



平成24年3月12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9回）  
議事概要について

## 1. 専門調査会の概要

日時：平成24年2月24日（火）10:00～11:48

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、石川、大川、佐藤、高橋、田中、田村、宗片、吉井各専門委員、  
松山内閣府審議官、原田政策統括官、長谷川官房審議官 他

## 2. 議事概要

「地方都市等における今後の地震防災対策の方向性」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。

- デマというのは、扇動、意図を持って行うことであり、「デマ」という表現は「流言飛語」に修正するべきである。
- 被災者生活支援法は、自宅の被害の程度が基準になっている。自宅に被害はないが、土砂災害等に伴う長期避難をしなければならない場合、中山間地は農業従事者が多く、生計の手段もない。避難期間中における生計維持を市町村だけに委ねてよいのか。
- 対策をおこなう主体が市町村なのか、都道府県なのか、国なのかわからないところがあるが、市町村が行うことが難しいところはいくつかある。過去の災害の経験、ノウハウを共有し、伝える組織が必要であるが、組織は市町村ではできないので国が行う必要がある。カウンターパート方式、後方支援について、特に後方支援拠点は、国がきちんと制度的な仕組みを議論しておく必要がある。広報専任者の配置・強化のためのトレーニングも市町村には難しい。
- 応急仮設住宅について、新潟県中越地震では、それまでの教訓を汲んで、仮設住宅をお互いに向い合せてコミュニティをつくるといった工夫を随分やられていたが、東日本大震災ではそういった対策は取られなかった。国レベルできちんと議論をし、ノウハウをきちんと伝えた上で、地域の状況に応じた運用していくべきである。
- 後方支援拠点について、いろいろな国の諸制度とどううまく連携するのが課題である。災害救助法や激甚災害制度とうまく整合しない部分がある。そこをきちんと議論をし、実際のプロモーションは都道府県が行うべきである。
- 後方支援拠点や広域避難などについては、災害対策法制の全体的な見直しの中で検討する必要がある。

- 応急仮設住宅については、民間業者がもっと頑張らなければいけない。プレハブ協会などがもっときちんと対応できるような仕組みが必要で、国から要請がなかったらやらないという体質はいけない。いろんな分野でそういうことがあり、民間の協議会などが頑張ることをメインにした方がいい。
- 対策は、だれが、いつまでに、どう実現するのかという点のが難しい。いつも問題になるのは、フォローアップである。実際どういうアクションをとって、どれだけ進んだのか、進まなかったら進めるためにどうするか、といった見直しを継続的に行う必要があり、フォローアップについて盛り込んではどうか。
- 能登半島地震において、輪島市の門前総合支所が非常にうまく対応をした。職員が足りないうちで、うまく被害情報を集めて対応しており、そういった事例を付け加えてはどうか。
- 業務継続計画について、今回、市町村の職員の人非常に多く亡くなっており、職員の安全確保は重要である。また、非常用発電や燃料以外に非常通信設備も重要である。
- 応援体制の整備について、応援職員を事前に指定しておき、例えば、り災証明発行の手伝いだったら、り災証明発行の訓練を定期的に勉強しておいてもらう、といった事前準備が重要である。
- 広報は支所で記者会見したり、本庁でやったりすると、必ず齟齬がでて、非常に手間がかかる。市町村が行う場合には、窓口を一本化することが必要である。インターネットを使うことも1つの方法で、メディアにはインターネットを見てもらい基礎的な情報は入手した後で質問してもらうといった配慮が必要である。
- 災害関連死はずっと問題になっているが、定義が難しい。認定基準がはっきりしていないのであれば、明確化が必要である。災害弔慰金制度にも反映する可能性があり、その検討が必要ではないか。
- 今回問題になったことに被災者の薬がある。常用している薬の名前がわからないといけないので、非常持ち出し袋にちゃんと入れておくという準備をしておいてもらうことが必要である。
- 医療の問題は余り触れられていないが、東日本大震災では大混乱した。地震だけを想定した訓練をやっていたことと、複数県にまたがって1,000人以上亡くなることを想定していなかった。医療だけ独立して問題が起こっているわけではなく、どこかで議論し、健康と医療の問題は方向性を示す必要がある。
- フォローアップは何も起こっていないのに行うことは無理であり、震災が起こるごとにきちんと検証することが重要である。震災が起こり、現行のものがうまくレスポンスしているかをチェックするような仕組みが必要である。
- フォローアップは、その時の問題だけではなく、前に起きたいろいろな問題も併せて検討する必要がある。そのとき起きた問題だけ取り上げると、それ以前の災害時に発生した問題への対応を取ったのか、取っていないのかがわからなくなってしまう。そうやってだんだん改善のためのチェックリストを増やしていくことが必要である。
- 起こったことについて反省を踏まえて改良することはいいが、これからの社会は、起こることを予測することも併せてやらないと、いつも後手後手になってしまう。首都直下地震や東海・東南海・南海地震を視野に入れて、今までと違うやり方が必要になってきているので、その辺を盛り込んではどうか。
- 東日本大震災において、イスラエルから医師団を派遣したいという申出があり、検査の機材を持ち込んで、総勢60名になる医師団が来られ、わずか1か月間だったが、すばらしい活躍をされた。そういった現地で検査できるものを持ち込むことは重要である。日本は海外から医

師が来ることについての抵抗があるが、今回それがクリアできたことは、大変大切なことである。

- こういった場での検討や地域防災計画の検討にあたっては、いろいろな主体が参加するが、いざ運用となると、行政だけになってしまうことは問題である。災害対策基本法では、防災会議の構成メンバーが地方公共団体として公共機関と地方行政機関が入っているだけで、自助と共助の主体の方が入っていないので、見直しを検討していく必要がある。特に行政は2～3年で担当者が代わるが、地域の方はずっとそこで対応されており、そういう方がうまく入るような仕組みが必要である。
- 都道府県と市町村は基本的に対等な関係にあり、都道府県が計画をつくっても、市町村がそれに準じてやるような仕組みにはなかなかいかない。それを避ける方法として、都道府県では防災基本条例等をつくっている。こういう仕組みがないと、自助、公助の方とパートナーシップをもつという形にならない。
- 都道府県で独自の防災条例を定めているところは増えてきており、都道府県にとって市町村との連携がとても大事であるとともに、NPO やボランティア、地域で継続的に取り組んでいるところとの協働が非常に重要だという認識を都道府県は持ち始めている。
- 特別な配慮が必要な人のための対策について、特別な配慮はこれまで避難行動が困難な人で、障害がある方を中心として考えられてきたが、それだけではなく、健康状態、すなわち病氣、けがを明確に防災の中にきちんと位置づけることが必要である。それは、医療従事者だけが関与すればいい、関心を持てばいいということではなく、もっと広い範囲の方たちが関与して、知識を持っていただく必要がある。
- 一方医療従事者も、もっと生活、生活機能面を見るべきである。
- 要援護者という従来の概念からもう少し広くすることが大事なのではないか。現在、要援護者対策として、福祉避難所と相談窓口をつくっているが、その対応では不十分な人たちはたくさんいる。もっと特別な配慮の必要な人の範囲は広げる必要がある。
- 傷病者の扱いは健康状態にあたるものであり、WHO の ICD という病氣に関する分類と、ICF でいう生活機能で整理をすると、問題がある人、配慮の必要な人の抜けはほとんどない。いずれにしろ、抜けがないようにするということが大事なことである。
- 人類の半分は女性と多いが、特別な配慮の中に、女性特有のことへの配慮も入れるのもどうか。
- 新潟県の中越地震と中越沖地震の間にいわゆる市民検証みたいなものを行った。それでわかったことは、自助、共助、公助だけではなく、地域には、自助、互助、共助、公助があり、互助力が強いために、外からの共助力を受け入れる余地がなく、ボランティアがうまくいっていない現状があるのではないかと。地域の共助力・互助力だけでは十分でないことが想定されるため、ボランティアなど、地域外の共助力との連携を想定しておくことが重要である。
- 互助と共助の違いを示しておかないと、言葉だけの互助、共助になってしまうのではないかと。
- 田舎では、昔から結(ゆい)や講(こう)があり、それは互助だと思ふ。お葬式と火事の場合、みんなで助けるとするのは互助だと思ふが、今は地域コミュニティセンターができ、みんなで助け合うという精神ができ上がっている。ボランティアが来られることは、お手伝いをしていただくことであり、必要に応じて、ボランティアセンターで対応するということがいいのではないかと。
- 中山間地域における集落の移転・再編などは、住民に制約条件に対し十分理解を得た上で行うとすべきではないかと。
- まちづくりの専門家や行政の支援を受ける形がよいのではないかと。

- 仮設住宅などに支援に入ると、地縁ネットワークがものすごく強固で、お互いの助け合いは大変素晴らしいが、お互いに津波を体験したことが、ほかの地域の方たちを受け入れないことを更に強固にしているところがある。さまざまのところからいろいろな方が入ってきている中でコミュニティの再構築が必要であり、それを受け入れて、新しい地域をつくっていかねばならない。
- 東日本大震災では、ガソリンがかなり不足した。ガソリンがないと復旧も救援もできない。地方公共団体と民間との応援協定だけでなく、国である程度調整することが必要ではないか。
- 日ごろ動いていないものは絶対失敗する。燃料関係の日ごろの応援協定をきちんと業界内で作っておかないと、国がやると言っても、今回の教訓でいくと必ず失敗する。石油連盟などがあるのだから、そういうところが中心になってやるべきであって、現場でものを動かしているところがやらないと、指示をする、協定をつくるというだけでは動かない。
- 燃料に関しては、協定をしても、緊急通行車両確認標章の発行が遅れるということもあり、協定だけではなくて、オペレーション上必要な措置まで踏み込んでおく必要がある。
- 既に震災前から障害等を持っている方だけではなく、災害によって新たに障害を負ったり、病気が悪化した方々に対して配慮をするべきであることを、特別な配慮が必要な人のための対策でうたうべきである。阪神・淡路大震災でも、震災障害者が問題になり、その認定が遅れた。
- 医療需要が多いときに福祉需要が高まって、医療の最前線を圧迫したり、医療と福祉をうまく結びつける作業が難しいという医療と福祉の連携の問題がある。
- 交通事故は、1970年に比べると4分の1に減っているが、後遺症の残っている障害者は7万人を突破するなど増加傾向にある。医療技術の進歩で死者は少なくなったが、逆に後遺症のある方が随分増えている。今回2万人犠牲者が出て、負傷者が6,000人で終わったという津波災害の特徴だけ切り分けられているが、いろいろな形の後遺症も心配であり、かなり長期にわたってフォローアップしないといけない。
- 南三陸町で生活機能が低下している、歩行や身の回り動作が低下しているという報告をしたが、大槌町の調査の中間的なまとめにおいても、仮設住宅、一般住宅でぎりぎり津波が来ていないところも、4割弱の人が、歩行や身の回り動作が8か月後の時点で低下したままだという結果が出ている。被災地の沿岸部は高齢者が多く、非常に大きな課題として認識する必要がある。
- 仮設住宅や避難所に目が行きがちだが、そうでないところにも十分な配慮がいくようにすることが必要である。
- 被災者台帳をつくらない理由として、個人情報保護の問題が使われ過ぎていることについて、言い訳に使わないよう誤解のないように書くのはどうか。
- 災害ごとにいろいろ個別案件が出てくる。標準的な対応については、どんどん充実していくものであり、発表の時点で、完璧さを求めるというより、経験を積みながら、充実していくというプロセスがとても大事である。
- 避難所の運営はマニュアルがあった方がいいのではないか。自助、共助の中で避難所運営が協調されているが、地域に任せてしまうと、さまざまな方たちにバランスの取れた配慮ができる避難所運営になるかどうか不安である。
- 避難所の運営は、市町村ごとに考え方がる程度違って、行政が行って開設した後は、住民で共同して運営するという町もあれば、行政は行かないといったところもある。また、学校が主体的に関わっている場合もあれば、関わっていない場合もある。地域性もあるので標

準的なマニュアルはなかなか難しいが、有名なものはある。

- 自治体によって随分避難所の運営方法が違う。例えば、学校に自家発電を設置するなどの工夫をしているところもある。いろんな工夫があり、そういう事例を紹介することがよいのではないか。
- 非常に大きな問題として、自分の専門分野はよくわかっているけれども、ほかの分野のことは余りわからない、時間軸でも自分が関与するフェーズはわかっている、それ以外に関しては知識が不十分なために、きちんとした連携が取れないことがかなりある。それぞれの専門分野に関する検討内容をほかの分野の人たちに周知することについて、事前の準備に盛り込むのはどうか。
- 避難訓練はよく行われるが、その後の避難所でどういう配慮すべきか、被災地の人にどういう配慮をすべきかについてももっと啓発する必要がある。少なくとも国民全員が知るべき知識については考える必要があるのではないか。考えておく機会をつくるか、つくらないかということの影響はやはり大きい。
- 小学校、中学校、高校の12年間で防災に関しどういうスキルを身に付けて社会に出るか、それぞれの年度の目標をしっかりと付けるべきで、改善しなければいけない問題はいっぱいある。問題意識のない人には通じないが、まず、この成果を、例えばホームページに載せて見ていただくという機会を作り、議論していただくことが先決ではないか。
- 今回の東日本大震災を機会に初めて認識を持つ人もいる。例えば義務教育のときにそういうことをちゃんとやった方がいいといったことを盛り込むのはどうか。
- 東日本大震災で、被災者向けにいろんな冊子が内閣府から出ている。市販で、そういうものに興味のある方は読んでいただくというタイプでもいいのではないか。被災しなかったら情報がわからないということではなく、そういう情報をもっとコマーシャルベースに載せるのもいいのではないか。
- 事例集は、必要に迫られると使えないかもしれない。各機関や学会等の主要な窓口を、市町村の方がわかるように提供するといった方法についても盛り込むのはどうか。
- 栗原市では、県警にお願いをして、危機管理監を派遣いただいたが、危機管理監がいるかないかで全然違う。そういう意味において、全国的に優秀なエキスパートの配置について市町村と県が連携していくというやり方も必要ではないか。
- 事例集に自助、共助の部分が余りないので、特に準備の段階について盛り込むのはどうか。
- 災害対策や危機管理はトップのリーダーシップがないと進まない。つまり、首長の責任であり、担当職員に指示を出し、それをやれる人をポストに据えるということが、一番重要である。
- 災害対策本部長という責務は非常に重い。都道府県知事がもっと積極的に関わる必要があり、県には局激も本激も分け隔てのない対応を望む。
- 地方都市の対策は、具体的に進める仕組みをどこかで考えておかなければいけない。例えば、水害だと水害サミットというのがあり、被災市町村のトップが集まって、いろんな議論を伝えていく。火山は、専門家アドバイザーという行政出身者を派遣することをやっている。土砂災害は、専門家に依存している部分がある。トータルに考えると、実際に災害を経験した市町村が事前対策のレベルでアドバイスできる仕組みをつくらないと、具体的にどうしていいか、だれに相談していいかわからない。防災の相談窓口といった機能が必要ではないか。

<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