

防災庁設置準備アドバイザー会議（第3回）

議事要旨

1. 検討会の概要

日 時：令和7年3月25日（火）17：00～19：15

場 所：中央合同庁舎第8号館3階 災害対策本部会議室

（対面・オンラインのハイブリッド開催）

出席者：石井構成員、臼田構成員、江口構成員、大木構成員、片田構成員、加藤構成員、河田構成員、喜連川構成員、栗田構成員、阪本構成員、菅野構成員、鈴木構成員、高橋構成員、榛沢構成員、坂構成員、廣井構成員、福和構成員、明城構成員、山本構成員、矢守構成員（20名）

ゲストスピーカー：後藤田徳島県知事、（特非）災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード 湖山代表理事

2. 議事概要

事務局から、「大規模災害時における被災者支援体制」について、資料に基づいて説明を行い、4名の構成員及び2名のゲストスピーカーから意見発表を行った後、構成員の間で議論を行った。構成員及びゲストスピーカーからの主な意見は次のとおり。

【意見発表】

- 日本の防災対策やその財源は、国（各省庁）、県、市町村でバラバラ。アメリカには DHS（国家安全保障省）や FEMA（連邦緊急事態管理庁）があるということで、防災庁の設置は早くお願いしたい、というのが現場の考え方。
- 防災庁が主導して、全国の自治体の現状や何ができていないかを把握して、政策を進めていただきたい。防災庁は方法論であり、目的は何かという観点が重要。
- 緊急防災・減災事業債について、対象事業の拡充や恒久化に向けた検討をすべき。
- 体育館への空調設備への支援など、国の交付金・補助制度が縦割りになっているので、地方にとって使い勝手のいい一元的な財政支援制度を構築していただきたい。
- 日本の防災対策は、原因そのものを把握して根本治療を行うのではなく、対処療法で行うものが多く、事が起きてから予算がたんさんつく、ということを繰り返している。例えば高台移転は事前復興の切り札になるものであり、国において高台移転に係るまちづくりに対する財政支援を強化するなど、事前防災の取組についてしっかりと支援をいただきたい。
- 台湾では、避難所の QOL 向上に向けて、22 の直轄県等で防災組織も交えて頻繁な訓練を実施するなど国と地方の一貫した防災体制が敷かれており、本来のあるべき姿だと思っている。例えば防衛政策においては、中長期の防衛計画や防衛装備品の配備の計画があり運用が行われている。防災政策においても同様に、国主導で計画や装備品の配備等を進めるべきではないか。

- 人や組織が変わるためには、心を揺さぶるほどの強い欲求があるかが問われ、防災庁の目的・目標、目指すべき方向を共有してミッションを定めていくことが必要。
- 防災庁が取り扱う災害を定義する必要がある、人間の安全保障という観点は必ず必要。
- 防災業務計画等における「促進する」、「努める」といった表現による施策は評価がしづらい点があり、全ては難しいにしても、施策をより具体化していくことも大事。防災庁を含む関係機関の指揮系統や権限についても整理が必要。
- 様々な省庁や担当者が同じ考え方で災害対応できるようにするため、オール・ハザード・アプローチを取り入れ、特に、事前防災をはじめ、共通の用語や概念を整理することで、人や省庁を問わず同じような原則の下で行動できるようにすることが防災庁に求められる大事な役割。
- 2001 年の同時多発テロを受けて DHS に吸収された FEMA にはテロ対策の専門家だけが残し、自然災害の専門家が消えてしまい、ハリケーン・カトリナに対して十分な対応ができなかった。このことを教訓とし、自然災害の専門家を擁しておくことが重要である。
- 災害対策基本法第 1 条では、『国土並びに国民の生命』を災害から保護する、『社会の秩序の維持と公共の福祉』の確保に資することを目的とする』旨が規定されているが、「国土」と「国民の生命」、「社会の秩序の維持」と「公共の福祉」の規定順を入れ替えるといった見直しを行い、人間の尊厳の維持や保護のための支援などができるよう、人道的な見地にのっとった表現にしておくことも大事。
- 避難所をはじめ、様々な規格の標準化を進めていくことが大事で、最低でも着替えができる環境を確保するなどプライバシーの確保や、バリアフリーなど高齢者への配慮が必要。防災分野の行政職員に女性がいらないなどジェンダーの視点も大事で、性暴力の防止にも注意が必要。
- 医療施設や社会福祉施設、保育所等の施設要件に関して、耐震性やライフラインの確保、避難計画を位置付けるなど、高齢者や子どもの災害からの保護に着目した見直しを検討することが必要。
- 避難行動要支援者名簿や個別避難計画の実効性を考える必要がある。医療・介護報酬の指導料の対象に防災教育を含めるなど、社会全体で防災教育がなされる仕組みづくりも大切。
- 避難所運営を時系列で整理することや、無駄のない備蓄やデジタル防災に向けた制度設計を国で行うことが必要。
- 支援を担う人材の育成について、人道憲章等は共通事項としてみんなが受講する仕組みにすることが必要。
- 「ボランティア」については、被災者支援を担う専門家として活動するものについては、別の名称を用意した方がよいのではないか。
- 人命救助の場面におけるトリアージに関しては、実際に訴訟問題にもなっており、概念の整理や法制化がされていないことに留意した検討が必要。
- 南海トラフ地震を想定し、海外からの支援の受け入れについても検討が必要。
- 何よりも人を守り抜くという姿勢が一番大事で、日本ではその気持ちが伝わってこない。データで示す通り、避難所の環境を改善しなければ健康被害が起きてしまう。

- イタリアでは、国と州それぞれで 24 時間 3 交代で国土の監視をしているので、何かあればすぐ分かる。発災覚知後、すぐに職員らが動き出せるシステムを防災庁は作ってほしい。
- イタリアでは、全国 25 カ所、最低 4 万人分の備蓄があり融通し合うことができる。国に市民保護庁、各州の市民保護局の職員が訓練された職能支援者と一緒に動くことになるが、その体制は約 8 割が職能支援者。このような職能支援者を育てて、認証して、発災後直ちに派遣するというシステムを作らなければならない。
- イタリアでは、発災後 72 時間以内は、地元の市やボランティアでなんとか対応するが、それ以降は外部から来たボランティア団体等が避難所を設営し、地元の市やボランティアの方々は家族の元へ戻る。
- 県が備蓄を行うと県外への融通が難しくなってしまう場合があるので、国も備蓄をするべき。
- 能登には段ボールベッドが 13 種類も来てしまった。支援物資の規格などの標準化・統一化が必要。
- 現在のプレハブの仮設住宅は、1 か月くらいででき、1 軒 30 平米で 1,500 万かかるが、収納はなく隣の音も聞こえ、2 年後には壊されてほぼゴミになってしまう。
- 能登では木の香りもする住み心地のよい「恒久仮設住宅」を建設。3 か月かかったが、プレハブ住宅と同じコストで、慣れない地元の作業員でも造ってもらうことができた。
- 能登半島地震以前に、紙の筒の構造で学生の手により数日間で作った仮設住宅があるが、これは能登半島地震にも耐え強度も確認された。
- イタリアの仮設住宅は、免震構造をもち、3 階建て鉄骨構造などが半年程度で出来上がる。
- 住み心地の悪いプレハブの仮設住宅はなくしていくべきで、避難所の環境改善を前提に、居心地のいいものを作っていくべき。トレーラーハウスのようなものは使い回しができ、ボランティアの方々等が住む場所として普及させていくべき。
- 避難所は、プライバシー確保を前提に、家族ごとにまとめられるよう、広さなどについてフレキシブルなものが重要。
- イタリアのボランティアは、有給休暇制度や個人事業主への税金控除がある。無償のボランティアに頼るのはやめるべき。
- 役所が苦手とされる被災者目線を持つこと、現場がやりにくくなるということがないように現場目線を持つこと、といった防災庁の役割をしっかりと定義するべき。被災者目線の例として、避難所や施設だけでなく、在宅避難の要介護者や障害者個々が直面する課題への支援も必要。
- 救急医療は、社会で困難に遭遇したあらゆる人が搬送されるからこそ、社会の問題が何かを見つけてことができるのと同様に、防災庁は、社会の弱点・問題点を見つけ、困った時のワンストップ窓口として機能させることで、他機関も納得感を持って連携してくれるようになる。
- FEMA は何をしなければいけないかという「機能」が規定されている。国民を保護するため、オール・ハザード・アプローチであらゆる原因に対して、同じ機能を果たしていくべき。
- 「パンデミックは直近の国家レベルの災害だった」と捉え、大災害対応の視点で成果と課題を厚労省中心に研究し、今後の大規模災害対応のための教訓を得ることは極めて有益。

- 危機管理の運用上の基盤となるのが NIMS (National Incident Management System) であり、その核心部分である ICS (Incident Command System) には、現場指揮の標準モデルと複数機関を調整する仕組みとして、みんながどう振る舞えばいいかの行動原則や訓練体系が記されている。NIMS では4つの柱があり、ICS や複数機関を調整する MCS のほか、人やモノなどの資源の一元管理と配置、情報の管理。
- 現場目線とは現場が支援しやすくなり、支援力が大幅に増すこと。関係省庁の横串刺した連携必要。
- FEMA には、EMI (Emergency Management Institute) という研修機関があり、政府や自治体、医療従事者や NGO、民間事業者などあらゆる関係者が災害対応の行動原則を学ぶ環境を提供。
- アメリカでは災害対策本部に相当する EoC が常時配置され、顔の知れる関係性を構築。
- 今後、国立感染症研究所と国立国際医療研究センターが1つになり、DMAT 事務局含め JIHS として発足。被災者生活支援は防災庁が司令塔・調整役となり、実務に関して JIHS (被災者生活支援の機能の大部分は保健医療福祉分野) 等が担うことが理想。防災庁の横串実践のモデルケースにしてはどうか。
- DMAT の特徴は、事務局、インストラクター、トレーニングされる人という3層構造があり、PDCA が機能している好事例。災害に慣れていない市町村の支援を行うため、DMAT を参考に、行政職員を支援するチームや被災者を支援するチームの整備をしてはどうか。
- 事前防災の観点で、命を守るインフラとして医薬品・医療機器・輸血製剤などの国家備蓄を考えるべき。EU、米国ではコロナパンデミックを教訓に強化。
- 防災庁が司令塔機能を果たすには日本の実情に合った災害対応時の共通言語と行動原則、それを教える人材育成の仕組み、つまり日本版 ICS の研究と実装が必要。被災者目線、現場目線でこだわり抜き、課題解決型の組織として、被災者を守り、支援者がやりやすくなる防災立国つくるのが防災庁の仕事。
- 福祉施設は、発災時に、電気や水道といったインフラが大事であることは元より、特にトイレが問題となる。
- 老健や特養に入っている方は一人で生きていくことはできず、エネルギーや食料などが供給されないといけない。施設で働く人も被災しているので、病院や介護施設に歩いていけるとところにベッド数の3分の1くらいをみることが出来る職員が住めるようにしていくべき。
- 発災時に全国からヒト・モノ・カネを福祉施設に供給できるような民間のネットワークが必要。特養や老人ホームは、市町村単位で運営されているため、域外の応援が機能しづらくなっている。

【全体議論】

- 優先的に対応すべきなのは、災害関連死を防ぎ、命と暮らしを守ること。大規模災害に立ち向かうために、普段使っているのに災害時に使っていない力をちゃんと使うことと、不要な仕事を省くことが大事。不要の仕事の代表例は1軒ごとの詳細な家屋の被害認定調査であり、調査

後に発行される罹災証明書を中心とした被災者支援体系を見直すべき。

- 平時における社会保障やマーケットの力を、災害時にも物資供給などで使える状態にする、いわゆるフェーズフリー化が必要であり、そのための平時の準備を防災庁が指揮するべきではないか。
- 避難所の環境改善については、避難所に学校が使用され、長期滞在のため学校教育が再開できなくなる懸念を考慮する必要がある。また仮設住宅に高い建設費用がかかることを踏まえると、南海トラフ地震や首都直下地震発生時における経済的な現実性も考える必要がある。
- 仮設住宅は、規模を可変式にするとともに、何年かしたら家賃を払ってもらうというシステムにすることも考えられる。
- 市町村や都道府県を超えて避難している人の対応がまだ不十分なので議論する必要がある。
- 「ボランティア」の名称については、災害対応の経験が豊富で知見がたまっているボランティア団体と一般個人のボランティアの方とは区別して考えた方がよい。一般個人のボランティア含め、両者ともに重要な役割を担っている。
- 大規模広域災害が発生すると、指定避難所等だけでは被災者の収容が困難になることが予想されるため、民間宿泊施設等も活用できるようにすることが必要。自力で避難することが難しい人に対しては、民間企業等とも連携してサポートできる体制を構築していくことが必要。
- 被災者支援のためには人材育成が何よりも重要。行政職員だけではなく、地域や企業の人々を対象にした研修を実施するなど、研修の質と量を拡充するとともに、研修の講師となるような人材を育成することが必須。
- ICS 自体は 20 年ほど前に日本に概念としては導入されているが、現場の仕組みに定着しなかったことについて、これまで政府の中でどのような検討があったのか整理することが必要。

(以上)