

市町村地域防災計画(震災対策編)

検討委員会報告書の概要

自治省消防庁震災対策指導室

震災対策専門官 長尾一郎

大規模地震が発生すると、地方公共団体は地域防災計画に基づき緊急応急の諸施策を実施することとなる。

先の阪神・淡路大震災においても地域防災計画の重要性が強く再認識され、災害予防・応急対応の第一線で活動を行う市町村においては地域防災計画の策定・見直しが急がれている。

そこで、今般、消防庁で、市町村が地域防災計画を策定・見直しするに際しての留意点、提言等を取りまとめた。

以下、検討委員会報告書の主な事項の概要を紹介する。

I 地域防災計画編集の留意点等

1 災害対策基本法における市町村地域防災計画

(1) 市町村地域防災計画の法的位置づけ

市町村地域防災計画は、災害対策基本法に基づき策定されるもので、同法第 42 条において、防災に関して当該市町村の実施すべき事務、市町村の地域に係る公的団体その他防災上重要な施設の管理者の

防災に関して実施すべき業務等を内容とする地域防災計画の作成、検討、修正、定めるべき事項、都道府県知事への協議及び要旨の公表等について定められている。

特に、都道府県地域防災計画が関係機関の実施すべき事務を包含し、その地域における総合的な運営を図ることを目的としているのに対して、市町村地域防災計画は、当該市町村を中心とし、その区域における防災活動の効果的かつ具体的な実施を図ることに重点がおかれることとなる。

(2) 防災業務計画との関係

災害対策基本法第 37 条に基づき、指定行政機関は防災業務計画において、その所掌事務に関し地域防災計画の作成の基準となるべき事項を定めている。

したがって、市町村地域防災計画も、必要に応じて指定行政機関が防災業務計画を修正するに併せて、その内容と整合性を確保するよう留意する必要がある。

2 震災対策編の作成と編集方法

(1) 震災対策編の作成

地域防災計画は事前対策としての予防計画と災害発生時の応急対策としての応

急計画に大別される。

大規模災害、特に地震災害は広域かつ複合災害であり、防災計画については他の災害と異なったものとなる。

したがって、内容の充実を図るため独立して諸対策を計画しておくことが重要であり、一般災害対応計画とは別に「震災対策編」を策定し、完結した計画として整備しておくことが必要である。

(2) インデックスの充実

地域防災計画がある程度の厚さであった場合、目的とするページが直接には判らない場合がある。

そこで、目次部分を充実し、可能な限りブレイクダウンした項目・タイトルを記載することが望ましい。

(3) 部局に着目した編集

地域防災計画の編集に当たっては、避難場所の運営、備蓄物資の調達・配給など活動内容に着目して計画化されている例が多い。

組織として諸活動を実施するのであるから、活動項目に沿って各部局の諸活動が記載されることとなるが、一方、各部局からみれば自分達が何を行えばよいのが計画の中に混在し、業務全体が把握しにくいという欠点もある。

そこで、必要に応じて各部局別の活動計画の策定も検討する必要がある。

3 OA化の推進

大きな都市であればそれだけ地域防災計画への記載事項が増え、計画書そのものが膨大な分量となってくる。

そこで、「本」以外にも計画そのものをOA化しておき、計画の内容が迅速かつ自由に

確認できるようにしておく方法もある。

4 地域防災計画作成のプロセス等

(1) 記述の具体性の確保

被害想定が数字として地域防災計画に反映していない場合があるが、計画作成に当たっては具体的な記述が必要である。

被害を軽減するための地域防災計画を策定するのであるから、被害に応じた何らかの整備目標を明示し、それに向けて防災体制の充実・強化を計画的に図っていく必要がある。

(2) 住民参加型の計画作成

計画を作成するに当たっては、住民の意思を反映させることが重要である。

防災会議に専門家部会等を設け、積極的に自主防災組織のリーダー、地域企業の代表者等の参画を得るなど、地域住民を地域防災計画作成のプロセスに加え、行政の役割と限界、住民の役割について論議し、地域防災計画にそれらの意見を反映させることにより効果的で実態に即したものとなる可能性がある。

(3) 都道府県と市町村地域防災計画の調整

直下型地震は被害の範囲が局地的でかなり限定されたものとなり、当然のことながら、直下型地震に見舞われた市町村は市町村行政の全勢力を投入して応急対応に当たることとなる。

一方、都道府県としては地域エリアの中に被災市町村と被災していない市町村の両方が存在することとなり、ここで都道府県の支援・調整機能が求められることとなる。

そこで、都道府県の地域防災計画と市町村の地域防災計画では策定方法が基本的

に異なるものとなるが、それゆえに両方の計画間の調整が重要となる。

(4) 計画の修正

市町村の社会環境、自然条件等の変化に併せて防災関連規程や計画全体についても見直し・修正が求められる。

特に、都道府県地域防災計画の見直しが行われた場合には、計画の一貫性、整合性の観点から全市町村が足並みを揃えた見直し、修正が必要である。

5 諸活動マニュアル等の整備

地域防災計画にすべての防災対策に係る計画・諸活動を記述した場合、その分量は膨大なものとなり、実質的に使用しにくいものとなる。

市町村の社会情勢・地勢、具体的な諸施策、活動方策、被害想定などの調査研究報告等は、地域防災計画そのものとは別に、検討結果報告書、諸活動マニュアル等として編冊し、地域防災計画において「詳細は、〇〇〇〇(平成〇〇年〇〇市防災会議作成)参照」として記述しておくなどの方法がある。

また、災害応急対応時においては、避難場所・避難路、備蓄物資状況、情報伝達ルート等の情報が重要であり、これらの情報を資料(又は資料編)としてとりまとめ、常にデータの維持管理を行っていくことにより効果的な対応が可能となる。

II 各項目に係る留意点等

1 総則

市町村地域防災計画を策定するに当たっては、その前提となる計画の目的、諸対応の根拠となる被害想定、都道府県地域防災計画・諸法令との関係を明確にしておく必要がある。

(1) 計画の目的等

地域防災計画を策定するにはその目的、構成、諸法令との関係等について明確にしておく必要があり、その旨を地域防災計画において記述しておく必要がある。

(2) 市町村における地域の災害危険性と過去の地震災害

地域防災計画を策定するに当たっては、当該市町村の地勢、社会環境、災害危険性等を十分に勘案して策定されることとなる。

計画策定の前提条件となるこれらの事項についてその概要を明らかにし、また、過去に地域を襲った地震災害についてもその概要を記載するとともに資料の発掘・整理を行い、その経験を風化させないことも必要である。

(3) 被害想定

地域防災計画を策定するに際しては、地震モデルを設定し、各地区の揺れ(震度、加速度等)の算定を行い、これに基づく地域の被害の推定と諸対策を計画することが必要である。

2 災害予防計画

地震は自然現象であり、現在の科学技術で防止することは不可能である。

しかしながら、地震の発生に際しては被害を軽減させることは可能であり、このための予防計画の樹立、実行は重要な課題である。

特に、地震防災対策強化地域、津波常襲地帯等潜在的危険性の高い地域の市町村においては、綿密な予防計画の樹立が急務である。

なお、災害予防対策においては、以下に掲げた項目のように、災害に強い安全なまちづくりを進め、地域社会の防災能力を高めるため、避難場所・避難路、防火水槽、防災センター等の防災基盤の整備を計画的、積極的に推進していく必要がある。

防災関連施設については、地震防災対策特別措置法に基づく地震防災緊急事業五箇年計画の作成等を通じて、計画的な整備を図ることが必要である。

- (1) 都市の防災構造化
- (2) 港湾の防災機能の活用
- (3) 防災知識の普及
- (4) 防災訓練
- (5) 自主防災組織等の育成・強化
- (6) 火災予防
- (7) 情報収集・伝達体制の整備
- (8) 消防水利の確保
- (9) 危険物施設等災害予防
- (10) 津波災害予防
- (11) 土砂災害予防
- (12) 液状化対策
- (13) 建築物等災害予防
- (14) 生活関連物資等の確保

(15) 避難

(16) 災害時の医療確保

(17) 災害弱者対策

(18) ボランティア活動の環境整備

3 災害応急対策計画

応急対策は、組織体制の確立、情報の収集・伝達など発災後直ちに必要となる緊急対策と、給水・給食、文教対策など被害の状況に応じて、発災後ある程度の時間を経て需要が発生する応急復旧に大きく分けられる。

特に、地震発生後の緊急対策においては、市町村の消防機関が消火活動はもとより、救助・救急活動、情報の収集・伝達、広報活動、避難誘導等の応急活動全般に中核的な機能を果たすことが予想される。

そこで、大地震発生後における応急対策を迅速かつ効率的に実行するためには以下に掲げた項目の内容を整備し、また、応急対策需要の特性と消防機関の中心的な役割を十分に考慮した計画が樹立されていなければならない。

- (1) 組織体制
- (2) 動員配備
- (3) 災害情報収集・伝達
- (4) 通信運用
- (5) 応援要請
- (6) 消防活動計画の大綱
- (7) 応急避難
- (8) 応急津波対策
- (9) 広報活動
- (10) 公聴活動
- (11) 危険物施設等応急対応
- (12) 輸送
- (13) 障害物除去

- (14) 地域安全対策・交通規制対策
- (15) 飲料水, 食料, 生活関連物資の供給
- (16) 災害弱者の避難
- (17) 医療・救護
- (18) 防疫・保健衛生
- (19) 廃棄物処理
- (20) 行方不明者の捜索, 遺体の処理・埋葬
- (21) ライフライン施設の応急対応
- (22) 文教施設の防災対策
- (23) 文化財保護対策
- (24) 土砂災害対策
- (25) 建築物・住宅応急対策
- (26) 公共施設の応急対策
- (27) 労働力確保
- (28) ボランティア活動の支援・調整等
- (29) 災害救助法の適用
- (30) 激甚災害の指定
- (31) 義援金品
- (32) 金融

4 警戒宣言に伴う対策措置

(1) 対応方針の基本的考え方

大規模地震対策特別措置法に基づく警戒宣言が出された場合における地域の事前対策, 事後対策に関する基本的な考え方を計画に明記しておく必要がある。

また, この基本的な対応方針は, 各市町村が個々に決めるのではなく, 都道府県, 国との調整を十分に図って定める必要がある。

(2) 防災機関の業務計画

定められた基本的な考えに基づき各防災機関は各々の事前対策, 事後対策について活動計画を明らかにしておかなくてはならない。

この計画は, 防災関係機関相互に調整が

必要であり, 計画化に当たっては十分な協議が必要である。

(3) 判定会招集, 警戒宣言が発せられた時の対応措置

判定会が招集された場合, 警戒宣言の発令までは短時間であることが予想され, また, 判定会招集については報道機関等を通じて地域住民にも周知されることから, 判定会招集, 警戒宣言の趣旨が十分に関係機関, 住民等に理解されていない場合には, 各所からの問い合わせが殺到することが懸念される。

これらの問い合わせについては対応窓口を一元化し, デマ等の発生防止を図らなくてはならない。

(4) 住民がとるべき措置

判定会招集に関する情報が報道機関から発表された後の地域住民や自主防災組織のとるべき行動は, 事前に十分に周知しておく必要があり, そのため, 平常時から防災訓練, 広報活動等の充実を図る必要がある。

(5) 対象地域外の住民がとるべき措置

警戒宣言が発表された場合には, 対象地域への旅行等は極力行わないこと, また, 国, 都道府県, 市町村の発表する防災関連情報に注意し, 冷静な行動をとるよう広報する。

(6) 応援計画

警戒宣言の発表に伴い, 対象地域外の市町村は, 都道府県と連絡を密にしながら, 地震発生後の広域応援体制について検討を行うこととする。

具体的には, 応援可能人員の把握, 防災関連資機材, 車両の調達・在庫確認, 情報

伝達方法の確認,被災者受け入れ体制の
検討等を行い,応援要請に対し迅速かつ
的確な対応が図れるようにする。

(参考) 災害対策基本法(昭和36年法律223号)第42条

(市町村地域防災計画)

- 第四十二条 市町村防災会議(市町村防災会議を設置しない市町村にあっては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。)は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び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。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであってはならない。
- 2 市町村地域防災計画は、次の各号に掲げる事項について定めるものとする。
 - 一 当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱
 - 二 当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画
 - 三 当該市町村の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画
 - 四 前号に掲げるもののほか、当該市町村の地域に係る防災に関し市町村防災会議が必要と認める事項
 - 3 市町村防災会議は、第一項の規定により市町村地域防災計画を作成し、又は修正しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議しなければならない。この場合において、都道府県知事は、都道府県防災会議の意見を聞かなければならない。
 - 4 市町村地域防災会議は、第一項の規定により市町村地域防災計画を作成し、又は修正したときは、その要旨を公表しなければならない。
 - 5 第二十一条の規定は、市町村長が第一項の規定により市町村地域防災計画を作成し、又は修正する場合について準用する。