

防災対策の理念と多様な主体による防災活動について

中央防災会議 防災対策推進検討会議（第11回）
平成24年 6月28日

内閣府政策統括官（防災担当）

1 「防災対策」の理念の明確化①

現状と課題

- 現在の災対法には、防災対策に関する基本理念が置かれていない。
- 東日本大震災では、①災害時の被害を最小化する「減災」の考えが一般化しておらず、②被害想定に基づき、各種防災対策が実施されてきたが、それで災害を防ぎきることができるとの過信につながり、一部地域において、被害を大きくさせた可能性。

※「防災」…災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること（災対法2条2号）。

※「減災」…被害を完全に防ぐことができない大災害に見舞われる可能性を直視し、人命が失われないことを最重視し、ハード・ソフトの様々な対策を組み合わせることで、災害時の被害を最小化する考え方（中央防災会議防災対策推進検討会議中間報告）。

検討の方向性

- 防災対策の理念を明確化することを検討。特に、「減災」の考え方について、防災対策の基本方針の一つとして位置付けることを検討。

【論点】

- ・ 基本理念の規定の新設。
- ・ 「防災」と「減災」との関係。

1 「防災対策」の理念の明確化②

現状と課題

- 東日本大震災では、ボランティアの活躍、企業の貢献、地域での助け合い等が見られ、日頃の防災教育等の成果として、自分の命は、自分で守ることが実行された。
- 自らの命、安全・財産を自ら守る「自助」及び地域の安全等は自分たちで守る「共助」の取組は、行政機能が低下する可能性のある大規模災害が発生した場合や、少子高齢化が進み地域防災力の低下が見られる場合に、ますます重要。

※「自助」・「共助」・「公助」

自らの命、安全・財産を自ら守るのが「自助」、地域の安全等を自分たちで守るのが「共助」、公的機関が援助等を行うのが「公助」。

検討の方向性

- 「公助」の役割とその限界を踏まえつつ、「自助」・「共助」の理念やそれぞれの役割について検討を進め、法的にも明確にしていくことを検討。

【論点】

- ・ 「自助」・「共助」の法的な概念やその位置付け（理念規定の新設、国、都道府県、市町村、住民等の責務規定との関係整理）。
- ・ 「自助」・「共助」と「公助」の役割分担の在り方。
- ・ 「公助」の中での「国」と「地方公共団体」の役割分担の在り方。

現状と課題

- 行政のみならず、住民、自治組織、企業、ボランティア、NPO等の地域の様々な主体が地域の防災対策に積極的に参画、協働する取組を強化し、社会の総力をあげて地域の防災力の向上を図っていくことが必要。
- 災害対策基本法7条2項においては、指定公共機関以外の法人（企業）には、一般市民と同じレベルの責務があるのみ。

（住民等の責務）

第七条 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

2 前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

※「住民」…自然人のみならず、法人も含まれる。（災害対策基本法逐条解説）

- 災対法8条2項第13号において、国及び地方公共団体の努力義務として、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備に関する事項が位置付けられているものの、その防災活動を具体的に位置付ける規定がない。

（施策における防災上の配慮等）

第八条 (略)

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

一～十二 (略)

十三 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

十四～十八 (略)

2 多様な主体による防災活動の促進②

検討の方向性

- 「自助」・「共助」の理念の明確化とともに、①事業継続の観点から、災害時の企業の果たす責務に関する規定を置くことを検討。また、②企業において、災害時に重要業務を継続するための事業継続計画（BCP）の策定及び改善を促進するための具体的な支援措置の充実について検討。
- 「自助」・「共助」と関連して、住民が、自らの命、安全・財産を守る住民参加型の自発的な行動計画として「地区防災計画（仮称）」を制度として位置付けることを検討。
- ボランティアの受け入れや活動環境の整備など防災活動の主体としての具体的な位置付けを検討。

【論点】

- ・ 企業の事業継続の取組の促進と防災上の責務の位置付け。
- ・ 「地区防災計画（仮称）」の制度設計。
- ・ ボランティアの自発性や活動の多様性を踏まえた防災活動の位置付け。

【減災について】

第1編 総則

第1章 本計画の目的と構成

○(前略)災害の発生を完全に防ぐことは不可能であるが、衆知を集めて効果的な災害対策を講じるとともに、国民一人一人の自覚及び努力を促すことによって、できるだけその被害を軽減していくことを目指すべきである。

第2章 防災の基本方針

○先に述べたように、災害の発生を完全に防ぐことは不可能であることから、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を防災の基本方針とし、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるよう、さまざまな対策を組み合わせることで災害に備えなければならない。

【自助・共助・公助について】

第1編 総則

第4章 防災計画の効果的推進

○いっどこでも起こりうる災害による人的被害、経済被害を軽減し、安全・安心を確保するためには、行政による公助はもとより、個々人の自覚に根ざした自助、身近な地域コミュニティ等による共助が必要であり、個人や家庭、地域、企業、団体等社会の様々な主体が連携して日常的に減災のための行動と投資を息長く行う国民運動を展開するものとする。また、その推進に当たっては、時機に応じた重点課題を設定する実施方針を定めるとともに、関係機関等の連携の強化を図る。

(参考) 防災基本計画 (平成23年12月中央防災会議) における 「多様な主体による防災活動の促進」に関する記述の例

第1編 総則 第2章 防災の基本方針

- 防災には、時間の経過とともに災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の3段階があり、それぞれの段階において国、公共機関、地方公共団体、事業者、住民等が一体となって最善の対策をとることが被害の軽減につながる。各段階における基本方針は以下の通りである。
- 周到かつ十分な災害予防
 - ・国民の防災活動を促進するための住民への防災思想・防災知識の普及、防災訓練の実施、並びに自主防災組織等の育成強化、ボランティア活動の環境整備、企業防災の促進等

第2編 地震災害対策編 第1章 災害予防 第3節 国民の防災活動の促進

3 国民の防災活動の環境整備

(2) 防災ボランティア活動の環境整備

- 地方公共団体は、ボランティア団体と協力して、発災時の防災ボランティアとの連携について検討するものとする。
- 国及び地方公共団体は、日本赤十字社、社会福祉協議会等やボランティア団体との連携を図り、災害時においてボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする。その際、平常時の登録、研修制度、災害時におけるボランティア活動の調整を行う体制、ボランティア活動の拠点の確保等について検討するものとする。

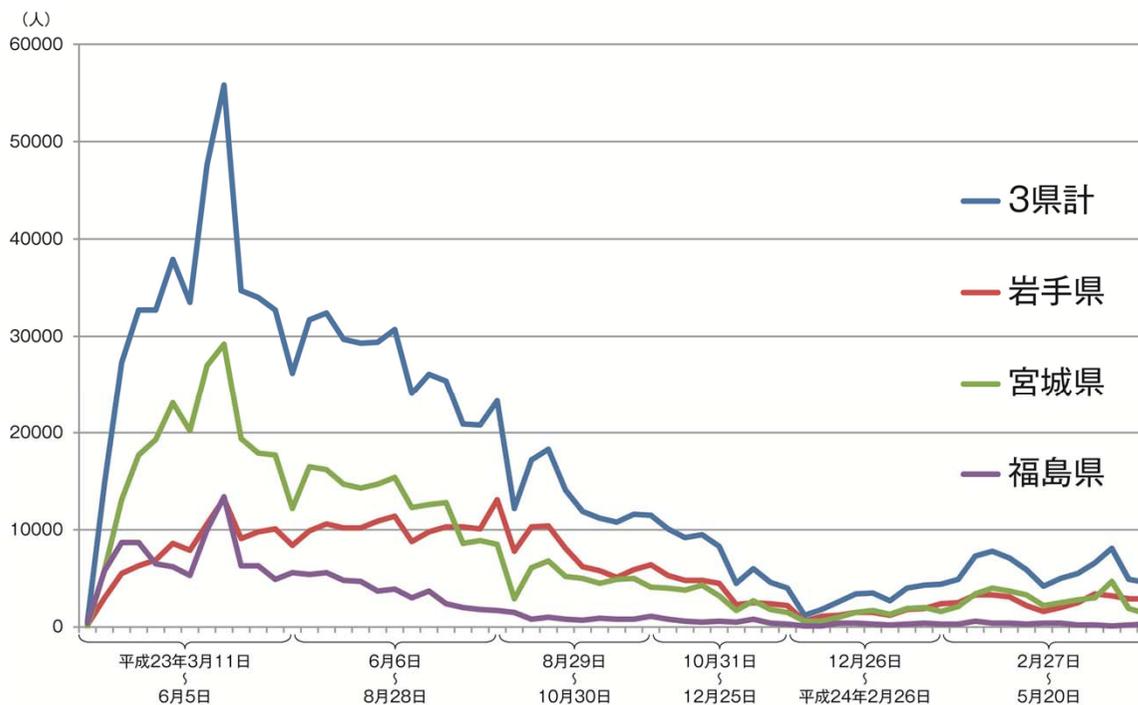
(3) 企業防災の促進

- 企業は、災害時の企業の果たす役割 (生命の安全確保、二次災害の防止、事業の継続、地域貢献・地域との共生) を十分に認識し、各企業において災害時に重要業務を継続するための事業継続計画 (BCP) を策定・運用するよう努めるとともに、防災体制の整備、防災訓練の実施、事業所の耐震化・耐浪化、予想被害からの復旧計画策定、各計画の点検・見直し、燃料・電力等重要なライフラインの供給不足への対応、取引先とのサプライチェーンの確保等の事業継続上の取組みを継続的に実施するなどの防災活動の推進に努めるものとする。

(参考)東日本大震災におけるボランティアの取組

- 東日本大震災における、ボランティア活動者数は、平成24年5月20日までに、岩手、宮城及び福島3県の災害ボランティアセンターを經由した活動者数だけでも延べ100万人を超えた。
- 発災直後は、主として、災害救援活動に従事しているNPO・NGO等による活動が開始されたが、交通事情の改善、燃料不足の解消等に伴い、それ以外のNPO・NGO等や一般の人々によるボランティア活動も拡大した。
- そして、全国規模のNPO・NGO等のネットワークが構築されたほか、被災3県に、それぞれ地元のNPO・NGO等のネットワークが構築され、NPO・NGO等同士が連携して、被災者支援及び復興支援を担った。
- また、NPO・NGO等と行政との連携も深まり、NPO・NGO等、社会福祉協議会、国、地方公共団体等による連絡会議が開催される等した。さらに、国は、発災直後から、内閣官房に震災ボランティア連携室を設置し、平成23年9月16日に東日本大震災復興対策本部事務局、平成24年2月10日に復興庁へと組織を移行しつつ、NPO・NGO等の取組を支援した。

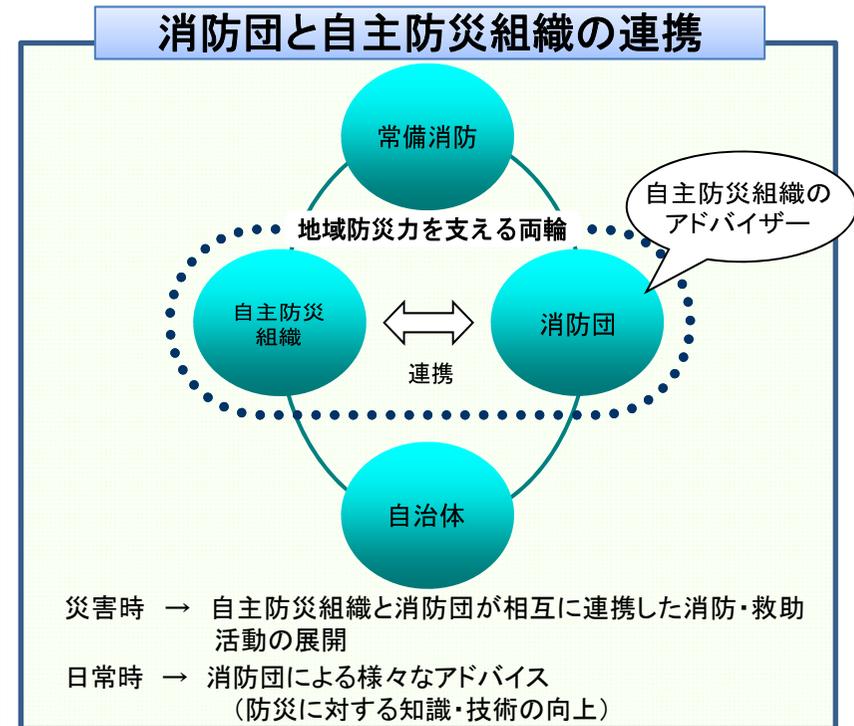
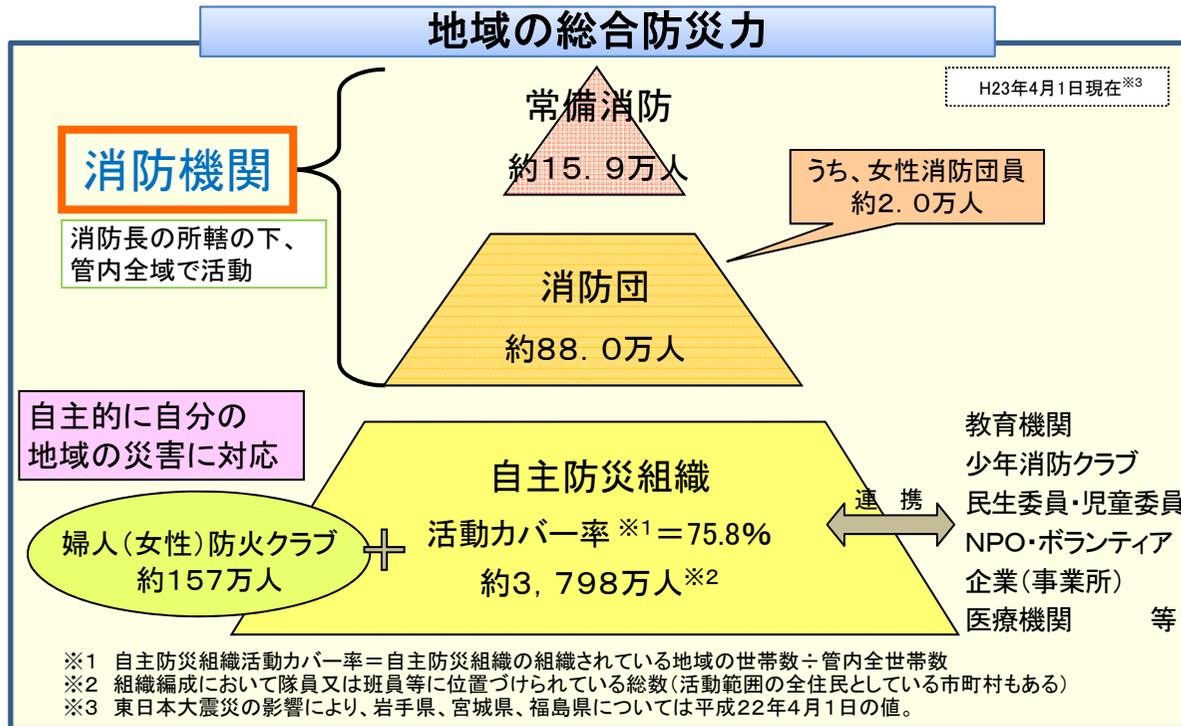
岩手県・宮城県・福島県の災害ボランティアセンターに登録し活動を行った人数



※全国社会福祉協議会の取りまとめ（平成24年5月20日時点）より作成。

(参考) 地域の防災力の向上

自主防災組織 —— 地域住民が「自分たちの地域は自分たちで守る」という意識に基づき自主的に結成し、自発的な防災活動を行っている組織



消防団の特性

- 地域密着性・・・消防団員は、地域の住民であることが多く、地元の事情等に通じ地域に密着した存在
- 要員動員力・・・団員数は、かつてより減少しているものの、なお、全国で約88万人と、常備職員の約5.5倍の人員を有する。
- 即時対応力・・・消防団員は、日頃から教育訓練を受けており、災害発生時には即時に対応できる能力を保有している。

自主防災組織の現況

H23年4月1日現在^{※3}

| 組織数 | 町内会単位 | 小学校単位 | その他 | 規約のある組織 |
|---------|---------|-------|-------|---------|
| 146,396 | 137,303 | 2,908 | 6,185 | 101,687 |

(市町村の取組)

| 自主防災組織を有する市町村 | 地域防災計画に記載のある市町村 | 自主防災組織連合体を有する市町村 | 消防署・消防団が平常時の訓練指導を行う市町村 |
|---------------|-----------------|------------------|------------------------|
| 1,625 | 1,437 | 344 | 1,108 |

(自主防災組織の活動)

N=146,396

| 平常時 | | | | 災害時 | | | | | |
|-------|---------|-------|--------------|---------|----------|-------|-----------|---------|-------|
| 防災訓練 | 防災知識の啓発 | 防災巡視 | 消火器等の配布・共同購入 | 危険箇所の巡視 | 情報の収集・伝達 | 初期消火 | 負傷者等の救出救護 | 住民の避難誘導 | 給食給水 |
| 88.7% | 82.6% | 62.5% | 32.6% | 60.9% | 86.9% | 87.9% | 81.7% | 84.8% | 73.2% |