

中央防災会議 防災対策推進検討会議（第3回） 議事次第

日 時：平成23年12月7日（水）17：49～18：48

場 所：官邸4階大会議室

- 定刻を過ぎておりますけれども、ただいまから第3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あいさつをいただきます。

- お待たせいたしまして失礼いたしました。

参議院の決算委員会が少し延びたということで、お待たせをしてしまいました。

御出席をいただいた皆様、今日も本当にありがとうございます。

本日の第3回「防災対策推進検討会議」は、全国防災対策費についての考え方、そして災害対策法制の在り方の2点を議題として進めさせていただきたいと思います。

全国防災対策費は、東日本大震災を教訓として、全国的緊急性と即効性を有する防災、減災施策に充てるものでありますが、この全国防災対策費を充当すべき施策の考え方について、平成24年度予算編成の前に本検討会議の皆様のお意見をいただくということでございます。

また、災害対策法制につきましては、内閣府の研究会でこれまで検討を進めてきたところではありますが、本日は、その検討を基に法制の在り方について幅広く御議論をいただきたいと存じます。

どうぞ皆様方の関連な御議論をお願い申し上げます。よろしくお願いたします。

- 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けれども、今回も御了承をお願いしたいと思います。

（報道関係者退室）

- それでは、議題に移ります。

本日の議題は、先ほど官房長官からお話ございましたけれども、2点あります。会議全体で1時間ぐらいたいと思いますので、まず、議題1の全国防災対策費についての考え方につきまして、短時間で恐縮ですが、20分ほど御議論いただきまして、その後、議題2の災害対策法制の在り方について、40分ほど御議論いただく予定であります。

まず、全国防災対策費についての考え方ではありますが、東日本大震災後の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19兆円のうち全国防災対策

費として1兆円程度を充てるものとされております。これを充当する施策の考え方につきまして、平成24年度予算編成の前に御議論いただき、参考にさせていただければと思います。

では、資料1に基づきまして、副大臣が説明いたします。

- 大変お世話になりましたありがとうございます。また、今日は会議のスタートが遅れまして申し訳ございません。

青紙の資料1-1をお手元に置いていただければと思います。

今、大臣からもお話がありましたように、東日本大震災の復興の基本方針、7月29日に決定されたもの、復旧・復興以外のものとして、赤ポチで書いてありますように、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ということが決定されております。

今回の事業の規模感は、5年間の集中復興期間の事業規模、少なくとも19兆円ということが決定されており、全国的な緊急防災・減災事業というのが、一番下段の赤ポチにありますように、1兆円程度と決定されています。

3次補正では、先生方に御案内のとおり、資料1-2に補足的な説明がありますが、5,752億円が既に23年度3次補正で計上されている、残りがこれからの事業執行という形になります。

右側の3. 基本的な考え方ということで、基本方針で決められたことを少しかみ砕いて整理をしたものであります。

教訓という部分では、津波の監視・観測体制の強化等と円滑な避難行動の体制整備並びに避難を容易にする地域づくりという部分、ハザードマップ以下とあります。緊急性につきましては、再度被害、更には近いうちに発生が懸念される地震・津波等の災害に備えた施策。即効性については、効果の発現が直接的かつ無条件であること、そしてパッケージがされていること、早期に効果が発現することです。

そして、それを具体的なイメージとして現在、考えておりますのが、津波等からの確実な避難のための仕組みづくり、そして救出・救助体制・医療提供体制の仕組みづくり、首都中枢機能の維持確保です。

これを補完したものが資料2でございます。

以上、簡単ではありますが、まず、概要について御報告を申し上げたいと思います。

- ただいまの説明に関しまして、御意見あるいは御質問をいただきたいと思います。

なお、大変恐縮でございますけれども、時間の都合もありますので、発言時間については若干配慮をお願いしたいと思います。どうぞ。

- 全国防災対策費についての議論が先ですね。
- そうです。
- 資料6のうち、その部分を先に。

全国防災対策費については、財源を地方税でということであれば、地方での議論が前

提になるかと思いますので、そのことを踏まえまして上での提案です。

まず第1は、これまでの災害の教訓としての女性たちの問題、赤ちゃんや高齢者、男性たちの問題、いわゆる男女共同参画の視点からということです。全国の男女共同参画センターは今、330ありますので、それを拠点としました人材養成、修了生の登録やネットワーク化、平時からの活躍を支援しておく。災害が起こってから女性たちに意見を言うてくださいますといっても、その場になってということではなかなか言えませんが、平時からの活躍を支援しておくということです。

プロセスを大切に防災・減災マニュアルづくりや、ハンドブックづくりなどのワークショップを平時からやっておく。

親子のための防災・減災セミナー。この度もおっぱいの出が悪くなったりとか、いろいろな問題がありましたので、母と子のためのセミナー等も含めてふだんから母子の間づくりを兼ねてやっておくということです。

また、男女共同参画センター同士の日ごろからの相互支援体制づくりなどを、平素からやっておく必要があります。

第2点目は、前回、宗片委員からもご指摘がありました。避難所となる学校施設と地域住民との、事が起こってから、さあ、どうするというのではなくて、平時から避難所運営委員会のような形での活動を支援しておく必要があります。

そこには女性リーダーや若者のリーダーを事前に決めておく必要がありますし、地域防災・減災推進員といった方々をお願いしておいてもいいかと思えます。

それから、備蓄がばらばらになっておりますので、赤ちゃん用とか、女性用とか、パッケージで備蓄しておくということ。そういった何を備蓄するかとか、要援護者の避難をどう支えるかなどといったことにつきましても、資料を配付したりするお知らせ型や講演会型だけではなくて、話しあい型・参画型・体験型、自分たちで企画を出していく自主企画型などの学習・訓練プログラムを開発して普及していく必要がある。これは一部で行われておりますが、こうしたことも重要だと思えます。

また、②義務教育段階における防災・減災教育や訓練の必須化。教材や副読本、教員研修の充実強化など。スクールカウンセラーにつきましても、応援のスクールカウンセラーを今回も自治体から送りましたが、ただ、その場になって急にというよりは、ふだんからの関係ということもありますので、スクールカウンセラーをできる限り平時から配置を拡充しておくといったことも必要です。また、高校や大学における専門的な学びへの支援なども大切かと思えます。

次のページ、3. 施設整備。①垂直避難について言いますと、津波避難ビルの指定を促進するためのインセンティブの導入の検討、あるいはビルがない地域におきましては、津波避難タワーなどの施設整備。

②警察や消防、診療施設あるいは庁舎などの、防災拠点となる公共施設のより高い構造安全性の確保、浸水対策といったことも必要です。

③災害拠点病院につきましては、応急用の医療資機材、自家発電などの整備の事業主負担分、今はこの負担がありますから、その全額補助化をしてもいいのではないかと考えております。

④災害時避難所となるところの備蓄用倉庫や太陽光などの自家発電装置、通信の設備等々の整備支援。

⑤長期停電対策としての、工場などの自家発電の導入の支援。

⑥昭和56年以前の保育所などについての耐震診断の経費補助。社会福祉施設耐震化の補助率のかさ上げ。非木造の特養あるいは短期入所施設などが今、耐震化の補助対象外になっておりますので、こうしたところを漏れなく対象としていく。こうしたことなども必要ではないかと考えております。

以上でございます。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ 資料5が付いていますが、新幹線の中からメールを送らせていただきました。

私は、こういうものはばらまくものではないと思って、集中的にやるものだと思います。

まず1つは、東海・東南海・南海地震や首都直下地震の予想被災自治体における災害対応職員の現地支援・研修プログラムの推進です。

東日本大震災の被災自治体では、今後長期にわたって各分野の人材が不足し、復興事業を遅延するおそれがあります。そこで、将来の大災害予想被災自治体の職員が、研修を兼ねて現地支援し、体験学習を継続しながら対応能力を高める。

2番目が事前復興計画の策定と問題解決策の提示及び一部施行です。

東海・東南海・南海地震や首都直下地震の予想被災自治体における災害想定に基づき、事前に復興まちづくり計画を進め、その骨子に対する住民の合意形成と計画の事前推進のための重要な問題解決策を求めて、その一部を施行する。

3番目が震災がれき処理計画の策定と関連法令の整備です。

東海・東南海・南海地震あるいは首都直下地震では、震災瓦れきがそれぞれ政府の発表で9,600万t及び1億1,000万t発生すると予想されている。これらは東日本大震災の4～5倍に相当し、これらの処理が停滞すれば復旧・復興事業の遅れにつながり、それが原因で我が国の衰退につながりかねない。これを防止するためには、具体的なアクションプログラムをつくるとともに、現行の法制度の不十分な点を改める。これらと並行した公共事業、例えば首都高速道路のミニ・インターチェンジの建設とか公共空地の取得を推進する。

4番目が孤立自治体・集落対策の推進です。

東海・東南海・南海地震が発生すれば、地震と津波で約4,700の中山間集落が道路が通れなくて孤立するおそれがあります。沿岸自治体が丸ごと孤立するおそれもあります。予測被災自治体では、沿岸部に1本の国道があるのみで、背後の内陸部に高速道路がないばかりか、バイパスの役目を果たす道路も不足していることが原因である。そこで、

住民の津波避難や災害直後の救急・救命活動にも資する道路網を整備し、少なくとも自治体や集落が孤立するおそれをなくする。

- ありがとうございます。どうぞ。
- 資料を送ったのですが、乗った新幹線が遅くて実は間に合わなくて、口頭でお話をさせていただきます。

申し上げたいと思っているのは、防災調査研究推進本部のような体制をつくることができなかなということでした。

阪神の後に防災対策特別措置法ができて、その法律の中で地震調査推進本部が設置されました。それで10何年活動してきて、いろいろな評価があるかもしれませんが、僕自身は、科学的、総合的に地震研究が推進されて、地震の長期評価もできて、結構それは当たっていると認識しているわけです。それに基づいて僕らは、次は東海・東南海・南海が危ないという予想を立てて戦略を練っているわけです。

ところが、今回の東日本大震災を考えると、地震の研究だけしていれば災害を防げるというわけでもないこともわかりましたし、構造物に十分な強さがあるというわけでもないこともわかった。そうすると、今ある防災力に更に減災力をしていく新しい種類の防災の在り方をこれから考えていかなければいけない。

内閣府を中心にして、あるいはほかの省庁でも検討の委員会をされていますけれども、やればやるほど問題が見つかる。解決までにはまだほど遠いと考えると、息の長いプロジェクトのように、目先だけでいくのではなくて、腰を据えて次の20年、30年先の防災能力の向上を目指す仕掛けをつくる必要があるのではないかと。

そう考えますと、地震調査推進本部というのは非常に成功したと思っていますし、あれは文部科学省が所管をされていて、大臣が本部長になられているわけですが、いろいろな意味で、学識の皆さん、各省庁の皆さんもその中に加わって議論しておられる。多分、阿部先生はよく御存じだと思います。そういうものの防災版を是非持つべきではないだろうかと思っております。こういう全国を対象にした防災対策費というのがあれば、その中の全部とは言わないけれども、幾分、何%でいいわけですが、1%なり2%なりを長期的、科学的な手法による防災力、減災力の向上に充てる。

あるいはそれを通してもっと大事なものは人材を育てることだと思います。ここ10年、私どもはいろいろなプロジェクトをやらせていただいておりますが、全部お金がある意味で小さいために、若い人を育てられない、そういう弱点を持っています。それを超える上でも、共通的な基盤になる組織があって、省庁がちゃんと所管をし、防災調査研究推進本部みたいな形としてオールジャパンで、省庁の壁を超えてやっていただけたらいいのではないかと考えています。ありがとうございました。

- わかりました。どうぞ。
- この防災会議は、将来起こるということを想定して、今回の反省に立って、次にどういうことを用意するための方策を練るかということと、現実に関わった今回の震災に、

政府を始め、学者の人たちが1つも現場に動いていなかったという反省をしなければいけないと思います。

1つ例を出しますと、実は、アメリカのハーバードとイエール大学は、大学で持っている防災教室の人たちが次の日、もう日本に着いていたのです。それで、私たちのところに来て、何が不足しますということがちゃんとわかっているのです。そうすると、そのとおり地元から薬がない、ガソリンがない、何がないと出てくる。

日本の大学の防災の研究の在り方というのが非常に偏っていて、机の上だけでやっているからいけないので、例えば今回の震災だって、この前、何人、見に行きましたかといったって、ほとんど行っていないでしょう。だから、防災などというのは現場を見なければわからない。例えば薬が集まったってどこへどうやって送るか。道路も何もない。結局、日本の自衛隊は航空自衛隊と地上の自衛隊の連絡がつかないから飛行機を飛ばせない。そういうところまでいって、結局、アメリカの飛行機に飛んでもらったという、その場その場での問題が非常に多く出てきているわけです。だから、机の上で考えているきれいごとなどというのは全然現場では通らないわけです。ですから、現場でどういうことが起こったときどういう対処をするかということも考えておかなければいけない。

ですから、将来像の理想的な準備と現場で起こる予想外のことに對してどんな手当をつけられるかということの二面でいかないと、実際の災害が起こったとき役に立たないだろうと思います。

○ ありがとうございます。

○ 私は、訓練のことについて申し上げます。自治体が総合的な防災訓練をするとすると、能力的にも限界があるし費用的にもかなり重荷になります。一定の予算の中でやろうとすると、どうしても小さい訓練を何回か繰り返すことに限定されます。小さい訓練を何回繰り返しても、大きい訓練でこそ得られる教訓は出ないのです。金銭なら1円玉100個で100円になるけれども、小さい訓練は何回やっても大きい訓練にはなりません。

東京都の場合、少し大きめの訓練をするとするとその費用は何億円とかかるのです。大規模な訓練の中でも、例えば荒川や江戸川にかかっている多くの橋が崩落したような場合、かなりの期間、首都が孤立し首都機能の発揮が困難になります。可能な限り早く仮橋をかけて最小限の交通を回復しようとする場合、どうしても陸上自衛隊の応急架橋能力（自走式重浮橋）により仮橋をかけるようお願いするしかありません。それが出来る陸上自衛隊の重浮橋部隊は北海道（恵庭）にしかいないわけです。東京都の訓練の際、自衛隊に北海道から駆け付けて江戸川に架橋する訓練をしてほしいと依頼したところ、自衛隊側は行くのはやぶさかではないが、北海道－東京間（苫小牧－仙台間はカーフェリー、仙台－東京間は高速道路）を移動する数十台もの重車両の輸送費はだれが付けてくれるのだと聞かれました。この輸送費は結構高く自衛隊ではもてないと言うのです。とても自治体の防災訓練の予算では払えません。

したがって、年に一回は、国が訓練を実施する地域を限って、その地域の周辺自治体に予算をつけ、そこで集中的に総合的な大規模訓練を行うことが必要です。東北地方、関東地方、東海地方と逐次に大規模な訓練を持ちまわりで行い、他の自治体の関係者は部分的に参加するか視察するようにすべきです。自衛隊は防災訓練に参加するための十分な予算、とくに輸送費はきりつめられています。今はどうなっているか定かではありませんが、かつては高速道路会社（NEXCO）によれば、実際の災害の場合は無料ですが、訓練の時は無料とはなっていないとのことでした。大部隊が移動する場合の通行料は極めて高額になります。国はこの付近の事情を理解して、自治体側あるいは自衛隊側に、総合的かつ大規模な防災訓練を実施するためのしっかりとした予算をつける必要があります。

○ わかりました。今のテーマが、19兆円の中の内数とする1兆円。これは復興債で財源調達しまして、緊急でやるものに限定するという大枠で枠を設定してあります。委員からは、ペーパーを整理していただきまして、いろいろな必要性のものについてきちっと整理していただいた御提案点をいただきましたし、東南海、直下型とすぐ起こるかもしれないというものを想定したものについての中から緊急性のあるものという観点で御提言いただきました。一方、次の法制も含めて全体の体制の議論に入っている方もおられるなと思います。

○ 実は、この前の震災のときにイスラエルなどはあつという間にプレハブの病院を持ってきた。あれは助かったのです。そのほかにプレハブの診療所。先生のところには随分行っていますから、ごらんになったかもしれませんが。建物が建つ前に患者さんがいるわけですから、運べる診療所というのが絶対必要だということと、アメリカの病院船が今回、放射能を避けながら近づいてくれて、患者さんをヘリコプターで運んでくれたということがあります。だから、医療関係の緊急時の施設といいたいまいしょうか、運べるようなものを是非用意していただければと思います。

○ 病院船については、一応、調査費を中で検討するようになっています。

○ 今回は調査費ですか。

○ それでは、時間の関係もありますので、特に委員からいただいたペーパーも参考にしながら、また今、皆さん方からいただいた御意見も参考にしながら、1兆円の使い道の基本的な考え方については政府内で議論をして詰めていきたいと思います。

政府全体としてこういうものが必要だという、各省ばらばらにやるのではなくて、全体として見るシステムというか、体制が必要なのではないかのご意見もありました。

○ どれも大切だと思うのですけれども、これだけかと言われたときに、やはり次が出せるようなというのが大事だと思います。

○ そこも重要な御指摘だと思います。

それでは、大変急いで申し訳ないのですが、議題2に移らせていただきます。

災害対策法制の在り方について、資料2-1に基づきまして、事務方から説明をさせ

ます。

本来であれば、まず、災害対策法制の在り方に関する研究会の座長である林委員からコメントをいただくところでありますけれども、本日御欠席の泉田委員から資料4が提出されておりますので、併せて事務方から紹介をさせます。

簡潔にお願いいたします。

- それでは、災害対策法制の在り方につきまして、お手元の資料2-1に基づきまして、かいつまんで御説明いたします。

資料2-1、横長のカラーのパワーポイントの資料でございます。

2ページ、今年9月に本検討会議の林委員を座長とする災害対策法制の在り方に関する研究会を設置しまして、中ほどの括弧の「検討の視点」というところがございますが、1つ目、「巨大災害」時の国などの役割の改善点はないか。2つ目、行政・地域・市民・企業などの防災力向上のための仕組みは十分か。3つ目、被災者目線での一貫した支援の仕組みは確立しているかなどを視点としまして御検討をいただいていたところがございます。

このうち主として法制上の論点と考えられるものにつきまして整理をしていただきましたのがA3、資料2-2でございます。

これは昨日の研究会で御議論いただき、その修正について現在、林座長の預かりになっておるものございまして、本日、中間論点整理（案）という形でお配りさせていただいておりますことを御了承賜りたいと思います。

その上で、資料2-1、カラーのパワーポイントの資料でございますが、これはただいまの中間論点整理（案）を踏まえまして、事務局で作成したものでございます。これに基づいて御説明いたします。

大きな論点の枠組みとしまして、2ページの枠組みの中「目次」にございますように、第1に「巨大災害」への対応の枠組みの構築。第2に災害対策法制の基本構造の在り方、第3に被災者支援に係る枠組みの構築の3つを提示して御説明させていただきます。

3ページ以降でございますけれども、中段左側の枠内に今回の課題、矢印に従って下の欄に論点、右の点線の欄に現行制度という形で資料をつくらせていただいております。まず、第1の「巨大災害」に関して求められる災害対策に係る枠組みの構築の①「巨大災害」の位置づけと国などの役割の在り方でございます。

右の点線枠内でございますが、現行法の実態は、被災市町村に対しまして多くの役割を担わせることになってございます。ただ、左の課題にございますように、今回の震災のような「巨大災害」では、対応が難しい場合がございます。このため、論点にございますように、「巨大災害」を改めて制度上、位置づけまして、災害規模に応じ国などの役割を変化させていくべきではないかなどの論点を提示いたしております。

4ページ、第1の②「巨大災害」における国の役割でございます。

課題にございますように、今回の震災では国が大きな役割を果たさなければならない

状況が生じました。ただ、点線の中にございますように、災対法では、国の本部の所掌や権限が総合調整、指示などにとどまっております。このため、論点といたしまして、例えば支援物資を要請を待たずに届ける仕組みの追加など、国の役割を拡大すべきではないか。あるいは災害緊急事態の布告の際の緊急措置の内容を広げる必要性を検討すべきではないか。もっともこれが無制限に行われぬようにすべきではないかなどの論点を提示いたしております。

5 ページ、第 1 の③「巨大災害」における地方公共団体の行政機能喪失などへの支援でございます。

課題としまして、今回の震災では、行政機能が喪失した市町村も存在しましたがけれども、災対法上の都道府県による代行の規定などは活用されませんでした。また、職員の派遣、応援は対象業務が限定されておまして、被災自治体からの要請が基本となっております。このため、論点としまして、「巨大災害」には、代行や応援、派遣の対象業務を拡大し、要請がなくても国の調整の下、自治体間の支援が行える仕組みが必要ではないかなどの論点を提示いたしております。

6 ページ、第 1 の④「巨大災害」における復興時の組織や特別措置の恒久化でございます。

復興のための特別措置は、災害の都度、個別に手当されておまして、恒久制度はございません。このため、復興の組織体制や計画体系などをあらかじめ法律に位置づけるべきではないかなどの論点を提示いたしております。

7 ページ、第 2、災害対策法制の基本構造の在り方、⑤防災と減災の理念の明確化でございます。

現在の災対法には、防災、すなわち予防、応急、復旧などの基本理念に係る規定がなく、また、減災に係る規定はございません。このため、これらを災対法上明確にし、住民の主体的な防災意識を高めるべきではないかなどの論点を提示いたしております。

8 ページ、第 2 の⑥多様な主体による防災活動の促進でございます。

災対法では、住民、学識経験者、ボランティア、企業といった防災活動の主体に係る規定が少なく、多様な主体の防災活動の促進が必要でございます。このため、例えば地区防災計画の制度化あるいは地方防災会議委員への学識経験者、女性、住民代表などの参加などの論点を提示いたしております。

9 ページ、第 2 の⑦災害復旧計画制度及び災害復興計画制度でございます。

現在の災対法上は、復旧の規定は極めて少なく、復興の規定はございません。このため、あらかじめ災害復旧あるいは復興に係る計画制度を設けるべきではないかなどの論点を提示いたしております。

10 ページ、第 3、被災者支援に係る枠組みの構築、⑧広域避難の在り方でございます。

災対法では、今回の震災で行われたような広域的な避難あるいは避難生活について必ずしも十分に整理されておられません。このため、これらを区別した法的位置づけや広域

避難の円滑化に向けた仕組みが必要ではないかなどの論点を提示いたしております。

11ページ、第3の⑨被災者支援の一貫した体系化でございます。

被災者支援につきましては、救難・救助、生活支援、自立の各段階の支援内容が必ずしも明確ではなく、被災者の将来の見通しが立ちにくいのではないかといえます。このため、各段階における支援期間、内容を関係法制に体系的に提示すべきではないか。とりわけ、長期避難生活の法整備が必要ではないかなどの論点を提示いたしております。

12ページ、第3の⑩被災者支援に係る個別の論点でございますが、「災害時要援護者名簿」「被災者台帳」の整備あるいは罹災証明書などについて現在規定がございません。このため、各自治体の被災者支援の状況あるいは意見を踏まえながら法制度化を検討すべきではないかなどの論点を提示いたしております。

最後、13ページ、こちらには社会情勢の変化を踏まえた新しい検討事項として、研究会に提出された諸論点を提示させていただいております。

簡単でございますが、以上で資料2-1の御説明を終わります。

引き続きまして、大臣からお話ございました資料4、本日御欠席の泉田委員から提出されました資料につきまして、委員の方から説明をということでお話をいただいておりますので、御紹介申し上げます。

まず、1ページ目、上段の現行の法体系の問題点をごらんください。

緑色の枠内にございますとおり、今の災対法の法体系は、被災住民を被災自治体が支援し、それに対し国が財政援助するという形でございます。そのため、広域避難や事態の長期化を想定していない、縦割りで複合災害に迅速かつ的確に対応できない、国の財政支援は資金用途などの制約があるなど問題があります。財政支援型の法体系から脱却し、国全体で緊急時対応するための法体系を目指すべきという御意見でございます。

次に1ページ目の下段、個別事項①大規模広域災害に対する即応体制をごらんください。

右側に赤字でございますが、個人情報保護法の見直しにつきましては、現行法では、現場が災害時要援護者名簿の共有に委縮しており、円滑に名簿の整備、共有ができるように法改正すべきという御意見でございます。

その下の避難場所と避難所の区分の明確化につきましては、ライフラインの切れた場所に避難所を設置すべきではなく、孤立した避難所は救助するという基本方針を法律や計画に明記すべきという御意見でございます。

次に、一番下の広域避難の仕組みの構築についてでございますが、左側の下の方の参考にもございますが、中越大震災の山古志村全村避難は、知事、山古志村長、長岡市長という調整をいたしたそうでございますが、今回の東日本大震災では、調整機能が働かなかったという御指摘でございます。広域避難について緊急時対応ができる法整備や仕組みが必要だという御意見でございます。なお、その場合には、市町村を超える広域避難は都道府県に、都道府県を超える広域避難は国に調整権限を付与すべきであるとい

う御意見でございます。

次に、裏面、2ページ目、上段でございますが、右側の一番上に赤字でございますように、国全体による被災地支援体制の構築につきましては、1つ目のポツにございますとおり、災害対応を一元化して、政府が統制するのではなく、基本的には自治体や民間に支援を任せ、困難なところを国が支援するという体制にすべきだという御意見です。

次に、同じページの下段、個別事項②の救助から生活再建に至るまでの被災者支援でございます。

右の赤字にございますように、広域避難や事態の長期化を想定した災害救助制度につきまして、例えば2つ目のポツにございますとおり、被災地や避難者受け入れ自治体が地域の実情に応じ、主体的な判断で支援できるよう、現物給付などの制約の撤廃などが必要という御意見でございます。

また、その下の超大規模災害を想定した被災者生活再建支援制度につきましては、例えば2つ目のポツにございますように、住宅損壊の程度に着目した支援だけではなく、被災世帯の生活再建に着目した支援制度が必要という御意見でございます。

最後に3ページ目の上段でございますが、個別事項③でございます。

左側の2つ目の丸にございますとおり、現在の災害復旧制度は、施設復旧に重点があり、原型復旧が原則であって、被災地の再生復興やコミュニティ維持の視点が希薄しているということでございます。このため、右側の中段にございますように、災害対応一括交付金や基金など、自治体の裁量権を拡大した制度が必要だという御意見でございます。

また、右側の一番下のポツにございますとおり、国の財政支援に関する自治体の自由度を確保した上で、応援側と被災側をペアで組み合わせる仕組みが必要といった御意見でございます。

以上、泉田委員の御意見を御紹介いたしました。

- 人命救助のことはどこに書いてあるのですか。起こった直後にあれだけの人が死んだわけでしょう。それはどこに入っているのですか。
- それは委員の方から御指摘をまたしてください。御意見として。これはとりあえず法制ということで。
- 法制だからこそ入れなければいけないじゃないですか。人を助けるということが全然入っていない。
- ただいまの説明に対する御意見をいただきたいと思います。コメントをお願いしたいと思います。
- 災害対策法制の在り方に対する研究会ということで、これまで6回やらせていただきました。1回2時間半を大体要しまして、昨日の夜も実はやりましたけれども、皆さんから大変御熱心に御意見をいただいているところであります。聖域なく見直そうということで、ずっといろいろ議論してまいりましたが、6回やりまして、正直な今の気持ち

は、やっと問題の所在が明らかにできたところのように感じています。とても解決までにはいかない。

このとりまとめというか、中間論点整理（案）を見ていただいてもわかるように、Aという意見があれば必ずその逆の見解もあるということで、法制をつくるというのがいかに重たい議論を経てなされているのかということに改めて痛感しているところでございます。

防災あるいは安心・安全の確保という比較的、同義的にもしっかりして、単純明快なように見えるものであってもさまざまな利害がそこには錯綜というか、絡んでおりまして、それをどう整理するのか。その中にどれだけ個々の主体の自由度を保つのか、あるいは全体としてのある種の対応の高度化を図っていくのかという中のバランスをとっていくというのが非常に難しいなと思いました。

そういう意味では、さっきも別のことで申し上げましたが、短期間に解決ができるものではないものですから、腰を据えて長期的に今回の機会をとらえて、法制度の在り方を見直していくべきではないか。

今、委員から人の命について少し御質問をいただきましたが、むしろ今回の議論を見てまいりますと、4つぐらいの観点があるのかなと。

1つは、そもそも今回の災害というのは一体どういうものなのか。今まで政府が経験したことがないような新しい種類の災害ではないのか。その中で国の在り方はどうあるべきなのかという、そもそも論で議論したのが第1の部分であります。

第2の部分は、議論の中心、災害関連法制はたくさんございますが、その一番の母法になるだろうということで、災害対策基本法を中心に議論してまいりましたが、今の災害対策基本法の枠組みでいいのだろうかというところが論点の大きな2番目でございます。

その中で委員の全体の傾向で申し上げれば、ある意味では、応急対応についての方がまだその後の長期的な復旧・復興と比べると制度が進んでいると。ですから、命をないがしろにしているわけではなくて、命を守るということについては、これまでも50年間、災対法の中で、あるいは救助法の中でいろいろな取り組みがされてきている。それと同じぐらいの取り組みをより広範に、より高度な支援サービスというものに展開できないかというスタンスが割と勝っていると御理解をいただけたらと思います。決して命をないがしろにしているわけではございません。

その表れが3つ目の論点で、被災者支援というのは、起こる前の避難から始めて、被災をされ、救援、救助をして、生活再建していくまで、その大変長い複雑なプロセスがあるわけですが、それに対してぶつ切りの、あるいは細切れの支援ではなくて、もっと一貫した支援ができないだろうかという観点でいろいろな方法を議論いたしました。

そして最後は、もっと意見が伯仲していて、方向性を出すのも大変だというのが社会情勢の変化に応じた新しい検討課題で、個人的にはこの辺に一番議論したいことがたく

さんあたりするのですが、論点の多さ、重さということが非常にあるのかなと思います。

その中の1つで出したものだとということで資料3を見ていただけたらと思います。

- 急がせて済みません。先ほどのペーパーの2段目の部分ですね。
- 先ほどの資料6の2ページ、まず1番、災害が起こってから、要請を受けて特例で対応するというやり方。

例えば前回申し上げましたが、災害救助法の食事給与単価の特別基準適用、災害援護資金貸付の災害発生後3か月以内借入申込書提出の期限延長、こういったことについては災害が起こってから特例で対応するというやり方、阪神・淡路のときも今回もそうですけれども、そのやり方のままでいいのか。

また、生活保護の受給者への義援金等収入認定除外につきましても、自立更生のために充てられる額は認定しないとされているのですが、自治体によって解釈に差が出ます。逆に言うと、解釈しなければならないのです。それを一定額といったような決め方などできるかと思いますので、この辺についても今のままでよいのかどうかということについての検討が要ると思います。

2番、災害救助法の現物支給原則による事務処理の煩雑さ。

①災害救助法に基づく52万円限度の応急処理を廃止して、被災者生活再建支援法による半壊50万円の支給にできないだろうかということ。

②応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借り上げ。いわゆる見なし仮設につきましても、これは現物支給原則のために1軒ずつ被災自治体と大家が契約をして被災者にとなるわけです。被災者が目の前にいるのにこういった事務処理に追われないといけませんので、その辺についての課題もあろうかと思います。阪神・淡路のときにはこれできませんでしたので、逆に言うと、復興基金から補助で金を出すという出し方をしましたので、そうしたことも含めて検討が要るかと思います。

3番、職員等の応援体制につきましても、①指揮調整機能の強化・明確化。②チーム間の情報共有・連携のための短期交代者と中長期活動者の組み合わせ。③兵庫のDMATも自衛隊機で現地入りしましたけれども、現地での移動手段、通信手段の確保が非常に困難でした。その対応が必要だろーと思います。

4番、義援金につきましては、業界団体などが同業団体に送る義援金について、寄附金控除や損金算入になるかどうか。折衝しないといけませんので、ひやひやしながら集めている実情がありますので、この辺りについて取り扱いの明示化が要るだろーと思います。

以上です。

- ありがとうございます。御意見をどうぞ。
- 今日、出た話は、きれいごとと将来に対する考え方というのは非常に大切だと思います。だけれども、現場から出てくる意見が全然出てこない。行ってみれば全然違うので

す。3週間も全然ふろにも入らず、着るものがなくて、食べ物もない。そういう現場を見たときにどうしなければいけないか。現場からの発想が全然起こっていないというのは大変残念だと思います。

- どうぞ。
- 資料4の上から2番目の大規模広域災害の即応体制の右側の赤字、個人情報保護法の見直しとか、2番はなかなか難しかったと思うのですが、3番目、自治体の枠を超えた広域避難などというのは、私も防災を10何年やっているけれども、昔から同じことを言っているんです。自治体では決められないわけですから、これは国が、個人情報の問題は非常に微妙な問題です。だけれども、人の命にかかわるときはこうするというのを政治が決断していかないと、何年たっても同じものが同じところで問題点だ問題点だと。先生はさっき、問題点を見直したただけだということけれども、今は洗い出したと。だけれども、これは何年の前からの問題なんです。
- なかなか倒れないんです。
- それには政治的決断が必要です。指摘されましたように、人命に係るドクターヘリも普通のヘリも同じ扱いで燃料補給の順番を待たせ、ドクターヘリが燃料補給のため1時間も待っていたというのは、どう考えても不合理です。人の命を最優先にするという当然なことでも、それを決め何らかの形にして徹底しておくことが大切です。問題点を見直して、今からやると言うのではなく、今すぐやるべきことです。
- ありがとうございます。どうぞ。
- 今、この法律というのは、具体的に被害があるということが前提になっているんです。例えば今、東海地震の強化地域とか、東南海、南海の推進地域というのは、震度6弱以上となっているのです。ところが、実際には5強になるとみんな避難所に来るんです。ということは、今、推進地区、強化地域になっていない自治体でもそういう避難者が出てくるということです。ということは、災害対応というのは、被災地だけを視野に入れてやってはいけないということです。その周辺の自治体の協力が要る。それをきちっと明文化しないと、ゼロヒャクになっているところの対応が非常にぎくしゃくしてしまう。ですから、被災した自治体の周辺自治体も同じように頑張らなければいけないという法体系にしておかないと、余りにも差があり過ぎて、5強で避難所が開設されたところに救援物資が行くかといったら行かないです。それがまた問題になってくる。ですから、被害というものをどう認定するのかということが実は問われているわけで、明確に物理的被害があるのを被害と言うのかどうかということもきちっと法律的にやっておかないと、特に大きな被害が出れば出るほど、間接的な影響の範囲が広がりますので。ですから、それはやはり日ごろからの協力ということを考えても、そういう広がりや法律上で持たせておかないと、現実には非常に難しい状態になるのではないかと思います。
- どうぞ。

○ 各県には防災会議があるのです。私たちもちゃんとやっているんです。そういう各県には防災会議があることすら政府が知らなかった。そこときちんと相談すれば非常に早い連絡がとれたと思います。だけれども、全然その存在すら知らないというのは非常に残念だと思います。各県は物すごくやっているのです。毎年毎年やっています。地域でもやっています。ですから、それを全然、ここにいる人だって恐らく知らないだろうと思います。

だから、地方と中央との話し合いというものを考えたときに、今、地方ではどういうことをやっているか、足りないのは何かということをやちゃんと検証した上でこういう会議を開かないと、勝手にこっちはこちらで理想論を言ったところで、地方のやっていることが全然わからなければしょうがないだろうと思います。

○ どうぞ。

○ 先ほど見なし仮設の話題が出てまいりましたが、仙台市の場合には、8,500世帯が見なし仮設です。仮設住宅には1,500世帯しか入っておりません。そういう意味では、大変煩雑なために、行政も大変業務が滞ったというのがあります。現在、見なし仮設が点在しているためになかなか支援が入っておりません。それに対する支援もこれから考えていかなければいけないということでは、大変大きな課題だと思っています。

○ どうぞ。

○ ありがとうございます。

今回の災害で不足していたことは何かというのはこの会議でもいろいろ出ていますけれども、被災地の方々も気付いたことがたくさんあると思います。それは地域によって当然違うと思うのです。自分の地域は高台に逃げる道が整備されていなかったのだとか、またある地域はあったのだけれども、訓練が足りなかったために逃げる行動に結び付かなかったとか、ある地域では通信設備が整っていないため情報が遅れたとか、またはお医者さんが1人もいなくなってしまうとか、ほかにいろいろあると思います。

それらをよく調べて、地域の人たちに今後の対策のためのいろいろな有効と思われる方法を説明会などを複数回開いて説明するなど、専門の先生方から情報も提供し、最終的には自分たちの地域は何が一番必要としているか、その中でどうしても自力でできないものは何なのかということを見付け出して行政にアピールできる仕組みがとれないかと1つ思いました。また、そうしたきめ細かいニーズをキャッチできる仕組みも同時につくれないだろうか。

人命救助などについても現場にいないとわからないことがたくさんあると原中先生がおっしゃいました。そういったものも、今、地元の方から何か直接情報を吸い上げる、声を吸い上げられてまとめていく方法がないだろうかと思うのですが、これはいかがでしょうか。

そして、今はまだ被災地の方々に元気を出せとか、エネルギーや活力を求めるというのは無理があるかもしれませんが、被災地の方々の中には、記憶の新しいうちに

今、話しておきたい、伝えたいことがあるという人も現れています。いつかは自分の身を自分で守る力を付けるための仕組み例えば訓練のためのマニュアルづくりをするなど、を自分たちで築いていき、自分たちの住む町の弱点を今こそ声を発し合って仕組みに結び付けて補っていけるように、この会議を出発点に実現していくことが大変大事なことだと思えます。

以上です。

- ありがとうございます。どうですか。
- よく整理をしていただいて、なるほど勉強になったなと思うのですが、私が一番関心がありますのは、4ページ、11のところでは災害対策基本法は、皆さん御存じのとおり、伊勢湾台風の後できっとばたばたとつくられたのかなと思っているところです。なので、皆が1つになって活動できるための理念体系がほかの法律に比べて薄いというのはよく言われていることで、その辺りから全体を整理していくことで、全体を整えていくような枠組みが必要なのではないかと感じました。
- どうぞ。
- 特に私の専門からはほど遠いところなので、多くはございませんけれども、皆様が言われていますように、国と地方自治体との連携を進めるには、今回は非常にいい機会であると思えます。大きな災害を踏まえて、国と地方自治体との連携を進める法体制の整備ができたらいいなと思っております。
- ありがとうございます。
今日は政務の方が出ておりますけれども、どうぞ。
- では、2点について2分間でお話をさせていただきます。
まず1つは、資料の6ページの特別措置の恒久化についてお話を申し上げたいのですが、先ほど清原委員からお話がありました、この恒久化につきましては、総務省でも今回、地方税の特例などの法律改正を。
- 資料の6ページというのはどこですか。
- 資料2-1の6ページのところで、特別措置の恒久化、その都度その都度特例を定めるのではなくて、恒久化しておくべきではないだろうか。今国会で総務省も地方税の関係で特例を設けたわけですがけれども、国会審議の中で災害の都度改正するのではなくて、一定程度、定型化して恒久制度化すべきではないかという意見をいただいているところでありまして、これはもう是非検討すべき課題であると考えております。
2点目、これはいろいろお話がありました現場あるいは市町村の意見を聞くという点でございます。さまざまところに地域レベルでの防災計画がありますし、避難の問題がありますし、災害時の要援護者名簿を作成しておきましょうという問題あるいは地域コミュニティの問題が入っております。これらの事務を実際に行うのは、端的に言いますと市町村が中心になって行うということなので、まず市町村の意見をよく聞きながら具体的な検討を進める必要がある。

これは今回の災害の被災地である市町村もそうですし、それ以外の災害を受けた市町村もありますし、かつて20年前、30年前あるいは50年前に受けた市町村もあるわけですから、そういうところのお話をしっかり聞きながら進める必要があるのではないかとということでございます。

前回の会議でも現地を参考にすると、これが大事なのだというお話がありました。今日も原中委員、阿部委員からお話がありました。私どもも総務省として各市町村の意見を集約するところを協力してまいりたいと思っております。

以上、2点です。

○ ほかによろしいでしょうか。

まず、政府の方ではこれから東日本大震災現地で何が起こったのかということを経済的な形で調査しようと思っております。そのときにいろいろな切り口がありまして、それをどういう観点でやっていけばいいのかということを経済の中で議論した上でその調査をやりたいと思っております。これは1回調査ということではなくて、何回かにわたってやっていく必要があると思っております。

その中で、先ほど原中委員からも御提案があったような、医療面ではどうだったのかとか、そういった観点でも調査は必要だと思います。特に住民が被災直後どのような行動をとったか。河田委員の下でやった専門調査会の中でも一部調査をやっていますが、それはかなりしっかりやっていく必要があると思っております。

ただ、自治体はまずは今、復興のために非常にかなり目いっぱい、手いっぱいなところがありまして、そこの自治体の状況も見ながら進める必要があると思っておりました。あと、前回御紹介申し上げたかもしれませんが、国立国会図書館はアーカイブといまして、自治体が持っているいろいろなフィルムでありますとか、映像でありますとか、新聞記事等々も含めてとにかく網羅的に集めようということで、今、整理して、後でその分析は専門家にお任せするという観点での作業もやるということで、各省もこれに協力する形になっています。自治体にもお願いをしようと思っておりました。

あと、総務省も今、政務官からお話ございましたけれども、総務省は総務省という形で自治体の観点からさまざまなことをやるということなので。

ただ、先ほど言いましたように、余りみんなわーっとやってしまいますと、現場がパンクしてしまいますので、そこには十分配慮しながらやっていく必要があると思っております。

今日は1時間という短い時間の中で御議論いただきまして、災害対策法制に関する今後のスケジュール、議論の形はどうなっていましたか。

どうぞ。

○ まず、研究会でございますが、中間論点整理を（案）をとった形にしていただいて、また更に引き続き御検討を賜るということでございます。その検討を踏まえながら、またこちらの検討会議でも引き続き御検討を賜りたいと考えております。

よろしくお願ひいたします。

- それでは、本日十分に御発言できなかった部分については、1週間以内と言っていましたけれども、できるだけ早く事務局に御連絡いただきたいと思ひます。

今日は1時間で大変短くて、こういう会議をやりますと大体、皆さんは本当にいろいろな意見がまだあると思ひます。今、国会の期間中でもありまして政務の方がなかなか、そちらの方に時間がとられるということですが、次回は国会開会中でないときにやると思ひますので、時間につきましては、やや長めでセットさせていただくことを考えたいと思ひますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

次は1月中旬、下旬になると国会が始まっている可能性がありますから、中旬で開催させていただきまして、後日、日程調整をまたお願ひしたいと思ひます。

本日の会議の内容につきましては、この後の会見におきまして私から記者発表することといたします。

これもちまして、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。

以 上