

[特集]

## 熊本震災と 法・政策

## 熊本震災から学んだこと、 今後につなげるべきこと

——フロアからのコメントと応答

法学セミナー  
2017/06/no.749

※本稿は、2017年1月21日に熊本大学で行われた、熊本大学法学部・武夫原会共催シンポジウム「熊本地震が提起する法的・政策的課題」における質疑応答部分を基に編集したものです。

岡田行雄氏（司会。以下「岡田」） 今日のシンポジウムでは、村田さんからの基調報告（本特集・村田論文参照）に引き続き、松村さん・大脇さん・鈴木さんからのコメント（本特集・各論文参照）をいただきましたが、それらを踏まえて、まず村田さんから、更に加えてコメントや伝えておきたいことがありましたらお願いします。

### 1 行政や法の仕組みをどのように変えていくのか

[1] 財政的な壁があるなかで

智恵を絞って調整を図る積み重ね

村田信一氏（以下「村田」） 私は行政の中において、批判される側になることが多く、苦しい立場ですが、実際、行政の現場でやっても、3人の方々（松村・大脇・鈴木3氏）がおっしゃったこと（本特集・各論文を参照）の意味はよくわかります。——では、どうすればよいのか？——行政と立法、法の仕組みそのものから変えることができるのか？——そのためには、国会がある永田町の立法府を動かすこと、それから霞が関にある中央省庁を動かすことが必要です。行政の制度の範囲内のことについては、解釈等々でギリギリのことをしながら、また、なんとか運用ができるような部分については、国にお願いをしながら、突っ込んだ議論をやることになります。その場合、必ずと言ってよいほどお金の問題にぶつかり、財務省との調整がとてつもなく重要になります。

制度に未整備な面や不十分な面があるかもしれませんが、一步一步進化していることは間違いありま

せん。例えば、一般的な補助金について、税金を原資とする公費は個人の企業には出せない、また、個人が家を建てるのにも出せないことになっています。そこで国は、東日本大震災の時に、知恵を絞って、個別の企業や個人には出せないのであれば、例えば工業団地、商店街といったグルーピングをして、そこに公費を投入し、国が半分、県が4分の1を負担して、最高4分の3の補助金をハードにも使える制度にしました。これは、行政としては一肌も二肌も脱いで実現させた仕組みだったと思います。

[2] チーム熊本——政治も一緒に動こう

村田 公費投入の理屈をどのようにつけるのか——こういうことであれば国会を動かすことができるのではないかと——そのあたりのことが実は非常に難しいところで、私もよく陳情に行きました。しかし、むやみやたらに陳情しても意味がありません。

「熊本流」として今、展開していることは、「政治も一緒に動こう」ということです。熊本県選出の国会議員と県議会議員や市町村議会をはじめとする政治家の方々とも連携し、知事、市町村長、それから執行部と一緒に展開する——これが「チーム熊本」と呼ばれています。今回の熊本地震でも、一体となって永田町や霞が関を動かそうと動いています。

私も、前震の4月14日の1週間後に、陳情のために東京に行きました。宿泊したホテルで久しぶりに風呂に入りましたが、蛇口からお湯が出るのを見て涙が出てきました。普通の状態がどんなにありがたいことであるかが骨身に染みてわかりました。そういう努力もしながら陳情を行っています。一見無駄なことのように思えるかもしれませんが、必要な行動です。より効果的にそれを訴えたい。場合によっては都道府県知事会などを使って、会の要望項目の

中に盛り込ませる——そういう様々な手段を講じながら、実現に向けて努力していかねばならない。

### [3] 理論的なバックアップも受けながら

行政はさまざま手段を講じながら努力すべき

**村田** いろいろなお批判もありましたが、決して行政側も閉鎖的ではありません。問題を乗り越えるために、理論的バックアップをしていただいたうえで、県なりが知事会に提案する、直接衆議院や参議院に要望する、各省庁に要望する——そういうことをして、いろいろ知恵を貸していただきながら前進するのではないかと改めて思います。先ほど松村さんがおっしゃった大学の役割（本特集・松村論文29頁参照）も大きいと思います。行政の現場で動いている人間の背中を押すような理論武装なり、理屈、知恵出しを、ぜひ学術レベルで、あるいは弁護士などの法律専門家による実務のレベルで、バックアップしていただきたいと思います。行政では、こんなところが困っているという声が外に聞こえづらい面もあるかもしれませんが、総合的な連携が本当に必要だと、今日改めて思いました。さっそく今日うかがったことは、蒲島知事や後任の副知事に、ちゃんと伝えておきます。

## 2 医療面での法的・政策的課題

**岡田** それでは、会場からご質問やご意見があればお願いします。

**香田将英氏** 私は熊本大学医学部附属病院の地域医療・総合診療実践学寄附講座にいる医師の香田と申します。私は、震災時には、日本プライマリ・ケア連合学会災害支援プロジェクトの一員として<sup>ましき</sup>益城町（熊本県上益城郡）の避難所対策チームと一緒に医療

保険福祉に関して、活動していました。医療面での法的、政策的課題について情報を提供したいと思います。

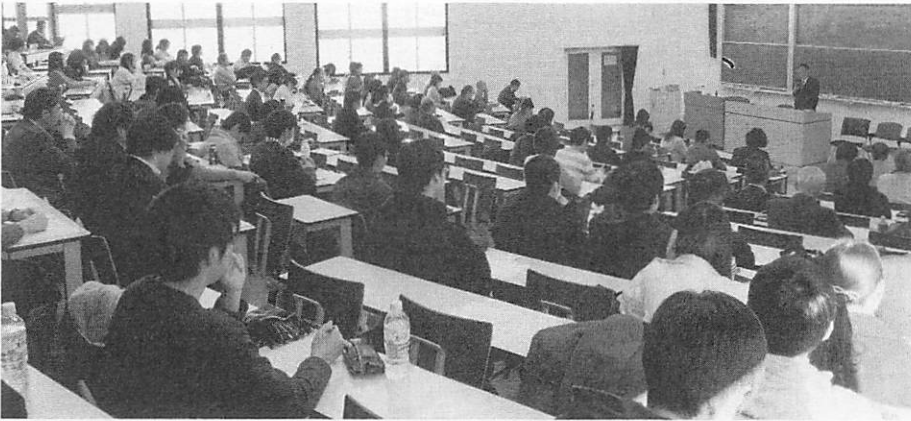
災害時の医療活動で有名な組織には、DMAT（ディーマット、Disaster Medical Assistance Team）、やJMAT（ジェーマット、Japan Medical Association Team）などがあります。

これらの組織は発災後から中長期的な災害医療に活動するフェーズをずらしながらシームレスな医療支援を志しています。災害医療支援の費用に関して、現在、災害救助法に基づいて何をどこまで費用支弁するのかということが一つの課題となっています。救助費の国庫負担は災害救助法に述べられているように、派遣要請を受けた都道府県がまず立て替えますが、被災地域の都道府県が支弁します（災害救助法 35条、33条）。DMATとJMATはこの枠組みで費用支弁されますが、災害医療支援団体も多様化しているため対象団体の明確化が求められるのではないのでしょうか。被災行政はこのような仕組みに明るくない場合も多いので戸惑われるようです。

また、別個の課題としてドクターヘリが災害救助法の費用支弁に当たるかどうか議論になっていたようで、県の担当者が困っていたと聞きました。災害救助法に規定が無いことが原因だと思われます。今回のドクターヘリでの搬送は一度病院に収容された傷病者、もしくは入院中の患者を県外に輸送する目的でも実施されました。救助法での支出費目は「診療、薬剤又は治療材料の至急、処置、手術その他の治療及び施術、病院又は診療所への収容、看護」と書かれています。この記述にドクターヘリの上記のような使用が適用になるかが明確ではないからです。ただし、災害の法規はあまり細かく書いてしま



左から、岡田行雄氏、村田信一氏、松村尚美氏、大脇成昭氏、鈴木桂樹氏



うと除外ケースが出てくることになり、包括的な災害対応を目指すための法の意味合いがなくなってしまふので、このような記載であるようです。

また、法的な話からは少し逸れますが、私は益城町の避難所対策チームを手伝っていましたが、法律的な問題に関しては、ある司法書士の方をお願いして避難所に相談所を開設し、相談に当たっていただきました。今後、県弁護士会と各所の司法書士の方々が協働して避難所で相談事業を行うということも、政策的に意義があると思います。

注：本コメント内容については、宮崎大学医学部地域精神看護学講座原田奈穂子先生と日本DMAT事務局の千島佳也子先生にご協力いただきました。

### 3 熊本では特措法がなぜつくれなかったのか

**松村尚美氏** 熊本ではなぜ特措法（特別措置法。例：東日本大震災復興特別区域法）が作られなかったのでしょうか？

**村田** 震災時には、先ほど香田さんもおっしゃったように、いろいろ費用の問題が生じます。この間、阪神淡路大震災（1995年）、東日本大震災（2011年）というあまりにも大きな震災、そしてその前後にも新潟（2004年）や広島（2014年）などで災害が何度もありました。それらの比較が、死者の数や被災家屋の数のちがいなどで、いろいろな議論がなされるわけですが、特別措置法を一つひとつ作っていくと、前例が作られれば、それと同規模の災害や被災が生じると、また必ず作らないといけないことになります。そして、東日本大震災が超突出した災害として位置づけられているなかで、次の災害の法律に、財務的にも、法律的にも踏み込むことができているというのが実情だと思います。とてつもない大きな金額がどんどん膨れ上がっている現実がある

ということです。

しかし、被災者対策を真剣に考えるときに、これだけの被災状況があるなかで、災害大国日本として、やはり私たちの社会はバージョンアップしていかなければならないと思います。

特別措置法は、たしかに政治的レベルで非常に難しい面もあると思いますし、結果的に熊本ではできませんでした。その代わり、安倍総理が、「何でもやってください。ちゃんとお金は付けます」とおっしゃったので、仕組みとしては残さないが、事実上、予算は確保するという運用になったところ（本特集・村田論文23頁参照）。

先ほど香田さんからあったDMATやJMATの費用負担やドクターヘリの問題などをはじめ、問題の解決を曖昧にしたまま次の災害に臨んでいるという現実があります。次に備えて、今回問題になったことが統一的に整理され、改善がなされて、次に災害が起こったときには更にステップアップするというのが理想的だと思います。しかし、財務面や、法的な意味で個人のものに税金を投入できるかといった理屈あたりのところで、制度化というところまで踏み込むことができていないのが現実だと、私は理解しています。

**鈴木桂樹氏** 私からは、政治力学的に見た、なぜ特措法ができなかったかについての私なりの解釈を申し上げたいと思います。特措法に残さない、法律に残さないことが政治資源としては非常に有効であるということ——つまり、裁量の範囲を残すことによって、政治家あるいは中央官庁の、いわば影響力を行使することができるわけです。実際、震災直後に参議院選挙がありました（2016年7月10日）が、やはりその裁量が利くことにより、政治的な支持を集めることが可能となる。あるいは、中央官庁とし

ての影響力を行使できる——これは誰も言わないと思います。誰も言わないと思いますが、政治的に見た場合の「おいしさ」というようなところが本音のところでは働いている、穿った見方かもしれませんが、そういうことがあるのではないのでしょうか。

**村田** たしかに当時、参議院選挙を控えていました。参議院選挙があったがゆえに、国は絶対に失敗はできないという面もあったと思います。だから「90万食のプッシュ型支援」というビックリするような支援もありました（本特集・村田論文23頁参照）。国が相当な力を入れていたということは、私の実感としては感じました。

**岡田** ありがとうございます。ほかにもフロアからご質問やご意見がありましたら、出していただけますでしょうか。

#### 4 避難所運営のあり方

##### [1] 連携不足による情報の不足や錯綜

**庄野智之氏（以下、「庄野」）** 私は、熊本大学法学部3年で、法学部公認サークル「志法会」に所属している庄野智之と申します。今回の地震で、熊本大学・黒髪北キャンパス体育館に設置された避難所の運営に携わりました。避難所運営のあり方について、現場の視点からお話ししたいと思います。

私は当時、志法会の正式な代表ではなかったのですが、本震直後に志法会の会員約70名が熊本大学の武夫原グラウンドに避難してきたので、緊急時のため臨時的にリーダーとなりました。そして、志法会の代表として、主に6つの学生団体が構成された熊本大学黒髪避難所の運営本部の立ち上げに携わりました。そこに関わってしばらく運営を行った後、熊大の避難所はいったん落ち着き始めたので、熊本市中央区内の近隣の避難所の運営のお手伝いに行きました。

その経験から私が考えたことは、村田さんのお話にもありましたが、「避難所の運営は、避難者が主体となって運営態勢を構築していくことがとても大切だ」ということです（本特集・村田論文23頁参照）。

避難所の中には、大勢の避難者と、避難所を運営する人々、派遣された行政の職員たちや施設の責任者など、さまざまなアクターがいて、それぞれが役割をもっています。今回問題になったのは、それぞれの役割があるなかで、相互の連携が不足して、結局どのアクターも情報不足に陥ってしまった、とい

うことでした。

私が見た連携不足の例を挙げます。避難所を長期で運営するときには、人数の確認をしっかりと、それに応じた物資の把握をすることが大切です。しかし、運営スタッフが人数を確認する一方で、行政の職員も人数を数えていて、どちらも数えているといった非効率なことが行われていました。

また、ある避難所では、ボランティアの方々が必死に活動しているなか、アドバイス等もなく、行政の職員がずっと座っているだけという所もありました。そして、ある避難所では、2人くらい行政の方が派遣されていて、片方の人は「一緒に運営をやっていきましょう」と言いますが、もう片方の人は「職員が関わると公平性に触れるから自分ではできない」と言って、行政の職員さんたちが喧嘩していました。

また、熊大の避難者の中から学生有志が役に立ちたいということで集まって本部を立ち上げていたのですが、学生たちでいろいろ仕事を回していったときに、物事をどこまで自分たちで判断してよいのかがよくわからず、判断ができる大学の方との意思疎通が不足していた、ということがありました。連携不足があり、運営する側はそもそもどうやって運営したらよいのかわからない。例えば、避難所をいつまで続けるべきかもわからないし、他の避難所の様子もわからない。行政は、避難所がそういう状態だから、正式な人数もわからないし、どんな物資が足りないかわからない。たぶん、お互いに情報が不足していた状態だったと思います。そういうところで、先ほどおっしゃっていたように、SNS上での情報の錯綜も起きていた（本特集・村田論文23頁参照）と思います。

##### [2] 行政は情報管理役に徹して欲しい

###### 住民の避難所運営への理解も必要

**庄野** そこで私が思ったのは、「行政の方々には徹底的に避難所の情報管理をしてほしい」ということでした。避難所を運営するとき、一緒にやるというよりは、災害対策本部と避難所のパイプ役に徹してほしい。正式な人数や物資などの情報を上げ、各避難所の状況がどうなっているかを把握したうえで物資を運んでくださると、物資が多過ぎるといったこともなくなっていこうと思います。

そのためには避難所の運営をどのようにしていけばよいかを住民がわかってないといけません。普段

から「避難する場所はここです」というだけではなく、避難所の中でどうあるべきなのかも、これから学んでいく必要があると思います。政府の中央防災会議が「避難所エキスパート（仮）」をつくり、地域の自治会などにそういった運営の方法を教える取組みがいま検討されているそうです。それはとても良い取組みだと思うので、それが浸透していけばよいと思います。

避難所の中は、まず自分のことは自分でやる「自助」が大事で、それだけでは難しいために「共助」の必要性が高まると思います。避難所運営における「公助」は、自助・共助の最大限のサポートであり、それは情報管理だと思えます。情報管理が上手くできたら、その協力態勢がもっと上手くできるだろうと思いました。

### [3] 避難所運営の経験とノウハウを

まとめた冊子を制作中

**庄野** 私たち志法会は、避難所の運営を、学園祭実行委員会さん、体育会さん、熊大生協組織部さん、教育学部生涯スポーツ福祉課程の方々、医学部保健学科看護学専攻の方々、その他学生ボランティア有志の方々と一緒に行ってきました。

現在、COC事業（熊本大学COC事業・Hugkum〔ハグクム〕<http://coc.kumamoto-u.ac.jp/coc/>）の先生方からご支援いただき、避難所運営の状況をまとめた記録集として、今後災害時の避難所運営をするにあたって参考にしてもらうための冊子を作っています。当時の各学生団体のリーダーたちが「416」という団体に集まっているのですが、これがまだ完成してなくて、今年度（2016年度）中には完成する予定です。できたものを皆さんに見ていただいたらうれしいと思います（完成した冊子について、本特集・安部論文〔40頁以下〕参照）。

**村田** 素晴らしいお話を聞かせていただきました。行政の職員も今回は大量に投入されましたが、災害のプロが行っていたかということ、そうではありませんでした。例えば、内部的な会計事務をやっている人、農政をやっている人、土木をやっている人、福祉をやっている人など——あらゆる人間を動員して、それぞれに投入していたわけで、災害時のための訓練ができていたかということ、そうではありません。先ほど庄野さんがおっしゃったように、自分たちの役割まで認識していたかということ、それはなか

なか難しいことだったと思います。

ただ、みな行政の立場から自分たちの役割を果たそうとやっています。たしかに、役割分担、本部の情報共有など、課題として整理していかなければならないと思います。

例が違いますが、最近、県職員の派遣で成功した事例には、鳥インフルエンザへの対応があります。この前、南関町（熊本県玉名郡）で10万羽のニワトリの殺処分をやったのですが、その2年前に人吉球磨（熊本県人吉市、球磨郡球磨村）で11万羽の殺処分の経験があり、それほど時間が経っていなかったから、当時の経験が活かした事例でした。県庁に採用して間もない職員をはじめ、多くの一般職員をかき集め、真冬の寒い中にバスで現地に赴き、ニワトリ小屋に入ってニワトリを捕まえて袋に入れ、二酸化炭素を注入して殺して埋めます。それまでニワトリを触ったこともない人間が、鶏舎で動いているニワトリを捕まえに行くのですが、それは想像以上に大変な作業です。特に、小さいニワトリはビヨビヨと鳴きますが、その鳴き声が耳に残ってしまって、メンタルトレーニングをした例もありました。

人吉球磨ではニワトリの殺処分を終えるのに78時間かかったのですが、今回南関町の場合は、ニワトリの数はほぼ同じ程度だったにもかかわらず、48時間で終わりました。しかし、大変な作業でした。消毒用の石灰がいっぱいの中、防護服を着て、呼吸するのも大変です。防護服の隙間は全部ガムテープで巻いている状態で、あの寒い中で作業するのは、過酷な作業です。そのように経験が積み重なっていくことは、行政としても非常に大切なことです。行政の経験の積み重ねとか、さらに突っ込んだ経験、訓練を検証課題のなかで積み上げていき、また次に備える。備えていても、たぶん違うパターンの災害が来るとは思います。しかし、備えないよりもずっと良いということだろうと思います。

いまの庄野さんのお話は大変貴重な話でした。

県庁で、「熊大の法学部に来て、ちゃんと勉強しなきゃ」と言っておきますので、よろしく願います。

**岡田** どうもありがとうございました。もっと質問をお受けしてやりとりしたいところですが、予定の時間となってしまいましたので、これで終わりにしたいと思います。今日はありがとうございました。

（2017年1月21日実施）