



地域防災実戦ノウハウ (93)

— 熊本地震災害の教訓と課題 その5 —

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)

4.11 「震災初期の水・食料の不足、救援物資の遅滞と混乱」への対策

熊本地震では、国は初めて本格的に（被災地の要請を待たずに行う）プッシュ型の物資輸送を行いました。しかし、国が想定していたのは、広域物流拠点への搬入までであり、そこから先の避難所までの「ラストワンマイル」については具体的な計画を持っていませんでした。一方、熊本県庁では以下のような状況に直面していました。

熊本県庁1階のホール。ペットボトルの水や食料、生理用品などの支援物資が山積みになっている。簡易トイレも数多い。
だが、それが各市町村や避難所になかなか届かない。県の担当者は「物資の仕分けなどを担当する職員が足りず、作業が追いつかない」。別の県の担当者によると、「熊本県庁の混乱、人手不足が著しく、（被災地からの）物資の要望も止まっている」と明かす。

(出典)「避難所届かぬ支援なぜ? 熊本県庁に

物資山積み 行政混乱、人手も不足」
(西日本新聞 WEB 版、平成28年4月19日)

このような状況へは、(1)、(2)のような訓練等で備える必要があります。

(1) 救援物資の調達・配送の手順と資源（人的・物的・空間的）の確認訓練

救援物資の調達・配送の手順・流れに沿い、それを担う資源（人的・物的・空間的）の存在・量・確保方法等を確認する訓練により、課題・対策を把握することが望まれます。その場合、避難規模（≒避難率）に見合った訓練とすることが重要です。

表15に過去の地震時の避難率を示しましたが、この避難率を前提とした実動訓練は事実上困難です。そこで、図上型訓練の出番となりますが、特に人的・物的・空間的資源を確認しながら行うタイムライン型訓練はおすすめです。

表15 過去の地震時の避難率（最大避難者数/人口）の例

地震災害名称	市町村名	避難率	出 典
平成7年1月17日 阪神・淡路大震災	神戸市	15.6%	阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年、(財)神戸都市問題研究所
平成23年3月11日 東日本大震災	岩手県釜石市	24.7%	平成23年(2011年)東日本大震災被害状況等について、平成23年11月18日、釜石市災害対策本部
	宮城県石巻市	26.6%	東日本大震災 石巻市のあゆみ、石巻市
平成28年4月16日 熊本地震(本震)	熊本県益城町	46.5%	熊本県災害対策本部:「熊本県災害対策本部会議資料」及び「平成28年(2016年)熊本地震に係る被害状況等について」

(2) 家庭内備蓄の効果的な啓発

表15からは概ね6～8割は在宅避難していると考えられます。在宅避難には3日～1週間程度の家庭内備蓄が望まれますが、実態はほど遠いのではないのでしょうか？ 家庭内備蓄の啓発に手詰まりを感じたときは、「サバイバルクッキングゲーム」という防災カードゲーム（考案者：名張市中央ゆめづくり協議会の北森良子さん）がおすすめです。筆者のブログ（防災・危機管理トレーニング）で簡単な解説を行っていますので、ご参照ください。

4.12 「避難所や家庭でのトイレ問題の発生」への対策

阪神・淡路大震災では、避難所のトイレ問題が次のように記述されています。

地震直後、神戸市内の550カ所の避難所で就寝した避難者は約22万人。それがわずかな数のトイレに殺到した。水洗トイレはたちまち機能不全に陥り、糞尿の山と化した。

（出典）「阪神大震災 トイレパニック」（日経大阪PR、平成8年2月）

熊本地震では、上述のような極端なトイレ問題は発生していませんが、それでも以下のような状況が報じられています。

約850人が避難する熊本県益城町の総合体育館。「水が流れないのに体育館のトイレを使う人がいて室内中に、においが充満して大変だった」。乳児の息子と身を寄せている主婦（37）は、地震直後の様子を振り返った。

現在は屋外に約50カ所の仮設トイレが設置されているが、多くは和式で、足腰が弱く洋式を使い慣れた高齢者には不便だ。トイレ内は昼間でも暗く「入るのが怖い」との声も。手洗い場もないため主婦は「息子にばい菌がうつるといけないから、トイレの回数を減らしている」と話す。

（出典）「トイレ、ごみ…避難所の衛生に不安募る 高齢者は和式に不便も」（西日本新聞WEB版、平成28年4月20日）

上述のような状況を嫌い、トイレの回数を減らすため食事や水分の摂取を控える人がいます。その結果、体調を崩し、最悪の場合は命を落とす危険があります。洋式の仮設トイレを増やしたり、女性の視点を取り入れた避難所トイレ運用訓練などがが必要です。

一方、避難所へ行かずに自宅にとどまる人も、その多くが自宅トイレを使えない事態に直面します。そのような場合に備えた簡易トイレや携帯トイレの備蓄等の住民啓発をお願いします。

4.13 「福祉避難所（二次避難所）、福祉仮設住宅の不足」への対策

熊本地震時の福祉避難所の開設・運営は下記のように困難を極めました。このような実態からは、福祉避難所の拡充とともに福祉避難所の開設・運営訓練が必要であることが伺えます。

福祉避難所は、災害時に高齢者や障害者、妊婦らを受け入れる施設で、熊本市は176施設と協定を結んでいる。しかし、建物が被害を受けたり、スタッフが確保できなかったりしたため、本震発生直後の16日の受け入れはわずか5施設で5人だった。（中略）

中央区の社会福祉法人リデルライトホームでも、25日から受け入れを開始。発生後およそ1週間は、関連施設の利用者や住民の避難対応に追われて、福祉避難所は開設できなかった。「福祉施設として地域のつながりも大切。スタッフ自身も被災しており、市の要請に対応するのは難しかった」と小笠原嘉祐理事長。一般の避難者がほぼ帰宅して、やっと受け入れ態勢が整ったという。（中略）

ただし、今後も受け入れがスムーズに進むかは不透明だ。福祉避難所として3人を受け入れたケアタウンかわしりには、市の要請以外にも

病院や高齢者の家族から入所申し込みが相次いでいるという。中村幸子施設長は「通常でも満床に近く、スタッフも疲弊している。これ以上の受け入れは難しい」と話す。

(出典)「「福祉避難所」ようやく機能 熊本市」(熊本日日新聞 WEB 版、平成28年4月28日)。なお、「(中略)」は筆者による。

福祉仮設住宅については熊本県の対応が後手に回ったことが報じられています。福祉仮設住宅に対する認識を深める研修が必要と思われます。

熊本地震で被災した障害者に配慮して、熊本県が室内に段差のない「福祉仮設住宅」を熊本県益城町と西原村に整備することが29日、分かった。仮設住宅については、車いす利用者から住みにくさが指摘されていた。(中略)

県によると、福祉仮設住宅は、東日本大震災などの被災地でグループホームタイプが整備されたが、個別住宅タイプは初めてという。

(中略)

「被災地障害者センターくまもと」事務局長の東俊裕・熊本学園大教授は「福祉仮設住宅の整備は評価したいが、対応が後手に回っている。通常の仮設住宅着工時に考慮してほしかった」と話している。

(出典)「益城町と西原村で「福祉仮設住宅」整備へ」(熊本日日新聞 WEB 版、平成28年7月30日)。なお、「(中略)」は筆者による。

4.14 「被害認定業務の混乱、罹災証明書発行の遅滞」への対策

過去の地震災害と同様、熊本地震でも被害認定業務の混乱・遅れ、罹災証明書の発行の遅滞という状況に陥りました。被害認定業務や罹災証明書発行業務の重要性に気づき訓練や調査要員の育成等に取り組む市町村が出てきていますが、その取り組みをさらに加速させる必要があります。

罹災証明書は仮設住宅への入居のほか、被災者生活再建支援金の給付、税や保険料の減免・猶予など、被災者支援策全般の判断材料となる。一部損壊から全壊までの4段階があり、半壊以上の判定には職員が現地調査しなければならない。2011年の東日本大震災では発行開始までに1カ月半(48日)かかった自治体があり、支援の遅れが問題化。このため13年に災対法を改正し、発行業務を市町村長の義務とした。調査にあたる職員を日ごろから育成し、他の自治体などと連携しておくことも求めた。

熊日が県内45市町村に取材したところ、熊本地震前に調査員を育成していたと答えたのは、菊陽町や玉東町など6市町のみ。8市町村の担当者は、改正法の規定を「知らなかった」などと答えた。

国の通知では、必要な調査員数をあらかじめ算出し、災害時に素早く他市町村に応援要請できるようにすることも要請。しかし、県内で地震発生を想定して人員を算出していた市町村はなかった。

(出典)「罹災証明遅れ、職員育成怠る 熊本県内39市町村」(熊本日日新聞 WEB 版、平成28年6月1日)。

4.15 「用地不足(応急仮設住宅建設用地、災害廃棄物仮置き場等)」への対策

大災害のたびに応急仮設住宅や災害廃棄物仮置き場の用地不足問題がクローズアップされますが、熊本地震でも下記のような報道がみられます。阪神・淡路大震災の経験からも「用地不足」問題は空地の少ない都市部でより深刻化する懸念があります。用地候補の事前のリストアップとともに、運用上の課題把握のための研修・訓練が必要です。

熊本地震で仮設住宅を整備することになった熊本県内15市町村のうち7市町村は、国の事前の要請があつたにもかかわらず、あらかじめ建設候補地を決めていなかったことが15日、分かった。このため候補地選びには時間がかかり、その分、完成が遅れる。候補地の事前準備は、

用地や資材の確保が難航して完成が遅れた東日本大震災を踏まえたもので、2011年10月、国が全国の自治体に促したが、教訓は生かされなかった。

(出典)「仮設用地、事前準備怠る 熊本7市町村、完成遅れに」(熊本日日新聞 WEB版、平成28年5月15日)

県によると、熊本市など3市は通常のごみ収集場で災害ごみを回収、一部地域は道端にあふれる事態になっている。御船町、南阿蘇村など25市町村は仮置き場計約50カ所を設け、住民が持ち込んでいるが、一部は満杯になった。

(出典)「被災地のごみ処理滞る、熊本地震 20市町村は単独対応不能」(熊本日日新聞 WEB版、平成28年4月30日)

4.16 「みなし仮設住宅確保の遅滞、みなし仮設住宅利用者への支援不足」への対策

熊本地震におけるみなし仮設住宅(応急借上住宅)の提供状況は以下のようになっています。

熊本県は28日、熊本地震の被災者に民間賃貸住宅を提供する「みなし仮設住宅」の入居申請が1万15件になったことを明らかにした。(中略)

一方、応急仮設の整備戸数は28日現在4293戸(うち完成3847戸)で、提供戸数は応急2、みなし5の比率。東日本大震災で宮城県の11対13、岩手県の14対3(いずれもピーク時)に比べ、熊本地震はみなし仮設の利用割合が高くなっている。

同課は「熊本都市圏はもともと民間賃貸住宅の供給力が高い。熊本地震では、その熊本都市圏に家屋被害が集中したことが、賃貸住宅を活用するみなし仮設の申請が増えている一因ではないか」と分析している。

(出典)「みなし仮設の申請1万件 応急住宅の2倍以上」(熊本日日新聞 WEB版、平成28年9月29日)。なお、「(中略)」は筆者による。

一方、東日本大震災でも指摘されたことですが、各所に分散するみなし仮設住宅に入居する被災者への支援が手薄になりがちです。熊本地震でも同様の問題が報じられています。みなし仮設住宅候補の事前リストアップとともに、みなし仮設住宅入居者への支援体制の検討・整備が必要です。

県は25日、熊本地震の被災者の生活支援を担う地域支え合いセンターの活動状況をまとめた。昨年12月末までの実績によると、民間アパートなどのみなし仮設住宅(1万2568戸)への訪問件数は延べ約8千件だった。(中略)

ただ、みなし仮設は点在している上、他自治体に住む被災者の場合、1日数カ所しか訪問できない場合もある。このため、居住先がある自治体による支援態勢が必要として、県は他自治体の被災者をみなし仮設で受け入れている自治体に情報提供し、協力を求める方針。

(出典)「みなし仮設訪問延べ8000件 「未接触」も相当数か」(熊本日日新聞 WEB版、平成29年1月26日)。なお、「(中略)」は筆者による。