防災庁が取り組むべき事
―医療の観点からの提言―

国立病院機構　災害医療センター 名誉院長
東京科学大学　名誉教授
東京女子医科大学　特任教授
大友 康裕

国レベルでは、主要省庁ごとの災害対応が「全国標準」として概ね確立

毎年のような災害経験を、検証・法整備・計画見直し・組織増強へ反映する仕組みが、各省庁に定着している。

12年連続
防災基本計画｜2015〜2026 毎年修正［1］

発災・対応 → 課題検証 → 制度・計画化・財源確保 → 組織・装備を増強 → 次の災害へ

阪神・淡路 → 東日本 → 熊本 → 西日本豪雨 → 能登半島 …

政　内閣府・中央防災会議
司令塔・制度設計

- 防災基本計画を反復修正
- 災害対策基本法等を改正
- 各省庁・自治体計画へ展開

✓ 制度・総合調整の基盤 ［1］

救　総務省・消防庁
消防・救助の全国応援

- 緊急消防援助隊を創設・法制化
- 災害経験を踏まえ継続増隊
- 指揮・通信・後方支援を強化

✓ 全国即応・相互応援体制 ［2］

技　国土交通省
被害把握・応急復旧

- TEC-FORCEを全国派遣
- 現場知見を次の対応へ反映
- 民間・学識との連携を拡充

✓ 技術・現場支援体制 ［3］

医　厚生労働省
災害医療・保健福祉

- 災害拠点病院・EMISを整備
- DMAT・調整体制を強化
- 保健医療福祉調整本部

✓ 全国災害医療体制 ［4］

統　防衛省・自衛隊
大規模実働・輸送

- 東日本後に統合運用を強化
- 現地本部へ連絡要員を派遣
- 物資輸送・予備自衛官を改善

✓ 大規模・長期の実働体制 ［5］

評価　国の専門的・広域的な災害対応は、継続改善を要しつつも、主要な制度・実働体制は概ね整備済み

国（省庁）レベルでは、大きな不都合は生じていない

出典：［1］内閣府「防災基本計画」作成・修正履歴　［2］消防庁「緊急消防援助隊」　［3］国交省「TEC-FORCEの増強」　［4］厚労省「災害医療提供体制の議論の経緯」　［5］防衛省「災害派遣のあゆみ」

30年変わらぬ体育館での雑魚寝「劣悪環境」の避難所が生む関連死　自治体任せから脱却を

備えあれ⑤避難力

2025/1/6 07:30

能登半島地震で、避難所となったコミュニティーセンターに身を寄せる被災者たち＝令和６年１月２日午後、石川県七尾市

日本の避難所いつまで雑魚寝：能登半島

2016年8月　イタリア中部地震

2016年5月　カナダ
アルバータ州　大規模森林火災
1人1台のベッドが基本

2024年4月　台湾東部沖地震

災害時の避難生活者支援は誰が担うのか

国（内閣府・関係省庁）
- 法制度・指針の整備
- 財政支援・技術支援

都道府県
- 広域調整・物資調達
- 専門職派遣・市町村支援

避難所の設置・運営は基礎自治体（市町村）の責任

① 防災基本計画（中央防災会議）
- 市町村は指定避難所を開設・周知
- 避難生活に必要な物資の備蓄に努める
- 生活環境が常に良好となるよう努める

② 内閣府「避難所の設置」（災害救助法関連資料）
- 避難所の開設等は市町村等が行う
- 避難所運営主体は、尊厳ある良好な生活環境の確保に努める

③ 避難所運営・在宅・車中泊避難者支援の手引き
- 避難所運営体制の確立は市町村の災害対応業務の根幹
- 在宅・車中泊避難者支援も、被災自治体が担うべき公助と整理

⇒ 法・計画・ガイドラインを通じて、「避難所内外の避難生活者支援」は基礎自治体が担うことが前提となっている。

全国基礎自治体アンケート調査から

1．調査対象及び回答数：全国市区町村特別区：1,747➡613（回答率35.1%）

2．実施時期：令和4年3月1日～3月31日

3．主な質問項目

- 計画・マニュアル等の策定状況、検討体制
- 職員の教育・研修等
- 災害対策本部
- 外部組織との連携、受援体制
- 自治体災害対応全般についての状況
- 自治体の状況（フェイスシート）
- 平成の大合併の影響

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科
教授：青田　良介

全国基礎自治体アンケート調査から

1．人口規模別基礎自治体件数

人口規模	回答数	回答割合
1万人未満	188	30.7%
1-3万人	152	24.8%
3-10万人	168	27.4%
10-20万人	47	7.7%
20-50万人	38	6.2%
50万人以上	20	3.3%
合計	613	100%

2．人口規模別基礎自治体の職員数（中央値）

人口規模	自治体	危機管理担当部署		
	総職員数	正規職員数		非正規職員数
		専任職員数	兼任職員数	
1万人未満	50-100人	1-3人	1-3人	0人
1-3万人	100-249人	1-3人	1-3人	0人
3-10万人	250-499人	4-6人	1-3人	1-3人
10-20万人	1000-2499人	7-10人	0人	1-3人
20-50万人	1000-2499人	11-15人	0人	4-6人
50万人以上	5000-7499人	21-25人	0人	0人

5．防災計画・マニュアルの策定・見直しでの課題

項　目	割合（613団体）
防災部門の職員数が少ない	63.6%
業務が多忙であり、時間が足りない	62.5%
防災や災害対応についての知識、経験が不足	42.8%
法制度やガイドライン、用語等の変更が多い	36.2%
個々の職員の防災に対する関心、意識が高くない	31.8%

- 人口規模が大きいほど、「庁内他部局への理解・関心が得られない」「課題はない」
- 人口規模が小さいほど、「防災部局の職員数が少ない」

6．災害対応に関する人材育成・研修等での課題

項　目	割合（613団体）
人事異動で防災担当部局に専門知識のある職員が定着しない	58.4%
防災担当部局以外では当事者意識が少ない	57.2%
災害対策本部や災害対応を経験する機会が少ない	53.0%
防災担当部局の業務が多忙で、研修等に参加する時間がない	37.7%
全庁的に防災や災害対応に関する職員研修がない	25.4%

- 人口規模が大きいほど、「災害対策本部や災害対応を経験する機会が少ない」「防災担当部局以外では当事者意識が少ない」

基礎自治体の災害対応は「人材不足・経験不足」が構造的課題

全国市町村・特別区調査では、計画策定・本部運営・人材育成の各局面で「人員・経験・継承」の不足が示された。

全国調査　1,747自治体対象／613回答
回収率 35.1%　青田良介（2023）

人材不足：少人数に業務が集中

災害対応は通常業務を超えた総力戦だが、実務を担う防災部局に過負荷が集中

75%　防災部局に業務集中

災対本部で懸念される課題（複数回答）

- 防災職員が少ない　64%　（計画・マニュアル等の策定・見直しの課題）
- 忙しく時間がない　63%　（計画・マニュアル等の策定・見直しの課題）
- 職員の増員が課題　59%　（自治体の災害対応全般：防災担当部局が抱える課題）

人口規模が小さいほど深刻

経験不足：専門性が蓄積しにくい

災害は稀な経験であり、さらに人事異動でノウハウが組織に残りにくい

66%　知識・経験不足

災対本部で懸念される課題（複数回答）

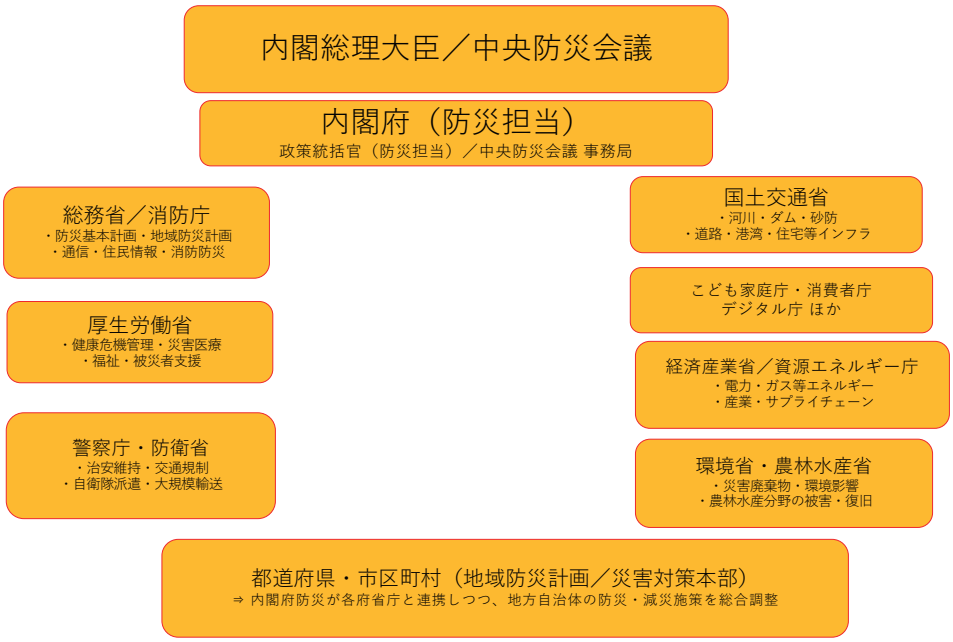
- 人事異動で専門性ある職員が定着しない　58%　（人材育成・研修の課題）
- 知識・経験不足　57%　（災害対応力強化のための課題・要望）
- 災対本部や災害経験が少ない　53%　（人材育成・研修の課題）

経験は属人化・消失しやすい　／　防災庁の役割：全国標準と実装支援

示唆：基礎自治体の努力不足ではなく、「少人数・異動・未経験」のまま大規模災害の初動を担う制度設計上の限界

人口規模が小さいほど「防災職員が少ない」「知識・経験不足」「防災部局への業務集中」が高い傾向。国による標準化・人材派遣・実働支援が必要。

出典：青田良介「基礎自治体の災害対応力向上に関する研究」兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科／ひょうご震災記念21世紀研究機構 令和5年12月5日。p.5, p.7–11, p.12, p.18より作成。



主な自然災害（2010～2024年）

年	災害名	主な被災地	死者・行方不明者
2010～2011	平成22年12月～23年3月の大雪等	北日本～西日本の日本海側	131人
2011	東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）	東日本（宮城・岩手・福島など）	22,325人
2011	平成23年台風第12号等（紀伊半島豪雨）	近畿・四国（紀伊半島）	98人
2011～2012	平成23年の大雪等	北日本～西日本の日本海側	133人
2012～2013	平成24年の大雪等	北日本～西日本の日本海側	104人
2013～2014	平成25年の大雪等	北日本～関東甲信	95人
2014	平成26年8月豪雨（広島土砂災害）	広島県	77人
2014	平成26年（2014年）御嶽山噴火	長野県・岐阜県	63人
2016	平成28年（2016年）熊本地震	熊本県・大分県	276人
2018	平成30年（2018年）7月豪雨（西日本豪雨）	西日本（広島・岡山・愛媛など）	271人
2018	平成30年北海道胆振東部地震	北海道	43人
2019	令和元年東日本台風（台風19号）	関東・東北地方	108人
2020	令和2年（2020年）7月豪雨	九州地方など全国	88人
2021	令和3年7月1日からの大雨	静岡県（熱海市伊豆山土石流など）	29人
2021	令和3年8月の大雨	長野・広島・長崎など	13人
2022	令和4年台風第14号	九州・中国・四国地方	5人
2024	令和6年能登半島地震	石川県・新潟県・富山県	244人

中央省庁は、毎回全て対応。基礎自治体は多くても数回対応（ほとんどはゼロ）。

30年変わらぬ体育館での雑魚寝「劣悪環境」の避難所が生む関連死　自治体任せから脱却を

備えあれ⑤避難力

2025/1/6 07:30

秋山 紀浩　社会 | 地震・災害　阪神大震災　能登半島地震

能登半島地震で、避難所となったコミュニティーセンターに身を寄せる被災者たち＝令和６年１月２日午後、石川県七尾市

その結果が、これ！

防ぎ得る災害関連死の著増

日本の避難所いつまで雑魚寝：能登半島

国は指針を整備した。だが、避難生活支援の「実働」は自治体任せのまま

「周知・促す」だけでは、人員・経験の乏しい基礎自治体は、発災直後に基準を実装できない

国：基準・指針は着実に充実

災害の教訓を受け、対象と内容を拡張

- 2013　良好な生活環境の確保に向けた取組指針
- 2021　福祉避難所の確保・運営ガイドライン改定
- 2024　在宅・車中泊避難者等の支援の手引き
- 2024.12　運営・トイレ等ガイドラインを一斉改定

自治体へ「周知」「取組を促す」

通知で止まる

指針 ― 断層 ― 現場

国の基準を「現場能力」に変換する仕組みが弱い

- 設営・運営人材
- 反復訓練
- 物資の展開部隊
- 自動派遣・指揮

不足・自治体ごとにばらつき

基礎自治体：実働能力が追いつかない

全国613市区町村調査（複数回答）

- 64%　防災職員が少ない
- 63%　忙しく、見直す時間がない
- 58%　異動で専門性が定着しない
- 53%　災対本部・災害経験が少ない

発災時は災対本部・情報収集・広報・避難所開設が同時発生
→ 自治体職員は避難者対応に忙殺されやすい［2］

能登半島地震で「指針と実装の乖離」が再現

約3,200 間仕切り ＋ 約7,000 段ボールベッド

プッシュ支援しても設置遅延・未活用

過密／設置スペース／マンパワー／説明・同意／輸送調整

政府自身の総括［2］

指針・ガイドラインで質の確保を促してきた。
それでも能登では「避難所運営」が大きな課題となった。

避難所関連（2025～）：
モノとヒトの標準化／防災庁への提言・監視［5］

指針は整った。足りないのは「実装責任」である。

自治体が悪いのではない。自治体だけに実装を委ねる仕組みが脆弱。

防災庁の役割
＝基準＋物資＋設営人材＋運営支援

出典：[1] 内閣府「避難所の生活環境対策」 [2] 内閣府「令和6年能登半島地震における避難所運営実態調査報告」令和8年3月 [3] 同地震を踏まえた災害対応検討WG報告 [4] 青田良介「基礎自治体の災害対応力向上に関する研究」2023（n=613） [5] 避難所議連公開資料

被災者支援の違い

市町村が管理・運営

基礎自治体は、
体力も経験も乏しい。

国直轄
「イタリア市民保護局」

「TKB48」

防災庁の役割

被災者支援を国直轄に！

災害関連死とは

事前防災・災害対策・対応によって
「回避可能であった災害死の指標」が必要

定義（内閣府）

- 当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和 48 年法律第 82 号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの。

＝災害弔慰金支給対象者の数
支給基準が統一されていない
無理に減らせば弔慰金を受け取れない被災者も