

市政

平成29年11月号

特集

都市自治体に求められる 避難所対策

大規模な自然災害が発生したときに、多くの市民が利用する「避難所」。しかし、避難生活が長期にわたると、持病の悪化やエコノミークラス症候群等による体調不良が多発したことから、避難所内の生活環境の改善が課題となっています。その観点から、平成25年の災害対策基本法の改正により、生活環境の整備等に関する規定が新たに設けられたほか、内閣府では「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」を改正。さらに、地方自治体向けに「避難所運営ガイドライン」なども公表しています。

今回の特集では、自治体に求められる取り組みや施策を紹介するとともに、効果的に避難所対策を進める都市の事例もご紹介します。

寄稿 1

自治体に求められる避難所対策

新潟大学危機管理本部危機管理室教授 田村圭子

寄稿 2

地域住民・福祉施設との 連携による避難所対策

熊野市長 河上敢二

寄稿 3

避難者支援のための庁舎整備と 体制づくりを目指して

阿波市長 藤井正助

寄稿 4

平成28年熊本地震における避難所対応

熊本市長 大西一史



自治体に求められる避難所対策

新潟大学危機管理本部危機管理室教授

たむらけいこ
田村圭子



避難所を巡る動き

自然災害が発生すると、多くの市民が「避難所」を利用する。阪神・淡路大震災においては、水や食糧を求める多くの市民が避難所に押し寄せた。東日本大震災においては、避難所における生活環境の悪化が、避難者の健康に大きな影響を与えたことが知られている。熊本地震においては、避難所としての役割を期待される公共施設に被害や機能障がいが発生、使用不能となった。

被災者が集まる場所としての避難所が「被災地の象徴」として取り扱われることは一般的となっている。市民の関心やマスコミの注目も集まる。しかし残念ながら、その評価や報道内容は、いつも肯定的なものばかりとは限らない。「避難所」では、どのような課題が発生するのか。またその課題の根源はどこにあるのか、対策はどのようにすべきなのか、などについて、平時より認識を共有することが重要である。「避難所運営ガイドライン」(内

閣府)に沿った対策が期待される(図1)。

避難所の果たすべき機能

■「水・食糧」と「社会サービス」を提供する

避難所は、被災者が生活の拠点を失ったとき、被災者がいのちを永らえる基盤である「衣食住を得るための場所」となる。また、健康で安全安心な生活を維持するための「社会サービスを得る場所」として期待される。被災時には医療・保健・福祉サービスに代表される「社会サービス」へのニーズが爆発的に膨らむが、提供すべき主体の多くが、市民と同様に被災をすること、提供拠点(病院・保健所・福祉施設など)にも被害が出ることで、提供機能が弱まる。その提供機能を補完する場所として避難所を活用することが必要となる。

避難所には積極的に救護所を設け、医療関係者・保健師・介護保険従事者が活動できる拠点をつくるのが肝心だ。つまり、心掛けるべきことは、避難所が「衣食住」「社会サービス」を得られる場として機能するため

に、いち早く必要物資を確保し、活動スペースを設け、社会サービス提供能力を持った専門職能者(医療従事者、保健師、介護保険サービス従事者など)や、さらに「物資提供や専門職能ボランティアの活動」を支援したり、被災者を直接的に支える一般ボランティアの受け入れを行うことである。

「水・食糧」と「社会サービス」を確保するためには、平時より「備蓄物資の管理」「市内・市内の人的資源の把握」、災害時には、市外への「物資の調達・確保、人的資源の要請・確保」が必要となる。災害発生後、緊急期における人命救助と並行して、直ちにこれらの被災者の避難生活支援を始めなければならない。発災後は、全体状況の把握が困難な中で、被害規模を見積もり、必要な支援の確保にいち早く着手する必要がある。

■避難者の生活環境を整える

被災地での避難所などにおける生活が長期に及べば及ぶほど、市民のさまざまな健康への影響が懸念され、健康を守るための対策が

図1 避難所運營業務における対策項目一覧
「避難所運営ガイドライン(内閣府)」

運営体制の確立(平時)	
1. 避難所運営体制の確立	4. 受援体制の確立
2. 避難所の指定	5. 帰宅困難者・在宅避難者対策
3. 初動の具体的な事前想定	
避難所の運営(発災後)	
6. 避難所の運営サイクルの確立	10. 衛生的な環境の維持
7. 情報の取得・管理・共有	11. 避難者の健康管理
8. 食料・物資管理	12. 寝床の改善
9. トイレの確保・管理	13. 衣類 14. 入浴
ニーズへの対応	
15. 配慮が必要な方への対応	17. 防犯対策
16. 女性・子どもへの配慮	18. ペットへの対応
避難所の解消	
19. 避難所の解消に向けて	

重要となる。夏には「脱水症状」「食中毒」「熱中症」、冬には「感染症」の危険が高まる。避難所における衛生環境、特にトイレ環境の悪化がさまざまな健康問題を引き起こす。東日本大震災の教訓を受け、トイレについては整備すべきトイレ数の目安が示されている。具体的には「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン(内閣府)」において、「市町村は、過去の災害における仮設トイレの設置状況や、国連等における基準を踏まえ、以下を一つの目安として、備蓄や災害時用トイレの確保計画を作成することが望ましい」とされている。また、トイレの衛生環境の確保にも

一定の目安が示されている。
 ・災害発生当初は、避難者約50人当たり1基
 ・その後、避難が長期化する場合には、約20人当たり1基

避難が長期化する場合には、被災者の心身機能が低下することが懸念される。寝床の改善、衣類の洗濯環境の整備、入浴の提供などに着手する必要がある。段ボールベッドの導入、洗濯場の確保、シャワーや風呂の確保、などである。これらは決して「ぜいたく」なことではなく、健康を維持するために必要不可欠な環境整備だ。また、被災者の状況に応じて、避難生活での発生が懸念されるエコノミークラス症候群、生活不活発病、心のケアへの対応にも取り組む必要がある。

■特別な配慮が必要な人への対応を実施する

高齢者、慢性疾患を抱える被災者、妊産婦には、必要が認められれば、福祉避難所・スペース、医療・保健・福祉機関への移動・移送を視野に入れて、健康チェックの見守り環境を確保する。女性や子どもへの配慮が行われているかどうかにも心を配る必要がある。また、安全安心な避難生活を実現するためには「防犯対策」「ペットへの対応」も重要である。防犯対策には警察・自警団による見守り、避難者に犯罪被害者が発生しないように細やかな聞き取りを実施することが必要だ。また、少子高齢化に伴い、家族の一員として考える市民が多い「ペットへの対応」についても、獣医やボランティアの確保が効果的である。

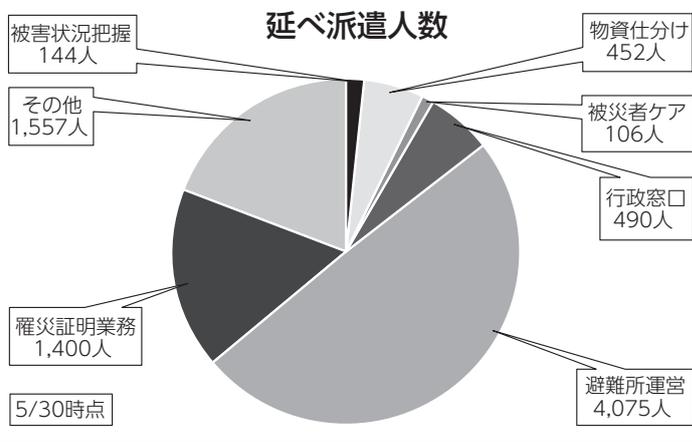
避難所のライフサイクル

避難所のライフサイクルは「①事前準備」「②立ち上げ」「③基盤環境の整備」「④よりよい環境の整備」「⑤特別なニーズへの配慮」「⑥解消と撤収」である。③④⑤については既に説明した。ここでは避難所全体のマネジメントとしての「①事前準備」「⑥解消と撤収」について述べる。

災害時に避難所を適切かつ迅速に立ち上げ・運営するためには、事前準備が必要だ。具体的には「避難所の指定」「避難所の運営体制の確立」である。「避難所の指定」は災害の種類に応じて、被災が及ばない範囲に注意深く指定をする必要がある。また、市民に対し、「発災直後にいのちを守るための避難行動を取る際の移動先としての避難場所」「継続的に生活を送る場所としての避難所」の違いを認識させることが重要となる。「避難所」は必ずしも「避難場所」としては適切に機能しないこともある、つまり、災害から身を守るための「避難場所」は「空地(くうち・屋外)」を選択することも考慮に入れるべきであり、「避難所(継続的な生活確保の場)」を「屋根つきの避難場所」として考えることに、危険が伴わないかどうかを判断する必要があることを周知する。加えて、災害発生後においても「避難所の指定」について、二次災害が及ばないか、また、指定外であっても多くの避難者が避難生活を送るために集まる施設が発生すれば

図2 熊本地震における職員派遣状況(熊本市除く)

「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ(内閣府)」資料



「後追い指定」の実施が必要な場合がある。避難所の運営体制の確立については、まずは「庁内関係各課による避難所支援班」を立ち上げる。災害対策本部体制において「避難所班」を設置することは、一般的になってきた。多くの自治体で実施されているであろう。しかし、事務局機能として「避難所班」を位置付けることは必要であるが、避難所の支援体制は多くの関係課の協力並びに役割分担が欠かせない。避難所支援班が庁内で確立すれば、関係機関へとその体制を拡大しよう。また、

個々の避難所の運営体制については、施設管理者並びに自主防災組織などの地域資源に頼らざるを得ないことが実態である。行政の体制と地域の体制がバランスよく実現することで、被災者を支える機能としての避難所が確保される。

避難所の解消と撤収は、最後の業務となる。帰宅困難な被災者に仮住まいを提供し、避難所の解消と撤収に向けて、準備を整える必要がある。

在宅避難者も「避難所」を活用する

避難所の環境を整え、運営を実施することは、避難所で寝泊まりする避難者のためだけではない。地域が被災すると、電気・水道・ガスといったライフラインが途絶し、道路が被災することで物流が途絶し、たとえ住まい自体の被害が軽微であり自宅に留まることができたとしても、不自由な生活を強いられることになる。つまり、被災地の市民全体が、避難生活者となる。

在宅避難者は、避難所を拠点として、避難生活を送ることになる。市民の中には、水・食糧を避難所に求める人もいるであろう。地域資源の機能が困難な中で、医療・保健・福祉のサービス拠点として避難所を活用する人もいる。被災地の情勢や行政や他機関の提供サービスの情報を避難所に求めに来る人もい

る。また、地域へと応援に入る資源のランドマークや拠点として、避難所は活用される。被災地における総合的な支援の拠点として避難所を位置付けることで、被災者の避難生活支援の全体像を描くことが可能になる。また、その全体像を市民へと発信することで、被災時の市民の期待に応え、積極的に避難所を「応急・復旧期の被災地の象徴」として、広報することができる。

被災者生活再建支援における「避難所」の位置付け

熊本地震においては、応援職員の派遣業務として、派遣者数が1位であったのは「避難所運営支援」だった。2位となったのは「罹災証明書発行業務」に代表される被災者の生活再建支援業務だ(図2)。被災者が避難所生活から次のステップに進むためには、その後の被災者の生活再建支援、具体的には「被災者の住まいの被害認定業務」「被害認定結果のデータベース化」「被災者に対する罹災証明書発行」を通じ、被災者台帳を構築し、その後の支援メニューの実施や充実を図る。この支援メニューには「住宅の応急修理」「仮設住宅入居」に代表される「避難所からの次の生活への支援」があり、これらの充実を避難所運営とともに実施することが、市民の生活再建を加速させることになる。

地域住民・福祉施設との連携による避難所対策

熊野市長(三重県)

河上敢二



熊野市の概要

熊野市は、三重県の南部に位置し、人口、約1万7400人のまちで、面積は、373・35km²と県下では29市町中4番目の広さでその約88%を豊かな森林が占めている。気象環境は、温暖多雨で年間平均気温は17℃前後と暖かく恵まれた気象条件である一方で、年間雨量が3000mm前後と多く、集中豪雨や台風の影響を受ける地域でもある。

「全市民が生き抜く」ための防災対策

防災対策については、市政の最重要課題の1つとして位置付け、平成23年の台風12号による紀伊半島大水害や東日本大震災があった翌年になる平成24年度に防災担当課に職員1人を増員、平成26年度に防災啓発指導員2人を配置し人員体制の充実を図り力を入れて取り組んでいる。「全市民が生き抜く」ことを目標に、自分の命は自分で守る「自助」、

地域で助け合う「互助」を市民の皆さんにご

理解いただき、市民の皆さんや地域の方々が自ら率先して行動してもらうことを基本に、

行政による市民や地域への支援を「公助」と

して、平成27年度からは市長部局の課長補佐

級に兼務辞令を発令するなど市も全庁的に

取り組んでいる。市民の皆さんの防災意識の

高揚を図るため、防災担当職員2人が市内の

自主防災会や事業所等を訪れ、風水害や地

震・津波から「命を守る」ということをテーマ

にした防災講話等を行っている。平成24年度

から平成28年度まで、休日を中心にはほぼ毎週

1回のペースで246回の防災講話等を実

施した。計算上は、市民の皆さんの2人のう

ち1人以上となる延べ9169人の方に参

加していただいている。防災講話等の中で、

行政は、発災直後の行政機能の低下により、

最低3日間程度は地域に入ることが難しい

状況が見込まれるため、避難所は原則地域で

の自主運営をお願いし、福祉避難所の周知を

行っている。

地域の実情と特性に応じた避難所運営

南海トラフ地震の発生が危惧されている中、地震・津波対策については「発災後3時間生き抜く対策」「発災後3日を地域で生き抜く対策」「発災後3日以降を生き延びる対策」についてハード・ソフトを組み合わせた取り組みを時系列に優先順位をつけて進めている。そういった中、「発災後3日を地域で生き抜く対策」として、避難所対策の取り組みも重要と考えている。

ソフト面での取り組みを紹介する。平成26年度に新鹿町をモデル地区として、三重大学・中部電力(株)との産学官連携で「地域の実情と特性に応じた避難所運営マニュアル」作成事業を実施した。新鹿町は、リアス式海岸に位置し、約450世帯、約800人が居住しており、三重県の地震被害想定で、約500人の避難者が出るとされている。三重

大学の磯和勅子教授、川口淳准教授による「キッチンオフ講演会」を皮切りに、9回のワークショップを実施した。マニュアル作成には、磯和教授の指導のもとに自主防災会、特に女性、高齢者、障がい者などの要配慮者等約40人に作成員になっていただき、産学官のスタッフ約20人と計約60人で取り組んだ。運営体制としては、「総務班」「被災者管理班」「施設管理班」「食料物資班」「救護班」「衛生班」の6つの班を編成しそれぞれの班の「役割」等を検討した。避難所となる新鹿小・中学校の、女性、高齢者、障がい者等の要配慮者の視点を取り入れた避難所のレイアウトを作成した。具体的には、「女性用トイレの増設」「女性用の洗濯物干場を個室に確保」「車いすでも動きやすさを考えた通路の設置」「障がい者等のトイレスペースを個室に確保」した。第8回のワークショップでは、新鹿小・中学校で、避難所運営訓練を開催し、新鹿町の代表者、スタッフ、住民ら総勢100人を超える参加があった。これまでに7回のワークショップを重ねて作成した避難所運営マニュアルに従い6班に分かれて、避難所を開設し、避難してきた住民を体育館へと誘導した。避難者名簿の作成、急病人・要配慮者への対応、ペット対応、食事の炊出しと配給、避難所運営会議の実施な



新鹿町避難所での運営ワークショップ

どの訓練を行った。訓練終了後の反省会では、「実地訓練が大事ということが分かった」「運営スタッフを増やす必要がある」「記録物や掲示板の工夫が必要」「看護師などの専門職が不足している」「障がい者の人の中には、トイレに時間がかかる人もいることを理解して配慮する」や「女性や要配慮者に対しては要望を十分に把握できるような工夫や体制づくりが必要」などの意見が出された。8回のワークショップで、地域で考えたマニュアルが完成

した。また、運営訓練を通じて出てきた課題を踏まえて、翌年度に訓練を含めた4回のワークショップを実施し、要配慮者や女性への配慮の再確認などに焦点を当ててマニュアルの見直しを行った。

福祉施設における福祉避難所運営

「発災後3日以降を生き延びる対策」としては、避難所対策の取り組みに加え、福祉避難所の対策も重要と考えている。これも、ソフト面での取り組みを紹介する。

本市では、平成24年度に特別養護老人ホーム等3施設と協定を結んでいたが、大災害時に、被災している状況で要配慮者を受け入れるためには、施設に応じた運営体制の整備やマニュアル作りが必要と考え、平成27年度に、協定締結施設と実践的な「施設の福祉避難所運営マニュアル」作りに取り組んだ。

三重大学の磯和勅子教授をアドバイザーに迎え、協定提携施設の1つである「特別養護老人ホームたちばな園」で、三重県、熊野市社会福祉協議会、熊野市障害者(児)福祉連合会、中部電力(株)等と連携しワークショップを行った。第1回のワークショップでは、東日本大震災で、実際に福祉避難所を運営した宮城県石巻市職員の二上洋介さんと高橋由美さんを招き、大規模災害時の福祉避難所の必要性をテーマにした講演会を開催した。第2回から第6回のワークショップでは、受け入れ条件・可



福祉避難所の運営訓練

能人数、役割担当の業務内容、福祉避難所のスペースのレイアウトの決定、必要な物品、資機材についての検討を行った。具体的には、受け入れ条件としては、原則、要介護度3～5程度、障がい者支援区分4～6程度とし、状況に応じて臨機応変に対応することなどとした。第7回のワークショップでは施設で実地訓練を行った。全介助、一部介助、認知症等の6人が福祉避

難所に避難してきたという想定で、開設訓練、搬送訓練、受入訓練、食事の準備・提供訓練等を行った。訓練終了後に反省会を行い、「搬入の際、ストレッチャーへの移動が怖かった」「訓練で6人を受け入れるだけでも大変」「認知症の対応が大変」「簡易トイレでは車いすの人は使えない」「簡易ベッドが必要」などの意見が出された。7回のワークショップを踏まえて第8回のワークショップで、施設のマニュアルが完成した。翌年度には、同じく協定提携施設の1つである「介護老人保健施設オレンジロードむつみ苑」で作成した。

今後の課題

「地域の避難所運営マニュアル」については、指定避難所が21カ所ある中、現在、3カ所での作成となっている。マニュアル作成には、地域住民とともに作る必要があるが、かかるが、今後も地道に取り組んでいき水平展開していく必要があると考えている。

「施設の福祉避難所運営マニュアル」作成の取り組みを通じて、市と施設との「顔の見える関係」ができたことが大きかったと考えている。施設

としては、場所は提供するが、運営は市が行うと考えていたことを知り、市と一緒に運営していただくことを理解してもらえた。協定は、机上で終わっていたことに気付かされた。現在は、施設の方で自主的に1年に1回、福祉避難所運営訓練を実施していただいている。

また、協定では、要配慮者（高齢者・障がい者、乳幼児、妊婦、その他の特に配慮を要する者）を受け入れていただくことになっているが、現実的には、乳幼児や妊婦の方などの受け入れは厳しいということで、新たな受け入れ先の確保が課題と考えている。受け入れ可能人数も要介護者や障がい者については支援者のスペースも必要となることから1人当たり4～6㎡必要として見直した。支援者も、災害救助法に基づく支援対象となる概ね10人の要配慮者に対して1人では、とても支援できないということで、要配慮者6人に対して1人とし、市からも職員を最低2人派遣することとした。運営時の支援者の確保が今後の課題と考えている。

さまざまな課題が山積しているが、防災対策は行政だけでは万全を期すことはできない。今後とも「自助」「互助」「公助」の考えに基づき、市民の皆さん、地域の方々と共に連携を密にし、防災対策を計画的かつ着実に前進させ、安全・安心で災害に強い街づくりを目指したいと考えている。

避難者支援のための庁舎整備と 体制づくりを目指して

あわ
阿波市長(徳島県)

ふじいししょうすけ
藤井正助



はじめに

阿波市は徳島県中央北部に位置し、北に阿讃山脈、南に四国三郎の呼び名を持つ吉野川を望む、人口約3万8000人のまちである。平成17年4月1日に板野郡の吉野町・土成町、

阿波郡の市場町・阿波町の郡を越えた4町合併により誕生した

本市は、温暖かつ日照時間の多い気候を生かした農業が古くから盛んに行われ、平成27年の農産物出荷額は150億9000万円、県下24市町村中第1位、中四国では7位を記録し、JA系列での出荷額でも18品目で県下第1位となるなど、農業立市のまちとして発展を遂げている。

このように、穏やかな気候と肥沃な土地に恵まれた本市であるが、将来必ず発生すると報じられている南海トラフ巨大地震

における被害想定では、震度6弱から6強の揺れに見舞われ、多数の家屋が倒壊するという結果が発表されている。また、南海トラフ地震以外にも、市内を横断するように走る中央構造線を震源とする地震の研究が進むにつれ、新たな危険性が予測されるようになるなど、大規模自然災害への対応力の強化が急務となっている。

この対応力強化において、本市では解決しなければならぬ課題を抱えていた。それは、庁舎の点在と老朽化であった。合併以来、市役所機能は市内4カ所の旧町庁舎に分散する形をとってきたが、東西約20km、南北15kmにわたる行政区域を有する本市において、庁舎の分散は緊急時の情報集約、即応性に問題を残すだけでなく、昭和期に建設された庁舎の老朽化と耐震強度不足はそれ以上に深刻となり、近々の対策に迫られる状況にあった。

そして、合併から5年後の平成22年に、本市の抱える課題を解決し、緊急時の対応力向上と地域における避難所、被災者への総合的

な支援能力強化を念頭に置いた新庁舎の建設が決定され、それからさらに5年後の平成27年、合併から10年を迎える年に、現在の庁舎が稼働を開始した。余談ではあるが、この新庁舎建設に、現在市長職を拝命している私も、総務部長、政策監、副市長というそれぞれの立場で、関わり続けることとなった。

単なる新庁舎ではなく、 市民の安全と安心を守る拠点へ

この新庁舎建設に当たり、最重要事項として掲げられたのは、「市民のための庁舎」という基本理念であった。この理念に基づき完成した庁舎は、利用するすべての方に優しいユニバーサルデザインを取り入れ、ローカウンスターの導入や見通しの良い空間を創出し、自然採光、太陽光発電等の導入による省資源・省エネルギー化、環境負荷の軽減にも配慮した構造を実現している。

しかし、実施されたのは、先に挙げた建物としての機能性の強化だけではない。災害発



免震構造を有する市役所庁舎と交流防災拠点施設アエルワ(左奥)

生時の迅速な応急対策と市内各避難所、被災者支援を行うための設備が整備され、『市民の安全と安心を守る拠点』としての機能の充実が図られているのが、この庁舎、そして周辺で一体的に整備された施設の特徴である。

■防災拠点としての庁舎

まず、災害発生時に、行政としての初動対応、避難所・被災者への情報伝達の要となる庁舎には、いかなる災害が発生した場合においても、防災拠点の役割を果たすことができるよう、構造と機能の強化が実施されている。構造面においては、地震の揺れを軽減する免震構造を採用することで、南海地震レベルの巨大地震発生時の建物へのリスクを減らしている。また、機能面では、停電を想定した自家発電設備を整備するとともに、関係各所との迅速な連携、災害への素早い対応を行うための情報集積機能を有する災害対策本部室を庁舎内に設け、危機管理能力を大幅に向上させている。

■交流防災拠点施設「アエルワ」

新庁舎の西隣には、交流防災拠点施設「アエルワ」と名付けられた、免震構造を有する多目的ホールを整備している。この名称には、文化・芸術を「楽しみ合える」「分かち合える」、災害時には「支え合える」「助け合える」施設であってほしいとの願いが込められており、普段は各種発表会やコンサート等の開催を通じて市民の交流の場として、災害時には、全国各地からの支援物資、災害ボランティアの受



1時間3000個の製造能力を持つ「おにぎり製造機」

け入れ基地として運用することを想定している。また、後述のヘリポートと併せ、津波被害が予想される大規模地震発生時には、内陸部で津波の影響を受けにくい立地条件を生かし、太平洋および紀伊水道沿岸地域に対する後方支援拠点としての役割も期待されており、国の応急対策活動計画における「広域物資輸送拠点」の一つに位置付けられている。

■複合的役割を担う庁舎周辺設備

- ・ヘリポート
災害時の道路の寸断、緊急を要する物資・負傷者の搬送を考慮し、消防防災ヘリヤドクターヘリだけでなく、自衛隊の中型ヘリの離着陸が可能なヘリポートを、庁舎駐車場に整備している。
- ・耐震性貯水タンク
ライフラインの寸断を想定し、庁舎北西の

山腹に容量1500tを有する耐震性の貯水タンクを設置し、平時は水道の配水池としての機能を担い、緊急時には、約4万人分の飲料水を3日間確保できる設備を整えている。

・学校給食センター

庁舎、アエルワと一体的に整備した学校給食センターには、給食メニューの充実と、避難所への食糧供給に活用できる設備として、1時間3000個の製造能力を持つおにぎり製造機を2台導入し、支援体制の強化を図っている。

・旧庁舎跡地の活用

発災後速やかに仮設住宅の建設に着手できるように、新庁舎建設に伴い、閉鎖された旧庁舎を順次解体し、その跡地を防災公園として再整備することで、建設用地の事前確保へとつなげていく計画を進めている。

ハード・ソフト両面での避難者支援体制

前述した庁舎・交流防災拠点の一体的整備により、緊急時の対応力、避難所・被災者への支援体制に向けたハード面は、大幅に強化されることとなった。しかし、災害への備えは、そこで終わりでは無い。近年、激甚的災害が多発する中で、被災者支援の多様化、高度化は、自治体にとって避けて通ることのできない状況にある。とりわけ、本市では、古い木造建築が多く、巨大地震の発生時には多数の家屋倒壊が予想されることから、庁舎整備が一段落した段階で着手したのは、ソフト面における円滑な避難者支援体制の構築と、

地域住民相互の助け合いによる自助・共助力の強化であった。

■自主防災組織の活性化

災害発生時の迅速な避難、応急的な人命救助は、人的被害の軽減に直結するだけでなく、災害後の復興に向けた取り組みについても多大な影響を及ぼすことになる。だが、地震のように被害が広範囲に及ぶ災害においては、発生後、直ちに行政側が取りかかることのできる対策は限られているのが実情である。その穴を埋め、地域における自助・共助体制を確立し、住民が一体となった防災・減災の強化を図る上で重要となるのが、各地域における自主防災組織である。

本市では、常日ごろから助け合い、顔の見



自主防災組織連合会による避難所設営訓練

える関係とも言える自治会を単位に、自主防災組織の結成を進めており、平成29年4月1日現在、全379自治会の内、290の自治会で結成に至っている。さらに、こうした組織間の連携を図り、協力体制を構築するとともに、避難所運営の円滑化にもつながるよう、小学校区を単位とした自主防災組織の連合化も推進している。

■救援機動隊の結成とハイパー消防団員の認定

市内で30区域ある地元消防団に加え、市役所職員を主体とした「救援機動隊」を組織し、迅速かつ柔軟な救助活動を行う体制づくりを実施した。また、熊本地震等での救助活動では、地元の消防団が誘導や進入路確保等で多大な貢献を果たした事例を基に、消防団員の中から、重機操作等の特殊技能を有する者や地域の地理に精通する者を「ハイパー消防団員」として登録、招集する制度を導入するなど、消防団の対応力強化を図っている。

■各種団体との連携体制の構築

大規模災害時における医療救護活動や福祉避難所の開設等に関し、関係機関・団体との協定締結を進め、避難所・被災者支援ネットワークの広域化を図っている。

特に、福祉避難所については、高齢者や障がい者を対象として、民間の社会福祉施設等と協定を結び、その確保に努めているが、今後は、本市が現在進めている、保育所と幼稚

園の統合と民間移管に向けた計画と合わせ、新たに整備する「認定こども園」を乳幼児や妊産婦の福祉避難所として活用できるように、事業者と共同し、取り組んでいく予定である。

将来を見据えた災害対策に向けて

合併から13年を迎え、庁舎建設によるハロー面での災害対策は一区切りを迎え、ソフト面での避難所・被災者支援へと段階を進めつつある。とはいえ、防災対策には「この手法が正解である」というような正攻法は存在しない。それに、言うまでもなく、災害はその発生を待つてはくれない。毎年のように通過する台風等の水害だけでなく、巨大地震という大きなリスクを抱えるわれわれにできるのは、いつ、どのような災害が発生した場合にも対応できる備えと知識・技能を持ち、それらを活用できる体制を維持することである。今後、災害は確実にやってくる。その災害に対する備えとして、庁舎等が持つ防災拠点の機能をどれだけ活用できるのか、豊かな知識と技能を持つ地域と、どこまで手を取り合い、対策に取り組むことができるのか、ということに本市の将来は委ねられている。今後もこの視点を忘れることなく、旧来の手法と新しい視点を複合的に組み合わせた、進化する防災・減災対策を進め、市民の皆さまの安全と安心の確保に全力を尽くしたいと考えている。

平成28年熊本地震における避難所対応

熊本市長(熊本県)

大西一史



平成28年熊本地震の概要

(1) 観測史上初となる

震度7の連続(2回)発生と余震数

平成28年熊本地震は、観測史上初めて、同一地域において震度7の地震がわずか28時間の間に2度も発生し、大きな被害をもたらした。

後に「前震」とされる平成28年4月14日(木) 21時26分に発生した地震は、熊本県熊本地方の深さ11km地点を震源とし、地震の規模を示すマグニチュードは6.5、上益城郡益城町で最大震度7を観測し、本市においても、東区、西区、南区で震度6弱、中央区、北区で震度5強を観測した。

また、「本震」とされる平成28年4月16日(土) 1時25分に発生した地震は熊本県熊本地方の深さ12km地点を震源とし、マグニチュードは7.3、上益城郡益城町および阿蘇郡西原村で震度7を観測し、本市にお

ても中央区、東区、西区で震度6強、南区、北区で震度6弱を観測した。さらにこの地震に伴い、4月16日1時27分に有明・八代海に津波注意報が発令された。

今回の2度の大きな地震により、道路・橋梁等のインフラ、災害時の避難所となる学校、公民館等の公共施設、さらには、河川の堤防や急傾斜地の擁壁などに甚大な被害が生じ、「市民・地域・行政の災害対応力の強化」「避難所の開設・運営の見直し・強化」「物資供給体制の見直し」「インフラ・公共施設の耐震化」「市、国、県、関係機関の連携強化」など、さまざまな課題が明らかとなった。

(2) 想定を超える避難者数

今回の震災では、2度の大きな揺れによる家屋等の被害、度重なる余震による不安、ライフラインの断絶などの影響により、市内において最大約11万人の避難者が発生した。それまでの地域防災計画では、避難所

への避難者の最大想定数を約5万8000人としていたことから、想定の数倍近い方が避難を余儀なくされた。指定避難所には入りきれないほどの避難者が避難してくることとなり、本市職員は避難所の開設・運営に従事したが、地震による大規模災害対応を経験していた職員は少なく、十分な対応ができなかった。地域防災計画で想定していた「避難所運営委員会」を設置して避難所運営を組織的に行ったところも少なく、避難所に配置された職員が日替わりとなることで地域との連携が取れないなど、避難所への職員配置や避難所運営体制の構築、地域や学校との連携、情報共有のあり方などに課題が生じた。

また、熊本地震発生時の本市の備蓄計画では約3万6000人の避難者を想定し備蓄を行っていたため、今回の震災における約11万人の避難者に対しては備蓄物資が大きく不足することとなった。発災直後から、

国のプッシュ型による支援物資や、各地からの支援物資が本市にも送られていたが、物資の集配送システムや受入・配送体制の整備が遅れたことに加え、市内の主要道路では渋滞が発生したため、被災者の手に物資が届くまでに多くの時間を要し、家庭内備蓄や本市の備蓄計画のあり方、物資集配体制等に課題が生じた。

さらに、16日の本震後には市内全域で約32万6000戸が断水することとなり、各避難所等に設置した応急給水所には水を求める被災者が長蛇の列となり、給水を受けるのに数時間かかる給水所もあった。水道等ライフラインの耐震化や給水における機能強化など、多重的な対策が求められるところとなった。

被災者対応の課題と取り組みについて

(1) 熊本地震におけるマンニユアルの活用

今回の震災において、14日の発災直後からマンニユアルの活用については、各区役所において活用の有無に差が生じていた。発災後から避難所に配置される職員にマンニユアルを配布していた区もあったが、多くの避難所では発災直後にマンニユアルが活用されることはなかった。マンニユアルは平成21年3月に策定され、以降、必要に応じて改定を行い、改定時には関係課職員に説明会

等を開催していたものの、マンニユアルの存在を知っていても内容を見たことがない、また把握をしていない職員が多かったことが活用されなかった理由の一つとして考えられ、マンニユアルの職員周知という課題が残された。

また、発災からしばらく経った後にマンニユアルの活用を行うところもあったが、配布されたところには、既にそれぞれの避難所において独自の運営の仕組みが確立されており、そこからマンニユアルに沿った運営に再度変更していくことは困難であった。今回の震災では、避難所ごとに運営組織のあり方や運営の仕組みが異なったことから、職員はそれぞれの避難所において引継書等を作成することで対応を行った。

(2) マンニユアルの見直し

マンニユアルが機能しなかったことに加え、職員自身の被災などによる行政機能の低下、災害復旧等の実施により、避難所では「避難所の開設が遅れる」「十分に職員を派遣できない」「物資の供給が追いつかない」といった事態が発生した。避難所では、それぞれの避難所に配置される職員が固定されず、日替わりで交代が行われたことや、地域に精通していない職員が配置されたことから、避難所における「職員と地域等の意思疎通が不十分」との指摘もあった。

また、余震による家屋倒壊を恐れる方、乳幼児やペットがいるために指定避難所で生活を断念する方々が、屋外での野宿やスパー・コンビニなどの駐車場で寝泊まりする「車中泊避難」が急増するなど、「避難所以外に避難している地域住民の情報把握」が課題となった。

今回の震災により、避難場所の開設における体制や避難所における職員の配置、運営組織の設立のあり方、地域との連携など、多くの課題が浮き彫りとなった。これらの教訓を受け、熊本地震の課題に対する対応方針を反映させることを目的とし、「突発的かつ大規模な災害」時のマンニユアルの見直しを図った。また、マンニユアルの見直しとともに、「大規模災害時における物資供給計画」「災害時受援計画」「職員初動行動マンニユアル」を新たに整備することとした。

(3) 避難所担当職員の配置

熊本地震では、避難所における行政と地域の連携が不十分であり課題となったことから、各指定避難所および建物がある指定緊急避難場所にあらかじめ避難所担当職員を配置することとした。避難所担当職員は災害発生時に市役所等に参集せず、直接指定避難所等に参集し、開設・運営を行うもので、原則指定避難所等の近くに居住する職員が配置される。

(4) 校区防災連絡会・

避難所運営委員会の連携

校区防災連絡会は、小学校校区ごとに設立を行い、校区自治協議会などの「地域」、本市「避難所担当職員」、避難場所等の「施設管理者」などで構成され、指定避難所および建物がある指定緊急避難場所ごとに設立する「避難所運営委員会」の人選などを行うとともに、校区内の避難者情報の収集方法、報告先、物資供給方法などについて事前に協議を行う場と位置付けた。避難所運営委員会は、校区防災連絡会から指名された「地域」「避難所担当職員」「施設管理者」で構成され、災害時に避難所の開設・運営を行うとともに、「避難場所開設・避難所運営マニュアル」を参考に、地域の特性を生かした「避難所運営マニュアル」を避難所ごとに事前に作成を行い、作成したマニュアルについては、避難所運営訓練等を通じて気付いた点など、必要に応じて更新していくものとなる。また、近隣の地域指定一時避難場所や屋外(車中)避難者、在宅避難者等の情報収集、物資の供給といった役割も担うこととなる。

復興に向けて

今回の震災では、「熊本でこのような大

地震が起こると思ってもいなかった」という方が数多くおり、平成28年7月に実施した平成28年第1回市政アンケート結果(有効回答2438件)では、「飲料水や食糧の備蓄を行っていなかった」と回答した方が63・3%で、「自主防災クラブを知らない」と回答した方が76・4%、「震災前に町内自治会が行う防災訓練や行政が行う講習会等に参加したことがなかった」と回答した方が79・0%となっており、熊本市民の震災前における防災意識は低い結果となっていた。

また、発災直後から行政内部での情報の収集・発信および伝達や避難所運営、物資搬送の混乱、り災証明書の発行の長期化など、災害対応における多くの課題が明らかになり、これまでの防災意識や防災対策のあり方を抜本的に見直すことが必要となったことから、「市民・地域・行政の災害対応力の強化」を基本理念として、①災害に強い都市・ひと・地域づくり②行政の災害対応力の強化③避難対策の強化④備蓄・供給体制の強化⑤広域連携・受援体制の整備⑥被災者の生活支援に向けたトータルケアの整備を6つのポイントとして、平成29年5月に新たな地域防災計画を策定した。

今後は市民が「自らの身の安全は自らが守る」という自覚をもち、防災意識の高揚を図れるよう、本市においても「地域版ハザードマップ」の作成や「HUG(避難所運営ゲーム)」の開催、「自主防災クラブリーダー研修」の開催などを推進し、防災知識の普及促進を図っていく必要がある。

また、市民の隣保協同の精神と連帯感に基づく防災組織の充実強化を図り、防災意識の高揚および人命の安全確保に貢献する自主防災組織(自主防災クラブ)の結成・活動を促進するための協力体制を確立し、地域の担い手の育成などに取り組んでいくことが必要であると考えている。

最後に、発災から約1年半が経過し、今もなお全国の多くの皆さま方より温かいお力添えをいただいていることに深く感謝申し上げます。本市においては、昨年10月に、震災からの復旧・復興の実現に向けて取り組んでいく道標となる「震災復興計画」を策定したところであり、学校施設などのインフラ復旧をはじめ、被災された方々の恒久的なお住まいの確保に向けた取り組みなど、一歩ずつ着実に復興に向けての歩みを進めている。皆さま方には、今後なお一層のご支援ご協力をお願い申し上げます。