

DRI 調査レポート No46 2016

平成28年（2016年）熊本地震 現地調査報告（第2報）

2016年7月19日発行

はじめに

平成28年（2016年）4月14日、21時26分に熊本県熊本地方を震央とするマグニチュード6.5・最大震度7の前震が発生し、28時間後の4月16日、1時25分にマグニチュード7.3・最大震度7の本震が観測された。この地震による熊本県全体での人的被害は、7月5日時点で、死者75人（直接死49人、関連死26人）、行方不明1人、重軽傷者数1,879人であり、住家被害は全半壊を含め、15万3,249棟を超える被害が確認されている（第44回・熊本県災害対策本部会議資料）。また避難状況は、7月10日時点で、避難所93箇所、避難者総数4,966人となっている（消防庁・熊本地震に係る被害状況等について第118報）。

人と防災未来センター研究部では、関西広域連合と共に熊本地震の被災地のひとつ、益城町（ましきまち）に現地支援に入るにあたり以下の三項目を活動目標として立てた。

- ① 益城町が災害対策本部を適切に運営すること（短期目標）
- ② 避難者が健康に暮らせること（短期目標）
- ③ 住家被害を受けた被災者が罹災証明発行から義捐金など一連の行政支援・手続きを円滑に受けられること（中期目標）

益城町は地震により役場庁舎が被災したことから、発災直後は役場前駐車場スペースに建てられたテント内で指揮が行われたが、16日未明の本震後、同日午後に保健福祉センター内の児童館へ災害対策本部機能の移転が行われた。さらに5月2日には、本部機能を役場庁舎へ戻し、出入りについては役場職員および応援職員のみ限定する対応が行われた。人と防災未来センターでは、災害対策本部の運営をはじめ、町の災害対応や復旧業務を支援するため、避難所運営など複数の課の協力が必要な業務に対応するための部門横断チーム・CFT（クロス・ファンクショナル・チーム）の設置を通じた本部組織構成や運営方法の改善、関係者間の状況認識の統一を図るため応急・復旧対策項目の全体像の「見える化」を行った。最大で人口の3割以上が避難生活を送っていた益城町では、避難所の過密、物資の不足が続いており、被災者の健康のためには速やかな改善が求められた。避難所の環境改善には、行政の力だけではなく、民間や応援自治体等との連携、町民の自立の促進も求められる。そのため、避難所等の状況を整理し、情報を関係機関と共有することで、避難所の環境改善に向けた組織間連携を進めた。また、被災者の生活再建への支援に向け、益城町での罹災証明発行業務がよりスムーズに進められるようにするための役場機能の再建や住民への広報、効率的な発行体制が求められた。そこで、業務分掌明確化、WBS（ワーク・ブレイクダウン・ストラクチャ：作業分解構成図）の作成、情報共有の促進等による発行業務体制の確立、臨時災害FM局の設置や広報紙の作成支援のほか、ワンストップサービスの実施など過去の災害対応における優良事例を整理し参考資料として提供した。

現地派遣

熊本県庁および益城町への現地支援体制は、発災翌日の4月15日に第一次隊（先遣隊）として3名の研究員を派遣して以降、5月10日までを3名の常駐体制として熊本県および益城町において活動を展開した。次いで、5月23日までを2名、5月31日までを1名の常駐体制とし、6月以降は1名の不定期派遣とした。6月末日時点で延べ194名の研究員の現地派遣を行った。



現地支援

(1) 本部運営支援

益城町災害対策本部は、町役場庁舎が地震による影響で利用できなかつたため4月16日の午後より保健福祉センターに設置されていたが、十分な業務環境が整っておらず、職員の多くが避難所運営支援に回るなど町本部会議の運営に支障をきたす状況がみられた。このため、町対策本部会議の運営がスムーズに行えるよう、会議での報告事項や決定事項等のホワイトボードへの速記、議事録の作成補助、会議で提議された懸案事項等を整理した資料を作成し、本部会議を核とした本部運営のPDCAサイクルが適切にまわるよう支援を行った。また、応急対策にあたる関係者の状況認識の統一を図るため、町のデータを基に、避難所や避難者数、罹災証明発行状況などの時間推移や空間分布をグラフや地図資料として作成・提供した(写真1~3)。さらに、外部応援行政職員の適正かつ計画的な配置・確保につながるよう、応援職員の数・活動分野等を整理した資料の作成支援を行った。



写真1 益城町災害対策本部



写真2 避難所情報の地図化

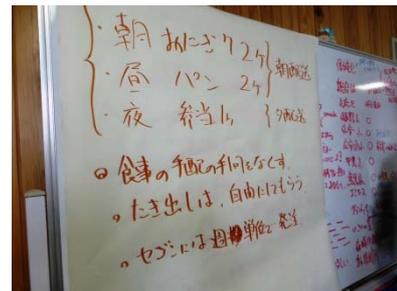


写真3 本部会議の速記録

(2) 避難所運営支援

益城町の避難所の多くが過密状態で、屋内では床に段ボールや毛布を敷いた上で住民が過ごしており、その広さは足を伸ばして寝ることが困難な状況であったため、多数のエコノミークラス症候群による死者が出るのが危惧された。この状況に対して、まず段ボールベッド(写真4)の導入を町に提案した。段ボールメーカーの担当者と町の担当者をつなぎ、どの避難所にいづれだけ搬入するかの、段取りを行った。避難者数に対して屋外仮設トイレ数は充分確保できていたが、使いやすいものではなかった。またトイレの後に手を洗う水は充分に整備されておらず、感染性胃腸炎等の蔓延が危惧された。この状況に対して、女性用と男性用を区分けし、トイレ内外に灯りを確保して、夜間に女性が一人でも安心して使用できる環境を整えるよう町にアドバイスした。また、トイレまで移動することが難しい避難者に対して、屋内で使用できる簡易トイレ(写真5)の導入を提案し、メーカー担当者と町の担当者をつないだ。手洗い設備は、日本赤十字社に依頼し、簡易水道設備を総合体育館などに設置を行った(写真6)。これにより使いやすいトイレを確保し、手洗いや歯磨きなどの基本的な衛生行動がとれるようになった。食事は避難所ごとで町職員が対応しており、避難人数分の食料を安定確保できない状況が続いていた。そこで食事提供方法については、大手コンビニエンスストア会社と町をつなぎ、食事を外注することで役場職員の負担軽減と本来業務への復帰を支援した。しかし、食事内容については栄養バランスや熱量不足などの課題を残した。厚生労働省は発災から5日間で全国の自治体から保健師の継続的な派遣体制を構築し、益城町では避難所ごとに同じ自治体から派遣された保健師が交代で支援に当たり、住民の健康トラブルに対応していた。しかし保健師が把握した避難所での課題を役場内で共有する仕組みが十分に機能していなかったことが課題として挙げられる。



写真4 段ボールベッド



写真5 室内簡易トイレ

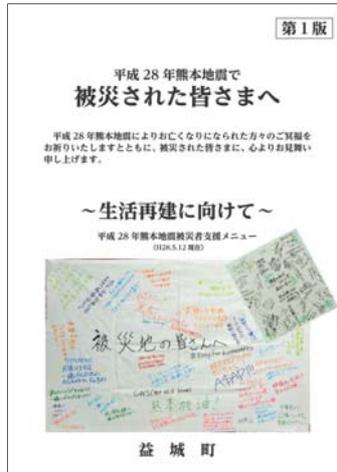


写真6 手洗い施設

(3) 被災者への情報支援

益城町では多数の住民が分散して避難し、在宅者であっても自治会の機能が滞り、また被災した本庁舎には一般住民の出入りが禁止されたことから、支援情報をいかに住民に届けるのか、また支援に関する手続きを出来るだけ住民の負担を少なくしてどのように進めるのかが課題であった。

人と防災未来センターでは、情報ハブを作ることの重要性を提示すると共に、広報手段として臨時災害放送局（FM局）の開設を提案し、制度・仕組み等の説明や関係機関との調整補助、原稿フォーマットの提供、必要な放送内容等について助言を行った。また住民向け広報紙や支援のしおりの作成についても過去の事例を紹介した。特に空間・人員の不足からワンストップセンターの開設が困難な中で、どこにどの役割を持つ部署があるのか、住民にわかりやすく伝えることが必須であり、支援情報を中心として、掲載すべき情報の提示を行い、収集・集約を支援した。罹災証明の発行は熊本県を中心に行われたが、家屋被害認定等の情報を町として一元的に集約し、被災者台帳として整備することの中長期的な効果や重要性についても助言を行った。



(左) 広報ましき災害臨時号 No.1
(中) 熊本地震被災者支援メニュー
(右) 益城町臨時災害 FM 放送局

(4) NPO・NGOと行政の支援調整

東日本大震災ではNPO・NGOの活躍に世間の注目が集まった。熊本地震においてもNPO・NGOの活躍は目を見張るものがあった。発災5日後の4月19日から、NPO・NGO 同士の連携や支援調整を図るネットワーク組織（「熊本地震・支援団体火の国会議」事務局:NPOくまもと・JVOAD）が立ち上げられた。この組織を母体とした、NPO・NGO などと熊本県とが支援調整を実施する「熊本県・県社協・NPO連携会議」が4月25日から定例化され、避難所の対応や仮設住宅における生活支援などが協議された。また、熊本市においても「熊本市・市社協・NPO等連携会議」が5月13日から定例化し（写真7）、特に避難所への対応について協議が行われ、NPO・NGOの避難所への応援調整が実施された。

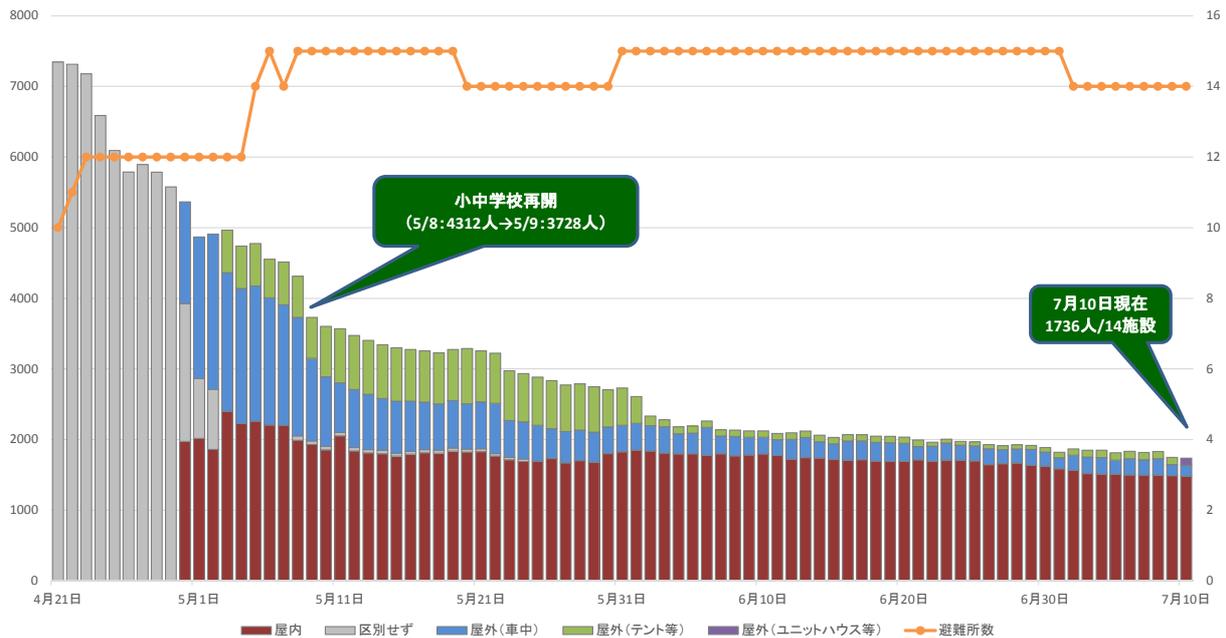
NPO・NGOと行政間での支援調整が比較的速やかに行われた背景として、東日本大震災では支援調整が必ずしも効率的に行われなかった点を反省し、複数のNPO・NGO等が中心となり、NPO・NGO等の支援調整を実施する組織として、上述したJVOADの設立が目指されていたことが挙げられる。現状、NPO・NGOと行政間の支援調整は東日本大震災や、その後の災害の反省がある程度活かされた取り組みが実施されているものと考えられる。



写真7 熊本市・熊本市社会福祉業協会・NPOによる連携会議

(5) 益城町の避難者動向

益城町が避難所ごとの避難者数の集計を行い始めた4月21日の時点で、避難者数は7,346人、避難所数は10施設を数えていた。5月9日の町内の公立小中学校再開に向けて、教室等に滞在していた避難者の学校体育館等への移転や一部の過密な避難所の環境改善等を目的とした避難所の開設などが行われ、避難所数が15施設に増加すると共に、初めて避難者数が4,000人を下回った。その後、避難者数は緩やかな減少を続けているが、応急仮設住宅への入居が始まるなどの状況変化にもかかわらず、減少ペースの加速は見られていない。車中泊やテント泊といった屋外避難者数も6月以降目立った減少が見られず、発災から3ヶ月を迎えようとしている7月10日現在でもなお1,700人余（うち屋外避難は259人）が避難生活を送っており、健康等への影響が懸念される状況である。なお、同日現在、町内最大の避難所は総合体育館で屋内外あわせて789人が避難している状況である。隣接する益城町交流情報センター（ミナテラス）とあわせると町内避難所の避難者数全体の過半数となる916人が避難していることになる。



今後の対応

益城町では6月6日より、本庁舎に代わり隣接地に二階建てのプレハブ庁舎が完成したほか、復興課と環境衛生課を新設するなど、復興に向けた組織改編が行われている。また、7月6日には、「益城町震災復興基本方針」が策定され、当センター研究部からも、今後、復興計画策定委員会専門部会に研究員を派遣する取り組みを展開していく予定である。

本災害により被災された方々にお見舞いを申し上げますとともに、速やかに生活環境が改善されることを心からお祈りいたします。

DRI 調査レポート No.46 (2016年7月19日発行)



公益財団法人 ひょうご震災記念 21世紀研究機構
人と防災未来センター
〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
TEL: 078-262-5060、FAX: 078-262-5082