

第9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いる。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、災害に係る応急対策等の必要に応じて、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を、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、都道府県及び市町村は災害対策本部を設置することとされている。

(2) 災害対策基本法の改正

伊勢湾台風の被害が甚大であったことを踏まえて、昭和36年(1961年)に制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。近年の改正としては、平成23年に発生した東日本大震災から得られた教訓を踏まえ、平成24年6月に、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の多岐にわたる改正(第1弾)が、平成25年6月に、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、併せて国による応急措置の代行などについての改正(第2弾)が行われた。平成26年11月には、災害発生時に緊急通行車両の通行を確保するため、道路管理者の権限を強化する改正が、平成27年8月には、災害廃棄物対策に係る措置の拡充を図る改正が行われたほか、平成28年5月には、緊急車両の通行ルートを迅速に確保するため、港湾管理者及び漁港管理者による放置車両対策を強化する改正が行われた。直近では、平成30年6月、被災都道府県からの応援の求めを受けた都道府県が、その区域内の市町村に対して被災市町村への応援を求めることができることを明確化する改正が行われた。

(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、消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律が成立したことに伴い、地域防災力の充実強化を図るため、その中核となる消防団に関する業務及び自主防災組織等に関する業務を所掌する「地域防災室」を平成26年4月に部内に新設した。

設備・装備の整備としては、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。平成28年度には、東日本大震災における災害対応時の経験を踏まえ、今後発生が懸念されている南海トラフ地震等の大規模災害発生時に政府全体の災害応急対応の基盤としての機能を十分発揮できるよう、「消防防災・危機管理センター」を拡張し、併せて、設備の充実を図った。

（4）地方公共団体等の災害対応力の強化推進

災害発生時には、短期間の内に膨大な業務に対処・処理することが求められ、市町村長は、リーダーシップを十分発揮し、的確な災害危機対応を行う必要がある。同時に、大規模災害時には、国及び全国の地方公共団体が連携して被災団体の支援を行うことから、平時から「顔の見える関係」を構築して関係機関間の連携を強化するとともに、全国を通じて災害対応力の向上を図る必要がある。

これらを踏まえ、消防庁では、全国の市町村長を対象とした「全国防災・危機管理トップセミナー」や「市町村長の災害対応力強化のための研修」を開催・実施するとともに、都道府県等の危機管理部局長等を対象とした「防災・危機管理特別研修」や「防災・危機管理担当部長等意見交換会」等を開催している。

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31年4月1日現在、都道府県においては、地震対策は47団体、津波対策は30団体、原子力災害対策は35団体、風水害対策は33団体、火山災害対策は16団体、林野火災対策は16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、災害救助法及び水防法等の関係法令の改正を踏まえた修正や平成29年7月九州北部豪雨災害等の災害対応の教訓を踏まえた修正を主要内容とした防災基本計画の修正を踏まえ、平成30年8月に地域防災計画の内容の確認及び必要な見直しを行うよう要請した。

また、同月、これらの防災基本計画の修正等を踏まえ、地方公共団体における地域防災計画の作成の基準等を定めた消防庁防災業務計画の修正を行った。

なお、平成30年度中において、都道府県39団体、市町村856団体が、地域防災計画の修正を行っている。

（2）地区防災計画の策定

平成25年の災害対策基本法改正により、市町村地域防災計画の一部として、地区居住者等が行う自発的な防災活動に関する計画（地区防災計画）が位置付けられ、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となった。地区防災計画制度は、コミュニティレベルでの防災活動を促進し、市町村による防災活動と地区居住者等による防災活動を連携させ、地域防災力の向上を図ろうとするものである。地区防災計画の内容としては、計画の対象範囲、活動体制のほか、地区居住者等の相互の支援等、各地区の特性に応じて地区居住者等によって行われる防災活動が挙げられる。市町村防災会議においては、計画提案が行われた場合には、当該計画提案で示された地区居住者等の自発的な防災活

動の内容を最大限尊重して、当該地区に係る地区防災計画を定めることが望まれる。

また、平成25年12月に消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律が公布及び施行され、市町村は、地区防災計画を定めた地区について、地区居住者等の参加の下、地域における防災体制の強化に関する事項等の地域防災力を充実強化するための具体的な事業に関する計画を定めることとされた。

(3) 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。

平成24年に東日本大震災の教訓を踏まえて災害対策基本法が改正され、地方公共団体間における応援業務等に対して、対象とする業務内容の拡充と、都道府県による調整権限の拡充、国による調整権限の新設が行われた。また、市町村・都道府県の区域を越えて被災住民を受け入れる広域避難に関する都道府県・国による調整手続が新設された。

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。このほか自衛隊の災害派遣については、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、上記の要請をする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。

平成30年度から、総務省では大規模災害からの被災住民の迅速な生活再建を支援するための応援職員の派遣を行う「被災市区町村応援職員確保システム」及び「災害マネジメント総括支援員制度」を整備した。被災市区町村応援職員確保システムは、大規模災害発生時に全国の地方公共団体の人的資源を最大限に活用して被災市区町村を支援するための全国一元的な応援職員の派遣の仕組みであり、

災害マネジメント総括支援員は、被災市区町村長への助言、幹部職員との調整、被災都道府県をはじめとする関係機関及び総務省との連携等を通じて、被災市区町村が行う災害マネジメントを総括的に支援することをその役割としており、その運用は、本システムにおける関係機関である、地方公共団体、地方三団体(全国知事会、全国市長会、全国町村会)、指定都市市長会、内閣府及び消防庁と総務省とが協力して行うこととしている。このため、消防庁では、災害マネジメント総括支援員等に対する研修を開催しており、令和元年度は、2日間の同研修を3回実施し、全国から272人の支援員等が参加した。

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月に行われた。

さらに、全国知事会では、危機管理・防災特別委員会に平成25年6月に設置された「広域応援推進検討ワーキンググループ」において、大規模広域災害発生時における広域応援の今後の方向性について検討され、平成27年7月に「大規模広域災害発生時における都道府県相互の広域応援の今後の方向性について」が取りまとめられ、報告された。

また、市町村でも、県内の統一応援協定や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31年4月1日現在、広域防災応援協定を有する市町村数は1708団体(全市町村のうち98.1%)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1298団体(全市町村のうち74.6%)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への備えを進めること等により、実効ある広域応援体制の整備を図っていく必要がある。

ウ 受援体制の整備

平成24年の災害対策基本法の改正により、都道府県地域防災計画又は市町村地域防災計画を定めるに当たっては、地方公共団体等が円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮することが規定された。

大規模災害発災時には、多数の団体等から応援の申出が寄せられ、膨大な応急対策業務と相まって、地方公共団体における混乱が予想される。多数の応援団体からの応援を効果的に活用するためには、平時から応援を受ける体制、「受援体制」について検討し整理しておく必要がある。

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、被害を最小限にするために重要であり、そのためには日ごろから実践的な対応

力を身に付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、国や地方公共団体、住民等の多くの主体が連携した訓練を実施し、実践的かつ効果的な訓練となるよう努めることとされている。

消防庁では、主に市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」（平成22年度）や、全国で実施される防災訓練の底上げを図ることを目的として作成した「実践的な防災訓練の普及に向けた事例調査報告書」（平成25年度）により、防災訓練の企画・実施を支援してきた。

平成26年度には、平成26年3月に実施した都道府県における図上訓練の実施状況アンケート調査をもとに、都道府県において効果的に図上訓練を実施する上でのポイントを「訓練企画」、「災害想定」、「訓練形態」、「知事の訓練参加」、「危機管理・防災担当部局以外の職員の訓練参加」、「関係機関の訓練参加」、「評価・検証結果のマニュアル等への反映」の別に取りまとめ、先進的な自治体の取組事例とともに紹介している。

平成30年度においては、都道府県主催で延べ732回の防災訓練が実施されたほか、市町村においても延べ7,976回の防災訓練が実施された。訓練に際しての災害想定は、都道府県、市町村ともに地震・津波に対応するものが多く、訓練形態は実動訓練が最も多い（第2-9-1表）。

第2-9-1表 都道府県・市町村における防災訓練の実施状況

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	実動	図上	通信	その他
都道府県	732	134	32	503	27	41	5	23	8	94	372	141	197	22
市町村	7,976	1,061	811	5,651	50	227	96	183	47	938	5,255	972	1,381	368

（備考）「消防防災・震災対策現況調査」により作成

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ており（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。）、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や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。消防庁では、近年は、経験したことのない集中豪雨により、従来安全であると考えられていた地域で大きな被害が発生していることから、平成28年9月7日に「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」を行い、地域防災計画等の見直しを行うよう地方公共団体に要請した。

(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ことも多々あるため、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31年4月1日現在、全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。

消防庁では、市町村関係者、有識者の協力を得て、市町村が災害対応を的確に行うために、確認、準備

しておくべき事項を抽出した「防災・危機管理セルフチェック項目」を作成し、災害対応のあり方について職員の理解を深めること、自己点検を通じて災害対応能力を向上することを目的として、平成29年4月から、「防災・危機管理セルフチェックシステム」の運用を開始した。平成31年2月には運用開始後の豪雨災害や地震災害を踏まえ項目の充実を行い、引き続きシステムの活用と防災対応の一層の充実を促している。

また、令和2年度から、専任の防災担当職員が0人又はごく少数の小規模市町村を対象に、大規模災害時に的確な災害対応が可能となるよう、モデルとなる市町村において、全庁的な災害対応に係る実践的な訓練を実施することとしている。さらに、その結果を踏まえ、小規模市町村の災害対応能力向上のための手引きを作成し、全国に配布する予定である。

(4) 市町村長への研修

我が国は、その自然条件から地震や水害などの災害が発生しやすい特性を有しており、災害時には、市町村は住民の生命、身体及び財産を守るため、膨大な業務に対応・処理することが求められる。その指揮をとる市町村長のリーダーシップの発揮及び災害時の適時的確な判断・指示等災害危機管理対応力の一層の向上につながるよう、消防庁では市町村長を対象としたセミナー及び研修を開催している。セミナーについては、被災経験のある市町村長や有識者による講演を中心とした「全国防災・危機管理トップセミナー」を開催し、令和元年度は、6月12日に市長向けのトップセミナーに、7月3日に町村長向けのトップセミナーに、それぞれ全国から多くの市町村長が参加した。研修については、平成30年度から新たに「市町村長の災害対応力強化のための研修」を開催しており、災害の警戒段階から発災後に至る重要な局面で、的確かつ迅速な判断・指示を行えるよう、実践的な意思決定のシミュレーションを行っている。平成30年度は、同研修を2回開催したが、令和元年度においては多くの市町村長の参加の実現のため、9回と大幅に回数を増やして開催した。