

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

Prefectural Revision of Local Disaster Management Plan and Instructions for Municipal Revision of Local Disaster Management plan after the 2011 Great East Japan Earthquake

○大平 真弓¹, 中林 一樹¹

Mayumi OHIRA¹ and Itsuki NAKABAYASHI¹

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

The local management plan founded on the Disaster countermeasures basic law is the general disaster management plan of prefectures and municipalities, consisted of countermeasures of the damage reduction, disaster response, recovery and reconstruction, that is base for making the disaster response manuals and BCP. This basic law is revised repeatedly and variously, because it is very disastrous last two decades since the 1995 Hanshin-Awaji great Earthquake in Japan. The local disaster management plans have to be revised in order to cope with new problems and to reflect the lessons from disasters. However, there are prefectures and municipalities that do not devised their local plan and have no management system of progress – PDCA. In this report, we clarify the present condition of revision of prefectural local plan and of instruction for municipalities through the questionnaire research of all prefectures.

Keywords: *Local disaster management plan, Disaster countermeasures basic law, Disaster management basic plan, the Great East Japan Earthquake, Prefecture, Municipal*

1. はじめに

災害対策基本法は、日本の災害対策に関する基本方針とである防災基本計画に即して、都道府県及び市町村に地域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ること、さらに災害対策基本法第40条は「都道府県防災会議は（中略）毎年都道府県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」と定めており、市町村に対しても第42条に同様のことを定めている。最近の20年間は災害多発時代であり、災害対策基本法や防災基本計画の改定が頻繁にされているが、地域防災計画の改定やそのための進行管理（PDCAサイクルなど）が充分でない自治体もある。東日本大震災における被災自治体では、地域防災計画の改定を怠り実態を反映した地域防災計画になっていなかったことを指摘された事例¹も見られた。

消防庁が毎年発表している「地方防災行政の現況」²のうち地域防災計画の改定状況を見ると、東日本大震災前の5年間（平成18～22年度）は都道府県で57～70%、市町村で32～36%と推移している。一方で、東日本大震災後の改定率を見ると、地震直後の平成23年度は都道府県で64%、市町村で27%と低いが、その翌年以降の平成24～27年度は都道府県で74%～83%、市町村で48%～57%と推移している。東日本大震災前より改定状況が向上されているが、東日本大震災後の上位計画や各種法令の改正頻度が高く毎年見直すべき事案が多くあることを考慮すると、とくに市町村の改定率は高いとは言えない。改定が滞る原因として、小田切らの全国795自治体を

対象にした研究³では、施策充実度のうち「体制・計画」において、防災部門職員数と財政力指数の影響が有意に認められたことを明らかにした。また山本らの研究⁴では、市町村にとって地域防災計画の修正作業は非常に負担が大きく、一度策定した計画をその後毎年見直すことはあまり行われていないと報告した。

本研究は、地域防災計画の充実強化に向けた県計画の改定実態と課題の把握を目的とする。東日本大震災からの6年間における、都道府県の地域防災計画の改定状況及び所在する市町村の地域防災計画改定に対する支援状況を把握するため、全都道府県に対してアンケート調査を実施した。本稿では、その調査結果について報告する。

2. 調査の概要

アンケート調査の概要を表1に示す。全国47都道府県を対象に地域防災計画の改定状況等に関する質問紙調査を実施し、本集計時点では37都道府県（回収率78.7%、以下では県等と称する）の協力を得た。

表1 調査概要

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	郵送回付／郵送又は電子メール回収
回収状況	37 都道府県（回収率 78.7%） ※平成 29 年 4 月末現在
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

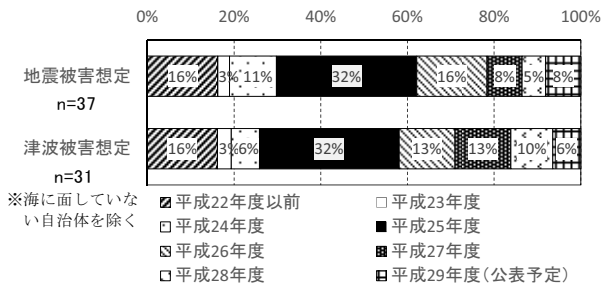


図1 地震・津波被害想定の実施年度

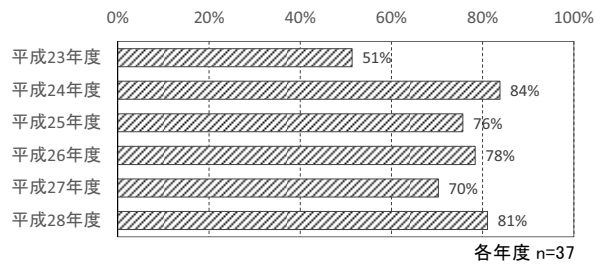


図4 地域防災計画の年度別の改定状況

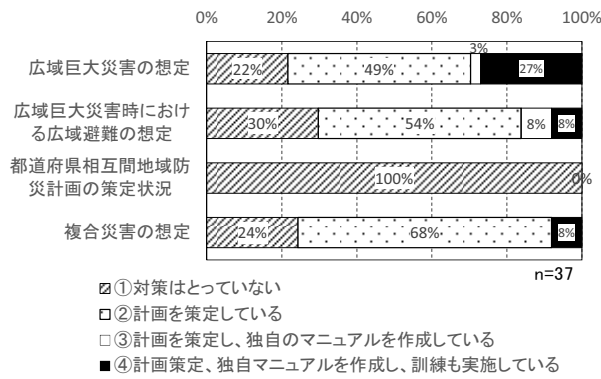


図2 広域巨大災害・複合災害の想定

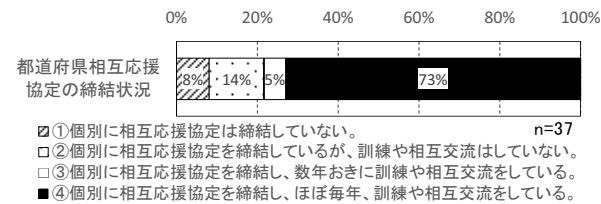


図3 相互応援協定の状況

3. 調査結果及び考察

(1) 被災可能性への対応状況

東日本大震災では、東北をはじめとくに沿岸地域の自治体は当時の被害想定を超える巨大津波が来襲し、関東大震災（1923）以来となる隣接3県で犠牲者が1,000人以上となる広域巨大災害となり、また地震+津波+原子力事故の災害が複合して被害が巨大化する複合災害となった。そのため災害対策基本法の改定も大規模で、県等では広域巨大災害及び複合災害への対応状況に迫られた。

地震・津波被害想定の実施年度を見ると、8割以上の県等が東日本大震災後（平成23年以降）に見直しているが、平成22年以前に見直したままの県等も16%存在する（図1）。見直しを行っていない県等には東日本大震災の津波被災県も含まれるが、被害想定の実施状況は国の検討状況にも左右されること、東北では復興が優先されたことにも留意すべきであろう。

広域巨大災害や複合災害への対応については、7割以上の県等が被災を想定して計画を策定しているが、マニュアルの作成や訓練を実施している県等は3割以下となっている（図2）。また、広域巨大災害を想定して災害対策基本法第17条に基づく「都道府県相互間地域防災計画」を策定している県等は皆無である。しかし、都道府県間相互応援協定の締結状況を見ると、9割以上の県等の間で相互応援協定を締結しており、さらに毎年訓練や相互交流をしている県等も7割以上ある（図3）。現状では、広域災害時の他県との連携は、多くの県等で相

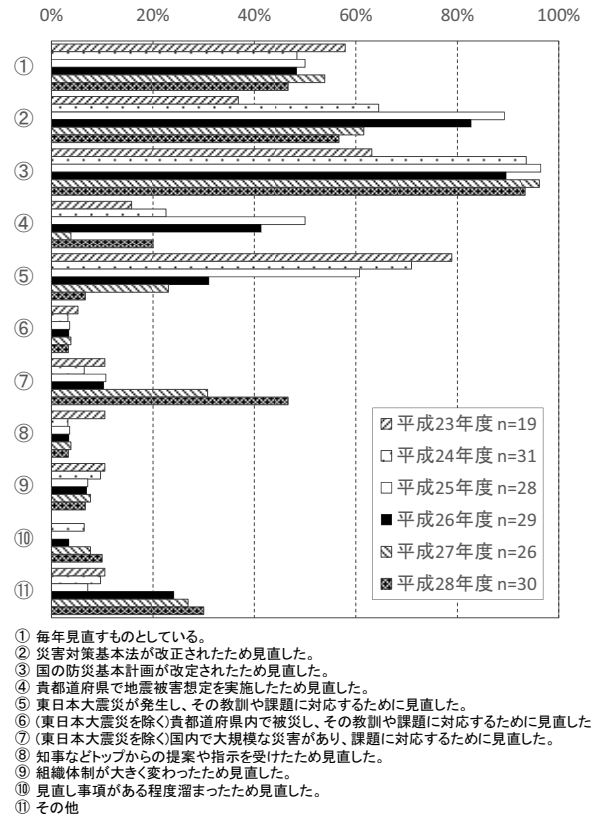


図5 地域防災計画の年度別の改定理由 (MA)

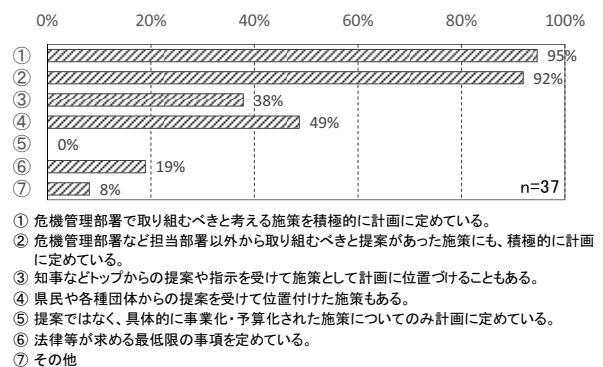


図6 地域防災計画に定める施策の性質 (MA)

互間地域防災計画ではなく、相互応援協定で対応する方針である。

(2) 地域防災計画の改定状況

県等における地域防災計画の改定状況や改定のきっかけ、さらに改定作業上の課題等について尋ねた。

東日本大震災後の地域防災計画の年度別の改定状況は、東日本大震災直後の平成23年度は改定率が51%と低いが、平成24～28年度では80%前後である（図4）。

年度別の改定理由では、平成23年度は東日本大震災

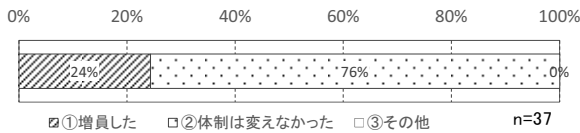


図7 計画を大幅改定する際の所管部署の職員体制

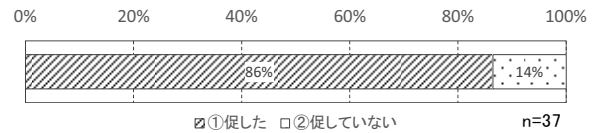


図11 地域防災計画を大幅改定した際における市町村への地域防災計画改定の促し

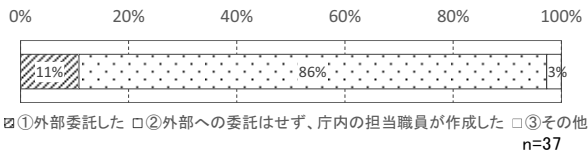
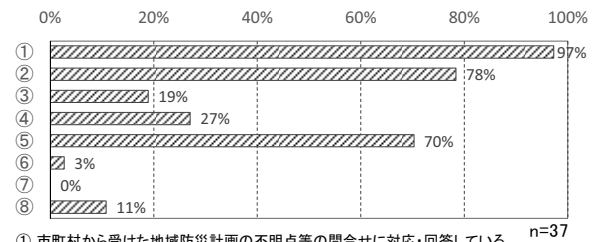


図8 計画を大幅改定する際の外部専門機関などに対する外部委託の有無



- ① 市町村から受けた地域防災計画の不明点等の問合せに対応・回答している。
- ② 被害想定調査など専門的な知見を必要とする調査データの提供をしている。
- ③ 地域防災計画に関する他自治体の先進事例などの紹介をしている。
- ④ 市町村の担当職員に対する説明会や研修会などを定期的に開催している。
- ⑤ 市町村地域防災計画素案について、事前相談等により都道府県地域防災計画との整合等の確認をしている。
- ⑥ 改定費用について支援(補助金など)を行っている。
- ⑦ とくに支援や助言を行っていない。
- ⑧ その他

図12 市町村地域防災計画改定への支援状況 (MA)

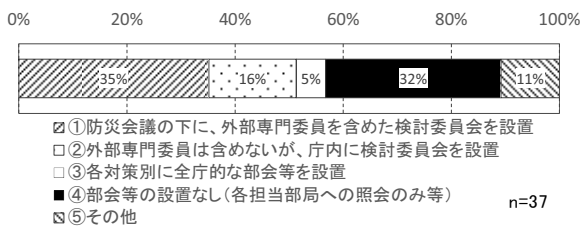


図9 計画を大幅改定する際の庁内体制

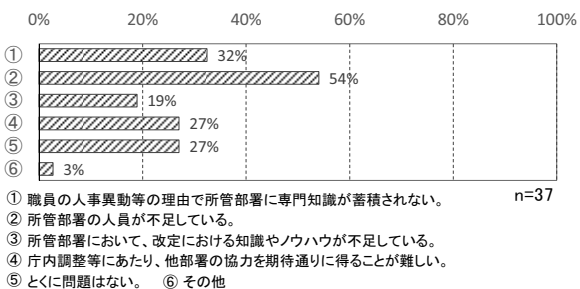


図10 計画を大幅改定する際の庁内体制の課題 (MA)

の教訓・課題に対応することを、平成24年度以降は上位計画である国の防災基本計画が改定されたことを理由としている県等の割合が最も高い(図5)。回答を得た37都道府県のうち、「毎年見直す」としているのは15県等(全年度の最大値)であり、「毎年改定する」と意識している県等は約4割に留まることがわかった。

地域防災計画に定める施策の性質を見ると、9割以上の県等は危機管理部署だけでなく担当部署以外からの提案も受けて取り組むべきと考えて、施策を積極的に計画に定めている。さらに県民や各種団体からの提案も定めている県等は半数程度見られ、積極的に必要な施策を計画に定めている様子がうかがえる(図6)。

計画を大幅改定する際の所管部署の職員体制を見ると、体制を変えずに対応した県等が過半を占めるが、増員して対応した県等も1/4程度存在する(図7)。

外部専門機関などに対する外部委託の有無を見ると、大幅改定の際に1割の県等は外部委託しているが、8割以上の県等は外部委託せずに計画を改定している(図8)。

庁内体制では、外部専門員を含めた委員会の設置又は庁内のみであるが検討委員会や部会等を設置して調整を行っている県等が過半を占めた。一方、各担当部局への照会のみで留まる県等も1/3存在する(図9)。しかし、大規模災害時は部署単独で動く活動ばかりでなく全庁で連携する活動も多いため、大幅改定の際は検討委員会や

全庁的な部会を立ち上げて検討する必要がある。

地域防災計画を大幅改定する際の庁内体制の課題としては、3割の県等が「とくに問題はない」としているが、一方で所管部署の人員が不足しているとする県等が54%あるなど、約半数以上の県等は改定にあたり何らかの課題を抱えているとしている(図10)。庁内体制の課題として、「所管部署の人員が不足している」が過半を占めるが、前述のとおり改定時に所管部署の体制を変えない(図7)又は外部委託しない(図8)といった回答が多いため、地域防災計画の大幅改定時には「職員が繁忙になってじっくりと考える暇もない」状況も推測される。

(3) 市町村地域防災計画改定への支援状況

市町村地域防災計画は都道府県地域防災計画に抵触しないように作成する必要がある。また、災害対応を行う上では都道府県と市町村との連携は必要不可欠であるため、現在、市町村地域防災計画の改定にあたり県等が実施している市町村への支援・助言等について調査した。

都道府県地域防災計画を大幅改定した際における市町村への地域防災計画改定の促しを見ると、「市町村に改定を促した」とする県等が過半を占めるが、一部の県等では促していない(図11)。促していない県等における改定状況は不明であるが、全国的に市町村の改定率は都道府県に比べて30%程度低く、県等から市町村への計画改定の促しは必要ではないかと考える。

県等による市町村地域防災計画改定への支援状況を見ると、多くの県等は「市町村からの問合せ」や「専門的な調査のデータ提供」、「計画素案の事前相談」等について実施している。一方で、「先進事例の紹介」や「市町村の担当職員に対する説明会や研修会の開催」は一部の県等に留まる傾向が見られた。また、市町村地域防災計画改定時に義務付けられていた県等との事前協議が災害対策基本法(法第42条第5項)の改正により事後報告となったが、現在でも「計画素案について事前相談により整合を図っている」とする県等は7割ある(図12)。

自由回答で市町村への支援に関する課題等を尋ねたところ、「市町村における担当職員の不足」など体制の脆弱さを指摘する意見が見られ、「何らかの対策が必要と感じている」県等も存在することがわかった。

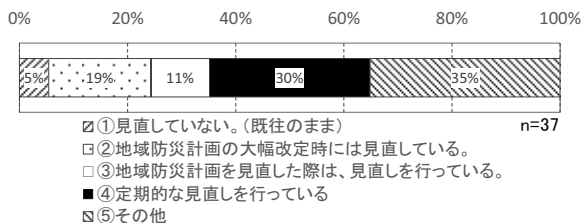


図13 地域防災計画改定時における災害時の対応活動要領の見直し状況

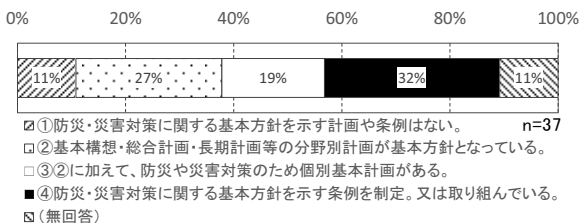


図14 防災・災害対策に関する基本方針の制定

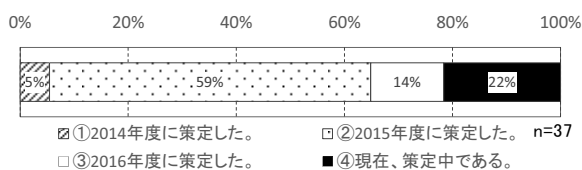


図15 国土強靱化地域計画の策定状況

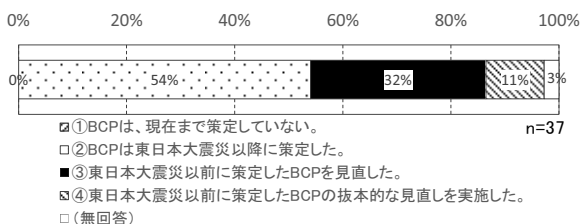


図16 業務継続計画（BCP）の策定状況

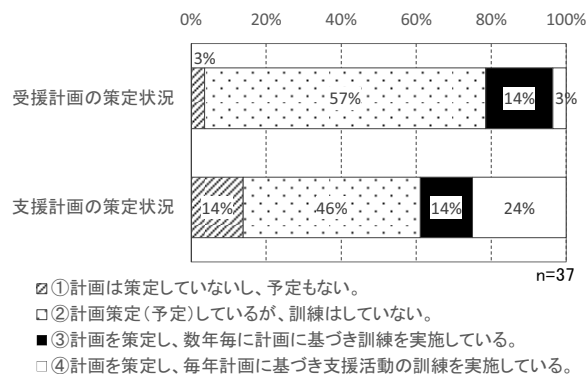


図17 支援計画・支援計画の策定状況

(4) その他計画の策定状況等

地域防災計画は、地方公共団体として行うべき災害対策が網羅されており、活動マニュアルや業務継続計画（BCP）等の基礎となる計画である。それらの計画等の策定・見直し状況についても調査した。

地域防災計画を改定したときに「災害時に運用するための対応活動要領（対応マニュアル）などの見直し」を見ると、定期的な改定や地域防災計画の改定時に合わせて見直しを行っている県等が4割あり、「その他」のうち7割の自由回答には「必要に応じて修正している」という意見が見られた。一方で5%の県等では「見直していない（既往のまま）」と回答しており、「見直しが滞

っている」県等も存在することがわかった（図13）。

防災・災害対策に関する基本方針の策定を見ると、ほとんどの県等が「基本方針とする計画や条例等に定めている」としているが、1割の県等では「そのようなものは定めていない」としている（図14）。

国土強靱化計画の策定状況を見ると、回答のあった全ての県等が平成25年の国土強靱化法の制定後に対応している（図15）。また、業務継続計画（BCP）の策定状況を見ると、東日本大震災前には未策定であった県等も東日本大震災以降に対応している（図16）。

一方、支援計画・支援計画の策定状況について、支援計画よりも支援計画の策定率が高く、ほとんどの県等で支援計画を策定しているとの回答であった（図17）。現時点では支援計画は策定にとどまり、訓練まで実施している県等は一部である。しかし災害多発時代に支援活動が活発に行われていることが、支援計画では訓練まで実施している県等が4割を占めること背景といえよう。東日本大震災や熊本地震では受援体制への課題が多く指摘されているため、BCPを補う計画との発想で、今後更なる支援計画の取組が期待される。

4. おわりに

地域防災計画の改定頻度が高ければ災害対応力の向上が図れるものではないが、自治体として実施すべき防災対策を統括し、基本的な方針を示している地域防災計画を定期的かつ適時に見直すことがPDCAサイクルの一連の流れ、とくにDとしての防災訓練を通して見直し改定するという流れをつくり、それが災害対応力向上のきっかけになると考えられる。今後、改定頻度が低い県等における取組や課題等を分析するとともに、基礎自治体である市町村における地域防災計画改定の課題や改定を促進するために必要な支援等を調査分析するとともに、市町村のBCP策定や国土強靱化地域計画の策定につなげて、地域防災力の充実強化に資する方策を追求していきたい。

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職員の皆様に厚く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) 東日本大震災第三者検証委員会：東日本大震災第三者検証委員会報告書－宮城県名取市閑上地区の検証－,2014.4.
- 2) 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.
- 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, p.209-218,2013.11.
- 4) 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.
- 5) 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.