

中央防災会議防災対策推進検討会議（第11回） 議事録

日 時：平成24年6月28日（木）17:29～19:10

場 所：官邸2階大ホール

- それでは、定刻になりましたので、ただいまから第11回「防災対策推進検討会議」を開会いたします。

委員の皆様には本当に、ここだけではなくてさまざまな領域で御厄介をかけてお礼を申し上げたいと思っております。

この会議の座長であります内閣官房長官から、まずごあいさつをいただきます。

- 回を重ねまして11回目となりますが、本当にいつも熱心な御討議をいただきまして、ありがとうございます。

今日は11回目、防災対策推進検討会議として、防災対策の理念と多様な主体による防災活動について。これは防災ということに対する法律もあるわけですが、理念というものが余り今日まできちんと整理されていなかったということに、さまざまな議論の中で当然出てきているわけで、このことを今回しっかりと議論いただきたいということ。

もう一点は、被災者支援に係る課題について。この2つを今日、議題とさせていただいているところです。

これらの事項は検討会議の中間報告で指摘された重要な課題であります。夏ごろに予定としてきておりますが、最終報告に向けまして更に議論を深めていっていただきたいと考えているところです。

なお、御報告ですが、昨日、中間報告を踏まえた災害対策基本法の一部を改正する法律が公布施行されたところでございます。今後この会議の最終報告を踏まえまして、引き続き防災対策の全般的な見直しを進めていく。こういうことと考えておりますので、本日も闊達な、熱心な御議論をいただきますよう、どうぞよろしくお願い申し上げます。本当にいつもありがとうございます。

（報道関係者退室）

- 官房長官ありがとうございました。公務が重なっておられるので、ここで退席となります。

（内閣官房長官退室）

- 議題に移る前に、報告事項が3点ございます。

まず、警察等が取り扱う死体の死因または身元の調査等に関する法律について、松原国家公安委員長から報告をしていただきます。

- 資料1をごらんいただきたいと思います。災害等で亡くなられた方々の身元の確認は、都道府県警察が行っており、東日本大震災においても全国警察をあげて行方不明者の捜索活動、御遺体の検視、身元確認を実施したところであります。

御遺体の身元確認については自衛隊や地元住民等の協力も得て、収容された御遺体のすべてについて医師や歯科医師の協力も得て、検視、死体見分を実施し、所持品や身体的特徴から身元が判明しない御遺体については、DNA型鑑定のための資料や歯牙形状の採取等を実施し、身元の特定に取り組んできました。

その結果、警察において1万5,798体の御遺体の検視等を実施し、そのうち1万5,503体、98.1%の身元を確認し、御遺族に引き渡す等をしているところであります。これは平成24年6月27日現在であります。

先般、議員立法として提出されていた、警察等が取り扱う死体の死因または身元の調査等に関する法律が成立いたしました。同法は災害、事故、犯罪、その他市民生活に危害を及ぼすものであることが明らかになった場合には、その被害の拡大、再発防止等の措置の実施に寄与すること等を目的とし、死因または身元を明らかにするための措置として、死体発見時の調査、体液等を採取して行う薬毒物検査、警察署長の判断で行う解剖制度のほか、身元を明らかにするために必要な血液、歯牙等を採取する措置を規定いたしております。

東日本大震災での身元確認作業では、御遺体の状況によってDNA型鑑定のための資料として、歯牙や骨を採取せざるを得ない場合もあったところであります。この教訓を踏まえ、本法の規定が設けられたものであり、身元確認作業を効率的に実施できるようにしてまいります。

警察が扱う御遺体について、この法律を効果的に活用してその身元を確認し、迅速に御遺族に引き渡せるよう督励してまいります。

なお、前回会議での議論を踏まえ、災害緊急事態における治安維持に関して、警察としての考え方について御説明いたします。

災害発生時、警察は住民の避難誘導、被災者の救出救助を最重要の活動とし、東日本大震災の教訓を踏まえ、大幅に拡充した全国からの特別派遣部隊を最大限に活用して、災害対応に当たることといたしております。他方、言うまでもなく、警察は同時に治安を維持するために必要な活動は中断なく実施することといたしております。警察災害派遣隊には犯罪の防止、取り締まり等に当たる専門部隊も組み入れて編成しており、警察庁の調整の下、当該部隊等を派遣することにより、治安維持に必要な体制は確保できると考えております。

以上です。

- ありがとうございます。

次に、報告事項として先ほど官房長官からもお話が出ましたが、今回、災害対策基本法の一部を改正する法律及び中間報告等に関する被災自治体の意見概要が出ておりま

すので、報告をしたいと思います。

本来なら私からということなのですが、事務方で説明をさせていただきますけれども、お許しいただきたいと思います。

- それでは、お手元の資料2でございます。「災害対策基本法の一部を改正する法律案に対する修正」とあります。政府が国会に提出させていただいたわけでございますが、国会審議におきまして大きく次の項目で修正がなされました。

1点目ですが、災害の定義の見直しでございます。下に定義という条文が第二条でございますが、その中の第1号で災害の定義をしているわけでございますけれども、その例示の中に竜巻が明示されたわけでございます。先般の茨城、栃木を中心とした竜巻被害を受けまして、こういった災害について例示をした上で、適切に対応していく必要があるという御趣旨と承知しております。

2点目ですけれども、これは附則になります。以前も御説明申し上げましたが、今回の改正は第一弾であるということで、今後、第二弾の改正等に取り組んでいくということを一層明らかにするために、附則で第二条を設けておりました。その中でアンダーラインを引いているところですが、特にこれをはっきり明示をするという意味合いで「防災上の配慮を要する者に係る個人情報の取扱いの在り方、災害からの復興の枠組み等を含め」という文言が追加されまして、こういった点、確実に次以降で措置がされるようにということで付け加えられたものでございます。

その他は原子力規制委員会設置法に伴う附則の所要の整理でございます。

資料2-1には、そういったものも踏まえまして、災害対策基本法の一部を改正する法律の概要を両面で付けさせていただきます。

資料2-2は前回御説明させていただいたペーパーでございますが、その中身について変更は特にございませんので、また改めてごらんをいただければと思っております。引き続きまして資料3でございます。防災対策推進検討会議の中間報告等に対しまして、被災自治体の方々から意見を聴取してきたものでございます。聴取の期間は平成24年4月から5月、6月とかけまして、岩手、宮城、福島、3県の関係市から聴取をいたしました。

概要は応急関係、被災者支援関係、復旧・復興という項目、更に啓発・防災教育、地域コミュニティ・自主防災組織、応援協定等についていろいろいただいております。

特に最後の7ページの中間報告についてというところだけ御説明をさせていただきます。最終報告で例えば地域防災計画に反映できるような具体的な内容が記述されればよいということですか、市町村の行政喪失にとどまらず、都道府県レベルの行政喪失を前提とした措置が要るのではないか。あるいは救助法の現物支給の問題ですけれども、現金支給の妥当性は災害の状態・時期等により変化するので、他の法制度も勘案し、慎重に議論することが必要という意見。あるいは複合災害の位置づけ、更には災害時における規制等の緩和が必要ではないかといった意見をいただいているところでござい

す。

以上、御説明をさせていただきました。

- ありがとうございます。

それでは、これらの報告について御質問あるいは御意見がございましたら、どうぞお願いします。

- 1点だけお願いなんです、防災対策推進検討会議の被災自治体からの意見概要のところの、特に現地災害対策本部の権限、役割が不明確な部分について、補足で是非御理解をいただければということで発言させていただきたいと思います。

現地災害対策本部はどうしても来られるのは副大臣、また、事務方であると局長ではなくて課長で、もしくは補佐という形になります。そうすると現地対策本部で最終決定してほしいという要望が被災自治体からはよく出るんですが、実際問題、現地対策本部で最終決定できなくて、必ず本省照会という形になります。

計画で現地対策本部に権限を与えてと言っても、実際はできないということになりますので、1つ役割として大変ありがたいのは、説明を災害の最中なかなか霞が関に行けない中で、自力で中央省庁が情報収集をする出先情報収集機関という位置づけを是非入れていただけると円滑な対応ができる。無理に現場で最終決定権を付与するというできないことを書くよりは、できることを書くという方向で検討を願えればと思いますので、よろしくをお願いします。

- ありがとうございます。

ほかにございますか。それでは、報告は以上にさせていただきたいと思います。御意見ありがとうございます。

それでは、今日の議題に入っていきたいと思っております。本日の議題は2点ということですが、議題1、議題2の順番で大体30分程度、議論をしていきたいと考えておりますので、よろしくをお願いします。

まず議題1の防災対策の理念と多様な主体による防災活動について、資料4に基づいて事務方から説明をさせます。

- 資料4でございます。時間の関係で簡単に御説明をさせていただきます。

2ページでございますが、検討の方向性という水色のところをごらんいただきたいと思っております。先ほど官房長官のごあいさつにもございましたが、防災対策の理念を明確化することを検討していく。現行の災害対策基本法では、いわゆる基本理念に相当するものがございません。そういった中でこの理念の明確化が必要ではないか。特に減災の考え方について、基本方針の1つとして位置づけることを検討すべきではないかということが1点目でございます。

3ページ、同じく検討の方向性のところをごらんいただきたいと思っております。公助の役割とその限界を踏まえつつ、自助・共助の理念やそれぞれの役割について検討を進め、法的にも明確にしていくことを検討。

論点でございますが、自助・共助の法的な概念やその位置づけ。これも理念の既定の範疇に入ってくるかと思えますけれども、そういったもの。更には現行あります国、県、市町村、住民等の責務規定との関係整理が必要になるのではないかとということでございます。更に自助・共助・公助の役割分担の在り方、公助の中での国と地方公共団体の役割分担の在り方。これは前回との議論とも関係しますが、そういったものを整理すべきではないかということでございます。

5 ページ、多様な主体による防災活動の促進ということでございますが、検討の方向性で1つ目の○です。自助・共助の理念の明確化は先ほど申し上げたところでございますけれども、それとともに事業継続の観点から、災害時の企業の果たす責務に関する規定を置くことを検討する。また、企業において災害時重要業務を継続するための事業継続計画（BCP）の策定及び改善を促進するための具体的な支援措置の充実について検討ということでございます。

2つ目の○が、自助・共助と関連しまして住民が自ら命、安全・財産を守る住民参加型の自発的な行動計画として、地区防災計画（仮称）を制度化したらどうかということでございます。

3つ目の○が、ボランティアの受入れや活動環境の整備など、防災活動の主体としての具体的な位置づけを検討するということございまして、下の方でまとめてございますが、そういった点でございます。

ちなみに次の6 ページ、7 ページにかけまして現行の防災基本計画を付けておりますけれども、今、申し上げたような趣旨、基本計画の方では一定程度記載もされているということで、参考で挙げさせていただいております。

8 ページは、今回の東日本でのボランティアセンターの登録活動人数の推移の状況でございます。

最後にございますが、地域の防災力という意味で自主防災組織、消防団、常備消防といった構造なり何なりが現在挙げられるということでございます。

以上、説明にさせていただきます。

- ただいまの説明に関して御意見等をいただきたいと思えます。
- この理念の中では、減災という言葉が大変重要なキーワードになっていると思うんですけども、2 ページ目の減災の定義を読ませていただくと、災害時の被害を最小化するということに減災の定義があるようになっているんですが、それでいいのだろうかというところが気になるころなんです。

やはり災害はできるだけ被害を出さないようにすることも大事ですけども、それでも防ぎ切れない被害があるわけで、その中からどうやって応急対応をし、復旧・復興するかという災害から立ち直っていく力というものを、そのところを概念としてどこかに位置づける必要があるのかなと。

昔、減災という言葉と同僚の先生が使い始めたときのニュアンスでは、私の認識では

起こった後の活動をうまくすることによって、最終的に被害を最小にするような意味を込めていたようなところもあるんですけども、これと言えば予防の対策の中に防災と減災という2つのアプローチがあるというように読めてしまう。そうすると、この前も似たようなことを申し上げましたが、災害予防という概念の中にすべてが包含されてしまうわけですけども、ただ、災害が起こった後の対応をどういうふうに効率よく効果的に行っていくかということも、やはり事前に備えておかなければ発動できない、実現できないことなので、そこの部分を英語で言えば Preparedness という言葉で呼んでいるような一連の活動を、是非その理念の上に何か言葉として位置づける必要があるのではないかと。

防災という言葉あるいは減災という言葉をそういうふうに位置づけないんだとすれば、もう少し災害からの回復力だとか、再生力だとか、何か別の概念をもう一つ特出しをしていって、バランスをとる必要があるのではないかとということを感じました。感想です。

- Resilience ですね。今度の国際会議で話をするようになってはいるんですが、ポイントを Resilience に置いているんです。
- そういう意味では Resilience に対応した言葉というものが欲しいなど。
- 日本語でいい言葉が欲しいんです。
- 言いようがないものですから、しなやかさと言っていますけれども、なかなか漢字では難しいかもしれません。
- ありがとうございます。いかがですか。
- 今、実はこの会議の下に、首都直下と南海トラフ巨大地震のワーキンググループが設けられて、例えば私は南海トラフの巨大地震の方のいろいろな検討をやっているんですが、今、林委員がおっしゃったように今までは予防のところ非常にウェイトがあって、ですから減災もソフトとハードの組み合わせで被害をできるだけ抑えるということになっているんですけども、例えば南海トラフ巨大地震が起こったときに、少なくとも犠牲者は数十万人に上る。そうすると遺体の捜索だけでも随分、今の東日本大震災の10倍規模になるということが出てきますので、そうすると復旧・復興を視野に入れた理念にしておかないと、我が国では遺体が見つからない限りは、それを何とか早く見つけなければいけないという活動がずっと続く。この努力が非常に大きなものになってくると、ほかの復旧・復興に差支えてくるのが現実起こってくると思うんです。

ですから、この2つの災害を国難としないようにも、復旧・復興を視野に入れた防災・減災という視点がどうしても要る。そうしておかないと被害に引きずられてしまって、復旧・復興になかなか大きな力を注げないという問題が出てくるのではないかと思うんです。ですから予防、応急対応、復旧・復興のすべてのプロセスを視野に入れた減災、防災というものの理念が要るのではないかと思います。

- どうぞ。
- 今の一連の話の中で、実は今日の昼にありました津波ワーキングの1つの意見として、

やはり防災、減災ということに対するフィロソフィーというものを明確にせざるを得ないという議論があったということです。

少し前段部分の話の中で出てきました、要するに減災ということは被害を完全に抑え切れることを保障できないというところからいくと、逆に言えばそこからスタートをせざるを得ないということも位置づけざるを得ないのではないかと。

もっと具体的に言いますと、津波避難だけではないんですが、いわゆる L2 と呼ばれる最大規模を考えていきますと、拡大をしていけば巨大火山噴火みたいなものになると、これは完全に対策という話だけでカバーできなくなってしまう。

つまり、災害というものが今まで予防として抑え込むということになっていたのだけれども、実はリスクみたいな形でどこまで許容できるのかというところまで、実は連続性が L2 の話で出てきてしまっているということがあるので、そこは少し議論をせざるを得ないのではないかとということがございました。

応急対策はとても大事だということと同時に、そちらの考え方を少し整理しておかないといけないのではないかと気がいたしました。

もう一つついでに、これは法律条文を読むと余り問題にならないのですが、防災対策の理念の明確化で、資料 4 の 3 ページ、検討の方向性というところに公助の役割とその限界を踏まえつつ、自助・共助の理念やそれぞれの役割について検討を進め、法的にも明確にしていくことを検討する。これは阪神以降、1つの方向性として出ていると思うんですが、ただ、個人的には公助に限界があるというのは事実です。そのために自助・共助に一定の期待をせざるを得ないのも事実です。そこで終わらずに、自助・共助を支える仕組みというものをどこかで読みとれるようにしていただかないと、このままだと公助はだめなので自助・共助でよろしくということになってしまう。

わかりやすい例でいくと、ある県で津波避難を考えた場合に、市町村として持っている公共施設を使った避難場所がないというので、では地域で決めてくれということで共助に委ねて、そこで民間の施設を借りるということをやります。その代り、そこまでの避難階段・避難路については市町村が考えましょうという一種の循環サイクルに入らないといけないのではないかと。全部が全部できるものではないけれども、できるものについては明確にそういう思想はあり得ると考えていただければと思います。

ただ、法律的に見ると余りそこまで書かれていないので、現状では問題ないような気もいたしましたけれども、そういうものを少し感じました。以上です。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ 私は 5 ページの多様な主体による防災活動の促進②の中の、地区防災計画（仮称）を制度として位置づけることを検討というところなんですけれども、私の印象としてはこれを制度として位置づけて全国的に展開するというのは、なかなか現実的ではないのかなと感じたりする次第です。

と申しますのは、支援組織等が発達していきまして、地域ごとにそれぞれ思いが一緒に

あったり、目的が一緒であれば、その地域を同じ目線で予防から応急、復旧・復興で守っていきこうというところが芽生えてくるのかもしれませんが、現実のところとすると、やはり都市部を中心とするようなところはなかなか難しいと思います。

例えばなんですけれども、命を守るという観点から避難行動計画を一緒につくるであるとか、例えば要援護者を支援するというようなことについては、今まさに盛んに行われているところですので、その命を守るというところは人間の基本的なところですので、共有というのも簡単かなというか、同意を得やすいかなと思いますが、こういったものを制度として位置づけて全国に進めるとしても、その担い手というところに対してまた過剰な負担がかかってくるのではないかと思って心配なところと感じました。

○ どうぞ。

○ 私は現場に行っているいろんな感じたこと、今回のこのパンフレットによって非常に総論的には網羅されて、これが実施されれば相当よくなるだろうという印象を受けましたけれども、問題は課題というのを考えたときに、先ほど林委員が言ったように、命を助ける要するに防災ということを中心にするのか、起こった後にどうするかということになると、起こった後の4ページの多様な主体による防災活動の促進は、恐らく起こった後ということだと思います。

これで私が現場で感じたのは、会社からボランティアだとかいろんな団体が来ています。ところが、行政の方は市役所に受付のテーブルがあるだけで、その人たちが何の助けに貢献できるかという内容まで全然聞いていない。ただ、どこどこに行ってくれ、何人今日は現場から要求があるから、そちらに行ってくれというだけのことなんです。

やはりここを一つひとつ見るとボランティアあるいはNPO、企業とかいろんな団体が来られているときに、きちんと行政の方が今、自分の行政区間の中で何が一番問題になっているかということ把握した上で、この人たちにお願いをするぐらいのレベルに行かなければいけないと思うんです。

ところが、私が行ったときには市町村によって全く差がある。本当に何も知らないでただ右往左往している市町村もあれば、かなりきちんと行ってくれというような手配をしている市町村もありました。

ですから、まず地方自治の場合には相当レベルを、どこに行っても同じレベルの配置とか考え方を持ってやれるような教育、準備をしておかなければいけないし、そうするとボランティアの人たちあるいはNPO法人の人たちは、自分たちの力を発揮できるだろうという感じにしました。

ですから、ただ単にあそこに行ったところで炊き出し協力をしてくれとか、いろんなことがあることは大切なんですけど、もっと病気に対する問題であるとか、親子を探している人の問題とか、いろんなことを現場に行くと混乱が起こっていますので、その辺りの手配をきちんとまず自治体がレベルを上げてもらうということが、大変大切だという感じを受けました。

- どうぞ。
- 住民と向き合う自治体の現場から、減災の定義を少し考えていただきたいというお願いです。

どういうことかと言いますと、先ほど河田先生からもお話がありましたが、大災害の場合に全員救う、100%助けるとするのが難しい。トリアージの概念の中には助からない人は残念ながらあきらめて、助かる可能性のある人を助けるという優先順位づけの概念というのが入っているわけですし、これが災害時にできるかどうか。これは大変難しいんです。県レベルでも躊躇するんですけれども、優先順位づけをして助かる人を助けるというのは、住民に向かって自治体から言えというのは相当厳しい。減災というのは助けられる人を助ける、助けられない人がいるかもしれないという概念を含んでいるかどうかによって、計画の立て方が全く違ってくるといえることだと思います。

1つ例を挙げますと、例えば体の不自由な人をどこまで助けるのか。消防団に全部お願いという形でいくのか、途中である程度切り上げて、消防団も逃げると判断をするのか、これはやはり減災の中の概念にある程度国レベル全体で定義をしていただかないと、観念論を自治体の中で議論しないといけなくなって、相当そこはオブラートに包んで結局何も有効な対策を立てられない形の計画になるのではないかという懸念がありますので、減災の概念の中に助ける優先順位づけ、つまり助からない人がいるというケースを想定した概念を入れるべきではないか。この辺を是非議論していただきたいと思います。

- どうぞ。
- 今日は理念を論ずるということで非常に良いと思います。今までどちらかと言えば論議が具体的になり過ぎていました。もう一遍原点に戻って理念を論ずることは良いと思いますが理念もずっと長いことそれだけを論じていると、1つのフィロソフィーになって人の頭の中に固定されてしまいます。その一番いい例が「防災」という先ほどの言葉です。

内閣の危機管理センターは余り外国人に見学させません。そのためか見学できなかった人たちが東京都庁の危機管理センターに流れてくるのです。ぜひ見学させてくれなかと。東京都の場合は比較的オープンにして見せているのですが、見学に来た外国人が最初に聞くことは英語の案内パンフレットを見ますと Tokyo Metropolitan Government Disaster Prevention Center と書いてあるのです。そうすると、東京ではどうやって Disaster を Prevent できるのですか。そんな良い方法があったら私どもに教えてください。私どもは災害というものは向こうから一方的にやってくるもので、それにどう対処するかという訓練をやっているのですと。余りそういう同じ質問が多過ぎたので、最近 Crisis Management Center にしようかと語り合っています。

Disaster Prevention という「防災」という表現を日本人は当たり前のように使っています。しかし、防災、防災と南海も繰り返して聞いていると、災害は防げるものだと

いう哲学が頭に入ってしまうのです。福島第一原子炉事故もそうですけれども、想定外のシビアアクシデントはないんだということが哲学として頭の中に入ってしまったので、ああいう甘いことになったのだと思うのです。かつて英語を日本語にしたとき、例えば United States というのを日本では「合衆国」として使っています。しかし、どう考えたって「合州国」です。最初米国へ行った日本人が、白人や黒人や黄色人種などいろんな人が住んでいるので、これは United Peoples だと思ったのでしょうか。それで合衆国と名付けて以来、日本では教科書から何から何まで全部「合衆国」となったのです。

そういう具合に1つの文字をその時代の人間が頭の中に固定してしまう。そういう意味で「防災」という言葉を余り使うと、災害は防げるものだという錯覚を起こす。そういうことで先ほどの Resilience とか Preparedness とかいろいろあるのですけれども、私はもう少し理念を表す漢字を再検討すべきだと思います。

例えば、ここにある「自助」・「共助」・「公助」と言う場合、「自助」という意味は自分の周りの人達が助け合う意味だとは思わないのです。自分自身は自分で守れと思うのです。東北地方のように隣近所の人達が常日頃から非常に近い付き合いをしている（コヒューズ）などところでは、「自助」と言えば隣人がみんなで助けることだと思うのですが、東京では隣に誰が住んでいるのか、先般、学生にアンケートをとったら、隣に住んでいる人の名前を全然知らないのです。2階に住んでいる人の名も知らないし、向かい住んでいる人の名も知らない。みんなバラバラに生きている。そういう人達は、「自助」というのは自分自身を助けることだと思い込むのです。そして共助と言うと自治体のことを思うわけです。公助と言うと国家を思う。

今ここでは「ボランティア」だとか、いわゆる「ローカルコミュニティ」という横文字を使っているのですが、言ってみればこれは「隣組」のことなのです。東京都では隣組と言いはじめてやっているのですが、どうも隣組というのは戦時中の暗い響きがあってよくないと思って、今は使う人が少ないのですが、これは隣人同士が助け合う「近助」と言うことになります。「自助」・「近助」・「共助」・「公助」とか、そういう具合に使っていると、そうなんだ、隣近所は助けなければいけないのだと。そういうことを何遍も聞いていると理解し易いと思うのです。このように理念を論ずるときには、細かいことですが、特定の漢字がどんな意味を持つのかまで考えなければならないということが1つです。

もう一つは先ほどの話にあったように、早期に遺体を収容することに余りこだわり過ぎても、現場に駆け付け得る当初の救助隊力は一定なのですから、そのために生きた人を助けられないということが起こるので、つらい事ではありますが、それは考えなければならないことです。

もう一つは、究極の選択になるかと思うのですが申し上げます、私は今回の東日本大震災で病院が被災したとき、患者を見捨てて逃げる医師や看護師が極めて少なかったと理解しています。これ非常に良いことです。しかし、首都直下地震が起こったときに、

果たして本当にそうなるだろうかと思うのです。また、拠点病院にたくさんの負傷者が押しかけてきたときに、病院としては人工吸入器でやっと生きている老人の入院患者とそこに運び込まれてきた赤ちゃんや若い人たちが死にかかっているときに、お医者さんはどう考えるべきなのだろうか。まばたきもしない入院している老人患者を助けるのか、あるいは今、来たこの赤ちゃんを優先して助けるのか。これはトリアージ以前の究極の倫理的な問題になると思うのです。そういうようなところを国が一定の理念として示さないと、病院は物すごい混乱すると思います。以上です。

- ありがとうございます。ちなみに私の名刺はDisaster Managementとなっています。
- 9ページなんですけれども、地域の防災力の向上のところで水防団が抜けていると思うんです。消防団ではなくて水防団というのは河川、海岸については水害とか津波、高潮は出てきますので、これは消防団だけではないということです。

それから、実は消防団の人数が書いてあるんですが、これは常備消防と消防団の関係というのは非常に歴史的な経緯があって、今はどんどん消防団の活躍の場が少なくなってきた。例えば都市で起こったら火災現場の雑踏整備みたいなことを消防団がやるというような、そんなことになってしまっているんです。

実は銀座にも消防団はあるんです。築地の消防団と協定を結んでいて、昼間、築地で何か起こったら銀座の消防団が駆けつける。というのは、サラリーマンとか百貨店の従業員なんかも入っていますので、たくさんいるわけで、だけれども、夜は空っぽになりますので、そのときは築地の消防団が銀座に出かけてくるという協定を結んでいるんです。

ですから、いきなり共助で自主防災会とかそういうものではなくて、やはり準公務員として活躍できる仕組みがありますので、それを強化することもとても大切だと思うんです。特に都市と地方では大分内容が違うんですけれども、今回も254人の消防団が亡くなっているんですが、こういう人たちが亡くなってしまったら地域コミュニティそのものも弱体するという大きな問題もありますので、準公務員として働いていただける消防団とか水防団をきちんと機能として位置づけることがとても大事ではないか。

高層ビルの火が消防団は消せないから消防団は要らないではなくて、やはり役割が随分変わってきていると思うんです。ですからこの9ページの消防団と水防団のところをもう少しきちんと法律で位置づけていくとか、そこがいきなり自助・共助・公助の公助と共助の間が切れてしまっていると思うんです。ですから共助と公助をつなぐ仕組みが要るのではないか。何もかも公助でできないというのはわかるんですが、でも日本にはそういういい組織が歴史的にありますので、そのところの位置づけをきちんとやっていただくことが大事だと思います。

- どうぞ。
- 5ページなんですけれども、これは単に現状分析だからというふうになるのかもしれないですが、私は去年の震災を見ていて1つ強く感じることは、我が国の民間の力の強

さというか、すごさだと思うんです。

それは医師会もそうかもしれません。通行実績マップというのを出してくれたのは ITS Japan というところですし、あるいは全国物流ネットは実際にいろんなものの物流を助けてくれたりして、ところが「行政のみならず、住民、自治組織、企業、ボランティア、NPO」とやってしまったときに、そういう業界団体だとか専門的な公益の協会のようなものが主体として入らない。先ほど共助と公助の境目とおっしゃいましたけれども、これを読んでいくと自助と共助というのは何となくすごく弱々しいというか、古臭いようにも見えたりするんです。自分で頑張るとか、隣近所で頑張るぐらいに自助・共助がもし認識されてしまうと、非常に弱い。

それを埋めるものの新しいものとして、ボランティアとかNPOというのが出てきていることも担い手としてあるわけですがけれども、同時に今までの伝統を踏まえて力強くやってくれている主体の中に、そういった業界団体なり各種協会というのがあるわけで、その辺も是非大事な主役として明示的に位置づけたいなと思って、私たちもついつい住民、企業、ボランティアみたいに書いてしまうのはよくわかるんですけれども、その辺も少し配慮して、そういった既存の団体の力も是非活用させていただけたらと思います。

○ どうぞ。

○ 私は自助・共助の中で地区防災計画というのはある意味賛成なんです。と言いますのは、既存のさまざまな防災の取組みというのは、ある意味で閉塞感を持っているところがありますので、あくまでも地域に根差した形での計画づくりに住民の方たちが関わって作成をしていくという、この動きそのものは大変にいい取組みだと思います。ただ、制度化することで負担が大きくなる地域もありますので、それは難しいと思うんですけれども、実際に地域の防災力を高めていく上での具体的な手段として、この計画づくりというのは進めてみてもいいのではないかなと思うんです。

ただ、先ほど自治体の職員のヒアリングの中にもありましたように、自主防災組織の結成率が低いとか、なかなか地域の中に体力がないところもあるわけですので、そういったところをもっと力をつけて、計画づくりに取り組めるような環境づくりというのにも必要になるだろう。勿論、人材づくりも含めてなんですけれども、課題はいろいろあると思うんですが、この地区単位の防災計画というのを私は進めていっても意味があるのではないかなと思っています。

○ どうぞ。

○ 国の防災会議でも、あるいは復興会議でもそうなんですが、命というものが全然無視されているんです。どこに入ってくるのか。今ちょうど林委員が言いましたように、命を助けるのが世界中の第一なんです。ところが、全然入っていない。特に私が医師会長をしていたときに、政府の方から依頼をされて被災者を助ける全国組織をつくったわけです。これは医師会ばかりではなくて病院協会から、あらゆる日本の42団体ほとんど医療に関係する人が全部入った。しかも本来ならばこの中央防災会議の委員になってい

る日赤までも、その中に入ってくるというような非常に大きな団体になったわけです。

その団体は今後どうということをするかということ考えたときに、ネットワークをつくろうと。そのネットワークの中心は今、国立がんセンターに置いているわけです。そこにすべての人たちが災害が起こったときにどこでどういう医者をもどぐらい欲しい、どういう看護師さんが欲しいかということですのでぱっと出るように今つくっているわけです。それが政府が作りなさいと言ったのにもかかわらず、ここに入っていない。だからいつでもそうなんです、必ずこういう建設だとか何かが中心になっていて、一番大切な命を救うということがこの国には少ないのかなど。非常に足りないような気がいたします。

○ ほかによろしいでしょうか。

○ 今のことと防災教育と随分リンクしてしまっていて、防災教育というのは例えば避難訓練をどうするかとか、いわゆるハウツー物に非常に偏っているところがあって、これは別に防災だけではなくて交通安全の問題もそうなんです、ですから理念と言う限りは今、原中委員がおっしゃったように命の尊さとか、生きていくことの大切さというものを全面に出していかないと、特に高齢者が今回たくさん犠牲になっているというのは、警報が出て避難勧告が出たときのアクションが非常に遅れていることも1つ大きな理由だと思うんですが、やはり命の大切さというものをもう少しきちんと位置づけておかないと、安全安心が重要だと言いながら、その言葉が出てこないということはハウツー物にどうしてもなりかねないところがあると思いますので、やはり哲学と言う以上はその辺りを重視していただきたいと思います。

○ よろしいですか。いろいろ御示唆をいただきましてありがとうございます。

奥行きと幅を持った議論をもう少しやっていかなければいけないということだと思います。引き続きよろしく願いいたします。ありがとうございました。

次に移りたいと思います。議題2であります、被災者支援に係る課題ということで、資料5に基づいて事務方から説明をさせます。

○ 資料5でございます。

2ページ、まず総合的な被災者支援制度の構築でございますが、同じく下の検討の方向性をごらんいただきたいと思います。災害対策基本法に被災者支援についての基本的事項を明記し、自助、共助、公助の役割分担により、被災者に必要な支援を救難・救護から生活再建に至るまでの過程を一貫して抜け落ちなく、効率的に提供するという一方で、いろんな関係法律がさまざまございまして、わかりにくいということも踏まえ、こういった対応が必要ではないかということが1つ目でございます。

3ページに現行のいろんな制度を書かせていただいております。

続きまして4ページにまいりまして、避難所の関係でございます。下の検討の方向性をごらんいただきたいと思います。災害対策基本法において、避難生活について一時的に難を逃れる純粋な避難と峻別した上で、食糧の供給、寒暖対策、保健医療対策等も含

めた避難生活の環境整備の必要性について規定する。

これまでも本当に一時的に逃げる、避難する場所と若干長い期間にわたって避難生活を送る場所というのが、余り峻別されていなかったということもございますので、こういったことも踏まえた上で対応を行っていくということでございます。

2つ目の○ですが、避難所における自治組織といいますか、コミュニティの形成といったものを通じて、被災者のニーズも適切に吸い上げていくというものでございます。6ページ、下に検討の方向性を簡単に書いてございますが、在宅者、ここで言いますのは被災者であって物資等の入手が困難である。ただ、避難所に行くまでにはなっていない。自分の家で被災生活を送っているという方々に対しての対応というものが、若干適切に行われていなかった、排除させる傾向にあったということもございまして、ここを整理する必要があるのではないかとということでございます。

続きまして7ページに入りますが、災害時要援護者の関係でございます。現状と課題にございますように、現在は全体計画、災害時要援護者名簿、個別計画といった3つの計画なりを活用しまして、自治体に取り組んでいただいている。ただ、これはガイドラインベースで推進させていただいております、右のように策定状況は必ずしも十分なものになっていない自治体があるということでございます。

8ページ、検討の方向性のところでございますが、災害対策法制の見直しに当たりまして、個人情報保護法制との関係も整理する。あるいは事前の準備も含めまして、地方団体がしっかり取り組めるよう、災害時要援護者の支援あるいは災害時要援護者名簿を災害対策法制に位置づけることを検討するものでございます。

9ページに個人情報の法体系がございますが、三角形の右下になりますけれども、公的部門におきましては国あるいは独立行政法人は法律で、地方団体の場合はそれぞれ条例でこういう扱いを決めることが今の体系になっているわけでございます。

11ページにまいりまして、災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与でございます。仮設住宅につきましては利用期間が原則2年ということですがけれども、建設には相当の費用がかかる。被災者の居住の在り方も仮設住宅を基本とするのではなく、被災者自身が自らの生活に適した選択ができるよう、多様なメニューを用意した方がいいのではないかとという論点でございます。

2つ目が、救助法に基づく応急修理制度と被災者生活再建支援制度の関係でございます。応急修理につきましては災害救助法によって応急修理の助成といいますか、支給がされるわけでございますが、一方で被災者生活支援制度でも大規模な損壊を受けた場合には見舞金といいますか、一定の金額が渡されることがございます。この点について整備する必要があるのではないかとということでございますが、目的や財源の違い、制度的な違いもありますので、こういったことも踏まえながら検討していく必要があるのではないかとということでございます。

14ページ、罹災証明の関係でございます。罹災証明を箱で書いてございますが、市町

村が被災者に対して被災の被害の有無及び程度を証明する書面として発行するもの。各種被災者支援措置の適用の判断材料の基礎的なものとなるものがございます。これにつきましては現在は法的な明確な位置づけがないといえますか、自治体の自治事務という形でそれぞれの自治体において取り込まれるという形になってございます。

これにつきましては15ページでございます。検討の方向性として被害認定体制の整備等により速やかに罹災証明を発行すべきことについて、災害対策法制等に位置づけてはどうかということでございます。その上で社会保障・税番号制度、まだこれは国会で提出されている段階でございますけれども、それとの関係を明確にして、同制度の活用による住民負担の軽減を図るべきではないかということでございます。これについてはいわゆるマイナンバー法と言われているものでございます。

16ページ、被災者台帳でございます。箱に書いてございますが、被災者台帳とは地方公共団体の各部署が分散して保有する被災者情報を登録・共有化し、被災者の現状やニーズとともに、支援の状況等を一元管理するものでございます。これにつきましても下の検討の方向性でございますが、発災前からあらかじめ被災者台帳の整備に向け準備を進めるため、被災者台帳についても災害対策法制に位置づけて、条例手続等を経ることなくマイナンバー制度を活用することによって、台帳の整備を容易にすることとしてはどうかということでございます。

以上でございます。

- ありがとうございます。御意見どうぞ。
- 資料6を出させていただいておりますので、議題1に関わる点も若干含めて、併せて申し上げさせていただきます。

まず1番は自治体間応援・受援の水平連携体制の強化です。

1点目、東日本大震災において応援自治体もこの間、多くの経験をしてまいりましたし、今もしています。カウンターパート方式ということでは県と県のカウンターパートとともに、管内の市町村と市町村、民間団体も連動して動いてきていますし、現地支援本部の設置や、普段行っている県の事務と市町の事務は違いますので、即戦力となるように県が県内市町の職員をコーディネートして県職員と市町職員のチームで応援に入るやり方。あるいは内陸部の自治体による後方支援拠点などなど、手法の蓄積が行われてきています。

初動につきましては、食料、水、寝袋などを持った自己完結型の派遣でやっていくことが必要だとか、あるいは引継ぎを円滑に行うために中長期派遣のキーパーソンを置いて、短期の職員交代をできれば半数ずつやっていく方がいいとか、あるいは兵庫県からの支援の場合ですと東北は遠いので、途中からロジの物資補給基地を新潟県に置かせていただいて、非常にやりやすくなりました。こういったことなどの経験則もあります。2点目、災害時に被災自治体が直面する課題についても、具体的な経験が重ねられてきています。瓦れき処理の仮置き場を事前に決めておく必要があったということ、あるい

は広域避難者への支援につきましても、総務省の全国避難者情報システムができましたけれども、情報を把握した後、避難先の自治体と連携してどのような支援を行っていくのかといったこと。あるいはできるだけ早く臨時職員を雇用してバックアップしてもらい、ベテラン職員に現場に出てもらう必要があるということ、ベテラン職員に現場を知ってもらわないといけませんので。そうしたことでありますとか、職員の被災に加えて、特に郡部では職員が地域の役員でもありますために、今回も住民と一緒に避難した避難所の運営に市の職員が24時間かかることになってしまっていて出勤できない。したがって、いざというときに出勤するための代理を地区の役員を決めるときにも、平時に決めておく必要があるといったことですか、あるいは瓦れきの担当課が御遺体の対応も所管している。窓口業務に追われる生活保護の担当課が避難所運営も所管している。結果的に瓦れきの対応や避難所の運営支援に関われない。したがって、これらの業務の担当課については計画をつくる段階で分けておかねばならないといったこと。

また、職員も災害業務は未経験者が、当然ですけれども、多いわけですので、今回も当初の避難所が地域によっては土足になっていたために、兵庫県から行きましたドクターの方からも、咳、たん、息苦しさを訴える人が非常に多かったときいています。最初から避難所は土足にしない。仕切り、授乳や着替え室の必要、栄養の確保、福祉避難所せめて福祉避難所の確保、女性リーダーの必置、受援責任者の必要などなど、そういった経験則が被災自治体側にも共有されてきています。

3点目、こうした経験を共有して対策を学び、若い職員にも継承していくために、大規模災害の経験職員や応援経験職員などによるネットワークが必要ではないか。また、職員の実務研修を広域的、継続的に行う、ワークショップなどを活用した参画型プログラム。ネットワークにしてもこうした職員研修プログラムにしても、今も行われておりますが、それを更に充実強化していくことが必要ではないか。災害時の実務処理を迅速に行うための様式の標準化、必要以上に手続をややこしくしないといった手続の合理化、平時からの被災者情報一元管理システムの用意といったことも要るだろうと思います。次のページをお願いします。グラフを記載しておりますが、直近の世論調査の結果を見ましても、自治体の体制強化や広域連携強化への回答が非常に多いということです。

大きい2番、民間と行政のコラボレーションについて、1点目ですが、全国に1万6,566あります公民館、あるいは342あります男女共同参画センターなど、こういったところで普段からまちづくりや学習に取り組んでいるわけですが、そうした拠点を活用した避難所への避難や避難所運営委員会のシミュレーションなど、あるいは地区で防災計画をつくったりするようなことなどを含む、平時からの防災・減災学習あるいは協働の事業や行事など、いろんなことを一緒にしておくことを普及する必要があるのではないかと。

2点目は倉庫業者、宅配業者、コンビニ、不動産業者などとの行政の連携促進。

3点目のボランティアにつきましても、被災している地元社会福祉協議会のみでコーディネートしようとする、とてもやり切れませんので、「外部からのボランティアは

お断りします」とならざるを得ないといったことがあります。全国の社会福祉協議会からの応援はもとよりですが、全国のとりのわけ中間支援 NPO などの積極的な連携を当初から図ることが必要だと思えます。

4 点目、復興に向けては被災者支援に取り組む地域団体や NPO、企業、業界団体、被災者リーダー、行政職員などなどが常に集い、議論し、人間関係を結んでいく場、スペースがなるべく早い段階でつくられることが、協働の力を活かしていくために必要であるということ。また、現場に出向いて刻々と変わっていく被災者のニーズを把握して、首長さんにも直接提言をしていく第三者機関の仕組みも有効であると思えます。

3 番は議題 1 と関わりますけれども、減災と復興の明確な位置づけについてです。1 点目、災害ごとに対応方策の立ち上がりに多くの労力と時間を費やすのではなく、災害への備えとしてあらかじめ復興の基本的枠組みを復興基本法として制度化しておくことの必要。これについては先ほども御説明いただきました。

2 点目、災害時の被害を最小化するとともに、これも先ほど御意見もありましたが、災害後の関連死や生きる気力の喪失といったことも最小化していくために、災害対策基本法や、今後つくられていくべき復興基本法等に、減災理念を、そうした意味で災害時と災害後を含めて記載することが非常に重要なと思えます。

3 点目、自助・共助・公助。この場合の公助の中には、自助や共助の基盤を支援することも入りますが、この三者の役割の明示と普段からの協働の減災活動について災対法等に明記することも必要なと。また、今後の大規模災害への対応を考えれば、公助としての被災者生活再建支援法、最大 300 万円ですが、これに加えて共助としての全国的な住宅再建共済制度の創設についても、検討すべきだと思えます。

兵庫県は年間 5,000 円の掛金で、最大 600 万円支給という住宅再建共済制度を既にスタートさせておりますが、現在 15 万世帯の加入で、これまでに 3 つの台風の被災者に対し 256 戸、3 億 8,000 万円を支給しているところです。

大きい 4 番、法制度の整備について。1 点目は、今国会で成立しました改正災害対策基本法に盛り込まれなかった事項の早期法制化です。これも先ほどもお話がありましたけれども、都道府県知事による市町村長の災害対応業務の代行を広く可能とすること。このことによって都道府県も動きやすくなります。被災自治体の幹部が、またこのたびのように多数亡くなっていたりする場合、直後の応援職員の指揮権について、そこに入っている派遣元自治体同士が相談するなどして、指揮権者を定める等の仕組みがいます。

また、広域一時滞在、いわゆる広域避難における自主避難者の取扱い。公営住宅の入居や家賃の問題など、これは今回自治体によってまちまちですので、その辺りの取扱いの明確化も必要ではないかと思えます。

2 点目ですが、災害救助法、被災者生活再建支援法の問題です。先ほど御説明がありましたが、災害救助法の応急修理は災害発生日から 1 か月以内に工事完了して現物給付

をするという、率直に言って非常に非現実的なものです。実際には家屋被害認定に時間を要しますので、生活再建支援金の支給時期と変わらない時期となり、その目的は形骸化しています。大規模半壊については、両方の法律の支援を重複して受けているという課題もあります。災害救助法は何よりも現物支給ですので、修理の見積書のチェック、修理金額の決定、業者への発注・支払、厚生労働省による精算監査の受検、そこで初めて年度末に金額が確定するわけですが、こういったことなどなど、市町村の災害救助法応急修理の事務量は非常に膨大ですので、改革が必要であると思います。

ただ、今の財源負担割合のまま生活再建支援法でということになれば、都道府県の負担が増えますので、そこを検討する必要があると思います。

3点目は災害弔慰金法です。災害援護資金について未償還金の国への貸付原資の償還を、借受人から償還された場合に限定すること。また、東日本大震災における償還免除要件の緩和や利息・保証人に関する特例措置、今回非常にいいことだと思いますが、こうしたことを恒久制度化しておくことの必要、災害が起こってからではなくということです。

また、災害障害見舞金につきましては、支給対象となる障害程度の範囲の拡大、更に災害弔慰金や災害障害見舞金における「主たる生計維持者」とそうでない者の支給額の違い。これは前者については500万と250万、後者については250万と125万と、女性がそのように位置づくことの多い「主たる生計維持者でない者」が半額になっていることについて、検討する必要があると思います。

4点目、迅速な家屋被害認定は被災者支援の基盤になりますので、兵庫県の「家屋被害認定士」のような制度を全国的に普及して、全国から一斉に被災地に、特に大規模災害などの場合は入れるようにしたい。罹災証明書、被災者台帳につきましては、勿論、法的位置づけの明確化が必要だと思います。ただ、被災者台帳や要援護者名簿につきましては、地域の実情や既に先行している取組みが非常にいろいろですので、やり方を余りにもがちがちに決めてしまうと、かえって現場で使いにくいものになるおそれがありますので、その辺りへの十分な配慮が必要であると思います。

5点目は中長期派遣職員の問題です。この問題につきましては現在、被災自治体が他自治体に対し直接、または国、全国知事会等を通して派遣要請していますが、的確かつ迅速なコーディネートシステムについてはさらなる充実が必要です。また、地方自治法に基づく職員派遣につきましては、被災自治体に特別交付税により財政措置されていますが、東日本大震災でも昨年9月の省令では80%、その後、全額となりましたけれども、被災自治体にとりましては、この辺りがどうなるかということは大変大きい。大規模災害の場合に経費を100%補填する財政措置を恒久制度化すべきではないかと思います。

以上です。

- ありがとうございます。どうぞ。
- 重複は避けて発言をさせていただきます。まずこれは委員からもお話があったんです

けれども、現場で災害が起きると困るのが被災者生活再建支援法と災害救助法の重複なんです、何でうまく回らないのか。どうやれば直るのかという提案をさせていただきたいんですけども、まず災害救助法は国が被災者を救助する仕組みで、100%国費という理念で成り立っている。被災者生活再建支援法はお互い助け合いましょうねということで、地方と国が案分をしてそれぞれ所管官庁が違うということから、似たようなことをやるんだけど、手続を複数やらないといけないというところに問題の根源があると考えています。

今回、東日本大震災で政府から特段の御配慮をいただいて、この被災者生活再建支援法の方も国の負担割合を増やすとともに、特交で面倒を見ていただいたということで一応処理したんですが、この調整に時間がかかるんです。事の本質は何かと言うと、厚労省の予算と総務省の特交という関係ではなくて、最後は財務省と総務省のどちらにつけるのというところが綱引きになってしまうということで、この調整に時間がかかるので、結果として毎回いろんな人を巻き込んで大げさな議論をやらないと、現場にお金が出るのか出ないのかもわからないうちに、時間が過ぎてしまうという問題を抱えているということだと思っています。

では、どうすればいいかということなんですけれども、これは是非厚労省の予算だ、総務省の特交だとは言わずに、危機が発生したときに防災大臣に一元化をして、予算支出権と非常事態宣言をした場合の緊急措置権、これは総理について事務局防災大臣でもいいんですけども、予算の支出まで含めた仕組みというものを厚労省と総務省から出してもらって、災害時に迅速につくれるようなことをやれば概念の衝突だとか、余分な調整が発生しないのではないかということだと思しますので、これは法体系の整備だけではなくて予算の執行の仕組みについて、是非防災大臣がイニシアチブをとれるような形で考えていただけないかというお願いです。

その具体的な運用なんです、被災者生活再建支援制度も公平を期すことが必要なので、どうしても住宅の損壊の支援というところでぴっちり見ることになるんですけど、仮払いと後の精算とか、もう少し何とかならないものか。更には個人、零細企業は住宅兼業務をやっているところがセットになると、業務のところは出ないとか言われるんですけども、それをセットでやらないと生活できないわけで、こここのところの概念整理というものを是非していただけないか。個人商店、個人家主、自分の生活再建するための最小限のものの考え方を、是非その際には取り入れていただけないかと思えます。

被災者を支える基盤づくりなんですけれども、出さなくていいところにも出てしまうというケースもないわけではないので、マイナンバー制度というものも是非防災で使えるような法的枠組みを考えていただけないかと思えます。

少し細かい点になるんですけど、災害時要援護者に対して食事をどう提供するか。これも今、乾パンとか水も備蓄したものしかない状況になっているんですけど、特別用途食品を位置づけることも検討していただけないかと思えます。

最後なんです、在宅者の支援。どういうことかと言いますと、避難所に避難する以外に電気、ガス、水道どれかが止まっていると煮炊きができないんです。私も何度か災害を経験しましたがけれども、避難している人数かける1.6とか、掛け算をして余分に用意します。余ってもしようがないということでおかないと、結局、御自宅におられる方でも煮炊きができないので食事だけは取りに来られる方がいますので、これを各自治体、勘でやっているんです。これは国で全部つくれるのかと言うと難しく、人口構成がどうなっているのか、都会でどうなっているのか、ある程度地方でお互い助け合っている場合ということで違うと思うので、パターンを幾つか研究して、これぐらいの避難者が出たらこれぐらいいくよと。電気が止まったときはこれぐらい、ガスが止まったときはこれぐらいというような目安をつくっていただくと、自宅に避難をしているんだけど、物が行き渡らないということが避けられるのではないかと。

今は自治体の巧拙によって、うまくいっているところとそうでないところが分かれていますので、指針みたいなものを是非研究していただけるとありがたいと思いますので、よろしく願いいたします。

○ ありがとうございます。

救助法をこちらへ持ってきたらどうかというのは、厚労省の方からも話が出てきてまして、また検討させていただきます。

○ 2点あるんですが、1点は4ページに検討の方向性の2つ目の○、被災者のニーズを吸い上げ、そのニーズに対し適切に対応していくって、こんなことをやってしまったら、要するに避難所の横にスーパーマーケットをつくらないと対応できないことになりまますので、基本的に公的にどう支援するんだということを明示する方が適当だと思うんです。

ですから、あれもこれもという要求じゃなしに、こういうものは事前にありますということを示す方が大切だと思うんです。それが今のところほとんど何もないので問題になっているので、これから避難所を充実させていただくときに、こういうものは避難所にありますという情報をあらかじめ明示する方が、被災者のニーズに応じると言ったらいろんなものが出てまいりますので、ですから避難所のアンケート調査なんてやってはいけません。いっぱい出てきて対応できないことは明らかですので、普通はやらないんです。ですから、ここはニーズに対して適切に対応していくというのは、事前にやっておくべきであって、起こったときにそういうことをやるものではないということです。

もう一点は大きな問題なんです、被災者生活再建というか被災者支援というのは、実は女性の視点が要る。ただ、我が国だけが防災を男ばかりやっているんです。これは我が国だけなんです。

ですから、それをどうするかというのはとても難しいんですが、今、自治体の職員で随分女性が増えているではないですか。災害が起こったら全庁的な対応をやることは間

違うんですが、そこでも分断されてしまっているんです。やはり日ごろからそういう女性の視点も必要な組織をつくっておく。そこが受け皿になるという形で、そうなる
と外部の女性団体ともつながっていくと思うんです。

要援護者の問題は男ではなくて女性の視点がないと、特に高齢者とか子どもさんという
ことを考えると、避難所に何を置くかというのは、そんなことを考えたこともないよ
うな防災担当職員がやるのが大体うまくいくわけではないではないですか。ですから、やは
り男の視点を余り強調し過ぎると都道府県の危機管理部局に女性職員はほとんどいま
せん。1人とか2人なんです。だからやはりそのところをせっかく自治体にたくさん
女性職員が増えているので、全庁的な対応となるとそこら辺はきちんとやっていくべき
ではないか。女性の方がもっと言うべきだと思うんです。

- 何か追加して言うことありますか。
- トイレはいつも空いていて助かるんですけども、女性、男性と言うよりもバランス
をとって視点を設けると言うことが今、女性が男性がと言うのはまずいでしょうから、
確かにバランスを欠いているのは事実だと思います。いまだに女性の社会進出が進んだ
とは言え、バランスがとれていないのは事実ですので、そこをまた無理やりやるとい
うのもどうかと追いますが、防災の世界は特に世間のバランスを反映していないとい
うのは事実だと思います。

振っていただいたので私の方から1点よいでしょうか。被災者支援の基盤づくりとい
うことで、私が申し上げたいのは体制というところなんです。例えば防災局というのは
平時からあって、応急のを中心に復旧の辺りを考えておられる。意欲のあるところ
は復興のところも平時も考えておられるんですが、実際に発災しますと発災後、復興局
というものが県にでき、例えば被災者支援室というものができるんですが、平時に例
えば台帳のことを考えなさいと国の方から言っていたとしても、それを解決して普段から
お仕事としていらっしゃるような部局がないというのが、1つ被災者支援ということが
平時から進まないという理由なのではないかと思うところです。

特に予算をとるとなりますと、被災者支援というのは防災予算の中から計上してよい
のかというところの予算取りのこともありますので、体制ということについても1つ基
盤の中に入れていただければいいのではないかと思います。

- そういえば東京都の総合防災部も女性は本当に少ないので、ちょっと考えなければい
けない。

私が言いたいのはちょっと違うんですが、これも被災者の視点ということですか。これ
も非常に大切だと思うんですけども、何かこの11回までずっと来て、どこか何か物
足りないと言いますか、どこか弱いなというところは、被災者になれば生きていう
ことですか。避難所に来られるということは生きていうことですか。河田先生が先
ほど申したように、何かこの会議全体で人間の命というものを最初に守るという医療の
ところ、地域医療が何かずっと来てしまっているという感じがするんです。

私の取り越し苦労かもしれませんが、また私はずっと自衛隊にいたので軍隊用語を申し訳ないんですけども、東京都にある例えば災害拠点病院なんかは、首都直下が起こったときには恐らく3日か4日ぐらいは独立戦闘をすると思うんです。厚生労働省からいろんな通達みたいなものが来て、横並びにこうやるぞと言って、東京都の急患は千葉県に何人持っていけとか、そのときにはヘリがここへ来るとか、そういうことは3日間はほとんどできない。ほとんど拠点病院は押し寄せてくる患者との独立戦闘をやるんだと思うんです。

そのときに失われる命というのが一番問題になって、それで生き残った人はここで被災者になるわけですから、それには水がいいか乾パンがいいかという話になるんですが、どうも人の命を助けるというところが全体的にずっと来てしまっているという感じがするんです。

先ほどこれは究極の選択だと思うって、今、東京都の拠点病院のことを考えると、わっと来たときに、この間だって何の地震でもない東京都の3.11のときに4,000人も都庁に来て一晩生活したんです。そうすると、拠点病院にどんどん患者さんが来たときに、その院長以下は本当に先ほど言った独立戦闘をするわけです。そうするとたくさん医療者といいますか、本当に呼吸だけしている、お見舞いもだれも来ないような人、こういう80歳、90歳の人と、今、けがをして入ってきた若い子どもたち。どちらの酸素ボンベを取ってこちらの人に付けるのかというのは、現場の裁量でやるしかないわけです。そういうようなところがどこかここには抜けているような気がするんです。

ですから、一遍この理念も私は非常に今回やってよかったと思うんですが、国ももう少し下の方まで降りてきて、例えば東京都のどこかの拠点病院を1つのモデルにして、こういう場合にはこうするんだということを言っていたかかないと、国は国でやる、都は都でやれ、医療は医療だと言うと独立戦闘するときに本当に困るわけです。やはり国がこういうことを日ごろからやっていて、こうやってくれば、それに従ってそのガイドラインでお医者さんはできるわけです。しかし、それも何もないわけですから、本当にそういうことができるお医者さんがいるだろうかと言ったら、これはモラルの問題になってくると思います。法律にも書けないではないですか。しかし、現場ではやらなければいけないかもしれない。そういう演習をどこかで1つやっていただきたい。

- 関連してよろしいですか。拠点病院を抱えている組織としては、うちでやっていただければいいなと思っておりますけれども、我々が心配しているのはむしろ逆で、3.11で詰まってしまって救急車が入ってこられないというオペレーションの問題があって、そういう面では警察の方々の誘導も含めてやっていただかないと、一組織だけではさばき切れないという可能性があるということも含めて、一度本当に現場サイドのことから議論していただくのがいいなと。その節は御協力させていただきます。

それともう一つ、今日これだけ言いたかったので言わせていただくと、7ページ目です。総合的な被災者支援制度の構築ということで、災害時要援護者への配慮というところ

ろを書いていただきました。この災害時要援護者の避難支援ガイドラインを作成した当事者として、少しコメントをさせていただきたいと思います。

やはりその当時から大変大きな問題になりましたのが、個人情報保護と被災者台帳との関係で、我々としては実効的な対策をつくるというところを目指したわけですが、その入り口の名簿のところではほとんど止まってしまったというところがありました。

そういう意味で大変ありがたい方向だと思うんですが、ただ、この災害時要援護者の問題を考えるときに、実はそもそもの出発点が非常に個人差が大きいというところからスタートしているわけですから、そうするとその面から見ると共助の枠組みが狭過ぎるのではないかという気がいたします。

ここでは市町村から自主防災組織という流れになっていますけれども、実は状況が厳しくなればなるほど技術や経験が必要になってくるんです。物ではありませんので、やはり当然そういう信頼関係も含めて必要になる。そういうことを考えると、実は既に技術も人間関係もマインドも持っている存在がいるわけです。まさに社会福祉事業者というのは日ごろやっているわけです。

更にそれを考えていくと、厳しい人に関して言えば、その方々は既に要援護者名簿を持っているんです。支援者自体が持っているんです。そのことを考えると、実はそこを明確に位置づけておく必要があると思っております。

その中で、実はこれは副大臣に大変お願いをしたいところがありますけれども、緊急時にはなかなか難しいです。ただ、生き延びた方々の命をどう守るかというところから考えると、そこから先には非常に大きな力がはずなのと、予防の部分でも働くはずなんです。そういう意味では現行の法制度の枠内で何ができて何ができないかということ、一度きちんと議論していただきたいと思っています。

具体的に言えば、ヘルパーさんなりケアマネさんが部屋の家具の固定も含めて予防措置について相談に乗れるか。少なくとも介護保険には入っていないはずで、点数にはなっていないはずで。

それから、例えばヘルパーさんというのは非常に近いところにいらっしゃる方が多いわけですが、その方々はケアプランに従って行動することが原則になっていますので、緊急時において独自の判断で行っていいかということも含めて、実はこれはもう少し制度的に調整が必要になってくると思っています。

そういうことを踏まえて、やや厳しい層と比較的自立可能な要援護者というものが存在するわけですから、その整合性を図っていただきたいと思っております。これは当時から一つの夢でありましたので、是非御検討いただきたいと思います。

- ありがとうございます。どうぞ。
- 被災者支援については生活再建支援法の附帯決議で、この震災が起こる前から議論を始めていました。その議論を始めると大きな災害が起きるというのはジンクスがあるような気がしないでもないですけれども、それが今回こういう形である程度まとまって御

報告ができたのは大変よかったと思いますし、そのときに議論をしておりました罹災証明だとか生活再建だとか、災害時の要援護者の皆さんの扱いをどうしていくかということを経法的に位置づけようというのは、大前進だと思っています。

ただ、地方自治体の実感的なことを考えると、生活再建支援と言うと、生活再建支援金を払えばおしまいのような認識を持っている行政官の方は結構おられる。現実に被災してみると、非常にいろいろな細やかな支援をしていかなければいけない。そのギャップがまだ随分地方自治体の皆さんには残っているような気がするんです。

そういう意味ではせっかく今こうやって法的な方向性を考えていただけるのであれば、先ほどの理念ともかけあわせていって、生活を再建していく、あるいは被災者を支援していくということがどういうようなものなのか、直後の救命救助の段階もあれば、それが終わった後、生き残った人たちへどういう手順で、どんなふうな段階を踏んで支援が必要になっていくのかということを経、ある意味で公助ができる限界を示すということで、逆に欠けている部分を自助なり共助で埋めてもらうという意味でも大変重要で、自分たちのプログラムを明示しておくことが大切だと思います。実際にはいっぱい追加されているので上乘せしている部分も含めて、公助でできる範囲はこんなであるんだということを含めた法制になっていってもいいのではないかという印象を持ちました。

○ どうぞ。

○ 私の故郷は福島県浪江町でございまして、町長さんとよくいろんなお話をしているんですが、やはり今、林委員が言いましたように、この支援の場合の相手というのは個人を指しているのがほとんどなんです。

町全体が別なところに住んでいる。その人たちが今までの職業を将来どうやっていくのか。生活をどうするのか。企業をどうするのかということところがまだ見えていない。ここがやはり住民の人たちが将来に光が見えないというところなんです。

だから、私の親戚の人たちが浪江に帰れるのか。除染で果たしてそれが可能なのか。その辺りが全然政府がはっきりしてくれない。帰れないなら帰れないなりに別の町をつくらなければいけないだろう。ところが、そう言うかもしれないということをやっている。だけれども、現実はどうなんだということが全然見えてこない。それが見えてくれば新しい町をつくるのか、あるいは分散して生活をするようにするのか、そういうことを住民たちは考えているんだ。その辺りが支援に関係することは今までは自然災害だけだった。しかし、原子力の災害で町が2つも3つも全部帰れない場所になったときに、国全体として住めなくなった人たちを将来どうするのか、どういう生活を支援するのかというまちづくりをどうするのかということを経早く決めてあげないと、だんだんと私たちも精神的なケアに入っていますけれども、大変なもので、要するに何か光明が見えれば生きていられるんです。その光明が見えていないというところが大変な問題であろうと思います。

○ どうぞ。

- 先ほど応援をいただきましたので、防災・減災につきましては、女性をポジティブアクションとして意図的に押し出していないといけないと思っています。役所、企業、地域、避難所、仮設住宅や災害復興公営住宅のリーダー。今、仮設住宅で女性リーダーが非常に少ないので、そうしたことを含めて、あらゆる場で意図的に意思決定の場に押し出していくことが必ず必要であると思います。

このたびの災害対策基本法の改正で、「自主防災組織を構成する者または学識経験のある者のうちからの委員の追加」が、地方防災会議の委員について加わりましたので、このことを活かした女性委員の割合の増について、国からも更に具体的に働きかけていただければと思います。

- では、こちらのサイドから時間は限られていますが、どうぞ。
- 私の今の職責とは離れるんですが、先ほど話があった共助としての全国的住宅再建共済制度の創設というのは、極めて重要な指摘だと思っています。

実は今から12年ぐらい前に当時の自民党、民主党含めて、公明党まで入れて、そういった地震議連というものがあまして、かなり活発に議論しておりました。ちょうど阪神の後ということもあって社民党も入っていたと思いますが、そこで共助としての全国的な共済制度の議論というのは随分、保険でやるかどうかという議論があって御存じの方は多いと思いますが、あのときは固定資産税の徴収に合せてやろうというところのかなり具体的な話になって、最終的にはあることがあってそこまで行かなかった経緯があります。そのときのさまざまな議論というのは、1回またレビューする必要があるかなという認識も持っているところであります。

当時出た議論として、そういうふうなきちんとした共済制度とは別に、どこか海外の国では地震に対してのくじのようなものがあって、そこでお金を集めるということもあるようだという議論があったのも事実であります。

もう一つは先ほどのいわゆる被災者生活再建支援法が出てきた経緯も、この地震議連のときに大議論があって、個人の財産をリカバリーするときに、そこに税金を投入することが是か非かという大論争がその議論でもありました。結果的にはなかなかこれはそうはならないので、今回はその部分がもやもやとした感じで被災者生活再建支援法になったので、どこかでつまり個人の財産を税金で補てんしないと、税金は公的なものだと言っても道だけあって重機はというのはナンセンスでありますから、この辺の議論はもう一回大規模地震においては、共助の議論と同時に行うべきだろうという認識は持ったところでございます。以上です。

- 具体的な御指摘、御意見もたくさんいただいております。

先ほど防災担当大臣からお言葉もありましたけれども、応急修理制度については今、半壊を現物支給という形でやっているわけですが、被災者生活再建支援法の対象とすることができないかということで今、検討しております。よい御報告ができるように、そこはこれからも頑張っていきたいと思っています。

災害救助費は全額国庫負担とすべきではないかという御意見もあったかと思えます。この災害救助法は平成 12 年の地方分権一括推進法で地方の裁量、都道府県の裁量を拡大したことで、地域の実情に応じた対応が可能になっております。これは平成 12 年の一括法ですけれども、しかし地域間の公平性の確保及び迅速な救助の実施が必要だということで、国庫負担を行っているところですが、全額国庫負担をするということについては今回の災害法制全般の中で、国と地方の関係の在り方も踏まえて検討していくべきであろうと思えます。

また、先ほど志方委員の方から病院の中で実際に独立戦闘という事態になったときに、院内でのトリアージがまた必要になってくるかもしれないということ、本当に重たい事態だと思えます。また、先ほど田中委員からヘルパーさんですとかケアマネさんですとか、どこまでできるのかという例えば介護保険制度であったり医療であったり、こういう現存の制度とセットでどこまで何ができるのか一度検討したらどうかという話がございました。この中でも個人情報保護法制をどういう見直しをしていくのかということもありますので、そういったことも全部合わせて理念を議論していく中で、そこは何とかでこぼこを整理していけるようにしていきたいと思えますので、また引き続き御指導をいただければと思えます。よろしく申し上げます。

○ それでは、大体時間も来たようでありますので、ありがとうございました。これはまだ出発でありますので。

○ 最後に一言申し上げます。

先日、関東で竜巻被害がありました。この災害時における持ち主不明の空き家等に係る対策が必要ではないかと考えています。

地震や竜巻などの災害時に備えまして、持ち主不明の空き家などが周囲に被害を及ぼさないように防止策を講じていくこと、また、当該空き家により被害を受けた世帯の救済等が適切に行われる法制度の整備や財政支援が必要ではないかということを実感していますので、是非このことについて本検討会議の最終報告書に反映をしていただきますよう、お願いを申し上げます。

最後の最後に、先ほど林先生からありました公助の隙間に落ちる人が出てしまいますよねと。お金 400 万渡して、300 万渡して終わり。生活再建できないではないか。これをどうするかというと、私も何回か災害を経験しましたがけれども、支援しないといけない人を先に特定します。この人を支援する制度をつくって支援するということをやりました。1年ぐらい経ったところで全員何とかなるなという確信を持ったんですが、それができたのは復興基金をつくってもらったからで、制度設計の権限を少し現場に降ろしていただく基金というものが、少額でいいんですけれども、あるとうまくいくと思えますので、是非御検討申し上げます。以上です。

○ 本当に貴重な御意見ありがとうございました。それぞれだんだんと力がこもってくる議論になってきたように思っております、感謝申し上げます。

第12回の会議については、また日程を各委員と調整させていただきたいと思いますが、7月中旬ごろに開催できればと考えております。次回の会議では各ワーキンググループの検討結果に関する報告も受けていきたいと思っておりますし、最終報告に向けて意見の集約をしていきたいと思っておりますので、よろしくお願い申し上げます。

その後、もう一回会議を開催して、7月中に最終報告のとりまとめということで、どの会議も時間的に非常に切迫をしておりますので恐縮なんですけれども、よろしくお願い申し上げます。

本日の会議の内容については、また会見において私の方から記者発表をしたいと思っておりますので、お任せいただければありがたいと思っております。

それでは、ありがとうございました。これで終わりたいと思っております。

以 上