



平成25年10月18日
内閣府（防災担当）

中央防災会議「防災対策実行会議」（第2回） 議事概要について

1. 専門調査会の概要

日時：平成25年8月16日（金）14：00～15：30

場所：官邸4階大ホール

出席者：＜閣僚委員＞菅内閣官房長官（座長）、古屋防災担当大臣、太田国土交通大臣、
橋総務大臣政務官

＜学識経験者委員＞大原、河田、岸谷、河野、小室、野口、橋本、増田、村野、
森、吉井各委員

＜その他＞杉田内閣官房副長官、米村内閣危機管理監 他

2. 議事概要

（1）座長挨拶（内閣官房長官）

本日のテーマは、いずれも重要であるが、特に政府業務継続計画は喫緊の課題であり、本日の議論を踏まえて早急に成案をまとめ実行に移していく。委員の皆様におかれては闊達な御議論をお願いしたい。

（2）自由討議等

委員からの主な意見等は次のとおり。

■議題1：各防災機関、企業・団体等における業務継続体制の在り方について

- 提案だが、地方公共団体（特に市町村）におけるBCPの作成について、消防法の防火管理制度と同様の形での法的な義務づけに向けた検討が必要ではないか。
- 政府BCPの非常時の優先業務について、被害レベルに応じて優先業務の内容を複数（3段階程度）持つべきだと考えるがどうか。（それぞれの被害状況に応じて、その優先順位を立てたものが確実に実行できるような計画を立てていただきたい。）
- BCPについては、自分たちの範囲だけで作成されることが多いが、政府の業務は政府だけで実施できるわけではない。政府BCPについては、業務実施のために必要な民間企業やその他の機関との業務の整合性、BCPの連携をしっかりとっていただきたい。
- 政府BCPを検討する際、特に東京を中心に考えた場合、電力と下水道に注意が必要。電

力に関しては、東京電力の計画では福島原発と柏崎原発が稼働しているのが前提となっているが、政府 BCP については、これらが稼働できない場合の他電力からの融通も念頭に置いた計画とすることが必要。下水に関しては、上水道使用の前提になるものであるし、ネットワーク化されているため、被害が広域化しやすい傾向がある。この対策も BCP 作成の上では必要。

- 企業 BCP は各企業のみでなく、サプライチェーン全体を見ることが重要。
- 企業 BCP の作成を促進させていくためには、「アメとムチ」的な政策が必要で、例えば政府調達要件の中に BCP を組み込むことも一つのアイデア。政府調達の中で BCP 作成済み企業に対しては調達要件に対する点数を上げるということも含めて、インセンティブとディスインセンティブをご検討いただければと思う。
- データセンターの二重化の問題について、メガバンクはできているが地方銀行はまだまだこれからという状況。投資減税も含めて、政府としての後押しを是非お願いしたい。
- 政府 BCP について、連携を前提とした機能保持というよりはむしろ、各省庁が 6 機能に関連してやるべきことを明示すべき。その上で内閣府が調整機能を発揮するような仕組みとすべき。
- 市町村 BCP について、策定率は低いですが、市町村の規模は人口 300 万人から 5,000 人まであり、一律にはできないということを念頭に置いていただきたい。それぞれの規模や地域によって違ったものになる。原型となるべきものは各市町村の地域防災計画。BCP の定義からいくと不十分な点があるとしても、各市町村の地域防災計画の内容は準 BCP と言えるようなものになっている。この点に気をつけていただきたい。
- 政府 BCP の中でマスコミ対応についても記載すべき。中越地震の経験から言うと、一番時間をとられたのはマスコミ対応。責任者がマスコミ対応に追われて現実の様々な指示や判断ができなくなるケースが多いと思う。
- 下水道が通っていないと上水道が通っても使い物にならない。下水道の関係については、しっかりと計画を立てておかれた方がいい。
- 大規模災害時には、小規模市町村の中には完全にその機能を失うところも。政府 BCP を検討するに当たっても、市町村機能が完全に当分の間、なくなるということを前提にした、最悪の事態を考えたものになっていないといけないのではないか。
- 政府 BCP（案）の概要に、物資の備蓄について中央省庁で少なくとも職員の 3 日分の食料等となっているが、少なくとも中央省庁は国の中枢機関あるので、例えば 10 日分ぐらいは備蓄しておくべきではないか。（ずっと立てこもっても業務を果たせるぐらいの備えを中央省庁はしておくべきではないか。）
- 東日本大震災の時の話を小規模町村の方から聞くと、BCP で想定している参集要員が計画通りに集まれないことが多かった。参集要員が想定通りには来れないこともある、という前提に立って計画を策定する必要がある。
- 政府 BCP（案）の概要において、「職務代行」についての記述があるが、市町村レベルにいくと職務代行どころか権限委任まで想定しておかなければ事務が進まない。想定する参集要員が集まらないということの大前提に執行体制を検討しないと実効性ある計画にはならない。
- 福祉避難所としての指定をされている福祉施設における BCP の策定は十分ではなく、計画がない中で災害時に福祉避難所としての機能を果たせるか疑問がある。福祉施設の

BCP の策定についてきちんと対象にしてもらいたい。

- 政府 BCP の「代替拠点の確保」について、立川では近過ぎる。100 キロぐらい離れなければいけない。一方、大阪等では離れすぎてしまう。政府としては、東京から 100 km 程度離れたところに空地を何カ所か確保しておくことはとても重要ではないか。
- 企業 BCP の促進について、政府において自然災害のリスクを評価して企業に提示することが必要ではないか。そうすることで、企業においては他のリスクとの比較のもとで評価することにつながり、BCP の策定率向上にもつながるのではないか。（企業からすると、幾ら投資すればどうなるのかということがなかなか見えてこないのが、1 つ大きなネックになっていると思う。）
- 官民連携した BCP について、石油備蓄の関係では、石油各社は需要の減少を受けて精製能力を落としている実態がある。災害時に原油はあるが、精製できないという事態になりかねない。石油の精製能力をどの程度まで担保すべきか、というところまで国として考えておくべき。
- 官民連携した BCP について、東京港の震後行動計画は使う側の観点でまとめられているが、それぞれの事業者も被災するという観点が抜けている。そのままでは動かないということにも注意が必要。
- 官民連携した BCP の 1 つで食糧備蓄の問題がある。我が国においては食品・流通関係の企業が細分化されているため、食料品がどこにあるのかということ把握できない。（経産省が情報のネットワークを作ろうとしたが、復興予算の流用問題で予算がゼロになってしまい、手つかずの状況。米国では 50% のシェアを 10 社で持っているため、連邦政府は即時どこに何があるか食料品については捕捉できる。）
- 各省庁・政府全体の BCP について、政府全体の BCP が本当に各省庁の BCP に反映されているかどうかをチェックする必要がある。また、作成された BCP が本当に実効性を持つかについては、普段からの検証が必要。しかも、内部的な検証では不十分で、定期的に外部的な検証を受け、そこでの指摘を毎回改善していくことが必要ではないか。
- 政府 BCP（案）における代替機能について、6 つの必須機能によって代替拠点で代替可能かどうかは変わってくるのではないか。例えば、内閣機能と被災地への対応というのは、霞が関から離れられないのではないか。そのため、これは徹底的に防御するといった霞が関で業務をできるように事前の対策を打つべき。他方、残りの 4 つの機能については柔軟な対応ができるのではないか。そういうことも含めて考えるべきではないか。
- 日常できていないことが災害時だけできるわけがない。この BCP の作成・改訂というものを通じて、建前ではなくて本当に実効性あるものをつくるという観点から、今までの各省庁の風土や考え方を根本的に改革するということがないと結局うまくいかないと思う。

■議題 2：実践的な防災行動定着のための取組について

- 消防団についても、地域における防災リーダーとしての活動の重要性を痛感している。日本消防協会では昨年 2 月に、地域総合防災力の強化を目指すべきこと、また、そのために特別立法を行うことなどを提言している。消防団としては、地域の中心として自ら

の活動を高めるとともに、地域防災リーダーづくりなど、地域の総力結集に重要な役割を果たすことを目指している。そのためには消防団の装備の充実など、活動環境の改善が必要。是非後押しをお願いしたい。

- 今、我が国の場合、大雨洪水警報が出て避難勧告が出た場合に、避難する住民は5%程度。10年前は10%程度あった、95%は「自分は関係ない」と思っているという現状。原因の一つは、遺体など悲惨な姿をメディアが報道しないことにもある。どこかで釘を刺さなければならない。(米国では、「死」を自らのことととらえられるような工夫も行われている。)
- 多様な災害に対する行動力の養成について、実は各災害ごとに全く行動様式が別ではない。8割ぐらいは同じ。この基礎的なことを習得するというのはとても重要だと思う。そこのところをきちんと教える必要がある。
- 災害のイメージの醸成において、写真やビデオなどの映像の果たす力というのは非常に大きい。しかし、映像は著作権等の問題があるし、ウェブにあるものでも、いろいろなウェブサイトに散らばっていたりして、防災リーダーがいざ使おうと思っても、効果の高い映像を集めてくるのが難しい状況にある。ここでいう共有デジタルコンテンツの中で、地方自治体などの公的機関の監視カメラ映像といった公の要素のある映像については、ぜひ防災意識啓発用にまとめていただいて、地域で前向きに使えるような環境を整えていただきたい。
- 今、国立国会図書館で東日本大震災のアーカイブを作っていると聞くと、そこでもいろいろな資料がリンクされていたり、検索できる環境が整いつつある。教育と資料の連携も非常に重要だと思う。一定の教材で勉強した後に自ら資料を検索して、勉強の幅を広げていくようなコンテンツを目指していただきたい。
- 避難率が5%と低い水準にあるということについて、その中でも地域で熱心なリーダーがあるところは避難の状況がよかったという例がある。地域における防災リーダーを育てるといえるのは大変重要。
- 宮崎県では防災士の養成に力を入れている。県民の資格取得の支援をしており、学校の教員や福祉施設の職員に防災士の資格を取得してもらうよう働きかけを進めている。防災士でのネットワークも自主的な組織としてできており、横断的に横の情報交換がされている。防災リーダーのこのような横の連携を進めていくことが非常に重要。
- 自治会の総合強化策の中で防災を考えるという仕組みをつくるべき。防災リーダーの要件として防災の知識があるだけではだめで、地域の人から信用していただかないと機能しない。防災リーダーの特性として防災の知識と同時に地域の信用のある人という要件がある。さらに自治会の方が普段できないことは非常時にもできないので、自分たちの町を愛する、守りたい地域をつくるという自治会活動の中で防災を進めていくというほうが遠回りのようだが、結局は自分たちの手で、自分たちの町を守るという動きにつながるのではないか。
- 東北大学と河北新報社とIBMなどで、総務省の協力を受け「みちのく震録伝」というものを作っている。ここに東日本大震災の時の映像などを収録しようとしている。これは国会図書館のネットワークを通じて公開しようというプロジェクトであり、こういうものを上手に使っていただきたい。
- また、地方自治体が持っているデータはオープンデータとして公開いただきたい。震災

- の記録とそれらをつなぎ合わせることによって、新たな知見が生まれるのではないか。
- 結果事象型の防災というのを考えるべき。原因事象又は発生事象ごとに別々、ということではなく、結果事象型の防災を考えておく必要がある。
 - 同規模の都市や企業がどういう防災計画を持っているか、お互いにレビューをし合っ、お互いの知見を深めていくというような、仲間同士で互いにレビューをするような仕組み/制度（ピアレビュー）も必要なのではないか。
 - 個人情報としての災害弱者情報を自主防災組織のような任意・ボランティアな組織においても共有化できるようにすべき。個人情報保護といつも抵触する話が出てくるが、特に避難に不自由される高齢者の皆さん方を救うためには、まさにその壁を突破しないといけない。許容範囲というか、どこまで許されるのかということの問題について、少しでも望む方向に近づけられるよう、きちんと手当をして、そしていざというときに備えなければいけない。
 - 避難に係る現在の法体系が避難準備情報、避難勧告、避難指示と3つしかない。地方公共団体が的確に避難勧告や準備を出せる災害とそうでないものがある、それに対して今の法体系は単純すぎるというのが私の印象。まず地方公共団体、市町村から出す情報をもっとバリエーションがあるような形が望ましいのではないか。
 - 住民の方が避難ができるかどうかということは、市町村の災害対策室ではわからないこともある。現場で判断することには危険性もあるが、現場で判断しなければならない場合もある。そのような場合には、やはりその地区のリーダーに頼らざるを得ない。平常時のリーダーと非常時のリーダーは明らかに資質が異なるが、長岡市ではしっかりと地域のいわゆる調整型のリーダーと、非常時にしっかり判断できるリーダーというのを区別して、中越市民防災安全士というものを育てていく政策を継続している。これは全国でできることではないか。
 - 物事を俯瞰的に見て、きちんとその判断して避難勧告、避難指示を出すことも必要なだけども、現場で判断することも必要で、それをどう調和させるかということがポイント。特にがけ崩れのようなものは各危険箇所ごとに対応は異なるものとなるため、地区ごとのそれぞれ異なる防災計画を作ることを考えている。このように災害の内容によって対応が大きく違ってくる。そういうきめ細かな配慮が必要。
 - 地域の防災リーダーの量の問題について。国は余りこれまで数値目標を言ってこなかったが、防災リーダーについても例えば「100万人」、「これから毎年1年に10万人とかがつくっていく」といったような量的な数値目標を立てる必要があるのではないか。
 - 防災リーダーの質の問題について、防災リーダーにとってのモチベーションを維持する仕組みを構築することが必要。例えば、研修を受けたら「防災士」といったようなキャリア的なポイント得られるようにし、その人材を地区の防災計画をつくるのに関与させることもいいのではないか。防災リーダーの積んだ経験を世の中にわかってもらうことと、その人たちの活躍の場を与えることが非常に重要ではないか。
 - ある程度の数を確保するためには制度的に防災リーダーを育成することが必要。例えば教員免許を取得するときに防災の座学をさせ、教員免許の課程に入れ、そして防災研修にも出す。そういうことをすれば、新しい教員はみんな防災リーダーの卵として醸成されていく。その中から本気度が高い人を防災リーダーにしていくなど、数で網をかけることも必要。

- 学校の防災教育について、学校の教材に必要な知見・情報が十分に入っていない。例えば東京の子供たちは荒川とか利根川の名前を知っていても、プレート境界の名前は全然知らない。命にかかわる情報が入っていないというところに問題がある。中央教育審議会の中で防災というものを、時間ではなくて内容をどうするかということ審議していただく必要がある。
- 家具の固定、耐震化について、駿河湾沖の地震と岩手県北部地震は同じぐらいの時期に同程度の強さで起こったものだが、駿河湾地震の方が1/12程度と圧倒的に負傷者少なかった。これは静岡県の子具の固定率が63%と全国水準の24%より飛び抜けて高かったことが要因。家具の固定や耐震化をしたら地震保険や生命保険が安くなる、などのインセンティブがあってもいいのではないか。

■議題3：災害情報の収集と分析について

- 災害情報の収集に当たっては、災害が夜間に起こることも考えておく必要がある。例えば夜間であれば衛星画像を使うとか、携帯電話履歴を使うとか、ヘリが飛ばなくてもわかる情報をいち早く使うとか、朝、夜が明けるとまで待たずに何らかのことをやるという戦略が非常に重要。
- 一体どこが情報を出すのかということを決めておかなければいけない。都道府県によっては、一体どこから情報が出てくるのかさっぱりわからないところもある。
- 災害情報の収集と分析を検討するに当たって、単独の災害だけではなく、地震、津波、原子力災害という複合災害の場合の情報の出し方も考えておかなければならない。
- メディアの情報を活用することも重要。例えば避難所で何が問題になっているかというのは、メディアが実はよく知っているもので、そういう情報もうまく活用すべき。
- SNSの活用については、竜巻のように気象庁でも把握できない局地的な災害に効果がある。「今、竜巻が起こっている」というのをTwitterやFacebookでその現場にいる人が出し、それを活用すべき。しかも今、スマホには全部GIS・GPSが入っているので、発信者がどこにいるか、どう移動したのかを利用するということが必要ではないか。
- レーザープロファイラーのデータについては、災害が起こってから取るだけでは不十分で、事前にとっておかないと比較できない。
- TEC-FORCEの問題について、都道府県・政令指定都市レベルの土木の技術職の方をぜひ入れていただくとよい。そうすると国と地方との連携が居ながらにできる。
- 資料3の内容は、将来的な展開も含めてよくまとまっている。ここに書いてあることだけをやるにしても大変だと思うが、是非やっていただきたい。
- 資料に記載してある情報のほとんどが事実情報を集約するシステムになっているが、特に大規模災害においては今、被害は出ていないが、これから被害が出るかもしれないというリスク情報が重要。例えば危険物施設であるとか、決壊しそうな堤防であるとか、そういう今後の可能性を含めて捉えることは予防的、被害を拡大させないためには非常に重要。
- 被害情報だけではなくて対策に必要な機能に関する情報（例えば病院もしくは防災施設の被災状況等）を集約していくことも重要。
- 災害の内容や規模によって違うと思うが、災害時の情報の取り扱いについては、スピー

ド感が重要であるため、国→都道府県→市町村→住民、といった階層構造ではなく、様々な主体がダイレクトにアクセスできる仕組みの方がよいのではないかと考えている。

- 発災直後の被災地の情報収集について、消防団員に対する教育や訓練、意識づけが必要ではあるが、全国に 88 万人いる消防団員を情報発信者として機能することができるように、もっとそこは活用してもらえればよいのではないかと考えている。
- 国・都道府県・市町村が共有できるシステム構築が今後求められるが、統一化の際には、余計なコストをかけることがないような制度設計をお願いする。
- 災害の全容把握をするための推算機能は大変有効なものではないかと考えている。こういったシステム・情報を都道府県・市町村と共有をしていただくような体制づくりをお願いしたい。
- 広域の激甚災害というタイプのものの場合、情報が途中で途切れたり、被災現場から情報が入ってこないということがあるが、対応としては国と被災地に直結する方法がある。その方策としては、ヘリや航空機、DIS、SNS を活用することが考えられる。とはいえ、ヘリだと夜間の問題や通信手段の問題が、航空機だとデータ処理に時間がかかるという問題が、DIS だと精度に難点がある、SNS の活用については要員の制約がある。これらをクリアする方法をしっかりと詰めて、実効性のあるシステムをつくっていただきたい。
- 以前、政府の大規模水害の専門調査会で、荒川、利根川が氾濫した場合に 100 万人単位で避難しなければいけないというシミュレーションを行った際、橋がネックになってしまって避難できないという結果になった。東京湾の高潮災害や荒川、利根川の氾濫を考えると、事前情報を避難にどう結びつけるかというのは喫緊の課題。風水害はリードタイムがあるので、情報の活用の方法によっては相当被害を小さくすることができる。この事前情報の利活用というものはもっと考えていただく必要がある。
- 前回もお話したが、南海トラフ巨大地震と首都直下地震とは被害が全く異なるため、それぞれについて具体的に対応すること、どこでどのような被害が生じるか具体的なリスクを共有すること、行動を時系列的に定めておくことが重要。こうした考えから国交省では、省内に対策本部を設置し、具体的な被害想定に則した対策を盛り込んだ対策計画の中間取りまとめを今月中に行う予定。防災対策実行会議と連携をとっていきたい。
- 異次元の災害が起きており、国交省として、リエゾンと TEC-FORCE の派遣をしっかりとやれることが重要であると認識。
- 業務継続体制のあり方の検討について、異次元の災害ということを認識し、今まで想定できる要因についても、全てにわたり過酷シナリオを検討するとともに、内閣機能はしっかり残さないといけない。同時に、いざという時どこが使えるかも考えておくことが重要。
- 災害情報収集・分析について、国交省では、地形や施設のデジタル情報を蓄積・共有する。発災時には上空撮影データにより地形変動などを瞬時に把握する。各機関から集まってくる被災情報をデジタル地図に重ね、リアルタイムで更新し、各機関で共有するシステム構築に向け取り組んでいく。
- 都市における帰宅困難者や負傷者を収容できるような防災拠点の強化といった課題にも、政府全体として取り組んでいくことが大事。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）

参事官 青柳 一郎

企画官 古矢 一郎

参事官補佐 加藤 隆佳

TEL : 03-3501-5408（直通） FAX : 03-3503-5690