

# 会派視察報告書

(創政会、いせはら未来会議、光風会合同実施)

- 1 実施年月日 令和元年11月6日(水)
- 2 調査場所及び調査項目  
熊本県宇土市役所仮設庁舎2階  
「災害からの復旧・復興に向けた取り組みについて」
- 3 参加者  
創政会：小沼 富夫、米谷 政久、大垣 真一、長嶋 一樹、埴田 巖、  
大山 学、越水 清、山田 昌紀、八島 満雄、館 大樹  
いせはら未来会議：相馬 欣行、橋田 夏枝、安藤 玄一  
光風会：越水 崇史
- 4 行政視察次第
  - (1) 歓迎のあいさつ 宇土市議会 柴田議長  
宇土市 元松市長
  - (2) 伊勢原市議会代表あいさつ 館議長
  - (3) 調査事項 災害からの復旧・復興に向けた取り組みについて
  - (4) お礼のあいさつ 伊勢原市議会 相馬議員

## 調査概要

日時:令和元年 11 月 6 日(水) 午後 1 時 30 分

会場:仮設庁舎 2 階仮設庁舎 2 階

## 調査項目

「災害からの復旧・復興に向けた取り組みについて」

## 熊本地震について

### 前震発生

2016 年 4 月 14 日(木)21 時 26 分

震源益城町 (震源の深さ 11km) 規模 マグニチュード 6.5

震度 最大震度 7 (宇土市 震度 5 強)

2016 年 4 月 15 日 (金)00 時 03 分

震源 益城町 (震源の深さ 7 k m)規模 マグニチュード 6.4

震度 最大震度 6 強 (宇土市 震度 5 強)

### 本震発生

2016 年 4 月 16 日(土) 1 時 25 分

震源 益城町,西原村 (震源の深さ 12k m) 規模 マグニチュード 7.3

震度 最大震度 7 (宇土市 震度 6 強)

### 宇土市本庁舎の損壊

市役所本庁舎の 4 階、5 階部分が大きく損壊。

倒壊の恐れがあるため隣接する別館福祉センターの利用も制限。

駐車場のテントにて業務対応。市役所機能の多くを喪失。

## 地震の特徴

大きな地震の後さらに大きな地震が発生

M6.5→(3 時間後)→M6.4→(25 時間後)→M7.3

「もっと強い地震が発生するのでは？」との恐怖

おびただしい数の強い余震が継続

4 月 16 日の有感地震発生数 1,223 回(50 回/1 時間)

4 月 16 日の最大震度 3 以上の地震発生数 215 回(9 回/1 時間)

前震以後 10 日間の最大震度 3 以上の地震発生数 411 回

4 月 30 日までの間の有感地震発生数 3024 回

(参考)阪神淡路大震災後の 15 日で 230 回,中越地震後では 680 回

### 本震発生直後の状況①

避難所 15 箇所開設(職員配置)及びグラウンド解放

避難の状況(ピーク時 4/16 20:00)

指定避難所: 6,455 人

自主避難所: 2,000~4,000 人(地区公民館など)

屋外退避: 推定 10,000 人(自宅ガレージ,公園,グラウンド, 大型店舗駐車場等での車中泊)

※道路の大渋滞 津波注意報発令を受け高台に逃げる車両で大渋滞

※指定避難所への市職員による物資配給

備蓄品(保存水,保存食 8 000 食分)→1 日で枯湯

### 本震発生直後の状況②

上水道断水の応急復旧

本震直後は約 9 割のエリアで断水(上水道区域は全域で断水)

→発災直後から応急復旧工事。 自衛隊と市・水道事業者による給水活動。

本震から 8 日目に全域断水なしの状態に回復。

仮設トイレの設置

下水道は無事であったが水がないためプール等からバケツ給水して対応。

指定避難所や公園, グラウンド等はトイレ不足のため, 市内の事業者と国土交通省からの仮設トイレ 30 台を分散設置。

自衛隊による炊き出し開始(宇土市民体育館前)4/28 まで。

食材等の確保に JA の協力あり。当初はご飯のみ。

### 本震発生直後の状況③

災害ごみ

処理量 84,000 トン 処理費用 約 40 億円

受け入れ状況

発災後,一次仮置場(ごみ処理施設横グラウンド)を設定し直接持ち込み。 瓦・コンクリート・木材・家具等々を分別して仮置き。貸し出し用軽トラも。

仮置場への道路に大きな渋滞発生。

仮置場のグラウンドは 10 日程で満杯状態。

分別作業員の配置(業務委託)とボランティアによる分別作業。

(指定しているゴミ以外や災害ゴミではないものも含まれていた。)

#### 宇土市の被害状況①

人的被害 死者 12 人 ※内,災害関連死 10 名,重傷者 24 人 軽傷者 18 人  
住家被害 罹災証明認定件数住家:6,483 世帯(全世帯数のうち約 43%)  
内訳(全壊:119/大規模半壊:173/半壊: 1,645/一部損壊:4,546)  
建物解体済数 1,100 棟

#### 宇土市の被害状況②

##### 道路

市内各所で道路の沈下, 舗装陥没, 橋脚破損, 路面破損等が発生。

国道, 県道は応急補修により早期に復旧。

市道には通行止め区間多数。

※交通量の多い中央線高架陸橋の橋脚に大きな損傷。復旧まで約 5 か月。

マンホールの突出多数。

##### 河川

船場川, 大坪川, 飯塚川等で護岸崩壊, 築堤破損等の被害。

地盤が 30 センチほど沈下した地域があり, 河川水の逆流等の問題発生。

#### 宇土市の被害状況③

公共施設(特に大きな被害があった施設)

本庁舎:4 階 5 階部分が損壊(解体, 建替予定)

網津支所, 網津公民館:屋根の破損, 柱の傾斜(解体, 建替済)

老人福祉センター:屋根, 外壁, 窓の破損等(解体, 建替済)

中央公民館:外壁が大きく剥離。軸組み破損。(解体, 建替予定)

市民会館:大ホール天井部の損傷(補修済)

宇土市武道館:天井崩落, ガラス割れ等(改修済)

市営入地団地:1 棟ビロティ柱破損, 集会所建具, 壁破損(強化, 改修済)

文化財関連 船場橋の欄干落下(解体修理予定) ほか

#### 宇土市の被害状況④

##### 避難指示

4 月 18 日 花園台町の一部に避難指示 72 世帯 99 人

(一般:14 世帯 41 人 高齢者施設:2 施設 58 人)

市東部に位置する新興住宅地の花園 台町において, 広範囲にわたって地面に亀裂が発生し, 複数の家屋で 傾斜や敷地のズレ, 目地の開きが確認された。

→ 平成 31 年 1 月末に全面解除 (2 年 9 か月ぶり解除)

4 月 21 日 神馬町の一部に避難指示 9 世帯 19 人 神馬団地において, 高台の擁壁に沿うような形で, 家の敷地に亀裂が発生。ブロック積擁壁の亀裂や目地押し出し, L 字型擁壁の前傾や目地の開きが確認された。

→ 平成 31 年 2 月 22 日に全面解除 (2 年 10 か月ぶり解除)

## 地震直後の大水害

6月20日豪雨災害

地震から約2ヶ月後、最大時間雨量136mmの豪雨。

気象庁の予想最大時間雨量は30mm、ウエザーニューズ社の同予想は28mmだった。

地震による地盤の緩みもあり、山手の地域を中心に崖崩れや土石流が多数発生。

人的被害 死者2人(土砂崩れ) 住家被害 全壊3 大規模半壊10 半壊74 床上浸水124  
床下浸水400以上 軽傷者1人 その他の被害 河川の氾濫、道路や家屋、建物への土砂流入、  
がけ崩れ多数 山間地の道路ががけ崩れにより寸断し集落が孤立 農地や 農作物、農業機械や海  
苔養殖設備等に甚大な被害。

## 避難所の状況①

避難所 仮設住宅143戸の完成後、10月半ばで全て閉鎖

避難者数 最大時6,455人(4月16日20時)

避難所運営

発災当初は市職員で対応。4/19以降、他自治体からの応援職員による運営へ段階的に移行。  
(長崎県派遣チーム、沖縄県派遣チーム、千葉県柏市、奈良県奈良市、鹿児島県日置市、佐賀県鳥栖市、  
熊本県上天草市)

→6月下旬からは、さらに民間委託へ段階的に移行。

## 課題

市職員を避難所に配置すると、災害対応や被災者支援業務が滞る。

避難者が多過ぎると支援が必要な方への柔軟な対応ができない。

医療が必要な方の避難は生命の危険が伴うため対応が難しい。

## 避難所の状況②

避難所の環境整備

畳とプライバシーに配慮した間仕切り(パーティション)の設置。

4/25～畳の設置(全国490店の畳店が参加する「5日で5000枚の約束プロジェクト  
実行委員会」から無償で計1,300枚の提供)

4/28～パーティションの設置(県を通じた支援物資)。

体育館の中層に転落防止ネットの取り付け(電灯落下の恐怖を軽減)・昼夕の弁当配食  
を開始。

5/15～各避難所に冷蔵庫・洗濯機・エアコンを配備。6月10日までに完了。

## 救援物資の状況

発災から3日間、避難所への配給物資が大幅に不足。

(水、食糧、ミルク、おむつ等)・水道断水、交通網寸断の影響甚大。

支援物資の受入・配給等

県からの物資到着は初回が4/17夜。(4/15朝に依頼したコンビニおにぎり他)

4/16 災害時物資供給協定により製パン会社から大量のパンの提供。

民間からの物資は 4/16 午後から届き始め, 4/18 以降, 本格化。

→4/19 以降, ボランティアによる仕分け・配給作業が本格化  
(流通が回復するまで 拠点配給・出張配給を実施。)

→4/20 夜以降, 大量の救援物資が到着。夜間の受け入れ制限。

(昼はボランティアで荷下ろし・仕分けができたが, 夜間対応が困難)

#### 被災地から伝えたいこと①

「大地震なんて起こらないよ!」とっていませんか?

熊本に住む私たちは, 小さな頃から「熊本は〇〇だから大きな地震は起こらない」と教わってきました。熊本県の企業誘致のセールスポイントのひとつが「地震が少ない」でした。歴史を遡ってみれば, マグニチュード 6~7 程度の地震が, 744 年, 1619 年, 1661 年, 1665 年, 1792 年, 1889 年に発生しています。なかでも 1792 年 の島原地震では「寛政の大津波(島原大變肥後迷惑)」を引き起こし, 九州で 15000 人, うち肥後国で津波により 5000 人(宇土市エリアで 1000 人超)の犠牲者が出て います。この津波の供養碑が幾つもあり, 「津波だけは用心しろ」との言い伝えが 強く残っており, 地震と違って津波は敏感です。

「記憶にない=起こらない」ではなく「記録があれば=必ず起こる」。

布田川断層帯の地震発生確率 M7.0 程度, 30 年確率「ほぼ 0~0.9%」

奈良盆地東縁断層帯は M7.4 程度, 30 年確率「ほぼ 0~5%」

「大地震が起こらない」は「根拠のない妄信」

#### 被災地から伝えたいこと②

「災害時には行政が助けてくれる」とっていませんか?

小規模災害は別として, 大規模災害になれば行政(公助)も手が足りません。

熊本地震の宇土市のように拠点(市役所庁舎)が被災してしまったら尚更です。

発災直後は, 被害状況確認や被害への直接対応, 2 次災害の防止措置, 避難所の開設・運営, 物資の調達・配送など, 数えきれないほどの緊急業務が発生。

「搾いところに手が届く」のではなく「痛いところにも手が届かない」状態。

交通が寸断されると遠隔地からの応援も時間がかかる。

頼りになるのはご近所さん。自助・共助・公助プラス近所。

助け合い, 励ましあって困難を乗り切る。

日頃から「向こう二軒両隣」のお付き合い

遠くの身内より近くの他人(共助)

熊本地震では前震から 3 日間は物流がほぼ停止。

「水がない」, 「食料がない」と叫んでも, どこからも入ってこない。

最低 3 日分の水と食料は各家庭で常時備蓄を(自助)

#### 被災地 から伝えたいこと③

世界的な異常気象「豪雨・水害はどこでも起こる」

熊本地震の約 2 か月後, 宇土市で時間雨量 136 ミリという猛烈な豪雨。

当日の気象庁予測は時間雨量最大 30 ミリ。

異常気象により局地的に短時間に大量の雨が降る

過去の経験による「この程度なら大丈夫」との判断が一番危ない。

日本中で前例のない災害が多発。

人間には自分に迫る危険を過小評価して、心の平穏を保とうとする心理的な強い働き(正常化の偏見)がある。正常化の偏見に注意を。

気象情報の収集に努め、明るいうちに安全な場所に避難を。

予防的避難と事前の準備の徹底。

災害が起こってから後悔しても手遅れ 100回逃げて100回空振りでも、101回目も逃げる  
避難の経路は徒歩で行える範囲で事前に確認

## 質問内容

事前に提出した質問事項は、別紙で回答いただく。

## 当日質疑

Q 仮設住宅の記載は戸数ではなくて世帯なのか。

A 世帯数です。

Q 市庁舎と支所が使いなくなったということですが、耐震化状況について

A 小中学校を優先し耐震工事をしていたため、市役所の耐震化は後手にまわっていた。

Q 災害ゴミ一時待機場所について。

A 一時仮置き場については計画無かった。自身発災後に急遽対応した。

Q 防災訓練について、発災後に変化はあったか。

A 地震発災後一瞬自主防災組織の意識が高まったが、年々地区の担当者も変わってしまうため、年に1回は必ず活動して貰うよう促している。

## 所感

「災害からの復旧・復興に向けた取り組みについて」

最大震度7を記録した平成28年の熊本地震。宇土市でも震度6強を観測し、市役所本庁舎など公共施設の損壊をはじめ人的被害、住家被害、上水道断水など多くの被害が発生した。担当者からは復旧・復興に多くの費用と時間、労力が必要なこと、被災した当事者だからこそその経験や教訓があったように思う。避難所の運営や行政機能の喪失、他自治体からの応援、法制度に係る対応方法、議会や議員の対応方法、そして市民の意識等々、具体的で実際的なものを学んだ。

そもそも防災や災害対応というものは地震や大雨などの災害内容や停電、停水、家屋損壊など個別事情によってケースバイケースの対応となることから公助による備えや想定にはおのずと限界があるといえる。宇土市での話にあったように備蓄を徹底することなど自助での対応力強化というものが何よりも重要だ。そして避難時事前想定などの共助のあり方の具体的に考えることこそが市民の命に直結してくる。自助と共助の強化をいかに図るかをもっと考えていきたい。

市役所からのレクに引き続き、宇土市議会の皆さんと交流会も行った。横の連携の強化も災害対応力に関わることである。ここにも議会の役割がある。いざという時のために今後も防災提携を締結している市との交流を築いていきたい。

4月14日地震が発生し、おびただしい数の余震が来たため、家や建物に入れず、車中泊される方が多かった。15日に指定避難所を16か所開設したが、地震がおさまってきたので、18時に大半が帰宅し、翌日片付け作業を予定していたが、16日本震が発生する。避難所を更に15か所（グラウンド含む）を開設したが、津波注意報発令を受け、高台に逃げる車両で大渋滞となる。

上水道は9割のエリアで断水したが、下水道は無事だったため、水は流せるが、断水の為、トイレはプールの水をくみ上げ流した。また、備蓄品については、多くの方が避難所に避難したので、1日で枯渇し、その後は自衛隊の炊き出しを開始したが、初めはご飯のみの炊き出しとなったとの事。

災害ごみについては、直接持ち込みや、軽トラを貸し出して、受け入れたが、災害ごみ以外のごみの持ち込みもあり、仮設置き場は10日で満杯になるほどであった。

大地震の2か月後、6月20日に豪雨災害発生し、地震で地盤のゆるみもあり、崖崩れや、土石流が多数発生する。地震の直接死はなかったが、豪雨災害で2名、災害関連死10名の12名の方の尊い命を失う。

地震、豪雨と長期に渡る避難所運営は、市職員から他市の職員へ移行し、災害対応や被災者支援が怠ることが無いよう、民間委託へ段階的に移行したとの事。

医療が必要な方の避難は生命の危険が伴うため対応が難しい課題も出た。

避難所の環境整備として、硬い床ではなく、畳とプライバシーに配慮し、パーテーションを設置し、畳を設置したとの事でした。

発災から3日間物資が大幅に不足されたようですが、その後は物資も徐々に届き、ボランティアにより仕分け、配給作業が本格化したため、充実する。

自治体からの支援として、90を超える団体から業務応援を受け、延べ7000人を超える支援を受けたとの事でした。

伊勢原もいつ大地震が来てもおかしくない現状にあり、世界的な異常気象で水害も逃れません。大規模災害を想定した防災訓練の大切さを実感しました。

本市の防災訓練を振り返ると、他人事の防災訓練です。また、近年地域の絆も希薄化しています。後悔しないためにも自分事に置き換え、大災害に備えたいと考えます。

この度の熊本県宇土市の視察において、実体験からの生の声、市の職員の方々の苦勞を聞き、大変参考になりました。大災害が起こった後、避難所の多くは学校や公共施設であることから、災害発生直後はそれぞれの施設管理者が主体となって避難所の開設・管理を行います。そして、2~3日目からは、地域の防災組織などが中心となり、地域の皆さんが協力して積極的に避難所運営に携わっていただきたいのですが、なかなか難しい面があると認識しました。それは、「避難者」が「お客様」になってしまいますリスクがあるからだと思います。市は、救援物資の支援や情報提供などで避難所の運営を側面から支援します。避難所では助け合いの気持ちが何よりも大切だと思いました。

もしも、私たちの街で熊本地震と同規模の災害が発生したらどうなるでしょうか。伊勢原市役所が全壊して、その機能を喪失したらどうなるでしょうか。伊勢原市にも避難所が100以上あります。その全ての避難所に十分な行政の手が届かなかった時、市民はどうするのでしょうか。今回の視察からそのヒントが見つかった気がしました。



他の災害地においても、避難所では、ペットを連れての避難や、飲酒・喫煙など、さまざまな問題が発生すると聞いております。避難所生活は自由が利かず、プライバシーもなく、避難された皆さんも心に余裕を持ってなくなってしまうと考えます。できるだけ良い環境で避難生活を送るためにも、統一したルールが必要だと感じました。

避難者が「お客様」のような存在になっている避難所もあると聞きます。避難者は、一時的に生活する場所を借りているという意識で、掃除やゴミ捨てなど、自主的にできることをするべきだと思いました。

熊本地震では、多くの住民が避難所に押し寄せ、混乱を招きました。必ずしも「大地震」＝「避難所」ではありません。「避難所」は避難生活をここでしかできない方が生活する場所であり、過酷な状況での生活を強いられます。日ごろから、避難しない備えをしておくことが最も重要だと考えました。自宅の耐震化、家具の転倒防止、備蓄など、今一度「自助」の備えについて考えてみる必要があると思います。

甚大な被害をもたらしたあの熊本地震から3年半、復興に向けて全力で取り組み、道半ばである宇土市を初めて訪問した。事前にHPなどで、損壊した宇土市役所の写真を見ていただくと、プレハブの市庁舎に足を踏み入れた時、これまでたどった厳しい道のりを肌身で感じた。震度6強の本震が襲った時、本庁舎は4階、5階部分が大きく崩れ、市役所機能の多くを喪失した。本来は、市庁舎に司令塔を置いて、市長中心に全庁へ指揮をとらなければならないのに、職員が一切市庁舎内に足を踏み入れることもできなくなる状況下に置かれた。被害は市内全体に及び、上下水道断水、全壊、半壊する家々、指定避難所には6500人が避難、こういった状況のもとでも、全庁一丸となって市民の命を守らなければならなかった。

発災後の市役所の仮庁舎は、市民体育館で行った。PCなどは持ち出せなかったため、新たにリースで10台ほど確保したが、何人も並んで使う必要があったため、かなり効率が悪く業務が滞ったとのことだ。ただ、重要なデータは別の場所で保管していたので、データそのものの損失はなかったと聞いて少しほっとした。本市でも市庁舎が半壊、全壊した時にクラウドなどにデータを保管してあるのか再度確認する必要がある。

災害対応は職員全員で対応すべきと宇土市は、自らの経験で語っているが、それには一人一人の職員の意識改革が重要になる。正確なデータは持ち合わせていないが、近年市外に住んでいる市職員が増えていると感じている。市庁舎から近いところに住む職員はすぐに駆けつけられるが、遠いと道路が寸断されている、あるいは公共交通が動いていないと、現場で復旧作業にあたるのが難しくなる。マンパワーが足りないと初動体制に遅れが生じる。平時の時から、市職員の配置をどうするのかシミュレーションしておくことが大切であると学んだ。今回の台風19号の時も約1000人が指定避難所に避難したが、夜間対応に当たっていたのは、避難所近くに住む市職員が中心だった。シフトで動いていたようだが、一度避難所に入ると外に出ることに危険を感じて、台風が通過するまで業務に当たっている方もいた。

また、各自治体や様々な団体、国県と発災後多くの支援の申し出があったときに、素直に受け入れられるような体制を平時のうちから取っておくことが重要ではないかと思う。どこに何が足りないのか、正確に判断して、適材適所に救援物資や救援援助を振り分けなければならない。昨年から今年にかけて、災害協定を締結している自治体などに伊勢原市職員が出向いて、罹災証明書の発行手続きを手伝ったり、要請のあった救援物資を持って被災地に向かったりなどの業務を行っている。資料やデータから学べることもあるが、実体験ほどすばらしい教材は

ない。市職員に置かれては、厳しい業務にあたることで責任も負荷も大きいとは思うが、ぜひそういった経験を積んで本市の防災に役立てていただきたい。

本市は、南海トラフ地震、伊勢原断層の話が出て何年も経つが、伊勢原市民のどこかに「自分が生きている間には、大規模地震なんて起きないよ」という安堵感がある。関東大地震を私の祖母は経験しているが、既に他界しており、さすがに関東大地震を直接経験している人はほとんどいない。なので、大地震、大災害を他人事にしないで自分事として受け入れるためにも日頃から家族で災害について話し合っておく必要がある。公助に限界がある中、自助、近助、共助を高め常に備えておかなければならない。

最後に、宇土市さんの丁寧で温かいもてなしに大変感動した。これからも両市の絆をさらに強め、有事の際はともに助け合っていきたい。

熊本県宇土市の視察から、職員の方々のご苦勞を聞き、現場の生の声から大変勉強させて頂きました。発災後、当初計画していた計画通りには物事が運ばず、避難所を開設しても避難者の要望が日増しに増大し職員も離れることが出来ず、思うように行政事務を行う事が出来ない状況や消防団も避難所の要望対応に追われ、実際に現場を回る事も出来ない。避難所よりももっと酷い現場もあるだろうに、自分も被害を受けており避難している住民だ！という意識が発生し、被害者意識に拠るものだと思いますが、そこまでは経験しなければ想定出来ないものと感じました。

人間の想像力には限界があります。言葉で伝えただけでは理解に及ばず、その状況をいかに伝えるか、伝え続けるかという課題を実感しました。行政の力には限界があること、自分達で助け合わなければならないという意識をどの様に醸成していくのか。今まで通りのやり方では限界があるだろうと感じてしまいました。展示型の防災訓練や避難訓練、予定した訓練をこなすだけのやり方では実際の現場で間違いなく想定を超えるでしょう。

どこまで行政がやるべき事なのか、避難者の生活に関してのルールや自身でやらなければならないことなど、決めておいた方が良さだろう、むしろ地域住民に決めて頂いておいた方が良さと思いました。伊勢原市共通のルールというよりは、地区別避難所別にきめ細かく決めておいた方が良さだろう、災害は必ず起こる。そんな気持ちで今から話をし、準備を始めなければならないと思いました。