

(2)防災体制の強化に関する提言について

中央防災会議 防災基本計画専門調査会報告 『防災体制の強化に関する提言』(概要)

1 迅速な災害応急体制の確保

災害時には、情報の集約及び共有化を行い、限られた人員や様々な資源等を効果的に投入するため、関係機関間の総合調整を迅速に行う必要。そのためには、災害発生前から、災害応急体制に関して様々な観点から必要な措置を講じておくべき。

初動体制の強化

新官邸危機管理センターの機能等を最大限に活用。

広域防災体制の整備

広域防災活動に関する計画・協定の策定や広域防災ネットワークの整備を推進。

大規模な訓練の実施の推進

通常の防災訓練に加えて、図上訓練の実施を推進するとともに、各般のマニュアルの充実を図る。

実動部隊の体制強化

実動部隊に必要な装備、資機材等の整備を充実させるとともに、大規模訓練の実施を推進し、広域応援体制を強化。

組織体制の強化

各府省庁における、防災・危機管理担当職員の増員も含めた一層の組織体制の強化。

災害対策関係法令等の再点検

大規模災害や様々な形態の災害に一層適切に対処するため、災害対策関係法令等について再点検を実施。

2 地方公共団体の防災・危機管理対応力の強化

災害発生時における市町村や都道府県の果たす役割は非常に大きい
ため、地方公共団体の防災・危機管理対応力を強化すべき。

防災・危機管理対応力評価の推進

防災・危機管理体制の評価指針を策定し、これを踏まえ地方公共
団体の防災・危機管理対応力評価を推進。

防災組織の強化

首長を補佐し、防災・危機管理部門を統括する防災監や危機管理
監のようなポストの創設を推進。

広域応援活動に資するため、現在の防災体制の標準化を推進。

計画的な減災施策の推進

必要に応じ、耐震化等の減災施策に関する具体的なアクションプ
ランの策定など、計画的に減災施策を実施。

3 防災情報体制の整備と災害に関する研究の推進

被害状況を迅速かつ正確に把握し、それを国民にわかりやすく伝達
することが重要。ハードとソフト双方の整備を行い、行政と行政、行
政と国民との間の情報の共有化を推進。

新たな専門調査会で更に検討する予定

災害に関する最先端の研究を防災対策上のニーズを踏まえつつ推
進し、その成果を活用し、災害発生の防止や被害軽減を図る。

情報システムの一体化の推進

各種機関の防災情報システムの連携のあり方、全体像・役割分担
等を明確化したグランドデザインを早期に策定。

災害に関する研究の推進

災害を発生させる自然現象等のメカニズムの解明やIT、先端技
術等に関する研究を一層推進し、防災施策との連携を図る。

防災マップ等の作成及び周知

想定される災害の範囲やその内容、避難施設の位置等を示した防
災マップなどを作成し、住民に周知。

4 住民及び企業の防災・危機管理意識の向上

災害による被害を軽減するために、行政による「公助」だけでなく、自ら身を守る「自助」や防災行政への寄与・協力、自主防災組織やコミュニティの強化、住民、ボランティア、企業等の連携も含めた「共助」が必要。

自助努力の必要性

災害に関し、自分の身は自分で守るのが原則。常日頃から災害に備える心構えを持ち、必要な対策を講じておくことが重要。

地域の総合的な防災力の向上

行政と住民等が連携して地域の総合的な防災力を客観的に評価し、これらの情報を共有し、地域の総合的な防災力の向上を図る。

企業防災の推進

企業は自らの防災組織の充実を図り、社員等の安全確保対策を一層推進すると共に、周辺地域の住民との連携を強化。

市場における防災性能評価等の推進

防災に着目した製品の性能基準の設定等、防災性に優れた製品等が市場において評価される仕組みを構築し、その普及を支援。

5 防災・危機管理に関する人材の育成

的確に災害対策を実施するためには、人材に依るところが大きく、行政及び民間双方において、防災・危機管理に関する専門家を育成するとともに、育成した人材を十分に活用していくべき。

新たな専門調査会で更に検討する予定

防災・危機管理の専門的知識を有する人材を育成

各研修機関が連携して人材育成プログラムの創設を推進。

防災・危機管理関係の部局に繰り返し勤務させることで専門家の育成を推進。

防災・危機管理に関する人材の活用

大規模災害発生時等において、広域応援活動により防災・危機管理に関する人材を優先的に投入する仕組みを構築。

防災教育の推進

初等中等教育における、総合的な学習の時間の活用などによる防災に関する総合的な学習活動の充実が重要。

大学等において防災・危機管理学の充実などの取り組みを推進。

6 被災者支援の充実

自助努力の重要性を踏まえつつ、救助段階から復興段階に至る被災者支援のグランドデザインを明らかにし、総合的な観点から被災者のニーズに対応した多様な支援策を提示することが重要。

今後、支援施策の具体化にあたっては、公平性・透明性の確保、情報提供の充実、財源に関する問題など、様々な観点を十分に勘案しつつ、被災者支援の充実に向けた具体的方策を確立するべき。

生活再建支援の充実

国や地方公共団体において、被災者のニーズに適合した支援策の一層の充実を図る。

安定した居住の確保は重要課題であるが、住宅等の財産の損失補てんを公費で行うことは問題。行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、総合的な居住確保を支援していくことが重要。

災害救助の段階における多様な支援策の提示

災害救助の段階において、生活様式の多様化等を踏まえ、より適切な支援を行うため、現物支給について支給内容の充実・多様化、現金支給制度の活用等、多様な支援施策を提示。

災害への備えに対する支援の充実

耐震化や災害に係る保険・共済制度への加入などの自助努力に対する支援を充実。

長期避難をしている被災者への支援

三宅島の島民については、避難生活時に加え、一時帰宅時、帰島時及び帰島後の支援について総合的な検討を行い、その充実を図る。

7 中央防災会議による防災行政の一層の推進

中央防災会議による防災行政の推進

中央防災会議において、防災施策における総合調整を一層推進。重点的に推進すべき防災施策及びその具体的な推進方策等を明示。

提言された事項の実施及びフォローアップ

提言事項のうち、実施できる項目から施策として順次具体化していくことが重要。

中央防災会議等において、その実施状況等を今後も点検し、フォローアップを実施。

防災体制の強化に関する提言

中央防災会議
防災基本計画専門調査会

中央防災会議「防災基本計画専門調査会」委員名簿

(: 座長、 : 座長代理 敬称略)

伊藤 滋 (財団法人都市防災研究所理事長)

片山 恒雄 (独立行政法人防災科学技術研究所理事長)

石川 嘉延 (静岡県知事)

石原 和弘 (京都大学防災研究所附属火山活動研究センター教授)

今井 通子 (登山家、医学博士)

大宅 映子 (評論家)

小幡 純子 (上智大学法学部教授)

菊地 正幸 (東京大学地震研究所教授)

香西 昭夫 (日本経済団体連合会副会長)

澤田 秀男 (横須賀市長)

志方 俊之 (帝京大学法学部教授)

重川希志依 (富士常葉大学環境防災学部助教授)

土岐 憲三 (立命館大学理工学部教授)

能澤 正雄 (財団法人高度情報科学技術研究機構顧問)

廣井 脩 (東京大学社会情報研究所長)

福岡 捷二 (広島大学大学院工学研究科教授)

藤吉洋一郎 (日本放送協会解説委員)

目次

はじめに	1
提言の背景	2
提言事項	
1 迅速な災害応急体制の確保	3
1) 各省庁の連携強化	3
初動体制の強化	
実務者レベルの連絡調整の推進	
現地災害対策本部の活用	
2) 広域防災体制の確立	4
広域防災活動に対する対策の強化	
広域防災ネットワークの整備	
3) 大規模な訓練の推進とマニュアルの充実	4
図上訓練の充実	
大規模災害への対応シナリオの充実と機能的なマニュアルの作成	
4) 実動部隊の体制強化及び訓練・装備の充実	5
実動部隊の装備・訓練の充実及び広域応援体制強化	
自衛隊の災害派遣活動の一層の充実	
5) 防災組織体制の強化	5
6) 災害対策関係法令等の再点検	5
7) 災害時における応急対策に必要な資金の確保	5
2 地方公共団体の防災・危機管理対応力の強化	6
1) 防災・危機管理体制の評価	6
2) 防災組織の強化	6
都道府県の防災体制の強化	
組織の充実	
組織の標準化	
3) 地域防災計画の実効性の確保	7
地域防災計画と防災基本計画及び地域防災計画間の整合性の確保	
市町村の地域防災計画作成に対する支援	
計画的な減災施策の実施	

3	防災情報体制の整備と災害に関する研究の推進	8
1)	防災情報システムの整備の推進	8
	防災情報システムの一体化	
	最新の科学技術や多様な通信メディアを活用した情報体制の強化	
	重要通信の確保	
	多様な機関の活用による情報収集体制の整備	
	災害時にも平常時にも活用できる防災情報システムの構築	
2)	災害に関する研究の推進	9
3)	防災・危機管理データの効果的な蓄積及び活用	9
4)	防災情報の効果的な提供	9
	的確な防災情報の提供	
	報道機関との連携	
	災害時要援護者への配慮	
5)	防災マップ等の作成及び周知	10
4	住民及び企業の防災・危機管理意識の向上	11
1)	自助努力の必要性	11
2)	防災・危機管理行政への寄与・協力	11
	住民の寄与・協力の意識	
	行政の権限行使への姿勢	
3)	コミュニティや自主防災組織の強化及びボランティア等の連携の推進	12
4)	住民参加の推進及び地域の総合的な防災力の向上	12
	防災マップや地域防災計画の作成への住民参加の促進	
	地域の総合的な防災力の向上	
5)	企業防災・危機管理の推進	12
	企業防災の推進	
	行政と企業との連携	
	企業の防災・危機管理を評価する社会システムの構築	
	市場における防災性能評価等の推進	

5	防災・危機管理に関する人材の育成	14
1)	防災・危機管理担当職員の人材育成	14
	総合的な人材育成プログラムの創設	
	専門家の育成	
2)	防災・危機管理に関するの住民等の人材育成	14
	自主防災組織、ボランティア等のリーダーの育成	
	防災・危機管理に関する啓発活動の推進	
3)	防災・危機管理に関する人材の活用	15
4)	防災教育の推進	15
	初等中等教育における防災教育の推進	
	大学等における防災・危機管理学の充実	
6	被災者支援の充実	16
1)	生活再建支援のあり方	16
	現行制度と従来 of 経緯	
	被災者の生活再建支援の充実	
2)	災害救助段階における被災者支援のあり方	17
	支援の充実・多様化	
	居住の確保	
3)	支援策に関する情報提供の充実	18
4)	災害への備えに対する支援の充実	
	耐震化等への支援	
	災害に係る保険等の普及の促進	
5)	長期避難をしている被災者に対する支援のあり方	19
7	中央防災会議による防災行政の一層の推進	20
1)	中央防災会議による防災行政の推進	20
2)	提言された事項の実施及びフォローアップ	20

【参考資料】

専門調査会の検討経緯	21
------------	----

はじめに

中央防災会議防災基本計画専門調査会は、中央防災会議の議決に基づき、防災に関する基本的な検討課題及び防災基本計画の必要な見直しを審議するため、平成13年10月11日に設置されて以来、会合を重ねてきた。

防災基本計画については、本調査会の下に設置された風水害・原子力災害の各プロジェクトチーム及び本調査会における検討・とりまとめを経て、平成14年4月23日の中央防災会議において風水害対策編及び原子力災害対策編が修正された。

一方、防災に関する基本的な検討課題に対しても幅広い観点から審議を行ってきたところであり、後述のように、防災体制の強化が早急に求められている状況にかんがみ、以下の分野について提言を行うものである。

- 1 迅速な災害応急体制の確保
- 2 地方公共団体の防災・危機管理対応力の強化
- 3 防災情報体制の整備と災害に関する研究の推進
- 4 住民及び企業の防災・危機管理意識の向上
- 5 防災・危機管理に関する人材の育成
- 6 被災者支援の充実
- 7 中央防災会議による防災行政の一層の推進

提言の背景

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、災害対策基本法の改正を始めとする各種法令の整備や防災基本計画の大幅な修正、各種情報システム等の飛躍的な整備など、防災の様々な分野において対策の充実・強化がなされた。

また、省庁再編により中央防災会議が内閣の重要政策に関する会議と位置付けられ、その機能も強化されるとともに、防災担当大臣の新設、防災行政の国土庁防災局から内閣府（防災担当）への移管など、国の防災体制も強化された。国の危機管理体制についても、内閣情報集約センターの設置による緊急情報の集約及び連絡体制の整備や、内閣危機管理監等危機管理対応の専門スタッフの配置、官邸危機管理センターの設置等により、その強化が図られた。

一方、東海地震、東南海・南海地震、大都市圏直下の地震等、阪神・淡路大震災以上の大規模災害が発生するおそれが指摘されており、また近年、ナホトカ号の重油流失事故、ＪＣＯの原子力事故、三宅島や有珠山における火山噴火、東海豪雨が発生するなど、自然災害、事故災害ともに、様々な形態の災害が発生している。

さらに、平成13年9月11日のアメリカにおける同時多発テロ、近年の不審船事件、いわゆる武力攻撃事態対処法案の国会提出・審議などにより、国民の安全・安心に対する関心は高まっている。

国民の生命・身体・財産を保護することは国政の最も重要な責務の一つであり、これらの状況を踏まえ、我が国における大規模な災害や様々な形態の災害への対応について、中央防災会議を中心としてそのあり方を再点検し、防災体制の強化に向けて必要な施策を講じていくことが求められている。

提言事項

1 迅速な災害応急体制の確保

災害時に迅速かつ適切に応急対策を講じるためには、まず情報の集約及び共有化を行うとともに、刻々と状況が変化する中で限られた実動部隊等の人員や様々な資源等を効果的に投入しなければならないことから、関係機関間の総合調整を迅速に行う必要がある。そのためには、災害発生前から、災害応急体制に関して様々な観点から必要な措置を講じておくべきである。

1) 各省庁の連携強化

初動体制の強化

災害発生時には、内閣官房、内閣府を始め各省庁から職員が参集する新官邸危機管理センターの機能等を最大限に活用し、初動体制の一層の強化を図るべきである。

また、各省庁においては、災害情報の収集・集約及び官邸への連絡に係る体制等について、更に充実を図るべきである。

実務者レベルの連絡調整の推進

平常時より災害関係省庁の実務者レベルで打ち合わせを行う場を設け、各省庁の防災業務計画やマニュアルの報告など実態に則した意見交換を行う必要がある。また、こうした場を活用し、例えば災害発生直後に必要とされるヘリコプターの応急対策活動についてあらかじめ各省庁の役割分担を決定しておくなど、関係省庁を総合調整し、災害発生時に最も適切な対策を講じることができるようにするべきである。

現地災害対策本部の活用

大規模災害時等に設置される現地災害対策本部は、緊急災害対策本部等との連絡調整や、被災地における機動的かつ迅速な災害応急対策を推進するため極めて重要な役割を担うことから、その積極的な活用を図るべきである。

2) 広域防災体制の確立

広域防災活動に関する対策の強化

複数の都道府県にまたがる大規模かつ広域的な災害が発生した際に、迅速かつ適切な応急対策を講じるため、国、都道府県等が連携してあらかじめ広域防災活動に関する計画や協定を定めるなど、関係機関が連携しつつ、広域防災体制の確立のため十分な措置を講じておくべきである。

広域防災ネットワークの整備

大規模な災害が発生した場合、特に大都市圏においては、国及び都道府県等が連携・協力して広域的な災害対策活動を展開する必要があることから、広域防災拠点を含む広域防災ネットワークの整備を推進するべきである。

3) 大規模な訓練の推進とマニュアルの充実

図上訓練の充実

訓練される側が事前にシナリオを知らされないまま行う形式の図上訓練は、災害発生時の行動を把握するために非常に有効である。毎年定期的に行われている通常の防災訓練に加えて、国や地方公共団体は、このような図上訓練を積極的に行うとともに、国と地方公共団体が協力し、関係機関等と連携した大規模な図上訓練の実施に努めるべきである。

大規模災害への対応シナリオの充実と機能的なマニュアルの作成

図上訓練の実施や被害想定の結果等を通じて、過去に経験したことのない災害への対応も含め、災害時に想定される様々な事態への対応シナリオを充実させるべきである。

さらに各省庁が連携し、救助・救急、通信、輸送等の分野ごとに横断的に活用できる機能的マニュアルとしてとりまとめるとともに、その検証や他の災害・危機管理に関する研究成果等を踏まえつつ、随時改訂していくべきである。

4) 実動部隊の体制強化及び装備・訓練の充実

実動部隊の装備・訓練の充実及び広域応援体制強化

自然災害ばかりではなく、複雑多様化・大規模化している事故災害について、それぞれの特性を踏まえ、国としても実動部隊に必要な装備、資機材等の整備等を充実させるとともに、大規模かつ実践的な訓練の実施を推進し、消防や警察等の実動部隊の広域応援体制を強化するべきである。

また、消防については、市町村消防の原則を補完するための広域応援体制に関して、国の役割を明確にするべきである。

自衛隊の災害派遣活動の一層の充実

自衛隊の災害派遣活動により得られた経験や知識を踏まえ、災害時に派遣された自衛隊が、より一層効果的な救助活動等を行えるよう必要な措置を講じるべきである。

5) 防災組織体制の強化

大規模災害等に備え、内閣官房、内閣府及び各省庁において、防災・危機管理担当職員の増員も含めた一層の組織体制の強化に努めるべきである。

6) 災害対策関係法令等の再点検

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、災害対策基本法の改正を始め各種法令等の整備を行ったところであるが、大規模災害や様々な形態の災害に一層適切に対処するため、災害対策関係法令等について再点検を行うべきである。

7) 災害時における応急対策に必要な資金の確保

大規模災害発生時において適切な対策を実施するためには、災害対策総合推進調整費や補正予算等を一層活用し、弾力的に必要な支出を行うことができる資金を確保することが重要である。

2 地方公共団体の防災・危機管理対応力の強化

災害発生時における市町村や都道府県の果たす役割は非常に大きいことから、地方公共団体の防災・危機管理対応力を強化するべきである。

1) 防災・危機管理体制の評価

地方公共団体の防災・危機管理対応力の充実を図るために、アメリカのFEMA（米国連邦緊急事態管理庁）の危機対応能力評価（Capability Assessment for Readiness：CAR）なども参考としながら、地域の防災・危機管理体制を客観的に評価する指針を作成するべきである。

また、これを踏まえ、地方公共団体の防災・危機管理対応力の評価を行うとともに、住民等とこれらの情報の共有化を図るべきである。

2) 防災組織の強化

都道府県の防災体制の強化

複数の市町村にまたがる災害が発生した場合に、都道府県は、市町村の災害状況の把握、市町村間の必要な調整、国との連絡、さらに消防、警察、自衛隊、海上保安庁といった実動部隊との調整といった重要な役割を果たすことが期待される。大規模災害発生時等における都道府県の重要性を再認識すると共に、その防災・危機管理体制の強化を一層図るべきである。

組織の充実

国においては、平成10年に内閣危機管理監が設置されたところであるが、地方公共団体においても必要に応じ、首長を補佐し、防災・危機管理部門を統括する防災監や危機管理監のようなポストの創設を推進するべきである。

組織の標準化

アメリカのICS（Incident Command System：用語の統一、組織形態の標準化、情報システムの統一、指揮命令システムの統一などを行い、場所、団体が異なっても同一に対応できるシステム）の例のように、広域応援活動を円滑かつ有効に行うため、地方公共団体における指揮命令システム、組織体制も含めた現場の防災体制の標準化を図るべきである。

3) 地域防災計画の実効性の確保

地域防災計画と防災基本計画及び地域防災計画間の整合性の確保

国や都道府県においては更に必要な調整を行い、地域防災計画と防災基本計画、地域防災計画間の一層の整合性を確保し、実効性のあるわかりやすい地域防災計画を策定するべきである。

また、必要に応じ、災害対策基本法に基づく都道府県相互間地域防災計画等の策定を積極的に行うべきである。

市町村の地域防災計画作成に対する支援

小規模市町村などにおいては地域防災計画を作成するための体制が不十分であり、地域の実態に応じた計画作成マニュアルの提示や十分な助言を行う等、実効性のある地域防災計画を作成するために都道府県や国、研究機関等が必要な支援を行うべきである。

計画的な減災施策の実施

耐震化の推進、風水害に関する警戒・避難体制の強化、避難地の確保等による災害に強いまちづくりを進めるなど、いわゆる減災施策の推進が重要である。

そのために、必要に応じ、耐震化等の減災施策に関する具体的なアクションプランの策定や防災上の危険区域の明示及び当該区域からの住居移転の促進など、計画的に減災施策を実施するべきである。

3 防災情報体制の整備と災害に関する研究の推進

災害発生時において適切な対応を行うためには、被害状況を迅速かつ正確に把握し、それを国民にわかりやすく伝達することが重要であり、情報機材（ハード）に加え、情報の収集・発信体制（ソフト）についても整備を行い、行政内部での情報共有化と行政と国民との間の双方向情報ネットワークの構築を図る必要がある。なお、この事項については、新たに専門家や関係者の中で議論する場を設け、幅広い観点から検討し、早急に施策の具体化を図るべきである。

また、災害に関する最先端の研究を防災対策上のニーズを踏まえながら推進し、その成果を活用することにより、災害発生の防止や被害軽減を図るべきである。

1) 防災情報システムの整備の推進

防災情報システムの一体化

各種機関の防災情報システムの連携のあり方、全体像・役割分担等を明確化したグランドデザインを早期に策定し、防災情報の一体化を推進するべきである。

最新の科学技術や多様な通信メディアを活用した情報体制の強化

人工衛星等を利用した被害状況の推計・解析やデジタル技術などを活用して、高度情報化を図り、ITを活用した災害対応支援システム等の整備を進めるべきである。

また、携帯電話、インターネット等、様々な通信メディアの特徴を踏まえ、これらを災害時に有効に活用し、住民等からの情報の収集や、住民等への情報提供に利用するべきである。

重要通信の確保

災害発生時において、災害応急対策を行う防災責任者等への連絡体制の確保が重要である。このために、災害時でも常に輻輳や回線の被災の影響を受けずに優先的に通信の確保ができるようシステムを整備するべきである。

多様な機関の活用による情報収集体制の整備

学校、郵便局、スーパーマーケット、コンビニエンスストア等の様々な機関やタクシー、バイク便等の活用により、情報収集体制の強化を図るべきである。

災害時にも平常時にも活用できる防災情報システムの構築

防災情報システムは、災害時の様々な活動場面において誰がどのように使うのかを具体的にイメージしたものとし、また、できる限り平常時においても活用できるものとするべきである。

2) 災害に関する研究の推進

安心・安全で快適な社会を実現するために、社会基盤分野における主要な科学技術研究の一つとして、行政及び各研究機関において行われている災害を発生させる自然現象等のメカニズムの解明やIT、先端技術等に関する研究を、社会科学の観点も踏まえ、一層推進するべきである。

また、こうした研究を防災対策上のニーズに立脚した、一層効果的なものとするのが重要であり、防災施策と十分な連携を図るべきである。

3) 防災・危機管理データの効果的な蓄積及び活用

災害の具体的状況、講じた施策、課題や教訓などを行政において総合的にデータベース化し、必要な情報については行政だけでなく住民も活用できるようにするべきである。

4) 防災情報の効果的な提供

的確な防災情報の提供

災害関係の情報の提供が住民に必要以上の安心感や逆に不安感を与えてしまう場合がある。或いはその情報を聞いても全く実感が湧かないといった事態が生じることもあるため、住民が自ら適切な行動を判断できるように、一層の工夫を凝らすべきである。

報道機関との連携

発災時及び発災後において、各種報道機関と連携して、テレビ、新聞、ラジオなどにおいてわかりやすく的確な情報を発信すべきである。また、そのために、これまでの経験や教訓等を踏まえ、平時から報道機関と行政がより一層活発に情報交換や意見交換を行うべきである。

災害時要援護者への配慮

災害情報の発信について画一的な方法ではなく、災害時要援護者（高齢者、障害者、子ども、外国人等）に対しても十分情報が伝達されるよう、多様な方法で情報提供を行うべきである。

5) 防災マップ等の作成及び周知

被害を軽減するためには、住民が自分の地域に起こり得る災害の種類や形態を事前に知っておくことが重要である。このため、想定される災害の範囲やその内容、避難施設の位置等を示した防災マップや防災に関するビデオ等を作成し、住民の間に周知するべきである。

また、その際には、防災マップと地域防災計画との整合性を確保しつつ、行政の所管区域にとらわれずに必要な情報を盛り込むべきである。

4 住民及び企業の防災・危機管理意識の向上

災害による被害を軽減するために、行政による「公助」だけではなく、自ら身を守る「自助」や防災行政への寄与・協力、自主防災組織やコミュニティの強化、住民、ボランティア、企業等の連携も含めた「共助」が必要である。

1) 自助努力の必要性

災害発生時には、自分の身は自分で守るのが原則であり、また災害の発生のおそれがある場合にも、警戒や避難について自ら適切な行動をとるべきである。

このため、常日頃から災害に備える心構えを持ち、自宅の耐震化、避難経路の確認等、必要な対策を講じておくことが重要である。

2) 防災・危機管理行政への寄与・協力

住民の寄与・協力の意識

住民全体の安全を確保するためにとられている行政の措置に対して住民として協力し、防災に寄与するよう努めることは、共助の観点から考えても、住民としての重要な責務であるという意識を醸成するべきである。

行政の権限行使への姿勢

行政の側も、住民の生命・身体・財産を守るために必要な措置については、警戒区域の設定など私権制限を含むものであっても法令に基づき必要な権限を行使するべきである。

3) コミュニティや自主防災組織の強化及びボランティア等の連携の推進

近隣扶助の意識の低下が見られる中、災害時における自主防災組織やコミュニティの重要性を認識し、自主防災組織やコミュニティの強化を図るべきである。

また、ボランティア、NPO等の役割も非常に重要であり、ボランティアネットワークの構築等について必要な支援を行うべきである。

4) 住民参加の推進及び地域の総合的な防災力の向上

防災マップや地域防災計画の作成への住民参加の促進

地域の防災施策の実効性及び地域住民の防災意識の向上を図るために、防災マップや地域防災計画等の策定段階において地域の住民が参加する機会を積極的に設けるべきである。

地域の総合的な防災力の向上

総合的な地域防災力を向上させるためには、被害想定等に基づき、行政と住民等が連携して地域の総合的な防災力を客観的に評価し、これらの情報を共有するべきである。

更に、防災は都市計画や防犯などの地域づくりに関係が深い分野と密接な関係を有していることから、防災の観点を踏まえた地域づくりを推進することも必要である。

また、地域の神社や仏閣などの歴史遺産や歴史的まちなみに対しては、震災時等における防災対策を一層充実するべきである。

5) 企業防災・危機管理の推進

企業防災の推進

企業は「自助」の観点から、企業における防災組織の充実を図り、社員等の安全確保対策を一層推進すると共に、地域防災活動に貢献し、周辺地域の住民との連携強化に努めるべきである。

行政と企業との連携

災害時に円滑な連携が可能となるよう、平常時においても行政と企業との間で防災施策に関する意見交換を行う場を設け、施策に反映させていくべきである。

企業の防災・危機管理を評価する社会システムの構築

防災・危機管理に対し投資することで、市場において企業の評価が高まるような環境づくりが必要である。そのためには企業の自助努力だけではなく、行政が企業の防災・危機管理投資を促進するような制度や必要な支援策を講じるべきである。

また、大規模災害時における経済的損失等の推計など、企業が自ら防災・危機管理施策の必要性を認識できるよう、行政が積極的に情報を提供していくべきである。

市場における防災性能評価等の推進

防災に着目した製品の性能基準の設定等、防災性に優れた製品等が市場において評価される仕組みを構築し、その普及を支援するべきである。

5 防災・危機管理に関する人材の育成

的確に災害対策を実施するためには、人材に依るところが大きく、行政及び民間双方において、防災・危機管理に関する専門家を育成するとともに、育成した人材を十分に活用していくことが必要である。なお、この事項については、新たに専門家や関係者の中で議論する場を設け、以下に示すような総合的な人材育成プログラムの創設等について、早急に施策の具体化を図るべきである。

1) 防災・危機管理担当職員の人材育成

総合的な人材育成プログラムの創設

国、地方公共団体、大学等その他の研修機関が連携して、防災・危機管理の専門的知識を有する人材を育成するための総合的な研修プログラムを構築するべきである。

専門家の育成

防災・危機管理に関係の深い部局に繰り返し勤務すること等により、豊富な経験や専門的知識を有した防災・危機管理の専門家を育成するべきである。

また、その際には勤務形態や処遇のあり方を含む勤務環境についても十分配慮するべきである。

2) 防災・危機管理に関する住民等の人材育成

自主防災組織、ボランティア等のリーダーの育成

自主防災組織、災害ボランティア等による防災活動のリーダーとなりうる人材を育成するため、その研修等の一層の充実を図るべきである。

防災・危機管理に関する啓発活動の推進

行政、専門家、ボランティア、企業等が連携して、住民が興味を持ちながら防災・危機管理に関する意識を高められるような啓発活動を実施するべきである。

3) 防災・危機管理に関する人材の活用

防災・危機管理に関する人材を組織的に十分に活用することが必要であり、また、大規模災害発生時等において、広域応援活動によりそれらの人材を優先的に投入する仕組みを構築すべきである。

4) 防災教育の推進

初等中等教育における防災教育の推進

関係教科等における指導の充実や総合的な学習の時間の活用などにより、小・中・高等学校等の教育活動全体を通じて、防災に関する総合的な学習活動を充実させることが重要である。

大学等における防災・危機管理学の充実

防災・危機管理に関する対策を推進するために必要となる専門家の育成を目的として、例えば大学等における防災・危機管理学の充実などの取組みを推進すべきである。

6 被災者支援の充実

大規模災害や様々な形態の災害による被災者を支援するため、自助努力の重要性を踏まえつつ、救助段階から復興段階に至る被災者支援のグランドデザインを明らかにし、雇用、心と体の健康、人と人とのつながりなどを含めた総合的な観点から被災者のニーズに対応した多様な支援策を提示することが必要である。

今後、支援施策の具体化にあたっては、公平性・透明性の確保、情報提供の充実、財源に関する問題など、様々な観点を十分に勘案しつつ、国は被災者支援の充実に向けた具体的方策を確立するべきである。

1) 生活再建支援のあり方

現行制度と従来経緯

被災者生活再建支援金制度（自然災害により自宅が全壊した世帯等に最高100万円/世帯を支給）は、平成10年11月の被災者生活再建支援法の施行以来、被災者支援において重要な役割を果たしている。

一方で、同法の制定当時の衆議院災害対策特別委員会における附帯決議においては、「この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」とされており、その制度の充実について様々な議論がなされている。

また、被災者の住宅再建については、特に阪神・淡路大震災以降、様々な提案・議論がなされており、同法附則第2条においては、「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」とされているところである。これを受け、旧国土庁に設けられた「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」が平成12年12月に報告書を取りまとめたが、各施策のあり方について様々な意見が提出された。

被災者の生活再建支援の充実

被災者の生活再建支援については、国や地方公共団体などがそれぞれの役割分担を踏まえながら、被災者生活再建支援法の見直しを含め、被災者のニーズに適合した支援策の一層の充実を図るべきである。

また、安定した居住の確保については、被災者の生活再建を支援する上で最重要課題の一つである。

しかし、私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本である。

行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である。国は、都道府県や関係機関と調整の上、生活の再建にあたって必要となる家財道具の調達等に対する現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである。

2) 災害救助段階における被災者支援のあり方

支援の充実・多様化

災害救助の段階において、生活様式の多様化等を踏まえ、災害の個々具体の状況に応じた、より適切な支援を行うため、現物支給について支給内容の充実・多様化、現金支給制度の積極的な活用等、多様な支援施策を提示するべきである。

居住の確保

被災者が自らの状況に応じて適切に生活再建の見通しをたてるためには、支援策の多様な選択肢を早い段階で提示することが重要である。とりわけ、応急仮設住宅等の仮住まいの確保に当たっては、公営住宅等の提供や民間賃貸住宅を活用するための家賃負担の軽減策の導入など、関係省庁や地方公共団体等が連携して効果的な施策を確立するべきである。

3) 支援策に関する情報提供の充実

行政による被災者の支援策が多岐にわたるため、被災者がそれらの支援施策を最大限に活用できるよう、行政の側から被災者等に対して総合的かつ正確な支援情報を周知する仕組みを構築するべきである。

4) 災害への備えに対する支援の充実

耐震化等への支援

生命・身体・財産を守るため、事前に住宅等の耐震化等を行うておくことが重要であり、行政としては、住宅等の耐震化等を推進するための支援を一層充実するべきである。

災害に係る保険等の普及の促進

災害により財産が滅失した場合に備え、各人が事前に保険や共済制度に加入しておくことが重要であり、なおその普及率が低水準であることを踏まえ、国として、普及を促進させるための支援を充実するべきである。

5) 長期避難をしている被災者に対する支援のあり方

火山災害などにより避難生活が長期間にわたる場合、被災者に対する様々な支援が必要とされることから、現行制度の最大限の活用等による対応が必要である。

その顕著な例である三宅島噴火災害については、島民全員が長期にわたる避難生活を余儀なくされており、また有毒な火山ガスの噴出により未だ帰島の目途がたたないという、これまで経験したことのない事態となっている。

島民に対しては、被災者生活再建支援金の支給、災害救助法による物品供与、都営住宅の無償提供、三宅島げんき農場の創設等の雇用対策、中小企業者に対する既往債務の無利子化など、様々な支援が行われている。

今後、避難生活時に加え、一時帰宅時、帰島時及び帰島後の支援について、通常の方法・施策に加え被災者に対して特別に配慮する観点から、現行制度の更なる活用、既存制度の見直し、新たな制度の創設を含め、総合的な検討を行い、その充実を図るべきである。

また、避難施設の整備を支援するための活動火山対策特別措置法の適用など、復興支援等についても十分な対策を講じるべきである。

7 中央防災会議による防災行政の一層の推進

1) 中央防災会議による防災行政の推進

平成13年1月の省庁再編に伴い、中央防災会議は、内閣の重要政策に関する会議の一つとして位置付けられることとなり、また防災に関する重要事項に関して中央防災会議が内閣総理大臣又は防災担当大臣に自ら意見を述べる権限が付与されるなど、その機能が強化された。

今後、中央防災会議において、防災施策における総合調整を一層推進するとともに、各省庁が連携して重点的に推進すべき防災施策及びその施策の具体的な推進方策等を明らかにするなど、わが国の防災行政を推進するための牽引役としての役割を果たしていくべきである。

2) 提言された事項の実施及びフォローアップ

防災行政は限定された行政分野というイメージでとらえられることが多いが、災害予防、災害応急、災害復旧・復興の各段階にわたって、様々な主体や法令、予算等が密接に関連しており、国民生活に重大な影響を及ぼす広がりのあるテーマである。

このため、本調査会においては、前述のとおり分野を絞って提言を行うものであり、またその内容も短期的課題から中長期的課題にわたり、その課題に対する施策の具体性の程度においても様々である。

いずれにせよ、防災行政を着実に推進するためには、本調査会において提言された事項のうち、実施できる項目から施策として順次具体化していくことが重要であり、中央防災会議等において、その実施状況等を今後も点検し、フォローアップを実施していくべきである。

【参考資料】専門調査会における審議経緯

平成13年10月11日（第1回）

- 専門調査会の設置について
- 風水害・原子力災害について
- 防災基本問題について（現状問題の概観）

平成13年11月26日（第2回）

- 防災基本問題について（各省庁ヒアリング）

平成13年12月12日（第3回）

- 防災基本問題について（フリートーキング）
 - ・ 防災対策における官民の果たすべき役割及び地域の防災対応力のあり方について
 - ・ 防災・危機管理に関する人材育成について
 - ・ 災害対策における国と地方の役割分担及び連携のあり方について

平成14年2月8日（第4回）

- 防災基本問題について（フリートーキング）
 - ・ 防災情報体制の充実強化と防災情報提供の推進について
 - ・ 防災の視点からの土地利用のあり方について
 - ・ 被災者の生活支援のあり方について
 - ・ 事故災害に対する防災対応力の強化について

平成14年3月25日（第5回）

- 防災基本計画の修正について
- 防災基本問題について（フリートーキング）
 - ・ 防災計画の実効性の確保について

平成14年5月10日（第6回）

- 防災体制の強化に関する検討事項（案）について

平成14年6月6日（第7回）

- 防災体制の強化に関する提言（案）について

平成14年6月21日（第8回）

- 防災体制の強化に関する提言（案）について

平成14年6月28日（第9回）

- 防災体制の強化に関する提言（最終報告案）について