

「地域防災計画」のための調査(9)

アジア航測(株) 今村遼平・足立勝治

7 地域防災計画の修正

「防災アセスメント」や「地区別防災カルテ」などの調査結果と上位機関の資料および自治省の通達内容に基づいて、防災ビジョン・災害予防計画・災害応急対策計画・災害復旧計画等を検討して、地域防災計画を修正します。

ここでは阪神・淡路大震災以降に注目を浴びている「震災対策」について、市町村レベルの地域防災計画を対象に修正の手順とポイント等について述べます。

7.1 地域防災計画の問題点

1995年1月の阪神・淡路大震災では地域防災計画が役に立たなかったとする指摘が各方面から出されました。それを契機に、市町村の災害時における危機管理の計画として地域防災計画の全国的な見直しが進められています。役に立たなかったという基本的な問題点は、既存の地域防災計画が「実践的なものになっていない」、あるいは「実践的でない部分がある」ことです(日野,1997)。「実践的でない」具体的な指摘箇所はつぎのような点です(表-1)。

表-1 地域防災計画の実践的でない点(日野,1997)

地域防災計画を構成する計画	主要な問題点
総 則	①防災面からみた地域の自然的・社会的条件が具体的に記述されていない ②想定される被害程度が示されていない ③防災ビジョンが示されていない
災害予防計画	①防災ビジョンおよび想定される被害程度にリンクしていない ②予防対策の到達点が整理されていない ③普段の通常業務においても使う計画になっていない ④重要度・緊急度の視点から予防対策が整理されていない ⑤応急対策需要の主要発生源である住家被害対策に具体性が乏しい

	⑥人的資源の発掘・活性化の方策に具体性が乏しい
災害応急対策計画	①防災ビジョンおよび想定される被害程度にリンクしていない ②緊急度と重要度を考慮した業務分類・活動体制となっていない ③情報管理の考え方が弱い ④広報の位置づけが弱い ⑤勤務時間内と勤務時間外の防災力の変化が十分考慮されていない ⑥防災基幹施設の被災やマンパワー低下に対する配慮が薄い
災害復旧計画	①被災者に立場に立ったサポート体制が弱い ②必要な範囲で災害復興に係わる事項に言及する必要がある
その他の留意点	①地域防災計画を名実ともに地域防災行政の基本文書として位置づける ②大規模災害時の防災活動のイメージを具体的に提供する ③過去の災害の教訓および全国的な実践のノウハウを蓄積し提供する

7. 2 修正の進め方

地域防災計画の修正は、防災アセスメントや地区別防災カルテ等によって得られた対象地域の災害危険性の把握結果に基づいて、防災施策の基本方針（防災ビジョン）を作成し、災害予防・応急・復旧の各対策計画等を整備していきます。

修正にあたっては、まず修正の基本方針を定める必要があります。基本方針は市町村の実状と考え方によって違ってきますが、表-2のようなことが考えられ、その作業の手順の一例を示すと図-1のようになります。

表-2 地域防災計画修正の基本方針の例

視 点	方 針
①総合性のある計画	多様な対策を体系的かつ整合性のとれたものに組み立てる。ハード対策とソフト対策、日常対策と非日常的対策といったものの相互の連関をとらえた計画とする。また、災害事象を時系列的にとらえ、災害予防対策から災害応急対策、さらに災害復旧、復興対策まで完結する計画をめざす。
②地域性のある計画	地域の自然条件や社会条件、あるいは経済条件などに即

	した計画とする。そのためには、画一的な計画とするのではなく、対象地域の歴史や地域性に根ざし、住民に分かりやすい計画をめざす。
③広域性のある計画	上位機関におけるきめ細かな地震情報や災害応急対策・災害復旧対策の措置情報の共同活用を図るとともに、広域応援体制を考慮した計画をめざす。
④実効性のある計画	簡便で分かりやすく誰でも実効できる計画、二重三重の代替措置で大事に至らない計画をめざす。各種防災事業の優先度や年次計画等の防災事業目標を明らかにした計画をめざす。
⑤更新性のある計画	常に内容を見直し、日々新たな対応ができる計画とするそのためには、普段からの教育や訓練などによる自己点検を怠らず、時々の災害などの教訓を反映させるとともに、社会情勢の変化や科学技術の進展に留意した計画をめざす。

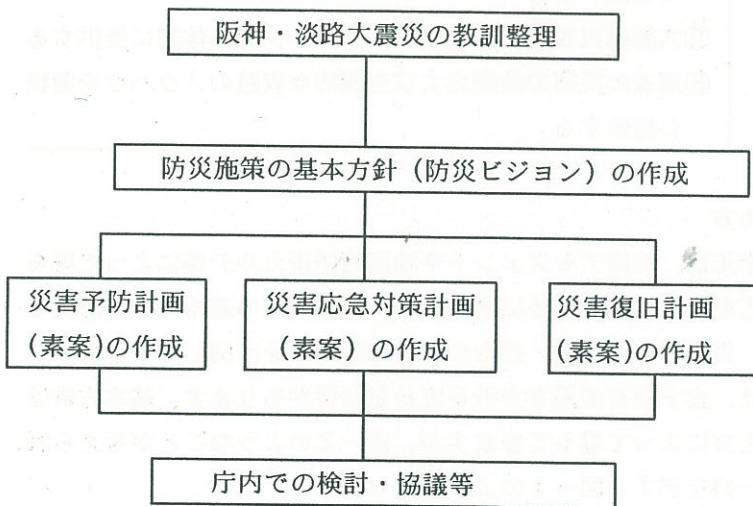


図-1 地域防災計画の望ましい修正のフロー

7. 2. 1 阪神・淡路大震災の教訓整理

防災アセスメントや地区別防災カルテ等の調査結果と阪神・淡路大震災の教訓から地域防災計画に盛り込むべき項目と内容を整理します。この結果に基づいて地域防災計画の目次と体系の案を作成します。

この作業では上位機関である都道府県の計画と指導要領を参考にすると漏れがなく、上位計画との整合性が図れます。特に、自治省の「市町村地域防災計画(震

「災害対策編)策定・見直しマニュアル」は項目と内容のチェックに利用すると便利です。

7. 2. 2 防災施策の基本方針（防災ビジョン）の作成

防災施策の基本方針を検討し、防災行政を進めるうえでの基本的な姿勢や防災に対する住民の啓蒙・普及、防災対策の大綱を含む防災ビジョン（案）を作成します。

この作業では、市町村の総合計画(基本構想)の将来像の中での防災版(災害に強いまちづくり)として、10～30年程度のタイムスケジュールに位置づけたものにするのがよいでしょう。

7. 2. 3 災害予防計画（素案）の作成

防災アセスメント等の結果に基づき、災害の発生を未然に防ぐために応急対策の前提となるハード・ソフト両面の対策を検討し、整備の計画期間を5～10年程度とした災害予防計画（素案）を作成します。

この作業では、市町村の基本計画と地震防災緊急事業五箇年計画に盛り込まれている事業や施策は必ず入れる必要があります。できるだけ目標を具体的にしていけることが望まれます。

7. 2. 4 災害応急対策計画（素案）の作成

災害時に、どのような応急対策が必要となるかを災害タイプ別に、総合的・体系的に明らかにして、その中心となる①活動体制、②情報の収集・伝達、③警戒・避難体制等について具体的な対策計画と遂行方法を検討し、災害応急対策計画（素案）を作成します。

この作業では風水害等の応急活動体制がうまく稼働している場合は、それを基本にして地震の広域のかつ複合的な被害を考慮に入れて作成すると良いでしょう。

7. 2. 5 災害復旧計画（素案）の作成

災害復旧計画（素案）は、民生安定と災害発生後被災した各施設の原形復旧にあわせて、再度災害発生を防止するため必要な施設の新設または改良を行うなど、将来の災害に備えることを考慮して作成します。

7. 2. 6 庁内での検討・協議等

地域防災計画（素案）について、庁内の関係部署や関係機関と協議・訂正を行います。また、上位機関との協議をして訂正を完了した計画案を防災会議へ報告し、審議を受けて地域防災計画(修正)版が仕上がります。

7. 3 地震対策編の目次構成

震災対策編の目次構成の例を示します。

第1編 総則 1. 計画の策定方針 1.1 計画の目的 1.2 修正の基本方針 1.3 計画の内容 1.4 計画の目標 2. 計画の運用 3. 防災計画の業務の大綱 3.1 防災関係機関の役割分担 3.2 市民及び事業所等の役割分担 4. 災害の危険性と被害特性 4.1 地形と地質 4.2 災害の危険性 4.3 被害想定 4.4 被害想定 of の課題	第3編 災害応急対策計画 1. 災害活動組織 1.1 活動組織の設置 1.2 応援要請 1.3 労働力の確保 1.4 ボランティア活動の支援・調整等 2. 情報の収集・伝達 2.1 非常時の通信体制 2.2 災害情報の収集・伝達 2.3 広報活動 3. 消防活動 3.1 消防活動 4. 救援・救護活動 4.1 医療・救護 4.2 応急避難 4.3 飲料水、食糧、生活関連物資の供給 4.4 建築物・住宅応急対策 4.5 防疫・保険衛生 4.6 遺体の収容・処置 5. 都市施設等の応急対策 5.1 公共施設 5.2 ライフライン施設の応急対応 6. 交通対策及び災害警備 6.1 緊急輸送体制の環境整備 6.2 交通障害物の除去 6.3 交通規制 6.4 災害警備 7. 廃棄物対策 7.1 廃棄物処理 8. 教育対策 8.1 文教施設の防災対策 9. 災害弱者対策 10. 被災者の支援 10.1 義援金品 10.2 災害救助法の適用 10.3 罹災証明の調査・発行
第2編 災害予防計画 1. 災害に強い防災体制づくり 1.1 防災活動体制の整備 1.2 情報連絡体制の整備 1.3 生活関連物資等備蓄体制の整備 1.4 消防救急体制の整備 1.5 応急医療体制の整備 1.6 緊急輸送体制の環境整備 2. 防災行動力の向上 2.1 防災知識の普及 2.2 防災訓練 2.3 自主防災組織等の育成・強化 2.4 ボランティア活動の環境整備 2.5 災害弱者の安全対策 3. 災害に強いまちづくり 3.1 災害に強い都市構造の形成 3.2 都市基盤整備の推進 3.3 防災施設等の整備 4. 地震災害の防止に関する調査研究 4.1 防災対策の調査研究	第4編 災害復旧計画 1. 民生安定のための緊急措置 2. 災害復旧計画の方針 3. 激甚災害の指定

(注)節のゴシック体の部分は、阪神・淡路大震災以降に内容が補強されています。

各項目毎にどの部署が担当するかを明記するようになっています。

8. 今後の方向

「地域防災計画」のための調査は、国の計画である防災基本計画に盛り込まれているように地理情報システム(GIS)を用いた被害想定が採用されるようになっていきます。GISを用いた被害想定調査は、データと想定結果のデータベース化が可能であり、早期地震被害想定システムなどのソフト対策に利用ができます。さらに地震防災の先進地域では、シナリオ型地震被害想定調査を採用して地域防災計画に反映させています。この特徴は、①被害の程度や形態が科学的に想定できないが、応急対策上、被害の程度や形態をどうしても決める必要がある項目について決めてしまうこと、②地震が発生した後の社会の状況を時間的な変化を十分考慮して、できるだけトータルに描いている点です。シナリオを書くことにより応急対策の不具合箇所が判り、そこを埋めることにより応急対策の見直しがなされます。

また、ここでは触れませんでしたでしたが地域防災調査で得られたデータ等を利用して、地震時の災害情報システムと危機管理システムの構築も進められるようになっていきます。地震発生時の緊急対応システムは、阪神・淡路大震災以前より民間企業(公益企業体)で開発・導入しています。震災後に国土庁や地方自治体が地震情報の収集や被害予測を行うシステムを開発してきました。被害予測システムやマルチメディアを利用した災害時の危機管理システムの簡易バージョンが開発されていますので、いずれ市町村レベルでも導入されることになるでしょう。

9. おわりに

地域防災計画のための調査として9回連載してきました。本資料が災害に強いまちづくりを推進していくための一助になれば幸いです。

参考文献

- 1)国土庁防災局：防災基本計画，大蔵省印刷局，1997.
- 2)地震防災対策研究会：市町村地域防災計画(震災対策編)策定・見直しマニュアル，ぎょうせい，1996.
- 3)京都大学防災研究所：地域防災計画の実務，鹿島出版会，1997.