

## 災害対策基本法等の一部を改正する法律について

内閣府（防災担当）

### 1 本改正の背景及び必要性について

甚大な災害をもたらした令和元年東日本台風（台風第19号）等においては、避難勧告、避難指示の区別等、行政による避難情報が分かりにくいという課題が顕在化したことに加え、避難が遅れたことによる被災、高齢者等の被災等も多数発生したため、防災対策実行会議の下に新たに「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」（以下「令和元年台風第19号WG」という。）が設置され、当該WGの報告書において、令和2年度も引き続き検討を行うべき事項として、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）に規定される避難勧告及び避難指示の取扱い、高齢者等の避難の実効性確保、広域避難（災害発生のおそれがある段階における市町村又は都道府県の区域を越えた居住者等の避難）等が挙げられました。

これらの検討事項については、令和2年6月から「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」（以下「避難情報等SWG」という。）及び「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」（以下「高齢者等SWG」という。）において検討が進められ、同年12月に各報告書において各対応方針が取りまとめられたことを踏まえ、令和3年3月に「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」を第204回国会に提出し、衆参両院での審議を経て令和3年4月に成立しました（令和3年法律第

30号。同年5月10日公布、同年5月20日施行）。各改正事項の詳細については、以下のとおりです。

### 災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要

内閣府（防災担当）

#### 趣旨

頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

#### 改正内容

##### 1. 災害対策基本法の一部改正

###### ① 災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

###### 1) 避難勧告・避難指示の一本化等

<課題>  
本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

（住民アンケート）  
避難勧告と避難指示の区別が不明：26.4%  
避難指示で避難すべき認識が不足：40.0%

<対応>  
避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から避難指示を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。



避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ

###### 2) 個別避難計画（※）の作成

<課題>  
避難行動要支援者名簿（平成25年に作成義務化）は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。

（※）令和元年東日本台風：約96% 令和2年7月豪雨：約97%

<対応>  
避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化。

（各世帯の総世帯主が避難行動要支援者である世帯）約19%  
（世帯の総世帯主が避難行動要支援者でない世帯）約81%

※併せて、マイナンバー法を改正し、各世帯・世帯主の住所にマイナンバーに紐づく連絡先を適用



##### 3) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置／広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

災害発生のおそれ段階において、国の災害対策本部の設置を可能とするなど、市町村長が居住者等を安全な他の市町村に避難（広域避難）させるに当たって、必要となる市町村間の協議を可能とするため、大規模河川氾濫時の他市町村への避難イメージの規定等を措置。

###### ② 災害対策の実施体制の強化

###### 1) 非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に変更

###### 2) 防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部の設置（※）

（※）非常災害に要しない、死者・行方不明者数千人規模の災害について設置

###### 3) 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加

令和2年7月豪雨時の非常災害対策本部

##### 2. 内閣府設置法の一部改正

###### 内閣府における防災担当大臣の必置化

##### 3. 災害救助法の一部改正

###### 非常災害等が発生するおそれがある段階における災害救助法の適用

国の災害対策本部が設置されたときは、これまで適用できなかった災害が発生する前段階においても、災害救助法の適用を可能とし、都道府県等が避難所の供与を実施。

#### 目標・効果

○ 広域避難に関する取組の推進  
広域避難を検討している市町村における広域避難のための協定の締結割合 2020年度：80% ⇒ 2025年度：100%

公布日：令和3年5月10日 施行期日：令和3年5月20日

図1 災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要

### 2 各改正事項について

#### (1) 災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

##### ① 避難勧告・避難指示の避難指示への一本化等

令和元年台風第19号WGにおいて実施した住民アンケートでは、避難勧告の段階で避難すべきであることが理解されていないことが明らかになりました。また、避難勧告と避難指示の違いが理解されておらず、避難指示が発令されるまで避難しない、いわゆる「指

示待ち」の人が依然として多いことも明らかになりました。

以上を踏まえ、避難勧告と避難指示を避難指示へ一本化し、同じ警戒レベル（警戒レベル4）として発令する避難情報を一つにするなど、避難情報の包括的な見直しを行いました。

② 個別避難計画の作成

近年の災害において、多くの高齢者・障害者等が被災しており、自ら避難することが困難な高齢者・障害者等の避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である個別避難計画の作成を一層推進することにより、高齢者等の円滑かつ迅速な避難を図る必要があるとの高齢者等SWGの報告書等を受けて、一部の市町村において作成が進められている個別避難計画について、全国的に作成を推進する観点から、当該計画の作成を市町村の努力義務とすることとしました。



図2 新たな避難情報の周知ポスター

③ 災害が発生するおそれ段階での国の災害対策本部の設置／当該本部が設置された場合における災害救助法の適用

近年、気象予報の技術が向上し、大規模災害発生の事前予測が一定程度の確度で可能となっていることを踏まえ、発災時に備えた対応をできるだけ早く取ることが重要です。

しかしながら、令和元年東日本台風においては、気象庁の特別警報の発表等を受け、浸水想定区域の住民に広域避難を呼びかけたところ、避難所へ向かう車で渋滞が発生する、渋滞を理由に避難をあきらめる等の問題が発生しています。

以上を踏まえ、災害発生前であっても住民等の円滑な避難等の災害応急対策を迅速に実施できるよう、災害が発生するおそれがある段階から関係機関との総合調整等を行う国の災害対策本部を設置できることとしました。

併せて、当該本部を設置したときは、都道府県知事等は、本部の所管区域とされた市町村の区域内において、災害救助法を適用し、避難所を供与できることとしました。

④ 広域避難に係る居住者等の受入れ等に関する規定の整備

③のとおり、災害発生後のみならず、災害の発生が予測される場合など、より早い段階から多くの居住者等の避難を促す必要性が高まっており、特に、広域避難については、荒川下流域をはじめとする全国の市区町村において検討が進められています。

基本的に、広域避難やそのための居住者等の運送は、事前に他の地方公共団体や運送事業者と締結した協定等の事前の取り決めに基づき実施されることとなりますが、

- ・ 広域避難先として予定していた地方公共団体も被災するおそれが高いため、居住者等の受入れが困難となる
- ・ 協定による対応として想定していた規模以上の災害が発生するおそれがある場合には、追加で他の運送事業者に要請する必要が生じる

など、事前の取り決めが十分に機能しない事態も想定されます。

以上を踏まえ、地方公共団体間や地方公共団体と運送事業者間の協定締結の促進を図りつつも、災害が発生するおそれがある段階における広域避難等の円滑な実施を確保するため、地方公共団体間の居住者等の受入れや、地方公共団体と運送事業者間の居住者等の運送に係る協議規定を整備しました。

(2) 災害対策の実施体制の強化

災害の大規模化や激甚化、また、災害時における円滑かつ迅速な対応についての社会的要請の高まりに対し、

- ・ 非常災害対策本部の本部長の内閣総理大臣への変更
- ・ 非常災害に至らない規模の災害における内閣府特命担当大臣(防災)を本部長とする特定災害対策本部の設置

等の措置を講じ、災害対策の実施体制の一層の強化を図ることとしました。

## 「個別避難計画の作成」が努力義務に —「誰一人取り残さない防災」へ大きな一歩

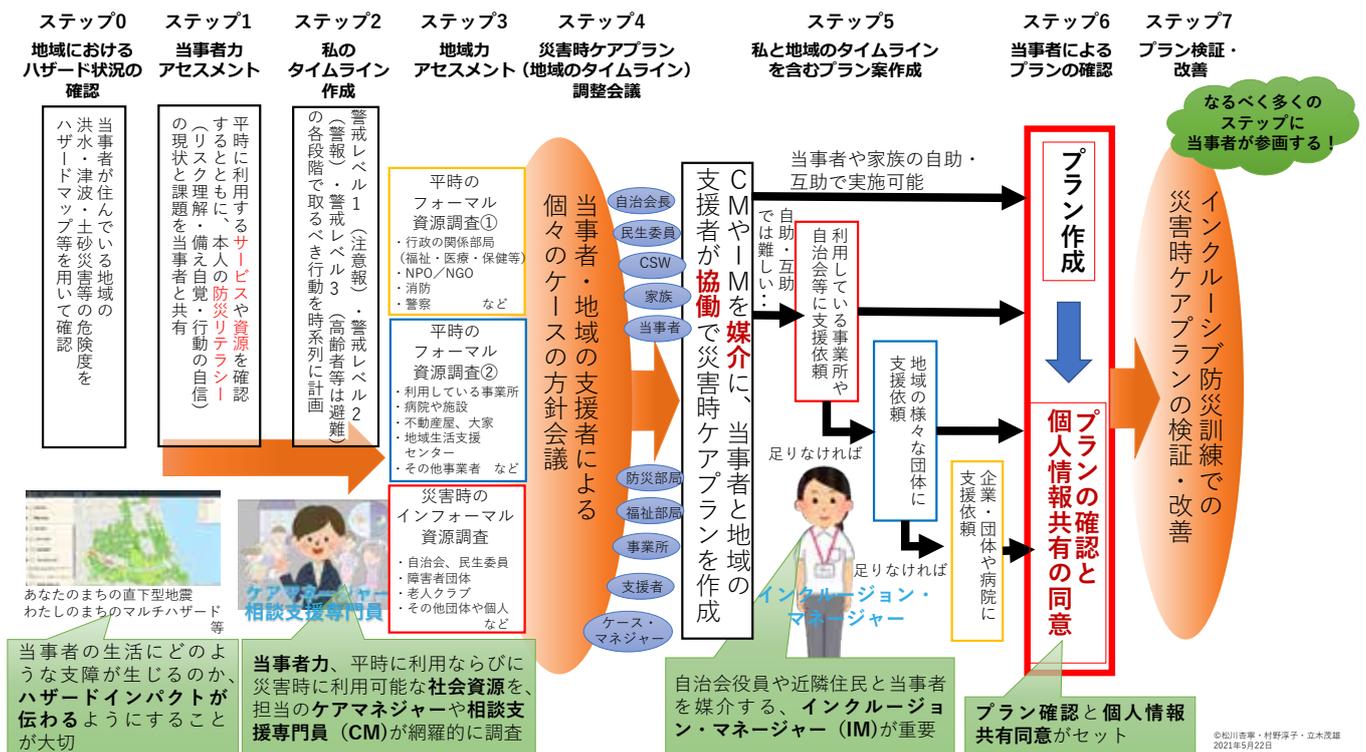
別府市防災局防災危機管理課 村野淳子

4月28日の参院本会議で災害対策基本法の改正が全会一致で可決・成立し、災害時に大きな被害を受ける障がい者や高齢者など避難行動要支援者の「個別避難計画の作成」が自治体の努力義務と位置づけられることになりました。この改正によって「誰一人取り残さない」防災が大きく進むことを心から願っています。

別府市は2016（平成28）年度から、障がい者や高齢者、福祉専門職、地域の人たちと行政が協働しながら“インクルーシブ防災”事業に取り組んできました。（インクルーシブとは、包括的な・排除しない）それから5年、避難行動要支援者の命を救うためには、平時から個別避難計画の作成を軸にしながら地域で支え合う仕組みをつくっていくことが重要であることを明らかにし、それが可能であることを実証してきました。

今回の法改正にはその成果が反映され、避難行動要支援者への対応は名簿作成にとどまらず、一人ひとりの状況の把握と個別避難計画の作成に踏み込んだ取り組みが求められることになりました。これにより、障がい者や高齢者、地域の自治会関係者、福祉専門職の願いが具体化しましたが、避難行動要支援者の命と暮らしを守る本当の仕組みが地域に根付くには、これからが正念場だと感じています。

個別支援計画の作成は、事務的な作業にとどまりません。全国各地の被災地支援の経験から、数字上の目標達成だけでは災害時の的確な行動に結びつかないと実感しています。最終的な目標は、計画作成自体ではなく、災害により多くの命や暮らしが失われないよう現実を変えていくことです。そのためには、平時から支え合える地域づくりや人づくりを進めておくことが



必要です。それは、個別支援計画を作成する取り組みの過程で、地域の人たちと障がい者、高齢者、福祉関係者、行政などが連携を深め、地域の仕組みづくりを行うことに他なりません。

別府市のインクルーシブ防災事業では、地域住民や障がい者・高齢者、福祉専門職などが参加した取り組みをもとに、個別支援計画作成の手順を整理しました。それは「①地域におけるハザード状況の確認②当事者力アセスメント③私のタイムライン作成④地域力アセスメント⑤災害時ケアプラン（地域のタイムライン）調整会議⑥私と地域のタイムラインを含むプラン案作成⑦当事者によるプランの確認、⑧プラン検証・改善のための避難訓練」という7段階です。平時の支援を担当する福祉専門職が当事者の声をもとに個別計画を作成し、つなぎ役（インクルージョン・マネージャー）が地域住民につないで調整会議を開き、当事者も参加する訓練に結びつけます。

当初は「高齢で多忙な自治委員や民生委員にこれ以上仕事を押しつけては困る」という声もありました。それは地域の切実な声です。でも障がいのある人や高齢者はどうすればいいのでしょうか。答えは当事者や地域の人たちが出してくれました。

別府市と協働して取り組みを進めてくれた“福祉フォーラム in 別府速見実行委員会”は障がい当事者を中心とした市民活動団体ですが、自分たちの問題として受けとめて、障がい当事者に呼びかけるとともに地域にも働きかけて、より多くの市民の理解と共感を呼び起こしました。地域の住民は、実際に困っている

障がい者や高齢者を前にすると、避難方法のアイデアを出し合い、備品の改良や支援について学ぶための研修会を企画しました。参加した障がい者は「私はこんなにあたたかい地域に住んでいた」と感想を話し、地域活動に積極的に参加するようになりました。福祉専門職も多忙の中、書式の確立やプラン作成、訓練等に参加し、避難行動要支援者の命を守るために尽力しました。市は、未知の取り組みに戸惑いながらも、市長を先頭に、各課の連携、市民との協働を進め、日本財団の助成事業だったインクルーシブ防災事業は市の事業として継続されています。また、多くの外部有識者や団体・企業等の参画と協力も重要でした。様々な人たちが各々の特性を發揮し、一緒に推し進めてこられたことが、取り組みの成果を全国に共通するモデルとして提示することになり、今回の法改正につながったと思います。

出発点は、被災地での教訓が生かされないまま、命と暮らしが失われている現実を変えたいと思ったことでした。取り組みは地域で具体化されました。個別避難計画づくりを契機に地域住民と避難行動要支援者が会えば笑顔で挨拶できる関係性、地域で命を守るという意識が呼び起こされ、いざという時に助け合える地域づくり人づくりが見えてきました。この法改正をきっかけに、これまで亡くなられた多くの命を忘れることなく、残された私たちが「みんなが助かる。誰ひとり取り残さない」という防災の取り組みを進めていくことができると願っています。



## 防災・減災、国土強靱化新時代の実現のための提言について

内閣府（防災担当）事業継続担当／内閣官房国土強靱化推進室／内閣府（防災担当）普及啓発・連携担当

### 【防災・減災、国土強靱化新時代の実現のための提言について】

2万人を超える犠牲者を出した1896年の明治三陸地震津波から100年以上が過ぎましたが、2011年の東日本大震災においてもなお犠牲者は、2万人を超えています。さらに、熊本地震から5年、東日本大震災から10年、阪神・淡路大震災から四半世紀が経過した今を節目の時と捉えて、今後、巨大自然災害により失われる生命を激減させるという覚悟を胸に「防災・減災、国土強靱化新時代」を切り拓いて行きたいと考えています。

この「防災・減災、国土強靱化新時代」に向けて、合計5つのワーキンググループチーム（以下「WGチーム」という。）において、検討が進められ、2021年5月25日に各WGチームから提言がなされました。以下、これらの提言内容についてご説明します。

### 【デジタル・防災技術WG】

近年、頻発化、激甚化する災害に対して、人命にかかわる事前防災や被災後の人命救助に役立つ可能性があるデータの多くが散乱、埋没されています。そのた

め、デジタル化を推進し、これらのデータの解析により、問題点の検出や解消を図るなど、先手を打つための意思決定を支援していく必要があります。このため、内閣府では、防災分野におけるデジタル化を進めるための施策を検討する「デジタル・防災技術WG」を開催しました。

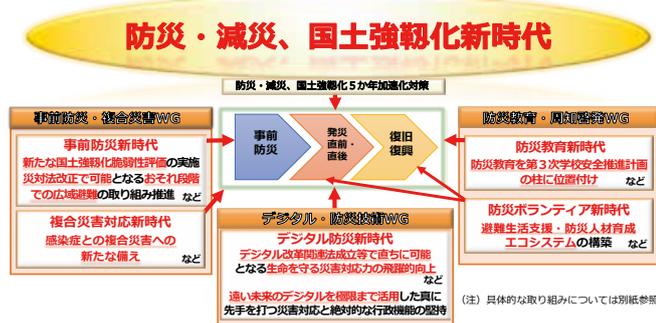
本WGは、現在の技術では実現が困難であっても、今後の技術革新等を見据え、中長期（10年程度以上）の時間軸で、デジタル・防災技術として目指すべき未来像を議論する「未来構想チーム」と、既に活用が進みつつある技術について、中短期（5年程度）の時間軸で、実装を見据え、技術・制度両方の観点からの課題の洗い出しや改善の方向性を議論する「社会実装チーム」で構成され、課題と対応方策等について検討しました。検討を踏まえ提言された政策の方向性の概要については、以下のとおりです。

### ①未来構想チーム

- 「防災デジタルツイン」による被災・対応シミュレーション
- 都市空間をデジタル上に再現するとともに、こ

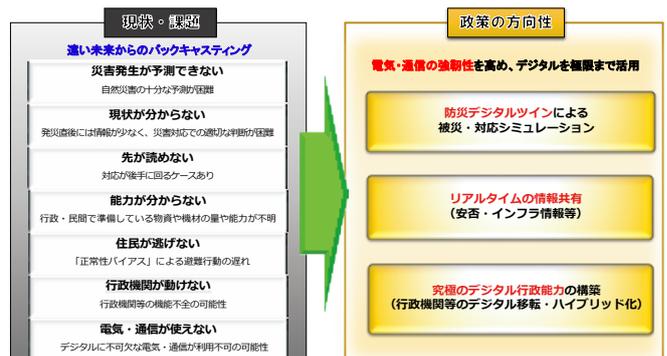
### 防災・減災、国土強靱化新時代の実現のための提言

- 明治三陸地震津波から東日本大震災、技術革新の20世紀を挟んで100年以上経ってなお2万人超の犠牲者
- 熊本地震から5年、東日本大震災から10年、阪神・淡路大震災から四半世紀が経過した今、今後、巨大自然災害により失われる生命を激減させるという覚悟が必要



### 【防災・減災、国土強靱化新時代】デジタル・防災技術WG（未来構想チーム）提言

遠い未来のデジタルを極限まで活用した真に先手を打つ災害対応と絶対的な行政機能の堅持



れを動かすシミュレータを構築。被災状況の推定・可視化と、対策の有効性検討等に役立て、被害を最小化。

○リアルタイム情報共有（安否・インフラ情報等）

民間企業が持つ情報網も活用し人の所在・安否を把握しつつ、被害推計を実施。空間・インフラについてドローン網やセンサーによる情報収集を実施。これらの情報をリアルタイムに統合・可視化し、俯瞰可能にするとともに、安定的に動く情報基盤を構築・運用。

○究極のデジタル行政能力の構築（行政機関等のデジタル移転・ハイブリッド化）

立法・行政機能のレジリエンスを高めるべく、被災時にその機能を別の物理空間ではなくデジタル空間へと移転。24時間365日ダウンしないリモート・分散労働対応の司令塔機能を構築。

②社会実装チーム

○日本版EEIの策定・進化（災害対応に必要な情報のデザイン・蓄積）

災害対応のために必要となる情報をデザインし、必要な情報項目、取得時間、更新頻度の目安等を網羅した日本版EEI（Essential Elements of Information）を策定。それに基づき情報所有機関との機械同士のデータ連携を促進。

○個人情報の取扱いに関する指針の作成

自治体等が、災害対応や平時の準備において個人情報を取扱う際の活用範囲や留意点等についてまとめた指針を作成。

○防災情報の収集・分析・加工・共有体制の進化

（防災デジタルプラットフォーム・防災IoTの構築）

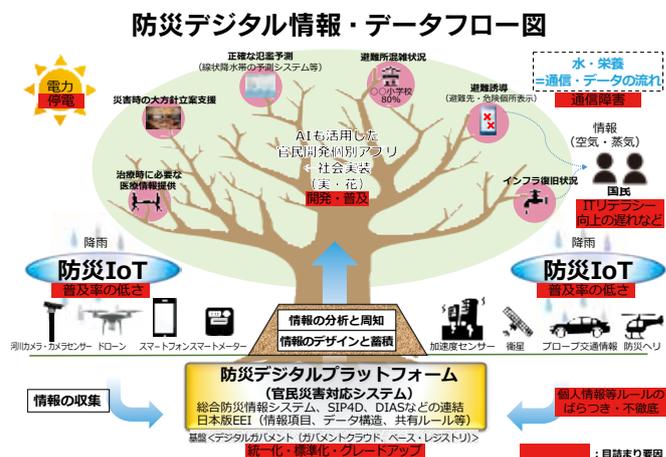
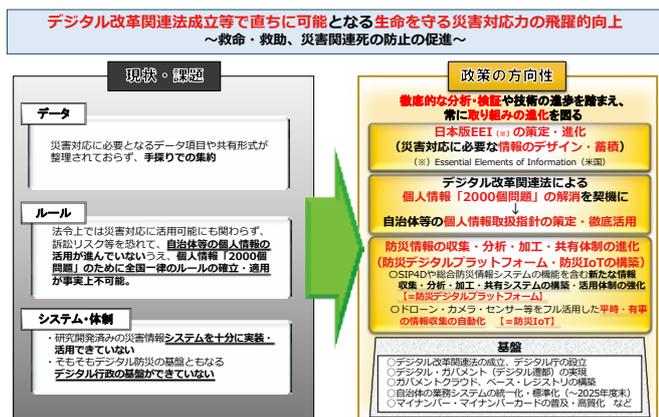
災害時に、行政機関や電力・通信等の事業者から、システムを通じて医療情報等の人命救助の対応に必要な情報を収集・分析・加工し、自衛隊等の災害対応機関に共有する「防災デジタルプラットフォーム」と、災害時に人手で収集している情報について、ドローン、センサー等を積極的に活用し、迅速に自動で集約する仕組みである「防災IoT」を整備。

【事前防災・複合災害WG】

近年、気候変動の影響により気象災害は激甚化・頻発化しており、また、南海トラフ地震や首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震などの大規模地震の発生も切迫しているところです。また、スーパー台風の東京湾直撃の可能性などが指摘される中、東京湾臨海部低地等における高潮等の対策について、その想定災害規模と併せ、広く理解を得つつ、対策を加速化する必要があります。このようなことから、大規模自然災害における事前防災の取組の飛躍的な加速化を図るとともに、大規模自然災害が複合的に発生した場合の対応や感染症まん延下での災害対応についても早急を実施していく必要があります。

防災・減災、国土強靱化の取組は、5か年加速化対策を策定し、今後取組を加速化・深化することとしているところでありますが、上記の問題意識に対応した今後の取組の方向性について議論するため、ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会の下に「事前

【防災・減災、国土強靱化新時代】デジタル・防災技術WG（社会実装チーム）提言



防災・複合災害WG」を設置し、課題と対応方策等について検討しました。検討を踏まえ提言された政策の方向性の中で、主要な事項は、以下のとおりです。

- 令和3年度からの「防災・減災、国土強靱化対策のための5か年加速化対策」により防災・減災、国土強靱化を重点的・集中的に推進するとともに、地震・水害・土砂災害等の様々な災害を具体的に想定し、それぞれの災害に対する総合的な脆弱性やアウトカム、地域ごとの強み・弱みや広域的な影響を見える化し、地域における具体的施策につながるよう、より科学的・技術的視点からの検討を進め、新たな国土強靱化脆弱性評価の実施方法を構築する必要がある。
- 災害対策基本法改正により可能となった、おそれ段階における災害対策本部の設置を踏まえた広域避難の円滑な実施に向け、早い段階から広域に避難することが必要な者の絞り込みを行うなど、具体的かつ現実的な広域避難の方策検討を進める必要がある。
- 感染症まん延下で大規模災害が発生した場合、感染症対策を進めながら膨大な被災者対応を行う必要があることから、限られた資機材・人員により効果的に対策を進めるなど優先度を考慮した対応を促進するとともに、災害医療現場における感染症対策の負荷対応、搬送計画、施設の受け入れ区分を含む感染症医療と災害医療のリソース配分、医療関係機関同士の連携、他地域からの支援の充実などの災害時オペレーションについて検討し各地域で対策を進める必要がある。

**【防災・減災、国土強靱化新時代】事前防災・複合災害WG提言**

自然災害の頻発化を踏まえ、(1)新たな国土強靱化脆弱性評価の実施、(2)災対法改正で可能となるおそれ段階での災対本部設置による広域避難の取り組み推進など事前防災を加速化、(3)感染症との複合災害への新たな備え

**現状・課題**

- 近年の気象災害の激甚化・頻発化の中、極めて多くの課題に対して、全ての課題に早急に対策を講じていくことは困難。また優先順位付けが不明確。
- スーパー台風等の東海・関東などによる高潮に伴う浸水による甚大な人的・経済被害の可能性
- 支川合流部等の相対的に整備水準が低い箇所や、想定区域内の高齢者福祉施設で浸水・人的被害が発生
- 南海トラフ地震（想定死者・行方不明者約32.3万人、経済被害約230兆円）、首都直下地震（同約2.3万人、約95兆円）、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震等、大規模地震の発生率の高まり
- 被災者避難場所・生活の多様化（R2.7豪雨災害では在宅・縁故避難が発生）、感染症まん延下における自然災害発生により感染症医療、災害医療が機能不全に陥る懸念

**政策の方向性**

- 【事前防災に関する取り組み】**
  - 防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策の推進と新たな脆弱性評価の実施
    - おそれ段階ごとの対策により防災・減災、国土強靱化の取り組みを推進、地域の状況に応じた災害種別毎の脆弱性評価実施手法を検討
    - 東京湾における高潮対策、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策等の強力な推進（注）
      - 高潮対策はその災害種別毎の最大を認識し大規模地震や水害対策と同様に推進、日本海溝・千島海溝周辺の地域は、想定すべき最大クラスの地震・津波に対する被害想定、防災対策の検討を推進
    - 災対法改正を踏まえおそれ段階での広域避難の推進
      - おそれ段階での広域災害対策本部の設置を可能とするなど、水害からの広域避難の円滑な実施に向けた具体的な検討を推進
    - あらゆる関係者が協働して取り組む流域治水対策の加速化
      - 国と地方公共団体の連携強化、農地の貯留機能向上、長期的な土地利用計画など
    - 大規模地震災害の事前防災対策の推進
      - 南海トラフ地震対応のための資機材・人員等のリソース確保、首都直下地震の火災・土しべたけ防止のための防止対策の推進など
  - 【複合災害に対応する取り組み】**
    - 地震後の水害など複合災害シナリオや、大規模地震における倒壊・備忘シナリオの検討
      - 災害が起きた、仮設住宅、復興まちづくりなど
    - 感染症を考慮した災害対応の強化
      - 防災に関する各種計画の見直し、医療施設の耐災害性強化など

**注）大規模火山災害、大規模土砂災害等の大規模自然災害について、これらが複合的に発生するおそれに関する対策を検討**

**【防災教育・周知啓発WG】**

全ての国民が災害から自らの命を守ることができるためには、必要な防災知識や主体的な防災行動を子どもの頃から身に付けるための防災教育や意識啓発が重要です。また、災害から守られた生命が災害後の避難生活等において災害関連死として失われることなく、被災者が尊厳ある避難生活を送ることができるようにするためには、国民の共助意識を周知啓発しながら、意欲ある災害ボランティアによる避難生活支援を充実し、避難生活を向上させる環境を整備していくことが有効です。

こうした課題を検討するため、防災教育・災害ボランティアに関し「防災教育・周知啓発WG」を設置し、その中で、充実させるべき防災教育の内容や効果、その防災教育内容の普及方法を検討する「防災教育チーム」と、地域の災害ボランティアが意欲を持って避難生活支援のスキルを向上させ、地域の避難所運営など避難生活の向上に活躍できる仕組みを検討する「災害ボランティアチーム」の2つのチームを立ち上げ、検討を行いました。検討を踏まえ提言された政策の方向性の概要については、以下のとおりです。

**①防災教育チーム**

防災教育チームから提言された政策の方向性の中で、主要な事項は以下のとおりです。

- 災害は全国いつでもどこでも生じ得ることから、全国全ての小学校、中学校の義務教育機関において、地震や水害など地域に応じた災害リスクや、「正常性バイアス」などの必要な知識を教え、学校内だけでなく校外でも、一人でも、災害の危険

**【防災・減災、国土強靱化新時代】防災教育・周知啓発WG（防災教育チーム）提言**

防災教育を第3次学校安全推進計画の柱に位置付け  
～全ての子どもが災害から生命を守る能力を身に付けられる防災教育の全国展開～

**現状・課題**

- 地域特有の防災課題に応じた避難訓練を実施する小・中学校は3割未満。避難訓練内容の多様化も図られる
- 正常性バイアス等の必要な防災知識が教えられているのか、教育内容の理解を確保できていない
- 義務教育を終えた時に全ての生徒が災害から生命を守る能力を身に付けている保証は何もない
- 学校では防災教育に十分な時間・人材を充てられない
- 防災教育への保護者の関心が高く、比較的柔軟な現場対応が可能な幼保連携の防災教育の充実が求められる
- 防災教育に当たり、地域と学校の一層の連携が必要

**政策の方向性**

- 全ての小・中学校で、地域の災害リスクや正常性バイアスの必要な知識を教える実践的な防災教育や避難訓練を実施
- 全国の小・中学校における定期的な防災教育の実施内容を調査、公表
- 現職教員に加え教職課程の学生にも防災教育の指導法を教員
- 地域と学校が連携した防災教育を支援する防災教育コーディネーター（役割）を育成
- コミュニケーション力や防災意識を学校活動を通じて育成
- 幼保の段階から小・中・高とシームレスな防災教育を実施

**防災教育の幅広い効果**

全ての子どもたちが災害時に自らの生命を守ることができる  
(例：自分が主人公の防災シナリオを作成する「防災小説」の取り組みを通じ、災害を自分事化)

- さらに、
  - 主体的・内発的に避難する態度、他人を思いやる態度を育てる
    - ⇒ 非認知能力、生きる力を育成
  - 地域住民の防災活動、地域の自然の恵み、災いを教える
    - ⇒ 郷土愛、地域を担う意識を育成
  - 子どもと共に地域の大人が防災を学ぶ
    - ⇒ 大人が心を動かされ、主体的に生命を守る防災意識を涵養

**注）子どもが成長に重要な非認知能力の育成に効果的な防災教育が十分に認識されていない**

※非認知能力：意欲、自律性、想像力、忍耐力、共感性、自制力、創造性、コミュニケーション能力といった、測定できない個人の特性による能力、学力（認知能力）と対照して指し示される

から確実に逃げられるように実践的な防災教育や避難訓練を実施していく必要がある。

○防災教育は地域と学校が連携して行うことで、子どもたちが知識の教育だけでなく地域住民とのコミュニケーションを通じた心を通わせられる機会などを得て、主体的で内発的に避難行動ができる態度や周囲の人を助ける心を育むことができる。また、時間的な制約等の課題を抱える学校にとっても、学校や教員の負担を軽減できる。このため、地域と学校の間に入り、継続的に両者の活動を支援する人材（防災教育コーディネーター（仮称））を育成することが重要である。

○幼稚園・保育園では、防災教育に対する保護者の意識、防災について学ぶ保護者の意欲が高く、保護者が防災教育に協力的である。また、小学校に比べれば教育の内容や時間について柔軟な現場対応が可能である。このため、幼稚園・保育園の段階から小学校、中学校、高等学校への発達過程に合わせ、防災教育を学齢に応じたシームレスな体系に整理した防災教育の実施が重要である。

②災害ボランティアチーム

災害ボランティアチームから提言された政策の方向性の中で、主要な事項は以下のとおりです。

○大規模災害時には自治体職員のマンパワーや避難生活支援の専門的スキルが不足するおそれがある。避難生活支援を充実させるには、避難生活支援スキルの高い災害ボランティア人材を各地に増やしていくことが重要である。

○地域の災害ボランティア人材を発掘し、その人材

が自主性や意欲に応じて、避難生活支援活動での役割や機能に応じたスキルを、ステップアップしながら身に付けることができる体系的な育成研修や、災害ボランティアの信頼と認知度を高める研修修了認定の仕組みを構築していくべきである。

○研修を受け一定のスキルを持った災害専門ボランティアを活動地域とマッチングするため、都道府県レベルの行政、NPO、社協等が連携して、災害専門ボランティアと市町村、市町村はさらに地域とのマッチングを進める。そのための登録データベースを整備するとともに、平時、災害時に、災害専門ボランティアと地域住民等が協働できる環境を整備する。

○以上のような、新しい仕組み・体系を導入し、防災人材の育成と地域防災力の強化を飛躍的に加速化する好循環（＝エコシステム）を生み出し、災害ボランティアの方々の重要な役割を明確にしていく。

【おわりに】

上記の防災分野にわたる画期的な取り組みの数々を念頭に、我が国が「防災・減災、国土強靱化新時代」を迎えたことを宣言したところです。提言はいわば中間報告として、今後も提言内容の実現に向け取り組みを推進するとともに、適時適切にフォローアップも行いながら、自然災害の直接死・関連死をできるものならなくしたいと願っています。

【防災・減災、国土強靱化新時代】防災教育・周知啓発WG（災害ボランティアチーム）提言

**避難生活支援・防災人材育成エコシステムの構築**  
～地域の災害専門ボランティアの力を活かす仕組み・体系の構築～

**現状・課題**

- 1980年の阪神・淡路大震災（ボランティア元年）から西半世紀を経て、**優れたスキルを持つ災害ボランティア・NPOが限られている**
- 避難生活での**災害関連死、被災者の命が確保されない状況**  
【熊本地震では、死者のうち災害関連死が9割（218人/273人）】  
【平成31年4月12日現在】
- 専門的スキルを持つ災害ボランティア・NPOが知られていない
- 災害ボランティア・NPOに対する行政や地域住民等の理解不足
- 大規模災害時には、**自治体のマンパワー・避難生活支援の専門的スキルが不足**
- 専門的スキルを持つ災害ボランティア・NPOも少数で不足
- 避難生活支援での災害ボランティア・NPOと行政の連携・協働が不十分
- 大規模災害時は**広域から災害ボランティアが集まる**ことが困難
- コロナ禍では**地域の災害ボランティアを登録**することに抵抗感

**政策の方向性**

**避難生活支援・防災人材育成エコシステムへのフル活用**  
(※抜粋版参照)

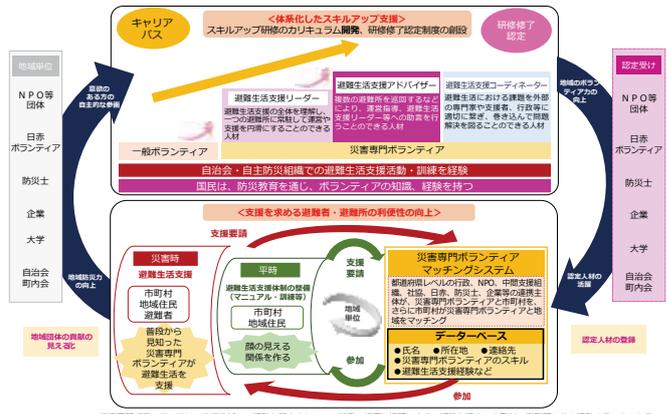
**地域の災害ボランティア人材の発掘とスキルアップ支援**

- 地域の災害ボランティア人材が、自主性や意欲に応じて、知識や経験を積みスキルアップできるキャリアパス・モデルを提示
- スキルアップのための体系的な災害専門ボランティアの育成研修、災害ボランティアの信頼と認知度を高める研修修了認定の仕組みを構築

**地域の災害専門ボランティアとの連携・協働による地域防災力の向上**  
(＝避難生活支援の充実・避難生活環境の向上)

- 避難生活支援、防災人材育成エコシステムを推進する、都道府県レベルでの行政、NPO、社協等の連携体制を構築
- 平時から、**データベース登録災害専門ボランティアと市町村・地域のマッチングの実施**
- 災害時の避難生活支援における**災害専門ボランティアと市町村・地域の連携・協働促進**

避難生活支援・防災人材育成エコシステム



# 防災の動き

## 「防災女子の会」が提言を行いました！

内閣府 防災女子の会

### 【防災女子の会とは】

女性の視点に立った災害対応については、これまで女性職員の避難所運営への参画や、女性のニーズに配慮した支援物資の充実などが図られるとともに、国の取組の強化も行われてきました。一方で、被災現場における女性への配慮が十分であるとはいえず、防災に関わる国・自治体の女性職員の数も非常に少ないのが現状です。このような状況を打破し、「世界を変えたい」との思いで、令和2年12月に内閣府防災担当と男女共同参画局の女性職員によって「防災女子の会」を結成しました。

防災女子の会では、資料の調査や自治体・NPOへのヒアリング、内閣府防災担当職員へのアンケート等を通して、女性の視点に立った防災を実現するための提言を行いました。

### 【防災女子の会からの提言】

提言は、2つの章から構成されています。

第1章では、女性の視点に立った被災者支援を推進するため、内閣府男女共同参画局においてとりまとめられた「女性の視点からの防災・復興ガイドライン」の取組のうち、避難所における性暴力・DVの防止や避難所運営等の意思決定の場への女性の参画等、特に重要であると考えられる施策を示すとともに、避難所運営に関する業務を整理している「避難所運営ガイドライン」についても修正を行うよう求めています。

第2章では、女性の視点を組み込むための防災担当の体制強化に向けて、防災担当職員を取り巻く職場環境の改善を進め、国や自治体の防災を担う女性職員の割合を増やすとともに、男性職員も含む全ての防災担当職員が女性の視点に立った災害対策への理解を深めること、防災担当と男女共同参画担当が協力すること、多様な組織の防災人材がつながることが重要であると示しています。

### 【小此木大臣からのコメント】

5月17日、小此木防災担当大臣に提言書をお渡ししました。大臣からは、「提言の通り、防災分野の意思決定に関わる女性を増やしていくことは特に重要。このため、まずは中央防災会議に女性の委員を増やしていく。引き続き女性の参画を拡大していくよう、男女共同参画局とも協力して進めていきたい」と力強いコメントをいただきました。

### 【おわりに】

災害が起きた時、普段から弱い立場にある人々はより困難な状況におかれてしまいます。人口の約半分を占める女性が災害発生時に抱えるであろう問題を少しでも軽減することは非常に重要な課題であり、災害対応について検討するに当たっては、多様な観点から不断の見直しを行っていくことが必要です。



# 防災の動き

## 洪水時における 長時間先の水位予測情報の提供について

国土交通省 水管理・国土保全局 河川環境課 河川保全企画室 高橋亮丞

今年度は、西日本において例年になく早く梅雨入りし、既に大雨による被害が報告されているところである。洪水による被害を軽減させるため、国土交通省では、河川の水位を予測し、気象庁と共同で洪水予報を発表している。この予報において、長時間先の水位情報を提供することは、従来よりも早期に河川の氾濫の恐れを察知でき、災害対応の効率化や住民避難の促進につながる。このため、国土交通省では、洪水予測の高度化を進めることで避難情報の充実を図っている。本稿ではその取り組みについて述べる。

現在、国土交通省では国管理の洪水予報河川において河川事務所と気象台とが共同で、河川の現況水位や3時間先までの水位の見通しを洪水予報として発表している。この洪水予報は関係都道府県、市町村や報道機関などに伝達され、広く一般に周知されるとともに、市町村が発表する避難情報の発令の基準として活用されている。今般、水位予測技術の精度向上により、6時間先までの予測水位の提供が可能となった。すべての国管理の洪水予報河川において、今年度の6月から運用を開始する予定である。なお、予測水位が

予測雨量の精度の影響を受けることや、長時間先の予測水位ほど予測精度が低くなることには注意が必要である。他方では、この予測の不確実性を補うために、気象庁提供の1日半先までのアンサンブル（21ケースの）降雨予測等を活用し、長時間先水位予測を行うことで、広域避難を支援することを目指した取り組みも進めている。

国土交通省では、今後も、大河川において、更なる長時間化や予測精度向上に取り組んでいくとともに、これまで水位予測情報が提供されていなかった中小河川への水位予測情報の提供範囲の拡大を進め、河川の増水・氾濫の際に活用可能な防災情報の充実にも努めていく。

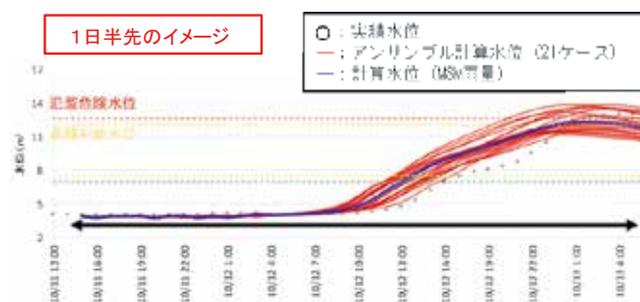


図2 1日半先の水位予測のイメージ

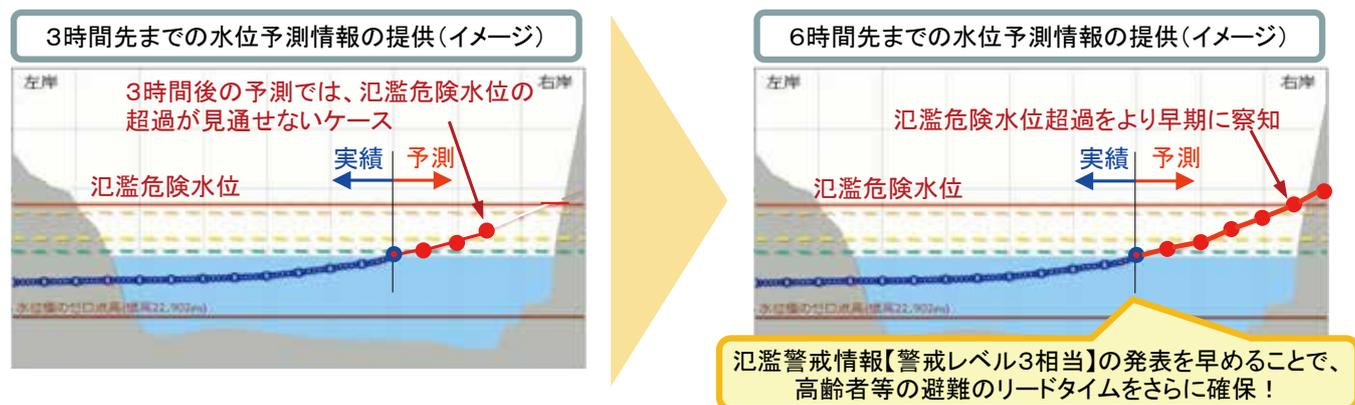


図1 6時間先の水位予測情報提供のイメージ

## 「消防団員の処遇等に関する検討会」中間報告書及び消防庁長官通知について

消防庁国民保護・防災部防災課地域防災室

### 1 消防団について

消防団は、消防本部や消防署と同様に、それぞれの市町村に設置される消防機関です。地域における消防防災のリーダーとして、平常時・非常時を問わずその地域に密着し、住民の安全と安心を守るという重要な役割を担っています。消防団員は、普段は他の本業を持ちながら、地域の安全・安心の確保のために、「自らの地域は自ら守る」という精神に基づき、

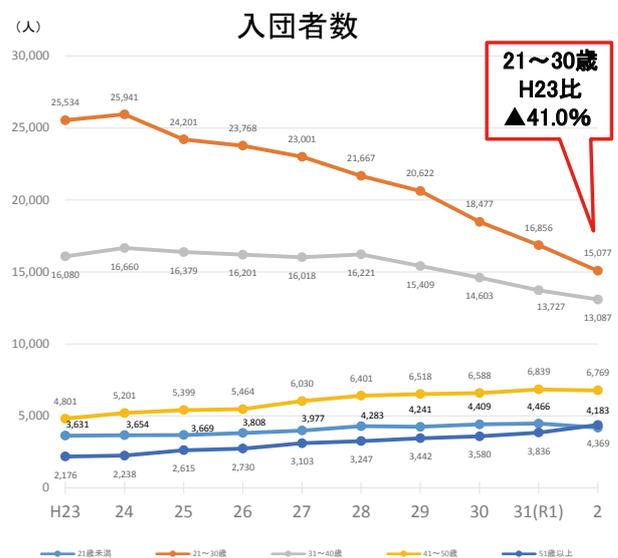
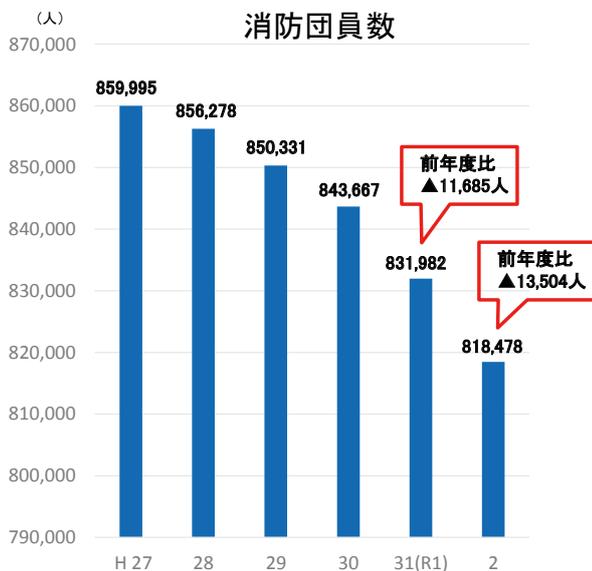
消防防災活動を行っています。しかしながら、消防団員数は、令和2年4月1日時点で約81万8千人と、2年連続で1万人以上減少し、特に20代の消防団入団者数が10年間で約4割減少するなど、危機的な状況となっています。一方で、近年、特に風水害を中心とする災害が多発化・激甚化する中、消防団に求められる役割は

多様化・複雑化しており、消防団員一人ひとりの負担も増加しています。こうした消防団員の労苦に報いるため、消防庁では、昨年12月に有識者による「消防団員の処遇等に関する検討会」を立ち上げ、消防団員の適切な処遇のあり方や消防団員の加入促進等について検討を行っているところです。

近年の消防団員数及び入団者数

○現在、消防団員数は818,478人（前年度比▲13,504人）で、2年連続1万人以上の減少という危機的な状況であり、今後数年間で80万人を割り込むおそれがある。

○年齢階層別の入団者数をみると、20歳代の入団者数は、平成23年から比較し、約4割減少している。



### 2 「消防団員の処遇等に関する検討会」中間報告書について

3月までの検討会において、特に、火災・風水害などの出勤に応じて支払われるいわゆる「出勤手

当」と、出勤とは別に消防団員に対し年額で支払われるいわゆる「年額報酬」について深く討議

し、4月9日に、検討会において中間報告書が取りまとめられました。

「消防団員の処遇等に関する検討会」中間報告概要

① 消防団の現状	<ul style="list-style-type: none"> <li>令和2年4月1日時点の消防団員数は81万8,478人と2年連続で1万人以上減少する危機的状況（特に20代の消防団入団者数が10年間で約4割減少）であること。</li> <li>他方、災害が多発化・激甚化する中、消防団の役割も多様化しており、一人ひとりの消防団員の負担も大きくなっていること。</li> <li>こうした消防団員の労苦に報いるため、消防団員の処遇改善が不可欠と考えられること。</li> <li>処遇改善は消防団員の士気向上や家族等の理解につながり、ひいては消防団員の確保にも資すること。</li> </ul>
② 出動手当	<ul style="list-style-type: none"> <li>出動手当を見直し、出勤に応じた報酬制度（「出勤報酬」）を創設すること。また、出勤に関する費用弁償（実費）については、別途必要額を措置すること。</li> <li>災害（火災・風水害等）に関する出勤報酬は、1日＝7時間45分を基本とし、予備自衛官等の他の類似制度を踏まえ、7,000～8,000円程度の額を、標準的な額とすること。</li> <li>災害以外の出勤報酬についても、市町村において、出勤の態様（訓練や警戒等）や、業務の負荷、活動時間等を勘案して均衡のとれた額となるよう定めること。</li> <li>支給方法については、団員個人に直接支給すべきであること。</li> </ul>



「消防団員の処遇等に関する検討会」中間報告概要

③ 年額報酬	<ul style="list-style-type: none"> <li>即応体制を取るために必要な作業や、消防団員という身分を持つことに伴う日常的な活動に対する報酬として、出勤報酬の創設後も引き続き支給すべきであること。</li> <li>金額については、「団員」階級の者については年額36,500円を標準的な額とし、「団員」より上位の階級にある者等については、市町村において、業務の負荷や職責等を勘案して均衡のとれた額となるよう定めること。</li> <li>支給方法については、団員個人に直接支給すべきであること。</li> </ul>
④ 消防団の運営に必要な経費	<ul style="list-style-type: none"> <li>本来団員個人に直接支給すべき経費（年額報酬や出勤報酬等）と、消防団や分団の運営に必要な経費（装備や被服に係る経費、維持管理費、入団促進や広報に係る経費等）は適切に区別し、それぞれを市町村において適切に予算措置すべきであること。</li> </ul>
⑤ 市町村における対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>①から④を踏まえ、市町村において消防団と協議のうえ、十分な検討を行い、必要な条例改正及び予算措置を実施すべきであること。</li> </ul>
⑥ 国や都道府県における対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>国においては、出勤報酬や年額報酬の標準的な額やその支給方法等の基準を定めるとともに、①から⑤について市町村に対して助言を行うこと。また、国は財政措置のあり方について、財政需要の実態を踏まえ十分な検討を行うこと。</li> <li>都道府県においても、市町村に対し必要な助言等の支援を行うこと。</li> </ul>
⑦ 今後の検討事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>報酬等に関する議論は、中間報告をもって結論とし、国・都道府県・市町村は早急に消防団員の報酬等の改善に向けた取組を進めること。</li> <li>消防団員の確保のためには、報酬等の改善のほか、社会的評価の向上や広報、訓練のあり方など、他にも取り組むべき重要な課題があるため、本検討会において、これらの項目について引き続き精力的に検討すること。</li> </ul>

### 3 消防庁長官通知について

この中間報告書を踏まえ、消防団員の報酬の基準や必要な条例改正などを、この基準の適用日である来年4月1日までに各市町村において行っていただくことなどを内容とした通知を、4月13日に消防庁から全国の地方公共団体あてに発出しました。

今回定めた基準の主な内容は、

- 報酬の種類を、年額報酬と出勤

報酬の2種類とすること

- 年額報酬の額は、「団員」階級の者については36,500円を標準額とすること
- 出勤報酬の額は、災害（水・火・地震等）に関する出勤については1日あたり8,000円を標準額とすること
- 報酬等は、団員個人に対し、活動記録等に基づいて市町村から

直接支給すること  
などです。

また、消防団員数の確保のためには、報酬などの改善のほか、広報の充実や訓練のあり方などについても改善が必要であるため、引き続き精力的に検討を続け、今年の夏頃に、最終報告書をまとめていきたいと考えています。

「消防団員の報酬等の基準の策定等について」のポイント（令和3年4月13日付消防庁長官通知）

○「消防団員の処遇等に関する検討会」中間報告を踏まえ、消防団員の処遇改善を推進するため発出するもの

① 「非常勤消防団員の報酬等の基準」の制定	<p>【基準の内容】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>報酬の種類 年額報酬と出勤報酬の2種類とする。ただし、地域の実情に応じ、このほかの報酬を定めることを妨げない。</li> <li>報酬の額 ※以下の基準を踏まえ、市町村が条例で定める。 ○年額報酬の額は、「団員」階級の者については36,500円を標準額とする。 「団員」より上位の階級にある者等については、業務の負荷や職責等を勘案して、標準額と均衡のとれた額とする。 ○出勤報酬の額は、災害（水・火・地震等）に関する出勤については1日あたり8,000円を標準額とする。 災害以外の出勤については、出勤の態様や業務の負荷、活動時間等を勘案して、標準額と均衡のとれた額とする。</li> <li>費用弁償 上記に掲げる報酬のほか、団員の出勤に係る費用弁償については、必要額を措置する。</li> <li>支給方法 報酬・費用弁償とも、団員個人に対し、活動記録等に基づいて市町村から直接支給する。</li> </ol>
② その他（適切な予算措置、留意事項等）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○団員個人に対し直接支給すべき経費（報酬等）と、団・分団の運営に必要な経費（維持管理費等）は適切に区別し、各市町村において適切に予算措置すべきであること。</li> <li>○①の基準は令和4年4月1日から適用するため、それまでに、各市町村において消防団と協議のうえ、十分な検討を行い、必要な条例改正及び予算措置を実施すること。</li> <li>○①の基準を定めることとあわせ、条例（例）を改正するので、各市町村の条例改正にあたり参考にされたいこと。</li> <li>○出勤報酬の創設等に伴う課税関係については、国税庁と協議の上、追って消防庁から通知すること。</li> <li>○地方財政措置については、令和4年度から、①の基準等を踏まえて見直しを行う方向で検討することとしていること。</li> </ul>