

熊本地震における対応状況及び課題について

1 避難所運営について

(1) 指定避難所

指定避難所の「運営マニュアル」が未作成、または周知不足

- ・各避難所では、最初は手探り状態で運営を始めた。
- ・避難所運営に必要な帳簿類や様式は、運営を行う中で創作された。
- ・職員や避難者の慣れもあり、時間が経過するにつれ運営が安定していった。

指定避難所の運営には住民や地域特性を熟知している市町村職員の存在が重要であるが、限られた人的資源で災害対応を行うには業務の選択が必要

- ・避難所の運営には、個々の住民ごとに家族構成や被災状況を把握しているなど、市町村職員が重要な役割を果たしていた。
- ・避難所には様々な支援チームが避難所を巡回するが、市町村職員は、避難者の被災状況や家族状況を踏まえて避難者との面談をセットしていた。(県や外部の職員では不可能)
- ・人手不足から市町村職員だけの運営が困難なところもあった。
- ・市町村職員が避難所対応で手一杯になり、他の災害対応業務に支障が生じた。

避難者による自主的な運営が少ない

- ・自主防災組織など避難者による自主運営がなされず、行政頼みの傾向があった。
- ・区長が中心となり自主的に運営しようとする避難所もみられた。
- ・弁当配布やトイレ清掃を、避難者が当番で担当する避難所もあった。

福祉避難所の絶対数の不足、開設場所の周知不足、防災訓練の不足

- ・福祉避難所の存在を知らない住民が多かった。
- ・指定避難所の不足から、福祉避難所に一般避難者も避難していた。
- ・大半の自治体が、防災訓練に福祉避難所を組み込んでいなかった。
- ・避難所運営を避難所となる福祉施設の職員が当たった福祉避難所があったが、施設職員も被災者であり運営が困難であった。また、地震発生前からの入所者の対応も有り、地震発生後の受入可能数が充分ではなかった。

様々な関係団体による運営支援が必要、また業務によっては有効

- ・総合体育館では、日赤や YLO、社会福祉協議会等が避難所運営に参加しており、それぞれの能力を発揮した支援が行われていたが、団体間をつなぐコーディネーターが不在で情報共有がとれていない面があった。
- ・社会福祉協議会がボランティアの募集、差配を行っていた。

- ・学校が避難所となったところでは、教職員や生徒が運営に大きく貢献した。
- ・自衛隊の給水と炊き出しは、初動期では特に有効であった。
- ・夜間は、民間の警備会社に警備を委託していた。
- ・避難の長期化とともに市町村職員を本来業務に戻す必要が生じた。
- ・市町村職員の不在中は、応援の県職員の活動が有効であった。

避難所のトイレ数の不足、利用者の不便、衛生面での手間

- ・下水道の被災により、避難所のトイレが使えなかった。
- ・仮設トイレが設置されたが、和式・汲み取り式が殆どで不便であった。
- ・トイレ清掃や使用後の消毒など、衛生環境の維持に多大な労力を要した。
(他県からの派遣職員から「派遣業務の8割がトイレ清掃」という苦情あり)
- ・簡易トイレは初動期のみ有効。時間の経過とともに使われなくなった。

長引く避難生活では、「被災者の心のケア」や「食生活のバランス」等が重要

- ・「避難所の禁酒」や「避難者と避難所運営職員との対立」が生じた事例があり、避難所での規律等に問題が生じた。
- ・おにぎり、パン、弁当等の種類が長期間同じであり、飽きて栄養バランスを欠く傾向があった。アレルギー対応食も不足していた。
- ・医療や介護など様々な支援チームが避難所を巡回するが、スケジュールや支援内容が避難所にうまく伝わらず、支援が行き届かない傾向があった。
- ・ペット連れの避難者への対応が検討されていなかった。
(熊本市のマニュアルでは「避難所側がペット同行者に配慮」するよう記載があった)

(2) 指定避難所以外

度重なる余震をおそれて、駐車場や公園などで車中泊やテント泊による屋外避難者が多発

- ・釣り天井など非構造部材の損傷により、総合体育館のアリーナが使用不可となり、2千台収容可能な駐車場が満杯となるなど、屋外泊の避難者が発生した。
- ・指定避難所以外のスーパーなどにも多数の車中泊の避難者が生じた。
- ・夜間のみ車中泊となる避難者が多く、避難者の人数把握が困難であった。

指定避難所以外の避難先では、トイレや支援物資が不足

- ・避難所に指定されていないグランメッセ熊本には車中泊の避難者が集まり、2200台収容可能な駐車場が満杯となった。
- ・避難先自体の把握ができなかったことや夜間だけ車中泊する避難者もいたため、避難者数の把握が困難であった。このため、トイレの不足が生じたり、食料等の配布においては長い行列が生じた。

2 支援物資について

プッシュ型支援では、事前の調整不足や情報不足等により、受入自治体側で多く混乱が発生

- ・国では、送った物資の送付情報や到着予定情報を把握していないため、国や市町村からの問合せに対応できなかった。
- ・内閣府からの事前情報と実際に物資が届いた日時・物量に大きなギャップがあった。（「送付した」という物資が来なかった。「トラック 10 台」が結局「1 台」だった等）
- ・県を通さないため、どこに何が届くのかよく分からなかった。

発災直後は道路の被害が大きく通行状況が不明なため、物資輸送に支障

- ・発災直後は道路状況が不明で運転者の安全が確保できなかったため、運送業者による被災市町村への物資輸送の配送が行えなかった。
- ・道路寸断による渋滞や通行可能道路の情報不足等により、配送に要する時間の計算ができなかった。
- ・物資の到着時刻が不明なため、受入側は 24 時間体制で待機しなくてはならず、人員確保が難しかった。

国や全国各地からの食料や飲料水等が熊本県庁に送付され滞留、市町村や避難所になかなか行き届かなかった。

- ・広域物資拠点として指定していた「グランメッセ熊本」や「立野小学校体育館（南阿蘇村）」等が被災したため、仕分け機能の無い熊本県庁などに物資が配送された。
- ・物流ノウハウを持たない県や市町村の職員だけでは、物資の受け入れや仕分け、配送など一連の業務の実施が困難であった。
- ・支援物資の供給に関わる国と県、市町村との連携が不足していた。
- ・プッシュ型の支援では、受入側の在庫管理が難しかった。
- ・時間の経過とともに避難所でのニーズが変化していったが、支援物資の避難所への到達時間の遅れなどにより、ミスマッチが発生した。ミスマッチとなった支援物資は在庫となり、避難所の運営に支障が生じた。

物資拠点において、物流のコーディネーターなどの人的資源や重機などの物的資源が不足。仕分作業が追いつかず物資が滞留

- ・行政職員の中に、物流の専門知識を持つ者がいなかった。
- ・大型トラックの進入が可能な物資拠点が少なかった。
- ・フォークリフト等の機材不足。機材があっても床の耐力不足で利用できず、荷下ろしに多くの職員が必要となった。
- ・在庫状況をリアルタイムで把握できなかった。

3 支援体制・受援体制について

災害派遣の仕組や応援協定により、支援団体は発災直後から活動を開始した。

- ・自衛隊や緊急消防援助隊は発災直後から現地入りし、救助にあたった。
- ・九州知事会の連絡員（リエゾン）が、前震後の15日未明には熊本入りした。
- ・山梨県警察も本震後の16日朝、災害派遣を行った。

被災自治体は、特に発災直後において、多くの人的・物的支援を受け入れる体制が取れず、支援を有効に活用できなかった。

- ・市町村職員が避難所対応で手一杯になり、災害対策本部が機能しなかった。
- ・業務継続計画が未策定であり、被災時の業務分担ができていなかった。
- ・受入自治体での受援計画が未策定であり、受入体制を整えることができなかった。
- ・避難所等のニーズと他県からの支援実施までに時間差が生じ、ミスマッチが発生した。

全国各地からの大量の救援物資や支援チーム等の受け入れに対し、適切にコントロールできるコーディネーター的人材が不足

- ・発災直後の時期に、医療や看護、応急危険度判定等の支援チームの差配を行う受入側の職員がいなかった。このため、人的支援の派遣団体が、それぞれ判断で指揮・行動していた。
- ・支援物資の仕分けや配送作業においてもコーディネーター役の不在から作業が遅れ、物流拠点に物資が滞留した。

長期間の連続勤務や十分な休息が取れない中で市町村職員が疲弊

- ・多くの市町村職員も被災者であり、自身の災害対応をしなければならない中で、職員が、ほぼ無休で長期間勤務するなど、災害時における職員の疲弊対策が課題となった。

4 その他

建物やライフラインの耐震化不足により、住民生活に大きな影響

- ・電柱の倒壊による停電や上下水道管の破損による使用禁止等が生じた。復旧にあたり電力やガスの機関は個別に検査を行い、2次災害を防ぐことができた。
- ・高速道路の他、国道などの幹線道路が複数寸断され、迂回路が激しく渋滞した。
- ・病院が被災により使用できなくなり、入院患者の転院、治療中患者の一時帰宅を余儀なくされた。
- ・5市町で庁舎が被災により使用できなくなり、応急対策に支障が出た。
- ・益城町では、災害対策本部機能を他の施設へ分散させ運営を行っていたが、施設間の情報の共有に大変苦慮していた。
- ・ガソリンスタンドに、避難者の車が殺到する一方、供給の遅れからガソリン不足となる恐れがあった。
- ・応急仮設住宅の建築予定地が使えなくなったことなどから建設が遅れ、避難所での避難生活が続いている。

自治体間で災害広報やネット対応に差があり公式情報が不足する一方で、SNSでデマ情報が流れるなど、情報伝達に問題が発生

- ・災害伝言ダイヤルが安否確認に使用された。
- ・スマートフォンの臨時充電を多くの人利用した。
- ・「ライオン脱走」「ショッピングモール火災」などのデマが流れた。

内閣府導入のiPadは一定の成果を挙げたが、事前の訓練不足・導入時期・操作性・機材の制約などの問題が発生

- ・避難所情報の集約にマイクロソフトツールを使用していたが、担当者が毎日代わるのでシステムの習熟が難しかった。
- ・益城町は、iPad上で「LINE」を使って災害対策本部と各避難所間との連絡や情報共有を実現していた。
- ・iPadはインターネットを使用していたが、通信エリアや通信速度などの通信環境によっては、避難所との情報共有が滞る心配があった。

ボランティアへのニーズに関するミスマッチの解消

- ・ボランティアに対するニーズとして、特別な技術が必要なニーズと一般のボランティアで対応できるニーズがあり、これらへの対応が課題となった(運送等の技能を持つボランティアが避難所運営に派遣された等)。
- ・ボランティア受付が早朝に募集数に達し終了となるなど、多数のボランティアの受け入れへの対応が必要となった。