

区市の地域防災計画改定に関する地域別分析

Regional Analysis on Revision of Local Disaster Management Plan

○大平 真弓¹, 中林 一樹², 小田切利栄²

Mayumi OHIRA¹, Itsuki NAKABAYASHI² and, Rie OTAGIRI²

¹ 明治大学研究知財戦略機構／応用地質株式会社

Organization for the Strategic coordination of Research and Intelligence Properties, Meiji University／OYO Corporation Ltd.

² 明治大学研究知財戦略機構

Organization for the Strategic coordination of Research and Intelligence Properties, Meiji University

In the analysis of local disaster management plan revision situation, the revised situation tended to differ by region, so the main factors were analyzed in this research. As a result, it was mentioned that the review policy and the revision system differ from region to region. Although the effectiveness is not improved by the revision of local disaster management plan, we will review the business continuity plan, disaster response activity manual, etc. to enhance effectiveness based on the matters specified in the regional disaster management plan etc. Therefore, by making PDCA function in the local disaster management plan, it is important to lead to revisions of other plans, etc. and to raise the disaster prevention capability of local governments.

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

1. 背景と目的

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。地域防災計画の特徴として、災害全般に対する網羅性を有しているが、災害対応に関しては庁舎被害や執務時間外における職員参集率などが考慮されていない場合が多く、実効性には劣る部分がある。地域防災計画の実効性を高めるために業務継続計画（BCP）や災害対応マニュアルなどがあるが、これらの計画等は地域防災計画を基にして作成されるものである。中林ら¹では、地域防災計画改定回数が多いほど、対応マニュアルの見直し等他の防災施策も展開していることを報告している。法定計画でもある地域防災計画を軸としてPDCAを機能させることにより他計画への改定等に繋げ、自治体の防災力を高めていくことが重要であることを明らかにした。

大平ら²では都道府県及び区市の地域防災計画の改定状況について分析し、区市の地域防災計画の改定状況は上位計画である都道府県の地域防災計画の改定状況との相関がみられること、地域別に異なる傾向がみられることなどの特徴を報告している。そこで、本研究では地域別に改定状況が異なる傾向がみられたことに着目し、地域別の支援策を検討するに当たり、その主な要因について明らかにすることを目的とした。

2. 調査データの概要

本研究に用いた調査データは表1に示すとおりである。2016年度に実施した「自治体の防災体制と施策の展開に関する2016年度調査」のうち、主に「⑦自治体の地域防災計画について」の回答データを使用した。また、

地域別分析にあたっては、大平ら²と同様の区分を利用した（表2）。なお、以下では「区市」を『市』と表記する。

表1 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）および特別区の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

出典：大平ら²

表2 地域区分

区分	都道府県
①日本海側	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	北海道, 青森県, 岩手県, 宮城県, 福島県
③首都圏	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	長野県, 岐阜県, 静岡県, 愛知県, 三重県
⑤太平洋側・南海	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	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

出典：大平ら²

3. 地域別分析

3.1 地域防災計画の改定状況

災害対策基本法では、「毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない」とある。東日本大震災後の災害対策基本法をはじめとする各種法律改正や国の防災基本計画の見直し状況を踏まえると、市の地域防災計画においても毎年見直されていることが望ましい。しかし、ほぼ毎年改定している自治体は2割程度にとどまる(図1)。特に地域別に状況が異なり、太平洋側・東海地域では特に改定回数が多く、約5割の市がほぼ毎年改定しており、また、毎年改定ないし1年おきに改定している市は8割ある。その一方で、首都圏では特に改定回数が少なく、7割以上の市で2回以下と改定が滞っている状況である。

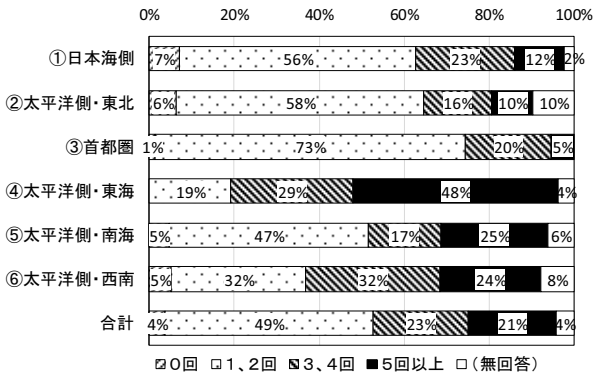
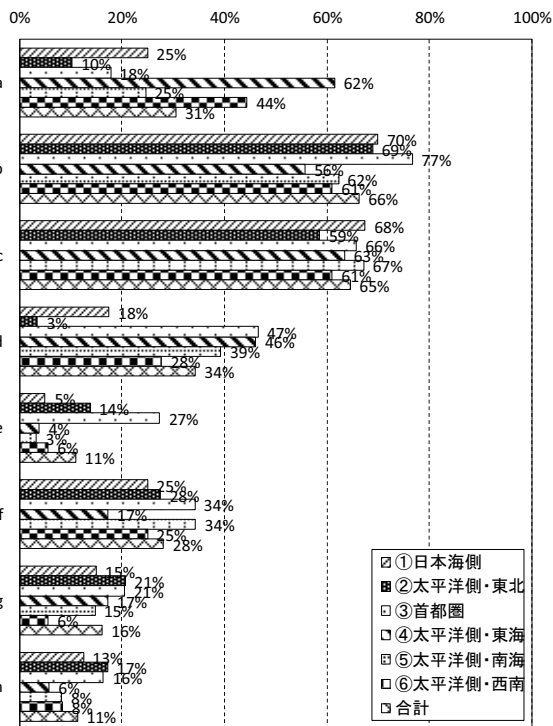


図1 地域防災計画の改定状況(地域別)

出典: 大平ら²⁾



- a. 毎年見直すものとしている。
- b. 災害対策基本法が改正されたため見直した。
- c. 都道府県の地域防災計画が改定されたため見直した。
- d. 都道府県又は独自で地震被害想定を実施したため見直した。
- e. 自地域内で被災し、その教訓や課題に対応するために見直した。
- f. 国内で大規模な災害があり、課題に対応するために見直した。
- g. 組織体制が大きく変わったため見直した。
- h. 見直し事項がある程度溜まったため見直した。

図2 地域防災計画の見直しのきっかけ(地域別)

3.2 見直しのきっかけ

改定頻度の高い太平洋側・東海地域では、6割以上の市で「毎年見直すものとしている」としている(図2)。東海地域では、以前から東海地震の発生が懸念され、防災対策を充実させてきた経緯がある。地震に対する切迫性や危機感などから、防災に対して強い関心を持っており、地域防災計画の改定状況にも表れているものと考えられる。一方で、首都圏では「毎年見直すものとしている」としている割合が低く、改定方針が改定状況に表れていることも捉えることができる。

また、どの地域においても「都道府県の地域防災計画が改定されたため見直した」が6割前後を占めており、上位計画の改定はその県下の自治体における地域防災計画改定のきっかけにも繋がることになる。

3.3 委託状況

地域防災計画の改定作業は、計画の項目内容が多岐に渡るとともに、庁内及び関係機関との調整に時間や労力が必要になるため、非常に労力を必要とする。自治体の担当者が改定を行うことは、所管部署の防災力や改定におけるノウハウの蓄積等に繋がり、職員自らが改定することが望ましいが、小規模な自治体では体制面で厳しい場合がある。

太平洋側・東海及び東北地域では職員が改定している割合が高いが、首都圏では極めて低い(図3)。首都圏では人口規模が大きく、財政状況も豊かな自治体が多いことから、委託の予算を確保することができ、委託に繋がっているものと推測する。

委託するための予算確保は毎年行うことが難しいことから、毎回委託することは改定が滞る要因にもなる。改定が滞れば、知識やノウハウの蓄積にも繋がらず、さらに改定箇所が膨大になり、職員による改定がより難しくなるという「負のスパイラル」に繋がる可能性が高い。特に首都圏において、大規模改定時には委託し、小規模改定を毎年職員が行うなど、単年度ではなく数年単位で検討することで、改定頻度を向上させていくことも必要であると言える。

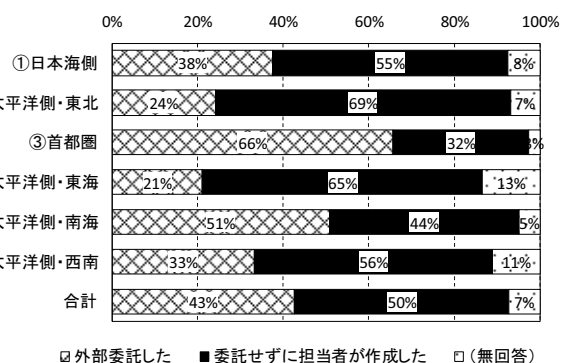


図3 地域防災計画改定時の委託状況(地域別)

3.4 改定時における体制上の課題

改定時における体制上の課題をみると、どの地域でも所管部署における専門知識や人員の不足を課題として挙げている割合が6割前後と高く、改定における知識やノウハウの不足についても5割前後の市が課題として挙げている(図4)。専門知識やノウハウについては、改定を行うことで身につくものであるが、まずは国や県の上位機関において、支援していくことも必要であると考え

る。

また、他部署の協力を得ることの困難さについては、地域によって異なる傾向がみられ、首都圏では特に高い割合を示している。自治体規模が大きいほど庁内調整も大変であることが推測されるが、大規模な災害時は全庁対応になることから、平常時から協力を得られる体制としておくことが求められる。

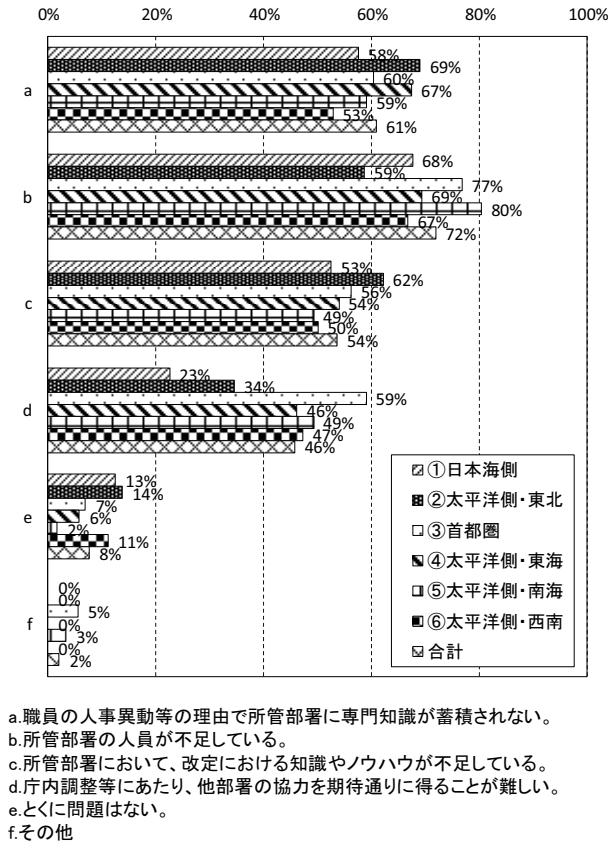


図4 改定時における体制上の課題（地域別）

3.5 巨大災害への対応状況

東日本大震災は広域巨大災害となり、岩手・宮城・福島を中心に12都道県で死者・行方不明者が発生した³⁾。今後広域巨大災害の発生が危惧されている南海トラフ巨大地震では、さらに広域になると想定されているため、地域防災計画を見直す際は広域巨大災害を想定しておくべきである。

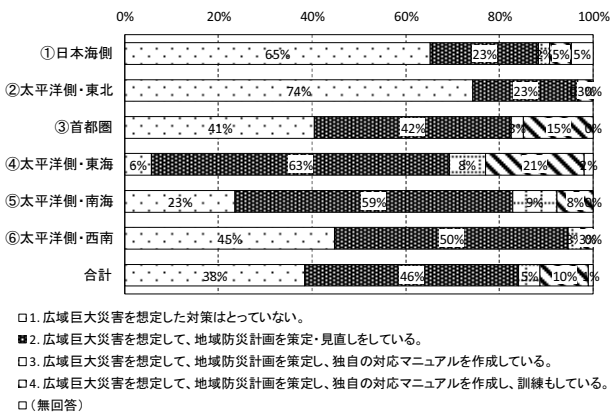


図5 巨大災害への対応状況（地域別）

太平洋側・東海地域における巨大災害への対応状況は他の地域と比べて突出しており、太平洋側・南海及び西南地域においても策定・見直し中の市が多く、東日本大震災を受けてさらに危機感が強まったものと推測する（図5）。日本海側の地域では対応状況が低い、現時点では日本海側における多数の県にまたがるような広域巨大災害が想定されていないことが、切迫感が薄いことの要因として推測される。また、太平洋側・東北地域でも対応状況が低い。現在では復興に力を入れており、これから対応していく方針としているであろうが、もしくは東日本大震災が発生したことにより、当分の間巨大地震は発生しないと考えているのかと憶測してしまうほどの低さである。

3.6 複合災害への対応状況（地域別）

東日本大震災では、主に地震、津波、原子力災害の複合災害となった。しかし、太平洋側・東海地域でやや対応状況がよい以外、全体的に対応状況が低い（図6）。複合災害になった場合は、単一の災害よりも甚大な被害となることが想定されるため、想定外をなくすためにも検討しておく必要がある。

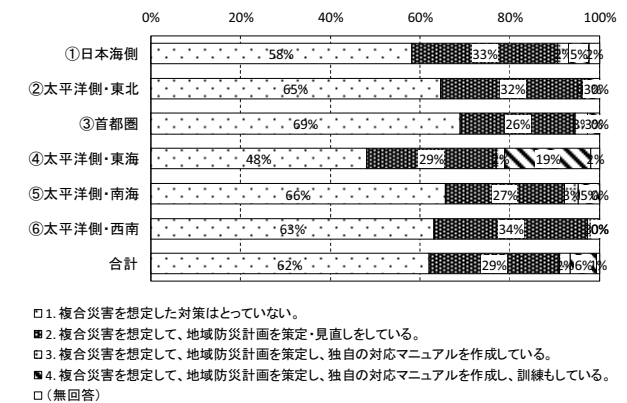


図6 複合災害への対応状況（地域別）

3.7 対応要領の策定・見直し状況

災害対応要領（災害時の対応マニュアル）は、地域防災計画だけでは具体的で実務的な行動の記述がなく、実際には動けない部分を誰がどのように何を実施するのかを具体化し、災害時における応急対策活動の実効性を高めるものである。

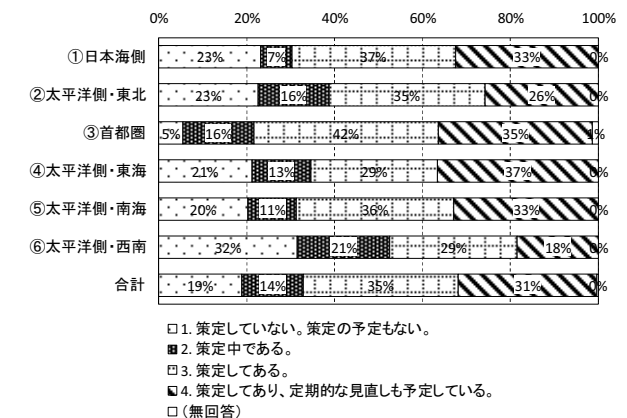


図7 対応要領の策定・見直し状況（地域別）

首都圏においては、すでに策定している割合が高いが、定期的な見直しを行っていない市も4割ある（図7）。災害対応要領は、組織変更や地域防災計画と連動して見直す必要があるため、地域防災計画と同時にPDCAを機能させる仕組みを作ることの必要性が指摘できる。

3.8 避難所運営マニュアルの策定・見直し状況

職員は限られた人数しかおらず、避難所運営をすべて職員で担うことは極めて難しい。初動の避難所開設については職員が対応することも必要ではあるが、その後の運営に関しては、なるべく自主防災組織等の地域住民等に任せていかなければ、職員の本来の業務である災害対応が進まず、復旧・復興が遅れることとなる。そのため、避難所運営マニュアルを作成していくことが必要となる。

避難所運営マニュアルの策定状況は、地域別に異なる傾向がみられ、太平洋側・東北及び西南地域で策定している割合が低い傾向がみられる（図8）。なお、西南地域では策定中の市も多く、熊本地震において避難所運営に課題があったことから、現在、策定を進めている市が多くあると推測される。今後、震災を教訓にするとともに、周辺自治体に後押しされて策定の割合が高くなることが期待される。

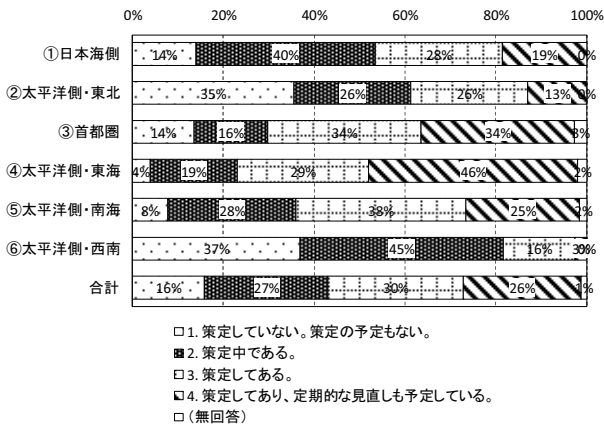


図8 避難所運営マニュアルの策定・見直し状況（地域別）

4. まとめ

地域別に改定状況が異なる要因は、地域が直面しているリスクや、認識の差による見直し方針や改定体制が大きく関係していることが推測された。地域防災計画を改定することは、上位計画との整合だけでなく、改定作業を通じてその自治体の職員の専門知識やノウハウを高め、自治体の防災力向上にも繋がるため、毎年改定していくことは重要であると言える。

また、改定体制についても、首都圏では財政力の高い自治体が多いとともに、首都直下地震へのリスクの認識が低いことが委託に繋がり、計画の改定回数が低い要因の一つでもあると推測された。委託するための予算確保は毎年行うことが難しいことから毎回委託することが難しく、一方で改定が滞れば知識やノウハウの蓄積にも繋がらず、さらに改定箇所が膨大になり、職員による改定がより難しくなるという「負のスパイラル」に繋がる可能性が高いことが示唆された。大規模改定時には委託し、小規模改定を毎年職員が行うなど、単年度ではなく数年単位で検討することで、「正のスパイラル」に繋げる必要があると言える。また、消防庁⁴⁾によると、防災訓練は平成28年度には87%の自治体を実施しているた

め、訓練をきっかけとして計画の見直しに繋げ、PDCAを機能させることも重要である。

以上より、地域防災計画の改定状況を向上させるためには次のことが重要であると考えられる。

- ①地域防災計画を毎年見直すことを自治体の方針とする
- ②地域防災計画の改定作業における庁内体制を確立する
- ③委託時には中長期的な改定見直しを考慮する
- ④訓練の実施を地域防災計画の見直しに繋げる
- ⑤地域防災計画の改定を別計画（BCP、マニュアル等）の策定・改定に繋げる

いつか必ず発生する大地震に対して切迫感や危機感を持ち、PDCAを機能させることで、地域全体で災害対応力を向上していくことが必要である。

5. 今後の課題

改定頻度の高い東海地域においても、一定数は改定が滞っている自治体が見られるように、地域にかかわらず小規模な自治体では体制整備が難しく、毎年改定したくてもできない状況にあると推測する。今後はそのような自治体に対して、定期的な改定を可能にする支援策を明らかにしていきたい。

謝辞

アンケートにご協力いただいた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) 中林一樹,土屋依子,小田切利栄,大平真弓: 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,地域安全学会梗概集, No.42, pp.65-68, 2018.5.
- 2) 大平真弓,中林一樹,小田切利栄: 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,地域安全学会梗概集, No.41, pp.63-66, 2017.11.
- 3) 消防庁災害対策本部: 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(第158報),平成30年9月7日
- 4) 消防庁国民保護・防災部: 地方防災行政の現況,平成30年1月
- 5) 大平真弓: 地方公共団体における地域防災計画の改定実態と充実強化に関する研究,明治大学大学院政治経済学研究科修士論文,2017年度.
- 6) 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.
- 7) 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.
- 8) 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.