

## 熊本地震の行政対応 ～失敗から学んだこと～（要約）

熊本市危機管理監  
井上 学



### 熊本地震

熊本地震は2016年4月14日午後9時26分に発生しました。地震の規模はマグニチュード6.5、震度7。続いてその28時間後、16日の深夜1時25分には、マグニチュード7.3、震度7の大地震が起きました。通常、本震の後には余震が起きますが、熊本地震の場合は14日の地震を前震、16日の地震を本震と呼びます。本震は前震の16倍ものエネルギーがあり、日本で観測史上初めて震度7の地震が2回続くという大災害でした。

私は前震発生後から市役所に詰め、最初は避難所への食料の配給に携わっていました。15日夜の時点では、避難者数は6,000人ほどで支援物資は十分確保できており、市内の弁当業者なども稼働していましたので、もう支援物資は要らないという話をしていたほどだったのですが、本震発生後、状況は一変しました。

本震発生時、私は市役所の12階にいました。揺れが起きて、すぐ机の下に潜りましたが、机ごと飛ばされました。額を切っていましたが、切ったことにすら気がつかないくらい怖かったです。直後に火災警報が鳴り、庁舎の地下で火災が起きた（後に誤報と判明）というので、残っていた職員と階段を降りて外に逃げました。

熊本市役所の真横に熊本城があるのですが、外に出た瞬間、土煙とカビ臭いにおいがしました。ああ、お城の石垣が崩れたなと思いました。外に出てもまだ震度5くらいの揺れが次々に起こって、市役所の建物はぐらぐら揺れていました。満天の星空を見上げながら、

もう熊本はこれで終わるんじゃないだろうかと思っていました。市電の線路の上を歩いて広場まで移動し、2時間ほど様子をうかがっていました。揺れが落ち着いてきたので、午前3時半頃に市役所に戻る決意をし、家に電話しました。なかなかつながらず、やっと娘につながったので、「市役所が倒壊したら、お父さん、もしかして死ぬかもしれませんから、あとは頼むよ」と言って切りました。家内とはとうとう話ができませんでした。エレベーターは動いていませんから、階段で12階まで上がりました。戻って、まずは弁当業者に電話をしましたが全くつながりません。絶望的な朝をむかえ、明け方ようやく電話はつながったのですが、全て操業不能になっていました。物資が届くあてもなく、どうしようもない状況になっていました。



熊本城石垣崩落の様子

熊本地震では、私自身もそうですが、市長や幹部職員をはじめ若手職員に至るまで、たくさんの失敗を重ねることになりました。こうした失敗を繰り返さないために、我々は体験を伝承していきたいと思っています。

まずは、初動対応についてお話しします。

## 初動対応4つの課題

大地震の発生を受け、多くの市民が避難所以外にも市役所の窓口などに詰めかけました。市役所サイドでは、防災マニュアルがほとんど機能しませんでした。こうしたなか、浮き彫りになった課題は大きく4つあります。

1つめの課題は、避難所です。絶対的に数が不足していました。震災前に策定していた地域防災計画では、避難者数の想定は最大5万8,000人でしたが、実際には最大で11万人の方が避難所に詰めかけました。避難所に入れず車中泊やテント泊をされた方もいるので、実際には市民74万人中30万人は下らない数の人が、何らかの避難をされたのではないかと思います。その後のアンケートでわかったのですが、市民の約4割の方が最寄りの避難所を知らなかったと答えています。今後の啓発のあり方などいろいろ考えさせられる数字です。このことも車中泊などに影響したのではないかと思います。

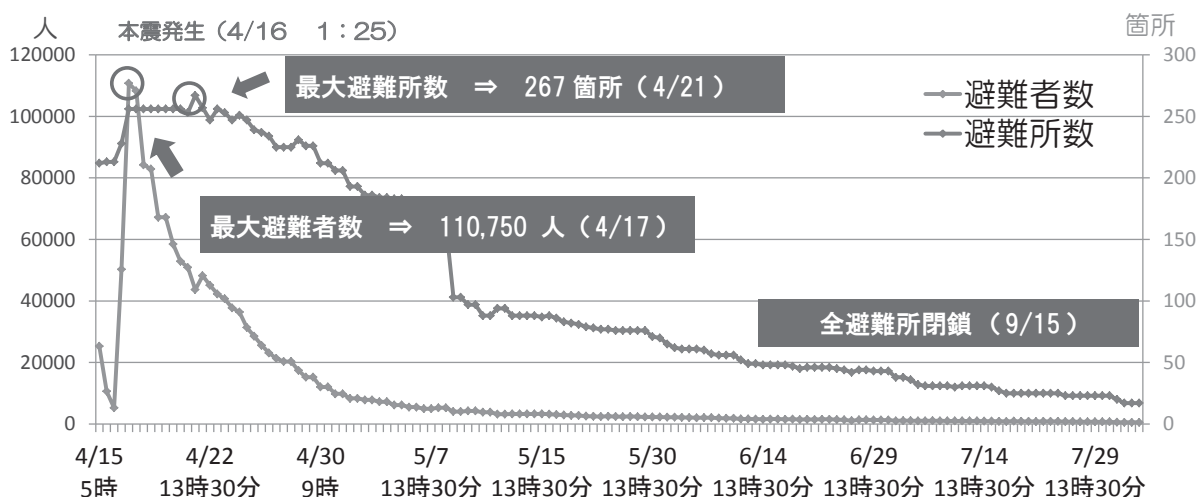
避難所運営にも多くの問題がありました。例えば、運営にあたる職員を日替わりでローテーションさせたことで、避難者との情報共有や信頼関係の構築がうまくいきませんでした。様々な立場の方がいる避難所で、それぞれに対する配慮が必要なのですが、思うよう

な対応ができませんでした。そのため、小さなお子さんを連れた若い女性が、年配の女性から「子どものしつけが悪い」と言われたり、「私たちの若い頃はもっと大変だったんだから我慢しなさい」と言われたりして、やむなく車中泊になったというケースがたくさんありました。もはや避難所運営は人権問題です。そこまでやらなきゃいけないのかという意見もよく出ますが、今は弱者やマイノリティーに配慮しなければならない時代になっています。法整備も進んでいます。でも、そうしたことをご存じない世代の方々が構築したルールで避難所が運営されている場合、後から赴任した職員は、ついそうした方々の言うことに従ってしまうこともありました。日頃から行政が人権問題を地域に浸透させるような啓発が必要だと感じました。

2つめの課題は、受援・ボランティアです。熊本市には受援計画がなく、支援の人を受け入れる体制が全くできていませんでした。せっかく多くの方が全国各地から支援に駆けつけてくださったのに、マンパワーを生かすことができませんでした。

3つめの課題は、情報管理です。市内の動物園からライオンが逃げ出したというSNS上でのデマが話題になりました。SNSは、使い方を誤れば非常に大きな障壁になります。一旦間違った情報が出回ると、長期間にわたっ

図1 避難者・避難所数の推移



て拡散され、完全に打ち消すのは不可能に近いです。

4つめの課題は、備蓄・支援物資です。今日はこの部分について詳しくお話しします。

## 支援物資管理の混乱状況

私は本震から3日後の4月19日に、市長から支援物資対策本部長を命じられ、20日間ほど物資の集積所に泊まり込み、24時間体制で支援物資の受け入れや避難所への配送の采配にあたりました。物資搬送の拠点としたのは、「うまかな・よかなスタジアム」（現・えがお健康スタジアム）です。発災から10日ほどは、支援物資は避難所の要望を聞くのではなくプッシュ型で、10トントラックを5つの区役所に1台ずつ出しました。18日にフォークリフトが届くまでは、自衛隊員やボランティアの支援を受けながら、職員10人程が24時間2交代で手作業での積み下ろし作業を行いました。

本震前には「もう支援物資は要らない」という状況でしたが、本震後の16日朝には、「もらえるものは生物<sup>なまもの</sup>以外基本いただく」という方針に転換し、市役所のホームページに「物資の搬送について」という支援物資の要請情報を掲載しました。しかし2日後の18日の朝には、「もう物資は要りません、電話もかけないでください」というお知らせを載せることになりました。物資を受け入れますといった途端、電話が殺到してしまい、大混乱してしまったのです。多いときには1日100台近くのトラックがスタジアムに押し寄せました。その中には個人からの荷物が200～300個積まれたトラックも数台あり、一個一個の受け取りのサインをするだけでも相当時間がかかりましたし、箱を開けて仕分けをするのにボランティア数名がまる1日かかるほどでした。しかもSNSに載せた情報は、古いものも含めて拡散されるので、水道が復旧した後もペットボトルの水が届き続ける、といった事態になりました。これは本当に大きなミスでした。

荷物はさばいてもさばいてもさばき切れず、

職員の士気も下がりがちでした。私が最初にスタジアムに行ったとき、スタジアムに寝泊まりする職員は、走り高跳びのマットの上で毛布をかぶったり、床に毛布を2枚敷いたりして寝ていました。長期戦になることが予想されたので、これではいい仕事ができないと思い、スタジアム内の倉庫に机や椅子などを運び込んで、休憩スペースを整備しました。また、全職員を集めてミーティングを行い、自分の初動時の失敗について詫げるとともに、市長に激励の電話をしてもらいました。すると、職員の間に再び「頑張ろう」という機運が生まれました。

我々が初期の現場で混乱状況にあったとき、本部のプロジェクトチームでは、東日本大震災における仙台の対応なども参考にして、スタジアムから直接避難所に物資を搬送する仕組みを構築していました。その仕組みは次のようなものです。

まず、各避難所から1日分の必要な物資が記載された物資配送依頼書を受け取り、それ

図2 発災直後の支援物資の流れ  
(発災直後：4月14日～24日)

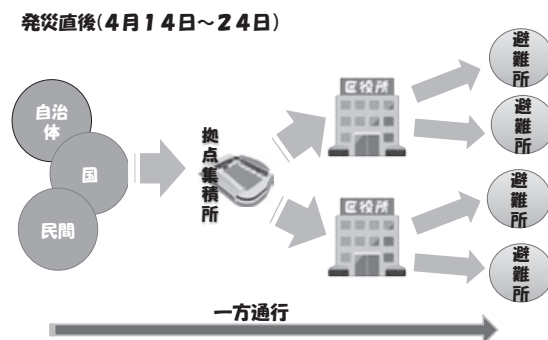
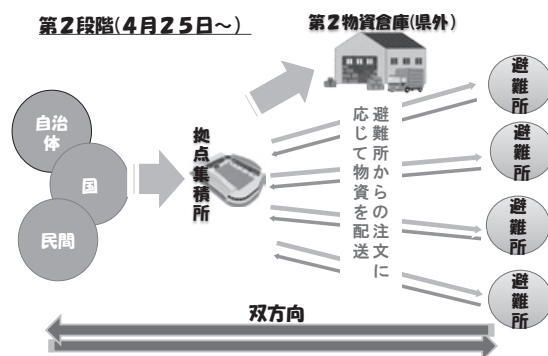


図3 改善後の支援物資の流れ  
(第2段階：4月25日～)





を物資配送司令書に変換します。司令書を作成するのは、物資搬送を担当するのが自衛隊の方々だからです。司令書という形で命令することで、彼らは各避難所に物資を搬送してくれます。搬送時に、各避難所から翌日分の物資配送依頼書を受け取って帰ってくる…という流れでした。避難所は200箇所ほどあったので、自衛隊には1台のトラックで3～4箇所の避難所を回ってもらいました。

スムーズに物資の積み込みを行うため、スタジアムの中では、柱に番号や品名を書いた紙を貼り、パレットごとに整理して、フォークリフトで運搬しました。こうした作業は民間業者に委託し、ノウハウを活用して進めてもらいました。システムが確立すると、動きにもロスが少なくなりました。支援物資のなかには、激励の手紙が入っていることも多かったのですが、特に小さい子どもたちが描いたと思われる「くまモン」の絵はたくさんあり、本当に勇気づけられました。



ショッピングモール化したスタジアム

## 支援物資をめぐる出来事

私はスタジアムに行くまでの3日間は本部にいましたが、本部は本部で大変です。現場からの様々な問い合わせのなかには、自分で考えろよと言いたくなるものもありましたが、現場は現場で必死です。

前震直後、食料を求めてスタジアムに200人くらいの列ができました。私はその頃まだ本部にいましたが、そのときは物資に比較的余裕があった状況でしたので、1人1個ということでパンを配ることにしました。ところが、そのことがSNSで広まってしまい、スタジア

ム周辺に食料を求める車の大渋滞が起きて、支援物資のトラックが動けなくなっていました。

本震後は、本当に全く食料がありませんでした。目を血走らせた人々が、食料を求めて数百人押し寄せるのです。スタジアムになだれ込もうとする人々を、職員が必死に止めていました。現場の苦労を実感しました。

一回認めてしまえば、以降全て同じ対応が求められるケースは、やはり本部でルールを考えてもらう必要があります。例えば物資を福祉団体や病院に渡すか否かという問題です。病院に関しては人工透析など、人命に関わることですので即決しました。病院の名称が入った車で取りに来てもらい、名刺と免許証のコピーをとらせてもらうようお願いして、ほとんど言われるままに物資を渡しました。病院に許可すると、病院と同じ法人が経営する老健施設などの福祉施設も「うちもいいでしょう」と求めてきます。結局はそうした方たちにも渡しました。ただ、こういう情報はツイッターなどですぐに拡散してしまうので、物資を渡すときは、ツイートしないでくださいと伝えたくて渡すようにしました。

県外ナンバーのトラックが、ボランティア団体ですと言ってスタジアムに来ました。トラックの横には高級外車があります。免許証の提示も拒まれたので、怪しいなと思い、警察にナンバーを調べてもらおうと、有名な火事場泥棒団体の登録車で、すぐに指名手配されました。でも、実際にはそうしたことに気がつけず、物資を渡してしまうこともありました。メーカーから、支援物資がネット上で売られていると連絡が入ったケースもありました。

売り込み業者もたくさん来ました。混乱する現場では、ゆっくり話を聞いている時間もなく、良いか悪いか判断できませんし、試す暇もありません。有償か無償かを確認して、有償の場合は「本部に話を通してほしい」と断り、「無料なら置いていって」という方針で通しました。

## 取材、調査への対応

次に私が直面した対応の数々について説明します。

まず、マスコミ・報道は、当初の1週間で37件対応しました。対応窓口が変わると、異なる情報が出回り混乱する可能性があるため、窓口を一本化しようということで、基本、私が受けることにしました。そのため、私は対策本部に24時間体制で常駐しました。報道陣は、きちんと説明すれば、非常に良い情報を発信してくれました。

国や県、諸都市からの視察にも数多く対応しました。同じ省庁の異なる課・係から別々に依頼があって、1日に3回対応したこともありました。スタジアム内を案内するだけでも最低30分はかかるので、一度にまとめられないものかとも思いましたが、本省の方には、こういったケースを検証し、今後の防災対応に生かしていただきたいと思いましたので、全て丁寧に対応しました。

大学等の研究機関にとっても、こうしたケースはまたとない材料だと思いましたので、力を入れて調査に協力しました。私自身も、とにかく日にち、時間、場所などを含めて、できるだけ細かく記録を残すようにしていましたが、「専門家の視点で我々の失敗を分析して、同じミスが起きないように研究してください」とお願いし、調査してもらいました。協力してよかったと思っています。実は支援物資対策本部で使用していたパソコンが壊れ、データが全て失われたことがあったのですが、中途のデータを大学側に研究用として渡してあったため、そのデータを今度は我々がもらい受け、命拾いできました。復旧のサポートもしてくれました。そういう意味でも、専門家の協力は必要だと感じました。

## 震災を経験して感じたこと

被災時、藁にもすがりたい気持ちになりますが、支援の申し出に対しては、本当に必要かどうかを見極めることが大切です。

物資については、被災地から要請があったもののみ、いつ、どこに、誰が、どのように運ぶのかを事前に明確にすりあわせておくことが必要です。支援する側もされる側も、窓口を一本化することが大切です。特に、被災地の現場は相当混乱しています。引き継ぎもなかなかうまくいかないのが実情です。物資よりも義援金のほうありがたい場合もあります。

職員の派遣については、被災地の要望に沿って派遣することが必要です。技術系の職員が必要か、行政職が足りないか。そうしたことを確認して派遣しないと、右往左往するだけで、能力を発揮してもらえずに終わってしまいます。

また、支援といえども必ずしも無料ではないことを認識しておくことも必要です。多くは災害救助法が適用されますが、対象外もあります。熊本の例でいえば、支援物資の集積所として使用したスタジアムの補修費や車中泊の車の往来で荒れた公園等のグラウンド整備費は有料でした。ある学校では、もともと老朽化していたため、被災後に暗渠排水まで改修が必要になったのですが、災害救助法は適用されませんでした。被災時に使用が想定される施設などについては、法が適用されるかどうか、事前に国に確認しておいたほうがよいと思います。現場では待ったなしで判断しなければなりません。

指定管理について若干ふれておきますが、指定管理者制度に災害時の特記事項を設けていることはあまりないと思います。直営であれば、災害時も職員が対応できますが、指定管理の場合、施設が避難所になると、その間の収入の問題や管理体制など、トラブルが想定されます。大災害を想定した仕様になっていない場合は、早めに契約内容を見直しておく必要があると感じました。指定管理であれ直営であれ市民にとって同じサービスが提供できるようにしておくことが大切です。

今回、自衛隊の方と一緒に仕事をして驚い

たのは、隊長の横に常に記録員がいて、活動の様子を撮影することに専念していたことです。他の隊員が作業をしていますが、徹底して記録に専念していました。私たち自治体職員は人手が足りなさそうだったらい手伝ったりして、自分の仕事が疎かになりかねませんが、そういうことは取えてやらずに、自分の仕事に徹していました。

また、指揮命令系統をはっきりさせるために、全体を見渡して堂々と仕事をしない遊軍が必要です。そしてそれが欠かせない仕事であると周りが理解していることが重要です。非常時には、訓練された自衛隊や消防職員のように、命令一つできちんと動くことができるような体制を整備することも必要だと感じました。

## 熊本地震に伴う組織展開

2016年5月9日、被災からの復旧・復興を効率的、迅速に進めるため、市長を本部長とする復興本部を立ち上げました。また、生活再建支援、住宅再建支援などを担う復興部（現・復興総室）40人、震災廃棄物対策課14人、熊本市民病院再建プロジェクト12人、熊本城復旧プロジェクト10人、震災土木施設対策課21人など、各課から人事異動のうえ設置しました。さらに、熊本市上下水道局震災復興プロジェクト、農地等災害復旧・復興プロジェクトチームを立ち上げました。

次に被災者支援の一つ、仮設住宅での孤独死に対する対応についてお話しします。

熊本市だけで、未だに1万戸以上の世帯が、仮設住宅やみなし仮設住宅（民間賃貸住宅借上）に入っています。うち仮設住宅は約500戸で、ほとんどはみなし仮設です。

従来から災害後の孤独死が問題になっていました。特にみなし仮設の場合、従来の地域コミュニティが維持されず、誰がどこにいるのかわかりにくいため、ケアが行き届きにくく、孤独に陥りやすいのです。

熊本市では、このみなし仮設の方々との関

わりという面では成功したといえます。実は、熊本市民病院が被災したため、通常の業務ができなくなりました（現在は一部再開、2019年末に改修完了予定）。このため、もともと市民病院に在籍していた400人の看護師のうち一部を「地域支えあいセンター」に派遣し、社会福祉協議会と連携しながら被災者の家庭訪問などをしてもらい、とにかく孤独にさせないようにしています。被災した病院のマンパワーをうまく振り向けることができたと思っています。

## 自助、共助、公助の三助

復興に向け一丸となっている熊本市では、災害時に欠かすことのできない「三助」を訴えています。

つまり、自助＝自分の身は自分で守る、共助＝一大事はみんなで助け合う、公助＝行政は被災者の救助・支援を行うということです。

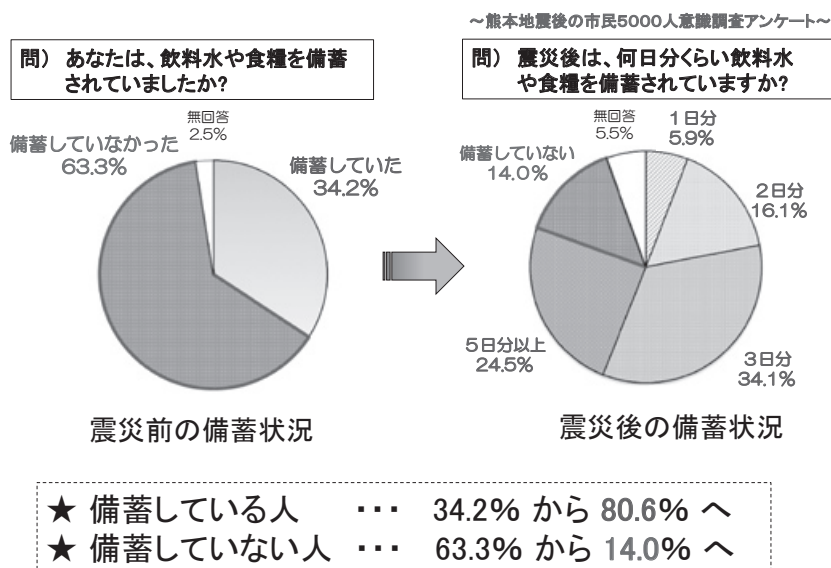
まず自助として、市民の方に対しては、今回の震災対応で行政にも限界があることがわかったと思うので、まずは3日間、自分の身は自分で守ってください、3日間踏ん張ってくださいとお願いしています。3日経てば、ライフラインや物資供給が復旧していきますから、まずは3日間、各自ができることを行い、力を結集しましょうと呼びかけています。

市民の意識も変わってきています。震災後、市民5,000人に意識調査アンケートを行った結果を見ると、震災前には水や食料を備蓄していた人は3割だったのが、今は8割（全国平均約5割）になっています。阪神・淡路大震災後、被災者の備蓄率は高くなりましたが、年月の経過とともに下がってきているそうです。備蓄率を高いまま維持することが、行政の役目だと思っています。

次に共助として、今回何らかの形で避難所の運営に関わった人は約17%しかいませんでした。こうした状況を踏まえ、震災後1年経った2017年4月には、5つのモデル地区において、大規模災害対応訓練として、避難所運営



図4 災害に対する危機管理意識の変化



ゲームやJR九州との合同避難訓練などを行いました。2019年には、96ある市内全ての小学校区で行う予定です。

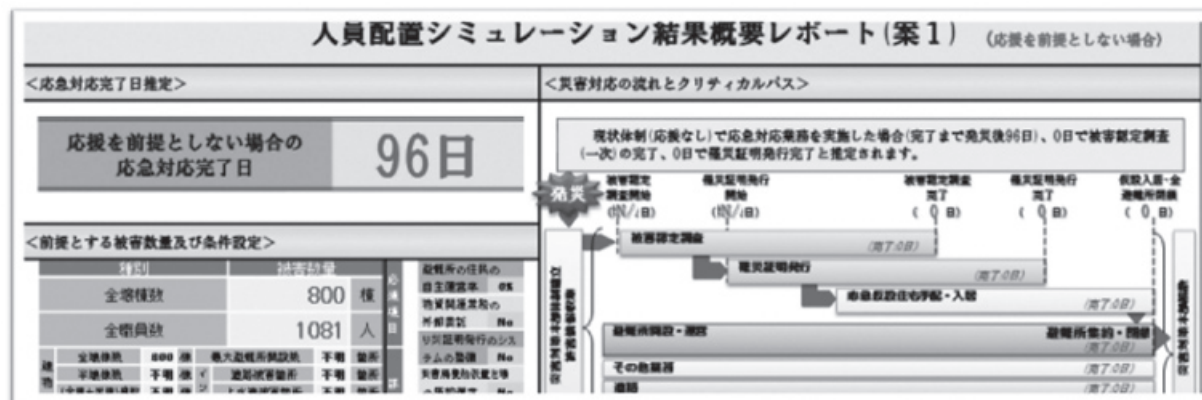
そして公助ですが、熊本市では2017年4月に市内17箇所に「まちづくりセンター」を設置し、49人の職員を配置しました。これは、地域における自主自立のまちづくりをめざし、地域の問題を自分たちで解決できるようにしよう、という取り組みですが、この取り組みを行っている最中に熊本地震が発生しました。1年早くまちづくりセンターが設置されていれば、熊本地震の際に相当力になっただろうと思います。まちづくりセンターの職員は現在、全96校区に校区防災連絡会を設置するよう取り組んでいます。また、市内197の全ての指定避難所に避難所運営委員会を設置するよ

う取り組んでおり、会の構成メンバーとして、市の職員を各3人ずつ既に配置し、うち2人はその地域在住の職員を充てています。何かあったときには彼らが一番に駆けつけるということで、学校の体育館や備蓄倉庫の鍵を預けています。日頃から地域住民の方と顔の見える関係を作っておくことを大切にしています。

最後に、業務継続計画（BCP）の整備についてお話しします。業務継続計画は、

地震など災害時に中断すべき業務と継続すべき業務を定めるという計画ですが、実は熊本市では、2009年の新型インフルエンザ発生時に策定し、その後改訂もしていました。震度6強の直下型地震の想定もしていましたが、全く機能しませんでした。まさか本当に大地震が発生するなどとは考えておらず、職員が全く必要性を感じていなかったのです。業務継続計画があるということすら知らない職員が多かったくらいです。計画を作ったことで安心して、まさしく「仏作って魂入れず」の状態でした。そのために、避難所運営や罹災証明発行業務で自分の部署から職員を出さなければいけなくなると、「人をとられた」、「人事は何を考えてるんだ」と不満ばかりでした。その不満こそが、まさに業務継続計画に対す

図5 人員配置シミュレーション



る理解の無さの表れであり、有事の際に本当に優先すべきことが何なのかをわかっていない証拠です。

熊本市では、全国の政令指定都市では初めて、業務継続計画を条例化しました（2018年3月に施行）。業務継続計画の効果を高めるには、受援計画が重要となります。ボランティアや各自治体の協力をいかに生かし、限られた資源を有効に活用するか。そうしたことを実現するために、内閣府が作成した人員配置シミュレーションシステム（図5）を利用して、有事の際に必要な人員や要する日数を瞬時に調べることができます。熊本地震では、いつ果てるとも知れない作業を皆がずっとやり続けました。終わりの目安がわかると、そこに向かって注力できます。目安に対して時間がかかり過ぎていれば、投入する人員を増やすなどの対応もとれます。このシステムには、熊本市のデータが生かされていますので、是非皆さんも試してみてください。

## 近道はない、日頃の積み重ねを

熊本では未だに余震があります。大体1か月に20回前後、多いときは1日3回。震度1や2が多いですが、震度3や4になると怖いのです。また大きな地震が来るのではないかというトラウマは、熊本に暮らす人々のなかに今も大きく残っていると思います。

災害は必ず起こります。忘れた頃にやってきます。経験しなければわからないことがたくさんありますが、やはり日頃から訓練やシミュレーションをやらなければいけません。

市の総合計画を知らなくても人は死にません。でも、防災計画を知らなかったら市民が死ぬかもしれない。そこを考えておかなければいけないと思います。私は、市職員の昇進試験の出題範囲に、防災計画や業務継続計画を入れるべきだと思っています。

情報リテラシーや人権問題、ダイバーシティの考え方などに関しては、首長や幹部職員の旧来的な思考が反映されると時代遅れになる

可能性があります。その場合、不幸なのは市民です。行政、市民ともにきちんと訓練できる土壌に変えていかなければならないと思います。

災害を乗り越えるのに近道はなく、日頃からの積み重ねがあってこそです。最終的には、職員の対応力が決め手になります。一朝一夕ではできません。

現在、熊本市では学校が再開し、商店街のアーケードも綺麗に改修されました。市民病院の再建や熊本城ホールの建設、熊本城の天守閣再建工事など、市のシンボルづくりも進んでいます。2019年には、熊本で世界ハンドボール選手権をはじめ、国際的なスポーツイベントが予定されています。日々まちの様子が変化していますが、「負けんばい熊本」の気持ちを胸に、これからも復興・復旧に向けた取り組みを続けていきたいと思っています。



熊本城天守閣再建

## 著者略歴

井上 学（いのうえ・まなぶ）

1985年早稲田大学社会科学部卒業、同年熊本市役所入庁。財政課、行政改革PJで行政改革に携わり、市民病院総務課長、廃棄物指導課長、廃棄物計画課長、教育委員会首席審議員を歴任の後、2016年4月より市民生活部長。2016年4月に発生した熊本地震では、支援物資の集積拠点施設（熊本県民総合運動公園陸上競技場）において支援物資対策本部長として対応にあたる。2017年4月に政策局危機管理監に就任、震災後の様々な対応をはじめ、地域の危機管理・防災業務に携わる。