

防災庁設置準備アドバイザー会議（第5回）

議事要旨

1. 検討会の概要

日 時：令和7年4月14日（月）15：00～18：00

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、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
（19名）

ゲストスピーカー：宮城県南三陸町 佐藤町長、日本赤十字社

2. 議事概要

事務局から、議事「事前防災・防災体制の在り方について」について、資料に基づいて説明を行い、2名のゲストスピーカー及び5名の構成員及びから意見発表を行った後、構成員の間で議論を行った。

【意見発表：事前防災・防災体制の在り方について】

- 災害対応では、初動対応の知見、肌感覚、記憶が重要。防災庁では、こういったものが引き継がれるよう、専門性のある職員を養成すべき。
- 台湾では、発災後速やかに NPO や NGO が連携し、プライバシーのとれた避難所体制が整えられた。災害の大小は関係なく、被災者の避難環境の充実に向けた支援が必要。
- 災害時の透析患者の移送や広域対応について、国等が事前に市町村をまたぐ調整を行ってほしい。
- 今後、多くの市町村における人口減少傾向を踏まえると、原形復旧ではなく、地域の将来に見合った形で復興すべき。他方、災害後は調整が難しいため、事前に復興の姿について地域や自治体で考えておくことが必要。
- これまでの大規模な災害のたびに同じような議論が繰り返されている。災害への備えに関する国の体制構築が重要。
- 日本赤十字社では、東日本大震災以降、①集中的能力強化を図っている専門的救護活動（DMAT 派遣、日赤救護班、避難所環境の整備、こころのケア班等）、②平時からのコミュニティ支援（救急法に関する講習、防災セミナー等を実施）の2軸で事業を行っている。
- 災害弱者に該当する方は平時から弱者であることが多く、地域共生社会の考え方と併せ、福祉や地域の防災能力の向上を両輪として継続的に取り組んでいくことが必要。地域の支援者・協力が限られる中、平時・応急対応期、復旧・復興期において継続的に活動できる方を育成・

連携するなど、フェーズフリーの防災戦略を考えることも重要。

- 今後の大規模災害においては、海外からの支援が必要とされ、また、支援があることが考えられるため、これらも対応として想定し、準備を進めておくことが必要。
- 防災・減災から復興までをトータルにとらえた戦略づくりが必要。そのためには急性期の被害拡大を防ぎ、復興できない状況を避けるべき。具体的には、①急性期を乗り切りかつ復興可能なレベルに被害を抑止すること、②急性期を乗りきること、③災害後の社会経済状況への適応するため、復旧・復興の障害を取り除くことが必要。
- 通常、防災というとマイナスをゼロにすることだが、プラスを創出することでマイナスもゼロに近づける組み立てにすべき。防災と日常をきちんとつなぐことで、日常のプラスを生み出しながら災害にも強くなっていく考え方が必須。
- 例えば、伊豆市土肥地区の観光防災まちづくり（交流人口を増やしながら地域のサステナビリティを高めて、観光振興もしながら地域を安全にしていこうという取組）や、東京都葛飾区における浸水対応型市街地構想（市街地の魅力を高めながら、市街地の更新速度を高めて、浸水しても大丈夫な都市構造にする取組）などを実施。
- 復旧・復興の加速化には『先取り適応』することが必要。復旧・復興のボトルネックを取り除くため、徳島県美波町では、応急仮設住宅のための用地を事前に確保し、防災公園として利用。
- インフラの復旧においても、将来の縮小に見合ったある意味、自律分散的な新しい形のインフラに転換できるよう、事前に仕掛けをしていくことが必要。
- 急性期を乗り切るためのビジョンと戦略づくりが必要。災害時自立生活圏＝圏域外のリソースに頼らなくても災害を乗り越えられることを目指す圏域を作ること、行政の限られた資源を真に必要な箇所に投入できる。
- 急性期には、災害時のシビル・ミニマムの設定や自助・共助の強化によって、需要をマネジメントし、抑制することが必要。民間リソースや職能を活かしたボランティアを活用し、災害対応の資源を量的にも時間的にも機能的にも最大化する必要がある。
- 企業の内発的かつ本業を生かした支援を促進し、新たな官民連携を創出しないといけない。また、災害時遊休施設（災害時に本来目的で利用する必要のない民間施設）の積極的な活用や、隙間的なボトルネックの解消が必要。
- 超大規模災害のときは、全国の支援能力に対して支援のニーズが膨大になるため、地域のトリアージが必要不可欠。その結果、支援を直ちに届けられない地域／トリアージをせざるを得ない地域においては、ライフラインの自律分散化など、あらかじめ手を打っておくことが必要。
- 防災行政が円滑かつ高度化するための支援を行うシンクタンク機能の強化が必要。防災行政上の用語の一元化や、被害想定技術など防災行政を支える技術の研究を充実させるべき。
- 災害発生時の危機管理は地域主権であることを前提に、自治体首長に権限を持たせ、政府はそれをバックアップする体制を構築すべき。自治体だけでは限界であることから、政府の現対本部と自治体の災害対策本部を一元的に取り扱うとともに、現対本部に「防災監」（現職の役人ではなく、災害対応の知見・経験のある者）を置いて首長の判断を支援できる体制を構築すべき。

- 防災庁の組織イメージとして、複数地域が被災した場合に備え「防災監」を常に数人確保するとともに、「情報・コミ戦・メディア部局」、「防災人材育成・教育部局」、「民間団体、事業者、個人部局」を新設すべき。
- 災害や人の命が関わる時には、テレビは政府と一緒に動かなければいけない。民放各局が分担して被害状況を把握し、国民に情報発信できるような協力体制を構築すべき。また、災害時には取材センターを設置し、メディアを活用して積極的に情報発信すべき。
- 海外に輸出できるような防災技術をもつ民間企業が多数ある。防災庁は、これらとの組み合わせをリードすべき。
- 将来的に防災省を見据え、気象庁を内閣直下の危機管理部門へ位置付けるべき。
- 2050 年を見据えると、これからますます「少子高齢化による自助の限界と共助の機能不全」、「自治体財政の逼迫による公助による予防力の低下」、「市街地更新力の低下に伴う予防力向上の停滞」が見込まれる一方、災害対応ニーズが多様化してやるべきことが増大している。このような、災害対応が破綻しかねない未来も見越して、まだ我が国の資源に余力があるうちに、災害に対する予防力・対応力強化を徹底し、直接死、関連死に至る候補者を減らすことが最重要である。
- 防災庁は、巨大災害に対抗するため、その発生条件である大都市災害、複合災害、想定外にスコープを絞り、この被害を減らすという「使命」を持つべきである。特に複合災害対策を主体的・一元的に行うという点は非常に重要である。
- 巨大地震の際には、公助によるきめ細かい支援は困難であることを事前に周知・宣言し、公助が命を守ることに最大限集中できる環境を、事前に整備することが重要。そのためには、命を守るというシビル・ミニマムを設定し、災害の規模や対応力別に各主体がそれぞれ何ができるかを整理し、「災害対応のソーシャル・ジャスティス」を実現できるよう、民間活力も生かしつつ、国民による災害対応の標準化、ルールメイキングの機能が必要。
- 数パターンの被害予測とそれに対する防災計画の策定という現行の枠組みは、高い不確実性を持つ巨大災害に対しては限界がある。これからは、社会をモニタリングして状況をリアルタイムで一元的に把握し、AI 等を駆使して近未来を予測することで、過酷な事象が起きる前に先手で「災害制御」することもできる組織に切り替わるべき。
- 社会の破綻をもたらす構造的なボトルネックを探し、その部分に余裕を持たせることが重要。なので、社会における余裕分や冗長性を計画的に評価・確保する機能が必要。
- 人間は、損失回避のための防災対策をしない動物であり、精神論だけでは解決できないことも認識すべき。防災だけではその対策は続かないことを認識し、防災以外の価値をどう重ねていけるかという多角的な視点（例えば、防災×スポーツ）が重要。それゆえ、防災庁は、防災だけの視野が狭い組織になってはならない。
- 大学に防災学部・研究科等を作り、防災の専門性を持った人材を防災庁に供給しつつ、他省庁や民間企業、大学等との間の出入りが頻繁にできる仕組みなどの構築が必要。そして最終的には彼らを、「防災からまちづくりや科学技術の推進をする」ことのできる人材とすべきである。

- 防災庁は、これまで以上に「積極的」かつ高度な政策/戦略/戦術立案機能を持つことが何より重要であり、そしてアジャイル的に進化しながら、防災を推進力にして社会を変えることのできる組織とすべきである。
- 南海トラフ地震の被害軽減には、事前防災のうち Prevention にあたる徹底的な耐震化・強靱化、立地適正化や未来を見越した形での事前復興進める枠組み、自律・分散・協調型の国土形成による過密解消が重要。その上で被災者を支援者にしない限り、リソースが全く足りない。
- 耐震化の現状には地域差があることを認識し、社会の機能を維持するために、ゆとりをもった耐震レベルが必要。
- ラインライン、情報通信、物流、港湾など相互依存の産業においては横串を刺した本音の議論をして、急所を探し出し、社会構造のボトルネックを解消するための対策促進が重要。そのためには、それなりのゆとりをもち、見たくないものを見る力や、信頼関係や価値観の共有が必要。
- 企業にとって防災技術を開発することで商売になる仕組みを構築しておくことで、弱みを強みにする防災産業が可能となる。
- 見たくないことを見ることができて、コーディネート力と目利き力のある人材を育て、そういった人たちを通して連携をする場をつくることが重要であり、地域ブロックレベルで地域版の内閣府的な機能を持ち、各地ですべての力を結集し、個性的な活動を行う仕組みやプラットフォームが必要。
- 地域ブロックの中で、科学と政策と社会をつなぎ、ヒト、コト、モノ、カネをつなぐ、産官学民をつなぐ、時間と空間をつなぐことを考えつつ、ハザードよりも抵抗力が大きくなるよう、被害量よりも対応力が大きくなるような取組をみんなで考えるための司令塔となるのが防災庁。
- 防災庁を創設し、100 年かけて対策を進め、「災害大国」から「防災大国」へ進化させる必要がある。
- 本気の事前防災の鍵を握る「社会現象の相転移」を活用すべき。首都直下地震発生時には東京はブラックアウトし、病院では医療機器やエアコンの使用ができなくなることを想定し、厚労省はこの相転移が起こらないように事前に対策すべき。このような「相転移」と呼ぶべき社会のリスクを各省庁で見つけて、事前対策をしていく必要がある。
- 防災力には災害文明（科学）と災害文化（日常習慣）がある。災害文明（科学）においては、最善の解を求めることが必要で、「相転移」を活用した事前防災、DX を活用した災害対応標準システム、国や地方の防災担当職員のトレーニングなどが重要。
- 災害文化（日常習慣）については、最善の努力が必要で、国民の行動変容のため、日本国憲法への緊急事態条項または防災憲章を掲載することや、地方に防災庁なるものをつくり、基礎自治体の対応力を強化すべき。
- 現在推進中の防災えほんプロジェクトなどを通じて、学校で行う防災教育だけでなく、親がこどもに読み聞かせることも重要。

- 医療の世界では、「トリアージ」とは、優先されるべき人を選択して対応していくことを指すことから、用語の定義を統一すべき。
- 国難災害はいつ起きてもおかしくないということを考えると、南海トラフとか首都直下が起こったときに国が潰れないようにするにはどうしたらいいかということにフォーカスする必要がある。国がどのような防災庁を目指しているか、政府から話してもらうことが必要。
- 関係する複数の法律間、省庁間でバッティングする案件を事前調整しておくことが必要。日本は調整に時間がかかる。法律の上位の憲法に規定しておかないとできないのではないかな。
- 南海トラフ地震や首都直下地震など巨大災害の場合でも、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法や激甚災害法等で自動的に多くのインフラを原形復旧することになってしまい、これがマクロ経済に大きな影響を及ぼしかねない。巨大災害時はすべてを原型復旧するのではなく、インフラの選択と集中を行うためのトリガーや制度を事前に検討して実装しておくとともに、それを社会と共有しておくことが大事。
- いかなる災害規模でも生存権・社会権の保障はマスト。あらゆる手を使って、官民で対応すべきである。防災庁は、各省庁に対してとるべき対策を進言するとともに、例えば防災庁一括計上枠予算を現状の内閣府（防災）の予算の100倍レベルの規模で設定するなどして、各省庁が対策を進めるための予算を、各省庁の平時の予算とは別立てで手当てをすることが必要。
- 行政の対策だけでなく、国民がどう理解して、どう行動すべきか。その検討を防災庁が担うべき。メディアとの連携や防災教育、民間との連携が非常に重要。
- 国難事案をいろいろ考えていく中で、国民に訴求すべき事項を定めた上で、国民の行動変容を促すまでのコミュニケーションデザインを防災庁が担うべき。
- 法令や指揮命令系統の整備等の総力戦に向けたハードウェアの整備に加え、ソフトウェアとして共通の行動原則や組織を超えた人材教育のオペレーションシステム、日本の実態に合ったICSを防災庁の下に研究班を設けて数年かけて構築すべき。米国はEMIを2024年8月にNDEMU（国立災害・危機管理大学）に改組し、気候変動等の災害も学べるようにした。日本でも日本版ICSを確立したら、ICS等の危機管理対応を教える訓練機関が必要となる。
- 死者数万単位の国難を出さないということと、要支援者などへの対応は分けて考える必要がある。その上で、かつて頻発したが今は比較的防げている中規模の災害についても、インフラ老朽化やインフラ管理のマンパワーの激減や地域偏在により、今後も防ぎ得るか分からないため、この規模の災害への対応も含めて、防災を3つに分けて考えるべき。
- 国民への訴求方法としては、災害のリスクがあるという訴求だけでなく、たとえば、地域振興、環境改善など他の領域や主題と防災とを重ね合わせた新しい前向きな方向を提示するという訴求の両方が必要。
- 被災者にとっては、国難災害であろうが中小災害であろうが一緒であって、被災者が支援を受けてどういう状況になったらよいのか、ということを考える必要がある。
- 防災庁設置にあたっては、被災者の目指す姿を共通認識とすることで、官民それぞれがどういう役割を担うべきなのかという議論が必要である。

- 国として、他国からの受援も含めて考えていく必要がある。
- 南トラや首都直下の想定を踏まえると、今の福祉の枠組みでは全然足りない。医療に比べて福祉は非常に遅れている。これを契機に防災庁として非常に大きな絵を描いていくことが必要であり、地方に拠点を置いて、分散しての訓練が必要。
- 国として何をすべきかは、災害の規模で全く異なることから、役割の整理が必要。
- 国難災害においては、国民や産業界による対応がほとんどなため、今までのような行政主体で行う強靱化からフェーズを変えるための合意形成も必要。
- 日本がどのような実力なのか、日本周辺の危機がどのようなものを国民に包み隠さず伝えなければならない。
- 災害は事例に限られていることから一つ一つの事例の分析が可能。それぞれの災害で何が原因で、それに対する教訓をどの程度分析しているか教えていただきたい。
- 野戦病院の話を AMED はやりたかったが、リーガルイシューが原因で動けなかったのは痛恨。ハードローではなく、ソフトローに変えていくか。
- 日本が残るためには考える力が必要。国民全員が考えることは難しいが、そういうことを考える人を養成するべきであり、根源的な問題。
- 防災庁を形作るのに 100 年かかるのであれば、少しずつしかできないのだから、どこから取り組むのか優先順位付けが必要。
- 課題認識を大きく構えることが難しくなっているため、特に防災・減災のように実際に被害軽減につなげる間を取り持つ研究者も必要だし、大局観を持って考える力を持つことも必要。
- 2018 年度より適用された学習指導要領において、持続可能な社会の創り手を育てる、というのが学校教育の役割となった。長期的にはそのような人材が育っていくはず。
- 自ら考える教育が重要であり、防災教育も一つの手段として活用できる。
- 防災・減災と災害対応は表裏一体。ボランティア・NPO 等が自発的に被災地に行って応援するという気持ちを、発災前にも持つことが重要。また、被災地での経験を、自分たちの地域に還元することも重要。
- 官民連携において、行政は既存の組織である自主防災組織や消防団のみと連携するのではなく、ボランティア・NPO 等幅広く連携する必要がある、そのためのオペレーションやコーディネーション機能を地方自治体が担えるよう防災庁が主導していくことが必要。
- 小さい災害でできなかったことは大きい災害でもできない。直近の災害をしっかり検証し、できなかったことを大小かわらず次の災害に活かしていくことが必要。
- 産官学民が連携して取り組んでいる地域ブロックレベルの成功事例を国の方でも拾い上げていくということを上手にしていけないといけない。
- 官民の連携を推進するにはそれぞれの行動原理を明確にしないとイケない。
- 住民の尊厳と一人一人の命を守るのは市町村だが、自治体間の相互支援が前提となっている中、市町村をどう支えるのか、災害中間支援組織を自治体間で担うのは誰なのか、を国が考える必要がある。

- 行動理念が異なる企業や NPO 同士を繋げていくことために、過去災害における事例やプラットフォームの事例などを前向きにとらえて展開していくことが重要。
- 内閣府防災担当の現行の取組で足りない部分は何か、新しいレイヤーで担うべき機能は何か、完全に抜け落ちていて抜本的な組み立て直しが必要な機能は何かを整理する必要がある。

(以上)