

# 防災対策推進検討会議

## 最終報告

～ゆるぎない日本の再構築を目指して～

平成24年7月31日

中央防災会議  
防災対策推進検討会議



# 目 次

<u>はじめに</u> .....	1
<u>第1章 災害対策に取り組む基本姿勢</u> <u>～災害に強くしなやかな社会の構築のために～</u> .....	2
<u>第2章 防災政策の基本原則</u> <u>～災害対策のあらゆる分野で「減災」の徹底を～</u> .....	6
<u>第3章 今後重点的に取り組むべき事項</u> <u>～防災政策の基本原則を踏まえて～</u> .....	10
第1節 災害から生命を守り、被災者の暮らしを支え・再生する取組.....	10
(1) 災害から生命を守るための初動対応.....	10
(2) 被災者の避難生活や生活再建に対するきめ細かな支援.....	15
(3) ライフライン等の被害からの早期回復.....	22
第2節 災害発生時対応に向けた備えの強化.....	23
(1) 災害即応体制の充実・強化.....	23
(2) 自然災害による国家的な「緊急事態」への対応のあり方.....	29
第3節 災害を予防するための多面的な取組.....	31
(1) 防災の基本理念の明確化と多様な主体の協働.....	31
(2) 災害文化の継承・発展.....	32
(3) 災害に強い国土・地域・まちの構築.....	34
(4) 最新の科学的知見を反映した防災対策.....	35
第4節 迅速かつ円滑な復興への取組.....	37
第5節 国の総力を挙げた取組体制の確立.....	38
<u>第4章 今後の防災対策の充実に向けて</u> .....	40



## はじめに

### (東日本大震災が遺した教訓)

東日本大震災から1年4か月余りが経過した。復興に向けた道程は未だ険しく、国を挙げた取組が続いているが、あの震災が遺したものは何であろうか。私たちは、あの震災であまりにも多くのものを失った。その教訓を今しっかりと受け止めているのであろうか。そして、将来にわたり、その教訓をしっかりと自分達の血肉の中に遺さなければならないが、そうしたことができているのであろうか。

東日本大震災の経験を私たちは決して忘れてはならない。自然災害の発生を防ぎきるとは人知では到底かなわないが、尊い命や築き上げてきた大切な営みを守ることは私たちの責務である。この責務を全うするためには、不断の努力により自然の脅威と正面から向き合い、あらゆる備えを怠ってはならない。こうしたことを東日本大震災は改めて私たちに突きつけた。

### (本最終報告の位置付け)

本最終報告は、東日本大震災が突きつけた教訓・課題に対し、今を生きる私たちの世代が答えを出すことこそが、将来世代への責任であるとの強い自覚の下に、今後の防災対策の理念や具体的方策などをまとめたものである。大震災以降、政府においては、多くの場を設置し議論を重ね、東日本大震災の対応を検証し、その教訓をまとめ、将来の災害に備えた対策の充実・強化の方向をまとめてきた。これらから、本報告書においては、東日本大震災を踏まえ、私たちが学び、将来に向かって約束として果たすべきことをまとめ、今後の我が国の防災対策の方向性を示した。

具体的には、第1章で、東日本大震災を踏まえ、災害対策に取り組むに当たって、取るべき基本姿勢を、第2章では、それを前提とした防災政策の基本原則を取り上げた。そして、第3章では、こうした基本姿勢や原則を踏まえ、今後重点的に取り組むべき事項をとりまとめた。さらに第4章では、今後の防災対策の充実に向けた指針を示した。

中間報告において提示した、「ゆるぎない日本を再構築する」道程は、決して平坦ではない。しかしながら、私たちは、実現に向けた努力を継続していかなければならない。それが東日本大震災を経験した私たち日本人の責務であろう。

今後、国を始め、あらゆる関係者が、そして国民が、しっかりと受け止め、将来にわたりその責務を真摯に果たしていくことを切に願う。

## 第1章 災害対策に取り組む基本姿勢

### ～災害に強くしなやかな社会の構築のために～

東日本大震災を踏まえ、「災害に強くしなやかな社会」を構築するため、今後、以下のよう  
な基本姿勢で災害対策に取り組むべきである。

#### (災害から国民を守り、国を守ることは政治の究極の責任である)

我が国は、その地理的、地形的、気象的な特性から、数多くの様々な自然災害に見舞わ  
れてきた。時に、その猛威は想像を遥かに超える悲惨な結果をもたらしたが、時間の経過  
とともにその教訓は失われがちである。

昨年の東日本大震災で、私たちは改めて自然の猛威の前に立ち尽くした。同時に、自然  
の脅威からは逃れられず、災害の発生を防ぎきることはできないことや、1つの災害が他  
の災害を誘発することを改めて思い知らされた。しかしながら、私たちはその脅威から目  
をそらしてはならない。その脅威に正面から向き合わなければならない。

その上で、災害から国民を守り、その営みを守り、さらには国を守る。こうしたことが  
できる社会を構築していかなければならない。このことは、軍事的・人為的な脅威から国  
や国民を守ることに決してひけをとらない、国家の重大関心事項であるべきであり、政治  
の究極の責任の1つでもあると認識すべきである。

#### (「国難」ともいうべき大規模災害を意識する)

我が国においては、21世紀前半に南海トラフ沿いで大規模な地震が発生することが懸念  
されている。加えて、首都直下地震、火山噴火等の大規模災害が発生するおそれも指摘さ  
れている。これらの災害が、最大クラスの規模で発生した場合に、東日本大震災を超える  
甚大な人的・物的被害が発生することはほぼ確実である。さらに、過去を振り返ると地震、  
火山噴火等の災害が立て続けに発生したケースがあり、連動した発生も想定しなければな  
らない。仮にこういったことが起これば、我が国全体の国民生活・経済活動に極めて深刻  
な影響が生じ、立ち直りが難しい、まさに国難ともいえる状況となるおそれがある。この  
ような巨大災害への対策は、これまでの災害対策の充実・強化を図るという方向のみなら  
ず、我が国が経験したことのない甚大な被害となる可能性を踏まえ、予断を持たず、最悪  
のシナリオを念頭に置いた上で、抜本的かつ多面的に検討されるべきである。また、発生  
までの限られた時間に投入できる資源には限りがあるため、対策の優先順位を見極めるこ  
とも必須となるであろう。

### （「防災の主流化」を通じ、可能な限りの備えを怠らない）

東日本大震災では、「想定外」という言葉が繰り返された。将来に向けて二度とこの言葉を繰り返さないためには、最新の科学的知見を総動員し、あらゆる可能性を考慮しなくてはならない。

また、国難に立ち向かうためにはあらゆる行政分野について「防災」の観点から総点検を行い、必要な資源を割り当てるなど、「防災の主流化」を図ることにより、災害に強い国土、地域をつくり、災害リスクにしたたかな「市場」を構築するとともに、自らの命と生活を守ることができるように「市民」の力を皆で高めていかなければならない。このため、防災のためのハード・ソフト両面からの対策を、官民の適切な役割分担の下に、自助・共助・公助の力を向上させ、災害に対して強くしなやかな社会を国全体として構築していくことが、東日本大震災を経験した私たちの次世代に対する責務である。

このように、防災対策に関しては、「楽観」を避け、防災に関する不断の努力により可能な限りの備えを怠ってはならない。

### （災害発生時、官民が連携し資源の大量・集中投入を行う）

災害から国を守り、国民を守るためには、災害発生時には、可能な限りの資源を動員し、優先順位をつけて大量かつ集中的に投入することが必要である。必要な人、物、資金、そして権限を災害対応のために集中し、国や地方公共団体はもちろん、地域の人々、企業、ボランティア、関係団体等多様な主体の力を合わせて、国の総力を挙げて国民と国を守り抜かなければならない。

また、被災状況等に関する情報を収集、伝達し、関係者間で共有することは、こうした資源を適切に調達・配分するためにも欠かせない。迅速かつ正確な情報収集・伝達・共有が災害発生時対応の要であり、それを可能とする平時からの備えが必要である。

今回の東日本大震災において、「平時」では地震が発生してもこれほど広範囲に不足するとは考えにくかった燃料が広域的に深刻な不足をきたし、被災地内での救援活動や暖房の支障となったほか、被災地への人や物資の投入が思うように進まない原因となったことを肝に銘じなくてはならない。より甚大で広域的な被害が予想される南海トラフの巨大地震では、生活必需品の不足がより広範囲に及ぶことが危惧され、物資の流通に関する体制整備が引き続き求められる。

### （被災を地域社会再構築への希望に変えていく）

東日本大震災の地震・津波により甚大な被害を受けた被災地を、国を挙げて復旧・復興に取り組むことにより、災害前に比べより良い魅力的な地域社会に再構築できるならば、被災からの復興は、被災者・被災地にとって大きな希望に変わる。そして、このような「よ

りよい復興」の実現は、私たちが目指す「災害に強くしなやかな社会」の重要な要素でもある。

我が国は17年前に阪神・淡路大震災を経験したが、神戸などの被災地はその後、震災前に比べ、より良い街へと復興を遂げた。再びそれを実現できることを内外に示すことが求められている。

#### **(防災こそ我が国再生のフロンティアである)**

我が国では20年にわたり経済が低迷し閉塞感が強まる中で、東日本大震災という危機が私たちに襲った。この危機をいかに乗り越え、災害に対して強くしなやかな社会を築き上げ、ゆるぎない日本の再構築への道を歩んでいくかが問われている。

本会議は、その再生、再浮上への道は、防災への取組の中にこそあると確信する。

大規模災害がいつ発生しても、被害を最小限に抑え、強くしなやかに回復し国としてゆるぎない体制を構築していくこと、さらにこれらを通じて、日本をパートナーとする海外からの信頼を失わないようにすることが、東日本大震災により自然災害リスクの大きさが改めて明らかになり、近い将来のさらなる国難に備えるわが国の発展には不可欠である。

防災の裾野は広い。自然の脅威が多い我が国では、防災の取組が様々な分野の進展と関わり、防災の視点があらゆる分野で求められる。新たな技術革新で生まれた最先端の技術や装置も、防災の分野で試され、活用される。例えば、スーパーコンピュータ「京」を用いて、地震・津波の予測精度の高度化の研究開発が進められている。人工衛星等宇宙への挑戦も防災分野への実践的な活用が試されている。ICTを活用した被災者の生活再建支援は電子行政社会を先取りするものである。さらに、防災での多様なニーズが幅広い分野で技術や生産活動の進展の契機ともなる。我が国においては、こうした相互関係が、社会経済・文化を発展させていく上でも、大きなよすがとなるはずである。

#### **(「防災先進国日本」を世界に発信する)**

東日本大震災を経験し、乗り越えようとしている我が国は、防災対策に関する幅広い知見、ノウハウを従来に増して蓄積し、多様な担い手による防災対策を実現して、我が国の社会経済の底力として強くしなやかな社会を構築し続けている。こうした自然環境リスクに負けない「防災先進国日本」として、毎年のように自然災害により大きな被害を受けているアジア等の諸外国に発信し、教訓、技術・ノウハウ、体制・制度、草の根からの取組姿勢などを、必要とする国に対して丁寧な熱意を持って伝え、普及を図り、強くしなやかな社会の構築、そのための防災の主流化等を進めていくことは、明らかに世界の防災に対する我が国の大きな貢献となる。また、防災分野で世界をリードし、各国の防災水準の底

上げを支援することは、東日本大震災で海外から莫大な支援と心のこもった応援を頂いた我が国にとって、世代を超えて将来も続けるべき大きな恩返しである。

## 第2章 防災政策の基本原則

### ～災害対策のあらゆる分野で「減災」の徹底を～

災害の発生を防ぎきることは不可能であるとの基本認識に立ち、災害対策のあらゆる分野で、予防対策、応急対策、復旧・復興対策等の一連の取組を通じてできるだけ被害の最小化を図る「減災」の考え方を徹底し、以下の基本原則の下に防災政策を推進すべきである。

#### ○ 一つの災害が他の災害を誘発することを認識する

東日本大震災においては、地震後に来襲した津波が、原子力災害を引き起こした。このように、一つの災害が他の災害を誘発し、それぞれが原因となり、あるいは結果となって全体としての災害を大きくすることを認識すべきである。災害予防、応急期、復旧・復興期などのあらゆる側面で、このことを意識した対策が講じられるべきである。

#### ○ 最新の科学的知見を総動員する

災害によって引き起こされる被害を最小限にするためには、最新の科学的知見を総動員し、起こり得る災害及びその災害によって引き起こされる被害を的確に想定し、それに対する可能な限りの備えを行うことが必要である。その際、災害の実態把握や発生メカニズムの分析など自然科学的知見はもちろんのこと、災害対応の記録や伝承などの社会科学・人文科学的知見、さらにはこれらを跨ぐ横断的な知見も踏まえることが重要である。また、科学的知見を広げ、深める不断の努力をしていくことも必要である。一方で、現在得られている科学的知見にも限界があることには常に留意すべきである。

#### ○ あらゆる行政分野について、「防災」の観点からの総点検を行う

災害対応以外の行政分野については、災害の影響を考慮する意識が高いとはいえ、防災対策の点検も多忙や専門人材不足等の理由で先送りされがちである。しかし、災害により一つの行政分野でも滞れば、国民の生活・経済活動に広く大きな影響を及ぼしかねない。起こり得る災害とその被害想定に基づき、あらゆる行政分野について、「防災」の観点からの総点検を行うべきである。そして、この点検結果を踏まえ、防災対策の充実・見直しを、優先順位をつけて着実にやっていくべきである。

#### ○ ハード・ソフトの組合せにより災害に強い国土・地域を実現する

防災施設や国土保全等のハード対策によって災害による被害をできるだけ軽減することは、行政の防災政策の柱である。しかし、自然の猛威は実施可能なハード対策の防災力

を上回り、それだけでは被害を防ぎきれない場合もあることが、改めて明らかになった。そこで、計画を上回る災害にも粘り強い効果を発揮するハード対策に加え、都市計画、土地利用施策、警戒避難対策、防災教育・訓練等のソフト施策を可能な限り進める必要がある。また、ソフト対策を支援するためのハード対策も重要である。このように、ハード・ソフトを組み合わせることによって、災害に強い国土・地域づくりを行う必要がある。

### ○ 自らの命と生活を守ることができる「市民」の力と民間との「協働」に期待する

災害対応において行政の責任は大きいが、一方で行政による対応には限界があり、住民、企業、ボランティア等の民間各主体が、必須の担い手と期待される。まず、住民一人一人が防災に対する意識を高め、自らの命と生活を守れるようにすべきであり、それが可能となるように住民のエンパワーメントを行政や官民の諸団体が後押しすべきである。また、災害時には、地域で市民同士が助け合い、行政とも連携しつつ市民の協働による組織・団体が積極的・主体的に地域を守るような社会づくりを普段から進めておくことが必要である。

### ○ 災害リスクにしたたかな「市場」を構築する

災害により生産活動や流通が停止すると、広域的に経済活動へ影響が生じるばかりではなく、金融等のサービスや輸出入比率が高い物品などの市場に、国内外にわたる大きな負のインパクトを与える懸念がある。さらに、中長期的には、生産の海外移転により雇用や日本経済の信頼性に大きな影響が生じる可能性もある。このため、企業・組織の事業継続や供給網の管理、保険制度や相互支援の取組などを通じて、災害リスクにしたたかな市場の構築が必要である。さらに、防災が新たな製品やサービスの創造につながる市場も目指すべきである。

### ○ 防災対策に関しては、「楽観」を避け、より厳しい事態を想定する

将来、災害について「想定外」という言葉を二度と繰り返さないためには、被害発生についてあらゆる可能性を直視し、根拠の乏しい「楽観」を避け、より厳しい事態を想定しなくてはならない。そして、この想定を踏まえ、不断の努力により防災に関する可能な限りの備えを進めるべきである。

### ○ 災害対応に当たって、「平時」を物差しとすることは禁物である

災害時にはあらゆる場面で平時と同じ条件下にあるとの前提が通用しない。したがって、「平時」を物差し・基準として備えを立案し、あるいは、対策を決定することは、多くの場合禁物である。一方で、平時に備えていないものは災害時にはできないという教訓もあ

り、「平時」からの計画が必要となる。そこで、被害想定を踏まえて、災害発生によって重要な業務に不可欠な人、物、資金、情報などの資源にどのような影響を受けるか、さらに、災害対応のためこれら資源がどれだけ必要となるかを厳格に推定することが必要となる。同時に、広域的な視野を持ち、複合的な災害も考慮し、必ずしも想定した状況とならないことも踏まえて、災害発生後の被害状況を物差しとすべきである。

#### ○ 限定的な情報の下、状況を把握・想定し、適時に判断する

発災直後は、被災地から正確な情報を十分に得て対策を行うことは困難である。そこで、限られた情報の下でいかに的確に状況を把握・想定し、適時に判断するかが肝心となる。しかし、これは容易なことではなく、日頃からの備え・訓練が必要である。もちろん、迅速かつ正確な情報収集・伝達・共有が、災害発生時の対応の要であり、厳しい被害状況の中でも迅速かつ正確な情報を入手するための備え・努力が不可欠である。

#### ○ 災害対応は、「人の命を救う」ことを始めとして、すべて「時間との競争」であることを意識すべきである

「人の命を救う」ことを始めとして、発災後必要となる一連の対応は、一刻も早い対応が求められる。言い換えれば、対応の遅れは深刻で回復困難な事態をもたらしかねない。被災者にとっても、社会にとっても、すべて「時間との競争」であることを意識し、時々刻々と変化する状況を的確に把握しつつ、あらゆる場面において状況に応じた迅速な対応をとることが重要である。このことは、「平穏な日常生活を取り戻す」、「活気のある地域を復活させる」といった復旧・復興期でも同様である。

#### ○ 被災者のニーズ変化や多様性に柔軟かつ機敏に対応する

発災後時間が経過するにつれ、被災者のニーズは変化する。気候や周辺環境の変化に起因するものもあれば、平常時の暮らしを取り戻す方向での変化もある。また、年齢、性別、障がいの有無、国籍など被災者の多様性への配慮も必要となる。被災者の支援に当たっては、これらニーズの変化や被災者の多様性に柔軟かつ機敏に対応することが重要である。

#### ○ 被災地を以前の状態に戻すのみならず「よりよい復興」を実現する

被災地の復興に当たっては、住宅、生活、産業、文化、コミュニティ等の各分野において、以前の状態に戻すにとどめず、必要なものを新たに興隆させ、よりよい地域社会とすることを目指すべきである。このような方針は、地域の被災者に希望と勇気を与えることにもなる。

○ 被災地の復旧・復興は、地域特性や「地域力」への配慮が大切である

人口構成、産業構成、資源、他地域とのつながりなど、地域の特性は様々であり、同じ災害に遭っても影響が異なる。また、活かされるべきそれぞれの被災地の「地域力」も、人材、産業、資源、環境等の面で様々である。被災地の復旧・復興に当たっては、地域の実情に合ったものとなることが肝要であり、地域それぞれが持つ特性や「地域力」を最大限に活かすことを前提にした復興計画の立案により、行政や支援者を含めて各地域が将来への希望をより早く持てるようにしていくことが大切である。

## 第3章 今後重点的に取り組むべき事項～防災政策の基本原則を踏まえて～

第2章で述べた防災政策の基本原則を踏まえ、今後重点的に取り組むべき事項は以下の通りである。

### 第1節 災害から生命を守り、被災者の暮らしを支え・再生する取組

#### (1) 災害から生命を守るための初動対応

##### ① 基本的な考え方

- 災害応急対策の第一の目標は、人の命を救うことであり、発災前に的確な情報を得て、避難等の安全確保を行うことが重要である。そして、発災後においては、発災当初の72時間は、救命・救助活動において極めて重要な時間帯であることを踏まえ、人命救助及びこのための活動を、様々な応急対応のオペレーションの中で最優先にして人的・物的資源を配分すべきである。
- 大規模災害が発生した場合には、災害拠点病院などの医療機関に多くの重篤患者が救急搬送されることが想定されるが、医療機関への搬送前後の緊急度判定（トリアージ）、限られた医療資源の配分などについて基本的な考え方を国において整理すべきである。
- 大規模災害の発生時においてさまざまな環境下におかれている住民や地方公共団体の職員等に対して正確な情報が迅速かつ確実に伝わることを極めて重要であることを踏まえ、災害情報通信インフラの整備や災害情報伝達に係る訓練等のソフト施策を組み合わせ災害に強い情報通信ネットワークを構築すべきである。
- 人の生命を守るための災害応急対策は、特に時間との競争であるため、平素から関係機関間で協定を締結するなど連携強化を進めることにより、災害発生時に各実施主体が迅速かつ効果的に対応できるようにすべきである。

##### ② 情報の収集・伝達

- 市町村が被害状況の報告ができなくなった場合、都道府県が自ら情報収集のため必要な措置を講ずべきこと等についての災害対策基本法の改正を受け、どこの所属の職員が被災市町村に赴き、どのような内容の情報をどのような手段で収集し、いかに都道府県に伝達するかなどの確実な情報収集要領を、事前に具体的に定めるべきである。
- 行政の情報収集には限界があり、様々な主体が収集・発信する情報を活用するために、ソーシャルメディアを含む民間メディアからの情報の収集、東日本大震災で活用されたカーナビゲーション情報等民間企業が保有する情報の共有も進めるべきで

ある。一方で、情報の確度や各防災機関が必要とする内容が異なるため、生存情報など内容の重要度、情報に付された場所・時間の明確性、発信者の属性等の観点からトリアージを行う機能を災害対策本部等が備えるべきである。

- 防災対応に当たっては、地図上に各種の被災状況等を重ね合わせて、整理・分析し、視覚化することができる地理空間情報（G空間情報）の活用が、状況認識の統一や意思決定の支援を始めとして極めて有効である。G空間情報のデータベースには、各機関が横断的に共有すべき基盤や施設等の静的情報と発災時の被災や活動状況等の動的情報があり、静的情報については平常時から整備・共有を進め、動的情報については迅速に収集する仕組みを構築する必要がある。
- 流言飛語等による社会的混乱を防止するためにも正確な事実を知らせる情報提供を行うべきであり、より多くの国民に効果的に情報を届ける方法を検討すべきである。
- 大規模災害の発生時、海外に対して日本の安全性の周知、経済的な信頼性の確保等を図るため、海外メディアやインターネット等多様な手段によって、適切な情報を提供する仕組みを検討すべきである。

### ③ 安全で確実な避難

- 災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所と、中長期にわたって被災者が生活する場所としての避難所を明確に峻別して市町村が指定を行うべきである。これらに加え、災害時の避難経路をあらかじめ定めておき、それぞれについて地域防災計画、避難計画、ハザードマップ等に明記し、住民に周知徹底すべきである。
- 災害時に一時的に難を逃れる緊急時の避難場所の指定基準については、災害の種類を踏まえ、安全性を十分考慮してそのあり方を明確にすべきである。その際、指定基準の法的な位置付けも明確にすべきである。
- 災害の種類を踏まえ、別の場所への避難に加えて建物の上階への「垂直移動」等も含む避難の具体的な方法、災害の種類や段階に合致した避難勧告・指示等の内容などについて、各地域で的確に運用できるよう法律への位置付けも含め、その基準を明確化すべきである。
- 高齢化、人口減少が進む中で、学校、公民館等の社会教育施設、社会福祉施設等を地域住民の交流拠点として整備を進め、これらを緊急時の避難場所として活用し、災害時の避難が容易となるようにするとともに、避難場所と位置付けられる学校等に、備蓄倉庫、通信設備の整備等を進めるべきである。
- 平時から福祉避難所となる福祉施設等を決めておき、施設間の人材応援の仕組みを構築すべきである。被災直後は、多くの高齢者や障がい者等の避難所への避難があ

ることから、人材を避難所に投入し、迅速かつ適切に福祉避難所への移動を行うべきである。

- 住民の広域的な避難が必要な場合等に備えて、災害の種類ごとの避難の時間的余裕も考慮しつつ、公共交通機関、貸切バス、自家用車、船舶等の使用を含めた移動方法について、地方公共団体は避難計画等に明記すべきである。
- 災害時要援護者の避難の円滑化のため、地域の自主防災組織、民生委員・児童委員、介護事業者、ボランティア等の多様な主体による支援体制を整備すべきである。また、各地域で避難のシミュレーションの実施を推進すべきである。
- 小学校就学前の子どもたちの安全で確実な避難のため、災害発生時における幼稚園・保育所・認定こども園等の施設と市町村間、また施設間の連絡体制・連携体制を強化すべきである。
- 地方公共団体は、警察官、消防職員、消防団員及び自主防災組織等の避難支援者の安全確保のため、東日本大震災を踏まえて作成された避難支援者の行動ルールの周知徹底を図るとともに、訓練等を進めるべきである。
- 避難等の安全確保の的確な判断のために、災害の危険性や避難の必要性等を分かりやすく伝えるなど情報提供方法の改善を図るべきである。
- 地域の実情に応じ、防災行政無線、全国瞬時警報システム（J-ALERT）等の整備、衛星測位等の技術開発や活用を進めるべきである。また、報道機関に加え普及が進む携帯端末の緊急速報メール機能、ソーシャルネットワークサービス（SNS）やワンセグ放送等も活用して、警報等の伝達手段の多重化・多様化を推進すべきである。
- 津波避難については、地方公共団体は、地域の特性に応じ、浸水想定区域、避難対象地域、避難場所・避難施設・避難路等、避難勧告・指示等の発令基準等を盛り込んだ津波避難計画の策定を推進し、地域住民に周知徹底を図るべきである。国は、津波避難対策に関するマニュアルの見直しを行うなど地方公共団体の取組に対し、適切な支援を実施すべきである。
- 津波避難の行動は徒歩による避難を原則とすべきである。自動車による避難は、渋滞が発生し円滑な避難が妨げられるなどの危険性があることから、そのリスクを踏まえ、地域性を考慮した具体的な津波避難計画を策定すべきである。
- 避難行動の判断の後押しとなる警報等の情報を国、地方公共団体が連携して住民等に確実に伝達すべきである。そのため、津波等災害の発生につながる現象の監視・観測及び情報の発信者から受信者までの一連の情報伝達体制を強化すべきである。

- 一方で、沿岸部の住民は、強い揺れや弱くても長い揺れの地震があれば、警報等の情報を待たずに、津波の発生を自ら想起し率先して避難行動をとるべきことなど、正しい避難行動を周知徹底すべきである。
- 水門・陸閘の閉鎖等の津波防災活動に携わる消防団員、水防団員等の安全を確保するため、津波来襲前に時間的余裕を持って安全な場所に避難したり、水門閉鎖等の自動化・遠隔操作化を進めるなど、操作に従事する者の安全確保を最優先とした管理体制の構築を図るべきである。
- 首都圏における大水害においては、100万人単位の住民避難が必要となることも想定されることから、避難場所、避難経路の把握、周知等を推進するとともに、できるだけ早期に避難勧告・指示等を行う方法、避難誘導の実施体制等について早急に確立すべきである。

#### ④ 救助・消火活動

- 発災後、確実かつ迅速に被災地に大規模な実動部隊が投入され、広範囲かつ長期に展開できるよう、各部隊において、受援側も含め現地部隊の活動を支える組織の整備、自活可能な装備を含めた資機材・車両の確保などの体制の充実・強化を図るべきである。
- 現地において同じ場所を違う実動部隊がそれぞれ搜索するなど、活動の重複・非効率率といった課題を改善し、連携して効率的な救命・救助活動ができるよう、危機対応に関する国際的な事例を参考にしつつ、相互で情報を共有し災害対応を調整する等の意思疎通のルール化を図るべきである。このためにも、実動部隊が現地でリアルタイムに情報を共有できる通信手段を確保すべきである。
- 木造住宅密集地域では、地震により大規模な火災が発生する可能性が強く懸念されているため、市町村を中心とする関係機関の連携による迅速な避難誘導、地域における初期消火に対する意識の共有や消火活動のあり方等について検討すべきである。

#### ⑤ 救命・医療活動

- 発災時には、被災地内の医療提供レベルが、建物・設備の被災、ライフラインの途絶、医療スタッフの不在等により著しく低下すると想定されることから、患者の急増にも対応できるよう被災地内の医療を継続させる計画を医療機関ごとに策定すべきである。
- 被災地では、多数の負傷者への対応が迅速に求められることから、災害拠点病院を始め被災地内外の医療機関の間で、より有効な災害時医療活動が展開できるよう、対応する患者の分担などの連携方策をあらかじめ構築すべきである。

- 災害時の医療が長期化することや医薬品の通常の流通ルートが途絶することに備え、災害拠点病院においては、ヘリポートの整備や食料・飲料水、医薬品、非常電源用燃料の備蓄などの事業継続能力の充実を図るべきである。
- 迅速な医療活動の実施による救命率の向上のためにも、救出・傷病者情報の共有、被災地への出動手段等、消防機関等とDMATとの連携について、引き続き取り組むべきである。
- DMATが中期的にも医療活動を展開できる体制の確立やDMATから中長期的な医療を担う医療チーム（JMAT、日本赤十字社）等への円滑な引継ぎ等が可能となるよう、都道府県が構築する医療チーム等の派遣調整を行うスキームの実効性を、訓練などを通じて確保すべきである。
- 東日本大震災では被災地内の医療機関で診療が十分に受けられない事態が発生し、外傷患者だけでなく、慢性疾患患者の被災地外への広域搬送が大きな課題となった。そのため、現地の医療ニーズに応じて慢性疾患患者の搬送にも対応するよう、DMAT研修等において教育を実施するとともに、関係機関との合同訓練などを通じて実効性を確保すべきである。

## ⑥ 水・食料等緊急物資の提供

- 東日本大震災では甚大な被害を受けた市町村は不足物資のニーズを把握することさえ容易でなく、物資が被災者に配送されるまでに時間がかかったことから、発災後、当面の間は各地区が自立して住民の生命や最低限の生活を守り、近隣の救助・救命活動も行えるよう、備蓄を充実する必要がある。
- 市町村は、東日本大震災の実態を踏まえ、大規模・広域的な災害での外部支援の時期を見通し、孤立が想定されるなどの地域の地理的条件等も踏まえて、水や食料はもちろん生活必需品や燃料についても備蓄の必要量を見積もり、官民各主体間の分担を定め、民間事業者との協定の締結等も合わせて、計画的に備蓄を推進すべきであり、これらを防災計画にも早急に位置付け、周知を図るべきである。また、市町村間の共同備蓄や備蓄の相互融通も視野に入れるべきである。
- 被災後の救助・復旧活動のため、燃料、発電機、建設機械など災害時に有用な資材・機材が地域内で確保できるよう、地域内の備蓄量、供給事業者の保有量の把握の上、不足の補填や地方公共団体と事業者間の協定の締結等の取組を進めるべきである。
- 支援物資のニーズ情報が得られる被災地については、物資の内容、引き渡し場所等を誤りなく把握し、迅速に政府内で共有し支援（「プル型」）を開始できる体制を整えるべきである。

- 発災直後には、被災地方公共団体が、被災者のニーズの把握や物資の要請を行うことが困難となった場合にも、食料等の必要物資が被災者の手元にしっかりと届くようにするため、国、地方公共団体は、被災地からの要請がなくても支援物資を確保し送り込む、いわゆる「プッシュ型」の支援を、集積拠点より先の各避難所までの配送や極度な供給過剰とならないことを考慮して、円滑かつ確実に実施すべきである。
- 「プッシュ型」の支援の運用については、国は、供給の仕組みの整備と併せて、被災地の情報が不足する中で、どの程度の種類と量をどこに送り込むのかの判断基準を物資のパッケージ化も含めてあらかじめ整理し、地方公共団体と認識を共有すべきである。受入れ側となる地方公共団体は、集積拠点の開設や民間事業者への連絡・要請等における役割分担など、具体的な行動をあらかじめ定めるべきである。
- プッシュ型の支援については、支援物資のニーズの情報が得られない被災地について、前項の判断基準を踏まえて、被災者数や引き渡し場所等の可能な限りの入手情報等に基づき、遅滞なく「プッシュ型」支援の実施を判断すべきである。
- 一方で、「プッシュ型」の継続が被災地での物資の滞留を招く懸念もあるため、現地の配送状況も考慮しつつ、要請に基づく「プル型」の支援への切替えをなるべく早く行う努力をすべきである。
- 被災地内で災害応急対策に従事する車両に対し、支援物資輸送のための民間トラック等も含めて優先給油を行う方策をあらかじめ定めておくべきである。
- 災害対策には、行政機関のみならず、民間事業者の車両が多数利用されることから、通行禁止の対象から除外することがあることが明確化され、これらの車両のうち医療関係、重機運搬関係などの車両については、発災後緊急通行車両の標章をスムーズに交付できるよう事前届出制度が導入されたところであり、本制度については、十分な周知を図るとともに、必要に応じて今後も見直しを行うべきである。

## (2) 被災者の避難生活や生活再建に対するきめ細かな支援

### ① 基本的な考え方

- 被災者に必要な支援を、避難段階から生活再建に至るまで適切に提供するため、災害対策基本法に、被災者支援についての理念や基本的事項を明記し、災害救助法や被災者生活再建支援法等の運用も、これに基づいてなされるようにすべきである。
- 被災者支援の総合的な実施の観点から、災害救助法の所管を厚生労働省から災害対策基本法や被災者生活再建支援法を所管する内閣府に移管することを検討すべきである。

- 災害救助法上、被災都道府県を支援した都道府県の費用の負担は、被災都道府県に求償することとなっている。しかしながら、こうした仕組みは、甚大な災害の発生時には、被災都道府県の事務負担が大きくなるのみならず、支援した都道府県にとって被災都道府県に求償することが心理的負担となる。そこで甚大な災害の発生時には、国が被災都道府県に代わり一時的に立て替えて支払うことが可能かどうか検討を行い、必要な対応を行うべきである。
- 他の都道府県等からの支援のうち、被災都道府県からの要請に基づいてなされたものについて国が負担金を支払うという要請主義の原則が、迅速な被災者支援の妨げとならないよう、必要な対応を行うべきである。
- 各種救助に関する実施基準について、災害は、規模・地域・季節等の違いにより、毎回様相が異なるため、地方公共団体が個々の災害に適切に対応できるよう、より使い勝手の良い制度に改めるべきである。
- 災害救助法の現物給付の原則（物品・サービスを被災者に直接支給する原則。金銭を渡して被災者が購入する形をとらない。）について、運用実態をよく把握しながら引き続きそのあり方を検討すべきである。
- 災害救助基金の用途は、現行法では災害救助法の都道府県負担分に限定されているが、それに限らず、都道府県が独自に行う被災者支援施策一般にも使えるよう見直しを行うべきである。

## ② 避難所等における生活

- 被災者の居住空間となり、場合によっては長期間過ごさざるを得ない避難所は、安全でライフラインが確保されている場所であるべきで、避難所における食料の確保、寒暖対策、心身両面の保健医療対策等避難生活において配慮すべき事項について法的な位置付けを図るべきである。
- 避難所となる学校施設等については、構造物の耐震化の推進とともに、天井材等の落下防止対策といった非構造部材の耐震化や電源確保を含めた防災機能の強化を促進すべきである。
- 支援を行う民間事業者、ボランティア等が活動できるよう、避難所が危険な地域内にある場合には、被災者の意向も確認しつつ、安全な地域に移すことを検討すべきである。
- 避難所の運営に当たっては、女性が責任者に加わり、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児や子どものいる家族等への配慮、男女共同参画の視点を重視すべきである。あわせて、被災者のニーズの変化に対応できるよう意向把握を実施したり、声を出しにくい被災者の意見を集約できるよう相談スペースを設けることなどが必要であ

る。また、運営の基本的な部分で避難所が必要な水準を満たすよう、基本的な部分について取組の指針を策定すべきである。

- 地域で助け合う被災者の日常生活を取り戻すことにも役立つことから、市町村等は、避難所の運営に関しては、役割分担を明確化し、市町村の職員、学校の教職員による運営から、被災者が相互に助け合う自治的な組織による主体的な運営にできるだけ早期に移行するよう、その立上げを支援すべきである。
- 在宅での避難生活を余儀なくされた方々に対しても、国、地方公共団体、民間企業、民間団体等の関係組織が協力して適切な対応をとることで、情報、支援物資、福祉等のサービスの提供が行き届くよう、取組の指針を策定すべきである。
- 応急仮設住宅として供与される賃貸住宅（みなし仮設住宅）に入居された方々に対しても、国、地方公共団体、民間企業、民間団体等の関係組織が協力して適切な対応をとることで、情報、支援物資、福祉等のサービスの提供が行き届くようにすべきである。

### ③ 被災地への物資の円滑な供給

- 被災地のみならず、全国的な物資の安定供給に向け、市中における需給バランスや在庫状況等を政府等が同時に把握・共有できる情報集約基盤（デジタルインフラ）を整備すべきである。
- 流通在庫備蓄（流通備蓄）は、物資の更新経費が節約できること、保管倉庫が不要なこと、物資管理の事務が軽減できること等のメリットがあるが、大規模災害時には、生産拠点等の被災による供給支障や委託先の倉庫被害等により搬出が困難となること、物資を必要とする場所への輸送手段や事業者との通信手段の喪失により配送が困難となること等の懸念がある。したがって、地方公共団体等は、流通在庫備蓄等の問題点も十分考慮し、現物での備蓄の併用も含めてそのあり方の再検討を行う必要がある。
- 支援物資の供給に際しては、被災地外からの輸送、集積拠点での管理・仕分け、個別避難所への配送に至るまで、専門性を有する民間事業者等との連携及び民間事業者の物流施設の活用により、迅速かつ効率的な実施を図るべきである。その際、地方公共団体の人手を他の業務に振り向けられる効果も併せて考えるべきである。
- 物資の備蓄、確保・輸送に際しては、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児や子育て家庭、食事制限のある方等のニーズ、男女のニーズの違いに配慮すべきである。また、食料の備蓄、輸送、配食等に当たっては、管理栄養士の活用を図るべきである。

- 各行政主体及び民間事業者団体等が連携し、物資を円滑に調達し供給する体制の構築を図るため、調達・輸送に必要とされる物資の単位や荷姿などの情報を共有する調整システムを整備すべきである。
- 個人が被災地に小口・混載の支援物資を送ることは、被災地において内容物の確認、仕分けなどの作業が必要となり、被災地方公共団体の負担になることから、特定個人向けのものであって配送も可能な場合は除き、抑制を図るべきである。一方、被災地外の地方公共団体等において、ボランティア等の協力を得つつ混載物資の内容物を分別する体制を構築すべきである。また、その旨を国民に広く広報すべきである。
- 集積拠点として求められる機能を備えていない施設を防災計画に集積拠点として位置付けている場合もあることから、物資の円滑な輸送・供給のため、トラックの進入の可否などの機能が備わっているかを再点検し、集積拠点を適切に配置、確保すべきである。
- 災害時における石油・石油製品の安定供給を図るため、災害時の石油・石油ガスの供給に関する体制の構築、石油製品の国家備蓄の増強及び出荷機能の強化を図るべきである。
- 災害時における天然ガスの安定供給のため、代替供給が行えるよう備蓄基地等の整備を検討すべきである。

#### ④ 広域避難

- 広域での被災住民の受入れが円滑に行われるよう、市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れ手続、都道府県・国による調整手続を災害対策基本法に規定したことを受け、災害時要援護者対策も含め、災害時に円滑な広域避難が可能となるよう、各行政主体が具体的に避難先の想定、受入れ方法の検討、手順のマニュアル化等を実施すべきである。
- 広域避難における被災者の移動手段を迅速に確保するため、各行政主体が具体的な移動方法を避難計画等に定めるべきである。また、行政主体が運送事業者に被災者の運送を要請できる権限や、事態に応じて都道府県や国がプッシュ型で対応する権能についても、法的位置付けを検討すべきである。
- 避難先においても避難元の地方公共団体からの支援を円滑に受けられるよう、避難者から提供された避難先の所在地等の情報を、避難先の都道府県を通じて避難元の県や市町村に提供する仕組みの円滑な運用・強化を図るべきである。
- 関係地方公共団体が所在を把握できる広域避難者に対しては、情報、支援物資、サービスの提供に支障が生じないよう配慮する必要がある。

## ⑤ 住まいの確保

- 避難所から応急仮設住宅へ移る流れに加えて、自宅の再建、災害公営住宅の整備、民間賃貸住宅の活用等を組み合わせた、被災者の資力やニーズも踏まえた公平で効率的・効果的な住まいの確保策を検討すべきである。また、災害時に応急的に建設された住宅が、将来にわたって有効に活用されるような方策について検討すべきである。
- 巨大災害においては応急仮設住宅を建設するだけでは供給不足になることから、都道府県等は平時より民間の賃貸住宅の活用に向けた空家・空室の調査を行うとともに、民間賃貸住宅を借り上げる際の取扱い等について示すべきである。
- 被災後の自宅を有効に活用する観点から、応急修理制度のあり方について、見直しを行うべきである。
- 復旧段階において、応急仮設住宅から恒久住宅へ移転するための方策を、地域の実情に応じて講じる必要がある。

## ⑥ 地域のつながりの維持・再生

- 被災者の孤立化を防止し、心身の健康を確保していく上で被災前からの地域の人間関係の維持が重要な役割を果たすことから、応急仮設住宅にあってもこのような人間関係をなるべく維持できる工夫、避難先でのコミュニティ形成の支援等に配慮すべきである。
- 地域の人間関係の維持について、被災前からのつながりとともに、移転先での新たなつながりも育ていけるよう、平時からの地域団体・NPO等の活動支援やリーダーの育成が必要である。

## ⑦ 被災者の心のケアを含めた健康の確保

- 生活環境の変化による高齢者等の生活不活発病、生活習慣病の悪化・増加、こころの問題等健康上の課題が長期化することから、看護師・保健師等のチームによる個別訪問や身近な場所での巡回相談など健康相談をできる仕組みが必要である。
- 住まいや仕事の確保、訪問等による個別相談、地域の人間関係づくりのための茶話会や季節行事等とあわせて、総合的に対応すべきである。

## ⑧ 仕事の確保と産業振興等による暮らしの再生

- 被災者の働く場の確保のため、即効性のある臨時的な雇用創出策と産業再生・振興が一体となった中長期の安定的な雇用創出策を組み合わせた雇用政策を実施すべき

である。その際、災害により新たに生じる被災地のニーズと被災者の労働力を行政において結びつけていくことが必要である。

- 被災者が仕事を持つことによって、今の暮らしに生きがいと仲間を得ることができるようにすることからも、雇用創出のための基金等を活用した発災直後からの臨時的な雇用創出や就職に必要な知識・技能を身につけるための職業訓練が必要である。
- 東日本大震災の被災地では、雇用創出のための基金を活用した様々な事業が実施されているが、その効果を検証し、どのような取組が今後の災害でも実施されるべきか検討すべきである。また、これらの事業のうち、長期にわたって実施されるべきものは、予算措置の終了後も自立して実施されるような方策も検討すべきである。
- 雇用労働者のみならず、自営業、農林水産業、中小企業等に対する経営の維持・再生、起業やコミュニティビジネスの立上げへの支援策の充実も図るべきである。
- また、被災地の特性を踏まえた産業振興の視点が必要である。
- 被災した子どもに対し、心のケアの実施、親族里親制度、ファミリーホーム等の活用や就学支援等を行うとともに、基金を始めとする民間による支援との連携などにより、継続的かつ安定的な支援を図るべきである。
- 特定の活動に対して、賛同する個人や民間企業が寄付をする支援金が今回の災害で注目された。このような仕組みの活用を図るべきである。

#### ⑨ 災害時要援護者対策

- 災害時要援護者名簿の作成などについて災害対策法制に位置付けるべきである。
- 災害時要援護者名簿への対応が進まない要因として、個人情報保護法制が挙げられることが多いため、個人情報保護法制との関係も整理すべきである。
- 東日本大震災において、障がい者、高齢者、外国人、妊産婦等の災害時要援護者について、情報提供、避難、避難生活等様々な場面で対応が不十分な場面があった。これらを踏まえ、情報提供、支援物資の備蓄・確保・輸送、避難所生活、仮設住宅入居など各段階における災害時要援護者の避難支援ガイドラインの見直しを行うべきである。
- 災害時要援護者に対しては、状況に応じて、福祉施設職員等の応援体制が整っている避難所を用意すべきである。
- 日頃から要援護者のケアを担当している社会福祉事業者の担当者が、避難支援や家具固定などに携われる仕組みの検討が必要である。

## ⑩ 男女共同参画の視点

- 男女共同参画の視点から東日本大震災における被災者支援、応急対策、復旧・復興、予防等の各段階における課題を踏まえ、震災時における男女共同参画の視点から必要な対策・対応を取りまとめ、周知すべきである。
- 高齢者、障がい者、乳幼児などのニーズを踏まえた被災者支援には、日頃、介護や子育てを担うことが多い女性の視点を重視することが必要であり、国や地方公共団体の防災部局の担当職員についても、その男女比率を庁内全体の職員の男女比率に近づけるなど、国や地方公共団体の防災に係る意思決定の場における男女共同参画の推進を図るとともに、避難所や応急仮設住宅等の意思決定の場においても男女共同参画の推進を図るべきである。

## ⑪ 被災者を支える基盤づくり

- 個々の被災者を支援するためにまず必要となる罹災証明について災害対策法制に位置付けるべきである。また、現在国会に提出中のマイナンバー法案において導入することとしている社会保障・税番号との関係を一層明確化し、同番号の活用による住民負担の軽減を図るべきである。
- 被災者台帳についても災害対策法制に位置付け、前述の社会保障・税番号との関係を明確化すべきである。
- 地方公共団体において、平時に被災者支援の仕組を担当する部局が必ずしも明らかでない場合が多いことから、これを明確化し、仕組の整備等を着実に進めるようにすべきである。その際には、女性や若者も含めた住民による避難所の運営主体も予め組織しておくことも検討すべきである。また、被災者情報を一元的に管理するシステム等の活用を、平常時から検討しておくべきである。
- 災害時における地方公共団体が保有する個人情報の取扱いについて、個人情報保護法制との関係を整理すべきである。
- 家屋の被害認定についてばらつきを回避する工夫を行うとともに、より迅速化を図るため、被害認定の担当者の研修機会を拡大すること等により改善を図るべきである。あわせて、家屋の被害の認定を適切に行える者をあらかじめ認証、登録すること等について検討すべきである。
- 義援金についても、被害が甚大かつ広範囲に及ぶ災害時において、被災者に早期に配付する観点から、日本赤十字社等の義援金受付団体は、義援金の受付方法の工夫や都道府県への配分ルールをあらかじめ定めておくべきであり、その際、国は積極的に支援すべきである。また、被災地の現場がわかっている市町村等が裁量の余地が持てるような単価の決め方を検討すべきである。

### (3) ライフライン等の被害からの早期回復

#### ① ライフライン、公共施設等の復旧

- 電気・ガス・上下水道等のライフラインの早急な復旧に向け、東日本大震災における被災状況や復旧の実施状況の分析を踏まえ、各ライフラインの管理者は、予防力向上に向けた設計基準の見直しや復旧の迅速化のためのマニュアルの整備等を早急に行うべきである。
- 道路、空港、港湾などの交通インフラについては、被災地への要員・物資輸送手段を早急に回復するため、また、河川・海岸堤防等の防災施設については、洪水や高潮による複合災害を防止するため、発災後速やかに応急復旧を可能とする計画を平時から準備しておくべきである。
- また、これらの復旧作業を円滑に進めるため、国や地方公共団体間の連携体制の整備、企業等との災害協定締結等を進めるべきである。
- 地方公共団体の技術系職員の減少により、被災地では地方公共団体が公共施設の点検・復旧に支障を来していることを踏まえ、応援協定の締結を始めとする、国と地方公共団体の連携、地方公共団体間の連携を推進すべきである。

#### ② 災害廃棄物対策

- 大規模災害時に災害廃棄物の円滑な処理を可能とするため、予想される災害廃棄物の発生量を見積もるとともに、被災地内に災害廃棄物の仮置き場となるべき場所をあらかじめ選定しておくべきである。
- 災害廃棄物の広域的な処理体制、最終処分場の確保等について、地方公共団体間や地方公共団体と民間事業者間の連携・調整の仕組み、国の関与の仕組みを整備すべきである。
- 私有財産である被災した建築物等の解体・撤去及びそれに伴う災害廃棄物の処理が円滑に行えるよう、緊急性がある場合の所有者等の承諾の必要性、公費による解体・処理の是非について検討すべきである。

## 第2節 災害発生時対応に向けた備えの強化

### (1) 災害即応体制の充実・強化

#### ① 基本的な考え方

- 災害発生時には、災害の規模が大きいほど被災地の情報は入手困難なため、ヘリコプター・固定カメラからの映像、マスメディアやソーシャルメディアなどのあらゆる情報源が貴重である。これらの情報を緊急災害対策本部等に集約し、情報の種類、確度などから分類し、共通の地図に記載するなどにより、災害対応従事者間で情報の共有を図るべきである。
- また、地図化された情報から読み取れる被災地やその周辺の状況（情報の空白域の有無、地方公共団体の行政機能の喪失など）に応じて、必要な対策を優先順位付けして打ち出すべきである。
- 災害応急対策では、時間の経過や対策の進展とともに必要なニーズは変化していくため、事前にフェーズ毎の災害応急対策を想定し、時系列的にとりまとめ、災害対応への活用を図るべきである。その際、時々刻々と変化する災害状況を的確に把握し、柔軟な対応を行うことが肝要であり、様々な災害状況を想定した訓練を行うこと等により対策の見直しや職員の対応能力の向上を図るべきである。
- 東日本大震災を上回る大災害では、多数の行方不明者の捜索等が長期間にわたると想定されることから、体制等対応のあり方について十分検討しておく必要がある。

#### ② 各主体が連携した体制整備

- 広域で甚大な災害が発生した際において、災害応急対策全般にわたり広域応援がなされるよう、災害対策基本法の改正が行われたが、災害の規模や被災地のニーズに応じて応援が円滑に行われるよう、応援先・受援先の決定、相互応援に関する災害協定の締結など、具体的な方策を各地方公共団体において構築すべきである。また、大規模災害の発生時においては、国が必要な調整を行うことが適当と考えられることから、あらかじめ、国と地方公共団体で十分な意見交換を行い、調整に関する方策を構築すべきである。
- 国、地方公共団体、民間企業、NGO、NPO、社団、財団、ボランティアなど災害対応を行う各主体間の相互の協力体制が重要であるため、それぞれの活動を実施する上での特性や活動可能な範囲、不足する対応能力の補完などの観点から役割分担を行うべきである。
- 民間事業者に委託可能な災害対策に係る業務（被災情報の整理、支援物資の輸送・管理等、避難所・在宅避難者等への食料の配布等）は、あらかじめ地方公共団体と

民間事業者との間で協定を締結しておくなど、民間事業者の能力・施設・ノウハウ・エネルギーを活用すべきである。

- 円滑な災害応急対策の実施に向け、民間企業と連携した対応を拡大できるよう、災害対策基本法における指定公共機関の指定の拡大や協力の意思のある企業との連携強化のための仕組みを検討すべきである。

### ③ 国における体制整備

- 各府省庁にまたがる課題について迅速な意思決定を行うため、緊急災害対策本部等において、各府省庁の部局を代表する者で構成される組織を設置することにより、情報の共有だけでなく、各府省庁間の調整の実務を担う機能の充実・強化を図るべきである。
- なお、災害が発生するおそれがある場合の体制等のあり方についても検討を行うべきである。
- 緊急災害対策本部等において、災害応急対策を円滑に行うには、「情報処理」、「指揮・調整」、「資源管理」の各部門が相互にうまく機能することが重要であり、これらの観点から現行組織の再点検を行い、緊急災害対策本部事務局における班編成や人的資源の再配分など、必要な組織の見直しを行うべきである。
- 東日本大震災においては、緊急災害対策本部の立上げは迅速であったが、広域避難や物資の供給など時間の経過とともに変化する被災者支援が本格化するまでに時間を要したことから、これらの被災者支援が迅速かつ円滑に行われるよう、新たな班編成を行うとともに、マニュアル等の見直しを行うべきである。
- 東日本大震災における政府の現地対策本部は、人的・物的資源の配分調整などの現行のマニュアルどおりの活動は実施できず、情報収集、平時に地方公共団体の行政と関わりの少ない中央省庁との調整、各府省庁との横断的な業務の調整(ボランティアとの連携等)等を担った。今後、これらを踏まえ、現地対策本部等が担う被災地における情報収集や調整業務などのあり方全般について見直すべきである。
- 現地対策本部が設置された場合においては、都道府県の災害対策本部との情報共有等を図るため、合同会議等を設置すべきである。必要に応じて、市町村との合同会議も設置すべきである。
- 緊急災害対策本部等において、民間事業者の活用が可能な災害対応業務を抽出し、必要な民間事業者の参画を求めるべきである。
- 物資の供給に当たっては、民間が対応できる場合には民間に依頼することを原則とし、民間が対応できない場合に国が主体的に行うことを基本とすべきである。なお、

国が物資の輸送を担う主体となる場合は、緊急災害対策本部等で、予め優先順位付け等の調整がなされるべきである。

- 緊急時に外部の専門家や過去の災害対応の経験者の意見を聴けるような仕組みを平素から構築しておくべきである。
- 首都直下地震発生時に各府省庁が継続すべき非常時優先業務を選定するに当たり、準拠すべき政府全体としての業務継続の基本的な方針を策定するなど、政府全体としての業務継続体制を構築すべきである。各府省庁においては、重要情報のバックアップ、東京圏内における代替拠点の確保や東京圏内での業務継続が困難な場合に備えた東京圏外（大阪等）の代替拠点の確保など、業務継続体制の充実・強化を図るべきである。また、民間事業者の事業継続計画等との相互の整合性を確保すべきである。
- 当面の取組として、土日や夜間の発災時に、交通・通信の途絶に際しても、速やかに非常時優先業務を行う必要がある職員が確実に参集できるよう、徒歩参集可能な範囲内に一定の宿舎を維持すべきである。
- その上で、将来的には、非常参集体制を安定的に維持するために必要な宿舎の確保について検討すべきである。
- 現在建設中の合同庁舎第8号館については、大規模災害の発生時において、関係職員が執務するに十分なスペースを確保するとともに、政府全体の防災拠点の一つとして、十分な飲料水、食料等の備蓄や電源の確保などに係るモデル的な防災拠点としての役割を十分に果たすことができるようにすべきである。その際、災害対応における民間の果たす役割の重要性に鑑み、政府と指定公共機関等とが一体的に災害応急対策を推進できるよう、必要なスペースの確保について検討すべきである。
- 国家としての業務継続体制を確保するため、立法府及び司法府の理解と協力を得つつ、三権一体となって国家としての業務継続体制の確立に取り組むよう要請していくべきである。
- 職員の派遣・研修を含む地方公共団体との連携等による体制の充実や、政府全体の防災総括部門の位置付けについて対外的な明確化を図るなど、政府全体の防災総括部門の機能強化を図るとともに、政府の防災各部門の連携強化や、国・地方の人材育成・連携強化に資する防災訓練の充実強化等により、国・地方を通じた防災体制の充実を図るべきである。
- また、ブロックごとに平時の訓練、発災時対応等を担う防災総括部門の地方組織の設置の必要性について、既存組織（国土交通省の地方整備局等）の活用も含めて検討するとともに、組織の機能強化等の実績も勘案し、政府全体の自然災害対応組織の在り方について検討すべきである。

- 今後、政府の防災部門と地方との人事交流の機会の拡充等により、国・地方を通じ危機管理についての経験のある職員の増加や、危機管理時における相互補完を目指すべきである。
- 大規模災害になれば、海外からの支援を円滑により広く受け入れることが不可欠であるため、人員・物資のマッチング、受入判断や受入れ手続の明確化等について外国政府等との調整を行い、海外からの円滑な支援の受入体制の整備を図るべきである。
- 大規模災害発生時において派遣されうる国際緊急援助隊の充実及び、海外での災害発生時における在留邦人の保護にも一層留意すべきである。
- 救助に当たる消防、警察、海上保安庁、自衛隊、地方公共団体等関係者の心のケアを行うため、大規模災害時における惨事ストレス対策の充実を図るべきである。

#### ④ 地方公共団体における体制整備

- 発災時、地方公共団体は他の地域の支援が届くまでは自力で災害対応を行う必要があるが、これまで大きな災害を経験していない地方公共団体では、災害対応に不慣れな場合もあることから、「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」報告等も参考にして、災害発生時に必要となる基本的な対応を事前にチェックリスト化するなど対応体制を確立しておくべきである。
- 東日本大震災で庁舎や首長や職員が被災し、行政機能が著しく低下した地方公共団体があったこと等を踏まえ、地方公共団体の業務継続の確保のため、代替拠点の確保、首長や主要職員の代理の確保、重要情報のバックアップなどを推進すべきである。また、災害対応業務が特定の部課へ集中する実態を踏まえ、人員配置や支援要請も考慮する必要がある。
- 地方公共団体や防災関係機関は、防災業務計画や地域防災計画に受援計画を位置付け、応援に関する連絡・要請などの具体的手法も記載するなど、円滑な相互応援体制の確立を図るべきである。
- 国と地方公共団体間、地方公共団体相互間の広域応援を総合的かつより円滑に実施するため、可能な範囲内で災害対応業務のプログラム化、標準化を行うべきである。特に、災害時の協力協定の相手方とは、相手方の業務規定や情報システム等の共通化を図ることが有効であり、少なくとも相手方の規定、システムへの習熟を進めるべきである。
- 地方公共団体間の応援に当たっては、東日本大震災の応援における知見（食料持参等の自己完結型の支援の必要性、カウンターパート方式の有効性、県と県内市町村がチームを組んだ応援の有効性、応援者に対して被災地方公共団体が指揮命令でき

ない場合の考慮、支援者側の現地支援本部の必要性、被災地方公共団体での土木建築工事、用地確保、埋蔵文化財調査、申請事務等の職員不足)を十分に活用すべきである。

- 各地方公共団体とも、災害対応が未経験の職員が多いことを踏まえ、被災地の地方公共団体への支援活動が、自らの災害対応のためにも役立つことに留意すべきである。
- 被災地の周辺地域が被災地の後方支援を担える体制を推進するため、岩手県遠野市の事例等を参考にして、防災計画等に被災地域外の後方支援基地の位置付けを行うべきである。また、遠隔地からの応援に当たっては、周辺地域の物資補給基地の確保も検討すべきである。
- 広域避難を受け入れた地方公共団体が主体的な判断で被災者の支援ができるよう自由度を確保した財政支援の必要性について検討すべきである。
- 各地方公共団体における災害対策の的確・迅速な実施のため、災害対策本部に意見聴取・連絡調整等のため指定地方公共機関その他の関係者の出席を求めることができることをあらかじめマニュアル等に位置付けるべきである。
- 緊急時に外部の専門家や過去の災害対応の経験者の意見を聴けるような仕組みを平素から構築しておくべきである。
- 地方公共団体は、発災後の円滑な応急対応、復旧・復興に向けて、OB（自衛隊等国の機関のOBも含む）・民間の人材の任期付き雇用等の人材確保方策をあらかじめ整えておくべきである。

#### ⑤ 情報の収集・伝達のための体制・基盤の整備

- 災害時においても確実な情報収集と伝達を行うため、災害対応を行う各主体は、通信ルートの二重化、通信手段の多様化・高度化（例えば衛星携帯電話や防災行政無線、全国瞬時警報システム（J-A L E R T）等）、通信設備の非常用電源の確保等、通信方法の確保・整備を進めるべきである。
- 通信事業者は、これらに加え、通信設備の被災対策、地方公共団体の被害想定を考慮した基幹的設備の地理的分散、応急復旧機材の配備、通信輻輳対策を推進する等、電気通信設備の安全・信頼性強化に向けた取組を一層推進すべきである。
- 現在、一部省庁との情報共有にとどまっている総合防災情報システムについて、本来必要とされる情報の収集・提供が行われるよう、早急に抜本的改善を図るべきである。具体的には、実際の災害発生時の運用を想定した上で、関係省庁、都道府県、市町村、電力事業者等の防災関係機関との間での必要な情報の収集・提供、通信事

業者等も活用した国民への情報提供を行えるシステムを、合同庁舎第8号館への移転時までには構築し、実運用を図るべきである。

- 国・地方を通じた幹部要員の連絡体制の強化として、衛星携帯電話の各府省庁における整備や地方公共団体に対する整備の要請を行うほか、一定のストックを確保して発生時に現地において迅速に活用する仕組みの構築を図るべきである。
- 東日本大震災においては専門家や学識者等によって情報処理チームが組織されたが、地方公共団体は、情報処理の人材確保等のために、このような外部チームとの協定締結による支援活動の受け入れ等を検討すべきである。
- 大規模災害で発生が予想される孤立集落対策として、衛星携帯電話、防災行政無線等の充実など、通信手段の確保を図るべきである。

## ⑥ 誘発事象への対応

- 同時又は連続して2以上の災害が発生し、それらの影響が複合化することにより、被害が深刻化し、災害応急対応が困難になる事象（複合災害）においては、情報の集約や意思決定の混乱や遅れ、要員・資機材等の不足、投入の偏り、移動・輸送の遅れ、単独発生時の避難計画どおりの避難の困難化などが生じ、災害対応に大きな欠陥が生じることが懸念される。政府、地方公共団体等は、複合災害の発生可能性を認識し、防災計画等を見直し、備えを充実する必要がある。
- 各災害に対応する対策本部がそれぞれ別に設置される場合には、重複するメンバーの所在調整、情報の収集・連絡・調整のための要員の相互派遣はもちろん、対策本部の一本化の可能性も検討すべきである。対策本部事務局の担当部局が異なる場合も多いので、統合を含めた具体的な連携方策を用意すべきである。現地対策本部についても必要に応じて同様の考慮が必要である。
- 災害対応に当たる要員、資機材等について、先発災害に多くを動員し後発災害に不足が生じるなど、望ましい配分ができない可能性があるため、後発災害の発生が懸念される場合には、それに備えた投入判断を行うよう対応計画に定めるとともに、外部からの支援を早期に手厚く要請することも規定すべきである。
- 複合災害の発生に備え、様々な複合災害を想定した机上訓練を行い、結果を踏まえて災害ごとの対応計画を見直すべきである。さらに、発生可能性が高い複合災害を選定し、要員の参集訓練、合同の災害対策本部の立上げ訓練などの実動訓練の実施も図るべきである。
- 今後の大規模災害時において治安維持が当面第一優先になるような事態に至る可能性を十分認識し、それに備えておくべきである。

- 被災地等における治安を確保するため、避難所や仮設住宅等における警戒・警ら、事件発生時における初動捜査等を行う体制の整備を図るべきである。

## (2) 自然災害による国家的な「緊急事態」への対応のあり方

### ① 基本的な考え方

- 今後、東日本大震災以上の巨大災害が発生した場合には、現行法の基本的枠組みでは対応が困難となる可能性があることを想定し、対策を確立すべきである。
- 大規模な自然災害による「緊急事態」が生じた場合の災害応急対策は、人命救助はもとより、治安の維持や金融機能の維持など、国家として存立していくための対策が不可欠であり、そのために十分な法的備えを行っておくべきである。
- 東日本大震災においては災害緊急事態の布告は行われなかったが、更に巨大な災害が発生した場合には、国民・国家一丸となって災害対策に全力を尽くすという強いメッセージを政府から国民に向けて発した上で、経済社会の安定のための万全の対策がとれるようにすべきである。
- これらの検討に当たっては、国民保護法制等の緊急事態を想定した他の制度も十分参考とすべきである。

### ② 自然災害による国家的な「緊急事態」での国家としての緊急措置の範囲等

- 現行法では、災害緊急事態における緊急措置の範囲は、経済的措置等に限定されているが、帰宅困難者対策や治安維持等の観点から、その範囲を拡大する必要があるか、東日本大震災で緊急に法的措置がとられた事例も十分検証した上で、検討すべきである。
- また、現行法における緊急措置は、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないときに限定されているが、例えば、首都直下地震の発生などで、直ちに会議を開くことができない状況下において、物価統制など立法措置を行うことが必要となった際の対応について検討すべきである。
- 自然災害による「緊急事態」が生じた場合における我が国の経済社会の安定化を図るための法的措置の仕組みや内容を、事前に諸外国に対して理解してもらう努力を行うべきである。

### ③ 自然災害による国家的な「緊急事態」での国と地方のあり方

- 災害対策に係る事務や権限、財政負担のあり方については、現行制度では、市町村対応を基本とし、災害の規模に応じそれを都道府県が補完し、必要に応じ都道府県

を国が補完する仕組みとなっているが、今回の東日本大震災を超えるような巨大災害によって都道府県が機能を喪失するような「緊急事態」への対応について、東日本大震災の経験や対応を踏まえ、国・都道府県・市町村の事務や権限、財政負担のあり方を検討すべきである。

- 自然災害による「緊急事態」における国、都道府県、市町村間の情報伝達・共有のあり方について、状況に応じ、市町村から都道府県に対してではなく直接国へ情報を伝達することも、伝達ルートの一つとしてあらかじめ制度化しておくべきである。
- 緊急災害対策本部長の権限は、「調整」「必要な指示」と一般的に規定されているが、その権限や役割をあらかじめ具体化しておくべきである。
- 大規模災害発生時における臨時の組織は、現行の制度では、国と地方で別々に設置されるが、例えば国、都道府県、市町村で構成する合同の対策協議会の制度化などを図るべきである。
- 市町村が行政機能を喪失した場合において、現行の制度では、避難勧告や警戒区域の設定などを都道府県が代行するが、それ以外の救難・救助、応急復旧、清掃・防疫、緊急輸送の確保等の災害応急対策等についても幅広く代行できるようにすべきである。
- 自然災害による「緊急事態」に際し都道府県が行政機能を喪失した場合においては、国において都道府県の災害応急対策等の事務を代行することなどを検討すべきである。なお、検討に当たっては、都道府県の意向も十分尊重すべきである。
- 復旧・復興段階において、市町村を都道府県が応援することや都道府県・市町村を国が応援することができるようにすべきである。

### 第3節 災害を予防するための多面的な取組

#### (1) 防災の基本理念の明確化と多様な主体の協働

##### ① 防災の基本理念の明確化

- 災害対策に取り組む基本姿勢、防災政策の基本原則を踏まえ、防災の基本理念を整理し、法的に位置付けるべきである。
- 基本理念では、予防対策だけでなく、応急対策、復旧・復興対策等の全てのプロセスを視野に入れた上で、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踏まえ、被害をできるだけ最小化する考え方（減災）、多様な主体の協働のあり方等について、法的に位置付けるべきである。
- 基本理念では、国民や企業が自らの命、安全・財産を自ら守る「自助」、地域の人々、企業、ボランティア、関係団体等が協働して地域の安全を守る「共助」、国及び地方公共団体による「公助」の、それぞれの理念や役割について、「公助」の重要性とその限界を踏まえつつ、法的に位置付けるべきである。

##### ② 「自助・共助」と多様な主体の協働

- 「自助」・「共助」を進めるためには、その重要性の啓発にとどまらず、これらを支えたり、促したりする仕組みが必要であり、制度的基盤の整備、支援措置など具体的な取組を進めるべきである。
- 自らと家族の避難方法の確認、防災情報の入手先や活用方法の確認、家具の固定、家庭や企業での備蓄、建物の防火構造化や耐震化、地震保険、火災保険等の仕組みの充実や加入の促進など「自助」を促すための取組や、自主防災組織、NGO、NPO、社団、財団、ボランティアへの支援などの「共助」を促すための取組を進める必要がある。
- コミュニティレベルで防災活動に関する認識の共有や様々な主体の協働の推進を図るため、ボトムアップ型の防災計画の制度化を図り、可能な地域で活用を図るべきである。
- ボランティア、NPO、NGO、社団、財団等の自発性や活動の多様性に十分に留意しつつ、ボランティア等の被災地での受け入れ体制の整備、活動上の安全確保、被災者ニーズ等の情報の提供などの方策を確立すべきである。
- 地域防災力の強化のため、地域における自主防災組織など民間の団体や防災活動のリーダーの育成に努める必要がある。
- 「共助」と「公助」の両方の側面を持つ消防団、水防団を地域の総合的な防災体制の要として再評価し、装備・処遇の改善、教育訓練の充実や消防団・水防団に対す

る事業所の理解促進及び女性や若者等に力点を置いた活動環境の整備等を進める必要がある。

- 企業の能力や保有資源の活用、企業が担う社会的機能の維持等が災害時に必要であることから、災害時に企業の果たすべき役割や責務について、法的位置付けを検討する必要がある。
- 企業が災害時に重要業務を継続する事業継続計画（BCP）の策定・改善を促進するため、支援措置の充実や的確な評価の仕組み等について制度化を図る必要がある。また、事業継続マネジメントの国際規格も考慮して、日本企業と海外企業のBCPの相互の信頼性を高め、行政と企業のBCPの整合性も向上させていくべきである。
- 行政が災害時に民間の企業や団体と協働で災害対応を行うため、これら民間主体との災害発生時の協定等の締結を促進する必要がある。
- 民間企業における、業務再建や社員への生活支援などの復旧・復興への取組を促進するとともに、社員のボランティア活動など社会貢献活動を一層促進するための仕組みを検討すべきである。

## （２）災害文化の継承・発展

### ① 防災教育・学習、教訓の伝承

- 防災教育・学習に当たっては、何より命の尊さ、生きていく大切さを強調した上で、大規模災害を生き抜くことができるよう、一人一人が情報を得て、自ら判断・決断し、行動する力を備えるような教育・学習を家庭、学校、地域、職場等において行うべきである。また、想定を越える大規模災害が発生する可能性があることについても理解を深める必要がある。
- 次世代の災害文化を構築するため、学校における体系的な防災教育に関する指導内容の整理を行うほか、学習指導要領における防災教育の位置付けの明確化や防災を含めた安全について系統的に指導できる時間の確保の方策の検討など、学校における防災教育の一層の推進を図るべきである。
- 防災教育・学習を各地域に応じた取組へと発展させ、継続した取組とするためには、防災教育を担う人材の育成が重要であり、地方公共団体や大学等における防災リーダー育成のための研修体制の整備、防災関係機関や教職員、特に学校長経験者のOBなどの活用が必要である。
- 地域の防災力の向上を図るためには、子どもだけでなく、地域の住民や、働く人々のための防災教育・学習も必要であり、市民セミナー、ワークショップ、婦人防火クラブや少年消防クラブ等防災関係組織の活動などを活用して、防災教育の充実を

図るべきである。その際、地域防災活動の中核となっている消防団、水防団等の知識や経験、災害についての正確な知識を有する地域の専門家を活用すべきである。

- 地方公共団体が行うべき災害対策は多岐にわたることから、これらの職員が円滑に災害対応を行えるような教育を推進すべきである。
- 過去の災害時における教訓・伝承を次世代に受け継ぎ、今後の災害対策に役立てるため、災害事例や災害に関わる教訓・伝承を記録に残すとともに、アーカイブとして蓄積・整理・共有し、防災教育などに広く活用すべきである。
- 過去の災害から得られた技術面・体制面等の知見から、知的財産化できるものを見出す努力や、その知的財産の活用を図る観点も重要である。
- 東日本大震災により得られた知見や教訓は、我が国のみならず諸外国の防災力の向上にも資するものであり、大震災に際して寄せられた多大な支援に報いるためにも、諸外国に対して広く情報発信し、共有すべきである。

## ② 防災訓練の充実・強化

- 防災体制及び対策の見直しについて、訓練を通じて常に改善していくため、外部評価を取り入れて訓練目的の達成状況や問題点を明らかにし、その結果を防災体制及び対策の見直しに反映するよう取り組むとともに、官民連携して実態に即した訓練が各主体により確実に実施されるよう、「総合防災訓練大綱」の策定やその基本的な考え方を法的に明示することを検討すべきである。
- 首都直下地震や南海トラフ巨大地震等の災害に備えるため、関係機関により構成される協議会など多数の機関が参画する場を設置し、その枠組みを活用した地域ブロック単位の訓練を実施すべきである。
- 市町村や町内会など、地域レベルでの訓練の実施に当たっては、学校、自主防災組織、地域団体、医療機関、応援協定を結ぶ民間企業、NPO、NGO等、地域に係る多様な主体（防災活動の主体に限らず、まちづくり活動等の主体を含む）が連携し、過去の災害履歴などの地域性を踏まえた訓練を行うべきである。
- 国、地方公共団体、民間事業者の各々の業務（事業）継続計画（BCP）の実効性を確認するため、必要な要員、物資、機器及び通信手段の確保、非常時優先業務の実行可能性等が検証できるような訓練を行うべきである。
- 災害対応業務に習熟するための訓練に加え、課題を発見するための訓練を実施し、訓練結果から明らかになった課題の解決策を検討し、それを防災計画やマニュアルの改善として反映させるべきである。

- 組織の災害対応においては、行政、民間企業ともにトップや上級幹部のリーダーシップが重要であり、災害発生時の状況認識や意思決定に関する訓練や災害を経験した首長・社長の体験談を聞く研修などを実施すべきである。

### (3) 災害に強い国土・地域・まちの構築

- 大規模災害に対しても国民の生命・財産を守ることが可能となるよう、治山、治水、海岸等国土保全施設の整備や老朽化した社会資本の適切な維持管理に取り組むべきである。なお、これらの施設については、耐震診断・耐震改修を進めるべきである。
- 国土保全施設の整備に当たっては、施設の計画を上回ったり、異なる事象による災害が発生した場合でも、施設が破壊・倒壊しない、あるいは施設が破壊・倒壊する場合でも施設の効果が粘り強く発揮できるようにすべきである。
- 大規模災害に対しても多様な輸送手段の選択が可能となるよう、高速道路のミッシングリンクの解消等による道路ネットワークの強化や都道府県境を越える大規模災害に備え、複数軸の公共インフラの整備を進め、代替・補完機能の確保に取り組むとともに、鉄道、船舶、航空機等による輸送も可能となるよう、鉄道施設の耐震化、耐震強化岸壁の整備、空港施設の耐震化等を進めるべきである。
- 災害リスクの高い地域においては、警戒避難体制を整備するとともに、適切な居住地の選択を誘導する観点から、地域の災害リスクにも十分対応した都市計画や土地利用計画を策定すべきである。
- 住宅・学校・病院等の建築物やライフライン、インフラ施設等の構造物の耐震化を引き続き推進するとともに、天井材等の建築物の非構造部材の脱落防止対策、家具の転倒防止対策についても推進すべきである。
- 巨大地震が発生した際に懸念される超高層建築物等における長周期地震動対策を構造面、設備面で進めるとともに、設計基準の見直しや、地震発生時の長周期地震動に関する情報提供のあり方を確立すべきである。
- 臨海部や旧河道等の液状化のおそれのある地域においては、その危険性を周知するとともに、地盤のデータベースの充実、技術基準の充実を図るとともに、これらを踏まえた液状化対策を推進すべきである。
- 津波対策については、海岸保全施設等の整備に加えて、海岸防災林の整備、土地のかさ上げ、緊急時の避難場所の指定、津波避難ビルや避難路・避難階段の整備、浸水リスクを考慮した土地利用・建築制限などハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせ総動員する「多重防御」による地域づくりを推進すべきである。
- 津波対策については、避難路沿いの建築物の耐震化や、建築物、自動車、船舶等の漂流物対策を行うべきである。

- 津波避難ビルの建設をPFIの手法等を活用して民間と連携して行うなど、行政の災害対策と民間のビジネスを有効に組み合わせた防災対策を促進すべきである。

#### (4) 最新の科学的知見を反映した防災対策

##### ① 防災に関する調査・研究・観測の推進

- 東日本大震災では、平成17年の中央防災会議における想定を大きく上回る地震・津波が発生し、甚大な被害が生じたことから、これらを真摯に受け止め、これまでの地震・津波の想定について、最新の科学的知見を総動員し、起こり得る災害を的確に想定するよう見直していくことが必要である。
- 南海トラフの巨大地震に関しては、今まで考慮していなかった浅い地震による津波や広域破壊メカニズムなど、最新の科学的知見に基づき、あらゆる可能性を考慮した最大クラスのものとして推計がなされた。今後、対策の充実のため、南海トラフ巨大地震の発生機構を解明し、地震発生予測も含めた調査・研究を推進すべきである。
- 今後、北海道や日本海側等においても、最大クラスの地震や津波の検討を進める必要があることから、それぞれで想定される地震の位置や規模等を明確化するため調査・研究を進め、科学的知見の蓄積等を図るべきである。
- 首都直下地震については、現在想定対象としていない相模トラフ沿いの大規模地震についても想定地震として検討を続けるべきである。
- 緊急地震速報の精度向上に取り組むとともに、津波被害の軽減のため、津波警報の一層の精度向上に向け、津波予測技術の向上等に取り組むべきである。
- 海底地震・津波観測網を整備し、その観測網を活用して即時に津波の規模や到達時刻を高精度で予測する津波予測技術の開発を進めるべきである。
- 古文書や津波堆積物等の調査を継続し、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大地震を含めて「長期評価」を実施し、一定期間における地震発生確率を示すべきである。また、地震動のみではなく、津波の高さ等に対する評価を導入すべきである。
- 我が国は110の活火山を抱える世界有数の火山国にもかかわらず、火山の観測監視及び調査研究体制が脆弱であることから、噴火予知の精度向上に不可欠な観測施設や観測点の増設、過去の噴火履歴等の調査、噴火のメカニズム等の研究を推進すべきである。
- 地震、津波等のハザードに関する自然科学分野の研究に加え、予防対策、応急対策、復旧・復興対策、組織運営などの様々な災害対応について、人文科学・社会科学等を含む幅広い分野からなる総合的な防災に関する研究を推進すべきである。

- 地震以外の災害も含めた自然災害全体に対して強くしなやかな社会の構築のために必要となる防災・減災の総合的な調査・研究を組織的・継続的に実施できる体制のあり方について検討を行うべきである。

## ② 対策の立案の考え方

- 南海トラフの巨大地震や首都直下地震の想定をもとに、人的・物的被害想定等を行い、南海トラフ巨大地震対策検討WGや首都直下地震対策検討WGで取りまとめられる対策の全体像も踏まえ、予防から応急、復旧・復興までの対策のマスタープランである地震対策大綱を策定し、それをもとに地震発生時の各機関が取るべき行動内容、応援規模等を定める応急対策活動要領等を作成すべきである。その際には、地方公共団体、民間企業、その他の関係機関との密接な連携を図りつつ、国を挙げて対応する体制を構築すべきである。
- 南海トラフ巨大地震対策に関する法的枠組みについては、総合的な津波対策を強化する等の観点から特別法の制定に向け具体的に検討する必要がある。また、首都直下地震を対象として、特別法を含めた制度的枠組みのあり方について検討する必要がある。
- 大規模水害対策に関する専門調査会による被害想定や具体的な対策の提言を踏まえ、首都圏における大規模な水害に対応する広域避難対策、広域防災体制、氾濫の制御対策等を定める首都圏大規模水害対策大綱等を策定すべきである。
- 各火山において、地方公共団体、国の関係機関、火山専門家等は、火山ハザードマップ、噴火警戒レベル、避難計画等の防災対策を共同で検討する火山防災協議会の設置を推進し、地方公共団体は、避難計画の策定を進めるべきである。
- 大規模噴火に備えて、現地対策本部の運営体制、広域避難計画、広域に降り積もる火山灰への対応策等の検討を進めるべきである。

#### 第4節 迅速かつ円滑な復興への取組

- 大規模災害からの速やかな復興のため、発災後その都度特別立法を措置するのではなく、復興の基本的な方針の策定、関係行政機関による施策の総合調整等を行う復興本部の設置等を可能とする復興の枠組みをあらかじめ法的に用意すべきである。
- 復興の基本的な方針の策定等に当たっては、専門的知見等から意見を述べる機関として、有識者や被災地の地方公共団体の長で構成する委員会が必要と考えられるため、復興本部等とあわせて、こうした委員会を法的に位置付けるべきである。
- 今後発生する大規模災害からの復興において共通すると考えられる基本理念を法的に位置付けておくことについても検討すべきである。
- 被災地方公共団体が行政機能を喪失するような大規模災害からの復興には、国の主導的な対応が必要であると考えられる。このため、東日本大震災の経験や対応を踏まえ、災害の規模や態様に応じた国・都道府県・市町村の事務や権限、財政負担等の役割分担について検討すべきである。
- 被災地方公共団体が行う復旧・復興事業について、国や都道府県による権限代行、中小企業支援のための地域金融機能の強化、広域避難者への避難先地方公共団体による行政サービスの提供等、東日本大震災において講じられた特別措置について、今後発生が懸念される大規模災害に備えて、政令や告示等で適用範囲などを定めて迅速に発動するための法的措置を講じるべきである。
- あらかじめ法制化すべき特別措置以外に、個々の災害に応じて特例を迅速に適用する必要がある特別措置もあるため、各特別措置が講じられるべき災害の規模や態様、必要とされる時期、対象分野等を整理し、早期発動を可能とする準備をしておくべきである。
- 被災地方公共団体においては、被災者、支援団体及び行政職員等による対策協議の場や、被災者と行政の間に立ち、被災者のニーズを把握して行政に提言する機関の設置を図るべきである。
- 地方公共団体においては、被害想定を踏まえ、平常時から復興段階におけるまちづくりに必要な施策の検討、住民合意プロセスを含めた事業実施の手順等を整理し、計画的な復興に備えることが重要である。
- 被災地の復興では、災害前の状況に戻すにとどまらず、生活、産業、文化、コミュニティ等の各分野で必要なものを興隆させ、よりすぐれた状態とする「よりよい復興」の実現を目指すべきである。

## 第5節 国の総力を挙げた取組体制の確立

- 災害による被害の軽減に向け、個人や家庭、地域、企業、関係団体等社会の様々な主体が連携し、総力を挙げて防災に関する国民運動の展開を図る必要がある。
- 国民運動の趣旨に賛同する民間団体等により構成される「防災推進協議会」を拡大し、各界各層の多様な団体等の参加のもと、国民運動の全国的な枠組みを作り、その継続的な推進を図る必要がある。
- 国、地方公共団体は、国民運動の展開のため、地域における防災関係組織の協力を得ることはもとより、全国に数多く存在し、日常から地域の実情に応じた学習活動が行われている公民館等の社会教育施設を活用するなどにより、生涯学習の観点からも参画型・体験型の主体的な防災・減災の学習の普及を図るべきである。また、これらの活用による防災リーダーの育成やその活動の社会的評価を高めるよう努めるべきである。
- 防災週間及び防災とボランティア週間など防災に関連する記念日・週間等の機会を最大限に活用して、国民が平常時においても防災を意識し、身近なところから防災に参画する意義が認識されるようにする必要がある。また、3月11日を、東日本大震災に思いを致し、そこから得た教訓を後世に伝承し、訓練、啓発行事等を実施するための日と定めることを検討する必要がある。
- 個人や企業による防災に関する自発的な取組に対する社会的な評価を高めるため、優れた取組の表彰や紹介、これらの取組の担い手の交流の場の提供等を行う必要がある。
- 自然災害による「緊急事態」が生じた場合においても国家として存立するため必ず維持すべき「政府必須機能」について、米国の大統領令による8つの国家必須機能（国民の保護・治安の維持、災害からの迅速な復旧、経済の安定、安心・安全のためのサービスの提供、三権の機能維持、大統領の指揮権の確立、憲法の擁護、外交関係の維持）も参考にしつつ、法律に明記することも含め検討すべきである。
- 地方防災会議の委員として、充て職に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指名できる旨の災害対策基本法の改正を踏まえ、地域防災計画に多様な意見を反映する観点から、地方防災会議に積極的に女性委員を加えるべきである。
- 国の防災対策に地方の意見を反映させるため、地方防災会議が中央防災会議に対し意見を申し述べる仕組みの導入を図るべきである。
- 災害時における国の地方公共団体に対する支援については、手続きが煩雑でなく、裁量の余地があるものが地方公共団体から求められている点を考慮すべきである。

- 「平時」を念頭においた各種規制が、災害対応に係る各種事業や活動を円滑に実施する上での支障となる可能性があるため、災害時にはこれらの規制を地方公共団体、事業者団体等の要請によって緩和できる仕組みを検討すべきである。
- 防災政策の実効性を高めるため、安定的な財源の確保を図る必要がある。特に、全国防災対策費、緊急防災・減災事業の仕組みは、非常に有効であり、継続する必要性について、所要の財源をどのように確保するかも含め、今後議論していく必要がある。
- 避難場所、避難施設、応急仮設住宅の建設、救援物資の保管、備蓄、災害廃棄物の一時置き場等、防災に関する諸活動の推進に当たり、公共用地、国有財産の有効活用を行っていくべきである。

## **第4章 今後の防災対策の充実に向けて**

今後、政府は、本最終報告に基づき、我が国における防災対策の一層の充実・強化のため、それぞれの分野における対応について引き続き議論し、国、地方公共団体、民間企業・民間団体、ボランティア、個人等の各主体の役割と責務、連携方策等を明らかにし、早急に必要な制度の改善・拡充を行い、具体的な対策の推進に取り組んでいくべきである。

また、実施された制度の改善・拡充や具体的な対策の推進については、従来から取り組んできた対策とともに、政府を始め各主体それぞれが、実施状況を定期的・継続的に把握し、点検していくべきである。その際、今後懸念される巨大災害や複合災害に対して、制度や対策が全体として有効であるかどうかの観点も含め、幅広い観点から評価していくことが必要である。そして、このような点検・評価の結果を受けて、更なる防災制度・対策の改善に確実につなげていくべきである。

結びとして、改めて次の点を強調して、締めくくりとする。

我が国では、近い将来南海トラフ沿いで発生する大規模な地震や首都直下地震等の大災害が生じることが懸念されている。本最終報告を当面の我が国における防災対策のグランドデザインとし、これらの大災害が生じた場合にも被害を最小限に抑えるとともに、速やかな復旧・復興を図ることができるよう、社会全体で体制を整え、大災害の想定に悲観することなく、国民、特に次世代を担う若者たちが将来に明るい希望を持てるよう防災対策を進めるべきである。

## 参考資料

- 中央防災会議「防災対策推進検討会議」委員名簿
- 審議の経過

# 中央防災会議「防災対策推進検討会議」委員名簿

(敬称略)

## <閣僚（中央防災会議委員）>

座長	藤村 修	内閣官房長官
座長代理	中川 正春	内閣府特命担当大臣（防災）（第5回以降）
座長代理	平野 達男	東日本大震災総括担当大臣（第5回以降）
		内閣府特命担当大臣（防災）（第1回～第4回）
委員	川端 達夫	総務大臣
	小宮山洋子	厚生労働大臣
	前田 武志	国土交通大臣（第1回～第9回）
	羽田雄一郎	国土交通大臣（第10回以降）
	一川 保夫	防衛大臣（第1回～第3回）
	田中 直紀	防衛大臣（第4回～第9回）
	森本 敏	防衛大臣（第10回以降）
	山岡 賢次	国家公安委員会委員長（第1回～第3回）
	松原 仁	国家公安委員会委員長（第4回以降）

\* 必要に応じ、他の閣僚にも参加を求める。

## <学識経験者>

委員	阿部 勝征	東京大学名誉教授（中央防災会議委員）
	泉田 裕彦	新潟県知事 （中央防災会議委員、全国知事会災害対策特別委員長）
	河田 惠昭	関西大学教授（地震・津波対策専門調査会等座長）
	清原 桂子	公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長、兵庫県参与
	志方 俊之	危機管理・安全保障アナリスト、帝京大学教授 （元大規模水害対策専門調査会等委員）
	田中 淳	東京大学教授（地震・津波対策専門調査会等委員）
	田村 圭子	新潟大学教授（中央防災会議委員）
	林 春男	京都大学教授（応急体制検討会・法制研究会等座長）
	原中 勝征	前日本医師会長、医療法人杏仁会大圃病院理事長
	平野 啓子	語り部・キャスター（元災害教訓専門調査会等委員）
	増田 寛也	（株）野村総合研究所顧問、元総務大臣、前岩手県知事
	宗片恵美子	NPO法人イコールネット仙台代表理事 （地方都市等地震防災専門調査会委員）

## 審議の経過

- 《第1回》 平成23年10月28日
  - 会議の趣旨、今後の進め方について
  
- 《第2回》 平成23年11月28日
  - 東日本大震災への応急対策等の総括
  - 防災基本計画の見直しについて
  
- 《第3回》 平成23年12月7日
  - 全国防災対策費についての考え方
  - 災害対策法制のあり方
  
- 《第4回》 平成24年2月1日
  - 大規模災害対策について
  - 自然災害の対応体制について
  
- 《第5回》 平成24年2月16日
  - 中間報告に向けた審議
  
- 《第6回》 平成24年3月7日
  - 中間報告案について
  - 最終報告に向けた議論の進め方について
  
- 《第7回》 平成24年4月18日
  - 各省庁における防災対策の取組について  
(厚生労働省、国土交通省)

- 《第8回》 平成24年4月26日  
○ 各省庁における防災対策の取組について  
（総務省、防衛省、警察庁）
- 《第9回》 平成24年5月17日  
○ 各省庁における防災対策の取組について  
（文部科学省、農林水産省、経済産業省、  
環境省）
- 《第10回》 平成24年6月7日  
○ 自然災害における「緊急事態」への対応のあり方
- 《第11回》 平成24年6月28日  
○ 防災対策の理念と多様な主体による防災活動について  
○ 被災者支援に係る課題について
- 《第12回》 平成24年7月19日  
○ 最終報告に向けた審議
- 《第13回》 平成24年7月31日  
○ 最終報告案について