

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2016 No. 7 (2016年10月号)

- レポート:政策論説 自治体窓口改革と情報化・人間行動  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:政策シグナル 自治体経営の実践力  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:アジアリンク 原油動向とロシア経済・北方領土問題  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:事例研究 熊本地震から考える災害福祉  
名取 直美 (株式会社富士通総研 公共事業部)
-

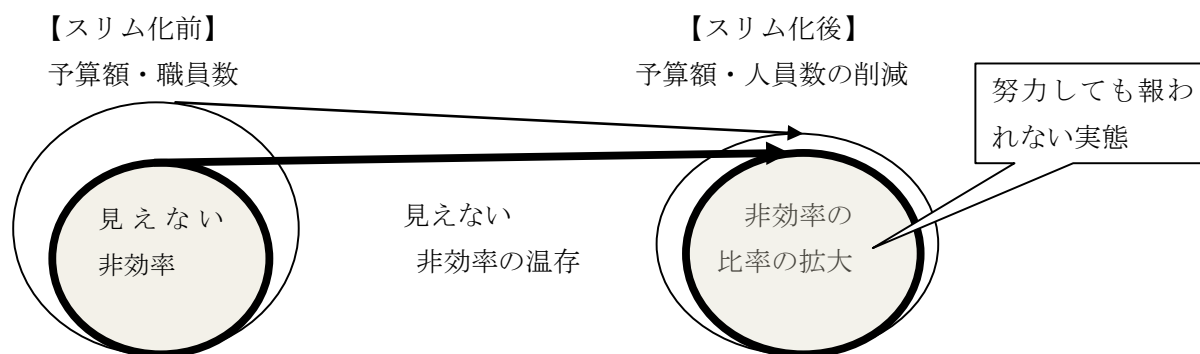
## はじめに

ワンストップサービス、コンシェルジュ制度の導入など、基礎自治体の窓口業務の改善に向けた取り組みが展開されている。こうした努力は、住民との信頼関係を形成し、公共サービス提供の質的改善を実現する上で重要な取り組みである。さらに、こうした取り組みを自治体経営全体の進化に結びつけて行くためには、住民だけでなく、職員の間行動等一層本質的な部分に視野を広げていく必要がある。それなしでは、折角の窓口業務の改善も持続性を失い、自治体全体の非効率、そして住民も含めた地域全体の非効率と公共サービスの質的劣化に結びつく要因ともなりかねない。

## 1. 見えない非効率

進化とは、絶え間ない変化を意味する。自治体経営の進化の機能は、自ら課題を発掘し、窓口業務を含めた行政運営に自覚的にフィードバックすることで生まれる。その自覚的フィードバックの核に、「見えない非効率」の発掘がある。多くの自治体では、窓口業務等の改善に取り組む一方で、これまで職員数や歳出削減による組織・業務のスリム化に努力してきた。しかし、職員数や予算額等表面的な数値に依存したスリム化の場合は、本政策研究でも過去に何度か取り上げて来たように業務の多様化や輻輳化と連動せず、自治体運営の持続性に対して大きなリスクを抱える要因ともなりかねない。なぜならば、行政組織の中の意思決定や行動の中には、無意識化している「見えない非効率」があり、それを残しながらのスリム化等が進行するからである。この見えない非効率の中に、リスクを抱え込む非合理的な意思決定や人間行動が埋め込まれている。

図表－1 見えない非効率



予算額や人員等を削減しても、従来展開してきた意思決定や行政活動に潜む「見えない非効率」を温存し続ければ、行き着く結果は行政内の非効率の比率を拡大させ「努力しても報われない実態」である（図表1）。そのことは、自治体職員の意欲を低下させる要因となると同時に、公共サービスの質的劣化にも結びつきかねない。見えない非効率は、日常、ルーティン的に実施してきた「当たり前」との認識、無意識化している領域に多く存在する。予算額や職員数を削減しても「見えない非効率」を従来同様温存すれば、全体に占める非効率の比率は、むしろスリム化後の方が拡大する。その結果、効率化に努力するほど、自治体経営の機能が劣化する逆機能をもたらすのである。自治体経営の進化とは、常に見えない非効率を自ら自覚的に掘り起こし、克服に向けて新たな意思決定や行動原理を創造する自治体経営を形成することである。この形成に結びつけることが、行政評価に本来求められる機能でもある。

## 2. 情報化の分析と機会利益の配分

見えない非効率を発掘する場合、情報改革が情報の流れや情報の質・量に変化をもたらし、個々人あるいは人間集団の意思決定の構図を変化させ、自治体経営の質にも変化をもたらすことを認識する必要がある。情報は、組織・地域の内外を問わない人間関係を形成する中核的要素であり、情報の流れの変化は、人間関係を形成する「情報の集積」と「伝達移動」の流れを変える。情報化の流れは、効率的に人間関係の権限と責任の体系化を図る経済社会のガバナンス構造の中核的位置づけにあると同時に、様々な社会現象が相互関連性を強め、それに対応するため社会全体の脱縦割り等従来の枠組み自体の変革をも求める要因となる。

ワンストップサービスをはじめとした窓口改革も、その本質は情報改革のひとつとして位置づけることができる。なぜならば、住民そして対応する職員の間関係を形成する情報の集積と伝達移動の流れを変えることを意味するからである。情報の集積と伝達移動の流れが変わること、すなわち、情報化とは、効率的に人間関係の権限と責任の体系化を図ることであり、ガバナンス構造の中核的要素となる。したがって、窓口改革等においても、行政内に加え住民との人間関係の権限と責任の体系化を程度の差はあっても再構築することが求められる。制度改革を推進する行動ルールと創造する新制度におけるコンセプトの認識共有においても、その前提として情報の集積と伝達移動の構図を明確にすることが不可欠となる。そのことは、自治体経営の人間行動、そして組織に存在する見えない非効率を自覚し改善することに結びつく。

具体的には、既存の権限と責任の体系の効率化は、情報の集積に関する「転換コスト要因」と、「移動コスト要因」から主に形成される。転換コストとは情報の形態を変える負担であり、具体的には行政においては申請書類への記載、言語の翻訳、行政内部の書面によるやり取り等を意味する。これに対して、移動コストとは、窓口への住民の申請や面談、書類提出、行政内部の稟議制度等に伴う負担である。既存制度において、この両コストが誰にとって低減され、それによって生じた機会利益がいかに関与されたかが経済的負担だけでなく、公共サービスの質も含めた効率化を評価する場合には重要となる。たとえば、「e-TAX」の普及は、納税者にとっての税申告に関する転換コスト、移動コストを低減し、行政側にとっても申告受付等の転換コスト、移動コストを低減する可能性を持ち、そのことは両者にとっての機会コストの低減に結びつく。

窓口改革に関するワンストップサービスやコンシェルジュ方式は、こうした転換コストと移動コストをどこまで変化させるか等精査する必要がある。ワンストップサービスは、住民にとっての移動コスト等は軽減する一方で、行政職員の移動コストは増加させる。コンシェルジュ方式は、通常では全体として移動コストを増加させる可能性を内在している。また、民間化の取組みは、これまで行政内に集積していた情報を分散化する機能を有している。従来、行政が公共サービスを直接提供してきた段階では、活用の程度、統合の程度は別として行政内部に直接的に情報が集積する構図にあった。具体的には、窓口業務や公民館等の業務の問題点や住民からの意見等を一元的に把握することは可能であった。しかし、民間化により公共サービスが外注された場合、行政が直接的に現場の情報を把握することが難しくなる。

民間化の発注担当部局までは情報がフィードバックされても、行政組織として部局横断的に一元化し、民間化のノウハウの共有・応用や質の改善に向けた集積化は、意図して展開されない限り極めて困難となる。仮に、民間化等が職員削減と同時並行的に行われた場合、その削減対象が現場サイドであり企画や総務などではないとしても、企画や総務の機能の前提である情報集積が劣化することに対する対処が必要となる。情報集積を高めれば、その情報を分析する管理職を中心とした能力の向上が不可欠となる。それなしでは、全体の効率性はむしろ低下し、公共サービスの質と持続性、さらには将来に向けた自治体経営にリスクを抱える。自治体経営においては、情報の集積・伝承とそれに伴う人間行動のあり方を常に意識する必要がある。

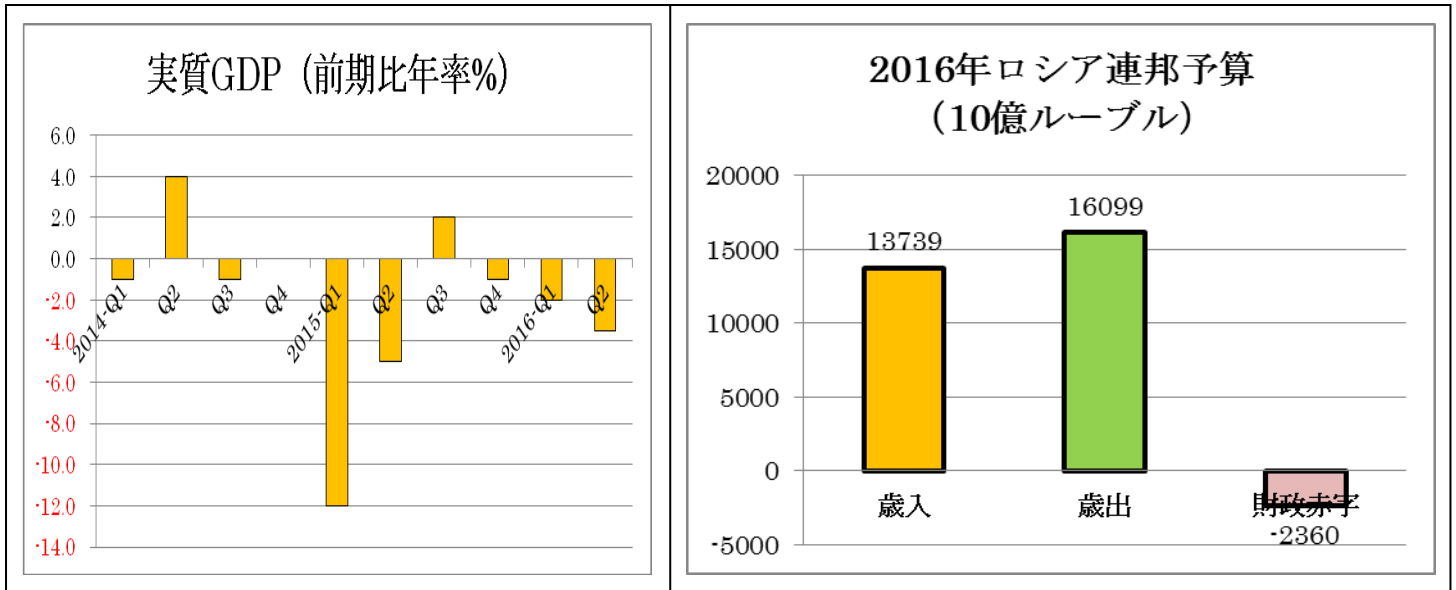
21世紀の自治体経営に求められるのは、法令等を遵守する管理志向型に加え、より積極的に新たな創造を生み出す行動志向型の体質である。行動志向型の体質を理解するには、「管理力」と「行動力」とが異なることへの明確な認識が必要である。「管理力」は、自治体経営において既に存在する目標や計画、ルールなどに対していかに行動を合わせていくかの能力である。たとえば、目標値を設定しそれに対する達成率を高めていくために、人的資源や資金をいかに既存の枠組みの中で有効に活用するかは管理力の問題である。これに対して、「行動力」は、「過去に存在しなかったものを実現すること」である。すなわち、既存の枠組み等に囚われず、まず自らの行動の源泉となる価値自体を明確に再認識し、既に存在する計画、ルールに合わせてものごとを遂行するのではなく、価値観自体を実現する手法を創造する力である。ルーティン業務の遂行は管理力が中心となるものの、そこにおいても常に既存枠組みの進化を意図する行動力は不可欠となる。「知っていることから生み出すこと」への進化ともいえる。

また、行動力には、自ら生み出した新たな手法を現実的に推進する「新たな管理力」が不可欠となる。従来の管理力は、従来の枠組みを前提とするため、管理行為の前提となる枠組み自体を管理者が創り出す必然性はない。しかし、行動力においては、自ら生み出した新たな手法を実践し、管理自体も創造することが必要となる。ここでの管理力は創造的能力であり、見えない非効率等を改善する自覚的フィードバックを含めた行動力を支える柱でもある。こうした自治体経営の実践力を支える管理力と行動力は、以下の3つの実践力から形成される。

第1は、注意の実践力であり、より広く、より深い時間や空間を視野に入れ観察する能力である。相互関連性を深めた複雑なシステムに対する様々な問題の解決策は、その結果が予期せぬ方向に導かれることが少なくない。その理由は、課題の原因とその解決策の効果が外見的に認識しているほど時間的、空間的に密接に関わっていないためである。こうした複雑なシステムにより生じる問題を克服するには、いかにより広く、より深い時間や空間に対する注意力を養い発揮できるかが鍵を握ることになる。単に情報を多く知っているだけでなく、それらの相互関係をイメージし常に検証する姿勢が不可欠となる。より多くの情報を知れば知るほど、より広く深い注意力が重要となる。それがなければ、単に多くの情報に受け身的に左右され、混乱を生み出すだけのことになるからである。

第2は、意味の実践力である。自治体経営における様々な行動に対して常に意味づけを行い、その意味づけに基づく行動の体系化を図ることである。いわゆる、コモン（共通価値）やそれを具現化した象徴（御旗）の形成である。たとえば、自治体経営のトップや組織長としての権威要件として、①地位を正当に獲得したことに加え、②組織や地域に対して意味づけの体系化から形成される価値観の共有を図ることが必要となる。こうした意味づけによって、行動志向と管理志向の一体化が可能となる。

第3は、信頼の実践力である、行政経営と地域経営は自治体経営として密接不可分の関係を強めており、意味の実践力で形成された価値観をベースに、地域・住民と行政の信頼感を高めることが不可欠となる。この信頼感の形成には、まず行政自身が組織の中に「システム思考」を発展させることが重要である。システム思考とは、外部環境も含め一定のシステムを構成する異なる部分の相互作用によって問題が生まれるという認識であり、このため組織や地域を全体として理解するための多様な考え方や見方を合成する力である。従来の思考では、問題が生じた場合、問題の原因は、問題が生じた同じシステム内部の特定の一部に存在すると考えやすい。しかし、システム思考の場合、原因と結果は時間的・空間的に密接な関係はなく、より広いシステム内外の異なる部分間の相互作用でもたらさせる。このため、より広い視野を多元的、多層的に見る注意の実践力がベースとなる。



(資料) (資料) ロシア政府資料等より作成。

北方領土、二島返還の問題が再浮上している。その背景には、政治的課題に加えてロシア経済の低迷がある。西側諸国の経済制裁に加え、主要輸出品である原油価格の低迷が続き、2015年を通じて基本的に経済の減速が続き、2016年も同様の状況にある。原油価格の低迷は、ロシア経済だけでなく財政にも影響を与えており、2016年予算の財政赤字額も拡大傾向である。ロシア経済・財政を左右する原油価格は、2016年10月に入り1バレル51ドル強と2015年7月以来の高値を記録したものの、その後、上昇圧力は弱まり横ばいの動きが続いている。OPECと非OPECの各加盟国間の生産調整・減産の合意が難しい状況にある。足元では、イラク、サウジアラビア、イランの増産が続いており、仮にOPEC内で減産する動向となっても、非OPECの生産調整が本格化しない限り、原油の供給過剰状態が続き、原油価格が改善する方向とはならない。加えて、ロシア自身が価格低迷による減収を穴埋めするため増産していることもマイナス要因として存在する。

原油価格が一時的に強含む動向を背景として、ルーブル相場が安定を取り戻し、輸入品の価格上昇が落ち着いてきた。製造業分野の一部で景況に底打ちする動きがみられたものの、雇用調整圧力が依然として強く、個人消費を中心とした内需の回復は現状では期待薄となっている。ロシアでは金融緩和政策を実施しているものの、西側諸国による経済制裁から海外資金の流入も限定的となっている。西側諸国に代わって資金流入のボリュームを高めている中国資金も、中国経済の低迷からその勢いに限界がある。したがって、ロシア国内の金融機関の資本不足問題も依然として解消されていない。このため、金融緩和政策にもかかわらず短期金利の水準は高い状況を続けている。年末に向けて、金利引き上げを睨む米国金融動向等も踏まえると、金融・実体経済両面から2017年に向けてロシア経済の低迷が続く危険性が高い。

12月のロシア大統領プーチン氏の来日に向けた、北方領土二島返還の議論がこうしたロシア経済の低迷も背景としつつ活発化している。歯舞群島、色丹島の返還は、インフラ整備に対する経済効果のほか、漁船拿捕の減少等日本の漁業環境を改善するなど利点がある。一方で、クリミア問題や日米安全保障条約の適用範囲の再検討、国後島、択捉島の二島返還議論に対する日本とロシアの姿勢をいかに形成するか等二国間以外の国際問題も絡まり複雑な側面もある。歯舞群島、色丹島の二島返還が実現した後、国後島、択捉島の返還議論を継続する枠組みが設定されるか大きな政治課題となる。



## はじめに

日本は世界でも有数の自然災害の多い国である。超高齢社会に向かい、核家族化、地域社会の脆弱化が進行する中で、安全・安心な社会として何が必要なのか？ その答えの 1 つが、富士通総研が厚生労働省の助成を受けて取り組んできた「災害福祉広域支援ネットワーク」の構築であると考えられる。これは、東日本大震災が発生した 2011 年に弊社が実施した実態調査を契機に議論が高まり、2013 年には厚生労働省からの大規模災害時における広域的な福祉支援ネットワークとその前提である都道府県内の福祉支援ネットワーク構築の通知発出を経て、都道府県、事業者の公民協働で体制構築・人材育成が進められてきたものであり、弊社では調査研究とあわせて全国の構築状況の確認や資料や情報提供等で都道府県への構築支援を行っている。その関係から、筆者は 4 月に発生した熊本地震では、全国初の事例となる岩手県・京都府が行った災害福祉の人員である災害派遣福祉チームの広域派遣にも同行した。この熊本地震、8 月の台風 10 号による被害でも避難所が開設され、そこでは災害時の福祉の重要性が改めて確認され、現在は全国でさらに取組が加速している。本稿では、災害福祉の意義、熊本地震での活動とあわせ、今後の災害時の福祉支援体制構築推進に向けての課題を述べる。

なお、平成 25 年の災害対策基本法の一部改正により、要介護高齢者、障害者等の防災施策において特に配慮を要する者を示す用語は、従前からの「災害時要援護者」から「要配慮者」、「避難行動要支援者」等が使われている。本稿では、それ以前に作成された資料に含まれている場合は継続して「災害時要援護者」を使用するが、修正可能・新たに使用する資料等では「要配慮者」を使用している。

## 1. 東日本大震災を契機に高まった災害福祉

災害では人命をどう守るかが最重要課題である。よって、発災直後の「災害による直接的な被災」から命を守る一次被害の防止、すなわち災害による直接死を防ぐことを重視した活動である、消防や自衛隊等による救出、災害派遣医療チーム（DMAT : Disaster Medical Assistance Team）等の緊急災害医療の専門性が高い組織による救命等は、公的な体制として整備されている。しかし、災害による影響は、「災害の直接的な被害から命はとりあえず守られた」後も続き、次の段階では「災害による間接的な被災」から命を守る二次被害防止、すなわち災害による関連死を防ぐことが重要となる。

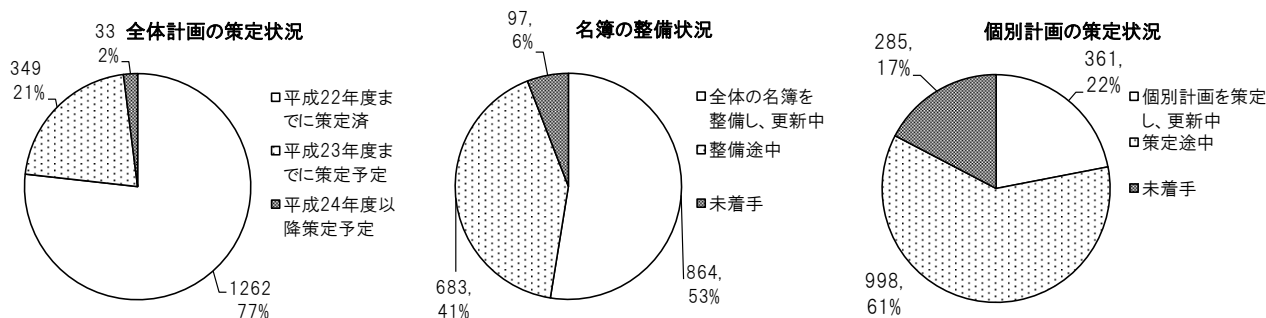
以上は、東日本大震災発生前の平成 7 年の阪神・淡路大震災、平成 16 年の新潟県中越地震等の大災害からの知見として既に語られている。特に新潟県中越地震は犠牲者の半数以上が 60 歳以上であり、発災以降の避難生活における死亡者が多かったことから災害時要援護者対策の本格的な検討が開始、内閣府、総務省、厚生労働省の横断的な検討会として災害時要援護者の避難対策に関する検討会が設置され、その検討が進んだ。そして、平成 18 年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成 18 年 3 月 内閣府・災害時要援護者の避難対策に関する検討会）として取りまとめが行われた。

災害時要援護者の避難支援ガイドラインでは、情報伝達体制の整備、災害時要援護者情報の共有、災害時要援護者の避難支援計画の具体化、避難所における支援、関係機関等との連携、の 5 課題と対策が述べられている。それを踏まえ、国は市町村に災害時要援護者の避難支援の取組方針等（全体計画、災害時要援護者名簿、個別計画）の策定・整備を促し、災害対策基本法に基づき作成される、政府の防災対策の基本的な計画である「防災基本計画」には要援護者対策の必要性も明記された。

総務省の「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」（平成 23 年 7 月 8 日）によれば、東日本大震災発生直後の平成 23 年 4 月 1 日時点で、災害時要援護者避難支援の「全体計画」を策定していたのは、当時の調査対象である 1,644 の基礎自治体の 8 割近くを占める 1,262 団体であり、平成 23 年度末までに策定を予定している自治体をあわせると 1,611 団体とほぼ全ての自治体で策定が進んでいたとされていたことがわかる。さらに、災害時要援護者名簿の整備状況は、半数以上の 864 団体が整備済みであり、

整備途中の自治体とあわせると全体の9割を超える1,547団体と、こちらもほぼ全ての自治体で策定が進んでいた。避難時の行動計画である個別計画も、2割程度の361団体が策定して更新中とし、策定途中の998団体とあわせると8割を超える1,359団体が策定が進んでいたことになる。以上を見る限り、東日本大震災当時、災害時要援護者避難支援の体制は、形としてはほぼ全国で完成していたはずであった。しかし、東日本大震災での状況からはその効果は、そして筆者が行った平成23年度の被災3県の実態調査（「被災時から復興期における高齢者への段階的支援とその体制のあり方の調査研究事業」平成23年度厚生労働省・老人保健健康増進等事業）でも機能した状況がほとんど確認できず、東日本大震災当時には実質的な体制構築が進んでいなかったものとする。

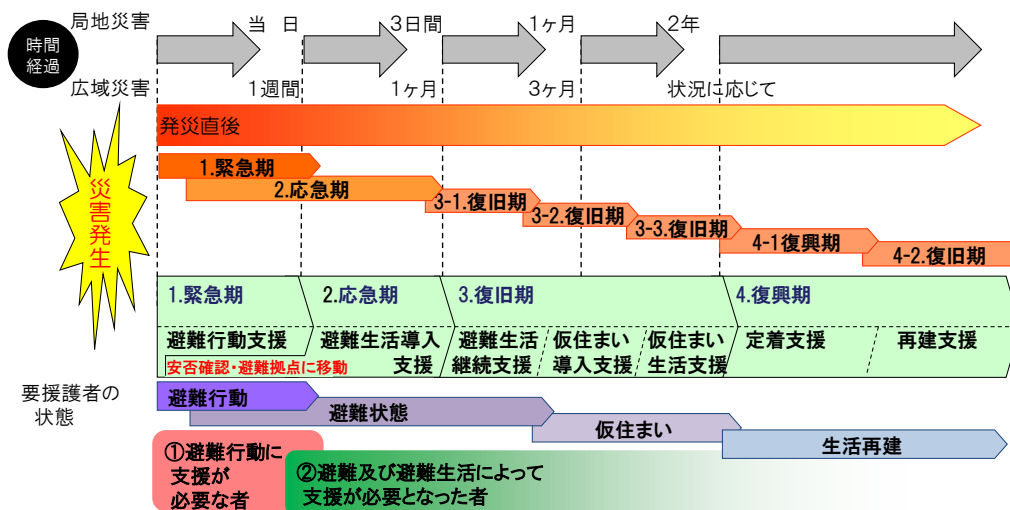
図表-2 災害時要援護者避難支援の取組状況（平成23年4月1日）



資料：総務省の「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」（平成23年7月8日）を元に作成

この結果、東日本大震災では避難生活導入時に行われるべき支援の見極めが遅れ、避難生活の長期化等で二次被害が発生し、援護を必要とする人々が長期間に渡って多く発生した。発災直後の救命行為等で命が助かって、その直後からの介護や支援等を確保するための実態把握、個々の状況や状態に応じた適切な場所や支援の見極めと結び付け、実現するためのマンパワー等がなければ、助かった命は守られず、さらに時間経過とともに新たな被害者をも生み出すことが明確に示されたのである。

図表-3 災害後の各段階と支援を必要とする者の関係



二次被害は、災害による生活環境の変化等で従前の生活機能が確保できなくなった際に特に強くあらわれる。このことは福島第一原子力発電所事故で広域避難を余儀なくされた福島県の直接死が1,613人（平成28年9月9日 警察庁発表）であるのに対し、関連死の認定者数は2,038人（平成28年3月31日現在 復興庁発表）となっていることから推察される。

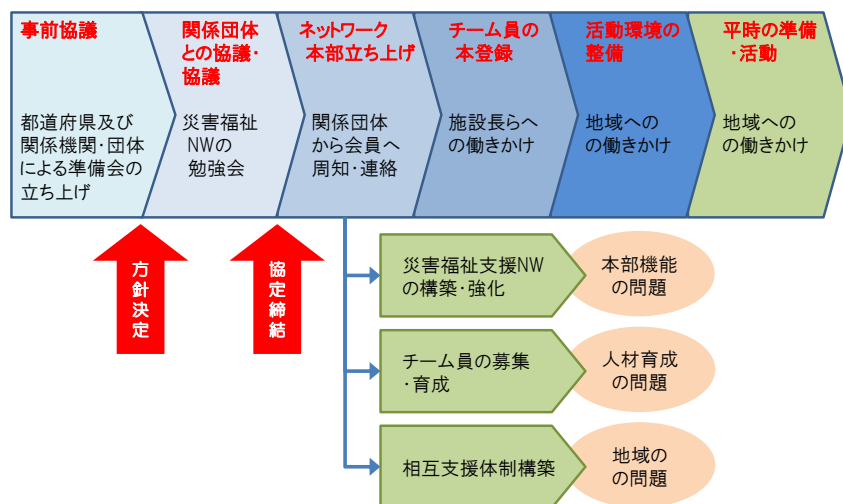
少子高齢化が進行し、全国では在宅で生活する重度の要介護者や障害者も増加している。一方で、核

家族化等で家族構成は変化し、地域コミュニティ基盤の脆弱化が進み、災害時の要配慮者支援体制の強化は自治体の急務である。しかし、行政だけではその構築は困難であることから、現在全国で進められているのが、都道府県内における行政・福祉専門職・住民らの公民協働による災害時の福祉支援体制の構築と、広域災害等の際の相互支援体制である災害福祉広域支援ネットワークの構築である。

## 2. 熊本地震前の状況

災害時の福祉支援の機能は、災害初期に実態把握を行う先遣队的な機能である福祉ニーズ把握、避難者に対するスクリーニング、支援する人材を確保するサービス供給と大きく3つに分かれ、各都道府県はその体制構築、マンパワー確保と人材育成を、各々の実情に応じた方法で進めている。

図表-4 都道府県内における災害時の福祉支援体制構築のステップ



弊社では一連の調査研究とあわせて各都道府県の啓発や体制構築支援にもあたってきたが、災害の直接的な被害、すなわち命の危機に対応する医療と異なり、災害時における福祉の必要性の理解は進まず、当初は都道府県自体の反応も鈍いものであった。風向きが変わったのは、東日本大震災の発災から少し経ち、避難所の過酷な環境下で命を落とす人々、避難生活の継続や生活環境の変化で状態が悪化し、介護需要が前倒して発生したと考えられる人々や、災害から数年を経ても関連死とされる人々が継続して発生し、災害から守られた命を守り切れなかった状況が広く知られるようになった頃である。

そして、2014年の災害対策基本法の改正を契機に、災害時の福祉支援の必要性の意識は全国的に高まり、平成28年3月末現在で29の都道府県が自団体内での体制構築に取り組み、平成28年度中に取り組み3団体をあわせると32団体と全国の3/4に及ぶ等の意識の高まりがみられる。一方、いずれもが試行錯誤の状況であるため、弊社では共同検討のプラットフォームとすべく、平成25年度より情報交換会の開催等で各団体をつなぎ、情報提供や意見交換の機会を提供している。そして、熊本地震発災直前の3月の情報交換会には11都府県が参加し、大規模災害時の都道府県間での相互支援を見越しての全国統一ルール策定、コーディネート機能設置等に向けた意見交換が活発に行われた。



図表－5 都道府県における災害時の福祉支援体制（平成 28 年 3 月 弊社調）

既に構築 (14 団体・29.8%)	北海道、岩手県、福島県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、島根県、徳島県、福岡県、佐賀県、熊本県、宮崎県
現在構築中 (15 団体・31.9%)	青森県、宮城県、秋田県、山形県、群馬県、東京都、神奈川県、新潟県、静岡県、愛知県、兵庫県、和歌山県、鳥取県、岡山県、高知県
今後構築 予定(5 団体・10.6%)	栃木県(平成 28 年度開始予定)、石川県(時期未定)、長野県(平成 28 年度開始予定)、山口県(平成 28 年度開始予定)、大分県(時期未定)

### 3. 熊本地震 ～全国初となった災害福祉広域支援の実施

災害時の福祉支援体制構築では、東日本大震災の被災地でもある岩手県の取組が有名であり、災害時に活動する人材を災害派遣福祉チームとして育成している。また、東日本大震災での支援経験から熊本県も災害時の福祉支援体制構築に熱心に取り組み、熊本 DCAT（Disaster Care Assistance Team）としての災害派遣福祉チームの人材育成は、先進的な取り組みとして全国的でも注目されており、弊社の情報交換会でも何度かその取り組みについての発表を頂いていた。おりしも地震発生の 3 週間ほど前の 3 月 28 日に開催された情報交換会では、岩手県と京都府の災害派遣福祉チームの訓練等の人材育成等が情報提供されていた。その関係から、筆者には熊本県の状況を案じた担当者らから、熊本 DCAT の活動状況、そして広域派遣状況について質問が多く寄せられた。情報把握が進まない中で確認できたのは、熊本 DCAT の事務局でもある熊本県が業務に忙殺されているらしいこと、熊本 DCAT として活動が想定されていた人々も被害を受け、活動が開始できていないらしいことであった。そして、把握された情報については、災害派遣福祉チーム等の人員派遣が可能と考えられる岩手県・京都府等と共有していた。

岩手県は東日本大震災の被災県の一つであり、その経験をもとにして災害時の福祉支援体制の構築と活動する人員の人材育成を先駆けて進めてきた経緯がある。岩手県は前震直後から災害派遣福祉チームを待機状態としていたが、被害が重大であればあるほど支援要請の声があがりにくいことを知っており、熊本 DCAT の活動立ち上げが困難を極めていることを察した岩手県は、熊本県からの正式な派遣要請前に災害派遣福祉チームの先遣隊の広域派遣に踏み切ることを決意した（熊本県の正式な派遣依頼は派遣直前に届いた）。これは、全国初の都道府県による災害派遣福祉チームの正式派遣である。そして、岩手県、次いで熊本県への派遣を行った京都府の先遣隊に筆者も調査研究者として同行した。

活動初日の岩手県先遣隊による熊本県庁訪問時には、ロビーに入った所でその少し前から活動を開始したという熊本 DCAT のメンバーと偶然会うことができ、熊本県・熊本 DCAT メンバー・岩手県の先遣隊らが協議する場を得た。そこでは、大多数のチーム員が被災していることから、熊本 DCAT は熊本県以外の事業者系団体からの人員、すなわち災害福祉としての知識を余り持たない者も多く含んで活動を開始していることが確認された。そのため、次の日の現地調査後には、災害時の知見を多く持つ岩手県が熊本 DCAT と協働して支援を展開することとし、現地のノウハウと被災県である岩手県が持つ経験と知識が融合された支援が熊本県より依頼のあった益城町で展開されることとなった。

これを契機に岩手県は 5 月中旬の第 5 次チームまで派遣を行い、その活動の評価が、岩手県と同様に熱心に体制構築と人材育成に取り組んでいた京都府の災害派遣福祉チームの派遣へとつながった。京都府は 5 月初旬の先遣隊派遣から 5 月末の第 3 次チームまで派遣を行い、一般避難所への支援を通じて二次被害の防止の取組を進めた。これらの活動は、被災によって減じた機能を広域間の連携による自律的な支援で補完・代替するという広域支援の基本的なかたちの実現でもあり、今後発生が想定される大規模災害の対応としても多くの示唆を与えるものであった。

図表－6 熊本地震における熊本 DCAT・岩手県災害派遣福祉チームによるスクリーニング



さらに、この経験をもとに、岩手県では今年 8 月の台風 10 号による被害でも災害派遣福祉チームを 9 月末まで県内派遣し、避難所や事業所等の支援にあたった。そして、その状況を知った熊本県の事業者から支援の申し出も行われる等、確実に熊本地震で得た関係性や知見等は各地で積み重ねられていることが確認された。

図表－7 台風 10 号の広域避難者に対する岩手県災害派遣福祉チームによるスクリーニング



出典：河北新報

#### 4. 熊本地震で改めて確認できた災害福祉の重要性

東日本大震災以来、確保が強く叫ばれる災害福祉、構築の進んできた災害時の福祉支援体制だが、熊本地震、台風 10 号の状況からは、改めて次のようなことが確認できる。

##### (1) セーフティネットとしての体制構築であることの重要性

東日本大震災と同様に、熊本地震では発災直後から多くの民間団体が被災地で活動した。しかし、個別の関係性から特定箇所や団体内の活動に留まる等、支援の実施範囲が限定的となる状況等も見られ、避難所での支援体制には濃淡があった。しかし、超高齢社会の日本では、要配慮者となりうる人々の数は多い。また、在宅生活の推進により、要介護者・障害者らは地域の住まいで生活する人も多く、支援から漏れる人々が多発する可能性がある。そして、その対応に自治体が忙殺されては復興も進まない。よって、一般避難所のさらなる環境整備と災害時の福祉支援は不可欠であり、災害時の医療と同様にセーフティネットの役割をもつ公的な体制として整備される必要がある。

熊本地震、台風 10 号では、平時に各都道府県に災害時の福祉支援体制が構築されていれば、大規模災害時でも外からの支援が受けやすく、自治体も復旧・復興に注力しやすくなることが再確認できた。熊本地震では、当初の熊本 DCAT の体制立ち上げにこそ時間は要したが、事前に県内の体制づくりが進んでいたため、被害の拡大防止や受援の可能性を大きく広げたと考えられる。

## （２）災害時にも稼働する体制であること

被災時に確実に体制を稼働させるには、体制構築に関わる各種団体等による事務局機能の補完や代替策を予め考えておく必要がある。大規模災害の場合、それらを行いうる人々を外部から受け入れる可能性があることも十分に理解し、それも念頭に置いた体制づくりが必要である。

## （３）基礎自治体・地域住民への展開策・浸透策の推進

都道府県内での体制があっても、基礎自治体・住民らの十分な理解がなければ、一般避難所での支援活動は困難を極め、活動開始までの説明や調整・協議に貴重な時間を費やすこととなる。平時にできることを被災時に行うことは、単純に時間のロスでしかなく、話も進みにくい。よって、基礎自治体・地域住民には、こうした体制があることを当初より認識させ、活動について話をしておく必要がある。

## （４）活動の環境整備

被災自治体が外に対して支援要請を出すことは困難であることを見越し、大規模な災害の発災直後の支援ではプッシュ型による先遣隊派遣も想定しておく必要がある。しかし、災害時の福祉が災害救助法の対象として明確に書かれておらず、都道府県には県外の広域支援に向かうことへのためらいがある。

今回の状況や活動実態を受け、災害救助法を所管する内閣府と厚生労働省は協議を行い、熊本地震における一般避難所への介護人材等の派遣を災害救助法の対象としたことが熊本県の事務連絡によって示された。この事務連絡では、一般避難所への介護人材等の派遣を福祉避難所への介護人材等の派遣と同様に整理したものであり、前例が生まれたことで、今後の災害においても同様の事務連絡は発出されるものと考えられ、超高齢社会下でのあるべき災害時支援として一歩前進してはいる。しかし、都道府県にとって事務連絡による「読み替え」は不安定なものであり、一刻を争う災害時では訴求力が弱い。さらに、実態を見るべきであるとして、災害救助法に福祉を盛り込むことの見解は根強くあげられており、熊本地震、台風 10 号を経てさらに高まっている。災害時の福祉を災害時医療と同様に自動的に動くシステムとするにも、その存在を更に明確化していくことが不可欠である。

## おわりに

日本には毎年のように自然災害が発生し、その度に高齢者や障害者等の要配慮者の存在がクローズアップされる。災害は何パーセントといった発生確率で語るものではなく、起きるか・起きないかであり、南海トラフを震源とする大地震や首都直下型地震等は、いつ起きても不思議ではない。しかし、大地震等は自然現象であり、それらが人間の生活を脅かすことによって「災害」となる。

「防災学原論」の中で著者のワイズナーらは、自然現象は災害の引き金に過ぎず、そのインパクトを受ける社会システムの脆弱性が災害をつくる、としている。東日本大震災で顕著にみられた震災による直接死、関連死、重度化は、現在の日本の社会システムの脆弱性による支援体制の欠如によるとも言えるだろう。こうした十分すぎる教訓や知見を活かし、超高齢社会下にあっても強い社会を公民が共に作りあげることが、現在の日本に必要不可欠である。

さらに、災害時においてのみ稼働する機能はなく、平時から災害時を見越した体制づくりであることが必要である。熊本地震の際、災害派遣福祉チームは保健師や在宅医療を実施する医師らとも連携しながら支援を進め、あらためてこの体制が平時の地域包括ケアシステムの延長上にあることが確認された。

災害は平時の延長上にある。現在、全国で自治体・専門職・住民らによって推進されている地域包括ケアシステムは、平時の生活を支えるだけでなく、災害時にもつながる体制であることを皆が意識し、構築を進めていくことが重要である。

## 〈既刊テーマ一覧〉

2016 No. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 専門職大学院見直し議論と公共政策（2）</li> <li>● 議会主義の危機と大衆化</li> <li>● 中台経済関係の変化と展開政策</li> <li>● 地方自治体における人口推計結果の評価・活用のあり方（2） —地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定を地方創生につなげるために—</li> <li>● 地域医療構想の策定及び調整会議の運営等において踏まえるべきポイント</li> </ul>
2016 No. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>● まち・ひち・しごと創生政策の見える化と PDCA</li> <li>● マニフェストと政策の執行力</li> <li>● 中台経済関係の変化と展開政策（2）</li> <li>● 木質バイオマス発電における木質資源安定供給に向けた取り組み ～木質資源安定供給支援システムの構築等～</li> </ul>
2016 No. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 消費税税率引き上げ再延期と政策課題</li> <li>● 一次法情報の重要性</li> <li>● アジアの現状と地域連携政策</li> <li>● RESAS の活用普及を機とした地方自治体における オープンデータの取組拡大に向けて（1）</li> </ul>
2016 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 憲法改正議論と地方自治（1）</li> <li>● 消費税8%引上げと地方税収動向</li> <li>● 台中関係・「92 共識」の扱い</li> <li>● 認知症の人への循環型の医療介護等の提供に向けて</li> <li>● 市区町村における在宅医療・介護連携推進事業の課題と 実施上のポイント（1）</li> </ul>
2016 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 憲法改正議論と地方自治（2）</li> <li>● 生活社会資本整備と生活コスト</li> <li>● 新憲法国民投票後のタイ</li> <li>● 「大阪市における生活扶助費のプリペイドカード活用モデル事業」の結果報告</li> <li>● 日本と ASEAN をつなぐクルーズのモデルルート</li> <li>● 市区町村における在宅医療・介護連携推進事業の課題と 実施上のポイント（2）</li> </ul>
2016 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方自治体と条例制定権</li> <li>● アンケート調査結果の分析力</li> <li>● 原油安・金融緩和とアジア政策</li> <li>● RESAS の活用普及を機とした地方自治体における オープンデータの取組拡大に向けて（2）</li> </ul>

### 政策研究 2016 No.7

2016年10月発行

監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）  
 編集・発行 株式会社富士通総研 公共事業部  
 〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1  
 電話 03-5401-8396  
 MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com  
 URL <http://www.pppnews.org>