

熊本地震に係る広域応援検証・評価について
[最終報告]



平成29年5月

九州地方知事会事務局

熊本地震に係る広域応援検証・評価チーム

はじめに

平成28年4月14日21時26分、熊本県熊本地方を震央とする地震（前震）が発生し、熊本県益城町では震度7を観測しました。その翌々日の4月16日1時25分には、同じく熊本県熊本地方を震央とする地震（本震）が発生し、熊本県益城町と西原村では震度7を観測しました。震度7の地震が立て続け（28時間以内）に2回発生したのは観測史上初であり、また、内陸型地震としては最多ペースで余震回数を更新するなど、一連の地震により熊本県では広範かつ甚大な被害が発生しました。

九州地方知事会では、東日本大震災の経験を踏まえ、平成23年10月に「九州・山口9県災害時相互応援協定」を改正し、「九州・山口9県被災地支援対策本部」（本部長：九州地方知事会長）を常設するとともに、災害時においては、被災自治体ごとに支援担当県を割り振る「カウンターパート方式」を基本に広域応援を実施することとしていました。

このような中、今回の熊本地震において、九州地方知事会は、発生直後から関西広域連合や全国知事会等とも連携しながら、熊本県及び熊本県内の被災市町村へ応援職員を派遣するなど、復旧・復興に向けた支援を行ってまいりました。

これまで、短期の職員派遣については延べ4万7千人、中長期派遣については延べ6万8千人（H29.5.23現在）が被災地支援業務に携わってまいりましたが、これらの職員が経験したことや感じたこと、そして、今回受援側となった熊本県が得た経験を、今後の対策、とりわけ今後高い確率でその発生が予想されている「南海トラフ地震」への備えの強化に活かしていくことは大変重要と考えられます。

本報告書は、昨年10月の中間報告に引き続き、実際に被災地での業務に携わった防災担当職員等が参画する「熊本地震に係る広域応援検証・評価チーム」での議論を通じて、一般の熊本地震における広域応援の取組を振り返ることにより、各職員の生々しい実務経験から得た知見をもとに、課題や改善の方向性を整理し、今後の災害対策や広域応援に資すべき事項について取りまとめたものです。

今なお、復旧・復興に向けて全力で取り組んでいる熊本県と同県内市町村に寄り添いながら支援を継続するとともに、最終報告に掲げた課題等については、引き続き九州・山口各県が一体となって改善を図り、今後の大規模災害への備えを進めてまいります。

平成29年5月23日

九州地方知事会事務局

熊本地震に係る広域応援検証・評価チーム

目 次

1	熊本地震発生前における九州地方知事会の取組	3
2	熊本地震の概要	5
3	熊本地震発生後の九州・山口9県被災地支援対策本部の動き	7
4	熊本地震に係る広域応援の検証・評価及び今後の対応策	11
	(1) 全般的事項・初動対応	
	① リエゾン、カウンターパート方式のあり方	13
	② 他の支援スキームとの連携強化	19
	③ 市町村に対する協力要請（人的支援）の円滑化	24
	④ 受援体制の整備	26
	⑤ 知事同士のホットライン	27
	(2) 人的支援に関すること	
	① 職員派遣（短期）に係る意思決定のあり方	28
	② 短期派遣から中長期派遣への移行のあり方	30
	(3) 物的支援に関すること	
	① 広域的な物資集積拠点の確保	37
	② 円滑な物資供給・輸送体制の確保	40
	③ タイムラインに応じた物資の供給	45
	④ 住民（自助）による備蓄の重要性	48
	(4) 避難者支援に関すること	
	① 避難者支援のあり方	52
	② 避難所運営のあり方	55
	③ 外国人への情報提供のあり方	57
	(5) その他	
	① 沖縄県への広域応援のあり方	66
	② 罹災証明のあり方	68
	③ 国に制度改正を求める事項	70
	④ インフラ整備・復旧の促進	71

1 熊本地震発生前における九州地方知事会の取組

◎ 災害時応援協定の見直し（平成23年10月）

東日本大震災の経験を踏まえ、平成23年10月に九州・山口9県災害時相互応援協定（平成7年11月8日締結）を改正し、「九州・山口9県被災地支援対策本部」（本部長：九州地方知事会長）を常設するとともに、支援に当たっては、被災自治体ごとに支援担当県を割り振る「カウンターパート方式」を基本とすることとした。

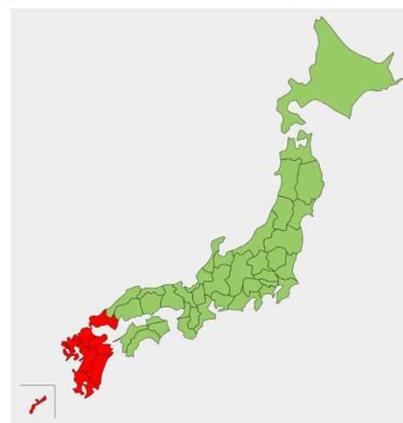
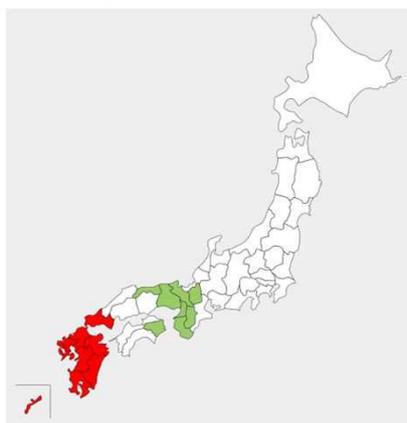
- 会長県のもとに被災地支援対策本部を「常設」し、会長が被災地支援の調整（従前は毎年度持ち回りの幹事県が調整）することをあらかじめ決定。
※会長県が被災した場合は、副会長県あるいは非被災県が本部長機能を代行
- 東日本大震災で関西広域連合が導入した対口支援方式、いわゆる「カウンターパート方式」により被災地への広域支援を行うことをあらかじめ決定。

◎ 関西広域連合及び全国知事会との協定締結（平成23年10月、24年5月）

東日本大震災、紀伊半島大水害（平成23年9月）を契機に関西広域連合との相互応援協定を締結するとともに、その半年後に全国知事会においても、ブロック知事会を越えた広域応援を行うための協定を締結した。

- まずは、九州・山口各県で相互に助け合うことを基本としつつ、不足する場合には、関西広域連合や全国知事会へ応援を要請する「**重層的な広域応援体制**」を構築。

①まずは九州・山口各県で → ②不足する場合は関西広域連合や全国知事会から応援



【各協定の概要】

（1）九州・山口9県災害時応援協定

[平成23年10月31日締結]

九州・山口9県被災地支援対策本部（本部長：九州地方知事会長）を常設し、災害対策基本法に規定する災害等が発生し、被災県独自では十分に災害応急や災害復旧・復興に関する対策が実施できない場合において、被災県からの応援要請により、九州・山口9県が効率的かつ効果的に応援を行う。

(2) 関西広域連合と九州地方知事会との災害時の相互応援に関する協定

[平成23年10月31日締結]

関西広域連合及び九州地方知事会を構成するいずれかの府県において、大規模な災害等が発生し、被災した連合組織の府県だけでは十分な災害対策等の応援ができないときに、相手の連合組織の構成府県の応援を受けることにより、被災府県における災害対策等を迅速かつ円滑に実施する。 ※関西広域連合 … 2府6県4政令市(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市)

(3) 全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定 [平成24年 5月18日締結]

災害対策基本法の規定に基づき、地震等による大規模災害等が発生した場合において、各ブロック知事会で締結する災害時の相互応援協定等では被災者の救援等の対策が十分に実施できない場合に、応援を必要とする都道府県の要請に基づき、全国知事会の要請の下に行われる広域応援を、迅速かつ円滑に遂行する。

阪神・淡路大震災の発生を受けて平成7年に改正された災害対策基本法において、地方公共団体相互の協力や相互応援協定の締結に関する努力義務規定が設けられたことが契機となり、ブロック知事会単位での応援協定の締結が進んだ。さらに、平成23年の東日本大震災の経験を踏まえ、既存の応援協定の見直しが行なされるとともに、隣接ブロック間あるいは遠隔地ブロック間等で協定を締結する動きが広がった。

【参考：各ブロック知事会における災害時相互応援協定の状況】

(平成29年4月1日現在)

知事会名	北海道東北地方知事会	関東地方知事会	中部圏知事会	近畿ブロック知事会	中国地方知事会	四国知事会	九州地方知事会
協定名称	大規模災害時の北海道・東北8道県相互応援に関する協定	震災時等の相互応援に関する協定	中部9県1市災害応援に関する協定	近畿圏危機発生時の相互応援に関する基本協定	中国5県災害等発生時の広域支援に関する協定	危機事象発生時の四国4県広域応援に関する基本協定	九州・山口9県災害時応援協定
構成都道府県	北海道	東京都	富山県	福井県	鳥取県	徳島県	福岡県
	青森県	群馬県	石川県	三重県	島根県	香川県	佐賀県
	秋田県	栃木県	岐阜県	滋賀県	岡山県	愛媛県	長崎県
	岩手県	茨城県	愛知県	京都府	広島県	高知県	熊本県
	山形県	埼玉県	三重県	大阪府	山口県		大分県
	宮城県	千葉県	長野県	奈良県			宮崎県
	福島県	神奈川県	静岡県	和歌山県			鹿児島県
	新潟県	山梨県	福井県	兵庫県			沖縄県
	静岡県	滋賀県	徳島県			山口県	
	長野県	(名古屋市)					
幹事県	北海道(知事会長県)	群馬県(各県持ち回り)	富山県(各県持ち回り)	兵庫県(幹事県を指定)	広島県(知事会長県)	香川県(各県持ち回り)	大分県(知事会長県)

【参考：平成24年7月九州北部豪雨における広域応援の状況】

会長県の大分県が被災したため、協定第4条の規定に基づき鹿児島県が本部長機能を代行し、応援調整等を行った。地方自治法に基づく技術職員の派遣(中長期派遣)を平成25年3月31日まで実施。

派遣先	福岡県	熊本県	大分県
派遣人数	3名	4名	8名
内訳(派遣元)	佐賀県 長崎県 沖縄県 各1名	佐賀県 長崎県 宮崎県 鹿児島県 各1名	佐賀県 長崎県 宮崎県 鹿児島県 各2名
職種	土木	土木	農業土木、林業、土木
始期	H24. 10	H24. 11	H24. 9
終期		H25. 3. 31	

2 熊本地震の概要

- 発生日時 : 平成28年4月16日(土) 1時25分
- 震源地 : 熊本県熊本地方 (北緯32.5度、東経130.1度)
- 震源の深さ : 約12km
- 地震の規模 : マグニチュード7.3 (震度7) ※阪神・淡路大震災と同規模
- 津波 : この地震による影響は観測されず
- 原発の状況 : 川内原発 (鹿児島県)、玄海原発 (佐賀県)、伊方原発 (愛媛県)
→ いずれも異常は確認されず
- 余震 : 16日 1時45分 震度6弱 熊本県熊本地方
" 3時55分 震度6強 熊本県阿蘇地方 ほか多数
- ※ 前震 : 平成28年4月14日(木) 21時26分頃 熊本地方 マグニチュード6.5 (震度7)

1 同一地域で震度7の地震が短時間(28時間後)に2度発生 【観測史上初】

2 一連の地震で震度6弱以上の地震が7回発生 【観測史上初】

3 内陸型地震としては最多ペースで余震回数を更新

◎ 熊本地震(発災後15日間)・・・2,959回 ⇒ 避難期間長期化、車中泊増加の要因

[参考] 新潟県中越地震・・・680回 阪神・淡路大震災・・・230回

4 最大時(H28.4.17)で183,882人が避難(避難所数855か所、38市町村)

◎ 熊本地震・・・約18.4万人(県人口の10.3%)

[参考] 新潟県中越地震・・・約10.3万人(県人口の4.2%)

阪神・淡路大震災・・・約31.7万人(県人口の5.7%)

[出典:熊本県公表資料]

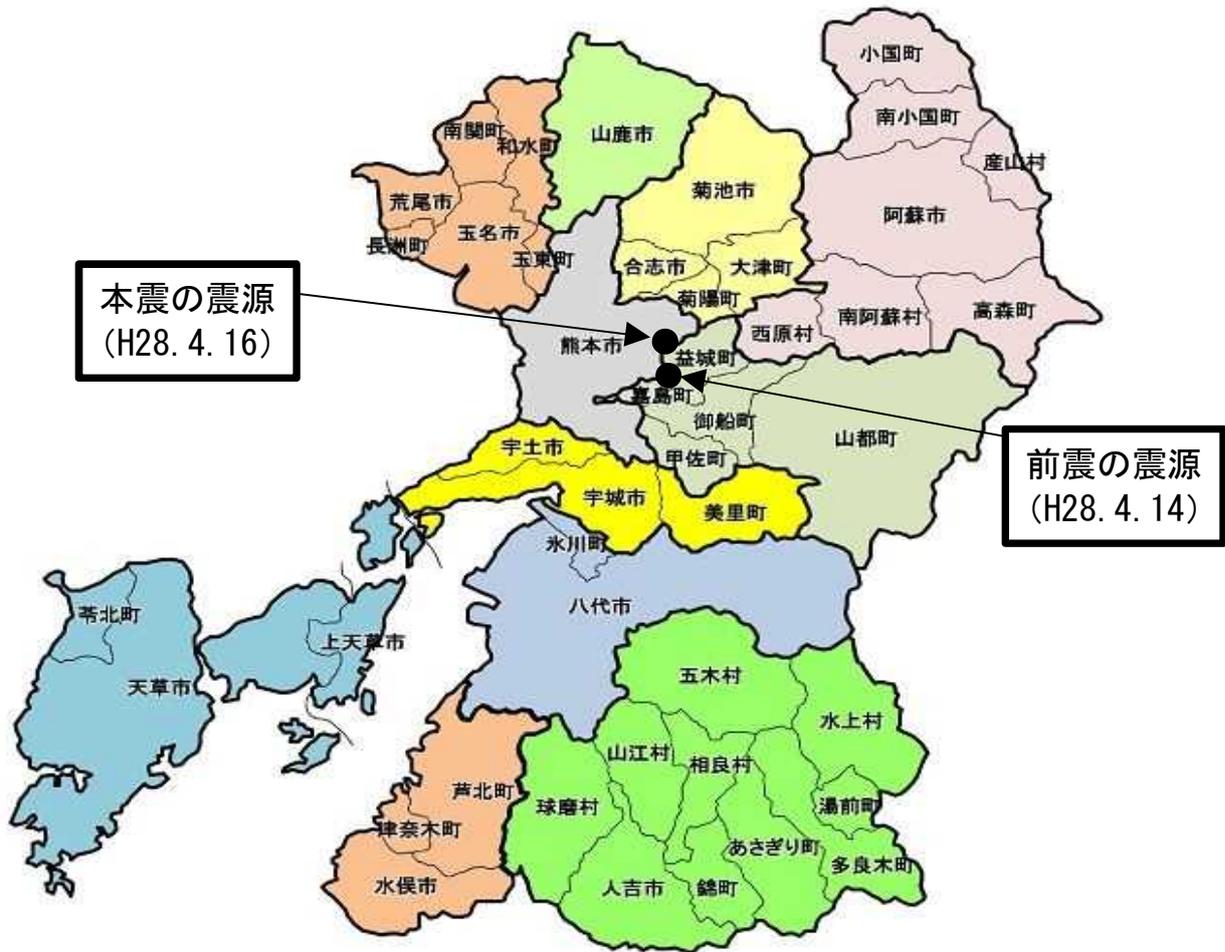
※ 4の避難者数は、大分県(最大時12,443人)などその他の県の数字は含まない

【過去の地震と熊本地震の比較】

			熊本地震 (前震)	熊本地震 (本震)	東日本大震災	新潟県中越地震	阪神・淡路大震災
発生日時			H28.4.14 21時26分	H28.4.16 1時25分	H23.3.11 14時46分	H16.10.23 17時56分頃	H7.1.17 5時46分
地震の規模			M6.5	M7.3	M9.0	M6.8	M7.3
最大震度			7	7	7	7	7
余震回数 (発災後15日間の回数)			2,959回		/	680回	230回
※	人的被害	死亡	225人		19,475人	68人	6,434人
		行方不明	0人		2,587人	0人	3人
		負傷	2,694人		6,221人	4,805人	43,792人
	住家被害	全壊	8,659棟		121,744棟	3,175棟	104,906棟
		半壊	33,846棟		279,107棟	13,810棟	144,274棟
		一部損壊	147,613棟		744,328棟	105,682棟	390,506棟

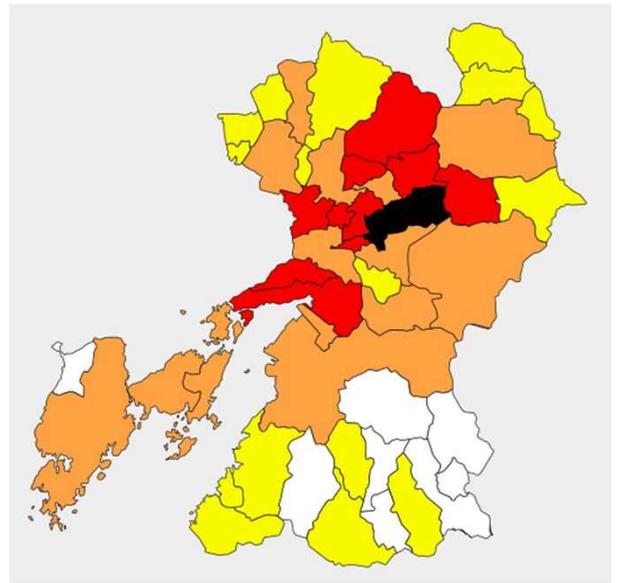
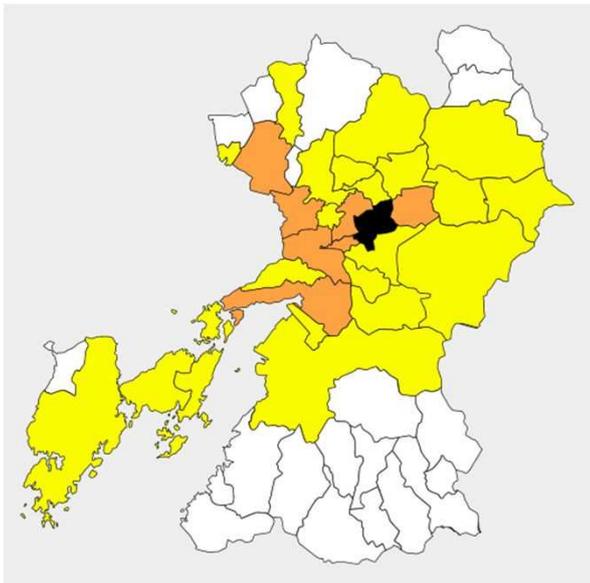
※ 他県含まず

[熊本県公表資料(H29.4.25時点)を編集加工]



【 前震による各市町村の最大震度 】

【 本震による各市町村の最大震度 】



= 震度7
 = 震度6強
 = 震度6弱
 = 震度5

- 震度7 … 益城町
- 震度6強 … なし
- 震度6弱 … 熊本市、宇城市、嘉島町、玉名市、西原村
- 震度5 … 宇土市、御船町、甲佐町、大津町、南阿蘇村、ほか14市町

- 震度7 … 益城町、西原村
- 震度6強 … 熊本市、宇土市、宇城市、嘉島町、菊池市、合志市、大津町、南阿蘇村
- 震度6弱 … 御船町、阿蘇市 ほか10市町
- 震度5 … 甲佐町、高森町 ほか14市町

[熊本県公表資料から作成]

3 熊本地震発生後の九州・山口9県被災地支援対策本部の動き

- 4月14日(木) 21:26 **熊本地震(前震)発生**
- 4月15日(金) 1:50 大分県リエゾンが熊本県庁に到着 ※車で3時間の距離
(同日中に関西広域連合、静岡県、全国知事会からもリエゾン到着)
(翌日以降も各県リエゾンが順次到着)
⇒ 被害状況の情報収集等を実施
- 4月16日(土) 1:25 **熊本地震(本震)発生**
- 11:55 **熊本県より物資支援の要請** (水、食料、毛布、簡易トイレ)
- 16:15 佐賀県から物資出発
(以降、各県から順次出発。翌日19時までには搬送完了)
- 4月17日(日) 7:30 熊本県より人的支援の要請 (人的支援マッチング要員)
(同日16:05に大分県職員(課長級)到着)
- 21:44 九州・山口9県被災地支援対策本部から各県へ通知
(人的支援はカウンターパート方式により行う旨周知し、協力を要請)

《 ※ 17～18日にかけて、熊本県内市町村の被害状況が次第に明らかになる。》

- 4月18日(月) 1:15 **熊本県より人的支援の要請(短期派遣)**
- 7:00 本部にてカウンターパート(案)完成。各県と調整を開始
- 13:30 カウンターパート確定、同日から順次派遣開始 ←

被災市町村名	カウンターパート団体
宇土市	長崎県、沖縄県
宇城市	鹿児島県
阿蘇市	長崎県、宮崎県
大津町	(関西広域連合)
西原村	佐賀県
南阿蘇村	大分県、(全国知事会)
御船町	山口県
嘉島町	(全国知事会)
益城町	福岡県、(関西広域連合)

- 4月19日(火) 20:44 **熊本県より人的支援の追加要請(短期派遣)**
- 23:00 カウンターパート確定、同日から順次派遣開始 ←

被災市町村名	カウンターパート団体
菊池市	長崎県
菊陽町	福岡県、(関西広域連合)
甲佐町	鹿児島県
山都町	宮崎県

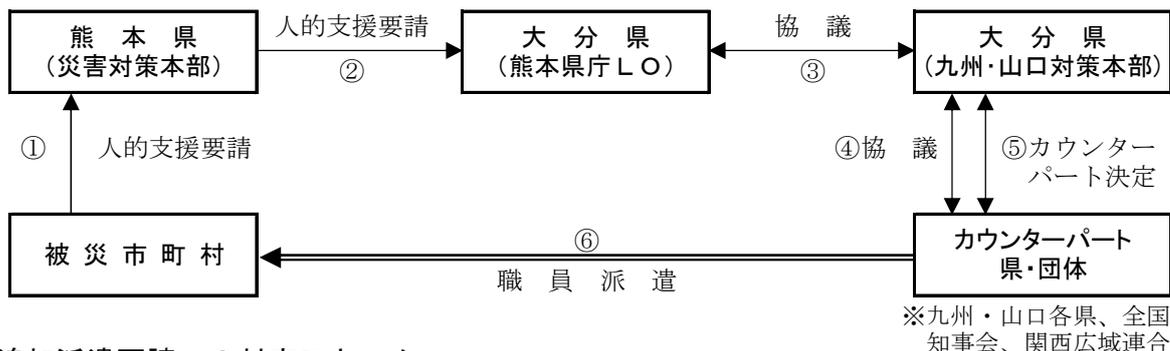
※ 人的支援(短期派遣)については、関西広域連合や全国知事会と連携し、延べ47,138人(人・日)を派遣。ピークは5月9日の721人/日。

※ 7月1日以降、短期派遣から中長期派遣(自治法派遣)へ順次移行。平成29年4月1日現在、159名の職員を九州・山口各県から派遣中。

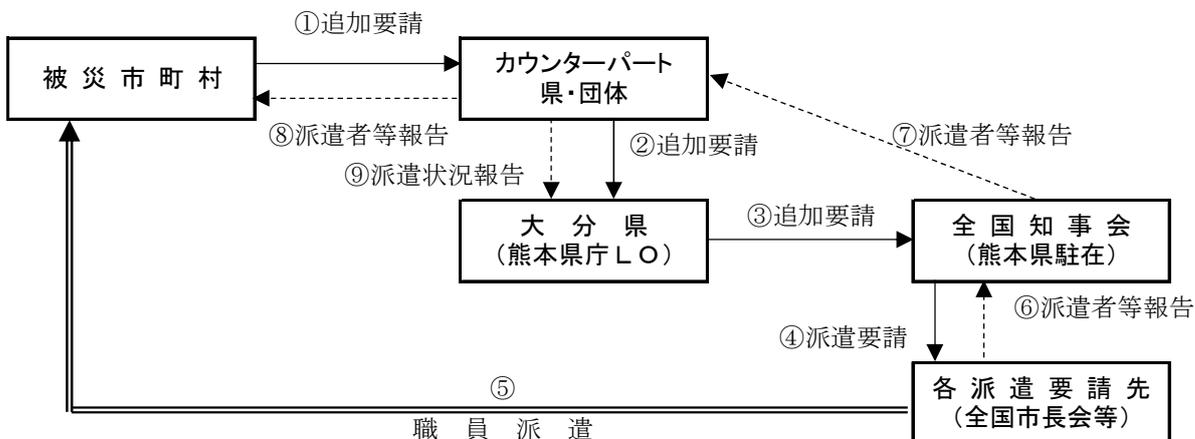
※ 平成28年4月20日に総務省通知が発出され、九州・山口9県の広域応援協定で対応できない場合の全国的なスキームによる職員の派遣(避難所運営、住宅応急危険度判定、罹災証明書交付等)について全国知事会等へ協力依頼がなされている。(全国知事会、全国市長会及び全国町村会の各事務総長あての公務員部長通知)

◎ カウンターパート方式による今回の人的支援（短期派遣）スキーム

（１）当初（4/18、4/19）のカウンターパート県・団体決定スキーム

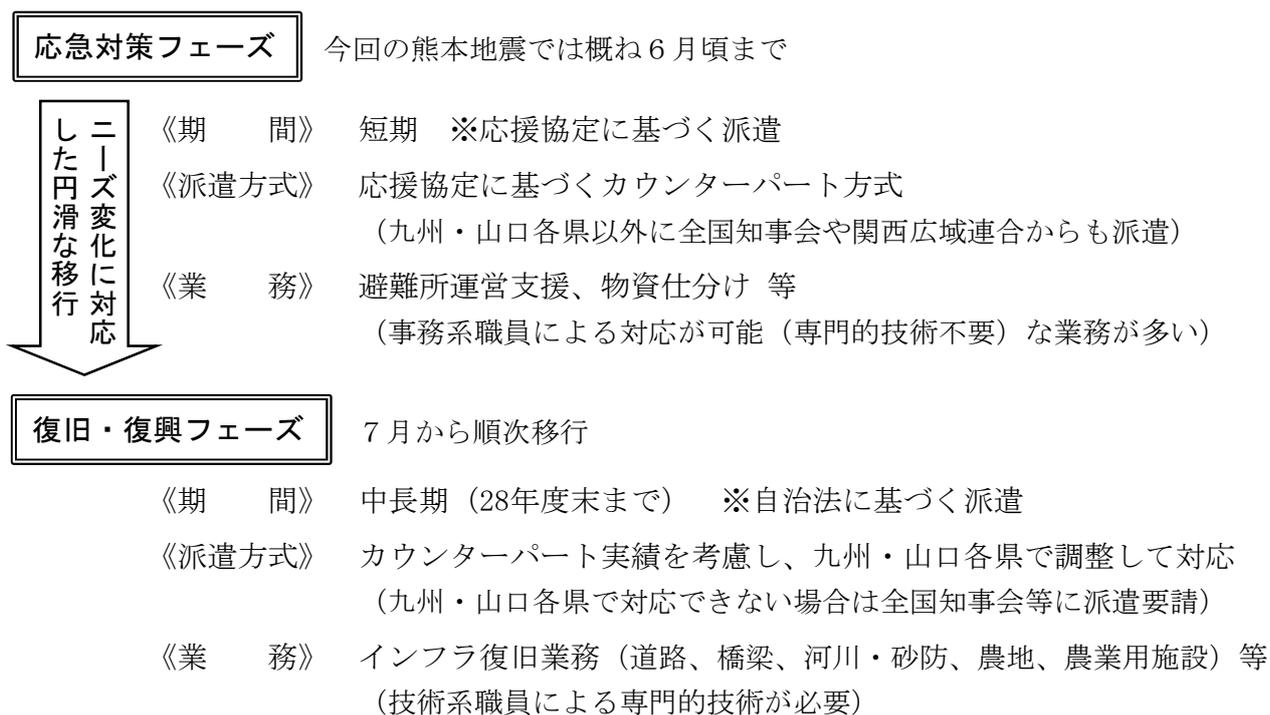


（２）追加派遣要請への対応スキーム

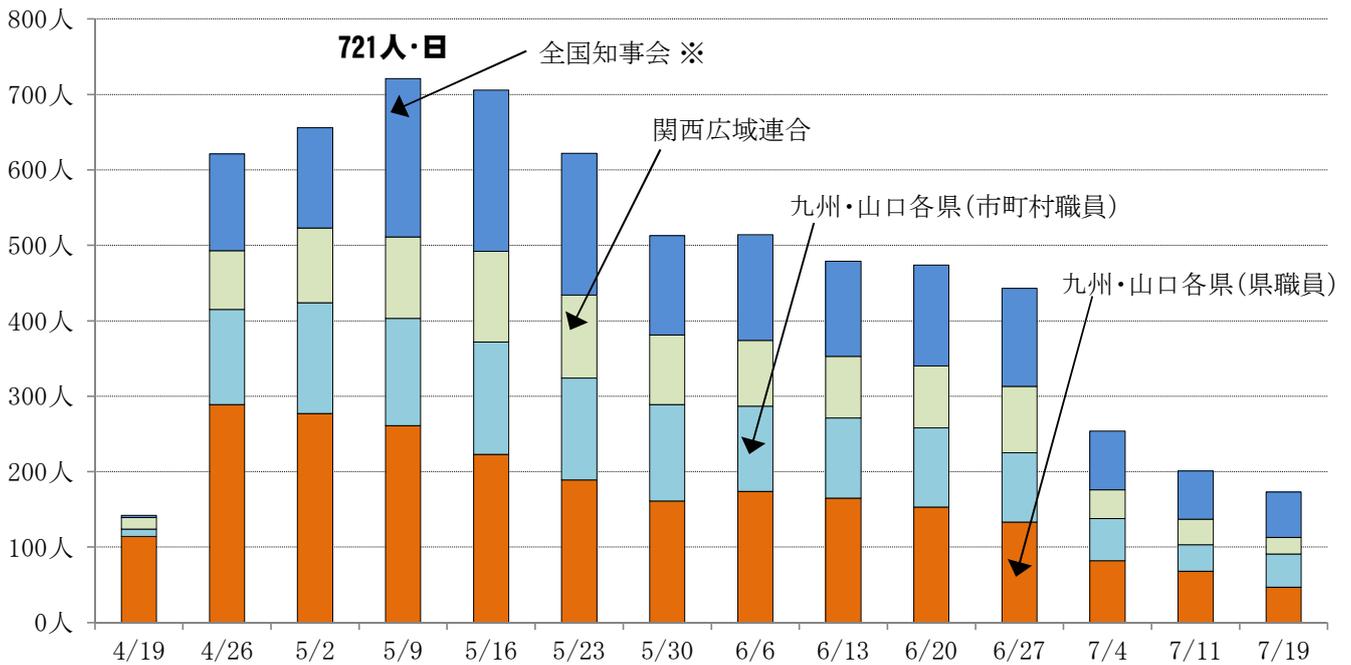


※ 新たに人的支援要請を行う被災市町村は見込まれなかった一方で、復旧の段階に応じ、要請人数の追加や特定のスキル（例：罹災証明関係）を有する職員の追加派遣要請が想定されたため、全国知事会等との調整を経た上で、九州・山口9県被災地支援対策本部から各県へ通知（H28.4.26；発災から10日後）したスキーム。

◎ 「短期派遣」から「中長期派遣」への移行



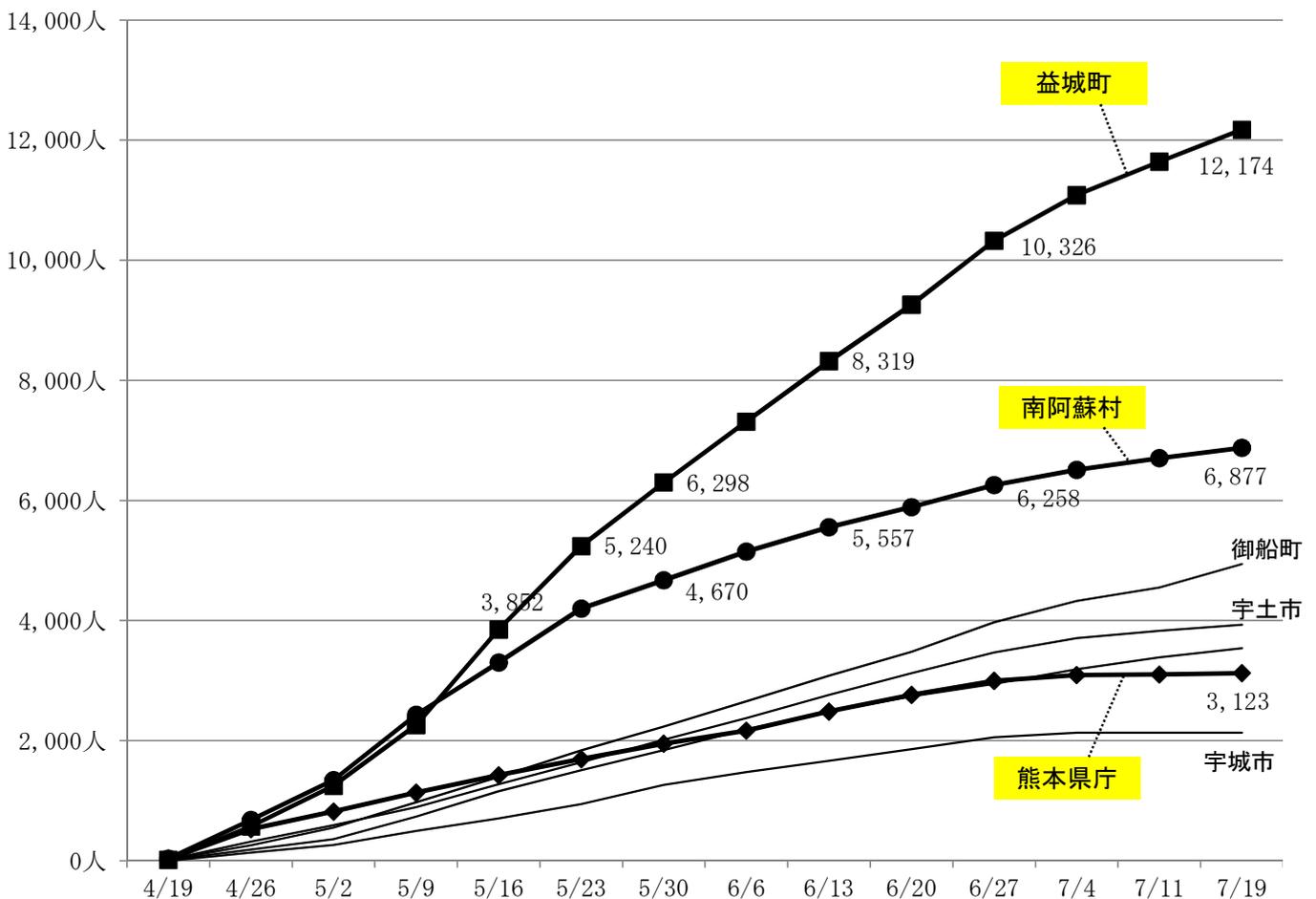
■ 職員の短期派遣の状況（各日、応援主体別）



発災から3～4週目に当たる5月9日にピーク（721人/日）に達した。被災市町村の職員数を超える規模の職員を派遣した例もあった。

※ 全国市長会、全国町村会の協力による市区町村職員の派遣を含む

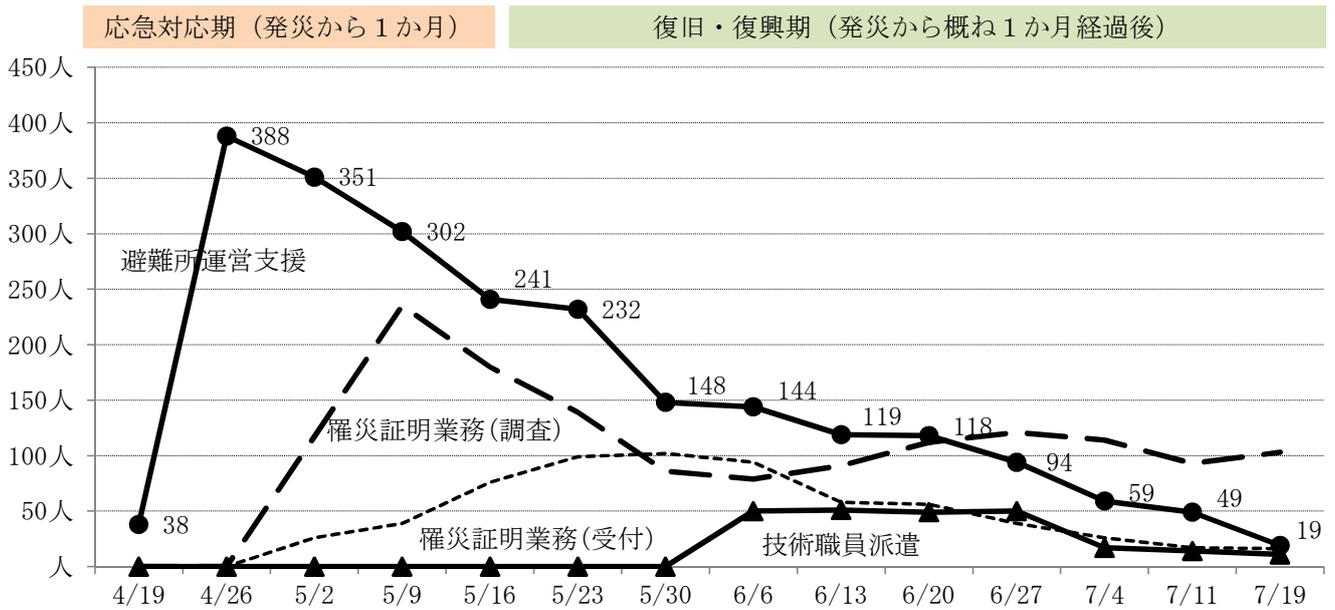
■ 職員の短期派遣の状況（被災市町村等への延べ派遣人数の推移）



益城町と南阿蘇村については特に被害が甚大であったことから、カウンターパートによる支援開始当初から、益城町を福岡県と関西広域連合が、南阿蘇村を大分県と全国知事会が担当した。

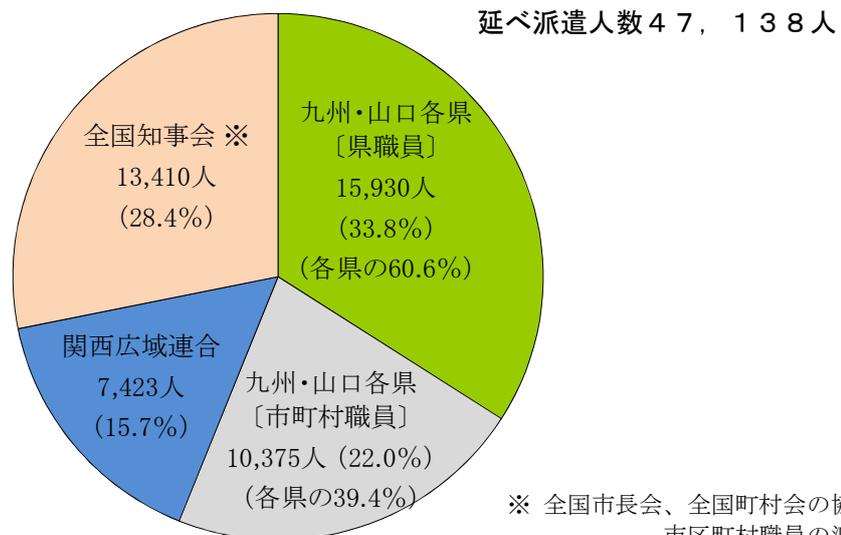
■ 職員の短期派遣の状況（主な業務内容別）

※隔週集計結果。各業務の実際の始期は表記よりも若干早い。



時間経過とともに人的支援ニーズが変遷。技術職員については、主に災害復旧事業（道路・橋梁・河川や農業用施設等の災害査定、工事発注等）に従事。7月以降、中長期派遣に順次切替え。

■ 職員の短期派遣の状況（応援主体別の延べ人数）



■ 職員の中長期派遣の状況（平成29年4月1日現在）

	中長期派遣							派遣先
	4月1日現在の派遣人数							
	土木建築		農業		水道	事務等 その他	計	
土木	建築	土木	その他					
福岡県	30人	1人	6人	1人		21人	59人	熊本県、熊本市、阿蘇市、御船町、嘉島町、益城町、大津町、西原村
佐賀県	5人		1人	1人		4人	11人	熊本県、西原村
長崎県	8人	3人	2人	1人		8人	22人	熊本県、宇土市、南阿蘇村、益城町
大分県	5人	1人	1人	1人	2人	5人	15人	熊本県、南阿蘇村
宮崎県	7人	1人	3人	1人		6人	18人	熊本県、熊本市、南阿蘇村、益城町、山都町
鹿児島県	10人	3人	3人	2人		5人	23人	熊本県、熊本市、宇土市、宇城市、益城町、甲佐町
沖縄県	1人		1人			1人	3人	熊本県
山口県	4人		1人	2人		1人	8人	熊本県、熊本市、御船町
全国知事会	32人	10人	3人	2人		39人	86人	熊本県、熊本市、宇土市、西原村、嘉島町、益城町
計	102人	19人	21人	11人	2人	90人	245人	

4 熊本地震に係る広域応援の検証・評価及び今後の対応策

〔検証・評価の経過〕

発災から40日後の平成28年5月25、26日に開催した九州地方知事会議及び九州地域戦略会議において、検証・評価を行うことを決定。その後、実務レベルの評価・検証チームを立ち上げ、計4回の会議を開催。この間、中間報告（同年10月）を行うとともに、内閣府防災や関西広域連合、九州市長会等へのヒアリング調査も随時実施するなど、関係機関との調整や知見の集約を行った。

- H28. 5. 25 第147回九州地方知事会議、第29回九州地域戦略会議（於：山口県萩市）
～26
- ・熊本地震からの復旧・復興に向けた課題等について議論
 - ・国への提言『熊本地震からの早期復旧・復興に向けた万全な対策について』を採択
 - ・熊本地震で見えた課題を「九州全体の教訓」として活かしていく必要性を確認
⇒ 熊本地震に係る広域応援に関する「検証・評価」を行うことを決定
- H28. 8. 3 臨時九州地方知事会議（於：長崎県長崎市）
- ・「熊本地震に係る広域応援検証・評価チーム」の設置を決定
 - 〔チームリーダー〕九州地方知事会事務局長（大分県総務部長）
 - 〔メンバー〕 ①九州・山口各県防災担当課長
 - ②九州・山口各県九州地方知事会担当課長
 - ③九州・山口各県人事・市町村担当課長（人的支援担当課長）
 - ・今後の検証・評価の進め方等について協議し、取組を決定
- H28. 9. 5 検証・評価チームによる検討会議〔第1回〕（於：大分県大分市）
【検討事項】 ①全般的事項、②人的支援
- H28. 9. 30 検証・評価チームによる検討会議〔第2回〕（於：熊本県熊本市）
【検討事項】 ③物的支援、④インフラ整備、⑤避難者支援 等
- H28. 10. 24 第148回九州地方知事会議、第30回九州地域戦略会議（於：沖縄県名護市）
～25
- ◎ 中間報告
- H29. 1. 18 検証・評価チームによる検討会議〔第3回〕（於：福岡県福岡市）
【検討事項】 最終報告に向けた意見交換
- H29. 4. 20 検証・評価チームによる検討会議〔第4回〕（於：熊本県熊本市）
【検討事項】 最終報告に向けた意見交換
- H29. 5. 23 第149回九州地方知事会議、第31回九州地域戦略会議（於：鹿児島県指宿市）
～24
- ◎ 最終報告

第147回
九州地方知事会議



検証・評価
チーム会議



〔検証・評価の内容〕

平成28年10月24日、25日の中間報告（第148回九州地方知事会議、第30回九州地域戦略会議）で整理した課題とそれに対する改善の方向性について、さらに検証・評価作業を進め、その結果を「熊本地震での経験を踏まえた今後の対応策」として次頁以降にとりまとめた。



【課題】

今回のカウンターパート決定に当たっては、各県が独自の判断で派遣したリエゾン（災害対策現地情報連絡員）を中心としたメンバーが、被災市町村の被害状況を把握し、九州・山口9県被災地支援対策本部に対し、パートナー決定に当たっての有用な判断材料を提供したことにより、例えば「被害が甚大であった益城町については福岡県、南阿蘇村については地理的条件が合致する大分県」など、カウンターパートの円滑な決定とその後の迅速な支援の始動につながった。応援側の体制強化はもとより、各県で“受援体制”を整備しておくことが求められる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

九州・山口各県が連携して、より迅速かつ効果的にリエゾン機能を発揮するため、リエゾンの発動基準（震度6弱以上で派遣等）や業務マニュアル（チーム会議の開催等）を作成する。

1 リエゾンの発動基準について

(1) 基本的な考え方

今回の熊本地震では、九州・山口各県はそれぞれ独自の判断でリエゾンを派遣した。リエゾン派遣は、結果としてカウンターパートの円滑な決定とその後の迅速な支援の始動につながるなど、その有効性が確認できたため、今後も積極的に派遣すべきとする意見の一致をみた一方で、各県ともにリエゾン派遣に係る**客観的基準が必要**ではないかと振り返っている。

九州・山口地域で大規模災害が発生した際は、今回の熊本地震でもそうであったように、九州・山口各県はもとより、九州地方知事会の協定の相手方である**関西広域連合や全国知事会からもリエゾンが派遣される**。発動基準を定めるに当たっては、こうした他の連合組織における既存の基準等も念頭に置き、**相互の情報交換や連携が可能となるよう**検討する必要がある。

なお、ここで整理するリエゾンは被災県庁に派遣する連絡調整のための要員を指す。応援担当各県がカウンターパート決定後に被災市町村へ派遣するリエゾンについては各県判断により行うものとする。

(2) 関西広域連合のリエゾン発動基準

原則として以下の場合に、広域連合及び被災していない又は被災の程度が軽微で職員派遣が可能な府県・政令市が緊急派遣チームを編成し、派遣する。

<関西圏域内>

- ・震度6弱以上の揺れが観測された場合において、甚大な被害が推測されるとき
- ・通信途絶等により情報収集が困難な場合において、甚大な被害が推測されるとき

<関西圏域外>

- ・震度6強以上の地震が観測された場合において、甚大な被害が推測されるとき
- ・通信途絶等により情報収集が困難な場合において、甚大な被害が推測されるとき

〔関西広域応援・受援実施要綱より〕

(3) 全国知事会のリエゾン発動基準

第3条 いずれかの都道府県において、震度6弱以上の地震が観測された場合又は激甚な災害が発生した場合、全国知事会は当該都道府県（以下「被災県」という。）及び被災県の所属するブロック知事会（以下「被災ブロック知事会」という。）の情報収集担当都道府県に対して被害情報等の提供を求める。

第4条 前条の情報収集に当たり、通信の途絶等により被災県との連絡が取れず、かつ広域応援の要請が想定される場合には、全国知事会は、被災ブロック知事会幹事県等との協議のうえ、速やかに被災県の災害対策本部に要員を派遣し、情報収集を行う。

〔全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定実施細目（災害関係）より〕

(4) 九州地方知事会のリエゾン発動基準

地震発生時における、より迅速な対応を可能とするため、関西広域連合及び全国知事会の基準を踏まえ、次のとおりとする。

◎ 九州地方知事会ブロック内の「単数」の県において、

- ・震度6弱以上の地震が観測された場合であって、甚大な被害が推測される時

⇒ 九州・山口9県被災地支援対策本部から派遣

(各県を代表して九州・山口9県被災地支援対策本部から派遣するもの。ただし、上記基準に達しない場合であっても、各県の判断によりリエゾンを派遣することは妨げない)

※なお、震度6弱の場合、関西広域連合は被災県入りしない。

- ・震度6強以上の地震が観測された場合であって、甚大な被害が推測される時

⇒ 九州・山口各県から派遣

※震度6強以上の場合は、関西広域連合も被災県入りする。

※ 関西広域連合域内において、震度5強以上の揺れを観測した場合は、九州・山口9県被災地支援対策本部からの派遣要請があるまで各県は派遣待機。(九州・山口9県被災地支援対策本部事務処理要領の規定に基づき、震度5強以上の地震発生をもって当該域内の被災情報の収集活動を開始することとなるため)

◎ 九州地方知事会ブロック内の「複数」の県で上記地震が発生した場合

複数の被災県へのリエゾン派遣が必要となるが、派遣する県の割当ては、九州・山口9県被災地支援対策本部が、各被災県の被害状況や各被災県までの道路状況等を勘案し、九州・山口各県と調整の上、決定する。この場合、被災県ごとに予測移動時間(下表参照)が短い県から順に、複数の県を割り当てることを基本とする。

各県庁間の自動車での予測移動時間等一覧

	1	2	3	4	5	6	7
福岡県	佐賀県 (66分)	熊本県 (93分)	長崎県 (114分)	大分県 (125分)	山口県 (126分)	鹿児島県 (207分)	宮崎県 (211分)
佐賀県	福岡県 (66分)	長崎県 (89分)	熊本県 (97分)	山口県 (127分)	大分県 (134分)	鹿児島県 (211分)	宮崎県 (215分)
長崎県	佐賀県 (89分)	福岡県 (114分)	熊本県 (155分)	大分県 (188分)	山口県 (219分)	鹿児島県 (270分)	宮崎県 (270分)
熊本県	福岡県 (93分)	佐賀県 (97分)	鹿児島県 (142分)	宮崎県 (146分)	長崎県 (155分)	大分県 (168分)	山口県 (198分)
大分県	福岡県 (125分)	佐賀県 (134分)	熊本県 (168分)	山口県 (169分)	宮崎県 (170分)	長崎県 (188分)	鹿児島県 (270分)
宮崎県	鹿児島県 (124分)	熊本県 (146分)	大分県 (170分)	福岡県 (211分)	佐賀県 (215分)	長崎県 (270分)	山口県 (309分)
鹿児島県	宮崎県 (124分)	熊本県 (142分)	福岡県 (207分)	佐賀県 (211分)	大分県 (270分)	長崎県 (270分)	山口県 (319分)
沖縄県	福岡県 (18便)	鹿児島県 (2便)	長崎県 (1便)	宮崎県 (1便)	熊本県 (1便)	山口県 (1便)	
山口県	福岡県 (126分)	佐賀県 (127分)	大分県 (169分)	熊本県 (198分)	長崎県 (219分)	宮崎県 (309分)	鹿児島県 (319分)

※グーグルマップにより各県庁間を高速道路等の有料道路を利用した場合で算出(沖縄県除く)

※県庁間の移動時間が同じ場合は、距離が短いほうを上位に位置づけ

※沖縄県については、各県からの直行便数、フライト時間、フライト距離の順に整理。
ただし、佐賀県、大分県は直行便が無いことから記載していない。

2 リエゾンの業務内容等について

今回の熊本地震への対応状況も踏まえ、次のとおりとする。

(1) 基本的な考え方

リエゾンとは、被害状況の情報収集をはじめとして被災県が求める応援内容の把握等に努め、その後の九州・山口9県被災地支援対策本部（以下、支援対策本部という。）が実施する広域応援の円滑な始動に寄与する。

なお、活動に当たっては被災県の負担とならないよう配慮することとし、併せて被災県側もリエゾンの活動に極力配慮するものとする。

(2) リエゾンを派遣する応援側（応援県）の心構え

応援県がリエゾンを派遣するに当たっては、携帯電話、パソコン、モバイルスキャナ、データ通信機器等の通信手段を自ら準備し、現地で消費又は使用する資材等も携行するなど、自己完結を原則とし、被災県に負担をかけることがないよう配慮する。

(3) リエゾンを受け入れる受援側（被災県）の心構え

被災県は、リエゾンに対し被害状況や支援ニーズ等の情報を提供するとともに、可能な限り、業務スペースや駐車場、仮眠場所の確保・提供等を行い、リエゾンの活動が円滑に行われるよう配慮する。

(4) リエゾンの主な役割

リエゾンは、被災県庁等に赴き、速やかに被災県及び被災県内市町村の被害状況をはじめとして、物的・人的支援に係るニーズ等、応援に必要な情報を収集し、当該情報を「九州・山口9県被災地支援現地応援事務所」（（8）を参照）において共有・整理の上、必要な事項（（9）を参照）を支援対策本部及び九州・山口各県等に報告する。

(5) リエゾンの編成基準

各県が派遣するリエゾンは、原則として総括（課長級以上）1名、スタッフ1名の計2名で編成することを基本とし、防災・災害救助法・人事担当部局での勤務経験やリエゾンとして派遣された経験等を有する者の中から優先的に人選する。

(6) リエゾンの活動期間

被災県、他の連合組織（関西広域連合等）等及び応援県の間で調整等が必要となる期間とし、目安としてカウンターパート決定までの間、または災害規模等によって実施されることとなる職員の中長期派遣に係る調整が終了するまでの間とする。

(7) リエゾンの所属

各県から派遣されたリエゾンは、被災県庁内に設置する「九州・山口被災地支援現地応援事務所」（（8）を参照）に所属し、代表者（支援対策本部から派遣）のリーダーシップの下で情報収集等の業務に従事する。

(8) 九州・山口被災地支援現地応援事務所（現地応援事務所）の設置・運営方法

- ①被災県の協力により、被災県災害対策本部内もしくはその周辺に業務スペースと机、椅子を確保し、被災県災害対策本部の情報を入手しやすい体制を整える。
- ②被災県災害対策本部の本部会議や事務局において、被災県の業務に支障を及ぼさない範囲で情報収集を行う。（※代表者（支援対策本部から派遣）は可能な限り災害対策本部会議に参加）
- ③被災県との意見交換や、他の連合組織等から派遣されるリエゾン等との情報交換を定期的に行う場を設ける。
- ④支援対策本部及び九州・山口各県の各災害対策（支援）本部との連絡体制を構築し、情報共有を図る仕組みを構築する。

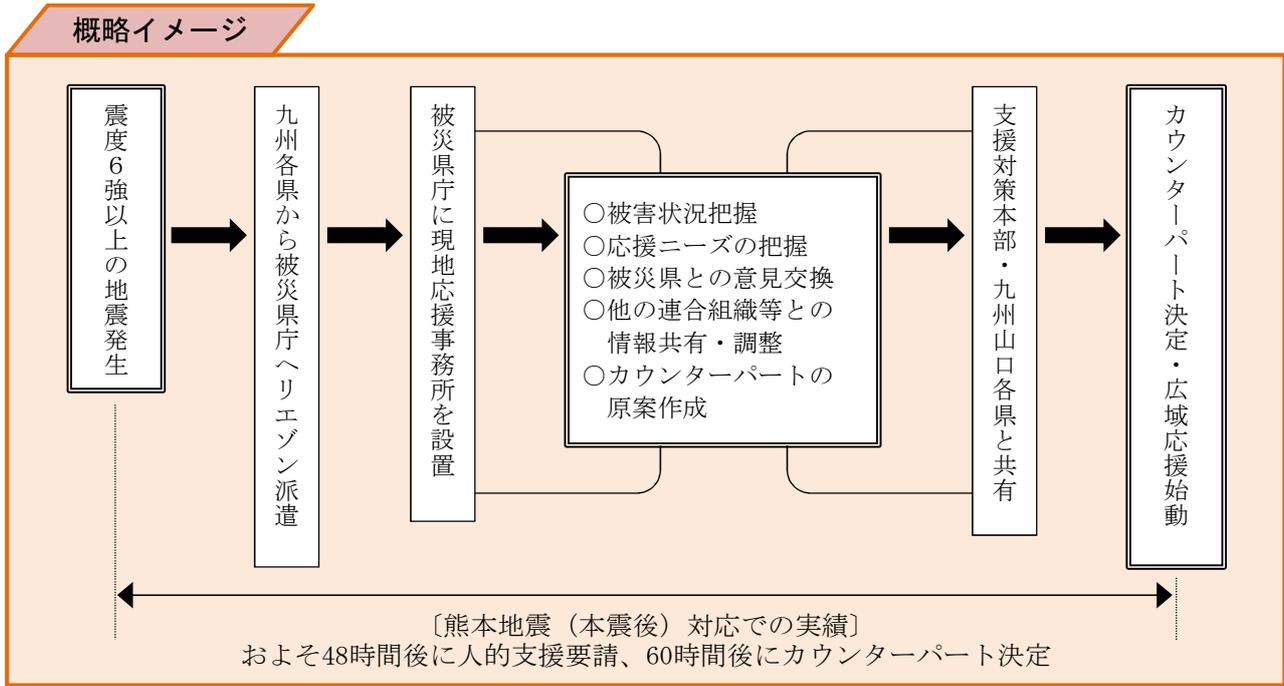
(9) 現地応援事務所が行う調整事項

現地応援事務所は、代表者（支援対策本部から派遣）のリーダーシップの下で支援対策本部とも協議しながら、下記事項について調整する。

- ・物的支援に係る各県の割当てに係る事項
- ・人的支援に係る各県の割当てに係る事項（＝カウンターパート原案）
- ・その他、被災県、他の連合組織等及び応援県の間で調整が必要な事項

※（2）のモバイルスキャナは「会議資料の読み取り → e-mail送信」のツールとして有用であったと大分県リエゾンが振り返っている。

※ リエゾン発動基準や業務内容等については、今後、上記を踏まえた詳細な要領等を作成し、各県で共有する。



〔参考〕熊本地震でのリエゾン派遣状況

	4月14日(木)	4月15日(金)	4月16日(土)	4月17日(日)	4月18日(月)	4月19日(火)	4月20日(水)
0:00							
1:00			熊本地震（本震）				
2:00		大分県→熊本県庁					
3:00							
4:00							
5:00							
6:00							
7:00					カウンターパート案完成		
8:00							
9:00							
10:00							
11:00					福岡県→熊本県庁	大分県→南阿蘇村	福岡県→菊陽町
12:00		関西広域→熊本県庁				宮崎県→阿蘇市	
13:00						鹿児島県→宇城市	
14:00		静岡県→熊本県庁			カウンターパート確定① (9市町村)	福岡県→益城町	宮崎県→熊本県庁
15:00							
16:00							
17:00							
18:00					長崎県→熊本県庁		
19:00							
20:00					佐賀県→西原村		
21:00	熊本地震（前震）		佐賀県→熊本県庁				
22:00		全国知事会→熊本県庁	鹿児島県→熊本県庁		山口県→御船町	カウンターパート確定② (4市町)	
23:00							

3 カウンターパート方式のあり方について

(1) 基本的な考え方

カウンターパート方式については、九州・山口9県災害時応援協定実施要領第5条第3項が定めているとおり、その割当てを『被災県⇔応援担当県』とすることを原則としており、平成24年7月九州北部豪雨の際もこの枠組みによる技術職員派遣を実施したところであるが、今回の熊本地震では、被害が熊本県内に集中したことから、被災市町村を単位とするきめ細かな支援を展開するため、『被災市町村⇔応援担当県』による支援を行うこととした。

こうした対応は、被災県である熊本県が応急対応に追われ、被災市町村への支援が十分に行き届かない中、必要な応援人員を派遣する仕組みとして機能するとともに、応援担当県が一貫して責任をもって特定の被災市町村を担当することで効果的な支援を継続して展開することにつながった。また、割当てを市町村単位としたことは、相対的に被害が小さく、報道等で強調されない地域にも支援の手を差し伸べることにつながり、支援の空白地域を生じさせない支援を展開することにも結びついた。

平成23年10月の協定見直し以来初となる本格的なカウンターパート方式支援となったが、上記のとおり、知事会としての広域応援を効果的に実践する枠組みとして一定の成果が得られた一方で、検証・評価チームメンバーからは「パートナー決定に係る基準づくりを検討してはどうか。パートナー決定までの時間短縮を図れないか。」など、カウンターパート方式のブラッシュアップに向けた前向きな意見があがった。

このため、熊本地震での実際の対応経緯を踏まえながら、カウンターパート方式の決定のあり方について検討を行うこととした。

(2) 熊本地震におけるカウンターパート決定までの経過について

H28.4.16 1:25 … 熊本地震（本震）

H28.4.17 21:44 … 支援対策本部（大分県）より、熊本県への応援は「被災市町村⇔応援県」によるカウンターパート方式で行う旨を通知

H28.4.18 1:15 … 熊本県より人的支援の要請（職員短期派遣に係る市町村別の要請人数一覧表の提示）

↑ ↓ 支援対策本部（大分県）でカウンターパート原案を検討 ⇒ ※1

7:00 … カウンターパート原案完成

↑ ↓ 九州・山口各県、関西広域連合、全国知事会等との調整 ⇒ ※2
支援対策本部（大分県）から関西広域連合、全国知事会へ応援要請

14:38 … カウンターパート確定。九州・山口各県など関係先へ通知

※1 熊本県庁現地リエゾン（大分県、佐賀県、鹿児島県、関西広域連合等）が作成した素

被災市町村の状況

- ◎客観的数値 … 死者・行方不明者・重傷者の数、全・半壊棟数、避難者数 等
- ◎マンパワー … 職員1人当たりの避難者数、災対本部運営状況（交替サイクル） 等
- ◎ニーズの状況 … 現地リエゾンが把握した人的・物的支援ニーズの内容及び多寡

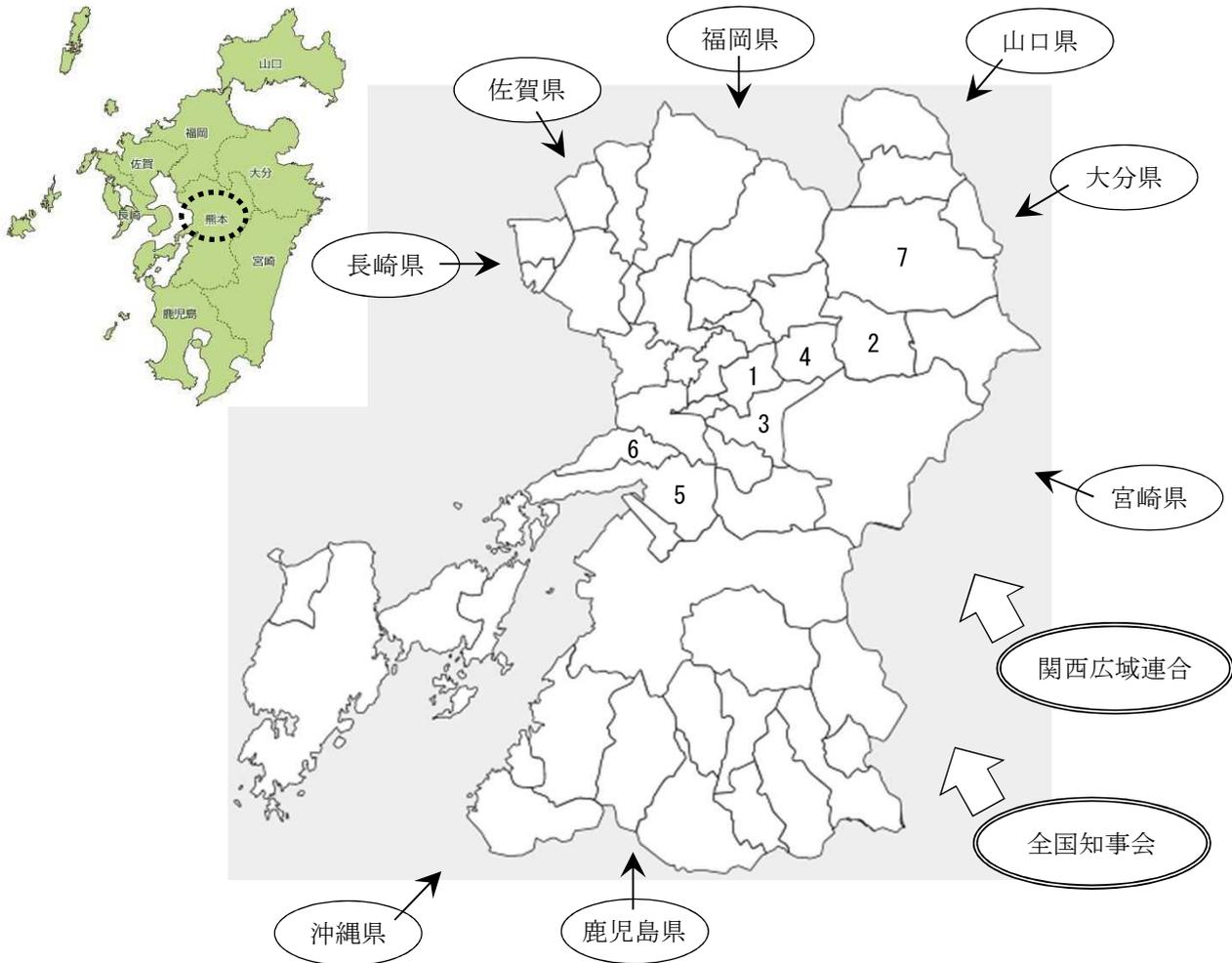
↑ ↓ 地理的条件、アクセスルートの被害状況を加味しながらマッチング

応援担当県（九州・山口各県）が持つマンパワーとその規模

※2 九州・山口各県に対する意向確認を行うとともに、特に被害が甚大であった益城町、南阿蘇村については、支援開始当初から関西広域連合、全国知事会に入っただけよう依頼・調整。

⇒ ※1、※2ともに原案どおり了承され、カウンターパートが確定。（要請から13時間後）

■熊本地震でのカウンターパート方式による広域応援イメージ



↑ 相対的に被害程度大	1 益城町	⇔	福岡県、関西広域連合
	2 南阿蘇村	⇔	大分県、全国知事会
	3 御船町	⇔	山口県
	4 西原村	⇔	佐賀県
	5 宇城市	⇔	鹿児島県
	6 宇土市	⇔	長崎県、沖縄県
	7 阿蘇市	⇔	長崎県、宮崎県 (以下略)

カウンターパート方式の利点

- 〈1〉 現地での機動性
 - ・ 例えば大分県のように「隊長－3班長」といったチーム編成が容易となる。
- 〈2〉 宿泊場所・輸送手段の統一化、共有
- 〈3〉 備品等の後方支援の効率化

(3) カウンターパート決定のあり方について

「被災市町村⇔応援担当県」による枠組みで広域応援を展開する場合は、今回の熊本地震での対応を踏襲し、リエゾンが作成した素案をベースに、九州・山口9県被災地支援対策本部（会長県に常設）が、被災市町村の状況（被害状況に係る客観的数値、マンパワー、人的支援等のニーズの内容・多寡）と応援担当県のマンパワー・規模を勘案し、地理的条件やアクセスルートの被害状況も加味しながら、特定の県への負担が偏重しないようマッチングすることを基本とすべきである。また、被害程度が甚大な場合は、支援開始当初から関西広域連合や全国知事会による助力を得ることも併せて検討・調整し、被災地が求める応援に対し、必要な支援が迅速になされるよう配慮する必要がある。

カウンターパート決定までの所要時間については、今回13時間を要したが、当該時間数は被災市町村の数や個々の被害状況をどこまで把握できるか等によって左右されるため、今後の目標時間を設定することは容易ではない。今回の13時間を目安としつつ、今後同規模の災害が発生した場合はこれよりも短い時間でのカウンターパート決定をめざすこととするべきである。

【課題】

カウンターパート方式は、被災県が応急対応に追われ、被災市町村への支援が行き届かない中、有効に機能した。より効果的な被災地支援を行うため、当該方式の枠外で実施される他の支援スキーム（保健師等の専門家同士のネットワーク等）との連携強化が求められる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

カウンターパートと関連づけた人員配置の可否検討を含め、より円滑な連携や現場対応を可能とする調整ルールを確立する。

1 基本的な考え方

保健師や社協職員、応急危険度判定士等の派遣については、今回の熊本地震ではカウンターパート支援の枠外で展開されたが、より応援担当県の“応援力”を高めるため、同一県内（カウンターパート応援県内）から派遣されることが望ましいものがあるかを検証・評価する。

2 保健師派遣について

(1) 熊本地震における保健師派遣

保健師派遣の経過、九州・山口各県からの派遣先は下記のとおり。

		保健師派遣	九州・山口9県被災地支援対策本部	
4月14日(木)	21:26	熊本地震（前震）発生		
4月15日(金)	9:00	厚労省現対本部 → 熊本県 ・派遣の必要性を確認	1:50 大分県リエゾンが熊本県庁に到着	
4月16日(土)	1:25	熊本地震（本震）発生		
	1:32	厚労省 → 全国の自治体 ・保健師派遣可否の照会	厚労省が関与して調整	
	7:00	熊本県 → 被災市町村 ・派遣の必要性を照会		
	9:00	熊本県 → 厚労省 ・派遣調整の要請 (熊本県と厚労省が電話で調整)		11:55 熊本県より物資支援の要請 (水、食料、毛布等)
	20:30	熊本県 ・マッチング一覧表作成		16:15 佐賀県から物資出発 (以降、各県からも順次出発)
		派遣開始		
4月17日(日)				
4月18日(月)			1:15 熊本県より人的支援の要請 13:30 カウンターパート確定 派遣開始	
		保健師派遣先	カウンターパート支援先	
福岡県		益城町、菊陽町、大津町	益城町、菊陽町	
佐賀県		宇土市	西原村	
長崎県		阿蘇市、宇城市、御船町、高森町	阿蘇市、宇土市、菊池市	
大分県		南阿蘇村、西原村、南小国町	南阿蘇村	
宮崎県		益城町、阿蘇市、宇城市、美里町、嘉島町、西原村	阿蘇市、山都町	
鹿児島県		益城町	宇城市、甲佐町	
沖縄県		宇城市	宇土市	
山口県		阿蘇市、南阿蘇村	御船町	

(2) 厚生労働省より情報収集した内容

◎ 保健師活動の概要

全国の自治体から熊本県へ派遣された保健師は、被災自治体の保健師とともに、被災者の健康支援を中心として広範囲にわたる支援活動に従事した。8月15日に活動を終了。

○被害状況等の情報収集及び関係機関等への情報発信

○救護所における救護活動

- ・救護所の被災者に必要な医薬品、医療品、衛生材料等の調達及び医療処置の実施 等

○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、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（隔離、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）
- ・精神的な支援が必要な被災者へのアセスメント、こころのケア活動との連携 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

◎ 保健師の派遣調整について

厚生労働省では、厚生労働省防災業務計画に基づき保健師の派遣調整を行っている。厚生労働省は「被災県のサポート役」であって、**保健師派遣に係る意思決定やマッチングの主体はあくまでも被災県側**にある。したがって、知事会のカウンターパートの流れの中に保健師を組み入れるかについて判断するのも自ずと被災県となる。

ただし、保健師派遣は、救護や健康管理など被災者の生命と健康を守る活動を展開するため、**迅速性を最重視**する。このため、今回の熊本地震がそうであったが、発災後24時間以内に派遣開始の準備が整うようなスピード感で動くこととなる。保健師派遣を知事会のカウンターパートの流れの中に組み入れられるかどうかは、この迅速性を担保できるかどうかではないか。

なお、すでに先行している保健師派遣スキームについて、九州・山口地域のみ知事会スキームで対応することになれば、全国レベルの調整を行う際に混乱を来すことが懸念される。

(3) 保健師派遣のカウンターパートへの関連づけについて

災害規模等により異なるものの、今回の熊本地震のような大規模災害の場合、保健師派遣は、医療チーム等とも連携しながら被災者の生命と健康を守る活動を展開するため、活動開始までの迅速性が最も重視される。このため、**保健師派遣調整はカウンターパート決定に先んじて進むことを想定**しておく必要がある。

一方、保健師による全戸訪問や避難所での支援活動等は、被災地（者）の状況把握や課題把握に大きく寄与することから、保健師との情報共有や連携を図ることで、応援担当県の応援力はより高まることが期待できる。

したがって、被災県及び九州・山口9県被災地支援対策本部は、保健師派遣のカウンターパートへの関連づけを検討することが求められるが、保健師派遣スキームがカウンターパートの流れに先行して展開された場合であっても、**次の点に留意**する必要がある。

◎被災県

先行した保健師派遣スキームの内容（どの県の保健師がどの被災市町村を支援しているのか）を九州・山口9県被災地支援対策本部へ積極的に伝達する。

◎九州・山口9県被災地支援対策本部及び応援担当県

先行した保健師派遣スキームを考慮したカウンターパート決定に意を用いるほか、各県が実際の応援を開始するに当たっては、保健師（＝自県外の保健師）との連携を図り、被災市町村の状況把握や課題把握に努める。

3 社会福祉協議会職員（社協職員）の派遣について

(1) 熊本地震における社協職員派遣

九州ブロック社会福祉協議会災害時相互応援協定に基づく、九州社会福祉協議会連合会による社協職員派遣の経過は下記のとおり。

	九州社会福祉協議会連合会の対応	九州・山口9県被災地支援対策本部
4月14日(木)	21:26	熊本地震(前震)発生
4月15日(金)	リエゾン派遣 (長崎県社協職員2名が熊本県社協へ)	1:50 大分県リエゾンが熊本県庁に到着
4月16日(土)	1:25	熊本地震(本震)発生
	↑ 熊本県社協・被災市町村社協、 及び全社協、九州各県社協と 連絡調整・情報共有 ↓	11:55 熊本県より物資支援の要請 (水、食料、毛布等) 16:15 佐賀県から物資出発 (以降、各県からも順次出発)
4月17日(日)		
4月18日(月)	熊本県社協より人的支援の要請 九州各県社協へ職員派遣依頼、調整開始	1:15 熊本県より人的支援の要請 13:30 カウンターパート確定 派遣開始
4月19日(火)	・1クール当たり概ね4~5泊	
4月20日(水)	・1班を「各県・市4名」で構成	
4月21日(木)	派遣開始 (8月22日派遣終了)	

(2) 九州・山口各県によるふり返り、見解(各県社協からの意見も踏まえ)

- ◎ 各県ともに、社協をカウンターパートに関連づけることは、基本的には応援担当県の応援力を高めることにつながる(災害ボランティアセンターと災害対策本部の連携等)と期待する一方で、複数の県が次のような課題や問題点を挙げている。

○知事会と同様、社協も「重層的な広域応援システム」をすでに確立している。

- ・知事会スキームの『①まず被災県で対応 ⇒ ②ブロック知事会が応援 ⇒ ③全国知事会等が応援』と同様、社協についても、①まず被災県社協が県内市町村社協による相互支援活動を調整、②不足する場合に九州社会福祉協議会連合会事務局(現;長崎県社協)を通じた広域支援を要請、③それでも不足する場合は全国社会福祉協議会が全都道府県社協に呼びかけて職員派遣(熊本地震では中国・四国・近畿・東海・北陸・関東ブロックの社協職員を派遣)する枠組みを有している。
- ・また、派遣に当たっては職員の専門性や経験(東日本大震災での支援経験等)を勘案するなど、専門機関としてのネットワークを活かした活動を行うこととしている。

○社協(県社協、市町村社協)のマンパワーには限りがある。

- ・単県の社協が長期間にわたって一つの被災市町村を支援(=知事会カウンターパート方式の基本)することは、マンパワー的に困難となることがあり得る。各社協ともに日常業務に支障の出ない範囲での派遣・応援が基本であり、今回の熊本地震でも「複数の社協による合同支援」が見られた。
 - (例) 益城町災害ボランティアセンター支援 → 福岡県、佐賀県、長崎県、関東ブロック社協等(それぞれの市町村社協含む)から職員を派遣し、合同で対応。
 - (例) 西原村災害ボランティアセンター支援 → 宮崎県、鹿児島県、沖縄県、近畿ブロック、関東ブロック社協等(それぞれの市町村社協含む)が合同で対応。
- ・九州社会福祉協議会連合会事務局である長崎県社協は、個別の被災社協支援とともに、熊本県社協本体の支援及び九州各県社協や全社協との調整も担った。九州社会福祉協議会連合会事務局社協はカウンターパート支援に当たるマンパワーが不足する懸念がある。

○**具体的で確実な効果・成果が見いだしにくい。**

- ・社協の支援内容と知事会の支援内容はそもそも異質。社協支援は災害ボラセン運営や生活福祉資金貸付業務等、被災社協が実施する固有業務に特化して行われるため、知事会カウンターパートに関連づけることによる具体的かつ確実な効果・成果が見いだしにくい。

○また、**山口県**は次のように振り返っている。

- ・本県の社協は九州ブロックではなく「中国ブロック」に所属。
- ・知事会カウンターパート決定により山口県が御船町を担当することとなったため、本県社協も先遣隊を派遣の上、御船町社協の要請の元で職員派遣を行うことを決定。
- ・しかし、その後に中国ブロックからも職員派遣要請があったため、結果として中国ブロック派遣と独自派遣（カウンターパート関連）を「**並行**」して実施（**＝通常派遣の倍の人数を派遣**）することとなった。なお、中国ブロックの派遣先は熊本市の予定であったが本県社協がすでに御船町支援にまわっていることが考慮され、御船町に変更。
- ・社協の広域支援については、ブロック単位で動くことが基本であり、知事会カウンターパートと関連づける場合は**社協の支援体制との調整が必要**になると考える。

（3）社協職員派遣のカウンターパートへの関連づけについて

社協職員の派遣と行政職員の派遣が同一県内から実施されることにより、災害ボランティアセンター（社協）と災害対策本部（行政）の連携が図られるほか、派遣時の移動交通手段や宿泊施設等の効率的な確保も期待できる。

しかし、上記のような各県のふり返り・見解を踏まえれば、社協職員の派遣については『専門職同士の日頃のネットワークを活かした独自の支援』として捉えるべきである。

今回受援側に立った熊本県も指摘しているとおり、むしろ重要なことは「（カウンターパートへの関連づけの可否というよりも）**双方の特長を活かすための情報共有と連携を図る仕組み**をつくること」であると言える。なお、九州社会福祉協議会連合会事務局の長崎県社協からは「行政が把握している道路被害・啓開情報を提供してほしい」との声が寄せられている。

4 応急危険度判定士の派遣について

（1）熊本地震における応急危険度判定士派遣

九州ブロック被災建築物応急危険度判定協議会（会長県：福岡県）によると、派遣の経過は下記のとおり。

- ・4月16日に、熊本県から九州ブロック被災建築物応急危険度判定協議会に対し、20人/日の派遣要請があり、ブロック内調整を経て、翌4月17日から派遣を開始。
- ・その後、4月18日には中国・四国ブロックと近畿ブロック、4月20日には全国の各ブロックに対しても派遣要請がなされ、国交省との調整を経て、全国から数多くの応急危険度判定士が熊本入りした。
- ・判定は6月4日に終了。活動した判定士は延べ6,819人（うち熊本県外からは5,604人）、判定件数は57,570件に上った。（うち九州ブロックの派遣実績：延べ1,905人（熊本県除き）、派遣期間は4/17～5/10の24日間）

※九州ブロック被災建築物応急危険度判定協議会

全国被災建築物応急危険度判定協議会（H8.4に都道府県、建設省、建築関係団体が設立）のブロック団体。構成県等は、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県、福岡市、北九州市、熊本市の8県3政令市。登録判定士数は7,826名（全国は104,884名）。※いずれも27年度末現在

- ※山口県の応急危険度判定士については、「中国・四国ブロック」として広島県（幹事県）を通じて要請を受け、支援活動を実施。

（2）応急危険度判定士派遣のカウンターパートへの関連づけについて

全国協議会を中心としたオールジャパンの支援スキームが確立されている。被災者の生活再建に向けたスピード感のある判定活動を実施するためには、数多くの判定士の協力が必要であり、**全国規模での派遣体制の維持**が求められる。

熊本地震でも、短期間での派遣調整や追加派遣要請への対応などが求められたが、**日頃の広**

域応援訓練（大規模災害を想定した招集・連絡訓練。判定士を何人派遣できるかを演習するもの）を活かした迅速な判定活動を実施することができたと会長県の福岡県も振り返っている。

社協職員の派遣と同様、『専門職同士の日頃のネットワークを活かした独自の支援』として捉えるべきである。なお、会長県の福岡県からは「道路の被災状況が分からず、先遣者情報に頼ることがあった。道路被災・啓開情報を知事会と共有したい」との声があった。

- ◎ 保健師、応急危険度判定士、社協職員については、**専門職同士の日頃のネットワークを活かした独自の人的支援を展開するものとして、カウンターパートの決定に先行した異なる枠組みでの活動を妨げない。**ただし、九州地方知事会として、より効果的な被災地支援を行うためにもこうした専門職の動きを十分に把握することが求められる。
- ◎ 九州地方知事会からは、カウンターパート支援状況（どの県がどの被災市町村を支援しているのか）のほか、**道路の被災状況や啓開状況を情報提供するなど、これらの支援スキームが一層効果的な活動を展開できるよう後押しすることが求められる。**
- ◎ 専門職ネットワークと情報共有できる仕組みを確保するためには、**連絡先名簿の共有が有効となる。**

連絡先名簿（平成29年4月1日現在） ※今後毎年度、九州・山口9県被災地支援対策本部で更新

◆ 保健師派遣関係

	担当課（九州・山口各県）	電話	FAX	備考(代表電話、E-mail等)
厚生労働省	健康局 健康課 保健指導室	03-3595-2190	03-3503-8563	代表03-5253-1111
福岡県	保健医療介護部 健康増進課 保健事業係	092-643-3270	092-643-3271	kenko@pref.fukuoka.lg.jp
佐賀県	健康福祉部 医務課	0952-25-7072	0952-25-7267	imu@pref.saga.lg.jp
長崎県	福祉保健部 福祉保健課	095-895-2412	095-895-2570	s04060@pref.nagasaki.lg.jp
熊本県	健康福祉部 健康局 健康づくり推進課	096-333-2208	096-383-0498	kenkousuisin@pref.kumamoto.lg.jp
大分県	福祉保健部 福祉保健企画課 地域保健・経理班	097-506-2628	097-506-1732	a12000@pref.oita.lg.jp
宮崎県	福祉保健部 健康増進課	0985-26-7078	0985-26-7336	kenkozoshin@pref.miyazaki.lg.jp
鹿児島県	保健福祉部 保健医療福祉課 総務係	099-286-2656	099-286-5550	hswsohmu@pref.kagoshima.lg.jp
沖縄県	保健医療部 保健医療総務課（看護班）	098-866-2169	098-866-2714	aa023001@pref.okinawa.lg.jp
山口県	健康福祉部 厚政課 総務管理班	083-933-2710	083-933-2739	a13200@pref.yamaguchi.lg.jp

◆ 応急危険度判定士派遣関係

	担当課（九州・山口各県）	電話	FAX	備考(代表電話、E-mail等)
福岡県	建築都市部 建築指導課	092-643-3721	092-643-3754	kenshido@pref.fukuoka.lg.jp
佐賀県	県土整備部 建築住宅課	0952-25-7164	0952-25-7316	kenchikujuutaku@pref.saga.lg.jp
長崎県	土木部 建築課 審査指導班	095-894-3093	095-827-3367	naga-kenchiku1@pref.nagasaki.lg.jp
熊本県	土木部 建築住宅局 建築課	096-333-2535	096-384-9820	kenchiku@pref.kumamoto.lg.jp
大分県	土木建築部 建築住宅課	097-506-4679	097-506-1779	a18500@pref.oita.lg.jp
宮崎県	県土整備部 建築住宅課 建築指導担当	0985-26-7195	0985-20-5922	kenchikujutaku@pref.miyazaki.lg.jp
鹿児島県	土木部 建築課	099-286-3710	099-286-5635	keikaku@pref.kagoshima.lg.jp
沖縄県	土木建築部 建築指導課	098-866-2413	098-866-3557	aa066001@pref.okinawa.lg.jp
山口県	土木建築部 建築指導課 指導班	083-933-3835	083-933-3869	a18800@pref.yamaguchi.lg.jp

	建築士会の連絡先	電話	FAX	備考(代表電話、E-mail等)
福岡県	福岡県建築士会	092-441-1867	092-481-2355	shikai1@arion.ocn.ne.jp
佐賀県	佐賀県建築士会	0952-26-2198	0952-26-2248	
長崎県	長崎県建築士会	095-828-0753	095-827-7007	LEE05670@nifty.com
熊本県	熊本県建築士会	096-383-3200	096-383-1543	leb03540@nifty.com
大分県	大分県建築士会	097-532-6607	097-532-6635	senmu@oita-shikai.or.jp
宮崎県	宮崎県建築士会	0985-27-3425	0985-27-3698	aba-miya@miyazaki-catv.ne.jp
鹿児島県	鹿児島県建築士会	099-222-2005	099-226-2019	kenchiku@sakurajima.or.jp
沖縄県	沖縄県建築士会	098-879-7727	098-870-1710	shikai@ryucom.ne.jp
山口県	山口県建築士会	083-922-5114	083-922-5122	

◆ 社協職員派遣関係 ※H29.4.1～H31.3.31・・・幹事県は熊本県

	担当課（県社協）	電話	FAX	備考(代表電話、E-mail等)
福岡県	福岡県社会福祉協議会 総務課	092-584-3377	092-584-3369	soumu@fuku-shakyo.jp
佐賀県	佐賀県社会福祉協議会 まちづくり課	0952-23-2145	0952-25-2980	
長崎県	長崎県社会福祉協議会 総務課	095-846-8600	095-844-5948	soumu@nagasaki-pref-shakyo.jp
熊本県	熊本県社会福祉協議会 総務課	096-324-5454	096-355-5440	shakyo@kumashakyo.jp
大分県	大分県社会福祉協議会 総務企画課	097-558-0300	097-558-1635	
宮崎県	宮崎県社会福祉協議会 総務企画課	0985-22-3145	0985-27-9003	kikaku@mkensha.or.jp
鹿児島県	鹿児島県社会福祉協議会 ボランティアセンター	099-253-6922	099-285-6160	vorasen1@kaken-shakyo.jp
沖縄県	沖縄県社会福祉協議会 総務部	098-887-2000	098-887-2024	soumu@okishakyo.or.jp
山口県	山口県社会福祉協議会 総務企画部 総務班	083-924-2777	083-924-2792	ygshakyo@orange.ocn.ne.jp

【課題】

今回は、各応援県において当該県内市町村の積極的な協力を得て、支援が行われた。市町村に対する人的支援の協力要請（市町村職員の派遣）をより円滑に行うため、九州市長会や九州地区町村会長会との調整や役割分担が求められる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

国における広域応援に係る制度改正の検討過程において、熊本地震の経験を踏まえた提言を行うとともに、会長同士の申合せ等に基づく要請スキームの明確化を検討する。

1 市町村に対する協力要請（人的支援）の円滑化について

(1) 基本的な考え方

今回の熊本地震では、数多くの市町村職員が派遣された。これは、九州・山口各県の市町村や県市長会、県町村会の積極的な協力によるものであり、被災地の復旧・復興に大きく貢献した。（短期派遣延べ人数：10,375人・日、全体の22.0%、各県派遣の39.4%）

その一方で、各県は次のように振り返っている。

- 九州・山口9県災害時応援協定では、市町村は当事者ではなく、応援担当県からの依頼に協力するというスタンス。市町村自らも主体的に被災地を応援するという意識を形成するためにも、九州市長会等からの要請が必要だったと考える。【福岡県、山口県 等】
- 市町によっては「九州市長会や九州町村会ルートでの派遣要請が別途あるかもしれない」という意識が働き、当県からの要請への対応を保留する動きが見られた。【長崎県】

⇒ 災害対策基本法では、県から県への応援要請に係る規定（第74条）はあるものの、応援担当県と同県内市町村の関係に係る規定はなく、これは九州・山口9県災害時応援協定においても同様。法的にはこうした状況ではあるが、市町村からの人的支援が円滑に行われ、被災地の生活再建が迅速に進められるよう、九州地方知事会、九州市長会、九州地区町村会長会等が、それぞれどういった役割を担い、どのように相互調整・連携すべきかを確認し合い、今後の広域応援をより効果的に実施するための体制整備を検討する必要がある。

(2) 九州市長会との調整、役割分担について

平成29年5月15日に九州地方知事会長（広瀬勝貞大分県知事）と九州市長会長（森博幸鹿児島市長）の間で覚書を取り交わし、今後の大規模災害に向け、相互が連携した被災地支援スキームを確立すること等について、次のとおり確認した。

① 緊密な連携による迅速かつ切れ目のない被災地支援

- ・九州地方知事会と九州市長会は、大規模災害が発生した際は、緊密な連携のもと、双方の強みを活かし、迅速かつ切れ目のない被災地支援を行う。
- ・九州各市は、九州地方知事会のカウンターパート決定の際に、九州各県からの要請に応じ、被災市町村へ職員を派遣する。

⇒ 市長会は知事会のカウンターパートと同じ流れで人的支援を展開

② 的確な受援体制の確立

- ・九州・山口各県は、県内市町村の受援計画策定に当たり必要な支援を行うとともに、九州市長会は、九州各市に対し受援計画策定を働きかける。

③ 防災対応能力の強化に向けた人材の育成

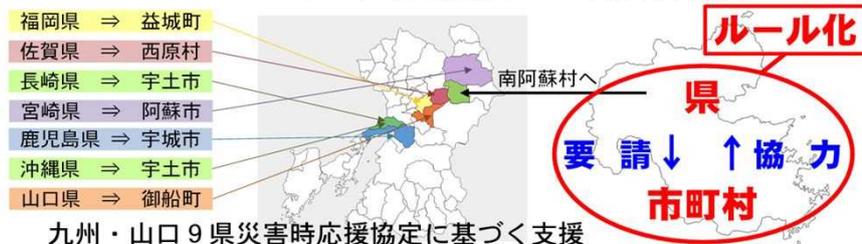
- ・九州・山口各県及び九州市長会は、優れた危機対応能力を有する人材の育成や、防災訓練等をより積極的に実施する。また、九州市長会は、構成市に対し、九州各県主催の研修等への積極的な参加を働きかける。

◎九州地方知事会と九州市長会が連携した被災地支援スキーム

熊本地震の経験を踏まえ

九州地方知事会と九州市長会が 緊密に連携するスキームをルール化

➡ 「カウンターパート方式」が
より迅速かつ効果的に！



九州各市は、九州地方知事会のカウンターパートの枠組みの中で、応援担当各県からの要請に基づき職員を派遣することをルール化。九州・山口9県と118市がより緊密に連携することで、応援職員派遣の迅速化を図る。

(3) 九州地区町村会長会との調整、役割分担について

- 「九州地区町村会長会は独自の広域応援の枠組みを有しない。町村間の独自協定に基づく応援はあるが、基本的には今回の熊本地震対応と同様、応援担当県からの要請に対し、**県町村会も協力依頼通知を発出**するなど一定の関与をしながら各町村から職員派遣等を行うこととなる。」

〔九州地区町村会長会事務局（熊本県町村会）より確認〕

(4) 指定都市市長会との調整、役割分担について

- 「指定都市市長会には“21大都市相互応援協定”に基づき、指定都市相互に応援する枠組みがあるほか、“広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画”（H26.4.1）により、指定都市以外の中小市町村を応援する枠組みがある。」
- 「今回の熊本地震でも、まずは指定都市市長会行動計画の適用是非を検討するため、熊本県庁へリエゾンを派遣した。当初はあくまで中小市町村への支援を想定して動いていた。」
- 「結果的には、熊本市の被害が比較的大きかったこともあり、熊本県とも協議する中で、行政形態が同じである“政令市⇄熊本市”での支援を行うこととなった。」
- 「したがって、外部から見れば、21大都市相互応援協定のみが発動したように映ったかもしれないが、**指定都市市長会としては中小市町村への応援も実施する用意はある。**」
- 「発災直後は、我々指定都市市長会のほか、様々な応援主体のリエゾンが被災県庁入りする（指定都市市長会は震度6弱以上でリエゾン派遣）。広域応援の役割分担については、ブロック知事会、全国知事会、関西広域連合、国の省庁リエゾンなど、各主体からのリエゾンが一堂に集まる場で、被災県庁と協議しながら決めていけばよいと考えている。」

〔指定都市市長会事務局（仙台市）より確認〕

◎各応援主体との相互調整、役割分担について

- ・ 九州市長会及び九州地区町村会長会については、九州地方知事会のカウンターパートの枠組みの中で、職員派遣（九州・山口各県から要請）を行うことで、より迅速な応援職員の派遣や効果的な被災地支援を展開する。
- ・ 指定都市市長会と九州地方知事会との調整・役割分担については、リエゾン会議等を通じ、被災指定都市への支援のあり方や九州管内の指定都市の支援要請ルートの特明確化をはじめ、その他の被災市町村への支援についても相互に確認し合うなど、災害規模等に応じた最適な対応をとる。（九州地方知事会は同会が中小市町村を応援する用意があることを念頭に置く）

【課題】

応援側の体制強化はもとより、各県で“受援体制”を整備しておくことが求められる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

受援側と応援側の役割分担を整理した上で、応援が必要となる業務の洗い出しや時系列別の整理等を行い、各県で共有する。受援・応援体制を強化する際は、受援側・応援側ともに、責任を持った判断のできるリーダーを明確にすることとする。

1 受援側と応援側の役割分担について

(1) 基本的な考え方

九州・山口9県災害時応援協定第6条第1項の規定のとおり、被災県（受援側）は、必要な応援の内容（例：職員派遣の職種・人数等）を応援担当県（応援側）に明示し、応援を受け入れる責任主体となる。

このため、他県等からの応援を円滑に受け入れ、それらを迅速かつ効果的に被災者支援に結びつけるためには、各県はもとより各市町村においても**受援計画**を策定するなど、**受援を意識した平時からの体制づくり**が必要。

ただし、同条第2項が定めているとおり、大規模災害により通信が途絶した場合や、今回の熊本地震発生直後のように被災市町村の機能が著しく低下した場合等にあつては、被災県からの速やかな応援要請が事実上不可能となることも想定されることから、**応援側が積極的にプッシュ型支援**を行うこともできるように、**応援対象業務リスト（＝受援対象業務リスト）**をあらかじめ作成しておくなど、状況に応じた柔軟な被災地支援が可能となる仕組みを整えておくことが重要となる。

(2) 受援側と応援側の情報共有のあり方について

カウンターパート決定後、応援担当県は具体的な支援を開始することとなるが、被災市町村における被害の程度や状況はもとより、どのような種類の応援がどの程度必要なのか等、支援に係る具体的な情報については、**被災市町村、被災県、応援担当県の三者間で共有**された上で、迅速な支援開始に結びつけていく必要がある。

また、時間の経過に伴って変動する被災者ニーズ等に対応するため、追加で必要となる応援業務に係る情報についても、同様に三者間で共有しながらスムーズな対応を図る必要がある。

どのような種類の応援がどの程度必要なのかについては、災害対策基本法が定めている基本理念（第2条の2）や被災県及び被災市町村の責務（第4条、第5条）に鑑みれば、被災地において判断・意思決定がなされるべきであり、また、協定上、応援に係る経費は被災県負担と定められていることから、当該情報伝達のルートについては「**被災市町村における判断を発信元とし、被災県を通じて応援担当県へ伝達**」されるべきである。

ただ、甚大な被害をもたらした今回の熊本地震では、災害対応経験のある職員を県災害対策本部に集中配置せざるを得ず、被災市町村への支援に必要・十分な人材を回せなかったという熊本県の実態があった。このことは結果として『災害対応経験のない被災県職員が間に入るよりも、災害対応経験がある応援県職員が、直接、被災市町村から情報を受け取ったほうが、正確な状況把握、効率的な情報伝達、情報の手戻りや時間的ロスの防止等が可能となる』場合があることを示唆することとなった。

したがって、受援側と応援側の情報共有・伝達のあり方については、「**被災市町村→被災県→応援担当県**」を基本としつつ、どのような大規模災害が発生しても円滑な情報の行き来が可能となるよう、特に発災直後から応急対応期においては、状況に応じて「**被災市町村→応援担当県**」への情報伝達を可能とすることについて検討しておくべきである。ただし、その際は被災県庁の関与やアシストがなくなるため、被災市町村自身が正確な情報を整理（錯綜する情報の集約など）できるよう、受援計画等において必要な体制を整備しておく必要がある。

【課題】

「発災直後は被災市町村の機能が低下することを踏まえ、カウンスーパーパート県が被災市町村の意思決定（職員派遣人員数の調整等）に関与したり、情報共有の一元的窓口を担うなど、積極的な支援に当たることが必要」とする意見がある一方で、「被災県、被災市町村及びカウンスーパーパート県間の情報共有や円滑な支援推進のためには、被災市町村に対し被災県から意思決定に向けた連絡調整機能を持つ職員を早い段階から必ず派遣すべき」とする意見もあった。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】（前記（1）の④の再掲）

受援側と応援側の役割分担を整理した上で、応援が必要となる業務の洗い出しや時系列別の整理等を行い、各県で共有する。受援・応援体制を強化する際は、受援側・応援側ともに、責任を持った判断のできるリーダーを明確にすることとする。

1 職員派遣（短期）に係る意思決定のあり方について

(1) 基本的な考え方

P26でも触れたとおり、被災県（受援側）は、九州・山口9県災害時応援協定第6条第1項の規定に基づき、必要な応援の内容を応援担当県に明示し、応援を受け入れる責任主体となる。

協定は、応援項目ごとの具体的な手続き等を各実施細目に委任しているが、例えば職員派遣について、細目（九州・山口災害時応援の職員派遣に関する実施細目）では、被災県が応援職員の業務内容や職員の種類・人数、派遣期間等を明らかにした上で行われる（＝被災県による意思決定）ことになっており、こうした枠組みは物資応援について定めた細則でも同様である。

ただ、協定第6条第2項が想定しているとおり、通信途絶等によりその意思表示が物理的に困難となる場合があるほか、今回の熊本地震への対応がそうであったように、甚大な被害を受けた被災市町村の行政機能が著しく低下し、被災県庁もマンパワー不足に陥った場合は、本来被災県側で行われるべき人的支援ニーズ等の把握が難しくなることがあり得る。

このため、受援側の意思決定、とりわけ被災市町村の現場における意思決定のあり方については、協定の規定を原則（受援側が意思決定する）としつつも、今後どのような大規模災害が発生しても迅速かつ円滑な被災地支援が可能となるよう、柔軟に対応できる枠組みを検討しておくことが必要である。

(2) 熊本地震での態様（各県によるふり返り）について

〔応援側（応援担当各県）〕

○被災市町村に受援ノウハウがないこともあり、必要人数が精査されないまま派遣要請に踏み切ることがあった。このため、現地での人員のダブつき、不足、予定外の期間延長が生じた。

【福岡県、佐賀県、鹿児島県】

○短期派遣の第一陣は「要請数の倍」をプッシュ型で派遣した。発災直後は思い切ってどんどん出すくらいがよいのかもしれない。【佐賀県、長崎県】

○被災市町村への必要な派遣人数を決定する責任主体が明確でなかったこともあり、本県からの派遣職員が主体となって被災市町村での連絡調整のほか、必要な派遣職員数の決定等を行った。【大分県】

○カウンスーパーパート（被災市町村）との情報交換や現地派遣中の職員からの情報提供等を通じ、応援職員の必要数等を把握した。【宮崎県】

○本県が被災市町村へ派遣したリエゾンとカウンスーパーパート（被災市町村）が協議し必要数を確定した。【鹿児島県】

○どのような業務の応援が必要なのかが不明確なまま時間が経過し、派遣までに相当の時間を要した。【沖縄県】

〔受援側（熊本県）〕

- 発災直後、被災県として応急対応に追われ、被災市町村への支援が行き届かない中、カウンターパート方式による被災市町村への職員派遣は、効率的に必要な人員を派遣する仕組みとして十分に機能した。これは、カウンターパート県が、被災の現場で地域住民や被災市町村の声を聞きながら必要な人数を判断し派遣を行ったことによるところが大きい。
- 一方、協定や要領、細則では、職員派遣は「被災県が職員の種類や人数等を被災県が明らかにした」上で実施されることとなっている。
- 熊本地震では、応援県の迅速な動きもあって、こうした“ルールと現場の動きに乖離”が生じ、被災県と応援県の間で立ち止まって確認し合うことがないまま時間が経過した時期があった。
- 被災県としては、「応援県にお任せせざるを得なかった時期があった。」、「応援県への期待が大きくなる。」というのが偽らざる気持ちである。

今回の熊本地震における職員短期派遣に係る意思決定では、①応援担当県主体でなされたケース、②応援担当県と被災市町村の協議によりなされたケース、あるいは③要請数の倍をプッシュ型（プロアクティブ型※）で派遣決定したケースが見られた。被災県である熊本県の関与は、甚大な被害への対応等に追われ、乏しかった。

※プロアクティブの原則

①疑わしいときは行動せよ ②最悪事態を想定して行動せよ ③空振りは許されるが見逃しは許されない

（3）職員派遣（短期）に係る意思決定のあり方について

災害対策基本法の基本理念や被災県及び被災市町村の責務、さらには意思決定主体を被災県とする協定上の原則（協定第6条）及び当該応援経費が被災県負担となっている（同第9条）点を踏まえれば、職員短期派遣の決定（必要職種・人数等）における被災県及び被災市町村の意思表示は必要不可欠であると言える。

また、熊本県が振り返っているように、応援担当県が被災市町村の声を聞き、応援職員の必要数等の判断に関わったことは、その後のカウンターパート支援の効率的・効果的な実施につながったことから、**応援担当県もその決定に関与し、協議に加わる形（＝三者協議方式）をとることが望ましい。**なお、協議を行う者には、課長級以上の職員や応援／受援の調整経験を有する職員など、**責任を持って判断することができる者を当て、確度の高い意思決定（被災地ニーズを適確に反映した必要職種・人数の決定等）を担保する必要がある。**

このように三者協議方式は最も望ましい形態ではあるが、一方で、発災直後は**“即時決定”や“スピード感”**が重視される。仮に、当該方式を今後のルールとして固定化してしまうと、例えば「三者協議がルールだから、被災県庁の職員が来るまでは決められない」といったケースも生じかねず、意思決定までに時間を要してしまうおそれも予見されることから、ルールには**一定程度の柔軟性**を持たせる必要がある。

したがって、職員派遣（短期）に係る意思決定は、**最も望ましい三者協議方式を原則**としながらも、三者体制が整わない場合、あるいはそれが整うまでの間（とりわけ発災直後や応急対応期）については、**例外的に二者（被災市町村と応援担当県）による意思決定（ただし被災県へ報告が必須）も可能とする**ことについて検討を加えるべきである。

なお、やむを得ず二者協議により決定を行う場合は、**応援担当県がイニシアティブ**をとり、積極的に被災市町村のフォローに当たることが求められる。

- ◎ **被災県・被災市町村・応援担当県の「三者」による協議で決定することが原則。**
- ◎ **上記が困難な場合は、被災市町村・応援担当県の「二者」による協議で決定することも例外として可能とすることを検討すべき。**
- ◎ **協議を行う者には、課長級以上の職員など責任を持って判断できる者を当てる。**
- ◎ **二者協議により意思決定を行う際は、応援担当県が積極的にイニシアティブをとる。**

【課題】

東日本大震災被災地にも多数の職員を派遣している中で、熊本県及び被災市町村においては、復旧・復興に係る業務量の増が継続している。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

29年度以降の派遣についても、九州・山口9県被災地支援対策本部が窓口となり、引き続き可能な限り九州・山口各県で必要数を確保する。

1 中長期派遣の状況

発災から6か月が経過したH28.10.24現在で、九州・山口各県から158名を派遣。東日本大震災被災県（岩手、宮城、福島）への派遣数167名（H28.4.1現在）とほぼ同規模になっている。

	中 長 期 派 遣							派遣先
	10月24日現在の派遣人数							
	土木建築		農業技術		水道	事務等 その他	計	
土木	建築	土木	その他					
福岡県	21名	6名	4名	2名		18名	51名	熊本県庁、熊本市、阿蘇市、嘉島町、益城町
佐賀県	6名	1名	2名	1名		3名	13名	熊本県庁、西原村、嘉島町、益城町
長崎県	4名	4名	1名	1名		8名	18名	熊本県庁、熊本市、宇土市、南阿蘇村
大分県	5名		1名	1名	2名	5名	14名	熊本県庁、南阿蘇村
宮崎県	7名	1名	6名	1名		6名	21名	熊本県庁、熊本市、阿蘇市、西原村、益城町、甲佐町、美里町
鹿児島県	15名	3名	1名	2名	1名	9名	31名	熊本県庁、熊本市、宇土市、宇城市、御船町、益城町、甲佐町
沖縄県	1名	1名	1名				3名	熊本県庁、熊本市
山口県	1名	1名	1名	1名		3名	7名	熊本県庁、御船町
全国知事会	3名	2名	3名			11名	19名	熊本県庁、西原村、南阿蘇村、御船町、嘉島町、益城町
計	63名	19名	20名	9名	3名	63名	177名	

※H29.4.1現在の状況はP10のとおり159名を派遣中。なお、同日における東日本大震災被災県への派遣数は122名である。

2 短期派遣と中長期派遣の基本的な考え方

(1) 短期派遣について

- ① 根拠 … 九州・山口9県災害時応援協定（第5条）、九州・山口災害時応援の職員派遣に関する実施細目
- ② 内容 … ■被災県独自では十分な「応急対応」ができない場合（協定第1条）に職員を派遣するもの。
 - ⇒ 避難所運営支援、物資関係業務（物資仕分け等）などが想定される。主には災害時特有の突発業務を“緊急支援”するものと言える。
 - 被災県独自では十分な「災害復旧・復興に関する対策」ができない場合（同じく協定第1条）に職員を派遣するもの。
 - ⇒ 罹災証明業務、社会基盤施設復旧業務（道路等の災害復旧）などが想定される。今回の熊本地震では、社会基盤施設復旧に係る技術職員の派遣については“中長期派遣までのつなぎ”としての役割も担った。
- ③ 性質 … 所属団体（応援側）からの職務命令による公務出張
（平成16年の新潟県中越地震に際し、総務省自治行政局公務員課が示した見解）
- ④ 期間 … 明確なルールはないが、実施細目第3条は「派遣の形態は公務出張とし、その期間は最長1月程度とする」と、職員1人当たりの目安期間を定めている。

(2) 中長期派遣について

- ① 根拠 … 地方自治法第252条の17第1項
- ② 内容 … ■普通地方公共団体（＝被災県）の事務の処理のため**特別の必要があるときに**、他の普通地方公共団体（＝応援担当県）から職員を派遣するもの。
⇒ 主には社会基盤施設復旧業務（道路等の災害復旧）が想定される。これらは短期派遣からの**連続性**があり**“空白期間を生じさせない”**ことが重要。
- ③ 性質 … 被災自治体からの要請による**自治法に基づく職員派遣**
- ④ 期間 … 明確なルールはない。月単位のケースもあるが、年度単位で1～2年とされる例が多い。（今回、短期派遣からの移行のあり方が課題となった）

3 熊本地震における短期派遣から中長期派遣への移行について

(1) 短期派遣の状況

発災直後～応急対応期の前半（発災から10日間前後）にかけて

避難所運営支援が多くを占めた（P10参照）。このほか、被害状況把握や物資仕分け、行政窓口支援のための人員も派遣された。

応急対応期の後半～復旧・復興期（発災から1か月経過後）にかけて

罹災証明業務要員の派遣が始まるとともに、技術職員（土木、建築等）の派遣が開始された。（同じくP10参照）。

※いずれも地震により発生した災害時特有業務への緊急支援であり、派遣数のピークは発災から3～4週目に当たる5月9日に721人・日に達している。

(2) 中長期派遣の状況

H28. 4. 27（発災から2週間後）

◎九州・山口9県被災地支援対策本部から各県へ通知

「今後、復旧段階に入るにつれ、土木職等の技術職員の派遣要請の増加が見込まれる。長期的な技術職員の派遣スキームは決まり次第お知らせする。短期派遣（概ね1か月未満）の要請については引き続きカウンターパートの枠組みの中で対応いただきたい」

H28. 5. 16（発災から1か月後）

この時点で中長期派遣スキーム未確立

◎熊本県から土木技術職員の派遣要請

「益城町、西原村、南阿蘇村へ6月1日から年度内まで可能な限り早く派遣してほしい。」

H28. 5. 17（発災から1か月後）

◎リエゾン会議

中長期派遣の必要性を相互に確認し、短期派遣からの移行のあり方について協議。

- ・被災市町村の土木職は余力がない状況。熊本県庁と熊本県内の非被災市町村にも余力がない。査定から復旧工事の調査、設計、施工まで一連の業務を担う技術職員の応援（＝中長期派遣）が必要。
- ・被災市町村の中長期派遣ニーズ（職種、業務内容、期間）を把握するとともに、短期派遣からの移行のあり方を検討する必要あり。また、様々な応援側の主体（九州地方知事会、全国知事会、全国町村会）が存在する中で、派遣スキームについては、東日本大震災での例も参考に、総務省とも相談しながら検討する必要がある。

※ リエゾン会議 … 熊本県（人事課、市町村課等）、及び九州・山口各県や関西広域連合、全国知事会等のリエゾンが参加。相互の情報共有や意見交換を目的に、5月までは毎日開催し、6月からは週3回開催。6月20日まで開催。

H28. 5月中旬から下旬にかけて

◎派遣スキームに係る関係者協議

熊本県（人事課、市町村課）が作成した素案をもとに九州・山口9県被災地支援対策本部、全国知事会事務局、総務省公務員課も交えて協議を重ね、スキームの骨格が決定。

- ① まずは、熊本県庁及び県内市町村（非被災市町村）からの応援を優先。
- ② 不足する場合に九州・山口各県が応援。（マッチングは短期派遣でのカウンターパート実績を重視しつつも、要請に応じて柔軟に対応）
- ③ それでも不足が生じる場合に、九州地方知事会の要請により、全国知事会（全国スキーム）が応援。（全国知事会が窓口となり、全国市長会や全国町村会、総務省と調整しながら対応）

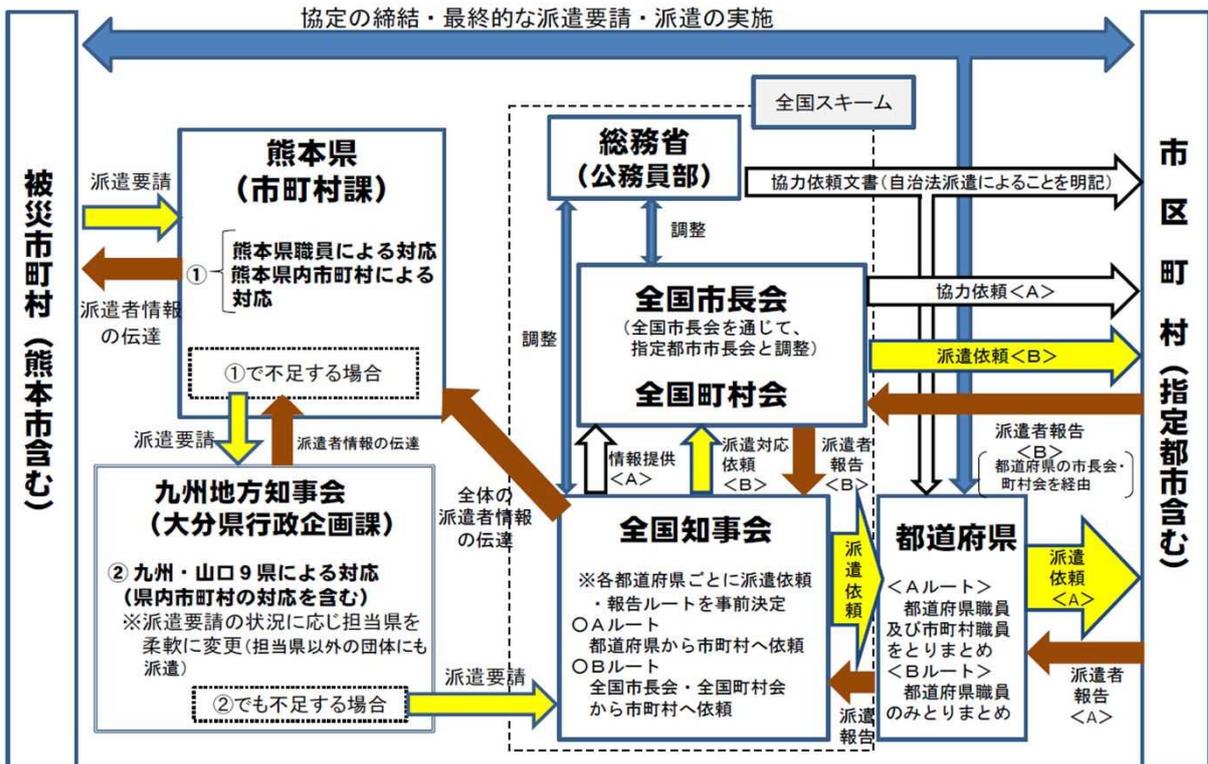
◎移行・切替えに向けた準備作業

H28. 5. 24 熊本県から被災市町村に対し、自治法派遣協定書のひな形を提示するとともに、中長期派遣要望数を照会（H28. 5. 31期限）

⇒ 6月以降、被災市町村からの要望数を熊本県で精査

H28. 6. 2（発災から1か月半後）

◎中長期派遣スキーム決定



H28. 6月

- ◎ 中長期派遣の必要数精査（熊本県庁及び被災市町村への派遣）・・・ 熊本県
- ◎ 公文書による派遣要請（熊本県庁及び被災市町村への派遣）・・・ 熊本県
- ◎ 派遣人員の人选・・・ 応援担当県
- ◎ 協定締結、派遣条件面の整理、宿舍の確保等・・・ 受援側／応援側相互
- ◎ 中長期派遣開始までのつなぎとしての技術職員派遣（短期）・・・ 応援担当県

H28. 7月

- ◎ 中長期派遣の本格開始（道路、橋梁、河川・砂防、農地、農業用施設等の復旧業務等）

熊本県からの中長期派遣要請（派遣先：熊本県庁）と応援側の対応

第1回目・・・要請日 H28.6.10

	一般事務	土木	建築	農学	畜産	農業土木	林業	電気	機械	獣医師	合計
熊本県庁	22	33	14	8	3	11	7	2	4	1	105

第2回目・・・要請日 H28.7.20 (※1)

	一般事務	土木	建築	農学	畜産	農業土木	林業	電気	機械	獣医師	合計
熊本県庁		3	3	4					1		11

第3回目・・・要請日 H28.8.19 (※1)

	一般事務	土木	建築	農学	畜産	農業土木	林業	電気	機械	獣医師	合計
熊本県庁	2	11	2					1			16

第4回目・・・要請日 H28.11.15 (※2)

	一般事務	土木	建築	農学	畜産	農業土木	林業	電気	機械	獣医師	合計
熊本県庁			3								3

上記を経たのちの確定数 (※3)

	一般事務	土木	建築	農学	畜産	農業土木	林業	電気	機械	獣医師	合計
熊本県庁	26	45	10	5	3	15	6	1	1		112

充足率94.6%

【派遣元内訳】

福岡県	佐賀県	長崎県	大分県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県	山口県	全国知事会	合計
17	7	7	8	9	9	3	3	43	106
63									

- (※1) 第1回目要請時における「保留分」（派遣の必要性の是非の精査分）が正式に依頼されたもの。
熊本県とは調整当初から『100名規模』を目安とすることで調整を進めていた。
- (※2) 体育施設、社会教育施設の災害復旧業務要員（建築職）の追加要請
- (※3) 28年度末までの要請数（実人数）として平成28年12月に確定。

熊本県からの中長期派遣要請（派遣先：熊本県内被災市町村）と応援側の対応

第1回目・・・要請日 H28.6.20

	一般事務	土木		建築	農業土木	水道	保健師	合計
		道路河川	下水道					
益城町	22	11	5	3	3	3	2	49
南阿蘇村	4	6		3	3	2		15
西原村	6	6		1	5		1	19
御船町	1	6		1	2		1	11
宇土市	2	2		3				7
宇城市		5		2				7
甲佐町	5	2						7
阿蘇市			2		2			4
嘉島町		1	1	1			1	4
計	40	39	8	11	15	5	5	123

第2回目（熊本市分）・・・要請日 H28.7.22

	一般事務	土木		建築	農業土木	水道	保健師	合計
		道路河川	下水道					
熊本市	37	6		11				54

第3回目（大雨対応に伴う追加分）・・・要請日 H28.8.18 (※1)

	一般事務	土木		建築	農業土木	水道	保健師	合計
		道路河川	下水道					
御船町		4			6			10
宇土市		2			2			4
甲佐町					2			2
美里町		1			1			2
山都町					5			5
計	0	7	0	0	16	0	0	23

上記の合計

	一般事務	土木		建築	農業土木	水道	保健師	合計
		道路河川	下水道					
	77	52	8	22	31	5	5	200

充足率81.5%

【派遣元内訳】

福岡県	佐賀県	長崎県	大分県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県	山口県	全国知事会	合計
36	7	14	8	14	24	2	9	49	163
114									

- (※1) 平成28年6月19日から6月25日までの梅雨前線に伴う大雨により地震被害がさらに拡大。
流木被害や河川管理施設等に堤防の損壊等の被害が発生。

◎ 熊本地震における中長期派遣業務

※「派遣人数」はいずれも28年度末までの派遣実人数

(1) 熊本県庁分

職種	業務名	主な業務内容	派遣人数
一般事務	生活再建支援	・災害救助法に係る国・市町村との協議 ・生活再建支援金制度、家屋の応急修理補助金	2
	応急仮設住宅	・内装、設備等に係る国との協議 ・仮設住宅建設に係る各種契約・調整	1
	みなし仮設住宅	・みなし仮設住宅に係る制度設計 ・賃貸業者との協議・調整	1
	仮設住宅サポートセンター 運営・支援 等	・仮設住宅サポートセンター設置・運営支援 ・義援金、災害ボランティア対応	1
	生活保護ケースワーカー	・生活困窮者対策、生活保護受給に関する相談対応	2
	災害廃棄物処理	・災害廃棄物処理事業費補助金に係る各種事務 ・市町村が実施する公費解体に係る指導・助言	3
	グループ補助金制度実施 及び認定	・被災した企業等への新たな補助制度（グループ補助 金）の創設、実施	5
	地震被害農林漁業者対策 資金融資	・被災農林漁業者への運転資金貸付け、利子補給等の 金融支援の実施	1
	用地取得	・災害復旧に係る用地取得	8
	熊本地震検証	・熊本地震の記録整理、検証の実施、検証委員会の設 置運営、報告書作成	2
小計			26
土木	道路災害復旧	・道路の災害復旧に係る調査設計、災害査定、工事発 注、工事監理	15
	橋梁災害復旧	・橋梁の災害復旧に係る調査設計、災害査定、工事発 注、工事監理	1
	河川・砂防災害復旧	・河川・砂防の災害復旧に係る調査設計、災害査定、 工事発注、工事監理	21
	公共土木施設災害復旧	・公共土木施設災害復旧（全般）に係る災害査定、再 調査、成功認定	2
	災害廃棄物処理関係	・二次仮置き場設置（造成工事等）及び運営に係る設 計等委託発注、監督	1
小計			40
建築	県有建築物災害復旧	・県有建築物（県立学校、体育施設等）の災害復旧に 係る設計、工事発注、工事監理	5
	県営住宅災害復旧	・県営住宅の災害復旧に係る調査設計、災害査定、工 事発注、工事監理	1
	災害公営住宅の整備	・被災市町村の災害公営住宅建設に係る設計、工事発 注、工事監理	1
	市町村災害復旧指導	・被災市町村に対する災害査定指導及び立会い	2
小計			9
農学	震災復旧緊急対策経営体 育成支援事業対応	・農業用施設等の再建・修繕の実施に係る市町村、農 家への指導・支援	4
	被災者支援対策関連事業 （共同利用施設）対応	・強い農業づくり交付金、産地活性化総合対策事業、 果樹・茶産地再生支援事業等に係る事務	1
小計			5
畜産	融資先被災農林漁業者等 の現地指導	・地震被害農林漁業者対策資金融資等の活用や農業者 への現地指導等、経営再建に向けた総合的な支援	1
	畜産経営及び牧野の復旧・ 復興支援	・被災畜産農家の経営及び技術指導、牧道崩落等被害 のあった牧野の復旧・復興に係る補助事業事務	2
小計			3
農業土木	農地・農業用施設災害復旧	・県営・団体営災害復旧事業の実施、災害査定等の取 りまとめ、関係市町村等との調整	15
林業	治山事業（復旧）	・治山事業事務（事業計画の作成・国協議、工事实施 設計、工事の土地使用承諾、工事発注・監督等）	6
電気	県有建築物災害復旧	・県有建築物の電気設備の災害復旧に係る設計、工事 発注、工事監理	1
機械	災害公営住宅の整備	・被災市町村の災害公営住宅建設に係る設計、工事発 注、工事監理	1
合計			106

(2) 熊本県内被災市町村分

① H28. 6. 20要請分 (熊本市以外の被災市町村)

職種	業務名	主な業務内容	派遣人数
一般事務	税務関係	・ 固定資産税、個人住民税等の減免事務等	7
	公費解体撤去関係	・ 家屋解体に伴う事務処理及び現場対応	8
	住宅関係	・ 応急仮設住宅入居手続き、運営管理 ・ 被災公営住宅の改修事務	6
	農業関係	・ 災害関係補助事業用務 (園芸・畜産等) ・ 被災に伴う転用業務や農業委員会運営業務	1
	用地関係	・ 災害復旧業務に係る用地補償業務	3
	被災者生活再建	・ 被災者生活再建支援事務、災害救助法関連事務	4
	その他	・ 入札契約、公共交通 等	3
小計			32
土木	道路等災害復旧	・ 道路、橋梁、河川の災害復旧に係る調査設計、災害査定、工事発注、工事監理	32
	公園等災害復旧	・ 公園等公共施設の災害復旧に係る調査設計、災害査定、工事発注、工事監理	6
	下水道等災害復旧	・ 下水道施設の災害復旧に係る調査設計、災害査定、工事発注、工事監理	8
	区画整理	・ 区画整理監理業務	1
小計			47
建築	市町村立施設災害復旧	・ 各種公共施設、文教・社会体育施設等の災害復旧に係る設計、工事発注、工事監理	11
農業土木	農地・農業用施設災害復旧	・ 農地、農業用施設、牧野、農道等の現地確認、災害査定、設計、工事発注、工事監理	8
保健師	被災者ケア	・ 仮設住宅入居者等のケア (健康管理、栄養管理等)	4
水道	水道災害復旧	・ 水道施設、設備の本復旧業務等	3
計			105

② H28. 7. 22要請分 (熊本市のみ)

職種	業務名	主な業務内容	派遣人数
一般事務	税務関係	・ 固定資産税 (家屋の滅失・損耗調査、減免に係る所要の調査等)	12
	その他	・ 被災住宅の応急修理に係る業務 (受付～完了検査)	22
小計			34
土木	宅地災害復旧	・ 宅地復旧 (擁壁設置 (撤去)、土地の整形、法面整形及び保護等) に係る設計、査定、発注、監理等	6
建築	市立施設等災害復旧	・ 被災学校施設、被災住宅の応急修理に係る業務 (受付～完了検査)	9
計			49

③ H28. 8. 18要請分 (大雨対応に伴う追加分)

職種	業務名	主な業務内容	派遣人数
土木	道路等災害復旧	・ 道路の災害復旧に係る調査設計、災害査定、工事発注、工事監理	5
農業土木	農地・農業用施設災害復旧	・ 農地、農業用施設の災害復旧に係る調査設計、災害査定、工事発注、工事監理	4
計			9

合計

163

◎ 熊本地震における被害状況等と中長期派遣人数

	被災自治体職員数(人)		被害状況						中長期派遣(人)		
			人的被害(人)			住家被害(棟)		避難者最大数(人)	要望数	充足数	充足率
	一般行政	全体	死者	重傷	軽傷	全壊	半壊				
熊本市	3,543	6,431	65	708	943	2,452	15,029	108,266	54	49	90.7%
益城町	165	243	30	125	31	2,773	3,044	7,910	49	44	89.8%
南阿蘇村	139	165	23	29	120	683	861	3,043	15	12	80.0%
御船町	118	176	4	10	10	435	2,153	3,234	11	10	90.9%
西原村	62	77	6	18	38	513	848	2,951	19	10	52.6%
宇城市	377	530	5	46	95	535	2,244	6,828	7	7	100.0%
宇土市	178	258	4	23	18	126	1,553	1,183	7	7	100.0%
阿蘇市	238	448	14	6	98	118	802	7,277	4	4	100.0%
嘉島町	59	80	5	11	0	234	545	2,000	4	4	100.0%
甲佐町	90	117	3	16	2	141	1,078	561	7	7	100.0%
								計	177	154	87.0%

※被災自治体職員数・・・熊本県市町村要覧より。数値はH27.4.1現在。全体欄は教育、消防、公営企業を含む。

※被害状況・・・中長期派遣が本格開始(発災から3か月後)された平成28年7月時点の数値。

※派遣人数・・・大雨対応に伴う追加分を除く。

4 短期派遣から中長期派遣への移行のあり方について

今回の熊本地震では、5月中旬(発災から1か月後)に、被災規模が甚大であった益城町や西原村、南阿蘇村から「国の災害査定開始も見据えて“6月から年度末まで”技術職員を派遣(＝中長期派遣)してほしい」旨の要請が熊本県を通じてなされた。

しかし、その時点で「中長期派遣スキーム」が未確立であったため、6月からの開始には至らず、7月からの順次移行・切替えとなった。

6月中は短期派遣を継続することで被災地ニーズに対応したが、この間、特に復旧工事の現場では、業務が徐々に中長期基調(調査・査定から施工まで一貫した業務従事が求められる)に移行し、短期派遣の技術職員が帰県しづらい(できない)状況が生じるなど、現場のニーズと派遣の態様が必ずしもマッチしない状況が散見された。

こうした事例も踏まえ、検証・評価チームでは、今後起こり得る大規模災害に備え、短期派遣から中長期派遣への円滑な移行を図るべく、「移行時期の目安設定」について議論、検討した。

しかし、当該時期は、災害の規模や被災市町村の数、あるいは複数県が甚大な被害を受けた場合等により、派遣調整に必要な時間が左右されるため、あらかじめ基準をつくっておくことは容易ではないと結論づけた。これは派遣スキームについても同様であり、今回の熊本地震スキームが今後の大規模災害時にも適用できるかどうかは予見できず、スキームを事前に定めることも適当ではないとする結論に至った。

ただし、中長期派遣において重要なことは、被災地からの応援要請に可能な限り応えることはもとより、短期派遣との間に「支援の空白をつくらない」ことである。

そのためには、応急対応期から復旧・復興期を通じ、一貫して被災地ニーズに対応できるよう**カウンターパート実績を重視**(短期派遣を実施した応援担当県による継続支援)しつつ、**被災地からの要請に柔軟に対応**(短期派遣での支援実績がない被災市町村にも派遣)することを応援側の基本に据えるとともに、受援側(被災県)は要請を断続させず可能な限り回数をまとめるなど、**応援側の意思決定や人選が抑制基調にならないよう配慮**することが求められる。(要請が続くことが明らかな場合、最終的な派遣必要数が不明なため、応援側は抑制気味の派遣を続けざるを得ず、結果として被災地ニーズに十分に応えることができなくなる)

◎短期派遣から中長期派遣への移行に当たっての基本的な考え方

応援側・・・短期派遣でのカウンターパート実績を重視した中長期への移行が基本となる。

受援側・・・要請は可能な限り回数をまとめ、応援側の意思決定や人選が抑制基調にならないよう配慮する。

【課題】

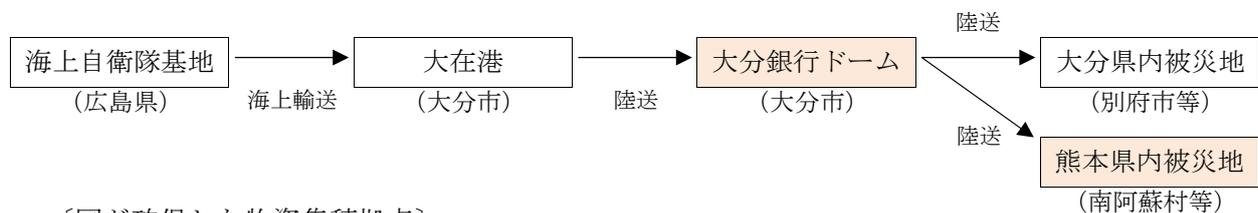
熊本県では、今回の地震により、当初利用を想定していた物資集積拠点が被災するとともに、幹線道路の被災や交通渋滞の発生により、拠点への物資集積や避難所への物資搬送に支障が生じた。そうした経験を踏まえ、各県間の拠点の相互利用や民間倉庫の活用など、県域を越えた広域的な物資集積拠点の確保、物流体制の構築について検討することが求められる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

物流関係事業者も交え、拠点整備や物流体制のあり方を検討するとともに、必要な支援を国に要望する。

1 熊本地震における物資集積拠点について

- 今回の熊本地震では、熊本県の一次物資集積拠点である「グランメッセ熊本」（県立施設、益城町）が被災し、計画どおりに使用することができなくなった。
- このため、国は、**熊本県外の民間倉庫**を確保し、熊本県は、熊本県倉庫協会の協力を得て、**県内に民間倉庫を確保（3か所）**した。
- また、大分県では、平成27年度に大分スポーツ公園を広域防災拠点として定め、「大分銀行ドーム」を物資輸送拠点として利用することとしているが、今回、当該施設が自衛隊の支援物資等の輸送拠点として機能。ここで仕分けられた物資は、県内の被災地（別府市、由布市等）のほか、**県域を越えて熊本県（南阿蘇村、高森町）にも輸送された。**



[国が確保した物資集積拠点]

- 1 ロジクロス福岡久山
(ヤマト運輸が28年4～7月まで一時使用)
- 2 日本通運 (株) 鳥栖流通センター
- 3 福岡市中央卸売市場青果市場跡地 (博多区)

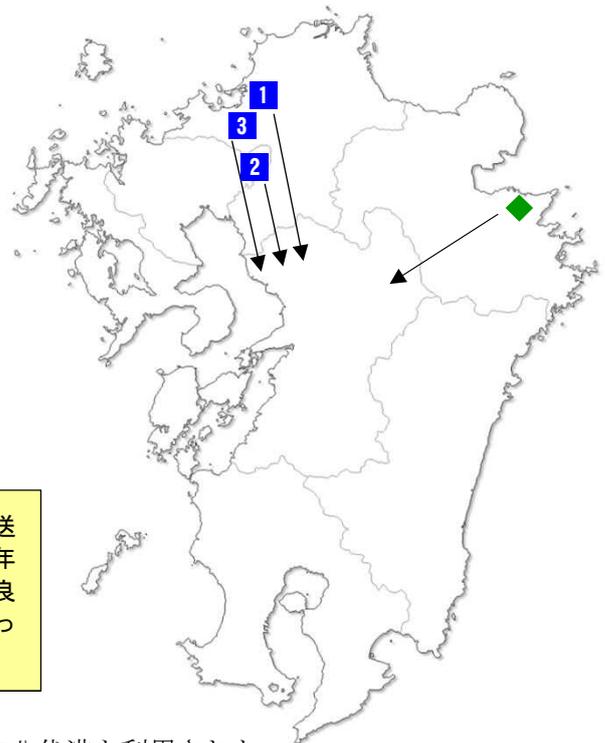
[熊本県が確保した代替拠点]

合志市、熊本市、荒尾市の民間倉庫

[大分県の物資輸送拠点]

◆ 大分銀行ドーム (大分スポーツ公園内)

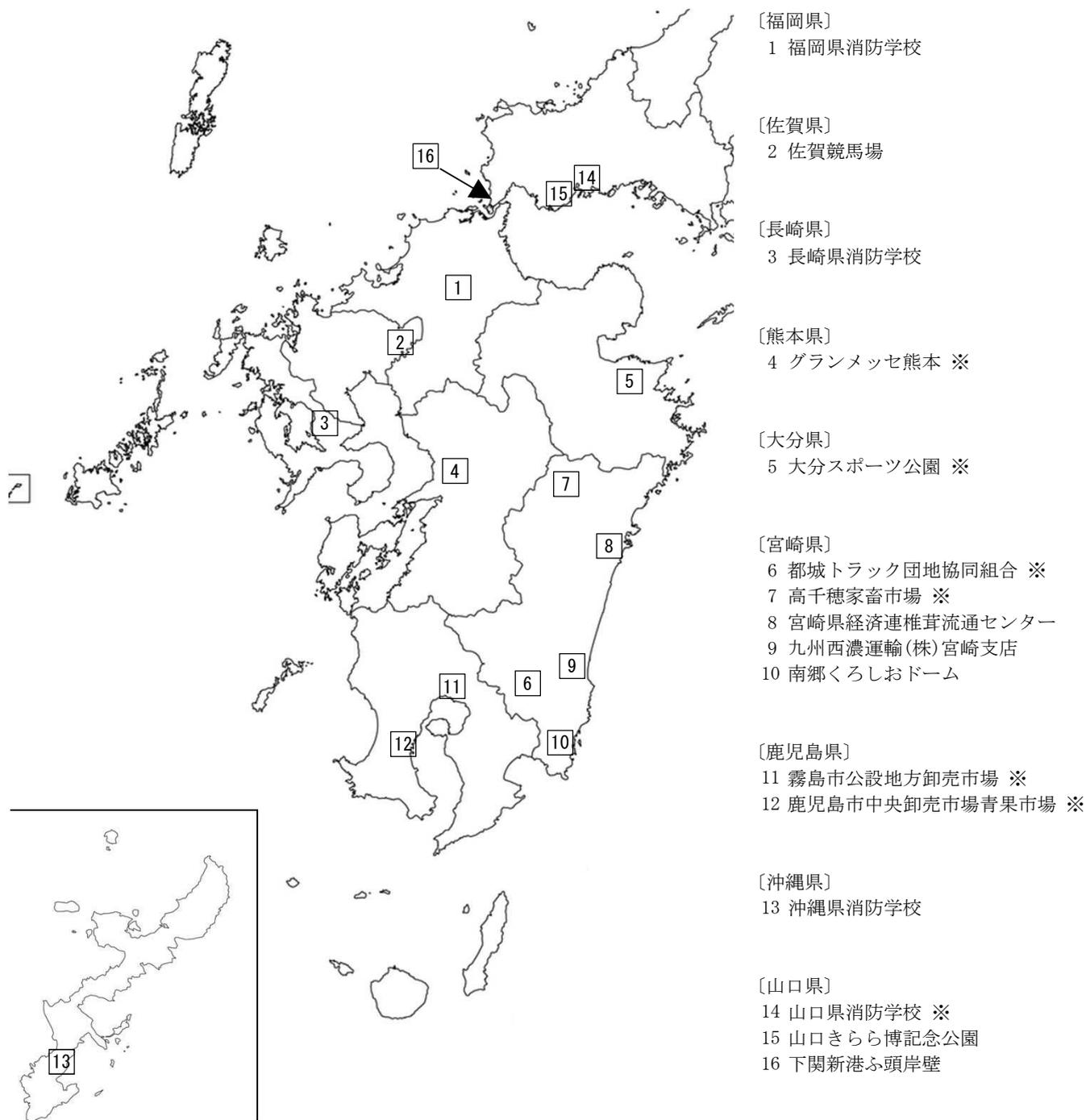
※ 大分銀行ドームから熊本県（南阿蘇村等）への陸送については、熊本県との県境の滝室坂が、平成24年九州北部豪雨の際の大規模崩落を契機に強固に改良されたことにより、国道57号での陸送が可能であった。



※自衛隊等による海上輸送については、熊本港や八代港も利用された。

2 九州・山口各県の物資集積拠点について

九州・山口各県が災害時に開設する一次物資集積拠点は下記のとおり。(H29.3 政策連合調査)



※=国の「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」の指定施設。南海トラフ地震の際は、国の調整により供給される物資を受け入れる拠点となる。

[九州運輸局、中国運輸局による民間拠点施設のリストアップについて]

平成25年3月に選定。①交通インフラ（高速のIC等）までの距離、②前面道路の幅員、③大型トラック出入可能位置、④非常用通信機の有無、⑤非常用電源の有無、⑥給油施設の有無、⑦フォークリフトの有無、⑧災害時の提供可能面積 等に基づき、地域バランスも考慮しながら絞り込みを実施。

九州・山口の79施設が「物資の広域的な受入拠点としての活用想定が可能」な施設としてリストアップされている。

なお、運輸局は、熊本地震も踏まえ当該施設の見直しを今後検討する予定。

3 県域を越えた広域的な物資集積拠点の確保について

国土交通省は、東日本大震災で経験した課題を踏まえ、支援物資の物流に係る基本的な考え方を整理する中で、**県域を越えた拠点確保の必要性**を次のように指摘している。

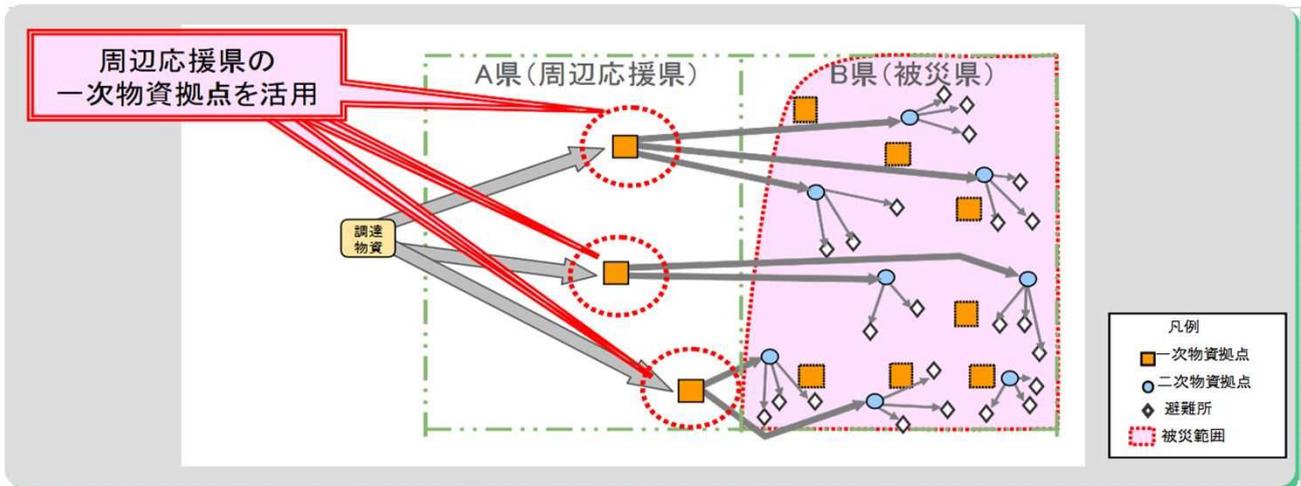
一次物資集積拠点は、物資の搬入、仕分け、搬出の重要な拠点であることから、この機能が円滑に確保されるためには、同拠点を被災地ではなく、被災地から離れた場所に設置することが全体の支援物資物流の円滑化につながるという指摘もなされている。

都道府県のエリアを越える広域災害の場合には、**被災した都道府県の外側に一次物資集積拠点を設置し**、この拠点を核として被災都道府県内の二次物資集積拠点到仕分けされた物資を搬入していくことも必要であり、**広域的な物資集積拠点の確保という視点も重要**である。

その場合には、被災都道府県の外側に設置される一次物資集積拠点の選定・調整、さらには運営業務について都道府県間の広域的な協調・協力体制が必要になる。

[出典：『「支援物資物流システムの基本的な考え方」に関するアドバイザー会議報告書』(H23.12) 国土交通省]

[周辺応援県での一次物資拠点設置のイメージ]



[出典：『災害に強い物流システムの構築に向けて（広域物資拠点開設・運営ハンドブック）』(H25.10) 国土交通省総合政策局物流政策課（物流産業室）]

また、中央防災会議ワーキンググループは今回の熊本地震対応を次のように振り返っている。

<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。

[出典：『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）』(H28.12) 内閣府防災]

◎ 今後の大規模災害、とりわけ南海トラフ地震への備えを強化するため、県域を越えた広域的な物資集積拠点の確保に向け、今回リストアップした**各県拠点の相互利用**について、地理的状況やスペック等も踏まえながら、引き続き政策連合（防災対策の連携）で検討する。

[検討の方向性]

九州・山口各県の拠点の相互利用や民間施設の活用による**物資集積拠点の多重性（リダンダンシー）の確保**

[民間物流施設の活用]

- ・熊本地震では、代替拠点として活用された民間物流施設の有用性を再認識することとなった。県の一次物資集積拠点が被災又は不足した場合や、緊急輸送ルートの設定状況等によっては民間物流施設を活用したほうがより効率的な物資供給が可能となる場合も想定されるため、**補完的施設としての民間物流施設の活用**を積極的に検討する。
- ・その際は、民間拠点のリストアップ（物資の広域的な受入拠点としての活用を想定）を行った九州運輸局、中国運輸局とも連携を図りながら、具体的な借受け手順等についても検討する。

※各県は、物資集積拠点の県内配置バランスも考慮し、民間拠点を含む利用想定施設の**複数確保**を図る必要がある。

【課題】

拠点に集積された物資の避難所への到着が遅延した事例があった。川上から川下まで、物資がスムーズに行き届くような仕組みの構築が求められる。

また、熊本県内の拠点での物資の荷下ろし、仕分け、管理、積込みといった一連の諸作業に、不慣れな行政職員が従事した。

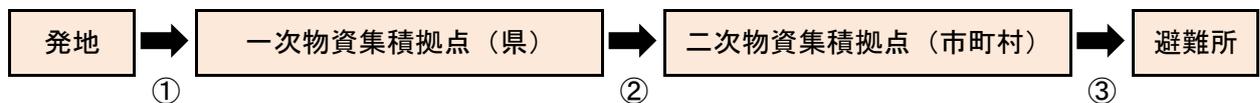
【中間報告で示した対応・改善の方向性】

自衛隊も含めた国や、被災県、被災市町村、物流関係事業者、NPO等の役割分担を明確化し、それぞれがその特性を最大限に発揮しながら協働できる仕組みの構築を検討する。また、物資の発注状況や輸送状況等の情報を共有できる仕組み（国が構築する「物資調達・輸送調整等支援システム」の活用等）についても引き続き調査・研究する。

また、拠点の要員確保のため、宅配事業者や倉庫協会等との物資保管協定の締結など、物流関係事業者の活用を検討する。

1 物資供給に係る基本的な考え方

- 被災者への支援物資の供給主体は、日本赤十字社、企業、NPO、ボランティア、個人等様々であるが、国、都道府県、市町村が供給する支援物資については、一義的には住民に最も身近な**市町村**が食料・毛布等の生活用品を被災者に届けることになる。
- 市町村は、自らの備蓄物資や調達により必要な物資を被災者に供給することとなるが、それだけでは対応できない場合は、**都道府県に支援を要請**することとなる。〔災害対策基本法第86条の16第1項〕
- 都道府県は、市町村からの要請に基づき備蓄物資等を市町村に対して供給する。大規模災害により都道府県のみでは必要な物資を確保できない場合は、**国に調達を要請**することとなる。〔災害対策基本法第86条の16第1項〕
- 国は、都道府県からの要請に基づき物資を調達し、都道府県に対して支援物資を供給する。なお、都道府県又は市町村からの要請を待ついとまがないと認められる場合、**国又は都道府県はプッシュ型支援により物資を供給**することができる。〔災害対策基本法第86条の16第2項〕
- また、これらを補完するものとして、自治体間の協定やブロック知事会協定等を締結している場合は、当該協定に基づく支援物資も供給される。
- ◎ 支援物資の基本的な流れは次のとおり。



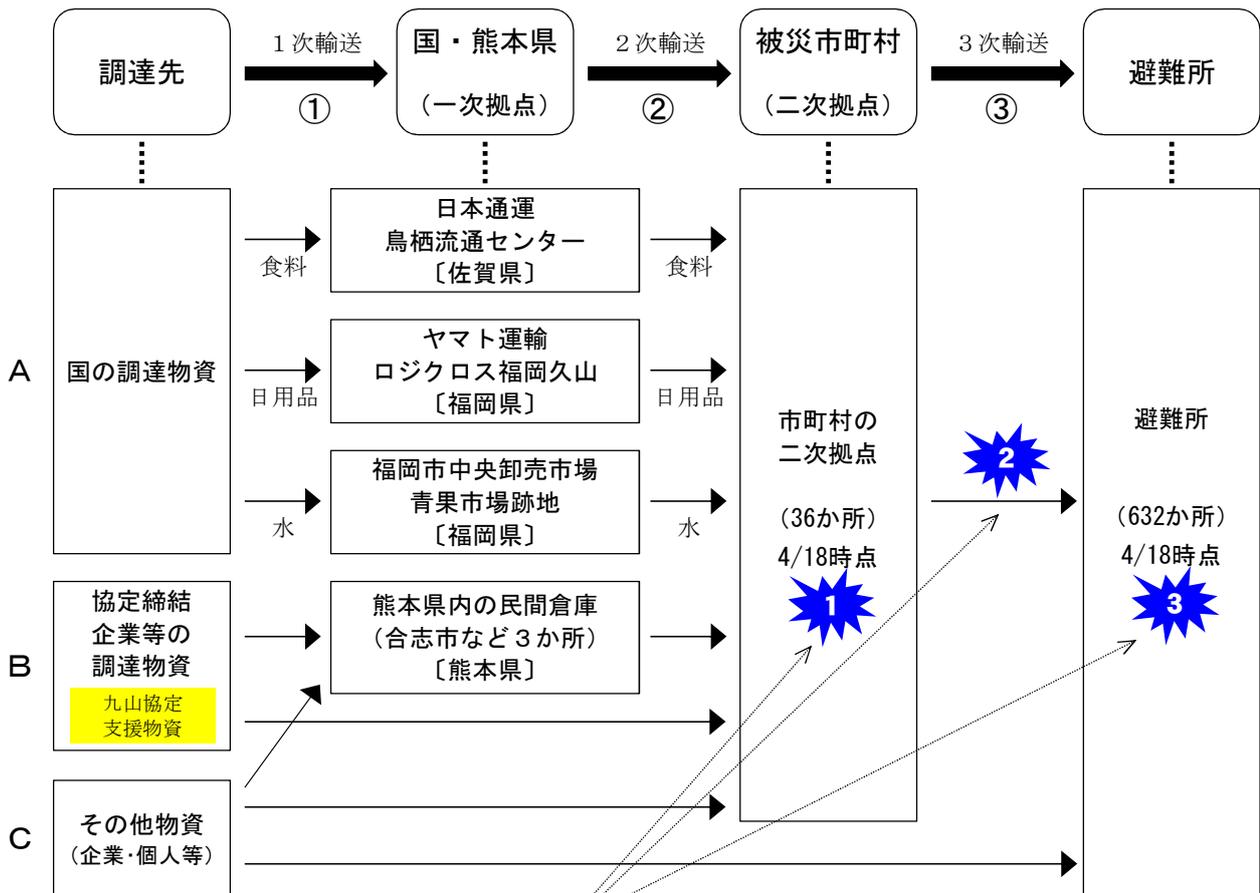
- ① 【1次輸送】発地（応援地）で調達された支援物資は、トラック等の輸送手段に積載され、都道府県に設置される一次物資集積拠点（以下、一次拠点という）に輸送される。
- ② 【2次輸送】一次拠点で荷下ろしした支援物資は、市町村の二次物資集積拠点（以下、二次拠点という）ごとに仕分けの上、トラック等の輸送手段に積み替え、二次拠点へ輸送される。
- ③ 【3次輸送】二次拠点で荷下ろしした支援物資は、避難所ごとに仕分けの上、トラック等の輸送手段に積み替え、避難所へ輸送される。

2 熊本地震における物資供給の流れについて

- 熊本県の一次物資集積拠点である「グランメッセ熊本」（県立施設、益城町に所在）が被災し、計画どおりに使用することができなくなった。
- このため、国は、熊本県外の民間倉庫を確保。熊本県は、熊本県倉庫協会の協力を得て県内に民間倉庫（3か所）を確保した。
- ◎ こうした前提で実際に稼働した物資供給スキームは次のとおり。

■熊本地震における支援物資の供給経路

※経路は4/18～20にかけ状況に応じて変遷。4/20以降の概況



“川下”で複数のボトルネックが生じ、いわゆるラストワンマイル問題が発生

◎ 川上から川中（上記①～②）までは順調に輸送できた。

◎ しかし、川下（上記③）の過程で次のような物資の滞留、隘路（ボトルネック）が生じた。

【ボトルネック（１）市町村の二次拠点における処理能力不足】

大量の物資を適切に捌き、管理するノウハウを市町村が持っていなかったため、拠点はすぐに物資で満杯となり、物資が滞留。その後の受入れ困難、人員の大量投下につながった。また、品目や規格等が不均一な個人からの善意による物資や、協定を締結していない企業等からの物資（上記C）も流入し、荷捌きや管理に多くの労力が割かれることとなった。

【ボトルネック（２）市町村の二次拠点からの輸送力不足】

物流事業者等との協定（避難所までの物資配送）を締結していなかった市町村では、特に発災直後、自衛隊や地元NPO等の助力に頼らざるを得ない状況となった。

【ボトルネック（３）避難所における物資管理・仕分けの混乱】

プッシュ型物資について、何が、いつ、どの位、どこへ届くのかといった情報が国・県・市町村で共有できず、市町村の二次拠点や避難所では物資管理や仕分けで混乱が生じた。

九州・山口各県は、ボトルネックの生じない円滑な物資供給・輸送体制の構築に向け、必要な対策を講じておく必要がある。

※C「その他物資（企業・個人等）」のうち、企業等からの大口支援物資については、熊本県が市町村の要請とマッチングした上で、市町村（拠点、避難所）へ直送された。

※国の物資について

上記経路のほか、自衛隊及び米海兵隊による輸送（例①；海上自衛隊岩国基地 ⇒ オスプレイ ⇒ 南阿蘇村白水運動公園、例②；航空自衛隊入間基地 ⇒ 航空機・トラック ⇒ 陸上自衛隊高遊原分屯地 ⇒ 市町村の二次拠点等）も行われた。また、熊本市以外の336避難所のうち、500人以上の避難所については、国は市町村の二次拠点を經由せず、避難所へ直送された。

3 熊本地震を踏まえた九州・山口各県の対応状況について

熊本地震で生じた課題を踏まえれば、川下でのボトルネックの解消（①市町村の二次拠点の円滑な運営、②市町村の二次拠点から避難所までの円滑な物資輸送）が課題となるが、九州・山口各県は次のような取組を進めている。

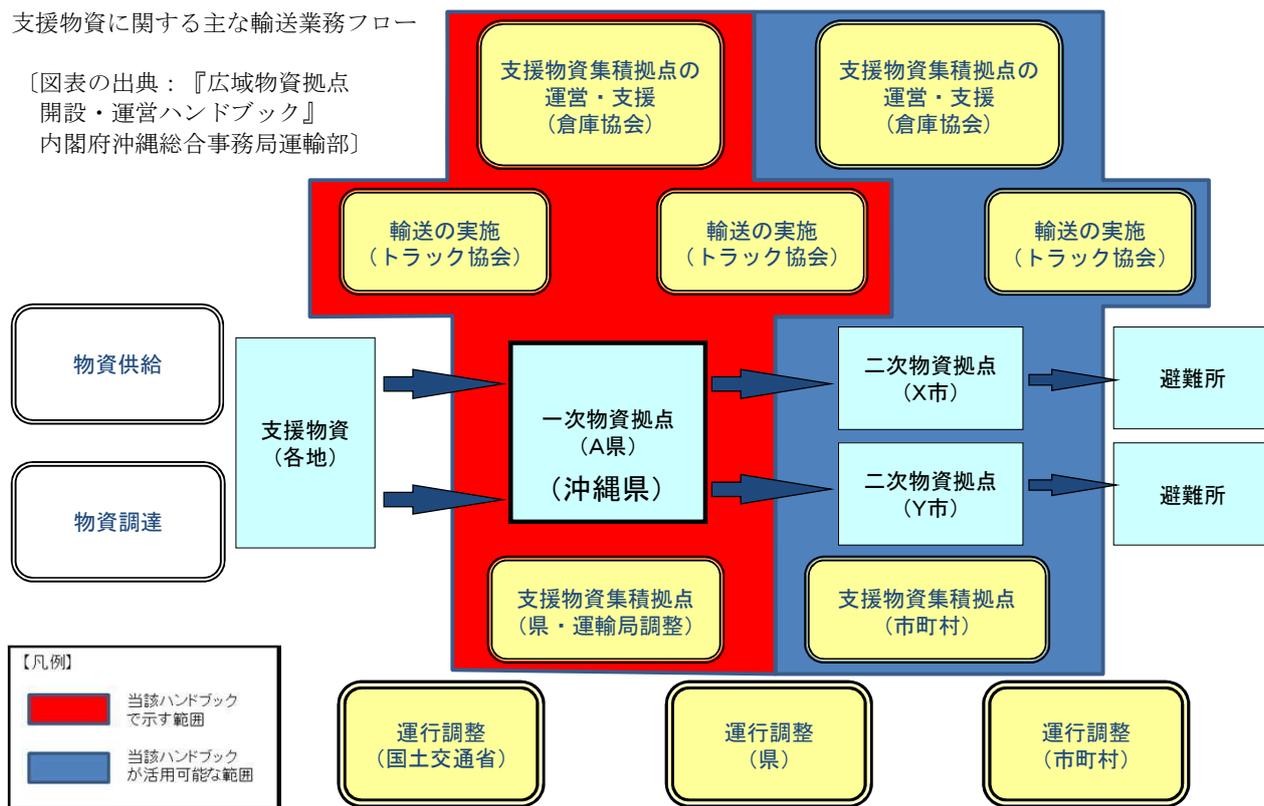
事例 沖縄県

沖縄県は、物流関係事業者のノウハウやスキルを最大限に活用した仕組みを構築するべく基本スキームを策定。

- ・市町村が担う“川下”の物資管理・輸送体制の強化はもとより、県が担う“川中”や“川上”の体制も強化。川上から川下までの包括的な体制整備を目指している。
- ・物資輸送は沖縄県トラック協会が担い、拠点の運営・支援は沖縄県倉庫協会と協力して運営。
- ・トラック協会とは協定締結済み、倉庫協会とは協定締結に向け協議中。

支援物資に関する主な輸送業務フロー

〔図表の出典：『広域物資拠点開設・運営ハンドブック』
内閣府沖縄総合事務局運輸部〕



※ 他の九州・山口各県も同様の対応を進めている。

◎民間事業者のノウハウの活用について

大規模災害が発生した場合は、膨大な支援物資を取り扱うことが想定され、また行政職員はそれらを適切に捌くノウハウを有しないことから、避難所に至るまでの輸送はもとより、集積拠点における物資の受入れや仕分け、保管・在庫管理、出庫作業などについても、**ノウハウのある民間事業者の力を一層取り入れるべき**である。

また、集積拠点の早期立上げ、実効性の高い輸送体制の早期確立のため、発災直後から**県や市町村の災害対策本部に物流専門家（作業指揮者等）の派遣を受ける**など、輸送等の助言を直接的に得られる体制を整備することも有効である。（佐賀県、宮崎県、山口県で体制整備済）

なお、災害の規模等によっては、民間事業者自身も大きな被害に遭うことが想定される。その場合は、民間事業者もまずは自社事業の継続を優先するため、発災直後から全面的な協力を得ることが困難となることも予想される。こうしたケースも考慮しながら、各県においては、発災後のフェーズごとに県、市町村、民間事業者の役割を相互に確認しておくなど、**災害時に実際に機能するような円滑な物資供給・輸送体制を確保する必要がある**。

4 物資の発注状況、輸送状況等の情報共有について

(1) 熊本地震における iPad を活用したシステムの導入について

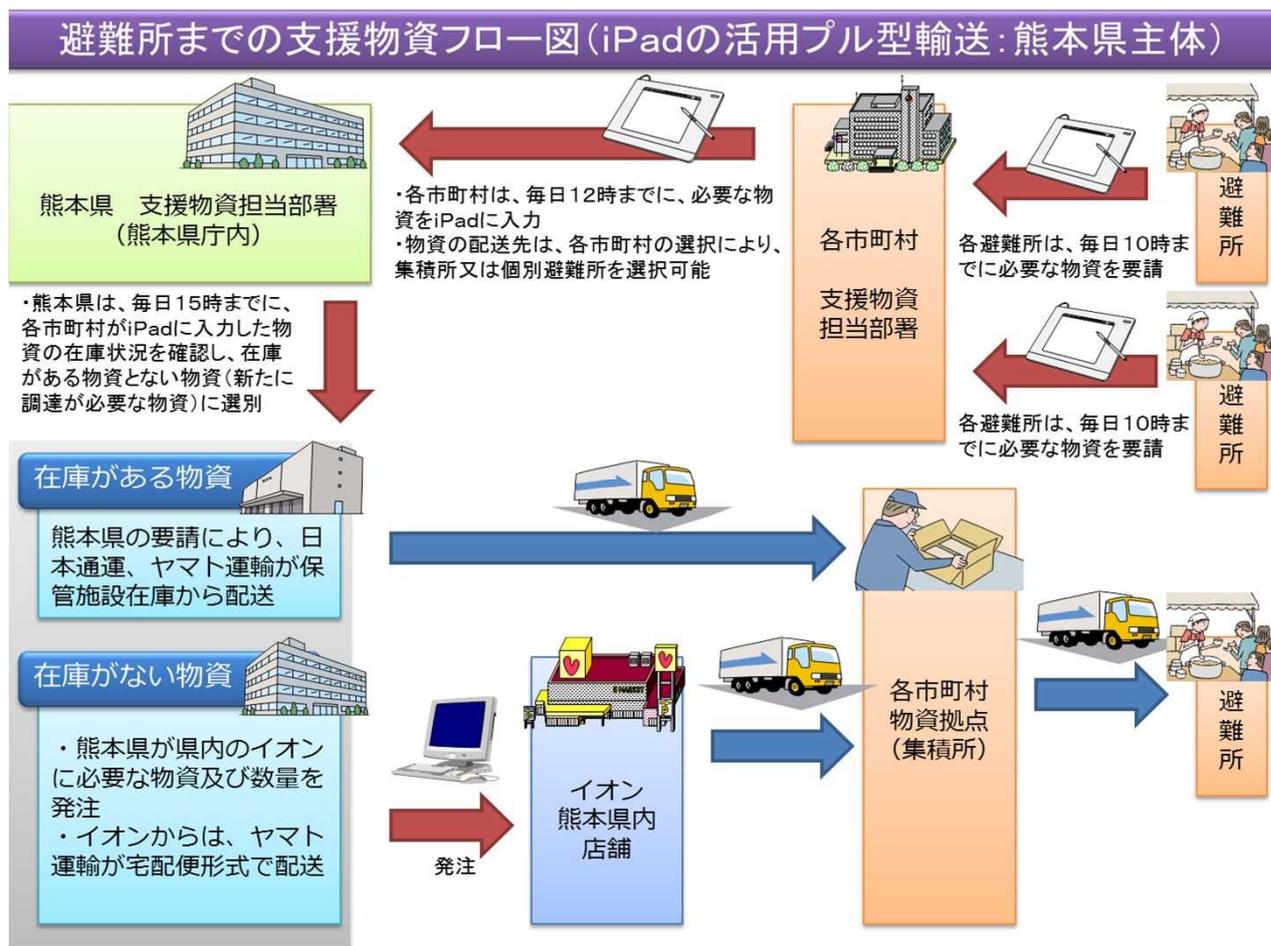
今回の熊本地震では、本震直後（4月16日）から国によるプッシュ型支援物資の供給が開始された。

発災直後から、必要な物資が大量かつ迅速に供給されたことにより、1週間が経過した段階で当面の物資の不足は解消されたが、一方で、時間の経過に伴い、物資についての被災者ニーズが次第に多種・多様化した。

このため、国は、4月23日から被災者ニーズに応じたプル型支援に切り替えるとともに、4月28日からはタブレット端末（iPad）を活用した物資要請システム（日本IBMが東日本大震災の際に開発したシステムの一部）の運用を開始し、物資の供給効率の向上を図った。

それまでは、被災市町村が電話やFAX（任意様式）で避難所からの要望を受け付け、県や国がその内容を整理した上で必要な物資を発注する流れが基本になっており、発注の伝達ミスや重複等が生じていたが、iPadを活用したシステムの導入により避難所ごとの正確なニーズを関係機関がリアルタイムで共有できるようになり、また、発注方法の統一により業務効率も大きく高まるなど、効果的なプル型支援の展開を支えた。

※ 当初は国主導（熊本県と共同）による運用。5月14日からは熊本県主体の運用へ移行した。



[出典：九州運輸局資料]

i P a d の物資カテゴリ（14カテゴリ、139品目）

主食用食品	その他食品	食器・調理器具等	生活雑貨類
副食用食品	飲料	薬等	その他
調味料等	ベビー用品	衛生用品	
菓子類	衣類	寝具類等	

※操作はプルダウンメニュー方式。例えば、主食用食品をタップすると、パックご飯やカップラーメン等が並ぶ画面に移動。必要な物資をタップし、次の画面で必要数量を入力。

(2) 国の動向について

内閣府防災は、平成28年12月に「物資調達・輸送調整等支援システム」の運用を開始。

- ・従前から、南海トラフ地震対策や首都直下地震対策を進める中で検討が進められていたもの。
- ・現段階では、国と都道府県の間において情報共有するシステムとして運用されている。
- ・国から発送された物資が県（の集積拠点）に到着するまでの間における各種情報をリアルタイムで共有。
- ・具体的には物資情報（数量・品目）、拠点情報（納入先・搬出先）、事業者情報（供給事業者・輸送事業者）、進捗ステータス（どの物資がどこまで運ばれているか等）を共有。
- ・市町村の物資拠点や避難所までの物資情報を国、都道府県、市町村において共有するようシステムの拡充を29年度以降検討。
- ・拡充後のシステム活用に当たっては、タブレット端末による使用（スマホアプリをダウンロードする形など）も想定されている。
- ・なお、内閣府防災が平成28年10月に実施した調査によると、独自の物資システムを「開発済または開発予定」と回答した都道府県・市区町村は、有効回答（1,610件）の2%という結果になっている。

【参考】熊本地震でのiPadを活用したシステムは臨時的に導入（経済産業省提案）された物資要請のためのシステムである。

(3) 九州・山口各県の動向について

事例1 宮崎県

宮崎県は、既存の情報共有ツール「災害対策支援情報システム」を用いて、国の「物資調達・輸送調整等支援システム」と連動し、市町村から避難所支援物資の要請を受け付けることができるよう機能を追加。市町村に対する操作方法説明会を実施した上で、平成29年2月から運用を開始。

事例2 山口県

山口県は、総合防災情報システムを再構築する中で、物資の管理機能を導入。平成29年4月から運用開始。

- ・物資の「在庫、要請、手配及び輸送状況」をシステムに入力・管理し、市町及び県で共有。
- ・市町からの物資要請に対し、県が調達・配分等を実施した上で、それぞれの配分に必要な輸送を紐付けて対応。
- ・クラウド環境でシステムを構築。パソコン、タブレット、スマートフォンで入力・閲覧可能。

- ◆ 現在の国の「物資調達・輸送調整等支援システム」が、都道府県から国に対する支援要請や、都道府県と国との間の各種情報共有を目的に運用されている中、宮崎県と山口県はそれと並行して、県と市町村との間におけるシステム構築を実施。

29年度以降、国がシステムの対象を市町村へ拡大した場合は、県システムとの関係を整理し、別途運用方法等を検討するとしている。

◎物資の発注状況、輸送状況等の情報共有について

- ・今後の国の「物資調達・輸送調整等支援システム」の動向に留意する。
- ・国は、平成29年度以降、システムの対象を市町村の集積拠点や避難所まで拡大するとともに、ブロック知事会や非被災自治体、企業等からの支援スキームについても、システムの対象に取り込むことも検討しており、九州・山口9県被災地支援対策本部による物資の広域応援スキームが対象となる可能性がある。

【課題】

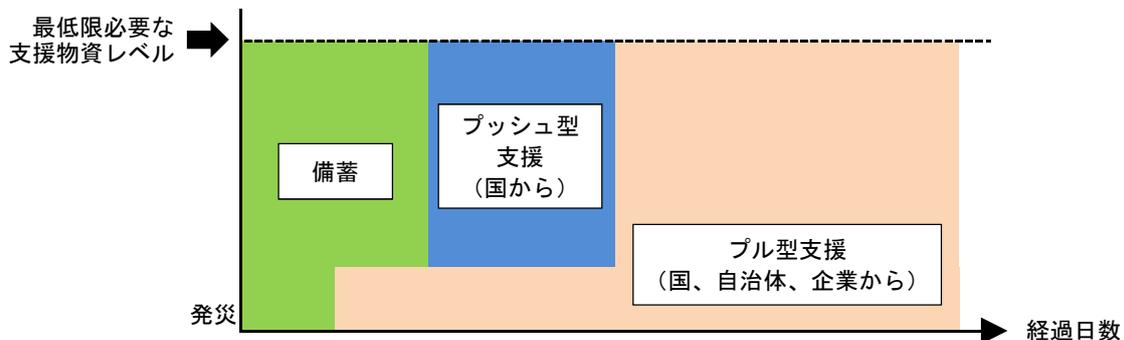
被災者ニーズの変化（発災直後は水やパン等の食料が中心、水や食料が充足してくると肌着やマスク等の生活用品にニーズが移行）に応じた支援のあり方の検討が求められる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

タイムラインに応じた必要物資を整理する。また、九州・山口各県の備蓄物資リストの共有を検討し、プッシュ型とすべき“定番品目”とプル型とすべき品目を区分する。

1 物資確保に係る基本的な考え方

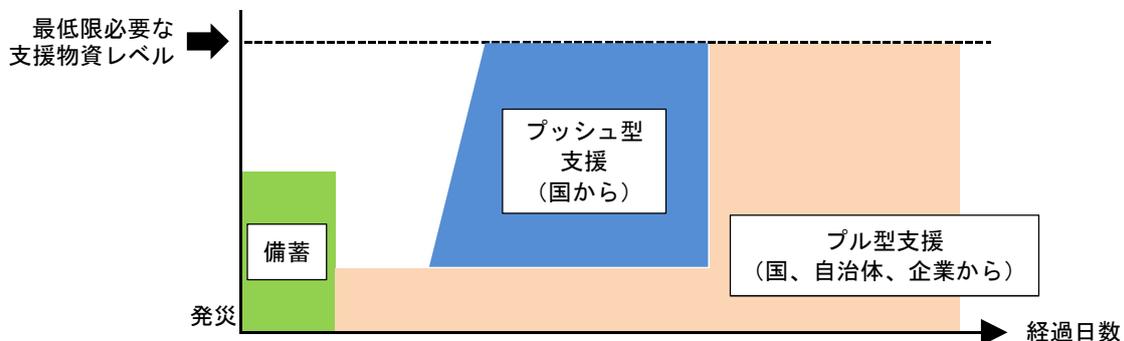
- 災害時の支援物資については、供給形態別に次の3つに分類することができる。
 - (a) 備蓄物資 … 平時からの備えとして自治体（各家庭含む）が備蓄し供給される物資
 - (b) プル型支援物資 … 被災自治体からの要請に基づき国や他の自治体等から供給される物資
 - (c) プッシュ型支援物資 … 被災自治体からの要請を待たずに国から供給される物資
- これら3つの供給形態の関係イメージは次のように整理することができる。



※ 国は「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」（H27.3.30中央防災会議幹事会）において、国が行う支援は「遅くとも3日目までに被災県の広域物資輸送拠点に届くよう調整する」とし、発災後4～7日はプッシュ型支援、その後はプル型に切り替えるとする考え方を示している。

※ プル型支援については、被災自治体と協定を締結している企業や自治体（九州・山口9県災害時応援協定等）などが、平時からの顔の見える関係づくりや被災地に近い地理的優位性等を活かすことにより、発災後の早い段階から展開できるメリットを有する。

- なお、これらの供給形態が熊本地震でどのように実働したかは次のように整理できる。



- ・ 各家庭や被災市町村の備蓄量が十分でなく、発災（本震）直後から物資不足が生じた。
- ・ 国のプッシュ型支援は約1週間継続して行われ、国の想定よりもやや長期間となったが、その分、水や食料等が大量に確保され、被災者の不安解消に大きく寄与した。その結果、被災自治体は被災直後の混乱期に大規模なプル型支援を要請することなく、物資不足を解消することができた。

〔図表の出典：一般財団法人消防防災科学センター「地域防災データ総覧（平成28年熊本地震編）」
『熊本地震から見る支援物資供給上の課題－被災自治体の視点から－』日本大学危機管理学部教授 吉富 望 〕

2 九州・山口各県の物資備蓄状況

(H29. 4. 1 現在)

	飲料水		食料 【パン類】		食料 【米飯類】		食料 【育児用調整粉乳】	
福岡県			パン(缶詰)	43,200個	おかゆ	3,800食		
佐賀県					アルファ米、おかゆ	6,550食	育児用調整粉乳	36缶
長崎県	2Lペットボトル	7,194本	パン(缶詰)	4,200個	アルファ米	4,800食		
熊本県	2Lペットボトル	4,162本	保存用パン	5,232食	アルファ米	4,600食	育児用調整粉乳	1,600回分
大分県	2Lペットボトル	80,088本			アルファ米	207,150食	育児用調整粉乳	1,300箱
宮崎県	2Lペットボトル	7,056本	保存用パン	1,920食	アルファ米	8,820食	育児用調整粉乳	84kg
鹿児島県								
沖縄県	500mlペット×24	3,500ケース	乾パン	89,600食				
山口県			保存用パン	32,000食	白飯	2,430食		

	食料 【その他】		毛布		タオルケット		タオル	
福岡県	缶詰	47,040個	毛布	5,422枚			タオル	14,000枚
佐賀県	栄養調整食品	240食	毛布	8,200枚	タオルケット	2,000枚	タオル	2,000枚
長崎県			毛布	6,443枚	タオルケット	300枚	タオル	450枚
熊本県			毛布	10,951枚				
大分県	レトルカレー	199,770食	毛布	1,500枚			タオル	500枚
宮崎県	ビースケット(15枚入)	2,040袋	毛布	1,000枚	タオルケット	400枚		
鹿児島県			毛布	1,584枚			タオル	1,800枚
沖縄県			毛布	912枚			タオル	1,108枚
山口県	即席めん	50,030個	毛布	4,691枚	タオルケット	3,778枚	タオル	15,450枚

	下着(男性用)		下着(女性用)		紙おむつ(大人用)		紙おむつ(小児用)	
福岡県	男性用上下	2,350組	女性用上下	2,350組	紙おむつ	5,900枚	紙おむつ	7,500枚
佐賀県	Tシャツ1,800枚、下着3,460枚				紙おむつ	1,620枚	紙おむつ	656枚
長崎県	男性用上下	1,234組	女性用上下	1,189組	紙おむつ	1,278枚	紙おむつ	2,322枚
熊本県	Tシャツ(Lサイズ)480枚				紙おむつ	666枚	紙おむつ	1,332枚
大分県					紙おむつ	29,746枚	紙おむつ	59,328枚
宮崎県	男性用肌着セット	1,281セット	女性用肌着セット	1,276セット				
鹿児島県					紙おむつ	1,480枚		
沖縄県	男性用上下	200組	女性用上下	200組	紙おむつ	148枚	紙おむつ	544枚
山口県	下着14,850枚				紙おむつ	6,340枚	紙おむつ	83,600枚

	敷物類		簡易トイレ		生理用品		その他	
福岡県	ブルーシート	1,910枚	簡易トイレ	25,000個	生理用ナプキン	21,800枚	簡易食器セット	15,700セット
佐賀県	ビニールシート	600枚			生理用品	900パック	大人用サングラス	1,600足
長崎県	ブルーシート、コザ	488枚	簡易トイレ	15,000個	生理用品	5,916枚	両手鍋	1,098個
熊本県	コザ	1,435枚	簡易トイレ(薬剤)	206箱	生理用品	10,062枚		
大分県	ブルーシート	780枚	簡易トイレ	376個	生理用品	127,582枚	段ボールバット	200個
宮崎県	ブルーシート	1,770枚	簡易トイレ	2万回分				
鹿児島県							防災キット	8,000セット
沖縄県	ブルーシート	654枚	トイレキット	180セット	生理用品	224枚		
山口県	ブルーシート	2,055枚						

	保管場所
福岡県	〔7か所〕 県消防学校(嘉麻市)、県庁舎(福岡市)、県総合庁舎等(北九州市、行橋市等5か所)
佐賀県	〔3か所〕 佐賀土木事務所(佐賀市)、唐津総合庁舎(唐津市)、武雄総合庁舎(武雄市)
長崎県	〔3か所〕 長崎県小ヶ倉柳CFS6号上屋(長崎市)、長崎県県央振興局(諫早市)、長崎県島原振興局(島原市)
熊本県	〔13か所〕 県庁舎(熊本市)、県消防学校(益城町)、県地域振興局等(阿蘇市、天草市等11か所)
大分県	〔14か所〕 県庁舎(大分市)、県総合庁舎等(別府市、日田市等11か所)、県立高校跡地(旧校舎2か所)
宮崎県	〔6か所〕 日赤県支部(宮崎市)、県消防学校(宮崎市)、県総合庁舎等(延岡市、都城市等4か所)
鹿児島県	〔1か所〕 県防災研修センター(始良市) ※防災キットは県支庁等8か所にも備蓄
沖縄県	〔3か所〕 県消防学校(中城村)、宮古合同庁舎(宮古島市)、八重山合同庁舎(石垣市)
山口県	〔12か所〕 県庁舎(山口市)、県健康福祉センター(岩国市等8か所)、県消防防災航空センター(山口宇部空港内)等

※ 主なものを掲載。詳細は「九州・山口9県災害時応援協定関係資料集」(毎年度更新)を参照。

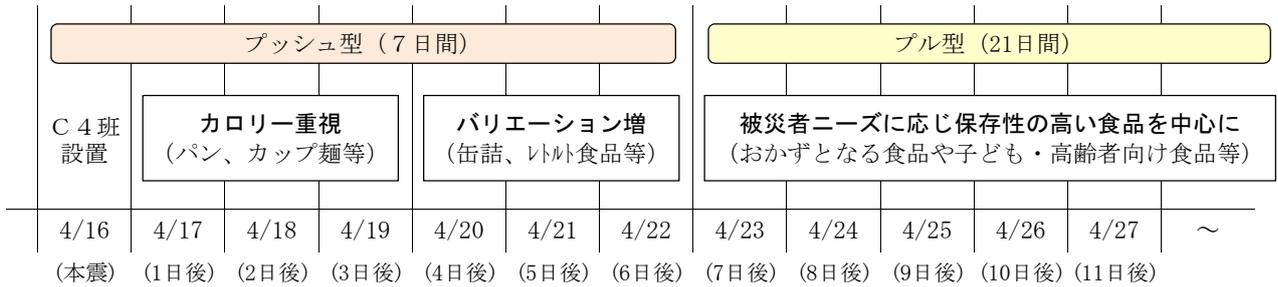
※ 鹿児島県の「防災キット」は、飲料水(500mlペットボトル)16,000本、圧縮ビースケット4,000個、アルファ化米12,000食、保存用ようかん4,000個、タオル8,000枚、簡易トイレ8,000セット、マスク8,000個、エマーゼンジーブランケット8,000個を含む。

※ 山口県は流通在庫備蓄(18団体・企業との調達協定)。

3 タイムラインに応じた物資の供給について

(1) 熊本地震における国の支援

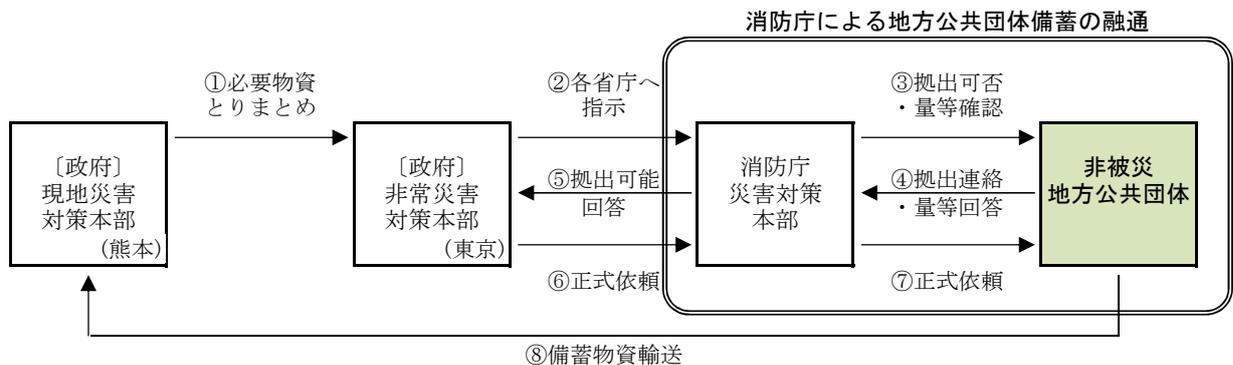
■国（農林水産省）による食料供給は次のような経過で行われた。



また、飲料水は厚生労働省による応急給水、毛布は消防庁による地方公共団体備蓄の融通、簡易トイレ・携帯トイレは経済産業省による民間調達と消防庁による地方公共団体備蓄の融通、おむつ（大人・乳幼児）は厚生労働省による民間調達によりそれぞれ確保、供給された。

■例えば、消防庁による毛布供給は次のような経過で行われた。

◎非常災害対策本部からの要請に基づき、非被災地方公共団体の拠出可能性を調整し、必要量を確保



○非常災害対策本部からの最終的な要請数100,000枚に対応するため、要請当初から非被災地方公共団体に拠出を打診し、大阪府、広島県からの拠出を確保。

[4/16～17に発送、4/17～18に一次物資集積拠点（日本通運鳥栖流通センター等）に到着]

○その他、現地災害対策本部における調整により、関西広域連合、静岡県からの拠出を確保。

[4/16に発送、4/16～17に一次物資集積拠点（日本通運鳥栖流通センター）に到着]

○各政令指定都市から、熊本市に対して毛布を含む生活物資等が送付される情報を得たため、重複を避けるべく、物資送付量を調整。

◎九州・山口9県被災地支援対策本部による効果的な物資支援のあり方について

今回の熊本地震では、本震の翌日に国のプッシュ型支援物資が被災地に届けられるとともに、九州・山口9県被災地支援対策本部からのプル型支援物資についても、早いものは本震当日に到着（熊本県からの要請の8時間後）、翌日には全ての輸送が完了した。

支援物資を大量かつ迅速に供給する国のプッシュ型支援は、被災者の不安を早期に解消するなど、被災地支援に大きな威力を発揮したが、一方で、例えば、被災者からすぐにニーズがあがる毛布や簡易トイレについては、供給の緊急性を要するため、より被災地に近く地理的優位性を有する地域から輸送することが望ましい場合もある。

九州・山口9県被災地支援対策本部による物資支援は、近隣県から輸送するため、国による支援と比較して、より迅速に対応できる優位性がある。

こうした優位性を十分に発揮できる支援のあり方について、引き続き、各県の備蓄状況等も考慮しながら政策連合（防災対策の連携）で研究する。

【課題】

食料等が物資として搬送され、被災者に届くまでには一定の時間が必要となる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

各家庭においても必要な水・食料等を備蓄するなど、“自助”の重要性を改めて住民に周知・啓発する必要がある。

1 熊本地震における物資支援の状況

今回の熊本地震では、多くの住民が避難し、避難者に対する物資の支援が必要となった。なお、平成27年に熊本県が実施した県民アンケートでは、水や食料を備蓄している県民の割合は27.5%であり、全国平均（47.4%）と比べて低い状況であった。

(1) 前震（4月14日）対応 ※翌4月15日に4万人を超える避難者

①熊本県によるプル型支援

○発災直後から、被災市町村からの要請に基づくプル型支援を実施。

(例；上益城地域振興局、阿蘇地域振興局の備蓄倉庫 ⇒ 益城町や西原村へ。食料、水等)

(2) 本震（4月16日）対応 ※翌4月17日に18万人を超える避難者

①国によるプッシュ型支援

○4月16日から、熊本県からの要請を待たないプッシュ型支援を実施。

○4月23日から、プル型に切替え。

○食料供給は合計278万食

・4月17日（日）～19日（火）[プッシュ型]

パン、カップ麺などカロリーを重視した支援

・4月20日（水）～22日（金）[プッシュ型]

缶詰やレトルト食品などバリエーションを増やした支援

・4月23日（土）～25日（月）[プル型]

被災者ニーズに応じ、おかずとなる食品や子ども・高齢者向けの食品で、保存性の高い食品を中心に提供

・4月26日（火）以降 [プル型]

保存性の高い食品を中心に被災者ニーズに合わせて必要な食品を随時提供

大型連休中のニーズに機動的に対応できるように、必要な食品を一定量まとめて提供

東日本大震災の教訓を踏まえて改正された災害対策基本法（平成24年6月）で導入されたプッシュ型支援の初実施。被災者を支える大きな力となった。



〔出典：内閣府資料（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）〕

《国による食料支援 278万食の内容》

パン54万食、保存パン14万食、おにぎり27万食、パックご飯30万食、アルファ化米0.1万食、カップ麺60万食、レトルト食品33万食、ベビーフード0.9万食、介護食品0.8万食、缶詰36万食、栄養補助食品13万食、ビスケット9万食、米125t、水24万本、清涼飲料水18万本、野菜ジュース3万本、粉ミルク（アレルギー対応含む）2t、LL牛乳5万本、バナナ16万本、ミニトマト24t

《国によるその他生活用品支援》

肌着・下着・ソックス20万枚、マスク170万枚、ハンドソープ13万個、手指消毒液2万個、ウェットティッシュ16万個、ホテイスシート6万個、化粧水シート2万個、ガスコンロ0.2万台、ガスボンベ0.4万本、ビニールシート0.8万枚、土嚢袋1万枚、簡易トイレ（便袋含む）20万個、仮設トイレ0.1万個、トイレ用アタッチメント（和→洋）4百個、トイレトイレットペーパー7万ロール

②九州・山口9県被災地支援対策本部によるプル型支援

○4月16日（土）11時55分 熊本県から支援対策本部へ要請（水、食料、毛布、簡易トイレ）

	第1弾要請					第2弾要請		
	水	アルファ米	保存用パン	毛布	簡易トイレ	ブルーシート	タオル	大人用紙おむつ
福岡県			22,460食	3,100枚	1,200個	1,010枚	300枚	400枚
佐賀県	6,000本 (0.5L)	5,000食	2,000食	4,000枚	500個	300枚		
長崎県	3,156本 (2.0L)	2,400食	1,896食	3,300枚	11,000個	560枚		
大分県	5,000本 (2.0L)			6,000枚				
宮崎県	2,148本 (2.0L)	5,000食			4,000個	1,020枚		
鹿児島県	4,000本 (0.5L)	6,000食	600食	500枚	2,000個			
（鹿児島市）	2,000本 (1.5L)	1,200食	1,200食		8,000個			
山口県				5,909枚		1,096枚		
関西広域連合						1,600枚		
合計	28,608L	19,600食	28,156食	22,809枚	26,700個	5,586枚	300枚	400枚

※ 4月16日、順次各県から物資搬送開始。翌17日の午後7時までに搬送完了。

※ 鹿児島市の物資は、鹿児島県手配のトラックに同載して供給。

※ ブルーシート（被災家屋等の雨よけ）は、九州・山口各県で必要数全てを確保できなかったため、関西広域連合に対し支援対策本部から要請して調達。

2 住民（自助）による備蓄の重要性について

- 大規模災害時は、交通・通信インフラの寸断、物流機能停止により、被災地域内での物資調達が困難になり、国や九州・山口9県被災地支援対策本部からの支援も**すぐには届かない**ことが想定される。
- 国は「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」（H27.3.30中央防災会議幹事会）において、国が行う支援は「遅くとも3日目までに被災県の広域物資輸送拠点に届くよう調整する」としており、国等からの支援が本格化するのは**発災から4日目以降**になるものと想定される。
- 一方、災害対策基本法は「**住民の責務**」として『住民は、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他自ら災害に備えるための手段を講ずるよう努めなければならない（抄）』と定めている。
- このため、災害発生直後から流通が回復あるいは国等の支援が本格化されるまでの間に必要となる最低限の物資（＝家族人数分の最低でも3日分）については、自分の命は自分で守るという「自助」の理念に基づき、**住民自らが備蓄することが基本**となる。
- 他方、県及び市町村は、住民の自発的な備蓄を啓発するとともに、**被災者の保護及び被災者の備蓄を補完**するため、発災初期における生命維持や生活に最低限必要となる物資を備蓄する必要がある。

今回の熊本地震では、本震発生当日とその翌日の避難者数と食料供給量の間大きな乖離が生じ（P48の下表参照）、特に避難者数がピーク（約18万人）となった本震翌日は食料や水、毛布等が不足した。

発災直後の物資不足を未然に防ぐためには、**発災3日目までの必要最低限の物資を住民自らの備蓄（自助）も含めて確保**することが重要であり、各県は市町村とともに周知・啓発に努めるとともに、**物資の備蓄方針を見直す**など必要な対応をとることが求められる。

3 九州・山口各県における取組（例）

大分県では、災害時備蓄物資等に関する基本方針を定め、県民・県・市町村による備蓄の分担に係る考え方を明確化し、県民・県・市町村との協働による備蓄体制の整備を進めている。

（※同様に、福岡県、長崎県、宮崎県についてもそれぞれ基本計画や基本方針を定めている）

事例 災害時備蓄物資等に関する基本方針（大分県）（H29. 3. 1策定）

1 目的

南海トラフ巨大地震等の大規模災害に備え、発災直後から県外からの支援物資が届くまでの間の避難者の非常食等を備蓄し、県民の応急救助を図り、安心を確保する。

また、備蓄の分担を明らかにすることで、県民による自助を促進するとともに、市町村及び流通物資関係事業者との協働を推進する。

2 趣旨

「大分県減災社会づくりのための県民条例」に掲げる「自助・共助・公助」の基本理念のもと、県内で災害が発生した場合に必要な物資の備蓄について、各主体（県民、県、市町村）の役割や備蓄目標数量を定める。

3 備蓄目標の考え方

東日本大震災における避難者数の割合（沿岸部17.5%、内陸部3.8%）を大分県の人口で換算した18万人を最大避難者数（＝想定避難者数）として設定。

まず、18万人が3日間の避難所生活を送るために最低限必要となる必需品の数量を算出した上で、各主体（県民、県、市町村）ごとの備蓄目標数量を設定。これらを県内18市町村と共有し、平成31年度末までの備蓄完了（県全体での必要備蓄の確保）を目指す。

〔備蓄分担〕

◎主要4品目

◆主食、副食、飲料水

想定避難者数の3日分の必要量のうち、1日分は自助・共助で対応し、1日分は県と市町村で1/2ずつ備蓄。残りの1日分は流通物資で対応する。

◆毛布

想定避難者数1人当たり1枚を必要量とし、全体の1/2を県と市町村でそれぞれ折半して備蓄。残りの1/2は流通物資で対応する。

◎その他

◆要配慮者に必要な物資（粉ミルク、紙おむつ等）

想定避難者数に人口比率等を乗じて必要量を算出。全体の1/2を県と市町村で折半して備蓄し、残りの1/2は流通物資で対応する。

◆ブルーシート

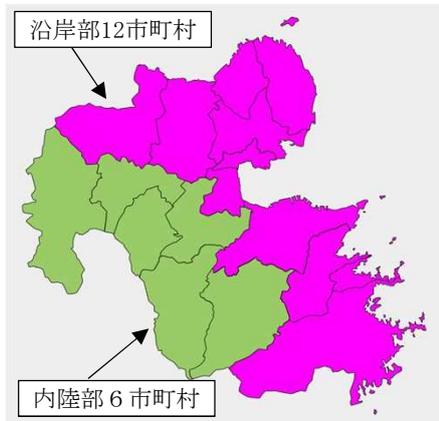
南海トラフ地震の被害想定「半壊棟数」1棟当たり1枚を必要量とし、全体の1/2を県と市町村で折半して備蓄し、残りの1/2は流通物資で対応する。（※熊本地震を踏まえ備蓄を推進。被災した由布市でブルーシートの需要があったがタイムリーに確保できなかった）

主 食 副 食 飲 料 水	自助・共助 (個人・自主防災組織等) 1/3		公 助 2/3		流通物資 1/2 (全体の1/3)
			現物備蓄 (全体の1/3)		
	県 1/4 (全体の1/6)	18市町村 1/4 (全体の1/6)			
毛 布	公 助				流通物資 1/2
	現物備蓄 1/2				
県 1/4	18市町村 1/4				
要配慮者 用物資、 ブルーシート	公 助				流通物資 1/2
	現物備蓄 1/2				
県 1/4	18市町村 1/4				

◎ 品目ごとの必要量及び主体ごとの備蓄目標数量

	必要量	算出根拠	自助 (共助)	公助		
				流通備蓄 (流通物資)	現物備蓄	
					県	市町村
主要4品目	主食	1,620,000 食 想定避難者数 × 3食/日 × 3日分 180,000人 × 3食 × 3日 = 1,620,000食	1/3	1/3	1/3	
			540,000食	540,000食	270,000食	270,000食
	副食	1,620,000 食 想定避難者数 × 3食/日 × 3日分 180,000人 × 3食 × 3日 = 1,620,000食	1/3	1/3	1/3	
			540,000食	540,000食	270,000食	270,000食
飲料水	1,620,000 ℓ 想定避難者数 × 3ℓ/日 × 3日分 180,000人 × 3ℓ × 3日 = 1,620,000ℓ	1/3	1/3	1/3		
		540,000 ℓ	540,000 ℓ	270,000 ℓ	270,000 ℓ	
毛布	180,000 枚 想定避難者数 × 1枚/人 180,000人 × 1枚 = 180,000枚	-	1/2	1/2		
		-	90,000 枚	45,000 枚	45,000 枚	
要配慮者用物資	粉ミルク	560,000 g 想定避難者数 × 0歳児人口比率 × 必要量140g・日 × 3日分 180,000人 × 0.73% × 140g × 3日 = 560,000g	-	1/2	1/2	
			-	280,000 g	140,000 g	140,000 g
	紙おむつ (小人用)	100,000 枚 想定避難者数 × 0~2歳児人口比率 × 必要量8枚・日 × 3日分 180,000人 × 2.28% × 8枚 × 3日 = 100,000枚	-	1/2	1/2	
			-	50,000 枚	25,000 枚	25,000 枚
	紙おむつ (大人用)	24,000 枚 想定避難者数 × 必要者割合0.5% × 必要量8枚・日 × 3日分 180,000人 × 0.5% × 8枚 × 3日 = 24,000枚	-	1/2	1/2	
			-	12,000 枚	6,000 枚	6,000 枚
	生理用品	108,000 枚 想定避難者数 × 対象女性割合 × 使用割合(3日/28日) × 30枚・3日 180,000人 × 18.38% × 10.71% × 30枚 = 108,000枚	-	1/2	1/2	
			-	54,000 枚	27,000 枚	27,000 枚
	簡易トイレ	1,000 個 想定避難者数 × 避難行動要支援者数割合 × 1/10(10人に1個使用) 180,000人 × 5.11% × 1/10 = 1,000個	-	1/2	1/2	
			-	500 個	250 個	250 個
	段ボール ベッド (アルミマット含)	9,200 個 想定避難者数 × 避難行動要支援者数割合 180,000人 × 5.11% = 9,200個	-	1/2	1/2	
			-	4,600 個	2,300 個	2,300 個
ブルーシート	8,000 枚 大分県地震津波被害想定調査結果(揺れによる建物被害)の半壊棟数 × 1枚 7,707棟 × 1枚/棟 = 8,000枚	-	1/2	1/2		
		-	4,000 枚	2,000 枚	2,000 枚	

◎ 市町村別の備蓄目標数量 (算出方法)



- ◆ 県全体の想定避難者数
 - a 沿岸部12市町村の人口 × 17.5% (東日本大震災の沿岸部避難者割合)
= 171,705人
 - b 内陸部6市町村の人口 × 3.8% (東日本大震災の内陸部避難者割合)
= 7,036人
 - a + b = 178,741人 (=約18万人)
- ◆ 例; 沿岸部D市の主食の備蓄目標数量
 - ・ D市の避難者が県全体の避難者に占める割合を算出
(D市人口 × 17.5%) ÷ 178,741人 … ①
 - ・ 市町村全体の備蓄目標数量に①を乗じる
270,000食 × ① ⇒ D市の主食目標量
- ◆ 例; 内陸部E市の毛布の備蓄目標数量
 - ・ E市の避難者が県全体の避難者に占める割合を算出
(E市人口 × 3.8%) ÷ 178,741人 … ②
 - ・ 市町村全体の備蓄目標数量に②を乗じる
45,000枚 × ② ⇒ E市の毛布目標量

【課題】

避難所のプライバシー確保のために設置されたパーティションのほか、段ボール製の簡易トイレや下水に直接つながるマンホールトイレなど、過去の震災の経験を踏まえて開発された様々な防災用品が避難者の生活を支えた一方で、余震が長期間にわたって頻発した今回の地震の特性もあり、指定外避難所や車中泊などの避難者に対する情報提供に支障が生じた。

また、乳幼児や知的障がいのある子どもをもつ家族等の中には、「避難所で迷惑をかけたくない」との思いで車中泊を余儀なくされている人たちもいた。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

非構造部材も含めた避難所施設の耐震化（安心して避難できる環境づくり）を進めるとともに、財政支援を国に要望する。

要配慮者に対する福祉避難所の確保を進めるとともに、財政支援を国に要望する。併せて、災害時に適切な誘導が行われるための方策を検討する。車中泊対策（ICTを活用した情報の受発信等）については引き続き研究する。

事例 益城町における避難者の状況について

関西広域連合の一員として益城町の支援に当たった兵庫県によると、同町における避難者の状況は次のとおりであった。〔出典：『平成28年熊本地震への対応（被災地支援100日の記録）』兵庫県〕

今回の地震では、自宅倒壊の恐怖とプライバシーのない避難所生活を嫌って多くの車中泊が見られ、エコノミークラス症候群の発症が問題となった。益城町では、車中泊が5月2日の最大時に2,198人、テント生活者は5月20日の最大時に783人見られた（7月10日に解消）。

こうした状況に対し、避難所でのダンボール仕切り、ダンボールベッドのほか、益城町総合体育館等ではプライバシーに配慮した紙パイプと布による間仕切りも登場した。車中泊のエコノミークラス症候群の問題に対しては国・県による注意喚起のチラシ作成や弾性ストッキングの配布が行われた。

益城町では、総合体育館及び保健福祉センターの過密避難所対策が課題となり、高齢者等への宿泊施設の提供や新設避難所等への移転を順次行ってきた。また、6月上旬には、要配慮者のいる被災世帯が仮設住宅に入居するまでの一時的な福祉避難所として、トレーラーハウスをグランメッセ熊本の駐車場に設置した。浴槽やトイレを備えたタイプもあり、トレーラーハウスを使った福祉避難所は全国で初めてとなった。

なお、益城町総合運動公園には、競技場でのテント村、車中泊など様々な避難者があり、同じ敷地にある交流情報センターミナテラスも含め、全体で1,500人が避難する最大の避難所となっていた。

パーティションによる
個人空間の確保



車中泊



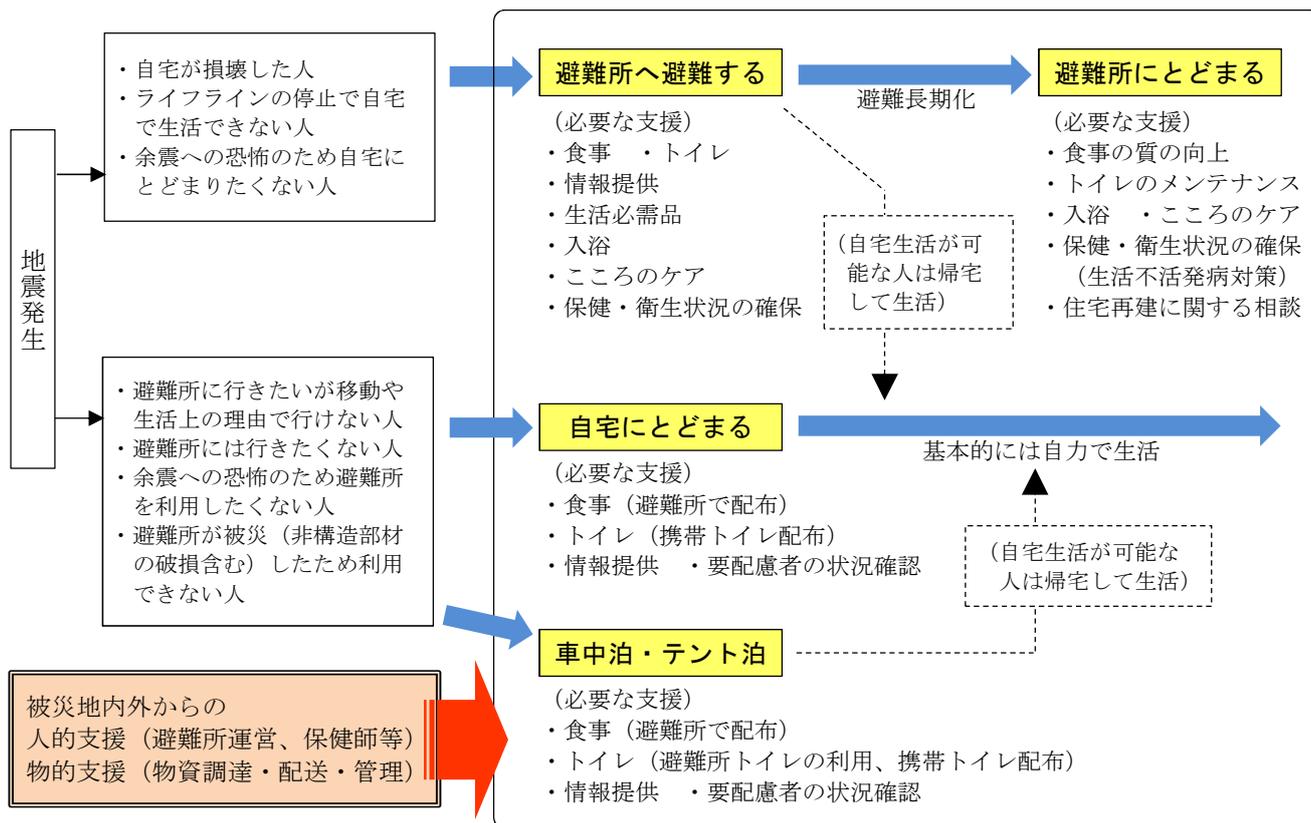
テント泊



トレーラーハウス



1 地震発生後の避難者の生活環境について



2 避難者支援のあり方について

(1) 基本的な考え方

今回の熊本地震では、震度7という激烈な前震・本震と終わらない余震の影響により、多くの被災者が「**自らが最も安全と考える場所**」に避難行動をとった。その結果、車中泊やテント泊、軒先避難を含む指定避難所以外の施設への避難者が相当数にのぼった。(熊本県が実施した県民アンケート調査によると約7割の県民が車中泊を経験している)

また、余震の恐怖のみならず、家族の介護・介助やプライバシー確保に対する不安、ペット同伴の困難、自宅の防犯等を理由に、車中やテントでの避難を選択した被災者も多かった。

こうした中、指定避難所に避難している被災者の状況把握は進められた一方で、車中等の指定外の施設に避難している人の把握は容易ではなく、結果として**避難所外避難者に対する支援が十分に行き届かないという問題が顕在化した**。

国の防災基本計画(平成28年5月31日中央防災会議決定)によると、市町村(都道府県)は、やむを得ず避難所に滞在することができない被災者に対しても、食料等の必要な物資の配布のほか、保健師等による巡回健康相談の実施等保健医療サービスの提供、正確な情報の伝達等により**生活環境の確保**が図られるよう努めなければならないとされている。

避難者支援、とりわけ指定避難所外への避難者に対し必要な支援を行き渡らせるためには、①実態把握方法の確立、②指定避難所への誘導促進、③車中泊等避難者への対応強化、④情報の正確な受発信体制の整備、が重要となる。

(2) 実態把握方法の確立について

今回被害が甚大であった益城町では、総合体育館の天井崩落により避難者の収容に制約があったほか、自宅倒壊の恐怖等により車中泊を行う避難者が多数現れ、エコノミークラス症候群の発症が問題となった。(入院を必要としたエコノミークラス症候群患者数：54人(平成28年12月10日現在))

保健師による巡回健康相談の実施等、適切な保健医療サービスを提供するためにも、**どのような避難者がどこにどのくらいいるのか等、その実態を把握する方法を確立しておく必要がある**。

具体的には、市町村や警察・消防、保健師のほか、自治会や自主防災組織、消防団等の**地元住民も活用した実態把握**の方法（例：巡回による把握のほか、SNS等の情報共有媒体の活用等）を各市町村の避難所運営マニュアル等で定めておくなど、**地域の状況に精通している住民の力**をできるだけ活かす方向で確立することが望ましい。また、各県は市町村のこうした取組を積極的に支援することが求められる。

（３）指定避難所への誘導促進について

発災時における指定避難所への避難を促進するためには、平時から指定避難所の周知徹底を図る必要がある。具体的には、指定避難所の**環境整備**（非構造部材も含めた耐震化のほか、プライバシーの確保やペット同行避難の受入れ体制等の整備）を進めるとともに、指定避難所の役割や支援内容について、自治会や自主防災組織、消防団等の地元住民とも連携しながら周知（例：チラシ配布や戸別訪問、防災無線の活用等）するなど、**平時からの情報発信**に努める必要がある。

（４）車中泊等避難者への対応強化について

ある程度の車中泊避難が発生することを前提に、**エコノミークラス症候群の発症や排気ガス吸入による窒息事故の発生対策**を講じる必要がある。（例：予防法を周知するチラシ配布のほか、防寒物資の備蓄、医療・保健支援体制の構築等）また、防災拠点施設など、車両通行や駐車スペースの確保が必要となる施設については、あらかじめリストアップし周知することで車中泊用車両の駐車を未然に防ぐなど、必要な対策を講じておくことが求められる。

（５）情報の正確な受発信体制の整備について

指定避難所外への避難者に限らず、広く被災者に対して正確な情報提供を行うことは、被害の拡大防止や的確な被災者支援を行う上で大変重要となる。また、今回の熊本地震では、誤った情報が流布したことで混乱が生じ、その確認等のために行政職員の負担が増加したとの指摘もあった。〔出典：「平成28年熊本地震に係る初動対応検証レポート」（内閣府防災）〕

各県及び市町村は、**避難者が求める情報の迅速かつ計画的な公表**のために、従来からのホームページによる情報発信に加え、速報性や拡散性の高い**SNS（公式TwitterやFacebook）**の活用を検討し、発信する項目（災害情報、避難関係情報等）を事前に整理した上で、発信手順、発信方法をマニュアル化しておくなど、情報発信の充実・強化を図ることが求められる。

このほか、問合せに対する担当部署を明確化し、担当部署自らが必要な情報を適時発信する仕組みを整えるなど、被災者からの問合せ等に円滑に対応する体制づくりも進めておくほか、外国人に対する情報提供のあり方（P57～65）についても併せて検討することが求められる。

（６）県域を越えた避難者の受入れ体制の整備について

今回熊本県は、熊本県旅館ホテル生活衛生同業組合と連携し、約2,300人の要配慮者等に対し旅館・ホテルを避難所として提供したほか、福岡県、宮崎県、鹿児島県の旅館・ホテルでも56人の要配慮者が受け入れられた。南海トラフ地震等、より広域かつ大規模な災害に備えるためにも県域を越えた避難者受入れ体制の整備を図ることが求められる。

◎避難者支援のあり方について

- ・ 指定避難所へ避難する被災者だけでなく、やむを得ず避難所を利用することができない被災者に対しても、**生活環境の確保**が図られるよう努めなければならない。
- ・ 被災者の実態を把握する方法や体制については、**地域の状況に精通している住民の力**を活かす方向で確立しておくことが望ましい。
- ・ 指定避難所への誘導・利用を促すためには、非構造部材も含めた耐震化のほか、パーティション等によるプライバシーの確保やペット同行避難の受入れ体制等の**環境整備**を進めるとともに、地元住民とも連携し、その役割や支援内容を**平時から周知**しておく必要がある。
- ・ **車中泊避難が発生することを前提にした対策**（エコノミークラス症候群対策、排気ガス吸入による窒息事故対策）をあらかじめ検討しておく必要がある。
- ・ 避難者が求める情報の迅速かつ計画的な公表のため、**SNS（公式TwitterやFacebook）の活用**を検討することが求められる。

【課題】

多数の応援職員が一定期間にわたり、被災市町村での物資仕分けや避難所運営に従事した。これらの業務は、初動期は行政が主導することが必要であるものの、住民や民間の力を活かすことが可能。応援職員は、家屋被害認定調査や相談窓口・受付業務など、行政職員の専門性を発揮できる業務に従事することが望ましい。

また、避難所生活が長期化し、避難住民による自主運営への移行が求められる一方で、応援職員と避難所運営に従事する被災自治体職員の業務が多い状況が続いた。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

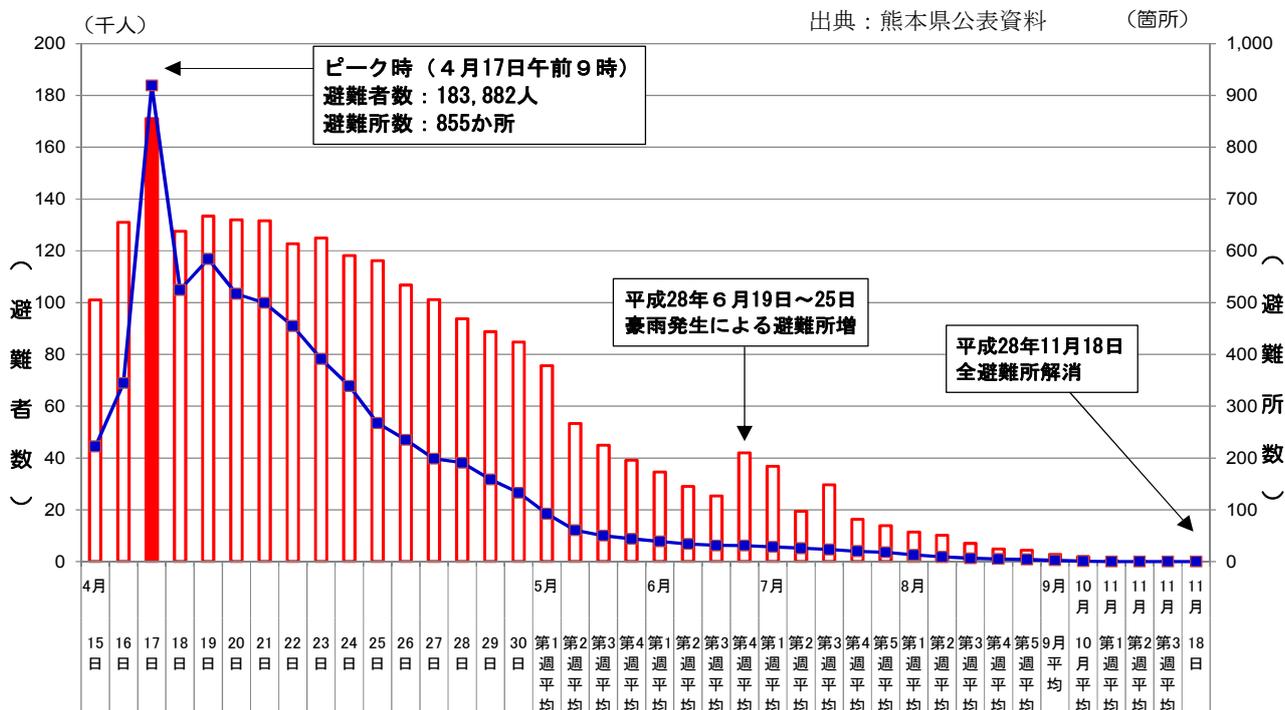
被災市町村職員向けの避難所設置・運営に関するマニュアルや応援自治体職員向けのマニュアル等を整備するとともに、“自助”による避難所運営に資するような訓練を実施する。

また、避難所の自主運営への早期移行を促すためにも、避難住民が参画する避難所運営のあり方など、ルールの確立に向けた市町村の取組を支援（市町村の避難所運営マニュアル整備支援）する。

1 避難所運営のあり方について

(1) 基本的な考え方

熊本地震では、最大時で約18万人が避難所への避難を余儀なくされた。（本震翌日のピーク時。熊本県民のみの数値。熊本県民の1割以上に相当）



避難所は、災害の危険性があり避難した住民等を災害の危険性がなくなるまで必要な期間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させることを目的とした施設であり、市町村が指定するものである。〔出典：内閣府防災白書〕

今回、熊本県は、「地震発生当時、県内45市町村のうち23の市町村が避難所運営マニュアルを作成しておらず、またマニュアルを作成していても十分に活用されていない事例があった」と振り返るとともに、「避難者による自主運営への移行が困難な避難所が存在したため、避難所運営に多くの行政職員等が従事し、本来行うべき復旧業務に支障を来した」と検証している。

避難所設置者である市町村は、発災後速やかに避難所を開設し、その適切な運営を図るため、

あらかじめ避難所の運営に関する具体的な手順（マニュアル）を定めておくとともに、地域住民による主体的な避難所運営に資する訓練に取り組み、その実効性を検証するなど、平時からの備えを進めておく必要がある。併せて各県は、県内のどの市町村が被災しても円滑な避難所運営がなされるよう、そうした取組を支援、後押しすることが求められる。

また、今回の熊本地震では、被災自治体職員だけでなく、多くの応援職員も避難所運営支援に従事したが、食事の配膳準備や避難者名簿の作成、駐車場の整理、トイレの清掃等、必ずしも行政職員が担うべき業務ではないものも多くあり、個々のスキルやノウハウを発揮できないケースがあった。このため、受援側と応援側の役割分担を明確にした上で、「応援自治体職員向けのマニュアル」の整備も検討するなど、他県等からの広域応援を受けることを意識した体制づくりを各県で進めていくことも求められる。

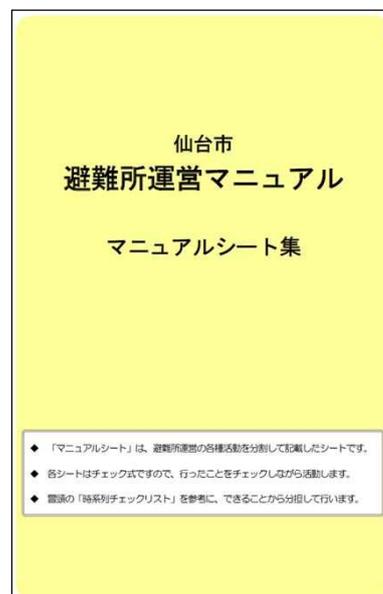
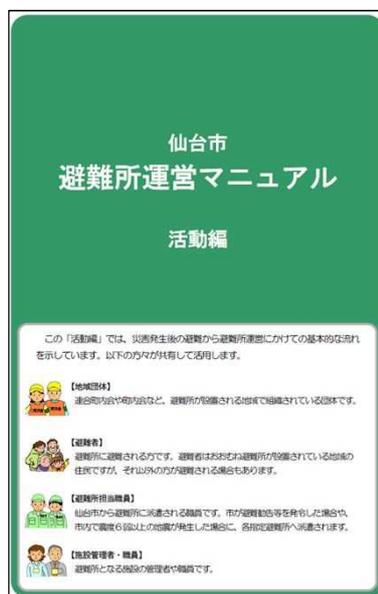
◎避難所運営のあり方について

避難所は、被災者の“生活の場”を確保する施設であることから、円滑な運営を図るためには、自治会等も活かしながら、「被災者自らが行動し、助け合いながら避難所を運営する」ことが求められる。

発災後の運営体制を迅速に確立し適切な運営につなげるため、初動期については市町村が主導する必要があるものの、基本的には「自助（必要最低限の備えと自立した生活）」、「共助（被災者同士の助け合い）」、「公助（必要な物資や情報の提供、運営全般の調整・バックアップ）」のそれぞれが活発に行動、相互協力しながら運営されるべきである。

【参考】仙台市避難所運営マニュアル

- 東日本大震災での経験を踏まえ、市民アンケートや実際に避難所運営に携わった地域住民の声などをもとに作成。
- 住民（避難者や自治会等の地域団体）と行政（市職員、避難所施設管理者）の役割を明示するとともに、それぞれが分担して各種活動が行えるようチェック式のシートを掲載するなど、避難所に集まる全ての人々が共有するマニュアルとして作成されている。
- 自治会等の地域団体が核となる「避難所運営委員会」を早期に設置するなど、その後の自主運営が円滑に開始されるような工夫がなされている。
- 避難所運営委員会は、各種活動を行う「活動班」で構成され、各班は避難者や地域団体により編成される。市職員や避難所施設管理者は基本的にそれらを“支える”役割を担う。
- 具体的な活動として、居住・共有スペースの整理、防火・防犯、避難者数把握、名簿作成、入退所管理、各種情報の受発信、食料の配付、物資のニーズ把握・管理、要援護者対応、水の確保、トイレの管理・運用等を挙げ、それらを時系列（避難所運営の準備から閉鎖に至るまで）で整理するとともに個々のチェックシートも掲載している。



【課題】

近年、外国人観光客や在留外国人が増加していることを踏まえ、災害時における外国人への情報提供のあり方について積極的に検討することが求められる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

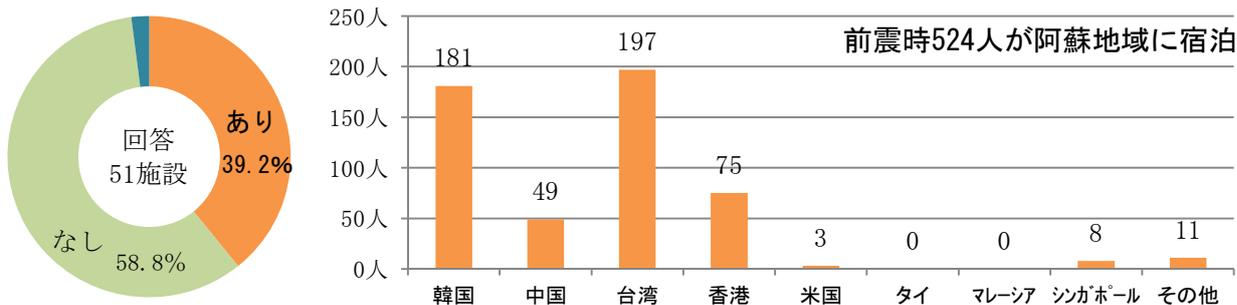
各県の取組について情報共有し、今後研究する。

事例1 熊本地震時の外国人観光客（宿泊者）の状況について

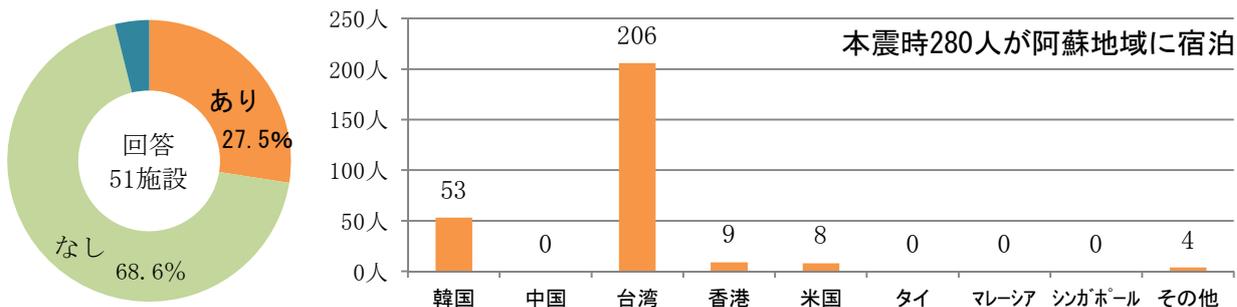
平成28年9月初旬から10月中旬にかけ、九州運輸局観光部が、熊本県阿蘇地域及び大分県由布地域の旅館組合等に参加する219施設（杖立温泉旅館組合、黒川温泉観光旅館協同組合、阿蘇市観光協会、南阿蘇観光協会、わいた温泉組合、白川温泉、由布院温泉旅館組合）を対象に実施したアンケート調査（回答：132施設）によると、次のような状況となっている。

(1) 宿泊状況

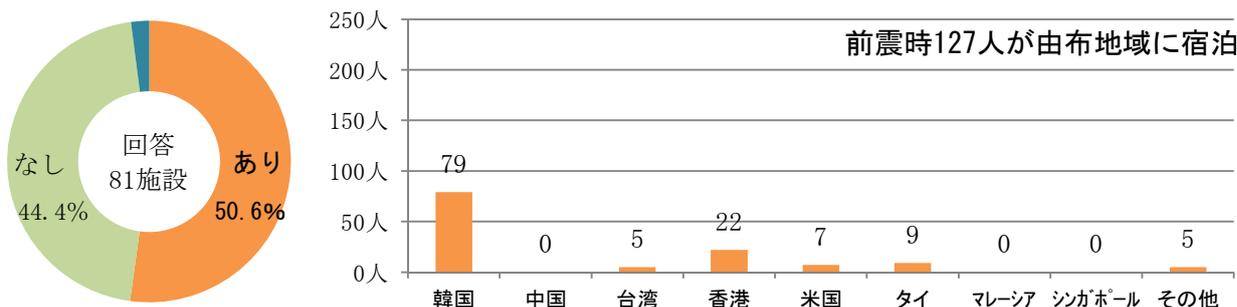
〔阿蘇地域〕 4月14日の外国人宿泊客の有無と国別の宿泊者数



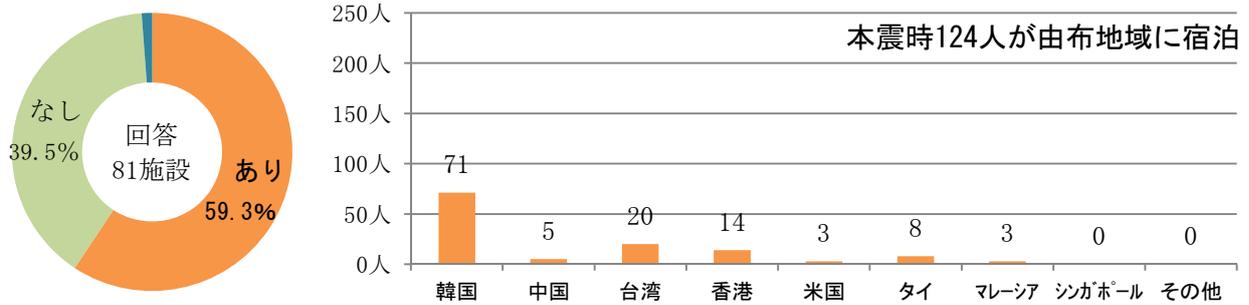
〔阿蘇地域〕 4月16日の外国人宿泊客の有無と国別の宿泊者数



〔由布地域〕 4月14日の外国人宿泊客の有無と国別の宿泊者数



〔由布地域〕 4月16日の外国人宿泊客の有無と国別の宿泊者数



(2) 外国人宿泊者の地震後の様子、要望等について

○地震後の外国人宿泊客からの要望

- ・電車やバスが運行しているところまで**送ってほしい**。帰国できる空港まで**送ってほしい**。
- ・公共交通の運行状況の**説明がほしい**。
- ・体を横にできる**場所がほしい**。**部屋**を上層階から下層階へ変えてほしい。 等

○地震後の外国人宿泊客の様子

- ・地震の揺れに**非常に恐怖**を感じる。素足のまま外に**飛び出した**。
- ・**母国語以外での対応**に不安を感じていた。
- ・震源までの距離、余震はいつまで続くか、部屋にいて大丈夫かという**質問**があった。 等

○よかったと思うこと

- ・発生後、速やかに全スタッフで**呼びかけや安全確認、避難誘導**ができた。
- ・**日本語が分かる外国人**が現在の状況を多言語で伝えてもらえたので助かった。
- ・地震のことを知らない可能性があるため、今起きていることが地震であることを**伝えた**。
- ・どこで、どのくらいの規模の地震が起きたのか、**正確に伝えた**。
- ・毛布など暖をとるもの、お茶やお菓子などを**配布**した。
- ・**ラジオ（日本語のみ）**からしか情報を集めることができなかつたので、スタッフが聞いて伝えることが大切だと思った。 等

○反省点

- ・自分が慌てて**何もできなかつた**。地震を知らない国の人への**説明に困った**。
- ・**多言語の避難誘導などの説明文**を用意する必要性を感じた。
- ・情報が錯綜していて、外国語で伝えられずに**安心させることができなかつた**。
- ・余震があるので部屋に戻らないように**念を押しておくことができなかつた**。 等

○帰国の支援など

- ・福岡は地震被害が少ないことが分かったため、福岡空港から帰国することを**知らせた**。
- ・宿から近い公共交通が運行している駅やバスセンターまで**送迎**をした。そのときに**宿の車かタクシー**を利用した。
- ・**道路の被害状況**が分からなかつた。市役所で道を聞いた。旅館組合のLINEで走行できる道を報告し合った。
- ・大使館が臨時のバスを運行していることを知らなかつた。
- ・外国人旅行者が韓国大使館へ連絡し、**臨時バスに迎え**に来てもらった。 等

○地震後の宿の防災への見直し

- ・あらかじめ避難経路と地震の心構えなどを**チェックイン時**にするようにした。
- ・館内マップに**英語を加えた**。避難誘導などを見直し、**外国の方の誘導方法**も考えた。
- ・夜間の地震を想定した**連絡網**を作成した。夜間のスタッフを2名体制にした。
- ・館内放送や避難誘導などの**マニュアル**を作成した。
- ・**外国人向け専門スタッフ**を配置することにした。
- ・誘導する外国語を聞いて覚えるなど、**言語の勉強**に取り組み始めた。 等

事例2 熊本地震時の在留外国人等（別府市）の状況について

留学生や外国人観光客への対応については、別府市文化国際課がとりまとめた報告書（『熊本・大分地震による別府市の災害時外国人支援の取組について』）によると、次のような状況であった。

■ 4月16日（土）2:00～

- 津波が来るという留学生の誤情報により多くの留学生がべっぷアリーナに集まる。
- 別府公園にも多くの留学生が集まり、別府大学の体育館には100名程度の学生が避難。
- 別府駅には観光客（主にタイ人）が集合していたが、警察署（指定外避難所）に誘導され一晩を過ごした。

【別府市の対応】

- ・一般社団法人別府インターナショナルプラザ（観光案内所運営等）職員とともに別府市文化国際課職員が留学生と観光客の通訳に当たる。
- ・韓国大使館がバスを用意する旨の連絡が入る。文化国際課職員が通訳業務のため同乗。

■ 4月16日（土）6:00

- 朝方から別府駅には「別府から出たい」という多くの外国人観光客が集まっていた。公共交通機関がストップしており高速道路も閉鎖されていたため、タクシーで福岡へ向かう観光客が見られた。パニックにはならなかったが、いち早く別府から出たいという観光客が多かった。
- べっぷアリーナや別府大学に集まっていた留学生は帰宅。

■ 4月16日（土）14:00～

- 駐福岡韓国総領事館が用意したバス3台が約150人を乗せ福岡空港へ出発。（韓国人観光客約90人、APU韓国出身学生約35人、タイ人観光客18人、香港4人、スイス2人）

【別府市の対応】

- ・各避難所の外国人の状況を把握するための「調査様式」を各避難所に配布。
- ・クレア（一般財団法人自治体国際化協会）作成の「多言語情報シート」を各避難所に配布。
- ・南立石小学校避難所に英語が話せる職員の派遣希望があり、職員が対応。（20:18）
- ・タイ大使館のFacebook情報で翌日12:30に福岡行きバス用意を確認。（22:30）

■ 4月17日（日）1:00

【別府市の対応】

- ・Onsen_Oita_Wi-Fiを留学生が多い6か所の避難所へ配布するとともに、別府市公式ホームページの災害対策情報を英語で発信。

■ 4月17日（日）10:00前後

【別府市の対応】

- ・大分県観光地域振興課を通じ、韓国大使館から韓国人旅行客用バスを福岡まで運行（通算2便目）する旨の連絡が入る。
- ・避難している韓国人の状況確認のため駐福岡韓国総領事館の領事が来課。
- ・各避難所での本格的な調査（外国人避難者数、国籍等）を開始。
- ・タイ大使館から「留学生以外のタイ人への連絡手段」を照会される。⇒ 避難所以外の連絡対応不可能。今後の課題。

■ 4月17日（日）11:00

- 韓国大使館が用意した福岡行きのバス2台（通算2便目）が80人を乗せ別府駅を出発。（APU留学生約70人、観光客約10人）

【別府市の対応】 職員が乗り場で対応。

■ 4月17日（日）13:45

- タイ大使館が用意した福岡行きのバス4台（通算1便目）が145人を乗せ別府アリーナを出発。（タイ人82人、その他19か国の外国人63人）

〔別府市の対応〕 職員が乗り場で対応。

■ 以降

〔別府市の対応〕

- ・ 避難所での外国人対応を行うとともに、文化国際課職員が専用携帯電話を持ち、外国人からの問合せに24時間対応。

べっぷアリーナでタイ大使館バスを待つ外国人



別府市内の避難所の様子（4月16日）



◆ 避難所における外国人人数の調査結果（別府市文化国際課調べ）

- ◎ 別府市避難所開設日時 … 4月16日 ～ 5月8日
- ◎ 外国人避難者数最大日 … 4月17日（133人）
 - ※ 4月16日は調査していないが、千人規模の避難者がいたと推測。
 - ※ 別府市の在留外国人数は約4,000人。
- ◎ 外国人避難者数延べ人数 … 354人（30の国と地域）
 - ※ 4月23日を最後に外国人避難者数はゼロ人となった。

◆ 課題と今後の対策（別府市文化国際課の整理）

- ◎ 正確な情報発信が必要。
 - 留学生が発信した誤った情報がFacebook等を通じて拡散した。
 - ⇒ 「別府市災害時多言語支援センター」を設置し、市災害対策本部の情報を多言語化し、市公式災害連絡掲示板（Facebook）で発信。
- ◎ 外国人の安否確認の難しさが浮き彫りとなった。
 - 駐福岡韓国総領事館の問合せに対応するための現状把握ができなかった。
 - ⇒ 平時から各大学同士（APU、別府大学、別府溝部学園短期大学）で連携し、情報共有の仕組みづくり、外国人コミュニティの構築、リーダーの育成に努める。
- ◎ 外国人観光客に対する災害時支援の取組が必要。
 - ⇒ 情報発信の方法、仕組みを確立。旅館ホテル組合や観光施設と連携したスキームづくり。

事例3 熊本県の対応について

熊本県は、次のように振り返っている。

(1) 熊本地震における対応

① 外国人への情報提供

約4,500人の外国人が在留する熊本市では、(一財)熊本市国際交流振興事業団が熊本市の国際交流会館を拠点として、九州地区国際化協会連絡協議会や多文化共生マネージャー全国協議会の協力も得ながら、次のような取組を通じて外国人への情報提供を行った。

◆ 災害多言語支援センターの設置・運営

- ・九州地区国際化協会連絡協議会から1名、多文化共生マネージャー全国協議会から2名の職員派遣を受け、4月20日に活動開始。
- ・災害情報を多言語化(英語、中国語、韓国語)し、事業団ホームページやFacebookへアップするとともに、熊本市国際課を通じて各避難所の外国人避難者に提供。

[情報の多言語化について]

- ・(一財)自治体国際化協会(クレア)の「災害時多言語情報作成ツール」を活用

→ 避難所開設時にすぐ必要となるとされている「166の文例」を印刷可能。
→ 英語、中国語(簡体字、繁体字)、韓国語、ポルトガル語、スペイン語・タガログ語、やさしいにほんごの8種類。

クレアの災害時多言語情報作成ツールによる多言語シートの一例

ここで携帯電話の充電ができます。	You can charge your cellular phone here.
可在此做手机充电。	É possível recarregar bateria do celular neste local.
可在此做手機充電。	Se puede cargar el teléfono portátil aquí.
여기서 휴대폰을 충전할 수 있습니다.	Maaaring makapag-charge ng cellular phone dito.

◆ 避難所巡回によるニーズ把握、情報提供

- ・校区別の在留外国人データを基に、在留外国人が避難している可能性のある避難所をピックアップし、電話で外国人避難者の有無を確認の上、約50か所の避難所を巡回。
- ・日本語でコミュニケーションができていないか、外国語情報が届いているか等を確認するとともに、各避難所に災害多言語支援センターの広報チラシを掲示。

② 外国人の不安解消、帰国支援

- ・中華人民共和国駐福岡総領事からの要請により、福岡領事館へ助けを求めた中国人観光客のもとへ中国語が堪能な県職員を派遣し、心配ごとや要望等を聞き取り、福岡空港等への移動支援を行った。
- ・駐日タイ大使館から、在熊のタイ人を母国へ帰国させるためバスの手配ができないかとの相談を受け、民間会社からバスを手配し、地震による渋滞状況等も考慮した上で、乗車場所、出発時間、福岡までのルートを設定。大使館側に情報提供し、無事帰国するに至った。

③ 外国人自身による避難所運営、被災者支援活動

- ・熊本大学(黒髪キャンパス)では、自らも被災者である留学生が中心となって避難所を運営し、平日頃から支えてくれている地域住民の避難生活を支援した。
- ・外国人コミュニティや外国人料理店(フィリピン人、ネパール人、スリランカ人)による炊き出し活動が行われた避難所があった。
- ・全国のムスリムからの支援物資が熊本イスラミックセンターに届けられ、富山イスラミックセンター等の有志が支援のため来熊した。支援物資には、ハラールのジャムなどムスリムの

方々が安心して食べられる食料のほか、アルコールを使用していない除菌ティッシュ等も含まれていた。

(2) 課題となった点

① 外国人の避難状況の把握不足

- ・避難所等における外国人の避難状況等を把握できず、メディアや在日大使館等からの外国人の避難状況等に係る問合せに対し十分な対応ができなかった。（熊本市の災害多言語支援センターにはCNNやBBCなど、海外メディアからの電話取材もあった）

② 避難所における外国人対応

- ・日本滞在が長い外国人であっても、避難所で頻出する“給水”“物資配給”“余震”等の単語については理解困難な場合があった。
- ・母国語で話ができないため、配給される食事の列に並ばずにカップ食ばかり口にするなど、不安を抱えたまま孤立した外国人避難者がいた。
- ・避難所での食事のハラル対応ができなかったため、避難所を出て行った外国人がいた。

③ 外国人旅行者への情報提供

- ・宿泊施設等で適切な情報提供や避難誘導等がなされていないケースがあった。

(3) 課題に対する対応策

① 県災害対策本部内における「外国人支援班」の設置

被災した在住外国人や外国人観光客等を支援するため、県災害対策本部内に「外国人支援班」を新設し、以下の業務を行う。

- ・各市町村における外国人被災者の状況（国籍、性別、人数など）及び避難状況の把握
- ・市町村からの要請に基づき、多文化共生マネージャー等外部支援者の協力も得ながら、外国人避難者がいる避難所を支援
- ・県ホームページ及び県国際協会ホームページにおける多言語での情報提供
- ・駐日外国公館（大使館・領事館など）等との連絡調整

② 市町村による取組強化と県の支援

- ・市町村に対し、在住外国人の国籍、住所、在留資格、性別、年齢を地域ごとに把握するよう依頼
- ・市町村ホームページ掲載の避難情報等について、市町村からの要請に応じ多言語化を支援
- ・市町村からの要請に基づき、多文化共生マネージャー等外部支援者の協力も得ながら、外国人避難者がいる避難所を支援
- ・市町村等から入手した外国人被災者支援に係る有益な情報等、全市町村で共有可能なものは積極的に共有
- ・イスラミックセンター等と連携し、市町村の避難所へのハラルフーズ等の提供を支援

③ 旅行者対策の促進

- ・外国人観光客の避難誘導や安全確保等について、宿泊施設や観光施設の対応力強化を推進
- ・観光業者と医療機関等との連携により、観光客の傷病に迅速に対応
- ・観光地の状況に関する正確な情報提供
- ・大学や民間企業等と連携し、多言語による相談窓口（コールセンター等）開設について検討

【参考】被災外国人の体験発表 ディヌーシャ・ランブクピティヤさん（崇城大学教員、スリランカ）

4月1日、私と家族（夫と二人の子ども）は仕事の関係で熊本へ引っ越してきました。その2週間後に熊本地震が起きました。引っ越したばかりのアパートは壊れ、知り合いや母国出身の友人も少なく、孤独感に襲われました。避難所も分からず、やっと辿り着いた子どもの小学校では、知り合いがいなくて不安でしょうがありませんでした。その時、長女の友人が声をかけてくれました。本当に救われた気持ちで一杯になりました。知人や友人から電話をいただくと安堵から大泣きしました。

私が熊本地震で感じたことです。『震災が起きた時、外国人も日本人もどうしようもない孤独さを感じます。そんな時はお互いに話し合しましょう。声をかけ合うだけで辛さが和らぎます。他人に声をかけることは勇気が必要ですが、他に何もいません。声をかけられ、被災者は救われます。』

【出典：外国人のための防災地震セミナー（H28.7.16 熊本市）】

事例4 大分県の対応について

大分県では、熊本地震での対応も踏まえ、以下のような体制を確立している。

(1) 基本的な考え方

今回の熊本地震では、外国人観光客への情報発信の手法や発信内容、さらに旅館・ホテルや避難所での対応に課題が残った。

具体的には、

- ① 災害情報の英語訳を県公式Facebookに掲載したほか、県庁ホームページに県内の交通状況を英・中・韓の3か国語で随時発信するなどの対応を行ったが、外国人に対する災害情報の発信方法や内容を事前に定めていなかったため、迅速な対応が行えなかった。
- ② 留学生や観光客等が災害情報や避難所の情報等を理解できなかったため、避難が遅れたり、避難所における通訳不足等により必要な支援が受けられなかった。
- ③ 在外公館から、自国出身者の被災状況の問合せが地震発生直後から寄せられたほか、駐福岡韓国総領事館及びタイ大使館からは自国民の福岡県への輸送協力依頼があったが、対応部局が明確ではなかった。

これらの課題に対する対策について「情報提供体制」と「支援体制」の両面から検討し、次のとおり必要な体制整備等を行った。

(2) 情報提供体制の確立

◎ 大分県災害時多言語情報センターの新設 (H29. 4. 1)

[設置場所]

大規模災害時に、県災害対策本部内に設置

[具体的な業務]

- ・ 県ホームページ、Facebook及びTwitterを通じた多言語による情報発信
- ・ 災害情報の、英語、中国語、韓国語及びやさしい日本語への翻訳
- ・ 外国人からの問合せに対する電話対応
- ・ 大学等関係機関への情報提供
- ・ その他多言語による災害情報の発信に関すること

[要員]

国際政策課等の県職員（国際交流員を含む）に加え、協力者として翻訳業務に従事する者（ネイティブ等）を確保

[その他]

平成29年度は、留学生が多く在籍する大学や、観光関係団体等に対しセンター業務等について周知。要員に対する研修会を開催

(3) 支援体制の確立

◎ 外国人救援班の新設 (H29. 4. 1)

[設置場所]

発災時に、県災害対策本部内に設置

[具体的な業務]

- ・ 在外公館、避難所（市町村）との連絡調整
- ・ 市町村からの要請に基づく避難所での外国人対応
- ・ その他、外国人の状況把握など必要な対応

[要員]

国際政策課、観光・地域振興課等の県職員に加え、協力者として避難所対応に当たる語学ボランティアを確保

[その他]

29年度は班の要員や登録ボランティアに対する研修会を実施

事例5 九州地区地域国際化協会連絡協議会について

九州地区地域国際化協会連絡協議会の状況は、次のとおり。

(1) 協議会構成員

九州の8県、3政令市の地域国際化協会（総務省認定）で構成されている。

- ・公益財団法人福岡県国際交流センター
- ・公益財団法人佐賀県国際交流協会
- ・公益財団法人長崎県国際交流協会
- ・熊本県国際協会
- ・公益財団法人大分県芸術文化スポーツ振興財団
- ・公益財団法人宮崎県国際交流協会
- ・公益財団法人鹿児島県国際交流協会
- ・公益財団法人沖縄県国際交流・人材育成財団
- ・公益財団法人北九州国際交流協会（熊本地震発生時の幹事）
- ・公益財団法人福岡よかトピア国際交流財団
- ・一般財団法人熊本市国際交流振興事業団

(2) 災害時における外国人支援ネットワークに関する協定（H25.12.13）について

◆ 大規模災害発生時における広域応援体制を構築している。

[協定第3条]

各会員は、ネットワークを通じて、大規模災害が発生した際のコーディネーター及び通訳者の派遣や翻訳による支援などを災害発生当該県の会員の要請に基づいて、各会員の状況に応じて可能な限り行うものとする。

◆ 熊本地震では職員派遣（8団体・延べ22名）を実施した。

熊本県国際協会及び一般財団法人熊本市国際交流振興事業団からの要請に基づき、

- | | | | |
|--------------|----------------------|----|-------|
| ・ 4月21日～24日 | 公益財団法人北九州国際交流協会 | 1名 | |
| ・ 4月22日～24日 | 公益財団法人福岡よかトピア国際交流財団 | 1名 | |
| ・ 4月23日～26日 | 公益財団法人沖縄県国際交流・人材育成財団 | 2名 | |
| ・ 4月26日～27日 | 公益財団法人鹿児島県国際交流協会 | 1名 | |
| ・ 4月26日～27日 | 公益財団法人鹿児島市国際交流財団 | 1名 | |
| ・ 4月26日～5月4日 | 公益財団法人福岡よかトピア国際交流財団 | 4名 | |
| ・ 4月26日～5月4日 | 公益財団法人佐賀県国際交流協会 | 6名 | |
| ・ 4月26日～5月5日 | 公益財団法人福岡県国際交流センター | 2名 | |
| ・ 5月1日～3日 | 公益財団法人宮崎県国際交流協会 | 2名 | |
| ・ 5月4日～5日 | 公益財団法人北九州国際交流協会 | 2名 | を派遣し、 |

熊本市災害多言語支援センターの運営支援、外国人のいる避難所の運営支援、巡回・支援等を実施。

(3) 熊本地震を踏まえて検討している事項について

協議会の総会や実務者研究会等において、

- 災害多言語支援センターの設置（今回、発災後に熊本市が設置・運営）
- 外国人避難所の設置・運営（ハラル対応等の問題を受け）
- 外国人避難者の把握（災害対策本部等と連携した効果的な把握方法）
- 外国人支援に係る避難所運営マニュアルの策定
- 在留外国人等が参加する避難訓練の実施 等について議論、研究している。



- ◎ 各県は、各地域国際化協会との情報交換・相互連携を通じ、効果的な外国人支援（情報提供、避難所生活支援、帰国支援等）のあり方について検討することが求められる。
- ◎ 協議会が広域応援スキームを有していることに留意し、発災後も情報交換・相互連携を図ることが求められる。

事例6 国（観光庁）の対応について

観光庁は、以下の取組を通じ、熊本地震で被災した訪日外国人旅行者に対する情報発信を実施した。

(1) JNTOのウェブサイトやツーリスト・インフォメーションセンター（TIC）を通じた情報発信

日本政府観光局（JNTO）のグローバルサイトで主要な地震発生情報や、熊本空港の状況、JR九州の鉄道・フェリーの運行情報、高速道路等の状況について、各社へのリンクの他、各社が提供する主要な運行情報を英語に翻訳して提供。

東京・有楽町のJNTOツーリスト・インフォメーションセンター（TIC）では、日中（午前9時から午後5時）、英語、中国語、韓国語及び日本語による電話問合せ対応を行うとともに、深夜（午後5時から翌日午前9時）においても、英語及び日本語による電話問合せ対応を実施。

(2) 外国人旅行者向けプッシュ型情報発信アプリ「Safety tips」の無料提供

外国人旅行者に対し、プッシュ型で緊急地震速報を配信するアプリ「Safety tips」（5言語（日・英・中・韓）に対応）を無料で提供。同アプリをダウンロードすることにより、避難行動、気象警報等の解説、災害時のコミュニケーションカード等の情報も入手可能。

日本政府観光局（JNTO）のグローバルサイトからダウンロード可。

事例7 国（九州運輸局）の対応について

九州の観光復興に向けての総合支援プログラム（H28.5.31）の一環として、熊本地震における宿泊施設の対応（P57～58に掲載）で課題となった点も踏まえた「災害時初動対応マニュアル」を作成（H29.2）。

九州運輸局では、九州の宿泊施設が共通の認識・方法で外国人旅行者の避難誘導及び帰国までの支援ができるよう、本マニュアルの活用（施設ごとのマニュアル作成を推奨）や訓練の実施を呼びかけている。

【概要】

○事前準備チェックリスト

- ・外国語対応担当者はいるか、判断できる者はいるか
- ・情報収集先リスト（大使館、交通機関等）はできているか
- ・外国人対応可能施設リスト（病院等）はできているか
- ・多言語案内（文例、ピクトグラム）は準備できているか

○初動対応チェックリスト

- ・時系列に沿った具体的な対応手順を分かりやすく掲載
（メモ欄を設けるなど実際の災害時にも活用可能）

○帰国支援

- ・ウェブサイトを活用した情報収集（公共交通等）とそれらを伝えるためのコミュニケーションツールの重要性

○参考資料

- ・災害発生時対応文例集（日・英・中・韓、39事例）
- ・文例とピクトグラムの併用例
- ・対面式カウンターでの指差し会話シート例

九州運輸局のホームページからダウンロード可



鉄道やバスが運行していないので空港へ行くことは出来ません。
・ There is no airport access because trains and buses are not in operation.
・ 鉄道やバスが停止運行・現在無法前往空港 / 鉄道やバスが停止運行・現在無法前往空港
・ 철도나 버스가 운행하지 않고 있으므로 공항에 갈 수는 없습니다.

事例8 民間企業の対応例

株式会社ビーボーン（本社：福岡県福岡市）は「緊急電話通訳ダイヤル」を設置し、訪日外国人観光客や在住外国人に対する多言語（10言語、24時間）による電話通訳サービスを通訳料無料で提供。

○提供開始：平成28年4月17日（24時間対応）

○対応言語：英語、中国語（北京語）、韓国語、タイ語、ベトナム語、インドネシア語、ポルトガル語、スペイン語、フランス語、ロシア語

○通訳形態：2地点3者間通訳（日本人が外国人のそばにいて三者で通訳を行う方式）

○利用料金：通訳料無料（事前の契約や事前登録作業は不要） ※通話料は利用者負担

※同社は、自治体や自衛隊職員、避難所スタッフ・ボランティア、報道関係者、観光関係事業者等の利用を呼びかけた。

【課題】

今回は各県が独自に交通手段を確保し、熊本県及び被災市町村の支援に当たったが、陸続きでない沖縄県において大規模災害が発生した場合には、九州・山口各県からの応援に困難が生じる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

沖縄県外における後方支援拠点の確保や交通手段の確保等を含め、沖縄県の特性を踏まえた大規模災害時の応援方策について検討する。

1 沖縄県の考え方

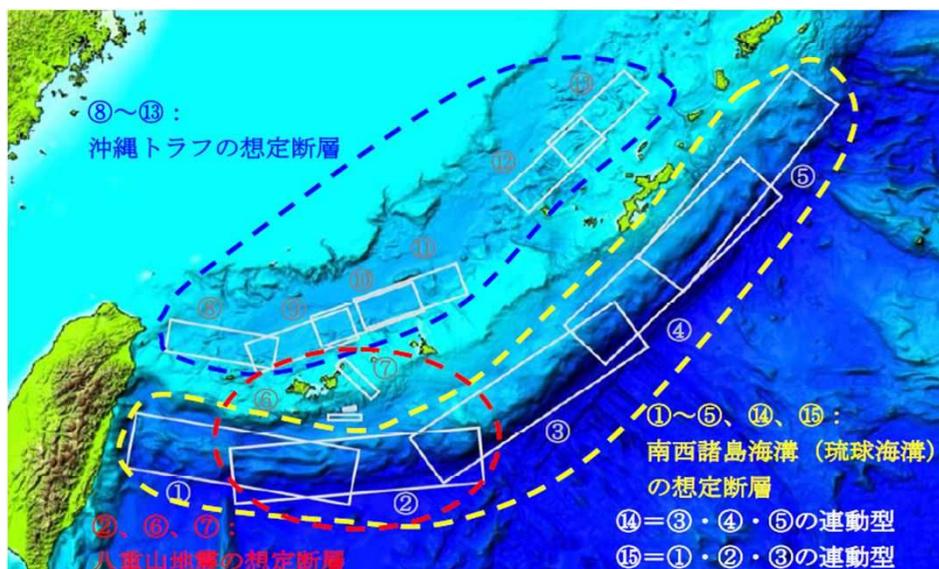
(1) 広域応援を求める前提（想定）

沖縄県は、「沖縄本島南東沖地震3連動」が発生した場合に、九州・山口9県被災地支援対策本部による広域応援を求めることを想定している。

【沖縄本島南東沖地震3連動の概要】

沖縄本島東方沖地震、沖縄本島南東沖地震、八重山諸島南東沖地震の3つが連動して発生。地震・津波災害であり、沖縄県が想定している災害の中で最も避難者が多い。（約18万人）

- 強い揺れ … マグニチュード9.0、予想される震度は6強
- 津波到達 … 浸水深5mから10m以上（早いところで10数分、平均30分後に到達）
- 被害想定 … 死者1万1千人、負傷者11万6千人、建物全壊5万8千棟
 - ・ 多くの港湾が津波被害を受ける。概ね1週間程度は緊急物資輸送ができない。
 - ・ 那覇空港は浸水する。概ね1週間程度は利用ができない。
 - ・ 沿岸の道路は津波により通行不能。（沖縄自動車道、国道58号バイパスは利用可）
 - ・ 石油製油所が被災。県内での燃料調達が困難となる。
 - ・ 名護市、国頭村、東村、本部町の庁舎が浸水。
 - ・ 多くの観光客が取り残される。



※ 沖縄県では、過去にも死者が1万2千人を超えた「八重山地震津波（1771年、明和の大津波）」が発生している。

(2) 大規模災害時における沖縄県の対応

沖縄県地域防災計画（平成27年3月）の基本方針等において次のとおり定めている。また、沖縄県は、現在「沖縄県大災害時受援計画」の策定作業を進めている。

○沖縄県の特殊性

本県は本土から離れ、離島が散在するなど、防災上不利な地理的条件があるほか、年間500万人以上の観光客が訪れる等の防災上特別な配慮が必要な社会条件を有する。さらに、本土への復帰が遅れたこと等の歴史的背景から、本土に比べて防災体制に格差があることを十分踏まえて、防災対策の重点を位置づける必要がある。

○本土からの遠隔性、離島の散在性等の条件不利性

大規模災害時には県内の空港・港湾等の機能が停止し、受援が遅れるおそれがあるほか、各離島への同時応援の困難等も予想される。このため、本土から本県への応援や本島から県内各離島等への応援が到着するまでの間を自力で乗り切れる防災資源やネットワークを充実・強化し、市町村の防災体制・対策の充実・強化を図る。

具体的には、市町村は、離島等の孤立危険集落では地震・津波の被害による長時間の孤立を想定し、受援までの間を地域内でしのご自活体制の必要性を普及し、各家庭での飲料水、食料、生活必需品等について1週間分以上の備蓄を促進する。

○沿岸部の低地に密集する人口等への防災対策

本県の人口密集地の大部分は海拔5m以下の沿岸部に存在するほか、津波の想定結果によると地震発生から10分以内に津波が到達する地区も多数ある。少なくとも海拔5m以上のより高い場所へ、津波到達時間内に避難できるように、津波避難対策を県内全域で進めるほか、歴史上最大クラスの津波についても可能な限り対策を講じていく。

○観光客や外国人の避難誘導

地震が発生した場合、県内の市街地、海岸、観光施設等にいる多数の観光客の避難誘導が必要となるほか、航空機が停止した場合には、県内（島内）に滞留することも予想される。観光客等の安全を確保するため、県、市町村、観光協会、観光施設及び宿泊施設等の関係者が連携して、観光客や外国人への避難情報の提供、避難誘導、帰宅支援体制を整備する。

(3) 広域応援を求める内容（想定）

沖縄県は、「沖縄本島南東沖地震3連動」が発生した場合に、九州・山口9県被災地支援対策本部に対し、次のような応援を求めることを想定している。

- ① 県災害対策本部事務局（沖縄県庁）へのリエゾン派遣
- ② 物的支援
 - ・発災1～3日目については、自助及び県内物資で対応。4日目以降の支援を。
- ③ 人的支援
 - ・災害対応体制マネジメント支援、避難所運営支援、行政窓口支援、罹災証明書発行、災害査定等

※ 課題（想定）

沖縄本島までの到達方法 空路：発災後1ヶ月程度は民間機が止まる可能性がある。
海路：旅客船は津波注意報解除及び港湾啓開確認後まで停泊不可。

(4) 広域応援訓練の実施

沖縄県内の防災関係機関が参加して行われる図上訓練（平成29年7月を予定）に、政策連合（防災対策の連携）の幹事県（大分県）を中心に各県も参加し、広域応援／受援についての検討を進める。

(5) 沖縄県への広域応援のあり方について

沖縄県の図上訓練に政策連合幹事県（大分県）を中心に各県も参加しつつ、現在、沖縄県が策定作業を進めている受援計画の内容も踏まえながら、人や物資がどういう交通手段で沖縄県入りするのか（自衛隊機への同乗可否等を含む）、あるいはどのような物資の供給が求められるのか等について、引き続き政策連合（防災対策の連携）で研究する。

【課題】

市町村が行う罹災証明は、被災者の生活再建に直結するため、「迅速性」が必要な一方で、調査・判定に係る「公平性」も求められる。国による被害認定基準運用指針の簡素化や地震保険損害調査等の類似調査との一本化等を進めることが求められる。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

熊本県から内閣府へ制度改正を提案済み（H28.9.29）。九州地方知事会としても提案する。

1 国への提案・要望について

(1) 熊本県 → 内閣府

平成28年9月29日に国（内閣府防災）に対し提案。

『熊本地震を踏まえた罹災証明制度に係る提案』（抜粋）

〔課題①〕 迅速性が求められる中で、正確性確保のため、多大な労力

⇒ 大地震に備え、被害認定調査の簡素化が必要ではないか。《迅速性》

〔課題②〕 内閣府指針に強制力がなく、市町村ごとに調査・判定方法に差異

⇒ 罹災証明書の判定は、国費が投入されている各種支援と連動していることから、被災市町村の判断の余地を極力減らすことが必要ではないか。《公平性》

〔課題③〕 住家被害に関する調査が複数存在し、被災者が混乱

⇒ 4つの調査（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、地震保険損害調査）が存在。それぞれに多大な人的資源を投入。官民調査の一本化による分かり易さの実現、人的資源の有効活用が必要ではないか。《分かり易さ》

〔課題④〕 支援が必要な被災者に、支援が届かないケースが存在

⇒ 被災者生活再建支援金の見直し等、一部損壊などの支援が必要な被災者に対して、公的に支援する仕組みが必要ではないか。《“もれ”のない支援》

(2) 九州地方知事会 → 関係府省等

平成28年11月10日に自由民主党本部や関係府省（内閣府防災、総務省、国土交通省）に対し提言活動を実施した。

『平成28年熊本地震からの早期復旧・復興に向けた万全な対策について』（抜粋）

〔第148回九州地方知事会議（H28.10.24；沖縄県名護市）特別決議〕

今後起こりうる大規模地震等において、被災者の生活再建が円滑に進むよう、市町村が行う罹災証明に係る被害認定基準運用指針の簡素化等を検討するとともに、家屋被害認定調査などの経費に対する災害救助法の適用範囲の拡大や災害救助費全般に係る国庫負担率の引上げなど、既存法律等の必要な見直しを行うこと。

(3) 国の動向、考え方（「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)」より抜粋）

○ 被害認定調査の簡素化

- ・（国は）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。

○ 被害認定調査に関する地方公共団体間の情報共有

- ・被害が複数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。

○ 各種調査の効率化に向けた検討

- ・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、（国は）住家被害認定調査の効率化を検討するべきである。

2 九州・山口各県の状況について

(1) 研修の実施状況

ほとんどの県が市町村職員を対象とした研修会を実施している。

- (例) ・年度当初や台風期前に実施。
・市町村災害救助事務担当者説明会の一環として開催。
・内閣府の資料（損傷程度の具体例等を示した指針の別冊や実施体制の手引き等）を活用。



(2) 市町村のシステム導入状況

各県でばらつきが見られるものの、導入済みシステムは、

- ①被災者生活再建支援システム（NTT東日本が提供）
- ②被災者支援システム（西宮市が開発、J-LISが提供）
- ③その他、自治体等が独自に構築したシステム の3つに大別される。

※今回熊本県は、被災経験のある自治体等の助言を受け、被災市町村に対し、①の「被災者生活再建支援システム」の活用を支援。17自治体が本システムを活用。また1自治体は②の「被災者支援システム」、1自治体は民間事業者による独自システム（③）を導入した。

3 今後の課題について

- ◎ 引き続き、被害認定調査の簡素化等に向けた国の制度改正動向を注視する。
- ◎ 罹災証明書の発行は、被災住民の生活再建の前提となるものであり、特に迅速さが求められるため、県や市町村の職員が即戦力となれるよう効果的な研修を平時から実施するとともに、各市町村でシステム導入を検討するなど、各県それぞれが取組を強化しておく必要がある。
- ◎ 熊本地震対応では、被災市町村や熊本県は住家被害認定調査のマンパワー確保に苦慮した。九州・山口各県をはじめ関西広域連合や全国知事会等からも多くの応援職員が派遣されることとなったが、応援側も人材の確保に苦心した。調査の簡素化による業務の効率化が求められるところではあるが、一方で、国の報告書（「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）」）でも指摘されているとおり、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とともに、各県においても住家被害認定調査の調査員を養成・登録する仕組みを構築し災害時応援態勢を強化するなど、各市町村及び各県は、平時から住家被害認定調査に関する体制強化を図るべきである。なお、住家被害認定調査は、税務部門での固定資産税評価や建築士としての経験が活かされるものであるが、研修を受講すれば対応できる業務である。
- ◎ また、被災者にかかる負担に配慮すれば、罹災証明書は、給付（被災者生活再建支援金や義援金の交付）、融資（災害援護資金等）、減免・猶予（税、保険料、公共料金等）、現物給付（応急仮設住宅の入居条件、住宅の応急修理や公費解体等）の各種手続きの基礎・判断材料となるため、これらの申請受付の一元化を各市町村において検討するなど、前向きな対応を図ることも求められる。

【課題】

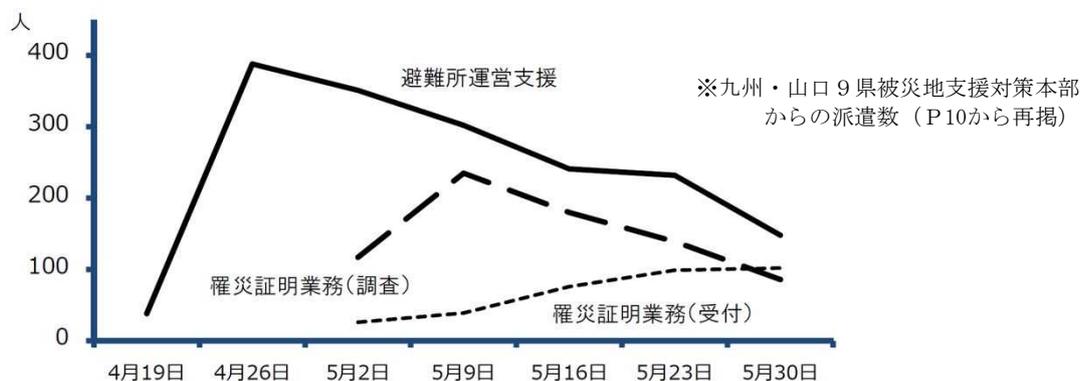
今後起こりうる大規模地震等において、被災者の生活再建が円滑に進むよう、市町村が行う罹災証明に係る被害認定基準運用指針の簡素化等を検討するとともに、住家被害認定調査などの経費に対する災害救助法の適用範囲の拡大や災害救助費全般に係る国庫負担率の引上げなど、既存法律等の必要な見直しを行うよう、引き続き国へ求めていく必要がある。

【対応・改善の方向性】

P57のとおり、平成28年10月24日に九州地方知事会として決議を採択し、同年11月10日に関係府省等に対する提言活動を実施した。引き続き必要な要望を継続していく。

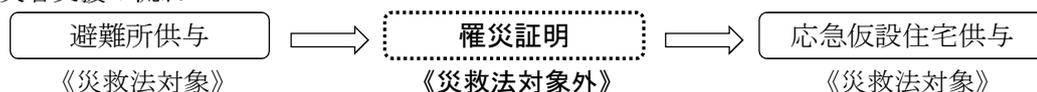
1 災害救助法の適用範囲の拡大について

今回の熊本地震では、多くの応援職員（短期派遣）が避難所運営支援や罹災証明業務に従事した。



避難所運営や応急仮設住宅の整備に係る経費については災害救助法の対象である一方、罹災証明業務に係る経費については同法の対象外となっている。

<被災者支援の流れ>



罹災証明業務は市町村において実施されるが、大規模災害時は多数の被災家屋が発生し、被害認定調査、さらには罹災証明書の発行段階においても各市町村の行政能力を超えた業務量が発生する事態が生じ得る。

一方で、P69でも触れたとおり、罹災証明書は被災者の生活再建のための各種手続き（被災者生活再建支援金の交付、応急仮設住宅の入居条件など）の基礎・判断材料にもなっており、罹災証明書の発行が遅れると被災者の生活再建が遅延することになりかねない。

このことから、同じくP69のとおり、各市町村及び各県は平時からの体制強化を図る必要があるものの、そうした取組の成果だけでは対応できないレベルの災害が発生した場合は、今回の熊本地震がそうであったように様々な主体による広域応援（九州地方知事会のほか、関西広域連合や全国知事会等）が展開されることとなる。

このため、被災者の早期の生活再建に向け、応援側の自治体が躊躇なく職員を派遣できるよう罹災証明業務については災害救助法に規定し、その経費も同法により支弁すべきである。

なお、短期応援職員の派遣経費について、九州・山口9県災害時応援協定では原則として被災県が負担する旨定めているが、今回、九州地方知事会は、災害救助法の対象外となるもの（罹災証明業務を含む）については当該規定に拠ることなく、応援県側が負担する（応援各県は特別交付税措置を受ける）ことを決定した。〔於：第148回九州地方知事会議（平成28年10月24日）〕

【課題】

国道57号の熊本・大分県境の滝室坂が、平成24年九州北部豪雨の際の大規模崩落を契機に強固に改良されたことにより、大分県から熊本県へのガソリン輸送が滞らず、東日本大震災のようなガソリン不足の問題は生じなかった。

また、主要な幹線道路が通行止めとなる中、東九州自動車道は、九州縦貫自動車道の代替ルートとして、

- ・宮崎－福岡間的高速バスの運行再開
- ・キハダマグロの大阪への輸送、生乳の福岡県・中国地方への輸送
- ・神戸港－宮崎港間のフェリー経由でのプロパンガスの輸送

に利用されるなど、九州地域の産業や暮らしを支えるとともに、復旧・復興の支援ルートとしても大きな役割を果たした。

国土強靱化の取組、特に災害時のリダンダンシー確保の重要性が改めて再認識された。

また、強固な構造物で形成される高速道路等と異なり、鉄道は地震に弱く、今回の熊本地震でもJR豊肥本線や南阿蘇鉄道が甚大な被害を受け、地域住民の生活や沿線自治体の観光産業に影響を及ぼしている。

【中間報告で示した対応・改善の方向性】

国土強靱化の観点からのインフラ整備を一層進めるとともに、必要な事項を国に要望する。

また、鉄道の早期の完全復旧に向けた国の財政支援、特に経営基盤が脆弱な南阿蘇鉄道に対する十分な支援について国に要望する。

P37に記載したとおり、国道57号の熊本・大分県境の滝室坂が通行可能であったことは、県域を越えた物資輸送にも大きく寄与した。

各県とも、引き続き国土強靱化の取組を継続し、災害時のリダンダンシー確保に努めるとともに、鉄道復旧等を含む必要な事項については九州地方知事会として国に要望することとする。

〔参考〕九州地方知事会による国等への提言（平成28年11月10日）

平成28年熊本地震からの早期復旧・復興に向けた万全な対策について

〔抜粋〕

1 公共土木施設の早期復旧と災害に強い道路ネットワークの構築

九州縦貫自動車道の早期完全復旧に向け、事業者への支援も含めた特段の措置を講じるとともに、九州観光の柱である阿蘇地域の主要幹線道路である国道57号や国道325号など、被災した国県道の早期復旧に向けた対策を講じること。

また、災害時のリダンダンシーを確保するため、九州横断自動車道延岡線や南九州西回り自動車道などの高規格幹線道路のミッシングリンクの早期解消を図るとともに、中九州横断道路や有明海沿岸道路などの地域高規格道路や、それらを補完する国県道の整備促進と橋梁等の耐震対策を図るための必要な予算を確保すること。

2 被災した鉄道に対する復旧支援

甚大な被害を受けたJR豊肥本線や南阿蘇鉄道の早期復旧に向け、財政面をはじめ全面的な支援を行うとともに、特に経営基盤が極めて脆弱な南阿蘇鉄道株式会社に対しては十分な支援を行うこと。

1 南海トラフ地震等の広域災害への対応

「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」の趣旨を早期に具体化させるため、制度の柔軟な運用を図るとともに十分な予算の確保並びに財政支援の拡充を図ること。特に、被災リスクの高い「特別強化地域」において、津波避難施設や河川・海岸施設等の整備を短期集中的に推進できるよう対策を強化するとともに、産業・雇用の中核であり、かつ、災害時にも重要な役割を担うコンビナート施設等への予防対策を強化すること。加えて、「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」を踏まえた地方の応急対策のための財政支援を行うこと。

また、国土強靱化を進め、迅速な復旧復興を支援する公園等広域防災拠点など関連インフラの整備を加速化させるため、緊急防災・減災事業債を延長し、津波避難施設等の整備や防災拠点となる庁舎の機能強化についても対象とするよう拡充するなど、財政支援を講ずるとともに、地震・津波観測体制の充実強化に取り組むこと。特に、震度観測体制については、国民に正確な震度情報を提供するため、震度情報ネットワークの再構築を行うこと。

2 災害に強い道路ネットワークの構築

平成28年熊本地震において、道路ネットワークを活用して、九州東部からのガソリン供給をはじめとした九州・山口各地域からの物資の供給が実現したことから、災害に強い国土づくりに向けたリダンダンシー確保の重要性が再認識されたところである。

については、高規格幹線道路のミッシングリンクの早期解消、暫定2車線区間の4車線化はもとより、中九州横断道路、下関北九州道路、都城志布志道路及び有明海沿岸道路等の地域高規格道路や、これらを補完する道路の整備推進・耐震対策に必要な予算を確保すること。

また、道路の通行止めにより、多くの集落が孤立する現状があることから、孤立防止を図るための予算を確保すること。

3 土砂災害及び火山災害対策

平成28年熊本地震や平成26年8月豪雨災害に伴う土砂災害を踏まえ、がけ崩れや土石流等の土砂災害の発生を防止するため、砂防事業や治山事業等を推進する十分かつ安定的な予算を確保すること。

さらに、土砂災害警戒区域等を指定するために実施する基礎調査については、国費率のかさ上げや地方負担額への起債充当等、財政支援の拡充を図ること。

加えて、火山災害から人命を守るため、監視・観測体制の強化や予知に関する技術開発を進めるとともに、観測機器の整備や機能強化、避難体制の構築等に対する財政支援を拡充すること。

また、火山活動の活発化により断続的に降灰が続いている地域では、農林水産業や観光業等への被害や悪影響が生じていることから、風評被害も含めた降灰対策への支援を強化すること。