

地域防災計画改定など県市の防災施策に関する 東日本大震災後6年間の展開と特徴

Revision on Disaster Management Plans of Prefectures and Cities in Six Years after the 2011 East Japan Great Earthquake

○中林一樹¹, 土屋依子¹, 小田切利栄¹, 大平真弓²
Itsuki NAKABAYASHI¹, Yoriko TSUCHIYA¹, Rie OTAGIRI¹ and Mayumi OHIRA²

1) 明治大学 研究・知財戦略機構

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

2) 応用地質株式会社 (元明治大学大学院政治経済学研究科)

OYO Corporation Ltd. (Post Graduate School of Political Science and Economics, Meiji University)

The disaster management Plans and the other measures for effective response, quick recovery and reconstruction are remaking from lessons of the East Japan Great Earthquake by prefectures and local municipalities since 2011. In this study, two questionnaire surveys were implemented against prefectures and cities included 23 wards in Tokyo. According to the results, large cities trend to revise and remake the various plans diligently. On the other hand, small cities trend to do so if prefectures in which they are located. The prefectures, which are located along the Nankai Trough that shall assume the Great Earthquake as magnitude of 9, trend to remake their plans and to prepare the various measures. It is also important for municipalities to remake DMP a master plan in order to enlarge the other plans.

Keywords : Disaster Management Plan, Disaster Response Manual, Business Continuity Plan, Plan Remaking

1. 背景と目的

『地域防災計画』は、地方公共団体（以下、自治体）の災害予防・災害対応・復旧復興対策を体系化する基本計画として、災害対策基本法(1961)が策定を規定している。1960年代以降、災害による犠牲者が低減し地域防災計画の成果とも評されたが、阪神・淡路大震災(1995)では5,500人を超える犠牲者が発生し、とくに発災後の災害対応には地域防災計画では不可能であり『災害対応マニュアル』の策定の重要性が指摘された。東日本大震災(2011)は18,500人を超える犠牲者とともに自治体庁舎が壊滅し機能喪失する事態となり、対応マニュアルではなく『業務継続計画(BCP)』が不可避とされた。

さらに、阪神・淡路大震災後に取り組み始めた東京での『事前復興対策』に加え、東日本大震災が可視化した南海トラフ地震の津波被災の様相から、津波避難対策特別強化地域等での事前復興の取り組みも進展しつつある。

このような震災対策の展開を背景に、とくに東日本大震災以降、災害対策基本法を含む防災法制度及び防災基本計画が毎年のように改定され、被災現場で災害対応する自治体に地域防災計画の改定とともに多様な防災施策の展開が求められている。本研究の目的は、自治体（都道府県及び市区）が2011年以降の状況をどう受け止め、地域防災計画の改定のみならず多様な防災施策をどう展開したのか、その意義と課題を明らかにすることである。

表1 自治体(市区)の防災施策の2016年度調査の概要

項目	内容	
調査名称	自治体の防災施策と体制の展開 2016年度調査	
実施機関	明治大学 危機管理研究センター プロジェクト代表：中林一樹 特任教授	
調査対象	全国の市・特別区・特別区の地域防災計画担当部署 (東日本大震災の津波被災自治体を除く)	
調査目的	市区の防災施策・体制等の2016年度中の展開と 2011年度以降の地域防災計画改定状況の把握	
調査時期	2017年1月下旬～3月中旬頃	
配布/回収	郵送配布/郵送又は電子メール回収	
回収状況	302票を有効回収 (回収率 38%)	
調査項目	大分類	分野
	事前準備	①被災可能性の認識 ②災害予防対策
	災害対応	③体制・計画 ④災害対応対策
	復原力	⑤復旧・復興対策 ⑥地域防災力
	その他	⑦地域防災計画改定状況 ⑧災害対策政策・施策の検討方針

表2 都道府県の地域防災計画の改定状況調査の概要

項目	概要
調査名称	都道府県の地域防災計画の改定状況等の調査
調査機関	明治大学 危機管理研究センター プロジェクト代表：中林一樹 特任教授
調査対象	全国47都道府県の地域防災計画担当部署
調査目的	地域防災計画の改定状況、市町村地域防災計画 改定等への支援状況等の現状と課題の把握
調査時期	2017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都道府県から回収 (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

2. 調査の概要

本研究では、自治体に対する二つの質問紙調査を実施

した。一つは813の市区に対する防災施策等の状況調査(表1)であり、他は47都道府県の地域防災計画の改定状況調査(表2)である。両調査から、東日本大震災以降の市区の地域防災計画の改定を含む防災施策の展開状況と課題、都道府県の地域防災政策の改定状況と市区の地域防災計画の充実・強化に関する関係性を分析することを目指す。

3. 基礎自治体(市区)の財政力指数別にみた防災対策の取り組み動向

最初に、区市の財政力指数別の分析を基本として、防災施策の取り組み状況を把握する。自治体の財政上の裕福さ(ゆとり)を表す財政力指数が高い自治体とは、一般に、人口規模が大きく産業構造が多様で自治体職員数も専門職種の職員も多い自治体という傾向にある。

(1) 東日本大震災以降の被害想定見直しの取り組み

「想定外」の災害となった東日本大震災を踏まえ、最大級の地震の被害想定が必要であるとして、政府は2012～13年に南海トラフ巨大地震、首都直下地震の被害想定を抜本的に見直した。47都道府県も市区も、被害想定の見直しは地域防災計画の改定の前提となるが、全ての市区が独自に被害想定を見直しているわけではなく、財政力指数が高い市区ほど、改めて独自に被害想定の見直しから取り組んでいる傾向にある(図1)。

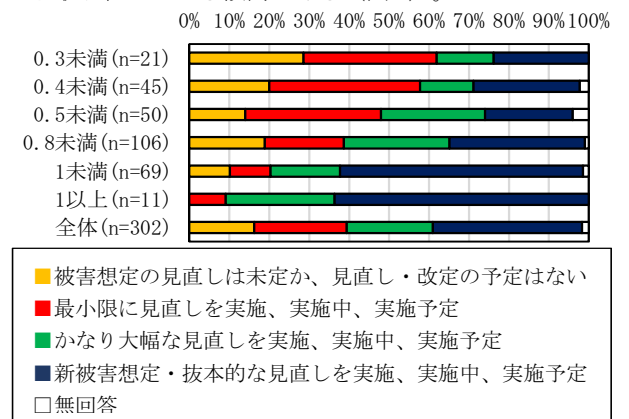


図1 新たな被害想定の実施状況

(2) 東日本大震災以降における地域防災計画の改定状況

市区における地域防災計画の改定状況も、財政力指数が高い自治体ほど大幅な見直しや抜本的な改定が行われている。逆に0.4未満の自治体では「一度も見直さず」や「最低限の見直しのみ」が半数を占め(図2)、また財政力指数が高いと改定回数は多い傾向がある(図3)。

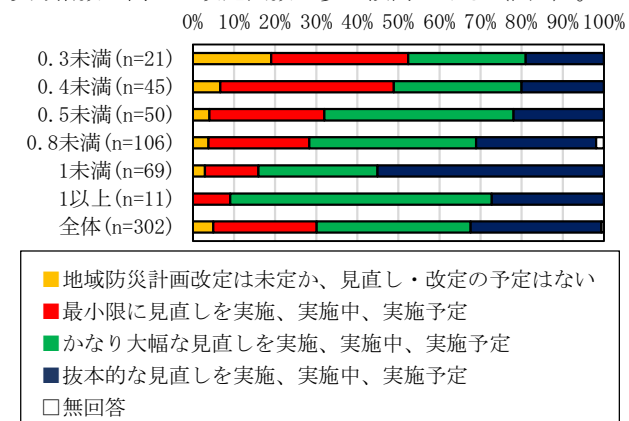


図2 地域防災計画の改定状況

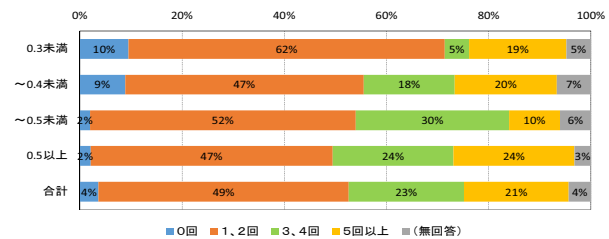


図3 財政力指数別の市区の地域防災計画改定回数

(3) 災害時対応活動要領(対応マニュアル)の改定状況

防災対策の百科事典ともいえるべき地域防災計画に対して、担当部課が災害発生時に所管する災害対応業務の手順を整理した「災害対応マニュアル」は、財政力指数が低い市区ほど、「未策定」や「2001年以降に策定中」が80%～60%に達し、地域防災計画は改定しても、災害対応マニュアルは「未策定」や「見直してない」のである。

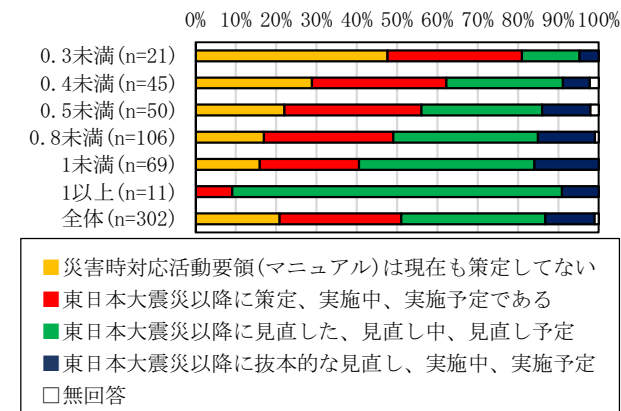


図4 災害時対応活動要領(対応マニュアル)の改定状況

(4) 業務継続計画(BCP)の策定状況

とくに東日本大震災では、自治体自ら被災し庁舎の壊滅や職員の犠牲など、災害対応マニュアルでは対応しようのない事態に直面した。そのような事態でも必要不可欠な自治体業務を遂行するために「業務継続計画(BCP)」の重要性が明らかとなった。しかし財政力指数の低い市区では、「BCPが未策定」、「東日本大震災以降に初めて策定に取り組んだ」が多数を占めており、「東日本大震災以前にBCPを策定していた」のは財政力指数0.8以上の自治体でも15%～30%ほどであった。

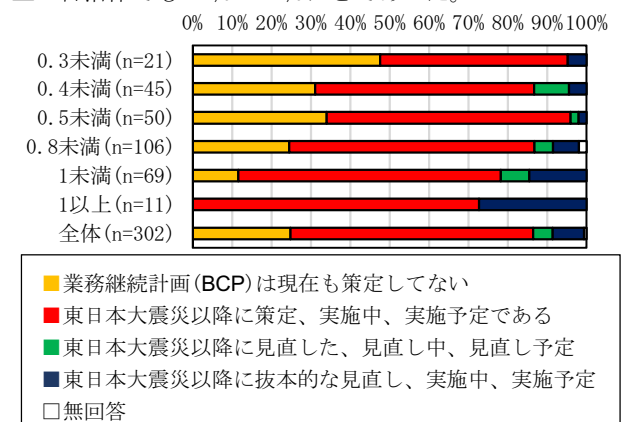


図5 業務継続計画(BCP)の改定状況

(5) 災害復興マニュアル(事前復興計画)の取り組み状況

阪神・淡路大震災の直前に、首都直下地震対策、東海地

震対策として建設省・国土庁(当時)は事前復興対策の検討を進めていたが、自治体が事前復興対策に取り組んだのは、阪神・淡路大震災の教訓として 1997 年度末に「都市復興マニュアル」を策定した東京都であった。それが本格的に全国的な広がりとなったのは、東日本大震災以降である。財政力指数別では 0.4 以上で 20%から 30%の自治体に取り組んでいる(図 6)。地域ブロック別みると東京都を含む南関東ブロックでの取り組みが著しいが、それでもマニュアル策定などの市区は 30%にとどまる(図 7)。2011 年以降は、東海・関西・九州など南海トラフ沿岸の自治体が事前復興を展開してきた。

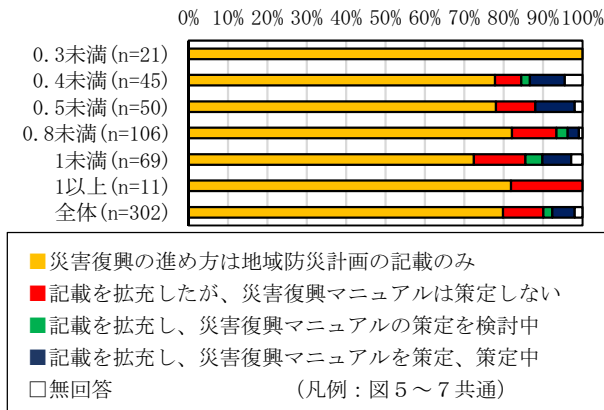


図 6 災害復興マニュアルの財政指数別策定状況

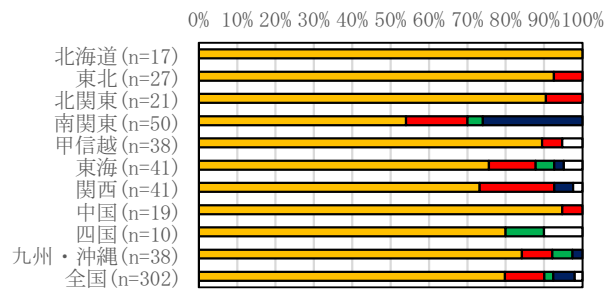


図 7 災害復興マニュアルの地域ブロック別策定状況

(6) 復興訓練の財政指数別の実施状況

復興訓練は、1997 年に都市復興マニュアルを策定した東京都でマニュアルの習熟のために自治体職員に対する「都市復興訓練」を 1998 年に開催したときに始まる。その後 2004 年からは、地域住民とともに被災後の復興を考えていく復興まちづくり訓練も継続してきた。

現状は、財政力指数でみると、指数が高い自治体でも事前復興に取り組んでいる自治体は少ないものの、財政

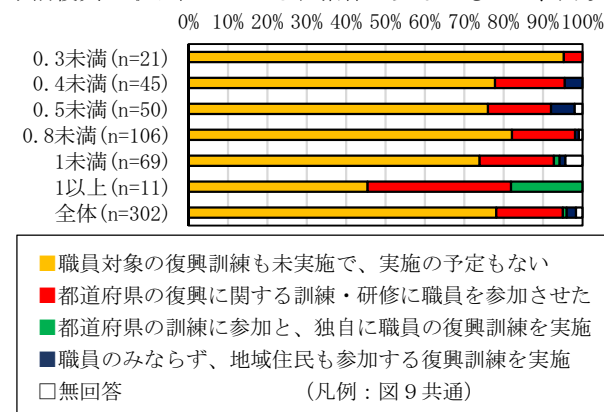


図 8 復興訓練の財政力指数別取り組み状況

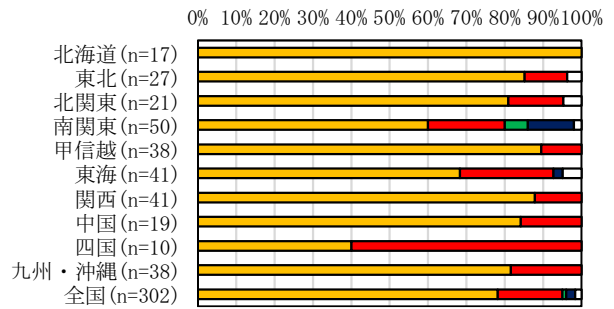


図 9 復興訓練の地域別取り組み状況

力指数に比例して事前復興の取り組みが展開している。また、地域的には首都圏でも南関東で地域住民も参加する「復興まちづくり訓練」が実施されている(図 8, 9)。

4. 地域別にみた都道府県と区市の地域防災計画の改定状況とその関係性

都道府県の防災施策の取り組みは、人口規模や財政力指数による有意な差異よりも地域性に特徴的な傾向がみられ、市区の取り組みにも地域的な特徴がみられた。

(1) 都道府県と市区の地域別の地域防災計画改定状況

地域別に都道府県の改定回数を見ると、太平洋側・東海・南海・西南ブロックではほぼ毎年改定しているのに対して、首都圏では改定回数が少ない(図 10)。しかし、市区では、東海・関西・四国・九州とともに南関東(首都圏南部)でも抜本的に見直している自治体が多い(図 11)。

地域別分析から、とくに津波の切迫性が指摘された南海トラフ地震の対策推進地域や津波対策特別強化地域で、地域防災計画の改定と防災対策の展開が進展しているが、被害様相が可視化していない首都直下地震緊急対策区域では、防災施策の展開はあまり進展していない。

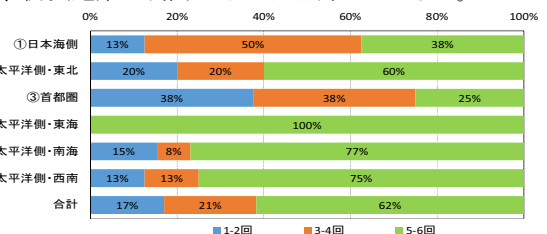


図 10 地域別にみた地域防災計画の改定状況(都道府県)

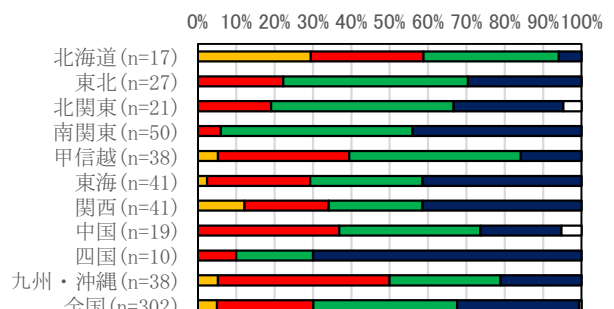


図 11 地域別にみた市区の地域防災計画の改定状況

(2) 県と市区との地域防災計画の改定における関係性

都道府県と市区における地域防災計画の改定回数をクロス分析すると、地域性によらず、地域防災計画の改定回数が多い市区は、所属する都道府県の改定回数が多い。つまり、国が法制度や防災基本計画を改定したことを受けて都道府県が地域防災計画を改定し市町村に照会することが、市区の地域防災計画の改定を促している。

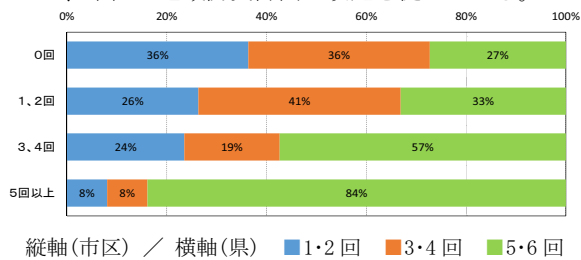


図 12 県と市との地域防災計画の改定における関係性

(3) 都道府県の地域防災計画の改定方法と改定回数

東日本大震災以降、毎年のように地域防災計画の改定に係る法制度の見直しや防災基本計画の改定が行われてきた。それらにその都度対応すると、地域防災計画の毎年の改定が必要になる。都道府県における改定回数と改定作業の方法をクロス分析すると、改定回数が多い自治体ほど「改定作業を外部委託」しないで「担当者が作成(改定)」している(図 13)。加えて「毎年見直すことにしている」自治体は状況に機敏に対応して見直すために改定回数が多くなっている。

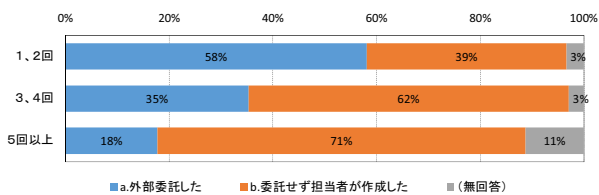


図 13 都道府県地域防災計画の改定方法と改定回数

(4) 地域防災計画の改定と他の防災施策の展開状況

地域防災計画の改定が、単に地域防災計画図書の改定にとどまっているのか、都道府県の防災施策の展開につながっているのか。他の防災施策の事例としてまだ取り組みが少ない事前復興ではなく「災害対応活動要領(対応マニュアル)」の改定の取り組みとクロス分析した。地域防災計画の改定回数が多い都道府県ほど、「対応マニュアルも東日本大震災以前に策定」してあり、「定期的な見直し」を行うことにしている傾向にある。つまり地域防災計画を定期的に自ら改定している自治体ほど、他の防災施策も展開しているのである(図 14)。

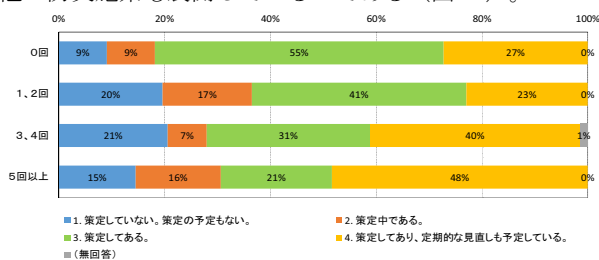


図 14 地域防災計画の改定回数と対応マニュアルの改定

(5) 地域防災計画改定時の市区の都道府県への支援要望

また、都道府県が地域防災計画を定期的に改定し、そ

れを市区町村に通知することは、図 12 のように市区の地域防災計画の改定を促進することにつながっている。しかし、人口規模が小規模な財政力指数の低い自治体では、その他の支援の提供も多様な防災施策の展開には不可欠であろう。図 15 は、都道府県が現状で市町村に対して行っている支援内容と、市区が要望する支援内容とを対比させたものである。市区としては「調査データの提供」「問い合わせへの対応」「事前相談への対応」の要望が高いが、すでに県による支援対応も行われている。一方、「研修会や説明会の開催」「補助金など作業費用の補助」「先進事例の紹介」は市区の要望に対して、都道府県の支援の実施例が少ないことは、今後の課題であろう。

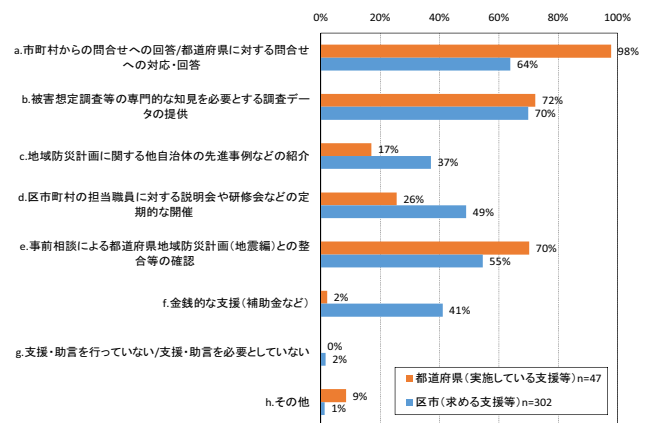


図 15 地域防災計画改定における県の支援状況と要望

5. まとめと考察

都道府県の防災施策の展開は南海トラフ地震の切迫性が高く対策推進地域に指定されている太平洋側・東海・南海・四国・西南ブロックで進捗している。一方、市区は地域性以上に自治体属性で有意な差異があり、財政力指数が高い自治体ほど防災施策が展開されている傾向にある。

同時に、都道府県での地域防災計画の改定状況と市区の地域防災計画の改定状況とに相関関係がみられ、財政力指数の低い自治体の防災施策の展開にも都道府県の取り組みが有意に影響することが考察された。

さらに市町村も地域防災計画の改定を自治体内で毎年行う方針を持ち実行することが、行政組織内の防災担体制の確保につながり、その他の多様な防災施策の展開を有意に促進する可能性があることが推察される。

市区は、県に「研修会や説明会の開催」「補助金など作業費用の補助」「先進事例の紹介」などの支援を要望しているが、「補助金など作業費用の補助」は外部機関への改定業務の委託につながり、改定回数も減り、自治体内部の防災施策の主体的な展開を妨げることに留意すべきである。

<謝辞>本研究にあたり、質問紙調査にご協力いただいた都道府県及び市・特別区に感謝します。

<参考文献>

- 大平真弓(2018)「地方公共団体の地域防災計画の改定実態と充実強化に関する研究」明治大学政治経済学研究所修士論文
- 大平真弓・中林一樹(2017)「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。
- 小田切利栄・中林一樹・佐藤純一・松浦直樹・山本太一(2013)「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。