

中央防災会議
「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」（第3回）
議事録

平成22年8月27日（金）
航空会館7階「大ホール」

開 会

○越智参事官　そろそろ定刻となりますので、ただいまから中央防災会議地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会の第3回会合を開催いたします。

委員の先生方には、本日は、お暑い中、また御多忙のところ御出席くださいまして、誠にありがとうございます。

まず、審議に先立ちまして、事務局で異動がございましたので紹介をさせていただきます。

原田内閣府審議官でございます。

原田政策統括官でございます。

小滝参事官でございます。

永井参事官でございます。

小森参事官でございます。

本日は、石川委員、田中委員、永山委員、森地委員は御都合により御欠席となっております。また、栗田委員が若干遅れて御到着という連絡が入っております。それから、室崎委員におかれましては、交通機関が遅れているということで1時間ぐらい遅れて御到着という連絡が入っております。

それでは、お手元に配付しております本日の資料の確認をさせていただきます。

上から順番に議事次第、座席表、委員名簿、次回開催予定。それから資料に入りまして、1-1、1-2、資料2、資料3、資料4-1、4-2、4-3、資料5-1、5-2、5-3がございます。

また、お手元に佐藤委員から頂戴いたしました『平成20年岩手・宮城内陸地震栗原の記録』が置いてございます。委員の皆様方と事務局のメンバーに配付させていただいております。

なお、資料を御希望される方は、本日の会合終了後に事務局まで申しつけください。

資料はよろしいでしょうか。

それでは、以下の進行を河田座長にお願いしたいと思います。どうぞよろしく願いいたします。

○河田座長　まず議事に入るに当たって、議事要旨、議事録及び配付資料の公開について申し上げます。議事要旨については、調査会終了後、速やかに作成し公表すること。また、詳細な議事録につきましても、調査会にお諮りした上で一定期間を経過した後に公表したいと思います。なお、審議中には、かなり不確実なことも多く議論される中で、各委員に自由に御意見をいただきたいため、審議内容については発言者を伏せた形で作成したいと思います。いかがでございますか、よろし

ゆうございますか。

(「異議なし」と声あり)

○河田座長 ありがとうございます。特段の御異議がないようなので、そのように取り扱わせていただきます。本日お配りした資料については、すべて公開することとしたいと思います。

それでは、議事に入りたいと思います。前回、委員の皆様からいただいた御意見への対応を事務局がまとめておりますので、事務局より御説明いただき、御審議いただきます。その後、発災時の円滑な対応の審議に移ります。発災時の円滑な対応の審議に当たっては、矢田委員から阪神・淡路大震災における神戸市の対応状況を、田村委員から被災者台帳による生活再建支援システムに関しまして御紹介をいただきます。その後、事務局から資料を説明し、御審議いただきます。

それでは、前回いただいた意見への対応について、事務局から説明をお願いいたします。

資料説明

○越智参事官 それでは、お手元に資料1-2を置いていただければと思います。A4の横長の資料でございます。表紙に「専門調査会委員意見への対応」と書いております。全体的な構成として、前回までいただきました意見を全体に関するものと各論点項目に関するものという2つの大きなカテゴリーに分けております。

それでは、1ページをくっていただきたいと思います。まず最初に、いただいた意見の全体に対するものからですが、まず、対象とする地方都市の特性ということで幾つか御意見をいただきました。

1つ目、地方都市での地震災害の規模をどう考えるのかということです。海溝型の東南海・南海地震のようなものをどうするのかという話がありましたので、右側に書いてありますが、被害が特定の地域に限定される地方都市での直下地震を対象としているということで、これにつきましては、前回まで議論いただきました論点素案にもその旨書かせていただいております。

2つ目ですが、地方都市にもさまざま地域特性があり、どういう視点を考えるのか、例えば、雪国、離島、職住近接など、どうするのかといったようなことがありました。これにつきましては、近年の地震災害の特に顕著に現れたものをまずは検討対象としてはどうかということで、2ページに概念図を今回整理させていただいております。下半分に地方都市の一般的特性を横に広く書いております。自然的条件、社会的条件、経済的条件という中で、それぞれ考えられる項目について抽出しております。例えば、離島とか積雪寒冷地、職住近接、あるいは強い地縁ネットワークというようなことを地方都市の一般的特性として考えております。

こういう全体的なベースを元に、上に矢印が入っておりますが、この専門調査会で検討対象とする地方都市の特性ということで、大きく5つほど引っ張り出しております。中山間地、居住地が広範囲、小規模市町村、高齢化率、農林漁業や職住近接といったところをまず抽出しまして、これと、前回までの論点で整理させていただきました7項目について、その間に課題を挟んで関連図としております。

そういうことで、雪国や離島のような話は、まずは、この5つの特性を踏まえた形で整理させていただいて、その後さまざまなバリエーションの中でお考えいただくというような考えを整理いたしました。

3ページです。アウトプットを何に活用するのか明確にした方がよいということでございましたので、例えば、地方の地域防災計画に役立てるというようなことで考えてはどうかということで、4ページ以降に、その後確認をした事項等について整理しております。これは中越地震を経験しました長岡市の例ですが、中越地震後に地域防災計画を改定したということです。その手順としましては、まず、市民、NPO、多くの方々に災害の検証ということで御意見をいただいて、その上で長岡市の防災体制強化の指針を作ったと。その中身は、市民力・地域力を最大限に生かした防災への取り組みで、大きく5点から整理がされたということです。

1つは、災害予防と減災対策、あらかじめのこと。それから、地域防災力の強化、災害情報伝達体制の整備、ローテクを使ってというような話も中にはあるようでございます。それから、応急対策と避難環境の整備。5点目に、災対本部機能の強化を議論して、この議論を通じて地域防災計画を改定したということです。

5ページを開いていただきたいと思います。今言った5点を長岡市の地域防災計画に総則、災害予防計画、応急対策計画、復旧・復興計画といった中で、それぞれ反映をさせたということです。例えば、予防対策、減災対策におきましては、事業者のいろいろな対策について見直しをしたというような話。応急対策では、血の通った計画、心のケア対策、トイレ対策など、こういうようなきめ細かいことを応急対策計画の中に盛り込んだということです。

6ページをご覧くださいと思います。この盛り込まれた内容を今回論点として7つほど整理させていただきました。例えば、孤立集落とか発災時の円滑な対応という中で、それぞれ位置付けられた項目が、我々が議論する中でもこういう関係性があるということで、こういうことが事例として挙がっておりますので、一般的な整理としてできればよその地方公共団体にも活用できるのではないかと思います。

次の7～8ページをご覧くださいと思います。これは被災経験のない地方公共団体ですけれども、積極的に地域防災計画を改定した事例です。奈良県におきましては東南海・南海地震の対応を今後知っておかなければならないということで、今からそれに対する体制を整えておこうということで順次取り組みがなされたようでございます。アクションプログラムをつくって、限られた資源を的確に活用するためのアクションプランを策定したということです。

これを8ページのように今回の論点素案の項目に当てはめてみますと、奈良県、更に地方自治体として天理市、橿原市で考えられたアクションプログラムの項目がこういうところに散りばめられているということにして、先進事例としてこういう取り組みもなされているという事例でございます。

3ページに戻っていただきまして、下にもう一つの意見がございます。発災時の応急的な対応、直後からの対応、中長期的な対応を時間軸で並べた方がわかりやすいのではないかとということに対しては、まずは、個別の検討項目について具体的に議論していただきまして、改めて取りまと

めに当たって再度整理するという事で進めさせていただきたいと思います。

9ページをご覧いただきたいと思います。今までは全体に対する意見でございました。9ページからは個別の各論点項目に対する意見です。前回、孤立集落対策の審議をしていただきました。今回は発災時の対応ということでございます。それ以外にもこれから先議論していただくものがあります。

まず、孤立集落対応ですが、9ページの上には情報通信の問題が書かれております。無線の移動端末、可搬型の基地局、衛星電話の話など御提案がありました。その一例について10ページに載せております。

これは実験的なものですが、新潟大学と地元の自治体で無線LANを使った実験、それから、気球を中継基地にするといったようなことで情報通信を確保するといったようなもの。それから、下の方にはNTTですが、可搬型の通信サービスということで、右下に小さい写真がありますけれども、電話機があって、その横に多分40cm四方ぐらいのアンテナだと思っておりますが、こういうようなものも活用するといったものがございます。

11ページは、前回の意見の中で委員からもお話がありました、土砂災害の状況、危険度を知らせる提供事例ということで、このような画面を市町村や住民にインターネットを通じて危険度指数としてサービスを提供しているというような事例です。1つ、2つの事例ですが、こういうものをこれからしっかり整理していきたいと思っております。

12ページでございますが、普段のネットワークを踏まえた防災対策を孤立可能性のある集落においては考えるべきであるということにつきまして、13～14ページに事例を挙げさせていただいております。例えば、新潟の中越地震では、これは旧小国町の例ですが、農村部では自分たちで米や水を確保して、地域の活動として食事の準備が行われていたということで、これは昔からの地縁の強さというのが備えに通じているというお話です。

下は小千谷市の例ですが、肺の病気の方の酸素ボンベが足りなくなったということで、消防団員が山を越えて運んだといったような事例が挙げられております。

14ページは調査の事例です。これは、中越地震のときに住民調査をしたものですが、上の方は地震時に実際に生じた課題、下は仮にということで、10日間外部からの支援がなかったら困る問題といったようなことを調査しているということです。実際の経験として問題になったことは、右上に書いてありますように、道路途絶などによって帰宅困難あるいは情報が取れないということで、心理的に不安といったようなことが問題になっていると。

それから、問題にならなかった事例としては、たまたまであると思うんですが、負傷者等あるいは人工透析をやっている人が少なかったというようなことで、これは問題にならなかったと。負傷者のいた集落では逆に、ここが問題点だということが示されております。

下は仮にということで問題になると思うということで、傷病者を外に搬送することや二次災害の危険性の話、要援護者の健康状態が悪化するといったようなことが問題になるということで調査の結果が得られているところです。

15ページ、孤立集落において平時の備えということですが、これについても対応事例を16～17

ページに書いております。中越地震時の山古志村での安否確認が 2,200 名の一人一人の確認が、普段の状況がわかっていたので一日ちょっとでできたというような事例が挙げられております。

それから、水害での事例ですが、下には平成 13 年の水害時に消防団が各戸に避難を呼びかけて、1 人も犠牲者を出さずに済んだといったようなことで、これは共助の事例として消防団がかかわったというものです。

17 ページに神戸市での事例を挙げさせていただいております。神戸市は震災以前よりまちづくり協議会制度があり、その協議会が設置されていた地区では応急対応などで活動がスムーズに行われたということです。発災 3 日後ぐらいではほぼ救援活動ができた。それから、1 週間も経てば地区計画をどうするかといったようなことが議論され出したということで、これは協議会があったからこのような話になったということです。

あるいは震災で大きな火災被害が生じたところでは、住民自らが初期消火を行ったとか、あるいは住民が相互に日ごろの状況がわかっているので、避難所にやってこないお年寄りがどこにおられるのかというのが把握できた、抽出できたというようなことがその後の調査等でわかっています。

それから、18 ページ、孤立集落の平時の備えですが、耕作地の問題もありました。国土の約 1 % は耕作放棄地というようなデータもあるようですが、これについては引き続き情報収集等を行っていきたいと思っております。

19 ページ、孤立集落ですが、ヘリコプターの活用ということがありましたので事例を整理しております。20 ページには民間ヘリコプターと事業者との協定ということで、東京都と調布の空港協議会とか、あるいは財団法人の救急医療財団、あるいは飛行機会社というようなところと結んで、傷病者の搬送や物資、医薬品の搬送を行っているということです。

21 ページは、民間の企業と地方公共団体あるいは民間同士での応援というようなことで 3 例ほど挙げております。滋賀県と化粧品メーカーで物資の輸送や資材状況の確認調査などを民間所有のヘリコプターを使って実施するとか、一番下には取材ヘリでイオングループが所有する仮設テントを空輸するといったようなヘリコプターを使った協定を結んでの応援ということがありました。

それから、船舶につきましても活用されている 22 ページの例ですが、福岡県西方沖の地震のときには、通常の定期船を早めて住民避難をさせたとか、あるいは漁協所有の船を使って避難していただいたといったようなものがあります。

それから、大学と地方公共団体等の協力関係ができているところもあるということです。

23 ページは本日議論していただきますので、後ほどまた話題提供をさせていただきたいと思いません。

24 ページ以降につきましては、次回以降に議論をするところですが、例えば、ボランティア団体という記載の修正につきましては、論点素案について表現の適正化を行っております。

25 ページにつきましても避難生活対策のところでも議論するものですが、御意見を論点素案に反映させていただいております。

26 ページの中山間地の話は、全体像を視野に入れながら議論をということで、少し枠組みを取りまとめた形で論点素案を再整理させていただいておりますし、27 ページのインフラの復旧に係る諸

制度、一番下に書いてあるものですが、これについても検討項目に追加させていただくということで今後議論することですが、論点素案の一部を修正させていただいております。

そういう内容で資料1-1の論点素案につきましても、今し方御説明した内容等を前提に加筆をさせていただいているところです。

以上でございます。

○河田座長 ありがとうございます。

今、事務局から前回皆様からいただいた意見への対応について説明をいただきました。御質問や御意見があればお受けしたいと思いますが、いかがでございますか。手を挙げていただきたいと思いますが。

審 議

○小さな話ですがいいですか。22ページの船の活用については、後で調べてみたんですけども、離島の多い長崎の例で、長崎県港湾漁港建設業協会が長崎県と協定を結んで、災害時の離島の被害を点検して通報したり、災害時の漂着ごみを船を使って処理したり、あと、物資を運んだり、ネットワークをつくって船を共有化するような仕組みが地域防災計画に記載されておりますので、1回それを見て事例として挙げておいていただければと思います。

○勉強します。

○ありがとうございます。多分いっぱいあると思うんですね。

その他、いかがでございますか。こういったことを頭に入れてこれからの議論を進めていくということで、それでは、先に進めさせていただきます。

資料説明

○河田座長 今日、お二方にプレゼンテーションをお願いしておりますので、まず発災時の円滑な対応の審議に移りたいと思いますが、矢田委員から阪神・淡路大震災における神戸市の対応状況につきまして、御紹介をよろしく願いいたします。

○矢田委員 それでは、阪神・淡路大震災におきます神戸市の対応状況につきまして、パワーポイントを使いまして御説明させていただきます。

今、出ておりますのは、神戸の地勢・人口等でございます。お手元の資料にも書き込んでございますので、ご覧いただけたらと思います。

阪神・淡路大震災の概要でございますが、この地震は平成7年1月17日午前5時46分、淡路島の北部を震源として発生いたしました。マグニチュード7.3、観測史上初めての震度7を記録した地震でございます。見ていただきますと、真ん中に黒い帯があったり、点々で黒く塗っておりますところが震度7の地域でございます。

被害の状況でございますが、死者・行方不明者は、被災地は当時10市10町を中心に6,400人を

超えたと。そして、約 25 万棟の家屋が全壊または半壊の被害を受け、各地で火災も多発したところでは。

そして、道路、鉄道、港湾などの交通網、水道、電気、ガス等のライフラインは壊滅的打撃を受けまして、神戸市分の直接の被害総額は約 10 兆円に上りました。そして、住まいを失い、また、公園あるいは学校などに避難された方は最大で 32 万人を数えたところでございます。

次に、震災後の状況につきまして時系列で御説明させていただきます。本日の検討テーマが発災時の円滑な対応ということでございますので、まず、神戸市での対応の全体の状況を時間の流れに沿って説明させていただきます。

地震発生から 3 日間は災害対策本部が設置されておりまして、救助活動を最優先にして避難所の設置、また、食料と水の確保といったように初動緊急対応を行った時期でございます。また、この時期は家屋の被害調査、仮設住宅建設など、これから長期に及びます重要な業務の準備検討、それを支えてもらう広域応援のお願いなどの大変重要な時間でございます。更に、各区の区役所の福祉部門を中心として、御遺体の埋火葬関係の業務に当たったほか、水道あるいは道路、港湾などのライフラインの復旧を突貫で開始するなど、大変錯綜した時期でございます。

ほかにも大変重要でございましたのが、一早く道路啓開を行いまして、人命救助または輸送路を確保したことが、迅速な復旧・復興につながっていったということでございます。

図の下の方に 3 つほど分けて書いておりますが、まず応急期の 1 月末ごろまでは、避難所生活でのさまざまな対応、または救援物資の受入れ、更に震災廃棄物の処理あるいは仮設住宅の建設などが始まってまいります。これは膨大な対応にボランティアまたは他都市からの応援支援といった応援部隊に活躍していただいた時期でございます。

そして、復旧期の 3 月末ごろまでは、仮設住宅の設置に総力を挙げて取り組みました。また、自宅に戻れた被災者は、修繕するかあるいは解体するかなどといった住まいにかかわる問題に直面した時期でございます。しかし、こうした都市型大規模災害に対処できる法制度は、当時ほとんどありませんでしたので、応急修繕や公費解体あるいは震災特例などの支援措置を国・県と調整しながら用意していったわけでございます。

そして、再建・復興期の 4 月ごろからは、ライフラインと交通機関の復旧が急ピッチで進みまして、依然として非常事態ではございましたが、町は落ち着きを取り戻し始めました。個人の生活再建から町の復興へと視界が広がりまして、復興計画策定作業が本格化したのもこの時期でございます。そして、避難所が順に解消されまして、学校がすべて再開するころには、各地からの応援部隊の皆さんの引上げが始まりまして、自立再建に向けて動いていく層と、自立が困難で公的住宅への入居を待つ層への二極化が鮮明になっていきました。

そして、8 月には避難所が解消されインフラの復旧が終了すると、市民生活はほぼ正常化していったということでございます。

次に各項目、特に初動緊急対応部分の個別の施策についての状況を説明いたしますと、まず、発災後の災害対策本部を中心とした初動体制の状況でございますが、地震の発生によりまして全交通機関が途絶いたしました。職員または本人、あるいは家族が死亡、あるいは被災するといったよう

に、震災の日の職員の出勤状況は41%にすぎません。庁舎等も被災しておりましたが、本部では限られた職員を割り振りまして、救急救助活動あるいは被害情報の収集、避難所の開設等の膨大な作業に取りかかっていたところです。

また、本部は殺到する市民からの問い合わせに対応するとともに、食料、毛布などの救援物資の調達を開始し、各種の応援要請も行っていました。更に、本部内にホワイトボードで隔てただけでございましたが、プレスルームも開設しまして、記者発表やメール・資料を行うとともに、インターネットあるいは広報誌などで震災情報を市民にお知らせすることを開始したところです。

この初動段階において重要でありましたのは、あらゆる対応のベースとなる情報収集と救助・消火であり、また、既にこの段階から避難所対策や復旧・復興の立ち上がり考えた対応を行うことであったと考えております。そのためには、国・県からの情報提供なども欠かすことはできないものでございました。

ただ、初動体制をつくる上で、職員の死亡あるいは被災は、予想外に深刻なものでございました。自動的に全職員が招集されましたが、市職員自身も15人が死亡したほか、家屋の損壊を含め被災した職員数は、全職員の41.9%に上っております。出勤状況は先ほど申しあげました1月17日の4割から1月25日になってやっと9割に達するというように、1週間以上を要しております。この教訓を元にし、震災後の地域防災計画では、所属の部署の出動だけではなくて、初動要員の指定、または避難所など住民に身近な対応を行う区役所への応援管理職の指定、また、自宅直近の機関への動員といったように、被害想定と対応業務を勘案した要員確保計画に改めているところです。

次に、各機関への派遣要請の状況でございます。地震発生後、消防局は全力で消火、救急救助活動を進める中、消防ヘリなどで広域の被害状況を収集しまして、対策本部に随時報告をしております。本部ではこれらの報告を元にして、同日午前中に自衛隊への応援要請、また、消防への応援要請を行い、午後には大都市への応急給水要請、そして、20日には周辺市町への火葬業務の支援要請などを行っております。

また、事態の緊急度、展開の度合い、情報量によりまして、派遣要請のタイミングは異なりますけれども、各機関へ派遣要請するには被害情報等の収集が欠かせないわけでございます。現在さまざまな情報系システムがございしますが、更に各行政機関が被害状況などをリアルタイムで共有・交換できるシステムを検討すべきであると考えております。

また、広域にわたる被害の場合、被害情報の収集・提供といったことに国・都道府県の支援が欠かせないと考えております。

次に、災害時の国、都道府県、市町村の連携・支援についてでございます。被害を受けた自治体では勤務できる職員も少ない中、災害対応の膨大な業務が発生いたします。通常行っている業務も災害廃棄物の対応あるいは保健衛生面で一度に多くの対応が迫られてまいります。更に、復旧・復興についての計画立案もしなければなりません。そのために国や県、他都市などの連携・支援は欠かせないところです。

また、行政のみならず、交通、電気、ガスなどのライフライン、企業などの民間事業者も全国か

ら多数の応援を得まして、復旧が進められたところでございます。

こうした経験から現在神戸市では、他の自治体、民間事業者と相互の応援協定を締結しておりまして、実際に運用できるように情報交換会を設けたり、あるいは近隣の市町と合同で訓練などを実施しております。

次に、災害発生時の広域支援についてでございますが、大震災時に本市が他都市等からいただきました支援の概略を厳密ではございませんが、大まかに初期、中期、長期の3段階に分けてお示したものでございます。まず、火災の消火あるいは被災者の救出といった初期の応援については、スピードが要求されますので指揮命令系統を一元化して当たらなければなりません。被災自治体がどこにどんな応援が必要か速やかに把握し、応援部隊が効率よく動けるような体制が必要です。

第2段階では、避難所の運営、または災証明の発行など、大量のマンパワーを有する業務への支援が最大の問題です。応援職員の宿泊・移動、または食事といったロジスティックを含め、調整についても広域支援が必要であると考えられます。

復興に向けての再開発あるいはまちづくりを進める第3段階になりますと、災害後に町をどのように復興するか、被災自治体が自ら権限と財源でまちづくりができるよう国の支援制度が必要でございます。神戸市におきましても、応援の受入経験を持つ職員は少なくなっておりますが、それぞれの事務ごとに共通受入マニュアルの作成あるいは相互に受入訓練を実際にやってみることで、また、応援できる能力を持った職員の養成といったように、うまく支援を受け入れる受援計画などの仕組みをつくっていくことが大切であると考えております。

避難所の設置・運営についてでございます。図示しておりますように、実際に生活再建あるいは健康維持の足場となります避難所は、環境改善などさまざまな対応が必要でございます。災害救助法の想定を超える事態は多くの調整や協議が必要でした。これらの避難所の環境改善あるいは災害時要援護者対応を初め、被災者ニーズの違いなどに柔軟に対応するためには、現場対応に責任を持つ市町村の裁量範囲の拡大が重要であると考えております。

同じく災害救助法の体系で行われました応急仮設住宅の設置・運営でございますが、仮設住宅は震災3日後から順次着工し、8月上旬までに約3万2,000戸を建設いたしました。仮設住宅建設には既成市街地での確保を最優先しましたが、何分大量でございましたので、しかも、それを早期に建設するためには土地の確保という点から郊外に多くを建設せざるを得ない状況でございました。

また、過度の高齢者優先によりまして、後々コミュニティづくりに課題が残りました。そして、高齢者・障害者へ配慮したケアつき住宅の建設、または利便性の改善などの対応を順次実施しておりますが、これらの仮設住宅の環境改善などのニーズに対応するためには、避難所の運営と同様、住民の暮らしに直接の責任を持つ市町村の裁量の拡大は欠かせないものであると考えております。

また、その後の災害対応では制度的に改善された面もございますが、住み慣れた地域に自力で仮設住宅を建設したいという要望や、仮設の撤去費用の負担といった残された課題もございます。

次に、震災廃棄物対策について申し上げます。何をさておきましても人命救助、または緊急輸送路を確保するということが重要でございます。いち早く道路の廃棄物を除去して車両等が通行できるようにすることが大切でございます。そして、倒壊家屋の解体は、生活再建と都市機能の復旧・

復興を迅速に図るためにも、いち早く取り組むべき課題でございました。阪神・淡路大震災では、地震発生の翌日から処分場での受入れを開始し、神戸市内だけで804万トンという膨大な廃棄物処理をしております。被災建物約10万棟の解体は震災後1年で90%以上が完了し、瓦礫の処理も平成10年3月末に完了いたしました。おおむね円滑に処理することができましたが、それには一つは公費で解体処理ができたこと、これは大変大きなこととございました。2番目は、大きな自前の処分場を所有していたこと。3つ目は、近くに大規模造成地があり仮置き場として利用できたといったことが理由でございます。

また、倒壊家屋等の解体処理につきましては大規模かつ初めての経験ですので、事業執行の過程で課題もございました。交通渋滞などで瓦礫搬出が円滑にいかないところもございましたが、事前に瓦礫処理の処理計画を確立しまして、搬出するルート調整及び一定の区域ごとに仮置き場を設置することが望まれます。

木質系の災害廃棄物については分別されず、いわゆるミンチ状態で仮置き場または処分場に搬入されましたが、可能な限り解体現場での分別を行わせることが効率的な処理を進める上でも必要だと痛感しております。

更に、所有者や関係権利者の同意がない限り解体・撤去を行うことはできませんことが、早急な復旧・復興の観点に支障を来した点がございました。二次災害を引き起こすおそれのある未申請の倒壊家屋等の除去につきまして、災害対策基本法に基づく除却措置が考えられますが、対象機関が限定されるなど実施には結びつかないところがございまして、体系的な法整備が望まれるという点がございます。

震災後の神戸の15年間の復興の過程におきまして、市民、事業者、行政のそれぞれが強く意識し、実施してきたのが自助、共助、公助の大切さでございます。そのためにも平時から地域のつながりが大切でございまして、防災に関するコミュニティづくり、私どもは防災福祉コミュニティを市内で191の地域に設置しておりますが、これにつきましては、大変大きな力になっております。

最後でございしますが、1・17の教訓を忘れず、家庭での家具固定または地域の防災福祉コミュニティなどの取り組みを支援し、危機管理体制または都市基盤の強化をしていくために公助の役割は大変重く、自治体には柔軟でしなやかな発想で縦割りを廃して、市民、事業者と意識を共有して取り組む覚悟が問われます。

震災時には国からの最大限の予算確保や制度運用、特別立法等で復旧・復興を支援していただき、その後、生活再建支援制度などの制度創設も相次ぎましたが、被災地の特性・事情を配慮した住宅確保、または産業の復興の細かいニーズに対応できる全国的なシステムはいまだに未整備です。

災害等危機の多様化、今後の超高齢化など社会構造の大きな変化も見据えますと、都市の危機管理を総合的に推進するためには自治体が進めるこれらの施策に見合う権限・財源の委譲、あるいは広域対応などの措置が必要であろうと考えております。

安全・安心な都市のビジョンを市民とともにしっかりと描き、それを実現するために必要な地方分権などを強力に進めていくことも必要不可欠な総合対策であると考えております。

ここで説明ができなかったものとして、1つは医療対策、介護対策。2つ目は、独り暮

らし高齢者見守り、あるいは障害者の見守り。3つ目は、震災によって障害者となられた方への対応。4つ目は、復旧・復興に要する巨額の財政負担の処理がありますことを申し添えておきたいと思えます。

以上、阪神・淡路大震災におきます神戸市の対応状況につきまして、御説明をさせていただきました。ありがとうございました。

○河田座長 ありがとうございました。

では、もう一方、田村委員に被災者台帳による生活再建支援システムにつきまして御紹介いただいて、それが終わってお二人への質疑に移りたいと思えますので、よろしく願いいたします。

○田村委員 新潟大学の田村でございます。私の方からは、被災者台帳による生活再建支援システムということで御紹介させていただきます。

まず、このシステムをつくる着想に至ったきっかけなのですが、被災者の生活再建が重要だという認識はあるのですが、十分に業務そのものについての検討がなされていないこと、あと、研修などの準備が不十分であること、それから、支援ツールの開発がなかなか遅れているというようなことで着想に至りました。

表紙のたくさんの方の主催者を見ていただければわかると思うのですが、新潟大学が核となりまして、京都大学、常葉大学、各企業の皆さん、そして、地元被災県であります新潟県、中越沖地震の柏崎市と産官学連携支援チームで実施したプロジェクトの成果ということになります。

1ページを見ていただきたいのですが、現行の被災者生活再建支援の仕組みをおさらいしたいと思います。まず、二次災害を防止するために応急危険度判定というものが実施されるのですが、これは直接生活再建支援に結びつくものではありません。まず、建物被害認定調査を実施して、その建物が全壊であるか、半壊であるかという建物の被害程度によって支援の多寡が決まるというのが現実でございます。

では、その調査を一体どうやって実施するのか、その調査結果をどうやってデータベース化するのか、そのデータベースしたものからどうやって災証明を発行して市民にお届けするのか、そして、その後それらのデータベースを用いて庁内業務中心で対応する減免措置をいかに実施するかという庁内業務、それから、被災者の皆さんに窓口に来ていただいて申請ベースで生活再建支援を実施するという流れが重要になってきます。

ここで一つ、先ほど矢田委員からもお話があったのですが、非常に期限が限られています。と申しますのが、災証明の発行がなされて初めて被災者は私の家はこういう被害なんだ、では、仮設住宅に申し込めるなということが判断できることになります。中越地震では避難所の解消まで2か月、中越沖地震では1か月半、避難所を解消する前提としては、仮設住宅の建設・入居が前提となるわけですので、少なくとも災証明発行まで中越沖地震では1か月半の時間しかなかったということになります。

2ページ目を見ていただきますと、大体、柏崎市の規模がわかっていると思うのですが、人口が9万4,000人。どこと比べていかよくわからなかったのが、豊島区、調布市と比べてみたんですけども、業務量を見ていただいても非常に膨大であるということがわかっているだけ

ではないかと思えます。

3 ページ目をご覧ください。今回、今から御紹介する仕組みを使いまして、生活再建支援業務がどのくらいの量であるのか、それから、どのくらいの期間実施しなければならないのかについて、初めて把握に成功したと自負しております。

では、その核となる被災者台帳の考え方なんですけれども、基本的に生活再建支援を実施するためには、人・世帯、そして、被害を受けた建物、その建物が被害を受けたその3つを統合することが必要となってきます。現在の戸籍と市民サービスが連動していないことによって、高齢者の行方不明が非常に話題になっている昨今ですが、ましてや平時には存在しない災害対応業務と生活再建支援業務ということになりますと、平時のデータベースの連携については全く考えられていません。

ということで、我々が考えたのが5ページの概念図になります。新規のものとしては建物被害認定調査を実施したデータベースができて上がるでしょう、そして、り災証明をどのように発給したかという発給データベースができて上がる。それらを既存の住基台帳、課税台帳、固定資産税台帳という、人といわゆる建物情報に統合して被災者台帳データベースを完成させ、業務に展開するというのが基本になります。この仕組みはコンピュータの支援システムばかりではございませんで、それらを用いて実際に膨大な応援職員も巻き込みながら実施する業務マネジメントについても総合的に検討いたしております。

6 ページ目から始まりますが、まず建物被害認定調査をやらないことには建物の被害データベースはできないということで、では、どのように迅速に建物被害認定調査を実施するかをお示しさせていただいております。

9 ページをご覧くださいというんですが、これまでにいろいろ言われております建物被害認定調査における5つの課題です。非常に業務が多い、時間がないという1、2、3。それから、公平性の確保をどうするか、そして、市民皆様方が納得していただけるような形で実施しなければならないということになれば、少なくとも被災地全体で標準的な手法で、そして、たとえ建物の専門家でなくても短い研修期間で建物被害認定調査を実施できる仕組みをつくらなければならないということになります。

11 ページですが、判定手順の標準化、判断根拠の数値化、判定基準の視覚化というようなものをやりまして、標準的な調査票を提案しております。

では、実際に調査票を用いて調査員をどう養成するかというのが12 ページ以降ですが、教材を開発して、教材による事前研修。実際、中越沖地震の場合は起こってから研修しました。それから、調査マネジメントについては、写真に写っているのは小千谷職員が能登半島地震で応援に行っている様子なんですけれども、応援職員にもそういった調査手順の確認を現地でやってもらうというようなこと。

次に、事前にやるべきであるトレーニング教材も整備して、本当は事前に多くの調査要員を養成しておかなければなりません。今は多分、新潟県が一番この調査員を有している県ではないかと自負しております。ここまでが調査を実施するということになります。

では、調査を実施して帰ってくれば、すぐにデータベース化されるかということ、そうではないと

いうところが 15 ページから始まります QR コードを用いた調査票のデジタルデータ化になります。

皆様、調査から帰ってきますと 16 ページの写真のような状況です。どこに行ってきたよということが住宅地図に赤く塗られていって、膨大な調査票が左側にあります。では、これを誰が一体入力するのかという話になります。

17 ページを見ていただくと、調査票のデータ化というのはほとんど手作業です。人手、時間、実はこれは外注する経費も非常にかかります。実は一番困った問題としては、入力エラーも勿論発生するという事です。

そこで、我々が提案するのが QR コードを用いて自動認識でこの調査票を読み込むというところが 18 ページです。

20 ページを見ていただくと、具体的に先ほど開発した標準的な調査票に現場に行った調査員がどのように赤丸をしています。そして、行ってきたおうちを赤の点で塗っています。左側の小さいところを注目していただくと、今、携帯でよく読んだりいたします QR コードがついていまして、この調査票は 24 番であるという読み込みもできます。

21 ページを見ていただきますと、少し性能がいいスキャナーでないといけないんですが、これをスキャナーで読み込んで自動認識させることによってデータベース化する作業を自動化いたします。

すると、23 ページですが、どこのおうちがどういう被害だったかということが色分けでわかる。

そうすると集計が容易になり、24 ページを見ていただくと、一体今どのくらいの被害戸数があるのかを把握できますと、例えば、支援金をどのように配分しようかということについても非常に迅速に対応ができます。そういうところで、今、建物被害認定調査を実施して、それがデータベース化された状態でございます。

では、それで終わりかということ、次は 25 ページから始まりますが、それを市民の皆様にお知らせしなければなりません。皆さんちょっとお考えになると、そんなことは市民の皆さんに紙で出さなくても、データ化しておけばそれでいいんじゃないかと思われるかもしれませんが、紙でお知らせして間違いないということを確認していただくこと及び、実は行政以外にもいろいろと支援が受けられずに保険会社に持っていったり、学校で授業料が減免になったりということで、り災証明は実は紙でも必要であるということ、実際に災証明をいかに出すかということが重要になってまいります。

そこで問題になりますのが、27~28 ページの状態なんです、27 ページは先ほど来申し上げていますように、人という住民基本台帳、それから、家の課税台帳というものが実は日常業務では全く連携されておりません。ですので、そこで建物被害データを持ってきたとしても、どの方のおうちがどのくらいの被害だということについては、うまくいかないわけです。

そこで我々が開発したのが 28 ページをご覧くださいと、ジオラップという GIS 上の技術なんですけれども、それぞれのデータベースを持つ住所情報を用いまして、これは航空写真ですが、地図上でそれらの結果を合体してみます。そうすると、大体このおうちだろうという当たりがつきます。よく見ていただくと微妙にずれているなということもわかっていただいて、それでも全部が

結合するわけではないんですが、6割程度の結合率を今のところ誇っているということになります。

では、6割ということはあとの4割はどうするんだということになるのが29ページです。り災証明の発給の機会を被災者の皆様方に緩やかな結合したものを見ていただいて、おうちがずれているのであれば、自分のところの家はこうだよということを示していただくということをやりたいということですよ。

30ページが、実際のり災証明を発給するためのアプリの画面になります。左上を見ていただきますと、住基検索、住所検索が可能になっていますし、調査番号検索というものがデータベースと連携していて検索が可能です。一番簡単なのは地図上に写っております、例えば13892というような調査票番号があるんですが、おうちに調査員が調査に行ったときに番号を張って帰ってきます。その番号を持ってきていただくと、その番号をたたくとその方のおうちの近くが出てきまして、これで間違いないですねというようなことを確認するというようになります。

確認した後、その方がおちは全壊で結構ということで納得していただければ、そこで紙ベースのり災証明を発行するというのが31ページの状況になります。ですので、ここで間違いないデータベースの統合をり災証明発給と一緒に実施するというのが、このり災証明の発給システムの仕組みになっております。

概念図は33ページです。

では、このり災証明の発給システムができて大量の市民の皆さんが窓口に来てきたものを、窓口でこのおうちですねと確認しながら発給するためには、非常に大きなオペレーションとしての発給業務マネジメントが必要になりますので、その辺を34ページからお話ししていきます。

35ページを見ていただけるといいかと思いますが、集中発行、庁内窓口発行と上に書かれていますと思いますが、例えば、庁内の窓口で平常のように来ていただくと、非常に多くの方が窓口を訪れて、役所が混乱するというので、会場を借り切って集中発行するということを決めます。その集中発行の中で会場を確保するのですが、被災地は会場がまずなかったり、それから、会場があったとしても住基の検索ができるようなLANの仕組みが確立していなかったりというところでマネジメント業務ができます。

このグラフは証明書の発行枚数、そして、実際に受付した件数。ここにどうして差があるかというと、先ほど申し上げましたように、建物被害認定調査結果に納得いただければそこで証明書を持って帰っていただいて業務は終わりなんですが、そこで自分の調査結果に納得できないということになりますと、再調査を申し込んでいただく。再調査を申し込んでいただくと、ここでもう一度、建物被害認定調査に行って、データベース化するという先ほどのものがまた順繰りに戻ってくるということになります。

36ページは実際の会場の様子です。被災者の皆さんは、なんと朝4時から並ばれまして、非常に大変で混乱する。そうすると、高齢者の方には大変申し訳ないんですけども、一旦来ていただいて整理番号を渡す。その整理券に基づいて、あなたは何番だから何時から何時の予定だと思われるので、そのころにまた戻ってきてほしいというようなことを申し上げるとというのが基本の流れになっております。

37 ページ、設計をちゃんとしていますというところです。

38 ページ以降、業務管理ということで自動番号発券機、こんなものも実は全国から借りてくるのが非常に大変で、事前に準備しておけばどうってことはないと思うんですが、このように混乱しないようなものを考えなければならない。

39 ページ、早朝に並ばれるということ、それから、高齢者もいらっしゃるということで、駐車場の確保も必要。それから、申請書の確認をしたり、いろいろと支援する会場の1階部分がごさいます。

40 ページを見ていただくと、アプリと連動しながらどういうふうに空間配置していくかということが重要になります。例えば、右側に単純発行、検索処理、手作業処理、再調査予約、相談窓口と書いてありますが、すぐに番号がわかり、おうちが特定できれば、り災証明を持って帰ってもらえます。それでも単純発行でなかなか家が見つからないということも発生しますので、時間をかける検索処理という窓口を受けました。それでも見つからないということになれば、調査票まで戻って検索する手作業処理を実施しています。そして、調査内容に納得していただけない方には再調査予約をしていただき、お帰りいただく。

一番時間を要したのは実は相談窓口でして、市民の皆さんがやって来られて、いろいろなお悩みごとを役所の皆さんにぶつけるというところもありまして、こういったものも配置しております。

日々実際にり災証明を発給するわけですが、41 ページを見ていただくと、その間何をするかというと、まず集計実績の報告が必要になります。どのくらいの方がり災証明を受け取られて、実際どのくらいの方が仮設住宅を欲しているのか、その後の生活再建支援を欲しているのかの施策展開に使うために集計情報を上げています。

興味深いのは右下のグラフなんですけど、一体どんな方たちがいわゆる建物の再調査を予約されたかということです。全壊の方は少ないですよ、ある程度納得される。では、次に大規模半壊、半壊の方が微妙だから多いのかなと思っておりましたら、実は一部損壊の方でもう一度調査してほしいという方が非常に多い。これはなぜかということ、その辺りになりますと、マスコミで一部損壊だったら幾らもらえるよ、全壊だったら幾らもらえるよというような情報が出てきますと、一部損壊だったらもらえなさそうだから何とかならんかというようなこともわかってくる。そうすると、こういうことが増えますとマスコミと連携しながら、市民の皆様にもいろいろわかっていただく過程というものも必要になってきます。

42 ページで、空間配置も考えています。

43 ページ、人員のシミュレーションもやりまして、毎日ボトルネックはどこだろうかということでやっておりますということです。

最後になりますが、ここでもり災証明を受け取っていただいて生活再建支援が始まります。ここからは結構、被災地独自の仕事になってきます。その後、被災者の皆様は生活再建がなし得るまでの支援をしようというのが、その後の展開ということになります。

45 ページを見ていただくと、ここに至ってやっと被災者台帳が完成して生活再建支援を効果的に実施できるということになります。

46 ページを見ていただきたいんですが、これが生活再建支援システムをやって一番よかったかなと思うところです。これは何かというと、一番左を見ていただくと、建物被害調査によって半壊以上と認定された方が 5,600 世帯。ということは、この方たちは何らかの支援を受けられるはずなんですけれども、り災証明を受け取りにきた方を見ていただくと、受け取っていないという方が 133 人、これは 11 月末のデータですが、生活再建相談をしたかということと相談していないよという人がいる。では、相談したらみんな生活再建支援に申請してくれたのかということ、実は申請せずに帰っている人がいるという状況がわかりました。ということで、申請主義ですと、どうしても窓口に来られない方が置き去りになっていくという状況がありまして、その中にたくさんの要援護者層が含まれております。ですので、我々は攻めの被災者支援と言っているんですが、もし、来られないとなるとそれを地図上に展開してみますと、ある集落が来られていないということで、自治会長さんをお願いして来ていただくというような攻めの支援が実現したというところでございます。

47 ページは、今私が説明した概念図です。取り残された人たちをあぶり出すというところでございます。

それから、窓口対応業務の支援アプリも 48 ページにつくりました。これは紙ベースで本来やられるものなんですが、勿論紙ベースのお悩みごとが残ります。それは右側に書いてありますように、PDF で保存するわけですが、基本的に何回窓口にお見えになったのか、基本的な情報はどのようなものかということについては窓口でパシャパシャとたたくと集計がなされていくということになります。

49 ページで、中越沖の場合システムを使ってもう一つよかったなというのが、被災者認定というか生活再建支援の仕組みが少し変わりました。変わったところは本当ですと一からやり直しになるんですが、データベースが完成していたおかげで、非常に対応がスムーズにいったというようなどころでございます。

50 ページに概念図をもう一度お示ししています。

51 ページを見ていただくと、最後は応急仮設住宅の業務管理アプリも開発いたしましたして、仮設住宅の皆様が今どういう状況であるか、どのようなお悩みごとがあるのか、それから、皆さん再建予定なのか、どのくらい悩んでおられるのかということも地図上に可視化して、生活再建支援システムと連動しながら中越沖地震の被災者再建を進めてきたというところでございます。

早口でございましたが、私からは以上でございます。

○河田座長 ありがとうございます。

新潟県の武藤委員から少し補足説明をお願いしたいと思います。

○武藤委員 県から少し補足させていただきます。

まず、柏崎の中越沖地震でございますけれども、その前の中越地震のときにも県としては復興支援を進めていく上で、個別の家庭ごとのデータが必要だということで、細々と被災者台帳というものをつくってやっておりました。それによって、どこにどういう支援をしなければいけないのかを分析しながら施策を考えていったところでございますけれども、中越沖地震のときの台帳はそれに対して非常に活用できたというところでございます。

結論からいくと、このようなシステムは是非必要だと考えております。したがって、是非どこでも使えるような決定版をつくっていただきたいと。そして、広く研修しておいて、どこでもすぐに実用化できるようにということを希望しております。

なおかつ、1つそれに関連するんですけども、いろいろなデータを集めてくるということですが、これは解決されているのがどうか分かりませんが、我々災害対応をやっているときに一番困るのが個人情報保護の関係でございます。一番極端な例でございますけれども、要援護者がどこにいるのかというデータを防災部分では求めるんですけども、福祉部門では最初はそういうものは出せないと、目的外であるということで、非常に難渋したことがございます。このようなこともありますので、いろいろなデータを収集しなければならないときに、それが非常に支障になるのではないかと懸念をいたしますので、その辺についても併せて解決していく必要があるのではないかと考えております。

以上です。

○河田座長 ありがとうございます。

それでは、矢田委員と田村委員の御紹介につきまして、委員の皆様からの御質問・御意見をお受けしたいと思いますので、いかがでございますか。

審 議

○●●委員に避難所の収容能力について質問させていただきます。神戸市では最大 600 か所に近い避難所が設置されたわけですけども、設置されるに当たって一人当たりの大きさだとか、トイレの割り当てだとか、そういう何らかのガイドラインがあって1か所1か所増やしていかれた結果600か所までなったのか、もしそうであれば、その後実際こういったことが起きてみて見直しが必要で、今どういうガイドラインを設けられているのか御存じでしたらお教えいただきたいと思ます。

○神戸市の場合は早朝の被災でございましたので、とにかく人々が避難する先というのは、学校あるいは地域の施設または地域の集会所等、散漫的に初めにつくられていきました。例えば、神戸市役所の庁舎は1階、2階とロビーになっているんですが、全部占領されてしまって大変な状態になったと。芦屋市役所の場合は、庁舎全体に避難者が入ってこられて大変な状況になってしまったということがございました。そういう点で考えますと、まず、収容能力、一人当たりの大きさとかそんなことは考えている状態ではございませんで、とにかく入れる人はまず場所を確保したいというのが一番大きな欲望でございますので、そういう人の思いでそれぞれにまず場所取りをされたということがありました。

その中で、次第にそれではだめだということで、段ボール等の箱を使って区分けをされたりしながら、大体一世帯当たり、あるいは一人当たりのスペースが決まっていったという経緯がございますけれども、当時は何か割り当てたということではございませんで、任意にすべて市民レベルでそれを確保されたということです。

トイレの問題になりますともっと悲惨な状態です。学校のトイレにも数に限りがございますので、そういう状態の中で、まず冬であったからまだよかったと思うんですけども、例えば、運動場に溝を掘ってそこに仮囲いをしてトイレの代わりに使っておったとか、あるいは場合によっては学校の講堂の裏に少しスペースがあれば、そういうところをトイレの代わりに使われたりという状態もあったわけございまして、とにかくこういった点では大混乱を实はしております、どここのトイレをきちんとこういうふうに使ってくださいという指示ができるような状態ではございません。まして、水等の問題というのは大変な状態でございますから、校舎も下水道率 100%、市街地も 100%ですけども、そういう実際の機能が担保できないということで、仮設のトイレも随分後で持ってっておりますが、実際には公共下水道に直結するトイレという形ではなくて、任意にそういう使い方をされたというのが実情です。

○今、現状をお聞きしまして、自然発生的に避難所がそれだけ増加していったということがよくわかりましたけれども、その御経験から今、例えば、神戸市では避難所を今後設置するときにはどういう判断基準で設置するかとか、あるいはそれぞれの設置の基準をつくられていらっしゃるのでしょうか。

○まず、私どもの方では防災計画をつくっておりますけれども、やはり震災の被害の大きさによって随分違ってくると思いますし、また、被害の範囲というものがどのくらいに及ぶのかということがありますから、それにおいて本当の大規模災害の場合に我々の想定を超えるような状態というのが必ず出てくると思います。ですから、一定の地域の人に、あなた方はこの場所を使ってくださいということはあらかじめお話ししておったとしても、さっき言いましたように、私どもは防災福祉コミュニティというものをつくっておりますので、そういうお話をしておったとしても、甚大な災害が起きた場合にはやはりそういったものだけでは対応できないだろうと思います。現に、そういう状態が神戸市の場合でも先ほど図で示しましたけれども、やはり非常に大きな被害を受けたところと、そうでない地域と分かれておりましたが、大きな被害を受けた地域の状態を考えましたときにマニュアルどおりにそれができるかということ、甚だ疑問ではないかという気がいたします。しかし、敷設的な問題もありますけれども、何としても早く身を守るために一定の場所に避難をしたいという思いでありますから、そういう状態については震災時における場所の指定ということはしておりますが、実際に異常に人があふれ返ってしまうという状態になると、緊急的に他の地域にも拡大をする必要があるとも考えております。

○ありがとうございます。そのほか、いかがでしょうか。

○●●委員にお聞きしたいんですが、先ほど●●委員がおっしゃったように、最後の応急仮設住宅の再建状況までをやるのは非常に私も大事だと思うんですけども、個人情報との関係は柏崎市ではどのようにクリアされたか教えてくださいませんか。

○その問題につきましては、実は非公開なので最初は気付かずにそのままやり過ごしていたようなこともありまして、これではいけないということで、包括同意契約というものをつくりまして、皆さん方は普段の業務では連携しないデータベースを今回は連携させていただきますと。それに同意されないからといって支援をしないわけではないんですけども、迅速な支援が滞る場合もありま

すよというようなことをお示しすると、市民の皆さんは「はい、はい」ということで署名をしていただくところで実はクリアしたんです。後で市の個人情報保護条例委員会のようなもの上げて、それを後追いで認定していただいたということで、多分法的には問題ないと法律の専門家にも言っていただきました。ただ、おっしゃるとおりで、その辺りについては一言こういう業務が災害になれば起こるんだ、こういうデータベースを作るんだということを書いておいていただければ、きっと問題なく使えると市の方はおっしゃっていますので、そういったところについても是非、この専門調査会で御提言をいただければと思っております。

それから、もう一つはセキュリティの問題です。セキュリティについても勿論再三注意をされているんですが、事前にいわゆる情報セキュリティの問題についても取り組んでガイドラインなどもつくっていかねばならないのではないかと考えております。

○ありがとうございます。

そのほかいかがでございますか。

○先ほどの質問にまた戻ってしまうかもしれませんが、●●委員に伺いたいと思います。避難所の問題なんですけれども、運営というものは当時は行政がやられたのではないかと思います、やはり今後、その運営をどういった人たちが担ったらいいかとお考えなのかということと、学校施設を利用されていると思うんですが、学校の体育館というのが主な避難所になるケースが多いんですけれども、学校施設すべてをらせるものかどうか。やはり中で避難をされている方々にとっては健康状態であるとか、さまざまな状況を抱えている方たちがいるわけで、体育館の中に一度にすべての人が入るということはなかなか困難な状況があると思いますが、そういった辺りは実際に今回の体験を通してお考えはございますか。

○まず、先ほども申し上げたように、災害の大きさというものが非常に左右すると思います。ですから、一般的にそんなに大きな災害でない状態で発生した場合は、当然に学校施設すべてを使うということはないと思いますし、また、体育館そのものを使わずとも、例えば、特別教室などを使っていただくということも想定できます。しかし、大規模な災害が起こった場合にはそんなこと言っておられませんので、すべての人たちが避難してくれる状態に対して対応するというのが前提になりますから、そのときは使える部分は使っていただくということになってまいります。

そして、運営は誰がするかということになると、学校の管理者、そして、行政、この2つで扱ったわけなんですけれども、それだけでは自分たちの地域の立場もないということで、地域の皆さんに実際には携わっていただいて、一緒になってやったというのが実情かと思えます。

○そのほかいかがですか。

私から●●委員にお伺いしたいんですが、消防の位置付けなんですけれども、例えば、名古屋市とか京都市は消防が防災をやっていて、いわゆる救急とか火災だけではないんですね。神戸市や大阪市では消防は消防に特化していただいていますよね。その辺の特質というのはいかかでございますか。

○災害に当たりましては、神戸の場合は危機管理室をつくっておりまして、あらゆる災害に対応すると。ですから、震災だけではなくて他の災害あるいはテロ、また、国民保護計画といったものす

べて危機管理体制をとってやっていこうということで、危機管理監を置いておまして、これは兵庫県にも置いてありますが、そういうようなところと連動して消防の部隊もそこへ入って動いていくということで、今、危機管理センターを建設中でございますけれども、そこでは消防の指令と危機管理センターの機能が連結できるように、作戦もそこで立てられるように設計をしまして、建設を始めているという状態でございます。

ですから、消防そのものもやはり機能を高めていかなければいけませんので、実際には高度な消防機能を持った部隊をつくるか、あるいは医療の関係の部隊もつくっておくということで今やっているところでございます。

○ありがとうございます。

●●委員にも1つお聞きしたいんですが、このやり方は非常にいいやり方だと思うんですけども、当然事前に準備をしておけば、かなり直後のこういう対応の混乱が収束できるというものが見つかっていると思うんですが、その辺教えてください。

○基本は今、皆様方もいろいろ言っているところではあるんですけども、勿論データを統合して普段から持っていくというのは個人情報の問題で問題があると思います。いつでも参照できるように自分たちのデータセットがどのような形になっているのかを把握して、それらを円滑にいざとなれば呼び出せるような仕組み、体制をまずつくっておくこと。それから、一定規模以上の市であれば、やはりある程度の機械化・自動化をしなければ、まず不可能であるということです。その2点を踏まえまして、いわゆる事前対策をどうするか考えることと、それから一番大きなことは、やはり職員の皆様方の研修です。皆さんが、こういうふうになっているんだということを知ること、できれば自分のところの市だけではなくて、少なくとも県内の市町村が同じような認識を持っていれば、非常に応援などもスムーズにいて、業務支援なども可能になると思います。

この仕組みの一番のポイントは、やはり施策展開にすぐ役立つということです。お金がこれぐらい支援できるだろうというところで、一体どう配分すればいいかということが科学的に決定できるというところは是非魅力を感じていただいて、事前に整備していただくことよいいのではないかといいう宣伝も含めて申し上げました。

○ありがとうございます。

資料説明

○河田座長 それでは、この両委員の御紹介の御質問・御意見につきましては、この後の審議の時間にも行っていただければいいと思いますので、事務局から今日の資料の御説明をお願いしたいと思います。

○越智参事官 それでは、資料4-1、4-2、4-3の3つをまとめて御説明させていただきます。大部であることと、先ほど矢田委員と田村委員からお話があって重なっている部分については、できるだけ簡潔に御説明させていただきたいと思いますので、よろしくお願いたします。

それでは、資料4-1ですが、3つに分けているのは論点整理の方で被災市町村の地震対応と、

国・都道府県・市町村の連携・支援、それから、震災廃棄物というのが小項目で立っておりますので、それぞれについての御説明ということで3つに分けております。

1枚めくっていただきたいと思います。まず、発災時の市町村の地震対応ですが、検討の趣旨は論点素案に書いてあるとおりです。限られた状況の中でどういうことをどういう手順でやるかということをしっかり時系列にまとめておくべきであるということで、3ページをご覧くださいますと、発災、応急期、復旧期と横に並んでおりますが、それについてどういう事項がどの段階から発生するという大きな項目を十幾つ挙げて矢印等で示しております。大体こういう手順かなというのは、先ほどの矢田委員のプレゼンの中でもあったと思います。

それを更に細かく見てみると4～5ページ、これは中越地震のときの時系列での対応状況ですが、縦に見ていただくのは時間軸で、紫色が国の対応、青が県の対応、緑が市町村の対応ということで、時間ごとにそれぞれどういうことに対応したかを並べてみると、こういう形になっているということです。先ほどの3ページの項目の中を更に細かく見るとこういう形になっているということです。これを一般的なものとして整理しておく、いざというときに機能するのではないかとということで、事例をその後6～9ページと平成16年の中越地震以降の5つ、震度6弱以上が起きた地震の5つについて並べております。

これらを少し項目で分析してみますと、11ページをご覧くださいと思います。まず、災害対策体制の体系的な確立ということですが、まず、災害対策本部の設置については自動設置、発災すればすぐに自動的に立ち上がるという自動設置も最近をよくありますが、おおむね1時間以内に設置されているということです。それから、災害対策本部自体は数時間後には大体どこでも開催されているということです。

この表を見ていただきますと、市町村、県で2時間あるいは早いところでは1時間といったことで設置されているということです。

なお、災害救助法の適用については、県の欄の一番下には書いていますが、大体10時間以内にはジャッジが下されているということです。

12ページです。初動時の職員参集状況ですが、震災当日に県の方は大体6割、多いところでは8割ぐらい当日集まっているということですが、市町村では40%未満、13%とか20%ぐらいのところもありまして、こういうようなことが実際に起きた地震での職員の当日の参集状況です。

13ページですが、災害対策本部はそれぞれ設置されますが、設置予定施設の耐震化がどうかということです。中越以降の地震を見ると、例えば、川口町、小千谷市、小国町については本部にすぐに設営できなかつた。庁舎外のテントや余震のために別の場所に設置したとか、ライフラインが使えなくて役場裏の倉庫でやったというようなことが実際の地震であったと。その後改善もいろいろされてきていると思いますが、それでも平成20年度末現在での公的機関の庁舎の耐震化率は6割前後ということでして、まだまだこういう体制をつくるための体制整備をやっていく必要があるということです。

14ページは派遣要請のタイミングです。自衛隊あるいは緊急消防援助隊、警察の広域緊急援助隊についての派遣要請ですが、これについても数時間以内で大体行われているということですが、緊

急消防援助隊の出動要請については 30 分前後で行われているというのが見てとれます。

15 ページ、避難所の設置・運営の話です。避難所は発災してからすぐに立ち上がっているわけですが、多いところでは例えば、中越地震で小千谷市などでは 3 万人近い方がピーク時に避難するといったようなことでして、避難所を設置してから仮設住宅等に移っていただくまで大体 40 日から 2 か月ぐらいの間、避難所の開設をしているということです。

下の図を見ていただきますと、小千谷市の場合、開設してから 15 日ぐらいで一遍ドンと落ちておりますが、水道が復旧したということで自宅に戻られる方が出たということで、その後、帰れない方が避難所において、仮設住宅ができたならそちらに移られたというようなことです。

応急仮設住宅の建設数ですが、大体発災後 5 日ぐらいから建設要請が行われて、入居開始は建設後、1 か月ぐらいで大体できるということです。

建設戸数については、全壊棟数とり災者からのニーズを踏まえて決定しているということですが、大体全壊棟数とほぼニアリイコール、それより少し多いぐらいです。

17 ページは応急危険度判定の対応状況ですが、災害の大きさにはよりますが、すぐに発災翌日から開始されて、大体 1 週間ぐらいで応急危険度判定を行うということです。小千谷の場合はピーク時で 66 班を編制して、一日 1,700 軒余りに対応したというような事例もございます。

それから、り災証明の対応状況ですが、先ほど再調査の話もありましたが、大体十数パーセントが再調査の要請が出るということでして、再調査になると改めて時間を要することと、入念に見る必要があるということで時間を使ってしまいますが、住民のニーズに対して応えていくということで、多いところでは数万棟の対応が出ているということです。

先ほど水道の話をしました。給水活動という意味でも、まずは水を手にすることができるのが大事で、それに対しての復旧をやっているということです。

20 ページを見ていただきますと、例えば、中越沖地震のときには柏崎市が新潟市に給水要請をして、新潟市から更に上部機関にというようなことで応援要請を入れて、給水車が水道協会、自衛隊ということで延べ台数で 3,500 台を超える給水活動が行われているということです。

これが、まず被災市町村の地震対応について事務局で用意した資料です。

次に資料 4-2、国、都道府県、市町村の連携・支援です。これについては 3 ページをご覧くださいと思います。連携という意味でまず 1 つ目の課題として、市町村も対応の限界があるということで、災害時での対応体制、BCP の策定・運用状況、市町村合併等による影響について、それから、情報の共有・管理の課題ということで、これらの大きな課題が 2 つ挙げられるのではないかと思います。

それぞれについて 4 ページ以降で御説明したいと思います。まず、市町村の対応の限界ということで体制です。総務省の地方公共団体定員管理調査によれば、45% の市区町村で要は防災課や安全課がないということで、防災職員数がゼロということが統計上出ております。総務課に併任とか兼任ということでやりますので、防災担当の職員が 1 人もいないということはないと思いますが、組織が十分できていないということが挙げられます。

災害対応自体未経験なところが多いということで、これも一例ですが右下に表をつけております。

平成16年以降の激甚災害を受けた市町村数を計上してみました。この6年間で平均してみますと、大体20年に1回の頻度ぐらいではないかと推計しております。そういうことで、大体一世代全然災害を受けないとか、あるいは全然受けないところが出てきて、いざというときに困るといったようなことが想像されるということです。

5ページは、本部ができないことです。先ほど御説明したとおりで、まだ耐震化等ができていないところがあるというのと、職員参集も遅れることがある。応急対策遂行力が確保できないということが挙げられるということです。

では、市町村での業務継続計画やその体制はどのくらいできているのかということで、昨年11月に消防庁と内閣府で共同調査した結果、地震を想定した業務継続体制が整っているのは全体の5%程度にしかすぎない。要は、参集計画ができていないとか、優先の業務を決めているとか備蓄とか、そういう資源がきちんと確保できているというものについて、まだまだであると。

それから、市町村合併等による影響ということで7ページをご覧ください。これは平成19年の台風9号の豪雨災害のときのアンケート調査の結果です。右の円グラフにありますように、市町村合併して支所では合併前よりも人員が減った、防災担当職員が減ったものが大体4分の1ぐらいございます。

それから、管轄エリアが広がったということで、地域の災害の危険性を十分に把握できないというところが大体3分の1ぐらい増えているということでして、こういうことで若干検討が必要ではないかということでデータとして上がっております。

課題の大きな2つ目の情報共有・管理の問題ですが、これについては断片情報しか収集できなかったとか、情報が錯綜して混乱したとか、あるいは8ページの一番下に3つ書いてありますが、対応に追われて、あるいは対応がまちまちでというようなことで、共有一元化に関する課題というのが幾つかの地震の事例で挙げております。

取り組みとして対応力強化ということで、幾つかケース、事例を挙げております。9ページですが、これは新潟県の体制です。平成16年は左側のように課別体制ということで対応していたのが、中越地震を契機に危機管理時の体制を総括調整グループと現場行政対応業務という班編制等に変更して臨んで、こういう中越沖地震の体制が中越地震の教訓にして生きたと言われております。

業務継続計画につきましては10ページですけれども、優先業務を明らかにしておくとか、人、物、情報の資源をどう割くかということをあらかじめ決めておくということで、これにつきましては今年4月に、その手引きと解説を内閣府から地方公共団体に発出してしておりますので、これから力を入れて取り組んでいきたいということです。

11ページは先ほどもありましたので飛ばします。

スキル・ノウハウの継承ということで12ページです。要は災害対応力を継承していくということでして、体系的にやっていくということです。その1つとして、アフターアクションレポートをつくって実活動を通じた知見・教訓を対応記録としてまとめてつないでいくといったような取り組み。

それから、注意事項については13ページに書いておりますけれども、いわゆる記録誌とはなら

ないようにということ、それから、外部専門機関による検証も行って、アフターアクションレポートの内容について確実なものとしていくということです。

14 ページですが、スキル・ノウハウの継承で専門的機関が実施する研修を受講したりして力を上げておくということです。人と防災未来センターや消防大学校において災害時の役割に応じた研修カリキュラムが組まれておりまして、こういうことをやることによってスキル・ノウハウを上げていくということです。

この際に、他の市町村の災害運営を通じて、要はOJT的なところがあるんですが、スキルアップをしておくというようなこともあります。被災市町村と派遣した市町村両方にとってメリットがある、相乗効果があるというようなことで、実際の経験を双方がやることに意味があるということです。

取り組みの強化で自助・共助ということで、自主防災組織等による活動の活発化とか、地域の職員・OBや建設事業者との協力体制確保といったようなこと、それから、避難所の地域による自主運営を図っていくことが有効と考えられるということです。

その事例といたしまして 16 ページは中越地震ですが、右に絵があります。自治会とボランティアと災害対策本部、行政が連携して信頼関係を構築しながら対応したというようなことでして、避難所運営支援や仮設住宅への引っ越し等々について自治会を中心に迅速に行われたということです。

また、岩手・宮城内陸地震におきましても、自主防災組織が情報収集や避難誘導等を行ったり、アマチュア無線を使っての情報の伝達・連絡などが行われたということです。

関係機関の連携による支援体制ということの連携体制ですが、大体大きく言って支援内容が4つになるのではないかと。国や県による現地本部等を設置するという、それから、技術的支援、過去の経験やノウハウを活用した支援、それから、マンパワーの支援です。

18 ページを見ていただきますと、中越地震のときに体制強化を図って政府の現地対策支援室を設置しました。県から国に対する対応要請が円滑に行われたということが成果として言われておりますが、課題としては被災地から離れた県庁内であったということで、メリットもあるんですが、反面、被災自治体との温度差が指摘されたということもあります。

それから、そういう本部を設置することによって 19 ページですが、合同会議を開催してお互いの直面している課題を突き合わせて、できるものから対策を講じていったということです。

20 ページは水道の応援を事例にしておりますが、県内外からの応援によって短期間で断水を解消したということです。右下に絵がありますけれども、県内、中部地方、国内という三重構造ですけども、それぞれが被災自治体に支援に回ったということでして、こういうような連携もあり得るということです。

21 ページは広域支援で、先ほど御説明しましたので飛ばさせていただきます。

22 ページにつきましては、広域支援の時系列的な事例を述べております。新潟市に対して仙台から応援部隊が入ったということで、大体 10 時間ぐらいで入っているということです。

支援体制の連携による支援体制ということで、過去の被災経験やノウハウを活用した行政機関に

に対する支援ということで 23 ページに、人と防災未来センターや地域できているネットワークおぢやというようなところがアドバイスあるいはノウハウ提供を行っているということです。

それから、特に可視化して情報を提供するという点において災害対応支援GISチームというのが中越沖地震のときに活躍しているということです。

被災市町村による支援ということで 24 ページに、それぞれの被災経験があるところが応急給水や家屋被害、生活再建支援などに出ていっているということです。

それから、マンパワー不足を補うための人的支援ということで 25 ページですが、応援職員が家屋被害認定調査や避難所運営、被災者の健康管理等を目的とした派遣が多いということです。特に、表の真ん中の新潟県中越沖地震というのは、1万5,000人近くが応援に回っておりますが、これ以外にも延べで3,700人くらいの保健師さんが福祉的な立場で支援に回っているということが出ております。

市町村の受援力の強化の話は、先ほど矢田委員の話にもあったところでございます。

27 ページは応援協定の締結ということで、県外自治体との相互応援、それから、姉妹都市等に基づく応援例等々挙げております。

28 ページは民間事業者との応援あるいは支援に関する事例を挙げております。課題も幾つかあるようですが、多方面の応援・支援協定を結んでおくということが必要かと思えます。

それから、情報管理という意味で 29 ページですが、本部会議の運営計画というのが実際に起きたときにさまざまな情報提供やケアをしていくために必要だということです。表は中越沖地震の検証事例ですが、議題回数は避難所対策、要援護者対策、対応体制という議題が多かったということです。

それから、いざとなったときに活用できるローテク技術を 30 ページに挙げております。ホワイトボードに張った情報がマスメディアにとっても有益であったということです。

31 ページ以降は、情報共有システムの整備ということで、それぞれ宮城県、33 ページは新潟県、34 ページは岐阜県といったところで、迅速に情報収集して集約して情報を共有する、提供して共有するといったところでこういう機能が有効であるということです。

35 ページにつきましては、GPSを用いて現場で撮った写真を携帯電話で送って、位置情報と合わせて現場の状況をお知らせするといったものがシステムとして使われているところです。

最後に、震災廃棄物対策について資料4-3です。4 ページをご覧くださいと思います。これも廃棄物の話ですが、先ほどからあったように、まず、大量発生するという点、それから、処理施設も被災することがあるということ、それから、出てきたものを処理するために仮置き場が当然必要になると。最終処分場の問題もありますが、発災時の応急的なときとしては、このようなことが大きな課題となるということです。

5 ページを見ていただきますと、中越地震と能登半島地震の際ですが、右側に太字ゴシックでありますように、川口町は 23 年分、小千谷市は 6 年分、それから、輪島市は 10 年分のごみが一瞬にして出たということにして、こういうような大量の廃棄物が出ますということです。

6 ページは、廃棄物処理に当たっての苦労話を少し報告書から抜粋しております。仮置き場を決

めるのさえ大変だったとか、具体的な処理計画がすぐにはできなかったとか、専門知識を有する人が必要だというようなお話、自分のところだけでは十分できないので、他の市町村にもお願いしなければならぬといったような話があります。環境面での問題ということも挙げられております。

7 ページにつきましては廃棄物の特性です。一番下に廃棄物の最終処理割合を書いております。平常時と比べると、廃棄物の最終処理の特性がかなり異なっているということが言えるかと思いません。焼却できるものが少なく、コンクリートガラなどが非常に多いということで資源化率が高いということです。それから、分別等に対する問題もあります。

8 ページですが、廃棄物の処理施設が被災してしばらく使えないというようなことで、ごみ焼却処理が不能になったという事例です。4 か月経ってようやく再開したという話です。

9 ページは仮置き場のことです。まずは、安全か衛生的かというようなこと。それから、応急復旧活動のため、道路啓開等のために除去するという、それから、最終的な処理法が決まるまでの時間確保ということで、仮置き場が必要だということです。

特に、事前検討の必要性に書いていますが、騒音や震動の周辺住民への影響、水源地上流であるときさまざまな環境問題が出てきますということです。

10 ページには廃棄物量の見積もりをあらかじめしておくことが必要ということで、これは静岡県の事例で原単位がどれくらいになるので、それに応じた形で廃棄物量を想定して、廃棄物仮置き場を考えておく必要があります。

11 ページには分別と収集ということで、時間との勝負のところもありますが、リサイクル優先型という形でできるだけ進め、どうしてもというときには片付け優先型も考えられますというようなことです。

12 ページは仮置き場の確保ということで、事例を幾つか挙げております。新潟県中越沖地震の時の生活系可燃ごみ置き場や不燃ごみの置き場、それから、しばらく経って出てくる解体家屋の廃棄物の仮置き場といったように出てくるごみの特性に応じて置き場を考えておくということだと思います。

13 ページは飛ばさせていただきます。

14 ページは、環境問題への配慮として重金属等による環境汚染の懸念ということで、それに対して講ずるべき方法を書いているところです。

最後に取り組みの方向性の④ということで、相互協力体制、応援協定ということで、地域を越えた協力体制と民間廃棄物処理業者との災害応援協定が考えられるかということです。

左下に柏崎市の処理依頼に基づく周辺自治体の搬入総量ということで、20 近い県内・県外の市町村が受入れをして、廃棄物の処理に当たったということです。

16 ページについては、他の自治体等の支援をすることによって、手順について示しているところです。

17 ページについては、1 つの廃棄物の輸送方法の事例を鉄道のコンテナを使って埋め立て地まで運んだという事例を御紹介しております。柏崎市から川崎の方まで運んで処理させていただいたということです。

あとは計画的に事前にこういうことを考えておきましょうということで、18 ページですが、右側に円グラフがあります。廃棄物処理計画の策定状況として、単独計画として策定しているのは全国の7%ぐらいにしかすぎません。市町村の地域防災計画に記載しているところは6割ぐらいありますが、どの程度の記載になっているか、より具体的になっているかというところは、一つ一つの自治体でチェックしていく必要があるかと思います。

最後、参考情報ですが、廃棄物処理に当たっては、処理施設の災害復旧まで含めて公的な助成制度があるということで、2分の1補助ができるということで紹介させていただきました。

以上です。

○河田座長 ありがとうございます。

非常に盛りだくさんの内容で、質問してくれというのもつらいのですが、御質問・御意見がありましたら、お願いしたいと思います。

審 議

○言いそびれてしまうといけないので2点ほど。1点目は、初動の災対本部のところですけども、建物の耐震化の話は書いてあるんですが、それ以外に災対本部が初動をうまくいくためには、今までのこういう事例でもたくさんあったんですが、建物が建っていても例えば配管がだめだとか、あるいは柵を固定していないという非常に基本的なことをやっていないところがたくさんあって、そういうことがまず必要だということと電力ですね。これも今まで言われてきたことですけども、非常電源あるいは非常電源への切り替えもなかなかうまくできないことがあると。それから、通信についてもいろいろ問題があったということなので、その辺も多少事例の紹介を追加していただくとありがたいということ。

もう一つは、資料4-2の支援体制、連携です。これはこのとおりなんですが、幾つか問題がある中で支援をどういうふうにもうまくやっていくかというときに、マネジメントする体制、つまり被災割合が小さいと周辺にたくさんいろいろな資源があるわけですけども、あるときには来過ぎてしまって、余り来ないでくれと、緊急消防援助隊などはこのくらいでいいよとコントロールしている場合が多いんですけども、必要なものを必要なところにきちんと届けると。被災した市町村はかなり混乱しているので、なかなかその辺が難しく、応援をしてもらおうと、例えばナビゲーターだけで手いっぱいになってしまって、自分のところの業務がうまくできない場合もあるんですね。そういうことも含めて、外部からの支援をどう調整してきたのか、どういう体制で調整してきたのかということで、県が中心になっておやりになる、あるいは国と県が合同でやる場合もあるんですけども、その辺の体制と、そこで本当にうまくいったのか、あるいは課題は何だったのかということも追加していただくとありがたいと思います。

○また、これ委員会の機会がいろいろありますから、追加していただけたらと思います。

○収集してみます。

○ほかにいかがでございますか。

○今の発言にも関連するんですけども、当県でも最初、中越地震のときに●●委員を初め、阪神・淡路の経験者から支援をいただきまして本当に助かりました。一番助かったのは、この時点で何が起きるのか、あるいは次どうということが起きるのか、その次はどうということが起こり得るのかというのをあらかじめ経験によって教えていただいたところが非常に役に立ったと。それはとりもなおさず、そのような知識・経験が暗黙知化しているということが問題であるなと思います。

今回そういうことで時系列にいろいろなことを整理しようというのは非常にすばらしい取り組みだと思うんですけども、アウトプットにも関連するんですが、是非そういったものをスタンダードなテキスト、教科書にしていれば一番いいんじゃないかと。あるいは業務についても、先ほど●●委員の提案にもあったように、スタンダードなシステムをつくっていく必要があるかなと。そうすれば、スキル・ノウハウの継承あるいは職員研修、関係機関の支援、すべてに非常に役に立つという気がいたしますので、アウトプットとしてそこまで行けるのかどうかわかりませんが、そこまで視野に入れていただければありがたいなと思っております。

○そういうようなことになれば大変いいと思いますので、一般的なシステムというか常識や習慣みたいなものになれば、いろいろなことで対応ができると思いますので、そういうことも視野に入れてまとめる方向で考えたいと思います。

○事務局に質問があるんですけども、これをずっと検討していくときに、今日のように非常に詳しい過去のデータがたくさん出てくるじゃないですか。ここは地方都市等における地震防災ですから、今の災害対策基本法では都道府県知事が市町村に対していろいろなことを支援していただく一番トップになるわけですよね。ここはいわゆる国の防災会議の中の専門調査会ですから、ファイナルに国の方から直接市町村に対してガイドラインをつくるのというのはどうかなと思うんですけども、むしろ都道府県を通して流布するように持っていくのがいいのかなと思うんですけども、例えば、もうじき9月1日に防災の日があるんですけども、いろいろな市町村で防災訓練をやっているんですが、それはほとんどが現場で消防車が駆けつけて水をまいたりということなのですが、それと同時に、体制の訓練ということも必要になっているんじゃないかなと思うんですけども、そういうことはほとんど実はやっていないというか、要するに、災害対応の訓練のようなものは余りやっていないと思うんです。ですから、ここで議論するいろいろなデータの生かし方ということも考えておかないと、単に報告書をつくってマニュアルみたいなものを出してということではだめだと思うんです。

幸い新潟県にも入っていただいていますので、こういう地方都市で起こる災害に責任を持ってやっていただくのは都道府県だと思うんです。それを国がどうサポートするかというところにつながっていくと思うので、その辺のアウトプットの出し方というか、それもぼちぼち委員の皆さんの意見を聞いていただいて標準形のようなものをつくっていただけたらと思うんですが。

○恐らく今までのやり方や体制でどうであったという話以外に、逆に言うと今まであったかもしれないけれども、新たな課題としてそれを含めてどういうやり方をするとか、どういう取り組みをするというようなことが出てくると思います。そういう過程の中でどういう仕組みがいいか、あるいはサポート体制がいいとか、国・県・市町村一体で整合のとれた仕組みはどのようなものができる

のかというのは、当然議論の中でやっていく必要があると思いますし、それに対して専門調査会での提言としてまとめていただければありがたいなと思います。

○今、そろそろまとめ方を意識してということがありましたけれども、今の資料4-1、4-2、4-3を見ると、今まで起きた震災のいろいろな数字の比較はされているのですが、数字を比較するだけで、実際はこれから各地域特性を生かした防災計画をつくる中で、それらのものが本当に盛り込めるのかというのはちょっと懸念を感じておりました。

先ほど、●●委員が、今、暗黙知としてなっているものをいかに形式化していくかということをおっしゃいましたが、例えば1つの例で言うと、先ほど私が●●委員に質問をさせていただきましたが、安全な避難場所を確保することと、食料、水を供給することは非常に重要なポイントだと思うのですが、それが今までどういう形でやられてきて、その反省の上に立って今後どうあるべきかといったものを描き出すことによって、これからの防災計画に盛り込むことができるのではないかと考えます。ですから、余り横並びで数字を比較して、何か所避難所が設置されていて、そこに何人収容されていて、いつそれを解消したかというのは、これからの防災計画に役に立つというよりは、今後どういうクライテリアで避難場所を選定して、どのくらい収容能力をかんがみながら設置していくかとか重要なのではないのでしょうか、繰り返しになりますけれども、今までの知見からガイドラインを出していくということが●●委員の言われた暗黙知を形式化していくことではないかと感じながら聞いておりました。

○今回や多分次回もお示しすると思いますが、材料として今は事例という形でお示しさせていただいております。いずれ専門調査会の報告や取りまとめ内容というのは、別途文章化したり、あるいは先生方の意見をどう反映させるかということで、そのステージになった段階で事実関係や横並びだけではなくて、いろいろな考えを入れた形で報告書としてまとめていただくことになろうかと思いますが、今はまだ途中の過程であるということでこういう情報提供をさせていただいております。御意見は十分わかりました。

○全体の話の中で、個別で申し訳ないんですけども、資料4-2の7ページに「旧市町村の地域の実情は、本庁職員よりも支所職員の方が精通している」とあるんですが、今、市町村合併して5年ぐらいですか、基本的は一体化したまちづくりをしていくためには、支所機能は住民サービスに限られることになりまして、それから、支所の職員も異動で旧庁の人がそこにいるわけではないし、それから、いろいろな財源のことを考えると、集約していかざるを得ない状況にある中に、こういうことを書いても大部分の市町村で実態としてはできないおそれがありますから、もしこういうことが本当に必要であれば、システムとして検討すべきだと思います。それが1点。

それから、14ページ、スキル・ノウハウの継承は私も非常に大事だと思いますし、神戸や新潟のように被災経験のあるところだったら、いろいろな専門家の方がたくさんおるんですけども、地方都市になったら大多数が全く防災に関係ない人が異動でそこに来て任に当たることになって、基本的な意識がないところが一番問題だと思いますので、こういうスキルアップのほかに、防災職員としてこれだけは押さえなければいけないという専門知識を習得できるようなシステムを制度として考えていただきたいと思います。

それで何ができるかということなんですけれども、例えば、異動して数か月の人がeラーニングで勉強するようなコンテンツをきちんとつくりとか、防災士がどういう位置付けかは私もよく理解していないんですが、少なくとも防災担当職員は防災士の資格を取るような義務付けみたいな、いわゆる防災職員のボトムアップみたいなところが大部分の市町村では非常に大事ではないかと思っています。

もう一点は、15ページの土木・建築業者を災害時に協力者として使うというのは、車両を持っていたり、重機を持っていたり、建築の専門知識など消防が持っていないものをたくさん持っていますので、ここはある程度整理して使えるような形に私もしたいと思っていますので、今いろいろ調査していますので、そのうちにまとまったら情報提供したいと思います。

以上です。

○ちょっと質問があるんですけども、これからこういう貴重なデータを御紹介いただけると思うんですが、各災害の位置付けをちゃんとやっておかないと、情報共有ではなくて状況認識の共有化をやっていく必要かあると思うんです。というのは、今日最初に地方都市の特性のところで、本専門調査会の論点とかそういうものを出していただいているじゃないですか。そういう切り口で過去に起こった災害の位置付けを少しみんなでも共有しておかないと、各イベントの具体的なところがボンボン出てきて、それをどう比較するのかというところで、実は災害の特性のベースになっていますので、そこの認識が違っていたら、全部ウエートが変わってくると思うんですよね。

ですから、具体的な数字とかを出していただくのはいいんですけども、その災害がどうだったかというのが、これから我々が論点として取り上げる中でどんなウエートを占めているのかということは最初の方で整理しておかないと、1対1の比較というわけにはいかないと思うんです。ですから、これからどんどん具体的な過去にどうだったかということを紹介していただくと、余計にニュートラルに比較するものではないので、そこのところの整理を少し心がけていただく必要があるのではないかと思います。

○いきなり個別に入っていたかもしれませんので、その辺は次回までに少しそれぞれの災害特性について全体と個別を見られるような形で整理してみたいと思います。

○そのほか、いかがでございますか。

○今日の御説明の中で流れとしましては、家が壊れたかどうかという判断基準が視点のポイントとしてあって、その後に避難所があって、そして、応急住宅というお決まりの被害の実態を把握していくための数字が並べられたわけですけども、その間に岩手・宮城内陸地震のように、家が壊れたことだけでは判断ができない災害の特性とかいろいろな事情がありますので、先ほど言われたように、一概にこれを検証するという横並びの数字だけではなくて、一つ一つのことに對する評価みたいな軸がもう一つ必要ではないかと感じました。

例えば、家が壊れた方は避難所に行くという論理だけではなくて、家にいる人もいるでしょうし、あるいは避難所の状態が非常にまずいので家にいざるを得なかったという人もいるでしょうし、個別の問題をどう考えていくのかということが非常に大きな課題だと思っています。

ただ、今日の御説明で、行政の方々是非常に御苦労があったということは本当によくわかります

が、一方で、住民からの目線でどうだったのかという検証もしないといけないんじゃないかと思えます。例えば、避難所に行かれた行政の担当の方々は何人かということの裏側に、避難所経験だとか地域防災計画ということを全く御存じない方がポンと放り出されて非常に混乱があったという事態もありましょうし、例えば、いろいろな災害現場で1日、2日後に行きますと、3日も経ってまだ公民館にある座布団で寝ているという方々もいらっしゃるという実態、こういうことをどう考えていくのかという住民からの目線ももう一方で必要ではないかと感じました。

先ほど、●●委員の御説明のときに質問をしそびれたんですけれども、大体一部損壊と半壊のところでもめるじゃないですか。それをシステムティックにやることは非常に大事だと思いますけれども、やはり調査票などというのは人がやることですから、備考欄とか所見とかいろいろ書く欄があると思うんですが、多分一部損壊とか半壊の間に非常に細かいことが書かれるかもしれないということ想定されて、いろいろシステム開発されたと思いますけれども、何か工夫された点があれば教えていただきたいと思えます。

○基本は今おっしゃっていただいたように、いわゆる判断するようなどの数値基礎については標準的にすると。あと、個別に何か対応しなければならないものについては、おっしゃるようにケースというものも非常に大事ですし、納得していただくための手数をとるためにも、そういったデータはいわゆる対応データとして別個で保管するように、両面でやるということです。なので、標準化する本当の目的は、被災者と行政側がそれを間に置いてうまく話し合える環境をつくるということが被災者満足という意味では一番大事だと思って、システム開発をしているということです。

○資料4-2に関連して、課題②情報共有に関連して1つだけコメントさせていただきたいと思えます。情報の共有・管理の前には情報収集というのが極めて重要で、どういう形で情報を的確に図るのかというのはすごく大切だと思います。今日の御報告でも、例えば、能登半島地震で緊急消防援助隊がすごく早く行ったと。でも、実は、全然情報が上がってこなくて、空振りしてもとにかくどんどん出す。早く出すということはいいいけれども、被害の実情とある程度マッチングする姿勢しないと、いつでも何でもどんどん出せばいいというものではない。情報というのは時間が経つと下から上に上がって、8ページに情報の断片化という問題点が書かれているんですけれども、その答えが後ろには出てこないんですね。基本的に言うと私は、災害対策本部の近隣の応援の中で情報を収集する応援員がもっと早く周辺から入って、被害情報がある仕組みの中でどんどん上げていくということをして、それをしっかり上に伝えるような仕組みをつくらないと、やはり本部は情報で動いていきますので、そういうことで言うと私の意見は、課題②情報共有の前に情報収集・共有・管理の課題ということで、やはり収集を初動体制でどうするかということをしっかり書き込んでいただければありがたいということです。

以上でございます。

○そのほか、いかがでございますか。

○私も言いそびれていたんですけれども、私たちは内閣府に対しても要請陳情をかけているんですが、「被災者生活再建支援法」における被害認定について、点数制により細分化し、被害区分によ

る支援金の支給額に大幅な差がつかないよう改善をされたいかがかということ提言しています。39%では「半壊」で、1%しか変わらない40%なら「大規模半壊」となり支援金の支給額が大幅に違ってくる、そういうことはおかしいのではないかと。だから、支援金の総額は変わらなくても、格差をできるだけならかな形で点数制度にし、被害程度に合わせて全員に公平にいくような形はできないでしょうか。と、いうことを要請・陳情をかけているんですけども、その辺の議論はしてもらえるのか、もらえないのかということが1点。これはだめならだめでいいですよ。このままの状態でも今のようなシステムでもいいんですけども、被災者の気持ちを考慮すると、改善した方がいいという感じがいたしております。

それと、この専門調査会は、地方都市の地震防災のあり方についてですが、先ほど御紹介いただいた神戸市の事例は、改めて大都市だなという感じがしました。地方都市だけれども大都市であるなど。宮城県でも仙台市は同じような形になると思いますが、そのような地方でも大都市で発生した地震と中山間の町村が合併した田舎の都市で発生した地震では全く違うんですね。それが同じ比較をされても、まるで状況が違うという判断を私はいつもしているんですけども、そういう中で、今、栗原市が経験した震災対応の反省と課題というものを一生懸命つくっております。12月までに栗原市の各担当課で、何が問題だったのか、何を反省すべきなのかを冊子にまとめようということをやっております。どうしたら改善できるかということも入れておりますが、その中でよかったなと思った点が1点だけあるんです。地方都市同士の話だと思っておりますけれども、栗原市は東京都のあきる野市と姉妹都市締結をしております。そのほかに、防災支援協定を結びました。そのときに何かあったら、すぐに飛んでいくのではなくて、首長同士で、まず電話などで連絡を取り合って、今何が必要かをお互いに言いましょねと。それによって何を派遣するかを決めることにしております。すぐ飛んでいくことも必要かもわからないけれども、その前に何が必要なかをトップ同士で話しましょうということを決めております。実際に決めた後すぐに震災になってしまったんですけども、そのときに私の方からあきる野市長にお願いしたのは水道復旧です。水道復旧班を直ちに派遣してもらいたいということで、7名態勢で4泊5日で来てもらいました。これはいろいろな支援の流れの中で、当然隣市からも支援をもらったんですけども、一番厳しいところに対応してもらったということです。そういうトップ同士の連携が非常に有効であったなという感じがしております。これは参考までにですけども。

最初の1点については、いかがなものでしょうか。

○ありがとうございます。以前から被災者生活再建支援法のあり方についていろいろ御提言、特に段階の話もおっしゃっていただいているのは私どももよく承知いたしております。ただ、法律あるいは制度をどうするかという話でございますので、よく御案内のとおり、現在の被災者生活再建支援法は平成19年に改正した後、4年後に見直しをするという附帯決議がありますので、いずれにしろ私どもはこれから来年に向けて検討していかなければいけない中で、●●委員のお話も含めて考えさせていただくことになろうかと思っております。ということで、この場では別途ということで御理解いただければと思います。

○余計なことだと思っておりますけれども、り災証明で一部損壊という証明は、実はとても大事な証明

です。というのは、新潟県中越地震と中越沖地震で住宅の被害に対する負傷者の出方が、中越沖地震が4倍出ているんですよ。それはなぜかと考えたら、中越のときに要は、柏崎市等で震度5弱、5強の揺れで一部損壊状態のまま手当せずに、もう地震は来ないということで住んでいたところで6強の揺れが来た途端に、粘りが無いものだからすぐにつぶれてしまったんですね。だから、けが人が物すごく増えているんです。ですから、心配しているのは阪神・淡路大震災で一部損壊というのは実は義援金も何も出なかったんですよ。震度7のところは大きな被害を受けているんですが、一部損壊状態のままに住み続けている人が随分いる。これが次、南海地震が起こると震度6弱という揺れが来て、何を言いたいかというと、一度地震に遭ったからもう遭わないという勝手な考えはやめると、また来るぞと、ここがとても大事だと思うんです。それは一部損壊を教訓にさせていただくというか、そこで義援金がもらえる、もらえないという、あるいは被災者生活再建の範疇がどうだということも大事なんですけれども、やはり新潟の中越と中越沖は震源40kmしか離れずにあんなことが起こってしまったので、やはりああいうことは起こるわけで、一度経験したことをうまく将来に使っていただく意味でも、一部損壊の認定というのがとても大事だということも、このところでは強調していただきたいと思うんです。

ほかにいかがでございますか。

○事務局の最初にお示しいただいた地震対策の基本的な流れは、時間列に沿って非常にわかりやすかったんですが、これは具体的な対策やサービスが主です。これに加えて被災者という人間を中心として、どういう時期にはどういう人にどういうことを注意しなければならないという観点でまとめた流れ図もおまとめいただくと、わかりやすいのではないかと思います。サービスと被災者・人という2つの軸があるわけですから、その両方から整理していくと、実は意外なところに抜けがあったりということもわかるかもしれませんし、そういう観点で整理していただくとありがたいと思いました。

以上です。

○ありがとうございます。事務局、いかがですか。

○今の●●委員の話だけではなくて、多分事務局に言われているのは、今日整理した資料は、幾つかある論点の中で、その論点の部分だけ引っ張り出して整理しているものですから、実はその整理をするときにほかの論点部分も頭に置きながらしっかり整理しないと、先ほどのように別の視点であるところが抜け落ちているのではないかとか、情報の話が抜けているのではないかとというようなことがありました。これからも勿論議論していただくためにいろいろ資料を提供させていただきますけれども、もう少し全体の別部分の視点も頭の隅に置きながら、いろいろな材料提供あるいは資料作成をしていこうと考えております。十分注意して対応していきたいと思っております。

もう一点ですけれども、災害特性の分析については、本当はもっと前にやればよかったんですが、今はまだ途中ですので、次回ぐらいにはちゃんと提供できると思っておりますので、よろしくお願ひします。

閉 会

○河田座長 ありがとうございます。今日は結論を出すような議論ではございませんので、こういう議論をこれからも続けていきたいと思っておりますし、また、今日十分に御発言できなかった点がありましたら、後日、事務局にお届けいただきたいと考えております。

もう時間が来ておりますので、これで本日の議事を終了したいと思います。

事務局から何か連絡事項はございますか。

○越智参事官 先ほども資料をお配りしていますということで申し上げましたが、次回開催予定につきましては、平成 22 年 10 月 29 日の 14 時から、今日と同じ時間から予定しております。場所につきましては、後日事務局から改めて御連絡いたしますので、よろしくお願い申し上げます。

また、資料が多いので、封筒に名前を御記入いただけましたら別途お送りさせていただきますので、よろしくお願い致します。

本日は、大変さまざまな観点から貴重な御意見をありがとうございました。これからの専門調査会で十分議論できるように事務局としても頑張っていきたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願い致します。本日はありがとうございました。

— 了 —