

中央防災会議 防災対策推進検討会議
首都直下地震対策検討ワーキンググループ
第 11 回議事録

内閣府政策統括官（防災担当）

中央防災会議 防災対策推進検討会議
首都直下地震対策検討ワーキンググループ（第 11 回）
議事次第

日 時：平成 25 年 3 月 13 日（水）13:00～15:11

場 所：合同庁舎 5 号館防災 A 会議室

1. 開 会

2. 議 事

- ・企業の事業継続性の強化に向けた提言
- ・復旧・復興対策の在り方
- ・災害ボランティアについて
- ・地震防災減災戦略プラン骨子について
- ・その他

3. 閉 会

開 会

○藤山（事務局） それでは、定刻となりましたので、ただいまから「中央防災会議首都直下地震対策ワーキンググループ」第11回会合を開催いたします。

委員の皆様には御多忙のところ御出席いただき、まことにありがとうございます。

会議の開催に当たりまして、古屋防災担当大臣から御挨拶を申し上げます。

古屋大臣挨拶

○古屋大臣 皆さん御苦勞様でございます。内閣府防災担当大臣の古屋圭司でございます。

委員の皆様には御多忙の中、御出席を賜りまことにありがとうございました。

一昨日、東日本大震災から2年を迎えるに当たり、政府主催の2周年追悼式典を開催したところであります。震災でお亡くなりになられた方々とその御遺族に対し、深く哀悼の意を表しますとともに、改めて震災の教訓を踏まえ、防災対策の充実強化を図っていくことが必要であると強く認識をいたしました。

本日は復旧・復興対策のあり方、災害ボランティア、防災減災戦略プラン骨子について御議論いただきたいと考えています。

首都地域は政治、行政活動、経済、産業活動の中枢を占めており、被害の影響は我が国のみならず、海外にまで及ぶものであり、首都機能の復旧・復興は重要な課題であることから、丁寧かつ慎重な議論をお願いいたします。

また、膨大な被害の発生が予想される首都直下地震においては、ボランティアの方々の役割が大きく、円滑に活動していくための受け入れ態勢が重要と考えております。これらの課題について活発な御議論を進めていただくようお願いをいたしまして、私の挨拶とさせていただきます。ありがとうございました。

○藤山（事務局） どうもありがとうございました。

本日、御都合により御欠席されている●●の代理として株式会社ローソンの●●様、●●の代理として日本経済団体連合会の●●様、●●の代理として横浜市危機管理監の●●様それぞれ御出席いただいております。

なお、本日は●●、●●、●●、●●は御都合により御欠席です。

資料につきましては議事次第の下のほうに配付資料一覧を掲げておりますので、それで省略をさせていただきます。

議事に入ります前に議事概要、議事録及び配付資料の公開について確認をいたします。

議事概要は会議終了後、速やかに発言者を伏せた形で公表することとし、また、詳細な議事録につきましても発言者を伏せた形で作成し、委員の皆様には御確認をいただいた上で本ワーキンググループの終了後1年を経過した後、公表することとしております。

また、本日の資料につきましては、非公開資料を除き公開とさせていただきます。

それでは、以降の進行は●●にお願いしたいと思います。●●、よろしくお願いいたします。

○ ●● それでは、議事に入りたいと思います。よろしくお願いします。

まず、日本経済団体連合会で「企業の事業継続性の強化に向けた提言」を取りまとめているので、初めに資料を経団連から御説明をいただきまして、その後、質疑応答をしたいと思います。

それでは、どうぞ資料の説明をお願いします。

資料説明

○経団連 ありがとうございます。 本日は●●の代理として発言をさせていただきたいと存じます。よろしくお願いいたします。

経団連では、防災に関する委員会と国民生活委員会が協働で、本年2月19日に提言「企業の事業活動の継続性強化に向けて」を取りまとめて、2月29日に●●、●●両共同委員長より、古屋防災担当大臣に手交させていただいたところでございます。

本日は首都直下地震をはじめとする大規模自然災害に企業、経済界がどのように取り組んでいくのかについて、提言本体は資料1－2にございますけれども、資料1－1のA3判の概要版に基づきまして御説明をさせていただきます。

一昨日で未曾有の大災害となりました東日本大震災から2年が経過しました。東日本大震災に際しまして、企業は災害対策本部の迅速な立ち上げをはじめ、BCPを適切に実行してまいりましたけれども、BCPの実効性、また、他組織とのBCPの連携においては課題が見られました。

こうした問題意識を背景にいたしまして、BCPの実効性に焦点を当てて検討を深め、取りまとめたのがお手元の提言でございます。

主に企業・経済界の取り組みと、行政への要望の2つの観点から、先進事例を交えた具体的方策を示させていただいております。

まず、有事における企業・経済界の事業継続に向けた取り組みについて御説明を申し上げます。資料の中段「Ⅰ. 企業・経済界に求められる取組み」を御覧ください。ここでは経営層の果たすべき役割、BCPの実効的運用体制の確立、組織の枠を超えた事業継続体制の構築の3点の取り組みを示しております。

まず経営層の果たすべき役割では、事業継続性の強化は企業の社会的責任の一端であり、経営層の強いリーダーシップによる取り組みが不可欠であることを強調しております。加えて経営層には発災時を想定した優先業務・プロセスの厳格な絞り込み及び限られた経営資源の適正な配分並びに指揮命令系統や役割分担の明確化が求められることを示しております。

次に、BCPの実効的運用体制の確立では、BCP実効性向上に向けた方策を6点示しており

ます。

第１に、就業時間外の震災にも対応できる要員確保などの体制強化。

第２に、リスクの類型化などの想定外を克服し、あらゆるリスクに対応するための想定事象の見直し。

第３に、耐震化等による施設の強化に加えまして、災害に強い通信手段など設備等の強化。

第４に、クラウド技術、SNSやセンサー、画像解析技術など、リスク対策における最先端ICT技術の活用。

第５に、実践的訓練など現場力を向上させる人材育成・意識啓発。

第６に、国際規格なども参考にしたBCPの客観的な評価・見直しでございます。

また、組織の枠を超えた事業継続体制の構築では、企業・グループ内の連携のみならず、業界内、サプライチェーン、地域など、組織の枠を超えた連携を強化することによる事業継続体制構築の方策を示しております。

続きまして、資料下段の「Ⅱ．行政に求められる取組み」として、経済社会の強靱化と企業・経済界の取組みに対する支援の２点の取組みを示しております。

経済社会の強靱化では、まず社会の体制強化ということで、防災教育や実践的訓練を通じた国民の意識向上、過去の災害対応を踏まえた対策本部の迅速な機動など、社会機能維持体制の構築、国と自治体が連携した情報収集・分析・発信体制の強化などを求めています。

また、社会インフラの強靱化として道路などの耐震化、老朽化対策に加えまして、最先端ICT技術を活用した効率的な維持管理などが重要であります。

さらに経済社会の強靱化に資する法整備として、大規模自然災害における特別措置法の制定、発災時における法規制の弾力的運用などを求めています。

具体的な規制緩和につきましては、今年の提言とあわせて46事項を要望しております。そのうち、これまでに実現した要望は２つにとどまっております、今後政府におかれましては残る課題の実現にぜひ取り組んでいただきますよう、この場をお借りして改めてお願いを申し上げます。要望の詳細に関しましては、提言本体の末尾34ページから39ページに掲載をしておりますので、後ほど御覧ください。

また、企業・経済界の取組みに対する支援では、企業・経済界の取組みを後押しするためのインセンティブ措置を挙げております。具体的には企業が帰宅困難者等を受け入れる際の善管注意義務に基づく免責措置など、提言本体の末尾40ページに８事項を示しております。これらにつきましても自治体を含む行政の皆様の積極的な御支援をお願い申し上げます。

以上が提言の概要でございますが、首都直下地震における被害想定検討につきましてもコメントをさせていただきます。

現在、首都直下地震モデル検討会を中心に、首都直下地震における人的・物的・経済的

な被害想定の見直しに向けた作業が進められていることと理解しております。一方で、新たな被害想定を見るまでもなく、首都直下地震の発生が我が国経済社会に甚大な影響を与えることは明白でございまして、その対策が急務でございまして、4,000社を超える企業が首都圏に本社機能を有していることを踏まえまして、企業にはとりわけ本社機能の被災を念頭に置いた対策が求められております。

一方、企業による対策の見直しには相応の時間がかかることも事実でございまして、被害想定をできるだけ早期に公表いただきますよう、改めてお願いを申し上げます。

また、南海トラフ巨大地震の想定津波高等の公表にもありましたけれども、甚大な被害を示していただくだけでは企業、国民はとても対応ができず、下手をすると思考を停止させる恐れがございまして、そこで、被害想定公表に際しましては、十分御承知のとおりでございまして、企業や国民の防災努力を促進するためにも、こうした被害をより軽減できるというような具体的方策も是非あわせてお示しいただきますよう、重ねてお願いを申し上げます。

経団連では提言の実現に向けまして、金融、企業、経済界の取り組みをリード、支援するとともに、提言の実現に向けて行政をはじめ、関係の皆様との連携を深めてまいりたいと考えております。本日御出席の皆様にも引き続き御理解、御協力のほどよろしくお願い申し上げます。

以上でございます。

○ ●●● ありがとうございました。

今、経団連から企業・経済界で行う取り組み、そして行政側に対しての要望といった形でお話ございました。

それでは、これ以降この発表に対しての質疑応答をここで一度行いたいと思いますので、御質問なり委員の皆様方の御意見がございましたら、どうぞお出しいただきたいと思います。

審 議

○ローソン 今、日本経団連からの報告がありましたけれども、特に企業・経済界の取り組みに対する支援という中で、企業でBCPもしくはBCMを推進していくに当たって、例えばいろいろなデータですとか、設備投資だとか、いろいろなところで投資がかかってくるのです。企業の経済活動の中でなかなかそういったところまで目が向かない。ましてその震災とか大きな災害を想定してということが前提になってきますと、それが果たして明日来ると言えば明日来るし、100年後かもしれないしということになると、なかなか思い切りがつかないところもあります。

そういったことを踏まえまして、企業に対する防災・減災に資する取り組みについてのインセンティブ措置というものが非常に有効ですし、必要ではないかと考えておりますの

で、ぜひ御検討いただきたい。

一方で、企業と言っても大企業もあれば中小企業も多いわけで、どこからどこまでの企業に対して、こういったことに対しての取り組みを示唆していくのかとか、こういったことも検討が必要ではないかと考えております。

いずれにしても、経団連さんから御提言いただいた内容につきましては、一企業としてもやはりこれは必要なことだと思っておりますので、ぜひ御検討いただきたいと思います。

以上でございます。

○ ●●● ほかに委員の皆さん方いかがですか。

○古屋大臣 経団連から過日もありがとうございました。御説明をいただきまして、被害想定と事前防止対策効果は、セットで発表してもらうことが大切だというのは全くそのとおりだと思ひまして、いずれ東南海は近々に発表がございますので、そういう中身もしっかり反映していきたいと思っています。

もう一点は、このペーパーの中で今後の方向性という中に5つポツがありますが、最初のポツはBCMへの意識転換と不断の努力が必要ということではっきりうたわれております。問題は2つ目のポツの個別企業の枠を超えた組織間連携の一層の深化・発展。これはサプライチェーン等々を想定しているのだと思うのですが、すごく大切だと思うのですが、現実にはいろいろ企業の秘密などがあって、本当にこれは実効的な対応ができるのか。だからここで前は必要と書いてありますけれども、2つ目のポツは「発展に期待」と書いてありますので、やはりこれは企業の皆さんもそういう障害を乗り越えて取り込んでいくことこそが、本当の意味でのレジリエンス性、強靱性を企業は兼ね備えていく。それが結果として投資を呼び込んでいくことになろうかと思ひます。

ぜひその辺はしっかり対応していただきたいなということを、これはむしろ防災担当大臣という視点よりも、私は国土強靱化担当大臣も兼任しておりますので、実は今後国土強靱化の基本計画をつくって取り組んでいくときにも、そういうことはしっかり盛り込んでいきたいと思ひますので、ぜひよろしくお願ひいたします。もちろんそのためのインセンティブというのは、我々としても最大限協力をしていくというのは申し上げるまでもないことです。

○ ●●● どうもありがとうございました。

インセンティブについては税の問題とか、今年の年末にまたいろいろお考えいただくことがあると思ひます。

それから、今の大臣のお話のとおり、経済界でいろいろ取り組みもさらに議論を深めていただいて、両者で全体をつくっていくことが必要だろうと思ひます。またよろしくお願ひしたいと思ひます。

○経団連 ありがとうございます。

非常に短いお時間で鋭い読み込みをいただきまして、心より御礼を申し上げます。まさ

に国土強靱化大臣にもお願いをさせていただくことが多々あるかと思いますが、ぜひ今後とも御指導を賜りますよう、よろしくお願いいたします。

○ ●● それでは、今の経団連さんの資料については、とりあえずここで区切って、また何かありましたら後ほど御意見いただきたいと思います。その次の項目で●●から復旧・復興対策のあり方についてということで資料をいただいております。この関係について委員から説明をいただいて、質疑をしたいと思います。●●、よろしくお願いします。

資料説明

○ ●● ●●です。

それでは、少し時間をいただいて、資料2の説明をさせていただきます。

首都の復興ということで、起きる前に復興かという話がないわけでもないのかもしれませんが、起きる前にこそ復興を考えおくのが首都だろうと思っています。

今の状況を東日本の復興2年目、まだこれからという状況ですけれども、何年たったら東日本がおさまるのかということと同時に、南海トラフあるいは首都直下地震、これら巨大災害が控えている中で巨大災害からの復興というのはどういうふうに行うのか。安政で考えますと南海・東南海が起きて、その直後に安政江戸地震というものが起きておるわけですけれども、そういう災害が複合するということも踏まえて首都の復興を考えておかなければいけない。そういう状況に今あるのだと思います。

内閣府からの被害想定はまだ出ておりませんので、2ページのところでは2005年に公表されておりました首都直下地震の被害想定を挙げております。今後、被害想定がどういう規模で出てくるのかわかりませんが、前回では建物85万棟、人的被害等々、物的被害についてはその表のとおりですけれども、金額にして112兆円というような被害額が示されました。その中でも特に東京湾北部地震、首都直下地震というのは実は何が起きるのかわからないわけですが、最悪の被害が大きくなるケースでは、この東京湾北部地震で区部を直撃した場合、85万棟のうちの53万棟が東京に集中する。神奈川、千葉でも11万、12万棟の建物が全壊、焼失するというような被害想定でした。

言わば阪神大震災あるいは東日本大震災で失われた住宅に相当するのが神奈川であり千葉で、その4倍あるいは5倍近い被害というのが東京で発生するというような被害想定であったわけです。棟数で言うと85万ですけれども、住宅世帯ということで言いますとアパート、マンションとを含めて200万世帯という人たちが家を失うという事態が想定されるということでございます。

こうした首都直下地震の被害の特性というのは、何よりも大規模震災。南海トラフ地震の昨年8月末に出されたもののほうが、もう一けた上の被害ではございますけれども、それにしてもこれまで我々が経験した災害の相当倍数の被害規模になる。さらに東京の場合にはまさに首都でして、間接被害の巨大化というものを無視できない。被害想定がなかな

かできないところでシナリオ的な発想になるわけですが、100兆円というようなお金の中の約半分は経済的損失、半分は復興にかかる物的な費用ということでございました。

特に首都機能の障害というものは被災地のみならず、まさに我が国全体にかかわる課題でありまして、全体のサブタイトルに首都の復興は国の復興であると書かせていただいたのは、まさにそのことであろうかと思っております。

東京の地域構造から見ますと、都心と、それを取り囲む木造密集市街地。この間接被害に結びつく首都機能というものへの影響というのは、この都心部の状況にかかわるでしょうし、また、木造密集市街地でどれぐらいの被害が出るのかが物的な被害の規模を決めていくと思います。

これからその被害からどう復興するかということを考えるわけですが、ことし大正関東地震から90周年になるわけですが、90年前の日本人というのは6,000万人の国民人口で、かつ、合計特殊出生率6.0という時代でした。完全に右肩上がりの時代の復興ということで、後藤新平以下あるだけの費用をかけて、いかに計画的に都市をつくっておくか。これが将来のためになるという発想だったかと思っておりますけれども、これから人口減少とか高齢化という時代を見ますと、ハードウェアではなく、言わばソフトウェアを中心とした復興に最もふさわしい、無駄のないハードウェアをどうフィットさせていくかということが基本方向になるのではないかと思います。

5 ページの下図はそういう思いで、ヒューマンウェア、ソーシャルウェアというのは私の造語で英語ではありませんけれども、ソフトウェアと被災者、地域社会を中心という復興をするのかというのが、1つの大きな課題になるのではないかと思います。

6 ページ、そうした被災者にとっての震災復興をどう進めるか。これは東日本の経験、中越地震の経験、阪神大震災の復興の経験等を踏まえていきますと、やはり連続復興、避難から復興までがいかに連続するか。それから、さまざまなニーズにいかにきめ細かく対応できるか。福祉その他が地域にこだわる政策展開をしているわけですが、であればなおさら復興についても地域にいかにこだわるかということが必要だと思いますし、また、ハードウェアだけではなく生活、暮らし、住まい、町という総合的な取り組みという視点が重要である。さらに、さまざまな連携、人口減少や高齢化の中で連携が必要だろうと思っております。

そうした進め方を実現していくための計画としては①～⑧まで方針、ビジョン、ガイドライン、プロセス、基本計画、基金・交付金、プロセス、モニタリング。特に⑦、⑧のプロセス管理とかモニタリングをして状況に合わせて柔軟に対応していくような復興計画、事業の進め方を、今から考えておく必要があるのではないかと思います。と言いますのも、これからの時代、人口が減る、財源がそれほど伸びない中で、今まで経験した被害の数倍あるいは十数倍という被害をどう復興するかと考えますと、復興の質あるいは復興の規模、復興の速度、これらが財源という制約の中でかかわってくるのだと思います。

財源がふんだんにあれば、大量の被害をある一定の高い質で復興することも不可能では

ないかと思えますけれども、財源の制約の中で大規模な被害からどういうレベルの復興を目指すのか、どういうスピードで復興するのかということを想定してかなければいけないのではないかと思います。

先ほどの2005年の内閣府の被害想定を、私が勝手に阪神大震災を1つのメルクマールといたしましょうか、物差しにして、それを当てはめて首都、東京湾北部地震に当てはめてみた表というのが上の表です。若干、無理やり112兆円に合せたところがありますけれども、ハードウェアを含めた復興の費用として100兆円規模の復興事業というようなことが可能であれば、そういう事業規模の復興になるのだということでありまして、お金の制約の中でどういうレベルの復興を目指すのかということについて、考えておかなければいけないのではないかと思います。

9ページにそのレベルという話ですけれども、現状、復旧というのがこれまでの国の復興対策の1つの基本であったかと思いますが、阪神で創造的復興、中越では創造的復旧、東日本でも多くの自治体が創造的という言葉を使った復旧・復興を目指されているわけですが、ある一定の最適レベルへの復興を目指すとしてどのぐらいのレベルになるのか。また、そうならないものも多々あるということでございまして、世直し型、立て直し型、衰退型というのは私が勝手につけているのですけれども、戻しようのない被害もありますし、この際、きちんと戻して次の災害に備えるというものも出てくるだろうと思います。

10ページ、そうしたもろもろの復興対象を按配していく中で、全体としてどういうレベルに復興していくのかということの方針として、ビジョンとして、そして計画として定めていかなければいけないことになろうかと思いますが、恐らくそこには財源の制約が一番大きくあって、ジレンマといたしましょうか、何を復興でプライオリティをつけていくのか。そうしたトリアージといたしましょうか、復興できるものとできないものというような条件が、かなりシビアに出てくるのではないかと私は思っております。

あれもやりたい、これもやりたいということを全てやれるかどうかということについて、少し考えておかなければいけないのではないかと思います。

そうしますと、そうした隘路を超えていく上で今、災害が起きる前に復興を考えているわけですが、まさに事前に復興についてもきちんと準備をし、取り組んでおく。後で防災・減災戦略が出てきますけれども、まさに防災・減災が復興につながっていくような制度的な展開を少し視野に入れて、取り組んでいくべきではないかと思います。

町、地域のほうで見ますと、まさに日ごろどういう地域だったかということが復興にとって最も重要だ。これは東日本でも中越でも阪神でも、結果としてはそういう現象が出てきているのではないかと思います。

東京都に私はいろいろかかわってきたわけですが、阪神大震災を1つの教訓に、当時東京都で初めて区部直下の地震の被害想定を95年にしておきまして、そのときの被害量でいきますと阪神の5倍ぐらいの被害が想定される。これを阪神と同じスピードで復興

するには事前に準備をしておく必要があるだろう。可能なところは取り組んでおく必要があるだろうということで、97年からさまざまな取り組みをしてみいました。

その1つが、被害想定をもとに復興ビジョン、どういう東京を目指して復興するのかということを描いておこうというのが1つです。これが実は合意の対象です。合意というのはプロセスではなくて、目指す目標を納得できるかどうか、共有できるかどうかにかかるといいます。そして、それをどういう計画にするのか。全てできないとしたらどういう被害を受けたところでどういう復興をするのかということ、ガイドラインとして定めておくことが2番目です。

3番目が、それを実践するために地域の皆さん、あるいは地域の事業所その他とどういうふうに関わりを合せて進めるのか。プロセスということでもあります。

それらを地域で実践してみよう、あるいは行政職員にガイドラインを習熟してもらおうということで、復興訓練という形をこれまでとってきました。私も手伝いをさせていただきました。

12ページは10年以上前につくられたまま見直されていないので、新年度見直しが始まるのではないかと期待しておりますけれども、被害想定に基づいた震災復興グランドデザインの中で7つの戦略プロジェクトが提案され、公表されています。現在、そうしたものを受けて復興まちづくりの現場になります区、市で都市計画マスタープランに防災まちづくりの方針に加えて復興まちづくりの方針を書き加えておこう。それを公表して区民、市民にも公開しようという動きが出てきております。

施策編というところは、行政マンにとってどういうふうに関わりを進めるのかということ、ガイドラインという形でつくっているものです。

都市復興に関連しては、現状がどういう状況にあるのか。特に基盤整備に関連してどういう状況にあり、そこに16ページ③ですけれども、実際に被害が発生したときに、被害図を載せていくことでどういう場所で、どういう復興をするのか。③は東京都が昨年4月に公表した被害想定の中の火災による1つの想定ですが、そうした木造密集市街地、基盤未整備で被害が集中したところを地区のまちづくり、復興の重点地区になるだろうということでございます。

それらを実践していくプロセスとして、プロセス編というものをつくってありますけれども、18ページに地震が起きた後、どういう進め方で復興していくのか。まず最初に避難所に被災者がいる。阪神では3日目から調査が始まって、2週間目にどこでどういう復興をするかの骨子が公表されたわけですが、避難所に最も人がいる時期に関わりを進めないと遅れてしまうということでございます。

また、被災者が地域からどんどん離れる。特に復興にかかわる地権者が散らないように、この東京都のマニュアルでは時限的市街地という発想をしております。この時限的というのは被災地を国あるいは都、区で一定期限借上げをして、都市計画その他の制限を全部外して、そこに住宅のみならず商店も工場も仮設的に復旧をする。迅速に復旧をして生活と

仕事を確保した上で復興まちづくりについての話し合いをし、着実に復興を進めていく。そういう戦術の言わば手段として時限的市街地。当初は仮設市街地と言っていたのですけれども、時限的市街地というような発想を取り組んでおります。

こうした3つのビジョン、施策編、プロセス編、それを棚に入れてしまっただけということで訓練をしているということですが、都市復興図上訓練は行政マンがガイドラインを習熟するための訓練ということで、毎年80人ぐらいの区、市の職員が東京都主導で参加して、今年が15回目でございますので、延べ1,000人以上の区、市の職員が東京都のガイドラインによる復興はどう進めるのかということ習熟してきている。

さらに区部を中心に40地区で地域の皆さんと一緒に、もと町が全部燃えてしまったら、あるいは半分燃えてしまったら、どういう復興をするのかということを考えてみるというような、復興まちづくり訓練も進めてきております。

23ページ、そういう事前の復興から発想すると、いわゆる従来の防災と違う発想というものが出てくるというのが、この訓練にかかわってきての実感です。現実の防災というのは、例えば東京都の被害想定をもとに木密不燃化特区等を展開していますけれども、現実の生活の縛りの中でなかなか思うような発想は出ないわけですが、もしこの町が燃えてしまったらというところに来ますと、まさに現実の呪縛を破壊するわけですが、地域の皆さんから、やはり区画整理をすることが迅速な地域全体復興を可能にする最大の手法ではないかという発言も出てくるということでございます。

こうした事前復興といった発想での首都復興の準備を、ぜひ進めていくべきではないかと思っております。

その最も現実的な第一歩としては、東日本でも高台その他で地籍の問題というのは非常に復興の大きな課題になっておりますが、木造密集市街地も全く同じように地籍がぐちゃぐちゃといいましょうか、地籍調査されておられません。そういう地籍調査をきちんとやるということが、まさに事前復興の第一歩につながっていくのではないかと思いますし、各自治体が大きな被害を受けたときにどういう復興をするのかも、都市計画マスタープランの中に位置づけをするということを、言わば各自治体で努力義務として課すこともあろうかと思えます。

東京が迅速に復興する1つの秘訣として、時限的市街地という取り組みをぜひ進めたいということで検討してきているわけですが、これについては法制度的な検討がまだまだできておりませんで、国を含めてどういうふうに復興するのか。つまり避難所、仮設、復旧、復興というものを連続して行うための仕組みを講じておく必要があるのではないかと。被災者が首都圏の中で散り散りに散ってしまった中での復興というのは極めて難しいものがある。全員がとどまる必要はありません。地域に関係する関係権利者等の所在がわかる。それから、話し合っただけで合意形成が導かれるようなシステムをつくっていくことが最大の趣旨ということ。それから、仕事と住宅を同時に復旧していくという問題でございます。

さて、そんなことを含めまして首都直下地震はこれだけの問題ではあるのですが、これ

まで全く特別措置法といいましょうか、首都直下地震をどうするかという法律がなかったことは非常に私にとって不可思議でして、防災・減災そして復興までを包括した特別措置法、特別法も、ぜひこの機会に御検討いただければと思っております。特に事前に復興にどう取り組むかということについては、ある一定の法律的な制度的な枠組みをつくっていただくことが、何よりも実効性を高めるのではないかと思っております。

以下、私案ということであんなこと、こんなことというのを羅列したものです。

28ページの最後ですが、大臣おられなくなってしまうかもしれませんが、まさに国土強靱化計画の1つとして、首都の復興を含めた事前の取り組みというものがなければいけない。強靱というのは防災ではないのだと考えますと、まさに折れない、ばねのように復元してくる、そういう国をつくるのだということの最も大きなポイントが、首都がいかに折れなくて、すぐさま復元、もとに戻ってくれるような粘り強さを持てるかということではないかと思っております。

少し雑駁で時間をオーバーしてしまいましたけれども、本日の私からのプレゼンテーションは以上にさせていただきます。ありがとうございました。

○ ●● どうもありがとうございました。

それでは、●●のこの資料につきましての意見交換を行いたいと思います。どうぞ御質問あるいは御意見等お出しいただければと思います。

審 議

○ ●● 私は復興のほうはほとんど詳しくないのですけれども、ところどころ、全般的には私は全く●●と同じ意見なのですが、1つは実際に防災まちづくりが事前に進まない理由、現実の縛りというものが非常に強くて、なかなか防災まで自分のいろんな利害を捨ててまではなかなか言えない。それを一度火災や何かで全部失ってしまえば、まっさらになってうまくいくかもしれないという話なのですが、逆にそうなったからこそ難しくなるということも十分考えられるわけで、命のほうは助かったとしても財産を失う。私も相当の高齢者になってきましたので、そうすると再建するための資源というのが非常に乏しくなるわけです。

なかなか全体をそういう中で見渡して地域全体をよくしていくというモチベーションは、総論賛成なのですけれども、各論としてはなかなか難しい。そういう状況になって、結局かえってうまくいかない可能性がある。だから事前にやはりまちづくりで相当やっておかないとうまくいかないのではないか。特に時限的市街地ということですから、これは私権の制限が相当強くなることが予想されるわけですが、そういう私権の制限を強くすることに被災者の人たちがどの程度同意できるか。その辺がポイントになると思うのですけれども、なかなか私は難しいなというふうに、もし自分が被災者になったときに難しいなということで、その辺を1つお聞かせ願いたい。

もう一つは、住宅の問題が非常に大きいわけですが、首都圏の場合はコミュニティというか、そういうものに根差している人はもちろんいますが、コミュニティの縛りが余り強くないというところもかなりあって、もちろん長年住み慣れた町にいるほうがいいという人が多いと思いますけれども、そこで避難所生活を何カ月も、あるいは何年も続けるとか、仮設のところは何年もいるということよりも、むしろ首都圏の中であればどこでも、これから住宅が非常に余ってくるという中で、移動してしまう。自分の権利は売れるものだったら売ってしまっただけで移動してしまうという、そういうどちらかと言うと従来型の農村的な、あるいは今、津波の被災地で見られるようなかなり地域にこだわりを持っている人は、首都圏の中ではかなり少ないかもしれない。そうすると別の対策も考えられるのではないか。そういう感じはして、少し専門外なのですが、●●の御意見をお聞かせ願えればと思います。

○ ●● ●●、どうぞ。

○ ●● 時限的市街地という発想なのですが、復興まちづくり訓練でやっているのは言わば今の現実があるわけです。長年、防災まちづくりに取り組んでいた町なんかでやるのですが、これまでのまちづくりでは、実は火災シミュレーションをしたらやはり燃えてしまいます。燃えたとしたらどうしようかという発想というか、考えてもらうということなのです。

その中で必ず出てくるのが、この町にとどまって復興したい。どういう人がそういう訓練に出てきているかというと、町会長さんであり、地元の地権者なのです。アパートの若い住人はまず来ません。防災訓練にも来ないですが、復興訓練なんかはまず興味はありません。逆にそうした人はまさにフットルースでありまして、どこにでも行って、むしろ先ほどの企業のBCPの従業員なのですが、自分の生活を確保し、仕事をして経済の立て直しをしてほしい。

地域に私権を持っていない居住者が山のようにいるというのが東京です。その人たちへの借り上げ住宅、仮設の提供など、さまざまな対策というのは当然やらなければいけませんし、借り上げ住宅というのは東日本でこんなに展開するとは思ってなくて、実は首都直下で考えていたことだったのだと思うのですが、そういう人たちを縛るということでは全くありません。ただ、その町をどう復興するかにかかわる人は土地を持っている人であり、家を持っている人です。その人たちがもし町にとどまって、町の復興を我々の手でやりたいとおっしゃるのであれば、その場所を確保するために木造密集市街地は大規模公園等が近くに全くないエリアですので、焼け跡を使うしかないだろう。そこに商店街が場合によったら同じように復興する。

今、東日本はどうなっていますかという、高台に仮設住宅をつくり、商店街を下町につくっているのです。被災地に。住宅から仮設商店街まで遠くていけないとか、そうすると大手スーパーが巡回バスで高台のお客さんをみんなショッピングセンターに連れていってしまうので、商店街のお客はだんだん来なくなってしまっているとか、そういう状況な

のですが、まさに大槌でやっているように仮設と商店街を一体化してつくってしまうような発想を、むしろ東京でも一低・木造密集市街地で持ち込むことによって、地域の復興の礎がつかれるのではないかというのが時限的市街地ということの前提です。

そのためには2年間あるいは3年間土地を借り上げる。東日本では高台移転、防災集団移転ですので、危険区域の宅地を買い取ってもらうことで、それを原資に住宅の再建はできないかという展開になっているわけですが、その2年間、3年間の土地の借り上げの値段を幾らに設定するかですが、そうした借り上げを前提としてその土地、地権者にとっては最低限復興へ向かうための支援もできる。借り上げている期間はそれを公共的な都市としての活用をしていく。この辺をうまく組み合わせることで、国に財源がないと言いながらそういうお金を使えと言っているのは若干矛盾があるかもしれませんが、そういう展開を制度的にはシミュレーションをして、準備をしておく必要があるのではないかというのが今日の提案です。

そして、今までと違うそういう復興の仕方が工夫されているのだということを地域の人が知っているかどうかということが、また速やかな復興をしていく上では重要なのではないかな。

だから今のまちづくり訓練に参加している方、1回だけその訓練をやってみてなんぼのものが残るかと言われるとそれまでなのですけれども、それをきっかけに各区がマニュアルをつくり、あるいはパンフレットを町内会で全員に配布するということを積み重ねてきているわけで、どうしてもこんな大変な復興をしたくないのであれば、今の防災まちづくりをもう少し2歩ぐらい前倒しで進める必要がある。その防災と復興というものをリンクして考えていけるような仕掛けにはなり得るのではないかな。それが先ほどの防災・減災をよりもう一步、二歩進める上で、今までにはないアクセラがもう一つ加えられるのではないかなと思っています。

○ ●● ほかに御質問ございますか。

○ ●● 似たようなことになると思うのですけれども、気になったのは想定に基づく復興ということで、想定はいろんな想定が考えられる。これはあくまで今度新しく出てくると思うのですか、最悪に近いと思うのですけれども、恐らく次はそうでない場合があって、ちょっと中途半端という言い方はしないですけれども、全部焼けてしまえばできるかもしれないですが、ところどころ焼けて大規模半壊があって、かなり判断に迷う。だけれども、下手をすると計画があるからやれと言ってしまうと多分相当混乱するのではないかな。そういう柔軟性がどこまで配慮できるのかなということがあったのです。

○ ●● 全くこの訓練なり、ここで発想していることが1つのモデルケースであって、これを事前に都市計画的に決めておくというようなことでは全くありません。実際には被害がどこで起きるかによって、起きた場所で被害の程度に応じて、あるいは地域特性に応じてどういう復興をするのかが決まってくる。

ただ、我が町でもし燃えてしまったらこういう復興になるかもしれないということを記

憶しておくというか、むしろそれを各区の例えば葛飾区の都市計画マスタープランでは地区を4つに分けて、そこで大きな被害を受けたらこういう復興をするのだということを公表しているわけです。その程度のことと言えはその程度のことなのですけれども、復興って一体どういうことになるのか。今の密集市街地の防災まちづくりは区画整理なんてことは全く受け入れられませんから、現状の曲がりくねった道路をせいぜい4メートルあるいは6メートルに拡幅するかどうかという話なのですが、当然その4メートル道路に満たない家がいっぱい残っているわけです。

その現状を言わば区画整理で最低4メートルを獲得することによって、全ての敷地で建築基準法上合法的に家が建つものになっていく。一般はできないけれども、もし燃えてしまうとそういう区画整理をすることが復興の一番早道になるのだということを地域の皆さんに了解しておいてもらうことが、この都市計画マスタープランの中に防災まちづくり方針で言っていることと、復興まちづくり方針で言わんとしていることとのギャップを示すことが、非常に私は意味があるのではないかということであります。

○ ●● ありがとうございました。

経団連、どうぞ。

○経団連 いきなり全てをやるのは難しいと思うのですけれども、様々な関係者が集まられて平素から議論をしておくことは、新しい課題の発見にもなりますので、実践的な訓練の形でやっていただくことは意味があると思います。

また、住民の方だけではなくて、ある程度安定的な居住者であるオフィスの主体もかわり得ると思います。例えば、東京ですと大手町、丸の内、有楽町の「大丸有」という地域でいわゆる地域継続計画などを作っておられ、知識のある専門家もそろっています。様々な主体を組み合わせることによって、より実践的なものができるのではないのでしょうか。ぜひそういうコミュニケーションの場を拡充できれば有意義ではないかと思います。

○ ●● 「大丸有」をはじめとして、東京の都心を中心とした業務地域、業務の集積が多い地域は、言わば都市再生法の再生地域あるいは緊急整備地域に指定されていて、一昨年、都市再生法を改正して、いわゆるエリア防災という形で都市安全確保計画をつくりましょうということの新しい制度が展開されました。これをぜひ進めていっていただくことで、先ほど大臣からお話がありましたが、企業がいかに連携するかということのサプライチェーンとか企業のグループではなくて、エリアで企業がその力を合せていくための1つの大きな仕組みになると思うのです。

帰宅困難問題から始まって、もしその中で被災をして使えなくなったビルがあれば、地域の中でビルを譲り合うと言うのでしょうか、作業スペースを共有して、エリアとして立ち上がっていく災害後の緊急対応まで含めて復興が必要になるほど被災してしまうと困るので、いかに継続できるか。緊急復旧で継続できるか。そこまでを視野に入れてぜひすすめるなければいけませんし、今のインフラ初めとする状況で言いますと、若干その課題がないわけではありませぬので、今、御指摘いただいたような復旧・復興まで含めた取り組み

を、ぜひエリアとして考えていただく必要があるし、そのきっかけに都市再生法を活用していくことが大事なのではないかと私は思っています。

○ ●● ありがとうございます。

●●、どうぞお願いします。

○ ●● ●●に教えていただきたいと思ったので、後で本当は質問しようと思ったのですが、ここで質問させていただきたいと思います。

貴重な資料と御説明ありがとうございます。この中に直接入ることかどうかわからないのですが、ぜひ風化対策も盛り込んでいただけたらと思います。

と申しますのは、風化という言葉が既に東日本大震災のことについても言われ始めているのですけれども、実際には地元で確かに風化し始めて前向きに元の生活に早く戻って、さらに経済を活発にしようとしている地域と、まだまだ風化などともなく、衣食住まった中のところがあって、その差がすごく出てきているような気がするのです。ところが、風化という言葉が出回ってしまうと、今度は離れた地域にいる私たちなどは今、衣食住で真っ最中で大変な状況にいらっしゃる方々のことを、どこか心の中から少し薄められてしまうような、それだけ強力な言葉のような気がするのです。風化という言葉が。

それでぜひ、その地域によって復旧・復興に向かっていけば風化が早く進むだろうし、まだ復旧のところは風化は全然していないということもあって、念入りに心のことも含めて寄せなければいけないということになるのかなと思いますので、ぜひ先生の復興と、もう一つ、前回の委員会でも御説明いただいた復旧ということなどと絡めて、その2つの言葉と絡めて風化ということについての対策を何か立てていただき、そして常にこのエリアはこうなのだという発信をするということも、最初のこの復興まちづくりのシミュレーションの中に入れていただけたらいいかなと思うのですが、そもそも復旧と復興をどう考えていったらいいのか、また、現在、東日本大震災の被災エリアで細かくそのデータが今の時点でとられているかどうかを、先生に教えていただきたいと思うのですが、よろしいでしょうか。

○ ●● 私にわかる部分とわからない部分がありますけれども、最初の風化のお話は例の●●先生がよく講演で使われているのですが、風化には2つある。いわゆる風のごとく忘れ去られてしまうという風化と、その教訓といえましょうか、忘れてはいけないことが当然のこととなって風化する。殊更、言うまでもないそれが当然であるという風化と2つあるのだと●●先生はおっしゃるのです。

そういう意味では、風のごとく忘れられてしまう風化というのは避けなければいけなくて、先ほど経団連の提案の中に防災の主流化という話がありましたが、こういうことを殊更言わなくても、当然防災というのは日本では第一なのだという文化が生まれると、●●先生が本来おっしゃっている風化なのです。つまり防災は当たり前のことであるという文化ができていくということになっていく。

東京の取り組み、復興ということと風化とどうつなげるかですけれども、私はむしろ東

京の場合には風化を恐れるのではなくて、風評被害を恐れるべきではないかと思っています。恐らく東京の災害報道については1年、2年、全て外国に対して東京が今どうなっているのか、日本はどうなっているのかという視点からの報道がなされて、むしろいわゆる風のごとく忘れ去られる前に、東京の復興が遅れているということは、東京は、つまり日本はどういう状況になるのか。日本への投資をすべきかすべきでないかということも含めた状況が発信されていってしまうのではないかと思います。

その中で東京のそうしたマクロな復興問題だけではなくて、被災者にとっては東京だろうが地方だろうと一緒にですので、被災者が忘れられていかないようにという意味で、●●がおっしゃった風化を食い止めていく。これはマスコミがどういうふうに伝えてくれるかというのは、私は非常に大きいのではないかと思います。

それぞれの地域のまちづくりの中に、そうした平成の大地震か次の大地震かわかりませんが、そのときの教訓をいかに取り込んだ復興まちづくりをめざしていくかということは、非常に大事なことだろうと思いますし、そういうことをきちんと議論し、まちづくりに実現していけるように、やはり地域の皆さんが主体となって復興に取り組んでいけるような体制、仕組みをつくっていくことが必要なのではないかと思います。

すれ違っているかもしれませんが。

○ ●● ありがとうございました。

○ ●● ありがとうございました。

それでは、特にほかになければ、ここはこの程度にしておきまして、次はボランティアの関係です。これは今までこの会議でもまだ議論を深くはしておりませんでしたので、災害ボランティアについて●●から資料を頂戴しておりますので、委員から資料の説明をお願いして、その後、意見交換をしたいと思います。それでは、どうぞお願いします。

資料説明

○ ●● この委員限りの資料を出しております。それはぜひ外に出さないようにお願いをしたいと思います。非公開資料とさせていただきます。パワーポイントを使いながらお話をさせていただきます。

昨日も、私どもJCNと申しておりますけれども、全国の災害支援をしておりますNPOボランティア団体が横につながりまして、東日本以降ずっと活動しておりますが、昨日は福島で現地会議をさせていただきます。

おっしゃるように風化の問題はやはり皆さんの大きなテーマになってきております。実際には地震、津波、原発、風評被害、健康被害だけではなくて高齢化が非常に進んでおりまして、その高齢化が15年早くに起こってきているという事態になってきています。医療も介護も人手不足、資金不足、いろいろなものが重なってきております。

もう一つは、第1次産業。農業とか漁業という根幹になる部分の支援が非常に難しいと

ということもありまして、問題は非常に複雑で、しかも深刻で多様な事態に入っております、半端ではないということを痛感する次第です。現地会議を何回かやっておりますが、私たちのようなNPOボランティア団体は、本当に寄り添って、寄り添ってという活動をしているわけです。

さて、地域における私は共助のお話から入らせていただきたいのですが、阪神大震災のときの調査などを見ますと、やはり生き埋めとか閉じこもりというような状態。そして東日本の場合には津波、いろいろ重なるものがございましたが、一番多かったのはやはり自力で脱出された方。2番目は家族による救出が行われた方。3番目は地域の住民なのですが、ボランティア活動でできた部分というのは非常にその後になりまして、直下は必ずこの3つの力、つまり共助の力があるかないか。この強みというものが、地域住民の強みであります。一方でこの地域住民の皆様方というのは、災害時にある意味で被災者でもあります。そういう意味では災害時は地域の自助、共助の力は極めて重要なのですが、次に考えておかなければならないのは、やはりそうしたインフォーマルなつながりとフォーマルなつながりをどのようにつくり上げていくのか。ここのところが1つ要になるのだと思います。

推進体制のことを考えてみますと、今お話がありましたように発災直後、救命救急、復旧・復興のような生活支援、生活再建、そうしたものがボランティア活動の内容とか役割を非常に変えていきます。実際には被災地のニーズに合わせたボランティア活動が展開されるような支援体制ができているかどうか、つくる必要があるように思われます。

そこで今回のテーマは災害ボランティアセンターの立ち上げとか、災害ボランティアコーディネーターのお話になるわけですが、例えば東京都を例にとってお話ししますと、東京都区市町村と地域の社協とか市民活動団体、企業、非営利のいろいろな組織がありますが、それらが日ごろから顔の見える関係づくりができていたところとできていないところ、非常にこれに差があります。そういう意味では日ごろの関係ができる、連携を強化できることを事前に考えておく必要がある。これは顔の見える関係があるかないかで非常に明暗を分けました。それと同時に阪神の場合でも上越の場合でも東日本の場合も同じです。

災害ボランティアコーディネーターの養成、災害ボランティアセンターの立ち上げは今回も1つの武器になります。そこで私どもの東京ボランティア市民活動センターというのは東京の広域センターの1つなのですが、その連携によって災害ボランティアコーディネーターの計画的な要請というものを東京災害ボランティアセンターの設置、その訓練を市町村に、もう一つは資材とか備蓄の場所を一方で確認しながら進めていくということが、やはり最初のベースラインとしてあります。

最初のころは都民ボランティアなのですが、東京都の御協力を得ましてボランティアバスという手法を使いまして、現地に十数台ずつずっと送り続けるという作業をしました。この中には非常にさまざまな方が参加されます。例えば私たちはウェブを使って募集をしたのですが、一番多かったのが30代、40代の男性が7割で男性が一番多かったのですが、

実際には現地に入ってリピーターになった方々が3割ぐらい。今回も1万以上の方が現地に入っていますが、この都民ボランティアという緑色のあれを着まして、それで現地に入って行って、それで現地に災害ボランティアセンターの立ち上げをするためのコーディネーターを派遣し、そして現地に置くというようなことで私たちはストックをかなり積み上げるという作業も一方でさせていただきました。

生活支援期になりますと、このように寄り添って、これは仮設ですけども、それから、子供の学習、さまざまな活動の内容が変化していきます。そうしたことをしながらボランティア自身も何がニーズなのか、どういうニーズを拾っていくのか、ニーズをどういうふうに把握しながらプランニングに変えていくのかなど体験していきます。

実際に災害時の活動ですが、災害ボランティアセンターの立ち上げを非常にたくさん今回もつくられています、もう一つは要援護者支援の窓口、福祉避難所の開設、避難所での要援護者支援、もう一つは今、昨日も非常に話の中心になったのがみなし仮設の方、地域の中に点在されていて、そして情報が行かない、支援が届かないという方々に対する支援のプログラムにかなり移ってきていますが、そうした在宅援護者の発見とかニーズの把握が非常に遅れてしまっています。

その点をどうするかということで、東京都の場合ですと東京災害ボランティアセンター、これは仮称なのですが、これを立ち上げるという作業に今、入ってきております。これは仮称でまだ名称をどうするかということは今、詰めつつあります。そういう形で都道府県、区市町村と情報と支援の、それを今度は区市町村の災害ボランティアセンターを立ち上げていくということと、この関係性をつくりながら考えていくことをやっています。

仮称ですが、東京都災害ボランティアセンターの開設に向けての検討会を私どもは立ち上げておまして、18人のメンバーの皆さんに入っていて今、議論を重ねております。これはどういうふうにやっていくかですけども、背景としては検討会では東日本大震災以降、今後の大震災に向けて災害への備えについて関心が深まっているのですが、民間団体等で準備が行われてきていますが、災害ボランティアセンターの設置や運営を予定するとするならば、その運営のマニュアルとか災害ボランティア養成講座を実施してきているのですけれども、都内のさまざまなところと相互支援の仕組み、あるいは発生直後の区市町村のボランティアセンター、そうしたもののシステムの構築をどうしていくのか。

NGO、NPO、時には海外からも入ってまいります、そうしたミッションを有する機能を持っている団体のそこを生かしながら、実際には地域に広域のニーズがありますので、広域のニーズも含めながら情報共有をどうしていくのか。それから、センターの運営に関しては区市町村ボランティアセンターとNPO、NGOとの共同の関係の運営をどうしていくのか。地域での被災者支援の活動を行うための自治体の災害部門との連携をどうしていくのかという意味では、昨年、東京都が東京都地域防災計画を改定されて、災害時には東京ボランティア市民活動センターと連携して、東京都災害ボランティアセンターを設置するという

ことを記載されております。この災害ボランティアセンターの設置運営の方法などを検討するために、災害時のボランティアの支援の取り組みについて検討する場が必要だということで、この問題を考えたわけですが、共有すべき現状認識があります。

災害ボランティア活動支援に必要な環境をどう整えるのか。

2点目は、災害前の取り組みはどういうことができるのか。

3番目に、情報の重要性が一番大きな問題ですが、山形県の例のように立場に関係なく自治体とか民間の情報を共有して、共有する場をどうつくっていくのか。

東京都域から俯瞰する視点でお話をしておりますけれども、首都圏に幾つかの大きなあれがありますが、それらとの連携と協働と情報のやりとりをどうしていくのか。

災害ボランティアセンターの拠点をどこにつくるのか。

NPOとかNGOの機能を生かす自治体の連携の場をどうしていくのか。運営に当たり必要な視点などがあります。

この先のお話は細かい話になりますので、また別の機会にと思いますが、そうしたことをつくりながら、連携のネットワークの問題が非常に大きな側面になると思われます。

実際にその訓練、これは福生市ですが、いろいろなところで災害ボランティアセンターの訓練が始まっているわけですが、もう一つ大きな問題は避難所生活支援と災害ボランティアセンターとの有機的な関係づくりが非常に重要になります。

避難所の生活が要援護者にとっては非常に厳しい状況になっていたことが今回非常によくわかっています。きめ細かな環境整備とかニーズ把握とか、災害時要援護者の支援センターの構築が必要ではないかということで、次のスライドを見ていただきますとわかりますが、災害ボランティアセンターのほかに災害時要援護者支援センターの立ち上げが必要だという議論が始まっております。これはいろいろなことがありますけれども、福祉施設の基盤整備に向けた行政の予防活動がございしますが、障害と言ってもひとかたまりにはならないさまざまなところがあります。合同避難訓練とか、先進的な取り組みの紹介とか、相互応援協定。首都にはさまざまなところがありますが、それから、それらの要援護者支援にかかわる災害時の情報支援の検討など、いろいろな課題がそこにあるように思われますので、これは検討している間の図形をそこに出させていただきました。

要援護者と支援ボランティアのマッチングの問題が必ず起こります。地域外部からのボランティアが非常にたくさん入ってまいりますので、そうしたときに病院とか施設とか在宅支援とか、さまざまな状態の中におられますので、そうした方々に対する情報の整理、発信、マッチング、コーディネーターの役割がそこで非常に発揮される必要があります。

もう一つの問題は物流なのですが、必要物資の調達と仕分け、ニーズの把握は非常にミスマッチがありましたし、避難所というふうに指定されているところや、仮設と指定されているところに物資が行くのですが、これからのその後の流通が非常に途絶えてしまったという問題があります。特に医療器具、薬、ミルク、おむつ、女性のいろんな衣類、そうした避難所や要援護者に届ける配送の手段の確保とか、障害者医療支援が必要な方、

乳幼児、赤ちゃんを抱えている妊婦さん、そういう方々の支援を早期発見と支援体制を確保しないと、死に至ってしまうということが今回も非常にはっきりわかりました。

今までもそうだったのですが、要援護者の場合には早急に自力で避難困難な人、地域とつながりがない人、特に大都市の場合です。それから社会的に孤立状態にある人、周囲の人からその存在さえも認知されていない人、こういう存在があって、その人たちは情報が非常に届きにくい。避難生活や何かに自力では帰れません。そういう人たちに対して、旅行者も東京とか首都圏の場合には観光客もたくさんいます。外国籍の人もあります。情報で判断ができないという人たちが大量に出てくる可能性があります。そうした方々に対する支援をやっていかなければいけない。それがあ意味ではパニック状態をつくり出すし、風評被害をつくっていきます。

次に救命・救急期から生活支援ということなのですが、避難所から慣れない仮設、自宅、移動支援、今、東日本ではこの移動支援の問題が大きな課題です。それから買い物難民。買い物にどうしても行かない高齢者、病院の付き添い。そうした心のケアの問題を含めると、ボランティア活動が集中する時期からさまざまなプログラムの展開へと移動していきます。みなし仮設の要援護者の問題など、仮設での生活支援の時期というのは要援護者の生活が慣れない環境の中で送られますので、今回阪神の前、阪神にも少しいたのですが、上越のところあたりから生活支援相談員さんというシステムを、これは復興基金で立ち上がっていますが、この方たちが仮設、みなし、いろいろなところで活動を始めておられます。

民生委員さんと連携しながら、これは雇い上げで時限的な雇い上げなのですが、そうした人たちを入れながら、災害ボランティアセンターが復興支援センターに今、東日本では名称も変わり、内容も変わってきていますが、その人たちがデマンドを十分に把握して、災害によりさらに困難、不利な状況にある人たちの克服のために、先ほどレジリエンスの話がありましたが、環境の変化に耐えられない状況を見逃さない。そういう支援を丁寧にしていくことと、今回のDMATあるいは心の支援、保健師さんなどさまざまな専門職の方々が体系的に現地に入りましたけれども、そうした専門職との連携とかネットワークをどうつくっていくのか。その意味では日ごろからの地域の中での要援護者との顔の見える関係性、それから、要援護者が地域の中で孤立しやすい。特に大都市の場合にはこれが圧倒的に出てきます。そういう人たちの支援力と受援力をともに高めるためのシステムを考えていかなければならないと思います。

災害ボランティアコーディネーターの研修のプログラムを別途の資料で、それでどういう感想を持たれたのかななどを非公開の資料で付けておりますけれども、都との連携によって災害ボランティアコーディネーターの計画的な養成を始めています。現在行われている平成24年度災害ボランティア養成講座ですけれども、災害時に災害ボランティア活動拠点で活動する災害ボランティアコーディネーターを養成することを目的として、対象別にS級、A級、B級というふうに3つのコースに分けて、人材養成の取り組みを通して首都圏

における大規模災害に備えた災害ボランティア活動の支援体制づくりを進めることといたしております。

ここでは養成プログラムの内容が、そこにS級の場合、第1期、第2期、第3期と泊まり込みの研修をさせていただいておりますけれども、これは後で御覧いただければよろしいかと思いますが、次のページでは災害ボランティアセンターの研修などの写真を載せていただいております。

さて、こうした顔の見える関係づくりの1つとして、東京都区市町村合同総合防災訓練というものをさせていただいております。東京都と各市町村、社会福祉協議会、東京ボランティア市民活動センター、ボランティアグループ、NPOが連携して、ボランティア参加プログラムの企画と実施合同訓練をさせていただいております。これは平成21年度からなのですが、世田谷とか調布とか文京、小平、西東京、武蔵野、目黒、品川、いろいろなところでその一例を資料として付けさせていただいておりますが、こんなことをしながら実際には目黒会場、品川会場、世田谷会場で行いました図形がその下のページに載っております。

訓練のメニューとしてどんなものがあつたのかということなのですが、災害ボランティアセンターの立ち上げの訓練、物資の搬送の訓練、地域包括支援センターというのは各区市町村に細かくございますが、そこでニーズ調査をさせていただくという訓練。炊き出しの訓練、その後のニーズ分析、通信訓練、これは被災状況の聞きとりと現地調査、情報確保と発信、要援護者の安否確認などです。

こうした訓練のメニューをつくりながら、もう一つの問題が帰宅困難者への支援です。できるだけ帰宅をしない、勤務先にとどまる、学校にとどまるという体制を今、東京都含めて近県ではやっておりますけれども、都内から帰宅が困難な人たちに対しての支援も、実は帰宅困難者訓練支援というものを千葉県から東京、埼玉というふうに近県を含めたような帰宅訓練を何回かやってきておりますが、都内からの帰宅が困難になった人に対しての支援をしなければならない場合があります。その場合の一時避難所の確保とか支援体制が一方であります。帰宅をせざるを得ない人たちがいます。そこに子供がいるとか、病人がいるとか、要介護の人がいるとか、帰宅訓練がどうしても必要な場合、この帰宅ルートの確保、コンビニとかガソリンスタンドとかホテルとかいろんなところが今回もエイドになっていただきましたが、飲み物とかトイレとか地図などを一緒に提供しながら帰宅訓練の協力を促すという訓練をやってまいりましたが、これはやはり継続的にやっていく必要があるかと思っております。

もう一つ起こりますのは、近県で広域避難をされている人たちです。この広域避難の支援のプログラムというものが今、全国で先ほどお話ししたJCNでは全国7カ所で既に行っておりますが、実際にはこの問題はどこでも起こってきますが、課題は山積しています。

最後に、今後の課題なのですが、東京都災害ボランティアセンターの今、開設を仮称ですが、図ろうとしつつあって、検討委員会を立ち上げておりますが、情報があちら

にもこちらにもということではなくて、まず1つの窓口を一本化するということはとても大事なことで、そこから東京都なり自治体と連携していく協働のあり方、情報の共有の仕組みづくりを検討する必要がある。

それから、設置場所が災害になって機能しなくなることもありますし、大都市の場合にはどうしても広域自治体である。例えば幾つかでそれをブランチのような形でつくっていかねばいけない。小さな災害ボランティアセンターは区市町村62ありますが、そこで必ず立ち上がることになっておりますけれども、それらとの関連の問題。それから、大量のボランティアの受け入れをしなければならないという問題が起こります。多分、今回も100万以上の方々が現地に行っておりますが、これを宿泊とか受け入れ態勢の準備が必要になります。

発災時、可及的速やかに社外ボランティアセンターを立ち上げることは私たちも何度かやってきておりますし、現地でもやってきておりますが、その権限をどのようにするのか。ここが非常に、誰が立ち上げるのか、あるいはその権限をどうするのか。この問題は実はどこもまだ未整備のままです。

情報の一元化を図るためのシステムを日ごろから検討しておかなければならないと思います。

地縁型とこうしたテーマ型といいますか、こういうところと行政とが顔の見える関係づくりを日ごろからやって訓練を進めるということがないと、これは必ず混乱になります。国と広域自治体、区市町村と企業、NPO、ボランティア、つまり官と民ですけれども、その官と民の定期的な協議の場づくりが、日ごろからできているかできていないかというのは大きいと思います。

それから、個人情報の壁がやはりあります。これについてなかなか私たちはこの壁が突破できないという問題があります。このことについては別の委員会で御検討されていることと期待しております。

既に今回の災害の中でクリアできました問題、例えば通行証の問題とかあると思いますけれども、そうしたクリアできた問題については、ぜひこれは継続的に次の災害でも生きるという方向でぜひ生かしていただきたいと思います。提言したり、あるいは皆様からの実践の中で到達できているいろんな側面があります。これはぜひ継続してできるようにしていただければと思います。

災害ボランティアの養成は、継続的に災害ボランティアコーディネーターあるいは医療コーディネーター、配送ボランティアのコーディネーター、いろいろあると思います。こうしたいろんなメニューを持っている種類のコーディネーターを多面的に生活の場に合せて生み出していく支援が、多様な支援の仕組みをつくるのが1つ大事なことでと思います。

官と民、特に公助、共助、自助というふうにもし考えるとするならば、小学生のときから大学生、企業、シニア、いろんな層の人たちが共助を学ぶ機会を提供する。教育委員会

などの中にこうした災害支援のボランティアのことができるような仕組み、あるいは今、いろんな現地がツアーでもっていろんなツアーを組んで、経団連がかなり頑張ってやってくださっているのですが、そうした仕組みをつくって体験学習ができるようなプログラムがあると、誰もがあそこに高齢者の施設がある、あそこに何があるという形で立ち上がり非常に早くなります。その点のことも含めて災害支援の裾野を広げていくことを、一方でもお考えいただければと思います。

済みません、早口でお話をしてしまいました。

○ ●● ありがとうございました。御苦勞様でした。

●●、確認ですけれども、資料3は公開でよろしいですね。非公開資料1－2は非公開ということで。

○ ●● パワーポイントは構わないのですが、そのほかは内部資料ですので、どうぞよろしくお願いします。バックデータやエビデンスがないと私の話が宙に浮いてしまうと思ったものですから、お付けしただけです。

○ ●● ありがとうございました。

それでは、意見交換をしたいと思います。御発言のある方どうぞお願いをしたいと思います。

審 議

○ ●● いろいろありがとうございました。ボランティアは非常に重要で、東京の場合にはどういうふうになるのかというのが私も勉強させていただいて感謝しています。

その中で気になった点が2点ありまして、1つは27ページ等に帰宅困難者という話が出てきているのですが、帰宅困難者は最初にそういうことを発想したのは実は1983年、1984年のときに、東京都で当時は多摩地域と区部と別々に被害想定をやっていたのですが、その多摩地域の被害想定の際に当時も地域は皆さんで守るのですよと言っていたのです。けれども、平日の昼間だと地域にお父さんいないぞ。阪神のときには早朝ということでお父さんは全員地域にいたわけです。寝ていたわけです。

ところが、平日の昼間だといないぞ。むしろ帰宅困難者が郊外の住宅地では不在なのということで、1晩、2晩どうやって過ごすかということをむしろ考えておかなければいけないという、帰宅困難者不在状態での地域の守りをどうするのかという、ここが何となく阪神以降、都心に集まる帰宅困難者のほうに余りにも注目が行ってしまって、郊外の話が余り議論されないままなのですけれども、帰宅困難でどうしても帰らざる得ない人をいかに支援するかということと同時に、発災直後そうした要支援者が山のようにというか、割合が非常に高くなるというのが大都市の郊外の住宅地なのということで、そこでの地域内ボランティア的な展開というのが、1つ大都市では大事なのではないかというのが1点です。

それから、広域避難者という言葉がありまして、これは福島から全国へ避難されているような方のことを言っているのだと思うのですが、東京では広域避難という言葉は別途使われているのです。つまり、大火災が発生したときに避難場所へ命を守るために避難するというのを、広域避難という言葉を使って表現しているのです。そこには実は地域の住民と一緒にその現場に巻き込まれている来街者、帰宅困難者を含めた来街者も全員助け合って指定された例えば駒沢公園に避難をすとか、そういうことが必要になってきているわけです。

そこではむしろ帰宅困難者が地域の支援者になれるような仕組みが大事。地域の言わば今回福島の放射能汚染で病院に入院されている方も、施設に収容されている方も全員避難したわけですが、大火災のときにどういう状況になるのかが想定できませんが、でも、そういう状況は往々にあり得るわけですね。そのときに言わば帰宅困難者という来街者の方も一緒になって地域を助け合って、地域の皆さんを助けて避難できるような、そういうボランティアと言うとおかしいのですが、助け合いというのが木造密集市街地等の大規模火災のときには必要になってくる。その辺も少しボランティア訓練等を通して普及していければなという気が個人的にしています。

○ ●● ありがとうございます。

1点目の災害ボランティアセンターを、東京都ボランティアセンターに一元化するだけではなくて、区市町村のそれぞれの段階に災害ボランティアセンター、写真でお見せしましたように、いろんなところに災害ボランティアセンターの立ち上げをしていくために災害ボランティアコーディネーターのS級、A級、B級と分けていますが、これから人と中核的にそれが担える人たちの訓練と、それを立ち上げることをすぐできる人の訓練というふうに、3つのコースで災害ボランティアコーディネーターの養成をしていますのは、それぞれの区市町村に災害ボランティアセンターを立ち上げることができる準備。これは中央共同募金からお金をいただきまして、経団連の1%クラブに入ってくださいまして、「支援P」という支援プロジェクトでメンバーを現地に送って、現地でもってそこで訓練をしていただくという、かなりエキスパートを私たちは今、支援をするということをやっています。

その人たちによって災害ボランティアセンターを現地に立ち上げるということなのですが、東京は23区のほかに26の市町村がありまして、そこにもう一つと書きましたのは、多摩地域にもう一つそういう都と直轄の、特にあそこに立川がありますので、国のあれもありますから、そこと一緒になってできるかなと思ったので、できれば2つぐらいは広域的なところをつくって、そこと区市町村あるいは23区がつながるような仕組みを事前に既に考えておくのはどうだろうかという御提案をしたつもりです。

もう一つの帰宅難民の問題は何回かやっているのですが、そこで出てきましたのは企業の方々や学校、例えば大学などはなかなか帰さないようにしようとしているのですが、その方たちの役割として、そこで待っているだけではなくて、一番屈強で働き盛りの

一番元気のある方が企業の中にいらっしゃるの、その方たちが例えば近くのいろいろな支援に入れるようなこと、つまり避難者でもあるけれども、支援者にもなれるという、その仕組みをもしつくっていただけたら、その可能性があるなということを非常に思っています。

でも、どうしても帰らなければならない人というのは必ず出てきますので、そのことの支援は一方でやっておく必要がある。ローソンにも大変助けていただいたのですけれども、そういうところがエイドになって情報と地図とお水という形で出していただいたりしますと、帰るときに非常にそれで混乱を防げるということを体験しておりますので、そんなことも一緒に考えていただけたらすごくいいなと思いました。本当にありがとうございます。適切な御指摘だと思います。

○ ●● ●●、お願いします。

○ ●● 東日本大震災の場合は、ごくごく初期のころはガソリンの不足や、救助が優先だということで、遠方からの災害ボランティアを自粛してくださいという動きがあったかと思います。首都圏に関して考えるに、ガソリンが枯渇するかどうか結構大きいかと思っています。ごくごく初期に災害ボランティアの自粛をやるべきかどうか分岐点になるかなと思うのですけれども、そこらあたりはいかがでしょうか。

○ ●● 自粛してくださいと言っても来てしまうと思います。現実的に突破されますので、そんなこと言っても始まらないのではないかと。というのは、現地在今回の場合には東北でなかなか、例えばNGOなどが上からパラシュートで、こういう話をしているのかわかりませんが、物資を落としていくような支援というのは東北にはなじまないの、多分、現地の皆さんがちょっと待って下さいとおっしゃったのではないかとと思うのです。

やはり日本のしきたりとか、特に文化というのがありますから、先ほどおっしゃったようにいきなり土足で家に入られることを必ずしも心よしとはしない方々もおられたので、そういうふうなところがあったかもしれませんが、東京の場合には交通網がいろいろな形でありますので、交通網が途絶されても絶対に入ってきてはいけませんなんてどなたかが言っても全然だめだと思っておりますので、できれば受け入れ先も住む場所ではありませんが、東京都にいろいろな公共の施設がありますので、体育館とか、そこにお入りいただくような仕組みを事前につくっておけば吸収していく力はあるのではないかと考えております。それに大事なのはコーディネーターだと思います。コーディネーターと活動のメニューが提供できる災害ボランティアセンターだと思います。

○ ●● ちょうど今日は、東京都は都合で欠席になっているので、本当は東京都からも少し意見をもらおうと今の議論を深められたと思うのですが、次回にでもまた必要であれば。

○ ●● オブザーバーの方が見えていらっしゃる伺いました。

○ ●● 多分、ボランティアが東京都はいっぱい来るという問題と、先ほど●●から2つ御指摘があったうちの前半のほう、特に多摩地域は昼間だと非常に手薄になって空白地帯のような形になるときに、そこをボランティアでいろいろ支援していくにしても、それ

も少し時間的に時差があるから、阪神・淡路のように力のある男手がいればいいのだけれども、そうでないときの多摩地域の問題というのは、また別に考えなければいけないと思うのです。このあたりについて東京都はオブザーバーの人はいるのですかね。

○藤山（事務局） 本日、東京都の委員は欠席しております。

○ ●●● ということであれば次回に持ち越しにします。今、都議会開会中ということも多分あると思います。

○ ●●● このことも東京都に一度このペーパーをお持ちして、御相談もさせていただければと思っています。

○経団連 まさにボランティアの皆様には、善意の自主的行動により、フレキシブルで迅速に対応できるという強みがあります。東日本大震災の際も、18万人の方が直ちにボランティアとして活動したということは、大変素晴らしいと思います。一方で先ほど●●●のお話にもありましたが、指揮命令系統や連絡などの規律と若干トレードオフ関係にあるのではないかと思います。そういう意味で、まず誰がどういう形で、指揮命令、命令、もしくは、情報伝達も含めた行動の規範をつくるのか、明確なルールをつくるのが、平時の備えとして非常に重要だと思います。

また、経団連が訪問した自治体で、自治体間とか関係機関間の情報連絡網を一生懸命構築しておられるのですが、ボランティアのようなフレキシブルな人々との情報連絡体制をどう構築していくかは、おそらくまだこれからの課題ではないかと思います。

東日本大震災のときにはIBMもSAHANAという、オープンソースのシステムで避難所情報の共有を支援したのですが、実際は、様々なベンダーや通信メーカーが個々に対応したのが実情です。何らかのかたちで、最低限の標準化なり統一化を図ったほうが、おそらくいざというときに役に立ちやすいと思います。ぜひそういったことも御検討、一緒に考えさせていただければと思います。

○ ●●● ありがとうございます。

ほかにはございますか。それでは、今のボランティアの関係は以上にさせていただきたいと思います。

続きまして、地震防災減災戦略プラン骨子。これは前回、最後に時間が押してしましまして、こちらの説明と質疑応答をしませんでしたので、この地震防災減災戦略プラン骨子を議論したいと思います。事務局より説明をお願いいたします。

資料説明

○藤山（事務局） 非公開資料2を御覧ください。

資料を1枚めくっていただきますと、地震防災減災戦略プランについてと書いておりますが、実はこれまでも大規模地震を相手にして、ある目標設定を定めて、例えば上の箱の2ポツに書いてありますが、何年間で半減させるとか、何年間で例えば人的被害、経済被

害を何割まで減じようとかいうような目標設定をして、その戦略に基づいて個別の対策を練っていこうという枠組みがある程度つくられておりました。

真ん中の箱に書いてありますように、個別の東海地震あるいは今日お話がありました首都直下地震についても、既に地震防災戦略というものをそれぞれ持っておりますけれども、東日本大震災が起きましてとんでもなくでかい地震をどう考えていったらいいのかということを、頭の整理を1回する必要があるということで、これらの大規模地震をこれからまた一つ一つ見直していく必要があるのですが、そのターゲットと考え方はどうしたらいいのかということの1回整理して、考え方の指針というものをつくっていきたいと思っております。

2 ページ目に大きな構成としましては、防災減災の対象とする地震をどうしたらいいのかとか、計算の仕方はどうしたらいいのかとか、目標設定はどうしたらいいのか等を考えております。

3 ページ、悩ましいのが例えば人的被害を考えたときには、今回の東日本大震災を考えた最大クラスのことを考えて物事を考えていかなければいけないだろう。ただし、経済的な被害、ここは仮置きで比較的頻度の高い地震、津波と書いておりますけれども、例えば東京といいますか、首都直下を考えた場合に今、最大クラスというものをこれから想定しておりますが、これまでの目標に対してその上に最大クラスというものが出てきたときに、これをどのように頭の中で整理していったらいいのかということでございます。

その枠組みの下に書いてございますように、最大クラスと比較的頻度の高い2段構えで設定する必要があるのではないか。人命救助等の危機管理対策は最大クラスの地震、津波を相手にするし、応急対策は最大クラスも含めまして幾つかの複数のケースを用意しておかないと、応急対策として対応できないだろう。ただし、経済被害というものはどういうふうに捉えたらいいのか。ここでは仮置きで発生頻度の高いものと書いておりますけれども、世の中はそれで許してくれるかという議論が一方であるかと思います。

4 ページ、やり方として減災目標を掲げたときに、それを定量化して計算して、これをこれだけやったら、これだけ減じることが出来ますよねというのが、まだ技術的にもデータの的にもある程度限られているという部分がありまして、例えば2ポツの枠組みの一番下、間接被害のところでも今日経団連さんからもお話がありましたけれども、民間企業の防災対策、例えばBCPだとか、今日は例えば管理者がリーダーシップをとってやるとか、そういう事柄を数量化するのは非常に難しいのだけれども、そういうことをきっちりやっていただけると最終的には復旧・復興が早くなる、あるいは地震でやられていても経済活動が継続されるということで被害自体は少なくなる。この辺のところをこれから勉強していかなければいけない。

目標設定の考え方としては、まず大枠の目標設定をして、各省庁なり各事業者なりが具体的にそれにどう進んでいったらいいのかということを考えなければいけない。発生頻度の高い地震・津波に対しては、例えば10年間でこういうことをやっていけば、これだけ減

らすことができるという事前防災の考え方。最大クラスに対しては相手が余りにも広範で大きいという場合に、例えば相手を期間として20年あるいは30年で目標設定をしていけばいいのか、あるいはとても相手が大き過ぎて目標設定が難しいというふうに考えるのか。

また、各種防災減災対策を実施して政治的にといいますか、首長さんの立場からすると最終的にはゼロに持っていくのが防災・減災の基本的な考え方ではないのかという御意見もございますので、長期的にゼロに持っていくためにどういうことを考えていったらいいのかということも、考えていかなければいけないだろうというふうに思っています。

5 ページ、今、メニューとして持っております対策別の効果の算定手法というもの。例えば耐震化をある程度進めれば、これはモデル的に数量化できますので、できます。火災対策も非常に難しいのですが、いろんな要因がございますので、これを一つ一つ数量化していくと施策として進めていけば減じることができるということ。例えば津波対策ですと、早く逃げてもらえば人の命は救えるということは言えるかと思うのですが、逆に経済被害としてどう捉えるかといった場合に、例えば海岸の保全施設はこれから粘り強い堤防をつくっていこうという考え方で整備が始まっておりますけれども、それは乗り越えてくる。ただ、その堤防が東日本大震災のようにやられないで保っていると、逃げる時間を稼ぐことはできるという人命に対しては非常に強い効果はある程度説明できるのですが、では経済被害にどうカウントをしていったらいいのかというのは、算定上は非常に難しいという部分がございます。

5 ポツに書いておりますのは、さまざまな防災減災。実際的には減災効果があるのですが、それを数量化することは難しい。けれども、こういうことはやはり地道に一つ一つやっていかなければいけないということで、こういうものがメニューとして当然掲げていかなければいけない。こういう事柄を全体合せまして、世の中の的にどのように整理して説明していったらいいのかということは今、考えておりまして、この機会に御意見がありましたら伺いをしたいと思って、議題として提案させていただいたところです。

以上です。

○ ●● それでは、このプランの構成案等も出ておりますので、御意見を賜ればと思います。

審 議

○横浜市 1つお聞きしたい点があるのですが、今まで首都直下地震は10年間で人的被害50%削減というものを示していました。今度は国自体でそういう数字を出さないのか、あるいはまた違う計算方法で出すのかというのをお聞きしておきたい。

というのは、横浜市の議会の中でも一部、今おっしゃったような議論がありまして、本来はゼロにすべきではないか。防災戦略をこの間つくって議会に報告したのですが、人的被害が50%とか、避難者40%減ではおかしいと言う人もいます。ゼロにすべきだ

と。私どもはそう言ったって震度7というのは相当の揺れですよ。ゼロというのはあり得ないし、基本姿勢としてはゼロにするという基本姿勢で限りなく近づけるけれども、政策目標としてはこういうふうに掲げる。その意味はやはり防災対策に相当予算をつぎ込んでいるわけですから、ある程度費用対効果の目安になるようなものを立てないといけないのだと思うのです。

それで政策的に大体どのぐらい進捗しているかということを検証しながら報告していくことも必要だと思いますので、やはりゼロにするという基本姿勢はあるとしても、政策目標はきちんと数字で出していないといけないのだなと。ただ、数字で算式がないものもありますので、それは出しようがないのですけれども、そういうふうに考えて、この間も前回の東京都の報告の中でも6割減というのがありました。ほかの自治体も大体そういうふうにやっているのです。ですから、その辺のところもきちんとお聞きしておきたいなと思いました。

○藤山（事務局） 今日御提案して御相談させていただくのは、オールジャパンで軸をどう考えて、これから立て直しといいますか、再構築していこうということについて御意見を伺いたいということが1つです。

それから、今、御質問がありました、まさしくこのワーキングで議論していただいているのは、首都直下の地震に対してどう考えるのかという意味においては、横浜市さんあるいは神奈川県さんが独自に出されている。東京都さんも地域防災計画で独自に出されている。悩みの種はこれから全体として首都直下としてそれに上乗せして出していく。そうすると2つ、3つ、4つ、極端な話いろんな想定が出てくる。それをどうやってわかるように御説明するかというところが悩ましいところではあるのですけれども、基本的には全体としてはこういうことが起こり得るので、これからこうしていかなければいけないというのは被害想定も含めて出していく方向で今、考えております。それが1つです。

4ページ、先ほどちらっと御説明しましたが、まさしくその後の戦略の設定をするときに、先ほど御意見があったように10年間でどこまで持っていく、あるいはやはりゼロにしなければいけないという御意見もあるので、ただ、実質的にはどれだけやってもゼロというのは現実的には不可能なところもあるのですが、限りなくゼロに近づけるためには何をやっていけばいいのか。これは研究開発も含めて、そういうことは前向きに訴えていかなければいけないだろうと思いますけれども、その辺のところも含めて今、これから整理していきたい。それは両方打ち出していないとなかなか御納得いただけないのではないかと。確かにゼロにする方向の話は、なかなか費用対効果というのが算術的に難しいのではないかと考えています。

○ ●●● 確認ですけれども、各自治体でそれぞれ計画を持っていますが、その上に国としてのものをつくろうとしているということと、その中で今お話のありました、例えば審議会で質問のあった被災者数を限りなくゼロというのが本来あるべき姿ではないかということに対しては、それを肯定しつつというのは言い過ぎかもしれない。そこが費用対効

果も含めて考えるということですから、基本原則ゼロということは維持するのか。

○藤山（事務局） 今の時点ではっきりは申し上げられません。一方では、なかなか難しいということも言わないといけないのかなと思っています。並行して走っております南海トラフ巨大地震の被害想定を8月29日に公表させていただいたときに、実は32万3,000人の死者が出るだろうという想定のものに、これをやって、これをやって、これをやって、今ある究極なものを全部集めても、最終的にどうしても津波が押し寄せる時間がものすごく短いということもありまして、数万人単位が残される。それでいいのかという議論がありました。けれども、これを行政あるいは政治としては1人でも少なくする努力をこれからしていかなければいけないということは、これからまた考えていこうというお話がございました。御紹介ですけれども。

○ ●●● 今のあたりは各委員の方もどう考えればいいのか、まさにそれが議論の核心でもあると思うのですけれども。全くの机上の議論ですが、被災者数を限りなくゼロにするというのだったら、極端な話が全部移ってもらえばゼロになるわけで、都市の究極の問題は過密ですから、それを徹底的に間引いていけば被害者数はゼロに限りなく近づきます。だけれども、そうはしないで現状をできるだけ守りながらほかに対策を講ずるということだから、そのあたりいろいろな前提というか、守るべき柱をはっきりさせた上でどういう対策を講ずるのかということ、冷静に議論しなければいけないですね。

○横浜市 いきなり今度ゼロというのが目標になってしまいますと自治体は困ってしまうと思うのです。ですから基本姿勢と政策目標は違うのですよという形でゼロにすることを目指すけれども、政策目標はあくまで政策目標で、それは計算できるところはちゃんと計算しながら出していきましょうというふうにしていただければ、説明はつくのではないかと思います。

○ ●●● ●●●、どうぞ。

○ ●●● 4ページの目標なのですけれども、10年間の目標で今までやってきて、次期防災計画でも各自治体が10年間の目標で半減というものが返ってきたのです。そうすると10年間でやれることというのが現実的な縛りの中で考えると、耐震改修というものが前提になってしまうのです。これを30年というふうに置きかえる。つまり10年目に耐震改修で2分の1を目指す。20年目、さらに2分の1を目指す。30年目はさらに2分の1で何か放射能みたいなのですが、8分の1。だけれども、実際には30年という建て替えが随分進むのです。

つまり耐震改修ではなくて、耐震改修をして何年か寿命を延ばして、だけれども、建て替える。その判断を含めて考えると、やはり耐震改修ではなくて建て替えをしてインテリジェントのきちんとした対応ができる。つまり構造だけではなく設備もきちんと対応ができるものにつくり変えていく。少し長期的な戦略を今度は出すべきではないかというふうに思っているのです。先ほど来、産業界、経済界のBCPということを前提にすると、やはり相当の施設の強度を持っていることが重要になってきますので、いわゆる現状の弱いとこ

ろを改修するのみではなくて、まさに建て替えその他の新しい都市づくり網を少し視野に入れて、検討できないかなというのが1つです。

もう一点、避難をするというか町ごと移すという話がありましたが、まさに津波を前提にすると30年かけて東日本であれだけの被災を受けてから高台へ移転するのであれば、30年で建て替えるときに高台へ移転していく。現状すぐ3年間で移転なんていうことはできないわけですが、防災集団移転事業は復興でしか使っていませんから3年間という縛りなのですけれども、30年の言わば長期対策として、公共施設とか福祉施設とかそういうものは率先して高台へ移転しながら、30年のまちづくりの中でより安全な町をどうつくっていくのか。そういう目標を今回の防災減災プロジェクトの中に入れるべきだろう。

つまり、防災というのは事前に対策をして被害を減らす。減災というのは万全な事前の防災対策はとれないけれども、災害対応ができるようにして被害を減らす。その防災と減災を少し意識して対策を整理すると同時に、さらに言えば先ほど私は事前復興と言ったのですけれども、津波地域なんかは非常にわかりやすいのは被災した後、高台移転という復興をするのであれば、それを今からやはり30年の目標の中に組み込んだまちづくりを今から進めていく。例えば高台の可能な土地を造成して道路をつけておくということが、イコール避難場所と避難道路を確保することになるのだらうと思いますし、支援が必要な施設とか、重要な施設を率先して高台へ上げていくようなことで減災効果をどんどん上げて、人的被害をゼロに近づけていく。そういう10年、20年、30年、短期、中期、長期の防災減災戦略を少し検討していくべきではないかと思います。

○ ●● ありがとうございました。

●●、お願いします。

○ ●● この問題を考えると、最初に被害想定をどうしても言わなければいけないのですけれども、被害想定をどこまでやるべきか。これは100年間ぐらいに起きる蓋然性が高いものとか、1,000年とか1万年とか、長くなればなるほど非常に難しくなるわけですが、東日本大震災を受けて今までの考え方は少し変わってきて、最大クラスということを出した。ということは1,000年間ぐらいのリスク、1,000年に一度ぐらいのリスクまで我々は考える必要があるのだということだったわけです。

では、それはどこの対策までなのかということで、被害想定を目的の1つは災害イメージ、想定外をなくす。こういう災害があるかもしれない。それに備えていきたいと思います。ということなのですが、もう少しはそれを減多にないことだけれども、起きるかもしれないなと思っていきたいと思います。でも具体的にそれでは建物をつくるとかどこに住むかという、そこまで考えるのは、やめましょうという選択肢ももちろん社会としてはあるわけで、ですから被害想定を目的の2番目は、社会的な目標としてどういう被害を想定していくのかというのがあるわけです。

もう一つは技術的な問題も絡みますけれども、被害想定を逆に回せば、これだけ耐震化が進めば被害はこれだけ減りますよと、対策評価に使えるということで、この地震防災戦

略なり減災戦略というのはまさにテクニカルなというか、被害想定を逆に見て、事前の対策をこれだけ進めれば被害が減るのだということをしようという目的だったわけです。

この災害クラスを考えると、社会的な目標として想定外をなくしイメージを共有化させるということと同時に、それを目標設定にしましょうというふうに言い出したわけです。本当にそれは皆さんの国民の目指すところがどうかというのは、本当にコストを見てみるとそこまでやるのということもあるかもしれませんが、とりあえずそれを目標とするのであれば、L1、L2の議論のときにあったようにハード対応かソフト対応か、2つの大きな目標があって、社会的目標の中がだんだん複数化してきたということなのです。

ハードでは無理でしょう、あるいはその土地を使わないとか、そういうところまでいくのはやめるという考え方が1つあるわけです。ターゲットとしてそこまでハードで対応するのは100年に1回ぐらいとか数百年でもいいのですけれども、そういうL1クラスまででとどめておいて、あとは何とか避難をしてもらうとか、そういうソフト対策でいこうという方針が出されているわけです。それはまさに社会的な目標設定を複数にして2つに分けて考えていこうという考え方だったと思うのです。だからそういうことが1つある。

もう一つはここにも少し出ているのですけれども、●●も少しおっしゃったことなのですが、ターゲットの期間なのです。それまでの既往最大的な考え方と言うと、10年単位で実はほとんどが建て替え効果で半減してしまうわけです。ですから政策的に推進をすることを行えば半減するだろう。これは基準法ができてどんどん建て替えが進むことによって、自然に皆さんが耐震化された住宅に住むようになる、建物に住むようになるということの効果であるわけですが、余り政策評価に本当のところはなっていないということがあります。

これはもう少し政策的なもの、防災面から見た政策的なものを評価するように改善する必要が多分あると思うのですけれども、もう一つはそういうふうに大きなものを想定すると、ターゲットの期間を延ばさないと難しいことがあるのです。ですから、ここも10年間はこうだけれども、30年の目標も設定する、あるいはもう少し長期的なもの、津波の巨大なものを想定して、本当にそれをハードで対応しようとするならば、これは高地移転しかないわけで、これは地域によって可能かもしれませんが、そうなるともう少し超長期の目標設定というふうに、これも複数化していく。ですからだんだん我々が非常にレアケースであるけれども、厳しいリスクを想定して、それに対応するときにはやはりカテゴリを分けていかなければいけない。ちょっと複雑になってくるわけですが、そういう方向でいかなければ多分いけないだろうということなのです。

もう一つ、ちょっと長いのですが、首都直下にとって一番の課題はやはり火災なのです。どんどん建て替えは進むので、自動的にそういう意味では同じ被害というか、同じ揺れであれば、揺れによる被害は恐らくこれからも減ってくる。でも、私は大田区に住んでいるからよけいそうなのですが、どんどん住宅の間が狭くなってきて、空間が少なくなっている地域もあって、そうすると耐震化は進むのだけれども、火災対策は逆行す

るということが起きそうな気がするのです。ですから、そうするとその辺の対策をもう少しきちんとできるような、あるいは被害想定の中もそういう対策が評価できるようなものに進めていく必要があるのだなということがあります。

最後に、被害想定も絡むのですけれども、我々が激甚ケースと言ってきたような問題をどうするか。これは対策としては極めて重要な対策。特に応急対策では重要な対策になってくるわけですが、その辺の激甚なケース、定量的には被害が想定できないのだけれども、定性的な問題。原発もそうですしコンビナートもそうですし、さまざまな高速道路もそうですが、その辺のことについての対策という面からすると、防災戦略の中にいれなければいけないのだけれども、被害想定では恐らく明確な形では出てこない。それをどうするか。この中にどうやって取り込むかという課題があるだろうと思います。

以上です。

○ ●● ありがとうございました。

●●、どうぞ。

○ ●● 減災効果の考え方について、手書きで図を書いてしまってわかりにくくて申しわけないのですが、横軸にハザードの規模、縦軸に被害をとると、被害の出方というのはS字になっていて、あるハザードの規模から被害が激甚になります。これは工学のフラジリティカーブの考え方ですが、例えば消火力で考えていただくと、都内には既に消火体制を持っていますから、小さな火災だったら対応できるのですけれども、同時多発でいっぱい火災が起きるから初期消火できなくなって延焼火災になるのです。

減災対策をやると、このS字を右に動かせ、大きなハザード規模でも被害が生じないようにできるというのが効果です。一般には、被害想定では、〇〇地震の被害を見積もって、何かの対策に対する被害軽減効果はこのS字の上の点と下の点だけ取って「3割減」とか言っているのですけれども、これは減災効果の一部しか見ていないのです。

一番重要なのは、S字の立ち上がりの部分がどのハザード規模にあるのかということで、カストロフィックな事態をどの規模で抑えられるかということなのです。ですから今の被害想定だとそこが全く評価できていないので、東京湾北部地震ではない場合、その途中ぐらいの規模の地震で対応できないレベルがどの辺りにあるのかがよくわからない状況です。すなわち、マグニチュード7.3で対応できないということはわかるのだけれども、6.8だとOKなのか、6.5だとOKなのか不明というような被害想定になっていると思っています。

ですから、減災効果というときにもう少し点の議論ではなくて、全体的にどの災害規模だとどうなるかや、どの規模の地震では効果がこうとかいう風に言っていただくと、もう少し全体的な議論ができるのではないかと思います。

○ ●● ありがとうございました。

済みません、記録の関係があるので図を後で事務局に渡しておいてください。議事録を読んでもわからないかもしれない。議事録を見ると議論がわかるように事務局に整理させますので、お願いします。

○ ●● プラン骨子についてのお願いなのですが、L1、L2、防災、減災の考えをきちんと整理しておいていただくことが非常に重要だと思います。何人かの方もおっしゃっていましたが、ここをあやふやにしまうと全てゼロリスクを求めていくという方向に突っ走りやすくなりますから、基本となるところの考え方だけ整理をお願いしたいと思っています。

○ ●● 建て替えのときに、例えば静岡県では係数を上げている。東京ではなかなか難しいと思うのですが、例えば長期優良と絡めてするとドラスティックに被害も減らすことができますので、全く同じものを新しい耐震基準があればですけども、そういうほかのインセンティブと合せるというのと考えていただきたいというのと、やはりどうしてもレベルを超えたときには被害が出てしまうので、それはあとソフト的といいますか、人間で対応するしかないので、そうすると担い手を育てるという、BCPの担い手もそうですし、クライシスマネジメントの担い手もそうですし、先ほどおっしゃっていたボランティアの担い手もそうですし、コミュニティの先生の事前復興もそうですけれども、やはりコミュニティと実際をつなぐようなコミュニティの中での専門家、担い手も育てるという、そちらとあわせて考えていただきたいと思います。

閉 会

○ ●● ありがとうございました。

この地震防災減災戦略プランは、首都直下だけではなくてほかの地震全体で共通するものだと思いますので、今ここで何人かの委員から意見はありましたけれども、そういったことも含めて全体で政府としてどういうものをつくり上げていくか。それはまたいろいろ検討していただければと思います。

それでは、今日少し時間は過ぎましたが、一応終わりまで来ましたので本日の議事は以上で終了いたしたいと思います。

事務局から何か連絡事項はありますか。

○藤山（事務局） 今日とは本年度で最後のワーキングなわけですが、このワーキングを始めるときにお話ししましたが、最終的には最終報告書をいただきたいということなのですが、実はスケジュールでいきますと、一方でやっておりますモデル検討会のほうで震度分布とか津波がどうなるのかという検討をしております、それを冬ごろまでに出して、最終報告書を春ごろまでに出すというざっくりしたスケジュールをお示していたのですが、もう既に春がそこまで近づいてきておまして、実はモデル検討会のほうで今、新しい地盤をどう見るかあるいは相模トラフ沿いの構造をどう見るかというところに時間がかかっておまして、非常に作業が遅れております。

今日前段のところでお話がありましたように、被害想定が出なくても検討できることもある。その一方で例えば電力がどうなる、通信がどうなる、交通がどうなる、具体的な

被害想定が見えないと、なかなか対策のほうも見えてこないというところもありますので、その辺りのところは今、明確にモデル検討会の結果がすぐ明日出てくるとか、そういう話がなかなか言えないものですから、その辺りも含めまして、また来年度に入りましたら実は次回の日程も決めておりません。そこで今、状況がそういうことでございますので、次回に全体的にスケジュール感としてどのような感じになるのかということも含めまして、また日程調整をさせていただきたいと思います。またよろしくお願いいたします。

○ ●● ということで、次回、今、言ったような話を全体整理して、また皆様方にお示ししたいと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

○藤山（事務局） どうもありがとうございました。

資料の送付を希望される方は封筒にお名前を書いていただければ、事務局のほうで送付させていただきます。