



地域防災実戦ノウハウ (89)

— 熊本地震災害の教訓と課題 その1 —

Blog 防災・危機管理トレーニング
(<http://bousai-navi.air-nifty.com/training/>)

主宰 日野宗門

(消防大学校 客員教授)

1. はじめに

「平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震」(以下、「熊本地震」という。)は、4月14日21:26の前震、同16日1:25の本震により、

熊本地方に大きな被害をもたらしました(表1参照)。この地震で、震度7を益城町(前震、本震)と西原村(本震)で、震度6強(本震)を熊本市や南阿蘇村等で観測しました。

表1 熊本地震による被害の概要

都道府県名	人的被害			住家被害			非住家被害		火災 件
	死者 名	負傷者		全壊 棟	半壊 棟	一部破損 棟	公共建物 棟	その他 棟	
		重傷 名	軽傷 名						
山口県						3			
福岡県		1	17		1	230		1	
佐賀県		4	9			1		2	
長崎県						1			
熊本県	111	818	1,436	8,189	29,567	130,882	311	2,415	16
大分県		4	24	9	191	6,965		55	
宮崎県		3	5		2	20			
合計	111	830	1,491	8,198	29,761	138,102	311	2,473	16

【参考1】熊本県における死者数の内訳(熊本県より報告9月14日17:30現在)

- ・警察が検視により確認している死者数50名
- ・災害による負傷の悪化又は身体的負担による疾病による死者数(※市町村において災害が原因で死亡したものと認められた死者)43名
- ・6月19日から6月25日に発生した被害のうち熊本地震との関連が認められた死者数5名
- ・災害による負傷の悪化又は身体的負担による疾病により死亡したと思われる死者数(※正式には市町村に設置される審査会を経て決定)13名

【参考2】熊本県における人的被害、住家被害(熊本県より報告9月14日17:30現在)

- ・上記負傷者のほか、分類未確定分の負傷者数138名
- ・上記住家被害のほか、分類未確定分の住家被害数23棟

(出典)「熊本県熊本地方を震源とする地震(第77報)」(平成28年9月14日(水)18時30分、消防庁災害対策本部)

その後の状況の推移とともに、規模こそ違え、過去の震災で生じた問題が広範な分野で発生したことが明らかとなりました（表2参照）。

今から22年前の1995年1月17日に阪神・淡路大震災が発生しました。この震災は、戦後最大級

（当時）の被害をもたらし、全国民に大きな衝撃を与えました。それから20年以上が経過し、震災の教訓は広く深く浸透し、対策はそれなりの水準に届きつつあると思って（願って）いました。確かに以前より進んだ対応も見られたものの、阪

表2 過去の地震及び熊本地震で観察された問題（注1）

問 題（例）	1995年 阪神・淡 路大震災	2004年 新潟県中 越地震	2011年 東日本大 震災	2016年 熊本地震
災害対策拠点の損壊（・流失）	★★	★	★★★★	★
職員や職員の家族の死亡・行方不明	★★	—	★★★★	（注2）
要員不足、市町村職員の過重な負担	★★	★	★★★★	★
家族の安否不明による士気低下（注3）	—	—	★★★★	—
被害の全体像の把握の遅滞	★★	★	★★★★	★
多数の死者・行方不明者の捜索・処理・埋火葬の混乱	★★	—	★★★★	—
震災関連死の発生（注4）	★★★★	★	★★★★	★
地震の揺れによる火災（通電火災等の電気火災を含む）	★★★★	★	★★★★	★
津波による火災（注5）	—	—	★★★★	—
帰宅困難者の発生（注6）	—	—	★★	—
交通の混乱、渋滞の発生	★★★★	★	★★★★	★
指定避難所以外の開設避難所の把握の遅滞	★★	★	★★★★	★
避難者・安否不明者等の把握（名簿整理）の遅滞	★★	★	★★★★	★
避難所不足、避難所外避難者への支援の遅滞	★★★★	★	★★★★	★
福祉避難所、福祉仮設住宅の不足	（注7）	（注7）	★★★★	★
初期の水・食料の不足、救援物資の遅滞と混乱	★★	★	★★★★	★
トイレ問題の発生	★★★★	★	★★★★	★
被害認定業務の混乱、罹災証明書発行の遅滞	★★★★	★★	★★★★	★
用地不足	★★★★ （注8）	★	★★★★ （注9）	★

（注1）★の数が多いほど、「多い」、「重度」を意味する。各種資料をもとに筆者が総合的に判断した。

（注2）阿蘇市で50代男性職員が5月下旬に死亡（自殺）。男性は復旧作業や避難者対応に従事していた。

（注3）東日本大震災は発震が金曜日の14時46分であったため、安否確認問題が大規模に発生した。

（注4）「震災（災害）関連死」の認定は阪神・淡路大震災からである。

（注5）火災の4割は津波を原因とするものであった。

（注6）平日・昼間に発生したのは表中では東日本大震災のみである。

（注7）阪神・淡路大震災後に「福祉避難所」、「福祉仮設住宅」の考え方が災害救助法に取り入れられたが、2007年の能登半島地震で初めて福祉避難所が開設された。

（注8）応急仮設住宅建設地、ゴミ・ガレキ集積所、応援部隊駐留地、ヘリポート、物資集積場所、避難場所、仮設教室建設地などとの競合は多数発生。

（注9）津波から安全な土地が特に不足。それにより、応急仮設住宅建設用地や移転用地の不足が生じた。

神・淡路大震災時と同様の問題が熊本地震においても生じたことに複雑な思いでいます。

さて、表2からもお分かりのようにこれまでの地震では繰り返し同じ問題が発生しています。さらに言えば、22年前の阪神・淡路大震災もまた、それより31年前に発生した新潟地震の問題を解決できていませんでした。筆者は、この状況を本連載の第4回で以下のように述べました。

3. 阪神・淡路大震災時の応急対策活動上の問題点—1964年新潟地震の教訓の忘却—

今回の阪神・淡路大震災では、防災行政機関の応急対策活動上の問題点と課題が多数浮かび上がった。しかし、市町村の応急活動に係る問題点等の7～8割程度は、スケールこそ小さいが、1964年6月16日の新潟地震で既に経験済みのことである。

以下の項目は、阪神・淡路大震災時に観察された市町村の応急対策活動上の問題点を幾つか示したものである。とりあげた問題点は大小さまざまであるが、読者の方々にはいずれも納得いただけるものばかりであると思う。

- ア. 職員や家族の負傷等による活動力の低下
- イ. 被害情報収集の遅れ
- ウ. 大規模な交通渋滞の発生
- エ. 避難所運営、食料配給等をめぐる混乱の発生
- オ. 全国から殺到した救援物資による現場の混乱
- カ. トイレの問題
- キ. 災害ゴミの問題
- ク. 外からの応援部隊に対する道案内(ナビゲーター)の不足
- ・・・(中略)・・・

以上、新潟地震時の応急対策活動の概要を記述したのであるが、31年前のこの地震と今回の阪神・淡路大震災の応急対策活動上の問題の現れ方が酷似していることにお気づきになられたであろうか。

マスコミ関係者や識者の中には、この事実を忘れ、大部分が初めての体験のような報道や発言をする人々がいる。そのような人々は、「過去の教訓の忘却こそが、実は本当の意味で今回の震災の最大の問題点」であったことに気づかないのである。

(注)「・・・(中略)・・・」は筆者(日野)による。
(出典)日野宗門:「地域防災実戦ノウハウ(4)」、消防科学と情報 No.40、pp.40-41、1995年3月、(財)消防科学総合センター

いかがでしょうか?今から50年以上も前の新潟地震においても私たちは同様の問題に遭遇し、悪戦苦闘していたわけです。いったい何が問題解決を遅滞させているのでしょうか?

「財源を確保できない」、「まだまだ時間が足りない」という意見もあるでしょう。しかし、筆者はそれだけとは思いません。今回はこの根本に横たわる問題に絞って考えることにします。

2. 根本問題 その1 —行政や住民の危機意識・当事者意識が低い—

根本問題の第一は、行政や住民に広く存在する「危機意識・当事者意識の低さ」です。

筆者は、阪神・淡路大震災発生当時の関西地域における地震に対する危機意識・当事者意識の低さに言及して以下のように指摘しました。

関西の多くの防災関係者、住民、マスコミの中に「関西には大きな地震はない」といった誤った風説が根強くあり、それに由来する防災意識の低さが、結果としてこの地域における地震防災対策の実施を阻むことになったという事実に現れている。

(出典) 日野宗門：「地域防災実戦ノウハウ(4)」、消防科学と情報 No.40、p.40、1995年3月、(財)消防科学総合センター

それでは、熊本地域ではどうだったのでしょうか？

「熊本県には決して大きな地震は来ない。そんな過信が私の中にあつたのではないか。」これは、7月24日に催された熊本地震慰霊祭における県知事の言葉です。私は、多くの熊本県民も知事と同様の思いではなかったかと推測しています。

ちなみに、内閣府が今年2月、全国1万人を対象に行ったアンケート調査^(※)の「今、あなたが住んでいる地域に、将来(今後30年程度)大地震、大水害などの大災害が発生すると思いますか？」との質問に対し、熊本を含む九州西部・日本海沿岸の17道県では「可能性が高い」と回答した人は5割未満であり、他都府県より低くなっています。この結果は、熊本地域等における危機意識・当事者意識の低調さの反映のように私には思われます。

(※) 調査名：日常生活における防災に関する意識や活動についての調査結果

このような危機意識・当事者意識の低さが災害への備えを怠らせるであろうことは自明であり、熊本地震における過去の問題の再現はある意味必然であったともいえます。

しかし、これまで述べてきたように、この問題

は熊本地域に限ったことではありません。大きな地震災害が発生するたび、被災地の行政関係者や住民がほぼ例外無く発する「まさか自分の地域で起きるとは・・・」との言葉がそのことを如実に示しています。

3. 根本問題 その2 - 防災教育が制度化されていない -

さて、その危機意識・当事者意識の低さはどこから来るのでしょうか？ なぜ、住民も行政も含めてそうなのでしょうか？ この点について、阪神・淡路大震災の後、筆者は次のような論文を書きました。

1995年1月の阪神・淡路大震災は防災に関する数多くの問題を浮かび上がらせたが、その中でも大きなものは、この地方に流布していた「関西地方には大きな地震はない」という誤った風説が、当該地域における地震防災対策を遅らせる大きな原因になったということであろう。

我々は、同様のことを1983年5月の日本海中部地震においても経験している。この地震では多くの津波犠牲者を出したが、その大きな理由として、この地震以前、当該地域では「日本海側には大きな津波はない」といった誤った風説が行政・住民の中に広く存在し、それが津波危険への対応を誤らせたことか指摘されている。

ところで、このような誤った風説が流布するという状況は、当該地域の地震に対する防災知識・意識が決して十分ではないことを示している。そして、それは結局のところ、防災知識・意識の形成に大きな役割を有する防災教育(社会教育、学校教育、広報手段によ

る教育などを含む)が当該地域において不十分であることを意味しているといえる。

図1には、防災教育、災害に関する風説、防災知識・意識、防災対策等の関係を概念的に示したが、この図からもわかるように、防災教育(の状況)は、当該地域住民、防災関係機関職員等の防災知識・意識に大きく関与し、結果として、その地域の防災対策に影響することになるという点できわめて重要である。

(出典) 日野宗門：「地震防災教育に関する考察：課題と提言」、地域安全学会論文報告集、p.268、1995年11月

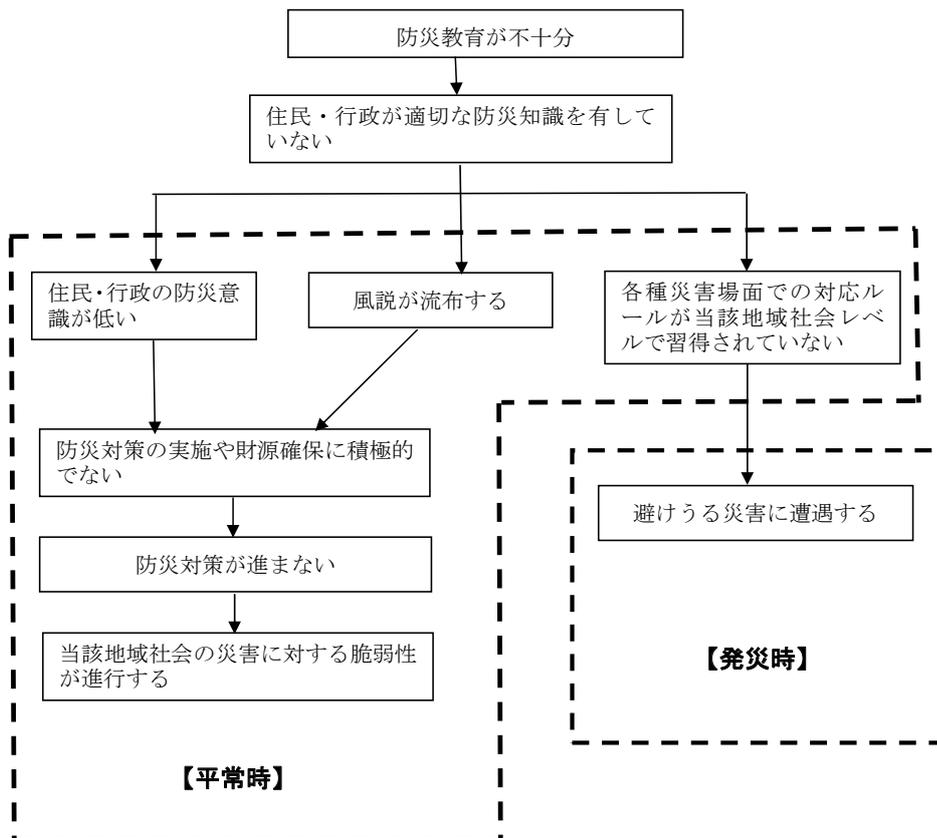


図1 防災教育、防災知識・意識および防災対策等との関係(概念図)

(出典) 日野宗門：「地震防災教育に関する考察：課題と提言」、地域安全学会論文報告集、p.269、1995年11月

この論文では、日本は災害大国であるにもかかわらず、防災教育のための確立された社会システムが存在しないことを指摘し、そのことが国民の防災意識・知識が低く、結果として対策も進まないことを指摘しています。この指摘は、現在でもほとんどそのまま当てはまります。

この連載講座をお読みの皆さんの多くは、自治体の防災関係者だと思います。皆さんが防災主管部局に異動され最初に感じられたことは、「自分の防災知識の何と薄っぺらなことか!」というものではなかったでしょうか? しかし、それが災害大国日本に住む一般国民の水準です。

近年の災害の多発に促され防災教育の必要性を説く声が高まり、それなりの前進はみられます。しかし、多くは依然として「点」レベルの一過性

的な教育にとどまっています。筆者は、小学校・中学校・高等学校において、全児童・生徒を対象とした「面」(あるいは「層」)レベルの持続的な防災教育が必要と考えています。

さて、以上に述べた根本問題は一朝一夕で解決することは困難です。そうであるならば、どのような対策を対置するべきでしょうか?

今回はそれをテーマとします。