

平成28年熊本地震後の地域防災計画の見直し状況と課題の要因分析

熊本大学工学部社会環境工学科 学生会員 ○小溝 陸
熊本大学大学院先端科学研究部 正会員 竹内 裕希子

1. はじめに

これまで、大規模災害が発生した後、それらの被災経験から対策の見直しが行われてきた。1995年に発生した阪神淡路大震災では、災害対策基本法の見直しが行われ、「緊急災害対策本部」の設置要件の緩和や、国及び地方公共団体がボランティアによる防災活動の環境整備の実施に努めることが災害対策基本法に明記されることになった¹⁾。また、2011年に発生した東日本大震災でも同様に災害対策基本法の見直しが行われ、大規模広域災害に対する即応力の強化や、的確な避難指示等のため、市町村長から助言を求められた国（地方気象台等）又は都道府県に応答義務を課すことや、市町村長は防災マップの作成等に努めることが新たに明記された。

2016年に発生した熊本地震でも同様に様々な対策の見直しが行われている。熊本県が熊本地震での被災経験を整理し熊本県の地域防災計画に反映し、それらの内容を熊本県内の市町村が自らの地域防災計画に反映が出来ることで、熊本地震の被害の大小によらず、県内の市町村が熊本地震での被災経験を共有することが出来るようになる（図-1）。そこで、発災から4年が経過した現時点で、熊本県が被災経験をどのように捉え対策の見直しを行い熊本県内45市町村がどのように対応しているのか、県並びに市町村の地域防災計画の状況に注目した。

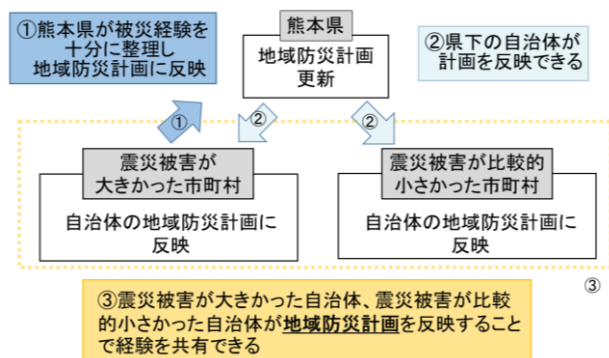


図-1 被災経験の整理と計画の反映

2. 研究概要

発災から現在までの熊本県地域防災計画の新規記載項目を整理し、熊本地震の被災経験からの熊本県の取り組みを把握した。次に、熊本県に対しヒアリング調査を行い、更新した内容を県内全45市町村に通知・助言が行えているか、通知・助言を行う上での課題を把握した。また防災体制やBOSSシステムの導入についてもヒアリングを行った。更に、

県内全45市町村に対しアンケート調査を実施し、熊本県が熊本地震の被災経験から地域防災計画に新規記載した内容を反映することが出来ているか、また反映できない項目についてはその理由を把握した。ヒアリング調査とアンケート調査の結果より、自治体の特徴に応じた地域防災計画の反映課題を分析した。

3. 熊本県地域防災計画の分析結果

表-1 平成27年度以降の熊本県地域防災計画の新規記載項目

年度	新規記載項目数
平成26-平成27	25
平成27-平成28	1
平成27-平成29	103
平成29-平成30	58
平成30-令和1	15
令和1-令和2	47
合計	249

表-2 新規記載項目の種類

年度	市町村対象	熊本地震検証	国の検証
平成26-平成27	11	0	0
平成27-平成28	0	0	0
平成27-平成29	56	58	44
平成29-平成30	24	36	20
平成30-令和1	6	11	9
令和1-令和2	23	16	27
合計	120	121	100

表-3 本研究で対象とする項目数

年度	項目数
平成29年度	37
平成30年度	19
令和1年度	5
令和2年度	9
合計	70

熊本県から提供を受けた熊本地震前後の平成27年度から令和2年度熊本県地域防災計画新規記載項目並びに変更項目を整理した（表-1）。熊本地震が発生した平成28年度は、地域防災計画の更新はほぼ行われておらず、翌年の平成29年度から更新作業が再開していた。次に表-1で分析した項目を「新規記載項目の対象が市町村である項目」「熊本地震の検証^{2) 3)}を受け新規記載されたと考えられる項目」「国の検証を受け新規記載されたと考えられる項目」の3種類に分類した（表-2）。本研究では「熊本地震での被災経

験を踏まえた対策を県の計画を通し、市町村の計画に反映すること」であるため、表-1と表-2の結果から「熊本地震の検証を受け新規記載されたと考えられる項目」と「新規記載項目の対象が市町村である項目」の両方に該当する項目を抽出した（表-3）。

4. 熊本県へのヒアリング調査結果

(1) 県内市町村への指導状況について

県と市町村は対等な関係であり、県内の市町村に対し、助言を行うことは出来ても指導は出来ないという回答があった。市町村の地域防災計画は年に一回見直しをすることが災害対策基本法で定められており、見直せば修正する必要は無く、その内容が国の防災基本計画や県の地域防災計画に抵触する内容であってはならないと定められている。そのため、県として市町村の地域防災計画に介入することは現状できないという事であった。

(2) 熊本地震以前から取り組んでいて良かった点

熊本県危機管理防災課の独自要綱として、危機管理防災課と消防保安課に在籍した職員は転出から3年以内であれば、大規模災害時に現在在籍している職場の了承のもと、危機管理防災総室の職場へ応援に行くというものがあった。熊本地震は2016年の4月の中旬に起きたため、人事異動による大幅な人員移動の直後であり、職員の中には災害対応経験のある職員も少なかった。そのためこの要綱は有効に機能し、初動対応を行うことが出来たことが分かった。令和2年7月豪雨時にも同様に災害対応経験のある職員の応援で初動対応を行った。

また、危機管理経験のある人材確保のために自衛隊のOBを県の職員として雇用しており、熊本地震時には陣頭指揮を執っていた。自衛隊OBの再雇用は国の「防災マネージャー制度」と呼ばれ、他の自治体でも導入されている。「防災マネージャー」は、災害対応経験や危機管理経験が5年以上あり、所定の研修を受けた人を認定し、これらを雇用した自治体に対し、国が特別交付税を与えている。熊本県も、県内市町村に対し、この制度の導入を促進していることが分かった。

(3) 防災情報共有システムの導入経緯

「防災情報共有システム」は平成30年度に熊本県で導入が開始された。熊本地震の初動対応時にはメールやファックスによる手段が取られた。消防庁が定めた報告様式に沿って被害情報を記入しメールやファックスにて送る形式であったが、熊本地震は被害が広範囲であったため、市町村から多くの情報が寄せられ、重要な情報を紙で集め、県職員が寄せられた情報を手打ちするという作業であった。そのため、被害情報の用紙の紛失やエクセル入力時のエラー

など非常に取りまとめに苦労したという課題があり、被害情報の集約を自動で行うことが求められ、システムの導入に至ったことが分かった。防災情報共有システムは、被災市町村の職員が被害情報を入力することでリアルタイムに県の集計に反映される。県職員の手を煩わせる事が無く、またそれを入力した自治体も、熊本県の被害や近隣市町村の被害状況を確認することが出来るシステムになっている。この防災情報共有システムは以前から存在していたシステムであり、熊本県は広島県の防災情報共有システムを参考にしつつ、熊本県として取り組みたい内容を加えながら作成していた。

この防災情報共有システムが導入された中で発生した令和2年7月豪雨災害では、このシステムの活用があったが、課題も生じた。課題として、このシステムを扱う県職員も習熟していたわけではなく、個人ごとに理解度に差があったこと、市町村の職員に関しては大雨の発生時にシステムの入力よりも現場対応に追われ、市町村の想定よりも入力が出来なかったことが分かった。入力よりも救助や避難所運営に当たる必要があり、派遣された県振興局の職員が、代行入力を行った。

5. まとめ

法律上、県が市町村の地域防災計画に直接指導を行うことは出来ない為、熊本県が新規記載した項目のうち、市町村単独で反映することが難しい項目については、県から職員を派遣し、項目反映の助言や支援を行っていることが分かった。熊本県危機管理防災課の独自要綱は、熊本地震が4月の人事異動時期に発生したという課題をカバーできたことが分かった。また、熊本県は、被災時に生じた課題を検証し、生じた課題を解決するシステムの導入を行っており、新しく導入したシステムについては活用後に適宜見直しを行い、上手く機能した点や生じた課題の整理に取り組んでいることが分かった。現在実施しているアンケート結果から、県内市町村の地域防災計画の反映状況が明らかになるため、今後はその結果をもとに反映されにくい項目の特徴をまとめ、最終的に自治体の特徴に応じた対応が出来る計画方法の提案を行う予定である。

参考文献

- 1) 内閣府 防災情報のページ
[online]<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h17/bousai2005/html/honmon/hm120702.htm>
- 2) 熊本地震の概ね3か月間の対応に関する検証
[online]<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/50128.pdf>
- 3) 熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取組に関する検証
[online]<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/50123.pdf>