

行政視察等報告書

令和2年3月27日

境港市議会
議長 森岡 俊夫 様

会派名 無所属
代表者 松本 熙



下記のとおり行政視察（調査・研修）を行ったので、その結果を報告します。

記

1 視察等期間	令和2年2月5日（水）～令和2年2月6日（木）
2 視察等先 及び内容	議員研修会「台風・豪雨災害と自治体の役割」 場所：神戸ポートオアシス 令和2年2月5日（水） ●第1講義「豪雨災害と自治体の防災・減災対策」 室崎 益輝・兵庫県立大学大学院教授 令和2年2月6日（木） ●第2講義「土石流など土砂災害や河川氾濫、ダム問題の メカニズムと自治体の役割」 田結庄 良昭・神戸大学名誉教授 ●第3講義「豪雨災害と避難・生活再建 -自治体の役割-」 塩崎 賢明・神戸大学名誉教授
3 視察等議員	松本 熙
4 総経費	合計（1名）55,980円 （一人当たり55,980円） ※一人当たり経費に端数が出る場合は円未満切り捨て
5 所見等	別紙のとおり

<所見等>

2017年の九州北部豪雨災害、18年の西日本豪雨災害、そして19年の台風15号、19号、21号などによって大小の河川が氾濫し、土石流等が起こり、全国各地に被害をもたらす近年の台風・豪雨災害の被害が頻発する時代になりました。

しかも台風・災害は年々拡大しており、これまでの常識が通用しなくなっています。住民の命と生活を守るために、自治体の防災行政を抜本的に見直し・強化することが緊急に求められているのではないかと感じた研修会でした。

- 第1講義「豪雨災害と自治体の防災・減災対策」
室崎 益輝・兵庫県立大学大学院教授
- 第2講義「土石流など土砂災害や河川氾濫、ダム問題のメカニズムと自治体の役割」
田結庄 良昭・神戸大学名誉教授
- 第3講義「豪雨災害と避難・生活再建 -自治体の役割-」
塩崎 賢明・神戸大学名誉教授

以下、印象に残った講義の概要です。

「災害の時代と豪雨災害」

大規模な災害の多発

一昨年から大阪北部地震、西日本豪雨、台風21号、北海道胆振東部地震、台風15号、台風19号などが相次いでいる。この災害の続発は、決して偶然のことでなく、日本列島が「災害の時代」に入ったことゆえの必然である。次の大災害は不可避だということで、私たちは覚悟を決めて災害と向き合う必要がある。

(1) 自然災害の凶暴化

阪神大震災以降の50年間は地震の活動期

異常気象による記録的な豪雨の発生は避けられない

(2) 社会の脆弱化

少子高齢化や一極集中化の弊害

防災意識や防災技術の未成熟

行政やコミュニティの減災力の減退

参考：1945年以降の自然災害

1959年・伊勢湾台風（5,098人）

1995年・阪神淡路大震災（6,482人）

2011年・東日本大震災（22,100人）

「災害の教訓と防災の原理」

1 大災害の教訓・・・「備え」と「構え」

▶過去の大災害は、減災や復興に欠かせない普遍的な教訓を数多く提起している。その教訓を生かせず同じ過ちを繰り返している。

(1) 関東大震災・・・油断大敵、用意周到、臨機応変

- 1 -- 2 -- 3 -- 4 -携、人間復興

(3) 東日本大震災・最悪想定、多元防衛、社会包摂

2 大災害の教訓・・総合的な足し算

▶大きな自然に対して小さな人間は、対策の足し算によって被害の引き算を図るといふ、「減災」の取組みを展開しなければならない。

- (1) 時間の足し算・・事前の取組み
- (2) 空間の足し算・・コミュニティの取組み
- (3) 手段の足し算・・ヒューマンな取組み、科学技術の取組み
- (4) 人間の足し算・・市民の取組み、若者の取組み

「自助、共助、公助」

① 自助とは？

- ▶自分でできることは自分で、自分たちでできることは自分たちで
天は自ら助けるものを助ける → 自己責任、自己規律、自己決定
但し、過度の自己責任への転嫁は間違い
- ▶危険の芽を摘む防災、生活に密着した防災、身近な人を守る防災、即時に機能する防災
- ▶維持管理、整理整頓、転倒防止、耐震補強、家庭備蓄など
→ 安心・安全の作法と準備

② 共助・互助とは？

- ▶個人や個々のコミュニティで出来ないことを、空間的あるいは組織的つながりで支えあう・・地域でしか出来ない取組みをする
公助はマスケア、共助はアンメットケア、お互いさまの助け合い
→ 連帯責任、相互支援、協調運営
- ▶地域に密着した防災、共同利益を守る防災、互助精神による防災、公私の隙間を埋める防災
- ▶お裾分け、地域監視、地域福祉、コミュニティ備蓄、避難所運営、防災まちづくり、共済制度
→ 安全・安心の協働と連携 ※厳密に言うと、共助と互助は違う

③ 公助とは？

- ▶住民の命や暮らしを守るのは、国や自治体に課せられた最も重要な責務である・・自治体は第一義的責任を負い、国は最終責任を負う
災害対策基本法や地方自治法で定められている
公助には限界があるといつて責任放棄をしてはならない・・予防段階からベストを尽くしているかどうか問われる
先生（自助）と先生（公助）の関係
生徒が自分で解決できるように、応援し育成するのが先生
先生には生徒の背中を押す責任がある

「自治体の災害対応」

災害保護責任

- ▶行政（国・自治体）には、災害から国民・住民の命と暮らしを守る責任（災害保護責任）がある。
→ 災害対策基本法に、国、都道府県、市町村の責務が規定されている
→ 防災の第一義的な責務は市町村が追う・・「防災自治」

公的責任（共助）と自己責任（自助）が車の両輪、その隙間を互助と共助で補う

- ▶行政は、その災害保護責任を果たすために、被害軽減や住民保護、更には防災教育のための必要な対応を取ることが、義務付けられている
行政には限界を口実に、その責務を放棄してはならない

災害対応サイクル

- ▶行政の対応は、減災時系列サイクルに即して、「事前対応」、「緊急対応」、「事後対応」の3段階のフェーズに区分される
 - (1) 事前対応・・・用意周到
予防の措置とともに、事前の準備をはかる
公衆衛生と予防医学
 - (2) 緊急対応・・・臨機応変
初動の対応とともに
 - (3) 事後対応・・・再生再興
機能の回復とともに、地域の再興をはかる

事前対応

- ▶事前対応の課題は大きく、災害対応の態勢を事前に構築しておくこと（事前準備・態勢構築）と、被害の予防や軽減の対策を事前に準備をしておくこと（予防措置・事前減災）に区分される
 - (1) 態勢の構築
法制度の整備、組織体制の確立、防災計画の策定、実行管理の徹底
 - (2) 事前の減災
耐震、耐風、治山、治水、砂防、防潮、防犯、防火などの事前予防の実施
緩衝性、局限性、冗長性、領域性、監視性などの付与

初動対応

- ⇒「1次被害の緩和」と「2次被害の防止」と「応急復旧準備」
 - (1) 救命救急・・・被災者の救助や救出
 - (2) 安置安寧・・・緊急保護や秩序維持
 - (3) 抑圧鎮圧・・・災害抑制や拡散防止
津波、火災、知滑り、疾病、暴動、経済危機など
 - (4) 態勢整備・・・体制構築と資源確保
→拙速要諦、臨機応変、補填残心

応急対応

- ⇒「被災損傷の治癒」と「生活基盤の回復」更には「本格復興の準備」
 - (1) 心身ケア・・・被災者の保護や治癒
 - (2) 基盤修復・・・最低限の都市機能
 - (3) 復興準備・・・復興に向けてビジョンや計画の策定、土地など復興に欠かせない資源の確保
→対局着眼、自立支援、社会包摂

被災者と被災地のケア

- ⇒関連死の防止
 - (1) ストレスの緩和、水とトイレの確保、温かい食事の提供など

- (2) 1週間で発病した高齢者が要注意
救護所や救護班の配置、要援護者に対する緊急保護、心のケアの実施
⇒地域コミュニティの自立
- (1) 被災地の回復や自立に必要な環境の整備
- (2) 地域経済の回復などの間接的な支援

被災度の判定

⇒応急対応としての被災判定

- (1) 被災度区分判定（再建選択の指針）と住宅被害認定（罹災証明）
 - ▶住宅被害認定・・被害の程度を判定
家屋の被災だけにとらわれない、被災救援の立場に立つ、迅速性よりも正確性を
 - ▶被災度区分判定・・修理の可能性を判定
安全性と修復性を見定める、被災者とのコミュニケーションを大切に

復興対応

⇒「被災からの早期回復」を図るとともに、単に現状に戻すのではなく、「より安全で、より理想的な社会の建設」を図る

- (1) 生活回復・・元の生活水準を回復
生命、生活、生業、生態…四つの「生」
- (2) 安全追及・・同じ災害を繰り返さない
- (3) 理想実現・・環境共生などに挑戦
復興のタイムラインをおろそかにしない！

復興対応・・復興法則

- ▶災害復興に関わる制度の見直しが急がれる
原型復旧主義、極貧救済主義、現物支給主義などの克服を図る
- (1) 住宅復興だけでなく、産業復興なども視野に入れる必要
- (2) 復興財源の確保のための制度・復興基金制度や包括的交付金など

復興対応・・住宅再建

- ▶生活基盤となる住宅再建は復興の最重要課題
- (1) 住宅再建においては、コミュニティとのつながりだけでなく、仕事や土地とのつながりも考慮に入れる
- (2) 自助、共助、公助のバランスのとれた再建支援システムの構築
地震保険、債券共済、義損金、公的助成
被災者生活再建支援法とフェニックス共済の意義
- (3) 自立仮設や自立再建の誘発を図って、可能な限り公的負担の縮小を図ること
- (4) 解体主義の罠にはまらないこと、修理支援の仕組み

「防災計画の策定と実行」

防災計画の策定

- ▶防災計画は、国、省庁、地方自治体がそれぞれ、防災基本計画、防災業務計画、地域防災計画を作成して、被害軽減に努める。
- ▶時系列に即して、風水害対策、地震・津波対策、火山噴火対策、大規模事故対策などに区分。

▶災害対策基本法に基づく「地域防災計画」などは、行政の業務計画として位置づけられている。それに加えて、コミュニティ主体の「地域防災計画」がいる。

(1) 地域に密着した計画にいかにするか

(2) 住民や企業、NPO も参加する形にいかにするか

防災計画の実行管理

▶行政の防災計画が「絵に描いた餅」になっている

出来もしないのに「やるべきこと」を書く傾向がある。いつまでもどのように誰が実施するのが不明

目標管理を徹底する・・・APDCA サイクル

内容の習熟をはかる・・・使う側からの視点を

実践的訓練で確かめることも

手づくり性を持たせる・・・業者に丸投げしない

持続的改善をはかる・・・災害の教訓に学ぶ

「防災行政の課題」

行政の減災資源不足

災害時には必要な資源や装備が不足

マンパワーや資機材などが不足する

システムダウンにより情報が得られない

現場対応システム（ICS）の改善

防災装備の標準化や一元化

広域応援の体制整備・・・対口支援

市民やボランティアとの連携

行政職員の教育と訓練

<終わりに>

自治体の災害対応とは、日々の業務と同様、「住民の命や生活を守る」ためのものである。しかし、自治体の正規職員は94年をピークに減少傾向となっている。「災害対策」は危機管理部門が中心に企画・運営されるが、災害に強い自治体に向けて被災地の記憶や記録を共有するには、職員が防災力について学ぶ研修が必要と感じました。