

平成 28 年熊本地震において本庁舎が被災した自治体の災害対応について ～宇土市役所の事例～

(一財) 消防防災科学センター主任研究員
齋藤 泰

1. はじめに

平成 28 年熊本地震では 2 回の大地震に見舞われ、最初の地震は 4 月 14 日（木）21 時 26 分頃に発生した。この地震により、震源地の熊本県を中心に甚大な被害が発生し、熊本県益城町では震度 7 を観測した。その約 28 時間後、16 日（土）1 時 25 分頃に、熊本地方で再び激し揺れを伴う地震が発生した。この地震により、益城町では 2 回目の震度 7 を観測するとともに、西原町でも震度 7 を観測し、さらに被害が拡大することとなった。

この 2 度に渡る大きな揺れの地震により、熊本県内の 5 市町（八代市、人吉市、宇土市、大津町、益城町）では、本庁舎が被災してしまったことにより、災害対応に遅れが生じるとともに、市町の業務機能も一時的に停止してしまった。

本稿では、本庁舎が被災した 5 市町のうち、宇土市役所に着目し、宇土市における被害状況、本庁舎機能の移転に伴う災害対応及びその際の課題等について、ヒアリング調査を行った結果を整理し、報告するものである。

なお、本稿では、4 月 14 日（木）21 時 26 分頃に発生した地震を前震、4 月 16 日（土）1 時 25 分に発生した地震を本震として整理する。

表 1 熊本地震により本庁舎が被災した自治体

自治体名	前震	本震	本庁舎竣工年	地震後の本庁舎の状況
八代市	震度 5 弱	震度 6 弱	昭和 47 年	倒壊の危険性が高いため封鎖
人吉市	震度 4	震度 5 弱	昭和 37 年	倒壊の危険性が高いため封鎖
宇土市	震度 5 強	震度 6 強	昭和 40 年	損壊のため立ち入り禁止
大津町	震度 5 強	震度 6 強	昭和 44 年	損壊のため立ち入り禁止
益城町	震度 7	震度 7	昭和 57 年	損壊のため立ち入り禁止

※自治体ホームページ等を参考に整理



写真1 被災した宇土市役所本庁舎（平成28年5月9日撮影）

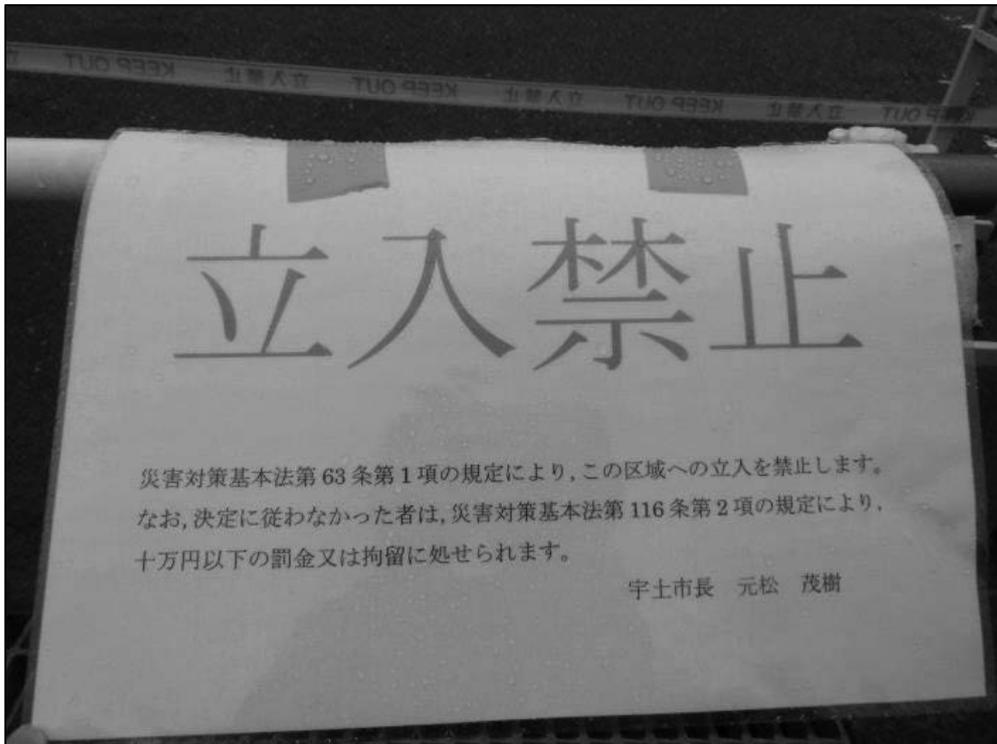


写真2 災害対策基本法第63条第1項の規定により立入禁止を示す掲示
（平成28年5月9日撮影）

2. 宇土市役所の概要（背景）

宇土市は、熊本県のほぼ中央部、熊本市の南に隣接し、交通の便が良く「住みよさランキング」においても、毎年上位にランクされるなど、熊本県内でも住みやすいイメージの街である。人口は、平成 27 年 10 月 1 日現在（国勢調査）で、37,026 人（世帯数 13,285 世帯）である。熊本市のベッドタウン的な場所でもあることから、人口は、ここ 10 年で微減の傾向はあるものの、ほぼ横ばいの推移を保っている。

熊本地震により被災した本庁舎は、1965 年（昭和 40 年）5 月に竣工した建物で、熊本地震の発生した 2016 年（平成 28 年）4 月時点では、50 年以上が経過している状況であった。市では、熊本地震から 10 年以上も前の 2003 年（平成 15 年）に耐震診断を実施しており、この際、本庁舎の耐震性が低く、耐震補強が必要なことを認識していたが、なかなか耐震補強もしくは本庁舎の建て替えなど、抜本的な対策を施せない状況であった。そのような状況の中、2011 年（平成 23 年）に東日本大震災が発生し、本庁舎の重要性が注目されたことをきっかけとして、2015 年（平成 27 年）7 月に、宇土市庁舎建設検討委員会を設置し、新庁舎の建設地や規模などの検討を進め、2016 年（平成 28 年）3 月には、市長から新庁舎の施政方針が示され、更なる検討が進められる予定であった。また、14 日（木）の前震発生の数時間前には、新庁舎建設に係る住民アンケートを送付する作業も行っていた。このような状況の中で、宇土市役所は熊本地震に襲われることとなった。



図 1 宇土市の位置図

3. 熊本地震における宇土市の状況

1) 前震（14日（木）21時26分頃）発生直後

宇土市は、震度5強の揺れを観測し、地域防災計画では災害対策本部設置（第2警戒体制）で、各課から最低2名以上が自主参集することとされていた。危機管理課の職員は全員が自主登庁するとともに、市長、副市長もすぐに登庁し、22:00に災害対策本部を設置した。その他の職員に関しても、計画していた以上の職員が自主的に登庁し（100名以上が参集）、災害対応を行った。

この時点では、庁舎別館と福祉センター（庁舎別館、福祉センターともに本庁舎に隣接）に大きな被害はなく、地域防災計画で定められていた庁舎別館の2階会議室に、災害対策本部を設置して対応するとともに、福祉センター内においても関係職員がそれぞれ必要な災害対応を実施することが可能であった。また、電気や水道などのライフライン、防災行政無線についても大きな被害はなく、災害対応を行う上で特に支障は生じなかったが、15日（金）2:00の第2回災害対策本部会議において、15日（金）については、市内被害箇所の確認作業や、避難所対応などの災害対応で職員が割かれ、市役所業務が停止することから、閉庁することとした。あわせて、市内の小中学校については、全て休校とすることを決定した。

なお、前震の時点で、本庁舎は建物にひび割れ等の亀裂が確認されたことから、緊急を要する職員（防災行政無線により市民に必要な情報を発信する者）以外の者を立ち入り禁止としていた。



写真3 福祉センターでの災害対応の様子（宇土市提供）

2) 本震（16 日（土）1 時 25 分頃）発生直後

宇土市は、震度 6 強の揺れを観測し、地域防災計画では災害対策本部設置（第 3 警戒体制）で、全職員で対応することとなっている。発災直後、危機管理課からのメール連絡と連絡網による電話連絡で、全職員に登庁を指示した。幸い、市の職員は全員無事で、全職員が登庁し、災害対応を実施した。

本震により、本庁舎の 4 階部分が損壊する被害を受けた。災害対策本部となっていた別館と、福祉センターについては、壊滅的な被害はなく、使用可能な状態であったが、隣接する本庁舎が倒壊した場合、別館と福祉センターも被害を受ける可能性があることから、別館と福祉センターを使用することを断念し、両施設ともに立ち入り禁止区域として設定した。この結果、市の災害対策本部は、別館から市役所裏の駐車場に張ったテントに、移設されることとなった。

地震で停電はしたものの、暫くして電気は復旧したため、別館から災害対策本部となっているテントまで延長コードを伸ばし、辛うじて明かりだけは確保することができた。ただし、直後の災害対応は、必要となる資料や書類、固定電話やパソコンといった機器類が一切使用できない状況での災害対応であり、大きな苦勞と困難が伴った。

防災行政無線については、使用可能な状態であったが、本庁舎に入ることができず、使用することができなかつたため、宇城広域連合消防本部に市の職員が向かい、遠隔操作で放送を行った。消防本部に派遣された職員は、通信指令課に 24 時間待機し、いつでも必要な情報が放送できるような体制を整えていた。

なお、市の窓口となる固定電話を確保することが必要であると考え、16 日（土）に市の交換台から、なんとか 1 回線を確保したが、その電話は終始鳴りっぱなしの状況であった。

3) 市民体育館へ移転（19 日）するまで

本震発生後から、市民体育館に本部機能を移転することとなった 19 日（火）までの約 3 日間、宇土市は駐車場に張ったテントを災害対策本部として、災害対応を行った。

この間、市内の被害箇所の確認作業や、避難所の開設・運營業務、物資の受け入れや配送手配、給水対応など、対応可能な業務を、分担して実施した。

特に、本震が発生した 16 日（土）の夜には、市内に大雨警報が発表されたことにより、市内全域に避難勧告を発令するなど、市の職員は、ほぼ全員が 24 時間体制で、災害対応を行うこととなった。

なお、この間の災害対策本部の開催状況と、会議の主な内容は表 2 のとおりである。



写真4 テントでの災害対応の様子（宇土市提供）



写真5 16日（土）12:00の本部員会議の様子（宇土市提供）

表 2 本部会議開催の状況と内容

日	開催時刻	主な内容
14 日 (木)	22:00	・避難所の開設、・被害状況の確認
15 日 (金)	2:00	・15 日については市役所業務を停止 ・小中学校の休校を決定
	11:00	・各部からの被害状況の報告
	18:00	・支援物資 ・避難所の開閉の確認 (15 日に一旦閉鎖した避難所もある)
16 日 (土)	5:30	・避難所の開設、・被害状況の確認
	12:00	・自衛隊給水車 3 台配備 (3 か所給水) ・仮設トイレ (30 台) 配備可能 (内 15 台は九州地方整備局) ・各部からの被害状況の報告
	17:00	・避難者の数、・災害対応の状況確認
17 日 (日)	7:00	・市の備蓄食料約 8,000 食と飲料約 8,000 本 (500ml ペットボトル) が枯渇⇒隣接する宇城市に工場のある山崎パンに協力依頼 ・市内多数で発生している断水箇所の報告⇒時間を区切ったの通水対応 ・給水箇所の追加 (8 箇所)
	13:00	・公共施設の被害状況、・支援物資の到着状況 ・各部からの状況報告
	18:00	・被害状況の確認、・今後の対策、支援物資の到着状況 ・人的支援の状況、・通常業務の再開を当面見送ることとする
18 日 (月)	8:00	・被災箇所の確認 (花園台町の亀裂が激しい) ・物資の支援状況 (食料と飲料が少しずつ届き始める) ・支援物資の荷下ろし等で 24 時間対応している⇒職員が休息をとれずに疲労困憊している ・家屋の相談専用窓口を設置 ・学校再開に向けた調整 (開設避難所の対応等)
	13:00	・宇土市災害義援金口座を開設 ・あじさいの湯の無料開放 (24 日まで) ・市民体育館の被害状況の確認⇒災害対策本部の移転を検討
	18:00	・本部、市役所業務、物資拠点を市民体育館へ移動 ・災害箇所の確認、報告 ・各部からの状況報告

※16 日 (土) 17:00 の会議以降、災害対策本部会議については、市役所の横にある合同庁舎の会議室を借りて実施した。

4) 市民体育館へ移転することとなった経緯

宇土市の地域防災計画では、災害対策本部は宇土市役所の庁舎内に設置することとされている。また代替施設としては、次の順番に本部の場所を確保することとされていた。

【代替施設の設置順】

1. 市役所別館

2. 市庁舎内
3. 福祉センター

しかし、本震発生以降については、事前の計画として挙げられていた全ての施設が、代替施設としての機能を果たすことができず、一時的に本庁舎裏の駐車場にテントを張って、災害対応を行うこととなってしまった。

一方で、避難所として使用する予定となっていた市民体育館は、本震の揺れでステージ天井の部材が損傷し、落下の危険があることから、16日（土）の19:00に、閉鎖することを決定した。

本震により本庁舎が使用できなくなった以降は、本庁舎裏駐車場のテントで災害対応を行っていたが、テントでの災害対応に限界を感じ、別の代替施設への移転を模索している状況であった。そのような状況の中で、市民体育館に関しては、ステージ以外の場所は、使用が可能であると考えられることから、災害対策本部を市民体育館へ移転することが検討され、実際に移転することが決定した。

4. 市民体育館移転後の宇土市の災害対応

1) 市民体育館への移転

駐車場に張ったテントから、市民体育館への移動は、基本的に人だけの移動だったため、比較的スムーズに移動することができた。逆に言うと、テントでの災害対応においても同様の状況であるが、必要な資料や書類、固定電話やパソコンがほとんどない状況での災害対応であったため、市民体育館へ移動するものも少なく、また市民体育館へ移転した直後は、必要な設備も十分でない状態でのスタートであった。

それでも、最初は体育館にある机と椅子、卓球台などを活用しながら、徐々にスペースを整え、リースにより必要な機材等も確保しながら、日々の災害対応を行っていた。

2) 市民体育館における災害対応

市民体育館への移転直後は、十分な設備や機材もない中で、また市内の被害箇所の確認や、避難所の対応等で多くの人員が割かれ、マンパワーも限られている状況の中で、多大な苦勞を伴いながらの災害対応であった。しかし時間が経つにつれ、少しずつではあるが、設備や機材を確保し、市民体育館のスペース割りなども検討しながら、執務環境の整備を進めていった。その結果、市民体育館へ移転してから1ヶ月半ほど過ぎた6月3日（金）の時点では、図2に示す配置図のレイアウトとなった。

このような配置に至った大きな理由としては、市民に最も関係性の高い窓口業務を優先して市民体育館に集約することで、市民の利便性を重視したためである。そのため、市民体育館の収容能力も踏まえた上で、建設部や経済部など、市民にとって直接影響の少ない

と思われる部署については、市の終末処理場に拠点を置き、各部署の業務を遂行することとして配置の検討を行ったものである。



写真 6 市民体育館の様子（平成 28 年 5 月 15 日撮影）

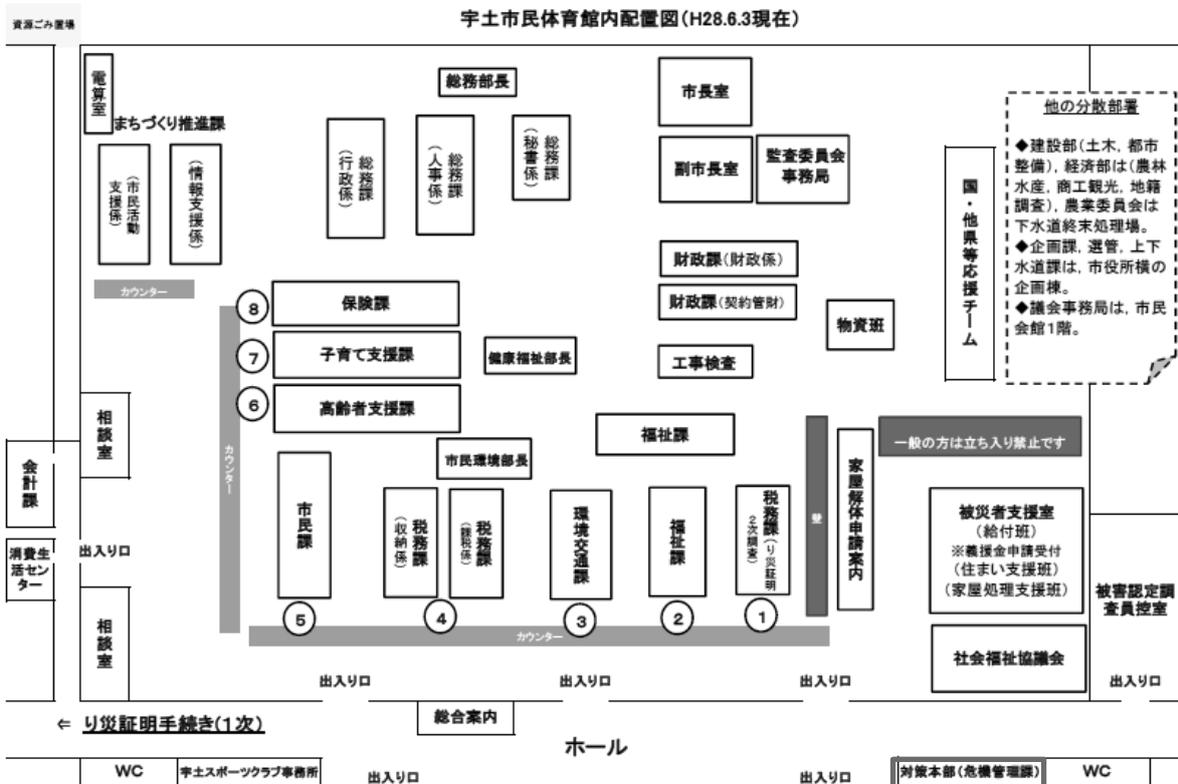


図 2 宇土市民体育館の配置図（平成 28 年 6 月 3 日（金）時点の状況）

なお、近年の災害対応においては、情報の整理や記録などのため、パソコンの使用は必須であると考えられる。ヒアリングにおいても、パソコンがないと何もできない、との意見があった。市としてもパソコンの重要性を認識し、市として使用できるパソコン台数の推移をきちんと記録している。宇土市が使用出来たパソコン台数の推移を表3のとおり整理した。

表3 震災後の宇土市災害対策本部で活用できたパソコン台数の推移

No.	日付	内容	台数
0	震災前	市職員及び非常勤職員用の端末として確保（うち本庁舎内の端末が200台以上）	約300台
1	4月14日 (前震直後)	別館と福祉センター内で業務実施 ※本庁舎が被災し立入禁止となったため	40台
2	4月16日 (本震直後)	市役所裏駐車場にてHP更新作業を実施 ※まちづくり推進課（市役所別館）の端末2台を確保し、駐車場の一角でHP更新作業などを実施。	2台
3	4月18日	市のサーバー管理業者からシンクライアント端末を3台レンタル ※レンタルした3台を災害対策本部会議実施場所（市役所横の合同庁舎の会議室に設置）	3台
4	4月19日	災害対策本部を市民体育館へ移転 ※災害対策本部の3台を市民体育館へ移動。HP更新用の2台については市役所裏駐車場で作業継続（体育館の環境整備が終わるまでの数日程度は市役所裏駐車場でHP更新）。	3台
5	4月20日	市民体育館へWi-Fi環境を整備 ※レンタルパソコン3台は体育館内の中央に設置	3台
6	4月21日	市民体育館の一角にシンクライアントブースを設置 ※クライアントブースの設置にあわせて、パソコン10台を追加	13台
7	4月27日	各部課に対し、課で1台使用可能なシンクライアント端末を設置 ※各部課にパソコンを設置するため10台を追加（内2台は市役所裏駐車場でHP更新作業を行っていたPC）	23台
8	5月2日	ライオンズクラブより20台が寄付される。 ※ただし体育館内の環境整備が整っていないので寄付された20台は使用できずストック	23台
9	5月13日	市内の3業者から端末160台を購入 ※ただし環境整備が整っていないので購入した160台は使用できずストック。ストック台数合計180台	23台
10	5月21日	体育館内の職員一人一人にシンクライアント端末を設置し環境も整備 ※市民体育館で活動する職員約150人分のパソコン台数を確保。残りのパソコンについては終末処理場へ設置	150台

※宇土市受領資料を参考に一部追加・修正して作成

※シンクライアントとは、ユーザー側の機器の機能を必要最低限に絞ったコンピュータのネットワークシステムで、応急的な対応として比較的安価に設置が可能。

5. まとめ

宇土市仮設庁舎が平成 28 年 8 月 8 日（月）から供用開始されたため、市民体育館での市役所業務は全て仮設庁舎に移転した。4 月 19 日（火）から 8 月 7 日（日）までの約 4 ヶ月弱の期間、宇土市は市民体育館で市役所業務及び災害対応を行ったことになる。

本稿では、熊本地震で本庁舎が被災した自治体のうち、宇土市に着目をして調査を実施した。今回の調査において、災害対応を行う上での基地となる本庁舎が被災してしまった場合には、予想できない程の苦労と困難を要することが想像できた。特に、パソコンの端末があったとしても、パソコンを使用できる施設の環境や、ネットワーク環境が整備されていなければ、十分に活用されないことを実感した。今回、調査対象としていない 4 市町においても、本庁舎の被災、本部機能の移転等で、多大な苦労があったであろうことを推測できる。今後、発生する災害においても、今回の事例のように、市町村の本庁舎が被災し、使用できない状況となってしまうことも考えられる。今回の宇土市役所の事例が、全国の自治体における今後の災害対応の一助になれば幸いである。

最後に、今回のヒアリング調査及び原稿のとりまとめにご協力を頂くとともに、貴重な資料をご提供頂いた宇土市役所危機管理課の瀧口卓也課長と関係職員の皆さまに深く感謝の意を表する次第である。



写真 7 宇土市仮設庁舎の外観（平成 28 年 12 月 13 日撮影）