

第5回 我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会 議事録

- 1 日 時 平成29年5月29日（月） 11:15～12:15
- 2 場 所 ラッセホール 5階 サンフラワー
- 3 出席者 河田恵昭座長、齋藤富雄委員、武田文男委員、中林一樹委員、山崎栄一委員、山崎登委員
広域連合) 大久保広域防災局長、坂本広域防災局次長、高見防災計画参事、
河本防災課長ほか

4 議事内容

(1) 広域防災局長あいさつ

(2) 委員紹介

(3) 資料説明

事務局が、資料1「我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書【概要】(案)」等について説明した。

(4) 意見交換

(A委員)

- ・報告書本体については基本的にはよいと思うが、防災庁が有すべき機能としては、自治体の機能の充実、つまり自治体の体制向上や自治体の支援ということに主眼が置かれているような気がする。前半で例えば大災害が起きれば政府は十分に対応できないといった課題が書かれているが、それに対する防災庁の持つべき機能が書き足りないのかなと感じた。
- ・人命救助・救命に対する機能があまり書かれていない。関西や東北といった拠点を持つということは、先遣隊が人命救助等に即対応できるような体制・機能を持つということに結びつくと思うが、対応にあたっての救助の需要数の算定などといった機能を持たせるべきでないかと考える。まず先遣隊が被害状況を把握し、先遣隊の予測に応じて、人的物的支援の需給調整を第一義的に行うという機能を持たせることによって、迅速な救援体制が組めるのではないかと。

(B委員)

- ・報告書本体の文章の書き方だが、体言止めが散見される。あえてそうしているのでなければもう少し丁寧な文体にしてはどうか。
- ・資料2報告書案 p.14の(5)に「届かない支援物資」とあるが、必ずしも物資・物流の話だけではなく、広域避難等の大混乱についても述べているから、「届かない支援」、「届かない支援物資等」という記載にしてはどうか。

(C委員)

- ・報告書本体は構成としてわかりやすくなったと思うし、最初の記載で「国難」がどうい

ったものなのかがかなりイメージしやすくなったので、「第2部」が理解しやすくなったと思う。また「国難」については簡潔に記載してあり、わかりやすくなったという印象を持った。

- 資料2 報告書案 p. 9 の「逃げ惑う被災者・避難者」の項目だが、被災していきなり小学校等の避難所に行くというストーリーになっているが、例えば首都直下地震であれば、市街地における大火災などによって犠牲者の半分は火災によるものであるなど、揺れによる被害よりも大きな被害が想定されている。南海トラフ巨大地震でも首都直下地震を上回る火災被害が大阪や名古屋等で想定されていることを考えると、まずは都市の巨大火災からどのように避難するかが大事で、このことを分かっていない人が非常に多い。地震であれば緊急地震速報など情報がどんどん出されるが、火災については避難に関する情報も含め基本的には地方公共団体に任されており、国が、火災に関して何らかの想定や早めに避難するようといった情報を準備しているとは私には思えない。都市火災からいかに安全な場所に避難をするか、命をいかに守るか、国も責任を持ってしっかり考えるという仕組みづくりが大事ではないか。
- 津波からの避難というのも大きな課題であり、南海トラフ巨大地震では東日本大震災とはまったく違う状況が想定されている。まず、震度7や6強の強い揺れで家がバタバタと壊れる。東日本大震災においては津波からの避難に際して家が壊れたところから避難したということはなかった。津波が襲う地域にまず震度7や6強といった強い揺れが襲ってくるという状況のなかで本当に逃げられるかどうかという、次の巨大災害を前提とした記載を少し加えておく必要があるのではないか。
- 資料2 報告書案 p. 11 の「発揮できない国の指揮」という問題について、首都直下地震の場合は、国自体が被災地に巻き込まれてしまうということを前提としたさまざまな支障が出る。南海トラフ巨大地震の場合は首都圏で大きな被害はないにしても、とてつもない広域巨大災害に対して、国の指揮は混乱するだろう。首都直下の場合と南海トラフの場合で各々混乱する背景が違うということを書いた方がいいのではないか。
- 国が想定している都心南部直下地震の場合、震度6弱以上の曝露人口が約3,000万人であり、今までの阪神・淡路大震災や東日本大震災と比べるとケタが違う。これは、非被災地つまり曝露されていない人口が9,000万人しかいないということでもある。9,000万人の支援で3,000万人を助けるのだとすると、支援は「届かない」の前に「ない」かもしれない。首都直下地震の場合には全国で物を買って送るとか全国から被災地に支援物資を送るといった体制を執らない限り、支援はとても足りない。南海トラフ巨大地震も大阪や名古屋を含めて4,000万人ぐらいの曝露人口だとすると、支援のなり手が残り8,000万人しかいない。不足する支援をいかに有効に効率よくかつ公平に分配するかが国として一番重要な役割になってくる。こういった観点からの説明があってもいいのではないかと思う。
- 資料2 報告書案 p. 23 の「なぜ新たな官庁が必要なのか」の理由として「災害ノウハウや

調査研究成果の活用」とあるが、国難災害はこれまでの阪神・淡路大震災や東日本大震災での災害対応や復旧・復興のノウハウの延長上だけにあるわけではない。つまり、国難に対応するための新しい制度の研究開発を含めた科学技術研究を一元的に行わねばならない。国難が起きてからでは間に合わない。阪神・淡路大震災で仮設住宅建設が約48,000棟、東日本大震災で建設仮設が約53,000棟といったことから単純に考えると仮設住宅が100万棟などというオーダーになり、「仮設住宅準備のために2年待ってください」などという話になりかねない。今の仮設住宅という仕組みのままでは到底対応できないのである。新しい仕組みを考えていかねばならないのに、今はそういったことを考える体制が全くない。これまで災害が起きた際には、制度の改善は少しずつなされてきている。例えば熊本地震の仮設住宅建設の際にはコンクリートで基礎を造ってもよいこととなり、この基礎がその後の公営住宅の建設に活用されることにつながったのであるが、もっと制度研究しなければならないことはたくさんある。そういったことについて責任を持ってやれるような官庁、データの蓄積とともに新しい知見を生み出していけるような官庁が必要なのではないかと思う。

- ・防災庁の組織イメージとして、東京、関西、東北という3つのブロックがあるが、大規模災害対応イメージには東北拠点もサポート拠点として入れておくべきだと思う。空間地政学的に考えると、例えば南海トラフ巨大地震の場合は東京が拠点になるが、全国からの支援が必要だとすれば、日本海側経路など東北からの支援は不可欠だろう。首都直下地震の場合、北方向は東北地方しかない。ヘッドクォーターは東京と関西だが、東北拠点は人材でも物資でも国難支援のカギを握っていると思う。東北が常にバックアップし、三方から国難をおさえるといったイメージが大事だと思う。

(D委員)

- ・国難という「困難」に対してどこまで表現できているかということ、自治体中心に留まっている印象で、本来的に載せるべきは国家機能や社会的な中枢機能が一ヶ月以上機能不全に陥るといった中枢機能の低下ということではないかと思う。「逃げ惑う被災者・避難者」でも、災害関連死や震災関連死といった最悪の事態に関する表現がしきれていない。
- ・新たな体制の構築が必要だという記載の前に、国難に対応するための対策や施策がどうあるべきかということがまず必要で、それを実現するために「新たな体制の構築が必要だ」という流れになるのではないかと思う。ただ、対策や施策といった内容は第2部で記載されていると思うので、記載順の問題かと思う。
- ・防災庁は国難のこういった場面に作用するといったような、国難レベルの具体例と防災庁の役割の関連性が分かるような示し方をしてはどうか。
- ・他省庁の権限を尊重しているような提案に見受けられ、国難に対応するための思い切った権限、他省庁の権限にも入り込むような強力な権限を持つといった記載はない。他省庁と調和しながら防災庁という組織を提案するというスタイルだという印象を受けた。

(E 委員)

- 今までの議論を踏まえてとてもわかりやすい報告書になったし、問題提起の仕方も具体的にあってよいと思う。ただ、まだちょっと控えめだと思う部分もある。
- 控えめだと思う部分のひとつとして、情報についての問題はもう少し強く表現してもよいかと思う。これからの防災対策に占める広報や情報の役割はとても重要になると考えており、例えば南海トラフ巨大地震に関して、東南海地震が起きて、南海地震が起きていないような場合にどういう情報を伝えるか。南海エリアについては「明日に地震が起きるかもしれない」、「もしかしたら2年後かもしれない」といった混乱のなかで防災対策を進めていく必要がある。そういった状況のなかでどういう情報を出していくかということは、国難をどうやって鎮めていくかという観点からとても重要だと思っている。
- また、報告書の構成だが、「防災庁」という言葉が出てくるのが遅く、第1部の終わりで初めて出てくる。タイトルに「防災庁創設」とあるものの、問題提起の前に「国難を考えて現在の日本の防災体制を分析した結果、防災庁が必要だ」と提案するというのを一枚紙として入れるべきだ。関心をもって丁寧に全部読んでくれた人には理解できても、まず冒頭から読んだ人にとっては国難についての詳細が延々に続くかたちとなり、本論がなかなか出てこない。第1部、第2部とは別に「概要」や「はじめに」といった全体を見通した一枚紙が必要ではないか。
- 第1部の終わりで「防災庁」という言葉が出てくるので、第2部の冒頭は分析ではなく、防災庁が何かということを書き、その必要性について分析に近い形でつなげるとするのが、読んでいく人間の生理に沿った書き方だと思う。例えば、第2部の「分析と提案」は「防災庁創設の提案と必要性」とするなど、並びを変えたらよいと思う。
- 報告書の公表後、この議論をどういうふうに広げていくかということはとても大事で、問題意識の高さを防災関係者や政府関係者だけではなく、自治体職員や住民にもわかってもらわないといけない。自治体や住民の防災意識を向上させるために、この議論が進んでいくような取り組みをぜひやってもらいたい。例えば、シンポジウムの開催とは別に人と防災未来センターで勉強会を開くなど、いろいろな形でいろいろな人にこの報告書を題材にして日本の防災を考えてもらうための仕掛けを考えていただきたい。

(A 委員)

- 資料2 報告書案 p. 40 に「防災庁（仮称）創設後の課題の例示」とあるが、創設したあとに何か検討を行うのではなく、先取りの制度や法整備といった事柄は防災庁の大きな柱として位置づける必要があるものだ。課題の例示は不要であり、むしろ必要性や機能の中に溶け込ませるべきではないかと考える。

(F 委員)

- 災害対策基本法の制定時、実は消防庁案、全国知事会案、自由民主党案といったものが出てきて侃々諤々と議論してきたという経緯がある。つまり、完璧な報告書を作ってしまうと、その「侃々諤々」がなくなってしまう。多少不完全な方が柔軟な議論が可能に

なる。やはりいろいろなところからこの報告書に類するものが出てくるということが、とても重要だと思う。

- 資料2 報告書案 p.6 の大震災における被災状況の表のなかに、熊本地震のデータも入れておいてほしい。
- 国難対処にあたっては、災害対策基本法のような「起こったことは二度と起こらないようにやる」という考え方では間に合わないということを前面に出さないといけない。広島土砂災害の現場では現在も砂防ダムを造っているが、今後雨が降ったら土石流が起こりうるであろう箇所は放置されている。まさに国難災害の対応はそういう状態だ。被害想定はたくさんやっているが、具体的な施策は何もやっていない、何も出来ないという。心配なのは地震だけではない。超大型の風水害に対しても事前にどうするといったことが全く決まっていない。風水害の場合はリードタイムがあるのに、今の日本の防災体制ではリードタイムがないのと同じである。
- 例えば、超大型台風が伊豆半島沖に襲来した場合、高潮や河川の氾濫が予測できたとしても、政府はいったいどうするのかということが何も決まっていない。江東五区など数百万人が避難しないといけないというのに今は何もできない。国交省の伊豆半島の工事事務局長が河川局長にどうすればよいか相談してから対応を決める、といったようなことではいけない。
- 「何かが起こってから対処する」ではなく、対処のための事前準備をせねばならない。しかし、例えば東京のように待機児童が問題となるような、子どもが大勢いる地域で「地震が起こったらどうなるか」といったことについては全く考えられていないだろう。おそらく「待機児童をなくす」ということしか考えられていないのではないか。また、年金の問題は熱心に取り組まれていても、災害医療に関してはほとんど考えられていないだろう。
- 熊本地震では災害関連死が直接死の3倍以上発生している。ということは、南海トラフ巨大地震の想定死者数が32.3万人なので、災害関連死が100万人程度発生すると想定できる。こういった想定は40年前にはやっていない。被害の起こり方が昔とは違うということ踏まえた体制が全く出来ていないということを訴えていかねばならない。
- こういった課題を政府の問題としていくためには、全国知事会や全国市長会に対し、関西広域連合の取り組みとして投げかけていくことが大事である。
- 組織の名前は大事である。防災庁はスポーツ庁のような省庁とは違い、各省庁と連携・調整を行っていく省庁であるから、いっそのこと「省」と記載するとか、「庁」と「省」の併記でもよいのではないか。連携・調整のためには財源が必要で、人材も自らが責任をもって育成していかねばならない。現在、内閣府防災では他からの出向組が多数を占めている。自らの組織の人材を上級職で獲得し、育てていかねばならない。
- この検討報告書をベースに様々な場所で議論してもらい、内容を大きく膨らませていくといった流れを関西広域連合などから発信してもらうことが大事だ。全国的な視点から

防災庁の必要性を盛り上げていかねばならない。

- この報告書はあくまで「ワンオブゼム」であり、今後もっと議論が全国的に起こるようなかたちに持って行ったほうがよい。いろいろな視点から見てもっといいアイデアが世の中から出てこないとは広がりが無いということになる。防災庁の創設にあたっての国民的議論はどうしても必要なもので、メディアの協力も得てもっと広く知ってもらふ必要がある。
- 南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの国難災害では、災害救助法が全く役に立たないということがわかってきている。4万箇所以上の避難所に対して、プッシュ型の支援は不可能である。避難所に行けばあらゆるモノが政府あるいは自治体から支給されるといった発想はもう成り立たない。自助や共助といった考え方を導入するなど、災害対策基本法も含めて国難災害が起こるということを前提に、全面的に見直していかねばならない時代にきている。もちろん法律だけの見直しに終始するのではなく「受け皿」をどうするかということに繋げていく。

(C委員)

- 震災関連死に関して、資料2報告書案 p.6の大震災における被災状況の表に、関連死の数も入れてほしい。阪神・淡路大震災がきっかけで関連死という概念が出てきたが、同震災の死者数約6,400名のうち、約900名は関連死である。東日本大震災では約3,500名が関連死として計上されている。熊本地震の場合は関連死と思われる人数が死者数の3倍を超えている。まさに国難対応時代が今の日本の高齢時代と重なると考えると、今までの法律では対応が全くうまくいかないだろうと考えられる。
- 特に首都直下地震の場合は、首都の復興が遅れるということが風評被害を世界中に生み、日本がグローバルスタンダードから落ちこぼれて全国民の経済生活にも波及してしまう恐れがあるということも含めて、どういうふうに関世に対して情報発信していくかということがとても大事になってくる。
- 資料2報告書案 p.24の「我が国の防災・減災政策を担うにふさわしい強い調整機能を有する官庁、専門能力と知見のある人材を有する官庁が求められている」という記載こそ第1部の要ではないか。これが主題とわかる記載にすべきである。この報告書は「各省庁を横断する強い調整機能と高い専門性と継続性をもつ人材を有する組織が必要」ということに尽きるのではないか。
- 復旧・復興で国を建て興すということが国難の場合は何よりも必要であるが、復旧・復興の制度が全く研究されていない。「大規模災害復興法」が出来てはいるが、手続きのみの記載に終始しており、何ができるのか、また国はどうしたいのかが全く見えない。復旧・復興の制度研究は必ずやらねばならず、そのためには責任省庁が必要だということとを訴えていくべきである。

(A委員)

- 震災関連死について、関連死の認定の基準はそのときの政治情勢等で動いているため、

関連死の数という「事実」と、「認定」の関係については留意する必要があるが、防災庁を創設する際には関連死についての統一の基準をつくるということも重要だと考える。

(F 委員)

- ・ 関西広域連合が防災庁の創設といった主張をすることは、筋が通っていると思う。2023年には関東大震災から100年の節目を迎えるが、それぐらいの長丁場で政治情勢に一喜一憂することなく、じっくり取り組んでいくことが必要だ。
- ・ 防災庁は決して命令する機関ではなく、災害対応を行っていくための連携・調整を行う機関である。そして、「この事柄についてはA省とB省が連携して行う」といったような具体的なプログラムを組んでいく。アメリカの場合、ESF（エマージェンシー・サポート・ファンクション）が15項目あるが、日本の場合はそれでいいのかといった議論も行う。「国難」とならないようにするために、何にどう取り組んでいけばいいのかということ、そして、その結果被害が減ることについて研究側の人間がしっかり提示することで、説得力をさらに高めていく必要がある。

以 上