

3.3.4 首都直下地震に特有な社会的・政策的ニーズを満たす方策の検討

(1) 業務の内容

(a) 業務の目的

災害時の対応はもとより、災害の事前対策に関しても自治体等の災害対応従事者の能力が重要なファクターとなる。しかしながら、自治体においては人事異動等により数年で人員が交代してしまい、災害対応に関する知識やスキルは蓄積されないのが現状である。本研究の総括班としての機能を有する本研究課題では、能動的な学習の枠組みに従って、個別の研究成果を統合し、首都圏での地震被害低減に貢献する自治体等の災害対応従事者の知識とスキルの向上を目的とした研修・訓練システムを構築する。

(b) 平成 22 年度業務目的

- ・我が国の現行の地震防災対応を整理・分析する。具体的には、阪神淡路大震災後の応急対応・復旧復興過程において顕在化した問題点を災害エスノグラフィー資料解析及び関係者のインタビューから明らかにし、また 8 都県市の実務者を交えた定期的な検討会の開催を通して、今後首都直下地震に特有な社会的・政策的ニーズを満たすことが出来る方策の提言を行う。

(c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
大分大学	准教授	山崎栄一	
京都大学防災研究所	教授	林 春男	
新潟大学危機管理室/災害復興科学センター	教授	田村圭子	

(2) 平成 22 年度の成果

(a) 業務の要約

我が国の原稿の地震防災対応を整理・分析するために、以下のような具体的な作業を行った。

1) 災害エスノグラフィー資料解析及び関係者からのインタビュー

阪神・淡路大震災ならびに新潟県中越沖地震において、実務リーダーを担当されていた方から、当時の状況についてインタビューを行い、制度上の問題点の構造化を図った。また、首都直下に向けての課題を伺った。

2) 定期的な検討会の開催

首都直下地震に係わる政策検討会を 3 回実施し、以下の項目から問題点・課題を抽出し、首都直下に向けての提言を行った。

阪神・淡路大震災における初期対応（2011 年 1 月 28 日実施）

阪神・淡路大震災における被災者支援・災害復興（2010 年 11 月 26 日実施）

新潟県中越沖地震における災害対応（2010 年 10 月 8 日実施）

(b) 業務の成果

1) はじめに

本年度における業務の目的は、災害対応に携わった方・携わっている方からの講演・インタビュー、ならびに文献・資料をもとに、首都直下地震が現行の防災政策の枠組みに対してどのようなインパクト・ストレスをもたらすのかを分析する。ここで、枠組みに限界が来ていることの現実性を明らかにし、どのような対策を講じることが好ましいのかをアピールすることで世論の注目を喚起することにある（図1）。

阪神・淡路大震災と新潟中越沖地震当時、実務リーダーをされておられた方を毎回一人ずつゲストスピーカーとして招いた。そこで、震災当時に経験をされた知見をお伺いし検討会のメンバーとディスカッションを行った。

では、過去の災害時の話を聞いて将来の政策のあり方に何の役に立つのであろうか。検討会におけるあるゲストスピーカーの言葉を引用させてもらうと、「あのとき私たちができたことは、これから先どこでもできることなのです。むしろ、あのときできなかったことが、これからできないことだと私は思っています」とある。まさに、なぜ役に立つのかという問に対する一つの答えであるといえる。

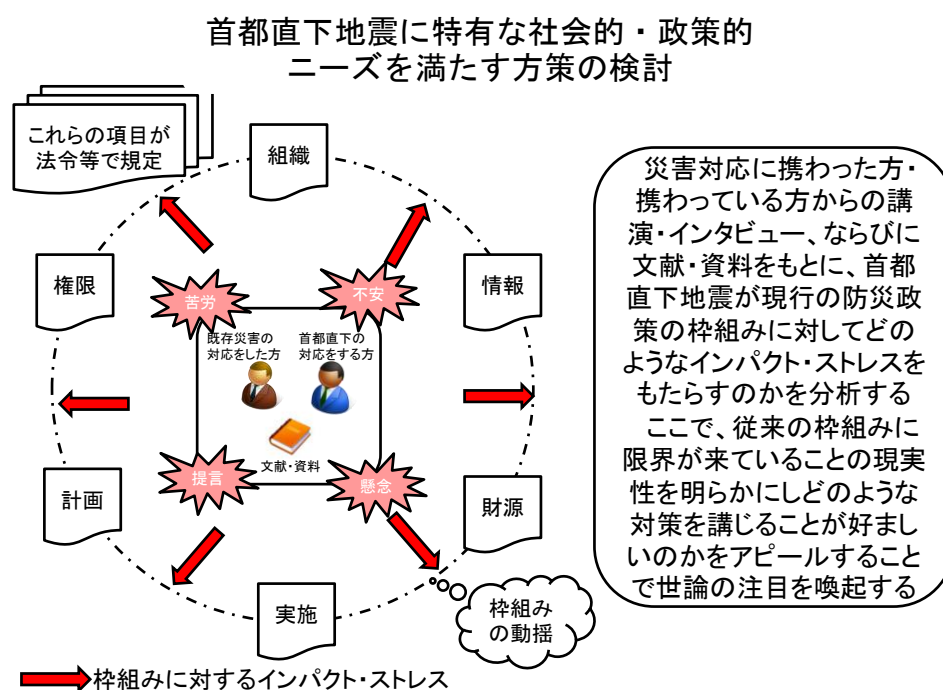


図1：本年度業務のイメージ図

議論をする際に、「この制度ではやっていけない」「この法律ではやっていけない」といった発言が見られる。ただ、この類の発言というのは、印象論的な発言にとどまり、果たして制度や法律のどこに問題があるかについて、十分な検証を行っているのかが懸念されるところである。法制度を専門とする筆者からすれば、法制度が機能不全に陥るパターンとしては、以下のようなパターンが想定しうる。

法制度が機能不全に陥るパターン

- 1 財源等の資源がなくなる or ない
- 2 実施したくても法的な権限がない
- 3 法的な権限はあっても実施できない
- 4 複数の主体間の調整・連携がとれない
- 5 指揮・命令・連絡系統が機能しない
- 6 実施計画の準備不足

「なぜ、この法制度ではやっていけないのか」をパターン化をすることにより原因を明らかにすることができ、当時の状況や、首都直下地震において想定される状況を分析するにあたってのスキームとなる。

2) 阪神・淡路大震災における初期対応—災害対応の担い手

a) 当時の状況

危機管理体制（組織）について、阪神・淡路大震災以前、兵庫県では防災業務は生活文化部の消防交通安全課が担当をしていた。消防業務と防災業務、交通安全業務を担当し、課員 28 人の課であった。防災と直接関係のない交通安全関係の職員を除くと 19 人。その中で防災を担当していたのは、防災係長と係員 4 人の計 5 人であった。限られた人員での日常業務はどうしても限定的になり、防災計画の見直し作業や防災訓練の実施準備、防災ヘリの運行調整に止まっていた。

大震災を契機に県の防災体制の充実が図られた。大震災のあった年の 4 月には交通安全業務を切り離し、消防防災課 32 人体制に、翌年の 4 月には全国初となる危機管理業務全般を統括する知事直属の「防災監」を設置した。

平成 9 年には防災企画課、消防課の 2 課 50 人体制、平成 22 年現在では防災監、副防災監のもとに防災企画局、防災対策局の 2 局を置き、防災企画課、防災計画室長、復興支援課、災害対策課、防災情報室、消防課の 4 課 2 室 70 人と、震災当時と比較すると格段の充実が図られている。

このように、県においては組織の充実が図られているが、他方、市町村合併により防災体制が弱体化しているという状況がある。具体的にいえば、佐用水害（2009 年 8 月 9 日）がおきた佐用町の場合、4 町が合併している。4 町が合併する前には一つ一つのまちに、兼務で防災を担当していた職員が 1 人ずついた。要するに、0.5 人いたということになり、4 町のエリアで 2 人が防災を担当していたが、合併後となると 1 人で兼務をしていた。ということは、人は 4 分の 1 に減り、かつ担当エリアが 4 倍に増えるという状況があった。

b) 提言

防災の専門ポストとしての防災監・危機管理責任者について、兵庫県では副知事と部長との間の地位であるが、平成 22 年 12 月現在の各都道府県の防災監・危機管理責任者のポストを見ると、そのほとんどが部長級の位置づけとなっている。このように、防災監・危機管理責任者の位置付けが都道府県によってまちまちであり、かつ、ほとんどが部長級ということで、それでは全体を統括できない。今後は、防災監・危機管理職については、全国統一的に、かつ統括的なポストであることを担保すべく、法的な位置づけが必要である。

例えば、地方自治法上は副知事をおく（最近までは出納長も規定されていた）といったポストに関する規定が存在しているが、そのような規定を防災監・危機管理責任者についても設けるべきである。

市町村合併に伴う防災体制弱体化については、都道府県に、管内の市町村への防災体制の指導権限を与えて、それを明文化すべきである。指導権限が与えられるということは、それに伴い助言のみならず、財政的な援助も期待されるからである。

3) 阪神・淡路大震災における初期対応—関係機関の連携

a) 当時の状況

阪神・淡路大震災においては、兵庫県は他の関係機関との連携に苦慮していた。

消防機関と警察機関は、情報が入らなくても、指揮官がいなくても自動的に動くという性質があるが、活動や情報提供が自己完結している所があり、都道府県に対しては被害状況の報告が遅れていた。同様に、被災市町からも災害対策基本法に報告の義務（53条1項）があるものの、現実にはなかなか報告が入ってこなかった。

自衛隊との連携についてはさまざまな誤解があり、たとえば、県の派遣要請が遅かったために、自衛隊の初期対応が遅れたという誤解を生み出している。実際には、災害直後から自衛隊は独自に活動をしていたし、本格的に自衛隊が機能できるようになったのは、県の派遣要請があった時期と同時期であった。

政府の現地対策本部が設立されたが、現地対策本部の権限があいまいであり、期待された十分な機能が発揮されなかった。

b) 提言

これらの連携に関する課題を踏まえて、以下のような提言があった。

- ①県に対する報告義務をより具体的な形で法定化すべきである。
- ②広域災害時における連携を強化するため知事に支援活動調整権を付与すべきである。
- ③消防機関・警察機関・自衛隊といった実働部隊への活動調整機関を設置すべきである。
- ④自衛隊が独自に活動できる仕組み作りが必要である。
- ⑤現地対策本部へ明確な権限を付与すべきである。

ただし、検討会でのディスカッションにおいて、④についてはシビリアンコントロールを重視する立場から、慎重論が出てきていた。

さらに、災害対策基本法の改正に向けて、以下のような提言があった。

①防災会議は、災害時には情報収集・調整といったことはしていないので、防災会議は平時業務に限定する。

②防災の専門ポストとしての防災監等を地方防災会議であるとか災害対策本部の規定上に位置づける。

③小規模・中規模の災害であれば通常の「災害対策本部」で対応をするが、広域災害の場合には、「大規模災害対策本部」を設置し、本部長（都道府県知事）にかなりの調整権・指示権を与える。すなわち、政府が立ち上げる「非常災害対策本部」と同等の権限を大規模災害時には都道府県知事に委ね、基本的には災害対応というのは自治体で行う（図2）。その方が、地方分権の流れにも即しているのではないか。

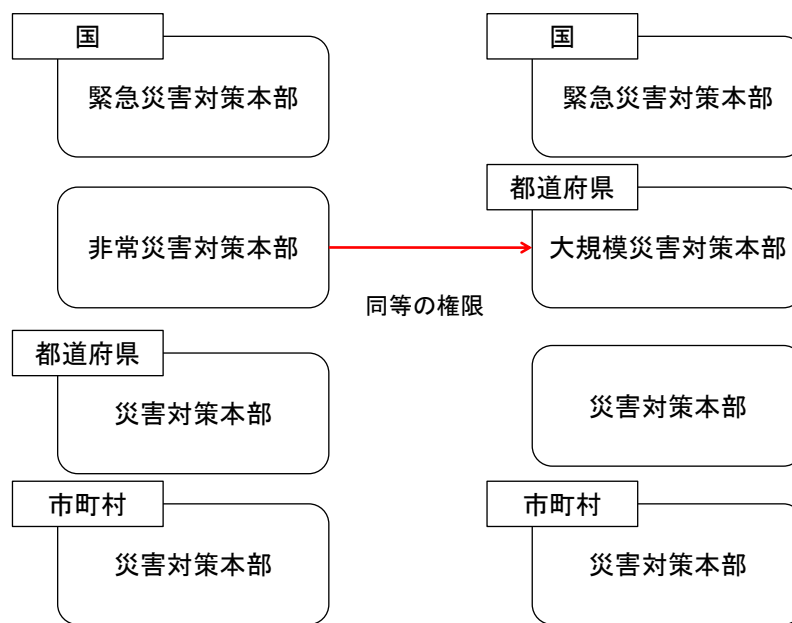


図 2：災対法改正案—大規模災害対策本部の設置

4) 阪神・淡路大震災における初期対応—政令市特有の問題

a) 当時の状況

阪神・淡路大震災においては、政令市特有の問題も浮かび上がってきた。政令市となると、被災地の現場にたどり着くには、国—県—政令市—区といった4層構造となる。このように政令市においては、本庁と区役所といった特有の事情が生じることになる。

震災が起きる前は、本庁—若手 区役所—退職間近 といったスタンスを採っていたが、震災後、被災が大きかった区には、本庁から若手の課長級を送り込んで、各区に区長補佐として就けた。

b) 提言

このように政令市になると、一般的には国—県—市町村と3層で済むのに対し、国—県—政令市—区で4層と階層構造がより多重かつ複雑になってしまう。そこで、災害対応をよりシンプルにするということで、災害対応を都道府県と政令市の66のエリアでできないのかという提言があった（図3）。

この提言は、カリフォルニア州のオペレーショナルエリアという仕組みを参考に行っている。ただし、政令市に対してどのようにして都道府県なみの権限を与えるのかという問題が新たに発生する（図4）。

現段階においては、①防災対応についての特別な組織を設立する、②政令市に対して都道府県なみの権限を一般的に付与する、例えば、災害救助法の実施・運用については政令市に任せるといったことが考えられる、そして、③最近の地方分権の動きでもあるが、政令市を都に昇格させてしまうといった、政策の選択肢が出てきている。

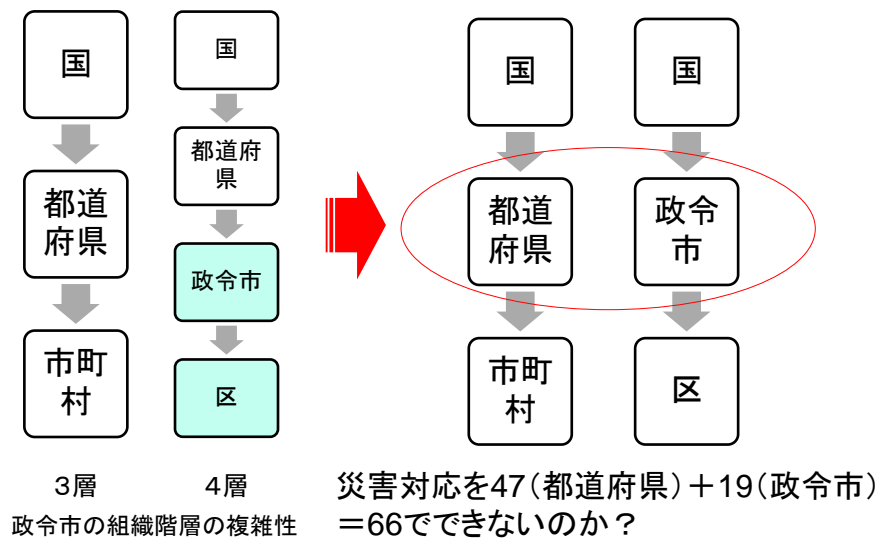


図3：災害対応にかかる政令市の権限強化



カリフォルニア州のオペレーショナルエリアを参考にしている。

政令市に対して、どのようにして都道府県なみの権限を与えるのか？

特別組織(特別地方公共団体)か？
一般的な権限付与か？
政令市を都に昇格するか？

カウンティ(郡)という行政単位を
ベースに構成
58のエリアが存在

図4：災害対応の新しい区分の可能性

5) 阪神・淡路大震災における被災者支援・災害復興—災害救助法の運用

a) 当時の状況

災害救助法による救助は、都道府県知事が法定受託事務として行うことになっている(災害救助法2条 同施行令24条)。市町村長は、都道府県知事の委任を受けて事務の一部を

実施するか、都道府県知事の行う救助を補助することになっている（災害救助法 30 条）。市町村長への委任は災害ごとに都道府県知事が委任する事務の内容ならびにその期間を通知することになっている（災害救助法施行令 23 条）。

災害救助法の窓口と権限は都道府県知事であって、政令市にはないということである。したがって、避難所や仮設住宅を建てるにしても、どう建てるかは全部県が決めることになっている。ただし、避難所や仮設住宅の需要が一番多いのは神戸市であって、神戸市としては、自らの見解を文部省に説明しにいった（災害救助法の所管は厚生省であるが、ゲストスピーカーが文部省との関係が深かったためにそうなった）。

仮設住宅については、用地は神戸市が探して、建設は県がするという作業分担を行った。ただし、3 万 3000 戸もあるので県が全部建設を手配することは困難であるから、その分については神戸市が行った。

b) 提言

政令指定都市には、県なみの権限を与えた方がいいのではないかな。

法的な権限としては問題はないが、執行レベルにおいては、政令市に委ねた方が早く仮設住宅を造ることが出来る。

災害救助は基本的には市町村がすべきであるが、ただ、一定規模がないと対応できないのが現実である。

6) 阪神・淡路大震災における被災者支援・災害復興—仮設住宅の運営

a) 当時の状況

仮設住宅の解消について、当初は 10 年にかかるといわれていたが、担当者の尽力もあって、5 年で解消することができた。

仮設住宅の被災者台帳を手作りで作ってコンピュータに入れていった。これが、最後に役に立ったということである。既存の台帳からデータをとるのではなく、本人から直接データをとるようにした。24 時間体制で職員を配置して、住民から聞いていった。様子がおかしいので、法的根拠はないが強制立ち入りもしたという。

仮設住宅の解消であるが、民事調停を利用しようとしたが、調停を持ちかけても本人が現れてこないし、調停をしたとしても時間もかかる。かといって、強制退去をさせるにも法的根拠がない。強制立ち入り、強制退去、民事調停、このあたりは法的な壁が大きい。

被災者自立支援委員会を組織して、一件ずつ具体的手法を示しながら実施をしていった。被災者自立支援委員会は、異常心理を念頭に活動を行った。仮設解消にあたっては、精神科医としては中央市民病院の先生を中心に対応を行った。

b) 提言

仮設住宅の解消につき、法的なハード手法を用いるように法的な整備を図らなければならない一方、メンタルケアというソフト手法も重要であるということが挙げられた。

そして、被災者に関する情報収集・共有を積極的にできるような法的整備をすべきであるという提言がなされた。

7) 阪神・淡路大震災における被災者支援・災害復興—財源確保

a) 当時の状況

阪神・淡路大震災当時、関西経営者協会は、6年間の法人税13兆円のうちの0.5%を法人臨時特別税とすれば、3兆9000億円になるという根拠を示しながら財源確保に向けての提言を行った。また、神戸市は、当時消費税を引き上げる話があったので神戸市等被災市町については一時的に据え置いてくれたら、消費税が安いということで神戸市や兵庫県に買い物に来た人が売り口になると、大蔵省に提案をした。どちらも実現はしていない。

b) 提言

首都直下地震ということになると、臨時的な増税論議が今から必要なのではないか。復興財源を確保するためには、法人税等の引き上げも必要である。

8) 新潟中越沖地震における初期対応

a) 当時の状況

新潟県中越沖地震における経験として、まず第1に、国は柏崎市に現地対策本部を置いたので県も現地に本部を置いたが、実際は、県としては本庁をメインに情報や対応を図っていたので、現地対策本部の役割があいまいであった。

そして、県と市町村との間で、①避難所の解消時期、②被害認定調査の手法、③大雨時における避難指示の時期、について食い違いが生じてしまい、調整が必要となった。

b) 提言

国—県—市区町村間のコンビネーションをうまくやっていけるかが大きな課題なのではないか。そこで、災害の規模によって、①国が指揮する、②都道府県が指揮するといったフレームが必要なのではないか。

それに対し、指揮権の問題というよりも、それ以前に「何を」調整するのかという議論が先ではないのか、そして、県と市町村との調整を効率的に進めるための「場」というものが必要なのではないか、といった提言もあった。

(c) 結論ならびに今後の課題

スピーカーの方々の経験をもとになされた提言は、参考に値すべきところが多かった。ただし、スピーカーの方が属している自治体（兵庫県 神戸市 新潟県）がより活動をしやすいように権限を強化したり、組織を再編成しようという傾向があるように思えた。

そのため、県を中心に権限を集中させるという提案と、政令市にも件と同じ権限を与えるべきであるという提案といった、政策の基本コンセプトの対立点が現れることになった。ゆえに、検討会での提言のすべてを首尾一貫したものとして捉えるは困難であり、それぞれの政策の基本コンセプトの特徴、長所—短所を踏まえながら、政策の論点の構造化を図っていきたいと考えている。

また、今後はこれらの提言が、具体的に法制度の形でどのように実現していくべきなのかについて、法的実現可能性についても検討をしていきたい。

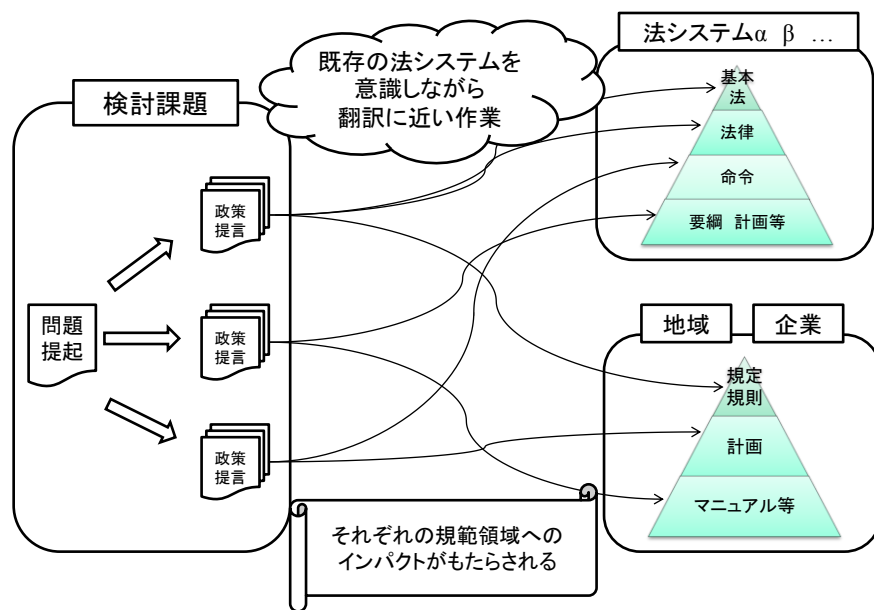


図5：WS 成果の社会還元イメージ図

すなわち、図5にあるように、検討会において出された提言を法システム内における基本法—法律—命令—要綱・計画などのレベルの規範で具体化すべきなのか、あるいは、地域や企業が策定あるいは策定しようとしている規定・規則—計画—マニュアルなどのレベルで具体化すべきなのかについて検討をしていきたいと考えている¹⁾。

(d) 引用文献

- 1) 山崎栄一、林春男、中林一樹、立木茂雄：制約理論を用いた首都直下地震対策の提言手法、地域安全学会梗概集 No.27 pp.1-4、2010.

(e) 学会等発表実績

学会等における口頭・ポスター発表

発表成果（発表題目、口頭・ポスター発表の別）	発表者氏名	発表場所（学会等名）	発表時期	国際・国内の別
制約理論を用いた首都直下地震対策の提言手法（ポスター発表）	山崎栄一、林春男、中林一樹、立木茂雄	地域安全学会梗概集	2010年11月	国内

学会誌・雑誌等における論文掲載

掲載論文（論文題目）	発表者氏名	発表場所（雑誌等名）	発表時期	国際・国内の別
制約理論を用いた首都	山崎栄一、林	地域安全学会梗概	2010年11月	国内

直下地震対策の提言手法	春男、中林一樹、立木茂雄	集		
-------------	--------------	---	--	--

マスコミ等における報道・掲載

報道・掲載された成果 (記事タイトル)	対応者氏名	報道・掲載機関 (新聞名・TV名)	発表時期	国際・国内の別
なし				

(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(3) 平成23年度業務計画案

平成22年度において実施された政策検討会で提言された政策の法的実現可能性について検討を行う。

東北地方太平洋沖地震の対応から浮かび上がってきた課題（帰宅困難者、県外避難者、石油コンビナート火災など）について、実際に対応をされた九都県市の実務者を交えた定期的な検討会の開催を通して、からのインタビューから明らかにし、首都直下地震に直結する社会的・政策的ニーズを満たすことの出来る方策の提言を行う。また、首都直下地震に特有の法理論・法原理を探るべく法学者をゲストスピーカーとして迎える。