

防災基本計画の在り方に関する検討会（第3回）

議事概要

1. 検討会の概要

日 時：平成26年1月31日（金）10：00～12：00
場 所：中央合同庁舎第5号館3階 特別会議室
出席者：吉井座長、木根原委員、島田委員、勢一委員、田村委員
日原統括官、佐々木審議官、宮坂参事官 他

2. 議事概要

（1）第2回検討会における主な論点

第2回検討会における主な論点、防災基本計画修正の概要について、事務局より説明。

<説明後の意見交換>

- （事務局）1月に防災基本計画の修正を行ったが、今後のスケジュールについては、ここで議論したことを踏まえて検討する。

（2）委員からの発表

<木根原委員御発表の要点>

- ・ 東日本大震災の際には、地震と原子力の災害が同時に発生し、対応が難しくなった。このような複合災害においても市町村が第一義的に対応するという認識の下、地方公共団体の災害対応活動を整理しておくべき。この際、災害は、ある規模を境にインパクトが急増することも意識しつつ、法律に定めのない想定外の事態にも対処できるよう国家緊急権も視野に国が担うべき役割を検討しておくべき。
- ・ 地方公共団体の地域防災計画は、夜間人口がベースであるが、都心部では、夜間人口に比べて昼間人口がかなり多くなる。事業者責務の強化や防災会議への産業界の関与を強めるなど、昼間人口も考慮した応急、復興を考え、計画を整備することが必要。
- ・ 首都直下地震発生時には、2～3日目以降に備蓄がなくなり、供給側が広範囲に被災することから、食料不足になる恐れがある。流通業界と連携した対応が必要になってくるため、各省庁の防災業務計画に横串を通し、防災基本計画に官民連携を強く位置付け、シミュレーションを行うことが重要。
- ・ 市民が住居を選ぶ際、現時点では防災の優先度は高いとは言えないが、災害が発生した場合の社会コストは莫大であり、防災の主流化におけるコストベネフィットを検討した上で、未然防止に役立つ土地利用や建築物等に関する誘導や規制に踏み出すことも必要。
- ・ 計画を作成するだけでなく、マネジメントすることが重要であり、PDCAサイクルによる改善や、対策の優先順位付けが必要。英国では、国家リスク簿を作成し、優先順位を付けて対応を行っている。残留リスクを明らかにしつつ、その対策に重点を置くべき。
- ・ 現在、都市レジリエンス指標をハザード、暴露量、予防力、回復力、向上力で測るべく、開発中である。

<発表後の意見交換>

- アメリカでは、大統領に国家緊急権があり、FEMAが行使することとなって

いるが、日本では、災対法改正で、対処基本方針を位置づけたが、それ以上に人権を制限して対応するところまで議論が進んでいない。行うとすれば、憲法の見直しも含めた議論が必要であり、すぐには難しい。

- 災害緊急事態の布告後に何を行うか具体的の中身を詰めておくことが必要。
- 人と金が不足しており、基礎自治体の災害に対する脆弱性は高い。国がトップダウンで対応しようとしても、現場の手足が動かない可能性がある。また、政府レベルでは毎年災害を経験するが、個々の市町村単位でみると、被災経験がないところがほとんど。
- 都市計画の利用規制が防災に十分に活用できていないが、まちづくり全体の仕組みの中で、災害による社会的コストを考えることが必要。
- 被害想定では、被害の量を算出しているが、防災計画の対策は、その被害の量とマッチングしてない場合がある。対策に必要なリソースが足りない場合はどうするのか。計画が本当にワークするのか議論が必要。

<田村委員御発表の要点>

- ・ 平時の能力向上方法、情報処理方法、資源管理方法、組織体制の四つを標準化することが必要である。
- ・ 日本は、インフラを中心としたハード防災が中心なのに対して、アメリカは、国土が広いと被害の軽減に力を入れてきた。これは今後の日本の防災にも示唆を与えるもの。
- ・ アメリカでは、あらゆる危機・組織に適用できる、国レベルからNPOレベルまで共通のものとして National Incident Management System (NIMS) を作成し、危機管理の考え方、原則、必要な機能を示し、標準化を図っている。また、国全体の対応計画として、やるべきことを定める National Response Plan (NRP) を作成している。日本の防災計画に近いのはこちらである。
- ・ アメリカでは、規模の小さい災害でも、県・州レベルの対策組織が立ち上がる。まずは現場で対応するが、対応できない場合、より上位の組織が責任をもつ。また、州相互の支援の枠組みをあらかじめ決めており、日頃から訓練も行っている。
- ・ ICSでは、危機対応に必要な5つの機能を示している。事案処理は各部内に任せ、人員・物資・財務・情報を管理する。アメリカでは、誰が何をするかをわかりやすくまとめた Emergency Support Function (ESF) を作成している。ここでは、コーディネーター、主担当、従担当を明らかにしている。防災基本計画の主語は、複数が組み合わさっておりわかりづらい。
- ・ 自治体には、時系列でチェックできるものが便利。「地方都市等における地震防災対策のガイドライン」は好事例。

<発表後の意見交換>

- 複数の市町村が被災した場合に、支援に差が出てこないように、比較的小規模の災害でも、都道府県が調整することが必要。
- アメリカの計画は、行政が何を行うかということを書いており、企業の役割については、行政の連携先として書かれている。
- 日本では、国や県の関与の基準について、明確に数値で決めているが、アメリカでは大統領が政治的に決定している。
- ESFの主担当と副担当は、責任をはっきりさせていることがポイント。

- 東日本大震災の際は、発災後に、役割分担を決め、どの組織が何をやるかというのを上手く決めることができたが、あらかじめ責任者を決めておく方がよい。

(3) 地方公共団体からの事例発表

<神戸市御発表の要点>

- ・阪神・淡路大震災後の平成8年3月に、それまで震度5を想定していた地域防災計画を抜本的に改定した。職員の理解を深める防災対応マニュアルと、安全な都市づくりのための防災事業計画を新たに作成。
- ・日常と災害時との調和を重視し、都市づくりの施策を防災の視点から整理。ハード・ソフト両面から災害に強い都市づくりを推進する防災事業計画を策定しており、復興計画と一体的に進捗管理し、事業の相互連携を総合的に評価している。また、地震防災緊急事業五箇年計画とも連動させている。
- ・防災対応マニュアルでは、項目別に責任者・副責任者を明記し、フローチャートにより時系列で整理。HPにも公表している。
- ・現在、南海トラフ巨大地震の最終報告を踏まえた地域防災計画の修正を検討しており、学識経験者、自主防災組織の代表者等からなる「南海トラフ地震・津波対策専門部会」を防災会議の下に設置し、平成26年度に改定予定。

<発表後の意見交換>

- 安全都市づくり推進計画や防災対応マニュアルはとても分かりやすい。
- 今後の修正では、より市民への発信力を高めるため、市民に手にとってもらえるような計画にしたいと考えている。
- マニュアルを作成し、責任者を割り当てると、特定の責任者に業務が偏り、対応が困難であるという状況も見えてくる。
- 職員は、マニュアルにより自動的に動けるようになっているか。
→市の職員に、基本的事項をまとめた冊子を配布している。
- 防災担当以外の職員にも併任がかかっているのか。
→各局の防災担当に併任がかかっており、月1回の会議を行って情報共有をしている。
- 他の区から窓口業務の職員を集めて対応することとしているのか。
→区ごとに本部を立ち上げることにしており、必要があれば他の区から応援をすることになっている。

(4) 全体を通じた議論

- 防災基本計画は分量が多く、読み込みが大変であり、まずは県の計画を見ることになる。市町村にとってより活用できるよう、地方公共団体のやることを都道府県・市町村別に整理が必要。
- 物資の供給については、民間業者と都道府県・市町村レベルで協定を結ぶことが重要。財政上、高額な機材はなかなか買えないこともあるが、たとえば災害時にも通話しやすい公衆電話を郵便局等の近くにおいてもらうなど、民間との連携が必要。
- 協定を結ぶとともに物流業者と訓練を実施することが重要。
- 市の職員の人数は限られている。阪神・淡路大震災では、地元の工務店が救助に協力したり、ブルーシートを提供したりするなど役割を担っていた。地元の

民間力をいかに活用するか。

- トップダウンのプッシュ型で物資供給をする場合には、相当な準備が必要なため、いろいろなケースをシミュレーションしておくことが必要。
- 市町村は、国の防災基本計画・都道府県の地域防災計画と整合性をとりながら地域防災計画を修正しなければならない。災害対応では最前線になる市町村が、計画の面では最も多くの機関との調整を図っている構造だが、それでよいのかどうか。国・都道府県・市町村のどの段階でどこまで他の計画との調整を図るか、検討が必要。

(以上)