

第8節 国と地方公共団体の防災体制

1 国と地方の防災組織等

(1) 防災組織

地震・風水害等の災害から国土並びに国民の生命、身体及び財産を守るため、災害対策基本法は、防災に関する組織として、国に中央防災会議、都道府県及び市町村に地方防災会議を設置することとしている。これら防災会議は、日本赤十字社等関係公共機関の参加も得て、災害予防、災害応急及び災害復旧の各局面に有効適切に対処するため、防災計画の作成とその円滑な実施を推進することを目的としており、中央防災会議においては我が国の防災の基本となる防災基本計画を、各指定行政機関及び指定公共機関においてはその所掌事務又は業務に関する防災業務計画を、地方防災会議においては地域防災計画をそれぞれ作成することとされている。

また、災害に際して応急対策等の推進上必要がある場合には、国は非常災害が発生した場合においては非常災害対策本部、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合においては、緊急災害対策本部を設置し、都道府県及び市町村は災害対策本部を設置して災害対策を推進することとしている。

(2) 災害対策基本法の改正

ア 改正の概要

伊勢湾台風で被害が甚大であったことを踏まえ、昭和36年（1961年）に策定された災害対策基本法は、阪神・淡路大震災を契機として、平成7年（1995年）に、緊急災害対策本部の設置要件の緩和、国民の自発的な防災活動の促進、地方公共団体の広域応援体制の確保など防災対策全般にわたる改正が行われた。それ以降も、平成11年（1999年）には地方分権の推進に関連した改正が、平成23年には地域の自主性及び自立性を高めるための地域防災計画に係る関与の規定の見直しを行う等の改正が行われた。

東日本大震災から得られた教訓を今後に生かし、災害対策の強化を図るため、平成24年6月には、

防災に関する組織の充実、地方公共団体間の応援に関する措置の拡充、広域にわたる被災住民の受入れ、災害対策に必要な物資等の供給及び運送に関する措置など多岐にわたる改正（第1弾）が、平成25年6月には、災害発生時に避難の支援が特に必要となる者についての名簿の作成その他の住民等の円滑かつ安全な避難を確保するための措置を拡充するとともに、あわせて国による応急措置の代行などについて改正（第2弾）が行われた。

イ 災害対策基本法第2弾改正について

災害対策基本法第1弾改正の附則及び附帯決議を踏まえ、「防災対策推進検討会議」の最終報告が平成24年7月31日に取りまとめられ、同報告書に盛り込まれた事項を中心として、災害対策基本法の一部を改正する法律案（第2弾）改正が、第183回国会（常会）に提出され、衆議院及び参議院で可決、成立し、平成25年6月21日に公布された。施行日については、内容に鑑み、公布日施行（平成25年6月21日）、6ヶ月以内施行（平成25年10月1日）、1年以内施行（平成26年4月1日）の3段階施行となっている。

第2弾改正の主な内容は、以下のとおりである。

(ア) 大規模広域な災害に対する即応力の強化等

a 非常災害が発生し、かつ、国民生活や国民経済に重大な影響が及ぶおそれがある場合（災害緊急事態）に内閣総理大臣が発する「災害緊急事態の布告」について、現行法が定めるもののほか、次のような法的効果を追加する。

- ① 被災者の救助・救援等の災害応急対策に加え、全国的な国民生活や経済活動の維持・安定のための措置等の重要事項に関する政府の方針を閣議決定し、これに基づき、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府が一体となって対処すること。
- ② 物資不足・物価高騰等を未然に防止する等のため、内閣総理大臣は、物資の買占めの自粛等について、国民に協力を要

請できること。この要請を受けた国民は必要な協力をするよう努めること。

- b 災害により地方公共団体の機能が著しく低下している場合、被災者の救助・救援活動等を維持するため、国が地方公共団体の災害応急対策を広範に応援し、又は応急措置（救助・救援活動の妨げとなる障害物の除去等特に急を要する措置）、広域一時滞在に係る協議を代行できるようにするなど、被災地方公共団体の機能補完の仕組みを充実・強化すること。
- c 被災者の救助・救援等のため特別の必要がある場合、平常時の国民生活や国民経済を前提に定められている各種の規制（例：臨時に避難所として使用する施設の構造上の安全性に関する規制）について、必要な範囲で適用除外の措置を講ずること。

(イ) 住民等の円滑かつ安全な避難の確保

a 緊急の避難場所の位置付けの明確化

災害時における緊急の避難場所と、一定期間滞在して避難生活をする避難所（学校、公民館等）とを区別するとともに、災害発生時等の緊急時に円滑な避難ができるようにすることにより、住民の生命の安全を確保するため、市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案して、安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を「指定緊急避難場所」としてあらかじめ指定するとともに、その内容を住民に周知しなければならないこと。

b 避難行動要支援者対策の充実

市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者についての名簿を作成するとともに、名簿に登録された者の同意を得て、消防機関、自主防災組織、民生委員等の関係者にあらかじめ名簿情報を提供するものとする。この場合において、市町村長は、当該名簿の作成に必要な範囲で、避難行動要支援者に関する個人情報を活用できること。

c 市町村長が行う避難指示等の具体性と迅速性の確保

d 防災マップの作成

市町村長は、指定緊急避難場所、避難路その他住民の円滑な避難のための立退きを確保

する上で必要な事項を住民に周知させるため、これらを記載した印刷物（防災マップ）を作成するとともに、その配布などの必要な措置を講ずるよう努めること。

e 内閣総理大臣による国民への周知

内閣総理大臣は、非常災害のおそれがある場合は、市町村長が発出する避難指示等の効果を高めるため、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき措置について、国民に対して周知させる措置をとらなければならないこと。

(ウ) 被災者保護対策の改善

a 指定避難所の基準の明確化

市町村長は、災害の発生時における被災者の滞在先となるべき適切な施設の円滑な確保を図るため、想定される災害の状況、人口の状況等を勘案して、一定の基準を満たす施設を、指定避難所としてあらかじめ指定しなければならないこと。

b 被災者支援のための情報基盤の整備

市町村長又は都道府県知事は、被災者の家族等に対し被災者の安否情報を回答できること、市町村長は、被災者に対し罹災証明書を交付しなければならないこと、市町村長は総合的かつ効率的な被災者支援を実施するため被災者台帳を作成できること。

c 被災者の広域避難のための運送の支援

都道府県知事は、被災者の保護の実施のため緊急の必要があると認めるときは、運送事業者である指定公共機関等に対して、被災者の運送を要請、指示することができること。

d 災害救助法の一部改正

災害救助法について、救助の応援に要した費用を国が一時的に立て替える仕組みを創設すること。

e 内閣府設置法及び厚生労働省設置法の一部改正

災害救助法等の所管を厚生労働省から内閣府に移管すること。

(エ) 平素からの防災への取組の強化

a 基本理念の明確化

災害対策に関する基本理念として「減災」の考え方等を明確化

b 各主体の役割の明確化

災害応急対策等に必要な物資、資材の供給や役務の提供を行う事業者の責務として、災害時においてもこれらの事業活動を継続的に実施し、国及び地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するよう努めること。

c 地区防災計画

地域における防災力を高めるため、市町村地域防災計画に地区居住者等が行う地区における自発的な防災活動に関する計画（地区防災計画）を位置付け、地区居住者等は、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを市町村防災会議に提案することができること。

(オ) その他

災害の定義の例示に、崖崩れ、土石流、地滑りを追加

(3) 消防庁の防災体制

消防庁は、実動部隊となる消防機関を所管し、地方公共団体から国への情報連絡の窓口になるとともに、地域防災計画の作成、修正など地方公共団体の防災対策に対する助言・勧告等を行っているが、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、地方公共団体の防災対策全般の見直しを推進し、支援措置の充実を図っている。

平成7年（1995年）に発足した全国の消防機関相互による援助体制である緊急消防援助隊については、平成15年に消防庁長官が出動に必要な措置を指示することができるようにするなど制度が法制化され、また、平成20年には、緊急消防援助隊の機動力の強化等を内容とする法改正が行われている。

消防庁内部の平常時の組織体制についても、平成17年に大規模地震対策、消防防災の情報通信システム、緊急消防援助隊、救助・テロ対策、国民保護の企画・運用等の緊急対応や地方公共団体との連絡調整等の各業務を統括する「国民保護・防災部」を設置し、より一層の業務の専門性の確立及び責任体制の明確化を図っている。東日本大震災におけるかつてない規模の緊急消防援助隊の活動経験を踏まえ、今後発生が予想される南海トラフ地震や首都直下地震等大規模災害への対応に備えるために、平成24年4月に緊急消防援助隊や航空機による消防に関する制度の企画及び立案等に関する業務をつかさどる「広域応援室」を、当該業務体制を拡充する形で部内に新設した。

また、設備・装備の整備として、緊急消防援助隊等のオペレーションや、大規模災害等発生時の迅速かつ的確な初動対応の実施のため、総務省（中央合同庁舎第2号館）内に「消防防災・危機管理センター」を整備するとともに発災時の職員の自動参集システムを構築したほか、消防庁職員等を被災地へ迅速に派遣し、併せて、現地調査、情報収集を行うことにより、消防庁長官による緊急消防援助隊の出動指示や現地における的確な災害対応等を迅速かつ適切に実施するための消防庁ヘリコプターを導入している。

2 地域防災計画

(1) 地域防災計画の修正

地域における防災の総合的な計画である地域防災計画については、全ての都道府県と市町村で作成されている。内容的にも、一般の防災計画と区別して特定の災害ごとに作成する団体が増加しており、平成25年4月1日現在、都道府県においては、震災対策は47団体、原子力災害対策は33団体、風水害対策は34団体、火山災害対策は17団体、林野火災対策は19団体、雪害対策は12団体が作成している。

地域防災計画については、災害対策基本法において、毎年検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならないこととされている。

消防庁では、平成24年2月に、消防庁防災業務計画を修正するとともに、地方公共団体に対して、自然的、社会的条件等を十分に勘案し、具体的かつ実践的なものとする、マニュアル等の充実、実践的な防災訓練の実施等により、その実効性の向上に努めること、災害に関する経験と対策の積み重ね等により随時見直しに取り組むこと等に留意して地域防災計画の見直しを行うよう要請した。

また、同年11月には、同年6月の災害対策基本法の改正等を踏まえ、消防庁防災業務計画を修正するとともに、地方公共団体に対して、大規模広域災害への対策、原子力災害への対策などに留意して地域防災計画の見直しを行うよう要請した。

なお、平成24年度中において、都道府県39団体、市町村841団体が、地域防災計画の修正を行っている。

(2) 広域防災応援体制

ア 広域防災応援体制の確立

地方公共団体間等の広域防災応援に係る制度としては、消防組織法に基づく消防相互応援のほか、災害対策基本法に基づく地方公共団体の長等相互間の応援、地方防災会議の協議会の設置等がある。また、災害対策基本法においては、地方公共団体は相互応援に関する協定の締結に努めなければならないとされている。

一方、地方公共団体と国の機関等との間の広域防災応援に係る制度としては、災害対策基本法に基づく指定行政機関から地方公共団体に対する職員の派遣、自衛隊法に基づく都道府県知事等から防衛大臣等に対する部隊等の派遣の要請がある。自衛隊の災害派遣についてはこのほか、災害対策基本法に基づき市町村長が都道府県知事に対し、上記の要請をすよう求めることができる。さらに市町村長は、知事に対する要求ができない場合には、防衛大臣等に対して災害の状況等を通知することができる。

なお、平成24年に災害対策基本法が改正され、同法に基づき地方公共団体間で応援を求めることができる業務の範囲が、従来の応急措置から避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕など応援対策業務全体に拡大されるとともに、応援等が円滑に行われ、又は、受けることができるよう、あらかじめ備えておくことや市町村の区域を越えた避難（広域一時滞在）に係る規定等が整備された。

イ 広域防災応援協定の締結

災害発生時において、広域防災応援を迅速かつ的確に実施するためには、関係機関とあらかじめ協議し協定を締結することなどにより、応援要請の手続、情報連絡体制、指揮体制等について具体的に定めておく必要がある。

都道府県間の広域防災応援については、阪神・淡路大震災以降、各都道府県で広域防災応援協定の締結又は既存協定の見直しが進められた。また、個別に締結している災害時の相互応援協定では対策が十分に実施できない大規模災害に備え、全国知事会で、全都道府県による応援協定が締結され、全国レベルの広域防災応援体制が整備された。東日本大震災においても、それに基づいた応援が実施されたが、東日本大震災での経験を踏まえ、全国知事会の

応援協定の見直しが、平成24年5月になされた。

また、市町村でも、都道府県内の統一応援協定や都道府県境を越えた広域的な協定の締結など広域防災応援協定に積極的に取り組む傾向にあり、平成25年4月1日現在、広域防災応援協定を有する市町村数は1,650団体（全体94.7%）であり、このうち、他の都道府県の市町村と協定を有する市町村数は1,051団体（63.7%）となっている。

東日本大震災においては、市町村間の応援協定に基づく応援のほか、全国知事会の応援協定、指定都府市長会や中核市市長会による応援協定、総務省及び全国市長会・全国町村会の調整による応援などが実施された。

引き続き、応援の受入れ体制の整備や広域応援を含む防災訓練の実施、市町村の区域を越えた避難（広域一時滞在）への備えを進めること等により、実効性のある広域応援体制の整備を図っていく必要がある。

3 防災訓練の実施

大規模災害時に迅速に初動体制を確立し、的確な応急対策をとることは、被害を最小限に軽減するために重要であり、そのためには日頃から実践的な対応力を身につけておく必要がある。中央防災会議で決定された総合防災訓練大綱では、国は各地域で実施される防災訓練を積極的に支援することとされており、訓練方法については、人・物等を動かす実動訓練、状況付与に基づいて参加者に判断を行わせる図上訓練等、実際の判断・行動を伴う方式により実施することとされている。

消防庁では、平成22年度に、地方公共団体（主に市区町村）自らが風水害を想定した実践的で効果的な図上型防災訓練を実施する場合の「支援マニュアル」を策定している。このマニュアルは近年の豪雨の発生回数の増加や被害規模の拡大に伴い、その必要性を認識し策定したものであり、市区町村自らが図上型防災訓練の企画から実施、評価・検証まで行うことを支援するもので、市区町村の防災関係部局及び市区町村職員のみならず、都道府県さらには関係防災機関でも活用できるものとなっている。

これらを踏まえ、平成24年度においては、都道府県主催で延べ464回の防災訓練が実施されたほか、市区町村においても延べ6,163回の防災訓練が

第2-8-1表 都道府県・市区町村における防災訓練の実施状況

(平成24年度)

区分	回数	災害想定									訓練形態			
		台風等の風水害	土砂災害	地震津波	コンビナート災害	大火災	林野火災	原子力災害	火山災害	その他	総合(実動)	図上	通信	その他
都道府県	464	62	33	309	28	2	9	45	7	32	225	150	84	5
市区町村	6,163	812	531	4,624	60	259	151	119	24	785	4,509	543	943	168

(備考) 1 「消防防災・震災対策現況調査」により作成

2 「市区町村」には、都道府県又は他の市区町村との共催の訓練も含む。

実施された。訓練に際しての災害想定は、都道府県、市町村共に地震・津波に対応するものが多く、訓練形態は地域住民等の参加を得た総合（実動）訓練が最も多い（第2-8-1表）。

4 防災体制の整備の課題

(1) 地方防災会議の一層の活用

地方防災会議は、防災関係機関が行う防災活動の総合調整機関であり、近年は、その中に震災対策部会、原子力防災部会等の専門部会が設けられ、機能の強化が図られている。

今後は、その更なる活用等により専門性等を兼ね備えた防災計画の策定に努めるとともに、平常時の活動に加えて、災害時においても防災関係機関相互の連携のとれた円滑な防災対策を推進する必要がある。

また、平成24年の災害対策基本法の改正により、女性、高齢者、障害者などの多様な主体の視点が反映されるよう、都道府県防災会議の委員として、自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから都道府県知事が任命する者が新たに加えられた（市町村の防災会議については、都道府県の防災会議に準ずることとされている。）ところであり、法改正の趣旨を踏まえた災害対策の推進を図っていく必要がある。

(2) 地域防災計画の見直しの推進

地域防災計画については、各地方公共団体の自然的、社会的条件等を十分勘案し、地域の実情に即したものとするとともに、具体的かつ実践的な計画となるよう適宜見直しに取り組むことが求められる。

具体的には、地域防災計画の見直しに当たっては、被害想定、職員の動員配備体制、情報の収集・伝達体制、応援・受援体制（被災者の受入れを含む）、被災者の収容・物資等の調達、防災に配慮し

た地域づくりの推進、消防団・自主防災組織の充実強化、災害ボランティアの活動環境の整備、避難行動要支援者対策、防災訓練などの項目に留意する必要がある。

防災基本計画等が修正された場合や訓練等により計画の不十分な点が発見された場合及び災害の発生により防災体制及び対策の見直しが必要とされた場合など、その内容に応じて速やかな見直しを行う必要がある。また、前述のように女性の視点の反映や多様な主体の防災計画策定への参画を進める必要がある。

(3) 実効性のある防災体制の確保

地域防災計画は、より具体的で内容が充実し、防災に資する施設・設備についてもより高度かつ多様なものが導入されてきているが、災害発生時に、これらが実際に機能し、又は定められたとおりに実施できるかが重要である。また、災害は多種多様で予想できない展開を示すものであり、適切で弾力的な対応を行うことが必要である。

そのため、組織に関しては、危機管理監等の専門スタッフが首長等を補佐し、自然災害のみならず各種の緊急事態発生時も含め地方公共団体の初動体制を指揮し、平常時においては関係部局の調整を図る体制が望ましいと考えられる。平成25年4月1日現在、すべての都道府県において部次長職以上の防災・危機管理専門職が設けられている。

(4) 避難勧告等の判断・伝達マニュアル策定及び避難行動要支援者の避難対策の推進

ア 避難勧告等の判断・伝達マニュアル策定の推進

避難勧告等の適切な発令の促進のため、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（平成17年3月）が取りまとめられている。ガイドラインでは、避難すべき区域・避難勧告等の発令の判断基準を含めたマニュアル策定の進め方や、避難勧

告等の伝達手段の整備・伝達内容について注意すべき事項を明記している。

各市町村においては、このガイドラインを参考にマニュアルの策定及び必要な点検・見直し等を行うことが重要であり、各都道府県においては、それらの取組を積極的に支援していくことが望まれる。

イ 避難行動要支援者の避難対策の推進

平成25年6月の災害対策基本法の改正により、新たに、避難行動要支援者名簿の作成、名簿情報の

避難支援等関係者等への提供などの規定が設けられたことを受け、同年8月、市町村を対象に、その事務に係る取組方法等を指針として示した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」が取りまとめられた。

各市町村においては、防災部局と福祉部局が連携し、この取組指針を参考に避難行動要支援者名簿等を策定することが求められており、各都道府県においては、それらの取組を積極的に支援していくことが望まれる。