

中央防災会議 防災対策推進検討会議（第4回） 議事次第

日 時：平成24年2月1日（水）17：59～19：32

場 所：官邸4階大会議室

- 定刻になりましたので、ただいまから「第4回防災対策推進検討会議」を開会いたします。

まず、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。

- 4回目の会議でございますが、本日もお忙しい中を御参集いただきまして本当にありがとうございます。御礼を申し上げます。

今日の4回目の会議におきましては、「大規模災害対策について」ということ、それからもう一つは「自然災害の対応体制について」という、この2点を議題としているところでございます。

大規模災害対策につきましては、今後想定される地震など、大規模な災害に備えた対策につきまして、昨年末に公表された南海トラフの巨大地震モデル検討会の中間とりまとめや、首都直下地震に係る検討スケジュールも含めて皆様の御意見をいただきたいと存じます。

また、自然災害の対応につきましては、我が国の自然災害対応体制の在り方について、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の各段階における国の体制を中心に、幅広く本日御議論いただきたいと存じます。

先生方、本当にいつもありがとうございます。どうぞよろしく願いいたします。

（報道陣退室）

- 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ので、今回も御了承ください。それでは、国家公安委員長から一言ごあいさつをお願いいたします。

- 今回、この中央防災会議防災対策推進検討会議は、私個人は初参加でありますけれども、特に防災というのは、東京が私の地域でありまして、ここにあるような大規模災害、特に首都直下型に係る検討スケジュールというものがありませんけれども、そういったことで大変に関心を持っております。

皆様の議論を聞かせていただきながら、よりすばらしいとりまとめが行われるということで、私も参加したいと思います。よろしく願いいたします。

- ありがとうございます。

初めに、第4回検討会議が急遽延期となりました。おわびを申し上げます。

次に、議題に移る前に2点報告を申し上げます。

第2回の本検討会議で御議論いただいた防災基本計画でありますけれども、昨年末の中央防災会議で津波災害対策編の新設など、所要の修正が決定されております。

また、第3回会議でも御議論いただいた全国防災対策費につきましては、平成24年度予算において4,827億円が計上されておりました、これを含めた予算が間もなく国会で審議されます。これらについて、委員の皆様方から貴重な御意見をいただいたことに改めて御礼を申し上げます。

それでは、議題に移ります。本日の議題は2点ございます。時間は19時半までを予定しておりますが、おおむね会議の前半を議題1の「大規模災害対策について」の議論に充てまして、その後、議題2の「自然災害の対応体制について」を御議論いただきまして、最後に中間報告に向け自由な御意見をちょうだいしたいと考えております。

では、議題1につきまして、南海トラフの巨大地震モデル検討会の中間とりまとめと首都直下地震に係る検討スケジュールも含めまして、資料1-1から資料1-3に基づき事務方から説明をさせます。どうぞ、お願いします。

- それでは、大規模災害対策について、ただいまお話がございました資料1-1から1-3を使って御説明いたします。

まず、これまでの計画体系などを御説明いたします。資料1-1の1ページをご覧ください。大規模地震対策でございます。中央防災会議では、これまで繰り返し発生したことが確認され、発生確率が高く、そしてマグニチュード7～8クラスとなって影響が大きい地震を対象に検討してきておりました、図にございます5つの地震について総合的な対策をまとめております。

なお、南海トラフの巨大地震、首都直下地震につきましては後ほど見直し作業を御説明いたします。

次に、2ページをご覧ください。災害対策全般につきましては、上の枠にございますように、災害対策基本法に基づき防災基本計画などが策定されています。そして、個別の地震につきましては下の枠の左上にございますように予防、応急、復旧・復興の総合的な対策として地震対策大綱が策定されています。この大綱の下に、地震防災戦略や応急対策活動要領も作成されております。

さらに、図の右下の方にございますように、個別の地震に対する対策を具体化するために幾つかの特別措置法も制定され、これに基づく計画も策定されています。

3ページをご覧ください。前のページで御説明した大綱等の具体例を東南海・南海地震で御説明します。左上の大綱は、総合計画としてこの地震の特徴も踏まえ、津波防災対策、広域防災体制の確立、あるいは時間差発生への対応などを位置づけております。

その下の地震防災戦略では、今後10年間で死者数や経済被害額を半減させるという目標を掲げ、さまざまな対策を掲げております。

右の方の応急対策活動要領では、地震発生時の政府の活動体制や救急・救助、医療な

どの活動内容を記載しております。

4 ページをご覧ください。東海地震対策でございます。東海地震は、現在唯一、発生直前の予知が可能な地震とされております。このため、法律で観測体制を整備し、異常現象の進行に合わせて中段のオレンジの帯でございます地震の判定会を開催し、最終的に総理が警戒宣言を発することなどを規定しております。

5 ページをご覧ください。首都直下地震対策でございます。首都直下地震では、例えばページの左側の第1章にあるような首都中枢機能の確保、あるいはページの右上の方でございますような避難者、帰宅困難者対策などが必要となることから、これらについて大綱で記載をしております。

次に、6 ページをご覧ください。「火山防災対策」でございます。活火山と申しますのは過去1万年程度の間噴火が確認されている火山で、日本には110 ございます。このうち、右の図の赤い▲のマークをつけている47の火山は常時観測火山として気象庁が24時間監視を実施しています。富士山もその一つです。

火山防災対策としては、左上の1の項の2つ目のポツでございます平成20年の指針などに沿って、左下の3でございますように徐々に関係自治体で避難体制の検討などが進められております。

一方で、今世紀中には大きな噴火の発生も想定すべきであるとの指摘もございまして、今後は大規模噴火に対する広域的な対策に向けた検討が必要でございます。

7 ページをご覧ください。「大規模水害対策」でございます。2のところでございますように、平成22年4月の専門調査会の報告では、例えば利根川が氾濫した場合の浸水面積は約530km²、孤立者は約110万人などとされております。この浸水面積は、大震災における全国の浸水面積561km²にほぼ匹敵いたします。

また、右の図にございますように、首都圏には地下鉄、地下街等の地下空間が広がっておりますが、仮に荒川の堤防が氾濫した場合には地下鉄の大部分が水没すると想定されています。このため、今後ソフト、ハードの両面から対策を進めていく必要がございます。

続きまして、大きな1-2の資料をごらんください。昨年12月27日の南海トラフの巨大地震モデル検討会の中間とりまとめについて御報告いたします。

恐縮でございますが、まず最後の6ページをごらんください。駿河湾から九州沖の南海トラフでは、左上の図にございますように100年から150年間隔で巨大地震が発生しております。これまでは東海地震と東南海・南海地震の2つに分けて対策をとってまいりましたが、今後は東海・東南海・南海の3つの地震が連動して発生することを想定する必要がございます。

それでは、恐縮ですが、また1ページにお戻りください。資料の1-2の1ページでございます。昨年8月に本検討会議の阿部委員を座長とする「南海トラフの巨大地震モデル検討会」を設置し、上の方に検討のスタンスというところがございますが、ここに

ございますようにこれまでのような過去数百年の記録を基にした地震のモデルではなく、大震災を踏まえてあらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討していただいております。そして、年末にはこの地域の巨大地震の想定される震源域と、想定される津波波源域の考え方をまとめていただきました。

2ページをご覧ください。2ページは、検討会で整理いたしました南海トラフにおける過去2000年余りの地震履歴でございまして、この地域では何度も大きな津波をもたらす巨大地震が発生しております。

3ページをご覧ください。南海トラフの巨大地震につきましては、黄色の線で囲まれた部分がございますが、この部分が平成15年に公表した震源域でございます。そして、黒い太線で囲まれた部分がこの度、新たに想定された震源域でございます。かなり広がっております。

また、その下に紫の領域がございますけれども、ここはこの度の大地震を踏まえ、大きな津波を引き起こすと想定される津波震源域として新たに検討することとなった領域でございます。この地震の規模は、暫定値でマグニチュード9.0と想定されております。

次に、4ページをご覧ください。4ページは、今回の中間とりまとめと平成15年の中央防災会議モデルとの違いを御参考までに付けさせていただきました。

次に、5ページをご覧ください。11月28日の本検討会議におきまして、平野防災担当大臣から御説明させていただいた南海トラフの検討スケジュールでございますが、今回の中間とりまとめはこの中の左側の12月27日の段のちょっと右の方の赤枠にございませぬ中間とりまとめということでございます。資料1-2の説明は、以上でございます。次に、大きな資料の1-3をお開きください。「首都直下地震に係る検討スケジュールについて」でございます。

まず、恐縮でございますが、2ページをご覧ください。首都では200~300年に1度発生するマグニチュード8クラスの地震というものがございますが、これは今後しばらくはほとんど発生しないと考えられますことから、これまではこの間に発生するマグニチュード7クラスの地震を想定して首都直下地震対策を講じてきております。

しかしながら、大震災を受けまして相模トラフ沿いの関東大震災クラスの大地震も想定して検討することが求められているというのが現在の首都の状況でございます。

それでは、1ページにお戻りください。新たな首都における地震対策の検討でございますが、まず青枠のところをただいま直前に御説明しました南海トラフの地震対策の検討の流れが書かれてございます。これに準じて、首都直下地震につきましても検討を進めてまいります。

まず、左上の現在文部科学省や東京都などで所要の検討が行われておりまして、これを踏まえて、橙色の枠にございます相模トラフの大地震、あるいは緑の枠にございます首都直下地震などにつきましても地震像や震度分布などを検討し、25年の3月ごろには中

央下部にございますが、人的・物的な直接被害あるいは経済被害等の想定をまとめる予定でございます。

同時に、その右に記載されておりますが、「首都中枢機能に着目した被害シナリオ」についても検討いたします。

そして、具体的な対策としましては、現在右上の方に記載がございますが、首都中枢機能確保検討会や「帰宅困難者等対策協議会」の検討を進めているところでございますが、中ほどの紫の枠にもございます本検討会議の報告なども踏まえながら、先ほどの被害想定を反映させまして具体的な対策をとりまとめていく予定でございます。

御説明は、以上でございます。

- ただいまの説明に関して、御意見等をいただきたいと思っております。

なお、いつも申し上げて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御配慮をお願いしたいと思います。

まず、南海トラフの巨大地震モデル検討会の座長でもあります阿部委員からコメントをお願いしたいと思います。

- 今、説明のありました「南海トラフの巨大地震モデル検討会中間とりまとめ」につきまして、座長として一言申し上げます。

東北地方太平洋沖地震による地震・津波は、従来の想定をはるかに超えるものでした。来るべき南海トラフの巨大地震に対して防災対策を進めていくに際しては、従来の既往最大を想定するという考えを踏襲するのではなく、東北地方太平洋沖地震を教訓として科学的知見を踏まえてあらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大地震を想定することになりました。

こうした考えに従い、理学、工学の専門家を含めた検討会におきまして、昨年8月以来、7回にわたり科学的な検討を進めてまいりました。

検討に当たりましては、地震調査研究推進本部の専門委員会とも連携しました。その結果が、今回の中間とりまとめでございます。

今回、新たに想定すべき地震の規模は暫定値でございますが、マグニチュード9.0となりました。これは、これまでの東海地震、東南海・南海地震の想定をはるかに超える規模であります。

今後は3月から4月を目標としまして、震度と津波高の分布の推計を行います。さまざまなケースを想定し、その評価を行う必要があることから、大変な作業を伴うことが予想されますが、鋭意検討を進めてまいりたいと考えております。

なお、最後になりますが、本検討会の任務は各地の震度と津波高の推計結果を公表するまでと認識しております。その結果を受けての被害想定や防災対策を検討するためには、各分野の専門家により構成される検討体制を早期に整えることが必要と思っておりますので、その点についても関係各位の御協力を賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。

私からは、以上でございます。

○ ありがとうございます。

次に、この議題に関連いたしまして、日本医師会の原中委員から資料を今日用意していただいております。原中委員の方から発表をお願いします。大変恐縮ですが、10分程度をお願いします。

○ この大地震が起こる前から各県と日本医師会との連絡網はできておりました。現場の状況をいち早く知ることによってどういう救済ができるかということの決定をしなければいけない。

その主なものは物の搬入、それから人の派遣、そういうことが現地に行かないといけないということで、その情報というものが一番大切だったわけです。それで、震災直後の2日間は日本医師会の情報網も活動できなかったのですが、3日目から私たちは24時間態勢で現地とのテレビ会談を必ずして、その日に何が足りなくてどういうものかということの情報を得ながらすぐ行動したわけでございます。

最初は、とにかく医薬品が足りない。それから、ガソリンが足りない。次の日にきたのは、死体が1日100体から1,000体打ち上げられていても、その検案をする医者がないというような現地からの刻々の情報が入りまして、私たちは一生懸命に最初そういうところで活動したわけでございます。

特に検案医の派遣に関しては、全国からの警察医を中心として約50名の監察医がすぐ現地に行きまして、合わせますと6,000体の御遺体を検案いたしました。

それで、最初に必要なのは医薬品が欲しいということでございまして、私たちはすぐ医薬品メーカー15社をお願いいたしまして無償提供を受けました。約8.5トンの薬でございましたけれども、運ぶ方法がなかった。自衛隊をお願いしたのですが、自衛隊の場合には航空自衛隊と陸上自衛隊との連絡がとれないということで、飛行機が飛んでいただけなかったわけですが、すぐアメリカ軍をお願いして横田基地から仙台花巻空港に空輸していただきました。

これにアメリカ大使館と一緒にどういう名前を付けようかということで考えましたら、「オトモダチオペレーション」という名前を付けて今後とも御協力いたしますということで、大変ありがたかったわけです。

それで、現地には陸上自衛隊と現場の県の医師会、それから県庁の方々に来ていただいて、真夜中ではございましたけれども、8.5トンの薬が各医師会の本部に収められて、そこからいろいろな方々が必要に応じて町の車、あるいは民間の人たちの協力を得て現地に配布いたしました。

それから、次に出てきましたところがガソリンの不足でございました。ガソリンの不足に関して、当時の仙谷先生に対して直接お願いしました。そうしましたら、すぐタンクローリーを確保したから大丈夫だという話が出たのですが、そのタンクローリーが動かない。道路がないわけですから動かないということでございました。

それで、どういう方法があるか、各現地と話をしましたところ、やはり高速道路を早

く直してほしいということだったんですが、なかなか長い距離でできなかったということで、茨城県はいち早く国交大臣とお話をして直していただきましてタンクローリーで運びましたけれども、岩手、福島、宮城というのはどうしても道路が続かないということで、これも国交大臣にお願いしまして鉄道の復旧を急いでいただきまして、鉄道を介したガソリンの輸送をしていただきました。

それから、現地からの話としてきたのは、食べ物がなかなかない。衛生環境も悪くなったということで、私たちは一生懸命むかないで食べられる生鮮食料品ということで、これも航空隊を利用して現地に送らせていただきました。

そんなことで、発生直後から大切なのはまさに情報だ。現場で何が必要で、どういうふうなものがどのくらい必要かということ刻々と各市町村の医師会から県の医師会に情報が入りまして、日本医師会と県医師会でテレビ会議を適宜やりましたので、そのテレビ会議のときに何が欲しい、どのくらい欲しいということ量を全部報告を受けて、それを調達して現場に送ったということをしていたしました。

それで、その後、疾病の状態が慢性期の方々に対する体制が必要とされました。要するに初めのころは生命を救うという目的があったのですが、今回の災害は水で流されてしまったという方が多かったわけですから、生きているか、死んでいるかということの方が最初からはっきりしておりました。

ただ、負傷された方、それから被災された方のすみかというものがなかったので、初めは国の方の手はずがちょっと遅かったものですから、我々は何とかなしようということで、診療所は外国からトレーラーハウスの診療所とか、いろいろなものを得ることができたものですから、イスラエルのある製薬会社の申出により提供していただきまして、各県からここに設置してほしいということ聞いて、現地の県と大学と医師会と三者で協議会をつくっていただきまして、我々のテレビ会議に県も参加していただいているいろいろな情報を得ながら行動いたしました。

その後、ちょっと落ち着きを示したところで政府の方から平野大臣も参加されている御指導を受けましたけれども、被災された方全体の健康を支援する連絡協議会というものをつくってほしいということでございまして、最初は6団体でつくったのでございまして、その後ほとんど日本じゅうの医療関係者に入っていただきまして、今は18組織34団体が入っていろいろな方面に人を派遣していただいています。

今回非常に失敗したのは、同じ場所に医者がいっぱいいて、必要なところと必要じゃないところでダブってしまった。こういうことがないように、効率的な医師あるいは看護師の配置をしようということでございます。

まとめでございますが、とにかく今こんなに長い間、被災されて苦勞されているということを見まして、今は婦人科であるとか小児科であるとか、あるいは予防のための予防注射であるとか、それから孤独死というのも自殺を防止するために精神科を非常に重要に考えています。連絡協議会からは今、必要なところに医師派遣をしております。今

後ともこの医師派遣は大学と協力しながら行っていこうと思っています。

それから、後ろにあったワーキングペーパーは、今までのいろいろなことの反省点をうちの総研でまとめました。これを基にして、今度起こったときにどういうふうなきちんとした行動ができるかということは今から委員会を立ち上げてましてずっと検討していく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。短い時間で恐縮でございました。コンパクトにおまとめいただきましてありがとうございます。

それでは、続きまして他の委員からの御意見等をお願いしたいと思います。今日は他の委員からもペーパーが出ております。それでは、どうぞ。

- まず、今、説明があった点について私の方の意見を述べさせていただきます。

東海・東南海・南海ですけれども、今、中間報告のとりまとめにありましたように、マグニチュード 9.0 という大きなマグニチュードのモデルが提示されようとしておりますが、東日本大震災からまだ1年たっていない。ということは、この分野の地震学はそんなに進歩していないんですね。

ですから、これまでのように確定的にこうだというふうなモデルにしない。つまり、これから提示するモデルは標準モデルだということにさせていただかないと、これ以上のものが起こらないということは断言できないと私は思っております。ですから、最悪の被災シナリオに持っていくには、今までの学術的知見では不足しているという立場で提示していただきたい。

それから、断層モデルを大きくするのはいいんですけれども、見ていただきますと南海地震の北限は中央構造線に相当しています。そういたしますと、1944年の東南海地震の後、1か月後に三河地震が起こって、東南海地震の倍、亡くなっている。あるいは、南海地震の2年後に福井で地震が起こっている。こういうふうに、プレート境界地震と直下型地震とは連動しているということが、このモデルを大きくすることによってどうなるのかということをやっておかないと、東海・東南海・南海だけに集中するととてもおかしくなる。

特に、時間差発生ということを考えていただきますと、今回の東日本大震災の被災地は、特に津波についてはすべて太平洋に直接面していました。今度の南海地震では瀬戸内海があります。大阪湾がある。ということは、非常に津波・地震が複雑な挙動をいたします。

気象庁長官の下でこの警報の検討会を設けていただいて原案が提出されたということでありましてけれども、東日本大震災の津波だけを視野に入れた検討ではまずい。将来、非常に複雑な津波の挙動をする瀬戸内海のこと視野に入れた大津波警報の内容にしていっていただきたいということでありまして。

次に首都直下地震ですが、これは9,600万トンのがれきが出ます。112兆円の被害です。これは全部積上げ方式ですから、これまで発生した事例についてのみ評価している

わけで、現に今、国土交通省の中ではこの首都機能のバックアップの委員会を設けていただいて、首都機能をどうするのか。特に行政機能のバックアップをどうするのかという議論をしております。

そういうこともあって、特に9,600万トンのがれきというのは今回の東日本大震災の4倍以上であります。それは、今の法制度では絶対処理できないということは私ども民間の委員会の中でも指摘しているとおりでございます。この首都で起こる震災というものはほかのところで起こるものとは随分違うんだということを御承知おきいただきたい。

それから、最後に大規模水害対策ですけれども、私はこの専門調査会の副座長を仰せつかりました。それで、わかったことと言いますのは、利根川あるいは荒川が氾濫した場合には100万人を超える避難民が出てまいります。現状では、氾濫が起こる3時間前に避難勧告などを出していても間に合わない。というのは、シミュレーションをやりますとすぐに交通渋滞が起こって逃げられないという問題があります。

例えば、荒川が決壊いたしますと足立区全体が避難しなければいけないという問題が出てまいります。そういうことで、災害対策基本法あるいは災害救助法でやはり広域避難ということをしちんと評価しないととんでもないことになるということがわかっておりますので、よろしく願いいたします。

最後に、3つに連動してでございますけれども、今回の東日本大震災は複合災害ということで地震、津波、原子力災害でした。今回、もし首都直下地震が起きますと、それによって荒川、利根川の河川堤防あるいは東京湾の海岸護岸等が大きく被害を受けますと簡単に洪水災害、高潮氾濫災害が起きます。そういう意味で、今この複合災害ということを経済でも視野に入れておかないといけないということで、単にそれぞれの専門調査会といいますか、検討部会だけで議論が終わるわけではないということも承知いただきたいと思っております。以上です。

- ありがとうございます。どうぞ。
- 御指名ありがとうございます。

知事会におきまして、現在自治体が抱えている首都直下、三連動地震と巨大災害に対する自治体側の対応の懸念ということをお聞きいただきながら、資料3を持ってまいりましたので、これをながめながら聞いていただければと思います。

まず、自治体で懸念しておりますのが、巨大災害が起きたときに住民への避難情報をどのように迅速かつ的確にお伝えをするのかというところでございます。そしてまた、安否確認、広域避難者をどう所在確認していいのだろうかという課題も抱えております。また、情報収集、防災関係機関との情報共有をどう進めたらいいのだろうかというところにも不安を持っているという状況でございます。

災害情報網の整備については、やはり地震・津波観測のシステムを充実してほしい。GPSの波浪計と観測網の整備を促進してほしいという声が強うございます。

また、安否情報システムについては国民保護で運用されている現行システムは少し問題が多いんじゃないかという課題認識を持っておりますので、何らかの専用システムをつくっていただけないかという指摘が出ております。

それで、資料3をごらんいただきたいのは、準天頂型の防災機能を有する衛星を活用することも有効ではないかということですので、参考にしていただければと思います。

また、災害の対応体制なのですが、広域応援を前提とした対応を進めるために国側の対応計画を早く示してほしい。それに基づいて、自治体側としては計画を策定したいという希望がございます。

また、首都直下型の地震に対しては、やはり首都代替機能について検討すべきではないかという声が出ております。

そしてまた、海外の受入れ連携体制、海外からの支援をどう受け入れるかについても方針を示してほしいという声が出ております。窓口の一本化、体制の整備ということで是非、国と連携をとらせていただければと思います。

それからもう一つ重要な点が、東日本大震災の教訓が必ずしも十分すべての自治体に行っているわけではございませんので、できれば早目にとりまとめていただいて自治体側に示していただければ、それを踏まえた実効性のある計画がつかれるのではないかと考えております。

資料3の下の参考2のところをごらんいただきたいのですが、これは京都大学にも協力をいただいて中越沖地震のときにGISを使った災害復興の実際の例です。どこの水道が壊れていて、どこに避難者が多くて、どこのガスが壊れて、どこの電気が、どこの道路がということ縦割りで実施しようとする組織の調整は結構大変なのですが、GISを使ってどこの道が壊れて、どこのところに避難者が多いかということがわかっていると自動的に調整が行われて、被害の大きいところから組織間の壁を越えて調整が行われて、わずか10日で復旧ができたという事例でございます。

これは、GISの国際的な権威のある賞でSAG賞というのがあるんですけども、新潟大学と京都大学と新潟県も受賞させていただいたということでありますので、国においても大規模災害のときにGISをどう使うかという研究をしていただけると大変ありがたいと思っています。

発言の最後にちょっとずれて申し訳ないのですが、豪雪が今、災害進行中ございまして、特に高齢者の多い中山間地が大変被害を受けていまして、是非予算確保の方を政府でしっかりやっていただければと思いますので、一言お願い申し上げます。

○ どうぞ。

○ では、2つのテーマのどちらにも重なるかと思いますが、資料5をごらんください。

まず1番ですが、「自治体間の応援と受援（応援を受ける）」ということについて、基本的な位置づけの法的な明確化をした方がいいのではないかと。防災基本計画に受援計画の必要性を明記して、各自治体の地域防災計画に受援計画を記載する。その受援計画の中

には受援の総合窓口の設置や、被災自治体と応援組を合わせた指揮命令系統の明確化、災害対策本部における応援職員の位置づけ、また応援職員の裁量範囲の明確化といったことなどを入れておく。

「要員の全国調整のしくみ」については、直後はさまざまな主体が直ちに自主的に入っていないと、それをどこかがまとめてということになると後手に回ると思いますが、一定期間後は司令塔による調整が必要だろうと思われまじし、特に都道府県単位で都道府県内の市町村とのチームによる派遣が有効なのではないか。

例えば、今回、東日本大震災では、兵庫県と県内の尼崎市・明石市・丹波市・上郡町職員によるチームを、兵庫県でパッケージにして1週間単位でメンバー交替しつつ、7ヶ月間気仙沼市に派遣しました。石巻市、南三陸町についても同じです。

保健師にしても、都道府県・政令中核市保健所の保健師と、市町村の保健師は括弧内に書いてありますように、日ごろ行っている業務が違いますので、チームで行くことで被災自治体の負担を軽減できます。被災自治体の方でいろいろ組み合わせるということになると大変ですので、送る側の方でパッケージにして送り込むということがいいのではないか。

また、カウンターパート方式による継続支援、それからそれを支える現地拠点、今回南三陸町ではテントをずっと張りましたが、たとえテントであってもその拠点が必要だということです。

次の「フェーズごとの災害対応業務の標準化と、ロードマップ」については、後ろにA3資料を入れさせていただきます。まだ途中段階ですが、現在関西広域連合で「関西防災・減災プラン」ということで、初動期、応急対応期、復旧・復興期に分けたオペレーションマップを策定しようとしています。災害対応業務を標準化してロードマップにして直に対応していくといったことが必要なのではないか。

それから、2番ですが、県外避難者の問題です。阪神・淡路大震災のときには初めての大規模な県外避難という事態に直面し、私たちも本当にどうしたらいいものかということがありました。グラフにありますように、95年は被災地では例年より5.5万人転出者が多かった。(次の2ページをお願いいたします)これを当時の平均世帯人員数で割りますと、約1万9,000世帯になります。今、総務省の全国避難者情報システムもありますが、当時はすべてを把握はできません、ピーク時で1万149世帯、ここまでの把握が精一杯でした。この方々に隔月で『ひょうご便り』を郵送して、住宅や仕事や、あるいはさまざまな支援金なども県外に行かれた方もすべて対象にしましたので、そうした情報などをお送りしました。

また、専用のフリーダイヤル、それから3か月に1度相談員がこちらからお電話をする「カムバックコール&メール」、それから「ふるさとひょうごキャラバン隊」の派遣による「ふるさとひょうご交流会」、兵庫の言葉を聞いて涙を流して喜んでいただいた方々がたくさんいらっしゃいました。全国すべての都道府県が避難先になりました。

17年経った今も県営住宅の入居案内を毎月172世帯に、そして相談員による定期的な電話を78世帯に行っています。県外に出られるとやはり情報が大変枯渇しますので、ふるさとからの情報を求めておられる切実なお声をこの17年たくさん伺ってまいりました。

3番ですが、今、東日本大震災の被災地でも民間・行政の支援者が、大学なども含めていろいろな活動をやっておられますが、ただ、なかなか全体像がわかりにくい。阪神・淡路大震災のときもそうでしたが、全体像がわからないままにピンポイントでそれぞれの主体がやっているということになりがちですので、支援者たちが全体の動きを共有して、更に力を結集していくしくみが必要です。以前にも申し上げましたが、例えば阪神・淡路のときには、専門家と行政職員のチームによる「被災者復興支援会議」が、10年間、現地を回って直ちに課題に対応しつつ、提言をだし、フォローアップしていくという活動を行いました。

また、地域団体、NPO、経済団体、労働組合など、56団体から構成されます「生活復興県民ネット」。ここが先ほどの「ふるさとひょうごキャラバン隊」なども実行部隊になりました。あるいは、民間・行政がしょっちゅう集まってフラットな議論を行っていく「生活復興ラウンドテーブル」。

こうしたしくみが活動する拠点、また、県民の方々がそこに行けば復興についてのあらゆる情報がそろっていて、あらゆる相談を相談員に受けてもらえるという拠点として、「フェニックスプラザ（阪神・淡路大震災復興支援館）」を三宮の駅前に置きましたが、これは非常に役に立ちました。

それから、農業・水産加工業や高齢者支援などをビジネスとしてやっていくための起業・コミュニティビジネス支援のためのセミナー、また、立ち上がりのための助成金（1か所について300万円ずつ助成）、さらに個別の相談や援助を行う「生きがいしごとサポートセンター」、今回も水産加工業に従事していた女性たちが非常に多く仕事を失っておりますが、そうした仕事を失った人たちへの支援のために、起業やコミュニティビジネスのための応援も有効だったと思います。

4番ですが、被害の認定体制につきましては、兵庫県で今、「家屋被害認定士」というものを公務員などを中心に711人養成しています。この度の東日本大震災でも、多数被災地に送りましたが、こうした制度を更に普及しないといけないのではないか。全壊か半壊か一部損壊かによって支援金等の支給金額が違ってきますから、半壊と認定されても、いやうちは全壊だといったようなことが起こってきますので、そうした取扱いの統一化を図っていく必要があります。

また、その後の被災者支援のすべての基盤となる罹災証明書や、あるいは被災者の台帳の法的な位置づけ、それから要援護者情報等についての個人情報保護との整理、これは現場では個人情報保護との関係でどうしてもうまく情報共有がいかないところがありますので、そうしたことの整理なども必要だと思います。

さらに5番ですが、中央防災会議や都道府県防災会議等での女性委員の割合を確保するための災害対策基本法の工夫、また、災害弔慰金や災害障害見舞金が「主たる生計維持者」とそうでない人とで差があり、生計維持者がそれぞれ500万円、250万円なのに対してそうでない人（多くの場合それが女性になります）はその半額になっていますので、こうしたことも課題です。

また、DVの被害者等に対して、阪神・淡路大震災のときには世帯分離をして義援金の支給や生活再建支援金の支給なども運用しましたが、やはり自治体によって取扱いにどうしても差が出てしまいがちですので、その辺の差が出ないようにどのようにしていくかということも必要であると思います。以上です。

- 今回も盛りだくさんで、大変ありがとうございます。
- 今のことに関係してですが、実は私は関西広域連合の広域地域防災計画策定の委員長をしておりまして、1月末にその原案を関西広域連合の方に出させていただきました。それで、私は資料4は今日は説明しなかったのですが、要するに東日本大震災の教訓というものを踏まえて、そこに盛り込まなければいけない。勿論、それで関西広域連合がすべてできるわけではなくて、政府との連携はそういうものもやはり自治体の方から提示しなければいけないというスタンスに立っているんです。

ですから、これから東海・東南海・南海もそうですけれども、政府の方から被害想定とか対策を出していただくと、それとどう連携するかということ非常に重要視しないと、政府だけ先行してもなかなか現場でそれが使われないということになっています。ですから、今、清原委員がおっしゃったようなところを踏まえて策定中だとお考えいただきたいと思います。

- わかりました。ありがとうございます。どうぞ。
- 対策でお話をすべきなのか、体制でお話をすべきなのか、ちょっと迷っていたんですけども、大規模災害になりますと当然応援というものが必須になります。それからいろいろな分野の方たちの連携というのも必須になるわけです。

ところが、現行の防災の体制を見ていますと、国で言えば省庁ごとに色合いが違いますし、都道府県はまたそれぞれで地域差があるということで非常に応援、受援が難しくなる。それで、災害が起こった、あるいは危機が発生した後の対応について、昨年11月にISOができました。22320というものですけれども、そういう危機に対応するに当たってそれぞれの組織が一体どういう指揮調整の在り方を持つべきなのか。それから、いろいろ情報処理をするに当たってどういう基本的な考え方をすべきなのか。あるいは、組織間連携というものを実現するためにどういう配慮をしておくべきなのかということの規定で、いわばミニマムの規定なんです。これはISOにはなるんですが、JISにはならないという危険性もあるくらいです。我が国はJIS法でISOとの関係をつくっていますので、そういう国全体の危機対応のマネジメントというのもしかすると産業とは関係がないというような認識が成立すると、国内の中にそういう基準も何もつくれない

いような状態が今ございます。

そういう意味では、災害対策基本法との関係で市町村が一義的に対応すると言われても、もし国の各省庁の間で ISO に従った災害対応をとろうと各省庁で強調していただくと、この国の皆さんは大変賢いので、多分、数年を経ずしてその仕組みは都道府県に広がり、あるいは市町村にも広がるというようなことで、実質的な広域応援が非常に可能になると思いますので、是非その辺についても御検討いただけるとうれしいということで御紹介をさせていただきました。ISO22320 というものです。

- あれの和文はいつ出るんでしょうか。今は英語のままですね。
- 3月8日に委員会をやりますので、その後、可及的速やかに翻訳が出るはずですよ。
- 今は英語版だけなんですね。
- もう一つ、もっと大きな枠組みの ISO22301 がもう少し先にできるので、その全体を含めて日本の災害対応の慣習と合うような調整をしていますので、できるだけ早く出したいと思います。
- では、田村委員どうぞ。
- ちょっと話を戻すようで恐縮ですが、大規模地震対策の外力シナリオの見直しというところが今、一番私としては関心があります。

今、地方では東日本大震災を受けて地方自治体においてもいろいろな災害対策、防災対策を見直そうとしている。それを行うために、このハザードの見直しから考え方の整理というものが必要なのではないかと思います。

大規模地震の場合は勿論、国が標準モデルというものをお示しになるので、なるほど、今後以降は南海・東南海をこういうふうを考えればいいんだなと、そうすると震度が変わって、それが広がりが出るのはこんなふうに揺れるんだということで割とイメージしやすいのですが、今から津波高を出されるということについてお願いしたいこととしては、示される数値というものもあるかと思うんですけども、それを多分自分たちの地域に当てはめて、そこからどのぐらいの被害が出るんだろうとか、河川遡上はどうなるんだろうかというようなことを考え合わせて防災対策を立てていかなければいけないと思うんですが、そういった考え方の整理みたいなものについても国の方で方針を示していただくことがすごく必要なんじゃないかと思います。

といいますのも、レベル1、レベル2というような2つの規模のものを考えなさいと言われていたのですが、新しく示されたものをレベル2と考えるべきなのか、レベル1と考えるべきなのかというのは整理もないことと、それから先ほど言った地域特性に見合っただけで考えるような道筋を示さない限り、すごくやるお気持ちはあっても混乱してしまっただけで先に進めないということがあると思います。

具体的に対策のことで言いますと、では大規模災害になったら新しい項目を地域防災計画に立てるべきなのか。それとも、ハザードシナリオによって規模を大きく考えるだけでいいのかというような対策の考え方についても何かしら国で示してあげると、地方

自治体とうまく連携していけるのではないのでしょうか。

それと、このような国が対応するような大規模災害ではなくても地方自治体にとっては随分大規模災害であるようなものも出てきまして、それ自体になると今度は地震シナリオからそれぞれの地方自治体が見直していくということになりますので、国が方針を示すことが全体の波及効果というのは非常に大きいのではないかと考えます。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ 今のお話は、これから起こるものに対してどういうふうな対策を練るかということが主なことで、これも勿論会議の中心だと思います。

ところが、今回の東日本大震災で非常に感じたのは、現場と政府とのパイプが全くなかった。現場でどういうことが起こっているかということは、全然政府の方が把握していない。私はそういうことで、厚労省に対して官庁の縦割りではなくて省庁の中にも縦割りがあらんじじゃないか。各県には課長クラスの官僚を派遣する。各市町村には係長くらいの人を全部派遣して、政府と地元の関係をはやくつくってくれというふうに要望したのは4月でございました。

ところが、実際に実行されたのは11月ごろだったと思いますが、やはり現場や国民がどうやってそこで苦勞しているかということを一早く政府が知って、その対策というものが絶対必要だと思います。それで、今回も結局県の人たちが我々の県の医師会の本部に来て我々と連絡をとって、我々から政府に行くという形をとったのが最初のころはほとんどでございました。だから、地方自治体と政府の場合には、どこにどういうふうな連絡をすればすぐ対策をとってもらえるかというはっきりとしたルートをつくっておかないと、今回のようになってしまうのではないかと思います。

○ ありがとうございます。検証については、まだまだやらなくちゃならないことはありまして、これについては幾つかのテーマに分けて、これは若干時間がかかるかもしれませんが、ただ、急がなくちゃならないテーマについては急ぐというような形でやっていきたいと思いますので、またよろしくお願ひしたいと思います。

どうぞ。

○ 私の方は、どちらかというとなん年でどのくらいの確率で起こるといふ学問的なことはわからないのですが、ずっと起こったらどうするといふソフトウェアの方をやっていましたので、それについての話です。

私は今、東京都庁の仕事もしているんですが、あの3.11の日はやはり大混乱ですね。帰宅困難者もそうですが、その後、金町浄水場の水の問題とか、それから計画停電という話も出てきて、東京だけで家にAC電源がないと死んでしまうといふ1万2,000人の人がいた。そういうことででんでこ舞いをしたわけです。

そのときの反省で、地震で直撃されていないのにこれほど忙しいんだったら、東京に直下型がきたら、これはほとんどお手上げだ。何もできないのではないかとこの恐怖感を持ったくらい、あのときは九段会館で何名かの方は亡くなったのですが、これでもっ

てあちこちやられるとなったらほとんど東京都が持っている受援計画そのものが動かない。私は、受援計画が計画どおりに動くくらいだったら直下型ではないと思うんです。ですから、東京がやられたときに名古屋とか仙台がどう助けるかという計画の方が正しいのではないかと思います。

それから、東北に行った部隊でも、自衛隊は宿泊設備を持っていますから被災地のなるべく近いところに行きますが、警察というのは全国から集まってきたけれども、自分たちの宿営能力とかアコモデーションというのはなかなか自活できない。そういうことで、少し離れたところのスペース、ひなびた温泉とか、そういうところから通う。通うだけで1時間もかかってしまう。行って帰って2時間です。自衛隊は現場に天幕を張っていますから、警察とか消防にも少しそういうアコモデーションの能力を付けてなるべく現場に近いところに出せるようにするということです。

それからもう一つは、例えば東京都で直下型がきたときに、東京都はここで何名くらい被害が出るというのと、中央防災計画が出した数字は違うんですね。ですから、全部2つ並べたんです。そして、それを見るとこちらは3,432名、こちらは3,600名だとか、余り意味がない。ずっとそのモデルを繰り返していくと、こういう地震があったときにベンディングマシーンが倒れて、その時間帯が何時だったらそれを買っている人が何人いるから、その時間帯にベンディングマシンの下敷きになって死ぬ人は四百何十人いるという話なんです。それは、余り意味がないのではないかと思います。

それよりも、今、民間の人たちは、この大学はこのくらいの確率で起こり、この大学はこうやって起こると、どちらを聞いていいかわからない。そのために中央防災会議があるんじゃないかと思うんですけれども、余り細かい避難を4けたの有効数字で出しても意味がないと思うんです。

これは案外土木屋がやると、ものすごいミリで計算しても最後に安全率を掛けてばんとやってしまうというようなことを考えていくと、もうちょっと物理学者よりも土木学者にやらせた方がいいんじゃないかという気がします。

- 私は土木です。
- そうですね。それは、はっきりわかるでしょう。

それからもう一つは、今回の活躍を見ると「ひゅうが」とかがものすごく活躍しているんです。中心中枢もやるし、お風呂も出すし、米軍との接続もやるし、今、計画があると思うんですが、多目的な揚陸艦を1隻か2隻つくって、日本海側とこちら側に置いておく。これは、政府専用機と同じように、海保などはそういうものは持てませんから、海上自衛隊が持っていてそういうときに使う。今の政府専用機もそうですね。航空自衛隊が持っていてやる。防衛省などに言うと、これを持たされると本来のほかのものが減ってしまう。だから要らないという話になるんです。だから、全く別枠でおまえたちに2隻やる。要員も付ける。だからちゃんと管理しろ。1隻は横須賀に置いて、もう一つは舞鶴に置けとか、そうしないと防衛省が受け取りません。そういうことが1つです。

- それは、病院船でも同じことを言われていますね。
- そうだと思います。だから、イオー・ジマのような強襲揚陸艦がいいと思うんです。200床くらい持っています。

それともう一つは、最近行政改革とか何とかと言っているんですが、私は国家には費用対効果で考えてならないものが3つあると思います。それは、先端科学と教育と防衛ですね。安全こそ最大の福祉である。

今、防衛費はうんと下げて充足率も下げているわけです。充足率を下げると、自衛官というのは若いですから子どもを産むわけですね。子ども手当が多くならないように皆、子どもを産まないようにと、こんなばかな軍隊は世の中にないです。子どもを産むなど、そんなばかなことを政府がやっているようでは話にならないと思います。

私が言うとはばかな話ばかりなんですけど、本当です。今、自衛隊には装備があっても整備をする人がいないんですから、お願いします。

それから、ISOの22320ですが、私は原子力災害などは日本で国際標準をつくった方がいいと思うんです。なぜ国際社会がやったものを我々が追随しなければいけないんだ。日本発の国際標準を原子力、放射線災害のときはこういうものだということで、そういう国際標準を日本が提出したらどうかと思います。

- それは、実は原子力も入っているんです。ヨーロッパが一番気にしているのは原発事故の社会的影響なので、そちらの方がむしろメインにあるとお考えいただいてもいいかもしれません。
- それでは、どうぞ。
- 総務省の方から、3点だけ簡単に申し上げたいと思います。

まず、先ほど衛星を使ったというお話がございましたが、今、消防庁では衛星と通信をして情報を収集して災害対策本部などへそれを送るというヘリサットという機器を搭載した大型のヘリコプターを配備して、まだ全国展開できないのですが、全国展開できるように今、頑張って予算措置をお願いしているところでございますので、GISも同じように活用できるようにしていきたいと思います。

それから、2点目は先ほどもありましたけれども、今、地方自治体では地域防災計画の見直しをしております。そういった意味では、先ほどから出ておりますけれども、南海トラフの巨大地震等への対応についてはやはりこちらでの津波高の推計とか、あるいは被害想定など、そうした国の検討によって地域防災計画をつくっていくということもありますので、できれば急いでお願いしたいというのが2つ目であります。

3つ目は緊急消防援助隊ですけども、これも非常に今回活躍をしてくれましたので、消防庁としてはその充実をするということで予算化をさせていただいているところであります。

それから、やはり大規模災害対策の検討に当たっては先ほども話がありましたけれども、地震の時間差発生への対応も重要ではないかというふうに消防庁としては考えてお

ります。

以上、3点です。

○ ありがとうございます。

○ 一言いいですか。先ほどの御発言に関係してですが、私ども専門調査では50年から150年にやってくる津波は被害をゼロにする。それは、海岸構造物を中心にとということです。それで、1000年単位のものは減災ということで避難することを中心にと申し上げたんですが、現場では例えば大槌町は15mの防波堤をつくらなければいけないという非常に短絡的な発想なんです。

そうじゃなくて、どうやって被害をゼロにするかということは地元で考えていただかなければいけない。災害というのは地域性と歴史がありますから、すべて同じもので考えるべきじゃないんです。地域の特性を生かしていただきたい。

ですから、この4月以降の復興まちづくりでは、我が町はどうするんだということを議論していただきたい。そういうガイドラインを政府から出していただかないと、防波堤、高さ、レベル1が決まった。これで宮城県も岩手県も全部いく。こういうことを先行して、一番大事なのは被災者の家をどうするかということですから、それはやはりこの高さにつくればいいのかということがとても重要です。これは実は防波堤の高さに依存いたしますので、そういう意味では一体的に進めていただく必要があるということは是非政府の方からお願いしたいと思います。

○ 今の点だけコメントさせていただきますと、堤防の高さについてはまず確率で一応決めていまして、それを基にしてレベル2の津波を想定して、浸水域を想定します。それで、家をどこに建てるかということについては一応検討しているのですが、ただ、画的にまだやっているきらいがありますので、それは河田委員の指摘を踏まえまして、特にソフト面等々についてもしっかり地域で議論できる場合は是非必要だと思えます。

○ ですから、そのときに国交省中心でいいのですが、経済産業省とかいろいろな省庁を入れてほしいんです。そうしないと、活気のあるまちづくりはできないと思いますので。

○ まちづくりの方もですね。わかりました。

それでは、まだまだ御議論はあるかと思いますが、とりあえずいろいろな観点から今日も御議論いただきましたが、南海トラフ三連動、四連動、それから首都直下型等々につきましてはこういったスケジュール感で進めたいと思います。特に首都直下については志方委員から、私も首都の中でいろいろなことを議論するよりは外からの支援というのは非常に大事な視点だと思います。それから、細かな数字はこれから出してくると思いますが、あくまでも参考値で、私たちの気持ちの中で大事なものは、例えば首都直下にせよ、東南海三連動にせよ、いつ起こってもおかしくないという状況を心に入れるためのさまざまな数字だというふうに御理解をしていただきたいと思います。

ちなみに、ちょっと余談になりますけれども、例えば首都直下型につきましては、真夜中に地震が起きた場合に震ヶ関に人が集まるかどうかといった検討すらまだよくし

ていない面がありまして、特に首都直下型とか都会型の地震につきましてはいろいろな角度から検討しなければいけないということで、外からの問題、それから中での問題、これはなかなかフィールドが広くて難しい問題がありますけれども、できるだけ検討が必要だと思っております。

それでは、時間の関係で次のテーマに移らせていただきます。次のテーマは、議題2の「自然災害の対応体制について」、資料2に基づき事務方から説明をさせます。

○ それでは、「自然災害の対応体制について」を御説明申し上げます。

1 ページをご覧ください。自然災害の対応でございますが、国、都道府県、市町村が一体となって行っておりますけれども、このうちここでは国の役割を整理しました。

「災害予防」に関して申し上げますと、防災基本計画や先ほどの地震対策大綱などの計画策定をする、観測体制を確立する、あるいは情報通信体制を整備するなどを行っております。

それから真ん中、「災害応急対策」では情報の収集、それから被害状況に応じた対策本部の設置などを行っております。今回の大震災では、そのほか物資の調達、配送や避難所の生活環境改善の支援なども実施しました。

それから、「災害復旧・復興」では、所管公共施設の復旧はもとより、計画的な復興や被災者の生活再建に向けた予算措置、そして今回の大震災では特別法による財政措置とか、県や市町村の事業の代行なども行いました。

2 ページをご覧ください。大変小さな字で恐縮でございますが、国、都道府県、市町村の防災体制の組織を平時と災害発生時に分けて例示をさせていただいたものでございます。

まず、左上の国の欄をご覧くださいますと、平時では中央防災会議において防災基本計画を作成したり防災対策の調査検討を行うなど、総合的な対策を推進しております。また、その下の各省庁ではそれぞれ対策を推進しております。

それから、その下、災害発生時にはそれぞれの災害の規模を勘案し、必要に応じて緊急災害対策本部等を設置し、災害応急に係る各省庁の調整などを行っております。

また、その下、官邸では情報収集、各省庁との連絡調整のため、官邸対策室を設置したり、緊急参集チームを召集したりしております。

そのほか、各省庁でも勿論、それぞれ災害対策本部などを立ち上げまして、それぞれの応急対策活動などを実施しております。

真ん中の欄、都道府県でございますが、都道府県は平時は県や県の防災会議が県の地域防災計画を作成・実施し、あるいは市町村・地方公共機関への援助・総合調整などを実施しております。

その下、災害発生時になりますと、県の職員で構成する災害対策本部を立ち上げまして、県の防災会議と連携して災害応急対策を実施する仕組みになっております。また、このほか、県の機関である警察などに必要な指示を行うことになっております。

また、知事は必要に応じて自衛隊への災害派遣要請を行ったり、国や他府県への派遣要請などを実施しております。

このほか、知事は市町村長へ必要な指示を行うほか、市町村の機能が損なわれた場合には、例えば市町村の避難勧告の代行などを行うことができるとされております。

右に移りまして市町村でございますが、市町村も平時は市町村や市町村の防災会議がそれぞれの地域防災計画をつくり、また消防機関の整備などを実施しております。

災害が発生いたしますと、県と同様に市町村が災害対策本部を立ち上げるほか、市町村長は警報の伝達、消防機関への出動命令などを行います。

その上で、市町村長は必要に応じて避難勧告・指示、警戒区域の設定、その他、応援要求などを行う。こういう仕組みになってございます。

3 ページをご覧ください。「大規模災害発生時における国の体制」でございますが、災害が発生した場合には国が災害情報の収集を行い、被災状況を集約しまして、必要に応じて緊急災害対策本部や非常災害対策本部の設置を検討します。先の大震災では緊急本部が、それから昨年秋の台風 12 号では非常本部が設置されましたし、今般の大雪では関係省庁連絡会議を開催しているというような状況でございます。

4 ページをご覧ください。大震災における緊急災害対策本部と、各県との関係でございます。左上に、官邸に緊急災害対策本部がつけられておりましたが、大震災では宮城県に緊急災害現地対策本部が、岩手県と福島県には現地連絡対策室が設置されまして、緊急災害対策本部、官邸と都道府県との連絡調整は、この現対本部系のルートと各省庁とのルートの 2 ルートで行われていたわけでございます。こうした中で、現地対策本部や連絡室は県や市町村へのサポート、あるいは自治体に対するいわばワンストップサービスの窓口を果たしたということでございます。

5 ページをご覧ください。大震災における対策本部等の概略図でございますが、今般の大震災では津波・地震による災害と原子力災害との複合災害でございましたので、それぞれの法律に基づいて 2 つの災害対策本部が立ち上がり、その下にいろいろな仕組みができたということでございます。

その後、復興対策本部も立ち上がりまして、2 月 10 日には復興庁に変わるというふうな形になってございます。

説明は、以上でございます。

- 体制につきましては、先ほどの御指摘や、こういうガワをつくったとしても現地とのパイプがないじゃないか、これはどうやってつくっていくかという問題の指摘も受けてございます。

ここから各委員の御意見をいただきますけれども、どうぞ。

- 今回たしか初めてと聞きますが、緊急災害対策本部が、迅速に立ち上がった。これは大変よかった。これだけの大きな地震・津波ですが、もう一つ、原子力災害対策本部が同時並行でできました。後でいっぱい対策本部が乱立するようなことは別にしても、大

きく分けると緊急災害対策本部と原子力災害対策本部の両系統が並列していた。御承知のとおり、今回は複合災害、複合危機となりましたが、例えば緊急災害対策本部系統で言うと、もし私が岩手の知事であれば、受ける岩手県の方では岩手県災害対策本部の本部長は私1人です。推察するに福島県知事は今回大変厳しい判断を緊急災害と原子力災害の両方の本部に対して仰がなければいけない。知事の責任で警察に対して身を呈するよという指示をしたり、あるいは自衛隊とかDMATに対して応援要請をするといった大変大きな仕事をしなければいけないんですが、恐らく県で重要な判断をするには非常に人間を絞って、少人数で厳しい決断をしていると思います。そうしないと、迅速性に欠けますので、大きな問題というのは最後は少人数でぱっと決断することになると思います。

通常は、今回ももし原子力災害がなければ緊急災害対策本部が立ち上がっていますので、かなりきちんとした対応が恐らくできたのではないかと。これはそういうふうに言って安心してしまふといけませんが、原子力災害対策本部をつくらなければならないというのはもう一方で、多分、緊急災害対策本部を立ち上げなければならない何か大きなことが起こっているでしょうから、そのときは統合した組織を国の方できちんとしていないといけなのではないか。それは安全保障会議なのかどうか分かりませんが、多分事務局は全く別系統ですから、本当に効果的な、そして総理の下に生きた判断ができるような体制というのはやはりきちんとしておくべきだと思います。これが1点です。

2つ目は、先ほど4ページにありましたとおり、都道府県の災害対策本部で、その下には市町村長を本部長とする災害対策本部があるわけですが、私にとっても痛恨事ではありますが、大槌町は町長以下、災害対策本部をまさに開いているときに津波で流されたわけです。課長級11人中8名死亡したということで、私が見たところ少なくとも数日間、全く市町村機能というのは存在しなかった。それは、都道府県で同じことが起きる可能性もある。ですから、この現地対策本部が県も市町村も全くない場合、国でどうするのかというようなことを考える必要があるのではないかと。

3つ目は、私は災害の専門家ではありませんが、災害というのはその度ごとに進化している。憎たらしいんですが、人間の考えるところをはるかに超えて進化してきている。情報通信についてもいろいろな対策は取っているんですが、しかし、最近、平常時でも何しろスマートフォンがあれだけ普及しているので、通信障害が起きているわけですね。ですから、こういう災害のときの対応はマニュアル化できないというのは、ファミリーレストランなどは通常時の人間の反応などを見ながらどう対応したらいいかということでマニュアル化できるわけですが、災害のときにはそれができません。しかし、それを全部、超法規ということでやるというのは、やはり法治国家の中でどうかと思うんです。根拠法だけをどこかに決めておいて、あとは一番よくわかっている現場で思い切って判断をする。マニュアル化は全くできませんので、どういう判断になるかわかり

ませんが、現場で適切と思ったことは平常時のルールを無視して、ぱっとやる。その大きな根拠だけは決めておいて、その責任は最高指揮官が取らなければいけないので、例えば岩手では沿岸振興局長がいろいろなことをやっていい。その代わり、その責任は全部知事が取るとか、その根拠だけ決めておく。

国の場合に、今回東北地方整備局は大変よくやっていただいた。徳山局長がいろいろやっていただいた。恐らく大臣がとにかく最善を尽くせということでやられたというふうに聞いておりますが、やはりそういう仕組みをどこかで作っておく必要があるんじゃないか。

以上、3点であります。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ 私は、中越沖地震を経験しました。東電の柏崎刈羽原子力発電所が被災をしている中の地震ということなんですけれども、このときの経験で言いますと、今、委員が言われたとおり、知事、トップが原子力発電所の対応と、それから通常の地震対応をすべて別の法律に基づいて実施するというのは不可能であります。

そのため、新潟県の原子力防災計画は、これは国の認可をいただいたんですけれども、変更してあります。我が県だけは、原子力防災法に基づく対応であれば知事がオフサイトセンターに行くことになっているんですが、不可能ですので、「複合災害の場合」という章を設けまして、そこは地震全体のオペレーションとして災害対策本部長は知事がやり、オフサイトセンター、原子力発電所対応は副知事が出向くという形で整理をして国から認可をいただいているということでもあります。

大体、原子力発電所のような事故が起きるのはやはり大きな災害とセット、もしくはテロ等々と合わせてくるというふうに考えた方がいいと思いますので、できればこの体制を緊急災害対策本部をヘッドにして、総理は基本的に災害全体を見る。原子力発電所の対応と言っても、自治体から見れば結局避難をどうするかという話に尽きるわけですから、地震もしくはほかの災害の避難救助の一つのプロセスに原子力が入っているということですので、できれば法体系も特別法として並立をさせるのではなくて、原子力災害は災害全体の子プロセス、一つプロセスというふうに位置づけて全体を見られる。もしくは、専門家に最終的に原子力のやはりプロ、全部総理の判断を仰ぐ方がいいのか。それとも、ある程度、責任を持たせて原子力の対応は専門家のところに最終責任を負ってもらうという体制がいいのかも含めて、是非体制を見直していただければと、お願い申し上げます。

○ ありがとうございます。どうぞ。

○ この官邸の地下に危機管理センターをつくる時に私は委員をしていましたが、そのときに今はそうなっていると思うんですが、2つに割れるようになっているんです。ダブルの機能になって、何か1つ起こったときにもう一つ起こったらどうするか。例えば、北朝鮮半島の危機があるときに台湾海峡で起こったり、あるいは中東で起こったらセパ

レートしないと混乱してしまう。そうでないときは1つでやっていればいい。ですから、今回も本当は地震と原子力災害というのは全く別の仕切りをつくってやるのがよかったのかもしれませんが。

それからもう一つは、これは原中先生にもお願いしたいんですが、例えば有明の基地というのはものすごい免震構造になっています。それから、小金井にある東京都の多摩病院もものすごい免震構造になっています。それを見ると、この建物は残るなど思うんです。だけど、その周りにはものすごい烈震になっているわけです。そうすると、その病院にわっと患者がきたらトリアージをするスペースもないわけです。そして、その病院に備え付けてある食料とか、そういうものは700床ならば700床の患者が3日間、4日間やるための食料しかないんです。

だから、私は絵に描いたもちみたいになると思うんです。本当の実情というか、そういうことを考えないと、避難誘導するんだと言っても、聞いてみれば避難誘導を地元の人でできたなどということはないわけです。ほとんど聞こえなかった。逃げなさい、逃げなさいと、そういうのはきたけれども、どこへ逃げなさいかもわからない。日ごろ決めたところと違うところへ逃げなさいということもわからない。

それに反して食料などを配るときも、町の人はずっとしゃべりながら通って行ってしまふ。何か言っているなどと思って出たら、何を言っているかわからないけれども、車は向こうの方にあるんですね。自衛隊の車が来たらそこに止まって、ずっとどこどこに何時から何を配るといふことを言うと言うんですね。そのところが、自治体は忙しいし、自分が被災者ですから、それぐらいにして一応回るだけは回ったという話になるわけです。ですから、実情に即した対策をしないとやはり難しいという話が出てくると思います。

○ あとは、委員の皆様方どうぞ。

○ 自然災害の体制なんですけれども、何をやるかという議論はないですね。ということは、問題になったことは全部、国まで上がってくるんですね。だから、市町村、府県レベル、それから国というものに全く境がないんです。

大規模災害になればなるほど、やれることにはやはり限界がある。ですから、アメリカのように国土安全保障省の中のFEMAは国がやることは15だと最初から決めているわけです。これはやりますと言っているわけです。ですから、大規模になればなるほどやらなければいけない問題がたくさん出てくる。それをすべてやろうとすると無理ですから、やはりこれは国としてきちんとやるというようなものを明示していただく。我が国はなかなかそのところの踏ん切りがつかなくて、何でもやりますというスーパーマーケットのような災害対策本部になってしまっているんです。ですから、国が頑張れば頑張るほど、実は残念ながら市町村は国にやってもらおうとなりますので、そのところの兼ね合いが難しいんですが、やはり大規模になればなるほど資源が限られているから、国としてはこれをやるというふうなことを明示するというのも一つの手かと思いま

す。

○ わかりました。どうぞ。

○ 委員がおっしゃっていることと関連しますが、多分、文言だけのことだと思うんですが、指揮命令系統はやはり一元化しないとまずい。2つの指揮命令系統が存在するようにはしてはまずい。

ただ、オペレーションとして考えると、扱うことは全然別の事柄ですから、それは独立にやっつけていいんじゃないか。

ただ、指揮調整の一元化というのはどこを指すかというのと、やはり情報作戦とか、資源管理の部分が本来の本部の役割ですから、その部分は本来一元化をしなければいけない。どうしても日本の災害対策というのはオペレーション中心に物を考えているものですから、後方において全体を見通して、その資源をどう配置し、対応をどういうふうに向向づけていくのか。本来は知事さんなりのトップが御決断になるところ、あるいはそれをサポートするようなスタッフのところというのが余り業務として明示されていないものですから、何となく現場と本部の機能の分離というのがまだ少ないように思うんです。

そういう意味では、オペレーションとしては並列で、全然違う事象ですから構わないけれども、指揮調整としては一体化するというので、名前をこういうふうに付けてしまうと、あたかも並列していたように見えてしまうことが実は問題なんだろうと思います。

だから、何かその辺の工夫が多分要るし、泉田委員のお考えは一つのソリューションだと思いますけれども、そうすると今度は原子力と実際に地震対応、津波対応をしている人たちのグループの名前をもう一つ考えてあげる必要があるのではないかと思います。

○ 1点だけ私から申し上げますと、原子力災害はメルトダウンというどうなったかわからないという非常にシビアな状況の中で、本当に想定外という言葉を使っちゃだめだと思うんですけれども、官邸はまずそのところに集中したということがありまして、津波・地震につきましては被災者支援チームという本部とは別のものをつくって、松本大臣、総務大臣、当時の仙谷副長官に入っていて、実質そこでやったということもあります。

勿論、緊急災害対策本部のヘッドは総理ですから、総理に情報を集めて最後はそこで決断していただくということもあったんですが、いずれこの部分につきましてはきちんとした検証を、本当に申し訳ないんですけれども、まだよくやっていません。今、委員の皆様方の意見を聞きながら、こうやるべきだという議論と、本当に今回、私はそばで見ていた議論の中にはまだ若干のずれもあるかなという感じもしまして、いずれこれは今日の議論も踏まえた上での検証の中でいろいろ明らかにしていきたいと思います。

どうぞ。

○ これはいろいろな組織などができているんですが、この中に人が全然見えていないん

です。インフラばかりなんですね。

だから、例えば復興対策本部の中に学校とか医療が入っていない。教育者は全然入っていない。全くインフラばかりなんです。民主党になってから、人を大切にするという要素が全然入っていない。これを是非、考えていただきたいと思います。

○ それでは、国交大臣どうぞ。

○ 何人かの先生方から、東北整備局のお話が出ておりました。大畠大臣が勿論、本部員でありますし、出先の徳山整備局長と以下、毎日テレビ電話をしながら、国交省の対応すべき範囲というのはある程度限られてはいるんですが、国にしては珍しく直営直轄部隊を末端まで持っているんです。しかも、その防災協定を現地の建設会社などと結んでおりますから、そういう意味では東北においてはくしの歯作戦ということも割と早くスピーディーにやって啓開作戦をやって流通が確保できたということがあります。

実は、私は9月2日に国交大臣に就任したんですが、ちょうどそのとき12号台風が迫っておりまして紀伊半島が壊滅的な打撃を受けたわけですが、私もその地元ということではないんですけれども、直ちに雨が多少、小やみになってヘリが飛べるようになったときに現地に入りました。

そうすると、整備局のリエゾンという、要するに国交省の専門家、特に専門家というのはどこかで災害は体験しておりますから、そういう手だれがいっぱいいるんですね。リエゾンが県庁に行っている。それから、壊滅した村に入る。そこへ行きますと、本当に村長さんを始め自治体では、関西弁で言うとうろがきて（うろたえて）、どう対応して何から手をつけたらいいかわからないというような状況の中で、その辺がきちんとプログラムを書いて、まずは孤立集落の連絡をつけるのにどうするか。自衛隊も来ていただく。自衛隊も、やはりそういうところで処方箋を書きますから一緒に行けるわけですね。

更に言えば、テックフォースという手だれの専門家チームが東北の場合にも延べ何百人と入りましたが、あの紀伊半島の場合には土砂ダムがあちこちにできて、これが決壊するととんでもない惨事になるということで、その辺の専門家がまた入って対応してくれたということです。これは、ほとんどオールジャパンで編成しているんですね。それぞれ地方整備局はかなり性能のいいヘリコプターも持っておりますし、そういう意味ではどちらかと言うと交通関係であったり災害、土砂であれ、あるいは洪水であれ、海岸であれ、そういう災害に対するということで救出などにも使い得る統合力と即応力を持っています。それから、現場力というのは末端までいっています。

これが東北の場合などにもある程度は使えたわけですが、もう少しうまく位置づけをして、医師会関係であったり、よく志方先生が言われるように本来演習ぐらいは毎年やるだろうから、そういうぐらいのことを通じて国全体としてのハード、ソフトを含めた即応体制というのをつくるべきじゃないかという感じがしております。

○ 実は、テックフォースは国の地方建設局の職員が中心なんですけれども、都道府県自

治体の土木の職員が随分減りまして、これが非常に今回の被災地の復興でも人間が足りないということになっているんですね。ですから、テックフォースに是非都道府県の土木職の技術者も一緒に動くような形で、一緒に情報共有とか、いろいろな形を拡大していただきたいと思います。

- もう一つ、土木職が不足する原因は何かと言うと、国の直轄事業はすぐ国が設計してできるんですけども、自治体から見ると査定があるんです。この査定におつき合いするのにすごくエネルギーがかかるので、人手が足りないという話になりますから、災害時は現場が先にあって後で査定するというような形に変えていただくだけで人手不足は相当解消されますので、是非御検討願いたいと思います。
- わかりました。大臣、何かございますか。
- 結構です。承りました。
- ほかにございますか。今日も本当にいろいろな御提案をいただきまして、いずれ一つひとつ私どもしっかり記録にとどめまして、答えを出せるものは答えを出していきましますし、まだまだこの災害対応についてはいろいろな観点から検証も含めて、次の対応も含めて検討していかなければならない課題でございますので、今日の議論もしっかり役立てさせていただきます。

それで、本日の資料の最後にお付けした、右肩に「非公開資料」とある「防災対策推進検討会議の今後の進め方等について」をごらんいただきたいと思います。本検討会議は、本日を含めこれまで4回開催をいたしまして、皆様方から今日もそうでしたけれども、非常に活発に御議論いただきまして、貴重な御意見もいただきました。

今後の日程については、まず2月16日でございますけれども、これを候補として、次回第5回の会議を開催しまして、中間報告に向けた意見集約を行いたいと思います。その後で、第6回ですけれども、とりあえず2月24日金曜日を候補として、引き続き中間報告のまとめの議論をしたいと考えています。これらの会議日程等々については今後調整が進み次第、正式に連絡をさせていただきたいと思います。

中間報告以降については、あるいは中間報告をまとめるまで2回で済むか、場合によってはもう1回必要かもしれませんし、そういったことも状況を踏まえながら適宜判断をしていきたいと思います。

そろそろ時間になりますので、本日の議事を終了したいと思います。

なお、本検討会議の今後の進め方等については現時点の案でございまして、今後変更となる可能性がありますので、非公開資料の取扱いには十分御注意くださるようお願いを申し上げます。

また、中間報告のとりまとめに当たりましては、皆様の御意見をより踏まえて作成するため、今後事務方から随時御相談をさせていただきたいと思いますので、御協力をお願いを申し上げます。

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。

ちなみに、本会議は議事録はしっかりつくりますので。

以 上