地方自治みえ

発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
㈳三重地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

2021年度 自治研センター定期総会開催

定期総会記念講演会「大規模災害と地方自治体」

兵庫県公立大学法人兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長　室﨑　益輝 氏

総会の様子（田中理事長挨拶）

2021年6月2日（水）三重地方自治労働文化センターにおいて、2021年度三重県地方自治研究センター定期総会を開催しました。当日は、新型コロナウイルス感染症拡大防止に向けた三重県指針に基づき、参加人数と収容率の条件を満たした上で、座席の間隔確保、マスク着用、部屋の換気等の感染防止対策を講じての開催となりました。

はじめに、当センター田中理事長から次のような挨拶がありました。

「新型コロナウイルス感染症が世界中に猛威を振るい、変異株も出現するなど、先行きの見えない厳しい状況の中、感染拡大防止や地域の医療体制整備、住民の生活支援等に懸命に取り組まれている皆様のご努力に改めて敬意を表する。

自治体では、コロナ対策の他にも、産業・環境・教育・福祉・防災等、多様で難しい課題が山積しており、こうした課題を解決していくためには、自治体職員をはじめ地方自治に携わる皆様が、強い志と使命感、熱い情熱、着実な実行力をもって取組を進めていかなければならない。

当センターは、こうした皆様の少しでもお役に立てるように、政策上のサポーター、アドバイザーとしての役割をしっかり果たしていきたいと考えている。昨年度は、地域ブランド化の取組や地域共生社会、自治体文化政策等についての研究を進めた他、地方分権の視点から地方財政の課題等を考える連続セミナーを開催した。今年度は新たに、各自治体が直面する喫緊の課題である老朽化インフラの問題やコロナ後を見据えた自治体政策に関する研究に取り組む予定である。こうした活動を通じて、実践的な政策提案や情報提供に繋げていきたい。ぜひ、それぞれの立場や仕事の中で生かせると思う部分があれば、積極的に活用していただけるとありがたい。より良い成果を出せるように業務にまい進していくので、一層のご理解とご支援、ご協力をお願いする。」

続いて、自治労三重県本部中央執行委員長の長澤和也様より、来賓を代表して祝辞と次のようなお話をいただきました。「自治研活動は、賃金・労働条件改善活動と並び自治労運動の両輪と言われる取組であるが、日常的に自治研活動が行われることは少なく、活動の必要性を認識している組織がどれだけあるのかと感じている。自治労は、賃金・労働条件の待遇改善を訴えるだけでなく、自治体職員が自らの仕事にやり

2021年度　役員体制

理事長	田中　俊行	（前四日市市長）
副理事長	河上　敢二	（熊野市長）
〃	西田　　健	（紀宝町長）
〃	緒方　正人	（三重大学理事）
〃	小林慶太郎	（四日市大学副学長・教授）
〃	長澤　和也	（自治労三重県本部中央執行委員長）
専務理事	大西　康文	（三重地方自治労働文化センター理事長）
理　事	森　　智広	（四日市市長）
〃	岡本　　栄	（伊賀市長）
〃	竹上　真人	（松阪市長）
〃	加藤　　隆	（木曽岬町長）
〃	水谷　俊郎	（東員町長）
〃	柴田　孝之	（菰野町長）
〃	矢野　純男	（朝日町長）
〃	城田　政幸	（川越町長）
〃	世古口哲哉	（明和町長）
〃	久保　行央	（多気町長）
〃	大森　正信	（大台町長）
〃	辻村　修一	（玉城町長）
〃	中村　忠彦	（度会町長）
〃	小山　　巧	（南伊勢町長）
〃	尾上　壽一	（紀北町長）
〃	大畑　　覚	（御浜町長）
〃	服部　吉人	（大紀町長）
〃	小島　智子	（三重県議会議員）
〃	岩脇　圭一	（津市議会議員）
〃	藤田　和彦	（自治労三重県本部副中央執行委員長）
〃	鳥羽　幸也	（三重県職員労働組合中央執行委員長）
監　事	扇田　榮夫	（フォーラム平和・三重幹事）
〃	松尾　和将	（三重県職員労働組合中央執行委員）

がいを持ち、住民の信頼を得られる仕事や住民に喜んでもらえる仕事を行うことに繋がる取組を考えていかなければならない。与えられた仕事をただこなすだけではなく、現状の仕事に工夫を加えることや、新たに必要な仕事を見出していくことにより、職員自らの仕事のやりがいに繋がり、更に仕事の質や住民サービスの質の向上にも繋がるといった好循環が生まれるのではないかと思う。このことは自治労の目指すところでもあり、仕事のやりがいと待遇改善の両立を図ることが自治研活動だと考えている。今年は7月に三重県地方自治研究集会が開催予定だが、積極的に参加いただき、申し上げたような観点から地方自治の推進をしっかり考える機会のひとつとして生かしてもらいたい。」

総会の進行に当たり、議長には松阪市職員労働組合書記長の福地涼様が選出され、当センター会員総数129（団体・個人会員）中、当日出席者数25と委任状70の計95により本総会の成立が確認されました。

議事内容として、まず事務局より2020年度事業報告・会計決算報告・会計監査報告を行い、それぞれ確認されました。事業報告では、調査研究活動として、「地域ブランド化の取組研究会」や「文化政策における参加・協働の在り方に関する研究会」の活動、地域共生社会の実現に向けた政策研究についての報告等を行いました。

続いて、第1号議案2021年度活動方針（案）、第2号議案2021年度予算（案）について提案を行い、確認されました。また、第3号議案役員の一部改選（案）についても、提案を行い、満場一致で承認されました。活動方針（案）では、「基本指針と主要な活動」や「主な調査研究課題」等の6項目について提案を行いました。2021年度の調査研究事業としては、昨年度から引き続く研究も含め、「文化政策における参加・協働の在り方に関する研究」、「老朽化インフラ・施設の選択と住民合意について」、「コロナ後の自治体政策について」等のテーマに取り組んでいく方針です。

定期総会記念講演会

「大規模災害と地方自治体」

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長　室﨑　益輝 氏

兵庫県立大学大学院
減災復興政策研究科長
室﨑　益輝氏

定期総会終了後、記念講演会を開催しました。講師に兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長　室﨑　益輝　氏をお招きし、「大規模災害と地方自治体」と題したテーマでご講演いただきました。なお、開催方法は、講師にオンライン上でご講演いただく方式に変更しました。

以下、要点をまとめます。

（文責：三重県地方自治研究センター）

大規模災害の時代

この数年、大阪北部地震、西日本豪雨、北海道胆振東部地震、東日本台風、令和2年豪雨等の災害が相次いでいるが、これは偶然ではなく日本列島が「災害の時代」に入ったことを示している。その根拠は2つあり、まず、地震や火山に関して、日本列島の活動期は100年から150年周期であるが、今まさに活動期に突入しているということである。三重県においても、南海トラフ地震が今後発生することが確実視されている。

もう1つは、地球温暖化が進んだことで気候が大きく変動し、雨の降り方や風の吹き方が変わったことであり、近年の豪雨災害に繋がっている。

また、地球温暖化は、感染症の活性化にも大きな影響を与えている。気温が上昇することで日照りが続き、林野火災が発生することで、住処を失ったコウモリが人の居住区域に進出し、家畜等と接触することで感染症が流行した事例など、環境の変化により人の居住区域にウイルスを媒介する生物が増えている。現在も新型コロナウイルス感染症が猛威を振るっているが、ワクチンの力で流行が収まった後も、変異を繰り返し、しばらくの間インフルエンザに代わって猛威を振るうことは間違いないと思っている。

一方で、災害に立ち向かう我々の社会構造も弱体化している。少子高齢化や都市部への一極集中化が進むことにより日本の世帯数の3分の1は1人暮らしの状況となり、世帯人数が多ければ防ぐことのできていた浴槽での溺死をはじめする家庭内の事故が増加している。また、情報技術が発展する以前は、住民自ら、天候状況等から判断し自主的に避難をしていたが、情報化が進んだことで、災害情報は自治体や気象庁の情報に頼り、指示があるまで避難しないという意識が人々の間で定着している。また、自治体の財政不足などの影響により行政担当職員数が減少していること、阪神・淡路大震災以降、自治体業務の縦割り、役割分担が進み、危機管理担当以外の職員の危機管理意識が低下していることで、自治体の防災力が減少している。このように様々な事情により我々の社会構造が弱体化して災害被害の拡大に繋がっている状況がある。

地球温暖化による気象災害や感染症の増加、日本列島の活動期といった要因が同時に重なる時代を迎えている今、ウイルス災害、豪雨災害、地震災害が複合して発生する可能性はかなり高い。そうした想定のもとで、しっかり対策を考えておかなければならない。

地方自治体の防災体制

先ほど自治体の防災力が減少していると述べたが、阪神・淡路大震災

記念講演会の様子

等を受けて、その教訓を生かすために、危機管理部局の設置等の組織体制の整備、地域防災計画等の計画・マニュアルの整備、継続した防災訓練の実施等、自治体における一定の防災体制の強化は図られている。しかしながら全体として、財源不足と人材不足が影響し、形は整っているが有効な実態が伴っていないという印象を受けている。例えば地域防災計画について、計画策定等を委託業務として外部発注している自治体では、職員自ら作成していないことで計画の中身を理解している職員が少ないという状況となり、問題点として指摘できる。

また、自治体の職員数について、阪神・淡路大震災後から現在までの25年間で一般行政職員が約15～20％も減少していることから、災害時に動ける人材が不足し、自治体の防災体制に大きく影響している。常勤の職員だけではなく予備的な人材支援体制をしっかり構築しておく必要があると考える。古い事例だが、1938年に函館で大火事があった際、北海道庁では北海道大学の建築科の学生を一時的に職員として雇い、復興業務に携わらせた事例があった。現在の新型コロナウイルス感染症対応でも、歯科医師がワクチン注射を打つことが可能となったように、災害時など非常時に外から人材を確保する仕組みづくりもあってよいのではないかと思う。

災害の教訓と防災の原理

災害の教訓について、災害で得た経験を教訓として次に生かしていかなければならない。例えば阪神・淡路大震災で得られた教訓として「事前減災」「自律連携」「人間復興」が挙げられる。「事前減災」とは、予め災害への対策を行い、被害を減らそうというものである。自治体の地域防災計画もこの考えの中で見直しが進められた。「自律連携」とは、自助・共助・公助等の役割分担と連携の考え方を指す。「人間復興」とは、住まいや仕事が元の状態になる等、被災した人々が元気に過ごすことができるようになることである。東日本大震災での教訓としては、考えられる中で最悪な状態が発生しても対応ができるように備えておくという「最悪想定」、防波堤の背後に高速道路を建設し第２の防波堤の役割を果たせるようにする等災害対策を何重にも重ねることで強固な防災体制を作り上げる「多元防御」等が挙げられる。

こうした教訓を踏まえて、私たちは、従来的な防災の考えである技術等の人間の力で自然を抑え込もうとするのではなく、大きな自然の力を人間の力で完全に抑え込むことはできないという前提に立ち、様々な災害対策を組み合わせる総合的な対策の足し算を行い、被害を少なくしようとする減災の取組を行っていく必要がある。対策の足し算とは、事前の災害への予防の取組を強化する時間の足し算、地域コミュニティレベルでの細やかな災害対策を行う空間の足し算、災害に対する人の意識変革に重点を置く手段の足し算、行政だけが災害対応を行うのではなく、地域コミュニティや民間企業も一体となって災害対応を行う人間の足し算が挙げられる。このような考え方を積極的に取り入れた防災体制を作っていく必要がある。

自治体の災害対応

災害保護責任とは、災害時に被害を受けた人々の生活再建に対して行政が支援をする責任を有するという考え方であり、阪神・淡路大震災後、この考え方に基づいて被災者生活再建支援法が制定された。また、災害対策基本法において、防災の第一義的責務は基礎自治体である市町村が担うことになっている。自身は「防災自治」という言葉を使っているが、住民に一番近い立場の市町村が被災者の生活再建の支援等をしていかなければならないという考え方である。一方で、様々な権限や財源等は国や県が持っており、実施責任のみを有する市町村との間でねじれが生じてしまっている。市町村は被災者の気持ちに寄り添った支援をするべきであり、一番身近な立場で被災者の声を国や県に届ける役割も担っている。法令における責務等についても、そうした趣旨で整理されていると思うが、明確に規定されていないこともあり、実態として市町村は権限や財源を持つ国や県の顔色を気にしながら被災者支援を行っているという傾向がある。市町村としてしっかりと本来の役割を果たしていくことが重要である。

また、もう１つの問題として、自助・共助・公助が取り上げられる中で、災害時は自治体自身も被災者となり公助にも限界があるため、自助努力や自己責任で対応するべきという話が出てくるが、住民を助けるのは自治体の重要な責務であり、どのような状況であってもその責任は果たしていかないといけない。もちろん自治体職員だけで全てやろうとすることは不可能かもしれないが、自己責任として個人に押し付けるのではなく、自治体がリーダーシップをとり、地域コミュニティや民間企業と一体となって災害対応に当たることで自治体の責務を果たせばよい。大規模災害において、自助と公助は車の両輪でありいずれも重要であるが、それだけでうまくいかない場合は、その隙間を共助や互助で補っていく。自助・共助・公助の話は、責任分担論ではなく、横繋ぎで重ね合わせて協力して責任を果たしていくシステムを築いていこうという考え方である。市町村はその中で重要なコーディネート役を担っていく必要

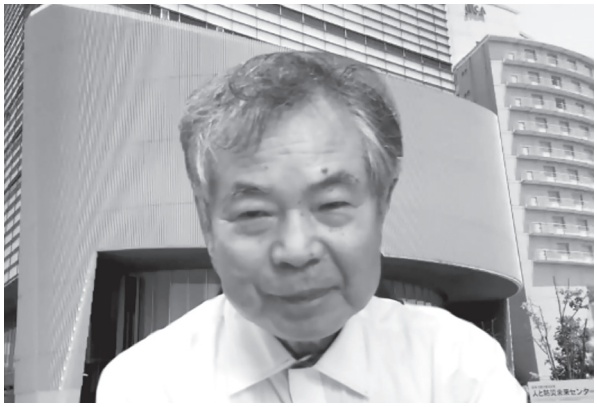
があると考えている。

災害対応のサイクルとして、行政の災害対応は、事前対応、緊急対応、事後対応の３段階に区分することができる。これまで各自治体の計画等では、特に緊急対応の部分の対策に力点が置かれてきたが、事前対応と事後対応にも更に力を入れていかなければならない。

事前対応は、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、被害の予防や軽減対策を事前に実施しておくこと（予防措置・事前減災）に区分される。

態勢の構築については、法制度の整備、組織体制の確立、防災計画の策定、実行管理の徹底が挙げられる。法制度の整備は主に国が担う部分になる。組織体制については、災害時に特定の職員に業務が過重にならないようにする仕組みが求められる。現状の災害時の体制や事務分掌が本当に機能するのかが重要である。例えば通常時と災害時の職務辞令をそれぞれ出す等の仕組みも考えられる。防災計画の策定については、絵に描いた餅ではなく確実にできることを記載していくことが必要である。実行管理の徹底については、ＰＤＣＡサイクルを構築して、計画内容を災害対応訓練等で繰り返し実践し、その都度改善を図っていくマネジメントが重要となる。

事前の減災については、耐震補強を例にとると、大地震が起きる前に家を壊れないように対策をすることで人の命を守ることができる可能性が高くなる。更に家屋が全壊した場合の費用は、支援金や仮設住宅の整備コスト等を含めると１戸当たり１，０００万円単位の費用がかかることを考えると被災後にかかる費用と同額で事前の耐震対策を行う方がより効果的である。事前の対策に重点を置くことが非常に大切である。


記念講演会の様子（室﨑　益輝氏）

緊急対応は、初動対応と応急対応に分けられる。まず、初動対応について、１次被害を緩和するために救助活動や消火活動を行うことはもちろん重要であるが、同時に２次被害の防止や応急復旧の準備も進める必要がある。補填残心という言葉があるように目の前の事柄にとらわれ過ぎず、先を見据えて今何をするべきかを考え行動する職員がいることが求められる。阪神・淡路大震災の時の話になるが、震災から３日後くらいに雨が降った。その時に全国から届いた物資の段ボール箱が外に置かれていたため、自治体の幹部職員が物資を濡らさないために数日かけて庁舎内に運んでいるシーンがあった。この場合、補填残心の考え方に基づくと、幹部職員のやるべきことは、物資を庁舎内に移動させることではなく、この先に何をするべきかを決めその準備に当たることであるから、物資が濡れることを許容し、先を見据えて対策会議の準備等に時間を割くべきであったと思う。また、拙速要諦という言葉があるようにポイントを押さえてスピード感をもって対応することが必要であり、例えば、必要なボランティアの数や仮設住宅の建設数等は、発災直後から３日程度で数値をはじき出して動いていくことが重要である。

応急対応については、被災者の心身ケアや住宅の再建・修理等の生活基盤の回復を図りながら、復興に向けた計画を作り上げていく段階のことであり、発災後３日～３か月くらいの期間が中心となる。

被災者のケアに関しては、関連死の防止と地域コミュニティの自立がポイントである。温かい食事の提供や救護体制の充実等、被災生活の環境を整えて、ストレスの緩和や心のケアを行い関連死を防止することが大切になってくる。また、被災生活により地域コミュニティが崩れてしまうことも問題であり、避難所等の構成を地域コミュニティごとに整理をし直す等、地域のコミュニティによる支え合いに焦点を当てた対策が重要である。

被災者の支援に関して、災害救助法が近年非常に硬直的に運用されている。この法律の趣旨は被災者を助けることであり、決められた基準を杓子定規に適用するのではなく被災者の実態や状況を勘案して弾力的に運用し、迅速に対応することで、一人でも多くの被災者を救うようにしなければならないと考える。

復興対応については、仙台で開催された国連防災世界会議で提示された「Build Back Better（より良い復興）」という言葉のとおり、単に元の状態に戻すだけではなく、前よりも良い社会を作っていくという考えが重要である。元の生活水準に戻す「生活回復」、以前よりも安全なまちを作る「安全追求」、環境共生等を実現させる「理想実現」という３つの課題を総合的に追求していく必要がある。

また、復興を進めていくに当たっての課題として、災害復興に関わる制度を根本的に見直し、基礎自治体としての責務や権限等を位置付けし直す必要がある。特に自治体が復興に対して自由に使える財源があることで、地域の実情に合った再建が進むのではないかと考える。

生活基盤となる住宅再建は復興対応の最重要課題であり、タイムラインを意識して進めていく必要がある。災害救助法では、避難所の設置期間は１週間、仮設住宅の着工は災害発生から20日以内、利用期間は２年間と定められており、これは、被災生活が長期化すると被災者の苦しみが大きくなるため長引かせないようにとの意図があるが、実態は基準とはかけ離れてしまっているので、改めて被災者のことを考えた災害対応を行っていかなければいけないと感じている。