

# ぼうさい

DISASTER MANAGEMENT NEWS

平成 29 年

春 号

2017 No. 86



特集 1

熊本地震を踏まえた応急対策・  
生活支援策の在り方について



特集2  
災害後の復旧と  
防災対策



防災リーダーと地域の輪  
地域全体を動かしたマップづくり  
愛南町立中浦小学校



内閣府（防災担当）  
Cabinet Office, Government of Japan

# 日本の火山

Vol. 41

石川県・岐阜県

はくさん

## 白山

### 日本の名山



白山

**白**山は石川県と岐阜県の県境に位置する火山で、最高峰の御前峰（こぜんがみね）（標高2702m）と大汝峰（おおなんじみね）、剣ヶ峰（けんがみね）などの山々で構成されている。山頂部には、翠ヶ池など7つの湖がある。

白山は、5400〜4900年前頃に山体崩壊が起き、山体の東側が消失した。2200年前頃には崩壊した凹地の中で噴火が起こり、剣ヶ峰の溶岩ドームが形成された。

有史以降では、1042年に翠ヶ池火口で水蒸気噴火が発生し、火砕物が降下した。1554年から1556年にかけては、翠ヶ池火口とその周辺の火口群でマグマ噴火が起こり、小規模火砕流が発生。白山の麓を流れる川が濁り、川魚が死んでいる。1579年と1659年にも噴火が発生し、火砕物が降下した。

1935年には、白山山頂の南西約2kmにある千仞谷（せんじんだき）付近で噴気孔が出現し、噴気が数力所から、無風時で100m吹き上がった。

2005年には山頂直下で群発的な地震活動が起こり、10月にはマグニチュード4.5の地震を記録している。また、2011年3月の東北地方太平洋沖地震以降にも、山頂直下での微小地震活動が活発化した。

白山は富士山、立山とともに、日本三名山の一つに数えられ、数多くの登山者が集まる。7月から8月にかけては山頂付近でハクサンコザクラなど、美しい高山植物が山肌を彩る。

#### 白山

火山噴火予知連絡会により活火山に指定されている。気象庁により噴火予報（噴火警戒レベル1、活火山であることに留意）が発表中である（平成29年2月8日現在）。

## CONTENTS

- 2 日本の火山 Vol. 41  
白山 (石川県・岐阜県)
- 4 **特集 1**  
**熊本地震を踏まえた  
応急対策・生活支援策の  
在り方について**
- 8 **特集 2**  
**災害後の復旧と防災対策**
- 12 **Disaster Management News**——防災の動き  
・平成 28 年新潟県糸魚川市大規模火災について
- 22 **防災リーダーと地域の輪 第 30 回**  
**地域全体を動かしたマップづくり**  
愛媛・愛南町立中浦小学校
- ・避難勧告等に関するガイドラインについて
  - ・「国際復興フォーラム 2017」が兵庫県神戸市で開催
  - ・「第 32 回防災ポスターコンクール」受賞作品決定
  - ・第 13 回「小学生のぼうさい探検隊マップコンクール」・表彰式
  - ・大手町・丸の内・有楽町地区のエリア防災

## 表紙の写真



【写真上】

木造仮設住宅 阿蘇市北塚団地 (写真提供: 熊本県)  
→ 4 ページ

【写真下左】

砂防出前講座 (写真提供: 広島県) → 8 ページ

【写真下右】

防災マップづくりのために地区調査を行う中浦小学校の児童 (写真提供: 愛南町立中浦小学校)  
→ 22 ページ

# 熊本地震を踏まえた 応急対策・生活支援策の 在り方について

特集



木造仮設住宅 阿蘇市北塚団地（写真提供：熊本県）

平成 28 年 4 月に発生した熊本地震を教訓とし、「平成 28 年熊本地震に係る初動対応検証チーム」の検証結果も踏まえ、災害時における応急対策・生活支援策の強化を検討するため、中央防災会議の防災対策実行会議にワーキンググループを設置し、平成 28 年 12 月に報告がとりまとめられた。本稿では、その報告内容を紹介する。

## 1. はじめに

熊本地震では、東日本大震災を踏まえ初めて本格的に実施したプッシュ型の物資支援や避難所運営等における専門ボランティアや NPO との連携など、これまでの災害を教訓にした取組が一定の成果を上げた一方で、今回の対応で課題として指摘されたものも少なくない。

このため、政府は、熊本地震への対応から教訓を得るための取組として、現地に派遣された国の職員を中心とした「熊本地震に係る初動対応検証チーム」を設置し、7 月に報告をとりまとめた。この報告を踏まえ、さらに応急対策や生活支援策のあり方全般を具体的に検討するため、中央防災会議の防災対策実行会議の下に、災害対策に知見を有する学識経験者や被災地の知事、町長、村長、関係省庁の職員の計 23 名からなる「熊本地震を踏まえた応急対策・支援策検討ワーキンググループ」を設置した。

地で活動された様々な関係者の参画も得て、約 6 か月（計 7 回の会合、うち 2 回は熊本で開催）にわたって議論を重ね、応急対策や生活支援策の今後の改善の方向性について提言を取りまとめたので、その内容を紹介する。

### （1）地方公共団体への支援の充実

大規模災害が発生した際、被災した地方公共団体の中には支援要請を行うことさえも困難となるほど、行政機能が極度に低下する場合がある。また、行政機能の回復が遅れている被災市町村のなかには、各機関から様々な支援を受け、各機関が情報共有することのないうまく、独自の判断で応援していたため、支援の全体像をなかなか把握できず、応援職員の役割分担の決定や追加派遣要請等に関する調整が混乱した場合もあった。

災害時の支援を円滑に進めるためには、応援側の各機関の連携・調整の仕組みづくりと災害対応業務の標準化、応援職員の業務のマッチング等を一体的に進める必要がある。

## 2. 今後の応急対策・生活支援策への提言

ワーキンググループでは、被災

被災地方公共団体への人的支援については、国や都道府県等を中

心とするものや地方公共団体間やエリア毎の協定等に基づくものなど様々な応援制度が存在する。それぞれの応援の仕組みが全体としてより効率的に機能するように、具体的な調整方法について検討するとともに、必要に応じて制度の見直しを行う必要がある。また、被害が多くの都道府県に及ぶ場合には、熊本地震で実施したような手厚いプッシュ型支援は困難であることに留意する必要がある。

国の職員を地方公共団体へ応援のために派遣する手続については事前にマニュアル等に必要規定を行い、関係省庁が発災後速やかに必要な対応を行えるように備える必要がある。

大規模災害時には、被災地の負担のかかる調査等は抑制すべきであり、特に緊急性の高い調査を実施する場合には、関係する学会や地元の大学等が中心となつて必要な調整を行った上で実施すべきである。また、速やかにその成果を地域に還元(報告等)するなど被災地に寄り添った支援が必要である。

## (2) 被災者の生活環境の改善

被災者は、避難所の過密の回避やプライバシーの確保等の観点から、独自に自治会等が設置した避難所への避難や在宅避難、車中避難、軒先避難等を選択するため、被災地方公共団体は、全体的な状況把握や避難者のケアが困難であった。様々な場所に避難している被災者の情報把握を進めて必要な健康支援を行うため、保健師や医療チームが集めた情報を市町村保健衛生部局や保健所に集約して、整理・分析を行うことが必要である。さらに、これら被災者の健康情報

や避難所の保健衛生情報で共有可能な情報については、医療を始めとする多種多数の専門職による支援者と共有を図るとともに、保健所の指揮・調整による人員配置の最適化を図り、協働して被災者の保健衛生上の支援を行うべきである。

避難所運営に多数の市町村職員が忙殺され、復旧や復興への行政事務の実施が困難な事例が発生した。避難所については共助の考え方の下に地域社会が主体的に運営することが求められており、市町村も一定の関与をしつつ、住民が主体となつて避難所の運営体制を構築し、避難者、地域住民、市町村職員の役割分担を明確化することが望ましい。このため、地域住民が幅広く避難所の運営に関与する仕組みを予め構築しておくことが望ましい。また、避難所の運営に当たっては様々な課題が発生するため、避難所運営支援のノウハウを有するNPO等の支援を積極的に受けることも考えられる。発災直後に自主運営を開始できなかった避難所においても、一定程度状況が落ち着いた後は、被災者自身それぞれ一定の役割を持つてもらふ等、必要に応じて避難所運営支援のノウハウを有するNPO等と連携し、自主的な運営ができるように働きかける必要がある。

大規模災害が発生した際には、避難所は想像以上に混乱する可能性があり、高齢者や女性等への配慮が困難となる場合や福祉避難スペース(室)が不足する場合もある。国は避難所の利用計画づくりや運営方法、様々な状況に対応するための改善策等についても避難所の事例集に盛り込み、説明会や研修を通じて市町村への周知

に努める必要がある。

福祉避難スペースがない一般の避難所に要配慮者が避難する場合や一般避難者が福祉避難所に避難しており要配慮者を収容できない場合など、要配慮者が本人の状況に応じて的確なケアができる避難所に避難できていない状況が発生した。そのため、市町村において、福祉避難所の役割について地域住民への浸透を図るとともに、より多くの福祉避難所として活用できる施設を確保するため、関係者との調整を進める必要がある。福祉避難所に位置付けられた施設については、避難者の受け入れ訓練を関係者と連携して進めることが望ましい。

## (3) 応急的な住まいの確保や生活復興支援

住宅に関する各種調査は、それぞれ個別の目的の中で住宅の被害の状況を適切に評価し、人身等の被害拡大を防ぎ、また被災者支援の適用の根拠となるなどの役割を担っている。それぞれの調査には、類似の内容もあり、連携の可能性の検討等を進める必要がある。また、罹災証明書等の交付の迅速化を進めるため、住家の被害認定基準運用指針や調査票の見直しによる簡便な手法の導入やシステムの導入による省力化、調査員の育成等を行う必要がある。

応急的な住まいの早期確保や応急仮設住宅にかかる公的な支出を削減するためみなし仮設住宅や公営住宅等の既存施設の活用を促進する必要がある。また、将来的には、応急仮設住宅にかかる公的な支出を削減するとともに、被災者の住宅再建等に向けた自助努力の促進による最終的な負担の低減を図るための様々な手法につ

いて検討すべきである。

#### (4) 物資輸送の円滑化

国は、県の広域物資輸送拠点までの輸送しか  
事前に想定していなかったが、市町村の地域内

輸送拠点や避難所まで物資輸送を行うことと  
なったため、様々な混乱が発生した。また、多  
様な主体が物資輸送を担ったため、度々役割分  
担に変更が生じ、全体として最適な物流システ  
ムの構築は困難であった。物資の輸送にあつた

さらに、他の地方公共団体や民間企業、個人  
等の様々な主体から送付された物資は、その管  
理や仕分けが混乱し、受け入れ市町村の負担と  
なった。個別に物資支援することによる被災地  
域の混乱を回避するため、国や都道府県がその  
窓口となり、統一的な物資輸送システムの活用  
を原則するとともに、民間企業については自社  
等の輸送手段や社員等による自己完結型の支援  
を、個人については義援金等の金銭による支援  
を原則とするなど、民間企業や個人による物資  
支援についてルール化や抑制の必要がある。

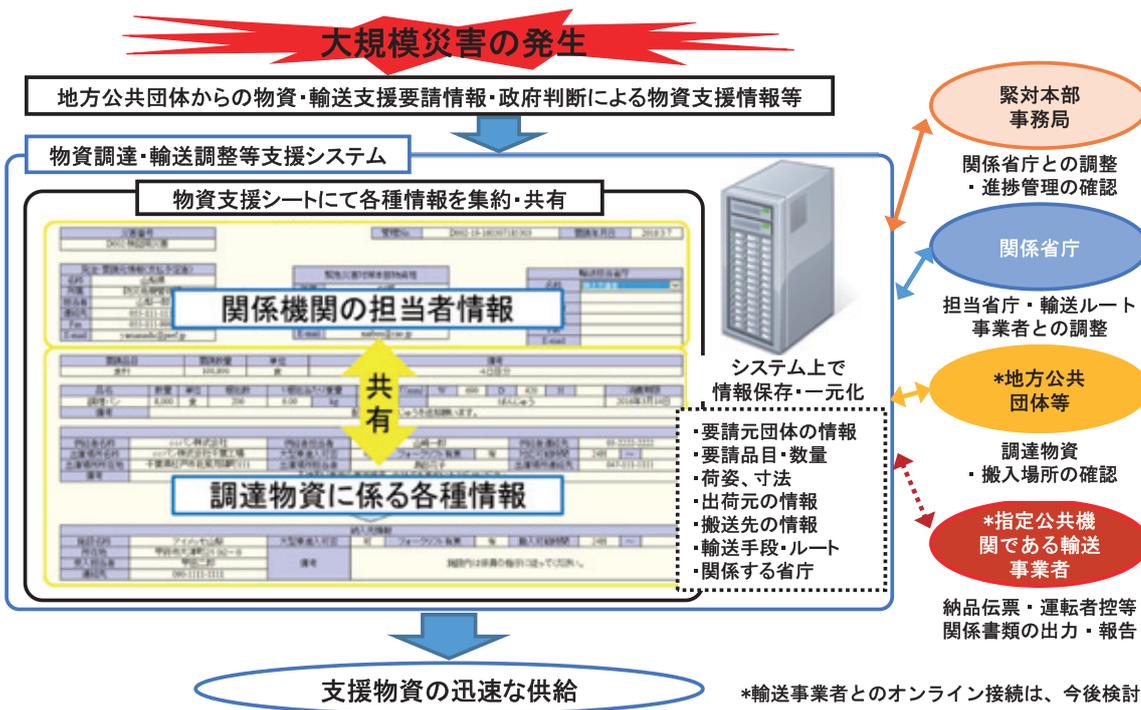


図-1 物資調達・輸送調整支援システム

また、被災地に一定程度物資が  
充足し始めると、地方公共団体の  
拠点や避難所が支援物資であふれ  
て混乱する原因となった。このた  
め、プッシュ型とプル型それぞれ  
において支援対象とすべき標準的  
な品目や仕様を整理するととも  
に、プッシュ型からプル型、現地  
調達へと切り替えるタイミングつ  
いて、整理しておく必要がある。

また、被災地に一定程度物資が  
充足し始めると、地方公共団体の  
拠点や避難所が支援物資であふれ  
て混乱する原因となった。このた  
め、プッシュ型とプル型それぞれ  
において支援対象とすべき標準的  
な品目や仕様を整理するととも  
に、プッシュ型からプル型、現地  
調達へと切り替えるタイミングつ  
いて、整理しておく必要がある。

(6) 自助・共助の推進  
被災後に応援が来るまでの間、被災者は、最  
低でも3日間できれば7日間について、個人の  
備蓄や共助による支え合いで乗り切ることとな  
る。一般家庭には日常的な食料等のストックが

(5) ICTの活用  
災害時における多様化・複雑化する地域ニ  
ズに効率的に対応するため、国は地方公共団体  
とも連携しながら、広く地方公共団体が活用可  
能となるよう各種災害対応業務のシステム化に  
ついての取組を強化するとともに、ビッグデー  
タ等の活用方策について、民間からの提案を評  
価する仕組みも強化する必要がある。  
また、災害時には、国・地方公共団体、民間  
企業の各機関がそれぞれに持っている様々な情  
報を共有することが重要であるため、事前に各  
種の情報について取扱いや共有・利活用に係る  
ルールを定めるなど、災害時の共有、利活用に  
関する仕組みづくりを行うことが必要である。

あるため、災害時の食料の確保に向け、必要に応じ「家庭内循環備蓄方式（ローリングストック方式）」等のノウハウも紹介しつつ、普及啓発に努める必要がある。

また、人命救助や避難誘導に際し、発災直後の自治会等による家屋の被災状況や住民の安否確認に加え、平常時からの住民相互の情報共有が有効であった。各家庭の物資を持ち寄って行われた炊き出しや避難所運営における住民参加等、地域の共助の取組を広く紹介し、共助の取組を強化する必要がある。

### (7) 長期的なまちづくりの推進

災害からの復興にあたって、基本的なビジョンを早期に作成し、復興まちづくりを円滑に進める必要があるが、そのためには復興ビジョンの策定方針などについて事前に準備しておく必要がある。

そのため、市町村は、災害リスクの想定、復興まちづくりの基本的な進め方の検討、検討体制の準備、復興ビジョンの事前検討等に加え、復興まちづくりを担う職員の育成を行う必要がある。また、国は、復興まちづくりイメーজトレーニングの手引きや復興事前準備のガイダンスの策定に加え、復興に向けて必要な制度を検討するとともに、市町村に助言できる人材の確保や、発災時に円滑に専門家を紹介できるスキームの構築を促進する必要がある。

### (8) 広域大規模災害を想定した備え

広域で大規模な災害が発生した際には、想定以上に多数の避難者が発生したり、災害時の拠点施設が被災して利用できない等によって、円滑な災害対応の実施に支障が生じる恐れがある。

そのため、民間企業との協定等による備蓄を推進

するとともに、災害時の拠点となる施設については、発災後に果たす機能を勘案して、建築物の構造の強度の確保や非構造部材の耐震対策等により、発災時に必要と考えられる高い安全性を確保すべきである。また、南海トラフ地震等において、想定される支援物資の必要量が円滑に輸送できるよう、実践的な物資輸送戦略を構築の上、具体的な応急対策活動に関する計画を見直す必要がある。

## 3. おわりに

国や都道府県、市町村は、今回の地震災害を踏まえ、災害時における体制や連携及び調整機能を強化させるとともに、必要な制度や指針、マニュアル等の整備や見直しを進める必要がある。さらに、本ワーキングの報告書や各種指針等も参考に、地域が災害に対する備えに万全を期すことが何よりも重要である。しかし、大規模災害時にはその機能が低下することも想定されることから、応援する関係機関は連携を更に深めるとともに、自立して支援できる体制を構築することが重要である。特に、大規模災害に備えるためには、国と地方公共団体等に加え、民間企業やボランティア、地域住民も一体となって取り組む体制づくりが必要不可欠である。

熊本地震からの復興は未だ道半ばであり、引き続き関係者が連携を図り支援していくとともに、本ワーキングのとりまとめを踏まえ、今後の震災に備え、それぞれの災害対応組織が具体的な対策を実行に移していくことを期待している。

〈内閣府（防災担当） 調査・企画担当〉



家具の固定について解説するくまモン



日常で出来る備蓄「ローリング・ストック」

## 図-2 くまモン特別講座！くまでもわかる!?「地震への備え」

ポータルサイト『TEAM 防災ジャパン』(<https://bosaijapan.jp/>)にて絶賛公開中！

<視聴> <https://youtu.be/2uRSgyx8Re0>

<ダウンロード> [https://bosaijapan.jp/library/kumamon\\_movie/](https://bosaijapan.jp/library/kumamon_movie/)

# 災害後の復旧と 防災対策



## 特集

上：土石流により被災した家屋  
[広島県安佐北区可部東6丁目]  
(平成26年8月21日撮影 写真提供：広島県)  
左：鬼怒川の氾濫の状況 [茨城県常総市]  
(平成27年9月10日撮影 写真提供：国土交通省)

「平成26年8月豪雨」では広島県広島市で大規模な土砂災害が発生した。また、「平成27年9月関東・東北豪雨」では、鬼怒川が氾濫し、茨城県常総市などの鬼怒川沿いの地域が洪水の被害を受けた。これらの地域は、被災直後、どのような対応をとり、現在、復興に向かって歩みを進めているのであろうか。本特集では、災害後の復旧と、防災対策について紹介する。

## 「平成26年8月豪雨」による 広島市の土砂災害

### 被害状況

平成26年8月19日夜から20日明け方にかけて広島県では、1時間に約120ミリ、3時間合計で230ミリを超える雨が降るなど、記録的な大雨となり、広島市で166件の土砂災害が発生した。この大雨による被害は、死者77人(災害関連死含む)、負傷者69人、住宅全壊179棟、住宅半壊122棟、床上・床下浸水が4183棟に上り、その被害は広島市安佐南区と安佐北区に集中した。

### 発災後の対応

8月20日未明に広島県、広島市、広島県警察は、それぞれ災害対策本部・災害警備対策本部を設置するとともに、陸上自衛隊や緊急消防援助隊等へ災害派遣要請を行った。また、翌21日には「国・県・市合同会議」を設置し、防災関係機関相互の緊密な連携のもとに、災害応急対策に当たることとした。これらにより、警察、消防、自衛隊の各隊員が災害現場でチームを編成し、救出救助や捜索活動を行うとともに、自衛隊員による給水

や入浴の支援、警察官による交通対策やパトロール、消防職員による負傷者等の救急搬送や被災者支援などが行われた。

### 現地調査・応急復旧

国・県・市は、道路の土砂・巨石の除去、水路確保等、現地における課題解決を迅速かつ包括的に進めるため、8月26日に「応急復旧連絡会議」を設置するとともに、国土交通省緊急対策派遣隊(TECIFORCE)、県、市は合同で現地調査を実施し、こうした調査に基づき、土砂等撤去、土石流警報装置(ワイヤーセンサー)の設置等の応急復旧対策が実施された。

また、TECIFORCEにより実施された緊急渓流点検では、77箇所が緊急的な対応が必要とさ



古谷防災担当大臣による現地視察(写真提供：広島県)

れる「危険度評価A」と評価され、さらに、県OB等で組織される砂防ボランティア広島県協会による、がけ崩れ箇所現地調査も実施された。

### 復旧計画

土砂災害発生直後に、早期復旧に向け、国・県・市で構成される「8・20土砂災害砂防治山連絡会議」が設置された。連絡会議は、

TEC FORCEによる緊急渓流点検、砂防ボランティア広島県協会によるがけ崩れ調査等の結果をもとに、発災から約3か月後の12月2日に「8・20土砂災害砂防治山に関する施設整備計画」を策定し、砂防・治山施設の施工箇所、工事内容等の事業計画、国・県・市の役割分担等を示した。

施設整備計画の対象となったのは、「危険度評価A」の溪流77箇所、がけ地で緊急的な対応を行う20箇所、その他に農林水産省が行う2箇所の合計99箇所。このうち、国が対応主体となったのが40箇所、うち緊急事業は34箇所（砂防24・治山10）、広島県が対応主体となったのは41箇所、うち緊急事業は23箇所（砂防7・急傾斜4・治山12）となった。

### 復旧工事

広島県が実施した緊急事業は、平成27年度末にはすべての工事が完成し、引き続き、今後の土砂災害が想定される箇所について、特定緊急砂防事業、急傾斜地崩壊対策事業等が実施されている。国が実施する緊急事業についても、平成29年1月現在、砂防ダム1基の建設を残し完了している。

今回の復旧工事では、小学生や地元関係者を対象にした現地見学会を開催し、防災・減災対策の現状や必要性について説明するなど、今後の土砂災害の被害を防ぐために、住民に対する普及・啓発活動も行われている。

### ソフト対策

今回の土砂災害を踏まえ、広島県は土砂災害防止法に基づく基礎調査を平成30年度末までに完了、警戒区域等の指定を平成31年度末までに完了することを目指して、平成27年3月に小学校校区を基本とした「基礎調査実施計画」を策定・公表し、取組の加速化を進めている。さらに、広島市での土砂災害を受け、平成27年1月に土砂災害防止法が改正され、基礎調査結果の公表が義務づけられたことから、広島県でも基礎調査結果を、順次、

ホームページ等で公表している。

また、小中学校への出前講座や地域で行われる防災訓練で、土石流・がけ崩れの恐ろしさや砂防えん堤等の機能について、県職員が模型を用いて分かりやすく説明する等、土砂災害に対する正しい知識の普及と防災意識を高める取組を実施している。特に出前講座は平成24年度の実施が2市5校であったが、平成28年度は2月末までに11市町36校へと大幅に増加するなど、県内全域で防災教育の推進が図られている。

さらに、広島県では、災害による被害をより一層軽減するために、県の防災・減災対策に加え、県民が災害から命を守るために適



砂防出前講座「マイ・ハザードマップ作成」  
(写真提供：広島県)



「みんなで減災」推進大使名刺 (写真提供：広島県)

切な行動をとることが極めて重要であると考え、「災害死ゼロ」を目標に掲げ、県民、自主防災組織、事業者、行政等が一体となった「広島県『みんなで減災』県民総ぐるみ運動」をスタートしている。この運動を推進するため新たに条例を制定し、自主防災組織や消防団、PTAや教育委員会、携帯電話事業者や報道機関など、様々な主体が参画した「推進会議」を設置し、県民の防災・減災意識を高めるための具体的な取組を進めている。取組例としては、

①NHKと民放テレビ・ラジオ各局の気象予報士に「みんなで減災推進大使」を委嘱し、各局の情報番組や各種イベン

ト等で、大使本人が県民運動の情報を掲載した名刺を配布しての普及啓発活動の展開

②GPS機能を活用し、誰でも、どこでも避難所・避難経路が検索できるなど、総合的に防災情報を提供するポータルサイト『みんなで減災』はじめての「一歩」の開設

③梅雨入り前に、県内全ての小・中・高校生の参加を含めた約60万人の県民が、災害種別に応じた避難場所、避難経路、災害危険箇所等を確認する「一斉防災教室」や、津波防災の日（11月5日）に実施する「一斉地震防災訓練（シェイクアウト訓練）」の実施

④企業の従業員に対する防災教育の実施を促すため、知事が直接企業の経営者層に働きかける企業訪問の取組や、育児等で忙しい主婦層への防災・減災対策の浸透を図るため、女性サークル等と連携した防災教室の開催  
など、ターゲットに応じた積極的な情報発信・普及啓発を展開しており、県民全員の防災意識向上を図る取組が推進されている。

最終的には、これらの取組が県民へどれだけ浸透したかが重要で

あり、無作為抽出による県民意識調査を毎年実施し、県民の防災・減災行動の定着度を測るとともに、調査結果について行動心理学の面からの分析・評価を行い、更に加速化を図るべき取組や新たな取組を模索するなど、「日本一災害に強い広島県」の実現に向けた取組が今も続いている。

## 「平成27年9月関東・東北豪雨」による洪水被害

### 被害状況

「平成27年9月関東・東北豪雨」では、台風や前線による影響で関東地方と東北地方を中心に大雨となった。特に9月10日から11日にかけては、16地点で最大24時間降水量が観測史上1位を記録している。大雨による被害は、死者14人、負傷者80人、住宅全壊81棟、住宅半壊7045棟、床上浸水2495棟、床下浸水1万3195棟にのぼった。特に被害の大きかった茨城県では、鬼怒川で堤防決壊や溢水等が発生し、茨城県の常総市、結城市、筑西市、下妻市、つくばみらい市など周辺地域が広範囲にわたって浸水被害を受けている。

その中でも常総市は、市の面積の3分の1にあたる約40㎓が浸水した。

### 発災後の対応

茨城県は大雨特別警報が出された9月10日7時45分に災害警戒本部を、さらに10時00分に災害対策本部を設置し、自衛隊や緊急消防援助隊等に災害派遣を要請した。被災地では警察、消防に加え、自衛隊、海上保安庁、広域緊急援助隊、緊急消防援助隊などが、救出救助、土のうによる水防活動、給水支援、入浴支援等にあたった。浸水地域では、約1300人がヘリコプターによって、約2900人が地上部隊によって救助された。

### 応急復旧

TEC-FORCEは、堤防決壊の当日から、浸水地域での排水を開始、全国の地方整備局の応援も受け、日最大51台の排水ポンプ車を投入、24時間体制で作業を行い、約780万m<sup>3</sup>（東京ドーム約6杯分）を排水した。その結果、10日間で宅地及び公共施設等の浸水が概ね解消されている。

また、常総市上三坂地区の鬼怒川の堤防決壊箇所では、決壊から約9時後の9月10日の22時頃に、



24時間体制による排水活動（写真提供：国土交通省）

応急復旧工事が着手され、その後、約5日間で延長約200mの仮堤防（盛土）の工事を完了させた。さらに、護岸や鋼矢板による補強工事を実施し、9月24日に応急復旧工事が終了している。常総市若宮戸地区や下妻市前河原地区など、大規模溢水が発生した箇所やその他の被災箇所においても、大型土のうの設置等の応急対策を9月25日までに終了させた。

### 鬼怒川緊急対策プロジェクト

平成27年12月、国土交通省は「平成27年9月関東・東北豪雨」を踏まえ、「水防災意識社会再構築ビジョン」を策定した。これまでの水防災は、川から水が溢れないようにする施設整備を中心に対策を行ってきたが、再構築ビジョンでは、

施設の能力を上回る洪水等による氾濫が発生することを前提として、施設能力を上回る洪水が発生した場合においても逃げ遅れる人をなくす、経済被害を最小化するなど、減災の取組を社会全体で推進することを目指している。再構築プロジェクトでは、防災行動計画（タイムライン）の策定、携帯電話への洪水情報のプッシュ型での配信など、より実効性のある「住民目線のソフト対策」を打ち出している。また、洪水氾濫を未然に防ぐ対策に加え、堤防が決壊するまでの時間を延ばす「危機管理型」のハード対策の導入が盛り込まれている。さらに、河川管理者・都道府県・市町村等で協議会を設置し、ハード・ソフト対策を一体的、計画的に推進することを目指している。なお、再構築プロジェクトでは、鬼怒川だけでなく、全ての直轄河川とその沿川市町村（109水系、730市町村）において、平成32年度目途に「水防災意識社会」を再構築する取組を行うこととしている。

平成27年12月に、鬼怒川下流域（茨城県区間）において、国、茨城県、常総市等鬼怒川沿川の7市町が中心となり、ハード対策とソフト対策を一体となって実施する治水対策「鬼怒川緊急対策プロ

ジェクト」が発表された。このプロジェクトにおいて、平成27年度から平成32年度にかけて、必要な河川整備が緊急的、集中的に実施される。主な事業としては、鬼怒川と八間堀川等における堤防整備（かさ上げ、拡幅）、河道掘削である。そして、住民の避難を促すための対策も盛り込まれた。

### ハード対策

ハード対策として再度災害防止に必要な河川整備を実施することとし、平成28年1月から本復旧工事が各地で始まっている。堤防が決壊した常総市上三坂地区の堤防復旧工事は、平成28年5月27日に現地作業が完了した。施工中には4回の住民等見学会を開催し、護岸ブロックへの寄せ書きも行われた。

### ソフト対策

平成28年5月、国・県・市町の担当で構成される「鬼怒川・小貝川下流域大規模氾濫に関する減災対策協議会」は、全国に先駆け、国・県・市町が一体となり、「水防災意識社会」を再構築するための取組方針を策定した。取組方針は、最大クラスの洪水に対して「逃げ遅れゼロ」、「社会経済被害の最

小化」を目標として、平成32年度までに河川管理者である国・県や、水防活動・避難勧告の発令等を担う市町が一体となって行うハード・ソフト対策をとりまとめている。

協議会に参加している全ての市町（茨城県10市町、栃木県10市町）は、洪水時に実施する項目を時系列に整理したタイムラインを平成28年5月末までに作成した。6月から7月にかけては、鬼怒川・小貝川に接する全19市町が連携し、「共同点検」が実施され、堤防延長約254kmを各市町職員・気象台・防災エキスパート・消防団・一般住民等、計414人が点検を行った。

また、様々な防災訓練も実施されている。平成28年7月に、国土交通省下館河川事務所は、関係市町（20箇所）を対象に、出水時の洪水予報等の連絡に加え、事務所長から市・町長へ、直接電話で河川の状況等を伝える緊急時の手段「ホットライン」の訓練を行った。

9月1日には、常総市の全ての小・中学校（19校）で、洪水時の行動を話し合う防災ゲーム「クロスロード」やハザードマップの作成等の水害を想定した防災訓練が行われた。9月5日には、下館河川事務所等が常総市において、タイムラインにおいて連携する項目を中心

に、机上形式で洪水時情報伝達演習を実施している。

鬼怒川沿いの地域では、洪水の被害を繰り返さないために、今後もちょうしたソフト・ハード対策が進められる。

〈内閣府（防災担当）

普及啓発・連携担当



常総市の中学校で行われた、グループ形式での話し合いによる防災教育（写真提供：国土交通省）



国土交通省下館河川事務所が実施した「ホットライン」の訓練（写真提供：国土交通省）

# 平成 28 年新潟県糸魚川市 大規模火災について



糸魚川市内の焼損した家屋

## 概要

平成 28 年 12 月 22 日、午前 10 時 20 分頃、新潟県糸魚川市において、ラーメン店の大型こんろの消し忘れによる火災が発生しました。糸魚川駅前のお店、住宅が立ち並ぶ地域において、翌日夕方の鎮火まで約 30 時間にわたり延焼する大火となりました。焼損した一帯は、市街地中心部の糸魚川駅から北側に位置し、主に昭和初期に建造された木造住宅の密集地域であったことに加え、当日は最大瞬間風速が 27・2 m という強風であり、これによる飛び火で火点が分散したことで、日本海方向に被害が拡大しました。

## 被害状況

この火災は、単一出火の延焼による火災の規模としては、日本国内において過去 20 年間で最大であり、市街地火災としては昭和 51 年山形県「酒田大火」以来のものです。

本火災により、糸魚川市では火元から海岸に向かって 147 棟（全焼 120 棟・半焼 5 棟・部分焼 22 棟。床面積 30412㎡）を含む約 40000㎡が焼失しました。幸いにも死者・行方不明者はいませんでした。が、負傷者が 17 人（軽傷 16 人・中等症 1 人）に及び、そのうち 15 人が消火活動中の消防団員でした。

また、新潟県最古の酒造や、老舗の旅館、割烹等が焼失する被害を受けました。周辺の地区には避難勧告が発令され、363 世帯 744 人が一時避難を余儀なくされました。

## 政府の対応

政府は、発災当日、総理官邸に情報連絡室を設置し、また消防庁の職員を現地に派遣するなど、関係省庁が連携して対応に当たりました。

12 月 28 日には、松本内閣府副大臣を団長とする政府調査団を糸魚川市に派遣し、被災現場の調査を行うとともに、現地の要望を伺いました。

12 月 30 日には、松本防災担当大臣より、今回の火災は強風により広範囲に延焼拡大したものとみられるため、「自然災害」に



糸魚川商工会議所会館において安倍総理と被災者の意見交換  
(写真提供：内閣広報室)

該当するものとして、被災者生活再建支援法を適用できることとしたことを発表しました。これは、火災としては初めてのことであり、これを踏まえ、新潟県は即日同法の適用を決定しました。

さらに、本年 1 月 11 日には、安倍総理が現地を視察し、糸魚川商工会議所及び糸魚川市役所で被災者・新潟県知事・糸魚川市長等と意見交換を行い、国、県、市が一体となって「糸魚川復興まちづくり推進協議会」を立ち上げることとし、また、今後のまちづくりを全面的に支援するため、復興・まちづくりに精通した国の職員を派遣することとしたところです。今後も「できることは全て行う」という姿勢で、対応に当たってまいります。

〈内閣府（防災担当）災害緊急事態対処担当〉

# 避難勧告等に関する ガイドラインについて



写真1 台風10号災害による高齢者施設の被災

## 1. はじめに

近年、我が国において、極端な集中豪雨により、大きな人的・物的被害が発生するなど、自然災害の激甚化が進んでいる。例えば、最近5年間を見ても、平成24年7月の九州北部豪雨による矢部川の氾濫、平成25年9月の由良川及び桂川における氾濫、平成27年9月の関東・東北豪雨災害による鬼怒川の氾濫、そして平成28年8月の台風第10号による小本川(岩手県)や空知川(北海道)の氾濫が発生している。

特に、平成28年台風第10号による水害(以下「台風10号災害」という。)では、死者・行方不明者27人が発生する等、東北・北海道の各地で甚大な被害が発生した。とりわけ、岩手県岩泉町では、高齢者施設が被災し、入所者9名が全員亡くなる等、高齢者

の被災が相次いだ(写真1)。

このような事態を踏まえて内閣府が設置した「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」に関する検討会(以下「検討会」という。)において、関係省庁が連携して避難に関する情報提供の改善方策等について検討を行い、平成28年12月に報告をとりまとめた。

内閣府においては、本報告も踏まえ、「避難準備情報」の名称について、高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にするなどの理由から、「避難準備・高齢者等避難開始」に変更するとともに、居住者及び高齢者施設等の管理者(以下「施設管理者」という。)が的確な避難行動をとれるよう、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を改定した。

## 2. 台風10号災害を踏まえた各省の対応とガイドラインの内容の充実

台風第10号は、8月30日の朝には関東地方に接近し、同日午後5時半頃に暴風域を伴ったまま岩手県大船渡市付近に上陸した。岩泉町は、夜にかけて台風が上陸するという予報を踏まえ、住民に対して早めの避難行動を促すため、同日午前9時頃に町全域に避難準備情報を発令した。しかし、被災した高齢者施設では、施設が作成する災害計画に水害からの避難について記載されておらず、また、施設管理者は、避難

準備情報が発令されたことは認識していたが、その意味を理解せず、入所者の避難には繋がらなかった。さらに、午後5時20分頃には、岩手県の河川担当者から岩泉町に対して、避難勧告を発令する基準に達していることについて電話で連絡があったが、岩泉町の職員は住民からの電話対応に追われ、町長に報告されることはなかった。

これらの実態を踏まえると、課題は大きく以下の3点に集約できる。

① 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方

② 要配慮者の避難の実効性を高める方法  
③ 躊躇なく避難勧告等が発令するための体制の構築

政府では、これらの課題について関係省庁が連携して対応するとともに、内閣府においては、市町村の避難勧告等の判断・伝達が主であったガイドラインを改定し、避難行動や防災体制を含めた記載とした。それに併せて、ガイドラインの名称を「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」から「避難勧告等に関するガイドライン」に変更するとともに、使いやすさを考慮して、「避難行動・情報伝達編」、「発令基準・防災体制編」に分けることとした。また、災害時にとるべき避難行動等を簡潔にまとめたパンフレット(雛形)の添付に加え、避難勧告等の具体的な発令基準策定に係る市町村支援や市町村長へのホットライン、居住者への伝達方法、避難先等に関する参考事例を紹介した。

Q: 災害時に、市町村から、「避難勧告」など、下の表に挙げた言葉の情報が出されることがあります。これらの情報が、市町村から出される場合があることをご存じでしたか。

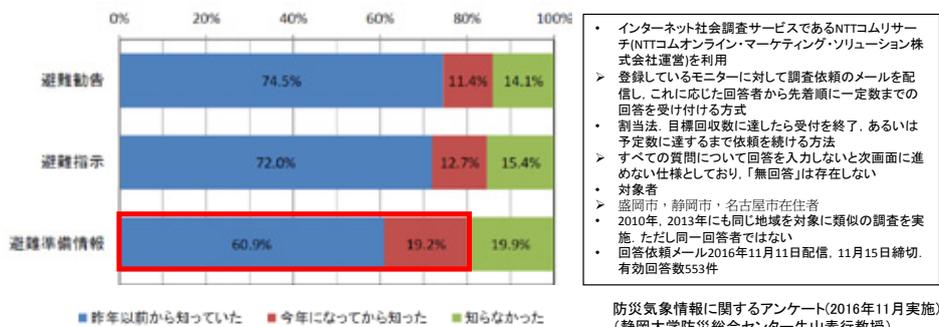


図1 避難準備情報の認識

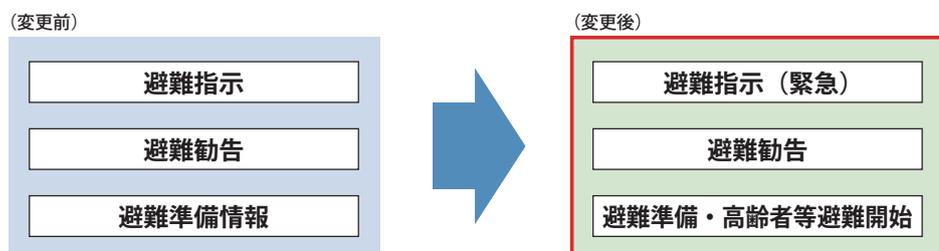


図2 避難情報の名称の変更

内閣府では、「避難準備情報」の名称について、浸透しつつある「避難準備」の名称は残すとともに(図1)、「要配慮者」を「高齢者等」と表現する等、直感的にわかりやすい表現とし、高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にする等の理由から、「避難準備・高齢者等避難開始」に変更した。併せて、避難勧告と避難指示の差異が明確となるように、「避難指示」に「緊急」を付記することとした(図2)。また、ガイドラインにおいては、市町村長が避難勧告等を発令する際には、その対象者を明確にするとともに、対象者ごとに

とるべき避難行動がわかるように伝達すること、平時から居住者に対してその土地の災害リスク情報や災害時にとるべき避難行動について周知すること等について、記載の充実を図った。

高齢者施設等は、その設置目的を踏まえた施設毎の規定(介護保険法等)や、災害に対応するための災害毎の規定(水防法等)により、災害計画を作成することとなっている。このことを踏まえ、厚生労働省では、高齢者施設等での水害等からの避難に関する災害計画の策定と訓練実施の必要性について、全国の自治体に対して再周知するとともに、その点検・指導を行うよう依頼した。また、全国の高齢者施設等に対して、水害・土砂災害から適切な避難行動がとられるよう、関係省庁が合同で説明会を順次実施しているところである。

内閣府では、施設管理者向けに特化した項目をガイドラインに新たに追加し、災害

(避難勧告等)に関するガイドラインの  
HP: <http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/index.html>

(1) 避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方

台風10号災害では、岩泉町において、避難準備情報の発令時に、要配慮者が避難すべき段階であることが周知できておらず、また、被災した施設管理者は、避難準備情報

報が高齢者等の避難開始を知らせる情報であるという点を理解していなかった。さらに、小本川は、浸水想定区域を公表する対象の河川ではなかったことから、町や住民は氾濫域における水害の危険性の詳細が分からず、避難の対象となる範囲が明確ではなかった。

これらを踏まえ、国土交通省では、浸水実績を活用する等、河川の状態に応じた簡易な方法で、地域の水害リスクを周知する方策について検討を開始した。

(2) 要配慮者の避難の実効性を高める方法

高齢者施設等の災害計画は火災を中心とした計画が多く、水害等からの具体的な避難対策まで記載されていないことが多かった。また、地方公共団体が定期的に実施している指導監査においては、施設の運営体制等について確認しているが、災害計画については、水害等からの避難に関する記載や避難訓練の実施状況等は確認していなかった。

時において施設管理者がとるべき避難行動の原則を明記した。また、施設管理者は、介護保険法等の規定に基づく災害計画は、自然災害からの避難も対象となっていることを認識し、必ずそれを盛り込んだ計画とすること、地方公共団体は施設開設時や指導監査時に災害計画や避難訓練の実施状況等について確認すること、市町村から高齢者施設等へ情報が確実に伝達されるように、情報伝達体制を定めておくこと等について、記載の充実を図った。

### (3) 躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築

#### a) 市町村の防災体制

台風10号災害では、岩泉町において、被害が出始めた地域住民からの電話対応に追われる状況となり手が回らなくなった。それに伴い、県からの河川水位、気象台からの雨量予測等の電話連絡の情報が防災担当部局内に留まり、避難勧告の発令基準に達した事実も、首長に報告されなかった。また、避難勧告等の発令基準の設定にあたっては、河川管理者等の助言を求めておらず、河川特性を十分に踏まえたものとなっていない。それらを踏まえ、消防庁では、地域の防災体制の再点検結果を受け、地域防災計画、マニュアルなどの必要な見直しを行うよう全国の自治体に対して依頼した（「今後の水害及び土砂災害に備えた地域の防災体制の再点検結果等」（平成28年12月20日

公表）。また、国土交通省では、河川管理者が関係市町村へ河川防災情報を伝達する「ホットライン」の取組を、都道府県管理河川等へ定着させるための検討を行い、平成29年2月に「中小河川におけるホットライン活用ガイドライン」を策定した。

内閣府では、分冊にした避難勧告等に関するガイドラインの「発令基準・防災体制編」において、防災体制に関する記述を充実した。具体的には、災害時の応急対策に万全を期すため、市町村は、災害時において優先させる業務を絞り込み、その業務の優先順位を明確にしておくこと、全庁をあげて災害時の業務を役割分担する体制や、発令に直結する情報を首長が確実に把握できるような体制を平時から構築しておくこと、水位上昇に一定の時間がある大河川と、急激に水位が上昇する中小河川等、それぞれの河川特性を考慮した、よりの確な避難勧告等の発令基準とするため、発令基準の策定段階から河川管理者や気象台の職員、その経験者、防災知識が豊富な専門家等の知見を活用できるような体制を構築しておくこと等について記載の充実を図った。

#### b) 中小河川における避難勧告等の発令基準の具体的な例示

台風10号災害では、洪水予報河川及び水位周知河川以外の河川（以下「その他河川」という。）である小本川の氾濫により大きな被害が発生した。その他河川は、一般的に水位周知河川より流域面積が小さく、降

雨により急激に水位が上昇する場合が多いため、早い段階から台風情報や気象警報等、予測情報を活用して防災体制、水防体制を整えておくことが重要である。

消防庁が実施した、地域の防災体制の再点検結果によると、洪水予報河川及び水位周知河川における避難勧告等の発令基準の策定率が約9割であったのに対し、その他河川では約5割であったことから、この度のガイドライン改定において、その他河川における避難勧告等の発令基準の設定例を具体的に示すとともに、洪水全般に対する避難勧告等の発令基準に関し、様々な判断要素について解説し、地域の実情に応じた基準が作成できるように改善した。

### 3. おわりに

政府では、台風10号災害を教訓とし、各省が連携して対応するとともに、内閣府においては、検討会の報告等を踏まえ、避難情報の名称の変更、ガイドラインの改定を行った。

今後は、自然災害からの避難対策に万全を期すため、検討会の報告及びガイドラインの内容について、国や地方公共団体、施設管理者、住民が一体となり、地域の防災力を高める具体的な取組を各主体が確実に実行していく必要がある。

〈内閣府（防災担当）調査・企画担当〉

# 「国際復興フォーラム 2017」が 兵庫県神戸市で開催

2017年1月24日、兵庫県の神戸市において、内閣府や兵庫県、国際復興支援プラットフォーム（IRP）、アジア防災センター（ADRC）、国連国際防災戦略事務局（UNISDR）の主催による「国際復興フォーラム2017」災害復興における Build Back Better



フォーラムの様子

と健康で強じんなコミュニティを目指して」が開催されました。

このフォーラムは、被災地の復興過程において、次の災害に備えたより強靱な社会を構築する「より良い復興（Build Back Better：BBB）」の実現を目指すIRP（005年の発足以来、毎年開催しているものです。今回は、「第3回国連防災世界会議」において採択された「仙台防災枠組2015-2030」でも、重要な課題として認識されている「BBB」と健康、保健・医療分野に注目し、災害復興と保健・医療対策等の実践や経験を共有するとともに、そこから得られた知識や教訓への討議が、「BBB」へ向けた成果として、メディア等を通じて発信されました。

当日は、33の国や16の国際機関などから約140名が参加する中、日本政府からは、羽深成樹内閣府審議官が代表として出席し、主催者挨拶を行うとともに、佐谷説子内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（普及啓発・連携担当）がパネルディスカッションにおけるモデレーターを務めました。主

な内容は次のとおりです。

\*\*\*\*\*

## 概要

### 1. 開会

開会にあたり、IRP運営委員会議長であるステファン・コーラー国連プロジェクト・サービスマン（UNOPS）首席エンジニアより挨拶が、続けて羽深成樹内閣府審議官及び井戸敏三兵庫県知事より主催者挨拶がありました。羽深審議官はその中で、2016年の4月に発生した熊本地震における、被災地からの具体の要請を待たずに行ったプッシュ型支援の概要や、避難所運営におけるボランティアやNPOとの連携など、「仙台防災枠組」に関連した日本政府の最近の取組などに触れ、井戸知事は阪神・淡路大震災の被災地として、災害時にトイレの清掃等に用いる生活用水の確保に



羽深内閣府審議官挨拶

苦慮した経験から、避難所における井戸の設置事業を推進していることなどを紹介しました。

## 2. 特別講演

特別講演では、タイ王国内務省副大臣のナダピット・スニボンゴ警察中将が、内務大臣のアヌボン・パオジンダー將軍から授かった、2017年1月に発生したタイ南部での洪水被害の報告や「BBBの考えが洪水からの長期復興計画の軸となる」などの声明を伝えました。続けて、人と防災未来センターの河田恵昭センター長が、熊本地震における教訓をもとに、災害からの「より良い復興」について講演を行い、その中で、行政庁舎の耐震化や、避難所運営に係る訓練及びスキル向上の必要性について述べました。

## 3. パネルディスカッション

「災害に強いコミュニティ構築へ向けた Build Back Better の取組」と題したパネルディスカッションでは、コミュニティにおける復興計画作成における合意形成の難しさや、そのための平時からのコミュニティにおける災害リスクの認識、話し合いなどの必要性について意見交換がなされました。続いて、「災害復興過程における保健・医療対策の整備」

と題したパネルディスカッション2では、2015年4月に発生したネパール地震での、障害者施設の耐震脆弱性と不十分な避難を教訓とした復興計画の紹介などにより、災害弱者が発生しない社会構築の必要性などについて意見が述べられました。

## 4. 総括及び閉会

パネルディスカッションのモデレーターであるUNOPSのコーラー氏と内閣府の佐谷参事官による総括及び閉会では、「BBBにおいて、参加型プロセスを重視することで社会の多様性に対応すべき」、「情報から抜け落ちたり、置き去りになったりする人が生じないインクルーシブな社会の構築が必要である」などの点に触れました。さらに、「今後のBBBに向け、その効果をどのように計測するかという視点も重要である」と述べ、閉会しました。

\*\*\*\*\*

フォーラムの詳細は、「国際復興支援プラットフォーム」のホームページ (<http://www.recoveryplatform.org/jp/>) でご覧いただけます。

〈内閣府(防災担当)普及啓発・連携担当〉



集合写真

## 「第32回防災ポスターコンクール」 受賞作品決定



第32回防災ポスターコンクール受賞者のみなさん

### 内

閣府と防災推進協議会では、幼児・小学1年生の部から一般の部まで、年齢を分けた5部門を設け、毎年「防災ポスターコンクール」を実施しており、今回で32回目の開催となります。ポスターを描くことをきっかけに、学校や家庭で国民一人ひとりの防災意識を高めて、災害による被害を少なくすることを目的に行っています。全国から1万2259点の応募があり、「防災担当大臣賞」、「防災推進協議会会長賞」、「佳作」及び「入選」が選出され、1月15日（日）に「防災担当大臣賞」と「防災推進協議会会長賞」受賞者の表彰式が行われました。

表彰式に出席した松本防災担当大臣からは、「災害に備え、被害を出来るだけ少なくするためには、正しい知識を学び、訓練を普段からやることで、冷静に恐れながら正しく対処する。そのようなことが大事です。何か地域で災害があった時には、いろんなことを考えてみんなの先頭に立って活動できる、そんな人になって頂きたいと思えます。これからもご家庭や学校、それぞれの地域で、防災について考えて頂きたいと思えます。受賞される皆さん、本当におめでとうございます。』とお祝いの言葉を述べました。

受賞された方からのコメントを紹介します。

徳永芽芽さん（幼児・小学1年生の部）からは、「じしんがくるとたいへんなので、ママやパパ、じぶん、ななちゃん、おにいちゃん、ペットもあつまってそうだししました。そしてにげるばしよをきめました。」

野口風華さん（小学5・6年生の部）からは、「もしも災害にあつてしまったとき身を守る方法は、頭で分かっているも訓練して身に付けていないとできません。私のポスターを見て、子どもも大人も訓練しておく大切さを感じてくれたらと思います。」

結城遙さん（中学生・高校生の部）からは、「容赦なく襲って来る津波の恐怖と、高台に向かって冷静に避難する人々の姿を対比させ、命を守るための究極キーワード『津波でんでんこ』を不変の教訓として訴えたかったのです。」

他の受賞者からも、「防災意識を向上させるため、熱い思いを絵に込めました。ぜひ作品を見てもらいたい。」などのコメントが寄せられました。

皆様の作品については、内閣府が作成する冊子への掲載や、作品の展示を行い、より多くの方に防災への関心を高めていただくよう努めていきたいと考えております。

みなさまもポスターを描くことをきっかけに防災について考えてみませんか？

〈内閣府（防災担当） 普及啓発・連携担当〉

※「防災担当大臣賞」と「防災推進協議会会長賞」の受賞作品は、裏表紙に掲載していますのでご覧ください。

# 第13回「小学生のぼうさい探検隊マップコンクール」・表彰式

「ぼうさい探検隊」とは、子どもたちが楽しみながらまちを探索し、まちにある防災・

防犯・交通安全の施設や設備を発見してマップにまとめる活動です。マップ作成後は、発表を通して活動を振り返り、学んだことを皆で共有します。子どもたちの「安心・安全への意識」が高まるだけでなく、まさに「地域ぐるみの安全」「共育」が着実に深まり、地域コミュニティのみならず、地域防災力の強化にもつながります。

日本損害保険協会では、この「ぼうさい探検隊」を通じて作成されたマップを対象に「小学生のぼうさい探検隊マップコンクール」を実施し、防災・防犯・交通安全など「地域の安心・安全」をテーマとした作品を幅広く受け付けています。

本コンクール開始から13回目となる今年度は、全国47都道府県の小学校や子ども会・児童館・少年消防団などから1万9158人の児童が参加し、2871作品が寄せられ、いずれも過去最多となりました（昨年度から2325人、365作品増加）。本コンクール第1回からの延べ参加児童数が15万人を超えたことに加え、複数回応募団体の割合が全体の約6割を占めるなど、「ぼうさい探検隊」の取組みがこの13年間で地域に定着してきたことがうかがわれます。入選17作品については、2017年1月21日（土）に東京で表彰式を開催しました。

安心・安全な地域づくりを目指して

今年度の応募作品は、近年の自然災害に対する意識の高まりから、「防災」をテーマにした作品が多く寄せられたことが特徴です。また、全体的に「安全な所」や「危険な所」を色で区別したり、各種マークの凡例を整理するなど、ビジュアル的にわかりやすく伝えるなどの工夫が見受けられました。

また、沖縄県や石川県かほく市など、地域全体でマップ作りに取り組んでいる事例がいくつもあり、「安心で安全な地域づくり」に向けて地域ぐるみで防災・安全教育の推進に取り組んでいる姿勢が強く感じられます。

なお、今年度各テーマの応募作品の特徴や、入選および佳作の受賞校・団体名は、当協会ホームページ(<http://www.sonpo.or.jp>)で掲載しています。どの作品も、自分たちが住む町に潜んでいる様々な危険や問題をしっかりと把握したうえで、地域の住民や消防・警察の方々にインタビューを行って対策を考えるなど、チーム一丸となって取り組まれた作品ばかりです。

日本損害保険協会では、「ぼうさい探検隊」活動の普及を通じて、今後子どもたちから広がる地域の安心・安全への取組みを支援していきます。

一般社団法人 日本損害保険協会

吉岡 美和（よしおか・みわ）



第13回マップコンクール表彰式（写真提供：日本損害保険協会）

小学生のぼうさい探検隊マップコンクール  
参加申込み <https://edp-entry.jp/>

# 大手町・丸の内・有楽町地区のエリア防災

## 東京都心業務地における官民連携による 帰宅困難者対策の取組み



図1：東日本大震災 丸ビルでの光景（平成23年3月11日撮影）  
（写真提供：東京駅周辺防災隣組）

**大**手町・丸の内・有楽町（略して大丸有）地区は、東京駅を中心  
に有楽町、大手町に広がる約1  
20haの区域で、101棟のビルに約43  
00の事業所が入居し、約28万人が働く日  
本を代表するビジネスセンターです。

東日本大震災では帰宅困難者問題が発生  
しました。電話が通じない、道路は渋滞す  
る、鉄道が動かず駅も混乱しました。東京  
駅前の丸ビルでは毛布が配布され、案内モ  
ニターをNHK放送に切り替えました。  
首都直下の大震災ならどうなっていた  
か。平日午後には被災したとすると、買物客  
や観光客、鉄道旅客だけでも数万人います。  
泊まって夜を過ごす帰宅困難者も膨大な  
数にのぼります。地区の地権者の集まりで

ある大丸有まちづく  
り協議会（以下、協  
議会）では強い問題  
意識をもって様々な  
取組みを行っていま  
す。

2015年には千  
代田区と協議会が中  
心となって多くの関  
係者によって、都市  
再生安全確保計画  
（都市再生特別措置  
法に基づく計画）を  
策定しました。その  
意義を「災害への備  
え（防災）を新たな  
付加価値とする」と  
しております。あわ

災害への備え（防災）を新たな付加価値とし、  
高い国際競争力を有するBCDを実現

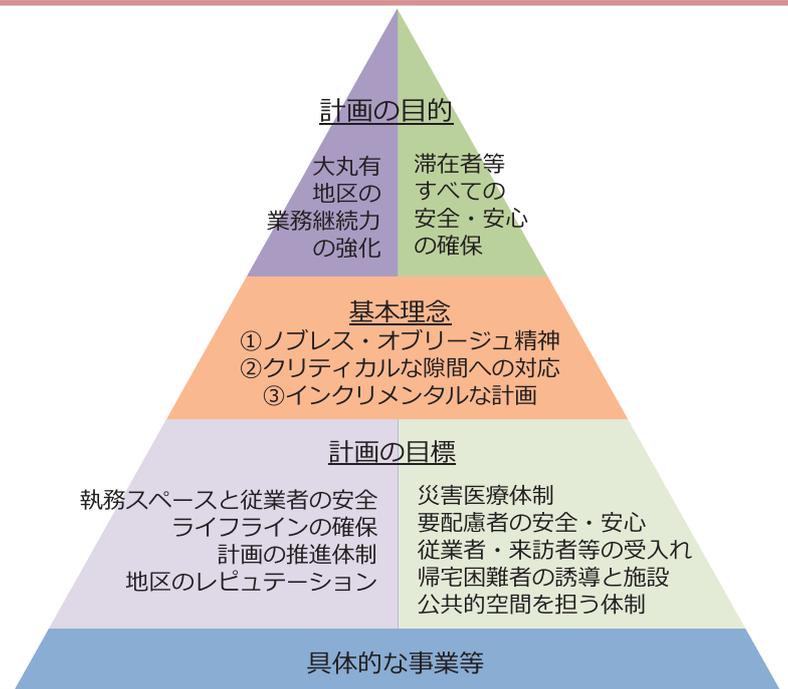


図2：大丸有地区都市再生安全確保計画の構成

取組みの幾つかを紹介します。  
この地区は再開発が盛んです。そこで「エ  
リア防災ビル審査会」を設け、ビル自体の  
耐震性、安全性だけでなく帰宅困難者の滞  
在施設を備える、災害時に周辺ビルへも電

力供給する等、地域にも貢献する防災性の  
高いビルを誘導しています。例えば、現在  
建て替え中のビル（丸の内3-12計画）で  
は、ビル事業者らが自ら道路下に洞道を整  
備し、震災等で系統電力がたとえ途絶して  
もビルの非常用発電機で発電し周辺既存の  
5つのビルにある帰宅困難者受入施設にも  
電力供給を行うこととしております。  
また防災に関心ある者の集まり「防災活  
動会」を組織しました。大丸有地区には住  
民はいませんが、企業参加によるエリアマ  
ネジメント（地域運営）が活発です。千代



図3：防災活動会 活動風景（写真提供：大丸有まちづくり協議会）

田区を始めとした行政や協議会に加え、民間企業の防災担当者、専門家、防災に興味ある人に広く声掛けし2カ月に一度、意見交換や情報共有し交流を深めています。テーマをきめて自社の取組みや新技術を紹介したあとワークショップを行います。既成概念にとらわれないアイデア、防災「もが街づくり（平時に楽しく災害時に安心）の発想、地域の担当者が顔見知りになって共感していく、そんな光景が毎回、展開されています。

ユニークな取組みとして「大丸有防災コンセプトランゲージ」の作成があります。

これは慶應義塾大学の井庭崇先生と共同開発したものです。3つのカテゴリーと、それぞれに3つのアクションがともない、計12のコンセプトワードにより構成されています。それぞれのワードにはどのような状況でどのような問題が生じやすくなるのかに解決するとよいか書かれています。ひとつの例示すると「優先支援」。これを状況→問題→解決という形式で書かれています。状況→支援が届き始めました。問題→全員が平等に支援されるものだと思います。と、本当に助けが必要な人に必要なものが行き届かない恐れがあります。解決→配給物資や滞在スペース、支援する人たちのパワーには限りがあることを念頭に置き、怪我人や高齢者、妊婦、子ども、外国人といった、より手厚い助けが必要な人たちが優先して支援されるようにします。このような構造をもつ12のワードです。かわい插图も描いて頂きました。大震災が起きたとき、どのように考えどのように行動するか、対話や思考で使える「ことば」としてエリアの目指す防災対応を読み解いていくのに使っていきます。

大丸有地区のエリアとしての防災の取組みは、これまでの防災対策に新たな発想を加えるものです。防災は街の新たな付加価値である、帰宅困難者が支援者になる、優先的に支援すべき人に手を差しのべる、開発と防災を連動して整備を行っていく、防災活動に人々を惹きつける文化を醸成して

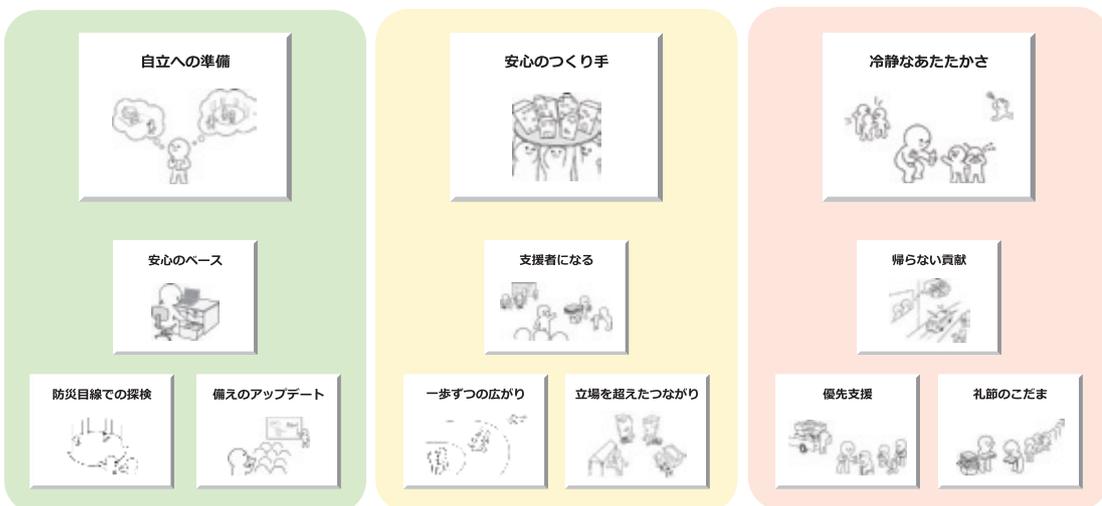


図4：大丸有防災コンセプトランゲージ

いく。これらは発見であり課題でもありません。今後、実践の場から回答を見つけて行きたいと考えています。

（大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会 都市政策部会長 中嶋利隆）

# 地域全体を動かしたマップづくり

児童数13名の小学校が

平成27年度「第12回小学生のぼうさい探検隊マップコンクール」の「未来へのまちづくり賞」、平成28年度「第13回小学生のぼうさい探検隊マップコンクール」の「防災担当大臣賞」、同年度の「ぼうさい甲子園」の「津波ぼうさい賞」を受賞した。

## 愛

媛県の南端に位置する愛南町は、急速に進む過疎化・高齢化のなか、南宇和郡の旧5町村が平成16年10月1日に合併して誕生した。南は太平洋、西は豊後水道に面しているため、南海トラフ巨大地震が発生すれば、町の大部分が5〜10メートル浸水すると想定されている。そのため、愛南町では町をあげて防災啓発活動に力を入れてきた。

内海の御荘湾に面した愛南町立中浦小学校は、児童数13名の小規模校。平成27・28年度と愛南町の防災教育研究指定校になり、防災教育の一貫として防災マップづくりに取り組んでいる。平成27年度「第12回小学生のぼうさい探検隊マップコンクール」では、尻貝地区の4〜6年生7人がつくった作品が「未来へのまちづくり賞」を受賞。さらに平成28年度の第13回同コンクールでは、夜間の避難をテーマとした同地区の3〜6年生6人による作品が「防災担当大臣賞」に輝き、中浦地区の児童たちがつくった作品も「佳作」に選ばれた。さらに同校の取組は、平成28年度「ぼうさい甲子園」で「津波ぼうさい賞」

も受賞している。

「子どもたちは前回のマップづくりにある程度の達成感があったようで、当初は今年度のテーマ設定に困っている状態でした。そんな矢先、実際に役立つマップにしたいから、地域アンケートを取ったらどうか」という意見が出てきました。そこで、子どもたち自ら10日間ほどをかけ、約70戸の家を回ってアンケートを集めたところ、「夜に地震が起きたら、どう逃げていいのか不安です」という声が寄せられました。こうして、夜の避難マップが必要だという課題が浮かび上がりました」と尻貝地区の子どもたちを指導した前田和美先生は言う。

「調べてみると、高台への避難路に電灯が一つもないことが分かりました。何とかしたいという思いから子どもたちはインターネットでソーラーパネル看板照明灯を見付け出し、町の防災対策課に相談しました。山影になるので必要な電力が得られない、という答えには落胆しましたが、それではとさらに蛍光看板があることを見付け出し、子どもたち自ら区



防災マップづくりのために地区調査を行う中浦小学校の児童



測量しながら避難路にも海拔をマーキング

「第13回小学生のぼうさい探検隊マップコンクール」で「防災担当大臣賞」を受賞した、夜間の避難をテーマとした防災マップ



長さんに導入をお願いしました。マップづくりの指導に当たっては、ただ楽しいだけでなく、この活動が地域にどうつながっていくかを一つひとつ考えさせるように気を付けました」

このようにして、マップづくりは地域を巻き込んだものとなっていった。「探検」に出た際もすぐに地域の人々が集まり、子どもたちだけでは見落としがちなることを大人の視点で指摘してくれたという。子どもたちは避難路の災害リスクを点検し、各家庭からの避難経路を5ルート設定した。また、めに当たっては、夜間をイメージする台紙を選び、調べたことを図やグラフを用いて表したり、伝えるなどの工夫を盛り込んだ。

イノシシの出没箇所、滑りやすい側溝、崖崩れの危険ゾーンは図案化して一目でわかるように表

を発表して、相互交流を深めた。

「自分たちで課題を設定し、その解決方法を練り、実行しながらまとめていく。総合学習の手段として、マップづくりの役割は非常に大きいと思います。マップづくりを通して、子どもたちは地域に対する感謝の気持ちも育んだようです。発表会では多くの学んだことから何を発表するかを子どもたち自ら取捨選択し、発表の仕方も様々に工夫しました。そして地域の方々との交流を通して、来年の活動につながる新たな課題も見えてきました。防災教育を通じた子どもたちの意識は、明らかに高まっていると思います」と前田先生は言う。

〈内閣府（防災担当）普及啓発・連携担当〉

（写真提供 愛南町立中浦小学校）

## 『ぼうさい』春号 [No. 86]

平成 29 年 3 月 15 日発行 [季刊]  
<http://www.bousai.go.jp/kouhou/>

### ●編集・発行

内閣府（防災担当）普及啓発・連携参事官室  
 〒 100-8914  
 東京都千代田区永田町 1-6-1  
 中央合同庁舎第 8 号館  
 TEL:03-5253-2111（大代表）  
 FAX:03-3581-7510  
 URL: <http://www.bousai.go.jp>

### ●編集協力・デザイン

株式会社ジャパンジャーナル  
 〒 101-0063  
 東京都千代田区神田淡路町 2-4-6  
 エフアンドエフロイヤルビル 7F  
 TEL: 03-5298-2111（代表）  
 URL: <http://www.japanjournal.jp>

### ●印刷・製本

敷島印刷株式会社  
 printed in Japan  
 『ぼうさい』夏号は平成 29 年 6 月発行の予定です。

### 編集後記

今号で紹介した「防災ポスターコンクール」や「ぼうさい探検隊マップコンクール」など、児童・生徒を対象とした防災に関するコンクール形式の行事が毎年多く実施され、高い教育効果を上げています。「防災リーダーと地域の輪」で紹介した中浦小学校の取り組みのように、地域を巻き込んだ好事例も見られます。防災教育の充実、地域交流の促進など、地域防災力の向上を図る良い機会として、このような行事に積極的に参加してみてください。

ご意見・ご感想を、内閣府（防災担当）広報誌「ぼうさい」担当宛で、はがき、FAX にてお寄せください。

# 第32回防災ポスターコンクール 受賞作品

## 防災担当大臣賞（5作品）



幼児・小学1年生の部  
徳永 倭芽さん（徳島県/アトリエ遠渡（高木教室））



小学2～4年生の部  
榎本 夏海さん（愛知県/だれでもアーティストクラブ）



小学5・6年生の部  
野口 風華さん（茨城県/守谷市立大野小学校）



中学生・高校生の部  
結城 遙さん（宮城県/美里町立不動堂中学校）



一般の部  
尾関 裕美さん（愛知県/名古屋市）

## 防災推進協議会会長賞（5作品）



幼児・小学1年生の部  
平島 優作さん（徳島県/アトリエ遠渡（高木教室））



小学2～4年生の部  
三宮 楓来さん（神奈川県/アトリエ ENDO）



小学5・6年生の部  
三木 颯一郎さん（徳島県/アトリエ遠渡（高木教室））



中学生・高校生の部  
小林 倭千さん（千葉県/八千代市立高津中学校）



一般の部  
岩吉 舞伽さん（鹿児島県/鹿児島県立隼人工業高等学校）

【佳作】21 作品 【入選】198 作品