

# 事前防災・複合災害ワーキンググループ（第4回） 議事要旨

## 1. 日時

令和3年5月18日（火）15:30～17:30

## 2. 出席者

委員：藤井座長、池内委員、大木委員、片田委員、加藤委員、小池委員、  
土屋委員、福和委員、中井委員、中林委員、廣井委員

政府側：赤澤副大臣、五道次長、松本審議官

## 3. 議事次第

- (1) 開会
- (2) 議論の取りまとめに向けて
- (3) 意見交換
- (4) 閉会

## 4. 議事要旨

冒頭、赤澤副大臣から、「我が国では「防災・減災、国土強靱化新時代」を迎えたと謳ってよい環境。このWGについては、新たな脆弱性評価を実施するとともに、災害対策基本法改正によりおそれ本部の設置や広域避難の円滑な実施が可能となり、「事前防災新時代」を迎えたとと言える。さらに、感染症との複合災害への新たな備えが必要となる「複合災害対応新時代」を迎えたとと言える。」旨の挨拶があった。

続いて、事前防災・複合災害WG提言（案）について事務局から説明があった。その後、各委員からいただいた主な意見は以下のとおり。

- 「新たな国土強靱化脆弱性評価の実施方法を構築する必要がある」と指摘されている点について賛同する。同時に、脆弱性評価を行う上でシナリオをしっかりと考えていくべき。また、事前対策と応急対策・復旧復興対策との費用配分のみならず、土地利用や制度設計、民間との連携などの事前防災においては、経済政策や福祉・医療政策など防災以外の政策領域と適切な優先順位づけをしっかりとやっていかななくてはならないということで、社会的な災害シナリオが必要である。
- 脆弱性評価は挑戦すべき政策研究であるが、非常に難しいので、体制を強化しながらやっていかななくてはならないのではないかと。
- 社会的な災害シナリオの作成をして、定性的な想定と比較、指標の構築を行って、関連する変数の特定とデータの収集・蓄積をしっかりとやっていくべき。
- 国土強靱化とともに避難行動に関しては「国民の強靱化」が必要。我が国の避難者対

策は行政主導で災害過保護状態となっており、行政に対する依存心が非常に高い社会となっているのが大きな課題。国土強靱化の中には国民強靱化を含め、国民が災害に対して向かい合えるような意識を持てるようにしていかなければならない。

- 3ページの主要事項に、大災害に主体的に向かい合える国民の強靱化についても触れる必要があり、防災教育・周知啓発WG防災教育チームでは国民の側の強靱化をどういうふうに進めていかなければいけないかという議論をしているので、ここに触れていく必要がある。
- 避難の問題で、広域避難になると膨大な避難となり、避難所、避難手段の問題など、これまでの避難政策では処理できない。行政主導で進める避難の限界を明確化してもよいのではないか。アメリカは避難対象の1%未満足しか避難所を用意していない。行政主導の避難政策はそろそろ改めていかなければいけない。
- 様々な主体が連携をしてと書かれているが、例えば広域避難の状況を考えると、それぞれの自治体では対応できない。国もしくは都道府県はどのような役割を果たすのかということに対し、単に連携するだけではなく、役割を明示的に書き込むべき。
- 全般に「避難」が風水害を前提に書かれているが、地震、火災時の避難も課題がたくさん残っている。
- 「避難対策」の中で、地震火災の話が出てくるが、火災を減らすという話しか書いていない。大規模地震災害時に発生する大規模地震火災の時の避難情報の出し方、避難体制の問題、避難場所等、そうした具体的な地震火災時の避難システムの構築も必要な研究課題であることを位置づけるべきである。
- 東京湾をはじめとする三大湾の高潮対策について、避難と言ってもどこへ避難すればいいのかということが伝えられていない。広域避難時の受け入れ施設、支援体制等の事前準備が不可欠である。
- 高台で水害が来ない自治体は避難者を引き受ける対応・体制整備が必要であることを国が自治体に認識させていくことが必要。それにより広域避難が成り立つ。
- 流域治水については法律が成立したが、内水氾濫と外水氾濫が同時に発生する、あるいは外水の水位が上がることで内水がはけなくて水害が発生してしまうということのないよう、内水と外水との関係性をきちんと捉えた流域治水をしなければいけない。
- 内水対策として流域下水道の対策は重要になるが、内水氾濫の激化も想定され、内水氾濫対策として流域下水道及び公共下水道の排水能力と貯留機能の向上を図ることも必要。
- 過去の大規模災害をはるかに超える被害が想定される大規模災害からの復興は、どのような水準での復興の取組が可能なのか、復興シナリオにおける財政制約の検討とともに、多様な想定と復興制度の検討をしておくことも重要である。
- 洪水は土砂と流木が最近顕著に増え続けており、根つきの木が根こそぎ山からはぎ取られて落ちている状況が見られる。緑一面で覆われている山でも実際は非常に不健全で、光が一筋も差し込まないため、下草も灌木も生えず、少し大雨が降ると表土がはがれ去って、上流域では自然倒木類が非常に増えている。
- 間伐した木を引き出せない、捨て間伐が全国の山で非常に増えており、山の健全性、一次産業として最上流部の林業の復活というところも流域治水の中で一言触れてもらいたい。
- 5年以内の緊急対策として、浸水域にある賃貸公営住宅の安全な運用を促進すべき。浸水域に住んでいる居住者を速やかに高層階への住み替えを図った上で、5年以内くらいに浸水階の賃貸を停止したらどうか。それぐらい覚悟を持って民間住宅の安全性を引っ張っていくべき。
- 危機管理要員や資機材がひっ迫している。災害対応本部要員も他区や隣県に住んでいる要員が多く、また都心地域では建設業者も資機材や重機をおいておらず、人も資機材もないところで危機管理をしなければいけない。

- パンデミックの中での災害対応要員の確保は必要。ワクチンの優先順位について、エッセンシャルワーカーとともに首長を含む災害対策要員も優先的に位置づけていただきたい。
- 大規模地震対策において、近畿圏、中部圏の直下型地震に対する対策が抜けている。近畿圏、中部圏には活断層が非常に多い。しかも耐震性の低い古い木造住宅の密集度が高い場所が多いため、万が一直下型地震が発生すると揺れと火災で首都直下地震よりも大きな被害が発生する可能性もあるので、提言で触れておいた方がよいのではないか。
- 「大規模自然災害が複合的に発生した場合」と書いてあるが、大規模自然災害が2つ発生するのも大変危険だが、大規模自然災害が発生して、その後に普通の災害が発生する場合も大変危険である。そういった場合についても提言に含めた方がよいのではないか。
- 4ページ目の防災政策全般の部分に関して、自然災害に対する対策は昔に比べると随分改善されてきているが、それが明確に示されていない。これまで指摘されてきた多くの課題に対して、これまで、どこまで対応できていて何が課題として残っているのか、対応できていないのは何がボトルネックになっているのか、体系的な課題の棚卸しとレビューを行って、残されている課題に対してどのようなタイムスケジュールでどのような対策を講じていくのか、課題の整理とレビューと進捗管理を行って欲しい。
- 5ページの部分でデータ整理・分析等と書いているが、必要なデータの蓄積が不十分。必要なデータの蓄積とデータベースの構築はどこかで触れておくべき。
- 高潮対策の見える化はよいことであり、これまでの意見も踏まえて見える化について記載していただいているが、見える化の内容をもう少し詳しく書いてほしい。東京湾をはじめとする三大湾の場合、大規模地震の後の高潮が一番心配である。また、高潮対策と耐震対策があり、海岸堤防の耐震対策はL1とL2の2つの基準があるが、場所によって目標値が異なり、整備の進捗状況もあまりよくない。各湾ごとに一連区間で高潮に対してどの部分がどこまでできているのか、耐震対策についても、各区間の整備目標についてL1、L2のどちらを対象としているのか、その目標に対してどの部分が、どこまでできているのかを一連区間で示して、どこに弱点があるのかということを見る化しておく必要がある。
- 利根川だけでなく荒川の大規模水害も並列記載しておくべき。
- 提言を書くだけで終わらないよう、これらの施策を実施する体制をどう作り込むかを検討していただきたい。一方で短期間で議論できることには限界もあるので、議論の場が府省庁を超えて継続できることが望まれる。
- それぞれの場所で局所的に大きな被害を受けるものと、首都直下地震や南海トラフ地震のように国家としての安全保障に関わるような災害はどこかで仕分けした議論が必要である。
- 東日本大震災後、畑村先生がカエサルの言葉を引用して福島原発の最終報告書に所感として書かれた文章にあるが、「人間は見たいことしか見ない。見たくないことを見ていないと駄目なのだ。」という言葉が10年前の最も大きな課題だったと思う。見たくないことは国に限界があることで、国の限界を明示しない限り、民間や国民は行政の責任にしてしまうので、国ができる限界を明示することが大事。
- 南海トラフ地震の問題に関しては、災害被害ボリュームに対して対応資源のリソースが全く足りないことを国民に伝えないと、国民の議論が始まらない。互いに語り合える信頼関係のある場で、問題を吐露できる場を作っていくことが大事。
- 地震で被災するのは民間、個人のもので、地域にあるものなので、民主体、かつ地域主体で対応するしかなく、人任せにしないようにする心を国民それぞれに持ってもらう必要がある。

- データ蓄積について、国が持っているデータは少なく、むしろ自治体や民間のデータが共有化されないといけないので、民に公の心を持たせる施策が必要。産官学間の縦割りを乗り越えていくことで、初めてあらゆる人たちが本気になって取り組んでいく気持ちになる。
- 新たな防災ビジネスが生み出せるはずで、カーボンニュートラルや水密住宅等、民間で新たな技術開発をしたものが防災・減災に生きるように誘導する形の施策が盛り込んでいただきたい。
- 自治体で作る地域強靱化計画を強靱化すべき。今、地方自治体では補助金をもらえなくなるからとりあえず作っているのが大半の意見である。
- 地域強靱化計画はアンブレラ計画なので、自治体の全ての施策を並べたときに、防災以外の目的の政策を事前防災に貢献できるようにアレンジするという作業を脆弱性評価の結果を踏まえて行うことが地域強靱化計画の強靱化につながるのではないか。アレンジの内容をきちんと評価して補助金を優先的に付けるといったやり方が考えられる。
- 行政による災害対応は、社会的弱者に焦点を絞るべき。対策の対象が全体になりつつある傾向の中、それに伴って社会的弱者への対応が不十分になっており、行政は弱者だけに絞るといぐらいを言ってもいいかもしれない。
- 土地利用に関してはまず前に進めると言うことが重要で、少なくとも中長期対策については今きちんと着手すべきだと言うことを強調すべき。
- 復旧・復興に関しては、「迅速な復旧・復興」ではなく、「迅速な復旧 適切な復興」とすべき。次の大災害、特に南海トラフ地震においては適切な復興の中に、もしかすると復興しないというものも含まれるかもしれないため、迅速な復旧と適切な復興は分けるべき。
- 出火防止対策、延焼防止、避難対策は三位一体だが、前者2つは書いてあるが3つめが書いていないということはおかしい。この3つを並べると最も手薄なのが避難対策だと思うので、きちんと強調して書くべき。
- 流域対策は組織内の部局横断体制を作っていくことが必要。環境省の気候変動適応計画の入口として流域対策を使うとプラスに働く。
- 見えている危機には危機管理計画が必要、見えていない危機には危機対応が必要だが、ドラスティックな危機対応的、危機管理的なことに踏み込むべき。
- 今でも医療崩壊間際といわれている状況の中で、災害が加われば医療崩壊するが、そういうときにコロナ患者を含めた傷病者のトリアージを積極的に行っていく。そういう冷徹な判断を危機の時にはしていかなければいけない。
- ナショナル・レジリエンス懇談会から出る文章として大変意気込みが入った文章である。特に2ページの7行目に行政のみならず企業や住民と一体と書いているところと、15ページの「おわりに」のところにナショナル・レジリエンスとはどういうことを目指すのかと言うことが書かれており、明快なメッセージだと思うが、始めと終わりのところだけでなく、中身ももう少し踏み込んでほしい。
- 「おわりに」の記載は負のものを戻すだけでなく、成長戦略につなげるのが大事。16～26行目にさらにもう一步踏み込んで記載したらどうか。
- 連携という単語の使い方について、国の省庁間などの主体間、まちづくりと流域治水などの政策間、社会基盤の施設間の接続の連携という3つの連携が入り乱れているので、記載ぶりを整理した方が意味合いが明確になる。
- 「期待」というフレーズについて、2ページ19行目は期待ではなく「取り組む」等ではないか。15ページの最後だが、大幅な進展を「期待」ではなく「進展を目指す」等ではないか。
- 複合災害は地震、水害、コロナ、高潮を書いているが、北海道のブラックアウト、千葉の停電、福島原発など、技術災害的なところが少し抜けているので触れた方がよ

- い。
- リスクコミュニケーションの最初はリスク情報の提供を充実させていくことなので、リスク情報の提供の充実と、それに加えて専門家の協力というような書き方にした方がよい。
  - 土地利用のところでほとんどの場所で「地域ごとの違いを念頭に」と記載されており、地域のことは地域で考えて、というニュアンスがやや強く出過ぎている。
  - 流域としての土地利用の一体的な検討は重要。上中下流を一体的に検討していくという姿勢を全く消し去って、土地利用についてはそれぞれの地域で考えさせるのはよくない。
  - 結果的には自治体間の連携に帰着せざるを得ないが、どこかに土地利用も一体となって考えるべきというようなニュアンスを入れてほしい。加えて、森林も田んぼもそうだが、グリーンインフラというキーワードを入れてほしい。
  - 地震BCPのところに企業も行政もしっかり取り組むようなニュアンスで官民と書いてあるが、特に地震からの復旧では、エネルギー、通信、交通などのインフラを扱っているのが民間企業であることを考えると、同じ企業でもインフラ関連企業は強調してもいいのではないか。
  - 提言の中に散発的に書かれている学術、技術、研究の役割、研究等の使い方、伸ばし方について記載してほしい。
  - 首都直下地震は短期、南海トラフ地震は中長期というイメージであり、提言に記述されていることは時間がかかるものから短期的にできそうなことまで様々である。特に事前防災はある程度時間がかかることや現状では手詰まり状態になっていることも多く、だからこそ将来の新しい技術が貢献できることがかなりあるのではないか。
  - 地域の郷土史研究やまちづくり人材育成といった社会技術も含めて、学術や研究、技術を中長期的にどう利用、運用していくかについて、幅広く戦略構築をした方がよい。
  - 防災に社会的な関心が寄せられない状況でも、研究は粛々と継続する必要がある。どう効率化していくか、新しい発想が重要である。
  - ナショナル・レジリエンスのための研究としては、国難対応指向型で新しい技術や研究を集約化したり、共有していく作業が必要。継続的に議論すべきことを散発的に書くのではなくて強調してもよい。
  - データ収集の話があったが、データ開示が重要。データが開示されない限り、リスクコミュニケーションをうまくやったとしても、それはうまいことだますということと同じになってしまう。
  - 防災教育にも通じるところで、危険だけではなくて、地域そのものを受け止めることで主体性が始まって、自助・共助につながっていく。
  - 各省の科研費でそれぞれの研究をしているが、共同研究ではなく、あらゆる関係者やステークホルダーで進めていく研究があまりなかった。そのような切り口の研究が今後必要。
  - 基本的に災害の時に共助ができるのは、現場では民、隣人である。行政が要配慮者を重視するという視点は大事だが、現場では民が動くしかないというところは理解しておかなければならない。健常者は自分だけ守ればよいということではない。
  - 国家として国体を維持し日本が世界に位置づけられていくためには、最終的には国民の命を守るということにおいて、逃げなくても済む、ここにいれば大丈夫という国土形成が将来的に必要。
  - 自助が防災において大事であることは論を待たないが、巨大災害・複合災害までいくと自分一人で身を守ることはできない。堤防で守り切れれば、自助も共助もいらなくなるのは自明の理だ。そういった反省の下、防災をやらなければならないというのも真実である。自助が必要だからといって公助の手を緩めてはならない。しかも本WG

は公助を特に担っているWGだと思う。

- 脆弱性評価をしっかりとやっていく。この一言に尽きる。脆弱性評価が不合理だと予算をかけて対策を講じても無駄になってしまう。科学的・技術的に脆弱性評価に最大限の労力を使い、第3次国土強靱化基本計画に向け提案できるようにしていくことが最重要。
- EBPMの発想が少なく、本当に国土の強靱化ができていないという事実がある。脆弱性評価はすごく難しいが、それをやったのが土木学会の報告書である。それを次は政府でやるべき。
- 6ページの土地利用について、国土強靱化の自律・分散・協調型国土の形成ができれば様々な被害は激減するということは明白である。東京に3割もの国力が集中しているのは問題。国土強靱化基本計画にも書いてあるが、本提言にも書いておくべき。

その後、提言（案）は大筋了承され、最終的な文言の詳細は座長一任となった。