

熊本地震における災害対応と今後の課題から

前内閣府大臣官房審議官（防災担当）
 総務省消防庁 次長 緒方 俊則



熊本地震は、昨年（平成 28 年）4 月 14 日 21：26 に発生した震度 7 の地震が始まりとなりました。直後に政府の緊急参集チームの招集がかかり、総理官邸内会議室で協議が始まったのが 21：55、その後、22：10 に政府の非常災害対策本部が設置されました。

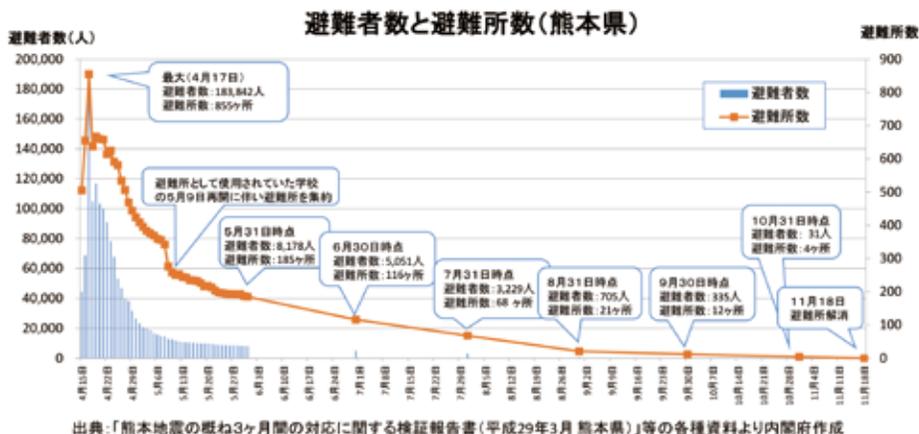
筆者も招集を受け参集した後、23：25 に情報先遣チームの一員として被災地・熊本に向けて出発しました。熊本県庁内の熊本県災害対策本部室に到着したのは翌日早朝、余震が断続的に続き、緊迫した雰囲気の中、被災地での活動を開始しました。夜が明け、同日 10:40、松本内閣府防災担当副大臣が福岡経由で熊本県庁に入られ、その時点で松本副大臣を本部長とする政府現地対策本部（「現対本部」）が立ち上がりました。筆者は、そこから 5 月 27 日まで約 1 か月半、途中 2

日東京に戻ったのを除き、現対本部の事務局長の立場で現地に滞在し、災害対応に当たりました。なお、4 月 15 日までに現地に到着した現対本部のメンバーは、本部長や筆者を含め、16 日 01：25 に発生した M 7.3 の本震を現地で経験することとなりました。

政府（現対本部）では、発災以降、消防・警察・自衛隊などの実動部隊による救命救出活動をはじめ、様々な活動を行いました。政府内での初動対応の検証を経て、7 月末に熊本地震での災害対応の経験、課題を今後活かすべく、中央防災会議のもとで有識者によるワーキンググループを立ち上げ、検討を進め、昨年 12 月に報告書を取りまとめました。以下では、そこでの論点をもとに、避難者の支援、物資支援、被災自治体支援について、発災時の政府の対応とそれを踏まえた今後の取組について簡潔にご紹介い

熊本地震における熊本県内避難者及び避難所の推移

- 地震発生後の 4 月 17 日（前震から 3 日後・本震の翌日）、避難者数のピークを迎え 18 万人を超える。
- 避難所において良好な生活環境が確保されるよう、内閣府は本震の翌日に避難所運営に関する各種ガイドラインを公表した。



避難所の生活環境の改善について



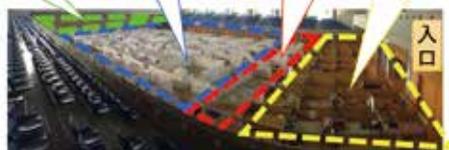
パーティションによる個人空間の確保
(益城町 総合体育館)

子どもの
いる家族

一般の
避難者

介助が必要
な避難者の
家族

高齢や持病に
より介助者が
必要な避難者



ウイングまつばせ(宇城市)



洗濯機



エアコン(室内機)



エアコン(室外機)

たします。

避難者の支援

被災地では、最初の震度7の地震以降も規模が大きい地震が度々起きており、被災地の人々にとって気が休まらない日々が続きました。避難所に避難した方の中には、余震が続くため自宅にいること自体に不安を感じるという方も多かったと思います。15日に4万人を超える方が避難をされ、2度目の震度7が起きた翌日の17日には18万人を超える方が避難所に避難しました。また、自宅を出て避難した方は指定避難所だけではなく、国の合同庁舎、刑務所、県庁や市役所の庁舎、私立大学・高校、ホテルのロビーなど、住まい近くの安全な建物にも多数見られました。また、学校のグラウンドや大規模施設の屋外駐車場などで車中泊を選ばれる方も多く見られました。発災後、しばらくしてからはテント泊という形での避難も見られるようになりました。

市町村から集計で上がってくる避難者の数は、17日が約18万3千人でピークとなり、余震の回数、水道やガスの復旧、コンビニ・スーパーの営業再開など、時間の経過の中で状況が推移し、徐々に自宅の被害がない

(小さい)方は自宅に戻ることができるようになっていき、1か月経った時には、避難所避難者数は1万人を切るまでになりました。

避難者への支援は、国と県、市町村が連携して取組を進めました。発災直後は食料や水の提供、その後はフェーズが徐々に推移し、身の回りの生活用品の提供、洗濯機の設置、仮設トイレの確保・清掃・汲み取り、5月になり暑くなってくるとエアコンの提供など、被災者のニーズをもとに避難所の環境整備に取り組みました。また、健康面のケア、防犯対策、自衛隊員による炊き出しやお風呂の提供など、ソフト面からも生活環境の整備を進めました。要配慮者の方のための福祉避難所の確保、二次的健康被害の未然防止等のための宿泊施設へのリフレッシュ避難も推進しました。これらの実施に当たっては、全国から派遣されてきた自治体職員、保健師、女性警察官、自衛隊、NPO、ボランティア、事業者など様々な関係者のご支援・ご協力がありました。

避難所運営については、福祉避難所も含め、内閣府ではガイドラインを作成し、自治体に示してきており、この4月には、熊本地震における課題も踏まえ、先進事例な

どを整理した事例集を自治体に示しています。さらに、前述の熊本地震WGの報告書では避難所運営についての専門家チームを育成し、平時だけでなく発災後にもアドバイスを行える仕組みづくりの提言も出されています。

物資支援

2回目の震度7となった4月16日以降、震災による道路被害等は、物流にも大きな影響を与えました。筆者が見た限りでは、平時にはお金さえ出せば、当たり前のように手に入るパンやおにぎりがコンビニやスーパーから消え、スーパー・コンビニは店が開いていないか、開いていても、カップ麺も含め食べ物の棚は空っぽという状況が出現しました。椅子をSOSの形に並べ、支援を求める学校グラウンドの様子が報道されたことがありましたが、被災地の現況の象徴のように感じられました。

こういった中、今回、政府として初めて本格的なプッシュ型の物資支援に取り組み

ました。プッシュ型の食料支援では、17日から19日までの3日間で90万食を被災者に届けるということで進められ、最終的に政府の食糧支援は5月6日までで278万食となりました。

この物資支援ですが、県で災害時の物資集積の拠点として予定していた「グランメッセ熊本」が被災をし、使用できなくなりました。そこで、事業者のご協力のもと食料は佐賀県鳥栖、その他の物資は福岡県久山の倉庫を広域拠点として使用し、熊本県内の市町村拠点・避難所に運ぶことといたしました。輸送に当たっては事業者に全面的にご協力いただいた上、自衛隊にもトラック、ヘリなどにより積極的に取り組んでいただきました。

今回のプッシュ型支援については、災害対応の検証の中では、食料等を大量に確保し、県民の不安解消に寄与したという評価をいただいています。一方、市町村物資拠点の設置・運営のあり方など、被災者に物資が届く直前の段階（「ラストワンマイル」）

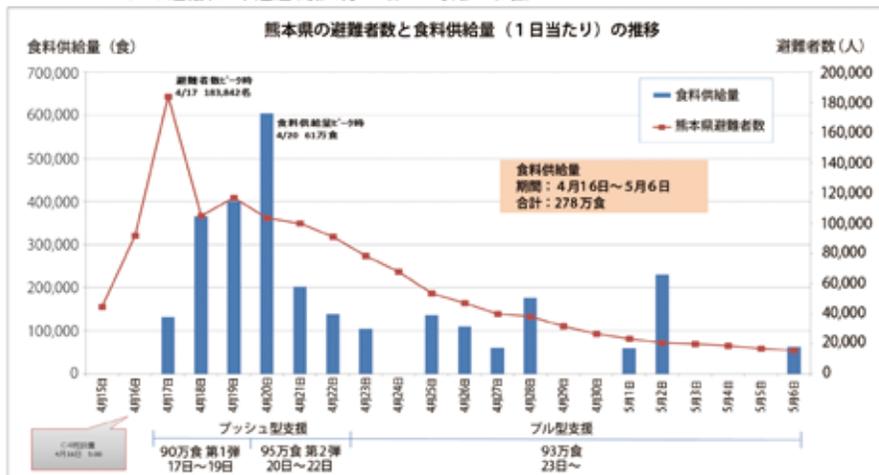
平成28年熊本地震 プッシュ型物資支援の状況

○4月16日の本震後、非対本部事務局に物資調達・輸送班を設置（8号館）。熊本県からの要望を待たない“プッシュ型”によるものを含め約278万食を調達・供給。

<物資調達・輸送班>

設置場所：中央合同庁舎8号館3階

班体制：内閣府、防衛省、厚生労働省、国土交通省、経済産業省、農林水産庁、資源エネルギー庁、消防庁、ヤマト運輸、日本通運（最大約40名が8号館に常駐）



について課題の指摘が出されました。国・都道府県をつなぐ物資システムについて昨年12月から運用を始めたほか、現在、ラストワンマイル問題への対応に取り組み始めています。

また、今回、避難所にタブレット端末を配り、避難所の物資ニーズを迅速に把握する取組を行いました。また、ネットを通じて避難所で必要とされている物資のリストを把握し、そのリストをもとに支援者が購入し、避難所に届けるという民間事業者の取組も実施されました。こういった災害分野へのICT活用について、今後、更に進めていくことが期待されています。

なお、被災地に日常を取り戻す上で、スーパーやコンビニの営業をできるだけ早く再開していただくことも大事だと思います。この7月からスーパーやコンビニを運営する大手企業7社が災害対策基本法上の指定公共機関になっていただいております。行政は今後の災害に備え、しっかりと連携に努めることが大切と考えます。

被災自治体支援

震源となった断層沿いの市町村では、発災直後から、消防による倒壊家屋等からの被災者の救出、消火活動はもとより、職員の参集による災害対策本部の立ち上げ、避難所の開設・運営、被害状況の把握・県への報告等、膨大な災害対応業務に追われることとなりました。加えて職員自体も被災し、市町村によっては行政機能が著しく低下するところも見られました。

プッシュ型で被災地への災害応援活動を行う広域連合や、相互応援協定の締結先の自治体では発災直後から被災地の応援に向けて活動を開始し、また九州知事会が調整主体となり、対口支援方式で関係自治体の職員を被災市町村に派遣するとともに、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会による全国スキームによる派遣が進められました。

応援職員の派遣数は、4月下旬から5月

20日までは1,000人超の規模で推移しました。他自治体から派遣された職員は、最初は避難所の運営支援に、4月の末頃からは家屋の被害調査や罹災証明発行業務に携わる職員が多くなりました。行政機能が著しく低下した自治体には、災害対応に知見を有する職員が入り、マネジメントの支援を行いました。

今回の取組を通じて見られた課題等への検討を踏まえ、内閣府では、3月に応援職員受入れの体制整備に関するガイドラインを作成したほか、被災状況をもとに必要な業務や不足する人員などを一定程度推計できるシステムを試行的に構築しました。

また、6月には総務省の検討会が熊本地震を受けた応援職員派遣に関する提言をまとめています。その中では、大規模災害時の全国的な応援職員の派遣スキーム（被災市区町村応援職員確保システム）と、首長が行う災害マネジメントを総括的に支援する要員（災害マネジメント総括支援員）を登録・派遣する制度が内容となっており、今後、導入・整備が進められていくことになります。

また、今回の熊本地震では、8市町村の庁舎が使用不能となり、防災拠点としての市町村庁舎の重要性が改めて全国的に認識される契機となりました。総務省から、地方債を活用して庁舎の耐震化を進めるスキームが示されたほか、災害発生時の市町村のトップマネジメントやマンパワー、庁舎等の物的環境をチェックリスト方式で簡潔に把握する仕組みが構築されています。

おわりに

以上、熊本地震被災地における初動期の政府の取組の一端と、今後の課題への取組等について、極めて概括的ですが、ご紹介をさせていただきました。被災地では、現在、4万7千人を超える方々が仮設住宅の暮らしを余儀なくされています。政府としては、被災された方々が一日でも早く元の日常を取り戻すことができるよう、引き続き熊本の復旧・復興に全力で取り組んでまいります。