

第 I 部 平成28年熊本地震

【令和3年度分】平成28年熊本地震に関する北九州市の支援状況
(令和4年3月31日時点)

《人的な支援》

1. 職員の中長期派遣【危機管理室】 1名

九州地方知事会からの要請を受け、熊本県益城町へ災害復旧業務に従事する職員の中長期派遣を実施（平成28年8月1日～継続中）

- ・ 宅地耐震化推進事業（滑動崩落防止事業）業務（土木職）
令和3年4月1日～令和4年3月31日

平成28年熊本地震被災地への中長期派遣職員報告

[派遣分野、活動期間、所属名（補職名）、氏名] (頁)

1 熊本県益城町（宅地の耐震化に係る災害復旧業務） 7

活動期間 平成29年4月1日～令和4年3月31日

補職名 危機管理室 危機管理課主査

氏名 佐藤 涼一

益城町の宅地復旧業務（宅地耐震化推進事業）

派遣先 熊本県益城町 建設課 宅地復旧係
所属 危機管理室 危機管理課
氏名 佐藤 涼一
活動期間 平成29年4月1日～令和4年3月31日

1 現地での業務

平成28年4月14・16日、観測史上初となる2度の震度7の激震（大陸プレート内陸型）が熊本を襲いました。前震～本震の約28時間に震度5超の強い揺れは計8回。その後の余震は、4,400回以上、うち震度5超が25回でした。

震源に近い益城町では98%の家屋が被災し、宅地被害（被災宅地危険度判定による危険(赤)・要注意(黄)判定は、約3,400宅地）も甚大でした。

私は発災翌年4月から、益城町において宅地復旧業務〔国交省都市局“宅地耐震化推進事業”のうち“大規模盛土造成地滑動崩落防止事業”（以下、「本事業」という。）による擁壁の耐震化復旧事業〕を担当しました。

宅地復旧業務にのぞむにあたり、蒲島知事が掲げた“被災者の生活再建最優先、被災者に寄り添う”この姿勢を我が心に刻み、如何に早く宅地復旧し住宅再建できるようにするかが最重要であると認識しました。

「本事業」は、通常要件（3,000㎡以上の盛土造成地に10戸以上、他）の通称“大規模事業”と、熊本地震により制度拡充され、避難路等公共施設に接する小規模な区域（2m以上の盛土上に2戸以上）も対象となった、通称“拡充事業”があり、最終的に“大規模事業”39地区912宅地、“拡充事業”25地区73宅地、合計985宅地を耐震化復旧、益城町の宅地復旧を完遂することができました。

2 現地での活動経過

ここで、5年間の活動経過概要を述べます。（組織変遷）

○ 1年目（復旧事業課 建築係 宅地復旧班：8名）

町内全域での宅地再調査（被災宅地危険度判定）及び地質調査を行い“被害メカニズム”（地震動による火山灰質粘性土の軟化・流動化が原因）を解明。

「本事業」予算は当初約26億円と少なく（と私は感じ...）、この調査結果をもとに事業範囲拡大に向けた、国交省（都市安全課）協議を重ね約150億円の事業として承認。“拡充事業”工事2件（8宅地：約1億円）発注。

○ 2年目（復旧事業課 宅地復旧係：18名）

本格的復旧工事に入り、“大規模事業”は、11地区（約300宅地、工事本数：10本、約43億円）、“拡充事業”は、19地区（43宅地、工事本数：10本、約3億円）の工事発注。

- 3年目（復旧事業課 宅地復旧係：38名）

残り地区全ての工事発注を行い、28地区（約630宅地、工事本数：15本、約56億円）の工事発注。
- 4年目（復旧事業課 宅地復旧係：42名）

事業最終年度の位置付けで全宅地竣工に鋭意取り組むも新型コロナウイルス等の影響もあり、全てを竣工させることが出来ず（竣工率98%）、残工事は現契約から切り離し、事故繰越手続きのうえ別途工事とし年度内契約。
- 5年目（建設課 宅地復旧係；16名）

残り8地区18宅地の工事竣工に鋭意取り組む。

加えて地権者との“擁壁の維持管理に関する覚書”締結業務、本工事に起因し家屋被害が発生した箇所の“事後調査及び補償交渉”業務、日常の相談対応、建築確認申請の問合せ対応等々、さらに新型コロナウイルスの影響で延期となっていた“会計検査”も無事乗り切りました。

このような経過で対象宅地全ての復旧を完了。総事業費：約138億円。

一方、復旧事業としては終わりましたが、“擁壁維持管理の覚書”の一部が残り、日々の宅地保全に関する業務（日常的な相談対応、建築確認申請対応等）は今後もいつときの期間は続きます。

3 復旧事業に必要なこと（特に宅地復旧）

① スピード感

宅地復旧と簡単に言っても「本事業」は災害復旧であり、また誰もやったことのない特殊事業でしたので、特に心がけたのがスピード感でした。

宅地復旧できなければ住宅再建も出来ず“被災者の生活再建最優先”に直結する重要事業です。悩んで立ち止まるよりもまず一步前に進む。間違いがあれば、そこで変更・修正する。この姿勢でのぞみました。

5年もかかって、とのご意見は甘んじてお受けしますが、東日本大震災での同事業の実績（仙台市等）と比べても遜色ない事業進捗だったと思います。

② 住民の話を聞く

私有財産である宅地の復旧を公共（町）が行うという特殊事業でしたので、復旧対象となった住民との協議は必須事項でした。

その中で心掛けたのは、まず住民の話を聞くこと。

とにかく事業内容や工法説明等、町からの一方的な話になりがちで後々トラブルが発生することもありましたので、極力住民の話（要望も）をまずは聞くことが重要であることを実感しました。

ここで、代表的な地区の着工前・完成写真を掲載します。

【杉堂1地区（西側）】着工前（H30.9）



【杉堂1地区（西側）】完成（R3.3）



【辻の城1地区】着工前（H30.7）



【辻の城1地区】完成（H31.9）



4 業務で苦勞したこと、教訓

① 公共(町)が私有財産に手を出すこと

公共事業で私有財産である宅地を扱う為には、事業の万般にわたって地権者と協議する必要があります。これは地権者との日程調整に始まり、丁寧な説明により承諾を頂きながら進めますが、万事順調に進むわけではありません。

個人の意向は百人百様・千差万別で、中には過剰要求もありますから、その都度臨機応変で適切な対応が求められます。振り返ればやはり大変でした。

② “受益者負担金” ゼロ

熊本では、被災市町村の話合いで「本事業」の“受益者負担”をゼロとしました。“受益者負担”有無には一長一短があるので一概には言えませんが、東日本大震災では負担金10%だった為、その負担金を払えない宅地の復旧が遅れ事業進捗の足枷になったとの教訓から熊本はゼロとした様です。

ただし、自己都合により復旧を急ぎ個人施工した方への一部補助事業（熊本では基金事業）との整合が図れ、負担金に関する苦情は無かったようです。

翻って熊本では“受益者負担”ゼロとしたため、事業進捗に有利に働いた面もありますが、先行して負担金の伴う個人施工をされた住民からの苦情が多数ありました。

ただし“受益者負担金”を取る場合、負担金徴収に関わる事務が増えることを忘れてはなりません。当時、町にその余力は無かったと思っています。

いずれにせよ、このような激甚災害が起これば復旧最優先“被災者の生活再建最優先”ですから、その判断は非常に難しいものです。

③ 新型コロナウイルスの影響

新型コロナウイルスの影響は想像以上でした。さらに熊本県南地域を襲った令和2年7月豪雨災害の影響も重なり新型コロナウイルスの拡大防止のための制限下では、予定していた県外の下請業者との契約が出来なくなり、さらに納期が遅れる工事資材もあり、大幅に工程は遅れました。

④ 以上を踏まえた教訓

新型コロナウイルスのような不可抗力に対してはどうすることもできませんが、万々が一、今後「本事業」を適用せざるを得ない事態が発生したとなれば、益城町の経験を存分に活かさなければなりません。

そのためのキーワードは“スピード感”と“公平性の確保”。

特に負担金有無の苦情が起こらない仕組みづくりが求められます。

このためには、(1)復旧(生活再建)を急ぐ個人施工への補助事業と、(2)個人の都合は優先されない公共事業(本事業)を同時スタートさせ、事業の選択権を住民に委ねることが重要ではないかと思えます。この前提として公共事業でも1割程度の“受益者負担金”を徴収し、両事業のメリットもデメリットもきちんと事前に説明することが重要であると思えます。

この仕組みづくりには、国も含めた関係機関協議が必要と思われます。

5 活動を通して印象に残ったこと

① 宅地復旧後の住宅再建

宅地復旧が終わり、次々と住宅が再建されています。住宅メーカーや建築士からの問合せも増えてきます。

耐震擁壁として見違えるほど立派な擁壁が出来たことを喜び、御礼のご挨拶に来られる住民もいます。これにより我々の労苦は報われます。

② 地域コミュニティの維持に寄与

「本事業」を実施して何よりも良かったことは、町内各地で自力再建をあきらめていた宅地を公共事業により救済することで住宅再建が可能となり、地域コミュニティ維持保全の観点からも良かったと思います。

特に防災集団移転を検討していた「杉堂地区」では本事業の適用により先祖代々の土地を離れることなく住宅再建できると、町で一番初めに開催した地元説明会において泣いて喜んでいた方々がおられた事は忘れません。

5 本市の防災に活かせること

本市においても“盛土造成地の変動予測調査”とそれに基づく“滑動防止対策工”の実施を検討すべき、とは例年訴えました。これが実現できれば理想的ですが、実は簡単なことではないことがわかってきました。

事前の変動予測調査により危険が予見されれば対策工を実施するという簡単な流れにはなりません。対象住民への説明が必要不可欠で、住民を不安に落とし入れ宅地の資産価値にも大きく影響を与える可能性もあるからです。全国的にもこの事例が少ないのは、このような事が原因と思われれます。

大地震への備えとして個人ができることは限界があります。行政として、開発許可や宅造許可のより一層の厳格化しかないのではないかと考えてきました。

6 おわりに

5年といえば普通とても長いですが、私にとっては濃密で今までに経験した事のないあつという間の出来事だったような気がしています。

「宅地耐震化事業」実質全国2例目の特殊事業は、当初から難しい事業と認識しておりましたが、実際にやってみると想像以上の困難に直面し挫けそうになる時もありましたが、何とか益城町の宅地復旧をやり遂げることが出来ました。

この貴重な経験を、単純に平時の通常事業に適用できるとは思いませんが、技術的な事も含めて伝えていかなければならない事は沢山あると思っております。

これにより益城町の復旧事業は全て終わりましたが、今後は本格的な完全復興に向けての各種事業が順調に前進していくことを、北九州の地より祈ります。

最後に5年の長きにわたり温かく私を受け入れて頂いた益城町の皆様と、異例の継続派遣をご了承いただいた本市に心より感謝申し上げますとともに、まだまだ復興途上にある益城町の一刻も早い完全復興をお祈り申し上げます。

【参考資料：益城町の代表的な地層構成】

この写真は、益城町特有の火山灰質粘性土（黒ボク・赤ボク・灰土+α）の地層構成が一度にわかる非常に貴重な写真です。（熊本大学：鳥井准教授監修）

「本事業」の正に最後の最後の工事箇所で見出されました。（益城町宮園地内）

【地層構成（年代）】

