

第9節

国と地方の防災体制

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。

(2) 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、災害発生時には、地方公共団体から報告を受けた被害情報等を政府全体に共有し、国を挙げた災害対応に活かしている。

2. 防災に係る制度の見直し

令和元年東日本台風等を受けて中央防災会議の専門調査会である防災対策実行会議の下に設けられた「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「ワーキン

ググループ」という。）では、「避難勧告」と「避難指示（緊急）」の意味が正しく理解されていない、高齢者や障害者等の避難に課題がある、大規模広域避難を行う場合の課題が顕在化している等の論点が提示された。

その後ワーキンググループの下に設けられた「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」、「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」においてさらに議論され取りまとめられた報告書を受け、避難勧告・避難指示の一本化等の避難情報のあり方の包括的見直し、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、令和3年5月に災害対策基本法が改正された。

この法改正を踏まえて、内閣府等の関係機関と連携して地方公共団体の着実な取組を促す等、引き続き適切な災害対応に向けて取り組む。

(1) 災害対策基本法の改正

令和元年東日本台風（台風第19号）等の災害対応の検証を踏まえ、令和3年5月に、避難勧告・避難指示の一本化（第2-9-1図）、個別避難計画作成の努力義務化、災害発生のおそれのある段階において国の災害対策本部設置を可能とする規定の追加、特定災害対策本部の新設（第2-9-2図）等を内容とする災害対策基本法の改正が行われた。

第2-9-1 図 災害対策基本法改正後の警戒レベル

警戒レベル	状況	住民が取るべき行動	行動を促す情報	【参考（改正前）】
5	災害発生 又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保※1	災害発生情報 (発生を確認したときに発令)
~~~~~ <警戒レベル4までに必ず避難！> ~~~~~				
4	災害の おそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示（注）	・避難指示（緊急） ・避難勧告
3	災害の おそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)
1	今後気象状況悪化 のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない  
 ※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである  
 (注) 避難指示は、令和3年の災対法改正以前の避難勧告のタイミングで発令する

第2-9-2 図 災害対策基本法改正前後の国の災害対策本部



第2-9-1 表 都道府県地域防災計画において特定災害対策計画を策定している都道府県数（令和3年4月1日現在）

	震災対策	津波対策	風水害対策	火山災害対策	雪害対策	林野火災対策	原子力災害対策	その他
策定都道府県数	47	31	34	19	14	20	38	22

(備考) 「消防防災・震災対策現況調査」により作成

(2) 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の策定については特定の災害ごとに作成している団体もあり、令和3年4月1日現在の都道府県の状況は第2-9-1表のとおりである。

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、災害対策基本法の改正、新型コロナウイルス感染症対策等を踏まえ修正した防災基本

計画の内容に基づき、地域防災計画について必要な見直しを行うよう令和3年5月に地方公共団体へ要請した。

また、令和3年11月、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。

## 3. 防災に係る体制の整備

## (1) 業務継続性の確保

平成23年3月の東日本大震災や平成28年4月の熊本地震では、庁舎・職員が被災した市町村において一時的に行政機能が失われる事態に陥ったことを踏まえ、地方公共団体においては、非常事態であっても優先的に実施すべき業務を的確に行えるよう、必要となる人員や資機材等を事前に定める業務継続計画や、他機関から応援職員を迅速・的確に受け入れるための受援計画を策定するとともに、非常用電源の整備、食糧・飲料水等の備蓄、広域防災応援協定の締結等が求められる。

こうした取組を支援できるよう、それぞれの計画の作成に関する研修機会を確保するとともに、設備整備に必要な地方債等の地方財政措置を講じる等、引き続き業務継続性の確保に取り組む。

## ア 業務継続計画、受援計画の策定の促進

大規模災害が発生した際でも優先的に実施すべき業務を的確に実施するとともに、不足する人的・物的支援を有効に活用することができるよう、業務継続計画及び受援計画の策定等により、業務継続性を確保しておく必要がある。

このことから消防庁では、地方公共団体に対して業務継続計画及び受援計画の策定の推進を要請している。

また、業務継続計画等の策定については、令和2年6月1日現在の都道府県、市町村の状況は第2-9-2表のとおりである。

第2-9-2表 地方公共団体における業務継続計画、受援計画の策定率

	業務継続計画	受援計画
都道府県	100%	91.5%
市町村	94.4%	45.0%
合計	94.6%	46.1%

第2-9-3表 主な備蓄物資の状況

(令和3年4月1日現在)

区分	団体数	備蓄物資の保有状況												
		食糧	食糧の内訳					飲料水	毛布等	ローソク	懐中電灯	テント	担架	浄水器
			乾パン	インスタント種類	米	缶詰								
					主食	副食								
都道府県	47	38	13	2	36	10	3	34	43	5	9	24	10	7
市町村	1,741	1,509	537	85	1,437	227	155	1,506	1,467	237	774	995	651	247

(備考)「消防防災・震災対策現況調査」により作成

## イ 業務継続計画策定研修会の実施

地方公共団体における業務継続計画及び受援計画の策定を促進するため、内閣府と連携し、業務継続計画の特に重要な6要素や災害時における受援体制の構築等について講義・グループ討議を行う、業務継続計画策定研修会を開催している。

## ウ 災害マネジメント統括指導員等研修の実施

大規模災害発生時において、被災市町村の職員だけでは的確な災害対応が行えない場合もあることから、総務省では、地方公共団体等と協力し、災害対応業務の支援及び被災市町村が行う災害マネジメントの支援を目的とした応急対策職員派遣制度を運用している。

同制度により派遣する、被害状況の把握や災害対応についての首長への助言等を行う「災害マネジメント総括支援員」等を育成することを目的とした研修を実施している。

## エ 非常用電源の整備に係る地方財政措置

地方公共団体が実施する自治体庁舎等における非常用電源の設置、既存の非常用電源の機能強化(水害対策、地震対策等)に係る費用に対しては、「緊急防災・減災事業債」による財政措置を講じている。

## オ 備蓄物資の確保

災害に備えて、地方公共団体は、食糧、飲料水等の生活必需品、医薬品及び応急対策や災害復旧に必要な防災資機材の確保を図る必要がある。

地方公共団体の食糧、飲料水、毛布等の主な備蓄物資については、令和3年4月1日現在の都道府県・市町村の状況は、第2-9-3表のとおりである。

## カ 相互応援協定等の締結

大規模・広域的な災害に適切に対応するためには、

第2-9-4表 地方公共団体における相互応援協定等の締結状況

(令和3年4月1日現在)

区分	団体数	自治体間の 相互応援協定	放送要請に 関する協定	救急救護に 関する協定	輸送に 関する協定	災害復旧に 関する協定	物資に 関する協定	その他
都道府県	47	47	46	47	47	47	47	47
市町村	1,741	1,704	829	1,057	1,045	1,531	1,601	889

(備考)「消防防災・震災対策現況調査」により作成

地方公共団体の区域を越えて対処することが必要であることから、地方公共団体においては、相互応援協定等を締結している。

地方公共団体間の相互応援協定や地方公共団体と民間機関等との応援協定の締結については、令和3年4月1日現在の都道府県・市町村の状況は、第2-9-4表のとおりである。

## (2) 災害対応力の強化

短時間の間に刻々と変化していく災害の警戒段階から発災後初動対応段階に至る局面に応じ、適切に対応するためには、市町村長がリーダーシップを十分発揮し、避難情報の発令など重要な判断・指示を的確に行うことや、危機管理担当幹部が市町村長を確実に補佐することが求められる。

こうした取組、特に小規模市町村における取組を支援できるよう、市町村長及び危機管理担当幹部等に研修機会を確保するとともに、インターネットを活用した防災学習コンテンツの開発・提供等、災害対応力の強化に向けて取り組む。

### ア 全国防災・危機管理トップセミナー

内閣府・消防庁では、市町村長を対象として、被災経験のある市町村長や有識者による講演等を行う「全国防災・危機管理トップセミナー」を開催している(令和3年度における市区長を対象としたトップセミナーは新型コロナウイルス感染症の状況を踏まえて中止)。

### イ 市町村長の災害対応力強化のための研修

「市町村長の災害対応力強化のための研修」を実施している(第1章第5節風水害対策の現況と課題1.(2)参照)。

### ウ 防災・危機管理特別研修

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。

内閣官房・内閣府・消防庁では、各都道府県及び政令市の危機管理監、防災担当局長、被災者支援担当部局長等を対象として、広域応援等に係る情報共有・意見交換などを行う「防災・危機管理特別研修」を開催している。

### エ 自治体危機管理・防災責任者研修

市町村の危機管理・防災責任者においては、初動対応や災害対応の各フェーズで必要となる知識・技術を深めるとともに、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し、災害対応力の向上を図る必要がある。

内閣官房・内閣府・消防庁では、市町村の危機管理・防災責任者を対象として、内閣危機管理監等による講義を直接聴講する機会や、災害対応全体のタイムラインを踏まえた、必要な知識・技術を習得する機会を提供する「自治体危機管理・防災責任者研修」を開催している。

### オ 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、各地方公共団体に対し、総合防災訓練大綱を踏まえ、防災訓練等を実施するよう依頼している。

令和2年度においては、都道府県主催で延べ668回、市町村主催で延べ5,882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。

#### カ 防災・危機管理 e-カレッジ

インターネット上で防災・危機管理に関する学びの場を提供するため、消防庁ホームページにおいて防災・危機管理 e-カレッジを開設している。令和3年度中には、子どもが防災について学ぶコンテンツである「こどもぼうさいランド」を構成する各動画に、保護者が学びを深める動画を紐付けるなど、サイトを再構築し魅力向上を図る予定である。