

東日本大震災以降の地域防災計画に関する 都道府県・区市の改定状況と相互関連の分析

Progress on Revise of Prefectural and Municipal Local Disaster Management plans after the 2011 Great East Japan Earthquake, and Relationship Between prefecture and Municipality

○大平 真弓¹, 中林 一樹¹, 小田切利栄²

Mayumi OHIRA¹, Itsuki NAKABAYASHI¹ and, Rie OTAGIRI²

¹ 明治大学大学院 政治経済学研究科

Graduate School of Political Science and Economics, Meiji University

² 明治大学研究知財戦略機構 / (株) オリエンタルコンサルタンツ

Organization for the Strategic coordination of Research and Intelligence Properties, Meiji University / Oriental Consultants Co.,Ltd.

Not only the National disaster management basic plan but also the Disaster countermeasures basic law were revised every year after the 2011 Great East Japan Earthquake. These revisions request for revising of prefectural and municipal local disaster management plans. On the otherhand, the local disaster management plans have to be revised in order to cope with new problems and to reflect the lessons from disasters. However, all of prefectures and municipalities have not revised their plans every times. It is clarified that prefectures and municipalities located in the region along the Nankai Trough have revised plans many times, and that prefectures and municipalities located in the Capital region have revised plans a few times, in spite of both the regions shall be affected by a great earthquake in high probability of 70 percent in next three decades. In addition, it is clarified that the revision of prefectural plan is able to lead municipalities to revise plans, and that the big municipalities tend to revise repeatedly.

Keywords: Local disaster management plan, Disaster countermeasures basic law, Revision of local disaster management plan, the Great East Japan Earthquake, Prefecture, Municipality.

1. はじめに

地域防災計画は災害対策基本法に基づき、地方公共団体における防災対策の総合的な計画として、当該地域の災害予防対策、災害応急対策及び災害復旧・復興対策とその事前準備の基本的な方針を定めているものである。また、災害対策基本法では、毎年地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは計画を修正しなければならないことを定めているが、消防庁の調査¹⁾によると、東日本大震災前よりも東日本大震災後には改定率が高くなっているものの、都道府県では改定率が80%前後、市町村では改定率が50%前後であり、とくに市町村の改定率は高いとはいえない状況である。

地域防災計画を研究した事例に、山本ら²⁾、小田切ら³⁾、永松ら⁴⁾、大平ら⁵⁾がある。本研究では、東日本大震災後の都道府県及び区市の地域防災計画の改定頻度によるその特徴を明らかにし、今後の地域防災計画の充実・強化に資することを目的とする。都道府県及び区市を対象に東日本大震災以降の6年間の地域防災計画の改定状況等における質問紙調査を実施した。本稿ではその調査結果を報告する。

2. 調査の概要

質問紙調査は、都道府県及び区市に対して実施した。その調査概要を表1、表2に示す。区市調査は回収率が38%であったが、都道府県調査については全都道府県

からの協力を得た。なお、以下では「都道府県」をすべて『県』, 「区市」は『市』と表記する。

表1 都道府県調査の概要

調査名称	都道府県地域防災計画の改定状況等に関する調査
調査対象	全国47都道府県の地域防災計画担当部署
調査時期	平成29年2月中旬～3月下旬
配布回収	郵送配布／郵送又は電子メール回収
回収状況	47都道府県 (回収率100%)
調査項目	①被災可能性への対応状況 ②地域防災計画の改定状況 ③市町村地域防災計画改定への支援状況 ④その他計画の策定状況等

表2 区市調査の概要

調査名称	自治体の防災体制と施策の展開に関する2016年度調査
調査対象	全国の市(東日本大震災津波被災地を除く)および特別区地域防災計画担当部署 発送数795
調査時期	平成29年1月発送／2月上旬回収期限
配布回収	郵送配布／郵送又は電子メール回収
回収状況	302 (回収率38%)
調査項目	①被災可能性の認識 ②災害予防対策 ③体制・計画 ④災害対応対策 ⑤復旧・復興対策 ⑥地域防災力 ⑦自治体の地域防災計画について ⑧災害対策政策・施策の検討方針など

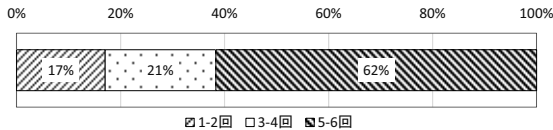


図1 県地域防災計画の改定状況 (2011-2016年)

表3 地域区分

区分	都道府県
①日本海側(8)	秋田県, 山形県, 新潟県, 富山県, 石川県, 福井県, 鳥取県, 島根県
②太平洋側・東北(5)	北海道, 青森県, 岩手県, 宮城県, 福島県
③首都圏(8)	茨城県, 栃木県, 群馬県, 埼玉県, 千葉県, 東京都, 神奈川県, 山梨県
④太平洋側・東海(5)	長野県, 岐阜県, 静岡県, 愛知県, 三重県
⑤太平洋側・南海(13)	滋賀県, 京都府, 大阪府, 兵庫県, 奈良県, 和歌山県, 岡山県, 広島県, 山口県, 徳島県, 香川県, 愛媛県, 高知県
⑥太平洋側・西南(8)	福岡県, 佐賀県, 長崎県, 熊本県, 大分県, 宮崎県, 鹿児島県, 沖縄県

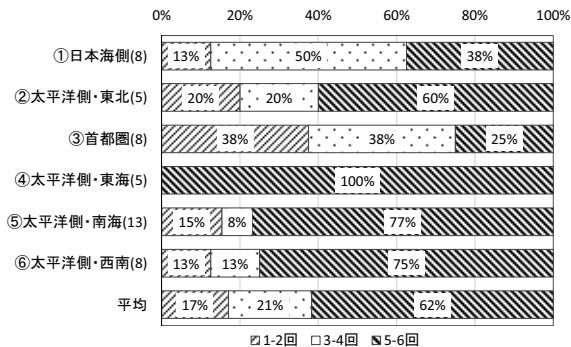


図2 地域別の改定状況 (県)

表4 被災県と非被災県の区分

区分	都道府県
①被災県(10)	青森県, 岩手県, 宮城県, 福島県, 茨城県, 千葉県, 兵庫県, 長野県, 新潟県, 石川県
②非被災県(37)	上記以外の都道府県

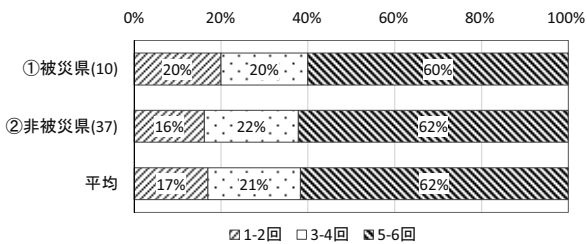


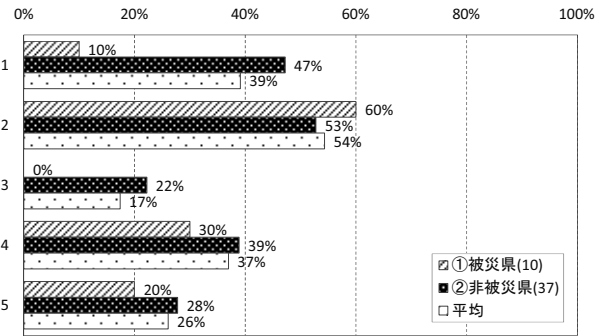
図3 被災の有無別の改定状況

3. 都道府県調査の集計結果

3.1 都道府県の改定状況

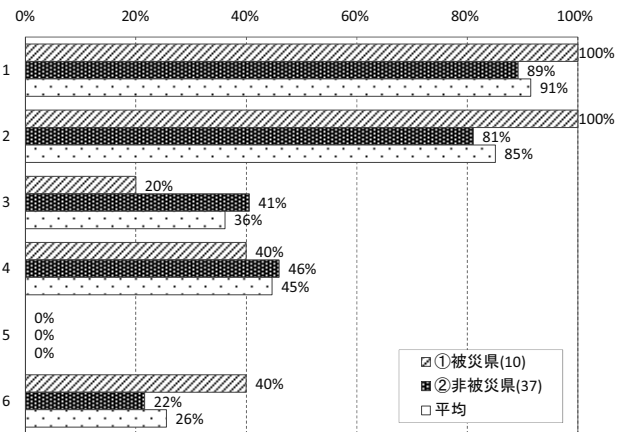
東日本大震災以降の県地域防災計画の改定状況を見ると、6年間のうち5~6回と回答するのが29県あり、約6割の県はほぼ毎年見直している。一方で、1~2回とするのは8県あり、特に東日本大震災以降は災害対策基本法や防災基本計画が頻繁かつ大規模に見直されている状況を考慮するとやや改定が滞っていると推定される県も見られる(図1)。

表3に示した地域別に見ると、南海トラフ巨大地震の切迫性が高い東海・南海・西南地域で改定回数が多い傾



1. 職員の人事異動等の理由で所管部署に専門知識が蓄積されない。
2. 所管部署の人員が不足している。
3. 所管部署において、改定における知識やノウハウが不足している。
4. 庁内調整等にあたり、他部署の協力を期待通りに得ることが難しい。
5. とくに問題はない。

図4 被災の有無と庁内体制の課題 (MA)



1. 危機管理部等と取り組むべきと考える施策を積極的に計画に定めている。
2. 危機管理部等担当部署以外から取り組むべきと提案があった施策にも、積極的に計画に定めている。
3. 知事などトップからの提案や指示を受けて施策として計画に位置づけることもある。
4. 県民や各種団体からの提案を受けて位置付けた施策もある。
5. 提案ではなく、具体的に事業化・予算化された施策についてのみ計画に定めている。
6. 法律等が求める最低限の事項を定めている。

図5 被災の有無と施策の性質 (MA)

向が見られる。東海・南海・西南地域は、東海地震を始め南海トラフ地震の発生が以前から危惧されており、防災対策を強力に進めていることとともに、東日本大震災における海溝型地震における津波災害の脅威が目に見える形で受け取られたことも想定され、それらを背景に地域防災計画の改定が頻繁に進められている状況にうかがえる(図2)。

一方で、首都圏では首都直下地震の切迫性が高いと指摘されているにもかかわらず、県における改定回数が少ない傾向が見られた(図2)。津波被害が想定されない直下地震であることや、東京区部に被害が集中する「都心南部直下地震」の被害想定が、首都圏の縁辺地域における直下地震の切迫性を低めているのではないかと推測してしまうほどの差異となっている。

近年における地震災害の被災体験に着目して表4のように被災県と非被災県に区分し、被災経験の有無別に見ると、東日本大震災の被災県をはじめ災害復興などの災害対応業務に取り組まねばならない被災県は、わずかに改定が少ない傾向にあるが、差異はない(図3)。

3.2 都道府県における改定体制と改定施策の位置づけ

しかし、被災県・非被災県別に改定体制に関する課題の指摘割合を見ると大きな差異があった。被災県・非被災県ともに最も指摘割合が高かったのは「所管部局の人員不足」で、被災県のほうが指摘割合は高い。その他の課題については非被災県のほうが指摘割合が高く、「専

専門知識が蓄積されない」「他部局の協力が得られない」「ノウハウが不足している」の順であった(図4)。これは、非被災県に比して、被災経験を通して各職員に専門知識やノウハウが身についたことが理由として推測される。

また、地域防災計画の改定で取り組んだ施策の特徴やその背景を、被災県・非被災県別の指摘割合で見ると、全被災県で「危機管理部署から取り組むべきと考える施策」と「担当部署以外からも取り組むべきと提案があった施策」を積極的に計画に位置付けている。非被災県でもほぼすべての県が東日本大震災では応援体験をしており、全県ではないが高指摘割合にあり、地域防災計画の改定は都道府県ではボトムアップ型の傾向が見られる(図5)。一方、非被災県では「知事などのトップからの指示」や「県民、各種団体からの提案」も計画改定時に取り入れているとしており、ややトップダウン型での改定している傾向も見られる。

4. 区市調査の集計結果

4.1 区市の改定状況

市地域防災計画の改定状況を見ると、東日本大震災以降の6年間で改定が2回以下とする市が過半を占め、1回も改定していない市もあるなど、都道府県よりも改定回数は少ない傾向にある(図1、図6参照)。

市の改定状況を各市が所属する都道府県の改定状況との関連で見ると、改定回数が多い市ほど上位計画である都道府県地域防災計画の改定回数が多い傾向が顕著に見られる(図7)。しかし同時に、人口規模別に改定状況を見ると、人口規模が大きい市ほど改定回数がやや多くなる傾向が見られる(図8)。

また、表3に示した都道府県に所属する区市を地域別にグループ化して見ると、都道府県と同様に、東海地震や南海トラフ巨大地震の切迫性が高い東海・南海・西南地域の市で改定回数が多く、首都直下地震の切迫性が高い首都圏では区市も改定回数が少ない傾向が見られ、都道府県の改定状況と同様の傾向が見られる(図9)。

4.2 区市における改定の理由と体制

市が地域防災計画の改定に取り組む理由は「災害対策基本法の改定」とともに、市にとって上位計画である「都道府県の地域防災計画の改定」が約6割を占め、市の改定には所属する都道府県の改定状況が大きく関係していることがうかがえる(図10)。

また改定にあたっての体制を、改定回数と委託の有無の関係で見ると、改定回数が多い市では「委託せずに担当者が作成」している傾向にあることがわかる(図11)。その背景として、改定回数の多い市では、毎年度の予算獲得は困難という課題もあり、計画の見直しを職員によるルーチンワークとして業務に組み込んでいる大規模自治体に多い体制であることが推測される。

そのためか、改定回数の少ない自治体では「外部委託」が過半を占めている。これは、改定作業を予定していても予算が確保できない場合は委託できず、改定が滞って改定回数が減るケースや、もともと改定の取組に積極的ではなく、どうしても改定が必要になると予算を獲得して外部委託して取り組むというケースがあるのではないかと推測できよう。

4.3 区市の改定における課題と支援要請

改定の体制別に改定作業上の課題を見ると、外部委託している市のほうが「人員の不足」や「ノウハウの不足」を課題とする指摘が多い傾向にあるが、担当職員が

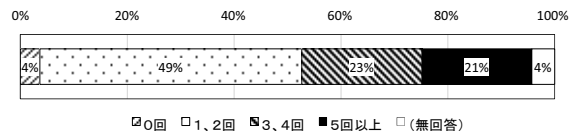


図6 市地域防災計画の改定状況 (2011-2016年)

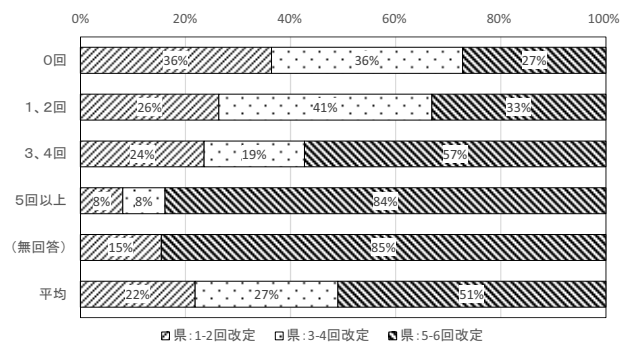


図7 市の改定状況別の県の改定状況

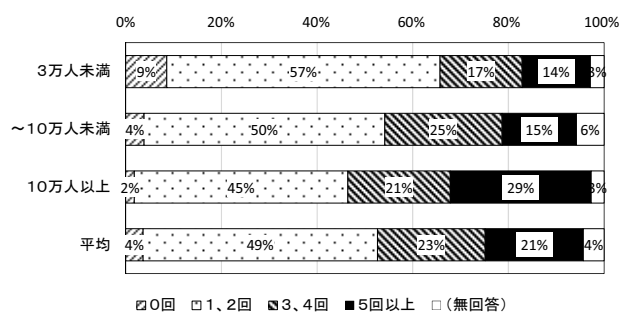


図8 市の人口規模別の改定状況

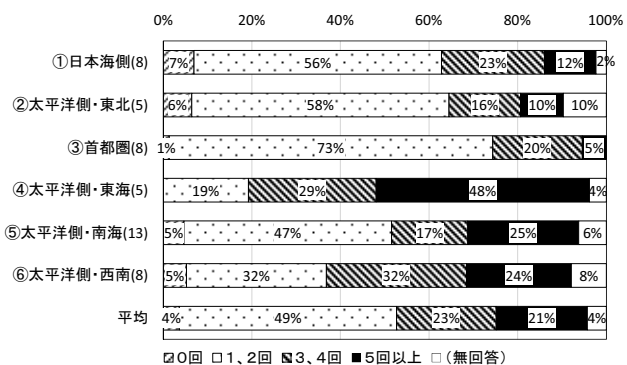


図9 地域別の改定状況 (市)

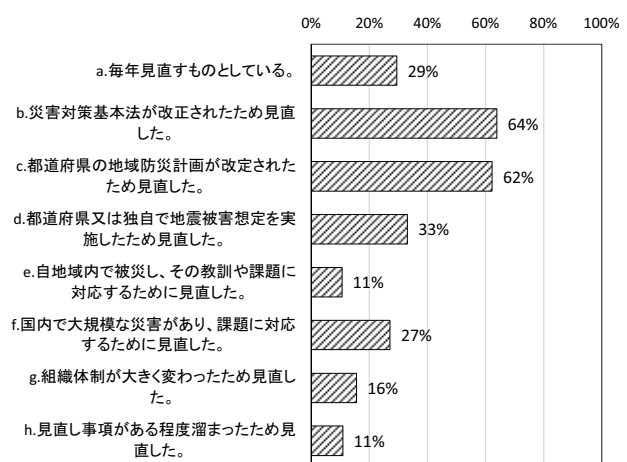


図10 市地域防災計画の見直しのきっかけ (MA)

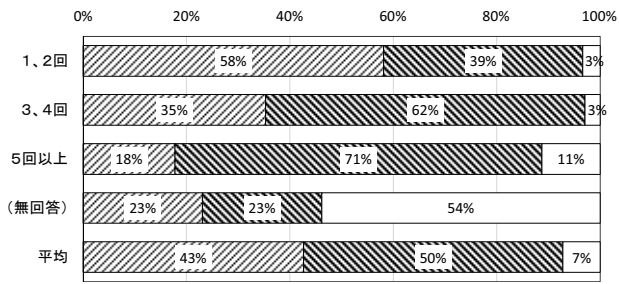


図 11 市の改定状況別の委託の有無

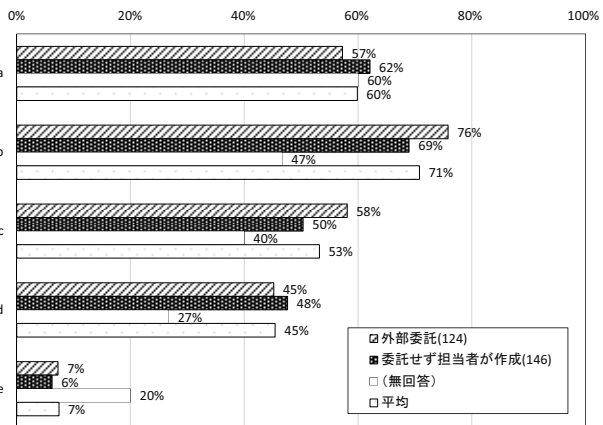


図 12 委託の有無と改定作業にあたっての課題 (MA)

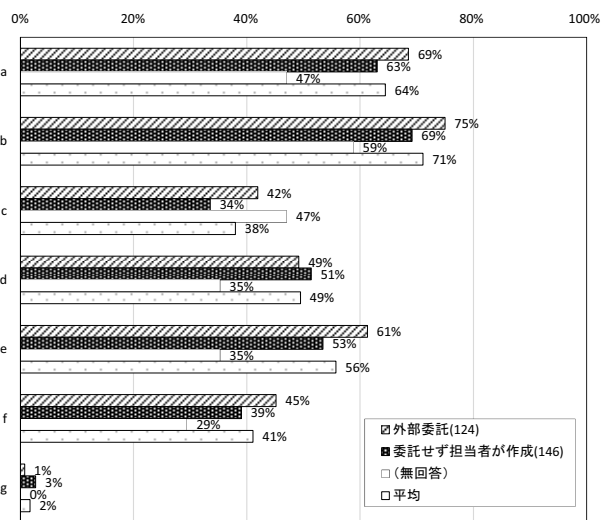


図 13 委託の有無と県に求める支援 (MA)

作成する市との差は少ない(図12)。なお、職員が直接作成する市のほうが指摘が多い項目は「所管部署に専門知識がない」と「他部署の協力を得るのが困難」であった。

委託の有無別に県に求める支援について見ると、外部委託している市では「先進事例などの紹介」や「事前相談などによる確認」等を県に求めている傾向が多いが、

担当職員が作成する市との差は少ない(図13)。なお、職員が直接作成する市の方が県に求めている支援は「説明会や研修会の定期的な開催」であった。

5. 考察

今回の調査で地域防災計画の改定頻度による都道府県及び区市の特徴を把握することができた。とくに、地域防災計画の改定回数の多い自治体(区市)は改定回数が多い都道府県に所属すること、地域別には南海トラフ巨大地震の切迫性が高い東海・南海・西南エリアでは改定回数が多いこと、さらに人口規模の大きい区市は改定回数も多くなる傾向があった。一方で首都直下地震の切迫性が高いと指摘されているにもかかわらず首都圏では都県ともに区市においても改定回数が少ない傾向が見られることが明らかになった。改定頻度を高めるためには、巨大地震の切迫性や危機感を持つことが必要であるとともに、とくに区市の改定頻度を高めるためには、都道府県が、区市町村の上位計画に位置付けられる都道府県計画の改定頻度を高めることが有効であると考えられる。

また、職員の地域防災計画の改定に関する専門知識やノウハウは被災経験の有無が関係していることから、積極的に被災地に職員を派遣して災害対応の知識やノウハウを身につけることが有効であるが、同時にその経験と得られた知見を自らの計画改定等に生かすための工夫も必要であると考えられる。例えば、派遣の成果を単なる業務報告ではなく、所属する自治体の地域防災計画に反映させるために、次計画の改定すべき点などを指摘するなどの機会を設けることも考えられよう。

6. おわりに

今後は、改定頻度と防災に関する取組状況の関連性について分析するとともに、その頻度を高めるための方策を明らかにし、更なる地域防災力の充実強化に資する方策を追求していく。

謝辞

年度末の業務多忙の中、アンケートにご協力いただいた都道府県及び区市の職員の皆様に御礼を申し上げます。本調査は科研費24221010の助成を受けたものです。

参考文献

- 1) 総務省消防庁国民保護・防災部：地方防災行政の現状,2008.3～2017.1.
- 2) 山本正典,高雄綾子：市町村防災行政の現状分析及び今後の課題～地域防災計画の分析から～,地域安全学会梗概集(9),pp.30-33,1999-11.
- 3) 小田切利栄,中林一樹,佐藤純一,松浦直樹,山本太一：自治体の災害施策充実に寄与する自治体属性・施策属性に関する研究－自治体の災害施策自己評価をもとにして－,地域安全学会論文集, No.21,pp.209-218,2013.11.
- 4) 永松伸吾,林春男,河田恵昭：地域防災計画にみる防災行政の課題,地域安全学会論文集(7),2005-11,pp.395-404.
- 5) 大平真弓,中林一樹：東日本大震災後の都道府県地域防災計画の改定状況と市町村地域防災計画改定への支援状況等について,地域安全学会梗概集, No.40,pp.77-80,2017.6.
- 6) 小田切利栄, 土屋依子, 三浦春菜, 中林一樹：自治体の自己評価による防災体制と防災体制と施策の展開(2011-2015年度)の状況, 地域安全学会梗概集, No.39,pp.77-80,2016.11.