



平成28年11月14日

北名古屋市議会議長  
沢田 哲 様

北名古屋市議会 市政クラブ

会長 永津 正和



視察・研修報告書

政務活動費により視察・研修のため出張いたしましたので、下記のとおり報告します。

記

参加議員名	市政クラブ (別紙のとおり)	
日程	平成28年 10月25日から10月27日まで 3日間	
月日	視察・研修先	視察・研修概要
10・25 10・26 10・27	熊本市役所 益城町、西原村方面 熊本市議団訪問 熊本市社会福祉協議会 LM熊本勉強会	被災地視察 復興支援の取り組みについての研修

旅費合計	交通費	宿泊費	土産代	参加費	その他
763,960円	434,300円	260,000円	14,360円	50,000円	5,300円

## 行政視察参加者名簿

市政クラブ 10名		備 考
会 長	<small>ながつ</small> 永津 <small>まさかず</small> 正和	
幹 事 長	<small>かつらがわ</small> 桂川 <small>まさのり</small> 将典	
政調会長	<small>まきの</small> 牧野 <small>たかはる</small> 孝治	
	<small>ながせ</small> 長瀬 <small>のりやす</small> 悟康	
	<small>ひらの</small> 平野 <small>ひろやす</small> 弘康	
	<small>さわだ</small> 沢田 <small>さとし</small> 哲	議長
	<small>おおの</small> 大野 <small>あつし</small> 厚	
	<small>かんだ</small> 神田 <small>かおる</small> 薫	
	<small>やました</small> 山下 <small>たかよし</small> 隆義	
	<small>わたなべ</small> 渡邊 <small>さちこ</small> 幸子	副議長

# 会派視察報告

視察日程 2016年10月25日～27日  
視察目的 熊本地震被災、生活困窮者自立支援についての調査

## 視察概要ならびに成果

訪問日 2016年10月25日  
訪問先 熊本市中央区役所福祉課 福祉相談支援センター  
目的 生活困窮者自立支援の取り組みについて

### 熊本市の生活困窮者自立支援制度について

北名古屋市との制度の違い、組織体制など、外形的な部分から始まり、サービス内容や年度ごとの利用者の実数など資料に基づいて詳細の説明を受けた。また2016年4月の熊本地震への被災とその影響についても併せて説明をいただいた。詳細については先方よりいただいた資料にあるのでここでは省略するが視察で得た要点ならびに質疑だけここに記す。

自立支援体制は平成27年4月より施行された生活困窮者自立支援法にあわせて、窓口を「福祉相談支援センター」に集約し、福祉や生活困窮にかかる効果的で包括的なワンストップ型支援サービスを提供する形になっている。特に生活困窮については熊本市では必須事業である自立相談支援、住居確保給付金の支給の他に、任意事業である就労準備支援、家計相談支援、一時生活支援（シェルター）を実施し、これらの有機的な結合によって相談者の自立に向けた総合的な支援を行っている。任意事業の各事業はそれぞれ重要性は認められるが、実施には当然、人的・経済的な資源が必要となるため、わたくしどもの北名古屋市で導入を検討するのであれば、その事業の効果や重要度を行政の効率性と合わせて判断することも求められる。もし優先度をつけるのであれば家計支援が取り掛かりやすく、また効果的であるとの意見をいただいた。

また以下の質疑が行われた。

Q.生活保護受給者以外の生活困窮者への対策として、これまで制度のはざまに置かれていた方がどの程度いると考えられるのか

A.具体的な数字はわからないが、考え方として、対象となるのは主に失業者、多重債務者、ニート、引きこもり、障害者、矯正施設、が挙げられる。他にも介護、育児、離婚、DVなど経済的理由につながるもの。

Q.組織も多く複雑であり、担当者も変わる。また人事異動によっても担当者は変わる。これは相談者にとって不安ではないか。

A.自立プランの作成から調整会議を通じて関係機関で連携をとっており、相談者には一貫した情報提供がなされている。

Q.早期的支援の具体的な活動や体制は？

A.体制面として、自立支援センターの他に、民生委員・児童委員との協力体制がある。子供若者相談支援も含めて785名へ協力依頼がなされている。これにより引きこもりや高齢者へのアプローチの橋渡しを確保している。

また子供学習支援については、中2、3を対象とし、5区で全60名を定員として実施。週3回2時間の授業が予定されている。生徒によりそう、そのような姿勢を目指している。

Q.生活困窮者庁内関係機関連絡会議については、どのような情報がやりとりされているか。

A.収納部門、福祉教育部門等が参加。自立支援法への職員の理解、どういう場合に連絡を共有するか、といった職員間の動きの風通しを良くしている。関係課からの情報提供が一時的に増える、といった効果がある。

Q.生活困窮者庁外関係機関連絡会議については、どのような情報がやりとりされているか。

A.具体的連携として

Q.インフォーマルな支援について、どうなっているか。

A.困窮者を受け入れる支援の枠組みである。弁護士会が経済的困窮者を紹介してくる。また新たな職場探しとして、タクシーや警備会社、コンビニ等に協力をいただいている。シェルターへの入居は3カ月を最長としているため、早期に就労にむかって活動していただくこと、また引っ越しの時には保証人がない、ということもあるためこの点でも協力をお願いをしている。

Q.学習支援事業はどのような状況であるか。

A.学習支援参加者に中途退学はゼロである。生活保護世帯に限定して実施しており、100世帯（中2、3）へのアプローチを行っている。目標の意識付け、→夢の実現、これを寄り添うかたちで一緒になってやっている。一つ必要なのはかれらの居場所づくりだ。ネグレクトやDV、離婚など家庭に居場所がないことが多い。

Q.支援実施後、164人が就労され、34人が生活困窮から脱却されたとあるが、残りの130人の状況はどうなっているか。

A.生活保護や失踪など、ケースバイケースである。

#### Q.地震後の状況について

A.困窮相談（生活保護）件数は大幅に減少している。地震により仮設住宅や、市営住宅公営住宅、みなし仮設住宅など、家賃ゼロで居住できる施設ができたことに関連すると思われる。2年が期限となっていることから、その間に自立を考える必要があると認識している。また金銭面でも地震によるハローワークの特別相談や、社会福祉協議会の小口資金貸付など選択肢が増えている。

#### 視察概要ならびに成果

訪問日	2016年10月26日
訪問先	①熊本県上益城郡益城町 大型仮設住宅団地テクノ団地 吉村静代さん ②熊本県上益城郡西原村役場 災害対策本部 日置村長 ③熊本県上益城郡西原村布田地区 被災集落 ④熊本県上益城郡益城町 総合体育館 YMCA 館長
目的	熊本地震の被災、および対策本部設置、避難所・仮設住宅運営の調査

熊本県合志市議会の来海恵子議員を案内人として、今回の熊本地震の原因となった活断層のある上益城郡益城町、ならびにその隣村である西原村の関係施設等を訪問した。

#### 仮設住宅および避難所運営について

大型仮設住宅団地テクノ団地に現在居住する吉村さんは、熊本地震発生直後から益城中央小学校で避難所運営の中核を担ってこられた方だ。避難所は避難所によって特色がある。同じ町内会から人が集まってきた避難所。それとは真逆で、まったくばらばらに市内のあちこちから集まってきた避難所。吉村さんが避難した避難所は後者のほうだった。顔見知りも少ない中で、活発に活動できるのは女性だ、と吉村さんは断言する。「男はずっと落ち込んで。それに比べて女性は割り切りが早い。目の前のことをどンドン片づけるのが習慣になってる主婦のほうが、よっぽど頼りになるわ」そんなことを豪快にガハハと笑いながら言っていた。

彼女はそのキャラクターで避難所の運営を仕切ってきた。体育館のフロアに避難者が来たものから順に場所取りをしていった結果、トイレに行くにも誰かの頭を跨がなければ移動できなくなってしまった。「避難通路を確保するから、道を開けてください」と避難者に荷物をもって移動するように指示したのも彼女からだった。

彼女が行っている様々なことは、これまでのまちづくり活動の経験というバックグラウンドがあったのことだった。益城町議会の議員として1期務めた経験もある。住民がどうい

う行動をするかは東日本大震災で被害にあった被災者から学んだものだ。

「自分たちで面倒見れることは自分たちでやらないかん。これが鉄則。」

中央小学校の避難所からの仮設への移転については、抽選ということであるが、そこでできたコミュニティをそのまま維持したい、ということで役所のほうに移った先の仮設住宅でも隣同士にしてほしいとお願いして集団で移転した。なんで避難所でコミュニティができなかったのが不思議だった。なので今回、私たちがやってきたことを紹介する。主役はわたしたち、益城中学校の避難所に「きままに」と名付けた。コミュニケーションのできる安らげる場所として、避難所での知恵を仮設住宅でも生かすために移転しても続けている。また段ボールベッドが1か月でできあがったが、みんなが集える場所、コミュニティカフェのような共有の場所を避難所内に設置した。避難所では足の踏み場がないような状態だったので、白テープを借りて区画整理をして非常口と通路を作った。3日目からラジオ体操を始めた。参加できるか心配だったが、全員参加してくださった。最初のうちは自衛隊もわたしたちもおにぎり一つで活動しているような状況だったので、400食の炊き出しを近隣のまちづくりネットワークの仲間に頼んだ。

最初の1週間くらいで外から支援がきてくれるようになった。行政マンが避難所に来てくれた。子どもたちの遊び相手をしてもらったり、話を聞いていただいているうちに、子供たちは本当に元気になった。自宅に様子を見に行ってきた人には、ヘルメットと掃除用具を避難所に持ってきていただいた。「布団をたたんでください」「自分の区画を整理整頓・掃除してください」「ついでに近くを掃除してください」と皆さんに声をかけた。これまでの避難所生活のあいだ、実はトイレはずっときれいになっていた。陰でいつも掃除してくれていたのは外部から支援に来ていた行政マンだった。2週間くらいしてから（みんなでトイレ掃除をやるように）少しずつまわりの人に話しをしていった。「普段から自分の家の掃除もしないような行政マンが掃除をしてくれている」と。そして行政マンが疲労の色が濃くなってきたとき、私たちも自分たちでできることだからやりましょう、といって掃除を始めた。

中学生の子どもたちは本当にいろんなことを手伝ってくれた。土砂降りになったある日、山積みになっていた支援物資が雨漏りでぬれそうなところにあったものを全部逃がしてくれたり、設備が濡れないようにバケツリレーを手伝ったりしてくれた。

こうした避難所生活の役割分担は一切していない。役割を押し付けると日中働いている人にとって大きな負担になる。だから一切の役割分担はしないで、できる人がやりましょうよ、と自発性にまかせた。料理が得意な方は炊き出しの手伝い、お花が得意な方は毎日飾ってくださった。

それから4カ月が経過し、夏休みになった。9月に入ったら夏休みも終わる。だから子どもたちに体育館を返すことを目標とした。体育館だけでなく学校の全部を大掃除した。16世帯はすでに仮設住宅に移っていたが、みんな集まってくれた。ちなみにこの避難所暮

らしの間はアルコールは一切禁止。学校の中で避難所生活をしていると先生たちの関与が大きいものだ。しかし、子供たちの様子についてだけは先生たちも尋ねられたが、避難所運営にはいっさい口をださなかった。

一番最後に開設された避難所であったために、本当にここに集まってきたひとはバラバラだった。コミュニティは避難所で作られ、そして4か月。みんなでBBQをしてお互いの苦勞をねぎらった。

避難所にはいろんな物資をお届けいただいたが、仮設住宅に直接持ってきていただくと困る。なぜならここは自立の入口だから。住民と一緒にできる支援の仕方をお願いしている。次に向かうべきところは復興住宅。しかしながらつぎのステップへ移るにも、あらためてもう一度コミュニティを形成していくことも難しい老人も多い。福島の方ではおうちが無くなってしまつて戻るところがなくなっていた。それと益城町ではちょっと状況が違う。避難所から仮設住宅への移転の流れのなかできちっとコミュニティを作っていたところでは、5年経ってからの状況はまったく違っていた。

一番大事なのは被災者が動くこと。ボランティアは2週間たつてから入ってくる。でもボランティアで掃除や食事、配膳とかしていただく一般ボランティアさんは1週間ぐらいで十分です。じぶんたちが普段やっている生活が避難所に移っただけ、日常のことをやるだけだったらなんの抵抗もなくみなさん動ける。行政などが入ってあれやりなさい、これやりなさい、なんて言われたら自主性がなくなり、じぶんたちが動けなくなる。

またこの避難所はちょっと特殊だ。全町民が被災したので地域の避難所では足りなくなつた。私たちが避難したのはあとから指定避難所になつたところ。本来、ハザードマップでは梅雨の時期は近くに川があつて危険な地域になっているため、避難所にはなりえない場所だった。でも被災者が多くてしょうがないので指定された。そのため、地域からあふれた人たちが集まってきたので、コミュニティは避難所でつくらなければならなかつた。もともと、公民館など地域内に避難所があれば、コミュニティがしっかりしているのでそのほうがよほどいい。師勝町の回想法センターには何度もお伺いしたことがある。子供たちと一緒に遊ぶことができる空間があるのは素晴らしい。

また議会の議員さんは避難所にちゃんと顔を出してもらわなければだめだ。選挙の時に地域を回っているから一番よく知っている。大丈夫ですか、って声をかけてくれるだけでいい。文句言われてもそれが仕事と思っておいたらいい。合志市では避難所の受付を職員さんといっしょにしてもらっていた。顔がわかるから一番いい。また2~3人で連なつてそれぞれ避難所をローテーションで回ればいい。自分の地元だけでなく他の地区もローテーションで回ることが必要だ。もちろん、これはやれる人だけでいい。また災害対策本部を混乱させるので、要望は議会事務局を通じて行うようにしなければならない。

## 西原村災害対策本部について

※資料より

### 【地震及び被害等の概要】

西原村の被災時の人口7049名、世帯数2652世帯の小さな村で、ピーク時の公的避難所は5か所、避難住民は1809名を数えた。人的被害は死者5名、負傷者56名。家屋建物被害は全壊511棟、半壊以上1344棟。仮設住宅は計312戸、295戸に816名が居住。

### 【復旧・復興における課題等】

1. ライフラインである水道の早急な復旧
2. 仮設住宅の早期建設
3. 罹災証明書の発行・住家被害認定調査等の災害事務及び災害復旧復興に従事する職員の不足
4. 地すべり等の二次災害への対応
5. 生活基盤・社会基盤の早急な復旧  
(ア) 県道・村道、大切畑ダム、農業基盤の復旧、災害復興住宅の建設、等
6. 特措法による復旧・復興に要する財源の確保

日置村長からお話を伺った。

阪神淡路大震災の教訓に基づいて、防災訓練をそれまでの水害・火災訓練から発災対応型訓練に切り替えた。屋根裏から侵入して被災者を救出する、という想定だ。毛布で搬送する担架の訓練、災害対策本部をつくり集落から報告を受けるなども行った。7000名の村民のうち、2700名が訓練に参加してくれた。昨年実施した訓練では、倒壊家屋に生き埋めになった方の救出・搬送の訓練について、本部を設置した中学校のグラウンドでおこなった。実際に今回の被災で9名のかたが倒壊家屋の下敷きになったが、亡くなられたのは5名だった。熊本県知事からはこれだけの被害にも関わらず亡くなられたのは5名であり奇跡的だと言われたが、これは人為的な奇跡である。

西原村のあたりは9万年ほどまえに大峰山が爆発してできた大地であり、断層が走っている。今回、2mほど土地が下がった。9万年で50m下がっている。布田川断層帯では8～9割の住宅が壊れた。ここらあたりはほとんど家がなくなる。ここに家を建てるのも、村をでていくのも、どちらも辛いものがある。地元のコミュニケーション、ご近所さん付き合いが命を救ってくれた。

地震が2回あったのも、震度7も、想定外。村民7000人のうち4000人が避難された。われわれはオニギリ1個も与えることができなかった。湧水も止まってしまった。水



も食べ物も何もない、という状況であった。

4月震災直後の写真と、10月現状の写真とを資料に掲載した。罹災証明の測定をいそぎやらなければならない。県の仕組みでは追いつかないので、タブレットをつかって被害測定をリアルタイムに現場から反映させるソフトウェアを作った。内閣府でもurlを入力したら同じものを見ることができる。営業支援ツールのクラウドサービスを活用し、またメーカーの開発者のかたに西原村に常駐していただいて、どんどん改修していただいている。画面も操作も直感的で使いやすい。職員は外に出るときはかならずタブレットをもって出ている。

西原村は約400億円の被害。激甚災害の指定を受けたとはいえ復旧に村の財政約40億の10年分が必要となる。経常的な経費はともかく、災害対応で起債を行わなければならない。たいへん厳しい状況になるのは間違いないが、多くの方や全国の団体からご支援いただき、本当にうれしく思っている。いずれはこの義理を返さなければならないと思っているが、今のところ大変苦しい思いをしている。道路や橋が崩壊してしまったので隣村まで10分もかからなかったところが、今は1時間以上かかるようになってしまった。

中部地方整備局と名古屋大学の先生にも来ていただいた。名古屋のほうで話をさせていただけると思う。備えあれば食い止めることもできる。そうしたことを皆さんにも知っていただきたい。

東日本大震災で東松島市に職員を派遣した。対策本部にそうした職員を配置。1Fのフロアの真ん中に本部を設置し、副村長も経験ある職員も一緒になってそこで対応した。だから早く動くことができた。ソフトの開発についてもそうだ。職員の意見を聞く耳をもって、先ずやらせるトップの姿勢が素晴らしい。いちいち報告書を書かせるのでは遅い。尊重として生の声を聴かなければいかん。議員さんにも避難所を回ってもらった。

熊本市のベッドタウンとして発展しているが、地域のコミュニティもしっかり活動している。あぜ道・村道草刈りコンテスト。全部で120km、左右で240kmもあるのを村民総出で競い合って清掃していただいている。

仮設住宅に住んでいる方々に安心してもらう復旧を進めていきたい。70歳を超えて住居を新しく建てようとしても銀行もローンを組ませてくれなかったりもする。高齢者の方々がお住いになられるよう、コミュニティを作るためにも長屋風の仮設住宅、談話室のあるような設計をしていくようなことを考えている。安心して住むところ、生活の拠点がなければ復旧も何もできない。職員も24時間働いていました。2、3人病気をいたしました。一番頑張ったのは職員です。10の力をみんな20の力にしていました。

議会も最初はぬるかったばってん、私のほうから出るようにとிட்டた。議員さんは議員さんで動いてもらわなん。避難所に入っている方もいる。避難所へと足を運んでいただいている。来年はどうか見通しが立てられる。5年たったら復旧ができる。10年たったら素晴らしい村になっている。そう激励している。避難所で言われたときは言われた時だ。先行きを悲観される高齢者夫婦もいる。「もう80年も生きたけん、もういい」と言われる

方もいる。いい奥さんなら「ばかんこつ言っちゃいかん」と言ってくれる。そんな方に行くところがあるよ、と言ってあげたい。

#### 熊本県上益城郡西原村布田地区 被災集落

立派なお屋敷も傾き、また公民館はつぶれてしまっている。地震のすさまじい威力の爪痕である。取り壊す予定だが、リサイクル分別回収が必要なために1棟解体するのに2週間ほど時間がかかっており、地区内にはまだ倒壊する危険のある建物が残されている。こうした建物はいつ倒壊してもおかしくないので、近寄ること、中に入ることは厳禁する。また家の主の人の心情的にも、いつそ更地になってしまえば再出発するしかないのだと割り切ることもできようものの、いつまでも壊れた家が残っている。つらいものがあるう。

#### 熊本県上益城郡益城町 総合体育館 YMCA 館長

被災前の2015年4月からYMCAが総合体育館の指定管理者として運営を行っていた総合体育館。被災直後よりスタッフは利用者・地域住民のために支援活動を継続してきた。そして避難所として指定を受けてからも現在まで、YMCAの方が中心となり避難所の運営を続けている。またYMCAの全国ネットワークからの物的・人的両面の支援があるという。

健康面の点について、避難所内には衛生面に関する貼り紙が目につく。うがい、トイレの後の手洗い、アルコールスプレーの使用。かなり長期間にわたって密度の高い集団生活を過ごすため、インフルエンザや食中毒の原因菌など感染力の強い病気があつという間に広がる可能性がある。そのため日々の体調管理と衛生面にはかなり気を遣っているようだった。またラジオ体操の音楽も流れ、避難者の方が体を動かしていらっしゃる姿もあった。

避難者の人数はすでに仮設住宅への移転がある程度進んでいるため減っており、体育館アリーナに設けられた、段ボールベッドとカーテンによって区切られた区画には少々空きが見られた。この段ボールベッドは仮設住宅への移転時に身の回りの品物を運ぶための箱にもなるためかなり重宝されているようだ。また留守中はカーテンを開けておくルールとなっているという。ここから通勤されている社会人のかたもお見えだとのこと。

コミュニティスペースも確保されていた。他の人と顔が見える距離での空間が確保されていることはコミュニケーションを発生させるための仕掛けになる。避難者からの発案で設置したらしい。お茶を飲んだり、食事をしたり、テレビを見たりする場所だ。避難住民がここでいっしょに助け合い、支えあいながら暮らさなければ、孤立する。カーテンの間仕切りの中に閉じこもってしまえば避難生活は助け合いが生まれてこない。そうならないためのルールづくりが、避難者らによって進められている。

子どもたちの勉強用のスペースも別室に確保されていた。当初はこのアリーナの隅に机を置いて勉強できるようにしていたそうだが、受験を控えた中学・高校生たちは深夜まで勉強をするようになったので、就寝される避難者の方からは光がまぶしいということもあった。別室を勉強・読書部屋として設置されてからは机に向かう子供と仕事をする大人の姿があるそうだ。

避難所も被災している建物であった。

体育館の正面玄関はアスファルトが波打ち、また地盤も20~30cmほど下がっているようだ。そのために当初は配水管が破損し、汚水が流せなかったらしい。上水道も壊れているため体育館の中の施設は使うことができず、自衛隊がお風呂を持ってきてくれた時は被災者の皆さんは喜ばれたそうだ。今は屋外にお風呂（シャワールーム？）のテントが設置しており、男女はテント位置で明確に分けられている。物干し台もある。またペットを飼っているひとは避難所に連れてきてはならない、とされているがこれは困った問題だ。倒壊しそうな建物の近くに繋いでおくわけにもいかない。そういう方が車中泊を選択されることが多いそうだ。この避難所ではしばらくしてからペット用のゲージも届けられ避難所の敷地内、駐車場の近くにペットのための区画がある。まだ避難所生活とはいえ、時間がたつにつれ少しずつ日常を取り戻している様子がここにはあった。

#### 視察概要ならびに成果

訪問日	2016年10月26日
訪問先	熊本県熊本市 市議会議員 高本正臣議員
目的	被災時の議員活動の経験について

前震が来た後、町内を夜通しで巡回した。ガス漏れや火災報知器の警告音、水道管の破裂などの確認をするため消防団に加入しているため団員と一緒に活動にあたった。危険そうな住宅にまだとどまっている人を避難所に誘導する説得にもあたった。夜が明けてから議会のほうへ様子を見に行き、震度5弱以上が再発したら再集合することを決定事項とした。

その深夜1:25に本震がやってきた。消防団の活動小屋へ集合し工区内の警戒を開始。避難時はブレーカーを落とすように呼びかけを実施。立て続けに揺れるなかでガス漏れ。LPガスが倒れてガスが漏れている箇所から安全なところへ誘導を実施。持病のある方を避難所へ誘導するなど。夜が明けて明るくなってから一次解散。各自個人の家族等の安否や連絡、そのほかを行い再び10時に消防小屋へ集合。校区内のブロック塀の倒壊が目立つ断水、停電、都市ガスの供給停止。この日は日中地域内での緊急対応に追われる。

たまたま浄化機器の営業で訪れていたメーカーより提供をうけ、飲用に指定されていない防火水槽の水から給水することの提案をうけた。この際に役所へ連絡を行ったが、職員に判断をさせられず、また上司からの可否を待つこともできず、やむを得ず緊急避難的に実行。被災直後の混乱期においては現場での判断で動くしかない。

翌17日、危険な建物から住民を避難させる。昨日なされた給水について消防局と協議し、熊本市の認可ではない旨を明確に掲示し、また消防団の活動ではないことも確認をする。この日もまる1日消防団と一緒に校区内の巡回などを行っている。体力的にもかなりきつい状況になってきた。深夜に帰宅。

18日以降、避難所だけではなく、車中泊をしている人々へ健康管理と火気取り扱いについて注意喚起をつづけている。後に熊本では3割の方が車中泊で避難していたとの調査結果もある。空き地があればそこに車が集まってくるような実態であるようだ。

SNS等で情報が拡散されており、温かいご飯が提供された避難所があると聞くと、そこに人が群がってくる。また家庭ごみについても、この際になんでも出してしまうとばかりにみんなが置いていく。おおよそ前震から1週間の毎日の活動はこのような状況だった。

いろいろな要望が出てくるので片っ端から聞いていたが、職員も通常業務に加えての災害対策を実施しており、マンパワーは限界を迎える。やれることとやれないことがある。混乱をさけるために極力、議会事務局へと連絡をしていたが、市幹部職員の携帯に連絡したこともあった。こうした動きが良かったのか悪かったのか。本会議場は今も使えない。

議会としては本震から2日後の4月18日に安否確認のみ実施。25日に全員協議会を開催し、市より初の公式報告を受ける。この間、大西市長はずっと本部にて生活していたようだ。6月定例議会は1日のみ開催され、委員会付託もなし。議会棟は天井が崩落し、本会議の開催には全員協議会室を利用した。2017年の秋ごろ復旧の予定だそうだ。

その後、議会災害対策会議設置要綱を制定。大津市などを参考にして作成されたと伺った。実際にこのルールが機能するかどうかお尋ねしてみたところ、今回のような全市のダメージの場合はこのルールも通じないかもしれない、と実際の被災体験からでてくる不安を口にされていた。また対応についてはスマホで写真添付して担当に連絡するのが便利であったそうだ。それから他市町村からの応援がすごかったそうだ。初期には被災地への派遣経験のある職員を応援に出してくれる。これは被災地の自治体にとってかなりたものしいであろうことは容易に想像できる。罹災証明書の発行などこれまでやったことがない手続きになるからだ。この点では後に混乱もあったようだが、スピード感をもって対応することが重要だと思われる。あと液状化が著しい地域があったともおっしゃっていた。職員も被災しているため、マンパワーはいくらあっても足りない。息切れもする。遠隔地の自治体からの支援を受けることができる体制づくりをスムーズに行えるように準備することが肝要であろう。

## 視察概要ならびに成果

訪問日 2016年10月27日  
訪問先 熊本県熊本市 ボランティアセンター  
目的 被災時の外部ボランティアの支援について

避難者ではなく、外部のボランティアに対しての支援をボランティアセンター／社会福祉協議会は担当した。市の備蓄資材その他は住民のためのものであり、外部ボランティアの方々への物資は特に用意していない。だから社会福祉協議会のつながりであちこちに支援をお願いした。これがなかなか支援してくれた側にも喜んでもらえるような上手な使い方をしている。

遠隔地からさまざまな支援物資をボランティアセンターへいただいたが、それぞれ必ずボランティアさんたちと一緒に写真を撮って、先方にお礼と報告がてら送付する。ここまでは当たり前のお礼状だが、それにとどまらず、支援企業の地元の新聞社に取材に来てくれ、とお願いもする。そうしたときわざわざ熊本まで取材に来れる新聞も少ないので、企業からいただいた支援物資の紹介をする記事を書いて、これをボランティアの笑顔の写真付きで新聞社に送付するのだ。そうすると地元新聞が載せてくれたりする。これに社長が喜んでくれれば、また次のお願いもしやすくなる。ボランティアさんたちもうれしい。これが熊本市ボランティアセンターのトリプルWINの関係だ。

ボランティアのかたは1日中、清掃や片づけなどの作業をする。疲れて帰ってきたときに甘いものがあるといいなあ、という声を聴いてお願いをする。熱中症予防のために何かあるといい、と聞けばクールダウンするためのグッズを集める。それらも全部無償で提供していただく代わりに、こうしたトリプルWINでPRをするのだ。

また大勢の人が集まってくるのでマーケティングやリサーチにもなる。実際にここで食べた「うなぎパイ VSOP」が美味しかった、とボランティアさんたちが名古屋を経由するときにお土産にたくさん買い求められている。経口補水液のドリンクもO2より青リンゴ味のついたAJINOMOTOが美味しかった、と比較があつという間にできてしまい、ボランティアさんたちは青りんごを欲するようになった。これも立派なマーケティングで、AJINOMOTOの社内報にもこのボランティアセンターの支援を行ったという報告といっしょに掲載されたそうだ。

ボランティアセンターや社会福祉協議会というと「善意のご寄付を集めるところ」というイメージではあるが、それにしただけで寄付してくれる相手はタダでやっているわけではない。こうした面の仕掛けが用意されていれば「善意の寄付をして、結果として得をした」から、次にまた何かあったときにもこちらも頼みやすいし、相手も引き受けてくださるような関係が築けると考えている、ということだった。

毎日、何百人も押し寄せてきたボランティアも、ゴールデンウィークを過ぎると急に数が減ってきた。断らなければならないほどの状況だったことを鑑みれば落ち着いたともいえようが、しかし復興は実際にはまだここから始まったばかりだ。いつもどおりの普通の生活に戻れていない人がたくさんいる。その方々がもとの生活に戻る日まで、ボランティアセンターも活動を支援していく。

#### 視察概要ならびに成果

訪問日 2016年10月27日  
訪問先 ローカルマニフェスト熊本勉強会 研修会  
講演者：大西熊本市長、有浦熊本県危機管理防災企画監、パネル討論  
目的 災害時における議会の役割と自助・共助・公助のあり方を学ぶ

#### 大西・熊本市長

(講演メモより)

実際に被災すると想定していなかったようなことが山のように出てきた。しかし執行部も被災者であり、どうしたらいいのか、とにかく目の前のことで手一杯になった、と被災直後の状況を報告されました。その心情もよく理解できたのですが、なかでも特に印象に残ったのは、自助・共助・公助の別に、被災者の状況の調査結果についての報告です。

#### 自助

3日分の水の備蓄 「なし」63%  
被災後は「あり」80%へと急上昇。

#### 共助

地域の自主防災クラブの存在 「知らない」75.4% 「参加」5%

避難所の運営への参加 「関わらなかった」50%

避難所で受け身になる人々のすがた。

#### 公助

地震に関する情報の入手 「TV」61.5% 「スマホ」44%

※ただし18～34歳 69.6% 65～74歳 29.6%

SNSやWebで情報入手することが多い。

プリントメディア(新聞)の協定 → 避難所生活で配布した新聞は2次利用できる

指定避難所を知っていたか 「知らない」 37.2% うち 18～34 歳では 54.8%

避難先 「指定避難所」 34.1%、「指定外」 36.6%、「車中泊」 39.2%

受け入れのキャパシティも不足するので、結果的にこうなる。

結果的にこのような状況になった熊本地震から、我々は何を学び、事前にどうするべきか、しっかりと考えておくことが重要です。想定以上のことが起きるかもしれませんが、想定できることは準備と訓練をしておくことができます。

そうした熊本地震の知見のなかで、一番重要だと感じたキーワードは「自分でできることは自分です」。この姿勢を住民である自分自身が持つことでした。避難所において避難者は炊き出しを行政に要求するべきでしょうか。身の回りの清掃を行政に要求するべきでしょうか。

大西市長は、避難所を行政が設置し運営すると、行政の人間が行政のことをできなくなると警鐘を報告されました。それはつまり結果として住民自身の不利益にもなり、避難所での日常活動の質を低下させ、また仮設住宅への移転、そして復旧が立ち遅れることにつながります。「行政は行政にしかできないことをやる」ことについて、住民である我々は考慮する必要があると思いました。

被災直後では人命救助に関する事項を最優先として、また罹災証明書の発行、国や県・他市町村からの支援物資の調整などは行政にしかできないことです。避難所運営は住民の手によって十分できる。地域の中でその姿勢を確立することが重要であると思いました。

有浦 熊本県 危機管理防災企画監

熊本県 危機管理防災企画監です

どういうことをやっているかといいますと、もう最初から話に入ります。

実はですね、今日、皆さんに対していろいろとお話をしますが、冗談ぽくやって失礼なことを言うかも知れません。その部分についてはどうぞご愛嬌ということでお許しをください。

まずですね、今からするお話は熊本自身の対応の様子についてです。なぜこの話をするかというと、今現在、いろいろなところで流れている情報についてはほとんどが嘘が多いで

す。「なんじゃこれ！」というようなやつがたくさんあります。そこでやっぱりこれは真実を明かさなあかんなどと思ひまして、ええ、私が今回オペレーション関係をすべて取り仕切らせていただいた責任者でしたので、知事も一番最初に言われたことは「企画監、熊本県民の命を頼むぞ」といわれて、はいっ！と行って、それだけでした。それから全てをやって、いろんなことをやったんですけども、したがってですね、一例を言うところには内閣の方がいないということを前提に話をしますが、まずですね、活動調整を内閣何とかが主催した報告書に書いてあるんですが「うそつけ」って。全部、活動調整は熊本県が、私がやりました。

次、物資私については14日から何とか書いてありますけど、各市町村に物資が行ったのは18日です。つまり、14日発災から何かがあったときには4日間かかる、ということです。こういう現実もぜひしっていただきたい。

次、しかもですね、それらを運んでくれたのは自衛隊です。民間と会社については道路がつぶれるなどいろんな事情でまったく来ることができませんでした。それで、ヘリなどでぼんぼん運んでくれたのが、自衛隊です。

加えて、単品大量方式は非常に善し悪しがあります。プッシュ型はありがたいんですけど、単品大量、あるいは送り方要領というのをこの後に私なりに私見ということで話をさせていただきます。したがってですね、活動調整をしたものとして、どうしても話をさせていただきたいということで今日は話をさせていただきます。

次です。いろいろ考えるうえで、今日皆さんに防災というものを話をします。防災とは何か、ということをお聞かせされたときに、はいっ！と答えられる方はみえますか？（会場内沈黙）

つまり、わたしも最初は答えられなかった。まてよ、防災とはそもそも何だ。たとえばこれを硬く言うと、災害対策基本法第1章第2条「防災とは、災害を未然に防止し、災害が発生した場合に、被害の拡大を防ぎ、災害の復旧を図ること。」これが防災の根幹になります。大事なことは、防災には3段階あって、予防、応急対応、復旧となります。

一般的に防災とは、とうちの職員が言うと、警察とか自衛隊が救助することをイメージします、というのが多いです。ところが、ちがいます。私はこう考えています。

防災の本質は、予防にあります。

すなわち行政は住民を災いの無い地に置き、災いの前に逃す。住民は疑わしきを察し、災いの前に逃れる。これを忘れたときに人命が奪われます。

広島のと砂災害が発生した時、連隊長で1000名の部がを持っていました。その時に地域を歩いて回って、いろいろなところを見て回りました。広島の写真を見ると、1本、2本、3本と土砂が流れたところを見ると、誰が作ったのかあえて言いませんがこれを、こういう観点で見えます。熊の爪と言われたところにハザードマップを充ててみますと、何が言いたいか。つまり、行政は住民を災いの地に置いてしまったんです。住民は疑わしきを察することができないんです。だから人命が奪われました。

だから、信念としては予防に勝る対策はなし、です。



では熊本県は、という風に考えてみますと、熊本県は風水害に対しては予防重視でおそらく日本全国では最も進んだ県となります。

次は風水害の恐怖。11年に県南地方、熊本広域、つまり県民の心の底には、災害の中で風水害が最大の恐怖なんです。毎年毎年、何かがあります。

で、先ほどのパーンとおきて、人命が奪われるというのが続けて起きています。これが根底にあります。

すなわち、こうやって年間に梅雨の時期が一番雨が降るから、それに対してどうするんだ、どうするんだとみんな言っています。だからあるところで地震対応をやりましょうと誰かが言っても、いや熊本県は風水害を完璧にするんだというのを歴代言われているのです。

こうした梅雨の時期に大量の雨が降るといのが特徴なので、年間に梅雨の時期までに訓練をやらなきゃいけない。ところが行政の一番きついのは4月の1日になったら全くの素人が危機管理防災企画課にやってくる。こうした人をどうやって戦力化するかが、むちゃくちゃ重要な話になります。

一日で見ると昼間はいいのですが、夜になるとものすごく雨がふるんです。したがって熊本県は明るいうちに、被害が少ないうちに、逃げようとする。予防的避難を考えたんです。NHKがですね、早めの避難と言っているのは、熊本のNHKの人がいうには、あれは予防的避難がもたっているんです。

そこで県防災の考え方は、住民を風水害がおきる場所と時間帯から退避させるということをして制度として予防概念を導入した、画期的な件です。これが予防的避難と移転の促進です。これを少し説明をしますと、予防的避難というのは時間からの退避です。すなわち早めに、明るいうちに逃がす。これは熊本県内各市町村とか、警察、消防、自衛隊とか全部が認識しています。

この前の台風の時などは、気象説明会とかをやって、この時期についてはあぶないぞと、だから早めの避難をと予防的避難を行うようにと呼びかけを行う。これが予防的避難と言います。

次に場所。国の施策として崖地というのがあります。もし移転すれば700万を上限として、国が補助すると言っていますが、これは利子の分です。今どき、利子700万円なんてどんなもんだということです。ですから、地域ごと移転ですから、なかなかハードルが高い。そこで、熊本県としては何をやったのかということ、全国初の1件からでも補助すると300万円出しますよ、というような制度を全国初で作りました。これによってちょびちょびと移転する方が出ていますが、地震の補助金と一緒に出すことはできません。これが1例ですけれども、時間と場所から逃す、ということになります。

次です。これだけいろいろ災害があるぞ、高潮があるぞといっても、いろんなところで盲点があります。県の地域防災計画というのについては、最大震度7、被災者数18万人におよぶという予測がびたりと合いました。ところが盲点です。誰もが地震よりも風水害を重視。だから風水害偏重の訓練、その先に局地風水害用の備蓄と避難所。これが伝統的な

準備になってしまった。これが盲点その1ですね。

次がこの状況の中で2年前、私に来てから少しずつ、変えさせていただきました。それが何かというと、一つ、訓練が旧体制然であるということ。これでは能力が上がるわけがない。知事は、広域実践をテーマに、広域というのは熊本県1県だけ、1市町村だけではなく、必ず隣と関連するのだから広域で、また実践というのは地震もあります。みなさんにとっては苦しいでしょうが、へたをすると原発対応もあります。これらを総合して訓練をやらなければなりません。もうひとつは実践です。申し訳ないですが、ブラインド方式でやりました。相当、怒られました。一切を隠して、危機管理監と課長に対してこれでやってください、と伝えました。本当に何も言わずにやるんですか？それでもやり終えたとき、相当に怒られたけれども、それでも強行しているんなことをやりました。

次、誰が指揮者かわからないんです。なぜかということ、マニュアル通りの指揮系統図を上から見たらずっと流れているんですが、下から見ると、なぜか3人から指示を受けるんです。なんじゃこりゃ、というわけで、これを完全に命令系統がしつかり流れるようなプランニングを、審議員については内政担当を、私については訓練実働オペレーション、というように分けてやりました。またその上に私がついていますが、これで、統制された形をつくりました。一人の職員はずっと上ると1系統のなかでずっと指示を受けることになります。

次が、一番最初の訓練となるか、被害状況が一か所に集まって、抱えることが無いように、横に流れるシステムを作りました。

それで1番大事なところは、防災センターです。防災センターの中央にある調整台を指揮台として変更して、危機管理官とかがオペレーションの生の情報が集まるようにしました。そしてあらたに転入した職員は不思議の国のアリス状態です。4月1日に入ってきたものは、なにをしいかかわからない。そこでサルでもできる様式を作りました。スタンプ式状況把握付箋紙です。とにかくこれを埋めるように伝えました。新規採用の職員も宿直時にこれをしつかりやることができ、私も感動しました。あと、モーニングというのを導入しました。行政の職員は情報は横に流さない。話が長い、会議、打ち合わせが相談になるんです。たとえば今日、こんなことがおきまして、と報告があつてそれはいったい、いつのことだと聞くと、10日くらい前にわかったんです、と。こんな状態なので「モーニング」で各班長が簡潔明瞭に1分ずつ話す。それでそれに対して懸案事項も話しなさい。それに危機管理官と共有して、対策に当たる。これがモーニング。

次、防災センターを例に挙げると、こうゆうものを導入しました。指揮コマンド概念の導入です。情報共有システムの導入、初任者の戦力化。このような中で、今回地震が起きて本当に冗談じゃねーぞ、という状態でした。

これで熊本地震についてはポイントをいいますと、行方不明者合わせて50名の方がなくなっていますが、関連死は89名。簡単に言うと当日亡くなった方より、関連死のほうが多い。だから、こちらのフォローが重要だということ。今回50名の方がなくなったんで

すけど、やっぱり1981年以前の建物が被害が多い。反対に81年以降の新しい家で亡くなった方はいない。この差は大きい。今回は内閣府にはかなり右往左往させられました。それは何かというと、昨年の段階で、内閣府の〇×▽官が来て、検分駐屯地で九州沖縄各県代表者と自衛隊関係者に説明に来た。何を説明に来たかかというと、南海トラフの部隊計画を説明に来ていただいたのですが、各市町村の拠点まで、責任をもって国は運搬するといわれました。それでほかの県の人も2回、確認しました。本当に市町村なんですか？そうです、と内閣府は言った。だから今回そのことが私の頭に入っていましたから、後々大きく影響しました。4月14日の時点では何とか自分でできると思ったが、ところが16日の本震の状況ではこれは無理だと思いました。やっぱり国のプッシュ型支援があると判断したので、内閣府に確認をした。ところが、業者に今頼んでいるから云々で、その場は答えがでませんでした。これは駄目だと思って、自衛隊に確認してもらったら、佐賀県の鳥栖にあることがわかったが、次の問題点が、業者は国がちゃんとゴーというサインを出してもらわないと出せません、ということになった。何とか、中心拠点のほうに運んだけれど、対応職員がいない。職員は避難所運営で手いっぱいだったんです。しかも倉庫は地震で壊れまくっている。22日の時には各市町村はいつせいに受け入れ拒否をした。いやまだ必要なはずだと思ったんだけど、実は21日の大雨で倉庫がつかえません。水浸しです、ということだった。そういったところがあって何とか落ち着いたけれど、8月24日、プッシュ型でなんでもするぞといていた国は、8月24日になって、倉庫費を払え、処分費を払え、って言ってきた。けど送ってきたのは8月賞味期限切れなんです。これが実情です。真実と教訓。

次の話です。プッシュ型の教訓と提案なんですけど、やっぱり、倉庫と職員は必ず附属します。だから、水をくれといたら、水だけ来るんです。青シートくれといたら、青シートだけがくるんです。青シートといたら、ロープと土嚢と、土と、人がいるんですよ。水といたら、運んでくれる人がいるんですよ。

だから今回、そういうことがなかった。だから、やり方を考えてもらわないと、受けるほうは無理よ、こうゆう状況です。ということで、実は皆さんにぜひやっていただきたいんですが、私の提案です。リュックにセットでパックで、どういうことか。リュックにあらゆるものを入れます。つまり、毛布とかは無理ですが、老若男女のパンツ、水、食料、アメニティ、うちわ、塩など、そういうものはわかってきますので、厚くなって来れば、今回避難所に行ってみると、皆さん、着の身着のままだから、物を運ぶにしても、その運ぶものがないんです。リュックがあつて、名前を書いておけばOKです。それでひとつポイントがあります。それは女性・子ども目線です。日本男児たるもの、水や食料1日2日とらなくても我慢しろと、女性子供にやれということと同時に、女性の生理用品とか、子供のミルクというのは1時間もたないんです。これでもしたりなければ、その部分をちゃんと準備しなければいけないのに、なってないですよ。水と食料と毛布とかは準備してあつて、これだけあれば大丈夫だろう、と。しかもね、女性は必要なものとかミルクとかも

準備するように健康福祉部に伝えたんですけども、それで準備できたんですが、女性・子どもの目線がポイント。ただしこれは自衛隊を配布に使うのは反対です。今回、大雨が来てこれは逃げないかんとって警察・自衛隊に「車出せ」言ったときに、今ちょっと物資を運んでるから無理です、となった。とにかくそっちはいいから、先に避難させろとなったんですが、やっぱり自衛隊は救命救助の体制で整えておくべきです。

もう1点、その3です。ある街から罹災証明って何、どうやって発行するの？ところがですね、ノウハウがないんです。それで他県から応援もらったんです。それでなんとか軌道にのったんですが、いまになってやり方がいろいろと相違して、県が混乱してしまいました。この混乱も内閣府に責任があります。なぜかという、内閣府はしっかりした体制の中の書類を作っているんですけど、やり方が徹底できなかった。災害発生後の行政事務、これに関する訓練が必要。みなさん帰ったら、災害対策本部訓練とかやっているとありますが、災害発生後の行政事務と対策本部訓練との両輪で訓練をすべきであると考えます。

次です。まとめなんですが、簡単に申し上げますと、指揮系統とオペレーション、不慣れな職員、熊本県は危機管理課転出者が復帰する制度を設けています。3年間のひも付きです。ですから、危機管理防災課から出た者は3年間、何かがあったらすぐ帰ってくる体制をとっています。実際、昨年一斉にメンバーを変えられて、どうするんだといったら危機管理企画官がいるから大丈夫です、と冗談を言ってたんですけど、実際に地震が発生してしまって、しかし数時間で元の職員が帰ってきてくれた。そこでカバーをすることができた。そしてもう一つ。議事に議事録があるように、災害にも災害記録がないといけません。これがあつたがために、いまその教訓とか参考・検証ができる材料になる。次、改善を要する点に、避難所の見直しが必要だと思います。今の避難所というのは行政目線なんです。小学校・公民館などが避難所になるか？ところがわたしは78歳の老人に怒られた。車もない、何もない。どこへいくのか、と。たしかに地図にプロットして確認するとどこへ行くのにも30分かかる。高齢者にとっては、車もない、避難所に遠いとか問題があつた。そしてもうひとつ、リーダーがいない。だから避難所で職員がそこにつかなければならなくなる。だから自主防災組織・自治会で運営できるように事前に準備する必要がある。鍵を預けて管理させる。ある村では40名しか職員がいないのに30何名避難所についていて、対策本部などできなくなっている。これらは変えなければならないと思う。

そして皆さんに言うておきます。私も思い込みがあつたのですが、思い込みは捨ててください。前震には熊本県何とか耐えましたが、ところが本震が震度7。18万人の被害者数は当ててましたが、準備が足りなかった。総合的な準備をしなきゃいけなかった。余震が1~2か月後に起きるといふ感覚だった。だからもう一度家に戻った方々が犠牲となった。私にも責任はある。余震はすぐ起きる。これを言わなければならなかった。明日来る。もっと大きな地震が来る。この認識が必要だ。実は鳥取もそうだった。初めに震度4だった。そして震度6弱の地震が来た。前震本震というのがブームになつてる。

大人の責任はどうか。大川小学校の事実を確認しておきたい。マニュアルどおりに運動場に退避させた。そして津波がきた。慌てた先生たちは海岸よりの校庭より5m高いところへと逃がそうとしたが、この判断が間違いだった。結果として74名がなくなった。マニュアル通りの行動では危険そうだと判断して校庭の裏山に避難したらよかった。しかしそれでも現場の先生は一生懸命だった。管理者は防災リーダーをつくっていたらよかった。津波でんでんこ、というこの地域で1000年まえから伝わっている伝統を継承できていればよかった。やっぱり防災のリーダーが必要だ。議員も初級防災士のレベルで十分なので勉強していただきたい。