

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

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。

平成26年11月には、首都直下地震などの大規模地震や大雪等の災害時に発生が懸念される放置車両等に対処できるよう、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、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、すべ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26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22団体、原子力災害対策は36団体、風水害対策は37団体、火山災害対策は19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26年1月及び5月に、大規模災害への対策強化や原子力災害への対応の強化等を内容とした防災基本計画の修正や、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に基づき、国の南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する基本的方針及び基本的な施策、施策の具体的な目標及びその達成期間等を定めた南海トラフ地震防災対策推進基本計画の決定を踏まえて、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、同年8月には、同年1月の防災基本計画の修正や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の施行等を踏まえ、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25年度中において、都道府県39団体、市町村858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等

平成25年に災害対策基本法が改正され、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とされた。

地区防災計画制度は、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることによって、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。

(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。

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。

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ている。

また、市町村でも、県内の統一応援協定や県境を超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26年4月1日現在、広域防災応援協定を有する市町村数は1,697団体（97.4%）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1,183団体（67.9%）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、指定都市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、各防災機関が円滑に他の者を応援し、他の者から受援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、多数の団体等からの応援の申出がよせられ、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、被害を最小限に軽減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。

また、平成25年度には、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「実践的な防災訓練の普及に向けた事例調査報告書」を作成している。この報告書は、様々な防災訓練の取組事例や特徴的な訓練の事例を取り上げて、地方公共団体等により実践的な防災訓練を企画・準備する際に参考となる取組を紹介している。

第2-9-1表 都道府県・市区町村における防災訓練の実施状況

(平成25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 | コンピナート災害 | 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 | 463 | 69 | 25 | 328 | 26 | 3 | 9 | 35 | 7 | 19 | 213 | 147 | 98 | 5 |
| 市区町村 | 6,450 | 925 | 546 | 4,830 | 31 | 237 | 136 | 140 | 31 | 632 | 4,193 | 696 | 1,255 | 306 |

(備考) 「消防防災・震災対策現況調査」により作成

さらに、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」の別にとりまとめ、先進的な自治体の取組事例とともに紹介している。

平成25年度においては、都道府県主催で延べ463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6,450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、訓練形態は総合(実動)訓練が最も多い(第2-9-1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、障がい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。)とされており、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26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たが、新たな制度やこれまでの災害の教訓を踏まえ、平成26年4月に改定を行った。

各市町村においては、このガイドラインを参考に避難勧告等に係る発令の判断基準の設定又は見直し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支援対策の推進

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。

(5) 罹災証明書の交付業務の実施体制確保

罹災証明書は、災害により被災した住家等について、その被害の程度を証明したものである。現在では、被災者生活再建支援金の支給や住宅の応急修理、義援金の配分等の支援措置の適用の判断材料として幅広く活用され、被災者支援の適切かつ円滑な実施を図る上で極めて重要な役割を果たしているが、市町村によっては、罹災証明書の発行の前提となる住家被害調査の実施体制が十分でなかったことから、東日本大震災に際しては、罹災証明書の交付に長期間を要し、結果として被災者支援の実施そのものに遅れを生じた事例も少なくなかったところである。

こうした経緯を踏まえ、平成25年6月の災害対策基本法の改正により、罹災証明書を遅滞なく交付することを市町村長の義務として同法に位置付けるとともに、これを実効性あるものとするため、市町村長は住家被害の調査に従事する職員の育成や他の地方公共団体等との連携確保など罹災証明書の交付業務の実施体制の確保に平常時から努めることとされた。

消防庁では、市町村における罹災証明書の交付に関する業務を円滑に処理するため、罹災証明に関する事例の紹介を行った。