

防災対策推進検討会議 中間報告 ～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を～ 要旨

■ 第1章 日本の持続的な発展に不可欠な防災対策

- 日本は世界的にも地震・火山・水害等の災害を受けやすい国
- 近い将来懸念される巨大災害
南海トラフの巨大地震(今後30年間に60～80%)、首都直下地震(今後30年間に70%)、火山災害、大規模水害 等
- 日本列島は、3.11以降大きく変化
東日本大震災によって日本列島の応力状態に大きな変化が生じ、他の大規模地震や火山噴火を誘発するおそれ。過去にも同様の事例

大規模災害時は 「複合災害」を考慮

- ・政府の体制や指揮命令系統の検討
- ・優先順位、担当主体の決定等を考慮

- 国力の衰退が危惧されている中、大規模な災害に見舞われると、我が国の経済社会は立ち直りのきかないほどのダメージを受けるおそれ
- 日本の持続的な発展のために、災害の発生による被害を最小限にする「減災」を進め、早期回復を図ることが防災対策の使命

■ 第2章 東日本大震災から学ぶもの ～貴重な教訓や課題～

まとめ

- 災害を完璧に予想することはできなくても、災害への対応に想定外はあってはならない。楽観的な想定ではなく、悲観的な想定を行うべき。
- 発災直後に十分な情報を得て対策を行うことはできない。不十分な情報をもとに対策を行うための備え、訓練が必要である。
- 災害対策に当たっては、ハード・ソフトの様々な対策により被害を最小化する「減災」に向け、行政のみならず、地域、市民、企業レベルの取組を組み合わせなければ、万全の対策がとれない。
- 甚大な被害が広範囲にわたったため、住民の避難や被災地方公共団体への支援等に関し、広域的な対応がより有効に行える制度の必要性が痛感された。
- 阪神・淡路大震災で多くの教訓を学んだつもりであったが、地震動による教訓であり、津波による教訓はなかった。東日本大震災においても、津波による教訓だけに着目するのではなく、被害が広域にわたったことや地震動による教訓等にも着目しなければならない。
- 災害対策に当たっては、地域性と歴史性を踏まえることが必要である。
- これらの教訓・課題については、今までのようにそのときだけの議論に終わらせず、防災教育等を通じて後世にしっかりと受け継いでいく並々ならぬ努力が大切。

◇災害応急対応はうまく機能したのか

警報の発表・伝達、発災直後の避難のあり方、情報発信・情報把握、医療、物資・輸送、海外からの支援受入れ、燃料、避難所の設置・運営、二次・広域避難、災害時要援護者への配慮、男女共同参画の視点、被災地方公共団体の体制、被災地を支える災害対応体制、防災ボランティア活動 等

◇生活再建や復興はスムーズに進んでいるのか

被災者支援全般、応急仮設住宅、医療・健康確保・心のケア、働く場の確保と産業振興、絆・コミュニティの重視、災害廃棄物処理、公共施設の復旧、ライフラインの復旧、復興の制度、対応体制

◇事前の備えは十分であったのか

被害想定、対策の基本的考え方、地震・津波に強い国づくり・まちづくり、教訓の活用・伝承、教育、訓練、各主体との協働

■ 第3章 「ゆるぎない日本」の再構築を目指して ～大震災の教訓・課題を受け、行うべき防災対策の全般的見直し～

◇災害から生命を守るために

- ・円滑な避難のための情報伝達システム、避難者の安否情報システムの高度化検討
- ・災害派遣医療チームの活動内容等の見直し
- ・物資輸送は被災地の要請がなくても送り込む「プッシュ型」の構築、民間との連携に留意

◇被災地を支える体制づくり

- ・大規模災害時における都道府県や国の調整による地方公共団体間の支援の仕組みの強化や、そのための受援計画の明確化
- ・都道府県が広域避難に関する指示・調整を行うことができる仕組みの確立
- ・市町村機能が著しく低下した場合や災害緊急事態における都道府県や国の対応のあり方を検討

◇ニーズに応じた避難所運営

- ・避難所の位置付けの明確化

◇スピード感、安心感がある被災者支援

- ・体系的な被災者支援制度への見直し検討
- ・心のケア、生活不活発病対策の円滑化
- ・各段階での災害時要援護者への配慮
- ・各段階での男女共同参画の視点の重視

◇住まいの再建

- ・応急仮設住宅として民間賃貸住宅を借り上げる際の取扱いの整理

◇復旧・復興をスムーズに成し遂げるための仕組み

- ・復興の枠組み検討と震災時の特別対策で有効なもの直ちに発動できる方策の確立

◇大災害を生き抜くための日頃からの備え

- ・最大クラスの地震・津波の想定
- ・ハード・ソフトが一体となった「減災」や、「自助」「共助」の明確化検討
- ・様々な組織・機会での防災教育、教訓の伝承・定着、訓練の推進
- ・多様な主体(国・地方・民間・ボランティア・自治組織等)の連携協働による社会の総力を挙げた対策強化

◇国境を越えた教訓の共有

- ・諸外国の防災力の向上に向けた情報発信

発生が危惧される大規模災害に向けた備え

◇南海トラフの巨大地震に向けた対応

- ・被害シナリオを踏まえた対策の見直し

◇首都直下地震に向けた対応

- ・関東大震災クラスの想定
- ・首都中枢機能の確保

◇火山災害に向けた対応

- ・観測体制の充実等監視・観測のあり方
- ・大規模火山噴火対策について

◇大規模水害に向けた対応

- ・広域避難
- ・地下空間の浸水への対応

◇複合災害への対応

- ・複合災害に備える体制や対策等を検討

■ 第4章 最終報告に向けて

- ・いつ起こるか分からない広域災害で必要と考えられる対応は、災害対応体制や法制度の改善を含め、具体的な内容を詰められるものから、最終報告を待たずに政策として実現
- ・徹底的な検証の継続
- ・具体的な対応について引き続き議論し改善・拡充
- ・実施状況の継続的な把握・点検

防災対策推進検討会議

中間報告

～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を～

平成24年3月7日

中央防災会議
防災対策推進検討会議

目 次

前 文	1
第 1 章 日本を持続的な発展に不可欠な防災対策	2
1. 災害を受けやすい日本	2
2. 発生が危惧される大規模災害	3
3. 我が国の持続的な発展に向けて	7
第 2 章 東日本大震災から学ぶもの	10
1. 東日本大震災への対応	10
2. 災害応急対応はうまく機能したのか	13
3. 生活再建や復旧復興はスムーズに進んでいるのか	17
4. 事前の備えは十分であったのか	21
5. まとめ	22
第 3 章 「ゆるぎない日本」の再構築を目指して	24
1. 災害から生命を守るために	24
2. 被災地を支える体制づくり	27
3. ニーズに応じた避難所運営	29
4. スピード感、安心感がある被災者支援	29
5. 住まいの再建	32
6. 復旧・復興をスムーズに成し遂げるための仕組み	33
7. 大災害を生き抜くための日頃からの備え	34
8. 発生が危惧される大規模災害に向けた備え	38
9. 国境を越えた教訓の共有	41
10. その他	41
第 4 章 最終報告に向けて	42

前 文

(東日本大震災の発生と防災対策の見直しの必要性)

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、我が国に甚大な被害をもたらした。現在も、被災地においては、悲しみを乗り越え、一日も早い復旧・復興に向けて、住民、企業・組織、地方公共団体、国等による総力を挙げた取組が行われているところである。

このように、大震災への対応はまさに継続中であるが、一方で、今後発生が懸念される大規模災害等に備え、防災対策の充実・強化も急がなければならない。そのためには、まず、これまでの大震災への対応について徹底的な検証を行い、大震災の教訓の総括を行うことが必要である。この教訓の総括を踏まえた防災対策の見直しが、大震災の被災者のつらい経験を将来の災害に負けない国づくり、地域づくりに活かす方策となる。

(防災対策推進検討会議の位置付け、背景、検討経緯)

政府は、平成23年10月11日、中央防災会議の専門調査会として「防災対策推進検討会議」を設置した。本会議は、関係閣僚及び学識経験者で構成されており、閣僚を委員とする専門調査会はこれが最初である。

本会議の設置の趣旨・目的は、東日本大震災における政府の対応を検証し、大震災の教訓を総括するとともに、首都直下地震、南海トラフの巨大地震（東海・東南海・南海地震、いわゆる「三連動地震」）や火山災害等の大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図ることである。

本会議は、平成23年10月28日の初会合以来、これまで6回の会合を開催してきた。大震災に関する他の中央防災会議の専門調査会や政府内に設けられた研究会等の検討成果の報告も受けて、広い視野から活発な議論を行ってきた。そして、大震災の発生から1年が経過しようとするこの時期に、本中間報告を取りまとめた。

第1章 日本の持続的な発展に不可欠な防災対策

1. 災害を受けやすい日本

- 我が国は、地震、火山活動が活発な環太平洋変動帯に位置し、世界の0.25%という国土面積に比較して、マグニチュード6以上の地震の発生回数は世界の約20%、活火山の分布は世界の約7%を占めており、その割合は極めて高いものとなっている。また、地理的、地形的、気象的条件等から、台風、豪雨、豪雪等の自然災害が発生しやすい国土となっている。このような国土の特性から、我が国では、毎年、自然災害により多くの人命や財産が失われてきた。
- 具体的には、地震・津波に関して、我が国は、地球全体を覆う十数枚のプレートのうちの4枚のプレートがひしめく場所に位置し、プレート境界やその周辺で発生する地震による被害を受けやすい地震列島である。この度の東日本大震災を引き起こした東北地方太平洋沖地震はもとより、これまでも、プレートの沈み込みにより発生するプレート境界型の巨大地震（大正12年の関東地震等）、プレートの運動に起因する内陸域の地殻内地震（平成7年の兵庫県南部地震、平成16年の新潟県中越地震等）により甚大な被害を受けてきた。
- また、我が国は、四方を海に囲まれ、海岸線が長く複雑なため、津波被害を受けやすく、過去にも明治29年の明治三陸地震、昭和19年の昭和東南海地震、昭和21年の昭和南海地震、昭和58年の日本海中部地震、平成5年の北海道南西沖地震等により津波被害が発生している。日本近海での地震に伴う津波以外にも、海外で発生した地震に起因する遠地津波に襲われることがあり、昭和35年には、チリ地震に伴う津波により、多くの人命が失われた。
- 火山に関しては、我が国は、環太平洋火山帯に位置する火山国であり、火山の噴火により、溶岩流、火砕流、降灰、泥流等の様々な被害を受けてきた。近年では、平成3年の雲仙普賢岳の噴火に伴う火砕流で多くの犠牲者が出たほか、平成12年に有珠山と三宅島、平成23年には霧島山（新燃岳）の噴火により被害が生じた。このうち、三宅島では4年半に及ぶ全島避難を強いられたように、被害が長期にわたることもある。
- 水害に関しては、我が国は、毎年のように来襲する台風や活発な前線活動等の気象条件、急峻な地形や急勾配の河川等の地勢条件、都市の多くが沖積平野に位置し、国土の約10%の浸水想定区域に人口の約50%、資産の約75%が集中しているといった社会条件が相まって、水害、土砂災害、高潮災害等の災害が発生しやすい国土となっている。最近では、平成12年の東海豪雨や平成23年の台風第12号、第15号では各

地で大きな被害が発生した。また、1時間降水量が100mm以上となるような局地的大雨（いわゆる「ゲリラ豪雨」）が増加するなど、全国的に豪雨が増加傾向にある。

2. 発生が危惧される大規模災害

- 今後、以下に述べるように、南海トラフの巨大地震、首都直下地震、広域的に影響を及ぼす火山噴火、大規模水害等の大規模災害が発生した場合には、東日本大震災と同等かそれを上回るような大きな被害が生じることが懸念されている。
- 特に、東日本大震災後、日本列島の応力状態(地殻における力のかかり方)が変化し、他の場所での地震発生や火山活動の活発化を誘発し、近い将来、これらの災害が発生する危険性が高いとの指摘もある。
- このため、これらの災害が生じたときに、いかに人命を守り、被害を最小限に抑えるかが大きな課題となっている。
- ここでは、想定される大規模災害の概要に触れた後、これらの災害に備えるために東日本大震災から得られる教訓（第2章参照）に加えて特に留意しておかなければならない点について整理する。なお、以下に挙げる他にも、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、中部圏・近畿圏直下地震等への備えを十分に行うべきことは言うまでもない。
- なお、大規模災害発生時には、例えば原子力発電所の事故等の複合災害が起こり得る。複合災害を防災計画にどう位置付けるか、複合災害時の政府の体制や指揮命令系統はどうあるべきかについて検討すべきである。その際、国や地方公共団体に求められる役割が極めて多岐にわたることから、優先順位の明確化、担当主体の決定等の調整が必要となることを考慮すべきである。

① 南海トラフの巨大地震

駿河湾から九州にかけての太平洋沖のフィリピン海プレートと日本列島側のユーラシアプレートなどの大陸側のプレートが接する境界に形成されている南海トラフでは、100年から150年程度の周期でマグニチュード8クラスの海溝型地震が発生している。

過去、東海、東南海、南海地震の三つの震源域が同時あるいは一定の時間差をもって動くことによる地震が生じている。なお、東海地震に関しては、158年間の空白があり、また、東南海・南海地震については、前回地震から60年余りが経過しているため、この地域での地震は今世紀前半にも発生が懸念されている。南海トラフの巨大地震に備えるためには、以下のような点に特に留意することが必要である。

なお、東北地方太平洋沖地震の教訓等を踏まえ、「南海トラフの巨大地震モデル検討会」において、想定すべき最大クラスの地震・津波について検討が進められており、今後、平成 24 年 3 月中に震度分布・津波高等の推計結果を公表する予定である。これらを踏まえて、被害想定や様々な対策の検討が必要である。

- 南海トラフの巨大地震については、科学的な根拠に基づき、最大クラスの地震及び津波を想定すべきであるが、一方で、常に想定以上のものが起こり得る可能性について引き続き留意が必要である。
- 南海トラフで地震が連動して起きた場合、被害が格段に大きく、広域に及ぶ。また、災害の規模が大きく被害が広範囲に広がるほど、国や地方公共団体が行える支援が限定的となるため、国や地方公共団体とともに、民間とも連携して総力を挙げて取り組む必要がある。
- 南海トラフで想定される地震は、その震源域が陸地に近いため、地震発生後 5 分程度で大津波が沿岸部に来襲する可能性が高い。また、内湾（大阪湾、瀬戸内海等）についても、場合によって津波が複雑な挙動をするおそれがあることに留意が必要である。
- 南海トラフにおいては、数時間から数年の時間差で大地震が発生している例があることから、東海、東南海、南海のいずれかの地震のみが発生した場合には、避難、救助等の際に、十分留意する必要がある。
- 中山間地域では道路の寸断等により、沿岸部では大津波により孤立する地域も多くあると考えられるため、救命・救急活動、応急活動、復旧活動について、困難を極める可能性が高い。
- 昭和 19 年の昭和東南海地震の後、三河地震が起こり、昭和 21 年の昭和南海地震の後、福井地震が起こったように、プレート境界型地震と内陸の地震の発生について関係性が指摘されている。したがって、南海トラフの巨大地震対策だけでなく、内陸の地震への対策を忘れてはならない。
- 想定地震を見直した結果、地震の規模（マグニチュード）が大きくなり、想定される災害の規模が大きくなることによって、地域防災計画に新しい項目を盛り込むことが必要となるかどうか検討する必要がある。

<南海トラフの巨大地震モデル検討会中間まとめ>

「南海トラフの巨大地震モデル検討会」では、平成 23 年 12 月に、想定震源域・想定津波波源域の考え方や想定震源域に対応する地震の規模（暫定値）の推定などがとりまとめられた。今回の検討は、東北地方太平洋沖地震が、我が国の過去数百年間の

資料では確認できなかった巨大な地震であり、想定していた地震・津波が実際に起きた地震・津波と大きくかけ離れていたことを真摯に受け止め、過去数百年間に発生した地震・津波を再現することを前提に検討する従前の手法を抜本的に見直し、出来るだけ過去にさかのぼった古文書、地殻変動痕跡及び津波堆積物等の調査により南海トラフで発生した過去地震の特徴を明らかにした上で、さらに最新の研究成果によるフィリピン海プレートの構造等に関する特徴など、現時点の科学的知見に基づきあらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討することとしている。その結果、今回とりまとめられた想定震源域の面積は従前の約2倍、想定震源域に対応する地震規模（暫定値）はモーメントマグニチュード9.0の巨大な地震が想定されている。

② 首都直下地震

政府における首都直下地震対策は、特に首都圏の広範囲にわたって強い揺れが分布し、とりわけ都心部の揺れが強くなる東京湾北部地震（マグニチュード7.3）を対策の中心に置いている。しかしながら、平成23年に発生した東北地方太平洋沖地震を受け、相模トラフ沿いの規模の大きな地震、いわゆる関東大震災クラスの地震についても想定地震として検討を行うことが求められているところである。この首都直下地震に備えるためには、以下のような点に特に留意することが必要である。

なお、現在、文部科学省や東京都で進められている首都直下地震に係る先行的調査・検討や南海トラフの巨大地震モデルの検討の知見などを踏まえ、平成24年度から地震像の検討を本格化させ、その後、人的・物的被害などの直接的被害及び経済被害等の推計をまとめ、具体的な対策の検討を進めていく必要がある。

- 首都圏は政治・行政活動、経済・産業活動の中枢を占めており、これらの中枢機能に障害が発生すると、我が国全体の国民生活や経済活動、ひいては海外までに大きな支障が生じる。
- 中枢機能の障害の発生により、危機管理機能が著しく低下し、必要な災害応急対策が円滑に実施できなくなった場合、より多くの人命が危険にさらされ、避難生活に大きな混乱が生じ、物的被害も拡大させるおそれがある。
- 首都中枢機能の維持のためには、その代替機能の確保について検討すべきである。
- 相模トラフ沿いの地震が発生した場合、相模湾周辺で発生した津波が地震発生後数分程度で到達するものと想定され、迅速な津波警報の発表・伝達、避難等の対策が必要である。
- 首都圏の多くの地域は、軟弱地盤層の上に成り立っており、地震時に振動が増幅さ

れるおそれがあることに留意が必要である。

- 建物が密集していること等により、火災による被害が甚大となることが想定される。
- 都市部においても、橋梁の損傷や火災等のため、救助や支援が遅れて一時的に孤立状態となる地域が発生する可能性がある。
- 大量の避難者が生じることに備え、避難経路、避難先をあらかじめ決めておくという視点や、災害対応要員、避難所・応急仮設住宅、必要物資の不足に備える必要がある。
- 発災直後、都心部において多くの帰宅困難者の滞留が懸念される。
- 東京都のみの対応では膨大な被害に対応しきれないことを前提に、被災地外の諸都市がどう応援（広域避難所、必要物資・資材等の調達地、物資集積場所、応援部隊の活動拠点等）するのかの計画が必要である。
- 荒川、利根川の河川堤防、東京湾の海岸護岸等が大きく被害を受けた場合、洪水被害、高潮被害につながり、大規模水害等の複合災害を視野に入れる必要がある。

③ 火山災害

我が国は、有史以来、富士山、磐梯山、雲仙普賢岳、有珠山、三宅島等、数多くの火山噴火災害に見舞われている。また、活火山の大規模な噴火の発生間隔は数百年との見解もあり、近い将来に発生する可能性は否定できない。政府は、全国の火山の防災対策を充実・強化するため、平成 22 年 12 月、「火山防災対策の推進に関する検討会」を設置し、より効果的な火山防災体制の構築を図るとともに、今後の火山防災対策の課題を明らかにすることとしている。火山災害に備えるためには、以下のような点に特に留意することが必要である。

- 火山噴火に伴う噴石、火砕流及び融雪型火山泥流については、その現象が生じてから比較的短時間で居住地域等に影響が及び、住民、一時滞在者等の生命に対する危険性も高いため、迅速な避難等が求められる。
- 緊急時に住民等の迅速な避難が可能となる具体的で実践的な避難計画の策定は、桜島など一部の火山を除きその進捗が図られていない。
- 富士山、浅間山等において、極めて規模の大きい噴火が発生すると、非常に広範囲にわたる避難が必要となる。また、広範囲に運ばれた火山灰による甚大な被害、噴火活動の長期化等が懸念される。
- 110 の活火山のうち、火山噴火予知連絡会が火山防災のために監視を強化すべき火山として選定した 47 火山を常時観測火山として気象庁が 24 時間監視を実施している。今後も火山の観測監視体制を強化することが重要である。

④ 大規模水害

利根川や荒川において、戦後最大の洪水である昭和 22 年のカスリーン台風級の洪水が発生した場合には、東京都区部まで広範囲にわたって浸水するおそれがある。

特に首都圏は、戦後の経済成長に伴い、政治、経済等の諸機能が極めて高度に集積するとともに、人口や建物が密集し、地下空間も大規模かつ複雑に利用されている。

政府は、平成 18 年 6 月に、中央防災会議に大規模な水害を対象とした初めての専門調査会である「大規模水害対策に関する専門調査会」を設置し、利根川や荒川の堤防が決壊した場合等における氾濫状況のシミュレーションを行い、死者・行方不明者数等の被害想定を行った。首都圏での大規模水害に備えるためには、以下のような点に特に留意することが必要である。

- 大規模水害時においては、その浸水域が堤防の決壊箇所近傍付近にとどまらず、下流域まで広大な地域に及ぶ場合がある。また、地域の大半が浸水し壊滅的な被害を受ける市区町村が発生する懸念がある。
- 浸水深が 3 階以上に達し、避難しなかった場合には死者の発生率が極めて高くなる地域が生じる懸念がある。
- 建物の高さ等の状況から、付近において安全な避難場所を確保することが困難であり、市区町村外への広域避難が不可欠となる地域が発生する。
- 利根川、荒川が氾濫した場合には、100 万人を超える避難民が出るが、現状では氾濫が起こる 3 時間前に避難勧告を出しても、交通渋滞等による避難の困難や、浸水域に取り残された膨大な孤立者の発生による救助活動の難航が想定されるため、洪水氾濫発生前の広域避難の方法を考えなければならない。
- 膨大な水量により、地下鉄や地下街等の地下空間の一部が浸水した場合、短時間で地下空間に浸水が拡大し、地下空間からの逃げ遅れによる人的被害の発生やビルの地下部分の浸水による電力・通信を始めとした機能麻痺などの被害が発生する可能性がある。

3. 我が国の持続的な発展に向けて

- 昭和 30 年代前半までの我が国では、死者・行方不明者が数千人に及ぶ被害が多発し、犠牲者が千人を超える年が多かった。特に、昭和 34 年に来襲した伊勢湾台風は、5 千人以上の犠牲者を出した。これを契機に、我が国の災害対策を体系化し、総合的・計画的な防災行政の整備・推進を図る基本法の制定の要請が高まり、昭和 36 年

に災害対策基本法が制定された。その後、防災対策と国土保全の取組が進展し、30年余りにわたり、死者・行方不明者が年間千人をかなり下回る状況が続いた。

- このような防災対策の進展が、我が国の経済発展の礎となり、繁栄を支えてきたといっても過言ではない。
- しかし、平成7年に阪神・淡路大震災が発生し、6,400人以上の命が失われた。さらに20年が経過しない間に東日本大震災が発生し、これにより2万人近い方々の尊い命が失われたところである。
- このように、伊勢湾台風を契機として災害対策基本法が制定され、それを受けて様々な対策が講じられ、毎年起こり得るような災害に対しては、一定程度有効に機能する防災対策システムを確立してきた。さらに、阪神・淡路大震災を教訓として、それまでの防災対策システムの大幅な改善も行ってきたところである。しかし、今回の東日本大震災は、阪神・淡路大震災後の改善措置を含め、現在の防災対策システムでは数十年に1回起こり得る大規模災害に対しては未だ不十分な面があることを如実に示した。
- 一方で、我が国の経済社会は、人口減少、少子高齢化、公的債務の増大、地方部の過疎化の進展等、厳しい状況に直面している。このような中で、今後数十年のうちに三たび、大規模災害に見舞われることになれば、立ち直りのきかないほどの大きなダメージを受けるおそれのあることは明らかである。
- このような中で、今後数十年のうちに大規模災害が発生することの懸念は、東日本大震災発生後、各方面で指摘されているところである。海溝型地震の長期評価では、南海トラフ沿いの地震については「30年以内に60%~88%」、首都直下地震については「30年以内に70%」とされているほか、東日本大震災の発生により、日本列島の応力状態に変化が生じ、そのことが他の大規模地震や火山噴火を誘発する可能性も指摘されている。まさに、日本列島は大規模災害の発生に関しては、焦眉の急と言っても過言ではない。
- 以上のことは、歴史が教えるところでもある。宝永4(1707)年10月に発生した「宝永地震」の49日後に富士山の「宝永噴火」が起きた。なお、この4年前の元禄16(1703)年には関東地方で「元禄地震」が発生している。嘉永7年(安政元(1854)年)12月には「安政東海地震」、「安政南海地震」が32時間差で発生し、翌安政2(1855)年11月の「安政江戸地震」は、死者約7千人以上の被害をもたらしたが、翌年の9月に江戸は台風による大暴風雨と高潮に見舞われ、家屋全壊が15万軒以上に上った。昭和19年12月の「東南海地震」では死者・行方不明1,200人以上の被害を出したが、約1か月後の翌年1月、誘発された内陸地震の「三河地震」が発生し、震源地付近では東南海地震を上回る被害が発生した。また、昭和21年12月に

は「南海地震」が発生し、死者は1,300人以上に上った。

- 特に、安政期の災害については、その対策に国力を費やしたことが、江戸幕府の滅亡の遠因になったとの指摘もあるところである。
- 我々は、災害（ハザード）の発生自体は防げない。そのような中で、何としても災害の発生によって国力をそがれ、経済社会の持続的発展が損なわれることだけは、絶対に阻止しなければならない。ハード・ソフトの様々な対策により被害の発生を最小限にする「減災」を進め、被害が発生したとしても、それからの早期回復を図ることこそ、防災対策の最大の使命である。繰り返しになるが、それなくして我が国の持続的発展はありえない。
- それでなくても、国力の衰退が危惧されている中で、一旦大規模災害に見舞われ、それに国力を費やすことになれば、更なる大きなダメージを我が国の経済社会に与え、悲劇的な結果にもつながりかねないところである。
- 「防災対策なくして、日本再生なし」という強い危機感と使命感の下、本報告の第2章では、東日本大震災から把握することができた課題と、得られた貴重な教訓を整理し、第3章では、これらの課題や教訓を踏まえた防災対策の充実の方向性を示すこととする。

第2章 東日本大震災から学ぶもの

- 我が国に未曾有の被害をもたらした東日本大震災の教訓を学び、次世代に受け継いでいくためには、まず、これまでの大震災への対応について、記録の整理・保存を行うとともに、徹底的な検証を行い、大震災の教訓の総括を行うことが必要である。そして、この教訓の総括を踏まえた防災対策の見直しが、大震災の被災者のつらい経験を将来の災害に負けない国づくり、地域づくりに生かす方策となる。本章では、大震災への政府の対応の概要を述べたうえで、大震災から学ぶべき教訓や課題について、本会議の委員の意見や本会議に報告された別の専門調査会、検討会等の報告書の内容などを踏まえて、述べることとする。
- これらの検証と教訓の総括は、引き続き政府においてしっかりと行っていくべきである。その際、ハード・ソフトの事前の準備が、どの程度役に立ち、また役に立たなかったのかという視点を持つべきである。

1. 東日本大震災への対応

以下、発災直後から講じられた対策について、応急対策を中心として概説する。

(1) 東日本大震災を受けた政府の対応体制

- 政府においては、発災直後の3月11日14時50分に官邸対策室が設置されるとともに、緊急参集チームが招集された。また、15時14分に、災害対策基本法に基づき、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部が設置された。15時37分には、第1回緊急災害対策本部会議が開催され、災害応急対策に関する基本方針が決定された。
- 3月11日18時42分、現地の被害状況を詳細に把握するため、内閣府副大臣を団長とする約30人からなる調査団が自衛隊輸送ヘリコプターにより現地に派遣された。その後、3月12日6時に緊急災害現地対策本部を宮城県に設置するとともに、同日、岩手県及び福島県にも同じく自衛隊輸送ヘリコプターにより政府調査団が派遣され、それぞれ現地対策連絡室が設置された。被災者支援に関しては、3月17日に被災者生活支援特別対策本部(5月9日以降は被災者生活支援チーム)が設置され、生活必需物資等の調達及び輸送、避難所の生活環境の改善、居住の安定化の推進、保健・医療・福祉・教育等のサービスの確保等、被災者の生活支援に関し、関係行政機関、地方公共団体、企業等関係団体等との調整を行うこととされた。

- 6月24日には「東日本大震災復興対策本部」が設置され、被災地域の復興のための基本的な方針の企画、立案、総合調整や、関係地方公共団体が行う復興事業への国の支援等の実施の推進、総合調整を行うこととなった。その後、平成24年2月10日は復興庁が設置され、復興に関する国の施策の企画、調整、実施、地方公共団体への一元的な窓口と支援等が実施されている。

(2) 東日本大震災を受けてとられた対策の概要

- 地震後広い範囲で大津波が発生し、沿岸部を中心に多数の行方不明者及び孤立集落が発生したことから、人命救助を第一に、被災地の消防本部・消防団、警察のみならず、自衛隊を始め、消防の緊急消防援助隊、警察の広域緊急援助隊、各都道府県機動隊及び海上保安庁を全国規模で動員し、大規模な救出・救助活動を実施した。
- 発災後、被災地の医療機関の多くが被災したが、被災直後から被災地内の医療従事者が応急医療活動に従事した。また、災害派遣医療チーム(DMAT)が派遣され、広域医療搬送等、全国的規模の応急医療活動が展開されるとともに、日本医師会災害医療チーム(JMAT)を始め、医療関係団体などからも医療チームが派遣され、慢性疾患を持つ被災者等に対応した。
- 通信サービスについては、被災地では停電、津波等により電話等が利用できない状況となったほか、被災地以外でも輻輳により電話がつながりにくい状況となった。総務省及び電気通信事業者は、被災県等に対する衛星携帯電話等の無線機器の無償貸し出し、特設公衆電話の設置、車載携帯電話基地局の配備等を実施した。
- さらに、被災地方公共団体の活動を応援するため、発災直後から多くの地方公共団体及びその連合体が職員の応援を行ったが、国も自ら職員による応援を実施するとともに、総務省、全国知事会、全国市長会及び全国町村会が、全国の地方公共団体からの応援態勢の構築に努めた。
- また、道路網の途絶や津波による広範囲にわたる湛水は、救出・救助活動や応急医療活動の大きな障害であったため、国土交通省は、地元地方公共団体等と連携して「くしの歯」作戦による道路啓開、緊急災害対策派遣隊(TEC-FORCE)による排水ポンプ車を用いた湛水排除を実施した。さらに、発災直後から地方整備局は市町村へのリエゾンの派遣、応急対応・復旧・復興への助言、通信機能の確保、必要な物資の調達等の支援を行った。
- 発災翌日には、人命救助や緊急物資輸送に必要な車両等の通行を確保するため、災害対策基本法に基づき、警察は、東北・常磐・磐越自動車道の一部区間等を緊急交通路に指定した。

- 被災地では、多数の住民が被災し、発災当日から水、食料等の物資が不足したため、被災者の生活に必要な物資を大量に被災地へ供給する必要が生じた。このため、緊急災害対策本部において、物資の調達・輸送の調整を開始した。東日本大震災では被害が広範囲に及び、さらに地方公共団体の機能が著しく低下していたことから、予備費を用いた国による物資の調達・輸送を直接実施した。また、自衛隊は、地方公共団体、民間企業からの救援物資を全国の自衛隊駐屯地などに集積し、避難所まで輸送した。
- 石油製品については、油槽所など石油・石油ガス供給に係る施設の被災のほか、被災地におけるタンクローリーの流失や道路の損壊等により輸送手段の確保が困難な状況とあいまって、病院や地元消防本部等の人命救助や生活維持に不可欠なところへの迅速な供給が困難となった。こうした中、西日本等から被災地への在庫の大量転送やタンクローリーの大量投入、緊急重点サービスステーションの整備等を関係業界に要請するとともに、政府による石油・石油ガス備蓄の放出等により、緊急の供給及び輸送手段の確保を図った。
- また、天然ガスについては、仙台の基地が津波により被災したが、新潟からのパイプラインによる代替供給などにより早期復旧が図られた。
- 避難者については、被害の大きかった岩手県、宮城県及び福島県を中心に3月14日時点で約47万人に上ったが、その後応急仮設住宅や公営住宅等に順次移転している。
- 保健・医療・福祉サービスが必要な被災者に対しては、医師、歯科医師、看護師、薬剤師等の医療従事者、介護職員等がそれぞれ派遣されたほか、被災者の二次的健康被害を未然に防止するため、保健師等を派遣し、健康相談を実施したほか、心のケアチームを派遣し、避難所の巡回、被災者の自宅訪問支援等の心のケアを行った。
- 生活再建に向けた取組としては、住宅が全壊等の被害を受けるなど一定の要件に該当した場合に、被災者生活再建支援法に基づき、支援金が支給された。
- また、今回の災害により亡くなられたり重度の障害を受けた方に関して、災害弔慰金または災害障害見舞金が支給された。
- 雇用対策については、ハローワークにおいて、震災特別相談窓口の設置等、被災者に対する就職支援が強化された。さらに、被災者等の就労の支援や雇用創出を促進するため、「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」が設置され、当面の緊急総合対策が取りまとめられた。
- 全国の団体による「東日本大震災全国支援ネットワーク」や岩手県沿岸部の後方支援拠点に集まった団体等による「遠野まごころネット」等、ボランティア団体同士のネットワーク組織が立ち上げられ、被災地への広域的な支援活動が展開されている。

2. 災害応急対応はうまく機能したのか

(警報の発表・伝達)

- 津波警報の第1報で発表した地震の規模や津波の高さの予想は、実際の地震の規模や津波の高さを大きく下回った。
- その後、予想津波高は段階的に引き上げられたが、地震による停電等により、津波警報の続報や津波の観測情報が被災地の住民等に十分には伝わらなかったことが被害を大きくしたとの指摘がある。

(発災直後の避難のあり方)

- 地震後すぐに避難しなかったり、避難後に再度戻ったこと等により犠牲になった方も多かった。
- また、指定避難所に避難したものの、そこで津波に巻き込まれて亡くなった方がいることも忘れてはならない。
- 避難支援者である警察官・消防職員・消防団員等の犠牲者が多数に上った。
- 自動車による避難で難を逃れた方がいる一方で、自動車内で被災した方も多かった。

(情報発信・情報把握)

- 被災した市町村において、通信の途絶のみならず、首長や職員の被災、庁舎の被災により、被害の把握や被害状況の報告・発信などが行えない状況が多く発生した。
- 政府は現場の実情がきちんと把握できない状況下で、一部の市町村の機能が失われていることすら当初は把握できなかった。市町村からの情報が来ない場合には積極的に出かけていくことも必要であったのではないか。
- また、現地からどこに連絡をすれば対策をとってもらえるのか分からなかった。
- 被災の大変な地域ほど情報の発信が困難である。また、被害状況の情報収集も難しかった。

(医療)

- 発災直後の医療支援について、重複して医師や看護師が配置されるなど、医療チームの配置等のコーディネート機能などに改善すべき余地があった。
- 現地では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、災害急性期に対する体制整備（DMAT等）が図られてきたところであるが、慢性疾患への対応や、想定より長期間の活動も必要であった。また、引継ぎが十分でない事例があった。

(物資・輸送)

- 救援物資の供給は、被災地方公共団体から需要連絡を待って行う形であったため、被災直後、被災地方公共団体の著しい行政機能の低下などにより、被災者に必要な物資に関する情報把握が困難となり、適切なタイミングで実施できなかった。
- これだけの大規模災害では、被災地方公共団体の自助努力では物資の調達は困難であり、3月14日には予備費の活用による国の支援スキームが作られたが、もう少し早くこれを立ち上げるべきでなかったか。
- なお、物資調達に係る費用負担・会計処理ルールが明確に関係者間に共有されていなかったため、物資調達を行う際に一部混乱が生じた。
- 国の支援スキームにより調達された物資の輸送について、燃料不足もあり、被災地への送り込みに時間を要した。
- 国の支援スキームができた後、県の拠点施設等には比較的スムーズに物資が届くようになったが、これより先の市町村、避難所等への物資の搬入に滞りがみられた。
- 食料や衣類等を1つの箱に詰め込んだ小口で混載の支援物資は、現場で仕分け等に手間がかかった。
- 3月23日に県・市の対策本部に物流の専門家を派遣したが、物資の末端への配分には、在庫管理も含め民間の宅配業者などの活用をもう少し早目に、かつ積極的に活用すべきであった。
- 調達する物資についても、当初の食料、水、毛布などから、日常の生活用品へとニーズの変化を十分に汲み取ることができなかった。
- 政府の調達する物資、民間サイドから供給される物資の輸送、各避難所への配分について、調整が十分されていなかった。
- このように、発災直後、水・食料品・医薬品・日用品・燃料など、被災地で不足した物資の調達・輸送に混乱が生じた。また、国民の不安心理が増大する中で、商品の需給バランスや市中在庫量等を把握できなかったため、全国的に生活必需品が入手困難となった。

(海外からの支援受入れ)

- 海外からの救助隊等の人的支援については、被災地ニーズに基づいたマッチングが難しかった。派遣国に対しては、「自己完結」体制を要請したが、国によって準備状況に大きく違いがあった。
- 海外からの支援物品は、多種多様で輸送にも時間を要することなどから、被災地のニーズが日々変化する中で、マッチングを行うのが困難なケースがあった。
- 当初、救助隊等の海外支援隊等は、被災地における地方公共団体・住民とのコミュ

ニケーション、医療に係る国内法の問題等、国内における行動について制約事項があった。

(燃料)

- 製油所、油槽所、サービスステーションが多数被災するとともに、被災地外からの物流網が途絶したことから、全国からの被災地への燃料の供給ができなくなった。
- 当初、きめ細かな流通段階での状況についての情報が効果的に政府に伝わらなかった事例もあった。
- 発災6日後に石油供給に係る対策が打ち出されたことにより、燃料の供給状況が回復に向かったが、一部地域においては混乱が続いた。
- 流通量が不足している中で、燃料を確保すべき優先順位についても、政府全体の方針の整理が十分行われなかった。
- 政府全体の災害対策の中でも、燃料不足が及ぼす社会全体や応急活動への影響についての事前の認識・準備不足があった。

(避難所の設置・運営)

- 地区の集会所や個人の住宅など、避難所として指定されていない場所が避難所となった例が多かった。
- ライフラインの途絶した場所にも避難所が設けられたが、このような場所は支援に入るのも大変であった。
- 住民が一時的に身の危険を回避した避難場所に長く滞在することとなり、避難生活の改善も遅れた。
- 被災者が自宅あるいは自宅に近い避難所での生活を望んでいる場合も少なくなかった。
- 避難所生活における被災者のニーズの変化への対応が十分にできなかった。
- 避難所での栄養管理や健康管理に課題があった。
- 避難所によって運営に大きな差があり、被災者や支援者が困惑したが、日頃から行政と地域住民が一体となった訓練を実施していた避難所では、円滑な運営が行われた。
- 避難所になるべき施設に、避難所に必要な設備や、食料、水、燃料などの備蓄が十分備わっていなかった。

(二次・広域避難)

- 一時的に難を逃れる場所としての機能と長期にわたっての居住空間を提供する場所

としての機能の峻別がなされていなかった。

- 市町村や県を越える避難が必要となったが、そのような避難を想定した備えが十分ではなく、他の地方公共団体による避難者の受入れや広域避難者に対する支援の実施までに時間を要した。

(災害時要援護者への配慮)

- 障がい者、高齢者、外国人、妊産婦等の災害時要援護者について、情報提供、避難、避難生活等様々な場面で対応が不十分な場面があった。
- 災害時要援護者名簿の整備に対し、個人情報保護の観点から懸念を示す地方公共団体が少なからず存在し、名簿等の有効活用ができなかった。
- 避難所、仮設住宅等のバリアフリー化がなされていなかった。
- 災害時要援護者の中には、障がい者用トイレが必要な被災者や多人数での共同生活が困難であり、別途、少人数での居室が必要な被災者もいるが、これらについて対応できない避難所も多かった。

(男女共同参画の視点)

- 避難所の運営等、災害現場での意思決定に女性がほとんど参画していなかった。
- 女性の視点がないために、女性用の物資が不足したり、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室が設置されないなど、女性が避難生活に困難を抱えていた。
- 避難所や仮設住宅等に女性のリーダーが少ないため、男女のニーズの違いを踏まえた対策が不十分であった。
- 長引く避難生活や生活不安などの影響により、女性に対する暴力の増加や男性の孤立化の懸念が生じた。

(被災地方公共団体の体制)

- 市町村は、災害応急対策、被災者支援などの業務が増大し、対応能力の限界を超えたり、職員や庁舎が被災し、行政機能が著しく低下する例も多かった。
- 被害が広範な地域、多数の市町村に及んだため、県のサポートも十分機能しなかった。
- 被災した地方公共団体の多くは、災害時に応援を受ける計画を持っていなかった。

(被災地を支える災害対応体制)

- 消防、警察は一部を除き、活動の後方からの支援やその資機材、装備について、長期間の活動を支援するには不十分なものであった。

- 現地対策本部が設置されたが、権限等が明確でない部分があった。例えば、岩手県、福島県には現地連絡対策室が置かれる一方、現地対策本部に本来想定されていた県と県との間の調整業務などは実施されなかった。
- 岩手県遠野市が、被災地外の後方支援拠点として非常に効果的な役割を果たした。
- 緊急時に、外部の専門家や過去の災害対応の経験者の意見を聞くことは有効だが、十分ではなかった。

(防災ボランティア活動)

- 防災ボランティア活動の受援側である被災地において、ニーズの把握・発信が容易にできないなど、ボランティアの受入れ体制が速やかに整えられなかった。
- 被災地情報の不足や車両の燃料不足等もあって、防災ボランティア活動の支援側である被災地外の各ボランティア団体の活動方針や連携体制が速やかに整えられなかった。

(その他)

- 津波については地域によって到達まで時間差があるが、報道は津波被害の映像が中心で、これから津波が到達する地域への警告等が相対的に少なかったなど、被害軽減とリンクしていなかったことは今後の課題である。
- 被災者の苦労に関する報道が少なかった。
- 無人となった家屋や店舗を狙った侵入窃盗が増加したほか、全国で義援金名目の詐欺や悪質商法等、東日本大震災に便乗した悪質な犯罪が散見された。
- 首都圏においては、鉄道の多くが運行を停止したこと等により、鉄道等を使って通勤・通学等をしている人々の帰宅手段が閉ざされ、多くの帰宅困難者が発生した。多くの方がすぐに帰宅を開始したことにより、駅周辺や路上等における混雑・混乱が発生した。

3. 生活再建や復旧復興はスムーズに進んでいるのか

(被災者支援全般)

- 制度全体として、真に被災者の自立のために役に立っているのか。
- 被災者生活再建支援法に基づく被災者への支援については、住宅再建に重点がおかれ、真に生活再建に結び付くものとなっているのかと問われることもあった。一方で、被災者生活再建支援法の給付は被災者に直接現金が給付される数少ないスキームであり、重要な役割を果たしている旨の意見もあった。

- 救難救助・生活再建支援・自立の各段階での支援内容が必ずしも明らかでなく、被災者にとって全体像が分かりにくく、将来の見通しが立ちにくいのではないか。
- 災害救助法の現物支給の原則やその水準が現代の生活水準に見合ったものとなっていないのではないか。また、避難生活が数か月にも及ぶことに見合ったものになっていないのではないか。
- また、支援した地方公共団体は、支援先の被災地方公共団体に費用の請求を行う制度となっているが、事務手続きが被災地方公共団体の負担になっている。被災地方公共団体や支援地方公共団体の事務負担を考慮して、支援地方公共団体から国に直接請求できるような制度が有効ではないか。
- 大規模災害については、災害救助法の救助費用を全額国庫負担するような支援の拡充が必要ではないか。
- 被害認定から支援までの手続きをより迅速化すべきとの意見が多かった。
- 住家被害認定に当たり、被災地方公共団体に大きな事務負担が発生した。また、一部にばらつきもみられたのではないか。住家被害を速やかに認定するため、「家屋被害認定士」のような制度を普及させ、災害時に DMAT や保健師、緊急消防援助隊などのように、全国の家屋被害認定士を被災地に派遣できる仕組みが必要ではないか。
- 罹災証明の発行や被災者生活再建支援金、災害弔慰金及び義援金の支給が全体として遅かった。
- 義援金については、事務を迅速に行うため、日本赤十字社の事務手続き及びその事務費の場合によっては義援金から支弁することも含めて、検討が必要ではないか。また、義援金の支給基準が今回の基準で良かったのかどうか様々な意見があり、議論が必要。
- 義援金については、その使途に多くの質問が出ており、分かりやすい説明が必要。また、寄付した義援金が寄付金控除などを受けられるかはっきりせず、寄付がしにくいとの意見がある。
- 被災した子どもを社会全体で責任を持って守り、育てていくことが必要ではないか。

(応急仮設住宅)

- 応急仮設住宅の設置場所については被災地の地形上やむを得ない面があるが、砂利道の不便さ、寒さ、玄関や風呂のバリアフリー、部屋の広さ等についても問題が生じた。
- 民間賃貸住宅を応急仮設住宅として活用するに際し、地方公共団体と不動産業者との間において、ルールが明確にされていなかったため、迅速な対応ができなかった。
- 建設された応急仮設住宅と比べて、民間賃貸住宅の活用は、避難者が分散するため、

官民の支援を行いきにくい面があった。

(医療・健康確保・心のケア)

- 復旧・復興段階では、婦人科、小児科、予防注射等のほか、うつ病、不安障害等の予防・治療や心のケアを行うため、精神科が重要である。
- また、救助に当たった消防、警察、自衛隊、地方公共団体関係者や遺族の心のケアも重要である。
- 生活不活発病や心の不調を訴える被災者が少なからず発生し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ取組が強化された保健師による巡回保健指導や、心のケアチームによる相談支援等の重要性が改めて認識された。

(働く場の確保と産業振興)

- 経済上の問題のみならず、気持ちの面で仕事の確保が必要。仕事がないことが気持ちを追い詰め、特に男性の場合、閉じこもりやアルコール依存症になる者もいる。
- 雇用に限らず、自営業、農林水産業、中小企業などの早い段階からの仕事の確保は非常に重要である。
- 精緻な支援制度も必要だが、早い段階から地方公共団体が使いやすい支援策が必要ではないか。

(絆・コミュニティの重視)

- 東日本大震災では、避難行動、避難所や応急仮設住宅での暮らしにおいて、「絆」、コミュニティが人々の生活にとって欠かすことのできない重要なものであることが改めて認識させられた。

(災害廃棄物処理)

- 東日本大震災によって生じた災害廃棄物は、本来市町村が処理することとなっているが、市町村によっては膨大な量の災害廃棄物の処理に時間を要している。今後起こりうる大震災では、現行制度下での処理は、被害状況等によってはかなり困難も予想される。
- 被災地における災害廃棄物の集積場所において、有機性の廃棄物の発酵や腐敗性のある廃棄物により、火災、悪臭、害虫等が発生し、周辺住民の生活環境に悪影響を与えた。

(公共施設の復旧)

- 地方公共団体では、土木技術者が減ったため被災地の復旧・復興でも人が不足している。
- 通常経験することのない激甚な災害であったため、公共施設の復旧に当たっての災害査定に地方公共団体がエネルギーを要した。
- 多くの公共土木施設が被災を受けたため、地方公共団体がすべてを点検・復旧することが困難となり、国が点検等の支援を行ったほか、特別措置法を制定し、県に代わって国が工事を実施した。
- 地震に伴う地盤沈下による浸水について、リスクが高まる梅雨期等に備えた対応を行うなど、二次災害の防止に向けた取組の重要性が認識された。

(ライフラインの復旧)

- 発電所やライフラインの主要設備が津波や地震動により被災し、停電等の影響が拡大した。また、復旧まで長期間を要する事例があった。
- 各ライフライン事業者や事業者間の相互応援により、ライフラインの復旧の促進を図ったが、津波被災地域においては事業者の庁舎が被災し、施設管理用図面・データが全て消失し、復旧活動の遅延の要因となった。

(復興の制度)

- 災害対策基本法に復興段階の制度的な枠組みがなく、その都度決定されるので、時間がかかるとの指摘もあった。
- 東日本大震災においては、時間の経過とともに変化する重点課題等に対処するため様々な制度的な特別対策や運用上の改善・柔軟化が逐次図られ、必ずしも迅速な対応が取れなかった措置もあった。

(対応体制)

- 各種の対策本部などの組織に学校、医療関係者を積極的に参画させるべきではないか。
- 災害対応について、色々な経験・知見が蓄積されている組織と、法律の権限・責任が所在する組織とが食い違っているのではないか。

4. 事前の備えは十分であったのか

(被害想定)

- これまで地震・津波の想定は、当該地域で過去数百年間に経験してきた地震・津波を再現することを基本としてきたが、今回の東北地方太平洋沖地震を想定できず、従前の想定手法の限界を意味している。

(対策の基本的考え方)

- 東日本大震災では、自然災害を構造物だけで防ぎきることはできないことが明らかになった。
- 人命が失われなことを最重視し、ハード・ソフトの様々な対策を組み合わせることで実施することにより災害時の被害を最小化する「減災」の考え方が浸透していなかった。
- このこともあり、被害想定に基づく各種防災対策が実施されてきたところであるが、それで災害を防ぎきることができるとの過信につながり、一部地域において被害を大きくさせた可能性がある。

(地震・津波に強い国づくり・まちづくり)

- 地震の揺れによる建物被害は、地震動の周期特性等により、地震規模を考えるとそれほど大きくなかったものの、東北地方から関東地方にかけて多数の全壊、半壊、一部損壊等の被害があった。また、地震動は、ライフラインや交通施設に甚大な被害をもたらした。
- 地盤の液状化により広い地域で著しい被害が発生し、住宅の沈下などの被害が頻発した。
- 高層ビル、石油タンク等の長大構造物は、長周期地震動の影響を受けるが、東北地方太平洋沖地震では、首都圏や大阪府などの長大構造物で長周期地震動による大きな揺れが観測された。近い将来発生が懸念されている南海トラフにおける巨大地震等では、長周期地震動によるさらに大きな揺れが発生することが懸念されている。
- 施設による対応だけでは限界があることから、都市計画や土地利用とも組み合わせた対策が必要。
- 盛土構造の道路が避難場所や防潮堤として有効に機能した。

(教訓の活用・伝承、教育、訓練)

- 「此処より下に家を建てるな」などが刻まれた石碑の教訓を守り高台に住んでいた

住民は助かった事例や、日頃からの防災教育に基づき中学生が小学生の避難を助け、また、中学生等の避難行動がきっかけとなって周囲の住民も避難し、被害を最小限に抑えた事例もあった。一方、過去の災害の教訓が時間の経過とともに忘れ去られ、多くの方が犠牲になった地区もあった。

- 住民の生命を守ることを最優先として、迅速な避難を確実にを行うためにも、防災教育・避難訓練等を組み合わせた対策を講じていくことが必要である。
- 災害対応に関係する首長を含む公務員に対する教育・訓練も重要である。
- 国、被災地方公共団体及び他の地方公共団体の連携等を強化するため、広域なブロックごとの訓練、国民の防災意識高揚のための多数の国民が参加できる多角参加型訓練などの実践的訓練を、国として企画・実施することが必要である。
- 地域防災力を高めるためには、市民参加型のマニュアル作成等を通じ、市民の力を育てるとともに、日頃からのコミュニケーションが重要である。
- 従前の被害想定に基づくハザードマップより大きな津波であったことが、被害を大きくした要因の一つである。

(各主体との協働)

- 災害の現場では民間の各主体による活動が有効であった例が多く見られた。
- 被災した民間企業の事業停止が波及し、その産業に広く影響が出る例も多かった。
- 防災力の向上のためには、企業・ボランティア・NGO などの多様な活動も考慮した広域応援体制の構築が必要である。
- 中央防災会議から地方公共団体の長等に対して、資料の提出、意見の開陳その他必要な協力を求めることができることとなっているが、地方から中央への意見提出の仕組みはなく、災害対策において実態上大きな役割を担っている市町村等の意見を防災基本計画等に反映できない。

5. まとめ

以上、東日本大震災時における災害対策の段階ごとに、具体的に反省と教訓を述べたが、それらを総括すると以下の通りとなる。

- 災害（＝ハザード）を完璧に予想することはできなくても、災害への対応に想定外はあってはならない。楽観的な想定ではなく、悲観的な想定を行うべき。
- 発災直後に十分な情報を得て対策を行うことはできない。不十分な情報をもとに対策を行うための備え、訓練が必要である。

- 災害対策に当たっては、ハード・ソフトの様々な対策により被害を最小化する「減災」に向け、行政のみならず、地域、市民、企業レベルの取組を組み合わせなければ、万全の対策がとれない。
- 甚大な被害が広範囲にわたったため、住民の避難や被災地方公共団体への支援等に関し、広域的な対応がより有効に行える制度の必要性が痛感された。
- 阪神・淡路大震災で多くの教訓を学んだつもりであったが、阪神・淡路大震災の教訓は地震動による被害への教訓であり、津波による被害への教訓はなかった。東日本大震災においても、津波による被害から得られる教訓だけに着目するのではなく、被害が広域にわたったことや地震動による被害から得られる教訓等にも着目しなければならない。
- 災害対策に当たっては、地域性と歴史性を踏まえることが必要である。
- これらの教訓・課題については、今までのようにそのときだけの議論に終わらせず、防災教育等を通じて後世にしっかりと受け継いでいく並々ならぬ努力が大切。

第3章 「ゆるぎない日本」の再構築を目指して

東日本大震災は、前章で述べた通り、様々な課題と教訓を残した。前述の巨大災害や複合災害も含め、自然災害が多発する我が国の国土の特性を考えれば、これらの課題や教訓を踏まえた防災対策の改善・充実をできるだけ急がなければならない。

また、この改善・充実は、深刻な被害をもたらす大規模災害が発生しても「ゆるぎない日本」とするために不可欠である。我が国の官民の各主体がより有効な対応を行い、被害を最小限にとどめ、発生した被害からの早期回復を通じて、我が国の社会・経済の根幹をゆるがせないようにすべきである。また、東日本大震災でも見られた海外への経済的被害の波及も、可能な限り抑制しなければならない。

ただし、このような取組は決して容易なものではなく、災害に直接・間接に関わる多くの仕組みや体制の再構築が必要であろう。まず、基本となる災害関連法制度や災害対応体制について改善・充実を図るとともに、我が国の社会・経済が災害被害にあっても、しなやかに粘り強く立ち直ることができるよう、防災意識を高め、対策を国民的なレベルで発展させることが必要であろう。さらに、この取組の実施状況と成果を、我が国と相互依存関係にある諸外国、世界全体に示すことが必要である。

本章では、以上のような認識のもと、今後の災害対応の方向性を示すものとする。

1. 災害から生命を守るために

① 迷わない避難行動及び安全な避難支援者の行動

- 大きな地震が発生し、津波の恐れがある場合には、迷うことなく迅速かつ自主的にできるだけ高い場所に避難を開始するなど、避難行動をとることの重要性を啓発し、住民等の防災意識の向上に努めるべき。
- 住民の円滑かつ迅速な避難を支援するための住民に対する避難情報の円滑な伝達システム、発災後の安否確認や広域避難者の所在確認の円滑化に向けた安否情報システムの高度化について検討すべき。
- 安全にも配慮しつつ、自主防災組織等を活用した災害時要援護者の避難の円滑化を図るべき。
- 緊急の安全確保のための避難場所の指定に当たっては、津波等に対して安全な場所を指定するよう努めることを明確にすべき。
- 警察・消防職員・消防団員等避難支援者の安全確保のため、災害の特徴を踏まえた避難支援者の行動ルールの策定を進めるべき。

② 迅速な情報収集と確実な情報伝達

- 津波警報については、第1報の迅速性は確保し、地震発生後3分程度以内の発表を目指す従来の方向性は堅持しつつ、その後の時間経過とともに得られる地震・津波データや解析結果に基づき、より確度の高い警報に切り替えるべき。また、マグニチュード8超で従来の手法から求めたマグニチュードが過小評価と判断される巨大地震の第1報では予想高さを数値化せず、簡潔に住民に分かりやすい警報を発表し、伝達の徹底・避難の促進を図るべき。
- 海域における地震・津波を正確かつ迅速に把握するための観測体制の充実・強化を図るべき。
- 災害時においても確実な情報収集と伝達を行うため、災害対応を行う各主体が、通信ルートの二重化、通信手段の多様化（例えば衛星携帯電話や防災行政無線等）、非常用電源の確保等、通信ルートの確保・整備を進めるべき。通信事業者は、これに加え、応急復旧機材の配備、通信輻輳対策及び安否確認手段の利用促進等を推進すべき。
- 国、地方公共団体及び公共的団体等が、自ら効果的に災害応急対策を行うため必要な場合に加えて、他の主体が行う災害応急対策を支援すること等を目的に情報収集を行うことを明確化すべき。
- 災害発生時、国及び地方公共団体は、ボランティアや民間組織からの情報の有効活用も含め、情報資料収集、分析、集約、活用する体制（連携、組織）の整備を進めるべき。
- 応急時から復旧・復興まで、GIS（地理情報システム）の活用を図るべき。

③ 生命を守る救命・救助・救急医療の充実

- 発災当初は、人命救助を最優先とした人員・物資の資源配分を行うこととし、資源配分を見直すべき。
- 災害時の救急医療の充実を図るため、災害派遣医療チーム（DMAT）の活動内容・活動期間、指揮調整機能等及び医療チームの派遣調整機能等について、「日本 DMAT 活動要領」等を改正すべき。
- 災害派遣医療チーム（DMAT）から医療チーム（JMAT、日本赤十字社など）等への引継ぎや、受入れや派遣の調整を行う組織の立上げを円滑に行うため、関係機関の連携を促進すべき。
- 緊急消防援助隊が、より効果的・効率的な活動を行うため、長期に及ぶ消防応援活動への対応や、消防力の確実かつ迅速な被災地への投入等の観点から、その充実を図るべき。

- 大規模災害時に、緊急消防援助隊等多くの消防部隊及び警察、自衛隊、医療機関、建設会社等の関係機関・組織が連携して効果的な救助活動を展開するための方策を検討すべき。
- 警察部隊については、実践的訓練の実施、装備資機材の整備・充実等救出救助に係る対処能力の一層の向上を図るべき。
- 救命・救助を円滑に行うため、道路等の啓開を早急に行うことができる体制の充実を図るべき。

④ 緊急輸送のための交通の確保・緊急輸送活動

- 救援のための官・民の人員・物資の輸送等、被災地支援を円滑に行えるよう、より効率的・効果的な交通規制の実施方策について検討すべき。
- 災害時においても多様な輸送手段の選択が可能となるよう、ヘリコプターの場外着陸場の整備、道路ネットワークの代替性の確保、道路や港湾の耐震化を進めるとともに、発災後の道路啓開、航路啓開等が早急に可能となるようあらかじめ活動内容を定めた計画を策定すべき。

⑤ 支援物資の円滑で確実な確保・輸送

- 支援物資の円滑な確保・輸送を行うため、発災直後、地方公共団体の行政機能が被災により低下した場合には、被災地からの要請がなくても国や他の地方公共団体が物資を確保し送り込む、いわゆる「プッシュ型」の物資確保・輸送を民間とも連携しつつより円滑かつ確実にを行う体制を構築すべき。
- なお、災害発生直後から数日間スピードを重視し、細かいニーズを聞くまでもなく食品、飲料水等の必要不可欠な物資をパッケージ化して迅速に供給することが大切であることに留意すべき。
- 被災者への円滑な支援物資の供給を実現するための備蓄、調達、輸送、仕分け等に係る応援協定による民間企業、NPO、ボランティアとの連携等、円滑な仕組みの構築について検討すべき。
- 支援物資の円滑な供給を確保するため必要となる生産体制を維持する観点から、資材、エネルギー等の優先的配分等のあり方について検討すべき。
- 大規模災害が懸念されている地域について、ブロックごとに国、地方公共団体及び物流事業者等の関係者による協議会を設置し、今後の支援物資物流のあり方等について具体的に取りまとめるべき。
- その際、被災地外の集積拠点を活用した仕分けについても考慮すべき。
- 燃料不足対策については、石油・石油ガス供給に係る施設の災害対応能力を強化する

とともに、事業者間において災害時の共同計画をあらかじめ策定する等、災害時における石油・石油ガス等の供給体制を整備すべき。また、国、地方公共団体及び事業者等との間で、あらかじめ情報を共有しておくべき。

- なお、救援のための人員・物資の輸送について、燃料の優先的割当に留意すべき。
- 緊急時における生活関連物資の円滑な供給・調達に資するよう、国、地方公共団体、関係事業者がこれらの物資の在庫・販売情報等を共有する取組を促すべき。
- 災害時の天然ガスの安定供給を確保するため、備蓄基地等の整備を検討すべき。

⑥ その他

- 被害状況の報道に加えて、これから被害が予想される地域への警告、被災者の苦勞など、人的な被害の軽減に資する報道をより積極的に行うよう、政府としても協力を要請すべき。
- 災害対応業務を円滑に行うことができるよう、災害対応業務の体制・訓練等の標準化、シナリオ化について検討を進めるべき。
- 平素から、災害発生時においても治安上の問題が生じないよう、犯罪の起きにくいまちづくりを推進するとともに、災害に便乗した犯罪への対処能力を向上させるべき。また、被災者等に正確に情報が伝わるよう、情報発信のための方策等についても検討すべき。
- 海外支援の受入れについて国が方針を示し、窓口の一本化や体制の整備を図るべき。
- 災害応急対策を実施する際に必要となる様々な機能を有した船舶のあり方や導入の可能性について検討すべき。

2. 被災地を支える体制づくり

① 被災地方公共団体の体制整備

- 地方公共団体間の応援と受援を円滑に行うため、地域防災計画における受援計画の位置付けを明確にすべき。
- 現地対策本部の初動の円滑化を確保する観点から、あらかじめ権限を委任しておいた方がよいものについてはそれを示し、現地対策本部長の権限を明示しておくべき。一方で、災害の状況により柔軟に対処できるよう運用を行うべき。
- 現地対策本部と都道府県の災害対策本部の合同会議等により、当該区域の情報を集約し認識を共有し、総合的かつ一体的な対処を図るべき。
- 東日本大震災で行った業務を参考に、現地組織のあり方について、防災基本計画、各種地震対策における応急対策活動要領及び現地対策本部業務マニュアル等を修正

すべき。

- 中央防災会議等が行うと規定されている災害発生時の一部の事務(情報の収集等)を、緊急災害対策本部等が一元的に処理する体制とすることを検討すべき。
- 災害対策本部等にも指定地方公共機関等の出席を求めることができるよう制度化を図るべき。
- 地方公共団体の首長が死亡した場合の代理について、災害時には平時と異なる特別の者(例えば他の選挙で選ばれた者)を選べるような、非常時モードの仕組みも検討すべきではないか。
- 著しく巨大な災害時においては、応急活動や復旧・復興をスムーズに進めるために、手続きを省略しても良いこととするなど一時的な既存制度の停止について検討が必要ではないか。
- 防災に専門的知見を有する退職自衛官等の国のスタッフの活用等を通じた地方公共団体との連携の強化や、緊急時に外部の専門家や過去の災害対応の経験者の意見を聴けるような体制をあらかじめ整えておくべき。

② 被災地方公共団体を支える体制整備

- 広域災害や大規模災害の発生時に、都道府県又は国による広域調整のもと、地方公共団体間の水平的な支援が行える仕組みの導入を図るべき。また、円滑な支援のため事前の計画策定を推進すべき。この際、指揮命令系統の一元化や災害協定の締結にも留意すべき。
- 甚大で広域な災害時には、国や都道府県が同時に多くの市町村を支援しなければならないため、地方公共団体でできることは地方公共団体に任せる一方、必要な場合には国(本府省及び地方支分部局等)や都道府県が支援を素早く実施するなどの役割分担のあり方を改めて検討すべき。
- 大規模災害を念頭に、市町村の機能が著しく低下した際の支援や体制整備に関し、都道府県や国の対応のあり方等について検討を行うべき。
- さらに、著しく巨大な災害では、「災害緊急事態」ともいべき被災地方公共団体の行政機能の喪失といった事態を想定し、行政機能の維持などに関して、国や被災地内外の地方公共団体の役割を見直す必要性があるのではないか。
- 国が調整する広域支援に当たっては、地方公共団体の自由度を確保した国の財政支援の検討が必要ではないか。
- 円滑な広域避難に資するため、都道府県が、広域避難に関する指示・調整を行うことができる仕組みの確立を図るべき。
- 被災地の支援を円滑に進めるため、岩手県遠野市の事例等を参考に防災計画等に被

災地域外の後方支援基地の位置付けを行うべき。

- TEC-FORCE を担う国の地方整備局の職員の経験や技術力の継承・活用に留意するとともに、少なくなってきた地方公共団体の土木技術者の技術力向上のため、一緒に活動して情報共有を図るべき。

③ 広域連合等による協力

- 地方公共団体間における事前の応援協定締結や災害時の応援・職員派遣等の調整については、国として積極的に取り組むことはもとより、全国知事会や、全国市長会、及び全国町村会とも連携しつつ、広域連合等による地方公共団体の主体的な取組を推進すべき。

3. ニーズに応じた避難所運営

① 避難所の環境改善

- 避難所は必ずしも法令上明確になっていないが、その位置付けの明確化を図るべき。その際、一定の基準を満たす指定避難所を、被災状況が見えない場合における物資の集積拠点として活用することも検討すべき。
- 避難所の運営に当たっては、被災者のニーズに応じたものとなるよう工夫を行うとともに、障がい者、高齢者、子ども等への配慮の視点を取り入れた仕組みを作るべき。また、運営の基本的な部分で避難所ごとの差が出ないように、基本的な部分についてマニュアル化等を行うべき。
- 緊急的な避難の後、安全でライフラインが機能している場所の避難所に移動するといった二次避難の対応体制の明確化を図るべき。その際、障がい者等に対しては、状況に応じ、福祉施設職員等の応援体制が整っている二次避難所を用意することに留意すべき。
- 行政と地域住民が一体となって日頃から避難所運営に関する訓練を行うべき。

4. スピード感、安心感がある被災者支援

① 救難・救助から自立まで一貫した被災者支援体系

- 被災者への救難・救助から生活再建・自立支援までの長いプロセスの中で、行政の果たすべき役割を明確にしつつ、被災者支援関係の諸制度が体系的なものとなるよう、法制度を含め見直しを検討すべき。その際、避難生活が予期せず長期になった場合も含め、各段階における支援内容を体系的に提示する視点と、被災者の自立に

つなぐ視点に留意すべき。

- 東日本大震災を踏まえ、被災者支援法制の体系全体の中で、寒暖対策、心のケアを含む健康対策、介護サービス、孤独防止対策、在宅避難者や広域避難者への配慮、雇用対策、産業振興、住宅支援など幅広い生活再建・事業再建支援を位置付けることも考えるべき。また、予算措置で実施されてきた幅広い支援メニューについて被災者支援に関する体系に盛り込むことも検討すべき。
- 自立支援については災害関係法律で措置を講ずるのがよいのか、一般法で講ずるのがよいのか更に検討を行うべき。
- 被災者の救助については、要請主義や現物給付主義について、運用実態をよく把握しながら検討を行うべき。
- 災害救助法上、被災地方公共団体を支援した地方公共団体の費用の負担は、制度上は被災地方公共団体に求償することとなっているが、事務負担の軽減の観点から、東日本大震災においては、運用上、国において事務手続きを代行している。被災地方公共団体における状況把握の必要性や関係地方公共団体の意見を聴取しつつ、被災地方公共団体の事務負担の軽減の必要から、応援地方公共団体から国への請求が可能かどうかの検討も行い、必要な対応を行うべき。
- 被害認定から支援までの手続きの迅速化を図るため、被害認定体制の整備、罹災証明書及び被災者台帳の法的位置付けなどを検討すべき。
- 東日本大震災の教訓及び改善策を踏まえ、地方公共団体職員の人手不足の解消や実施方法の改善により、罹災証明の発行や被災者生活再建支援金、災害弔慰金及び義援金の支給手続きの更なる迅速化を進めるべき。
- 日本赤十字社を始め多くの民間団体や各地方公共団体で募集する義援金については、受付団体は、支給手続きの迅速化のための検討を事務費負担の問題も含め関係省庁と進めるべき。
- 多くの民間団体や各地方公共団体で募集する義援金について、寄付金控除が受けられるといった寄付がしやすくなるような情報の提供や使途の状況を積極的に広報することにより、被災者支援の拡大に努めるべき。
- 被災した子どもについて、早急な状況把握に努め、心のケアの実施、親族里親制度等の活用及び就学支援等を行うとともに、基金を始めとする民間団体による支援との連携などにより、継続的かつ安定的な支援を図るべき。

② コミュニティの維持・再生への配慮

- 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、ふれあい交流のための集会施設、「介護等のサポート拠点」や雇用創出基金等を活用した見回り支援サービス等コミュニティの維

持・再生に向けた対策が採られてきたが、新たな教訓をも踏まえつつ、被災者の復旧・復興にはコミュニティの維持・再生が不可欠であるとの基本的な考え方のもと、さらにその取組を継続・強化をしていくべき。

- 少子高齢化がますます進展する中で、学校や、保健・医療、介護・福祉及び住まい等のサービスを一体的に提供する「地域包括ケア」を担う社会福祉施設を地域コミュニティの交流拠点として位置付け、安全な場所へ集積を進め、関係施設の複合化、一体的整備を進めるべき。また高齢者、障がい者、子どもらが分け隔てなく交流できるようにし、コミュニティの維持・再生を図るべき。
- その際、学校が緊急避難場所として対応できるよう、備蓄倉庫の設置及び通信設備の整備等を図るべき。

③ 医療・健康・福祉

- 精神科医、看護師等から構成される「心のケアチーム」の派遣の円滑化を図るべき。
- 保健師、介護士及び関係団体等の多様な主体による円滑な支援を通じて、生活不活発病及び心の不調を抑制するなど、被災者や災害対応従事者の健康確保を図るべき。

④ 働く場の確保と産業振興

- 働くことは、経済面のみならず、被災者の気持ちの面で重要であることを認識すべき。
- 雇用に限らず、自営業、農林水産業、中小企業等の早い段階からの働く場の確保とともに、起業やコミュニティビジネスの立ち上げへの支援を図るため、精緻で手続きが煩雑な支援策でなく、手続きが簡便で地方公共団体の裁量で使いやすい支援策を講じるべき。

⑤ 災害時要援護者への配慮

- 人材育成、避難所、在宅避難、仮設住宅、さらには復興の各段階で、災害時要援護者への配慮に関して、地方公共団体の責務を明確化すべき。
- 個人情報保護制度との関係を整理し、災害時要援護者名簿の法的位置付けを検討することにより、災害時要援護者名簿の整備・活用を促進すべき。
- 物資の備蓄、確保・輸送について、乳幼児や授乳者、高齢者、障がい者等のニーズに配慮すべき。
- 災害時要援護者に対し、状況に応じて、福祉施設職員等の応援体制が整っている二次避難所を用意すべき。
- 障がい者、高齢者、子どもを含めた地域住民の視点に立った地域防災計画、地域復

興計画や避難所運営となるよう、地方防災会議の構成等について見直しを行うべき。

⑥ 男女共同参画の視点の重視

- 発災直後の避難、物資の備蓄、確保・輸送、避難所の設置・運営、応急仮設住宅、復旧・復興、まちづくり、防災等の各段階において、男女共同参画の視点の重視に関する地方公共団体の責務を明確化するとともに、女性や子育て家庭のニーズに配慮した被災者支援、復旧・復興、防災等における対応についてのマニュアルを作成すべき。
- 地域防災計画、地域復興計画や避難所運営等の意思決定の場に女性が参画できるよう、地方防災会議の構成等について見直しを行うべき。
- なお、意思決定の場に女性を増やそうとしても、職務指定の関係上困難な場合があるため、改善を図るべき。

5. 住まいの再建

① 円滑な仮設住宅の整備

- 応急仮設住宅については、設置場所の環境や気象の状況、生活実態等を踏まえた仕様に見直すべき。
- 地方公共団体が応急仮設住宅として民間の賃貸住宅を借り上げる際の取扱いについて、あらかじめ整理しておくべき。
- 応急仮設住宅の早期の建設のため、地方公共団体はあらかじめ用地を選定しておくべき。
- 被災後の住宅について、東日本大震災においては民間賃貸住宅もこれまでになく大きく活用されたが、被災者生活再建支援金制度や復興住宅の制度もあることから、引き続き、これらの制度について被災者が自分に適した選択をできるようにすべき。また、より合理的な住宅再建の支援策のあり方を検討すべき。

② 住家被害認定の改善

- 住家被害認定についてばらつきを回避するとともに、より迅速化を図るため、従事する者の研修機会を拡大すること等により改善を図るべき。

6. 復旧・復興をスムーズに成し遂げるための仕組み

① 復興の枠組み及び施策の制度化

- 迅速な復興を進めるため、あらかじめ、復興の基本的な枠組み（復興本部、復興基本方針、復興財源(交付金、復興基金等)等) 及び復興施策を制度化することを検討すべき。

② 震災特別対策の検証と必要な措置の制度化

- 被災者や企業、地方公共団体の立場から見れば、あらかじめ、特別対策等の全体像が分かっているならば、安心して、より効率的な対応をとることもできるので、次の大災害に備え、東日本大震災においてとった制度上及び運用上の特別対策の効果・是非を検証し、有効な対策については直ちに発動できる方策を確立すべき。

③ その他スムーズな復旧・復興のための仕組み

- 幾つかの災害対応において、法的に所管する部局と、その業務と類似の業務を平常時に行い知見を持っている部局が異なる場合があり、このことが有効な対応の支障とならないような体制の確立を図るべき。
- 災害想定に基づいて、事前に復興まちづくり計画を策定することを検討すべき。
- 仕事の確保や産業振興に関し、スピード感があり、地方公共団体が使いやすい支援策の構築を検討すべき。
- 復旧・復興の様々な対策の実効性を高めるためには安定的な財源の確保が必要であり、財政措置のあり方について検討が必要ではないか。
- 特定の活動に対して、賛同する個人が寄附をする支援金が今回の災害で注目された。この仕組みについて検討し、活用の方向性を考えるべき。
- 変化していく局面に応じた被災者のニーズを迅速に把握し、対応していくための行政と民間の協働の仕組みを検討すべき。
- 広域避難者等も含めた総合的な情報提供、相談窓口の立ち上げを標準化しておくことを検討すべき。

④ 災害廃棄物対策

- 災害廃棄物を適正かつ迅速に処理するため、地方公共団体による広域処理等に関する計画の円滑な策定を支援すべき。
- 災害廃棄物の分別等による再生利用の推進、災害廃棄物に起因する感染症・悪臭の発生予防・防止等に必要な措置を講ずべき。

⑤ ライフラインの迅速な復旧

- 被害の発生原因の分析を継続し、設計基準への反映等、今後の迅速な復旧への対策を実施すべき。
- 被災時の円滑な復旧に向け、平時より図面等の保管はデータと紙で行うとともに、バックアップデータの分散管理に努めるべき。

7. 大災害を生き抜くための日頃からの備え

① 最大クラスの地震・津波の想定

- 東北地方太平洋沖地震のように、過去に発生事例の知られていない地震についても長期評価（今後数十年以内の地震発生確率や規模等の評価）の対象とできるよう、評価方法の見直しを行うべき。
- 南海トラフの巨大地震を対象として、科学的知見に基づき最大クラスの地震・津波の想定を示し、対策を確立すべき。ただし、想定以上の規模の地震・津波が生じる可能性があることに留意すべき。
- 首都直下地震について、現在想定対象となっていない相模トラフ沿いの規模の大きな地震についても想定地震として検討すべき。

② 適切な計画策定の誘導

- 大規模災害に関し、各地域が計画を策定する際の考え方について、国としての方針を確立すべき。
- 地震、津波災害を最小限にするため、各地域の歴史や特性を踏まえた計画とするよう国が誘導すべき。

③ 被害を完全に防げない大災害に備えた「減災」の考え方と「自助」、「共助」による地域防災力の強化

- 被害を完全に防ぐことができない大災害に見舞われる可能性を直視し、人命が失われないことを最重視し、ハード・ソフトの様々な対策を組み合わせることで、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を今後の災害対策の基本方針とし、法的にも明確化することを検討すべき。
- 併せて、「自助」、「共助」の理念を法的に明確化することを検討すべき。
- 東日本大震災の教訓を踏まえれば、日常的には、これまでの教訓等を受け継ぎ、訓練を実施するなど事前の備えをしておき、いざ地震が起きた際、津波等の懸念が少

しでもあれば、「逃げること」を最も重視すべき。

- 減災の取組に当たっては、過去の教訓が引き継がれる防災教育を進め、行政機関や関係者のみならず地域の様々な主体が地域の防災対策に積極的に参画、協働する取組を強化し、自らの命、安全を自ら守る、地域の安全は自分たちで守るという「自助」、「共助」の意識を高め、自主防災組織、消防団などの地域防災力の強化を図るべき。これによって、自分たちの命を守るために主体的に行動することを特に重視すべき。
- 自助、共助、公助が一体となった取組が必要。その際、自助、共助が進められていくためには、避難路の整備等とともに学習機会の充実や日頃からの共助のしくみづくりなど基盤となる部分を公助が整備する必要があることに留意すべき。

④ 地震・津波に強い国づくり、まちづくり

- 国土保全等の対策と都市計画、土地利用施策、ハザードマップ等ハード・ソフトの施策を組み合わせた減災の考え方にに基づき、災害に強い国土とまちの形成を図るべき。
- 住民等の安全を確保するとともに生活や産業への被害を軽減するため、「津波防災地域づくりに関する法律」等に基づく地域づくり、まちづくりを推進すべき。
- 住民の視点が反映され、地域防災計画と都市計画の連携が図られたまちづくりを進めるべき。
- 本格的な高齢社会の到来、人口減少が進む中で、学校や社会福祉施設をコミュニティの交流拠点と位置付け、災害時の避難が容易で地域のコミュニティが維持されるコンパクトで安全なまちづくりを進めるべき。その際、学校を緊急避難場所と位置付け、その整備を進めるべき。
- 都道府県境を越える大規模災害に備え、複数軸の公共インフラの整備を進め、代替・補完体制の構築を推進すべき。
- 住宅、学校や病院、石油供給に係る施設等の建築物・構造物について、耐震化等の安全性の確保に取り組むべき（天井材等の落下防止対策といった非構造部材の耐震化を含む）。また、ライフライン機能の安全性の確保に努めるべき。
- 長周期地震動について、東日本大震災を踏まえた課題の整理や対策の検討等を実施すべき。また、長周期地震動に関する情報提供のあり方の検討も実施すべき。

⑤ 教訓の伝承・防災教育・訓練

- 過去の教訓が伝承され、定着し、何世代後になっても引き継がれるよう、行政、民間など多様な組織、様々な機会を通じた防災教育を行い、また、防災思想・知識普

及の強化を図るべき。また、必要に応じ法制化を検討すべき。

- 大規模災害を生き抜くためには、一人一人が自ら情報を得て、自ら判断・決断し、自ら行動する力を備えるような教育を行うべき。なお、その際、想定を越える災害が発生する可能性があることについても、一人一人が理解を深める必要があることに留意すべき。
- 具体的な地域での成功・失敗事例や昔からの伝承も含め、被災体験の検証から得られた教訓を、全国各地の学校など様々な組織で幅広く次世代に確実に受け継ぐべき。その際、地域の施設の名前や銘文などに災害に関する記録が残されると、伝承に有効なことに留意する。また、伝承や教訓等を他地域にも発信し、共有できるよう努めるべき。
- 東日本大震災の教訓を整理し、地方公共団体等の現場にフィードバックすべき。
- 地域防災力を高めるため、防災行事の活用や教材の充実及び具体的かつ実践的なハザードマップの整備を図るべき。
- 自主防災組織等を通じた防災知識の普及及び実践的な避難訓練の実施に努めるべき。
- 地方公共団体職員の対応能力を高めるための訓練を定期的実施すべき。その際、被災地方公共団体の支援が自らの地方公共団体の災害対応のためにも役立つことに留意すべき。
- 国と地方公共団体、行政と民間、分野別、テーマ別等に、多主体が参画・連携した訓練や、官民一体となった業界横断的な訓練、地方公共団体の区域を越えての応援や避難を想定した広域的かつ実践的な訓練を実施することにより、実効性を一層確保するとともに、脆弱点の洗い出しを行うべき。
- 地方公共団体の首長を含む組織のトップや幹部に対する研修の徹底を図るべき。
- 地域の訓練に当たっては、学校、自主防災組織、応援協定を結んだ民間企業、防災に限らずまちづくりを目的としたNPO、NGO等防災の専門家だけでなく可能な限りその地域を広くカバーできるような多様な主体と連携した訓練とすべき。
- 訓練に当たっては、より実践的な課題発見型、検証型の訓練への転換を図ることに留意するとともに、目標の明確化、外部評価の導入等を行うべき。なお、訓練の結果得られた課題や検証の結果を踏まえ、仕組みや対策の具体的見直しを行うべき。
- 過去の災害対応事例を記録に残すとともに、蓄積・整理し、災害対応に活用すべき。

⑥ 多様な主体の協働により社会の総力を挙げて立ち向かう防災

- 住民や地域コミュニティの視点を取り入れて防災に取り組むため、学識経験者、住民代表及び民間事業者代表等で地域の防災に深い知見を持つものが地域防災計画の策定に参画できるよう制度改善を図るべき。

- 住民の視点に立った幅広い防災行政の推進のため、例えば、地方防災会議が中央防災会議に対し意見を申し述べる仕組みなど、ボトムアップの仕組みの導入を図るべき。
- 地域の防災・減災を進めるために、地域リーダーの養成を図るべき。
- 発災後、防災ボランティア等に対して積極的な情報提供や意見交換を行うなど、早期にボランティアの活動を支援すべき。
- 防災ボランティア活動に関する東日本大震災等の教訓を取りまとめ、広域連携の体制構築のためのポイントについて、関連機関等への普及を図るべき。
- 大災害を生き抜くためには、地域の住民や団体等、ボランティア、企業等の多様な主体が自らの命、安全を自ら守る、地域の安全は自分たちで守るという「自助」、「共助」の意識を高め、避難やハザードマップの活用等を中心とするソフト面の取組を強化し、自主防災組織、消防団などの地域の防災力の強化を図るべき。
- 民間事業者や団体等との協働の観点から、民間事業者等との災害発生時の協定等の締結を促進すべき。なお、その際、地域の中小事業者の活用にも配慮すべき。また、協定文書を取り交わすにとどまらず、共同で訓練を実施するなどの取組がなければ有効に機能しない懸念があることにも留意すべき。
- 民間事業者との連携においては、救援物資の供給等に限らず、例えば、道路の通行可能情報の収集発信など多様な連携のあり方があることに留意すべき。
- 津波避難ビルの建設を民間再開発と連携して行うなど、行政の災害対策と民間のビジネスを有効に組み合わせる方策を促進すべき。
- 事業継続計画（BCP）の策定及び改善を促進するため、対応策等の情報提供を実施するとともに、民間の各主体とも連携して「事業継続ガイドライン」等を充実すべき。その際、民間のBCPのガイドラインの位置付けを検討すべき。

⑦ 備蓄の推進

- 発災後、当面は外部からの支援がなくても地域だけで自立して生存できるよう、食料や生活必需品等の備蓄や炊き出しの施設等の整備等を進めるべき。

⑧ 調査研究・観測体制の充実

- 予知・予測研究、工学的、社会科学的分野の研究を含め、防災に関する研究の推進及び観測の充実・強化を図るべき。
- 今後10年間の地震調査研究のあり方を示した「新たな地震調査研究の推進について」の見直しを行うべき。
- 地震以外の災害も含めた災害全体に対する総合的な調査・研究体制のあり方の検討

が必要ではないか。

8. 発生が危惧される大規模災害に向けた備え

① 南海トラフの巨大地震に向けた対応

- 科学的知見に基づき最大クラスの地震・津波を想定して防災対策を立案すべき。この際、想定以上の規模の地震・津波が生じる可能性について留意すべき。
- 巨大津波、複合災害、時間差発生を考慮した巨大地震の被害シナリオを作成すべき。
- 東日本大震災の教訓や、人的・物的被害想定や定性的な被害シナリオを踏まえ、予防対策から応急対策、復旧・復興対策の方向性について検討し、具体的な対策をとりまとめ、地震対策大綱、応急対策活動要領等を作成すべき。その際、以下のような事項に留意すべき。
 - ・ 被害想定に基づき、広域にわたる膨大な被害に対して、地震が時間差をもって発生する可能性も考慮した広域応援の対応方針を明確にすること
 - ・ 災害の規模が大きくなるほど国、他の地方公共団体からの救助・援助には限りがあるため、住民、企業、自主防災組織、NPO等の地域防災体制強化への主体的な参加・連携による地域の総合的な防災力の向上を図ること
 - ・ 巨大津波や、膨大かつ広域にわたる被害者の発生への対応は、被害の最小化を主眼とする「減災」の考え方にに基づき、海岸保全施設等のハード対策、迅速で確実な避難を中心とするソフト対策を組み合わせること。またソフト対策としては、例えば、地域分散型の物資の備蓄、調達体制の整備、安全な避難場所の確保などについて考慮すること
- 南海トラフの巨大地震による津波、土砂災害等で発生が予想される孤立集落対策として、衛星携帯電話等や防災行政無線の充実など、通信手段の確保を図るとともに、地方公共団体の健全性の向上に留意する。また、孤立が想定される地域においては、物資の備蓄やエネルギーの確保を行うべき。

② 首都直下地震に向けた対応

- 震度分布・津波高の検討においては、現行の首都直下地震の想定対象とされていない相模トラフ沿いの規模の大きな地震、いわゆる関東大震災クラスの地震と現行の東京湾北部地震を始めとする首都直下地震の双方について検討すべき。
- 人的・物的被害想定に当たっては、南海トラフの巨大地震の想定手法を踏まえつつ、大都市直下の地震による被害が適切に反映される手法を構築し、その手法に基づき具体的な被害想定を行うべき。この際、相模トラフ沿いの規模の大きな地震につい

ては、海溝型地震の特性も踏まえ、津波に係る被害等が発生することから、東日本大震災の教訓を踏まえ、被害想定を検討が必要であることに留意すべき。

- 首都直下地震については、他の災害と異なり首都中枢機能をいかに維持するかが重要であり、首都中枢機能に着目した被害シナリオを作成すべき。その際、以下のような事項に留意すべき。
 - ・ 海外への被害の波及、治安情勢の不安、金融市場への影響等社会的・経済的シナリオや、災害応急対応要員の確保、避難所、物資の不足、複合災害等の困難なシナリオを考慮すること
 - ・ 政府全体として、首都中枢機能維持に向けた目標設定、災害対応目標と中枢機能維持目標、時間軸に沿った目標整理と目標間の優先順位付けなどについて検討を行うこと
 - ・ 首都機能維持のための政府全体としての業務継続計画の脆弱性を発見するための評価・検証を行い、官民一体となった様々な主体間の連携体制について検討すること。この際、国、都道府県、市町村の行政レベルや、中枢機関、ライフライン・インフラ事業者等の産業界レベルなど、求められる連携の態様の多様性に鑑み、外部評価を含めた継続的仕組みを確立することに留意すること
- 具体的な対策の検討に当たっては、危機管理機能の低下、首都機能のバックアップを視野に入れた検討が必要であることに留意すべき。
- 東北地方太平洋沖地震の首都圏における大きな教訓である帰宅困難者対策については、首都直下地震帰宅困難者等対策協議会において、「むやみに移動を開始しない」ことの周知などによる一斉帰宅抑制や、一時滞在施設の確保、帰宅困難者等への情報提供体制、災害時帰宅支援ステーションを始めとする徒歩帰宅支援体制、鉄道不通の長期化に伴う帰宅困難者等の搬送体制など、官民連携による帰宅困難者対策の具体化を進め、その結果に基づき、関係機関で具体的な対策を強化・推進すべき。
- 大規模災害発生時には、主要駅周辺等の地域における滞在者等の安全の確保が必要であり、安全確保計画の作成、安全確保のための施設の整備・適切な管理等を進めるべき。
- 首都圏はコミュニティが希薄であるため、日頃のコミュニケーションを重視するとともに、避難や避難先の周知に当たってはこの点に留意した取組を進めるべき。

③ 火山災害に向けた対応

- 火山に関する調査研究や観測体制を充実させ、国全体の取組として監視・観測のあり方についての検討を行うべき。
- 「火山防災対策の推進に係る検討会」において、具体的で実践的な避難計画の策定、

火山ハザードマップの整備及び火山防災協議会のあり方など、火山関係地方公共団体における火山防災体制の構築に向けた検討を実施すべき。

- 大規模火山噴火等に対する広域的な火山防災対策に向け、国が中心となった防災体制構築のあり方について検討を行うべき。
- 火山対策に係る体制について法的整備を検討すべき。

④ 大規模水害に向けた対応

- 「大規模水害対策に関する専門調査会」の取りまとめ等の被害想定を踏まえ、大規模水害対策大綱、応急対策活動要領等の作成を進めるべき。その際、以下の事項に留意すべき。
 - ・ 大規模水害や膨大かつ広域にわたる被害者の発生への対応は、河川管理施設等のハード対策と適時・的確な避難を中心とするソフト対策を組み合わせる実施すること
 - ・ 広域的な水没の危険に備えて、円滑な避難誘導が可能となるよう、地方公共団体が国等と連携のもと、避難シナリオや避難計画の策定を進めるとともに、広域避難の実施体制の確立を図ること
 - ・ 大規模水害による具体的な被災イメージに関する情報の提供や、避難計画の周知・広報を図るとともに、避難訓練や避難所運営に関する訓練等を定期的実施するなど、住民による事前の備えや適切な避難行動を促すこと
 - ・ 住民、企業、自主防災組織、水防団、NPO等の地域防災体制の強化への主体的な参加・連携による地域の総合的な防災力の向上を図ること
 - ・ 孤立者の救助を円滑に行うため、救助活動に必要な資機材の確保を図るとともに、救助活動の拠点として利用可能な施設等の確保や具体的な救助方法の検討、体制の整備を進めること
 - ・ 地下空間等における来街者等の被害軽減対策の強化に向け、地下空間管理主体間の連携のもと、避難シナリオ及び避難計画の策定を進めるとともに、地下空間滞留者の避難誘導體制の整備を図ること

⑤ 複合災害への対応

- 複合災害に備えるための体制や対策等について早急に検討を行い、防災基本計画及び都道府県防災計画等への盛り込みを図るべき。
- 複合災害への対応では、知事等の幹部がどこに所在するか、保有する資源をそれぞれの災害にどう充当するかなどの重複の課題が生じることに留意すべき。
- 原子力発電所の災害は、多くの場合、他の災害等が原因であり、複合災害の可能性

が高いとの意見や、地震による堤防及び防潮堤等の被災や地盤沈下により、豪雨や高潮の災害も受けやすいとの意見などに留意すべき。

9. 国境を越えた教訓の共有

- 東日本大震災により得られた知見や教訓は、我が国のみならず諸外国の防災力の向上にも資するものであり、大震災に際して寄せられた多大な支援に報いるためにも、諸外国に対して広く情報発信し、共有すべき。
- とりわけ、平成27年に予定される国連防災世界会議の日本招致を成功させるとともに、国際会議の開催、調査研究、人材育成等を通じて知見・教訓の共有を推進すべき。

10. その他

- 東日本大震災への対応を行政や民間の諸主体が行ってきた中で、関連諸法令の規定やその運用の慣例などが、効果的な災害対応の支障や懸念材料になったものが、実務上、多く存在したと考えられる。政府として、既にその一部は把握しているが、今後も、地方公共団体、民間等の各主体の意見を十分に集約し、例えば大規模災害時の一時的な既存制度の停止や一体的な法令改正等について検討すべき。
- 大規模災害に対して、個々の組織の対応には、最大被害に備える視点のみならず、被害の発生確率も考慮した合理的な視点も必要である点に留意すべき。

第4章 最終報告に向けて

本中間報告に示した防災対策の対応の方向性を踏まえ、今後、本年夏頃に取りまとめ予定の「最終報告」に向けて、東日本大震災における災害対応について徹底的な検証を継続するとともに、東日本大震災を上回る巨大災害や複合災害の発生懸念も踏まえ、防災対策の一層の充実のため、具体的な対応について引き続き議論し、国、地方公共団体、民間事業者及び個人等の各主体の役割・責務を明らかにしつつ、改善・拡充の内容を示していくこととする。その際、対策の実効性を高めるためには安定的な財源の確保が必要と考えられ、その検討が必要であろう。

一方で、東日本大震災への対応の中で課題が明確になり、いつ起こるか分からない広域災害において必要となると考えられる災害応急、復旧対応については、災害対応体制や法制度の改善を含め、具体的な内容を詰められるものから、最終報告を待たずに政策として実現が図られるべきである。

また、今後の政府における具体的な政策への反映については、既に政府が取り組んでいる改善策とともに、実施状況を継続的に把握・点検が行われるべきである。その際、今後懸念される巨大災害や複合災害に対して政策全体として有効であるかどうかの観点も含め、広い観点から評価が必要である。

参考資料

- 中央防災会議「防災対策推進検討会議」委員名簿
- 審議の経過

中央防災会議「防災対策推進検討会議」委員名簿

(敬称略)

<閣僚（中央防災会議委員）>

座長	ふじむら おさむ 藤村 修	内閣官房長官
座長代理	なかがわ まさはる 中川 正春	内閣府特命担当大臣（防災）（第5回以降）
座長代理	ひらの たつお 平野 達男	東日本大震災総括担当大臣（第5回以降）
		内閣府特命担当大臣（防災）（第1回～第4回）
委員	かわばた たつお 川端 達夫	総務大臣
	こみやま ようこ 小宮山洋子	厚生労働大臣
	まえだ たけし 前田 武志	国土交通大臣
	いちかわ やすお 一川 保夫	防衛大臣（第1回～第3回）
	たなか なおき 田中 直紀	防衛大臣（第4回以降）
	やまおか けんじ 山岡 賢治	国家公安委員会委員長（第1回～第3回）
	まつばら じん 松原 仁	国家公安委員会委員長（第4回以降）

* 必要に応じ、他の閣僚にも参加を求める。

<学識経験者>

委員	あべ かつゆき 阿部 勝征	東京大学名誉教授（中央防災会議委員）
	いずみだ ひろひこ 泉田 裕彦	新潟県知事 （中央防災会議委員、全国知事会災害対策特別委員長）
	かわた よしあき 河田 惠昭	関西大学教授（地震・津波対策専門調査会等座長）
	きよはら けいこ 清原 桂子	兵庫県理事
	しかた としゆき 志方 俊之	危機管理・安全保障アナリスト、帝京大学教授 （元大規模水害対策専門調査会等委員）
	たなか あつし 田中 淳	東京大学教授（地震・津波対策専門調査会等委員）
	たむら けいこ 田村 圭子	新潟大学教授（中央防災会議委員）
	はやし はるお 林 春男	京都大学教授（応急体制検討会・法制研究会等座長）
	はらなか かつゆき 原中 勝征	日本医師会長、被災者健康支援連絡協議会代表
	ひらの けいこ 平野 啓子	語り部・キャスター（元災害教訓専門調査会等委員）
	ますだ ひろや 増田 寛也	（株）野村総合研究所顧問、元総務大臣、前岩手県知事
	むなかた えみこ 宗片恵美子	NPO法人イコールネット仙台代表理事 （地方都市等地震防災専門調査会委員）

審議の経過

- 《第1回》 平成23年10月28日
 - 会議の趣旨、今後の進め方
 - 各委員からの発言

- 《第2回》 平成23年11月28日
 - 東日本大震災への応急対策等の総括
 - 防災基本計画の見直しについて

- 《第3回》 平成23年12月7日
 - 全国防災対策費についての考え方
 - 災害対策法制のあり方

- 《第4回》 平成24年2月1日
 - 大規模災害対策について
 - 自然災害の対応体制について

- 《第5回》 平成24年2月16日
 - ◎ 中間報告（素案）の審議

- 《第6回》 平成24年3月7日
 - ◎ 中間報告（案）の審議