

3. 中央防災会議

1. はじめに

この 10 年の中央防災会議の活動を振り返るにあたって特筆すべき点は、2011 年の東日本大震災を契機として、日本の災害対策が大きな見直しを迫られたことである。本稿では、東日本大震災とそれに引き続く各災害の教訓を踏まえて、中央防災会議を通じて日本の災害対策がどう見直され、今後想定される大規模災害にどのように備えているのかについて、中央防災会議及び同専門調査会の活動状況を振り返りながら、紹介したい。

2. 中央防災会議の位置づけと専門調査会の変遷

災害対策基本法の規定に基づき、国の防災基本計画の作成及びその実施の推進、内閣総理大臣の諮問に応じた防災に関する重要事項の審議など、災害対策の総合性、計画性を確保するため、国家行政組織法の第 8 条第 1 項に規定する附属機関として総理府（当時）に設置された中央防災会議は、1962 年 7 月 10 日の発足以後、地震防災対策を中心とした災害対策全般の推進においてその役割を果たしてきたが、2001 年 1 月 6 日の省庁再編に伴い、内閣の「重要政策に関する会議」の一つとして位置付けられ、その機能も強化されることとなった。

具体的には、防災担当大臣から中央防災会議への諮問権が付与されるとともに、中央防災会議は同大臣の諮問に応じて防災に関する重要事項を審議することが新たにできることとなった。さらに、これに関連して、内閣総理大臣及び防災担当大臣に対し、中央防災会議が自ら意見を述べるできるようになっている。

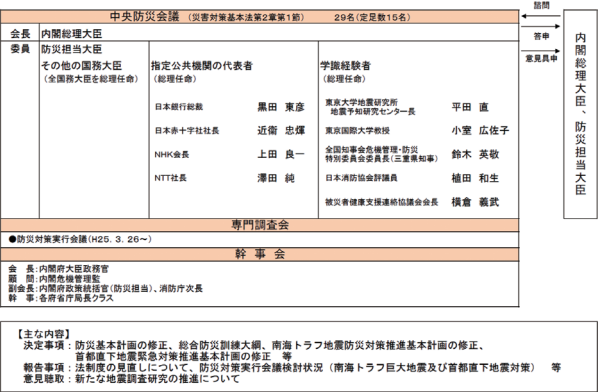


図 1 中央防災会議の組織（2019 年 3 月時点）

中央防災会議は、専門的事項を調査させるため、その議決により専門調査会を設置することができることとされているところ、極めて甚大な被害のあった東日本大震災を踏まえ、2011 年に新たな専門調査会として「防災対策推進検討会議」が設置された。同会議は、未曾有の甚大な被害をもたらした東日本大震災における政府の対

応を検証し、同大震災の教訓の総括を行うとともに、首都直下地震や東海・東南海・南海地震（いわゆる「三連動地震」）等の大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図るための調査審議を行うものであり、計 13 回の会議を開催した後、2012 年 7 月 31 日に最終報告を決定・公表した。これを受けて、その後災害対策基本法等の見直しが行われたところ。

その後、引き続き、これらに基づく防災対策の諸施策を具体的に実行に結びつけることが必要であるとして、2013 年に、新たな専門調査会として「防災対策実行会議」が設置された。具体的には、「災害対策法制の見直し等を受けた実行上の課題とその対策」・「南海トラフの巨大地震や首都直下地震に関する政府全体の行動計画」等について議論を行うこととされた。その後、現在に至るまで、同会議の下に各種のワーキンググループが設置され、重要テーマごとに防災・減災対策に係る議論が行われてきている。防災対策実行会議のこれまでの活動の詳細については後述する。

3. 中央防災会議の活動状況

中央防災会議は、2001 年の省庁再編後、2019 年 3 月までに、持ち回り開催も含め計 43 回（うち直近 10 年間では 23 回）開催されており、近年（2013 年度以降）の開催状況は表 1 のとおりである。

2011 年から 2013 年にかけて、東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制・防災基本計画等の修正を行ったほか、近年は、南海トラフ地震・首都直下地震など、今後想定される大規模災害への対策や、年度毎に策定する

表 1 近年の中央防災会議の主要議事一覧（2013 年度以降）

2013 年度	
2014.1.17	○ 南海トラフ地震防災対策推進地域及び南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域の指定について ○ 首都直下地震緊急対策区域の指定について ○ 防災基本計画の修正について ○ 首都直下地震対策検討WG最終報告及び政府業務継続計画について 等
2014.3.28	○ 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法関係 ○ 首都直下地震対策特別措置法関係 ○ 大規模地震防災・減災対策大綱について 等 ○ 平成 26 年度総合防災訓練大綱について 等
2014 年度	
2014.11.28	○ 防災基本計画の修正について
2015.3.31	○ 防災基本計画の修正について ○ 平成 27 年度総合防災訓練大綱について ○ 首都直下地震の地震防災戦略について
2015 年度	
2015.7.7	○ 防災基本計画の修正について 等
2016.2.16	○ 活動火山対策特別措置法関係（基本指針（案）について、警戒地域の指定について） ○ 防災基本計画の修正について 等
2016 年度	
2016.5.31	○ 防災基本計画の修正について ○ 平成 28 年度総合防災訓練大綱について
2017 年度	
2017.4.11	○ 防災基本計画の修正について ○ 平成 29 年度総合防災訓練大綱について
2018 年度	
2018.5.29	○ 平成 30 年度総合防災訓練大綱について
2018.6.29	○ 防災基本計画の修正について ○ 災害救助法の一部改正について ○ 大阪府北部を震源とする地震への対応 等

「総合防災訓練大綱」の決定等のため、毎年度 1, 2 回程度開催しているところであり、これらの主要テーマについてこの 10 年の動きは以下のとおりである。

3.1 東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制・防災基本計画等の修正

防災対策推進検討会議において取りまとめられた東日本大震災に係る検証と教訓の総括を踏まえ、2012 年、2013 年の 2 度にわたって災害対策基本法の改正を行うとともに、復興の基本的な枠組みを定める「大規模災害からの復興に関する法律」を制定した。

これらの法改正、法制定により、地方公共団体間の相互応援等の円滑化や、被災地方公共団体からの要請を待たない「プッシュ型」の物資供給、被災住民の広域的な受入、防災教育の強化が可能となった。さらに、避難所・避難場所の指定や、避難行動要支援者名簿の作成・利用制度及び地区防災計画制度の創設がなされるとともに、災害復旧事業に係る工事の国による権限代行が可能となり、防災・減災対策が大きく前進した。

これと並行して、防災基本計画においても、2011 年に地震・津波対策の抜本的な見直しを行ったうえで、大規模災害・原子力災害への対策を毎年強化してきたところである。

3.2 大規模地震対策

大規模な被害が想定される南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震等については、2011 年にまとめられた中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の報告等を踏まえ、それぞれ被害想定、地震対策大綱、基本計画、具体的な応急対策活動に関する計画等の策定を進めているところである。2012～2014 年度は、南海トラフ地震及び首都直下地震について、被害想定、基本計画等を策定した。2015 年度は、南海トラフ沿いの巨大地震による長周期地震動に関する報告を公表した。また、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震を対象とした被害想定の見直し、相模トラフ沿いの巨大地震等による長周期地震動対策についても検討を進めている。

南海トラフ地震については、防災対策実行会議の下に「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ」を設置し、その下に設置した「南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性に関する調査部会」においては、現在の科学的知見では確度の高い地震の予測は困難である旨、2017 年 8 月に報告書が取りまとめられた。これを受け、同ワーキンググループにおいては大規模地震対策特別措置法による現行の防災対応が適切なのか検討するとともに、異常な現象の観測

時におけるその評価情報を活かした防災対応のあり方等について検討を行い、同年 9 月に報告書が取りまとめられた。これを踏まえて、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合の防災対応の在り方や、防災対応を実行するに当たっての社会的な仕組み等について検討するため、2018 年 3 月、防災対策実行会議の下に「南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ」を設置し、同年 12 月に報告書が取りまとめられた。これを受け、2019 年 5 月、中央防災会議において、「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」を変更し、南海トラフ地震の発生可能性が相対的に高まったと評価された場合の対策等を追加した。

3.3 水害対策

2012 年 9 月の中央防災会議において、特に首都圏に甚大な浸水被害を及ぼすと想定される利根川、荒川の洪水氾濫や東京湾の高潮浸水による大規模な水害を想定した「首都圏大規模水害対策大綱」が決定されたことを踏まえ、大規模な氾濫が発生する前の避難準備及び避難のあり方、大規模な氾濫が発生した後の応急対応のあり方等について検討を進めることとされている。また、2015 年 9 月に発生した関東・東北豪雨災害を受けて防災対策実行会議の下に設置された「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」の最終報告(2016 年 3 月)では、実効性のある避難計画の策定や適切な避難行動を促す情報伝達について提言がなされた。一方、三大都市圏をはじめとする人口稠密地域における大規模水害発生時の避難の在り方については、今後の検討課題とされた。これらを踏まえ、内閣府では、避難時の大混雑や多数の孤立者の発生が懸念される首都圏等における洪水や高潮氾濫からの大規模かつ広域的な避難の在り方について、防災対策実行会議の下に「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」を立ち上げて検討し、2018 年 3 月に報告書を取りまとめた。2018 年度からは、東京都とともに「首都圏における大規模水害広域避難検討会」を設置し、大規模・広域避難の実装に向けた検討を進めている。

平成 30 年 7 月豪雨を教訓とし、避難対策の強化を検討するため、防災対策実行会議の下に設置した「平成 30 年 7 月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」では、2018 年 12 月に、住民は「自らの命は自らが守る」との意識を持ち、地域の災害リスクやとるべき避難行動等を把握することとともに、行政は住民が適切な避難行動をとることができるよう、避難に関する情報等をわかりやすく提供することとの提言がなされた。本提言を踏まえ、2019 年 3 月に「避難勧告等に関するガイドライン」を改定した。

3.4 総合防災訓練大綱

総合防災訓練大綱は、防災訓練を総合的かつ計画的に実施する際の指針を示すとともに、防災訓練を通じて、より多くの国民が防災や減災に関する意識を高めることができるよう、国等の防災関係機関が訓練を実施する際の基本的な考え方を示すものであり、毎年度、実災害で明らかとなった課題や社会状況等を踏まえた見直しを行い、中央防災会議において決定している。

この 10 年においては、東日本大震災、平成 28 年熊本地震、平成 30 年 7 月豪雨等の災害対応を踏まえた見直しを行い、平成 28 年度総合防災訓練大綱からは計画的・体系的な訓練実施のための防災訓練中期計画を作成する等の見直しを行ってきた。

- その結果、令和元年度総合防災訓練大綱では、
- ① 政府における総合防災訓練等として、地震・津波災害、風水害、火山災害、雪害、事故災害、原子力総合防災、業務継続計画検証、大規模地震時医療活動、緊急輸送のための交通確保、物資の調達・供給、在日米軍等と連携、被災市区町村への応援職員派遣に関する訓練の実施、
 - ② 地方公共団体等における防災訓練等の方針が定められている。

4. 防災対策実行会議の活動状況

2013 年に設置された防災対策実行会議は、持ち回り開催も含めて 2019 年 3 月までに計 13 回開催されており、開催状況は表 2 のとおりである。

表 2 防災対策実行会議の開催状況

2013 年度	
2013.6.14 (第 1 回)	○会議の趣旨、今後の進め方 等
2013.8.16 (第 2 回)	○各防災機関、企業団体等における業務継続体制の在り方 等
2013.12.24 (第 3 回)	○首都直下地震対策検討WG最終報告及び政府業務継続計画案 等
2014.3.18 (第 4 回)	○南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法関係 等
2014 年度	
2014.7.29 (第 5 回)	○災害対策標準化WGの設置について ○防災関連調査研究の戦略的推進WGの設置について 等
2014.10.20 (第 6 回)	○総合的な土砂災害対策検討WGの設置について ○火山防災対策推進WGの設置について 等
2015 年度	
2015.10.26 (第 7 回)	○水害時の避難・応急対策検討WGの設置について
2016 年度	
2016.6.28 (第 8 回)	○洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討WGの設置について ○南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討WGの設置について 等
2016.7.26 (第 9 回)	○熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討WGの設置について
2017 年度	
2017.9.26 (第 10 回)	○南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応のあり方について 等
2018.3.27 (第 11 回)	○南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討WGの設置について 等
2018 年度	
2018.8.31 (第 12 回)	○平成 30 年 7 月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するWGの設置について、 ○大規模噴火時の広域降灰対策の検討WGの設置について
2019.1.8 (第 13 回)	○平成 30 年 7 月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について、 ○南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応のあり方について 等

防災対策実行会議の下には、2019 年 3 月時点で 2 つの WG が設置されており、その活動の概要は以下のとおり。

4.1 標準化推進ワーキンググループ

災害時において、関係機関が円滑かつ効率的な災害対応を行うために、2015 年 3 月に災害対策標準化推進ワーキンググループを設置し、災害対策の標準化に向けた検討を進めてきた。これまでに、災害時の業務継続等に関する事項や災害対応業務に関する事項、マネジメントに関する事項について整理を行うとともに、関係機関の情報共有及び利活用について特に優先して検討を進めるため、2017 年にこのワーキンググループの下に『国と地方・民間の「災害情報ハブ」推進チーム』を設置し、迅速かつ効率的な情報収集、共有のための標準的な手順を検討している。

4.2 降灰ワーキンググループ

大規模噴火時には山麓のみならず、火山から離れた遠隔地域においても火山灰が堆積し、国民生活、社会経済活動に大きな混乱が生じることが懸念されている。このことから、2018 年 8 月に防災対策実行会議の下に設置した「大規模噴火時の広域降灰対策検討ワーキンググループ」において、都市機能が集積した首都圏等を含む広域な地域における大規模噴火時の応急対策の在り方等を検討している。

なお、これまでに調査を終えたワーキンググループは 10 あり (2019 年 3 月現在)、その概要は表 3 のとおりである。

(伊藤 慶矢)

表 3 既に調査を終えた WG

名称	設置 ～ 報告とりまとめ
首都直下地震対策検討WG	2012年3月7日～2013年12月24日 (※)
防災関連調査研究の戦略的推進WG	2014年7月29日～2017年4月11日
総合的な土砂災害対策検討WG	2014年10月20日～2015年6月4日
火山防災対策推進WG	2014年10月20日～2015年3月26日
水害時の避難・応急対策検討WG	2015年10月26日～2016年3月31日
洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討WG	2016年6月28日～2018年3月27日
南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討WG	2016年6月28日～2017年9月26日
熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討WG	2016年7月26日～2016年12月20日
南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討WG	2018年3月27日～2019年1月8日
平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するWG	2018年8月31日～2019年1月8日

※首都直下地震対策検討WGについては、当初、中央防災会議防災対策推進検討会議の下に設置されていたが、同会議の廃止に伴い、2013年6月に防災対策実行会議の下に移管。