

総務消防委員会行政視察報告

視察第3日 熊本県熊本市 2018年5月10日(木)

●視察先・視察項目

熊本市役所 「熊本地震の被害概要と市及び市議会の動き」

熊本市の概要

熊本市は、九州の中央、熊本県の西北部に位置する。

土地は、金峰山を主峰とする複式火山帯と、これに連なる立田山等の台地からなり、東部は阿蘇外輪火山群によってできた丘陵地帯、南部は白川の三角州で形成された低平野からなっている。

サービス産業が中心の都市であり、IC産業の集積、全国でも高い生産性を誇る都市型農業、水産業など各種産業が展開されている。

熊本市では、平成26年3月、「第6次総合計画」の中間見直しを行い、今後の本格的な人口減少社会の到来を見据え、将来にわたり人口70万人規模を維持し都市機能や住民の生活の質を向上させることができる、持続可能で創造的な都市を目指すという視点から、定住促進、少子化対策、交流人口の増加の3つの取り組みを強化し、めざすまちの姿である『湧々(わくわく)都市くまもと』の実現を図ることとした。

また、危機事象への対応に関する市民の意識の高まりを踏まえ、様々な危機事象から市民生活の安全を守るための総合的な危機管理体制の構築を進めるため、危機管理の基本方針について新たに項目立てを行うとともに、平成24年4月の政令指定都市への移行に伴い設置した5つの区において、それぞれの魅力と特性を生かしたまちづくりを進めていくため、区のまちづくりビジョンなどを踏まえ、区行政を進めるうえでの指針として区別計画を新たに盛り込んだ。

○人口：738,407人

○世帯数：321,329世帯

○面積：390.32km² (2018年4月1日)



1 視察目的

平成 28 年熊本地震は、観測史上初めて、同一地域において震度 7 の地震がわずか 28 時間の間に二度も発生し、大きな被害をもたらした。

後に「前震」とされる平成 28 年 4 月 14 日（木）21 時 26 分に発生した地震は、熊本県熊本地方の深さ 11 km 地点を震源とし、地震の規模を示すマグニチュードは 6.5、上益城郡益城町で最大震度 7 を観測し、熊本市においても、東区、西区、南区で震度 6 弱、中央区、北区で震度 5 強を観測した。

また、「本震」とされる平成 28 年 4 月 16 日（土）1 時 25 分に発生した地震は熊本県熊本地方の深さ 12 km 地点を震源とし、マグニチュードは 7.3、上益城郡益城町および阿蘇郡西原村で震度 7 を観測し、熊本市においても中央区、東区、西区で震度 6 強、南区、北区で震度 6 弱を観測した。

二度の大きな地震により、道路・橋梁等のインフラ、災害時に避難所となる学校、公民館等の公共施設、さらには、河川の堤防や急傾斜地の擁壁などに甚大な被害が生じた。

このような状況の中で、市職員がどのような対応をしたのか、市議会がどのような動きをしたのかを、震災当時東区の防災対策担当であった、現熊本市議会事務局次長から話を伺い、本市が被災した時に適切な対応がとれるよう、本市の防災対策に活かしていく事を目的とする。

2 視察内容

<市の動き>

今回の震災では、二度の大きな揺れによる家屋等の被害、度重なる余震による不安、ライフラインの断絶などの影響により、最大約 11 万人の避難者が発生した。



それまでの地域防災計画では、避難所への避難者の最大想定を約 5 万 8 千人としていたことから、想定の 2 倍近い方が避難を余儀なくされた。

指定避難所には入りきれないほどの避難者が避難してくることとなり、市職員は避難所の開設・運営に従事したが、地震による大規模災害対応を経験していた職員は少なく、十分な対応ができなかった。

地域防災計画で想定していた「避難所運営委員会」を設置して避難所運営を組織的に行ったところも少なく、避難所に配置された職員が日替わりとなることで地域との連携がとれないなど、避難所への職員配置や避難所運営体制の構築、地域や学校との連携、情報共

有のあり方などに課題が生じた。

今回の震災において、14日の発災直後からマニュアルの活用については、各区において活用の有無に差が生じていた。

発災後から避難所に配置される職員にマニュアルを配布していた区もあったが、多くの避難所では発災直後にマニュアルが活用されることはなかった。

それに加え、職員の被災などによる行政機能の低下、災害復旧等の実施により、避難所では「避難所の開設が遅れる」、「十分に職員を派遣できない」、「物資の供給が追いつかない」といった事態が発生した。

避難所では、それぞれの避難所に配置される職員が固定されず、日替わりで交代が行われたことや、地域に精通していない職員が配置されたことから、避難所において「職員と地域等の意思疎通が不十分であった」との指摘があった。

また、「市は何もしてくれなかった」との指摘もあった。

市職員は被災直後からできることを懸命にやっていたが、やるべきことや要望があまりにも多く、資機材や物資の不足によりやりたくてもできない状況であった。

市職員に対する心無い暴言で精神疾患に陥る職員も多数おり、現在でも病んでいる方もいる。

そのような中で、自治会長がリーダーシップを取っていた避難所では円滑な運営がなされていた。

また、余震による家屋倒壊をおそれる方、乳幼児やペットがいるために指定避難所での生活を断念する方たちが、屋外での野宿やスーパーマーケット・コンビニエンスストアなどの駐車場で寝泊まりする「車中泊避難」が急増するなど、「避難所以外に避難している地域住民の情報把握」が課題となった。

今回の震災により、避難場所の開設における体制や避難所における職員の配置、運営組織の設立のあり方、地域との連携など、多くの課題が浮き彫りとなった。

これらの教訓を受け、熊本地震の課題に対する対応方針を反映させることを目的とし、このような「突発的かつ大規模な災害」時のマニュアルの見直しを図っていく予定となっている。

また、熊本地震発生時の市の備蓄計画では約3万6千人の避難者を想定し備蓄を行っていたため、今回の震災における約11万人の避難者に対しては備蓄物資が大きく不足することとなった。

特に発災直後に要望の多かった物資は「水」「食料」「トイレ」であった。

また、発災直後から、国のプッシュ型による支援物資や、各地からの支援物資が送られていたが、中身もわからず突然来ること、物資の集配送システムや受入・配送体制の整備が遅れたことに加え、市内の主要道路では渋滞が発生したため、被災者の手に物資が届くまでに多くの時間を要することとなり、家庭内備蓄や本市の備蓄計画のあり方、物資集配体制等の課題が浮き彫りとなった。

さらに16日の本震後には市内全域で約32万6千戸が断水することとなり、水等の物資も手元に届かなかったことから、各避難所等に設置した応急給水所には水を求める被災者が長蛇の列ができ、給水を受けるまでに数時間かかる給水所もあった。

水道等ライフラインの耐震化や給水における機能強化など、多重的な対策が求められる。

自衛隊の炊き出し部隊について、食材は市で用意しなければならないことを知らなかったので用意しておらず、せっかくの応援部隊がお湯を沸かすだけになってしまった。

＜議会の動き＞

議会の動きであるが、被災直後から議員は一市民として地域の被災者支援等をするとともに、地域の実情・要望把握活動等を実施し、議員からの情報・要望等は、議会事務局から災害対策本部へ報告した。

議会事務局は議員の安否確認をし、全員確認できたのが2日後であった。

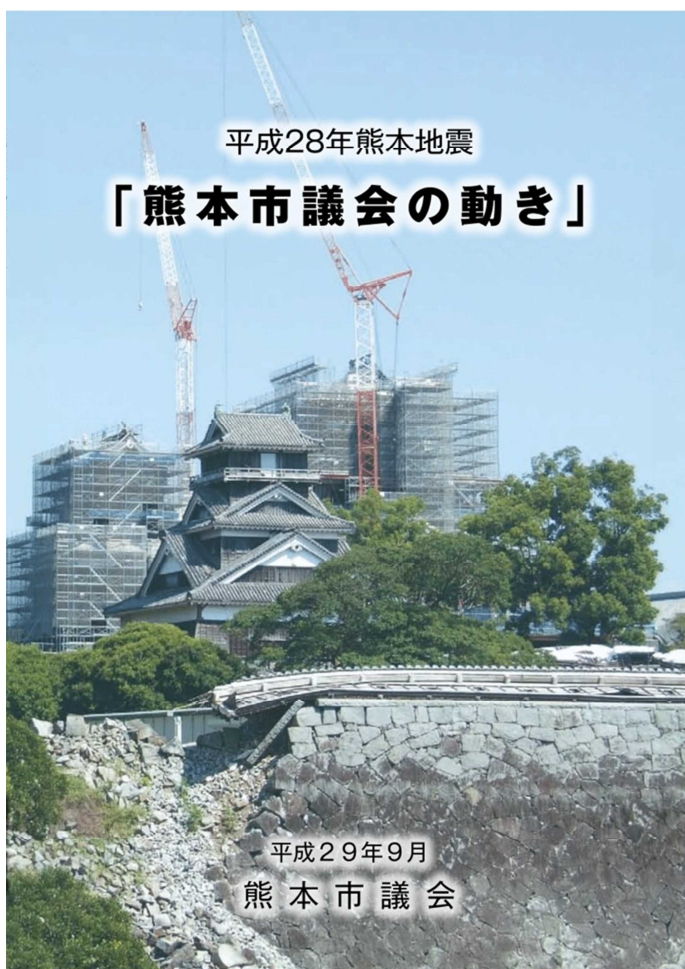
4月中の議会の動きについて、19日に主要会派による代表者会議を開催し、震災対応について協議した。25日に全員協議会を開催し、被害状況等報告聴取を実施。26日には議長が九州市議会議長会で、熊本地震被災者救援募金活動を実施。28日に主要会派による代表者会議を開催し、震災対応について協議した。6月定例会は会期を1日間に短縮して開催した。

それまで熊本は地震の無い所だと思っていたので、大規模災害発生時の議員行動指針などは全くなかったが、現在は議員行動指針を策定し、訓練も実施している。安否確認訓練については年2回程度、朝6時頃にも実施している。

さらに、「熊本市議会災害対策会議設置要綱」を制定し、市議会として共通認識を持ち、災害時に即応できる体制の整備を図ることとした。

また、災害対策本部の情報を各議員にFAXで送っていたが、量が多過ぎて困ったことを受け、現在全議員にタブレット支給を進めている。

平成29年9月には、熊本地震に対する市議会の動きをまとめた「平成28年熊本地震 熊本市議会の動き」を発行した。



3 所感

●被災直後には、コンビニやスーパー等、町から食料や水がすぐに無くなってしまふ。

今回は前震から本震までの時間が短く、本震直後には全く無かった。

この経験をふまえ、熊本市では「被災後3日間は自力で何とかする」ことを市民に啓蒙している。



●被災後、電話はすぐに使えなくなったが、LINEはつながったので、連絡手段としてLINEを活用すると良い。

●避難所運営に関しては、避難者と運営側の職員との人間関係が重要であり、職員は長期間同じ避難所を担当する方が良い。

また、区長や自主防災会長のような地域のリーダーの方に避難所運営に協力していただくことで、円滑な運営ができる。

熊本市では地域で避難所を運営する仕組みづくりとして、平時から担当職員と地域住民の役割等を決めておく「避難所運営委員会」を設置した。

●届いた支援物資を各避難所に運搬する手段を用意しておく必要がある。

熊本市では大型トラックやフォークリフトが無く、運搬に時間がかかったが、トラック協会の協力で運搬できるようになった。

自衛隊にもお願いしたが、自衛隊引揚後は民間の配送業者に有料で委託して配送した。

●地震発生の1か月後には「被災者総合相談窓口」を設置した。

り災証明書発行後、生活再建支援に関する申請受付や各種相談に応じるため、関係部局が連携したワンストップ窓口で、市民から高い評価を得た。

●東日本大震災で生活に疲れて自殺者が多数出たことをふまえ、「地域支え合いセンター」を各区役所に設置した。被災者には生きる望みを示す必要がある。

●避難所については、避難所生活の存続を希望する人も多く、閉鎖するのが難しい。

●熊本市では、被災時に県の施設を借りたが、協定を結んでいなかったため、後日請求が来て驚いたとのこと。

本市でも細部にわたり県との協定を確認しておく必要がある。

●今回の大震災を経験し、熊本市では「地域力」を上げる活動を展開している。

小さなことでも良いので、地域のふれ合いを深めることが大切である。(例えば、地域ラジオ体操等)

●熊本地震を踏まえた「地域防災計画」の見直しを実施しており、本市においても「新城市地域防災計画」「新城市BCP（業務継続計画）」の早急な見直しが必要である。

●議会においても「議会BCP（業務継続計画）」「大規模災害発生時の議員行動指針」の策定が必要である。

