流通施設については、災害時には通信、電源、燃料補給機能等を有する防災拠点として活用することも考えられる。
- ・公的支援が困難な嗜好品等のニーズについては、民間のネット販売企業の仕組みも考えられる。



【4温度帯の販売設備を搭載した移動コンビニ】
 常温、定温（16～20℃）、冷蔵（3～8℃）、冷凍（-24℃以下）の4温度帯の販売設備や、電子レンジ、電気ポット、手洗い場なども搭載した移動販売車両で、岩手県、福島県、宮城県の避難所など、被災地を含む各地の買い物不便地域を中心に営業された。

図 2-21. 東日本大震災時のコンビニ移動販売車両（ファミリーマート）

	避難所支援システム (iPadプロジェクト)	Amazon 「ほしい物リスト」	熊本支援T・アスクル・ヤフー 「LOHACO応援ギフト便」
実施期間	4/27～ 試験運用開始	4/22～	4/28～5/31
対象の避難所	熊本県内のすべての避難所 ※原則、指定避難所。 端末1000台【最大】配布予定。	リスト掲載を希望する避難所 ※個人、企業、ボランティア団体等も 登録可能	益城町の避難場所 (非指定・約10カ所) ※状況を見ながら対象拡大
入力者	避難所の管理者等 又は 市町村の担当者	避難所の管理者等	アスクル ※熊本支援Tが電話でニーズ聴取
対象の物資	食料、衣類、衛生用品等 ※プルダウンメニューから選択 (14カテゴリ139品目)	Amazonで取り扱いのある すべての商品	食料、衣類、衛生用品等 ※被災者からの要望を踏まえ掲載 (4/28現在 8品目)
フィルタリングの仕組み	原則プルダウンメニューにある ものしか選択できない	リスト入力者(購入者)にゆだねられる	熊本支援チーム・アスクル
費用負担	国費(予備費) ※救助法スキーム以降は県	全国の支援者が購入	全国の支援者が購入
			



【熊本支援チーム、アスクル及びヤフーによる「LOHACO応援ギフト便」】
 指定避難所ではなく、公の支援が完全には行き届いていない益城町内の避難場所を対象とした支援で、避難場所の被災者は、電話で熊本支援チームに必要な生活物資を依頼し、依頼を受けた熊本支援チームとアスクルが情報を共有し、アスクルが「LOHACO応援ギフト便」上に掲載、ヤフーとともに、インターネット上で応援者を募集した。

図 2-22. 熊本地震時の民間企業による物資調達支援

5. ICTの活用

5-1. 災害対応におけるICTインフラの導入

【現状と課題】

○防災分野におけるICTの導入が進んでいない

- ・災害対策に関する地域ニーズはますます複雑化・多様化しているため、行政でその状況を把握し、的確な対策を迅速に講じるためには、膨大な労力が必要となっている。限られた資源のなかで効率的に災害対応を進めるためには、様々なICTを災害対応業務に活用することが必要なのではないかと。

【実施すべき取組】

災害時の多様化・複雑化する地域ニーズに効率的に対応するため、国は地方公共団体とも連携しながら、広く地方公共団体が活用可能となるよう各種災害対応業務のシステム化についての取組を強化する必要がある。またシステムの開発に際しては、同システムが災害時に有効に活用されるよう、システム操作の訓練手法、発災時の運用支援の手法についても同時に検討されるべきである。

また市町村においては、被災者の情報を電子データとして蓄積し、住民に関する既存の各種情報と連携させることで、指定避難所以外に避難している被災者も含めて必要な行政サービスが円滑に提供できるように努めることが望ましく、国はデータ形式や入出力方法の標準化などを推進することにより、市町村の取組を支援する必要がある。

① 災害対応の様々な分野においてICTを活用したシステムの導入による効率化を

検討

- ・災害対応においては、様々な場面でICTを活用したシステムを導入することにより発災後に急増する膨大な業務を効率的に進められる可能性があり、検討する必要がある。なお、発災後に災害対応だけに使用する新たなシステムを導入するのではなく、平常時に用いているシステムを中心にICTを活用した簡易な情報収集手段を用いて被災・インフラ状況を迅速に把握するなど、事前に構築したシステムを用いて災害時に発生する様々な業務が実施できるよう、システム設計・マニュアル整備等を実施しておくことが望ましい。
- ・大規模災害等においては、発災後に初めてシステムを操作する職員等にも早急な操作の習得が求められるため、システムの操作について指導助言を行える者の育成・派遣等についてもシステム開発と同時に検討されることが望ましい。
- ・地震の発生後の各段階において必要な対応や、そのために必要な人員数の把握等に活用できる災害対応支援システムが提供されるべきである。
- ・防災に関する業務は多種多様であり、業務毎にマニュアルが整備されているため、発災後のタイミングと担当業務に応じて必要なマニュアルを案内する機能を災害対応支援システムに導入することも有効と考えられる。

- ・被災者台帳に係るデータについて、各システム間で受渡しをする際の入出力形式等の標準化などが進められるべきである。
- ・発災時における避難者状況の把握や地域住民の防災力向上を図るための防災訓練の実施に当たっては、防災アプリの活用やマイナンバーカードを活用した本人確認を行うことなども考えられ、民間企業の提案力も活用しつつ様々な創意工夫が行われることが望ましい。
- ・小型無人機については、災害発生時において、人の立ち入りが困難な危険な場所のみならず、被災状況を視覚的にとらえることができる上に、防犯等の効果についても期待されていることから、防災面における活用について取り組みを進めていく必要がある。
- ・各種災害対応システムの運用にかかる応援受援等を効率的に行う観点から、防災上の連携を図るべき地域においては都道府県や市町村がシステムの導入について協力して検討することも考えられる。
- ・なお、大規模災害時には、携帯電話など国民生活の基本となる通信サービスの利用が困難になり、途絶する可能性が高い。このため、ICTにより災害対応を強化するためには、非常用通信手段を確保する必要がある。

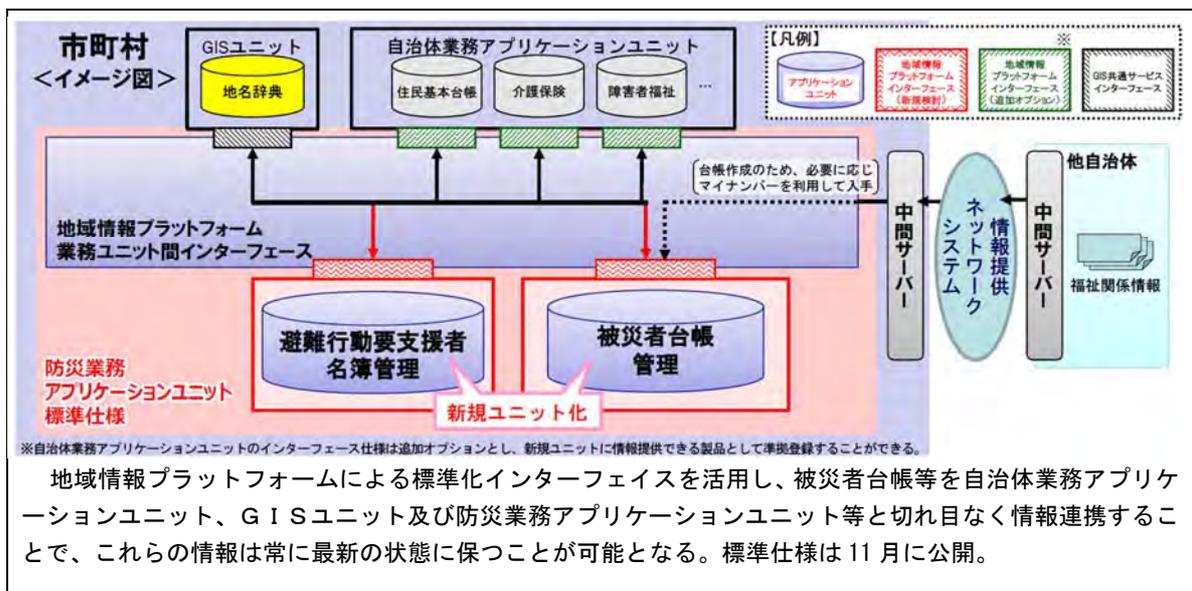


図 2-23. 被災者台帳データの標準化 ((一財) 全国地域情報化推進協会)

5-2. 防災情報に関する官民連携に係る仕組み「災害情報ハブ」の推進

【現状と課題】

○被災地域や避難者の動向、物資の状況等の把握に課題

- ・災害時には、国・地方公共団体、民間企業の各機関がそれぞれに持っている様々な情報を共有することが重要であるが、現状においては、提供する主体が限定され、発災後の企業による自主的な提供に依拠している等の課題がある。このため、熊本地震においても、車中泊などの避難者の動向や、避難所におけるニーズ、物資の配送状況に関する把握に困難な状況があったのではないかと指摘がある。

【実施すべき取組】

事前に各種の情報について取扱いや共有・利活用に係るルールを定めるなど、関係機関間における「災害情報ハブ」に関する仕組みづくりを行うことが必要。このため、民間企業・団体、地方公共団体、関係省庁等の多様な関係機関の連携を強化し、速やかに所要の検討を行う。

① 災害時における課題に対し、官民の関係機関が防災情報を共有・活用し対応するための仕組み「災害情報ハブ」の推進

- ・国と地方公共団体、民間企業等において、それぞれが所有する情報に関し、災害時の共有、利活用に関する仕組みである「災害情報ハブ」について検討すべきである。その際、組織間での情報共有の現状について、また災害時の対応における情報のニーズや、提供しうる情報リソースの全体像がどのようなものであり、発災後どの時点で情報を活用する側のニーズと共有可能性のある情報リソースの存在が把握でき、どのように共有できるかを整理すべきである。
- ・「災害情報ハブ」の推進に当たっては、情報の共有により可能となる災害対応の新たな支援手法についてアイデアの発掘、実用化に努めるべきである。

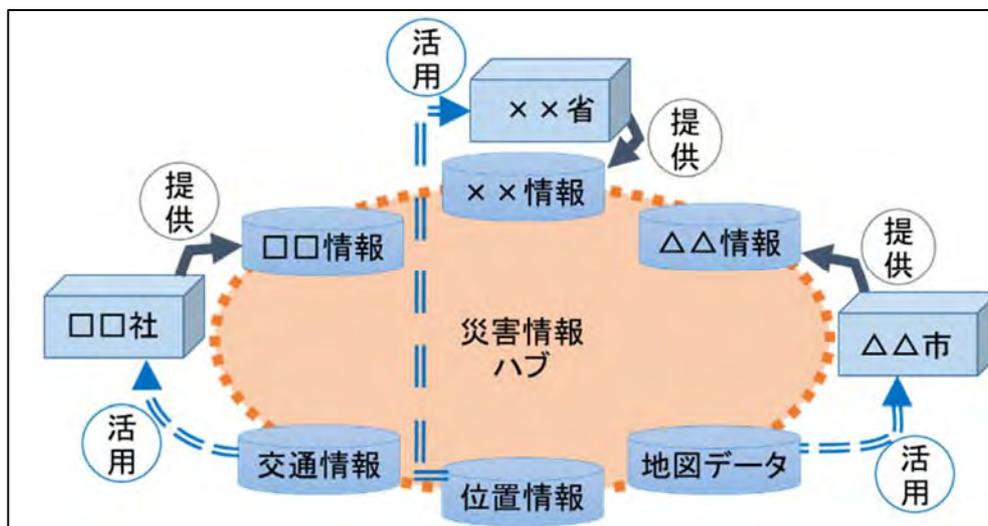


図 2-24. 「災害情報ハブ」のイメージ（内閣府）

5-3. ビッグデータ・SNSの情報等の活用を検討

【現状と課題】

○ビッグデータ等の新たに活用可能となった情報の活用が不十分

- ・ICTの発達によって、様々なデータが把握できるようになっているが、災害分野での活用が進んでいない。

【実施すべき取組】

被災者のニーズを把握し、円滑な対応を行うためにはビッグデータ等の活用を検討すべきであり、その活用方策について、民間からの提案を評価する仕組みの強化も必要である。

① ビッグデータ・SNS情報等のICTによる管理・分析手法の検討

- ・位置情報等のビッグデータを最新のICTにより分析することで、被災者の実態を把握し支援活動の最適化につなげるなど、防災分野への活用を促進する必要がある。
- ・ICTを活用し、市町村役場と各避難所の情報の共有を携帯電話やタブレット端末等で行えるようにすることで、避難者登録、避難者のニーズの把握、支援物資の避難所への到達状況の把握、避難所の運営ノウハウの共有、復興見込みや二次避難、生活再建支援制度等に関する情報提供等、様々な面での効率化が期待される。
- ・罹災証明書の交付のための調査においても、例えば熊本地震に関してある市町村で行われた写真データの集中管理等の取組を踏まえ、ICTの活用による、業務効率化が図られるべきである。また、電子申請の導入など、被災者の利便性の向上も推進されるべきである。
- ・SNSには、必ずしも最新の情報でないものも含めて様々な情報が含まれているため情報の信憑性等に留意する必要があるが、被災者等が比較的アクセスが容易な手段であり、その特性に留意しつつ、活用方法を検討すべきである。
- ・具体的には、緊急的な人命救助活動への活用可能性を検討する他、被災者ニーズ等に関する大まかな状況が把握できるよう、予め評価や検討手法を検討すべきである。

6. 自助・共助の推進

6-1. 自助・共助の向上に向けた取組

【現状と課題】

○個人の備えが不十分

- ・地方公共団体、住民の備蓄では、発災後3日間の備えとして不十分な場合があった。
- ・被災者のうち一部損壊等に判定された家屋の所有者等の中には、被災者生活再建支援制度等の公的支援が得られなかったり、公的支援だけでは不十分だったため、家屋の再建が困難な被災者も存在した。
- ・家屋の被災時に二次災害の防止等のために被災者自らがとるべき行動について十分な情報が共有されていない。

○自力での避難が困難な世帯の存在

- ・高齢者のみの世帯など、災害への対応力が十分でない世帯が今後も増加するとの指摘がある。

【実施すべき取組】

発災後に応援が来るまでの間の被災者の対応として、最低でも3日間できれば7日間は個人の備蓄や共助による支え合いでの対応が基本となるが、一般家庭には日常的な食料等のストックがあり、水を節約して調理する等のノウハウの普及により、不足する蓄えの追加について大きな負担を生じずに対応することができる場合も多いと考えられる。このようなノウハウについて、様々な場を活用して普及啓発に努める必要がある。

① 家庭内食料の活用や備蓄の推進、地震保険・共済活用等の自助の向上

- ・備蓄の推進とともに、発災時に家庭にある食料を活用できる調理法も周知することにより、各家庭で最低3日間、できれば1週間が過ごせるよう、防災推進国民大会や様々な広報資料を活用して、国民運動を積極的に推進する必要がある。
- ・その際、備蓄のためだけに物資を全て新たに確保するよりも、一般に家庭では平均的に数日間程度の食料を保有しており、なかでも米やレトルト食品、カップ麺等の保存性のある食料も含まれていることを踏まえ、それらを最大限に活用して、一定の期間を過ごすために何が欠けているかを考えて必要な物資を揃えることや、日々使う食料等のストックを多めに確保することとする等、平常時と災害時を一体的に考えた備蓄方法の方が現実的かつ有効である。災害時の食料の確保に向け、必要に応じ「家庭内循環備蓄方式（ローリングストック方式）」（普通の食事に利用する缶詰やレトルト食品などを少し多めに買い置きし、製造日の古いものから使い、使った分は新しく買い足して、常に一定量の備えがある状態を保つ方式）等のノウハウも紹介しつつ、普及啓発に努める必要がある。
- ・服薬している住民は、災害時もお薬手帳を持っていることが必要である。

- ・おむつ等、物資によっては、ボリュームのために避難の際に持ち出しが困難な場合があるが、個人ニーズに応じて必要とされる物資については、極力個々の世帯での備蓄と、避難の妨げとならない範囲での持ち出しを避難者は心掛ける必要がある。そして、その不足分については、避難所における避難者相互の融通等の共助により補われることが望ましい。なお、融通が成り立つためには、どのような品目・数量の支援物資がいつ到着するかの情報が提供され、避難者が手持ち物資の中の自らの必要量を把握できることが必要であり、その面でも、避難所への到着予定から逆算した支援物資輸送の戦略を速やかに構築し、避難者に到着予定日を周知できる体制を整えることが重要である。
- ・家屋等が被災した場合、復旧に要する費用は多額にのぼるおそれがあることから、平常時から耐震化や家具固定等の事前の備えと合わせて、万が一被災した場合でも、一定の保証が得られるよう住民の地震保険・共済の加入を促進するべきである。
- ・延焼火災等の二次災害の防止やインフラの早期復旧に協力できるよう、住民には、予め感震ブレーカーを設置することや、自宅を離れる際に電源ブレーカーを落とすこと、ガス等の元栓を閉めること、インフラ復旧後にこれらの利用を再開するに当たっての必要な点検方法などを周知すべきである。なお、感震ブレーカーについては、発災時にブレーカーを落として避難する余裕がない場合に電気火災を防止する有効な手段であるが、ブレーカーに接続されている電化製品については電源が切断された状態となるため、停電に備えるのと同様の懐中電灯等の備えが前提となるほか、世帯の状況に応じて、時差式、個別コンセント式などの導入が考えられる。
- ・なお、特に延焼の恐れのある地域等においては、停電からの復旧に際しての通電火災の防止等について、電力会社と協定を結び、地方公共団体の側が公共用地を復旧活動に提供する一方で電力会社が通電火災予防のための安全確認に努めること等についても検討するべきである。

② 避難時や避難所等における共助の取組や避難行動要支援者名簿の活用の推進

- ・共助の取組を強化するため、人命救助や避難誘導に際し、発災直後の自治会等による家屋の被災状況や住民の安否確認に加え、平常時からの住民相互の情報共有が有効であることを周知すべきである。
- ・避難行動要支援者の実効性のある避難を実現するため、避難行動要支援者名簿情報の避難支援等関係者への平常時からの提供の促進に加え、発災後には本人同意がなくても避難支援等の関係者へ情報提供できることの周知、要支援者の避難のサポートについての地域の団体等との連携など、名簿を活用した避難行動支援について更なる普及啓発を行うべきである。
- ・非常用持ち出し品や備蓄した物資の発災直後の持ち出しが困難な世帯が多いと考えられる場合には、自主防災組織としての備蓄等の地域住民同士の共助についても同時に検討されるべきである。
- ・また、各家庭の物資を持ち寄って行われた炊き出しや避難所運営における住民参加等、地域の共助の取組を広く紹介する必要がある。

③ 住民向けの実践的な訓練や研修の実施

- ・地域における安心・安全の確保のためには、自主防災組織等の防災意識の向上とともに様々な活動が活性化するよう、都道府県や各大学で実施されている防災に関する研修等の強化が望まれる。また、市町村等においても、防災に関する講演会のみではなく、学識経験者やNPO等とも連携して、ワークショップ形式を活用した参加型で実践的な訓練が行われることが望ましい。海外では、市民を含めた様々な実践型の研修や訓練が行われており、参考にすべきである。
- ・このような訓練や研修について一回だけの参加で終わらせることなく、様々な訓練を経てステップアップしていくことが重要である。海外では、防災のエキスパートから一般市民までの幅広い層を対象として、レベルに応じた防災講座が用意されているシステムがあり、参考にすべきである。

啓発動画 くまモン特別講座！くまでもわかる!?「地震への備え」（制作：内閣府）

食料の備蓄や家具の固定など、家庭で日頃から取り組める「地震への備え」や、共に助け合う被災地支援などについて、熊本地震を経験した人気ご当地キャラクターのくまモン（熊本県）が分かりやすく説明。

ポータルサイト『TEAM防災ジャパン』（<https://bosaijapan.jp/>）にて絶賛公開中！



備えについて話し合うご当地キャラクターたち



家具の固定について解説するくまモン



日常で出来る備蓄「ローリング・ストック」



被災地での助け合い

<視聴> <https://youtu.be/2uRSgyx8Re0>

<ダウンロード> https://bosaijapan.jp/library/kumamon_movie/

図 2-25. くまモン特別講座！くまでもわかる!?「地震への備え」

6-2. NPO等との連携やボランティアへの活動の場の提供

【現状と課題】

○多数駆け付けたボランティアが十分に活動できない場合がある。

- ・まだ受け入れ態勢の確保や状況確認・ニーズ調査が行われていない発災直後や休日等に、マスコミの報道などによりボランティアが特定の市町村に集中し、ボランティア希望者が必要人数を超過してしまう災害ボランティアセンター（以下、「災害VC」という。）もあった一方、ボランティア不足の地域も発生した。また、被災家屋の災害瓦礫について、分別や仮置場への搬送などのニーズが多く災害VCに寄せられたが、その実施には困難が伴った。
- ・受入準備ができていない発災直後に社会福祉協議会等が災害VCの設置を迫られる等、市町村によってはもともと職員が少ない中、災害VCの運営に迫られ、本来の福祉活動に携わる人員が不足するなど、社会福祉協議会等に過度な負荷が発生した。
- ・ボランティア活動における炊き出し等において、基礎的な衛生管理が不十分な場合があった。

○NPO等がその専門的な知識を十分に発揮することが困難

- ・地方公共団体にとって、発災直後に初見のNPO等外部支援団体との関係構築は困難である。
- ・マスコミ情報の有無等により、NPO等の活動が一部の地方公共団体に偏る場合がある。

【実施すべき取組】

災害対応経験が豊富で高度な知識と有するNPO等のネットワーク化が進み、国との関係は強化されている。更に、地方公共団体とNPO等との関係構築が進み、協定の締結や訓練の実施が進むよう、国は様々な機会を通じて地方公共団体に働きかける必要がある。

① ボランティアへの活動の場の提供

- ・都道府県はWebサイトにおいて、災害VCから最新の情報を得つつ、ボランティアの心得や市町村ボランティア募集窓口一覧を公表するとともに、市町村別の具体的な受入状況に関する情報についてもわかりやすく提供、更にマスコミに積極的に働きかけるなど、より多くの人目に触れるよう工夫することを検討すべきである。また、ボランティアの過不足の問題については、ICTを活用し、Webサイト上での事前登録制なども検討すべきである。
- ・個人ボランティアによる支援活動が円滑に進むように、行政側は安全衛生に関する注意喚起の他、例えば災害廃棄物の分別など、復旧・復興活動に係る行政側のルール・施策に関する情報提供及びボランティア自身が行うべき準備（保険加入、服装、所持品等）に関する周知を図るとともに、災害VCで行われている活動の状況について把握に努めるべきである。また、ボランティア活動と連携が可能な行政サービスがあれば、可能な範囲での協働の検討を行うことが望ましい。
- ・災害対応にかかるボランティアとの連携を強化しつつ、併行して早期の復旧・復興に向けて、発災後に社会福祉協議会が主体となって行っている災害VCの運営について、平常時から市町村が中心となって社会福祉協議会やNPO等と話合いの場を設け、多様な主体による協働

型災害VC設置を目指すなど、負担を軽減する方策の検討を行うべきである。

- ・市町村は、発災後すぐに社会福祉協議会に対し災害VC設置を求める傾向にあるが、被災者・被災地のニーズを把握するための準備期間も含めた、適切な立ち上げの時期と、募集開始に関する情報発信について検討が必要である。

② 専門的知識を有するNPO等が活動しやすい環境整備

- ・災害時に地方公共団体等との連携が図られるよう、平常時から都道府県、社会福祉協議会、地元NPO等及び外部からの支援者の関係を構築するとともに、大規模災害時には、国は外部から支援に入るNPO等を含め活動しやすい環境の整備を行うべきである。
- ・そのため、国とNPO等との連携を引き続き強化し、災害時にNPO等が行う被災者支援活動をより円滑にサポートするため、全国を対象とした災害対応を念頭にネットワーク化を推進すべきである。
- ・都道府県は、災害時に活躍が期待される地域のNPOや各種団体（各種の専門職の団体、ボランティア団体、民間事業者の団体、公的な機関の退職者組織等）との連携を強化するとともに、団体間で緩やかなネットワークが形成されるよう、平常時から定期的な会合を持つことを検討すべきである。
- ・衛生や安全の管理等のため一定の知識や技能が求められる場合には、当該活動を実施する際に必要な資格を有すること等を明示するよう、都道府県は各ボランティア団体に働きかける必要がある。また、炊き出し等においては、食品衛生、栄養の確保、アレルギー食、特殊食の確保ができるよう、保健所や市町村保健衛生部局等が支援を行う必要がある。
- ・保健医療専門職のボランティアや支援者の受け入れ調整については、専門的知識が不可欠であることから、基本的には保健所又は市町村保健衛生部局が担う必要があるが、このことについてボランティア等の活動を行う医療関係機関等に対して、事前の段階のみならず、発災後についても周知を行うとともに、必要に応じて保健所や保健衛生部局の体制強化を行う必要がある。
- ・定期的な研修によって防災の専門性を有する人材を育成するとともに、国や都道府県がそれらの人材の名簿等の管理をし、必要に応じて、市町村に紹介する仕組みを検討すべきである。
- ・外部者の支援は一部地域に集中する傾向があるため、各地方公共団体は、地元のNPO等とも連携し、支援調整を行うことが望ましい。なお、食品事業者による炊き出しを円滑に進めるためには、業界団体が事業者と地方公共団体の間に入り、災害時の連携体制を強化することが望ましい。
- ・避難所運営支援など、全国での災害時における様々な実践経験を有するNPOから協力が得られることを機会として、一定期間後には被災地のNPO等が様々な被災者支援に関する活動を地域で実施できるよう、そのノウハウの継承に取り組んでいくことが重要である。
- ・長期に亘る継続的な被災者支援活動のためには、ノウハウを継承した被災地域内のNPO等をコーディネートする中間支援組織の存在が重要である。地元のNPO等が中間支援組織の媒介を受けて連携し、避難所における支援から生活再建支援へと内容を変化させながら被災者に支援を継続する取組に着目すべきであり、そのような長期的な継続を目指した取組を他地域にも事例として紹介していくべきである。



【熊本地震における支援調整】

地元 NPO である NPO くまもとが主体となり、県内外からの応援 NPO と支援を受ける被災地域とのマッチングを行った。調整に際しては、支援団体等が参加する「熊本地震・支援団体火の国会議」等の情報共有の場として活用された。

図 2-28. 県内外の支援団体のコーディネート（熊本地震・支援団体火の国会議）

団体名	特定非営利活動法人 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOD)
理事団体	特定非営利活動法人国際協力NGOセンター 特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム 震災がつなぐ全国ネットワーク 公益社団法人日本青年会議所 認定特定非営利活動法人日本NPOセンター 社会福祉法人全国社会福祉協議会 日本生活協同組合連合会
会員団体	日本赤十字社・東京災害ボランティアネットワーク・チーム中越・カリタスジャパン・一般社団法人 クロスオーバーラボ・一般社団法人情報支援レスキュー隊・特定非営利活動法人難民支援協会・特定非営利活動法人難民を助ける会・東日本大震災支援全国ネットワーク・一般社団法人ピースボート災害ボランティアセンター・認定特定非営利活動法人レスキューストックヤード

図 2-29. JVODの構成

NPO/NGO等の連携・協働を行うための体制の構築

- JVOD準備会※が熊本県域（一部大分県含む）で活動しているNPO/NGO等に対し呼びかけ、連携・協働を行うための会議「**熊本地震・支援団体火の国会議**（以下、「火の国会議」）」を4月19日（火）に設立した。
※JVOD: 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク
- 以降、毎晩19時より、活動地域・活動内容の報告・調整、相互に補完できる業務の調整を行っている。
参加団体数 221団体(6月5日現在)
※6月14日まで毎日開催。以降毎週火・木の週2回開催。別途毎週水曜日に地域間の情報共有を図る会議を開催。
- 内閣府は、火の国会議の設立及びNPOと県との連携・協働を図るため、熊本県と調整した。



NPOと行政との連携・協働体制

熊本県

- 4月19日（火）より、火の国会議に参加するNPO、国、熊本県関係課の連携・協働による円滑な被災者支援のため、情報共有、施策の調整等を行う会議を随時開催。
- 上記に県社協を加え「被災者支援に関する関係機関連絡会議」を設立し、4月28日（木）より週2回（月、木、10時30分）の定例開催としている。

熊本市

- 5月10日（火）以降、火の国会議に参加するNPOと熊本市との連携会議を週2回（火、金10時00分～）開催している（適宜、国も出席）。

益城町

- 5月12日（木）に、益城町の地元有志を中心に、火の国会議に参加するNPO、国、熊本県、益城町、益城町社協等も参加する「益城がんばるもん会議」を開催。定例化（月、木17時00分～）。



一般の個人ボランティアの参加者数

- 被災地の社会福祉協議会が開設・運営する災害ボランティアセンターには、全国から多数のボランティアが駆け付けている。
- 累計参加人数（6月14日時点）：**86,385人**

図 2-30. 熊本地震・支援団体火の国会議

【各ボランティアセンターの状況】

※ 5月11日の参加実績（厚生労働省資料をもとに内閣府にて作成）

	No.	市町村名	開設日	募集範囲	主な活動内容	参加実績 (単位:人)		No.	市町村名	開設日	募集範囲	主な活動内容	参加実績 (単位:人)	
						5/11	累計						5/11	累計
熊本県	1	菊池市	4/19	市内	※ニーズ調査、ボランティア受付のみ	-	661	9	合志市	4/22	市内	ニーズ調査	-	679
	2	宇土市	4/19	熊本県内	避難所運営サポート、支援物資仕分けなど	21	2,235	10	菊陽町	4/22	熊本県内	避難所の運営サポート、支援物資の仕分け、被災家屋の片付けなど	5	1,493
	3	宇城市	4/19	全国	避難所運営サポート、支援物資の仕分け、在宅の要配慮者の生活復旧など	108	2,581	11	美里町	4/22	町内	ニーズなし	0	183
	4	南阿蘇村	4/20	熊本県内	避難所運営サポート、支援物資の運搬など	57	2,603	12	西原村	4/24	全国	被災家屋の片付け、子どもの遊び相手など	105	2,927
	5	山都町	4/21	町内	ニーズなし(防災無線を活用し最終的なニーズ掘起し中)	0	163	13	甲佐町	4/25	県内	被災家屋の片付け、瓦礫撤去など	23	517
	6	益城町	4/21	全国	避難所運営サポート、支援物資の運搬など	440	9,164	14	阿蘇市	4/26	-	5/3で災害ボランティアセンターを閉鎖	-	718
	7	熊本市	4/22	全国	ボランティア依頼のポスティング作業およびセンターの運営支援	560	15,619	15	嘉島町	4/26	熊本県内		41	756
	8	大津町	4/22	九州内	被災家屋の片付け、清掃活動など	40	1,423	16	御船町	準備中	九州内	支援物資の仕分けと運搬など	27	989
大分県	1	由布市	4/20	-	4/26で災害ボランティアセンターを開鎖	-	204	2	竹田市	準備中	-	-	-	
当日参加者人数 1,427人 / 累計参加者人数 42,915人														

図 2-31. 災害VCの状況（5月11日時点・熊本地震）

団体名	くまもと災害ボランティア団体ネットワーク
構成団体	NPO、県社協、防災士会、大学、生協、JC等
主な活動	ニーズ把握、活動調整・検討、行政連携、人材育成、検証、アーカイブ作成 情報発信

図 2-32. くまもと災害ボランティア団体ネットワークの発足（10月22日）

7. 長期的なまちづくりの推進

7-1. 長期的な観点の災害に強いまちづくりと復興

【現状と課題】

○事前の準備なく速やかに復興ビジョンを策定することは困難

- ・災害からの復興に当たって、基本的なビジョンを早期に作成し、復興まちづくりを円滑に進める必要があるが、そのためには復興ビジョンの策定方針などについて事前に準備しておくことが必要

【実施すべき取組】

災害対策としては、建物の耐震化等による災害に強いまちづくりを計画的に実施することが基本であるが、災害により被害が生じた際には、復興のためのまちづくりを進める必要が生じる。

市町村における平常時からの発災を前提とした復興事前準備の取組を促進するため、国は、復興まちづくりイメージトレーニングの普及を推進するとともに、手引き等を整備する必要がある。また、発災後、復興まちづくりの支援を行う専門家を紹介できるスキームの構築を促進することが望ましい。

① 長期的な観点に基づく復興まちづくりビジョンのための事前のケーススタディと専門家による支援

- ・市町村は、発災時に円滑な復興まちづくりを実現するための事前準備（復興事前準備）の取組として、災害リスクの想定、復興まちづくりの基本的な進め方の検討、復興ビジョンの検討体制の準備、復興ビジョンの事前検討等を進めておくことが望ましい。
- ・また、市町村は、具体地区における被災状況を想定した復興まちづくりのケーススタディを行う「復興まちづくりイメージトレーニング」等の取組を通じ、既存の制度の効果的な活用方法の検討や、復興まちづくりを担う職員の育成を行うことが望ましい。
- ・国は、市町村における復興事前準備の取組を支援するため、復興まちづくりイメージトレーニングの手引きや復興事前準備のガイダンスの策定等を実施するとともに、復興に向けてどのような制度が必要なのかを予め検討しておくことが望ましい。また、復興まちづくりの進め方について市町村に助言できる人材の確保や、発災時に円滑にその人材を紹介できるスキームの構築を促進するとともに、様々な取組事例の蓄積を図るべきである。
- ・なお、復興まちづくりの取組は、発災後の膨大な他の行政事務と並行して実施することから、市町村は十分な庁内体制で実施することは困難であるが、まちの将来を決めるものであり、災害をよりよいまちづくりをすすめる一つの契機としてとらえる意識を住民等とも共有することに努めながら、計画的に進めていく必要がある。

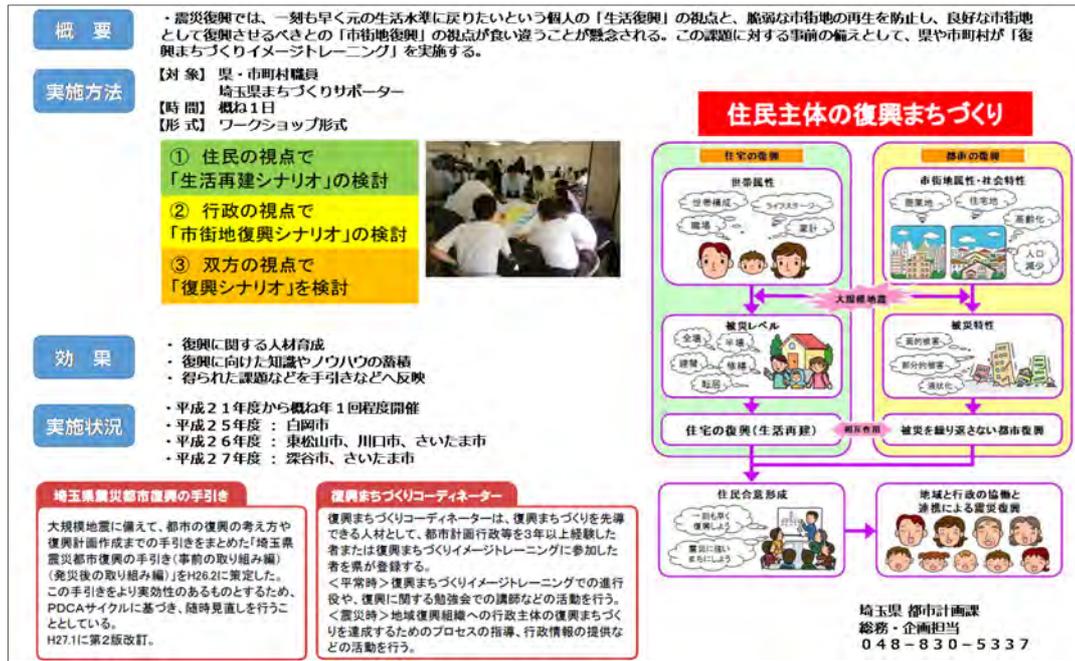


図 2-33. 復興まちづくりイメージトレーニング (埼玉県)

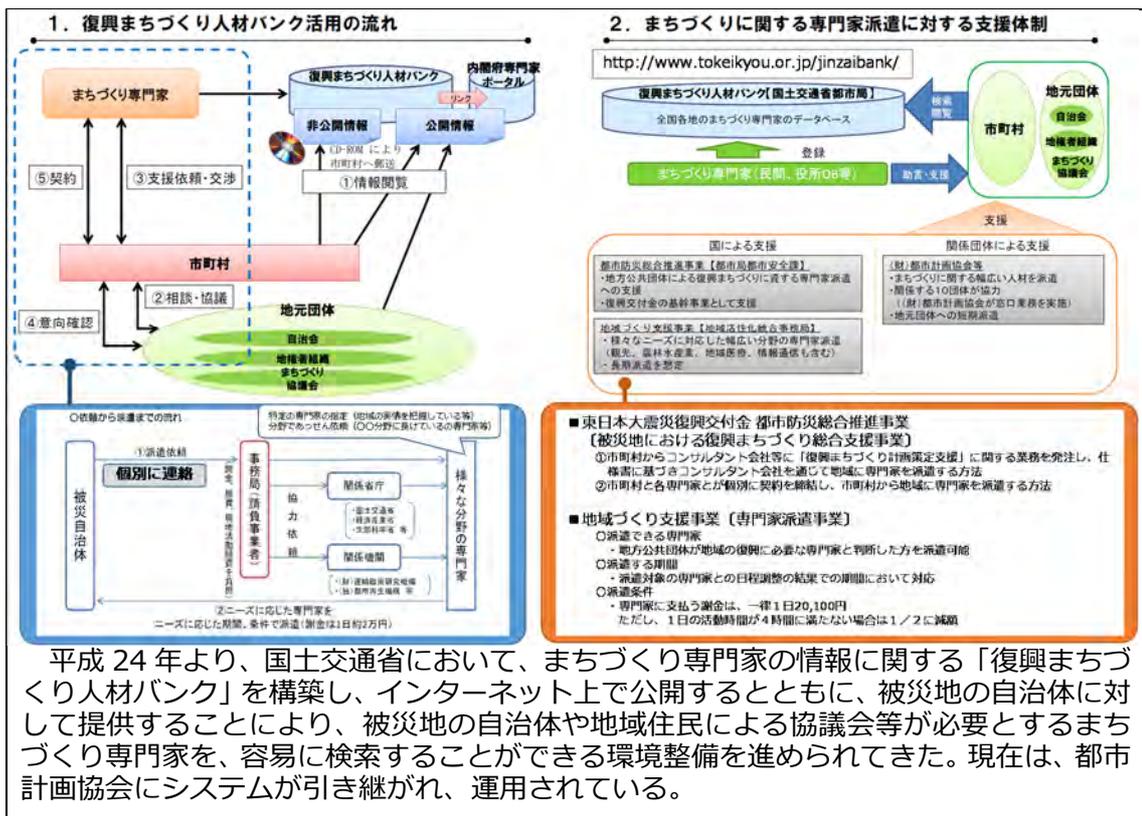


図 2-34. 復興まちづくり人材バンク (国土交通省)

8. 広域大規模災害を想定した備え

8-1. 大規模災害の被害想定と対応策の充実

【現状と課題】

○大規模災害への備えの不足

- ・事前の想定よりも、多数の避難者が発生することにより、備蓄物資の不足や避難所の容量不足等が発生するおそれがある。
- ・災害時の利用を想定していた拠点施設が被災して使用できない、あるいは、想定していた代替施設が十分に機能しない等の事態が生じ、災害対応の円滑な遂行に支障を来すおそれがある。

○大規模災害への対応に対する実効的な取組の必要性

- ・大規模災害時に想定している広域物資輸送拠点及び地域内輸送拠点の中には、発災直後に機能しないところもあると考えられ、迅速な物資支援の支障となるおそれがある。
- ・広域かつ甚大な被害が想定されるため、物資輸送や地域の救助活動の前提となる、道路啓開や浸水解消を迅速に進める必要がある。
- ・民間企業自体も被災することにより、災害時の物資供給協定等の内容を高いレベルで履行することが困難な事態も発生した。

○大規模に地方公共団体が被災した場合の公的支援の在り方

- ・国は災害後にその状況に応じた様々な支援制度を行っており、大災害が発生した際も、国は都道府県等の要望も踏まえた様々な支援を必要に応じて行っている。被災地における円滑な支援を進めるためには、国は大規模災害に備えて必要な制度を恒久化すべきとの指摘がある。

【実施すべき取組】

国や都道府県は、災害の発生状況等を踏まえ、各種災害の被害想定やそれに対して拠点となる建物等が機能を継続するための設計・計画・管理上の留意事項について検討を行うとともに、建物の機能の継続性を高めるための取組についてインセンティブ付けを行って、より安全度の高い社会づくりを促進する必要がある。特に大規模災害については、国として対応すべき応急対策活動に関する計画の見直し等を適宜行って備えを強化する必要がある。

① 大規模災害による被害を想定した対策の強化

- ・地震や火山による被害や風水害等、様々な被害が全国各地で発生しており、国や都道府県は様々な災害リスクに対する被害想定を的確に行い、関係者に対応を促すとともに、被害の軽減策を講じる必要がある。また、都道府県や市町村は物資の備蓄や避難所の確保等について住民と連携して適切に取り組む必要がある。例えば、都道府県や市町村は、毛布や簡易トイレなどのボリュームのある物資を、住民には食品に加えて育児用品（おむつ等）の個人二-

ズに応じて必要とされる物資を備蓄してもらうこと等が考えられる。

- ・都道府県や市町村は、公的な備蓄を補うために民間企業との協定を活用し、災害時における物資供給等の支援を確保することが考えられるが、協定先の民間企業が被災する可能性も踏まえて、立地等の条件の異なる複数の企業と協定を結ぶなど、適切なリスク分散を図る必要がある。
- ・流通在庫や製造業企業の在庫については、生産体制の効率化や通常業務への早期復旧のため、過度な期待が困難な場合もあるが、地方公共団体は、企業に常時一定量の備蓄を依頼すること等を含め、小売業のみでなく食品製造業等を含む多くの企業と予め協定締結を図っておくことも考えられる。
- ・関係省庁、地方公共団体、民間事業者等が参加する訓練を引き続き実施するとともに、その訓練の内容・得られた知見等について外部有識者の意見を求め、実効性を高めることに取り組むべきである。
- ・災害時の拠点となる地方公共団体庁舎や広域物資輸送拠点、地域内輸送拠点、指定避難所等については、発災後に果たす機能を勘案し、建築物の構造の強度の確保や非構造部材の耐震対策等により、発災時に必要と考えられる高い安全性を確保すべきである。また、地方公共団体の取組促進のための支援策が検討されるべきである。
- ・地震後に既存建築物を指定避難所等として利用する際には、速やかに点検を実施する必要があるが、事前の点検において老朽化の兆候が認められる場合には、発災時の影響等を踏まえ、優先順位をつけて計画的に安全確保対策を進める必要がある。
- ・今後、地震による建築物の揺れをモニタリングし、市町村庁舎等としての継続使用の可否の目安とする等、簡易的に建物の診断を行える手法の検討が望まれる。
- ・地方公共団体は、災害からの地域の復旧・復興に際し、被災状況の把握、二次災害の防止、道路啓開、電気やガス、水道等の復旧を優先的に実施すべき、防災拠点や避難所、災害拠点病院等を予め地域防災計画に定めるとともに、インフラの復旧に関わる各機関は、この情報を踏まえて復旧の優先順位を検討すべきである。
- ・また、それらの施設のリスト化と合わせて事前に認証番号を割り振り、関係機関と共有することにより、特に外部からの応援職員等が類似の施設名の混同により対応の重複や漏れを起こすことによる効率の低下を防ぎ、ライフラインや物資の状況について関係機関が一元的に情報共有できる環境を確保することも考えられる。

② 南海トラフ地震等の対策の見直し・プッシュ型の人的支援に係る検討

- ・南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画については物資の調達体制や輸送体制等の現状を踏まえ、想定される支援物資の必要量が円滑に輸送できるよう、実践的な物資輸送戦略を構築の上、広域物資輸送拠点及び地域内輸送拠点を含めた計画の見直しを行う必要がある。
- ・同計画については、政府訓練等の場を活用して、プッシュ型の物資支援に係る各省庁間の円滑な連携を常に確保するとともに、実効性の検証を重ねる必要がある。

- ・更に、被災地へのアクセス確保を速やかに図るためには、発災直後からの道路啓開、緊急排水に加え、その後の被害の拡大防止や二次災害防止のための斜面崩壊箇所、堤防決壊箇所等の応急復旧を迅速に支援できるよう、体制や装備の強化、派遣計画の策定等を推進すべきである。
- ・広域大規模災害時には、速やかな物資の確保が困難になることが想定される。そのため、国は、平常時から支援物資関連の生産能力や平均的な在庫状況を踏まえて調達を想定しておく必要がある。更に、発災後速やかに想定した調達計画の実施の可否を確認するとともに、被災地へのアクセス確保等の状況に応じて速やかに調整可能な体制を関連企業と連携して構築しておく必要がある。
- ・被災するおそれのある地方公共団体の体制構築の参考とできるよう、関係機関は、どのような人的支援が可能であるかについても事前に検討しておく必要がある。

③ 災害対応に係る国の支援制度の活用

- ・過去の大規模災害時に適用された措置の一部については、今後の大規模災害時における実施可能性、国と地方のバランス、公助と自助のバランスを考慮して、制度化の検討を行うべきである。

8-2. 防災業務の多様化・増加に対応した地方公共団体の防災力強化

【現状と課題】

○人員削減により地方公共団体の防災力が減退

- ・防災業務が多様化・複雑化する一方で、地方公共団体の人員が減少しており、地方公共団体の防災力の保持が課題である。

【実施すべき取組】

より多様化・複雑化する災害対応を円滑に進めるためには、職員の防災力の向上に加えて、退職者や専門知識を有する者、民間企業、NPO等、あらゆる人材の活用が不可欠である。国や都道府県は連携をこれまで以上に強化するとともに、目的に応じた研修内容の充実を図る必要がある。

① 市町村における災害対応に精通した職員の確保・養成

- ・災害対応は高い専門性が求められることから、市町村は、災害対応に精通する国及び都道府県の退職者の活用や、高い頻度で災害対応に従事する関係機関との人事交流を促進することが考えられる。
- ・また、市町村としても、自らの職員の人事配置ローテーションを可能な範囲で調整し、防災業務経験の計画的な蓄積を図るなどにより、災害対応に長けた人材の育成に努めるとともに、災害対応経験のある退職者を活用すべきである。
- ・更に、災害時に備え、過去に防災業務に携わった経験や被災地へ派遣された経験を有する職員等をリスト化しておき、発災時には防災業務に優先的に配属し、特に初動期における体制の強化を図る等、各地方公共団体の状況に応じて、必要な業務に対応できるように準備しておくことが望ましい。

② 市町村向けのアドバイスが可能な専門家の確保

- ・市町村は、必要に応じて、災害に関する専門的知識を有する専門家から、平常時から災害時にわたって継続的にアドバイスを受ける体制を構築しておくことが望ましい。このため、国や都道府県は、このような専門家について名簿等を作成して定期的な研修等に参加してもらうとともに、必要に応じて市町村に紹介する仕組みを構築する必要がある。

③ 市町村幹部の災害対応能力の向上

- ・過去に大規模災害の対応を行った市町村長及び幹部職員の体験や、近年の被災地における取組も踏まえた災害対応の在り方について学ぶことができる、防災に携わる市町村長及び幹部職員向けの研修を関係省庁が連携して実施するべきである。
- ・特に、就任後間もない市町村長に対しては、国、都道府県は積極的な参加を働きかけることも必要である。

④ 市町村における災害対策本部機能の強化

- ・市町村の災害対策本部は災害対応業務の指揮命令を行う指令塔の役割を果たしており、災害時に市町村が的確かつ迅速に判断できるよう、市町村における災害対策本部の体制整備を推進し、災害対応力の強化に努める必要がある。

⑤ 民間企業・NPO等との連携の推進

- ・災害時には短期間に膨大な災害対応業務が発生することから、公的機関はもちろん、物資供給等の協定を締結している民間企業や被災地での炊き出しの経験を持つボランティア団体、避難所の運営支援の実績を有するNPOなど、それぞれの得意分野を持つ団体との連携が欠かせない。そのため、予め協定の締結や地域の防災力向上に係る定期的な話し合い等を通じ、災害時の連携体制を強化するとともに、様々な被災状況を想定した実践的な訓練を実施しておくことが望ましい。特にラストワンマイルの輸送について、各地方公共団体では自衛隊など国の機関等や住民組織、民間企業、NPOなどと実践的な訓練を実施しておく必要がある。

防災のための愛知県ボランティア連絡会

災害時におけるボランティア活動を円滑に推進するために重要となる、平常時からの顔の見える関係づくりとネットワーク化の推進を図ることを目的として、ボランティア団体又はボランティア支援団体等と愛知県とで構成する連絡会です。

現在、同連絡会のメンバーは、以下の15団体であり、県はこの15団体と「ボランティアの受入体制の整備とネットワーク化の推進等に関する協定」を結んでいます。

ボランティアの受入体制の整備とネットワーク化の推進等に関する協定

「目的」

大規模な災害時において、大勢のボランティアを速やかに受け入れ、ボランティアが効果的に活動できるように、県のボランティア施策に協力していただけるボランティア関係団体と「ボランティアの受入体制の整備とネットワーク化の推進等に関する協定」を締結して大規模な災害に備えるとともに、今後のボランティア施策の円滑な実施に努める。

「特徴」

- (1) 行政と防災関係機関以外の複数の民間のボランティア団体による全国初の協定
- (2) 災害時における愛知県のボランティアの受入対策について、「公設民営型」の受入体制をとる。
- (3) この協定締結による効果
 - (ア) 県が実施する防災訓練や災害時のボランティア活動に関する講座、啓発行事等への協力
 - (イ) 県及び協力団体相互の平常時からのネットワーク化の推進

図 2-35. ボランティア連絡会（愛知県）

8-3. 受援を想定した体制整備や業務継続性の確保

【現状と課題】

○行政機能の回復が困難な市町村の発生

- ・被災により大きなダメージを受けた際に、応援職員との適切な役割分担を行い、当該被災市町村職員でなければ実施できない業務に集中して行政機能の回復に努めることについて想定がされておらず、他機関から支援を受けても、行政機能がなかなか回復できない被災市町村もあった。
- ・年一回の定期的な防災訓練のみでは、大規模災害が発生した場合に適切な対応を行うことは困難との指摘がある。

○業務の継続と災害対応

- ・発災後、市町村の防災部局が災害対応に忙殺されており、全庁的な災害対応が困難になった例が見られる。災害時においても継続しなければならない非常時優先業務の優先順位が十分に検討されていないことにより、優先順位が高いにも関わらず継続が困難な業務が生じる一方で、災害時には一定期間縮小しても差し支えない業務に人員が貼りついたままになっているなど、全庁的な調整が行われていない場合がある。
- ・民間企業においても、工場の操業停止により、部品供給が停止し、最終製品の製造にも影響が及ぶなど、被災地外の顧客企業の経済活動にも影響を及ぼしている例がある。

【実施すべき取組】

国は業務継続計画等（BCP）を作成するためのガイドラインの整備や情報を集約したWebサイトの開設を行っており、多くの市町村や企業においても業務継続計画、事業継続計画が策定されつつある。今後、地方公共団体の計画をより実効性が高いものとするために、外部からの応援の円滑な受入れ等を踏まえた受援体制の構築を支援していくべきである。

また、発災後に各種対応が可能な職員数の見積りについて具体的なモデルケースを作成して業務継続に必要な受援量を定量的に示すなど、関係機関において必要な見直しが行われるよう、働きかけを強化する必要がある。

① 受援を前提とした災害対応体制整備を含めた市町村の大規模災害への対応力の強化

- ・大規模災害時に発生する様々な事態を想定し、外部からの応援の受入れを踏まえた災害対応についても市町村が事前に準備することで、大規模災害時でも必要な行政機能の回復等に速やかに取り組めるよう、国は地方公共団体が受援体制を検討する上で参考となるガイドラインを作成するなどの支援を行うべきである。
- ・大規模な災害が発生した際には、市町村は被害状況等の情報収集や避難所の運営、物資支援、罹災証明書の発行、仮設住宅の建設等、多様な業務を行う必要が生じ、様々な機関と連携しながら、それらの業務を円滑に進めていくことが求められる。

- ・そのため、地方公共団体職員全員が災害時の役割について認識を深め、災害対応への意識改革を進められるよう、災害時に発生する様々な事態を想定し、また必要に応じて関係する住民や企業とも連携した実践的な訓練について検討を行うべきである。
- ・訓練の実施に際しては、年1回の防災訓練を定型的に行うのではなく、様々な被災状況を想定の上、年数度の訓練を平常時の重要業務として位置づけつつ、定期的に行うことが効果的である。

② 業務継続計画・事業継続計画を基にした災害対応人員の確保・実践的な訓練等

- ・地方公共団体や企業は、様々な災害を想定して業務継続計画、事業継続計画を策定し、災害時における業務の優先順位付けを明確にして、最低限必要な通常業務が効率よく行われる状態を構築することで、発災後に急激に増加する災害対応業務に対応できる人員の確保、災害対応力の強化に努めるべきである。
- ・特に大規模災害時には市町村には防災対応に関する膨大な行政需要が発生する。そのため、業務継続計画等において発災後も実施すべきとした特に優先度の高い業務を担当する職員以外は、災害対応業務に主体的に参画できるよう、災害時における役割分担を明確にするとともに、定期的に防災訓練を実施する等、災害時の職員の防災能力の向上に努める必要がある。
- ・長期に亘る災害対応は、職員に大きな負担となることから、市町村は事前に、職員が勤務を継続する上で必要となるカウンセリング等のケアについても想定しておくべきである。
- ・地方公共団体や企業の業務継続計画、事業継続計画の策定を促進するため、業務の重要度の洗い出しと優先順位付け、拠点の被災等を受けつつも業務の遂行を可能とするための代替手段の確保等の事前準備等をするためにこれらの計画を策定することが、住民、顧客等への責任を果たすことになり、また通常業務の効率化等が図られることになるというメリットを、国が地方公共団体や企業に対して提示したり、発災後に各種対応が可能な職員数のモデル的な算出を行い実効性の高い計画の策定を促したりする等、必要な対策を講じるべきである。
- ・自助、共助の取組について、大規模災害等のリスクに対して備えることが見合うことを示すだけでなく、備えていることが個人、地域のブランドにつながるような仕組みを検討していく必要がある。
- ・なお、企業の事業継続計画の検討においては、大規模災害においては事業環境自体が変化する可能性があること想定した検討が必要である。

熊本地震の状況を踏まえた製造業におけるBCPの重要性

<熊本地震発生後の状況>

- ・行動マニュアルに従って従業員を誘導し、人災や環境への影響なし
- ・迅速に災害対策本部を編成し、分担毎に生産再開に向けて行動開始
- ・地震対策が奏功し、ある程度のダメージはあったが被害は比較的軽微
- ・8日目より、一部生産を再開、38日後に全面生産再開
(半導体前工程工場としては驚異的な速さ) ⇒ BCP構築の効果!
- ・製品在庫の効果もあり、顧客でのデリバリー問題の発生はなし

<その他の教訓>

- ・日常的に外部に依存せず、自前で設備を修理できる保全多能工を育てていたため、専門業者を待つ必要がなく、復旧が早かった。
- ・被災直後に現場に突入する訓練されたチーム(ERTチーム)を編成していたことで、初動の対応が早かった。
- ・BCPが、従業員の安全確保、サプライチェーンの維持、顧客の信頼確保、資産被害の最小化、早期復旧、企業価値の維持に効果大であることが証明された。

図 2-36. B C P 策定のメリット (熊本県産業技術センター)

③ 財務面も含めた企業の事業継続のための備えの充実による自助の向上

- ・被災により、生産設備等の損壊による復旧費用や事業中断による逸失利益が生じることについて、事前にリスクサーベイを行い、その結果に基づいた財務・非財務両面における事前の備えの充実を行う必要がある。
- ・特に、財務面における事前の備えについては、これまで十分な検討が行われてこなかったところであり、その普及に向けた諸課題の把握と解決の方向性について、整理する必要がある。
- ・このほか、企業は災害に備えた様々な対策を講じているが、このような事前の備えのために行った投資に見合うメリットを享受できるよう、国は必要な制度を整備することが必要である。

佐倉市が締結している災害時応援協定		(平成28年7月時点)				
行政・公的機関	千葉県内市町村及び一部事務組合	消防活動の相互応援	水・食糧品・生活物資	八千代市水道事業管理者	給水活動の相互応援	
	42水道事業者、芝山町、6水道用水供給事業者、1簡易水道事業者、千葉県	水道災害時の相互応援		佐倉商工会議所	生活物資等の提供など	
	千葉県及び県内市町村	災害時の相互応援		生活協同組合コープみらい		
	千葉県内市町村及び18清掃・衛生等組合	ゴミやし尿、災害廃棄物の処置		株式会社カインズ		
	市内県立高等学校	災害時の施設利用		セブシーレブ・ジャパン株式会社		
	国土交通省関東地方整備局	情報交換		イオンリテール株式会社	食料品等の提供	
	全国市町村あやめサミット連絡協議会構成自治体	災害時の相互応援		イオンタウン株式会社		
千葉県	広域防災拠点施設の開設・利用	株式会社東京めいらく				
ライフライン	東京電力株式会社千葉支店成田支社	防災行政無線による大規模停電の周知	石井食品株式会社	飲料水の提供		
	株式会社広域高速ネット二九六	防災行政無線による大規模停電の周知	いんば農業組合			
	東京ガス株式会社	防災行政無線による大規模ガス供給停止の周知	マルコム株式会社	自動販売機内在庫商品の無償提供		
	角栄ガス株式会社	防災行政無線による大規模ガス供給停止の周知	一宮運輸株式会社			
	千葉県、市川市、船橋市、成田市、習志野市、浦安市、四街道市、酒々井町、富里市、香取市、広域市町村事務組合、佐倉市八街市酒々井町消防組合、潮来市、鹿行広域事務組合	高速道路等における消防活動	サンリービバレッジサービス株式会社			
	千葉県LPガス協会印旛支部	燃料の提供	コカ・コーライーストジャパン株式会社	防災無線局や防災情報システム、震度計の設置		
	佐倉市石油商業組合	水道施設の復旧など	株式会社ジャパビバレッジ東京			
第一環境株式会社千葉支店	水道施設の復旧、給水活動の応援	ジェイティエースター株式会社				
佐倉市管工事協同組合		株式会社ユカ				
医療・救護	佐倉市薬剤師会	医薬品の提供	情報伝達	千葉県	防災無線局や防災情報システム、震度計の設置	
	印旛市医師会	医療救護活動の協力		スミス通信システム株式会社	技術者の派遣	
	印旛市歯科医師会	歯科医療活動の協力		株式会社広域高速ネット二九六	災害情報の放送、臨時災害FMの開設	
	千葉県助産師会	助産活動の協力		株式会社バイエフエム	災害情報の放送	
	長岡産婦人科クリニック たて産婦人科佐倉分院	助産を要する人の受け入れ		東日本電信電話株式会社千葉支店	特設公衆電話の設置	
応急・復旧活動	佐倉市内郵便局	施設・用地の提供など	輸送	ファーストメディア株式会社	アプリによる全国避難所情報の提供	
	株式会社高速ネット二九六	レンタル機材等の提供		千葉県トラック協会印旛支部	物資等の輸送	
	株式会社アクティオ			ちばグリーンバス株式会社	避難者等の輸送	
	千葉土建一般労働組合佐倉支部	応急対策活動の協力		なの花交通バス株式会社		
	佐倉市建設業防災協会		佐倉交通株式会社			
	佐倉商工会議所		志津タクシー株式会社	その他	全日本冠婚葬祭互助協会	
	千葉県建築士会佐倉支部		千葉県中央葬祭業協同組合		遺体の収容や輸送、安置	
千葉県建築士事務所協会	被害認定調査の協力	全国霊柩自動車協会				
千葉県土地家屋調査士会		佐倉市社会福祉協議会	ボランティアセンターの開設・運営			
レンゴー株式会社	資機材の提供	佐倉市内に施設を有する17社会福祉法人	福祉避難所の開設・運営			
		山万ウイシユトホテル株式会社	施設の一時利用			
		株式会社リッチタイム				
		東電タワンプランニング株式会社千葉総支社	避難場所案内看板の設置			
		日本福祉用具供給協会	福祉用具等の提供			

図 2-37. 市内の食品製造業との協定（佐倉市）

あとがき

本報告は、平成 28 年 4 月の熊本地震で熊本県を中心に被災したことを受け、防災対策に知見を有する学識経験者、被災地の知事、町長、村長、関係省庁職員からなる計 23 名によって構成されたワーキンググループにおいて、約 6 か月にわたって、被災地で活動された様々な関係者から聞き取り調査を行うとともに、物資輸送や避難所運営に関する全国的なアンケート結果等も踏まえて、議論を重ねて、次に示す応急対策や生活支援策について今後とるべき改善策を提言したものである。すなわち、(1) 地方公共団体支援の充実、(2) 被災者の生活環境の改善、(3) 応急的な住まいの確保や生活復興支援、(4) 物資輸送の円滑化、(5) ICT の活用、(6) 自助・共助の推進、(7) 長期的なまちづくりの推進及び(8) 広域大規模災害を想定した備えについてまとめている。

熊本地震に際して、被災市町村のなかには想定を上回る被害に見舞われたために、庁舎や指定避難所が使用できなかった事例や避難所に押しかけた多数の避難者へ十分な対応ができない事例が発生した。また、支援物資を避難者に円滑に届けられなかった場合もみられた。これらに鑑み、甚大な被害を受けた市町村や被災者への支援については、今回初めて試みられたプッシュ型支援の有効性が改めて認識されたところであり、今後さらなる進化が求められる。また、災害時には、平等性を追求しすぎるばかりにサービスレベルの低下を招くよりも、スピード感を持った対応の重要性についても改めて認識された。

国や都道府県、市町村は、今回の地震災害を踏まえ、災害時における体制や連携及び調整機能を強化させるとともに、必要な制度や指針、マニュアル等の整備や見直しを進める必要がある。更に、本報告書や各種指針等も参考に、地域が災害に対する備えに万全を期すことが何よりも重要である。しかし、大規模災害時にはその機能が低下することも想定されることから、応援することができる関係機関は連携を更に深めるとともに、自立して支援できる体制を構築することが重要である。特に、大規模災害に備えるためには、国と地方公共団体等に加え、民間企業やボランティア、地域住民も一体となって取り組む体制づくりが必要不可欠である。

熊本地震からの復興は未だ道半ばであり、引き続き関係者が連携を図り支援していくとともに、本ワーキングのとりまとめを踏まえ、今後の震災に備え、それぞれの災害対応組織が具体的な対策を実行に移していくことを期待する。

(参考) 熊本地震における各省庁の対応と取組・調査等

1. 熊本地震における各省庁の対応等

1-1. 各省庁の対応

1-1-1. TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）の活動など（国土交通省）

(1) TEC-FORCEによる地方公共団体支援

被災地方公共団体を支援するため、14日の地震発生後の深夜には、震源となった益城町を含む周辺4市町村等に直轄事務所から、要請を待たずにリエゾンを派遣し、未明より、被害の規模や緊急性、対策の実施箇所や役割分担等について情報収集、連絡調整を行った。

また、15日より、防災ヘリにより上空から被害概況調査を開始するとともに、TEC-FORCEが、益城町、熊本市等に入り、夜明けとともに被災状況調査等を開始した。4月22日には、北海道から沖縄まで全国の地方整備局等から一日最大440人が活動するなど、6月16日までにのべ8,319人が17市町村で被災地方公共団体の支援にあたった。

県管理河川である黒川（白川水系）や要請のあった13市町村において地方公共団体所管施設の被害状況を調査し、その後の迅速な災害復旧に貢献するとともに、大規模な斜面崩落により通行不能となった国道57号の阿蘇方面への代替ルートを確保するため、ミルクロード（4月22日開通）、グリーンロード南阿蘇（4月22日開通）、国道442号（4月25日開通）の道路啓開を実施した。更に、余震や降雨に伴う二次災害防止のため、緊急度の高い1,155箇所の土砂災害危険箇所の緊急点検を実施したほか、被災建築物の応急危険度判定を促進するため、判定士の資格を有する隊員を派遣し、4月23日から応急危険度判定を支援した。



写真 3-1. TEC-FORCEによる被害状況調査（左）



写真 3-2. 阿蘇大橋周辺において活動する衛星通信車（右）

また、リエゾンの情報に基づき、4月14日の地震発生から3時間後に益城町役場に照明車、衛星通信車を派遣したことを始め、庁舎が被災した宇土市役所、阿蘇市役所、県現地対策本部が設置され集結基地となっていたグランメッセ熊本、被災箇所、避難場所等に照明車、衛星通信車、災害対策本部車等を派遣するなど、一日最大83台の災害対策用機械を派遣し、被災地方公共団体や被災者を支援した。地形的に立ち入り困難な箇所では、ドローンによる被害状況調査や、行方不明者の捜索が行われた阿蘇大橋地区における無人バックホウによる土砂撤去など、先端的な災害対策用機械を駆使して活動した。

(2) 被災地の一日も早い復旧に向けた支援

被災地の災害復旧をより加速するため、被災直後から本省災害査定官を現地に派遣して、被災地方公共団体に対し復旧方針・工法等や現地の状況等により改良復旧等の技術的支援・助言を実施した。

また、災害復旧事業に必要な災害査定手続の簡素化について、航空写真や代表断面図の活用による設計図書の簡素化、書面による査定上限額の引上げ及び現地で決定できる災害復旧事業費の金額の引上げを実施しており、被災地方公共団体の査定の要する時間や業務量を大幅に縮減した。

加えて、被災状況等を証明できる写真等を確保しておくことにより、査定前に工事に着手することが可能であることを改めて周知するなどの取組も行った。

これらの取組により熊本県では、通常被災後2か月程度は要するところを5月26日から災害査定が開始されるとともに、災害査定を年内に完了させるため、全国の地方整備局から災害査定官を被災地に集中的に派遣するなどの総力を挙げた取組を行っている。

(3) 関係機関と連携した国土交通省の取組

熊本県内の重要港湾である熊本港・八代港では、貨物船等の通常利用に加え、自衛隊・海上保安庁・国土交通省の支援船舶の利用が集中し、港湾が過度に混雑する状況が発生した。このため、国土交通省が港湾管理者及び船舶を活用して被災地支援を実施中の自衛隊・海上保安庁との間に立って、港湾の利用調整等の管理業務を実施した。これにより、被災者からの要望が強かった港湾を通じた被災地支援が辛うじて可能となった。

被災者を支援するため、現地対策本部との連携のもと、国土交通省が備蓄する飲料水や非常食、毛布等を被災地方公共団体へ提供するとともに、海上保安庁巡視船や国土交通省保有船舶による給水支援（累計約302,000ℓ）、入浴提供（累計6,651名）、海上保安庁航空機等による避難所等への生活物資支援（累計約23,000食、累計約13,000ℓ）等を実施した。

また、甚大な住家被害に伴う避難者の負担軽減のため、二次避難場所の確保に向け、

国土交通省から全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会に対し、九州全域における旅館・ホテルへの被災者の受入れを要請するとともに、被災者に宿泊施設提供情報を周知した。更に、民間フェリー「はくおう」を活用した宿泊、食事、入浴サービスの利用者募集・連絡、送迎等を防衛省、熊本県の現地対応チームと連携して実施した。

風評被害による多数の宿泊キャンセルが発生した観光については、5月31日に「九州の観光復興に向けての総合支援プログラム」を策定し、九州ふっこう割等による支援を行うなど、風評被害の払拭、旅行需要の喚起に努めた。

また、熊本城について、文化庁等と連携し、「熊本城公園復旧推進調整会議」を開催し、復旧工程を調整するなど、早期復旧に向けた取組を進めた。

また、宅地被害全容を把握するため、被災宅地危険度判定連絡協議会、UR都市機構、(公社)全国宅地擁壁技術協会と連携したコーディネート業務を4月18日から開始した。42自治体から派遣された延べ2,870人の被災宅地危険度判定士の指揮をとり、約20,000件の被災宅地危険度判定を実施した。

1-1-2. 医療支援活動など（厚生労働省）

1 災害派遣医療チーム（DMAT）等の派遣

熊本地震に際して、DMATは、傷病者の応急措置を行うとともに、建物の倒壊リスクやライフライン途絶などにより、転院搬送が必要となった病院から約1,500人の搬送を行うなど、災害急性期における医療に対応。

また、災害派遣精神医療チーム（DPAT）は、被災した精神科医療機関から県内及び県外の医療機関への患者搬送のほか、避難所内の巡回活動を行い、被災者の精神面に関する相談や健康調査、不眠に係るリーフレットの配布等の活動を実施。更に、現地支援者の支援として、地方公共団体の行政職員等を対象としたメンタルヘルス相談等も実施。

このほか、日本医師会、日本歯科医師会、日本薬剤師会、日本赤十字社、日本看護協会等の関係団体も、医療チームの派遣を行った。厚生労働省としても、これらの団体から構成される「被災者健康支援連絡協議会」に参加し、被災地の病院の稼働状況や避難所における医療ニーズに応じた医療チームの派遣を要請した。

また、東日本大震災の教訓を踏まえ創設されたDMATロジスティックチームが、初めて被災地に派遣され、県の医療救護調整本部において、医療ニーズの情報収集等の現地の支援を実施した。

2 避難所の保健衛生対策等

厚生労働省では、「避難所生活を過ごされる方々の健康管理に関するガイドライン」を送

付し、いわゆるエコノミークラス症候群（深部静脈血栓症/肺塞栓症）予防策も含む、避難所で生活される方々の健康管理に当たり、関係者が留意する事項について情報提供を行った。

また、避難所等で避難生活を送る被災者の健康管理のために、熊本県からの要請に基づき、発災直後から全国の地方公共団体からの保健師等の派遣調整を行い、延べ 8,640 人の保健師が被災地方公共団体で活動した。避難している方々の心身の健康管理は大変重要であり、現地の保健師等に加え、全国の地方公共団体から派遣された保健師等が中心となって、避難所や公園、駐車場等を巡回し、被害状況等の情報収集及び発信、自宅、避難所及び仮設住宅等における健康管理（全戸訪問による被災者の健康課題の把握、感染症、食中毒、熱中症、急性肺血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）、生活不活発病の予防の観点からの環境整備、健康教育、感染症患者発生時の対応（分離、医療との連携、保健所との連携）、健康状態が悪化した被災者への対応（医療との連携）等、精神的な支援が必要な被災者のアセスメント、こちらのケア活動との連携、医療との連携、等）、福祉避難所の避難者への対応（避難者のアセスメント及び入所の必要性の判断等）するなど、避難者の医療、保健、福祉のニーズの把握を行った。更に、このニーズに応じて、関係者との支援体制の調整（支援チームの受け入れ調整及び業務改善、関係職種との会議の開催、等）を行い、医療や福祉など必要な支援につなげた。

集団生活を余儀なくされる避難所においては、感染症の発生・拡大予防策を適切に講じる必要があるため、保健師等が避難所等を巡回して、手洗いタンク等を使用した流水による手洗いを徹底するよう指導するとともに、感染症患者の早期発見に努め、患者が発見された場合は、他の避難者との接触を避け別室等での生活を徹底させる等の対策をとった。

今回の震災後は車中泊をしている被災者が多くあったため、「エコノミークラス症候群の予防のために」という注意喚起のチラシを作成し、避難所で生活されている方や車中泊をされている方に対して配布したほか、コミュニティラジオでもエコノミークラス症候群の予防策について放送した。更に、弾性ストッキングの配布を含む、専門家チームによるエコノミークラス症候群の予防活動を支援した。

アレルギー疾患を抱える方への対応マニュアルや患者への正しい理解を促進するためのパンフレットを配布した。また、地方公共団体等の協力を得て、被災地へアレルギー対応食を提供する仕組みを構築し、患者への提供を行った。

熊本県など、避難所設置県内の地方公共団体に対し、食中毒の発生防止や食中毒発生時の情報共有を依頼するとともに、避難所生活者に食中毒予防に向けて注意を呼びかけるよう依頼した。更に、避難所で提供された食事を原因とする食中毒事案の発生を踏まえ、避難所設置地方公共団体に対し、避難所生活者に加え、避難所管理者、食事提供者及び調理従事者等に向けて、食中毒の予防対策に関する情報提供や指導を行うよう依頼した。

上記のとおり、被災地方公共団体においては、発災に伴い様々な公衆衛生上の諸課題への

対応が増大し、そうした課題に対応する人員の不足等のため多岐にわたる医療救護チーム等をマネジメントしきれないケースもあったが、支援チームが収集した情報の一元管理、医療救護チーム等との情報共有等について総合的にマネジメントする体制を構築できた保健所もあった。

その他、関係団体等と協力・連携して、医薬品・医療機器等の供給状況の把握を行い、安定供給を確保するとともに、紙おむつ等の生活支援物資の調達及び被災地への搬送に取り組んだ。



写真 3-3. 保健師チームによる情報共有ミーティング (左)
写真 3-4. 保健師による健康調査 (右)

(1)

**エコノミークラス症候群
予防のために**

○ **エコノミークラス症候群とは**
 食事や水分を十分に取らない状態で、車などの狭い座席に長時間座って足が動かさないと、血行不良が起こり血液が固まりやすくなります。その結果、血の固まり（血栓）が血管の中を流れ、肺に詰まって肺塞栓などを誘発する恐れがあります。

○ **予防のために心掛けると良いこと**
 予防のために、
 ① ときどき、軽い体操やストレッチ運動を行う
 ② 十分にこまめに水分を取る
 ③ アルコールを控える。できれば禁煙する
 ④ ゆったりとした服装をし、ベルトをきつく締めない
 ⑤ かかとの上げ下ろし運動をしたりふくらはぎを軽くもんだりする
 ⑥ 眠るときは足をあげる
 などを行きましょう。

○ **予防のための足の運動**

141

皆さまへ、ご注意ください

熱中症予防のために

こまめに水分を補給してください

室内でも、外出時でも、のどの渇きを感じなくても、こまめに水分・塩分、経口補水液[※]などを補給しましょう。
※ 経口補水液とは、真夏のアウトドアを想定したものであります。

暑さを避けてください

室内では・・・

- ▶ 扇風機やエアコンで温度を調節
- ▶ 遮光カーテン、すだれ、打ち水を利用
- ▶ 室温をこまめに確認

外出時には・・・

- ▶ 日傘や帽子の着用
- ▶ 日陰の利用、こまめな休憩
- ▶ 天気の良い日は、日中の外出をできるだけ控える

からだの暑熱を避けるために

- ▶ 通気性のよい、吸湿性・速乾性のある衣服を着用する
- ▶ 保冷剤、氷、冷たいタオルなどで、からだを冷やす

気温が急上昇した日、家の片付けなどの作業を行うとき、車やテントの中などでは特に注意し、以下の症状に気をつけてください。

熱中症の症状 ▶ めまい、立ちくらみ、手足のしびれ、筋肉のこむら返り、気分が悪い、頭痛、吐き気、嘔吐（おうと）、倦怠感、虚脱感、いつもと様子が違う

「重症になると」 ▶ 意識がおぼろしい、意識消失、けいれん、からだが熱い

熱中症が疑われる人を見かけたら

涼しい場所へ

からだを冷やす

水分補給

エアコンが効いている室内や風通しのよい日陰など、涼しい場所へ

衣服をゆるめ、からだを冷やす（扇風機、霧の下、足の付け根など）

水分・塩分、経口補水液などを補給する

自力で水が飲めない、意識がない場合は、すぐに救急車を！

「熱中症」は、高温多湿な環境に長くいることで、徐々に体内の水分や塩分のバランスが崩れ、体温調節機能がうまく働かなくなり、体内に熱がこもった状態を指します。屋外だけでなく室内でも何もしないときでも発症し、救急搬送されたり、場合によっては死亡することもあります。

詳しくは、厚生労働省ホームページ「熱中症関連情報」をご覧ください。

厚生労働省 熱中症 検索

図 3-1. 熊本地震の被災者の健康管理に用いたリーフレット（厚生労働省）

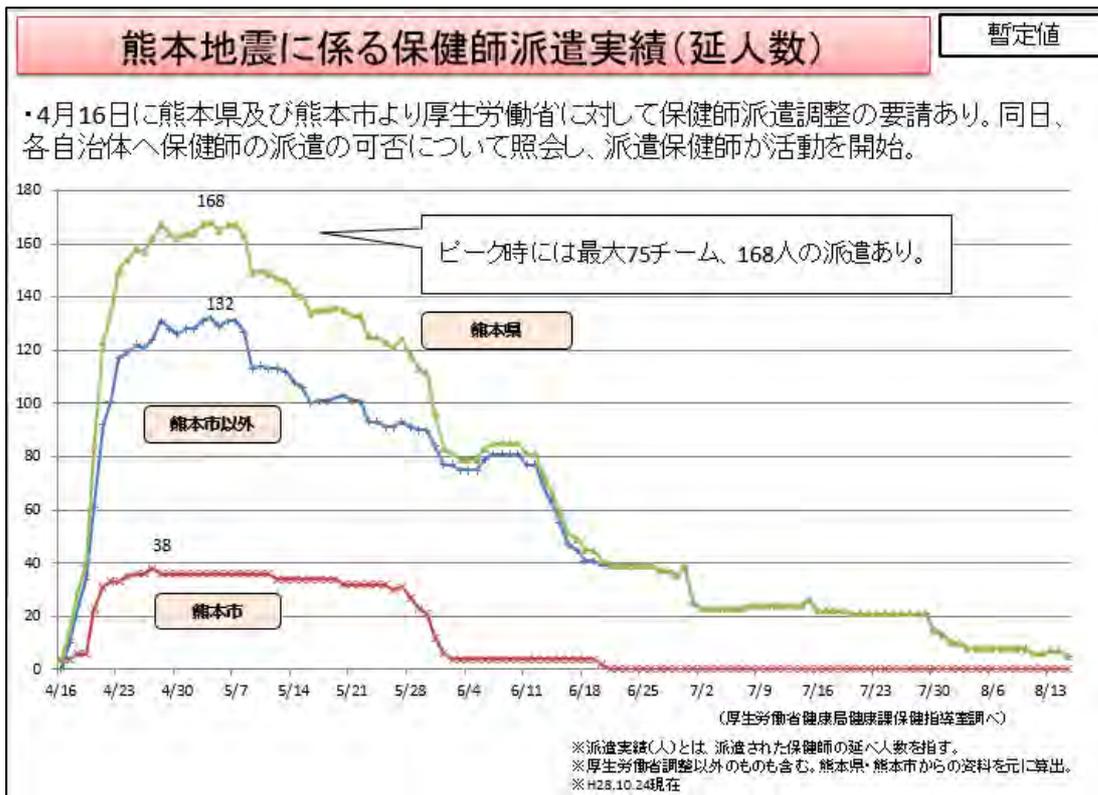


図 3-2. 熊本地震に係る保健師派遣実績 (厚生労働省)

3 福祉分野のニーズへの対応

被災地の社会福祉施設等では、大きな物的被害を受けつつも、一部で、高齢者や障害者等の避難者を受け入れるなど、緊急的な避難先としての役割を果たした。しかし、一方で、職員自身の罹災等により、職員体制の確保に困難な状況が発生した。これを受け、厚生労働省では、利用者の生活の確保、職員の負担軽減を図る観点から、熊本県や全国の地方公共団体、福祉サービス事業者団体などと連携し、被災地の社会福祉施設等に対して、広域的な福祉人材の応援派遣を調整した。

1-1-3. 災害廃棄物の処理支援活動（環境省）

九州地方環境事務所が中心となり、発災翌日から現地に職員及び災害廃棄物処理支援ネットワーク（D.Waste-Net）の専門家を派遣し、災害廃棄物の発生状況や廃棄物処理施設の被災状況、被災地方公共団体における廃棄物処理体制の確保状況等を確認し、地方公共団体あるいは団体に対して、支援要請、協力要請を行いながら、被災地方公共団体の支援を実施した。

(1) 初期対応（し尿、生活ごみ・避難所ごみ、片付けごみ対策）

○し尿

避難所等に設置された仮設トイレを中心に、し尿の収集・処理事業を継続的に実施するため、し尿処理業界等からの収集の応援を実施し、体制を整えた。

○生活ごみ・避難所ごみ

集積所等において生活ごみや避難所ごみの堆積及び腐敗等による悪臭やハエの発生、景観の悪化を防ぐため、熊本県外から多くの市町村や固形一般廃棄物業界からの収集の応援を実施し、体制を整えた。

更に、地震により一般廃棄物処理施設の稼働が停止した一部の地方公共団体においても生活ごみや避難所ごみの処理体制を早期に復旧させるために、現地確認を行うとともに、九州地域内の多くの地方公共団体に協力を要請し、各地方公共団体が所有する一般廃棄物処理施設における生活ごみの広域な連携による処理を実施した。

○片付けごみ（災害廃棄物）

被災した家屋などから排出された瓦くずや壊れた家具や家電等が集積所等からあふれ、車や人の往来の支障な状態に陥った。これを早期に解消するため、固形一般廃棄物業界、他市町村等からの応援による収集体制を確立し、災害廃棄物の一次仮置場への搬入を実施した。



写真 3-5. 一次仮置場で分別を指導する環境省職員（左）
写真 3-6. 集積された廃棄物を収集する神戸市職員（右）

表 3-1. 熊本県外地方公共団体による災害廃棄物処理の支援

被災地方公共団体等	ごみ収集車の派遣による収集支援	生活ごみの広域的な受入れによる処理支援	職員の派遣による業務支援
熊本市	静岡市、名古屋市、京都市、岐阜市、四日市市、神戸市、堺市、大阪市、福岡市、北九州市、長崎市ほか ＜計 57 市町・組合＞	福岡市、北九州市、佐賀市、佐世保市、長崎市ほか ＜計 20 市・組合＞	仙台市
益城町	横浜市、新潟市、神戸市、相模原市、浜松市ほか ＜計 10 市＞	なし	関西広域連合（和歌山県）、仙台市、浜松市
八代市	大牟田・荒尾清掃施設組合	大牟田・荒尾清掃施設組合	なし
西原村	佐賀市	佐賀市	佐賀県、佐賀市、唐津市、白石町、鳥栖市、吉野ヶ里町、多久市ほか ＜計 10 市・組合等＞
阿蘇広域行政事務組合	大分市	大分市	なし
菊池環境保全組合	鹿児島市、久留米市、筑紫野・小郡・基山清掃施設組合	久留米市、筑紫野・小郡・基山清掃施設組合	なし
由布市	大分市	大分市	なし

(2) 中長期対応（災害廃棄物対策）

膨大な発生した災害廃棄物を適正かつ円滑・迅速に処理するため、災害廃棄物の一次仮置場の確保及び運営、分別方法の周知などを行うとともに、災害廃棄物の発生量を推計するため熊本県及び熊本市を始め被災地方公共団体と連携して、人工衛星や空撮による画像解析等も活用しつつ実施した。推計した災害廃棄物量に加え熊本県内における廃棄物の処理能力などを踏まえて、熊本県及び熊本市による災害廃棄物の処理実行計画の策定を支援した。現在は目標とされている発災から 2 年間での処理完了を目指し、全国に 8 つ設置している地域ブロック協議会等を活用して県外での広域処理の実施に向けた調整等を行っている。

※大規模災害時における災害廃棄物対策地域ブロック協議会

地域の災害廃棄物対策を強化すべく、地方環境事務所が中心となって、地域において廃棄物の処理に関わり得る地方公共団体や事業者等に、広く参画を呼び掛け、地域ブロック協議会又は連絡会を全国 8 箇所に設置。平常時からの備えとして、地域ブロック別の災害廃棄物対策行動計画の策定を目指して、まずは地方公共団体が策定する処理計画の策定に当たって助言、各地方公共団体が行う訓練への協力を実施。

※災害廃棄物処理支援ネットワーク（D.Waste-Net）の概要

国が集約する知見・技術を有効に活用し、各地における災害対応力向上につなげるため、その中心となる関係者による人的な支援ネットワークであり、構成メンバーには大臣名で任

命証書を発行。主な構成メンバーは、有識者、地方公共団体関係者、関係機関の技術者、関係業界団体等。平常時の機能として、災害廃棄物処理に係る最新の科学的・技術的知見や過去の経験を集積・分析し、災害廃棄物対策の充実・強化を進める。更に、地方公共団体による事前の備え（災害廃棄物処理計画の策定や人材育成、防災訓練等）を支援する。発災後には、災害情報及び被害情報の収集・分析を行い、地方公共団体等による適正かつ円滑・迅速な災害廃棄物の処理を実施するための支援を行う。

平成 27 年の発足以降、平成 27 年関東・東北豪雨災害、熊本地震、平成 28 年 9 月台風 9 号、11 号による水害、平成 28 年鳥取県中部地震において現地支援を実施。

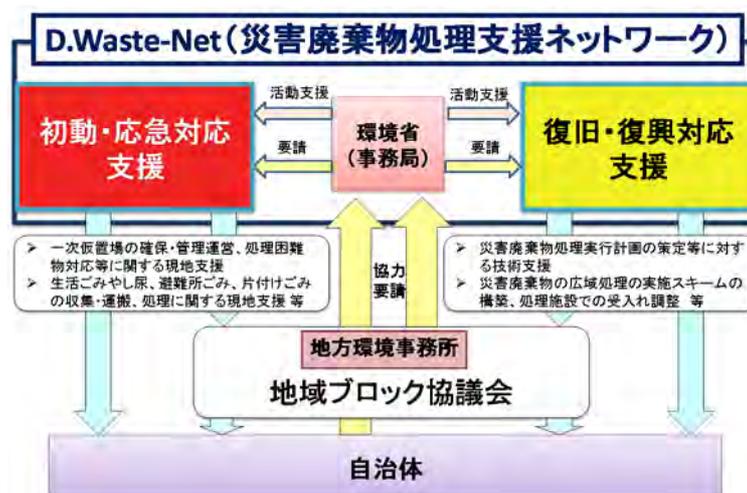


図 3-3. 災害廃棄物処理支援ネットワーク (D.Waste-Net) の概要

1-1-4. 被災ペット対策について (環境省)

環境省では「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」を平成 25 年 6 月に策定し、各地方公共団体に周知していたところ。今般の地震発生を受けてペット連れ被災者のこころのケアの観点から、現地に職員を派遣し(4月19日から7月8日)、県、市と連携して被災ペット対策を実施した。

発災直後に九州沖縄各県及びその政令指定都市に獣医師の派遣を依頼し、避難所におけるペットの同行避難の状況を把握した(4月26日から5月1日)。また、その結果を熊本県とともに仮設住宅建設予定の市町村に提供し、ペットと同居できる仮設住宅の確保を要請した(5月12日から5月26日)。更に被害が最も甚大で最大の避難所であった益城町の総合運動公園に犬猫の無償一時預かり施設を整備し、運用した(5月16日から10月31日)。熊本市の動物愛護センターが、迷子ペットを収容できるよう震災前に収容された保護犬猫の引取りを地方公共団体に要請し、全国ペット協会等の協力を得て移動等を行った(4月27日から4月28日)。「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」を平成 25 年 6 月に策定し、各地方公共団体に周知したところ。

現在は今回の経験を踏まえた被災ペット対策の課題の整理を行っているところであり、今後「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」の改訂を行う予定。



写真 3-7. 益城町総合運動公園に整備した預かり施設（左）
写真 3-8. 避難所への職員や地方公共団体獣医師の巡回（右）

1-1-5. 商工業被害への対応（経済産業省）

経済産業省では、発災直後に経済産業大臣を本部長とする「経済産業省緊急災害対策本部」を設置し、大臣の陣頭指揮の下、電気・ガスの復旧支援や被災地の石油需要への速やかな対応に加え、企業や業界団体と連携した生活支援物資の供給、小売・サプライチェーンの被害・復旧状況の把握・情報提供、本省及び地方経済産業局からの職員現地派遣など、復旧支援に向けた取り組みを行った。

特に、商工業被害への対応としては、被災地域における中小企業の窮状を直接把握し、その対応策を政府一丸となって進めるため、経済産業大臣を本部長とする「総合中小企業対策本部」を設置するとともに、職員を現地に常駐させ被災中小企業の現状把握を行った。

また、発災後速やかに、熊本地震により被災した中小企業・小規模事業者対策として、特別相談窓口の設置、政府系金融機関による災害復旧貸付の適用、信用保証協会によるセーフティネット保証 4 号の適用、政府系金融機関に対する既往債務の返済条件緩和等についての柔軟な対応の要請、小規模企業共済災害時貸付の適用などの措置を講じた。また、激甚災害法の適用を受けた中小企業信用保険法の特例としての災害関係保証や、災害復旧貸付の金利の引下げ、また、セーフティネット保証 4 号の対象区域を九州各県に拡大するなど、追加的な金融円滑化措置を講じた。

更に、平成 28 年度熊本地震復旧等予備費において、中小企業等の施設・設備の復旧支援のため中小企業等グループ補助金等や、政府系金融機関による平成 28 年熊本地震特別貸付制度の創設等の資金繰り支援、九州地方の小規模事業者の販路拡大などを行うための小規模事業者持続化補助金等を実施し、震災からの早期の復興に万全を期すため必要な予算を措置した。

このほか、関係団体に対する下請中小企業への配慮要請や公募中の各種補助金における公募期間の延長、被災中小企業の経営を支援するための専門家派遣、被災中小企業者向けの支援策をまとめたガイドブック発行・配布、中小企業庁ホームページ及び支援ポータルサイト「ミラサポ」に支援情報に関する特設ページの開設等を行った。

1-1-6. 農林水産業被害への対応（農林水産省）

熊本地震により、農林水産業関係では、農地の地割れや液状化、選果場等の共同利用施設の破損、農業用機械やハウスの損傷、乳業工場の操業停止、畜舎の損壊、死亡牛の発生、ため池のひび割れ、林地の荒廃、林道施設の損壊、漁場や漁港施設の損壊等の甚大な被害が発生した。

（単位：億円）

農作物等	農地・農業用施設	林野関係	水産関係	合計
349.7	713.2	395.4	32.8	1,491.2

表 3-2. 農林水産関係の被害額（11月14日現在）

農林水産省では、地震が発生した4月14日の翌日に農林水産大臣を本部長とする「農林水産省緊急自然災害対策本部」を設置し、農林水産業の被害状況の把握と、必要な対策の検討及び被災地への食料の供給を実施した。また、農林水産大臣が5回にわたり現地調査を行うとともに、農産、畜産、農業土木、林野、水産などの専門家を現地に派遣して、被害状況を把握し、被災者を支援した。

このような被害を踏まえ、被災農林漁業者が1日も早く経営を再開できるように、5月9日に既存事業の運用の工夫により実行できる支援対策（第1弾）を公表し、5月18日には、平成28年度補正予算で措置された復旧等予備費を活用した追加支援対策（第2弾）を公表した（表3-3）。これらの支援対策の実施に必要な予算として、復旧等予備費の閣議決定により170億4千万円を措置したほか、平成28年度第2次補正予算で熊本地震の復旧・復興関連予算を措置した。

第1弾（5月9日） 補正予算を待たずに、既存の事業の運用を工夫することなどにより実行できる対策	第2弾（5月18日） 補正予算で措置される復旧予備費等を活用して実行できる対策
<ul style="list-style-type: none"> ・ 被災農業者向け経営体育成支援事業の発動（補助率3/10） ・ 災害関連資金の特例措置の実施（貸付限度額の引上げ、貸付当初5年間実質無利子化） ・ 手作業による選果、他の集出荷施設等への輸送経費等への助成 ・ 牛・豚マルキンの生産者積立金の納付免除、簡易畜舎の整備や家畜導入等に要する経費の助成 ・ 被災農業者等の雇用支援 <p style="text-align: right;">など</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被災農業者向け経営体育成支援事業について、 <ul style="list-style-type: none"> ① 補助率の引上げ（補助率 1/2）、 ② 撤去費用に対する助成、 ③ 加工用施設等を対象に追加 ・ 農林水産業共同利用施設や卸売市場等の再建・修繕に対する支援 ・ 作物転換する際の種子・種苗の購入、農作業委託等に対する支援 ・ 被災した畜産農家等の地域ぐるみでの営農再開、体質強化を進める取組に対する支援 ・ ため池等の災害の未然防止、小規模な水路補修、復旧と一体となり「創造的復興」にも資する大区画化に対する支援 ・ 山地の復旧支援、木材加工施設の再建に対する支援 ・ 水産荷さばき施設等の再建・修繕に対する支援 <p style="text-align: right;">など</p>

表 3-3. 熊本地震による被災農林漁業者への支援対策のポイント

また、農林業土木技術者の派遣など人的・技術的支援を積極的に実施してきている。

この結果、被災した水田では、応急復旧や大豆への作付け転換などにより、平成 28 年度に作付けできなかった面積は 100ha 程度にとどまり、野菜等の集出荷貯蔵施設のほとんどで出荷を再開、被災した農地海岸（7 地区）、治山施設（17 地区）では、熊本県からの要請を受け、国による直轄施行による災害復旧事業を実施、被災農業者向け経営体育成支援事業を活用した農業用ハウスや畜舎等の再建・修繕が進展するなど、着実に復旧・復興に向けた歩みが進んでいる。

1-1-7. 通信・放送被害への対応（総務省）

総務省では、発災後直ちに、電気通信事業者との間の非常時情報伝達ネットワークシステムを活用して、通信インフラの被災状況を迅速に把握・集約するとともに、通信環境の確保・復旧のため、地方公共団体に対する災害対策用移動通信機器（簡易無線機、M C A 無線機、衛星携帯電話、計 82 台）、I C T ユニット^{※1}式や災害対策用移動電源車（写真 3-9）の貸与（計 4 台）を実施した。

※：Wi-Fi A P、小型サーバ、バッテリー等を搭載した小型で移動可能な通信設備であり、災害時に迅速に通信ネットワークを応急復旧させることが可能（図 3-4）。

また、4 月 17 日以降、主要な電気通信事業者や業界団体に対して、通信インフラの早期復旧とともに、避難所における特設公衆電話の開設、公衆無線 L A N（Wi-Fi）の利用開放、携帯電話用充電器（マルチチャージャ）の配備などについても要請し、官民挙げて通信環境の確保・復旧に取り組んだ。

加えて、災害救助法の適用を受けた地域を告知先とする無線局免許人に対しては、電波利用料債権の納入告知書、催促状及び督促状の送付を停止する措置を実施するとともに、携帯電話不正利用防止法が義務づける契約の相手方の本人確認について、被災により本人確認書類を消失した場合にも被災者が携帯電話の契約を行えるよう省令改正を実施した。

放送関係では、熊本市、甲佐町、御船町及び益城町からの臨時災害放送局（F M）（写真 3-10）の免許申請に対し、即時に免許するとともに、開設するにあたっては、総務省配備の機材の提供等により支援を行った（4 月 18 日～）。

また、9 市町村からの要請を受け、被災者の生活情報の確保のため、ラジオ 3,330 台を確保し、総務省の地方支分部局である九州総合通信局から、熊本県内ラジオ局の周波数を添えて避難所等に配布した（4 月 20 日～）。

更に、南阿蘇村のテレビ中継局が被災し（写真 3-11）、仮設中継局からの放送に切り替えたことにより発生した難視聴地域のうち、共聴施設の設置が必要となる世帯について、国として熊本地震復旧等予備費を使用して支援することを 5 月 31 日に閣議決定した。



写真 3-9. 災害対策用移動電源車



図 3-4. ICT ユニット



写真 3-10. 甲佐町で使用したアンテナ・送信機



NHK 局舎

民放テレビ局舎

写真 3-11. 南阿蘇中継局（夜峰山山頂）

1-1-8. 学校の再開支援等（文部科学省）

熊本地震では学校施設の多くが避難所となったが、文部科学省では学校設置者に対し、地域住民の避難場所として学校等施設の提供に関する配慮を要請した。また、熊本県教育委員会等からの派遣要請を受けて、被災した文教施設の当面の使用可否を調査するため応急危険度判定士を派遣した。

地震の発生により、多くの学校が休校している状況を踏まえ、熊本県教育委員会等に対し、学校を再開する際に留意すべき点について周知し、5月16日には熊本県内の全824校の学校・園が再開した。

また、被災した児童生徒等に対して、学習支援や心のケアのために教員定数の加配措置やスクールカウンセラーの追加配置等を行うとともに、就学援助や高等学校等就学支援金等の支給について柔軟な対応を行うよう各都道府県教育委員会等に対して依頼したほか、被災地からの要望や具体的な被害状況等を踏まえ、被災児童生徒等の就学支援について平成28年度第2次補正予算に必要な経費を計上した。また、被災した学生等が経済的理由により修学を断念することがないよう、日本学生支援機構は、奨学金の緊急的な貸与や支援金の給付を行った。

更に、約1,600の学校施設や文化財等が被害を受けたが、それらの被災した学校施設等の災害復旧に対して国庫補助等の支援を行っている。

1-1-9. 地震調査研究推進本部地震調査委員会による熊本地震の評価(文部科学省)

地震調査研究推進本部(本部長:文部科学大臣)の地震調査委員会は、4月14日の地震及び4月16日の地震を受け、それぞれの地震発生日の翌日である4月15日及び4月17日に臨時の会議を開催し、熊本地震の地震活動について評価を実施し、公表した。

1-2. 被災地方公共団体の対応(熊本県)

熊本県は、発災と同時刻の4月14日21時26分に熊本県災害対策本部を設置し、同22時05分に緊急消防援助隊応援要請、同40分に自衛隊へ災害派遣要請を実施した。

発災から3時間後の15日0時30分に第1回災害対策本部会議を開催、被害を最小限にとどめるため、人命救助を最優先に、以下の対処方針により総力をあげて災害応急対策に取り組んだ。

- ・発災後、特に72時間における被災者の救出・救助
- ・被災状況等事態の迅速な把握
- ・必要に応じた関係機関への的確な支援要請

15日からは、県職員(大規模災害対応業務職員)を市町村へ派遣するとともに、全国から多くの関係機関・応援職員の協力を得ながら、様々な応急対策や生活再建支援策を実施した。

熊本県の対応に関する詳細は、別途同県が行う検証報告を参照されたい。

復興計画の策定

(1) くまもと復旧・復興有識者会議

蒲島熊本県知事は、発災直後に、速やかな復興計画の策定着手を指示。過去の大規模震災からの復興等に関し知見を有する有識者により構成される「くまもと復旧・復興有識者会議」第1回会議を、5月10日に開催した。

現地視察や会議を経て、6月19日、知事に提言した。

【構成メンバー】		
座長	五百旗頭 真	熊本県立大学理事長、神戸大学名誉教授
座長代理	御厨 貴	青山学院大学特任教授、東京大学名誉教授
委員	金本 良嗣	電力広域的運営推進機関理事長、東京大学名誉教授
委員	河田 恵昭	関西大学社会安全研究センター長・特別任命教授
委員	古城 佳子	東京大学大学院総合文化研究科教授
委員	谷口 将紀	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	坂東 真理子	学校法人昭和女子大学理事長

<参考>

提言内容(要旨)

提言 1	くらし・生活 ~住民に寄り添い、住民との協働による復興
提言 2	地域産業 ~従来の枠組みにとらわれない広がりのある復興

- 提言 3 熊本城と阿蘇 - 人類的資産 ～次世代に継承する復興
- 提言 4 社会基盤 ～将来の躍進を見据えた復興、次の災害に備える復興
- 提言 5 復旧・復興に向けて ～「オール熊本」による柔軟な復興、国・国民合意による復興

(2) 熊本地震からの復旧・復興プラン

「くまもと復旧・復興有識者会議」の提言を踏まえ、熊本が目指す未来の姿を明確に示すため、6月20日、蒲島知事を本部長とする「平成28年熊本地震復旧・復興本部」を設置した。

そして、①被災された方々の痛みを最小化する、②単に元にあった姿に戻すだけでなく、創造的な復興を目指す、③復旧・復興を熊本の更なる発展につなげる、からなる3原則を基本とし、有識者会議からの提言を踏まえ、「県民総幸福量の最大化」に寄与する施策を推進するため、「平成28年熊本地震からの復旧・復興プラン」としてとりまとめた（8月策定、10月改訂）。



図 3-5. 熊本県の復興計画策定状況（熊本県）

1-3. 地方公共団体等の対応（総務省）

熊本地震の被災地方公共団体に対する職員派遣については、東日本大震災後に改訂された地方公共団体間の広域応援協定に基づき、派遣の調整が行われた。

具体的には、熊本県及び熊本市を除く市町村については、九州地方知事会の応援協定に基づき、幹事県である大分県が中心となって支援を行い、また、熊本市に対しては、全国の指定都市が中心となって支援を行った。

特に熊本市以外の市町村については、九州地方知事会が被災市町村ごとに担当県（複数の場合

を含む)を定め、担当県がワンストップで、派遣ニーズの把握、派遣職員の調整について、責任を持って行う、いわゆる対口(たいこう)支援方式がとられた。それを受けて、担当県としてできる限り応援職員を派遣するとともに、更に、それでも対応困難な場合は、総務省が全国知事会、全国市長会、全国町村会と連携して、全国の地方公共団体からの職員派遣が行われた。

これらの取組により、発災12日後の4月26日には1,000名を超える派遣規模となるなど、迅速な派遣に一定の成果があったところであり、10月18日に派遣が終了するまでに、1日当たり最大1,440名(5月11日)の派遣が行われ、罹災証明事務等の業務に従事した(図3-6)。

また、役場機能の喪失した市町村において、ノウハウを持った応援職員によりマネジメントの回復がみられた。

なお、復旧・復興事業のための中・長期の職員派遣についても、短期の派遣の考え方を踏襲し、まずは九州各県により対応を行い、それでも不足する場合には全国の地方公共団体に派遣を要請するという派遣スキームによって対応している(図3-7)。



図3-6. 熊本地震における短期派遣職員数の推移

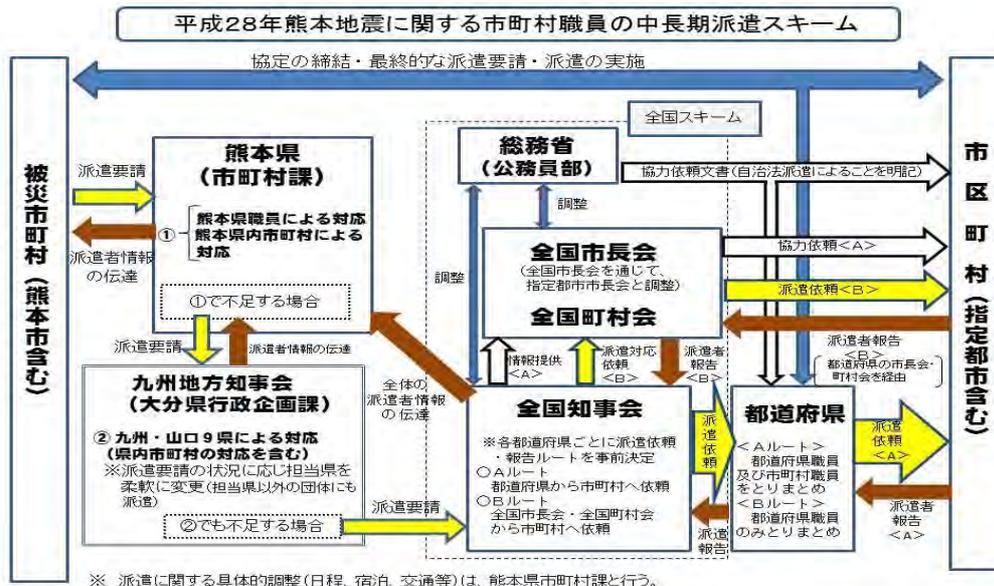


図 3-7. 熊本地震に関する市町村職員の中長期派遣スキーム

1-4. 現地における災害対応支援（人と防災未来センター）

人と防災未来センターでは、発災翌日の4月15日から熊本県に第一次隊を派遣し、その後は、熊本市と被害の甚大な益城町に関西広域連合と連携して継続的に研究員を派遣した。熊本市においては、ボランティア、NPO連携アドバイザースタッフとして活動し、各種関係機関との調整業務を実施した。益城町の支援活動においては、「益城町が災害対策本部を適切に運営すること（短期目標）」「避難者が健康に暮らせること（短期目標）」「住家被害を受けた被災者が罹災証明発行から義捐金など一連の行政支援・手続を円滑に受けられること（中期目標）」を目標に設定した。益城町では当初、仮施設での困難な本部運営であったため、例えば、本部会議での議事録作成補助に加え、会議で提議された懸案事項等を整理した資料も作成するなどして、本部会議を核とした本部運営のPDCAサイクルが適切にまわるよう支援を行った。また、応急対策にあたる関係者の状況認識の統一を図るため、町のデータを基に避難所や避難者数、罹災証明発行状況などの時間推移や空間分布をグラフや地図資料として作成し提供した。更に、外部応援行政職員の適正かつ計画的な配置・確保につながるよう、応援職員の人数・活動分野等を整理した資料を関係機関と協力して作成した。また、避難者の健康や衛生の確保のために、避難所における屋内用の簡易トイレや段ボールベッドの導入や設置の支援を行った。そして、住民に効果的に広報ができるよう、臨時災害放送局の開設・運営の支援とともに、町として提供すべき生活支援情報等の項目整理など、町役場による関連情報の収集・集約・発信を支援した。その後、熊本市の地域防災計画策定委員会や益城町の復興計画策定委員会専門部会に研究員を派遣している。

1-5. 現地調査・情報集約・共有による災害対応・生活再建支援（国立研究開発法人 防災科学技術研究所）

国立研究開発法人防災科学技術研究所は、熊本地震を受け、速やかに建物被害棟数分布の推定と情報集約を行うとともに、熊本県に設置された政府現地災害対策本部等に専門家を派遣し、災害関連情報の収集や道路・家屋・土砂災害等の現地調査等を実施した。収集した情報のうち、地理情報を付与できるものについては電子化を行い、600 を超えるデータをWEB地図上に統合して、災害対応関係機関に情報を発信した。

また、復旧・復興に向け、大学、地方公共団体、事業者からなる生活再建支援連携体を組織し、被災者生活再建支援システムを活用した被災地方公共団体での罹災証明書の発行・被災者台帳の管理等の業務支援等を熊本県及び市町村で実施した。加えて、地方公共団体の復旧に資するよう地震で地盤が緩んだ地域を中心に地形・地盤調査の実施や雨量センサーの設置・計測情報の地方公共団体への提供等、災害対応の段階に合わせた支援を実施している。

1-6. 個人ボランティア、NPO等の活動状況

1. 個人ボランティアの活動状況

熊本地震においても、被災した各市町村社会福祉協議会が災害VCを設置し、各地から駆け付ける一般の個人ボランティアを受け入れ、支援活動が行われた。主な活動としては、被災者のニーズ調査、居宅の片付け、瓦礫の撤去・搬送、避難所の運営サポート、支援物資の仕分などが挙げられる。各災害VCの状況は以下の通り。

表 3-4. 熊本地震における災害VCの設置状況（厚生労働省調べ）

市町村	開設日	募集対象	参加人数 (累計)	11月13日時点の状況
菊池市	4月19日	募集休止中	777	5月22日より生活復興支援VCに変更
宇土市	4月19日	募集休止中	3,166	6月6日より生活復興支援VC（6月25日からは水害による汚泥除去活動も含む）
宇城市	4月19日	募集休止中	4,119	6月1日より生活復興支援VC
南阿蘇村	4月20日	募集休止中	6,768	7月1日より生活復興支援VC 9月20日より通常VC
山都町	4月21日	募集休止中	275	9月1日より通常VC
益城町	4月21日	全国	34,268	金土に活動
熊本市	4月22日	全国	38,267	土日に活動
大津町	4月22日	九州	3,178	主に土に活動

合志市	4月22日	募集休止中	802	5月15日より生活復興支援VC
菊陽町	4月22日	募集休止中	1,832	5月21日より生活復興支援VC
美里町	4月22日	募集休止中	194	通常VC
西原村	4月24日	全国	14,357	7月29日より生活復興支援VC 土日に活動
甲佐町	4月25日	募集休止中	732	6月21日より生活復興支援VC
阿蘇市	4月26日	募集休止中	729	5月4日より通常VC
嘉島町	4月26日	募集休止中	2,238	6月1日より生活復興支援VC
御船町	4月29日	募集休止中	4,895	6月25日からは水害による汚泥除去活動を含む。
由布市（大分県）	4月20日	募集休止中	204	4月26日で災害VC閉鎖
合計			116,801	

特に発災直後においては、余震の影響や住民の生活復旧やボランティアの安全確保の優先、活動先のニーズ調査、家屋の応急危険度判定なども含めた時間が必要であること、また、ニーズを超えるボランティア希望者を捌ききれないなどの懸念もあり、災害VCによっては、ボランティア希望者の居住地で募集範囲を限定する（例：熊本県内、九州内など）措置も取られた。また、GW中に関しては、県がホームページ上で道路混雑緩和の配慮を呼びかけるなどした。

一方、一部の災害VCではキャパシティを超えるボランティア希望者が駆け付けるのに対し、不足する災害VCもあったため、余剰のボランティアを不足市町村災害VCに誘導するとともに、ボランティア不足が懸念されたGW明けには、熊本県が九州経済連合会等を通じて、企業向けにボランティア活動への参加を要請したほか、内閣府等の様々な団体からホームページ、ツイッター等を活用した、ボランティア参加を呼びかける発信が行われた。

また、今回災害VCで行われた活動の中では、瓦礫の撤去のニーズが非常に高く、瓦、ブロックなどの瓦礫の片付けだけでなく、分別や軽トラックの使用による仮置場への運搬まで対応せざるえない災害VCもあったが、災害廃棄物が殺到する被災地の仮置場では、一般車両の入場に関し、受付曜日・時間に制約があったこと、災害VCでは瓦礫等災害廃棄物を搬送する専門車両などの十分な輸送力がないことなどから、被災者のボランティアニーズに対する対応が滞るケースも見られた。

地震による被災の場合、当初は被災状況の把握、応急危険度判定の実施、被災者が避難所等へ避難していることなどもあり、ニーズ調査に一定時間がかかる。熊本地震においても、徐々に居宅の片付けや瓦礫の撤去作業等が本格化したが、11月末時点では避難所が解消され、自宅が全壊又は半壊となった被災者の方々の応急仮設住宅やみなし仮設への引っ越しなども進んだことから、大勢のボランティアによる生活復旧支援活動は終息しつつある。そのため、現時点においては土日みの募集に変更、若しくは『生活復興支援 VC』に名称変更の上、災害 VCとしてのボランティア募集は停止中の状態である。今後は地域支え合いセンターによる活動を中心に、仮設住宅等への入居者に対するケアや、コミュニティづくりなど、よりきめの細かい被災者生活支援が求められる。



写真 3-12. 熊本市災害 VCの様子

2. NPO等の活動状況について

東日本大震災においては様々な NPO等のボランティア団体が支援活動を展開したが、熊本地震においても、避難所の運営支援など多様な分野で専門性やノウハウを生かした支援活動が多数行われた。特に今回の熊本地震の対応では、発災直後から官民連携、ボランティア団体間の連携・協働が図られたことが特筆される。

発災直後の4月18日、熊本県庁に対し、NPOとの連携の重要性について政府現地対策本部から進言を行い、内閣府の仲立ちにより、その翌日から、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（Japan Voluntary Organizations Active in Disaster、略称 JVOAD※）との協働による支援活動が行われることとなった。県からは、JVOADと熊本地震支援団体・火の国会議（後述）に対して常駐する会議室の貸与、県の腕章の貸与、被災市町村に対して NPOとの協力要請の発出、避難所情報の共有などを行うとともに、以下のような取組が行われた。

※ JVOAD:東日本大震災の経験を踏まえ、広域災害に備え、効果的な支援を実現するために、行政を含めた各セクター間の連携を図るとともに、ニーズや支援に関する情報を集約し、支援活動の調整機能の役割を果たすことを目的とする、全国域での災害ボランティア団体のネットワーク、中間支援組織。

(1) 「熊本地震・支援団体火の国会議」

熊本地震では、JV O A Dが熊本県域（一部大分県含む）で活動しているN P O/N G O等に対し呼びかけ、連携・協働を行うための会議「熊本地震・支援団体火の国会議（以下、「火の国会議」という。）」が4月19日に発足。以降、6月14日までは毎晩19時より、それ以降は毎週、県内外の支援団体がオープンに情報共有できる場として、活動地域・活動内容の報告・調整、相互に補完できる業務の調整を行っている（累計の参加団体数 約300団体）。



写真 3-13. 火の国会議の様子

(2) 「県・県社協・N P O連携会議」

4月19日より、火の国会議に参加するN P O、国、熊本県関係課の連携・協働による円滑な被災者支援のため、情報共有、施策の調整等を行う会議を随時開催。上記に県社協を加え「被災者支援に関する関係機関連絡会議」を設立し、4月28日より週2回の定例開催としている。



写真 3-14. 4月19日の県とJV O A D等N P Oの会議の様子

(3) 連携による成果・具体的な事例

- ・ 県からの委託により、JV O A D・火の国会議が義援物資を管理するとともに、火の国会議参加N P O等が、物資の仕分・配布を実施した。
- ・ 避難所の運営支援を行い、環境改善や、住民による自主運営移行などを図った。
- ・ 県との連携により、火の国会議参加N P Oが避難所118か所を訪問、生活環境の調査を実施。また、そのノウハウを生かし、避難所運営に関するチェックリストを作成・提供し、市町村が状況確認を実施（希望により巡回実施）した。

- ・ 炊き出しを希望する団体の調整が、火の国会議事務局により行われた。
- ・ 応急仮設住宅における支援について、集会場談話室に対して、NPO、青年会議所、生協、企業が協力して、必要な備品を支援した。
- ・ その後、市町村単位でも行政、社協とNPO等、あるいはNPO等ボランティア団体間の会議体が多数発足し、支援情報の共有や支援活動の調整、マッチングなどが行われた。 等

2. 平成 28 年熊本地震に関する取組・調査

今般の熊本地震における教訓を今後の災害対策に活かすため、政府及び被災地方公共団体では、様々な視点から今般の災害において顕在化した課題を整理するとともに、今後の水害時における防災・減災対策を検討しているところである。

ここでは、本ワーキンググループ以外に、関係省庁や被災公共団体等において実施されている主な取組と調査について述べる。

2-1. 平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム（内閣官房）

今般の熊本地震では、災害対応の最初期から多くの国の職員を現地に派遣した。これらの国の職員が被災地での実務を通じて得た経験・気づきを今後の災害対応に活かすため、現地対策本部や被災者生活チームで活動した関係府省の局長級を構成員とする「平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム」を 6 月 6 日に立ち上げ、地方公共団体支援、避難所運営、物資輸送の 3 分野を中心に検証を行った。当該チームにおける検証結果は「検証レポート」として取りまとめ、7 月 20 日に公表した。検証レポートでは、検討項目ごとに評価できる点と課題を整理した上で、今後政府が取り組むべき事項を記載することとし、例えば、関係府省の幹部職員の現地への迅速な派遣やプッシュ型の物資輸送等は評価できるとした一方で、避難所運営における関係者の連携や物資輸送の状況把握等については課題があると指摘し、今後政府が取り組むべき事項としては、災害対応経験者等を中心とする派遣者リストの作成、避難所運営ガイドラインの見直し等を列挙した。

2-2. ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会（内閣官房）

国土強靱化は、事前防災・減災その他迅速な復旧復興、及び国際競争力の向上等に資する大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりを行うものである。国土強靱化に関する現在の年度計画である「国土強靱化アクションプラン 2016」には、特記すべき事項として、「事前防災及び減災等に資する国土強靱化の取組について、今回の地震を契機として、更に議論を深め、必要な取組については国土強靱化の枠組みの中にしっかりと位置付け、重点的に推進する」と明記されている。この一環として、主として、国土強靱化担当大臣の下に設置された有識者からなる懇談会である「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」の場において、

- ・ 45 の「起きてはならない最悪の事態」に沿った施策の点検
- ・ 民間の取組促進に向けた好事例・課題の把握

を、取組のスパイラルアップにつなげることを目的として、行っているところである。

まず、45 の「起きてはならない最悪の事態」の項目毎に「熊本地震により発生した事象」を整

理し、その発生事由について検討を行い、その中で、個別施策の進捗の遅れや対応水準、既存施策の隙間の有無等がないかの点検を行うこととしている。また、国土強靱化に向けた民間の取組について、更なる拡大、充実につなげるため、民間企業等における実際の取組が災害時にどのように機能し、あるいはどのような課題があったかを把握し、国土強靱化アクションプランへ反映するため、BCPに関する有識者、製造業、流通業、ライフライン関係企業、大学等の関係者に発表いただいたところである。

【発表いただいた中から得られた知見の例】

- BCPが、従業員の安全確保、サプライチェーンの維持、顧客の信頼確保、資産被害の最小化、早期復旧、企業価値の維持に効果大であることが証明された。(しかし)中小製造業で事前にBCPを構築している企業は殆どなかった。長く停止した企業ほど生産復旧しても元の仕事量に戻っていない。
- 行政情報に加えてSNS等から入手できる現地情報も活用できれば、例えば、車中泊の方に対しても物資を届けられるようになるのではないかと。物資を集積所まで届けることはほぼ問題ないが、届けた後の仕分の方が大変であり、ラストワンマイルを誰がどうやって運ぶかが一番の課題となる。
- 阪神・淡路大震災以降、都市ガス事業者は地震防災対策を強化してきた。熊本地震において、2次災害の発生を抑止するとともに、早期復旧を実現(約10万件を15日間で復旧)。今後、課題を整理した上でより一層対策を強化していく。
- 熊本学園大学は指定避難所ではなかったが、4月14日の発災直後から校舎を開放してインクルーシブな避難所を開設した。避難所運営、様々な避難者たちへのケア、多様なニーズがある。社会階層も様々、貧富の格差も明瞭に見えてくる。必要とされるもの・ことは多様である。
- 自然災害では想定外は当たり前のこと、細目を想定するより大きな指針が大事。BCPマニュアルは不可欠だが万能ではない。マニュアルでは100%復旧を目標としてその最善策を示していた。甚大な被災に100%復旧はむしろ足かせとなり、現実的50%復旧を目指すようになった。
- 復旧に向けて掲げた二つの方針(①社員の生命、社員・家族の生活が最優先、②一刻も早くお客様へのサービスを再開する)に加え、地域への支援(③地元である益城町、熊本への応援)の三つを柱に。

今後、発表いただいた内容を踏まえ、その中から得られた貴重な知見等を活かして、45の起きてはならない最悪の事態に沿った施策の点検の結果と併せて、必要な取組については国土強靱化の枠組みの中にしっかりと位置付け、重点的に推進することとしている。

2-3. 地方公共団体の受援体制に関する検討会(内閣府)

東日本大震災や今回の熊本地震のような大規模災害が発生した場合、自ら被災し、マンパワーが不足する中、膨大な災害対応業務を被災地方公共団体が単独で実施することは困難である。このため、地方公共団体は平常時から国、地方公共団体、民間企業、ボランティア団体等からの人的・物的支援をいかに円滑に受け入れて、災害対応に有効活用していくのか検討しておくとともに、受援体制を整備しておくことが非常に重要である。

しかしながら、地方公共団体における受援計画の策定状況については、都道府県で約4割、市町村で1割強^{*1}に留まっている状況であり、近年の大規模な地震や風水害、そして南海トラフ地

震や首都直下地震の発生が懸念されている状況において、早期に受援体制を構築することが必要不可欠となっている。

そのため、内閣府においては、「地方公共団体の受援体制に関する検討会」を設置し、今般の熊本地震での教訓等も踏まえて、地方公共団体が受援体制を検討するに当たって参考となるガイドラインを平成 29 年 3 月末までに作成することとしている。

※1「震災対策の推進に関する行政評価・監視～災害応急対策を中心として～勧告（概要）」（総務省、平成 26 年 6 月）

2-4. 情報難民ゼロプロジェクト（総務省）

総務省では、昨今多発する自然災害の発生に際し、適時適切に避難行動をとるためには、災害情報が確実に届くことが不可欠であり、一般的に情報が届きにくい外国人や高齢者に対して、災害時に必要な情報が確実に届けられるようにすることを目的として、9 月、内閣府防災担当や国土交通省観光庁の参画を得て「情報難民ゼロプロジェクト」を設置した。

プロジェクトでは、今般の熊本地震での教訓等も踏まえて、災害時の外国人や高齢者の立場から情報を必要とする様々な場面を想定して、各場面で情報を確実に届けるための情報伝達手段や支援策の在り方を整理・検討している。

オリンピック・パラリンピック東京大会が開催される 2020 年までのアクションプランを作成し、政策パッケージとして 12 月末までに取りまとめることとしている。

2-5. 熊本地震における建築物被害の原因分析を行う委員会（国土交通省）

熊本地震では建築物に多くの被害が生じていることから、国土交通省は 5 月より、熊本地震における建築物被害の原因分析を行う委員会を、国立研究開発法人建築研究所と連携して開催した。

委員会においては、国土交通省や日本建築学会等が実施している現地調査について、幅広い情報の収集・整理、建築物被害の原因分析を行い、建築構造の専門家等による議論を踏まえ、9 月末に報告書を取りまとめた。

報告書においては、

- ・木造建築物については、昭和 56 年以前の旧耐震基準のものの倒壊率は、同年の新耐震基準導入以降のものに比べ顕著に高く、新耐震基準が倒壊防止に有効であったこと、新耐震基準導入以降のものについても、接合部の仕様等が不十分であったものに倒壊が多く見られたこと
- ・鉄骨造及び鉄筋コンクリート造の建築物については、旧耐震基準のものに倒壊が見られた一方、新耐震基準は倒壊防止に有効であったこと
- ・新耐震基準導入以降の庁舎、避難所、病院などについて、倒壊は免れたものの、部分的な損傷により地震後の継続使用ができなかった例が見られたこと

等が示されている。

報告書を踏まえた取組として、建築物の倒壊防止の観点からは、現行の耐震基準の有効性が確認されたことから、基準を強化するのではなく、既存ストックを含め、現行基準が求める耐震性能の確保を図るため、

- ・旧耐震基準の建築物の耐震改修、建て替え等
- ・新耐震基準の既存の木造住宅の接合部の仕様等が明確化された平成 12 年以前のものを中心とした、リフォーム等の機会をとらえた接合部等の状況の確認

を推進していく方針が示されている。

更に、新築の際に、接合部について適切な設計・施工がなされるよう、建築士や施工者等の関係主体への周知を徹底していくこととしている。

また、避難所等の機能継続のための取組方針として、建築基準法の遵守に加え、建築物に対するニーズに応じたより高い性能の確保を図るため、

- ・災害時に拠点となるべき建築物については、建築物の性能及び管理面で必要な対策等について、関係省庁との連携によるガイドラインの作成及び周知
- ・消費者がより高い耐震性能の住宅を選択できるよう、住宅性能表示制度の普及を進めていくこととしている。

2-6. 熊本地震の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会（文部科学省）

学校施設は、児童生徒の学習・生活の場であるとともに、災害時には地域の避難所として活用されることから、文部科学省はその耐震化を最優先で進めてきた。

しかし、熊本地震では建物の倒壊・崩壊はなかった一方で、体育館のプレースの破断や非構造部材の落下等が発生し、避難所としての機能が損なわれるなど、学校施設の安全性や防災機能を確保する上での課題が見られた。

そのため、6月に「熊本地震の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会」（座長：長澤悟 東洋大学名誉教授）を設置し、今回の地震における被害を踏まえ、これまでの学校施設整備の効果を検証するとともに、安全性や防災機能の確保など、今後の学校施設整備における特に重要な課題について、緊急提言を取りまとめた。

<今後の重要な課題> ～緊急提言より～

1. 児童生徒の安全確保

- ・構造体及び吊り天井の耐震対策は、その完了を目指して引き続き推進する。
- ・吊り天井以外の非構造部材の落下防止など、安全対策の観点からも、計画的な老朽化対策が必要。

2. 避難所機能の確保

- ・防災部局が中心となり、教育委員会等と連携して、避難所として求められる役割や備える

べき機能、施設の利用計画等を学校施設ごとに明確化する。

- ・避難所機能の整備に当たっては、学校施設予算の他、防災関連予算等も活用し、優先順位を付けて整備する。

2-7. 地震調査研究推進本部の取組（文部科学省）

地震調査研究推進本部（本部長：文部科学大臣）の地震調査委員会は、規模の大きな地震が発生した後の余震活動の見通しについて、「余震の確率評価手法について」を取りまとめ、同手法に基づき、気象庁は大きな地震が発生した後に余震の発生確率を発表していた。

しかし、熊本地震により、本震—余震型の判定条件が妥当ではなくなったこと、「余震」という言葉がより強い揺れは生じないと受け取られた可能性があること等の課題が明らかとなった。

これを受け、地震調査委員会は、余震確率の評価手法の改良のみならず、大地震後における地震活動の見通しや防災上の呼びかけ等の指針を検討し、「大地震後の地震活動の見通しに関する情報のあり方」を8月19日にとりまとめた。

本報告書において、地震発生から1週間程度は、大きな地震が発生しやすいことから、過去事例や地域特性に基づいた見通しや地震発生状況を逐次に発表し、1週間後以降は、上記に加え、地震の発生傾向が定まってきて余震の評価手法が適用できる場合は数値の見通しも付加することとした。また、地震発生の可能性として、「平常時の△倍」「当初の1/○」などの表現を用いることとした。

2-8. 震災時の学校における避難所運営等の在り方の検討（文部科学省）

避難所開設後の初期段階において、その運営について教職員に大きな役割を担ってもらったとの評価がある一方、教職員が避難所を運営するに当たって、防災担当部局との間で役割等が明確に整理されていないなどの課題を指摘されたことから、震災時の学校における避難所運営等の在り方について検討を実施した。

2-9. 災害廃棄物対策推進検討会（環境省）

本検討会は、熊本地震における生活ごみやし尿の収集・運搬における初動対応や、膨大な量が発生した災害廃棄物対策について、その実績や取組事例、得られた教訓等について整理し、関係者への情報共有を行うとともに、災害廃棄物対策に関する取組状況の確認及び諸課題に関する対応の方向性に関する技術的助言等を行うことを目的として開催する。

本年度中に2度開催することとしており、とりまとめた結果を踏まえて、災害廃棄物対策指針の見直し等を実施する予定。

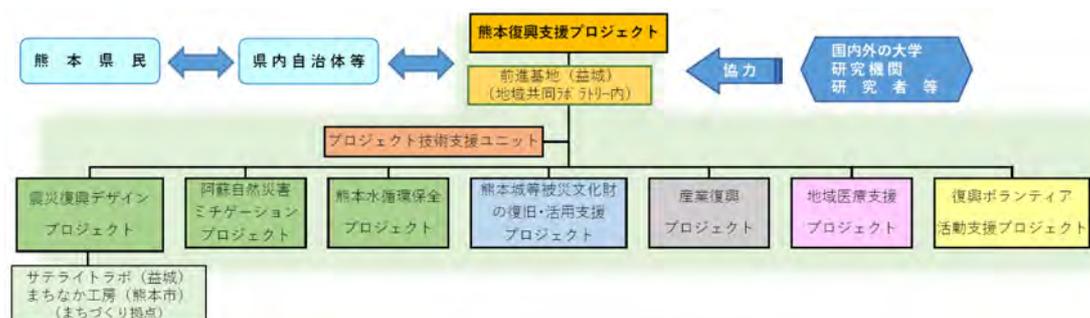
2-10. 熊本復興支援プロジェクト（熊本大学）

出典：熊本大学資料「熊本復興支援プロジェクト始動」

熊本大学は、地元の総合大学として集積できる教育研究資源を活用し、早期の熊本復興に貢献するため、以下の内容から構成される「熊本復興支援プロジェクト」を設置した。

- ①住民とともに歩む被災地域の創造的復興(サテライトラボ=まちづくり拠点の設置:まじきラボ)、②阿蘇火山性地質に起因する二次災害の緩和(自然災害に柔軟に対応した復旧復興)、③水資源の研究成果に基づく、美しい熊本の水環境の回復(海・大気・地下の水循環)、④熊本城を始めとする歴史的建造物等の復旧・復元(最新技術による熊本城復元支援)、⑤熊本の産業の創造的復興支援(企業のニーズと大学のシーズによる新産業の創出)、⑥先端医療の地域への提供、⑦地域コミュニティの機能再生(災害学生ボランティア)

<プロジェクトの体制>



<プロジェクトの取組例：震災復興デザインプロジェクト>

■サテライトラボ（まちづくり拠点）の設置

- ◎特に被害が集中した「益城町」（住民、行政とも甚大な被害）
- ①【住民とともに】益城町の被災者、住民と協働し、彼らが落ち着いて将来の姿をデザインできるようなまちづくり拠点
- ②【行政とともに】市民の想いを集約し、復興計画へ反映させる行政支援
- ③被災者支援の学生ボランティアの拠点としても機能

持続可能なコミュニティを創出・支援する場の構築





写真 3-15. 「ましきラボ」における活動風景（左）
写真 3-16. 仮設住宅聞き取り調査の様子（右）

2-11. 避難所に関するアンケート調査（内閣府）

熊本地震の発災直後の避難所運営に当たっては、度重なる余震の発生などから、被災者が指定避難所以外の場所に避難するなど、各種課題も指摘されている。そこで、熊本地震の発災直後に避難所運営等に当たった地方公共団体の応援職員、NPO団体等に対してアンケート調査を実施した。8月から実施したアンケート調査は、発災後の初動対応に当たった全都道府県職員や市町村職員、NPO団体等に対して実施し、今般の熊本地震における避難所運営についての課題や改善すべき点、成功事例や失敗事例などを収集した。また、これとは別に、今後、被災地方公共団体職員や避難所での生活に対して配慮が必要とされた方々に対してもアンケート調査を実施予定であり、これらのアンケートの結果は、今後の災害への初動対応の円滑・適切な実施に資するよう、取りまとめて関係機関等に広く周知する予定である。

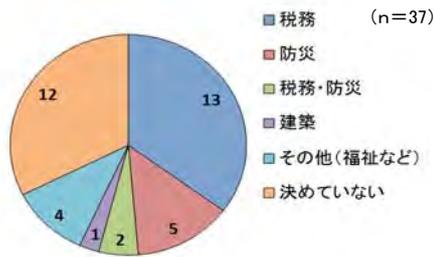
2-12. 被害認定調査・罹災証明書交付に関するアンケート調査（内閣府）

9月に熊本県内市町村（45団体）に対し、熊本地震における住家被害認定・罹災証明書交付の実態について、アンケート調査を実施し、37団体から回答を得た。

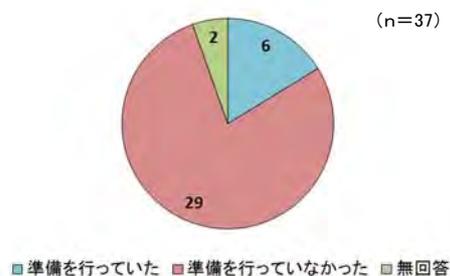
アンケート結果の概要は、以下のとおり。なお、自由記述については同一趣旨の回答が多かったものを整理した。

○調査の体制・資機材の準備

発災前に住家被害認定の担当部署を決定していたのは25団体（68%）、うち15団体は税務部局が担当している。



調査員の事前研修を実施していた団体は2団体。資機材の事前準備を行っていたのは6団体。



○調査の進め方

調査の計画を策定するに当たっては、半数以上の市町村が独力で実施している。一方、相談する場合は、業務経験のある県外からの応援職員や熊本県に相談した団体が多かった。また、関係課等からの被害状況の情報を基に、被害の大きな地区を優先して調査した団体があった。

・住家被害認定調査及び罹災証明書の交付を円滑に進めるため、調査計画を立てる前に、他の地方公共団体に相談しましたか。

注：()は回答した市町村数

県外からの応援職員の経験者に相談した(6)

県の研修を受けて、県に相談した(5)

近隣市町村に相談した(5)

新潟県小千谷・兵庫県淡路市の支援職員に相談した(2)

相談していない(20)

・被害認定調査において、現地調査の決め方や実施方法で考慮した点について 注：()は回答した市町村数

関係課(消防団)の被害状況を基に被害の大きな地区を優先して調査した(2)

○悪天候時の対策

悪天候時に調査を中止したことがある団体は18団体。調査中止の理由として、調査員の安全確保を挙げた団体が多かった。また、悪天候時の対策として、調査票を大きなビニール袋で覆う、防水対応のデジカメを使うなどの工夫をした団体があった。

・悪天候時(雨天時)に調査を中止したことがあるか。また、中止した理由は何か。 注：()は回答した市町村数

◎中止したことがある(18)

豪雨により中止。調査員の安全確保のため(11)

雨により外壁・基礎の損傷判定が困難なため(4)

雨により調査票への記入(作図)が困難なため(3)

- ・悪天候時(雨天時)の調査方法の工夫や苦慮した点について 注:()は回答した市町村数
 調査票を大きなビニール袋で覆った(9) 防水対応のデジカメを用意した(2)

○システムの導入

システム導入により、事務負担の軽減や判定基準の統一が図れたと回答する団体があった。
 一方で、庁内の既存システムと連携していないため、入力や確認に係る事務負担が大きかったと回答した団体もあった。

- ・システムで実施した結果、良かった点、悪かった点について 注:()は回答した市町村数
 罹災証明発行業務に係る時間や手間が少なくなり、窓口に配置している職員の負担軽減になった(3)
 あらかじめパッケージになっており基本的部分でやるべきことの抜けがなかった(2)
 判定基準を統一することができ、効率よく調査ができた(2)
 被災者台帳作成が容易(共有できた)であった(2)
 庁内の既存システムと連携していないため、入力作業や確認作業の事務量が膨大になった(3)

○判定結果のばらつきの防止

ミーティングの実施や判定内容をチェックする職員を配置することにより、判定結果のばらつきを防ぐ工夫をした団体があった。

- ・調査員による判定結果のバラツキを防ぐため、どのような工夫をされましたか 注:()は回答した市町村数
 班長ミーティングにより困難案件の判定結果の共有を図った(5)
 判定内容を最終的にチェックする職員を別途配置し統一した(4)

○民間団体からの支援

建築士の資格がある者が調査員に加わることにより、住民の理解が得られやすかったと回答した団体が多い。

- ・民間団体の人的支援・技術的支援を受けた際、良かった点や悪かった点について 注:()は回答した市町村数
 建築士の資格(知識)があり、住民の理解が得られやすかった(6)

○調査や罹災証明書交付を迅速に行うための工夫

一部損壊について写真による即日交付とするなどの工夫をした団体があった。

- ・住家被害認定や罹災証明書の交付を迅速に行うため工夫した点について 注:()は回答した市町村数
 一部損壊について写真による即日交付とした(5)
 できるだけ地域別に回り、効率的に調査を実施した(2)
 事前に交付通知を郵送し、交付窓口の混雑を軽減。証明書を窓口交付ではなく、郵送で実施した(2)

○調査や罹災証明書交付において苦慮した点・反省点

応急危険度判定や地震保険の損害調査と混同される世帯が多かったことや、新聞報道の影響もあり、再調査依頼が多く、対応に苦慮した団体があった。

- ・住家被害認定や罹災証明書の交付事務において苦慮した点・反省点について 注:()は回答した市町村数
 応急危険度判定と勘違いされる世帯が多かった(地震保険判定含む)(3)
 証明書交付後に、新聞報道の影響もあり再調査が多く対応に苦慮した(2)

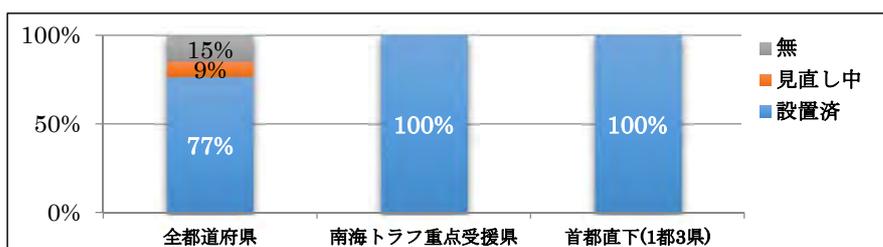
2-13. 物資支援に関するアンケート調査（内閣府）

熊本地震において課題となった、地方公共団体の輸送拠点の選定やその運営方法などについて、10月に都道府県、市区町村に対し、アンケート調査を実施した。

アンケート結果については、以下のとおり。

○都道府県の広域物資輸送拠点の設置状況

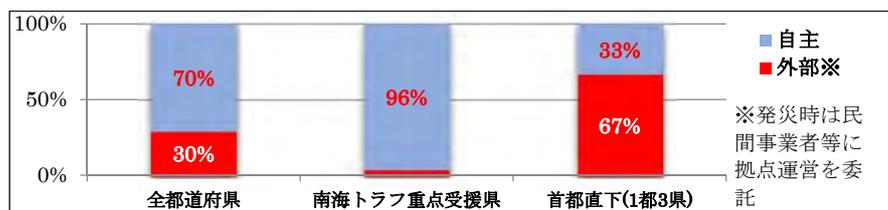
広域物資輸送拠点については、77%の都道府県で設置済、施設の見直しが9%、未設置が15%という結果となった。



上記のうち、南海トラフ地震重点受援県及び首都直下地震（1都3県）の全ての都県で、広域物資輸送拠点は設置済である。

○広域物資輸送拠点の運営

各輸送拠点の運営については、30%の都道府県で民間事業者等による運営委託を予定しているが、南海トラフ地震重点受援県¹においては、4%と低迷、首都直下地震（1都3県）²において、67%の拠点において民間事業者等に運営委託を予定している結果となった。

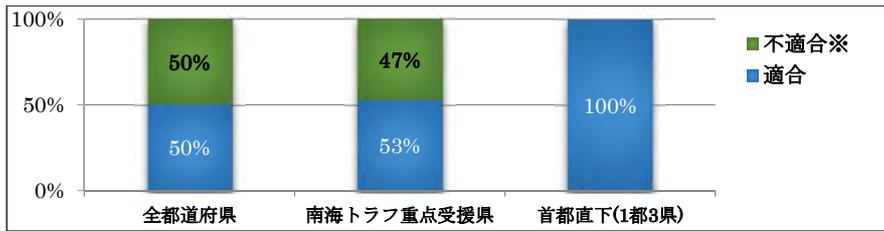


○広域物資輸送拠点の安全性

各輸送拠点の耐震性や床強度、大型トラックの進入、非常用電源の設置など何れかに不備のある拠点は、全国で50%、南海トラフ地震重点受援県で47%という結果となった。なお、首都直下地震（1都3県）の輸送拠点については、不備なしの結果となった。

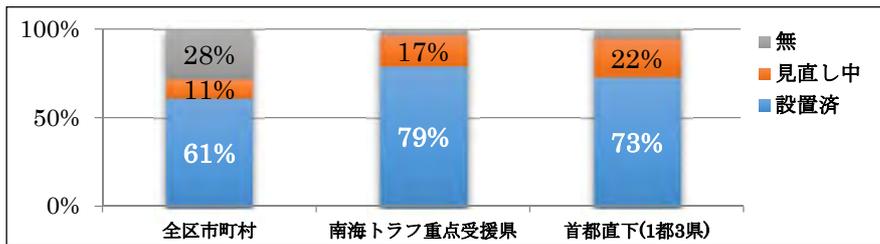
¹ 南海トラフ地震重点受援県：静岡県、愛知県、三重県、和歌山県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、大分県、宮崎県の10県

² 首都直下地震（1都3県）：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県



○市区町村の地域内輸送拠点の設置状況

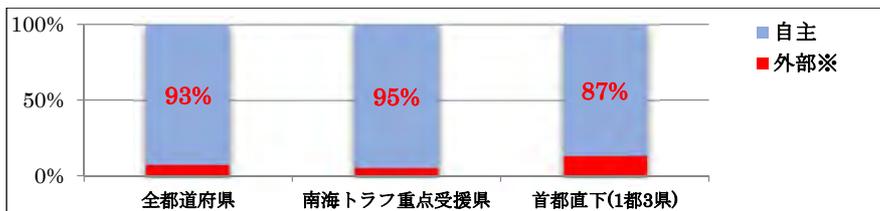
地域内輸送拠点については、61%の市区町村で設置済、施設の見直し中が11%、未設置が28%という結果となった。



上記のうち、南海トラフ地震重点受援県では79%、首都直下地震（1都3県）では73%の市区町村が設置済である。

○市区町村の地域内輸送拠点の運営

各輸送拠点の運営については、7%の市区町村で民間事業者等による運営委託を予定している。南海トラフ地震重点受援県の市区町村では、5%、都直下地震（1都3県）では、13%に留まっている結果となった。



2-14. 地方公共団体における業務継続計画策定状況調査（消防庁）

消防庁では、全国47 都道府県、1,741 市町村を対象に、災害を対象とした業務継続計画の策定状況（平成28年4月1日時点）の調査を実施した（図3-7）。本調査結果を受け、業務継続計画を策定していない市町村に対して早期に業務継続計画を策定すること、業務継続計画を策定している団体に対しては、実効性を高めるとともに、内容の充実を図ることを通知した。

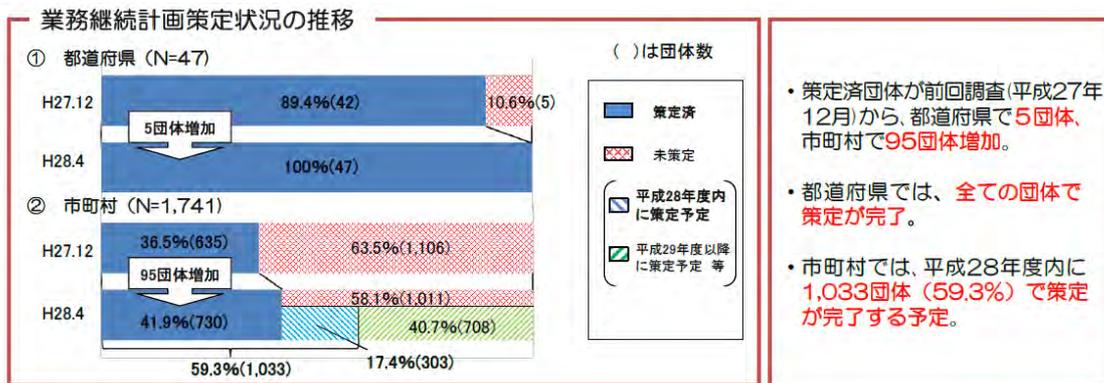


図 3-7. 地方公共団体における業務継続計画策定状況調査結果

(参考) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ 委員名簿

主査	河田 恵昭	京都大学名誉教授・関西大学理事・人と防災未来センター所長
委員	大原 美保	土木研究所 ICHARM 主任研究員
	国崎 信江	危機管理教育研究所代表
	栗田 暢之	認定NPO法人レスキューストックヤード代表理事
	齋藤 充	日本通運株式会社代表取締役副社長
	田村 圭子	新潟大学危機管理室教授
	土屋 厚子	静岡県健康福祉部医療健康局健康増進課長
	福和 伸夫	名古屋大学減災連携研究センター長
	目黒 公郎	東京大学教授
		生産技術研究所 都市基盤安全工学国際研究センター長
	矢野 裕児	流通経済大学流通情報学部教授
	蒲島 郁夫	熊本県知事
	荒木 泰臣	熊本県嘉島町長
日置 和彦	熊本県西原村長	
吉田 恭	内閣官房国土強靱化推進室参事官	
小川 康則	総務省自治行政局市町村課長	
荻澤 滋	消防庁国民保護・防災部防災課長	
正林 督章	厚生労働省健康局健康課長	
宮浦 浩司	農林水産省食料産業局企画課長	
荒井 勝喜	経済産業省大臣官房総務課長 ※1	
及川 洋	経済産業省大臣官房総務課危機管理・災害対策室長 ※2	
吉田 健	国土交通省大臣官房参事官(運輸安全防災)	
黒川 純一良	国土交通省水管理・国土保全局防災課長	
瀬川 恵子	環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長	
吉田 正法	防衛省統合幕僚監部参事官	

事務局 内閣府政策統括官(防災担当)

※1: 7月29日(第1回)まで

※2: 8月30日(第2回)以降

(参考) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ 発表者名簿

第2回 (8月30日)

恵濃 善郎 熊本市PTA協議会副会長
永田 恭子 特別養護老人ホームひろやす荘施設長
永田 壮一 上益城郡医師会会長
上村 裕美子 御船町保健師
樋口 務 NPOくまもと理事
椎葉 聖 日本青年会議所熊本ブロック協議会
セーフティネットワーク推進委員会委員長

第3回 (9月29日)

井ノ口 宗成 静岡大学防災総合センター講師
細貝 和司 新潟県防災局防災企画課長
円山 琢也 熊本大学政策創造研究教育センター准教授
佐々木 淳一 仙台市若林区副区長
立岡 学 一般社団法人パーソナルサポートセンター業務執行常務理事

第4回 (10月25日)

大西 一史 熊本市長
小原 祐治 熊本市政策局危機管理防災総室長
浦辺 裕二 大分県総務部行政企画課長
下川 祥二 福岡市市民局コミュニティ推進部長
小野 弘行 東松島市総務部総務課行政専門員

第5回 (11月14日)

臼井 祐一 ヤマト運輸株式会社取締役常務執行役員

※委員及び委員の代理の者は除く

※順番は、各回の発表の順

(参考) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ 開催経緯

第1回 (7月29日)

- (1) 検証チーム報告
- (2) WGにおいて議論すべき論点と方向性
- (3) 今後の議論の進め方

第2回 (8月30日)

- (1) 熊本地震の対応に関する総評
- (2) 避難所運営の取組について
- (3) 被災者支援の取組について

第3回 (9月29日)

- (1) 熊本地震の対応に関する総評
- (2) 被害認定調査・罹災証明書交付に係る取組について
- (3) 住まいの確保について
- (4) 生活再建に向けた支援について

第4回 (10月25日)

- (1) 市町村への応援と受援について
- (2) 事業継続性の向上に係る取組について
- (3) 災害対応時における都道府県と政令指定都市の役割分担について
- (4) その他
 - ・指定管理施設の管理運営について
 - ・避難所運営の検証

第5回 (11月14日)

- (1) 物資支援に関する取組や考え方等について
- (2) その他
 - ・復興まちづくりについて
 - ・災害救助法について
 - ・トレーラーハウスについて
 - ・熊本地震の対応に関する全体的な検証について

第6回 (11月28日)

- (1) ワーキンググループとりまとめ骨子(案)について

第7回 (12月5日)

- (1) ワーキンググループ報告(案)について