

第2節 防災体制・災害発生時の対応及びその備え

2-1 防災基本計画の修正

防災基本計画は、災害対策基本法第34条に基づき、中央防災会議が作成する我が国の防災に関する基本的な計画であり、「災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果並びに発生した災害の状況及びこれに対して行なわれた災害応急対策の効果を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるとき」は修正することとされている。防災基本計画に基づき、地方公共団体は地域防災計画を、指定行政機関及び指定公共機関は防災業務計画を作成することとされている。

平成30年度は、平成30年6月に防災基本計画の修正を行った（図表2-1-1）。修正内容は、災害救助法等の関係法令の改正による制度の変更や、平成29年7月九州北部豪雨災害及び平成30年1月から2月の大雪において明らかとなった課題に対する対応等について記述を追加している。具体的には、災害救助法の改正を踏まえ、救助実施市による救助と都道府県による連絡調整の実施等について記述している（参照：<http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html>）。

また、平成29年7月九州北部豪雨災害を踏まえた中小河川における透過型砂防堰堤や森林における流木捕捉式治山ダムの設置等の対策強化や、平成30年1月から2月の大雪の教訓による道路ネットワーク全体としての機能への影響を最小化するための措置の具体化等について記述している。

図表2-1-1 防災基本計画の修正概要（平成30年6月）



出典：内閣府資料

2-2 災害救助法の改正による救助実施市制度の創設

災害救助法は、一定規模の災害に際して、避難所の設置や応急仮設住宅の供与等の災害救助法に規定する救助を、市町村長（特別区の区長を含む。）に代わり都道府県知事が行うこととし、その救助に要した費用の一部を国が負担することを規定している。

このような災害救助の実施体制については、平成28年4月に発生した熊本地震における被害を教訓とし、全国における地震災害への対応力向上方策を検討するために設置された「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」の報告において、「より迅速、的確な救助の実施、災害救助の事務を円滑に行うという観点から、現行法による救助の実施体制や広域調整の在り方についても検討すべき」と指摘された（参照：http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/okyuseikatu_wg.html）。

内閣府では、今後の大規模災害に備え、救助事務の円滑な実施という観点から、救助の実施体制や広域調整の在り方等について検討するため、同年12月より「災害救助に関する実務検討会」を開催し、議論を重ねた結果、平成29年12月にとりまとめられた同検討会の最終報告において、「大規模・広域的災害に備えて迅速かつ円滑な事務実施のため、現行の委任方式に加えて、包括道府県と連携体制が取れる指定都市を新しい救助主体とする」とともに、「都道府県からの様々な懸念に対応するため、都道府県の広域調整権が適切に機能するように、法律で明記する」こととし、今後「指定基準を具体化する中で適切な措置を講じることが適切である」ことを示した（参照：<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/saigaikyujou/index.html>）。

更に検討を深めるため、平成30年2月から宮城県、愛知県及び兵庫県等の関係者から構成される「大規模・広域災害時の災害救助事務の連携強化に関する協議の場」を開催し、都道府県の広域調整による物資の円滑な調達・配分の仕組みや物資供給関係業界との連携方策等について整理した（参照：<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kyuujorenkei/index.html>）。

これらの検討を踏まえ、いつ起こるかわからない災害に備えるため、内閣総理大臣の指定する救助実施市の長による救助の実施に係る制度を創設することにより、災害救助の円滑かつ迅速な実施を図ることを目的に、同年「災害救助法」を改正した（平成31年4月1日施行）。（[図表2-2-1](#)）

図表 2-2-1 災害救助法の一部を改正する法律（平成31年4月1日施行）

災害救助法の一部を改正する法律の概要

平成30年6月15日公布

災害救助法

一定規模の災害に際しては、避難所の設置や応急仮設住宅の供与等の救助を都道府県知事が行うとともに、救助に要した費用の一部を、国が負担することを規定。

法律の概要

災害救助の円滑かつ迅速な実施を図るため、救助実施市が自らの事務として被災者の救助を行うことを可能にする制度を創設。

1. 救助実施市の指定

内閣総理大臣は、申請に基づき、防災体制や財政状況等を勘案し、救助実施市※を指定するものとする。また、指定に際しては、内閣総理大臣はあらかじめ都道府県知事の意見を聴くものとする。

※ 指定都市を指定、具体的な基準は内閣府令で規定。

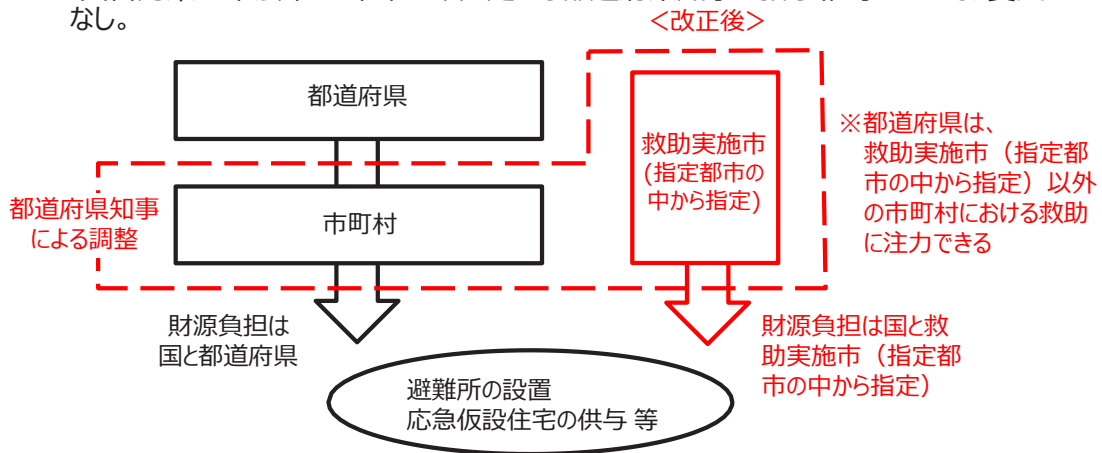
2. 都道府県による調整

都道府県知事は、救助に必要な物資（食料や住宅資材等）の供給等が適正かつ円滑に行われるよう、救助実施市の長及び物資の生産等を業とする者その他の関係者との連絡調整を行うものとする。

3. 災害救助基金

救助実施市は、救助費用の財源に充てるため、都道府県と同様に災害救助基金を積立てておかなければならないこととする。

※ 災害対策基本法第72条第1項に定める都道府県知事の指示権等について、変更はなし。



改正効果

最大2,700万人(全国20指定都市の総人口)の被災者の救助を迅速かつ円滑に行えるようになるとともに、その他の市町村の被災者の救助も迅速化されるという効果が期待できる。

施行期日 | 平成31年4月1日

出典：内閣府資料

今回の改正により、内閣府令で定める救助実施市の指定基準を満たし、内閣総理大臣が救助実施市として指定する市は、その区域内において災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対する救助を行うこととなった。また、都道府県知事は、救助実施市の区域及び当該救助実施市以外の市町村の区域にわたり発生した災害に際し、救助において必要となる物資の供給又は役務の提供が適正か

つ円滑に行われるよう、救助実施市の長及び物資の生産等を業とする者やその他の関係者との連絡調整を行うこととなった。

また、救助実施市が救助のために支弁した費用等の合計額が100万円以上となる場合には、国庫がその一部を負担することとなった。加えて、救助実施市は、救助に要する費用等の支弁の財源に充てるため、災害救助基金を積み立てておかなければならないこととなり、災害救助基金の最少額は当該救助実施市を包括する都道府県の地方税法に定める普通税の収入額の決算額を基に算定した額とするとともに、災害救助基金がその最少額に達していない場合は、政令で定める金額を積み立てなければならないこととなった。

内閣府では平成30年8月に、救助実施市制度の施行に向けて、救助実施市の指定基準とともに、都道府県の広域調整による物資の円滑な調達・配分の仕組みや、関係団体との連携方策について、都道府県、指定都市、日本赤十字社及び関係団体関係者による検討の場として「救助実施市指定基準検討会議」を設け、検討を進めたところ、指定基準等について概ね共通認識が得られたため、同年10月に「救助実施市指定基準検討会議（報告）」をとりまとめた（参照：<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/shishiteikijun/index.html>）。

本報告に基づき、平成30年12月28日に「災害救助法に基づく救助実施市に関する内閣府令」が公布され、救助実施市の指定基準等について定めた。

内閣府令で定める救助実施市の指定基準は、指定都市のうち、

- ・救助実施市となることを希望する市（指定都市）と都道府県の間で連携体制がとれていること
- ・救助実施市として必要な組織の体制が整備されていること
- ・救助実施市として必要な財政基盤があること
- ・関係する行政機関及び団体等との調整がなされていること

の4要件を満たすこととされた。このうち、「救助実施市となることを希望する市（指定都市）と都道府県の間で連携体制がとれていること」の具体的内容は、

- ・救助実施市を申請しようとする指定都市と包括都道府県による連絡調整窓口の明確化
- ・救助実施市における特別基準が包括都道府県と共有できる連絡体制の構築
- ・包括都道府県における資源配分計画の原案の検討 等である。

改正災害救助法が平成31年4月1日から施行されたことに伴い、仙台市、横浜市、川崎市、相模原市、神戸市、岡山市、北九州市、福岡市及び熊本市の9市が救助実施市の指定を受けた（平成31年4月1日時点）。

2-3 「噴火時等の避難計画策定の取組み事例集」の公表

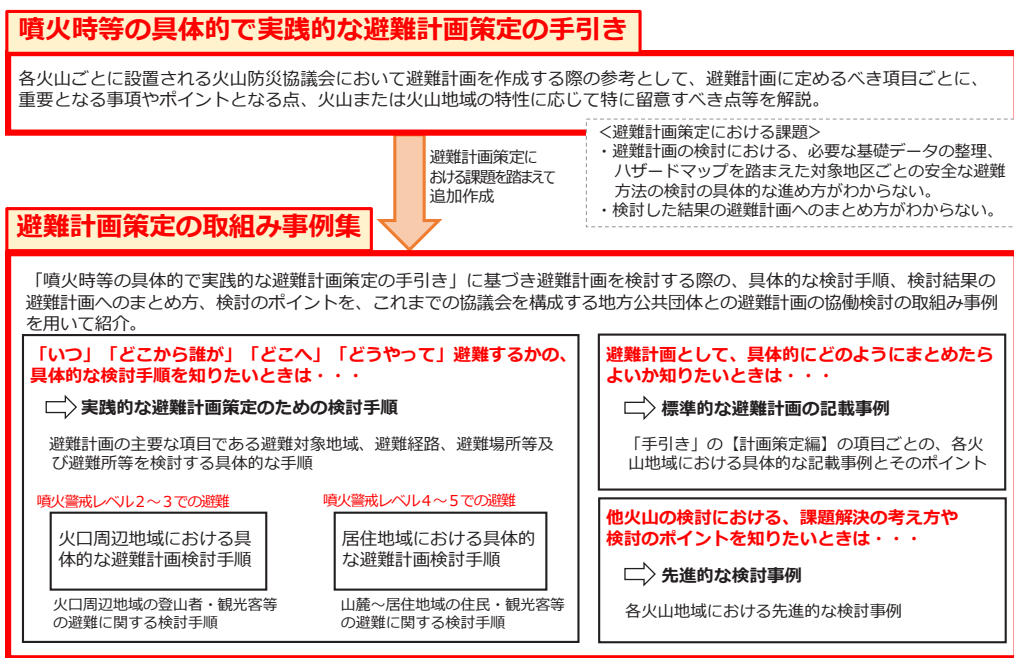
内閣府では、平成27年の活動火山対策特別措置法の改正を踏まえ、各地方公共団体の避難計画策定の取組を支援するために、平成28年に「噴火時等の具体的で実践的な避難計画策定の手引き」（以下、「手引き」という。）を改定（参照：<http://www.bousai.go.jp/kazan/tebikisakusei/index.html>）するとともに、平成28年度から火山防災協議会を構成する地方公共団体と内閣府が避難計画を協働で検討する取組を実施してきた。

平成30年度には、「手引き」に基づき避難計画を策定する、または見直す際の検討の参考となるよう、これまでの避難計画の検討の取組から得られた知見・成果について、

- ① 「実践的な避難計画策定のための検討手順」（具体的な検討手順の解説）
- ② 「標準的な避難計画の記載事例」（検討結果の避難計画へのまとめ方の解説）
- ③ 「先進的な検討事例」（各火山地域に特徴的な課題に対する検討のポイントの解説）

の3つの資料からなる「避難計画策定の取組み事例集」（**図表2-3-1**）としてとりまとめ、平成30年10月に公表した（参照：<http://www.bousai.go.jp/kazan/tebikisakusei/jireisyu/index.html>）。

図表2-3-1 「避難計画策定の取組み事例集」の概要



出典：内閣府ホームページ

（参照：<http://www.bousai.go.jp/kazan/tebikisakusei/jireisyu/index.html>）

2-4 地方公共団体の首長、職員に対する研修内容の充実

迅速かつ的確な災害対応は、地方公共団体の首長や防災担当職員の知識と経験に依るところが大きい。このため、内閣府においては、「危機事態に迅速・的確に対応できる人」や「国・地方のネットワークを形成できる人」を育成するために、平成25年度より国や地方公共団体の職員を対象とする「防災スペシャリスト養成研修」に取り組んでいる。

このうち平成30年度「有明の丘基幹的広域防災拠点施設における研修」では、平成30年7月豪雨による災害への対応経験を踏まえた最新の防災に関する知見を講義に盛り込むとともに、より知識が定着するようにeラーニングで事前学習を実施するなど、研修内容の充実を行い、地方公共団体等の職員の防災に関する人材の育成を図った。

また、全国の市長等を対象とする「全国防災・危機管理トップセミナー」を内閣府及び消防庁の共催で実施し、災害対応の陣頭指揮をとる市長等の迅速かつ的確な判断能力の向上を支援している。平成30年度の同セミナーにおいては、特に就任間もない市長等に参加を呼びかけ、221名が参加し、首長としての初動対応のあり方や、実際に被災した地方公共団体の初動対応等について研修を行った。

さらに、内閣官房、内閣府及び消防庁の共催により、自治大学校において関係省庁、都道府県、政令指定都市の防災・危機管理責任者を対象とした「防災・危機管理特別研修」を平成31年4月に2日間にわたり実施した。

今後とも、これら研修等の内容の充実を図り、さらなる防災力・災害対応能力の向上を図る必要がある。



平成30年度「有明の丘基幹的広域防災拠点施設における研修」の様子



平成30年度「全国防災・危機管理トップセミナー」の様子

2-5 指定緊急避難場所と指定避難所の確保

「指定緊急避難場所」は、津波、洪水等による危険が切迫した状況において、住民等の生命の安全の確保を目的として住民等が緊急に避難する施設又は場所を位置付けるものであり、「指定避難所」は、避難した住民等を災害の危険性がなくなるまで必要な期間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させることを目的とした施設となっている。

東日本大震災時においては、避難場所と避難所が必ずしも明確に区別されておらず、そのことが被害拡大の一因ともなった。そのため、内閣府は平成25年に災害対策基本法を改正し、市町村長は指定緊急避難場所及び指定避難所を区別してあらかじめ指定し、その内容を住民に周知（公示）しなければならないこととした。平成30年4月1日現在の指定緊急避難場所の指定状況は図表2-5-1の通りとなっている。

図表2-5-1 指定緊急避難場所の指定状況

	異常な現象の種類ごとの指定箇所数								合計
	洪水	土砂災害	高潮	地震	津波	大規模な火事	内水氾濫	火山現象	
指定箇所数 (箇所)	65,185	60,209	18,375	77,609	35,155	36,349	35,190	9,688	106,956
想定収容人数 (万人)	12,129	12,205	5,139	21,535	8,059	14,490	6,934	2,185	

出典：消防庁「地方防災行政の現況」をもとに内閣府作成（それぞれの区分毎に複数回答あり）
（参照：<https://www.fdma.go.jp/publication/bousai/>）

内閣府は、消防庁とともに、地方公共団体に対して指定緊急避難場所の速やかな指定等を促しているところである。また、災害の種類ごとに指定緊急避難場所を指定することとなっているため、避難者が明確に判断できるよう、「災害種別避難誘導標識システム（JIS Z 9098）（平成28年3月制定）」による案内板等の整備（参照：<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/index.html>）について、早急に着手するように全国の地方公共団体に呼びかけている（図表2-5-2）。



災害種別避難誘導標識システムによる案内板の表示例

図表 2-5-2 避難場所等の図記号の標準化の取組

災対法の災害種類	JIS制定された災害種別図記号	
津波	津波・高潮 (従来の図記号も活用 一般図記号も作成)	
高潮		
洪水	洪水	
内水氾濫	内水氾濫	
崖崩れ 土石流 地滑り	崖崩れ 地滑り	
	土石流	
大規模な火事	大規模な火事	
地震	起きる災害(津波、大規模な火事等)でカバー	
火山	シェルターなどに避難するため、それらの周知を実施	

●災害対策基本法改正により、**避難場所は災害種別毎に設定。**

●避難場所等の図記号について標準化を図るため、関係府省庁等は連絡会議を設置して、避難場所等の図記号の標準化を進めることを決定。JIS原案作成委員会が図案を作成し、同委員会から経済産業大臣に報告。
→平成28年3月22日に図記号等をJIS制定。

●現在は、日本より国際標準機構(ISO)に新規提案され、**国際標準規格に向けて審議中。**

(参考: JISで制定済みの図記号)

避難場所
JISZ8210

避難所
JISZ8210

津波避難場所・津波避難ビル
JISZ8210

津波避難ビル
JISZ8210

出典：内閣府資料

また、災害対策基本法第49条の7に基づく指定避難所の指定状況については、指定制度が創設された平成26年4月以降、指定を終えていない市町村（特別区を含む。）に対し、速やかに指定を終えるように促していることもあり、平成26年10月1日現在には48,014箇所であったが、平成30年10月1日現在には75,895箇所に増加した。福祉避難所については、同年10月1日現在、福祉避難所として指定している施設は8,064箇所であったが、協定を締結するなど確保している施設も含めると、福祉避難所として確保している施設は22,579箇所であった。

近年の災害における状況等を受け、避難所の生活環境の確保に関する様々な問題や、避難所のトイレの改善に関する課題などが指摘された。災害時に避難所において不自由な生活を強いられる状況下においても、生活の質を向上させ、良好な生活環境の確保を図ることが重要と考えられる。このため、内閣府では、市町村における避難所や福祉避難所の指定の推進、避難所のトイレの改善、要配慮者への支援体制や相談対応の整備等に係る課題について幅広く検討し、必要な対策を講じていくため、平成27年7月以降「避難所の確保と質の向上に関する検討会」を開催し、検討を重ねてきた。

本検討会での議論を踏まえ、平成28年4月に「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（平成25年8月内閣府策定・公表）」の一部改訂を行うとともに、本取組指針に基づき、「避難所運営ガイドライン」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」の3つのガイドラインを公表した（図表2-5-3）。

また、避難所運営ガイドライン等を補完するものとして、平成29年度に「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」、平成30年度に「指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書」を作成して公表した（図表2-5-3）。

（参照：<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/index.html>）

図表 2-5-3 避難所に関するガイドライン等について

「避難所運営ガイドライン」(平成28年4月)

災害対応の各段階(準備、初動、応急、復旧)において、平時からの庁内外の連携協働体制の確立や避難者の健康の維持という観点を重視するとともに、トイレ、寝床、入浴、ペットなど忘れられがちな細かな対応業務なども明示して、実施すべき19の業務を具体的なチェックリストで整理している。

「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」(平成28年4月)

災害時にトイレが不衛生であるために不快な思いをする被災者が増え、トイレの使用をためらうことによって、排せつを我慢し水分や食品の摂取を控えることで、健康の悪化や、最悪の場合は生命の危機を及ぼすことにつながるため、トイレの確保や管理が重大な事柄であることを強調している。

「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」(平成28年4月)

東日本大震災の教訓を考慮し、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」(平成20年6月)を実質的に改定・修正する形で作成したものであり、平時の取組なくして災害時の緊急対応を行うことは不可能であるとの認識から、福祉避難所についても、市町村(特別区を含む。)を中心として、平時からの取組を進めていくことを強調している。

「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」(平成29年4月)

地方自治体や社会福祉施設、障害者、熊本地震において避難生活を送った被災者へのアンケート調査及びNPO団体、障害者団体、障害者、避難所運営に当たった被災自治体の担当職員などへのヒアリング調査を行った。この調査結果を踏まえ、避難所における被災者支援の実態や課題、対応策として各地で進められている先進事例などを整理し、とりまとめたものとなっている。

「指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書」(平成30年8月)

平成29年7月九州北部豪雨や自治体等からの意見等を踏まえ、被災者ニーズに関するアンケート調査、有識者ヒアリング、地方公共団体に対するアンケート及びヒアリング調査を行った。この調査結果を踏まえ、指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策を検討し、とりまとめたものとなっている。

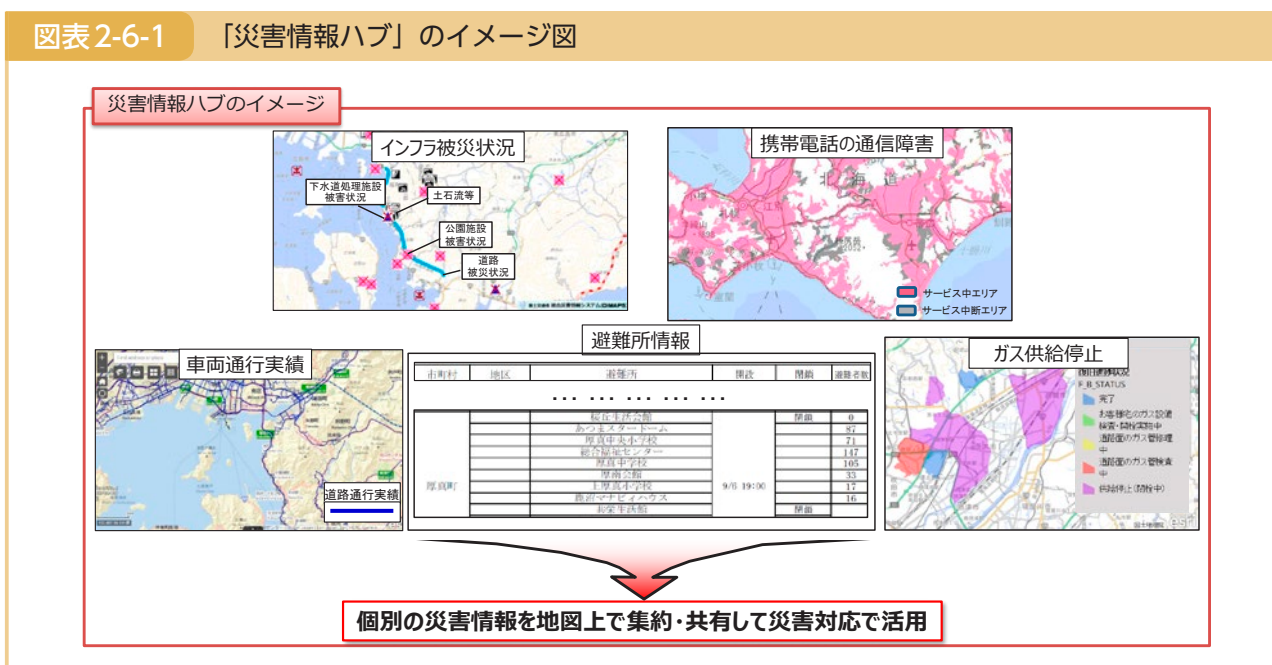
出典：内閣府ホームページ
(参照：<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/index.html>)

2-6 防災におけるICTの活用

近年の災害においては、特に平成28年（2016年）熊本地震に見られるように、被災者が避難所に滞在せず、車中泊等をしていた例が多く見受けられた。これらの人々の動向をはじめ、避難所における被災者のニーズや物資の配送状況等、情報の把握が困難になる場合がある。このような課題を解決するためには、平常時から国や地方公共団体、民間企業・団体等による官民連携による円滑な情報の共有化を行い、災害時に迅速に対応することが必要である。

このため、内閣府では、情報の共有を図るために効果的な手段と考えられる情報通信技術（ICT：Information and Communication Technology）の活用、また、関係機関間における情報共有の方法や期間等のルール及びこれを通じた情報のやりとり（以下「災害情報ハブ」（図表2-6-1）という。）を推進するため、平成29年度から中央防災会議防災対策実行会議災害対策標準化推進ワーキンググループの下に、「国と地方・民間の『災害情報ハブ』推進チーム」を設置し、検討を進めている（参照：<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/saigaijyohouhub/index.html>）。

図表2-6-1 「災害情報ハブ」のイメージ図



出典：内閣府資料

平成30年度は、前年度に引き続き、災害対応にあたる国・地方公共団体・民間事業者等が共有できる情報の更なる拡大を図るため、関係者との調整を継続して行うとともに、ビッグデータの活用による被災者の避難動向把握や、衛星データの災害対応への活用方策の検討を行った。また、I S U T（Information Support Team）を都道府県の災害対策本部等に派遣し、府省庁連携防災情報共有システム（S I P 4 D）を活用して、災害対応に当たる地方公共団体や民間団体等の関係機関の状況把握を支援する取組を試行的に開始した。

災害現場では、被害状況や避難所の情報等、時々刻々と変化し事前にデータで共有する体制が整えられないもの（動的な情報）が存在する。災害対応者の適確な意思決定には、これら情報も地図上に重ね合わせ、状況を体系的に把握することが大変重要であり、I S U Tがそのような情報を収集・整理・地図化し、関係機関へ共有することで、災害対応者の迅速かつ適確な意思決定を支援することが可能となる。

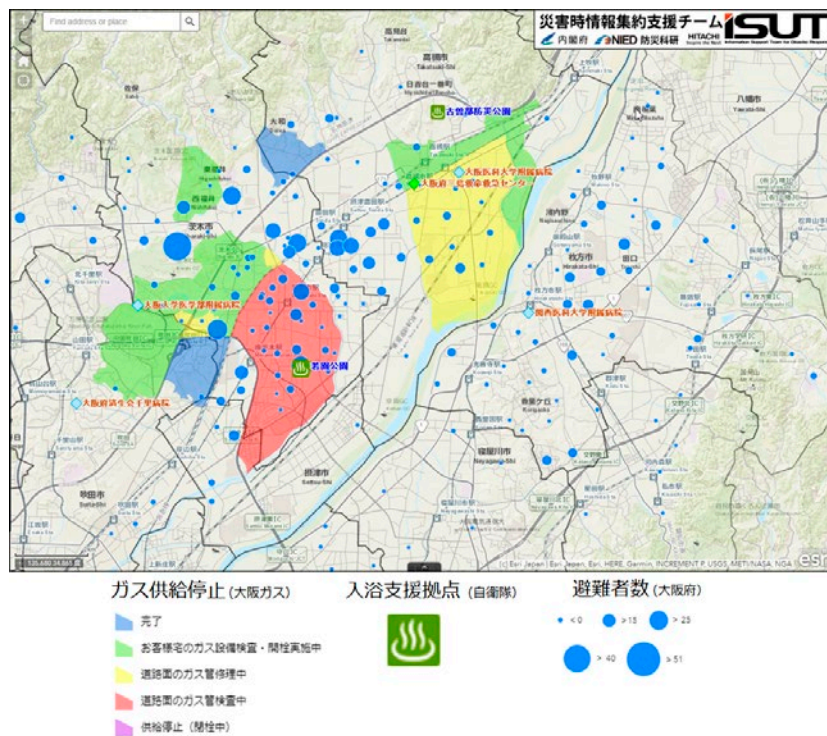
I S U Tはこれまで、平成30年6月18日の大阪府北部を震源とする地震（図表2-6-2）、平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震と、3度にわたり災害対応を行ってきた。特に、平成30年7月豪雨においては、特別警報が発表された翌日の7月7日から8月9日にかけて広島県庁で

活動し、SIP4Dを活用して情報の収集・整理を支援するとともに、作成した地図を用いて県幹部や実働機関、他県からの応援職員への状況説明等により災害対応で活用し、ISUTの有効性について一定の評価を得ることができた。

一方で、必要なデータを手作業で加工する必要が生じたりするなど、情報集約や整理に時間がかかり地方公共団体をはじめとした関係機関への地図情報の共有が円滑に進まないという課題があった。このため、平成30年度末には、全国の都道府県及び指定都市に対して、ISUTの活用に係る説明会を実施し、ISUTから提供可能な情報やISUTに提供してほしい情報等について説明するとともに、発災に備えて平時からのデータ整備の重要性について理解を求めた。

ISUTは、平成31年度から本格的に全国運用を開始する。今後はより迅速な地図情報の作成・提供に向けて、データの入手・入力作業を極力自動化する仕組みを検討するなどISUTのより効果的な運用を図っていくとともに、関係者へ共有可能な情報の拡充に向けて、関係機関との調整を継続していく。

図表2-6-2 大阪府北部を震源とする地震でISUTが作成した地図の例（入浴支援検討用地図）



出典：内閣府資料

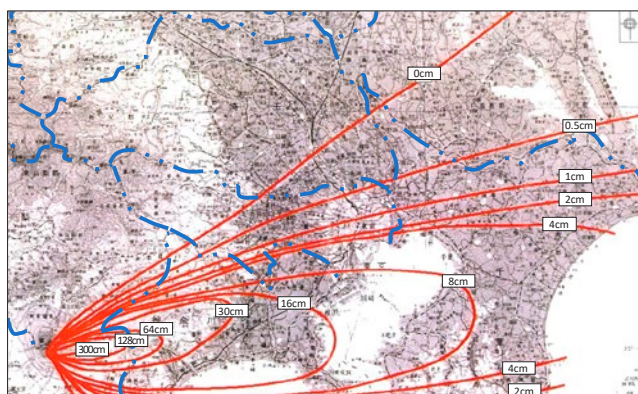
第3節 発生が危惧される災害への対応

3-1 大規模噴火時の広域降灰対策の検討

大規模噴火時には山麓のみならず、火山から離れた遠隔地域においても火山灰が堆積し、国民生活、社会経済活動に大きな混乱が生じることが懸念されている。このことから、平成30年8月に中央防災会議防災対策実行会議の下に設置した「大規模噴火時の広域降灰対策検討ワーキンググループ」において、都市機能が集積した首都圏等を含む広域な地域における大規模噴火時の応急対策の在り方等を検討している（参照：<http://www.bousai.go.jp/kazan/kouikikouhaiworking/index.html>）。

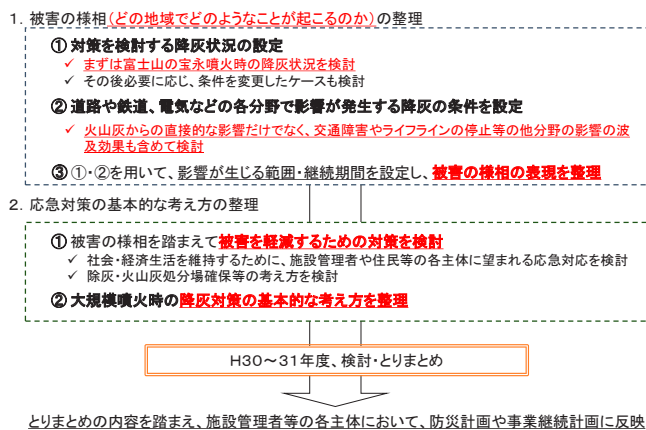
広域降灰対策を検討するために、まず道路や鉄道等の交通分野や電気等ライフライン、建物・設備分野等で影響が発生する降灰の条件を検討するとともに、今後は、モデルケースを用いて首都圏を中心とした大規模噴火時の広域降灰への応急対応を検討することとしている。具体的には、富士山の大規模噴火の降灰分布について、宝永噴火の実績（図表3-1-1）や噴火終了までの降灰分布の時間変化シミュレーションを用いて、想定される被害の様相について検討を進めることとしている。その後、被害の様相を踏まえて、施設管理者や住民等の各主体に望まれる対策や、除灰プロセス・火山灰処分場確保等の応急対策の基本的な考え方を検討することとしている（図表3-1-2）。

図表3-1-1 富士山・宝永噴火（1707年）の降灰分布（実績）



出典：内閣府資料

図表3-1-2 検討の流れ



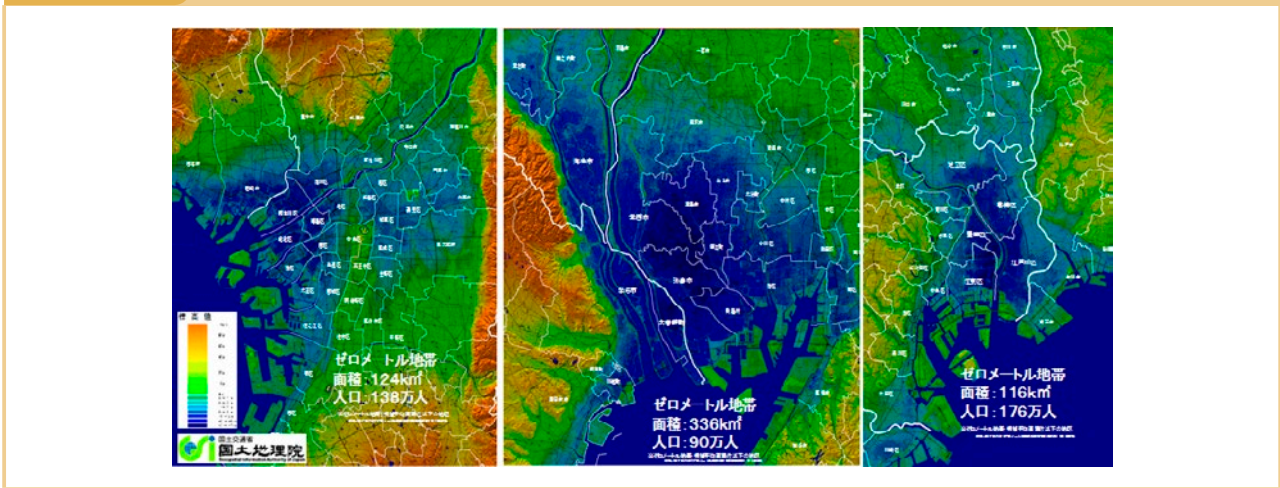
出典：内閣府資料

3-2 首都圏等における洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難の検討

近年の地球温暖化により台風の激化等が懸念されていることから、今後、大規模・広域避難が必要となる大規模水害が発生するおそれが予測されている。また、我が国の三大都市圏には「ゼロメートル地帯」(図表3-2-1)が広く存在しており、堤防の決壊等により大規模水害が発生した場合には、多数の住民が避難することによる大混雑の発生や、逃げ遅れによる多数の孤立者の発生が予想されている。

このことから、平成28年6月に中央防災会議防災対策実行会議の下に設置した「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ」において、三大都市圏における洪水や高潮氾濫からの大規模かつ広域的な避難の在り方等について検討が行われ、平成30年3月に「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難に関する基本的な考え方(報告)」がとりまとめられた(参照：<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/kozuiworking/index.html>)。

図表3-2-1 三大都市圏のゼロメートル地帯



出典：国土地理院資料より内閣府作成

本報告を踏まえ、内閣府では、大規模水害時の大規模・広域避難の実装に向けて、特に行政機関等関係機関が連携して取り組むべき事項について整理するとともに、関係機関間の連携・役割分担のあり方について検討することを目的として、東京都と共同で「首都圏における大規模水害広域避難検討会」を同年6月から平成31年3月まで3回開催し、主に広域避難場所の確保や避難手段の確保・避難誘導について検討を進めた(参照：<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigaiworking/suigaiworking.html>)。

今後は、令和元年度内を目途に、「広域避難場所の確保」については、いくつかの自治体が集まったブロック単位等を活用した広域避難自治体と受け入れ自治体の組み合わせ検討に基づく課題を整理し、「避難手段の確保・避難誘導」については、鉄道事業者の対応可能な輸送力(見込)をもとに、避難方面や避難手段等について検討する。また、「広域避難場所の確保」及び「避難手段の確保・避難誘導」両方に共通する事項として、平時及び発災の恐れが高まってきた段階で広域避難における関係機関の役割分担や時系列的な連携のあり方をタイムラインとして検討することや広域避難者数を低減させるための方策の検討も予定している。

第4節 国際防災協力

我が国は、災害の経験、知識や、防災の政策を多く蓄積しており、これらを共有することにより、防災分野で世界の議論をけん引し、世界各国における防災の取組に貢献している。特に、平成27年(2015年)3月に第3回国連防災世界会議を仙台市で開催したことを踏まえ、そこで合意された「仙台防災枠組2015-2030」(以下「仙台防災枠組」という。)の実施において主導的な役割を果たすことが世界各国から期待されている。このため、内閣府は、国際防災協力において国連などの国際機関を通じた防災協力、二国間等防災協力を積極的に推進している。

4-1 国連などの国際機関を通じた防災協力

(1) 国連国際防災戦略事務局(UNISDR)を通じた防災協力

仙台防災枠組を推進するため、国連国際防災戦略事務局(UNISDR※)は次の3つの戦略目標に係る活動を重点的に行っている。

戦略目標1：仙台防災枠組実施に係る地球規模でのモニタリング、分析、調整の強化

戦略目標2：地域レベル及び国家レベルにおける仙台防災枠組実施への支援

戦略目標3：国連加盟国とパートナーとの連携したアクションの促進

我が国はUNISDRの活動において主導的な役割を果たしており、その活動を支援するため、平成30年度は、外務省と内閣府が合わせて約512万ドル(約5億6,337万円)を拠出している。

特に、グローバルターゲットの進捗を図る指標及び用語集を作成するため、平成27年6月の国連総会において政府間専門家作業部会の設置が決定され、平成27年9月からその検討が進められてきたが、我が国はその過程で、検討の俎上に上った指標について各国がデータを有しているか事前調査を行い、同作業部会の議論に実質的な貢献をした。検討の結果、平成29年2月に国連総会にて「仙台防災枠組2015-2030におけるグローバルターゲットのためのグローバル指標及び指標のフォローアップと運用に関する政府間専門家作業部会の勧告」が採択された。現在、各国が指標を提出しており、今後UNISDRがフォローアップを図っていく予定となっている。

また、平成30年5月17日には水島真美国連事務総長特別代表(防災)が内閣府を訪問し、小此木内閣府特命担当大臣(防災)(当時)との間で会談を行った。同代表からは、我が国の防災分野における世界への貢献、リーダーシップに感謝の意が述べられ、仙台防災枠組を推進するため、日本政府(内閣府)とUNISDRがより一層緊密に連携、協力していくことなどについて認識を共有した。

注) UNISDRは、2019年5月1日より国連防災機関(UNDRR)と名称変更。

(2) 第8回アジア防災閣僚級会議

平成30年7月3日から5日に、モンゴル国ウランバートルにおいて、モンゴル政府及びUNISDRの主催による「第8回アジア防災閣僚級会議」が開催された。アジア防災閣僚級会議は、アジア防災担当閣僚級が集い、各国での仙台防災枠組の実施状況や推進方策について意見交換を行うことにより、アジア各国における災害リスク被害軽減のための取組の成果と課題を共有し、今後起こり得る災害への対策を総括するため、2005年から隔年ごとに開催されている。第8回目となる今回は、約50カ国・地域から約3,000人が参加した。

我が国からは、あかま内閣府副大臣(当時)が代表として出席し、閣僚級セッションにおいて仙台防災枠組の支持及びその実施に向けた日本の取組を紹介するスピーチを行い、災害リスクを管理するための防災政策の強化「防災ガバナンス」をテーマとしたテクニカルセッションで議長を務めた。



閣僚級セッションでスピーチするあかま内閣府副大臣（当時）

（3）国際復興支援プラットフォーム（IRP）

国際復興支援プラットフォーム（IRP：International Recovery Platform）は、平成17年（2005年）に「第2回国連防災世界会議（兵庫県神戸市で開催）」で採択された「兵庫行動枠組」を受け、被災後の円滑な復興を支援するためのネットワークと枠組の充実を図ること、復興に関する教訓の発信や復興に向けた共通手法・仕組みを開発すること、被災後の復興計画・構想策定に助言や支援を行うこと等を目的として、同年3月に兵庫県神戸市に設立された。その活動として、「国際復興フォーラム」の開催や復興ガイダンスノートの作成、人材育成ワークショップの実施等を行っている。仙台防災枠組においても、「優先行動4」に位置付けられた「より良い復興（ビルド・バック・ベター）」を推進するための国際的な仕組みとして、IRPの強化がうたわれている。日本政府（内閣府）は運営委員会共同議長としてその発展の基盤づくりに貢献するとともに、IRPの活動を支援している。

平成30年度の国際復興フォーラムは、平成31年1月18日に神戸にて開催され、「Build Back Betterの効果を届ける」をテーマに、内閣府大臣官房審議官（防災担当）、金澤兵庫県副知事、国立研究開発法人防災科学技術研究所理事長の林春男氏をはじめ、32ヶ国から168名が参加した。本フォーラムでは、過去の災害からの復興事例の紹介やそこから生まれた教訓の共有、Build Back Betterの効果を届けるための戦略などについて議論が交わされた。



国際復興フォーラムの様子

(4) アジア太平洋経済協力（APEC）防災担当高級実務者会合

平成30年9月25日から26日に、パプアニューギニア独立国（ココポ）において、第12回アジア太平洋経済協力（APEC）防災担当高級実務者会合（SDMOF：Senior Disaster Management Officials Forum）が開催された。我が国からは、アジア防災センター所長が出席し、「警報の伝達」をテーマとしたセッションにおいて、準天頂衛星の技術を活用した早期警報プラットフォームの開発に関する最近の日本の取組などについて紹介した。

(5) アジア防災センター（ADRC）の活動を通じた防災協力

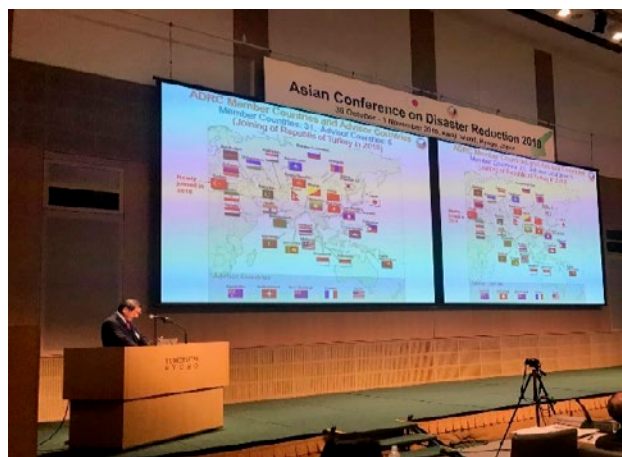
アジア防災センター（ADRC：Asian Disaster Reduction Center）は、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災の教訓をはじめ、我が国の災害教訓をアジア地域と共有するため、平成10年（1998年）7月に兵庫県神戸市に設立されたものである。平成30年度には設立20年を迎え、平成30年10月にトルコ共和国が加盟したことにより、加盟国は31ヶ国となった（図表4-1-1）。ADRCは、災害情報の共有、加盟国の人材育成、コミュニティの防災力向上、メンバー国、国際機関、地域機関、NGOとの連携の4つの柱を軸に活動を行っている。特に、加盟国からは毎年客員研究員を招聘しており、平成31年3月現在で累計111名の研究員を受け入れ、加盟国における防災政策の企画立案に貢献する人材を育成してきた。また、各国の防災体制や最新災害情報等の収集及びホームページ上での提供、災害発生時の衛星観測による被災情報の提供などの活動も行っている（参照：<https://www.adrc.asia/>）。

図表4-1-1 アジア防災センターのメンバー国及びアドバイザー国



出典：アジア防災センター資料

また、ADRCは内閣府との共催により、メンバー国及び国際機関等から防災関係者を招聘し、災害の頻発するアジア地域における防災・減災の課題に関する情報共有、意見交換、連携促進等を目的にアジア防災会議（ACDR：Asian Conference on Disaster Reduction）を毎年開催している。平成30年（2018年）は、第14回目の開催となり、ADRC設立20周年を記念し、兵庫県淡路島にて、「国境を越えた災害に対する地域協力」や、「グローバル災害データの強化」をテーマに10月30日から11月1日の日程で開催した。会議にはメンバー国（31ヶ国中25ヶ国）をはじめ、ASEAN防災人道支援調整センター（AHAセンター）、JICAなどの国際機関から110名以上が参加し、防災代表者が各国における防災に関する戦略、体制等をはじめ、仙台防災枠組の取組状況等について情報共有を図った。



アジア防災会議の様子

4-2 二国間等防災協力

内閣府は、国際機関を通じた取組に加え、海外からの防災を担当する閣僚級の訪問等の機会を通じて、防災政策の経験を共有するなど、世界各国の政府における防災担当部局との連携を深めている。

(1) 内閣府と米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）との連携

内閣府は、平成26年12月に締結されたアメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁（FEMA：Federal Emergency Management Agency）との協力覚書に基づき、毎年作業計画を締結し、相互交流や国際会議の場等を通じて情報共有等を実施している。平成30年度は、5月に米国で開催された訓練を視察、ハリケーン・ハーヴィーの影響を受けた地区の調査、12月に日米防災協力ビデオ会議を実施した。

(2) 内閣府とインド内務省との連携

内閣府は、平成29年（2017年）9月に締結されたインド内務省との両国間の防災分野における協力の発展と関係の促進を目的とした協力覚書に基づき、平成30年10月15日に、「第2回日印防災協力会議」を内閣府とインド内務省の共催により、東京で開催した。山本内閣府特命担当大臣（防災）、インドのP.K.ミシュラ首相府首席次官補をはじめ、両国の政府機関、有識者、民間企業などから約70名が参加した本会議では、日印双方の防災訓練や洪水対策、早期警報システムの技術的活用などのセッションを通じ、今後の両国間のさらなる協力関係の構築について議論した。

また、平成31年3月18日には、「第3回日印防災協力会議」がインドの首都ニューデリーにて開催された。日本からは内閣府審議官、インドからはP.K.ミシュラ首相府首席次官補を筆頭に、研究機関間の交流（日本からは、国立研究開発法人防災科学技術研究所、国立研究開発法人土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター（ICHARM）が参加）、都市間の交流（日本からは、名古屋市、熊本市が参加）、民間企業間の交流（日本からは、一般社団法人日本防災プラットフォーム（JB P）の参加企業等20社が参加）について意見交換が行われた。



第2回日印防災協力会議の様子

(3) 内閣府とトルコ災害緊急事態管理庁（AFAD）との連携

平成29年9月の日・トルコ首脳会談や平成30年4月のトルコ共和国アクダー副首相の訪日を踏まえ、我が国とトルコ共和国で防災分野の協力を推進することとしており、平成30年10月に、トルコ共和国は31ヶ国目の加盟国としてアジア防災センターに加盟した。



小此木内閣府特命担当大臣（防災）
（当時）とアクダー副首相

(4) チリ、ペルーとの防災交流

平成31年2月27日から3月1日に、APEC加盟国であるペルー共和国（2017年議長国）とチリ共和国（2019年議長国）において、「日・ペルー官民防災セミナー」及び「日・チリ官民防災セミナー」を開催した。日本からは内閣府、中島東北大学シニアリサーチフェローのほか民間企業（ペルー25社、チリ18社）が参加し、我が国の防災政策及びBCPについて説明するとともに、日本企業による防災技術やノウハウ等を紹介するなど、官民の交流促進を図った。また、カランサ ペルー国家防衛庁（INDECI）官房長官、トロチリ国家防災庁（ONEMI）長官とバイ会談を行い、両国の防災協力について意見交換を行った。

(5) 西バルカン諸国との防災交流

平成30年1月安倍総理が西バルカン諸国を訪問した際に発表した「西バルカン協力イニシアティブ」において、日・西バルカン諸国との協力の柱として防災分野が位置付けられたことから、平成31年2月に「日・西バルカン防災協力会議」がブルガリア共和国の首都ソフィアで開催された。同会議には、ブルガリア共和国をはじめ、セルビア共和国、モンテネグロ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ共和国、北マケドニア共和国、アルバニア共和国が出席し、特に西バルカン諸国で多い水災害を中心に意見交換が行われた。

4-3 防災分野の海外展開戦略の策定

平成30年12月17日に首相官邸で開催された第40回経協インフラ戦略会議（議長：菅内閣官房長官）では、「防災」をテーマとして海外展開の戦略と方向性が議論され、「インフラシステム輸出戦略（平成30年度改訂版）」に基づき、防災分野の海外展開戦略が策定された。

今後は、同戦略に基づき、防災・減災に資する我が国のインフラの計画や整備・改修の技術・ノウハウが、より世界で理解され、活用されるよう、各省が連携した取組を進めていく。

【コラム】

「米国海軍病院船マーシーの東京寄港」

平成30年6月、内閣府は災害救援や人道支援を行っているアメリカ合衆国（米国）海軍病院船マーシーを東京港に招致した。招致に際しては、マーシーが保有する大規模災害における傷病者への対応能力等を広く学ぶ機会の創出と、国民への情報発信を行うため、一般見学会のほか、日米共同災害医療搬送訓練、災害医療・防災関係者等を対象としたセミナー及びシンポジウムを開催した。

同月16日（土）の一般見学会には約5,000名の応募があり、約400名がマーシーの見学ツアーに参加した。翌17日（日）には、マーシーにて行われた日米共同災害医療搬送訓練及びセミナーを開催し、約100名の日本の災害医療・防災関係者が参加し、海上自衛隊ヘリコプターと日本側医療チームによるマーシーへの患者搬送訓練やマーシーの医療スタッフによるデモンストレーションが行われ、日本側の参加者とマーシーのスタッフで意見交換が行われた。これらの機会は、マーシーが保有する大規模災害における傷病者への対応能力を学ぶ貴重な場となった。

同月19日（火）には、17日のセミナーの成果を一般向けに発表するため、我が国の大規模災害時における災害医療への示唆を得るための議論の場として、日米関係者による記念シンポジウムを開催した。

一連のセミナー・シンポジウムを通じて、マーシーの病院としての規模の大きさや医療スタッフの充実度、患者の搬送動線、船舶運用と医療活動の指揮命令系統の明確化及び必要な物資の補給方法等、病院船に特有の工夫を実際に見聞できたことは、日本の災害医療・防災関係者にとって大きな経験となった。



東京港に停泊する米国海軍病院船マーシー



日米共同災害医療搬送訓練の様子



船内オペレーション



記念シンポジウム

第5節 国土強靱化の推進のための取組

5-1 「国土強靱化アクションプラン2018」の決定

平成30年6月5日、国土強靱化推進本部において「国土強靱化アクションプラン2018」（以下、「アクションプラン2018」という。）を決定した。アクションプラン2018では、平成29年7月九州北部豪雨やその後の台風、平成30年1月の草津白根山（本白根山）の噴火、同年1月から2月にかけての大雪等の災害を踏まえた対策の強化を進めるとともに、国土強靱化の裾野を広げる取組として、地方公共団体や民間の取組促進、国内外への啓発活動等についても取組を強化することとした。

また、「国土強靱化基本計画」策定以降の4年間の施策の達成状況の整理を行い、5年目を迎える同計画の見直しにも反映させていくこととした。

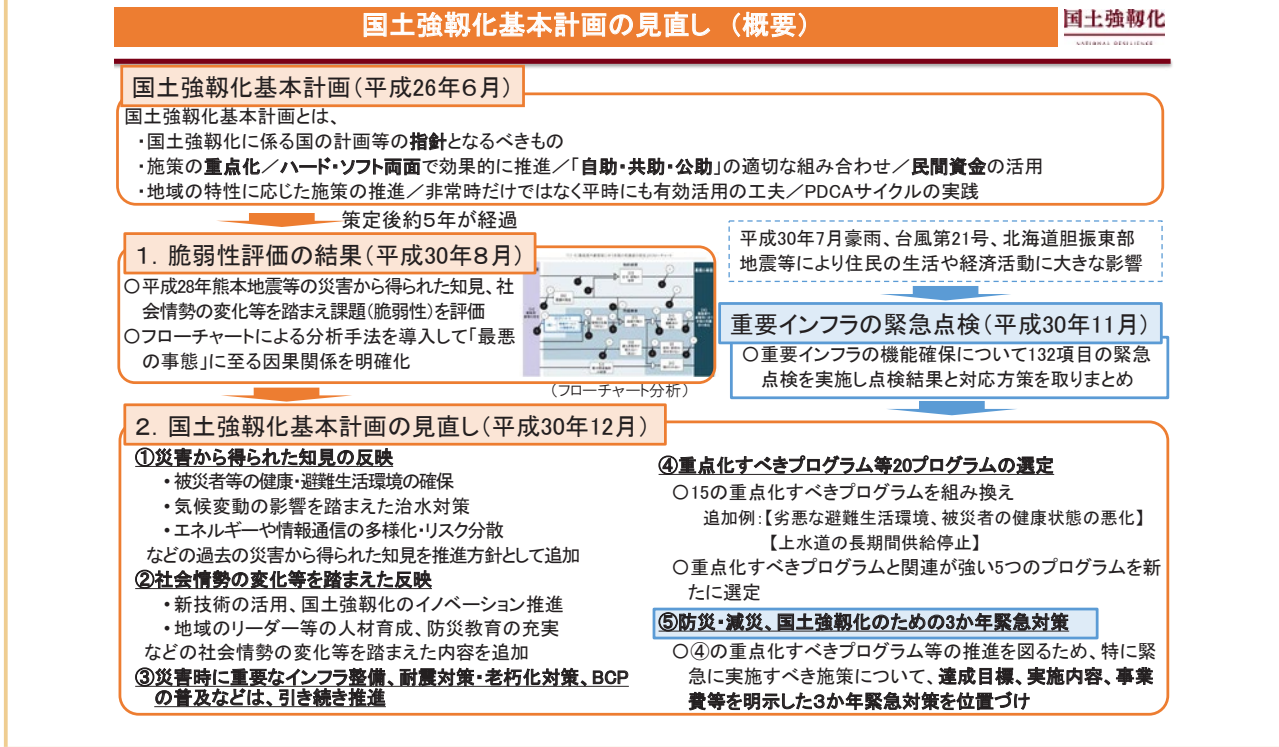
5-2 国土強靱化基本計画の見直し

「国土強靱化基本計画」は、「『国家百年の大計』の国づくりとして、千年の時をも見据えながら行っていくことが必要（同計画第1章）」との理念の下、計画期限は定めていないが、「今後の国土強靱化を取り巻く社会経済情勢等の変化や、国土強靱化の施策の推進状況等を考慮し、おおむね5年ごとに計画内容の見直しを行うこととする（同計画第4章）」と定めている。同計画は平成26年6月に策定され、平成30年度は計画策定から約5年が経過することに鑑み、見直しを行った。

この見直しに当たっては、脆弱性評価により、最悪の事態を回避するための施策群（プログラム）の現状及びその進捗状況を把握するとともに、フローチャート分析手法を用いながら、現状を改善するために必要な施策について、プログラム及び施策分野ごとに整理・分析して総合的に評価した。この脆弱性評価の結果及び脆弱性評価後に起きた災害の教訓等を踏まえ、平成30年12月に見直し後の同計画を閣議決定した。

今回の見直しの主なポイントとしては、平成28年熊本地震における長期避難者の健康悪化を踏まえた避難所の衛生環境の確保などの過去の災害から得られた知見の反映、ICTを活用した国土強靱化のイノベーションの推進などの社会情勢の変化を踏まえた反映、施策の優先順位付けを行うための15の重点化すべきプログラムの入れ替えと関連が強い5つのプログラムの新たな選定、重点化すべきプログラム等の推進を図るため、達成目標、実施内容、事業費等を明示した3か年緊急対策の策定等が挙げられる（[図表5-2-1](#)）。

図表5-2-1 国土強靱化基本計画の見直し概要（平成30年12月）



出典：内閣官房ホームページ
 （参照：https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/kihon.html）

5-3 国土強靱化地域計画の策定支援

地方公共団体においては、国土強靱化地域計画（以下、「地域計画」という。）の策定が進められている。平成31年4月1日時点において、47都道府県及び94市区町村が策定を終え、92市町村が策定に向けて取り組んでいる（図表5-3-1）。地方公共団体が地域計画を策定するにあたっては、国の職員による説明会等を行い支援するとともに、地方公共団体が地域計画に基づき実施する取組については、関係府省庁所管の30の交付金・補助金による支援を実施した。また、これら関係府省庁を通じた支援の実施状況に関するフォローアップを行い、地方公共団体に周知を図っていく。

図表5-3-1 国土強靱化地域計画の策定状況（全国）

都道府県における国土強靱化地域計画の策定状況

平成31年4月1日現在

都道府県	地域計画策定状況	
	策定年月	直近の改訂年月
北海道	平成27年3月	平成30年3月
青森県	平成29年3月	
岩手県	平成28年2月	平成29年6月
宮城県	平成29年4月	
秋田県	平成29年3月	
山形県	平成28年3月	平成30年5月
福島県	平成30年1月	
茨城県	平成29年2月	
栃木県	平成28年2月	
群馬県	平成29年3月	平成31年3月
埼玉県	平成29年3月	
千葉県	平成29年1月	
東京都	平成28年1月	
神奈川県	平成29年3月	
新潟県	平成28年3月	平成30年3月
富山県	平成28年3月	
石川県	平成28年3月	
福井県	平成30年10月	
山梨県	平成27年12月	
長野県	平成28年3月	平成30年3月
岐阜県	平成27年3月	
静岡県	平成27年4月	
愛知県	平成27年8月	平成28年3月
三重県	平成27年7月	

都道府県	地域計画策定状況	
	策定年月	直近の改訂年月
滋賀県	平成28年12月	
京都府	平成28年11月	
大阪府	平成28年3月	
兵庫県	平成28年1月	
奈良県	平成28年5月	
和歌山県	平成27年9月	
鳥取県	平成28年3月	平成31年3月
島根県	平成28年3月	
岡山県	平成28年2月	
広島県	平成28年3月	
山口県	平成28年3月	
徳島県	平成27年3月	平成30年3月
香川県	平成27年12月	
愛媛県	平成28年3月	
高知県	平成27年8月	
福岡県	平成28年3月	
佐賀県	平成27年11月	平成31年2月
長崎県	平成27年12月	平成29年12月
熊本県	平成29年10月	
大分県	平成27年11月	
宮崎県	平成28年12月	
鹿児島県	平成28年3月	
沖縄県	平成31年3月	

※全都道府県で地域計画策定済み

出典：内閣官房国土強靱化推進室資料

5-4 国土強靱化に関する民間の取組促進

国土強靱化に資する民間の取組を促進するため、平成28年度より、事業継続に積極的に取り組んでいる企業等を「国土強靱化貢献団体」として第三者が認証する仕組みを運用している。

一方、大規模自然災害等に際しては、個々の企業等の自助のみならず、社会全体での共助を最大限機能させることが重要であることから、平成30年7月に、「国土強靱化貢献団体」のうち社会貢献に積極的に取り組んでいる企業等を「国土強靱化貢献団体（+共助）」とする仕組みを追加した。平成31年3月末までに、累計162団体（うち「+共助」は40団体）が認証を取得した。