

震災対策の推進に関する行政評価・監視
—災害応急対策を中心として—
結果に基づく勧告

平成 26 年 6 月

総 務 省

前 書 き

東日本大震災においては、マグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震とそれに伴う大津波により、未曾有の大災害として広域で被害が発生した。我が国は、災害を経験するたびに、それを教訓に災害対策を強化してきている。東日本大震災においても、平成23年4月、内閣府の中央防災会議に「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」が設置され、また、同年10月からは、新たな専門調査会として、「防災対策推進検討会議」が設置されている。同会議では、東日本大震災における政府の対応の検証及び同大震災の教訓の総括が行われるとともに、首都直下地震や東海・東南海・南海地震等による大規模災害に備え、防災対策の充実・強化について調査・審議が行われている。これらの結果等に基づき、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）の改正（平成24年6月公布・施行及び25年6月公布・施行）や「防災基本計画」（中央防災会議作成）の修正（平成23年12月、24年9月及び26年1月）が行われ、これらを踏まえ、各府省や地方公共団体においても、各種対策の見直し、新たな取組が進められているところである。

一方、平成23年9月28日に取りまとめられた「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の報告において、今後の大規模地震に備えて、「発生が極めて懸念されている南海トラフの海溝型巨大地震や首都直下地震はもとより、我が国のどこでも地震が発生しうるものとして、これまで大きな地震・津波を経験していない地域であっても、地震・津波への備えを万全にすべきである」とされている。さらに、首都直下地震等の発生が懸念されている現状に鑑みれば、東日本大震災の教訓を踏まえた震災対策の充実・強化は、全国的、かつ喫緊の課題である。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、我が国全体として、実効ある震災対策の推進を図る観点から、東日本大震災における災害応急対策の実施状況や今後の震災に備えた災害応急対策の検討状況を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

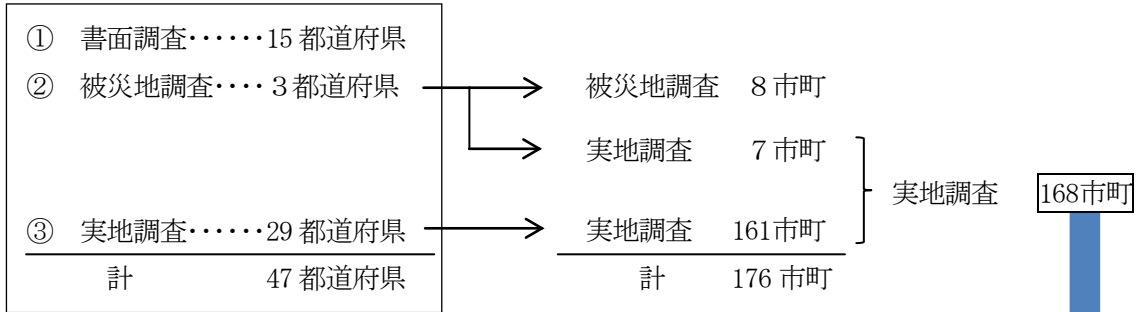
目 次

1	国における東日本大震災を踏まえた災害応急対策の見直し	1
(1)	東日本大震災による被害及び国の対応状況	1
(2)	東日本大震災を踏まえた災害応急対策の見直し状況	2
2	地方公共団体における東日本大震災を踏まえた災害応急対策への取組 状況	6
(1)	情報の収集・連絡体制及び活動体制	6
ア	情報の収集・連絡体制	6
イ	広域応援・受援体制	11
ウ	業務継続体制	17
(2)	救助・救急、医療活動	21
ア	救助・救急	21
イ	医療活動	24
(3)	避難収容	31
ア	避難情報の伝達及び避難誘導	31
イ	避難場所	36
ウ	広域避難（広域一時滞在）	40
エ	応急仮設住宅の供与	44
(4)	物資の調達、供給	49
ア	物資の調達、集積、輸送等	49
イ	燃料の確保	53
ウ	緊急通行車両等の事前届出	59
(5)	自発的支援の受入れ	65
ア	義援金	65
イ	義援物資	69
ウ	ボランティア	71
3	震災対策の一層の推進	74

調査対象地方公共団体の全体像

【都道府県】

【市町】



(注) 本報告書において、「書面調査」とは主な事項について、書面（調査表）への記載を依頼し回答を得ることにより調査したものを、「被災地調査」とは東日本大震災の被災地のうち、「岩手県」、「宮城県」及び「福島県」の3県並びに当該3県の管内市町村において、主に、東日本大震災時の応急対策の実施状況を当省の担当官が聴取等することにより調査したものを、「実地調査」とは当省の担当官が聴取等することにより調査したものをいう。

(実地調査対象168市町の内訳)

区 分		管内に 海岸あり	管内に 海岸なし	合 計
市	指定都市	11市	3市	14市
	中核市	12市	10市	22市
	特例市	9市	10市	19市
	上記以外	45市	56市	101市
	計 (a)	77市	79市	156市
町 (b)	8町	4町	12町	
合 計(a+b)		85市町	83市町	168市町

<参考> 実地調査対象 168 市町の関係特別措置法に基づく指定地域別内訳

区 分	指定市町村数	左のうち、調査対象数
大規模地震対策特別措置法(昭和53年法律第73号)に基づく東海地震に係る地震防災対策強化地域	157 市町村	33 市町 (21.0%)
東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法(平成14年法律第92号)に基づく東南海・南海地震防災対策推進地域	414 市町村	78 市町 (18.8%)
日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法(平成16年法律第27号)に基づく日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域	117 市町村	11 市町 (9.4%)

(注) () 内は、「指定市町村数」に占める「調査対象数」の割合を示す。

1 国における東日本大震災を踏まえた災害応急対策の見直し

(1) 東日本大震災による被害及び国の対応状況

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分に発生した「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震」は、マグニチュード 9.0 という我が国の観測史上最大の地震であり、震源域は岩手県沖から茨城県沖まで及び、広範囲で揺れが観測され、また、大津波が発生した。

この地震による被害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害は、平成 23 年 4 月 1 日の閣議了解により、「東日本大震災」と呼称することとされた。東日本大震災における被害状況は、いまだ全容把握に至っていないが、平成 26 年 5 月 9 日現在、死者・行方不明者は 12 都道県で死者約 1 万 6,000 人、行方不明者約 2,600 人に及んでおり、また、住家についても、全壊は 9 都県で約 13 万棟、半壊は 12 都道県で約 27 万棟発生するなど、被害は広域かつ甚大なものとなっている。

また、震度 6 弱以上を観測した 8 県（岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県及び千葉県）の 352 市町村のうち 237 市町村の庁舎が被災しており、市町村庁舎の被災も東日本大震災の特徴の一つとなっている。

政府は、東日本大震災の発災直後 14 時 50 分に官邸対策室を設置するとともに、緊急参集チームを招集し、15 時 14 分に災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）に基づき、同法制定後初めて、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を閣議決定により設置した。

緊急災害対策本部は、平成 23 年 3 月 11 日に、関係省庁により迅速な情報収集を行い、被害状況の把握に全力を尽くすこと、人命の救助を第一に、被災者の救援・救助活動、消火活動等の災害応急活動に全力を尽くすことなどを内容とした「災害応急対策に関する基本方針」を決定し、その後、順次、災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）や被災者生活再建支援法（平成 10 年法律第 66 号）の適用市町村の決定、激甚災害の指定、被災地域に対する物資支援に係る予備費の使用決定等を行った。

また、発災翌日の 3 月 12 日に、宮城県庁内に緊急災害現地対策本部が、岩手県庁内及び福島県庁内にそれぞれ現地連絡対策室が設置された。さら

に、3月17日に、被災者の生活支援が喫緊の課題であることに鑑み、緊急災害対策本部の下に被災者生活支援特別対策本部（平成23年5月9日に「被災者生活支援チーム」に名称変更）が設置された。

これらの体制の下、発災直後から、警察による広域緊急援助隊や消防庁による緊急消防援助隊の派遣、被災地からの災害派遣要請を受けての自衛隊の派遣等、関係省庁による救助・救急活動を始め、医療活動、物資の調達・搬送等が実施された。

(2) 東日本大震災を踏まえた災害応急対策の見直し状況

ア 東日本大震災における教訓の取りまとめ

内閣府に置かれる中央防災会議は、災害対策基本法に基づき、内閣総理大臣を始めとする全国務大臣、関係機関の代表者及び学識経験者により構成され、防災に関する重要事項の審議等を行っている。同会議には、東日本大震災における被害の状況等について分析し、今後の対策について検討するため、学識経験者や地方公共団体の代表者等で構成される「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」が設置された。その審議（平成23年5月28日～23年9月28日）の結果、平成23年9月28日、i) 津波対策を構築するに当たって、「発生頻度は極めて低いものの、甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」と「発生頻度は高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波」の二つのレベルの津波を想定し、最大クラスの津波に対しては、減災の考え方に基づき、ハード対策とソフト対策を組み合わせるべきである、ii) 我が国のどこでも地震が発生し得るものとして、今後に向けて、地震・津波への備えを万全にするべきであるなどを内容とする報告が取りまとめられた。

その後、平成23年10月、中央防災会議には、新たに、関係国務大臣と学識経験者で構成される「防災対策推進検討会議」が設置された。当該会議は、国務大臣を委員とする初めての専門調査会であり、東日本大震災における政府の対応の検証、教訓の総括を行うとともに、首都直下地震、南海トラフ巨大地震や火山災害等による大規模災害や頻発する豪

雨災害に備え、災害対策の充実・強化策の検討を行っている。その審議の結果、平成24年3月7日に「中間報告」が、同年7月31日に「最終報告」（以下「防災対策推進検討会議最終報告」という。）が取りまとめられ、東日本大震災の教訓・課題を受けた防災対策全般の見直しの方向性が示されている。また、最終報告に先立ち、平成24年7月19日の防災対策推進検討会議の資料として、東日本大震災の反省や教訓を横断的に取りまとめた「東日本大震災の教訓と課題の総括」（以下「防災対策推進検討会議資料」という。）が提出されている。

なお、防災対策推進検討会議は、平成25年3月26日の中央防災会議において廃止され、後継組織として「防災対策実行会議」が設置された。防災対策実行会議においては、防災対策推進検討会議の最終報告のフォローアップを行うとともに、防災対策に係る府省横断的な課題を議論し、実行に結び付けることとされている。

イ 災害対策基本法及び防災基本計画の見直し

災害対策基本法においては、防災体制の整備、防災計画の作成・修正、災害予防、災害応急対策、災害復旧対策等災害対策の基本について規定され、国、都道府県、市町村等関係者の責務として、国による防災基本計画の作成、都道府県及び市町村によるそれぞれの地域防災計画の作成等が規定されている。また、i) 市町村は、基礎的な地方公共団体として、防災基本計画に基づき地域防災計画を作成し、これを実施する、ii) 都道府県は、防災基本計画に基づき地域防災計画を作成し、これを実施するとともに、市町村等の防災に関する事務・業務の実施を助け、その総合調整を行う、iii) 国は、地方公共団体等が処理する事務・業務の実施の推進とその総合調整を行わなければならないこととされている。なお、災害対策基本法第2条第3号の規定により指定行政機関として指定された府省は、その所掌事務又は業務について、防災業務計画を作成することとされている。

災害対策基本法及び防災基本計画は、東日本大震災の発災後、2回の法改正及び3回の計画修正が行われており、その概要は、次のとおりで

ある。

① 防災基本計画の修正（平成 23 年 12 月 27 日）

「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」の報告（平成 23 年 9 月 28 日）等を踏まえ、平成 23 年 12 月 27 日、防災基本計画の修正が行われた。防災基本計画は、地震災害や海上災害等個別災害ごとに編を設け、災害対策編ごとに、「災害予防・事前対策」、「災害応急対策」及び「災害復旧・復興対策」の 3 章で構成されている。本修正において、従来、地震災害対策編の特記事項という位置付けであった津波対策について、新たな編として「津波災害対策編」が設けられた。さらに、東日本大震災を踏まえた地震・津波対策の抜本的強化を内容とする修正が行われている。

② 災害対策基本法の一部改正（平成 24 年 6 月 27 日公布・施行）

防災対策推進検討会議の中間報告（平成 24 年 3 月 7 日）を踏まえ、中央防災会議は、「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」（平成 24 年 3 月 29 日）を決定し、これに従い、i）大規模広域災害に対する即応力の強化、ii）大規模広域災害時における被災者対応の改善、iii）教訓伝承及び防災教育の強化や多様な主体の参画による地域防災力の向上等を内容とした災害対策基本法の一部改正（注）が行われ、平成 24 年 6 月 27 日に公布・施行された。

この改正を受け、内閣府及び消防庁は連名で、各都道府県に対し、「災害対策基本法の一部を改正する法律について」（平成 24 年 6 月 27 日付け府政防第 724 号、消防災第 234 号）により、改正法の主な内容を通知している。また、「災害対策基本法の一部を改正する法律の運用について」（平成 24 年 6 月 27 日付け府政防第 725 号、消防災第 235 号）により、改正後の災害対策基本法の運用に当たっての留意点を示している。

（注）災害対策基本法の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 41 号）による改正をいう。以下、当該改正を「平成 24 年 6 月の災害対策基本法の改正」という。

③ 防災基本計画の修正（平成 24 年 9 月 6 日）

防災対策推進検討会議最終報告及び上記②の災害対策基本法の改正内容等を踏まえ、平成 24 年 9 月 6 日、防災基本計画の修正が行われた。主な修正内容は、大規模広域災害への対策の強化となっている。

④ 災害対策基本法の一部改正（平成 25 年 6 月 21 日公布・施行。一部は、25 年 10 月 1 日及び 26 年 4 月 1 日施行）

防災対策推進検討会議最終報告を踏まえ、大規模広域災害に対する即応力の強化等を内容とした災害対策基本法の一部改正（注）が行われ、平成 25 年 6 月 21 日に公布・施行された。

この改正を受け、内閣府、消防庁及び厚生労働省は連名で、各都道府県に対し、「災害対策基本法等の一部を改正する法律について」（平成 25 年 6 月 21 日付け府政防第 558 号、消防災第 245 号、社援発 0621 第 1 号）により、改正法の趣旨や主な内容を通知している。また、「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について」（平成 25 年 6 月 21 日付け府政防第 559 号、消防災第 246 号、社援総発 0621 第 1 号）により、改正後の災害対策基本法の運用に当たっての留意点を示している。

（注）災害対策基本法等の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 54 号）による改正をいう。以下、当該改正を「平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正」という。

⑤ 防災基本計画の修正（平成 26 年 1 月 17 日）

上記④の災害対策基本法の改正内容等を踏まえ、平成 26 年 1 月 17 日、防災基本計画の修正が行われた。主な修正内容は、大規模広域災害への対策の更なる強化となっている。

（注）本行政評価・監視は、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における東日本大震災の教訓を踏まえた対策への取組状況を調査したものであるため、以下で用いる防災基本計画の内容は、26 年 1 月の修正前のものである。

2 地方公共団体における東日本大震災を踏まえた災害応急対策への取組状況

(1) 情報の収集・連絡体制及び活動体制

ア 情報の収集・連絡体制

(東日本大震災の教訓)

防災基本計画（平成20年2月修正。以下「防災基本計画（平成20年2月）」という。）において、市町村は、人的被害等の状況及び火災等の発生状況等の情報を収集するとともに、被害規模に関する概括的情報を含め、把握できた範囲から直ちに都道府県へ連絡することとされており、また、都道府県は、市町村等から情報を収集するとともに、自らも必要な被害規模に関する概括的な情報を把握し、これらの情報を消防庁に報告するとともに、必要に応じ関係省庁に連絡すること等とされていた。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の災害情報の収集・連絡の教訓として、i) 被災市町村において通信の途絶のみならず首長や職員の被災、庁舎の被災により被害把握や被害状況の報告・発信などが行えない状況が多く発生したこと、ii) 政府は現場の実情がきちんと把握できない状況下で、当初は一部の市町村の機能が失われていることすら把握できなかったことから、国及び地方公共団体は災害発生時、情報・資料の収集、分析、集約、活用のための組織体制、連携体制の整備を進めることが必要であり、特に、積極的に情報を取りに行く体制の整備が重要であるとされている。

宮城県の東日本大震災時の対応の検証においても、教訓として、被災市町へ派遣される連絡要員に対して、どのような情報を収集すべきかなどの指示が明示されていない事例もあったことから、同県は、その対策として、市町村へ派遣される連絡要員に対して、被災市町村での情報収集に当たっては、共通した報告様式の提示や情報収集活動における重点事項などを時期ごとに周知することとしている。

防災対策推進検討会議最終報告では、市町村が被災状況の報告ができなくなった場合、都道府県は、どこの所属の職員が被災市町村に赴き、どのような内容の情報をどのような手段で収集し、いかに都道府県に伝達するかなどの確実な情報収集要領を、事前に具体的に定めるべきであ

るとされている。

また、防災基本計画（平成20年2月）において、国及び地方公共団体は、機動的な情報収集活動のため多様な情報収集手段を活用できる体制を整備するとともに、ヘリコプターテレビシステム、監視カメラ等画像情報の収集・連絡システムの整備を推進することとされていたほか、衛星通信、防災行政無線等の通信手段の整備等により、多様な災害関連情報等の収集体制の整備に努めることとされていた。さらに、非常通信の取扱い及び機器の操作の習熟等のための通信訓練や、通信輻輳時及び途絶時を想定した通信統制等の実践的通信訓練を実施することに留意することとされていた。

宮城県の東日本大震災時の対応の検証においても、教訓として、衛星携帯電話が配備されていたものの事前に訓練で利用したことがなかったことから受信状況の良い場所を発見するまでに時間を要した、被災市町への防災行政無線の電話がつかない場合に、回線を地上系から衛星系に切り替えればつながった可能性があったことなどの状況がみられ、衛星携帯電話や防災行政無線（衛星系）の使用に当たり、訓練が不足していたとしている。

（東日本大震災を踏まえた国の取組）

平成24年6月の災害対策基本法の改正において、都道府県は、市町村の区域内に災害が発生し、当該市町村が被災状況等の報告を行うことができなくなったときは、情報の収集に特に意を用いなければならない旨の規定が追加された。当該改正について、内閣府及び消防庁は、「災害対策基本法の一部を改正する法律の運用について」を発出し、当該規定は、「東日本大震災において、市町村の庁舎等が被災し、災害発生当初、市町村の行政機能が著しく低下し、被災状況の把握や災害対策基本法第53条第1項に定める報告ができない事態が生じたことを踏まえ、市町村の防災に関する事務等を助け、補完する立場にある都道府県が情報の収集に意を用いることを規定したもの」であり、また、「特に意を用いる」とは、このような都道府県の立場で災害に関する情報を可能な限り集め

るよう工夫を凝らすことに留意することであり、具体的には市町村からの報告を待つことなく都道府県自らが主体的に情報を収集するために被災地に職員を派遣したり、ヘリコプター等の機材や各種通信手段を効果的に活用したりするなど、あらゆる手段を尽くして情報収集を行うことをいう」としている。

また、平成 24 年 6 月の災害対策基本法の改正を踏まえた同年 9 月の防災基本計画の修正において、都道府県は、被災市町村から都道府県への被災状況の報告ができない場合を想定し、都道府県職員が情報収集のため被災地に赴く場合に、どのような内容の情報をどのような手段で収集するかなどを定めた情報収集要領をあらかじめ策定するよう努めることが追加された。

さらに、平成 24 年 11 月には、消防庁防災業務計画が修正され、この中で、地域防災計画の作成の基準として、都道府県は、被災市町村が被災状況の報告ができない場合を想定し、どのような内容の情報をどのような手段で収集するかなどを定めることとされた。

なお、平成 23 年 12 月の防災基本計画の修正において、多様な災害関連情報等の収集に係る通信手段として、新たに衛星携帯電話が追加された。

今回、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における情報収集要領の策定状況、情報の収集・連絡に係る通信機材等の整備状況及び通信訓練の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 情報収集要領の策定状況

調査した 44 都道府県（被災した岩手県、宮城県及び福島県を除く。以下同じ。）のうち情報収集要領を策定しているものは 16 都道府県（36.4%）となっている。

実地調査した 29 都道府県における情報収集要領の策定状況をみると、i) 策定しているものが 9 都道府県（31.0%）、ii) 策定中のものが 3 都道府県（10.3%）、iii) 未策定のものが 17 都道府県（58.6%）となっている。

未策定の 17 都道府県では、その理由について、i) 今後予定している地域防災計画の修正等に併せて検討することとしているため、ii) 災害により市町村が機能を喪失する事態を想定していなかったためなどとしている。

また、情報収集要領を未策定の 17 都道府県の一部からは、国に対し、i) 情報収集要領の策定に当たっては、いかに効率的に業務を進めていくかが重要であるが、ノウハウ等がなく、情報収集要領のマニュアルやひな型等を示してほしい、ii) 国や地方公共団体、関係機関等が同じ情報を共有することが重要であり、そのためにも統一した様式や基準を示してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

さらに、情報収集要領を策定している 9 都道府県の一部からも、既に策定した情報収集要領の実効性を検証するため、国としての基本的な考え方やひな型を提供してほしいとの意見・要望が聴かれた。

一方、情報収集要領を策定している 9 都道府県の情報収集要領は、いずれも平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正以前に策定されたものであり、また、その内容をみると、被災した市町村の中核機能が維持されていることを前提として、当該市町村が収集した情報のうち都道府県への報告がされていないものについて、都道府県が当該情報入手するために職員を派遣するという趣旨となっているものがある。

以上の状況について、消防庁では、情報収集要領の内容については、都道府県が地方機関の配置状況や情報連絡体制の整備状況等、それぞれの実情に応じて決定すべきものであるとしている。また、消防庁では、全都道府県に確認した結果、平成 26 年度中には、全ての都道府県において情報収集要領が策定される見込みとしている。情報収集要領の内容については、平成 25 年 3 月末現在、都道府県によりばらつきがみられるものの、今後、各都道府県において策定され、その情報の共有が進むことにより、水準の向上が期待される。

(イ) 情報収集・連絡に係る通信機材等の整備状況

① 実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における情報収集・連絡に

係る通信機材等の整備状況をみると、i) 防災行政無線を整備しているものが 29 都道府県 (100%) 及び 157 市町 (93.5%)、ii) 災害時優先電話を整備しているものが 29 都道府県 (100%) 及び 155 市町 (92.3%)、iii) 衛星携帯電話を整備しているものが 26 都道府県 (89.7%) 及び 119 市町 (70.8%) となっている。なお、衛星携帯電話を整備していない 3 都道府県のうち 2 都道府県では、高コストかつ悪天候に弱い衛星携帯電話よりも無線機の増強を優先することとしており、残る 1 都道府県では、必要に応じ総務省の地方支分部局である総合通信局から衛星携帯電話の貸与を受ける体制を整備しているなどの対策を講じているとしている。

また、衛星携帯電話を整備している 26 都道府県の中には、大規模災害の発災時に通信が途絶した被災地方公共団体や避難所等に衛星携帯電話の貸出し等を行うことを想定し、携帯電話事業者等との協定締結により衛星携帯電話の貸与等を受けることとしている例がみられた。

- ② 実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における機動的な情報収集のための機材の整備状況をみると、i) ヘリコプターテレビシステムを整備しているものが 26 都道府県 (89.7%) 及び 12 市町 (7.1%)、ii) 高所監視カメラ等固定カメラを整備しているものが 21 都道府県 (72.4%) 及び 73 市町 (43.5%) となっている。なお、これらの地方公共団体の中には、ヘリコプターテレビシステム等の整備に多大な費用を要することから、他の機関からヘリコプターテレビシステムによる映像情報の提供を受けることとしている例がみられた。

(ウ) 通信訓練の実施状況

- ① 実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における非常通信の取扱い及び機器の操作の習熟等のための通信訓練の実施状況をみると、訓練を実施している地方公共団体は平成 22 年度に 25 都道府県 (86.2%) 及び 99 市町 (58.9%) であったものが、24 年度は 28 都

道府県（96.6%）及び122市町（72.6%）となっている。

- ② 実地調査した29都道府県及び168市町における通信輻輳時及び途絶時を想定した通信統制等の実践的通信訓練の実施状況をみると、訓練を実施している地方公共団体は平成22年度に22都道府県（75.9%）及び60市町（35.7%）であったものが、24年度は25都道府県（86.2%）及び78市町（46.4%）となっている。
- ③ 実地調査した29都道府県及び168市町における情報通信・連絡に係る通信訓練・図上訓練の実施状況をみると、訓練を実施している地方公共団体は平成22年度に22都道府県（75.9%）及び98市町（58.3%）であったものが、24年度は26都道府県（89.7%）及び123市町（73.2%）となっている。

イ 広域応援・受援体制

（東日本大震災の教訓）

災害対策基本法では、従来、災害応急対策業務に係る地方公共団体間の応援について、i) 被災した市町村の長が、他の市町村の長に対して災害応急対策についての応援を求めること、ii) 被災した都道府県の知事が他の都道府県の知事に対して消防、救助等の応急措置についての応援を求められることができるとされていた。また、都道府県知事が当該都道府県の区域内の市町村長に対して、i) 応急措置の実施について指示すること、ii) 他の市町村長を応援すべきことを指示することができることとされていた。

防災基本計画（平成20年2月）においては、国、公共機関及び地方公共団体は、応急活動及び復旧活動に関し、各関係機関において相互応援の協定を締結する等、平常時より連携を強化しておくこととされていた。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の広域的な応援体制の教訓として、i) 派遣側と被災地の地方公共団体のニーズ（期間、能力など）のマッチングが困難だったほか、地方公共団体から派遣される職員が短期間で交代するため、業務の継続性の確保に支障が生じる例もあったこと、ii) 市町村では、災害応急対策、被災者支援などの業務が

増大し、対応能力の限界を超えたり、職員や庁舎が被災し、行政機能が著しく低下する例も多かったことから、i) 地域ブロック全体が広域的に被災し、地域ブロック内の市町村の相互応援では対応できない場合に備え、遠隔地の都道府県・市町村等との相互応援協定の締結等により、より広域的な共助システムを構築すること、ii) 都道府県又は国による広域調整の下、地方公共団体間の水平的な支援が行える仕組みの導入を図ること、また、円滑な支援のため事前の計画策定を推進することが必要であるとされている。

防災対策推進検討会議最終報告では、i) 災害の規模や被災地のニーズに応じて応援が円滑に行われるよう、応援先・受援先の決定、相互応援に関する災害協定の締結など、具体的な方策を各地方公共団体において構築すべきである、ii) 地方公共団体や防災関係機関は、防災業務計画や地域防災計画に受援計画を位置付け、応援に関する連絡・要請などの具体的手法も記載するなど、円滑な相互応援体制の確立を図るべきであるとされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

消防庁は、平成24年2月に、各都道府県等に対し「防災・減災対策等の推進に係る留意事項について」(平成24年2月1日付け消防災第23号等)を発出し、この中で、東日本大震災を踏まえた地震・津波対策等に関する地域防災計画の見直しに関して、i) 受援計画について、より具体的、実践的なものとなるよう十分留意すること、ii) 広域防災応援体制に関して、近隣市町村のみならず、都道府県の区域を越えた地方公共団体間における相互応援協定の締結などにより、広域応援について円滑に実施できる体制とするよう要請している。

平成24年6月の災害対策基本法の改正では、災害が発生した場合において、これまで応急措置に限られていた地方公共団体間の応援の対象を災害応急対策に拡大する規定が追加され、さらに、災害が発生した都道府県の知事が、他の都道府県の知事に応援を要請する場合における国による調整規定が追加されたほか、地方公共団体に対して、地域防災計画

の策定に当たり、災害が発生した場合において、当該市町村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、災害予防として、円滑な相互応援の実施のために必要な措置を講ずるよう努めることが追加された。

平成 23 年 12 月の防災基本計画の修正において、相互応援協定に関して、地方公共団体の相互応援協定について、同時被災防止の観点から遠方に所在する地方公共団体との締結も検討することが追加され、また、24 年 9 月の同計画の修正において、被災時に周辺市町村が後方支援を担える体制となるよう相互応援協定を締結し、それぞれにおいて後方支援基地として位置付ける等、必要な準備を行うことが追加された。応援計画・受援計画の策定に関しては、地方公共団体及び防災関係機関に対して、防災業務計画や地域防災計画等に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努めることとされ、i) 応援先・受援先の指定、ii) 応援・受援に関する連絡・要請の手順、iii) 災害対策本部との役割分担・連絡調整体制、iv) 応援機関の活動拠点、v) 応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等について必要な準備を整えることが追加された。

また、平成 24 年 2 月及び同年 11 月に、消防庁防災業務計画が修正され、この中で、地域防災計画の作成の基準の一つとして記載されていた「広域防災応援」についての規定が、「広域防災応援及びその受入れ」についての規定に修正され、地域防災計画に定める「広域防災応援の受入れの迅速かつ円滑な実施に必要な事項」の例示として「応援受入手順」の追加等が行われた。

今回、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における相互応援協定の締結状況、応援計画・受援計画の策定状況等について調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 相互応援協定の締結状況

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における相互応援協定の締結状況をみると、締結しているものが 29 都道府県（100%）及び 165 市

町（98.2%）となっている。なお、相互応援協定を締結している 29 都道府県及び 165 市町のうち、遠方に所在する地方公共団体と協定を締結しているものは 29 都道府県（100%）及び 160 市町（97.0%）となっている。

また、相互応援協定を締結している 29 都道府県及び 165 市町において、東日本大震災を踏まえ、遠方に所在する地方公共団体との協定を新たに締結するなど相互応援協定の見直しを行っているものは 28 都道府県（96.6%）及び 102 市町（61.8%）となっている。

(イ) 応援計画及び受援計画の策定状況

- ① 調査した 44 都道府県のうち、応援計画を策定しているものは 15 都道府県（34.1%）、受援計画を策定しているものは 15 都道府県（34.1%）となっている。

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における応援計画及び受援計画の策定状況をみると、i) 応援計画を策定しているものは 11 都道府県（37.9%）及び 11 市町（6.5%）、ii) 応援計画を策定中としているものは 1 市町（0.6%）、iii) 応援計画を策定していないものは 18 都道府県（62.1%）及び 156 市町（92.9%）となっている。

また、i) 受援計画を策定しているものは 12 都道府県（41.4%）及び 19 市町（11.3%）、ii) 受援計画を策定中としているものは 1 都道府県（3.4%）及び 1 市町（0.6%）、iii) 受援計画を策定していないものは 16 都道府県（55.2%）及び 148 市町（88.1%）となっている。

なお、策定されている応援計画及び受援計画のうち、1 都道府県及び 2 市町の応援計画と 1 都道府県及び 5 市町の受援計画は、消防庁が策定した「緊急消防援助隊運用要綱」（平成 16 年 3 月 26 日付け消防震第 19 号）に基づく緊急消防援助隊に係る応援計画及び受援計画となっている。

- ② 応援計画を策定していない 18 都道府県及び 156 市町では、その理

由について、i) 既存の相互応援協定等により対応するため、ii) 応援先の状況に応じた対応を実施することとしており、事前に同計画を策定する必要性がないため、iii) 災害の規模により応援人数や業務分担も異なり、事前に計画を策定することは困難であるためなどとしている。また、防災基本計画において定めるべき事項が記載されているが、具体的に必要な内容を想起するのが困難である、知識やノウハウが不足しているため策定は困難であるなどとする地方公共団体もみられる。

受援計画を策定していない16都道府県及び148市町では、その理由について、i) 災害発生後、他の地方公共団体から応援を受けるような事態は想定しておらず、あらかじめ計画を策定する必要性がないため、ii) その時々災害により、派遣職員の必要数や他市町村の派遣可能数等が不明な中であらかじめ計画を策定することは困難であるためなどとしている。また、防災基本計画において定めるべき事項が記載されているが、具体的に必要な内容を想起するのが困難である、知識やノウハウが不足しているため策定は困難であるなどとする地方公共団体もみられる。

実地調査した地方公共団体からは、国に対し、i) 応援計画及び受援計画の具体的な内容を記載したマニュアル、ひな型、ガイドライン等を提供してほしい、ii) 計画策定の参考とするため、既に計画を策定した市町村の事例等を提供してほしいなどの意見・要望が聴かれた。さらに、防災基本計画において、応援計画・受援計画が位置付けられているが、対応する応援・受援の範囲、相手方などにより策定方針は異なり、どのような定義、考え方、事態を想定して応援・受援計画を位置付けるのか、明確にしてほしいなどの意見・要望も聴かれた。

- ③ 前述のとおり、平成24年9月の防災基本計画の修正により、地方公共団体は、地域防災計画等に応援計画や受援計画を位置付けるよう努めることとされているが、応援計画については、その策定の推進を図る府省が明確になっていない。しかし、平成24年9月の防

災基本計画の修正後、国として、その策定の推進にも資する観点から、内閣府と消防庁は、全国知事会が設置した広域応援推進検討ワーキンググループに参加し、広域的な応援の具体的な在り方について検討中である。また、内閣府においては、地方公共団体で締結されている災害時応援協定を収集、共有することとしているほか、地方公共団体の職員等を対象とした防災スペシャリストの養成研修の場で応援計画に関連する講義も行っているとしている。

また、応援計画については、消防庁防災業務計画の修正のほか、同庁ホームページに開設されているインターネット上で学ぶ「防災・危機管理e-カレッジ」において平成25年4月に応援計画の策定に関する事項の追加を行い、県の応援計画として定められている事項の一部を紹介している。なお、消防庁では、「地方公共団体において応援計画を策定していない理由として、知識・ノウハウが不足しているとの意見のほか、事前に策定する必要性がないとの意見や、事前に策定することは困難であるとの意見も見受けられるが、応援計画の策定については、応援の受入れの迅速かつ円滑な実施に関して、地域の実情に応じて必要となる事項について定められることが重要であり、また、地域防災計画等に定めるなど、必ずしも新たな計画の策定を求めるものではないため、地方公共団体の実情に応じたアドバイスや情報提供を行う必要がある」としている。

内閣府及び消防庁では、上記広域応援推進検討ワーキンググループにおいて、全国規模の広域的な応援体制について、応援の具体的な在り方や被災都道府県における応援体制の整備等の検討が行われており、今後、この検討結果に基づき、応援計画や応援計画の策定の推進が見込まれるとしている。

(ウ) 東日本大震災時における応援活動状況等

実地調査した29都道府県及び168市町における東日本大震災時の人的・物的な応援活動状況をみると、応援活動を実施したものが29都道府県（100%）及び156市町（92.9%）となっている。このうち、

応援活動についての検証を実施しているものは20都道府県（69.0%）及び65市町（41.7%）となっており、これらの地方公共団体の中には、被災地へ派遣した職員から得た教訓や課題を踏まえ、これらを地域防災計画に反映させるなど、検証結果を効果的に活用している例がみられた。

ウ 業務継続体制

（東日本大震災の教訓）

内閣府及び消防庁は、平成22年4月、都道府県に対し、「「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」について（通知）」（平成22年4月23日付け府政防第313号、消防災第195号）を発出し、業務継続計画の策定等による業務継続体制の確立を要請している。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の業務継続体制の教訓として、市庁舎等防災拠点自体が被災し、施設や設備の損傷・滅失によって、情報収集・発信、救助・救急、物資調達等の災害応急活動の実施に大きな障害が発生したことから、災害時においても防災中枢機能を確保するため、必要な施設の整備・物資の備蓄等を行うべきであるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、国は、首都直下地震発生時に各府省庁が継続すべき非常時優先業務を選定するに当たり、準拠すべき政府全体としての業務継続の基本的な方針を策定するなど、政府全体としての業務継続体制を構築すべきであるとされ、地方公共団体は、業務継続の確保のため、代替拠点の確保、首長や主要職員の代理の確保、重要情報のバックアップなどを推進すべきであるとされている。

（東日本大震災を踏まえた国の取組）

平成23年12月の防災基本計画の修正により、国、地方公共団体等の防災関係機関は、地震発生時の災害応急対策等の実施や優先度の高い通常業務の継続のため、災害時に必要となる人員や資機材等を必要な場所に的確に投入するための事前の準備体制と事後の対応力の強化を図る必

要があることから、業務継続計画の策定などにより、業務継続性の確保を図ることが追加された。

今回、国及び平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における業務継続計画の策定状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 国における業務継続計画の策定状況

中央省庁の業務継続計画の策定状況をみると、全府省において策定されている。

国の業務継続計画については、防災対策推進検討会議最終報告や「首都直下地震の被害想定と対策について」（平成 25 年 12 月 19 日中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告）において、政府全体としての業務継続体制の構築の必要性が指摘されている。政府は、首都直下地震対策特別措置法（平成 25 年法律第 88 号）が施行（平成 25 年 12 月）されたことを受け、同法第 5 条第 1 項の規定に基づく計画として、首都直下地震発生時において、政府として業務を円滑に継続するための対応方針及び当該業務を継続するために必要な執行体制、執務環境等を定めた「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」を平成 26 年 3 月 28 日に閣議決定した。

「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」では、当該計画と各府省の業務継続計画との関係について、政府業務継続計画は、首都直下地震発生時における非常時優先業務の実施に係る政府の方針を定めるとともに、府省横断的な事項を定めるものであり、各府省は、政府業務継続計画に基づき、各府省の業務継続計画を作成するとされている。各府省の業務継続計画は、これに従い、順次、改定されることとなっている。

(イ) 地方公共団体における業務継続計画の策定状況

調査した 44 都道府県のうち、業務継続計画を策定しているものは 28 都道府県（63.6%）となっている。

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における業務継続計画の策定

状況をみると、i) 計画を策定しているものは21都道府県(72.4%)及び23市町(13.7%)、ii) 策定中のものが1都道府県(3.4%)及び9市町(5.4%)、iii) 未策定のものが7都道府県(24.1%)及び136市町(81.0%)となっている。

業務継続計画が未策定の7都道府県及び136市町では、その理由について、i) 業務多忙等による人材不足のため、ii) 東日本大震災後に被害想定の見直し作業を行っているため、iii) 関係部局間等の調整に時間を要しているため、iv) 優先業務は各原課が把握しており計画策定の必要性が認められないためなどとしている。

なお、実地調査した地方公共団体からは、国に対し、i) 業務継続計画の策定を推進するため、また、各地域における課題及び課題への対応方針などを把握するため、他の地方公共団体における先進的事例などを情報提供してほしい、ii) 「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」において計画策定に必要な事項は示されているが、具体的な内容をどのようにすべきかが分からないことなどから、計画のひな型を提供してほしい、iii) 計画策定のノウハウが不足していることなどから、計画策定に向けた助言・指導体制を整備してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

一方、実地調査した29都道府県の中には、i) 管内市町村に対し、業務継続計画の策定のための検討会を開催し、参加各市町による意見交換やその結果を業務継続計画のモデル等に取りまとめるなどの支援を実施しているもの、ii) 業務継続計画における災害時優先業務の選定等に係る庁内調整を円滑化するため防災所管部署が業務継続計画における優先業務の選定に係る統一基準を綿密に設定し、資源の枯渇を招く優先業務の拡大を抑制するなどの取組を実施しているものもみられた。

(ウ) 内閣府における地方公共団体に対する支援の実施状況

前述のとおり、内閣府は、地方公共団体における業務継続性の確保に資するため、「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引

きとその解説」を作成し、消防庁と連名で、地方公共団体に提供している。

内閣府では、地方公共団体における業務継続計画の策定に資するため、平成 26 年度に、「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」の改定を検討する予定としている。検討に当たっては、「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」が地方公共団体にとってより使いやすいものとなるよう、学識者及び全国知事会、市長会、町村会からの推薦者を委員とする検討会を開催するとともに、市町村職員を対象とした業務継続計画の策定に関する研修会を行うこと等により、地方公共団体の意見も勘案しながら、改定の方向性や改定案の検討を行うとしている。

(2) 救助・救急、医療活動

ア 救助・救急

(東日本大震災の教訓)

防災基本計画（平成20年2月）において、被災地方公共団体は、発災時の救助・救急活動について、その区域内における救助・救急活動を行うほか、必要に応じ、国の各機関や他の地方公共団体に応援を要請するとともに、警察・消防・自衛隊の部隊の展開、宿営等のための拠点の確保を図るものとされていた。また、必要に応じ、警察庁は広域緊急援助隊の派遣等の広域的な応援のための措置を、消防庁は緊急消防援助隊の派遣等の広域的な応援のための措置を、自衛隊は必要に応じ、又は依頼に基づき、救助・救急活動を行うものとされ、さらに、海上保安庁は海上における災害に係る救助・救急活動を行うものとされていた。東日本大震災においては、警察、消防、海上保安庁及び自衛隊の各部隊（以下「実動部隊」という。）が多数、救助・救急業務に従事した。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の実動部隊による救助・救急活動の教訓として、被災地においては、通信途絶により情報のやり取りが困難であったため、異なる実動部隊との連携が必ずしも円滑ではなかったことなどから、部隊運用の調整が課題であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、実動部隊が連携して効率的な救命・救助活動ができるよう、相互で情報を共有し災害対応を調整する等の意思疎通のルール化を図るべきであるとされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

平成24年9月の防災基本計画の修正において、i) 国、地方公共団体等は、発災時における救助・救急等の重要性に鑑み、情報連絡・災害対応調整等のルール化や通信手段の確保等を図ること、ii) 救助・救急関係省庁（警察庁、消防庁、海上保安庁及び防衛省）及び地方公共団体は、職員の安全確保を図りつつ、効率的な救助・救急活動を行うため、相互の連携体制の強化を図るとともに、職員の教育訓練を行い、救助・救急機能の強化を図ることが追加された。

今回、平成 25 年 3 月末現在の都道府県における実動部隊との連携状況等について調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 都道府県における実動部隊との連携状況

実地調査した 29 都道府県では、地域防災計画において、具体的な取組内容等として、i) 実動部隊の活動の調整を行うこと、ii) 実動部隊の職員を都道府県災害対策本部に連絡員として受け入れ、当該連絡員が現場の実動部隊との連絡調整に当たること、iii) 都道府県災害対策本部においてヘリコプターの運航調整を行うなど、都道府県と実動部隊が連携することとされており、これらに基づき、平常時において、訓練の実施や災害対策基本法に基づく都道府県防災会議が開催され、実動部隊との連携が図られている。

なお、これらの都道府県の中には、実動部隊との一層の連携を図るため、i) 救助・救急用航空機等の円滑な離発着を行うことができるよう、自衛隊の協力を得て、管制所の設置、飛行統制の実施区域等を定めた飛行統制に係るマニュアルを作成している例や、ii) 自衛隊との連携強化を図るため、知事を始め、当該都道府県防災担当者と自衛隊の現地幹部との意見交換会を行い、意見交換の結果を訓練内容の充実につなげている例がみられた。

(イ) 都道府県における救助・救急に係る訓練の実施状況

実地調査した 29 都道府県における警察、消防、海上保安庁及び自衛隊の実動部隊が参加した救助・救急に係る訓練の実施状況をみると、訓練を実施しているものは平成 22 年度に 14 都道府県（48.3%）であったが、24 年度は 21 都道府県（72.4%）となっており、また、これらの都道府県における訓練のうち、実動部隊が全て参加したものの回数は、22 年度が全 33 回のうち 14 回（42.4%）であったが、24 年度は全 49 回のうち 25 回（51.0%）となっており、いずれも増加している。

しかし、これらの都道府県の中には、実動部隊との連携等を図る訓

練に関して、i) 災害対策本部に、警察、消防、自衛隊及び災害派遣医療チーム（以下「DMAT」という。）が入ることとなっているが、それぞれに寄せられた情報が他の組織に共有されていない、ii) 救出・救助訓練に警察、消防及び自衛隊が参加しているが、別々に訓練を行ったことから、関係機関間の細やかな連携を図ることができなかった、iii) 消防、海上保安庁、自衛隊などの関係機関との円滑な連絡調整ができず、傷病者の搬送訓練に支障が生じたなど課題を挙げているものがみられた。

また、実地調査した都道府県からは、国に対し、i) 実動部隊が参加する図上訓練について、ノウハウがなく、都道府県レベルで訓練を実施する場合の効果的な訓練の手法及び事例を示してほしい、ii) 災害時の救助・救急及び医療活動に係る訓練は、複数の省庁にまたがることから、国、都道府県及び市町村を含めた訓練の手順を示してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

一方、実地調査した 29 都道府県の中には、i) 水没地からの救出・救助訓練において、被災現場に警察、消防、海上保安庁、自衛隊等の関係機関のメンバーで構成される共同調整所を設置し、搜索地域及び搜索要領の調整等を行っている例や、ii) 多数の関係機関が参加し、船舶が寄港できない場合を想定した海上自衛隊の上陸用舟艇による陸上自衛隊の救出救助部隊の海上搬送やDMATが災害現場に赴き、警察、消防、自衛隊が救出する傷病者のトリアージを行うなど実践的な内容の訓練を実施している例がみられた。

また、平成 24 年度に警察、消防、海上保安庁及び自衛隊の実動部隊全てが参加する訓練を実施した 21 都道府県のうち 15 都道府県（71.4%）において、救助・救急に係る訓練の実施結果について、アンケートの実施、参加機関合同での検証会議等の開催、都道府県における課題の整理等を実施し、次回の訓練内容等に反映させているなどの例もみられた。

(ウ) 救助・救急関係省庁における実動部隊間の連携に係る取組の状況

内閣府は、現場活動における実動部隊間の連携について、平成 25 年 8 月 20 日、救助・救急関係省庁、厚生労働省、国土交通省及び内閣官房（オブザーバー）が参加した「インシデント・コマンド・システム標準化検討ワーキンググループ」を設置し、26 年 3 月までの間、救助活動に従事する各実動部隊等の情報共有・現地調整、ヘリコプターの運用調整などの課題について検討している。内閣府では、平成 26 年度においても、引き続き、関係機関と連携し、これらの検討を行っていくとしている。

イ 医療活動

（東日本大震災の教訓）

防災基本計画（平成 20 年 2 月）において、i）被災地方公共団体は、必要に応じて、速やかに医療関係機関又は非常本部等に対し、救護班の派遣について要請し、ii）国、被災地域外の地方公共団体等は、救護班・DMAT を編成するとともに、必要に応じて、公的医療機関・民間医療機関からの救護班・DMAT の派遣を要請することとされ、iii）被災地域を含む都道府県は、その区域内又は近隣都道府県からの救護班の派遣に係る調整を行うこととされていた。

また、被災地方公共団体は、備蓄した医薬品等を被災者に対し供給することとされ、厚生労働省は、被災地方公共団体からの要請に基づき、関係業界団体の協力を得る等により、医薬品の供給の確保を図ることとされていた。

東日本大震災においては、医療チームが、日本医師会や日本赤十字社などから累計で 2,720 チーム（1 万 2,385 人）派遣され、また、DMAT が最大 193 チーム活動するなどして、被災地において医療活動が実施された。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の医療活動の教訓として、医療チームの派遣調整や引継ぎに関する体制が不十分だったことから、災害時の救急医療の充実を図るため、医療チームの派遣調整機能

等の見直しを行うことが必要であるとされ、また、DMATについては、活動を想定していた48時間の活動時間を超えたことによる自前物資の不足や通信途絶による医療ニーズの把握が困難であったことから、DMATから医療チーム等への引継ぎや、受入れや派遣の調整を行う組織の立上げを円滑に行うため、関係機関の連携を促進することが必要であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、東日本大震災では、被災地内の医療機関で診療が十分に受けられない事態が発生し、外傷患者だけでなく、慢性疾患患者の被災地外への広域搬送が大きな課題となったことから、現地の医療ニーズに応じて慢性疾患患者の搬送にも対応するよう、DMAT研修等において教育を実施するとともに、関係機関との合同訓練などを通じて実効性を確保すべきであるとされている。

一方、岩手県など被災地における検証において、i) 医療体制について、大規模な津波災害での広範囲にわたる多数の避難所等における医療確保に対応するための医療救護体制の仕組みが整備されていなかったことから、被災地への地域医療コーディネーターの配置及び地域の保健医療関係団体との連携体制の構築が必要である、ii) 医薬品の確保等について、県地域防災計画において、市町村災害対策本部長から県災害対策本部長に対し、医薬品等の調達依頼を行う計画であったが、通信網の断絶に加え、役場機能自体が失われた市町村もあり、調達要請が錯綜したことから、医薬品等供給計画の見直しが必要であるなどの教訓が挙げられている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

平成23年12月の防災基本計画の修正において、厚生労働省及び地方公共団体は、DMATの充実強化や実践的な訓練等を通じて、救急医療活動等の支援体制の整備に努めることとされ、24年9月の防災基本計画の修正において、都道府県は、i) DMATが中期的にも医療活動を展開できる体制を確立すること、ii) DMATから中長期的な医療を担うチームへの円滑な引継ぎを図るため、訓練等を通じて派遣調整を行うス

キームの一層の改善に努めることが追加された。

一方、平成24年9月の防災基本計画の修正に先立ち、厚生労働省は、都道府県等に対し、「災害時における医療体制の充実強化について」（平成24年3月21日付け医政発03021第2号）を发出し、派遣調整本部から派遣された医療チームや自主的に集合した医療チームを配置調整するなどのコーディネート機能が十分に発揮できる体制を整備するよう要請を行っている。

また、同省は、同通知において、災害拠点病院の指定要件にDMATの保有を追加するとともに、「日本DMAT活動要領」（平成18年4月厚生労働省、22年3月及び24年3月改正）において、i）災害の規模に応じて、DMATの活動が長時間に及ぶ場合には、DMAT2次隊、3次隊等の追加派遣で対応すること、ii）医療関係団体から派遣される医療チームと有機的に連携するため、日本医師会災害医療チーム（JMAT）等の医療関係団体から派遣される医療チームや地域の医療資源が確保され、組織的な支援が行われていることをDMAT活動の終了の目安とすることを追加した。

さらに、同省は、同通知において、都道府県に対し、医薬品等の供給確保については、厚生労働省防災業務計画により各都道府県が策定する「医薬品等の供給、管理等のための計画」に基づき、体制を整備するよう要請している。

なお、都道府県が策定する「医薬品等の供給、管理等のための計画」は、厚生労働省防災業務計画において、「大規模災害時の医薬品等供給システム検討会報告書」（平成8年厚生省大規模災害時の医薬品等供給システム検討会）等を参考に、関係者間の情報連絡体制、災害用の備蓄医薬品等の確保方策、保管・管理体制等を内容として盛り込むこととされている。また、同報告書において、医薬品等の供給、保管・管理等に関する計画に盛り込むべき内容として、i）被災地内での医薬品等の事前の確保方策、及びii）救護所等における医薬品の管理や服薬指導を行うマンパワーの確保方策として、都道府県と医薬品卸売業者及び薬剤師会との協定の締結が挙げられている。

今回、平成 25 年 3 月末現在の都道府県における災害時の医療活動に関する体制の整備状況等について調査した結果、次のような状況がみられた。

(ア) 災害時の医療活動をコーディネートする体制の整備状況

調査した 44 都道府県のうち、災害時の医療活動をコーディネートする体制として、災害医療コーディネーターを整備しているものは、22 都道府県（50.0%）となっている。

実地調査した 29 都道府県における災害時の医療活動をコーディネートする体制の整備状況をみると、i) 災害拠点病院の医師を災害医療コーディネーターとして委嘱するなどして災害時の医療活動をコーディネートする体制を整備しているものが 19 都道府県（65.5%）、ii) 整備予定としているものが 10 都道府県（34.5%）となっている。なお、災害時の医療活動をコーディネートする体制を整備している 19 都道府県のうち、11 都道府県（57.9%）では、東日本大震災後に新たに災害医療コーディネーターを整備している。

一方、災害医療コーディネーターを整備している 19 都道府県の中には、i) 災害医療コーディネーターの体制を実効性あるものとするため、行政機関、医療機関、災害医療コーディネーター等から構成される会議を開催し、災害時医療体制について協議・検討している例、ii) 災害医療コーディネーターの導入に際し、災害医療コーディネーターの機能を検証するための図上訓練を行っている例などがみられた。

(イ) DMAT の整備状況

DMAT は、「日本 DMAT 活動要領」において、災害の発生直後の急性期（おおむね 48 時間以内）に活動を開始できる機動性を持った、専門的な研修・訓練を受けた災害派遣医療チームであるとされ、この隊員となるためには、厚生労働省が実施する日本 DMAT 隊員養成研修を修了すること等が要件とされている。

同研修の実施に当たって、厚生労働省は、毎年度、各都道府県にお

ける受講希望者数を把握するため、「急性期災害医療に関する都道府県の取組についてのアンケート」により調査を実施し、その結果に基づき、研修枠を設定している。当該研修枠には、チーム枠と個人枠があり、チーム枠については、厚生労働省から、各都道府県に研修枠が提示され、各都道府県では割り振られた研修枠に応じて同省に推薦し、個人枠については、各都道府県に研修枠は提示されず、各都道府県が個人の受講希望者ごとに優先順位を付けた上で同省に推薦するものとなっている。

平成 25 年 4 月 1 日現在、DMAT は、47 都道府県で 1,150 チーム養成されているが、災害拠点病院として指定されている 662 病院のうち、135 病院（20.4%）において DMAT を保有していない状況となっている。このため、厚生労働省では、平成 25 年度に、個人枠を減らした上で、チーム枠を増やし、DMAT を保有していない災害拠点病院がある都道府県に対し重点的にチーム枠の割当てを行っている。厚生労働省では、これにより、平成 25 年度末には、全ての災害拠点病院に少なくとも 1 チームが整備される予定であるとしている。

一方、平成 24 年度の実績からみると、個人の受講希望者数 528 人に対し、個人枠は 191 人（36.2%）となっている。

実地調査した都道府県からは、国に対し、日本 DMAT 隊員養成研修の全体の研修枠を増やしてほしいとする意見・要望があり、特に、i) 個人枠が少ないために研修を受けられず、隊員の異動、退職、高齢化等によりチームの維持が困難となっている、ii) 個人枠の研修が受講できずにチーム数が減少している、iii) DMAT の隊員となり得る人員は確保しているものの研修を受講できないことから、DMAT の隊員資格を得られないなど、日本 DMAT 隊員養成研修の個人枠の拡大についての意見が聴かれた。

これについて、厚生労働省は、i) 日本 DMAT 隊員養成研修の全体の研修枠は、会場の収容人員、他の訓練との日程調整、予算及び講師となる日本 DMAT 研修インストラクター（以下「インストラクター」という。）の数に基づき設定しており、研修枠及び回数を拡大す

るためには、インストラクターの確保が特に必要であるが、これが難しい状況である、ii) 研修のチーム枠と個人枠については、チームの養成を優先するため、チーム枠を割り振った上で個人枠を割り当てていることから、個人の受講希望に十分対応できるものとはなっていない状況であるとしている。

また、厚生労働省は、受講希望者数の調査に当たって、個人枠の受講希望者数は把握しているものの、欠員補充及び予備人員の確保といった受講希望の理由までは把握しておらず、受講希望者数のうちどの程度の人数が欠員補充など緊急性を要するものであるかは把握していない。

なお、厚生労働省では、研修のチーム枠と個人枠の割合について、今後の方針は未定としているが、26年度の受講希望者数に係る調査の結果を踏まえ、必要があれば見直しを行うとしている。

(ウ) 災害時の医薬品の確保及び供給に係る取組状況

実地調査した 29 都道府県における医薬品卸売業者等との災害時の医薬品等の供給に関する協定の締結状況をみると、29 都道府県全てが医薬品卸売業者等と協定を締結しており、協定に基づき、医薬品卸売業者等は、災害時に都道府県が指定した場所に医薬品を供給するなどとしている。

また、実地調査した 29 都道府県における薬剤師会との災害時の医療救護活動に関する協定の締結状況をみると、22 都道府県（75.9%）が薬剤師会と協定を締結しており、協定に基づき、薬剤師会は、災害時に薬剤師を救護所、避難所及び医薬品等の集積所に派遣し、薬剤師が集積所における医薬品の管理や救護所における服薬指導等を行うなどとしている。

なお、薬剤師会と協定を締結していない 7 都道府県（24.1%）のうち、4 都道府県（57.1%）は、現在、災害時の医療救護活動に関する協定の締結について薬剤師会と協議中である、また、3 都道府県（42.9%）は、地域防災計画において、災害時の医薬品の供給につい

て薬剤師会の協力を得る旨を規定しているとしている。

(I) 地方公共団体における災害時の医療活動に関する効果的な取組事例

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町では、医療活動に係る体制について、i) 市町において災害医療コーディネーターを整備している例、ii) 都道府県において心のケア等を行う災害時公衆衛生チームを整備している例、iii) 市町において医師会と連携して初動マニュアルを策定している例などがみられた。

また、医薬品について、i) 市において現物で備蓄している医薬品の入替えに係る費用を削減する工夫を行っている例、ii) 都道府県において薬剤師を災害薬事コーディネーターとして委嘱し、災害発生時に災害薬事コーディネーターが県内外からの医薬品等の供給や薬剤師の派遣に関して調整等を行うこととしている例などがみられた。

(3) 避難収容

ア 避難情報の伝達及び避難誘導

(東日本大震災の教訓)

防災基本計画（平成 20 年 2 月）において、地方公共団体は、強い地震（震度 4 程度以上）又は長時間のゆっくりとした揺れを感じて避難の必要を認める場合若しくは津波警報を覚知した場合は直ちに避難指示を行うなど、速やかに的確な避難勧告・指示を行い、安全かつ効率的な避難誘導を行う、また、水防団等を出動させ、防潮水門を閉鎖するほか住民等を海浜から避難させるなど、緊急対策を行うこととされていた。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の避難情報の伝達及び避難誘導の教訓として、避難情報の伝達については、地震後すぐに避難しなかったり、避難後に再度戻ったこと等により犠牲になった方も多かったことや、避難途上や指定避難所に避難したものの、そこで津波に巻き込まれて亡くなった方もいたことから、住民の円滑かつ迅速な避難を支援するため、住民に対する避難情報の円滑な伝達システムの高度化を図ることが必要とされている。また、避難誘導については、水門・陸閘の閉鎖や避難支援を行う警察官・消防職員・消防団員等の犠牲者が多数に上ったことから、これら避難支援者の安全確保のため、災害の特徴を踏まえた行動ルールの策定を進めることが必要とされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

- ① 防災対策推進検討会議最終報告では、避難情報の伝達については、普及が進む携帯端末の緊急速報メール機能、ソーシャルメディアやワンセグ放送等も活用して、警報等の伝達手段の多重化・多様化を推進すべきとされ、平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、国及び地方公共団体は、携帯端末の緊急速報メール機能、ソーシャルメディア、ワンセグ放送等を活用して、警報等の伝達手段の多重化・多様化に努めることが追加された。

また、消防庁は、平成 24 年 12 月、「地方公共団体における災害情報等の伝達のあり方等に係る検討会報告書」を取りまとめ、この中では、

i) 全ての市町村において、地域の実情を踏まえつつ、情報伝達手段の多重化・多様化を推進することにより、住民が災害関連情報を確実に受け取ることができるような体制を構築する、また、ii) 各市町村において、地域の実情に応じ、各情報伝達手段の特徴を踏まえ、複数の伝達手段を有機的に組み合わせ、災害に強い総合的な情報伝達システムを構築することとされている。具体的には、各市町村は、緊急速報メールの活用、コミュニティ放送やケーブルテレビなど不特定多数の住民に対し一斉に災害関連情報を伝達する同報系システムを効果的に組み合わせることが重要であるとされている。

- ② 平成 23 年 12 月の防災基本計画の修正において、避難誘導については、地方公共団体は、消防職団員、水防団員、警察官、市町村職員など防災対応や避難誘導に当たる者の危険を回避するため、津波到達時間内での防災対応や避難誘導に係る行動ルールを定めることとされ、さらに、24 年 9 月の防災基本計画の修正において、地方公共団体は、退避の判断基準を定め、住民等に周知することが追加された。

警察庁は、各都道府県警察に対し、平成 23 年 11 月、「災害に係る危機管理体制の再点検及び再構築について（依命通達）」（平成 23 年 11 月 30 日付け乙備発第 10 号等）を発出し、津波の到達時間に応じて警察署職員や装備資機材の運用を検討し、地方公共団体等と連携しつつ、津波災害時における活動要領を策定するよう指示している。

また、消防庁は、平成 24 年 3 月、「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会中間報告書」を取りまとめ、この中で、i) 市町村は、地域防災計画等に基づき、過去の災害履歴、地形などの地域特性を踏まえて、被害想定（津波高さ、浸水地域等）や津波到達までの予想時間、緊急避難場所、避難路、消防団員等の退避に要する時間等を基に、消防団が津波災害時に行う活動と安全管理についてのマニュアルを作成しておく必要がある、ii) 市町村は、上記マニュアルにおいて、出動から津波到達予想時刻までの時間、退避時間等を基に、退避のルールをあらかじめ定めておく必要があるとされている。これを受けて消防庁では、地方公共団体に対

し、「津波災害時の消防団員の安全確保対策について（通知）」（平成24年3月9日付け消防災第100号）を発出し、上記マニュアルで定めるべき事項等を示すとともに、都道府県に対し、市町村における上記マニュアルの作成が進むよう必要な助言等を行うよう要請している。

さらに、消防庁では、消防団員の安全確保及び消防団の災害対応能力の向上のため、平成24年度に全国47都道府県において、安全管理の知識や幅広い防災知識、図上訓練等の企画・運営能力を持った団員の育成を図る災害対応指導者育成支援事業（研修）を実施し、研修参加者に対し、上記マニュアルのひな型を示すとともに、定めるべき事項の周知を行っている。

今回、平成25年3月末現在の市町村における避難情報の伝達手段の整備状況、避難支援者（消防職員及び消防団員）の行動ルール及び退避基準を定めた安全確保に関するマニュアル等（以下「安全確保マニュアル等」という。）の作成状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 避難情報の伝達手段の整備状況

実地調査した168市町村における避難情報の伝達手段の整備状況をみると、携帯電話の緊急速報メールを整備しているものが158市町（94.0%）、同報系防災行政無線を整備しているものが136市町（81.0%）となっている。また、全ての市町村において、コミュニティFM放送、登録制防災情報メール、ソーシャルメディア等2種類以上の情報伝達手段を整備している。

なお、実地調査した168市町村の中には、i) 住民への速やかな情報の伝達が必要であるとして、個別に送信が必要な携帯電話会社の緊急速報メールと地方公共団体の登録制メールを同時に配信するシステムを導入するなど複数の情報伝達手段を効率的に運用している例、ii) 市の全域を対象に、緊急速報メールを用いて受信者が自ら安全確保のための行動をとる訓練を実施することにより、伝達手段の検証を実施している例、iii) 日本人向けの登録制メールに加え、外国人向けの登録制メールを整備してサービスの向上を図っている例がみられ

た。

(イ) 避難支援者の安全確保に関するマニュアル等の作成状況

実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町 (50.6%) における避難誘導に当たる避難支援者 (消防職員及び消防団員) を対象にした安全確保マニュアル等の作成状況をみると、i) 作成済みのものが 20 市町 (23.5%)、ii) 作成中のものが 8 市町 (9.4%)、iii) 未作成のものが 57 市町 (67.1%) となっている。

なお、安全確保マニュアル等を作成している 20 市町のうち 19 市町は東日本大震災を契機として新たに作成しているものである。

安全確保マニュアル等を作成していない 57 市町では、その理由について、i) 安全確保マニュアル等の作成に当たっては、職務中、休暇中、勤務先の状況、庁舎内、庁舎外、運転中、要援護者が近くにいる場合等様々なケースを考慮する必要があり、様々なケースに即した対応を記載することは困難であるため、ii) 津波の規模、到達時間、場所等の条件により、安全確保のために必要な措置が異なるため、正確な被害想定がない現状では作成は困難であるため、iii) 災害時要援護者の避難マニュアルの作成など他の業務を優先しているためなどとしている。

また、実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町の中には、避難支援者の安全確保に関する課題として、地域ごとに想定される津波の高さや到達時間に差異があるので、地域ごとに安全確保対策を検討する必要があるとするものがみられた。

さらに、実地調査した 168 市町のうち海岸を有する市町からは、国に対し、安全確保マニュアル等の作成に当たっては、河川の有無等地形や地域特性に応じて定める必要があるが、これを作成するための知識及びノウハウがないため、先進的な事例やひな型を情報提供してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

一方、安全確保マニュアル等を作成している 20 市町の中には、安全確保マニュアル等において、津波浸水予想区域で活動する班は、津波

到達予想時刻の 15 分前までに退避を完了することと定めた上で、津波浸水予測データを基に、地区ごとに、予想される津波の高さ、地震発生から浸水が始まるまでの時間、避難に要する時間等を記載するとともに、地震発生からの浸水開始が 10 分後と予想される地区の消防団の分団においては、「率先避難団員」となり、住民とともに直ちに避難するとしているなど詳細な行動ルール及び退避基準を定めているものがみられた。

なお、災害時における樋門の操作マニュアルを作成しているものやラジオニュースを同報系防災行政無線でそのまま流すことにより、避難放送を行う町職員が避難する時間を確保しているものなど、市町が避難支援者の安全確保に関して独自の取組を行っているものがみられた。また、都道府県において、大規模災害時における消防団活動に係る指針を作成し、管内市町村及び消防本部の職員に対し、同指針の内容に係る研修を行うなど避難支援者の安全確保に関する市町村の取組の支援を行っているものもみられた。

(ウ) 消防庁における地方公共団体に対する支援の実施状況

前述のとおり、消防庁は、地方公共団体に対し、消防団が津波災害時に行う活動上の安全管理についてのマニュアル（消防団活動の安全管理マニュアル）で定めるべき事項等の周知や災害対応指導者育成支援事業（研修）参加者へのひな型の提示等を行っている。

その後、消防庁は、「津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの策定状況等について（照会）」（平成 25 年 3 月 26 日付け消防災第 139 号）により、海岸を有する市町村及び津波の遡上による被害が想定されている市町村（658 市町村）を対象に、消防団活動の安全管理マニュアルの策定状況を調査している。その結果によると、平成 25 年 4 月 1 日現在、策定済みが 154 市町村（23.4%）、検討に着手済みが 257 市町村（39.1%）であり、合わせて 411 市町村（62.5%）において、策定済み又は検討に着手済みとなっている。この結果を受け、消防庁は、247 市町村（37.5%）においては検討に着手していないことから、

都道府県に対し、「津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの策定状況等について（調査結果）」（平成 25 年 6 月 28 日付け消防災第 235 号）を発出し、所属する市町村に調査結果を情報提供するとともに、消防団員の安全確保に向けた取組が進むよう市町村に対する助言を行うよう通知している。

さらに、消防庁は、上記調査結果について、策定の対象となる市町村を改めて精査の上、平成 26 年 4 月 1 日現在の策定状況を把握するためのフォローアップ調査を実施している。その結果、対象は 655 市町村となり、そのうち、策定済みが 286 市町村（43.7%）、検討に着手済みが 240 市町村（36.6%）、合わせて 526 市町村（80.3%）において、策定済み又は検討に着手済みとなっており、消防庁では、これらの状況から、市町村における当該マニュアルの策定は着実に進んでいるとしている。消防庁では、消防団員の安全確保は重要な課題であることから、フォローアップ調査の結果を踏まえ、今後も、未策定の市町村に対して、策定の働きかけを強力に行っていくとしている。

なお、消防庁では、安全対策が現場で実践されることが重要であることに鑑み、「消防学校の教育訓練の基準」（平成 15 年 11 月 19 日消防庁告示第 3 号）の見直しを行い、平成 26 年 4 月 1 日から、現場のリーダーである中堅幹部団員に対し、大規模災害時における指揮者としての職責を自覚し指揮能力を向上させるための教育訓練の拡充強化も行っている。

イ 避難場所

（東日本大震災の教訓）

防災基本計画（平成 20 年 2 月）において、地方公共団体は、発災時に必要に応じ避難場所を開設し、住民等に対し周知徹底を図ること、また、各避難場所の適切な運営管理を行うこととされていた。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の避難場所の指定及び運営の教訓として、i) 被災者は、避難所としての機能を備えていない環境での避難生活を余儀なくされたことや、避難所の指定基準が曖昧

であることから、市町村が指定している避難所の位置付けの明確化を図ることが必要である、ii) 避難所生活における被災者のニーズの変化への対応が十分にできなかったことから、避難所の運営に当たっては、被災者のニーズに応じたものとなるよう工夫を行うとともに、障がい者、高齢者、子ども等への配慮や女性の視点を取り入れた仕組みを作ることが必要であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、i) 避難場所について、災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所と、中長期にわたって被災者が生活する場所としての避難所を明確に峻別して市町村が指定を行うべきである、ii) 高齢者や障がい者等避難所生活において特別な配慮を必要とする災害時要援護者が避難する福祉避難所について、平時から福祉避難所となる福祉施設等を決めておき、施設間の人材応援の仕組みを構築すべきであるとされている。

さらに、宮城県気仙沼市など被災地における検証において、住民が主体的に運営可能な避難所運営マニュアルが必要であるなどの教訓が挙げられている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

- ① 平成 23 年 12 月の防災基本計画の修正において、地方公共団体は、避難場所について、避難の長期化等必要に応じて、プライバシーの確保状況、入浴施設の設置の有無及び利用頻度、洗濯等の頻度、医師や看護師等による巡回の頻度、暑さ・寒さ対策の必要性、ごみ処理の状況など、避難者の健康状態や避難場所の衛生状態の把握に努め、必要な措置を講ずるよう努めることが追加された。
- ② 厚生労働省は、福祉避難所の設置及び運営方法について、日本赤十字社が同省の補助を受けて作成した「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)を地方公共団体に提示し、周知していた。当該ガイドラインでは、都道府県及び市町村は、関係団体・事業者と協定を締結するなど、災害時において人的支援を得られるよう連携を図ること等とされていた。

平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、都道府県は、i) あらかじめ介護保険施設、障害者支援施設等に対して災害時に派遣可能な職員数の登録を要請すること、ii) 関係団体と災害時の職員派遣協力協定の締結等を行うことにより、介護職員等の派遣体制の整備に努めることが追加された。

今回、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における避難場所の指定状況、避難所の管理・運営に係るマニュアル等の作成状況、福祉避難所において活動する人材の確保状況及び介護職員等の派遣体制の整備状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 避難場所の指定状況

実地調査した 168 市町における避難場所の指定状況をみると、i) 避難所を指定しているものは 168 市町 (100%)、ii) 津波などの災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所 (以下「一時避難場所」という。) を指定しているものは 135 市町 (80.4%)、iii) 福祉避難所を指定しているものは 131 市町 (78.0%) となっている。

また、実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町において、一時避難場所を指定しているものは 82 市町 (96.5%) となっている。このうち、一時避難場所として、i) 高台、公園、緑地、駐車場等のオープンスペースを指定しているものが 64 市町 (75.3%)、ii) 堅固な中・高層建物を一時的な避難のための施設 (津波避難ビル) として指定しているものが 61 市町 (71.8%) となっている。

一方、実地調査した 168 市町の中には、i) 避難場所の相互利用に係る協定を締結している近隣の地方公共団体と避難場所等の情報を掲載した防災情報マップを共同で作成し情報共有している例、ii) 避難所を機能及び目的別に分類し、災害時に「いつ」、「誰が」、「どこの」避難所を開設又は利用するのかを明確にしている例などがみられた。

(注) 避難場所は、平成 26 年 1 月の防災基本計画の修正により、避難所と緊急避難所に区別されているが、当省の調査においては、24 年 9 月の防災基本計画及び防災対策推進検討会議最終報告に基づき、専ら避難生活を送る場所として整備された

避難所と津波などの災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所に区別した。

(イ) 避難所の管理・運営に係るマニュアル等の作成状況

実地調査した 168 市町における避難所の管理・運営に係るマニュアル等の作成状況をみると、i) 作成しているものは 105 市町(62.5%)、ii) 作成中としているものが 28 市町 (16.7%)、iii) 未作成としているものが 35 市町 (20.8%) となっている。

避難所の管理・運営に係るマニュアル等を作成していない 35 市町では、その理由について、i) 避難路の整備等他の業務を優先しているため、ii) 地域住民と避難所開設・運営訓練を行っており、マニュアル等を作成する必要性を認識していないため、iii) 都道府県が作成した避難所の運営に係るマニュアル等を活用しているため、iv) 今後、過去の災害における課題等を整理した上で作成することとしているため、v) 大規模な災害を経験したことがなく避難所の運営について具体的な検討を行っていなかったためなどとしている。

一方、実地調査した 168 市町の中には、市町が作成した「自主防災組織の手引」を基に、自治会における避難所ごとの管理運営マニュアルの作成を推進している例などがみられた。

(ウ) 福祉避難所において活動する人材の確保状況

実地調査した 168 市町のうち、福祉避難所を指定している 131 市町における福祉避難所において活動する介護職員等の人材の確保状況をみると、介護職員等の人材を確保しているとしているものは 84 市町 (64.1%) となっている。

介護職員等の人材を確保していないとしている 47 市町 (35.9%) では、その理由について、i) 市町単独で介護等に当たる人材を確保することが困難であるため、ii) 現在、福祉避難所の運営方法や運営マニュアルの作成について検討しているところであり、今後、これらの中で位置付けることとしているためなどとしている。

また、実地調査した 168 市町では、福祉避難所において活動する人

材の確保に関する課題として、i) 福祉避難所の運営に当たる介護職員等の人材については、平常時でも確保が難しい状況となっており、災害時に確保できるか疑問である、ii) 福祉避難所を設置する場合は、介護職員等の人材を確保する必要があるが、市内の介護人材だけでは対応できない、iii) 社会福祉施設以外の特別支援学校等の施設を福祉避難所とする場合、特別支援学校の教職員は、夜間は不在で、日中も児童生徒の指導、支援を行う必要があり、要援護者の介護は困難であるなどを挙げている。

実地調査した市町からは、これらの課題を踏まえ、福祉避難所において活動する人材の確保について、国に対し、i) 福祉避難所の運営に当たる介護職員等の人材については、平常時でも確保が難しいことから、国においても人材の確保について対応策を検討してほしい、ii) 学校等の社会福祉施設以外の施設を福祉避難所として指定している場合、当該施設に避難してくる要援護者を介護する人材を当該都道府県の内外から確保できる仕組みを作してほしいなどとする意見・要望が聴かれた。

一方、実地調査した 29 都道府県における被災市町村の福祉避難所への介護職員等の派遣体制の整備状況をみると、介護職員等の派遣体制の整備を行っているものは 7 都道府県 (24.1%) となっており、その内容は、都道府県と社会福祉法人が協定を締結し、災害時には当該社会福祉法人から福祉避難所へ介護職員等を派遣する仕組みとなっている。

介護職員等の派遣体制を整備していない 22 都道府県では、その理由について、i) 各福祉避難所の運営は市町村の役割であるため、ii) 国の取組を踏まえ、今後、検討することとしているためなどとしている。

ウ 広域避難（広域一時滞在）

（東日本大震災の教訓）

防災基本計画（平成 20 年 2 月）において、被災都道府県は、被災者の

避難、収容状況等に鑑み、被災都道府県の区域外への広域的な避難、収容が必要であると判断した場合には、避難収容関係省庁（警察庁、防衛省、厚生労働省、国土交通省、消防庁）に広域避難収容に関する支援を要請するものとするとして、避難収容関係省庁及び緊急輸送関係省庁（国土交通省、海上保安庁、防衛省、消防庁、警察庁）、被災都道府県等は、緊急災害対策本部等が作成する計画に基づき適切な広域的避難収容活動を実施することとされていた。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の広域避難の教訓として、市町村や県を越える避難が必要となったが、そのような避難を想定した備えが十分ではなく、他の地方公共団体による避難者の受入れや広域避難者に対する支援の実施までに時間を要したことから、円滑な広域避難に資するため、都道府県が広域避難に関する指示・調整を行うことができる仕組みの確立を図ることが必要であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、災害時に円滑な広域避難が可能となるよう、各行政主体が具体的に避難先の想定、受入方法の検討、手順のマニュアル化等を実施すべきである等とされている。

（東日本大震災を踏まえた国の取組）

平成24年6月の災害対策基本法の改正において、i) 市町村長は、被災住民について、同一都道府県内の他の市町村の区域における一時的な滞在（広域一時滞在）の必要があるときは、被災住民の受入れについて、当該他の市町村の市町村長に協議することができること、ii) 市町村長は、被災住民について、他の都道府県の区域における一時的な滞在（都道府県外広域一時滞在）の必要があるときは、都道府県知事に対し、当該他の都道府県の知事と当該被災住民の受入れについて協議することを求め、都道府県知事は、被災住民の受入れについて、当該他の都道府県知事に協議すること、iii) 都道府県知事は、市町村長が実施する広域一時滞在中の協議等を当該市町村長に代わって実施しなければならないこと、iv) 都道府県知事及び内閣総理大臣は、市町村長又は都道府県知事から求められた時は、広域一時滞在中に関する事項について助言しなければならないこと。

らないことなど、広域避難に係る規定が追加された。

当該改正を踏まえ、平成24年9月の防災基本計画の修正において、地方公共団体は、大規模広域災害時に円滑な広域避難が可能となるよう、他の地方公共団体との広域一時滞在に係る応援協定を締結するなど、発災時の具体的な避難・受入方法を含めた手順等を定めるよう努めることが追加された。

今回、平成25年3月末現在の地方公共団体における発災時の広域避難に係る手順等の策定状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

- ① 調査した44都道府県のうち、大規模災害発生時に広域避難が必要となるとしているものは33都道府県（75.0%）となっている。

実地調査した29都道府県及び168市町のうち、大規模災害の発生により広域避難が必要になるとしているものは26都道府県（89.7%）及び95市町（56.5%）となっている。

広域避難が必要になるとしている26都道府県全てで、他の都道府県との間において、被災者を一時的に受け入れるための施設の提供やあっせん等、避難者の受入れのための相互応援協定を締結している。また、広域避難が必要になるとしている95市町のうち88市町（92.6%）で、他の都道府県の管内にある市町村との間において、同様の相互応援協定を締結している。

しかし、広域避難が必要になるとしている26都道府県及び95市町のうち21都道府県（80.8%）及び71市町（74.7%）では、大規模災害発生時における広域避難者数の想定を行っていない。

- ② 実地調査した29都道府県及び168市町における広域避難に係る手順等の策定状況をみると、同手順を策定しているものは、広域避難が必要になるとしている26都道府県及び95市町のうち6都道府県（23.1%）及び4市町（4.2%）となっている。

広域避難に係る手順等を定めていない20都道府県では、その理由について、i) 広域避難者数や避難所収容人員を算定する必要があるが、その算定に当たっては、関係地方公共団体と調整すべき内容が多いた

め、ii) 地域防災計画に新たに盛り込んだ事項であり、今後、検討することとしているためなどとしている。

また、広域避難に係る手順等を定めていない91市町では、その理由について、i) 被害想定を策定中であり、被害想定を踏まえて、近隣地方公共団体と調整する必要があるため、ii) 避難所運営管理マニュアルの作成等、他の業務を優先しているためなどとしている。

③ 実地調査した地方公共団体では、広域避難に係る手順等の策定に当たっては、i) 移動手段の確保が必要である、ii) 避難者数の想定が困難である、iii) 受入側との調整や受入先の確保が必要であるとし、国に対し、i) 広域避難の場合、市町単独では十分な活動ができないことが予想されるため、広域避難の際の国及び都道府県の役割分担を事前に明らかにしたガイドライン等を作成してほしい、ii) 広域避難の際の具体的な避難方法・受入方法を含めた手順等を作成するノウハウがないことから、他の地方公共団体の先進的な取組を情報提供してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

④ 広域避難に係る手順等を策定している6都道府県及び4市町では、県が作成した広域避難に係る基本方針において、i) 避難元市町村は市町村域を越えて避難する住民の概数を把握すること、ii) 避難先市町村は避難施設を選定・開設し、受け入れた避難者に対し、毛布、食料、その他生活物資を提供すること、iii) 県は市町村の要請に基づき、避難者受入れに関し、受入市町村の決定や情報提供等を実施することなど、広域避難に当たって避難元市町村、避難先市町村及び県の具体的な取組を記載している例がみられた。また、市が隣接する県外の市と締結した協定において、i) 広域避難を行う区域や避難者の受入施設を定めるとともに、ii) 避難元市が避難先市に対し明示する情報の内容など、広域避難に当たって、避難元市と避難先市の具体的な取組等を記載している例がみられた。

さらに、実地調査した29都道府県及び168市町では、県、県内の避難元市町及び避難先市町の担当者による南海トラフ巨大地震を想定した広域避難に係る計画を取りまとめるための研究会を開催し、広域

避難に係る課題の抽出や対応策の検討を行っている例もみられた。

- ⑤ 地方公共団体における広域避難に係る手順等については、内閣府において、その策定の推進を図ることとしているが、広域避難に係る手順等は、地方公共団体の地域特性や災害特性により異なることから、どのような内容を定めるべきかは、各地方公共団体が検討すべき事項であるとして、地方公共団体に対し、特段の支援は行っていない。内閣府では、現在、全国知事会が設置した広域応援推進検討ワーキンググループにおいて、広域避難に係る具体的な運用等の検討を行っており、今後、この検討結果に基づき、策定の推進が見込まれるとしている。

エ 応急仮設住宅の供与

(東日本大震災の教訓)

防災基本計画（平成20年2月）において、i) 被災都道府県は、応急仮設住宅を建設する必要があるときは、発災後、避難者の健全な住生活の早期確保を図るため、速やかに厚生労働省と協議の上、建設する、ii) 地方公共団体は、避難者の健全な住生活の早期確保のために、応急仮設住宅の迅速な提供、公営住宅や空家等利用可能な既存住宅のあっせん等により、避難場所の早期解消に努めることを基本とすることとされていた。

東日本大震災においては、応急仮設住宅が5万3,194戸建設されるとともに、応急仮設住宅として、国家公務員宿舎等（1万534戸）、公営住宅等（8,895戸）、雇用促進住宅（7,473戸）などが利用された。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の応急仮設住宅の供与の教訓として、i) 三陸沿岸では海沿いの平地一帯が津波に流され、仮設住宅の建設用地確保が難航したことから、応急仮設住宅の早期の建設のため、あらかじめ用地を選定しておくことが必要である、ii) 民間賃貸住宅を応急仮設住宅として活用するに際し、地方公共団体と不動産業者との間において、ルールが明確にされていなかったため、迅速な対応ができなかったことから、地方公共団体が応急仮設住宅として民間の

賃貸住宅を借り上げる際の取扱いについて、あらかじめ整理することが必要であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、i) 応急仮設住宅の建設用地については、応急仮設住宅の建設等防災に関する諸活動の推進に当たり、公共用地の有効活用を行っていくべきである、ii) 民間賃貸住宅の活用による応急借上住宅については、巨大災害においては応急仮設住宅を建設するだけでは供給不足になることから、都道府県等は、平時より民間の賃貸住宅の活用に向けた空家及び空室の調査を行うとともに、民間賃貸住宅を借り上げる際の取扱い等について定めておくべきであるとされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

- ① 応急仮設住宅の建設用地については、東日本大震災前から厚生労働省防災業務計画において、都道府県は、応急仮設住宅建設用地の把握等により、災害発生時に災害救助法による応急救助が迅速かつ適正に実施されるよう防災体制の整備に努めることとされている。

また、厚生労働省は、「応急仮設住宅の設置に関するガイドライン」(平成 20 年 6 月厚生労働省)を作成し、その中で、応急仮設住宅の供与の事前対策として、地方公共団体は、応急仮設住宅の必要戸数の算定方法案についてあらかじめ検討し、建設可能用地リストを災害前から準備しておき、災害後にすぐに活用できるようにしておくこととしていた。

東日本大震災における教訓を踏まえ、国土交通省は厚生労働省と連携して、平成 24 年 5 月に「応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ」(平成 24 年 5 月国土交通省住宅局住宅生産課)を策定し、同とりまとめでは、平常時からの準備として、i) 各都道府県は、応急仮設住宅の建設に係るマニュアルを整備すること、ii) 地方公共団体は、各地域において想定される災害(地震、津波、風水害、噴火、土砂災害等)ごとに住宅被害を想定し、被害想定に基づく応急仮設住宅の必要戸数の想定等を行い、災害種別ごと、地域ごとに想定した必要戸数に見合

う用地を優先順位を付けてリスト化すること等とされている。

- ② 平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、地方公共団体は、民間賃貸住宅の活用による応急借上住宅について、民間賃貸住宅の借上げの円滑化に向け、その取扱い等について、あらかじめ定めておくことが追加された。

また、厚生労働省及び国土交通省は、平成 24 年 12 月、「災害時における民間賃貸住宅の活用について（手引書）」（平成 24 年 12 月厚生労働省、国土交通省）を取りまとめ、同手引書において、応急仮設住宅として活用される民間賃貸住宅の確保及び提供については、都道府県と関係団体との緊密な連携が重要であり、災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定を都道府県と関係団体との間で締結し、都道府県、市町村及び関係団体との役割分担をあらかじめ決めておくことなど、応急借上住宅の供与に係る具体的な手続とその留意事項等を整理している。

両省は、各都道府県に対し、「災害時における民間賃貸住宅の活用（「手引書」の取りまとめ）について」（平成 24 年 12 月 4 日付け社援総発 1204 第 1 号等）を発出し、手引書を参考に、必要な環境の整備に取り組むよう要請している。

なお、平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正に伴い、同年 10 月 1 日より応急仮設住宅の供与に関する事務については、厚生労働省から内閣府に移管されている。

今回、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における応急仮設住宅の建設用地の事前選定状況、都道府県における民間賃貸住宅の活用に係る取組状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 応急仮設住宅の建設用地の事前の選定状況

実地調査した 29 都道府県の地域防災計画において、応急仮設住宅の建設用地の候補地は市町村があらかじめ選定すること等とされている。一方、実地調査した 168 市町における応急仮設住宅の建設用地の事前の選定状況をみると、応急仮設住宅の建設用地を事前に選定して

いるものが 118 市町(70.2%)、選定していないものが 50 市町(29.8%)となっている。

応急仮設住宅の建設用地の事前選定を行っていない 50 市町では、その理由について、i) 被害想定を策定中又は見直し中であるため、ii) 応急仮設住宅の建設には、ライフライン等の整備が必要となるが、これに適した平地が少なく、選定自体が困難であるため、iii) 応急仮設住宅として、公営住宅や民間賃貸住宅等を利用することとしているためなどとしている。

また、応急仮設住宅の建設用地を事前に選定している 118 市町における被害想定に基づく必要な戸数の算出状況を見ると、算出しているものは 76 市町 (64.4%)、算出していないものは 42 市町 (35.6%) となっている。

さらに、建設用地を事前に選定し、かつ被害想定に基づき必要な戸数を算出している 76 市町のうち 35 市町 (46.1%) においては、事前に選定している用地に建設可能な応急仮設住宅の戸数が、想定される必要戸数を下回っており、被害想定に基づく必要戸数の建設用地を確保しているものは 41 市町 (53.9%) となっている。

実地調査した市町の中には、用地の選定を課題とするものがあり、国に対し、応急仮設住宅の建設用地の選定について、i) あらかじめ建設用地を選定しておくことは難しく、被災地での取組や先進的な事例について情報提供してほしい、ii) 候補地の確保が困難な場合は、他の地方公共団体に協力を求める必要があり、都道府県等による広域的な調整を行ってほしいなどの意見・要望が聴かれた。

一方、実地調査した 29 都道府県の中には、i) 管内市町村の協力を得て、建設用地を選定し、情報をデータベース化し、市町村と情報を共有することにより、市町村間の調整を可能としている例、ii) 都道府県と市町村や市町村間の連携を図るため、都道府県と市町村の担当者による検討会を開催している例など、応急仮設住宅の建設用地の選定及び確保に当たって効果的な取組を行っているものがみられた。

国土交通省では、平成 25 年 2 月、都道府県の住宅担当者を集めた住

宅生産行政所管担当者会議において、都道府県における応急仮設住宅の建設及び管理に係るマニュアルの作成事例や建設用地のリストの作成事例等の情報提供を行っている。

また、平成 26 年 1 月、内閣府及び国土交通省は、応急仮設住宅に関する調査を実施しているが、その内容は、都道府県における応急仮設住宅の建設用地のリストアップの有無、建設用地に建設可能な戸数の想定の有無、応急仮設住宅の建設及び民間賃貸住宅の活用による必要な戸数の充足の有無などの把握となっている。

(イ) 民間賃貸住宅の活用に係る取組状況

調査した 44 都道府県のうち、宅地建物取引業協会等の関係団体との間で、応急借上住宅として被災者に提供可能な民間賃貸住宅についての情報提供及び民間賃貸住宅の提供を内容とする協定を締結しているものは 41 都道府県（93.2%）となっている。

実地調査した 29 都道府県における関係団体等との協定の締結状況をみると、関係団体等と協定を締結しているものは 28 都道府県（96.6%）となっており、このうち 9 都道府県（32.1%）では、東日本大震災後に新たに協定を締結している。

(4) 物資の調達、供給

ア 物資の調達、集積、輸送等

(東日本大震災の教訓)

防災基本計画（平成20年2月）において、地方公共団体は、大規模な地震が発生した場合の被害を想定し、必要とされる食料その他の物資について、あらかじめ備蓄・調達体制を整備し、それらの供給のための計画を定めておくものとされていた。また、発災時、被災地方公共団体は、備蓄物資、自ら調達した物資及び国、他の地方公共団体等によって調達され、引き渡された物資の被災者に対する供給を行うものとされ、供給すべき物資が不足し、調達の必要がある場合には、物資関係省庁（厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び総務省）又は非常本部等に物資の調達を要請するものとされていた。

東日本大震災においては、被災直後、被災地方公共団体では著しく行政機能が低下し、通信途絶に陥っていたことから、国において、被災者に必要な物資に関する情報を得ることができなかつたため、被災地方公共団体の自助努力のみでは物資の調達が困難と判断し、国による物資の調達・支援スキームを構築し、県の集積拠点に、食料、水、毛布等の緊急的に必要となる生活支援物資を搬送した。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の物資供給の教訓として、物資集積拠点の不足等により円滑な輸送活動ができなかつたことから、物資集積拠点の計画的配置、確保が必要とされ、また、物資集積拠点での在庫・配送管理が不十分であったことから、物資集積拠点での一連の流れを機能させるため民間のロジスティクス人材の活用が必要であるとされている。さらに、発災直後、被災地からの要請がなくても国や他の地方公共団体が物資を確保し送り込む、いわゆる「プッシュ型」の物資確保・輸送（以下「プッシュ型支援」という。）を円滑かつ確実にを行う体制を構築することが必要であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、i) 支援物資の供給に際しては、専門性を有する民間事業者等との連携及び民間事業者の物流施設の活用により、迅速かつ効率的な実施を図るべき、ii) 被災地からの

要請がなくても支援物資を確保し、送り込むプッシュ型支援を円滑かつ確実に実施すべきであり、その運用について、国は、供給の仕組みの整備と併せて、どの程度の種類と量をどこに送り込むのかの判断基準をあらかじめ整理して、地方公共団体と認識を共有し、受入側となる地方公共団体は、集積拠点の開設や民間事業者への連絡・要請等における役割分担など、具体的な行動をあらかじめ定めるべきであるとされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

- ① 平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、i) 物資集積拠点の確保については、地方公共団体が災害発生時の緊急輸送活動のために確保すべき施設の把握対象として集積拠点が追加され、また、ii) 民間事業者の活用については、支援物資の管理・輸送等民間事業者に委託可能な災害対策に係る業務について、あらかじめ民間事業者との間で協定を締結しておくなど、民間事業者のノウハウや能力等を活用すること及び必要に応じ、緊急輸送に係る調整業務等への運送事業者等の参加、物資の輸送拠点における運送事業者等を主体とした業務の実施、物資の輸送拠点として運送事業者等の施設を活用するための体制整備を図ることが追加された。
- ② プッシュ型支援については、平成 23 年 12 月の防災基本計画の修正において、発災直後から一定期間は、要請を待たずに食料等の物資を調達し、被災地へ輸送する仕組みを国があらかじめ構築することが追加され、また、24 年 6 月の災害対策基本法の改正において、市町村等からの要請等を待ついとまがないと認められるときは、都道府県又は国が要請等を待たず、自らの判断で物資等を供給できることが追加された。

今回、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における物資の受入体制の整備状況、物資の輸送手段の確保状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 物資の受入体制の整備状況

- ① 調査した 44 都道府県のうち、物資集積拠点を選定しているものは、35 都道府県（79.5%）となっている。

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における物資集積拠点の選定状況をみると、i) 物資集積拠点を選定しているものは 23 都道府県（79.3%）及び 133 市町（79.2%）、ii) 選定中のものが 3 都道府県（10.3%）及び 5 市町（3.0%）、iii) 未選定のものが 3 都道府県（10.3%）及び 30 市町（17.9%）となっている。

未選定の 3 都道府県では、その理由について、市町村が物資集積拠点を選定するためなどとしており、未選定の 30 市町では、その理由について、災害発生時の状況に応じて、物資集積拠点を選定することとしているためなどとしている。

- ② 物資集積拠点を選定している 23 都道府県及び 133 市町における物資集積拠点としての施設の利用に関する民間事業者等との協定の締結状況をみると、i) 協定を締結しているものは 16 都道府県（69.6%）及び 37 市町（27.8%）、ii) 協議中のものが 2 都道府県（8.7%）及び 3 市町（2.3%）、iii) 未締結のものが 5 都道府県（21.7%）及び 93 市町（69.9%）となっている。

未締結の 5 都道府県及び 93 市町では、その理由について、既存の公共施設等を利用することとしているためなどとしている。

- ③ 物資集積拠点を選定している 23 都道府県及び 133 市町における物資集積拠点の管理・運営に関する民間事業者との協定の締結状況をみると、i) 協定を締結しているものは 19 都道府県（82.6%）及び 10 市町（7.5%）、ii) 未締結のものは 4 都道府県（17.4%）及び 123 市町（92.5%）となっている。

未締結の 4 都道府県及び 123 市町では、その理由について、管理・運営は職員が対応することとしているためなどとしている。

(イ) 物資の輸送手段の確保状況

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における災害時の物資の輸送

に関する民間事業者との協定の締結状況をみると、i) 協定を締結しているものは29都道府県(100%)及び80市町(47.6%)、ii) 協議中のものは2市町(1.2%)、iii) 未締結のものは86市町(51.2%)となっている。

未締結の86市町では、その理由について、i) 物資の輸送は公用車や職員により対応することとしているため、ii) 協定の締結の有無に関係なく災害時には運送事業者の協力が得られるため、iii) 都道府県がトラック協会等と物資の輸送に関する協定を締結しており、市町が協定を締結する必要がないためなどとしている。

なお、実地調査した29都道府県及び168市町の中には、災害時の物資の輸送に当たって、トラック協会と協定を締結しているが、災害時に大型車両が通行できない場合を想定して、災害時の物資輸送について協力を得られる軽貨物自動車の所有者等の事前登録を行っている例がみられた。

(ウ) 物資の調達、集積及び輸送に関する訓練の実施状況

実地調査した29都道府県及び168市町における物資の調達、集積及び輸送に関する訓練の実施状況をみると、訓練を実施している地方公共団体は、平成22年度に23都道府県(79.3%)及び66市町(39.3%)であったものが、24年度は28都道府県(96.6%)及び87市町(51.8%)と増加している。一方、実地調査した地方公共団体の中には、平成22年度から24年度までの3年間に一回も訓練を実施していないものが1都道府県(3.4%)及び72市町(42.9%)みられた。

上記1都道府県及び72市町では、その理由について、避難訓練などの他の訓練を優先して実施しているためなどとしている。

なお、実地調査した29都道府県及び168市町の中には、訓練を実施することにより、物資の調達、集積及び輸送体制についての課題を把握し改善に向けた取組を検討している例や東日本大震災の教訓を踏まえ従来の総合防災訓練の内容を見直し、実施している例がみられた。

(I) 大規模災害時における物資の調達、集積及び輸送に係る課題等

実地調査した地方公共団体からは、国に対し、i) 物資集積拠点の整備については、市町村単位で行うよりも広域的に行った方が効率的かつ効果的であるため、国において災害発生時に備えた物流体制について整理した上で、地方公共団体の役割を示してほしい、ii) 大規模災害が発生した場合、被災地方公共団体は様々な災害対応をとる必要があるため、国が主導して、国、都道府県及び市町村の役割分担を明確化し、被災地方公共団体に代わって物資の調達等がカバーできる体制を構築してほしい、iii) 大規模かつ広域な災害が発生した場合には、被災地のみの対応は困難となる可能性があり、国が中心となった広域支援の在り方について検討してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

さらに、国が行うプッシュ型支援について、i) 国がプッシュ型支援に当たって、物資を都道府県の広域集積拠点に運ぶのか、市町村の集積拠点に運ぶのか明確にしてほしい、ii) プッシュ型支援の受入れに当たっては、市町村において物資集積所の開設場所を検討する必要がある、国から被災市町村に救援物資を送る場合の輸送手段や方法を具体的に示してほしい、iii) 国や都道府県がどのような支援をするのかが決まっておらず、市町村においてもどのように対応したらよいか不明であるので、スキームを明確化してほしい、iv) プッシュ型支援が実施される場合の条件やプッシュ型支援を受け入れるために事前にどのような整備をしておくべきか示してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

イ 燃料の確保

(東日本大震災の教訓)

防災基本計画（平成20年2月）において、緊急輸送を行う関係機関及び資源エネルギー庁は、緊急輸送のための燃料の確保に当たって、災害時における燃料の調達・供給体制の整備を図ることとされていた。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の燃料確保の教訓として、製油所の操業停止及び太平洋岸の貯蔵施設の破損により、燃料供

給が途絶したため、交通インフラが復旧しても物資等を運ぶトラックの燃料が不足し、人・モノを運べない状況となったことから、石油・石油ガス供給に係る施設の災害対応能力を強化するとともに、事業者間において、災害時の共同計画をあらかじめ策定する等、災害時における石油・石油ガス等の供給体制を整備することが必要であるとされている。また、国、地方公共団体、事業者等との間で、あらかじめ給油口の規格等給油の際に必要な情報を共有しておくことや、救援のための人員・物資の輸送について、燃料の優先的割当てに留意することが必要であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、i) 市町村は、水・食料はもちろん生活必需品や燃料についても備蓄の必要量を見積もり、官民各主体間の分担を定め、民間事業者との協定の締結等も合わせて、計画的に備蓄を推進すべきである、ii) 石油・石油製品の安定供給について、災害時の石油・石油ガスの供給に関する体制の構築、石油製品の国家備蓄の増強及び出荷機能の強化を図るべきであるとされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

① 災害時における石油・石油ガス等の供給体制の整備については、平成 23 年 12 月の防災基本計画の修正において、資源エネルギー庁は、緊急輸送のための燃料の確保に加え、関係業界団体の協力等により、燃料の供給の確保を図ることが追加された。

また、平成 24 年 11 月から、石油の備蓄の確保等に関する法律（昭和 50 年法律第 96 号）の一部改正法が施行され（注）、災害時にも備蓄石油を放出できるよう放出要件が追加されるとともに、石油の精製業者等に対し、災害時に当該業者等が連携して石油の安定的な供給を確保するため、全国の 10 地域ごとに「災害時石油供給連携計画」の作成を義務付けること等が新設された。

一方、地方公共団体に関しては、従来、防災基本計画において、食料その他の物資について備蓄・調達体制を整備しておくこととされていたが、平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、飲料水、生

活必需品及び燃料が追加された。

また、平成 24 年 11 月、消防庁防災業務計画の修正において、地域防災計画の作成の基準として、従来、物資、資機材等を確保するため物資の種類・数量等を定めることとされていたが、その対象に燃料が追加された。

(注) 災害時における石油の供給不足への対処等のための石油の備蓄の確保等に関する法律等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 76 号）による改正をいう。以下、当該改正を「石油備蓄法の改正」という。

- ② 国、地方公共団体、事業者等との間における情報の共有については、平成 24 年 6 月の経済産業省防災業務計画の修正において、資源エネルギー庁は、地方公共団体の定める重要施設に関し、タンクの容量や給油口の規格など、燃料の迅速な供給に必要な情報を地方公共団体と石油・L P ガス会社との間で共有させることが新たに追加された。また、同修正において、地域防災計画の作成の基準となるべき事項として、災害時には燃料の供給に必要な情報が迅速に集まらないことを想定し、地方公共団体において、重要施設に関し、タンクの容量や給油口の規格など、燃料の供給に必要な情報を石油・L P ガス会社との間であらかじめ共有するなど、燃料が円滑に供給されるよう適切な措置を講ずることが追加された。

このうち石油については、東日本大震災時の対応の経験を踏まえ、石油連盟が、国からの緊急要請に対して、より迅速かつ円滑な対応ができるよう、全国の都道府県と覚書を締結し、災害拠点病院や防災拠点等の重要施設への燃料供給に必要な情報を共有する取組を実施している。当該取組は、各都道府県において、災害時等緊急時に石油燃料が必要な重要施設をリストアップし、当該施設への給油に必要な情報を調査・取りまとめの上、データベース化し、石油連盟と共有するものであり、平成 25 年 11 月末までに 18 件の覚書が締結されている。

- ③ 燃料の優先的割当てについては、平成 24 年 9 月の防災基本計画の修

正において、国及び地方公共団体は、緊急通行車両等への優先的な燃料供給等の環境整備を推進することが追加された。

今回、東日本大震災時に特に燃料不足が発生した石油について、平成25年3月末現在の地方公共団体における燃料の確保対策の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 燃料の供給に関する協定の締結状況

実地調査した29都道府県及び168市町における燃料の備蓄や災害時の調達に関する考え方・方針をみると、東日本大震災時、全国的な燃料不足が発生したことから、災害時の燃料の確保のため、新たに地方公共団体自ら燃料の備蓄を開始したとするものもある。しかし、燃料は危険物であり、大量に保管する場合、有資格者による取扱いが必要であることや、他の物資に比べ長期間の保管ができないことなどから、地方公共団体による備蓄は困難である等備蓄に対して消極的な意見があり、災害時の燃料の確保は、平常時と同様、給油所等からの調達を基本に考えられている。

調査した44都道府県のうち36都道府県（81.8%）では、給油所等からの調達を優先的に行うため、石油販売事業者と災害時の燃料の供給に関する協定を締結している。

実地調査した29都道府県及び168市町における当該協定の締結状況をみると、i) 締結済みのものが26都道府県（89.7%）及び93市町（55.4%）、ii) 締結について事業者と協議中や今後締結予定としているものが2都道府県（6.9%）及び11市町（6.5%）、iii) 具体的な締結予定なしとしているものが1都道府県（3.4%）及び64市町（38.1%）となっている。また、締結済みの26都道府県及び93市町における協定の締結時期をみると、都道府県では、26都道府県中19都道府県（73.1%）が東日本大震災前に締結しているが、市町では、東日本大震災前の締結は93市町中31市町（33.3%）であり、東日本大震災後に倍増している。

具体的な締結予定なしとしている1都道府県及び64市町では、その

理由について、i) 事業者と協定締結について協議したが、石油燃料を輸送するタンクローリーがない等事業者側の問題のため、ii) 市町村単位で協定を締結しなくとも、都道府県が締結した協定により、市町村も優先的に給油を受けられる等都道府県の協定で対応可能であるため、iii) 協定締結先事業者自身が被災する可能性があることや、協定を締結していても、給油所等に燃料がなければ確保できない等協定の実効性に疑義があるため、iv) 災害時にあっても、平常時の取引がある事業者に燃料の供給を依頼するだけであり、協定締結の必要性を感じていないためなどとしている。

(イ) 燃料の供給に関する訓練等の実施状況

実地調査した29都道府県及び168市町における災害時の燃料の供給に関する訓練の実施状況をみると、実施しているものは、平成22年度で4都道府県(13.8%)及び8市町(4.8%)であったものが、24年度では6都道府県(20.7%)及び15市町(8.9%)となっている。また、このうち、石油販売事業者等が参加した訓練を実施しているものは、平成22年度で3都道府県(10.3%)及び4市町(2.4%)、また、24年度で4都道府県(13.8%)及び7市町(4.2%)となっている。

燃料の供給に関する訓練を実施していない地方公共団体では、その理由について、i) 石油販売事業者等と協定を締結したばかりであり、燃料確保方策について検討中である等災害時の燃料の調達に係る枠組みが未確立であるため、ii) 住民参加の避難訓練や災害対策本部の設置等他の訓練を優先しているため、iii) 災害時の給油は、平常時と同様の業務であり、訓練による練度の向上を図る必要がない等訓練が必要と考えていないためなどとしている。

一方、訓練を実施している地方公共団体の中には、訓練の実施を検討する過程において、締結した協定内容の実施のためには、体制や手順等の整備が必要であることを把握している例がみられた。

(ウ) 災害時の燃料の確保に関する課題

実地調査した29都道府県及び168市町における災害時の燃料の確保に関する課題等をみると、i) 協定等を締結していても、確実に燃料が供給される保証がない、ii) 協定締結先事業者も被災する可能性がある、iii) 大規模広域災害時、給油所に燃料が供給されない場合は、市町村としてとるべき対応方策がないなどとなっている。これらの課題を挙げる地方公共団体からは、国に対し、i) 大規模広域災害時には、地方公共団体では対応できないため、国等において燃料の供給を行うべきである、ii) 被災地が確実に円滑に燃料を確保できる体制を構築してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

また、国による燃料の調達、供給に関する体制について、石油備蓄法の改正により、災害時石油供給連携計画に基づく燃料供給の枠組みが作られたが、i) 被災地のどこに、どのような方法やルートで供給されるのかなど供給の手順や供給・輸送方法等が不明である、ii) 地方公共団体が対応すべき事項等が不明なことから、国の考えに対応した体制の整備やタンクローリーの確保など地方公共団体としての備えの検討ができないとするものもみられ、これらの地方公共団体では、国に対し、国による燃料の調達、供給の枠組みを明示してほしいとしている。

さらに、燃料の確保対策について、災害時の燃料の確保は市町村だけで対応できるものではなく、大規模広域災害に備え、国、都道府県、市町村及び事業者の役割分担を明確にした上で、一体となった対策・体制の構築が必要であるとするなど、地方公共団体の役割分担の明確化を求める意見・要望も聴かれた。

経済産業省は、災害時石油供給連携計画の実効性をいかに確保していくかが今後の課題とし、現在、石油連盟と都道府県との間の災害時の重要施設のタンク容量や給油口の規格などの情報共有の覚書の締結の推進を図るとともに、当該計画に基づき、関係府省や石油業界、地方公共団体が参加した訓練の実施や、災害時におけるタンクローリーの確保等の検討を進めている。また、内閣府とともに、災害時にお

ける都道府県からの供給要請内容の情報システムを活用した共有方法等についての検討を行っている。しかし、これらの取組を進めている段階であることもあり、地方公共団体に対し、災害時石油供給連携計画の枠組みを踏まえ、関係者の役割分担や地方公共団体において取り組むべき事項等を示すには至っていない。

一方、実地調査した 29 都道府県及び 168 市町の中には、燃料供給が途絶した場合を想定し、災害応急活動に必要な量を試算しているものや、災害時の需要量と供給量を試算し、その結果を踏まえ対策を検討しているものなど、地方公共団体において、独自の取組を進めている例がある。また、東日本大震災時、災害応急対策に使用する車両の給油を優先したことにより、給油所において、給油を待つ一般車両との間でのトラブルを経験したこと等から、石油販売事業者と優先給油の具体的な手順・方策やトラブル防止策を検討している例などもみられた。

ウ 緊急通行車両等の事前届出

(東日本大震災の教訓)

都道府県公安委員会（以下「公安委員会」という。）は、災害対策基本法第 76 条第 1 項の規定により、当該都道府県又はこれに隣接し、若しくは近接する都道府県の地域に係る災害が発生し、又は正に発生しようとしている場合において、災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため緊急の必要があると認めるときは、緊急交通路として道路の区間を指定して、緊急通行車両以外の車両の緊急交通路における通行を禁止し、又は制限することができることとされている。

緊急通行車両は、災害対策基本法施行令（昭和 37 年政令第 288 号）第 32 条の 2 の規定において、i）道路交通法（昭和 35 年法律第 105 号）第 39 条第 1 項に規定する緊急自動車及び ii）災害応急対策に従事する者又は災害応急対策に必要な物資の緊急輸送その他の災害応急対策を実施するため運転中の車両とされており、ii）については、災害対策基本法施行令第 33 条第 2 項の規定に基づく標章が掲示されているものに限る

とされている。

当該標章の交付に際しては、災害対策基本法施行令第33条第1項の規定に基づき、当該車両の使用者の申出により、都道府県知事又は公安委員会が、当該車両が災害応急対策を実施するための車両として使用されるものであることの確認（以下「緊急通行車両の確認」という。）を行うこととされている。

警察庁は、阪神・淡路大震災等の経験を踏まえ、災害時には緊急通行車両の確認のための膨大な事務手続等に対する処理能力が十分確保できない状態が予想されることから、この処理を省力化、効率化することが必要であるとして、平成7年度から、緊急通行車両として使用することが想定される車両については事前に点検を行い、発災時の確認行為の簡素化を図る事前届出制度を導入している。

また、警察庁は、「緊急通行車両等の事前届出・確認手続等要領の標準」（平成20年2月20日付け警察庁丙規発第5号等）において、緊急通行車両の事前届出の対象となる車両は、災害対策基本法第50条第1項に規定する災害応急対策を実施するために使用される計画がある車両で、かつ、指定行政機関等が保有し、若しくはこれらとの契約等により指定行政機関等の活動のために使用され、又は災害発生時に指定行政機関等が他の関係機関等から調達する車両としている。なお、事前届出を行った車両は、緊急通行車両等事前届出済証が交付され、当該届出済証が交付された車両は、発災時、全国の都道府県警察の本部、警察署及び交通検問所において、事前届出を行っていない車両に優先して標章及び緊急通行車両確認証明書が交付されることとなっている。

防災基本計画（平成20年2月）において、緊急通行車両の事前届出制度についての規定はなかった。国家公安委員会・警察庁防災業務計画（平成19年1月）においては、国家公安委員会及び警察庁は、緊急通行車両の確認手続について適切な運用を図るため、事前届出・確認手続に関し必要な限度で定め、都道府県警察は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、緊急通行車両の確認についての手続を定めるとともに、事前届出・確認制度の整備を図るものとされていた。

東日本大震災時においては、被災地域への車両の流入制限を行うため、被災地へ向かう高速道路等が平成 23 年 3 月 12 日から 24 日までの間、緊急交通路に指定され、同期間中に当該緊急交通路を通行した緊急通行車両に対し、16 万 3,208 枚の標章が交付された。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の緊急通行車両の標章交付の教訓として、物資や燃料の搬送のための緊急車両や民間トラック事業者等への標章の発行に膨大な事務作業が生じたことから、救援のための官・民の人員・物資の輸送等、被災地支援を円滑に行えるよう、より効率的かつ効果的な交通規制の実施方策について検討する必要があるとされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

- ① 警察庁は、東日本大震災を踏まえ、各都道府県警察本部等に対し、「緊急通行車両等の事前届出制度に関する重点検討事項について」(平成 23 年 12 月 15 日付け警察庁丁規発第 169 号)を発出し、この中で、事前届出制度の趣旨、届出対象、届出要領等を地方公共団体に対して周知する等の取組を推進するよう指示している。また、警察庁では、平成 24 年 3 月に国家公安委員会・警察庁防災業務計画を修正し、公的機関に対して、事前届出制度の周知及び民間事業者等との輸送協定締結を促進する旨の規定を追加した。

さらに、警察庁は、新たに「大規模災害に伴う交通規制実施要領」(平成 24 年 3 月 8 日付け警察庁丙規発第 7 号等)を制定し、各都道府県警察本部等に対し、大規模災害発生時に実施する交通対策の基本的な流れ、緊急通行車両等の確認事務、交通規制の対象から除外する車両の一部の事前届出事務等について通知しており、公安委員会は、緊急通行車両等の事前届出に関する手続等について、関係機関、関係事業者等に対し、その趣旨、対象、届出要領等の周知徹底を図るものとされている。なお、緊急通行車両の事前届出制度については、東日本大震災前と変更はない。

- ② 平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、輸送協定を締結した

民間事業者等の車両については、緊急通行車両標章交付のための事前届出制度が適用され、発災後、当該車両に対して緊急通行車両標章が円滑に交付されることとなることから、国及び地方公共団体は、民間事業者等に対して当該事前届出制度の周知を行うとともに、自らも事前届出を積極的にするなど、その普及を図るものとするのが追加された。

今回、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における緊急通行車両の事前届出の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 地方公共団体における緊急通行車両の事前届出の実施状況

調査した 44 都道府県のうち、保有車両に係る緊急通行車両の事前届出を実施しているものは、31 都道府県（70.5%）となっている。

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における保有車両に係る緊急通行車両の事前届出の実施状況をみると、事前届出を実施しているものは 18 都道府県（62.1%）及び 85 市町（50.6%）となっている。これらの地方公共団体では、事前届出の車両の対象を i) 全ての公用車としているもの、ii) 災害応急対策に直ちに必要となるごみ集積車・給水車・荷物運搬用車両等としているもの、iii) 人や貨物を緊急輸送するためのトラックや乗用車等としているものなどがみられる。

事前届出を実施していない 7 都道府県（24.1%）及び 75 市町（44.6%）では、その理由について、i) 緊急通行車両の事前届出制度について承知していなかったため、ii) 災害時において緊急交通路を利用するか否かは不明であり、また、どの車両を用いるかあらかじめ特定しておくことが困難であるため、iii) 届出は 1 台ごとに申請する必要がある、廃車やリースの期限到来時に、その都度届出しなければならないなど事務手続に手間がかかるため、iv) これまで、大量の緊急通行車両が必要な程の災害が発生しておらず、事前届出の必要性を認識していなかったためなどとしている。

なお、4 都道府県（13.8%）及び 8 市町（4.8%）の防災担当部局では、事前届出の実施状況を把握していないとしている。

(イ) 地方公共団体における緊急通行車両の事前届出に関する意見・要望

実地調査した地方公共団体からは、国に対し、緊急通行車両の事前届出について、i) 事前に届出する車両を特定することは困難であることから、車両を特定せず、発災時に使用する車両の台数を届け出る方法にしてほしい、ii) 発災直後における負担軽減や迅速な災害応急対策活動の必要から、緊急通行車両の事前届出時に標章を交付してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

また、被災地調査を行った地方公共団体においても、東日本大震災時、標章の交付を受けるため、隣接市にある所轄警察署に出向いたが、津波による浸水区域を迂回しなければならず、相当の時間を要したことから、標章を届出時に交付してほしいとする意見・要望が聴かれた。

これに対し、警察庁では、発災時、真に人命救助等に従事する緊急通行車両の円滑な通行を確保するという災害時の交通規制の責務を果たすため、次の理由から、「車両を特定しない台数のみの事前届出の受理や標章の事前届出時の交付は行わない。」としている。

① 車両を特定しない台数のみの事前届出

緊急通行車両の事前届出制度は、発災時、標章交付事務の混乱によって災害応急対策に支障を来すことがないように、緊急通行車両として使用されることが想定される一定の車両について確認すべき事項を事前に点検することで、発災後の確認事務手続の簡素化を図るものである。当該制度では、事前に届け出る車両が特定されているからこそ、発災後に、現に運転中の車両に対して、事前届出受理時に点検した車両に関する事項に変更がないかどうかについてのみを確認することとすることで手続の簡素化を図ることが可能となっているものである。

仮に、車両の特定を行わずに事前届出を受理することとした場合、発災後、改めて、災害応急対策に使用される車両の使用目的・用途について確認を行わなければならず、発災後の確認手続の簡素化というメリットがなくなり、迅速かつ的確な災害応急対策に支障を及

ぼすおそれがある。

車両の特定は、事前届出受理時、警察が当該車両について、その使用目的・用途を把握するため実施しているが、仮に台数のみの届出とした場合、申請者においてその検討が十分行われないうまま届出が行われる可能性があり、警察が車両の使用目的・用途を正確に把握することができない。また、災害応急対策に使用するとして申請された車両が、実際に確保されているのかも曖昧となる。

② 標章の事前交付

災害時の交通規制では、標章の交付枚数（緊急通行車両の確認を行った車両の台数）を把握して、緊急交通路の交通容量等を踏まえた規制の見直しに反映することとしており、東日本大震災においては、交付枚数を把握することにより交通規制を実施する区間の縮小や通行を認める車両の範囲の拡大等の交通規制の見直しを行った。

仮に標章を事前交付した場合、発災後、事前届出を行った全ての車両が使用されるとは限らないため、緊急通行車両の正確な台数が把握できなくなり、緊急交通路の交通容量等を踏まえた適切な交通規制が行えず、人命救助等の災害応急対策に支障が生じることとなる。

なお、事前届出を行った車両は、発災時、全国の都道府県警察本部や警察署のほか、緊急交通路上に設置される交通検問所においても、確認を受けて標章及び緊急通行車両確認証明書の交付を受けることができることから、迅速な災害応急対策活動の支障とはなっていないものとする。

(5) 自発的支援の受入れ

ア 義援金

(東日本大震災の教訓)

義援金については、関連する法制度は存在しておらず、防災基本計画（平成 20 年 2 月）において、義援金の使用について、地方公共団体が日本赤十字社等義援金収集体と配分委員会を組織し、十分協議の上、定めることとされていたほか、配分方法を工夫するなどして義援金の迅速な配分に努めることとされていた。

東日本大震災においては、甚大な被害が見込まれたことから、日本赤十字社が、国、金融機関及び他の収集体と調整の上、震災直後の平成 23 年 3 月 14 日から義援金の受付を開始した。しかし、複数の都道府県が被災するなど被災が広域に及んだこと、原子力発電所の事故による避難など、これまで経験のない事態も生じたことから、義援金収集体が集めた義援金については、中央で配分の調整を行うこととし、義援金収集体、被災都道府県及び有識者で構成される義援金配分割合決定委員会が開催されることとなった。同委員会は、平成 23 年 4 月 8 日に開催され、死者・行方不明者 1 人当たり 35 万円等の金額を設定し、これに被災都道府県から申請のあった対象者数を乗じた額を配分する等、各都道府県に対する第 1 次配分基準を決定し、同年 4 月 13 日から都道府県への義援金の送金を開始した。その後は、被災都道府県から報告された被災状況を指標化し、それに基づき、都道府県に対し義援金の配分を行った。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の義援金についての教訓として、支給が全体として遅れたほか、その使途に多くの質問が出されたことなどから、義援金の支給手続の迅速化、使途の分かりやすい説明等が必要であるとされている。

また、厚生労働省が東日本大震災に係る対応について検証した「厚生労働省での東日本大震災に対する対応について（報告書）」（平成 24 年 7 月 20 日）において、義援金に係る課題・反省点として、i) 阪神・淡路大震災の際は配分基準の決定が震災後 12 日であったのに対し、東日本大震災では、義援金配分割合決定委員会による第 1 次配分基準の決定が震

災後 28 日を経過していたこと、ii) 市町村が避難所運営等応急救助に忙殺される中で、義援金の配付や被災者生活再建支援金の支給事務も同一の部署が担当することが多く人手不足に陥ったこと、iii) これらの事情から義援金の被災者への配付が遅くなったことなどを挙げている。

防災対策推進検討会議最終報告では、被災者への義援金の早期配付の観点から、日本赤十字社等の義援金収集体は、義援金の受付方法の工夫や都道府県への配分ルールをあらかじめ定めておくべきであり、その際、国は積極的に支援すべきであるとされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、地方公共団体に対して配分方法を工夫するなどして義援金の迅速な配分に努めることとしていた規定を、あらかじめ基本的な配分方法を決定しておくなどにより迅速な配分に努めることと修正し、日本赤十字社等義援金収集体に対しても、広域災害時には、義援金を速やかに地方公共団体に配分すべきであることから、義援金の受付方法の工夫や配分基準をあらかじめ定めておくことが追加された。

一方、厚生労働省は、防災対策推進検討会議最終報告を踏まえ、平成 24 年 8 月、「義援金に係る課題への取組のお願い（要請）」（平成 24 年 8 月 16 日付け社援発 0816 第 5 号）を発出し、日本赤十字社に対して、i) 義援金の受付や配分に係る日本赤十字社の責任を明確化・具体化した上で、国の支援の在り方を厚生労働省と協議し、日本赤十字社の義援金取扱規程に明文化すること、ii) 広域災害時における義援金の早期配分のための受付方法、配分ルール等をあらかじめ規定しておくことを検討するよう要請している。

今回、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体における義援金の配分に係る規定等の整備状況、国等における義援金の早期配分のための取組状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

(7) 地方公共団体における義援金配分委員会等に係る規定等の整備状況

- ① 実地調査した 27 都道府県(東日本大震災において義援金収集体から配分された義援金の金額が多い茨城県及び千葉県を除く。)及び 160 市町(茨城県及び千葉県の管内市町で義援金の配付実績がある 8 市町を除く。)における義援金の配分委員会に係る規定の整備状況をみると、規定を整備しているものが 23 都道府県(85.2%)及び 110 市町(68.8%)となっている。

義援金の配分委員会の設置に係る規定を整備していない 4 都道府県及び 50 市町では、その理由について、i) 配分委員会を設置することが義務付けられていないため、ii) 災害発生時に災害対策本部長の決定により配分する等、配分委員会の設置を必要としていないため、iii) 義援金の配分は県の配分委員会が実施するため、iv) 配分委員会設置の必要性を認識していなかったためなどとしている。

- ② 義援金の配分委員会に係る規定を整備している 23 都道府県及び 110 市町における同委員会の委員構成に係る規定の整備状況をみると、規定を整備しているものが 18 都道府県(78.3%)及び 49 市町(44.5%)となっている。

一方、同委員会の委員構成に係る規定を整備していない 5 都道府県及び 61 市町では、その理由について、i) 災害発生の都度、規定を整備し委員を決定することとしているため、ii) 委員の選定に当たって関係機関との調整が必要であるため、iii) 配分委員会の委員構成をあらかじめ規定しておく必要性の認識がなかったためなどとしている。

(イ) 地方公共団体における義援金の配分方法の規定の整備状況

実地調査した 27 都道府県及び 160 市町における義援金の配分方法の規定の整備状況をみると、規定を整備しているものが 3 都道府県(11.1%)及び 25 市町(15.6%)となっている。

一方、義援金の配分方法等に係る規定を整備していない 24 都道府県

及び135市町では、その理由について、i) 配分方法は配分委員会が決定すべき事項であるため、ii) 配分方法は災害の状況に応じて定めることとしているため、iii) 都道府県の配分委員会が決定した配分方法に従うこととしているためなどとしている。

なお、実地調査した地方公共団体からは、国に対し、被害状況や寄託された義援金総額の事前想定や迅速な把握が困難であることなどから、i) 配分方法に関するガイドライン等を作成し提供してほしい、ii) 義援金配分に係る地方公共団体の事例等を提供してほしいなどの意見・要望が聴かれた。

(ウ) 国等における義援金の早期配分のための取組状況

① 厚生労働省は、各都道府県に対し、「災害時の義援金の早期配分に向けた取組について」（平成24年12月14日付け各都道府県宛て事務連絡）を发出している。同事務連絡の中で、義援金の被災者への配分基準は、地方公共団体の義援金配分委員会で被害状況や寄託された義援金の額等を勘案し決定されることから、平時に決めることは困難であるが、基本的な配分方法を定めるなど早期配分のための準備に努めることが、平成24年9月に改定された防災基本計画により求められているとして、基本的な配分方法を定めるに当たって検討すべき内容等を示すとともに、災害時の義援金の早期配分に向けて基本的な配分方法をあらかじめ定めることを要請している。また、地方公共団体が検討すべき内容として、配分基準の決定方法、配付方法、配分対象等義援金の基本的な配分方法のイメージと、義援金の担当部署の指定、義援金配分委員会に係る規定を整備すること等、義援金の早期配分のために平時から備えておくべき事項を提示している。

② 日本赤十字社は、平成24年8月の厚生労働省からの「義援金に係る課題への取組のお願い（要請）」を受けて、東日本大震災における義援金の取扱いについて検証、分析を行い、そこから得られた教訓を踏まえて、25年3月に、「災害義援金に関する課題と今後の方

向（報告）～東日本大震災における検証と総括を踏まえて～」を取りまとめた。

この報告の中で、厚生労働省から検討するよう要請された広域災害時における義援金の早期配分のための配分ルール等については、従来から規定されていた義援金を按分して配分するための指標に、原子力発電所事故などによる避難者を想定した「その他被災者が居住できない状況」に係る指標を追加し、当該指標については、平成26年2月1日以後に発生した災害から適用している。

一方、厚生労働省は、日本赤十字社に対して、東日本大震災では、中央に義援金の配分に係る調整機関がなく、国が義援金の配分調整を支援せざるを得ない状況が生じたことから、国と日本赤十字社の役割分担を明確化することなどを要請している。これについて、日本赤十字社では、大規模広域災害を想定し、中央において地方公共団体や義援金収集体等で構成する調整機関の整備を検討しており、今後、この検討結果等を踏まえて、国と日本赤十字社の役割を明確化することとしている。また、内閣府（注）は、日本赤十字社の検討に対して、必要な支援を行うとしている。

（注）平成25年10月1日から災害救助法の所管が内閣府となったことから、厚生労働省が担当していた義援金に係る事務については内閣府に移管された。

イ 義援物資

（東日本大震災の教訓）

防災基本計画（平成20年2月）において、発災時、被災地方公共団体は、関係機関等の協力を得ながら、国民、企業等からの義援物資について、受入れを希望するもの及び受入れを希望しないものを把握し、その内容のリスト（以下「受入希望リスト」という。）及び送り先を非常本部等や報道機関を通じて国民に公表し、現地の需給状況を勘案し、受入希望リストを逐次改定するよう努めることとされていた。また、国及び被災地以外の地方公共団体は、必要に応じ義援物資に関する問合せ窓口を設けるとともに、被災地のニーズについて広報を行うこととされていた。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の義援物資の受入れの教訓として、食料や衣類等を1つの箱に詰め込んだ小口で混載の支援物資は、現場で仕分け等に手間がかかるなど、現地の受入れにおいて混乱に拍車がかかったことから、支援物資については、被災地外の集積拠点を活用して仕分けを行うなど、被災地外ですぐに使える状態にしておくことが必要であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、個人が被災地に小口・混載の支援物資を送ることは、被災地において内容物の確認、仕分けなどの作業が必要となり、被災地方公共団体の負担になることから、特定個人向けのものであって配送も可能な場合は除き、抑制を図るべきであり、一方、被災地外の地方公共団体等においては、ボランティア等の協力を得つつ、混載物資の内容物を分別する体制を構築すべきであるとされている。

(東日本大震災を踏まえた国の取組)

平成24年9月の防災基本計画の修正において、国及び地方公共団体は、小口・混載の支援物資を送ることは被災地方公共団体の負担になることなど、被災地支援に関する知識の普及に努めることが追加された。

今回、平成25年3月末現在の地方公共団体における義援物資の受入れに関する検討状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

実地調査した29都道府県及び168市町における受入希望リストに関する地域防災計画への記載状況をみると、受入希望リストを作成することなどを記載しているものが14都道府県(48.3%)及び45市町(26.8%)となっている。記載していない15都道府県(51.7%)及び123市町(73.2%)の中には、希望する義援物資を公表したとしても、必要十分な種類及び量の義援物資が速やかに送られてくることは期待できず、避難者のニーズに合わせた配布は困難であるとして、義援物資の受入れを制限するとしているものが5都道府県(17.2%)及び22市町(13.1%)みられた。

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町では、義援物資の受入れに関して、i) 受入れを想定していない義援物資や小口・混載の義援物資への対応に苦慮することが想定される、ii) 被災地のニーズとのマッチングが困難である、iii) 大規模災害発生時には地方公共団体単独での受入れは困難であるなどの課題を挙げている。

これらのことから、地方公共団体からは、国に対し、i) 小口・混載の義援物資を送らないよう周知してほしい、ii) 義援物資受入れの指針等を策定してほしい、iii) 広域的な受入体制を構築してほしいなどの意見・要望が聴かれた。さらに、義援物資の受入れに関し、東日本大震災時の被災地方公共団体や他の地方公共団体における取組事例等の情報提供を求める意見・要望も聴かれた。

内閣府では、地方公共団体が義援物資をどこまで受け入れるかについて国が示すことは、義援物資の送り手側の理念にも関係するものであり難しいが、被災地へ義援物資を送る前に被災地外での仕分けが必要である等の問題は認識しており、今後、義援物資の取扱いについて、関係省庁とともに、検討していきたいとしている。

ウ ボランティア

(東日本大震災の教訓)

防災基本計画（平成 20 年 2 月）において、国及び地方公共団体は、社会福祉協議会等やボランティア団体と連携を図り、その活動環境の整備を図るものとされていたほか、地方公共団体は、ボランティア団体と協力して、発災時の防災ボランティアとの連携について検討することとされていた。また、発災時において、国、地方公共団体及び関係団体は、相互に協力し、ボランティアに対する被災地のニーズの把握に努めるとともに、ボランティアの受付、調整等その受入体制を確保するよう努めることとされていた。

東日本大震災においては、被災した岩手県、宮城県及び福島県の 3 県で、災害ボランティアセンターが 64 か所設置されるとともに、同センターの紹介によりボランティア活動を行った者が延べ約 94 万 7,000 人とな

り、活発なボランティア活動が展開された。

防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災における防災ボランティア活動の教訓として、広域かつ大規模な災害であったことから、被災地における大量のボランティアのニーズの把握・発信が容易でなく、被災地・支援側の連携体制の構築も手探りで行われたことなどから、災害時の災害ボランティアとの広域連携の体制構築のためのポイントについて関連機関等への普及を図ることが必要であるとされている。

また、防災対策推進検討会議最終報告では、ボランティア等の被災地での受入体制の整備、活動上の安全確保、被災者ニーズ等の情報の提供などの方策を確立すべきであるとされている。

なお、東日本大震災における岩手県及び宮城県の検証において、防災ボランティアの受入体制に関する教訓として、特に有資格者（医療・介護系、理美容系等）など専門性の高いボランティアに関しては、受入れについての検討が不十分であり、事前の受入体制が十分に整っていなかったことなどから、ボランティアの専門性に応じた受入体制を平常時から整えておくことが重要であるとされている。

（東日本大震災を踏まえた国の取組）

内閣府は、平成 24 年 3 月に、防災ボランティア活動団体、自治会等地域のリーダー、民間企業、地方公共団体等を対象として、防災ボランティアの広域連携に必要な連絡要員（リエゾン）の役割、受援側・応援側それぞれの体制構築等のポイントを主な内容とする「防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けてのポイント集」を作成し、ボランティア団体等に対して情報提供を実施した。

また、平成 24 年 9 月の防災基本計画の修正において、i) 地方公共団体は、発災時の防災ボランティアとの連携の検討に加え、平常時からの地域団体、NPO等のボランティア団体の活動支援やリーダー育成を図ること、ii) 国及び地方公共団体は、防災ボランティアの活動環境の整備を図る際、防災ボランティア活動の受入体制、活動上の安全確保、被災者ニーズ等の情報提供方策等の整備を推進することが追加された。

今回、平成 25 年 3 月末現在の地方公共団体におけるボランティアの受入体制の整備状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

実地調査した 29 都道府県及び 168 市町における防災ボランティアの受入体制の整備状況をみると、発災時に防災ボランティアの受入窓口を設置することとしているものは 21 都道府県（72.4%）及び 160 市町（95.2%）となっている。

防災ボランティアの受入窓口を設置することとしていない 8 都道府県では、その理由として、被災した市町村が災害ボランティアを受け入れることとなっており、都道府県はその支援を行う立場であるためなどとしている。

なお、東日本大震災については、岩手県及び宮城県において、専門的な知識・資格を持っているボランティアの受入体制を整備することが必要であるとの教訓があった。このため、防災ボランティアの受入窓口を設置することとしている 21 都道府県及び 160 市町における専門性の高いボランティアの受入窓口の設置状況についてみたところ、専門性の高いボランティアを区別した受入窓口を整備しているものは 10 都道府県（47.6%）及び 45 市町（28.1%）となっている。

内閣府では、「従来、災害対策基本法には、国及び地方公共団体の施策上の配慮事項としてボランティアによる防災活動の環境の整備についての規定が置かれていたが、東日本大震災を始め、近年の災害時においては、多くのボランティアが活発な活動を行い、被災地内外で重要な役割を果たしたことを踏まえ、今後発生が懸念される大規模広域災害等において、ボランティアの役割がますます大きくなることを見込まれる」とし、平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正において、基本理念として、i) 国及び地方公共団体は、地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること、ii) ボランティアによる防災活動の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならないことを明確化した。

3 震災対策の一層の推進

今回、地域を限定せず、「我が国のどこでも地震が発生し得るもの」との考えの下、地震災害と津波災害に係る応急対策のうち、特に、発災直後の初動の対策や人命に関わる対策を中心に、i) 情報の収集・連絡体制及び活動体制、ii) 救助・救急、医療活動、iii) 避難収容、iv) 物資の調達、供給、v) 自発的支援の受入れについて、国及び平成25年3月末現在の地方公共団体における東日本大震災の教訓を踏まえた対策への取組状況を調査した。

その結果、明らかとなった横断的な課題は、以下のとおりである。

(1) 国の支援による地方公共団体における震災対策の推進

災害応急対策は、基礎的な地方公共団体である市町村が第一義的に当たり、都道府県は、市町村を助け、総合調整を行うことが責務とされている。一方、国は、地方公共団体等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行わなければならないとされている。

内閣府を始めとした関係府省では、災害対策基本法の改正や防災基本計画の修正、防災対策推進検討会議最終報告等を踏まえ、今後の震災に備えた具体的な対策やその実効性の確保方策等の検討を進めている。

地方公共団体における東日本大震災の教訓を踏まえた対策への取組状況をみると、全体として、一定の取組がなされており、また、取組が進んでいないものについても、地方公共団体の責務を踏まえ、想定される災害の緊要度や地方公共団体の実情に応じ、今後、水準の向上が期待される。一方、以下については、地方公共団体の自主性を尊重しつつも、地方公共団体における取組を一層推進するため、国による支援が必要な状況となっている。

① 地方公共団体の広域的な協力体制の構築

東日本大震災では、複数の地方公共団体による応援や地方公共団体の区域を越えた広域避難が行われた。しかし、地方公共団体間の応援に関する仕組みや広域避難を想定した備えが十分整っていなかったことから、東日本大震災後、災害対策基本法の改正により、大規模広域な災害に対

する即応力の強化等所要の措置が新たに規定された。当該改正を踏まえ、国は、防災基本計画を修正し、地方公共団体に対し、応援計画・受援計画や広域避難に係る手順等の策定に努めることを求めている。

しかし、応援計画・受援計画について、地方公共団体における策定状況をみると、策定しているものは、共に都道府県で約4割、市町で約1割となっている。また、広域避難に係る手順等について、地方公共団体における策定状況をみると、策定しているものは、都道府県で約2割、市町では1割にも満たないものとなっている。これらの策定については、必ずしも新たな計画等の策定を求めるものではないこともあり、策定していない地方公共団体では、既存の相互応援協定で対応することを未策定の理由とするものなどもあるが、中には、未策定理由について、策定のための知識やノウハウの不足を挙げるものがある。また、国に対し、応援計画等の具体的な内容を記載したマニュアルやひな型、ガイドライン等の提供を求める意見・要望があり、その策定に苦慮している状況がみられる。

応援計画・受援計画や広域避難の手順等の策定は、地域特性や災害特性に応じ、各地方公共団体が検討すべき事項であるが、これらは他の地方公共団体と整合性を持って策定されることが必要であり、また、それぞれが関連するものである。マニュアル等の提供を求めている地方公共団体においては、その必要性について、各地方公共団体独自の取組では地方公共団体間で齟齬が生じるおそれがあるため、全国の地方公共団体が共通認識を持って策定できるようにするためなどとしている。

応援計画・受援計画や広域避難の手順等の策定については、その前提となる全国規模の広域的な応援体制について、全国知事会が、平成25年度に広域応援推進検討ワーキンググループを設置し、広域的な応援の具体的な在り方や被災都道府県における受援体制の整備、広域避難に係る具体的な運用等の検討を行っており、これに内閣府及び消防庁も参加している。内閣府及び消防庁では、同ワーキンググループの検討結果に基づき、都道府県における応援計画等の策定が推進され、検討結果が都道府県から市町村にも提示されることにより、市町村における応援計画

等の策定の推進にもつながっていくことになるとしている。

なお、地方公共団体の情報システムについては、自治体クラウドの導入が進められており、また、東日本大震災に際しては、多彩なクラウドサービスが提供され、復旧・復興の大きな手助けとなった等その有用性や重要性が指摘されている。こうしたことから、職員の派遣や物資の提供など人的・物的支援やその受入れが迅速に行われるよう、電子化やクラウドサービスの活用による国と地方公共団体の間や地方公共団体間における情報の共有化を推進していくことも重要である。

② 地方公共団体における物資・燃料の調達、供給体制の整備への支援

東日本大震災では、地方公共団体の機能が喪失し、従来の市町村又は都道府県単体での対応は機能せず、国による物資や燃料の調達、供給が行われた。国は、この教訓を踏まえ、災害対策基本法の改正によるプッシュ型支援による供給の仕組みや、石油備蓄法の改正による石油精製業者等が連携して燃料の供給を行う仕組みを新たに整備している。

しかし、その具体的な内容については、次のとおり、明らかにされていない。

- i) 燃料を除く物資の調達、供給については、現在、内閣府を中心に、農林水産省、厚生労働省、経済産業省及び国土交通省において、プッシュ型支援の運用方法等の検討が行われている。

プッシュ型支援は、被災地からの要請がなくても、国や他の地方公共団体が物資を確保し送り込むものであり、東日本大震災の被災地において、発災直後より、大量の物資が送付されても対応できる物流体制を整えておく必要があるなどの教訓がみられるように、プッシュ型支援の円滑な実施のためには、物資の集積拠点や輸送体制の整備等受入側の体制の整備が必要である。

しかし、地方公共団体における集積拠点の管理・運営に関する民間事業者との協定の締結状況をみると、協定を締結しているものは、都道府県で約8割、市町で1割弱となっている。また、物資の輸送に関する民間事業者との協定の締結状況をみると、協定を締結しているも

のは、都道府県で全て、市町で約5割となっている。これらの協定を締結していない地方公共団体では、その理由として、職員や公用車により対応するため不要とするものがあり、基本的に、大量の物資の受入れを想定しておらず、プッシュ型支援が行われた場合、円滑な実施が危惧される。

また、防災対策推進検討会議最終報告において、「「プッシュ型」の支援の運用については、国は、供給の仕組みの整備と併せて、被災地の情報が不足する中で、どの程度の種類と量をどこに送り込むのかの判断基準を物資のパッケージ化も含めてあらかじめ整理し、地方公共団体と認識を共有すべきである。受入れ側となる地方公共団体は、集積拠点の開設や民間事業者への連絡・要請等における役割分担など、具体的な行動をあらかじめ定めるべきである。」とされているが、いまだ、プッシュ型支援の運用方法等は明らかにされていない。このため、地方公共団体の中からは、国に対する意見・要望として、集積拠点の開設場所を検討するため、輸送手段や方法を具体的に示してほしいとするもの、国、都道府県及び市町村の役割分担が明確になっておらず、市町村が対応すべき事項が不明なことから、国の支援のスキームを明示してほしいとするものなどが聴かれ、プッシュ型支援への対応に困惑している状況もみられる。

- ii) 燃料の調達、供給については、現在、経済産業省において、災害時石油供給連携計画の実効性の確保に向けた課題等の整理・検討や、内閣府とともに、災害時の都道府県からの供給要請内容の情報システムを活用した共有方法等についての検討が行われているが、受入側である地方公共団体において取り組むべき事項等については十分な検討に至っていない。

一方、地方公共団体においては、燃料は危険物であり、有資格者による取扱いを要することなどから、災害時の燃料確保方策は、市中の給油所等石油販売事業者からの調達を基本に検討されており、石油販売事業者等との優先給油に関する協定の締結状況をみると、協定を締

結しているものは、都道府県で約9割、市町で6割弱となっている。これらの協定を締結していない地方公共団体では、その理由として、災害時にあっても平常時に取引のある石油販売事業者に供給を依頼するだけであるため不要とするものがある。また、地方公共団体の中には、災害時の燃料確保に関する課題として、大規模広域災害時には、地方公共団体では対応できないため、国等において燃料の供給を行うべきであるとするものがある。

このように災害時に必要となる燃料の量の把握など燃料途絶・不足を想定した対策を検討している地方公共団体は少なく、災害時石油供給連携計画に基づく供給が行われた場合、地方公共団体内での円滑な実施が危惧される。

また、地方公共団体の中には、a) 災害時石油供給連携計画に基づく被災地への供給の手順や供給・輸送方法、市町村が対応すべき事項等が不明なことから、国の考えに対応した体制の整備やタンクローリーの確保など地方公共団体としての備えの検討ができない、b) 災害時の燃料の確保は市町村だけで対応できるものではなく、大規模広域災害に備え、国、都道府県、市町村及び事業者の役割分担を明確にした上で、一体となった対策・体制の構築が必要であるなどとするものがある。

(2) 都道府県の支援による市町村における福祉避難所の人材及び応急仮設住宅の建設用地の確保の推進

地方公共団体における東日本大震災の教訓を踏まえた対策への取組状況をみると、福祉避難所の人材の確保及び応急仮設住宅の建設用地の確保については、市町において取組が行われているものの、以下のとおり、対応に苦慮しており、広域的な観点から、都道府県による支援が必要な状況となっている。

- ① 福祉避難所については、約8割の市町が指定しており、このうち、福祉避難所で活動する介護職員等を確保済みとしているものは、約6割と

なっている。

しかし、市町の中には、介護職員等の人材は、平常時でも確保が困難であり、災害時に確保できるか疑問とするものがある。

福祉避難所の人材確保については、平成24年9月の防災基本計画の修正により、都道府県は、あらかじめ介護保険施設等に対して、災害時に派遣可能な職員数の登録を要請するなどにより、介護職員等の派遣体制の整備に努めることが追加されているが、福祉避難所で活動する人材を確保する取組を行っている都道府県は、約2割となっている。

当該取組を行っていない都道府県では、その理由として、福祉避難所の運営は市町村の業務であるためなどとしており、防災基本計画の修正の趣旨等が認識されているとは言い難い。

- ② 応急仮設住宅の建設用地については、約7割の市町が事前に選定済みとしている。

しかし、市町の中には、建設に適した平地が少なく、選定に苦慮しているなどとするものがある。また、被害想定に基づき建設が必要な戸数を算出し、事前に建設用地を選定済みとしている市町においても、必要な戸数の用地は確保できていないとするものが半数近くみられる。

一方、都道府県の中には、広域的な見地から、建設用地の事前選定及び確保のため、都道府県内の建設用地の情報をデータベース化し市町村と共有することにより、市町村間の調整を可能としている例や、都道府県及び市町村の担当者による検討会を開催している例など、広域的な見地から、都道府県が市町村を支援しているものがある。

(3) 都道府県のニーズに合致したDMAT隊員養成研修の実施

東日本大震災後、厚生労働省は、DMATの保有を災害拠点病院の指定要件とし、全災害拠点病院でDMATを保有できるよう、DMATの養成を推進している。

DMATの隊員となるためには、厚生労働省が実施する日本DMAT隊員養成研修の修了が要件とされ、当該研修は、医師、看護師及び業務調整

員で構成されるDMATのチームを養成するためのチームを対象とした研修と、チームの欠員補充や予備人員の確保のための個人を対象とした研修の二つに大別される。

都道府県の中からは、日本DMAT隊員養成研修の全体の研修枠を増やしてほしいとする意見・要望が聴かれ、特に、個人を対象とした研修を希望どおり受講できないため、i) 隊員の異動や退職、高齢化等によりチームの維持が困難となっており、チーム数が減少している、ii) DMATの隊員となり得る人員は確保しているものの、DMATの隊員資格を得られないなどとするものがある。

厚生労働省では、日本DMAT隊員養成研修の実施に当たっては、DMATの保有を災害拠点病院の指定要件としたことに伴い、個人を対象とした研修よりチームを対象とした研修に重点を置いている、また、研修の受講枠数や回数の拡大のためには、研修講師となるDMATの現役隊員の確保が必要となるが、希望者が少ないとしている。

一方、各都道府県におけるDMATの最終的な配備目標は、平成24年4月現在、1,378チームであるのに対し、25年4月1日現在の配備数は1,150であり、さらに、25年度の養成研修において、178チームが養成される見込みとなっていることから、25年度末における配備目標は残り50チームと推測される。

このため、平成26年度以降は、チームより個人を対象とした研修に重点を移すことは可能と考えられる。

また、厚生労働省は、毎年度、都道府県を通じて、個人の受講希望者数を把握しているものの、受講希望の理由や、その理由が欠員補充など緊急性を要するものであるか否かについては把握していない。

【所見】

したがって、関係府省は、東日本大震災を踏まえた震災対策を、一層推進する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

(1) 国の支援による地方公共団体における震災対策の推進

① 地方公共団体の広域的な協力体制の構築

応援計画・受援計画や広域避難に係る手順等の策定については、全国知事会の広域応援体制に関する検討が円滑に進むよう、必要に応じ助言を行うなど、引き続き検討作業に協力するとともに、市町村においてもこれらの計画等が円滑に策定されるよう、その検討結果の提示を図ること。

なお、応援計画等の策定支援に際しては、人的・物的支援やその受入れが迅速に行われるよう、電子化による情報の共有化について留意すること。(内閣府、総務省(消防庁))

② 地方公共団体における物資・燃料の調達、供給体制の整備への支援

i) 国によるプッシュ型支援について、物資関係省庁と連携し、国が行う事項と受入側である地方公共団体が行うべき事項を明確化し、地方公共団体に対し、明示すること。(内閣府)

ii) 国による燃料の調達、供給について、災害時石油供給連携計画に基づき国や事業者が行う事項と受入側である地方公共団体が行うべき事項を明確化し、地方公共団体に対し、明示すること。(内閣府、経済産業省)

③ 地方公共団体に対する支援内容及びその実施時期の明示等

上記①及び②の支援に当たっては、地方公共団体が計画的に震災対策に取り組めるよう、関係省庁と連携し、優先順位を勘案した上で、地方公共団体に対し、支援の内容とその実施時期を明示すること。(内閣府)

また、実施した支援について、地方公共団体における取組状況のフォローアップを行うこと。(内閣府、総務省(消防庁)、経済産業省)

(2) 都道府県の支援による市町村における福祉避難所の人材及び応急仮設住宅の建設用地の確保の推進

① 福祉避難所の人材の確保について、都道府県に対し、都道府県が市町村の支援を行っている取組事例を提供するとともに、防災基本計画に定められている趣旨を踏まえ、市町村への積極的な支援の実施を要請する

などにより、福祉避難所において活動する必要な人材の確保を推進すること。(厚生労働省)

- ② 応急仮設住宅の建設用地の事前確保について、都道府県に対し、都道府県が市町村の支援を行っている取組事例を提供するとともに、市町村への積極的な支援の実施を要請するなどにより、必要な戸数の応急仮設住宅の建設用地の確保を推進すること。(内閣府)

(3) 都道府県のニーズに合致したDMAT隊員養成研修の実施

DMAT隊員養成研修については、都道府県における受講希望数のみならず、その受講希望理由を把握した上で、当該把握結果を踏まえ、研修の実施方法を見直すことや、都道府県に対し、研修講師の確保に向けて協力を要請することなどにより、都道府県のニーズに合致した研修を実施すること。(厚生労働省)