

視察報告書

平成 30年 10月 26日

倉吉市議会議長 様

倉吉市議会

(代表) 議員

鳥羽 昌明



政務活動費により行政視察を実施しましたので、次のとおり報告します。

記

1 視察期間 平成 30年 10月 23日 (火) から平成 30年 10月 24日 (水) まで

2 視 察 先 都立多摩図書館セミナールーム (東京都国分寺市泉町2-2-26)

3 視察議員名 鳥羽 昌明

4 面 会 者

5 視察目的 第34回 議員の学校

「人権思想にもとづく防災政策の理念と実際」

～大災害の現場から学ぶべきこと～

参加

6 視察の経過及び感想

【視察目的】全国で発生した大災害を教訓に、地元議員の果たす役割は何か？将来の“その時”を見据えていかに防災減災に取り組むべきか？専門家の知見や宮城県女川町長、真備町選出岡山県議会議員の現地報告から、住民の生命財産を守る為の方途を探る。

【要旨】 (2日間で計5コマを受講)

①「女川町の被災の現実と7年間の歩み～どのように復興計画を立て、実現してきたか～ (宮城県女川町長)」

震災当時地元選出県議であった町長は、災害時における議員の使命として、自分の権限と職責で何が出来るか考えて行動することだと言う。当時自民党県連幹部として自らのネットワークを生かした情報収集と中央への要望活動、そして制度の改善に取り組んだ。例えば復旧活動や生活再建にまず必要な車の購入に際しては車庫証明書を不要とするよう関係機関へ働きかけ実現した。これは津波で破壊されがれきであふれた町において取得・発行よりも迅速な復旧活動を優先すべきとの判断からであった。また運輸支局で必要な手続きもガソリン不足により仙台市まで行くことが困難なことから地元ディーラーで対応可能とした。このように現地では3.11以降もそれ以前のルールだけが残り復興の妨げとなっていることが多かった。平時のルールを非常時にも押し通そうとするそれが災害の特性であると町長は

語る。復旧復興で重要なポイントは、まず「誰のためか」との視点である。発災直後は生き残った人々のため、復旧段階は生活者全般・現役世代のため、そして復興とは将来世代のためのものである。そして計画段階でどこまできちんとした全体像を描けるかどうかも重要。最初にこの絵があったからこそ女川の復興は早かった。職員とは納得いくまで議論し町民との説明会も200回以上行った。被害が甚大であったため全ての人が復興の当事者であった。利害関係を超え、皆がチーム女川となった。10年後20年後の町の事は若い世代でやれと年配の方が口出しせずサポートに徹してくれたことも大きかった。

②「阪神淡路・東日本大震災の教訓と減災復興政策（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長）」

～被災の教訓～ 被災は悲惨で残酷である。それらは自然的要因だけでなく社会的・人為的要因もある。同じ過ちや悲しみを繰り返さない為にも過去の経験から教訓を正しく引き出すことが重要である。そのためにまず、予測可能なリスク見逃しの排除を。正常化バイアスや想定外との言い訳などが見逃しの例であるが、この他にも政治的・意識的なものもある。次に、被害の拡散を防ぐ為の迅速的確な態勢整備を。熊本地震では直接死55人に対して関連死は166人であった。助かった命がなぜ失われたのか？直接死の中には危険な家屋への立ち戻りによる犠牲も含まれ応急危険度判定の不徹底が原因と指摘されている。関連死においても、避難所運営や車中泊への対策の欠如、みなし仮設で暮らす被災者の孤立死などがありこれらは適切な行政対応によって救える命であった。災害救助法は全ての被災者が対象であり、避難所にいるかどうかではない。

～復興の教訓～ 復興とは単に回復だけでなく災害が突き付けた課題に向き合って新たな質を創造することである。阪神大震災では量的な拡大路線をとったことで復興の長期化と地域経済の停滞を生んだ。住宅再建だけに矮小化せず自立や自力再建を包括的に進めるべきである。

～減災の教訓～ 予防→応急→復旧→復興の減災サイクルを一体的に捉えて取り組むべきで正しい復興は次の予防につながる。また復興の進行を阻むものに「法制度の遅れと硬直的運用」がある。前例のない災害が起こるからこそ法律も弾力的に変えていくべきである。そして基礎自治体や地域の権限の強化を。国の強権発動的なプッシュ型介入や、地域の事情をよく知らない本庁のみの一括対応では支所の指示待ちの姿勢や避難判断の遅れにつながる。

③「西日本豪雨災害の現場から（岡山県議会議員）」

・真備町の被害の様子：避難指示は堤防決壊の2時間後であった。避難勧告時に逃げた人は助かっている。救助者数2,350人はほとんどが屋根から救助された。古い家屋は2階の窓から1階屋根に降りそれを伝って2階屋根に上れる構造が多いが、最近の住宅は1階の屋根がなく一度水に浮いてから2階屋根に上がり救助を待った。自身の自宅も4日間水に浸かった。強烈な汚水の臭いにボランティアも嘔吐を繰り返し作業の辞退も相次いだ。

・小田川決壊の原因：バックウォーターおよび河道掘削未実施や樹林化による流下能力不足など。毎年国交省河川事務所へ要望したがかなわず。

・なぜ多くの死者を出したか？：破堤により家屋が押し流されてから2時間後に出された避難指示、深夜の避難指示発令による情報の伝わりにくさと避難行動の困難さ、浸水の深さ、真備支所（旧真備町役場）職員数が大幅削減されることとなった平成の大合併による弊害など。

④「土砂災害防止法と都市計画・自治体防災計画（NPO法人くらしの安全安心サポーター理事長）」

土砂災害とは土石流・地すべり・かげ崩れの3種の総称で全国で年平均約1,000箇所発生している。新たな宅地開発や長年管理されないままの人工林など危険箇所は年々増え続けている。全国で指定された土砂災害警戒区域は現在約53万箇所へのぼり、従来の土砂3法（砂防法・地すべり等防止法・急傾斜地崩壊防止法）による擁壁・砂防ダムなどハード対策だけでは限界がある為、平成13年に新たに土砂災害防止法が施行された。その後相次いで発生する災害を機に何度か法改正を経ているものの、この法律の目的は「危険地域を明らかにする・避難体制の整備を図る・当該地域に於いて開発行為を制限する」などソフト対策中心で、かつ国民の「生命」を守ることに主眼が置かれるあまり「財産」が対象から抜けてしまっている。逃げろというのは財産を捨てなさいということでもあり家を放棄して避難しなければならない状態は正常な生活とは言えない。この法律の問題点は他にも、土砂災害発生原因を自然現象のみに求め国土・都市政策の失敗は無視していること、指定された警戒区域を今後どう解消していくのかの将来像が示されていない等様々ある。

⑤「憲法にもとづく地方自治体の防災政策の原則（自治体問題研究所長）」

自治体の災害対策には、ハード・ソフトの両面あるがそれらのベースに、災害によってどのように人権が奪われるかの認識が必要である。阪神大震災では生活保護受給者の死亡率はそれ以外の約5.5倍であった。古い木造家屋など住宅の強度不足による圧死が主な要因であった。また東日本大震災後のある調査では、障がい者の死亡率はそれ以外の約3～4倍も高く、聴覚障がい者では6倍とも言われている。また原発事故に伴い多くの被災者が避難先を転々とすることを余儀なくされ、ある調査によると事故発生からわずか3か月間で3回以上との回答が6割強、最高は転居数12回と不安や恐怖から必死で逃げまどったことがうかがえる。居住権は教育・就労・選挙権などあらゆる人権の基盤である。これまでの災害対策は物資中心であったが、人権・憲法の視点含めトータルで考えるべきである。

【所感】

行政対応は現行各種制度にもとづき行われるが、それらによって守られる生命財産があれば、足かせとなり復興を阻むこともある。災害の進化に法制がついてゆけない・改正する努力を怠っているなど「法制度の後追い性」というものを議員として認識し、制度外だからと諦めることなく必要に応じて制度変更への働きかけまで行っていきたい。人権を守ることが最高法規である憲法の要請であることを我々議員そして行政も決して見失ってはならないと感じた。これらを根底に据えて今後の災害対応や予防措置に取り組んでいきたい。

7 添付書類

(1) 会場写真

(2) 資料

第21号



第34回
議員の学校 修了証

鳥羽 昌明 様

あなたは当研究所が主催した第34回
議員の学校的全課程を修了されました。
地方自治の発展のためにさらに尽力さ
れますよう期待いたします。

2018年10月24日

NPO法人 多摩住民自治研究所

理事長 八幡一秀



