

# 第 1 部

## 平成 28 年熊本地震 福岡市被災地支援活動レポート ～今後の災害対応につなげるために～

---

【福岡市長 高島 宗一郎 によるレポート】

(H28.5.12 作成, H29.4.13 一部修正)



九州、そして日本は、自然の織りなす素晴らしい景色や温泉といった自然の魅力の裏返しとして、地震などの自然災害とこれからも共存していかなければならない宿命にある。

かつて故後藤田正晴氏は、阪神・淡路大震災発生の翌日に当時の総理に対して「地震・天災は防ぎようがないが、復旧・復興については間違えば人災になる、しっかりやって欲しい」と語ったという。

自然災害自体を防ぐことはできないが、その被害すなわち被災者への影響や負担を最小限に抑えなければならない。

特に、今回の平成28年熊本地震では大きな余震が続き、発災直後は市民や民間が直接被災地に行くことによって二次災害を招く恐れがあることから、行政しか支援活動を行えない時期が続いた。

そうした中、支援物資が熊本に到着した後、被災者に行き渡るまでに時間を要したり、指定避難所とそれ以外の避難場所で物資が充足するまでの時間に大きな差が生じた。特に一刻を争う地震発生直後の命を繋ぐフェーズにおいての自治体の動きには改善の余地があることがわかった。

さらに、SNSを含めた情報伝達の手段の高度化、多様化とその普及によって、災害支援における市民参加の新しい仕組みを構築する余地が多分にあること、また、今後強化すべきポイントが明らかとなった。

私には、「有事にこそ信頼される行政でありたい。」という信念がある。近年では、平成7年の阪神・淡路大震災、平成16年の新潟県中越地震、平成17年の福岡県西方沖地震、平成23年の東日本大震災、そして、今回の平成28年熊本地震などで、我が国は、甚大な被害を受けながらも、着実に震災への対応について経験を積み、知見を蓄えてきている。

我が国におけるより実践的、機動的な被災地支援手法の確立を目指すため、被災地に最も近い政令指定都市である福岡市の行政を預かる立場の人間として、今回の支援活動により得た貴重な教訓を、できるだけ多くの行政関係者と共有することが必要ではないかと考え、現段階での私なりの知見をレポートとしてとりまとめた。私を含めた多くの行政関係者が、それぞれの立場で得た教訓を積極的に発信することにより多くの教訓が普遍化され、今後の震災対応に活かされていくことを願ってやまない。

福岡市では、私がリーダーシップをとって、今後とも被災地支援に注力していくつもりである。また、福岡市の被災を想定した対策においても今回の知見を活かしていく所存である。

## 福岡市が行った「自己完結型支援」とは

平成28年熊本地震では、地震の発生が4月14日の木曜日<sup>1</sup>であり、被害状況等の情報が整理できないまま週末を迎えた<sup>2</sup>。さらに4月16日土曜日の未明には本震が発生した。福岡市内の一部でも震度5弱を観測しており、市民の安全・安心の確保を最優先に考え、市内の被害状況の把握を行ったところ、幸いにも、大きな被害は確認されない状況であった<sup>3</sup>。

今後の市民生活の安定に思いを巡らす一方で、一刻も早い被災地への支援の必要性が頭をよぎった。危惧したのは、「初動の遅れ」である。これまでの例を引くまでもなく、被災地への支援について各自治体は、市長会や知事会の枠組みからの支援要請を受け身で待つことになるだろう。本震は土曜日の未明に発生しており、職員を週末に動かせば人件費の負担をどうするかなど、平時における判断基準や行動規範が、この有事の際にもそのまま踏襲される可能性が高いと感じた。

しかし、隣県である熊本県では10万人以上の住民が避難する非常事態となっており、最速で復旧に当たるべき時に、土、日であるという理由で初動の支援が遅れては、天災を人災にしてしまうような危機感を感じた。そこで、首長として真っ先に下した決断は、現下は緊急事態と認識し平時の思考回路から脱却すること、隣県の住民の命と暮らしを守るために「できることはすべてやる」という姿勢で本市は支援に取り組むということだった。このため、被災地支援を最優先の業務に位置付け、職員が集中して取り組める環境を整備した。命と直結する地震発生直後の支援については、スピードが最大の付加価値ということを意識づけするということも必要であった。

行政の職員にとっては、自分の自治体の市民のために全力を尽くすことが、平時における最大のミッションである。しかし、いざ、有事となれば、被災した自治体、そして被災した住民のために全力を尽くすべきであると思う。なぜなら、そのことを、他ならぬ福岡市民が望んでいるからである。福岡市職員が被災地支援に取り組む中で、「被災地のために全力で頑張っている福岡市は、自分たちの誇りです。」という多くの市民の言葉が福岡市に寄せられた。今回の福岡市の初動は、福岡市民の期待に十二分に応えたものと、私は確信している。

発災後、72時間は人命救助が何より優先される。この間は大きな余震が続き、情報も錯綜して、現地の住民の安全確保すらままならない。ボランティアの受け入れ態勢も整っていないこのような状況下にあって、市民ボランティアや民間団体が被災地に詰め掛けることは、二次被害のリスクが極めて大きい。

市民の思いの詰まった支援物資や支援ボランティアなどを、しっかり現地に届けることが重要であるが、被災自治体は、自治体住民のみならず自治体職員自身も被災しているうえに、

<sup>1</sup> 地震の概要は「第3部 支援活動の記録」P3-1～P3-3「第1章 第1節 地震の概要」

<sup>2</sup> 被害の概要は「第3部 支援活動の記録」P3-4～P3-10「第1章 第2節 被害の概要」

<sup>3</sup> 福岡市内の被害の概要は「第3部 支援活動の記録」P3-11「第1章 第3節 福岡市の被害の概要」

様々な災害対応業務に忙殺されていることから、物資の仕分けやボランティアの配置については、被災自治体に極力負担をかけない方法で行う必要がある。

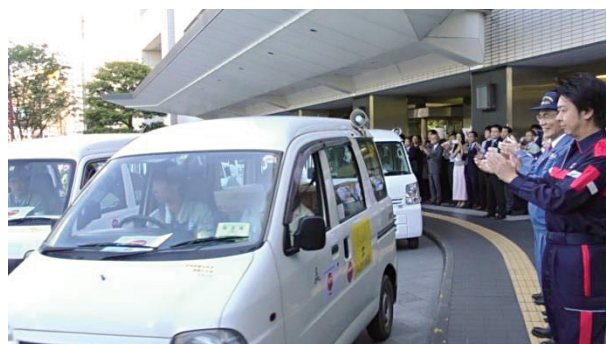
今回の熊本地震でも、支援物資は物資を載せたトラックが集まる陸上競技場、支援の人材はボランティアセンターがボトルネックとなって、せっかく被災自治体まで届いた貴重な物資や人材が被災者の元まで届くことが大幅に遅れた。

被災地にボトルネックを作らないためには、支援物資やボランティアは、被災地に隣接する自治体でいったん受け付け、仕分けや配置の検討を行い、被災地へは吸収しやすい形に小分けされた物資や細分化、組織化されたボランティアを直接投入することが大切になる。今回、人や物の仕分けを福岡市で行う仕組みを構築することが重要なポイントであった。

また、被災経験の少ない自治体にとっては、現場の対応に追われ、24時間、72時間、1週間と時間の経過とともに、人命救助から避難所の開設、物資の配給、ライフラインの復旧、り災証明の発行、仮設住宅の建設など、必要な対策の内容が変化することが体感されておらず、必要な支援策が後手に回ってしまいがちになる。このため、必要な支援はこうやるべきだと外野からいうのではなく、首長同士の直接のやり取りに加え、現地対策本部の中枢に福岡市から被災者支援の経験者を送り込み、効率的な方法や先を見通した支援策などをアドバイスすることとした<sup>4</sup>。



【本震翌日の支援物資輸送】



【本震3日後の福岡市支援隊出発】

## 第1節 支援物資

毎日繰り返される被災地の報道を目のあたりにして、何か力になりたいという市民の思いが大きく膨らむのは当然のことと言える。この市民の温かい思いを、秩序だった適切な行動に集約していく方策をとることが、必要ではないかと思った。具体的には最初の地震発生の翌日、4月15日の金曜日には義援金の受付を始め<sup>5</sup>、4月17日の日曜日には支援物資の受け入れも始めた。

特に災害発生直後は、多くの市民の熱い思いが一気に行動として現れると、爆発的な結果をもたらすことを十分に考慮する必要がある。東日本大震災の際には、個人で物資を運

<sup>4</sup> 支援の全体像は「第3部 支援活動の記録」P3-17～P3-22「第4章 第1節 総括」

<sup>5</sup> 義援金の詳細は「第3部 支援活動の記録」P3-56「第4章 第4節 義援金」

ぼうというメッセージがネットで発信されたところ、想定をはるかに超える物資が集まってしまい、各地で大混乱が起こったということも聞いた。また被災地で必要以上の物資を運ぶ車の渋滞が、逆に復旧を遅らせる要因にもなりかねない。このことから、発災直後の支援物資の受け入れは行政がしっかりと体制を組んで行き、まとめて被災地へ届けることが望ましいと考える。

福岡市は旧大名小学校の校舎を活用して、被災地が真に必要なとする品目に絞るかたちで物資の提供をお願いするとともに、品目毎に収蔵する教室を分けることで、最初から仕分けを意識した受け入れを行った<sup>6</sup>。支援物資の受入場所では、市民や企業はもとより、福岡市民以外からも多くの善意の品が集まり、最終的に段ボール 36,540 箱もの支援物資を届けていただいた。その際に多くの方から「私たちの支援の気持ちを届ける場を速やかにつくってくれて、本当にありがたい。」との感謝の言葉をいただいた。

発災直後から被災地支援の各ステージにおいて、「福岡市民の安全・安心の確保に全力を注ぐ」、「福岡市内には大きな被害は確認されなかったので、次は被災地支援に福岡市の力を振り向ける」、「被災者の力になりたいという市民の熱い思いと、被災地のニーズをマッチングさせることに取り組む」といった、市民と職員へのメッセージをSNSを使って分かりやすい言葉で発信することにより、市民と行政が一体となって、被災地支援に向け大きな力を発することも、今回学んだ教訓である。



【旧大名小学校に集まった仕分けボランティア】



【思いが詰まった支援物資】

支援物資の提供のポイントは①ニーズの的確な把握、②仕分けの手間を省く仕組み、③避難所に効率的に届ける仕組み、の三つである。

## 1 ニーズの的確な把握

熊本地震ではプッシュ型とプル型、どちらの支援形態がいいのかという議論もあったが、それぞれを併せた形での支援が必要であると思う。「ニーズの把握」は要請がなくともプッシュ型で積極的にこちらから必要な品目を問うアプローチが必要である。市民から提供を受け入れる支援物資の品目は、熊本市の状況をタイムリーに反映させながら設定を行い、大分県の自治体については被災自治体の首長に直接電話をして、支援できる

<sup>6</sup> 支援物資の受入れは「第3部 支援活動の記録」P3-46～P3-48「第4章 第3節－1 支援物資の受入れ」

メニューを具体的にこちら側から示すことで、被災自治体から要請しやすい環境を構築した。

また物資の供給は、刻一刻と変わる被災地のニーズに応じてプル型で積極的に送っていくことが必要であり、輸送効率の良い近接自治体から輸送することが効率的である。

なお、物資と異なり、り災証明の発行など専門性を持った職員派遣などについては、相当数のマンパワーが必要であり、全国の自治体から派遣していく必要がある。

併せて、各都市が経験した過去の災害に基づくノウハウと人材を、迅速に活用できる仕組みを事前につくっておくことも重要である。

## 2 仕分けの手間を省く仕組み

全国から届いた物資の仕分けを被災自治体で行うのは、マンパワーの面で負担が大きい。そこで、今回、福岡市では、市民から受け入れる支援物資の品目を絞り、また受け入れ拠点として、市中心部の閉校となった小学校の教室や体育館を利用。ボランティアの力も借りながら、教室ごとに物資を分けるなど、受け入れた段階ですでに仕分けが終わっている仕組みを構築した。

熊本市の受け入れ拠点である運動公園には、全国から様々な支援物資が混在した「福袋」のような段ボールが大型トラックに山積みされて届き、仕分けに人手が追いつかない状況であった。この事態を受けて、大西熊本市長とも相談し、すでに仕分けが完了し物資の中身が明確になっている福岡市の支援物資を載せたトラックは、ボトルネックとなっている運動公園を経由せずに必要な避難所に直接届けることとした<sup>7</sup>結果、スムーズな自己完結型の支援を行うことができた。



【ペットボトルを集める教室】

<sup>7</sup> 支援物資の搬送は「第3部 支援活動の記録」P3-49～P3-51「第4章 第3節-2 支援物資の搬送」



【仕分けた物資を積み込むトラック】



【ボランティアによる積み込みの様子】

### 3 ICTを活用して避難所に効率的に届ける仕組み

福岡市が支援を行った熊本市東区の避難所でも、支援する主体が、福岡市、自衛隊、熊本市と、それぞれがバラバラに動いており、避難所が要請した物資が重複して届くということもあった。

また、東区では職員の多くが物資に関する電話のやり取りに追われており、貴重なマンパワーが浪費されていると感じた。しかしICTを活用することで、物資に関するマンパワーを大幅に削減することができ、被災者に対する細かな支援や相談業務など、本当にマンパワーが必要なところに貴重な人材を振り向けることができるようになる。

ただし、ここでのポイントは、全国共通の簡単なICTのシステムを平時から導入しておくべきということである。

そこで、福岡市は、今回新たに、クラウド上に独自の物資供給システムを構築するとともに、被災地への職員派遣にあたっては、その出発前にレクチャーをしていた。このシステムでは、スマートフォンで簡単に物資要請の入力や、誰がいつ届けるのかの確認ができるようにした。

現地では、このメインのシステムによる物資の供給に加え、避難所同士の横の連携をLINEのグループで図ることで、福岡市からの支援隊が避難所に必要な物資を届けていた<sup>8</sup>。

しかし、普段からタブレット端末などICTに触れていない職員もいるなかで、通常から使っていないシステムを混乱している被災自治体に直接導入しても、十分な活用は望めない。「被災者に物資を適切に届けるため」に、どのようなシステムがよいのかしっかりと検討したうえで、誰にでも簡単に操作できる全国共通のシステムをつくり、活用する訓練までを、平時に行っておくことが肝要である。

また近年、自治体職員のあいだでは、タブレットやSNSなどの操作・運用の能力に大きな差が生じているが、自治体としては緊急の事態に備え、平時から全職員のITリテラシーを高めておくことも重要である。

<sup>8</sup> ICTを活用した支援物資の配送は「第3部 支援活動の記録」P3-52～P3-53「第4章 第3節 2(1)③ICTの活用などによる「自己完結型」の支援物資の配送」

加えて、今回、避難所間の支援物資の量的な格差が浮き彫りになった。行政が指定外の避難所を把握することが難しいという見立てだが、SNSの普及で誰でも簡単に情報を発信できる時代である。指定外の避難所に避難している人やその近隣の住民などに、位置情報や避難者の数、そこで不足している物資の品目を発信してもらえれば、指定外の避難所の捕捉は難しくはない。市民も共働した情報の発信、支援のあり方を検討することが大切である。

【写真左：スマートフォンの入力画面 右：PCの配送状況コメント画面】

【システムを補完する福岡市支援職員間で作成したLINEグループのやりとり】

#### 4 NPO等によりきめ細かに物資を届ける仕組み

被災者の状況は、公園などに自主的に避難して車中泊をしている人や、避難所にも行けずに団地で孤立している高齢者など様々であり、このような被災者に対するきめ細かな支援については行政、よりもNPOやボランティアの力がより発揮される。

そこで、様々な状況におかれている被災者にも、できる限り物資を行き渡らせることができるよう、被災地での支援活動に向かうNPOや企業、個人に対して、旧大名小学校に届けられた物資の提供を行った。

より迅速に物資を届けることが肝要であることから、申請は市のNPO・ボランティア交流センター「あすみん」にメールで行い、団体等のホームページやSNSでの活動内容の情報発信をもって市への報告に代えることができる、きわめて簡易な手法とした。

この仕組みにより、きめ細かに必要な物資が被災者に直接届けられる、NPO等と共働した自己完結型の支援ができた<sup>9</sup>。

このように、市による搬送に加え、NPO等による協力を受けながら、7月25日（月）に、支援物資全てを被災地へ搬送することができた。

## 第2節 ボランティア

発災から1週間を目途として、ボランティアによるきめ細かな支援が必要なフェーズに入ることになる。

ところが、熊本県内のほとんどのボランティアセンター（以下VC）は車以外ではアクセスしづらく、かえって交通渋滞を招くなどの課題が見られる。また、受け入れ窓口となるVCでの人材の割振りなどにも時間がかかってしまい、実際のボランティア活動の時間が非常に短くなるケースも見られた。これも支援物資と同じ構図で、現地のボランティア受け入れ窓口がボトルネックとなってしまう。

ボランティアの受付の長い列や、あまり活動できなかったことに対するボランティアの不満が報道されたことで、ゴールデンウィークの週末にはすでにボランティアが減って、人手不足という状況が起っていた。

そこで、福岡市は人材の面においても、「自己完結型支援」の構築に向けてチャレンジを行うこととした。

福岡市では、どこでどのような業務のボランティアが不足しているかの情報を集約しておき、福岡を発つ時点で既にマッチング作業を終わらせておく。そして、福岡から熊本各地に直行するボランティアバスを運行し、現地に到着するまでの車内で、ボランティアのチーム分けやボランティア業務のレクチャーを行うことで、到着次第即座に活動できる体制を構築した。このようにボランティアの効率的、効果的な活用を図り、彼らの満足度を高めていくことが、結果としてリピートに繋がり、ボランティア不足の解消に資するものと考えている。

## 第3節 ごみ処理

生ごみを原因とする感染症などの二次被害防止のためには、専用のパッカー車が必要である。

被災自治体から周辺の自治体に対して個別に要請しなければ、支援する自治体は動けないという現行の仕組みは、災害など有事においては被災自治体の負担が大きすぎる。

福岡市はいち早くパッカー車を派遣し、三重県や日南市からの車両も、比較的地理感覚のある福岡市の部隊に合流することで、熊本市側の業務分担や収集場所の指示などに係る業務負担を増やさず、作業を円滑に行う仕組みにチャレンジをした。

<sup>9</sup> NPO等への物資提供は「第3部 支援活動の記録」P3-54「第4章 第3節 2(2) NPO等への物資提供による支援」

また政府の指示で、自衛隊が災害ごみを運搬することになり、現場でのごみ処理がスピードアップできたと聞いている。ごみ収集は必ず大きな問題となるので、平時から自衛隊も含めたごみ収集体制のあり方を決めておくことが重要である。



【被災地での災害ごみ収集支援】



【福岡市の焼却場に運搬された災害ごみ】

## 第3章

## 被災地支援のさらなる改善に向けて

## 第1節 災害支援・復旧に関わる指揮体制の再構築

災害支援において、発災直後に第一に進めるべきは消防による人命救助や被害調査、次に上下水道・ごみ処理などの基礎インフラ機能の確保と復旧だが、基礎インフラなどを通常から担っており、それらの技術に精通している基礎自治体の役割が大きくクローズアップされる。

そのうえで、基礎インフラの復旧など現場活動の支援や指揮にあたっては、被災地に近い政令市が中心となりリーダーシップをとって、復旧に当たっていくというような、動きやすい仕組みを作っておくことの必要性を感じた。

## 第2節 平時からの支援や受援を想定した訓練

全国的に、防災訓練、避難訓練を行っているが、これに支援する側、支援される側、それぞれの立場に立った訓練、いわば支援訓練・受援訓練というようなものもあわせて実施する必要性を強く感じた。

例えば、支援訓練として、災害が起きて支援に行く場合を想定し、支援隊の編成シミュレーションや本当に必要となる備蓄品の再点検とともに、実際の避難所で起こり得るような、高齢者のトイレなどの介助方法、水が出ないときのトイレの対応、さらには、避難所運営で毎回言われるが、プライベートな空間、東日本大震災の時も段ボールを利用した間仕切りの設置による空間の確保が大事といわれたが、結局どの自治体も段ボールを備蓄していない、仮に段ボールがすぐに集まるとしても、どうすれば、簡単に間仕切りとして使えるのかのノウハウの蓄積も必要である。

また、受援訓練としては、実際に避難所を運営することになる学校や公民館に勤務している人や、避難所生活を送る地域の方々に避難所開設のルールや物資のまとめ方、物資の供給システムの使い方など、さらには指定外の避難所を想定したうえでの避難所情報の発信なども想定される。

このような訓練を、実際の場面を想定しながら、かつ、自治体だけでなく、警察や自衛隊が連携したうえで、平時に実施することが重要であると考えます。

なお、被災自治体は、様々な対応に人員を割く必要があるため、例えば、エリアごとに支援する責任自治体を決め、その自治体が、総力を挙げてニーズを把握し、物資の供給などを行うことが大変有効だと思われる。福岡市は今回熊本市東区を担当したが、これによって、支援する自治体も指揮命令系統が一つになり安心して様々な分野で支援することができ、被災者への支援サービスの安定につながったのではないかと考えている。

### 第3節 SNSを活用した情報発信の価値

支援物資の供給や義援金の募集には、市民の協力が不可欠であり、大きな力となるため、発信した情報がより多くの市民に周知されることが必要であるが、その一方で、発災後1週間は被災地のニーズは刻々と変化していくことから、それを適宜把握して、スピーディかつ、タイムリーに市民に示していく必要がある。

SNSは、今や支援を進めるにあたっての、基礎インフラというべき地位を獲得しており、日ごろからこれを活用し、市民とも接点を作っておくことが、有事における役割を果たす上でも重要であると感じた。

### 第4節 風評被害の解消に向けた積極的な取り組み「WITH THE KYUSHU」

被災地の復興に向けて、息の長い支援・取り組みが必要になる中、被災地やそこに近い地域などでは、風評被害による観光客の減少や経済の停滞などの課題が発生してくることから、これを早急に解消する必要がある。

今回、福岡市では、震災が発生する直前に、九州の拠点都市としての役割を果たすため、「WITH THE KYUSHU～九州とともに～」の理念で、九州各地の自治体と連携して、九州の発展につなげる取り組みを開始したところであったことから、実際に風評被害の影響が出ている大分・熊本の市長・町長に、福岡に集まっていただき、「今こそ九州観光!」というキーワードで、九州のまちの元気と魅力を発信した<sup>10</sup>。このように、多くの方々が九州の各地に足を運んでいただく取り組みも重要な支援であり、これを継続し、地域経済の回復につなげていくことも大変重要な役割と感じている。



【写真：九州広場 での「今こそ九州観光!」PR】

<sup>10</sup> 復興支援イベント等は「第3部 支援活動の記録」P3-71「第4章 第6節1 復興支援イベント等」

## 終わりに

震災は、いつ、どこで、どのような規模で発生し、どのような被害をもたらされるのか分からないからこそ、発生した震災の状況に応じた臨機応変の有事対応、すなわち、いま、この震災の被災者のために、それぞれの自治体が、自ら市民の命と暮らしを守るという視点で、何かできることはないか速やかに対応を検討し、「平時」から「有事」にスピーディに変わる必要があると考える。

特に災害発生から1週間は、行政が全面的に支援すべき時期であり、一瞬一瞬が命に直結する大事な時間である。一つひとつの災害を検証しながら、よりスムーズに体制を構築して、即座に総力を挙げて動けるように改善の積み重ねが必要である。

大規模災害が発生すると、当然、自治体職員は連日不慣れな、想像もつかない非日常業務に忙殺されることとなると同時に、職員自身やその家族が被災者である場合も多い。このため、災害対応という緊急業務に対して絶対的な職員不足となり、日を迫うごとに疲労も蓄積され、組織としての機能低下を招くこととなる。

福岡市は、今回の熊本地震において、水道、下水道、建築、保健、清掃などの専門職の派遣に加え、地震発生から1か月で延べ3,000名を超える一般職員を被災地に派遣し、支援にあたったが、今回蓄積した支援ノウハウをしっかりと職員間で共有、活用していくとともに、退職した職員の活用についても検討していきたい。

被災者の日常生活を取り戻すために最も急ぐべきインフラの復旧に当たっては、他の自治体からの工事業者の受入れや復旧工事の実施など、地元の業者との調整を被災自治体が行うことが難しい場面も発生したため、国から要請いただくこともお願いしながら、その状況を克服していったが、本来は平時において整理しておくべき事項である。

また、被災自治体も他の自治体からの支援を受入れることで、支援部隊の振り分け業務などにより職員の負担が増すこともあり、それが現場レベルで支援部隊の受入れの決定スピードを遅らせている場合もあったが、このような時は首長同士で直接やりとりし、決定することが有効であった。

そして、各種の支援が最大限の効果を発揮するためには、すべての自治体が受援自治体になりうることを想定し、防災危機管理意識と体制の強化に向けて、日頃からたゆまぬ努力を積み重ねることが不可欠であることは言うまでもない。

このレポートが、有事にこそ信頼される行政を全国的に確立するために、そして、今回の震災の教訓を次代の震災対応に活かしていくために、多少でも役に立つところがあれば、幸いである。

平成28年5月12日

