

# 市町村における 災害対応「虎の巻」

～災害発生時に住民の命を守るために～

平成27年8月  
内閣府

# 災害対応の原則

## 防災対応の3原則

- ①疑わしきときは行動せよ
- ②最悪事態を想定して行動せよ
- ③空振りには許されるが、見逃しは許されない

## 災害対応の流れとポイント

### 【災害への事前の備え】

- 事前準備の良し悪しが対応の成否の最大のカギ
  - 現場を見て何が起こるか想像し、的確に準備
- 普段できないことは本番でもできない**

危険を察知

### 【発災直前の対応】

- 的確な情報収集・伝達
  - 先手を打つ
- 空振りOK、見逃しNG**

### 【発災後の対応】

- 人命第一
  - 住民を安心させる
- 使えるものは何でも使う**

## 市町村長は災害対応の第一線の責任者

- 地域防災計画の作成
- 災害対策本部等の設置
- 災害に関する情報の収集及び伝達等
- 居住者等に対する避難勧告・指示
- 都道府県知事や他の市町村長等への応援要求
- 都道府県知事に対する自衛隊災害派遣の要請の要求 等

広範な責務・権限

対応を誤れば、住民の被害が拡大！！

災害時には、応急対応に多忙を極めることが想定されるが、その中でも、マスコミへの対応をしっかりと行うことは、住民への情報提供の観点からも非常に重要

## ●マスコミ（報道機関）との連携について

- ・ 災害の規模や自治体の規模によりその対応は大きく変わる
- ・ 住民に対して情報提供を行う際、マスコミへ情報提供することは効果的

## ●マスコミ対応のポイント

- ・ マスコミの問合せは1社・2社ではない
- ・ 総責任者がマスコミ対応にかかり、指揮系統が乱れるケースも
- ・ 発災時は地元以外の記者も派遣されて来るため、地名の読み方や道案内など、より丁寧な対応が必要

適切に対応できるかどうかは、平時からの準備ができているかどうかで決まる。

例えば、

- ・ マスコミ対応の担当を定めておく
- ・ 首長の定例記者会見の実施方法を確認しておく
- ・ 災害情報の共有方法を確認しておく
- ・ 記者控室の場所を定めておく

大規模な災害が発生した際には、行政による「公助」だけでは限られた成果しか得られない。「共助」の取組を進めることが、迅速・円滑な復旧・復興活動に不可欠であり、そのためにはボランティアの力を最大限活用すべき

## ボランティアを活用するための取組(例)

- ・ 災害ボランティアセンターへの継続的な支援と情報共有（設置から運営まで）
- ・ 防災ボランティア活動に関する広報による支援（防災無線・広報車など）
- ・ 資機材の提供、移動のためのバスの手配など
- ・ 被災地の被害情報の発信
- ・ 災害対策本部等の会議への参加
- ・ 地域の防災の取組に対する平時からの支援

# 主な災害対策関係法律の類型別整理表

類型	予防	応急	復旧・復興
地震 津波	<p><b>災害対策基本法</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模地震対策特別措置法</li> <li>・津波対策の推進に関する法律</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害救助法</li> <li>・消防法</li> <li>・警察法</li> <li>・自衛隊法</li> <li>・水防法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;全般的な救済援助措置&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>・激甚災害法</li> </ul> </li> <li>&lt;被災者への救済援助措置&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>・中小企業信用保険法</li> <li>・天災融資法</li> <li>・小規模企業者等設備導入資金助成法</li> <li>・災害弔慰金の支給等に関する法律</li> <li>・雇用保険法</li> <li>・被災者生活再建支援法</li> <li>・株式会社日本政策金融公庫法</li> </ul> </li> <li>&lt;災害廃棄物の処理&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物の処理及び清掃に関する法律</li> </ul> </li> <li>&lt;災害復旧事業&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律</li> <li>・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法</li> <li>・公立学校施設災害復旧費国庫負担法</li> <li>・被災市街地復興特別措置法</li> <li>・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法</li> </ul> </li> <li>&lt;保険共済制度&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>・地震保険に関する法律</li> <li>・農業災害補償法</li> <li>・森林国営保険法</li> </ul> </li> <li>&lt;災害税制関係&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律</li> </ul> </li> <li>&lt;その他&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>・特定非常災害法</li> <li>・防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律</li> <li>・借地借家特別措置法</li> <li>・大規模災害からの復興に関する法律</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地震財特法</li> <li>・地震防災対策特別措置法</li> <li>・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</li> <li>・首都直下地震対策特別措置法</li> <li>・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法</li> <li>・建築物の耐震改修の促進に関する法律</li> <li>・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律</li> <li>・津波防災地域づくりに関する法律</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・活動火山対策特別措置法</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・河川法</li> </ul>		
火山			
風水害			
地滑り 崖崩れ 土石流	<ul style="list-style-type: none"> <li>・砂防法</li> <li>・森林法</li> <li>・地すべり等防止法</li> <li>・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律</li> <li>・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律</li> </ul>		
豪雪	<ul style="list-style-type: none"> <li>・豪雪地帯対策特別措置法</li> <li>・積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法</li> </ul>		
原子力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原子力災害対策特別措置法</li> </ul>		

- ・ 災害の発生に備え、防災計画・庁内体制を整備し、平素から訓練を行うことが必要
- ・ また、関係機関と「顔の見える関係」を構築し、協定を締結することも重要
- ・ 地域住民の自助・共助の取組を促進し、地区防災計画制度の積極的活用を

## 市町村

- 防災に関する組織の整備 (法47条)
- 防災訓練の実施 (法48条)
- 必要な物資・資材の備蓄 (法49条)
- 指定緊急避難場所の指定 (法49条の4)
- 指定避難所の指定 (法49条の7)
- 避難行動要支援者名簿の作成 (法49条の10)
- ☆ 避難行動要支援者名簿情報の利用・提供 (法49条の11)
- 災害対策基金の積立 (法101条)

## 市町村防災会議

〔防災に関する重要事項を審議〕

- 市町村地域防災計画を作成 (法42条)
- ☆ 地区防災計画の作成 (法42条)

☆ 協力要求 (法21条)  
☆ 実施推進のための要請 (法45条)

国

都道府県

指定公共機関

○ 相互応援協定の締結等 (法49条の2)

他市町村

○ 協定の締結 (法49条の3)

物資供給事業者等

☆ 地区防災計画の提案 (法42条の2)

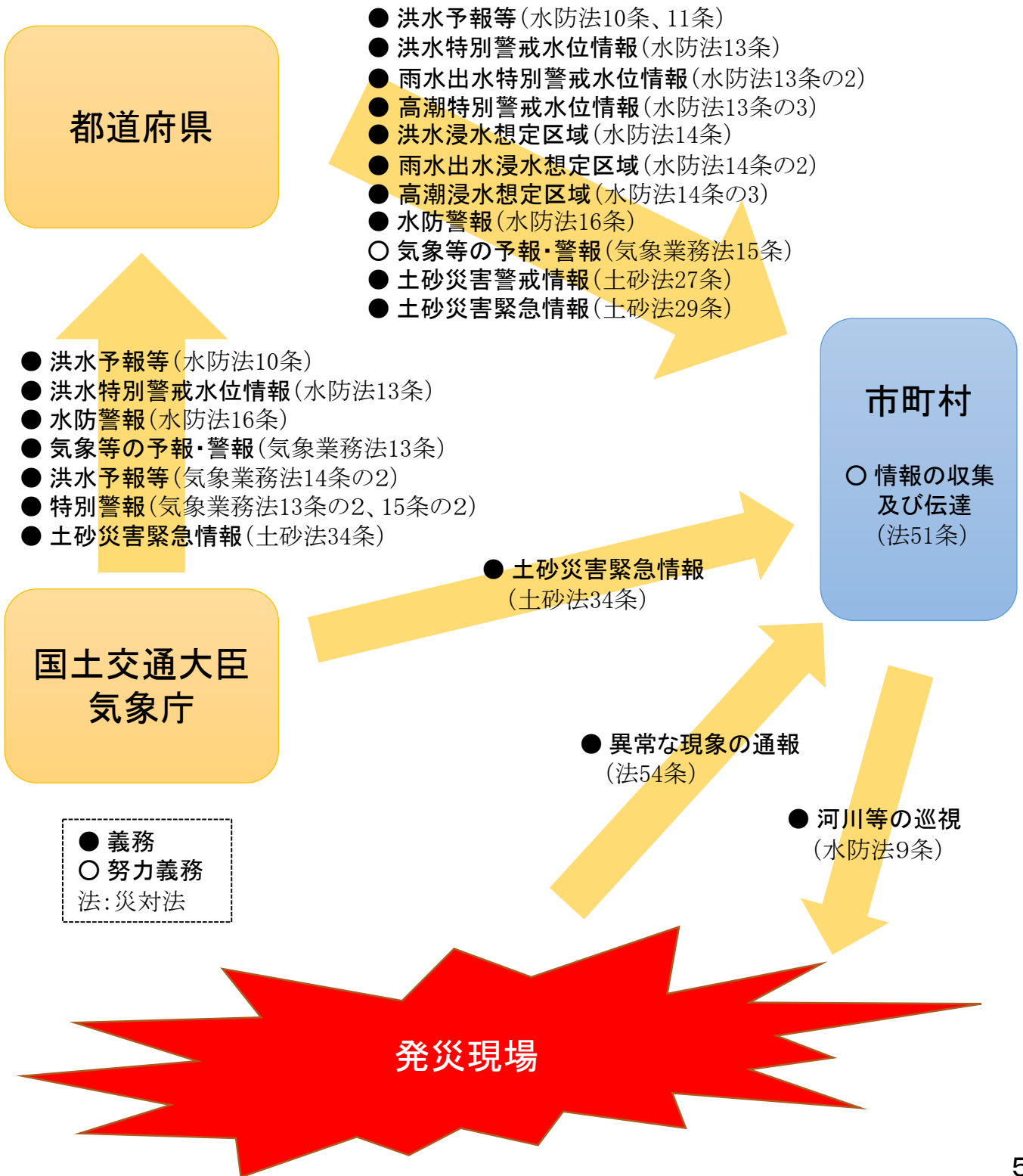
○ 防災教育の実施 (法47条の2)

地域住民

● 義務  
○ 努力義務  
☆ 権限  
法：災対法

# 発災直前から直後にかけての情報収集関係

- ・ 法律上、定められた情報を「待つ」のではなく、積極的に「取りに行く」情報収集が重要
- ・ もたらされた情報がどのような意味を持つのか、瞬時の判断が求められることに留意
- ・ 「危険」な情報ほどトップまで迅速に伝達がなされるよう、職員の教育・育成が必要



# 発災後の対応(特に応急期)

- ・ まずは災害の規模を大局的に把握すべき  
(正確性を追求するより全体像の迅速な把握が重要)
- ・ 「避難指示」等は住民の命に直結。迷ったときには躊躇せず発令を
- ・ 災害対応は総力戦。全庁挙げて対応し、積極的に外部からの支援も活用すべき

## 市町村

- ☆ 災害対策本部の設置(法23条の2)  
〔災害に関する情報収集  
予防・応急対策方針の作成・実施〕
  - ☆ 避難行動要支援者名簿の避難支援等  
関係者等への提供(法49条の11)
  - 消防機関・水防団の出動・出動準備  
(法58条、水防法17条)
  - 避難所の災害予防(法86条の2)
  - ☆ 安否情報の提供(法86条の15)
  - 罹災証明書の交付(法90条の2)
  - ☆ 被災者台帳の作成(法90条の3)
  - 関係機関への決壊の通報  
(水防法25条)
- 
- ☆ 災害拡大事前措置(法59条)
  - 応急措置(法62条)
  - ☆ 警戒区域設定(法63条、水防法21条)
  - ☆ 工作物の撤去等(法64条)
  - ☆ 応急措置従事指示等(法65条)
  - 応急措置従事者への補償(法84条)
  - ☆ 市道の車両移動等(法76条の6)
  - 決壊後の処置(水防法26条)
  - ☆ 立退きの指示(水防法29条)

- ☆ 職員派遣要請(法29条)
- ☆ 助言の求め(法61条の2)

- 災害の状況等の報告(法53条)
- ☆ 助言の求め(法61条の2)
- ☆ 応援要請(法68条)
- ☆ 自衛隊災害派遣要請の  
要求(法68条の2)
- ☆ 物資又は資材の供給の  
要請(法86条の16)

- ☆ 職員派遣要請(法29条)
- ☆ 警報伝達のための  
通信優先利用(法57条)

- 出動の求め(法58条)
- ☆ 援助の要求(水防法22条)

- ☆ 他の市町村への応援要求  
(水防法23条、法67条)
- ☆ 広域一時滞在の協議  
(法86条の8)

- 警報の伝達(法56条)
- ☆ 避難の指示等(法60条)

国

都道府県

指定公共  
機関

警察

他市町村

地域住民

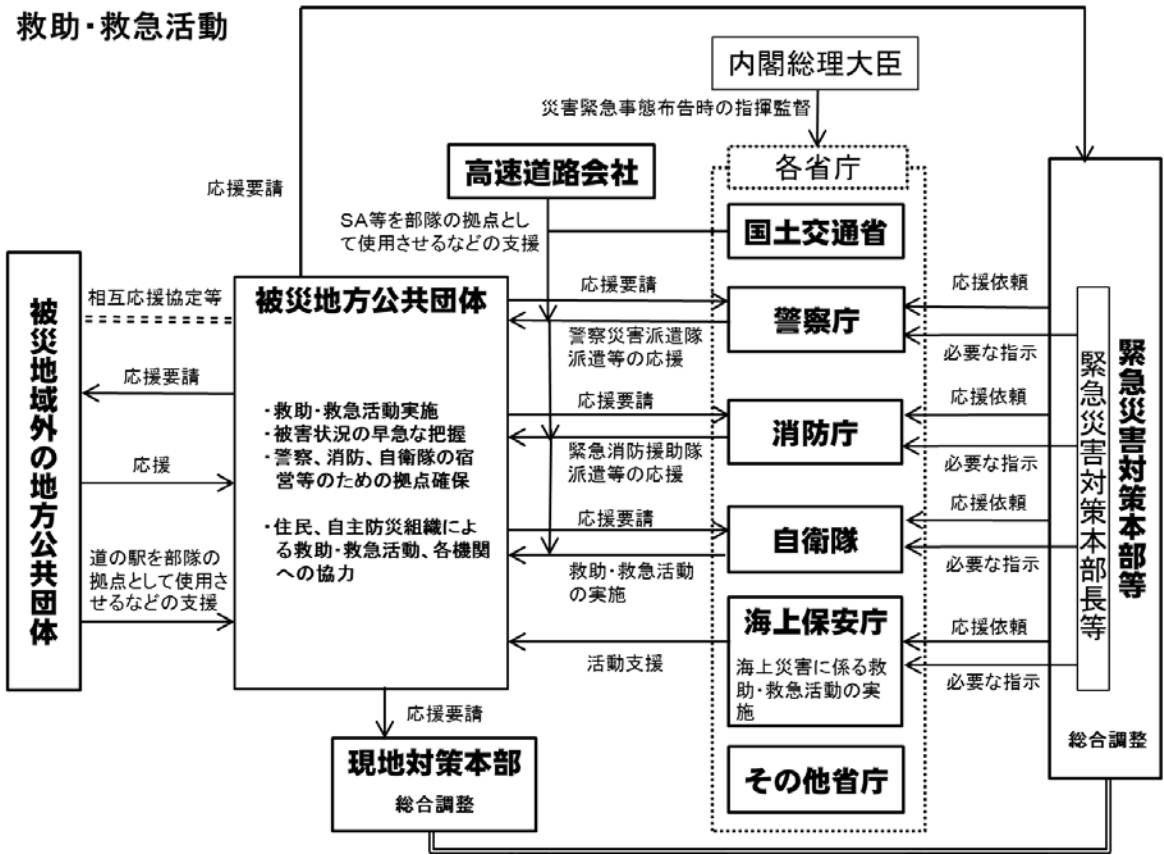
発災現場

- 義務
- 努力義務
- ☆ 権限
- 法 : 災対法

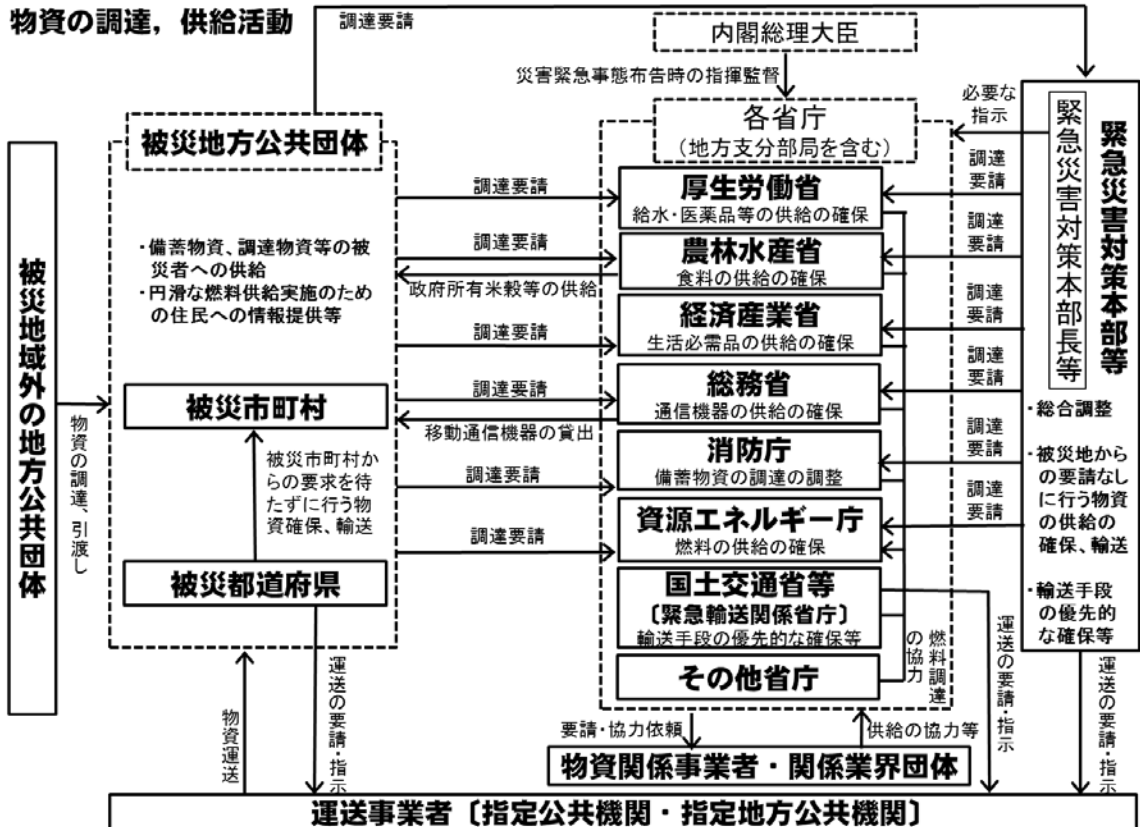


# 応急対応のイメージ(救助・救急活動／物資の調達、供給活動)

## 救助・救急活動



## 物資の調達、供給活動



(注)被災地からの要求なしに物資の供給を開始した場合は、現地の配送状況等を考慮し、早期に要請に基づいた支援に切り替えるよう配慮。



# 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン

## ガイドラインの位置付け

自然災害のおそれが高まった際に市町村が出す避難勧告等について、どのようなタイミングでどのような範囲に発令すべきか等、**市町村の担当者が最低限知っておくべき事項に関する技術的助言**（H17に策定、H26及びH27に改定）

## ガイドラインの内容

### 1. 市町村の責務と各人の避難行動の原則

- 市町村は、住民が避難行動をとるための情報を提供し、“空振り”をおそれず、**早めに避難勧告等を発令**する
- 各人が**自らの判断で躊躇なく早めに避難行動をとる**ことが原則
- もし“空振り”となった場合であっても、何も起きなければ「幸運だった」という心構えが重要

### 2. 避難行動（安全確保行動）の考え方

- 指定緊急避難場所への立ち退き避難が原則
- 災害が切迫した状況では「緊急的な待避場所」への避難、外出すら困難な場合は「屋内での安全確保措置」

### 3. 避難勧告等の判断基準の設定の手順

- 設定の手順は、①対象とする災害の特定 ②避難勧告等の対象とする区域の設定 ③避難勧告等の判断基準の設定
- 避難勧告等の対象区域は、水害・高潮・津波は浸水想定区域、土砂災害は土砂災害警戒区域等
- 避難勧告等で求める行動として、
  - 避難準備情報・・・立ち退き避難の準備と自発的な避難の開始、要配慮者の立ち退き避難
  - 避難勧告・・・予想される災害種別に応じた指定緊急避難場所への立ち退き避難
  - 避難指示・・・直ちに立ち退き避難、（外出がかえって危険な場合）屋内での安全確保措置
- 躊躇することなく関係機関に助言を求めることは非常に有益
- 関係機関から能動的な助言があった場合は重要な判断材料

### 4. リアルタイムで入手できる防災気象情報等

- 市町村がリアルタイムで閲覧すべき気象、雨量、水位、水害、土砂災害、潮位、津波に関する情報を明示

### 5. 水害の避難勧告等

- 洪水予報河川、水位周知河川、小河川別に避難勧告等の判断基準の設定例を明示（氾濫危険水位で避難勧告等）
- 水位周知下水道については、内水氾濫危険水位への到達をもって避難勧告の発令を検討
- 避難勧告等の発令対象区域は、あらかじめ設定された**洪水浸水想定区域**が基本

### 6. 土砂災害の避難勧告等

- 夕刻時点において、大雨警報（土砂災害）が夜間にかけて継続する場合等には早めの避難準備情報の発令を検討
- 避難勧告等は、**土砂災害警戒区域等とメッシュ情報で危険度が高まっている領域と重なった区域**に対して発令
- 避難勧告等は土砂災害に関するメッシュ情報における危険度に応じて発令
- 避難勧告の解除は、土砂災害警戒情報が解除された段階とするが、今後の気象予測や現地状況も考慮して判断

### 7. 高潮災害の避難勧告等

- 高潮注意報が発表されており、かつ高潮警報に切り替わる可能性がある場合、避難準備情報の発令を検討
- 避難勧告等の判断基準の設定例を明示（高潮警報又は高潮特別警報、**高潮氾濫危険情報の発表で避難勧告等**）
- 避難勧告等の発令対象区域は、あらかじめ設定された**高潮浸水想定区域**が基本（水位周知海岸の場合）

### 8. 津波災害の避難指示等

- 津波は危険地域からの一刻も早い立ち退き避難が必要であることから、**避難指示のみを発令**（遠地地震を除く）

### 9. 自然災害の発生が想定される際の体制と情報分析

- 市町村の防災体制の段階移行に関する基本的な考え方を例示
  - 大雨注意報・・・連絡要員を配置し、気象状況を見守る体制
  - 大雨警報（土砂災害）・・・首長等が登庁し、避難勧告の発令が判断できる体制
  - 土砂災害警戒情報・・・防災対応の全職員が登庁等



### 10. 避難勧告等の情報伝達

- 住民に避難行動を認識してもらうため、「**災害・避難カード**」を提案
- PUSH型の手段（防災行政無線等）に加え、PULL型手段（TV等）も活用して伝達手段の多様化・多重化を図る。

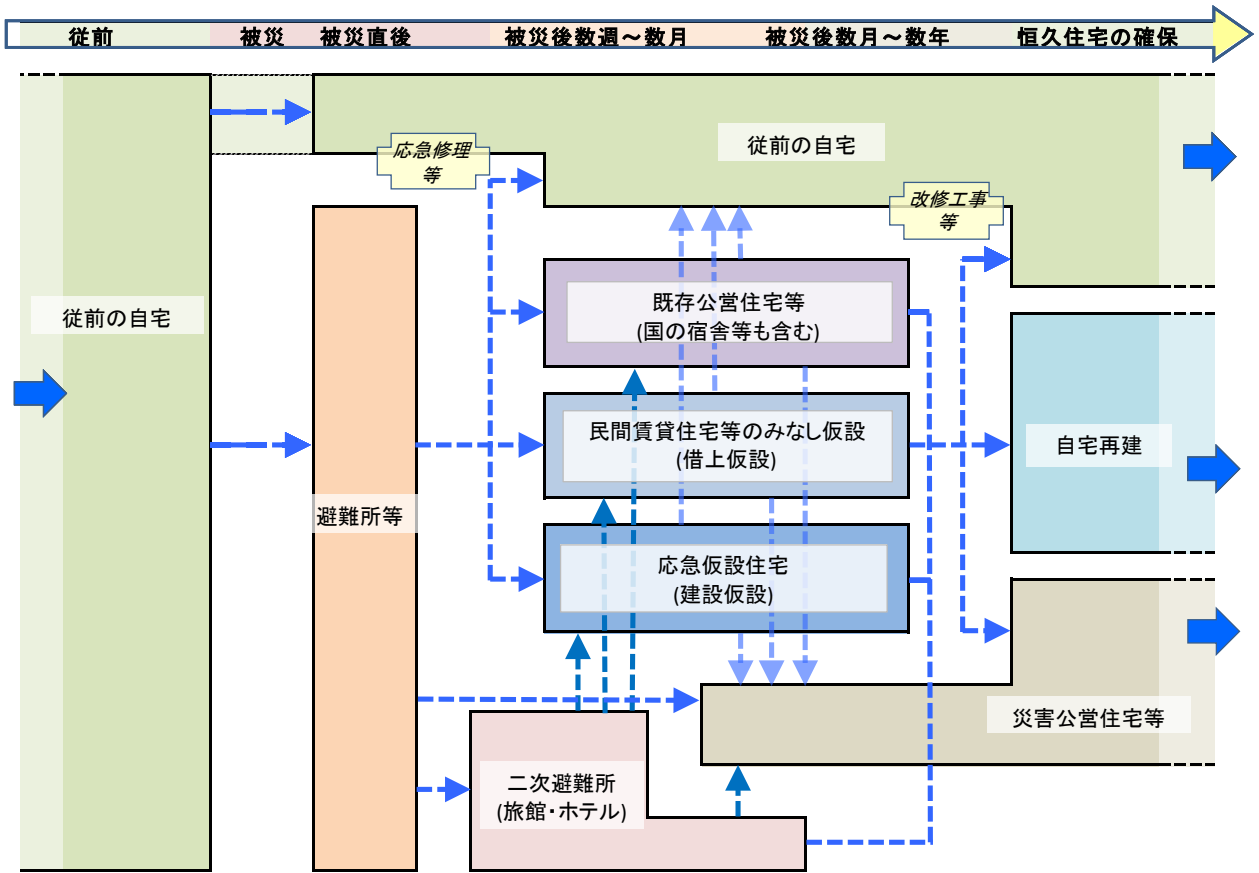
## ガイドラインのとらえ方

- 自然現象が対象であるため、ガイドラインで示した判断基準に必ずしもとらわれることなく、柔軟な対応をとる。
- ガイドラインについては、今後の運用実態や新たな技術・知見を踏まえて見直しを行っていく。

# 応急措置に係る「救助」

避難所の設置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として、学校、公民館、福祉センター等の公共施設等を避難所に指定。</li> <li>・避難の長期化が見込まれる場合や要配慮者を対象に旅館やホテルを借り上げて、避難所とすることも可能。</li> <li>・要配慮者向けに福祉避難所を設置することも可能。</li> </ul>
応急仮設住宅の供与	<ul style="list-style-type: none"> <li>・応急仮設住宅の設置(建設)に代えて、民間賃貸住宅の借上げによる供与も可能。</li> <li>・公営住宅の空き住戸の目的外使用による活用も積極的に図ることが重要。</li> <li>・高齢者等、日常生活上特別な配慮を必要とする者が複数いる場合に、老人居宅介護等事業等を利用しやすい構造及び設備を有する福祉仮設住宅を設置することが可能。</li> </ul>
炊き出しその他による食品の給与	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所に避難しているからとか、炊事ができない状況にあるからというのみで単に機械的に提供するのではなく、近隣の流通機構等も勘案しながら実施することが必要。</li> <li>・避難所等での炊き出しが長期化する場合は、できる限りメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保等、質の確保について配慮するとともに、状況に応じて管理栄養士等の専門職の活用も検討すべき。</li> </ul>
飲料水の供給	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害により現に飲料水を得ることができないかどうかを救助の判断基準であるので、住家の被害は問わない。</li> </ul>
被服、寝具その他生活必需品の給与・貸与	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住家が全半壊、全半焼、流失、床上浸水により、生活上必要な被服、寝具、その他生活必需品を喪失又は損傷し、直ちに日常生活を営むのが困難な者に対して実施。</li> <li>・法による被服、寝具その他の生活必需品の給与又は貸与は、現物をもって行うものであるから、現金給付は無論のこと、商品券等の金券によることも認められない。</li> </ul>
医療・助産	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害により医療の途を失った者であれば、医療が必要となった理由が災害によるものか否かは問わない。</li> <li>・災害により助産の途を失った者であれば、被災者であるか否かは問わない。</li> </ul>
被災者の救出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害のため現に生命もしくは身体が危険な状態にある者又は生死不明の状態にある者を捜索し、又は救出すること。</li> </ul>
住宅の応急修理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害のため住家が半壊(焼)し、自らの資力では応急修理をすることができない者又は大規模な補修を行わなければ居住することが困難な程度に住家が半壊(焼)した者に対して提供。</li> </ul>
学用品の給与	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害により住家の全壊(焼)、流失、半壊(焼)又は床上浸水により学用品を喪失又は毀損し、就学上支障のある小学校児童、中学校生徒及び高等学校等生徒に対して実施。</li> </ul>
埋葬	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法による埋葬は、遺体が発見された後は速やかに遺族等の関係者に遺体を引き渡すのが原則であり、遺族がいないか、遺族がいても災害による混乱期等のため、その遺族が埋葬を行うことが困難な場合に実施。</li> </ul>
死体の捜索・処理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・遺体が発見された場合は、遺族等の関係者に速やかに遺体を引き渡すべきであるが、遺体識別や遺体に対する最低限の措置として、泥土又は汚物等を付着したまま放置できないこと、原型を止めない程度に変形した遺体がある程度まで修復するため等に、法による死体の処理として遺体に対して洗浄、縫合、消毒等の処置を行う。</li> </ul>
障害物の除去	<ul style="list-style-type: none"> <li>・半壊(焼)又は床上浸水した住家であって、住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で一時的に居住できない状態にあり、自力では当該障害物を除去できない場合に実施。</li> </ul>

# 住まいの観点からみた救助／災害救助法の適用



災害救助法が適用されると、「救助」は都道府県において実施されることとなる。

