

# 第1部

## 我が国の災害対策の 取組の状況等

第1章 災害対策に関する施策の取組状況

第2章 原子力災害に係る対策

我が国は、その自然的条件から、各種の災害が発生しやすい特性を有しており、平成29年1年間でも、7月に発生した九州北部豪雨をはじめとして各種の災害が発生した。第1部では、最近の災害対策の施策、特に平成29年度に重点的に実施した施策の取組状況を中心に記載するものとする。

## 第1章 災害対策に関する施策の取組状況

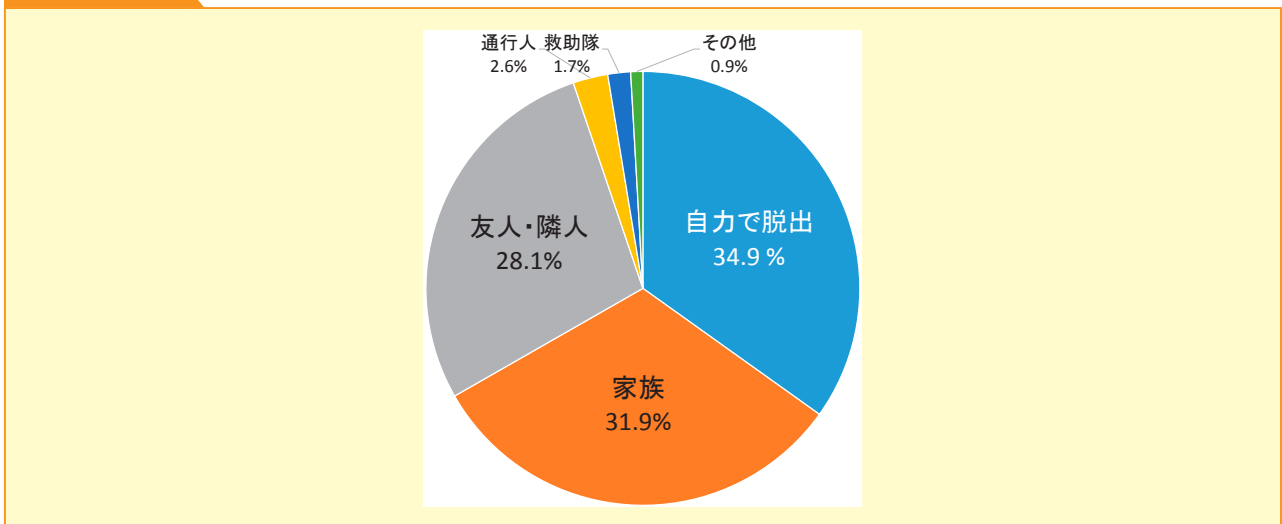
### 第1節 自助・共助による事前防災と多様な主体の連携による防災活動の推進

#### 1-1 国民の防災意識の向上

我が国は自然災害が多いことから、平常時には堤防等のハード整備やハザードマップの作成等のソフト対策を実施し、災害時には救急救命、平成28年（2016年）4月の熊本地震で活用したプッシュ型物資支援、職員の現地派遣による人的支援、激甚災害指定や被災者生活再建支援法等による資金的支援等、「公助」による取組を絶え間なく続けているところである。

しかし、現在想定されている南海トラフ地震のような広域的な大規模災害が発生した場合には、公助の限界についての懸念も指摘されている。事実、阪神・淡路大震災では、7割弱が家族も含む「自助」、3割が隣人等の「共助」により救出されており、「公助」である救助隊による救出は数%に過ぎなかったという調査結果がある（図表1-1-1）。今後、人口減少により過疎化が進み、自主防災組織や消防団も減少傾向にあるなか、災害を「他人事」ではなく「自分事」として捉え、国民一人一人が減災意識を高め、具体的な行動を起こすことが重要である。

図表1-1-1 阪神・淡路大震災における生き埋めや閉じ込められた際の救助主体等

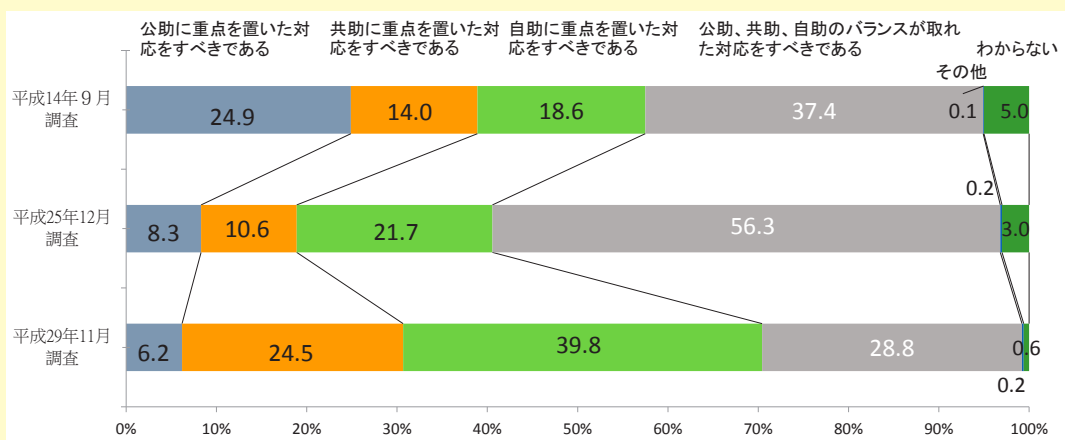


出典：(社)日本火災学会（1996）「1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」より内閣府作成

減災のための具体的な行動とは、地域の災害リスクを理解し、家具の固定や食料の備蓄等による事前の「備え」を行うこと、機会を活用して避難訓練に参加し、適切な避難行動を行えるように準備すること等が考えられる。また、発災時には近所の人と助け合う等、「自助・共助」による災害被害軽減のための努力も必要である。

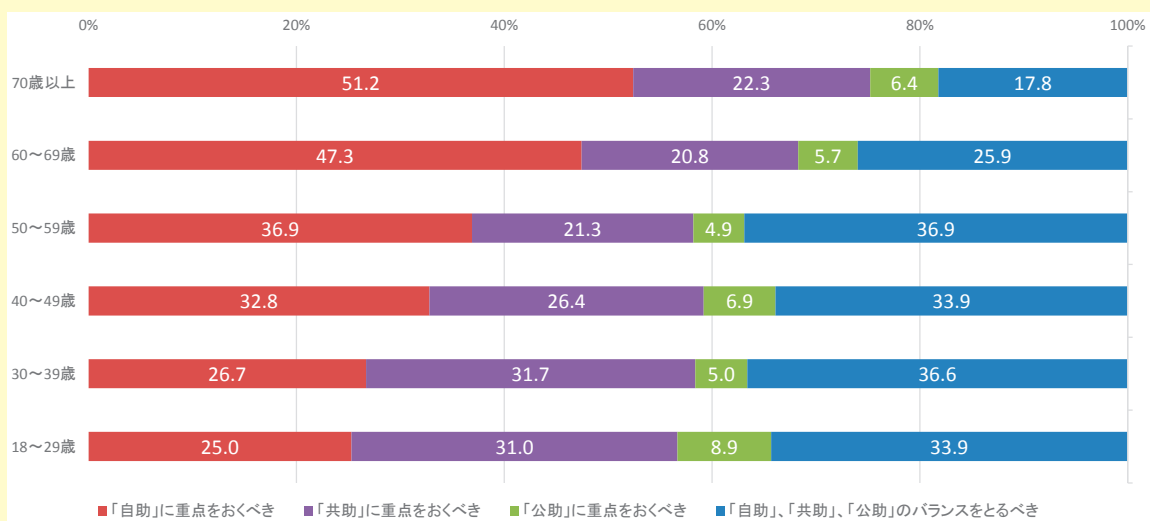
「自助・共助」の重要性は、特に東日本大震災以降国民にも認識されるようになってきている。内閣府が実施した世論調査結果によれば、「自助・共助・公助」のうち重点を置くべき防災対策としては、平成14年調査時には「公助」に重点を置くべきと考えている方の割合は24.9%であったが、平成29年調査時では「公助」は6.2%に減少する一方、「自助」は平成14年の18.6%から平成29年の39.8%に、「共助」は平成14年の14.0%から平成29年の24.5%にそれぞれ増加しており、「公助」よりも「自助」「共助」に重点を置くべきとする方の割合が高まっている（図表1-1-2）。また、年齢別に見ると、平成29年調査時において、「18～29歳」では「自助」が25.0%、「共助」が31.0%と「共助」の割合が高いのに対し、「70歳以上」では「自助」が51.2%、「共助」が22.3%と「自助」の割合が高くなっており、高い年齢層ほど「共助」より「自助」を重視する傾向にある（図表1-1-3）。

図表1-1-2 重点をおくべき防災対策（自助・共助・公助の調査時点別比較）



出典：内閣府政府広報室「防災に関する世論調査（平成14年9月調査・有効回答2,155人）、（平成25年12月調査・有効回答3,110人）、（平成29年11月調査・有効回答1,839人）」より内閣府作成

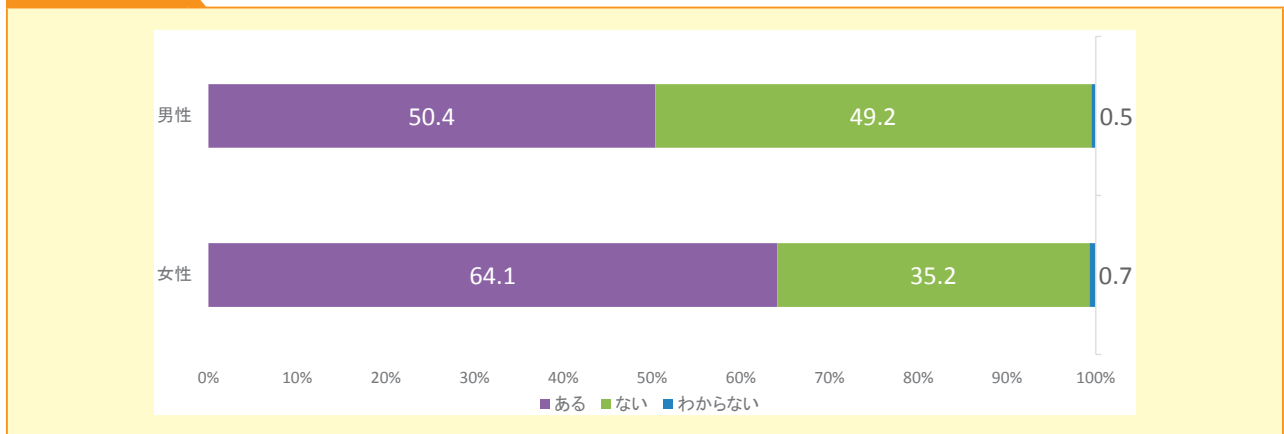
図表1-1-3 重点をおくべき防災対策（自助・共助・公助の年齢別比較）



出典：内閣府政府広報室「防災に関する世論調査（平成29年11月調査・有効回答1,839人）」より内閣府作成

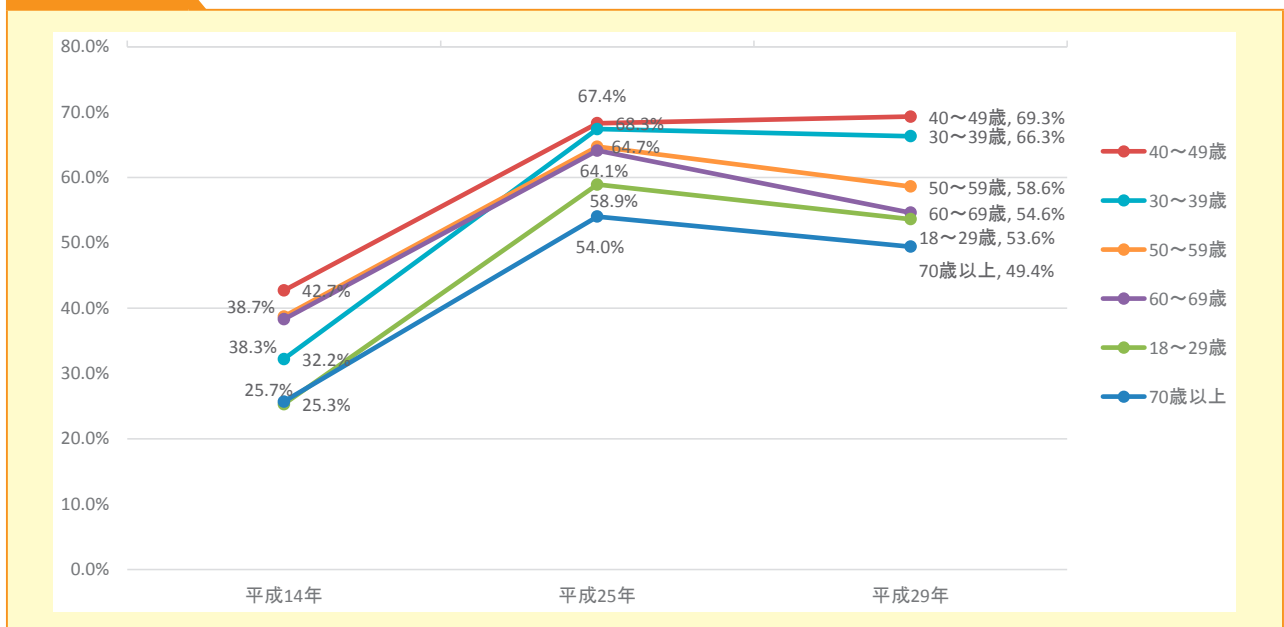
「自助・共助」を考える上では、家族や身近な人と話し合いを持つことも重要である。ここ1～2年ぐらいの間に、家族や身近な人と、災害が起きたらどうするかなどについて話し合ったことがある方の割合は、平成29年調査時において57.7%と大半の方が話し合いをしており、平成14年調査時の34.9%に比べると大きく増加したが、東日本大震災からまだ間もない平成25年調査時の62.8%と比べるとやや減少している。これを男女別に見ると、平成29年調査時において、男性の50.4%、女性の64.1%が家族や身近な人との話し合いを持つことが「ある」と答えている（図表1-1-4）。年齢別では、「40～49歳」が69.3%と最も高く、次いで「30～39歳」の66.3%、一方で最も低いのは「70歳以上」の49.4%、次いで「18～29歳」の53.6%となっており、30歳代、40歳代のいわゆる子育て世代において家族との話し合いをしている割合が高い傾向にある（図表1-1-5）。

図表1-1-4 災害についての家族や身近な人との話し合い（男女別）



出典：内閣府政府広報室「防災に関する世論調査（平成29年11月調査・有効回答1,839人）」より内閣府作成

図表1-1-5 災害についての家族や身近な人との話し合い（年齢別）



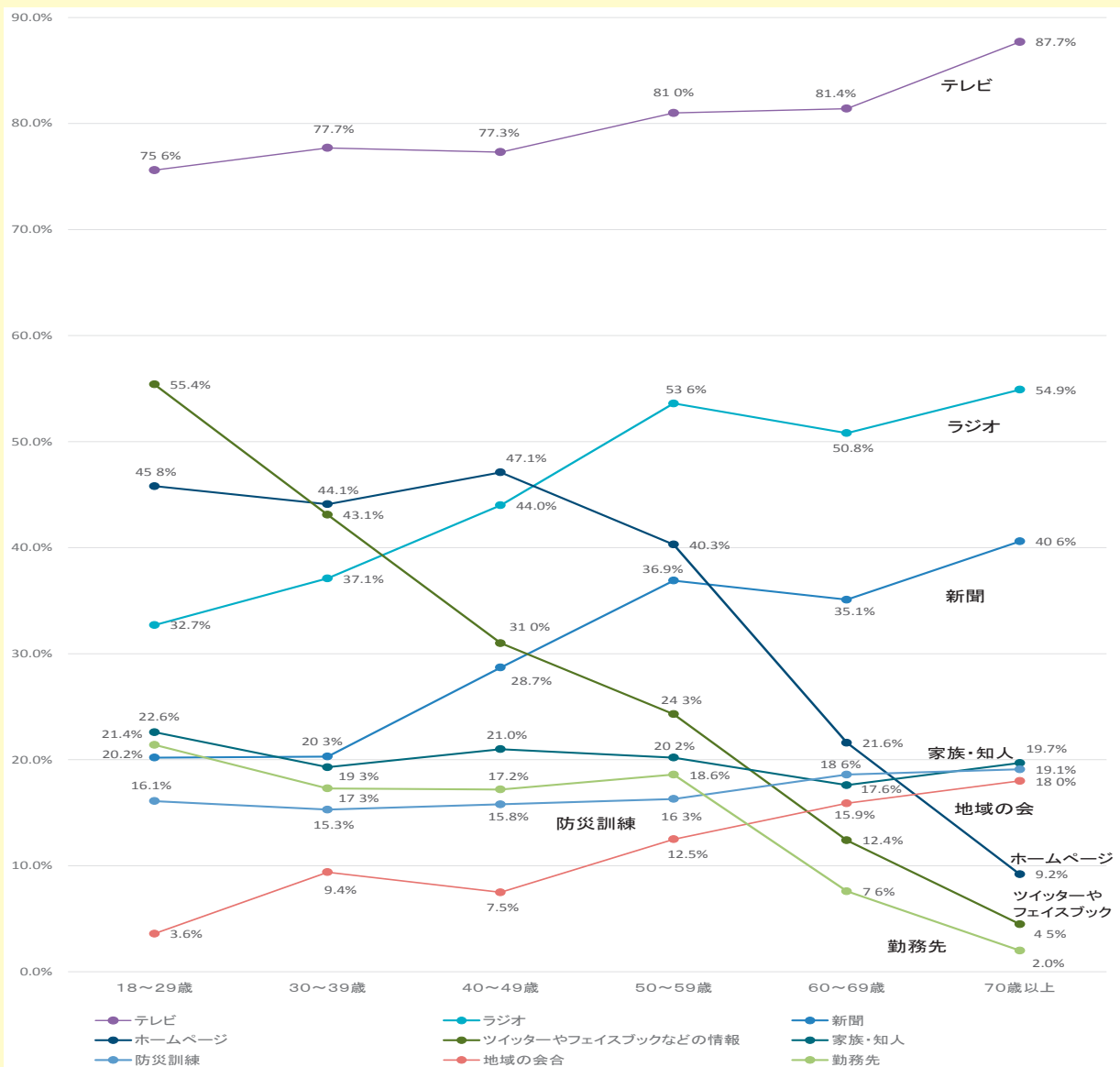
出典：内閣府政府広報室「防災に関する世論調査（平成14年9月調査・有効回答2,155人）、（平成25年12月調査・有効回答3,110人）、（平成29年11月調査・有効回答1,839人）」より内閣府作成



なお、「自助・共助」による防災の取組を行う際、各人が自ら情報を入手できることが重要である。防災に関して活用したい情報の入手方法を調査したところ、平成29年調査では「テレビ」が81.3%と最も高く、次いで「ラジオ」47.9%、「新聞」32.6%、「防災情報のホームページ・アプリなどの情報」30.5%、「ツイッター・フェイスブックなどの情報」22.8%などとなっている。これを年齢別にみると、全年齢で「テレビ」が最も高くなっているものの、「テレビ」に次いで多い情報の入手手段は、29歳以下の若い世代では「ツイッター・フェイスブックなどの情報」「ホームページ」、60歳以上の世代は「ラジオ」「新聞」であるなど、年齢層により活用したい情報媒体は大きく異なっている（図表1-1-6）。いずれにしても、年代による情報源の違いはあるも、様々な情報手段をもって防災に関する情報を入手しようとしていることが分かる。

今後、内閣府や関係省庁においては、こうした調査データを参考に「意識」を「備え」（具体的行動）に結び付けるための周知活動や施策等を検討する必要があるが、本節では、自助・共助のうち、「事前防災」に焦点を当て、多様な主体との連携による様々な施策を紹介することとする。

図表1-1-6 防災に関して活用したい情報の入手方法



出典：内閣府政府広報室「防災に関する世論調査（平成29年11月調査・有効回答1,839人）」より内閣府作成

## 【コラム】 「大規模災害団員」

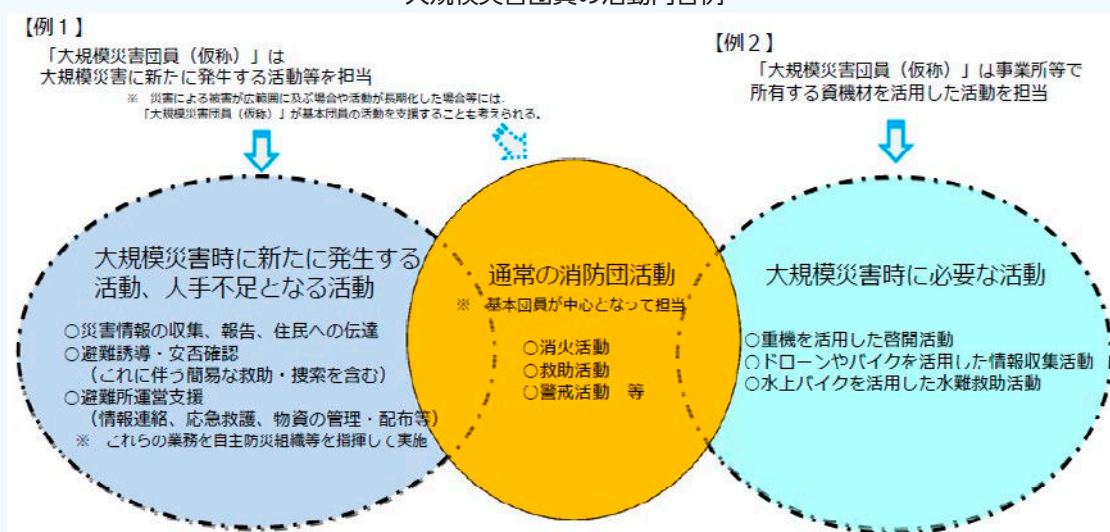
平成25年に「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が成立し、本法律の趣旨を踏まえ、消防団の充実強化に向けた様々な取組が行われてきている。今後、首都直下地震等の大規模災害の発生が危惧されているため、消防庁は、大規模災害時のマンパワー確保等のために必要な消防団員のあり方や多様な人材の確保方策等について検討を行い、平成30年1月に「消防団員の確保方策等に関する検討会報告書」を公表した。

同報告書において、「大規模災害団員」は、大規模災害時に新たに業務が発生したり、人手不足となる場合に限り出動するものとされ、その具体的な活動内容としては、災害情報の収集・報告や避難誘導・安否確認等を担うことを想定しており、また、そのなり手として、消防職団員OBや自主防災組織の構成員等が考えられる。

この他、各地域の事業所の従業員等が「大規模災害団員」として、重機を所有する建設会社等が重機を活用した道路啓開を実施することや、ドローンやバイク等を所有する事業所・団体が情報収集活動を実施すること等も考えられる。

消防庁は、当該報告書を踏まえ、平成30年1月19日に、都道府県知事及び市町村長に対して、「大規模災害団員」制度の導入促進を含めた消防団員の確保に向けた取組に関する通知と総務大臣書簡を発出したところであり、今後も、様々な機会を捉えて地方公共団体などに働きかけを行うなど、消防団の充実強化に取り組むこととしている。

### 大規模災害団員の活動内容例



出典：消防庁「消防団員の確保方策等に関する検討会」報告書  
(参照：[http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi\\_kento/h29/danin\\_kakuho/index.html](http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h29/danin_kakuho/index.html))

## 1-2 防災推進国民会議と防災推進国民大会

日本では大規模災害の発生が懸念されるほか、毎年豪雨災害や火山噴火等の自然災害が発生しており、国民全体で防災意識を向上させることが急務となっている。平成27年3月に第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組2015-2030」において、各国政府は市民社会、企業、ボランティア、コミュニティ団体、学術界等、各ステークホルダーに災害リスク削減に関する取組を奨励することが規定された。これを受け、中央防災会議会長である安倍総理大臣のリーダーシップにより、各界各層の団体の長を議員とする「防災推進国民会議」が平成27年9月に設立された。

「防災推進国民会議」を中心に、大規模災害に備え、国民のなかで自助・共助による防災意識を高めるための活動が行われている。

## (1) 防災推進国民大会 2017

内閣府は、「防災推進国民会議」及び主に防災に関連する業界団体からなる「防災推進協議会」とともに、「自助・共助」の取組や多様な主体の連携を促進し、防災意識の向上を図ることを目的として、「大規模災害に備える～みんなの連携が力になる防災～」をテーマとする「防災推進国民大会 2017」を平成29年11月26日（日）、27日（月）に仙台国際センター（宮城県仙台市）において開催した。

オープニングセッションでは、冒頭で小此木内閣府特命担当大臣（防災）が開会宣言を行い、「自助・共助」の重要性や各ステークホルダー間の連携の必要性、それを国内外に共有していくことの大切さについて強調した。続いて行われた「ハイレベル・パネルディスカッション」では、組織の壁を超えた各ステークホルダー間の連携や、平時から「顔の見える地域の関係づくり」を行うことの重要性等について意見交換が行われた。

このほか、内閣府や各界各層の団体等が連携するテーマセッション（例：「あの時地区防災計画があれば・・・」、「東北スペシャルセッション『Build Back Better～よりよい復興～』」等）、各団体がテーマに沿って講演やシンポジウムを行う団体別セッション（例：「衛星情報・地理情報と防災イノベーション」、「リレートーク『どう備える？備蓄』」等）、合計27のセッションが行われた。その他、地元仙台市主催の「せんだい防災パビリオン」、消防車や起震車の展示、炊き出し等、多くの催事が行われた。

クロージングセッションでは、来る大規模災害に対して、連携はなぜ力になるのか、連携による主体別自助・共助の行動が記された「仙台ぼうさいこくたい憲章」がとりまとめられた。

今大会は、来場者約1万人、動画の生中継の閲覧者約1千人、またテレビや新聞報道でも取りあげられた。これにより、多くの方々に「自助・共助」「多様な主体の連携」の大切さを訴求できた。特に来場者に対するアンケートでは、97%の人が来場により防災意識が向上したと答えており、大きな効果が見られた。また、来場者の84%が防災関係の仕事や研究を行っている方ではないことから、より多くの一般の方々に対して、防災について考える場を提供することができた。



開会宣言を行う小此木内閣府特命担当大臣（防災）



ハイレベル・パネルディスカッションの様子



せんだい防災パビリオン（防災エンスショー）



クロージングセッション



## (2) 第3回防災推進国民会議

第3回防災推進国民会議は、平成29年12月8日、総理官邸大ホールにて開かれた。冒頭、主催者挨拶で安倍内閣総理大臣は各団体に対する感謝の言葉とともに、災害が起こりやすい日本で災害に打ち克つには、「防災に関する様々な知見を広く国民に共有し、国民の防災意識を総合的に高めること」、「国民一人一人が命を守るための行動をとることができるようにすること」、が重要であると本会議に寄せる期待を述べられた。

続いて防災推進国民会議議長である近衛忠輝日本赤十字社社長から、前述の「防災推進国民大会2017」などを中心とした活動報告、「仙台ぼうさいこくたい憲章」の紹介等があり、各団体においても「自助・共助」による防災意識の向上に向けた取組が行われていることが確認された。



第3回防災推進国民会議の様子  
(安倍内閣総理大臣出席)

### 1-3 防災訓練の取組

災害発生時には、国の行政機関、地方公共団体、指定公共機関等の防災関係機関が一体となって、住民と連携した適切な対応をとることが求められることから、平時より、関係機関が連携した訓練等、防災への取組を行うことが重要である。このため、防災関係機関は、災害対策基本法、防災基本計画その他の各種規程等に基づき、災害発生時の応急対策に関する検証・確認と住民の防災意識の向上を目的として、防災訓練を実施することとされている。

平成29年度は、防災訓練実施に当たっての基本方針や政府における総合防災訓練等について定めた「平成29年度総合防災訓練大綱」に基づき、以下のような各種訓練を実施した。

#### (1) 「防災の日」総合防災訓練

平成29年9月1日、「防災の日」に、首都直下地震発生直後を想定した訓練を行った。まず、安倍内閣総理大臣を始めとする全閣僚が徒歩で官邸に参集し、全閣僚が参加する緊急災害対策本部（東日本大震災のような著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合に設置される災害対策本部）の会議を開催した。同会議では、黒岩神奈川県知事とのテレビ会議を通じた被害状況や支援要請の把握、各閣僚からの被害・対応状況の報告、人命最優先での対応方針の確認や政府調査団の派遣、現地対策本部の設置等を行うなど、地方公共団体等と連携しながら、地震発生直後の応急対策の実施体制の確保、手順確認等を実施した。また、同会議の一部を報道機関へ公開した。会議終了後には、安倍内閣総理大臣が記者会見を行い、NHK中継を通じて国民へ協力を呼びかけるとともに、政府の初動対応について発信を行った。



また、同日は、神奈川県小田原市を主会場とする九都県市合同防災訓練も行われており、安倍内閣総理大臣は官邸からヘリコプターで訓練会場へ移動し、地元看護学校の学生と共に屋内消火栓を使用した放水訓練に参加した。その後、自衛隊、在日米軍、米国赤十字社、DMA T（災害派遣医療チーム）などが連携した現地救護所設置・運営訓練や消防、警察、自衛隊や国土交通省関東地方整備局及び周辺都県市から派遣された部隊等が参加した救出救助訓練等を視察した。



政府本部運営訓練において  
テレビ会議で被害状況等の把握を行う様子



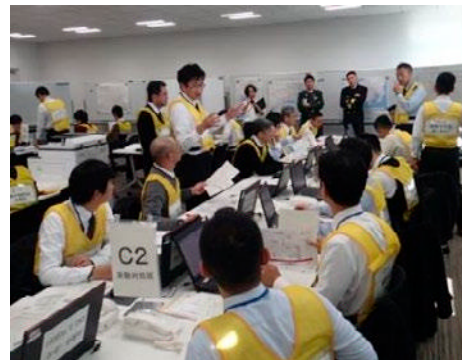
放水訓練に参加する安倍内閣総理大臣

## (2) 政府図上訓練

平成29年6月、11月に南海トラフ地震を、平成30年1月に首都直下地震をそれぞれ想定し、関係府省庁職員の知識・練度の向上を目的とした図上訓練を実施した。実際の災害に近い状況を模擬した上で、事前に訓練のシナリオを訓練参加者に知らせない実践的な訓練を実施した。また、これらの訓練を踏まえ、計画やマニュアルに規定された応急対策の有効性の検証を行った。



緊急災害対策本部事務局班長会議  
(南海トラフ地震を想定した訓練)



班長から班員への作業指示  
(首都直下地震を想定した訓練)

地域ブロック毎の訓練では、被災が想定される都府県等と連携し、平成29年6月に中部（愛知県）、同年7月に近畿（大阪府）、同年11月に四国（香川県）において南海トラフ地震を想定した緊急災害現地対策本部運営訓練を実施するとともに、平成30年1月に関東（東京都）において、首都直下地震を想定した緊急災害現地対策本部運営訓練を実施した。



緊急災害現地対策本部運営訓練の様子



東京緊急災害現地対策本部長として指揮する  
あかま内閣府副大臣

#### 1-4 津波防災に関する取組

津波の発生に対しては、迅速かつ適切な行動をとることで人命に対する被害を相当程度軽減することができる。11月5日の「津波防災の日」については、平成27年12月の国連総会において、同日が「世界津波の日」として制定されたことを受けて改正された「津波対策の推進に関する法律」も踏まえ、内閣府や関係省庁、地方公共団体、民間企業等において、同日に関連した防災意識向上に資する取組を各地で行っている。

##### (1) 津波避難訓練

平成29年度は、全国各地で、国（14府省庁）、地方公共団体（155団体）、民間企業等（93団体）の主催する地震・津波防災訓練が実施され、約80万人が参加した。

そのうち、内閣府では、地方公共団体と連携し、住民参加型の訓練を全国9箇所（北海道厚真町、秋田県秋田市、千葉県富津市、東京都八丈町、愛知県武豊町、大阪府泉佐野市、福岡県行橋市、鹿児島県志布志市及び沖縄県うるま市）で開催した。これらの訓練には、計約4万4千人の市民が参加し、地震発生時に我が身を守る訓練（シェイクアウト訓練）及び揺れが収まった後に最寄りの避難場所等へ避難する訓練（避難訓練）を行った。また、地域によっては、避難所開設、災害対策本部設



置、炊き出し、応急救護といった各種訓練等も併せて実施された。



避難所開設訓練  
(秋田県秋田市)



要配慮者の避難誘導訓練  
(大阪府泉佐野市)



我が身を守る訓練  
(鹿児島県志布志市)



小学生による津波避難訓練  
(沖縄県うるま市)

第1部

我が国の災害対策の取組の状況等

## (2) 普及啓発活動

### ① 「津波防災の日」「世界津波の日」の普及啓発活動

全国の企業、地方公共団体等における啓発ポスターの掲示、大手コンビニエンスストア・スーパーのお客さま向けレジ・ディスプレイにおける表示など、「津波」に対する適切な避難行動の認識が多くの方々に広がるよう、普及啓発を行った。



平成29年度啓発ポスター



平成29年度津波防災啓発用イメージ



## ②平成29年度「津波防災の日」啓発イベントの実施

毎年11月5日の「津波防災の日」には、内閣府、防災推進国民会議及び防災推進協議会は、津波防災の普及啓発イベントを開催している。平成29年度は、東京大学本郷キャンパスの伊藤謝恩ホールで、津波やその対策に関する科学的知見に基づいた理解を深めるための啓発イベントを実施した。このイベントは、「津波防災スペシャルゼミ in 本郷～津波について学ぼう～」と題し、津波防災を専門とする講師の方々から、津波発生 of 基本的な仕組み、災害に強い地域づくり、被災からのよりよい復興（ビルド・バック・ベター）について講義が行われたほか、津波災害の被災地域における学生グループや、津波防災を研究する学生グループなどにより、地域に住む一人一人が協力して地域防災力を高める方策などについての研究発表が行われた。講演や研究発表を通じて、平時から一人一人が災害に備える自助、地域社会において助け合う共助の大切さが参加者と共有された。



学生グループによる研究発表の様子



## 【コラム】

## 「世界津波の日」2017高校生島サミット in 沖縄

平成29年11月7日から二日間にわたり、沖縄県宜野湾市において「世界津波の日」2017高校生島サミット in 沖縄が開催された。本サミットは、平成28年度の高知県黒潮町での開催に続き、第2回目となる。

サミットには、日本を含む世界26ヶ国、255名の高校生が参加し、「『みんなを守りたい』津波の脅威を知り、備え、いま自分ができること。～万国津梁の島から発信する『ゆいまーるの心』～」というテーマの下、「過去の事例と得られた教訓を学ぶ」、「災害に備える」、「発災直後の対応」の3つの分野別に各国の取組みが発表され、意見交換が行われた。また、高台への津波避難訓練などを通じ、参加高校生達の自然災害や防災・減災に関する知識を深めていった。

こうした国を越えた活発な議論の下、昨年高知県黒潮町で開催された第1回高校生サミットで採択された「黒潮宣言」を踏まえ、本サミットに参加した高校生が自国地域で実践するための行動計画が「若き津波防災大使ノート」として採択された。この宣言では、「私たちの大切な人、そして地域の人の命を守りたい。」という万国共通の願いを込め、津波の脅威を知り、備え、いま自分たちができることを実践していく決意が述べられている。本サミットに参加した高校生にとって、様々な国や地域の方と触れ合い、防災・減災の取組みを共有できたことは国際的視野を広げるための貴重な経験になったと思われる。将来、それぞれの国において、参加生徒達が「若き津波防災大使」（防災リーダー）として、災害に強く強靱な国づくりに向けて活躍するとともに、国や地域を超えたネットワークを構築していくことが期待される。



「世界津波の日」2017高校生島サミット in 沖縄の様子

## 1-5 住民主体の取組（地区防災計画制度の普及・啓発）

災害時に、自分の身は自分で助ける「自助」や、近所の人等と助け合う「共助」による取組が「公助」と連携して有効に機能するためには、平常時から住民が居住地域の地域特性やリスクを把握し、近隣の人々との信頼関係を構築しておくことが必要である。このような住民の自発的な活動を促すため、内閣府は災害対策基本法の改正を行い、平成26年4月より「地区防災計画制度」を開始した。これによって、地区居住者等（居住する住民と事業所を有する事業者を含む）が、地区防災計画（素案）を作成し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めるよう、市町村防災会議に提案できることとなった。

### （1）地区における取組の推進

内閣府は、「地区防災計画制度」の普及のため、平成28年度までの3年度に渡り計44地区を対象として「モデル事業」を実施し、住民による計画策定の取組を促進してきた。3カ年度のモデル事業により、平成30年3月31日現在で44地区のうち約6割の27地区が地区防災計画（素案）を策定し、うち、16地区については市町村地域防災計画を修正し、地区防災計画として反映されることとなった。なお、市町村地域防災計画に定められた全国における地区防災計画は平成29年4月1日現在において984となっている（消防庁調べ）。

平成29年度については、モデル事業の成果と課題をまとめ、地区防災計画の策定までの知見を詳しく示した「地区防災計画モデル事業報告」（平成28年度末公表）をもとに、全国各地での説明会や「防災推進国民大会2017」におけるセッション「あの時地区防災計画があれば・・・」の場などで引き続き普及啓発を行った。（参照：<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/index.html>）

### （2）「地区防災計画フォーラム2018」の開催

内閣府は、平成30年3月24日東京都千代田区（ホテルルポール麹町）において、近年発生した災害の特性や時代実情を踏まえ、地区防災計画の未来像を考察する「地区防災計画フォーラム2018～地区防は進化し続ける～」を開催した。同フォーラムでは、地区防災計画の策定を推進するため、全国の最新事例等を紹介し、計画策定には、策定主体、プロセス、計画内容等に様々な手法があることを示した。特に、高層マンションにおける防災の取組（仙台市や首都圏（東京都港区、中央区日本橋））の事例を紹介し、耐震性が高い住居においては、予め各家庭が必要な備蓄を行っておくことで、災害時に元の住居で生活する「在宅避難型」が推奨されるケースもあることや、企業が中心となって地区防災計画の策定に向かって取り組むことも有効であること等が提案された。また、取組の継続性を保つための参考としてもらうため、これまで行った内閣府モデル地区の現在の活動状況の報告も行われた。



地区防災計画フォーラムの様子



「いちほら防災100人会議」の様子



### (3) 地区防災計画策定に向けた市町村の取組

各自治体においても、内閣府モデル事業を参考にしながら自発的な住民啓発への取組を順調に進めてきている。例えば、千葉県市原市では、自主防災組織等から推薦があった住民60名と無作為抽出で選んだ市民2,000人からの応募者による「いちほら防災100人会議」を平成30年2月から開始している。同会議では、地区防災計画策定までのワークショップ等を毎月1回のペースで開催し、住民が地域の防災について考える場を提供している。

また、愛知県岡崎市は、内閣府のモデル地区である矢作北学区（平成27年度）、藤川西部地区（平成28年度）を支援した経験を活かし、同市内の他地区でも独自に地区防災計画の策定を目指すモデル事業を実施した。この結果、これまで計8地区について地区防災計画（素案）が作成された。同市は、内閣府が平成26年に作成した「地区防災計画ガイドライン」（参照：<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/index.html>）を元に市の地域特性を踏まえた策定マニュアルを作成し、住民によるワークショップの開催方法等を具体的に解説し、住民が理解しやすいように啓発を行っている。（参照：<http://www.city.okazaki.lg.jp/1550/1555/262000/p019718.html>）



地区防災計画ガイドライン  
（内閣府作成）



策定マニュアル  
（岡崎市作成）

また、住民の防災意識を向上させるため、各市町村では、住民参加型の啓発セミナー等を開催している。内閣府では、地区防災計画の策定の前提となる「防災意識」を醸成するため、防災活動に関心が低い住民に対し、こうした市町村の取組と連携し、効果的な手法を検討するための実証も行っている。

平成28年度は静岡県浜松市中区を実証地区に選定し、参加住民を無作為抽出により選出する手法を用いて、分科会方式により「浜松市防災住民協議会」を開催した。この実証結果を踏まえ、平成29年3月に、「無作為抽出を活用した住民防災意識向上のための取組に関する手引き」を公表した。（参照：<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kenkyu/mirai-kousou/index.html>）

同住民協議会に参加した住民の満足度は高かった一方で、事後アンケートで「分科会の人数が多すぎて発言しにくかった」「被災経験談が聞けたら、もっと自分ごととして考えられるのでは」等の意見が寄せられた。こうした意見をもとに前年度の手法を見直し、平成29年度からは小グループの討議形式で行うこととした。

平成29年度は、神奈川県中郡二宮町において「二宮町防災ワークショップ」を開催し、引き続き無作為抽出により、初めて防災ワークショップへ参加する14名を含む20代～70代の住民（男女計30名）を集めた。同ワークショップでは、被災経験談の傍聴やクロスロードゲームの実施等、日頃防災に関わる機会が少ない住民に適した内容で実証を行った。事後アンケートでは、「学んだことを、家族や友人と共有したい」「自宅の備蓄を改めて確認したい」「家族と避難場所の確認に行きたい」等の意見があった。

このように、様々な方法ではあるが、各市町村は住民との信頼関係を構築しながら、連携して地区防災計画策定のための諸活動に取り組んでいる。各市町村はこれら地区の後方支援を行い、各市町村や都道府県がセミナー等の積極的な開催を通じて情報を地区内外へ水平展開することで、減災・予防意識が伝播的に醸成されていくと考えられる。内閣府のモデル事業やこうした各自治体の取組を参考に、各地区が自ら自発的に計画策定に着手することが望まれる。

内閣府としても、今後も本制度について周知徹底を図るべく、引き続き普及啓発に努めることとしている。

## 1-6 ボランティア活動の環境整備について

ボランティア元年と呼ばれる阪神・淡路大震災以降、ボランティアが被災地で行う活動が浸透し、応急対応や復興支援において重要な役割を果たすようになった。内閣府においては、ボランティアによる被災者支援の活動が円滑に行えるような環境整備に努めており、平成28年熊本地震や平成29年九州北部豪雨等において、ボランティアによる活動が定着かつ進化していることが認められている。

### (1) 防災ボランティア活動の環境整備に関する検討会

内閣府では、平成27年度から28年度にかけて「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会」を開催し、ボランティア活動促進のための課題を整理し提言をとりまとめた。この提言を受け、平成29年度には「防災ボランティア活動の環境整備に関する検討会」を開催した。

同検討会において、防災における行政とNPO・ボランティア等との連携・協働を促進するために、主に行政職員が行う事項を網羅的に書き下した「防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック」を作成した。本ガイドブックでは、NPO・ボランティア等と行政が連携するための基本的な考え方や、連携を推進するための具体的な取組等を、平時・災害時に分けて網羅的に説明している。

#### ガイドブックの概要

本ガイドブックは、行政職員とNPO・ボランティア等との連携の基本的な考え方、平時・災害時における連携の取組事例、連携にあたっての望ましい姿を提示することで、行政職員が、より多くの防災に関わる主体と繋がり、地域ごとの防災・減災の施策を考えることができるよう作成されたものである。

本ガイドブックは、災害時には、行政のみならず、災害ボランティアセンター、民間の支援団体、中間支援組織等の多様な主体が支援に当たることから、これらの主体間の連携が重要であることを踏まえ、災害の連携体制や、平時からの顔が見える関係を構築しておくことの重要性について述べている。

- 被災者支援は行政の責務だが、行政の負担を軽減し適切な被災者支援を行うためには、NPO・ボランティア等の多様な支援主体との連携・協働が必要。
- 多様な支援主体による支援活動は、社会福祉協議会が設置する災害ボランティアセンターを通じたもののほか、多様な経路で行われるようになっている。
- 災害の規模が大きくなるほど、地元（被災地内）の支援に加えて、外部（被災地外）からの支援の必要性が増す。
- 数多くの支援主体が多様な経路で行う支援活動の全貌を把握し、これらの団体間の情報共有・活動調整を行って、ヌケ・オチ・ムラのない適切な支援活動につなげることが重要。このためには、中間支援組織の役割が重要。
- 多様な支援主体によって行われる支援活動の情報共有・活動調整を行う「情報共有会議」を通じて、「行政」「社協（災害ボランティアセンター）」「NPO等（中間支援組織）」の「三者連携」が深まる事例が増えており（熊本地震、九州北部豪雨）、こうした取組を進めることが重要。
- このためには、平時の段階から、地元の行政、社協、NPO等が連携する場を設け、「顔が見える関係」を構築し、外部支援を円滑に受け入れるための体制づくりが必要。
- 行政内でも防災・危機管理、福祉、NPO・市民活動、まちづくり等の関係部局が平時から連携するとともに、行政間の広域応援・連携についても事前の取組が必要。

<本ガイドブックは、以下URLから入手できる。>

（参照：[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai\\_volunteer\\_kankyoseibi/index.html](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_volunteer_kankyoseibi/index.html)）

## (2) 行政とボランティアによる訓練等

災害時に行政とボランティアの連携・協働が円滑に行われるためには、訓練やワークショップを通じて、平時から交流や相互理解を図っておくことが必要である。内閣府では、訓練やワークショップを開催し、行政とボランティア関係者が直接顔を合わせて連携・協働における諸課題について話し合い、相互理解を深めるための取組を行っている。

平成29年度は、内閣府と広島市災害ボランティア活動連絡調整会議により「行政とボランティアによる連携ワークショップ」を開催した。広島市では、大規模災害時に円滑かつ効率的にボランティア活動が行えるように、災害ボランティア本部の設置を「広島市災害ボランティア本部運営マニュアル」に規定している。今回のワークショップでは、規定内容をもとに、発災後のボランティア本部の役割や具体的な活動のイメージを共有することを目的とした。参加者からは、本マニュアルに即してシミュレーションを行ったことにより、マニュアルの不足部分等が判明し、外部からの支援に対してどのように対応すべきか等について考察する良い機会となった旨感想が述べられた。



行政とボランティアによる連携ワークショップの様子

### 【コラム】

#### ボランティアツアーについて

「ボランティアツアー」という言葉が名称として誕生したのは、東日本大震災から約2ヶ月後にあたるゴールデンウィークに、バスで支援活動に行くという旅行会社の企画からである。これまでボランティア行為を行うための同ツアーについて、旅行業法上の取扱いが限定的であったため、社会福祉協議会、NPO法人から催行しにくいとの指摘が出ていた。

平成29年7月、観光庁は、旅行業法の規制目的たる旅行者の安全・利便性の確保を図りつつ、緊急性・公益性の高いボランティアツアーについては円滑かつ迅速に実施できるよう、現行の旅行業法に抵触せずに運送・宿泊サービスを提供できる方法について通知した。同通知により、ボランティアツアーの主催者は、発災を受けて組成されたボランティア団体、又は発災を受けて参加者を募集するNPO法人や自治体、大学等とすること、主催するNPO法人や大学等は、事前に参加者名簿を被災又は送り出しの自治体か社会福祉協議会等準公的団体に提出すること、主催する自治体又は準公的団体も同様に参加者を把握すること、その他責任者設置等の適用に必要な措置を確保している場合には、主催者がボランティアツアーの募集や料金收受を行った場合でも、「日常的に相互に接触のある者」として従来認めていた旅行業法の適用外（団体内部での行為）として同様に認められることとなった。なお、対象とすべき災害や適用期間については観光庁が随時示すこととしている。

（参照：[http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics06\\_000108.html](http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics06_000108.html)）



## 1-7 事業継続体制の構築

### (1) 中央省庁の業務継続体制の構築

国の行政機関である中央省庁においては、平成26年3月に「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」が閣議決定されたことを受け、本計画に基づき、省庁業務継続計画について適宜見直しを行っている。内閣府においては、本計画に基づき、省庁業務継続計画について有識者等による評価を行った。さらに、平成29年9月に「中央省庁の庁舎における燃料の模擬供給訓練」を、同年10月に「立川広域防災基地周辺における中央省庁の災害対策本部設置準備訓練」を行った。このような取組を通じて、首都直下地震発生時においても政府として業務を円滑に継続することができるよう、業務継続体制を構築していくこととしている。

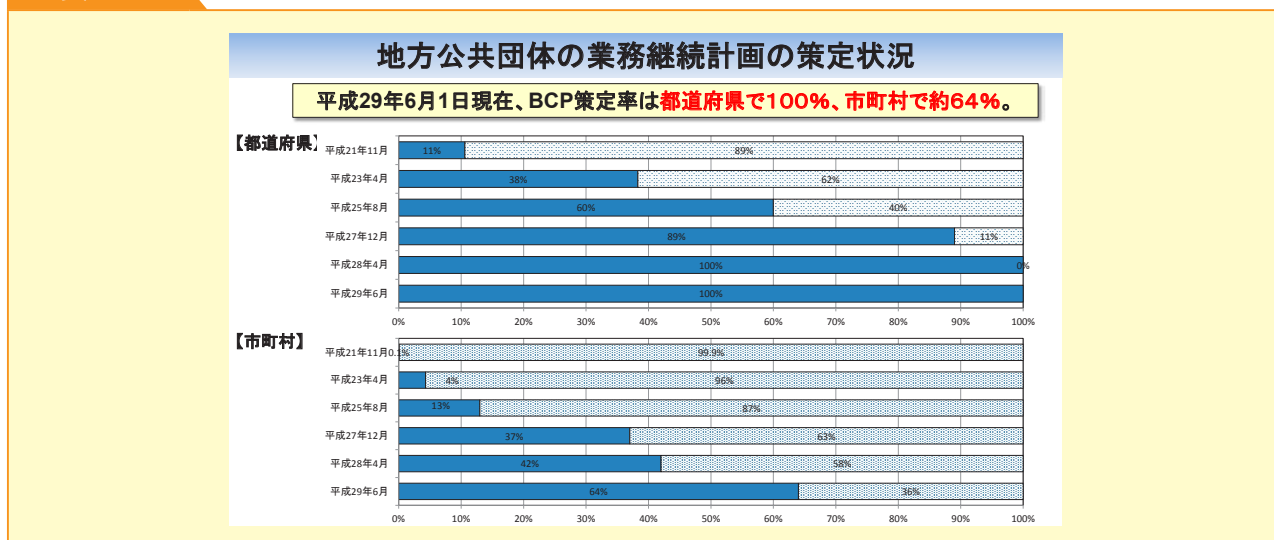
### (2) 地方公共団体の業務継続体制の構築

地方公共団体は、災害発生時においても行政機能を確保し業務を継続しなければならない。このため、地方公共団体において業務継続計画を備えておくことは極めて重要である。地方公共団体における業務継続計画の策定状況は、都道府県で昨年度末に100%に達した。市町村では平成29年6月時点で前回調査から22ポイント上昇し、64%となっている。（[図表1-7-1](#)）。

内閣府では、市町村に対して業務継続計画の策定を支援するため、小規模な市町村であっても業務継続計画を容易に策定できるよう平成27年度に「市町村のための業務継続計画作成ガイド」を策定したほか、過去の災害事例等を踏まえて、「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」を「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」として改訂し、地方公共団体に通知している。また、内閣府・消防庁共催で、市町村の担当職員を対象とした業務継続計画策定研修会を平成27年度から毎年開催している。これらの取組を通じて、引き続き、地方公共団体の業務継続体制の構築を支援していく。

また、大規模災害が発生した場合、被災した市町村が膨大な災害対応業務に単独で対応することは困難な状況となる。こうしたことから内閣府では、「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」を平成29年3月に策定し、公表したところである。地方公共団体においては、業務継続体制とともに、国、地方公共団体、民間企業、ボランティア団体等からの支援を円滑かつ効果的に受け入れるための受援体制も構築する必要がある。

図表1-7-1 地方公共団体における業務継続計画の策定率



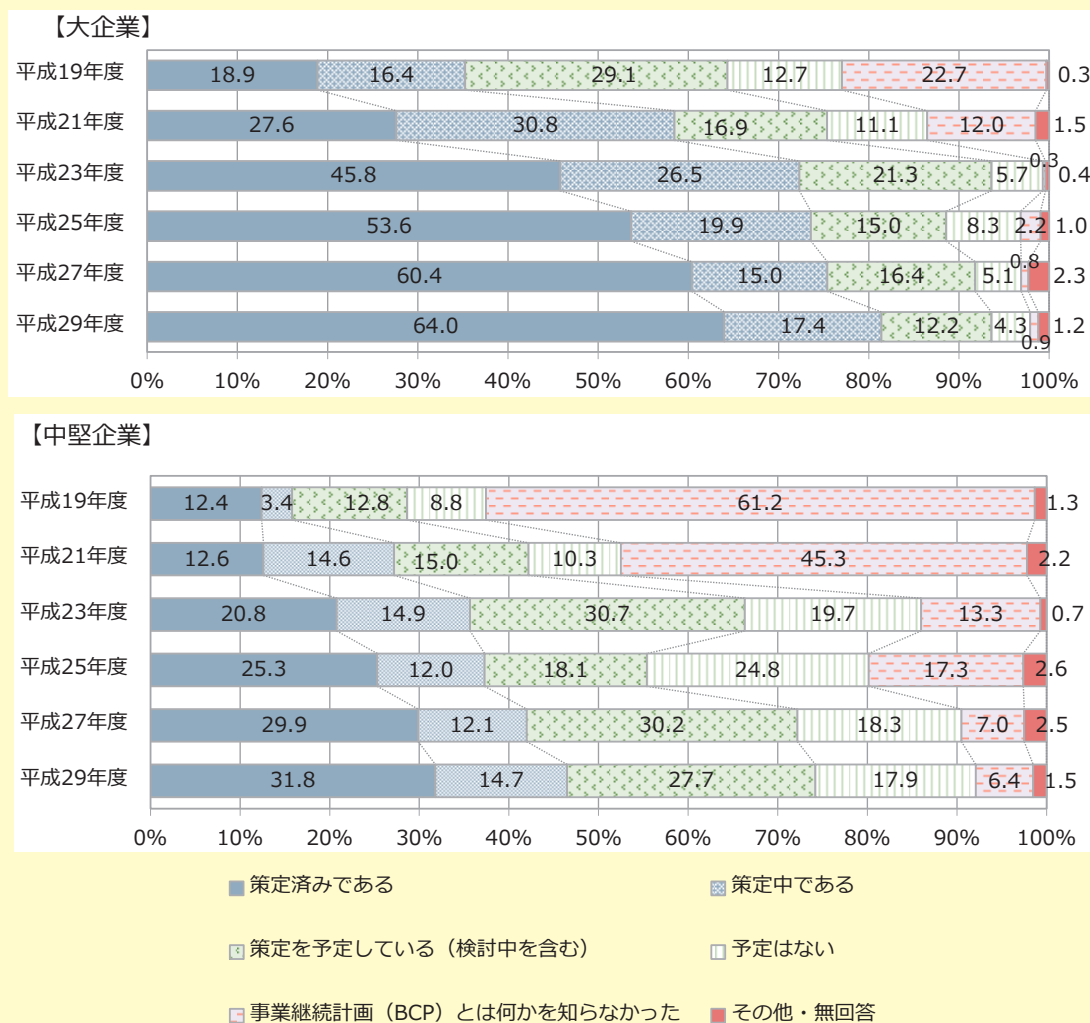
出典：平成21年11月 地震発生時を想定した業務継続体制に係る状況調査（内閣府（防災）及び総務省消防庁調査）  
 平成23年4月 地方自治情報管理概要（平成24年3月）（総務省自治行政局地域情報政策室調査）  
 平成25年8月 大規模地震等の自然災害を対象とするBCP策定率（速報値）（総務省消防庁調査）  
 平成27年12月 地方公共団体における「業務継続計画策定状況」及び「避難勧告等の具体的な発令基準策定状況」に係る調査（総務省消防庁調査）  
 平成28年4月 地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査（総務省消防庁調査）  
 平成29年6月 地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査（総務省消防庁調査）

### (3) 民間企業の事業継続体制の構築状況

平成23年に東日本大震災が発生し、平常時の経営戦略に組み込まれる事業継続マネジメント（Business Continuity Management（以下「BCM」という。）の重要性が明らかとなった。このため、内閣府は、平成25年にBCMの考え方を盛り込んだ改訂版としての「事業継続ガイドライン第三版—あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応—」を公表し、現在はその普及と、ガイドライン第三版に沿った事業継続ガイドラインの策定を推進している。

また、現在は具体的な政府目標として、「国土強靱化アクションプラン2017」において平成32年までに事業継続計画（Business Continuity Plan。以下「BCP」という。）を策定している大企業の割合をほぼ100%（全国）、中堅企業の割合は50%（全国）を目指すこととしている。このため、内閣府では、BCPの策定割合を始めとした民間企業の取組に関する実態調査を隔年度おきに継続調査しており、平成30年3月に実施した「平成29年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」の調査結果（回収数：計1,985社）では、BCPを策定した企業は大企業64.0%（前回調査は60.4%）、中堅企業31.8%（前回調査は29.9%）とともに増加しており、策定中を含めると大企業は8割強、中堅企業は5割弱がBCP策定に取り組んでいる（[図表1-7-2](#)、[図表1-7-3](#)）。

図表1-7-2 大企業と中堅企業のBCP策定状況



出典：「平成29年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」より内閣府作成

図表 1-7-3 企業調査（平成 29 年度）のアンケートの回収状況（大企業・中堅企業）

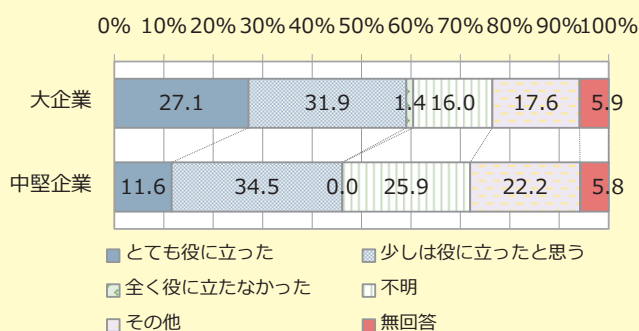
		合計	大企業 (資本金10億円以上かつ 常用雇用者数50人超等)	中堅企業 (10億円未満かつ 常用雇用者数50人超等)	その他企業 (資本金1億円超かつ 大・中堅企業以外)
合計(企業数)		1,985	724	582	679
BCP策定率(%)		38.2	64.0	31.8	34.7
被災の有無	被災あり	企業数	494	330	254
		BCP策定率(%)	41.7	64.9	40.2
	被災なし	企業数	907	230	425
		BCP策定率(%)	34.9	62.0	31.5

出典：「平成29年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」より内閣府作成

今回調査で、「BCPを策定（予定）した最も大きなきっかけ」を聞いたところ、回答があった大企業と中堅企業（計1,306社）共に、「過去の被災経験から」よりも「近年多発する自然災害への備え」の回答結果が多数となっており、「備え」としての動機意識があると考えられる。策定後のBCPを「毎年必ず見直している」は大企業で38.0%、中堅企業は23.8%であり、「毎年ではないが定期的に見直している」は大企業36.1%、中堅企業は37.6%と、中堅企業であっても約6割が定期的に見直していることがわかる。

また、被災した大企業・中堅企業（計824社）に対し、日本で発生した自然災害時にBCPが役に立ったかどうか聞いたところ（図表 1-7-4）、「とても役に立った」「少しは役に立ったと思う」が大企業59.0%、中堅企業46.1%であったのに対し、「全く役に立たなかった」は大企業が1.4%、中堅企業が0%であり、BCPの有効性を実感されていることが分かった。

図表 1-7-4 自然災害時にBCPが役に立ったかについての回答状況

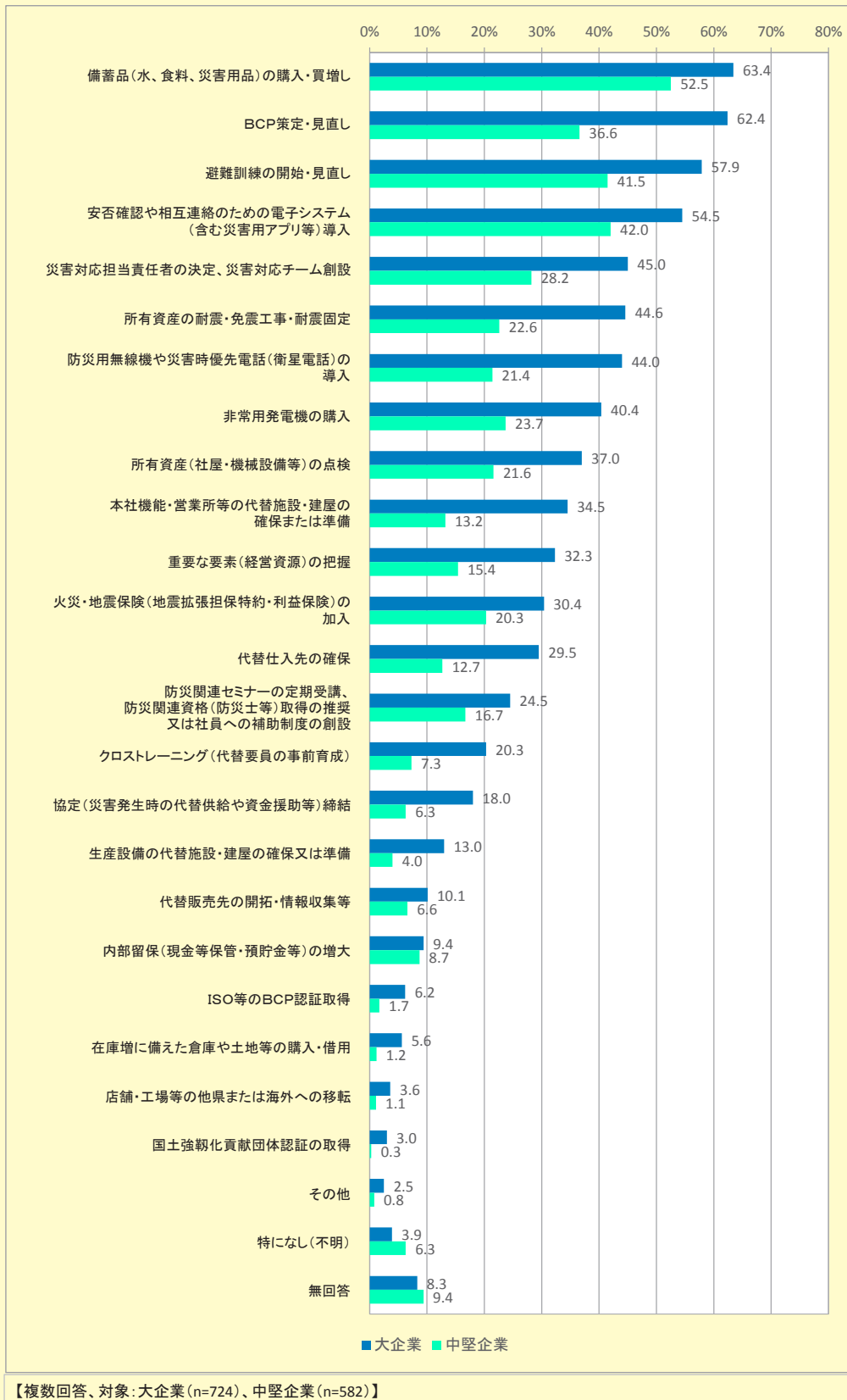


さらに、「災害対応で今後新たに取り組みたいこと」は何か聴取したところ（図表 1-7-5）、大企業、中堅企業ともに「備蓄品（水、食料、災害用品）の購入・買増し」が最も高く、大企業63.4%、中堅企業は52.5%であった。なお、次いで多かった回答が大企業では「BCP策定・見直し」（62.4%）であったのに対し、中堅企業は「安否確認や相互連絡のための電子システム（含む災害用アプリ等）導入」（42.0%）であり、中堅企業の「BCP策定・見直し」の回答は上位から4番目（36.6%）であった。「BCPの策定・見直し」以外にも、BCPに関連すると想定される項目（例：「災害対応担当責任者の決定、災害対応チーム創設」「本社機能・営業所等の代替施設・建屋の確保または準備」「重要な要素（経営資源）の把握」等）の項目も、回答が多かった。

内閣府においては、今回の調査結果を参考にしながら、企業のBCP策定及びBCM推進に向け、今後とも策定率向上のための普及啓発に取り組んでいく。



図表 1-7-5 災害対応で今後新たに取り組みたいこと (n = 1,306)



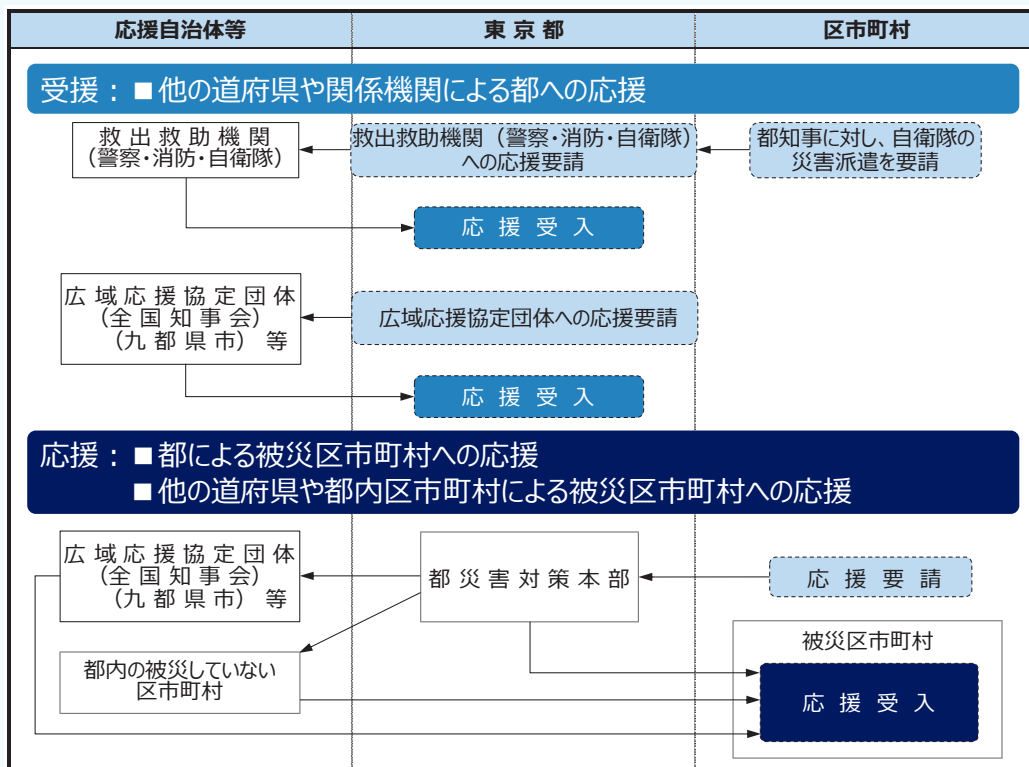
出典:「平成29年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」より内閣府作成

【コラム】  
「東京都の受援応援計画」

大規模災害が発生した場合、被災した市町村が、膨大な災害対応業務を単独で実施することは困難な状況となる。このため、地方公共団体は平時から国、地方公共団体、民間企業、ボランティア団体等からの人的・物的支援をいかに円滑に受け入れ、災害対応に有効活用していくのか検討し、受援体制を整備しておくことが重要である。

東京都は平成30年1月に「東京都災害時受援応援計画」を発表した。平成28年熊本地震の際に派遣した職員や被災自治体へのヒアリング等を通じてとりまとめた「熊本地震支援の記録（平成28年11月）」を踏まえた内容となっている。首都直下地震等の大規模災害が東京で発生した場合、過去の災害とは比較にならない規模の膨大な災害対応業務が生じることが想定される。震度6弱以上の地震（島しょを除く。）が発生した場合は、「東京都災害対策本部」が自動的に設置されるが、この計画では広域連携協定を締結している全国知事会、九都県市、21大都市との間の災害発生時の相互応援の枠組みの確保や受援応援を担う部門の手順を明確に定めている。

東京都は今後、本計画で整理した事項を図上訓練等で検証するとともに、区市町村等関係団体との意見交換を通じて見直しを随時行い、首都直下地震等発生時における都の受援応援体制の一層の強化を図ることとしている。



出典：東京都防災ホームページ  
(参照：<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/bousai/1000019/1003738/1005637.html>)