

## 中央防災会議 防災対策推進検討会議（第2回） 議事録

日 時：平成23年11月28日（月）17:00～18:35

場 所：官邸4階大会議室

- それでは、ただいまから第2回「防災対策推進検討会議」を開会いたします。

委員の皆様方におかれましては、お忙しいところお集まりいただきまして、ありがとうございます。

まず、この会議の座長であります内閣官房長官からご挨拶をいただきます。よろしくお祈いします。

- 委員の皆様方には本当にそれぞれ御都合のある中、お集まりをいただきましてありがとうございます。

本日は第2回目になりますが、防災対策推進検討会議は東日本大震災への応急対策等の総括、防災基本計画の見直しという2点を議題としているところでございます。これらにつきまして既に実務的な観点からの検証、検討は進めてまいりましたが、今日は特に本検討会議において委員それぞれの御専門の分野を始め、また、幅広い観点からも御意見を闊達にいただきたいと存じます。

今後、本日の議論等を踏まえまして来年春頃に予定しています中間報告、その後の最終報告に向けて検討を進めていくこととしておりますので、闊達な御議論を、どうぞよろしくお願いいたします。

- ありがとうございます。

官房長官は公務御多忙のため、途中で御退席になりますことをあらかじめ御了承をいただきたいと思ひます。

（報道関係者退室）

- それでは、議題に移ります。

本日の議題は2件ございます。議題1の「東日本大震災への応急対策等の総括」につきまして、まず18時頃まで時間をとって御議論をいただきたいと思ひます。

その後、議題2の「防災基本計画の見直し」について、時間を指定しまして恐縮ですが、20分ほどという予定で御議論いただきたいと思ひます。

まず、議題1の「東日本大震災への応急対策等の総括」について、資料1-1に基づきまして事務方から説明させます。

- それでは、東日本大震災における災害応急対策等について御説明をいたします。資料1-1と資料1-2を使ひますけれども、資料1-1を中心に御説明いたします。

1 ページ、背景と経緯でございますが、東日本大震災において政府が実施しました災害応急対策について検証し、課題の整理と対処策について検討することを目的といたしまして、本検討会議の林委員を座長とする「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」を8月に設置し、11月24日に中間とりまとめをしていただいております。中間とりまとめは資料1-2のとおりでございます。これまでの御議論の中から特に課題となる点を抽出したものでございます。

このうち、主なものを資料1-1に整理をいたしておりますので、これについてごく手短かに御説明をさせていただきたいと思っております。各ページの上欄の枠の中を中心に御説明いたします。

2 ページ、「1. 情報収集・伝達」でございます。

応急対策は地方公共団体からの情報が前提となりますが、通信インフラが途絶しただけでなく、自治体の庁舎や職員が被災したことにより自治体の機能が低下し、政府は情報がない中、応急対応を行わざるを得ない状態になりました。

3 ページ、写真にございますように大槌町や南三陸町など、地震や津波により自治体の庁舎が被災し、自治体の情報収集、伝達機能が失われる事例が相次ぎ、市町村は国や県との連絡はおろか、発災後数日間は市町村内の状況も把握できないような状態に陥りました。

4 ページ、「2. 救出・救助」でございます。

警察、消防、自衛隊などが出動したものの、情報がない中での救助活動であり、各実働機関の間の調整は事実上現場に任されておりました。

5 ページ、「3. 災害医療」でございます。

ページ左側の枠にございますように、DMATは発災後おおむね48時間の災害急性期への対応を主としておりますけれども、上段の枠内2つ目の○にございますように、発災後1～2週間以降をカバーできる中長期医療への対応戦略が必要となりました。

また、その上にございますように、慢性疾患などの入院患者や避難所で治療を受けている患者を域外に搬送することが必要となるなど、被災地における入院患者等への継続的な医療サービスに支障が生じました。このため、右下にございますように、より長期的な視点からの健康支援をするため、政府の要請を受けて本検討会議の原中委員を代表とする被災者健康支援連絡協議会が設置されました。

6 ページ、「4. 緊急輸送体制」でございます。

物資輸送のための緊急車両への通行証の発行に膨大な作業が生じるなど、交通対策に課題が残りました。また、今回の震災では食料や飲料水の大部分をトラック輸送が占めました。また、災害形態に応じ、鉄道、船舶、航空機等の大量輸送機関の活用も必要でございます。

7 ページ、「5. 物資輸送・調達」でございます。

物資の輸送・調達につきましては地方公共団体からのニーズに応じて行いましたが、

1で述べましたように、発災直後は市町村自体が機能せず、自治体から必要な物資に関する情報が適切に入らなかったため、被災者に必要な物資が適切なタイミングで供給できなくなりました。

また、燃料不足により物資の輸送が滞ったほか、当初ロジスティクスの特任家がいなかったため、県の集積拠点まで物資を届けても、そこから市町村・避難所への配送が滞留いたしました。

更に、製油所や油槽所などが相次いで被災し、東日本における燃料の供給能力が極端に低下するとともに、サービスステーションの被災状況や交通に関する情報等が不足したため、全国からの燃料の供給体制が構築できたのは3月17日となってしまいました。

8ページ、「6. 避難所運営・管理」でございます。

避難所全体の状況把握に時間を要し、また、避難所外の被災者や県外の避難者の把握が十分できていなかったため、各種の生活支援や行政サービスが十分行き届かないなど、避難所運営において、時々々のニーズに応じた各種支援・サービスが十分ではない状況が発生しました。

9ページ、「7. 広域連携体制の構築」でございます。

職員派遣に際し、派遣側と被災地のニーズとのマッチングが困難であったり、政府の現地対策本部では本来想定していた県間の調整を行うまでに至らないなど、被災自治体への支援調整に困難がございました。

10ページ、「8. 広報」でございます。

国等が実施している災害応急活動等に関する広報、帰宅困難者の混乱を防止する目的の広報等が不足をしておりました。

11ページ、「9. 海外からの支援」でございます。

被災地のニーズが日々変化する中で、海外の支援物品は多種多様で輸送にも時間を要することから、被災地のニーズと支援物品のマッチングを行うのが困難なケースがあるなど、海外支援受け入れにおいて混乱が生じました。

12ページ、「10. 女性や災害時要援護者への配慮」でございます。

避難所における育児や女性専用のスペースの確保が十分でないなど、男女共同参画の視点や障害者、高齢者等への配慮が不足しておりました。

以上で御説明を終わります。

- ただいまの説明に関しまして、これから御質問、御意見等をいただきたいと思います。恐縮ですが、たくさんの方、皆さん方に発言をいただきたいと思いますので、発言の際には、お時間に配慮をお願いしたいと思います。

今の報告書は、林委員に座長を務めていただいた「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」7回の検討会を踏まえてまとめたものでございます。

冒頭にコメントをいただきたいと思います。

○ 今、資料1-1に基づきまして、各機関がどのような御対応をいただいたか、その問題点を中心にいろいろお話をいただきましたが、座長ということで前回出席させていただきましたので、逆にそれぞれの機関から御報告いただいたことに共通する中身について、少し補足でお話をさせていただければと思います。資料1-3を御用意しましたので、このポンチ絵を見ながら、御説明をさせていただきたいと思います。

様々な関係機関に、様々な局面で、いろいろな応急対応をしていただきましたけれども、やはり、その大前提としてインフラ機能が維持されているかいないかということで、活動の内容はものすごく変わります。ここで申し上げるインフラというのは、電力であり、道路であり、通信であります。これが確保された段階から後の対応と、その前とは大きく性質が違うということです。

それを大前提として除いていただきますと、個々の組織、どこもオペレーションについていろいろ御議論をいただきましたが、もっとこうすればというところに出てきたのは、基本的には組織のマネジメントの在り方のように思いました。そこが共通しております。

それを時間の流れに則して言えば、まず、最初に災害対策本部が設置され、誰が中心になるかが決まる。その次にやるべきことは、言ってみれば、野戦あるいは遭遇戦なので、どこが被災地になるか、前もってなかなか分かりませんので、そこへ向けて組織内の通信体制、輸送体制を作るという活動がまず基本となり、その上に、状況調査に行き、状況を把握し、それに基づいて作戦を立て、実際に人や資源の配置をするという個々のオペレーションが繰り返され、積み重なっていく、という形になります。これら個々のオペレーションの様子を関係各機関、あるいはマスコミを通じて被災者の皆さんに情報共有をする、発信をするということで、状況認識の統一を図っていくということは、極めて重要な要素を含んでおります。一応、初期の目的が達成されれば、撤収をする事になります。

ここで挙げました8つのポイントがどれだけ上手くできるか、あるいはどれだけ標準化されているのかということが、効果的な応急対応を進める上で極めて重要なのだということを、毎回毎回痛感したところでございます。

今般、中間とりまとめをさせていただき、最終報告書に向けて、更に精緻な記述を進めているところですが、その中では、今回の2ページ目の災害応急対応を、全体として5つのフェーズに分けて、それぞれのフェーズでどういう問題があったのか、どういう対策をとったのかということで整理をしていくのが大変有効だと思っています。

最初は、第一フェーズということで、発災から1~2日、あるいは2~3日までの間、情報がない中、言わばローカルにいろいろな方が条件反射的に対応をしている情報空白期。よく訓練されているところは、その状況でもどんどんプッシュで被災地に入っていて、いろんな支援ができていく状況がございました。

その次の第2フェーズというのは、道路啓開の3月18日までの陸路未啓開期。実は、

今回の震災では3月18日というのが非常に象徴的な日でございます。道路が全部通り、消防庁も自衛隊もこの日に最大の部隊が展開しており、油の輸送体制も17日にできております。言わば、応急対策が本格化する日というのが18日であり、それまでの間は、道路が通らないため、空路を中心とするような専門部隊による支援というものが中心になります。私の個人的な印象では、この1週間の我が国の対応は、今回の震災では、非常によかったのではないかと考えております。

その次の第3フェーズは、道路啓開後、応急対応が本格化した期間で、3月20日には、国が被災者生活支援特別対策本部をお立てになっております。

その活動が本調子になるのが第4フェーズで、4月7日以降、5月20日ぐらいまでの期間と認識をしております。

その後は、第5フェーズとなり、この段階では、夏に向けての対策のありようということで、初めて時間を先取りするようなプロアクティブな計画が出されますので、ここからは、段々に平常業務、この場合で言えば、復興対策本部と内閣府の防災担当へ業務が引き継がれていく収束期に移行することになります。

記述を見ますと3期のような中身のことを1期のように書いてしまうみたいな、ちょっとまだ記述の精査はございますが、こういう中でどうすれば次の災害に対して、より効果的な対応ができるかという視点で、今回の検討をとりまとめていきたいと考えているところでございます。以上、補足です。

- ありがとうございます。それでは、どうぞ。
- 簡単に御説明いたします。

資料1-4の提出資料をご覧くださいと思います。新潟県も3月12日の夜中に長野新潟県境地震にも襲われました。被災をしながら、かつ、多くの方の避難者も受け入れたということなのですけれども、是非議論をしていただきたいということで挙げさせていただきました。

まず避難所の設置なのですが、今回見ておきますと、津波で道路、電気、水、先ほど言われたインフラが維持されていないところに、避難所が開設されたということであり、これは避難場所と避難所は分けるべきではないか。自衛隊の機能を有効に活用するためには、物資の輸送もいいのですけれども、道路が寸断され、水、電気、ガスが止まったところは救助の対象であって、物資を届けるということではなく、救助に徹してもらった方がいいのではないかと考えています。

というのは、新潟県でも、7年前に新潟中越地震に遭いました。山古志小学校も山古志中学校も機能していました。山古志村の全村避難を決断した最大の原因は、そこにつながる道がなく、かつ、電気、ガス、水道が止まったので十分なケアができないということでした。避難所から救助をするということをやって、全村避難をしました。その後は、コミュニティーが維持でき、3年後に全員復帰をするまで円滑な対応ができました。

今回見てみますと、NPOは危ないから来ないでくださいという対応になったのです

が、少なくとも、安全なところに避難をしていただければ、初日からNPOは行けるということになりますので、「瓦れきが散乱するところは避難場所であって、避難所ではない」という考え方を徹底した初期対応を考えるべきではないか、と考えております。避難所の運営なのですけれども、これも訓練が必要だと思っています。我が県は、幸か不幸か、何度も災害に遭っていますので、性の問題やプライバシー、災害時要援護者の対応等も全部含めて、3時間以内に避難所を立ち上げるという訓練が市町村で行き届いています。全国的な避難所立ち上げ訓練みたいなものも必要なのではないかと思います。

次に、広域災害の場合ですが、これはアメリカのFEMAであれば、ハリケーン等が来たら300km、500km先まで住民丸ごと避難ということがあるのですが、日本はそういう法体系を持っていません。財政的に、それぞれ市町村、都道府県が対応したら、お金を支援するという仕組みはあるのですが、県間を越えて調整する権能が国にあるのかどうか、はっきりしていませんので、こういう非常時には、法体系で、指示命令ができるような権限を付与した方がいいのではないかと。

ちなみに山古志村が全村避難を決断したときに、市と町との調整は県がやりました。都道府県の中で完結して丸ごと避難するときは県が権限を行使すればいいし、都道府県間の場合は、国が調整できるような広域避難体制を作るべきではないか。そうすればコミュニティの維持と適切なケアができますし、全国に被災者が散り散りになるという事態は避けられるのではないかと考えています。

裏側をご覧ください。物資調達でありますけれども、これも都道府県のポイントから市町村のポイントに届けるのが難しかったという御報告であります。我々の経験ですと市町村のポイントに届いてから避難所に届ける方がもっと大変ということでもあります。

コンビニやスーパーなどは、コンピュータで処理をすると、どこに届けてくれというものを小分けして配送する機能を持っていますので、むしろ情報だけ差し上げて、どの避難所にどういうふうに届けるという指示をすれば、民間で届いてしまう。但し、避難所が危険地帯で特別な許可がないと入れないところがあると、それができないという状況です。

自衛隊の皆さんは、確かに物資を運ぶ能力はあるのですが、県民の数丸ごと支えるほどの機能はありませんので、プロであるトラック業界や倉庫業界、そういった人たちが動けるようにして、足りないところを国が集中的にやるのが適当。

今回、県から物資を届けるときに、国が統一的にやるから県は動くな、という指示も来ましたので、大変困りました。ガソリンも市中にあるものを集めて届けようとしたら、一元的にやるので、県はやるなと言われて、泣く泣く届けるのを諦めたという事例も生じておまして、是非とも、原則は民間の力を借りて、厳しいところを国が届けるというような形での対応を考えていただけないだろうか、と思っています。

広域連携体制の人的支援ですが、これも錯綜しました。国で調整をする部分、市長会で調整する部分、知事会で調整する部分が複数来て、足りないものだから、やはり被災

地はあちらに頼み、こちらに頼みということで二重になる。二重になると、今度は国が優先なので、自治体は引っ込んでいろうという話になって、指揮命令系統がはっきりしないところがありましたので、是非ともこれは国交省さんでつくられている TEC-FORCE という仕組み、厚生労働省さんでやられている DMAT という仕組みのように、いざというときに自治体から派遣をする仕組みというものを組織しておいた方がいいのではないかと考えています。それも時間によって変わりますので、災害発生初期段階は、看護師さんとか福祉関係のスペシャリストが必要になりますし、少し時間が経つてくると、土木の専門技術者が欲しい、という話になってきますので、それぞれ災害派遣緊急展開チームのようなものを持っているといいのではないかと考えています。是非この辺りの検討をお願いできれば、と思います。以上です。

- ありがとうございます。お願いします。
- 資料5をお願いいたします。発災後の市町村と申しますのは、職員自身の被災の中で、当面の対策とともに、被災者の生活再建の基本となります家屋被害の調査や、罹災証明の発行、生活再建支援法と支援制度の申請対応、各種事務処理を同時にしていかなければなりません。今回は高速道路無料化のための被災証明書の申請殺到ということもありました。今後は、これについては別のやり方が工夫されるべきだと思っております。

1から順番に言いますと、まず1つには被災の大変なところほど情報が発信できない。その情報をどう把握するかということです。ヘリなど空からの情報収集、衛星携帯電話等、多重な情報収集手段が必要ですし、阪神・淡路大震災の時には、避難所緊急パトロール隊として1月17日の3日後から県職員、県警合わせて5人がパトカー1台で、100班体制で半年間、毎日巡回し、災害対策本部にその結果を報告・集約するというのをやりました。制服の警察官とパトカーが毎日巡回するという事は、もちろん、新たな避難所の発見等もありますし、情報の収集・提供、生活物資の配送などとともに、防犯や安心感の上でも大変大きな役割を果たしました。

2番目に、自治体間の応援職員は、原則として、市町村は市町村、県は県にということになるかと思いますが、その派遣につきましては、スピード感を持った対応が必要、被災市町村に応援要請させる、ニーズの整理を要求するというのではなくて、押しかけ支援が必要であると考えております。

関西広域連合は、カウンターパート方式で、兵庫県は宮城県の支援に入りましたが、宮城県庁で気仙沼、石巻、南三陸の現地支援本部を置いて、総括者とロジを置いて各領域を横断で、また、県内の市町の職員とセットで入りました。というのは、市町の職員の支援は市町の職員でないとできません。単独ではなかなか支援に入りにくい小さな町の職員たちも、すべてローテーションに入ってもらいましたので、応援に入った町の職員たちにとりまして非常に貴重な経験になりました。

具体の経験則から言いますと、応援職員だけで回るようなところが出てきますと、市の顔が見えないといったような批判を言われたり、被災自治体全体が見えなくなってし

まったりということになりますので、被災自治体の職員と応援職員と一緒に避難所の運営などに携わるということが必要です。また、各仕事別、エリア別の責任者の明確化、現場での毎日のミーティングと災対本部へのフィードバック、被災自治体の職員に何が必要ですか、何をしたいですか、次どうしますかと判断を委ね過ぎますとなかなか大変ですので、判断を委ね過ぎず、次にこんなことが課題になってくるよと次を予見した提案と、被災自治体に寄り添っていくといったことが必要になるわけですが、そうした経験則の平時からの共有、研修プログラムといったことも必要であろうと思います。

法の要請主義の事務手続の課題として、例えば、災害救助法による食事給与単価の特別基準適用ですが、4～5月になりましても一部一般基準、1人1日1,010円での運用、特に、300人以上の避難所では1日2食ということが長く続いたこと。食事については、野菜や温かいものを含む1日3食の食事、とろみ食等の子どもや高齢者への配慮、学校給食、炊き出しの食材供給の不安定や避難所の女性の非常に過重な負担、管理栄養士の活用の必要等、食事といたしますのは、トイレや風呂と合わせて、生活の基本ですので、非常に課題があらうかと思えます。

3番、物資の調達・配送、集積拠点での入庫、在庫、仕分け、出庫の仕組みですが、これは今、泉田委員の方からもお話がありましたが、こうしたことというのは日頃の行政活動にありませんので、行政職員はどうしても不慣れです。民間事業者への委託と、その委託費への災害救助法の適用について、今は適用になっておりませんので、検討が必要であらうかと思えます。

また、得意な技術を生かした兵庫県内の企業で言いますと、簡易シャワー、あるいは、外国語のコミュニティーFMの開設など、非常に今回は企業の活躍も多く見られたと思えますので、こうした企業の力を更に生かす仕組みというものも要るのではないかと。

4番、障害者等への支援では、自宅避難している障害者等の把握、精神障害とか発達障害とか、あるいは視聴覚障害とか、障害の種別や程度に応じた福祉避難所や、あるいは一旦一般避難所に行ったんだけど、次の二次的な避難所の用意。ケアに習熟した福祉施設職員等の応援体制、つまり定員外を受入れますとそのケアということが要りますので、そうした応援体制を平時から組んでおくといったことも要ると思えます。

仮設住宅や仮設トイレにつきましては、阪神・淡路大震災からの17年で思ったより進展がないと思えました。ユニバーサル視点からの一層の改善が、これらについては要ると思えます。以上です。

○ ありがとうございます。

それでは、委員の皆様方から御意見をお願いいたします。どうぞ。

○ 今、先生方のお話を聞きますと、反省なのか、あるいは、今回の震災からの教訓なのかということだと思えますが、実は、震災直後のときに国が一番問題としなければいけないのは、各県に必ず災害対策本部というものがあつて、これは県と消防、医療

というものが一緒になって、毎年、必ず訓練をしているわけです。ところが、今回そういう各県と政府との連絡が全くとれていなかった。驚くほど連絡がとれていなかったということを私は感じました。また、国の人たちはそういう組織が県にあることすら知らなかった方々が多かったということは、非常に残念でございました。

連絡網ということについては、手前みそになって非常に申し訳ないんですけども、私たちは次の日からどこで何が足りないかということのを全部把握しておりました。それは県の医師会の方から日本医師会に対して何が足りないという情報が入っており、だからこそ、8.5tの医薬品をすぐ送ることができました。どんどん海から揚げられてくる御遺体の処置も全部我々がすぐ連絡をとって、大変なことが起こっているということと、それから、ガソリンがないということも3日目から全部把握しておりました。

これは幸いに関僚の中の人たちが、今回の内閣は担当大臣という担当の枠を超えて報告を受けたときには全体の会議に持ち出すということを知っていたものから、一生懸命その情報を差し上げました。ただ、その時にこれはいろんなところで、たまたま私の生まれたところが20km以内のところでございますので非常に感じたのは、原子力の問題だけがずっと報道されていて、被災された人の人間的な苦勞というものが全然報道されていなかった。私はすぐ厚労省は何をしているんだということのを文句を言ったわけで、現場に行きますと3週間経っているのに、本当に今お話があったように朝1食は乾パンと水、夕方はカップヌードルということが、これはあくまでも震災が1週間程度のもの、被災することが1週間ぐらいのものというような想定で作られたものが、ずっと長く続いていたということに対する対策が全く練られていなかったということを感じました。

ですから、今回は本当に想定以上のものがございますけれども、現場からものすごく学ぶことがあると思います。ガソリンの配置に対しても本当に国土交通大臣が一生懸命やっていただいて、18日に配給されたことは、本当に大臣が動いていただければこんなに急激に環境が変わるのかと驚くほどでございました。

そういうことで、今回いろんな通信網ということで、地方自治体と中央政府のパイプが全くなかったということは大きな反省だと思います。

- ありがとうございます。どうぞ。
- 今日、応急対策の総括なんですけれども、これを上手くするには予防対策をどれだけ充実していたかということに尽きると思うんです。例えば、それは自助、共助、公助すべて当てはまることで、例えば、今回避難勧告・指示が出て避難所に行ったところ、そこにいた人は日頃避難訓練に参加していた人だけだった。つまり動いていないということなんです。こういう実践的な訓練をやっていないと机上の訓練だけでは不十分だということで、これは公助においても先ほどから指摘がありますように、民間の宅配業者との協定を結んでいた。でも、それをやったことがない、あるいは薬もそうですけれども、文章上のそういう協定の段階で終わっているものが、すべてうまくいかなかったということなんです。ですから、やはり応急対応をうまくやろうとすると、どうしても事前に

予防という段階でどれだけ準備するかということがとても重要です。ですから、これから首都直下、あるいは東海・東南海・南海を目指して、どういうことが起こるのかということ事前にシナリオ化しておく必要があるだろう。それである程度クリアーできる。

もちろん、災害問題というのはすべて応用問題ですから、事前のシナリオどおり、あるいはマニュアルどおりにはならないんですが、それでも基本的なことはそんなに食い違うわけではありません。先ほど林先生の方から御指摘がありましたように、状況認識の統一というのはとても大事で、それがなければ組織がシステムとして動かないということですので、事前にその認識を持っているかどうかということによって、起こったときに非常に大きな差が出てくるだろうと思います。以上です。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ 仙台の場合も、避難所の問題というのは大変課題が残りました。今回、復興検討会議の中でも仙台モデルとして反省点も課題も含めて、全国発信していこうというとりまとめになっている方向があるんですが、まず指定の在り方というのがあります。避難所も指定されている場所と指定されていない場所がありました。しかし、住民の方たちは指定されていない場所にも殺到したという現実がありました。

そこには当然、物資も入ってきませんし、いろいろな支援が届かないというようなことがあって、避難所となった、例えば、公共施設などは追い返すわけにもいかずということで、大変に苦労されたということが言われております。

この避難所を誰が運営するかということが1つ大きな課題になると思います。学校の体育館ですと、学校のいわゆる先生方が運営をするわけですし、施設ですと施設の職員がするというので、運営そのものが大変ばらばらであったということも1つ大きな課題として残りました。ですから、避難所の開設運営委員会というものを、日常の中で、地域の方も、行政も、NPOも含め、様々な方たちが委員として加わった上で、立ち上げて、開設すると言いましょか、準備をしておくことが必要だろうと思いますし、避難所のマニュアルというものも、もちろん、柔軟性も十分含めた上で、基本的なところを作っておくことが大事だと思います。

この運営委員会にはだんだん時間を追って、入所している方たちも運営に関わるということも大事なのではないかと思えます。実際に避難所の中で生活している人たちの声を反映させていくためには、やはり行政だけが運営するとか、学校の先生方も大変に御苦労されましたが、そういう方たちだけが運営するというのではなく、いろいろな方たちが、もちろん女性も、若者たちも入った形での運営組織というものを事前に考えておくことが必要だろうと思います。避難所については様々な課題が残されたと思っています。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ 私は前回から申し上げているのは3つだけということで、一つは、今回新しい課題になったと私は認識しているんですけども、一旦避難された後の孤立状況の解消という

ところについてです。

先ほどの検討会の方で御報告があった内容の中には、林委員がおまとめになったところには孤立者対策という文字はあったんですが、資料1の全体のまとめの中には出てきませんでしたので非常に気になったところです。というのは、今後広域で南海・東南海地震が起これば同じ状況がきっと発生するんだらうということで、それらに対する状況認識の統一をどうするべきなのか、その後どうやって対応されて、その課題は何だったのかということとは是非整理すべきではないかと考えます。

もう一つは、物資の配送と緊急物資の調達ということで、これについては非常に議論されているようですので、特段ここで申し上げることはございません。

いま一つは、資源配置の中の専門職の配置というところで、医療についてはこれまでも仕組みができ、いろいろと御活躍というふうにもお聞きしておりますが、やはり保健という行政と非常に一体化している部分と、今、民間事業者がたくさん参入しております福祉という部分、医療、保健、福祉の一体的な資源配備というのはうまくいっていないのではないかと認識しておりますので、孤立の解消、物資の配送と資源配置の中の専門職の配置というところが、私の一番関心のあるところでございます。

- 補足だけさせていただいてよろしいでしょうか。孤立という言葉はないんですが、4ページに救命・救助という形で表現をしているものが、実は内閣府の中心でお話になっている孤立支援対策だと御理解をいただいた方がいいと思うんです。

当初、地元の方たちが安全な場所を探して避難をされる。それは言ってみればある種の孤立状態になりますから、それを安全な場所にお移しをするというのは、この枠の中では救命・救助の救助という活動の中で扱わせていただいていると御理解をいただいたら、決して何もしなかったわけではないので、やった人たちを代弁するわけではありませんが、補足させてください。

- どうぞ。
- まず第一は、現地に行った隊員なんかの声を聞くんですが、そのうちで最初に入っていく、ここで言うフェーズ1は、2～3日の間に人の命を助けるということが最優先なんだらう。水が送れたとか、着物が送れたとか、そういうことよりも何人の命を助けられたということが災害救援の一番の点で、その時には現地に早く行ける人、これがこの間の場合は8日間も生きている人もいたんですけれども、ああいうものは稀であって、やはり72時間以内ぐらいに全部助けなければいけない。

そうすると、やはり現地に先に入っていける人の頭数です。そういうことを考えると現地に行ったら自衛隊しかいなかった。自衛隊しかいなかったということは、自衛隊しか行けなかったというだけの話です。自衛隊がすごいというわけでもないわけです。そうしますと、やはり頭数を入れる。そうすると今の現役では足りない。例えば定員を増やせとは言いませんけれども、現時点だって自衛隊の充足率は20,000人マイナスなんです。この20,000人が全部入っていたら4,000人ぐらいの人を助けたのかもしれない。

前で 100 人働くためには後ろで 30 人ぐらいのサポートが要るとなると、やはりオーバーヘッドがありますから、同じ 30 人で前が 150 人ぐらい助けられたんです。もっと人が助かるということで、フロントラインの人間の数を増やすためには充足をフルにしておくことが 1 つです。現在は 20,000 人足りません。

それから、今回は予備役を使ったわけですが、まだ最初だから余り上手くいかなかったけれども、非常に画期的なことだった。自衛隊の予備役というのは、名前はあっても、現実に訓練するというのは難しいんです。ですから、こういう時を使ってやれば訓練にもなるわけです。ですから、なるべく予備役を使って頭数を現地に増やす。そうすると遺体の数が減るということが 1 つ。

それから、今回は非常に広域だったので、ヘリが何百機飛んでいっても、空中衝突はなかったんですが、3 連動とか首都直下のような場合は、非常に狭い範囲に何百機というヘリが飛びますので、低空域の航空管制、これは航空自衛隊がやったりするんですが、それから、場外着陸は東京都の場合は陸上自衛隊がやっているわけです。これは日頃から訓練しておかなければだめなんです。それで、陸海空自衛隊、消防、警察、民間会社、米軍、そこにもう一つは自治体のヘリが飛ぶ。それだけで 8 種類。共通の周波数は 2 つしかない。300 機ぐらいがその 2 つの周波数で連絡しながら空中衝突せずにやるというのは、かなり訓練しておかなければいけない。9 つの集団から 1 機ずつ出して 9 機で訓練してうまくいった。実際にはこの 30 倍飛ぶんですと言ってもそういう事実がありますから、1 円玉の訓練をやったって 100 円玉の訓練で得るものはないわけですから、そうすると何億というお金がかかるんです。それが実際にはとてもできないんです。ですからたまに国があるところでこういう訓練をやる。その自治体はいいんだけど、ほかの自治体も呼んで実際を見せてあげるということが必要である。

もう一つは、今回の自衛隊の行動を見ていると無人機のロボットもだめだったし、サーモグラフィという温度をはかるものは、技術研究本部しかなかったんです。部隊にないわけです。ですから、そういうものをやるということが 1 つです。

国交省がやっている TEC-FORCE というものがありますけれども、ああいうものも日頃なかなか訓練ができないので、自衛隊と一緒にやるとか、自衛隊は訓練が商売ですから、そのときに国交省の TEC-FORCE を呼んできて 1 つの演習場の中でやるとか、そういう方がいいのではないか。

以上でございます。

- ありがとうございます。どうぞ。
- よく言われる自助、共助、公助のうち、私は自助と共助の徹底ということが必要なのかなと、今日も先生方のお話を伺っていて思いました。今、ほかの委員の皆さんのいろいろな御意見を伺っていて、さまざまな問題点がわかりやすく浮き彫りにされていましたが、こうした問題点、課題に日頃から気づく力を個人が持って行動に移す訓練をするということは、とても大切なのではないかと思います。

自分ができるのはどこまでなのか、これ以上できないというところはどのようなものなのかということに気づいていくためにも、日頃から何かそういうことについて意識を持って訓練をしておくことが必要ではないかと思います。

また、情報伝達を最新の技術で行う仕組みは更に充実していただきたいと思うのですが、それとは別に、どんなに行政の方からいろんな情報を出してもらっても、その情報をどう取り扱うかということなどについても、日頃から人と人とが顔を合わせて情報交換する中で情報を共有するということがない限りは、隅々まで浸透するということがないのではないかと思います。

そこで震災の時に初めて顔を合わせるということなく、なるべく普段から顔を合わせる昔ながらのコミュニティーというものを、何とか今の時代だからこそ強めていく必要が、コミュニティー作りをする必要があるのではないかと思います。

そして、これからの子どもたちに見せたい姿として、やるときはみんなで一緒にやる、連係プレーもちゃんとするんだという姿を見せたいと思うんですが、最近の若い子たち、子どもたちは自由な行動はとても得意なんだけれども、みんなでやるということは苦手だという子どもが増えていると聞きます。そこで是非、消防や警察の訓練のさま、あのすがすがしい、やるとき一斉にやるという姿やデモンストレーションの姿などを、子どもたちに多く見せるということをしたらどうかなと思います。

もう一つは、最後になりますが、過去のさまざまな大きな災害から貴重な教えをもらえることがあると思うので、津波はもちろんですけれども、そのほか、いろいろな土砂災害や火山の噴火による火砕流とか、一般の火災、台風といったいろいろな災害があると思うので、それぞれのいろんな過去の災害から子どもに分かりやすいような形で伝えられるような短いお話をつくって、広めることもしてみてもどうか、というふうに感じております。

以上でございます。

- ありがとうございます。どうぞ。
- もう一つ、実は地震と津波の災害の違いがほとんど理解されていないということで、岩手県北部で第一波が来るまで 25 分、福島まで 50 分ということは、最初の段階で福島県に対して大きな津波が行くぞというメッセージが届いておれば、かなり助かっていた。

つまり、例えば、今は、テレビ局は各地方で被害がどうだったかという報道中心で、そのほかのところはどうなんだという、せっかくそういうネットワークになっているにもかかわらず、報道が被害軽減というものにリンクしていないという問題がある。これは DMAT もそうですけれども、地震をメインにして訓練していましたので、これから、例えば東海・東南海・南海地震が起きると、早いところで 5 分で大きな津波が来るところと、瀬戸内海のように 3 時間、時間的に余裕があるところがある。この時間差をきちんと利用しなければいけない。特に人的な被害を軽減するには、メディアの役割が出てきている。つまり、何が起こったかということを経営するのではなくて、これから起

こるぞというウォーニングもメディアが出していただかないと、これは風水害、特に津波辺りでは可能ですので、これは地震と大いに違うという、それを活用する必要があるのではないかと思います。

○ どうぞ。

○ 今、仰ったことはそのとおりでございまして、今回の災害は、兵庫の地震とか、中越の地震と全く違うんです。地震というのは、大体火事だとか瓦れきの下に閉じ込められて、特に火事で亡くなる方が非常に多いわけですが、今回は津波ですから、あっという間に、助けるとか助けないということではなくて、被害者のほとんど、行方不明者のほとんどは、津波の被害でございました。

だから、そういう意味では、我々が学校保健会で今やっているのは、災害の時の逃げる方法とか、いろんな身を守るといふことの訓練を学校でさせております。ですから、その面では岩手の時に、先ほどお話がありましたように、その訓練をやっていたところは、非常に助かっているんです。後ろに山があっても訓練をしていなかったところは、大変被害が多かったという結論が出ております。

もう一つ、今回は原子力の問題があるわけです。被災された方がここに全部集結しろと言って動かされたところが、また、放射能が高いということで次のところに移される。そこがまた高いということで、何回も何回も被災者の方々が被災地を移動させられたわけです。どうして初めに放射能を測ってそこに連れていかないのか。それも何千人、何万人という人数ですから、そのぐらいの事前調査というものは絶対にやらなければいけないだろうと思います。ですから、人というものの大切さというものが今回の大震災では後回しにされていたのかなという気がしてしょうがありません。

○ どうぞ。

○ 前回とも少し重なる部分がありますけれども、だんだん最近になっていろいろな情報が上がってわけですが、かなり1つの現象に対して複数の原因が絡んできている。そういう面では複合的な要因があることは事実なのですが、その中で時期によって特定の要因が非常に弱かったために、それが全体を支配したというものがあつた感じがしています。

そういう面では、先ほど林先生の方にも時期別のものがありましたけれども、もう少しどの原因が何に効いたのかというのは、やはりきちんと検証しておく必要があるのではないかと気がしています。

例えば、具体的には、オイルの問題も、製油所、輸送所あるいは輸送の問題、ガソリンスタンドの問題、停電の問題と、いろいろあるんですけれども、3日までに一番効いたのは何だったのか。多分、停電というのは相当大きかったのではないかと考えていますが、その辺を教えていただければと思います。

同様に、横につないだときに、3日目に石巻の日赤に行ったら、DMATがすごい活躍されていましたが、実はその時に病院のオープンスペースに、本当は福祉施設で診

ていかなければいけない方々がかなりたくさんいらっしゃって、お医者さんとしては追い出すわけにはいかない。そういう面では、先ほど、どの機能のどこが弱かったのか、そこをつなぐような仕組みというのが大変必要なんだと思っています。

今のその話と絡んでいくと、実は前回、産業政策という言い方をさせていただいたのですが、広域になれば必ず産業政策と言ったら日本の国是として大きくなっております。その中で協定の問題も含めて各民間の BCP、災害の中でどう振る舞うべきなのかということをもう少しきちんと議論していてもいいのではないかと。今すぐ国民のということになると個人の防災教育になりますけれども、かなり産業は大きな力を持っている。これは泉田委員も仰っていたことですが、そこをもっと明確にしていく必要があるのではないかと気がいたします。

3 番目は少し大きな話になりますけれども、結局情報とか状況認識とか意思決定というものをどのレベルでやるのがベターなのかということは、この高いところで一度議論をしていただければと思っています。基本的には今、市町村が中心になってやる、あるいは現地災対本部ということになるわけですが、どこにどのレベルでやるのか。初期はかなり現場に置かざるを得ないんだと思うんですが、その辺を少し全体のスキームとして議つくって論をいただければと思っています。

- 御発言どうですか。
- 特にございませぬ。
- では、どうぞ。
- 1 点確認をお願いできればと思うんですが、この会議では原子力は扱わないのかなと思って、あえて避けたのですけれども、現実問題、原子力発電所の立地地域でトラブルが起きるとすると、単独で起きるケースは少なく、災害に付随して、多分原子力発電所の事故も起きるんだろうということになっていますので、複合災害については、是非御議論をいただきたいと思っていますが、ここでは取り扱わないんでしょうね。一応、確認をさせていただきたいのですが。
- 特に仕切りを設けているわけではありませんが、基本的には地震・津波を基本としていまして、しかし、どうしても今回の原発事故は、津波から発生していますから、そこは議論しないという仕切りを設けているわけではありません。ただ、原発は原発で、別途議論をされているのは御承知のとおりです。

それでは、閣僚の皆さん方、御発言をお願いします。

- 今いろいろと御意見を承りまして、ありがとうございます。

私は警察ですけれども、警察はそもそも専門部隊ですから、ちゃんとやるのが当たり前なんですけど、やはりいろいろ反省があって、今、検討委員会を設けて対応をしているところなんですけれども、やはり河田先生や原中先生の御指摘のように、基本的に地震という対応をしていたものですから、例えば、警察は、特に現地で常に常駐しておりますから、そこはそこでいいんですけれども、応援部隊も相当入って 8 万 5,000 人ぐらい

延べで入っているんですが、そこが 72 時間自活装備という体制になっているわけです。とにかく 72 時間は自分で食べ物から飲み物から自活で部隊でやれる。しかし、実際今度の津波という話になると、捜索活動というものが相当長くなるものですから、72 時間ではそこで引き上げなければならなくなってしまうということがあって、大いなる反省点として今、改善をしようとしているところでございます。

警察官の殉職は 30 人で、消防の方は、よその分野までしゃべって恐縮ですけども、253 人で職員が 27 人ですから 280 人殉職をされているんですが、この皆さんは非常に献身的に最後まで誘導して被害に遭ったりだとか、先ほど先生からお話がありましたけれども、津波の予測を的確に伝えるシステムを整えていかなければいけない。そういうことを今、本当に实际的に鋭意検討しているところでございます。

○ どうぞ。

○ 私の印象でございますけれども、皆さん方の御意見を聞いていますと、ごもっともな御意見ばかりですが、1 つ気になるのは私は防衛省ですから自衛隊に関わっていますけれども、事前にいろんなケースを想定して、先生がおっしゃったようにいろんな訓練をしっかりとやるというところは非常に大事だと思っております。

今回の教訓からすると、例えば調達・輸送という分野だけ取り上げてみましても、ある面では先生がおっしゃったように、民間の活力なりノウハウをいかにして生かすかということの 1 つの訓練的なマニュアルづくりというのは、余りやっていたいなかったと思うんです。そういうことも含めていろんな分野にそれなりの教訓は皆あると思いますけれども、事前にあらゆることを想定した中での 1 つのシナリオの中での訓練ということについては、我々行政レベルもしっかりとやりたいと思います。

○ どうぞ。

○ 1 つは急性期は医療についてそんなに広域搬送のニーズがなかったんですけども、慢性疾患の患者さんの広域医療の計画をどういうふうにするかというのが 1 つ課題かと思えます。

もう一つ、DMAT は大変大活躍をしていただいたのですが、1 つのチームが 48 時間となっているので、今回のように時間が長く必要な時に 2 次、3 次を派遣すること、また、その後の中長期的なところとつないでいくところ、そういう仕組みが必要かなと思うことと、地域によって受入れとか調整を行う機能が弱かった部分がありますので、そういう派遣元と受入れのところとの調整をするようなコーディネート機能が必要なのではないかとことを思いました。

もう一点だけ、先ほど日頃からのという話がありましたけれども、保健所の区域とか市町村で医療関係者が定期的に事前に連携をとっておくことが大変必要かなという、以上 3 点です。

○ どうぞ。

- 今のお話を聞きながら、1つは地方整備局が、例えば、くしの歯作戦等がよく例に挙がるわけなんです、現場力を持っておりまして、しかも発注を常にやっておりますので、一種、常にこういうところは危機管理体制にあるんです。台風が近づいてきたら、局長以下、防災服に身をかためて詰めている。しかも発注を通じて地域の建設業者と災害協定を結んでいるものから、ああいうことも直ちに可能になったわけです。

運輸局も連携して、事にあったのですが、御指摘のロジスティクスのところのどこかで地域の運送業者とも協定を結んで、常に対応できるようにしておく必要があるなどということは、一部はやっていたようではありますが、そして含めて統合的な演習というものを相当な予算をかけて、志方委員の先ほどのへりの問題もありましたけれども、確かに国交省の場合には、それこそ陸海空あらゆるものを総動員して事に当たっているんです。保安庁の船もあれば、飛行機もあれば、へりもあって、全国の地方整備局もへりを持ち寄って、そして TEC-FORCE でということをやっているんですが、国交省限りの自己完結になっていて、これを内閣、政府を挙げての横横のそういう演習計画みたいなものを、平野大臣のところやっていたことになるんですが、こういうことが必要かなという感じがいたします。

更に言えば、かつては国土庁というものがあって、防災局というものがあって、常にそれを事務局としてやっていたんです。今ももちろん内閣府にあるんですけども、省庁の原局としてあるのと、出向組があるのとでは少し違う意味になるんです。だから演習計画みたいなものは是非ともやる必要があると痛感をいたしました。

- ありがとうございます。どうぞ。
- 私の方から、3点御報告申し上げたいと思います。

まず第一点は、情報収集・伝達。先ほど委員の方からも、若干、触れていただいたところがございます。総務省といたしましては、大震災の教訓を踏まえまして、庁舎あるいは避難所などの公共施設等の耐震化をはじめ、避難路あるいは津波避難タワー、更には防災行政無線などの整備、そして津波浸水想定区域内にある庁舎等の移転などについて、地方財政措置を拡充する方向で検討しているということがございます。

第二点目は、救出・救助なんですけれども、これに関係する事項といたしまして、消防といいますのは、ふだん地元の市町村で活動をしているわけでございます。今回の大震災では緊急消防援助隊というものを作って、当初から 88 日間にわたって 2 万 8,620 人の隊員に出動いただいたということがございます。これは感謝申し上げたいと思います。

今回の緊急消防援助隊の部隊展開の規模、あるいは期間に鑑みまして、長期の活動への対応及び確実かつ迅速な消防力の投入という観点から、活動能力の向上に取り組んでいきたいと思っております。これは 1 次補正あるいは 3 次補正で、既に 400 億投入をいたしましたし、概算要求の方でも取り組んで参りたいと考えております。

なお、今回の震災では、消防団に多くの犠牲者が発生しました。活動時における安全対策あるいは消防団の充実策といったことについても、鋭意取り組むこととしているということでございます。

第三点目、これも委員から若干触れていただいたのですが、9ページ7番の広域連携体制の構築についてであります。東日本大震災では総務省としても全国市長会あるいは全国町村会と協力をして、人的派遣を行ったということでございます。今後は問題提起があったように、全国知事会など地方関係団体において、応援スキームの充実あるいは見直しに向けて既に研究されていると伺っております。こうした地方公共団体の取組みを国としてどう支援していくか。その財政措置の在り方も含めて検討する必要があると考えているところでございます。以上です。

○ ありがとうございます。

私からも、今日も本当にいろんな角度から御提言あるいはこういった問題があるのではないかという御発言をいただきまして、ありがとうございました。

今回はまず災害応急対策等という1つのくくりでやっておりますが、大事なことはいろんな角度から今回の東日本大震災で何が起こったのか、何ができて何ができていなかったのかということについては、これからもいろんな角度からも記録をするということを防災担当大臣としては心がけていきたいと思っています。

その場合に、こういう項目で整理するやり方、現場の中でも消防団とか更にいろんな角度から、いろんな整理の仕方、検証の仕方があります。現場段階で県でどうだったのか、国でどうだったのか、できるだけいろんな角度から議論を引き続き進めたいと思っています。

今日の皆さん方の御意見も踏まえながら、まずは林委員の方で最初のとりまとめをお願いしたいと思いますけれども、踏まえた形での検証をするとして、その上での具体的な対策の構築ということになると思います。

その中で特に私自身の現場にいた感覚、被災者生活支援チームでいろんな活動をした感覚の中で大事だと思うのは、当初の4日間、5日間、あのすさまじい混乱した中で一体何が起こったのかということについては、これこそ相当きっちり整理して、この委員会の中でお出しできるかどうか、結構時間をかけてやろうと思っていますので、お出しできたら皆さんの御意見を伺うような形になるかと思っておりますけれども、当初の4日間、5日間というのは非常に重要ないろんな示唆、教訓が得られるのではないかと思います。その中で田中委員から先ほど御指摘いただいたブラックアウト、停電、つまりあの瞬間で我々はテレビで津波を見ていましたけれども、被災者の方々は何も見ていない。情報が遮断されていたという事態がどういうことなのか。これだけでも1つの大きなテーマになるんですが、そういった点も含めていろいろこれから引き続き検証して、それをまず記録に残すことを徹底してやっていきたいと思っています。

このテーマはここで一度区切りたいと思いますが、御発言まだございますか。どうぞ。

○ 先ほど言い忘れましたけれども、特に今回、自治体の行政機能が低下したという現象があったわけですが、先生がおっしゃったように、広域的に事前にどういう連携プレーを図っていくかということは、ある意味ではものすごく大事なテーマだと私は認識しておりますので、またよろしくをお願いします。

○ どうぞ。

○ 先ほど低空域の航空管制と場外離発着の訓練は、国レベルでやっていただかないと難しいということを申し上げましたけれども、通信もそうなのです。今回、自衛隊は非常にその村のどこにアンテナを立てれば一番通信ができるか。10m移動しただけで聞こえなくなるということが幾らでもあるのです。そういう日頃からこの位置に立てると、消防はこの位置に立てる。阪神大震災のときには、自衛隊が行ったときは遅れてしまって、ほかのところは全部立ててしまって、自衛隊が中継所を立てられないぐらい。あの地形は、六甲山で、一山越えるともう通じないこともあるのです。

ですから、通信の訓練。今回は非常にうまくいったと言っていましたから、総務省の方で、どこも頑張りますけれども、なんととっても最初に行けるのは自衛隊ですから、それが骨幹をつくって、それからどんどん広げる。そういう訓練も是非国レベルでやっていただきたい。

○ ありがとうございます。まだまだ御意見等あると思いますけれども、時間の関係で議題2に移らせていただきたいと思います。

防災基本計画の見直しについてであります。今回の見直しは、東日本大震災発生後、初めて行うものでありまして、9月28日にとりまとめられました地震・津波対策に関する専門調査会、これは河田委員に座長を務めていただきましたけれども、提言内容を具体化するものでもあります。今後、中央防災会議におきまして年内にも計画修正を正式決定したいと考えております。

まず、非公開資料1と2に基づきまして、見直しの内容を事務方から説明させます。

○ それでは、非公開資料1及び2に基づきまして、防災基本計画の修正について御説明を申し上げたいと思います。

防災基本計画は、災害対策基本法に基づいて定められるものでございまして、現在、各省庁と調整をいたしておりますが、内容を簡単に御説明いたしたいと思います。

まず、非公開資料1でございまして、修正のポイントは、今、大臣からもお話がございましたが、河田委員を座長とする専門調査会の提言を具体化するということでございまして、

内容は大きく申し上げますと、

1つ目に、新たに津波対策に関する編を申請する、

2つ目に、大震災を踏まえた地震・津波対策の抜本的強化を行う、

3つ目に、大震災以外の最近の風水害なども踏まえた防災対策の見直しを反映させる、というものでございます。

2枚目をご覧ください。「津波災害対策編」の新設でございまして。

図の上の方にございますように、従来、津波対策は、震災対策編の中に位置づけられておりましたけれども、今回は、図の下にございますように、新たに第3編として津波災害対策編を立て、体系的に対策を記述することとしました。

次に、非公開資料2で新設された津波災害対策編の概要を御説明いたします。

1 ページ目の目次にございますように、災害対策の順序に従って記述をされております。

2 ページ目、まず「第1章 災害予防」でございますが、このうち2～4ページぐらいまでについて、主に専門調査会の提言を踏まえて作成してございます。下線を引いてある部分は、特に強調させていただきたい部分でございます。

まず、第1節、想定される津波の適切な設定でございますが、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの津波を想定するとしております。その上で第2節、津波に強い国づくり、まちづくりでございますが、1のところでは、2つのレベルの津波想定を実施するとした上で、その下でございますが、最大クラスの津波に対しては、防波堤などのハード対策で守りきるのではなく、避難を軸とした総合的な対策が必要、としております。

また、3のところでは、津波到達時間が短い地域では、おおむね5分程度の避難を目指すとしております。その下で、そのため、土地利用や施設整備を通じて、津波に強い町の形成を図る、としております。

3 ページ「第3節 国民の防災活動の促進」でございますが、特に2の防災知識の普及のところでは、例えば、強い揺れを感じた場合などには、迷うことなく、迅速かつ自主的に避難すること、津波の危険は数時間から1日以上にもわたり継続する可能性があることなど、津波に関する知識を具体的に提示いたしております。

その下のところですが、防災教育、あるいは教育プログラムの開発、ハザードマップの整備等について記述いたしております。

また、4のところでは、災害教訓の伝承の必要性について記述いたしております。

その下の第4節では、研究及び観測等の推進について記述いたしております。

4 ページ、第5節、災害応急対策などへの備えでございますが、1の災害発生直前対策では、受け手の立場に立った適切な津波警報等の発表について記述いたしております。また、その下のところで、J-ALERT、携帯電話などさまざまな伝達手段を活用することについて記述をいたしております。

その次の○のところでございますが、具体的かつ実践的な避難計画の策定、徒歩避難原則の周知などについて記述をいたしております。先ほどもお話がございましたが、その下のところで、大震災で多数の殉職者が出たことを踏まえ、消防団員などの行動ルールの設定について記述をいたしております。

5 ページ、上から3つ目の○でございますが、災害拠点における自家発電設備や燃料の備蓄について記述いたしております。

また、中ほどの5のところでは、避難場所における衛星携帯電話や備蓄の確保につい

て述べ、3つ目の○では、首都圏などにおける帰宅困難者対策について述べております。この辺りは専門調査会の指摘以外の事項も含め、現時点で可能な範囲の点を反映させております。

6 ページ以降の「第2章 災害応急対策」は、実際に津波が発生した際の対策の手順について規定いたしております。

このうち、8 ページ目に進んでいただきまして、「第5節 避難収容及び情報提供活動」のところでは、「1 避難場所」の例えば2つ目の○で、暑さ、寒さ対策など避難場所の環境改善施策、あるいはその下のところで、避難場所での女性の参画など、女性の視点を反映させることなどを規定いたしております。

更に10 ページ「第3章 災害復旧・復興」ということで、被災地の復旧・復興の進め方について規定いたしております。

以上、雑駁でございますが、非公開資料1のスケジュールにございますとおり、先ほど大臣からもお話がございましたが、今後、計画の修正案を作成いたしまして、12月中に予定される中央防災会議において正式に決定していただく予定でございます。恐縮でございますが、それまでの間、資料の取扱いには御留意いただきたいと思います。よろしく申し上げます。

○ 以上ですね。ただいまの説明に関して、御意見、御質問等がございますれば申し上げます。どうぞ。

○ 私どもの専門調査会でまとめさせていただいた内容をずいぶん入れていただいているということですが、1つだけ忘れてはいけないのは、自然災害の中で災害の最大の特徴である歴史性と地域性が一番色濃く反映される災害が津波なのだということです。ですから、第1波が大きいところと第2波が大きいところと第3波が大きいところ、それぞれ違いますので、要するに一番災害の個性が出てくる災害がこの津波ですから、その辺はマニュアル化する、あるいはそういう地域防災計画をつくる時に非常に個性が出てくる災害だということは決して忘れてはいけない。

ですから、(津波は)一般共通的に言えることと、そうではないことがとても拮抗しているという攻め応えのある災害といえますか、そういうものだという認識は決して忘れないということが前提だと思います。ですから、津波の災害の教訓を一般化するのがとても難しいです。第1波でやられた人たちは地震の後、何分で来たということをおっしゃるのですが、それより高いところに住んでおられて第3波でやられた人は、津波が来るまでにはずいぶん時間があつたと言われ、これらは、どちらも正しいわけです。

(防災基本計画の内容は、)最終的には住民の皆さんが理解しなければいけないわけですから、(理解の)前提となる個別具体的な内容と一般化できる内容をきちっと踏まえて、いきなり最大のことを想定しろとかではなくて、前段のところでは津波災害特有の特徴をきちっと書いていただくということも必要な、と思います。

- ありがとうございます。どうぞ。
- ありがとうございます。お許しいただきましたので、ちょっと複合災害についてコメントさせていただきたいと思います。

今回、災害対応が混乱した原因の1つは、やはり原子力発電所の事故とセットであったということです。防災基本計画に複合災害と書かなくていいのかという点は問題意識として御検討いただけないか、と思います。難しいのであればチームが違いますので、これはバッティングしないような形で申し入れをしていただけないか、と思うのです。というのは、オフサイトセンターに首長が出向くことになっています。災害対応をしながら県庁舎、本庁舎を離れてオフサイトセンターに首長が行くというのは物理的に無理ということですので、新潟県では、国の認可をいただいて、原子力防災計画を見直しています。複合災害の場合は、副知事がオフサイトセンターに行くという形にしてありますが、これはセットで考えないと、県庁組織が持つ機能についても十分ではないと思っています。

今、議論しているのが、EPZの見直しに伴って、県庁の指令センターにも放射性物質を防護するための仕組みが要るのか、マスクの配備が要るのかということも同時に検討を始めていますので、それと全く違う体系が2本できるということではなくて、何らかの形で複合災害の整合性をとるような形で御検討いただけると現場は大変助かると思います。

- どうぞ。
- 今の御指摘というのは全くもったもだと思うのです。今回の地震で利根川を始め、堤防が相当液状化して崩れたりしているところがあるのです。それと洪水が一緒になるというのがあり得るわけで、実際には福井地震というのが、戦後間もなくありましたね。あれは福井地震で堤防がずいぶんと傷んだ直後に大豪雨があって、九頭竜川があふれて氾濫して、それで複合災害になっているのです。あり得るわけです。
- 分かりました。もう一つは、仰るように、原発と津波地震がセットであったということが、当初の対応の中で最も混乱した原因であったということでありまして、今、この項目の中でそういったものを考慮、検討すべきという、非常に重要な御指摘をいただいたと思っています。どうぞ。
- これは意見というよりは質問に近いのですが、防災基本計画の見直しというのは、津波災害対策以外にも波及すると考えてよろしいのでしょうか。具体的に言うと、最大クラスの災害を想定するというのは、火山災害を考えるととんでもないことになる。それが1つ。

むしろそれ以上に、やはり気になっているのは、津波の今回の震災に、ここが与えた教訓というのが想定外ということがいろんなところに多分出てくるということなのです。

もう一つは、5ページに帰宅困難者対策が入ってくるのですが、これを津波災害対策

に入れるというのがやや違和感がある。もっといろんなところで出てくる話だと思うのです。これは先ほど前田大臣がおっしゃったように、大規模首都水害はもちろん発生しますし、地震でも発生するというので、この中だけで議論をするというのには無理があるという気がしたので教えていただきたい。

- 事務局の方から何かありますか。
- ただいまお話にありました防災基本計画の見直しでございますけれども、ポイントは、非公開資料1の2つ目の○にもございますけれども、今回だけではございませんで、今後、継続的に短いタームで見直して参る予定でございます。今回はとりあえず、専門調査会の報告を受けた形とさせていただいたということで御理解賜りたいと思います。

その上で、帰宅困難者対策でございますが、これは今日、お示ししましたのは津波の編だけでございますけれども、地震の編等でも所要の改正を行う予定でございます。

- 確かに帰れないとか次元が違うよね。
- どうぞ。
- 確かに、ここに原子力が出てこないというのは、今後、例えば、(想定される)東海地震にしても、すべてその地域には原発があるのです。そのときに果たして日本人が住む場所がなくなったら大変なので、これはきちんと今のうちから防災の中に最重大な問題として入れておかなければいけないだろうと思います。

本当に私たちも世界医師会の中でスマトラ沖の津波の問題、トルコでの大地震の問題、チェルノブイリの原子力の問題、今まで一つ一つ違うものが議論されていたのですが、今回のようにそれがすべて一緒になってきた災害というのは意外となかったのです。これから東海地震についても、四国沖地震にしても、想定される場所には、みんな原発があるのです。だから、この安全性というものをきちんとこの中に入れたいといけな

- ではないか、という感じがいたします。
- どうぞ。
- 今回反映してほしいというのではなくて、長期的な見直しの中でお願いしたいことというふうに受け止めさせていただければと思うのです。

まず1つは、今の構成をやっていると非常に難しいと思うのです。災害予防というのは、災害の種類によって変わりますので、予防対策については個別編を設けることは理にかなっていると思うのですが、実際に災害が発生してしまった後、やらなければいけないことというのは、基本的に災害原因とは違い、ほぼ共通なわけですから。それが編では修正し、別の編では、記述が違うみたいなことが今後、起こり得ますし、全体のボリュームがものすごく厚くなってしまっている。そう考えると、予防について何をすべきか。起こった後にどうすべきかということは、分けて考えるべきではないか、というのが第1点です。

今すぐやれということではありません。今度は起こった後について考えてみると、ここに第2章、第3章と応急対策、復旧・復興対策とあるのですが、これは言ってみれば

メニューが書いてあるだけで、それを実際に動かすためには、先ほどの志方委員の言い方をすれば頭数が要るわけです。その頭数で指揮命令系統の中で動いてくれないといけないのですが、そこについての記述がどこにも実はないのです。

そういうことであると、やはり次に起こったときも同じようにみんながどうしていいかわからない。残念ながら今回の応急の対応の中で繰り返し出てくるのは、むしろそのHow（ハウ）の部分というか、どうやって組織を連携させていくのか、どういうふうにするのかという部分についてやはり書き込んでいく必要があると思うので、それが今ここで言うと、予防の第5節の中に全部吸収されてしまうことになるのですけれども、正直それで大丈夫でしょうか。河田委員はこれを予防と言いましたけれども、私はこれを予防と言うことに対してはすごく反対です。これは災害対応についての事前準備ですから、予防とは別の種類の力として認識しておかないと、相変わらずこれだけの被害が出て予防力では間に合わないと言っておきながら、最後はやはり予防になるのかというのは、（如何なものでしょうか。）今回の一番大事なポイントは、予防できるものはしっかり予防するけれども、被害が出た後の回復する力も同じように位置づける（という）ことだと思います。というのが、私の長期的な見解です。

- ありがとうございます。今、言われましたように、これを有機的に連動させるための組織といいますか、体系というか、それをしっかり今回の東日本大震災を踏まえて築くというのは非常に大事なポイントだと思います。重要なポイントというだけではなくて、これは作らなければならないと思っています。

あと、ほかによろしいでしょうか。どうぞ。

- 私の方から、この資料につきまして1点だけお話を申し上げたいと思います。  
総務省としては、政府における防災基本計画の見直し、今、お話のあったとおり、年内、12月中と伺っておりますので、並行して年内には地方公共団体が行う地域防災計画の見直しの際に、参考となるような留意点、これは庁舎や避難場所の点検とか、情報伝達であるとか、防災業務従事者の安全対策であるとかこういったようなこと、あるいは参考事例として、原中委員から先ほどありました、現場にさまざまな対応すべきことがあるのだという被災地あるいは先進事例、先進自治体の取組み、県による市町村のバックアップ例、あるいは河田委員からお話のありました津波の歴史性、地域性、そこまで踏み込めるかどうかというのはこれからなのですが、こういうふうなことを紹介して、地方公共団体における取組みを積極的に推進して参りたい、協力をして参りたいと考えております。

- ありがとうございます。  
それでは、そろそろ時間でございますので、この議題に関しては、終了させていただきます。防災基本計画につきましては、本日の御意見等も参考にして、見直しの案をまとめまして、年内に開催予定の中央防災会議で、まずこの修正をさせていただきたいと思っております。

あとちょっと3分ほど時間を借りまして、私の方から御説明と御了解いただきたいことがございます。

その他の議題でございますけれども、資料2を見ていただきたいと思います。南海トラフの巨大地震、いわゆる東海・東南海・南海地震に係る今後のスケジュールについて、私から報告させていただきます。

資料2でございます。南海トラフの巨大地震対策は、図の上段にありますように地震動・津波高さの検討、これに基づきまして人的・物的被害想定 of 検討を実施した上で具体的な対策の検討を進めていくこととしております。具体的なスケジュールにつきましては、図の左上から見ていただきたいと思いますが、まず内閣府に設置した南海トラフの巨大地震モデル検討会におきまして、文部科学省地震調査研究推進本部、阿部委員がキャップ、座長でございますけれども、連携しながら最大クラスの地震・津波について科学的な知見に基づき検討を進めております。

今年12月には内閣府のモデル検討会において、南海トラフの巨大地震の想定震源域、波源域の設定の考え方について、中間とりまとめを行う予定であります。その後、地震の揺れや津波の高さなどについて、検討作業を進めまして、来年3月から4月にかけて南海トラフの巨大地震による最大クラスの地震動、津波・高さ等の推計結果について、最終とりまとめを行うことを考えております。

その右側をご覧ください、と思います。簡単に説明いたします。

被害想定については、左側の地震動・津波高さ等の検討と並行して、東日本大震災の被害予想も踏まえ、被害想定手法の検討を進め、その結果を来年6月頃に、その経済被害などを秋頃に、公表したいと考えております。

右側につきましては、具体的な対策についても中ほどの被害想定などの作業と並行して、東日本大震災の教訓の整理や予防対策などの方向性の検討を進めつつ、24年末頃には、対策の骨子を、25年春頃までには、被害想定結果を反映させた具体的な対策をまとめたい、と考えています。その後、地震対策大綱や応急対策活動要領などの防災計画の作成を進めていくことにしております。

南海トラフの巨大地震に係る今後のスケジュールは、以上でございます。

これは関係自治体からスケジュールを出していただきたいという強い要望を受けておりましたので、今日ちょっと報告をさせていただいた次第でございます。

もう一点、1分下さい。東日本大震災からの復興の基本方針におきまして、東日本大震災を教訓として全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策を実施することとされております。いわゆる全国防災対策費なのですが、5年間の集中復興期間における復旧・復興対策規模である、少なくとも19兆円規模のうちの1兆円程度を充てるものとされております。この全国防災対策費を充当する施策の考え方につきまして、24年度の予算編成過程に入る前に、本会議、防災対策推進検討会議において御議論をいただきまして、財務省等々への申し入れをするための、あるいは政

府に対しての申し入れをするための参考にさせていただければと思っています。  
つきましては、急な話で恐縮でございますけれども、12月上旬に次回の防災対策推進検討会議を開催し、必ずしも十分な時間が確保できないかもしれませんが、御議論をいただければと思っています。

以上でございます。

時間が過ぎておりますね。なお、次回検討会議では、このほか、災害対策法制の在り方、予定どおり議論といたしまして、内閣府の災害対策法制の在り方に関する研究会における検討状況を報告しまして、これを基に御議論いただきたいと考えております。  
以上、ばらばらと早口で説明させていただき、何のことが分かり難い点もあろうかと思いますが、後ほど事務方が回りまして、きっちり説明をさせていただきますので、御了解をいただきたいと思っております。

あと、ほかに何か御発言はございますでしょうか。

それでは、本日は、時間になりましたので、本日の議事を終了させていただ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、この後の会見において、私から記者発表することといたします。

これをもちまして本日の会議を終了いたします。どうもありがとうございました。またよろしく願いいたします。

以 上