

令和7年3月24日

瀬戸市議会議長 小澤 勝 様

報告書

地域防災

総務生活委員長 三宅 聡

1 はじめに

本市での南海トラフ地震の発生確率は 30 年以内に 80%、その規模はM8～M9 クラスと予測されており、市は市民のかけがえのない生命、身体及び財産を災害から保護することを目的として瀬戸市地域防災計画を災害対策基本法第 42 条に基づき策定している。

防災意識の向上や備えに関しては、市が訓練の基本方針を示した上で、自治会と連携し市民が主体となって行われる「瀬戸市総合防災訓練」や、市から避難所情報や地域ごとに危険個所を示すハザードマップ、日頃から防災に取り組むための各種防災対策など様々な情報が発信されている。

当委員会では 2024 年 1 月 1 日の能登半島地震の発生を受け、本市での地域防災力を高めていくために、調査研究テーマに「地域防災」を位置づけ、熊本地震を経験した熊本市と益城町への行政視察と、せとまちトークでの市民との意見交換によって調査研究を深めることとした。

2 調査・研究の概要

(1) 行政視察

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。

この熊本地震を経験し復興に向けて取り組みを進めている、熊本市と益城町へ視察することとした。

ア 「地域防災計画」について（熊本市）



(ア) 地域防災計画改定に至った経緯

熊本市での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、被害状況は次のとおりである。人的被害：直接死 6 名、災害関連死 83 名、重症 772 名 ※2024 年 9 月末時点
市役所の初動において、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、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。

過去の災害の教訓踏まえた地域防災計画は、「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、それらの対策が「想定外だらけ」であったことを痛感して、地域防災計画の大幅改定に取り組むこととなった。

(イ) 地域防災計画改定の経過

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基本理念を「市民・地域行政の災害対応力強化」とし、6 つのポイントを設定し開始した。

< 6 つのポイント >

- ・ 災害に強い都市・ひと・地域づくり
- ・ 行政の災害対応力の強化
- ・ 避難対応の強化
- ・ 備蓄・供給体制の整備
- ・ 広域連携・受援体制の整備
- ・ 被災者の生活支援に向けたトータルケアの整備

(ウ) 地域防災計画改定の具体的な内容

改定の具体的な内容は様々であるが、本市でも事前に取り組む必要があると考える 3 点をあげる。

< 避難所運営体制の強化 >

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。

<防災士の活用>

市が防災士を養成し、資格取得後は地域と防災士を繋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 1,850 名

<貯水機能付給水管の整備>

給水車が避難所で滞在せず効率よく水を運ぶことができるように、貯水機能付給水管を整備した。

(エ) 地域防災計画改定の効果

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活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。また、養成した防災士が、各地域の組織と一緒に活動できるよう繋いでいく役割を果たすことで協力体制が広がった。

断水時は給水車が避難所や地域を回って、避難者が水を受け取るために長蛇の列ができ、配り終えるまで滞在しなければならなかったが、貯水機能付給水管を整備することで、給水車は給水管への給水をすることでピストンできる回数が増え給水能力が高まった。

イ 「復興計画策定」について（益城町）



(ア) 復興計画策定に至った経緯

益城町での最大避難者数は 10 避難所に 16,050 人となり、被害状況は次のとおりである。人的被害：直接死 20 名、災害関連死 25 名、重症 135 名
※2024 年 9 月 13 日時点

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、震災後の 2017 年 3 月末には 33,001 人となり、約 1,500 人 510 世帯減少した。

従来のまち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。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。

(イ) 復興計画策定の経過

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。

基本理念として、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）を掲げて取り組んだ。

<基本的な考え方>

- ・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。
- ・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。

(ウ) 復興計画策定に向けた取り組み

「住民の意見を聴取」と「町から住民への情報発信」を繰り返し行われ、10月までに全世帯及び小中学生を対象としたアンケートは回収率43%で、策定までに住民との意見交換会を21回開催し、計1,600名が参加している。

また、大学の協力による、仮設住宅の住民の聞き取り調査も実施している。

住民の意見をしっかりと受け止め、復興将来像として「住み続けたいまち、次世代に継承したいまち」を掲げた。

<取り組む分野>

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. 産業の振興

<取組を支える基盤>

6. 協働のまちづくりの推進
7. 積極的な情報の発信
8. 行財政基盤の確保

(エ) 復興計画に基づいて進められた整備

<公共施設等の早期復旧>

新庁舎の建設をはじめ公共施設等の早期の復旧に取り組み、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。

<仮設住宅の整備>

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。

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には、災害公営住宅等に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。

<都市計画道路の整備>

昭和46年に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、道路として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。

(オ) 災害復興計画の効果

震災後に減った人口が戻りつつあるまちとして「特別な取り組みは行っていない」が、1,500人ほど減少した震災直後から増加傾向に転じ、約1,000人増加している。災害公営住宅を整備した周辺の土地区画整理の影響も考えられる。

計画策定のために実施した、住民の意見聴取をもとに策定された復興計画がまちの政策や事業に反映され、「再び戻って住みたいまち」、「新たに移住して住みたいまち」を作っているのではないかと考える。

ウ 熊本市と益城町の視察のまとめ

かつて経験したことのない大震災を経験した2市町を訪れ、当然のこと

であるが震災を経験した職員が減っていくため、経験や知識を共有し伝えていく事が大変重要なが、簡単ではないことを実感した。

避難者自身がお客様気分のまま避難所運営に参加しなかった避難所では運営がうまく回らなかったという報告も印象的であった。

また、熊本地震を経験し浮き彫りとなった課題の中に、熊本市と益城町で共通するものが多く、特に次の4点については、南海トラフ地震に備えて本市でも必ず起こる課題として、被災する前に対策を打っておく必要があると考える。

<浮き彫りとなった共通の課題>

- ・発災直後は、職員も被災者であり役所が機能しなかった。
- ・度重なる余震の影響で青空避難者や車中避難者が全域に存在したが、どこにどれだけ避難していたか把握しきれなかった。
- ・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。
- ・大量に届いた支援物資が避難所に届かず、仕分け・配分で現場が混乱した。

(ア) 市民と議会の意見交換会「せとまちトーク」

11月9日（土）と10日（日）に開催した市民と議会の意見交換会せとまちトークにおいて、当委員会では「南海トラフ地震が起きたら、あなたはどうする？」をテーマに意見交換を行った。

参加した市民が課題・問題点を出し合い、それらを解決するために行政・地域は何をするべきか提案がなされた。



＜主な課題と解決策についての意見交換＞

- ・本市は企業団地がある地域があり、企業は特色を活かした様々なノウハウを持っている。行政と市民だけでなく企業も巻き込んだ防災減災体制の構築に着目する。
- ・近年、加入率が低下している自治会・町内会は自助共助の部分で非常に大きな役割を果たすと考え、緊急時の相互連携の観点から自治会・町内会への加入を勧める活動を広げていく必要がある。
- ・特に調整区域を抱えた連区は避難所が遠いという問題がある。地震が起きたときに指定避難場所である学校に、備蓄・支援物資を取りに行くのが困難な地域もあるため、地域に合わせた備蓄・支援物資の供給体制、避難所体制を抜本的に見直す必要がある。
- ・近年増えている外国人や高齢者及び障がい者に配慮した避難行動計画を立案する必要がある。

3 まとめ

行政視察先の2市町で共通してあげられていた4つの課題については、「せとまちトーク」の中でも課題であると認識されているものもあり、市は被災する前にこれらの課題について対策しておく必要があると考える。

また、大震災の発災直後は市職員も自治会等の役員も含め「すべての市民が被災者となる」という認識を持って日頃から防災・減災に取り組み、特に避難所の運営は市職員や自治会役員のみが行うものではなく、避難してきた避難者自身で協力して行うものであるという意識改革が必要である。

近年、自治会・町内会への加入に対する負担感や、未加入でも日常生活には支障がないと考える世帯が増えているようであるが、災害時には地域に根差した組織やつながりが、地域住民の助け合いに結びつく。今後予測される南海トラフ地震のような大災害時に、自治会・町内会などの地域と住民のつながりの強化が、災害を乗り越えるためには不可欠であると考え、自治会に加入する意義を伝える機会を作っていく必要がある。

以上