

## 熊本地震における検証

平成 28 年 6 月 10 日  
内閣官房内閣審議官  
兵谷 芳康

### <自治体支援について>

- ・市町村の災害対応能力に応じた支援  
益城町での具体事例をもとに
- ・国側の支援体制の強化
- ・国・県の情報・認識の共有
- ・受援計画の策定促進
- ・被災市町村の物資輸送
- ・その他 罹災証明の交付支援  
プロの警備員確保 等

### <避難所運営について>

- ・避難所の自主運営への転換
- ・避難所の環境改善・再編
- ・車中泊とテント村の問題

### <物資輸送について>

- ・タブレット使用の物資輸送システムの開発
- ・NPO との連携
- ・プロの物流・宅配業者による物流一貫システムの確立
- ・当初はプッシュ、次はプルで

### <その他>

- ・国の災害対応体制
- ・人材の登録・災害時応援システム
- ・自治体職員のメンタル対策 等

### <資料>

- ・今回の災害対応で評価できる事項・改善すべき事項について
- ・熊本地震へのこれまでの対応状況について（中間報告）

## 今回の災害対応で評価できる事項・改善すべき事項について

### <評価できる事項>

- ・ 各省幹部リエゾン（幕僚）の現対本部派遣
- ・ K9（幕僚）会議の毎日開催
- ・ 拡大 K 9（国・県・熊本市）の毎日開催
- ・ 国職員による市町村リエゾンの派遣
- ・ 益城町への国・県職員のチームリーダー派遣
- ・ 在熊国出先機関の積極的な協力（延べ約 2500 人）
- ・ 避難所の環境改善に NPO のシステムを本格導入
- ・ 迅速な物資調達
- ・ タブレット使用の物資輸送システムの開発、実践
- ・ プロの物流・宅配業者による物流一貫システムの確立
- ・ 物資供給での行政と NPO との連携
- ・ 発災当初の閣僚等の視察延期
- ・ 災害救助法の柔軟な解釈、迅速な助言

### <改善すべき事項>

- ・ プロや NPO との連携
- ・ 都道府県による市町村支援の強化
- ・ プッシュ型支援のあり方
- ・ 車中泊について
- ・ SNS 対応について
- ・ ロジ全般について
- ・ 問い合わせ窓口の一元化
- ・ 個別の援助申し出への対応

## 熊本地震へのこれまでの対応状況について（中間報告）

平成 28 年 5 月 14 日  
（平成 28 年 6 月 17 日一部修正）  
政府現地対策本部

## 1. 全体概要

- (1) 4 月 14 日（木）の前震後先遣隊を派遣。15 日（金）に現地対策本部を設置。情報共有を進め国・県が一体として対応策を進めるため、国・県合同会議を立ち上げ。16 日（土）未明の本震直後は人命救助に注力するとともに、被災者生活支援、電気・ガス・上下水道のライフラインの復旧に着手（復旧第 1 フェーズ）。一方、徐々に避難所に食料等の避難物資が届かない事態が深刻化。
- (2) 被災者支援の加速、ライフラインの早期復旧、物流網の確保などの課題に対応するため、17 日（日）以降、関係省庁の指定職級が現地対策本部入り。現地対策本部の一角に指定職級が集う幹部島を設け、20 日（水）には毎朝ミーティング（通称「K9 会議」K は Kumamoto の頭文字、当初 K6 から始まり順次 K9 に。）を行い、課題、対応方針の共有を図るとともに、22 日（金）からは県、熊本市、内閣官房と緊密な意思疎通を行う体制が確立。これにより、割振り争い、関係省庁の谷間落ちといった事態を招くことなく、迅速な課題解決が実現。マネジメント体制の概略は 2. を参照。
- (3) 現在、食料配送を含め第 1 フェーズへの課題対応には目処が立ち、全ての市町村において避難所の集約化、仮設住宅の建設着工といった復旧第 2 フェーズに移行しつつある状況。個別課題への対応状況は 3. を参照。
- (4) ただし、益城町については、震災対応の業務量が町の行政処理能力を超え、町の機能がほぼ停止状態に。そのため、第一陣として県の幹部職員がサポートに入るものの、それでもなお様々な課題解決の糸口が見いだせない状況が継続。こうした事態を打開するため、第二陣として国の職員を投入し個別課題ごとに対応を進めている状況。

## 2. マネジメント体制の概略

現地対策本部としては、以下の 3 つのレイヤーがそれぞれの明確な役割分担の下で、機能的に連携。重層的な意思決定・実行プロセスが有効に機能。

- (1) 非常災害対策本部  
毎夕開催。総理、閣僚から「大方針」の指示と実行状況の確認。「現場主義」を強調し、マイクロマネジメントへの容喙は極小化。
- (2) 防災大臣、官房副長官ミーティング  
各省実務トップ以下数十名を招集し毎朝開催。毎日の課題抽出と実行状況のチェック、実現隘路の所在確認と即断即決の実行指示。
- (3) 現地対策本部・K9・拡大 K9  
政務本部長の下、関係省局長・審議官級 7~9 名が常駐。ワイガヤ方式による緊密な情報共有と縦割りを排した迅速な実行（K9）。県副知事と内閣府防災の双方を務めた内閣官房審議官が中心となり、国、県、熊本市が実務クラスでも緊密に協議（拡大 K9）。現地で解決できないような隘路が発生した場合には内閣官房に即座に解決を要請。

### 3. 熊本地震における個別課題への対応状況

#### (1) 避難所関係

- ① 発災後は物資が行き渡らない、トイレがないといった避難所ごとに様々な課題があり、これらの状況を収集するとともに、市町村をサポートするため各市町村に国のリエゾンを派遣。併せて警察巡回、経産省チーム、国交省九州地方整備局、自衛隊物資配送等様々なルートで避難所の状況収集や物資の調達等を進め、個別の課題に対応。
- ② 最初の大きな課題はトイレ問題。絶対数が少ない、和式のみで辛い、といった苦情が多数。既に自治体の備蓄分、国交省がレンタルした分などが配備されていたが、これらは基本的に和式であり、洋式の仮設トイレを至急手配。（ただし、早急に手配した洋式仮設トイレは水が流れないタイプであり、追加的に水洗洋式仮設トイレも追加投入。）
- ③ 5月13日時点で244避難所に10,477名が避難。（朝9時時点の数値であり、避難者の中には夜だけ泊まりに来る避難者もあり、避難者の定義によってこの数値は変動。）今後、各市町村における避難所の集約化の結果、避難所の数は80程度となる見込み。各市町村ごとに集約化のスケジュールにばらつきがあるが、益城町を除いて概ね5月下旬までには再編を終える見通し。
- ④ 再編先の大規模な避難所にはエアコン、冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、テレビ、扇風機の配備を予定。エアコンについては18箇所（小学校体育館など）に新規に設置予定。大型エアコンのため電源工事が必須。今週以降、電源仮設工事、空調仮設工事を順次実施し、5月末までの配備完了を目指す。
- ⑤ また、再編先の避難所には、ダンボールベッド、間仕切りを市町村の要望に応じて設置しており、可能な限り居住空間を快適化。間仕切りの導入にあたっては、NPO法人（ボランティア・アーキテクト・ネットワーク）とも連携。
- ⑥ 特に過密した環境に置かれた益城町の避難所の環境改善に向け、町内の上下水道の応急復旧を促進し、4月25日（月）から下水道の利用が可能となったところ。しかしながら施設内配管の修繕が追い付かず、水洗トイレ等が使用できない時期が続いたため、国、県、町及び応援自治体職員等と連携し、避難所毎の状況を個別に把握するとともに、県建設業協会、県管工事業組合の協力を得て、配管の復旧体制を見直し。
- ⑦ 指定避難所については、連休明けには3カ所を除き、水洗が使用可となる。残りの避難所のうち総合体育館の水洗は16日（月）から使用可となる見通し（16日夕刻から使用開始。残りも23日の週目途に工事中。）避難所の過密解消に向け、建物の使用が可能な町営住宅（365戸930名入居）の上下水道の復旧についても同様の取り組み。現時点で19棟のうち、3棟が使用可の状態。今後入居者立会による最終確認を迅速に進めるべく、避難者支援チームと連携。

#### (2) 物資調達関係

- ① 発災直後は民間物流が寸断され、物資が届かない一方で、余震が長期化し熊本市などで大量の避難者が継続する状況が続いたため、プッシュ型でパン、カップ麺、おにぎりなど、4月17日から25日までの9日間で約204万食を東京経由で調達。これらの膨大な物資を自衛隊、全日本トラック協会、日本通運、ヤマト運輸等の協力のもと避難所まで配送。また、三大コンビニに対しても食料品の増産を要請。
- ② 政府によるプッシュ型支援で大量の食料が到着し全体的には早期に充足する一方で、規模の大きい熊本市を中心に避難所までの配送体制が整わない自治体では支援物資が一部で滞留。

このため、国職員50人を緊急に支援要員として派遣。また全国の市町村、個人等からの支援が大量に到達するようになり、自治体の配送拠点が混乱。混乱する物流網を整理するため、食品担当の農水省と、日用雑貨担当の経産省によるチームが、物流の体制再構築、拠点の整理等に着手。

- ③県内の物流拠点となり得る施設（グランメッセ熊本など）が地震の被害を受け十分に使用できない状況にあり、福岡県久山、佐賀県鳥栖など県外の民間倉庫等もフル活用しながら物流を展開。GW中に倉庫内の支援物資の整理も実施。
- ④4月18日の週の後半には早くも避難所からのニーズも多様化し始め、避難所のニーズを踏まえた物資の輸送を開始。4月21日にiPadを活用した避難所のニーズ把握、発注のシステムの活用を検討開始。IBMソフトバンクの全面的なサポートのもと、4月27日から段階的に導入。GW中に倉庫の整理も実施。
- ⑤5月14日に災害対策基本法スキームから全面的に災害救助法スキームに切り替わるタイミングで物流スキームを再整理し、在庫から届けるスキームと在庫にないものをイオンに発注しイオンから届けるスキームを構築。輸送はヤマトと日通が担当。熊本市も同様のスキームを導入するも、独立型で運営。熊本市の輸送は佐川が担当。
- ⑥熊本市内では、併せてNPO団体（熊本支援チーム）とも連携し、熊本市内で、熊本市は、熊本市の指定避難所及び市が把握する非指定避難所、NPO団体はそれ以外の独立系の避難所との役割分担の下、きめ細かい物資輸送体制を確立。（熊本市以外については国・県が担当。但し、新たに小規模な避難所が判明すれば、当面の対応もお願いしたところ。）

### （3）ツイッター活用被災者支援

- ①被災直後、現地の物資の不足状況等を把握するため、被災者生活支援チームにおいて収集したSNS情報を、現地対策本部に送付し、自治体リエゾンや拡大K9等を通じ情報を共有するとともに、避難所毎の状況を個別に確認し、必要に応じた対応を実施。
- ②その後iPadを活用したニーズ把握、配送システムを4月27日から段階的に導入したこと、また、SNSに書き込まれる情報も4月24日頃には大きく減少したこと、内容的には疑義あるものが散見されたこと等から、ツイッターを活用した被災者支援は4月26日をもって運用は終了。

### （4）住宅関係

- ①宿泊施設を利用した二次避難所の確保を進め、5月12日時点で1,739名が二次避難所を利用。また、一時的なリフレッシュを目的とした船舶（はくおう。自衛隊が隊員輸送のために利用する民間船）も利用。5月12日時点で1,601名が利用。
- ②特に避難所の環境が厳しい状況にある益城町においては、別途二次避難所として福祉事務所や宿泊施設、青少年の家を確保し、医療関係者と協力し、二次避難の呼びかけを実施。（これまで269人が利用（5月12日現在））
- ③被災建築物の危険度判定は4月15日から着手。実施体制を当初の30名から4月28日は最大で825名まで拡充し、4月30日までに当初予定分を、5月5日までに面的な判定を終了。実施件数は5月11日現在53,448件。また、被災宅地の危険度判定は、5月11日現在で、6市町村13,142件で実施。
- ④応急的な住まいの確保については、公営住宅等の空室提供、民間賃貸住宅の空室提供、応急仮設住宅の建設を推進。公営住宅等の空室提供については、5月12日集計で、全国で92

5戸（九州内で823戸）が入居決定済み。民間賃貸住宅の空室提供は、5月12日集計で県内2,297戸を提供済み。

- ⑤応急仮設住宅建設については、東日本大震災の被災地である宮城県、岩手県、福島県をはじめとする県外自治体からの協力を得て、4月29日に2団地で応急仮設住宅建設に着手。5月14日までの累計で13市町村1,192戸の建設に着手。
- ⑥なお、応急仮設住宅等の提供の前提となる罹災証明書の発行支援のため、国、他自治体等が市町村の応援部隊を派遣。5月中にも全ての市町村で第一次の罹災証明書の発行を終える予定。

#### （5）廃棄物・がれき関係

- ①熊本市や益城町など一部の市町村の廃棄物処理施設（ごみ焼却）が被害を受け、発災後ごみの収集が停滞。熊本市内では震災後の片付けごみや生活ごみが路上に溢れる事態に。熊本市には他市町村や県外民間業者からも応援部隊が入るとともに、4月末から5月3日まで自衛隊の協力も得て震災瓦礫を一斉収集。
- ②仮置き場の管理などに手が回らない市町村があるも、環境省が他の専門機関と連携して現地支援チームを組成（県庁及び熊本市役所に常駐）して個別市町村ごとの支援を実施。
- ③5月3日に被災家屋（半壊以上）の解体費用も含めて公費の対象とする方針を表明し、市町村への説明会を開催するなど周知を実施。全体約100～130万トンと推定される廃棄物を対象に、県が主体となって処理計画を策定中。二次仮置き場の選定を進め、2ヶ月程度での完成を目指す。

#### （6）学校教育関係

- ①発災後から被災地域の学校教育施設は休校。指定避難所として体育館、教室などに避難者が避難。4月20日には学校再開のために避難者が避難所の移動・明渡しが求められるのではないかと心配の声が寄せられ、4月21日には文科省次官名で熊本県教育委員会等に対して、避難者の移動先が決まるまで現在の場所の避難が維持されるよう要請文を发出。
- ②GW明けの学校再開を目指し、熊本県内の公立学校教育施設の状況をリスト化し、避難者の所在状況（教室又は体育館等）、建物安全・インフラ整備、通学、給食の状況を一元的に把握。5月11日県内全ての公立学校が再開。

#### （7）保健・福祉関係

- ①発災直後のDMAT、その後のJMAT、日赤をはじめとするによる医療チームが避難場等で医療活動を展開。全国から応援で来県した保健師等も避難所を巡回し、避難者の健康管理、衛生管理や医療相談対応等に従事。更にDPAT調整本部が立ち上がり、活動開始。
- ②子供のアレルギー対応として、アレルギー対応食（ミルク、ベビーフード、おかゆ等）を全国の自治体及び民間企業から調達し、避難所の被災者に届く仕組みを構築。4月22日から食事アセスメント開始。また、4月25日以降、歯科医療チームが避難所を巡回開始。
- ③4月23日から、車中泊等避難者に対してエコノミークラス症候群予防のため、保健師や医療救護班が弾性ストッキングの配布、使用方法の説明等を実施。また、エコノミークラス症候群対策の観点からもトイレの設置を推進。熊本日日新聞等でも啓発記事を掲載。
- ④こうした中、4月23日に南阿蘇中学校体育館でノロウイルス集団発生により、従来からの対策を一層強化。その後、各避難所に対してトイレの清潔保持の強化、消毒薬等の衛生資材

の配布、手洗い励行のための周知ポスターの掲示など感染予防策の強化・徹底に着手。また、5月6日には熊本市城東小学校避難所で集団食中毒が発生し、翌日他の避難所に対して予防策を周知徹底。炊き出しを行うボランティアを対象とした食中毒防止のためのチェックリストを作成し、避難所において配布。避難所の感染症（インフルエンザ、水痘、耳下腺炎等）患者の治療を行う地域診療所に対して、感染拡大予防のため、保健所に連絡を入れるよう熊本県から県医師会に通知を発出（5月12日）

- ⑤ 4月28日、避難所等の支援ニーズに関する情報を集約し、ケアマネジャーによる相談支援、介護福祉士等による介助等の支援や、市町村による福祉避難所の増設等につなげるため、熊本県、厚生労働省現地対策本部、関係団体等による「職員派遣・支援調整協議会」を現地に設置することを決定。（第1回職員派遣・支援調整協議会を5月2日に県庁にて開催。）
  - ⑥ 避難所の中でも、とりわけ益城町保健福祉センター及び総合体育館は千人以上の被災住民が集団生活を行っており、生活環境対策が喫緊の課題。4月29日から5月初め避難住民全員に対して医師、保健師らによる健康アセスメント調査実施。併せて、トイレ手洗いの徹底等注意喚起。
  - ⑦ GW明けから、益城町においても、地域診療所が医療活動を再開し、避難所から診療所、薬局に通う患者のため、入浴のための巡回バスのルートにこれらの施設を追加するよう要請。また、暑さ対策として、中長期避難所にクーラーの導入や益城町総合体育館のテント村に対して製氷機の設置、各地の避難所に対するうちの配布等を実施。
  - ⑧ 発災以後不眠不休で住民対応等に当たる市町村職員に対しても、5月2日からメンタルヘルス対策を開始。
- (8) ボランティア関係
- ① 発災直後から、JVOAD が活動開始。連日、夕刻から他のボランティア団体、内閣府スタッフと会合を持ち、情報共有等を行いながら、被災者支援を展開。
  - ② 4月19日（火）から、国・県・NPOの連絡会議が、5月13日（金）から国・熊本市・NPOの連絡会議が開始。5月2日から4日にかけて、行政とNPOが連携して避難所の生活実態アセスメントを実施し、結果を踏まえて避難所環境の改善を実施。
  - ③ 市町村は、4月19日（火）からボランティアセンターを通じてボランティアの活用を開始。GW中は一日約1500～3500人のボランティアが参加。ボランティアによる渋滞や宿泊施設の不足などの問題が懸念されたが大きな混乱なく終了。
  - ④ GW後のボランティア活動への積極参加に向け、文科省高等教育局長名（4月27日付け）及び九州経済産業局長名（5月11日付け）で通知文を発出。また、県のHPにおける参加の呼びかけ、大学コンソーシアムを通じた参加呼びかけを実施。今後の状況を見極め個別企業への呼びかけも検討。

K9事務局