

# 平成30年7月豪雨に係る 初動対応検証レポート

平成30年11月

平成30年7月豪雨に係る初動対応検証チーム

## 1. 今回の検証作業について

### (1) 意義

平成30年7月豪雨は、平成30年6月28日から7月8日にかけての記録的な大雨により、西日本から東海地方を中心に甚大な被害をもたらした。特に、7月6日から8日にかけて、1府10県に特別警報が発表され、広島県、岡山県、愛媛県などにおいて、土砂災害や河川の氾濫などにより、多くの死者・行方不明者、多数の住家被害が発生した。この災害に対し、国は、被害発生直後から、被災者の救助、捜索をはじめ、避難生活の支援、被災したインフラの応急復旧等を行ってきた。

今回の災害では、多くの政府職員が被災自治体においてさまざまな支援活動を行ったところであるが、これらの職員が被災地での実務を通じて、経験したこと、感じたことを、今後の災害対応に活かしていくことは、自然災害が多発する我が国にとって不可欠なことである。

本レポートは、災害発生直後から被災者生活再建支援チーム等を通じて災害対応にあたった職員が参画する「平成30年7月豪雨に係る初動対応検証チーム」（以下「本チーム」という。）での議論を通じて、今般の初動対応について、時をおかずに各職員の生々しい実務経験から得た知見を基に検証した結果を取りまとめたものである。

取りまとめに当たっては、検証事項ごとに、今回の災害に対して各省庁が行った措置を記載した上で、評価し得る事項には○、教訓や改善すべき事項には×を付して記述し、整理した。

その上で、この検証作業を踏まえ、○の事項については、今後の災害対応においても参照していくとともに、検証事項ごとにあらかじめ見直しが必要なものとして関係省庁間で意識の共有が図られた事項については、その見直しの方向性を枠囲いで明示することとした。

### (2) 検証の進め方

本チームでは、特に、初動対応を主導した「被災者生活支援チーム」が重点的に対応した、①避難所の状況把握及び物資調達・輸送、②がれき処理・土砂撤去、③給水支援・水道復旧、④住まいの確保、⑤自治体支援の5点に焦点を当てて、検証作業を行った。

具体的な作業としては、現地で調整業務にあたった内閣府等の幹部職員（大臣官房審議官及び課長）からの報告のほか、本府省から現地に派遣された幹部職員（課室長級以上）79名から提出されたレポート、及び各省庁における取組状況の報告等を素材として、本チームで議論し、評価すべき事項、改善すべき事項を抽出した。

### (3) 災害対応の改善に向けて

今般の平成30年7月豪雨で取られた対応には、平成28年熊本地震に係る初動対応検証レポートを受けたものが多く含まれている。例えば、発災直後の被災者生活支援チームの設置や各本府省庁からの幹部職員の早期派遣、プッシュ型物資支援の実施と緊急物資調達・輸送チームの設置などは、平成28年熊本地震を教訓として取られた対応である。

このように、災害の経験を今後の災害対応に活かしていくことは極めて重要であり、本レポートの役割・目的は、平成28年熊本地震に係る初動対応検証レポートと同様に、今後の災害対応を少しでも改善することにある。次の大災害は明日起こるかも知れない。ここで取り上げた検証事項ごとの見直しの方向性に沿って、改善策を速やかに具体化していく。

なお、本レポートを今後の災害対応に活かしていくに当たっては、今般の平成30年7月豪雨は、各県庁周辺はほとんど被害を受けておらず、県レベルの業務実施体制の確保には大きな支障が生じていなかったことから、県との連携・被災基礎自治体への支援に重点が置かれていたこと、被災自治体により土砂災害による被害から浸水による被害まで災害の形態が大きく異なっていたことなど、今般災害の特徴に十分留意する必要がある。

## 2. 初動対応の体制

### (1) 非常災害対策本部等

平成30年7月2日以降、大雨となる前から関係省庁災害警戒会議を開催し、政府としての警戒態勢を確保したほか、関係閣僚会議の開催等により、総理指示の下、関係省庁が連携して対応にあたった。その上で、被害状況や内閣府情報先遣チームからの情報等も踏まえ、平成30年7月8日8時00分に、政府に非常災害対策本部を設置し、9月6日時点で非常災害対策本部会議を23回開催した。総理大臣も22回にわたって出席し、被災状況の把握、応急対策の総合調整、二次災害防止対策等を直接指揮した。

また、発災直後より、警察、消防、自衛隊、国土交通省等の部隊が全国から被災地に派遣され、救出救助・捜索活動や、二次災害防止活動、生活支援等にあたった。このように、政府の総力を挙げた災害応急対策が実施された。

### (2) 被災者生活支援チーム

政府全体の応急対策に関する意思統一が非常災害対策本部においてなされる中で、決められた対策を迅速かつ円滑に現実のものとしていくための実務的な司令塔が必要となった。このため、内閣官房副長官（事務）をヘッドとして各府省事務次官等を構成員とする被災者生活支援チームが7月9日に設置され、政府全体の実施体制が整った。

被災者生活支援チームの下に、7月10日に緊急物資調達・輸送チームが設置された。緊急物資調達・輸送チームには、関係省庁等から実務担当者が派遣され、最大約30名の体制で平成28年熊本地震以来となるプッシュ型物資支援が行われた。

### (3) 政府職員の現地派遣

7月7日には広島県庁及び岡山県庁に、7月8日には愛媛県庁に、内閣府情報先遣チームを派遣し、その後も広島県庁、岡山県庁、愛媛県庁に、地方支分部局に勤務する職員のみならず、各本府省庁から指定職・課室長級の幹部職員を含む多くの政府職員が派遣され、各被災地で課題となった事項に対応した。

特に厳しい状況に置かれた、倉敷市役所には7月17日に、宇和島市役所には7月20日に、現地生活支援チームが設置され、本府省庁からの派遣職員等が、当該市に特化した課題について対応した。

## 3. 共通事項

### (1) 政府職員の派遣等

#### 【政府職員の現地での主な活動等】

- ・ 岡山県庁、広島県庁、愛媛県庁、倉敷市役所、宇和島市役所に、各本府省庁から79名の幹部級職員（指定職級及び課室長級）を派遣した。
- ・ 派遣された政府職員が、自治体の長や幹部職員と直接調整を実施した。

- 多くの関係省庁が幹部級職員を被災自治体に派遣し、自治体の長や幹部と直接調整を行ったことや、国に要望等を直接伝達するルートが構築された点は、被災自治体から高い評価を得た。
- これまでの災害を経験した職員や、被災自治体での勤務経験者、地元出身者など、被災地に所縁のある政府職員の派遣が効果的であった。
- × 現地に派遣された政府職員の執務環境やサポート体制（パソコン、携帯電話のほか、宿泊先や移動手段の確保等）が必ずしも十分ではなく、負担を強いた面があった。
- × 被災自治体等での関係構築、円滑な引継ぎのため、現地に派遣された政府職員を1週間以内で交代させることは避けるべきである。
- × 政府職員は、全体総括を行う幹部職員と、特定の課題に対応するための実務担当職員とのセットで派遣することが重要である。

- ・ 大規模な災害発生に際しては、本府省庁から幹部級職員を甚大な被害を受けた都道府県庁等に速やかに派遣する。そのため、各省庁において、事前に、出身地や勤務経験地、過去の災害対応の経験などの情報も含め

た派遣候補者のリストを整理・充実し、発災時に直ちに職員を派遣することができるようにしておく。

- ・ 各省庁において、公用携帯電話、モバイルパソコン等、現地派遣時に必要となる機器や環境の整備を事前に行うとともに、現地に派遣された政府職員の宿泊先や移動手段の確保を派遣元省庁が行う体制をあらかじめ整えておく。

## (2) 被災自治体での活動

### 【政府職員の現地での主な活動等】

- ・ 発災直後から関係省庁のリエゾンが被災自治体入りし、自治体からの要望等を把握した。
- ・ 被災地の抱える課題を解決するため、国、県、市町村、事業者等の関係者が一堂に会した様々な調整が行われた。

- 自治体は災害対応に追われており、内部での情報共有が必ずしも十分とは言えないことから、政府職員等外部の者が情報収集を行い、関係部局間の齟齬を解消することは有効であった。
- 国、県、市町村、事業者等の関係者が一堂に会した打ち合わせを行い、課題や復旧の工程等を共有することで、応急対策が円滑に進んだ。
- × 発災当初は、被災自治体も被害の全容が把握できず、市町村にニーズの聞き取りを行っても、国への要望を整理できない状況があったほか、自衛隊への要請を県や市町村が躊躇する場面が見られた。また、自衛隊の具体的な活動内容について、自治体の要望を待つだけでなく、具体的な支援策を自治体側に積極的に提案すれば、より迅速かつ有効な活動が可能であった。
- × 被災自治体には、政府職員以外にも災害マネジメント総括支援員等の様々なスキームによる人的応援がなされており、そうした組織とのさらなる連携が必要である。

・ 被災直後の自治体は混乱していることを前提に、各府省庁から被災自治体に派遣された政府職員は、受け身で被災自治体からの支援要請を待つのではなく、積極的に支援ニーズの把握を行い、先手先手で対応していく。

・ 被災自治体に派遣された政府職員は、他の省庁から派遣されている政府職員や県職員との間で（内容によっては、市町村や事業者を含めて）情報共有や支援内容の調整を行うよう努める。内閣府防災担当は、こうした調整機能がより発揮されるよう、調整会議の開催の明示等、必要なマニュアル等を見直す。

・ 防衛省・自衛隊は災害時の自衛隊による活動が円滑に進むよう、活動

内容について「提案型」の支援を自発的に行い、関係省庁の協力も得て、自衛隊に対する支援ニーズを早期に把握・整理する。

#### 4. 避難所の状況把握及び物資調達・輸送

##### (1) 避難所の状況把握

###### 【政府職員の現地での主な活動等】

- ・ 政府職員が自ら避難所を回り、物資支援等のニーズ把握を実施した。
- ・ 内閣府の災害時情報集約支援チーム（ISUT）が避難所の位置情報と避難人数をGIS上で地図化した。
- ・ 避難所毎の個別ニーズの把握のため、熊本地震時と同様、民間企業からの端末・システムの無償提供を受けた。

- 厳しい状況下にある市町村、避難所ほど対応に追われており、避難所の所在や避難者数等の全容を迅速に把握、集約することは困難であった。そのため、政府職員が自ら避難所を回り、その状況を把握することで、円滑な避難所の環境整備が行われた。
- 広島県においては、内閣府の災害時情報集約支援チーム（ISUT）が作成した避難所の位置情報と避難人数を表した電子地図により、避難所の位置や避難所までの交通の状況等を把握、共有することができた。
- 災害対応経験のある政府職員が市町村の幹部職員に助言を行うことにより、適切な避難所の管理運営体制の構築や、自治体による主導的な取り組みの支援を行うことができた。
- × 避難所の状況を迅速に把握、集約することは困難であることから、そのことを前提として活動することが必要である。
- × 政府として、避難所情報、物資ニーズ、物資支援状況等の把握を迅速かつ一元的に行うことができるシステムを構築することが必要である。

## (2) 物資調達・輸送

### 【政府職員の現地での主な活動等】

- ・ 避難所へのクーラーの設置に際し、設置工事の段取りや電気工事業者の手配までも含め、国側が一連で支援した。
- ・ 内閣府防災担当（中央合同庁舎第8号館）に設置された緊急物資調達・輸送チームに指定公共機関の物流会社からも人員の派遣を受け、関係省庁・指定公共機関が連携して、プッシュ型物資支援の物資配送等を実施した。
- ・ 自衛隊が、被災地における支援物資やコンビニエンスストアの物資等の輸送に協力した。また、島嶼部、半島部等の物資輸送に対しては、各省庁が有する船舶も活用した。

- 経済産業省職員が、クーラー、洗濯機等のニーズ調査のみならず、設置工事の段取りや工事業者の手配までも含めて一連で支援することで、避難所へのクーラー、洗濯機等の設置が迅速に進んだ。
- 緊急物資調達・輸送チームに派遣された物流会社が物流のマネジメントを実施したことが、円滑な対応につながった。
- 自衛隊、関係省庁の船舶、民間事業者等を活用した物資輸送により、被災地への迅速な物資供給を行うことができた。
- 段ボールベッドやパーティションキットが早期に避難所に採用され、避難所の健康・衛生環境の確保とプライバシー保護に効果を発揮した。
- × 自治体によっては費用負担を理由に物資の受け入れを躊躇することがあったことから、プッシュ型物資支援の実施とその対象物資を早期に定め、自治体に迅速に伝達することが必要である
- × 発災直後時点においては、仕分け場所、作業車両、人員もセットで国が調達・輸送する形態の「自己完結型支援」が必要である。また、自治体においても支援を受け入れることができるよう、日頃から準備しておく必要がある。
- × 効果的かつ効率的な物資支援のため、物資拠点や避難所の物資情報（ニーズ、在庫、物資到着状況等）を国・県・市町村で共有することが必要である。
- × 地元自治体は、可能な限りニーズに応じた物資を避難所に配分するよう努めている。国としても、早めにプル型へ移行していこうとする姿勢が必要である。
- × 物資支援を円滑に進めるため、国は、過去及び今回の支援実績から、支援物資の標準的なリストを作成し、県、市町村の担当者と共有しておくことが必要である。
- × 被災後数日間は水や食料の入手が困難となることから、各家庭において最低限の水・食料等の備蓄を促すよう、啓発活動を強化することが必要である。

- ・ 大規模な災害発生に際しては、プッシュ型物資支援を行うかどうかを政府としてできるだけ速やかに意思決定する。
- ・ 内閣府防災担当は、避難所のニーズと必要な物資の発注、物資到着状況の確認を一元的に行うことができるよう、物資調達・輸送調整等支援システムの機能強化を行う。
- ・ 内閣府防災担当は、現地において関係者の情報共有が進められるよう、災害時情報集約支援チーム（ISUT）の機能強化を進める。
- ・ その上で、内閣府防災担当と関係省庁は、今回の災害の好事例を踏まえてプッシュ型支援に係る必要なマニュアルの見直しを行うとともに、物資調達・輸送調整等支援システム等を活用した訓練を実施する等、日頃から連携体制の構築やノウハウの伝承を図る。
- ・ 内閣府防災担当は、冷暖房機器や段ボールベッド、簡易・仮設トイレ等、避難所の状況に応じて必要となる物資について、平時から自治体に周知しておく。

## 5. がれき処理・土砂撤去

### 【政府職員の現地での主な活動等】

- ・ 国土交通省と環境省が連携して、まちなかの災害廃棄物、がれき、土砂を市町村が一括で撤去できる制度を構築したほか、被災者が自ら実施したがれき等撤去の費用についても事後請求が可能なよう、運用を明確化した。
- ・ 国土交通省と環境省が連携して、自治体による災害廃棄物処理・土砂撤去対応の支援や、補助金の活用に向けた自治体への説明会等を実施した。
- ・ がれき等除去を円滑に進めるため、関係省庁、県、市の担当者による「土砂・廃棄物処理チーム」を編成し、合同での現地調査や、課題、役割分担、スケジュールの共有等を実施した。また、国土交通省の TEC-FORCE が、複数の主体が同時に土砂撤去作業等を実施する際の総括的なマネジメントを実施した。
- ・ 自衛隊の部隊が、生活道路等におけるがれき等の撤去や仮置き場からの搬出、がれき撤去後の防疫支援等を実施した。

- 国土交通省の事業（堆積土砂排除事業）と環境省の事業（災害廃棄物処理事業）を一体的に活用した制度により、市町村による一体的ながれき等の処理が進められ、被災市町から評価を得た。また、自衛隊の活動により、生活圏からのがれき等の撤去が迅速に進められた。
- 関係省庁、県、市の担当者が役割分担やスケジュールを共有することにより、円滑ながれき処理・土砂撤去が実現した。

- がれき等の迅速な処理を行うためには、地元事業者による対応だけでなく他地域の事業者等も活用した広域処理が必要となる。地元自治体が主導的に地元事業者との調整を図り、迅速な処理が実現した例があった。
- 通知を発出しただけでは、がれき処理・土砂撤去に関わる環境省や国土交通省の補助制度は被災自治体にほとんど理解されていなかったが、被災自治体に対して直接説明会を行ったことにより理解が進んだ。特に被災経験の少ない自治体に対しては、直接制度の説明を行う等、きめ細かな対応が必要である。
- × 発災初期の時点で、環境省等の専門家による支援を得つつ必要な仮置き場を確保するとともに、その場所、最低限の分別を行うことを周知することが必要である。
- × 住家に入り込んだ土砂撤去を如何に進めるのかを適切に判断するため、現地写真や航空写真、ボランティアからの情報収集により、必要な情報を迅速に把握することが必要である。
- × 迅速かつ効率的にがれき等の搬出を進めるため、早い段階で関係者、特に自衛隊への要請について調整の場を設け、必要な活動を実施することが重要である。
- × がれき等の撤去、搬出に必要な機材を十分確保するため、資機材を有する民間団体との事前の協定締結等が重要である。
- × 現地でのがれきや土砂の撤去に関しては、早期からボランティア団体との連携が必要である。

- ・ 国土交通省及び環境省は、まちなかの災害廃棄物、がれき、土砂を市町村が一括で撤去できる今回の制度を標準化し、大量の土砂を伴う災害が発生した際には、速やかに被災自治体に周知するほか、事例集の提供等を通じて自治体における平時からの準備を促す。
- ・ 被災家屋からの災害廃棄物、がれき、土砂の搬出、仮置き場への運搬、がれきと土砂の一体撤去のスキーム等について、環境省、国土交通省、防衛省の間で事前調整を行い、連携の標準化を図ることで、発災後、迅速な支援活動を実施する。
- ・ 環境省は、必要な仮置き場の早期確保等の観点から、災害廃棄物処理計画の策定率向上を図る。
- ・ 環境省、内閣府防災担当は、社会福祉協議会、ボランティア団体と関係機関との間で、被災家屋からの災害廃棄物、がれき、土砂の撤去等について、どのような情報共有が必要か協議を進める。
- ・ 環境省は、初動段階で有効な支援を行うため、人材の育成等の現地支援体制の整備を行う。

## 6. 給水支援・水道復旧

### 【政府職員の現地での主な活動等】

- ・ 県、厚生労働省、防衛省による協議が毎日実施され、計画的な応急給水を実施、確認するシステムが構築された。
- ・ 国、県、市町、水道事業者、電気事業者等の関係者が課題に応じて一堂に会し、復旧に係る課題、工程を共有した上で必要な準備を実施した。

- 関係者が一堂に会し様々な認識を共有することで、大幅な水道の復旧時期の前倒しが実現した。
- × 厚生労働省及び被災県では、当初病院の水の充足状況の把握に時間を要し、断水地域の病院への適時適切な給水支援を行えなかった。
- × 病院や福祉施設等、優先的に水を供給すべき施設を特定するとともに、あらかじめ受水槽の容量、地下水（井戸水）の利用の有無及び日当たりの使用量を把握しておくことが必要である。その上で、平時から給水車の配備状況等も踏まえた断水時の対応を検討、共有しておくことが重要である。さらに、非常時には関係機関が連携して、速やかに計画的な給水支援、応急復旧支援を行うことが重要である。
- × 給水車の配備状況のみならず、どこから給水車に取水することができるか、取水ポイントについても事前に把握、検討しておくことが必要である。
- × 被害状況の全体把握に関する業務も含め、早い段階で日本水道協会への応援要請がなされるよう、自治体への周知を図ることが必要である。
- × 電気、水道の復旧が災害復旧の再優先課題であることを認識した上で、早期の被害状況把握と復旧体制の構築、復旧工期の短縮に取り組むことが必要である。

- ・ 厚生労働省は、医療機関の給水支援に必要な情報を迅速に収集し、共有することができるよう、広域災害・救急医療システム（EMIS）の機能強化を実施する。
- ・ 厚生労働省は、災害拠点病院以外の病院についても事業継続計画（BCP）の確認等断水、停電への備えを確認するとともに、必要な措置を進める。
- ・ 水道の円滑な復旧作業に支障が生じるおそれがあるケースでは、早期から、国と自治体が協力し、電力関係者、水道関係者も含めた関係者間での課題共有や、実施体制等に関する全体調整を行う。

## 7. 住まいの確保

### 【政府職員の現地での主な活動等】

- ・ 被災自治体で関係省庁が連携して対応することにより、仮設住宅建設地の確保、建設地での水道復旧等、横断的な支援を行った。また、自治体内での連携や情報共有を支援した。
- ・ 関係業界と連携して、応急仮設住宅の供給に係る情報提供や技術的支援等を行うとともに、応急修理を希望する被災者のための、専門家による建築相談や工務店リストの提供を実施した。
- ・ 現地に派遣されている政府職員同士で情報交換を行うことで、自治体に事例の提供も含めた様々な助言を実施した。
- ・ 予備費を活用し、当面の住まいとして提供される公営住宅・国家公務員住宅へのクーラー設置を実施した。

- 被災経験の少ない地域では、自治体職員、地元事業者ともに、仮設住宅提供等の被災者支援に関する知見が不足しており、自治体における危機管理部局と福祉部局、土木部局等関係部局間での連携や情報共有が必ずしも積極的に行われていなかったが、賃貸・不動産関係団体や住宅生産団体との連携のもと、政府職員チームによる横断的な支援を行ったことにより、早期の住まいの確保につながった。
- 賃貸・不動産関係団体との災害時の協定が締結されていなかった被災自治体を含め、関係団体がプッシュ型で迅速に現地入りし、情報提供や技術的支援等を行うことにより、応急仮設住宅の供給が迅速化、円滑化した。
- 建設型仮設住宅の需要予測が困難であったが、借上型仮設住宅の申込みを先行させ、その状況を踏まえつつ建設型仮設住宅の必要戸数を大まかに見極めた上で早期に建設に着手し、入居募集等を通じて順次意向把握の精度を向上する等の柔軟な対応を促し、県による建設型仮設住宅の建設を後押しした。
- 地震災害と異なり、家屋の応急修理を希望する被災者が多くいたため、建築相談や工務店リストの提供等、関係団体や民間を活用した支援が有効であった。これにより、仮設住宅の必要戸数の把握にもつながった。
- 予備費を活用した公営住宅・国家公務員住宅へのクーラー設置は、早急に避難所生活から移行していただくために有効であった。
- 被災自治体において応急仮設住宅の建設候補地が事前にリスト化されていたことにより、用地選定等の検討作業が効率化した。
- × 災害救助法の事務委任を受けた市町村で、建設型仮設住宅を県、市町村のいずれが主導するのか、混乱が見られた。災害救助法の事務委任を受けた市町村に対し、その趣旨を十分説明する必要がある。

- × 浸水被害に対して浸水深により簡易的に被害認定調査を行う場合の手法等について、被災自治体への丁寧な説明が必要である。

- ・ 現地に派遣された政府職員は、避難所生活からの早期移行のためには住まいの確保が重要であるため、自治体内の危機管理部局と福祉部局、土木部局等関係部局が連携する体制を支援する。
- ・ 現地に派遣された政府職員は、被災自治体に対し、建設型仮設住宅の必要戸数を大まかに見極めた上で早期に建設に着手し、入居募集等を通じて順次意向把握の精度を向上する等、柔軟な対応が必要であることを助言する。
- ・ 内閣府防災担当は、自治体による事前の応急仮設住宅の建設候補地選定が進むよう、改めて周知を行う。

## 8. 自治体支援

### 【政府職員の現地での主な活動等】

- ・ 初めて「被災市区町村応援職員確保システム」を適用し、関係団体と調整の上、迅速に対口支援団体（※）を決定した。

※対口支援団体：応援職員を派遣するために被災市区町村ごとに割り当てられた都道府県又は指定都市

- 近年の大規模な自然災害に対応した経験がある自治体の職員による応援は、被災自治体の体制強化に大きく貢献した。
- 対口支援により応援先自治体が明確となり、被災自治体への迅速・継続的な支援が可能となった。
- 都道府県と区域内の市区町村による一体的な支援により、被災自治体のマンパワー不足をカバーする人員の確保がなされた。
- × 被災市区町村応援職員確保システムの認知度が低く、十分な受援体制が整備されていない等、ニーズの把握や円滑な応援職員の受け入れに支障が生じた例があった。
- × 被災自治体のマネジメント支援は今回初めての経験でもあり、一部では被災自治体のニーズに十分応えきれないこともあった。今後は、チームとしての派遣や事前の研修の充実などを進める必要がある。

- ・ 総務省は、「被災市区町村応援職員確保システム」の周知や、関係省庁との連携による受援体制の整備の推進に努めるとともに、関係団体の意見を聴取し、今回の災害での課題を踏まえた応援システムの充実を図る。