

熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討
ワーキンググループ
第4回 議事録

内閣府政策統括官（防災担当）

熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討
ワーキンググループ（第4回）
議事次第

日 時 平成28年10月25日（火）14:00～15:59

場 所 中央合同庁舎第8号館3階 災害対策本部会議室

1. 開 会

2. 議 題

- ① 市町村への応援と受援について
- ② 事業継続性の向上に係る取組について
- ③ 災害対応時における都道府県と政令市の役割分担について
- ④ その他

3. 討 議

4. 閉 会

○廣瀬（事務局） それでは、定刻となりましたので、ただいまから「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」の第4回会合を開催させていただきます。

委員の皆様及び発表者の皆様には、御多忙中のところ、御出席いただきまして大変ありがとうございます。どうぞよろしくお願ひいたします。

それでは、会議の開催にあたりまして、内閣府審議官、羽深より御挨拶を申し上げます。

○羽深（内閣府審議官） 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループの開会にあたりまして、一言御挨拶申し上げます。

本日は、御多用中、熊本よりお越しいただいた蒲島知事、大西市長に、感謝を申し上げます。

最大18万人おられた避難者につきましては、現在、200人を切りまして、被災者の住まいの確保など、応急対策の実施に一定のめどをつけていただいたものと思っております。更に復旧・復興に向けた取組を進めていただくため、政府として、熊本地震からの復旧・復興として4,139億円を計上した第2次補正予算が先日成立しており、今後、きめ細かな後押しに努めてまいりたいと思っております。

他方、先週21日には鳥取県中部で最大震度6弱の地震が発生しておりまして、死者、行方不明者は幸いにもおられませんでしたけれども、けがをされた方や建物の被害も報告されており、被災された皆様に心からお見舞いを申し上げたいと思います。

政府一体となって災害復旧・復興対策に当たっており、被災者の方々が一日も早くもとの生活に戻るよう全力を尽くしてまいりたいと思っております。

改めて、日本各地における地震に対する備えの重要性を認識したところでございまして、今後の地震防災対策を不断にかつ速やかに見直していくことの必要性を改めて感じております。そのためにも、本ワーキンググループの検討成果を年内に取りまとめることとしており、改めて委員の皆様の御協力をお願いしたいと思います。よろしくお願ひします。

○廣瀬（事務局） どうもありがとうございました。

今回御発表いただく皆様の御紹介をさせていただきたいと思ひます。大変恐縮ですが、お名前のみで失礼させていただきます。

大西一史様。

小原祐治様。

浦辺祐二様。

下川祥二様。

小野弘行様。

よろしくお願ひいたします。

なお、委員でいらっしやいます齋藤充委員、荒木泰臣委員、日置和彦委員は、本日御欠席でございますので、それぞれ秋田進様、藤瀬伸二様、内田安弘様に代理出席を頂いております。よろしくお願ひします。

また、土屋厚子委員、福和伸夫委員、目黒公郎委員におかれましては、本日、所用があ

るということで御欠席と聞いております。

まず、議事概要、議事録、配布資料の公開について事務局から説明をいたします。

これまでと同様に、議事概要は、会議終了後、速やかに発言者を伏せた形で公表することとし、また、詳細な議事録につきましても、発言者を伏せた形で作成し、委員の皆様に御確認いただいた上で、本検討会の終了から1年を経過した後に公表することとしたいと考えております。

なお、マスコミの関心もあることから、求めに応じて会議後に会議の概要について事務局からブリーフィングを行うことがあります。

それでは、これからの進行は河田主査にお願いしたいと思います。

河田主査、よろしくお願いいたします。

(議事開始)

○河田主査 それでは、議事に入ります。

議題1、市町村への応援と受援についてということで、まず、事務局から資料1-1について説明をお願いいたします。

(資料説明)

○大島（事務局） それでは、事務局より資料1-1を説明申し上げます。

1枚おめくりいただきますと、応援受援に関するこれまでの経緯についてでございます。東日本大震災発生以後の応援受援に関する規定等について、簡単に取りまとめてございます。

その右側が大規模災害時の主な市町村への応援職員派遣支援のイメージ、青く塗られておりますところに被災都道府県、被災市町村がございまして、それらに対しまして、本日お話しいただきます全国知事会の関係、また、ほかの都道府県、市町村、国の機関等がどのように応援受援の関係にあるかということ、災害の規模等に応じて様々なパターンがございすけれども、定型としてお示ししてございます。

4ページにつきまして、災害時相互応援協定、現時点では都道府県では全国をカバーするものから広域団体同士のものまで39の協定がございまして、市町村においても1,705団体、97.9%の市町村が何らかの応援協定を結んでおられる状況でございます。その一方で、その下の受援計画でございますけれども、こちらは総務省の平成26年6月公表の調査結果から頂いておりますけれども、都道府県では約4割、市町村では約1割強というところで、まだまだ受援計画の策定が進んでいない状況。

その右には、出典を上にご覧いただけますけれども、あくまで平成26年6月時点のものでございます。この時点では、その下でございますとおり、必要性ですとか、事前に策定することが困難等の理由により、まだまだ策定が進んでいなかったという状況が表れておまして、この後、総務省から勧告等も出されておりますので、改善にはあるかと思いますが、引き続き取り組んでいく必要があるかと存じます。

6ページにつきましては、熊本地震における職員派遣状況は、熊本市除いて、どのような

分野に職員派遣が必要であったかというところを示しております。やはり一番大きいところは、水色で示されております「避難所運営」がほぼ半分近くを示しております一方で、ピンクのところ、「その他」となっておりますけれども、こちらは最下段に書いておりますとおり、主にリエゾンでございます。このリエゾンにつきましてどうやってこの応援関係に貢献していただくかという情報共有の体制等も今後の課題であろうと考えております。

7ページには、左側の図からは抜けておりました熊本市の職員派遣状況につきまして、熊本市様で独自に取りまとめておられたので、切り口が違っているところがございますけれども、「罹災証明業務」、「災害ごみ」等に一定の割合の応援が必要であるという資料となっております。

9ページは、受援計画の策定の必要性につきまして、内閣府が用いている資料でございます。左側のグラフをご覧くださいますと、青いところが通常業務、ピンクのところが災害対応業務として見ていただきますと、発災時点で災害対応業務が膨大になりまして、災害対応が収束していくにつれ、青い通常業務を復活させていくというところがございますけれども、この最初のピークの状態ではどうしても受援を受けなければ災害対応業務をこなすことが困難であるというイメージ図として、これをもとに受援計画の策定の促進を図っているところでございます。

10ページには、受援計画の策定の先進事例として、神戸市の事例を参考に紹介してございます。

11ページには、各省庁における自治体支援の主な取組。

最後の12ページには、防衛機能強化に向け、人材育成や、貸出しといってもパイロット等がついているものも含まれておりますけれども、貸出し等が活用可能な設備につきまして、各省から聞き取ってお付けしております。

事務局からは以上でございます。

○河田主査 ありがとうございます。

資料1-2から1-4について、各省からそれぞれ簡潔に説明していただきます。

よろしく願いいたします。

○谷氏 それでは、資料1-2をご覧くださいただければと存じます。

総務省でございますが、被災市町村の体制支援でございます。

1ページをご覧くださいと思います。大きく2点考えておりました、人的体制の確保とマネジメント体制の支援でございます。そういった2つの車の両輪といたしまして、総務大臣が被災市町村の住民の生活再建に向けた体制の確保を強力に支援していきたいというものでございます。

2ページをご覧くださいと思います。熊本地震の状況でございますが、今回、対口支援方式を導入いたしまして、迅速な応援派遣に一定の効果を上げたと考えております。また、職員の派遣につきましては、県というよりも被災市町村に対する支援が必要になりま

すし、県外からの支援が中心となったことが今回の結果かと思っております。3点目は、指定都市とその他の市町村の関係でございますけれども、今回、派遣ニーズがおおむね均衡しておりましたので、別個の派遣スキームでスムーズに対応できたわけでございますが、今後の状況によりましては、指定都市も含めて一体的な支援も必要かと思っております。

3ページは、実績でございますので、またご覧いただければと思います。

4ページをご覧いただきたいと思っております。今、私どもで考えている課題は3点ございます。その前に、現行法でございますが、災対法で3つのスキームがございまして、67条で、これは全国の市町村を含めてございまして、市町村長が他の市町村長に対する応援の求め、災害発生都道府県からその他の都道府県への応援の求め、これは県のみだけでございまして市町村の分は入っておりません。74条の2は、内閣総理大臣を経由して県から県への求めですけれども、この場合は市町村のニーズも含めて応援ができる形になっております。課題といたしましては、1つは74条の自主的な応援の求めの際に、都道府県知事による取りまとめの明確化が必要ではないかという点でございます。実際の運用では、課題2にありますように、今回、地方三団体による調整はかなりなされておりました。こういったものも明確化が必要ではないか。あるいは、3点目も同様でございますが、総務大臣の役割の明確化も図りまして、スキームとして更に検討いたしまして、これからまた深化していきたいと思っております。

5ページも、同様に、これは中長期のいわゆる復旧・復興に向けました土木職員等の派遣でございますけれども、こちら申し上げた3つの課題は当てはまると考えております。

6ページをご覧いただきたいと思っております。今回、上の「熊本地震の状況」にございまして、役場の機能が著しく低下した市町村が発生したと考えております。それに対しましては、今後の対応といたしまして、OBも含めてかと思っておりますが、災害対応の経験を有し、マネジメント能力を有する地方公共団体の管理職員等を登録いたしまして派遣するようなシステムも必要ではないか。その際には、登録職員の役割の明確化ですとか、下にございまして、必要に応じて国の職員の派遣をする、あるいは、登録職員に必要な研修の実施を行うことも必要なのではないかと考えております。

7ページは、その1つの例といたしまして、南阿蘇村の対応を書いております。こちらで4月22日に派遣要請に対して50名を派遣いたしました、そのうち4名が先に現地入りいたしまして、その中に東京都の前の防災課長様が入っておられまして、その方が、災害対策本部の再編成ですとか、ルーチン業務の定例化とか、そういった業務をされまして、マネジメントが改善したということがございまして、今後、そういうことも検討の課題ではないかと思っております。

以上でございます。

○吉田委員 資料1-3をご覧ください。国交省でございます。

「大規模災害時における被災自治体の支援」ということで、1ページをめくっていただきますと、大きく2項目御紹介しようと思っております。

1つ目が緊急災害対策派遣隊、いわゆるTEC-FORCEと、もう1つが国交省による災害復旧事業の代行という項目でございます。

3ページをご覧ください。まず、緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）ということで、平成20年4月に発足しております。今年度で9年目ということで、全国で、国交省の職員、ふだん働いている者を事前に登録して合計7,939名ということで対応に当たっております。内容については、下に写真がありますとおり、ヘリコプターによる被害状況調査や現地での調査や技術的助言などが主でございます。

4ページをご覧ください。全国の配備状況でございます。各整備局の中で大体これぐらいの人数が分散して配置をされておまして、大きな災害があったときには該当のエリアに集中して活動することになっております。

5ページ目をご覧ください。大きく中小規模の災害時と大規模な災害時に分けますと、中小規模の災害時には、被災した自治体から要請を頂きまして、それに対して整備局がTEC-FORCEを派遣する。今回の熊本地震のような大規模な災害時には、要請いただいたもので整備局から本省に全国派遣の依頼がありまして、全国的に各地方整備局からの広域派遣ということで行っているものでございます。

6ページが、今般の熊本地震における対応でございます。発生直後から全国の整備局から九州に入り活動を行ったというものでございます。2つ目の○でございますが、初動でリエゾンということで整備局職員が各自治体からニーズを聞き取りまして、集まってきたTEC-FORCEが自治体の所管施設も含めた調査を行うなどの活動をするという連携を行っております。

下に主な活動ということで、被害状況調査と、あとは土砂災害危険箇所は蒲島知事にも報告をさせていただいております。あと、調査だけではなくて、道路啓開等も行っているということでございます。

7ページが、実際に熊本地震の活動の規模の状況ということで、本震の当日には、14日からスタートしておりましたので、既に223名が活動していた。本震の翌日には279名で、4月22日に1日最大440名で行っております。約1か月の活動でございました。このときに、リエゾンとTEC-FORCE両方を合わせると、約1万人・日の派遣となったということでございます。

8ページが、発足から約9年たっておりますが、今までの活動状況ということで、平成23年東日本大震災のときには2万人・日の派遣を行っております。今年度ですが、熊本地震で約1万人・日で、そのほかにも今は災害が続いておりますので、合計で1万5,000人・日の派遣を行っている状況でございます。

9ページは、人数だけではなくて、ヘリコプターや無人のバックホウなど、様々な機材も全国配備されておりますので、こういったものを集中的に運用して、調査や復旧活動の支援を迅速に行っているというものでございます。

11ページにつきましては、TEC-FORCEのほかに直轄事業で県や市町村の事業の代行を行っ

ているということで、特に被害の大きかった阿蘇大橋地区におきましては、現在でも土砂災害の対応や、道路、トンネルの復旧等を代行業業で行っているということでございます。

以上でございます。

○瀬川委員 続きまして、環境省から災害時の廃棄物対策について説明をさせていただきます。よろしく申し上げます。

環境省においては、災害時、廃棄物だけではございません。避難所のペットの対策など多様なものがございますが、今回は非常に業務として大きかった災害時廃棄物対策について説明をさせていただきます。

1枚めくっていただきますと「災害時の廃棄物対策のポイント」とありますが、「初期対応」として、生活の上で出てくるごみ、避難所からのごみ、この際片付けてしまおうということで片付けから出てくるごみ、それから、し尿など、こういった初期対応を行うこと、「中長期対応」とさせていただきますけれども、発生量の推計や処理体制の確立、広域の処理の体制についても確立していくといったことで、これら2つの対応を行うためには、被災自治体様に対して、廃棄物処理行政を日頃から行っておる自治体様からの御支援、廃棄物の関連の民間団体からの御支援の2つが支援としては考えられたものでございます。

1枚めくっていただきまして、支援スキームでございます。環境省は地方環境事務所を持っておりますので、今回のケースに関しましては、九州地方環境事務所が中心となりまして、支援自治体様あるいは支援団体様に対しても、環境省と連携しつつ、支援要請、協力要請を行っております。また、被災自治体様、特に熊本県様、熊本市様、益城町様にあらましましては、一部場所を都合していただき、また、非常にきれいに連携をしていただき、環境省の現地支援チームとともに支援部隊のマネジメントに当たっていただきました。これら被災自治体様への御協力については、大都市協定、市町村会、知事会などからも支援を頂いております。

1枚めくっていただきまして、(参考)とありますが、災害廃棄物処理の支援にどんな自治体様が入っていただいたかということでございます。また、こういった内容を御支援差し上げたかということでございます。例えば、ごみ収集車の派遣によっていち早く生活ごみなどを収集することについて、福岡市様あるいは横浜市様といったところから、実際にパッカー車などを出していただいて御支援いただきました。真ん中にございますけれども、生活ごみの広域的な受入れは、被災された自治体だけでは処理が難しい場合に、福岡市様など近隣の市町村において受入れをお願いしました。右から2つ目、災害廃棄物の広域処理でございますが、例えば、ここで「三重県(民間)」とあります。三重県庁様にもお願いいたしまして、三重県下にある民間の廃棄物処理施設に対して受入れをお願いし、また、運搬などに対しての支援を行っていただきました。職員の派遣に関しましては、東日本大震災の際に被災されました仙台市様から快く職員を派遣していただいた。このように、熊本地震においては、県外の自治体様から多く御支援を頂いております。

1枚めくっていただきまして、災害廃棄物処理に関する自治体支援の課題と対応というこ

とで、4点まとめさせていただきました。

まず、私どもが直面します課題は、支援する規模の推計と調整でございます。し尿、生活ごみ、片付けごみなど、実際、現地支援をする規模については、その災害の種類や規模によって異なっております。災害時にどのぐらいの廃棄物が出てくるのか、あるいは、どんなタイミングで出てくるのかといったことを推計することあるいは調整することが、課題、対応となっております。

次に、人員の確保でございます。廃棄物処理につきましては、平時から人員が不足しております。災害時においてはほかの自治体様から人員を派遣していただくことになるため、現地での効果的なマネジメントが重要になってまいります。また、危険物などが混在しているケースがございますので、この点については、専門知識、経験がある方に現地に入っていただく必要がございます。このため、環境省におきましては、災害廃棄物処理支援ネットワーク、これは後で参考に付けておりますけれども、アカデミア、自治体の皆様方、あるいは民間廃棄物関連団体などを平時から組織いたしまして、災害時には人を派遣していただくあるいは機材を派遣していただくことをお願いしております。

平時の計画策定、事前の備えとしての廃棄物、災害時の廃棄物処理に関する計画の策定でございます。これは来年度予算に組み込ませていただきましたが、私どもとしては、複数市町村によって平時から災害が起こった場合の廃棄物処理計画を作っていただくことが大事ですし、必要であろうと思っております。このため、私どもは、100%国費で、モデル調査、モデル事業として来年度事業から複数市町村による災害廃棄物処理計画の策定あるいは腐敗廃棄物がたくさん出るような地域あるいは事業を抱えておられるようなところにおきましては、災害時の処理困難物の適正処理に関する計画を作っていただくといったモデル事業を展開する予定でございます。

最後に、自治体間連携の推進でございます。今般の地震におきましても、非常に多くの自治体様に入っていただきました。こういった連携を進めるため、地方環境事務所が中心になりまして、地域ブロック協議会を置いております。こういった自治体さんの間の連携を促進するという協議会についても、今後、更に協同を進め、訓練なども御一緒に実施したいと思っております。

以上でございます。

○河田主査 ありがとうございます。

続いて、資料1-5について、大分県の浦辺課長から説明をお願いいたします。

○浦辺氏 大分県の浦辺でございます。

資料1-5の1ページをご覧ください。

枠囲みの中に記載しておりますように、九州・山口9県災害時応援協定をベースに、関西広域連合との間では災害時の相互応援に関する協定により、全国知事会との間では災害時等の広域応援に関する協定に基づき、総務省等の御支援も頂きながら、カウンターパート方式を基本とする支援を行ってまいりました。また、カウンターパート方式の支援にあた

っては、本件もそうですが、市町村と連携して対応したところも多く、当事務局調べで、10月24日現在、延べ6万2,144人が被災地に支援に赴いています。

その下の課題提起にありますように、個別に自治体間や九州地方知事会のようなブロック間、全国知事会による応援協定はありますが、国、県、市町村が迅速かつ効果的に支援できる枠組みを構築する必要があるのではないかと、その際には、今回カウンターパートの対象外とした政令市の取扱いについても併せて検討する必要がある点と、県と県内市町村との間に共同支援に関する取決めがない中で、各県が苦勞しながら市町村の協力を仰いだ実態があることを御理解いただければと思います。

その下、対応としては、国、県、政令市を含めた市町村が、円滑な支援ができるよう応援職員の派遣に向けたルール作りを急ぐ必要があると考えています。

2ページをご覧ください。

被災市町村は本当に大変です。余震が継続し、避難所には人が溢れていました。そういった状況では、上の枠の中に記載のとおり、危機管理を含む被災市町村の行政機能が著しく低下するとともに、応援職員の受入れ準備などが十分でない状況も見られました。強い使命感を持って応援に赴いた職員が、例えば、駐車場の整理を任せられ、士気が低下したといったお話を当事務局も耳にしたところです。

その下の課題提起にありますように、発災直後に被災市町村の機能が低下したことを踏まえ、特に初期段階の体制確保について検討するべきではないかと考えています。

その下の対応として、①のように、市町村における受援計画の策定など、受入れ体制の早期整備が望まれること、②として、応援する自治体側も派遣人材の育成と派遣チームのリストアップ・準備が必要であると考えています。

3ページ以降は、九州地方知事会の取組についてまとめたものですが、後ほど御参照いただければと思います。

最後になりますが、今回、罹災証明関係業務でかなりの人数の職員を派遣いただきましたが、その関連経費は災害救助法の対象外となっています。罹災証明は被災者の生活再建の第一歩です。後ほど蒲島知事からもお話があるかと思いますが、対象業務に位置付けていただきますようお願いし、説明を終わります。

○河田主査 ありがとうございます。

続いて、資料1-6について、福岡市の下川部長から説明をお願いいたします。

○下川氏 福岡市の下川でございます。

2ページをお願いします。今回の熊本地震のような甚大な震災では、都道府県等による広域的な支援が本格稼働するまでには、現地の情報収集や具体的支援内容の把握、担当自治体の振り分け、調整など、どうしても1週間程度がかかってくると考えております。福岡市では、調整なしで直轄の支援部隊を動かすことにより、広域支援が本格化するまでの「命をつなぐ1週間」を埋めていく支援に今回は取り組んでまいりました。そして、今回の経験をもとに、発災からおおよそ1週間の基礎自治体連合による支援と、その後の都道府県等の広

域的な支援のスムーズな連携により、被災地へのすき間のない支援が実現できればと考えています。

次のページをお願いします。福岡市は、まず、「命をつなぐ1週間」の支援のために、消防や水道、ごみ収集など、人命救助や復旧の実行部隊を迅速に派遣しています。また、被災地の状況を踏まえたニーズに即応したプッシュ型支援に取り組むとともに、各避難所まで福岡市やNPOが支援物資を直接お届けするような、被災自治体にできるだけ負担をかけない、ラストワンマイルまで支援していく自己完結型支援に取り組みました。

次のページをお願いいたします。具体的に申しますと、4月14日の前震がありました後に、直ちに緊急消防救助隊を、消防車両11台、ヘリ2機とともに派遣しました。また、翌15日は、応急給水のために水道局から給水車を派遣しております。本震発生後の17日には、現地対策本部に職員を3名派遣し、被災地の情報収集を開始するとともに、19日には、乗用車51台とともに、職員101名を派遣しまして、熊本市東区の避難所運営支援を行っています。ごみ処理につきましても、4月21日にはパッカー車を派遣いたしまして対応しております。宮城県さんや日南市さんからの派遣車両も、既に土地勘のある福岡市の部隊に合流しまして、大きな部隊として一体的に活動することで、熊本市さんの負担を増やさずに作業を円滑にできたと考えております。

次のページをお願いします。支援物資についてでございます。4月16日の本災後、翌17日の午後1時には、廃校になっておりました大名小学校というところで物資の集積を始めました。集まった荷物につきましては、17日にはすぐに消防局のヘリコプターで熊本市さんにお届けしました。支援物資に関しましても、ニーズを踏まえたプッシュ型支援に取り組むために、情報収集班による情報収集のほか、熊本市長さんと福岡市長が随時電話で連絡を取りまして、最初は、水、生理用品、おむつなど7品目を、19日からはそれに加えてウエットティッシュや栄養補助食品を集めることとしまして、21日は逆にウエットティッシュと栄養補助食品だけに絞るなど、被災地が真に必要な品目に絞って提供を呼びかけました。今回の支援物資の提供につきましては、周知する時間も全くございませんでしたが、福岡市長が自らSNSにより発信しまして、それが全国的な発信となり、非常に多くの物資が集まりました。仕分のボランティアとしまして、2,200名の方が参加されました。また、こういった避難物資を直接避難所へ届けようということで、福岡市では独自の物資供給システムを構築しまして、スマートフォンで簡単に物資の要請や誰がいつ届けるかを確認できるようにしました。更によりきめ細やかな支援を行うため、被災地での支援活動に向かうNPOやボランティアに対して、届けられた物資の提供を行いまして、結果的には、段ボールにしまして、福岡市が被災地にお届けした物資が1万7,000箱、NPOさんやボランティアさんが直に届けられた物資が約2万箱となって、集めた物資を全て被災地にお届けすることができました。

6ページをお願いします。被災地支援の更なる改善に向けてお話しさせていただきます。災害支援におきましては、まず、消防による人命救助、次に、上下水道・ごみ処理などの

基礎インフラの確保と復旧が非常に大事だと考えています。それらを日常的に担っており、技術に精通している基礎自治体の役割は非常に大きいのではないかと考えております。特に政令市はそうした機能をフルセットで持ってございまして、その技術水準も高く、被災地に近い政令市が中心となってリーダーシップをとって復旧に当たっていく仕組みが必要となると考えております。

次のページをお願いします。今回の熊本地震では、福岡市長と熊本市長さんとの直接的な連絡を取ることで、被災地の状況変化に即応した対応が可能となっております。事務的な調整時間も大幅に短縮できたものと考えています。こうした首長間のホットラインを創設するとともに、都市間での支援時の役割分担をあらかじめつなげて、連絡、連携を密にすることが有事の際に大きな力を発揮するものと考えております。その実現に向けて、福岡市が音頭を取らせていただき、先日10月13日に九州市長会におきまして防災部会が設置されました。今後、この部会により災害支援における都市間連携が深まっていくものと考えております。最初に申しましたように、広域支援の本格化には1週間程度かかってしまい、命をつなぐステージである発災直後の1週間に支援のすき間が生じる可能性がございます。発災後1週間のすき間を埋めるために、基礎自治体が連携しまして実行部隊を派遣し、直接指示できる体制作りをすることが非常に大事だと考えています。そして、都道府県さん等が行います広域的支援にスムーズにつなげることによって、すき間のない被災地支援が実現するものと考えております。

福岡市の説明は以上でございます。

○河田主査 ありがとうございます。

続いて、資料1-7について、東松島市の小野様から説明をお願いいたします。

○小野氏 それでは、東松島から、東日本大震災の経験を生かした熊本県西原村への支援と題して、まず、御報告をさせていただきます。

1ページをご覧ください。東日本大震災では、資料にあるとおり、チーム熊本、チーム福岡、九州地方の皆様には1年間大変お世話になりました。我々市の職員、市民も、おかげさまで今の復興があるものと考えております。現在の復興状況なのですが、実はまだまだかかりまして、3分の1が他県から長期派遣で応援を頂いている状況でございます。その中には熊本県から、ここでは県と市町村の職員を合わせてでございますけれども、4月1日には7名の職員の支援を受けておりました。

そうした中で今回の熊本地震が発生したわけでありまして、4ページをお開きください。発災以来、東松島がどういった対応をとったかという部分について、1から4まで記載してございます。1、2は飛ばさせていただきますが、これは部長、課長クラスが1名ずつなのですが、まず、市の幹部職員が被災地に行って状況をつかんでこいということで、先遣隊として、これまでも大変お世話になっている県庁をはじめ、熊本市役所にそれぞれ顔を出させていただきまして情報収集を行いました。また、熊本市周辺の特に被害の大きかった町村を回らせまして、それぞれのリエゾンとしての役目ということで情報収集をいたし

たところでございます。帰庁後、東松島市では協議をしたわけでありまして、4番に書いてありますとおり、初動対応、災害対策本部の機能の充実、あるいは今後発生する災害3法のいわゆる役所業務の行政機能の充実を図るために、西原村さんへ集中支援をしようということで意思決定をして、4月23日から支援に入らせていただきました。

5ページをお開きください。具体的な支援内容の第1陣については、まず、マネジメント部分について御支援申し上げようということで、震災当時の部長職、課長職、主任職、それぞれ1名ずつ、業務の内容等については、右側に記載の災対本部で関係機関との調整、組織の改正、職員の人事、あるいは職員の指揮命令系をとった担当部長を1人、課長クラスは災害救助法及び被災者生活再建支援法の事務担当課長を1人、また、後で東松島方式ということで評価を頂きました、災害瓦れきの処理担当者を1人、合計で合わせて3人を西原村さんに派遣させていただきました。情報発信ということで、ここに記載のとおり、災対本部の機能あるいは被災者の皆さんへの情報提供、それから、基本的な行政への災害対応のスタンスといったことを御助言させていただきました。

6ページをお開きいただきたいと思います。これは東松島が取り上げた方式だったわけでありまして、災害3法の適用に伴う対応方法と行政組織の再編等々、災害が起きますとどうしてもいろいろな意味で流言飛語が飛び交いますので、被災者の皆さんに正確な情報をとにかく与えることが行政としての1つの役目であるということもお話し申し上げ、また、被災者の皆さんはいち早く罹災証明を求めておりますので、そうした部分でのすぐ使えるような様式等々を提供しながら対応をお願いしたという形になります。

第2陣～第5陣までは、4月30日～5月31日まで派遣をしたわけでありまして、業務としてはまさに罹災証明発行のための被災家屋の判定業務であります。ここは、熊本チームさんあるいは福岡チームさんから学ばせていただいたのは、引継ぎの時間は必ず現地で1日ダブらせてとる。そして、プロパーの職員の皆さんに、御迷惑をかけない。これが一番だということで、それぞれ第2陣～第5陣までについては、現地で合流して引継ぎを行ったことが大きな特徴であります。この間、同じ宮城県内の被災地であります名取市さん、石巻市さんとも連携を取りながら、罹災判定のための家屋調査に当たらせていただきました。

8ページをお開きください。そうした東松島からの助言等々の結果、西原村さんにおかれましては、行政組織、これは条例事項の改正ではなくて一時的なプロジェクトチームと申していただければ結構だと思いますが、①から⑥までの業務等々について対応を早速していただいて、大きな変化が見られた。特に、西原村と東松島間で支援のホットラインを滞在中に築かせていただいて、被災業務ごとあるいは今後発生する莫大な事務事業に対する指導、助言がいつでもできるように、ホットラインを設けて、現在でもそういった形での情報交換をしているということでもあります。

9ページですが、今回の熊本地震で見えた課題ということで、特に初動期、応急対策期に限っての課題を3点ほど挙げさせていただきました。1点目は、どうしてもメディアの力が大きくて、報道され続けた自治体への支援が集中した。私自身も滞在中に何町村か回らせ

ていただきましたけれども、まさにそうした中での支援の格差が生じていることを目の当たりにしてきました。災害対応にそれぞれこれまで経験していない自治体でございますので、私どももそうございましたけれども、法律の適用あるいは運用、事務事業等への十分な知見は、日頃の訓練あるいはそうしたものが必要だということを間近に感じてまいりました。

10ページですけれども、今度は支援側自治体としての課題も見えてまいりました。これは①から④まで記載してございますので、こうした部分が今後ないような形の中で、それぞれ関係機関、国、県、市町村をはじめ、地方6団体を含めて、こうした支援する場合の対応についてはきちんと整える必要があるのかなということで、書かせていただきました。

全国自治体の課題としては、先ほども申し上げましたが、災害対応の知見が一番だと思います。そうした中で、③に記載いたしました、これまで激甚災害法あるいは災害救助法、生活再建支援法等々を適用された自治体職員を講師に、いつでもそうした情報発信ができるようなシステムが必要ではないかということで書かせていただきました。

12ページ以降は、東松島が経験して西原村様に御助言申し上げた内容をパワーポイントに落としたものを提供させていただきました。避難所の住民自治での運営、東松島方式による震災瓦れきのリサイクル、それから、やはり弁済システムを構築していないとなかなか事務が大変だということで、私どもが今回の東日本大震災で立ち上げた災害対応システムです。復興までの道順のシステムを、参考までにこの概要をお示ししたということでございます。

以上、東松島からの報告でした。

○河田主査 ありがとうございます。

続いて、資料1-8について、蒲島委員から説明をお願いいたします。

○蒲島委員 平成28年熊本地震における人的支援について、4つの課題についてそれぞれ提案させていただきます。

まず、1ページ目をご覧ください。

1つ目の課題は、発災直後は災害対応業務が激増して、県による市町村支援には限界があったことです。そのような中、全国からの応援職員、特に阪神淡路大震災、中越地震、東日本大震災の被災地からの派遣職員はとても頼りになる存在でありました。また、被災した市町村では、過去に被災地に派遣された職員が震災対応を先導していただきました。また、熊本県では、災害対応に経験豊富な自衛隊OB職員を幹部として採用しており、初動の段階で大いに活躍していただきました。

このようなことから、3つの提案があります。第1に、全国からの応援職員、特にマネジメントや現場業務で災害対応経験を持つ職員の派遣が有益であること。2番目は、災害時に被災地へ職員を派遣することは、派遣自治体の防災対応力の強化につながる。3番目に、市町村においても、自衛隊OBなど災害対応のスペシャリストを採用することは、初動にとってとても重要であると考えています。

災害派遣によるノウハウの蓄積や経験の共有により国全体として災害対応力を強化することが必要と考えています。

2ページ目をご覧ください。

2つ目の課題は、発災直後の状況の把握が極めて困難だったことです。発災直後の応急対応に追われ混乱する中では、県や市町村では必要な業務や人員数の把握が困難な時期がありました。そうした中、発災直後から九州地方知事会の事務局である大分県が中心となって調整していただき、18日には、被災市町村のカウンターパート県を確定していただきました。カウンターパート方式による支援は非常に力になったという声を聞いております。ただ、誰が必要人員数を把握するのか。それについては、本県と応援県の間で認識が一致しなかったという課題がありました。

これらのことから、人的支援については、被災自治体の要請を待たず、自己完結型の支援チームを派遣する仕組みが必要だと考えています。特に初動期は、緊急消防援助隊のように、応援担当地域をあらかじめ定めておいてはどうかと考えます。その際、支援チームは、災害後に発生する業務を想定できるよう、災害対応業務の標準化が重要です。カウンターパート方式については、被災県と応援県の役割分担についてのルールや情報共有の仕組み作りが必要だと感じています。

このように、人的支援についても、プッシュ型の職員派遣により発災直後の混乱及びお互いに遠慮する行政文化を克服できるのではないかと思います。本県は、先週の鳥取県での地震に際し、初動対応のノウハウ等をお伝えできるのではないかと考え、翌日にはプッシュ型で先遣隊を派遣いたしました。

3ページ目をご覧ください。

3つ目の課題は、罹災証明関連業務の経費は災害救助法の対象外となっていることです。応援職員の多くは、避難所運営業務、罹災証明書発行業務等に従事していただきました。避難所運営は、応急仮設住宅の整備に係る経費についてとともに災害救助法の対象となっています。しかし、罹災証明関係業務の経費については対象外となっています。罹災証明書の発行が遅れると、その後の生活再建が全て遅延することになります。

このことを踏まえ、自治体がちゅうちょなく職員派遣できるよう、罹災証明書の発行に関わる業務についても災害救助法に規定していただきたいと思います。今日は、そのことを是非お願いしたいと思います。

4ページをご覧ください。4つ目の課題は、市町村の災害対応業務の増加への対応についてです。東日本大震災以降、防災関連業務が増加していますが、多くの自治体で消化不良となっており、事前の備えや対策が不十分でありました。また、大規模災害時には、全庁体制での対応になりますけれども、県内の市町村職員数は10年間で約13%減っています。

このような背景を踏まえて、全国からの応援体制整備に加えて、自治体が災害に備えられるようガイドラインや指針の簡素化が必要ではないかと考えています。また、今回物資支援に有効だったタブレットのように、ICT活用により、応援職員を含めて誰でもすぐ災害

対応業務が行える仕組み作りが必要となるのではないかと思います。

政令市との関係については、時間がありますので、省かせていただきます。

以上です。

○河田主査 ありがとうございます。

続いて、資料1-9について、熊本市の小原室長から説明をお願いいたします。

○小原氏 熊本市からは、人的及び物的支援の受入れ状況について説明いたします。

資料の7ページをお願いいたします。人的支援から御説明します。災害派遣の受入れ状況は、9月末現在で派遣団体数は465団体、派遣人員は延べ5万8,824人に上ります。主な支援業務と派遣機関及び延べ人員は、(2)の表に記載のとおりでございます。5段目の「家屋被害調査」が最も多くなっております。

8ページをご覧ください。

まず、支援要請時の課題でございます。発災直後、被害規模がわからないまま応援を要請したため、二度の派遣延長を要請するといった事態が生じました。この対策としては、被害状況を早期に把握し、必要な人員と期間を決定することが重要であると感じております。

次に、業務遂行時の課題として、避難所の運営で本市職員が日々交代していたため、頼りになるのは他都市の職員やボランティアという状況になってしまいました。避難所運営など、災害が起きてからではなく、平常時から人材を育成することや業務ごとにわかりやすいマニュアルを整備し、誰でも対応できるようにしておくことが非常に重要です。

また、受入れ体制上の課題としましては、災害時には被災地の職員の多くは避難所運営等に人員を充てられ、そのような状況で多数の応援職員を一斉に受け入れることになるため、事前準備・業務割当てなどを実施する受入れ側の人員が不足し、応援職員を有効に配置できなくなってしまう。防災計画等において、災害の規模、被災者数に応じ、本部要員及び調査要員として必要な人員を想定しておくことが重要です。さらに、被災地ではホテルも被災するため、応援職員が宿泊施設を確保することが非常に困難になります。あらかじめ災害における宿泊施設の優先確保の検討や、宿泊可能な公的施設のリストアップなどの検討が必要になってまいります。

9ページをお願いいたします。8月末で短期派遣はほぼ終了し、9月からは中長期の派遣に移行しました。現在、宅地復旧等の業務に総勢50名の応援を頂いております。また、29年度も、中長期の派遣として、文化財建造物の修復、農地復旧などに関して、技術職を34名要請しているところでございます。今後不足する技術職の応援を是非ともお願いしたいと思っております。

続きまして、支援物資の受入れについて説明いたします。

11ページをご覧ください。支援物資の流れについて、発災直後、全国から送られてきた物資を一旦拠点集積所に集め、そこから5つの区役所に配送し、更にそこから物資を積み替えて、各避難所に送ってまいりました。このことにより、拠点集積所と区役所の2回の積み降ろ

し作業が発生した上、4月19日から21日にかけては、トラックが集中したことで大変混乱した状態になりました。また、拠点集積所から各避難所へ一方的に配送したため、避難所の要求とマッチングしない状況となってしまいました。

13ページをご覧ください。この後、仙台市のアドバイスを受け、拠点集積所と避難所を直接結ぶルートを確認するとともに、拠点集積所の在庫管理を民間業者に委託し、当面必要としない毛布、簡易トイレ等は県外の物流倉庫を借り上げて移送しました。また、避難所からの注文書をもとに配送することといたしました。これで避難所が必要とする物資の配送が可能になったところです。

次に、国のプッシュ型支援について御説明します。15ページをご覧ください。プッシュ型支援につきましては、自治体からの具体的な支援要請を待たずに、物資を輸送するという体制でございます。発災直後の物資が何もない状況下では非常に有効な手段でございます。プッシュ型の支援の課題としましては、物資受入れ拠点及び配送ルートなどの受入れ体制の早期整備や、物資の到着時間を正確に伝えるための連絡網の整備等が必要であると感じました。

最後に、課題と今後の対策について御説明いたしますが、先ほど述べたことと少し重なりますので、それを除いたところで御説明いたします。

1点目の発災直後の2～3日の話でございます。全体的に物資が不足しますが、本市の場合、最大時で11万人以上の市民に発災しましたので、行政が備蓄していた食料だけでは対応できませんでした。今後、自助、共助による備蓄体制を整備する必要がございますし、また、民間事業者との事前協定を結ぶなど、県外からの供給ルートをあらかじめ確保する必要があります。

一番最後の日々変化する物資ニーズへの対応でございますが、避難所の物資ニーズは日々変化いたします。例えば、水道の供給が戻ると水は不要になるなど、要請したときは必要だったものが届いたときには不要になっていることもありました。その意味でも、情報管理の必要性を感じました。本市では、途中からタブレット端末を各避難所に配布しましたが、もっと早い段階での活用ができれば良かったと思っております。

説明は以上でございます。

(質疑及び意見交換)

○河田主査 ありがとうございます。

それでは、質疑及び意見交換に移ります。これまでの説明について、御質問等がある方は、よろしくお願いたします。いかがでございますか。

○ 非常に多くの情報を頂いて、これをきちんと議論するには実は大変な時間が要るわけですが、聞いておりますと、直後に多種多様なニーズをきちんとやらなければいけないのか、あるいは、ある程度主要な業務に限定して、それを徹底的にきちんとやろうとするのか。資源が有限ですから、あらゆることをきちんとやろうとすると、いろいろと無理があるわけですから、そのところをどのように捉えるかということによって、このや

り方は随分変わらうと思うのです。

ですから、政府として初期の多種多様な被災地からのニーズに対して基本的にどうするのがいいのかということを考えていただかないと、要するに、資源が有限であることを前提にしないと、サービスですからどんどん膨らむわけで、そのあたりはこれからもっと大きな災害が起ころうとしている中で、どのように考えていただくかというのはとても重要なことだと思うのですが、委員の皆さん、いかがでございますか。

○河田主査 どうぞ。

○ いろいろなお話を聞いて、すごく勉強になりました。ありがとうございました。大変な御苦勞をされたということがよくわかりましたというところです。

皆さん方の口から幾度にも漏れていたのが、ある程度応援支援が入っている全体像の把握というものが、今はすごくきれいにまとめていただいているので何となくみんなわかった気になっているのですけれども、災害が発生している途中はそのあたりが見えなくて、国の方も不安でしょうし、ましてや対応されている基礎自治体の皆さん、調整されている県の皆さんも御不安であったと、そのあたりの取りまとめ機能みたいなものの整理があると良かったのかな。それがあって、データというのか、知見がいろいろと集まってこそ、次回へのどのようにしていったらいいかという議論も進むのではないかと強く感じます。

○河田主査 ありがとうございます。

そのほか、いかがですか。

どうぞ。

○ 私も現場に入って様々な場面を見させていただいて、応援の市町村あるいは県の皆様方が大変な御苦勞をされて、一緒に会議に出させてもらったときもありますし、一緒にいたという立場からお話しさせていただきますと、今日はこういう資料で様々なまとめていただきましたけれども、多分応援した職員側の話はもっといっぱいあると思うのです。本音といいますか、そういうことをもう少し聞き出さないと、良かったと言うわけにはいかないという場面もたくさんありました。

それは応援される側にも言えることで、先ほどの話で様々な駐車場を任されたとか、その辺はまたちょっと意味合いが違ふと思うのですけれども、応援に来た方々は、権限もないですし勝手も違いますから、一体何をどうしたらいいかわからないといった状況で避難所運営を任される。任されるといってもどこまでやっていいかわからないし、先ほど東松島市のお話もありましたけれども、自主運営を基本に頑張っていこうという御経験のあるアドバイスならいいのですけれども、私が見る限りでは、多くの避難所で自主運営に向かうようなアドバイスをした方々は余り見受けられなかったというか、ほとんどいなかったのではないかと思います。避難所運営をやられたと書いてありますけれども、それはどんな中身で、何をされたのか。本来、行政がある意味でそれぞれに上げ膳をし過ぎて対応に困ったという話もある中で、運営支援をすることの中身を詰めないといけないということが一番大きな課題ではないかと思います。被災された市町村が果たさなければいけないの

は、次の復興に向けて確実にやっていくということだと思っておりますけれども、次のステージに何をしなければいけないのか。これが終わったら何が待っているのか。例えば、今、仮設住宅という話があると同時に、次の復興住宅の用地をどうするかという話はすぐに出てくることなので、適切なそういうことのアドバイスが自治体にないと、その場しのぎの対応だけでは、それも大変なわけですけれども、なかなか厳しいので、そういうことがアドバイスできる方々、私は人と防災未来センターの方々はそういうアドバイスをされていることを現場で見えておりますけれども、そういう人材を今後も増やしていかないといけないのではないか。

3点目ですが、熊本地震の経験を次に生かす。●●●からもお話がありましたが、南海トラフ巨大地震で同じように90万食のプッシュ型支援が可能かどうかということは、当然無理かもしれない。次のスーパー広域災害に向けて、例えば、物資の問題にしても、それは国民自身がきちんと3日分ぐらいは備えておくべきなのだという話を前面に出していく。あるいは、熊本で大変御苦労されたという事例ももちろんあって、その物流とかを整えるみたいなことプラス、熊本県民はどのぐらい備えていらっしやったのか。自分たちで3日間乗り切った人たちも多分いて、地域によっては自分たちで炊き出しをやった地域もあることを私も見ておりますので、それは行政側が一方向的に支援しなければいけないということではなくて、今後の南海トラフの考えと、更に国民自身が3日分ぐらいは、1週間と言われておりますけれども、そういうものは自分たちで備えるという啓発をどんどんこれからアピールしていかなければいけない。その上で南海トラフが起こったときに、今回、熊本に対して多くの対口支援がありましたけれども、南海トラフのときの対口支援は一体どこで議論されているのか。どうなるのか。東日本大震災も大変な状況でしたけれども、それを上回るスーパー広域災害のときにどうするか。こんなこともいずれ議論が深まっていかないといけないと感じました。

以上です。

○河田主査 ありがとうございます。

○ 今の御意見を聞いていて、やはり応援側、受援側にいろいろ問題があることはわかっているわけですが、まず、これまでの災害の経験で教訓がいろいろあるのですが、どちらにもほとんど学ばれていないという、受援側だけではなく応援側にも学ばれていないという問題が熊本で起こったということですね。

それから、受援側は市町村長のリーダーシップとそれをサポートする体制、すなわち、ICSをもっとはっきりと出していかないと、それぞれ縦割りの中で一生懸命努力していただいているのですが、それが全体としてどうかというところを誰が見るかというところが非常にウイークになっている。この辺を簡素化して、標準化していくということが、これだけ多種多様な仕事が入ってまいりますと、非常に組織的にやらないと無理なところがありますので、これまでのいろんな基礎自治体等で頂いております教訓等をもう一度読み直すといいますか、我がこととして考えていただかないと、新しい問題ばかりがどんどん出て

くる中で、対応できないということになりかねないと思いますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

(資料説明)

○河田主査 時間の関係もありますので、次の議題に移りたいと思ひます。議題2は「事業継続性の向上に係る取組について」ということで、資料2について事務局から説明をお願ひいたします。

○大島(事務局) 事務局でございます。

簡単に説明申し上げます。資料2の10ページまで飛んでいただけますでしょうか。業務継続計画が自治体においても必要であるということは、皆様御承知かと思ひますので、最近の状況を報告させていただきます。

右側中央でございますとおり、都道府県では全ての団体で策定を完了していただいております。また、市町村では平成27年度内に781団体、約半数で策定が完了してございます。

その上の段でございますとおり、小規模な市町村においても、更に策定が進みますように作成ガイドを配布して、促進に努めているところでございます。

一方で、それを支えるハードでございますけれども、11ページをご覧くださいますと、防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況については、平成27年3月末で88%という状況でございますが、これで率が高いという状況にはなかなかならずでございます。

12ページをご覧ください。こちらは国土交通省の有識者委員会が9月に発表された報告をもとに、国土交通省でまとめられているものでございますけれども、2ポツにございますとおり、機能継続のための取組方針といたしまして、防災拠点の機能継続に係るガイドラインの取りまとめといった記載をされております。

また、13ページでございますけれども、こちら、クレジットがなくて申し訳ございません。文部科学省の検討会で7月29日に取りまとめられた緊急提言でございます。「1. 児童生徒の安全確保」、学校ですから当然でございますけれども、裏をめぐっていただきますと14ページ「2. 避難所機能の確保」ということがございまして、その中段にございますとおり「今後の方向性」といたしまして、防災部局が中心となって教育委員会等と連携といった、今後の取組についての提言がございまして。

また、あわせて、参考資料としまして、ライフライン復旧に関する支援の取組、また、内閣府が施設関係者等に向けて出しております建物の緊急点検の指針、また、国土交通省の大臣官房営繕部が官庁施設の総合耐震基準を出しております、それが各県における防災拠点の検討等の参考資料として使われておりますので、参考資料としてお付けしております。

簡潔ですが、以上でございます。

(質疑及び意見交換)

○河田主査 ありがとうございます。

それでは、質疑、意見交換に移ります。今の御説明に対していかがでございますでしょうか。

うか。

○ 業務継続計画については、ハード面もさることながら、職員が出勤できるのかというようなソフト面も非常に重要になってくるかと思います。特に、職員自身も被災する可能性が多分にありますので、そういった職員自身の被災とか、市外の職員であれば道路事情とかも含めて出勤できるのかということを実情に推計することによって、迅速に応援職員を受け入れなくてはいけないというニーズの気づきにつながっていくのではないかと思いますので、そういったソフト面でのチェックも非常に重要だと市町村の皆さんにも啓発していく必要があるかと思います。

○河田主査 そのほか、いかがでございますか。

○ 今のに関連してよろしいでしょうか。

職員の自宅の耐震性というところに関連して、参集というお話があったかと思いますがけれども、災害が発生してから、職員の業務継続をするためには、健康で業務に当たっていただかなくてはならないという体力のハードな状況がございますが、私が知っている限り、自衛隊のように職員の食事也十分でないままに、行政職員の方が何も食わずに、何も飲まずに対応されたという状況にあります。

応援職員の、例えばいろんな省庁の方々もカップラーメンだけでしのいだとかという話もございますので、改めて、何を食べて職務に当たるのかといったときに、健康で困難を乗り越ってもらうための体制もしっかりと明記して、態勢を整えていただくということも必要ではなかろうかと思います。

○河田主査 ありがとうございます。

○ この業務継続計画では、いわゆる非日常業務が増えることについてどう対応するのかということが主眼になっているのですが、その時点で日常業務に入っているものを少し遅らせるとか、減らすとか、永久ではなくて、ある期間、そういう操作もやらないと、ネットで増えることだけを現行体制で続けながらやるというのはどうしても応援を、あるいは受援をたくさんしなければ切り抜けられないという問題がつきまとうわけで、日常業務的なものを少し減らす努力も要るのではないか。震災前と同じようなレベルで業務をするというのは非常に難しいということがわかっているわけですから、それをやらないとパンクすることは目に見えておりますので、特に大きな被害になればなるほど、日常業務の継続すらも難しいという状況が出てまいりますから、それを少し遅らせるとか、あるいは少し減らして、いつかそれをリカバーするというのは、そういうこともあっていいのではないかと思います。

○河田主査 それ以外にいかがでございますか。

○ 防災拠点となる公共施設の耐震化推進状況の表ですが、これを見ると、88.3%で、かなり進んでいるという状況が推移でわかるのですが、一方で、内閣府で調査された孤立集落発生の可能性に関する状況調査によると、耐震性が確認されている避難施設を有する集落は15%と不十分ということが出ていますけれども、例えば熊本地震でも、私

どもは集落に入っていくと、青空避難が多かった理由に、とてもこんな集会所では崩れそうだということに避難できないというところで、外にいらっしゃった方も多いと認識しているのですけれども、数字が改善されている状況はよくわかりますが、ただ、細かく見ていくと、耐震性の低いところしかないという集落を抱えたところはまだまだたくさんあるのではないかということを私自身は感じています。

(資料説明)

○河田主査 ありがとうございます。

そのほか、いかがでございますか。よろしゅうございますか。

それでは、次の議題に移ります。議題3は「災害対応時における都道府県と政令市の役割分担について」ということで、まずは資料3-1について事務局から説明をお願いいたします。

○大島（事務局） 事務局でございます。

資料3-1は議論の前段として頂く災害救助法の実施主体についての規定を御紹介しております。

「2. 実施体制」にございますとおり、法に基づく救助は都道府県知事が行うという規定になっておりまして、その下の○でございますけれども、一部を市町村長へ委任できる。それぞれ条項も参考で書いておりますが、こういう規定となっております。

その下が、災害救助法を適用しない場合と適用する場合、災害対策基本法におきましては、市町村が救助の実施主体となっているところが、災害救助法を適用した場合には、都道府県が主体となり、市町村は都道府県の補助という位置付けになるというところで、主と副が交代いたしますので、そのことを御理解いただくべく、この資料を参考で載せてございます。

事務局からは以上でございます。

○河田主査 続いて、資料3-2について、熊本市の大西市長から説明をお願いいたします。

○大西氏 河田座長をはじめ、本日御出席の皆様方には、熊本地震発生直後から本市並びに被災地域の復旧・復興に向けて大変多大なる御支援を賜っておりますことを、改めて厚くお礼申し上げる次第でございます。

本市は、熊本地震によりまして、大変大きな被害を受けましたけれども、9月15日に最大267か所あった避難所が全て閉鎖をされたところでございまして、現在、仮設住宅等に移られた方々をはじめ、被災者の皆さんお一人お一人に寄り添った支援を今しているところでございます。

また、去る10月14日、熊本市の震災復興計画も策定をして、議会の議決も得ております。今後、これから復旧・復興に向けて全力を挙げて頑張っておりますので、どうぞ引き続き御支援をよろしくお願い申し上げます。

それでは、災害対応時における道府県と政令市の役割分担についての説明に入らせていただきます。お手元の資料3-2の1ページ、目次でございますように、熊本市から4つの項

目に沿って説明をさせていただきます。

まず、2ページをご覧ください。今回の熊本地震における災害救助につきましては、日頃から熊本県と熊本市の強い絆を生かしまして、連携して取り組むことができました。これは、知事と私をはじめ、県と市の各レベルでホットラインが形成されていたということ。そして、連絡を密に取るということで、県の災害対策本部には、毎回熊本市の副市長が出席をしまして、連携と調整を行ったということでございます。また、災害救助の事務につきましては、12の事務が県から市へ委任をされました。

続いて、3ページをご覧ください。熊本県は、4月14日の前震発生後の15日に本市に対して災害救助事務の委任をされました。委任された事務につきましては、4ページに記載しておりますとおりでございます。本市はこれらの事務の委任を受けまして、救助活動に取り組まされたけれども、それらの事務を実施する中で、今後、改善が必要だと思われた事項について2点、挙げさせていただきます。

1点目は、災害発生直後の現場はかなり混乱が生じております。その混乱の中でも迅速に適切な救助を行うために、あらかじめ救助事務の詳細な内容と、それに対する役割分担を事前に明確にしておくということです。

2点目は、災害発生時には様々な想定外の事案が発生をしますので、弾力的運営が必要になってきます。そのような場合でも、現場の状況に柔軟かつ迅速に対応できるようにする、協議の円滑化を図るということが非常に重要となってきます。

熊本地震では、お互い本当に県も市も初めての経験でありますけれども、今、申し上げましたように、改善すべき課題が全くなかったわけではないのですけれども、県と市の連携はかなり取れていたと思っております。その上で、おおむね順調に災害救助が行われたと私自身は考えております。

ただ、これは、私自身が鹿児島知事をはじめ、私も県議会議員として5期務めていたということで、県の職員のことをよく知っていたということ、知事とも非常にふだんから良好なコミュニケーションの関係があったということございまして、そういう連携関係が事前にあったということですので、よその県と政令市がそういう連携を取れていないということも申し上げているわけではなくて、極めてこういうケースがレアではないかなという感じもするところもあります。

私はこういう連携がもし取れていなかったらどうなったのだろうということを今、考えておまして、震災直後、知事と直接お話をしまして、益城町、西原村、南阿蘇村の被害が甚大で、県はそちらの方に力をシフトして集中していきたいので、熊本市の方は市の方自らで頑張ってくださいという御相談も頂きました。私もこうやってトップ同士で日頃から度々顔を合わせて意見を交わして、電話一本で話ができる親密関係がなかったら、迅速な救助ができたのだろうかということ、ボトムアップで仕事を進めて、災害直後の緊張感とプレッシャーの中で、事務的な協議で認識にずれが生じていたらどうなっただろうかとか、あるいは、そういうことによって救助が停滞してしまったなら非常に本末転倒で

あるということで、あと、さらには、今回は県庁も市役所も何とか機能を維持することができましたけれども、どちらかの庁舎が大規模に損壊していたらどうなっていたか。そう考えると、熊本地震における県と市の関係というのは非常に、これが通常のどの災害においても、こういう形の連携が取れることはまれな状況だったのかもしれない、ある意味ではラッキーだったのかもしれないと思うところです。このような点も踏まえて、現行よりも迅速で効果的な救助を行うためにより適切な体制の構築を検討する必要があるということです。

その方法の1つとして、これまで指定都市市長会が基礎自治体であると同時に大都市としての総合力を兼ね備えている指定都市が災害時においては救助等の事務権限について自ら統括的に担うことが適当であるという考え方から、長年にわたり災害救助事務の道府県から指定都市への委譲を求めてきたということでございます。当然のことでございますが、法に基づく制度というのは最悪の条件を想定して設計されなければなりません。そう考えますと、何らかの理由で県と市の連携がうまくいかない場合も想定して、制度を設計する必要があるのではないかと。その場合、自立的に救助できる自治体があれば、より多くの自治体が事業主体となった方が効果的な救助ができるのではないかと。私は災害救助法の事業主体を指定都市に委譲するという制度改正につきましては、そうした視点から捉えているところでございます。

5ページをご覧ください。ここで改めて、今回の熊本地震を踏まえ、権限委譲の意義について申し上げますと、事務委任の場合、全ての救助事務の内容を事前に把握し、適切な救助の内容を検討し、決定しておくことは困難であります。しかしながら、救助の実施主体の権限を指定都市に委譲すれば、道府県と指定都市の役割、権限の分担をより明確に位置付けることができます。

また、2点目として、役割分担の効果ということですが、都道府県と指定都市がそれぞれ救助の主体としての権限を有し、適切な役割分担を行った上で、救助を同時に協力して実施できる体制を構築することで、被災地に対するより迅速な救助活動を実現することができます。

また、大規模災害時、被災自治体の行政機能が脆弱化する中であって、指定都市が指定都市の市域で救助活動を実施し、道府県が道府県内全体の広域調整や他市町村の救助に集中することによって、被災地域全体としてより迅速で効果的な救助活動を実現することができるかと考えております。

今回の熊本地震では、熊本市も甚大な被害を受けましたが、益城町や西原村、南阿蘇村がそれ以上の被害を受けました。このような場合こそ、熊本市が自立的に救助ができれば、災害復旧ができれば、県は益城町や西原村、南阿蘇村などの救助にももっと力を入れられるのではないかと考えております。そのことにより、災害救助の対応力が向上するということを考えております。

6ページをご覧ください。しかしながら、指定都市に対し、救助の実施主体の権限が委譲

されたとしても、災害救助事務を円滑に行うためにはより一層道府県と指定都市との連携調整を図ることが不可欠であります。

災害救助事務というのは、その性質上、迅速性ととも公平性も重要であるため、被災市町村間の調整、あるいは緊密な情報共有を図る必要があります。案件によっては道府県による広域的な調整が必要であります。今回も、いろいろな場面で県の方から調整役を買って出ていただいたということで、非常にいいケースが出ているということも付け加えさせていただきます。そこで、今後、権限委譲の議論を進めていくにあたって、道府県と指定都市が調整・連携を図る体制について、内閣府、知事会、指定都市市長会等が十分な議論を行う必要があると考えております。

この災害救助事務の指定都市への権限委譲に関するこの議論で、道府県と指定都市がある意味対立をしているのではないかという話をちょっと耳にしたわけですがけれども、明日起こるともわからない災害に対し、道府県と指定都市が対立することはよくない。この権限を求めることによって対立することは、私は救助の機能低下を招くと思っておりますので、熊本地震における県と市のような連携がどういう形であると可能なのか、そういうことを被災者の視点、最近のはやり言葉でいえば被災者ファースト、被災地ファーストということで、今回の議論が進んでいくということが望ましいと考えております。

今回の熊本地震の災害を踏まえて、南海トラフをはじめ、都道府県の範囲を超えるような大規模災害に備えて、より良い災害救助体制の検討がなされるように、私どもとしては切望いたしまして、説明とさせていただきますと思います。

どうもありがとうございました。

○河田主査 ありがとうございました。

続いて、資料3-3について、蒲島委員からの説明をお願いいたします。

○蒲島委員 今、1ページを開けていただきますと、日頃から熊本市と熊本県は顔が見える関係を築いておりましたので、災害対応でもそれがプラスに働いたと確信しております。

総論については既に大西市長からお話がありましたので、2ページ目に入ります。今回の熊本地震においては、各市町村に応急救助の実施について事務委任をしました。熊本市に対しては、応急仮設住宅の供与も含め、全面的に事務委任しております。そのことが2ページに示されています。

3ページ目に、熊本地震における本県と市町村の役割を示しています。市町村においては、避難者に対する直接的な避難を実施し、県はそれらに関わる制度設計や広域調整を実施したのが今回の地震であります。

4ページ目、応急救助による課題が出てきた場合には、県において市町村の状況把握、意見集約、調整を経て、内閣府との協議を行って、課題解決のための弾力的な運用を認めていただいております。この観点から言うと、政府の現地対策本部が熊本に設置され、そこにいらっしゃる方がそこで決断ができるポストの人たちがいらっしゃることで、1週間後からは熊本に関連の深い方々が来られたので、そういう意味では調整がとてもよくいったの

ではないかと思っています。

5ページ目、今回の熊本地震を契機に、権限委譲の議論が活発化しております。冒頭述べたように、熊本地震においては県と市の緊密な連携を図りながら、一体的に災害対応を進めており、災害救助法上の権限が熊本市になかったことによる大きな支障は発生していないと考えております。

また、政令都市の市民も含めて、熊本県民でありますので、県内の被災者への公平な取扱いは必要であり、県における広域的な調整は非常に重要であったと考えています。

例えば熊本地震では、罹災証明の発行に際して、被災者及び市町村において不公平感が広がり、混乱が生じたこともありました。こういったことから、権限の一元化はある程度必要ではないかと考えております。

最後、6ページにまとめを示しております。ワーキンググループのほか、県においても検証作業を行っておりますが、その中で様々な課題が出てくると思います。それらの課題を検証していく中で、国、広域自治体、基礎自治体、その中で政令指定都市の役割がどのようなものであるべきか、慎重な検討を行っていく必要があると思います。

最後に、要望のような形になりますが、今回の熊本地震においては、県において様々な弾力的運用を認めていただき、大変感謝しております。

それらの中で、より迅速、的確で臨機応変な救助を実施するために、国との協議を要しない弾力的運用を可能にしたり、これまでの災害を踏まえた過去の事例をお示しいただくなど、決められたことはあらかじめ決めておくことが必要と思います。

その上で、道府県での判断や適用ができるようにしていただくことも必要ではないかと思っております。権限委譲の問題と併せて、是非この点も御検討いただきたいと思っております。

以上です。

(質疑及び意見交換)

○河田主査 ありがとうございます。

今、熊本市長と熊本知事から、災害救助法の権限委譲のお話がありましたが、委員の皆様、いかがでございませう。御意見を頂きたいと思っております。

○ 熊本市と熊本県、首長さんお2人が非常に意見を述べられたことは非常に重く受けとめて、考え始めなければいけないという認識を持ちました。ただ、この議論に関しましては、ちょっと違和感があるのは、ほかは対応された中で見つけた課題をお話しいただいて、かなり具体的な御提案ととれました。ただ、これを議論するためにはきっとこの背景だとか、いろんなことを勉強しなければ、なかなかこれを経験にこの場で議論するのは難しいと率直に思ったところでございます。

○河田主査 ありがとうございます。

そのほか、いかがでございませうか。

○ ちょっと補足をさせていただきます。県と市の連携の中で、更に今回うまくいったとございますのは、今、県の幹部でいらっしゃる方が、市に出向していただいている期間があ

った。市から県という、人事交流がかなり密になったということでもあります。ここが全ての政令指定都市と道府県間で行われているかどうか、そういったことも今後はいろいろと検討しながら制度設計を行っていく部分は必要なのではないかと思います。

○ 思うのですけれども、県と政令市の間柄がうまくいっているところは災害が起こってもうまくいく、日頃から疎遠なところはうまくいくわけがないので、人間関係と一緒なのです。

しかも、阪神大震災のときも神戸を除いても、政令市が壊滅的な被害を受けた災害は起こっていないのです。ですから、今、政令市は20ありますけれども、そこが特化して支援するという形でうまくいっているとも考えることもできるわけで、逆に政令市が壊滅的な打撃を受けるという事態になったときに、熊本県は12の権限を市に委譲されたわけですから、都道府県がやらなくてははいけないだろうと。

ですから、これは余り固定的に考えるよりも、現状はそのように県のイニシアチブで、弾力的に動けるような体制になっているのですから、そこで問題がもしあるとすれば、そのところだけを少し触るという方が、いわゆる同格のような取扱いをしたら、かえって非常に逆に、今度政令市の方が被害を受けたときに、どうするんだといったときに、非常に問題が出てくる。今まで幸い神戸以外はそういう状況にはなっていないので、そういう経験もないわけですから、政令市が非常に、例えば京都の花折断層が動きますと、京都市は本当に壊滅的な打撃を受けるわけです。そうすると、そのときに京都府の役割をきちっとそこで示さないと、京都市ができないという状況で、外から応援に駆けつけるよりももっと状況が悪くなると思いますか、そういうことを考えられますので、やはりどこが連携の難しいところかというところをちょっと照らし出した方が、●●●もおっしゃったように一般論としてやるにはまだ難しいのではないかと思います。我々のこれまでの経験上ではそういうことは言えても、もっと大きな被害が政令市に出てきたときには、本当にそれでできるのかという問題も考えておかなければいけないと思います。

○河田主査 ほか、いかがでございますが。よろしゅうございますが。

非常に難しい問題だと思っておりますけれども、基本は日常業務において、先ほど●●●からもお話がありましたように、人事交流とか、いろいろな事業を連携しながらやるのがベースにないと、単に法律的にどうしたらうまくいくかという問題では必ずしもないと捉えて、その辺、弾力的運用が図られるような方向で更に検討するというやり方でいいのではないかと思います。

この問題は短時間でこうだと結論が難しゅうございますので、少し継続して検討する必要があるのではないかと思います。

(資料説明)

○河田主査 それでは、時間も参っておりますので、次の議題に移ります。その他ということで、まずは資料4-1について、事務局から説明をお願いいたします。

○大島（事務局） 事務局でございます。

資料4-1は既に一回御議論頂いておりますけれども、避難所に関する新たな切り口というところで情報提供させていただくものです。

熊本地震発災後の指定管理施設の管理運営、1枚おめくりいただきますと、指定管理者、どのような施設をヒアリングしたかというところを書いてございますけれども、総務省でヒアリングを行われまして、ニュース等でご覧になった各種施設が指定管理施設であるということがご覧いただけるかと思えます。これら指定管理者につきましても、行政から任されている権限が限定されている一方で、ほかに行っている業務等からノウハウや人員等が多様である、また、施設の利用率等を収入に充てているかどうかというところもございまして、様々な指定管理者がございまして、

それに対しまして、2ページ、指定管理者の力を借りなければ避難所としての運営が厳しかった面がございますとともに、次の3ページにございまして、その一方で指定管理施設を避難所として立ち上げるときのルール等について事前の準備が不足していたのではないかとこの指定管理者側の御意見もございまして、

また、4ページにございまして、立ち上げた後も運営についての自治体との調整の方法等、課題がございますし、また、最後のページにございまして、最初に申し上げた、利用収入が途絶える指定管理者もある中で、費用の負担等についてどのように整理していくか、こういったことを自治体、また、地元住民の方とどうやって調整していくかという新たな切り口が総務省から提示されておりますので、紹介させていただきます。

また、避難所の回で頭出しさせていただいた熊本地震における避難所運営の情報収集につきましても、また途中経過を参考資料として添付しておりますので、後ほどご覧いただければと思えます。

事務局からは以上でございます。

○河田主査 ありがとうございます。

続いて、資料4-2について、国崎委員から説明をお願いいたします。

○国崎委員 資料4-2で、1ページ目なのですが、私が今回の熊本地震の益城町の防災アドバイザーになりましてから、いろいろなことをしてきましたけれども、主に避難所運営の支援をしてきたことについて話をさせていただきたいと思えます。

現在、何をしているかということで、4ページ、熊本地震における益城町の職員の災害対応記録を残そうということで、時系列における行動記録、クロノロジーの蓄積ということで、目的、ヒアリング、どんなことをヒアリングしているのかということで、項目を5ページにわたり記載をしております。

今回、ビデオを用いた映像記録ということで、対象は当初、全ての職員ということで、およそ300名全てにビデオを用いた映像記録を残そうということをしておりますが、現在、進捗状況といたしましては、今から3か月前から始めましたけれども、25名で止まっております。といいますのは、町長の方から、ビデオだと緊張してみんな言えないだろうとか、ICレコーダーだったらいいのではないかと、アンケートの方がもっといいのではないかと

というふうに、益城町の対応方針がまだ決定していないということで、ストップがかかっておりまして、いつ頃それが再開されるのかということ、昨日も打診しましたが、まだ益城町の記録をどう残していくのかという方針が決まっていないがために、現状、ストップしております。

今までにヒアリングした中で、今回、避難所運営ということで、1つの避難所でありました広安西小学校、6ページからなのですけれども、避難所運営の課題をあぶり出そうと、ヒアリングから抜き出したところなのですけれども、まず、広安西小学校の担当となった職員の意見。広安西小学校の校長先生の意見が7ページ。実はこれ以外にも広安西小学校に派遣された高知県、鳥取県さん、JOCAさんであったり、広安西小学校に避難していた町民の方々のヒアリングも全て終わっております。ただ、時間の都合上ここに記載されていませんが、多面的に避難所運営がどうであったのかということを検証するためのヒアリングをしてきました。

課題につきましては、それぞれ6ページ、7ページをご覧いただければいいと思うのですが、目立ったものが、例えば6ページで言いますと、一番下、職員からは、多くの場面で学校と町職員の考え方の違いが大きく、単刀直入に言いますと、かなりトラブルがあったということです。

7ページ目も、学校の先生も同じように考えていらっしやいまして、役場と学校では価値観が違う。行政は公平性を重視しますが、学校はまさに目の前で困っている人に即時的に対応しようというところで、かなりトラブルがありました。

その下なのですけれども、職場担当とのコミュニケーションがやっと取れるようになったと思ったら、町の方針として、避難所の担当が課制度になりまして、広安西小学校は水道課が持ち場となりましたが、毎日毎日職員が替わりまして、住民や学校長、職員の方が、昨日、これをお願いしますねと言ったことが水道課に伝わらなくて、一旦築いた役場との信頼関係が崩れて、最後の最後までぐだぐだであったという印象を私は持っております。

これに関しましては、JOCAさんも同じような意見をおっしゃってましたし、町民の方も同じような意見がありました。上の方でちゃんと対応してくれたらいいのにねということでした。

8ページから、もちろんまだ町が検証しておりませんので、私個人的な話になるのですが、そもそも今回のワーキングのテーマが受援ということもありましたけれども、なぜ益城で避難所に派遣された職員の方がうまく機能しなかったかということに関しましては、そもそも避難所運営マニュアルというものがなくて、避難者の多さに翻弄された職員が、まず目の前で発生している問題に自ら動いてしまったということに対して、それから、派遣された職員の方も何でもやりますというお話がありましたので、その職員が手が足りない交通誘導や仮設トイレの掃除等をされてしまったということもありました。

9ページ目、学校側からは、地域と行政と学校が連携して行う避難所運営の訓練を一度もしたことがないということもありまして、今まで益城では台風があつて、避難所の開設を

しましたが、台風ですから数日の運営のために大規模地震災害のように数か月にわたるような避難所運営というものを経験したことはありませんでした。数日でしたら数人の担当で対応できたものが、そうはいかなくなって、全くその避難所運営のノウハウのない求職センターの方であったり、とにかく職員になったらどこでもいいから派遣されたというような状況でした。

避難所運営マニュアル、指針がなかったがために、派遣されても自分の行動に自信が持てずに常に指示待ちであったということがあります。

次に10ページ、今までの被災地を見てきましても、とにかく避難者が少なければ職員の対応が多少まづくてもうまいこといったということは承知しているのですけれども、今回、益城町では、非構造部材の被害によって、多くの想定していた避難所が機能しなかったがために、避難所に人が溢れました。そのこともありまして、なかなか避難所から人が少なくならなかったということがあります。そこから改めて考えていきますと、例えば10ページの下から2番目のポツですが、益城町の全体の対応として、応急危険度判定を始めたときに、被害の大きいところから始めました。もし、軽被害の住宅を先に応急危険度判定していれば、これは大丈夫だという町のお墨付きがあれば入れたのにということで、それがなされなかったがためになかなか家に入れられないということで、避難所にずっといらっしゃったということもありましたし、最後のポツとしましては、在宅避難者への支援の格差があったがために、避難所にいた方がいろんな支援を受けてお得というか、いいということで、なかなか帰ろうとされないという方もいらっしゃいました。

最後、12ページ、つまるところ、問題はどこにあったのかというのをヒアリングを聞いてきた中で、私自身は、避難所運営マニュアルであったり、避難所運営の訓練の重要性と、仮にそういったことがなされていなかった行政であったとしても、被災したら、早期に避難所担当の職員を集めて、避難所運営について町の方針をしっかりと周知して、徹底していくことが重要であると思っております。

町の防災係からなのですけれども、受援というか、職員を派遣していただく前に、どんな人が来るのか、その人は何が専門で、具体的に何が得意なのかというキャリアを事前に教えてもらいたかった、そうすれば、そういった方に避難所の仮設トイレの掃除をお願いするなんてことはなかったとも言っております。できれば、そういったリストを事前に頂いて、この方はどこに支援をお願いしようかということをお知らせしていただきたいというような話でした。先ほども言いましたように、派遣された方は何でもやりますから、何でも言ってくださいというような姿勢が多かったということです。

益城町の受援体制といたしましては、どの業務にどのスキルを有する職員を何名派遣職員を充てるかということ、災害規模のレベルに応じてシミュレーションして、それも整理しておくことが重要であるということがありました。こういったことで、改めて避難所運営につきましてはいろいろな課題がありますけれども、今、益城町ではこういった状態であるという話をさせていただきました。

以上です。

(質疑及び意見交換)

○河田主査 ありがとうございます。

現場でのいろんな経験をつづっていただきまして、いかがでございますか。意見を頂きたいと思います。

○ 災害救助法というのは、災害が起こると、避難所に避難して、そこで必要なものは全て公的に支給するという、そこまでしか書いていないのです。ですから、先ほど罹災証明の発行の要領、そこに要る費用をどうするかとか、要するに、被災者をどうマネジメントするかということに全く触れていないのです。物は配るけれども、避難所の運営は被災者にやっていただかないといけないわけで、そういうことは全く書かれていない。おにぎりとかと一緒に、これは行政がやってくれるものだという思い込みがあるのではないかと。

災害救助法に、自助努力とか共助努力というものが明文化されないと、持っていけるのに、手ぶらで逃げてくるというのは、そういうことが往々にして起こりがちなのです。避難所で赤ちゃんにミルクをやりたいからお湯をくださいとか、こういうことが頻繁に出てくるので、自助努力とか、共助のところ。

今回、避難所になった周辺のコンビニエンスストアなどは全部閉まったわけではないのですよ。そこで物も買うことができるわけで、ですから、指定避難所に行って、食べ物をもらうということしかプログラムにないというのは、ちょっと災害が大きくなればなるほど行政の支援が滞るということを考えると、そういう民間企業といいますか、周辺のいろんな私企業の協力というのも、むしろ活用する方向で避難所を運営するというやり方が現実的ではないかと思うのです。

ですから、国あるいは自治体が一方的に被災者を支援するという思想でできている災害救助法の間尺に合わないところは少し手を入れて、被災者も避難所運営をやるんだという内容にしていかなないと、行政がやればやるほど依存という問題が出てくるのではないかと思います。これは私が益城に行ったときに、町長にも申し上げたのです。やればやるほど、初めは感謝があるのですが、そのうちそれが当たり前になってしまって引き揚げられないという問題が出てくるわけで、ですから、初めから避難所というのは基本的に被災者を中心とした、NPOとかNGOとか、そういった人たちが運営する、それを行政が支援するんだという形で持っていかないと、規模が大きくなると本当にどうしようもないということになるのではないかと思います。

○ ただいまの●●●の御意見に私も同感でして、ちょっと追加させていただきたいのですけれども、私が被災地に行ったときも、少し離れたところでは普通にお店が開いていて、食料とかも売っていたりするのがある段階では続いていたと思います。今回のテーマとかで、物資の調達の話などがあつたかと思いますが、そういった中で是非災害救助法の現物支給にのっとりたくないような、例えば食券の提供とか、バウチャーの提供とか、地域経済を振興するような支援のあり方ということにも少し議論を割いてみてはどうかと思います。

ました。

○河田主査 ありがとうございます。

○ それから、例えば避難所の運営マニュアルはあるのですが、例えば避難所に出てきたゴミは救援物資を持ってきたトラックが持って帰るとか、そんなことを書いておいてもいいと思うのです。その知恵がないと生ゴミがたまってどうするんだということが大きな問題になってしまう。ですから、明らかに阪神大震災以降、こうした方がいいよというルールがいっぱいありますので、それは誰が見てもわかるような形で各指定避難所であらかじめ用意しておくぐらいのことをやってもいいのではないかと。白紙からやろうとすると、熊本地震の、特に非常に混雑した避難所で、ノールールのような形になってしまっていて、酔っ払って帰ってくるとか、こういうことも起こってくるわけで、アルコールを飲んではいけないとか、そんなものは常識なのですが、どこにも書かれていないものですから、被災者はストレスがかかっていますので、自己中心に考えてしまうということ。

やっとなら最近では、ペットをどうするかというのはみんなのこれまでの関心の広がりから大きなトラブルにつながっていないのですが、まだまだ混乱すると、何も知らないという被災者が、悪気はないのですけれども、そういうことを日頃から心がけていないものですから、非常に迷惑なことが起こりがちだということもわかっておりますので、少し自助、共助あるいは先ほどのフードスタンプとかバウチャーといいますか、周辺の商店とかコンビニなんかも活用した避難所運営といいますか、そういうことも考えることができる時代に入っていると思いますので、少し弾力的な取扱いをお願いできないかなと思います。

今、内閣府が出しております避難所運営マニュアルにはいろいろ書いてありますけれども、そういうことが必要だと。

○河田主査 どうぞ。

○ 避難所の管理責任は行政であるという原則はあるのですが、行政と避難者だけではトラブルが多くなる、これはずっとそうなのです。誰がやるかとか、おまえたちがやって当たり前だと言われたとか、行政の方々も非常に傷ついていらっしゃいますし、ふらふらの状態で頑張っている。そういうところにNPOとかボランティアが中和剤として入るのは非常に大事だと思っています。なので、我々もそういう認識のもと、様々な支援をさせていただきたいとは思っているのですけれども、ただ、NPO、ボランティアといっても、避難所全体の運営を任せられるNPOはなかなかいない。あるいは、炊き出しは得意なのだけれども、ずっとおられないとか、だから、私たちの世界も濃淡がありますので、この避難所の問題というのは非常に深刻で、DMATとかJMATとか、医療に関してはすごく発展したのですが、そのときに病気になっていない人、グレーゾーンの方々をどうするかという課題がすごくあって、そういう方々が悪化しないような予防策はなかなかないのです。なので、現に病気になったとか、困った方はお医者さんのもとへとなるのですけれども、そうさせないような取組というのを含めて、避難所の自主運営を進めていくためにどうあるべきかということをしつかりと議論して、これは昨年に関東東北豪雨の検討会のときに

も言わせていただきましたけれども、避難所コーディネーターみたいな人たちをきちっと養成して、行政と被災者の間に入って、予防策も含めた対応ができる方々が必要なのではないかということを改めて発言しておきたいと思っています。

○河田主査 ありがとうございます。

どうぞ。

○ また益城の話で、今、お話があったように、タイミングってすごく大事だと思うのです。緊張期のときに自主運営をしないと、生活が安定した後に幾ら外部の人が一生懸命言っても、また、NPOが入っても、なかなか動けないということがあります。

先ほども言いましたように、担当職員の方々を集めて、自主運営の重要性を伝えてということは大事なのですが、実は益城といいますと、実は私が担当者の方を呼んで、第1回目の避難所運営会議をいたしました。そのときに、内閣府の避難所運営ガイドラインやそのほかの、私がここがいいと思う避難所運営のガイドラインをまとめた冊子をお渡しして、どの内容であれ、益城町にいいと思う避難所運営をしてくださいということをお願いしたのですが、マニュアルを渡すだけでは職員は動かないというのは今回私が感じたことです。

その後、内閣府の益城町に入っている職員の方と私と一緒に、各避難所に行って、避難所の住民の方を集めて、避難所運営の重要性について皆様に周知して、さあやりましょうとやりましたが、実はそのとき時間的にもう遅くて、今更という感じもありました。

ですので、改めて、今、●●●も言いましたけれども、誰か第三者が入るときにもスピードが大事で、できれば私自身は派遣される応援職員の方に自主運営のコーディネートをしていただいて、マネジメントできるような方を日頃からシステムとして作っていただくということが大事で、避難所に行ったら、実働部隊ではなくて、マネジメントをすることがうまくできたら、それはすごく理想的ではないかと思っています。

○河田主査 ありがとうございます。

○ 今、どこでも指定避難所というのは大体設けられているのですが、そこをどう運営するかというのはほとんど訓練をやったことがないというのが現状だと思うのです。ですから、各基礎自治体においては、指定避難所に住民が避難するということを前提に、どう運営するかというのは日常時の住民に考えていただかないと、起こった瞬間から期待するというのは非常に無理があると思うのです。

ですから、せっかくならマニュアルを作っていますので、指定避難所でどうするかということは、どうするんだということで、これから、多分小中学校、公立が指定避難所の大半だと思いますので、例えば各小学校のPTAといったところに働きかけるとか、そうすると、今まで全く関係ないと考えていた文科省がちょっと頑張らなくてはいけないわけで、要するに、今まで学校施設を使うということで、教育の分野からの協力が余りなかったのです。学校が壊れたらどうするとか、そういうことはあったのですが、運営するのに、やはり指定避難所に逃げてこられる方は、その校区の家族が大半ですから、ということ、PTAが少し頑張ってくださいということも可能ではないかと思うのです。どのぐら

いのウエートを決めたらいいかは別として、今までと違うスキームが少し要るのではないかと思うのです。

明らかに初めから自主防災組織と言ってしまうと、高齢化社会ですから、出てこられるのはおじいちゃん、おばあちゃんばかりですね。実際に運営できないという問題がまた出ておりますので、小学校、中学校に行く子供さんを抱えている御家庭がそういうものに直接コミットするような仕組みも要るのではないかと思うのですが、その辺、内閣府だけでは駄目ですね。文部科学省がきちっとやっていただかなくてははいけませんので、今後の大きな課題ではないかと思います。

○河田主査 そのほか、いかがでございますか。よろしゅうございますが。

御協力いただきまして、時間ぴったりに終わることができました。今日は資料がたくさんあって、初め、3時間ぐらいかかるのではないかと思ったのですが、時間どおりに終わることができました。どうもありがとうございました。

それでは、事務局にお返しします。

(議事終了)

○廣瀬(事務局) 河田主査、ありがとうございます。

今、主査からもございましたように、事務局がたくさんの資料を盛り込みすぎまして、蒲島委員、大西市長をはじめ、発表いただいた方には御無理な、短い時間でやっていただきましたこと、改めておわびを申し上げたいと思います。

特に、最初の受援のところは少し発表が長引いて、河田主査にマネジメントしていただきましたので、御意見が言えなかったところもあると思いますので、もし、お気づきの点がありましたら、後日ペーパーでも頂ければと思います。

大変貴重な意見を頂きました。本日もありがとうございました。以上で終わらせていただきます。ありがとうございました。