第３部

応急復旧期

第４章

発災直後の体制・初動

第１節　避難勧告・指示等

１．避難勧告・指示の発令

（１）地域防災計画における規定

本市では地域防災計画において、地震災害が発生し、生命および身体を災害から保護し、災害の拡大を防止する必要があると認められる場合、必要と認める地区の居住者、滞在者その他の者に対し避難の勧告又は指示を行うものとしている。なお、「勧告」と「指示」では、「指示」のほうがより被害の危険に対する切迫の度合いが高く、住民等に対する拘束力は強いが、いずれも強制力はない。

①避難勧告・指示の基準

発生する地震災害規模等は様々な場合が想定されるが、地域防災計画では避難勧告・指示を伝達すべき対象地域の範囲を踏まえ、局地的な災害による地域を限定した避難を要する場合と、同時多発的な火災発生等で広域的な避難を要する場合の２つを想定している。

【局地的な災害で地域を限定した場合】

・河川が地震被害を受け、浸水等による危険があるとき
・火災が拡大するおそれがあるとき
・爆発するおそれがあるとき
・ガスの流出拡散により、周囲地域に危険が及ぶと予想されるとき
・地すべり、崖崩れ等の土砂災害により著しく危険が切迫しているとき
・建物が被害を受け、居住に危険があるとき
・その他生命、身体を守るため必要と認められるとき

【広域的な災害で地域を限定しない場合】

・火災が延焼し更に拡大し又はそのおそれがあるとき
・ガスの流出拡散により、広域的な危険が予想されるとき
・県災害対策本部長から避難についての勧告又は指示の要請がなされたとき
・その他生命、身体を守るため必要と認められるとき

②避難勧告・指示の内容（災害対策基本法第60条第１項の規定に基づき市長が行う場合）

避難勧告・指示の実施者は原則、市長となるが、現地状況が不明若しくは危険が切迫している場合等は、現場の市職員に権限を委任できる。避難勧告・指示は、原則として次のことを明らかにして行う。

・避難対象地域（町丁名、施設名等）
・避難の理由（避難要因となった危険要素とその所在地、避難時間等）
・避難先（安全な方向および避難場所の名称）
・その他（避難行動時の最小携帯品、災害時要援護者の優先避難、介助の呼びかけ等）

③避難勧告・指示の伝達

避難の勧告・指示を発令した場合は、迅速的確に対象地域の全ての住民等に伝わるよう、あらゆる手段を活用し行うものとする。

・地元消防分団長を通じ、直接口頭およびマイク等により伝達する
・サイレンおよび警鐘により伝達する
・広報車により伝達する
・防災行政無線（固定系）の放送により伝達する
・電話等公共通信網により伝達する
・現場の市職員から口頭により伝達する
・各報道機関に対し避難勧告・指示の緊急放送の要請を行う
・各警察署、その他関係機関に連絡し、伝達協力を要請する
・避難場所として利用する施設等の管理者に連絡し、伝達協力を要請する
・熊本シティエフエム災害緊急放送により伝達する
・災害情報メールにより配信する
・緊急告知ラジオにより伝達する
・携帯電話各社の緊急速報メールサービスにより伝達する

（２）平成 28 年熊本地震における対応

①避難勧告・指示

14 日の前震発生から 16 日の本震発生までの間は、市内全域の被害状況調査や危険区域の調査を行っている最中であり、避難勧告・指示の発令を行うまでには至らなかった。前震後における危険箇所等については避難勧告・指示が発令されていない状況で、被災者の自主的な避難が行われたと考えられる。

16 日の本震後には、各地域における被害の拡大や新たな危険箇所が発生した。本市において各地域の危険箇所の調査が進んだため、必要に応じて避難勧告・指示を発令することとなった。危険箇所の確認については、各職員や被災者等から電話などで情報提供があったものの、口頭での情報提供では避難勧告等を発令する危険箇所に該当するかの判断が難しかった。そのため、本市の現地調査職員や各土木センター職員が被害状況パトロールを行う際に、危険箇所を写真におさめ、写真による目視確認を行うことで、危険な地域については必要に応じて避難勧告等の発令を行った。主な発令事由は土砂災害や擁壁崩落、法面崩落の危険性等で、二次災害が生じるおそれのある地域に随時発令を行った。発令を行った地域等は次のとおりである。

図表 4-1-1　熊本地震における避難勧告・指示

発令日		時刻	種類	場所	発令事由	対象世帯数	対象人数	解除日	時刻	備考
①	H28.4.16	22:15	避難勧告	西区島崎4丁目、5丁目、7丁目	土砂災害の危険性	2,012	4,429	H28.4.17	16:00	
②	H28.4.20	12:43	避難勧告	東区下南部1丁目の一部	法面崩落の危険性	36	90	H28.6.6	18:10	
③	H28.4.20	19:40	避難勧告	北区龍田陳内2丁目5番	擁壁崩落の危険性	13	30	―	―	
	H28.4.21	12:25	避難指示					―	―	避難指示へ切替
	H28.4.21	12:55		北区龍田陳内2丁目5番、6番の一部、16番～20番、22番		22	1,055	―	―	対象区域の拡大
	H28.5.1	15:10	避難勧告	北区龍田陳内2丁目5番の一部、6番の一部		13	32	―	―	避難勧告へ切替及び対象区域の縮小
	H28.5.19	10:30	避難準備情報					継続中（H29.3.31現在）		避難準備情報へ切替
④	H28.4.21	3:50	避難勧告	北区龍田陳内2丁目38番、39番	土砂災害の危険性	13	34	H28.5.20	11:40	
⑤	H28.4.21	5:00	避難準備情報	市内の山沿いの地域	土砂災害、家屋倒壊の危険性	―	―	H28.9.20	9:25	
⑥	H28.4.21	13:15	避難勧告	中央区古京町2番、西区上熊本2丁目1番の一部	法面崩落の危険性	11	30	H28.5.1	15:10	
⑦	H28.4.23	14:30	避難勧告	西区戸坂11番の一部、15番の一部、16番の一部	土砂災害の危険性	18	45	H28.5.20	11:40	
⑧	H28.4.24	11:25	避難指示	北区龍田2丁目32番の一部	法面崩落の危険性	6	15	―	―	
	H28.5.7	16:05	避難勧告					H28.6.10	17:45	避難勧告へ切替
⑨	H28.4.25	18:45	避難勧告	北区清水岩倉1丁目24番の一部	地面亀裂による家屋倒壊の危険性	1	2	H28.6.10	17:45	
⑩	H28.5.3	18:42	避難勧告	北区龍田5丁目4番の一部	擁壁崩落の危険性	2	5	H29.1.25	9:30	

※避難情報の名称については、平成28年12月26日公表された名称変更以前の名称で記載

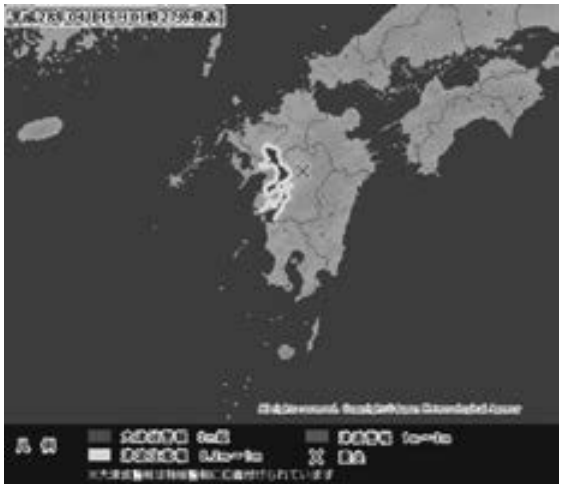
避難勧告等については、主にＬアラート（災害情報共有システム）、熊本市災害情報メール、緊急告知ラジオ、市ＨＰ、各報道機関への情報提供による報道等で広報・周知を図った。広報の頻度は、避難勧告等の発令時と解除時にそれぞれ実施した。今回の震災においては発災直後、緊急告知ラジオが停電により一時機能しなかったことや、被災者からは防災行政無線や広報車による周知を求める意見もあり、広報の手段や頻度等については課題も残った。

避難勧告・指示の発令地域において避難をされていない方には、地元消防団等の地域住民や本市職員が戸別訪問を行ったが、避難勧告等に強制力はないため、避難されない方に対しては避難勧告等が発令しており危険であることを伝えるのみとなった。

②津波注意報に対する対応

16日の本震直後の1時27分には、有明・八代海において津波注意報が発表された。地域防災計画では津波注意報発表時にとるべき行動として、「陸域では避難の必要はない。海の中にいる人はただちに海から上がって、海岸から離れる。海水浴や磯釣りは危険なので行わない。注意報が解除されるまで海に入ったり海岸に近づいたりしない。」と定めており、今回の震災による津波注意報の想定範囲では、陸域での避難は必要ないと思われた。しかし、本震直後の津波注意報発表時には大きな揺れによる混乱から、西区と南区の特に沿岸部の一部地域では車による避難者が続出したことによる大渋滞が発生することとなった。このような事態の発生は、津波注意報や警報、大津波警報のそれぞれの分類時にとるべき行動や、避難するべき場所等について、事前に周知徹底が図れていなかったことが原因と考えられる。

図表 4-1-2　津波注意報発令地域



（出典：気象庁ＨＰより）
※大津波警報・津波警報は熊本地震では発表なし

津波注意報が発表されたことに伴い、本市では津波注意報発表時から2時14分に解除されるまでの間、防災行政無線による情報伝達を2～3回程度行った。情報伝達地域は、平成26年2月に作成を行っている「熊本市津波ハザードマップ」において、津波被害のおそれがある西区・南区の一部地域に対して防災行政無線による注意喚起を実施した。

③6月の豪雨時の避難勧告・指示

熊本地震の発生後、梅雨期を迎えるに当たり、本市では『「平成28年熊本地震」を踏まえた防災行動計画』を策定した。熊本地震により地盤が脆弱となっている可能性があり、雨による土砂災害の危険性が通常より高いと考えられ、加えて、河川の堤防機能が低下していることから、消防や消防団員、土木センター職員等による危険箇所の重点パトロールを実施することで、状況把握に努めるとともに、河川国道事務所ほか防災関係機関との連携のもと監視体制を強化することとした。

6月19日から25日にかけて、本州付近に梅雨前線が停滞し、その前線上を次々と低気圧が通過、特に6月20日は、東シナ海から接近した梅雨前線上の低気圧が 20 日夜にかけて九州北部を通過した。このため、前線活動が活発となり、21日朝にかけて大雨が発生することとなった。この大雨による土砂災害等により、本市において2名の方が亡くなられ、家屋など更なる被害の拡大が発生することとなった。

本市では6月の梅雨期において、土砂災害等の発生箇所や危険箇所を、本市水防本部「監視パトロール班」や各土木センター職員にてパトロールを実施し、危険箇所の把握や二次災害の可能性がある地域において避難の周知に努めた。また、土砂災害発生のおそれがある地域や、大雨による河川の氾濫等の危険がある河川沿いの一部地域においては、必要に応じて避難勧告等を発令した。

また、6月20日、27日とも深夜に大雨になるおそれがあったことから、早めの避難を呼びかける「予防的避難」を実施。松尾3校区は校区の避難所が全て土砂災害警戒区域内であること、河内校区は避難場所が遠方であることから、防災行動計画に基づき、避難者をバス等で避難所となるアクアドームまで移送することとした。

避難勧告等は防災行政無線、Ｌアラート、熊本市災害情報メール、緊急告知ラジオ、市ＨＰで、避難勧告等発令時と解除時に広報を実施した。ただし、土砂災害による避難勧告については､防災行政無線にて 1 日 1～2 回の頻度で周知を図った。

6 月の大雨による避難勧告等の発令は次のとおりである。

図表 4-1-3　6 月豪雨時の避難勧告等

発令日		時刻	種類	場所	発令事由	対象世帯数	対象人数	解除日	時刻	備考
①	H28.6.20	16:00	避難勧告	市内山沿い、がけ地付近で土砂災害のおそれがある地域	土砂災害の危険性（大雨）	7,172	16,500	H28.6.25	19:40	予防的避難
②	H28.6.20	23:35	避難勧告	井芹川・坪井川・健軍川・天明新川沿いの地域	大雨	ー	ー	H28.6.21	7:40	
③	H28.6.21	0:30	避難勧告	浜戸川沿いの地域（富合町・城南町）	大雨	ー	ー	H28.6.21	7:40	
④	H28.6.21	1:40	避難勧告	加勢川沿いの地域（画図～野田地域）	大雨	ー	ー	H28.6.21	7:40	
⑤	H28.6.21	2:20	避難勧告	緑川沿いの地域（城南町～富合町～野田地域）	大雨	ー	ー	H28.6.21	7:40	
⑥	H28.6.21	3:10	避難勧告	白川沿いの地域（黒髪地域）	大雨	ー	ー	H28.6.21	7:40	
⑦	H28.6.22	22:45	避難準備情報	井芹川沿いの地域	大雨	ー	ー	H28.6.23	6:45	
⑧	H28.6.27	16:00	避難勧告	市内山沿い、がけ地付近で土砂災害のおそれがある地域	土砂災害の危険性（大雨）	7,172	16,500	H28.6.30	16:07	予防的避難

※避難情報の名称については、平成28年12月26日公表された名称変更以前の名称で記載

④熊本地震における暫定運用

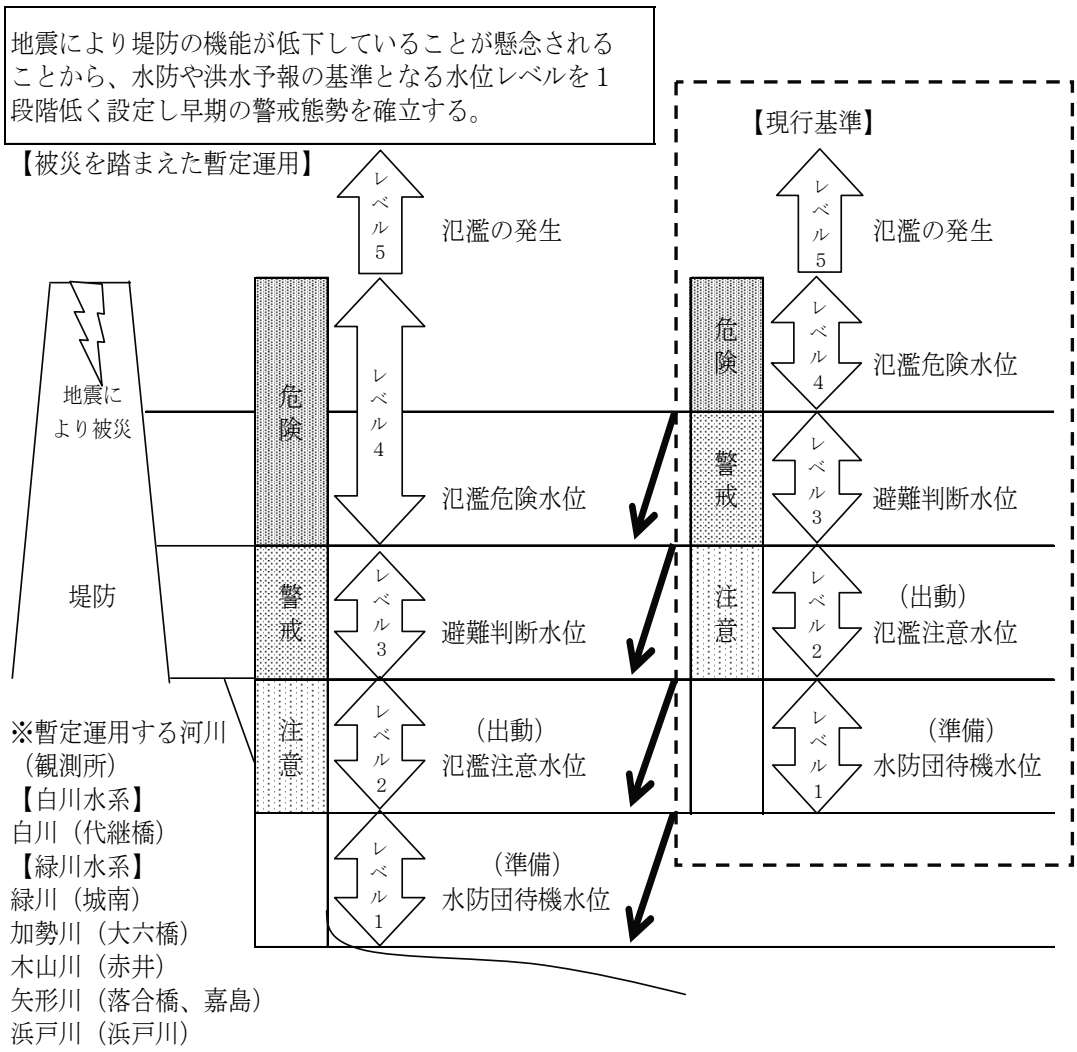
今回の震災を受けて､4 月 15 日に熊本地方気象台から、地震により地盤が脆弱になっている可能性が高いと考えられるため、大雨警報・注意報の土壌雨量指数基準および土砂災害警戒情報の発表基準について、通常基準の 7 割に引き下げた暫定基準による運用が行われる旨の通知を受けた。また､4 月 16 日の本震後には、大きな揺れや余震により、河川堤防に損傷等が発生したことから、雨による洪水害の危険性が通常より高いと考えられるため、熊本地方気象台が発表する洪水警報・注意報の発表基準（流域雨量指数基準）について、通常基準の 7 割に引き下げた暫定基準による運用措置がとられることとなった。

4 月 27 日には国が所管する熊本県内の 2 水系（白川、緑川水系）5 河川（白川、緑川、御船川、加勢川、浜戸川）について、堤防等の河川管理施設が広範囲にわたって被害を受け、堤防に多数の変状が生じており、全川にわたってその機能が低下していることが懸念されるため、国土交通省と気象庁が共同発表している洪水予報について､4 月 28 日から緊急的な措置として、基準水位を通常より引き下げて運用されることとなった。

熊本県においても、県が管理する河川については、熊本地震により堤防・護岸等が広範囲にわたり被害を受けたことから、堤防・護岸機能が低下していることが懸念された。また、阿蘇地方を中心に多くの斜面崩壊が発生して、白川や黒川に土砂や倒木が流入したことから、梅雨等の出水時には、土砂や倒木が流水とともに流下することで、従前よりも洪水被害の危険性が高くなることが懸念されることとなった。そのため、県から 3 水系 6 河川 8 観測局において、緊急的な措置として基準水位を通常より引き下げた暫定運用を行う旨の通知が出されることとなった。

本市では、余震の発生や梅雨・台風などによる土砂災害や洪水などの二次災害を予防・防止することを目的として､『「平成 28 年熊本地震」を踏まえた防災行動計画』を 5 月に策定しており、行動計画では、国や県の暫定運用に基づき、市内における水防警報基準水位等を引き下げた暫定運用について明記を行った。基準水位の暫定運用イメージや水防警報基準水位は次のとおりである。

図表 4-1-4　基準水位の暫定運用イメージ



参考			
水防団待機水位	氾濫注意水位	避難判断水位	氾濫危険水位
水防団が水防活動の準備を始める目安となる水位。	のり崩れ、洗掘、漏水などの災害が発生する危険性がある水位。水防団が出動して河川の警戒にあたる水位。	市町村長による避難準備情報の発令判断の目安であり、住民の氾濫に関する情報への注意喚起になる水位。	市町村長による避難勧告等の発令判断の目安であり、住民の避難判断の参考になる水位。

（出所：『「平成28年熊本地震」を踏まえた防災行動計画』より作成）

図表 4-1-5　水防警報暫定運用基準水位を適用した河川

水系名	河川名	観測所名	基準水位			
			水防団待機水位（m）	氾濫注意水位（m）	避難判断水位（m）	氾濫危険水位（m）
			レベル1	レベル2	レベル3	レベル4
白川	白川	吉原橋	1.67	2.62	2.62	3.99
	白川	代継橋	2.00 (2.50)	2.50 (3.70)	3.70 (4.70)	4.70 (5.00)
緑川	緑川	城南	2.90 (3.30)	3.30 (4.30)	4.30 (5.80)	5.80 (6.20)
	加勢川	大六橋	2.20 (2.50)	2.50 (3.20)	3.20 (3.90)	3.90 (4.40)
	木山川	赤井	1.95 (2.53)	2.53 (3.63)	3.63 (4.13)	4.13 (4.95)
	矢形川	落合橋	1.87 (2.15)	2.15 (3.38)	3.38 (4.03)	4.03 (4.77)
	矢形川	嘉島	4.34 (4.68)	4.68 (5.75)	5.75 (6.54)	6.54 (6.96)
	浜戸川	浜戸川	1.66 (2.09)	2.09 (3.03)	3.03 (3.21)	3.21 (4.09)
	藻器堀川	藻器堀川	1.10	1.76	1.76	2.24
	健軍川	健軍川	0.88	1.85	1.85	2.10
	天明新川	南高江	2.67	2.87	2.87	2.99
	潤川	潤川	1.96	2.16	2.16	2.28
菊池川	合志川	佐野	2.00	2.70	2.80	3.10
坪井川	坪井川	天満橋	2.41	2.80	3.76	5.51
	坪井川	坪井	3.03	5.30	5.58	6.12
	坪井川	高平橋	1.24	2.06	3.20	3.72
	坪井川	鶴羽田橋	1.51	2.46	2.46	3.53
	井芹川	池上	1.80	2.60	3.44	4.18
	井芹川	鶴野橋	1.97	3.04	3.35	4.48
	井芹川	西里	0.95	1.61	1.61	2.19
除川	除川	除川	3.04	3.32	3.66	4.31
千間江湖川	千間江湖川	千間江湖川	2.04	2.54	2.54	2.93

※上段：暫定運用基準水位、下段（　）：通常の基準水位

（出所：『「平成28年熊本地震」を踏まえた防災行動計画』より作成）

（３）総括

大規模な地震が発生した場合には、土砂災害のおそれのある地域や危険と判断される地域については、迅速な避難勧告等の発令が必要であり、そのためには本市のパトロール体制の強化はもちろんのこと、自主防災クラブや地元消防団等の地域と連携し、危険箇所を迅速に把握する必要がある。危険箇所については、スマートフォン等を活用して写真による情報提供を行うなど、危険度を素早く把握する対策を検討する必要がある。

また､避難勧告等を発令した地域の住民に、いかに周知・広報を行っていくかも大切であり、防災行政無線や緊急告知ラジオ、災害情報メール等による周知に加えて、広報車による情報伝達やＳＮＳを活用した周知・広報の手段について検討することで、伝達手段の多重化･多様化を図っていく必要がある。周知・広報については広報手段や広報範囲、広報ルートなど、地域や年齢に合わせた周知方法の検討を行い、より多くの被災者に情報が届くような対策を検討していく必要がある。

避難勧告等が発令された場合には、二次災害等の危険性も含め、勧告等の地域に該当する方は、早めの避難行動をとるといった「予防的避難」の意識を持ってもらうことも重要であり、避難勧告等の周知・広報によって住民の避難行動につながるよう、市民の防災意識を向上させることも必要と考える。

津波についても、今回は津波による大きな被害が発生することはなかったが、津波注意報が発表されたことにより沿岸部等の一部地域では混乱が生じたことから、津波注意報や警報、大津波警報等が発表された際には、その分類に応じた適切な行動がとれるよう周知を行うとともに、津波被害が想定される各地域と連携し、高台などの避難場所や避難経路を事前に決めた上で、地域住民がその情報を共有しておく必要があると考える。

２．土砂災害現地調査

①土砂災害現地調査チーム（TEC-FORCE）

熊本県からの要請により、平成28年熊本地震後の更なる土砂災害の防止および今後の警戒避難､応急的な対応に資することを目的に、緊急度の高い危険箇所に対し、土砂災害の専門家等で構成する「土砂災害現地調査チーム（TEC-FORCE)」を国土交通省において新たに設置し、土砂災害危険箇所の緊急点検・調査を実施した。本市における調査結果は以下のとおりである。

【点検期間】

平成28年4月19日（火）～4月27日（水）

【点検体制】

北海道開発局、関東地方整備局、北陸地方整備局、中部地方整備局、近畿地方整備局、中国地方整備局、四国地方整備局、九州地方整備局、内閣府沖縄総合事務局の各緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）職員、国土技術政策総合研究所および国立研究開発法人土木研究所の土砂災害専門家

【点検内容】

●点検箇所

震度6強以上を記録した市町村を中心に緊急度の高い危険箇所（ランク1）1,155か所（うち本市の調査箇所は339か所）

※ランク1は平成14年度に公表した人家5戸以上等の土砂災害危険箇所

●活動内容

・ヘリコプター、マルチコプターによる空中からの調査
・地上からの被災状況調査
・調査結果を踏まえた応急復旧優先度評価等

●調査内容

・河道閉塞や崩壊、地すべりの発生状況
・渓流内における不安定な土砂、流木の堆積状況
・人家周辺の斜面の変状（崩壊の発生等）

【点検結果】

地上調査又はヘリ調査により各危険箇所について､「危険度」を評価した。

図表4-1-6

本市における土砂災害現地調査結果

A：応急的な対策が必要な箇所

B：当面巡視等の警戒の強化が必要な箇所

C：特に変化はなく緊急度は低いが、降雨状況によっては注意を要する箇所

	A	B	C
土石流	2渓流	1渓流	63渓流
急傾斜地崩壊	3か所	10か所	258か所
地すべり	0か所	0か所	2か所
計	5か所	11か所	323か所

（出所：国土交通省「土砂災害危険箇所の緊急点検結果」より作成）

②熊本県による土砂災害危険箇所緊急点検

熊本県では、平成28年熊本地震後の更なる土砂災害の防止および今後の警戒避難、応急的な対応に資することを目的に、震度5強以上を記録した市町村（土砂災害現地調査チーム（TEC-FORCE）が調査した市町村を除く）において、緊急度の高い土砂災害危険箇所（ランク1）に対し、緊急点検を実施した。

【点検期間】

平成28年4月21日（木）～5月6日（金）

【点検内容】

●点検箇所

震度5強以上を記録した市町村の緊急度の高い危険箇所（ランク1）1,968か所

●調査内容

・河道閉塞や崩壊、地すべりの発生状況

・渓流内における不安定な土砂、流木の堆積状況

・人家周辺の斜面の変状（崩壊の発生等）

【点検結果】

地上調査により各危険箇所について、「危険度」を評価した。

図表4-1-7

熊本県実施の土砂災害危険箇所緊急点検

A：応急的な対策が必要な箇所

B：当面巡視等の警戒の強化が必要な箇所

C：特に変化はなく緊急度は低いが、降雨状況によっては注意を要する箇所又は異常のない箇所

	A	B	C
土石流	1渓流	2渓流	626渓流
急傾斜地崩壊	37か所	29か所	1,254か所
地すべり	0か所	1か所	18か所
計	38か所	32か所	1,898か所

（出所：熊本県ＨＰより作成）

③熊本県による土砂災害危険箇所（追加）の緊急点検

熊本県では、熊本地震後の更なる土砂災害の防止および今後の警戒避難、応急的な対応に資することを目的に、震度5強以上を記録した市町村において、緊急度の高い土砂災害危険箇所（ランク2）に対し、緊急点検を実施した。

【点検期間】

平成28年5月1日（日）～6月7日（火）

【点検内容】

●点検箇所

震度5強以上を記録した市町村の緊急度の高い危険箇所（ランク2）3,464か所

（熊本市、宇土市、宇城市、美里町、玉名市、玉東町、和水町、長洲町、山鹿市、菊池市、合志市、大津町、菊陽町、阿蘇市、南小国町、小国町、産山村、高森町、南阿蘇村、西原村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町、山都町、八代市、氷川町、芦北町、天草市、上天草市）

※ランク2は平成14年度に公表した人家1～4戸の土砂災害危険箇所

●調査内容

・河道閉塞や崩壊、地すべりの発生状況

・渓流内における不安定な土砂、流木の堆積状況

・人家周辺の斜面の変状（崩壊の発生等）

【点検結果】

地上調査により各危険箇所について、「危険度」を評価した。

図表4-1-8　熊本県実施の
土砂災害危険箇所緊急点検（追加）

A：応急的な対策が必要な箇所
B：当面巡視等の警戒の強化が必要な箇所
C：特に変化はなく緊急度は低いが、降雨状況によっては注意を要する箇所又は異常のない箇所

	A	B	C
土石流	4渓流	19渓流	685渓流
急傾斜地崩壊	2か所	136か所	2,618か所
地すべり	0か所	0か所	0か所
計	6か所	155か所	3,303か所
うち熊本市分	0か所	13か所	195か所
熊本市計	208か所		

（出所：熊本県ＨＰより作成）

第２節　災害対策本部等の設置と対策会議

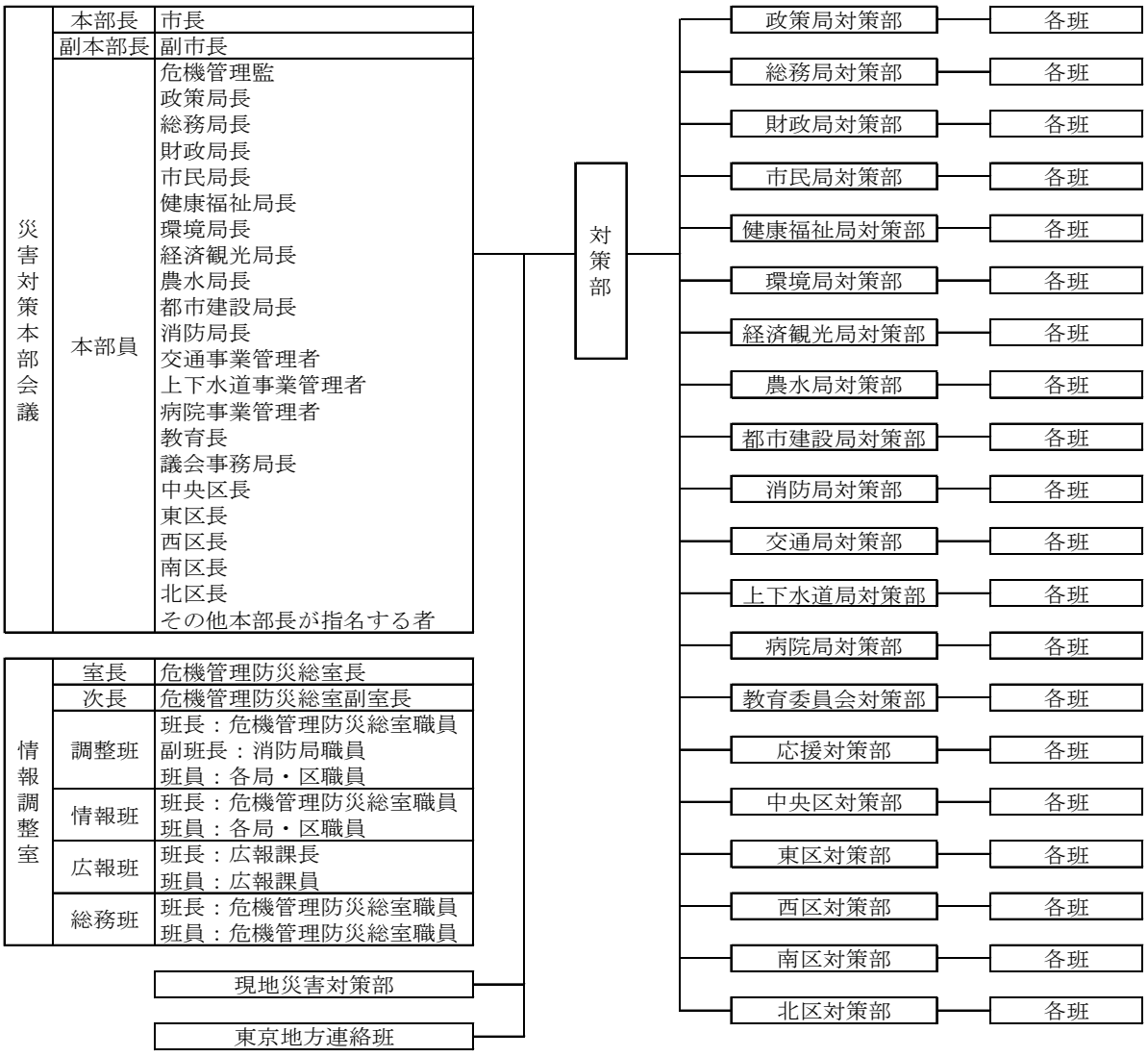
１．熊本市災害対策本部

（１）地域防災計画における災害対策本部

地域防災計画上では、本市域において大規模な災害が発生し、又は発生するおそれがある場合は、災害予防および災害応急対策等を迅速かつ的確に行えるよう「熊本市災害対策本部」を設置することとしており、市の全組織を挙げて災害対策に取り組むこととなっている。災害対策本部が設置された際には、本部に本部会議、情報調整室、各局・区対策部を設置することとなっている。

また、風水害、地震・津波等の自然災害および国民保護事態等の危機事象の発生、又は発生のおそれがある場合において、市長（災害対策本部長）等が重要な意思決定および指揮・指示等を迅速かつ的確に行うため、必要な情報の収集・分析・判断を行う場として、必要に応じて災害対策本部とは別に災害対策指揮室（以下「指揮室」という。）を設置することとなっている。指揮室の開設は、市民の生命・身体および財産に対する事象が切迫あるいは発生し、市長・副市長又は危機管理監のいずれかが必要と認める場合に開設できるものとなっているが、平成24年7月の九州北部豪雨災害後に規定されたもので、実動は今回の震災が初めてであった。

図表 4-2-1　熊本市災害対策本部組織図（平成 28 年度）



（２）災害対策本部の設置と初動

平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分の地震発生直後、市役所 5 階に市長を本部長とする市災害対策本部が設置された。夜間の地震発生であり、市長を含めた各災害対策本部員はほぼ退庁している時間帯であった。そのような中、危機管理防災総室では本庁舎に残っていた職員を集め、電話対応や各局・区における被害状況、避難所開設等の情報収集を開始した。

第 1 回災害対策本部会議は日付が変わった 15 日 1 時から開催された。会議では把握している被害情報の報告が行われ、市長からは「被災者への毛布や水の支給を行うこと、物資の必要数の把握を行うこと、車中泊避難者へのエコノミークラス症候群対策」などの指示が出された。その後、14 日の前震による被害の全体像を早急に把握するため、15 日中に第 5 回まで災害対策本部会議を開催した。

第 5 回災害対策本部を 15 日 20 時に開催後、第 6 回災害対策本部については、状況を見ながら 16 日 11 時に開催する予定としていたが、16 日 1 時 25 分に本震が発生。前震を超える大きな揺れに見舞われ、市役所は停電し、非常用電源で電力を確保することとなった。各被害状況等の情報収集に努めたが、大きな揺れにより各避難所等には大勢の住民が避難することとなり、現場では一時混乱状態になったこと、また、深夜ということもあり各施設等における被害状況の調査がすぐには行えなかったことから、夜が明けるまでは各被害状況等の情報も十分に集まらなかった。そのような中、本震後初の会議である第 6 回災害対策本部会議を 16 日 6 時から開催。各被害状況や避難者状況等の報告が行われ、市長からは「72 時間以内の人命救助や、情報の共有、避難場所におけるニーズの把握と対応、市民への安心の提供」などを行うよう指示があった。なお、災害対策本部会議の開催については、発災直後は 1 日に 3～5 回開催を行い、その後、時間の経過とともに 1 日に 2 回、週に 1 回と開催頻度を減らしていき、9 月 20 日までに計 63 回開催した。

災害対策本部会議は、第 11 回目から報道機関に公開することとなったが、会議時点で公開できない情報や、公開することで災害対応に支障をきたす内容の報告等については、災害対策本部会議後に「事務連絡会議」を非公開で開催した。

また、震災後まもなく各省庁と県の会議が毎日開かれるようになったことから、情報共有や連携強化を図るため、県庁で開かれていた会議に本市から副市長が出席することで、県災害対策本部や政府現地対策本部の対応状況の確認や政府・県との情報交換・連携に努めることとした。また、本市災害対策本部会議を県の災害対策本部会議の時間とずらすなど、情報がリンクできるよう工夫を行い会議の開催を図った。

図表 4-2-2　地震発生後の熊本市災害対策本部会議の主な指示事項（4/14～4/18）

4月14日（木）	21:26	■前震発生 ■熊本市災害対策本部設置
4月15日（金）	1:00	■第1回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・避難所でのニーズを把握し、各区で必要なもの・数等を表で作成すること ・車中泊避難者に対しエコノミークラス症候群対策を行うこと ・各避難場所等にタブレット等を持っていき情報収集、把握を行うこと　等 【報告内容】 ・ライフラインや物資の状況について ・各区における避難所等の状況について　等
	4:45	■第2回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・避難者の対応を最優先とすること ・余震による二次被害の防止を行うこと ・物資配送は人員の配置も含めて、迅速に発送できる方法を考えること　等 【報告内容】 ・人的被害や火災発生等の状況について ・ライフラインの被害状況について　等

	9:00	■第3回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・各区長は現場優先で災害対策本部への参加・報告は通信等で行うこと ・また、区長への情報提供が不十分であるため区との情報共有を行うこと ・県災害対策本部と情報交換を行うこと ・翌日は雨の予報のため、天候による諸準備を考えること ・指定都市市長会からの人的応援等が必要な際はすぐに対応できるようにすること　等 【報告内容】 ・避難所の状況について ・ライフラインの被害状況について ・各局、区における被害状況および対応状況について　等
	15:00	■第4回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・物資については備蓄倉庫にはほとんどないと考えて、今ある総量を確認すること ・自衛隊が炊飯車を用意しているなら要請すること、また、入浴支援も配置を検討し要請すること　等 【報告内容】 ・熊本地震の概要について ・各区における避難所の状況について ・各局、区における被害状況や対応状況について　等
	20:00	■第5回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・ホテルが営業停止の中、ボランティアの対応としてホテルのチェックなど、必要となる対応を確認すること ・土砂崩れ等の二次災害を徹底して防ぐため、情報を躊躇せず共有すること ・また、避難勧告の発令も早めに行い、報道へ情報提供を行うこと　等 【報告内容】 ・大雨警報等において通常の基準を7割に引き下げた暫定基準を設ける旨の通知について ・各局、区における被害状況および対応状況について ・他自治体や外部機関からの支援状況や支援要望事項について　等
4月16日（土）	1:25	■本震発生
	6:00	■第6回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・72時間以内に人命救助を行うこと ・避難場所のニーズの把握および対応を行うこと ・情報を共有すること、市民へ安心を提供すること　等 【報告内容】 ・各局、区における被害状況および対応状況について ・各避難所における避難状況について ・ライフライン（水道・電気・ガス）等の状況について ・避難所対応としての各区役所への各局からの職員派遣要請について　等
	14:00	■第7回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・ペットボトルの水など、避難者の1日分にも満たないため危機感を持って対応すること ・1日30万単位の物資がないと安心できない状況と認識し、シミュレーションをしながら支給対応を行うこと ・外部への応援要請は先頭に立って行うため、要請先がある場合はすぐに情報を入れること　等 【報告内容】 ・各局、区における被害状況および対応状況について ・各避難所における避難状況および福祉避難所の開設状況について ・他自治体等への人的支援の要請状況について　等

	19:30	■第8回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・避難所には十分な食事等が届けられていない状況であるため、明日は必ず提供するという気持ちで取り組むこと ・20万食が1日でなくなってしまうため、できる限り確保できるよう努力すること ・今後も余震があるものとして備えること　等 【報告内容】 ・各局、区における被害状況および対応状況について ・他自治体および外部機関からの人的、物的支援状況について　等
4月17日（日）	9:00	■第9回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・指定避難所以外の把握していない被災者にも、できるだけ物資の対応等を行うこと ・プッシュ型で支援物資等が届くため、現場は体制等の対応を行うこと ・支援等で困ることがあったらすぐに要請すること、お金等を気にせず被災者に対しできることは行うこと　等 【報告内容】 ・各局、区における被害状況および対応状況について　等
	15:00	■第10回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・大きな余震が続いており、危険性が高いため人命第一で行動し、被災状況の把握等を行うこと ・支援物資も大量に運び込まれてくるので、マンパワーについては調整を行うこと ・り災証明を求めてこられる人も出てくるため、様々なリクエストが来ることを想定し今後の対応体制をとること ・物資へのニーズも変化してくるため、水・食料は最優先とし、多くのニーズに対応すること　等 【報告内容】 ・各局、区における被害状況および対応状況について ・18日からの避難所における職員配置体制について　等
4月18日（月）	9:00	■第11回災害対策本部会議開催 【市長からの指示】 ・避難所の生活衛生環境改善や被災者の心理的なケアを行うこと ・二次災害等につながらないよう、警戒区域の設定など適宜対応していくこと ・孤立している住宅、施設があれば状況を把握し、民生委員と連携し対応すること、場合によっては医師派遣も検討すること　等 【報告内容】 ・各局、区における被害状況および対応状況について ・避難所におけるノロウィルスの発生について　等
	15:00	■第12回災害対策本部会議開催 ・食料について少しずつ届きつつあるので、避難者を全力でフォローアップすること ・都市建設局を中心に建物の検査をしているが応援も依頼し、二次災害を出さないよう徹底的に対応すること ・現場においては情報共有がまだ足りないため、市議会議員からの提案や市長会の助言を頂きながら、現況を的確に把握し対策をとること　等 【報告内容】 ・各局、区における被害状況および対応状況について　等

（３）局・区対策部の設置

各局・区の対策部は、災害対策本部の設置に準じて設置が行われる。今回の震災においては、現場対応や被害状況の確認、災害対策本部や関係機関との調整など、各局・区対策部として様々な活動を行った。

各局・区の対策部の体制や事務分掌は次のとおりとなる。

図表 4-2-3　各局・区対策部体系

（部班）	（事務分掌）
政策局対策部	・・・関係省庁との連絡調整及び各局各区との総合調整を行う。
政策総務班	
総務局対策部	・・・災害対策本部に関する人員を総括するとともに、他の自治体への職員派遣及び非常時ネットワーク運用を行う。
総務班	
情報契約班	
財政局対策部	・・・災害応急対策予算の編成を行い復旧復興に迅速に対応するとともに、被害調査を集計して情報の集約を図り、被災市民の支援を行う。
財政総務班	
被害調査班	
市民局対策部	・・・関係省庁との連絡体制を強化し、救援・義援物資の要請及び物資の受け入れ配分等による避難所支援を行うとともに各区対策部と連携し避難所運営の総合調整を行う。
市民総務・応急支援班	
健康福祉局対策部	・・・被災者の治療と救急搬送が迅速に行われるよう、医療関係機関等との連絡調整と被災市民の医療福祉、健康管理、防疫活動、備蓄物資の総合管理及び被災後の生活支援等を行う。また、幼児の安全確保の支援対策を行うと共に児童福祉等の支援対策を行う。
福祉総務班	
保健衛生班	
環境局対策部	・・・被災地の災害廃棄物、避難所等の生活ゴミ及びし尿等の収集、処理を行い、良好な生活環境の維持に努める。
環境総務班	
廃棄物処理班	
経済観光局対策部	・・・経済、観光業の早期復興のための支援策を立案、実施するとともに救援物資等の輸送計画立案、実施及び管理を行う。
経済総務班	
観光交流班	
文化・スポーツ交流班	
農水局対策部	・・・農林水産業の被害状況の把握を行うとともに、早期復興のための支援策を立案、実施する。
農政総務班	
都市建設局対策部	・・・応急危険度判定の実施、避難者の輸送計画立案・実施及び管理を行う。また、円滑な応急、復旧活動を行うために道路の障害物の除去を行うとともに、被災市民へ住宅の提供等を行う。
都市総務班	
住宅班	
土木班	

- 各区対策部 ・・・市民の窓口となり、区域内の被災状況を把握して避難や避難所などでの支援を迅速に行い、保健福祉など様々な対応を実施して市民生活の維持安定を図る。
  - 各区総務班
  - 各区避難対策班
  - 各区保健福祉班
- 消防局対策部 ・・・消火、救急救助活動を行うことによって、市民の生命・身体・財産を災害から直接防護する。
  - 総務部
    - 消防総務班
    - 管理班
  - 予防部
    - 情報管理班
    - 情報収集班
  - 警防部
    - 指揮運用班
    - 通信運用班
    - 救急運用班
    - 地区隊班
- 交通局対策部 ・・・市電の臨時運用体制を整え、運行確保に努める。
  - 交通総務・市電班
- 上下水道局対策部 ・・・上水道施設及び下水道施設の早期復旧に努めるとともに、上水道に係る断水地域への応急対応を講じる。
  - 水道総務班
  - 上水道班
  - 下水道班
- 病院局対策部 ・・・災害拠点病院として市民等の医療活動に従事し、入院患者の安全を確保する。
  - 病院総務班
  - 診療対策班
  - 植木診療対策班
- 教育委員会対策部 ・・・教育施設に設置される避難所の管理運営を行うとともに、児童・生徒の安全対策を実施し、教育機関等の早期再開を図る。
  - 教育総務班
  - 文教避難所班
- 応援対策部 ・・・他対策部の応援業務に携わる。
  - 議会事務局班
  - 監査事務局班
  - 人事委員会事務局班
  - 選挙管理委員会事務局班
  - 農業委員会事務局班

（４）情報調整室

情報調整室は、災害対策本部の設置基準に準じて設置され、災害対策本部会議に関することや被害状況の収集、応援要請、各対策部間の連絡調整など、災害に関する全体的な調整を行う組織で、情報調整室には調整班、情報班（収集・分析、集計）、総務班および広報班が置かれている。各班の事務分担は次のとおりである。

図表 4-2-4　情報調整室の事務分担

班		事務分担
情報調整室		・本部の事務を総合調整し、各局・区対策部間の連絡調整を行う
	調整班	・本部会議に関すること ・本部長の指示及び命令に関すること ・災害応急対策の総合調整に関すること ・避難の勧告及び指示の検討に関すること ・各対策本部間の連絡調整に関すること ・応援要請に関すること ・自衛隊災害派遣の要請の要求等に関すること
	情報班	・災害情報の収集及び伝達に関すること ・災害状況の総括に関すること ・気象の予警報に関すること
	総務班	・本部会議の開催に関すること ・災害状況等の本部会議への報告に関すること ・防災関係機関等との連絡調整に関すること ・防災情報機器の管理運営に関すること ・庶務に関すること
	広報班	・マスコミ関係の対応に関すること ・広報活動に関すること

（出所：「熊本市地域防災計画」より作成）

14 日の前震後、本庁 4 階モニター室に情報調整室を設置したが、夜間帯での災害発生であったため、地域防災計画で想定していた人員がすぐに揃うことはなく、退庁前の職員の協力を得て、被害状況等の情報収集にあたった。しかし、発災直後の初動においては、避難所への職員配置が遅れるなど、災害対応において一時混乱が生じたことから、避難所開設状況や避難者数、各施設等の被害状況など、正確な情報の収集・把握ができなかった。

16 日の本震発生により、避難者数は大きく増えることとなり、水道等のライフラインは市内全域で断絶状態となったことから、現場は更に混乱することとなった。深夜帯での地震発生であり、二次災害の危険性などを考慮し、各施設等の被害状況の確認には時間を要したことから、本震においても前震時同様に情報調整室で被害状況等の情報を迅速に把握することは困難であった。そのような中、各対策部や被災者からの問合せ、被災状況についての連絡に対しては、どの情報の重要度が高いか判別を行うため、災害情報トリアージを実施し、情報共有や情報伝達方法など、災害対応における優先順位を判断しながら取り組んでいたが、発災直後から本庁 3 階の危機管理防災総室、4 階の情報調整室には被災者や各対策部、関係機関等から絶えず問合せの電話が入電しており、職員は電話対応に追われ、本来行うべき被害状況等の情報収集や各対策部、関係機関との調整を行うことができなかったことが課題となった。

（５）広報および報道機関への情報提供

平時は市ＨＰ、広報紙（市政だより）、ラジオ、ＴＶ（ケーブルテレビを含む）、フェイスブック、市長記者会見等を通して、広範囲に市政情報を届けられるよう様々な広報媒体を活用して広報活動を行っているが、発災時は地域防災計画に基づき災害対策本部・各対策部体制へ移行し、地震災害情報の広報伝達については、政策局対策部が市民への災害情報の広報、プレスセンターの開設、報道機関に対する情報提供等を行うこととなっている。

前震後、地域防災計画に基づき、市ＨＰやフェイスブックを通して市民へ被害状況等の発信を随時行った。また、市政記者室をプレスセンターとして使用し、会議室を臨時的に開放することで、多数来庁した報道機関へ随時情報提供を行うとともに、24 時間体制でＦＡＸによる被害状況等の発信を続けた。当初災害対策本部は非公開であったが、透明性の確保および被害状況や被災者支援情報の速やかな提供を目的として、本震後の第 11 回目から市長指示のもと公開体制へと変わった。

また、本震後は、それまでの情報発信に加えて、災害対策本部会議後に市長記者会見を開催するとともに、4 月 18 日には臨時災害放送局「くまもとさいがいエフエム」の開設を行い、24 時間体制でラジオによる災害情報等の発信を続けた。さらに、市長が発信するツ

イッターや市のフェイスブックといったＳＮＳは、前震時・本震時も有効な広報ツールとして、災害情報の発信の一助となった。

発災後は、初動の混乱と外部からの問合せが殺到し、対応に追われるとともに、人員不足もあって、本来非常時に優先すべき業務としていた広報活動が効果的に実施できなかった部分が多々あった。

大規模な災害が発生したときは、平時の体制通りではいかないため、広報体制のあり方などについて、再検討する必要がある。

（６）車両等の確保

4 月 14 日の前震後は、職員が緊急参集し、集中管理貸出車両 61 台について、配車準備・待機を行った。

翌 4 月 15 日には、緊急対応等にあたる車両を確保するため、管財課による集中管理車両の通常貸出を停止して、災害対応の使用に限定したほか、財政局対策部で車両 39 台を使用し、物資の輸送等に利用した。また、4 月 16 日から 18 日にかけては財政局対策部で使用する車両を 43 台に増やし、物資輸送等に対応した。4 月 19 日以降は、物資拠点から区役所への物資配送用として 15 台、その他災害専用車両として 9 台を災害対策本部で確保し、残りの車両は各課の災害対応用として貸出しを行った。

発災直後は、各事業所から電気自動車やレンタカー等の無償貸与を受け、住家被害認定調査や避難所巡回、応急危険度判定等に対応するため、財政局や健康福祉局、都市建設局等に配車した。

この他、通常の供用時間外にも公用車や応援車両が使用できるように市役所駐車場の利用可能時間を延長した。なお、供用時間外の入出庫対応は、震災直後は職員が対応し、4 月 22 日以降は業務委託により行った。

（７）総括

今回の震災では、特に初動において職員配置の問題や 2 度の大きな地震による一時的混乱等により、災害情報や避難所の状況、被害状況等の情報収集に遅れが生じ、避難所・区対策部・情報調整室の連絡体制がうまく機能しなかった。また、被災者や各対策部からの問合せ等、電話対応に職員が追われることとなり、本来行うべき各対策部や関係機関との調整に支障が生じることとなった。

今回の経験を踏まえて、今後は情報調整室の情報収集力の強化、区の防災体制強化を図るとともに、ＳＮＳの活用を含めた情報の収集・発信など、情報共有方法の多重化・多様化を検討する必要がある。また、避難所等の災害対応現場において、初動時に職員が適切な行動・判断が行えるよう、職員初動行動マニュアルの作成や防災訓練の実施、情報伝達訓練計画の策定を行う必要がある。

また、今回の震災では被災者等のニーズが、時間の経過とともに変化していくこととなり、それに伴い、災害対策本部会議における指示事項や報告内容にも変化が生じた。「どの時期に、どのような対応が必要となるか。」など、災害時の各フェーズにおける対応策を事前に想定するため、今回の経験を記録として残すことが必要である。さらに今回の地震発生時期・時刻は 4 月の夜間帯であったが、夏場や冬場、朝方や日中など、あらゆる発生ケースを想定した対策を立てることが必要と考える。

２．職員の配備

（１）防災組織体制

熊本市地域防災計画では、災害の発生が予想されるとき又は発生したとき、災害の規模、種別、程度に応じて配備体制を段階的に待機配備、1 号配備、2 号配備（各対策部職員の 1/3 程度）、3 号配備（各対策部職員の 2/3 程度）、4 号配備（全職員）と定めており、必要に応じた防災態勢をとるため、職員に対して参集通知を行うとされている。災害発生時における職員配備基準はおおむね次の図表のとおりとされている。

図表 4-2-5　職員配備基準表

態勢	配備態勢	本部設置		地震	津波
注意	注意	災害警戒本部	配備時期	市域の一部に震度 4~5 弱の地震が発生した場合	津波注意報が発令された場合
			配備内容	情報収集	情報収集
			態勢要員	6～14 名	3 名
警戒	待機		配備時期	・震度 5 弱の地震が発生し、かつ局地的に軽微な災害が発生	・高潮注意報・警報に加え津波注意報が発表された場合
			配備内容	被害情報の収集活動ができる体制とする	
			態勢要員	87 名	87 名
	1 号		配備時期	震度 5 強以上	津波警報が発表された場合
			配備内容	被害情報の収集及び初期災害対策活動ができる体制とする	
			態勢要員	253 名	253 名
非常	2 号	災害対策本部	配備時期	局地的な災害が発生した場合	大津波警報が発表された場合
			配備内容	災害応急対策活動を遂行できる体制とし、又 3 号配備に直ちに移行できる体制とする	
			態勢要員	職員の 1/3 程度	
	3 号		配備時期	局地的な災害が発生し、さらに市全域にわたる被害が拡大する恐れがある場合	局地的な災害が発生し、さらに市全域にわたる被害が拡大する恐れがある場合
			配備内容	2 号配備によりがたく、災害対策本部の職員を増員し、災害応急対策活動が円滑に遂行できる体制とし、又 4 号配備に直ちに移行できる体制とする	
			態勢要員	職員の 2/3 程度	
	4 号		配備時期	・震度 6 弱以上 ・市全域にわたり災害が発生し、特に被害が甚大な場合	海岸部全域に災害が発生し、被害が甚大な場合
			配備内容	3 号配備によりがたく、災害対策本部の職員を更に増員し、災害応急対策活動が強力に遂行できる体制とする。	
			態勢要員	全職員	全職員

（2）職員参集状況・災害対策要員の確保

今回は前震時より 4 号配備に該当し、全職員が参集対象であったため、平成 28 年 4 月 14 日と 16 日の発災直後に、各局（区役所）対策部に 1 時間毎の参集状況報告を依頼した。

参集状況は次表のとおり。

図表 4-2-6　参集状況集計表

○ 前震時の参集状況（平成28年4月14日(木)　21時26分発生）

		4月14日		4月15日								
		22:00	23:00	0:00	1:00	2:00	3:00	4:00	5:00	6:00	7:00	8:00
参集状況	報告対策本部数（全18対策本部）※1	－	4	7	15	17	18	18	18	18	18	18
	参集状況（実態調査結果）※2	615	1,177	1,798	2,098	2,326	2,375	2,407	2,428	2,506	2,608	2,946

※1　消防局・病院局は除く。
※2　地震後に庁内で行った実態調査結果であり、参集状況には勤務時間（残業）中だった者も含む。
※　4/15は金曜のため、職員は8時30分には出勤があるものとして、8時現在で報告の集計を中止。

○ 本震時の参集状況（平成28年4月16日(土)　1時25分発生）

		4月16日										
		2:00	3:00	4:00	5:00	6:00	7:00	8:00	9:00	10:00	11:00	12:00
参集状況	報告対策本部数（全18対策本部）※1	－	－	5	12	14	14	15	15	15	15	15
	参集状況（実態調査結果）※2	841	1,260	1,682	1,848	2,048	2,219	2,475	2,697	2,785	2,815	2,860

※1　消防局・病院局は除く。
※2　地震後に庁内で行った実態調査結果であり、参集状況には勤務時間（残業）中だった者も含む。
※　総務局対策部においても避難所等に職員を派遣し対応が出来なかったため、12時現在で報告の集計を中止。

熊本地震発災以前は、緊急連絡網を利用した電話連絡により安否確認を行っていたが、発災直後、電話回線がしばらく利用できず、確認が取れない状況が続いたことや、各対策本部が災害対応に追われ、安否状況や参集状況の把握や報告が困難であったことなどから、職員の参集状況を初動にいかせなかった。今後は電話での緊急連絡網だけでなく、ＳＮＳやメール等を利用した確認方法を試行していく必要がある。

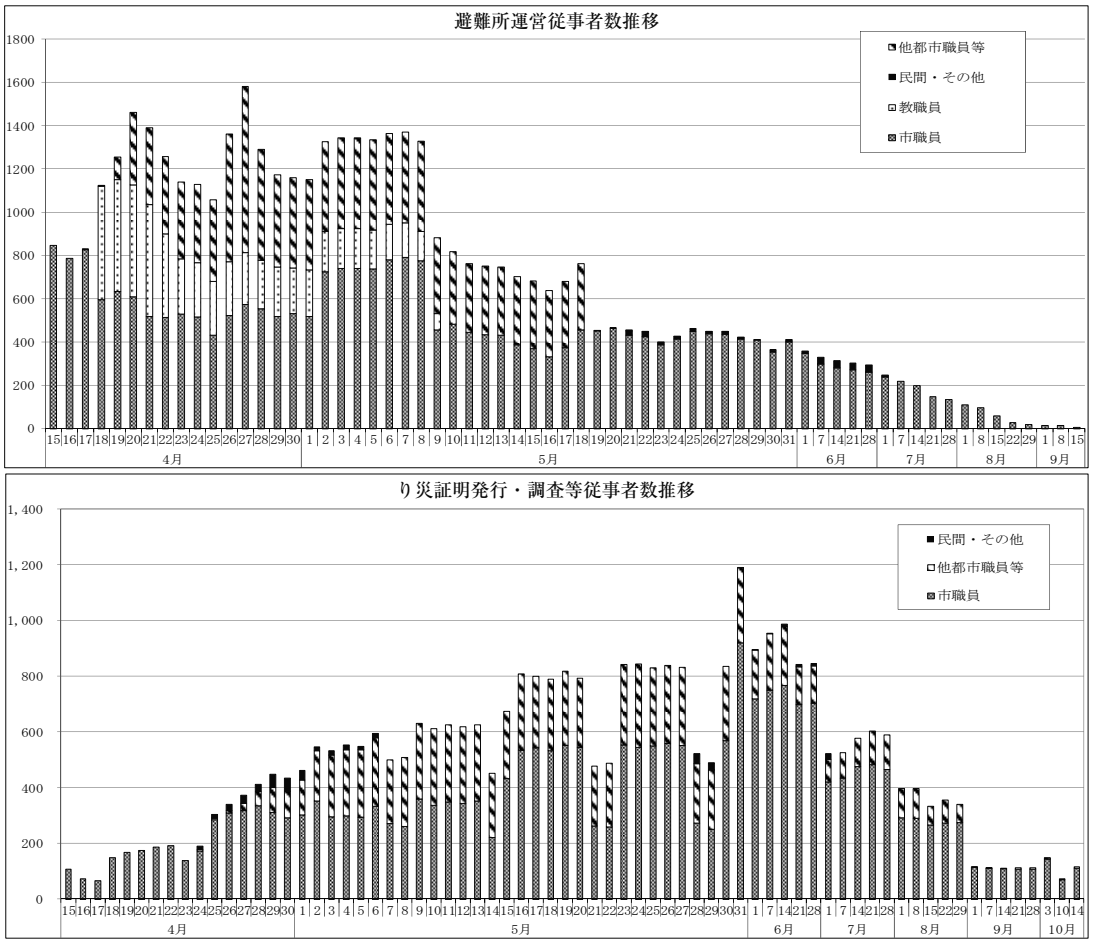
また、本震時においては、各区各局は前震時の対応に追われており、１時間ごとに全庁分の集計を取ることは困難であった。今回の震災経験で、災害時の全員参集は難しく非効率であったことを踏まえ、今後は事前に、職場に出勤する職員と、市の施設等に出勤する職員とを明確にしておくことが必要である。

（３）避難所運営、り災証明に係る人員配備

今回の震災では、2 度の大きな揺れにより、本市においても甚大な被害をもたらした。震災による被害は市内全域に及び、市内においては最大約 11 万人の避難者が発生、住家のり災証明の交付件数は平成 29 年 3 月 31 日時点で 125,453 件となっている。

避難所の運営やり災証明に係る調査・発行事務については、地域防災計画でも想定はしていたものの、今回の震災は想定を超える被害状況であり、避難所運営やり災証明発行業務には多数の職員を配置することとなった。避難所運営、り災証明業務の従事者数推移は図表 4-2-7 のとおりである。

図表 4-2-7　避難所運営、り災証明に係る調査・発行業務従事者数の推移



※り災証明発行・調査等従事者数推移については、従事者数は実人数ではなく 7.75 時間を 1 人分として集計している。

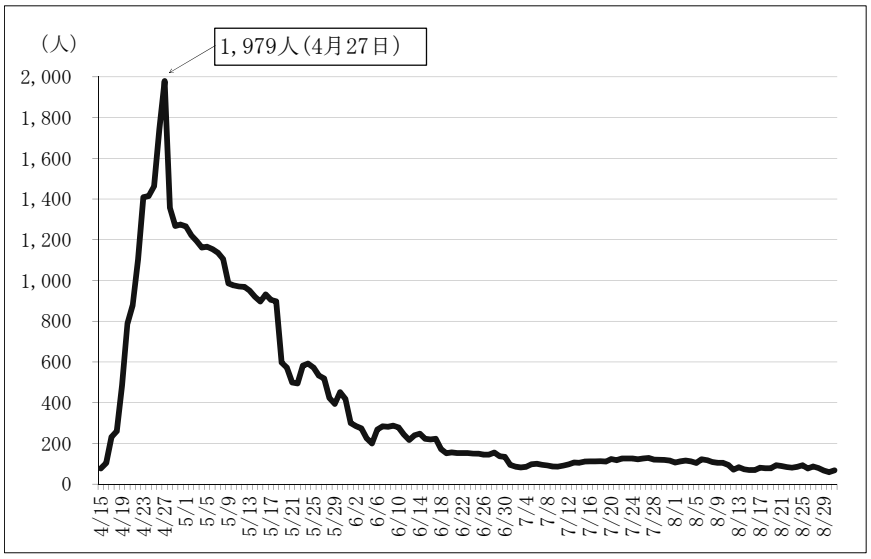
（４）他自治体への応援要請

熊本地震発生に伴う他自治体への応援要請については、国や県を通じての要請をはじめ災害時相互応援協定に基づく要請など、様々な方法や枠組みを通じて行われた。

発災直後の本市においては、指定都市市長会による「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」、東京都を含む「21 大都市災害時相互応援に関する協定」に基づき他自治体へ職員派遣の要請を行うとともに、全国市長会などへの要請や各業務の担当主管課からも関係機関に対し様々な応援要請を直接行った。

その結果、他自治体からの職員派遣は前震後の 4 月 15 日から開始され、最大時には 1 日あたり約 2,000 人に及ぶ職員が派遣された。平成 29 年 3 月 31 日までに、短期派遣、中長期派遣を合わせた延べ派遣人数は 63,741 人に上っている。（図表 4-2-8 参照）

図表 4-2-8　他自治体からの応援派遣人数の推移（1 日あたり）



※平成 28 年 4 月 15 日から 8 月 31 日までの推移

震災直後の派遣状況を見ると、発災直後からのしばらくの期間は新幹線等の運休、九州自動車道の通行止め、ライフラインの途絶など、地震による影響から宿泊先の確保や入浴もできない状況が続き、食料も十分に無い状況であったことから、他都市からの応援職員は 1 週間交代などの短期派遣が多い状況が続いた。

このような事態から他自治体からの応援職員に対する宿泊施設が不足するという問題に対しては、その確保のために本市では競輪場選手宿舎の活用やＪＲ職員住宅の確保を行うとともに、民間宿泊施設の紹介などを行った。他自治体からの派遣職員による応援活動は、図表 4-2-9 のとおりである。

なお、他自治体からの職員の派遣は発災直後から短期派遣として進められていたが、被災地方自治体における復旧・復興事業に対して他自治体職員の継続した応援が必要なことから、総務省の平成 28 年 7 月 7 日付け「平成 28 年熊本地震に係る被災地方公共団体に対する中長期の職員派遣について（総行公第 73 号）」を踏まえ、9 月 1 日から原則、中長期派遣に切り替えられた。なお、9 月以降も必要に応じ短期派遣が行われた業務もある。

他自治体からの人的支援について詳しくは第 4 部 8 章 1 節に記載している。

図表 4-2-9　本市が要請した他自治体派遣職員に係る主な活動

・避難所運営・支援 区役所が開設する避難所の運営、巡回健康相談・保健指導・衛生活動、視聴覚障がい者等への避難所等における情報・コミュニケーション支援、福祉避難所とのマッチング、避難所運営等に関する学校支援　等	・応急給水、応急復旧（上下水道） 応急給水、応急復旧、漏水調査、下水道管渠被害状況調査
	・特別な教育的支援を要する児童生徒や学級担任等への支援、助言
	・農地災害復旧・り災証明業務等
	・被災者住宅支援に係る助言等
・物資搬送 物資搬出入、支援物資集積所の運営および区役所への配送、アクアドームの物資整理	・民間賃貸住宅（みなし応急仮設住宅）借上げ業務に伴う契約等助言
	・倒壊家屋撤去等費用補助金業務支援
・住家被害認定調査	・宅地復旧に関する業務支援
・事業所被害認定調査	・医療支援・健康管理業務支援
・り災証明受付・発行	・ＤＭＡＴによる患者搬送 等
・災害ごみ・ガレキ収集 災害ごみ収集、災害ガレキ収集	
・応急危険度判定 被災建築物応急危険度判定、被災宅地危険度判定等	

３．市議会の対応

（１）発災直後の市議会棟の被害状況

今回の震災では、議員等への人的被害はなかったものの、市議会棟の建物については、4月 16 日の本震で本会議場の天井が落下するなどの被害があった。

発災が議会会期中ではなかったため、直ちに議会の運営に影響が出ることはなかったが、その後の議会では議場が使用できず、代替として予算決算委員会室の使用を余儀なくされている。なお、議場の復旧は平成 29 年 11 月を見込んでいる。

（２）発災直後の市議会の取組

発災直後から、各議員は地域での被災者支援、実情把握、要望把握等を行っていた。

把握した要望に関しては当初、各議員から区役所や関係部署等に直接連絡を行うケースが多かったが、情報の錯綜、混乱が生じたことから、後に議会事務局経由で本市災害対策本部へ申入れを行う方向で調整を行った。

また、本震のあった 4 月 16 日は、本庁舎 1 階が避難者であふれていたことに加え、天候が悪かったこともあり、高齢者や子ども連れの避難者を優先的に、議会棟予算決算委員会室を避難所として開放した（4 月 30 日まで開放）。

4 月 25 日には、全員協議会を開催し、執行部から被害状況等の報告を受け、5 月 9 日には議会運営委員会を開催し、災害復旧および市民生活の安定を最優先とするため、第 2 回定例会の会期を 6 月 10 日の 1 日とし、本会議を被災した議場の代替として予算決算委員会室において開催することを決定したほか、震災復旧並びに震災復興計画に関することについて調査・研究するため、全議員で構成する「熊本地震からの復旧・復興に関する調査特別委員会」を設置することを決定した。

その後、5 月 10 日には、関係府省等に対し、議長・市長連名による熊本地震に関する要望活動を行った。また、5 月 11 日には、議長が九州市議会議長会および全国市議会議長会で関係府省等に対して熊本地震に関する緊急要請を行うなど、震災対応に関する要望活動も実施している。

（３）課題と今後の取組

今回の震災対応では、議員への情報提供並びに議員からの情報収集および要望等の把握について、執行部との連携が課題となったことから、議会では、今回の地震時の対応を踏まえ、平成 28 年 9 月 6 日に「熊本市議会災害対策会議設置要綱」を制定した。

この要綱は、本市で全市的に影響の出る災害が起きた場合に、議会は災害対策会議を設置し、そこでの意見を集約し、議会事務局を通じて、市災害対策本部との情報連携をとることを目的としたものである。

今後は、議会として災害対応訓練の実施等に取り組む必要がある。

第３節　国および県の対応

１．国の主な対応

（１）初期対応

政府は前震発災直後、平成 28 年 4 月 14 日 21 時 31 分、官邸対策室を設置し、緊急参集チームを招集。同日 21 時 36 分に以下の総理指示が発せられた。

○早急に被害状況を把握すること
○地方自治体とも緊密に連携し、政府一体となって、災害応急対策に全力で取り組むこと
○国民に対し、避難や被害等に関する情報提供を適時的確に行うこと

その後、21 時 55 分には緊急参集チームで協議を開始し、22 時 10 分に非常災害対策本部を設置、23 時 21 分に第 1 回非常災害対策本部会議を開催した。

また、翌日の 15 日には防災担当副大臣を団長とする政府調査団を熊本県へ派遣、10 時 40 分に非常災害現地対策本部を熊本県庁内に設置した。

本震後の 16 日には再度、被害状況の把握、地方自治体と連携して被災者の救命・救助等の災害応急対策への取組、避難や被害等に関する情報提供等について総理指示が発せられた。

このほか、内閣府においては内閣府情報派遣チームを熊本県へ派遣し、熊本県災害対策本部と連携し、現地の被害状況について詳細な把握を行った。警察庁においては、警察災害派遣隊の出動を行い、要救助者の救出救助・捜査活動を実施、防衛省においては、自衛隊による人命救助等に係る災害派遣を実施。その他各省庁において、被災者の救命・救助等の災害応急対策を念頭に、緊急かつ適切な措置・対応等に取り組んだ。

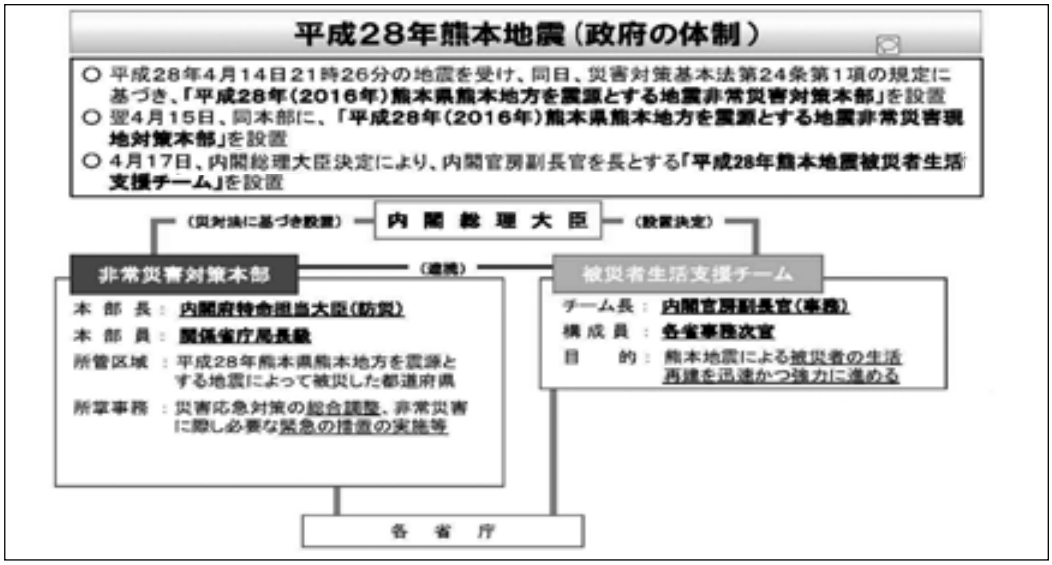
（２）非常災害対策本部等組織・体制・会議体

①非常災害対策本部の設置

平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分の地震（前震）を受け、同日災害対策基本法第 24 条第 1 項の規定に基づき、河野防災担当大臣を本部長とする非常災害対策本部を設置した。23 時 21 分に総理出席の下で第 1 回非常災害対策本部会議が開催され、以下のとおり指示された。

○国民の安全確保が第一、被害者の救命・救助を最優先に、引き続き、政府一丸となって、災害応急対策に全力を尽くすこと
○余震が依然として相次いでいることから、地方自治体と緊密に連携して、細心の注意を払って警戒を継続し、住民の避難が確実に行われるよう、対策に万全を期すこと
○被災自治体と連携し、必要な物資の確保や医療行為の提供等、被災者の支援策に関係機関が一体となって取り組むこと

図表 4-3-1　平成 28 年熊本地震　政府の体制



（出所：内閣府資料より作成）

②非常災害現地対策本部の設置

翌 4 月 15 日 10 時 40 分には、松本内閣府副大臣（および酒井・牧島大臣政務官）を本部長とする非常災害現地対策本部を設置した。

現地対策本部は、熊本県の災害対策本部と連日合同で会議を開催し、緊密な連携を図り、発災当初は人命救助を最優先に、救助・捜索活動の調整等を行い、その後、物資支援、ライフラインの復旧、避難所支援、健康管理支援、災害廃棄物処理等の活動を行った。

③被災者生活支援チームを設置

本震発生翌日の 4 月 17 日 17 時には、内閣総理大臣決定により、内閣官房副長官を長とする被災者生活支援チームが設置され、その下に連絡調整グループが設置された。連絡調整グループ会議においては、内閣府防災、現地対策本部の人員増員などの体制整備に係るバックアップ、内閣府防災の総合調整機能の補完、現地対策本部幕僚とのホットラインの維持と内閣府防災、関係府省庁への指示連絡などが行われ、政府としての迅速な情報の共有と調整、判断に大きな役割を果たした。

（３）各法制度等の適用・指定

①災害救助法の適用

今回の地震により、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じていることから、熊本県は県内全 45 市町村に平成 28 年 4 月 14 日災害救助法の適用を決定。

②被災者生活再建支援法の適用

今回の地震により住宅に多数の被害が生じ、被災者生活再建支援法に定める自然災害に該当するものと認め、熊本県は熊本県全域について平成 28 年 4 月 14 日同法の適用を決定。

③激甚災害の指定

平成 28 年熊本地震による災害についての激甚災害およびこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令が平成 28 年 4 月 25 日閣議決定、4 月 26 日に公布・施行された。

④特定非常災害の指定

「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成 8 年法律第 85 号）」に基づき、「平成 28 年熊本地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」により、平成 28 年熊本地震による災害を特定非常災害として指定（平成 28 年 4 月 28 日閣議決定、5 月 2 日に公布・施行）するとともに、この特定非常災害に対し、行政上の権利利益に係る満了日の延長に関する措置、期限内に履行されなかった義務に係る免責に関する措置、債務超過を理由とする法人の破産手続き開始の決定の特例に関する措置、相続の承認又は放棄すべき期間の特例に関する措置、民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する措置を適用。

⑤大規模災害からの復興に関する法律に基づく非常災害の指定

平成 28 年熊本地震による災害を大規模災害からの復興に関する法律（平成 25 年法律第 55 号）第 2 条第 9 号に規定する「非常災害」として指定する政令が平成 28 年 5 月 10 日閣議決定、5 月 13 日公布・施行された。

これにより、被災した地方公共団体等からの要請により、国又は都道府県は、その事務に支障のない範囲内で、被災地方公共団体が本来施行することとなる災害復旧事業等について代行可能となった。

（４）財政措置

4 月 20 日、政府は持ち回り閣議において、被災地域において、当面の避難生活に必要となる物資を緊急支援するための経費として、予備費約 23 億円の使用について閣議決定した。

①平成 28 年度第 1 次補正予算

5 月 13 日に補正予算案が閣議決定され、同日国会提出、5 月 17 日に成立した。

この補正予算において、住宅の確保や生活

再建支援金の支給など被災者支援に要する経費（約 780 億円）と、今後、被災者の事業再建、道路・施設等のインフラ復旧やガレキ処理等を迅速に進めていくための備えとして「熊本地震復旧等予備費」（約 7,000 億円）が措置された。

図表 4-3-2
平成 28 年度第 1 次補正予算内訳

（単位：億円）

1 災害救助等関係経費	**780**
(1) 災害救助費等負担金	573
(2) 被災者生活再建支援金補助金	201
(3) 災害弔慰金等負担金等	6
2 熊本地震復旧等予備費	**7,000**
計	**7,780**

（出所：財務省資料より作成）

その後、「熊本地震復旧等予備費」については、4 度にわたり閣議決定がなされた。

第 1 弾として、5 月 31 日に約 1,023 億円が閣議決定され、中小企業・農業・観光業等の事業再開支援とインフラ施設等の災害復旧のための経費が措置された。

第 2 弾として、6 月 14 日に約 590 億円が閣議決定され、自衛隊の災害派遣活動や被災した自衛隊施設等の災害復旧と公共土木施設や治山・森林整備関係の災害復旧等のための経費が措置された。

第 3 弾として、6 月 28 日に約 210 億円が閣議決定され、河川・道路等の公共土木施設の災害復旧や、熊本城の応急復旧を含む文化財の災害復旧のための経費が措置された。

第 4 弾として、7 月 26 日に約 654 億円が閣議決定され、災害廃棄物処理事業、道路などの公共土木施設や国立大学法人の施設・設備の復旧等、また、医療施設等の災害復旧等のための経費として措置された。

②平成 28 年度第 2 次補正予算

8 月 24 日に第 2 次補正予算案が閣議決定され、9 月 26 日に国会提出、10 月 11 日に成立した。

この補正予算は、8 月 2 日に「未来への投資を実現する経済対策」として閣議決定された経済対策に基づき、総額で約 4 兆 1,100 億円の歳出追加を伴い、「熊本地震や東日本大震災からの復興や安全・安心、防災対応の強化」に係る経費として約 1 兆 4,400 億円が措置された。

そのうち、熊本地震からの復旧・復興関係経費については公共土木施設等の災害復旧等に係る経費として約 1,712 億円、学校施設等の災害復旧に約 373 億円のほか、被災自治体が地域のニーズに応じ、長期にきめ細かく活用可能な復興基金の創設を支援するための特別交付税として 510 億円など、合計約 4,139 億円が措置された。

なお、財源は、既定経費から減額することで賄われており、その内訳には、5 月 17 日に措置された熊本地震復旧等予備費の残約 4,523.4 億円からの 4,100 億円の減額も含まれている。

図表 4-3-3　平成 28 年度 財政措置

（単位：億円）

【1号補正】熊本地震に係る予備費　A	7,000.0
予備費執行累計	
1 中小企業、農業、観光業等の事業再開支援	**914.6**
(1) 中小企業支援策	656.8
○ グループ補助金	400.0
○ 低利融資・信用保証	203.6
○ 被災した商店街の共同施設等の復旧	22.9
○ 小規模事業者等の経営相談体制、販路開拓の強化	30.3
(2) 営農再開支援	57.3
○ 被災農業者向け経営体育成支援事業（畜舎・農業ハウス等の再建・修繕）	35.4
○ 強い農業づくり交付金（被災した共同利用施設の再建・修繕）	12.9
○ 畜産クラスター事業等	9.0
(3) 観光支援策	200.5
○ 九州観光支援旅行券	180.3
○ 魅力的な地域資源の発信	20.2
2 インフラ施設等の復旧	**108.6**
○ 道路等の復旧等事業	70.5
○ 山地等の復旧等事業	28.5
○ 地震・火山観測網の復旧	9.0
○ 南阿蘇地区テレビジョン放送難視聴対策	0.6
第1弾（5/31）・・・①	**1,023.2**
1 公共土木施設の復旧費用等事業	**111.0**
○ 道路災害復旧事業（国道57号線別ルート整備）	67.0
○ 災害関連緊急砂防事業	42.6
○ 基盤地図情報の整備等	1.4
2 治山事業・森林整備事業等	**9.6**
3 自衛隊施設復旧・災害派遣活動費等	**469.1**
第2弾（6/14）・・・②	**589.7**

1 被災した文化財等を復旧する事業	**20.2**
○ 青少年等研修施設災害復旧経費	4.7
○ 重要文化財等の保存修理等経費	15.5
2 農業用施設の再建を支援する経費	**20.5**
○ 耕種作物共同利用施設の整備	17.7
○ 災害関連緊急治山事業	2.8
3 公共土木施設の復旧費用等	**168.9**
(1) 公共土木施設等の災害復旧等事業	138.7
○ 河川等災害復旧事業（緑川、白川等の河川堤防等対応）	75.0
○ 道路災害復旧事業（国道3号、208号の路面沈下、橋梁損傷等の対応）	10.2
○ 災害関連緊急砂防事業	20.0
○ 官庁施設災害復旧事業（熊本第３地方合同庁舎等の官庁施設）	31.5
○ 鉄道施設災害復旧調査（南阿蘇鉄道の調査等）	2.0
(2) 被災地域における道路等の点検・調査等の実施	30.2
○ 道路の詳細点検・調査、再度災害防止対策等	6.7
○ 直轄河川の緊急的な災害対策等	22.6
○ 港湾施設の健全度調査を緊急的に実施	0.9
第3弾（6/28）・・・③	**209.6**
1 災害廃棄物処理事業に必要な経費	**340.3**
○ 災害等廃棄物処理事業費補助金	335.3
○ 災害廃棄物処理基金	5.0
2 公共土木施設の復旧等に必要な経費	**134.0**
3 国立大学法人の施設・設備の復旧等に必要な経費	**123.0**
○ 施設災害復旧事業	53.0
○ 設備災害復旧事業	64.7
○ 自治体の復旧・復興計画の策定に資する地形・地盤情報の調査	5.3
4 被災した畜舎・共同利用施設の再建・修繕等に必要な経費	**54.6**
○ 被災農業者向け経営体育成支援事業	26.1
○ 強い農業づくり交付金	25.5
○ 治山施設災害復旧事業	3.0
5 医療施設等災害復旧事業等に必要な経費	**2.2**
○ 医療施設等災害復旧事業	1.7
○ 熊本県心のケア事業	0.5
第4弾（7/26）・・・④	**654.1**
執行累計　B（①+②+③+④）	**2,476.6**
C　＝　A　－　B	**4,523.4**

（出所：関係各省庁の記者発表資料より作成）

③平成 28 年度第 3 次補正予算

12 月 22 日に第 3 次補正予算案が閣議決定され、翌平成 29 年 1 月 20 日に国会に提出され、1 月 31 日に成立した。

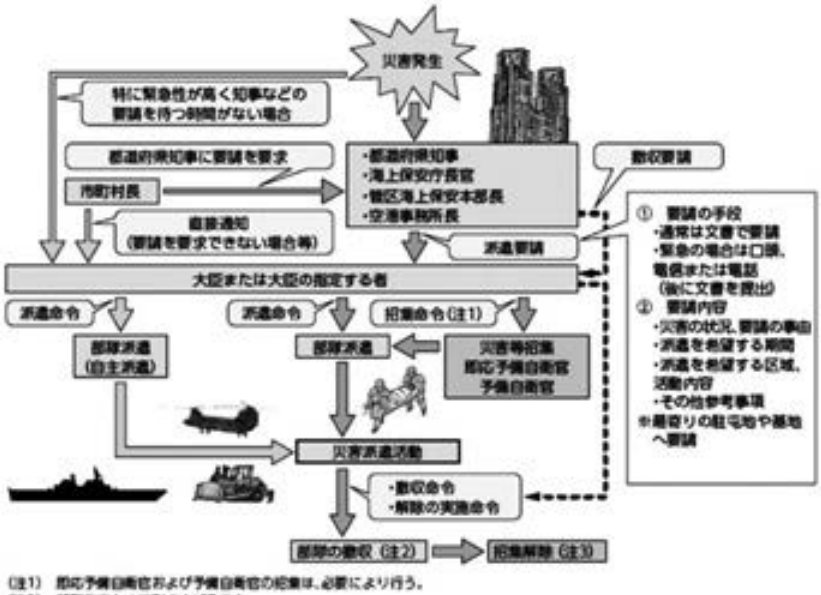
熊本地震からの復旧・復興関係経費については、災害等廃棄物処理 281 億円、グループ補助金の実施に 183 億円が措置された。

２．自衛隊・海上保安庁の活動

（１）自衛隊の災害派遣スキーム

自衛隊の災害派遣は、自衛隊法第 83 条第 1 項の規定により、都道府県知事などからの要請により部隊などを派遣することが原則とされている。市町村長は、災害対策基本法第 68 条の 2 第 1 項の規定により、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合で、応急措置を行う必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、災害派遣の要請をするよう求めることができる。さらに、災害対策基本法第 68 条の 2 第 2 項では市町村長は、知事に対する要求ができない場合には、災害の状況などを防衛大臣又はその指定する者に通知することができる。防衛大臣又はその指定する者は、特に緊急を要し、要請を待つ時間がないときには、要請を待たずに、例外的に部隊などを派遣することができることとなっている。

図表 4-3-4　自衛隊の災害派遣スキーム



（出典：防衛省・自衛隊 HP より）

（２）地域防災計画上の派遣要請

地域防災計画では、自衛隊に対する災害派遣要請について規定しており、要求の基準や要求の手続き、要求の変更、派遣決定後の措置、経費の負担区分等が記載されている。要求の手続きに関しては、県知事に対して必要な事項を記載した文書によって災害派遣要求を行うこととなっているが、応急対策上緊急を要する場合は、電話又は口頭その他取りうる手段により要求を行い、事後速やかに派遣要請の要求文書を提出することとなっている。なお、文書に必要な事項は次のとおりとなっている。

・災害状況および派遣要請を要求する事由
・派遣を希望する期間
・派遣を希望する区域および活動内容
・その他参考となるべき事項

（３）熊本地震における自衛隊災害派遣要請

14日の前震発生に伴い、本市は災害対策本部を設置し情報収集活動を実施していたが、各被害状況を把握できない状態が続いたため、15日1時に地上および空中からの調査および情報収集等のため、県に対し自衛隊の派遣要請を要求した。県では、すでに14日の22時40分に陸上自衛隊第8師団に対し、人命救助等の災害派遣の要請を行っていた。第8師団では14日の前震発生と同時に、熊本地震に伴う災害派遣命令を発令し、非常勤務態勢に移行するとともに、初動対処部隊をもって行動を開始していたが、22時40分の県からの災害派遣要請を受理し、人命救助等の災害派遣活動を実施した。

14日の前震発生後から、陸上自衛隊第42普通科連隊が、本市に対し連絡幹部を派遣するとともに、一部応急救援の活動を開始していたが、16日の本震発生に伴い、避難者に対する応急救援（生活支援）の必要性が大幅に増加したため、18日に県に対し災害派遣要請の要求を追加することとなった。追加した要請内容は次のとおりである。

・緊急物資端末輸送
・緊急物資空中輸送
・炊き出し支援
・避難者用非常用糧食の配分
・連絡調整員の派遣

第42普通科連隊を基幹として、本市に対する応急救援（生活支援）活動を継続していたが、新たな必要性が発生したため、23日に県に対しさらに災害派遣要請の要求を追加した。追加した内容は次のとおりである。

・道路啓開等のためのガレキ等の除去
・入浴支援

その後、第42普通科連隊のほか、第8師団など、全国から配属された部隊をもって本市に対する応急救援（生活支援）活動を充実することとなったため、要請内容を整理して、24日に県に対し再度災害派遣要請の要求を追加した。追加した内容は次のとおりである。

・生活支援
（避難者情報の収集、避難者への支援物資の輸送、避難者への炊き出し・給水支援、孤立生活者への二次災害防止対策支援、避難者等の輸送支援、道路の警戒、その他）

自衛隊や各関係機関の協力により、被害状況調査や避難者に対する支援、応急復旧活動等が進み、5月に入ると本市域ではライフラインが復旧し、避難所の集約が進められることとなった。本市においては、各被災者へのり災証明書の発行や生活支援における制度対応、仮設住宅の設置など、応急活動から復旧活動に対するニーズが多くなってきたことから、5月9日に県に対し自衛災害派遣の撤収要請を要求し、5月11日8時に自衛隊は本市域における活動を終了することとなった。

（４）自衛隊の態勢および活動

①第８師団

第８師団は、災害派遣当初、人命救助を主体として活動を実施していたが、本震に伴い、

多くの方が避難を余儀なくされたことから、避難者に対する応急救援（生活支援）や応急復旧のための活動を並行して開始した。第 8 師団は4月24日に全国から派遣された部隊を指揮下に入れて、増強生活支援隊を編成し、生活支援の態勢を強化して派遣活動を継続した。第 8 師団が本市に対して実施した主な派遣活動は次のとおりである。

●給水支援（4 月 16 日～5 月 2 日）
　最大 32 か所、延べ約 2,350t の給水支援
●給食支援（4 月 16 日～5 月 10 日）
　最大 18 か所､延べ約 298,400 食の給食支援
●入浴支援（4 月 21 日～5 月 10 日）
　最大 4 か所、延べ 17,400 名の入浴支援
　派遣人員延べ約 640 名、車両約 240 両
●災害ガレキの除去（4 月 28 日～5 月 3 日）
　総範囲：260 ㎡
　派遣人員延べ約 500 名、車両約 90 両
●物資輸送支援（4 月 18 日～5 月 8 日）
　各区へ延べ 68,455t の輸送支援
　派遣人員延べ約 4,000 名、車両約 2,000 両
●その他、第 8 師団音楽隊による慰問演奏を市内の避難所等において 9 回実施した。

②第 42 普通科連隊

第 42 普通科連隊は、災害派遣当初、益城町等における人命救助を主体として活動を実施していたが、16 日の本震に伴い、本市においても多くの方が避難を余儀なくされたことから、避難者に対する応急救援（生活支援）のための活動（物資輸送、装備品の貸出し、避難者の輸送、給水・給食支援、入浴支援、端末地輸送等）を実施するとともに、市役所に副連隊長を長とする連絡幹部チームを、各区役所に各中隊長等の連絡幹部を派遣するなど、連絡調整のための態勢を強化して活動を継続した。

第 42 普通科連隊は､第 8 師団が編成した増強生活支援隊の本市に対する支援内容に関して、本市との調整および各支援部隊に対する調整・統制を実施し、災害派遣活動を円滑かつ効果的に継続させた。特に、避難所等のニーズに応じた物資等の確認・輸送支援は極めて有効であり、民間業者への移行を容易とすることになった。

③その他の部隊

今回の震災における、本市域で活動した第 8 師団隷下外の主な部隊は次のとおりである。

【第 36 普通科連隊】
　期間：4 月 20 日～5 月 2 日
　活動内容：物資輸送支援、給水・給食支援

【第 5 旅団生活支援隊】
　期間：4 月 20 日～5 月 2 日
　活動内容：物資輸送支援､給水･給食支援、
　　入浴支援

【第 1 高射特科団生活支援隊】
　期間：4 月 20 日～5 月 2 日
　活動内容：物資輸送支援、給水・給食支援

【第 1 特科団生活支援隊】
　期間：4 月 20 日～5 月 2 日
　活動内容：物資輸送支援、給水・給食支援

【第 3 特科隊】
　期間：4 月 20 日～4 月 30 日
　活動内容：支援物資の集配

【第 5 施設団施設作業支援隊】
　期間：4 月 28 日～5 月 3 日
　活動内容：災害ガレキ等の除去

（５）熊本地震における自衛隊の活動

平成 28 年熊本地震における自衛隊の派遣規模は、全体として人員延べ約 814,200 名、航空機延べ 2,618 機、船舶延べ 300 隻の支援を受けることとなった。主な活動実績は図表 4-3-5 のとおりである。

図表 4-3-5　熊本地震における主な活動実績

	活動内容	活動場所	実績	
人命救助	人命救助・行方不明者捜索	熊本県宇城市、益城町、南阿蘇村	累計：16名	
	患者輸送	熊本県熊本市、阿蘇市、水俣市、益城町、多良木町	累計：約510名	
	安全確保のための人員輸送	熊本県益城町、高森町、南阿蘇村	累計：約730名	
	道路の啓開（瓦礫除去）（最大時17か所）	熊本県熊本市、阿蘇市、南小国町、南阿蘇村	累計：約16キロメートル	
生活支援	物資輸送（最大時227か所）	熊本県熊本市、阿蘇市、宇城市、宇土市、玉名市、合志市、八代市、天草市、山鹿市、菊陽町、美里町、御船町、甲佐町、山都町、益城町、小国町、南小国町、南阿蘇村、西原村、産山村、大分県大分市、由布市	毛布	累計：約42,300枚
			飲料水	累計：約1,003,000本
			日用品	累計：約53,000箱
			食料品	累計：約1,755,300食
	給食支援（最大時49か所）	熊本県熊本市、阿蘇市、宇城市、菊池市、宇土市、大津町、嘉島町、菊陽町、益城町、美里町、氷川町、高森町、南阿蘇村、西原村、大分県由布市	累計：約911,700食	
	給水支援（最大時147か所）	熊本県熊本市、阿蘇市、宇城市、菊池市、宇土市、合志市、玉名市、大津町、嘉島町、菊陽町、御船町、益城町、南阿蘇村、西原村、大分県由布市、別府市、日田市、玖珠町、九重町	累計：約10,920トン	
	入浴支援（最大時25か所）	熊本県熊本市、阿蘇市、宇城市、大津町、嘉島町、菊陽町、甲佐町、御船町、山都町、益城町、南阿蘇村、西原村	累計：約140,940名	
	天幕支援（最大時5か所）	熊本県阿蘇市、益城町、南阿蘇村、大分県由布市	累計：約30張	
	医療支援（最大時9か所）	熊本県熊本市、宇城市、合志市、阿蘇市、益城町、嘉島町	累計：約2,320名	
	瓦礫等の搬出（最大時30個地域）	熊本県熊本市	累計：トラック約160台分	
	エコノミークラス症候群対策	熊本県益城町	累計：約20張	
その他		・感染症対策支援チーム（看護師等）による各避難所における環境評価支援 ・民間船舶「はくおう」の休養施設としての活用 ・米軍輸送機による輸送支援		

（出所：防衛省・自衛隊「平成28年熊本地震に係る災害派遣について（最終報）」より作成）

（６）熊本地震における海上保安庁の活動

海上保安庁では、地震発生時から船艇・航空機による被害状況調査、緊急医療支援を実施した。自治体からの要請により、巡視艇による給水・食料支援、入浴支援、宿泊休憩所等の住民支援活動が、熊本港・三角港・八代港で実施された。海上保安庁の主な支援状況は次のとおりである。

【対応勢力】
・船艇：延べ 373 隻
（三管区 11 隻、五管区 9 隻、七管区 103 隻、八管区 10 隻、十管区 240 隻）
・航空機：延べ 91 機
（固定翼 18 機、回転翼 73 機）
・特殊救難隊延べ 18 名、潜水士延べ 22 名、機動救難士延べ 90 名
【住民支援】
4 月 16 日から 5 月 13 日までの間、熊本港・三角港・八代港において、給水・入浴提供・携帯充電等の支援を実施。
・対応巡視船隻：延べ 90 隻
・給水量：約 190t
・入浴者数：6,323 人
【生活物資支援（輸送）】
避難所等への生活支援（輸送）。
・食料：約 2.3 万食
・飲料水：約 1.3 万ℓ
【緊急搬送・医療関係者搬送】
・輸送人員：負傷者 2 名、患者 2 名、
医師等 15 名

３．県の主な対応

（１）初期対応

熊本県では、前震発生（平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分）と同時に熊本県地域防災計画の規定に基づき、県災害対策本部を自動設置するとともに、情報収集および自衛隊への災害派遣要請、緊急消防援助隊派遣要請など、各機関への応援要請･活動調整などを行った。

また、発災から 3 時間後の 4 月 15 日 0 時 30 分に第 1 回災害対策本部会議を開催し、本部長（知事）より、以下の対処方針により総力をあげて災害応急対策に取り組むよう指示があった。
○発災後、特に 72 時間における被災者の救出・救助
○被災状況等事態の迅速な把握
○必要に応じた関係機関への的確な支援要請

（２）災害対策本部の活動

第 1 回災害対策本部会議後、4 月 15 日 3 時 00 分に第 2 回、同日 7 時 00 分に第 3 回と本部会議を開催し、時点での被害状況や県等の対応状況、関係機関の活動状況を踏まえながら、本部長（知事）より、人命救助を最優先に関係機関との連携を密にして被災者の救出・救助に全力を尽くすこと、民間と連携し早急に避難者への物資の支援を行うこと、迅速に被災状況の把握等に取り組むことなどの指示が発せられている。

また、同日 10 時 40 分には松本内閣府副大臣（および酒井・牧島大臣政務官）を本部長とする国の非常災害現地対策本部が熊本県庁内に設置され、同日 13 時 00 分には第 1 回政府現地対策本部会議と第 4 回県災害対策本部会議を合同で実施した。

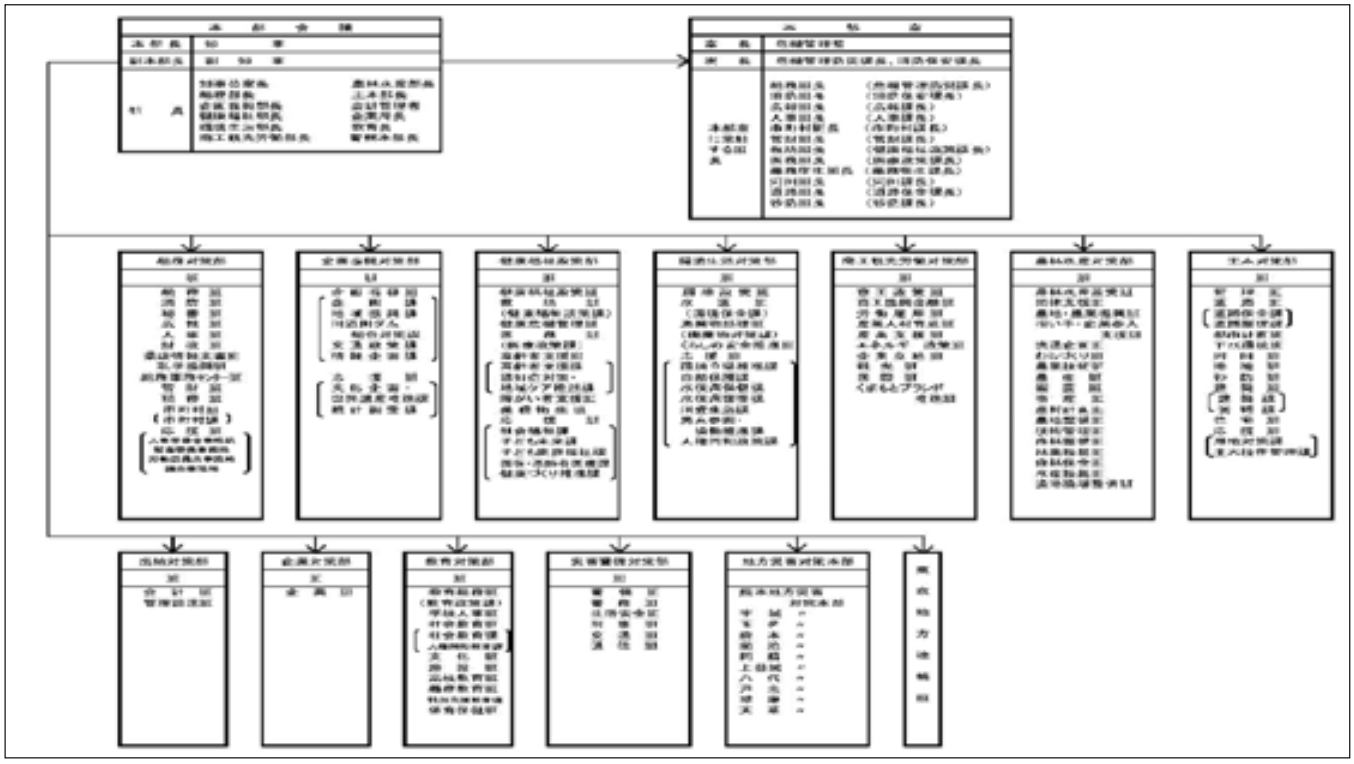
4 月 15 日以降、県災害対策本部と非常災害現地対策本部による合同会議を 44 回開催したほか、国および県の幹部職員による定例的な会議により、迅速な意思決定および府省横断的な支援等を行った。

災害対策本部の初動体制においては災害対策本部職員である危機管理防災課および消防

保安課職員に対して、職員参集システムを使用して体制確保に努めたほか、「大規模災害対応業務に従事する職員名簿取扱要領」に基づき、前年度および前々年度に危機管理防災課および消防保安課に所属していたＯＢ職員へ応援依頼を行い、早期に人員および初動体制を確保した。

また、被害の甚大であった市町村の状況を詳細に把握する必要があったため、情報連絡員（ＬＯ）を派遣し、当該市町村が抱える課題等、被害報告だけでは分からない情報の入手に努めた。

図表 4-3-6　熊本県災害対策本部の組織図

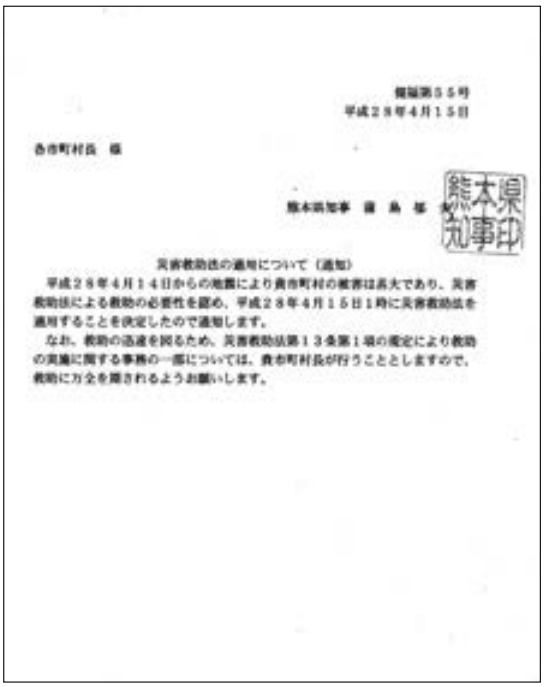


（出典：県資料「熊本地震の概ね 3 カ月間の対応に関する検証報告書」熊本県地域防災計画（平成 27 年度修正）より）

（３）災害救助法等の適用

平成 28 年熊本県熊本地方の地震により、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じていることから、平成 28 年 4 月 15 日、熊本県は県内全 45 市町村に災害救助法の適用（法適用日は 4 月 14 日）を決定した。

図表 4-3-7　災害救助法の適用



（出典：県資料「災害救助法の適用について（通知）」より）

なお、県から市への一部事務委任の詳細については、救助事務の避難所および応急仮設住宅の供与や、被災した住宅の応急修理等全12項目について、平成28年6月3日事務連絡通知によって明示した。また、特別基準による期間延長については、市町村の状況に応じて年度末協議としていたが、住宅の応急修理については、各市町村の応急修理の進捗状況を鑑みて、実施期間の延長を複数回実施した。

ほか、災害救助法以外では、住宅に多数の被害が生じ被災者生活再建支援法に定める自然災害に該当するものと認め、平成28年4月21日、熊本県は県内全域に被災者生活再建支援法の適用（法適用日は4月14日）を決定した。

（4）平成28年熊本地震からの復旧・復興プラン

①くまもと復旧・復興有識者会議の開催

平成28年熊本地震からの復旧・復興に当たり、今後の熊本の更なる発展の礎となる「創造的復興」の具体化を図るため、「くまもと復旧・復興有識者会議」を開催した。

【有識者会議開催状況】

・第1回：平成28年5月10日～5月11日
・現地視察：平成28年6月4日
・第2回：平成28年6月5日
・提言：平成28年6月19日

図表 4-3-8　構成メンバー

座　長	五百旗頭　真	熊本県立大学理事長、神戸大学名誉教授
座長代理	御厨　貴	青山学院大学特任教授、東京大学名誉教授
委　員	金本　良嗣	電力広域的運営推進機関理事長、東京大学名誉教授
委　員	河田　惠昭	関西大学社会安全研究センター長・特別任命教授
委　員	古城　佳子	東京大学大学院総合文化研究科教授
委　員	谷口　将紀	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委　員	坂東　眞理子	学校法人昭和女子大学理事長

（出所：熊本県資料より作成　敬称略）

過去の大規模災害からの復興等に関し、知見を有する7人の有識者の参加を得て、2回の会議と被災地視察を行った。その後、平成28年6月19日、五百旗頭真座長から「熊本地震からの創造的な復興の実現に向けた提言」が以下の5つのテーマを柱として、蒲島知事に提出された。

【提言1】くらし・生活 ～住民に寄り添い、住民との協働による復興
【提言2】地域産業 ～従来の枠組みにとらわれない広がりのある復興
【提言3】熊本城と阿蘇 － 人類的資産 ～次世代に継承する復興
【提言4】社会基盤 ～将来の躍進を見据えた復興、次の災害に備える復興
【提言5】復旧・復興に向けて ～「オール熊本」による柔軟な復興、国・国民合意による復興

上記の創造的な復興の実現に向けた5分野（20項目）からなる提言により、県の「復旧・復興プラン」の策定が本格化した。

②「平成28年熊本地震復旧・復興本部」の設置

熊本地震からの復旧・復興を県の各部局が一体となって推し進めるため、平成28年6月20日、「平成28年熊本地震復旧・復興本部」を設置した。知事を本部長とし、田嶋・小野両副知事および各部局長で構成される復旧・復興本部は、くまもと復旧・復興有識者会議からの提言を踏まえ、県の「復旧・復興プラン」の策定、復旧・復興に向けた課題の共有や対応策の検討、進捗管理を行った。

③「復旧・復興プラン」の策定

第1回本部会議（平成28年6月20日）および第2回本部会議（平成28年7月29日）での議論を経て、くまもと復旧・復興有識者会議からの提言も踏まえ、現在の世代だけでなく、将来世代にわたる県民総幸福量の最大化、そして、その最大化には、県民の総力を結集する必要があることを基本理念とする「復旧・復興プラン」を平成28年8月3日に策定し、公表した。

図表 4-3-9　復旧・復興プラン（平成 28 年 12 月 27 日改訂版）

（出典：県資料「平成 28 年熊本地震からの復旧・復興プラン【概要版】」より）

④復旧・復興 4 カ年戦略の策定

また、県は、平成 28 年熊本地震からの復旧・復興プランをベースとして、県政運営の基本方針である復旧・復興 4 カ年戦略素案を平成 28 年 10 月 5 日に公表し、同年 12 月 19 日に県議会で議決され、復旧・復興 4 カ年戦略を策定した。

なお、復旧・復興プランに掲げた平成 31 年度までの具体的な各取組の全てを、復旧・復興4カ年戦略に包含し推進するものであり、「復旧・復興 4 カ年戦略」の素案から議決に至るまでの修正箇所について、「復旧・復興プラン」でも同様の改訂（平成 28 年 12 月 27 日）を行っている。

（５）被災市町村との連携（情報交換等）

熊本地震の発生に伴い、広域本部・地域振興局（以下「振興局等」という。）において、地方災害対策本部等を設置するとともに、一部の振興局等において、被災市町村や関係機関への情報連絡員（ＬＯ）の派遣を行い、被害情報の収集および関係機関への連絡等を行った。

また、各地方災害対策本部等において、速やかに地方災害対策本部会議等を開催し、情報共有および必要な対応を行った。

図表 4-3-10

地域災害対策本部設置／廃止状況

振興局名	災害対策本部		災害警戒本部	
	設置日	廃止日	設置日	廃止日
熊本	H28.4.14	H28.8.30	H28.8.31	H28.12.21
宇城	H28.4.14	H28.8.31	H28.9.1	H28.12.16
玉名	H28.4.14	H28.7.19	H28.7.19	H28.10.31
鹿本			H28.4.14	H28.7.19
菊池	H28.4.14	H28.8.30	H28.8.30	H28.12.21
阿蘇	H28.4.14	H28.8.30	H28.8.30	H28.12.21
上益城	H28.4.14	H28.8.30	H28.8.30	H28.12.21
八代	H28.4.14	H28.8.16		
芦北			H28.4.14	H28.8.30
球磨	H28.4.14	H28.4.15	H28.4.15	H28.8.30
天草	H28.4.16	H28.5.13	H28.4.14 H28.5.13	H28.4.16 H28.8.30

（出典：県資料「熊本地震の概ね3カ月間の対応に関する検証報告書」地域災害対策本部設置/廃止状況より）

①熊本県市町村創生復旧連絡会議の概要

熊本地震からの復旧・復興に向けた計画の策定や具体的な取組等について、東日本大震災の事例から学ぶとともに、各市町村と県において、必要な情報や認識を共有すること等を目的として、各市町村の担当者を対象に連絡会議を開催した。

■第 1 回会議（平成 28 年 8 月 8 日）
- ・「平成 28 年熊本地震からの復旧・復興プラン」について
- ・講演「宮城県東松島市の事例紹介」

■第 2 回会議（平成 28 年 9 月 30 日）
- ・「平成 28 年熊本地震からの復旧・復興プラン」の改訂について
- ・市町村の復旧・復興への財政支援について
- ・被災文化財等復旧復興基金について
- ・地方創生拠点整備交付金について

■第 3 回会議（平成 28 年 12 月 9 日）
- ・新潟県内自治体の事例報告について
- ・「熊本市震災復興計画」の策定および今後の取組等について
- ・「甲佐町震災復興計画」の策定および今後の取組等について
- ・復旧・復興プランの具体化に向けた取組について

■第 4 回会議（平成 29 年 2 月 24 日）
- ・平成 29 年度の熊本県の取組について
- ・県外における復旧・復興プランの進行管理について
- ・「平成 28 年熊本地震からの復旧・復興プラン」の進行管理について
- ・「南阿蘇村復興むらづくり計画」の進行管理について
- ・「益城町復興計画」の進行管理について

②平成 28 年熊本地震からの復旧・復興に向けた県・市町村による意見交換会の概要

熊本地震からの復旧・復興を進めていくに当たり、県および各市町村が情報を共有し、「チームくまもと」として取り組むため、各市町村の首長を対象に意見交換会を開催した。

■第 1 回意見交換会（平成 28 年 10 月 14 日）
- ・平成 28 年熊本地震からの復旧・復興プランについて
- ・平成 28 年熊本地震復興基金について
- ・被災者支援（一部損壊に対する支援等）について

■第 2 回意見交換会（平成 29 年 2 月 28 日）
- ・復興基金の今後の進め方について
- ・災害復旧工事に係る不調・不落への対応および被災市町村における職員確保等について

③県央地域創生復旧プロジェクト会議の概要

県央地域の被災市町の復旧・復興事業がそれぞれの地方創生につながるよう、創造的復興に取り組むために必要となる情報を市町間で共有し、効果的な手法について検討すること等を目的とした会議を開催した。

【概要】

期日：平成 28 年 10 月 21 日

内容：地方創生拠点整備交付金について、復旧・復興プランについて、今後の取組について

４．警察の活動

（１）活動体制

熊本県警察では、発災直後に警察本部長を長とする「熊本県警察災害警備本部」を設置し、1 日あたり最大約 2,200 人の体制を確立するとともに、4 月 16 日から 6 月 29 日までの間、41 都道府県から警察災害派遣隊等延べ約 2 万 8 千人が熊本県警察および大分県警察に派遣され、避難誘導および救出救助活動、検視活動、交通対策、避難所の訪問活動、被災地のパトロール活動など、被災地における災害警備活動が行われた。

（２）活動状況

①救出救助・捜索活動

全国から派遣された広域緊急援助隊等が、熊本県警察と一体となって被災者の救出救助活動や行方不明者の捜索を実施した。

発災直後から益城町等で倒壊家屋内に閉じ込められた要救助者の救出活動を実施した。また、警察災害派遣隊、消防および自衛隊との合同ローラー捜索や、熊本県警察による災害救助犬を運用した捜索・救助活動、南阿蘇村立野地区等における損壊家屋等での捜索・救助活動を実施した。これらの活動により、約 160 人の被災者を救出・救助することとなった。

その他にも、益城病院に入院している患者の搬送や、南阿蘇村立野小学校に避難している避難者について、避難指示等の発令により別の避難所への搬送を実施した。

②航空警察活動

発災直後から、熊本県内を中心にヘリによる被災状況の映像配信や被災状況の収集、捜索活動、交通渋滞状況の撮影等を実施した。また、特別救助班や生活安全部隊の搬送を行うとともに、県からの要請により物資の空輸を行った。

③交通警察活動

地震による停電により一部信号が滅灯し、主要交差点での交通整理や交通誘導、事故対応等を実施した。

震災により九州自動車道路において交通規制や通行止め区間が発生したことから、4 月 17 日から通行についての注意を促す広報を実施。19 日からは交通部隊を九州自動車道植木ＩＣ付近に配置し、物資輸送車両等に対する益城熊本空港ＩＣ方面への誘導等を行った。また、九州自動車道の通行止め区間の迂回路である国道 3 号線での信号操作による渋滞緩和対策を実施するとともに、白バイ部隊およびオフロード部隊で、崩落等により通行できない道路の迂回路検索を行った。

その他、政府の支援物資の被災地への搬送について、一部、警察白バイ、パトカーによる先導を行い、18 日から 22 日の間に合計 57 台で対応した。

④生活安全・地域警察活動

16 日の本震後から、特別自動車警ら部隊が被災（不在）家屋における盗難防止パトロールおよび駐留警戒活動を 24 時間体制で実施するとともに、17 日からは被災住宅街に対するパトロール活動の強化等をメール、ツイッター、防災無線等で情報発信を行った。また、派遣部隊車両により、空き巣被害の防止、デマ情報に対する注意喚起の広報を実施した。

避難所においては、熊本県警の定期的な見回りのほかに、派遣されてきた女性警察官からなる特別生活安全部隊が避難所における防犯指導、相談対応等を 18 日から実施した。19 日からは特別生活部隊の「警視庁きずな隊」も避難所における防犯指導、相談対応等を行った。

⑤検視・捜査活動

熊本県警察では遺族対策班を編成し、4 月 15 日から遺族対応に従事した。また、刑事部隊（検視部隊）は、4 月 15 日から 18 日の間に、熊本県警察学校および高森警察署等において、死体調査（検視）および死体の身元確認、並びに遺族対応を実施した。

特別機動捜査部隊は、4月18日から6月28日までの間、被災地において犯罪が多発する地域等における捜査等を実施した。熊本地震に関連した犯罪検挙数は平成29年3月31日時点で計51件（追送致15件含む）となっており、51件中35件が窃盗となっている。震災の被害等により避難し、無人となっている避難者宅等において窃盗が行われたケースがほとんどであった。

熊本地震に関連した犯罪検挙状況は次のとおりとなっている。

・窃盗　35件（侵入30件、非侵入5件）
・詐欺　11件
・公務執行妨害　2件
・器物破損　1件
・県条例違反　1件
・特商法違反　1件

計51件（追送致15件含む）

⑥機動通信活動

熊本県情報通信部の機動警察通信隊による被災現場の映像伝送を4月14日から実施した。6月1日には、警察・消防による南阿蘇村立野ダム工事現場から内牧橋周辺の捜索に帯同し、捜索現場の映像伝送および官邸等への映像配信を行った。

また、4月15日からは管区警察局情報通信部（近畿、中国、九州）で編成する機動警察通信隊による被災現場の映像伝送や、通信機器の臨時設置作業も行われた。

（3）110番通報

熊本県警察では、地震発生直後から受理体制を強化し、被災者の救助要請など問合せ等に対応した。1日の通報件数が1,800件を超えることもあり、これは平成27年における1日平均有効受理件数283件を大きく上回るものであった。4月の熊本地震や6月の豪雨等の影響もあり、平成28年の110番有効受理件数は前年から12,348件増え、115,543件となった。

図表 4-3-11　平成28年月別110番有効受理件数

平成28年						計
1月	2月	3月	4月	5月	6月	115,543件
8,176件	7,484件	8,321件	13,553件	9,532件	9,648件	
7月	8月	9月	10月	11月	12月	
10,839件	10,496件	9,135件	9,387件	9,170件	9,802件	

（出所：熊本県警察ＨＰより作成）

図表 4-3-12　年別110番有効受理件数

	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年
受理件数	102,809件	103,362件	104,968件	105,270件	102,183件	103,195件	115,543件
1日平均件数	281件	283件	287件	288件	280件	283件	317件

（出所：熊本県警察ＨＰより作成）

第４節　救急・救助・消火活動

１．熊本市消防局の体制

（１）発災前の消防局の体制

平成28年４月１日時点における本市消防局の組織は、消防事務を受託している上益城郡益城町および阿蘇郡西原村を含め、1消防局、6消防署15出張所2消防庁舎（全23署所）の構成であった。

また、本市消防局の職員数は816名（再任用職員20名を含む。）であり、そのうち熊本県消防学校入校者や各機関への派遣者、休職者等を除いた職員が発災時の参集対象職員であった。

車両（連絡車等の一般車両、消防艇等を含む。）については合計144台を保有しており、各署所の地域特性や現状に応じ、消防ポンプ車や救急車等の消防車両および消防部隊を配置していた。

図表 4-4-1　熊本市消防局の体制および消防自動車等の配置状況

平成28年4月1日現在

		車両（台）																									消防艇（隻）
		ポンプ車	タンク車	梯子車	屈折梯子車	救助工作車	特別高度工作車	特殊災害対応車	大型除染システム搭載車	化学車	水槽車	支援車	災害対応多目的車	緊急資機材搬送車	火災調査車	司令車	指揮車	軽消防車	後方支援車	高規格救急車	広報査察車	起震車	緊急消防自動二輪車	連絡車	その他	計	
総計		**15**	**11**	**4**	**1**	**6**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**3**	**1**	**6**	**5**	**19**	**1**	**30**	**14**	**1**	**5**	**7**	**7**	**143**	**1**
消防局 総務部	総務課																							2		2	
	管理課																				1			1		2	
予防部	予防課														1						1	1		1	1	5	
	指導課																									0	
警防部	警防課											1	1												1	3	
	情報司令課																				1					1	
	救急課																				1					1	
	計	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**4**	**1**	**0**	**4**	**2**	**14**	**0**
中央署	本署	1	1	1		1	1									1	1	1		2	3					13	
	南熊本庁舎																	1		1						2	
	出水出張所	1																1		1						3	
	計	**2**	**1**	**1**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**3**	**0**	**4**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**18**	**0**
東署	本署	1	1	1		1		1	1							1	1	1		2	1			1		13	
	託麻出張所		1															1		1						3	
	小山出張所		1																	1			1		1	4	
	計	**1**	**3**	**1**	**0**	**1**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**2**	**0**	**4**	**1**	**0**	**1**	**1**	**1**	**20**	**0**
西署	本署	1		1		1				1				1		1	1	1		2	1			1	1	13	
	池田庁舎																	1		1						2	
	田崎出張所	1									1							1		1						4	
	小島出張所	1																1		1						3	
	島崎出張所	1																1		1						3	
	河内出張所	1																1		1			2			5	
	計	**5**	**0**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**1**	**6**	**0**	**7**	**1**	**0**	**2**	**1**	**1**	**30**	**0**
南署	本署	1	1	1		1								1		1	1			2	3				1	13	
	川尻出張所	1																1		1						3	
	飽田天明出張所		1															1	1	1						4	1
	富合出張所		1															1		1						3	
	城南出張所	1																1		1						3	
	計	**3**	**3**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**1**	**4**	**1**	**6**	**3**	**0**	**0**	**0**	**1**	**26**	**1**
北署	本署		1		1	1								1		1	1	1		2	2		2			13	
	清水出張所	1																1		1						3	
	楠出張所		1															1		1						3	
	植木出張所	1	1															1		2						5	
	計	**2**	**3**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**1**	**4**	**0**	**6**	**2**	**0**	**2**	**0**	**0**	**24**	**0**
益城西原署	本署	1	1			1										1				2				1	1	8	
	西原出張所	1																		1					1	3	
	計	**2**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**3**	**0**	**0**	**0**	**1**	**2**	**11**	**0**

（２）発災後の消防局の体制

①消防局対策部の設置・初動

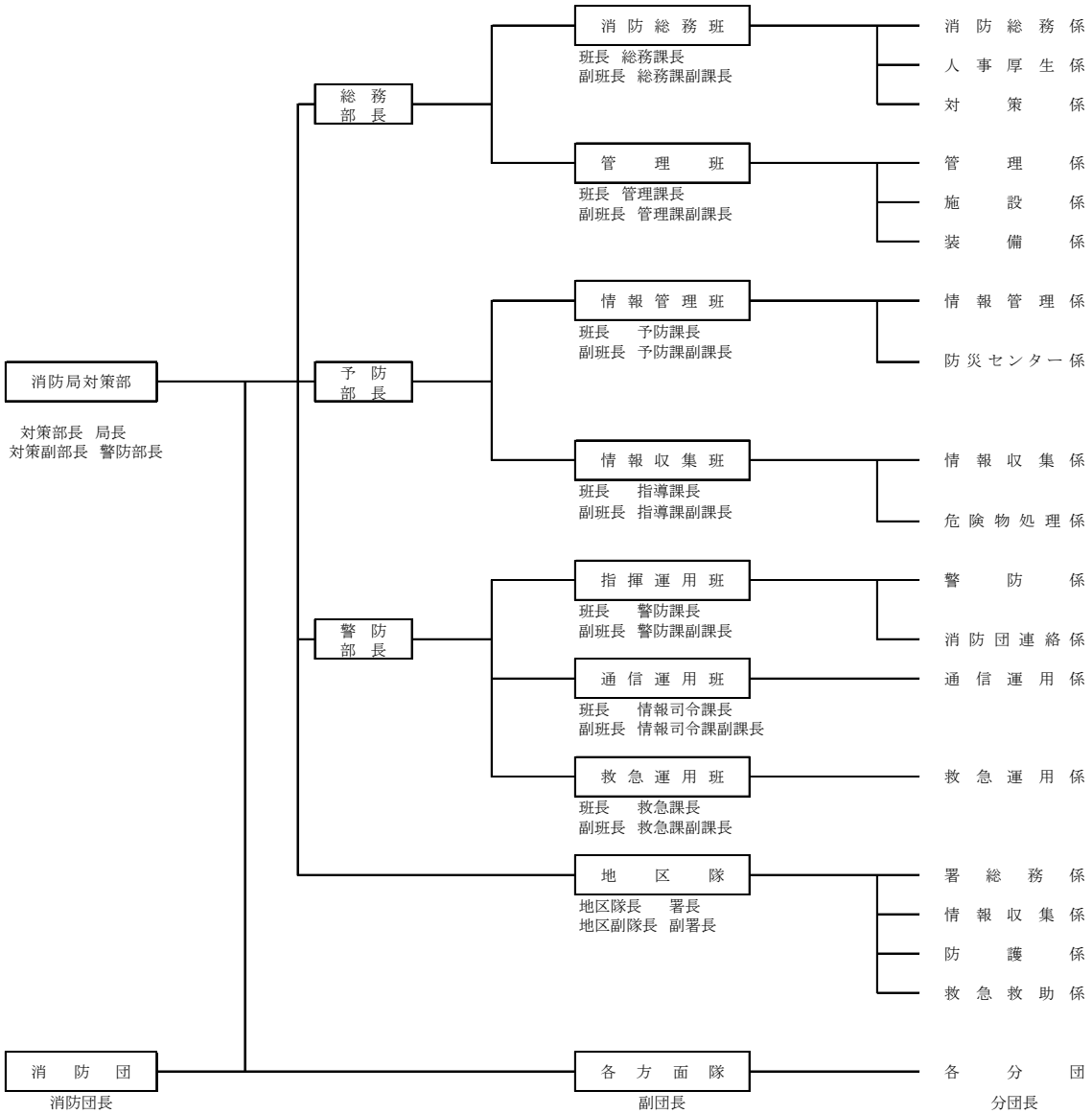
平成 28 年 4 月 14 日の前震発生直後に、多数の災害発生に備え、「熊本市地域防災計画」および「熊本市消防局非常災害基本計画」（以下「基本計画」という。）に基づき、消防局対策部を消防局 3 階の情報司令課内に設置した。基本計画では、管轄区域（熊本市・益城町・西原村）で震度 5 弱以上の地震が発生した場合には、消防局職員（適応除外職員を除く。）は自主参集することとなっており、発災から 4 時間後には、ほぼ全職員が参集した。

自主参集した職員は、消防局対策部における担当業務に従事したほか、現場部隊の交代要員や臨時編成した部隊の隊員等の任務に就き、災害対応や現地調査等にあたった。

消防局対策部では、多発すると予測される要請に備え、災害対応全体の総括・指揮をとり、出動要請に係る対応方針の調整・決定を実施したほか、災害の状況に応じ各消防署で部隊を運用する体制へ移行した（地区隊運用）。

あわせて、熊本県、市、益城町および西原村へ現地調整要員を派遣し、情報共有および連絡調整の体制を構築するとともに、全国の消防本部から集結した「緊急消防援助隊」や熊本県消防相互応援協定に基づき派遣された県内消防本部の応援隊の受入れに関する調整を実施した。

図表 4-4-2　消防局対策部組織図



②消防局対策部の指示

発災後、膨大な件数の 119 番通報や多発する災害に適切に対応する必要から、消防局対策部では以下の指示を行った。

まず、多数の 119 番通報へ対応するため、指令管制室において人命にかかわる災害については出動部隊を選別し、人的被害が不明確な災害および現地の状況を確認し対応する必要がある災害等については、各消防署の地区隊で対応するよう指示した。

また、多発する災害に対応するため、各消防署の地区隊に現有する人員・機材・車両を最大限に活用し、災害対応にあたるよう指示した。各消防署では、自主参集した非番、週休等の職員により部隊を追加編成し、災害対応や現地調査にあたった。

さらに、熊本県や管轄区域の町村との連絡調整の必要から、県災害対策本部および当該町村へ現場調整要員の派遣を決定した。特に被害が大きいと想定された益城町には指揮隊を派遣させ、同町役場の合同指揮本部に「現場指揮本部」を設置し、消防隊の現場投入の調整、各関係機関との情報の統一、本市以外の応援隊の指揮等にあたらせた。

③消防局対策部における情報の収集・情報の取りまとめ・報告

消防局対策部では、各関係機関との連絡調整・情報共有を行うとともに、消防局内の情報の取りまとめ、報告を行った。

国（消防庁）、熊本県災害対策本部および本市災害対策本部に対しては、発災直後から 7 月 13 日までの間、管内における消防活動の状況を継続して報告した。

また、管内の被害状況や対応状況に係る情報に関しては、対策部の情報管理班・情報収集班において一括して収集・管理し、対策部および各消防署と共有した。なお、現場活動隊と対策部の間では、被害拡大の危険性等の緊急な事案に関して、通常使用している消防救急デジタル無線設備（以下この節において「無線設備」という。）によって逐次情報を伝達した。

２．119 番通報・指令状況

（１）概要

消防局では、管内の火災、救急の要請について、市民等からの 119 番通報でその情報を把握し、迅速に対処することで市民の安心と安全を守っている。

119 番通報対応および指令は、消防局庁舎内にある指令管制室で行っており、消防指令管制システム（以下この節において「システム」という。）を活用し、①市民等からの 119 番通報への対応、②通報内容の聞き取り、災害種別の確定、③適切な消防隊の選定および出場指令、④関係機関への連絡や支援等の依頼、⑤現場消防隊の支援等を行っている。

平成 28 年は、57,184 件の 119 番通報に対し、42,687 件の出場指令を行っている。

（２）消防指令の体制

市民等からの 119 番通報は、指令台で受付を行い、災害種別や災害発生地点の決定、出場隊編成のうえ、適切な部隊に出場を命じる。出場している部隊に対しては、無線統制台にて無線交信の統制を行う。

通常時は、最大で指令管制長 1 名、指令管制員 6 名の合計 7 名を配置するが、災害発生時には、その規模に応じて、中規模モード（最大で指令管制長含む 15 名体制）、大規模モード（最大で指令管制長含む 22 名体制）へと移行し、多発する通報に対処することとなっている。

（３）前震時の状況

①発生直後の対応

前震発生時、益城町で震度 7 を観測した地震が発生したため、一斉指令放送による無線開局の指示、通信状態の確認、システム稼働状況の確認、23 署所の安全確認および出場体制の確認を行うとともに、指令台を大規模モードに切り替え、自主参集した指令管制員がすぐに 119 番通報に対応できる体制を構築し

た。

②システムおよび無線設備の被害状況

システムおよび無線設備は正常に稼動しており、震度 7 を観測した益城西原署では機器の破損が一部生じたが出場体制に影響はなかった。

③119 番通報および指令状況

震度 7 を観測した益城町から家屋倒壊や閉じ込めによる 119 番通報が多く、その件数は当日の 22 時台がピークとなっている。ピーク時には 1 時間に 255 件もの通報が寄せられ、これらの多数の通報に対応するために、優先度を選別するコールトリアージを実施した。

（4）本震時の状況

①発生直後の対応

指令台については前震から引き続き大規模モードで運用していたところ、4 月 16 日午前 1 時 25 分に規模の大きな地震が発生したため、一斉指令放送による無線開局の指示、通信状況の確認、システム稼動状況の確認、23 署所の安全確認および出場体制の確認を行った。

②システムおよび無線設備の被害状況

本震では消防局舎も停電したが、バックアップ電源と発電機からの電源供給により、システムや無線設備がダウンする事態には至らなかった。一方で、指令台の液晶画面数台が電源プラグの脱落により一時使用できなかったほか、バックアップ電源に接続していなかった 16 面大型マルチスクリーンが、非常電源から電源供給を受けるまで使用できなかった。

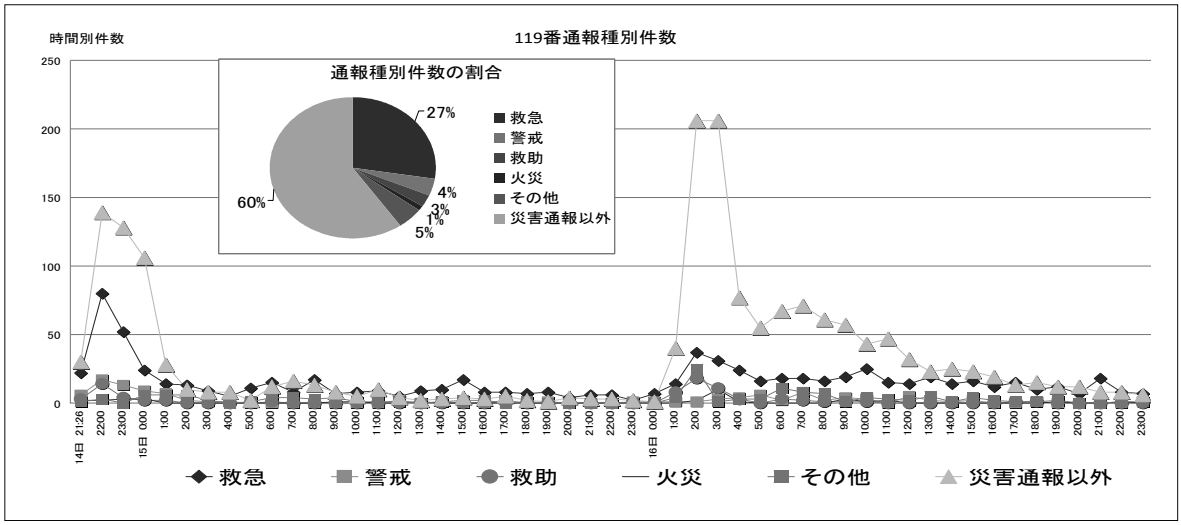
また、益城西原署の敷地内にある訓練棟上部にデジタル無線用アンテナを設置していたが、被災で訓練棟が主要道路側に傾斜し、二次災害の危険性があった。そのため、解体に向けた作業の準備に着手するとともに、仮設アンテナを設置した。

③119 番通報および指令状況

震度 7 を観測した益城町、西原村および震度 6 強を観測した熊本市東区からは、家屋倒壊や閉じ込めによる 119 番通報が多かった。通報件数は、以下の図表に示すとおり、本震発生直後の 2 時台がピークとなっている。ピーク時には 1 時間に 289 件もの通報があり、救急の要請等の災害通報以外の案件（避難所、道路状況等に関する問合せなど）も多数寄せられ、前震に引き続きコールトリアージを実施した。

通報件数も次第に低減していく中で、4 月 20 日には指令台全台を大規模モードから中規模モードへ移行させ、次第に通常の体制へと収束させていった。最終的に、7 月 1 日に全ての指令台を通常モードへ移行させた。

図表 4-4-3　119 番通報種別件数



（５）地震災害対応マニュアルの作成

前震の激しい揺れが収まった直後から 119 番通報が途切れることなく着信する中、システム障害の有無や、署所の通信設備、車両等の被害状況の確認等の対応に遅れが生じたほか、指令管制員が多種多様な通報の応需・不応需の判断に苦慮したことから、大規模災害時の初動対応および 119 番通報に対する判断の標準化を図るため、対応マニュアルを作成することとした。

具体的には、①大規模災害時の初動対応において、指令管制長および各指令管制員が果たすべき任務と具体的な行動を記載したアクションカードの導入、②医学的根拠に基づいたコールトリアージの基準の明確化を行った。

（６）課題

今回の災害は 4 月の人事異動から間もない時期に発生したこともあり、発災直後の初動対応や指令管制員の対応に課題が見られたことから、いつ発生するかわからない災害に備え、災害対応に従事する職員が等しく具体的な行動を取れるよう事前の準備を整えておく必要がある。

また、今回は幸いシステムがダウンせず、市民等からの 119 番通報を受信することができた。しかし、大規模災害ではシステム障害および 119 番通報が受信できない事態の発生が十分に考えられるため、今回のように通常どおりシステムが稼動したことを当然と考えず、より過酷な状況に陥った場合の対応を検討する必要がある。

３．消防局の活動

（１）災害別活動（火災・救助・救急・警戒その他）

①火災

地震に伴う火災の発生件数は、熊本市 8 件、益城町 1 件の合計 9 件であった。中でも 4 月 14 日の前震時には益城町の住宅から出火し、消防隊 9 隊が消火活動にあたり、全焼 3 棟、部分焼 1 棟、ぼや 2 棟の被害で鎮火した。また、4 月 16 日の本震時には中央区本荘町の共同住宅、東区長嶺南 1 丁目の事務所、中央区水前寺 1 丁目のビジネスホテルから出火し、それぞれ消防隊 6 隊、4 隊、3 隊が消火活動にあたり、すべて出火建物の部分焼の被害で鎮火した。

図表 4-4-4　消防局の消火活動状況
（熊本地震関連）

区分	火災件数
中央区	3
東区	4
西区	1
南区	0
北区	0
益城町	1
西原村	0
合計	9

②救助

地震により倒壊した建物による負傷者や逃げ遅れ者が多数発生し、救助事案の大半が、建物の倒壊や変形による閉じ込め、挟まれ、下敷き等からの救助活動であった。これらに対応するため、常時待機している消防隊をはじめ、自主参集職員や非番職員による臨時編成の部隊も出動し、救助活動にあたった。また、緊急消防援助隊などの他都市からの応援隊のほか、警察、自衛隊、消防団などと連携しながら活動にあたった。

図表 4-4-5　消防局の救助活動状況
（熊本地震関連）

区分	活動件数	救出人員
中央区	24	34
東区	20	37
西区	12	26
南区	9	5
北区	2	18
益城町	43	64
西原村	6	8
合計	116	192

③救急

地震発生直後には救急要請が多発した。1日あたりの救急出動件数が最大となったのは、本震4月16日の283件で通常の約3倍の件数であった。また、4月14日の前震から1週間の救急出動件数は1,503件で通常の約2.5倍の件数で推移した。地震に関連した救急要請の主な内容は、地震に伴う負傷（転倒・転落、家具の転倒や落下物によるものなど）、避難所での急病（持病の悪化、熱中症、心理的苦痛、エコノミークラス症候群など）等があった。

これらの多発する救急要請に対応するため、通常の救急隊25隊に加え、5台の非常用救急車を活用し、30隊による運用を行った。

救急搬送にあっては、熊本市の基幹病院のひとつである熊本市民病院が被災により閉鎖され、一部の医療機関でも受入制限があったものの、他の多くの医療機関により積極的な受入れが行われ、一部の医療機関への搬送集中や救急車の受入体制が維持できないなどの大きな混乱は発生しなかった。

図表 4-4-6　消防局の救急活動状況
（熊本地震関連）

区分	救急件数
中央区	303
東区	331
西区	140
南区	199
北区	98
益城町	246
西原村	50
合計	1,367

④警戒その他の活動

活動内容は、危険物やガスの漏洩などの危険物排除や、家族・知人からの安否確認、避難の補助・介助、避難指示等の広報、家屋倒壊やがけ崩れ等の現地調査など多岐にわたる。他の活動と同様に、常時待機している消防隊および臨時編成の部隊が出動し、対応にあたった。

図表 4-4-7　消防局の警戒等活動状況
（熊本地震関連）

区分	警戒その他の活動件数
中央区	190
東区	123
西区	66
南区	70
北区	59
益城町	42
西原村	6
合計	556

（２）二次災害の予防（被災施設等への対応等）

今回の地震を受けて、防火対象物の消防用設備等について破損等の被害が報告されたことから、被災した施設等を管理する事業者に対して、当該施設の維持管理の徹底を市ＨＰで呼びかけた。また市民に対しても、通電火災の防止措置をはじめ避難経路等の確保やエレベーターの閉じ込め等に留意するよう同ＨＰで呼びかけた。また、空家状態となった被災家屋の火災予防を図るため、市政だよりへの掲載をはじめ、火災予防チラシの配布を行い、啓発を図った。

（３）消防広域化とその成果

熊本地震で最も大きな被害を受けた益城町および西原村の消防事務は平成26年4月から熊本市が受託し、熊本市消防局の管轄として消防業務を行っていた。

4月14日の前震発生以降、熊本市消防局では、発災直後から益城西原地域へ、熊本市域に配置する部隊や資機材など消防力の早期投入を行い、被害の軽減にあたることができた。

消防広域化により、益城西原地域では初動の出場部隊数が増強されており、加えて、熊本市の政令指定都市移行に伴い、熊本市域では１区に１署を配置した体制がスタートしており、益城西原地域には配置されていない指揮隊が出場し、益城西原地域の現場指揮にあたった。

加えて、益城町役場に設置された合同指揮本部へ熊本市消防局から各署の指揮隊が派遣された。合同指揮本部内には「現場指揮本部」が設置され、同本部で集約された情報をもとに、消防隊の現場投入等の調整や関係機関（役場、警察、自衛隊）との情報の一元化を図った。

また、益城西原地域からの 119 番通報は一括して消防局指令管制室で処理し、消防局対策部で情報を集約したことから、同地域の被害状況の把握および熊本市域からの消防隊の投入などが迅速に行われた。

さらに、消防組織法第 39 条の規定に基づく「熊本県消防相互応援協定」により派遣された県内応援隊による救出活動等の指揮にあたった。県内消防応援隊は、4 月 14 日の前震発生後に、10 本部延べ 198 名が益城町において救急救助活動等に従事した。4 月 16 日の本震後においては、各消防本部にあっても地元の対応が逼迫したことから、それぞれ自らの消防本部管内に戻り災害対応を実施した。

熊本地震における県内消防応援隊の活動状況は、図表 4-4-8 のとおりである。

（4）課題

今回の地震に伴う火災の発生件数は、わずかに 9 件であり、阪神・淡路大震災の 285 件（火災死者 559 人）と比較すると少なかった。

しかし、地震による断水は広範囲かつ長期間にわたり、仮に火災が多く発生していたならば甚大な被害につながっていた可能性があったことから、大規模地震に対する消防水利対策や消火水の確保の方策等について検討する必要がある。

図表 4-4-8　県内消防応援隊の活動状況

		指揮		消火		救助		救急		後方支援		赤バイ		合計		総合計	
消防本部		隊数	人員	隊数	人員	隊数	人員	隊数	人員	隊数	人員	隊数	人員	隊数	人員	隊数	人員
阿蘇	一次隊					1隊	5人	1隊	3人	1隊	3人			3隊	11人	5隊	19人
	二次隊					1隊	5人	1隊	3人					2隊	8人		
天草	一次隊			1隊	5人	1隊	5人	1隊	5人	2隊	7人			5隊	22人	10隊	40人
	二次隊			1隊	5人	1隊	5人	1隊	5人	2隊	3人			5隊	18人		
有明	一次隊	1隊	4人	1隊	4人	1隊	5人	1隊	3人	1隊	4人			5隊	20人	10隊	40人
	二次隊	1隊	4人	1隊	4人	1隊	5人	1隊	3人	1隊	4人			5隊	20人		
宇城	一次隊					1隊	5人							1隊	5人	3隊	12人
	二次隊					1隊	5人			1隊	2人			2隊	7人		
上球磨	一次隊			1隊	4人					1隊	2人			2隊	6人	4隊	12人
	二次隊			1隊	4人					1隊	2人			2隊	6人		
上益城	一次隊													0隊	0人	0隊	0人
	二次隊													0隊	0人		
菊池	一次隊					1隊	5人	1隊	4人					2隊	9人	4隊	17人
	二次隊					1隊	5人	1隊	3人					2隊	8人		
人吉下球磨	一次隊			1隊	3人					1隊	2人	2隊	2人	4隊	7人	8隊	14人
	二次隊			1隊	3人					1隊	2人	2隊	2人	4隊	7人		
水俣	一次隊							1隊	2人	1隊	3人			2隊	5人	4隊	10人
	二次隊							1隊	2人	1隊	3人			2隊	5人		
八代	一次隊	1隊	3人			1隊	4人	1隊	3人	1隊	3人			4隊	13人	8隊	26人
	二次隊	1隊	3人			1隊	4人	1隊	3人	1隊	3人			4隊	13人		
山鹿	一次隊							1隊	6人	1隊	2人			1隊	3人	3隊	8人
	二次隊							1隊	6人	1隊	2人			2隊	5人		
合計	一次隊	2隊	7人	4隊	16人	6隊	29人	7隊	26人	9隊	26人	2隊	2人	29隊	101人	59隊	198人
	二次隊	2隊	7人	4隊	16人	6隊	29人	7隊	25人	9隊	21人	2隊	2人	30隊	97人		
総合計		4隊	14人	8隊	32人	12隊	58人	14隊	51人	18隊	47人	4隊	4人	59隊	198人		

※「一次隊」「二次隊」とは、応援隊の人員交代を意味する。

4．消防団の活動

（1）概要

本市の消防団の組織は、1 消防団のもとに 16 方面隊、87 分団、209 部が設置されている。平成 28 年 4 月 1 日時点の消防団員数は 4,805 人（定員 5,338 人）で、うち女性団員は 184 人である。

消防団は、日頃から消火・救助・水防活動・地域住民に対する防火思想の普及啓発等に取り組みながら、地域コミュニティの維持およ

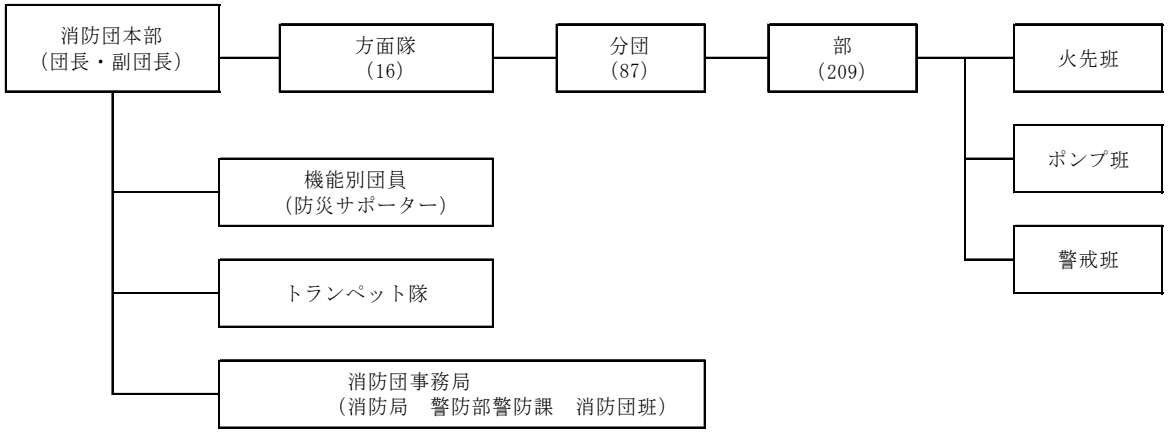
び活性化に寄与している。

なお、災害発生時には、常備消防の災害指令と同時に管轄消防団へ自動的に電話にて災害発生を知らせ、常備消防と並行して出場する仕組みとなっている。

図表 4-4-9　消防団の組織・機構

平成28年4月1日現在

1団　16方面隊　87分団　1トランペット隊　209部　（定員）5,338人　（実員）4,805人うち女性団員184人



（２）消防団の被害状況

4月14日の前震および16日の本震直後に、消防団が所有する各機械倉庫、車両等の被災状況について、消防団長から各方面隊長へ指示し、調査にあたった。前震においては、車両、機械倉庫等の大きな被害は生じなかったが、本震では、消防団施設のうち市有物件164施設中14施設に、地元所有物件114施設のうち14施設に被害が及んだ。

（３）消防団の活動

消防団は、地震発生直後から各地区で活動を展開し、本来の消防団の任務である災害防御活動のほか、物資搬送や避難所支援などの地域コミュニティにおける支援活動にも従事し、その活動内容は多岐にわたった。

災害防御活動に当たっては、常備消防と消防団とは綿密な連携を図る必要があるため、連絡調整担当として、副団長（方面隊長）が各消防署へ集合し、その任務にあたった。

①災害防御活動

前震発生後、直ちに各分団が保有している機械倉庫および車両等の被災状況を確認し、その後常備消防と連携し、建物火災での消火活動、マンション倒壊現場における救出活動および避難所への避難誘導等に従事した。

また消防団単独でも災害対応にあたっており、倒壊しかかっている家屋からの救出活動や、避難所で体調を崩した避難者の病院への搬送、足の不自由な高齢者を倒壊家屋から避難所へ搬送するなどの活動にあたった。

ほかにも、二次災害の防止として、崩壊の危険が生じた小学校のプールの緊急排水を行うなど、危険排除の業務にも従事した。

②被害調査・広報・警戒

上記の災害対応と並行して、各担当地域の被害状況の調査および倒壊家屋等の要救助者の確認を行った。また、被災した住宅への空き巣等の被害を防止するため、昼夜を問わず定期的に巡回および注意喚起の広報を行い、

防災・防犯の両面にわたる警戒活動を行った。

③地域支援活動

組織・連絡の系統が確立している消防団は、高い機動性を持ち、普段から地域に密着した活動を展開していることから、各地域における支援活動においても主要な役割を担った。発災後は災害防御活動のみならず、支援物資の各避難所への仕分け・搬送業務、さらには避難所での炊き出しや給水活動など、避難所運営にも尽力した。

図表 4-4-10　熊本地震に伴う消防団活動状況（集計）

災害活動	分団数	活動団員数	件数
傷病者病院搬送	11	68	31
警戒出動	2	25	3
救助活動	10	67	13
火災出場	4	25	6
土のう積み作業（堤防破損）	1	10	1

広報活動	分団数	活動団員数	件数
校区巡回広報	81	12,265	2,329

支援活動	分団数	活動団員数	件数
避難所で炊き出し	26	1,654	356
支援物資搬送・配布	74	4,236	631
安否確認調査	5	185	41
給水活動	23	1,145	274
避難所の活動支援	16	917	239
避難所で心のケア	1	40	12
避難誘導活動	24	533	97
龍田西小プール水抜き	6	30	1
支援物資仕分け作業	2	5	2

その他	分団数	活動団員数	件数
避難所等ブルーシート張り、テント張り	25	743	124
LPG転倒のガス漏れ点検	3	295	28
河川、被災家屋被害調査	2	11	2
危険箇所の土砂崩れ除去作業	1	6	1
校区がれき等撤去	27	825	110
道路落石除去	1	20	3
避難所で交通整備	4	175	66
蓮台寺防災倉庫で給水	1	74	11
加瀬川水門閉め	1	20	2

（４）課題

消防団は、災害対応に当たって、災害防御活動のほか地域支援活動まで幅広く対応した。

一方で、地震により仕事や家庭の事情等で出動できなかった団員は、約４割にも上ったことから、有事に備え団員数増加への対策が必要である。

また、軍手や長靴といった装備で災害防御活動を行っており、安全性の確保の面からも装備の充実強化について検討を行う必要がある。

さらに、屋根のブルーシート張りなど、本来の業務ではない危険を伴うものを住民に懇願され、対応に苦慮する場面もあったという。やむを得ずこれらに対応した分団があるなど、事故や負傷等が発生した場合の責任の所在の観点から、消防団が当該行為を行う妥当性について課題が残った。

５．緊急消防援助隊

（１）緊急消防援助隊の体制

緊急消防援助隊は、平成７年に発生した阪

神・淡路大震災の教訓を踏まえ、大規模災害等において被災した都道府県内の消防力では対応が困難な場合に、人命救助活動等を効果的かつ迅速に実施できるよう、全国の消防機関が相互に援助する体制を構築するため、同年6月に創設された。平成15年6月の消防組織法改正により緊急消防援助隊が法制化され、熊本地震においても全国から多数の部隊が被災地に投入された。

4月14日21時26分に発生した前震の約40分後に、熊本県知事から消防庁へ緊急消防援助隊の要請を行った。消防庁長官は、前震および4月16日1時25分に発生した本震直後に、全国の消防本部に次の図表のとおり出動を求めた。

図表 4-4-11　緊急消防援助隊出動状況

	緊急消防援助隊		
	指揮支援隊	陸上部隊	航空部隊
前震（14日）による出動	福岡市、北九州市、広島市、神戸市、岡山市	福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、宮崎県、鹿児島県	福岡市、高知県
本震（16日）による出動	大阪市	京都府、大阪府、兵庫県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県	東京消防庁、京都市、大阪市、神戸市、鳥取県、島根県、岡山市、広島県、広島市、山口県、香川県、愛媛県、長崎県、宮崎県、鹿児島県

※下線は、本震による増強隊派遣県

（出所：総務省消防庁資料より作成）

緊急消防援助隊は、発災直後の4月14日から、福岡市消防局指揮支援隊、北九州市消防局指揮支援隊、福岡県大隊が熊本県内の消防本部に活動を引き継ぐ4月27日までの計14日間に、20都府県1,644隊（ヘリ18機含む。）5,497名が出動した。最大派遣時部隊数は20都府県569隊に及び、最大派遣時人員も2,100名を数えるなど、全国の消防本部より多大な支援を受けた。

（2）緊急消防援助隊の活動

緊急消防援助隊は、主に熊本市、益城町、西原村および南阿蘇村において活動を展開した。

陸上部隊は、警察、自衛隊等の関係機関と連携し、市街地や住宅街における捜索救助、土砂で埋もれた現場での重機等による捜索救助、救急車による転院搬送および避難所等で発生した傷病者の救急搬送等に従事した。

一方、航空部隊は、ヘリコプターテレビ等を活用した情報収集を行うとともに、ホイスト（巻き上げ装置）等による人命救助および救急搬送等に従事した。

（3）課題

緊急消防援助隊が迅速かつ大規模に投入され、人命救助活動等で多大な支援を得ることができた一方で、その受入れに当たっては課題も生じた。

まず前震発生時には、熊本県消防学校を緊

急消防援助隊の活動拠点としたが、その時点で満杯の状況となり、本震発生による増隊でさらなる拠点の確保が必要となったが、他の候補地がすでに避難者が集まっているなど、対応に苦慮した。また、活動車両の燃料給油に当たり、協定を締結している給油所にて優先給油を行うことを考えていたものの、給油所が混雑するなか住民感情を考慮すると難しい状況にあった。

救急救命士の特定行為にかかる指示医療機関については、県災害対策本部において、厚生労働省、消防庁、緊急消防援助隊、ＤＭＡＴ本部、地元消防本部の協議と調整で、4 月 17 日の午後には熊本市内の救命救急センターに指示医療機関が決定した。しかし、今後発生する災害を考慮すると、被災地では、医療機関も災害対応のために医師が不足するなか、異なる地域の馴染みのない救急救命士への指示には、異なる活動プロトコルの違いやコミュニケーションなどの問題もあり、調整が難航する可能性が高い。

こうしたことに鑑み、「応援救急隊における救急業務の実施について」（平成 29 年 3 月 30 日消防救第 47 号）で応援救急隊として出動する際の救急活動については、特段の指示がなければ平時と同じメディカルコントロール体制に基づき実施することを基本とする通知がなされた。なお、通信途絶時の特定行為については課題が残されている。

６．総括

熊本地震では、前震・本震ともに炊事の時間帯を外れ、平均気温も 20 度前後で暖房器具を使用する機会が少なかったことなどから、地震規模のわりに火災発生件数が 9 件にとどまっている。また熊本市内の停電が少なく、通電火災が起こりにくい状況であったことや、ガス会社設置のマイコンメーターが普及していたことも、その要因と考えられる。

同様に、地震の揺れの大きさのわりに人的被害が少なかったと考えられ、消防局としても柔軟な隊の編成を行いながら、多発する災害に大きな混乱なく対応することができた。

一方で、他都市の応援隊の支援に対する受援に課題が見られた。特に、緊急消防援助隊との連絡調整は必ずしも密ではなく、それぞれで情報収集を行っている場面も見受けられた。

しかし、今回の地震災害で、過去の大震災と同程度の多くの人的被害や火災が発生したとするなら、多発する深刻な災害を前に、さらに厳しい状況に追い込まれていたことも想定できる。今後、受援計画をより実践的なものに改善していくことが喫緊の課題である。そのため、今回の災害対応における課題等を踏まえた受援計画の見直しを行い、今回の熊本地震よりさらに過酷な災害が発生することも想定し、対策を講じていく必要がある。