

防災講演会 記録

日時：平成 27 年 10 月 11 日 13:30～16:50

場所：大阪府立男女共同参画・青少年センター（ドーンセンター）

講師：小西末年彦氏（泉南市危機管理課）

演題：「被災地発☆災害派遣 3 年間の経験から見てきたもの」

講演：13:30～15:40 質疑応答：15:50～16:50

参加者：28 名

伊藤理事長からの挨拶のあと、前泉南市長の向井顧問が小西さんの紹介をされた。

東日本大震災の被災地では、当初は、消防・水道、次に保健士さんが必要な人材だった。そして次に、戸籍等が流されたので、その担当が必要となった。最後に生活支援の担当が必要な人材となった。その生活支援に対して、泉南市から支援を行うことにしたが、小西さんは、その生活支援に手を挙げてくれた。当初 1 年の予定だったが、3 年間の派遣期間となった。



伊藤理事長の挨拶



小西さんの紹介をする向井顧問

【講演記録】

平成 24 年 4 月から宮古市に生活支援の目的で 3 年間赴任していた。災害派遣は、法に基づくもので、泉南市の庁内 LAN に募集があったので、自ら長期派遣に志願した。

宮古市は、大規模被災地の北限と言われている。防潮堤で有名な田老があるところ。宮古市は、6 万人だった人口が 1 年で約 1000 人減り、現在も減り続けている。宮古市の人的被害は 517 名の死亡・行方不明だった。



小西さんの講演風景

家屋被害 9088 棟（うち住家被害 4900 棟）。津波遡上高最大 40.5m だった。縄文時代から人が住んでいたところも被災したが、遺跡のあるところまでは津波は来ていなかった。津波注意の記念碑には、「ここより下に家を建てるな」と書かれている。過去に、ここまで津波が来たという意味。

平成 24 年に赴任した際は、宮古市役所の 1 階は水で浸かったため工事中だった。田老観光ホテルは、震災遺構となった。

赴任先では、被災者支援業務全般を行っていた。主に被災者台帳運営管理、各種分析、被災者支援ガイドブックや市のホームページなどの情報発信、安否確認、避難者情報、住宅再建分析や相談会、支援物資の配付、支援したい人からの相談、支援イベント等の調整、義援金の交付、各種生活再建相談など多岐に渡った。

被災者台帳運営管理は、データベースに情報をいれて支援漏れがないようにする仕事である。安否確認も行い、問い合わせしてきた人からの取次ぎをしていた。当初は少なかったが、平成 26 年付近から、サラ金や相続でもめているような「ややこしい」人からの電話もかかってくるようになった。

住家が被害を受けると深刻なため、住家被害を重要視して対応した。住家の被災は、店舗・工場・空き家などの非住家とは深刻さが違う。

災害対策基本法の特別法として災害救助法がある。大災害のような特別の場合に災害救助法が優先される。亡くなった方々の対応として災害弔慰金法、住家被害に関しては、被災者生活再建支援法がある。

罹災証明書は、全国的に統一されていない。市町村によって書かれている内容も異なる場合がある。罹災証明は根拠法令がほとんど無かったが、平成 25 年 6 月に法律で明文化された。罹災判定できる職員も少ない（現状では固定資産担当が行う）。今後様式の統一を望む。罹災判定のための国家資格化も望む。

人的被害の手続きは、東日本大震災においては、行方不明者の場合、申述書の質問に答えるだけで死亡認定届となるようになった。失踪宣告や認定死亡より時間的に早く、簡易な方法ができた。

支援の内容（主だったもの）を以下にご紹介する。

(1) 義援金（民間からの寄付）

公的支援ではなく、民間からの寄付金なので、「交付や給付」とはいわず「配分または配布」と呼ぶ。義援金は指定公共機関が受け付けるようになっている。日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK 厚生文化事業団の 4 団体のことである。その他の募金もこの 4 つの団体に最終的には集約される。分配は、パイの切り分けのように公平に渡さないといけないので、被災者の総数（被災要件の総数）がわからないと分配できない。分配の方法は、義援金配分委員会（有識者会議）が決定する。審査の段階で、空き家が住家とされていたものなどが排除されたりする。総数がわからないと配分が決まらないので、義援金は原理的に即応不可能である。（一方、税金を原資にしたものは即応可能）

義援金は、災害の規模、被災者の数によってかなりの差が出る。災害の規模が大きくなればなるほど配分に時間がかかる。

義援金も根拠法令がほとんどない。災害対策基本法の防災基本計画では、配分法を「あらかじめ決める」ことになっている。しかし、義援金配分委員会は災害発生後に結成されるものなので、あらかじめ決めておくとすると、委員会が形骸化する。平時から義援金配分委員会を準備するようにしない

と対応できない。

義援金には、もう一つの問題がある。義援金が出る時には、パチンコ屋が「復興支援！義援金セール」を大々的におこなっている。被災者のためであるはずの義援金が、パチンコ屋のための義援金になってしまっている。

(2) 支援金（被災者生活再建支援法）

法律に基づく被災者への見舞金。生活再建のための基礎支援金と、住宅再建のための加算支援金の2つがある。阪神淡路大震災以降につくられた法律。

福島県原発被害のように、全壊していないけれど長期避難している場合は「全壊扱い」としている。

支援金は、個別に自分の罹災判定がわかればすぐに申請できる。このため、即応可能。現在は、申請から支給まで1か月くらいである。こちらの支援金をさらに拡充されるようにできるのが望ましい。即時性の改善に関しては、電子データで公益財団法人都道府県会館（災害者生活再建支援法人）に市町村から直送すれば、都道府県から書類が来るまえに審査できるので2週間くらいに短縮できると思う。

支援金の影の部分についてお話しする。平成19年以降、賃貸住宅の人と家持の人が同じ支援を得られるようになってきた。持家の人が住居再建のために支援金を受け取るのはわかるが、賃貸住宅の人が、他の補助金と合わせて500万円くらいの支援をもらって住居を新築する資金とできるのは、何か不合理ではないかと感じる。今後起きるであろう首都圏等大震災の際、賃貸住宅に住んでいる人が多い大都市等で大災害が起きた時に、それは税金の適切な使い方といえるかどうか疑問である。

また、支援金は国が審査機関なので、空き家を住家として申請し受理されることがある。住家か非住家かは、住民票がない場合、民生委員証明だけで判定されるため、非住家を住家と偽っている人が「もらい逃げ」することが可能になっている。住家であることの証明として、水道光熱費の履歴などで、本当に住んでいたかどうかを厳密に審査することが重要だ。市町村が審査する義援金では、居住実態をしっかりと審査して交付していた。

マスコミには支援金が即応可能な仕組みなので、それを広報してくれとお願いしていた。しかし、マスコミは義援金がすぐに払われないことばかりを非難する記事を書く。そうした方が、視聴率や販売部数が向上するからだと思う。

(3) 災害弔慰金法

災害弔慰金：生計維持者が死亡した場合500万円。その他の者250万円。窓口は住民票がある役場。

災害障害見舞金：生計維持者250万円、その他の者125万円。審査基準が非常に厳しい（両眼失明はもらえるが、片目だとももらえないし、震災との因果関係の証明も必要）

災害援護資金：貸付限度額350万円

「災害で死亡したからといって死んだ人が帰ってくるわけではないので、税金から500万円もらうのはおかしいじゃないか」、という遺族がいる。お金よりも心のケアのほうが必要と感じることもあった。その一方で、災害関連死の申請では、お金目当ての申告と思える人が多数いると感じた。

(4) 仮設住宅

応急仮設住宅には、つくった業者により出来の良さが違った。

マスコミは、「地域コミュニティー丸ごと仮設住宅に集めないと、被災者が精神的にダメになる」、

と報道していた。例えば、みなし仮設でアパートを借り上げることは、「コミュニティの破壊につながる」と非難していた。しかし、実態は違っていた。コミュニティで一団となっている仮設住宅が、元々のコミュニティにあるシガラミで険悪な状態になっていたこともあった。一方では、元々のコミュニティが異なる「寄せ集め仮設」が、非常に仲が良かったりすることもよく見られた。マスコミ報道は過剰反応だと思う。

(5)住宅再建支援

3.11以降災害危険区域になったところでは特別な支援が受けられる。新築や購入の人が優遇されており、補修を行う人への支援が薄いと感じた。

次に、被災者支援における課題について説明する。

(1)被災者への連絡

被災者の現住所把握は、被災世帯の代表者を一人として、その人に連絡を取るようになっていた。しかし、震災離婚などの場合には両方に連絡しなければならない等々、大変で時間がかかることが多かった。

また、総務省が全国に散らばった避難者を把握するため、全国避難者情報システムと言う制度を構築した。避難者は、避難している自治体（避難先）に自身の情報を提供し、そこから被災元の住んでいた自治体へ連絡してもらうようになっていた。しかし、現実には、避難先へ連絡する人より、被災した元々住んでいた自治体へ連絡する人の方が多かった。このため避難先が避難者を把握していないことがあったり、情報伝達の経路が逆回転することになり、想定より手間がかかった。

(2)被災者台帳の課題

被災者台帳（ソフトウェア）は、被災者情報を集約するデータベースで、阪神淡路大震災の折に、西宮市役所職員の吉田稔氏によって作られたものが最初だった。台帳を作ったことによって、災害対応業務の能率が画的に向上した。後に総務省がこのシステムを高く評価し、全国の自治体へ無償で配布していた（通称：西宮システム）。

しかし、岩手県では、別の被災者台帳を採用していたので、支障が生じていた。使い物にならない被災者台帳だったからである。業務の足を引っ張り、上司や同僚、他部署の職員も困り果てていた。他の被災自治体も同様だった。

国の審議会委員もしている学者の「非常に良いシステム」という誇大表示で、県等が錯誤に陥り、採用してしまったようだ。現場支援から生まれた被災者台帳と自称しているが、実際は、現場に辛酸な迷惑をかけて、実績作りをしているだけだと思う。

また、勝手に宮古市の名前を使って、立派な成果を上げているような虚偽の話を広めていた。

他の自治体から問い合わせがあったので、上司とともにきっぱりと否定した。

宮古市では、西宮システムも併用し、義援金業務で活用していた。

自分は、情報処理の資格も持っていたので、窮地に立たされた地元職員を助けるため奮闘した。

様々な方法で、業務の支障を解消していたが、その苦労は大変なものだった。しかし、その甲斐あって、派遣職員でも被災者台帳の担当をさせてもらえて嬉しかった。

本来、悪口は言うべきではないが、次の災害、他の自治体のためにも、このことは勇気を出して訴え

続けたいと思う。日本のためであり、岩手県のためでもある。また、ソフトウェア開発を趣味にしているので、今回の経験を生かした本当に使えるシステムを開発して、無償提供したいと考えている。

(3)被災市町村間の情報交換

被災市町村間の情報交換が必要だが、現実には難しかった。一度、被災市町村の担当者が集まって、その重要性を認識したが、日々の忙しい業務の中で連絡を取り合うことはできなかった。閲覧者制限したインターネットの掲示板等を使えたらよいと思った。

最後に、「復興業務の陰の部分」について説明する。

(1)行政機関

被災支援ガイドブック作成時に復興庁管轄の給付金へ分かりやすい説明文を追加しようとしたが、復興庁がなかなか認めてくれなかった。硬直的で現場の意見を聞いてくれなかった。復興庁の担当者と直接連絡を取りあうことまで拒否され、仲介者を通じて連絡を取り合っていた。国は、被災した市町村役場の現場担当者と、直接、接触することを避けているように思えた。

(2)災害ボランティア

個人ボランティアはとても頼れる存在だった。企業ボランティアは、広告宣伝が目的で、パンフレットに乗せるための写真を撮ったらそれで終わり、という偽善が多いと感じた。

(3)募金

詐欺の義援金募集が多かった。義援金が飲み代に化けていることもあるようだ。

(4)芸能人

被災地では、多くの芸能人が来て、支援イベントを行ったが、家族を亡くされた遺族は、心の傷が深く、芸能人が来てても参加しない。家屋被害だけで人的被害のなかった人が参加していた。家屋被害だけの人も、最後までイベントに参加しているのではなく、途中で帰ることが多かった。観客側の先頭にいるのは、追っかけファンと事務所が準備した「やらせ」の観客で「盛り上がり」を演出していた。

(5)マスコミの扇情報道

ある自治体では、派遣職員が仮設住宅に住むことをマスコミが批判し、仮設住宅に入れなくなった。仮設住宅に派遣職員がいると、被災者の話を近くで聞けるため、問題が解決されやすく、仮設住宅の自治会長などを助けることもできたはずだ。

マスコミは、会社の利益、記者としての高評価追求のため、行政機関に汚名を着せることが多いと感じた。本当に社会や被災者のことを考えておらず、個人利や会社の利益のために、扇情報道を繰り返すのはやめてほしい。

(6)使い物にならない被災者台帳

学者が、自分の実績作りのために出来の悪い被災者台帳を押し売りをする（前述）。

(7)アンケート

仮設住宅等へのアンケートが多すぎて、被災者はアンケート疲れになっている。行政のアンケートにまで悪影響をもたらしている。

(8)支援の在り方

自立のための支援でなければ支援とは言えない。

現実にあったことだが、仮設住宅の自治会長など、自ら被災者でありながら、他の被災者の面倒を見ている方々から「お金や物の支援はもう要らない、自立できる支援がほしい」「みんな依存体質になってきている、支援がなければ生きていけない人も出てきている」「こんなじゃ、みんなダメになる、仕事も無くなった人が多いので、職業訓練など自立できる支援がほしい」と強く真剣に相談を受けた。実際に、依存体質になっていく被災者がいたので、支援者にはこのことをよく話した。

被災者と支援者が個別に接触すると、被災者が後々大変になる。また、すべての被災者がいい人ばかりではない。

(9)学識経験者

学識経験者の話は、現場を知らない机上の空論になっている場合がある。実務を行っていた人を、学識経験者と同等の立場で「実務経験者」という立場で活躍できる機会が必要。現場で苦労した人の改善点が訴えられる機会があれば良いと思う。



会場の様子

Q&A 質疑応答記録

Q1：マスコミの功罪の、功の部分は？

A1：マスコミは、ほとんどの場合、足を引っ張ることしかなかった。良い話はカットして、行政の不備の部分のみが報道されることが多かった。特に大きな報道機関はその傾向が強い。「功」があったようには感じなかった。その点、地元紙は良い面があった。

Q2：言葉の違い、風習の違いに関して、どういう問題があって、どう克服したのか？

自分の経験から、JICA で派遣されたとき宗教の違いを感じたが。

A2：言葉（方言）に関しては、努力して岩手弁を覚えた。ある程度話せるようになると、お年寄りから「これはいける♪」と思われ、もっとすごい方言になり、途中から分からなくなった。アイヌの儀式などを見たことがある。関西人は侵略者、というようなことを言われたこともあったが、そうではない根拠を説明して理解してもらった。近畿圏は、柄が悪い、貧乏で、根性が汚いと感じられている。人の不幸をだしに金儲けしていると感じられている。実際は違うので、悪いイメージを払拭するために、もっと良い行動、出来事、文化や特産品、歴史などをアピールした方が良いと思う。また、今後の行動で示す必要もある。いつまでも、「たこ焼き、お好み焼き」などで宣伝するのはよしたほうが良い。

Q3：災害のない（と言われている）奈良県で HUG（H（hinanzyo 避難所）、U（uneい 運営）、G（game ゲーム））などをして活動しているが、実際の災害の時にギャップがあるように感じる。どうしたらよいか？

A3：HUG も確かに良いが、現実の避難所運営と何か異なる。いまある避難所運営マニュアルは、大きく分けて職員向けのもの、市民向けがある。被災を受けた地域のマニュアルは市民向けになっている。仙台市のマニュアルがトップレベルだと思う。DVD を作成したりしている。避難所運営マニュアルは、インターネットでダウンロードできるものもある。泉南市のマニュアルは、現時点では職員向けなので、一世代前のマニュアル。いま市民向けに変えようと提案している。

レベルが高くないところでは、マニュアルに細かいことを書かないように指導される。それだと指針になってしまう。マニュアルは、それを使うことによって、知識のない市民が8割がたできるようになってこそ価値がある。内閣府作成の避難所運営マニュアル作成指針にも、できる限り詳しく書くように記載されている。いくつかの自治体では、その自治体独自の防災の資格を作っている。

（会場からの補足説明）仙台市の当初の避難所運営はひどかった。夕方5時になると「あとは神戸市さんお願いします」と帰って行った。今はどうなっているかわからないが、当初はそうだった。

Q4：神戸の時は、義援金はすぐに渡すべきだとして、委員会など経ず、全壊10万、半壊5万をすぐに配布した。宮古市は合併して大きくなったが、そのあたりの難しさは？

A4：宮古市は4つの自治体が合併してできているので、その調整はあったように思う。

義援金は、神戸のように、少額を（10万円くらいなら不足にならないので）とりあえずすぐに配るという方法もあると思う。

Q5：罹災証明をすぐに出さねばならないので、地元の人でない人たちの応援が無いとできないといわれているが、その解決策として小西さんは国家資格等にするのがよいといわれていた。技術者がサポートするにはどうしたよいか？

A5：技術士がそういう判定技術を取得するのは容易だと思う。お金儲けになる資格ではないが、役立

つ。次の大都市の災害時までにはそういうことをできたらよい。内閣府が取りまとめた認定基準があるが、事務屋がやるには難しすぎる内容になっている場合がある。

(会場からの補足説明) 神戸のような直下型に総務省基準のようなことでやっていると時間がかかりすぎる。もっと簡略化したほうが良いが、なかなか動かない。判定は、その後の支援にすべて影響するので、とても難しい。

Q6: (質問ではなくコメントとして) 自治体の建築関係の職員。阪神・淡路大震災のとき、被災度判定は雑にしてしまったが、危険度判定は技術者が東京からきてきちんとやってもらった。その結果、被災度判定と危険度判定がちぐはぐになり、住民が混乱してしまうことがあった。検査機関の検査済み証があるものでも被災したものがあつた。判定結果は、不公平もたくさん出てしまう。

Q7: 自治体はトップが変わると方針が変わるので、行政が被災者に深く関与しすぎると、トップが変わった時に大変になっていくように思う。行政の引き際などはどう考える？

A7: 自分は志願していつているので、深く関与したことが何度もあつた。ある程度で切り上げてしまうと、被災者によっては自殺するのではないかと思えるような人もいた。途中で態度を変えると、被災者はとてもショックを受ける。被災者支援に限っては、なかなか途中で引けなかった。

Q8: マイナンバーは税と福祉と防災に関係しているが、被災者支援にマイナンバーは役に立つだろうか？

A8: 被災者台帳にマイナンバーに関連した情報を使うことはできるが、いま言われているルールでは、メリットがあまりわからない。マイナンバーは被災者支援にはあつたほうが良いはず。ただ、どんな悪影響が出るのかわからないので、行政が怖がっているようだ。

Q9: 防災力を上げるために日ごろからやれる勉強方法は？

A9: オールマイティーにやろうと思うと良いテキストがない。防災士は良くない方向にいつているように思う。6万円の講習を受けた人しか試験を受けられない。これにかわって、泉南市にだけ通じる防災士のような資格を作ったら、ということを提案している。本当に良いものは、水や空気のように、誰にでも平等に無料で与えられるものなので、もっとお金や手間のかからない防災の資格が、全国規模で必要だと思う。自分の空いた時間に勉強して、試験を受けて合格すれば取得できる制度が良いと思う。できれば国家資格にしたい。内閣府の防災リーダーのテキストなどは良いと思う。

話はずれるが、自治体の場合は、危機管理部門の職員以外は、防災に関する業務は他人事で、日ごろから勉強や準備をしている職員はあまりいない。首長が中心になって、職員の意識を改革し、平時からの準備をするように変えていく必要がある。そのためには、首長自ら各部署への指示が重要になってくる。まずは、災害法制度を全職員が習熟し、所属する部署や全庁共通の災害対応業務の事前準備が必要だと思う。