

災害対応の政策と課題

—求められる災害対応ガバナンスとは？—

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

主任研究員 菅野 拓

2018年11月16日 18:30~20:40

記録者：M18AB511 元吉由紀子

| スライド | ポイント |
|------|---|
| 自己紹介 | 人と防災センターは、HAT 神戸の再開発地域にある震災博物館。 人文地理学専攻、NPO、都市問題を研究していた。 東日本大震災時に3年仙台市に住み、災害対応を初めてした。 そこから、現在は生活困窮者自立支援もしている。 |
| P1 | 今日の話は、近年の災害対応の変化を、学術と法律の面から話す。 「地域（行政と他の様々な主体）として災害対応をうまく統御するには？」というテーマを頭の隅に置いて聞いてほしい。 |
| P3 | 最初に法律面の情報から。 災害が起これば日本は、先祖返りしてしまう。 ■災害救助法：1947年（地方自治法と同じ年）古い法律で、これが災害時の混乱の根本原因となっている。自立支援という概念はなく、弱者への「援護」。 ■災害対策基本法、激甚法：1961年（伊勢湾台風の後に来た）救助は知事の職権で、市町村に移管する前提だったが、やりきれなかった。川、道路、堤防は、自治体財政では無理で、国が特別予算をつけた。これが法律化された。激甚法とは、国庫が補助するための法律。土木、学校の作り替えにつく。議員立法だったが、大蔵省が反対して、1年遅れてできた。 ■阪神大震災 1995年は、ハードはできたが、個人財産に関わるものはできなかった。被災者生活再建支援法のもとになる制度は市や県が作った。社会保障がまだ整備されていなかったの、福祉制度との関連は希薄。 |
| P3 | 日本やオランダのような国以外は、ハードよりソフト面での対策が主。 国連防災世界会議は、国際的な災害対応フレーム作成している。横浜、神戸、仙台と、全部日本で開催している。日本は、「よりよい復興」と謳ったが、グローバルには、レジリエンス（回復力）とインクルージョン（社会的包摂）が最も大事な価値観とされている。「災害とは、自然現象と社会の脆弱性の掛け算」ハードだけでなく、普遍的にいろんな分野を入れるほうがいい。 |
| P4 | 東日本大震災以降は、様々な主体間で相互にやりとりしていくのが、災害対応 |

| | |
|-----|--|
| | のフレームになっている。阪神淡路大震災の比ではない！（自治体同士の応援、物資に関する企業の関わり、サードセクターの参画など。） |
| P7 | 内閣府が災害時に自治体に求めているガイドライン。いっぱい項目がある。 誰がやるのか？危機管理部局ではない。調整しかない。原課がやるもの。 縦割りでやると思っているはいけない。いろんな混乱のもとになっている。 |
| P8 | 各部局がやっていることをどうやってコントロールするのか？ 目標管理型で災害対応するとよい。あるべき姿は持ちつつも、短期的な目標を決めてやっていく方法。 しかし、普段1年単位の仕事をしており、数時間、数日単位で企画していくような仕方がしづらい。各部局任せでやっているとう人が足りなくなる。 |
| P9 | 災害対策本部に出るのは、上層部だけ。各部は方針をもとにやり、やった結果をフィードバックする。 PDCA サイクル を通常は1年でやっているが、災害時に 初期は3時間、1ヶ月後でも1日単位で回す必要がある。 慣れない仕事が大変。それをNP'Oや自衛隊などとやらなければいけない。 |
| P10 | 日頃やるべきことができなくなり、混乱して、被災者の厚生が下がる。例：おにぎりを一週間出し続けると、栄養失調になる。こういう災害対応の失敗がよくある。市町村から情報が上がって来ないからと、スルーしたら、応援や予算を出しそびれ、桁違いの見積になっていることもある。避難所運営も1~2日と3ヶ月~半年では全く異なる。知識がないなら、わかるところに任せたい方がいい。それがガバナンス。 |
| P11 | 今年度の人と防災未来センターの派遣実績（マネジメントの支援が主。過去の事例、経験自治体の担当者とのつながりをつける。） |
| P12 | 政令市は、普段関わらない府と調整しないとイケない。災害救助法は知事に権限あるから。政令市もやれるようになったが、調整は必要。 |
| P13 | 大阪北部地震時国立循環器センターの耐震対応していないタンクが壊れた。そのオペレーションが課題だった。初期は過小な情報しか集まらない。それで動くと思誤る。府に対して市町村が不満を持つことになった。 |
| P14 | 愛媛県では、課長級が市町村に来ていたので、県に情報が上がっていた。 |
| P15 | 広島県では、ペーパーに振り回される対応になっていた。3分の1の見積だった。内閣府もそのデータを信じたことが災いを大きくした。 岡山県では、真備だけはよかった。政府も投入できた。 |
| P17 | 1930年時代と避難所の様子と今も同じ。アフガニスタンと同等。 日本の避難所は、先進国の中で最低レベル。 正しい像がわかっていないと変わらない。イタリアなら、国が認証した職業ボランティアがやっている。避難所では一日目からコース料理とベッドがある。 |

| | |
|-----|---|
| P18 | 基本的に普段やらないことをやるからできない。もちもち屋がやるほうがいい。避難所なんかは赤十字や NPO がやったほうがいいはず。わからない行政がやるから、非効率。 |
| P19 | 救命救助と道路は、いつも行政がやっているから混乱なくできる。医療福祉は、普段やっていない、DMAT は医療側の専門家がやるようになった。普段政府でやっていない市場でやっているものは、市場に任せたほうがいい。 |
| P22 | 被災者支援制度は、災害救助法だけではない。生活福祉資金、生活困窮者自立支援制度、障害福祉サービス、マル経融資など通常持っている制度が使える。 |
| P23 | 災害救助法も、いざというときに運用できるのか。 物資や仮設住宅など県と市どちらがやるのかが決まらないこともある。 |
| P24 | 災害救助法は生業に必要な資金なども出せる条項があるのだが、個人財産形成に公金は使えないということで、実際には出せない。 |
| P25 | 法に書かれておらず、通知にしか書かれていないものが多い。各種の原則も、平等→一律に、必要即応→最低限に、現物給付→金は渡さない、現地救助→広域避難者は対象外、職権救助→救助しきれなくても免責が実際の運用策。 |
| P26 | 柔軟な運用は、通達の束を読まなければわからない。分厚い通称赤本を読む必要がある。特別基準を摘要するためには、内閣府との交渉を都道府県が行なう必要がある。例：一般基準だと食事も通常は 1 食あたり 370 円となってしまう。被災自治体は、使ったことがなく、内閣府も初対応職員であることも多く、双方が混乱する。 |
| P29 | 被災者支援制度は、どこが取り扱うか。所管がわからない。国は内閣府と厚労省。行政がわからなければ、被災者はどこで手続きするか伝えることができず、なお混乱する。庁舎内のエレベーターも混雑し、高齢者には混乱の渦状態に陥る。 |
| P30 | 被災者生活再建支援のスキームは、「被災者から見る」ことが大事。 大きな災害の時のみ、特別予算が発せられる。 |
| P32 | 罹災証明書に基づく家の被害に対しても、被災者生活再建支援法の支援金 300 万円は、私有財産形成に資するため「見舞金」となっている。 これでは救えない人がたくさん出る。 |
| P34 | 東日本大震災石巻市でも、救えなかったのが在宅被災者。みなし仮設入居者は、どこに住んでいるかわからない。誰も支援できなくなっていた。 |
| P36 | 例：自宅の 1 階が流された人が、避難所を避けて自宅 2 階に住む、「在宅被災者」が出た。50 万円で応急修理制度を利用していた、 |
| P45 | 借上げの「みなし仮設」は、自ら不動産屋に行って、手続きする必要がある。私有財産の形成にあたる家賃補助としないために、県と被災者と大家の複 |

| | |
|-------------|--|
| | 雑な三者契約となる。宮城県では、このために臨時職員 80 人～100 人規模必要だった。 |
| P46 | 仮設一棟 800～1000 万円かかるが、みなし仮設なら 1 年 100 万円×5 年なら半額ですむ。みなし仮設はプレハブ仮設より環境がいい。ただし、普段から住宅確保が難しい 高齢者や障がい者は入れず、避難が長く続くことになった。 |
| P49 | 東日本では、住宅だけでなく、事業所も失って、失業率が多くなった。 失業者では、仮設から出られない。 被災困窮者が長期化した。被災者支援におけるインクルージョンの発想が欠けている。 |
| P56 | 研究者では定番のスケジュールとなっていたとしても、行政では、いざ起こったらどうなるかまで、わかっていない。被災者に対応するためなのに、一人ひとりの被災状況は重層で多様。持家と借家でも大きな違いがある。もともとの社会的脆弱性がなおダメージを受ける。 |
| P57 | 災害法制は、 どんなに準備しても取り扱いが混乱する。 行政にプロはいない。 罹災証明書でカバーできないことがある。特別予算も中規模災害には摘要されない。仙台市は、独自の政策形成能力が普段からあってよかった。 |
| P58- P59 | 罹災証明は、 すべての支援のベースとなるが、 失業率や障がい者などには連動していない。 グローバルなフレームワークとはかけ離れている。市町村にそのしわ寄せがきている。 |
| P61 | 地域防災計画がまともに動いている自治体は、見たことない。自治体 BCP も策定されるようにはなったが、実際に発動できるかは疑問。借家が被災しても、大家が保険をかけていなかったら、事業上の制度が使えないため、売り払われることになるかも。 |
| P62 | 個別の被災者が抱える課題に対して、庁内でたらい回しになる。施策間の調整がなされない。災害救助と福祉の境界線はあいまい。 |
| P64- P66 | 被災者支援に先進的な自治体もある。 仙台市。 仮設住宅用意し、見守り・相談してたが、 8割がみなし仮設を利用していた。 呼びかけ型のサロンを設置したが、一番しんどい人は来なかった。住まいの種類ごとの取り組みから、最初は全世帯向けに就労支援したのを皮切りに、 一世帯ずつ訪問し、聴き取って、ケースデータを蓄積し、ケース会議していった。 その中から個別に支援が必要な人に計画策定して対応した。生活者困窮者自立支援にアウトリーチがついた地域包括ケアのイメージでアプローチ。 |
| P68 | 岩手県大船渡市では、大船渡市と NPO と社会福祉協議会が連携して組織「 大船渡市応急仮設住宅支援協議会 」をつくった。 |
| P69- P70 | 熊本市では、 ワンストップの相談窓口をつくり、被災者支援の冊子（外国語にも対応） を配って対応した。窓口には、民間や弁護士、司法書士がついている |

| | |
|--|--|
| | のが特徴。ここですべて終わるようにした。被災者が何で困っているかがよくわかり、市長が知事を伴って震ヶ関周りをした。現場の声から立案できるかどうかは鍵となる。 |
| P71 | 公営住宅を一旦止めて、高齢、障害、それ以外で聴き取り、建設部局と福祉部局が連携して「住まいと福祉のプロジェクト」チームを立ち上げて、できるだけ早急に対応した。 |
| P73 | 先進事例からみる必要な支援の条件、①ワンストップ化、②ケースマネジメント、③部局・組織間連携、④平時施策への移行 これらができると何とか対応ができてくる。これって、地域包括ケア、生活困窮者自立支援と似ている。 |
| グループディスカッション | |
| <p>■地域（行政+様々な主体）として災害対応をうまく統御するにはどうすればいいか？</p> <p>■災害対応をうまく統御するために平時にどのように準備しておけばいいか？</p> | |
| G1 | <ul style="list-style-type: none"> ● 日頃から、他の行政の人と話し合う関係をつくっておく ● 自然災害保険に入っておく ● 借家に住む ● 関電、大阪ガスのインフラのホットラインにすぐにつながるようにする |
| G2 | <ul style="list-style-type: none"> ● 災害時に何ができるか、個人の情報（キャンプグッズを持っている、一級建築士の資格があるなど）をICカードに登録しておく →常時は行政が保管して、災害時に活用する ● 防災の日などに、住民どうしもお互いが災害時にできることを共有する話し合いの場を設けて、関係づくりをしておく ● 高齢者が、障がい者が、日頃健常者に役立つサービスを提供する（洗濯物をたたむ、料理の下ごしらえをするなど） ←仲介する支援団体があるといい →災害時に救助、連携がしやすくなるのでは？ |
| <p>災害時にうまく対応できる自治体のタイプ</p> <p>普段の協働関係を大事にして、文化としてつくっているところ</p> <p>インクルーシブにしておくことが大事！！</p> <p>普段から多様な人たち（住民、自治会、NPO、企業など）と協働することに慣れていると、縦割り薄く、担当者レベルで調整でき、地域ですぐに動ける。 そこに住んでいる人は、ラッキー！ そういう地域をつくっておくといい。 トップでしか調整できないところは、動きができず、混乱を極めることになる。</p> | |

愛媛は、小さい県である分だけ、県と市町村が一緒にやりとりできていた。
災害時は、地力が問われる。

以上