

防災基本計画の在り方に関する検討会（第1回） 議事概要

1. 検討会の概要

日 時：平成25年12月4日（水）10:00～12:00
場 所：中央合同庁舎第5号館3階 内閣府防災特別会議室
出席者：吉井座長、木根原委員、島田委員、田村委員、目黒委員
日原政策統括官 他

2. 議事概要

検討会の概要、主な論点及び防災計画の概要について、事務局より説明の後、各委員で意見交換。委員からの主な意見は次のとおり。

- 計画には、①危機管理全体の方針（哲学）、②やるべきことリスト（現場の計画、標準的事項を記載）、③定量的・定性的な目標を定めた戦略計画（アクションプログラム）、④具体的な行動計画（マニュアル）の4つの機能があると考えている。現状の防災計画は4つの機能が混在し、現場でも全てを計画に盛り込もうとして混乱している事例も見られる。4つの機能をどこまで計画に書くか、検討が必要。
- 基本的な危機管理への姿勢の明示が不十分。静岡県では、危機管理の哲学を上位の基本計画として明確にしている。北海道札幌市も同様の取組を行っている。
- これまでの防災基本計画の効果・効用を整理し、それをどう伸ばしていくか検討が必要。例えば、当初は人命救助の観点がメインであったが、国土政策・国土保全の観点が加わり、阪神・淡路大震災を経て自助・共助の重要性が認識され、指定公共機関以外の役割が大きくなってきた。この流れを示したことは、防災基本計画の効果ではないか。
- 計画の進捗状況把握について、基本計画の掲載項目が地域防災計画等にどの程度反映されたかを把握するやり方もあるが、一方、マクロの視点で、計画の修正を通じて、防災に関する人材・予算の推移がどうなっていったか、という観点から進捗状況を把握することはできないか。
- 基本計画では、個々の省庁や自治体では出せない総合的な問題意識や、どこに重点を置くかという価値観を示すことが求められる。東日本大震災以降、単独市町村での対応の限界、指定公共機関のみならず様々な企業の貢献の必要性、複合災害への対応の必要性、などの新たな課題が顕在化した。
- 市町村の地域防災計画の修正に携わったが、修正に当たっては、まず都道府県の地域防災計画を参照し、これに加えて、防災基本計画や専門調査会報告等を参照した。地域の実情は、市町村レベルで防災基本計画をダイレクトに参照することはほとんどなく、都道府県地域防災計画を通じて浸透する形になるが、防災基本計画の与える影響は大きいことは事実。
- 都道府県の中には、東日本大震災以降、それまでの被害想定が使えず、対策が立てられなくなり混乱しているところもある。
- 防災基本計画には、国全体としての防災対策という哲学的なものを示すことが必要。国全体の災害リスクアセスメント・発生確率を踏まえた災害予防の在り方を検討することが必要。
- 長期的な検討になるが、災害対策基本法は「基本法」という名称ながら一般法となっている。下位の法律をコントロールするような基本法の要素を強めても良い

のでは。

- 今の防災計画は、アクションプランのように何をしなければならないかという「需要」の視点ではなく、どのような対策を行うかという「供給」の視点から書かれている。
- 現在の防災基本計画は紙媒体だが、電子化にすることで抜本的に変えられる。見たいところだけを選択して見ることができるし、全体も俯瞰できる。各災害共通編として使うことも、時系列順に並べて使うこともできる。
- 限られた防災職員が対応する現状においては、計画に地域特性や災害特性を求めることは困難。計画には、時系列に沿って網羅的に記載することが重要。その上で「あるべき姿」と「ありのままの姿」の差を出して、足りないところを明確にし、改善する（PDCA）という運用面まで含めて、地域防災計画の見直しを図るべき。
- 防災に関する基本的哲学を明示することは確かに重要。部局単位の最適化の解と組織全体の最適化（首長の判断）の解が一致するとは限らない。
- 防災は全庁的に取り組むべき課題だが、現実には防災担当部署が一生懸命やっている。限られた人員で防災基本計画を使いこなすのは困難。
- 例えば、災害の種類ごとに緊急避難場所は異なるし、災害対策基本法もそのように改正したが、一方で、各災害に共通する避難に関する基本的な考えもある。共通する考えを整理した上で、災害ごとの特徴を示すという整理の仕方を検討すべき。
- 使いやすい共通方針があっても良い。檜原市の例は、大方針を示し、そこは、よほどのことでなければ修正せず、下位マニュアルで補っている。
- 規模の小さな自治体には人材の充実等による防災力の向上が必要。都市部では、住民や昼間人口の意見を吸い上げて、災害時の個人の行動を後押しするという観点が必要。
- 住民の意見の反映については、地域住民等が地域防災計画の作成に積極的に参加するという仕組みになっていないことが問題。災害対応には、自助・共助で担える部分がかなり多いはず。
- 昨年、災害対策基本法を改正して、様々な人が防災会議に参加できるようにしたが、現実にはうまく機能していない。
- 72時間以内は人命救助に全力を尽くす、72時間以降には避難所の対応向上を図っていくというように、時系列で対応を分けて考えることが必要。発災直後1週間程度は、ある程度の部分は自助・共助で乗り切ることも必要。
- 災害の規模が小さいときは行政のサービスも行き届くが、規模が大きくなると、行政の手が回らなくなるというミスマッチが生じる。BCPの発想を取り入れ、災害対応業務の優先順位を意識することが必要。
- 組織間の連携、責任の所在の明確化が必要（主たる担当組織・担当者を明確にする）。
- 防災には総力戦が必要。個別には、金融・マスコミに協力を仰ぐことが重要。被災民間企業を金融機関が支えることが重要。マスコミには、減災行動誘導に寄与する情報発信を期待。
- 災害対応の教訓を全国で共有できるよう、様々な地域の災害対応のデータを共有すべき。最低でも、都道府県の災害対応をスタンダードにすることで、市町村の対応が標準化されるのでは。
- 現在、防災基本計画で個別の行動規範について記載しているのは、日本に合っ

いる部分もあり、全部を取るのはもったいない。哲学を前に出すなど、計画の中で整理を検討すべき。

- データベースは重要だが、一方で、相当のインセンティブを付けるなど活用してもらう工夫が必要。なかなか読まれないということと、大規模災害から時間が経つと風化してしまう場合がある。
- 電子化も重要だが、一方で発災時に電子媒体が十分に使えるかという問題もあり、紙媒体と両方が必要。例えば、避難所の運営などはどの災害でも共通であり、こうしたものをまとめてしまうという案が考えられる。
- 地方公共団体が災害別に対応を考える背景には、防災職員や組織がある。日本は定期的な人事異動があり、米国のようにオールハザードで対応できるスペシャリストを育てる形ではない。
- 現場では、計画を作ることの労力が大きすぎて、計画の作成が目的化してしまう。計画作成後の具体的対策の実施まで手が回らないのが実情。
- 計画作成後に対策を実施するために、計画の中に、「BCPを作成すること」、「地区防災計画のモデル事例を作ること」等の今後の宿題事項を記載しておくという方法がある。
- 防災対策をコストではなく、BCM格付のように、防災対策をバリューと意識することが必要であり、この発想を防災基本計画に記載すべき。
- 予見可能性・回避可能性がある場合に、対策を怠った場合の訴訟リスクをもっと意識させることも必要。
- 防災基本計画は、各省庁の防災業務計画にどのような影響力を与えているのか、現状把握が必要。
- 防災基本計画には行動規範を記載することとされているが、①実施すること、②体制整備をすること、③各機関が調整・連携すること、の大きく3つの要素があり、これらが混在していることが計画をわかりにくくしている。
- 先進的な静岡県のような地域や、小規模町村の実情を把握すると参考になるのではないか。

(以上)