

第2回 防災に関する市町村支援方策に関する有識者懇談会 議事要旨

日時：平成28年10月7日（金）15:00～17:00

場所：中央合同庁舎第3号館水管理・国土保全局A会議室

1. 過去に被災経験を持つ地方自治体との意見交換

（1）熊本県意見

- ・国土交通省のテックフォースが現地調査を実施したことで、公共土木施設の被災箇所の把握が速やかに進んだ。
- ・テックフォースが実施した斜面調査等は、市町村が発令する豪雨時の避難勧告等に役だった。
- ・国土交通省が撮影したヘリコプターからの映像や、国土地理院の航空写真で、道路の途絶状況等がわかった。
- ・災害発生時に、被災市町村に対して、国及び県、他県あるいは他県の市町村等から速やかに応援職員が派遣されるような体制づくりが必要。
- ・災害対応の応援職員の任期は1～3ヶ月と短いことが多かった。できれば半年～1年くらいはお願いしたい。任期が短いと仕事に慣れたところに帰ってしまう。
- ・応援職員は災害対応が未経験だと、災害査定で申請内容を上手く説明ができないことがある。できれば災害対応の経験者を派遣していただきたい。
- ・下水道は、応援職員派遣の仕組みがその他の公共土木施設と異なっており、被災直後から国や全国自治体から多くの経験豊かな専門技術者が応援に来ていた。
- ・市町村が応援職員の派遣を要請する場合、派遣の必要性等について細かな説明を必要とされるなど手続きの負担が大きいため、思うように派遣職員に来てもらえていない。

（2）広島市

- ・発災直後には、職員は住民対応（通報対応、応急対策、避難所運営等）に追われるため、公共土木施設の被災現場を調査する人手が不足する。
- ・土石流等で道路が通行できず被災箇所に近寄れない、遭難者の捜索・応急復旧が被災現場の調査より優先される、被災調査を請け負うコンサルタントの人員不足、災害復旧に対する市職員の技能・経験不足等の理由で被災調査が進まない。
- ・市の技術職員は人員が限られているため、応援の事務職員を技術職員とペアにして調査要員を確保し、公共土木施設の災害対応にあたった。
- ・人員不足のため被災調査が十分に出来ない中、テックフォースが実施した被災状況調査の成果報告により、大規模な構造物の被災状況の確認や、10日目災害報告、災害査定にも活用できた。
- ・応急対策や復旧工法の検討において、テックフォースから技術的な助言を多く頂き、災害査定に大変役立った。
- ・被災直後から早期に災害復旧専門家であるテックフォースが現地調査に着手したことで、

地元住民の安心感につながったと思われる。

- ・平成26年の豪雨災害は、市にとって平成11年以来の大規模な災害であり、テックフォースの支援内容について認識が不十分であったが、今回の経験を通じてテックフォースの有効性がわかった。
- ・市はこれまで災害の発生頻度が低く、災害復旧事業の経験者が少ない。
- ・災害復旧は他の国庫補助事業と比較して、特殊な事務手続きが多い。
- ・定年退職者、新規採用者が増加する一方、災害査定に詳しい中堅職員が少ないことから、災害査定に関する知識・ノウハウの継承が課題
- ・広島県土木協会が定期的で開催している災害研修において、実践的な研修の実施を希望する声があがっている。

(3) 福知山市

- ・発災直後は避難所の運営等、様々な住民対応が求められたため、災害復旧に対応できる市職員が足りなくなるが、テックフォースに単独で被災調査を行ってもらったことで、市職員は住民対応に専念できた。
- ・テックフォースが被害状況調査報告書を整理してくれたおかげで、短期間で公共土木施設の被災箇所の調査を終了することができた。
- ・市の職員はテックフォースから専門性の高い技術指導を受けることができたため、災害査定をスムーズに進めることができた。
- ・テックフォースは被災調査だけではなく、道路清掃なども行っておりスピーディーに生活道路を確保することができた。これは市民から高い評価を得ている。
- ・大規模災害では近隣自治体も同様に被災しており、互いに支援活動が行えないことから、県域を越えた国土交通省・都道府県・市町村の広域的な支援体制の確立が必要である。
- ・市の技術職員は災害の経験者が少ないうえに職員数自体も減少しており、災害時の現場対応力が低下している。災害対応の技術レベルをどうやって維持・継承するのかが課題である。
- ・作成したタイムラインに基づいて今年2回、災害時に実践している。今後は、経験を積み重ねて実効性の高いものにしていくことが課題である。
- ・テックフォースの派遣制度は、市町村にとってまだ認知度が低いのではないかと。事前に国土交通省とテックフォース派遣協定書を締結しておけば、制度をスムーズに活用できる。市では隣接市町村と災害協定を結んでおり、今回の災害時もスムーズに応援を受けることが出来た。
- ・職員の現場力を向上させるために、国土交通省の災害研修において、座学だけではなく実際のテックフォースの活動に市町村職員を参加させていただくなど、実践的な勉強もさせていただきたい。
- ・災害の専門家であるテックフォースに調査していただいた被災箇所については、技術的検討が完了している箇所として災害査定自体を簡素化できないか。

（４）津和野町

- ・ 当町は、自治体の規模が小さく職員総動員での被災者への対応が必要だったため、公共土木施設の被災状況の把握までなかなか手が回らなかった。
- ・ 公共土木施設の被災状況の把握に手が回らない状況において、テックフォースに被害状況調査を迅速にさせていただいたことは非常に助かった。また被害状況調査の成果を、その後の災害査定にも活用することができたことも非常に助かった。
- ・ テックフォースが作成した被害状況調査の成果を元に査定設計書を作成したが、職員が現地の状況を把握できていなかったため、災害査定において被災状況・申請工法を説明する際などに苦労した。
- ・ 町は技術職員が少なかったため、県、近隣市町村、あるいは県外市町村から技術職員を派遣してもらい、災害査定に対応した。
- ・ テックフォースから、早期の復旧に向けて災害復旧事業全体のスケジュールをしっかりとマネジメントすることが必要だと指導を受けた。
- ・ 災害復旧事業の査定の簡素化を受けたことにより、査定に要する業務等が大幅に縮減し、職員の負担軽減に繋がった。しかし、簡素化の通知を受けた時点では、既に通常の査定に必要な作業内容で業務を進めていたため、もっと早く通知をしてもらいたい。

- ・ 地方自治法に基づく派遣においてどのような課題があったのか？

（津和野町）

- 町村会へ派遣要請を行い、その後県との調整の中で技術系の職員が何人程度必要という依頼では駄目で、現在の自治体の態勢がどのようになっている、必要となる派遣人数を実際の災害査定に要する人員等から積み上げて報告しなければならないなどの作業が必要だった。
- ・ 被災状況調査を受託するコンサルタントの不足について、コンサルタントがどのような作業に携わっており、簡素化や技術職員の不足という問題に対してどのようにカバーできるものなのか？

（広島市）

- 地元を熟知している業者に被災箇所の把握や測量を委託したが、同時に国や県からの業務も請け負っていたため、市の業務完了までに時間を要した。

（津和野町）

- テックフォースの被害状況調査報告をもとに、被災箇所の測量設計を地元のコンサルタントに委託した。業務発注後も災害が発生したため、コンサルタントは前の災害の作業が終わらない段階で次の災害の対応にも追われる状況であったが、近隣の地域も被災しており他のコンサルタントに応援を求めることもできず、厳しい対応を迫られた。
- ・ 公共土木施設の災害復旧を円滑に進めるためには、平常時から施設の被災前のデータや図面を用意することが必要である。事前にこういった情報があれば災害復旧に役立つと

考えているか？

(事務局)

→ レーザプロファイラのデータが平常時からあるため、被災前のデータと災害時の状況との比較で地形の変化を把握することが可能である。また、国土地理院などからは航空写真の提供が可能だが、それをどう生かしていくかは今後の課題と考えている。

- ・ テックフォースや市町村によって、作成する災害査定申請用の資料の程度が異なっており、申請の際に必要な写真でNGが出ることも多いため、資料の仕様や資料作成マニュアルを一本化できないか。隣接する地域の業者に応援を受ける際にも、市町村ごとに委託仕様書が異なるため作業がしづらい。業者の成果品や技術内容がばらばらにならないよう委託条件をもっと詰めておくといよい。業者も災害業務経験の有無で成果品に差があるため、地区協の中で技術力を高める取組をしている。

(事務局)

→ テックフォースは発災直後に被災状況の把握を行い、その結果を市町村や業者に引き継いでいる。テックフォースの被災状況調査報告をどのように迅速な災害査定につなげるかが課題。

- ・ 福知山市は、関東・東北豪雨で自治体の応援を行った実績もあるが、相手方の受援の仕組みがどうなっていれば良かったと考えているか、応援を出したことによるメリットなどはあったのか？

(福知山市)

→ 応援に行った際に、派遣先の自治体が災害に慣れていないこともあり、災害に対する組織的な体制が確立されていなかった。そのため、災害協定の締結の有無や、県と市の災害時の約束事がどうなっているのかなどが、組織の共通認識として把握されていなかった。

他の地域の災害を自らの災害としてシミュレーションを行うことが必要。派遣の成果としては、いつでも災害の際には応援に行くということを職員に意識付けができたことや、応援先の自治体が準備不足だったことなどを経験することで、自分たちの課題として活かすことができたことなどである。

2. 大規模災害時の市町村支援の方向性

- ・ 市町村支援策の進め方において、「災害復旧工事着手」から「災害復旧工事完成」までのプロセスにおける対応・施策に関するものは、十分に議論されていないと思っている。大規模な災害が起こった場合には、膨大な事業量・工事量が発生する。その災害の査定から復旧工事着手に至るまでのプロセスが非常に大変なのは分かるが、実際に復旧工事を開始した後の事業管理期間中にも非常に大変な状況が続くのではないかと想像する。国として何か支援できることはあるのか、事業の体制・やり方なのか、既存の制度の運用の柔軟化なのか分からないが、今回の検討の中に入れられるかどうか。

(事務局)

→ 指摘頂いた災害復旧工事の着手から完成までの支援であるが、発注者である地方自治体には、工事着手後に工事のマネジメントや、設計変更等の手続きが生じているところである。災害復旧には限らないが、一時期に多くの仕事が集中した時には、特に小さな地方自治体に対して、国交省が支援する仕組みを考えていかなければならないのではないかと、ということだと思う。現在、色々な発注者支援制度があるので、活用できる可能性があるかを勉強し、次回報告させていただく。

- ・ (支援態勢のイメージの資料について) 災害は政令市でも小さな市町村でも、同じように発生している状況である。市町村は災害対応を経験した職員が少ないため、これから経験者を増やす必要があることを考えると、県や国土交通省の支援はもっと早い段階から始めてもよいのではないかと。これから経験者を増やしていくためには必要である。
- ・ 職員を派遣する仕組みとして、地方自治法に基づく派遣の手続きが課題と話があった。これは色々な要件の調整に手間取っているということだと思うが、かなり融通はきくはずである。先ず派遣して、後から派遣の手続きをとることも実務においては可能となっている。派遣時に、各自治体がバラバラで支援するのではなく、県と市町村がセットで現場に入る仕組みをつくっておくと、事務職員も一緒に活動できるのではないかと。
- ・ 派遣期間が短いので、もう少し長く派遣して欲しいとの要望があったが、発災直後の混乱期は、短期間しか派遣できない状況が派遣する側の実態としてある。特定の地域の自治体グループがローテーションで入るスタイルにすれば、短期間の派遣でも効率的である。そういう仕組みを派遣のルールに入れればよいのではないかと。
- ・ 国土交通省、都道府県、市町村がそれぞれ別々に災害対応するのは困難だと感じている。例えば地方整備局が主体になって、県、県内市町村、協会団体が包括的に協定を結び連携して対応する仕組みは非常に分かりやすく、またお互いに融通をきかせることができる。
- ・ 短期的対応の中に、テックによる支援を受けるための基礎資料として、地形図、施設台帳等の整理があるが、これは非常に大切なことである。被災施設の図面が準備されていないと、我々もなかなか災害対応が進められないため、基礎資料の事前準備の強化は非

常に重要なことだと考えるが、これは市町村独自の予算で行うのが前提なのか、それとも国の財政措置を想定したものなのか？

（事務局）

→ 国の財政措置までは考えていない。施設管理者である市町村自らが、管理者の責任において準備を進めるものと考えている。

- ・ アナログの台帳等も準備できていないのが実態であるが、近年は台帳等をデジタル化しておかないとなかなか災害時に活用できないという状況のため、この点についても検討いただきたい。
- ・ 南海トラフなど巨大災害の発生時は、国土交通省が対応できる範囲はもっと狭くなる。そこをもっと議論していかなければいけない。避難所の運営など色々な災害対応業務が発生する中で、応援は何人必要なのか、何に必要なのか、それはどの時期なのか、対応は市町村では無理なのかなどを、国交省の対応が不可能な状況を想定して考えることが必要である。東日本大震災における自衛隊の支援が最大規模であると考えれば、支援を全て国に頼る仕組みが良いのか、もう少し業務量にこだわった議論をする必要がある。
- ・ 市町村の支援には、国交省、都道府県、市町村、専門家以外に民間事業者にも役割があるはずなので加えてはどうか。
- ・ 民間業者の確保について、応急復旧工事はゼネコン関係へ発注し、一方でテックフォースが被害状況を把握した後の被災状況調査や災害査定の業務支援はコンサルに発注するという仕組みを作っていただけるとありがたい。包括協定を結んで支援要請を出すとしても、個別の業務契約は県や市町村が行うので、地方自治体と業者間で個別に支援協定を結んでおかないと、発注はうまくいかないのではないかな。
- ・ 災害時に必要となる支援のイメージの中で、発災前と発災後のタイムラインがあって、国土交通省、都道府県、市町村や住民、民間がどういう役割を果たしていくのかという役割分担を考えた方が、この図を整理できるのではないかな。
- ・ 市町村支援策の進め方の短期的対応で、平常時における災害に対する技術力の向上については、防災協会も個別に市町村の研修を行っているところ。自分の地域で毎年大きな災害が発生するわけではないので、他地域で発生した災害に派遣されると、その職員は実践での研修ができ、技術力の向上が期待できる。支援部隊を積極的に派遣することが自治体の技術力向上という意味で、自治体にとっては非常に役に立つのではないかな。
- ・ 災害時に必要となる支援態勢のイメージの図で、これは対応可能な業務量を基に考えていると思うが、実際に必要な業務はもっと多いため、限られた人数で対応する場合は復旧のやり方にメリハリをつけるとともに、段階的な対応もセットで検討していく必要がある。同じ態勢で対応しようとする、全ての段階で人員不足の状態が常になると考え

られる。

- ・ 時間軸で考えると、ある瞬間に業務が増えてそれが溜まった状態となるため、それにどう対応するかが課題となる。解決策は、支援に投入できる人材を平常時のシステムの中で上手に抱えておくという以外にないが、民間や地方自治体の OB の技術者達を人材バンクとして抱えておけばどうか。この人材を準公務員のような扱いで位置付けるような仕組みがあると、少しは人員不足が緩和されるのではないかな。

（熊本県）

- 熊本県も東日本大震災の時に東北へ職員を派遣しており、それが今回の地震でかなり役立った。これを市町村でできるかという、人員が限られ、技術職員もいないとなればなかなか難しいが、職員が派遣できればその経験がバツファとなるため、そういう仕組みができるといいと感じた。

地方自治体職員の OB の活用については、熊本県でも OB 職員が色々な協会を作っており、市町村の支援をするような仕組みはある。ただ、現時点ではあくまでボランティアであり、その位置づけに対して課題が非常に多い中活動しているため、今後は例えば旅費や危険手当くらいはもらえるというような何か方向性が出てくれば動きやすくなるのではないかな。

- ・ 市町村、都道府県の職員のうち、一定の人員が常に災害復旧に携わっていることが有効なのではないかな。研修という方法が職員の技術力向上に効率的なのかなということも、少し考えてみてはどうか。
- ・ 技術者には、災害復旧を総合的にマネジメントする能力も求められるため、マネジメント能力を含む技術力向上についても議論が必要。
- ・ 制度化しておかなければ、災害時における職員の派遣は円滑・確実に実施されにくいとのことだが、現状の災害対策基本法では、派遣を求める市町村の要請を受けてから職員を派遣する要請主義をとっているため、職員派遣を制度化するにはこの要請主義を改正するといった大変な作業が必要となる。

まずは国土交通省の通達程度で運用できるようなことから始めて、徐々に法改正の機運を高めていくという方法もあるのではないかな。

- ・ 熊本地震の支援において、長岡市が官民ユニットで応援部隊を派遣したという実績もあるため、こういった仕組みをテックフォースに取り入れるのか、あるいは外の部隊を上手く巻き込み、テックフォースがその部隊を総括するような仕組みも考えられるのではないかな。