



平成23年12月27日  
内閣府（防災担当）

## 中央防災会議「防災対策推進検討会議」（第2回） 議事要旨について

### 1. 専門調査会の概要

日 時：平成23年11月28日（月）17：00～18：30

場 所：官邸4階大会議室

出席者：＜閣僚委員＞藤村内閣官房長官（座長）、平野防災担当大臣、  
小宮山厚生労働大臣、前田国土交通大臣、一川防衛大臣、  
山岡国家公安委員会委員長

＜学識経験者委員＞阿部、泉田、河田、清原、志方、田中、田村、林、  
原中、平野、宗片各委員

＜その他＞長浜内閣官房副長官、竹歳内閣官房副長官、後藤内閣府副大臣、  
郡内閣府大臣政務官、主濱総務大臣政務官、伊藤内閣危機管理監 他

### 2. 議事要旨

#### (1) 座長挨拶（藤村官房長官）

本会議においては、東日本大震災への応急対応等の総括、防災基本計画の見直しの2点について、既に実務的な観点からの検証、検討を進めてきたが、本日は、特に、委員それぞれ御専門の分野から、また、より幅広い観点から御意見を闊達にいただきたい。

#### (2) 自由討議等

委員からの主な意見等は次のとおり。

#### ■ 議題1：東日本大震災への応急対策等の総括

##### 【これまでの検討会で明確になった効果的な応急対応のポイント】

- 様々な応急対応は、インフラ機能が維持・確保されているか否かで、活動の内容が著しく変化する。また、各組織のオペレーションを左右するのは、組織のマネジメントのあり方。
- 時系列で言えば、まず、災害対策本部が設置され、誰が中心になるかが決まる。次に、被災地の状況が不明な中、通信体制、輸送体制を構築、燃料を確保する。この基盤の上に、状況調査、状況把握、作戦立案、人と資源の配置というオペレーションが繰り返される。また、個々のオペレーションの状況は、関係各機関、あるいは、マスコミを通じて、被災者等と情報共有されるとともに、これらの応急対応についての広

報の結果、状況認識の統一がなされる。

- これらをいかに標準化できるかが、効果的な応急対応を進める上で、極めて重要。
- 「東日本大震災における応急対策に関する検討会」の報告は、その対応を時期的に5つのフェーズに分け、各フェーズでどういう問題があったのか、どういう対策をとったのかということで整理。
- 第1フェーズは、発災から1～3日間の情報空白期、第2フェーズは、3月18日までの道路未啓開期、第3フェーズは、3月20日の被災者生活支援特別対策本部設置を含む 応急対応体制確立期、第4フェーズは、4月7日以降、5月20日頃までの応急対応最盛期、第5フェーズは、復興対策本部、内閣府防災担当に業務が引き継がれていく収束期。訓練されたところは、第1フェーズでも、プッシュ型で被災地に入り、支援ができており、今回の発災後1週間の我が国の対応は、評価できる。

### 【東日本大震災への応急対策等の総括】

- 今回の災害は、道路、電気、水等のインフラが維持されていないところに避難所が開設され、被災者の支援が効率的に行われなかった。住民が一時的に身の危険を回避するための避難場所と、比較的長期に避難生活を送るためのインフラが維持されている避難所を区別することが必要。
- 発災当初において、物資輸送等に自衛隊を使用するのではなく、自衛隊の機能を有効に活用するため、人命救助に徹してもらった方がよい。
- 瓦れきが散乱し、危険であるので、被災者支援のNPOは来ないでください、という対応が、震災初期にあった。少なくとも、安全なところに避難者が避難していれば、初日からNPOが行くことができる。
- 当県では、性別の問題、プライバシー、災害時要援護者の対応等も含め、3時間以内に避難所を立ち上げる訓練が市町村で行き届いている。全国的な避難所立ち上げ訓練が必要。
- 都道府県間の調整を国ができるような広域避難体制を作るべき。そうすれば、コミュニティの維持と適切なケアができ、全国に被災者が散り散りになるという事態は避けられる。
- コンビニ、スーパーなどは、コンピュータ処理による小分け配送機能を有しているため、避難所への物資調達・輸送等については、危険地帯を除き、情報だけ提供すれば届く。自衛隊は、すべての輸送を賄うことはできないため、輸送のプロであるトラック業界や倉庫業界等の民間を活用、足りないところを国が担当することが適当。
- 広域連携体制における人的支援については、国、知事会、市長会、それぞれで調整する部分があり、被災地があちこちに頼んだ結果、重複が生じ、その結果、自治体は引っ込んでいろうという話になり、指揮命令系統がはっきりしないところがあった。国交省のTEC-FORCE、厚労省のDMATの仕組みのように、いざという時、自治体から派遣する仕組みを事前に組織しておいた方がいいのではないか。時間の経過に伴い、変化する人的支援の内容に応じて展開する災害派遣緊急チームのようなものはできないか。
- 発災後の市町村は、職員自身が被災する中、当面の対策とともに、被災者の生活再建の基本となる家屋被害調査、罹災証明発行、生活再建支援法等支援制度の申請対応など各種事務処理を同時に行わねばならず、膨大な業務量に。今回、高速道路無料化のための被災証明書の申請殺到もあったが、これは今後は、別の方法を工夫すべき。
- 被災の大変なところほど情報が発信できない。そうした情報をいかに把握するかが

課題。ヘリなど空からの情報収集、衛星携帯電話等、多様な情報収集手段が必要。

- 阪神・淡路大震災の際には、県職員、県警による避難所緊急パトロール隊を発災後の3日目からパトカー100班体制で半年間、毎日巡回した。新たな避難所の発見、情報の収集・提供、生活物質の配送、防犯や安心感の付与等、大きな役割を果たした。
- 被災市町村に応援要請させたり、ニーズの整理を求めるということではなく、押しかけ支援が必要。
- 関西広域連合は、カウンターパート方式で、兵庫県は県内の市町の職員とセットで宮城県とその市町村の支援に出た。単独では支援に入り難い小さな町の職員もローテーションに入ることにより、貴重な経験を積むことができた。
- 被災者から市の顔が見えないといった批判が出たり、被災自治体が全体が見えなくなることはないよう、被災自治体の職員と応援職員と一緒に避難所の運営などに携わることが必要。
- 応援職員は、被災自治体職員に判断を委ねすぎず次の課題を予見した提案を行い、被災自治体職員に寄り添っていくことが必要であり、そのような支援をするには、そうした経験則を共有する平時からの研修プログラムが重要。
- 法の要請主義の事務手続の課題としては、災害救助法による食事給与単価の特別基準適用がその一つ。今回は、当初1人1日1,010円で運用、特に300人以上の避難所では1日2食ということが長く続いた。野菜や温かいものを含む1日3食の食事の確保、子どもや高齢者への配慮、学校給食への対応等が必要。安定的な炊き出しの食材供給や、避難所の女性の非常に過重な負担への対応、管理栄養士の活用等も必要。
- 障害者等への支援では、二次的な福祉避難所の用意などが必要。また、ケアに習熟した福祉施設職員等の応援体制を平素から組んでおくことが必要。
- 毎年、各県の災害対策本部と消防・医療と一緒に訓練しているが、今回の震災では、各県と政府の連絡が驚くほど取れておらず、県にそうした組織があることすらを知らない国の方々も多くいた。地方自治体と中央政府のパイプがなかったことは、反省点。
- 県の医師会から日本医師会に情報が入ったため、被災の次の日から、日本医師会は、どこで何が足りないか全部把握していた。そのため、8.5tの医療用医薬品をすぐ送ることができた。
- ガソリンがないことも、3日後には把握し、閣僚の方々に情報提供申し上げ、国土交通大臣にも手配いただき、18日には、配給された。
- 発災当初、原子力発電所の事故関係に報道が偏り、被災者の苦労の報道がなかった。
- 現場及び被災者を優先する視点が必要である。
- 応急対策を上手く行うためには、予防対策の充実が不可欠。それは自助、共助、公助、すべてに当てはまる。
- 机上の訓練だけではなく、実践的な訓練が必要。例えば、今回、避難勧告・指示が出た後、避難所にいた人は、日頃避難訓練に参加していた人たちだけだった。
- 公助において、民間事業者と協定を結んでも、文章上のみの協定の段階で終わっているものは、それをやろうとしてもほとんど上手くいかない。
- これから首都直下地震、あるいは東海・東南海・南海地震を想定し、どういうことが起こるのかを事前にシナリオ化しておくことが必要。実際、事前シナリオ通りいなくても、状況認識の統一がなされ、組織をシステムとして動かすことができれば、起こった時に非常に大きな差が出てくる。
- 今回の災害においては、指定されていない場所にも人々が殺到し、そこが避難所となった。この場合、この避難所を誰が運営するか、ということが課題。

- 避難所の施設管理者ごとに運営がばらばらであったことも課題。そのため、柔軟性のある避難所マニュアルの作成、地域の方、行政、NPO 等も含めた避難所の開設・運営訓練を日常的に行い、準備しておくことが必要。
- 実際に避難所の中で生活している人たちの声を反映させていくためには、女性、若者等を含め、入所者が運営に関わることが必要。
- 今後、東海・東南海地震が起きれば、今回の震災で発生したように、一旦避難した後の孤立状況の解消という問題点に直面する。その状況認識の統一と、本震災ではどのように対応し、その課題は何だったのかの整理が必要。
- 医療については、DMAT 等の仕組みができ、活躍した。今後、医療も含め、保健という行政と非常に一体化している部分と、民間事業者が多く参入している福祉という部分の一元的な資源配備が必要。
- 最初の 72 時間は、人命救助が最優先。水・食糧・衣料品の輸送より、何人の命を助けられたのかということが、災害救援の一番大事な点で、それには現地に入っている人の頭数が重要。
- 今回の発災当初は、自己完結的能力を有する自衛隊しか行けなかった場所が多かった。今の自衛隊は、定員（約 24 万人）に比し、実員は約 20,000 人足りない。100% 充足していたら、もっと多くの人を助けられた可能性がある。
- 災害派遣の機会を捉えて予備自衛官を運用すれば、実戦的な訓練になる。今後は、なるべく予備自衛官を使って後方業務を補い、被災現場に投入できる現役隊員の頭数を増やすことを考えるべき。
- 三連動地震や首都直下地震のような場合には、非常に狭い範囲に自衛隊をはじめ、各機関のヘリが何百機と飛ぶ。このため、各機は、共通周波数の 2 波で連絡をしながら、空中衝突を避けなければならない。低空域の航空管制、場外着陸要領も含め、国レベルでの実践的な訓練が必要。
- 臨時の通信所の設置は、非常に場所が限定されており、各関係機関間の綿密な調整、国レベルでの実践的な訓練が必要。
- 自衛隊が活動するにあたり、部隊に無人機、ロボットの配置等が必要。
- 大規模広域災害において、公助の不足分について、自助と共助の徹底が必要。
- 行政からの情報などは、日頃から人と人とが顔を合わせて情報交換する中で情報を共有することがない限り、隅々まで浸透することはない。そこで、震災の時に初めて顔を合わせるのではなく、普段から顔を合わせるコミュニティーをなるべく強めていくことが必要。
- 最近の若者、子どもたちは、連携プレーが苦手。消防や警察、自衛隊の訓練を見せることにより、やる時は一斉にやるという姿を見せることも必要。
- 津波、地震のみならず、土砂災害、火山の噴火による火砕流、一般の火災、台風といった様々な災害がある。子どもたちに、分かりやすい形で伝えられるような短いお話を作品化し、広めることが必要。
- テレビ局は、各地方での被害状況に係る報道が中心で、報道が被害軽減にほとんど寄与しなかったことは、今後の課題。風水害・津波等に関しては、地域により被害を受けるまでに時間差があることから、それを利用して、これから被害が予想される地方に警告を出す等、特に、人的な被害を軽減するためのメディアの役割が重要。
- 教訓の整理の際、1つの現象に対して複数の原因が存在するが、時期によっても、どの要因の影響が大きかったかは異なるので、その点をきちんと検証することが必要。
- オイル不足の問題には、製油所からの輸送、ガソリンスタンド、停電等、多くの要因が影響したが、発災 3 日後までは、停電といった特定の要因が規定した可能性もあ

- り、時期別、機能別に実態解明が必要と考えられる。
- 医療では、DMAT の活躍がめざましかった。他方、福祉施設で診るべき方々が病院に  
来られ、医者としては追い出すわけにはいかない等の問題も生じた。医療支援につい  
て、機能のどこが弱かったのかを検証し、他につなぐ仕組みが必要。
  - 広域災害になれば、必ず産業政策にも大きく影響する。その中で、協定の問題も含  
めて、各民間企業の BCP、災害の中でどう振る舞うべきなのかをきちんと議論するこ  
とが必要。
  - 情報、状況認識、意思決定をどのレベルで行うのが適当なのかについては、全体の  
スキーム等も含め、高いレベルの会議において、一度議論することが必要。
  - 本災害において、警察は、現地に応援部隊を 85,000 人程度派遣。当初派遣された  
広域緊急援助隊は、72 時間自活装備という体制になっている。今回の津波の教訓で、  
捜索活動の応援は相当長期間必要であることが判明したため、体制の見直しを検討
  - 警察・消防等の避難誘導に資する津波の予測を的確に伝えるシステムの整備等がで  
きないか、検討中。
  - 調達・輸送の分野において、民間の活力なりノウハウを生かす等の実践的な訓練は  
実施していない。今後、マニュアル作りも含め、事前にあらゆることを想定した訓練  
が必要。
  - 自治体の行政機能の低下という現象に関し、広域的に事前にどういう関係を図るか、  
今後の重要な課題。
  - 今後、慢性疾患の患者の広域医療搬送の計画が課題。
  - DMAT は 1 つのチームの活動時間が概ね 48 時間となっている。本災害のように活動  
期間が長期にわたる場合、2・3 次隊の派遣や、その後の中長期的なつながりの仕組  
みが必要。また、地域によって、受入れや調整を行う機能が弱かった部分があり、派  
遣元と受入れの調整を行う機能が必要。
  - 国土交通省の東北地方整備局は、くしの歯作戦を実施、平素から地域の建設業者と  
災害協定の締結等、危機管理体制に関する現場力を保有。
  - 国土交通省は、大震災発災以前に、輸送に関するロジスティクスにつき、陸海空の  
訓練を実施、一部の地域の運送業者とも協定を締結していた。しかしながら、国土交  
通省限りの自己完結になっている部分があったことから、今後、内閣、政府を挙げて  
の演習を希望。
  - 情報収集伝達は、総務省として、庁舎、避難所、公共施設等の耐震化、避難路、津  
波避難タワー、防災行政無線などの整備、津波浸水想定区域内にある庁舎等の移転等  
について、地方財政措置を拡充する方向で検討。
  - 救出・救助は、緊急消防応援隊が 88 日間にわたって 28,620 人の隊員が出動した。  
今後、緊急消防援助隊の部隊展開の規模、期間を踏まえ、長期の活動への対応、確実  
かつ迅速な消防力の投入という観点から、活動能力の向上に取り組む。
  - 消防団に多くの犠牲者が発生したことから、活動時における安全対策や消防団の充  
実策への取り組みを予定。
  - 総務省として、全国知事会など地方関係団体において、応援スキームの充実、ある  
いは見直しに向けて、既に研究を実施中。地方公共団体の取組みを国としてどう支援  
するか、その財政措置の在り方も含めて、検討が必要と認識。
  - 発災当初の 4～5 日間、混乱する中で何が起こったのか、きっちり整理することで、  
非常に重要な様々な示唆・教訓が得られるのではないかと考えており、この会議で皆  
さんの意見を伺えれば、と考えている。

## ■ 議題 2 : 防災基本計画の見直し

- 防災基本計画(案)は、地震・津波の専門調査会でまとめた成果を反映。
- 自然災害の中で、災害の最大の特徴である歴史性と地域性が一番色濃く反映される災害が津波。
- 津波災害の防災基本計画等への反映にあたっては、災害に一般共通的に言えることと、津波災害特有の地域による差異があるという特徴を十分に理解し、個別具体的な内容と一般化できる内容を整理し、最終的には、住民が理解することが重要。
- 今回の災害対応が混乱した原因の1つは、原子力発電所の事故とセットであったこと。防災基本計画に複合災害に係る記述がなくてよいのか、検討が必要。
- 原子力災害については、オフサイトセンター（以下、OFC）に首長が出向くことになっている。しかし、複合災害が発生した場合、災害対応をしながら、県庁舎等を離れて、OFCに首長が行くというのは不可能。
- 複合災害の整合性をとるような検討が必要。
- 東海地震等の想定される各大地震の被災地域においても原発が存在する。したがって、今のうちから、防災の中の最重大な問題として考慮が必要。
- 今回の地震で利根川等の堤防が液状化で崩れたりしている。それと洪水と一緒に発生する可能性があったことは事実。戦後間もなく発生した福井地震では、地震によって九頭竜川の堤防が傷んだ直後に大雨があり、河川が氾濫し、複合災害になった。
- 災害予防は、災害の種類によって異なるため、災害ごとに予防対策を記述することは理に適っている。他方、発災後の対応は、基本的には、各災害に共通。したがって、予防対策、発災後の対応を分けて考え、長期的な見直しの観点とすべき。
- 発災後の対応について、第2章、第3章と、応急対策、復旧・復興対策に係る言及があるが、計画であるのに、メニューが書いてあるだけ。実際に動かすための計画とするためには、指揮命令系統、組織の連携要領などに係る記述が必要。
- 総務省としては、12月中の政府における防災基本計画の修正と並行して地方公共団体が行う地域防災計画の見直しの際、参考となるような留意点、事例等の紹介に努め、地方公共団体の取り組みを積極的に支援、推進してゆきたい。

## ■ 議題 3-1 : その他（南海トラフの巨大地震に係る今後のスケジュールについて）

- 南海トラフの巨大地震、いわゆる東海・東南海・南海地震に係る想定震源域、波源域設定の考え方について、本年12月にとりまとめ予定。最大クラスの地震動・津波高等の推計結果について、来年3～4月に公表予定、直接的被害想定については来年6月頃、経済被害等想定については来年秋頃公表予定。
- 具体的な対策については、被害想定と並行して、東日本大震災の教訓の整理、予防対策などの方向性の検討を進めつつ、24年末頃に対策の骨子、25年春頃までに、被害想定結果を反映させた具体的な対策をまとめたい。その後、地震対策大綱や応急対策活動要領などの防災計画の作成を進める。

## ■ 議題 3-2 : その他（次回会議の予告：いわゆる全国防災対策費の取扱いについて）

- 東日本大震災からの復興の基本方針において、5年間の集中復興期間における復旧・復興対策規模 19兆円のうち、少なくとも、1兆円程度を、東日本大震災を教訓として全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策を実施するために充てることとされている。
- このいわゆる全国防災対策費を充当する施策の考え方について、24年度予算編成に入る前に、本会議において議論いただき、財務省、あるいは政府等への申し入れを行う際の参考とさせていただくため、12月上旬に、次回会議を開催させていただきたい。

<本件問い合わせ先>

内閣府防災対策推進検討室	次長（参事官）	丸谷	浩明
	企画官	志田	文毅
	参事官補佐	上野	真一

TEL : 03-3502-6987（直通） FAX : 03-3502-6034