



平成23年12月26日  
内閣府（防災担当）

中央防災会議  
「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」  
（第7回）  
議事概要について

1. 専門調査会の概要

日 時：平成23年12月7日（水）13:00～15:00

場 所：中央合同庁舎第5号館3階 内閣府防災A会議室

出席者：河田座長、大川、栗田、佐藤、高橋、田村、宗片、吉井各専門委員、  
原田内閣府審議官、原田政策統括官、長谷川官房審議官 他

2. 議事概要

「これまでの専門調査会における審議の状況」「中山間地等の復興」「ライフライン・インフラの早期復旧」について、事務局より資料の説明を行った後、各委員にご議論いただいた。

委員からの主な意見等は次のとおり。

- 東日本大震災において、栗原市の全域で停電・断水となり、燃料の供給もストップした。最も深刻だったのは燃料で、県内全域で燃料の供給が長期にわたって途絶えた。緊急車両、消防やライフラインの復旧作業用に最低限必要な燃料確保のため、停電によって営業を休止していた市内のガソリンスタンドに協力いただき、各スタンドの地下タンクから確保を図ったほか、石油連盟に供給をお願いして確保に努めた。広域的な災害発生時において長期的で深刻な燃料不足に陥らないような民間ベースの供給システムの構築が必要である。
- 復興基金について、東日本大震災の被災9県に対し復興基金を設けるための原資として約2,000億円を特別交付税で配付することとされ、補助金のように使い道の制限を受けない形で復興事業にあてられる見込みである。中山間地域と同様に沿岸地域の生業再生にも長い期間を必要とする第一次産業関連の業種が多く、復興基金が長期間の復興対策に対応できるよう原資の調達、確保の仕組みをつくることが今後の課題である。
- 栗原市は南三陸町と支援協定を結んで、被災地支援プロジェクトを立ち上げ、自治体の中枢機能を失った南三陸町に対して、災害対策本部の機能の充実、住民基本台帳、財務会計を初めとした電算システムとデータの復旧、災害救助法、災害支援法に関する手続など、危機管理監をリーダーとして、各分野で経験のある職員を派遣するといった支援を行った。
- 関西広域連合の支援はエリア分けがされていて、その支援協定を受入れ、いまだに協定が有効で続いている。これは非常に大切なことで、被害を受けた自治体の多くが長期的な支援を切実に求めている。今後の課題として受け止めてほしい。

- 役所の被災について、新潟県中越地震でも、役所で災害対策本部が立ち上げられたのは1つもないような状況だった。東日本大震災においても、バタバタの中でプレハブの手配などをしなければならなかった。仮設住宅は割とパターン化されているが、例えば、役所仮設庁舎プレハブといったものの工程案もあるとよいのではないか。
- 大きな枠組みとして、発災時の事前の準備という内容になっているが、住民と行政が一体となって事前認識を深めるという防災教育などの備えの前段の部分があるとよいのではないか。
- 女性に配慮した避難所の運営について、避難所を回り支援をしながら難しさを実感した。栗原市では、仕切りもしっかり使用されており、トイレや入浴設備なども男女別になっていて、岩手・宮城内陸地震の経験もあり、避難所の運営の仕方がよく、受け入れている南三陸町の被災者の方々にも大変感謝されていた。仙台市はなかなかそうはいかず、避難所も 290 か所ほどできたこともあり、それぞれに十分な設備は難しかったと思われる。
- 避難所の運営主体がバラバラなのが大変大きな問題だった。学校の体育館の避難所は学校の先生方、地域だと地域、公共施設だと公共施設の職員が運営主体で、マニュアルも統一化されたものがなく、ボランティアが支援に入るときもルールがバラバラで入りにくいという現状があった。
- 仙台市では 1,500 世帯が仮設住宅、8,500 世帯が借上げの賃貸のアパートや公営住宅に入っている。仮設住宅では支援が届きやすいが、いわゆるみなし仮設だと点在しており、個人情報ということもあって、なかなかボランティアも入れず、物資も情報も届きにくい。既存の住宅などを早く手配することは、避難所生活のある程度短期に収めることができるという点で有効だと思うが、避難所から仮設住宅やみなし仮設に移った後の支援のあり方も十分に考えていく必要がある。
- 東日本大震災において県外避難者の受入れ体制が各都道府県でバラバラで対応にかなり差があった。本専門調査会の議論ではないかもしれないが、今回どんな受入れをしたかをちゃんとまとめて、受入れ体制についてのマニュアルの検討が必要である。
- 広域避難の体制は十分ではなく、被災市町村が避難者の面倒を見ようと思うと、どうしても広域避難にならず、避難所に過剰な人が集まってしまってサービスが行き届かない。ここで想定している比較的局地的な災害であれば、県の中である程度対応ができるかもしれない、既存の住宅ストックを活用など、賃貸を含めてみなし仮設を拡充していくことは必要である。ただ、みなし仮設をつくる時も、あっせんではなかなか難しく、手続など迅速性に乏しいところがある。
- 自治体間の相互支援の体制は、姉妹都市といった限定的なものではなく、全体のシステムとしてつくっていく必要があるのではないか。その基準作りを全国知事会ができるのか、あるいは国がしなければいけないのかを含め議論する必要がある。また、支援要員はそれなりの訓練を受けた人を派遣する必要がある、そうすることによって自治体間の相互支援は実体化する。
- 今の被災地の現状を考えると、より個別化し、深刻化していく中で、ボランティアが果たす役割は非常に大きいですが、継続的な支援をどう担保していくのかの議論ができていない。現状においてはお金がなくなった団体からどんどん去っている状況が続いており、どうやって支援の継続を図っていくのか、あるいは地元の方々との更なる連携をどうやって深めていくのかについて、この会議ではなくても、議論の必要がある。
- 東日本大震災では、ガソリンがない、食料の補給ができない、極寒の地であるという最初の悪条件が重なって、ボランティアが事実上入れなかった。阪神・淡路大震災とよく比較される

が、阪神・淡路大震災は歩いてでもボランティアは入れた状況とは全然違う。ただ、福島のことがあったため、ナイーブになった点も非常に大きく、大学が学生に行くなど言ったりした。安全が確保されないところしかボランティアに行けないのか、といったことは詰めて議論する必要があり、きちんと訓練を積み、それなりの知識と知恵を持っている団体はどんどん入っていくべきではなかったのかと思う。

- 震災ボランティア連携室が設置されたが、2004 年以降、内閣府のボランティア検討会で広域連携を含めたさまざまな議論を尽くしてきた信頼関係がなかなか生かし切れなかったという点が最大の反省点ではないか。連携室との連携もかなり密に行われたが、今まで積み上げてきたものの延長線上に連携室があったらよかった。現在はボランティア班に引き継がれており、関係性は全然悪くないが、もう少しやり方があったのではないか。
- 東日本大震災では、国際協力の NGO がかなり力を発揮し、NGO が支援に入らなかったら、支援の手はさらに遅れたと思う。なぜ NGO が十分に活動できたかという点、経団連、各企業からかなりの資金提供があり、その分配を受けた各 NGO の団体が潤沢な資金を活用した。日本の災害ボランティアは、今までそうしたネットワークを仕掛けていくということが不足していたという反省がある。企業の応援のあり方、あるいは日本という枠にとどまらず、NGO という視点からの枠組みの協力も今後必要である。
- 台風 12 号、15 号では、ボランティアが集まりにくい状況があった。東日本大震災のイメージが強過ぎてそこに行った方々が少し疲れていたのか、理由はよくわからないが、災害が連続して起きた場合の対応をボランティア側は考えておかなければいけない。
- 今回農業ダムが決壊した例が非常に注目されたが、東海・東南海・南海地震を想定すると、瀬戸内海沿岸には無数のため池があり、ほとんど今は使われていなくて放置されている。どれくらいの周期の地震波が達するかにもよるが、大小無数のため池があるので、そのため池の決壊は要注意である。
- 重要な施設には自家発電があるが、燃料の備蓄がてんでばらばらであり、備蓄の目安、基準が必要ではないか。
- 今までの自治体の BCP は、自分たちの仕事が増えるという形が圧倒的に多かったが、施設あるいは職員に大きな被害が出るという自分たちが被災者になるという形での BCP をきちんとつくっていく必要がある。
- 東日本大震災では津波ということも、避難をしなかった方が非常に大きく被災している。家にいるよりも避難所に行った方が安全で情報があるという明確な差をつけて、住民に避難を促せるようなインセンティブを明示する必要があるのではないか。勿論、家にいると命を失うかもわからないと思っていただくのが一番先決だが、避難所が安全な空間という定義だけだと、家にいたっていいじゃないかということが起こる。
- 東日本大震災での解決すべき非常に大きな課題として、南三陸町の全住民の調査の中間結果において、もともと震災の前に介護を要していない元気であった高齢者ですら、かなりの方たちが心身の機能が低下していることが明らかになっている。元気だから大丈夫だというのはなく、低下する危険性があるということを専門家だけではなく一般の方々が広く認識する必要がある。
- 仮設住宅では非要介護認定者の約3割が体の機能が低下しており、一般住宅でも1～2割程度の方が震災発生7か月の時点で低下したままである。これは病気をしたのではなく、震災の前と比べると生活が不活発になったことによる、いわゆる生活不活発病によって全身の機能が低下している。生活を活発にさせるためには、医療や保健や福祉という狭い分野の専門家だけではなく、例えば、最初の時期の避難所でいかに生活を活発にできるかは、避難所

の運営の方や、ボランティアの方の支援の仕方なども含めて検討する必要がある、東日本大震災での現時点であれば、さまざまな行政の専門分野からの関与が必要である。

- 要援護者対策、福祉避難所という言葉自体はよく使われて、いろいろな対策が立てられていたと思うが、その対象者以外にもっと配慮すべき方たちがたくさんいたことは見逃されていた。それは調査でも明らかであり、大規模な災害のとき以外でも共通する課題である。
- 福祉、医療、保健に関しては、避難所、仮設住宅運営や防災担当者など専門家以外の方々にも基礎知識として普及できることを考える必要がある。
- 災害関連死について、前々から認定基準の問題はあるが、それより重要なのは、いわゆる災害関連死になった人たちがどういう経緯でお亡くなりになったか、どうすれば防げたのかであり、実態を解明して対策に結びつける必要がある。
- 今回の震災では、非常にいろいろなメディアがあり、新しい形の流言がたくさん出てきた。様々な困ったことが起きる可能性があり、流言についてちゃんと調べておく必要がある。流言と思われるものをどうやって集めて、その真偽を確認し、どう対応するかということも課題である。
- 情報のトリアージは、ノウハウの部分が非常に重要であり、何が大事で、何が大事ではないかということ判断しなければいけない。トリアージは言うのは簡単だが、実際にその能力を身につけるのは非常に大変で、担当者の事前の訓練をしておかないとトリアージ能力は身につかない。
- 今回、避難所に避難した住民は、ほとんどが従前の避難訓練に参加していた人に限られることが指摘されている。体を動かすという意味での防災訓練の重要性は、津波だけではなくていろいろな災害に共通する。一連の避難にかかわる問題について、警報の発令なども含めて、一度きちんと整理し、それについての適切なアドバイスが各自治体に必要である。
- 復旧・復興をちゃんと動かすためには、その前段として復興計画をつくることを義務づけた方がいい。また、復興計画にはいろいろな復興事業の基幹事業を総合調整して、カバーする部分と、住民が議論できる場を入れるなど、復興計画の役割を整理する必要がある。
- 雲仙、奥尻町、不知火で採用された嵩上げ事業は公共事業ではないため、その場その場でいろいろな事業制度でやっているが、事業によっては非常にリスクの高いものがあり、復興のための嵩上げ事業の制度化の検討が必要である。
- 資料3の22ページ被災経験を地域経済の活性化につなげる意識の不足について、もっとポジティブに取り上げた方がいい。災害の保存は地域の活性化にも役立ち、災害教訓や防災教育にも役立つ。ただ、保存のタイミングは非常に難しく、被災地域以外から調査して残すような仕組みがいるのではないか。
- 三宅島とか玄界島の復興を見ると、震災時にはボランティアや支援団体が入って地域の活性、交流が生まれるが、復興が終わるとパタッととまってしまう。他地域との交流を可能にするような交流の場づくりや仕組みづくりを復興の段階から検討する必要がある。
- 現在人口が低下傾向にあり、マイナスの方に振れているところでの被災は、とてもインパクトが大きい。こういう長期低落化していくトレンドを何とか水平に持っていく国土のグランドデザインというものが需要である。国土のバランスのとれた成長を前提とした防災でない、なかなか復興事業がうまくいくことは期待しにくい。この専門調査会のまとめの前段で、そういった視点での国土の保全のあり方が重要ではないか。
- 長期トレンドで中山間地域は右肩下がりの中で、実は災害が起こることによって全国から注目を集めて地域を見直すよいチャンスになる。多くの資源、人的・物的、そして、財源も入って

くる一つの好機ととらえて頑張らなければいけないということも書いてもよいのではないか。

- 資料3の9ページに小千谷市の市民参画型の計画づくりがあるが、職員がたたき台を作成し、市民からワークショップで意見聴取をし、さらに市民全体に意見を聞くというような方法で進んできている。これは3年目と5年目に検証も行われて、小千谷市の今の復興の全体像や地域差が見えてくる。そして、行政の宣伝不足が見えてきて、行政は一生懸命やっているけれども、実は市民には通じていないということが明らかになってくる。この試みは神戸市でやっていたことだが、中越地震の被災地に限ると、実は小千谷市でしかやられていない。
- 全体の前段に、ノウハウの蓄積を掲げる必要があるのではないか。ノウハウ自体が共有されるような場はなく、行政が汗をかき、経験のあるところに聞きながらやっているのが実態だと思う。予防、防災教育、医療、保健、福祉、専門職としてのノウハウを一般の行政や対応者が知るための枠組みをつくるという提言があってもよいのではないか。
- 阪神・淡路大震災のときにいろいろな試みが行われて、勿論、失敗したもの、成功したものもあるが、そういう情報が簡単に利用できるような形になっていないと、また初めて経験するような形で対応するということがずっと繰り返されているのが実情だと思う。そういったものがきちんと利用できるような仕組みづくりが必要である。
- もともと商店街としては限界だったところが地震に遭って、その復興を話し合っていくことが非常に厳しいというのはその通りだが、資料にまとめられると住民の生の声が消されてしまう。能登半島地震の被災地である穴水町では、ボランティアやNPOが先導する形で地元店主らとワークショップを開いて夢を語ったりした結果、商店街としては非常に充実した活動を継続されている。もともと持っている中山間地や過疎地の閉塞感みたいなマイナスイメージばかりではなく、災害をむしろプラスに転じて、このまま放っておくと自分たちの地域がなくなってしまうという危機感から脱しようとしている力を被災者の生の声として取り上げる場面も必要ではないか。
- 仙台市では、反省も含め様々なものを総括して仙台モデルという形で全国発信をしようとしている。今回の震災のある意味では総括であり、避難所の問題、避難の問題、地域の防災力も含めて、モデルという形で参考にさせていただく、あるいは教訓としていただくということで今取り組んでいる。
- 仙台市では、既存のコミュニティを維持することが大変難しくなっている。仙台市の場合、危険地域を指定し、集団移転を進めており、それは2,000世帯に及ぶ。そうすると、その方たちはさまざまな場に分散し、コミュニティが崩れていく。また、福島や岩手から仙台に多くの方たちが移り住んできている。既存のコミュニティがなかなか機能しなくなっているという現実もあり、再構築が大きな課題になっていくのではないか。
- 災害の復興に10年かかるとすると、10年後を先取りしたような形の復興をしていかないといけない。そうすると、10年後を先取りしたような復興計画を普段から考えておいてもらわないといけない。それは災害からの復興だけではなく、生活、産業、防災を含めた形で考えていかなければいけない。日常生活の中で、防災はほんのわずかな部分しか占めないが、防災も含めた10年後の計画をつくっておかないと復興はうまくいかない。被災したところだけを元に戻すのではなく、コミュニティ再編を含んだ計画をつくり、それにお金がつくような制度的な仕組みも必要である。
- 災害は被害と同時に需要でもある。地域はそのある意味でのチャンスをうまくつかめるような仕組みをつくっておかないと、10年後復興したら人がいなくなったことになりかねない。そのためには、中核となる人が必要で、研修などの人づくりや、場合によっては人事制度も含めて考えなければいけない。

- 地域の中で災害が起こったからこそ頑張ろうとする人たちが現れる。そういう人たちと行政とをどうつなぐかが重要である。今回の東日本大震災では、行政がめちゃくちゃ忙しくて、住民の声が聞こえなくなっていた。住民の意見を行政にちゃんとつなぐ地域のコーディネーターが必要で、先生方や NPO がチームを組んで入っていくような仕組みが今後必要である。
- 今回は放射能の関連で風評被害もあり、地震よりも更に深刻な状況下にある。現在は農畜産物への被害対策や、汚染された稲わら等の保管にあたって、その後の処分方法等について示されておらず出口が見えないため、大変苦慮している。当専門委員会で議論するテーマではないかもしれないが、今後も何が起こるかわからないため、目の前の課題を解決するためにも、その場合に備えての体制を、関係省庁みんな入れてしっかりとした考えを出す必要がある。
- 原子力の関連についてどこでどう取り上げるかは別として、今の段階でどういうことが起きているかをきちんと情報発信する、共有するという仕組みを残しておかないと、また新しい局面が出てきたら、それが置き去りにされる。災害というのは局所性があるが、特に、原子力の問題はそれが如実に出ている。いずれきちんと取り上げてやっていく必要がある。
- 栗原市において、文部科学省と県が一緒になって空中からヘリコプターに乗ってチェックし、風によって通常より高いセシウムが出た。その次の日に NHK の全国放送でその情報が出たが、市町村への連絡・連携が十分でなかった。市町村と県と国との間のラインが一元的にうまくいこう放射能対策についても議論してもらいたい。
- 今回の震災は、複合災害といってもまだ終わっているわけではなく、完全に復旧する前に、例えば、台風、余震など新たな問題がいろいろ出てくる。それをきちんと対応し、関係の場所で議論を重ねて意見をまとめていくという作業が政府の中で出てくる。
- ライフラインについて、心配なのは市町村管理の上水道であり、今の上水道の耐震化状況は平成 21 年度の段階で全国で 17.2%である。国庫補助の対象地域は、地震防災の強化地域と推進地域等だけで、今回の議論の直下地震の対象地域に対しては国庫補助が適用されない。上水道の耐震化の支援制度について考える必要がある。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

地震・火山大規模水害対策担当参事官 越智 繁雄

同企画官 若林 伸幸

同参事官補佐 青野 正志

TEL : 03-3501-5693 (直通) FAX : 03-3501-5199