

令和6年12月10日

瀬戸市議会議長 小澤 勝 様

総務生活委員会 委員長 三宅 聡

総務生活委員会 行政視察報告書

本委員会は行政視察を実施しましたので、下記のとおり報告いたします。

記

1 視察期間・行程	令和6年10月15日(火)～16日(水) 詳細は別紙のとおり
2 視察先	熊本県熊本市 (人口737,409人 令和6年10月1日現在) 熊本県上益城郡益城町 (人口 34,105人 令和6年10月1日現在)
3 視察項目	熊本市 「地域防災計画について」 益城町 「復興計画策定と住民主体の復興への取り組みについて」
4 視察者及び随行者	総務生活委員会委員 委員長 三宅 聡 副委員長 新井亜由美 委員 山内精一郎、朝井賢次、西本 潤 石神栄治、三木雪実、臼井 淳 随行者 危機管理課長 田中伸司 議会事務局 桂川和也
5 その他	なし

「地域防災計画について」

<p>1 事業の目的及び経緯</p>	<p>熊本市は、これまで水害、台風及び地震等の自然の驚異によって、市民生活や都市基盤、過去からの貴重な遺産等が甚大な被害を受けてきており、地域防災計画も策定されていた。</p> <p>2016年4月14日及び16日に発生した熊本地震は、わずか28時間の間に最大震度7が2回、6弱以上の地震が7回、余震の累計は4200回超となる我が国観測史上初の大災害となった。</p> <p>避難者数は想定していた5万8千人を大幅に上回る11万人を超え、避難所も備蓄物資も足りず、被害状況は下記の通りである。</p> <table border="1" data-bbox="582 772 933 974"> <tr> <th colspan="2">人的被害</th></tr> <tr> <td>直接死</td><td>6名</td></tr> <tr> <td>災害関連死</td><td>83名</td></tr> <tr> <td>重症</td><td>772名</td></tr> </table> <p>※2024年9月末時点</p> <p>市役所職員の安否も不明で参集状況も把握できず初めて経験する事態に動揺が広がり、市役所に殺到する電話対応に忙殺された。既存の対応マニュアルは役に立たず、突如災害に襲われた直後は役所は通常の行政機能を保つことが困難であるという事実を突きつけられた。</p> <p>過去の災害の教訓も踏まえて地域防災計画として「地震・津波」「風水害」など災害ごとに予防対策、応急対策、復旧・復興対策を定めていたが、熊本地震を経験しそれらの計画が「想定外だらけ」であったことを痛感し、地域防災計画の大幅改定に取り組むこととなった。</p>	人的被害		直接死	6名	災害関連死	83名	重症	772名
人的被害									
直接死	6名								
災害関連死	83名								
重症	772名								
<p>2 事業の概要</p>	<p><u>熊本地震を経験し浮き彫りとなった課題の整理</u></p> <p>【課題1】避難所</p> <p>1 避難者支援の限界</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定避難所となっている施設の管理者と連絡がつかず開設が遅れた。 ・用意していた備蓄物資では全く足りず、全国から届いた支援物資が避難所へ届かなかった。 <p>②職員中心の避難所運営体制の限界</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職員は重圧と焦りで疲弊し、避難者は不信感と不満がつのり避難所を効率よく運営することができなかった。 								

	<p>3 避難者の状況把握ができない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・多くの避難者が余震に怯えて車中やテント泊をしていたが、どこにどれだけ避難しているのか把握できなかった。 <p>4 避難所の数不足</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定避難所体育館 139 か所の内、25 か所が被災して開設できず、避難者が 2,000 人を超える避難所もあった。 <p>5 多様な事情を抱える避難者対応の課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・物資の配給に並べない高齢者など要配慮者への対応が必要だった。 ・福祉避難所に一般避難者が押し寄せ役目を果たさなかった。 ・ペットから離れられない飼い主は車中泊を選択した。 ・外国人避難者への情報提供は多言語化が不十分だった。 ・乳幼児を抱える母親や妊婦などへの配慮が不十分だった。 <p>【課題 2】情報管理</p> <p>1 デマ、誤情報と情報発信</p> <ul style="list-style-type: none"> ・悪質なデマ情報や誤情報に、職員や避難者が振り回されたため、市長が SNS (X) からこまめに発信し、市の災害関連情報は市ホームページのみであり誤情報に気を付けるよう注意喚起を行った。 <p>2 孤立する避難所・情報難民</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本部から避難所の状況が見えず、避難所からは本部へ要望が届けられず、避難所が孤立してしまった。 <p>【課題 3】備蓄・支援物資</p> <p>1 不足した備蓄と混乱した物資配送</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国からの支援物資を緊急物資輸送車両届けてくれたが、ピーク時は 100 台連なり、非効率なマンパワー頼みの荷下ろしで最大 8 時間待機した。 <p>【課題 4】被災者支援・受援</p> <p>1 罹災証明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・約 136,000 件の家屋調査が必要だったが、圧倒的なマンパワー不足で 1 日数件ずつしか進まなかった。 <p>2 受援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ボランティアは、自治体・団体や個人など、延べ約 12 万人を受け入れたが、貴重なマンパワーのマネジメント
--	---

ができなかった。

これらの課題を踏まえ、災害時に欠かすことのできない三助「自分の身は、自分で守る」「一大事は、みんなで助け合う」「市役所は、被災者の救助・支援をする」を強化していくために、地域防災計画の大幅改定は次の基本理念と6つのポイントを設定し開始した。

地域防災計画改定の基本理念と6つのポイント

【基本理念】

市民・地域行政の災害対応力強化

【6つのポイント】

- (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) 避難対応の強化
- (4) 備蓄・供給体制の整備
- (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

改定内容と新たな取り組み

公助	地域防災計画改定
	避難所機能を考慮した施設整備
	BCP（業務継続計画）の見直し
	受援計画策定
	備蓄食料の見直し
	記録と記憶の伝承
	熊本市防止基本条例（令和4年10月1日施行）
公助・共助	地域における避難所体制の強化 ・小学校区ごとに校区防災連絡会設立 （結成率100%） ・避難所ごとに「避難所運営委員会」設立 （結成率89.5%） ・避難所担当職員（市職員3名）固定化
	訓練を通じた防災力の向上 ・市内全域で「震災対処訓練」実施
	民間企業・団体との連携による防災力の向上
	防災士の活用
	くまもとアプリ
	地域防災活動優良事例

<p>3 事業の効果</p>	<div data-bbox="582 253 1165 293" data-label="Section-Header"> <p>避難所運営体制の強化と防災意識の高揚</p> </div> <div data-bbox="582 304 1428 674" data-label="Text"> <p>同一校区内の各避難所が連携できるよう「校区防災連絡会」を設立し、避難所の運営主体を明確にするために「避難所運営委員会を設置し、更に避難所ごとに市の職員3名を固定化した。地域を熟知している住民と地域に住む市職員、避難所となる学校の管理者が、日頃から顔の見える関係の中で、発災前からのルール作りを行い地域の特性を生かした避難所マニュアルが作成され、地域全体の防災意識が高まった。</p> </div> <div data-bbox="582 730 1133 770" data-label="Section-Header"> <p>予防的避難時の避難所運営マニュアル</p> </div> <div data-bbox="582 781 1428 960" data-label="Text"> <p>予防的避難における避難所開設運用や指針などを体系的にまとめたマニュアルには、地域と行政が協力し指定緊急避難場所の連絡体制や運営などがスムーズにいくよう流れを記載した。</p> </div> <div data-bbox="582 1016 778 1057" data-label="Section-Header"> <p>防災士の活用</p> </div> <div data-bbox="582 1068 1428 1200" data-label="Text"> <p>市が防災士を養成し、資格取得後は地域と防災士をつなぐなどフォローアップを行い、地域の防災訓練や講習などに一緒に取り組めるようになった。※防災士 1850 名</p> </div> <div data-bbox="582 1256 940 1296" data-label="Section-Header"> <p>ペット同伴避難所の設置</p> </div> <div data-bbox="582 1308 1428 1487" data-label="Text"> <p>九州動物学院、水前寺陸上競技場の2か所に開設により、飼い主とペットが同じ空間で避難生活が送れるようになった。ペットを理由に避難を躊躇しなくてもよい環境整備が進んだ。</p> </div> <div data-bbox="582 1543 940 1583" data-label="Section-Header"> <p>貯水機能付給水管の整備</p> </div> <div data-bbox="582 1594 1428 1680" data-label="Text"> <p>給水車が避難所で滞在する必要がなくなり効率よく水を運ぶことができるようになった。</p> </div> <div data-bbox="582 1736 1099 1776" data-label="Section-Header"> <p>備蓄食材の見直しと配送計画の確立</p> </div> <div data-bbox="582 1787 1428 1966" data-label="Text"> <p>熊本地震当時は2日で約22万食・備蓄から、平成30年度から2日で約40万食・備蓄と供給に見直した。家庭内、企業、地域による備蓄計画の見直し物資受入と配送計画の確立</p> </div>

	<p>熊本地震の実績に基づく実効性の高い「BCP」へ見直し</p> <p>「大災害時には絶対に職員は足りない！できるだけ早く受援要請をすること！」発災直後に役所が機能しなかったことから BCP（業務継続）計画の重要性を再認識し、受援計画とセットで策定した。罹災証明発行の早期対応の強化をはかった。</p> <p>熊本市防災基本条例の制定（令和 4 年施行）</p> <p>災害時に市民等の生命、身体、財産及び暮らし並びに個人の尊厳を守るために「自助・共助・公助の役割の明確化」「避難行動要支援者への支援」「正確な情報の発信等」「多様性の尊重」「防災教育・熊本地震の日」などを盛り込んだ条例を制定した。</p> <p>記録と記憶の伝承</p> <p>熊本地震震災記録誌（復旧復興に向けて発災から 1 年間の記録）を発刊し、</p>
4 事業の現時点での課題及び今後の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・令和 3 年度に行った市民アンケートでは熊本地震の記憶や教訓を「忘れがちになっていると感じる」「どちらかというと感じる」が 61.4%。また「熊本地震以降、地域の防災訓練や防災イベントに参加したことがない」が 52%。であったことから平時から防災活動に取り組み、それをどのように次の世代に伝えていくかが課題。 ・風水害のほか熱中症、感染症対策の為に予防的避難時の避難場所運営マニュアルを作成、体育館に加え小中学校の校舎（教室）の利活用に取り組んでいる ・ペット同伴避難場所設置の取組み（現在 2 か所） ・要配慮者に適した施設のマッチングを行った上で案内する福祉避難所設置の取組み（現在 199 か所） ・女性、子供への注意喚起や家族単位での間仕切り設置など安全な避難所からより安心できる避難所 ・防災活動を機に地域コミュニティを活性化し、地域力を高めていく
5 主な質疑・応答	<p>Q：地域防災力の最大化に向けての市民の役割として、平時からの備えを解いて見えますが、具体的にどのような周知徹底を図って見えるのか伺います。</p> <p>A：災害を最小限に食い止めるためには、市及び防災関係機関による災害対策の推進はもとより、市民一人ひとりが日頃から災害についての認識を深め、災害から自らを守るとともにお互いに助け合うという意識と行動が必要</p>

	<p>であり、市民に対し、災害に関する正しい知識や災害予防・災害応急措置等の防災知識の普及徹底を図り、防災意識の高揚を図るものとして以下の取組等により周知している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 新聞、テレビ、ラジオ、有線放送等報道機関の利用 ② 市政だより、ホームページ等への防災情報の掲載 ③ 地域版ハザードマップ作成、ワークショップの開催 ④ 住民又は地域団体参加の水防訓練(5 月)、震災対処訓練(11 月)、地域主体の防災訓練 ⑤ 防災出前講座(各区)の実施 ⑥ 校区防災連絡会、避難所運営委員会における会議 <p>・この他にも「熊本市防災基本条例」(令和4年10月1日)制定に伴う周知啓発事業として、令和5年度より4月16日の熊本地震の日に熊本市中心部の花畑広場にて防災パーク等のイベントを実施し、市民に対し備蓄等の日頃の家庭の備えを呼びかけています。</p> <p>Q：熊本地震の時、地域防災計画は実際どのように機能を果たしたのか伺います。</p> <p>A：熊本地震発災時に地域防災計画に基づき実施した内容は以下のとおり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本市域において大規模な災害が発生し、又は発生するおそれがある場合は、災害予防および災害応急対策等を迅速かつ的確に行えるよう「熊本市災害対策本部」を設置することとしており、市の全組織を挙げて災害対策に取り組むこととなっている。平成28年4月14日の地震発生直後、市役所5階に市長を本部長とする市災害対策本部が設置され、15日1時から第1回災害対策本部会議が開催された。また、災害対策本部設置と同時に5階に災害対策指揮室、4階に情報調整室、各局・区に対策部を設置した。 ・地震災害が発生し、生命および身体を災害から保護し、災害の拡大を防止する必要があると認められる場合、地域防災計画では、必要と認める地区の居住者、滞在者その他の者に対し避難の勧告又は指示を行うものとしており、16日の本震後は、各地域における被害の拡大や新たな危険箇所が発生したことから、必要に応じて避難勧告・指示を発令することとなった。 ・地震災害情報の広報伝達について、政策局対策部が市民への災害情報の広報、プレスセンターの開設、報道機関に対する情報提供等を行った。
--	--

- ・職員配備態勢について、災害の発生が予想されるとき又は発生したとき、災害の規模、種別、程度に応じて配備体制を段階的に待機配備、1号配備、2号配備（各対策部職員の1/3程度）、3号配備（各対策部職員の2/3程度）、4号配備（全職員）と定めており、必要に応じた防災態勢をとることとなっており、前震時から4号配備（全職員）態勢を取った。

このように機能を果たした半面、地域防災計画における地震による避難者数想定約5万8千人に対して、約11万人の避難者が発生するなど地域防災計画上の想定を大きく上回ることとなったり、本市職員への地域防災計画等の周知が十分でなかったことによる知識不足から避難所における対応や物資集配等の適切な行動・判断ができなかったことなどの経験と教訓から浮き彫りになった課題を中心に見直し作業を行ったところです。

Q：横浜市会様のHPに、平成30年当時熊本市危機管理監の方の資料「熊本地震の行政対応 ～失敗から学んだこと～」を拝見させていただきました。

「その時、市役所の中では…」について、地震発生当初、通常の行政機能が保てないとありますが、その時の状況はどのようなものであったのか伺います。

A：[当時の市役所の実情]

- ・熊本地震では、市民生活はパニック状態になりましたが、市役所でも大混乱となっていました。
- ・職員の安否も不明、参集状況も把握できない。
- ・全職員、初めて経験する事態に動揺し、殺到する電話対応に忙殺されました。
- ・また、4月の人事異動直後で、地域防災計画や避難所運営マニュアルは知らないし、確認している時間もない。
- ・想定外が次々に起こり、態勢づくりに1～2日間を要しました。

このように、突如、災害に襲われたらパニックに陥り、通常の市役所の行政機能は保てないことを痛感しました。

Q：「整備されていなかった受援体制」について、どのようなところの整備がされていなかったのか。また、改善策についても具体的に教えてください。

A：・熊本地震時には全国から多くの人的支援をいただい

	<p>たところでは。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 受援の種類としては「ごみ収集作業」、「り災証明書の発行」、「給水活動」、「家屋調査」、「家屋の片づけ」、「被災者ケア」、「避難所運営」等です。 ・ 延べ人数は、自治体や NPO 等が 8 万人を超え、ボランティアも約 4 万人に上りました。 ・ 派遣要請に際しては、被害の全体像を把握し、支援を受けたい業務内容・量を把握した上で必要な人員、業務スケジュールを想定し、先を見越した要請が重要となります。 <p>総じて、これらのマネジメントが上手く出来なかったところが課題となりました。また、ライフラインの途絶から宿泊施設（宿泊場所、入浴施設、食糧等）の確保が困難な状況であり、競輪場選手宿舎、JR 職員住宅、民間宿泊施設の斡旋等で対処しましたが、不十分でした。このようなことから、宿泊施設の優先的確保の検討が必要と考えているところです。</p> <p>Q：改善策について</p> <p>A：受援計画策定について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 熊本地震では、人員の捻出に苦慮した経験を通して、外部からの応援、支援が必要であると実感したところでは。 ・ 受援に必要な体制を整備し受援力を高める必要があります。 <p>受援計画策定にあたり、重要と考えるのは以下の 4 点です。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1 点目は、受援担当者の選定や宿舎等の受入れ環境の確保を行う受援体制の整備です。 <p>庁内全体の取りまとめや派遣機関との調整も実施します。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2 点目は、受援対象業務の選定と範囲の整理です。 ・ 3 点目は、国、地方公共団体、民間、NPO 等の様々な応援制度や枠組の把握をしておくことです。 ・ 4 点目は、発災早期からの応援を受けれるよう近隣市町村との協定締結と困った時にすぐにお問い合わせ出来るよう、平時の訓練等を通じての顔の見える関係構築です。 <p>受援計画とセットとなるのが業務継続計画 (BCP) の策定です。</p> <p>災害時には、BCP を発動して非常時優先業務に必要な</p>
--	---

	<p>人的・物的資源を充て、その不足分を外部より受け入れ、受援をお願いすることとなります。</p> <p>Q：震災を経験され、地域で新たな取り組みをされておられると思いますが、他市の方にこれだけは伝えたいというアドバイスがあれば教えてください。</p> <p>A：本市は、これまで、水害、台風及び地震等の自然の脅威によって、市民生活や都市基盤、過去からの貴重な遺産等が甚大な被害を受けてきました。特に、平成28年熊本地震では、我が国観測史上初となる2度にわたる大規模な地震により、多くのかけがえのない生命が失われ、甚大な被害をもたらしました。</p> <p>その中で、私たちは、互いに支え合いながら復旧・復興に力を尽くすとともに、災害が残した爪痕と先人たちの記録から学び、教訓を得、これを後世に伝えていき、災害に備えることの大切さを痛感しました。</p> <p>私たちは、これまでの災害の経験を生かして、あらゆる災害から市民の生命、身体、財産、そして暮らしを守るため、協働の精神で、平時から防災活動に取り組み、それを次の世代に伝えていくことで、誰もが安心して暮らすことができる真に災害に強いまちの実現を目指し、熊本市防災基本条例を制定しました。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害が激甚化・頻発化しており、毎年、日本のどこかで発生しています。明日は我が身として捉えていただき、突然降りかかった場合でも対応出来るよう事前の備えに努めてください。 ・説明しました地震後の全ての取組が防災・減災につながるものですが、特に熊本地震の経験と教訓から次の災害に備えるため取り組んだ、「校区防災連絡会」・「避難所運営委員会」は、共助・公助の取組として重要と思慮。平時から顔の見える関係を築き、マニュアル作成や訓練等を実施することで、防災はもとより安全・安心なまちづくりにつながるものと考えます。この他にも能登半島地震を踏まえた上下水道施設等のライフラインの強靱化や、避難路・救援路となる幹線道路の強靱化が必要と思慮するところです。 <p>Q：ペットの「同行、同伴避難」が可能な避難の有無について伺います。</p> <p>A：熊本地震では、発災直後に大勢の避難者が指定避難所に押し寄せたことから、避難所での受入時点で、ペット同行避難者に対するルールの周知が行える状態ではな</p>
--	---

かったため、一般の避難者と同じ居住区でペットが共存生活する避難所もありました。その後、各避難所では、ペット同行避難者に対し、避難所内でペット同伴のスペースを設けたり、屋外にペットの居住場所を設ける、ペットと同居用に教室を開放しペット同伴室の設置を行うなど、避難所ごとに対応は様々でした。しかし、ペットの鳴き声など周囲に対する気兼ねから、車中泊避難を選択する方も多かったところでした。

現在は、災害時の避難所において対応出来るよう、「熊本市避難所開設・運営マニュアル-避難所開設・運営編」に規定し、避難所毎に作成するマニュアルに落とし込むようにしています。

また、予防的避難として、開設出来る全避難所を開設した令和2年台風第10号時には、多くの市民からの要望を受けて急遽ペット同伴の避難場所を1カ所開設したところですが、一般の避難所と併設して開設したため、色々な反省点があり、その後、より良いペット同伴避難場所の整備に向けて取り組みを進めています。

現在、一般の避難所とは別に民間である九州動物学院と市有施設である水前寺陸上競技場の2カ所を「ペット同伴避難場所」として開設しているところであり、今後、増やせるよう整備に向けて取り組んでいるところです。

Q：ペット同行・同伴避難の検討や避難訓練は行っているか伺います。

A：上記の回答のとおりです。また、訓練については、毎年実施しています震災対処訓練において各避難所の開設訓練を実施していますが、その中でマニュアルの確認や避難スペースの確認等を行うようにしています。

また、風水害時の予防的避難を呼びかける際には、これまでも年に複数回、前述のペット同伴避難場所2カ所を開設しており、実務的に運用しているところです。

Q：支援物資の配給が発災直後は一方通行であったが、のちに避難所の要望を聞きながら配給を行うこととなったが震災後、日頃の訓練では支援物資の搬送はどのような訓練が行われているのか伺います。

A：熊本地震の際は、避難所まで支援物資を届ける人員、車両等が不足し受援体制が整っていなかったこともあり、物資自体はプッシュ型で集積所に大量に届いたが、配送ができず、ラストワンマイル、避難所に届くまで相当な時間を要しました。

	<p>そのようなことから、地震後に結成した市職員 100 名による協定先のレンタカーを使用し避難所へ配送する特命隊配送訓練や、連携協定を締結しているトラック協会による配送訓練を実施しています。</p> <p>Q：SNS が威力を発揮したようだが、発災後何日後くらいから使用可能になったか伺います。</p> <p>A：熊本地震発災初期においては、固定電話や携帯電話とも回線が集中し、混雑のためつながりにくい状態となった。そのような中、地震当時、SNS の利用率も高まっており、発災当初から使用可能であったことから、ツイッターやLINE 等での安否確認や災害情報、避難所情報、行政の支援情報等の収集や情報の拡散に活用されました。</p> <p>Q：熊本地震のあと、地域防災計画を見直し改定されたと伺っております。より実効性のある計画とするため、避難所設置や避難所運営・備蓄品など多岐にわたる計画を見直す際、実際に対応した職員や市民からの意見をどのように収集し反映されたのか伺います。</p> <p>A：今回の震災の対応における地域防災計画の検証として、</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 学識経験者等を委員とする地域防災計画改定検討委員会を設置し、委員会における意見からの課題、 2 平成 28 年 6 月 1 日から 22 日の間に計 14 回開催した、地域の代表者や各団体の代表者と今回の震災について意見交換を行う震災復興座談会における意見からの課題、 3 内閣府による「平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証レポート」における課題、の 3 つによる意見から課題を抽出しました。 <p>改定に係る市民参画</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市地域防災計画の改定に当たっては、まず熊本地震の経験を踏まえた課題と教訓の分析・検討を行うこととし、市民や町内自治会長、各団体の関係者等からの意見聴取やアンケートを実施することで、課題や教訓の抽出を行い、市民参画による改定を進めることとしました。また、平成 29 年 4 月には「熊本市地域防災計画（素案）」について、パブリックコメントを実施しました。
6 考察	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所は役所が運営するのではなく避難者で運営を

<p>(所感・本市への提言等)</p>	<p>避難所の運営がうまくいったところでは、避難した住民自身が協力し合っていたが、運営に困難が大きかったところは「役所がやるもの」という認識が強く避難者がお客様状態だったという違いがあった。大規模災害時には市役所の職員も被災者であり、絶対的に人が足りなくなるという認識を平時から市民にも周知し認識してもらう必要があると感じた。これらの認識を、瀬戸市と市民とで共有し災害に備えていく必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> • BCP 計画（業務継続計画）と受援計画をセットに 瀬戸市民、職員（議員）全員経験がないため、災害に動揺し行政機能を維持することが極めて難しいことが予想される。これらを前提に BCP 計画を徹底的に見直す必要があり、どのように人的物的支援を受けるか受援計画も同時に考える必要がある。 • ペットの避難について 各避難所にペットと避難した方も多く、各避難所で工夫して運営していたが、九州動物学院や動物病院の協力でペットの避難を受け入れてもらい、現在では陸上競技場もペット避難所として協定を結んでいる。瀬戸市でもペットを飼っている方々からペットとの同伴避難訓練の実施や、ペットと共に安心して避難できる環境整備の要望が届いており。市内の動物病院などとの連携を探っていく必要があるのではと感じた。 • 自助、共助、公助について 特に、公助についての限界、それは行政の限界、市役所の職員も自ら被災者である。 避難所では運営スタッフが不足する中、多くの避難者が「何かをしてもらう」というようなお客様気分となる人が多いので、皆が再度、自助、共助、公助の意味を理解し、災害に備えるべきと感じた。 • 防災基本条例による防災指針の再確認の重要性 熊本市では熊本市防災基本条例を制定し防災における自助、共助、公助の役割を明確にし、地域防災力等を強化する方針を示し、熊本地震の記憶と記録、教訓の後世への伝承に関する方針を示すことを目的に作成し市民、事業者、地域、市の役割を明確にすることにより、協働で防災に取り組み災害に強いまちの実現を目指した。その中には、情報の収集及び発信、被災者の年齢、国籍、性別および障害の特性に関する多様性の尊重、早期の復旧、復興施策の実施、災害の教訓等の伝承、防災教育の
---------------------	--

	<p>推進などが盛り込まれており、熊本市においての防災の指針となっている。本市においても近い将来必ずやってくる東海・東南海地震に備え、被災地の経験、教訓を生かし今一度、防災の指針を再確認する必要があると感じた。</p>
<p>7 その他 (特記事項等)</p>	<p>特になし</p>

「復興計画策定と住民主体の復興への取り組みについて」

<p>1 事業の目的及び経緯</p>	<p>2016 年 4 月 14 日及び 16 日に発生した熊本地震は、28 時間の間に最大震度 7 を記録するという観測史上初の大災害となったが、震度 7 を 2 度経験したのは益城町のみであった。</p> <p>最大避難者数は 10 避難所に 16,050 人となり、被害状況は下記の通りである。</p> <table border="1" data-bbox="544 584 871 828"> <tr> <th colspan="2">人的被害</th></tr> <tr> <td>直接死</td><td>20 名</td></tr> <tr> <td>災害関連死</td><td>25 名</td></tr> <tr> <td>重症</td><td>135 名</td></tr> </table> <p style="text-align: right;">※2024 年 9 月 13 日時点</p> <p>熊本市のベッドタウンとして人口が年々増加し、震災直前の 2016 年 3 月末に 34,499 人まで増えていたが、2017 年 3 月末には 33,001 人となり、約 1,500 人 510 世帯減少した。</p> <p>「安らぎのある暮らし」や「美しいふるさとの姿」が失われてしまった状態から、町の姿を取り戻すだけでなく、さらに魅力あるまちへと発展していくことで、将来の世代にとっても住み続けたいまちへ復興していくことを目指し益城町復興計画の策定に取り組むことになった。</p> <p>また、公助だけでは限界があるため地元の意見を聞きながら自助、共助の力を高めていく取り組みも進めていくこととした。</p>	人的被害		直接死	20 名	災害関連死	25 名	重症	135 名
人的被害									
直接死	20 名								
災害関連死	25 名								
重症	135 名								
<p>2 事業の概要</p>	<p><u>震災直後の課題を整理</u></p> <p>【災害に強い道路ネットワークの構築】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害時緊急輸送道路（主要道路）が沿道家屋の倒壊等で遮断され、救助活動や物資運搬に支障を来した。 <p>【避難所の運営改善など防災力強化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ほぼ全ての住民が避難者となり、浮き彫りになった避難所の課題として次のようなものがあつた。 <p>→度重なる余震の影響で青空避難者や車中避難者が市内全域に存在した。</p> <p>→福祉避難所に健常者が押し寄せたため、要配慮者が福祉避難所を利用できなかった。</p> <p>→大量に届いた支援物資の仕分け・配分で現場が混乱した。</p>								

【災害対策本部の機能強化】

- ・役場本庁舎の被災や、職員参集状況の未把握などから、初動対応に遅れが生じた。

【冷静な判断状況と地震に強い施設が重要】

- ・総合体育館のメインアリーナは、14 日の地震後の目視で一部天井が剥がれていることを確認し、避難所として使用しないことを決定した後、16 日の地震で天井が崩落した。仮に避難所として開放していたら、甚大な人的被害が生じていた可能性が高い。

被災状況や震災後の課題を踏まえて、さらに魅力あるまちへと発展していく事で、将来の世代にとっても住み続けたいまちへ復興するという想いをこめて「住み続けたいまち、次世代に継承したいまち」という復興将来像を掲げて、益城町復興計画の策定に取り掛かり、2016 年 12 月発災後 6 カ月という短期間で、益城町復興計画を策定した。

基本理念と基本的な考え方

【基本理念】

1. 住民生活の再建と安定（くらし復興）
2. 災害に強いまちづくりの推進（復興まちづくり）
3. 産業・経済再生（産業復興）

【基本的な考え方】

1. 第 5 次益城町総合計画を基本とし、震災によって新たに発生した課題を踏まえ策定していく。
2. 復興の推進は「自助・共助・公助」の概念を原則として掲げ、それぞれが役割を担いながら復興を推進する。

町民の声を繰り返しきき計画に反映

町長からは「町民の声をよく聞いて！」と繰り返し指示が届いたため、「住民の意見を聴取」すること、「町から住民への情報発信」を繰り返し、繰り返し行った。

10 月までに全世帯アンケート（回収率 43%）を実施し、策定までに町民との意見交換会を 21 回開催し、計 1600 名が参加した。

大学・民間企業の協力

大学からの協力の申し出があり、仮設住宅で生活する住民の聞き取りに回ってもらい状況や要望の把握を支援してもらった。

5つのシンボルプロジェクト

復興に向けた取り組みを先導し、他の取組等への波及効果が期待されるプロジェクトを5つ位置付けた。

1. 一人ひとりの復興プロジェクト

被災者の状況把握、日常生活における支援、生活再建に向けた支援

2. 日本の防災減災をけん引する復興プロジェクト

全町をあげた防災意識の向上、全員参加の地域防災行動計画、災害に対する備え、記憶の継承、防災減災を通じた日本全国との交流、災害に強い庁舎の建設

3. 住民が皆で語る復興プロジェクト

協働の「場」づくり、協働のテーマづくり、協働による復旧復興の推進を支援する仕組みの整備、活動を全町に展開していくための仕掛けづくり

4. 益城ブランド復興プロジェクト

益城町の魅力の再発見、新たな魅力の創出と発信、地震を題材とした情報発信、町への訪問客等の受け入れ

5. 子育て応援復興プロジェクト

被災した子育て世帯への支援、子育てと仕事の両立支援、子育て生活環境支援

復興に向けた取り組みの方向性

復興将来像である「住み続けたいまち、次世代に継承したいまち」に向け、取り組みを5つに分野分けした。

1. 生活環境の整備

2. 保健・医療・福祉の充実

3. 教育・文化の向上

4. 新たな都市基盤の整備

5. 産業の復興

各分野の取り組みを支える基盤として、協働のまちづくりの推進、積極的な情報の発信、行財政基盤の確保を位置づけ、「自助・共助・公助」の概念を組み組みの中で具体化・強化していくこととした。

<p>3 事業の効果</p>	<p>公共施設等の早期復旧</p> <p>新庁舎の建設など、公共施設等の早期の復旧に取り組み、役場は 2023 年 4 月から新庁舎で業務を開始し、総合体育館のメインアリーナは 2020 年 7 月から供用を開始している。</p> <p>仮設住宅の整備</p> <p>住居のない方のために、建設型仮設住宅 18 箇所 1,562 戸に震災発生 2 カ月後から入居を開始し、最大時 1,515 戸（3,913 人）入居した。アパートなどを借り上げるみなし仮設住宅は、最大時 1,453 戸（3,824 人）入居した。</p> <p>その後、2020 年 6 月からは仮設住宅の集約を開始し、2023 年 3 月末には入居者はゼロとなったが、この時点で自宅再建が困難な方は、災害公営住宅等は無償で入居してもらい、仮設住宅からの転居費用も助成した。</p> <p>都市計画道路の整備</p> <p>昭和 46 年に熊本市のベッドタウンとして誕生した益城町は細い道が多く、熊本地震の際には倒壊した沿道の家屋が道を塞ぎ機能しなかったことから、災害時にも機能する幹線道路の整備に取り組んでいる。</p> <p>人口が戻りつつある</p> <p>町として「特別な取り組みは行っていない」が、震災後、1500 人ほど減少した人口が増加傾向に転じ、約 1000 人が増加している。土地区画整理の影響も考えられる。</p> <p>その他</p> <ul style="list-style-type: none"> 被災者支援で培ったノウハウを活用し、地域福祉を震災前よりも充実 全国の自治体、民間企業との連携強化 徹底した訓練研修による防災力の強化 地区ごとに町民主体の「まちづくり協議会」を設置 スイカやミニトマトを使った特産品開発プロジェクト。
<p>4 事業の現時点で課題及び今後の方向性</p>	<ul style="list-style-type: none"> 元に戻す「復旧」に続く、よりよい町にするという「復興」は町民と職員がいっしょになって知恵を出し合っていないと難しい。職員が地域にもっと入り込むことが必要 形の復興は進んだが、心の復興はまだ途上だ。様々な視点からのケアが必要 土地区画整理をして復興のシンボルとしてののにぎわい拠点の再生を目指す

	<ul style="list-style-type: none"> ・県道熊本高森線の４車線化による人・みどり・にぎわいが主役となる安全快適な道路を整備する ・都市計画道路を整備し、災害時にも機能を発揮する幹線道路ネットワークの形成をしていく ・復興事業のため移転を余儀なくされる方々向けに、民間活力を活かし新住宅エリアを創出する。
5 主な質疑・応答	<p>Q：商業者向け支援策（県事業）のグループ補助制度について詳しい内容と当時の申し込み状況を伺います。</p> <p>A：グループ補助金は、被災した中小企業等の施設・設備の復旧を支援するものです。補助率は3/4（国1/2＋県1/4）（県負担分の95%は交付税措置）です。</p> <p>本町では、191事業所に交付決定を行っており、その決定額は約75億3,000万円とのことです。</p> <p>Q：「企業誘致の推進」について、株式会社JCUの誘致の経緯や企業進出の流れなどについて伺います。</p> <p>A：株式会社JCUが入居するのは、阿蘇くまもと空港に近接する「くまもと臨空テクノパーク」の一角です。同パークは熊本県が整備した産業団地であり、分譲先の募集も県が行っております（令和4年実施）。県事業ですので、分譲先が株式会社JCUとなった理由を含めた詳細については県にお問い合わせいただけましたら幸いです。なお同パークの分譲は全4区画となっており、株式会社JCUに加えて、淀川ヒューテック株式会社、株式会社スリーダイン、DAIZ株式会社も入居予定となっております。</p> <p>なお町独自で行っている企業誘致に係る事業として、産業団地の整備（約10ha弱）を進めております。阿蘇くまもと空港から10km圏内、九州縦貫自動車道益城熊本空港から1km圏内、JASMから15km圏内（自動車約25分）という交通利便性の高い立地となっております。現在、実施設計や開発にかかる各種法手続きを進めており、令和7年度には造成工事に着工する予定です。</p> <p>Q：益城町復興計画について、日本の防災・減災をけん引するまちづくり、復興プロジェクトの中で「防災・減災を通じた日本全国との交流」とありますが、実際どのような取り組みなのか伺います。</p> <p>A：行政視察の受け入れもその取り組みの一つです。</p> <p>熊本地震翌年の平成29年度から令和5年度までで計28</p>

1 団体を受け入れています。日本全国様々なところからお越しいただいた皆様に熊本地震のことや地震を経て進めている町の取り組みなどを知っていただくことで、防災意識向上や防災・減災に向けた取り組みの一助になればと考えております。

Q：ペット避難について

①「同行、同伴避難」が可能な避難の有無について伺います。

②「同行、同伴避難」の検討や避難訓練は行っているか伺います。

A：

①同行、同伴避難が可能な指定避難所はありません。熊本地震時は、NPO 等の外部支援団体により、4 月 16 日から町保健福祉センター、広安小学校、町総合体育館、広安西小学校、飯野小学校、益城中央小学校でペットフードの配布やペット用ゲージの設置などの支援活動を行って頂きました。また 5 月 15 日から町総合体育館敷地内にペット専用避難所とドッグラン施設を提供しました。

②同行避難については検討していますが、冷暖房を完備した室内ではなければいけないという要件を満たさなければいけないというハードルの高さや、ペットの糞やダニの問題など、衛生面の課題から受入可能な施設がないのが現状です。

Q：原則、福祉避難所へは直接避難は、できないことになっていますが、病気や障害があり、指定避難所への避難は困難で、福祉避難所へ直接避難したいという要望もあるかと思えます。例外の対応もしているか伺います。

A：熊本地震より後には、福祉避難所の開設はありません。また、今のところ直接避難についての問い合わせも受けておりません。現在町の福祉避難所は全て外部団体との協定に基づいて設置しており、受け入れ可能かどうかの調整を行う必要があるため、例外対応は困難です。

Q：震災後に 1,500 人減った人口が、様々な取り組みにより 1,000 人ほど戻り日本人増加数が全国の町村で 1 位となったが、街を離れた住民に取り組みの成果をどのように PR を行ったか伺います。

A：町外のみなし仮設住宅入居者に対しても広報ましきの送

	<p>付を行ったり、町ホームページにて事業の取り組み状況を掲載したりしていましたが、特別な PR 活動は行っておりません。</p> <p>災害公営住宅の建設や土地区画整理事業による新たな宅地造成、こども医療費助成事業の対象拡大、既存の移住定住促進事業など様々な事業が町内の人口増加の一因になっていると考えられますが、決め手となった施策や要員の分析はできていません。</p> <p>Q：総合体育館のメインアリーナの使用を中止し、結果として甚大な被害を回避できたが、どのような議論の中で使用中止の判断を下したのか伺います。</p> <p>A：前震発生後の町総合体育館は、メインアリーナの天井パネル（1 枚の重さ：約 5kg）が一部落下するなど、損傷を確認しました。また、余震が頻発しており、被害の拡大が予想されたため、前震発生後は、メインアリーナおよび同じ構造のサブアリーナを避難スペースとして開放しませんでした。</p> <p>なお、躯体部分の耐震化は行っていましたが、附属構造物の耐震化は十分ではなく、度重なる余震に対して安全が保証できなかったため、担当職員と町長で協議し、開設しない判断をしました。</p>
<p>6 考察（所感・本市への提言等）</p>	<p>1 スピーディーに策定された復興計画</p> <p>熊本地震復興計画が、2016 年 12 月、発災後 8 ヶ月というかなりの短期間で策定された。「住民の意見収集」⇔「町から住民への情報発信」の繰り返しを丁寧に繰り返し、10 月までに全世帯対象のアンケートを実施し、回収率は 43%と高かった。町と住民との意見交換会も 14 回開催など「スピード感をもって、町民の声をたくさん聞く」ことに力を入れたと説明を受けた。</p> <p>熊本地震のあとに人口が 1500 人減ってしまったが、現在人口が戻りつつある。「特別な PR は行っていない」との説明であったが、区画整理エリアの用地を買収し町営の災害公営住宅を建設し、入居してもらっており、現在では、その周辺も家が増えて町外からの転入も人口増につながっているとのことである。</p> <p>復興計画の策定過程や、大学の協力による仮設住宅の住民の意見や要望収集などが、大きな災害を受けた後でも「益城町で暮らし続けたい」「益城町で暮らしていける」</p>

	<p>と町民に思わせたのだろうと感じた。</p> <p>2 震災復興の中で企業誘致推進について</p> <p>予定面積10ヘクタールを計画しており、場所はくまもと港から10[※]圏内、高速インターから1[※]圏内、JASM から15[※]と利便性の高い地区に計画されており、今後益々の発展が見込まれるとのこと。地域雇用創出と地域活性化の為に、是非成功させて、地元経済にプラスの効果を与えることを期待します。</p> <p>3 益城町では震災後、県道の4車線化と各地区ごとにまちづくり協議会を設立した。発災時に沿線家屋等の倒壊により、避難・支援および復旧等の活動に支障が出たため課題解決のため交通の円滑化、安全な歩行空間の確保、防災機能の強化を目指し県道熊本高森線の4車線化が行われた。また、町民主体のまちづくりを目指し熊本地震を機に、まちづくり協議会の結成の支援を行い町内26地区に協議会を設立し、街歩きによる地域の特徴を地区住民同士で共有、消防車を走行させ地区内の道路状況を再確認、まちづくり協議会から町長に提案書の提出などが行なわれた。本市においても、道幅の狭い道路が多いため、震災に備え道路の拡幅、整備を行う必要を感じた。また、各地域の自治会、地域力の単位で役員及び関係者のみならず地域住民全体で地域の特徴、課題を共有し、行政に働きかけていく必要があると感じた。</p>
7 その他特記事項	特になし