

# 見える化改革報告書 「防災・災害応急対策」 (抜粋版)

平成30年11月19日

総務局

# 報告書要旨

## 第1章 防災・災害応急対策の考え方

- ✓ 災害の被害を最小限に抑えるためには、「自助」「共助」「公助」の各主体が、それぞれの役割について、発災時だけでなく、平時から災害対応力を高めておく必要
- ✓ あらゆる自然災害に備え、各局を挙げてソフト対策・ハード対策を幅広く行っており、発災時に「自助」「共助」「公助」それぞれの主体が十分に力を発揮できるよう取組を推進
- ✓ 行政があらかじめ備えるべき「公助」については、それぞれの災害・対策ごとに、一定の進捗を見せている。また、よりスピード感ある防災対策の取組を推進し、都民へ分かり易く発信するため、「セーフ シティ東京防災プラン」を平成30年3月に策定

## 第2章 防災事業の緊急総点検

- ✓ 平成30年度に入り、多数の人的被害・住家被害をもたらす地震や豪雨災害など、都域外で大規模な災害が発生
- ✓ これらの災害の教訓等を踏まえ、「セーフ シティ東京防災プラン」に位置付けられた、約200項目の防災事業について総点検を緊急に実施
- ✓ 緊急総点検の結果、「タイムラインの普及拡大」、「調節池の加速的な整備」などの12分野について、年度内に実施、または、来年度予算編成に向けて事業化

# 報告書要旨

## 第3章 自助・共助の重要性と課題

- ✓ 「自らの命は自らが守る」「自分たちのまちは自分たちで守る」という意識の啓発や、地域住民が協力しながら災害対応を行うための、地域防災力の向上を図ることが重要
- ✓ 「自助」「共助」の意識を啓発する取組については、これまでも継続的に実施してきたところであるが、その普及は十分でなく、緊急総点検の中でも、災害の脅威に対する理解不足から、逃げ遅れ等の問題が発生している現状
- ✓ 自助・共助の推進に向け、ターゲットを絞った都民への普及啓発を行うとともに、地域防災活動を支える団体への支援や、その団体の核となる多様な防災リーダーの育成を推進

## 第4章 今後の施策展開

- ✓ 今年度の災害を踏まえた「東京都防災アプリ」のコンテンツ充実など、都民へのアプローチ
- ✓ 「東京くらし防災」を活用し、小さな子を持つ親に直接的に普及啓発する、都民へのアプローチ
- ✓ PTAや地域のサークル等、子育て世代のコミュニティへの支援など、地域防災活動活性化へのアプローチ
- ✓ 地域防災リーダー像の明確化と、育成した人材の知識等を維持・向上させるための、防災リーダーの育成に向けたアプローチ
- ✓ 女性が活躍する「職場」及び「地域生活」に着目した、女性防災人材の育成に向けたアプローチ

# 第1章 防災・災害応急対策の考え方

## ○ 防災・災害応急対策の基本的な考え方

- ・ 大規模災害発生時には、都、区市町村、防災機関、事業者、地域の防災組織、都民が総力を結集し、各主体の持てる能力を発揮するとともに、主体間で連携を図ることにより「自助」「共助」「公助」を実現することが重要
- ・ 大規模災害に備え、各主体が体制整備や関係構築、能力や知識の向上を図っておくことが重要

### 「自助」の役割

#### 自らの命は自らが守る

- 都民一人ひとりが正しい情報を入手し、家族の安否確認などを行いながら、適切な避難行動を実施
- 平時から、備蓄の実施や、防災知識の習得など、災害に備えた生活を送る 等

### 「共助」の役割

#### 自分たちのまちは自分たちで守る

- 町会や自治会などの防災市民組織等が近隣住民同士で協力し合い、安否確認や救助活動を実施
- 地域の防災訓練やセミナーやワークショップなどを通じて発災時の対応力や防災知識の向上を図る 等

### 「公助」の役割

#### 行政機関による救出救助

- 自衛隊、警察、消防などによる人命救助活動、災害拠点病院や東京DMATによる医療救護活動などを実施
- 避難者に供給する物資の備蓄、対策の実効性向上のための関係事業者との協定締結、ライフラインの早期復旧に向けた耐震化 等

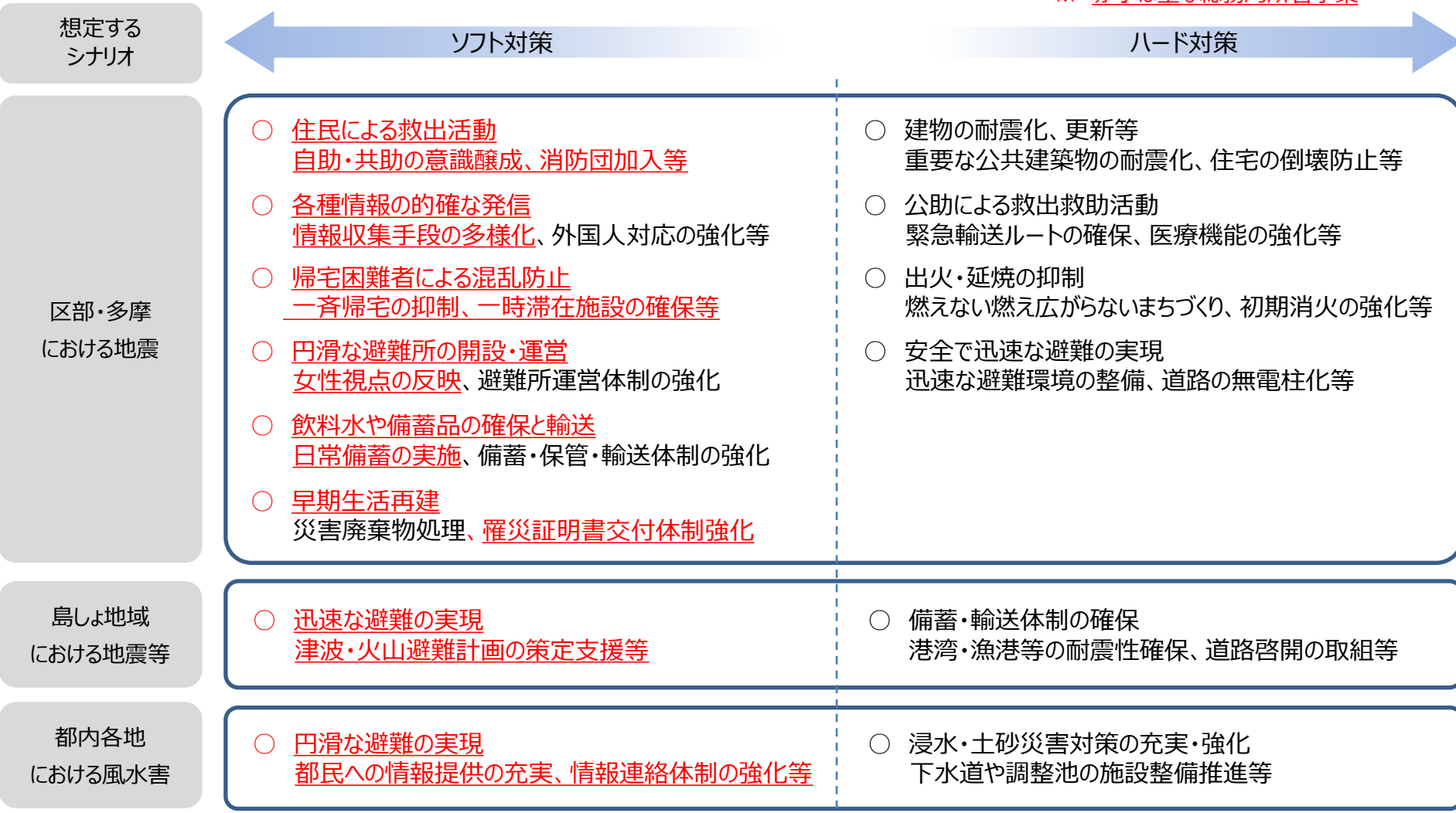


災害の被害を最小限に抑えるためには、「自助」「共助」「公助」の各主体が、それぞれの役割について、発災時だけでなく、平時から災害対応力を高めておく必要がある。

# 第1章 防災・災害応急対策の考え方

## ○ 都における主な自然災害に対する平時からの取組（全体イメージ）

※ 「セーフ シティ東京防災プラン」より作成  
 ※ 赤字は主な総務局所管事業



▶ あらゆる自然災害に備え、各局を挙げてソフト対策・ハード対策を幅広く行っており、発災時に「自助」「共助」「公助」それぞれの主体が十分に力を発揮できるよう取組を進めている。

## 第2章 防災事業の緊急総点検

### ○ 防災事業の緊急総点検の実施

#### <目的>

- ・ 平成30年7月豪雨、大阪府北部を震源とする地震等の災害の教訓等を踏まえ、**都の風水害や地震への対策全般について総点検を緊急に実施**することで、東京の防災力の向上を図る。
- ・ 9月の台風21号、平成30年北海道胆振東部地震の状況についても、可能な限り反映。

#### <点検の内容>

- ・ 対象 「セーフシティ東京防災プラン」に位置付けられた、**約200項目の防災事業**
- ・ 期間 平成30年7月13日～9月13日

#### 点検の結果、年度内に実施、または来年度予算編成に向けて事業化を図るとした12事業

(1) タイムラインの普及拡大	(5) 災害拠点病院等における浸水対策	(9) 都民が危険を判断できる情報の発信強化
(2) 調節池の加速的な整備	(6) 災害発生時における停電対策	(10) 外国人への情報発信強化
(3) 豪雨における土砂災害対策	(7) 防災意識向上のための新たな普及啓発	(11) 避難所の快適性向上
(4) ブロック塀の安全対策	(8) 防災情報のワンストップ化	(12) 初動体制の充実・強化



都民の生命と財産を守るため、不断の点検と見直しを行うとともに、一連の被災地支援を通じて得た貴重な教訓を分析し、防災事業の **スピードアップ** と **グレードアップ** を進めていく。

# 第2章 防災事業の緊急総点検

## ○ 防災事業の緊急総点検の結果 (例) タイムラインの普及拡大

### 課題

- 平成30年7月豪雨では、河川の氾濫後に、自治体の避難指示が出された例があった。  
また、自治体の発する避難勧告が、必ずしも住民の避難につながらず、浸水被害等により多くの住民が犠牲  
→ 区市町村の発する避難勧告によって、住民が適切な避難行動に移れるようにすることが必要

### 対応

#### 【今年度】

- 区市町村に対する地域特性にあったタイムライン（時系列防災行動計画）の作成支援
- 風水害時に住民一人ひとりが、適切な避難を実施するためのマイタイムラインの作成支援

時刻	レベル	気象情報等	区市町村	関係機関
5日前 ↑ ↓ 来襲	レベル1	台風発生	タイムライン運用体制の構築	タイムライン運用体制の構築 資機材の確認
		大雨・洪水警報	自主避難を呼掛け	交通関連情報の収集・確認
	レベル2	氾濫注意情報	避難準備・避難所開設	避難体制の把握 交通規制情報の収集
	レベル3	氾濫警戒情報	避難勧告	各種情報の収集 交通規制の実施
	レベル4	氾濫危険情報	避難指示	危険個所からの退避 避難状況の把握
	レベル5 氾濫発生	氾濫発生情報	支援・連携の要請	被害状況の把握 応急対策



住民用タイムライン作成例

地域特性にあった区市町村用タイムライン作成例

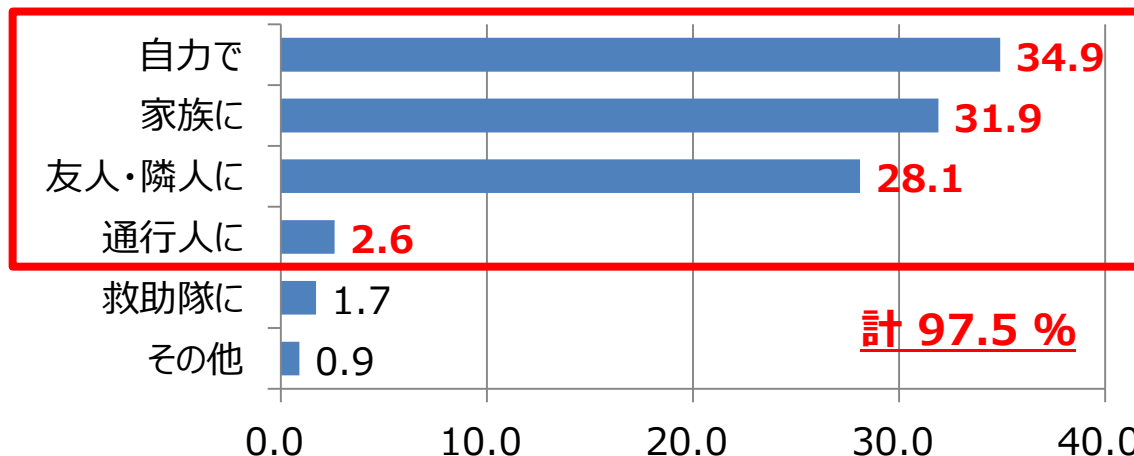
# 第3章 自助・共助の重要性と課題

## ○ 「自助」「共助」の重要性

- 平成30年7月～9月に実施した防災事業の緊急総点検では、発生時に備えた取組の重要性が再認識され、大都市での地震対策や想定を超える大規模な風水害対策等、取組を推進していくこととした。
- これら取組の推進に当たっては、行政として着実に実績を上げていくことはもちろん、**都民一人ひとりに加え、町会や自治会などの防災市民組織等もこれらの問題意識を持ち、行政とともに、防災対策に取り組んでいかなければならない。**

### 過去の災害における「自助」「共助」の実績

#### 生き埋めや閉じ込められた際、「自助」「共助」により救出された人（％）



※ 平成8年11月  
（社）日本火災学会  
「兵庫県南部地震における  
火災に関する調査報告書」より



「自らの命は自らが守る」「自分たちのまちは自分たちで守る」という意識の啓発や、地域住民が協力しながら災害対応を行うための、地域防災力の向上を図ることが重要である。



# 第3章 自助・共助の重要性と課題

## ○ 自助・共助の取組の現状

※ 平成30年3月「東京都自助・共助の取組向上に向けた調査」より作成

	「自助」の意識啓発	「共助」となる地域防災力の向上
<p>主な成果</p> <p>28⇒29年度</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>消火器の使用方法を知っている方 <u>84.9% ⇒ 82.5%</u></li> <li>災害用伝言板等を全く知らない方 <u>全体：14.9% ⇒ 18%</u> <u>20代：26.7%、60代：11%（29年度）</u></li> <li>帰宅困難者対策条例を知っている方 <u>全体：46.2% ⇒ 40.7%</u> <u>20代：26.4%、60代：54%（29年度）</u></li> <li>避難所又は避難場所を知っている方 <u>68.0% ⇒ 64.6%</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所の運営に協力できる方 <u>29.8% ⇒ 30.2%</u></li> <li>地域の防災訓練の参加経験がある方 <u>21.9% ⇒ 22.3%</u></li> <li>発災時に地域の人と何かしらの協力ができる方 <u>80.6% ⇒ 78.1%</u></li> <li>地域の防災人材育成に取り組んでいない団体 <u>31.0% ⇒ 46.7%</u></li> <li>自主防災組織の活動カバー率が全国平均より低い。 <u>東京都77%、全国82.7%</u>（「平成29年版消防白書」総務省消防庁）</li> </ul>
<p>問題点</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 防災に関する基礎的な知識や取組の低下</li> <li>○ 特に子育て世代等が必要な知識を有していない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域防災活動への参加率が低い</li> <li>○ 地域防災活動を運営する防災市民組織が少ない</li> <li>○ 地域防災活動の核となる人材育成が不十分</li> </ul>

➡ 「自助」「共助」の意識を啓発する取組については、これまでも継続的に実施してきたところであるが、その普及は十分でなく、緊急総点検の中でも、災害の脅威に対する理解不足から、逃げ遅れ等の問題が発生している現状

## ○ 分析に向けた視点

<視点①>  
**都民の意識向上に向けたアプローチ**

<視点②>  
**地域防災活動活性化へのアプローチ**

<視点③>  
**リーダー育成へのアプローチ**

# 第4章 今後の施策展開

## <視点①> 都民の意識向上に向けたアプローチ

充実内容 「東京都防災アプリ」について、平成30年7月豪雨などの災害を踏まえたコンテンツの充実・ワンストップ化を図るとともに、都内区市町村の防災情報を整理して、搭載することを検討

充実内容 「東京くらし防災」を活用し、産院や保育所、幼稚園など、小さな子を持つ親に、より直接的に防災意識を普及啓発できる方策を検討

## <視点②> 地域防災活動活性化へのアプローチ

充実内容 PTAや地域のサークル等、子育て世代のコミュニティへ防災の専門家を派遣するセミナーを実施し、地域の防災力向上を図る

## <視点③> リーダー育成へのアプローチ

充実内容 求められる標準的な地域防災リーダー像を明確にし、必要とされる「知識」と「スキル」が身に付くカリキュラムを作成するとともに、育成した人材の知識等を維持・向上させるフォローアップの実施を検討

充実内容 基礎的セミナーとリーダー的人材の育成を女性が活躍する「職場」及び「地域生活」の二つの場面で実施するとともに、育成した人材の知識等を維持・向上させるフォローアップを実施

## <視点①> 都民の意識向上に向けたアプローチ

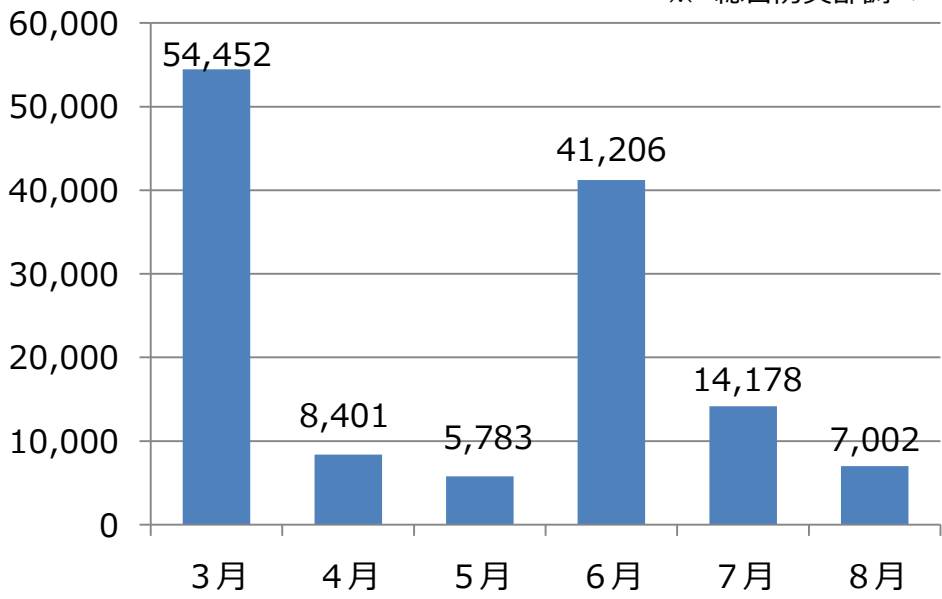
## 「東京都防災アプリ」の充実

### 現状と課題

- 現状
  - ・ 若者世代など防災に関心の薄い世代も含め、都民の防災意識の更なる向上を図ることを目的に、平成30年3月に、「東京都防災アプリ」を作成・配信
  - ・ 「災害時モード」において、災害情報や避難情報などの都民が緊急時に必要となる情報をプッシュ配信で提供

■ 月別ダウンロード数（件）

※ 総合防災部調べ



# 第4章 今後の施策展開

## <視点①> 都民の意識向上に向けたアプローチ

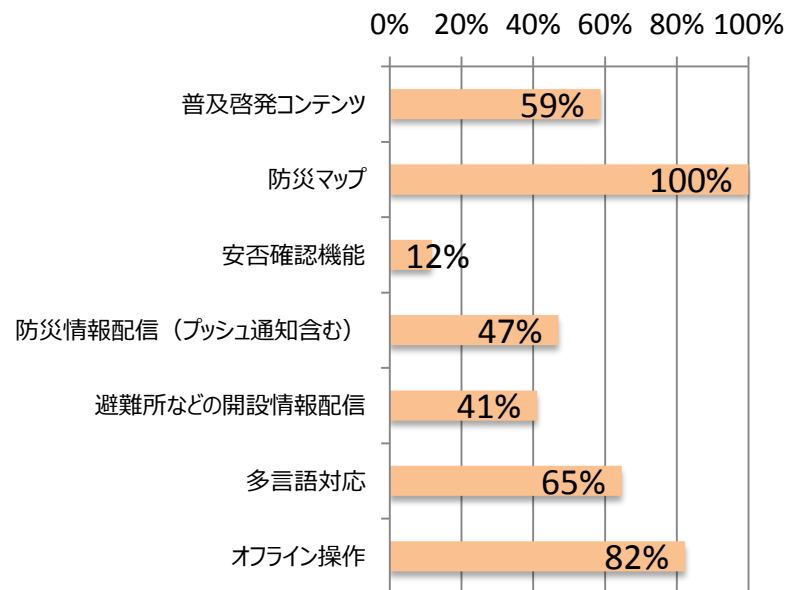
## 「東京都防災アプリ」の充実

### 現状と課題

#### ○ 課題

- ・ 河川水位・雨量等の風水害に関する情報について、自分が確認したい時に、視覚的に分かりやすく情報を得ることができない。
- ・ 当アプリから区市町村の防災ホームページや防災アプリへの誘導が不十分であり、区市町村が発信する「地域の防災マップ・ハザードマップ」などのローカル情報に対し、ユーザーのアクセシビリティが低い状況にある。
- ・ マンション等建物の特性を踏まえた防災対策情報が十分ではないため、居住者の防災対策が適切に行えない可能性がある。
- ・ 多言語による緊急情報の提供を行っていないため、日本語を理解できない外国人が、災害時に適切な避難行動を取れない可能性がある。

#### ■ 区市町村「防災アプリ」の主な搭載機能



※ 平成30年5月総合防災部調べ（区市町村へのアンケート調査）

※ 防災アプリを「運用中」と選択した自治体のみ



風水害などに備えて、各局が保有している情報を本アプリ上にてワンストップ化を図ると同時に、区市町村とも有機的に連携し、必要な情報のアクセシビリティを向上させる必要がある。また、マンション等の防災対策の情報提供、外国人が緊急情報を取得しやすくすることが必要。

# 第4章 今後の施策展開

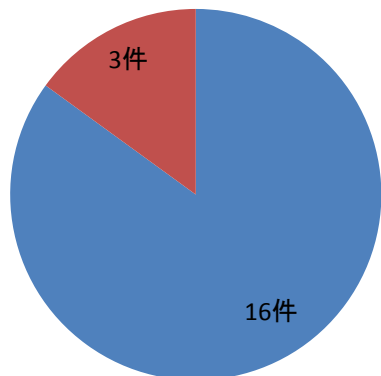
## <視点①> 都民の意識向上に向けたアプローチ 「東京都防災アプリ」の充実

### 今後の施策展開

**充実内容** 「東京都防災アプリ」について、平成30年7月豪雨などの災害を踏まえたコンテンツの充実・ワンストップ化を図るとともに、都内区市町村の防災情報を整理して、搭載することを検討

- ・ 風水害に備え、独自コンテンツの充実や水防災システム・東京アメッシュ等と連携し、アクセシビリティを向上
- ・ 各自治体の防災アプリやハザードマップ搭載等、区市町村の防災情報を搭載するページを追加
- ・ 集合住宅を対象としたコンテンツを追加し、マンションの防災対策を対象とした情報提供の更なる充実
- ・ 防災HPの外国語版や訪日外国人向けサイトへの誘導を図る機能を追加（再掲）

### ■「東京都防災アプリ」との連携希望に関する区市町村へのアンケート



- 連携を図るべき・どちらでもよい
- 連携を図らなくてもよい

※ 平成30年5月総合防災部調べ（区市町村へのアンケート調査）  
※ 防災アプリを「運用中」若しくは「開発に向けて検討」を選択した自治体のみ

### ■画面イメージ

※ 実際の画面は、構築時に変更になる可能性あり

東京  
アメッシュ

区市町村  
ページ



水防災  
システム

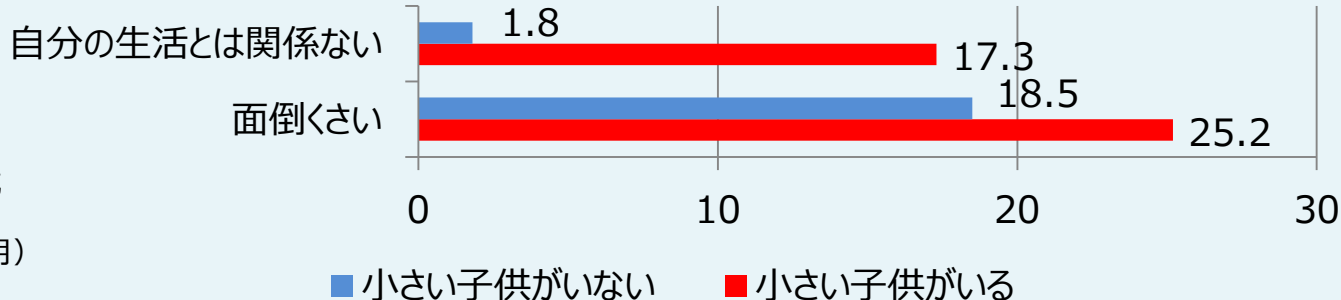
# 第4章 今後の施策展開

## <視点①> 都民の意識向上に向けたアプローチ 「東京くらし防災」の活用促進

### 現状と課題

- 現状
  - ・ 女性の防災への参画を促すとともに、都民の一層きめ細やかな災害への備えを促進することを目的として、平成30年3月に、女性視点の防災ブック「東京くらし防災」を作成
  - ・ 雑誌や新聞、交通広告等により、幅広くその内容を周知するとともに、掲載内容の活用を促進
- 課題
  - ・ 防災に関して、小さい子供を持つ親の方が、「自分に関係ない」と認識
  - ・ 小さい子がいるためか、防災に対して「面倒くさい」という認識が強い

#### 「防災」に対するイメージ (%)



※ 女性視点の防災ブック作成に向けたインターネットアンケート調査（平成29年7月）



小さい子供がいる親など、「東京くらし防災」の内容を理解する必要があり、かつ防災意識が低い層に対し、生活の中で自然に認識・活用させるための訴求を図る必要がある。

# 第4章 今後の施策展開

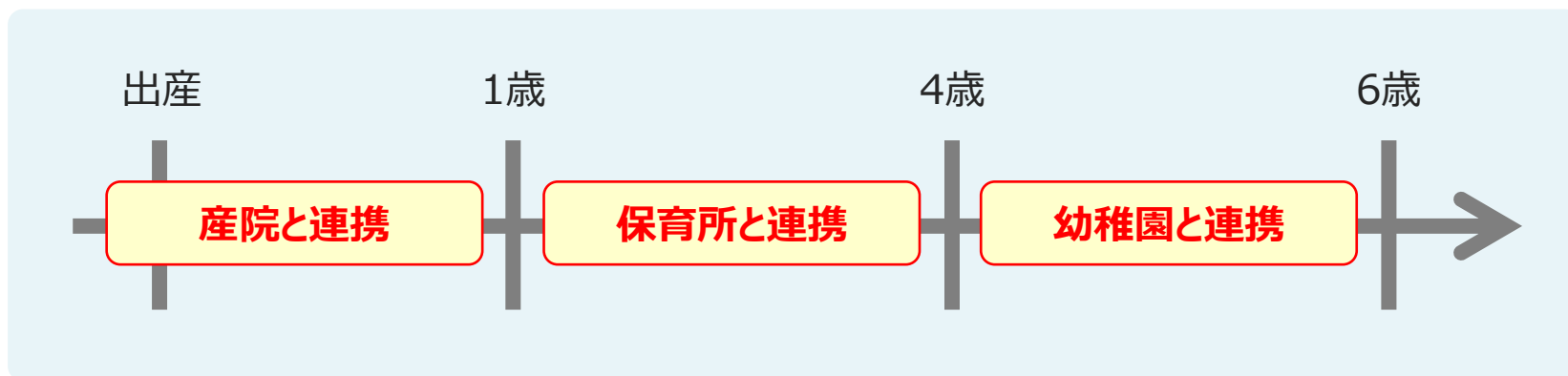
## <視点①> 都民の意識向上に向けたアプローチ 「東京くらし防災」の活用促進

### 今後の施策展開

**充実内容** 「東京くらし防災」を活用し、産院や保育所、幼稚園など、小さな子を持つ親に、より直接的に防災意識を普及啓発できる方策を検討

- ・ 産院で配布されるフリーペーパーへの記事掲載を行うとともに、通院者に「東京くらし防災」を配布し、産前・後の女性へ防災対策の必要性を周知
- ・ 雑誌を活用し、特定の保育所でのイベントや、保育関連雑誌へのイベント記事掲載、サンプリングを行い、保育所等に子供を通わせる親へ訴求を強化

### 【子供の年齢に応じた訴求イメージ】





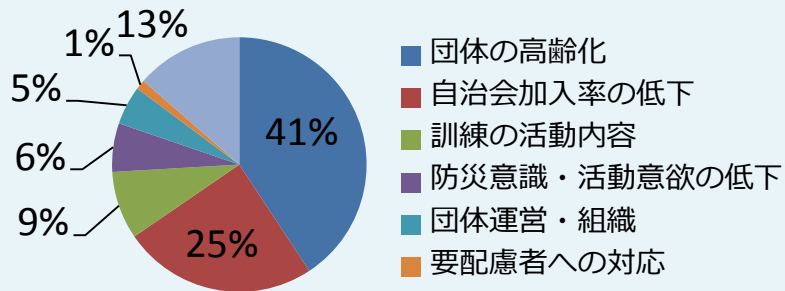
# 第4章 今後の施策展開

## <視点②> 地域防災活動活性化へのアプローチ 「子育て世代に対するセミナーの実施」

### 現状と課題

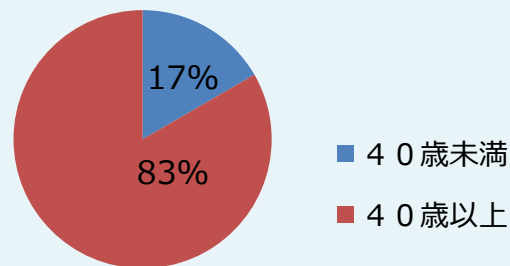
- 現状
  - ・ 町会や自治会、防災市民組織等において防災を学ぶ「東京防災学習セミナー」の実施や地域の課題解決のために防災の専門家を派遣
- 課題
  - ・ **地域防災活動へ参加する住民の高齢化及び参加率の低下**  
都内の防災市民組織等が抱える課題 1位：団体の高齢化41% 2位：自治会加入率の低下25%
  - ・ **地域防災活動へ参加する若年層の割合が少ない**  
40歳未満の住民が都内の町会・自治会の防災活動へ参加する割合 17%

#### <現在どのような悩みや課題を抱えていますか。>



※「東京防災隣組認定団体調査」(平成29年)

#### <町会・自治会に参加する年齢割合>



※「東京都自助・共助の取組向上に向けた調査」(平成30年3月)



災害時に地域の中で活躍する若年層を育成し、地域防災活動の活性化を図る必要がある。



# 第4章 今後の施策展開

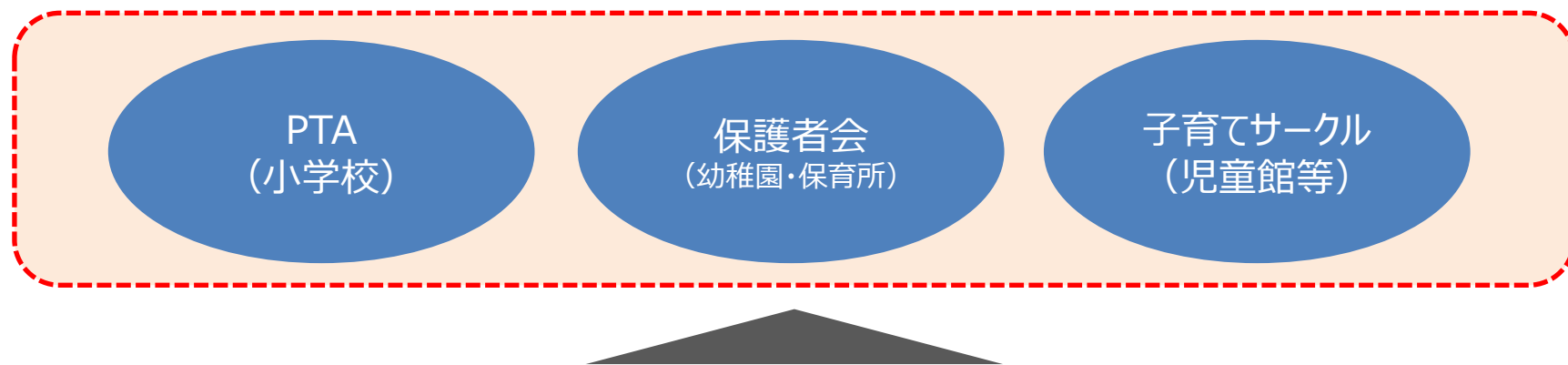
## <視点②> 地域防災活動活性化へのアプローチ 「子育て世代に対するセミナーの実施」

### 今後の施策展開

**充実内容** PTAや地域のサークル等、子育て世代のコミュニティへ防災の専門家を派遣するセミナーを実施し、地域の防災力向上を図る

- ・ 若年層のライフスタイルを鑑みると、既存の防災市民組織や町会への参加を促進することは容易ではない。
- ・ このため、子育て世代が地域の中で参加しているコミュニティを活用し、地域内に新たな防災の担い手を育成する。

### 【若年層へのアプローチ方法】



子育て世代が地域の中で参加しているコミュニティに対し、防災の専門家を派遣

## <視点③> リーダー育成へのアプローチ 「防災市民組織リーダー育成研修会」の充実・強化

### 現状と課題

- 現状
  - ・ 過去の災害では、避難所運営等において地域防災リーダーが活躍
  - ・ 東京都や区市町村は、地域防災活動の核を担う自主防災組織のリーダーの育成を実施

- 課題

- ・ **リーダーは、高齢者や男性の占める割合が高い**

東京都実施リーダー育成事業における60代以上の参加者の割合 72% (平成29年実績)

東京都実施防災人材育成事業における女性の参加率 16%

(※ 平成26年度から平成28年度における防災市民組織リーダー育成研修会参加者実績)

- ・ **都内全域でリーダーが育成されていない**

リーダーの育成研修が行われていない区市町村 46.8% (※ 「平成29年版消防白書」 総務省消防庁)

- ・ **東京都のリーダー育成研修における課題**

現在実施している研修は、防災対策の手法を中心に学んでおり、周囲を牽引するスキルを学ぶようなプログラムとなっていない。

また、単年度で実施する事業であり、受講者に対するフォローアップができていない。

#### <災害発生直後のリーダーの要件>

(総務省消防庁「自主防災組織の手引」より)

- ・ 非常時の現場の状況を取り仕切る力がある。
- ・ 他人に声をかけ、活動に参加させる力がある。
- ・ 消火、救助、避難誘導、安否確認などに関する知識や知恵がある。

# 第4章 今後の施策展開

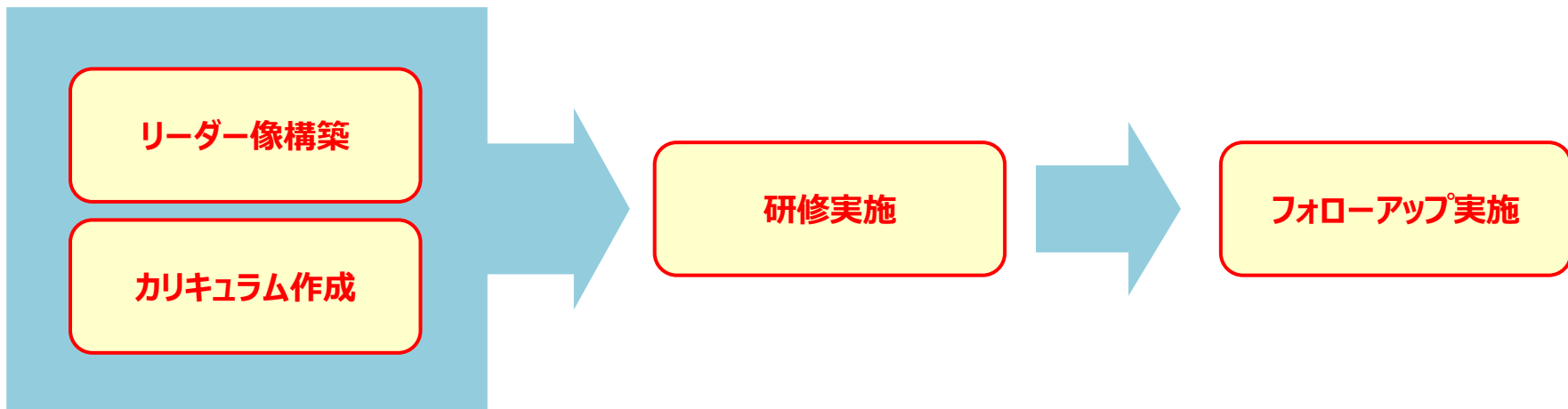
## <視点③> リーダー育成へのアプローチ 「防災市民組織リーダー育成研修会」の充実・強化

### 今後の施策展開

**充実内容** 求められる標準的な地域防災リーダー像を明確にし、必要とされる「知識」と「スキル」が身に付くカリキュラムを作成するとともに、育成した人材の知識等を維持・向上させるフォローアップを実施

- ・ 防災市民組織のリーダーが防災の知識だけでなく、地域の多くの意見をまとめる能力を身に付けることができるよう、研修内容の充実強化を図る。

### 【事業展開図】



平成30年度から平成32年度までの間に防災市民組織のリーダーを600人育成

## <視点③> リーダー育成へのアプローチ 女性防災人材育成事業の充実・強化

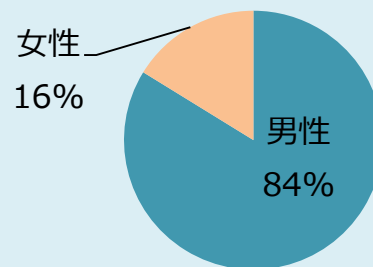
### 現状と課題

- 現状
  - ・ 平成29年度に女性防災人材育成の方針を決定し、事業を開始
- 課題
  - ・ 都が行った防災人材育成事業における女性の参加率 16%
  - ・ 過去の災害では、避難所運営等の意思決定の場に女性が少なかったため、女性が困りごとを抱えたことがあった。
  - ・ 都内においても女性の防災人材の育成が十分ではない。

#### < 過去の災害時避難所において主に女性が抱えた問題 >

- ✓ 着替えや授乳スペースがなかった。
- ✓ 生理用品、衛生用品等、女性が必要とするものが届きにくかった。
- ✓ 泣き出す子どもや介護を必要とする家族がいるため、避難所に行くことができなかった。

#### 「防災市民組織リーダー育成研修会」 参加者性別内訳（平成26～平成28年度）



➡ 多様化する被災者のニーズに、よりきめ細かく対応していくためには、家庭や職場等で活躍している女性の力が、防災分野においても発揮されるよう女性の防災人材を育成する必要がある。

# 第4章 今後の施策展開

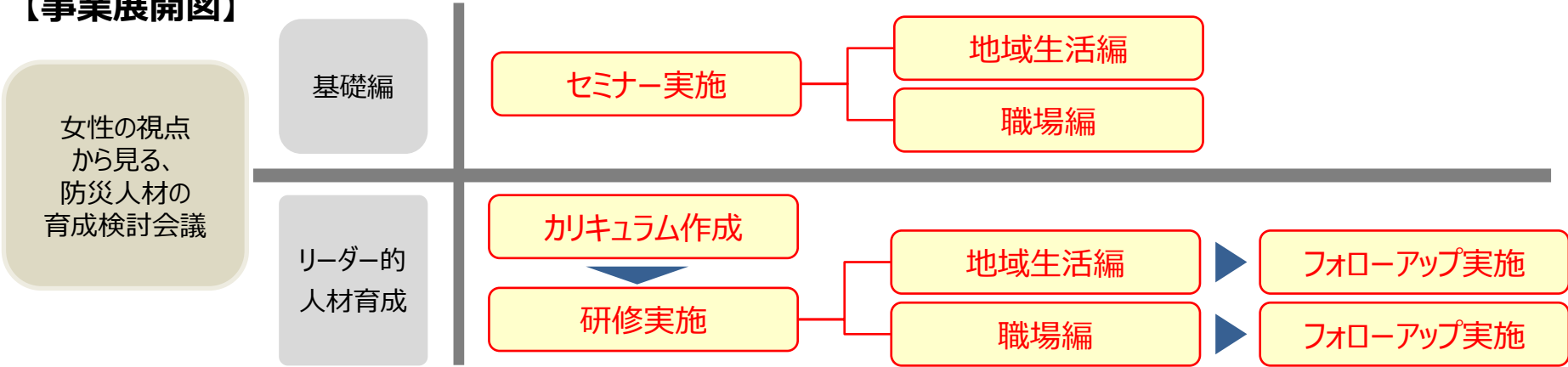
## <視点③> リーダー育成へのアプローチ 女性防災人材育成事業の充実・強化

### 今後の施策展開

**充実内容** 基礎的セミナーとリーダー的人材の育成を、女性が活躍する「職場」及び「地域生活」の二つの場面で実施するとともに、育成した人材の知識等を維持・向上させるフォローアップを実施

- ・ 防災ウーマンセミナー : 人材の裾野を広げ、防災の知識を学ぶ座学形式のセミナー（基礎編）
- ・ 防災コーディネーター育成研修会 : 防災の知識だけでなく、周囲をより良い方向に牽引できるコミュニケーション能力を身に付けるための実践的な研修会（リーダー的人材育成）

#### 【事業展開図】



平成29年度から平成32年度までに女性防災人材を  
基礎編において2,700人、リーダー的人材育成において300人、合計3,000人育成

# おわりに

## 実効性のある防災・災害応急対策に向けて

- ✓ 東京は、今後30年以内に70%の確率で発生されている首都直下地震などの大規模な自然災害のリスクを抱えており、また、近年、その威力が激甚化している台風や大雨等の風水害など、災害による被害の様相も変化しつつある。
- ✓ このような大規模災害発生時の対策に向けては、タイムラインの普及拡大や、高齢者や女性、外国人等に対するきめ細かい支援など、「公助」を担う、都、区市町村、防災機関が都民の生命・財産を守り、都市の機能を維持することに全力を挙げて取り組まなければならない。
- ✓ また、都民一人ひとりが自らの命は自らが守る「自助」の取組や、地域住民などが協力し合い、自分たちのまちは自分たちで守る「共助」の取組も喚起し、「公助」と一体となり、応急的な対策を行えるよう、日頃から関係構築、能力や知識の向上を図っていく必要がある。
- ✓ このような防災・災害応急対策の深化に向け、大規模災害発生時における東京都の機能を強化しながら、誰もが安全・安心を実感できるセーフ シティ東京を実現していく。