



地域防災実戦ノウハウ (92)

— 熊本地震災害の教訓と課題 その4 —

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)

4.7 「死者・行方不明者の捜索・処理・埋火葬の混乱」への対策

熊本地震では問題化しませんでしたでしたが、阪神・淡路大震災や東日本大震災では多数の死者・行方不明者が発生し、その捜索（把握）、遺体の処理・埋火葬において大きな混乱を生じました。

たとえば、死者（直接死）数の把握率が80%に達したのは、阪神・淡路大震災では地震発生から約4日後、東日本大震災では約1カ月後（地震発生後9カ月時点の死者数を基準にした場合）でした。また、行方不明者数が最多時の20%以下となった時期は、阪神・淡路大震災では地震発生から約5日後、東日本大震災では1年半以上を経過してからとなっています（※）。津波による死者・行方不明者が多数となった東日本大震災で状況は特に深刻でした。

※ 本連載の第73回を参照のこと。なお、行方不明者数については平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震被害報（総務省消防庁）第146報、第147報も参考にした。

さらに、阪神・淡路大震災では火葬が追いつかず、実施はされませんでした。「野焼き」が一時選択肢にのぼりました（※1）。また、死者数が阪神・淡路大震災の数倍にのぼった東日本大震災では2,108人（※2）が「土葬」で仮

埋葬されました（その後、火葬で改葬）。

※1 NHKスペシャル「阪神・淡路大震災 秘められた決断」（2009年1月17日放送）

※2 NHK NEWS WEB 特集「知られざる死の記録～仮埋葬」（2014年3月6日）

以上の事実を踏まえるならば、多数の死者・行方不明者が発生した場合の捜索（把握）、遺体の検案、遺体身元確認及び埋火葬の手順確認訓練や必要資源（人的・物的・空間的）の整備などが重要と思われます。

4.8 「震災関連死の発生」への対策

熊本地震における2017年6月22日現在の震災関連死は182人（熊本県179人、大分県3人）と直接死の50人を大きく上回っており、実に死者全体の78.4%を占めています。同様の状況は2004年新潟県中越地震でもみられ、死者68人のうちの52人（76.5%）が震災関連死でした。

これに対し、阪神・淡路大震災及び東日本大震災では、震災関連死は死者・行方不明者全体の15%前後（それぞれ14.3%、16.0%）となっています（※）

※ Wikipedia「災害関連死」による。なお、阪神・淡路大震災の値は兵庫県内分である。

なお、熊本地震の震災関連死の年代別内訳を熊本県内の167人（2017年4月10日現在）につ

いてみると、70歳以上の高齢者が133人と全体の約8割にのぼっています（表1）。

表1 熊本県内の震災関連死167人（2017年4月10日現在）の年代別内訳

年 代	人数 (%)
～69歳	34人 (20.4)
70代	37人 (22.2)
80代	61人 (36.5)
90代	33人 (19.8)
100歳以上	2人 (1.2)
計	167人 (100.0)

（出典）「震災関連死8割が70歳以上 県内19市町村」（毎日新聞WEB版、2017年4月11日）

また、表2によれば、「体調が悪化したときの生活環境」で最も多いのは「避難所や車中泊」で、以下「病院」、「自宅」となっています。なお、「病院」の場合、地震により医療環境が大きく損なわれたことにより6割の方が転院を経て亡くなっている点に留意が必要です。

さらに、表2の（注2）にあるように、震災関連死の89%の人に既往症があった（既往症有無の非公表を除く）とされており、熊本地震でも過去の地震災害と同様、環境の悪化に弱い高齢者や病人等の災害弱者が震災関連死の多くを占めています。この事実は、高齢者や持病のある人への特別の留意の必要性を改めて教えています。

表2 震災関連死170人（注1）の「体調が悪化したときの生活環境」

自宅	少なくとも27人
避難所や車中泊	少なくとも71人
病院	少なくとも36人 ※少なくとも22人が転院を経て亡くなっている

（注1）2017年4月10日時点の震災関連死（熊本県167人、大分県3人）

（注2）89%に既往症があった（既往症有無の非公表

を除く）

（出所）「熊本地震から1年 (1)災害関連死170人 なぜ・・・」（NHKハートネットTV、2017年4月12日放送）

以上を踏まえると、自治体職員や関係者に対する震災関連死予防対策の啓発・研修、避難所環境及び福祉避難所の整備・充実の強化が求められます。さらに、HUG（避難所運営ゲーム）などを活用して避難所や車中泊（※）における震災関連死の発生予防訓練を住民と一緒に取り組むのも効果的です。

※ HUGは「避難所」運営ゲームの性格上、車中泊避難のシーンが少ないため、この点を補って実施するとよいでしょう。

4.9 「交通の混乱、渋滞の発生」、「帰宅困難者の発生」への対策

熊本地震では高速道路や一般道が各所で被害を受け、通行止めや交通規制の措置が取られました。そこに各地から応援車両や家族・知人の安否確認車両等が殺到したため、交通の混乱、渋滞が発生し、応急・復旧対応が思うに任せない状況がしばらく続きました。しかし、このような状況は過去の地震災害でも繰り返されており、熊本地震に限った現象ではありません。

なお、前震・本震が夜間・深夜であった熊本地震では、帰宅困難者は発生しましたが大きな問題とはなりません。一方、地震発生が金曜日の昼間であった東日本大震災では、公共交通機関の運行停止により首都圏で推定515万人の帰宅困難者が発生しました。特に東京都心では、帰宅困難となった家族・知人や従業員の送迎車、帰宅を急ぐ車で大渋滞となり緊急車両の通行に大きな支障となりました。さらに、多数の人が徒歩で帰宅を急いだため歩道から道路上にはみ出すという危険な状況が生じただけで

なく、そのことが道路渋滞に拍車をかけました。

帰宅行動を生じさせる主な要因は「家族の安否」確認欲求です。このことは、家族の安否（安全）が確認できれば（かつ適当な滞在施設があれば）多くの帰宅行動を抑制しうる可能性があることを意味しています。

多数の帰宅困難者や帰宅行動者の発生が懸念される地域では、あらゆる階層における安否確認訓練の実施、帰宅困難者の一時滞在施設の整備・充実及び従業員等の事業所内滞在等の対策が必要となります。

4.10 「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」、「車中避難等指定避難所以外の避難者への支援の遅滞」への対策

熊本地震では指定避難所以外の場所・施設に多数の避難者が避難しました。

毎日新聞によれば、「熊本地震で最も避難者が多かった本震翌日の4月17日時点で自治体の地域防災計画で定められていない指定外避難所が、熊本県内の少なくとも7市町村の計185カ所にあり、約3万6000人が避難していた」ことが明らかにされています（「指定外避難所に3万6000人 本震翌日」、毎日新聞WEB版、2016年5月11日）。

過去の大きな地震災害でも同様の事態が発生しており、このような指定外避難所では、自治体の把握が遅れ、物資の支援や情報提供などが受けられないおそれがあります。しかし、多くの市町村は指定避難所に住民が避難してくることを前提にした計画にとどまっています。これを改め、指定外避難所への避難は大災害では「当然に発生する」という認識のもとに、指定外避難所の開設状況の把握と支援方法を定めておく必要があります。

ところで、避難所の管理運営、避難者支援を効果的に行う上で避難者名簿の作成は重要です。このことについては、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（平成25年8月（平成28年4月改定）、内閣府（防災担当））で次のように記述されています。

3 避難所リスト及び避難者名簿の作成

- (1) （省略）
- (2) 避難者の数や状況の把握は、食料の配給等において重要となることから、避難者一人一人に氏名、生年月日、性別、住所、支援の必要性の有無等を記載してもらい、避難者名簿を作成することが望ましいこと。
- (3) そのため、こうした個別の情報を記載でき、情報の開示先、開示する情報の範囲についての被災者の同意の有無についてもチェックできる避難者名簿の様式をあらかじめ作成し、印刷して避難所の備蓄倉庫等に保管しておくことが望ましいこと。また、避難所運営訓練をとおして自治体担当者と住民がこれら様式を普段から活用できるようにしておくこと。
- (4) （省略）

（出典）「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（平成25年8月（平成28年4月改定）、内閣府（防災担当））。なお、(1)、(4)は省略した。

この避難者名簿に関連し、熊本地震では次のような事例が報告されています。

- ◆ 車中泊の避難者の把握のために名簿の作成を行おうとしたが、昼と夜の避難者数が大きく違っており、把握が困難であった。
- ◆ 車中泊者は、昼間は仕事に行っていて夜に帰ってくる方も多く、把握が困難であった。車が戻ってくる夜に状況把握のために訪ねて名簿の作成を行おうとしたが、懐中電灯等で照らすと驚かれるので、把握が困難だった。

そのため、常習的に食料が余ってしまったり足りなくなるという状況が起きていた。

- ◆ 名簿の作成を行った避難所においても、車中泊や自宅から支援物資だけを取りに来る方や、避難所内の避難者の出入りも激しく、名簿自体が機能しなくなり、管理することができなくなってしまい、打開策として夜間に避難者をカウントするなどに対応したが、名簿の必要性について地道な呼びかけや協力をお願いをしていくしかないと感じた。
- ◆ 不審者対策の事例として、避難者名簿の作成前には、部外者との識別が容易にできるように、避難者及び関係者にはリボンを目立つところにつけてもらった。また、ボランティアセンターなどの信頼できる機関を介さずに支援に来てくれる個人ボランティアには時に不信感を感じることもあったため、「氏名」、「資格」、「特技」などを記載してもらい、「所属団体もしくは紹介を受けた団体名」も記載してもらった。また、近隣の避難所などから犯罪情報（詐欺など）が入ってくると、速やかに関係者間で積極的に共有した。

（出典）「平成28年度 熊本地震における避難所運営等の事例（途中経過）」（平成28年10月、内閣府（防災担当）被災者行政担当）

この中で指摘されている車中避難者の把握の困難さについては次のような新聞記事があります。

益城町西部にある県の「グランメッセ熊本」の駐車場（2200台収容）も16日夜、避難者の車や緊急車両で全て埋まっていた。

指定避難所ではないが、町職員4人が避難者の対応に尽力する。ある職員は「避難所なら宿泊者名簿に名前や住所を書いてもらうが、車中泊避難は熊本市内の避難者もあり、出入りも激しい。人数の把握が難しい」と明かした。

（出典）「屋内恐れ車中泊…想定外の駐車場不足」（毎日新聞WEB版、2016年4月18日）

前述のような困難はありますが、避難者名簿は避難者支援の基礎資料であるだけでなく、（東日本大震災でみられたように）大災害時には安否確認・安否不明者の把握を行う上での重要資料ともなるとの認識のもとにその作成に取り組む必要があります。このことを踏まえHUGなどの避難所運営訓練に「避難者名簿の作成」を組み込めば、より実践的なものになると考えます。

ところで、避難者名簿は単に作成すれば良いというものではありません。前述の取組指針が作成された背景には、東日本大震災で避難所に避難した要介護高齢者、障害児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人等のいわゆる「要配慮者」への支援が十分ではなかったという事実が存在します。この意味で取組指針の(2)中の「支援の必要性の有無」の記載は避難者名簿におけるポイントといえます。熊本地震の震災関連死データが示す「避難所・車中泊で体調を悪化させた人が最も多かった」という事実（4.8参照）は、この項目の重要性を改めて認識させるものとなりました。

なお、超党派地方議員連盟『避難者カード標準化プロジェクト』が、25都道県域710自治体で調査（2016年9月現在）したところ、避難者カード（避難者名簿）の作成は521/710自治体（作成率73%）という結果となり、約3割が未作成でした。また、約8割の自治体で要配慮者に関する項目等を設けていないことが明らかとなりました。

このプロジェクトのウェブサイト（<http://www.hinansha.com/>）では参考となる優良避難者カードを公開していますので、関心のある方は一度アクセスしてみてください。