

熊本地震に係る広域応援検証・評価について【中間報告】

平成28年10月24日

九州地方知事会 熊本地震に係る広域応援検証・評価チーム

1 検証・評価の経緯

- ・平成28年5月25日、26日に開催された第147回九州地方知事会議及び第29回九州地域戦略会議において、熊本地震に係る広域応援に関する検証・評価を行うことを確認。
- ・平成28年8月3日に臨時九州地方知事会議を開催し、実務レベルの検討組織（熊本地震に係る広域応援検証・評価チーム）を設置の上、具体的な検証作業を行うことを決定。
- ・平成28年9月5日、30日に検証・評価チームによる検討会議を開催。初動対応や人的支援、物的支援等についての課題を洗い出すとともに、対応案や改善の方向性について議論、検証を行い、今回の中間報告に至る。

2 九州・山口9県被災地支援対策本部による広域応援の概要

- 4月14日 … 21時26分、前震発生（震度7）。以後、九州・山口各県や関西広域連合等が順次リエゾンを派遣。被害状況の把握等、情報収集を実施。
 - 4月15日 … 大分県リエゾンが熊本県庁に到着（2時頃）。
 - 4月16日 … 1時25分、本震発生（震度7）。
… 熊本県から物的支援の要請あり。同日中に九州・山口各県から水や食料、毛布、簡易トイレ、ブルーシート等を順次搬送。
 - 4月17日 … 熊本県からの要請により、大分県から人的支援マッチング要員を派遣。職員派遣に係る調整を開始。
 - 4月18日 … 17日から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。18日に熊本県から人的支援の要請あり。同日中にカウンターパートを確定し、各県による人的支援を順次開始。
- ※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、これまでに延べ47,112人（人・日）を派遣。ピークは5月9日の721人/日。（発災から3～4週目。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。）
- 7月1日 … 短期派遣（応急対応）から中長期派遣（自治法派遣）へ順次移行。（10月24日現在で177人の職員を九州・山口各県及び全国知事会から派遣中。）

3 検証・評価の中間報告

(1) 全般的事項・初動対応

発災後72時間は、消防や警察、自衛隊による救急・救助活動が最優先ではあるが、被害の程度に応じて避難所の開設が進むなど、被災者支援活動の重要性が同時並行的に高まる中で、九州・山口9県被災地支援対策本部及び関西広域連合（平成23年10月31日に「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」を締結）による支援が開始された。

「九州・山口9県災害時応援協定」（平成23年10月31日締結）に基づくカウンターパート方式は、応援県が自ら被災市町村の被害状況を把握しながら、状況変化にも機動的かつ組織的に対応し、必要な人員を派遣する仕組みとして有効に機能した。

支援に際しては、各県知事が積極的な姿勢を示したことにより、多数の職員が迅速に支援に従事する結果につながった。

① 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。

【対応案・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。

② 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（厚労省の保健師チーム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。

【対応案・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。

- ③ 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。

【対応案・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。

- ④ 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。

【対応案・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。

- ⑤ 大規模災害等の非常時には、知事同士が直接連絡をとることが求められる。

【対応案・改善の方向性】

知事同士の“ホットライン”（携帯電話番号一覧）を作成し、共有済み。

（２）人的支援に関すること

[短期派遣について]

- ① 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。

【対応案・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。

② 「発災直後は被災市町村の機能が低下することを踏まえ、カウンタ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タ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。

【対応案・改善の方向性】（前記（１）④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。

その際、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。

[中長期派遣について]

① 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。

【対応案・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。

(3) 物的支援に関すること

① 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、交通渋滞が発生し、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輸送拠点の確保、物流体制の構築について検討することが求められる。

【対応案・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。

- ② 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。

【対応案・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（iPadを利用した物資受注システムの活用等）についても引き続き調査・研究する。

- ③ 熊本県内の拠点での物資の荷下ろし、仕分け、管理、積み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。

【対応案・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。

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。

（倉庫協会が荷捌きを行う人材を実際に出せるのか等、災害時に実動可能な体制を確保できるかについては今後調査・検討する。）

- ④ 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、少し落ち着くと肌着やマスク等の生活用品にニーズが移行等）に応じた支援のあり方の検討が求められる。

【対応案・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。

- ⑤ 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。

【対応案・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。

(4) インフラ整備に関すること

① 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－福岡間の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。

【対応案・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。

② 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。

【対応案・改善の方向性】

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。

(5) 避難者支援に関すること

- ① 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。

【対応案・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。

- ② 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。

【対応案・改善の方向性】

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。

(6) その他

[罹災証明制度について]

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。

【対応案・改善の方向性】

熊本県から内閣府へ制度改正を提案済み（28.9.29）。九州地方知事会としても提案する。

[外国人への情報提供のあり方について]

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。

【対応案・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。

[沖縄県への応援について]

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。

【対応案・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。

4 今後について

今なお、復旧・復興に向けて全力で取り組んでいる熊本県を後押しするとともに、今後の大規模災害に備えるため、この中間報告に掲げた事項のうち、改善できるものは速やかに改善することとする。また、その取組状況も踏まえ、来年春に開催予定の九州地方知事会議において最終報告を行う。