

平成 24 年版 防 災 白 書
(「防災に関してとった措置の概況」及び
「平成 24 年度の防災に関する計画」)
概 要

内 閣 府

第 180 回国会提出
(平成 24 年 6 月 19 日閣議決定)

平成 24 年版防災白書のポイント

- 防災白書は「災害対策基本法」に基づく法定白書であり、今年は昭和38年(1963年)に初めて発行されて50回目の節目を迎えるもの。この50年の間に、「災害対策基本法」等に基づき災害対策が向上し、特に風水害による被害は減少してきたが、昨年、極めて甚大な東日本大震災が発生。
- このため、昨年の白書に引き続き、特集として東日本大震災を取り上げ、現在の復旧・復興状況を報告するとともに、大震災を踏まえた我が国の今後の災害対策の方向性等について展望。
- 【第1部第1編】(p3)
 - 東日本大震災の被害状況、被災地における現在の復旧・復興状況等について記述。
- 【第1部第2編】(p35)
 - 東日本大震災への対応等から教訓を導き出し、それを踏まえて、現在取り組んでいる災害対策、今後の取組が求められる災害対策等について記述。
- 【第1部第2編第1章】(p35)
 - ・災害対策は、実際に発生した災害から導き出される教訓を踏まえ、必要な見直しを速やかに行うという不断の努力の上に成り立つもの。
 - ・東日本大震災では、耐震補強による被害減少等これまでの教訓が奏功したものがある一方、多数の被災者、津波による壊滅的な被害、極めて広域にわたる被害の発生等、今までの災害対策では十分に対応できないことが明らかとなる。
 - ・東日本大震災の災禍を再び繰り返さないため、東日本大震災の教訓をもとに、災害対策の改善・充実を図るとともに、その教訓を忘れないよう不断の努力が必要。その際、想定外があってはならず、想像力を働かせ、より多くの教訓を導き出すことも必要。
 - ・このため、専門調査会の報告内容等をもとに、東日本大震災への対応等の検証から、①災害の想定、災害対策の基本的考え方、②広域で大規模な災害への即応力、③被災者支援等、④地震動や津波による被害、に関する教訓を整理。
 - ・これらの教訓について、①被害が大きかった現象以外の現象にも着目する必要、②楽観的な想定ではなく、悲観的な想定を行う必要、③多様な主体によるハード・ソフト対策の組合せが必要、④情報不足でも災害対策を行えるよう日頃からの備え・訓練が必要、⑤避難や被災地方公共団体の支援等が広域的に対応できる制度が必要、⑥教訓を防災教育等を通じて後世へ引継ぐ努力が必要、と集約できる。
- 【第1部第2編第2章】(p44)
 - これらの教訓を踏まえ、政府において現在取り組んでいる、①災害対策の基本となる検討の推進・制度の充実、②災害の想定の見直し、③広域で大規模な災害への即応力の強化、④被災者支援の強化、⑤地震・津波被害の軽減に向けた取組、⑥南海トラフ巨大地震、首都直下地震

等大規模災害に対する現在の取組、について記述。

- なお、附属資料では、東日本大震災を踏まえて実施されている各府省庁の主な取組を分かり易く掲載するとともに、東日本大震災や災害対策に係る各種データ等について収録。(p附-1)

- 【第1部第2編第3章】(p77)

また、政府として今後取り組む災害対策について、①「減災」、「自助・共助」等の災害対策の理念の明確化、②自然災害における「緊急事態」への対処、③津波避難や安全な避難場所等の避難対策の確立、④体系的な支援制度の構築、避難生活環境の整備等の被災者支援の充実、⑤復旧・復興の枠組みの強化、⑥南海トラフ巨大地震、首都直下地震等大規模災害への対応、との問題意識を整理して記述。

- 【第1部第2編第4章】(p85)

これら政府の取組に加えて、企業の事業継続計画(BCP)について、東日本大震災の前後でその取組が大きく向上しており、BCPの策定・運用が着実に進展していることが明らかとなった(内閣府の実態調査結果)。

BCP策定済み・策定中・策定予定の大企業： 75%(H21)→94%(H23)

BCP策定済み・策定中・策定予定の中堅企業： 42%(H21)→66%(H23)

また、東日本大震災によって、企業の35%で重要な業務が停止しており、その理由としては停電が55%と最も高いことが明らかとなった。一方、取引先・納入元の業務停止(資材の供給停止等)を理由とするものが26%、取引先・納入先の業務停止(顧客の工場停止等)を理由とするものが23%となっており、サプライチェーンも大きく影響を受けた。

なお、企業の停止した業務の再開期間は、2～3日以内が3割以下、1週間超が5割超であった。

BCPを作成していた企業では、代替施設・手段、非常用電源設備、代替調達先等の確保を改善・追加項目として考えており、従来型の「早期復旧」戦略のみでは不十分で、「代替」戦略が必要と考えているものと推測。

- また、東日本大震災時において広域連携して実施されたボランティアの取組事例を紹介。(p89)

- さらに、国際社会から多大な支援を受けた我が国として、東日本大震災から得られた教訓等を国際公共財として共有するため、平成27年予定の「国連防災世界会議」を招致する方針であること等について記述。(p93)

- 【第2部】(p99)

防災力向上、大雨時の避難、竜巻等突風など各種災害対策への取組と、台風第12号、大雪など平成23年以降に発生した主な災害について、その概要と対応状況について記述。

構成

第1部 東日本大震災を踏まえた災害対策

はじめに

第1編 東日本大震災の概要と復興に向けた取組

第1章 被災地の復旧と復興に向けた取組

- 1 東日本大震災の被害状況
- 2 復旧の状況
- 3 復興に向けた新たな取組

第2章 原子力災害への対応

- 1 原子力発電所事故への対応
- 2 原子力被災者への対応
- 3 原子力防災の改善

第2編 東日本大震災を踏まえた災害対策の推進

第1章 東日本大震災の教訓

- 1 災害の想定及び災害対策の基本的考え方に関する教訓
- 2 広域で大規模な災害への即応力に関する教訓
- 3 被災者支援等に関する教訓
- 4 地震動や津波による被害に関する教訓
- 5 教訓のまとめ

第2章 政府において取り組んできている災害対策

- 1 災害対策の基本となる検討の推進・制度の充実
- 2 災害の想定 of 適切な見直し
- 3 広域で大規模な災害への即応力の強化
- 4 被災者支援の強化
- 5 地震・津波被害の軽減に向けた各行政分野の取組
- 6 南海トラフ巨大地震、首都直下地震等大規模災害に対する取組

第3章 政府として今後更なる取組が求められる災害対策

- 1 災害対策の理念の明確化
- 2 自然災害における国家的緊急事態への対処
- 3 人の命に係わる災害対策の見直し
- 4 被災者支援の充実
- 5 復旧・復興の枠組み強化
- 6 南海トラフ巨大地震、首都直下地震等大規模災害への対応

第4章 民間分野で進む取組と国際防災協力

第2部 各種災害対策への取組の方向性と平成23年以降発生した主な災害とその対応(東日本大震災を除く)

第1編 各種災害対策への取組の方向性

- 1 地方都市等における地震防災の在り方
- 2 大雨災害時の避難の在り方
- 3 大雪に対する防災力向上の方向性
- 4 竜巻等突風対策

第2編 平成23年以降に発生した主な災害(東日本大震災を除く)

- 1 霧島山(新燃岳)の噴火
- 2 平成23年台風第6号
- 3 平成23年7月新潟・福島豪雨
- 4 平成23年台風第12号
- 5 平成23年台風第15号
- 6 平成23年11月からの大雪等
- 7 平成24年5月に発生した突風等

第3部 平成22年度において防災に関してとった措置の概況

第4部 平成24年度の防災に関する計画

附属資料

第1部 東日本大震災を踏まえた災害対策

はじめに

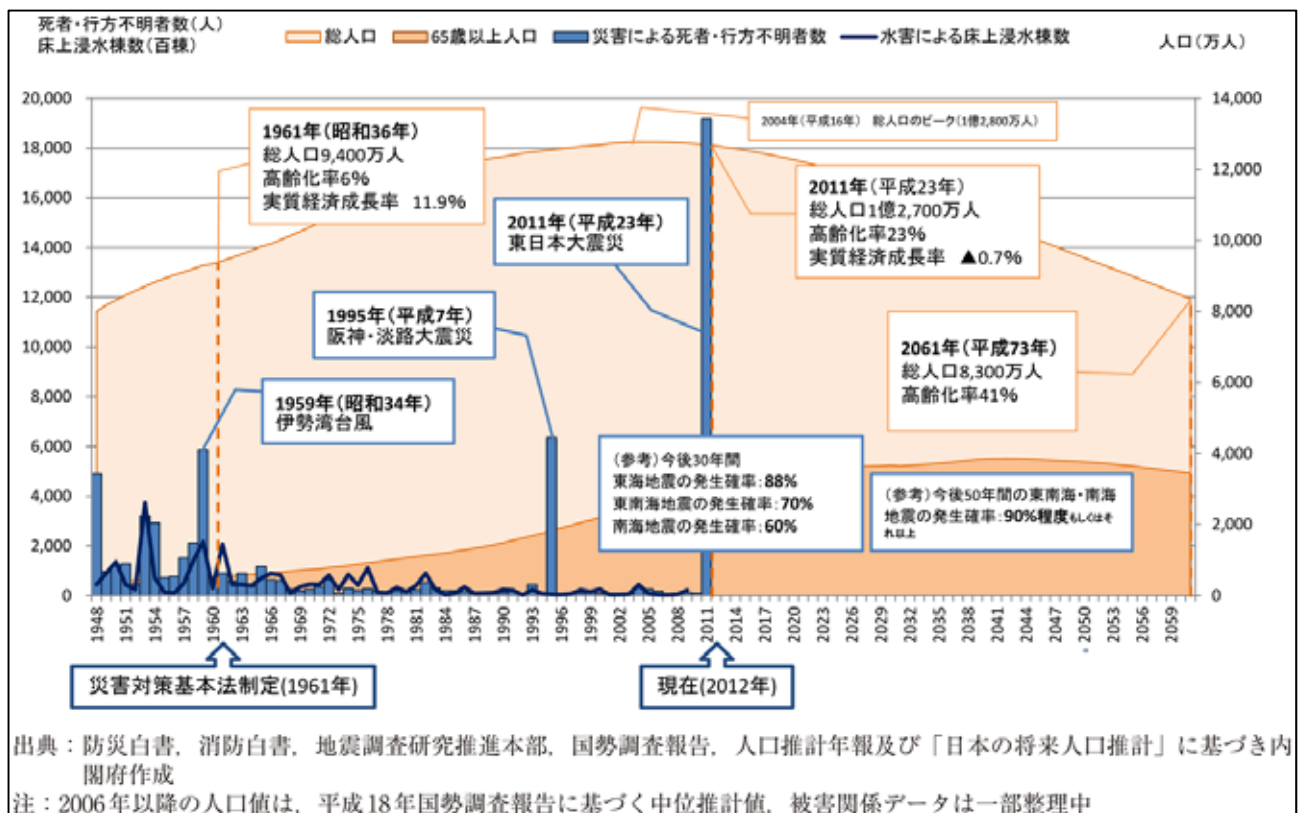
今回の白書は、「災害対策基本法」に基づきいわゆる防災白書が昭和38年（1963年）に初めて世に出て50回目の節目を迎えるものである。

半世紀前、我が国の災害による犠牲者が千人を超える年も少なくなかった。昭和34年（1959年）の伊勢湾台風を契機に、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図るため、「災害対策基本法」が昭和36年（1961年）に制定された。

その結果、毎年起こりえるような災害に対しては、災害対策が確立してきた。特に風水害による被害は減少してきた。そして今、私たちは、昨年発生した未曾有の大災害、東日本大震災の教訓を踏まえ、万全の災害対策を進め、「ゆるぎない日本」を構築することが求められている。

今年の防災白書では、昨年の防災白書に引き続き東日本大震災を取り上げ、現在の復旧・復興状況を報告するとともに、大震災を踏まえた我が国の今後の災害対策の方向性等を提示する。

自然災害による被害の推移と人口等の長期変動



第1編 東日本大震災の概要と復興に向けた取組

第1章 被災地の復旧と復興に向けた取組

1 東日本大震災の被害状況

東日本大震災について、昨年の防災白書の記述以降の状況変化や新たに判明した被害状況を中心に記述。

- ・死者・行方不明者については、12都道県で死者1万5,859人、行方不明者3,021人（平成24年5月30日時点）。
- ・住家については、全壊が10都県で約13万棟、半壊が13都道県で約26万棟の被害が発生。
- ・液状化による宅地被害は、東北から関東にかけての9都県で約2万7,000件が発生。
- ・長周期地震動によって、首都圏や大阪府等で高層ビル等において大きな揺れが観測
- ・震度6弱以上を観測した8県の352市町村のうち、237市町村の庁舎が被災。

等

2 復旧の状況

- ・避難者については、岩手県、宮城県及び福島県を中心に約47万人（平成23年3月14日時点）→34万人1,000人強（平成24年5月10日）。うち避難所にいる避難者254人、残りの避難者は応急仮設住宅や公営住宅等に居住（全国47都道府県の約1,200市区町村）
- ・インフラ、公共サービス等については、家屋等流出地域や原発警戒区域等を除き、応急的な復旧がおおむね進捗済み。
- ・事業者の再建支援に向け、政府の支援策として、東日本大震災復興特別貸付、復興緊急保証等の措置により事業費ベースで総額22.6兆円規模の資金繰り支援（平成24年4月20日時点）を行うとともに、独立行政法人中小企業基盤整備機構により、仮設店舗・仮設工場等の支援を行い、433箇所で竣工。農業者の経営再開に必要な資金調達の円滑化を図る等の支援を行い、津波被害のあった農業経営体の約4割に当たる4,090の経営体が農業経営を再開（平成24年3月11日時点）。被災3県で被害があった水産加工施設のうち約半数に当たる417施設が業務を再開（平成24年4月2日時点）。

等

3 復興に向けた新たな取組

- ・復興庁の設置（平成24年2月）
- ・復興特別区域制度

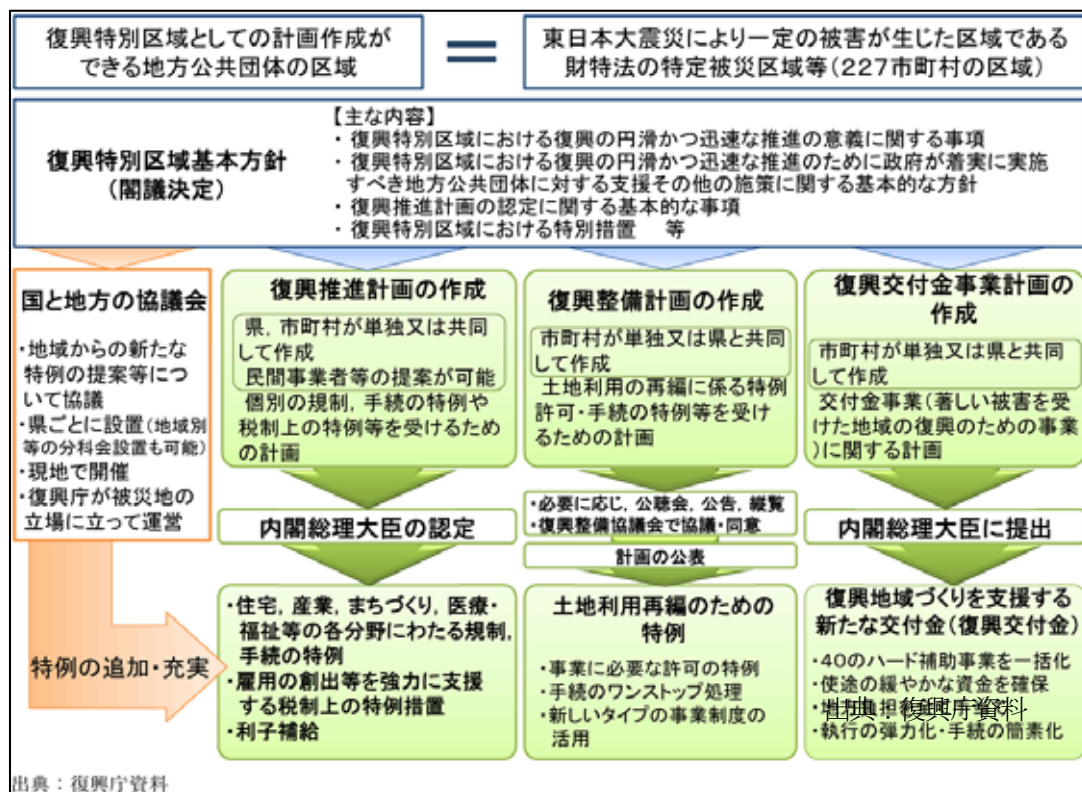
個別の規制・手続の特例や税制上の特例等を受けるために、県、市町村が単独又は共同して作成する復興推進計画は、5県14件について認定（平成24年4月末時点）。

まちづくり・地域づくりを進める地域等において、土地利用の再編に係る特例許可・手続の特例等を受けるために、市町村が単独又は県と共同して作成する復興整備計画は、岩手県の4市町村、宮城県の5市町で公表（平成24年4月末時点）。

市街地の再生に一括して対応可能な復興交付金制度を創設

・(株)東日本大震災事業者再生支援機構の設置(平成24年2月) 事業者の二重債務問題に対応等

図表 東日本大震災復興特別区域法の枠組み



1 原子力発電所事故への対応

2 原子力被災者への対応

3 原子力防災の改善

- ・『原子力施設等の防災対策について』の見直しに関する考え方について（中間取りまとめ）」を取りまとめるとともに、関係組織の再編及びその機能強化、原子力安全規制の強化、体制強化等強固な防災体制の構築を行うべく関係法案を第180回国会に提出 等

第2編 東日本大震災を踏まえた災害対策の推進

第1章 東日本大震災の教訓

災害対策は、実際に発生した災害の状況と、それに対して実際に行った対応を検証し、それらから導き出される教訓を踏まえ、必要な見直しを速やかに行うという不断の努力の上に成り立つもの。

東日本大震災においては、耐震補強による土木構造物の被害の減少等、これまでの教訓が成果として発揮された一方、多数の被災者を出したことで、津波により建物やライフライン施設等に壊滅的な被害が発生したこと、極めて広域にわたって様々な被害や事象が発生したこと等、今までの災害対策では十分に対応できないことが明らかになった。

我々は、東日本大震災の災禍を再び繰り返さないように、東日本大震災から教訓を導き出し、今後の災害対策の改善・充実を図るとともに、その得られた教訓を忘れないように不断の努力を尽くしていかなければならない。その際、災害への対応に当たっては想定外があってはならず、東日本大震災による被害状況及び対応を踏まえ、想像力を働かせ、より多くの教訓を導き出すことも必要である。

東日本大震災への対応等を踏まえて教訓を整理し、災害対策の取組状況、今後の方向性等を示す。

1 災害の想定及び災害対策の基本的考え方に関する教訓

災害の想定 災害対策の基本的考え方

2 広域で大規模な災害への即応力に関する教訓

国家的な緊急事態への対処 被災地を支える災害対応体制
被災地地方公共団体の課題等 ライフライン・物流

3 被災者支援等に関する教訓

避難所の設置・運営	二次避難・広域避難	応急仮設住宅
男女共同参画の視点	災害時要援護者への配慮	医療・健康確保・心のケア
絆・コミュニティの重視	物資供給	海外からの支援受入れ
被災者支援制度の体系	働く場の確保と産業振興	復興の制度
災害廃棄物処理	各主体との協働	事業継続計画
防災ボランティア活動	防犯	

4 地震動や津波による被害に関する教訓

津波からの避難	津波防護施設等
広域に及ぶ地震動	建築物や土木構造物の耐震化
首都圏における帰宅困難者	教訓の活用・伝承、教育及び訓練

5 教訓のまとめ

これらの教訓を取りまとめれば、次のとおり。

- ・災害対策に当たっては、被害が大きかった現象のみならず、それ以外に起きた現象から得られる教訓等にも着目する必要がある。
- ・災害を完璧に予想することはできなくても、災害への対応に想定外はあってはならない。このた

め、災害対策の検討に当たっては、楽観的な想定ではなく、悲観的な想定を行う必要がある。

- ・被害を最小化する「減災」を実現するためには、行政のみならず、地域、市民、企業といった多様な主体による、ハードやソフトの様々な対策を組み合わせる必要がある。
- ・発災直後には、十分な情報を得て対策を行うことはできない。このため、不十分な情報の下でも災害対策を行えるように、日頃からの備えや訓練が必要である。
- ・住民の避難や被災地方公共団体への支援等については、甚大な被害が広範囲にわたって発生することを想定の上、広域的な対応を有効に行うことができる制度とする必要がある。
- ・得られた教訓については、次の災害発生時に忘れられていないように、防災教育等を通じて後世へしっかりと引き継いでいく並々ならない努力を様々な場面で行う必要がある。

第2章 政府において取り組んできている災害対策

第1章に記述した教訓に基づき、中央防災会議や各府省庁において、現在までに取り組んできている主な法制度の改善、対応策の実施、マニュアル等の改訂等について記述。

(1) 災害対策の基本となる検討の推進・制度の充実

- ・「防災対策推進検討会議」における検討
- ・「災害対策基本法」の改正（国会への提出）
- ・防災基本計画の修正
- ・地域防災計画の見直しへの支援

(2) 災害の想定の見直し

- ・地震・津波の想定及び対策の全般的な見直し
- ・地震に関する評価方法及び地震調査研究の在り方の見直し

(3) 広域で大規模な災害への即応力の強化

① 体制の強化等

- ・官邸の危機管理機能の強化
- ・政府による災害応急対応の強化
- ・防災訓練の充実
- ・警察における災害対策の見直し
- ・消防防災体制の充実強化
- ・消防による救助活動の強化
- ・救急業務の在り方の検討
- ・日本DMATの活動体制の強化
- ・自衛隊の災害対処能力の向上
- ・緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）の体制強化
- ・海上における災害対応体制の強化

② ライフライン・物流対策の強化

- ・石油備蓄法の改正（国会への提出）
- ・電気通信事業者等が取り組むアクションプランの策定
- ・下水道BCP策定マニュアル（地震・津波編）の策定

③ 情報を活用した対策の強化

- ・災害に強い電子自治体
- ・情報流通連携による災害時の生活安全の確保

(4) 被災者支援の強化

① 避難所・避難生活対策の充実

- ・避難所の生活環境対策
- ・避難所となる学校施設における防災機能の強化
- ・男女共同参画の視点の対策
- ・災害時要援護者対策

防災対策推進検討会議の中間報告

防災対策推進検討会議 中間報告(案) ～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を～ 要旨

■ 第1章 日本の持続的な発展に不可欠な防災対策

○日本は世界的にも地震・火山・水害等の災害を受けやすい国

○近い将来懸念される巨大災害
南海トラフの巨大地震(今後30年間に60～80%)、首都直下地震(今後30年間に70%)、火山災害、大規模水害 等

○日本列島は、3.11以降大きく変化
東日本大震災によって日本列島の応力状態に大きな変化が生じ、他の大規模地震や火山噴火を誘発するおそれ、過去にも同様の事例

大規模災害時は「複合災害」を考慮

・政府の体制や指揮命令系統の検討
・優先順位、担当主体の決定等を考慮

○国力の衰退が危惧されている中、大規模な災害に見舞われると、我が国の経済社会は立ち直りのきかないほどのダメージを受けるおそれ

○日本の持続的な発展のために、災害の発生による被害を最小限にする「減災」を進め、早期回復を図ることが防災対策の使命

■ 第2章 東日本大震災から学ぶもの ～貴重な教訓や課題～

まとめ

○災害を完璧に予想することはできなくても、災害への対応に想定外はあってはならない。楽観的な想定ではなく、悲観的な想定を行うべき。

○被災直後に十分な情報を得て対策を行うことはできない。不十分な情報をもとに対策を行うための備え、訓練が必要である。

○災害対策に当たっては、ハード・ソフトの様々な対策により被害を最小化する「減災」に向け、行政のみならず、地域、市民、企業レベルの取組を組み合わせなければ、万全の対策がとれない。

○甚大な被害が広範囲にわたったため、住民の避難や被災地方公共団体への支援等に関し、広域的な対応がより有効に行える制度の必要性が痛感された。

○阪神・淡路大震災で多くの教訓を学んだつもりであったが、地震動による教訓であり、津波による教訓はなかった。東日本大震災においても、津波による教訓だけに着目するのではなく、被害が広域にわたったことや地震動による教訓等にも着目しなければならない。

○災害対策に当たっては、地域性と歴史性を踏まえることが必要である。

○これらの教訓・課題については、今までのようにそのときだけの議論に終わらず、防災教育等を通じて後世にしっかりと受け継いでいく並々ならぬ努力が大切。

◇災害応急対応はうまく機能したのか

警報の発表・伝達、被災直後の避難のあり方、情報発信・情報把握、医療、物資・輸送、海外からの支援受入れ、燃料、避難所の設置・運営、二次・広域避難、災害時要援護者への配慮、男女共同参画の視点、被災地方公共団体の体制、被災地を支える災害対応体制、防災ボランティア活動、等

◇生活再建や復興はスムーズに進んでいるのか

被災者支援全般、応急仮設住宅、医療・健康確保・心のケア、働く場の確保と産業復興、絆・コミュニティの重視、災害復興財源、公共施設の復興、ライフラインの復興、復興の制度、対応体制

◇事前の備えは十分であったのか

被害想定、対策の基本的考え方、地震・津波に強い国づくり・まちづくり、教訓の活用・伝承、教育、訓練、各主体との協働

■ 第3章 「ゆるぎない日本」の再構築を目指して ～大震災の教訓・課題を受け、行うべき防災対策の全般的見直し～

◇災害から生命を守るために

- 円滑な避難のための情報伝達システム、避難者の安否情報システムの高度化検討
- 災害派遣医療チームの活動内容等の見直し
- 物資輸送は被災地の要請がなくても送り込む「プッシュ型」の構築、民間との連携に留意

◇被災地を支える体制づくり

- 大規模災害時における都道府県や国の調整による地方公共団体間の支援の仕組みの強化や、そのための支援計画の明確化
- 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
- 市町村機能が著しく低下した場合や災害緊急事態における都道府県や国の対応のあり方を検討

◇ニーズに応じた避難所運営

- 避難所の位置付けの明確化

◇スピード感、安心感がある被災者支援

- 体系的な被災者支援制度への見直し検討
- 心のケア、生活不活発対策の円滑化
- 各段階での災害時要援護者への配慮
- 各段階での男女共同参画の視点の重視

◇住まいの再建

- 応急仮設住宅として民間賃貸住宅を借り上げる際の取扱いの整理

◇復旧・復興をスムーズに成し遂げるための仕組み

- 復興の枠組み検討と震災時の特別対策で有効なものに速に発動できる方策の確立

◇大災害を生き抜くための日頃からの備え

- 最大クラスの地震・津波の想定
- ハード・ソフトが一体となった「減災」や、「自助」「共助」の明確化検討
- 様々な組織・機会での防災教育、教訓の伝承・定着、訓練の推進
- 多様な主体(国・地方・民間・ボランティア・自治組織等)の連携協働による社会の総力を挙げた対策強化

◇国境を越えた教訓の共有

- 諸外国の防災力の向上に向けた情報発信

発生が危惧される大規模災害に向けた備え

- ◇南海トラフの巨大地震に向けた対応
 - 被害シナリオを踏まえた対策の見直し
- ◇首都直下地震に向けた対応
 - 関東大震災クラスの想定
 - 首都中核機能の確保
- ◇火山災害に向けた対応
 - 観測体制の充実等監視・観測のあり方
 - 大規模火山噴火対策について
- ◇大規模水害に向けた対応
 - 広域避難
 - 地下空間の浸水への対応
- ◇複合災害への対応
 - 複合災害に備える体制や対策等を検討

■ 第4章 最終報告に向けて

・いつ起こるか分からない広域災害で必要と考えられる対応は、災害対応体制や法制度の改善を含め、具体的な内容を詰められるものから、最終報告を待たずに政策として実現

・徹底的な検証の継続 ・具体的な対応について引き続き議論し改善・拡充 ・実施状況の継続的な把握・点検

出典：中央防災会議「防災対策推進検討会議」資料

出典：中央防災会議「防災対策推進検討会議」資料

② 物資供給対策

- ・復旧支援ルート等の早期確保のための取組
- ・食料等の供給における震災応急業務体制の見直し
- ・生活必需物資等の供給における震災応急業務体制の見直し
- ・物流政策に関する取組
- ・災害時を想定した流通サプライチェーンの強靱化
- ・海外支援受入れ

③ 生活再建支援

- ・被災者の生活再建支援
- ・特別行政相談活動による被災者支援

(5) 地震・津波被害の軽減に向けた各行政分野の取組

① 津波避難対策の強化

- ・津波警報の改善
- ・津波避難対策に関する検討の推進

・津波避難対策の充実・強化

② 公共土木施設等における取組

- ・海岸堤防における取組
- ・海岸防災林における取組
- ・河川における取組
- ・道路における取組
- ・鉄道における取組
- ・空港における取組
- ・港湾における取組
- ・地震動等による土砂災害対策

③ ライフライン等における取組

- ・電気設備における取組
- ・危険物施設等における取組
- ・高圧ガスにおける取組
- ・工業用水道における取組
- ・通信設備における取組
- ・都市ガスにおける取組
- ・LPガスにおける取組
- ・下水道施設における取組

④ 災害に強い地域づくり

- ・災害に強い国土づくりの在り方
- ・「都市再生特別措置法」の改正
- ・長周期地震動に関する情報の発表
- ・「津波防災地域づくりに関する法律」の制定
- ・「消防法」の改正（国会への提出）
- ・都市部を中心とした防災・減災力向上のための取組

⑤ 防災教育、教訓、伝承

- ・学校での防災教育の推進
- ・東日本大震災アーカイブの構築

（６）南海トラフ巨大地震、首都直下地震等大規模災害に対する取組

① 南海トラフの巨大地震

- ・最大クラスの地震・津波の考え方 地震学的知見を踏まえ、あらゆる可能性を考慮した巨大地震モデルを構築
- ・中央防災会議の「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」では、人的・物的被害や経済被害等の推計や被害シナリオの検討、東日本大震災の教訓を踏まえた南海トラフ巨大地震対策について検討することとしている。本年夏頃には、当面実施すべき南海トラフの巨大地震対策を取りまとめる、その後、経済被害等の推計を踏まえて、本年冬頃までに南海トラフの巨大地震対策の全体像を取りまとめる予定
- ・国、地方公共団体、ライフライン・インフラ事業者等の官民の関係機関が、対策の実効性を高めるため、相互の連携を確実にしておくことから、「南海トラフ巨大地震対策協議会」を設置

② 首都直下地震

- ・最大クラスの地震の考え方
内閣府の「首都直下地震モデル検討会」で、平成24年秋頃には新たな震度分布・津波高をまとめる予定
- ・首都中枢機能の確保
首都中枢機能継続性確保の観点から、首都直下地震発生時の対応を充実・強化するため、「首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会」で、平成24年3月に報告書を取りまとめ
政府は、バックアップ機能の確保を含めた首都中枢機能の継続性確保を図る観点から、各府省庁における業務継続計画を充実・強化するため、関係府省庁局長クラスから構成される「首都直下地震対策局長級会議」を平成24年3月に設置し、第2回会議（5月29日開催）では、「中央省庁業務継続計画の充実・強化に向けた当面の取組方針（第2次申合せ）」を申合せ
- ・帰宅困難者等対策

内閣府と東京都は、帰宅困難者等対策について、国、地方公共団体、民間企業等が、それぞれの取組に係る情報を共有するとともに、横断的な課題や取組について検討するため、関係機関の協力

を得て、平成23年9月に「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置し、平成24年3月に中間報告を取りまとめ

- ・中央防災会議防災対策推進検討会議「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」にて、首都中枢機能確保対策等を中心として、本年夏頃を目途に、当面実施すべき首都直下地震対策をとりまとめる予定

また、国、地方公共団体、ライフライン・インフラ事業者等の官民の関係機関が、対策の実効性を高めるため、相互の連携を確実にしておくことから、「首都直下地震対策協議会」を設置

③ 火山災害対策

④ 大規模水害対策

第3章 政府として今後更なる取組が求められる災害対策

（１）災害対策の理念の明確化

① 「減災」の考え方の明確化

「防災対策推進検討会議」中間報告において、対策の基本的考え方として、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方が浸透していなかったことや、被害想定に基づき各種防災対策が実施されてきたが、それで災害を防ぎきることができるとの過信につながり、一部地域において被害を大きくさせた可能性があることを指摘。一方で、「減災」については、その明確な目標や個別の対策との関係等について、必ずしも十分な社会的な合意が形成されている訳ではない。

このため、今後、被害を完全に防ぐことができない大災害に見舞われる可能性を直視し、被害を完全に防げない大災害に備えた「減災」の考え方が災害対策の基本方針として機能するよう、法的な位置付けについて検討する必要。

② 「自助」「共助」の理念の明確化

「自助」「共助」の取組は、行政機能が低下する可能性のある大規模災害が発生した場合や、少子高齢化が進み地域防災力の低下がみられる場合にますます重要。このため、国、地方公共団体による「公助」の役割とその限界を踏まえつつ、国民一人一人や企業が自らの命、安全を自ら守る「自助」、地域の人々や企業、ボランティア、団体等が協働して地域の安全を守る「共助」の理念やそれぞれの役割について検討を進め、法的にも明確にしていくことを検討していく必要。

③ 多様な主体の協働により社会の総力を挙げて立ち向かう防災

「減災」に向けて実効ある取組を進めるためには、行政のみならず、住民、企業、ボランティア、自治組織等の地域の様々な主体が地域の防災対策に積極的に参画、協働する取組を強化し、社会の総力をあげて地域の防災力の向上を図っていくことが必要。このため、ボランティアの活動環境等の整備のための具体的方策、企業の事業継続計画（BCP）の策定及び改善を促進するための法的位置付けや具体的な支援措置の充実等についても検討していく必要。

(2) 自然災害における「緊急事態」等への対処

東日本大震災において、「災害対策基本法」制定以来初めて緊急災害対策本部が設置され、その下に様々な対策が実施されたが、本部が有効に機能したかどうか、今後発生が懸念される大規模災害に備えるためにも、十分な総括がされなければならない。更には、緊急災害対策本部の在り方も含めて、自然災害における「緊急事態」への対応の在り方全般についての検討も必要。

① 大規模災害時における緊急災害対策本部機能の強化

甚大な災害が発生した際には、初動期には適時適切な被災者支援を実施するために、緊急災害対策本部事務局の機能の強化を図るべき。

具体的には、事務局幹事会においてより迅速かつハイレベルな意思決定が行われるための構成メンバーの見直し、事務局の円滑な立ち上げの方策、東日本大震災時に設置された「被災者生活支援特別対策本部（後の「被災者生活支援チーム）」の体制を踏まえた事務局体制の充実・強化、内閣府の役割等について検討し、大規模災害発生時の災害応急対策に係る体制の強化を図ることが必要。

② 自然災害における「緊急事態」への対応の在り方

現行法の基本的枠組みの見直しをしなければ適切かつ十分な対応が困難な災害が発生しうることを想定し、対策を確立することが急務。

自然災害における「緊急事態」において災害応急対策を行うに当たっては、平時において十分な法的備えを行っておくことが、国家存立の基本として必要。

その際、「災害対策基本法」に基づく「災害緊急事態」の仕組みの活用の視点も重要。

自然災害における「緊急事態」に関する制度的枠組みの構築に当たっては、現在の「災害対策基本法」を中心として災害対策法制の基本的な考え方に大きな変更を迫ると同時に、国民の権利・義務の在り方とも絡む重要な問題をはらんでおり、我が国の法体系全体の中での整合性と言った観点からの検討が必要。

多岐にわたって重要な論点があるが、関係省庁、地方公共団体等とともに十分に議論を行い、制度、体制、仕組みを早期に構築すべき。

(3) 人の命を大切にす避難対策

津波から人の命を守るという観点に立った徹底した避難対策の確立が必要。

① 津波避難の在り方の見直し

津波避難の在り方について、情報と避難行動の関係、情報伝達手段とその在り方、自動車での避難の在り方、津波からできるだけ短時間で円滑に避難ができる方策等について具体的な検討を行い、法的整備も含め、避難の在り方について見直しを行う必要。さらに、災害時の要援護者の避難を安全に配慮しつつ円滑化する方策について検討する必要。また、避難行動を取ることについての防災教育の強化や伝承や教訓等を他地域にも発信し、共有できるように努める必要。

② 安全な避難場所等の確保

避難場所について、現在、法令上明確な位置付けは行われていないが、一時的に難を逃れる場所

としての機能と長期にわたって居住空間を提供する場所としての機能を峻別したうえで、前者について、その安全基準の確立とそのための仕組みの整備を早急に行うべき。

（４）被災者支援の充実

東日本大震災においては、地域全体が大きな打撃を受け、住まいのみならず、生業や就労の場を喪失し、多くの被災者が、長期間、避難所等での生活を送らざるを得なかった。また、被災者の生活再建に関しても、住まいの確保、生活資金等の支給やその迅速な処理のための仕組みに加え、生活全般についての支援が必要とされたところ。今後、被災者行政の分野において、以下のような課題に取り組むべき。

① 体系的な被災者支援制度の構築

被災者支援施策が個別的に講じられてきた結果、被災者にとっては、被災後の状況に応じた支援の全体像が分かりにくく、生活再建や自立に向け将来の見通しが立ちにくいとの指摘。

国において、被災者に必要な支援を、救難・救護から生活再建に至るまでの過程を一貫して抜け落ちなく効率的に提供するように、地方公共団体等関係機関への働きかけを徹底するためにも、また、地方公共団体において、被災者支援を遅滞なく行うよう十分な準備を進めるためにも、災害対策基本法に被災者支援についての理念や基本的事項を明記するとともに、災害救助法と被災者生活再建支援法の関係等について整理していく必要。

② 避難生活の環境の整備

避難により助かった命を失わせないためにも、食糧の供給や避難所の寒暖対策、衛生対策等に万全を期する必要。

「災害対策基本法」において、避難生活についても、一時的に難を逃れる純粋な避難と峻別した上で、避難生活の環境整備の必要性について規定する必要。

また、関係府省が協力、連携し、避難所における良好な生活環境確保のための取組の指針を作成・周知し、長期間にわたる避難所生活にも対応できる体制を構築する必要。

さらに、在宅での避難生活を余儀なくされた者への支援についても、適切な対応がとられるよう法的に位置づける必要。

③ 被災者の多様性への配慮

災害時要援護者への支援について、事前の準備も含め、地方公共団体においてしっかりと取組まれるよう、国においても、災害時要援護者への支援や、その具体的取組である災害時要援護者名簿について法的に位置づけていくことが適当。

また、災害時要援護者名簿の作成を促すため、個人情報保護法制との関係も整理する必要。

避難所において自治組織を形成し、被災者が自ら役割をもって担務を果たすことは、被災者の自立に向けた一歩となるとともに、被災者同士が相互に話し合い協力することで良質なコミュニティの形成にもつながることから、避難所における良好な生活環境確保のための取組の指針についても、これらを盛り込んで作成していく必要。

④ 被災者を支える基盤づくり

被災者支援上、重要な業務であるにもかかわらず、現在、り災証明について法的位置付けがなく、地方公共団体に迅速かつ確実な事務処理を求める法的根拠がない。また、他の法令との関係を整理するうえでも支障となることから、り災証明を法的に位置付けることが適切。

また、り災証明を迅速に発行し福祉サービス等を必要とする被災者に漏れなく提供するためには、発災前からあらかじめ被災者支援のための総合的な台帳の整備を準備することが有効であることから、被災者台帳を法的に位置付けて他の法令との関係を整理していくことが必要。

(5) 復旧・復興の枠組み強化

東日本大震災からの復旧・復興においては、応急的な復旧がおおむね進み、本格的な復旧に着手されているが、一方で、復興段階の制度的な枠組みがなく時間がかかる、時間の経過とともに重点課題が変化することあり、必ずしも迅速な対応が取れていないとの指摘。

これを踏まえ、以下のような課題に取り組むべき。

① 復興の基本的枠組み

「災害対策基本法」における復興の位置付けも含め、大規模災害における復興に関する制度的枠組みについて検討すべき。

② 復旧に係る諸制度の整備

「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」が、阪神・淡路大震災における特別措置の一般制度化として実現したように、今回の東日本大震災における各種の特例措置の一般制度化について検討する必要。

③ 災害廃棄物の処理

災害廃棄物発生量を事前に検討するほか、被災地内における災害廃棄物の仮置き場所の確保に加え、広域的な処理体制、最終処分場の確保等について、地方公共団体及び災害廃棄物を受け入れる可能性がある他地域の地方公共団体を交えた連携が必要であり、国の関与の在り方も含め、こうした災害廃棄物処理に関する調整の仕組みの整備が必要。

また、建物の解体・撤去について、私有財産である災害廃棄物の処理に関し、公費による解体も含め行政による支援をどの程度実施するかについては、被災地の状況や補修・再建への支援体制等を踏まえ、その是非や方法等を検討する必要。

(6) 南海トラフ巨大地震、首都直下地震等大規模災害への対応

① 南海トラフ巨大地震対策

南海トラフの巨大地震で想定される最大クラスの震度分布・津波高は、極めて厳しい災害様相が想定されている。また、津波到達時間が非常に短い地域、津波高がこれまでの想定より大幅に高くなる地域があるとともに、都市の形成や地形によって大きく異なる。この想定に対して、被害を最小にする「減災」の考え方に基づき対策を講じることが必要。

津波が想定される地域の海岸保全施設等は、できるだけ過去に遡って津波の発生をより正確に調査した上で、海岸堤防によるせりあがり等を考慮し、海岸保全施設等の整備計画の再検討が必要。

さらに、最大クラスの津波に対しては、住民避難を軸とした、ソフト・ハードを組み合わせた総合的な災害対策が必要。

こうした対策を推進していくため、南海トラフ巨大地震を対象とした地震対策大綱の策定等に取り組むほか、地方公共団体等への支援措置の在り方、東海地震、東南海・南海地震それぞれに存在する既存の法制度の在り方についても検討を進めていく必要。

② 首都直下地震対策

首都直下地震が発生した場合、首都圏における被害の大きさや社会経済に与える影響は極めて甚大であり、首都中枢機能の継続性確保、膨大な数の避難者対策、広域応援体制、帰宅困難者対策等について対策を強化する必要。

首都直下地震においては、首都中枢機能の維持が求められるため、国民の安全、国防・外交の維持、経済の安定、国としての信頼性を確保するための国内外への情報発信等、国全体としての業務継続目標を明確化し、これに基づいた対策を推進する必要。各府省庁は、首都直下地震発生時の過酷な状況も想定して業務継続体制の充実・強化に取り組む必要。さらに、政府全体としてのバックアップ機能を確保するため、首都圏内及び首都圏外での代替拠点の確保方針を明確にして取組を進める必要。また、首都中枢機能を確保するためには、インフラ・ライフラインの早期復旧のほか、国から事業者まで一貫した業務（事業）継続体制を構築する等、防災関係機関の組織を超えた連携を進めていく必要。

首都直下地震による膨大な被害に対して、地震に強いまちづくりの推進、インフラ・ライフラインの耐震化・老朽化対策、石油コンビナート等危険物施設の地震・津波対策の強化等、被害を軽減させる予防対策に重点的に取り組む必要。膨大な避難者への対応として、大規模な火災に際しての安全かつ迅速な避難誘導の実施体制、緊急的に避難する場所の確保を図るとともに、復旧・復興のための長期の避難者対策として、広域避難の事前検討、民間賃貸住宅活用や応急仮設住宅用地の確保等の事前検討を行う必要。

帰宅困難者等対策については、「むやみに移動を開始しない」ことの周知等による一斉帰宅抑制や、一時滞在施設の確保、帰宅困難者等への情報提供体制、災害時帰宅支援ステーションを始めとする徒歩帰宅支援体制、鉄道不通の長期化に伴う帰宅困難者等の搬送体制等、官民連携による帰宅困難者対策の具体化していく必要。

また、経済中枢機能が集中する首都直下の地震に対しては、企業の事業継続計画（BCP）の充実・強化、サプライチェーンの確保、災害時の規制緩和措置の事前検討等、経済機能を支える企業の防災力を向上させる対策を検討していく必要。

広域的な災害応急体制としては、交通規制等の実効性を確保し、救助部隊、救援物資調達・輸送、医療体制を確立すべく、国の首都直下地震応急対策活動要領を見直す必要がある。また、防災意識の向上に向けた防災教育を推進するとともに、行政、住民、企業等が一体となった防災訓練を実施していく必要。

復旧・復興に関しては、インフラ・ライフラインの早期復旧方策を検討するとともに、迅速に復旧・復興するため、復興目標となる首都圏整備の基本方針を明確化していく必要。

こうした対策を推進していくため、現在の首都直下地震対策大綱を見直すほか、対策実施のための支援措置の在り方についても検討を進めていく必要。

③ 火山災害に向けた対応

全国110の活火山のうち防災上監視を強化すべき47火山において、これまで火山防災協議会の設置、噴火警戒レベルに対応した具体的で実践的な避難計画の策定などの促進を図ってきたが、未だ十分な成果を上げてきていない現状。

さらに、大規模噴火が発生した場合の対応については、必要な国・地方公共団体の連携、広域避難体制、広域火山灰対策等に関する検討がほとんど手づかずの状態であることから、改めてこれまでの対策の検証を徹底的に行い、法制度の在り方も含めて、火山防災体制の再構築・改善を抜本的に進める必要。

第4章 民間分野で進む取組と国際防災協力

企業、ボランティア等の民間分野における取組についての事例紹介と、防災分野における国際協力について記述。

(1) 企業の取組等

- ・企業の事業継続計画(BCP)の策定・運用促進に向けた政府の対応
- ・BCPに関する企業の取組と東日本大震災における状況
- ・企業による東日本大震災における企業の取組と今後の大規模災害に対する備え

(2) ボランティアの取組等

- ・防災ボランティア活動の環境整備に向けた政府の対応
- ・東日本大震災におけるボランティアの取組
- ・防災ボランティア活動の広域連携体制の推進

(3) 国際防災協力

- ・国連や国際会議の開催を通じた防災協力の推進
- ・アジア・太平洋地域における防災協力
- ・日中韓等地域内防災協力

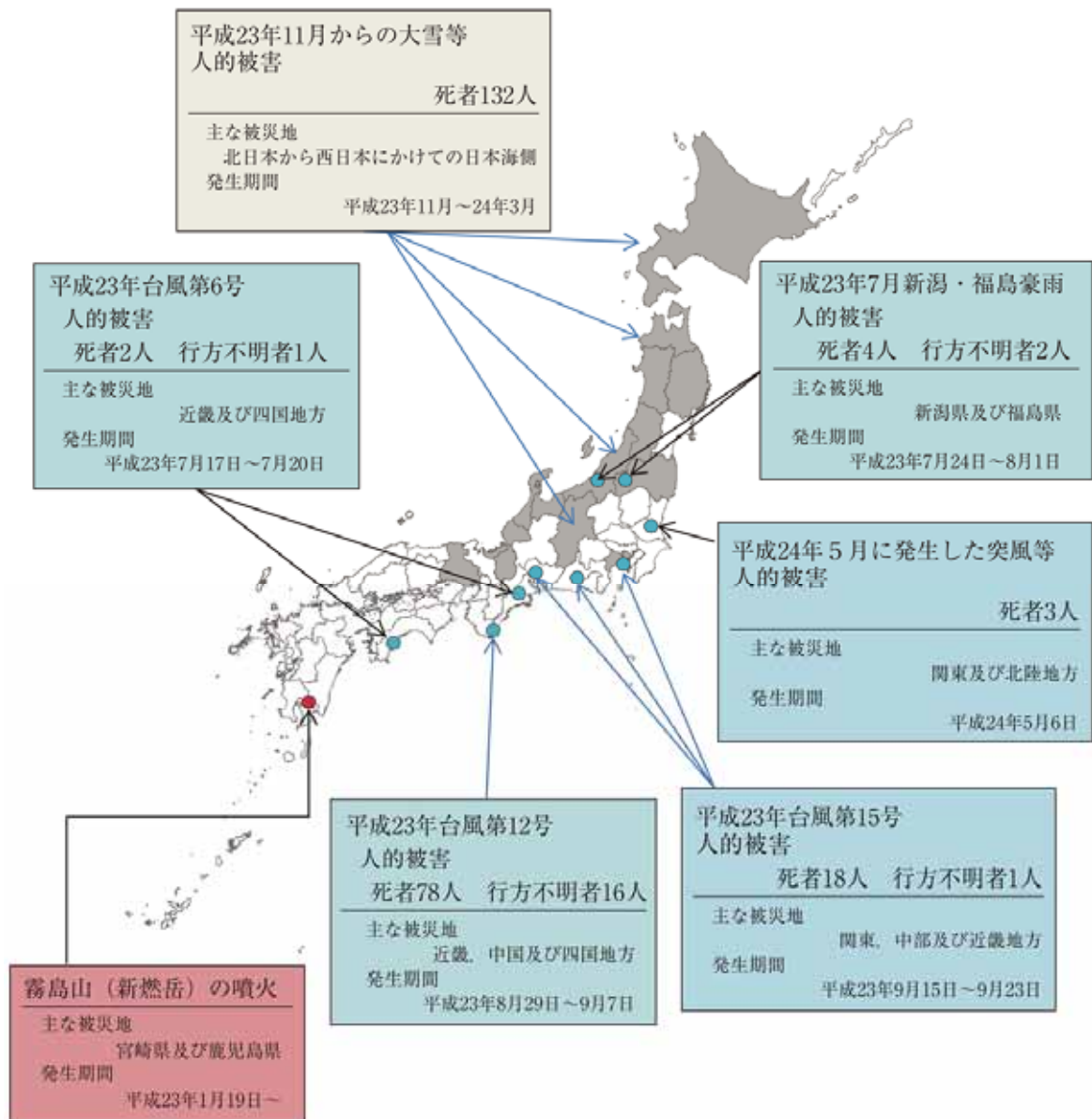
第2部 各種災害対策への取組の方向性と平成23年以降発生した主な災害とその対応（東日本大震災を除く）

第1編 各種災害対策への取組の方向性

東日本大震災以外の各種災害対策への取組として、中央防災会議「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」及び「災害時の避難に関する専門調査会」の報告、内閣府・国土交通省の「大雪に対する防災力向上方策検討会」の報告、竜巻等突風対策（内閣府副大臣を座長とし、関係府省庁からなる「竜巻等突風対策局長級会議」等）について記述。

第2編 平成23年以降に発生した主な災害（東日本大震災を除く）

平成23年以降に発生した主な災害について、災害の概要と国等の対応状況について記述。



出典：内閣府資料



台風第12号により発生した河道閉塞（奈良県）



竜巻による被害状況（茨城県）

第3部 平成22年度において防災に関してとった措置の概況

各府省庁における防災に関する平成22年度の施策の実施状況（科学技術の研究、災害予防、国土保全、災害復旧等、国際防災協力）について記述。

第4部 平成24年度の防災に関する計画

各府省庁における防災に関する平成24年度の施策（科学技術の研究、災害予防、国土保全、災害復旧等、国際防災協力）について記述。