

第1部

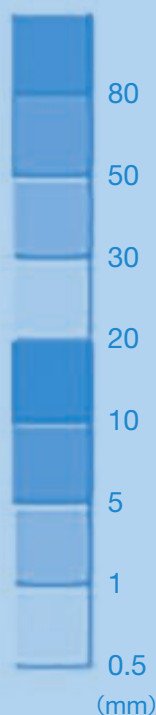
我が国の災害対策の 取組の状況等

第1章

災害対策に関する施策の取組状況

第2章

原子力災害に関する施策の取組状況



第1部 我が国の災害対策の取組の状況等

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、令和元年度の1年間でも、9月に発生した「令和元年房総半島台風」や10月に発生した「令和元年東日本台風」をはじめとした災害が発生した。第1部では、最近の災害対策の施策、特に令和元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。

第1章 災害対策に関する施策の取組状況

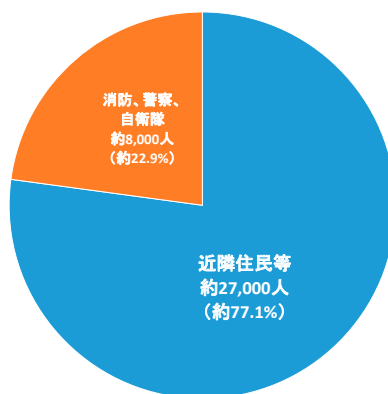
第1節 自助・共助による事前防災と多様な主体の連携による防災活動の推進

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、職員の現地派遣による人的支援、被災府県からの要請を待たずに避難所避難者へ必要不可欠と見込まれる物資を緊急輸送するプッシュ型物資支援、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、家族も含む「自助」や近隣住民等の「共助」により約8割が救出されており、「公助」である救助隊による救出は約2割程度に過ぎなかったという調査結果がある（図表1-1-1）。市町村合併による市町村エリアの広域化、地方公共団体の公務員数の減少など、地方行政を取り巻く環境が厳しさを増す中、高齢社会の下で災害時に配慮を要する高齢者等は増加傾向にあり、国民一人一人が災害を「他人事」ではなく「自分事」として捉え、防災・減災のための具体的な行動を起こすことにより、「自らの命は自らが守る」「地域住民で助け合う」という防災意識が醸成された地域社会を構築することが重要である。

図表1-1-1 阪神・淡路大震災における救助の主体と救出者数



出典：河田恵昭（1997）「大規模地震災害による人的被害の予測」自然科学第16巻第1号より
内閣府作成（平成28年版防災白書 特集「未来の防災」掲載）

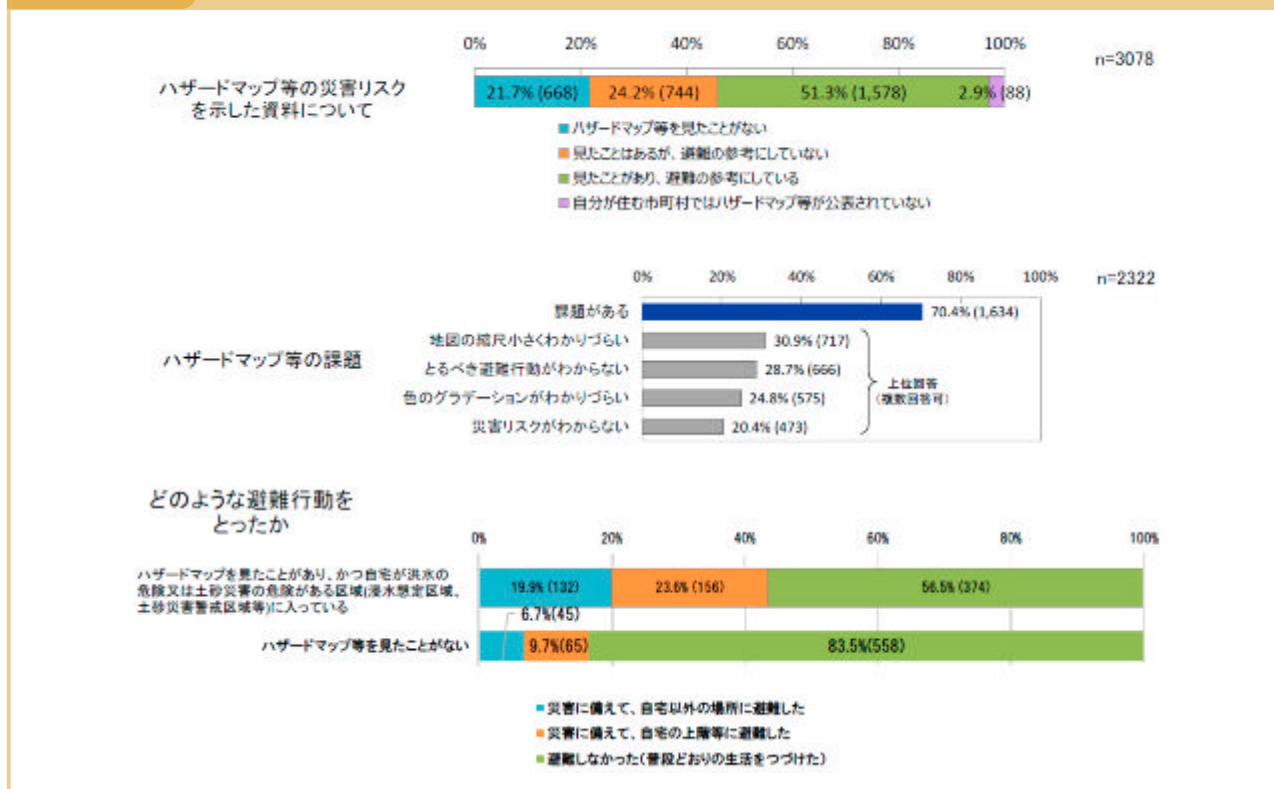
防災・減災のための具体的な行動とは、地域の災害リスクを理解し、避難経路の確認や食料の備蓄等による事前の「備え」を行うことなどが考えられる。多発する水害等から身を守るためには、ハザードマップ等により地域の災害リスクを適切に理解したうえで、自治体から発令される避難勧告等の情報を踏まえて、早期に避難することが重要である。

令和元年度東日本台風等により人的被害が生じた市町村のウェブモニターに対して行ったアンケート調査（図表1-1-2）によると、ハザードマップ等の災害リスクを示した資料を見たことがあり、避難の参考にしていると答えた方の割合は約半数（51.3%）であり、半数（45.9%）はこれら資料を見たことがない又は見たことはあっても避難の参考としていない。

ハザードマップを見たことがあり、かつ自宅が洪水の危険又は土砂災害の危険がある区域（浸水想定区域、土砂災害警戒区域等）に入っていると回答した方のうち、4割強（43.5%）の方が何らかの避難行動を取っているのに対し、ハザードマップ等を見たことがないと答えた方のうち、何らかの避難行動を取った方は1割強（16.4%）と避難行動に大きな差があった。（図表1-1-2）

このように、災害時に適切な避難行動がなされるよう、平時より災害リスクととるべき行動について理解しておくことが重要である。しかしながら、同調査によると、ハザードマップ等について、ハザードマップ等を見ただけでは災害リスクは把握できてもとるべき行動がわからないと回答した人が約3割、災害リスクがわからないと回答した人が約2割、縮尺や色遣いがわかりづらいと回答した人が約3割等、ハザードマップ等に何らかの課題があると回答した人が7割程度いた。

図表1-1-2 令和元年台風第19号等により人的被害が生じた市町村住民におけるハザードマップの認知度と、実際に取った避難行動の種類等

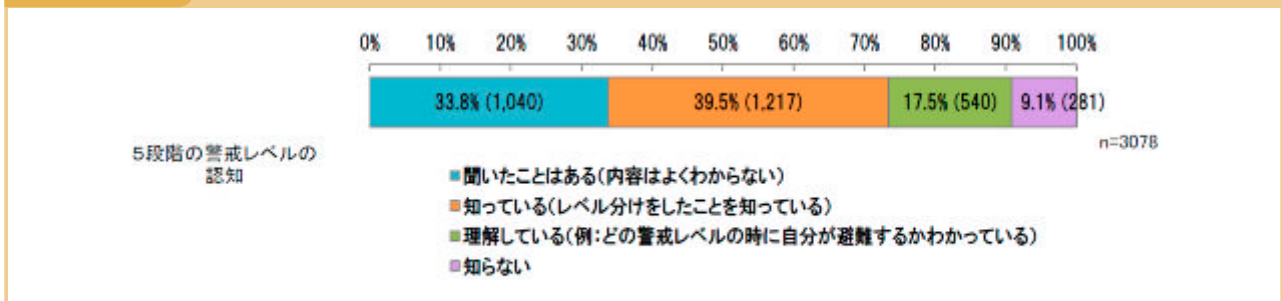


出展：令和元年度台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ「住民向けアンケート結果」（令和2年1月11日～13日調査）より内閣府作成

自分が避難する必要があるのか、また、避難する必要がある場合いつ避難するのかの判断に際しては、自治体から発令される避難情報を正確に理解しておくことが重要である。令和元年の出水期から運用が始まった5段階の警戒レベルは、平成30年7月豪雨の教訓を踏まえ、住民がとるべき行動を直感的に理解しやすいよう、防災情報をわかりやすく提供するものである。警戒レベル3で避難に時間のかかる方は避難開始、レベル4で災害の危険があるところにいる方は全員避難、レベル5はすでに災害が発生している状況であり、指定緊急避難場所等へ向かうなどの屋外移動は危険かもしれないので、たとえばより安全な上階や山から離れた側の部屋等への避難など、命を守るための最善の行動をとるというものである。

この警戒レベル情報の認知度について調査したところ、「理解している」と答えた方の割合は17.5%である。「聞いたことはある」「知っている」を加えると、約9割（90.9%）の方が警戒レベルについて認知しているものの、必ずしも避難等のとるべき行動と結び付けて理解しているわけではないことから、警戒レベルの意味について、より一層の普及が必要である。（図表1-1-3）

図表1-1-3 令和元年台風第19号の被災地域における5段階の警戒レベルの認知度



出展：令和元年度台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ「住民向けアンケート結果」より内閣府作成

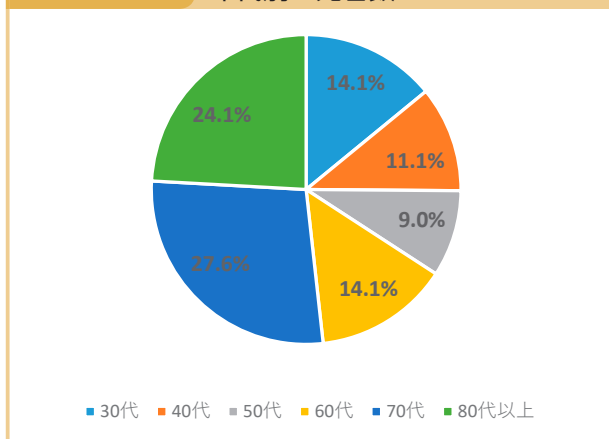
風水害をはじめとする自然災害から身を守るためには、ハザードマップや自治体から発令される情報、安全な避難経路等を理解したうえで、安全な場所に適切なタイミングで避難する必要がある。そのためには、必要な知識を獲得し、避難訓練に参加するなど、いざという時に行動するための「事前防災」が必要である。

また、高齢者、障がい者、幼児など、避難行動に時間を要する方や、避難を一人でできない方の避難をいかに支援していくかも大きな課題である。

平成30年7月豪雨では、岡山県、広島県、愛媛県において199人の方がお亡くなりになったが、そのうち60代以上の方が約7割（131人）であった。また、岡山県によると、県内の同災害による死者のうち、障がい者が全体の四分の三のことであった。令和元年東日本台風においても、約8割（67人）が60代以上であった。（図表1-1-4、図表1-1-5）

図表 1-1-4

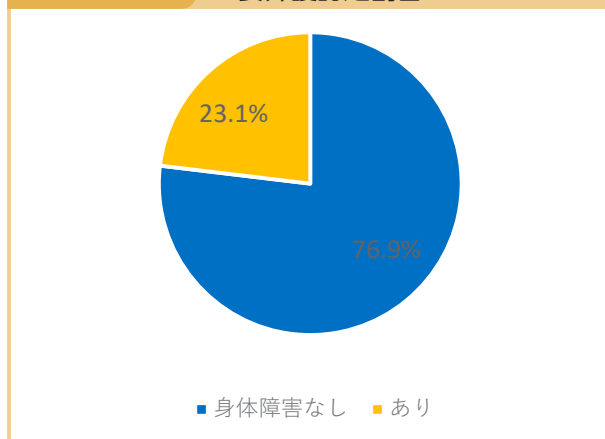
平成30年7月豪雨における年代別の死者数



出典：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第3回ワーキンググループ資料より内閣府作成

図表 1-1-5

平成30年7月豪雨の死者における要介護認定割合



出典：岡山県「平成30年7月豪雨」災害検証委員会（平成30年7月豪雨災害検証報告書）

長野県長野市長沼地区は、令和元年東日本台風において、千曲川の堤防が決壊したことにより大きな被害を受けた地区であるが、地区防災計画を作成する取組の中で、地域の災害リスクについて認識を深め、住民らが独自の避難ルールを定めた「長沼地区避難ルールブック」を作成し、要配慮者への避難の呼びかけについても、名簿をもとに民生委員がよびかけるなど予め対応策を決めていたことにより、多くの方が避難を行った。災害から身を守るための共助の重要性が改めて認識されたところである。

今後、内閣府や関係省庁においては、こうした調査データや災害からの教訓を踏まえて、安全な避難行動等を通じた防災・減災を進めるため、国民一人ひとりが、災害リスクやとるべき行動についての「知識」を身につけ、知識を活かして「行動」するための力を向上させるよう、そして、お互いを支えあう「助け合い」の地域社会が確立されるよう、啓発や訓練の機会を絶えず提供して国民や地域社会を支援するとともに、福祉関係者や学校関係者など多様な主体の参加を確保するために有効な地区防災計画や個別避難計画などの取組を推進していく。

本節では、このような観点から、自助・共助による「事前防災」に焦点を当て、多様な主体による連携を促進するための様々な施策を紹介する。

【コラム】 「ハザードマップポータルサイト」

国土交通省及び国土地理院では、住民等に対して災害リスク情報を分かりやすく提供するとともに、全国の市町村が災害種別ごとに作成しているハザードマップを簡単に検索できるように「ハザードマップポータルサイト」を平成19年4月から運用している。

コンテンツの一つである「重ねるハザードマップ」では、防災に役立つ様々な災害リスク情報を地図に重ねて表示できる。例えば大雨が降ったときに危険な場所を知るために、「浸水のおそれがある場所」、「土砂災害の危険がある場所」、「通行止めになるおそれがある道路」等を1つの地図上で知ることができ、避難ルートの検討などに役立てることができる。

大雨が降ったときに危険な場所を知る



「重ねるハザードマップ」の活用方法の紹介

中央防災会議防災対策実行会議の「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」報告書では、詳細な地形分類情報について、災害リスクを示すのに極めて有効であるが未整備の地域も多いため、中小河川等の地域についても整備を進めることとされた。これらの地形分類情報も今後ハザードマップポータルサイトに掲載し、さらに地域の災害リスクを知るために有用なサイトとしていく予定である。

出典：ハザードマップポータルサイト：<https://disaportal.gsi.go.jp/>



【コラム】 「災害関連死の定義について」

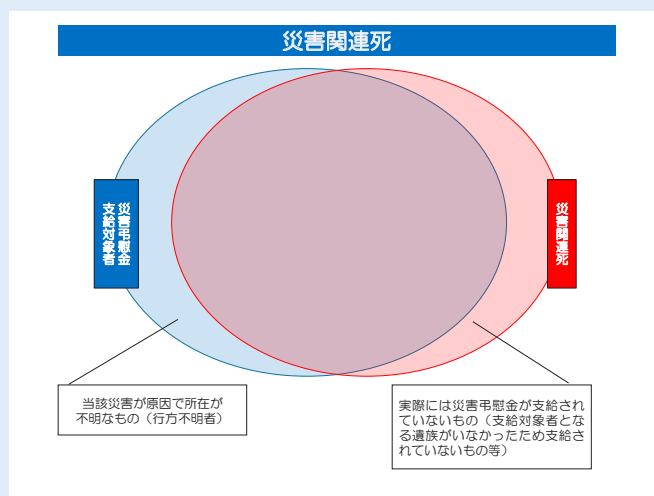
地震による建物の倒壊や津波などによる直接的・物理的な原因ではなく、災害による負傷の悪化や避難生活等の身体的負担による疾病により死亡する、いわゆる「災害関連死」については、平成7年に発生した阪神・淡路大震災、平成23年に発生した東日本大震災、平成28年に発生した熊本地震など、大規模な災害が発生するたびに、報道等において大きく取り上げられ、広く国民に知られるところとなったが、政府における明確な定義はなかった。

消防庁においては、死者の定義を、「当該災害が原因で死亡し、死体を確認したもの又は死体は確認できないが、死亡したことが確実な者」とした上で、「当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの」についても、死者として取り扱ってきた。また、東日本大震災における「震災関連死」については、復興庁において、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方」と定義付けを行いその数等について把握してきた。

政府においては、従来から、災害時において避難生活等が原因で亡くなる、いわゆる災害関連死を少しでも減らすよう、政府全体として避難所の生活環境の改善に取り組んできたところであるが、災害関連死を減らすためには、まずはその数を把握することが重要であるという認識の下で、平成31年4月に災害関連死の定義を定め、関係省庁と共有するとともに自治体への周知を行った。

今後、東日本大震災や熊本地震等の過去の災害関連死の認定例、判例等の事例を収集・分析し、整理した上で公表する予定としている。

- 災害関連死：当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの（実際には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なもの（行方不明者）は除く。）



出典：内閣府資料

1-2 防災推進国民会議と防災推進国民大会

2015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、各国政府は各ステークホルダー（企業、学術界、ボランティア等市民団体、メディア等）に災害リスク軽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内閣総理大臣のリーダーシップにより、国民の防災に関する意識向上に関し広く各界各層との情報及び意見の交換その他の必要な連携を図り、中央防災会議と協力しつつ国民の防災に関する意識向上を図るため、防災に取り組む39団体の長を議員とする「防災推進国民会議」が2015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、行政による「公助」はもとより、国民一人一人が自ら取り組む「自助」、地域、企業、学校、ボランティアなど互いに助け合う「共助」を組み合わせ、地域全体で防災意識を高めるための活動が行われている。

(1) 第4回防災推進国民大会（防災推進国民大会2019）

内閣府は、「防災推進国民会議」及び防災に関連する業界団体等からなる「防災推進協議会」とともに、行政、学術界、民間企業、NPO等の市民団体が日頃から行っている防災活動を全国的な規模で発表することにより、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-まなぶ、つながる、つよくなる-「防災を、もっと日常に!」』をテーマとする「防災推進国民大会（ぼうさいこくたい）2019」を2019年10月19日（土）・20日（日）に、名古屋市ささしまライブエリアにおいて開催した。

オープニング・セッション（開会挨拶、ハイレベル対談）では、武田内閣府特命担当大臣（防災）が開会宣言を行い、巨大災害に対しては公助の取組とともに、「自助・共助」が重要であり、そのためにも民間企業や学会など様々な主体間の連携が必要と述べた。その後、大村愛知県知事及び河村名古屋市長から開催地挨拶として、伊勢湾台風から60年目の節目に、防災推進のための国民大会を名古屋市で行うことの意義、教訓の伝承が重要であることについて述べられた。主催者挨拶では、大塚防災推進国民会議議長（日本赤十字社社長）が、幅広い世代による防災、減災の取組の必要性について述べられた。続いて行われた「ハイレベル対談」では、奥野名古屋都市センター長（国土審議会会長）と福和名古屋大学減災連携研究センター長により、『南海トラフ地震、首都直下地震に備える国土と地域の強靱化』について、産官学が連携した防災力向上等の重要性等が話し合われた。

大会では、2日間で28のセッションが催された。内閣府や様々な団体が行うテーマ別セッションでは、南海トラフ地震対策への具体的な取組や今後必要となる「自助・共助」の取組について議論が行われた。ハイレベルセッション・南海トラフ巨大地震へのソナエでは、ハード・ソフト一体となった防災・減災・国土強靱化対策の必要性を再認識し、産学官民の連携により、経済と産業、地域と住民を守ることが議論され、締めくくりに平内閣府副大臣は、新しいテクノロジーを防災・減災に活用し、効果的な防災政策を実行できるよう、防災とIT・科学技術を融合した取組が重要と述べた。本大会では、発災後間もない令和元年東日本台風の被災地支援のために、災害ボランティアやNPO等が連携し、災害対応情報の共有やボランティア等の被災地支援への参画の呼びかけが行われるとともに行政、災害ボランティアセンター（社会福祉協議会）、民間（NPO、企業など）の3者が、連携して復旧・復興に取り組む際のモレのない支援のカタチが議論された。また、96の展示企画により様々な防災・減災活動が発表されるとともに、家庭での備蓄推進や子供のための防災活動など44のワークショップが実施された。11の屋外展示では、起震車や消防車両の展示、放水体験等の多くの催事が行われた。

クロージングセッションでは、秋本防災推進国民会議副議長（日本消防協会会長）から、自助・共助、多様な主体の連携が防災には重要であることを共有できたことに感謝が述べられ、福和センター長より、大会のテーマである「連携」について、地域を超えた連携、世代を超えた連携の取組をみることができたとの総評があった。締めくくりに、今井内閣府大臣政務官から大会参加者への感謝と来年の大会への期待が表明された。約1万5千人の参加を得た本大会を通じて、「公助」の取組とともに、国民一人一人が自ら取り組む「自助」、そして、地域、企業、学校、ボランティアなど互いに助け合う「共助」を組み合わせ、地域全体で防災意識を高め、あらゆる自然災害に備える「防災意識社会」を構築することの重要性が確認された。



武田内閣府特命担当大臣（防災）
による開会宣言



大塚議長による主催者挨拶



ハイレベル対談の様子



名古屋市「家庭での備蓄を親子で考える」ワークショップ



秋本副議長による主催者挨拶



福和センター長による大会を振り返った総評

(2) 第5回防災推進国民会議

第5回防災推進国民会議は、令和元年12月12日、総理官邸大ホールにて開催された。冒頭、安倍内閣総理大臣は各団体の防災の取組に対する感謝の言葉とともに、「災害が頻発・激甚化する中、政府や自治体が防災対策に全力を尽くすことはもとより、国民一人一人が「自らの命は自らが守る」意識を持って取り組む「自助」、地域、企業、学校、ボランティア等で互いに助け合う「共助」を合わせ、地域全体で防災意識を高め、あらゆる自然災害に備える「防災意識社会」を構築すること」が重要であると本会議に寄せる期待を述べられた。

続いて内閣府から、前述の「防災推進国民大会2019」などを中心とした活動報告等があり、社会福祉法人全国社会福祉協議会、一般社団法人日本民間放送連盟から自助・共助による防災意識の向上に向けた取組が紹介された。



第5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。

令和元年度は、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「令和元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

令和元年9月1日、「防災の日」に、地震発生直後を想定した政府本部運営訓練を行った。まず、安倍内閣総理大臣を始めとする閣僚が徒歩で官邸に参集し、「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）の運営訓練を実施した。同会議では、森田千葉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災害時の「自助」・「共助」等の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、同日に千葉県船橋市を主会場とする九都県市合同防災訓練も行われ、安倍内閣総理大臣は官邸からヘリコプターで同訓練会場へ移動し、船橋東埠頭における船舶火災消火訓練、海中転落者の捜索・救助訓練等の海上訓練を視察した。その後、ボランティア役として災害ボランティアセンター運営訓練に参加し、ボランティアの登録から任務完了までの一連の流れを確認した。最後に、住民参加体験訓練や、消防、警察、自衛隊やNPOなど多数の関係機関が参加した救出救助訓練を視察した。



政府本部運営訓練においてテレビ会議により被害状況等の把握を行う様子



ボランティアセンター運営訓練に参加する安倍内閣総理大臣
(官邸ホームページより)

(2) 政府図上訓練

令和元年8月に首都直下地震を、令和2年2月に南海トラフ地震をそれぞれ想定し、関係府省庁職員の知識・練度の向上や関係機関との連携の強化等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、具体的な応急対策活動に関する計画等に基づいた実践的な訓練を実施した。また、これらの訓練を踏まえ、諸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。



首都直下地震を想定した緊急災害対策本部事務局
運営訓練



南海トラフ地震を想定した緊急災害対策本部事務局
運営訓練

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、令和元年10月に四国（香川県）、同年11月に中部（愛知県）、同年12月に九州（熊本県）、令和2年1月に近畿（大阪府）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した。また、令和元年8月に関東（東京都）において、首都直下地震を想定した東京緊急災害現地対策本部運営訓練を実施した。



中部緊急災害現地対策本部長として挨拶する
平内閣府副大臣



九州緊急災害現地対策本部長として指示する
今井内閣府大臣政務官

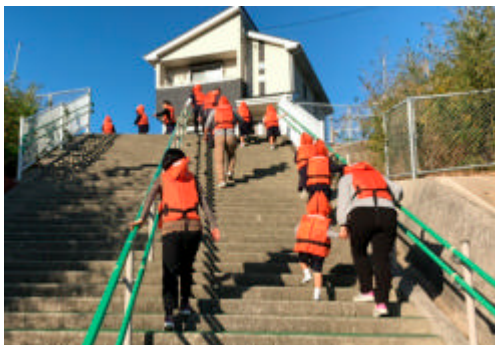
1-4 津波防災に係る取組

津波に対しては、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」「世界津波の日」には、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

令和元年度は、「津波防災の日（11月5日）」の前後の期間において、全国各地で、国（14府省庁）、地方公共団体（171団体）、民間企業等（73団体）の主催する地震・津波防災訓練が実施され、約91万人が参加した。

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7か所（北海道広尾町、兵庫県西宮市、和歌山県印南町、愛媛県西予市、高知県高知市、長崎県島原市、及び鹿児島県鹿児島市）で開催した。これらの訓練には、計約9千人の市民が参加し、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、地域ごとの防災計画等に応じて、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が併せて実施された。



我が身を守る訓練
(和歌山県印南町)



周辺企業参加による津波避難訓練
(鹿児島県鹿児島市)



要配慮者の避難誘導訓練
(長崎県島原市)



避難所開設訓練
(兵庫県西宮市)

(2) 普及啓発活動

① 津波防災の普及啓発活動

津波に対する適切な避難行動の認識が広がるよう、令和元年度は、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・スーパーのお客様向けレジ・ディスプレイにおける表示など、様々な媒体を活用して普及啓発を行った。



令和元年度啓発ポスター

② 令和元年度「津波防災の日」啓発イベントの実施

11月5日の「津波防災の日」に、内閣府、防災推進国民会議及び防災推進協議会の主催により、津波防災の普及啓発のため、「津波防災の日スペシャルイベント『津波×地域防災×企業』」が開催され、企業、行政機関、自主防災組織などが参加した。

本イベントでは、「地区防災計画策定支援地区の取組紹介」、「地域と民間企業等との協働による津波防災」についてのセミナーと、津波防災の取組を発信する企業展示会が行われた。

開会挨拶で武田内閣府特命担当大臣（防災）は、内閣府は地区防災計画を通じて、地域での津波への備えを支援すること、民間企業や学術界の有する優れた防災技術が津波対策に貢献しており、産官学が連携してより効果的な津波対策を探究することの重要性について述べた。

今村文彦東北大学災害科学国際研究所所長による基調講演「我が国の津波災害リスクと自助・共助」では、津波災害が低頻度大災害であり人的被害が非常に大きいこと、一方で、共助の教訓を活かし適切な避難行動をとれば人的被害をゼロにすることが可能であること、被災経験を知識として次世代に伝えることの重要性とそのためへの支援、連携の必要性について強調された。

津波に備える地区防災計画の策定に取り組む地区についての意見交換では、合併市町村が抱える問題、外国人観光客が多いエリアでの津波避難の課題などについて活発に議論された。



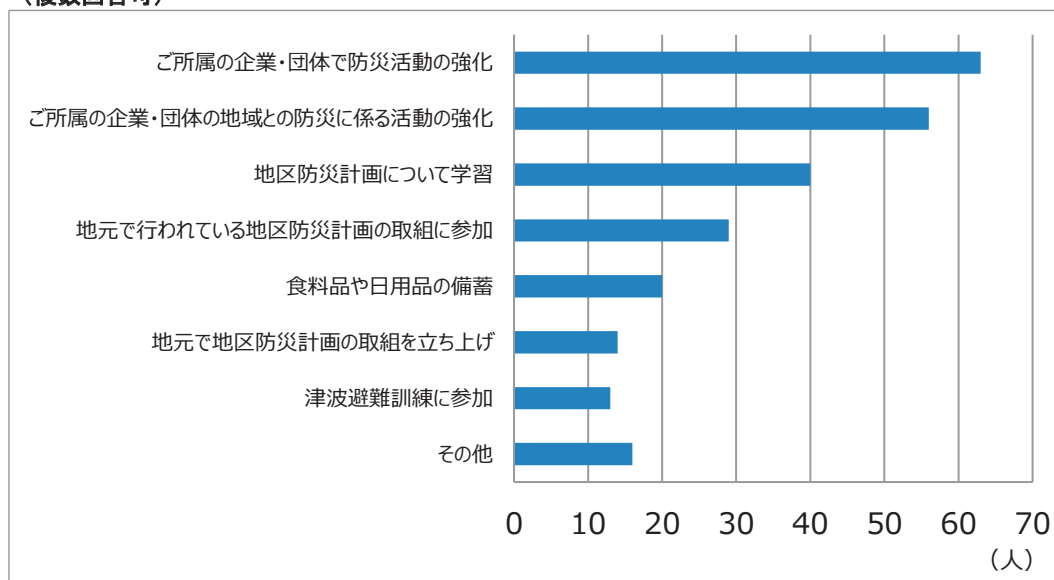
武田内閣府特命担当大臣（防災）による開会挨拶



「津波防災の日」イベントの様子

イベント参加者へのアンケート（有効回答数143）によると、「イベントを踏まえて今後実践したいこと」（複数回答）として、「所属の企業等で防災活動の強化」（63）、「所属の企業等の地域との防災に係る活動の強化」（56）が上位となっており、企業参加者をはじめとする参加者の地域防災活動への関心の高さが伺えた。

問. あなたがこのイベントを踏まえて今後実践したいことは何ですか。
（複数回答可）



出典：内閣府資料

1-5 住民主体の取組（地区防災計画の推進）

「地区防災計画制度」は、平成26年の災害対策基本法の改正により、地区居住者等（居住する住民及び事業所を有する事業者）が市町村と連携しながら、自助・共助による自発的な防災活動を推進し、地域の防災力を高めるために創設された制度である。これによって、地区居住者等が地区防災計画（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。

令和元年4月1日現在では、3,028地区で地区防災の策定に向けた活動が行われ、さらに827地区では地区防災計画が地域防災計画に定められた。制度創設から6年が経過し、地区防災計画がさらに浸透してくることが期待される。

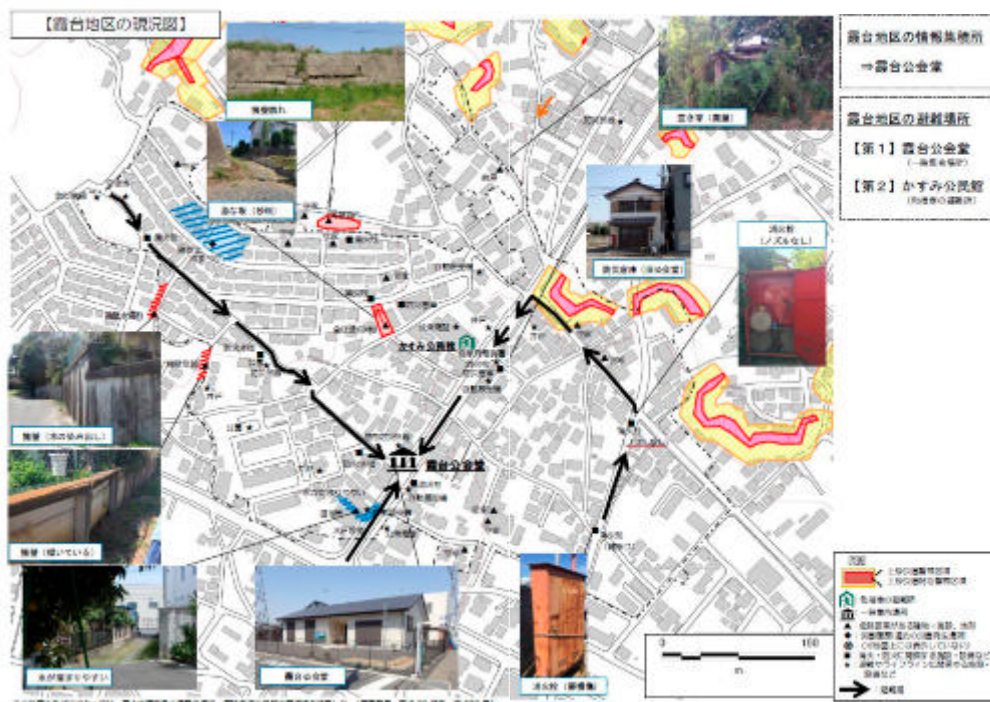
（1）地区防災計画の意義

地区防災計画は、地区住民等が、自助、共助の精神に基づき、地域の災害リスクや人口特性等に応じて、皆で安全な地区をつくるためのツールであり、計画に定める共助の取組は、自分が、そして自分の親が、高齢になっても安心して暮らせるための自分事取組でもある。地区の大人たちが積極的に計画を考え、実施する姿勢は、地区の安全を高めることにとどまらず、地区を守ろうという次世代を育む防災教育の効果をも有するものである。

（2）地区防災計画の動向

内閣府において、平成30年度中に地域防災計画に反映された地区防災計画579地区（23市町村）の事例を分析したところ、以下のような特徴が見受けられた。

- ①計画策定に向けた活動のきっかけは、行政（市町）の働きかけによる場合が96%あった。地区防災計画が本来、住民主体のボトムアップの取組であることを確保しつつ、住民等による地区防災計画の策定に向けた取組を活性化するためには、行政の働きかけが重要である。
- ②地域の災害リスクを理解するために、住民が主体になって、発生のおそれのある災害や危険な箇所を調査したり、地域の社会的な特性（高齢化率、昼夜間人口等）の調査を行ったりしている取組が見られた。例えば、過去に当該地区で発生した災害を住民が検証している事例（例：北海道札幌市厚別西地区）、行政が提供した防災マップを地区の詳細な地図に重ねて表示し、危険な場所を認識した事例（例：茨城県阿見町霞台地区、埼玉県熊谷市奈良地区）、まち歩きを通じて適切な避難路をマップに整理した事例（例：高知県高知市下知地区）、地域の成り立ち、歴史、自然環境等を分析した事例（例：静岡県三島市三春台地区）等がある。



町内会で作成した危険箇所図

出典：霞台地区防災計画（茨城県阿見町）

③計画内容としては、活動目標や活動予定などの長期的な計画、防災訓練や組織・体制などの体制整備、要配慮者支援や避難など命を守る上で重要事項については、ほとんどの地区で記載されている。（図表1-5-1）。

図表1-5-1 地区防災計画の計画事項例

計画記載事項	回答地区数	計画記載事項	回答地区数
活動目標	566	組織・体制	573
活動予定	540	要配慮者	562
防災訓練	577	避難	573
資材備蓄	566	避難所	544

n=579(複数回答あり)

出典：内閣府調査（地域防災計画の改訂に至った地区防災計画の事例分析、調査時点は令和元年4月現在）

④町会・自治会、自主防災組織が計画の「作成主体」とされている例が多い。そのほか、数は少ないものの、学区やまちづくり協議会などが主体の事例もみられる。地域の社会的特性に応じ、作成主体の多様化が期待される（図表1-5-2）。

図表 1-5-2 地区防災計画の作成主体

計画作成主体	地区数
町会・自治会・自主防災組織等	556
学校区	9
旧村単位	6
まちづくり協議会	3
町会等合同	4
ビル	1
計	579

出典：内閣府調査（地域防災計画の改訂に至った地区防災計画の事例分析、調査時点は令和元年4月現在）

（2）内閣府の取組

①「地区防災計画の素案作成に向けた進め方ガイド」の作成・公表

地区防災計画の策定促進に向けては、市町村から地区への働きかけが重要であるところ、計画作成を支援、推進する市町村職員の取組を促進するため、計画の作成支援に当たっての「地区防災計画の素案作成に向けた進め方ガイド」を作成・公表している。本ガイドでは、地区防災計画が共助の避難方法を定める重要なツールとして、その役割が再認識されるよう、まずは命を守るため最も重要な避難に関するものに絞ってでも計画作成することが重要であり、避難の要素だけをもって地区防災計画の作成とできることなどを明示している。

②地区防災計画に取り組む自治体ネットワーク「地区防'z（ちくぼうず）」の活動支援

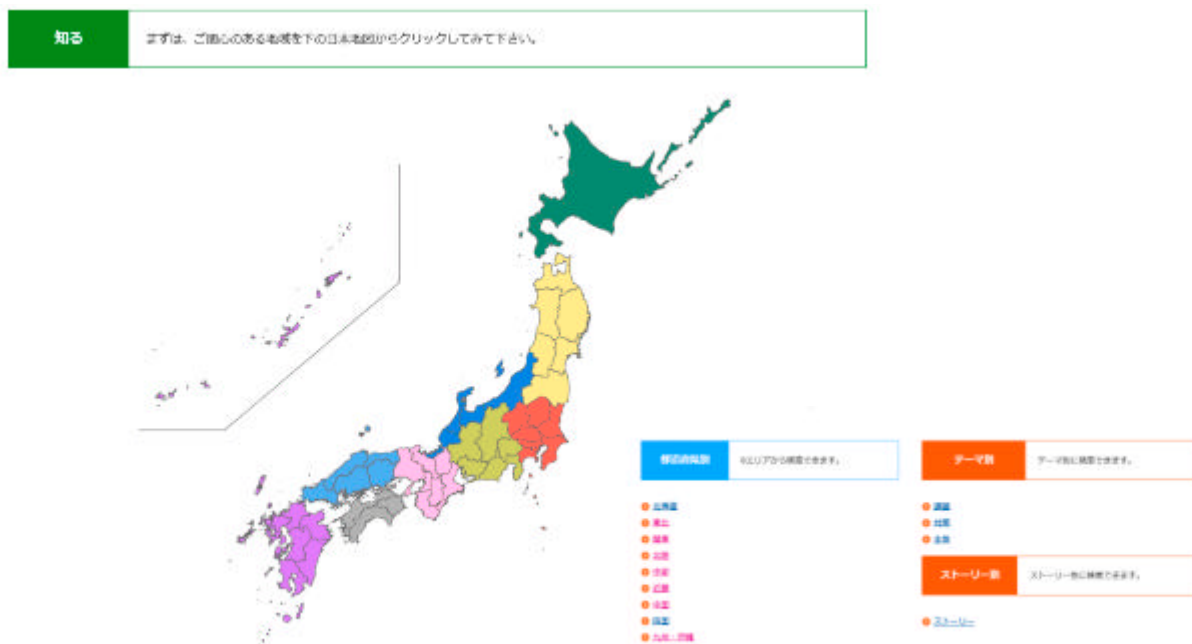
地区防災計画の作成支援に取り組む自治体職員が、より日常的に計画作成時の課題等について情報交換を行い経験の共有を行えるためのプラットフォームである地区防災計画に取り組む自治体ネットワーク「地区防'z」には、令和2年3月末現在326名が参加しており、適時に勉強会が行われている。



山本内閣府特命担当大臣（防災）（当時）と地区防'z会合参加者（地区防'zのメンバー）

③地区防災計画ライブラリの構築

地域防災計画に定められた地区防災計画を、計画内容（対象とした課題、対策、取組主体）別に分類し、内閣府HPで一覧できるライブラリが構築されており、計画作成主体等の作成作業を支援している。



出典：内閣府ホームページ

(参照：<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/chikubo/chikubo/index.html>)

1-6 ボランティア活動の環境整備について

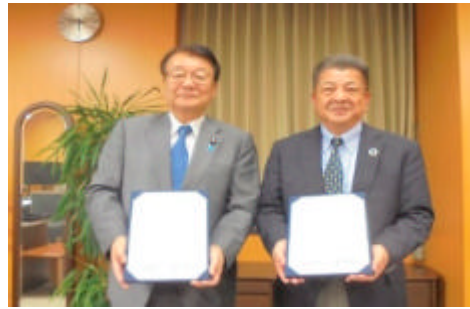
発災時には、個人のボランティアやNPO、その他様々な団体が被災地に向け、国・地方公共団体では手が届かない、きめ細かな被災者支援を行い、重要な役割を果たしている。内閣府においては、ボランティアによる被災者支援の活動が円滑に行えるよう環境整備に努めており、大規模災害時には、行政・NPO・ボランティア等が連携し、情報の共有、活動の補完をしながら、被災者支援の活動を行うことが定着してきている。

令和元年房総半島台風及び東日本台風では、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、埼玉県、千葉県、東京都、長野県、静岡県などの被災地各都県で、被災者支援の活動地域、内容等について情報共有や調整が行われる「情報共有会議」が定期的で開催された。また、広域的に情報や課題を共有し、効果的な解決策を見出すため、内閣府、全国社会福祉協議会、全国共同募金会、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）など被災者支援に係る機関が「全国情報共有会議」を開催し、支援活動の調整や補完、ボランティアへの参加呼びかけなどを行った。

今後想定される大規模災害に備えるためには、平常時から各地域において支援者の連携体制を構築することが重要である。内閣府においては、令和元年5月にJVOADと「行政・NPO・ボランティア等との三者連携・協働ティアアップ宣言」に署名し、平時からの地域における連携体制の構築及び発災時における「情報共有会議」を協働して行っている。また、JVOADが令和元年5月に開催したJVOADフォーラムについて、内閣府も共催し、山本内閣府特命担当大臣（防災）（当時）は、参加者である自治体職員、NPO関係者等のボランティアに対し、連携を一層進める必要性について呼びかけた。



JVOADフォーラムでの山本内閣府特命担当大臣（防災）（当時）の挨拶



ティアアップ宣言調印の様子

防災ボランティアに関する近年の動き

<主な災害とボランティア活動> (発生年) (名称) (延べ参加人数)			<ボランティアの潮流>	<政府の対応>
平成7年	阪神・淡路大震災	約137.7万人	☆ボランティアが被災者支援活動を行う機運が高まる(ボランティア元年) ★多数のボランティアが入り、大混乱	■ 災対法改正(H7年) 行政が『ボランティアによる防災活動の環境整備』に努める旨明記
平成9年	ナホトカ号海難事故	約27万人		
平成16年	台風23号	約5.6万人		
平成16年	新潟県中越地震	約9.5万人	☆社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの設置・運営を担うことが主流になる	■ 防災ボランティア活動検討会 H16年から内閣府にて開始
平成19年	能登半島地震	約1.5万人		
平成19年	中越沖地震	約1.5万人		
平成21年	台風9号	約2.2万人		
平成23年	東日本大震災	約150万人	☆NPO、NGO、企業等がボランティア活動(災害VCを 通らないボランティアが約400万人) ☆専門性のある支援者により、幅広いニーズに対応 ★ネットワーク化が課題に	■ 災対法改正(H25年) 『行政がボランティアとの連携に努める』旨明記 防災基本計画も改正
平成26年	広島豪雨災害	約4.3万人		
平成27年	関東・東北豪雨災害	約4.7万人	★NPOボランティアの活動を調整する「 中間支援組織 」の必要性が注目	
平成28年	熊本地震	約11.8万人	☆行政・NPO・ボランティアの 三者連携 による「 情報共有会議 」が機能(火の国会議) ☆中間支援組織JVOADが設立	
平成29年	九州北部豪雨	約6万人	☆被災地で情報共有会議が機能	■「ガイドブック～三者連携を目指して」(H30年4月)
平成30年	平成30年7月豪雨	約28.3万人	☆県別・全国で情報共有会議が機能	■ 防災基本計画改定(H30年) 「中間支援組織を含めた連携体制の構築を図る」旨明記
平成30年	北海道胆振東部地震	約1.1万人		
令和元年	8月の前線に伴う大雨	約1.1万人		
令和元年	令和元年房総半島台風	約2.3万人	☆平常時からの三者連携体制の構築が進展	■ 防災基本計画改定(R元年) 「情報共有会議の整備を推進する」旨明記
令和元年	令和元年東日本台風	約18.5万人		■JVOADとのティアアップ宣言(R元年)

出典：研究報告、厚生労働省資料、全国社会福祉協議会資料等より内閣府作成

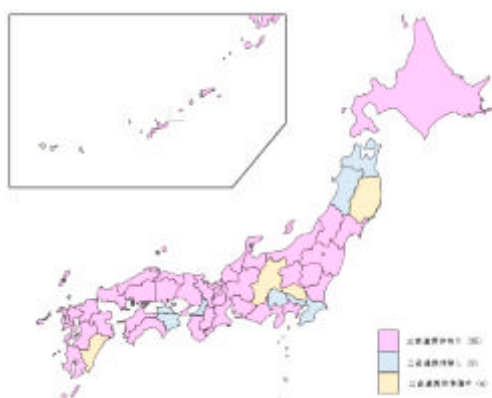
出典：研究報告、厚生労働省資料、全国社会福祉協議会資料等より内閣府作成

(1) 行政・NPO・ボランティア等の連携の推進

内閣府では、平成29年度に「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、同検討会において、防災における行政・NPO・ボランティア等との連携・協働を促進するため、連携の意義や行政職員が取り組む事項をまとめた「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」を平成30年4月に公表した。

(参照：http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_volunteer_kankyoseibi/index.html)

内閣府の調査によると、令和元年4月1日時点において、災害の発生に備え、平時から行政・NPO・ボランティア等で議論する枠組みがあると回答した都道府県は35府県であった。今後、このような県域レベルでの連携の枠組みの構築・強化により、災害時における支援者の役割分担の明確化を図ることが喫緊の課題である。また、市町村域での連携の構築が求められるとともに、南海トラフ地震等の大規模災害に備えて、都道府県を超える広域での連携体制の推進も図る必要がある。



* 三者連携体の有無については、「自治体」・「社会福祉協議会」・「NPO等多様な主体」の三者が構成員であるかどうかを内閣府にて判断しています。(平成31年4月1日時点)

都道府県	連携体名
北海道	災害ボランティアネットワーク会議
宮城県	宮城県災害ボランティアセンター支援連絡会議
山形県	山形県災害ボランティア支援ネットワーク連絡会
福島県	福島県災害ボランティア連絡協議会
茨城県	茨城県防災ボランティアネットワーク
栃木県	災害ボランティアネットワーク会議
群馬県	群馬県災害時救援ボランティア連絡会議
神奈川県	神奈川県災害救援ボランティア支援センター
新潟県	新潟県災害ボランティア調整会議
富山県	富山県災害救援ボランティア連絡会
石川県	石川県災害対策ボランティア連絡会
福井県	福井県災害ボランティアセンター連絡会
岐阜県	岐阜県災害ボランティア連絡調整会議
静岡県	南トラ地震等に備えた災害ボランティアネットワーク委員会
愛知県	防災のための愛知県ボランティア連絡会
三重県	みえ災害ボランティア支援センター
滋賀県	滋賀県災害ボランティアセンター運営協議会
京都府	京都府災害時等応援協定ネットワーク会議
兵庫県	災害救援ボランティア活動支援関係団体連絡会議
奈良県	奈良防災プラットフォーム連絡会
和歌山県	和歌山県災害ボランティアセンター
鳥取県	災害ボランティア関係機関連絡会
島根県	島根県災害ボランティア関係機関連絡会議
岡山県	災害支援ネットワークおokayama
広島県	広島県被災者生活サポートボラネット推進会議
山口県	山口県災害ボランティア活動支援ネットワーク協議会
高知県	高知県災害ボランティア活動支援本部ネットワーク会議
愛媛県	えひめ豪雨災害支援情報共有会
福岡県	福岡県災害ボランティア連絡会
佐賀県	佐賀県災害ボランティア連絡会議
長崎県	長崎県災害ボランティア連絡会
熊本県	熊本県災害ボランティアセンター連絡会
大分県	大分県災害ボランティアネットワーク連絡協議会
鹿児島県	福祉救援ボランティア活動連絡会
沖縄県	災害ボランティアセンター運営に関する関係機関連絡会

出典：内閣府資料

こうした課題を踏まえ、令和2年1月には、阪神・淡路大震災から25年を迎える兵庫県神戸市において「防災とボランティアのつどい」を実施し、ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災時からこれまでのボランティアを取り巻く環境を振り返り、これからの課題について、ボランティア関係者が一堂に会して活発な議論を行った。



今井内閣府大臣政務官挨拶



会場風景

防災とボランティアのつどい

(2) 行政・NPO・ボランティア等の連携推進のための研修会・訓練等

災害時に行政・NPO・ボランティア等の連携・協働が円滑に行われるためには、研修や訓練を通じて、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、行政、社会福祉協議会等のボランティア・センター関係者、NPOが直接顔を合わせて連携・協働における諸課題について議論し、相互理解を深めるため、上述のガイドブックを活用して、研修会や訓練を実施している。

令和元年度は、「災害時における行政・NPO・ボランティア等との連携・協働に向けた研修会」を6県（奈良県、愛媛県、滋賀県、神奈川県、佐賀県、岩手県）で実施し、毎回、行政、社会福祉協議会、NPO等から約100人が参加した。研修会を通じて、発災時に円滑な被災者支援ができるよう、行政・NPO・ボランティア等が平時から顔の見える関係を構築することの重要性が確認された。また、多様な支援主体との連携体制構築を目的としたワークショップを実施し、研修会参加者の理解を深めた。



災害時における行政・NPO・ボランティア等との連携・協働に向けた研修会の様子

また、令和元年12月に静岡県で訓練を実施した。静岡県は、南海トラフ地震による被害が懸念されており、平成7年から行政・NPO・ボランティア等の連携体「南海トラフ地震等に備えた災害ボランティアネットワーク委員会」を設置している。今回の訓練では、行政、社会福祉協議会、NPO等から約200人の参加を得て、近年の災害における三者連携体の活動を振り返るとともに、発災後速やかに情報共有会議が立ち上げられるよう、模擬的な情報共有会議を行った。



行政とボランティアによる連携訓練の様子

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や各省庁と連携した訓練等により実効性の向上に毎年度取り組んでおり、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策定し、業務継続体制を構築し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、都道府県で平成28年度に100%に達し、市町村では令和元年6月時点で前年比9%増となる90%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5月に「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」を平成28年2月に「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、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。このため、業務継続体制を構築する上で、地方公共団体においては、業務継続計画とともに、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迅速・的確に受け入れて情報共有や各種調整等を行うための受援体制を整備する必要がある。内閣府では、専任の防災職員がいないなど防災体制面に不安を抱えている市町村においても、受援体制の整備について理解し、なるべく負担を少なく受援計画を作成できるよう令和2年4月に「市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引き」を策定した。

さらに、地方公共団体における業務継続体制の構築を支援するため、内閣府・消防庁共催で、市町村の担当職員を対象とした研修会を平成27年度から毎年開催している。

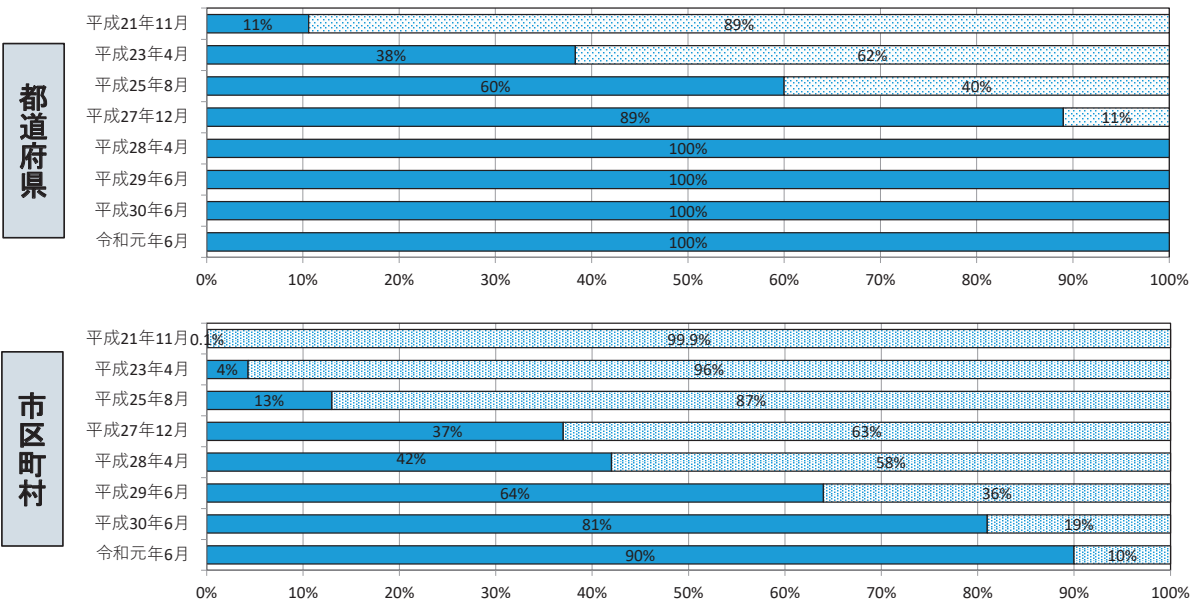
これらの取組を通じて、業務継続計画の策定のほか、策定した業務継続計画における重要6要素^{*}の充実や受援体制の整備など、引き続き、総務省・消防庁とも連携し、地方公共団体における業務継続体制の構築を支援していく。

^{*}重要6要素（出典：内閣府「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」）

①首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制、②本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定、③（職員が業務を遂行するための）電気・水・食料等の確保、④災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保、⑤重要な行政データのバックアップ、⑥非常時優先業務の整理

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

令和元年6月1日現在、BCP策定率は都道府県で100%、市町村で約90%。



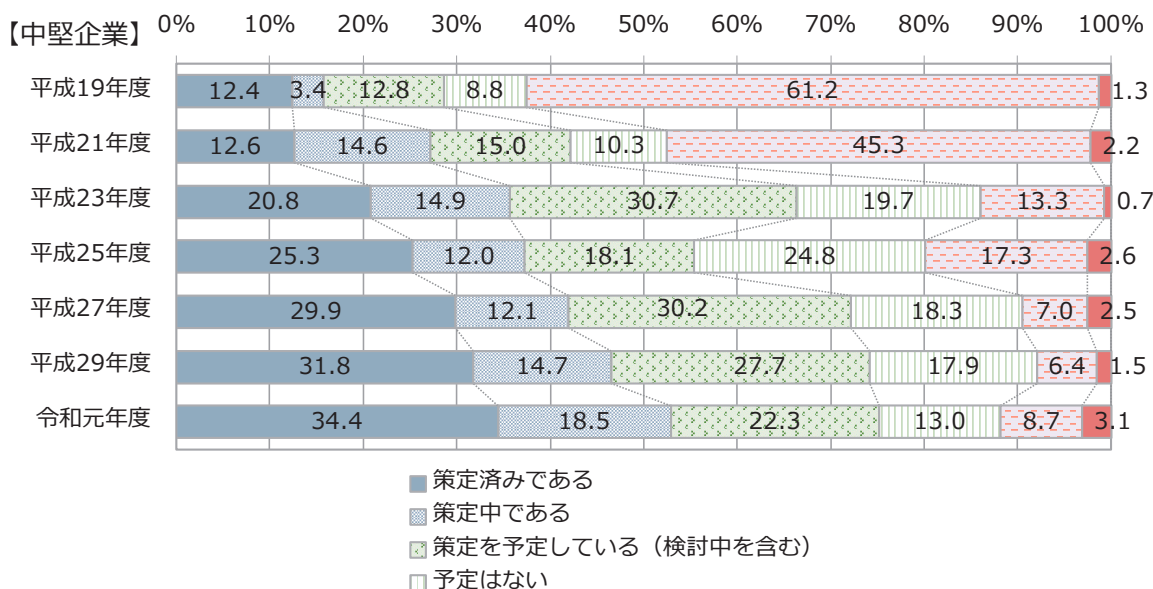
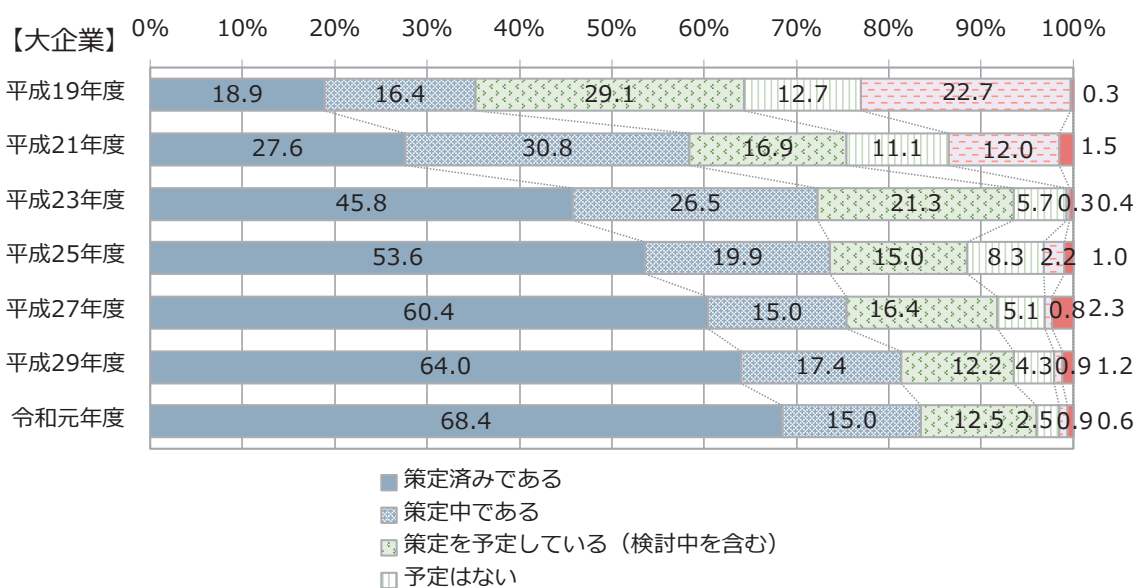
出典：平成21年11月：地震発生時を想定した業務継続体制に係る状況調査（内閣府（防災）及び総務省消防庁調査）
 平成23年4月：地方自治情報管理概要（平成24年3月）（総務省自治行政局地域情報政策室調査）
 平成25年8月：大規模地震等の自然災害を対象とするBCP策定率（速報値）（総務省消防庁調査）
 平成27年12月：地方公共団体における「業務継続計画策定状況」及び「避難勧告等の具体的な発令基準策定状況」に係る調査（総務省消防庁調査）
 平成28年4月、平成29年6月、平成30年6月、令和元年6月：地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果（総務省消防庁調査）

(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奨している。

また、現在は具体的な政府目標として、「国土強靱化年次計画2019」において平成32年までにBCP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、令和2年2月に実施した「令和元年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」の調査結果によると、BCPを策定した企業は大企業68.4%（前回調査は64.0%）、中堅企業34.4%（前回調査は31.8%）とともに増加しており、策定中を含めると大企業は約83%、中堅企業は約53%が取り組んでいる（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：「令和元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（令和元年度）のアンケートの回収状況（大企業・中堅企業）

		全体	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)	
全体	企業数	1651	554	518	579	
	BCP策定率	41.8	68.4	34.4	38.2	
被災の有無	被災あり	企業数	853	308	280	265
		BCP策定率	42.0	65.6	31.1	40.6
	被災なし	企業数	791	245	234	312
		BCP策定率	41.8	72.0	38.4	36.4

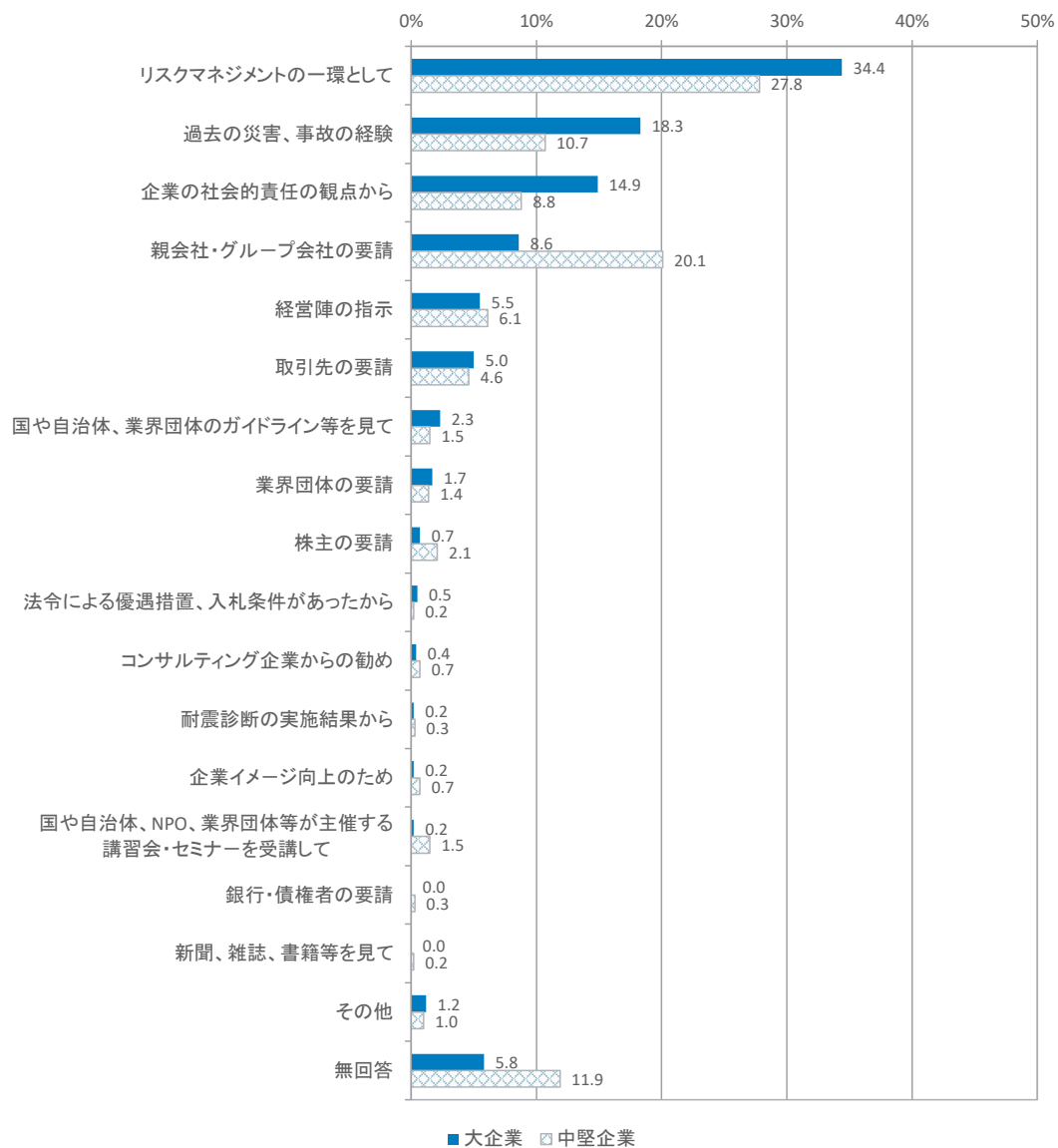
出典：「令和元年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」より内閣府作成

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、大企業及び中堅企業とも「過去の災害、事故の経験」（大企業18.3%、中堅企業10.7%）よりも「リスクマネジメントの一環として」（大企業34.4%、中堅企業27.8%）の回答結果が多数となっている。（図表1-7-4）

策定後にBCPを「毎年必ず見直している」のは大企業37.1%、中堅企業29.7%であり、「毎年ではないが定期的に見直している」のは大企業36.0%、中堅企業36.1%と、中堅企業であっても6割以上が定期的に見直していることがわかる。（図表1-7-5）

また、BCPを策定済みで東日本大震災以降に被災したことのある大企業（204社）・中堅企業（87社）に対し、被災時にBCPが役に立ったかどうか聞いたところ、「とても役に立った」及び「少しは役に立ったと思う」は大企業が62.8%、中堅企業が66.7%であったのに対し、「全く役に立たなかった」は大企業が1.9%、中堅企業が3.1%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1-7-6）

図表1-7-4 BCPを策定（予定）した最も大きなきっかけの回答状況

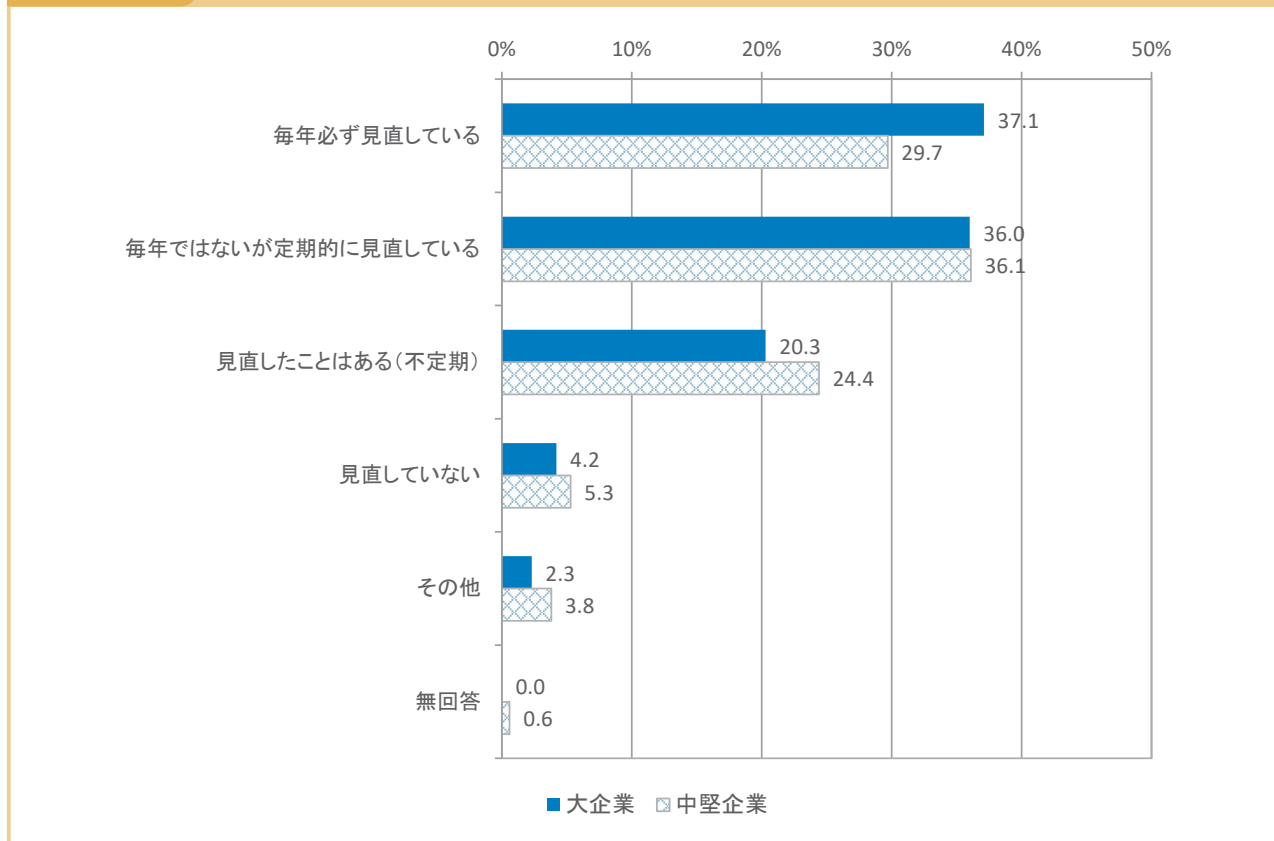


単数回答、n：大企業533、中堅企業391

対象：事業継続計画（BCP）を策定済み、策定中または策定を予定している企業

出典：「令和元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 1-7-5 BCPの見直しについての回答状況

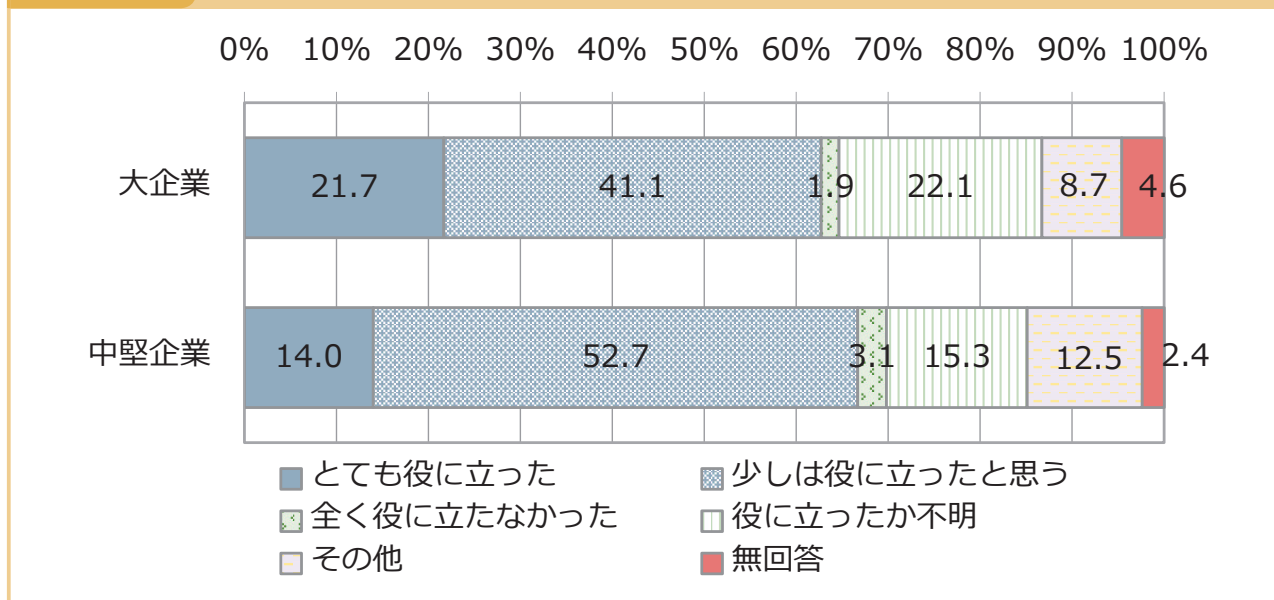


単数回答、n：大企業384、中堅企業177

対象：事業継続計画（BCP）を策定済みの企業

出典：「令和元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 1-7-6 被災時にBCPが役に立ったかについての回答状況

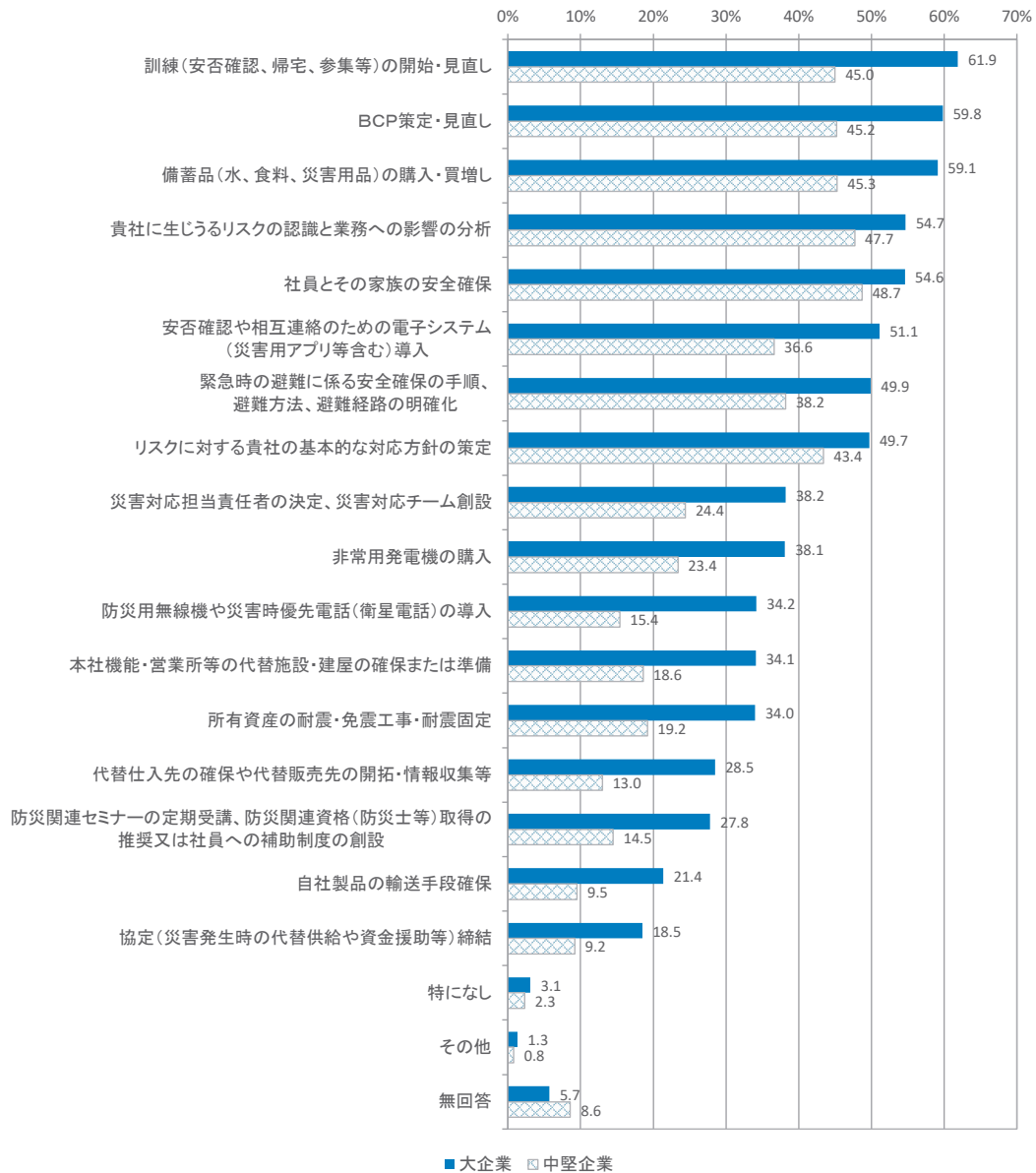


出典：「令和元年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」より内閣府作成

さらに、「災害対応で今後新たに取組みたいこと」は何かを聴取したところ、最も多かったのは、大企業は、訓練（安否確認、帰宅、参集等）の開始・見直し（61.9%）で、中堅企業は、社員とその家族の安全確保（48.7%）であった。次に多かった回答が大企業では「BCP策定・見直し」（59.8%）であったのに対し、中堅企業は「生じうるリスクの認識と業務への影響の分析」（47.7%）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（45.2%）であった。（図表1-7-7）。

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1-7-7 災害対応で今後新たに取組みたいこと（N = 1,651）



複数回答、n：大企業554、中堅企業518

対象：全企業

出典：「令和元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

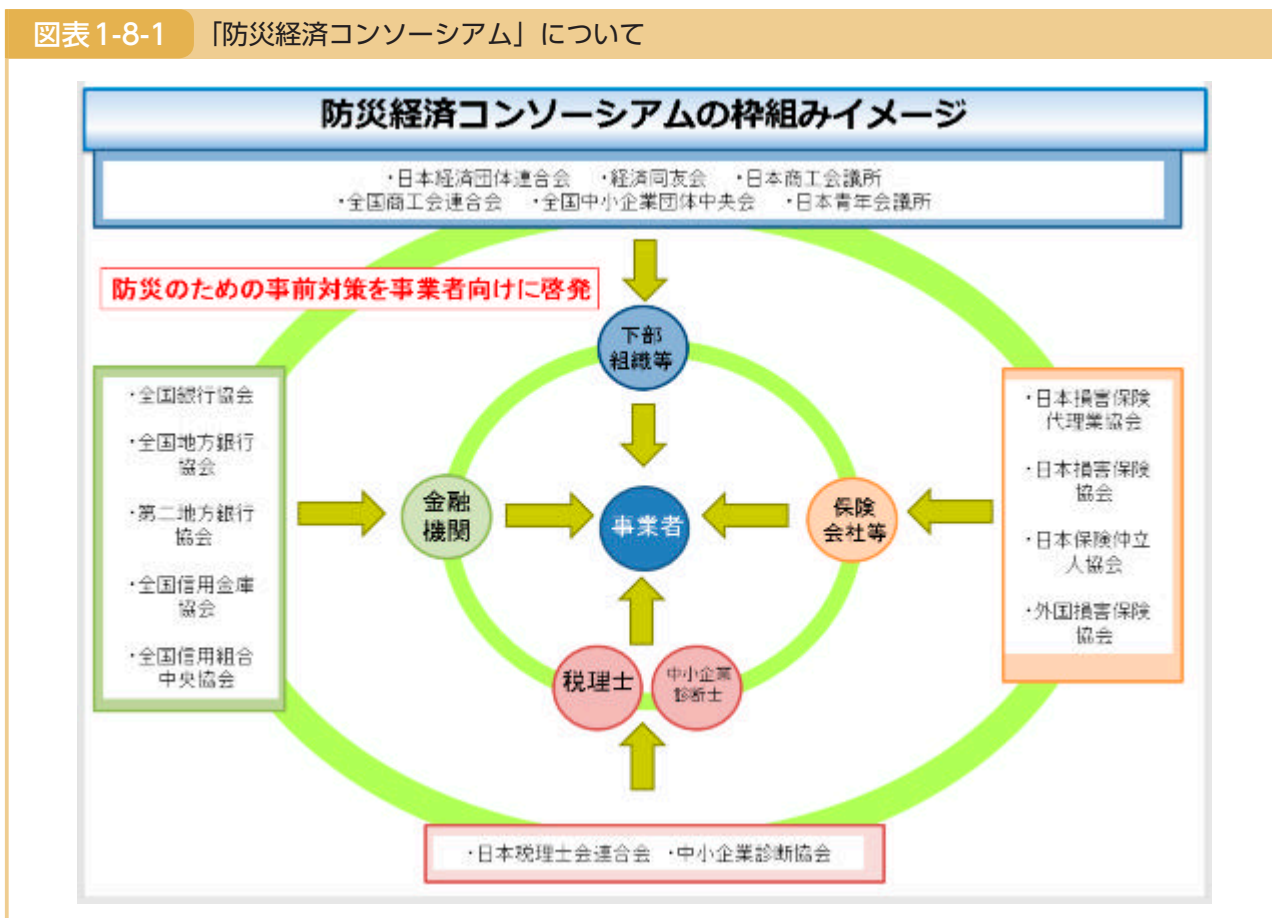
1-8 産業界との連携

社会全体の災害リスクマネジメント力を向上させるため、民間事業者においても大規模な自然災害に対する事前の備えを充実していく必要がある。このための事業者の意見交換・交流の場として、平成30年3月23日に「防災経済コンソーシアム」が設立された。(図表1-8-1)

内閣府はこうした産業界の取組が官民一体で図られていくよう、適宜情報交換を行う等の支援を行っている。平成31年度(令和元年度)は、事業者向けに洪水被害想定シミュレーション(被害想定金額算定ツール)を内閣府ホームページに掲載した。

(参照URL : <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/consortium/index.html>)

図表1-8-1 「防災経済コンソーシアム」について



出典：内閣府資料

この「防災経済コンソーシアム」は、事業者の災害への事前の備えに向けた事業者共通の理念として、「防災経済行動原則」(図表1-8-2)を策定している。

平成31年度(令和元年度)は、17団体のメンバーが主に当該原則の理念をそれぞれの下部組織まで普及・啓発する活動を行った。メンバー間の意見交換に加え、行政の各機関からの防災に関する情報提供や有識者による講演も含め2回の事務部会が開催された。

防災経済行動原則

平成 30 年 3 月 23 日
防災経済コンソーシアム

【前文】

我が国は、その自然的条件から災害が発生しやすい特性を有している。このため事業者は、災害リスクマネジメントが事業経営上の根幹をなすことを認識して意思決定等の行動を行うことが重要である。特に大規模災害時には公助に一定の限界があることから、事業者は、自助・共助による以下（１）～（４）の事前の備えを行うことが重要である。

- （１）事業者は、自らの災害リスクを適切に認識・把握する。
- （２）事業者は、認識・把握した自らの災害リスクに応じて、リスクコントロール（耐震補強、BCP対策等）とリスクファイナンス（保険加入、融資、現金保有等）の組合せによる効果的な災害リスクマネジメントによって、防災対策を実施する。
- （３）事業者は、自らが主体的に行動するため、自らの役職員への防災教育の充実により意識を向上させる。
- （４）事業者は、自らの事業経営に不可欠な取引先、金融機関、事業者団体等の関係機関等と連携・コミュニケーションを図り、自助・共助の防災対策を実施する。

防災経済行動原則は、事業者が自助・共助による事前の備えを行うことによって、結果として社会全体の災害リスクマネジメント力が高まるように、防災経済コンソーシアムのメンバーの活動上尊重されるべきものである。

【防災経済行動原則】

1. 防災経済コンソーシアムのメンバーは、【前文】の（１）～（４）の実現を図るために必要な推進を図る。
2. 防災経済コンソーシアムのメンバーは、防災経済コンソーシアムへの情報共有や事業者への還元など、得られた知見は可能な限り共有し、社会全体の災害リスクマネジメント力向上の推進を図る。
3. 防災経済コンソーシアムのメンバーは、メンバーが属する業界の特性に応じた創意工夫により、事業者の災害リスクマネジメント力向上のための普及・啓発を図る。

以上

出典：内閣府ホームページ
(参照：<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/consortium/index.html>)

1-9 学術界の取組

我が国では、地震、津波、火山、気象等の自然現象、土木、建築、耐震等の構造物、救急医療、環境衛生等の医療・衛生、経済、地理、歴史等の人々の営み、情報、エネルギー等様々な領域において、防災についての研究活動が行われている。東日本大震災を受け、これらの分野の総合的で複合的な視点からの防災・減災研究が不可欠であり、専門分野の枠を超えた異なる分野との情報共有や交流を進め、学際連携を行うことの必要性が認識された。このため、日本学術会議や関係する学会等での議論を経て、防災減災・災害復興に関わる学会のネットワークとして、平成28年1月に47の学会が連携した「防災学術連携体」が発足した。令和2年3月末現在、57学会が同連携体に参加している。

同連携体は、学術と行政の平常時の連携を強めるとともに、緊急時の連携を図ることを目的として、平成30年6月に、日本学術会議の防災減災学術連携委員会、防災学術連携体の56学会、関係府省庁の出席の下、第1回「防災に関する日本学術会議・学協会・府省庁の連絡会」を開催した。令和元年6月の第2回連絡会では、発災後の円滑な医療・看護活動のための連携について、議論し、12月には「令和元年台風19号に関する緊急報告会」を開催し、令和元年東日本台風に関する学会の調査結果を学会間で共有した。



第2回「防災に関する日本学術会議・学協会・府省庁の連絡会」記念撮影

1-10 男女共同参画の視点からの取組

内閣府では、第4次男女共同参画基本計画（平成27年12月25日閣議決定）及び防災基本計画（平成28年2月16日中央防災会議決定）において、予防（平時）、応急、復旧・復興等のあらゆる局面において、男女のニーズの違いに配慮するとともに、防災・復興に係る意思決定の場への女性の参画を推進するよう求めている（[図表1-10-1](#)、[図表1-10-2](#)、[図表1-10-3](#)）。

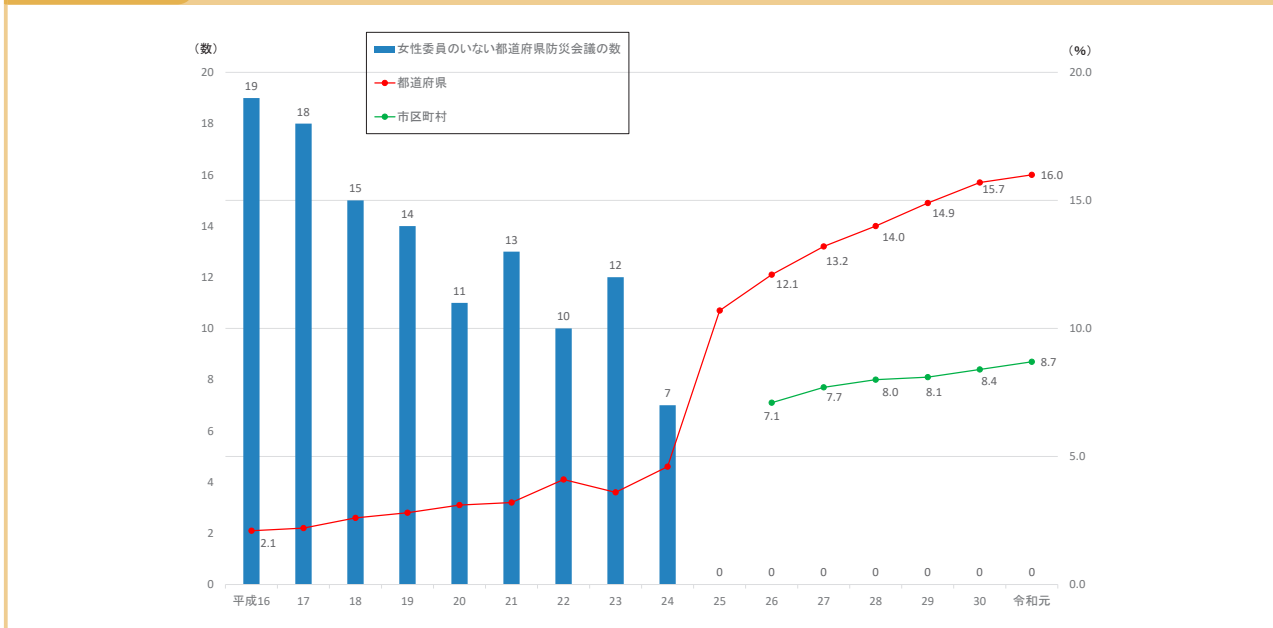
また、東日本大震災においては、「女性用の物資が不足した」、「授乳や着替えをするための場所がなかった」など、物資の備蓄・提供や避難所の運営について十分な配慮がなされず、様々な問題が顕在した。このことから、東日本大震災等、過去の災害対応における経験を基に、男女共同参画の視点から必要な対策・対応について、地方公共団体が取り組む際の指針となる基本的な事項を「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針（平成25年）」としてとりまとめ、地方公共団体、関係機関・団体等と共有を図っている。

本指針により、地方公共団体に対し、平常時から地方防災会議における女性委員の割合を高めることや地域防災計画の作成、修正に際し、男女共同参画の視点の反映や、大規模災害発生時においては、男女共同参画の視点からの避難所運営等を中心とした対応等の取組を働きかけてきた。令和元年台風第19号においては、接近に先立ち、改めて本指針の活用を周知した。

本指針については、指針作成以降の災害を中心として、男女共同参画の視点からの教訓・課題や取組を反映し、改定することとして、令和元年10月から、有識者から成る検討会（「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組に関する検討会」）を開催した。検討にあたっては、東日本大震災における復興の取組、平成28年熊本地震から令和元年房総半島台風及び令和元年東日本台風までの大規模災害における災害対応、将来の大規模災害に備えた取組等について、全国計47団体へのヒアリングを実施した。

同検討会では、ヒアリング結果等を元に、検討会提言及びその別添としての新たなガイドライン（案）から成る検討会取りまとめを令和2年3月に公表した。

図表 1-10-1 地方防災会議の委員に占める女性の割合の推移について



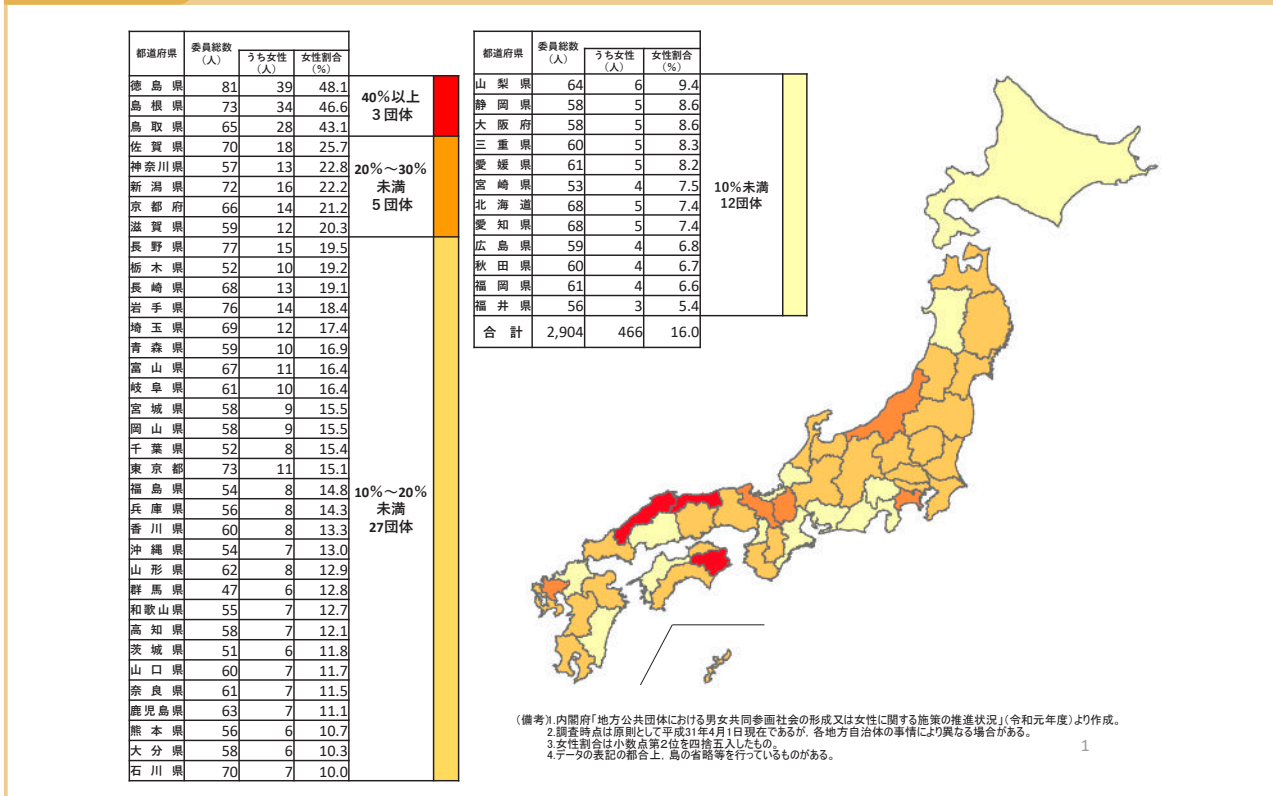
注) 平成24年6月には「災害対策基本法」の改正があり、地域防災計画の策定等に当たり、多様な主体の意見を反映できるよう、地方防災会議の委員として、充て職となっている防災機関の職員のほか、自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者を追加することとされた。

(備考) 1. 原則として各年4月1日現在。

- 東日本大震災の影響により、平成23年値には、岩手県の一部（花巻市、陸前高田市、釜石市、大槌町）、宮城県の一部（女川町、南三陸町）、福島県の一部（南相馬市、下郷町、広野町、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、飯館村）が、24年値には、福島県の一部（川内村、葛尾村、飯館村）がそれぞれ含まれていない。

出典：内閣府「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の進捗状況」より作成。

図表 1-10-2 都道府県における防災会議の委員に占める女性の割合



出典：内閣府「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の進捗状況」(令和元年度)より内閣府作成。

図表 1-10-3 第4次男女共同参画基本計画における都道府県防災会議及び市町村防災会議の成果目標

項目	現状	成果目標(期限)
都道府県防災会議の委員に占める女性の割合	13.2% (平成27年)	30% (平成32年)
市町村防災会議の委員に占める女性の割合	・女性委員が登用されていない組織数:515 (平成26年) ・委員に占める女性の割合:7.7%(平成27年)	・女性委員が登用されていない組織数:0 (平成32年) ・委員に占める女性の割合:10%(早期)、 更に30%を目指す(平成32年)

出典：第4次男女共同参画基本計画より内閣府作成

【コラム】

「地域が育てる女性防災リーダー

(特定非営利活動法人イコールネット仙台及び北仙台地区連合町内会)」

特定非営利活動法人イコールネット仙台では、地域防災を担う女性の人材育成の必要性から、平成25年より3年間にわたり仙台市内で養成講座を展開した。地域における実践を伴う講座とし、実践に必要なノウハウの提供や資金を支援したことに加え、講座修了生が翌年度の講座運営に関わる仕組み、地区ごとにつながるネットワークを立ち上げた。講座で育成した人材が活動の場を得て地域で活躍できるまでのサポートも行い、現在では、立ち上げたネットワークそれぞれが地域の団体と協働して自立した活動を行っており、防災にかかる意思決定の場に登用される機会にもつながっている。

こうした一連の取組がきっかけとなり、宮城県仙台市青葉区内の北仙台地区連合町内会では、平成29年より仙台市区民協働まちづくり事業として、「女性防災リーダー養成講座」を実施している。連合町内会に所属する町内会がPTAや子供会において活動している女性を中心に受講生を推薦し、3年間で100名の人材育成を目標に取り組んでいる。本講座の受講者に対しては、北仙台地区防災協議会の幹事への指名が各町内会長に要請されるほか、「北仙台女性防災ネット」の会員となり、活動を続けていくこととしており、育成した女性防災リーダーを地域の防災活動に確実につなげていく仕組みが取られている。



(左)「女性のための防災リーダー養成講座」
(中)「避難所のトイレ問題を考えるワークショップ」(地域住民向け)
(右)「みんなで作ろう!避難所設計図」ワークショップ(小中学生向け)

第2節

防災体制・災害発生時の対応及びその備え

2-1 防災基本計画の修正

防災基本計画は、災害対策基本法第34条に基づき、中央防災会議が作成する我が国の防災に関する基本的な計画であり、「災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果並びに発生した災害の状況及びこれに対して行なわれた災害応急対策の効果を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるとき」は修正することとされている。防災基本計画に基づき、地方公共団体は地域防災計画を、指定行政機関及び指定公共機関は防災業務計画を作成することとされている。

令和元年度は、令和元年5月に防災基本計画の修正を行った（図表2-1-1）。主な修正内容として、平成30年7月豪雨等において明らかとなった課題に対する対応等について記述を追加している。

具体的には、平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難対策に関して、「自らの命は自らが守る」意識の徹底や、地域の災害リスクととるべき避難行動等の周知、住民の避難行動等を支援する防災情報の提供等について記述しているほか、ISUT（災害時情報集約支援チーム）の派遣や、被災市区町村応援職員確保システムの充実等、平成30年に発生した災害への対応の教訓を踏まえた記述を追加している。

このほか、南海トラフ地震臨時情報発表時の対応や、外国人に対する防災・気象情報の多言語化等、最近の施策の進展等を踏まえた所要の修正を行っている。

図表2-1-1 防災基本計画の修正概要（令和元年5月）



出典：内閣府資料

2-2 地方公共団体の首長、職員に対する研修内容の充実

迅速かつ的確な災害対応は、地方公共団体の首長や防災担当職員の知識と経験に依るところが大きい。このため、内閣府においては、「危機事態に迅速・的確に対応できる人」や「国・地方のネットワークを形成できる人」を育成するために、平成25年度より国や地方公共団体の職員を対象とする「防災スペシャリスト養成研修」に取り組んでいる。

このうち令和元年度「有明の丘基幹的広域防災拠点施設における研修」では、コースごとにワーキンググループを開催し、コーディネーターとカリキュラム、研修指導要領、テキスト、テスト、人的ネットワークの取組等の検討・見直しを行った。そして、令和元年度より実施した「地域研修」では、地域による自立した防災人材育成を推進するため、地域の実情やニーズに応じた内容を盛り込み、地方公共団体等の職員の防災に関する人材の育成を図った。

また、全国の市区町村長を対象とする「全国防災・危機管理トップセミナー」を内閣府及び消防庁の共催で実施し、災害対応の陣頭指揮をとる市区町村長の迅速かつ的確な判断能力の向上を支援している。令和元年度の同セミナーにおいては、特に就任間もない市区町村長に参加を呼びかけ、297名が参加し、首長としての初動対応のあり方や、実際に被災した地方公共団体の初動対応等について研修を行った。

さらに、内閣官房、内閣府及び消防庁の共催により、自治大学校において関係省庁、都道府県、政令指定都市の防災・危機管理責任者を対象とした「防災・危機管理特別研修」を平成31年4月に2日間にわたり実施した。

今後とも、これら研修等の内容の充実を図り、さらなる防災力・災害対応能力の向上を図る必要がある。



令和元年度「有明の丘基幹的広域防災拠点施設における研修」の様子



令和元年度「全国防災・危機管理トップセミナー」の様子

2-3 指定緊急避難場所と指定避難所の確保

「指定緊急避難場所」は、津波、洪水等による危険が切迫した状況において、住民等の生命の安全の確保を目的として住民等が緊急に避難する施設又は場所を位置付けるものであり、「指定避難所」は、避難した住民等を災害の危険性がなくなるまで必要な期間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させることを目的とした施設となっている。

東日本大震災時においては、避難場所と避難所が必ずしも明確に区別されておらず、そのことが被害拡大の一因ともなった。そのため、内閣府は平成25年に災害対策基本法を改正し、市町村長は指定緊急避難場所及び指定避難所を区別してあらかじめ指定し、その内容を住民に周知（公示）しなければならないこととした。平成31年4月1日現在の指定緊急避難場所の指定状況は図表2-3-1の通りとなっている。

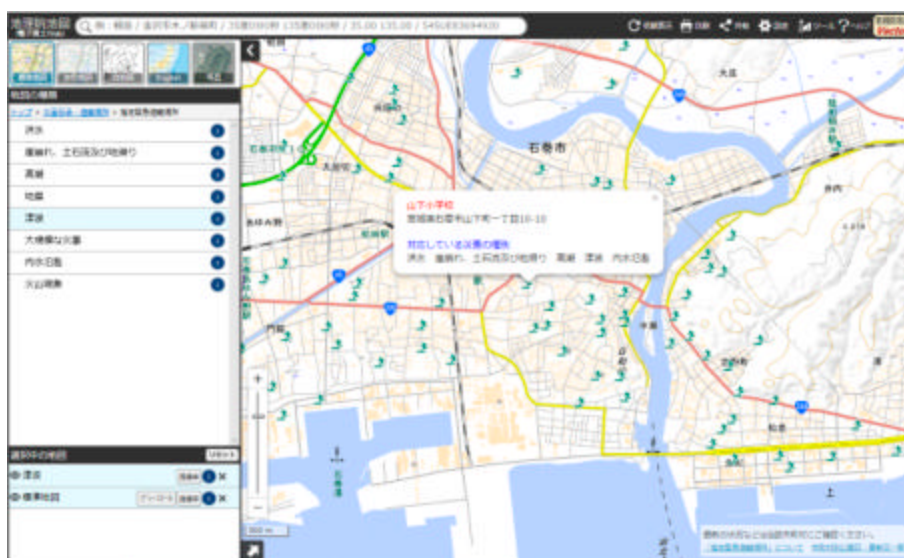
図表2-3-1 指定緊急避難場所の指定状況

									合計
	洪水	土砂災害	高潮	地震	津波	大規模な火事	内水氾濫	火山現象	
指定箇所数 (箇所)	67,283	61,828	19,514	80,546	36,313	37,513	36,286	9,276	109,764
想定収容人数 (万人)	12,220	12,903	5,464	22,645	8,428	15,623	7,239	2,351	

出典：消防庁「地方防災行政の現況」をもとに内閣府作成（それぞれの区分毎に複数回答あり）

内閣府、総務省消防庁及び国土地理院は、地方公共団体による円滑かつ迅速な避難の確保に資するため、災害の危険から命を守るために緊急的に避難する場所等である「指定緊急避難場所」について、国土地理院が管理するウェブ地図「地理院地図」で閲覧できるようにしている（図表2-3-2）。（参照：<https://www.gsi.go.jp/bousaichiri/hinanbasho.html>）

図表2-3-2 指定緊急避難場所の表示例



出典：国土地理院ホームページ（参照：<https://www.gsi.go.jp/bousaichiri/hinanbasho.html>）

内閣府は、総務省消防庁とともに、地方公共団体に対して指定緊急避難場所の速やかな指定等を促しているところである。また、災害の種類ごとに指定緊急避難場所を指定することとなっているため、避難者が明確に判断できるように制定した「災害種別避難誘導標識システム（JIS Z 9098）（平成28年3月）」による案内板等の整備について、早急に着手するように全国の地方公共団体に呼びかけている（図表2-3-3）。

（参照：http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/index.html）



災害種別避難誘導標識システムによる案内板の表示例

図表2-3-3 避難場所等の図記号の標準化の取組

災対法の災害種類	JIS制定された災害種別図記号
津波	津波・高潮 (従来の図記号も活用一般図記号も作成)
高潮	
洪水	洪水
内水氾濫	内水氾濫
崖崩れ 土石流 地滑り	崖崩れ 地滑り 土石流
大規模な火事	大規模な火事
地震	記さる災害(津波、大規模な火事等)でカバー
火山	シェルターなどに避難するため、それらの周知を実施

- 災害対策基本法改正により、**避難場所は災害種別毎に設定**。
- 避難場所等の図記号について標準化を図るため、関係府省庁等は連絡会議を設置して、避難場所等の図記号の標準化を進めることを決定。JIS原案作成委員会が図案を作成し、同委員会から経済産業大臣に報告。
→平成28年3月22日に図記号等をJIS制定。
- 現在は、日本より国際標準機構(ISO)に新規提案され、**国際標準規格に向けて審議中**。



出典：内閣府資料

また、災害対策基本法第49条の7に基づく指定避難所の指定状況については、指定制度が創設された平成26年4月以降、指定を終えていない市町村に対し、速やかに指定を終えるように促していることもあり、平成26年10月1日現在には48,014箇所であったが、令和元年10月1日現在には78,243箇所に増加した。

近年の災害における状況等を受け、避難所の生活環境の確保に関する様々な問題や、避難所のトイレの改善に関する課題などが指摘された。災害時に避難所において不自由な生活を強いられる状況下においても、生活の質を向上させ、良好な生活環境の確保を図ることが重要と考えられる。このため、内閣府では、市町村における避難所や福祉避難所の指定の推進、避難所のトイレの改善、要配慮者への支援体制や相談対応の整備等に係る課題について幅広く検討し、必要な対策を講じていくため、平成27年7月以降「避難所の確保と質の向上に関する検討会」を開催し、検討を重ねてきた。

本検討会での議論を踏まえ、平成28年4月に「避難所における良好な生活環境の確保に関する取組指針（平成25年8月内閣府策定・公表）」の一部改訂を行うとともに、本取組指針に基づく、「避難所運営ガイドライン」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」の3つのガイドラインを公表した（図表2-3-4）。

また、避難所運営ガイドライン等を補完するものとして、平成29年度に「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」（図表2-3-4）、平成30年度に「指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書」を作成して公表した（図表2-3-4）。

（参照：<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/index.html>）

図表2-3-4 避難所に関するガイドライン等について

「避難所運営ガイドライン」（平成28年4月）

災害対応の各段階（準備、初動、応急、復旧）において、平時からの庁内外の連携協働体制の確立や避難者の健康の維持という観点を重視するとともに、トイレ、寝床、入浴、ペットなど忘れられがちな細かな対応業務なども明示して、実施すべき19の業務を具体的なチェックリストで整理している。

「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」（平成28年4月）

災害時にトイレが不衛生であるために不快な思いをする被災者が増え、トイレの使用をためらわれることによって、排せつを我慢して水分や食品の摂取を控えることで、健康の悪化や、最悪の場合は生命の危機を及ぼすことにつながるため、トイレの確保や管理が重大な事柄であることを強調している。

「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（平成28年4月）

東日本大震災の教訓を考慮し、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」（平成20年6月）を実質的に改定・修正する形で作成したものであり、平時の取り組みなくして災害時の緊急対応を行うことは不可能であるとの認識から、福祉避難所についても、市町村を中心として、平時からの取組を進めていくことを強調している。

「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」（平成29年4月）

地方自治体や社会福祉施設、障害当事者、熊本地震において避難生活を送った被災当事者へのアンケート調査及びNPO団体、障害者団体、障害当事者、避難所運営に当たった被災自治体の担当職員などへのヒアリング調査を行った。この調査結果を踏まえ、避難所における被災者支援の実態や課題の他、対応策として各地で進められている先進事例なども整理し、まとめたものである。

「指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書」（平成30年8月）

平成29年7月九州北部豪雨や自治体等からの意見等を踏まえ、被災者ニーズに関するアンケート調査、有識者ヒアリング、地方公共団体に対するアンケート及びヒアリング調査を行った。この調査結果を踏まえ、指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策を検討し、まとめたものである。

出典：内閣府ホームページ

（参照：<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/index.html>）

【コラム】 災害時の避難所の在り方について

避難生活における物資の確保や避難所の生活環境の改善等は、被災者を支援する上で極めて重要である。

昨年の令和元年房総半島台風、東日本台風災害においては、内閣府としても、災害救助法が適用された自治体に対して、簡易台所、段ボールベッド等を整備した場合の費用について国庫負担となる旨を通知し、避難所の生活環境の整備を促した。加えて、被災自治体に職員を派遣して被災地のニーズや課題を把握するとともに、食料、飲料、段ボールベッド等の生活に必要な物資のプッシュ型支援を進めた。

また、災害救助法が適用された自治体については、避難生活の長期化が見込まれる場合には、衛生的な環境の維持や避難者の健康管理のための十分な体制を確保するとともに、入浴の機会の確保等を図るため、避難所において避難生活をしている方だけでなく、避難所に滞在しない方についても、停電や断水により自宅等において入浴ができない場合もあることから、民間のホテル・旅館等において入浴、宿泊等した場合の費用について、災害救助費の対象とすることとし、令和元年東日本台風において、5県で約千人の被災者が利用した。

○令和元年東日本台風におけるプッシュ型支援の実績

品目	数量
食料（パックご飯、レトルト食品等）	179,500 点
飲料（水・お茶等）	357,800 本
段ボールベッド	3,900 個
衣類（下着、スウェット等）	20,400 点
暖房器具（電気毛布、ホットカーペット、ストーブ等）	1,100 点
毛布	11,500 枚
その他（ベビー用品、マスク、土のう袋等）	655,500 点

（令和2年1月10日現在：内閣府調べ）



避難所の様子（宮城県大崎市旧鹿島台第二小学校）

旅館・ホテルが避難所として 利用できます！

【利用期間：9月30日まで（予定）】
避難所開設期間等により、期間が短くなる場合があります。

【ご利用できる方】

- ① 高齢者や障害をお持ちの方など
※避難所として利用可能な施設を事前に確認し、事前に連絡をお願いします。
- ② 住宅に被害を受けた方（一部損壊以上）
※必ずお申し込みください。

※個人の費用負担はありません。

なお、県が継続した協定を活用し、協力施設の空き室を活用する仕組みのため、利用できる日や食事の提供回数などは変動します。

詳しくは、

〇〇市町村 防災担当課
千葉県健康福祉部衛生指導課（043-223-2627）

千葉県が市町村に配布したチラシ

一方で、一部の避難所において、当該自治体に住民票を有しないことを理由に、路上生活者（ホームレス）の方を避難させないなどの不適切な対応を行った事例があったため、市町村においては、住民票の有無等に関わらず、すべての避難者を適切に受け入れるよう、防災基本計画に明記した。また、一部の避難所において、ペットと飼い主に対して十分な対応がとられなかった等の事例があったため、市町村において避難所におけるペットのためのスペースの確保等、ペットの受入れの促進を図ることについて、合わせて防災基本計画に明記した。（令和2年5月中下旬開催予定の中央防災会議にて修正決定）