

1-1 大規模地震・津波災害対策の体系

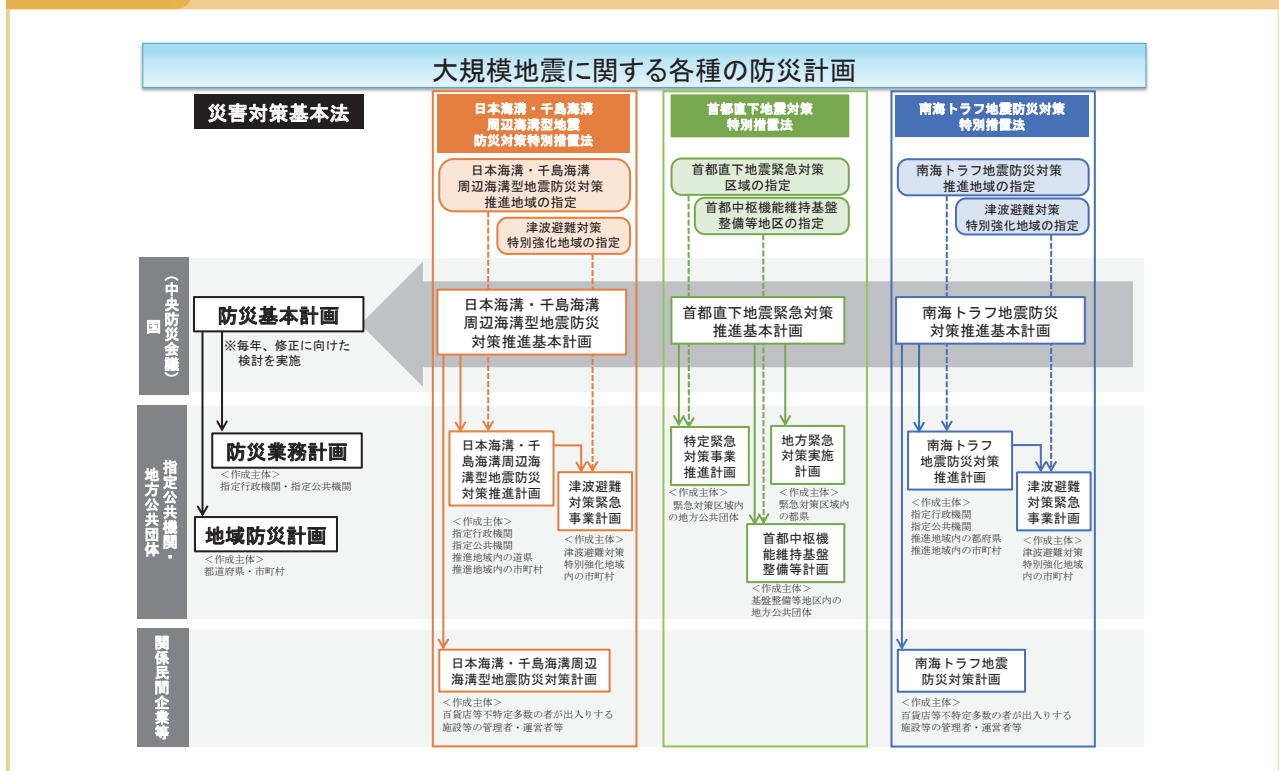
我が国の災害対策の根幹をなす「防災基本計画」は、「災害対策基本法」に基づき設置された「中央防災会議」（会長：内閣総理大臣）が作成する防災分野の最上位計画として、防災体制の確立、防災事業の促進、災害復興の迅速・適切化、防災に関する科学技術及び研究の振興並びに防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項について、基本的な方針を示している。本計画に基づき、指定行政機関⁴及び指定公共機関⁵は「防災業務計画」を、地方公共団体は「地域防災計画」を作成している。

その上で、千島海溝地震、日本海溝地震、首都直下地震及び南海トラフ地震の大規模地震については、それぞれ地震防災対策を推進するための特別措置法（「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」（平成16年法律第27号）、「首都直下地震対策特別措置法」（平成25年法律第88号）及び「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」（平成14年法律第92号））が制定されている。これらに基づき、地震防災対策を推進する地域（推進

特集

国難級の地震・津波

図表 1-1-1 大規模地震に関する各種の防災計画



出典：内閣府資料

4 「災害対策基本法」第2条第3号に基づき、国の行政機関のうち、防災行政上重要な役割を有するものとして内閣総理大臣が指定している機関

5 「災害対策基本法」第2条第5号に基づき、公共的機関及び公益的事業を営む法人のうち、防災行政上重要な役割を有するものとして内閣総理大臣が指定している機関。日本赤十字社や日本放送協会、電気・ガス・輸送・通信等事業者が指定されている。

地域等)の指定と、地震防災対策の推進に関する重要事項を定める計画として、令和4年9月に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画」の変更、令和7年7月に「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」の変更が中央防災会議で決定されたほか、直近では、令和8年6月に「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更が閣議決定された(以下「基本計画」と総称する。)。また、これらの基本計画に基づき、地方公共団体や指定行政機関、指定公共機関などにおいて、各地震防災対策に特化した計画が作成されている。

1-2 基本計画の特徴

基本計画においては、各大規模地震対策の推進に関する基本的な方針を示した上で、10年間で達成すべき人的被害や物的被害に関する減災目標と、その達成に向けた各種施策に係る具体目標(指標)や定性的な目標が掲げられており、国は、これら目標の進捗について定期的かつ継続的な把握に努めている。なお、具体目標など国土強靱化に関する部分は、「国土強靱化基本計画」(令和5年7月28日閣議決定)や「第1次国土強靱化実施中期計画」(令和7年6月6日閣議決定)等を踏まえ作成されている。

また、千島海溝地震、日本海溝地震や南海トラフ地震においては、「広域にわたり強い揺れと巨大な津波が発生し、そのうえ津波の到達時間が極めて短い地域が存在する」、「時間差を置いて複数の大規模地震が発生する可能性がある」、「大都市や離島・半島、孤立可能性地域、積雪寒冷地(積雪や凍結等による避難の遅れや低体温症のリスク等)等の地理的特性による課題がある」などの特徴から、被災の範囲が広域にわたり、これまで経験したことのない甚大な被害が想定されている。一方、首都直下地震においては、「首都中枢機能の障害による影響」及び「巨大過密都市を襲う膨大な被害」が想定されている。

これらの被害の特徴を踏まえ、基本計画においては、従来の地震・津波対策の延長では対応が困難となる場合も考慮し、「行政が守る者、国民が守られる者」という考え方から、「行政・地域・事業者・国民が共に災害に立ち向かう」という意識を国民一人一人が持つことの重要性が示されるとともに、国、地方公共団体、事業者、NPO、ボランティア等の多様な主体が連携し総力を結集して、ハード・ソフト両面から、被害を未然に防ぐための予防対策、円滑かつ迅速な応急対策の備え及び迅速な復興・より良い復興への備えに取り組む、といった基本的方針が示されている。このほか、国民の生命を守り抜くためには、地震や津波、火災による直接死を減らすとともに、直接死を免れた被災者の命を災害関連死から守るための避難者の生活環境整備等の支援や、首都中枢機能への被害など国内外の社会・経済に及ぼす影響への対応も重要としている。

図表 1-2-1 基本計画の概要

基本計画の概要			
基本計画	策定・変更時期	今後10年間で達成すべき減災目標	
		人的被害	物的被害
日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画	令和4年9月 中央防災会議決定	想定される死者数 ・千島海溝沿いの巨大地震 約10万人 ・日本海溝沿いの巨大地震 約19万9千人 からおおむね8割減少	※被害の大部分が津波によるものであることから定量的には設定しない
首都直下地震緊急対策推進基本計画	令和8年6月 閣議決定	想定される死者数 約1万8千人から半減以上	想定される建築物の全壊焼失棟数 約40万棟から半減以上
南海トラフ地震防災対策推進基本計画	令和7年7月 中央防災会議決定	想定される死者数 約29万8千人から おおむね8割減少	想定される建築物の全壊焼失棟数 約235万棟からおおむね5割減少

出典：内閣府資料

図表 1-2-2 南海トラフ地震防災対策推進基本計画の具体目標の例

南海トラフ地震防災対策推進基本計画の具体目標の例
○ 居住世帯のある住宅のストック総数のうち、大規模地震時に倒壊等しないよう耐震性が確保されているものの割合<推進地域(市町村(15,000人未満を除く。))> 90%【R5】 → 耐震性が不十分なものをおおむね解消【R17】 ※ 耐震化は所有者の判断で行われるものであり、100%に近い状態を目指す目標を設定
○ 津波災害警戒区域が指定されている市区町村のうち、最大クラスの津波に対応したハザードマップを作成・公表し、避難訓練等を実施した市区町村の割合 <推進地域(市町村)> 0%【R6】 → 100%【R12】
○ 道路法に基づく道路啓開計画に位置付けられた道路啓開訓練実施率<推進地域(7ブロック)> 0%【R6】 → 100%【R8】
○ 広域連系システムのマスタープラン※を踏まえた送電網(増強運用容量:875万kW(広域系統整備計画策定時点))の整備完了率<全国> 0%【R5】 → 100%【R12】 ※「広域系統長期方針(広域連系システムのマスタープラン)」(令和5年3月電力広域的運営推進機関)
○ スフィア基準を満たす避難所を設置するために必要となるトイレ、ベッド等の災害用物資・資機材の備蓄を行っている市区町村の割合<全国> 0%【R6】 → 100%【R12】

出典：内閣府資料

2-1 防災意識の醸成と社会全体での防災体制の構築

千島海溝地震、日本海溝地震、首都直下地震及び南海トラフ地震といった大規模地震の発生時には、災害対応に充てる人的・物的資源が制約され不足するなど、非常に厳しい状況となり得る。このため、自然災害に対して、「行政が守る者、国民が守られる者」という考え方から「行政・地域・事業者・国民が共に災害に立ち向かう」という考え方への転換が必要である。こうした考え方が国民、事業者、地域に浸透し、具体的な行動がとられるためには、国民一人一人の防災意識の醸成（「自分ごと」化）と、社会全体での防災体制の構築が必要である。そして、行政のみならず、事業者、地域及び個人が、大規模地震・津波が発生した際に起こり得る事象を冷静に受け止め、正しく理解するとともに、当事者意識を持って地震対策に主体的に取り組む必要がある。

とりわけ地震に伴う巨大な津波に対しては、「命を守る」ことを基本とし、そのためには国民一人一人が迅速かつ主体的に避難行動がとれるよう、早期避難意識の維持・向上とともに、自助、共助の取組を強化し、支援をしていく必要がある。

これらの大規模地震への対策の検討に当たっては、これまで経験してきた地震・津波災害への対策の充実・強化を図るのみならず、これまで我が国で経験したことのない災害になり得ることを踏まえ、予断を持たずに最悪の被害様相を念頭におく必要がある。その上で、事前の備えとして頑強性のある予防対策及び応急対策を検討し、社会のあらゆる構成員が連携しながら着実に推進することで、被害の軽減を継続して図っていくことが重要である。

(1) 各個人の防災対策への啓発活動

災害から一人でも多くの命を守るためには、耐震化や備蓄、津波や火災からのいち早い避難等に国民一人一人が取り組むことが不可欠である。また、大規模地震の発生時には膨大な人的・物的被害により、災害対応のリソースが大きく不足し、従来地震・津波対策の延長では十分に対応できない場合がある。このため、国民一人一人が「自らの命は自らが守る」との意識を持ち、「行政・地域・事業者・国民が共に災害に立ち向かう」という考え方が重要である。

こうした、地域社会の安全をあらゆる主体が積極的に関わって作り上げていくという防災意識を醸成するため、国・地方公共団体は、地域の災害リスク情報を整備し、分かりやすい表現・手段で公表するなど、啓発の取組を進めている。

図表2-1-1 ハザードマップポータルサイトについて



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



また、各個人においては、大規模地震の発生時に建物の損傷や家具の転倒、火災等による負傷や閉じ込め等から自身を守るため、また、新たな災害対応ニーズを生み出さないようにするためにも、住宅の耐震化、家具の固定、感震ブレーカーの設置といった平時からの備えに取り組むことが求められる。また、各家庭では、最低でも3日分、可能な限り1週間分程度の生活必需品を備蓄しておくことも重要である。

発災時の一人一人の行動として、適切な避難行動をとることや、都市部においては一斉帰宅抑制に協力することで、発災後の混乱や渋滞が最小化し、救助活動や復旧作業の円滑化が期待される。

国・地方公共団体は、こうした国民・家庭における平時からの備えや発災後にとるべき行動について、普及啓発を図っている。引き続き、国民の具体的な行動につなげるため、大規模災害を「自分ごと」として捉え、平時から防災対策を進める意識の醸成に取り組んでいく。

(2) 地域防災力の強化、NPO・ボランティア団体等の多様な主体との連携

地域における防災力の向上に向け、地方公共団体は、地域防災力の中核を担う消防団について、消防団員の確保を進めるとともに、車両・資機材等の充実や実践的な訓練の実施等により、その機能の強化を図っている。自主防災組織についても、育成・充実を図るとともに、消防団や防災士等の多様な主体との連携を促進することで、自主防災組織等の活動の活性化を図っている。

また、大規模地震の発生後に、企業等が事業活動を維持し、又は被害から早期に再開・回復することは、地震による経済的被害を抑えるとともに、被災者や地域が一刻も早く通常の生活を取り戻す上で、重要な役割を担っている。このため、企業等においては、大規模地震の発生に備え、事業継続計画（Business Continuity Plan、以下「BCP」という。）の策定や不断の見直しによる実効性の向上に取り組む必要がある。あわせて、発災時の協力に関する協定を地方公共団体と締結することにより、地域の防災力向上に積極的に貢献することも期待されている。

大規模災害への対応における人的・物的資源の不足を軽減するためには、事業者・NPO・ボランティア等の参加による地域貢献や、行政と事業者又は事業者同士による協定の締結など、多様な主体

が地域と連携・協力する体制を構築し、総力を挙げて事前防災及び災害対応を推進することが必要である。このため、国は、平時から各主体間の連携を構築するとともに、地域における訓練等の場を通じて国民への周知を図り、災害時に連携体制が効果的に機能する仕組みづくりを検討している。

さらに、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、国・地方公共団体は、NPO・ボランティア団体等の民間主体との連携を図るとともに、災害中間支援組織を含めた連携体制の構築を図っている。くわえて、地域のボランティア人材に避難生活環境の改善に必要な知識・ノウハウを身に付けてもらうため、研修を実施するとともに、国は、発災時の避難所運営等に係る人材調整の円滑化を図るため、地域のボランティア人材に関するデータベースの構築に取り組んでいる。また、NPO・ボランティア団体等の民間主体が活動する環境の整備・改善を図るため、令和7年の「災害対策基本法」の改正により、被災者援護協力団体の登録制度を創設し、団体情報を登録・管理するデータベースの整備に取り組んでいる。



官民連携による被災者支援人材育成・訓練

(3) 防災訓練・防災教育の実施

(防災訓練)

防災体制を実効性のあるものとするためには、防災訓練を行政のみで完結させるのではなく、事業者・住民等を含む地域全体が一体となって、実践的な取組として実施することが重要である。そして、防災訓練を通じて組織体制の機能や連携の確認を行い、その結果を防災計画の修正に反映させ、防災体制の更なる高度化を図る必要がある。

訓練の実施に当たっては、地震の特殊性を踏まえた実践的な内容とすることも重要である。このため、例えば、千島海溝地震、日本海溝地震及び南海トラフ地震については、被害の広域性や時間差において発生する地震の可能性を考慮し、複数の地方公共団体又は地域ブロック単位による広域的な訓練を実施している。また、北海道・三陸沖後発地震注意情報や南海トラフ地震臨時情報の発表に伴う防災対応を想定した訓練等も行われている。



南海トラフ地震を想定した大規模津波防災総合訓練の実施

出典：国土交通省資料

(防災教育)

防災対策が有効に実施されるためには、国民一人一人が主体的に行動することが不可欠である。このため、国・地方公共団体等は、将来、地域防災の担い手となる小・中学生等が、災害や防災・減災に関する基本的な知識を系統的に学び、災害に関する情報を理解し、適切に判断できる能力を身に付けられるよう、防災教育を推進するとともに、防災訓練や防災教育を通じて、生涯にわたって災害から命を守り、生きることの大切さを育む文化の醸成に取り組んでいる。

(4) 防災DX（デジタル技術の活用）

総合的な防災力の向上に向けては、国民や事業者、NPO等あらゆる主体が参加・連携することに加え、各主体間で様々な災害情報を迅速かつ的確に共有・有効に活用する手段として「防災DX」を加速させる必要がある。

国・地方公共団体、指定公共機関間で迅速に情報を共有するため、国は、新総合防災情報システム（SOBO-WE B）の機能強化を図るとともに、これを基盤に、関係機関の防災情報システムと連携して迅速に情報を集約・共有する「防災デジタルプラットフォーム」の利活用を図っている。

また、地方公共団体が災害対応にデジタル技術をより効果的に活用できるよう、国は、事業者と協力し、発災時に民間のデジタル人材等を速やかに派遣できる体制を整備している。

さらに、発災時にデジタル技術を活用した災害対応を実施する上で必要な電力や通信を確保するため、国・地方公共団体等は、あらかじめ非常用電源の確保や非地上系ネットワークの整備など、災害時においてもデジタル技術を活用できる環境の確保に取り組んでいる。

図表2-1-2 新総合防災情報システム（SOBO-WE B）のイメージ



出典：内閣府資料

(5) 災害リスク評価の推進

千島海溝地震、日本海溝地震、首都直下地震及び南海トラフ地震等の大規模地震からの被害を軽減するためには、地域レベルで具体的に災害リスクを評価し、ハード・ソフトの両面で、事前防災を推進することが重要である。このため、国・都道府県等が連携し、地域レベルでの具体的かつ分野横断的なシミュレーションに基づく災害リスク評価を通じて、大規模災害に対する社会や地域における弱部を具体的に明らかにするとともに、必要な対策を企画・立案することを推進している。

2-2 行政機能の維持

(1) 国（中央省庁）の業務継続

首都直下地震の発生により政府機関等の業務継続に支障が生じた場合、情報の収集・分析が円滑に行われず、災害対応に必要な措置が遅れるほか、政府の緊急災害対策本部からの指示等が円滑に実施されないことにより、消火活動や救急救命活動の遅れを招き、多くの人命が危険にさらされるおそれがある。また、膨大な被災者への対応や国民生活、企業活動にも大きな支障が生じ得る。このため政府は、首都直下地震発生時においても、首都中枢機能を維持し、国民生活及び国民経済への影響を最小化するため、行政中枢機能の継続性を確保する業務継続体制の構築を進めている。

首都直下地震発生時に政府が維持すべき必須機能としては、「内閣機能」、「被災地域への対応」、「金融・経済の安定」、「国民の生活基盤の維持」、「防衛及び公共の安全と秩序の維持」及び「外交関係の処理」がある。政府は、これらに該当する非常時優先業務を円滑に実施するための対応方針を定めるとともに、必要な執行体制・執務環境等を確保するため、政府業務継続計画を策定している。

また、各府省等は政府業務継続計画に基づき、上記6機能に該当する所掌事務を非常時優先業務として位置付け、これに必要な執行体制・執務環境等を定める業務継続計画を作成し、継続的に見直しているほか、関係機関（他省庁、都道府県、市町村、民間事業者など）と連携して非常時優先業務に係る横断的な訓練を行うなど、実効性の確保に努めている。

さらに、各府省等における執行体制・執務環境の確保の具体的な方策として、非常時の参集要員の確保、庁舎の耐震安全性等、電力や通信・情報システムの確保等の取組を行っている。また、発災時から1週間又はそれ以上の間、電力や上下水道等のライフラインに機能支障が出る事態を想定し、非常用発電設備及び1週間分の燃料の確保並びに参集要員の1週間分の物資の備蓄等を行っている。

くわえて、首都直下地震等の大規模災害時にも政府が業務を継続できるよう、行政中枢機能のバックアップ体制の整備は重要である。このため、総理大臣官邸や中央省庁の庁舎の全部又は一部が使用できなくなるという事態、さらには東京圏において首都中枢機能の維持が困難となる最悪の事態も想定し、政府の代替拠点について事前の検討を推進する必要がある。

(2) 地方公共団体の業務継続

地方公共団体は、災害時に応急対策業務等の主体として重要な役割を担う上、被災後も継続して実施すべき通常業務を有する。このため、地方公共団体は、災害時に優先して実施すべき業務の整理を行い、必要な人員や参集体制等を明確にした業務継続計画を策定して業務継続性の確保を図るとともに、定期的な訓練等の結果を踏まえて計画を改定することで、実効性の向上に努めている。

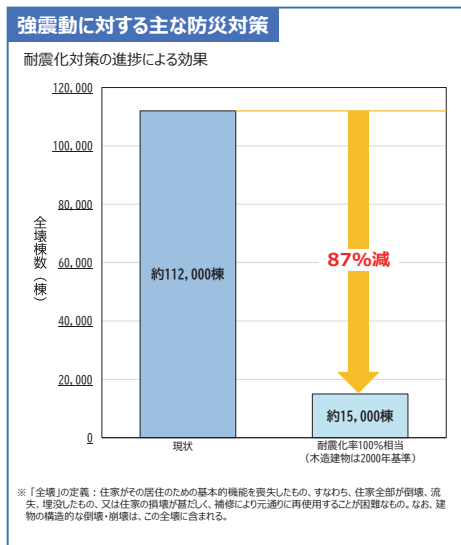
また、地方公共団体は、広域的な被災を想定し、近隣のみならず遠方の地方公共団体から応援を受け入れるための体制を、平時から構築することが重要である。このため、地方公共団体は、国や他の地方公共団体等からの応援職員等を迅速・的確に受け入れて情報共有や各種調整等を行えるよう、応援計画を策定し、応援体制の整備を進めている。

2-3 予防対策の徹底

(1) 住宅等の耐震化

建築物の被害は、津波による浸水地域以外では死傷者発生の主要因であり、また、出火・火災延焼、避難者の発生、救助活動の妨げ、災害廃棄物の発生等の被害拡大の要因にもなる。このため、国・地方公共団体等は、膨大な被害を可能な限り減少させるため、住宅、学校、医療施設、公共施設等の耐震化・老朽化対策、家具等の固定・ガラス飛散防止による屋内の安全確保、ブロック塀等の転倒防止等に重点的に取り組んでいる。特に、応急対策活動の拠点や避難所となり得る公共施設・学校、医療・介護関連施設、事業所等の事業継続が強く求められる施設については、天井の脱落対策等の非構造部材の地震対策も併せて推進している。

図表 2-3-1 首都直下地震の耐震化対策の進捗による効果

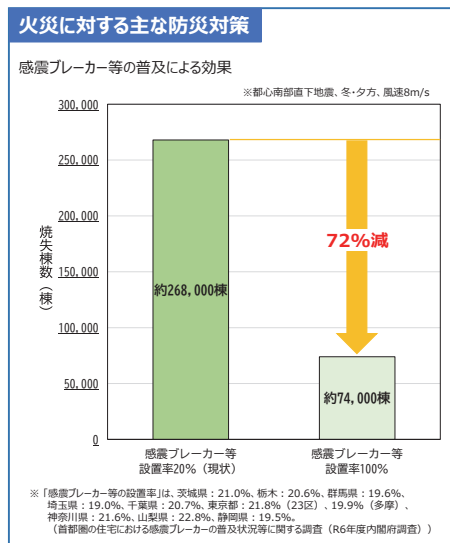


出典：内閣府資料

(2) 火災対策

地震発生時に多数の火災が発生した場合、消火活動は極めて困難となることから、「火災を発生させない」、「火災が発生しても延焼を拡大させない」ことを目的に、事前対策と消防力の充実・強化を推進することが重要である。このため、国・地方公共団体は、地震時における火災の発生を抑えるため、建築物の不燃化・耐震化を促進するとともに、関係事業者と連携して、電気に起因する火災発生の抑制に資する、感震ブレーカー等の普及の推進に取り組んでいる。あわせて、電気器具の不適切な使用・維持管理不良に関する注意喚起を実施するとともに、住宅用火災警報器、住宅用消火器等の住宅火災等を防止する機器の普及を促進している。

図表 2-3-2 首都直下地震の感震ブレーカー等の普及による効果



出典：内閣府資料

また、地震に伴い火災が発生した際の初期消火率向上を図るため、国・地方公共団体は、消火資機材の保有の促進や消防水利の確保等に取り組むほか、消火活動を行う常備消防、消防団、自主防災組織等の体制充実を進めている。

さらに、都市部の木造住宅密集市街地等では、建築物の倒壊や火災により物的・人的被害が拡大しやすい特性がある。このため、地方公共団体は、防災上危険な木造住宅密集市街地の解消等の延焼被害の軽減対策を計画的に推進するとともに、周辺の避難場所・避難路の確保と周知など、避難体制の整備を図っている。

(3) 土砂災害・地盤災害・液状化対策

地震発生時には、地震動により山崩れ等の土砂移動が生じ、人命や建物等に被害を及ぼすおそれがある。また、地震動により液状化現象が発生すると、住宅の沈下や傾斜、道路面の変形、ライフライン施設の被害など、液状化による被害が地震後の生活に大きな影響を及ぼすこととなる。

国・地方公共団体は、地震に伴う土砂災害の危険箇所の把握に努め、土砂災害対策や河道閉塞対策を推進するとともに、山地災害による被害を防止・軽減するための治山対策を推進している。

また、国・地方公共団体、関係事業者は、ライフライン施設・インフラ施設の液状化対策や、大規模盛土造成地の耐震化等を進めている。さらに、国・地方公共団体は、臨海部等の軟弱地盤の地域を中心に液状化対策を推進するとともに、安価で効果のある対策工法等の技術開発を促進している。

(4) ライフライン・インフラの強靱化

地震発生時においても電気、ガス、上下水道、通信・放送サービス等のライフラインの機能を維持することは、災害時の救命・救助、医療救護及び消火活動等の応急対策の実施に当たって重要である。ライフライン機能の寸断を回避するため、ライフライン事業者は、施設の耐震化・耐浪化・老朽化対策等を進め、特に人命に関わる重要施設への供給ラインの強靱化を図っている。

また、国・地方公共団体、関係事業者は、ライフライン・インフラが相互に依存する関係にあることを踏まえ、多重化や分散化等により、機能維持を図るための対策を進める必要がある。

さらに、ライフラインの利用者においても、事業継続や生活継続の観点から、電源・通信等の多重化・分散化を進めるとともに、停電時の非常用発電設備の整備や燃料の確保等を推進することが求められる。

(5) 津波対策

(ソフト対策・ハード対策を組み合わせた総合的な津波防災対策)

被害様相で示したとおり、津波は、甚大な人的被害や住宅・インフラ、経済への被害をもたらす。これらの被害を低減させるためには、将来的なまちづくりと連携しつつ、津波浸水そのものの低減を図るソフト対策・ハード対策を効果的に組み合わせることが重要である。特に、千島海溝地震、日本海溝地震、南海トラフ地震など大規模地震に伴い発生する津波では、津波高が高いため、高い場所又は遠くへの避難が必要であるとともに、津波到達までの時間が短いことから、安全な場所への迅速な避難のため、地域ごとにあらゆる手段を講ずる必要がある。このため、国・地方公共団体等は、海岸保全施設等の整備・維持を基本として、地域住民等の避難を軸に、情報伝達体制、避難場所、避難施設及び避難経路を整備するとともに、防災教育や避難訓練、要配慮者への支援等の総合的な対策を推進している。

(津波の想定規模に応じた対策)

津波災害対策の検討に当たっては、レベル1の津波（最大クラスの津波に比べて発生頻度が高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波）と、レベル2の津波（発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波）という2つのレベルの津波を想定することを基本としている。

海岸管理者（主に都道府県や市町村）等は、レベル1の津波を対象に海岸保全施設等の整備を進め、津波が越流した場合にも後背地の被害軽減を図ることができるよう、海岸保全施設等の効果が粘り強く発揮される構造としている。また、最新の知見に基づいたレベル1の津波に対応するため、必要に応じて海岸堤防等に関する計画を見直し、海岸堤防等の整備や既設の海岸堤防等の耐震対策等を行っている。

レベル2の津波に対しては、「命を守る」ことを目標に、国・地方公共団体等は、住民避難を軸に、情報伝達、避難場所、避難施設、避難路、土地利用等のハード対策とソフト対策を総動員し、それらを組み合わせた総合的な対策を推進している。



津波避難タワー



避難路

具体的には、「津波防災地域づくりに関する法律」（平成23年法律第123号）に基づき、都道府県は、津波浸水想定の設定や津波災害警戒区域の指定を行い、沿岸市町村では、津波ハザードマップの作成・見直し・周知を実施している。また、海岸線等を有する全ての市町村は、地域特性等を踏まえ、津波浸水想定区域の設定、避難対象地域の指定、避難場所・避難路等の指定、要配慮者の避難対策等避難誘導體制の強化等を図っている。特に、積雪寒冷地において、吹雪や積雪寒冷により避難に時間を要する冬季は屋外や寒い屋内での避難は低体温症のリスクが生じる等の特有の課題があることから、屋内空間を備えた避難場所及び積雪等を配慮した避難経路の整備に取り組んでいる。

（早期避難のための普及啓発）

津波による被害を軽減させるためには、国民一人一人が早期に避難する必要がある。早期避難の徹底に向け、国等は、国民一人一人が、「強い揺れや弱くても長い揺れが続けば逃げる」、「大津波警報等を見聞きしたら避難」という避難行動の基本原則を始めとした適切な避難行動を認識し、想定にとらわれず、最大限の避難行動をとる意識を醸成するため、普及啓発を推進している。

また、発災時に住民等へ津波警報等を確実に伝達できるよう、国・地方公共団体、関係事業者は、防災行政無線、テレビ、ラジオ、携帯電話、緊急警報放送、インターネット等を用いた伝達手段の多重化・多様化・高度化を進めるとともに、発信情報の多様化も図っている。

2-4 災害対応力の強化

（1）災害応急体制の強化

千島海溝地震、日本海溝地震及び南海トラフ地震では、被害が極めて広域的かつ甚大になると想定されると同時に、人的・物的資源が絶対的に不足すること、発災直後の被害情報が著しく不足すること、膨大な避難者が発生すること、津波が時間差で繰り返し襲来するおそれがあること、後発地震が発生する可能性があること等に十分留意する必要がある。また、首都直下地震は、人口や諸機能が集積する東京圏で発生して曝露量が極めて膨大であるがゆえに、甚大な人的・物的被害や経済的被害が想定されている。

国・地方公共団体等の防災関係機関は、被害の全容把握を待たずに直ちに行動を開始し、災害応急対策活動を円滑かつ迅速に実施することにより、被害の最小化を図ることが何よりも重要である。このため、国は、限られた人的・物的資源を適時・的確に配分するため、その考え方を整理した上で、全国的視野に立って優先度を設けた配分計画として、災害応急対策活動に当たる部隊の活動規模、緊急輸送ルート、防災拠点等を具体的に定める計画（以下「具体計画」という。）をあらかじめ作成している。発災時にはこれに基づき、国と地方公共団体等が一体的に的確な災害応急対策を実施することとしている。

また、救助・救急、医療等の応急対策として、国は、発災時に一人でも多くの命を守れるよう、具体計画に基づき、被害の全容把握を待たずに、緊急輸送ルートを確認し、警察、消防及び自衛隊の部隊や、DMATなどの医療チームを被災地に速やかに派遣するといった広域応援体制を構築している。

特に、積雪寒冷地では、救助・物資運搬等の活動に時間を要するほか、積雪・凍結等により家屋の倒壊やライフライン等の被害が増大する、吹雪・積雪・凍結等が輸送・復旧等の活動の阻害要因となる、雪崩・崩落雪の危険、広域支援が装備面・経験面から十分に機能しないといった懸念があり、救助・物資運搬等に必要な人員や防寒対策に必要な装備・資機材の確保、医薬品等の備蓄の確保等を考慮した活動計画を策定し、広域的な訓練を実施している。



積雪寒冷下での訓練

（2）的確な情報収集・発信

災害対応の的確な実施には、災害情報の収集が重要である。このため、国・地方公共団体等は、リアルタイムのヘリコプター画像や人工衛星画像等の俯瞰的な画像データ、関係機関等からの情報を効果的に組み合わせ、被災直後の状況を収集する体制を充実させている。関係機関間では、新総合防災情報システム（SOBOWEB）を活用し、意思決定者間の意思疎通及び関係者間の情報の共有化を進めるなど、広域での情報連携体制を充実させている。

また、国・地方公共団体等は、国民に対し、被害状況など災害に関する情報、安否情報、交通施設等の復旧状況等を的確に提供するため、報道機関やポータルサイト運営業者等との協力体制の構築に取り組んでいる。特に、被災者への情報提供に関しては、ニーズを十分把握し、医療機関の稼働状況等の生活関連情報、被災者生活支援に関する情報など、被災者に役立つ情報を適切に提供することとし、被災者の置かれている多様な生活環境や居住環境等に鑑み、多様な情報提供手段を活用する仕組みを構築している。これらの体制・仕組みの構築に当たっては、視覚・聴覚障害者、外国人等に対しても的確な情報伝達がなされるよう配慮して取り組んでいる。

（3）救助・救急、保健・医療・福祉活動

（救助・救急活動）

大規模地震では、多数の負傷者や自力脱出困難者が発生することが想定される。このため、国・地方公共団体等は、救助・救急要員の確保・育成、資機材の配備等の体制の充実に取り組んでいる。また、救助・救急効果の向上を図るため、緊急消防援助隊、警察災害派遣隊、自衛隊、海上保安庁の部

隊、DMAT（災害派遣医療チーム）、日本赤十字社の救護班及びこれらの救助・救急部隊と現場で密接に連携するTEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）との連携推進のための訓練等により、より一層の対処能力向上を図っている。



DMAT（災害派遣医療チーム）
出典：厚生労働省



TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）
出典：国土交通省

（保健・医療・福祉活動）

発災時には、医療施設が被災して機能が低下する中で、既存の入院患者への対応をしつつ、災害による膨大な負傷者へ対応することが必要となる。このため、国・地方公共団体、関係機関は、医療機関における津波浸水対策、非常用発電施設の整備・上層階への移設とその燃料の確保、衛星電話の整備、飲料水・食料・医薬品の備蓄、ヘリポートの整備等の充実を図っている。また、発災後の医療需要の急増に対応できるよう、広域圏での救助・救急活動の調整を図る体制や後方医療体制の整備等に努めるとともに、DMAT・救護班の速やかな派遣、船舶や医療コンテナを活用した医療提供及び災害拠点病院を中心とした広域医療搬送体制の充実に取り組んでいる。

直接死を免れた被災者の命を災害関連死から守るためには、発災直後から保健・医療・福祉の提供体制を確立することが重要である。特に、高齢者や障害者等の要配慮者に対しては、切れ目のないケアを実施できるよう、保健・医療・福祉関係職員の速やかな活動を支援する必要がある。また、避難場所等によって支援の濃淡が生じないように、被災者一人一人に寄り添ったきめ細かな支援（災害ケースマネジメント）の実施が必要である。こうした要配慮者に対する福祉サービスの提供を継続できるよう、社会福祉施設においては、BCPの策定や施設の耐震化等に取り組むことが求められる。また、地方公共団体においては、発災後の福祉ニーズの増加に対応できるよう、DMAT（災害派遣福祉チーム）等の災害福祉支援の専門職の広域応援体制の構築に取り組んでいる。



避難所における保健師による健康管理の様子

(4) ライフライン・インフラの復旧対策

大規模災害時には、ライフライン・インフラの早期復旧を実現し、経済への二次的波及を抑制することが重要である。このため、ライフライン事業者、道路管理者、鉄道事業者、空港管理者、港湾管理者等は、全国からの復旧要員の確保や資機材の配備等の復旧体制をあらかじめ計画しておくなど、復旧体制の充実を図っている。

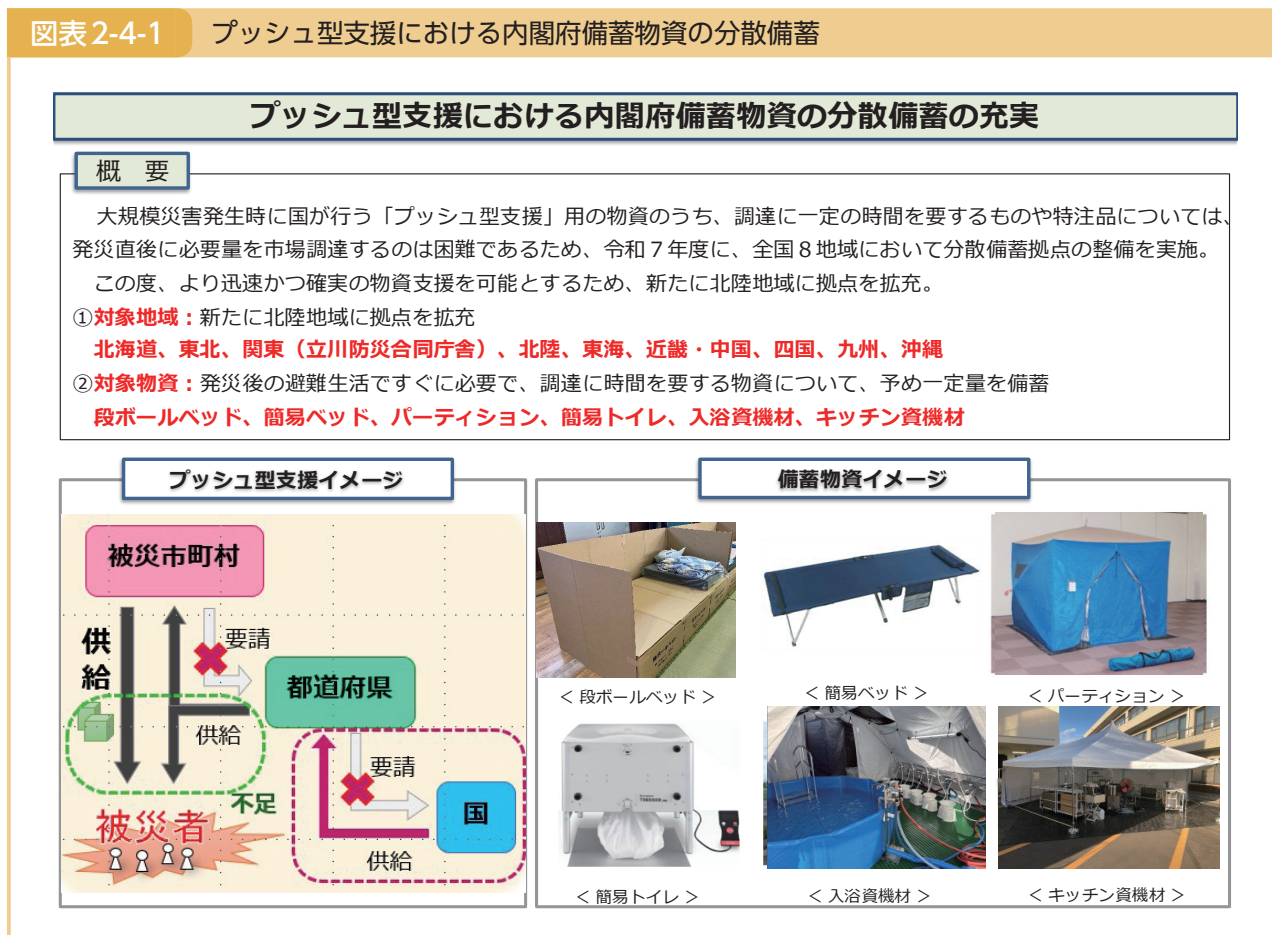
また、国・地方公共団体は、関係事業者と連携し、新総合防災情報システム（SOBO-WEB）の活用等により、必要な輸送手段及びルートに係る情報の共有体制を構築するとともに、利用者への情報発信体制の整備に取り組んでいる。

(5) 国・地方公共団体の備蓄や物資・燃料の調達・供給

(地方公共団体における物資の備蓄と国によるプッシュ型支援)

大規模地震の発災当初においては、被災地方公共団体のみで必要物資を迅速に調達することは困難と想定される。このため、国は、被災都道府県からの具体的な要請を待つことなく、被災地へ物資を緊急輸送するプッシュ型支援を実施することとしており、その必要な物資の種類や量について、あらかじめ具体計画において定めるとともに、調達・運搬に時間を要する物資については、各地域における分散備蓄を進めている。

図表2-4-1 プッシュ型支援における内閣府備蓄物資の分散備蓄



出典：内閣府資料

(官民連携による物資供給体制の確保)

地方公共団体においては、小売店やコンビニエンスストア等との連携を通じ、被災地内における物資の安定供給が可能となる体制を構築していく必要がある。あわせて、国・地方公共団体は、被災地内の避難所や自宅にいる人々に対する燃料、生活必需品等の安定供給を確保するため、防災計画に基づき関係事業者との調整を行うとともに、物資輸送に必要な車両の緊急通行車両指定等の事前準備を進めておく必要がある。

(断水に備えた飲料水・生活水の確保)

地震により上下水道施設が被災し、断水や下水処理が困難となる状態が生じるおそれがある。このため、飲料水に関しては、被災水道事業者及び全国からの応援水道事業者が給水車両等を活用して応急給水を実施することとしている。また、生活用水については、平時からの雨水・再生水の利用の推進や、地域住民や企業が所有する井戸や湧水を災害用井戸・湧水として活用するための登録制度の導入など、代替水源の確保の取組を推進している。



災害用井戸の活用状況
出典：災害時地下水利用ガイドライン

(燃料の供給対策)

燃料の供給対策としては、国及び関係事業者が、製油所等の燃料供給拠点において、津波等を想定した排水ポンプの増強により石油供給設備の強靱化を図るとともに、燃料備蓄の充実に取り組んでいる。また、必要量の把握、給油所等の災害対応能力強化や燃料在庫の確保等を通じて、サプライチェーンの維持に努めている。

このほか、国・地方公共団体等は、燃料供給拠点等へのアクセス道路の優先的な道路啓開を行う体制を整備するなど、燃料輸送・供給体制の確保に努めている。また、各地域における学校等の避難所施設や医療施設に加え、ライフライン等の重要施設における石油・LPガスの自衛的備蓄の促進、重要施設の位置情報や設備情報等の共有及び災害時の協力体制の構築を通じ、迅速な燃料供給に備えている。

(6) 避難生活環境の向上

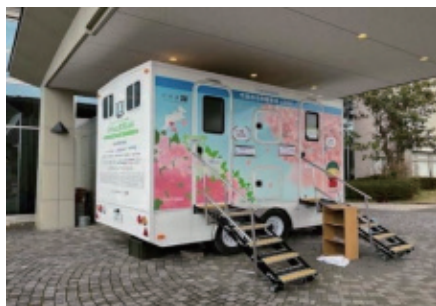
大規模地震の発生時には、多数の地域住民が避難所に避難することにより、避難所の定員を超過することが想定される。地方公共団体は、こうした事態を想定し、自宅が安全な場合には早期帰宅を促すなど、避難所の避難者を低減させる対策に加え、指定避難所の確保、ホテル・旅館等の避難所としての活用等を推進する必要がある。

また、避難所の確保にとどまらず、避難者が良好な生活環境で生活できるよう環境を整備することは、被災者の命と尊厳を守るとともに、災害関連死防止の観点から極めて重要である。このため、避難所においては、トイレ・食事・寝床等の生活環境の確保・改善に向けた取組を講ずる必要がある。地方公共団体においては、スフィア基準⁶を満たす避難所の設置に向け、トイレやベッド等の災害用物資・資機材の備蓄に努めている。また、避難所等になる学校施設について、バリアフリー化やトイレの洋式化を進めるとともに、熱中症対策や防寒対策として、体育館への空調設備の設置などに取り組んでいる。さらに、災害時に使用可能なシャワー設備の確保や、入浴支援を行うNPO・民間温浴施設等の関係事業者との協定締結、キッチンカー・トイレカー・ランドリーカー等の移動型車両・コンテナの所在情報の一元化等を推進し、被災地のニーズに応じて迅速に提供できる体制を整備している。

くわえて、積雪寒冷地においては、防寒具・暖房器具・燃料等の備蓄、温かい食事を提供できる体制の構築など、地域特有の課題に対応した防寒対策を講じている。



仮設入浴設備



トイレトレーラー



ランドリーカー

(7) 帰宅困難者対策・在宅避難・広域的避難の取組

(帰宅困難者対策)

公共交通機関の運行停止等により発生する帰宅困難者等が一齐に徒歩帰宅すると、歩道からあふれて応急活動の妨げとなるほか、帰宅困難者自身が集団転倒などの二次災害に巻き込まれるおそれがある。救助・救急活動等の応急活動に支障を来す事態を防止するとともに、帰宅困難者の安全を確保するため、国・地方公共団体は、民間事業者等と協力して、「むやみに移動を開始しない」という基本原則等の積極的な広報を行うとともに、企業や学校等に対して、従業員や児童生徒等の一時的な収容を呼び掛けている。また、地方公共団体は、民間事業者と連携し、徒歩帰宅者の一齐帰宅を抑制するための一時滞在施設等の情報提供、誘導等の実施、救急・救護体制の構築、災害時帰宅支援ステーションの確保等に取り組んでいる。

6 「スフィアハンドブック：人道憲章と人道支援における最低基準」にまとめられている基準

図表 2-4-2 民間事業者による帰宅困難者対策の取組事例



「逃げ出す街」から「逃げ込める街」へ

取組主体：森ビル株式会社

取組の実施地域：東京都港区

- ・「逃げ出す街から逃げ込める街へ」を標榜し、震災備蓄（食料約 36 万食、毛布、簡易トイレ、生理用品、おむつ等）や災害用井戸を整備、行政と帰宅困難者受入れ等に関する協力協定を締結。
- ・六本木ヒルズ（写真左）は 5,000 人、虎ノ門ヒルズ（右）は 5,200 人の受入れ体制確保。
- ・エリア全体の防災力向上のために、自治会、行政、近隣の町会等と訓練・講習を実施。



地震に強い地下街の活用

取組主体：川崎アゼリア株式会社

取組の実施地域：神奈川県川崎市

- ・取組主体が運営する「川崎地下街アゼリア」は川崎駅に直結し、東日本大震災時には帰宅困難者約 3,000 人が滞在。
- ・この経験から、行政と帰宅困難者の一時滞在施設としての協定を締結、天井や非常用電源の増強、行政等と定期的な避難訓練等を実施（写真は訓練時の様子）。
- ・複数の出入り口を有しており、国民保護法上の避難施設にも指定。

（在宅避難の促進）

大規模地震の発生時には、膨大な数の地域住民が避難所に避難することにより、避難所の定員を大幅に超過することが想定される。真に支援が必要な者への支援を確保するため、地方公共団体は、至急の支援を要しない者を対象とする在宅避難の推進により、避難所の負担軽減を図る必要がある。

住宅の被災が軽微な被災者については、自宅にとどまるよう誘導する方策等を推進するとともに、在宅避難者も含めた避難者の良好な生活環境を整備するため、「場所（避難所）の支援」から「人（避難者）の支援」へ考え方を転換する必要がある。具体的には、国・地方公共団体、関係機関は、在宅避難者に対しても物資の供給が滞ることのないよう、民間事業者と協力して対応するとともに、被災地において温かい食事の提供や入浴等の生活に関わる支援等が行き届くよう、必要な対策の検討に取り組んでいる。

（広域的避難の促進）

大規模地震の発生時には、被災地内での災害対応ニーズを抑制するとともに、避難所に入れない被災者の命を守るため、積極的に広域的避難を進める必要がある。例えば、首都直下地震の場合、近年東京圏では、東京圏出身者が増え、東京圏以外の地域に実家等の避難先を持たない人も多い傾向があることも踏まえると、行政が主体的に広域的避難を促す仕組みを講ずる必要がある。このため、地方公共団体においては、あらかじめ、他の地方公共団体との協定締結等により避難先を確保するとともに、広域的避難のための計画を作成して受入可能人数や移動方法を定めるなど、大規模地震発生時の広域的避難の実施に向けた具体的な体制構築を進める必要がある。広域的避難の実施に当たっては、ホテル・旅館等の活用に加え、広域的避難時の移動に伴う混乱等を極力抑えるためにも、郊外の団地など賃貸住宅の空室等を避難先として活用することも重要である。

2-5 迅速な復旧・復興への備え

(1) 一時的な住まいの確保・生活再建の取組

被災者が就労や就学、住宅再建などの生活再建に取り組むためには、発災後の早い段階から安定した居住環境を確保することが重要である。

地方公共団体は、住まいを失った被災者に対して一時的な住まいを迅速に提供できるよう、関係団体と連携して、既存住宅の活用に取り組み、国は、地方公共団体の取組が進むよう支援する必要がある。また、国・地方公共団体は、一時的な住まいとして、空き家を積極的に使う方策を検討しており、平時から空き家の事前登録等を推進している。

また、建設型応急住宅による住まいの確保のため、地方公共団体は、建設事業者や関係団体等と連携を図り、応急仮設住宅の建設に要する資機材の調達・供給体制を整備するとともに、建設可能な用地の事前把握に取り組んでいる。

さらに、国・地方公共団体は、被災者の生活再建を迅速かつ効率的に支援するため、デジタル技術を活用した罹災証明の交付体制を確立するなど、支援措置を早期に実施するための体制づくりを推進している。また、個々の被災者の被害状況や支援状況を一元的に集約した被災者台帳を速やかに作成できるよう、平時から被災者支援に関するシステムの導入を進めている。

くわえて、被災者が生活再建に当たり、地震保険により一定の補償が得られるよう、国・地方公共団体は、地震保険制度の周知・普及に取り組んでいる。

(2) 事前復興計画等の推進

地方公共団体においては、被災者の迅速な生活再建や産業・経済の早期復興を図るため、復興に向けた施策の方向性や優先順位、復興手順等を平時から検討し、事前復興計画の策定を進めることが重要である。また、地方公共団体は、被災後に早期かつ確に復興まちづくりを行えるよう、復興に向けた事前準備の取組に努めており、国はこれらの取組を支援・推進している。

第3節 企業に期待する防災対策

3-1 事業継続の取組の必要性

大規模災害が発生し企業の事業活動が停滞した場合、その影響は当該企業にとどまらず、サプライチェーンの途絶などにより、関係取引先や地域経済、ひいては我が国全体に多大な影響を与えるおそれがある。そのため、大規模災害等の発生時における企業の事業活動の継続を図ることは、極めて重要である。

内閣府では、企業の事業継続計画（Business Continuity Plan、BCP）の策定を促進するため、平成17年にガイドラインを策定し、本ガイドラインに沿ったBCPの策定を推奨している。

BCPとは、地震・台風等の自然災害のみならず、感染症の蔓延、テロ等の地政学リスク、サイバー攻撃、サプライチェーン（供給網）の途絶、突発的な経営環境の変化など、不測の事態が発生したとしても、重要業務を中断させない、または中断しても可能な限り短時間で復旧させるための方針、体制、手順等を示した計画を指すものである。

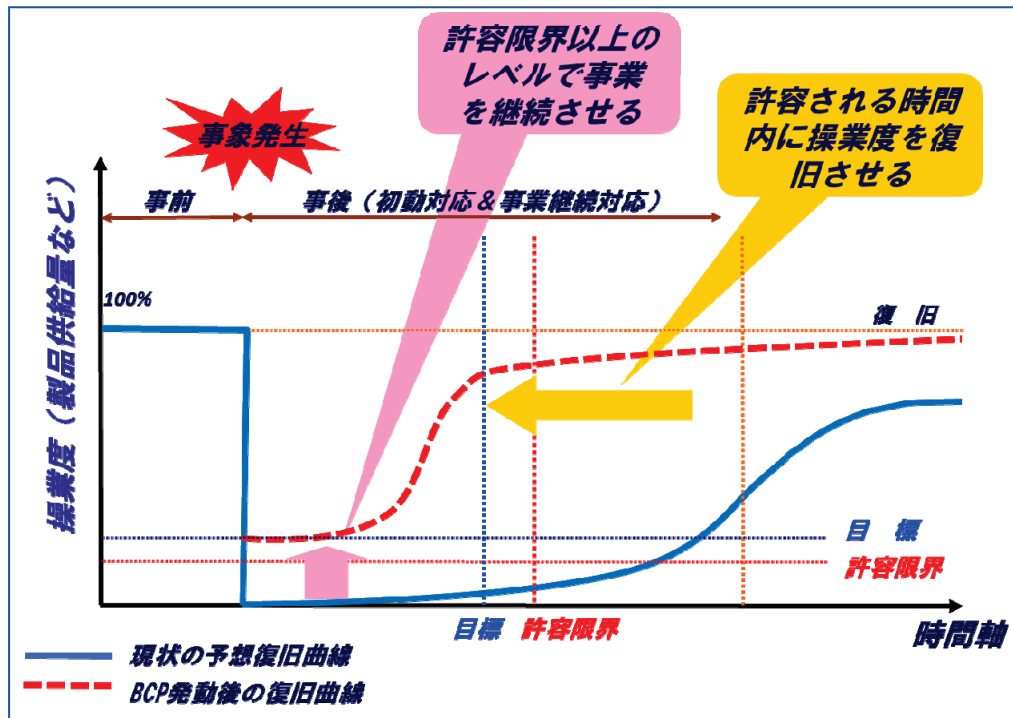
また、BCP策定や維持・更新、事業継続を実現するための予算・資源の確保、事前対策の実施、取組を浸透させるための教育・訓練、点検、継続的な改善などを行う平時からのマネジメント活動は、事業継続マネジメント（Business Continuity Management、BCM）と呼ばれ、経営レベルの戦略的活動として位置付けられるものである。

初動段階において必要な対応として、従業員や来訪者の人命を守ることが挙げられる。耐震化や避難体制の整備、安否確認手段の確保など、平時からの備えが適切になされているか否かは、災害時の被害の大きさを左右する。さらに、企業が保有する設備・データ・在庫といった経営資産を守ること

も、事業の早期再開に向けて不可欠である。これらの資産が失われ、復旧に長期間を要すれば、結果として雇用や取引先、更には地域経済にも深刻な影響を及ぼす。

くわえて、発災後に事業を継続し、早期に復旧できるか否かは、企業自身の存続のみならず、雇用の維持、取引関係の継続及び地域住民の生活支援といった地域経済全体の回復力を大きく左右する。企業一社一社の備えが積み重なることで、地域経済は災害に対する強靱性を高め、社会全体の早期復旧につながる。事前防災への取組に加え、BCPは、災害時の「備え」にとどまらず、地域経済を支える基盤として、その重要性が一層高まっている（図表3-1-1）。

図表3-1-1 事業継続計画（BCP）の概念



出典：内閣府資料

3-2 地域防災への企業の参画

大規模災害への備えは、行政だけで完結するものではなく、地域に存在する多様な主体が連携することで初めて実効性を持つ。企業もまた、地域社会を構成する重要な一員であり、その防災への参画は、地域全体の災害対応力を高める上で欠かせない要素となっている。

近年では、企業と自治体が災害時応援協定を締結し、物資供給や応急対応に関する役割分担をあらかじめ定めておく取組も広がっている。こうした協定は、行政側にとっては対応力の補完につながり、企業側にとっては社会的信頼の向上や事業継続の確保にも資する。すなわち、地域防災への参画は、社会貢献であると同時に、企業価値を高める取組でもある。

また、地域防災への関与は、従業員自身の安全確保にも直結する。多くの従業員は周辺地域に居住しており、地域の防災力が高まることは、結果として企業の人的基盤を守ることににつながる。

官民が協働し、地域全体で災害に備える取組を深化させていくことが、持続可能な地域社会の構築に不可欠である。

図表3-2-1 能登半島地震における民間企業等と連携した被災地支援

物資支援オペレーション	飲食等の提供	宿泊施設の提供
<ul style="list-style-type: none"> 民間物流事業者に広域物資輸送拠点の運営を委託。物資の搬出入や保管管理体制の円滑化および効率化を図った。 民間物流事業者に広域物資輸送拠点から被災市町や避難所への輸送を委託。輸送作業の効率化と市町職員の見荷軽減を図った。 	<ul style="list-style-type: none"> 町の委託を受けた地元の飲食店組合の事業者が穴水町の開設した「セントラルキッチン」において、栄養バランスの取れた温かい食事を被災者へ提供。 各避難所への配送は被災し職を失った人が担い、一時的な雇用も創出。 	<ul style="list-style-type: none"> 自宅の復旧や仮設住宅等への入居までの間の被災者の生活環境を確保するため、ホテル・旅館・民泊等を活用し二次避難等を支援。 民泊関係事業者では戸建てやペット同伴、家財付など幅広いニーズにも対応。
		
<p>支援物資拠点の管理（石川県産業展示館）</p>	<p>飲食店組合事業者による炊き出し（穴水町）</p>	<p>民泊施設の提供 18</p>

出典：防災庁設置準備アドバイザー会議資料

図表3-2-2 地方公共団体と民間団体等との災害時応援協定の締結

物資輸送	住まいの確保
<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害時における無人航空機を活用した情報収集及び物資輸送等に関する協定の締結 協定者：宮城県名取市、有限会社公衆開発（ドローンショップ仙台） 内容：災害現場又は災害発生のおそれがある現場の状況確認及び撮影、孤立者への物資輸送 ○ 災害時における物資輸送及び運営等の協力に関する協定 協定者：広島県東広島市、福山通運株式会社 内容：避難所等への支援物資の輸送や物資拠点施設の運営補助のほか、福山通運施設を緊急避難場所として提供 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害時におけるレンタルキャンピングカー等の提供に関する協定 協定者：埼玉県越谷市、一般社団法人レンタルキャンピングカー協会 内容：協会が保有・管理するキャンピングカーの優先提供 ○ 災害時における移動式宿泊施設等の提供に関する協定 協定者：鹿児島県伊佐市、株式会社デベロップ（ホテル事業） 内容：平時はコンテナホテルとして使用している移動式宿泊施設を提供し、緊急避難所や仮設住宅等に活用
食事の提供	生活の質の改善
<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害時におけるキッチンカーによる炊き出しの実施等に関する協定書 協定者：愛媛県宇和島市、愛媛キッチンカー協会 内容：避難所等における炊き出し、協会が調達可能な物資の供給、市が提供する米等の食材の調理 ○ 食事の提供支援に関する協定書 協定者：群馬県館林市、有限会社フォレスト（飲食業） 内容：炊出し等による温かい食事の提供、備蓄食料等を美味しく食べるアイデアの提供等 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害時における移動トイレカー及び移動事務室車の供給協力に関する協定 協定者：愛知県あま市、タフバリア有限公司（リース業） 内容：移動トイレカーなどを避難所等へ優先的に、迅速に供給、運搬、設置 ○ 災害時における移動式ランドリーの提供に関する協定 協定者：兵庫県養父市、山本運輸株式会社 内容：養父市及び養父市が支援を行う自治体等が被災した場合等において、養父市に対しランドリーカーを提供 20

出典：防災庁設置準備アドバイザー会議資料

3-3 事前防災における企業の持つ技術・サービスへの期待

災害による被害を最小限に抑えるためには、発災後の対応力強化に加え、被害そのものを減らす「事前防災」への取組が極めて重要である。特に近年、デジタル技術や新たなサービスの進展により、災害リスクの把握、被害予測、初動対応の高度化など、事前防災の可能性は大きく広がっている。

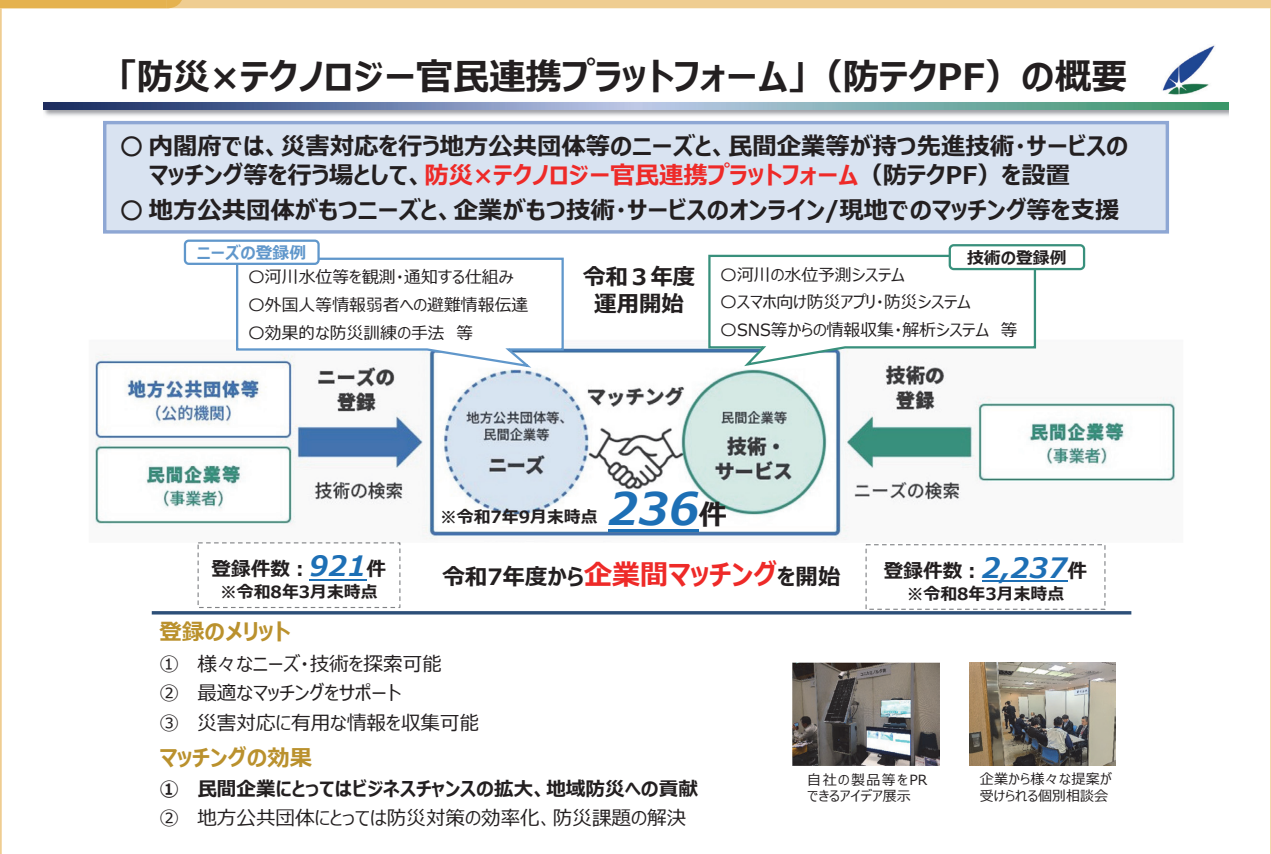
企業は、防災・減災に資する多様な技術・サービスを有しており、その活用が強く期待されている。例えば、IoTやセンサー技術を活用した設備監視、AIによる被害予測、クラウドを用いた情報共有、ドローンやロボットによる被災状況把握などは、従来の防災対策を補完・高度化するものとして注目されている。これらの技術を平時から導入・活用することは、災害時の迅速な判断・対応につながる。

また、事前防災への投資は、単なるコストではなく、中長期的には被害軽減や復旧期間の短縮を通じて、社会全体の損失を抑制する効果を持つ。企業にとっても、自社の事業継続性向上や新たな市場創出につながる可能性があり、防災分野は成長分野としての側面も有している。

内閣府では、防災に関するニーズを有する自治体・民間企業と、技術・サービスを持つ民間企業をつなぐ「防災×テクノロジー官民連携プラットフォーム」(防テクPF)事業に取り組んでいる(図表3-3-1)。本事業を通じて、自治体の現場課題を踏まえた実証やマッチングを促進し、優れた技術・サービスの社会実装を後押ししている。

大規模地震災害に備えるためには、官と民がそれぞれの強みを持ち寄り、事前防災への投資・取組を継続的に進めていくことが不可欠であり、企業の技術・サービスが適切に活用される環境を整えることは、災害に強い社会の実現に向けて重要である。

図表3-3-1 「防災×テクノロジー官民連携プラットフォーム」(防テクPF)の概要



出典：内閣府資料

第4節 一人一人ができる大規模災害への備え

4-1 事前の備えの重要性

千島海溝地震、日本海溝地震、首都直下地震及び南海トラフ地震といった大規模地震が発生した場合、これまでに経験したことのない甚大な被害が生じるおそれがある。特に、南海トラフ地震においては、死者の約7割は津波による被害と推計されており、被害軽減のための対策として、行政においては、避難タワー、避難経路等の整備や防潮堤の整備等の対策が講じられているところである。一方で、より即効性の高い対策として、速やかに避難する意識の向上など、個人が主体的に取り組む対策を進めることにより、被害を大幅に軽減できることが見込まれている。

これまでの防災意識においては、防災対応は日常生活とは別に行うものであるとの意識が強く、防災の取組への一歩を踏み出しづらい環境であった。しかしながら、環境問題を例に挙げると、かつては二酸化炭素等の排出削減に対する意識は浸透していなかったものの、現在では再生可能エネルギーの普及や個人がエコバッグを持参することが定着してきている。このように、防災対応についても日常生活に溶け込ませることにより、備蓄や避難意識などの防災対応が特別なものではなく、当たり前の行動として受け入れられる文化を醸成していかなければならない。

また、日常時と非常時という社会のフェーズ（状態）を分けない「フェーズフリー」の考え方も広がりを見せており、災害時にも役立つ仕組みを普段の生活・経済の中にデザインし、浸透させていくことが重要である。キャンプ道具、電気自動車などの災害時活用、食品のローリングストックといった取組を進めることで、「防災意識」を意識しなくとも、自然と備えが実践される世の中を目指していく必要がある。

大規模地震による被害を軽減するためには、国民一人一人が、各地震発生時に自らが極めて困難な状況に見舞われる可能性があることを、「自分ごと」として受け止めることが不可欠である。その上で、「自らの命は自らで守る」という防災の原則の下、自分でできることは自分で行い、自ら進んで自助・共助に取り組む意識を持ち、自らの命を守る取組を進める必要がある。しかしながら、正常性バイアスにより、災害等の異常事態が起きているのにもかかわらず、「自分は大丈夫」など、無意識のうちに事態を過小評価してしまうおそれが指摘されている。そのため、「自らの命は自らで守る」という原則に加え、「大切な人の命を守る」という意識を持ち、大切な人と一緒に耐震化や家具の固定に取り組むなど、「防災を日常に」する取組を進めていくことが重要である。

4-2 国民一人一人の事前の備えについて

(1) 防災に関する世論調査

令和7年の「防災に関する世論調査」（内閣府大臣官房政府広報室）は、防災に関する国民の意識を把握し、今後の施策の参考とすることを目的に、全国18歳以上の日本国籍を有する者3,000名を対象として、郵送法により、同年8月21日から9月28日を調査期間として実施された。有効回収率は56.9%、有効回収数1,707名となっている。

（参照：https://survey.gov-online.go.jp/public_safety/202510/r07/r07-bousai/）



同名の世論調査は、昭和57年から、59年、62年、平成元年、3年、7年、9年、14年、25年、29年、令和4年、そして今回の計12回実施されており、平成14年調査から設けられている「自然災害が起こったときに被害を少なくするため、自助、共助、公助のうち、どれに重点をおくべきか」という趣旨の質問に対する回答割合を時系列で見ると次表（[図表 4-2-1](#)）のとおりとなる。

図表4-2-1 防災に関する世論調査（自助・共助・公助関係）

	自助	共助	公助	バランス
平成14年9月調査	18.6	14.0	24.9	37.4
平成25年12月調査	21.7	10.6	8.3	56.3
平成29年11月調査	39.8	24.5	6.2	28.8
令和4年9月調査	28.5	19.7	9.3	41.0
令和7年8月調査	29.2	17.9	9.5	40.7

※その他、わからない、無回答を除外しているため、足し上げても100%にはならない。
出典：防災に関する世論調査（内閣府）

調査方法や設問等に変更があるため、単純な比較はできないが、平成14年調査で約25%を占めていた「公助」の回答割合は、東日本大震災以降、1桁台で推移するようになっている。災害対策は行政任せでよいという従前の意識が大きく変化した表れと考えられる。しかし、それをもって、自助、共助、公助のいずれかに災害対策の責任を重点的に帰したり、役割分担を固定化したりすることは適当ではない。被害の最小化という共通目的のために、互いに補完・充足しあう柔軟な関係を構築することが重要である。

また、「自助」の回答割合は、平成28年熊本地震直後の調査で大きく増加し、その後は減少したものの、約30%を占めるようになっている。さらに、同世論調査から、個人・家庭において「大地震に備えて、どのような対策をとっているか」という趣旨の質問について、おおむね同じ内容の選択肢の回答割合を時系列でみると次表（図表4-2-2）のとおりとなる。

平成7年からの30年間で「食料・飲料水等の準備」及び「家具・家電の固定」の回答割合は20%以上、「避難場所・避難経路を決めている」は15%程度増加し、一方、「対策を行っていない」との回答割合は13%程度減少している。

（2）具体的な取組

まずは、自宅で身の安全を確保できるよう、建物の耐震性を確保する必要がある。昭和56年（1981年）以前に建てられた家については、耐震診断を受けるべきである。耐震改修が必要となり、費用負担が大きい場合、家全体ではなく、寝室やリビングなど一部でも実施しておくことが考えられる。その空間の安全が守られ、費用も低く抑えられる。あわせて、大地震では、家具は必ず倒れるものと考えて、日頃から家具・家電の固定や配置の見直しで「安全空間」を作る必要がある。

（参照：<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/gensai.html>）



食料や飲料水は、最低3日分、できれば1週間分を日常的に更新されるもので備えておくことが望ましい。急いで自宅から避難する場合もあるので、避難生活で「すぐに必要になるもの」、「ないと困るもの」が何かを考え、非常持ち出し品として事前にリュック等に入れておくとともに、ハザードマップ、避難場所・避難経路を確認しておくべきである。

（参照：<https://www.kantei.go.jp/jp/content/000182715.pdf>）



図表4-2-2 防災に関する世論調査（大地震に備えての対策）

(%)

	食料・飲料水、日用品、医薬品などを準備している	家具・家電などを固定し、転倒・落下・移動を防止している	近くの学校や公民館などの避難場所・避難経路を決めている	貴重品などをすぐ持ち出せるように準備している	家族の安否確認の方法などを決めている	防災訓練に積極的に参加している
平成3年7月調査	10.8	8.5	15.5	23.5	9.7	6.0
平成7年9月調査	23.3	12.7	20.6	27.4	16.1	5.0
平成9年9月調査	21.8	14.0	21.4	26.5	16.5	6.8
平成11年6月調査	19.1	13.9	21.4	20.7	14.8	5.8
平成14年9月調査	18.6	14.8	16.7	21.2	12.8	5.0
平成17年8月調査	25.6	20.8	28.7	20.3	19.3	8.1
平成19年10月調査	36.0	24.3	33.5	23.1	25.6	12.5
平成21年12月調査	33.4	26.2	34.2	24.7	25.7	13.1
平成25年12月調査	46.6	40.7	29.7	22.8	20.9	10.4
平成29年11月調査	45.7	40.6	38.8	22.0	22.5	16.0
令和4年9月調査	40.8	35.9	34.5	19.8	14.9	8.7
令和7年8月調査	46.1	37.6	37.0	21.0	15.1	8.3

(%)

	非常持ち出し用衣類、毛布などを準備している	揺れを感知して電気を止める感震ブレーカーを設置している	自家用車の燃料を十分に補給している	外出時には、携帯電話やスマートフォンなどの予備電池を携帯している	無回答	特に対策は取っていない
平成3年7月調査	—	—	—	—	—	39.0
平成7年9月調査	14.3	—	—	—	—	26.3
平成9年9月調査	12.9	—	—	—	—	23.3
平成11年6月調査	11.0	—	—	—	—	34.0
平成14年9月調査	9.5	—	—	—	—	31.0
平成17年8月調査	11.0	—	—	—	—	29.7
平成19年10月調査	14.3	—	—	—	—	13.5
平成21年12月調査	14.5	—	—	—	—	24.2
平成25年12月調査	18.4	6.6	15.8	13.2	—	10.8
平成29年11月調査	15.2	12.8	14.1	16.2	—	10.4
令和4年9月調査	7.0	5.2	20.4	15.9	1.6	13.9
令和7年8月調査	7.3	6.0	23.1	18.6	1.2	13.5

※複数回答のため、足し上げると100%を超える。なお、選択肢は令和7年8月調査のものであり、他の調査年の選択肢には表現が若干異なるものがあるが、概ね同一内容のものの回答割合を記載。

出典：防災に関する世論調査（内閣府）等

(3) 感震ブレーカー等の設置について

東日本大震災における本震による火災のうち、原因が特定されたものの過半数が電気関係の出火であったように、地震による火災の過半数は電気が原因とされている。

また、地震後に同時多発的に火災が発生した場合には、消火活動を十分に行うことができず、木造住宅密集地域などを中心に大規模な市街地火災に至るおそれがある。こうした事態を防ぎ、家族や近隣住民の命、自宅や近隣の建物を守るためにも地震による火災を防止することが重要になる。自宅の焼失を防ぐことができれば、避難所等における避難生活を回避できるほか、早期の復旧・復興にもつながる。

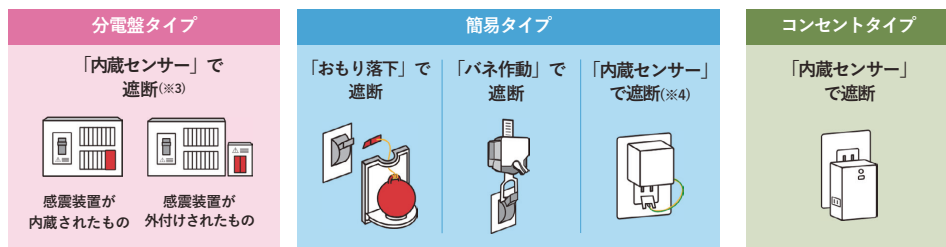
このため、地震時に設定以上の揺れを感知した際、電気を自動的に遮断する感震ブレーカー等を設置することで、地震の揺れによる電気ストーブの転倒や家電製品のショート、停電からの復旧後の再通電時に出火する「通電火災」等に起因する火災を防ぐことが効果的である。

(参照：<https://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/denkikasaitaisaku/index.html>)



内閣府が令和6年に東京圏を対象に実施した調査では、感震ブレーカー等を設置している世帯は約2割であったが、その他の地域を含め、国民一人一人が「自分ごと」として捉え、感震ブレーカー等を自宅に設置することが望まれる。

(参照：<https://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/denkikasaitaisaku/syutochousagaiyou2.html>)



感震ブレーカーのイメージ

4-3 地震が起こったら

(1) 身の守り方

緊急地震速報を見聞きした場合、地震の揺れを感じた場合にとるべき行動は、そのときの居場所によって異なる。例えば、

- ・家庭では、頭を保護し、丈夫な机の下などに隠れ、慌てて外に飛び出さず、無理をして火を消そうとしなくてよい
- ・人が大勢いる施設では、カバンなどで頭を保護し、割れ物の陳列棚から離れ、慌てて出口に走りださない
- ・屋外では、ブロック塀など倒れてきそうなもの、看板やガラス窓から離れ、頑丈なビルのそばにいる場合はビルの中に入る

など、生活の中の様々な場面を想定し、いざというときに適切な行動がとれるよう考えておくことが望ましい。

(2) 情報収集・安否確認

災害時には身の安全を確保した上での確かな情報収集が必要となる。また、家族等が互いの安否を確認することも適切な行動につながる。災害時、電話などの音声通話に比べ、インターネット回線は比較的つながりやすい傾向にあり、情報収集や安否確認にはSNSやアプリが活用できる。

一方、SNSによるデマや偽情報の拡散には注意しなければならない。自分自身の不安を煽られる

のみならず、救助活動や復旧の妨げになる事態も発生してしまう。インターネットの情報はすぐに鵜呑みにせず、真偽を冷静に判断する必要がある。政府や地方公共団体が運営する公式アカウントなど確かな情報の入手ルートを確保しておくことが重要である。

(3) 帰宅困難者対策について

大きな地震が起こると、鉄道が運行を停止するなど公共交通機関の運行に支障が生じるほか、道路も大渋滞することになる。このため、地震が平日の日中に起こった場合、鉄道等に乗って通勤・通学している人は帰宅することが困難になるおそれがある。このようなときは、「むやみに移動を開始しない」という「一斉帰宅抑制」を実施することが重要である。

特に発災後72時間は、救命・救助活動や消火活動などの応急活動にとって重要であり、このときに帰宅を急ぐ人が道路にあふれて緊急車両の通行が妨げられると、救える命が救えなくなるおそれがある。また、群集事故などの二次被害に巻き込まれるリスクもあることから、会社や学校にとどまることができる人は、「一斉帰宅抑制」に御協力いただきたい。また、観光や買い物等で外出している人は、「一時滞在施設」にとどまるようにしていただきたい。

また、遠距離を徒歩で帰宅する場合は、「災害時帰宅支援ステーション」に立ち寄るなどして災害情報を確認したり、休憩を取ったりするなど無理をしないように心掛けることも重要である。普段から歩きやすい靴や服装、行動食、会社や学校から自宅までの経路を確認できる地図等を準備しておくことが望ましい。さらに、夏や冬に地震が起こることも想定し、季節に応じて暑さ対策や寒さ対策にも気を配るようにしたい。落ち着いて行動できるように、家族等の安否を確認する方法について、あらかじめ家族等で話し合っておくことも重要である。デマや流言に惑わされることがないように、情報の発信元を確認するなどの対応も必要になる。

なお、「一時滞在施設」や「災害時帰宅支援ステーション」は、各施設の善意に基づいて開設されるものであることも踏まえ、利用時には、各施設や他の利用者の迷惑とならないような配慮も求められる。

鉄道などの公共交通機関が運転を再開して帰宅できるようになったときも、一斉に帰宅を開始するのではなく、会社や学校内で帰宅を開始する時間帯や方面を分散させる「分散帰宅」を実施することで、再開した公共交通機関が運転を維持しやすくなり、新たな混乱の防止にもつながる。なお、分散帰宅を実施した場合の方が、一斉に帰宅を開始した場合よりも、より多くの人により早く帰宅できるとされている。

(参照：<https://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/index.html>)



東日本大震災時の横浜駅周辺の様子
出典：横浜駅周辺地区 都市再生安全確保計画



災害時帰宅支援ステーションのロゴマーク

(4) 津波避難について

津波による人的被害を軽減するためには、住民一人一人が迅速に安全な場所に避難することが重要である。避難に際しては、家屋の倒壊や落下物、道路の損傷、渋滞・交通事故等が発生するおそれが

あることから、徒歩避難を原則としている。

一方、令和7年7月30日に発生したカムチャツカ半島東方沖を震源とする地震による津波や、同年12月8日に発生した青森県東方沖を震源とする地震による津波では、自動車避難による交通渋滞の発生が報じられるなど避難の在り方については課題が残っている（図表4-3-1）。

指定緊急避難場所までの距離や要配慮者の存在など、地域の実情によっては自動車で避難せざるを得ない場合もある。その場合でも、交通渋滞等による逃げ遅れが生じないようにするため、各地域において、自動車利用の基準や避難経路の確保、駐車スペースの拡充など、あらかじめ安全に避難できる方策を検討しておくことが重要である。

津波は、水深10m程度であれば時速約36kmと自動車並みの速さで襲ってくると言われている。いざという時に困らないよう、事前にできる準備をしっかりと行うとともに、平時から避難訓練を実施し、避難に際しての課題を把握しておくことが、円滑な避難につながる。

図表4-3-1 カムチャツカ半島付近の地震に伴う津波に関する住民調査（令和7年11月内閣府）

設問：あなたは、どのような手段で避難しましたか。あてはまるものをいくつでも選んでください。

全体	実数	%
	1,012	100.0
徒歩	396	39.1
自動車	560	55.3
オートバイ・自転車	42	4.2
最初は自動車だったが、途中で道路に乗り捨てて、徒歩で避難した	7	0.7
その他	33	3.3

設問：（自動車）避難の際に渋滞は発生していましたか。

全体	実数	%
	560	100.0
渋滞が発生していた	202	36.1
渋滞が発生していなかった	358	63.9

出典：内閣府資料

また、カムチャツカ半島東方沖を震源とする地震による津波からの避難に際しては、避難時及び避難先での熱中症対策が課題となった。津波からの避難は一刻を争うため、熱中症対策を行ってから避難すると、逃げ遅れにつながる可能性がある。普段から外出時に熱中症対策を心掛けるとともに、避難先でも水分補給ができるよう備蓄を整えるなど、暑さ・寒さへの対策についても事前に準備しておくことが重要である。

第5節 おわりに

本章では、大規模地震・津波災害に備え、国及び地方公共団体の施策を始め、企業や地域、NPO等との連携による取組、事前防災、発災時の応急対策から復旧・復興までの一貫した幅広い災害対策を紹介した。これらの取組は、被害の最小化と迅速な復旧・復興を図る上で重要であるが、発災直後においては、行政が即時に十分な支援を行うことには限界があり、国民一人一人の行動が被害の程度を大きく左右する。

このため、大規模災害を「いつか起こる出来事」ではなく、「自らや家族、身近な地域に起こり得る現実」として捉える、いわゆる自分ごと化が不可欠である。住宅の耐震化や家具の固定、感震ブ

レーカーの設置、日頃からの家庭備蓄、避難経路や避難行動の確認等は、特別な対応ではなく、日常生活の中で取り組むべき基本的な備えである。

また、避難行動や帰宅抑制への理解と協力、地域の防災訓練への参加、近隣住民との声掛けなど、個々の行動の積み重ねが、地域全体の防災力の向上につながる。行政、企業、地域、そして国民がそれぞれの役割を果たし、災害を「自分ごと」として主体的に備えることが、被害を減らし、社会全体で困難を乗り越える力となる。

【コラム】

12月8日の地震に伴う北海道・三陸沖後発地震注意情報の発表

令和7年12月8日23時15分に青森県東方沖を震源とするマグニチュード7.5（モーメントマグニチュード7.4）（暫定値）の地震が発生した。この地震に伴い、「北海道・三陸沖後発地震注意情報」が発表された。令和4年12月に運用が始まって以降、初めての発表となった。

この地震では青森県八戸市で最大震度6強が観測された。また、北海道太平洋沿岸中部、青森県太平洋沿岸、岩手県に津波警報が発表され、岩手県久慈港で最大64cmの津波が観測された。気象庁は地震発生直後、震源域周辺で同程度以上の地震への注意を呼び掛けた。その後、地震の震源位置や規模を精査した結果、北海道の根室沖から東北地方の三陸沖にかけての巨大地震の想定震源域において、新たな大規模地震の発生可能性が平常時に比べて相対的に高まっていることを知らせる「北海道・三陸沖後発地震注意情報」を発表し、もし、大規模地震が発生した場合は北海道太平洋側から千葉県まで広い範囲で高い津波が到達するため、震源域周辺だけでなく、より広い範囲に対して注意を呼び掛けた。

発表に際し、内閣府及び気象庁は合同記者会見を行い、北海道から千葉県の対象地域に対して、地震発生から1週間の間、平時からの備えの再確認に加え、「すぐに逃げられる態勢の維持」、「非常持出品の常時携帯」など特別な備えを呼び掛けた。

呼び掛け期間を通じて国民、地方公共団体や事業者におかれては大きな混乱もなく冷静に対応いただいた。対象地域の観光施設、宿泊施設において施設利用者の避難誘導手順の再確認、また小中学校において防災マニュアルや避難経路、備蓄の確認などの対応がとられた。内閣府では地方公共団体や事業者において防災対応の参考となる事例について横展開を行っていく。

幸いにして、その後、大規模な後発地震は発生せずに地震発生から1週間を迎え、特別な注意を呼び掛ける期間は終了した。しかし、大規模地震発生の可能性がなくなったわけではなく、また、先発の地震がなく、突発的に大規模地震が発生する可能性もある。引き続き、避難場所の確認や家具の固定など日頃からの備えを進めることが重要である。



内閣府・気象庁合同記者会見



事業者による呼び掛け
(イオン株式会社)

【コラム】

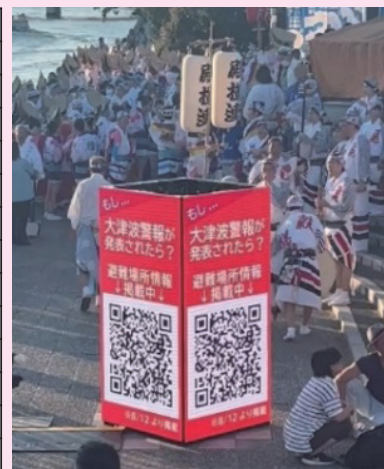
南海トラフ地震臨時情報発表に伴う防災対応事例集

令和6年8月8日の日向灘の地震に伴い、「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」が運用開始後初めて発表され、各地において様々な対応・反応があった。内閣府では、関係省庁、関係地方公共団体、事業者等の協力の下、このときに実際に行われた防災対応のうち、他の地方公共団体や事業者等における検討においても参考になると考えられる事例を収集・整理し、令和7年6月に「南海トラフ地震臨時情報発表に伴う防災対応事例集」（以下「事例集」という。）として公表した。

巨大地震注意の場合、「日頃からの地震への備えの再確認」及びすぐに逃げられる態勢の維持などの「特別な備え」を行った上で、社会経済活動を継続するという防災対応が基本である。令和6年8月の巨大地震注意の際にも、「来場者等の安全確保策を講じた上で、イベントを実施」、「夏休み・お盆期間を考慮した呼びかけ」、「高所という状況における作業への対応」などの事例があり、事例集では、これらを含め17事例を紹介している。

南海トラフ地震臨時情報が発表された場合に円滑・確実な対応を取るため、地方公共団体や事業者等の各主体が、地域の実情等を踏まえて平時から臨時情報発表時の防災対応の検討を進め、防災計画等としてまとめておくことが重要である。この事例集は、令和7年8月に改訂した「南海トラフ地震臨時情報防災対応ガイドライン」に別冊資料として組み込んでおり、各主体における検討に役立てていただきたい。

主体	防災対応の概要
徳島県徳島市	来場者等の安全確保策を講じた上で、イベントを実施。
香川県	来場者等の安全確保策を講じた上で、イベントを実施。
静岡県下田市	海水浴場のライフセーバーにハザードマップを配布。
和歌山県海南市	段ボールベッドの組立など避難所の開設手順を確認。
宮崎県小林市	大雨等対応もある中、臨時情報への対応も実施。
静岡県伊豆市	津波浸水区域内にある宿泊施設の宿泊者数の調査等を実施。
兵庫県	DWATなど災害発生時に即応するための体制を確認。
山口県宇部市	夏休み・お盆期間を考慮した呼びかけ。
愛知県	外国人向けに「やさしい日本語」や多言語による周知。
三重県志摩市	即応体制部署が実施するイベントへの対応。
岡山県倉敷市	職員が避難行動要支援者宅を訪問し、個別避難計画の作成を支援。
戸田観光協会	海水浴客へハザードマップを配布。
日本航空株式会社	外国人向け、イラストの活用や英語での声かけを確認。
KDDI株式会社	高所という状況における作業への対応。
(小売業界)	販売制限及び出荷調整を実施。
リーガロイヤルホテル京都	地震発生時の対応・体制の確認。
(鉄道事業者)	即応体制構築・防災対応手順の確認を行ったうえで、鉄道は通常運行。



実施したイベントにおける
来場者への周知状況

南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）発表に伴う防災対応事例
出典：南海トラフ地震臨時情報防災対応ガイドライン