

# 中央防災会議防災対策推進検討会議（第10回） 議事録

日 時：平成24年6月7日（木）17:30～18:34

場 所：官邸2階小ホール

- それでは、定刻になりましたので、ただいまから第10回「防災対策推進検討会議」を開会いたします。

まず、この会議の座長であります藤村内閣官房長官からごあいさつをいただきます。

- どうも御苦勞様でございます。この会議も回を重ねて10回目となりました。各回、本当に先生方の熱心な御議論、御討議をいただいておりますことに改めて感謝を申し上げます。

今日は10回目で「自然災害における『緊急事態』への対応の在り方」というタイトルで、これを議題としているところでございます。南海トラフの巨大地震、あるいは首都直下型地震など、東日本大震災を上回る巨大災害の発生の懸念というものは常にございます。このような巨大な自然災害による緊急事態に対処するため、組織あるいは事務、権限の在り方や、更に必要となる緊急措置の在り方などにつきまして、幅広く皆様方の御意見をいただきたいと存じます。

本日もどうぞよろしくお願い申し上げます。

- ありがとうございます。報道の皆さん、ありがとうございます。

（報道関係者退室）

- それでは、まず、議題に移る前に、中間報告に対するパブリック・コメントをやっておりますので、その結果について皆様に報告をいたしたいと思っております。

資料1に基づきまして、事務方の方から説明をさせますので、よろしく申し上げます。

- 資料1に基づきまして、パブリック・コメントの状況について御報告をさせていただきます。

意見の提出期間は3月27日から4月25日の約1か月間ございまして、23名の方から156件の意見をいただきました。

意見の概要の欄でございますが、①国一県一市町村の縦割りが問題であった。自衛隊、警察、ボランティア、政府など一体となった防災対策を推進すべきという意見です。あるいは②危機管理庁を設置すべき。③東京集中を排して機能分散を行うべきという意見でございます。

次のページで申し上げますと、一番上の「組織・体制」ですが、緊対本部を中心とした組織づくりをすべきという意見です。

「救助・救出・医療関係」ですと、例えば③でございますが、医療処置の遅延・法的責任の追及の回避のためのトリアージについて、医療関係機関の免責を認める法律を制定すべき。

「情報・広報・報道」関係ですと、プレスセンター的な場が必要ではないか。②では、インターネットを活用して提供することを考えるべき。③では、安否情報の取扱いに対する指針の策定。④では、オープンガバメントといいますか、フォーマットを統一してアクセスが容易な情報環境をつくるということをお願いしております。

「避難所」関係では②でございますが、生活の場としての避難所から地域コミュニティの維持・再生が図られるような取組みをするべきである。

「復興」関係でございますが、被災者が復興の主体であること等を定めた「災害復興基本法」を制定すべきという御意見でございます。

次のページの「被災者支援」関係では、被災者生活支援法などいろいろな法律があつてわかりにくいという御指摘をいただいております。

「災害時要援護者」関係ですが、①でございますように、安否確認等のための個人情報保護の例外規定を盛り込むべき。

「義援金」の欄でございますが、義援金の取扱いを明記すべきである。

「住宅の被害認定・応急仮設住宅等」でございますが、災害救助法関係を中心にいろいろな充実なり見直しを意見としていただいております。

次の6ページにわたりましても「被災者支援」で、特に「費用負担等」のところの①ですが、災害救助費は現金の支給で行うべきという意見もいただいております。

次の「防災教育・人材育成関係」ですが、全般的なそういった関係の充実・強化といった御意見でございました。

「自助・公助・共助」について、しっかりと防災・減災の面で検証することが必要である。

「防災計画」関係では、相互の調整によって対策の矛盾防止を図るべきであること。その下の「受援」ですが、他の団体からの受援計画を盛り込むべきといった御意見です。

「その他」になりますけれども「国民」のわかりにくい難解な用語・記述があるので、注釈を加えてほしいということです。あるいは、原発事故に関する記載はもっと充実させるべき等々の御意見をいただいたところでございます。

これらの御意見の概要を踏まえまして、私どもとしては、右の欄にありますか、考え方を整理させていただいて、パブリック・コメントとして公表をしてみたいと考えております。

- 公務の関係で官房長官は御退室をされますけれども、お許しをいただきたいと思います。

(内閣官房長官退室)

- それでは、皆さんから御質問、御意見があればお願いをいたします。よろしいでしょ

うか。

また出てきましたら適宜事務方にて御意見をいただければと思いますので、よろしくお願ひします。

それでは、議題に入っていきたいと思ひます。本日の議題は「自然災害における『緊急事態』への対応の在り方」についてでございます。これは東日本大震災の教訓を踏まえつつ、更に南海トラフの巨大地震や首都直下地震など、東日本大震災を上回る巨大災害の発生に備えて、特に立法措置が必要な事項であるのではないかという問題意識によるものでございます。

緊急事態への対応は被災者・国民のため、国、地方公共団体、指定公共機関、民間企業、ボランティアなど、さまざまな主体が協力して行うもので、この各主体の対応を検討する必要があるということ。その中でも今回は、国と地方公共団体に関して論点をまとめたということでもあります。

それでは、事務方から資料の説明をいたしますので、よろしくお願ひいたします。

- お手元の非公開資料に基づきまして、御説明をさせていただきます。時間の関係もございまして簡潔にさせていただきます。よろしくお願ひいたします。

3 ページの方でございますが「1 検討の背景」でございます。我が国の災害対策の基本的枠組みを見直さなければ十分な対応ができない。特に想定外の事態にも備えなければいけないということになってきておりました、大規模な災害における緊急時の国家的備えが必要であろうということでございます。

一方で、東日本大震災においても、災害対策基本法の災害緊急事態の仕組みは発動されていないという現状でございました。

次のページをごらんいただきたいと思ひます。まず、対象となる災害というのはどういうものが考えられるかということで、3 点ほど観点を挙げております。

まず、1 点目が、被害の甚大さということでございます。東日本大震災を超えるような災害、先ほど大臣のごあいさつからもございましたが、南海トラフあるいは首都直下といったものが考えられる。更には複合災害といったものが考えられるのかということでございます。

2 点目は、経済社会の影響度合いからどう見るのかということございまして、被災地における経済的な影響、あるいは被災地外における物資の不足とかの経済的影響、更には、首都直下で特に指摘がされておりますが、帰宅困難者等の規模が相当大規模になった場合にどうなのか。○の4 点目ですが、デマ情報等によりいろいろな風評被害、更には治安の問題といったものが出た場合という観点からの災害をどうとらえるかということでございます。

(3) としては、国家の存立という観点からどうかということで、この3 点の視点からの災害というものを考えていく必要があるのではないかということでございます。

参考に挙げておりますが、現在の災対法では、そこに3 つレベルがございまして、1

点目の非常災害対策本部レベル。これは本部長が国務大臣、防災担当大臣になることが多いのですが、これは都道府県の段階では十分な災害の対策を講じることができないような場合というもので、直近では平成 23 年、今年の台風 12 号で設置がされております。

(2) で緊対本部とっておりますが、これは総理大臣が担当になりまして、国家的立場から災害応急対策を緊急かつ総合的に推進するために設置をするという解釈上でやられておりまして、今回の東日本大震災が最初になっております。

(3) が緊急事態の布告ということでございまして、国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚な場合に、この布告を行うということで、設置の改正、法制度の整備のときには、関東大震災級のものが考えられたのではないかとされているものでございます。先ほど申しました東日本大震災では、この布告は行われなかったということでございます。

次のページです。これは東日本大震災の経済の影響がどんなものであったかということで、関係資料を抽出したものでございますが、上から 2 つ目の【小売り価格統計】という欄だけ簡単にござらいただきますと、震災前と後での上昇率を挙げておりますが、ほうれん草であれば 129% といったことございまして、价格的にはそれほど極端には上がっていないということ等を始め、社会的な混乱という意味では、余り東日本大震災では顕著には見られなかったのかということとはございます。

7 ページの一番下ですが、見直し対象となる 2 大地震です。経産省の資料ですが、これは非常に単純な資料で恐縮なのですが、東日本の場合ですと被災 3 県プラス茨木県、南海トラフですと静岡から高知にかけての 6 県、首都直下ですと 1 都 3 県といったものの人口なり状況を単純に集計したものでございますが、南海トラフ、首都直下になりますと、東日本大震災に比べて相当の規模の影響を受ける可能性があるというデータでございまして。

次の 8 ページでございまして、「3 検討すべき論点」でございまして。(1) から (3) までありまして、(1) ですが、9 ページの方をござらいただきたいと思っております。

国、都道府県、市町村の行政上の権限なり、組織の在り方でございまして、①として 1 点目、現行では災対法に基づく緊対本部は国が設置します。地方ではそれぞれ災害対策本部が設置される。これが別々なわけですけれども、この連携がどうであったのか、これを確保する方策というものが必要なのかどうかという点でございまして。

10 ページでございまして。緊対本部長の権限はどうであったのかということですが、現行ではここにございますように調整権限、あるいは指示権限というものが一般的な規定としてなされておりますが、より実効性のあるものとするためには、具体的なプログラム規定といえますか、よりそういった形の規定のしほりもあるのではないかと考えているところでございまして。

更には、指示を出しても、指示のとおり動かないといった場合にどう考えるのかとい

った点もあろうかと思えます。

次の 11 ページですが、これは国と県と市町村の役割分担の関係です。若干複雑ですが、基本的には右側の市町村の欄です。市町村が一時的な対応を行う。それに対して県が補完的といいますか、これをやる。ただし、災害救助法が適用される場合には、県が全面的に救助関係、救助法の事務をやるという建前にはなっておりますが、実態としては、県自体はなかなかそういうものを持っていないということもありまして、市町村の方でやるという状況になっております。

一番下の欄の○で、災害救助法の場合が書いてありますが、一定規模以上の災害については都道府県がやるということで、財政負担は国が 2 分の 1、都道府県が 2 分の 1、更に額が上がるにつれて、国の負担割合が高まるという仕組みの中で対応しております。

次のページは参考で、原子力災害対策法、武力攻撃事態対処法、新型インフル法との比較を付けております。時間の関係でこの説明は飛ばさせていただきます。

15 ページでございます。次の検討すべき点で 4 点目でございますが、市町村の行政機能が喪失した場合にどうなるのかということでございます。この表にございますように、国、都道府県からの派遣につきましては、災害応急対策について現行はある。復旧・復興についてもあるという形になってはいますが、その近接する真ん中の欄ですが、この辺の中間的な部分についてどう考えるかというところがクエスチョンマークになっております。

更に都道府県、あるいは他の市町村からの応援につきましては、◎が今、国会に提出しております改正法で手当をするということで、災害応急対策については法案の改正が成立しますと、こういった規定が整備をされるということですが、同じく近接する事務、あるいは復旧・復興関係については、そういった応援の適用がない。

更には都道府県の代行についても、ごらんとおりの状況でございます。この辺をどう考えるかということでございます。

16 ページです。更には都道府県そのものが行政喪失した場合の対応でございますが、これについては国の代行規定は基本的にないということでございます。

次の 5 点目は 17 ページですけれども、国、県、市町村の情報の伝達の在り方でございます。現在、基本は市町村から県、県から国へということで情報が上がっていくという立場になってはいますが、今回のいろいろなケースを見ていると、市町村から国へ直接情報を提供する、あるいは依頼をするということも必要ではないかということが考えられます。

18 ページで「緊急措置」の在り方についてどうかということでございます。現行ですが、緊急措置としまして、1 の中で (1) ～ (3) がございます。生活物資の配給・譲渡の制限、あるいは応急対策に必要な物価の価格等の決定、金銭債務の支払いの延期なり延長といったものが、緊急措置の一つとしてなっております。

それから、もう一つ、阪神・淡路以降に加えられました、海外からの支援を円滑に受

けるための措置というものが現行ございます。基本的に緊急措置の対象となっておりますのは、経済的措置が中心という状況になっております。

次の19ページですが「緊急措置」の在り方でございます。現行の緊急措置につきましては、国会が閉会中、または衆議院が解散中であり、臨時会の招集を決定し、または参議院を求めてその措置をまついとまがないときに初めてできるという形になっておりまして、この辺をもう少し対象として広げていく必要があるのかどうか。今、経済が中心になっておりますが、それ以外に広げていく必要があるのかどうかということもあろうかと思っております。

次の20ページ「法令等制定権能」の在り方でございます。ここに事例ということで6つほど挙げさせていただいていますが、今回、東日本大震災の発災のときは国会が開会中であったこともございまして、緊急にさまざまな特例法が措置をされております。その幾つかを挙げたものでございますが、いろいろな救助活動、応急対策に当たってのいろいろな規制緩和とか、そういったものを中心に、あるいは一番最後にありますが、議会の議員の選挙期日の特例ということで、物理的に執行が不可能なものについての特例を定めたりという措置がなされました。

今回、国会開会中で何とか間に合っただけのものもあるんですが、こういったものについて、あらかじめ政府の判断なりでできるようにしておくことが一つ考えられるのではないかとございまして。

最後の21ページでございますが、国家としての必須機能をどう考えるか。これ自体がまず、どういうふうに国家の維持すべき機能を考えるかということを経験をして尽くす必要があるかと思っておりますが、これを尽くされて、ある程度決まってきた段階におきまして、これを脅かすような災害についてどう考えるかということが、一つあろうかと思っております。

以上、駆け足ですけれども、資料の説明とさせていただきます。

○ ありがとうございます。

それでは、ただいまの説明に関しまして、御意見等をいただきたいと思っております。よろしく申し上げます。どうぞ。

○ 1つは御質問したいんですが、以前の阪神・淡路大震災のときに、ちょうど私が外国に行ったときに、前に海があるのにどうして火事にあの水をかけないんだ、ヘリコプターがどうして出ないんだということを外国で言っていたのです。ところが、この国の場合には、結局、自衛隊の方が地区の方に待機をしても、総理からの命令が出なかったために出なかったということが後でわかった。そういう事態が一つあった。

今回だって災害緊急事態だということの宣言が、もしこの前の震災以上のものが出たときに発令するということになっていたのに、全然発令されなかった。しかも、その3週間、政府もマスコミも一生懸命やっていたのは原子力の災害のこと、原発のことだけであって、住民のことに対する目が全然いっていなかった。一体何が原因だったのでし

ようか。

そこが一番最初の問題として解決しない限り、勿論今回のいろいろなことの審議の中では、それをきちんと反省をして、いろいろな手当てはしてありますけれども、以前の阪神・淡路大震災のときと比べて全然、今回の震災に対して、現場に対して、何の手も政府が打たなかった。私はその間、ぐるりといろいろなところを回って感じたのは、ここにも出ているように、国と県と、国は国として省庁間の問題、それから、ここに厚労省の副大臣がおりますけれども、あのとき厚労省の中ですら全く自分の関係ない会に対しては、公務員すら関心も持たなかった。

私は厚労大臣に対して、少なくとも各市町村、あるいは県に対して、責任のある官僚を出してくれと言ったわけです。しかし、そのときは全然それに対する反応がなかったわけです。

後になって出てきましたけれども、この初期初動という初期の政府の対応が全くそこに、県との連絡もしなければ、市町村と県との折り合いも全然していなかった。これはやはり、もっとこういうことがきちんとされて、自然災害に対する法律そのものがもう古くなっていて適用されないということを実際に考えて、やはりこれから起こるだろうと思われる大震災に対しては、初期初動からきちんとした対応がとれるようなことを本当に考えないといけないのではないかと。これはあくまでも終わったことでございますので、是非考えていただきたいと思います。

○ ありがとうございます。

その点については、フェーズを分析して検証しないといけないと思うんです。最初の発災時点での危機対応について、自衛隊の出動等を含めて、どういう形になっていたかということになると、阪神・淡路のときと違って、その初期対応というのは非常に早かったんだと私は認識しております。その法改正等々、阪神・淡路を踏まえて、自衛隊との関係というのは、かなり整理ができたとは私は理解していたんです。

○ 平成 17 年度の中央防災会議で、東日本の津波を想定することをやっています。そのときに、災害があった場合の自衛隊の出動についてのいろいろな計画をつくってしまっていて、これは最終的には防衛省の判定の総括を待たなくてはなりません、私の理解では、自衛隊はそれに沿って、かなり動きは早かったのではないかと考えています。

特に山林火災につきましては、自衛隊のヘリがもうフルに活動しまして、海水をくみ上げてどんどん鎮火に、岩手県でも活動していただきましたし、あと、自衛隊が被災地に入ったのは、次の日にはもう入っています。早いところでは、当日にもう行っていたということだったと思います。

その一方で、この中にも総括してはいますけれども、被災自治体が被災をして、これは何件も私は申し上げましたけれども、そこから情報が上がってくるということを待っていたということも事実なんです。ところが、被災自治体がもう被災をしている。それから、完全に停電もして、防災無線も 1 台しかない。1 台しかない自治体で、自治体もそ

の場で被災しているという中で、きちんとした情報が上がったりしないのは事実です。これはもうきちんと反省、総括をしなくてはならないということです。

あと、医療関係につきましては、原中委員から何回も御指摘いただきましたけれども、その部分について厚労省もある程度総括をしています。それを踏まえた上での次への対応というのは、しっかりしていかななくてはならないということは、そのとおりだと思います。

いずれにせよ、東日本大震災の総括担当をやっておりますけれども、この部分についてはまだまだ、今まで中間報告が出ている段階で、最終報告はまだできていないところがありますので、これはもうちょっとしっかり総括をしていきたいと思っています。

○ また発言してよろしいですか。

今、大臣がおっしゃったように、確かに自衛隊の活動は非常に早かったです。それから、今回、非常に違ったというのは、毎日毎日 100 体以上の死体が打ち上げられていた。その死体を一生懸命処理していたのは、だれでもない、自衛隊員なんです。それで恐らく精神的にもおかしくなってしまった。そこに我々が行って、死体検案をやって、番号で全部終わって、埋葬していただくという形を取ったわけです。

ところが、そのときに、初期の 10 日間に関しては、全く国も県も市町村も動いていないんです。現場にいたのは自衛隊員と医師会、歯科医師会、それから、ボランティアの人が入ってきたのが 10 日過ぎてからです。そういうことを考えると、本当にあの一番最初のときにどうして動かなかったか。

ただ、私はそれを直接総理にも申し上げましたし、いろいろな大臣にも申し上げました。それから、大臣が非常にいろいろなことでお世話になっていましたので、直接お願いもいたしました。そのときに政府の最大によかったと思うことは、今回の災害に対しては、大臣の壁を全部取り払って、どの大臣でも、だれからでも情報を得たものは、内閣府の中に持ってくるという素早さです。あれは 10 日過ぎてからだったと思います。それまでは全く動いていなかった。

その 10 日間の間にどれだけの、今回はもう犠牲が出てしまって、本当にその後はそれほど犠牲は出なかったわけですが、やはりあのときの初動行動というのは非常に悪かったということは確かでございます。本当にガソリンはなくなる、食べ物はなくなる、何もなくなった事態です。それで自衛隊の人たちが炊出しをすると、500 メートルぐらい並ぶんです。ところが大きな釜をつくっても、大体半分ぐらいまでいくとなくなるんです。そうすると本当に、アメリカだったら暴動が起こるだろうと思うんですが、日本人はこういうときだからしょうがないと、あそこから黙って去っていくんですね。あれを見たときに、私はやはり日本人のよさと、政府の対応の遅さということを非常に現場で感じたものですから、是非今後はそういうことのないような手を打っていただきたいと思う次第です。

○ 1 点だけ御紹介させていただきたいと思いますが、御遺体の問題につきまして

は、3日目、4日目ぐらいの段階から、厚労省では手続を早くするための検討をかなり鋭意進めました。ただ、これは未だに私も岩手県警の県警本部長の言葉は覚えていますが、御遺体は一体一体丁寧に扱います。これには迅速な措置というのはいり得ませんと。どんなことがあっても警察が責任を持って一体一体丁寧に扱って行うということで、ばしっと言われたんです。

確かに対応では一体一体、泥にもまれた遺体も全部自衛隊と一緒にになって警察が運んできて、一体一体きれいにして、それで歯とかなんかのあれをですね。そこに対しては国の指導というよりも、一つの体系が出てきたという印象が非常にあります。このことだけは是非申し上げたい。

あのときの県警というか、どこの県警の本部長もそうだったと思いますが、自衛隊と県警と、もうとにかく御遺体が上がると全部の作業を中止させて、それで丁寧に丁寧に対応していただいたということは、実は結果として、瓦れきの処理がその中で遅れたということにはなるんですけども、そういう体系ができていたということだけは是非申し上げます。

- そうですね。そのとおりなのですが、ちょっとだけよろしいでしょうか。申し訳ありません。

上がってきたときは、御遺体というのは物すごく汚れて出てくるんです。顔から何から膨れて、原型をとどめないばかりではなくて、服装から何から本当に汚れて上がってくるんです。そのときに、本当に体をきれいしてくれたのは自衛隊員なんです。私はやはりあのときに、少なくとも行政官があそこにくれたらという気がいたしました。ちょっとしゃべり過ぎました。

- お願いします。
- 5点あるんですが、まず1つは、今、首都直下地震と南海トラフ巨大地震が対象になっているんですが、実は既に専門調査会で終わっております大規模水害対策、荒川、利根川が氾濫するととんでもないことになる。

それから、大型台風が東京湾に上陸して高潮が起こると、これも大変でして、これは今までのように台風が接近する3時間前に避難勧告を出しているようでは、100万人以上の避難を余儀なくされますので、やはりアメリカと同じように1日前に避難勧告を出さなければいけない。それだけゼロメートル地帯に200万に近い人が首都圏では住んでおられますので、そういうことも視野に入れると、起こってからの対応ではなくて、そういう風水害については、事前にそれに備えるという構え方が必要になってくるということです。

2番目は、緊急事態という判断をだれがするのか。そのときに当然情報が要るわけですね。そうすると、いろいろな情報をどうやって把握するのかというシステムがまだまだできていない。特にここに書いてありますように食品産業とか、いわゆる食料とかに関わる情報は非常に小規模の企業が多いものですから、そこが被災する、あるいはネット

ワーク上で被災してしまうと全体が把握できないという問題がある。そういう情報の把握の問題です。

3番目は、例えば遺体の問題なのですが、南海トラフ巨大地震が起きますと間違いなく、今、私どものワーキング・グループでやっていますが、30万から40万の方が亡くなる。そうすると、遺体捜索が物すごく時間がかかる。現在でも警察官3,800人が3,000人の行方不明者を捜索しているわけですが、これの3倍ぐらいの遺体捜索をやらなければいけないということです。

そうすると、それに大変大きなエネルギーを使ってしまって、ほかの対応のところにも動員できないという問題があるので、そういう基準が必要ではないか。日本は遺体が見つかるまでずっと捜索を続けていかなければいけないということが、これまで起こっておりますので、そういうことが必要になってくる。

それから、いろいろな非常事態の宣言を国際的に理解していただく必要がありますね。これはやはり事前にやっておかないと、日本は何をしているんだという誤解が随分生じると思うんです。ですから、こういうルールを国際的に認知していただくという努力がとても要るのではないかと思います。

最後に7ページの南海トラフの巨大地震の1,558万人というのは間違っておりまして、3月31日の情報ですと、震度6弱以上に4,700万人住んでいますので、数字が小さ過ぎるということですね。その点、お願いしたいと思います。

○ どうぞ。

○ 私は長く自衛隊に勤務しておりました。過去を振り返ってみますと、かつては県知事の災害派遣要請によって自衛隊は出動しました。これは日本の政治がイデオロギー的に分裂していた時代のことで、当時は自衛隊の存在そのものを憲法違反として否定している自治体の首長もいたわけで、地震で被害が起きたときに、どうしても自衛隊に災害派遣を要請することを躊躇してしまうのです。昔はそのため出動が遅れるということが結構ありました。私が部隊長をしていた時のことです。隣の町が大洪水に見舞われていたのですが要請が来ないわけです。道知事を通じて要請すべきと決まっていた時代でした。今はそのようなことを言う自治体の首長は、ほとんどないと思います。

阪神・淡路大震災のときまでは「県知事を通じて」ということでしたが、あの苦い経験にかんがみて、区市町村長から直接自衛隊に要請できるように法律が変わりました。原則は要請に基づく派遣ですが、状況によっては要請に基づかない自主的な派遣も可能となったのです。そのため自衛隊が出遅れることがなくなってきたのです。

大規模自然災害があったときは、凄惨な被害が発生すると国もすぐ判るし、県も区市町村も判るわけで、出遅れることがなくなってきたのです。自然災害ではなく国民保護事態では、国が国民保護事態と判断し、その適用範囲を決めないと、県知事や区市町村長が特定の権限を行使することが許されないから、自然災害の場合のように国や県や区市町村が同時に見切り発車のようなフライイングをすることには問題があります。国民保

護事態の場合には国が厳格に事態生起を決めておかななくてはなりません。

これは私の取り越し苦労かもしれませんが、東日本大震災の場合は、被災地の人たちが非常に協力的でコミュニティーパワーがあり、しかも国家中枢が完全に機能していたわけですから、全国的な支援の動員がある程度功を奏しました。また被災地において多くの犯罪も起こらなかったし、支援物資の奪い合いも少なかったのです。

しかし首都直下地震の場合を考えてみますと、国家中枢機能が一時的に麻痺し、かつ人口が超過密なうえに、純朴な市民ばかりではなく色々な人たちが住んでいるので、混乱や犯罪がエスカレートすることもあり得ます。警察だけでは治安を維持できないような想定外の事態が起こるかもしれません。70年安保のときに治安出動があるかもしれないと考えられましたが、実際には警察力だけで済みました。アメリカでは大規模自然災害の時に、まず州兵が銃も持って出て、地域の治安を維持した後に、救援活動が行われることがあります。自衛隊は幸いなことに、いまだかつて銃を持って災害派遣に出たことはありません。それだけ日本の国民がしっかりしているということです。

しかし、首都直下大震災の場合には、恐らくその辺にある多くのキャッシュ・ディスプレイなどが襲われることや、補給の遅れが続き悲観的になった被災者が不安定になって物資を奪い合う暴動的な事態も想定しなければならないかもしれません。東京はいろんな人が住んでいますし、どの人がどこに住んでいるのかさえよく分からないというのが現状です。警察だけで対応できない想定外の場合には、一部の自衛隊に治安維持の補助としての任務を付与しなければならなくなるかもしれません。

もう一つは、防衛省や国交省のように、大臣の下に実働部隊を持っている官庁の指揮統制と、大臣の下に官僚組織しかない省庁の指揮系統とは少し次元が違うのです。したがって、防衛省とか国交省が連携する場合の訓練、例えば国交省の TEC-FORCE と自衛隊が災害の現場で連携する訓練は是非やっていただきたい。

先ほど御遺体の話が出たのですが、私が現場の自衛隊員から聞くと、必ずしも凄惨な遺体を見たから精神が病んだのではなくて、現地に着いて生存者の捜索を行うと、つい今まで生きていたという未だ暖かい子どもの御遺体に遭遇したと言うのです。自分たちの部隊には隊員が30人しかおらず難しかったが、もし倍の60人いれば、この子は死ななくて済んだのではないか。そういう自責の念のようなものがあって精神的に落ち込んだ場合も多いとのことでした。

そして、避難所に行くと、昼間見た御遺体と同じ年端の子どもたちが、おかゆを食べて飛び回って遊んでいる。それを見ると、自分の部隊がもう少し人数が多くて、もう少し早く来られたら、あの子たちはこの子たちのように助かったのではないかという自責の念で PTSD になったものも多いのです。そちらの方も調べていただかないと、ただ凄惨な御遺体を見たから、多くの隊員が精神を病んだとは言い切れません。自衛隊にはそれほど柔な隊員は少ないと思います。そこのところ一つ考えていただきたい。

以上でございます。

○ どうぞ。

○ ありがとうございます。

緊急措置の在り方、先ほどの資料の一番最後の方に書いている部分に関わる話なのですが、今回、東日本大震災がありまして、非常事態への備えというものが国全般として自治体も含めて欠除していた。これが明らかになったわけです。平常時と非常時で体制等を異にして、要するに準備をきちんとしておいて、即座に切り替えて、ある一定期間、非常時対応をして、できるだけ早く平常時の体制に戻す。こういったことがいかに大事かということが今回、如実にわかったわけです。

こうした点については、今まで安全保障上の危険が到来した場合にどうするかという形で確かに議論が行われてきて、そのときに権限の集中的な行使という議論がありましたが、それはそれとして非常に重要な問題で、今後も引き続き議論が必要だと思うのですが、こと自然災害の場合には目的とか期間ですね。期間も限定的になりますし、目的も非常に明確です。しかも、今回の東日本大震災ですと、今の制度でもぎりぎり対応がきちんとできているのですが、これを超えるもの、例の首都直下のことが念頭にあるわけですが、そこまでの大きな災害の場合は内閣に包括的な権限をきちんと付与して、そこで迅速な対応を取るといったことを真剣に検討して、それを実現しなければいけないと思うのです。

私の意見はその1点なのですが、現在の災害対策基本法の109条を見ると、緊急政令の発出ができるようになっていますが、いずれにしても非常に範囲が狭いということと、恐らく首都直下のような非常に被害の大きなものは、事前にできることを限定列挙するという方式になじまないのではないかと。

ここは当然国会による内閣のコントロールというものは何らかの形で必要になりますが、その上では包括的な権限を迅速に内閣として行使して、早く平常時の体制に戻すといった仕組みをきちんと入れておく必要があると思います。対応する問題が非常に多岐にわたるといったことが今の首都直下地震対策の関係で日々明らかになってきていますので、想定外ということなく、超法規的措置ということもなくして、法的なコントロールの中でみんなが仕事をしているという体制をつくっていくべきです。

最悪の事態への対応シナリオというものはなかなか想定しづらいのですが、福島原発の事故でも、聞くところによれば、どうも首都圏3,500万人全員が避難しなくてはならないぐらいの非常に危機的な状況に紙一重のところまでいったということがありますので、繰り返しになりますが、首都直下級の大きなものに対しての体制、制度づくりをきちんとすべきではないかと思います。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ 3点ほど。1つは都道府県知事による市町村の災害対応業務の代行についてですが、「要請なしで応援できる」今般の限定的な規定に加えて、都道府県が被災市町村の業務を幅広く代行できる旨の拡充も検討されるべきではないかと思います。勿論この場合、

このたびの震災で住民基本台帳のデータが住基ネットで回復できたように、基本的データのバックアップが当然前提になります。

2点目は、検討すべき論点に、災害復旧・復興過程での人材の確保策が触れられるべきではないか。県レベルで言いますと、土木・建築職などの技術職員はもとより、例えば公営住宅の整備のために掘削をすると大抵遺跡が出てきますので、文化財調査が必要になります。環境省の分別と文化庁の文化財調査は非常に厳格に求められますので、そのため、文化財調査の学芸員が必要になりますし、国の機関との調整には多くの申請書の作成のための事務が出てきます。この事務自体もそれ自体が検討の対象でもあるのですが、そのために事務系の人材も必要になります。

市町村レベルですと、このたびの東北の被災地でも、土木職、建築職、用地担当職員が本当に足りません。技術系の職員や専門職の職員は、新規採用しても即戦力にはならないので、今回も試みられています。OB職員や民間人材の任期付雇用、そのための平時からの人材バンクなどが必要になります。

また、現行制度の職員派遣制度は、財源負担は派遣を受けた側になっており、派遣を受けた側は特別交付税の要望など、別途財源要請の事務処理が生じてきます。そもそも自治体も今、行革で正規職員だけでは回らなくて、非常勤職員と合わせて、かつかつで回してしている事情もあります。といったように、人材の確保策は復旧・復興が成し遂げられるかどうかの鍵を握りますが、この部分については多くの課題がありますので、今後の検討すべき論点として考えていかなければならないのではないかと。

3点目は、縦の中央集権化が更に進められるのではないかとという誤解を生まないように、県内の市町村と市町村の連携、県域を超える場合には都道府県を軸とした水平連携、今回東日本大震災の自治体間の応援と受援は、まさしく水平連携が阪神・淡路大震災のときよりかなり前に来ていると思いますので、そうした水平連携を国が支援するというコンセプト、何のために変えようとしているのかが明確に伝わっていくようにはっきりと書くことも必要ではないかと思えます。

以上、3点なのですが、最後に質問なのですが、首都直下を想定した場合、首都機能のバックアップということが当然、即必要になってくるわけなので、関西も手を挙げていますが、その辺について今回の資料では触れられていないのですが、どのような扱いになるのでしょうか。

- 首都機能の一番最後の21ページ、ここがそれを意識しております。特に首都機能といえますか、国の国家機能といえますか、そういったものがどういった形で維持されるべきかというときに、バックアップという考え方で、今は首都直下の地震の中では官邸から5号館、防衛省、立川というところまで決まっていますので、それに加えて、更に大きな被害の場合にどういう形でどういう機能をバックアップするのかという議論は別途進めさせていただいております。この会議にも首都直下のワーキング・グループの方で議論させていただいておりますので、報告がいずれされると思っております。

○ どうぞ。

○ この資料の5ページなのですから、この資料を見ると災害には3つレベルがあるように読めてしまうのです。ところが、災害対応を運営していく災害対策本部の設置ということで考えれば、1の非常災害対策本部と2つ緊急災害対策本部、この2つしかないわけです。

申し上げたいことは何かといたら、1と2の設置のある種の基準というものは明確にしておいた方がいいのではないかということです。アメリカの防災体制を見ると、首長さんが災害宣言をすれば2週間ほどは全部専決で物が決められる。そういう権限が付いていて、市町村長が災害を宣言し、州知事が宣言をし、大統領が宣言するような仕組みで防災体制をつくっていますけれども、日本にはそれはなじまないだろうと思うのです。

むしろ日本では今、救助法でやっているように、あらかじめここまでいったら救助法が適用されるという非常にはっきりした基準を設け、ほぼ機械的にそれが適用できるというほうが自然だと思います。そういうことを考えると、非常災害対策本部と緊急災害対策本部の設置では、今回は結果的にすごくよかったと思っているのですけれども、複数都道府県が同時被災するような規模の広域性を持つ災害になると、国が調整せざるを得ないから緊急災害対策本部の設置と思うのです。

そうすると、今までの非常災害対策本部設置例で言えば、阪神もそうですし、新潟県中越の一連もそうなのですが、県というものが途中に入ってくれて、ある意味では集約し、国と一元的に話ができるような体制がありました。今回のようになると県はそれぞれの県の利益代表みたいになりますから、調整というものはもう一つ広域の仕組みでやらなくてはいけない。それが緊急災害対策本部というものの設置の基準かなと思います。

3連動もそうですし、首都直下もどちらも複数都県がやられるわけで、そういう意味では矛盾なく緊急災害対策本部が適用できるだろう。災害緊急事態というものは、私は個人的に志方委員がおっしゃったことと非常に近い思いを持っていて、治安出動が必要になるような事態が想定されたときに、伝家の宝刀として抜くのかと思います。多分英語で報道されるとカーフューとかマーシャルローとかいう言葉づかいで表現される事態で、そのときのイメージはまさしく軍が銃を持って、要所要所を守るという事態、それほど治安が維持できないような事態というものだと思います。

そうすると、逆にそこのところをもう一つの独立した基準として置く。そのときにはそれこそラストイン・ファーストアウトなので、いきなり自衛隊が出てくるのではなくて、警察が先に立つわけですから、両方で協力していただいて治安維持が当面第一優先になるような事態も考えなくてはいけないのではないかと。

そうすると、1、2、3というレベルで考えるよりは、非常災害と緊急災害をどううまく使い分けるか、その中で国の役割が基本として変わるのだという認識を是非つくっていただいて、そこの中で国と地方との関係の再構築というか、見直しも当然あるでし

よう。アメリカが 9.11 の後に、カタストロフィックディザスターという新しい概念をつくって、そこから先は全部、連邦政府が対応経費を持つ災害を 2004 年に決め、その発令基準も手順を全部明示して、それこそホームページでも見られるようになっていきます。どこまでいったらこの仕組み、そうなったときに負担はこうというものをあらかじめきちんと法の中に盛り込んでいただく。災害緊急事態の発令は当事者になれば非常に難しいものがあると思いますけれども、だからこそ、もう少し具体的な発令の要件みたいなものの整理があつていいのではないかと思います。

今までの日本は、マーシャルローが発令されるようなことは戦後考えてこなかったのですけれども、今後は十分あり得ると思つているので、そこを是非うまく整理していただいたらいいのではないかと。まずその整理があつて、その後に市町村が機能を失うとか都道府県が機能不全に陥った場合の対応みたいなことは別の系として考えるべきだと思います。それが全部一緒になってしまうと非常に難しくなるので、そういった整理をお願いしたいと思います。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ 私は悲観的に過ぎるのかもしれませんが、自衛隊や海保のような実力集団は、できるだけ法律でその任務の内容をつまびらかにしておいた方が良いに決まっています。しかし、今回の場合も J A ビレッジにおける活動の初期段階では、自衛隊は何ら統括する権限もなかったが、そこに所在する違った各種の活動を、「その他、命じられた事項」と受け止めて行ったようです。結局、このようなグレーゾーンの仕事は、できる部隊がやらざるを得ない、そうして「あれも、これも」となってしまうのです。自衛隊はもともと自己完結的ですから、頼まれれば大概のことはやってしまう。自衛隊の隊長は明確な権限も持っていないわけですから、そういうグレーゾーンの部分を、法律や計画でなるべく細かく決めた上で、「その他、命ぜられた事項」となるのなら良いのですが、その他、命ぜられる事項の幅が広過ぎると、現場は困るわけです。

もう一つは、DMAT を含む多くの医療部隊が全国から、集まって来るだろうとは思いますが、しかし、首都直下地震の場合の東京では、それでもとても足りない状態になると思います。

かつてカンボジアの PKO 活動を視察したときに見たのですが、治療を必要とする負傷者が多い場合にトリアージタグを取り合いする光景を見たことがあります。自分の子供に緑とか黄色のタグが付いていると、その母親が隣の子供に着いている赤のタグと取り替えて、わが子の治療を優先させようとするわけです。日本の社会秩序は世界一立派だと言っても、本当に最低限の状態になった場合には、警察力だけではなく自衛隊が治安維持の一部を担わざるを得ない最悪の状況も想定しておかなくてははいけないのではないかと思います。

防災訓練をやりますと、重篤患者については千葉県に搬送するとか、近隣に搬送するというけれども、そんなに旨く県外への搬送が秩序正しくできるのだったら、大事態と

は言わないのです。それが出来なかったらどうするか、そういう最悪の状況も考えておいた方がいいと思います。

○ どうぞ。

○ 直後の問題もそうなのですけれども、それ以降について被災した方たちというのは全国に避難していくということになっていくわけです。そうすると避難先というものしっかり把握し、地域を超えて支援をどうしていくとか行政サービスをどう提供していくかというのは、被災地だけの問題ではなく、受け入れた側の自治体も考えていかなければいけないだろうと思ひまして、その横の連携であるとか、そういった仕組みを事前につくっていくとか、被災をした方たちの避難先を把握する必要があるということも、直後からかなり大きな問題として考えていかなければいけないのではないかと考えています。

○ どうぞ。

○ 17年前に阪神大震災を経験して、都市直下地震の教訓もいろいろ出てきた。去年は東日本大震災で広域災害の教訓がいろいろ出てきた。そういうことで国民全体が賢くなってきていると思うのですけれども、こういう事態が発令するということは、その延長上にないものがたくさんあるということです。そうすると、例えば阪神大震災の後、3日間我慢すれば物は届くということをもみんな知っているのですが、実はそうはいかない。では、どうなるのかということがわかればいいのですが、非常に不明なところがいっぱいあります。そういう災害が起こるから、自助努力は一体どうなのだというのを国民に考えていただかなくてははいけない。

特に食べる物、飲む物がないということが一番クリティカルですから、できるだけそれぞれの御自宅での備蓄を増やしていただく。これからやってもおかしくない。全員がそれをやらなくても、意識の高い人たちがそれをやることによって、被災地から物がなくなるということが少しでも緩和されるというか、そういう事前の努力をこういうときでも役に立つということをも国民に知っていただくことがとても大事ではないかと思ひます。

○ どうぞ。

○ この前、増田委員の首都直下のワーキング・グループのときに申し上げたことなので、ここでも共有させていただけたらと思うのですけれども、ホワイトハウスには首都機能というか、ホワイトハウスの機能維持をある程度決めてあるのです。8つやるべきことがあると書いてあって、1が国民の保護と治安の維持、先ほど志方委員のように私も気にしている部分が第1番目。2番目が災害からの迅速な復旧、これは日本でもやっています。3番が経済の安定、これは今、現行の法規の中でもいっぱい書いてある。4番目は安心・安全のためのサービスの提供、もう一つ質の高いもの。これが直接の4つの対策。

5つ目以降は間接的なものなのですが、いわゆる行政・立法・司法、この3権の機能

維持、これが5番目に挙がっていて、6番目は大統領の指揮権の確立、日本の場合にはもしかすると皇室の擁護とか保護ということになるのかもしれない。7番目が憲法の擁護。8番目が外交関係の維持とかなり明確に、どんな場合にあっては首都がやられたときに何を守るということは決めてある。これは日本でも大いに参考にさせていただいて、首都直下だけではない、いろいろな理由で安心・安全が脅かされることもあると思いますので、この際、御検討いただいたらいいのではないかと思います。

- この間、そんな議論をしていただいて。
- 今の議論から言うと、昨日ちょうどワーキングがあって、災害の一番上位に位置する災害基本方針のひな形で5項目が出ていましたけれども、もっときちんと内容を充実したものがないといけないなと思いました。

また、今お話があったように、内閣での検討が政府部門だけではなくて、国会とか司法まで含めた全体の形でなければいけない。そんな形での全体の包括的な方針が必要になってくるのだと思います。

- こちらの方からどうぞ。
- 防衛省の方から1つだけ申し上げさせていただきたいと思います。いろいろ御意見をいただきまして、ありがとうございます。

17ページの検討すべき論点でございます。ここの(1)の⑤の真ん中の欄、災害派遣の要請の要求等というところでございますが、市町村長は、規定による要請を求めることができる。市町村長は、前項の要求ができない場合には、その旨及び当該市町村の地域における災害の状況を防衛大臣に通知することができる」と書いています。

私どもの自衛隊法の83条には、部隊の派遣は知事等の政令に定める方からの要請とありますが、自主派遣基準として震度5以上等々の災害があったと同時に、航空偵察を行い、またそれに伴う部隊を派遣して、連絡員等の要請があれば、喫緊にその要請を待ついとまがないということ判断して、83条2項で自主的に部隊を派遣し、対応させていただきます。ただ、基本的にはできれば市町村と知事の方の連絡は密にさせていただき、仮に途絶えてしまったという場合に限り、こういう対応をさせていただければと思います。

いずれにしても、知事等と連絡を取りながらも、各市町村からばらばらに来ると、かえって国との連携が混乱するのではないかと、それだけ1つつけ加えさせていただきたいと思います。

以上でございます。

- それでは、大体今日の議論はこれぐらいということで、ありがとうございます。ちょっと言い忘れたのですけれども、泉田委員が今日、御欠席なのですけれども、資料2という形で提出していただいておりますので、よろしく願いいたします。

今日、お示ししました「自然災害における『緊急事態』への対応の在り方」は、非公開ということで取扱いをしたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

次回の第 11 回については、日程を各委員と調整させていただいた上で、6 月下旬に開催できればと考えておりますので、改めてよろしくお願い申し上げます。議題については、東日本大震災の検証や最終報告に向けて、更に検討が必要な事項について議論を深めていきたいと思っております。

本日の会議の内容につきましては、この後の記者会見で私の方から記者発表するということで、いつものように取扱いをしたいと思います。  
今日もいろんな示唆に富んだお話をいただきました。引き続きよろしくお願いいたします。ありがとうございました。

以 上