

## 熊本地震における災害対応について

熊本県知事公室危機管理防災課

### 1. 熊本地震の概要

熊本地震は、震度7の地震がわずか28時間の間に2回も発生するという観測史上初となる大規模災害であった。その被害は想像を絶するものであり、死者181名、住家被害は約18万棟になる（熊本県1月13日現在）。また、国道57号や阿蘇大橋などの幹線道路の寸断や電気、水道、ガスなどのライフラインの停止など、県民の生活を支えるインフラに甚大な被害が生じた（停電約45万件、ガス供給停止約10万件、断水約39万件）。さらに、日本三大名城の一つである熊本城のほか、水前寺成趣園や阿蘇神社など熊本県民の「宝」というべき文化財も大きな被害を受けた。なお、熊本地震による県内の被害額は、推計で約3.8兆円に上る（平成28年9月14日時点の数値）。

また、市町村が開設した避難所には、最大で183,882人（県人口の約1割。平成28年4月17日（日）午前9時30分時点）が避難した。さらに、避難所以外の施設への避難や、商業施設の駐車場・公園・グラウンド等での車中避難、自宅の軒先への避難が発生し、頻発する余震活動の影響から避難所の開設期間は長期化した（平成28年11月18日に熊本県内の市町村が設置した全避難所が閉鎖）。このように被害が広範かつ甚大であったため、地震発生直後の平成28年4月14日に、県内全45市町村に災害救助法が適用され、同月25日には激甚災害、同月28日には全国で4例目の特定非常災害に指定された。

このような極限状態の中で、県として、これまでに経験したことのない未曾有の大災害に立ち向かっていくことになった。

### 2. 県災害対策本部の初動対応

県では、前震が発生した4月14日午後9時26分に熊本県災害対策本部を自動設置し、被害情報の収集や国、市町村及び関係機関との調整を開始するとともに、初期段階における救出・救助の体制を整えた（表1参照）。

前震発生直後、益城町などで大きな被害を確認したため、同日午後10時05分に緊急消防援助隊へ、午後10時40分に自衛隊へ派遣要請を行った。普段から防災訓練等を通して、顔の見える関係を築いていたことが迅速な応援要請に繋がった。



阿蘇大橋付近の被害状況（熊本県阿蘇郡南阿蘇村）



熊本城の被害状況（熊本県熊本市）



H28.4.21 政府現地対策本部及び熊本県災害対策本部合同会議の状況



H28.4.22 活動調整会議の状況

表1 初動対応タイムライン

	4/14	4/20	5/1	5/10	5/20	6/1	6/20	6/30
県災害対策本部運営 県議会 災害対策協議会等	4/14 21:26～ 県災害対策本部自動設置							
	4/14～ 国非常災害対策本部設置 4/15～ 県庁内に政府現地对策本部設置							
	4/14～4/27 緊急消防援助隊への応援要請に基づく活動【延べ約1万6千人による人命救助等】							
	4/14～5/30 自衛隊への災害派遣要請に基づく活動【延べ約78万人による人命救助、支援物資搬送、生活支援等】							
	4/14～6/1 DMATによる救助活動							
	4/15～ 県職員（大規模災害対応業務職員）の被災市町村への派遣開始							
	◎4/15 県議会災害対策協議会 ◎5/25 県議会災対協議地調査							
支援物資供給	4/14～ 県の備蓄物資・支援物資を市町村へ提供							
	4/16～5/13 国によるプッシュ型支援 5/14～ 県によるプル型支援							

災害対策本部の運営については、災害対応の経験が豊富な自衛官 OB の危機管理防災企画監がリーダーシップを発揮し、初期の指揮命令系統を確立した。また、大きな余震が続く混乱の中にあっても、危機管理防災課・消防保安課の職員が総括班、消防班、情報班、物資班等の各班に分かれて、スムーズに対応することができた。加えて、本県は、危機管理部門の経験のある職員を大規模災害発生時に動員する制度を設けている。現役課員と経験職員が協力して各種業務に迅速かつ的確に対処しており、改めて当該制度の有効性が確認できた。

また、今回、県庁各部署と警察、消防、自衛隊、海上保安庁、国土交通省等の関係機関と密に連携するため、県災害対策本部では、活動調整会議をこまめに行い、県の方針を伝え、情報と認識の共有を図るとともに、搜索と人命救助を行う上での課題等を調整した。この際、情報共有や状況分析の手法として、UTM グリッド地図（地理院地図）を導入したことにより、県内のどこで被害が発生しているのかなど位置情報を一目で把握・共有することができた。

このように各局面における適切な初動体制の確保が、迅速な人命救助活動や避難者支援活動に繋がりがきることができた。一方で、運営上課題が生じた点もあった。例えば、被害状況等の情報の提供時期や責任者によるぶら下がり対応等、あらかじめ報道機関との情報提供に関する取り決めを行っていなかったため、随時の報道対応に時間を要し、情報収集に支障を来すこともあった。

今後、報道機関の関心の高い情報（被害状況等）は、発表時間・回数・提供方法等について、あらかじめ報道機関と情報を共有しておく必要があると考えている。また、災害対策本部の中に、報道官を置き、記者レク又はぶら下がり対応など、積極的な情報提供体制を検討していく必要もあると考えている。

### 3. 人命救助

被災者の救助は、発災から72時間以内が特に重要な時間帯と言われている。安否不明者

が発生した4月16日の本震から3日後の4月19日までの間に、各機関による迅速な捜索・救出活動の結果、緊急消防援助隊、自衛隊、県内消防本部、警察、海上保安庁の各機関により総数で1,713名が救助された（表2参照）。

本県の地震災害の被害想定（平成25年3月作成）では死者数は約1,000人に上ると予測していた。各機関の円滑な救助活動がなければ、被害想定を大きく上回る数の死者が発生した可能性があったのではないかと考えている。

また、各県の防災消防ヘリをはじめ、警察、自衛隊、海上保安庁のヘリも多数投入され、夜を徹しての救助・救援活動や被害状況の把握に当たっていただいた。特に、道路が寸断されていたため、孤立地域の被災者の救助や支援物資の輸送など、各機関のヘリは大変効果的に活用された。さらに、ヘリから送られる現地の映像を災害対策本部会議室の大型スクリーンにリアルタイムで流すことにより、常に最新の被害状況を把握することができ、捜索・救助における各種方針を決定するうえで、極めて有効であった。

なお、熊本県では平成25年度より九州広域防災拠点構想のもと、阿蘇くまもと空港の隣にヘリ駐機場の整備を行っていたため、延べ150機の警察ヘリや49機の消防ヘリを受け入れるなどヘリコプターによる応援をスムーズに受け入れることができた。

表2 被災者の救出状況

		～4月15日	4月16日	4月17日	4月18日	4月19日	計
救出に係る 投入人数	緊急消防援助隊	594	489	2,081	1,981	1,953	7,098
	県内消防本部	270	572	0	14	12	868
	警察	1,153	1,126	2,246	1,988	1,976	8,489
	自衛隊	1,800	15,000	20,000	22,000	22,000	80,800
	海上保安庁	0	14	0	5	0	19
	計	3,817	17,201	24,327	25,988	25,941	97,274
救出者数	緊急消防援助隊	11	74	1	0	0	86
	県内消防本部	76	124	0	1	8	209
	警察	39	112	1	2	5	159
	自衛隊	590	336	205	21	103	1,255
	海上保安庁	0	2	0	1	1	4
	計	716	648	207	25	117	1,713

他にも、発災直後の自衛隊等が到着していない初期段階では、地元の消防団や自主防災組織等により、住民の避難誘導や安否確認、倒壊家屋からの被災者の救出等が行われた。

災害救助活動は、専門集団である各救助機関の活動を、いかに円滑に進めるかが肝要である。今回、本県では初めて、緊急消防援助隊の応援要請を行い、自衛隊、警察、海上保安庁などの各機関との連携調整を密に行うことにより、全体として、一体感を持った、まとまりのある効率的な捜索、救助等の活動を展開することができたと考えている。本県としては、今回の地震を機に、各機関がさらに円滑に活動することができるように、受援に係る計画や体制の整備を進めていく予定である。



緊急消防援助隊による救助活動の様子

#### 4. 物的支援

災害時の支援物資の供給方法としては、被災地のニーズに応じて物資を調達・供給する「プル型」支援が基本である。しかし、発災直後は正確な情報把握に時間を要するうえに、民間企業の供給能力が低下するため、被災自治体のみでは、必要な物資量を迅速に調達・供給することができない。このため、今回の熊本地震では、被災自治体からの要請の前に、国が必要不可欠と見込まれる物資を調達し、緊急輸送する「プッシュ型」支援が採用された。このプッシュ型支援により、水や食料が早期に被災地に届き、また、国が本支援を大々的に発表したことによるアナウンスメント効果もあり、被災者の安心感の確保につながった。

また、物資輸送において「ラストワンマイル」の問題が発生した。これは、国では支援物資を県や被災市町村の物資拠点まで輸送し、市町村が当該拠点から各避難所までの輸送を行う計画であったため、幹線道路の被災やトラック及び人員の不足により、避難所に物資が届かないという問題である。このため、物資の管理・配送を、発災直後は自衛隊に依頼し、その後は民間物流業者に業務委託することにより解決を図った。

他にも、いつ、何が届くのかという情報提供がなかったことも物資要請の重複や物資余剰の発生など混乱を招いた。この問題については、国と協議し、各避難所にタブレットを導入することにより、リアルタイムで被災者のニーズを把握することができ、物資要請の重複を防ぐなど物資調達の効率化につながった。

さらには、2度の震度7の強震、いつまでも続く余震活動への不安から、車中泊、テント

泊、自宅の軒先避難など指定避難所以外への避難が多数発生し、その方々の実態の把握が困難であったことから、行政による物資支援などには限界があった。この問題については、本県と熊本県社会福祉協議会、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）の三者による連携のもと、ボランティアやNPO等による支援が大きな力となった。



プッシュ型支援により届いた支援物資

## 5. 広域応援と受援力

前述のように、初動対応を迅速かつ適切に行うことができたのは、震災発生直後から各局面において、国や各自治体、自衛隊、消防、警察、民間企業等の各機関からの献身的な応援があったからである。

国の非常災害現地対策本部は、最大110名体制で対応に当たり、各省庁からは被災者生活支援チームとして、延べ8,388名の応援職員が派遣された。特に、本県勤務経験を有する者や本県出身者の各省幹部が派遣されたため、国との調整等が速やかに進めることができた。

また、大分県（九州知事会事務局）や政令市長会等が派遣調整の窓口となって、延べ約123,000人の応援職員が全国の自治体から派遣された。特に、応援自治体を被災自治体に割り当て、その自治体が責任を持って、継続的に支援を行うカウンターパート方式の採用は、県による被災市町村への支援が十分に行き届かない中、必要な人員を派遣する仕組みとして有効に機能した。また、東日本大震災や新潟県中越沖地震などの災害を経験した職員はその経験を活かし、避難所運営や罹災証明書発行業務、住家被害認定調査など各種災害対応業務において活躍した。

このように職員派遣は有効に機能した面もあったが、課題も生じた。まず、被災市町村は、発災直後の混乱により、支援が必要な業務や人員数の把握が困難であった。また、受

援計画が未整備であったため、応援県との役割分担や情報共有が不十分なところもあった。その結果、職員数の過不足が生じたり、応援職員の活用が十分できない市町村もあった。他にも短期で交代する応援職員間の引継ぎや業務の説明等に苦慮したケースもあった。

以上の点から、発災当初は、応援県は被災自治体の要請を待たず、自己完結型の支援チームをプッシュ型で派遣する仕組みや、災害対応業務の標準化を行い、被災自治体職員・応援職員を問わず、誰でもすぐに災害対応業務が行えるような仕組みが必要であると考え。また、非常時優先業務の整理など BCP の策定、見直し等により、受援体制も整備する必要がある。

表3 広域応援

派遣先	派遣元	応援職員派遣者数
熊本県庁	全国知事会、関西広域連合、静岡県等	延べ約18,000人
熊本市	政令市長会等	延べ54,000人
その他市町村	全国知事会、関西広域連合、福島県等	延べ約61,000人
計		延べ約123,000人

※数値は H29.1.10時点、公的機関からの派遣人数のみ



住家被害認定調査に従事する応援職員の様子

## 6. 最後に

近年、全国で災害が多発しており、災害への「対応力」の強化が急務となっている。この対応力の強化のために、過去の災害の教訓を学び、次の防災対策・災害対応に活かしていかなければならない。そのため、本県では熊本地震の対応について検証を行っており、対応の過程で生じた課題の整理や今後の改善策の検討を行っている。また、この経験及び教訓を風化させず後世に遺していくために、市町村や大学、企業、各種団体等と連携して、被害の実情や復旧・復興の過程で得たノウハウなどを、後世に伝えていくために必要な資料のアーカイブ化にも取り組んでいる。

上記を通して、熊本地震の経験と教訓が本県のみならず、全国の今後の防災対策・災害対応の礎となるよう取り組んでいく次第である。今後とも本県の復旧・復興に向けて、暖かいご支援・御協力をよろしくお願いいたします。



自衛隊員と避難者との炊出し作業の様子