

## 熊本地震における災害対応と今後の課題について

### ～政府現地対策本部での活動を踏まえて～

総務省自治大学校長

兵谷芳康

昨年4月18日から5月24日までの37日間、史上初めて震度7を連続して記録した熊本地震への災害対応のため、政府現地対策本部に派遣され、熊本において初動時の活動を行った。私（当時地方職員共済組合理事）が急遽熊本に派遣されたのも、それ以前の消防庁（国民保護・防災部参事官）や内閣府（防災担当審議官）、加えて現地（熊本県副知事）での勤務経験を鑑みてのことであったと思うが、今回の活動を踏まえて災害対応の課題や対策について私なりの振り返りを行ったので、今後の一助になればとの思いから述べさせていただきたい。なお、文中意見にわたる部分はすべて私見である。

#### 1. はじめに

昨年4月14日21時26分マグニチュード6.5、震度7の地震が熊本県中央部で発生した。熊本県はじめ地元自治体も国も直ちに災害対応に取りかかったが、その28時間後の16日1時25分にさらに大きなマグニチュード7.3、震度7の地震が再び熊本中央部を襲った。震度7の地震が連続して発生したのは観測史上初めてで、また震度6弱以上の地震が引き続き7回も発生したのも初めてのことであった。この一連の熊本地震は、九州中央に位置する阿蘇山から熊本市を経て西の宇土半島、また南の八代海にわたって存在する活断層（布田川断層帯・日奈久断層帯）周辺において発生したものであり、余震は発生後わずか半月で1,000回を超えるほどの激しいものとなった。

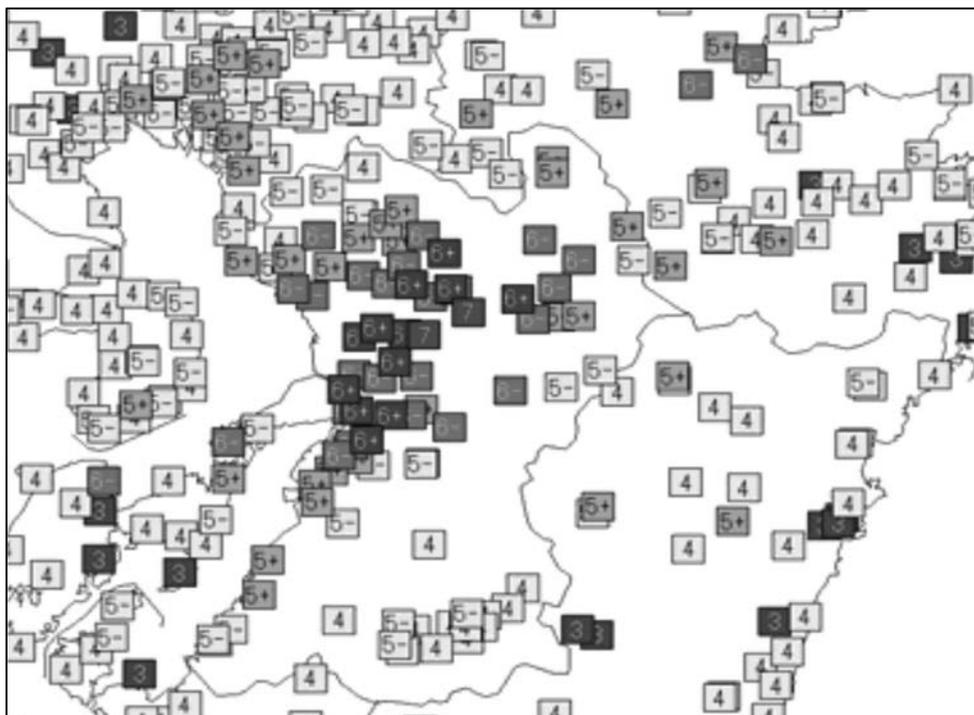
人的被害は死者50人、関連死も含めると約150人、重軽傷者数は約2,700人となり、また住家の被害は特に大きく、全壊・半壊が約4万棟、一部損壊を含めると約18万棟にもぼっている。避難者は最大で一時18万人に達したが、現在は避難所も解消され、仮設住宅は計画された4,000戸以上がすべて完成し、みなし仮設にあたる民間賃貸住宅の借り上げも十分確保（一万件超）されている状況である。

このように人的、物的共に甚大な被害をもたらした今回の熊本地震ではあるが、一番激しかった本震（16日）の前に前震（14日）があったため、既に多数の人が自宅から避難所や車に逃れ本震での被害を免れたこと、震度7の激震が人口密集地帯の熊本市中心部をかろうじてはずれていたことなどから、記録的な大地震であったにもかかわらず、死者の数が比較的大きくならずすんだのだと考えられる。ただ前震後に自宅に戻り不幸にも本震の犠牲となられた方もいた。巨大地震が二度も続けて襲ってくる

ことを誰が想定できたであろうか。まさに想定外であったと言えよう。しかしながら想定外の事態は実はしばしば起こっている。“自分だけ（ここだけ）は大丈夫”という正常性バイアスを打破し、想定外の事態にも備えるにはどうすればいいのか、大きな課題である。



4月14日21時16分地震（前震）の震度分布



4月16日1時25分地震（本震）の震度分布



地震による家屋の倒壊

## 2. 政府の初動対応

政府は4月14日夜に発生した熊本地震に対し、発生直後に非常災害対策本部を設置し、被災者の救助、捜索をはじめ避難生活の支援を開始した。また政府内には実務的な司令塔として内閣官房副長官をヘッドとする被災者生活支援チームが17日、その下に連絡調整グループが設置され、関係省庁の幹部により応急対策の決定等がなされた。

また、熊本現地には発災翌日（15日）に非常災害現地対策本部が内閣府副大臣を本部長として設置され、その元で機能別に7つのチーム（現地対策企画立案・調整担当、自治体・避難所支援担当、物資調達・配送支援担当、健康・衛生環境支援担当、学校再開支援担当、経済産業支援・中小企業支援担当、がれき・廃棄物処理担当）が、最大時110名もの規模で組織された。さらに、政府からは熊本県内の市町村に直接リエゾンや応援職員が延べ8,000名以上が派遣され、支援活動に従事した。

## 3. 政府現地対策本部での活動

地震発生時に地方職員共済組合理事であった私は、4月18日（月）の午後2時半頃総務省から震災対応支援のため熊本への派遣要請を受けた。直ちに理事長の了解を得て、熊本に向かうこととしたが、当時熊本への直行便はまだ再開されておらず、まずは羽田空港から福岡空港に飛んだ。ただ福岡から熊本へはタクシーしか手段がなく、夜道を一路熊本を目指した。熊本県に入ると高速道路は途中で閉鎖されており、一般道路に降りたが、夜中にもかかわらず国道は大渋滞。ようやく深夜熊本に到着できた。当時まだ地震が引き続き発生する被災地熊本まで夜道をはるばる走ってくれた博多のタクシードライバーには心から感謝している。かくして熊本の政府現地対策本部での活動が始まり、5月24日に帰宅するまで37日間、ひたすら災害対応に明け暮れることとなった。

今回の国の現地対策本部の特徴は、何と言っても政府が関係省庁の局長・審議官級の幹部職員を現地に派遣し、現地本部のいわゆる幕僚（私もその一人）として現地対策本部長を補佐する支援チームを組織したことにある。このチームはK9（熊本の頭文字Kと9人でケー・ナイン）と呼ばれ、毎日定例会議を開催し、ワイガヤ方式で議論しながら各省庁の対策が組織の隙間に落ちないように連携し、また東京の非常災害対策本部や地元熊本県ともしっかり連絡調整を行いながら迅速な意思決定を行い、省庁横断的に災害対応を強力に進めていった。

以下、その経験を踏まえ災害対応の課題や対策について述べることにするが、今回K9が関与した災害対応業務は、国の本部と県・市町村との連絡・調整、被災した自治体の支援、応援職員の要請・配置・交替、避難所の環境改善や運営支援、新たな避難所の設置や再編、避難者のニーズ把握、物資の調達・保管・輸送、車中泊やテント村対策、被災者支援での自衛隊との調整、仮設住宅やみなし仮設などすまいの確保支援、

がれき処理支援、学校再開支援、NPO・ボランティアとの連携など広範囲にわたっており、本稿ですべてを紹介することは難しいため、特に初期に大きな課題であった自治体支援や避難所・物資の支援を主として取り上げることとしたい。



政府現地対策本部（朝の K9会議）

#### 4. 自治体支援

##### （1）国の現地対策本部（現対本部）と地元自治体の災害対策本部との連携

災害対応では国（現対本部）と地元（県や市町村）とが連携し、情報や認識を共有することが重要である。

今回、熊本県と国（現対本部）は救助活動部隊やライフライン関連企業等も含めて国県合同会議を地震発生翌日（15日）に即設置して連携した。ただこの合同会議はオープンな形で運営され、主として活動報告や現状説明を行う場となってしまったため、災害対応について具体的な手法をあれこれと検討する実務的な会議とはならなかった。

このため K9発足（20日。当初は5人で K5、漸次拡充して K9）後に合同会議とは別に国（K9）と県・熊本市の幹部（副知事、副市長や関係部長等）とが非公式に毎日会議を開き、直に状況や情報等を確認しながら、認識を共有し、具体的な対策を協議することとした。これにより互いに顔の見える関係、信頼関係が構築され、連携した対応を進めていくことができた。この会議は拡大 K9とも呼ばれ、現地で国と県市が連携した災害対応を行う上で極めて有効であった。例えば罹災証明の調査・交付の促進、仮設・みなし仮設などすまいの確保や町営住宅の復旧促進、避難所の環境改善のための

再編や衛生対策、エコノミー症候群を避けるための車中泊の解消等がこれにより大いに進捗した。

こうした国・県・政令市の実務を預かる幹部が直接面と向き合って対策を共に協議し実践へとつなげていく方式は、現地での災害対応を迅速に進めるためには極めて有効で、災害の規模にもよるが K9・拡大 K9方式は今後の災害対応の一つのモデルともなろう。

また被災市町村との連携としては、今回政府は12省庁から情報収集・連絡役としてのリエゾン68人を直接主な被災市町村に派遣した。このリエゾンの早期派遣は、発災直後の混乱期の情報収集や被災市町村とのやりとりにおいて一定の役割を果たした。ただ派遣職員の現地までの足（交通）や宿の確保は原則各省庁自前で行うとされたため、派遣元の省庁にはそれぞれ戸惑いもあったと聞いている。実際に足宿の確保などこうしたロジ面での対応は、職員との連絡や現地での安全な活動には極めて重要であり、国として対応窓口を一つにしておくべきであろう。

## （2）市町村の災害対応力と受援体制

全国の市町村数は平成の大合併後も1,700以上あるが、その中には370万人を超える横浜市から200人を下回るような東京都青ヶ島村までその人口規模差は極めて大きい。この規模差は市町村のマンパワーにも影響するため、その災害対応力も大きく異なってくる。

また首長や幹部職員の経験度や統率力によっても災害対応力は大きく異なる。即ち規模は小さくても災害対応の経験豊富な首長や幹部職員がいる場合には、組織の指揮統率がとれ、仮に被害が大きくてもそれなりの災害対応は可能である。こうした市町村は外からの応援部隊や物資の受入れも比較的スムーズに対応が可能となる。逆に首長や幹部職員の指示が浸透せず、災害対策本部（災対本部）がうまく運営されないような場合には、組織的な対応が不十分で、効果的な受援の体制もとれない。この場合は国・県が物資を支援したとしてもそれらは避難所に届かず、また応援要員を出してもうまく機能しないことになる。

被災市町村への支援がうまくいかない場合、国や都道府県は早急にその市町村の災対本部が機能しているかをチェックする必要がある。即ちその災対本部が、災害の状況や職員の配置などの把握ができているか、「どこ」の「何」を優先的にやるべきか「誰に」「どのように」やらせるのか等具体的な対応策が指示できているか、指示した対応策のフォローができているか、などを実際に現地で確認することが必要となる。

そして市町村がこれに十分対応ができていないと判断されれば、その対応を補完強化するための支援が必要となる。その場合、まずその地域事情を熟知している都道府県が幹部級を含めた強力な支援チームを早急に現地に派遣する。それでもなお十分な

対応ができない時は、国も都道府県と共に直接支援を行う。こうして国・県の職員が一定期間災害対応を直接強力で支援することで、市町村の災害対応組織の機能を回復するのである。

例えば今回最も被害の大きかった益城町では、発災当初に町災対本部を立ち上げたものの、災害対応はなかなか進捗しなかった。これは、役場の庁舎が被災により使用できず職員がいくつかの施設に分散され、災対本部が組織的な指揮をとれなかったことや避難所が十分確保できず各避難所に収容しきれないほど住民が避難し、幹部職員も含めてその対応に忙殺されてしまったことなどによると考えられるが、結果として町災対本部は要員不足となり避難者の把握や避難所の環境改善、被災調査や罹災証明の発行等の災害対応業務が停滞することとなった。

そこで、熊本県は部長級職員を含めた応援職員を派遣したが、膨大な仕事量に対してなお圧倒的なマンパワー不足であったため、司令塔である町災対本部を十分機能させることができなかった。また他自治体の応援職員からも「具体的な指示がない」「自らのスキルを活かせない」などの不満も出るようになった。

このため、国と県は、改めて町の災対本部の体制を強化・支援することとした。即ち各避難所には町職員を原則2名だけを残し、主な避難所対応は当該職員と応援職員やボランティア、さらには避難者自らにも任せることとして、それ以外の町職員はすべて災害対応業務や本来業務に戻した。また町災対本部で課題ごとに設置されていたPT（プロジェクトチーム）のリーダーを直に支援するため、内閣府、総務省、厚労省、経産省、国交省及び環境省の課長や補佐級の職員を町に短期間（1～2週間）派遣した。同時に県からも各PTにさらに人材を投入してもらった。これによりようやく各PTが本来の機能を取り戻し、災害対応業務が進捗し始めることとなった。

このように、大災害では被災市町村は災害対応業務を始め本来業務さえも自力では遂行できなくなり、県や国の幹部クラスまで含めた応援を受けなければならないような事態も起こりうる。このため、各市町村はそうした場合でも業務を円滑に進められるよう応援職員の受け入れ体制（受援体制）を想定した受援計画を策定しておく必要がある。

同時に、大災害では市町村職員自らも被災して出勤できないケースもある。そうした場合でも行わねばならない必須業務やその実施に必要な職員数、当該業務への具体的な職員の割り振りなどを明確にした事業継続計画（BCP）もあわせて策定しておくべきである。

その上で、これらによる訓練やシミュレーションを繰り返し行うことで大災害に対する備えを強化していくべきであろう。

## 5. 避難所運営について

### (1) 運営の主体とサポート

災害時に被災者は災害への恐怖や不安、避難所でのストレスや平穏な生活を壊されたやり場のない怒り等から感情的になり、それらが避難所管理者や自治体職員に向かい、避難所が混乱することがある。避難所の運営がうまくいかないと市町村職員はいつまでもそれに追われ、その分災害対応業務や復旧復興は遅れる。即ち避難所運営を適切に行うことは、被災者の生活を支援するだけでなく、市町村職員の負担軽減やマンパワーの確保、災害からの早期の復旧復興の観点からも重要なのである。

避難所の運営は、被災地の地理や地域の諸事情に詳しく最も住民に身近な自治体である市町村が通常担うことになるが、その一方で被災市町村にとってその負担が大きいのも事実である。従ってできる限り早期に避難者による自主的、自律的な運営に移れるように図ることが最も望まれる。それには避難所運営の強力なサポートとして他の自治体・NPO等の経験者で避難所運営のノウハウのある人に参加してもらう必要があり、各自治体はそうした人を登録し、災害時に連携できるよう体制を整えるべきである。また国としては避難所運営ガイドラインや様々な取組の事例集を作成するとともに各市町村がそうした体制を組めるよう人材登録システムの創設や人材育成に取り組むことが求められよう。

### (2) 環境改善とニーズ把握

#### (ア) 避難所の環境改善と再編

地震発災当初は避難者の数に対して避難所の数やスペースは圧倒的に不足しており、避難者が通路や出入り口まであふれ劣悪な環境になっていた避難所があったし、そうした避難所生活を避け車中やテント等で寝泊まりする避難者もいた。当初安心安全の確保を最優先していた避難者も時間の経過により避難生活にストレスや不満を感じるようになり、避難所の運営が困難を来すようになるため、避難所の環境を改善することは喫緊の課題となる。

そこでまず不足する避難所を確保するため、天井板が落下するなどにより被災して使用できなくなっていた体育館等を災害救助費を積極活用して至急修繕を行った。次にそこに間仕切りや段ボールベッドを導入し、より快適なプライバシー空間を確保した。そしてこの新たな避難所に一定数の避難者に移転してもらうことで元の避難所にスペースを作り、環境整備を行った。同時に車中泊やテント村生活を解消するため、それらの避難者にもこの中に入ってもらう、といったやり方で避難所の環境改善を順次進めていった。

ただこれには一定数の避難者に新たな避難所に移転してもらわねばならない。高齢者や障害のある方等への配慮はもちろん、避難所には既にそれなりのコミュニティも

できあがっており、そのコミュニティ全体での移転でないとその同意がとれないなど、避難者の移転には相当な労力を要した。例えば、避難所再編をするために内閣府はじめ総務省などの現対本部員が自ら現場に足を運び、町や県、施設管理者、NPO、医師等と協議を重ね、また移動を望まない者との交渉や移転先、移動の順序などの調整を行い、ようやく避難者の移転を実現した例もあった。移転までには一定の時間はかかったが、担当者のねばり強い対応のおかげで大きな混乱もなく避難所の再編を終えることができたと考えている。



避難所での間仕切りによるプライベート空間の確保

#### (イ) ニーズの把握と SNS 対応

避難所の物資等に関するニーズの把握については、当初政府現地対策本部では4～5人のスタッフが電話での聞き取りにより毎日取りまとめていたが、この作業は人員に限りのある現対本部にとってはかなりの負担であった。たまたま現対本部に着任した日(19日)に東日本大震災の一部地域で使われたタブレット方式による避難所ニーズ把握システム(IBM)のことを知人から教えてもらったので、翌日にIBMの担当者から直接話を聞いた。そのシステムは一部手直しすれば熊本地震でも十分使用できたため、21日にその導入を決め、22日にはIBMやソフトバンクと無償協力の合意を得ることに成功した。それからわずか数日でシステムの再構築、タブレット1,000台の手配、使用のためのセット等を準備し、さらにリエゾンや市町村への説明、配布を行い、早くも27日にシステムの稼働を始めることができた。市町村の中には既に自前のシステムで避難所ニーズを取りまとめていたところもあったため全避難所への導入とはならなかつ

たが、このシステムにより政府現対本部と市町村間、あるいは市町村と各避難所間におけるニーズ把握に要する人員や時間については、大幅に短縮することが可能となった。またこのシステムでは要望先への物品の到着も把握できたことから、その確認作業も要しなくなった。

今回のこのシステムは災害対応途中の作成、導入であったことから改良の余地はまだあるが、今後の災害対応では発災当初から使用可能であるため避難所支援がより迅速かつ効率的に実施できるようになると考えられる。このシステムのさらなる進化を願う次第である。

なお、今回発災後の初動期に SNS 等で物資の不足がさかんに取り上げられた。特にそれらは想定されていなかった指定避難所以外の避難所（非指定避難所）において多かったと思う。こうした情報の中には早期に対応が必要な重要なものが含まれている一方で、既に物資が届けられ対応済みとなっていた古いものがそのまま拡散されていたり、悪質なニセ情報なども混在していた。これらの大量情報の真偽を確認するには最終的に現場の被災市町村の職員や避難所管理者の協力が必要となるが、それをすべて行うのは既に相当な激務となっている彼らへの負担が大き過ぎる。現場の混乱を招くことなくこれらの情報にもどう対応していくべきか、今後の課題である。

## 6. 物資支援

### (ア) 物資支援と備蓄の必要性

交通網の寸断や地元自治体の備蓄が十分ではなかったという状況の中、今回被災市町村から政府現対本部に対して支援要請のあった物資については、全体として迅速な対応ができたのではないかと考えている。現対本部では主として生活物資は経産省、食糧は農水省の各チームが受け持ち、必要とされる物資を全国から調達した。さらに市町村の配送や集積所の受入れがうまくいっていないことが判明して以降は、自衛隊や配送業者（ヤマト、日通）の協力を得て避難所まで直接物資を配送する手配まで行った。また熊本市内の一部の非指定避難所には地元 NPO もしっかり物資支援を行ってくれた。

こうした行政と NPO との連携により、非常時における必要最低限の物資（食糧・水や身の回りの生活用物資等）、ダンボールベッドや間仕切り、仮設トイレや冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、扇風機、TV 等の家電製品を各避難所に届けることができたし、熊本の蒸し暑い夏を迎えるまでには大型エアコンまで設置、稼働させることができた。

ただ、今回は、被災が主に熊本地域に限られていたので何とか対応することができたが、今後起こりうる南海トラフ地震や首都直下地震などさらに広範囲で大規模な地震や災害に対しては果たしてどうか。被災時の全国からの物資の調達や配送については、政府はプッシュ型（自治体からの要請を待つことなく政府が自発的に一定の物資を送

る方式での支援)で行う計画ではあるが、それでも発災後調達を始めてから被災地に届くまでには3日程度はかかるため、この初期に必要な物資については現地が自力で確保するしか手段はない。従って、各都道府県や市町村は最低でも発災直後から3～4日間は地元のみで賄える物資を備蓄しておかなければならない。同時に住民自らも3日分程度の食糧や水、一定の身の回りの必需品を常備しておいてほしいものである。国はじめ自治体はこのことを住民にしっかり周知啓発し、自助による災害への備えを強化すべきであろう。

#### (イ) 輸送支援協定とラストワンマイル

物資支援については、これまで基本的に国が県の(広域)物資拠点へ送り、県はそれを市町村の物資集積所へ運び、最終的に市町村が各避難所等へ届けることが想定されてきた。確かに避難所等への配送は現地の地理や事情に詳しい市町村が担当するのが最もふさわしい。しかし被災の激しい市町村は避難所まで物資を自力で配送することが困難であることが今回の震災で明らかとなった。即ち非常時の輸送力を確保していない市町村では、物資輸送は自衛隊か地元の運輸会社等他力本願とならざるを得ないし、また市町村には大量の物資を適切に捌き管理するノウハウがないため拠点施設は支援物資で直ぐ満杯となりその後の受け入れも困難になってしまい、さらにそれらを整理しようとするれば大量の人員が必要となるのである。

このため市町村が非常時に物資をスムーズに避難所まで配送するためには、まず災害時の物資輸送の支援協定を運輸・宅配業者等と締結しておくことが必須である。これは市町村個々よりも県単位での締結の方がより効果的と考えられるし、九州や四国といったブロック単位での締結もあり得よう。なお、南海トラフ地震や首都直下地震の具体計画では、国は都道府県の広域物資拠点まで物資を輸送する役割が明記されているが、最終的に問題なのはその先、即ち避難所等までのラスト1(ワン)マイルであり、これを踏まえた全体としての物資支援が考えられるべきである。

#### (ウ) NPO との連携

避難所は予め指定されているが、現実には市町村が想定していないような施設も避難者が逃げ込むことにより臨時の避難所となることがある。こうした非指定避難所はその存在の把握自体が困難であるにもかかわらず比較的小規模であるため、そのすべてに行政が対応するのは困難な場合がある。

今回熊本市では地元の NPO がこうした小規模な非指定避難所に積極的に対応してくれた。即ち指定避難所及び市が既に把握していた非指定避難所については熊本市が、それ以外の非指定避難所についてはその所在の把握も含めて NPO が、それぞれ物資の支援を行うこととして役割分担が可能となった。NPO は SNS 等の通信手段を活用し、

避難所の所在やニーズを確認するとともに必要な物資も全国から調達し、自力で配送まで行うなど頼もしい存在であった。

これにより物資支援では行政と NPO は互いに補完し合えるパートナーとなり得ることがわかった。ただ、NPO にしっかり活躍してもらうには、市町村、都道府県との緊密な連携や情報、認識の共有が必要となる。今後国は JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク。災害対応活動を行う NPO の全国的な連絡組織であり、2016年10月に NPO 法人として認証を受けており、今回の熊本地震でも活躍した）とともに様々な NPO とこうした連携が進むよう取り組む必要がある。

### （エ）今後の物資支援のあり方

今回の災害対応を通して避難所などラスト1マイルを含めた物資の輸送を確実に行うためには、その物資の在庫管理も含めて、当初から運輸・宅配業者や NPO などのプロ・専門家に参加してもらうのが最も現実的で、迅速かつ効果的であることがわかった。行政は彼らと協定を結び、災害時に備えた訓練を一緒に行っていくことが必要である。

また、先に述べた避難所の物資ニーズの把握システムとそれを受けての物資の調達、在庫管理、配送システムとを連携させて、物資を供給する一定の方式が今回現場対応しながら関係者が形づくった。今後こうした手法をよりブラッシュアップさせていくことで、よりスピーディで使いやすい物資支援システムを確立していくことを期待したい。

## 7. 人材の登録・災害時応援システムの創設

災害国日本においては今後も大災害から逃れることはできず、よってよりスピーディでシステマチックな災害対応が求められる。そのためにはそれを担う人材の確保、育成が重要である。それゆえ国は実際に災害現場で活動した経験者、一定の訓練を終了しノウハウを習得した者、災害対応への協力を希望する者などを各々登録する制度を構築し、災害時に迅速に出動することができるシステムを構築することが必要である。

現在、初動時の救命救助・捜索活動については、消防・警察・自衛隊・DMAT・テックフォースなどによる迅速で組織的、専門的な対応ができるようになっている。ライフラインの維持活動についても、電気、ガス、上下水道、交通・通信などの各業界において、一定の災害時の出動体制等が組み立てられている。

しかし、それ以外の災害対応業務についてはどうか。災害時には内閣官房や内閣府（防災）を始め、各省庁が災対本部を発足させ初動対応から復興まで担当しているが、その担当職員の多くは必ずしも災害の専門家ではないのが現実である（もちろん普段から災害関連の仕事に直接担当している部署には一定の経験者はいる）。

同時に各自治体はどうかと言えば、国以上に災害の専門家が少ないと思われる。仮

に過去に災害対応を経験した職員がいたとしても、多くの自治体では専門職として育ててはいないため、いざ災害時には防災・危機管理部局に経験者がいないということにもなりかねない。また支援を受けるための受援体制や避難所の運営、物資輸送、災害廃棄物の処理、被災者の住まいの確保、罹災証明の発行、ボランティアとの連携などについても、十分な検討、準備がなされているか疑問である。他自治体への支援にいたってはなおさらであろう。

例えば、ひとたび災害が発生し、救命救助や避難者の収容など一定の初動対応がなされれば、次には避難所の運営、物資の確保に加えて住宅等の被害の調査や罹災証明の発行に関する膨大な業務が被災市町村には発生する。しかし、個々の市町村では明らかにその調査・業務を担当する人材が不足しており、他自治体からの支援が必要となる。さらに大量に生じる他の災害対応業務へもマンパワー不足のため応援を必要とする。にもかかわらずこれに対する受援計画もなく、また受入れのロジ（宿や足の確保等）ができないためにスムーズに他自治体からの支援が受けられないといった事態が起こりうるのである。

全国には災害経験者などノウハウのある人材は存在しても、それを把握する仕組みがないため、災害ごとに総務省や全国知事会・市長会等がその都度応援体制を検討することになる。もちろん派遣のための手続きは各々あるとしても、それが人材登録から派遣までを含めた一貫したシステムまでには至っていないし、またその人員も十分とは言えないであろう。もちろん公的な養成組織も存在しないのが現状である。

今回国は初動対応として、自治体の要請を待たずにプッシュ型で人材や物資を熊本に送った。派遣された職員には被災地の勤務経験者や出身者等で地域事情を理解していた者が多くいたため、現地での災害対応は比較的スムーズにいき、熊本県はじめ被災市町村からも大きな評価をいただいた。

しかし、常に被災地の土地勘を有する適切な職員がいるとは限らない。このため、今後政府には災害対応経験を積極的に評価し、そのノウハウのある人材を全国レベルで登録し、災害発災後には被災市町村に速やかに送ることができる仕組みを構築するとともに、こうした人材を養成・研修する取り組みを行っていただきたい。もちろん、アメリカの FEMA（連邦緊急事態管理庁）のような巨大な組織を直ちに作れというのではない。災害対応の経験が豊富な日本の場合、既存の組織を拡充・強化すればまだ対応できると考えられる。ただこうした取組みはもはや待ったなしなのである。

## 8. おわりに

今回の熊本地震では、市役所や役場など行政庁舎そのものが崩壊したり、亀裂が入ったりしたために使用できなくなった市町村が複数存在した。こうした市町村での災害対応は、マニュアルも通用せず困難を極めることとなった。庁舎は重要な防災拠点で

あり、まさに司令塔となる所である。従って、庁舎を耐震化しておくことは、災害対応を検討する以前の問題であり、災害の多い我が国では必須の前提であることを改めて認識させられた。

また、災害時に応援職員を求めるのであれば、それを受け入れる体制や宿・足の確保などロジ面での対応ができなければ難しいということもわかった。以前からロジの必要性・重要性は指摘されてはいたものの、時間との闘いとなる救命救助活動等の陰に隠れてなかなか進まなかった面があるが、改めて受援体制やロジ対策を確立することもまた災害対応には欠かせないことが明らかとなった。

こうした反省の上に立って国や各自治体には、南海トラフ地震や首都直下地震など次なる大災害に備えて早急に対策を進めていただくようお願いしたい。

最後に私が現在勤めている自治大学校では、今春から新たに政府・自治体の防災担当の幹部職員を対象に防災特別研修を実施することとした。災害対応の課題を議論し、認識を共有するとともに互いに「顔の見える関係」を構築していただくことを期待してのもので、関係者には大いにご活用いただくことを願う次第である。



倒壊により使用不要となった宇土市役所