



平成23年3月12日  
内閣府（防災担当）

## 中央防災会議「防災対策推進検討会議」（第4回） 議事要旨について

### 1. 専門調査会の概要

日 時：平成24年2月1日（水）18：00～19：30

場 所：官邸4階大会議室

出席者：＜閣僚委員＞藤村内閣官房長官（座長）、平野防災担当大臣、  
小宮山厚生労働大臣、前田国土交通大臣、松原国家公安委員会委員長  
＜学識経験者委員＞阿部、河田、泉田、清原、志方、田村、林、原中、  
増田各委員  
＜その他＞竹歳内閣官房副長官、後藤内閣府副大臣、郡内閣府大臣政務官、  
福田総務大臣政務官、伊藤内閣危機管理監 他

### 2. 議事要旨

#### (1) 座長挨拶（藤村官房長官）

第4回会議においては、「大規模災害対策について」及び「自然災害の対応体制について」の2点を議題としたい。

大規模災害対応については、今後想定される地震など、大規模な災害に備えた対策について、昨年末に公表された南海トラフの巨大地震モデル検討会の中間とりまとめや、首都直下地震に係るスケジュールも含めて委員皆様の御意見をいただきたい。また、自然災害の対応体制については、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の各段階における国の体制を中心に、幅広く御議論いただきたい。

#### (2) 防災担当大臣挨拶

本会議の第2回でご議論いただいた防災基本計画については、昨年末の中央防災会議で津波災害対策編の新設など、所要の修正が決定された。また、第3回会議でご議論いただいた全国防災対策費については、平成24年度予算において4,827億円が計上され、間もなく国会で審議される。委員の皆様方から貴重なご意見をいただいたことに改めて御礼申し上げる。

#### (3) 自由討議等

委員からの主な意見等は次のとおり。

#### 【議題1 大規模災害対策について】

- 南海トラフの巨大地震モデル検討会の任務は震度と津波高の分布の推計結果を公表するまでであるが、これを受けて被害想定や防災対策を検討するためには、各分野の専門家により構成される検討体制を早期に整えることが必要。

- 情報収集が一番大切。日本医師会では、発災後3日目から、各市町村の医師会から県の医師会に情報が入るようにするとともに、東日本大震災発災直後から24時間体制で医師会本部と現地とのテレビ会議を必要に応じて行った。医薬品などの物資について、必要とされる量まで全部報告を受けて、それを調達し現場に送った。トレーラーハウスの診療所を設置する際も、テレビ会議などを通じていろいろな情報を得ながら行動した。
- 日本医師会では、政府からの要請もあって、被災者の健康を支援するため連絡協議会をつくり、当初は6団体であったが、その後日本中の医療関係者が参加し、今は18組織34団体となり、各方面に人を派遣している。
- 今回失敗したことは、同じ場所に重複したりして、必要などころに必要な医師を配置できなかったこと。医師あるいは看護師を効率的に配置することが必要。
- 今後は、婦人科、小児科、予防注射、孤独死や自殺を防止するための精神科が非常に重要。福島県では医者が去ってしまい、不足しているため、被災者健康支援連絡協議会から必要などころに医師派遣をしているが、今後とも、大学と協力しながら医師派遣を行う。
- 別配付資料は、日本医師会で委員会を立ち上げ、今回の災害の教訓をまとめたものである。
- 南海トラフの巨大地震モデル検討会の中間とりまとめで、マグニチュード9.0という大きなモデルが提示されようとしているが、これから提示するモデルは標準モデルだということにしないと、これ以上のものが起こらないということは断言できない。最悪の被災シナリオを想定するには、今までの学術的知見では不足しているという立場で提示することが必要。
- 1944年の東南海地震の後、1か月後に三河地震が発生し、また、南海地震の2年後に福井で地震が発生しているように、プレート境界地震と直下型地震とは連動しているということが、このモデルを大きくすることによってどうなるかということが重要。
- 東日本大震災の津波については、すべて太平洋に直接面していたが、南海地震では非常に津波・地震が複雑な挙動をするため、瀬戸内海、大阪湾も視野に入れた大津波警報の検討が重要。
- 首都直下地震は、約9,600万トンのがれきの発生が想定されており、東日本大震災の4倍以上であり、現行の法制度では処理できないことが指摘されており、規模の違いを認識しておくべき。
- 大規模災害対策に関し、利根川あるいは荒川が氾濫した場合には100万人を超える避難民の発生が想定され、3時間前に避難勧告を出しても間に合わないため、災害対策基本法あるいは災害救助法で広域避難ということをしっかり検討することが必要。
- 首都直下地震においても、洪水被害、高潮氾濫災害等の複合災害になる可能性を考慮することが必要。
- 自治体では、巨大災害が発生したときの避難情報の迅速かつ的確な住民への伝達方法、安否確認及び広域避難者の所在確認が重要な課題であり、情報共有に不安を持っている。また、国民保護法の現行システムは問題が多いので、専用システムを設けるべき。その際には、資料3のとおり準天頂型の衛星の活用が有効。
- 災害の対応体制に関し、広域応援を前提とした対応を進めるためには、国側の対応計画を自治体に早く示すことが重要。自治体側もそれに基づき計画を策定することができる。
- 首都直下型の地震は、首都代替機能について検討することが必要。
- 海外からの救援人員及び救援物資の受入れ体制についても、国が自治体に方針を示

すことが必要。

- 東日本大震災の教訓が必ずしも十分すべての自治体にいつているわけではないので、早めにとりまとめて自治体側に示すことで、それを踏まえた実効性のある計画の策定が可能になる。
- GISは、事項ごとの情報を統合した被害情報の全体把握に非常に有効であり、国においても、大規模災害のときにGISをどう使うかという研究をしてはどうか。
- 自治体間の応援と受援に関し、防災基本計画に受援計画の必要性を明記し、各自治体の地域防災計画に受援計画を記載する等、自治体間の応援と受援に関し、基本的な位置づけの法的な明確化が必要。また、受援計画には、受援の総合窓口の設置、被災自治体と応援組を合わせた指揮命令系統の明確化も必要。
- 応援要員の全国調整の仕組みとして、発災直後はスピードを重視し調整するよりも各主体が自主的に一斉に取り組むべきだが、発災から一定期間後には司令塔による調整が必要。また、都道府県とその域内の市町村とのチームによる都道府県単位での派遣が有効。カウンターパート方式による継続支援と、それを支える応援側の現地拠点も必要。
- 保健師の派遣一つとっても、都道府県と市町村では、保健師が日頃行っている業務が異っており、双方がチームで行くことで、被災自治体の負担を軽減できる。
- 迅速な活動のためには、災害対応業務を、初動期、応急対応期、復旧・復興期ごとに標準化してロードマップにしておき、直ちに対応できるようにすることが必要。
- 県外避難者が情報不足とならないよう、ふるさととのつながりを実感できるよう、被災自治体から各種手段を用いて情報提供を行っていくことが大切。
- 復興を進める上では、支援者となる民間と行政が全体像を共有し、さらに力を結集していくことが重要であり、行政と支援者等による議論の場や一緒に活動をすすめていくしくみ、拠点が必要。また、起業やコミュニティビジネス支援のためのセミナー、助成金等も有効。
- 全壊か半壊か一部損壊かで支給金額が異なるため、兵庫県で実施している「家屋被害認定士」のような制度を更に普及し、判定の取扱いの統一化を図っていく必要。
- 罹災証明書や被災者台帳の法的な位置づけ、要援護者情報等の扱いについての個人情報保護法等との関係の整理が必要。
- 男女共同参画の観点から、中央防災会議、都道府県防災会議等における女性委員の割合確保のための工夫、また、「主たる生計維持者」に該当しない者が災害弔慰金及び災害障害見舞金が半額になっていること、DV被害者等への義援金や被災者生活支援金支給の取り扱いも課題。
- 広域連合の果たす役割も盛り込むべき。
- 昨年11月に、危機対応のための指揮調整のあり方、情報処理の基本的な考え方、組織間連携のため配慮事項などを規定した「ISO 22320」ができた。これを各省庁が採用すれば、数年を経ずしてその仕組みは都道府県、市町村に広がり、基本的な指揮の在り方等が統一され、実質的な広域応援が可能になると思うので、是非検討いただきたい。
- 大規模地震に関して、新たに公表される津波高などの数値が、各地域に当てはめた場合にどのようになるのか、考え方の整理みたいなものを国が方針として示し、自治体の災害対策等の見直しに生かすべき。
- 大規模災害対策に対応するための地域防災計画についても、新しい対応項目を設けるべきなのか、規模が大きくなることだけ考慮すれば良いのか、何かしら国で示してあげると、自治体とうまく連携できるのではないかと。また、国が対応するような大規

模災害ではなくても、自治体にとっては大規模災害となる場合もあり、国が方針を示すことが、自治体の災害対策を進める上で波及効果が大いではないか。

- 東日本大震災で非常に感じたことは、現場と政府とのパイプが全くなく、現場で何が起きているか全く把握されていなかった。各県には課長クラス、各市町村には係長クラスの官僚を派遣するなどして、地方自治体と政府の間で、はっきりとした連絡ルートをつくるべき。
- 東日本大震災の時、地震で直撃されていないにもかかわらず東京は大混乱した。東京に直下型地震がきたら、現状の計画どおりに対応できない恐れがあるので、名古屋とか仙台がどのように東京を助けるかという視点も必要。
- 警察や消防も、自衛隊のように宿営能力を付けて、なるべく現場に近いところで活動ができるようにすべき。
- 今回の震災では海上自衛隊の護衛艦「ひゅうが」が大活躍したので、防衛予算とは別枠で多目的な揚陸艦を1隻か2隻装備し、日本海側と太平洋側に置いておくべき。
- 先端科学と教育と防衛に関しては、国家として費用対効果で考えてはならない。今、自衛隊には装備があっても整備する人がいないので、充足率をあげるべき。
- 消防庁では、衛星通信により、情報を収集して災害対策本部などへ送るヘリサットという機器を搭載した大型のヘリコプターを全国に配備すべく、予算措置をお願いしているところ。GISも同様に活用できるようにしていきたい。
- 政府で行う、南海トラフの巨大地震等についての津波高の推計や被害想定などをもとに、今後、地域防災計画を見直していくので、できればこれらの検討を急いでほしい。
- 緊急消防援助隊の充実に向けて予算化しているところ。
- 大規模災害対策の検討に当たっては、地震の時間差発生への対応も重要。
- 災害というのは地域性と歴史があるので、どうやって被害をゼロにするかということとは地元で考えていただかなければならない。防波堤の高さは全県15メートルというように画一的にならないようにガイドラインを政府から出すべき。
- 被災者の家をどこに建てるのかということと、防波堤の整備は一体的に進める必要があり、このことを自治体に対して政府から伝えてほしい。
- 復興まちづくりについては国交省中心となるが、経済産業省など他の省庁も入れてほしい。さもないと活気のあるまちづくりはできない。
- 首都直下型地震については、真夜中に発生した場合に霞が関に人が集まるのかという検討すらまだよく実施されていない面があるので、いろいろな角度から検討が必要。

## 【議題2 自然災害対応体制について】

- 資料については、国の役割を中心に整理したもの。
- 今回、緊急災害対策本部が迅速に立ち上がったことは大変よかった。今後、複合災害が生じた場合は、知事の立場からすれば、両本部から指示を受け、両本部に報告しなければならないので、緊急災害対策本部と原子力災害対策本部を統合した組織を設ける必要があり、本当に効果的な体制をきちんと考えておくべき。
- 市町村機能が全く存在しなかった事例があるが、都道府県で同じことが起きる可能性もあることから、現地対策本部は県も市町村も全く機能しない場合の対応も考える必要がある。
- 災害対応をマニュアル化することには限界がある。災害時の対応について、大きな権限の委任根拠を法定しておき、あとは一番よく分かっている現場で思い切って判断

をするという仕組みも必要。

- 原子力災害の対応についても、別の大きな災害等と同時に起きる場合が多いと考えられるので、緊急災害対策本部をヘッドにして、総理が災害全体を見た方が良いのではないか。法体系も特別法として並列させるのではなく、原子力災害は災害全体の一つのプロセスという位置づけとし、専門家にある程度責任を持たせて最終責任を負ってもらえる体制が良いのか、それとも全部総理の判断を仰ぐのがよいのかも含めて、体制の見直しを検討してほしい。
- 官邸の危機管理センターは2つに別れるようになっており、これは、朝鮮半島の危機があるときに台湾海峡あるいは中東で事が起こったときにセパレートしないと混乱してしまうからである。今回の地震と原子力災害というのも、全く別の仕切りをつくった方が良かったのかもしれない。
- 有明の防災拠点施設や小金井の多摩病院はすごい免震構造になっているが、周辺に多大な被害があり、多数の負傷者がきた場合、トリアージするスペースもない。また、病院に備え付けている食料は、病床数に応じた患者の3、4日分しかない。よって、現在の対策が絵に描いたもちにならないよう、実情に即した対策が必要である。
- 避難誘導をしてみると言っても、逃げなさい、逃げなさいといってもどこに逃げれば良いのか分からない、食料を配るときも、一通りの案内はするのだが、受け手の被災者には正しく伝わっていない。実情に即した対応をしていかなければならない。
- 大規模災害になればなるほど、やれることには限界がある。国としてこれだけは、きちんとやるというようなものを明示すべき。現状は何でもやりますというスーパーマーケットのような災害対策本部になってしまっており、国が頑張れば頑張るほど市町村は国に依存する。兼ね合いが難しいが、資源が限られているので、やれることを明示すべき。
- 複合災害のオペレーションとして考えると、扱う対象は全然別の事柄となることから並列して行っても良いが、指揮命令系統は2系統存在するのではなく、やはり一元化すべきであるし、また、本部は全体を見通して、資源をどう配置し、どのように方向づけていくのかという役割をしっかりと果たすことが必要。
- 組織、インフラばかりでなく、人を大切にするとということも考えてほしい。例えば復興対策本部の中に学校や医療の関係者が全然入っていない。
- 国土交通省は、省庁としては珍しく直轄機関である地方整備局を持っており、地域の建設会社とも防災協定を結んでいることから、「くしの歯作戦」のように機動的な対応ができる。
- 地方整備局の職員は災害対応の経験が豊富であり、県及び市町村にリエゾンとして入り、対応に慣れていない首長にアドバイスを رفتりして、地域に貢献している。
- TEC-FORCE はほとんど全国をカバーしており、また、地方整備局は性能が良いヘリコプター保持しており、総合力、即応力、そして現場力をもっている。これらをもう少しうまく位置づけして、例えば、これに医師会関係者も入ったり、大規模な演習を行うなど国全体としてのハード、ソフトを含めた即応体制をつくるべき。
- 東日本大震災において、官邸は非常に厳しい状況にある原子力災害にまずは集中したいということがあり、津波・地震については被災者支援チームという本部とは別の組織をつくって、被災者支援については、防災担当大臣、総務大臣及び官房副長官によって実施的に対応を行った。もちろん、緊急災害対策本部の長は総理なので、そこに情報を集めて最後はそこで決断していただくこともあった。この部分の検証は不十分であり、ここでの議論も踏まえた上で、引き続き検証を行い明らかにしていきたい。
- 都道府県の土木の技術者が減少しており、今回の被災地の復興でも人材不足になっ

ているので、都道府県の技術者が TEC-FORCE と同行して、人材育成を図るようにすべき。

- 県の土木職が人手不足となる原因として、災害復旧に当たっての国の査定があり、これに県の職員が同行等で割かれることも大きな要因。災害時は査定を後回しできるよう検討すべき。

<本件問い合わせ先>

内閣府防災対策推進検討室	次長（参事官）	丸谷 浩明
	企画官	志田 文毅
	参事官補佐	上野 真一

TEL : 03-3502-6987（直通） FAX : 03-3502-6034