

自治体の自己評価による 防災体制と施策の展開（2011－2015年度）の状況

Analysis of the Current Situation of Disaster-Proof Measures in Municipalities
using Self-evaluation Questionnaires

小田切 利栄¹、土屋 依子²、三浦 春菜²、中林 一樹³

Rie OTAGIRI¹, Yoriko TSUCHIYA², Haruna MIURA²
Itsuki NAKABAYASHI³

¹明治大学研究・知財戦略機構／東京大学生産技術研究所

The Organization for the Strategic Coordination of Research and Intellectual Properties, Meiji University / Institute of Industrial Science, The University of Tokyo

²明治大学研究・知財戦略機構

The Organization for the Strategic Coordination of Research and Intellectual Properties, Meiji University

³明治大学大学院政治経済学研究科

Graduate School of Political Science and Economics, Meiji University

In this study, we used a self-evaluation questionnaire in order to understand the measures undertaken against disaster in municipalities from 2011 to 2015. We sent the questionnaire to government officials of 795 cities nationwide; cities affected by the Great East Japan Earthquake (2011) were excluded. The questionnaire covered almost all measures usually taken in different stages of a disaster. In this paper, we report the transition of the self-evaluation in municipalities over the five-year period and the patterns in the transition.

Keywords : Self-evaluation, Disaster-Proof Measures in Municipalities, the Patterns in the Transition

1. はじめに

筆者らは、2011年度から毎年1回、全国の市（東日本大震災津波被災地を除く）の地域防災計画担当者を対象に、各自治体の防災体制と施策の展開の自己評価を尋ねる質問紙調査を継続している。本稿では、2011年度から2015年度5年間の自治体自己評価の変遷、および変遷の様態の類型を報告する。2011年度¹⁾および2012年度調査結果²⁾は本学会で既報のとおりである。

2. 調査概要

(1) 自治体防災体制と施策の展開に関する質問紙調査

a) 実施概要と設問分類

本稿で使用するデータを取得した調査の実施概要は、表1のとおりである。災害対策の段階（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・復興計画、⑥地域防災力）に対応させて具体的な施策・事業を設問として設定し、災害対策施策・事業をおおむね網羅すると考えている（表2および表3）。

b) 選択肢の設定（充実度）・展開・自己評価の定義

各設問ごとに、4選択肢を設定している。第4の選択肢は、筆者らが考える現在の日本の状況で望みうる基礎自治体として最善の施策とその状態を、第1の選択肢は、最低限果たしていく欲しい施策とその状態を記述している。第2・第3の選択肢は、第1と第4の間で程度に差を付けた状態を設問として記述している。この選択肢を「充実度」としている。また、選択肢の選択は、各自治体担当者の主観による選択をお願いしている。これを「自己評価」としている。各自治体の充実度の変遷を本稿では「展開」と称している。

(2) 展開類型考察の参考資料

表1 調査実施概要

調査名称	自治体の防災体制と施策の展開に関する調査
調査対象	全国の市（東日本大震災津波被災地を除く）および特別区の地域防災計画担当部署 ※合併・昇格により年度によって配付数が異なる
配付数・回収数 (回収率)	2011年度 配付792・384 (48.5%) 2012年度 配付792・377 (47.6%) 2013年度 配付794・275 (34.5%) 2014年度 配付795・277 (34.8%) 2015年度 配付795・293 (36.9%)
全5回のうち1回以上回答自治体数	655(795市の82.4%)
全5回回答自治体数	52 (795市の6.5%)

表2 調査設問の構成

大分類	災害対策の段階(設問に一覧は表3参照)
I 事前準備	①被災可能性の認識 ②災害予防対策
II 災害対応	③体制・計画 ④災害対応対策
III 復原力	⑤復旧・復興対策 ⑥地域防災力

本稿では、2011年度から2015年度の自治体の自己評価による防災体制と施策の展開類型を報告するが、その背景を考察するために、以下a)およびb)の資料を使用した。

a) 中央防災会議（平成26年3月）「大規模地震防災・減災大綱」³⁾

①「大規模地震防災・減災大綱」を参考とする理由

中央防災会議は、これまでに東海地震対策大綱（平成15年）、東南海・南海地震対策大綱（平成15年）、首都直下

地震対策大綱(平成 17 年策定、平成 22 年修正)、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱(平成 18 年)、中部圏・近畿圏直下地震対策大綱(平成 21 年)を策定してきた。これらの大綱は、それぞれの地震に対して今後の課題として検討すべき項目、個別の具体的な施策を記載してあるものである。各地震共通の内容が多いことから、統合したものが「大規模地震防災・減災大綱」(以下「H26 大綱」)である。基礎自治体は、それぞれの災害対策を検討するときに、過去に発表されてきた各地震対策大綱の内容を参考資料としていると推測できること、それら過去の地震対策大綱の内容を網羅し、すなわち現在考えられる地震対策を網羅していると考えられることから、「H26 大綱」を変遷の背景を考察する参考資料とした。

②「H26 大綱」と本調査設問との対応状況

「H26 大綱」と 2015 年度調査設問との対応状況が表 3 である。大分類 II 災害対応前半(③体制・計画に該当)に関する設問以外は、記載されている⁽¹⁾ことがわかる。

b) 市長所信表明演説記録

①所長所信表明演説を参考とする理由背景

前述「H26 大綱」を見ると、災害対策施策のタネは考え尽くされているようである。その考え尽くされているなかから、各自治体は、限られた予算と人員の下で、取り組む施策に優先順位をつけ、実施しているはずである。筆者らが、自治体の災害対策施策の組み立てと優先順位を視点として自治体にヒアリングした⁽²⁾ところ、取り組まれている災害対策施策は、トップダウンで市長の指示によるもの、市民にわかりやすく安心感を与えるものというヒントを得ている。

②本稿での所信表明演説の位置付け

自治体の首長は、選挙当選後の最初の議会において、自身の任期期間中の基本姿勢を「所信表明」として発表することが、地方自治体ではほぼ慣習になっている。選挙直後の所信表明は、選挙期間中の公約とかけ離れたことを表明するとは考えられず、公約を下敷きにしているはずである。市民の心をつかむための公約をもととした施策が市長の意思として公表されていると考える。そのため、「市民にわかりやすく安心感を与える」、「かつトップダウンの指示にもなる」ものと、本稿では位置付けた。前述の「H26 大綱」は「国・専門家からの指導」、「市長所信表明」は「市民の声」を反映するものと考えている。

③所信表明演説データ採用の理由

前述の位置付けと、データ取得先が自治体に共通する様式である議会会議録として公開されているものであることから、変遷の背景を考察する参考とした。

④対象とした所信表明演説データ収集対象

所信表明演説を収集する対象としたのは、本調査全 5 回に回答を頂いた 52 市である。また、本調査は

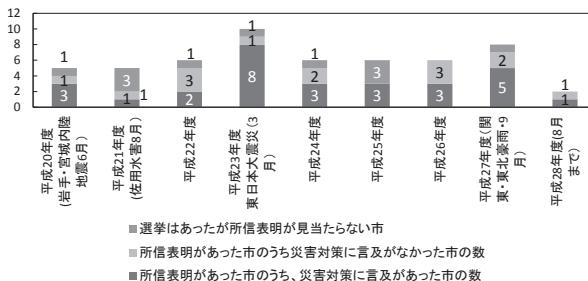


図1 年度別の首長の所信表明における災害対策取り上げ状況

表3 2015年度調査設問一覧

番号	凡例 番号欄(数字) : 所信表明取り上げ回数(未記載は取り上げ回数 0)、網掛け欄: H26 大綱記載
大分類 I : 事前準備	
q1(2)	防災マップの作成と公開(洪水・土砂災害・津波・地震別)
q2	被害想定の作成と公開(地震・風水害別)
q3	ハザードマップの作成と公開(洪水・土砂災害・津波別)
q4	被害想定状況(最大死者数・全壊建物数)の値
q5-1	広域複合災害の想定と対策(2014年度まで)
q5-1a	広域巨大災害の想定と対策(2015年度から)
q5-1b	複合災害の想定と対策(2015年度から)
q6-1	民間木造住宅の不燃化促進実績
q6-2	民間木造住宅の耐震化促進実績
q6-3(8)	民間木造住宅の耐震化促進施策
q6-4(8)	民間木造住宅の耐震化促進施策の実績
q6-5(4)	店舗等の事業所の耐震化促進施策について
q6-6(4)	店舗等の事業所の耐震化促進施策の実績
q6-7(19)	公立小・中学校の耐震化対策
q6-8(10)	市区役所(本庁舎)の耐震化対策
q6-9(9)	災害拠点病院など基幹的な病院の耐震化対策
q6-10	密集市街地の整備改善「防災まちづくり」の状況
q6-11(11)	災害対応時に拠点となる大規模な公園・道路整備
q6-12	スマートシティ化による災害に強いまちづくりの取組
大分類 II : 災害対応	
q7-1(3)	地域防災計画の直近の改定(地震編・風水害編別)
q7-2	地域防災計画を実際に運用する対応活動要領
q7-3(4)	災害体制の直近の見直しや強化
q7-4(1)	防災・災害対策に関する基本方針の定め方
q8-1	東日本大震災を踏まえて被害想定の見直し程度
q8-2(2)	東日本大震災を踏まえて地域防災計画見直し程度
q8-3(1)	東日本大震災を踏まえて対応活動要領見直し程度
q8-4(1)	東日本大震災を踏まえて BCP の策定
q8-5(1)	東日本大震災を踏まえて災害対応体制の見直し
q9-1(2)	災害発生時の「広域避難計画」策定と訓練
q9-2(1)	災害発生時の避難所運営マニュアル
q9-3(1)	災害発生時の福祉避難所対策
q9-4(6)	災害発生時の災害時要援護者対策
q9-5(4)	災害発生時の生活物資など物資の備蓄
q9-6(4)	災害発生時の広報(情報伝達)対策
q9-7	災害発生時の行政組織内の緊急連絡手段の整備
q9-8(7)	災害発生時の救助救出体制について
q9-9(1)	拠点となる公共施設の電力供給体制の強化
大分類 III : 復原力	
q10-1	災害ボランティアの受け入れ体制
q10-2	災害時の他自治体からの応援職員の受け入れ体制
q10-3(2)	他自治体との災害時相互応援協定締結について
q10-4	ガレキ処理体制の準備について
q10-5	応急危険度判定業務について
q10-6	り災証明のための「建物被害認定調査業務」準備
q10-7	応急仮設住宅の建設準備
q10-8	民間借り上げによる応急仮設住宅の準備
q10-9a	上水道管路施設の復旧対策
q10-9b	公共下水道管路施設の復旧対策
q10-10	災害復興マニュアルの策定
q10-11	職員の復興図上訓練や復興まちづくり訓練実施
q11-1(19)	自主防災組織の結成状況
q11-2(19)	自主防災組織の活動状況
q11-3(19)	自主防災組織への支援状況
q11-4	民間事業所の自衛消防組織の独自の活動状況
q11-5	民間事業所の地元地域と連携した防災活動状況
q11-6(1)	公立小・中学校での防災訓練
q11-7(1)	公立小・中学校での防災教育
q11-8	病院など医療福祉施設の防災訓練
q11-9(8)	防災講演会などへの市民の関心について

2011–2015年度を調査期間としているため、調査最初年度2011年度が首長の任期4年目にあたる2008年度を収集対象最初年度とし、2016年9月までに実施された所信表明演説を収集の対象とした。

52市中、2008年度から2016年度8月までの間に選挙が2回あったのは47市、5市では3回実施された。なお、選挙があっても、所信表明が行われない場合、および議事録の公開がなく、所信表明データを取得できない場合もある（図1）。参考とする所信表明データは、43回分となった。

3. 所信表明で取り上げられている災害対策施策

参考とする52市43回の所信表明で、災害対策について触れられていたのは、29回(67.4%)である。施策・事業として取り上げられた回数が目立つのは、自主防災組織の結成促進や支援（q11-1・q11-2・q11-3が該当）についてで、19回取り上げられている。公立小中学校の耐震化対策(q6-7が該当)も同回数である（表3）。続けて、木造住宅の耐震化施策・実績(q6-3・q6-4が該当)が、8回と多くなっている（表3）。

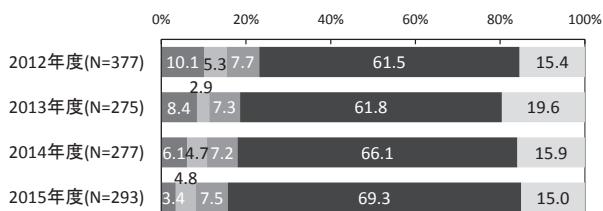
4. 自治体の自己評価による災害対策充実度展開類型

設問（施策・事業）ごとに第1から第4の選択肢を選択した自治体数の割合をグラフ化し、5年間を並べ、その形状から充実度の高低、変化の大小を視認して展開を類型化し、背景の考察を行った。

（1）類型1：調査初年度から高い充実度を示す

「q6-9 災害拠点病院など基幹的な病院の耐震化対策」は、2012年度調査において、選択肢の中では最も充実した状態である「4」を選択する自治体が61.5%、さらに2015年度には69.3%になった（図2）。これは、多くの所信表明で「公共施設の耐震化」(q6-7,q6-8,q6-9が対応)が多く取り上げられていることに呼応している。一方、調査には協力を頼いても、本設問に回答がない市が少ない年で15.0%（2015年度）、多い年で19.6%（2013年度）あり、市が耐震化の状況を把握していない可能性もある。

「H26大綱」では、「1. 事前防災（1）建築物等の耐震化 3) 公共施設等の耐震化」として、一連の地震対策施策の最初の方に記載されている。国その後押しもあり、市民の関心をひく施策は、充実する⁽²⁾ことの示唆と考える。



■1.新耐震基準による設計ではない。耐震診断もしていない。

■2.耐震診断は実施した。耐震性は不十分だが、耐震改修の予定はない。

■3.耐震診断の結果を受けて、不十分ではあるが、耐震改修を実施し、耐震性を上げてあった。

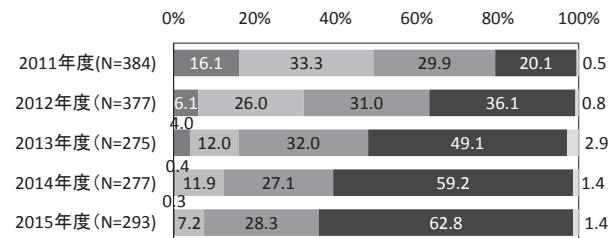
■4.耐震診断の結果、耐震性は十分であった。または、耐震診断の結果を受けて、十分な耐震改修を実施してある。新耐震基準以降の設計、竣工であり、耐震性は十分である。

■回答なし

図2 q6-9 災害拠点病院など基幹的な病院の耐震化対策の展開状況

（2）類型2：充実度の進行が早い

グラフ形状がこの5年間の充実度の高い市の増加を如実に示している施策・事業もある。「q9-3 災害発生時の福祉避難所対策」（図3）「q6-7 公立小中学校の耐震化施策」（グラフ割愛）⁽⁴⁾、「q6-8 市区役所（本庁舎）の耐震化施策」（同割愛）、「q8-4 業務継続計画の東日本大震災を踏まえたの策定と見直し」（同割愛）である。「q9-3 災害発生時の福祉避難所対策」は「H26 大綱」に記載があり、市長所信表明でも1回（表3）取り上げられているが、何よりも超高齢社会になっていることが後押しをしていると考えられる。「H26 大綱」、「市長所信表明」だけでは、展開の背景の考察に限界があることの好例と受け止めている。



■1.「福祉避難所」の重要性は認識しているが、まだ検討していない。

■2.「福祉避難所」について検討しているが、計画には至っていない。

■3.公共施設を「福祉避難所」として位置づけ、公表しているが、介護体制は未検討である。

■4.公共施設の他、「福祉避難所」として協定した民間施設も公表し、介護体制も検討している。

■回答なし

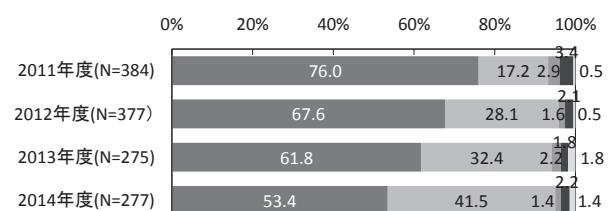
図3 福祉避難所対策の展開状況

（3）類型3：第1ランクが減っている

筆者らが、現在の日本社会では最低限実施されているだろうと設定した第1ランクが、減っていく施策・事業がある。「q5 広域複合災害の想定と対策」（図4）である。調査初年度の2011年度では、「広域複合災害を想定した対策をとっていない」自治体が76.0%を始めたが、2014年度には53.4%に減少している。なお、本設問は、2015年度調査から、「広域災害」に対する想定と対策(q5-1a)と、「複合災害」に対する想定と対策(q5-1b)に分割している。

（4）類型4：変換点がある

グラフの形状の変化に、変換点となる時期が明確なものがある。「q10-2 災害時の他自治体からの応援職員の受け入れ



■1.広域複合災害を想定した対策はとっていない。

■2.広域複合災害を想定して地域防災計画を策定している。

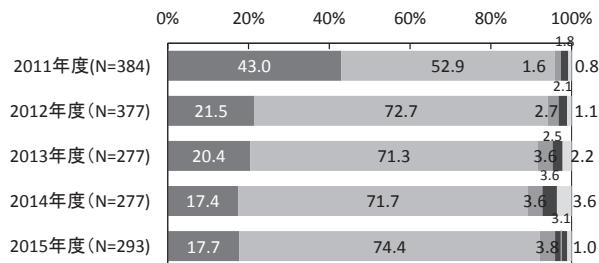
■3.広域複合災害を想定して、地域防災計画を策定し、独自の対策対応マニュアルを作成している。

■4.広域複合災害を想定して、地域防災計画を策定し、独自の対策対応マニュアルを作成し、訓練も行っている。

■回答なし

図4 q5 広域複合災害の想定と対策の展開状況

れ体制について」(変換年 2012 年度) (図 5) と、「q10-7 応急仮設住宅の建設準備」(変換年 2013 年度) (グラフ割愛) である。どちらも 2011 年 3 月 11 日 (2010 年度) に発生した東日本大震災の影響と考えられる。



- 1.災害時に他自治体からの応援職員を受け入れることは想定していない。
- 2.災害時に他自治体からの応援職員を受け入れる体制や手順を検討している。
- 3.災害時に他自治体からの応援職員を受け入れる窓口、宿泊場所、支援を受ける業務などをマニュアル(地域防災計画を含みません)として策定している。
- 4.災害時に他自治体から応援職員を受け入れた経験があり、マニュアルを作成し、訓練を実施している。
- 回答なし

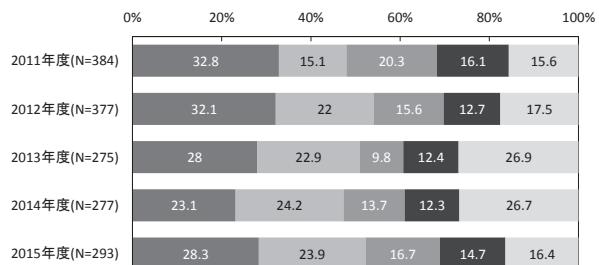
図5 q10-2災害時の他自治体からの応援職員の受け入れ体制の展開状況

(5)類型5：5年間で特筆する変化が見られない

2011-2015 年度の調査で、「回答なし」も含めて第 1 ランクから第 4 ランクの選択状況が分散している施策に「q6-11 災害対応時に中心的な拠点となるような『大規模な公園や道路』の整備について」(図 6) がある。「避難のための道路整備」などの表現で道路や公園の整備にふれている所信表明が 11 回あり、頻度が高い方であるが、実際の充実度自己評価は、2015 年度を例にとると第 1 ランク 28.3%、第 2 ランク 23.9%、第 3 ランク 16.7%、第 4 ランク 14.7%、回答なし 16.4% と分散している。災害対応時に中心的な拠点となる道路・公園を持たない市の存在が「回答なし」に現れていると推測するが、事業化・整備が進んでいないことも表していると考える。

(6)類型6：充実度の向上が認められない

「q6-1 民間木造住宅不燃化促進施策」(グラフ割愛)、「q6-2 同前年度実績」(同割愛) がこれにあたる。耐震化政策が進む中、不燃化だけを促進する施策に取り組む自治体は少数派であることを示していると考える。



- 1.整備計画はあるが、事業化のめどは全く立っていない。
- 2.整備計画に沿って整備が始まっている。
- 3.整備計画に沿って整備が進んでいたが、事業化が困難な道路・公園は未整備のままである。
- 4.整備計画に沿って整備はほぼ完成し、未整備な道路・公園の事業化の目処もたっている。
- 回答なし

図6 災害拠点となる道路・公園の整備

「q6-12 スマートシティ化による災害に強いまちづくり」(同割愛)、「q10-11 職員の復興図上訓練や「復興まちづくり訓練の実施」(同割愛) もこれにあたる。スマートシティ化は「H26 大綱」に関連する記載があり、所信表明でも関連する内容にふれている例がある。どちらもまだ一般的な基礎自治体職員には耳慣れない概念である可能性がある。そのため、手を出せないのでないのではないか。

「q11-5 民間事業所の地元地域と連携した防災活動の状況」(同割愛) もこの類型であるが、回答のない市も少ない年で 9.8% (2012 年度)、多い年で 16.6% (2014 年度) あり、そもそも民間事業所の状況を把握していない可能性がある。

5. 災害対策施策の充実状況の概観

以上、本稿では、災害対策をほぼ網羅するように設定した施策・事業の中から、5 年間の充実度展開の類型とその典型例を紹介した。災害対策施策全体は、ジワリと毎年向上しているが、国が「大綱」の形で提示しているからといって全国の自治体が一斉に取り組んで、全施策が一律に向上しているわけではない。充実度の展開ぶりは施策によって様々である。。しかし、広域複合災害対策のように最低限の備えしかしていない市が確実減っているものもある(図4)。今後も、自治体自己評価による災害対策施策とその展開を把握し、充実を推し進める要因を明らかにしていきたい。

補注

- (1) q8-1 ~ q8-5 までは東日本大震災を踏まえての各計画類の見直しに関する設問である。地震対策を幅広くまとめているに「大綱」に記載がなくて当然であると考える。
- (2) 厚生労働省の調査では災害拠点病院の耐震化率は 84.8%(H27 調査) である。
- (3) 文部科学省「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について」(平成 28 年 4 月時点) によると、全国の小中学校の構造体の耐震化率は 98.1% である。
- (4) 2014 年度から 28 年度にかけて 5 市実施し、継続中である。
- (5) 就任 1 期目は外部から行政組織トップとなるので行政組織外部からの視点での所信表明である。2 期目以降は、行政組織内部からの視点での表明となり、行政事情が反映されていると推測できる。市民意向の反映としては 1 期目のみを抽出すべきであるが、標本数が 52 と少ないため、本稿では収集できた所信表明を「市民意向の反映かつ首長トップダウンの意向」と位置づけた。
- (6) 紙幅の都合で多くのグラフを割愛したことをご容赦願う。

参考文献

- 1) 中林一樹・小田切利栄・佐藤純一・松浦直樹・山本太一、自治体の自己評価による防災力の現状とキャパシティデベロップメントへの活用、地域安全学会梗概集 31 号、pp.43-46
- 2) 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、pp.209-218、2013 年
- 3) 中央防災会議、大規模地震防災・減災対策大綱、平成 26 年 3 月

謝辞

調査にご協力を頂いた全国の市の地域防災計画担当部署の皆様に感謝致します。本研究は、科学研究費補助金 (24221010) の補助を受けたものである。本調査 2011-2015 年度の集計結果は、明治大学危機管理研究センター H P で公開の予定である。